

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΙΡΑΙΩΣ
ΤΜΗΜΑ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ & ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΤΗ
ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ -ΟΛΙΚΗ ΠΟΙΟΤΗΤΑ

«Η ΕΠΙΔΟΣΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ ΜΕΣΩ ΝΕΩΝ
ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΩΝ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ:
Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΔΟΠ»

ΡΑΠΤΗ ΕΛΕΝΗ

ΠΕΙΡΑΙΑΣ 2008



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΙΡΑΙΩΣ
ΤΜΗΜΑ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ & ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ
ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ -ΟΛΙΚΗ ΠΟΙΟΤΗΤΑ

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Η ΕΠΙΔΟΣΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ ΜΕΣΩ ΝΕΩΝ
ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΩΝ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ: Η
ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΔΟΠ

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: κ. ΠΕΚΚΑ-ΟΙΚΟΝΟΜΟΥ

ΡΑΠΤΗ ΕΛΕΝΗ (ΜΔΕ-ΟΠ/0560)

ΠΤΥΧΙΟΥΧΟΣ ΤΜΗΜΑΤΟΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ
ΑΓΡΟΤΙΚΩΝ ΠΡΟΙΟΝΤΩΝ & ΤΡΟΦΙΜΩΝ
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΙΩΑΝΝΙΝΩΝ

ΠΕΙΡΑΙΑΣ 2008

Στους γονείς μου Ναπολέον & Αγλαΐα

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΠΙΝΑΚΩΝ.....	7
ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ.....	7
ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ	8
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1	9
Η ΠΟΙΟΤΗΤΑ ΣΤΙΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ.....	9
1.1 ΠΟΙΟΤΗΤΑ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ.....	9
1.2 ΔΙΑΣΤΑΣΕΙΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ	10
1.3 ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ ΚΑΙ ΜΕΘΟΔΟΙ ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ	12
1.4 ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ ΚΑΙ ΔΟΙΚΗΚΗΣΗ ΟΛΙΚΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ	12
ΕΠΙΛΕΓΜΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ	15
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2	16
ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ ΚΑΙ ΒΑΣΙΚΕΣ ΕΝΝΟΙΕΣ	16
2.1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	16
2.2. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ	18
2.2.1 <i>Επιδράσεις της Γαλλικής επανάστασης στη δομή και το ρόλο της Δημόσιας Διοικήσεως</i>	<i>20</i>
2.2.2 <i>Εξέλιξη των σχέσεων μεταξύ της Διοικήσεως και του Προσωπικού της.....</i>	<i>21</i>
2.3. ΟΡΙΣΜΟΙ ΘΕΜΕΛΙΩΔΩΝ ΕΝΝΟΙΩΝ	23
2.3.1. <i>Δημόσιες Επιχειρήσεις.....</i>	<i>24</i>
2.3.2. <i>Διοίκηση (Management).....</i>	<i>27</i>
2.3.3. <i>Αποτελεσματικότητα</i>	<i>29</i>
2.3.4. <i>Παραγωγικότητα</i>	<i>30</i>
2.3.5. <i>Επενδύσεις</i>	<i>32</i>
2.3.6. <i>Αξιολόγηση περιφερειακών προγραμμάτων</i>	<i>34</i>
2.4. ΟΙ ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΑΝΤΙΛΗΨΕΙΣ ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΡΟΛΟ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΕΩΣ.....	36
2.4.1 <i>Αποτελέσματα των νέων αντιλήψεων</i>	<i>37</i>
2.5. ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΠΟΥ ΔΙΑΦΟΡΟΠΟΙΟΥΝ ΤΟΝ ΡΟΛΟ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ ΑΠΟ ΤΟΝ ΡΟΛΟ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΟΥ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ	39
2.6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ	43
ΕΠΙΛΕΓΜΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ	44
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3	47
Ο ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ.....	47
3.1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ-ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΣΤΗ ΧΩΡΑ ΜΑΣ	47

3.2. ΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ	48
3.3. Ο ΔΗΜΟΣΙΟΥΠΑΛΛΗΛΙΚΟΣ ΚΩΔΙΚΑΣ.....	50
3.3.1 Εισαγωγή	50
3.3.2 Αρχές του Υπαλληλικού Κώδικα.....	53
3.3.2.1. Η συγκρότηση του Δημοσιούπαλληλικού σώματος	54
3.3.2.2. Η πρόσβαση στη Δημόσια Διοίκηση: Οι μέθοδοι επιλογής των δημοσίων υπαλλήλων.....	55
3.3.2.3. Τα δικαιώματα και τα καθήκοντα των δημοσίων υπαλλήλων	56
3.4. Ο ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ.....	61
3.4.1 Εισαγωγή	61
3.4.2. Οργάνωση και Δομή.....	62
3.4.3 Στατιστικές Τάσεις και Διαπιστώσεις.....	64
3.4.4 Γενική Αποτίμηση της Δραστηριότητας στον Κύκλο Σχέσεων Κράτους – Πολίτη	64
3.5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	74
ΕΠΙΛΕΓΜΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ	76
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4	77
Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΣΤΗΝ ΕΞΥΠΗΡΕΤΗΣΗ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ	77
4.1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	77
4.2. ΟΙ ΠΑΘΟΓΕΝΕΙΕΣ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ.....	79
4.3. Η ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ ΤΡΟΧΟΠΕΔΗ ΣΤΗΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ	82
4.3.1 Ο ορισμός του προβλήματος	82
4.3.2. Κόστος γραφειοκρατίας	86
4.4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ – ΥΠΑΡΧΕΙ ΔΙΕΞΟΔΟΣ;.....	87
ΕΠΙΛΕΓΜΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ	88
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5	89
ΜΕΤΡΗΣΗ ΕΠΙΔΟΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ.....	89
5.1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	89
5.2. ΔΕΙΚΤΕΣ ΠΕΛΑΤΟΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗΣ	90
5.3. ΔΕΙΚΤΕΣ ΜΕΤΡΗΣΗΣ ΤΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ	91
5.3.1. . Μέτρα Λειτουργίας.....	92
5.3.2. Διαχειριστικά Μέτρα.....	92
5.3.3. Στρατηγικά μέτρα.....	93
5.4. ΕΜΠΟΔΙΑ ΣΤΗΝ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΔΕΙΚΤΩΝ ΑΠΟΔΟΣΗΣ	94
5.5. Η ΠΡΟΕΛΕΥΣΗ ΤΩΝ ΔΕΙΚΤΩΝ ΤΩΝ ΜΗ ΚΕΡΔΟΣΚΟΠΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΚΑΙ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ.....	95
5.6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ – Η ΑΝΑΖΗΤΗΣΗ ΤΟΥ ΤΕΛΕΙΟΥ ΔΕΙΚΤΗ	98
ΕΠΙΛΕΓΜΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ	99

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6	100
ΤΟ ΝΕΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΑΝΑΤΖΕΜΕΝΤ	100
6.1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	100
6.2. ΤΟ ΝΕΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΑΝΑΤΖΕΜΕΝΤ.....	100
6.3. Η ΣΜΒΟΛΗ ΤΟΥ ΝΕΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΜΑΝΑΤΖΕΜΕΝΤ ΠΕΡΙΟΡΙΖΕΤΑΙ ΣΤΗΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ	103
6.4. ΠΟΙΕΣ ΔΡΑΣΕΙΣ ΣΥΝΘΕΤΟΥΝ ΤΟ ΝΕΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΑΝΑΤΖΕΜΕΝΤ	105
6.5. Η ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΟΛΙΚΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ	106
6.6. ΠΕΛΑΤΟΚΕΝΤΡΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ.....	107
6.6.1 Τα πλεονεκτήματα του CRM	107
6.6.2. Το Internet και οι εφαρμογές του στο CRM.....	108
6.6.3 CRM και προμηθευτές.....	109
6.6.4. Συμφωνία μεταξύ Ελληνικής Κυβέρνησης και MICROSOFT.....	110
6.7. Η ΝΕΑ ΠΡΟΚΛΗΣΗ ΤΗΣ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ.....	112
6.7.1 Τα 3 είδη Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης στο Δημόσιο.....	118
6.7.3. G2G: ένα διεπιστημονικό θέμα	119
6.7.4. Εφαρμογή του G2G στην ΕΕ.....	122
6.7.5. Ποιοι συμμετέχουν στο μοντέλο G2G;.....	124
6.8. Η ΛΗΨΗ ΤΩΝ ΣΩΣΤΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ.....	124
6.9. ΣΥΜΠΑΡΑΣΜΑΤΑ – Η ΚΑΤΑΡΓΗΣΗ ΤΩΝ ΜΥΘΩΝ	126
ΕΠΙΛΕΓΜΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ	130
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7	131
ΕΝΑΣ ΝΕΟΣ ΡΟΛΟΣ ΓΙΑ ΤΟ ΚΡΑΤΟΣ	131
7.1. Η ΕΠΟΜΕΝΗ ΓΕΝΕΙΑ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ	131
7.2. ΤΟ ΚΟΙΝΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ	132
7.3. Η ΔΙΕΥΡΗΝΣΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΑΙΤΙΑ ΣΗΜΕΡΙΝΩΝ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΩΝ....	139
7.4. ΟΙ ΒΑΣΙΚΟΙ ΑΝΑΣΧΕΤΙΚΟΙ ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ ΚΑΙ ΤΑ ΣΗΜΑΝΤΙΚΟΤΕΡΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΠΟΥ ΠΑΡΟΥΣΙΑΖΟΝΤΑΙ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΟΛΙΚΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ	148
7.5. ΠΩΣ ΑΞΙΟΛΟΓΕΙΤΑΙ Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΟΛΙΚΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ.....	149
7.6. Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΔΟΠ ΚΑΙ ΟΙ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ ΤΗΣ	150
ΕΠΙΛΕΓΜΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ	153
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	155

ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΠΙΝΑΚΩΝ

ΠΙΝΑΚΑΣ 4.1 Το Γραφειοκρατικό Κόστος ανά Χώρα-Μέλος

ΠΙΝΑΚΑΣ 4.2 Διαφθορά-Γραφειοκρατία-Νομοθετικό Πλαίσιο

ΠΙΝΑΚΑΣ 6.1 Αλληλεπιδράσεις Αρχής

ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 3.1 Οργανωτική Δομή «Συνηγόρου του Πολίτη»

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 3.2 Θεματικές κατηγορίες των Αναφορών του κύκλου

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 3.3 Γεωργία-Αγροτική Πολιτική

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 3.4 Παροχή Υπηρεσιών και Ευθύνη του Δημοσίου

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 3.5 Κακοδιοικήσεις σε ΟΤΑ Α΄ και Β΄ Βαθμού

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 3.6 Μεταφορές –Επικοινωνίες

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4.1 10 Εμπόδια για Επενδύσεις στην Ελλάδα

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 5.1 Δείκτες Αποδοτικότητας και Διεργασίες

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 6.1 Τα Στάδια Ανάπτυξης Ηλεκτρονικών Υπηρεσιών στους Δημόσιους Οργανισμούς

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 6.2 Βασικές Αρχές G2G

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 6.3 Γενικές Ηλεκτρονικές Υπηρεσίες G2G

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7.1 Το Μοντέλο Κ.Π.Α.

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Η πραγματοποίηση κάθε εργασίας προϋποθέτει την συνεργασία και την συμβολή πολλών αξιόλογων παραγόντων.

Για τον λόγο αυτό θα ήθελα, πρωτίστως, να εκφράσω τον αμέριστο σεβασμό μου και να ευχαριστήσω την καθηγήτρια, κ. Πέκκα-Οικονόμου, όπου μέσω σωστών υποδείξεων, κατευθύνσεων και συνεχούς καθοδήγησης, με βοήθησε στην εκπόνηση της εργασίας αυτής.

Τέλος θα ήθελα να ευχαριστήσω την οικογένεια μου και τον Κώστα για την συνεχή υποστήριξη που μου παρείχαν καθ' όλη την διάρκεια των σπουδών μου και την ανοχή που έδειξαν.

Τους ευχαριστώ θερμά.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

Η ΠΟΙΟΤΗΤΑ ΣΤΙΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ

1.1 ΠΟΙΟΤΗΤΑ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ

Η ποιότητα αποτελεί σήμερα ένα από τα σημαντικότερα όπλα μιας επιχείρησης έναντι των ανταγωνιστών της (Oakland, 1989).

Με τον όρο ποιότητα υπηρεσιών εννοούμε το βαθμό εναρμόνισης/σύμπτωσης των προσδοκιών του πελάτη και της αντίληψης που σχηματίζει για τις υπηρεσίες που τελικώς του παρασχέθηκαν.

Οι υπηρεσίες έχουν τα ακόλουθα χαρακτηριστικά:

- ✓ Αποτελούν άυλα αγαθά και κατά συνέπεια είναι δύσκολο να μετρηθούν ή να αξιολογηθούν κατά ενιαίο και αντικειμενικό τρόπο.
- ✓ Η παραγωγή και η κατανάλωση των υπηρεσιών γίνεται ταυτόχρονα με αποτέλεσμα να μην μπορούν να μεταφερθούν ή να υποθηκευθούν.
- ✓ Ο πελάτης συμμετέχει πολλές φορές στη διαδικασία παροχής υπηρεσιών ως προμηθευτής, για αυτό τα τυχόν λάθη γίνονται αντιληπτά και αισθητά σε αυτόν
- ✓ Ως άυλα αγαθά οι υπηρεσίες δεν υπόκεινται σε προληπτικό έλεγχο, ενώ ούτε ο πελάτης μπορεί να τις δοκιμάσει νωρίτερα από την αγορά
- ✓ Οι υπηρεσίες συνήθως αποτελούνται από υπό-συστήματα. Η εκτίμηση του πελάτη όσον αφορά την ποιότητα των υπηρεσιών που έλαβε αφορά το σύνολο των υπό-συστημάτων και όχι τα επιμέρους. (Zeithaml & Parasuraman, 1990).

Λόγω των παραπάνω χαρακτηριστικών η αξιολόγηση της ποιότητας μιας υπηρεσίας είναι ιδιαίτερα υποκειμενική. Η καλή ή κακή εικόνα που θα σχηματίσει ο πελάτης κατά την

διάρκεια παροχής της υπηρεσίας εξαρτάται από τις ικανότητες του εργαζομένου που τον εξυπηρετεί. Ένα άυλο αγαθό παίρνει αξία και υπόσταση από τον άνθρωπο που το προωθεί. Άρα η ποιότητα της παρεχόμενης υπηρεσίας είναι αυτή που κάνει την διαφορά.

Η ικανότητα για παροχή ποιοτικών υπηρεσιών μπορεί να επιτευχθεί με την κατάλληλη εκπαίδευση του προσωπικού, η οποία δεν θα επικεντρώνεται μόνο στην αύξηση των γνώσεων του εργαζόμενου, αλλά και άλλων δεξιοτήτων απαραίτητων για την καλύτερη εξυπηρέτηση του πελάτη.

1.2 ΔΙΑΣΤΑΣΕΙΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ

Οι διαστάσεις ποιότητας μιας υπηρεσίας είναι δύο: η τυπική και η προσωπική διάσταση. Η τυπική διάσταση της υπηρεσίας αποτελεί το εδραιωμένο σύστημα και οι διαδικασίες της παροχής προϊόντων ή υπηρεσιών. Η προσωπική διάσταση της υπηρεσίας είναι το πώς αυτός που την παρέχει αλληλεπιδρά με τους πελάτες (στάσεις, συμπεριφορές, λεκτικές δεξιότητες κλπ). Ο εργαζόμενος πρέπει να δίνει ιδιαίτερη σημασία στην προσωπική διάσταση της ποιότητας διότι είναι αυτή που εξαρτάται κυρίως από αυτόν και με βάση την οποία ο πελάτης κρίνει την υπηρεσία που του παρασχέθηκε.

Οι διαστάσεις ποιότητας στις οποίες πρέπει να δίνεται ιδιαίτερη προσοχή είναι οι ακόλουθες:

- ✓ Αισθητική χώρου και προσωπικού (διακόσμηση χώρου, εμφάνιση προσωπικού κτλ)
- ✓ Συνέπεια - Αξιοπιστία (η ικανότητα να παρέχεται η υποσχόμενη υπηρεσία)
- ✓ Ανταπόκριση (η άμεση και γρήγορη εξυπηρέτηση του πελάτη)
- ✓ Γνώσεις και Ικανότητες (η κατοχή των απαραίτητων γνώσεων)
- ✓ Ευγένεια στους τρόπους συμπεριφοράς
- ✓ Εμπιστοσύνη (ο υπάλληλος κάνει αυτό που λέει)

- ✓ Σιγουριά και ασφάλεια (έλλειψη φόβου)
- ✓ Προσβασιμότητα (άμεση και εύκολη πρόσβαση στην υπηρεσία)
- ✓ Επικοινωνία (ικανότητα σωστής επικοινωνίας)
- ✓ Κατανόηση (του προβλήματος του πελάτη). (Zeithaml & Parasuraman,1990)

Άλλωστε η ποιότητα είναι κάτι που δεν ορίζεται απλά την καταλαβαίνεις όταν την δεις (Evans and Lindsay, 1996).

Μια ποιοτική υπηρεσία σύμφωνα με τον Parasuramann επηρεάζεται από ορισμένα «χάσματα» που μπορούν να προκύψουν στα πλαίσια ενός οργανισμού. Ως χάσμα ορίζεται ένα συγκεκριμένο εμπόδιο στην προσπάθεια επίτευξης ενός ικανοποιητικού επιπέδου ποιότητας παροχής υπηρεσιών.

Τα εμπόδια οφείλονται στις διαφορές απόψεων για την ποιότητα των υπηρεσιών και μπορεί να εστιάζονται στα παρακάτω σημεία:

1. Χάσμα μεταξύ προσδοκιών πελάτη και πεποιθήσεων προμηθευτή για τις προσδοκίες του πελάτη, εξαιτίας ελλιπών πληροφοριών.
2. Χάσμα μεταξύ πεποιθήσεων προμηθευτή για τις προσδοκίες του πελάτη και προδιαγραφών της υπηρεσίας, εξαιτίας κακής επικοινωνίας.
3. Χάσμα μεταξύ προδιαγραφών παροχής της υπηρεσίας και πραγματικά προσφερόμενης υπηρεσίας, λόγω αναποτελεσματικών διαδικασιών, δομών και μεθόδων και λόγω ελλιπούς εκπαίδευσης προσωπικού.
4. Χάσμα μεταξύ πραγματικά προσφερόμενης και προβλεπόμενης υπηρεσίας, λόγω παρεξηγημένης αντίληψης του Μάρκετινγκ.
5. Χάσμα μεταξύ των προσδοκιών του πελάτη και αντιληπτής υπηρεσίας.

Οι παραπάνω αναφερόμενες διαστάσεις μπορεί να προέρχονται από τις διαφορετικές προσδοκίες του εν δυνάμει πελάτη για το προβλεπόμενο, το επιθυμητό και το ελάχιστο ανεκτό επίπεδο της υπηρεσίας που πρόκειται να κάνει χρήση. (Zeithaml & Parasuraman,1990).

1.3 ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ ΚΑΙ ΜΕΘΟΔΟΙ ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Η εφαρμογή νέων μεθόδων διαμόρφωσης εργασίας αποτελεί μια μορφή εκπαίδευσης στο χώρο εργασίας και εφαρμόζεται τόσο στις ιδιωτικές όσο και στις δημόσιες υπηρεσίες. Τέτοιες μέθοδοι είναι:

- ✓ Εναλλαγή θέσης εργασίας (job rotation)

Η εναλλαγή από την μια θέση εργασίας στην άλλη συμβάλλει στην απόκτηση από τον εργαζόμενο πολύπλευρης γνώσης του αντικειμένου του ενώ κυρίως γίνεται προκειμένου να μειωθεί το αίσθημα της μονοτονίας, αλλά και η σωματική κόπωση του εργαζομένου, από την εκτέλεση της ίδιας εργασίας.

- ✓ Διεύρυνση θέσης εργασίας (job enlargement)

Η Διεύρυνση μιας θέσης εργασίας αποτελεί και αυτή μια μορφή εκπαίδευσης και γίνεται με την προσάρτηση γειτονικών εργασιών. Ο εργαζόμενος και σε αυτήν την περίπτωση εκπαιδεύεται στην εκτέλεση δύο ή περισσότερων εργασιών αλλά τις εκτελεί συγχρόνως και όχι διαδοχικά.

- ✓ Εμπλουτισμός θέσης εργασίας (job enrichment)

Στην περίπτωση του εμπλουτισμού θέσης εργασίας, η επέκταση του περιεχομένου της θέσης εργασίας δεν γίνεται οριζόντια, δηλαδή μεταξύ εργασιών του ίδιου επιπέδου, όπως στις δυο προηγούμενες περιπτώσεις αλλά κατακόρυφα. Παρομοίως και στην περίπτωση αυτή η εκπαίδευση του εργαζομένου πραγματοποιείται στο χώρο εργασίας.

1.4 ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΟΛΙΚΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ

Η εκπαίδευση του προσωπικού σε περιβάλλον Διοίκησης Ολικής Ποιότητας θεωρείται ύψιστης αξίας και πρώτη προτεραιότητα για ένα οργανισμό ανεξάρτητα από την μορφή του. Η σημασία της εκπαίδευσης των εργαζομένων σε ένα οργανισμό ή μια επιχείρηση είχε τονιστεί από πολύ νωρίς από τους πρωτοπόρους της φιλοσοφίας της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας.

Οι «γκουρού» της ποιότητας Deming, Juran και Crosby προώθησαν ενεργά την εκπαίδευση και επιμόρφωση των εργαζομένων ιδιαίτερα σε θέματα ποιότητας (Evans-Lindsay, 1999). Ο Deming στην γνωστή σειρά των 14 σημείων που ανέπτυξε για την εξασφάλιση της ποιότητας σε έναν οργανισμό, αναφέρεται στα δυο από τα δεκατέσσερα σημεία στην ανάγκη για εκπαίδευση.

Πιο συγκεκριμένα στο 6ο σημείο αναφέρεται στην καθιέρωση πρακτικής εκπαίδευσης στην εργασία, ενώ στο 13ο σημείο στην καθιέρωση προγραμμάτων εκπαίδευσης και προσωπικής βελτίωσης. Από την άλλη ο Juran με αφετηρία την θέση ότι η ποιότητα σχεδιάζεται και δεν εξασφαλίζεται τυχαία, διατύπωσε τη γνωστή τριλογία του όπου μεταξύ των άλλων στοιχείων αναφέρει την εκπαίδευση του προσωπικού ως βασική προϋπόθεση για την βελτίωση της ποιότητας ενός οργανισμού.

Στα ίδια συμπεράσματα όσον αφορά την ανάγκη εκπαίδευσης του προσωπικού έχει καταλήξει ο Crosby όπως και αρκετοί άλλοι νεότεροι των προαναφερθέντων. Αντιλαμβανόμαστε λοιπόν ότι η σημασία της εκπαίδευσης είναι σημαντική για την επιβίωση και την συνεχή βελτίωση ενός οργανισμού.

Η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας στη διοίκηση του Δημοσίου τομέα αφορά την βελτίωση της ποιότητας και αποτελεσματικότητας της μονάδας στο σύνολό της μέσω του στρατηγικού προγραμματισμού της ομαδικής εργασίας και έχει ως απώτερο στόχο την ικανοποίηση των αναγκών των πάσης φύσεως πελατών της. Η ποιοτική βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών κρίνεται αναγκαία γιατί η ποιότητα συνδέεται τόσο με την ικανοποίηση όσο και με την επιβίωση του οργανισμού. Παρατηρείται δε, ότι η παραγωγικότητα βελτιώνεται με την βελτίωση της ποιότητας (Deming, 1982).

Τελευταία, όλο και περισσότεροι εργαζόμενοι επιθυμούν να αντλούν ικανοποίηση από την εργασία τους ασκώντας περισσότερο έλεγχο στην οργάνωση της εργασίας τους και επιζητώντας την ευκαιρία να συμβάλλουν στην αποτελεσματικότητα της επιχείρησής τους (Ξηροτύρη-Κουφίδου, 1997).

Ένας Δημόσιος Οργανισμός που έχει ως στόχο την ποιότητας διακρίνεται από τα ακόλουθα χαρακτηριστικά:

- ✓ Προσανατολισμό στην ικανοποίηση των αναγκών των πελατών
- ✓ Προσανατολισμό στην πρόληψη των προβλημάτων
- ✓ Στρατηγικό σχέδιο ποιότητας που περιλαμβάνει το όραμα, την αποστολή, τις πολιτικές ποιότητας
- ✓ Προσδιορισμός προτύπων ποιότητας για τις μονάδες του εκπαιδευτικού οργανισμού
- ✓ Αφοσίωση και δέσμευση των ανώτερων διοικητικών στελεχών στην φιλοσοφία της ποιότητας
- ✓ Επένδυση στην εκπαίδευση – ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού
- ✓ Συμμετοχή όλων των ανθρώπινων πόρων στη βελτίωση της ποιότητας
- ✓ Συνεχείς αξιολογήσεις, μετρήσεις και εκτιμήσεις των προσπαθειών βελτίωσης της ποιότητας
- ✓ Η ποιότητα θεωρείται στοιχείο της κουλτούρας του εκπαιδευτικού οργανισμού
- ✓ Αντιμετώπιση των εργαζομένων ως πελάτες που πρέπει να ικανοποιούνται οι ανάγκες τους (Πετρίδου, 2002).

ΕΠΙΛΕΓΜΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ

ΞΕΝΗ

Deming, E., 1982, "Out of Crisis, MIT", Center of Advanced Engineering Study, Cambridge,.

Evans J. & Lindsay W., 1999, "The Management and Control of Quality", Fourth Edition, South – Western College Publishing Cincinnati, Ohio,.

Zeithaml V. & Parasuraman A. & Berry L., 1990, "Delivering Quality Service", The Free Press, pp. 15-16, 18, 20-23, 35-47

Oakland, J., 1993, "Total Quality Management", Butterworth- Heinemann, LTD.

Juran, J., 1986, "The Quality Trilogy", Quality Progress 19, Aug. pp. 19-24.

ΕΛΛΗΝΙΚΗ

Ξηροτύρη - Κουφίδου, Σ., 1997, Διοίκηση Ανθρωπίνων Πόρων, Εκδόσεις Ανίκουλα, Θεσ/νικη, Σελ.85-92.

Πετρίδου, Ε., 2002, «Διοίκηση Ποιότητα στην Εκπαίδευση», Διοικητική Ενημέρωση, Τεύχος 22, Σελ 55-60.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ ΚΑΙ ΒΑΣΙΚΕΣ ΕΝΝΟΙΕΣ

2.1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Οι επιχειρηματικές δραστηριότητες του κράτους καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα ιδιωτικών αγαθών, με αποτέλεσμα να παρατηρούνται ομοιότητες ως προς την λειτουργία και την αποστολή μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών επιχειρήσεων. Οι διαφορετικοί σκοποί και στόχοι και το ιδιοκτησιακό καθεστώς είναι τα στοιχεία που διαφοροποιούν τις δημόσιες από τις ιδιωτικές επιχειρήσεις.

Ο κυριότερος σκοπός των ιδιωτικών επιχειρήσεων είναι η μεγιστοποίηση του κέρδους, ενώ των δημόσιων η μεγιστοποίηση της συνάρτησης της κοινωνικής ευημερίας.

Η ανάπτυξη των δημόσιων επιχειρήσεων και η αυξανόμενη σημασία τους για την Εθνική Οικονομία έχουν ευαισθητοποιήσει την Κοινή Γνώμη και όλους, όσους ασχολούνται με την οικονομική επιστήμη, τη διοίκηση των επιχειρήσεων, την κοινωνιολογία, τη βιομηχανική ψυχολογία, την περιφερειακή ανάπτυξη κλπ.

Η στρατηγική σημασία των δημόσιων επιχειρήσεων στη χώρα μας οδηγεί στην ανάγκη άσκησης μακροχρόνιας πολιτικής, που θα καλύπτει χρονικό ορίζοντα πέραν της δεκαετίας.

Το σημαντικότερο πρόβλημα, που αντιμετωπίζουν οι ελληνικές δημόσιες επιχειρήσεις, είναι η έλλειψη κατευθυντήριων εντολών λόγω της έλλειψης συγκεκριμένης αναπτυξιακής πολιτικής από το ελληνικό κράτος, ο βαθμός της διοικητικής τους αυτοτέλειας, η αποκέντρωση στη λήψη αποφάσεων και η χαμηλή αποτελεσματικότητά τους. Η τάση του κράτους να επεμβαίνει στην παραγωγή συνετέλεσε στη διάγκωση του δημόσιου τομέα της οικονομίας.

Η αποδοτική λειτουργία των δημόσιων επιχειρήσεων και οργανισμών αποτελεί στόχο υψηλής προτεραιότητας για την εκάστοτε κυβερνητική πολιτική. Οι υπηρεσίες και τα αγαθά που παράγουν οι δημόσιες επιχειρήσεις χαρακτηρίζονται ως αναγκαία (essentials), με την έννοια ότι είναι απαραίτητα για την εύρυθμη λειτουργία του κοινωνικού συνόλου. Η παρέμβαση του κράτους στην οικονομική δραστηριότητα με το θεσμό της δημόσιας επιχείρησης απορρέει από ιστορικούς, κοινωνικούς, πολιτικούς και οικονομικούς παράγοντες.

Τα οικονομικά αγαθά, που παράγουν οι δημόσιες επιχειρήσεις πρέπει να προσφέρονται στην καλύτερη δυνατή ποιότητα με το χαμηλότερο κόστος. Σύμφωνα με τη νεοκλασική θεωρία πρέπει να διασφαλίζεται η επίτευξη του καλύτερου παραγωγικού αποτελέσματος, δηλαδή η βέλτιστη παραγωγική αποτελεσματικότητα, αλλά και η άριστη κατά Pareto διανομή.

Για να επιτύχει η χώρα μας την προσαρμογή της στις νέες κοινωνικό-οικονομικές συνθήκες ορθολογικής και ισόρροπης ανάπτυξης, πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη έμφαση στον τρόπο λειτουργίας και διοίκησης των Δημόσιων Επιχειρήσεων. Συγκεκριμένα στον προγραμματισμό, την οργάνωση, τη στελέχωση, την ηγεσία, την αποτελεσματικότητα του συστήματος διοίκησης διαχείρισης, τον εκσυγχρονισμό και την προσαρμογή στα νέα διεθνή τεχνικά και ποιοτικά πρότυπα (quality standards). (Κέφης Β.,1998)

Η γραφειοκρατική δομή των δημόσιων επιχειρήσεων, ο συγκεντρωτισμός και το ισχύον θεσμικό πλαίσιο αποθαρρύνουν κάθε επενδυτική δραστηριότητα προερχόμενη είτε από το εξωτερικό είτε από το εσωτερικό. «Στην Ελλάδα σήμερα ο συνδυασμός πολιτικών παρεμβάσεων, αναποτελεσματικής διοίκησης και ισχυρών συμφερόντων των εργαζομένων και λοιπών συναλλασσόμενων με τις επιχειρήσεις οδήγησε το πείραμα των εθνικοποιήσεων σε αποτυχία. Η οικονομική αποτελεσματικότητα των δημοσίων επιχειρήσεων υπήρξε ιδιαίτερα χαμηλή. Οι υπηρεσίες που προσέφεραν στους καταναλωτές και τις υπόλοιπες επιχειρήσεις ήσαν και ακριβές και πολύ χαμηλής ποιότητας. Τα ερωτήματα που ανακύπτουν σχετίζονται με το αν η αναποτελεσματική λειτουργία των δημοσίων επιχειρήσεων οφείλεται στο δημόσιο χαρακτήρα τους, ή σε

άλλα χαρακτηριστικά του θεσμικού πλαισίου της λειτουργίας τους, τα οποία μπορούν να βελτιωθούν έτσι ώστε να συμβάλουν στην αποτελεσματικότητα των δημόσιων επιχειρήσεων». (Αλογοσκούφης Γ.,1993).

2.2. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ

Το μανατζμεντ ως σύστημα Διοικήσεως ανεξάρτητα από τη μορφή την οποία προσέλαβε κατά περιόδους αποτελεί αναπόσπαστο στοιχείο της κοινωνικής συμβίωσης καθ' όσον μέσα σε κάθε κοινωνικό σύνολο, τόσο στις σύγχρονες όσο και στις πρωτόγονες κοινωνίες συναντάμε πάντοτε δύο κατηγορίες ανθρώπων, δηλαδή αυτούς που διοικούν και αυτούς που διοικούνται. Από την πλευρά του διευθύνοντα συμβούλου μιας εταιρείας, ο Διοικητής ενός οργανισμού του Δημοσίου ή ο προϊστάμενος τμήματος ενός Υπουργείου, αλλά και με μια αναδρομή στο παρελθόν, οι πάσης φύσεως αρχηγοί κρατών, ομάδων ή φυλών ανεξάρτητα από τον τίτλο τους και την ιστορική τους εξέλιξη, μπορούν να καταταγούν σε μια ενιαία κατηγορία ανθρώπων, δηλαδή των ανθρώπων οι οποίοι αποδεχόμενοι ένα πλαίσιο ευθυνών άσκησαν ή ασκούν Διοίκηση. Η διαφορά μεταξύ αυτών, τουλάχιστον από χρονολογικής πλευράς, έγκειται στη διαφοροποίηση των μεθόδων άσκησης της Διοικήσεως.

Παρατηρείται δε ότι κατά τις παλαιότερες εποχές απαντώνται πιο αυταρχικές δομές άσκησης της Διοικήσεως, ενώ κατά τους νεότερους χρόνους οι μέθοδοι άσκησης της Διοίκησης μεταβάλλονται, εξειδικεύονται και αναπροσαρμόζονται χωρίς όμως να μεταβάλλεται η αρχική αποστολή τους, δηλαδή αυτής της εξυπηρέτησης των σκοπών του κράτους, οι οποίοι και αυτοί εξελίσσονται και αναπροσαρμόζονται συναρτήσει των διαφόρων συνθηκών. Έτσι παρατηρείται ότι στην περίοδο του απολυταρχισμού, ο ηγεμόνας είτε αυτός ήταν Βασιλεύς ή Αυτοκράτωρ άσκούσε την εξουσία "ελέω θεού", ταυτιζόμενος με το κράτος (όπως π.χ. στην περίπτωση του Λουδοβίκου XIV). Συνεπώς και οι εκπρόσωποι τους σ' όλη την ιεραρχία της Διοικήσεως οι οποίοι αποτελούσαν όργανα της, ασκούσαν τη Διοίκηση στην περιοχή της ευθύνης τους με τις ίδιες αυταρχικές μεθόδους η οποία περιοριζόταν πάντως σε ελάχιστα θέματα και κυρίως σε

θέματα που αφορούσαν στη λειτουργία του. Παρόμοια παραδείγματα υπάρχουν πάρα πολλά στην ιστορία, επιλεκτικά αναφέρονται μόνον τα παραδείγματα α) του Καρλομάγνου, ο οποίος το 800 μ.χ. ακολουθώντας το Ρωμαϊκό Δίκαιο και το Ρωμαϊκό σύστημα Διοικήσεως χρησιμοποίησε τους ιερείς για στελέχωση της Διοικήσεως, ενώ ταυτόχρονα διόρισε ως εκπροσώπους του στις διάφορες επαρχίες της Αυτοκρατορίας τους Κόμηδες και τους Επισκόπους, οι οποίοι είχαν ως κύρια αποστολή την τήρηση του Νόμου και της τάξεως, την είσπραξη των φόρων και την επιβολή των κανόνων της εκκλησίας, ενώ λογοδοτούσαν απ' ευθείας σ' αυτόν και β) του Γουλιέλμου του κατακτητή ο οποίος όταν το 1061 ανήλθε στο θρόνο της Αγγλίας διαίρεσε τη χώρα σε Κομητείες και διόρισε αντιπροσώπους του, οι οποίοι λειτουργούσαν επ' ονόματι του και λογοδοτούσαν απ' ευθείας σ' αυτόν, Χαρακτηριστικό της εποχής εκείνης ήταν η αυταρχική δομή της Διοικήσεως και η άσκηση της χωρίς εσωτερικούς ή εξωτερικούς περιορισμούς,

Ανεξάρτητα πάντως από τα ανωτέρω, γεγονός είναι ότι η Διοίκηση ήταν ανέκαθεν εφοδιασμένη με εξουσίες οι οποίες βρίσκονταν πάνω και πέρα από τα καθιερωμένα, μεταξύ των ιδιωτικών οργανισμών και φυσικών προσώπων, **πρότυπα συμπεριφοράς.**

Το γεγονός αυτό έδινε στη Δημόσια Διοίκηση τη δυνατότητα να ενεργεί με αυταρχικό πνεύμα, ασκώντας το *imperium* (δηλαδή την απόλυτη εξουσία), του κράτους με καταναγκασμό και καταπιεστικές μεθόδους, αδιαφορώντας για τα αποτελέσματα και τις επιπτώσεις.

Η πρακτική αυτή, που ασκήθηκε επί μακράν σειρά ετών, δημιούργησε μια **παράδοση αυταρχισμού** στις σχέσεις Διοικήσεως και Διοικουμένων με κύριο χαρακτηριστικό **τον εξαναγκασμό και την υποταγή των Διοικουμένων στις εντολές και τα κελεύσματα της Διοικητικής αρχής**, με φυσικό αποτέλεσμα την απομάκρυνση της Διοικήσεως από τα προβλήματα του λαού και τη δημιουργία χάσματος μεταξύ της Διοικήσεως και των πολιτών. (Κέφης Β.,1998.)

Ο καταπιεστικός αυτός τρόπος άσκησης της εξουσίας, οδηγούσε όπως ήταν φυσικό τους πολίτες στην υιοθέτηση μιας αρνητικής στάσεως έναντι των αυθαιρεσιών της Διοικήσεως, η οποία ενεργώντας εν' ονόματι του βασιλέως, εξέφραζε την βούλησή του και άσκουσε κατ' ουσίαν τις εξουσίες του στη περιφέρεια, επίσης επ' ονόματι του. Το γεγονός αυτό οδηγούσε πολλές φορές σε εκδήλωση ανεπιθύμητων για την Διοίκηση αντιδράσεων, οι οποίες κατέληγαν ακόμη και σε αιματηρές συγκρούσεις.

Η ιστορία είναι γεμάτη από τέτοια παραδείγματα συγκρούσεων της εξουσίας με συγκεκριμένες κοινωνικές ομάδες στα πλαίσια των διεκδικητικών τους αγώνων, αλλά και προσπαθειών για διατήρηση κεκτημένων δικαιωμάτων τους, οι οποίες σταδιακά οδήγησαν στη μεταβολή της φιλοσοφίας περί της αποστολής και του ρόλου του κράτους, καθώς και σε ότι αφορά στις σχέσεις του με τους διοικουμένους.

1.2.1 Επιδράσεις της Γαλλικής επανάστασης στη δομή και το ρόλο της Δημόσιας Διοικήσεως

Βασικό ορόσημο της μεταστροφής στη φιλοσοφία και την αποστολή της Διοικήσεως, υπήρξε η Γαλλική Επανάσταση του 1789, η οποία διακήρυξε την αρχή της ελευθερίας του ατόμου με το τρίπτυχο **ελευθερία - ισότητα - αδελφοσύνη** και το δόγμα ότι **η εξουσία του κράτους πηγάζει από το λαό και ασκείται από το λαό και για το λαό.**

Η Γαλλική Επανάσταση επέφερε σημαντικές αλλαγές στη Διοίκηση και τη δομή της κοινωνίας, μέσω δε του νέου Αστικού Κώδικα πραγματοποιήθηκε η αναδιανομή της γης με τη διανομή κλήρων στους ακτήμονες χωρικούς και καθιερώθηκαν ευκαιρίες εξελίξεως για τους ανθρώπους χαμηλής καταγωγής. Με τον κώδικα επιβεβαιώθηκε επίσης η πρωταρχική αξία της ιδιωτικής ιδιοκτησίας και η αντίληψη ότι η σταδιοδρομία γενικώς δεν εξαρτάται από την καταγωγή, αλλά από το ταλέντο. Αργότερα, το 1810 ο Μ. Ναπολέων κατήργησε την μονοπωλιακή ισχύ των συντεχνιών και τους κρατικούς περιορισμούς στη Βιομηχανία. Με το ίδιο πνεύμα κατήργησε και τα σχολεία που λειτουργούσαν μέχρι τότε στη δευτεροβάθμια εκπαίδευση τα οποία αντικατέστησε με τα

Λύκεια, τα προγράμματα των οποίων προσανατολίσθηκαν προς τη συνδυασμένη στρατιωτική και την ιδιαίτερος αυστηρή κλασική εκπαίδευση. Τα Λύκεια αυτά αποτέλεσαν το έδαφος στο οποίο αναπτύχθηκε η επόμενη γενεά των Δημοσίων υπαλλήλων. Η Διοίκηση της ανώτερης εκπαίδευσης περιήλθε στην αποκλειστική αρμοδιότητα του κράτους, ασκείτο δε κεντρικά από το Παρίσι. Αποστολή της Ανώτερης εκπαίδευσης δεν ήταν η παροχή εκπαίδευσης για τις μάζες, αλλά για την τάξη των αξιωματούχων του στρατού και των ανώτερων στελεχών της Διοικήσεως, οι οποίοι αποτέλεσαν την Ναπολεόντεια Elite.

Στα πλαίσια της νέας αυτής φιλοσοφίας καθιερώθηκε το αντιπροσωπευτικό σύστημα και επικράτησε η νέα αντίληψη ως προς την αποστολή και το ρόλο της Διοικήσεως, η οποία από αυταρχική εξελίχθηκε σε Δημοκρατική σε ότι αφορά στην άσκηση της εξουσίας, παρεμβατική στο χώρο της οικονομικής δραστηριότητας και συμμετοχική στον τομέα της λήψεως αποφάσεων.

Οι νεότερες απόψεις ως προς το ρόλο και την αποστολή της Δημοσίας Διοικήσεως, έχουν προωθηθεί σημαντικά, συνίστανται δε κατά κύριο λόγο στην εξυπηρέτηση των αναγκών των πολιτών για τον οποίο υπάρχει και λειτουργεί, στην άρση των ανισοτήτων και στη δημιουργία συνθηκών ισότιμης προστασίας όλων των πολιτών. Στα πλαίσια των αντιλήψεων αυτών, προωθήθηκε και στο χώρο της δημόσιας διοικήσεως η προσεγγιση των δημοσίων σχέσεων, με σκοπό την ανάπτυξη της αμοιβαίας κατανόησης και της συνεργασίας μεταξύ της διοικήσεως και των διοικουμένων, κυρίως στους τομείς της οικονομικής, κοινωνικής, πολιτιστικής και τεχνολογικής ανάπτυξης. (Κιντής Α & Πουρναράκης Ε., 1994)

2.2.2 Εξέλιξη των σχέσεων μεταξύ της Διοικήσεως και του Προσωπικού της

Η αυταρχική δομή και λειτουργία της Διοικήσεως δεν ίσχυσε μόνο σε σχέση με τους διοικουμένους, αλλά και σε σχέση με το ίδιο το προσωπικό της. Εντός του αυταρχικού αυτού συστήματος, καλλιεργήθηκε επί σειρά ετών, πριν αλλά και μετά την γαλλική

επανάσταση η αντίληψη ότι οι όροι και οι σχέσεις εργασίας των Δημοσίων υπαλλήλων πρέπει να διέπονται αποκλειστικά από το Δημόσιο Δίκαιο, στο πλαίσιο της ειδικής εξουσιαστικής σχέσεως Κράτους - Δημοσίου υπαλλήλου, πράγμα το οποίο σήμαινε ότι ο υπάλληλος δεν αποτελούσε παρά τον πιστό υπηρέτη (obedient servant) του κράτους, και ένα όργανο της Διοικήσεως και των εκπροσώπων της στην περιφέρεια, τον οποίον είχε το δικαίωμα να διορίζει και να απολύει κατά την κρίσιν της, ενώ ήταν κατά την άσκηση των καθηκόντων του υποχρεωμένος να λειτουργεί μέσα σ' ένα αυστηρά συγκεντρωτικό σύστημα. Στα πλαίσια αυτά ο υπάλληλος δεν αποτελούσε παρά μια προέκταση της σκέψεως και της θελήσεως της προϊσταμένης του αρχής. Η αντίληψη αυτή εξέφραζε την κυρίαρχη φιλοσοφία της εποχής, ότι ο υποταγμένος και πειθήνιος Δημόσιος υπάλληλος, ήταν απαραίτητη προϋπόθεση για τη μετατροπή της ίδιας της Διοίκησης σε ένα αυστηρά πειθαρχημένο μηχανισμό.

Για το λόγο αυτό, κάθε ενέργεια του υπαλλήλου έπρεπε να περιγράφεται και να προδιαγράφεται με κάθε λεπτομέρεια, ενώ ήταν ταυτόχρονα υποχρεωμένος να λειτουργεί πάντοτε εντός αυτών των αυστηρών προδιαγεγραμμένων πλαισίων. Το γεγονός αυτό όπως είναι φυσικό στερούσε από τον υπάλληλο κάθε δυνατότητα αξιοποίησης της δημιουργικής του φαντασίας και τον μετέβαλε σε τυφλό όργανο της Διοικήσεως. Παρ' όλα αυτά στη διαδρομή της Ιστορίας υπήρξαν και περιπτώσεις άριστης οργάνωσης της Δημόσιας υπαλληλίας όπως:

Στην περίπτωση της Κίνας όπου κατά την περίοδο της δυναστείας Han (206 -220 μ.Χ.), καθιερώθηκε το σύστημα της αξιοκρατικής πρόσληψης των υπαλλήλων με το σύστημα του διαγωνισμού και αναπτύχθηκε μια τεράστια αλλά και άκρως αποδοτική Δημόσια υπηρεσία της οποίας το προσωπικό αντλείται από μια elite η οποία σπούδαζε σε βάθος τις διδασκαλίες του Κομφουκιανισμού. Η Ρωμαϊκή περίοδος και κυρίως στην χρονική περίοδο από Ιουλίου Καίσαρος μέχρι του Κλαυδίου, δηλαδή από το 27 π.Χ. μέχρι το 61 μ.Χ., αντιπροσωπεύει μια εποχή αξιοσημείωτης ανάπτυξης Διοικητικού εκσυγχρονισμού και οικονομικής ευημερίας. Η ευθύνη για τη Διοίκηση των έργων οικονομικής ανάπτυξης κατά την εποχή αυτή, είχε ανατεθεί σε μια τάξη υπαλλήλων η οποία ήταν γνωστή ως Censors (δηλαδή επιθεωρητές), οι οποίοι επέδειξαν αξιοθαύμαστες

ικανότητες προγραμματισμού οργανώσεως και ελέγχου (M.K. and R.T. Thornton,1989) και τέλος στην περίοδο του Βυζαντίου και κυρίως κατά τα έτη της αυτοκρατορίας του Ιουστινιανού, η Δημόσια γραφειοκρατία είχε εξελιχθεί σε σημαντικό παράγοντα της Κρατικής Διοικήσεως. Η αλλαγή της φιλοσοφίας περί της αποστολής του κράτους που επικράτησε κατά την χρονική περίοδο μετά την Γαλλική Επανάσταση περίοδο και οι διακηρύξεις περί της λαϊκής κυριαρχίας και των ατομικών δικαιωμάτων σε συνδυασμό με τη διεύρυνση των παρεκβατικών δραστηριοτήτων του κράτους σε πολλούς τομείς της κοινωνικής και οικονομικής δραστηριότητας και των ραγδαίων οικονομικών κοινωνικών και τεχνολογικών εξελίξεων που μεσολάβησαν, *επέβαλε την ανάγκη για εξεύρεση εξειδικευμένων στελεχών με ευρύ ακαδημαϊκό υπόβαθρο, ικανών να επιλύουν τα πολλαπλά όσο και περίπλοκα προβλήματα που άρχισε να αντιμετωπίζει η διοίκηση και ταυτόχρονα να έχουν την δυνατότητα να συμμετέχουν στη διαμόρφωση των μέτρων πολιτικής καθώς και στην λήψη των αποφάσεων.* Οι ανάγκες αυτές άρχισαν να επηρεάζουν από πολύ ενωρίς και τα συστήματα επιλογής και ανάπτυξης των Δημοσίων υπαλλήλων με έμφαση στην διενέργεια διαγωνισμών από ανεξάρτητα σώματα (όπως π.χ. η civil service commission M. Βρετανία) και την προώθηση νέων μεθόδων αξιολόγησης και ανάπτυξης του προσωπικού σύμφωνα με τα πορίσματα σχετικών ερευνών.

2.3. ΟΡΙΣΜΟΙ ΘΕΜΕΛΙΩΔΩΝ ΕΝΝΟΙΩΝ

Η ανάλυση και αποσαφήνιση των θεμελιωδών εννοιών οδηγούν στην ορθολογική διατύπωση λύσεων για το πρόβλημα της αναποτελεσματικότητας των δημόσιων επιχειρήσεων.

Οι υπό διερεύνηση όροι είναι οι εξής:

- ✓ Δημόσιες Επιχειρήσεις
- ✓ Διοίκηση (Management)
- ✓ Παραγωγικότητα
- ✓ Αποτελεσματικότητα

- ✓ Επενδύσεις
- ✓ Αξιολόγηση Περιφερειακών Προγραμμάτων (Κέφης Β.,1998)

2.3.1. Δημόσιες Επιχειρήσεις

Η ανάληψη από το κράτος της παραγωγής καθαρά δημόσιων αγαθών (pure public goods) αλλά παράλληλα και ιδιωτικών ικανοποιείται από επιχειρήσεις του δημόσιου τομέα, τις δημόσιες επιχειρήσεις.

Οι δημόσιες επιχειρήσεις αποτελούν τη σπονδυλική στήλη του οικονομικού συστήματος, αφού παράγουν αγαθά και υπηρεσίες που είναι απαραίτητα για την εύρυθμη λειτουργία των υπόλοιπων κλάδων της οικονομίας. (Προβόπουλος Γ.,1988)

Ο Friedman (1970) του Πανεπιστημίου του Σικάγο, υπέρμαχος της φιλελεύθερης οικονομίας, επισημαίνει τις αρνητικές πλευρές της παρέμβασης του κράτους, τονίζοντας την έλλειψη ευαισθησίας του κρατικού μηχανισμού, τη γραφειοκρατία, την παραγωγική αναποτελεσματικότητα, τη δυστοκία οργάνωσης και διοίκησης και τη δυσκολία στη λήψη αποφάσεων. Στην απέναντι όχθη ο J.K. Galbrath τονίζει την αδυναμία της αγοράς ως προς τη λύση σοβαρών οικονομικών προβλημάτων και υποστηρίζει την αναπόφευκτη παρέμβαση του κράτους για την παραγωγή αγαθών συλλογικής κατανάλωσης υψηλής ζωτικής σημασίας και της προστασία του καταναλωτή, ο οποίος στην αντίθετη περίπτωση γίνεται αντικείμενο εκμετάλλευσης από τις μεγάλες παραγωγικές μονάδες, που τον οδηγούν μέσω της διαφήμισης σ' έναν άκρατο καταναλωτισμό. (Κιντής Α. & Πουρναράκης Ε.,1994)

Σύμφωνα με τη νεοκλασική θεωρία ο όρος "δημόσια επιχείρηση" έχει δύο διαστάσεις: την επιχειρηματική και την κρατική. (Βαβούρας Γ.,1991)

Όσον αφορά την επιχειρηματική διάσταση, η νεοκλασική θεωρία υποστηρίζει ότι, αφού η δημόσια επιχείρηση παράγει αγαθά και υπηρεσίες που πουλάει σε μια ορισμένη τιμή

και σε διαφορετικές ποσότητες στους καταναλωτές, και εφόσον οι εμπορικές της συναλλαγές στηρίζονται σε ένα λογιστικό σύστημα, αποτελεί και αυτή έναν επιχειρηματικό οργανισμό, ο οποίος υπόκειται ως ένα σημείο στον έλεγχο της αγοράς. Για την κρατική διάσταση της δημόσιας επιχείρησης η νεοκλασική θεωρία τονίζει ότι, αφού αυτή αποτελεί εξ ολοκλήρου ή εν μέρει κρατική περιουσία και αποσκοπεί στην εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος, αποτελεί κρατικό οργανισμό.

Ο όρος "δημόσια επιχείρηση" έχει δύο έννοιες:

α. την οικονομική, η οποία παρουσιάζει τη δημόσια επιχείρηση ως μια οργανωτική μονάδα, η οποία ασκεί επιχειρηματική δραστηριότητα με παραγωγικά μέσα που της έχουν δοθεί από το κράτος ή από κάποιο άλλο δημόσιο νομικό πρόσωπο.

β. την οργανική, με την οποία εκφράζεται μια κατηγορία δημόσιων νομικών προσώπων, τα οποία είναι νομικά υποκείμενα ορισμένων επιχειρήσεων υπό οικονομική έννοια, όπως το Ταχυδρομικό Ταμιευτήριο, ο Οργανισμός Λιμένος Πειραιώς κτλ.

Κατά τον Γ. Ρούση (1984) οι δημόσιες επιχειρήσεις εμφανίζουν τα εξής χαρακτηριστικά:

- ✓ δημιουργούνται ή από το κράτος ή από ένα δημόσιο οργανισμό ή με τη κοινή συμμετοχή
- ✓ έχουν νομική προσωπικότητα
- ✓ ασκούν τις δραστηριότητές τους στον οικονομικό τομέα στη βάση της αυτονομίας και των οικονομικών αρχών
- ✓ δεν ανήκουν σε ιδιώτες, αν και το ιδιωτικό κεφάλαιο μπορεί να συμμετέχει σε αυτές
- ✓ οι σχέσεις τους με το κράτος, όσον αφορά τους ελέγχους και τη συμμετοχή στη διοίκηση, ρυθμίζονται είτε από νόμιμες γενικές διατάξεις είτε από το γενικό πρόγραμμα ή το πρόγραμμα οικονομικής ανάπτυξης

Οι Redwood και Hacht (1984) υποστηρίζουν ότι οι δημόσιες επιχειρήσεις είναι οι οικονομικοί οργανισμοί, οι οποίοι απολαμβάνουν χρηματοοικονομική ανεξαρτησία από τη δημόσια αρχή. Είναι μια οικονομική οντότητα, η οποία μπορεί να διαχειριστεί τις υποθέσεις της χωρίς την παρέμβαση φορέων της εκτελεστικής εξουσίας. Οι

χρηματοοικονομικές ελευθερίες της δημόσιας επιχείρησης εντοπίζονται στην ελευθερία διαπραγμάτευσης δανείων, στη διατήρηση αποθεμάτων, στη δημιουργία νέων παραγωγικών επενδύσεων, στην επέκταση του πάγιου εξοπλισμού τους κτλ. Η δημόσια επιχείρηση (public enterprise) είναι ο οργανισμός, ο οποίος ανήκει ολικά ή μερικά στο κράτος. Το κράτος κατέχει την πλειοψηφία της ιδιοκτησίας, αλλά και τη διοίκηση.

Κατά τον J. Langford οι επιχειρήσεις, που ελέγχονται από το κράτος διακρίνονται σε δημόσιες και ημιδημόσιες. Στις ημιδημόσιες περιλαμβάνονται εκείνες που λειτουργούν με ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια και τις ονομάζει «υψηλές δημόσιες επιχειρήσεις». Το CEEP (European Center of Public Enterprises, 1981) υποστηρίζει ότι δημόσια επιχείρηση είναι κάθε επιχείρηση, στην οποία ιδιοκτήτης είναι το κράτος, το οποίο κατέχει ποσοστό συμμετοχής ίσο με 50% του μετοχικού κεφαλαίου ή χαμηλότερο του 50%, αλλά με δικαιώματα που του επιτρέπουν να ασκεί τον αποκλειστικό έλεγχο στην επιχείρηση. (Κέφης, 1998)

Στη συνέχεια αναφέρεται ότι, οι δημόσιες επιχειρήσεις ανάλογα με το βαθμό συμμετοχής και παρέμβασης (ιδιοκτησιακό καθεστώς) του κράτους διακρίνονται σε:

- ✓ Δημόσιες επιχειρήσεις πλήρως εξαρτημένες από το κράτος. Τα βασικά χαρακτηριστικά τους είναι η πλήρης εξάρτησή τους από τους κρατικούς φορείς, η σχετική χρηματοοικονομική αυτοτέλεια κλπ
- ✓ Δημόσιες επιχειρήσεις που λειτουργούν ως ανώνυμες εταιρείες με ποσοστό ίσο με 51% κρατικής συμμετοχής. Οι μερικώς αυτόνομες επιχειρήσεις λειτουργούν με ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια και έχουν χρηματοοικονομική αυτοτέλεια. Χαρακτηριστικό τους γνώρισμα είναι η ευελιξία και η ευκαμψία στη λήψη αποφάσεων. Οι αποφάσεις για τρέχοντα λειτουργικά θέματα της επιχείρησης (παραγωγή, προμήθειες, προσλήψεις, εξέλιξη προσωπικού κλπ) λαμβάνονται από την διοίκηση της επιχείρησης, ενώ αντίθετα οι αντίστοιχες αποφάσεις για θέματα στρατηγικού σχεδιασμού και προγραμματισμού, τιμολογιακής πολιτικής κλπ λαμβάνονται από την κυβέρνηση.

- ✓ Δημόσιες επιχειρήσεις που λειτουργούν με πλήρη διοικητική αυτοτέλεια ή πλήρως αυτόνομες επιχειρήσεις. Κύριο πλεονέκτημα τους είναι η ευκαμψία και η ελευθερία στην υλοποίηση των αποφάσεων τους, ενώ το βασικό τους μειονέκτημα έγκειται στο γεγονός ότι δεν διασφαλίζεται το δημόσιο συμφέρον για το οποίο δημιουργήθηκαν.

2.3.2. Διοίκηση (Management)

Η διοίκηση (management) είναι η σημαντικότερη δραστηριότητα ενός φορέα. Αναφέρεται στον τρόπο, με τον οποίο προγραμματίζονται, οργανώνονται και συντονίζονται οι διαθέσιμοι πόροι ή τα μέσα, προκειμένου να πραγματοποιηθούν οι σκοποί - στόχοι του φορέα σε συγκεκριμένο χρονικό διάστημα και στο μεγαλύτερο δυνατό βαθμό. (Θεοφανίδης Σ., 1990)

Η απόδοση του όρου μάνατζμεντ με τον όρο διοίκηση θεωρείται ότι δεν είναι η καταλληλότερη. Η λέξη "διοίκηση" αποδίδεται στα αγγλικά με τον όρο administration και σημαίνει το σύνολο των ενεργειών που λαμβάνουν χώρα, ώστε να εκτελεστεί ή πραγματοποιηθεί μια συγκεκριμένη απόφαση. Το μάνατζμεντ (η λέξη προέρχεται από το ρήμα manage και έχει τη ρίζα της στη λατινική manus) είναι το σύνολο των ενεργειών που αποβλέπουν σε μια σειρά από λειτουργίες (προγραμματισμού, οργάνωσης, κτλ.) με σκοπό ορθολογική και αποτελεσματική την καθοδήγηση της διοίκησης. Συνεπώς, μπορεί να υποστηριχθεί ότι το μάνατζμεντ λαμβάνει τις αποφάσεις, ενώ η διοίκηση τις επεξεργάζεται και τις εκτελεί.

Ο F.W. Taylor με την εργασία του «Αρχές του Επιστημονικού Μάνατζμεντ» θεωρείται ο θεμελιωτής της επιστημονικής διοίκησης. Διατύπωσε και καθόρισε τέσσερες βασικές αρχές του μάνατζμεντ, οι οποίες συντελούν στη βελτίωση της παραγωγικότητας: (α) αντικατάσταση των πρακτικών μεθόδων διοίκησης με την επιστημονική διοίκηση, (β) επιλογή και εκπαίδευση των εργαζομένων, (γ) συνεργασία των στελεχών με τους εργαζομένους για την επίτευξη των καλύτερων δυνατών αποτελεσμάτων και (δ) ισόρροπη κατανομή της ευθύνης μεταξύ στελεχών και εργαζομένων, ώστε οι πρώτοι να

προγραμματίζουν και να ελέγχουν και οι δεύτεροι να εκτελούν την εργασία. (Koontz H. & O'Donnell,1984)

Το σκεπτικό του F.W. Taylor βασίστηκε στη βελτίωση της παραγωγικότητας, η οποία θα επιτευχθεί με την κατάλληλη επιλογή και εκπαίδευση των στελεχών και των εργαζομένων στις επιχειρήσεις. (Koontz H. & O'Donnell,1984)

Οι βασικές λειτουργίες του μάνατζμεντ είναι:

- ✓ Προγραμματισμός (planning), ο καθορισμός ενός Προγράμματος Δράσης, όπου θα προσδιορίζεται το αντικείμενο δραστηριότητας και οι προτεραιότητες του φορέα.
- ✓ Οργάνωση (organizing), που συνδυάζεται με τη δημιουργία του Οργανογράμματος, το οποίο καθορίζει τα τμήματα, τις διευθύνσεις, τους τομείς, τους ρόλους, τις αρμοδιότητες κτλ. Το οργανόγραμμα είναι το μέσο, με το οποίο προσδιορίζονται οι λειτουργίες και οι ρόλοι της διοικητικής μονάδας.
- ✓ Στελέχωση (Staffing), που αναφέρεται στον προσδιορισμό των πραγματικών αναγκών και στη στρατολόγηση ικανών στελεχών με βάση τους στόχους του προγράμματος δράσης.
- ✓ Ηγεσία (Leading), που θεωρείται η δυσκολότερη από όλες τις λειτουργίες του μάνατζμεντ και σημαίνει την ικανότητα για συνολική δραστηριοποίηση των στελεχών για την επίτευξη των στόχων του φορέα.
- ✓ Συντονισμός (Coordinating), που αποτελεί την ουσία της διοικητικής εργασίας, αφού μ' αυτόν επιτυγχάνεται η εναρμόνιση των ατομικών προσπαθειών που οδηγεί στην επίτευξη των στόχων της επιχείρησης.
- ✓ Αναφορά-Ενημέρωση (Reporting), δηλαδή η τακτική αναφορά των πεπραγμένων από τα κατώτερα προς τα ανώτερα στελέχη και η αξιολόγηση των επιδόσεών τους.
- ✓ Προϋπολογισμός (Budgeting), η πρόβλεψη των ροών των κυριότερων μεγεθών του φορέα, που προσδιορίζουν την αποτελεσματικότητα και την οικονομική αποδοτικότητά του.

- ✓ Έλεγχος (Controlling), η λειτουργία, με την οποία ελέγχεται η ικανότητα και η αποτελεσματικότητα που απαιτείται για την εκπλήρωση των στόχων του φορέα (επιχείρησης).

2.3.3. Αποτελεσματικότητα

Αποτελεσματικότητα (effectiveness) είναι η σχέση μεταξύ του αποτελέσματος που επιτεύχθηκε και των προσδοκιών των πελατών ως προς τις προδιαγραφές του αγαθού ή της υπηρεσίας.

Ο Cabris G. T. (1989) στο "Innovative Approaches to Public-Sector Management Development and Training" υποστηρίζει, ότι "η αποτελεσματικότητα ενός οργανισμού εξαρτάται από το βαθμό που αντιλαμβάνεται τους τελικούς σκοπούς του. Η αποτελεσματικότητα μπορεί να μετρηθεί από τη ποσότητα των πόρων που θα χρησιμοποιηθούν για την παραγωγή μιας μονάδας προϊόντος".

Η αποτελεσματικότητα αναφέρεται σε όλες τις μορφές της επιχειρηματικής, οικονομικής και διοικητικής δραστηριότητας. Οι θεωρητικοί έχουν αναπτύξει τέσσερα μοντέλα που αναφέρονται στους τρόπους επίτευξης της αποτελεσματικότητας:

- 1) Το μοντέλο της συστηματικής προσέγγισης των μέσων (Systems resource approach), σύμφωνα με το οποίο αποτελεσματικός οργανισμός είναι αυτός που μπορεί να αποκτήσει τα μέσα που απαιτούνται για την επίτευξη των στόχων του.
- 2) Το μοντέλο της προσέγγισης των τελικών σκοπών (Goal approach), το οποίο τονίζει ότι αποτελεσματικός είναι ο οργανισμός που επιτυγχάνει τους σκοπούς του υπό οποιεσδήποτε συνθήκες.
- 3) Το μοντέλο της εσωτερικής λειτουργικής προσέγγισης (Internal functioning approach), σύμφωνα με το οποίο συμπεραίνει, ότι ο αποτελεσματικός οργανισμός επιτυγχάνει τους στόχους του βάσει ενός προγράμματος δράσης, χωρίς σπασμωδικές και περιττές κινήσεις.
- 4) Το μοντέλο της στρατηγικής προσέγγισης (Strategic constituencies approach), σύμφωνα με το οποίο αποτελεσματικός είναι ο οργανισμός που εξασφαλίζει και

ικανοποιεί τις προσδοκίες των στελεχών του.

Τα στοιχεία που οδηγούν στην εξασφάλιση αποτελεσματικών διοικητικών στελεχών σύμφωνα με τους Koontz, O'Donnell (1984) είναι η εκπαίδευση, η ενημέρωση στις νέες τεχνολογίες και τεχνικές, η έμφαση στη δημιουργία ενός περιβάλλοντος κατάλληλου για αποτελεσματικό σχεδιασμό και προγραμματισμό, η συλλογή και επεξεργασία πληροφοριών, η έρευνα και η ευφυής ηγεσία.

Σε μελέτη της Ακαδημίας Αθηνών (1992) για τη Δημόσια Διοίκηση αναφέρονται τα εξής: «Η εξέλιξη της διοικητικής επιστήμης έφερε στην επικαιρότητα τον όρο της αποδοτικότητας (efficiency) που στην αρχή χρησιμοποιούνταν ως συνώνυμος της αποτελεσματικότητας (effectiveness) και εναλλακτικά με τον όρο της παραγωγικότητας (productivity). Η ανάπτυξη της επιστημονικής διοίκησης (scientific management) έδωσε νέες διαστάσεις στην έννοια του όρου της αποδοτικότητας, η οποία εκφράζεται με το λόγο (ratio) μεταξύ μιας εισροής (input) και μιας εκροής (output). Η αποτελεσματικότητα εκφράζεται με το λόγο μεταξύ του τρόπου που εκτελούνται οι διοικητικές εργασίες (actual performance) σε σύγκριση με έναν πρότυπο τρόπο εκτέλεσης (standard performance)». (Ακαδημία Αθηνών, 1992)

2.3.4. Παραγωγικότητα

Η παραγωγικότητα (productivity) είναι η σχέση ανάμεσα στην προσπάθεια που καταβάλλεται και στο επιτυγχανόμενο αποτέλεσμα. Πιο απλά είναι το σύνολο των αγαθών και υπηρεσιών που παράγει μια επιχείρηση σε δεδομένο χρονικό διάστημα. Υπό στενή έννοια υπολογίζεται ως η μέση παραγωγή των εργαζομένων ανά ώρα εργασίας. (Stanton E., 1999)

Σύμφωνα με τον Κ. Μαλίσο παραγωγικότητα είναι η σχέση ανάμεσα στο αποτέλεσμα (output) και στα μέσα που χρησιμοποιήθηκαν (κεφάλαιο, εργασία και έδαφος) για την επίτευξή του. (Μαλίσος Κ., 1984)

Οι προσδιοριστικοί παράγοντες (Προβόπουλος Γ.,1990) της παραγωγικότητας είναι:

- ✓ οι μεταβολές στη ποιότητα του κεφαλαίου ανά απασχολούμενο,
- ✓ οι μεταβολές στην ποιότητα εργασίας, οι οποίες οφείλονται στην εκπαίδευση του εργατικού δυναμικού, στις καλύτερες συνθήκες εργασίας και υγιεινής, στην εμπειρία σε συγκεκριμένα θέματα κτλ.,
- ✓ η τεχνολογική πρόοδος,
- ✓ οι οικονομίες κλίμακας,
- ✓ η ανακατανομή των πόρων μεταξύ κλάδων διαφορετικού επιπέδου παραγωγικότητας.

Επίσης, σύμφωνα με σημαντικό αριθμό ερευνητών που ασχολήθηκαν με τα θέματα της παραγωγικότητας, όπως οι Nelson, Max Weber, Roethlisberger, Gulick, Doeringer, Freeman, MedoffKal Dore (1976), υποστηρίζουν ότι προσδιοριστικοί παράγοντες της παραγωγικότητας της επιχείρησης θεωρούνται ο τρόπος άσκησης της εξουσίας, η συνεργασία μεταξύ των τμημάτων της επιχείρησης και η εκπαίδευση του προσωπικού.

Ο ρόλος της παραγωγικότητας είναι σημαντικός για την αποτελεσματική λειτουργία μιας επιχείρησης, ενώ η άνοδος του επιπέδου της δεν συντελεί μόνο στη μεγιστοποίηση των κερδών του οργανισμού, αλλά και στην ίδια τη βιωσιμότητά του. Ο Κ. Δελής (1974) παρατηρεί ότι "πλεόνασμα παραγωγικότητας διατηρείται όχι μόνον όταν σημειώνεται αύξηση των παραγόμενων ποσοτήτων ταχύτερα από την αύξηση των ποσοτήτων των παραγωγικών συντελεστών, αλλά και όταν γίνονται υποκαταστάσεις συντελεστών της παραγωγής με άλλους λιγότερο δαπανηρούς, χωρίς αυτοί να επηρεάσουν την παραγωγή, χωρίς δηλαδή να μειώνουν την τεχνική αποτελεσματικότητα των δραστηριοτήτων της επιχειρήσεως". Τα πέντε βήματα για την αύξηση της παραγωγικότητας των επιχειρηματικών μονάδων που προσφέρουν υπηρεσίες είναι:

- ✓ ο καθορισμός της αποστολής της μονάδας

- ✓ η προσαρμογή των επιτελούμενων έργων στην εκτέλεση της αποστολής
- ✓ ο σχεδιασμός και η υιοθέτηση των δεικτών απόδοσης έργου
- ✓ η συνεργασία μεταξύ διοικητικών στελεχών και εργαζομένων για την υιοθέτηση μεθόδων αύξησης της παραγωγικότητας,
- ✓ η συνεχής επιμόρφωση του προσωπικού με διδάσκοντες τους *άριστους* από τους υπαλλήλους.

Η αύξηση της παραγωγικότητας - αποδοτικότητας - αποτελεσματικότητας στη δημόσια διοίκηση καθίσταται δυσχερέστερη στην πράξη από ό,τι στον ιδιωτικό τομέα, όπου η μέτρηση των παραμέτρων αυτών είναι ευχερέστερη, ποσοτικά και ποιοτικά. Ως κυριότεροι λόγοι θ μπορούσαν να αναφερθούν η πολυμορφία των φορέων της κρατικής διοίκησης, η διαφορετική αποστολή που ανατίθεται στον καθένα και οι διαφορετικοί σκοποί και στόχοι που θα πρέπει να επιτευχθούν. Αυτή η πολυμορφία και οι σχετικές διαφοροποιήσεις δυσχεραίνουν την καθιέρωση ομοιόμορφων διαδικασιών και ενιαίων κριτηρίων με τα οποία θα μπορούσε να ολοκληρωθεί η μέτρηση των παραμέτρων αυτών. (Ακαδημία Αθηνών, 1992)

2.3.5. Επενδύσεις

Επενδύσεις είναι το σύνολο των υλικών παραγωγικών αγαθών που δεν καταναλώνονται άμεσα, αλλά προσφέρουν τις υπηρεσίες τους και την παραγωγική τους δυναμικότητα για ένα μεγάλο χρονικό διάστημα. Σύμφωνα με το "Λεξικό Οικονομικών Επιστημών" ο Τότσης (1984) σημειώνει ότι επένδυση είναι η μετατροπή του χρηματικού κεφαλαίου σε υλικό κεφάλαιο. (Τότσης X., 1984)

Στη διεθνή βιβλιογραφία ως επένδυση θεωρείται η απόκτηση υλικών μέσων για τη λειτουργία και ανάπτυξη των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων, αλλά και η απόκτηση χρηματοοικονομικών προϊόντων, όπως χρεόγραφα, μετοχές κτλ.

Τα στοιχεία που χαρακτηρίζουν τις επενδυτικές δραστηριότητες αναφέρονται: στην

απόδοση (return), στον κίνδυνο (risk) και στο χρόνο (time factor). Τα κέρδη υπολογίζονται ως ποσοστό της αρχικής επενδυτικής δαπάνης και είναι σε άμεση αλληλεξάρτηση με τον κίνδυνο. Οι επενδυτές προτιμούν υψηλά επίπεδα κινδύνου, γιατί αποβλέπουν σε υψηλά επίπεδα αποδοτικότητας.

Παρά ταύτα θα πρέπει να τονιστεί, ότι η αναζήτηση υπερβολικού επιπέδου κινδύνου δεν εξασφαλίζει και υπερβολική αποδοτικότητα.

Η χρονική περίοδος (time factor) είναι ένα βασικό στοιχείο το οποίο θα πρέπει να λαμβάνεται σοβαρά υπόψη, όταν πρόκειται να καταστρωθούν επενδυτικά σχέδια. Οι χρονικές υστερήσεις, οι οποίες παρατηρούνται συχνά στα διάφορα επενδυτικά σχέδια λόγω μη συστηματικής διοίκησης, υπερβάσεων κόστους κτλ., επιδρούν αρνητικά στη δημιουργία κερδών για τους υποψήφιους επενδυτές.

Οι ερευνητές H. Bierman και S. Smidt (1983), βασιζόμενοι σε σχετική μελέτη τους, υποστηρίζουν ότι η επένδυση είναι μια δυναμική ροή, γι' αυτό εκφράζεται πάντοτε σε μιαν ορισμένη χρονική περίοδο, έχει δηλαδή χρονική διάσταση. Η ροή αυτή αυξάνει το κεφάλαιο της οικονομίας, το οποίο αποτελείται από τα παραχθέντα μέσα παραγωγής. Επίσης διατυπώνουν την άποψη ότι επένδυση είναι η μεταβολή στο απόθεμα των κεφαλαιουχικών αγαθών κατά τη διάρκεια μιας χρονικής περιόδου, καθώς επίσης και ότι το κεφάλαιο δεν έχει χρονική διάσταση, ενώ η επένδυση έχει. (Bierman H., -Smidt S.,1983)

Επιπτώσεις των επενδύσεων στην οικονομική και κοινωνική ζωή της χώρας

Οι επιπτώσεις των επενδύσεων είναι πολύπλευρες και πολλαπλές. Οι κυριότερες από αυτές είναι οι εξής:

- ✓ Διεύρυνση της παραγωγικής δυναμικότητας μιας οικονομίας και αύξηση της παραγωγής αγαθών και υπηρεσιών.
- ✓ Αύξηση της απασχόλησης και μείωση της ανεργίας.
- ✓ Αύξηση των εξαγωγών και μείωση των εισαγωγών με τα αντίστοιχα θετικά αποτελέσματά τους στο εμπορικό ισοζύγιο.

- ✓ Αυξημένο κύρος που απολαμβάνει διεθνώς η χώρα.
- ✓ Καταπολέμηση των πληθωριστικών πιέσεων (το καταλληλότερο μέσο για την αποκλιμάκωση του πληθωρισμού είναι οι επενδύσεις).
- ✓ Δημιουργία αναδιανεμητικών επιπτώσεων τόσο μεταξύ των περιφερειών της χώρας όσο και μεταξύ των παραγωγικών τάξεων.

Περιορισμοί κατά την πραγματοποίηση των επενδύσεων

Σε πολλές περιπτώσεις παρεμβάλλονται περιορισμοί στην πραγματοποίηση των επενδύσεων. Οι περιορισμοί αυτοί είναι:

- ✓ οικονομικοί (έλλειψη κεφαλαίου, στενότητα της αγοράς) και εξωοικονομικοί (ακαταλληλότητα της γεωγραφικής θέσης),
- ✓ ακαταλληλότητα του οικονομικού ή πολιτικού κλίματος,
- ✓ έλλειψη πρώτων υλών,
- ✓ νοοτροπία,
- ✓ χαμηλό επίπεδο οργάνωσης,
- ✓ χαμηλή αποτελεσματικότητα.

2.3.6. Αξιολόγηση περιφερειακών προγραμμάτων

Από τα τέλη της δεκαετίας του '70 οι ανάγκες για ολοκληρωμένο και ορθολογικό σχεδιασμό στην αξιολόγηση των περιφερειακών προγραμμάτων οδήγησαν στην εφαρμογή μεθόδων ανάλυσης πολλαπλών κριτηρίων (πολυκριτηριακή ανάλυση) σε αντικατάσταση της ανάλυσης κόστους-ωφελειών (cost-benefit analysis) που είχε χρησιμοποιηθεί ευρέως κατά τα προηγούμενα χρόνια.

Κατά την πολυκριτηριακή αξιολόγηση, οι αποτιμήσεις μπορεί να είναι ποσοτικές, ποιοτικές ή μικτές και για το λόγο αυτό χρησιμοποιούνται τρία μητρώα δεδομένων: το μητρώο επιδόσεων, το μητρώο προτεραιοτήτων και το μητρώο αποτίμησης (Σιδηρόπουλος Η.1992)

Οι μέθοδοι μέτρησης των επιπτώσεων σε βραχυχρόνιο και μακροχρόνιο διάστημα είναι:

- ✓ η μέθοδος εισροών-εκροών
- ✓ τα οικονομετρικά υποδείγματα
- ✓ η ανάλυση απόκλισης - συμμετοχής
- ✓ η πολυκριτηριακή αξιολόγηση
- ✓ οι τεχνολογικές προγνώσεις

Η ελληνική πραγματικότητα

Η είσοδος της Ελλάδας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες σηματοδότησε τη μετάβαση από τον περιφερειακό προγραμματισμό των πενταετών προγραμμάτων, τα οποία ιστορικά μάλλον παρακολουθούσαν τις πολιτικές εξελίξεις παρά έδιναν λύσεις στις αναπτυξιακές ανάγκες της χώρας, στην περιφερειοποίηση της χώρας και στη συμμετοχή περιφερειακών φορέων (Περιφερειακό Συμβούλιο, Περιφερειακή Επιτροπή Παρακολούθησης κτλ.). Πολύ παραστατικά ο Η. Σιδηρόπουλος αναφέρει: « ... Μπορεί να μην είναι η εκ των κάτω ενδογενής στρατηγική, είναι όμως κάτι κοντινό στο συμμετοχικό προγραμματισμό. Έτσι επιβάλλεται, ως αποτέλεσμα Κοινοτικών επιταγών, η διαδικασία αξιολόγησης των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων (ΜΟΠ) και των Περιφερειακών Επιχειρηματικών Προγραμμάτων (ΠΕΠ) με τη μορφή on-going evaluation ενώ προβλέπεται και η ex post evaluation που αποσκοπεί στην ολική θεώρηση του ΠΕΠ μετά τη χωρική ολοκλήρωσή τους». (Σιδηρόπουλος Η.,1992)

Η αξιολόγηση αποσκοπεί στην αποτίμηση των επιπτώσεων των περιφερειακών προγραμμάτων στην περιφέρεια και στον προσδιορισμό των κοινωνικών και οικονομικών μεταβολών που θα προκύψουν από την εφαρμογή τους.

2.4. ΟΙ ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΑΝΤΙΛΗΨΕΙΣ ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΡΟΛΟ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΕΩΣ

Οι διάφορες εξελίξεις επέβαλαν και την αλλαγή των μεθόδων άσκησης της διοικήσεως, γενικώς, οι οποίες από πολύ ενωρίς και μάλιστα από την εποχή της βιομηχανικής επανάστασης άρχισαν να διαμορφώνονται σε ένα ευέλικτο και αποτελεσματικό σύστημα, το οποίο επηρεάστηκε έντονα από τον ιδιωτικό τομέα και ιδιαίτερα από τους μεγάλους επιχειρηματικούς οργανισμούς της Αγγλίας, της Γαλλίας και της Αμερικής. Οι επιστήμονες αυτοί μελέτησαν σε βάθος τις διάφορες πλευρές της οργανώσεως και λειτουργίας των οργανισμών, καθώς και τις μεθόδους διοικήσεως του προσωπικού με έμφαση στους τρόπους πρόσληψης, εκπαίδευσης και υπηρεσιακής εξέλιξης, όπως επίσης και τα θέματα της υποκίνησης της συμπεριφοράς, της ηγεσίας, του ηθικού και της ικανοποίησης του προσωπικού από την εργασία.

Τελευταία, ύστερα μάλιστα από τις κοσμογονικές αλλαγές οι οποίες σημειώθηκαν μετά την κατάρρευση του υπαρκτού Σοσιαλισμού και την ραγδαία επέκταση της οικονομίας της αγοράς, οι αντιλήψεις περί της αποστολής της Διοικήσεως έχουν τελείως αλλάξει, πράγμα που οδήγησε στην αλλαγή της φιλοσοφίας της Δημοσίας Διοικήσεως, η οποία από σύστημα αυταρχικής επιβολής της θελήσεως της εκάστοτε Κρατικής εξουσίας μεταβλήθηκε σε σύστημα παροχής υπηρεσιών προς τους πολίτες, πράγμα το οποίο συντέλεσε και στην ραγδαία μεταστροφή της νοοτροπίας ως προς τον τρόπο λειτουργίας της Δημοσίας Διοικήσεως και το ρόλο των Δημοσίων υπαλλήλων μέσα στο νέο αυτό πλαίσιο.

Οι εξελίξεις αυτές οι οποίες είχαν ως συνέπεια τη μεταφορά στον Ιδιωτικό τομέα σημαντικών κλάδων της οικονομίας σε συνδυασμό και με την αλλαγή της νοοτροπίας ως προς τις μεθόδους άσκησης της Διοικήσεως, συνετέλεσαν στην εισαγωγή των μεθόδων και των πρακτικών του σύγχρονου μανάτζμεντ στο χώρο της Δημοσίας Διοικήσεως.

2.4.1 Αποτελέσματα των νέων αντιλήψεων

Οι πολιτικές, κοινωνικές, οικονομικές και τεχνολογικές εξελίξεις, οι οποίες σημειώθηκαν τα τελευταία χρόνια, είχαν ως αποτέλεσμα, την μεταφορά στρατηγικών τομέων της οικονομίας από τον Δημόσιο στον Ιδιωτικό τομέα, και εξ' αιτίας αυτού τη μεταβολή της φιλοσοφίας ως προς την αποστολή και το ρόλο των Δημοσίων οργανισμών, οι οποίοι όπως ήδη τονίστηκε από καθαρά εξουσιαστικοί μηχανισμοί μετατράπηκαν ή μετατρέπονται ήδη σε μηχανισμούς προσφοράς υπηρεσιών και μηχανισμούς κάλυψης των αναγκών των πολιτών.

Στα πλαίσια αυτά ο όρος Δημόσια Διοίκηση ο οποίος περικλείει ορισμένα κατάλοιπα από τις παλαιότερες αντιλήψεις της αυταρχικής Διοικήσεως, άρχισε σταδιακά να υποκαθίσταται από τον όρο Δημόσιο Μάνατζμεντ, ο οποίος περικλείει μια πιο φιλελεύθερη αλλά κυρίως και πιο επιστημονική αντίληψη στην αντιμετώπιση των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι υπηρεσίες και οργανισμοί του Δημοσίου τομέα.

Η νέα αυτή αντίληψη του Δημοσίου Μάνατζμεντ αναπτύχθηκε κατ' αρχήν στις ΗΠΑ κατά την περίοδο της προεδρίας του R. Reagan και διαμορφώθηκε πιο συστηματικά στην Μ. Βρετανία κατά την περίοδο των κυβερνήσεων Thatcher κατά την δεκαετία του '80, Η νέα αντίληψη περί του Δημοσίου Μάνατζμεντ υιοθετεί ένα πνεύμα ανανέωσης των αντιλήψεων των Taylor και Fayol και για το λόγο αυτό η κίνηση αυτή ονομάστηκε "Νεοτελειορισμός" (Aidan Rose, A. Lawton, 1999). Βασικό χαρακτηριστικό της νέας αυτής αντίληψης είναι ότι, ο κύριος ρόλος της Δημόσιας Διοικήσεως συνίσταται στην προσφορά υπηρεσιών και όχι στην άσκηση της εξουσίας μέσω αυταρχικών μεθόδων και καταπιεστικών ελέγχων. Η αποστολή αυτή επιτυγχάνεται μέσω μιας διαφορετικής προσέγγισης των σκοπών της. Σύμφωνα με την προσέγγιση αυτή ο ρόλος και το αποτέλεσμα των ενεργειών της Διοικήσεως αξιολογούνται αποκλειστικά με ποιοτικούς όρους και με κεντρικό άξονα την ικανοποίηση των αναγκών του κοινού.

Η εξέλιξη αυτή είχε και ορισμένες παρεπόμενες συνέπειες μεταξύ των οποίων:

- α) την μεταβίβαση εξουσιών για άσκηση αρμοδιοτήτων με υψηλό βαθμό απαιτήσεων σε μη αιρετά όργανα της Διοικήσεως
- β) την εισαγωγή της αντίληψης του ανταγωνισμού τουλάχιστον για τις υπηρεσίες που προσφέρονται παράλληλα και από τον Ιδιωτικό Τομέα και
- γ) την εισαγωγή της έννοιας της πελατείας στο χώρο της Δημοσίας Διοικήσεως.

Παράλληλα παρατηρήθηκε και μια τάση γενικού ανασχεδιασμού των οργανισμών (Reengineering), με έμφαση στη δραστική συμπίεση του μεγέθους (downsizing), τόσο των ιδίων των οργανισμών όσο και της Ιεραρχικής κλίμακας (Flat Hierarchy) με τελική επιδίωξη τη δημιουργία μικρών και ευέλικτων οργανισμών ικανών να προσαρμόζονται στις ραγδαία μεταβαλλόμενες συνθήκες.

Κατά συνέπεια, όλα αυτά οδήγησαν στην αλλαγή της νοοτροπίας της Δημοσίας Διοικήσεως, η οποία κάτω από την επίδραση των εξελίξεων αυτών προσανατολίζεται συνεχώς και περισσότερο προς τις αρχές του σύγχρονου μάνατζμεντ, που σύμφωνα με τις απόψεις πολλών μελετητών, η έννοια της Δημοσίας Διοικήσεως να παραχωρεί συνεχώς έδαφος στην έννοια του Δημοσίου management (C. Hood and P. Dunleavy, 1994). Πράγματι οι παλαιότερες αντιλήψεις σχετικά με την οργάνωση και λειτουργία της Δημοσίας Διοικήσεως, οι οποίες επικέντρωναν το ενδιαφέρον τους στην προσπάθεια δημιουργίας σταθερών οργανωτικών διαρθρώσεων, βασισμένων στις γραφειοκρατικές αρχές της ιεραρχικής δομής της εξουσίας, της ενότητας της Διοικήσεως μέσα από την αδιάσπαστη αλυσίδα των εντολών, του ελέγχου και των σταθερών γραμμών επικοινωνίας αποδεικνύονται σήμερα ως αρκετά συντηρητικές και σε μεγάλο βαθμό μη δυνάμενες να ανταποκριθούν πλήρως στις σύγχρονες συνθήκες, καθ' όσον δίνουν έμφαση στην αυστηρή προσήλωση στους κανόνες, παραβλέποντας την ουσία των προβλημάτων.

Στα νέα πλαίσια οργάνωσης του κοινωνικού συστήματος και με δεδομένη την συνεχώς αυξανόμενη αλληλεπίδραση μεταξύ των υπηρεσιών του Δημοσίου και των οργανισμών του Ιδιωτικού τομέα, η Δημόσια Διοίκηση αντιμετωπίζει την επιτακτική ανάγκη, χωρίς να παραβλέπει τις βασικές οργανωτικές αρχές της κλασσικής οργάνωσης, να δίνει έμφαση στην ευελιξία των οργανωτικών διαρθρώσεων. Ταυτόχρονα, η σύγχρονη

Δημόσια Διοίκηση εστιάζει στις νεότερες απόψεις ως προς τον χειρισμό του ανθρώπινου παράγοντα, στις μεθόδους μέτρησης και αξιολόγησης των αποδόσεων, στην υποκίνηση και στην συμμετοχή των εργαζομένων, στην καθιέρωση και επίτευξη των αντικειμενικών σκοπών, μέσα από τη διαδικασία του συμμετοχικού μάνατζμεντ κ.α.

Τέλος, οι παραπάνω αναφερόμενες εξελίξεις συνετέλεσαν ώστε οι αρχές και οι τεχνικές του μάνατζμεντ να επεκταθούν και στον ευρύτερο Δημόσιο τομέα. Παρ' όλα αυτά όμως εξακολουθεί να υπάρχει μια σοβαρή διαφοροποίηση μεταξύ του Ιδιωτικού και του Δημοσίου Μάνατζμεντ η οποία προκύπτει από τη διαφορετικότητα των ρόλων μεταξύ των υπηρεσιών του Δημοσίου και των επιχειρήσεων του ιδιωτικού τομέα όπως αναφέρεται συνοπτικά κατωτέρω.

2.5. ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΠΟΥ ΔΙΑΦΟΡΟΠΟΙΟΥΝ ΤΟΝ ΡΟΛΟ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ ΑΠΟ ΤΟΝ ΡΟΛΟ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΟΥ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ

Παρά την αντίληψη ότι οι οργανισμοί τόσο του Ιδιωτικού όσο και του Δημοσίου τομέα ακολουθούν σχεδόν τους ίδιους κανόνες οργάνωσης και λειτουργίας, εν τούτοις οι οργανισμοί του Δημοσίου τομέα κινούνται σε ένα τελείως διαφορετικό πλαίσιο το οποίο επιβάλλει μια πιο τυποποιημένη και διαφανή λειτουργία. Η διαφορά αυτή όπως τονίζεται και από τον A. Rose (1999) συνίσταται:

α) στη φύση των υπηρεσιών που προσφέρονται από τους οργανισμούς του Δημοσίου τομέα. Η διαφοροποίηση αυτή γίνεται πιο εμφανής στην περίπτωση των υπηρεσιών που παρέχονται από τους οργανισμούς του Δημοσίου κατά τρόπον μονοπωλιακό, όπως είναι οι διάφορες εγκρίσεις, οι άδειες, οι υπηρεσίες Δημοσίων έργων, οι υπηρεσίες ασφαλείας, οι δικαστικές υπηρεσίες και ένα πλήθος άλλων υπηρεσιών, οι οποίες δεν αντιμετωπίζουν τον ανταγωνισμό εκ μέρους των Ιδιωτικών επιχειρήσεων.

β) στο ρόλο των Δημοσίων υπηρεσιών σε σχέση με το ρόλο των οργανισμών του Ιδιωτικού τομέα. Αυτό προκύπτει από το γεγονός ότι οι λειτουργίες που ασκούνται από τους οργανισμούς του Δημοσίου τομέα και οι υπηρεσίες που προσφέρονται από αυτούς εκπληρώνουν μια κοινωνική αποστολή. Συγκεκριμένα, καλύπτουν ευρύτερες κοινωνικές ανάγκες σε αντίθεση με τους οργανισμούς του Ιδιωτικού τομέα, οι οποίοι λειτουργούν με ιδιωτικά και σαφώς κερδοσκοπικά κριτήρια, χωρίς να λαμβάνουν υπ' όψιν το γενικότερο κοινωνικό συμφέρον.

Με τα δεδομένα αυτά πολλές Δημόσιες υπηρεσίες οφείλουν την ύπαρξη τους είτε στην παρεμβατική πολιτική του κράτους στην οικονομική ζωή, είτε στην ανάγκη προστασίας του Δημοσίου συμφέροντος, είτε στους κοινωνικούς στόχους της κυβερνήσεως, υπό την έννοια του κράτους πρόνοιας και οι κοινοτικοί αυτοί στόχοι υλοποιούνται από πολιτικές αναδιανομής του εισοδήματος, από μέτρα εισοδηματικής πολιτικής και δράσεις προσφοράς υπηρεσιών υγείας και εκπαίδευσης, της εφαρμογής προγραμμάτων προστασίας διαφόρων κατηγοριών αναξιοπαθούντων κ.ο.κ. Τέλος οι κοινοτικοί στόχοι του κράτους εκπληρώνονται από την προσφορά αγαθών κοινής ωφέλειας όπως π.χ. ο φωτισμός των οδών, η εκτέλεση αντιπλημμυρικών έργων, έργων αποχετεύσεως κλπ τα οποία εξυπηρετούν συλλογικές ανάγκες του κοινού.

γ) στην ασυμμετρία της πληροφόρησης μεταξύ των χρηστών των Δημοσίων υπηρεσιών και των καταναλωτών των Ιδιωτικών υπηρεσιών. Πράγματι στο Δημόσιο τομέα υπάρχει ένα πλήθος υπηρεσιών, οι οποίες παρέχονται στο κοινό είτε με τη μορφή εγκρίσεων, είτε με τη μορφή παροχών για τις οποίες το κοινό που τις χρησιμοποιεί έχει ελλιπή ενημέρωση, τόσο ως προς τις συνθήκες δημιουργίας των υπηρεσιών αυτών, όσο και ως προς το γενικότερο εύρος των σκοπιμοτήτων τις οποίες εξυπηρετούν. Πχ. ο πολίτης ο οποίος αποκτά μια άδεια λειτουργίας μιας βιοτεχνικής μονάδας, δεν γνωρίζει σε όλη την έκταση τις παραμέτρους οι οποίες διαμορφώνουν την πολιτική της κυβερνήσεως ως προς το συγκεκριμένο τομέα της οικονομίας, ενώ είναι εξ' ίσου δυνατόν να μην έχει πλήρη ενημέρωση και των ειδικών διαδικασιών που ακολουθούνται για την έκδοση των σχετικών αδειών. Αντίθετα στην περίπτωση αγοράς ενός μηχανήματος από μια επιχείρηση του Ιδιωτικού τομέα, ο πελάτης γνωρίζει τα χαρακτηριστικά του

μηχανήματος, τις δυνατότητες του και όλα τα στοιχεία τα οποία θα τον οδηγήσουν στην αγορά του, εφ' όσον αυτό εξυπηρετεί τις ατομικές του ανάγκες.

δ) στον συλλογικό χαρακτήρα των υπηρεσιών του Δημοσίου σε αντίθεση με τον εξατομικευμένο χαρακτήρα των υπηρεσιών του Ιδιωτικού τομέα. Αυτό σημαίνει ότι στην περίπτωση των Δημοσίων υπηρεσιών, κάθε απόφαση πρέπει να εξυπηρετεί πρωτίστως συλλογικές ανάγκες και μέσα από τις συλλογικές ανάγκες να εξυπηρετούνται τα ατομικά συμφέροντα. Αντίθετα στις υπηρεσίες του Ιδιωτικού τομέα η εξυπηρέτηση του ατομικού συμφέροντος έχει κυρίαρχη σημασία.

ε) στον μεταβλητό χαρακτήρα των Δημοσίων υπηρεσιών. Ως γνωστών οι Δημόσιες υπηρεσίες μεταβάλλονται τόσο ως προς τη φύση όσο και ως προς τους σκοπούς, ανάλογα με το ρυθμό των εξελίξεων και τη φιλοσοφία των εκάστοτε κυβερνήσεων Π.χ. η έννοια του κρατικού παρεμβατισμού στην οικονομία, παραχώρησε την τελευταία εικοσαετία τη θέση της στην αρχή της οικονομίας της αγοράς, κατάσταση η οποία είχε ως αποτέλεσμα τον περιορισμό ή την κατάργηση του ρόλου πολλών παρεμβατικών μηχανισμών.

στ) στη διαφορετικότητα των σκοπών, του τρόπου λειτουργίας και των συνθηκών που επικρατούν στο χώρο των Δημόσιων υπηρεσιών σε σχέση με τους σκοπούς τις συνθήκες και τα έργα των υπηρεσιών του Ιδιωτικού τομέα. Στα πλαίσια αυτά οι προσεγγίσεις των υπηρεσιών του Δημοσίου τομέα είναι τελείως διαφορετικές από τις προσεγγίσεις και τους προσανατολισμούς των υπηρεσιών του Ιδιωτικού τομέα. Οι κύριοι προσανατολισμοί των υπηρεσιών του Δημοσίου τομέα περιστρέφονται πρωτίστως στην ικανοποίηση συλλογικών αναγκών, στη διαφάνεια των πράξεων της Διοικήσεως, στην εξασφάλιση των αναγκαίων πόρων, στην αναζήτηση και εφαρμογή των αρχών της ισότητας και της κοινωνικής δικαιοσύνης και στη συλλογική δράση. Αντίθετα οι σχετικοί προσανατολισμοί των επιχειρήσεων του Ιδιωτικού τομέα, περιστρέφονται στην ατομική επιλογή στα πλαίσια της αγοράς, στη ζήτηση και στις τιμές των προϊόντων και υπηρεσιών, στην ατομική πρωτοβουλία, στην έρευνα για την ικανοποίηση των επιθυμιών

του επιχειρηματία στα πλαίσια της λειτουργίας της αγοράς, στην κυριαρχία του καταναλωτή και στον ανταγωνισμό της αγοράς και τέλος,

ζ) στην αυστηρή εφαρμογή των συστημάτων οργάνωσης και λειτουργίας των οργανισμών του Δημοσίου. Παρ' όλων ότων τόσο το Δημόσιο όσο και το Ιδιωτικό μάλιστα ακολουθούν τις γενικά υιοθετημένες αρχές και παρ' όλων ότων τελευταία το κράτος έχει φιλελευθεροποιηθεί ως προς τη λειτουργία της οικονομίας σε σημαντικό βαθμό, εν τούτοις το Δημόσιο μάλιστα εξακολουθεί να διέπεται από ένα πιο αυστηρό και πιο τυποποιημένο πλαίσιο αρχών όπως αυτές αρχικά διατυπώθηκαν από τον H. Fayol (1916) και οι οποίες εστιάζονται κυρίως:

1. Στον αυστηρό καταμερισμό των έργων και στα πλεονεκτήματα που προκύπτουν από την εξειδίκευση.

2. Στην έμφαση, στην εξουσία, στην πειθαρχία και στις ποινές που συνεπάγεται η διάσπαση της πειθαρχίας.

3. Στην αρχή της ενότητας της Διοικήσεως, βασισμένη στην αντίληψη ότι ένα χαλαρό σύστημα με πολλά κέντρα εξουσίας οδηγεί στη διάσπαση της ενότητας της Διοικήσεως και στο χάος. Την αντίληψη αυτή ο Fayol (1916) την θεμελιώνει στο βιολογικό φαινόμενο ότι ένα σώμα με δύο ή περισσότερες κεφαλές είναι τελικά ένα τέρας.

4. Στην υποταγή των ατομικών συμφερόντων στο γενικό συμφέρον.

5. Στη δίκαιη αμοιβή των εργαζομένων αναγνωρίζοντας όπως και ο Taylor την υποκινησιακή δύναμη του χρήματος.

6. Στην αρχή της συγκεντρωτικής Διοικήσεως. Σύμφωνα με την αντίληψη του Fayol η συγκεντρωτική Διοίκηση όπως και ο καταμερισμός των έργων αποτελούν χαρακτηριστικά του φυσικού κόσμου.

7. Στην κλιμακωτή ή γραμμική διάρθρωση της εξουσίας τόσο προς την κάθετη κατεύθυνση όσο και ως προς την οριζόντια.

8. Στην πρωτοβουλία, στη σταθερότητα της σταδιοδρομίας και στο ομαδικό πνεύμα το οποίο βασίζεται στο δόγμα "η ισχύς εν τη ενώσει". Σε ότι αφορά στις λειτουργίες του Δημοσίου μάλιστα, ο Fayol (1916) επικέντρωσε το ενδιαφέρον στον

προγραμματισμό, στην οργάνωση, στη διοίκηση και έκδοση εντολών, στο συντονισμό και στον έλεγχο, δίνοντας ιδιαίτερη έμφαση στην τυπική μορφή της εξουσίας.

2.6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Συμπερασματικά θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι εφόσον οι σκοποί, οι συνθήκες λειτουργίας και οι δραστηριότητες των υπηρεσιών του Δημοσίου τομέα, είναι διαφορετικές από τους σκοπούς, τις συνθήκες λειτουργίας και τις δραστηριότητες των οργανισμών του Ιδιωτικού τομέα είναι φυσικό και το μανατζμεντ στους Δημόσιους οργανισμούς να διαφοροποιείται δίνοντας μεγαλύτερη έμφαση στις τυπικές μορφές και στους αυστηρούς κανόνες οργανώσεως και λειτουργίας των οργανωτικών διαρθρώσεων, σε αντίθεση με τους οργανισμούς του Ιδιωτικού τομέα, οι οποίοι χωρίς να παραβλέπουν τα τυπικά χαρακτηριστικά της οργανώσεώς τους, δίνουν έμφαση στις άτυπες μορφές με σκοπό της αύξηση της ευελιξίας στα πλαίσια της λειτουργίας της αγοράς όπου δραστηριοποιούνται. Επιγραμματικά αναφέρεται και πάλι, ότι αντικειμενικός σκοπός των Δημόσιων Οργανισμών είναι η ικανοποίηση του κοινωνικού συνόλου, σε αντίθεση με τους Οργανισμούς και Οργανώσεις του Ιδιωτικού Τομέα των οποίων αντικειμενικός σκοπός είναι η μεγιστοποίηση του κέρδους.

ΕΠΙΛΕΓΜΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ

ΕΕΝΗ

Bierman H. – Smidt., 1983 «Οικονομικός Προγραμματισμός Επενδύσεων», τόμος Ι, εκδ Παπαζήση, Αθήνα

CEEP, 1981, “Public Enterprise in the European Economic Community”, Review

Faylol H., 1916 “General Industrial Administration”

Friedman W. G and Gamer J. F., 1970, “Government Enterprise: A comparative study”, Columbia University Press, New York

Gabris G.T., 1989, “Innovative Approaches to Public-Sector. Management Development and Training” Public Productivity and Management Review, V/N 13.2

Hood C. and P. Dunleavy, 1994, “From old public Administration to new public management”, Public Money and Public Management

Koontz H., O’Donnell C., 1984, «Οργάνωση και Διοίκηση 1, Μια συστηματική και ενδεχομενική ανάλυση των διοικητικών λειτουργιών», Εκδ. Παπαζήση,

M.K. and R.T. Thornton, 1989, “Claudian Building programs: A quantitative Study ίp political management” Bolchagy - Carducci publishers

Nelson J. R. M., 1976, “Public Enterprise: Pricing and Investment Criteria”, W. Shepherd and Associates, Public Enterprise: Economic Analysis of Theory and Practise, Lexington, Massachusetts

Redwood J. and Hacht J., 1984, "Controlling Public Industries", Oxford,

Rose Aidan, A. Lawton, 1999, "Public Services Management", Financial Time, Prentise Hall

Stanton E., 1994, «Ρεαλιστικό Μάνατζμεντ – Κλειδί για την υψηλή παραγωγικότητα Δ' Έκδοση», Εκδ. ΑΣΕ

ΕΛΛΗΝΙΚΗ

Ακαδημία Αθηνών, 1992, Κέντρο Ερεύνης της Ελληνικής Κοινωνίας, Η Δημόσια Διοίκηση μπροστά στη πρόκληση του 1992. Προτεινόμενες Διοικητικές Μεταρρυθμίσεις, Επιστ. Υπεύθ. Καθηγ. Σ. Θεοφανίδης, Αθήνα.

Αλογοσκούφης Γ., 1993. «Οι Ιδιωτικοποιήσεις των Φυσικών Μονοπωλίων – Οικονομικά Χρονικά», Μηνιαία Έκδοση του Οικονομικού Επιμελητηρίου Ελλάδος, Τεύχος 70, Ιούλιος – Αύγουστος

Βαβούρας Γ., 1991, «Θέματα Οικονομικής Πολιτικής », Εκδ. Κριτική, Αθήνα

Δελής Κ., 1974, «Κριτήρια Αποτελεσματικής Διαχείρισης της Δημόσιας Επιχειρήσεως», Χ.Ε., Αθήνα

Θεοφανίδης Σ., 1990, «Εγχειρίδιο Αποτελεσματικής Διοίκησης Δημοσίων Υποθέσεων», Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα

Κιντής Α. και Πουρναράκης Ε., 1994, «Αρχές Οικονομικής Ανάλυσης», Εκδ. Σμπίλιας, Αθήνα

Κέφης Β., 1998, «Το Μάνατζμεντ των Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών», Εκδ. Interbooks, Αθήνα

Κωστούλα Γ., 1999, «Το Μάνατζμεντ. Η τεχνολογία της Συμπεριφοράς και της Απόφασης», Εκδ. Ελληνική Ευρωεκδοτική, Αθήνα

Μαλίσσος Κ., 1984, «Παραγωγικότητα και Αντιπαραγωγικότητα», Εκδ. Gutenberg, Αθήνα,

Προβόπουλος Γ., 1990, «Οι Δημόσιες Επιχειρήσεις και οι Οργανισμοί», ΙΟΒΕ, Αθήνα

Προβόπουλος Γ., 1988, «Δημοσιονομική πολιτική, Επενδύσεις και Παραγωγικότητα», Εκδ. ΙΟΒΕ, Αθήνα

Ρούσης Γ., 1984, «Εισαγωγή στη θεωρία της Δημόσιας Διοίκησης», Εκδόσεις Gutenberg, Αθήνα

Σιδηρόπουλος Η., 1990, «Αξιολόγηση των Περιφερειακών Προγραμμάτων. Πρώτα συμπεράσματα της Ελληνικής Εμπειρίας», 10 Εθνικό Συνέδριο Ελληνικού Τμήματος R.S.A.

Τότσης Χ., 1984, «Λεξικό Οικονομικών Επιστημών», Εκδ. Πάμισος, Αθήνα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

Ο ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

3.1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ – ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΣΤΗ ΧΩΡΑ ΜΑΣ

Η έναρξη της κρατικής επιχειρηματικής δραστηριότητας στην Ελλάδα έγινε το 1914 με την απόκτηση από το κράτος του σιδηροδρομικού δικτύου Πειραιά - Αθήνας - Θεσσαλονίκης. Αργότερα, το 1919, τη λειτουργία και διαχείριση του δικτύου ανέλαβαν οι Σιδηρόδρομοι του Ελληνικού Κράτους (ΣΕΚ).

Άλλες εκδηλώσεις επιχειρηματικής δραστηριότητας πριν από το Β' Παγκόσμιο πόλεμο ήταν η δημιουργία του Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων (1919), ο Αυτόνομος Σταφιδικός Οργανισμός (1929), η Αγροτική Τράπεζα της Ελλάδος κτλ. (Αθανασόπουλος Κ, 1990)

Η δραστηριοποίηση του ελληνικού κράτους διευρύνθηκε και μεγιστοποιήθηκε με το τέλος του Β' Παγκοσμίου πολέμου σε αντίθεση με τα προηγούμενα χρόνια, όπου το κράτος είχε αναμειχθεί ενεργά μόνο στις τηλεγραφικές και ταχυδρομικές υπηρεσίες και στην αγροτική πίστη.

Το 1949 δημιουργήθηκε ο Οργανισμός Τηλεπικοινωνιών Ελλάδος (ΟΤΕ), το 1950 η Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού (ΔΕΗ), το 1964 η Ελληνική Τράπεζα Βιομηχανικής Ανάπτυξης (ΕΤΒΑ). Τη δεκαετία του '70 παρατηρείται επέκταση της επιχειρηματικής δραστηριότητας του κράτους με εξαγορά ιδιωτικών εταιριών, όπως της ΗΕΜ το 1970, από την οποία ιδρύθηκαν τα Ηλεκτροκίνητα Λεωφορεία Αθηνών-Πειραιώς (ΗΛΠΑΠ), καθώς και της ΕΗΣ το 1975, από την οποία ιδρύθηκαν οι Ηλεκτρικοί Σιδηρόδρομοι Αθηνών-Πειραιώς (ΗΣΑΡ) Παράλληλα κατά την ίδια δεκαετία υπήρξε και συγχώνευση

διάφορων οργανισμών, όπως του Εθνικού Οργανισμού Ελληνικής Χειροτεχνίας (ΕΟΕΧ) και του Κέντρου Βιοτεχνικής Ανάπτυξης (ΚΕΒΑ), με αποτέλεσμα τη δημιουργία του Ελληνικού Οργανισμού Μικρομεσαίων Μεταποιητικών Επιχειρήσεων και Χειροτεχνίας (ΕΟΜΜΕΧ).

Επισημαίνουμε ότι η κρατική επιχειρηματική δραστηριότητα είναι πολύ μεγαλύτερη, αν αναλογιστούμε ότι ένας μεγάλος αριθμός δημόσιων επιχειρήσεων συμμετέχει στο μετοχικό κεφάλαιο άλλων εταιριών. (Κέφης, 1998)

3.2. ΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Η έννοια του Δημοσίου Τομέα, από την άποψη του νομικού περιεχομένου της, δεν είναι προσδιορισμένη κατά τρόπο σαφή και ενιαίο. Φαίνεται να έλκει την καταγωγή της από τον χώρο της οικονομίας, όπου υποδηλώνει την οικονομική παρουσία του Δημοσίου, υπό οποιαδήποτε μορφή και αντιδιαστέλλεται προς εκείνη του ιδιωτικού τομέα. Αυτή η οικονομική παρουσία του Δημοσίου, πέραν των οικονομικών δράσεων του Κράτους (με στενή έννοια), των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, εκδηλώνεται με την οργάνωση και τη δράση των διαφόρων δημοσίων νομικών προσώπων που διέπονται κατ' αρχήν από το ιδιωτικό δίκαιο (δημόσιες επιχειρήσεις, πρόσωπα ιδρυματικού χαρακτήρα, πρόσωπα σωματειακής φύσης), από τις δημόσιες εταιρείες, καθώς και τις εταιρείες μικτής οικονομίας. (Επ. Σπηλιωτόπουλου, 1984)

Σύμφωνα με το Ν.Δ. 4352/64 στο Δημόσιο Τομέα περιλαμβάνονται "όλοι οι κρατικοί φορείς ανεξάρτητα από το καθεστώς δημοσίου, ιδιωτικού και μικτού δικαίου, που τους διέπει".

Οι φορείς αυτοί του δημόσιου τομέα διέπονται από ειδικότερες ρυθμίσεις όπως:

- Ν. 1232/1982, άρθρο 16: προσωρινή αναστολή διορισμών ("με απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου είναι δυνατόν να καθορίζονται και εξαιρέσεις από

την αναστολή ").

- Ν. 1256/1982, άρθρο 1: απαγορεύσεις για πολυθεσία ή πολυαπασχόληση.
- Ν. 1256/1982, άρθρο 3: περιορισμοί για συμμετοχές σε συλλογικό όργανο.
- Ν. 1735/87, ειδικές ρυθμίσεις για τις προσλήψεις στο Δημόσιο Τομέα (προσλήψεις τακτικού προσωπικού, προσλήψεις προσωπικού με σχέση ιδιωτικού δικαίου, συμβάσεις μίσθωσης έργου κτλ.).

Εξάλλου σε μια σειρά νομοθετικών διαταγμάτων αναφέρεται ο όρος «Δημόσια Επιχείρηση», χωρίς να καθορίζεται ακριβώς η έννοια και η φύση του. Ενδεικτικά αναφέρονται επιγραμματικά μια επιλογή σχετικών νομοθετικών διαταγμάτων:

- Ν. 1468/1950 περί ΔΕΗ άρθρο 1, παρ. 1 και 2. Ίδρυση Οργανισμού υπό την επωνυμία Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού.
«ο οργανισμός αποτελεί Δημοσίαν Επιχείρησιν ανήκουσαν εξ ολοκλήρου εις το Ελληνικόν Δημόσιον ...».
- Ν.Δ. 4366/1964 περί ΕΤΒΑ: άρθρο 1 παρ. 2
«Η ΕΤΒΑ είναι Δημόσια Επιχείρησις, ανήκουσα εξ ολοκλήρου εις το Ελληνικόν Δημόσιον ... ».
- Ν.Δ. 496/1970 περί ΕΛΤΑ: άρθρο 2 παρ. 1: «Τα ΕΛΤΑ αποτελούν Δημόσιαν Επιχείρησιν, λειτουργούσαν χάριν του δημοσίου συμφέροντος...».
- Β.Δ. 532/1972 περί ΟΣΕ: άρθρο 1 παρ. 1 «Ίδρύεται Νομικόν Πρόσωπον Ιδιωτικού Δικαίου υπό την επωνυμίαν Οργανισμός Σιδηροδρόμων Ελλάδος ...»,
Άρθρο 2 παρ. 1. «ο ΟΣΕ αποτελεί Δημόσιαν Επιχείρησιν ...».
- Ν. 5878/1977 περί ΕΑΣ: άρθρο 12 παρ. 1 «Η ΕΑΣ αποτελεί Δημοσίαν Επιχείρησιν λειτουργούσαν χάριν του δημοσίου συμφέροντος ...». (Κέφης, σελ. 35)

3.3. Ο ΔΗΜΟΣΙΟΥΠΑΛΛΗΛΙΚΟΣ ΚΩΔΙΚΑΣ

3.3.1 Εισαγωγή

Κατά την αναζήτηση του ιδανικού συστήματος οργάνωσης του σώματος των δημοσίων υπαλλήλων δεν μπορούν να διαφύγουν οι ακόλουθες σκέψεις και διαπιστώσεις σχετικά με την όλη προσπάθεια του νομοθέτη: «Σε κάθε έννομη τάξη, οι σχετικοί κανόνες δημιουργούν ένα μικτό σύστημα, το οποίο, τουλάχιστον για μια περίοδο, θεωρείται ως το πιο καλά προσαρμοζόμενο στις συνθήκες που επικρατούν. Οι συνθήκες διαμορφώνονται με την επίδραση διαφόρων παραγόντων, όπως είναι τα ιστορικά γεγονότα και η παράδοση, το πολιτικό σύστημα, τα κοινωνικά, οικονομικά, ακόμη και τα γεωγραφικά δεδομένα, η πολιτική ωριμότητα του λαού, οι θεωρητικές αντιλήψεις νομολογία των δικαστηρίων, οι συνδικαλιστικές διεκδικήσεις κλπ. Κάθε φορά η λύση που εφαρμόζεται θεωρείται ότι έχει μόνο πλεονεκτήματα. Όλες όμως οι λύσεις έχουν και μειονεκτήματα, που εμφανίζονται κατά την εφαρμογή τους.» (Σπηλιωτόπουλου,1984)

Βασική συνιστώσα και παράγοντα της προσπάθειας για την Επανασχεδίαση του Κράτους αποτελεί η εισαγωγή σύγχρονου θεσμικού πλαισίου για την πρόσληψη και την εν γένει υπηρεσιακή κατάσταση των δημοσίων υπαλλήλων, οι οποίοι, σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 103 του Συντάγματος, «είναι εκτελεστές της θέλησης του Κράτους και υπηρετούν το Λαό · οφείλουν πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην Πατρίδα». Οι προσπάθειες για την κατάρτιση ενός άρτιου Υπαλληλικού Κώδικα ήταν πολλές: Με τον ν. 964/1917 συγκροτήθηκε η πρώτη σχετική νομοπαρασκευαστική επιτροπή, η οποία ολοκλήρωσε το έργο της το 1923, χωρίς όμως να αποτελέσει τελικά το πόρισμά της νόμο του κράτους. Ατυχή κατάληξη είχαν και ανάλογες προσπάθειες που έγιναν το 1931, το 1936 και το 1947, αφού επρόκειτο για ταραγμένες περιόδους της ελληνικής ιστορίας. Μετά από αλλεπάλληλες επεξεργασίες προέκυψε στον ν. 1811/1951 «Περί κώδικος καταστάσεως δημοσίων πολιτικών διοικητικών υπαλλήλων», στη νομοθετική αρτιότητα του οποίου συνέβαλε καθοριστικά ο τώως Πρόεδρος της Δημοκρατίας και επ. Πρόεδρος του ΣτΕ Καθηγητής Μ. Στασινόπουλος. Ακολούθησε η κωδικοποίηση του π.δ. 611/1977 και, τελικά, ακολούθησε ο ισχύον ν. 2683/1999, ο οποίος ψηφίστηκε από τη Βουλή, μετά

από επεξεργασία από Επιτροπή που διήρκεσε τριάνμισι χρόνια.

Ωστόσο, η ανάγκη αναμόρφωσης και του ν. 2683/1999 κατέστη επιτακτική, προκειμένου να ενισχυθεί η λειτουργικότητα και η παραγωγικότητα της Δημόσιας Διοίκησης για τους ακόλουθους κυρίως λόγους:

- ✓ Αποτελούσε γενικότερο αίτημα, τόσο της ΑΔΕΔΥ όσο και των αρμόδιων υπηρεσιών των Υπουργείων. Αφού είχε γίνει πλέον αντιληπτό ότι το υπάρχον θεσμικό πλαίσιο επέτρεπε την εκδήλωση και συντήρηση πολλαπλών παθογενειών, με προεξάρχουσα την έλλειψη συνέχειας, οι οποίες αποτελούσαν ανασταλτικό παράγοντα στην προσπάθεια της Δημόσιας Διοίκησης να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις του πολίτη. Βασικό πρόβλημα ήταν η έλλειψη αντικειμενικών κριτηρίων και διαφάνειας στην επιλογή προϊσταμένων, καθώς και η έλλειψη κινήτρων και ελέγχων που επέτρεπαν τον κομματισμό και την πελατειακή λογική.
- ✓ Εναρμόνιση διατάξεων του Υπαλληλικού Κώδικα με το κοινοτικό δίκαιο (ιδίως σε ό,τι αφορά τα θέματα του ανώτατου ορίου ηλικίας διορισμού, της χορήγησης γονικών αδειών εναλλακτικά και στον σύζυγο δημόσιο υπάλληλο)
- ✓ Εναρμόνιση διατάξεων με την πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου Επικρατείας και των λοιπών διοικητικών δικαστηρίων (π.χ. πειθαρχικό δίκαιο).
- ✓ Επανεξέταση του πλαισίου διευκολύνσεων των υπαλλήλων με μεγάλες οικογενειακές υποχρεώσεις, καθώς και όσων έχουν ανάγκη μεγαλύτερης προστασίας (π.χ. πολύτεκνοι, μονογονεϊκές οικογένειες, άγαμη μητέρα κλπ) και εισαγωγή δέσμης επιβεβλημένων ρυθμίσεων κοινωνικού χαρακτήρα.
- ✓ Αποσαφήνιση διατάξεων, των οποίων η εφαρμογή είχε δημιουργήσει προβλήματα.
- ✓ Ορθολογικότερη αναμόρφωση θεμάτων, με βάση την εμπειρία της προηγούμενης εξαετίας (π.χ. έλεγχος δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης, επαναφορά στην υπηρεσία εκπαιδόντων κλπ).

- ✓ Συμπλήρωση των ρυθμίσεων με νέα θέματα, που εντοπίστηκαν κατά την εφαρμογή τους ή ανέκυψαν μεταγενέστερα (π.χ. σύστημα χορήγησης αναρρωτικών αδειών, μετατάξεις από φορέα σε φορέα κλπ).
- ✓ Επανεκτίμηση και ενσωμάτωση τροποποιήσεων που έγιναν στο θεσμικό πλαίσιο της υπηρεσιακής κατάστασης των δημόσιων υπαλλήλων με ειδικούς νόμους, οι οποίες δυσχέραναν το έργο του εφαρμοστή του δικαίου και έδιναν την εντύπωση μεμονωμένων και εμβλωματικών παρεμβάσεων.
- ✓ Εναρμόνιση με τις προοπτικές του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Ανάπτυξης 2007-2013 και, ιδίως, της αναπτυξιακής προτεραιότητας «Βελτίωσης της Διοικητικής Ικανότητας της Δημόσιας Διοίκησης», προκειμένου να καταστεί η Δημόσια Διοίκηση μοχλός για την επιτυχία του συνόλου των μεταρρυθμίσεων και πυλώνας για την επιδίωξη της Ανάπτυξης και της Ανταγωνιστικότητας με όρους καλύτερης εξυπηρέτησης του πολίτη και εμπέδωσης της αρχής διαφάνειας στη Δημόσια Διοίκηση.

Προκειμένου να στηρίξει τη Δημόσια Διοίκηση και να προωθήσει με επιτυχία τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις της, η Κυβέρνηση, ήδη με τον πρώτο νόμο που έφερε προς ψήφιση στη Βουλή, τον ν. 3242/2004 (άρθρο 14 παρ. 1), και έχοντας προηγουμένως αντιμετωπίσει σοβαρές οικονομικές αρρυθμίες του παρελθόντος, προέβλεψε τη σύσταση Επιτροπής για τη σύνταξη του νέου Υπαλληλικού Κώδικα, με τη διαδικασία του άρθρου 76 παρ. 6 του Συντάγματος. Η Επιτροπή αυτή συγκροτήθηκε με την υπ αριθμ. ΔΙΔΚ/Φ.38/17602/23.8.2004 απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (Φ.Ε.Κ. Β' 1292). Τα μέλη της ήταν ένας Αντιπρόεδρος και ένας Σύμβουλος Επικρατείας, Καθηγητές Πανεπιστημίου, ο Νομικός Σύμβουλος του Κράτους στο ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α., νομικοί με εξειδίκευση στα θέματα της Δημόσιας Διοίκησης, ανώτατα στελέχη του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α., προερχόμενα ιδίως από τη Γενική Διεύθυνση Κατάστασης Προσωπικού της Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. και, φυσικά, εκπρόσωποι της ΑΔΕΔΥ. Η Επιτροπή άρχισε τις εργασίες της τον Νοέμβριο του 2004 και μετά από 58, περίπου,

πολύωρες συνεδριάσεις παρέδωσε ένα ολοκληρωμένο και άρτιο σχέδιο του νέου Υπαλληλικού Κώδικα, το οποίο συντίθεται από 8 Μέρη. Τα Μέρη αυτά υποδιαιρούνται σε Κεφάλαια, που περιλαμβάνουν συνολικά 169 άρθρα.

Επισημαίνεται ότι ο νέος Υπαλληλικός Κώδικας, ο οποίος εγκρίθηκε ομόφωνα από την Κυβερνητική Επιτροπή, ολοκληρώθηκε με συναινετικές, στη συντριπτική πλειοψηφία των διατάξεων, διαδικασίες, ύστερα από μία γόνιμη συνεργασία με την ΑΔΕΔΥ. Και αυτό έχει μεγάλη σημασία, διότι η συναίνεση αποτελεί προϋπόθεση ως προς τη διαμόρφωση ενός μακρόπνοου θεσμικού πλαισίου για την υπηρεσιακή κατάσταση των δημόσιων υπαλλήλων, το οποίο αποτελεί, άλλωστε, προγραμματική δέσμευση της Κυβέρνησης. (ιστοσελίδα Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας)

3.3.2 Αρχές του Υπαλληλικού Κώδικα

Σκοπός του Κώδικα είναι η καθιέρωση ενιαίων και ομοιόμορφων κανόνων που διέπουν την πρόσληψη και την υπηρεσιακή κατάσταση των πολιτικών διοικητικών υπαλλήλων, σύμφωνα με τις αρχές της αξιοκρατίας και της κοινωνικής αλληλεγγύης και τη διασφάλιση της μέγιστης δυνατής απόδοσης κατά την εργασία τους.

Στην πραγματοποίηση του κατά την προηγούμενη παράγραφο σκοπού συμβάλλει η λειτουργία της Ανεξάρτητης Διοικητικής Αρχής για τις προσλήψεις, της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και του Ινστιτούτου Επιμόρφωσης στο πλαίσιο του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης. (ΕΙΔΕ,2001)

Στις διατάξεις του παρόντος Κώδικα υπάγονται οι πολιτικοί διοικητικοί υπάλληλοι του κράτους και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου. Υπάλληλοι ή λειτουργοί του κράτους ή νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, οι οποίοι, κατά συνταγματική ή νομοθετική πρόβλεψη, διέπονται από ειδικές γι' αυτούς διατάξεις, καθώς και οι υπάλληλοι των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, υπάγονται σε εκείνες τις διατάξεις

του παρόντος Κώδικα στις οποίες παραπέμπουν οι ειδικοί νόμοι που τους διέπουν. (Επ. Σπηλιωτόπουλου, 1984)

Στη συνέχεια εξετάζονται οι κυριότερες ρυθμίσεις που διέπουν την πρόσληψη και τη υπηρεσιακή κατάσταση των δημοσίων υπαλλήλων. Οι εν λόγω διατάξεις αφορούν ειδικότερα *την συγκρότηση του Δημοσιοϋπαλληλικού σώματος, τις μεθόδους επιλογής των μελών του, τα δικαιώματα και τα καθήκοντα, τις υπηρεσιακές μεταβολές, την ευθύνη, τη λύση της υπαλληλικής σχέσης και τέλος τη δικαστική προστασία τους.*

3.3.2.1. Η συγκρότηση του Δημοσιοϋπαλληλικού σώματος

Ο Έλληνας νομοθέτης, συντακτικός και κοινός, κλήθηκε να επιλέξει μεταξύ τεσσάρων διεθνώς αναγνωρισμένων συστημάτων συγκρότησης, δηλαδή της μονιμότητας, της μετακλητότητας, της σταδιοδρομίας και των συγκεκριμένων θέσεων ή και συνδυασμού επιμέρους στοιχείων τους. Η επιλογή του έκλινε κατ' αρχήν υπέρ του συνδυασμού των συστημάτων της μονιμότητας και της σταδιοδρομίας (Συντ. 1975/1986, άρθρο 103 §§ 2,4) με ορισμένες εξαιρέσεις, οι οποίες είναι προσανατολισμένες είτε στο συνδυασμό των αντίθετων συστημάτων της μετακλητότητας και των συγκεκριμένων θέσεων (Συντ. άρθρο 103 § 5) είτε στην αξιοποίηση ορισμένων μόνο στοιχείων άλλου συστήματος, τα οποία προσαρμόζονται σε κάποιο από τα μνημονοθέντα ζεύγη συστημάτων. Ενόψει των προαναφερόμενων επιλογών οι δημόσιοι πολιτικοί υπάλληλοι διακρίνονται στις ακόλουθες κατηγορίες: **(α) τακτικοί** που διέπονται από κανόνες δημοσίου δικαίου, είναι μόνιμοι και εξελίσσονται βαθμολογικά σύμφωνα με το σύστημα της σταδιοδρομίας, **(β) υπάλληλοι με θητεία**, των οποίων το καθεστώς εξομοιούται, κατά το διάστημα της θητείας τους, με αυτό της προηγούμενης κατηγορίας, **(γ) υπάλληλοι με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου σε οργανικές θέσεις ειδικού επιστημονικού, βοηθητικού ή τεχνικού προσωπικού** (Συντ. άρθρο 103 § 3), **(δ) μετακλητοί υπάλληλοι**, οι οποίοι χαίρουν της προσωπικής εμπιστοσύνης του διορίζοντα και απολύονται οποτεδήποτε χωρίς ειδικότερες εγγυήσεις και αποζημίωση, σύμφωνα με το σύστημα της μετακλητότητας (Συντ. άρθρο 103 § 5), **(ε) μετακλητοί υπάλληλοι** που προσλαμβάνονται σε συγκεκριμένες οργανικές θέσεις με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου και των οποίων η υπηρεσιακή κατάσταση διέπεται από κανόνες εν μέρει του δημοσίου και εν μέρει του ιδιωτικού

δικαίου (Ν 1320/1983 άρθρα 10,11 και 12) και τέλος *(στ) υπάλληλοι με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου* που προορίζονται για την αντιμετώπιση είτε απρόβλεπτων και επειγουσών είτε παροδικών αναγκών (Συντ. άρθρο 103 § 2 εδάφ. β΄). (Αγγελόπουλος Θ.,1923)

3.3.2.2. Η πρόσβαση στη Δημόσια Διοίκηση: Οι μέθοδοι επιλογής των δημοσίων υπαλλήλων

Το ελληνικό Σύνταγμα περιλαμβάνει στο κείμενό του τον θεμελιώδη κανόνα της **ισότιμης και αξιοκρατικής μεταχείρισης** (Συντ. άρθρα 4 §§ 1 & 4 και 5 §1), παραπέμποντας στην Αριστοτελική έννοια της αναλογικής ισότητας. Είναι χαρακτηριστικό ότι σύμφωνα με τη σχετική για το ζήτημα πάγια θέση του Συμβουλίου της Επικρατείας, ο εν λόγω κανόνας της αξιοκρατικής ισότητας πηγάζει αμέσως από την ίδια τη δημοκρατική αρχή. Με τον τρόπο αυτόν το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο της χώρας υπογραμμίζει τον άρρηκτο σύνδεσμο μεταξύ του κανόνα της αξιοκρατικής μεταχείρισης και της δημοκρατικής αρχής.

Είναι γεγονός ότι οι κατά καιρούς υιοθετηθείσες νομοθετικές λύσεις ανταποκρίνονταν κατά τρόπο άλλοτε περισσότερο και άλλοτε λιγότερο σχετικό προς το περιεχόμενο του πιο πάνω κανόνα. Συγκεκριμένα, οι μέθοδοι επιλογής των δημοσίων υπαλλήλων που αξιοποιήθηκαν ήταν οι ακόλουθες: η επιλογή από τον προϊστάμενο της υπηρεσιακής μονάδας, η επιλογή από ειδικό σώμα εκλεκτόρων ίσου ή ανώτερου βαθμού προς εκείνον που θα έχει ο υποψήφιος, η "αυτόματη" επιλογή με βάση ποσοτικώς βαθμολογούμενα προσόντα, η αποφοίτηση από παραγωγική σχολή δημοσίων υπαλλήλων και τέλος, κατ' εξοχήν, ο διαγωνισμός.

Το ισχύον σύστημα προσλήψεων είναι αποτυπωμένο στο Ν. 2190/1994, όπως ισχύει. Η διαχείριση του ζητήματος αυτού ανατίθεται από το νομοθέτη στο Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) που έχει οργανωθεί ως ανεξάρτητη διοικητική αρχή (Υ.Κ άρθρο 1 §2 και Ν. 2190/1994 άρθρα 16 επ.). Η κύρια μέθοδος επιλογής

συνίσταται στην αξιολόγηση με βάση δημόσιο γραπτό διαγωνισμό. Η σχετική βαθμολογία προσαυξάνεται λόγω κατοχής μεταπτυχιακού ή διδακτορικού τίτλου ή λόγω υπηρετήσης σε παραμεθόριες περιοχές. Είναι γεγονός ότι η μεσολάβηση του ΑΣΕΠ προσέδωσε κύρος στις διαδικασίες επιλογής του προσωπικού του Δημοσίου, συμβάλλοντας στην απόκτηση μεγαλύτερης αξιοπιστίας. (Χρυσανθάκης Χ., 1992)

3.3.2.3. Τα δικαιώματα και τα καθήκοντα των δημοσίων υπαλλήλων

Η ιδιότητα του δημόσιου υπαλλήλου, ως οργάνου έκφρασης της βούλησης της δημόσιας διοίκησης, συνεπάγεται την καθιέρωση ορισμένων αφενός νομικών περιορισμών κατά την άσκηση των δικαιωμάτων που του αναγνωρίζει ιδίως το Σύνταγμα αλλά και ο νόμος και αφετέρου καθηκόντων. Αυτό, ωστόσο, δεν σημαίνει ότι ο υπάλληλος στερείται των δικαιωμάτων που απολαμβάνουν οι υπόλοιποι ενδιαφερόμενοι.

A. Συνταγματικά Δικαιώματα και περιορισμοί.

Ο συνταγματικός νομοθέτης καθιερώνει σειρά δικαιωμάτων αλλά και περιορισμών κατά την ανάπτυξη της προσωπικότητας και της δραστηριότητας των δημοσίων υπαλλήλων. Οι συντάκτες του νέου Υπαλληλικού Κώδικα διατήρησαν τους εν λόγω περιορισμούς, φροντίζοντας ωστόσο να μην τους καταστήσουν επαχθέστερους. Συγκεκριμένα, πρόκειται για τα ακόλουθα δικαιώματα που κατοχυρώνονται και ταυτοχρόνως οριοθετούνται ως εξής:

- ✓ *Δικαίωμα συνεταιρισμού*
- ✓ *Συνδικαλιστική ελευθερία.* Το Σύνταγμα κατοχυρώνει το δικαίωμα της απεργίας, επιτρέποντας την επιβολή νομοθετικών περιορισμών που όμως δεν συνιστούν ουσιαστικό περιορισμό ή αναίρεση του δικαιώματος.
- ✓ *Ελευθερία έκφρασης.* Και το δικαίωμα αυτό τυγχάνει κατοχύρωσης με μόνο περιορισμό την απαγόρευση άσκησης αβάσιμης ή υβριστικής κριτικής κατά των προϊσταμένων ή της υπηρεσίας.

- ✓ *Οικονομική ελευθερία.* Ο υπάλληλος έχει δικαίωμα να αναπτύσσει ελεύθερα την προσωπικότητά του σε όλες τις εκφάνσεις της. Δεν επιτρέπεται ωστόσο, να παρέχει εργασία σε άλλους φορείς.
- ✓ *Πολιτική ουδετερότητα.* Το Σύνταγμα απαγορεύει οποιασδήποτε μορφής εκδήλωσης υπέρ πολιτικού κόμματος.
- ✓ *Μονιμότητα.* Η κατοχή οργανικής θέσης δημοσίου υπαλλήλου εξασφαλίζει στο φορέα της μονιμότητα, υπό την έννοια ότι ενόσω υφίσταται η θέση ο υπάλληλος δεν μπορεί να απολυθεί παρά μόνον είτε ύστερα από απόφαση υπηρεσιακού συμβουλίου που αποτελείται κατά τα δύο τρίτα από μόνιμους υπαλλήλους, είτε λόγω τέλεσης ποινικών αδικημάτων. (ΕΙΔΕ, σελ. 90)

B. Νομοθετικά δικαιώματα των δημοσίων υπαλλήλων.

Ο δημόσιος υπάλληλος έχει τα ακόλουθα δικαιώματα που του αναγνωρίζονται από την νομοθεσία:

- ✓ *Αποδοχές.* Ο υπάλληλος έχει δικαίωμα και καθήκον στην λήψη αποδοχών οι οποίες αποτελούνται από το βασικό μισθό, τα γενικά επιδόματα (όπως επίδομα χρόνου υπηρεσίας, επίδομα αδειάς, επίδομα Χριστουγέννων και Πάσχα, επίδομα εξομάλυνσης, επίδομα οικογενειακών βαρών) καθώς και ορισμένα ειδικά επιδόματα. Οι εν γένει αποδοχές του υπαλλήλου από πρόσθετες αποδοχές ή λόγω κατοχής δεύτερης θέσης, όταν αυτή επιτρέπεται, δεν μπορούν να υπερβαίνουν το σύνολο των αποδοχών της οργανικής θέσης του (Συντ. άρθρο 104 § 2).
- ✓ *Άδειες.* Ο υπάλληλος δικαιούται κανονική άδεια, εκπαιδευτική άδεια, αναρρωτική άδεια, γονική άδεια, άδεια μητρότητας, συνδικαλιστική άδεια καθώς και άδειες διευκολύνσεων, δηλαδή λόγω γάμου, θανάτου του συζύγου ή για την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος. Ο νομοθέτης δίδει ιδιαίτερη βαρύτητα στο ζήτημα της εκπαίδευσης των δημοσίων υπαλλήλων.

- ✓ *Υγειονομική περίθαλψη – Κοινωνική ασφάλιση.* Η ελληνική νομοθεσία εξασφαλίζει στον υπάλληλο τόσο υγειονομική περίθαλψη όσο και κοινωνική ασφάλιση σε δημόσια ταμεία αλλά και, σε ορισμένες περιπτώσεις, σε ιδιωτικούς φορείς.
- ✓ *Υγιεινή και ασφάλεια.* Τέλος, το Δημόσιο έχει υποχρέωση να εξασφαλίζει στο προσωπικό του ικανοποιητικές συνθήκες υγιεινής και ασφάλειας (Επ. Σπηλιωτόπουλου, 1984)

Γ. Τα καθήκοντα του δημοσίου υπαλλήλου

Οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι επιφορτισμένοι με τα ακόλουθα καθήκοντα:

- ✓ Να ενεργούν κατά τρόπο που προσδίδει πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην πατρίδα
- ✓ Να εκτελούν τα ανατιθέμενα σε αυτούς καθήκοντα με ευσυνειδησία. Κατά την εκτέλεση των υπηρεσιακών καθηκόντων τους πρέπει να ενεργούν τηρώντας την αρχή της νομιμότητας.
- ✓ Να ασκούν τα καθήκοντά τους με τρόπο αμερόληπτο, τηρώντας την απαγόρευση πραγματοποίησης διακρίσεων, ώστε να εδραιώνεται η εμπιστοσύνη των διοικουμένων προς τη διοίκηση
- ✓ Να τηρούν εχεμύθεια σε σχέση με όσα πληροφορούνται κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους
- ✓ Να επιδεικνύουν αξιοπρεπή και καλή συμπεριφορά κατά την άσκηση των καθηκόντων τους.

Δ. Οι υπερεσιακές μεταβολές

Η ισχύουσα νομοθεσία προβλέπει τις ακόλουθες υπηρεσιακές μεταβολές των δημοσίων υπαλλήλων:

- ✓ *Τοποθέτηση,* δηλαδή καθορισμό με ατομική διοικητική πράξη της υπηρεσιακής θέσης της δημόσιας αρχής, στην οποία θα υπηρετεί ο υπάλληλος,

- ✓ *Μετακίνηση* εντός της υπηρεσίας, για την οποία εκδίδεται σχετική πράξη του προϊσταμένου της,
- ✓ *Μετάθεση* από μια δημόσια αρχή σε άλλη είτε αυτεπαγγέλτως είτε ύστερα από αίτηση του υπαλλήλου,
- ✓ *Απόσπαση*, δηλαδή προσωρινή απομάκρυνση από την θέση όπου υπηρετεί ο υπάλληλος, προκειμένου να παράσχει υπηρεσίες στο πλαίσιο μιας άλλης υπηρεσιακής μονάδας,
- ✓ *Μετάταξη*, δηλαδή μεταβολή της ειδικότερης ή γενικότερης κατηγορίας στην οποία ανήκει ο υπάλληλος, με πράξη του αρμόδιου υπουργού και με την προϋπόθεση ότι ο μετατασσόμενος έχει τα τυπικά προσόντα για την κάλυψη της κενής θέσης για την οποία προορίζεται,
- ✓ *Προαγωγή*, η οποία πραγματοποιείται με πράξη υπουργού.

Ε. Η ευθύνη του υπαλλήλου

Η ευθύνη, την οποία υπέχει ο υπάλληλος, είναι **πειθαρχική, ποινική και αστική**, σύμφωνα με όσα ειδικότερα αναφέρονται στην συνέχεια:

- ✓ *Πειθαρχική Ευθύνη*. Η υπαίτια και καταλογιστική παράβαση του υπαλληλικού καθήκοντος επισύρει την πειθαρχική ευθύνη του παραβάτη, ο οποίος τιμωρείται με τις προβλεπόμενες από τον Υπαλληλικό Κώδικα ποινές. Η επιβολή των ποινών αυτών υπόκειται στην αρχή της αναλογικότητας και συνιστά προϊόν συνεκτίμησης των αντικειμενικών και υποκειμενικών συνθηκών, υπό τις οποίες τελέστηκε τα αδίκημα.
- ✓ *Ποινική Ευθύνη*. Ο δημόσιος υπάλληλος τιμωρείται και εφόσον υποπέσει σε μια κατηγορία αδικημάτων που προβλέπονται στον Ποινικό Κώδικα.
- ✓ *Αστική Ευθύνη*. Ο ισχύων Υπαλληλικός Κώδικας καθιερώνει το κατ' αρχήν ανεύθυνο του υπαλλήλου, προκειμένου για βλαπτικές πράξεις ή ενέργειές του σε βάρος των διοικουμένων. Ο κανόνας του ανεύθυνου κάμπτεται στις περιπτώσεις που προβλέπει ρητώς το Σύνταγμα, δηλαδή προκειμένου για παράνομη κατακράτηση υποδίκου ή αθέτηση συμμόρφωσης με δικαστική

απόφαση, οπότε και ιδρύεται άμεση, προσωπική και εις ολόκληρον με το Δημόσιο ευθύνη του παραβάτη. (Επ. Σπηλιωτόπουλου, 1984)

3.3.3. Οι βασικές καινοτομίες του νέου Υ.Κ.

Με βάση τους παραπάνω άξονες, το σχέδιο του νέου Υπαλληλικού Κώδικα περιλαμβάνει μία σειρά σημαντικών καινοτομιών, κυριότερες από τις οποίες είναι οι ακόλουθες:

1. *Ισότητα και αξιοκρατία σε όλα τα θέματα της υπηρεσιακής κατάστασης των δημοσίων υπαλλήλων*
2. *Συμμετοχή των συνδικαλιστικών οργάνων στον προγραμματισμό των προσλήψεων*
3. *Διαφάνεια στην περιουσιακή κατάσταση των δημοσίων υπαλλήλων*
4. *Ανάθεση καθηκόντων άλλου κλάδου ή ειδικότητας*
5. *Διευκολύνσεις για όσους υπηρετούν σε προβληματικές, άγονες και νησιωτικές περιοχές*
6. *Επιμήκυνση της προθεσμίας παραγραφής για αξιώσεις του Δημοσίου κατά υπαλλήλων*
7. *Απλούστευση της διαδικασίας μονιμοποίησης*
8. *Τήρηση όρων υγιεινής και ασφάλειας στις δημόσιες υπηρεσίες*
9. *Διευκολύνσεις στο καθεστώς των αδειών, ιδίως για τις επικίνδυνες και ανθυγιεινές εργασίες*
10. *Κίνητρα για την εξοικείωση των υπαλλήλων με τις νέες τεχνολογίες*
11. *Ενίσχυση της κοινωνικής αλληλεγγύης Μέριμνα για τις πολύτεκνες και μονογονεϊκές οικογένειες - Ισότητα ευκαιριών στις γυναίκες και τους άνδρες.*
12. *Εγγυήσεις για την αποτροπή καταχρήσεων στις αναρρωτικές άδειες των δημοσίων υπαλλήλων*
13. *Κίνητρα για επιμόρφωση και μετεκπαίδευση των υπαλλήλων*
14. *Ηθική αμοιβή ως κίνητρο για τους δημόσιους υπαλλήλους*
15. *Εγγυήσεις για μετακινήσεις εκτός νομού ή σε νησιά*
16. *Παράταση του χρόνου απόσπασης κατά 1 επιπλέον έτος*

17. Για πρώτη φορά μετατάξεις με διαφάνεια και αντικειμενικότητα Μετατάξεις και από φορέα σε φορέα
 18. Μετατάξεις σε παραμεθόριες περιοχές λιγότερες δεσμεύσεις για τους πολύτεκνους
 19. Δικαίωμα άρνησης μετάταξης για λόγους νομιμότητας
 20. Ταχύτερη εξέλιξη στους κατόχους διδακτορικών και μεταπτυχιακών τίτλων σπουδών και Μείωση του χρόνου εξέλιξης υπαλλήλων της κατηγορίας ΤΕ
 21. Αναμόρφωση του συστήματος επιλογής των προϊσταμένων οργανικών μονάδων, με την παρεμβολή πραγματικά αντικειμενικών κριτηρίων.
 22. Διαδικασία επιλογής προϊσταμένων
 23. Προσμέτρηση προϋπηρεσίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση
 24. Πειθαρχικό δίκαιο: Για πρώτη φορά πειθαρχικό παράπτωμα η μη εξυπηρέτηση του πολίτη και η ανάρμοστη συμπεριφορά προς αυτόν Ενίσχυση των ελέγχων
 25. Περισσότερες εγγυήσεις αντικειμενικότητας και διαφάνειας στα υπηρεσιακά συμβούλια
 26. Τελικές - Μεταβατικές Διατάξεις. Στο κεφάλαιο αυτό περιλαμβάνονται ρυθμίσεις που είναι αναγκαίες για την ομαλή μετάβαση στο νέο καθεστώς
- (ιστοσελίδα Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας)

3.4. Ο ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ

3.4.1 Εισαγωγή

Όποιος παρακολουθεί από κοντά την δράση του Συνηγόρου του Πολίτη θα έχει αντιληφθεί ότι τα τελευταία χρόνια καταλάβει μια οργανωμένη προσπάθεια να εμβαθύνει στα προβλήματα της Δημόσιας Διοίκησης και να προσεγγίσει τα στελέχη της. Η προσπάθεια αυτή έχει υπερβεί την απλή εξοικείωση με την καθημερινή πραγματικότητα των Δημοσίων Υπηρεσιών, αποκτά πλέον συστηματικό χαρακτήρα και εκτυλίσσεται κυρίως γύρω από τρεις άξονες:

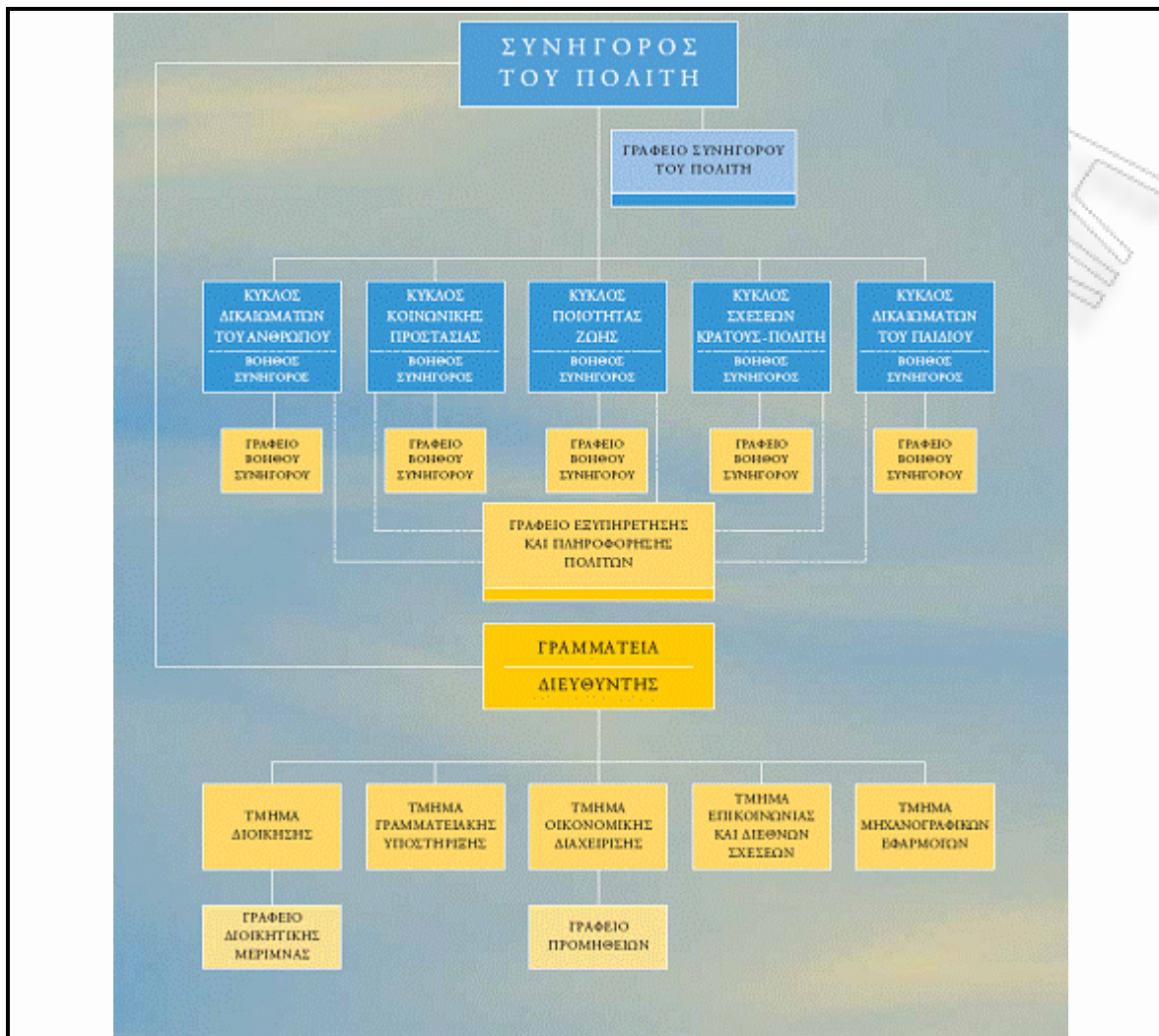
- ✓ Καλλιέργεια Συστηματικής επαφής του Συνηγόρου του Πολίτη με τα διοικητικά προβλήματα των περιφερειών της χώρας, με τις τοπικές

διοικητικές αρχές και ασφαλώς με τους ίδιους τους πολίτες της περιφέρειας

- ✓ Εκπόνηση μελετών συνθετικού χαρακτήρα για συγκεκριμένους τομείς δράσεις της δημόσιας διοίκησης, στις οποίες ο Συνήγορος του Πολίτη συνοψίζει την εμπειρία που αποκομίζει από τον χειρισμό των υποθέσεων που θέτουν υπόψη του οι πολίτες
- ✓ Εκπαίδευση των στελεχών της Δημόσιας Διοίκησης και έκδοση εγχειριδίων, οδηγιών κλπ

3.4.2. Οργάνωση και Δομή

Η αποτελεσματική λειτουργία του Συνηγόρου του Πολίτη προϋποθέτει οργανωτικό πλαίσιο ικανό να ανταποκρίνεται στις κατευθυντήριες γραμμές που έχει χαράξει ο νομοθέτης και να παρέχει τις καλύτερες δυνατές συνθήκες υποστήριξης του έργου. Η δομή της Αρχής εξειδικεύεται λεπτομερώς στον Κανονισμό Λειτουργίας της (ΠΔ 273/1999) και απεικονίζεται σχηματικά στο διάγραμμα 3.1.



Διάγραμμα 3.1

Οργανωτική Δομή του Συνηγόρου του Πολίτη

Πηγή: Ετήσια Έκθεση 2005 – Συνήγορος του Πολίτη

Ο Συνήγορος του Πολίτη προΐσταται της Αρχής, χαράσσει την πολιτική της, κατευθύνει και συντονίζει το έργο της και φροντίζει για την εκπλήρωση της αποστολής της. Το έργο της Αρχής κατανέμεται στους υφισταμένους πέντε τομείς/κύκλους δραστηριοτήτων:

- ✓ Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
- ✓ Κοινωνικής Προστασίας
- ✓ Ποιότητας Ζωής
- ✓ Σχέσεων Κράτους – Πολίτη
- ✓ Δικαιωμάτων του Παιδιού

Προκειμένου ο Συνήγορος του πολίτη να επιληφθεί μιας υπόθεσης, θα πρέπει η σχετική αναφορά να είναι έγκυρη και ενυπόγραφη. Η αναφορά πρέπει να κατατεθεί από τον ενδιαφερόμενο στο γραφείο εξυπηρέτησης πολιτών, είτε μπορεί να αποσταλεί με το Ταχυδρομείο προκειμένου να διευκολυνθούν οι πολίτες. (Ετήσια Έκθεση 2005 – Συνήγορος του Πολίτη)

3.4.3 Στατιστικές Τάσεις και Διαπιστώσεις

Σταθεροποίηση του αριθμού των αναφορών που δέχεται ο Συνήγορος του Πολίτη

Ο όγκος δραστηριότητας της Αρχής κινείται λίγο πάνω από τις 100.000 αναφορές. Ο αριθμός αυτός δείχνει να είναι αντιπροσωπευτικός για την χώρα μας σε σχέση με τον πληθυσμό της. Παράλληλα, η αύξηση των πορισμάτων, των ειδικών εκθέσεων και των άλλων εγγράφων φαίνεται να συνδράμει στην καλύτερη ενημέρωση των πολιτών τόσο για τα δικαιώματά τους όσο και για τις δυνατότητες που τους παρέχονται να επιλύσουν τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν.

Φορείς κακοδιοίκησης

Τα περισσότερα προβλήματα κακοδιοίκησης κατά το 2005 εντοπίστηκαν στους Δήμους (18,7%), στο ΥΠΕΣΔΔΑ (16,2%), στις Νομαρχίες (9%), στο ΙΚΑ-ΕΤΑΜ (5,7%), στο Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών (5%), στο ΥΠΕΘ (4,4%), στο ΟΓΑ (4,2%), στον ΟΑΕΔ (3,9%), στο Υπουργείο Δημοσίας Τάξης (3,4%) και στον ΔΟΑΤΑΠ (πρώην ΔΙΚΑΤΣΑ, 2,8%)

3.4.4 Γενική Αποτίμηση της Δραστηριότητας στον Κύκλο Σχέσεων Κράτους – Πολίτη

Ο Κύκλος Σχέσεων Κράτους – Πολίτη, όπως παρουσιάζεται στο διάγραμμα 3.2, εξετάζει υποθέσεις που αφορούν σε θέματα σχετικά με την πληροφόρηση και επικοινωνία, ποιότητα παρεχόμενων υπηρεσιών, κακοδιοίκηση σε ΟΤΑ, ΔΕΚΟ, μεταφορές,

επικοινωνίες, εργασία, ενέργεια, φορολογία, τελωνεία, δημοσιονομικά θέματα, εμπόριο και κρατικές προμήθειες, βιομηχανία, γεωργία και αγροτική πολιτική, παιδεία. Το εύρος των θεματικών με τις οποίες ασχολείται επιτρέπει μια οριζόντια καταγραφή της διοικητικής πραγματικότητας και των φαινομένων κακοδιοίκησης που αντιμετωπίζουν οι πολίτες.

Η ευρύτητα της θεματολογίας που ασχολείται ο Κύκλος Σχέσεων Κράτους – Πολίτη γίνεται εμφανής από την ποικιλία δραστηριοτήτων που ανέπτυξε και των θεματικών τις οποίες μελέτησε κατά την διάρκεια του περασμένου έτους. Από τις δραστηριότητες που Κύκλου διαφαίνεται η προσπάθεια συνεργασίας και αμοιβαίας κατανόησης με διάφορες υπηρεσίες και φορείς. Αυτή η αντίληψη της διαμεσολάβησης διαμορφώνει σταδιακά ευνοϊκό πλαίσιο επικοινωνίας και συνεργασίας για την επίλυση ατομικών υποθέσεων. Μόνο έτσι οι προσπάθειες της Αρχής «Συνήγορος του Πολίτη» μπορούν να καταστούν εφαρμόσιμες, εφόσον δηλαδή λαμβάνονται υπόψη και οι δυσκολίες της «άλλης πλευράς».

Οι μορφές κακοδιοίκησης, όπως εμφανίζονται στο διάγραμμα 3.5, που αντιμετωπίστηκαν τα τελευταία χρόνια αποκαλύπτουν ότι επαναλαμβάνονται συγκεκριμένες πρακτικές της δημόσιας διοίκησης. Ωστόσο σε κάποιες περιπτώσεις το πνεύμα των παρεμβάσεων του Συνηγόρου του Πολίτη συγκλίνει με τις προσπάθειες ορισμένων Υπουργείων και φορέων, πράγμα που αναδεικνύει μια δυναμική για την βελτίωση της εξυπηρέτησης των πολιτών. Από το σύνολο των αναφορών που διερευνήθηκαν τα τελευταία χρόνια παρατίθενται ενδεικτικά εκείνες που εμφανίζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον ως προς τις δυσλειτουργίες της δημόσιας διοίκησης.

Απώλεια Στοιχείων Ατομικού Φακέλου

Η απώλεια στοιχείων ατομικού φακέλου με ευθύνη της διοίκησης, εκτός από την ταλαιπωρία του ενδιαφερόμενου, μπορεί να συνεπάγεται και την απώλεια δικαιωμάτων του (π.χ. μισθολογικών).

Ζητήματα Φορολογίας Εισοδήματος

Σε πολλές περιπτώσεις διαπιστώθηκε εκ νέου ότι η διοίκηση εφαρμόζει κατά τρόπο ιδιαίτερα περιοριστικό για τα δικαιώματα των πολιτών ρυθμίσεις του φορολογικού δικαίου, παράλληλα δε υπήρχαν και διατάξεις που θέτουν τεκμήρια φορολογίας εισοδήματος με τρόπο ανελαστικό. Χαρακτηριστική είναι η ακόλουθη περίπτωση όπου πολίτης κλήθηκε να πληρώσει φόρο εισοδήματος, με βάση το τεκμήριο ιδιοκατοίκησης, για ιδιοκτησία άνω των 200 τ.μ. Ωστόσο το τεκμήριο ιδιοκατοίκησης δεν αποτυπώνει με πληρότητα τα ετήσια εισοδήματα του φορολογουμένου, καθώς τα ακίνητα μπορεί να έχουν περιέλθει σε αυτόν από δωρεά ή κληρονομιά. Οι σχετικές επισημάνσεις που έγιναν από τον Συνήγορο του Πολίτη προς το Υπουργείο Οικονομικών λήφθηκαν υπόψη κατά την σύνταξη νεότερου νόμου (άρθρο 4, παράγραφος 1 του Ν 3296/2004), σύμφωνα με το οποίο περιορίζονται τα ποσά της ετήσιας τεκμαρτής δαπάνης της συγκεκριμένης κατηγορίας κατά 50%, εάν το ακίνητο έχει περιέλθει στον φορολογούμενο από δωρεά ή κληρονομιά.

Προσλήψεις στο Δημόσιο

Πρόκειται για πεδίο όπου κατεξοχήν επικρατούν φαινόμενα κακοδιοίκησης και διοικητικών – διαδικαστικών δυσλειτουργιών, αρχής γινομένης από τους όρους και την νομοτεχνική αρτιότητα των προκηρύξεων έως και την τελική πράξη δημοσίευσής τους από την πλευρά του φορέα για την ολοκλήρωση της πρόσληψης. Αξιοπρόσεκτες παρατυπίες εντοπίζονται επιπλέον στην σύνθεση των επιτροπών που επεξεργάζονται τις αιτήσεις καθώς και στη διαδικασία έκδοσης των αποτελεσμάτων (παράλειψη δημοσίευσης αποτελεσμάτων, παράλειψη ανάρτησης πινάκων επιτυχόντων και αντίστοιχες καθυστερήσεις στην εξέταση των ενστάσεων)(διάγραμμα 3.4).

Σημαντικά προβλήματα επίσης αναδεικνύει η διαδικασία στελέχωσης των ΚΕΠ κατά το 2004. Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει γίνει αποδέκτης σειράς αναφορών με αιτιάσεις που αφορούν το αρχικό στάδιο υποβολής των αιτήσεων αλλά και την υπαγορευόμενη πρακτική των ανανεωμένων συμβάσεων μίσθωσης έργου.

Κατά το 2005 ο Συνήγορος του Πολίτη ασχολήθηκε και με διαδικασίες προσλήψεων (έκτος ΑΣΕΠ) στον στενό και ευρύτερο δημόσιο τομέα.

Θέματα Αγροτικής Πολιτικής

Τα τελευταία χρόνια έχει καταστεί επιτακτική η αναδιάρθρωση του αγροτικού τομέα και παράλληλα η στήριξη του αγροτικού πληθυσμού και του αγροτικού εισοδήματος. Η κρατική επέμβαση στον τομέα αυτό έχει πολλαπλασιάσει τις επαφές των δημόσιων υπηρεσιών με τους αγρότες, δηλαδή με την κατηγορία του πληθυσμού που αντιμετωπίζει αντικειμενικές δυσκολίες στην καθημερινή συναλλαγή με την διοίκηση. Οι αναφορές, όπως παρουσιάζονται χαρακτηριστικά στο διάγραμμα 3.3, που κατά καιρούς έχουν περιέλθει στον Συνήγορο του Πολίτη από ιδιώτες που δραστηριοποιούνται στον αγροτικό τομέα υπάγεται στη δραστηριότητα του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και των φορέων που εποπτεύονται από αυτό, καθώς και στην αρμοδιότητα των διευθύνσεων αγροτικής ανάπτυξης των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων και αφορούν κυρίως σε αποζημιώσεις ή επιδοτήσεις ζωικού και φυτικού κεφαλαίου και σε ένταξη σε προγράμματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το νομοθετικό πλαίσιο που διέπει τα ζητήματα αυτά είναι ιδιαίτερα σύνθετο, καθώς αποτελείται από σειρά εθνικών και κοινοτικών κανόνων που τροποποιούνται συνεχώς ανάλογα με τις συνθήκες που διαμορφώνουν τον τομέα των αγροτικών προϊόντων. Στο βαθμό που το αγροτικό εισόδημα επηρεάζεται άμεσα από τις συνεχώς μεταβαλλόμενες αποφάσεις των οργάνων της χώρας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η έγκαιρη και έγκυρη ενημέρωση των αγροτών επιβάλλεται να αποτελεί προτεραιότητα και κύριο μέλημα της διοίκησης.

Ωστόσο από τις υποθέσεις που έχει ερευνήσει ο Συνήγορος του Πολίτη, προκύπτει ότι στον τομέα της γεωργίας και της κτηνοτροφίας το αδύνατο σημείο στην σχέση πολίτη – κράτους είναι η επικοινωνία. Οι πολίτες συχνά διαμαρτύρονται για αδυναμία τηλεφωνικής επικοινωνίας, ανεπαρκή ή εσφαλμένη πληροφόρηση, μη απάντηση σε έγγραφα αιτήματά τους ή για ανεπαρκή αιτιολόγηση διοικητικών πράξεων που τους αφορούν. Όλα αυτά καλλιεργούν την δυσπιστία των ενδιαφερομένων απέναντι στις αρμόδιες υπηρεσίες, με συνέπεια οι πολίτες ενίοτε να καταγγέλλουν στον Συνήγορο του Πολίτη ως αυθαίρετες διάφορες ενέργειες της διοίκησης που είναι σύννομες και στην συνέχεια τις αποδέχονται, αφού ενημερωθούν από την Αρχή σχετικά με το κανονιστικό πλαίσιο που τις διέπει. Διαπιστώνεται επίσης ότι, παρά την έλλειψη σωστής πληροφόρησης, οι αρμόδιοι φορείς επιδεικνύουν μηδενική ελαστικότητα στις κυρώσεις

που επιβάλλουν όταν ο ενδιαφερόμενος δεν έχει τηρήσει μια προθεσμία ή έχει καταθέσει ελλιπή φάκελο ή αίτηση.

Προβλήματα Διοικητικής Δράσης στις Υπηρεσίες Μεταφορών

Η ρυθμιστική λειτουργία που επιτελούν οι υπηρεσίες μεταφορών εμφανίζει σειρά προβλημάτων λόγω της έλλειψης ορισμένων προϋποθέσεων απαραίτητων και κρίσιμων για την εκπλήρωση της αποστολής τους. Σημαντική προϋπόθεση είναι λόγου χάρη η ύπαρξη αξιόπιστων και εύχρηστων αρχείων βάσει των οποίων εκδίδονται άδειες, παρακολουθείται η τήρηση των σχετικών υποχρεώσεων και κανόνων και διαφυλάσσεται η αξιοπιστία του ρυθμιστικού ρόλου του κράτους στον τομέα αυτό. Δυστυχώς, σε κάποιες περιπτώσεις δεν υφίστανται καν αρχεία και σε άλλες αυτά ενημερώνονται με τρόπο εμφανώς ελλιπή και καθυστερημένα, με αποτέλεσμα να επικρατεί καθεστώς αναξιπιστίας. Η ακαταστασία αυτή προκαλεί δυσμενείς συνθήκες για την εξυπηρέτηση των πολιτών και σε κάποιες περιπτώσεις το καθεστώς αυτό ευνοεί ενδεχομένως και αθέμιτες συναλλαγές μεταξύ πολιτών και οργάνων της διοίκησης.

Οι αναφορές που περιέρχονται στην Αρχή «Συνήγορος του Πολίτη» με αντικείμενο αρμοδιότητας του Υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών αυξάνουν σταθερά. Τα φαινόμενα κακοδιοίκησης, που παρουσιάζονται στο διάγραμμα 3.6, αναδεικνύουν σοβαρά προβλήματα στην οργάνωση, λειτουργία, στελέχωση και υποδομή των συγκεκριμένων υπηρεσιών καθώς και στην αδυναμία ικανοποιητικής συνεργασίας και συντονισμού μεταξύ τους, με συνέπεια οι συνεργασίες αυτές συχνά να μην ανταποκρίνονται έγκαιρα και αξιόπιστα στα αιτήματα των πολιτών. Παράλληλα εκδηλώνονται και φαινόμενα ασύμβατα προς την αρχή της νομιμότητας και γενικότερα προς τις θεμελιώδεις αρχές που πρέπει να διέπουν τη διοικητική δράση.

Στον τομέα αυτό περιλαμβάνονται επίσης θέματα που σχετίζονται με:

- ✓ Καθυστερήσεις στην διεκπεραίωση των υποθέσεων
- ✓ Ελλιπής συνεργασία μεταξύ των υπηρεσιών
- ✓ Μη τήρηση θεμελιωδών αρχών της διοικητική δράσης: αρχή της νομιμότητας, αρχή της χρήσης της διοίκησης και αρχή της επιεικειάς

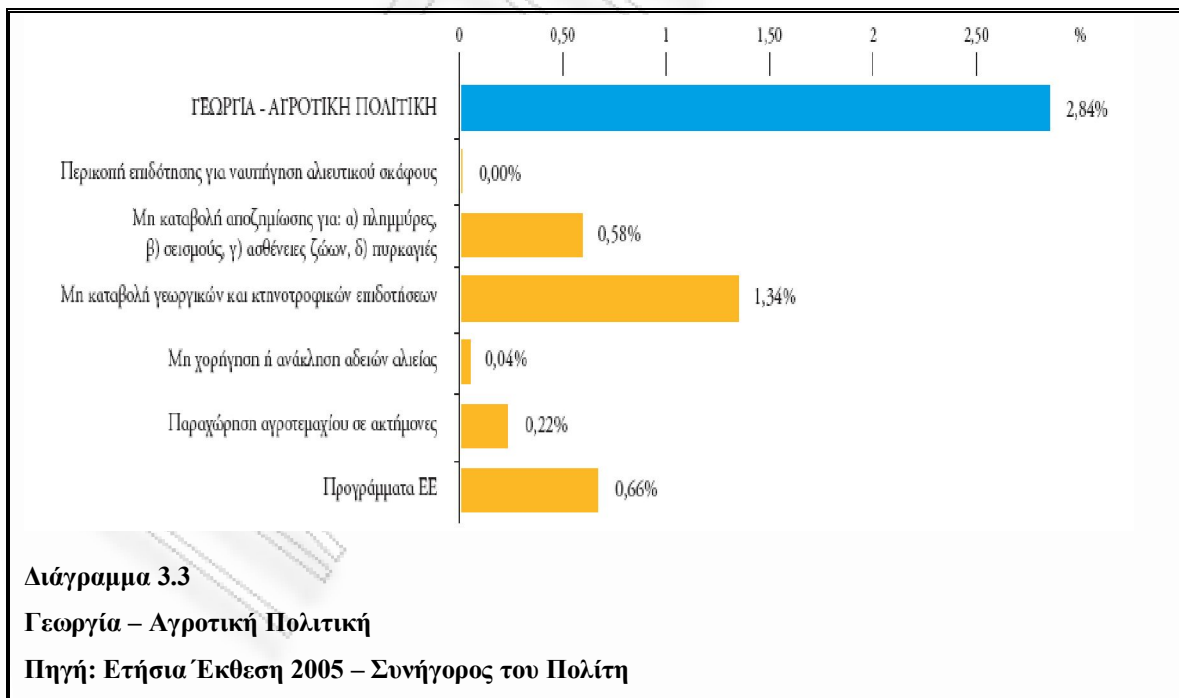
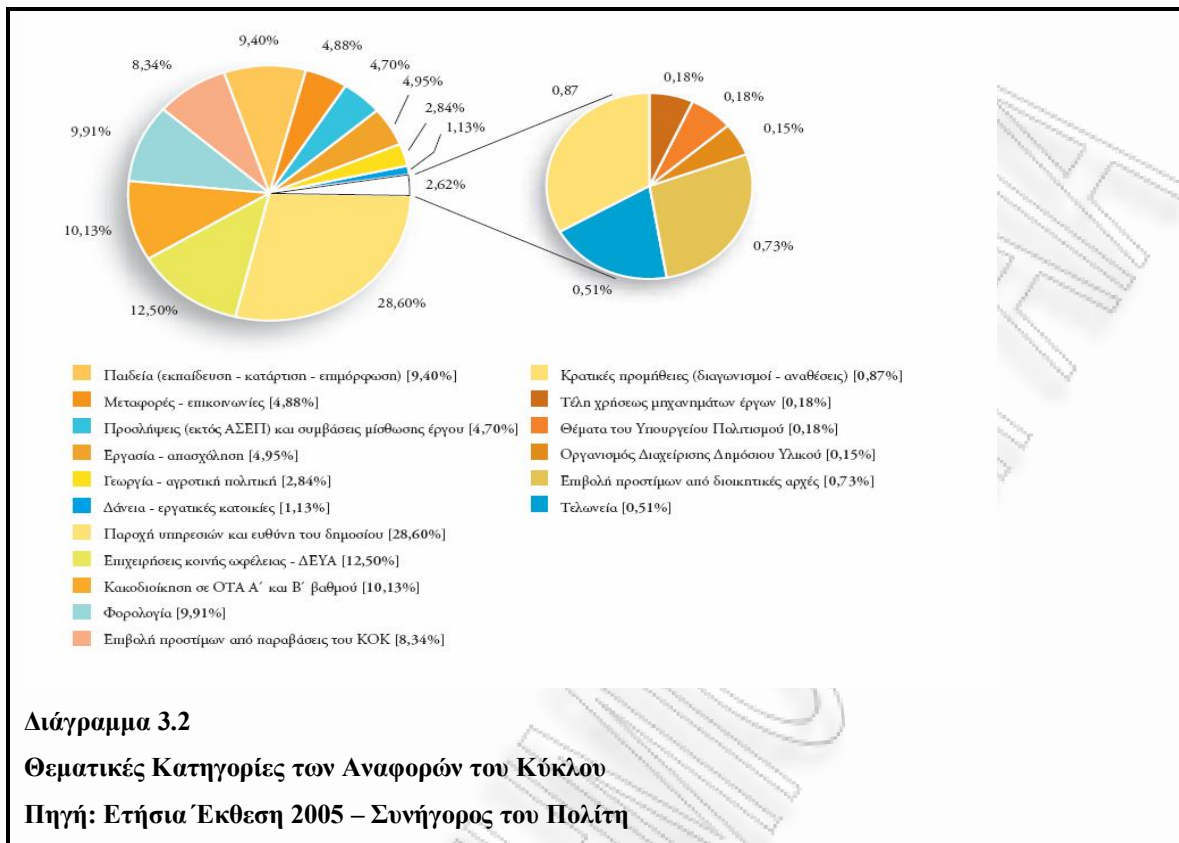
Οφειλές του Δημοσίου προς τους Πολίτες

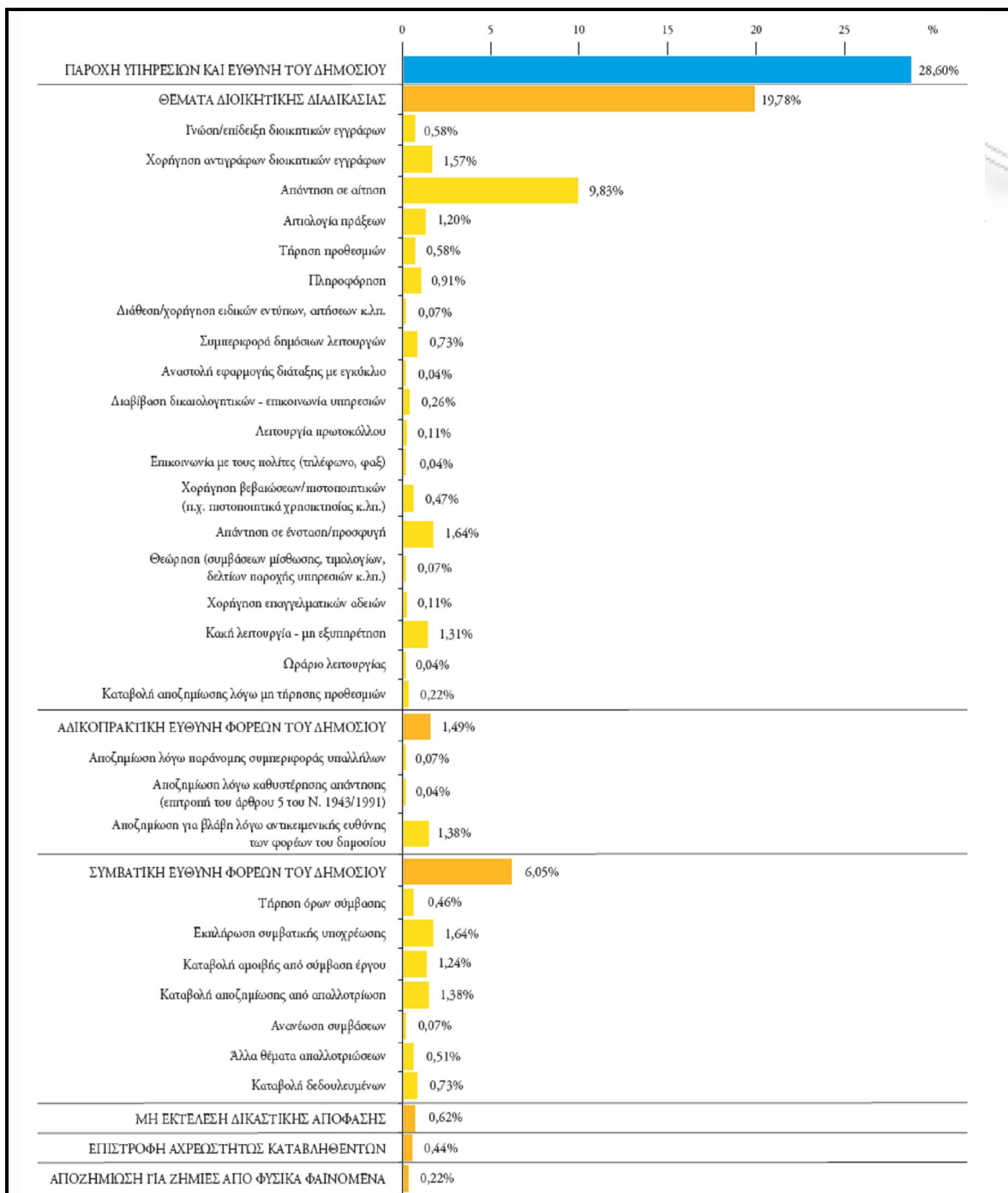
Το ζήτημα των οφειλών του δημοσίου προς τους πολίτες έχει επανειλημμένα απασχολήσει τον Συνήγορο του Πολίτη κατά την διάρκεια της λειτουργίας του (800 υποθέσεις από το 1998). Πρόκειται για κατηγορία υποθέσεων που αναδεικνύει το σύνολο των προβλημάτων κακοδιοίκησης με τα οποία έρχεται ο Συνήγορος του Πολίτη, καθώς η ποικιλία των σχετικών υποθέσεων και οι αιτίες που τις προκαλούν αναφέρονται σε όλο το φάσμα των προβλημάτων της κακοδιοίκησης τα οποία έχει επισημάνει η Αρχή. Ως παράγοντες που συντελούν στην διαιώνιση του προβλήματος μπορούν να αναφερθούν: κενά της νομοθεσίας, νομοθετικές διατάξεις που ευνοούν υπέρμετρα το δημόσιο αλλά και η αδυναμία των εποπτικών μηχανισμών να επιβάλλουν τη νομιμότητα κατά τρόπο που να διασφαλίζει αποτελεσματικά τα δικαιώματα των πολιτών. Τα μεγαλύτερο ποσοστό των υποθέσεων αυτής της κατηγορίας αφορά σε αποζημιώσεις λόγω απαλλοτριώσεων και σε οφειλές λόγω μη τήρησης των συμβατικών υποχρεώσεων εκ μέρους του δημοσίου.

Στην περίπτωση των απαλλοτριώσεων εξακολουθεί να υφίστανται σημαντική καθυστέρηση στην εξόφληση των δικαιούχων, η οποία υπερβαίνει πολλές φορές και την δεκαετία, με αποτέλεσμα την πέραν του εύλογου χρόνου δέσμευση της περιουσίας του πολίτη. Το επιχείρημα που προβάλλεται από την πλευρά του δημοσίου είναι ότι η καθυστέρηση οφείλεται σε έλλειψη πόρων, αιτιολογία που φανερώνει τον κακό προγραμματισμό και την έλλειψη σχεδιασμού, κατάσταση που απολήγει εις βάρος των πολιτών. Παρά τις επισημάνσεις του Συνηγόρου του Πολίτη το πρόβλημα εξακολουθεί να υφίσταται.

Στον τομέα αυτό περιλαμβάνονται επίσης θέματα που σχετίζονται με:

- ✓ Αστική ευθύνη του κράτους από νόμιμες ζημιογόνες ενέργειες των οργάνων του
- ✓ Πλημμελής εφαρμογή των διατάξεων περί χορήγησης δανείων στους ΟΤΑ για την εξόφληση ληξιπρόθεσμων οφειλών
- ✓ Ευθύνη του δημοσίου όταν δεν τηρούνται οι όροι κατάρτισης των συμβάσεων

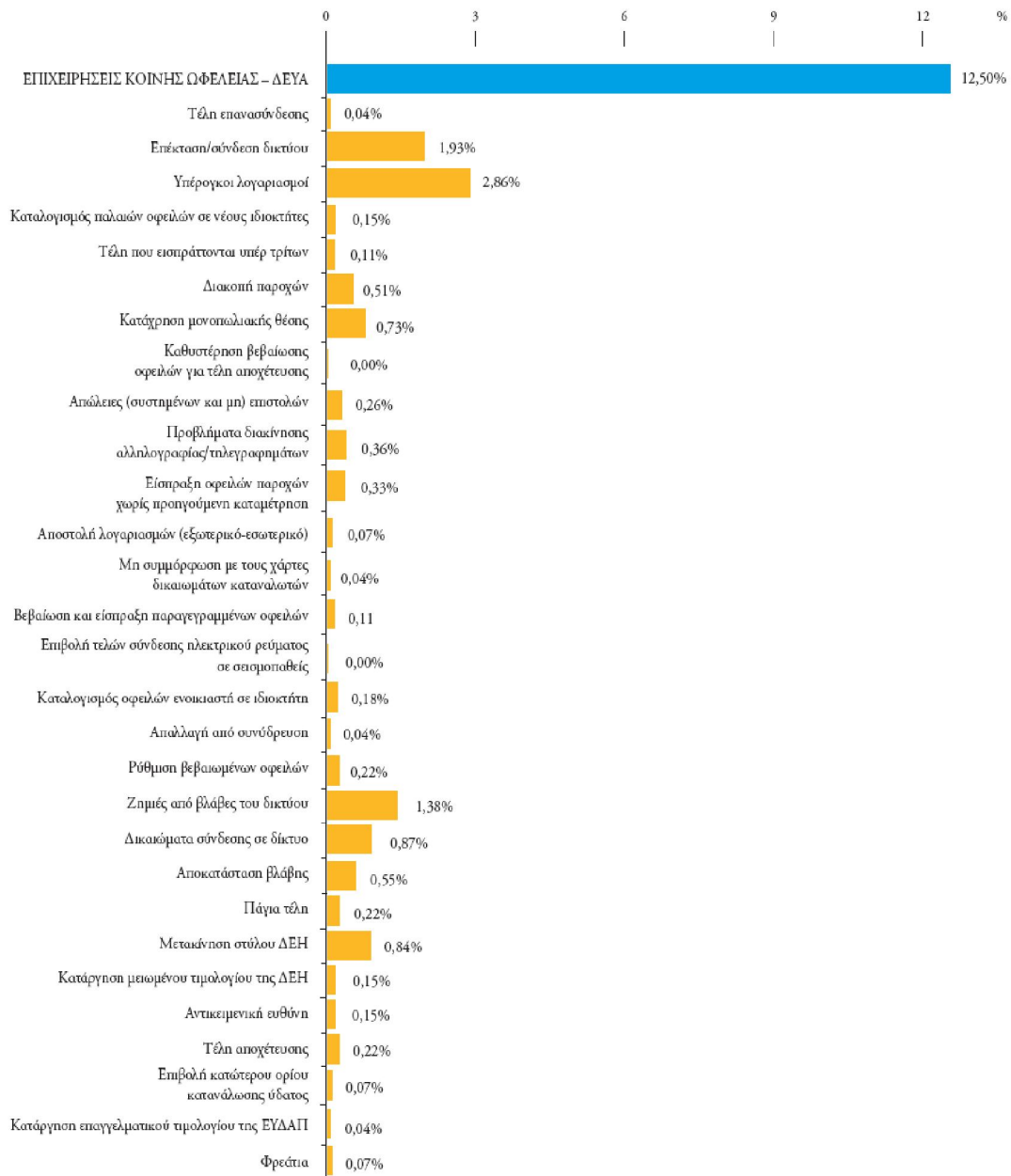




Διάγραμμα 3.4

Παροχή Υπηρεσιών και Ευθύνη του Δημοσίου

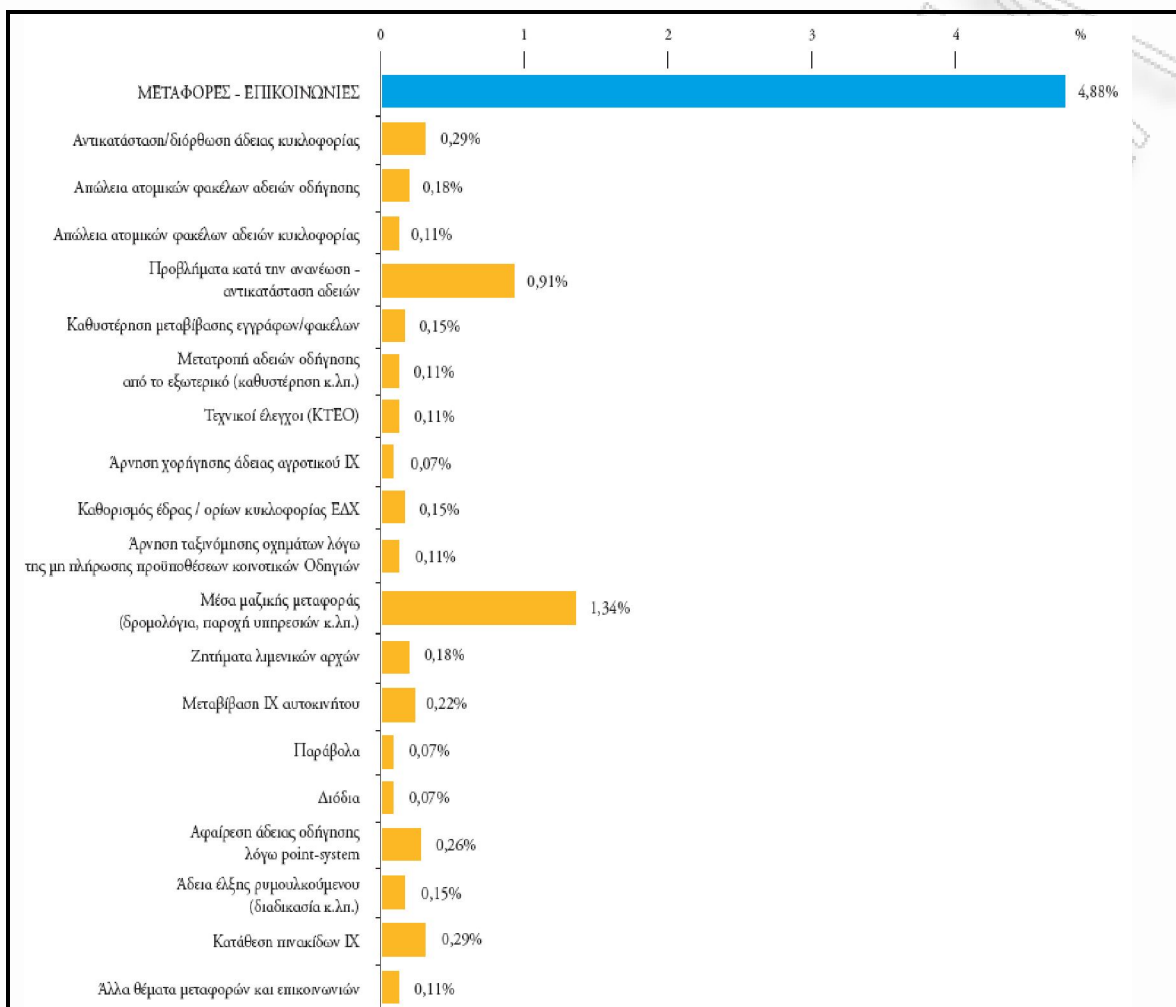
Πηγή: Ετήσια Έκθεση 2005 – Συνήγορος του Πολίτη



Διάγραμμα 3.5

Κακοδιοικήσεις σε ΟΤΑ Α΄ και Β΄ Βαθμού.

Πηγή: Ετήσια Έκθεση 2005 – Συνήγορος του Πολίτη



Διάγραμμα 3.6

Μεταφορές – Επικοινωνίες

Πηγή: Ετήσια Έκθεση 2005 – Σονήγορος του Πολίτη

3.5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Το σημαντικότερο πρόβλημα, που αντιμετωπίζουν οι ελληνικές δημόσιες επιχειρήσεις, είναι η έλλειψη κατευθυντήριων εντολών λόγω της έλλειψης συγκεκριμένης αναπτυξιακής πολιτικής από το ελληνικό κράτος, ο βαθμός της διοικητικής τους αυτοτέλειας, η αποκέντρωση στη λήψη αποφάσεων και η χαμηλή αποτελεσματικότητά τους. Η τάση του κράτους να επεμβαίνει στην παραγωγή συνετέλεσε στη διόγκωση του δημόσιου τομέα της οικονομίας. Οι χρόνιες παθογένειες της Δημόσιας Διοίκησης καθιστούν αδήριτη την ανάγκη της Διοικητικής Μεταρρύθμισης. Τα χρόνια προβλήματα, όπως η προβληματική οργάνωση, η χαμηλή ποιότητα παροχής υπηρεσιών, το μεγάλο κόστος των δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών, και ο συγκεντρωτισμός των δημοσίων υπηρεσιών, η έλλειψη αξιολόγησης, η αναξιοκρατία, η απουσία ελέγχων και κυρώσεων, η διαφθορά και η συνακόλουθη έλλειψη εμπιστοσύνης στις κρατικές υπηρεσίες, υπονόμισαν το κύρος του Κράτους, την αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης και, σε τελική ανάλυση, την ίδια την ποιότητα της Δημοκρατίας μας. Η επίλυση των διαρθρωτικών αυτών προβλημάτων συμβάλλουν στην αποκατάσταση μιας νέας πραγματικότητας που συμπυκνώνεται στη φράση «Επανίδρυση του Κράτους».

Με τον όρο «Επανασχεδιασμό του Κράτους» εννοούμε την εφαρμογή μιας ολοκληρωμένης πολιτικής για την εξυγίανση και τον εκσυγχρονισμό του δημόσιου τομέα. Μια σειρά μέτρων και σκοπών που αποσκοπούν στην κατοχύρωση της διαφάνειας, στην ουσιαστική αξιολόγηση, στην αξιοκρατία, των συνεχών ελέγχων για την αποτελεσματικότητα των δαπανών, στη πάταξη της γραφειοκρατίας, στην άρση της πολυνομίας, στη προτεραιότητα στην εξυπηρέτηση του πολίτη, καθώς και στην αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών για την εφαρμογή της ηλεκτρονικής διοίκησης, αποτελούν το πλέγμα των αλλαγών που συνθέτουν ένα νέο πρότυπο διοίκησης.

Ωστόσο, μια οργανωμένη προσπάθεια με αντικειμενικό σκοπό να εμβαθύνει στα προβλήματα της Δημόσιας Διοίκησης και να προσεγγίσει αποτελεσματικά τα στελέχη της πραγματοποιείται από ένα σημαντικό ανεξάρτητο φορέα, τον Συνήγορο του Πολίτη.

Οι μορφές κακοδιοίκησης που εντοπιστήκαν και αντιμετωπίστηκαν τα τελευταία χρόνια κάνουν φανερό την συνέχιση κάποιων δυσμενών πρακτικών της δημόσιας διοίκησης. Ταυτόχρονα παρατηρείται σε κάποιες περιπτώσεις ότι οι παρεμβάσεις της Ανεξάρτητης Αρχής του Συνηγόρου του Πολίτη συγκλίνει με τις προσπάθειες ορισμένων Υπουργείων και φορέων, γεγονός που αναδεικνύει και στην πράξη πλέον μια δυναμική για την αποτελεσματικότερη την υιοθέτηση μέτρων και πρακτικών που αποβλέπουν στη βελτίωση της εξυπηρέτησης των πολιτών.

ΕΠΙΛΕΓΜΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ

ΕΛΛΗΝΙΚΗ

Αγγελόπουλος Θ., 1923, «Δίκαιον των Πολιτικών Υπαλλήλων», εκδ. β', Αθηναι

Αθανασόπουλος Κ., 1990, «Θεσμικό πλαίσιο Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών», Β' Έκδοση, Αθήνα,

Σπηλιωτόπουλος – Μακροδημήτρης, 2001, «Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών – ΕΙΔΕ : Η Δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα», Εκδόσεις Σάκκουλας

Σπηλιωτόπουλου Επ., 1984, «Βασικοί Θεσμοί Δημοσιουπαλληλικου δικαίου», εκδ. 1^η Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα

Κέφης Β., 1998, «Το Μάνατζμεντ των Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών», Εκδ. Interbooks, Αθήνα

Συνήγορος του Πολίτη 2005– Ετήσια Έκθεση

Χρυσανθάκης Χ., 1992, «Τα συστήματα προσλήψεως των δημοσίων υπαλλήλων», Αθήνα – Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλα

ΔΙΑΔΙΚΤΥΟ

www.yrakp.gr Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΣΤΗΝ ΕΞΥΠΗΡΕΤΗΣΗ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ

4.1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Είναι κοινά αποδεκτό ότι ο μοχλός κινητοποίησης του κράτους προκειμένου να επιτευχθούν τα αναμενόμενα αποτελέσματα σε ό,τι αφορά την πρόοδο της κοινωνίας, από την ανάπτυξη μέχρι τα λοιπά κοινωνικά μεγέθη, είναι η ίδια η δημόσια διοίκηση.

Δεν μπορεί να υπάρξει κράτος δημοκρατικό και αποτελεσματικό χωρίς μια δημοκρατική και αποτελεσματική Δημόσια Διοίκηση. Και για να γίνει αυτό χρειάζεται συνέχεια στη Δημόσια Διοίκηση. Οι πολιτικές ηγεσίες, οι κυβερνήσεις, γενικά, όπως απαιτεί η δημοκρατική αρχή, έρχονται και παρέρχονται, απομένει ως συνέχεια του κράτους η ίδια η Δημόσια Διοίκηση, η οποία θα πρέπει να είναι προσηλωμένη στο δημόσιο συμφέρον πέρα και έξω από πολιτικές ή άλλες σκοπιμότητες.

Χρειάζεται δηλαδή να διαμορφωθεί μια δημόσια διοίκηση η οποία να εφαρμόζει τις πολιτικές για τις οποίες καλούνται οι κυβερνήσεις να κυβερνήσουν, σύμφωνα με τη λαϊκή ετυμηγορία, αλλά και να μπορέσει να διαμορφώνει τη συνέχεια η οποία είναι απαραίτητη για να υπάρχει αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα. Προς την κατεύθυνση αυτή της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας, τα τελευταία χρόνια οι κυβερνήσεις όλων των αναπτυγμένων χωρών έχουν υιοθετήσει το δόγμα: «Οι Δημόσιες Υπηρεσίες υπάρχουν για να εξυπηρετούν τους πολίτες και τις επιχειρήσεις».

Και στην πατρίδα μας τελευταία άρχισαν να εφαρμόζονται πολιτικές που έχουν ακριβώς αυτό το στόχο, δηλαδή την εξυπηρέτηση των πολιτών και την ανατροπή της εικόνας που

είχαμε μέχρι σήμερα για τη Δημόσια Διοίκηση που παρέμεινε για πολλά χρόνια εγκλωβισμένη σ' ένα αντιαναπτυξιακό ρόλο.

Έχει γίνει πλέον συνείδηση σ' όλους ότι η ανάπτυξη και η συνεχής βελτίωση της ποιότητας ζωής των πολιτών, συνδέεται άρρηκτα με την εξυγίανση και την αναδιοργάνωση των δημοσίων υπηρεσιών και τούτο όχι μόνο διότι οι δημόσιες υπηρεσίες απαιτούν για τη συντήρησή τους σημαντικούς πόρους, αλλά κυρίως επειδή από τις αποφάσεις τους εξαρτάται η ανάπτυξη και εξέλιξη των υπολοίπων κρίσιμων υποσυστημάτων.

Οι αρχές της νομιμότητας, της ισότητας και της αμεροληψίας, οι οποίες αποτελούν τη βάση συγκρότησης του σύγχρονου κράτους δικαίου, δεν πρέπει να εγκαταλειφθούν, αλλά πρέπει να γίνουν τρόπος καθημερινής συμπεριφοράς εκ μέρους εκείνων που ασκούν Διοίκηση, προκειμένου να αναπτυχθεί η απαραίτητη σχέση εμπιστοσύνης ανάμεσα σε εκείνους που ασκούν διακυβέρνηση και εκείνους που υφίστανται τις συνέπειες αυτής της διακυβέρνησης γιατί το στοιχείο αυτό είναι σύμφυτο με τη σωστή λειτουργία του κράτους και την ίδια την ουσία της κοινωνίας.

Οι παραπάνω αρχές που πρέπει να θωρακισθούν ακόμη περισσότερο πρέπει να συνδυασθούν και με τις αρχές της αποτελεσματικότητας, της αποδοτικότητας και της ποιότητας που επίσης συνιστούν θεμελιώδεις αρχές οργάνωσης και λειτουργίας ενός σύγχρονου κράτους προκειμένου να διασφαλιστεί η επίτευξη του στρατηγικού στόχου που δεν πρέπει να είναι άλλος από την καλύτερη, αποτελεσματικότερη και οικονομικότερη εξυπηρέτηση πολιτών και επιχειρήσεων.

Η πολιτική αυτή της Διοικητικής Μεταρρύθμισης που ενσωματώνει τις πολιτικές και τις τάσεις που αυτή την περίοδο αναπτύσσονται σε όλη την Ευρωπαϊκή Ένωση, άρχισε να εφαρμόζεται και στη χώρα μας και πρέπει να είναι διαρκής επίμονη και να υιοθετεί τις εμπειρίες των πιο προηγμένων χωρών και να στηρίζεται στις πιο προηγμένες τεχνολογίες.

Η Δημόσια Διοίκηση θα πρέπει να εκφράζει ένα Κράτος Δικαίου, να εξυπηρετεί και όχι να διοικεί τον πολίτη και συγχρόνως θα πρέπει να είναι και αποτελεσματική. Για το λόγο αυτό οφείλει χωρίς να απομακρυνθεί από το δημόσιο χαρακτήρα της να χρησιμοποιήσει μεθόδους της σύγχρονης επιστημονικής διοίκησης που λειτούργησαν θετικά στον ιδιωτικό τομέα ενώ παράλληλα η Δημόσια Διοίκηση πρέπει να έχει και αναπτυξιακό χαρακτήρα. (HM Government, 2007)

Η επιτυχία της επιχειρούμενης διοικητικής μεταρρύθμισης αποτελεί προϋπόθεση για τη διατήρηση των κεκτημένων από την είσοδό μας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, αλλά και για την πραγματική οικονομική και πραγματική σύγκλιση της Ελλάδας με τις πιο προηγμένες χώρες της Ευρώπης.

Η επιτακτικότητα της διοικητικής μεταρρύθμισης στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση βασίζεται στο συμπέρασμα ότι στην ιστορική εξέλιξη και διαμόρφωση της Δημόσιας Διοίκησης ποικίλες δημόσιες πολιτικές έχουν σχεδιαστεί και εφαρμοστεί για τη βελτίωσή της. Ωστόσο παρά τα όποια θετικά βήματα που μπορούν να καταγραφούν, η τεκμηριωμένη ανάλυση αναδεικνύει το «έλλειμμα διοίκησης» το οποίο διαχέεται σε όλα τα επί μέρους υποσυστήματα της Ελληνικής κοινωνίας.

4.2. ΟΙ ΠΑΘΟΓΕΝΕΙΕΣ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ

Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση στις αρχές του εικοστού πρώτου αιώνα, συνεχίζει να χαρακτηρίζεται από τις ευρύτερα γνωστές παθογένειες: τη γραφειοκρατία, την απουσία στρατηγικής δράσης, τη σπατάλη διαχείρισης των ανεπαρκών δημόσιων πόρων, τη διαφθορά, τη διοικητική ισοπέδωση, την ατροφία του πειθαρχικού δικαίου, την εκδήλωση της μικρότερης προσπάθειας, τις οργανωτικές επικαλύψεις και τέλος την απουσία ορθολογικής σχεδίασης θέσεων εργασίας.

Πρακτική συνέπεια της πραγματικότητας αυτής είναι το κόστος των παραγομένων αποτελεσμάτων των Δημοσίων Υπηρεσιών να υπολείπεται του οφέλους.

Στο σημείο αυτό πρέπει να αναφερθεί ότι μελέτη της Παγκόσμιας Τράπεζας εντοπίζει ως κύρια αδυναμία προσέλκυσης και ίδρυσης νέων εταιρειών, τη γραφειοκρατία και ειδικότερα η Ελλάδα κατατάσσεται στην εκατοστή εικοστή πέμπτη (125) θέση σε σύνολο εκατόν τριάντα δύο (132) κρατών, ως προς τον αριθμό των διαδικασιών που απαιτούνται και τις ανάλογες ημέρες για την ίδρυση μιας νέας εταιρείας.

Προφανώς αναλογικά επηρεάζεται ο ρυθμός δημιουργίας θέσεων εργασίας και ενίσχυσης της απασχόλησης και γενικότερα η ανταγωνιστικότητα της Ελληνικής οικονομίας.

Επομένως με βάση τα παραπάνω, ίσως δεν θα ήταν ποτέ πιο έντονο το αίτημα για διοικητική μεταρρύθμιση προκειμένου η λειτουργία της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης να πάψει να υπονομεύει την ανάπτυξη και να εμποδίζει την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας.

Ορισμένες από τις κρίσιμες διοικητικές παθογένειες της Δημόσιας Διοίκησης παρουσιάζονται παρακάτω και είναι οι εξής:

1) Αναποτελεσματικό Σύστημα Διοίκησης. Η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα της Δημόσιας Διοίκησης καθορίζεται σε μεγάλο βαθμό από τη λειτουργία και τις δυνατότητες του συστήματος διοίκησης. Το υφιστάμενο σύστημα διοίκησης των δημοσίων υπηρεσιών δεν παρέχει πράγματι δυνατότητα άσκησης διοίκησης. Το νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο λειτουργίας των υπηρεσιών του δημοσίου τομέα αποτελεί περιοριστικό παράγοντα άσκησης διοίκησης και λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης. Πέρα όμως από τα προβλήματα που σχετίζονται με το νομικό και κανονιστικό πλαίσιο, το σημερινό σύστημα διοίκησης εμφανίζει και αδυναμίες στην εφαρμογή σύγχρονων μεθόδων και εργαλείων διοίκησης, τα οποία διασφαλίζουν την αποδοτική και αποτελεσματική λειτουργία του.

2) **Το δαιδαλώδες Νομικό και Κανονιστικό Πλαίσιο.** Η σημερινή λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης είναι σημαντικά επιβαρυνμένη από ένα δαιδαλώδες νομικό και κανονιστικό πλαίσιο λειτουργίας, το οποίο καθορίζει σε αρκετές περιπτώσεις τόσο το γραφειοκρατικό χαρακτήρα της, όσο και την αδυναμία εκσυγχρονισμού και προσαρμογής της σε αλλαγές. Η ύπαρξη μεγάλου αριθμού λεπτομερειακών, νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων, αφενός δυσχεραίνει την παρακολούθηση και εφαρμογή του και αφετέρου δημιουργεί ένα πλαίσιο λειτουργίας προσανατολισμένο στους κανόνες και όχι στο αποτέλεσμα. Με άλλα λόγια το υφιστάμενο νομικό και κανονιστικό πλαίσιο είναι σε σημαντικό βαθμό υπεύθυνο για τη διοικητική εικόνα και λειτουργία του δημοσίου τομέα της χώρας μας. (Makrydimitris, 1999)

3) **Η Χαμηλή Ποιότητα Υπηρεσιών.** Η χαμηλή ποιότητα υπηρεσιών που παρέχει στους πολίτες και τις επιχειρήσεις είναι χαρακτηριστικό της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης όπως είναι οργανωμένη και λειτουργεί σήμερα. Οι βασικές αιτίες που προσδιορίζουν τη χαμηλή ποιότητα των παρεχομένων υπηρεσιών είναι:

- ✓ Οι γραφειοκρατικές διαδικασίες
- ✓ Οι άσκοπες μετακινήσεις μεταξύ φορέων και υπηρεσιών
- ✓ Η ελλιπής ενημέρωση
- ✓ Οι επικαλύψεις αρμοδιοτήτων
- ✓ Οι υψηλοί χρόνοι διεκπεραίωσης αιτημάτων
- ✓ Μη φιλική αντιμετώπιση
- ✓ Διαφθορά και αδιαφάνεια

4) **Η Προβληματική Σχέση Πολίτη – Κράτους.** Στη σημερινή εποχή ο πολίτης αντιμετωπίζει τη Δημόσια Διοίκηση με αρνητικά συναισθήματα, τα οποία θα διαιωνίζονται όσο δεν πραγματοποιούνται ριζικές μεταβολές του τρόπου λειτουργίας. Μεταβολές οι οποίες θα έπειθαν τον πολίτη για πραγματική μεταστροφή από το σημερινό γραφειοκρατικό μοντέλο λειτουργίας σ' ένα μοντέλο το οποίο θα αφουγκράζεται και θα ικανοποιεί τις ανάγκες του.

Τις παραπάνω παθογένειες τις παρουσιάσαμε αναλυτικά στο τμήμα που Συνηγόρου του Πολίτη. Η Δημόσια Διοίκηση με τη μορφή που έχει και τις πρακτικές που ακολουθεί, προκαλεί σκεπτικισμό και ανασφάλεια στον πολίτη που είναι αποδέκτης των υπηρεσιών της.

Τα συναισθήματα που προκύπτουν από τα φαινόμενα αδιαφάνειας και διαφθοράς που μαστίζουν τη δημόσια διοίκηση, καθώς και από το χαμηλό επίπεδο ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών, το οποίο αναγκάζει τον πολίτη να ταλαιπωρείται και να χάνει χρόνο και χρήμα για να διεκπεραιώνει τις όποιες συναλλαγές έχει με το «ΔΗΜΟΣΙΟ». (Βαρθακούλης,2000)

Ωστόσο το πρόβλημα που ταλανίζει περισσότερο τους πολίτες στις καθημερινές επαφές με τους Δημόσιους Φορείς είναι η γραφειοκρατία και για τον λόγο αυτό ακολουθεί εκτεταμένη ανάλυση

4.3. Η ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ ΤΡΟΧΟΠΕΔΗ ΣΤΗΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ

4.3.1 Ο ορισμός του προβλήματος

Είναι ευρέως γνωστό ότι η πίεση του παγκόσμιου ανταγωνισμού συνεχώς αυξάνεται. Η συγχώνευση της Κίνας και της Ινδίας ως οικονομική συμμαχία και η συνεχής ενσωμάτωση της στο σύστημα της παγκόσμιας οικονομίας, έχει επιπτώσεις τόσο σε παγκόσμιο όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Ωστόσο, η Παγκοσμιοποίηση έχει καθιερωθεί ως μια δύναμη που προάγει το γενικό όφελος. Στα σημερινά δεδομένα, η διατήρηση της ανταγωνιστικότητας αποτελεί σημαντικό παράγοντα εγγύησης της βιωσιμότητας της κάθε χώρας. Διάφορες πολιτικές έχουν τεθεί σε εφαρμογή για να ενδυναμώσουν την ανταγωνιστικότητα των ευρωπαϊκών χωρών. Τα εν λόγω μέτρα ποικίλουν και αποτελούν μέρος της **Lisbon Agenda** και της **Lisbon Strategy**, π.χ.

στοχεύουν στο R&D, στη βέλτιστη χρήση του ανθρώπινου δυναμικού κλπ. Το ίδιο παράδειγμα πρέπει να ακολουθήσει και η Ελλάδα για να καταφέρει την ποιοτική αναβάθμισή της.

Η βελτίωση των κανονισμών λειτουργίας των Δημοσίων Οργανισμών αποτελεί άλλο ένα μέσο για την επίτευξη της ανταγωνιστικότητας. Εμπόδια παραγωγικότητας μπορούν να εμφανιστούν και να αυξάνονται συνεχώς, ιδιαίτερα όταν παίρνουν την μορφή αντίστασης εργατικού δυναμικού στο να εφαρμόσει τους νέους κανονισμούς. Η ύπαρξη *Administrative Burden Requirements* από την πλευρά της Διοίκησης αποσκοπεί στην εκπλήρωση ενός σημαντικού σκοπού. Είναι καθοριστικά εργαλεία για την επιτυχής εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών και για την συλλογή πληροφοριών, για παράδειγμα στους τομείς της προστασίας, υγείας και περιβαλλοντικής προστασίας.

Ωστόσο, εκ φύσεως ο αντίκτυπος των δείκτες *Administrative Burden Requirements* πάνω στην λειτουργία του Οργανισμού, είναι αρνητικός καθώς οι εργαζόμενοι είναι υποχρεωμένοι να σπαταλούν χρόνο για την συμπλήρωση εγγράφων ενώ θα μπορούσαν να είναι πιο παραγωγικοί. Ωστόσο η ενέργεια αυτή κρίνεται απαραίτητη. Το πρόβλημα αυτό παρουσιάζεται να οι δείκτες αυτοί εφαρμόζονται αναποτελεσματικά ή λειτουργούν σε πλεόνασμα με αποτέλεσμα να φέρνουν τα αντίθετα από τα επιθυμητά αποτελέσματα. Για τον λόγο αυτό θα πρέπει να υπάρχει το Σχεδίου Δράσης, όπου θα καθορίζει την λειτουργία των δομών και την εφαρμογή της πολιτικής.

Η απάντηση στον συνεχώς αυξανόμενο ανταγωνισμό είναι η βελτίωση της παραγωγικότητας με την παράλληλη προσθήκη αξίας στο τελικό προϊόν. Για την επίτευξη του παραπάνω στόχου απαραίτητη κρίνεται η επένδυση στον τομέα της τεχνολογίας και της διαχείρισης των ανθρωπίνων πόρων, η εφαρμογή καινοτομιών και η εστίαση σε ένα υγιές περιβάλλον ανταγωνισμού. Η περίπτωση εμπόδισης των εργαζομένων να αφιερώσουν παραπάνω χρόνο οδηγεί σε μείωση του τελικού προϊόντος. Αυτό έχει σαν αποτέλεσμα την αύξηση του Οριακού Κόστους. Χαμηλά κέρδη σημαίνουν λιγότεροι διαθέσιμοι πόροι για επενδύσεις και λιγότερα κεφάλαια για καινοτομική

δραστηριότητα. Επιπλέον, μειώνοντας την γραφειοκρατία είναι πλέον σίγουρο να υπάρξουν θετικές επιπτώσεις στην ανταγωνιστικότητα μέσω της παραγωγικότητας.

Η οικονομική δραστηριότητα και ανάπτυξη συχνά εμποδίζεται από την ύπαρξη της γραφειοκρατίας. Η εικόνα αυτή είναι αρκετά γνώριμη σε όλους μας. Οι οικονομίες κλίμακας δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν και είναι εξαιρετικά δύσκολο να αντιμετωπιστούν οι αρνητικές επιπτώσεις της γραφειοκρατίας. Το Σχεδίου Δράσης έχει ως πρωταρχική του δραστηριότητα την μέτρηση των δεδομένων που θα κριθούν απαραίτητα για την δημιουργία της πλήρους εικόνας των δημοσίων οργανισμών. Βασισμένοι στα αποτελέσματα των ερευνών, στη συνέχεια θα υποβληθούν προτάσεις για το επιθυμητό αποτέλεσμα. Θα πρέπει να έχουμε υπόψη ότι κάθε αλλαγή συνοδεύεται με τον φόβο και την αγωνία για το τελικό αποτέλεσμα καθώς και με την απροθυμία πολλών εργαζομένων να δεχθούν την αλλαγή αυτή.

Σύμφωνα με έρευνες που έχουν διεξαχθεί στο **Κεντρικό Γραφείο Σχεδιασμού (Central Planning Bureau - CPB)** που εδρεύει στην Ολλανδία, η γραφειοκρατία εμφανίζεται σε σχέση με το Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν (ΑΕΠ). Έτσι, στην Ελλάδα, στην Ουγγαρία και στις χώρες της Βαλτικής κυμαίνεται στο 6,8% και 1,5% στην Σουηδία και στο Ηνωμένο Βασίλειο. (Council Of European Union, 2007)

Πίνακας 4.1

Το Γραφειοκρατικό Κόστος ανά Χώρα – Μέλος

Το Γραφειοκρατικό Κόστος ανά Χώρα – Μέλος																					
	AT	BL ²	CZ	DE	DK	ES	FI	FR	UK	GR	HU	IE	IT	NL	PL	PT	RE ²	SK	SI	SE	EU-25
Κόστος Γραφειοκρατίας σε σχέση με ΑΕΠ (%)	4.6	2.8	3.3	3.7	1.9	4.6	1.5	3.7	1.5	6.8	6.8	2.4	4.6	3.7	5.0	4.6	6.8	4.6	4.1	1.5	3.5

¹ Σύμφωνα με Κοκ (2005): Ένδο-Ευρωπαϊκές διαφορές στους κανονισμούς που προκαλούν γραφειοκρατικό. CPB Memorandum 136. CPB, The Hague.

² BL συμβολίζει Βέλγιο & Λουξεμβούργο, RE συμβολίζει τις Βαλτικές χώρες & Κύπρο, EU-25 αποτελεί το μέσο σταθμισμένο

Πηγή: COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION

Τα παραπάνω στοιχεία προήλθαν μετά από σύγκριση των 25 Χωρών – Μελών. Από 1 Ιανουαρίου 2007 η Ρουμανία & η Βουλγαρία εισχώρησαν στην Ε.Ε.

Η γραφειοκρατία επηρεάζει την ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων και το κόστος της αποδεικνύεται ιδιαίτερα σημαντικό για όλες τις επιχειρήσεις, ιδιαιτέρως για τις μικρές.

Σύμφωνα με μετρήσεις διεθνών οργανισμών, η απασχόληση που απαιτείται για την προσαρμογή των επιχειρήσεων στις απαιτήσεις του κράτους, αποτελεί το 8,91% της συνολικής απασχόλησης για μια μεγάλη επιχείρηση, το 14,62 % για μια μεσαία επιχείρηση και το 53,11 % για μια μικρή επιχείρηση. Κατά μέσο όρο, η συνολική παραγόμενη αξία των επιχειρήσεων στη χώρα μας μειώνεται κατά περίπου 25%. Για μία επένδυση της τάξεως του ενός εκατ. ευρώ, υπολογίζεται ότι η γραφειοκρατία θα επιφέρει καθυστερήσεις 10 μηνών και κόστος 69,9 χιλ. ευρώ, ποσό που αντιστοιχεί περίπου στο 9% του προς επένδυση κεφαλαίου.

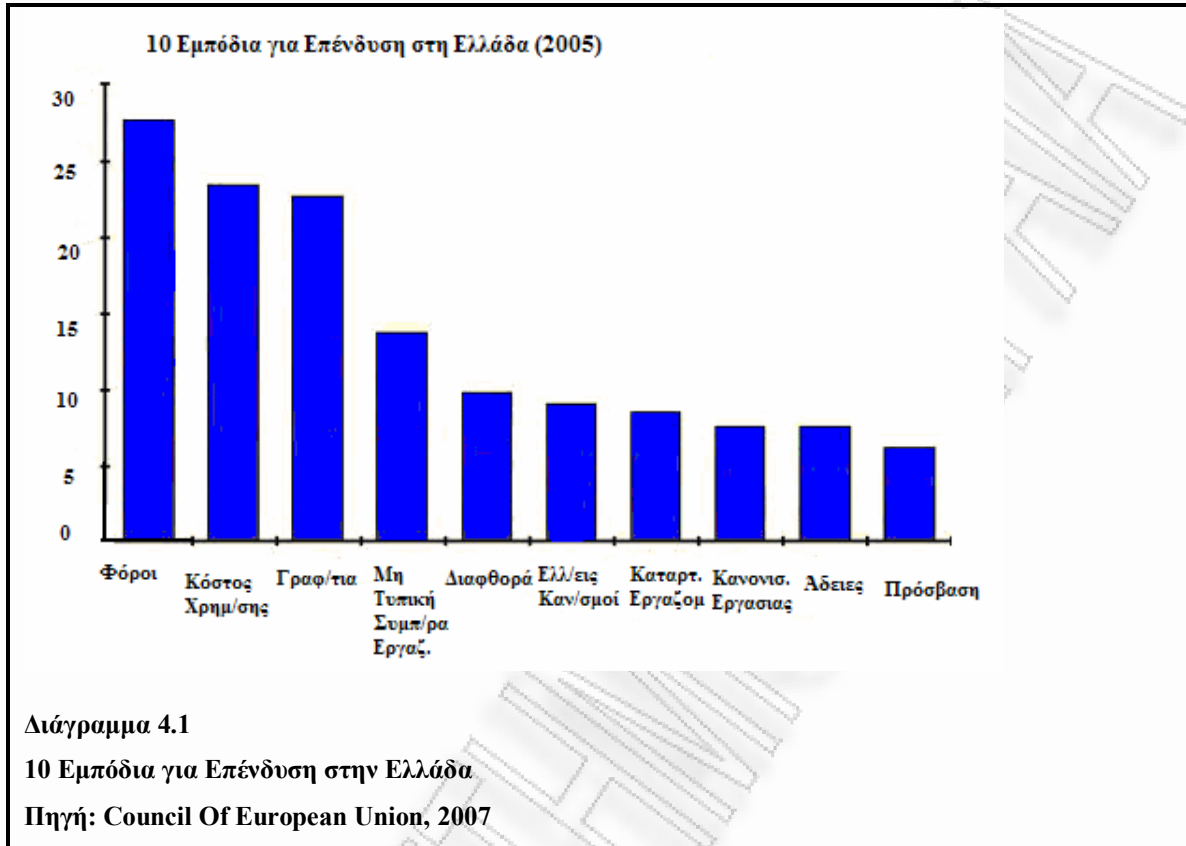
Σύμφωνα με έρευνα της PriceWaterhouseCourpers (PWC) η γραφειοκρατία στην Ελλάδα ακολουθεί τη «δυναμική» της ΕΕ ενώ πολλαπλοί είναι οι περιορισμοί στην επιχειρηματική δραστηριότητα. Η ανάπτυξη των επιχειρήσεων εμποδίζεται από την ύπαρξη υψηλών φορολογικών συντελεστών, ενώ η διαφθορά αποτελεί την πλέον επιζήμια «δραστηριότητα» κατά τη λειτουργία μιας επιχείρησης ακολουθούμενη από την αβεβαιότητα της κυβερνητικής πολιτικής και την αυστηρή εργατική νομοθεσία.

Πίνακας 4.2

Διαφθορά – Γραφειοκρατία – Νομοθετικό Πλαίσιο

ΔΙΑΦΘΟΡΑ, ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ, ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ					
		2000	2001-2002	2002-2003	2003-2004
Κόστος Διαφθοράς (1= μεγάλο, 7= μικρό)	Ελλάδα	-	4,3	4,9	3,5
	Ε.Ε. (χωρίς Ελλάδα)	-	5,8	6	5,4
Γραφειοκρατία (1= μικρή, 7= μεγάλη)	Ελλάδα	3,3	2,4	2,7	2,5
	Ε.Ε. (χωρίς Ελλάδα)	-	1,8	2,6	2,5
Νομοθετικό Πλαίσιο (1= αναποτελεσματικό, 7= αποτελεσματικό)	Ελλάδα	4,4	-	4	4,1
	Ε.Ε. (χωρίς Ελλάδα)	6,1	-	5,3	5,3
Δικαστική Εξουσία (1= εξαρτημένη, 7= ανεξάρτητη)	Ελλάδα	4,8	4,7	4,5	4,7
	Ε.Ε. (χωρίς Ελλάδα)	6	6	5,6	5,5

Πηγή: PriceWaterhouseCourpers



Ο χρόνος που απαιτείται για τη διεκπεραίωση των επιχειρηματικών υποχρεώσεων στην εφορία ανέρχεται σε 8,5 μέρες ετησίως, ενώ κατά μέσο όρο η συχνότητα των πληρωμών υπερβαίνει τις 2,5 φορές το μήνα. Εκεί που η γραφειοκρατία «βασιλεύει» είναι κατά τη διαδικασία έναρξης μιας επιχείρησης όπου η Ελλάδα παραδίδει «σεμινάρια» υποχρεώνοντας τους επιχειρηματίες σε 15 διαδικασίες και 38 ημέρες «τρεξίματος». (Council Of European Union, 2007)

4.3.2. Κόστος γραφειοκρατίας

Μία σειρά μέτρων έχουν αρχίσει να εφαρμόζονται για τη μείωση της επίδρασης της γραφειοκρατίας. Ένα τέτοιο μέτρο αποτελεί ο θεσμός των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ) τα οποία ωστόσο συμβάλουν μόνο στη χρονική επίδραση που έχει η γραφειοκρατία: Όσον αφορά το καθαρό χρηματικό μέρος τα κονδύλια για τη λειτουργία

τους αγγίζουν τα 100.000.000 ευρώ το χρόνο. Η «βιομηχανία της μίζας» υπολογίζεται γύρω στα 300-400 εκατ. ευρώ και αφορά μόνο στις σχέσεις επιχειρήσεων-Δημοσίου. Με την παραοικονομία στην Ελλάδα να ανέρχεται περίπου σε 57 δισ. ευρώ το συνολικό κόστος της γραφειοκρατίας στην Ελλάδα υπολογίζεται στο 30% περίπου του ΑΕΠ. Το κόστος της γραφειοκρατίας εκτιμάται σε 600 δισ. ευρώ ανά έτος στην Ευρώπη των 27. (Βαρθακούλης,200)

4.4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ – ΥΠΑΡΧΕΙ ΔΙΕΞΟΔΟΣ;

Μια σειρά μέτρων τα οποία συζητούνται είτε σε εθνικό είτε σε ευρωπαϊκό επίπεδο είναι:

- ✓ Μείωση του κόστους επεξεργασίας: αυτοματοποίηση διαδικασιών ρουτίνας, ηλεκτρονικοποίηση αρχείων και εντύπων, μείωση κόστους ταξινομήσεων, εκτυπώσεων, αποστολής εντύπων, κλπ.
- ✓ Μείωση του κόστους παροχής των υπηρεσιών με on line υπηρεσίες: λιγότερα τοπικά γραφεία, μείωση ανθρωποδύναμης ανά παρεχόμενη υπηρεσία, μείωση απαιτήσεων υποδομής λόγω γραφειοκρατίας, βελτίωση ποιότητας υπηρεσιών, μείωση του χρόνου αναμονής, 24/7 υπηρεσίες, περισσότερο εξειδικευμένες υπηρεσίες, κλπ. Το κόστος της γραφειοκρατίας μειώνεται με την εισαγωγή της «ηλεκτρονικής διακυβέρνησης».

Η χώρα μας μπορεί να χαρακτηριστεί ως μεροληπτική όσον αφορά την υπόθεση γραφειοκρατία. Λόγω της ύπαρξης δημοσίων συμφερόντων η κρατική γραφειοκρατία διογκώνεται και μαζί της και η παραοικονομία. Η μόνη διέξοδος για την περικοπή των δαπανών είναι ο περιορισμός του δημοσίου τομέα.

Ωστόσο το φορτίο βαραίνει τους φορολογούμενους καθώς περικοπές στις δαπανών που αφορούν τις δημόσιες υπηρεσίες δεν μπορούν να υπάρξουν επειδή κρίνεται επιτακτική η ανάγκη να δικαιολογείται η ύπαρξη του 10% -επί του συνολικού πληθυσμού- των δημοσίων υπαλλήλων. (Sotirakou - Zeppou, 2005)

ΕΠΙΛΕΓΜΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ

ΕΕΝΗ

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Brussels, 1 February 2007, 5924/07 ADD 1, COMPET 34

HM Government, June 2007, “Cutting Bureaucracy for our public services”, Cabinet Office of United Kingdom,

Makrydimitris A, 1999, “Government & Society: Public Administration in Greece”, Themelio Press, Athens,

Sotirakou Tatiana & Zeppou Mary, 2005, “How to align Greek Civil Service with European Union Public Sector Management Policies”, International Journal of Public Sector Management, Vol. 18 No 1, pp. 54-82, Emerald Group Publishing Limited

ΕΛΛΗΝΙΚΗ

Βαθρακούλης Γ., 2000, Γενικός Διευθυντής Περιφέρειας Βορείου Αιγαίου

Υπουργείο Εσωτερικών, 10 Οκτωβρίου 2007, Γραφείο Τύπου, Εγκύκλιος του Υπουργείου Εσωτερικών με θέμα: «Μείωση των υπογραφών στις διοικητικές πράξεις και στα διοικητικά έγγραφα»,

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

ΜΕΤΡΗΣΗ ΕΠΙΔΟΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ

5.1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η μέτρηση της επίδοσης (performance) είναι όλο και περισσότερο σημαντική τόσο στους μη κερδοσκοπικούς οργανισμούς όσο και στον Δημόσιο τομέα. Οι προσδιοριστικοί παράγοντες των Ανθρωπίνων πόρων είναι οι πιο σχετικοί : **λειτουργία, διαχείριση και στρατηγική**. Τα μέτρα λειτουργίας περιλαμβάνουν την αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα του υπαλλήλου (κύκλος εργασιών, άδεια για λόγους υγείας, ασφάλεια και δαπάνες εκπαίδευσης, παραδείγματος χάριν). Τα διαχειριστικά μέτρα περιλαμβάνουν λεπτομέρειες όπως το εισόδημα ανά υπάλληλο, καθώς επίσης και ευρέα μέτρα αποτελεσματικότητα που συνδέουν τη διαχείριση με την αποδοτικότητα και το κέρδος της επένδυσης. Τα στρατηγικά μέτρα είναι προσανατολισμένα στο μέλλον και συνδέουν την ικανότητα με τις προσδοκώμενες ανάγκες και αποτελούν ένα συνεχώς αυξανόμενο βασικό τμήμα του πυρήνα του προγραμματισμού των δραστηριοτήτων. Εμπόδια στην αποτελεσματική μέτρηση μπορούν να θεωρηθούν ο φόβος της απόκλισης και της απώλειας ελέγχου.

Η αποτελεσματική διαχείριση της απόδοσης απαιτεί αποφάσεις που βασίζονται σε απτά γεγονότα και αποτελούνται από αξιόπιστα στοιχεία. Στους μη κερδοσκοπικούς οργανισμούς του δημόσιου τομέα, δύο ιρλανδικοί ακαδημαϊκοί έχουν προτείνει μια καινοτόμο προσέγγιση για την τελειότητα σε μικρές εθελοντικές οργανώσεις, που περιλαμβάνει ένα σχετικά μικρό αριθμό μετρήσεων. Αυτό το μοντέλο προσέγγισης που βασίζεται σε σταθερά βήματα, ξεκινά με βασικά μέτρα όπως η ομαδικότητα, ο ισολογισμός και η μέση συμμετοχή, και εξελίσσεται σε μια περίπλοκη συγκριτική προτυποποίηση και αξιολόγηση (benchmarking) και επιδίωξη υψηλού επιπέδου δεικτών, όπως την επιτυχία στις προσδοκίες των stakeholders.

Οι μη κερδοσκοπικές οργανώσεις, σε παγκόσμια προσέγγιση, προσπαθούν να προσεγγίσουν θέματα αποδοτικότητας της με συλλογή και χρήση των πληροφοριών απόδοσης από μια ευρεία ποικιλία προοπτικών και για πολλούς διαφορετικούς λόγους. Όλοι επιθυμούν το ίδιο αποτέλεσμα, την καλύτερη απόδοση. Και το κλειδί; Η μέτρηση!

5.2. ΔΕΙΚΤΕΣ ΠΕΛΑΤΟΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗΣ

Για να υπάρξουν ικανοποιημένοι πελάτες – πολίτες, οι δημόσιοι οργανισμοί θα πρέπει πρώτα να αναγνωρίσουν τις ανάγκες των πολιτών και στην συνέχεια να σχεδιάσουν στην συνέχεια το προϊόν – υπηρεσία με τέτοιο τρόπο που να καλύπτει τις ανάγκες αυτές. Για την διαρκή βελτίωση τους ωστόσο, είναι απαραίτητη η ο διαρκής έλεγχος και μέτρηση των αποτελεσμάτων.

Για την αναγνώριση των αναγκών των πολιτών θα πρέπει να απαντηθούν κάποια κύρια ερωτήματα όπως:

1. Τι είδους υπηρεσίες παράγονται;
2. Ποιος κάνει χρήση της συγκεκριμένης υπηρεσίας;
3. Σε ποιον απευθύνονται οι εργαζόμενοι;
4. Ποιος τροφοδοτεί την διαδικασία παραγωγής της υπηρεσίας;

Οι δείκτες μέτρησης της ικανοποίησης των πολιτών – πελατών βοηθούν την επιχείρηση στα εξής:

- ✓ Να ανακαλύψουν την πεποίθηση των πολιτών για το αν καλύπτουν τις ανάγκες τους
- ✓ Να συγκρίνουν την επίδοση του οργανισμού σε σχέση με τους ανταγωνιστές τους
- ✓ Να ανακαλύψουν περιοχές βελτίωσης στην σχεδίαση και παραγωγή της υπηρεσίας
- ✓ Να ελέγχουν και να εντοπίζουν τάσεις αλλαγής.

Ως δείκτες μέτρησης της ικανοποίησης των πολιτών – πελατών μπορούν να θεωρηθούν η άμεση μέτρηση της ικανοποίησης των πελατών, η απώλεια ή αύξηση πελατών, τα παράπονα, η χρήση των εγγυήσεων. Άλλοι δείκτες για τον εντοπισμό ικανοποίησης των πελατών είναι η προσφερόμενη αξία, η πίστη, η μέρες παράδοσης και ολοκλήρωσης της υπηρεσίας, ο χρόνος ανταπόκρισης, η εύκολη πρόσβαση και επικοινωνία με τον εργαζόμενο, η ικανότητα διαχείρισης των παραπόνων, η επίδοση των εργαζομένων. (Evans,2005)

5.3. ΔΕΙΚΤΕΣ ΜΕΤΡΗΣΗΣ ΤΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ

Η προσοχή στην απόδοση των ανθρώπινων πόρων (HR) είναι ζωτικής σημασίας στις μη κερδοσκοπικές οργανώσεις, των οποίων οι ανθρώπινες δαπάνες (μισθοδοτική κατάσταση, οφέλη, εκπαίδευση και ανάπτυξη) μπορεί να αποτελέσει περισσότερο από 75% των γενικών δαπανών. Ο ανθρώπινος παράγοντας έχει άμεση επίπτωση στην απόδοση, σε σύγκριση με τους οργανισμούς που βασίζονται στο κεφάλαιο (capital based organizations), των οποίων το κόστος του ανθρώπινου παράγοντα δεν ξεπερνά το 15%. Η απόδοση των ανθρώπινων πόρων θα πρέπει να είναι η πρώτη προτεραιότητά!

Ο Jack Phillips (1996) παραθέτει τρεις προκλήσεις:

- ✓ Η λειτουργία του ανθρώπινου δυναμικού θα πρέπει να σχεδιαστεί με στρατηγικό προγραμματισμό και μέσα σε λειτουργικά πλαίσια
- ✓ Το προσωπικό θα πρέπει να αναπτύξει σχέσεις με άλλους βασικούς διευθυντές, ιδιαίτερα διευθυντές διαδικασιών και γραμμών παραγωγής και
- ✓ Θα πρέπει να υπάρχουν μετρήσιμοι προσδιοριστικοί παράγοντες, οι οποίοι συνεχώς θα βελτιώνονται

Οι μετρήσιμοι προσδιοριστικοί παράγοντες των ανθρώπινων πόρων περιέχονται σε τρεις ευρείες περιοχές.

5.3.1. . Μέτρα Λειτουργίας

Τα μέτρα λειτουργίας (function measures) περιλαμβάνουν την αποδοτικότητα των εργαζομένων και μέτρα αποτελεσματικότητας, όπως κύκλος εργασιών, κόστος ανά μίσθωση, και ενώ είναι ουσιαστικά για τους διάφορους ελέγχους και τους λογιστικούς σκοπούς, δεν βοηθούν ως προς τη βελτίωση της γενικής απόδοσης. Τα στοιχεία αυτά μπορεί να περιλαμβάνουν τις αναρρωτικές άδειες, στοιχείο που αρκετές φορές αποτελεί ένα χρήσιμο εργαλείο για τη μέτρηση της δυσαρέσκεια του προσωπικού, καθώς και την ετήσια άδεια, ένα μέτρο της αποτελεσματικής χρήσης του χρόνου. Ο αριθμός των αναφερόμενων ατυχημάτων, οι δαπάνες της ανικανότητας υπαλλήλων ή αξιώσεις από ατύχημα, η δαπάνες για την εκπαίδευση (συγκρίσεις μεταξύ των ωρών κατάρτισης ή των δαπανών και της βελτίωσης της απόδοσης), ο κύκλος εργασιών προσωπικού και οι δαπάνες όλες στρατολόγησης συνήθως μετρούνται, αξιολογούνται και παρατίθενται σε αναφορές (reports).

Ο Larry Morden (Buttriss M.,1998), που αναφέρεται στη μέτρηση της αποτελεσματικότητας των ανθρωπίνων πόρων, συστήνει να παρακολουθούνται μόνο οι ζωτικής σημασίας μετρήσιμοι προσδιοριστικοί παράγοντες , συλλέγοντας στοιχεία και πληροφορίες που είναι ήδη προσιτά, και στοχεύοντας σε εκείνους που επιτρέπουν και εσωτερικές και εξωτερικές συγκρίσεις.

5.3.2. Διαχειριστικά Μέτρα

Τα Διαχειριστικά μέτρα (operational measures) παρακολουθούν την παραγωγικότητα και την κερδοφορία και περιλαμβάνουν δείκτες όπως εισόδημα ανά υπάλληλο, λειτουργικές δαπάνες ανά ομάδα, που ισχυρίζονται ότι συνδέσουν την διαχείριση των ανθρωπίνων πόρων με την οργανωτική απόδοση.

Η αποτελεσματικότητα της οργάνωσης μετράται με ένα συστατικό – component του HR και μπορεί να περιλαμβάνει δείκτες εξυπηρέτησης πελατών όπως η φύση της επαφής

πελατών με το προσωπικό (προσωπικά, μέσω τηλεφώνου, μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, επισκέψεις ιστοσελίδας) αποδοτικότητα κλήσης (ο αριθμός εγκαταλειμμένων κλήσεων υπηρεσιών), η χρήση των κύριων εγκαταστάσεων (μουσεία, βιβλιοθήκες που μετρούνται από το κόστος ανά επισκέπτη ή χρήστη, αριθμοί χρηστών έναντι της δαπάνης του προσωπικού), η αποτελεσματικότητα διαχείρισης ρίσκου ή κινδύνου, κ.α. Η απόδοση της επένδυση (return on investment - ROI) χρησιμοποιείται όλο και περισσότερο ως μέτρο της αξίας των ανθρωπίνων πόρων. Η επιτυχία μιας διαδικασίας στρατολόγησης, η αποταμίευση από μια διαδικασία απασχόλησης, η απόδοση της επένδυσης, η αντίδραση στις αλλαγές σε έναν πακέτο οφειλών του υπάλληλου, ο αντίκτυπος μιας διαφορετικότητας στις πρωτοβουλίες, η αποτελεσματικότητα μιας αναθεωρημένης διαδικασίας που προσανατολίζεται στην διοικητική ανάπτυξη, η συμβολή μιας πρότασης υπαλλήλου, ή τα οικονομικά οφέλη από πρόγραμμα πρόληψης σεξουαλικών παρενοχλήσεων αποτελούν πιθανούς μετρήσιμους δείκτες.

Υπάρχει μια συνεχόμενη αύξηση στην έμφαση που δίνεται στην διοίκηση των ανθρωπίνων πόρων ως ένα μέτρο αποδοτικότητας κέρδους. Κάθε το πρόγραμμα διαχείρισης ανθρωπίνων πόρων θα πρέπει να περιλαμβάνει δείκτες ROI , όπου ο κάθε ένας να ανήκει σε μια ομάδα κατηγοριών. Τα στοιχεία θα πρέπει να επικοινωνούν ευρέως, να είναι μετρήσιμα και να συλλέγονται συχνά.

5.3.3. Στρατηγικά μέτρα

Τα στρατηγικά μέτρα (strategic measures) είναι προσανατολισμένα στο μέλλον αφού υπολογίζουν την απαιτούμενη προς την τρέχουσα ικανότητα, τον πολιτισμό, το περιβάλλον, τι πληροφορίες, την χρησιμοποίηση της τεχνολογίας και τα δημογραφικά στοιχεία. Στην απλούστερή τους μορφή συγκρίνουν την τρέχουσα ικανότητα ενάντια στις μελλοντικές ανάγκες, αλλά πρόσφατες εξελίξεις στον προσδιορισμό και τη μέτρηση του διανοητικού κεφαλαίου συνδέουν το HR με τις προηγμένες έννοιες της διαχείρισης

γνώσης και το τοποθετούν στο κέντρο της διαδικασίας του στρατηγικού προγραμματισμού.

Τα στρατηγικά μέτρα θα πρέπει να είναι μέρος και να προέρχονται από η διαδικασία προγραμματισμού, να εφαρμόζονται με την πάροδο του χρόνου, να διαχειρίζονται από ένα υπεύθυνο πρόσωπο ή ομάδα ανθρώπων. Επιπλέον είναι ιδιαίτερα χρήσιμο να συνδέονται τα τρέχοντα σχέδια και προγράμματα του οργανισμού.

5.4. ΕΜΠΟΔΙΑ ΣΤΗΝ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΔΕΙΚΤΩΝ ΑΠΟΔΟΣΗΣ

Ο φόβος είναι το σημαντικότερο εμπόδιο! Υπάρχει μια κοινή ανησυχία πως αναπτύσσοντας μετρήσιμους δείκτες απόδοσης, οι εργαζόμενοι που απασχολούνται στην πρώτη γραμμή παραγωγής παρέχουν όπλα στους προϊσταμένους που πρόκειται να στραφούν εναντίον τους. Μπορεί επίσης να υπάρξει μια ανησυχία ότι τα δημοσιευόμενα μέτρα μπορούν να οδηγήσουν σε αυθαίρετη επιβολή ακατάλληλων στόχων και ποσοστώσεων.

Η απόκλιση είναι επίσης ένα ζήτημα, άλλωστε κάθε διαδικασία έχει κάποια φυσική απόκλιση. Η έκδοση ενός δείκτη μπορεί να ενθαρρύνει άκαρπους (και περιττούς) στόχους στη προσπάθεια να «πραγματοποιηθεί κάτι» ή προσκαλεί το δυσμενές σχόλιο και την κριτική όταν η απόδοση προφανώς δεν επιτυγχάνεται.

Μπορεί επίσης να υπάρξει μια αντιληπτή απώλεια ελέγχου για το πώς η απόδοση πρέπει να τίθεται, όταν υπάρχει ο δείκτης ο καθένας μπορεί να τον δει αλλά θα υπάρξουν ποικίλες απόψεις για την σημασία του.

Και τελικά, υπάρχει η τάση, ειδικά στους οργανισμούς του δημόσιου τομέα που αποφεύγουν τον κίνδυνο, για να αναπτύξουν τον τέλειο δείκτης την πρώτη φορά.

Υπάρχουν τρεις κατηγορίες δεικτών:

1. Δείκτες που βασίζονται σε γεγονότα ζωής

«εάν δεν αυξάνουμε ή δεν κερδίζουμε αυτό το ποσό χρημάτων, θα χρεωκοπίσουμε»

2. Δείκτες προγραμματισμού, πρόβλεψης και προϋπολογισμών

Χρησιμοποιούνται πάντα σε σύγκριση και για να οδηγήσουν τη συνεχή βελτίωση.

3. Αυθαίρετοι αριθμητικοί στόχοι

Χρησιμοποιούνται γενικά για να κρίνονται οι εργαζόμενοι. (Mac Pherson Malcolm,2001)

5.5. Η ΠΡΟΕΛΕΥΣΗ ΤΩΝ ΔΕΙΚΤΩΝ ΤΩΝ ΜΗ ΚΕΡΔΟΣΚΟΠΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΚΑΙ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ

Υπάρχουν συνήθως τρεις πηγές πληροφοριών: α) από τους εργαζομένους και την άποψη των πελατών, β) από ειδική αναθεώρηση και γ) από διαδικασία μέτρησης. Σε βιομηχανικά και εμπορικά περιβάλλοντα επικρατούν οι δείκτες μέτρησης της διαδικασίας. Η άποψη των εργαζομένων και των πελατών, που παρουσιάζονται σε ξεχωριστές έρευνες, συχνά παρουσιάζουν αδυναμία στην σύνδεσή τους με τις διαδικασίες και τους σκοπούς. Οι πληροφορίες από τις ειδικές αναθεωρήσεις μπορούν να μετατραπούν σε στοιχεία μέτρησης μέσω της βαθμολόγησης των κριτηρίων, αν και η τακτική αυτή συνήθως δεν ακολουθείται.

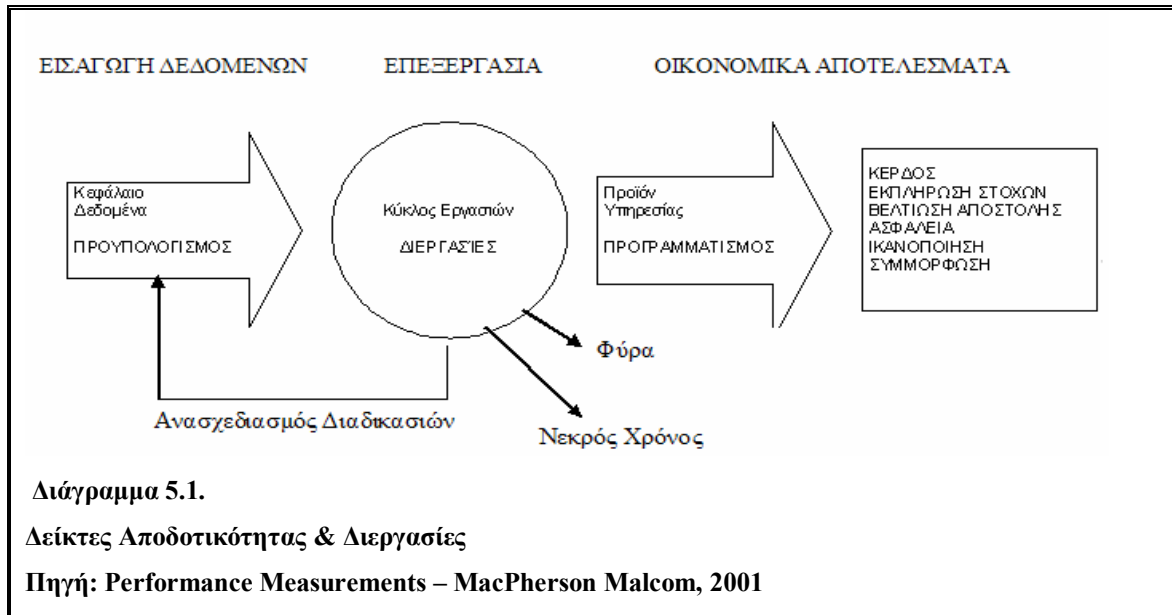
Η αναζήτηση των βασικών δεικτών απόδοσής αρχίζει από τον καθορισμό της αποστολής και του οράματος (σκοπός). Οι κρίσιμες και ζωτικής σημασίας ερωτήσεις που πρέπει να απαντηθούν είναι οι εξής:

Ποιά είναι τα προϊόντα και οι υπηρεσίες;

Ποιοι είναι οι πελάτες μας;

Ποια είναι τα επιθυμητά αποτελέσματα;

Ποιές είναι οι διαδικασίες που αποδίδουν τις επιθυμητές εκβάσεις;



Έχοντας τις απαντήσεις, οι οποίες μπορεί να μην είναι ξεκάθαρες και απλές, μπορούν να καθοριστούν τα μέτρα και οι πηγές των δεδομένων για την τελική συλλογή των στοιχείων.

Τα αποτελέσματα επιτυγχάνονται μόνο ως συνέπεια μιας διαδικασίας, και καθώς εστιάζοντας μόνο στις εκβάσεις είναι μια βέβαια πορεία στην αποτυχία, το ίδιο συμβαίνει και με την άγνοια αυτών στο σύνολό τους. Η κρίσιμη ερώτηση στο επίπεδο αυτό είναι: Όταν παρέχω ένα προϊόν ή μια υπηρεσία, ποια είναι η σύνδεση με το επιθυμητό αποτέλεσμα;

Ας λάβουμε το παράδειγμα ενός δημόσιου παιδικού σταθμού, που παρέχει την ασφάλεια και προετοιμασία για την ομαλή ένταξη του νηπίου στο σχολείο. Το παραγόμενο προϊόν του παιδικού σταθμού είναι η καθημερινή διδασκαλία και κατάρτιση. Το καλύτερο αποτέλεσμα είναι η προετοιμασία των παιδιών για τη ζωή και το σχολείο.

Οι εν λόγω δείκτες περιλαμβάνουν τα **ποσοστά εισαγωγής** (μονάδες ανά χρόνο, δολάρια, ώρες), **την αποδοτικότητα** (εισαγωγή έναντι του προϋπολογισμού, εισαγωγή εναντίον του μη χρόνου απασχόλησης), **τον κύκλο εργασιών** (χρόνος ανά επέμβαση, χρόνος ανά διαβούλευση), **την ανεκτέλεστη παραγγελία** (αποθέματα), **τη συμμόρφωση**

στις διαδικασίες, παραγωγικότητα (παραγωγή που διαιρείται με την εισαγωγή), **το ποσοστό ατέλειας** (απόβλητα συν την επανάληψη εναντίον της παραγωγής), **την αποτελεσματικότητα** (μέτρα έκβασης, έκβαση ανά εισαγωγή, τα τοις εκατό υποχωρητικές, παραγωγή εναντίον του προγράμματος).

Ωστόσο, δείκτες μπορούν να προκύψουν και από την μέτρηση και αξιολόγηση των ήδη υπάρχουσών στοιχείων και αποτελεσμάτων. Η διεργασία που μπορεί να ακολουθηθεί στην περίπτωση αυτή ξεκινά με την αναθεώρηση των υπάρχουσών διαδικασιών, απαιτήσεων και διεργασιών. Στην συνέχεια, υπάρχει η αναζήτηση ζητήματα συμμόρφωσης. Η επιλογή μέτρων, ζωτικής σημασίας, σύμφωνα με τα αποτελέσματα αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο. Το πλεονέκτημα αυτής της προσέγγισης είναι το μικρό Κόστος. Το μειονέκτημα αντίθετα εντοπίζεται στο ότι εστιάζει μόνο στα ορατά στοιχεία.

Ποιότητα στοιχείων

Τα χρησιμοποιούμενα στοιχεία θα πρέπει να είναι εφαρμόσιμα. Οι λειτουργικοί ορισμοί να είναι ουσιαστικοί. Τα στοιχεία πηγής θα πρέπει να είναι καθορισμένα. Έχει διαπιστωθεί ότι δεν υπάρχει αληθινή αξία σε κανένα μέτρο, ενώ αντίθετα ένας καλός λειτουργικός καθορισμός μπορεί να επιλύσει πολλά προβλήματα στο μέλλον. Ο κάθε ενδιαφερόμενος θα πρέπει να είναι σε θέση να εφαρμόσει τον ίδιο λειτουργικό καθορισμό στη ίδια πηγή δεδομένων και να παίρνει τα ίδια αποτελέσματα.

Κύριοι και Δευτερεύοντες Δείκτες

Οι Κύριοι Δείκτες είναι εκείνοι που προβλέπουν σοβαρά ή προδίδουν ένα μελλοντικό γεγονός. Η ικανοποίηση των υπαλλήλων έχει αναγνωριστεί ως Κύριος Δείκτης της ικανοποίησης του πελάτη. Οι Κύριοι Δείκτες τείνουν να κυριαρχούν σε χαμηλότερα επίπεδα, απεικονίζοντας τις διαδικασίες που επιτυγχάνουν τα επιθυμητά αποτελέσματα.

Οι Δευτερεύοντες Δείκτες παρουσιάζουν το τελικό αποτέλεσμα μιας δράσης, συνήθως αφότου έχει ολοκληρωθεί όλη η διαδικασία. Η κερδοφορία αποτελεί Δευτερεύοντα Δείκτη των πωλήσεων και των δαπανών. Οι Δευτερεύοντες Δείκτες κυριαρχούν στα υψηλότερα επίπεδα οργάνωσης και τείνουν να τυποποιηθούν.

5.6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ – Η ΑΝΑΖΗΤΗΣΗ ΤΟΥ ΤΕΛΕΙΟΥ ΔΕΙΚΤΗ

Όταν οι επιτροπές συγκεντρώνονται και προσπαθούν να βρεθεί ο τέλειος δείκτης, η παράλυση συχνά εδραιώνεται! Η πρόοδος μπορεί μόνο να επιτευχθεί εάν υπάρχει ειλικρινής αποδοχή ότι όλα τα στοιχεία είναι απτά, δεν υπάρχει καμία απόλυτη τιμή και οι δείκτες αποτελούν πράγματι αποτέλεσμα της διαδικασίας. Η δημιουργία κλίματος εμπιστοσύνης, η συνεργασία και η συλλογικότητα ελαχιστοποιούν την πιθανότητα δυσμενών αποτελεσμάτων.

Ως επιτυχής διαδικασία θα μπορούσε να χαρακτηριστεί αυτή ξεκινά με την απόκτηση εμπειρίας με απλούς δείκτες που στη συνέχεια εξελίσσονται σε πλέον σύνθετους και περιεκτικούς. Με προσεκτική και η τίμια ανάλυση, τα λάθη και τα ελαττώματα των υπαρχόντων στοιχείων μπορούν να ανιχνευθούν και να διορθωθούν. Εάν δεν υπάρχει επαλήθευση των αποτελεσμάτων και των δεικτών τότε ποτέ δεν πρόκειται να βρεθεί κάποιο κίνητρο για βελτίωση. Κατά συνέπεια, **θα πρέπει να γίνει κατανοητό πως δεν υπάρχουν κακοί δείκτες μέτρησης της απόδοσης, παρά μόνο κακή χρήση των δεικτών αυτών.**

ΕΠΙΛΕΓΜΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ

ΕΕΝΗ

Butteris Margaret, 1998, “Re-inventing HR: Changing Roles to Create the High – Performance Organization”, John Wiley & Sons, New York, NY

Evans and Lindsay, 2005, “The Management & Control of Quality” 6th Edition, Thomson South-Western

Mac Pherson Malcolm, 2001, “Performance Measurement in Not-For-Profit and Public – Sector Organizations”, Measuring Business Excellence 5.2, pp. 13-17, MCB University Press, 1368-3047, Emerald Library

Phillips J.J., 1996, “Accountability in Human Resources Management”, Gulf Publishing, Houston, TX

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6

ΤΟ ΝΕΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΑΝΑΤΖΕΜΕΝΤ

6.1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η συζήτηση για τη διοικητική μεταρρύθμιση έχει, πλέον, εδραιωθεί και στη χώρα μας. Μια απλή αντιπαραβολή του τελευταίου ελληνικού μεταρρυθμιστικού προγράμματος "Πολιτεία" με τα αντίστοιχα προγράμματα των άλλων ευρωπαϊκών χωρών, αρκεί για να δείξει ότι η Ελλάδα αντιμετωπίζει με τον ίδιο τρόπο ίδια, κατά το μάλλον ή ήττον, προβλήματα. Ζητούμενα δεν είναι, κυρίως, ο εντοπισμός των προβλημάτων και η εξεύρεση τρόπων επίλυσής τους, αλλά η αποτελεσματική τους αντιμετώπιση.

Ζούμε στην εποχή των αποτελεσμάτων, με συνέπεια ο αμιγής καταγγελτικός λόγος που απλώς στηλιτεύει τα κακώς κείμενα όπως και η υποσχεσιολογία των μεταρρυθμίσεων που δεν γίνονται πράξη να αμφισβητούνται έντονα. Κι αν αυτή είναι μια σημαντική αλλαγή σε σχέση με το παρελθόν, μια άλλη, εξίσου σημαντική, είναι αυτή που έχει επέλθει στον τρόπο με τον οποίο σχεδιάζεται και υλοποιείται η διοικητική μεταρρύθμιση. Αντίθετα μ' ό,τι συνέβαινε πριν από μερικές δεκαετίες, όπου το βάρος εντοπιζόνταν στον εξορθολογισμό των υπηρεσιών με την ελπίδα ότι θα προέκυπταν, στη συνέχεια, οφέλη για τους χρήστες των υπηρεσιών, τους πολίτες- σήμερα η δημόσια διοίκηση έχει εξωστρεφή προσανατολισμό.

6.2. ΤΟ ΝΕΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΑΝΑΤΖΕΜΕΝΤ

Σήμερα, η δημόσια διοίκηση, οι δημόσιες οργανώσεις έχουν, πλέον, αφήσει πίσω τους την εποχή της εσωστρέφειας, του νομικισμού και της αποκατάστασης ενός εσωτερικού

διοικητικού ορθολογισμού και κρίνονται με βάση τα αποτελέσματά τους που αφορούν και έχουν αποδέκτες τους πολίτες.

Η αντικειμενική οικονομική, πολιτική και κοινωνική πραγματικότητα που υποχρεώνει στη δρομολόγηση αλλαγών, καθώς και η υποκειμενική βούληση για αλλαγή, συνιστούν, οπωσδήποτε, δύο αξιοσημείωτες κινητήριες δυνάμεις για την προώθηση των μεταρρυθμίσεων. Οι δύο προηγούμενες με τη συνδρομή ενός ακόμη, ιδιαίτερα κρίσιμου, παράγοντα που είναι η ύπαρξη της κατάλληλης τεχνογνωσίας, συνθέτουν την τριάδα της επιτυχίας της διοικητικής μεταρρύθμισης. Στον τομέα της παραγωγής της κατάλληλης τεχνογνωσίας, σημειώνεται μια έντονη κινητικότητα, ιδιαίτερα από τις μεγαλύτερες και πιο ανεπτυγμένες οικονομικά και κοινωνικά χώρες. Το σημαντικότερο αποτέλεσμα της κινητικότητας αυτής είναι γνωστό με το όνομα "Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ". Επειδή η ταχύτερη ανάπτυξη του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ (ΝΔΜ) έχει ως αποτέλεσμα την αποσπασματική πληροφόρηση και γνώση, καθώς και τη συνακόλουθη δημιουργία ασαφειών.

Τα βασικά χαρακτηριστικά που διαφοροποιούν το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ από τα παραδοσιακά μοντέλα διοίκησης (και διοικητικής μεταρρύθμισης) είναι ο εξωστρεφής προσανατολισμός του προς τους πολίτες-πελάτες των δημοσίων οργανώσεων, με σκοπό τη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών και την έμφαση στην αποτελεσματικότητα, στην αποδοτικότητα και στην οικονομικότητα των διοικητικών δράσεων. (Ferlie,1996)

Το ΝΔΜ οργανώνει τις δράσεις του, κυρίως, με βάση τις ανάγκες και τις απαιτήσεις των πολιτών και κρίνει την επιτυχία της μεταρρύθμισης σε σχέση με τα αποτελέσματα που οι δημόσιες υπηρεσίες επιτυγχάνουν ως προς το στόχο αυτόν. Αντίθετα, η παραδοσιακή γραφειοκρατία με τον κλασικό όρο "Public Administration" έδιναν έμφαση στις διαδικασίες παραγωγής των αποτελεσμάτων και, ιδίως, στη σωστή χρήση των κανόνων δικαίου βάσει των οποίων αυτές οργανώνονται.

Εάν αξιολογούσε κανείς την έμφαση που δίνει το ΝΔΜ στα διάφορα εργαλεία του, τότε θα ξεχώριζε, εύκολα, μεταξύ αυτών την οικονομικότητα. Η αξιολόγηση του οικονομικού κόστους σε σχέση με το όφελος, καθώς επίσης η εκτίμηση του κόστους σε σχέση με την αποτελεσματικότητα, αποτελούν τα βασικά εργαλεία του ΝΔΜ. Η επίδραση του επιχειρησιακού μανάτζμεντ και του μάρκετινγκ στο ΝΔΜ είναι σαφής. Η οικονομικότητα της διοικητικής δράσης αποτυπώνεται, προεχόντως, στη σύνταξη των δημοσίων προϋπολογισμών. (Lynn,1996)

Είναι γεγονός ότι τόσο η έννοια της αποδοτικότητας όσο και οι εφαρμογές της στο δημόσιο, αντανakλούν φιλελεύθερες οικονομικές στρατηγικές. Εκτός από την κλασική οικονομική ανάλυση και την εκτίμηση των οικονομικών επιπτώσεων της διοικητικής δράσης, το ΝΔΜ υποστηρίζει την υιοθέτηση και άλλων, ευρέως διαδεδομένων, οικονομικών εργαλείων διοίκησης, όπως είναι οι συμφωνίες μεταξύ εργαζομένων και εργοδοτών μετά από διαπραγματεύσεις και όχι με βάση προκαθορισμένους κανόνες δημοσίου δικαίου, ο προγραμματισμός και η παρακολούθηση της διοικητικής δράσης με βάση στόχους και αποτελέσματα, οι δείκτες μέτρησης και αξιολόγησης των πολιτικών, η συγκριτική αξιολόγηση και ο ανταγωνισμός μεταξύ των δημοσίων υπηρεσιών, κ.ά..

Όλα τα μέτρα και οι δράσεις του ΝΔΜ βρίσκονται στον αντίποδα της γραφειοκρατικής οργάνωσης και της παραδοσιακής αντίληψης για την αξιοποίηση των ανθρώπινων πόρων, σύμφωνα με την οποία, οι υπάλληλοι του Κράτους αποτελούν απλά εργαλεία για την υλοποίηση της βούλησης του πολιτικού προϊσταμένου. Σύμφωνα με το ΝΔΜ, υπάρχει, εκτός από τη συλλογική διοικητική ευθύνη, και η προσωπική ευθύνη του υπαλλήλου, με βάση την ατομική περιγραφή των καθηκόντων του. Η ατομική επίδοση του υπαλλήλου μετράται και αξιολογείται σε σύγκριση με τις επιδόσεις των άλλων υπαλλήλων. Το ανθρώπινο δυναμικό της οργάνωσης αποτελεί μια αυτοτελή συνιστώσα της και η χαρακτηριστική έκφραση που δείχνει τη νέα αντίληψη και τη βαρύτητα που αποδίδεται στο ανθρώπινο δυναμικό είναι "εσωτερικοί πελάτες". (Hood,1991)

Το ΝΔΜ αρνείται, επίσης, την έννοια της κάθετης ιεραρχίας, δηλαδή, της οργανωτικής δομής που λειτουργεί ως μίαντας μεταφοράς εντολών από την κορυφή προς τη βάση της

δημόσιας οργάνωσης. Τα οργανωτικά σχήματα που προκρίνονται είναι είτε η "δικτυακή" οργάνωση μεταξύ των υπηρεσιακών μονάδων, είτε η δικτύωση των πολιτικών και η μεταφορά της λήψης απόφασης σ' "ένα σημείο" ("one stop").

Θα πρέπει, πάντως, να επισημανθεί ότι το ΝΔΜ, επιδιώκοντας έναν μεθοδολογικό πλουραλισμό, αρνείται την αντίφαση μεταξύ των νέων και των παραδοσιακών αξιών οργάνωσης και διοίκησης. Οι βασικές αρχές του ΝΔΜ (ποιότητα, αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα) θεωρούνται συμπληρωματικές των παραδοσιακών αρχών της νομιμότητας και της ισότητας των ευκαιριών. Η επικρατούσα τάση υποστηρίζει το συγκερασμό αυτών των αρχών και την υπέρβαση των όποιων αντιθέσεων. (Hood,1991)

6.3. Η ΣΜΒΟΛΗ ΤΟΥ ΝΕΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΜΑΝΑΤΖΕΜΕΝΤ ΠΕΡΙΟΡΙΖΕΤΑΙ ΣΤΗΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ

Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ συμβάλλει, αναμφίβολα, στην υλοποίηση τόσο των παραδοσιακών, όσο και των νέων στόχων της διοικητικής μεταρρύθμισης. Συντελεί, όμως, και στην παράλληλη αναβάθμιση και τη νέα νομιμοποίηση του πολιτικού συστήματος και ενισχύει τις αγορές.

Το ΝΔΜ αποτελεί μια συνολική πρόταση οργάνωσης των σχέσεων μεταξύ κράτους, αγοράς και κοινωνίας πολιτών. Οι παγκόσμιες και οι τοπικές οικονομικές, πολιτικές και κοινωνικές εξελίξεις, με προεξάρχουσα την αλματώδη εξέλιξη της ηλεκτρονικής τεχνολογίας, άλλαξαν ριζικά τις σχέσεις μεταξύ των κοινωνικών υποσυστημάτων, οδηγώντας σε μια αναοριοθέτηση των σχέσεων του Κράτους τόσο με την Οικονομία, όσο και με τα υπόλοιπα κοινωνικά υποσυστήματα.

Επειδή, όμως, το ΝΔΜ αποτελεί εργαλείο του Κράτους και η εφαρμογή του γίνεται με πρωτοβουλία των κυβερνήσεων, είναι προφανές ότι το πολιτικό σύστημα καρπώνεται πολιτικά τα όποια θετικά αποτελέσματα προκύπτουν. Αξίζει να σημειώσουμε, στο σημείο αυτό, ότι η πλειοψηφία των ασχολουμένων με το ΝΔΜ δεν δέχεται τους

ισχυρισμούς ότι η επικράτησή του αποτελεί ομολογία της απίσχανσης του Κράτους και της επιβολής της Αγοράς επί της Πολιτικής. Έχει αποδειχθεί, σήμερα, ότι στις χώρες που εφαρμόζουν το νέο μοντέλο διοίκησης, παρατηρείται αναζωογόνηση και ενίσχυση του πολιτικού συστήματος. Η απόσυρση του κράτους από τη ρύθμιση των λειτουργιών των αγορών, δεν οδηγεί κατ' ευθείαν, όπως πολλοί υπέρμαχοι του κρατικού παρεμβατισμού διατείνονται, στην αποδυνάμωση του Κράτους αλλά στην αποδυνάμωση του εκτελεστικού και στην ενίσχυση του επιτελικού του ρόλου. Οι αγορές ευεργετούνται από τη μεταλλαγή αυτή του Κράτους, αφού η απελευθέρωσή τους και η ενίσχυση του ανταγωνισμού αποτελούν βασικές προϋποθέσεις για την ανάπτυξή τους. Η ενίσχυση του επιτελικού ρόλου του Κράτους διασφαλίζει, από την άλλη πλευρά, τα υπόλοιπα κοινωνικά υποσυστήματα από την ανεξέλεγκτη επέκταση του οικονομικού υποσυστήματος σε βάρος τους. (Aucoin,1995)

Το ΝΔΜ δεν ανήκει αποκλειστικά σε μια επιστημονική πειθαρχία. Υπάρχουν προτάσεις, ιδέες και παραδοχές από περισσότερες κοινωνικές επιστήμες (Οικονομία, Κοινωνιολογία, Ψυχολογία, Νομική, Πολιτική Επιστήμη) που ενσωματώνονται στο ΝΔΜ, χωρίς να υπακούουν σε μια ενιαία και σαφή μεθοδολογία. Το ΝΔΜ, τουλάχιστον, στην παρούσα φάση της ανάπτυξής του, δεν δείχνει ιδιαίτερο ενδιαφέρον για τη μεθοδολογική του καθαρότητα. Βεβαίως, ούτε και η πρόγονή του, η "Διοικητική Επιστήμη", διακρινόταν γι' αυτήν.

Η διεπιστημονική στοιχειοθέτηση του ΝΔΜ είναι κάτι που επιχειρείται από ορισμένους, χωρίς ιδιαίτερη θέρμη. Σ' αυτή την κατεύθυνση κινούνται και οι προτάσεις της θεωρίας των αυτοαναφερομένων κοινωνικών συστημάτων, οι οποίες συναντούν το ενδιαφέρον πολλών ερευνητών. Σε κάθε περίπτωση, η μεθοδολογική τεκμηρίωση του ΝΔΜ είναι αναγκαία για την επιστημονική του ανάπτυξη, διότι διαφορετικά θα παραμείνει ένα συνονθύλευμα ιδεών και πρακτικών, το οποίο, πολύ σύντομα, θα εξαντλήσει τη δυναμική του. (Jones,Thompson,1999)

6.4. ΠΟΙΕΣ ΔΡΑΣΕΙΣ ΣΥΝΘΕΤΟΥΝ ΤΟ ΝΕΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΑΝΑΤΖΕΜΕΝΤ

Οι δράσεις που συνθέτουν το ΝΔΜ δεν αποτελούν μια αυστηρά ορισμένη ατζέντα. Περιλαμβάνονται σ' αυτό δράσεις του κλασικού επιχειρηματικού μάνατζμεντ και της Δημόσιας Διοίκησης, οι οποίες, ανάλογα με τις ιδιαιτερότητες των χωρών που εφαρμόζονται, δίνουν στο σύνολο των μεταρρυθμίσεων τον αντίστοιχο -περισσότερο προγραμματικό, οργανωτικό ή ελεγκτικό- τόνο.

Οι πιο γνωστές από τις εφαρμογές του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ είναι:

- ✓ Η διοίκηση αποτελεσμάτων
- ✓ Η διοίκηση ολικής ποιότητας
- ✓ Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση
- ✓ Η μέτρηση της συγκριτικής απόδοσης (benchmarking)
- ✓ Η κατάρτιση προϋπολογισμού βάσει δεικτών απόδοσης
- ✓ Η μισθοδοσία των υπαλλήλων βάσει δεικτών απόδοσης
- ✓ Η κανονιστική μεταρρύθμιση.

Τα περισσότερα από τα προηγούμενα έργα μπορεί να τα συναντήσει κανείς σε διάφορα προγράμματα διοικητικής μεταρρύθμισης σ' όλες τις χώρες της Ευρώπης, αλλά και στις υπόλοιπες ανεπτυγμένες χώρες του κόσμου. Τα προγράμματα αυτά έχουν, βεβαίως, διαφορετικό βαθμό ωριμότητας και επιτυχίας σε κάθε χώρα, αλλά είναι σημαντικό ότι, σήμερα, δύσκολα μπορεί να συναντήσει κανείς προγράμματα διοικητικής μεταρρύθμισης που να μην περιέχουν κάποιες από τις προηγούμενες δράσεις. Υπό την έννοια αυτή, μπορούμε να πούμε ότι το ΝΔΜ αποτελεί μια πρόταση για την οργάνωση και λειτουργία της παγκοσμιοποιημένης δημόσιας διοίκησης. Για πρώτη, δε, φορά μετά το Βεμπεριανό γραφειοκρατικό μοντέλο, εμφανίζεται μια ολοκληρωμένη διαφορετική πρόταση οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Το γεγονός αυτό αρκεί να δείξει τη βαρύτητα του νέου Παραδείγματος και να σηματοδοτήσει τη νέα εποχή. (Jones, Thompson, 1999)

6.5. Η ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΟΛΙΚΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ

Η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας έχει αναγνωρισθεί από την ακαδημαϊκή κοινότητα αφενός και από πολλούς οργανισμούς αφετέρου ως σημαντικό συστατικό για την επιβίωση της επιχείρησης. Στον Δημόσιο τομέα αυτές οι θεωρίες έχουν υιοθετηθεί με διάφορα ονόματα από διάφορους πολιτικούς και οργανωτικές ομάδες. Τρεις είναι οι κύριοι λόγοι:

Ο *πρώτος* λόγος έχει να κάνει με την πίεση που ασκούν οι πολίτες στους δημόσιους οργανισμούς όπου τους κατηγορούν για φτωχή ποιότητα υπηρεσιών, για την αύξηση των επιβαλλομένων φόρων, την μη ικανοποίηση των πολιτών και την κακή διαχείριση και αποδοτικότητα που αντιμετωπίζουν οι οργανισμοί αυτοί. Όσον αφορά την εφαρμογή της Διοίκησης της Ολικής Ποιότητας στον Δημόσιο Τομέα, αποτελεί ένα σημαντικό θέμα γιατί έρχεται σε αντίθεση με το ήδη υπάρχον σύστημα του Δημοσίου που βασίζεται σε κουλτούρα γραφειοκρατίας και μεγάλου όγκου λειτουργιών.

Ο *δεύτερος* λόγος μπορεί να εντοπιστεί στο κύμα αλλαγής που υπάρχει σε όλο τον πλανήτη γύρω από ένα νέο οικονομικό περιβάλλον, το οποίο βασίζεται στην παγκοσμιοποίηση του οικονομικού συστήματος. Πλέον δεν υπάρχει τόσο έμφαση στους μετόχους (shareholders) αλλά στους εμπλεκόμενους - άμεσα ενδιαφερόμενους (stakeholders) και επιπλέον δίνεται ιδιαίτερη σημασία σε θέματα κοινωνικής υπευθυνότητας.

Ο *τρίτος* λόγος μπορεί να συσχετιστεί με την πίεση που υπάρχει για την υιοθέτηση κουλτούρας που θα προάγει την αποδοτικότητα, την αποτελεσματικότητα και τα οικονομικά κέρδη ταυτόχρονα. Αυτές οι αλλαγές οδήγησαν τις Δημόσιες Επιχειρήσεις στην μείωση του κόστους λειτουργίας, στον επαναπροσδιορισμό της αποδοτικότητας, στην εισαγωγή ανταγωνιστικών θεωριών κλπ.

Δεν υπάρχει αμφιβολία πως ο Δημόσιος Τομέας βρίσκεται κάτω από τρομερή πίεση για αλλαγή και επαναπροσδιορισμό των οργανωτικών δομών και λειτουργιών. Στο σημείο αυτό μπορούν να εφαρμοστούν οι θεωρίες της Ολικής Ποιότητας. (Madhav,1999)

6.6. ΠΕΛΑΤΟΚΕΝΤΡΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

Μέσα από μία σειρά εφαρμογών ηλεκτρονικού κυρίως χαρακτήρα οι επιχειρήσεις μπορούν να μάθουν τις καταναλωτικές συνήθειες των πελατών τους, να τις καταγράψουν σε κάποια βάση δεδομένων, να σχεδιάσουν μια στρατηγική επαφής με τους πελάτες και να την υλοποιήσουν, με σκοπό την αύξηση των πωλήσεών τους. Ο όρος Customer Relationship Management ή Marketing (CRM) δηλώνει την μεθοδολογία που βοηθά στην επισήμανση και την προσέλκυση των καταναλωτών, μέσα από τη διαδικασία ανάπτυξης διαπροσωπικών σχέσεων (επιχείρηση – πελάτης). Πρόκειται για μια μεθοδολογία που θέτει τον πελάτη στο επίκεντρο της επιχειρηματικής διαδικασίας. Στόχος του πελατοκεντρικού χαρακτήρα CRM είναι η διαχρονική πώληση κι εξυπηρέτηση πελατών, πιστών στα προϊόντα και τις υπηρεσίες, μέσα από ένα συγκεκριμένο σύστημα διαχείρισης.

Στις προτεραιότητες της μεθοδολογίας αυτής τοποθετείται η συγκέντρωση των συγκεκριμένων και σε πολλές περιπτώσεις διαφορετικών μεταξύ τους αναγκών, που έχουν οι πελάτες. Επίσης προτεραιότητα έχει η τοποθέτηση σειράς ενεργειών από τη πλευρά των επιχειρήσεων, με τελικό σκοπό την εξυπηρέτηση του καταναλωτικού κοινού. Κυρίαρχο στοιχείο του CRM είναι η αλλαγή που φέρνει στην επιχειρηματική σκέψη και δομή, μέσα από τις διευκολύνσεις και φυσικά τις προοπτικές κέρδους. (www.crm2day.gr)

Πρόκειται για μία επιτυχημένη μέθοδο, η οποία εγκαινιάστηκε στις επιχειρήσεις του εξωτερικού κυρίως κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του '70, εξελίχθηκε σε αυτή του '80 αλλά γνώρισε την πιο σημαντική της ώθηση στα τέλη του '90, λόγω της μεγάλης εξέλιξης των πληροφοριακών συστημάτων και των εφαρμογών τους.

6.6.1 Τα πλεονεκτήματα του CRM

Η μεγάλη υπόσχεση του CRM είναι η δυνατότητα ανταπόκρισης στις εξατομικευμένες ανάγκες των πελατών με μία συστηματοποιημένη μεθοδολογία. Η νέα τεχνολογία και η εξέλιξη του λογισμικού των ηλεκτρονικών υπολογιστών επιτρέπουν τον

προγραμματισμό και την ενεργοποίηση επαφών με τους πελάτες, με βάση την ίδια την αγοραστική συμπεριφορά και τις συνήθειες τους, τις οποίες μπορούμε να γνωρίζουμε σε αρκετά μεγάλο βάθος.

Ως σημαντικότερα πλεονεκτήματα της πελατοκεντρικής διακυβέρνησης μπορούν να θεωρηθούν τα εξής:

- ✓ Εντοπισμός σημαντικότερων πελατών
- ✓ Αύξηση των ποσών που διαθέτουν για καταναλωτικές δαπάνες
- ✓ Στόχευση της εμπορικής επικοινωνίας
- ✓ Περιορισμός των απωλειών στην καταναλωτική βάση
- ✓ Δημιουργία πιστού αγοραστικού κοινού

(www.crm2day.gr)

6.6.2. Το Internet και οι εφαρμογές του στο CRM

Στις αρχικές του εφαρμογές, το CRM υλοποιείτο με τη χρήση παραδοσιακών μέσων επικοινωνίας, ταξινόμησης και φυσικά πωλήσεων. Μία εταιρεία πώλησης ρούχων για παράδειγμα, ενημέρωνε τους πελάτες της με έντυπο διαφημιστικό υλικό για τις προσφορές της, το οποίο διένειμε από «πόρτα σε πόρτα» ή μέσω ταχυδρομείου. Στη συνέχεια ήρθε η τηλεφωνική επαφή, η διοργάνωση δειγματοσμών και μέσω πρόχειρων σημειώσεων προσπαθούσε να οργανώσει την παραγγελιοληψία. Αποτέλεσμα όλων αυτών ήταν η σημαντική χρονική καθυστέρηση, οι υψηλές δαπάνες και φυσικά οι δυσκολίες στη διαχείριση της πώλησης.

Η έλευση και υιοθέτηση του Διαδικτύου άλλαξε δραστικά την κατάσταση και κατέστησε το CRM ως electronic-CRM ή e-CRM. Το χαμηλό κόστος επικοινωνίας του Διαδικτύου επιτρέπει στις επιχειρήσεις να συλλέγουν και να επεξεργάζονται σε πολύ μικρό χρόνο, μεγάλο όγκο δεδομένων πωλήσεων, ανεξαρτήτως της γεωγραφικής περιοχής στην οποία πραγματοποιούνται οι συναλλαγές.

Η επίδραση μάλιστα του Internet στο CRM ήταν τέτοια που πλέον ο όρος e-CRM ταυτίστηκε με το CRM. Πλέον κανείς δεν θεωρεί μεθοδολογίες CRM, χωρίς τη χρήση της νέας τεχνολογίας της τηλεπληροφορικής. Το Internet προσφέρεται για την ενσωμάτωση διαδικασιών CRM, εφόσον όμως υπάρχει η απαραίτητη υποδομή σε μια επιχείρηση. Κατά κανόνα το CRM μπορεί ν' αξιοποιηθεί από τις επιχειρήσεις εκείνες που διαθέτουν κάποιου είδους μηχανογράφηση και στους υπολογιστές τους υπάρχουν αποθηκευμένα τα στοιχεία των πελατών τους.

Ωστόσο, επειδή μέχρι πρόσφατα οι πελάτες παρακολουθούνταν μόνον σε ό,τι αφορά στις οικονομικές συναλλαγές τους –δηλαδή οι δαπάνες τους και όχι το τι αγοράζουν, σε τι ποσότητα κλπ- υπάρχουν δυσκολίες στην υιοθέτηση του νέου μοντέλου λειτουργίας των επιχειρήσεων. (www.crm2day.gr)

6.6.3 CRM και προμηθευτές

Το CRM μπορεί να εφαρμοστεί εκτός από την καταναλωτική μεριά και στην αντίστοιχη των εμπορικών συνεργατών ή προμηθευτών. Μία επιχείρηση μπορεί να αναπτύξει με πολύ χαμηλό κόστος ενδεχομένως και δύο προγράμματα CRM. Ένα για τους πελάτες κι άλλο ένα για τους συνεργάτες της. Με τον τρόπο αυτό έχουμε τη δυνατότητα για τις εξής προσεγγίσεις: Business to Consumer CRM και Business to Business CRM.

Εξειδικευμένα προγράμματα CRM μπορούν επίσης να δημιουργήσουν στρατηγικές συμμαχίες μεταξύ εταιρειών με ομοειδείς πελάτες ώστε όλα τα μέλη της συμμαχίας να κερδίσουν από τη διείσδυση σε ακόμα περισσότερους πελάτες, καθώς και να διευρύνουν την γκάμα των προϊόντων και υπηρεσιών τους, μέσα από ταυτόχρονη διεύρυνση των δυνατοτήτων εξυπηρέτησης. (www.go-online.gr)

6.6.4. Συμφωνία μεταξύ Ελληνικής Κυβέρνησης και MICROSOFT

Τη σημαντική επιτάχυνση της τεχνολογικής ανάπτυξης του δημόσιου τομέα και την παροχή αναβαθμισμένων ηλεκτρονικών υπηρεσιών στους Έλληνες πολίτες σηματοδοτεί η συμφωνία που υπέγραψαν ο Υπουργός Οικονομίας & Οικονομικών και ο Πρόεδρος της Microsoft Corporation, κ. Bill Gates, στις 2 Φεβρουαρίου 2006. Η στρατηγική αυτή συνεργασία της ελληνικής κυβέρνησης με τη Microsoft αποσκοπεί στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της χώρας με τη βοήθεια της τεχνολογίας και εγκαινιάστηκε στο πλαίσιο του Φόρουμ Ευρωπαίων Ηγετών της Microsoft, που πραγματοποιήθηκε στη Λισαβόνα της Πορτογαλίας.

Η συμφωνία περιλαμβάνει την προμήθεια προϊόντων και υπηρεσιών της Microsoft για την κάλυψη των αναγκών του ευρύτερου δημόσιου τομέα της χώρας. Η συνεργασία θα κινηθεί σε ορίζοντα τετραετίας, κατά τη διάρκεια της οποίας πρόκειται να υλοποιηθεί ένα φιλόδοξο πρόγραμμα, με έμφαση στους τομείς της έρευνας και της εκπαίδευσης, καθώς και στην ενίσχυση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.

Ο Πρόεδρος της Microsoft Corporation, κ. Bill Gates, δήλωσε: «Είναι ιδιαίτερη χαρά για εμάς να συνεργαστούμε με την ελληνική κυβέρνηση για την ευρύτερη ενίσχυση των τεχνολογικών δεξιοτήτων των πολιτών και των υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Μέσα από την ανάπτυξη συνεργιών με την πολιτεία, τα εκπαιδευτικά ιδρύματα και τις ελληνικές εταιρείες λογισμικού, η Microsoft δεσμεύεται να συμβάλει στις προσπάθειες της Ελλάδας για την οικοδόμηση μιας δυναμικής οικονομίας της γνώσης και μιας συμμετοχικής ψηφιακής κοινωνίας».

Υπογράφηκε από τον Υπουργό Οικονομίας & Οικονομικών και τον Πρόεδρο της Microsoft μια στρατηγική συμφωνία μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου και της κορυφαίας εταιρείας λογισμικού στον κόσμο, της Microsoft. Στόχος είναι η μεγιστοποίηση της ωφέλειας του Δημοσίου από την ήδη υφιστάμενη συνεργασία του με τις ιδιωτικές εταιρείες. Το σημαντικό αυτό γεγονός αποτελεί ένα πρώτο βήμα υλοποίησης των δράσεων της Ψηφιακής Στρατηγικής που κατάρτισε η κυβέρνηση για την αξιοποίηση

των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών σε όλο το εύρος της οικονομίας και της κοινωνίας.

Στόχος της Ψηφιακής Στρατηγικής 2006-2013 είναι η παροχή ψηφιακών υπηρεσιών σε επιχειρήσεις, η αναδιοργάνωση του δημόσιου τομέα και η ανάπτυξη ψηφιακών υπηρεσιών για τους πολίτες. Η συμφωνία που υπογράφηκε προβλέπει μια σειρά από προνομιακούς όρους για το Ελληνικό Δημόσιο, αλλά και δράσεις που θα βοηθήσουν στην αποτελεσματικότερη διάχυση της τεχνολογίας στην Ελλάδα.

Στο πλαίσιο της συμφωνίας, η Microsoft θα ιδρύσει στην Ελλάδα ένα Κέντρο Καινοτομίας (Microsoft Innovation Center), το οποίο θα υποστηρίζει τις προσπάθειες της ακαδημαϊκής κοινότητας και των ελληνικών εταιρειών λογισμικού με στόχο την ανάπτυξη τεχνολογιών αιχμής που θα είναι ανταγωνιστικές στη διεθνή αγορά. Οι τρεις κύριοι τομείς δράσης του κέντρου θα αφορούν στην ανάπτυξη τεχνολογικών δεξιοτήτων και την προώθηση της καινοτομίας. Αξιοποιώντας τους πόρους του Κέντρου Καινοτομίας, η ακαδημαϊκή κοινότητα, οι νέες επιχειρήσεις και οι εταιρείες ανάπτυξης λογισμικού θα έχουν τη δυνατότητα να δοκιμάζουν, να εφαρμόζουν πιλοτικά και να ενσωματώνουν τις πιο σύγχρονες τεχνολογίες στα προϊόντα και τις τεχνολογικές λύσεις που αναπτύσσουν στη χώρα μας. Το κέντρο αυτό θα αποτελεί μέρος του διεθνούς δικτύου κέντρων καινοτομίας της Microsoft και θα είναι στη διάθεση της πολιτείας για τη δοκιμαστική εφαρμογή τεχνολογιών που αποβλέπουν στην παροχή των πιο σύγχρονων υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στους πολίτες.

Παράλληλα, η Microsoft αναλαμβάνει την παροχή υποτροφιών σε διδακτορικούς φοιτητές, με σκοπό τη συμμετοχή τους σε ένα ερευνητικό πρόγραμμα που ενθαρρύνει τη συνεργασία ακαδημαϊκών και φοιτητών για την ανάπτυξη νέων τεχνολογιών. Η εταιρεία δεσμεύεται επίσης για τη δωρεάν παροχή λογισμικού σε τμήματα πληροφορικής και συναφών κλάδων των ακαδημαϊκών ιδρυμάτων της χώρας μας για εκπαιδευτικούς και ερευνητικούς σκοπούς.

Επιπλέον, το ελληνικό Δημόσιο εξασφαλίζει προνομιακούς όρους για την προμήθεια προγραμμάτων λογισμικού, καθώς και το δικαίωμα απόκτησης όλων των νέων εκδόσεων λογισμικού της Microsoft που πρόκειται να κυκλοφορήσουν μέσα στα επόμενα τρία χρόνια. Οι εργαζόμενοι στους οργανισμούς του Δημοσίου που εντάσσονται στη συμφωνία θα έχουν δικαίωμα χρήσης του λογισμικού και στο σπίτι, ενώ θα μπορούν να εκπαιδευτούν στη χρήση νέων τεχνολογιών μέσω εργαλείων ηλεκτρονικής εκπαίδευσης. (www.crm2day.gr)

6.7. Η ΝΕΑ ΠΡΟΚΛΗΣΗ ΤΗΣ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ

Η αυστηρή και άκαμπτη γραφειοκρατική οργάνωση των δημόσιων υπηρεσιών χάνει σιγά-σιγά το νόημα της σε μια δυναμική αγορά όπως η σημερινή. Η εισαγωγή των ηλεκτρονικών υπηρεσιών στο δημόσιο τομέα ακολουθεί την τάση εκσυγχρονισμού των αρχαίων και αργών δημόσιων υπηρεσιών. Ωστόσο, οι διακυβερνητικές ηλεκτρονικές υπηρεσίες (G2G) απέχουν πολύ από την υλοποίησή τους, καθώς δεν σχετίζονται μόνο με τεχνολογικά ζητήματα αλλά με θέματα κουλτούρας και πολιτικής.

Τα πρώτα χρόνια της διάδοσης της πληροφορικής αποτελούσε κοινή πεποίθηση ότι οι **ηλεκτρονικές υπηρεσίες** (η-υπηρεσίες) των δημόσιων οργανισμών αφορούσαν μόνο στην απλή δημοσίευση πληροφοριών στο Internet σχετικά με τον οργανισμό, τη λειτουργία του και το σκοπό του. Τίποτα άλλο, παρά μόνο κείμενο. Σε σύντομο, όμως, χρονικό διάστημα οι δυσκολίες και τα εμπόδια που υπήρξαν στον καθορισμό και την εφαρμογή των η-υπηρεσιών, αποκάλυψαν παραλείψεις σε πολλές ουσιαστικές πτυχές για τον επιτυχή εκσυγχρονισμό των δημόσιων οργανισμών. Η επιτυχής ενσωμάτωση η-υπηρεσιών στο δημόσιο τομέα δεν πρέπει να περιλαμβάνει μόνο τον τομέα της πληροφορικής (λογισμικό που θα εγκατασταθεί και υπολογιστές που θα λειτουργούν), αλλά επίσης τη στρατηγική, τη δομή και την κουλτούρα του οργανισμού. Οι **η-υπηρεσίες** στο Δημόσιο πρέπει να εφαρμοστούν, αφού εξεταστούν όλες τις πτυχές που μια κυβέρνηση πρέπει να λάβει υπόψη της για να αναδιοργανώσει τον εαυτό της και να γίνει πιο ευέλικτη, ώστε να αντιμετωπίζει τις ολοένα αυξανόμενες ανάγκες των πολιτών της. (Madhav,1999)

Είναι κοινώς αποδεκτό ότι τα συστήματα **ηλεκτρονικού εμπορίου** μπορούν να μεταφερθούν χωρίς οποιαδήποτε αλλαγή στο δημόσιο τομέα. Δυστυχώς όμως, η απλή εφαρμογή των κανόνων ηλεκτρονικού εμπορίου στην ηλεκτρονική κυβέρνηση δεν είναι αρκετή. Οι δημόσιοι οργανισμοί έχουν διάφορες πτυχές που τις διαφοροποιούν από τις επιχειρήσεις. Η αναδιοργάνωση των δημόσιων υπηρεσιών και η εισαγωγή νέων διαδικασιών σχετίζεται με πολύ διαφορετικούς παράγοντες όπως η πολιτική, οι νόμοι, η εθνική ασφάλεια, τα **προσωπικά δεδομένα** των πολιτών και άλλα.

Η αυστηρή και άκαμπτη γραφειοκρατική οργάνωση των δημόσιων υπηρεσιών χάνει σιγά-σιγά το νόημα της σε μια δυναμική αγορά όπως η σημερινή. Η εισαγωγή των η-υπηρεσιών στο δημόσιο τομέα ακολουθεί την τάση εκσυγχρονισμού των αρχαίων και αργών δημόσιων υπηρεσιών. Αυτή η αλλαγή ξεκίνησε με την εισαγωγή της νέας δημόσιας διοίκησης (New Public Management - NPM). Η NPM επινοήθηκε ως μέσο βελτίωσης της αποδοτικότητας και της συμμόρφωσης στις πολιτικές αρχές. Η προέλευσή της βρίσκεται στις κοινοβουλευτικές δημοκρατίες που είχαν ισχυρές εκτελεστικές δυνάμεις και στις συγκεντρωμένες κυβερνήσεις. Γενικά, χρησιμοποιείται για να περιγράψει μια διοικητική κουλτούρα που υπογραμμίζει την θέση του πολίτη στο κέντρο των αναγκών, ενισχύοντας την αποκέντρωση. Αν και η NPM δεν επικράτησε λόγω απροθυμίας πολιτικών παραγόντων, άφησε το στίγμα της σε όλες τις ανεπτυγμένες κοινωνίες. Λειτουργώντας πιο έξυπνα από τη NPM, η ηλεκτρονική διακυβέρνηση εκμεταλλεύεται το όφελος της πληροφορικής και εισάγει τις **η-υπηρεσίες** Δημοσίου, ολοκληρώνοντας έτσι τους στόχους που είχε θέσει η NPM. (Ferlie, 1996)

Εμπειρία έχει δείξει ότι η επανάσταση που φέρνουν οι **η-υπηρεσίες** στους δημόσιους οργανισμούς δεν μπορεί να γίνει από τη μια μέρα στην άλλη, αλλά χρειάζεται να ακολουθήσει μια σταδιακή εξέλιξη. Για να επιτύχει τον κύριο στόχο της, δηλαδή μια πλήρως ολοκληρωμένη συνεργασία μεταξύ όλων των δημόσιων οργανισμών, η εφαρμογή των η-υπηρεσιών πρέπει να ακολουθήσει μερικά κύρια στάδια με διαφορετικά επίπεδα δυσκολίας και πληρότητας. Τα στάδια αυτά είναι τέσσερα και αναλύονται παρακάτω:

1. Καταχώρηση:

Σε αυτή τη φάση οι δημόσιοι οργανισμοί δημοσιεύουν πληροφορίες σχετικά με τη λειτουργία τους και τη δομή τους στο Internet. Η τεχνολογία δεν έχει ακόμα μια απτή επιρροή στον οργανισμό. Λόγω της έλλειψης εμπειρίας στην online παρουσία, η κυβέρνηση προτιμά να δημιουργήσει μικρά και βραχυπρόθεσμα προσανατολισμένα προγράμματα. Ο σημαντικότερος στόχος της διοίκησης είναι η διαχείριση του περιεχομένου που δημοσιεύεται στο Internet. Μέσω της ενεργούς πρόσβασης σε επιλεγμένες πληροφορίες από διάφορους οργανισμούς, οι οργανισμοί μπορούν να κερδίσουν χρόνο, χρήματα και έγγραφα.

2. Συναλλαγή:

Αμφίδρομη επικοινωνία με τους ενδιαφερομένους (ειδικά με τους πολίτες και την επιχείρηση). Οι κυβερνητικές ιστοσελίδες εξελίσσονται και οι πολίτες συνειδητοποιούν την αξία του Διαδικτύου ως ενός άλλου καναλιού παροχής υπηρεσιών, και θέλουν να το εκμεταλλευτούν. Οι online φόρμες, το **ηλεκτρονικό ταχυδρομείο** και η **διαχείριση σχέσεων πελατών (CRM)** αντικαθιστούν σταδιακά την παραδοσιακή εργασία που γίνεται στα γραφεία. Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα αυτού του σταδίου είναι η online εγγραφή στο **Εθνικό Κτηματολόγιο**.

3. Κάθετη ολοκλήρωση:

Η απλή αυτοματοποίηση των υπαρχουσών κυβερνητικών υπηρεσιών δεν είναι αρκετή. Η ανάγκη για μηχανοργάνωση υποχρεώνει τη δημόσια διοίκηση να εκσυγχρονίσει τις διαδικασίες και τις υπηρεσίες της. Η κάθετη ολοκλήρωση επαναπροσδιορίζει την έννοια της κυβέρνησης. Ο στόχος αυτού του εκσυγχρονισμού είναι να ενσωματωθούν οι κεντρικές αντιπροσωπείες με τα περιφερειακά και τοπικά γραφεία χρησιμοποιώντας παρόμοιες λειτουργίες. Ένα πρακτικό παράδειγμα είναι η ελβετική δικτυακή πύλη Zefix. Αυτή η η-υπηρεσία ομαδοποιεί τους εμπορικούς καταλόγους σε μια ενιαία υπηρεσία, προσιτή μέσω του Internet, και επιτρέπει την άμεση αναζήτησή τους χωρίς χάσιμο χρόνου.

4. Οριζόντια ολοκλήρωση:

Πρόκειται για την ολοκλήρωση συστημάτων που εκτελούν διαφορετικές λειτουργίες, δεδομένου ότι μια συναλλαγή σε ένα δημόσιο οργανισμό μπορεί να οδηγήσει σε αυτόματους ελέγχους στα δεδομένα άλλων οργανισμών. Αυτό το τελευταίο στάδιο ανάπτυξης στοχεύει να ενσωματώσει τις διαφορετικές λειτουργίες και τις υπηρεσίες μέσα στη δημόσια διοίκηση. Η έκβαση της οριζόντιας ολοκλήρωσης είναι μια αυτοματοποιημένη, προσανατολισμένη προς τη διαδικασία, οργάνωση back-office, ικανή να αλληλεπιδράσει μέσα στα διαφορετικά γραφεία στις διαφορετικές περιοχές και χώρες, και να μοιραστεί τους πόρους. Γκρεμίζοντας τους διαχωριστικούς τοίχους θα δημιουργήσει ένα μοντέλο κυβέρνησης όπου οι πολίτες μπορούν να έχουν εικοσιτετράωρη πρόσβαση στις **δημόσιες υπηρεσίες** από το σπίτι τους, τα γραφεία τους ή ακόμα και ενώ ταξιδεύουν. Επιπλέον, η οριζόντια ολοκλήρωση όχι μόνο θα βελτιώσει την καθημερινή ζωή για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις χρησιμοποιώντας την πληροφορική, αλλά επίσης θα μειώσει τη μεγάλη επιβάρυνση χρόνου που επιβάλλει η τρέχουσα γραφειοκρατία. Η μείωση των σταδίων των διαδικασιών οδηγεί σε μια μείωση των ενεργών δαπανών, σε μια αποδοτικότερη και ευέλικτη διοίκηση. Η ολοκλήρωση της τεχνολογίας είναι μόνο μια πτυχή αυτού του σταδίου. Η οριζόντια ολοκλήρωση περιλαμβάνει επίσης διευθυντικά, οργανωτικά, πολιτιστικά και πολιτικά ζητήματα.



Το παραπάνω σχήμα παρουσιάζει τα διαφορετικά στάδια της ανάπτυξης η-υπηρεσιών στους δημόσιους οργανισμούς. Το πρώτο στάδιο (καταχώρηση) είναι σε όλες ή στις περισσότερες αναπτυγμένες χώρες μια απτή πραγματικότητα. Πολλές πληροφορίες είναι προσιτές χάρη στις καλές, οργανωμένες και προσιτές κυβερνητικές δικτυακές πύλες. Σε πολλές χώρες η επικοινωνία έχει μετασχηματιστεί σε έναν ηλεκτρονικό τρόπο επικοινωνίας, δηλαδή το τηλέφωνο, το ηλεκτρονικό ταχυδρομείο, τα κινητά τηλέφωνα κ.ά. Χώρες με προχωρημένη υποδομή η-υπηρεσιών, όπως η Γερμανία, έχουν αναπτύξει επιτυχώς το στάδιο της καταχώρησης και τώρα οι συναλλαγές τους βελτιώνονται συνεχώς.

Αντίθετα, οι αλληλεπιδράσεις (κάθετες και οριζόντιες) δεν έχουν ακόμα αναπτυχθεί όσο θα έπρεπε. Η συστηματική διαχείριση των ηλεκτρονικών κυβερνητικών διαδικασιών είναι ένα όραμα, ένας μελλοντικός στόχος που κάθε δημόσιο ίδρυμα επιδιώκει να

επιτύχει. Η απλή online δημοσίευση των πληροφοριών δεν είναι αρκετή. Οι **δημόσιες η-υπηρεσίες** θα εξελίξουν τον τρόπο που λειτουργούν και ολοκληρώνονται οι κυβερνητικές εργασίες. Η εξέλιξη πρέπει να γίνει από μια προσανατολισμένη στη λειτουργία και γραφειοκρατική οργάνωση, σε ένα συνδεδεμένο δίκτυο οργανισμών που θα παρέχει η-υπηρεσίες προς τους πολίτες γρήγορα και εύκολα. (www.crm2day.gr)

Η ηλεκτρονική κυβέρνηση καθορίζει τις αλληλεπιδράσεις μεταξύ των κύριων εμπλεκόμενων της, δηλαδή τους πολίτες, τις ιδιωτικές επιχειρήσεις και τους δημόσιους οργανισμούς (κυβέρνηση).

Ο πίνακας που ακολουθεί μας παρουσιάζει εννέα αλληλεπιδράσεις αρχής. Η δημόσια διοίκηση παρέχει ενεργά τις **η-υπηρεσίες** της σε τρεις από τις εννέα σχέσεις, και έτσι έχουμε τις εξής κατηγορίες:

- ✓ **Κυβέρνηση-προς-Κυβέρνηση (G2G):** διαδικασίες που αφορούν στις σχέσεις αλληλεπίδρασης μεταξύ των δημόσιων οργανισμών.
- ✓ **Κυβέρνηση-προς-Πολίτες (G2C):** κάθε αλληλεπίδραση μεταξύ των δημόσιων οργανισμών και των πολιτών.
- ✓ **Κυβέρνηση-προς-Επιχειρήσεις (G2B):** σχέση μεταξύ των δημόσιων οργανισμών και των ιδιωτικών επιχειρήσεων.

ΠΑΡΑΛΗΠΤΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ			
	ΠΟΛΙΤΕΣ	ΚΥΒΕΡΝΗΣΗ	ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ
ΠΟΛΙΤΕΣ	Πολίτες-προς-Πολίτες (C2C) πχ. μικρές διαφημίσεις σε ιστοσελίδες	Πολίτες-προς-Κυβέρνηση (C2G) πχ. φορολογική δήλωση μέσω internet	Πολίτες-προς-Επιχειρήσεις (C2B) πχ. εύρεση εργασίας μέσω internet
ΚΥΒΕΡΝΗΣΗ	Κυβέρνηση-προς-Πολίτες (G2C) πχ. η-επεξεργασία και διακπεραίωση συντάξεων	Κυβέρνηση-προς-Κυβέρνηση (G2G) πχ. ηλεκτρονικές συναλλαγές μεταξύ δημόσιων οργανισμών	Κυβέρνηση-προς-Επιχειρήσεις (G2B) πχ. προκήρυξη δημόσιου έργου
ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ	Επιχειρήσεις-προς-Πολίτες (B2C) πχ. on-line αγορές	Επιχειρήσεις-προς-Κυβέρνηση (B2G) πχ. φορολογική δήλωση επιχείρησης	Επιχειρήσεις-προς-Επιχειρήσεις (B2B) πχ. προκήρυξη ιδιωτικού έργου

Πίνακας 6.1

Αλληλεπιδράσεις Αρχής

Πηγή: www.crm2day.gr

6.7.1 Τα 3 είδη Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης στο Δημόσιο

Το μεγαλύτερο μέρος της βιβλιογραφίας και οι δημοσιεύσεις σχετικά με τις **η-υπηρεσίες** δημόσιων οργανισμών στρέφονται στις θεαματικές (από την άποψη του πολίτη) τελικές υπηρεσίες μεταξύ της κυβέρνησης και των πολιτών ή της επιχείρησης (δηλαδή, η-υπηρεσίες τύπου G2C ή G2B). Εντούτοις, η αλληλεπίδραση και η συνεργασία μεταξύ των δημόσιων οργανισμών σε εθνικό και διεθνές επίπεδο (δηλαδή το G2G) είναι κρίσιμες για την επιτυχία των ηλεκτρονικών κυβερνητικών προγραμμάτων.

Οι η-υπηρεσίες τύπου κυβέρνηση-προς-κυβέρνηση είναι ένα σχετικά νέο μοντέλο. Η σύντομη εμπειρία που συσσωρεύεται σε αυτά τα λίγα έτη δείχνει ότι πολλές θεωρίες

ενδιαφέρονται μόνο για την τεχνική πτυχή της διακυβερνητικής συνεργασίας, ενώ άλλες, αντίθετα, προσπαθούν να δώσουν μια ευρύτερη οπτική, συμπεριλαμβανομένων των οργανωτικών και πολιτιστικών ζητημάτων. Οι διαφορετικές προσεγγίσεις G2G βγαίνουν από τις ετερογενείς ερμηνείες του μοντέλου η-υπηρεσιών κυβέρνηση-προς-κυβέρνηση. Μέχρι τώρα, δεν υπάρχει ένας κοινά αποδεκτός ορισμός και η περιοχή των προγραμμάτων G2G είναι ακόμα ασαφής. (www.crm2day.gr)

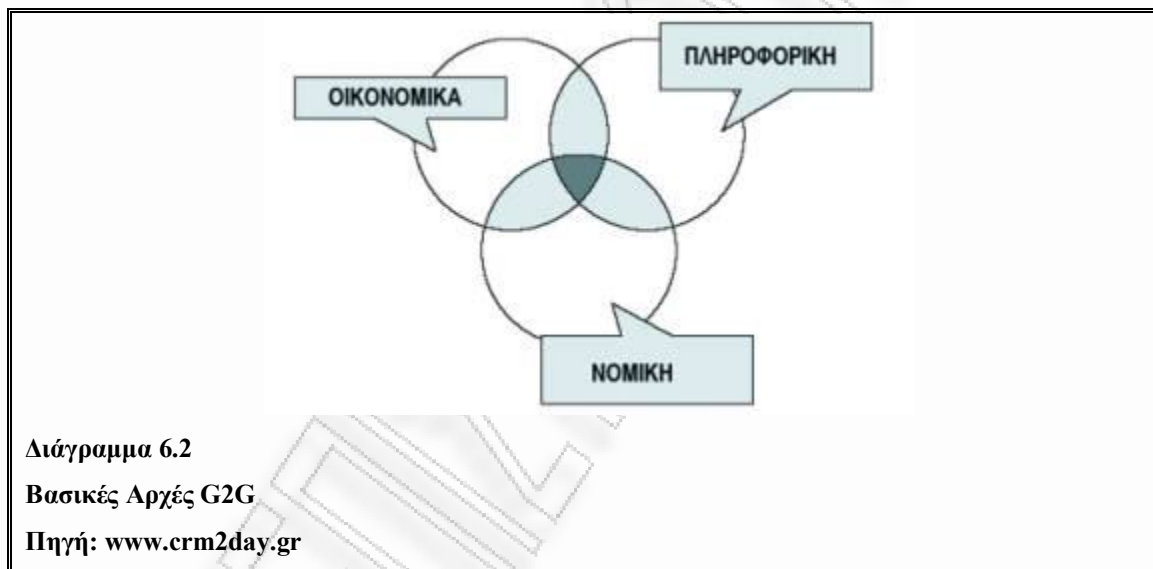
Η εφαρμογή της πληροφορικής μέσα στους δημόσιους οργανισμούς και μεταξύ τους μπορεί να θεωρηθεί G2G. Αλλά αυτό δεν αφορά μόνο στην καθαρή τεχνική συνεργασία. Οι η-υπηρεσίες του Δημοσίου πρέπει να έχουν ως αποστολή να μετατρέψουν μια καθαρά γραφειοκρατική οργάνωση σε μια αληθινή προσανατολισμένη στις διαδικασίες κυβερνητική δομή. Οι διακυβερνητικές η-υπηρεσίες είναι - και θα πρέπει να είναι - πολύ περισσότερο από απλά καλώδια και υπολογιστές. Η ηλεκτρονική κυβέρνηση G2G θα πρέπει να αντιμετωπισθεί ως συνασπισμός πολλών διαφορετικών πτυχών: από τη στρατηγική στην οργάνωση, από την ασφάλεια στην αλλαγή της κουλτούρας. Το μοντέλο G2G έχει το δύσκολο στόχο της ριζικής επανασχεδίασης των κυβερνητικών υπηρεσιών και του τρόπου με τον οποίο δουλεύουν οι δημόσιοι υπάλληλοι.

Πρόσφατα, οι περισσότερες από τις αναπτυγμένες χώρες ανακάλυψαν τη σημασία του G2G, ειδικά ως βάση για να φθάσουν στο κύριο σημείο της ολοκλήρωσης (διάγραμμα 6.2). Παρά την αυξημένη προσοχή που λαμβάνει, το G2G μπορεί ακόμα να εξεταστεί ως ένα εφηβικό στάδιο και, όπως θα δούμε παρακάτω, πρέπει να γίνουν πολλά, προτού να μπορέσουμε πραγματικά να εκμεταλλευτούμε τα οφέλη της πληροφορικής για τη συνεργασία μεταξύ των δημόσιων οργανισμών. (www.go-online.gr)

6.7.3. G2G: ένα διεπιστημονικό θέμα

Οι δημόσιες η-υπηρεσίες G2G είναι ουσιαστικά ένα διεπιστημονικό θέμα. Το σχεδιάγραμμα που ακολουθεί παρουσιάζει τρεις βασικές αρχές που αποτελούν τις δραστηριότητες του G2G.

Η συνεταιριστική εργασία υποστηριζόμενη από υπολογιστή (CSCW), η εξόρυξη δεδομένων (data mining), τα καταναμημένα συστήματα ή η τεχνολογία λογισμικού, είναι παραδείγματα των αντικειμένων έρευνας της πληροφορικής που περιλαμβάνονται στις ηλεκτρονικές κυβερνητικές δραστηριότητες G2G. Για να επιτραπεί η ηλεκτρονική επανάσταση (eRevolution), θα πρέπει να τροποποιηθούν οι νόμοι και οι εσωτερικοί κανόνες των δημόσιων οργανισμών. Η πολιτική επιστήμη και ο νόμος είναι απαραίτητα για τον εκσυγχρονισμό των δημόσιων οργανισμών και για την εισαγωγή των η-υπηρεσιών G2G. Επιπλέον, οικονομικές αρχές, όπως η διαχείριση αλλαγής και η διαχείριση διαδικασιών, είναι θεμελιώδεις για την ομαλή λειτουργία των ηλεκτρονικών κυβερνητικών δραστηριοτήτων.

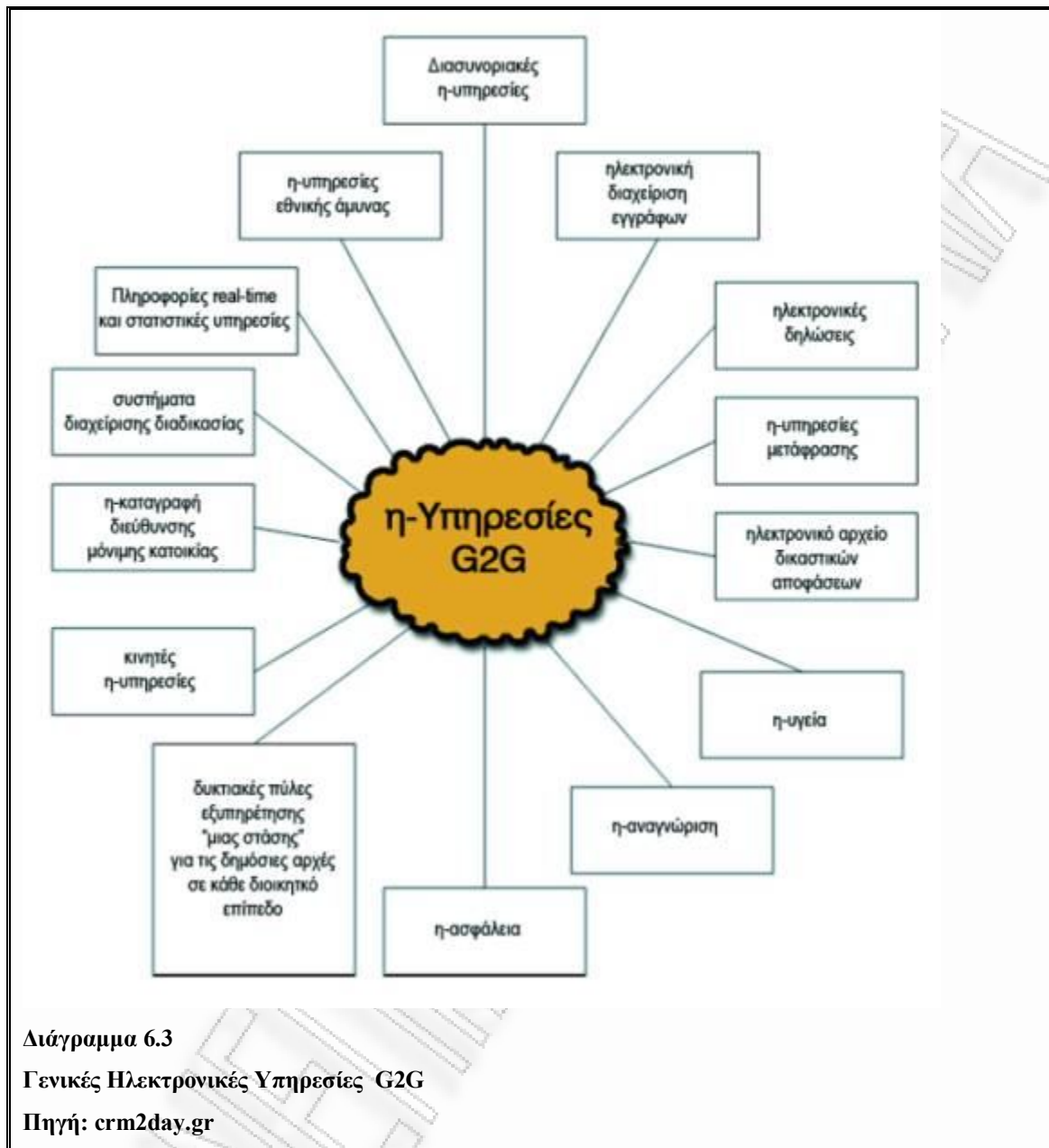


Η εμπειρία που συσσωρεύτηκε από την αποτυχία πολλών προγραμμάτων ηλεκτρονικού επιχειρείν είναι ένα σημαντικό μάθημα για το νεότερο τομέα της εφαρμογής η-υπηρεσιών στους δημόσιους οργανισμούς. Στην πραγματικότητα, μερικοί βασικοί κανόνες είναι ίδιοι. Η εισαγωγή και η χρήση της πληροφορικής αφορά σε πολλούς παράγοντες που πρέπει να αναγνωριστούν και να εξεταστούν κατά τη διάρκεια της διαδικασίας της αλλαγής. Επιπλέον, πολλά εμπόδια μπορούν να ξεπεραστούν. Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση είναι κάτι περισσότερο από χρήση τεχνολογιών όπως οι βάσεις δεδομένων, οι ιστοσελίδες ή η υποδομή δημόσιου κλειδιού (PKI). Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση προϋποθέτει σημαντικές κοινωνικοοικονομικές καινοτομίες και πολιτικο-

διοικητικές θεσμικές αλλαγές βασισμένες στις νέες η-υπηρεσίες. Οι δημόσιοι οργανισμοί πρέπει να εγκαταλείψουν την τεχνολογική προκατάληψή τους και να εστιάσουν στους κοινωνικο-πολιτιστικούς μετασχηματισμούς.

Επομένως πρόκειται να γίνει μια δύσκολη και λεπτομερής εργασία, προκειμένου να ενσωματωθεί κάθε ενιαία μονάδα και να δημιουργηθεί ένα οργανικό σύνολο η-υπηρεσιών. Οι διαδικασίες των δημόσιων οργανισμών απαιτούν ανασχεδιασμό και ολοκλήρωση, ώστε να μπορέσουν να συνεργαστούν τα back-offices των διαφορετικών οργανισμών σε εθνικό και διεθνές επίπεδο. Η αναδιοργάνωση των δημόσιων η-υπηρεσιών απαιτεί μια ολοκληρωμένη κυβερνητική προσπάθεια και θα είναι ένα από τα πιο προκλητικά ζητήματα για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση.

Στο διάγραμμα 6.3 παρουσιάζονται μερικές γενικές η-υπηρεσίες G2G. Η εισαγωγή των ηλεκτρονικών κυβερνητικών συστημάτων G2G έχει ως στόχο να βελτιώσει την ποιότητα αυτών των βασικών υπηρεσιών και να ενισχύσει τις τρεις βασικές αρχές του χωρισμού των δυνάμεων (ελευθερία, ισότητα και νομιμότητα). Συστήματα όπως οι πύλες διαχείρισης ηλεκτρονικών εγγράφων, θα επιτρέψουν τη δημιουργία δυναμικότερων και δημοκρατικότερων υπηρεσιών. (www.go-online.gr)



6.7.4. Εφαρμογή του G2G στην ΕΕ

Αν και κάθε ευρωπαϊκή χώρα έχει αναπτύξει ήδη μια εθνική στρατηγική για την εφαρμογή των η-υπηρεσιών στους δημόσιους οργανισμούς, απέχουμε πολύ ακόμα από την ύπαρξη μιας πανευρωπαϊκής άποψης. Η δημιουργία ηλεκτρονικών κυβερνητικών

συστημάτων G2G σε ευρωπαϊκό επίπεδο θα αργήσει αρκετά να γίνει μια απτή πραγματικότητα. Πέρα από τα πολυάριθμα εμπόδια, οι λόγοι για την αποτυχία είναι:

- ✓ Η πολυπλοκότητα των συστημάτων που θα αναπτυχθούν
- ✓ Ο απαιτούμενος χρόνος για να αλλάξουν οι δημόσιοι οργανισμοί
- ✓ Το οικονομικό χάσμα μεταξύ των ευρωπαϊκών χωρών
- ✓ Οι διαφορές κουλτούρας μεταξύ των ευρωπαίων πολιτών
- ✓ Η ανεπάρκεια των κυβερνήσεων για συντονισμό των εθνικών στρατηγικών τους με μια κοινή καθορισμένη ευρωπαϊκή εφαρμογή

Ο συντονισμός σε ευρωπαϊκό επίπεδο δεν είναι απλός. Οι ευρωπαϊκές και εθνικές οργανωτικές μονάδες πρέπει, απ' τη μια πλευρά, να ισορροπήσουν την εθνική, περιφερειακή και τοπική ταυτότητά τους και την αυτονομία τους, και, απ' την άλλη πλευρά, να προσπαθήσουν να αντιμετωπίσουν την κεντρική πρόκληση μιας ομοιογενούς κοινωνίας γνώσης. Οι ευρωπαϊκές χώρες πρέπει να είναι μαζί σε μια στρατηγική νίκης. Επιπλέον, οι στρατηγικές τους σε εθνικό, τοπικό και περιφερειακό επίπεδο πρέπει όχι μόνο να ομογενοποιηθούν μέσα στα σύνορα, αλλά πρέπει, επίσης, να συμπεριλάβουν τις ευρωπαϊκές οδηγίες.

Οι διασυνοριακές η-υπηρεσίες G2G είναι επίσης μια μεγάλη ευκαιρία να αυξηθεί η εθνική και διεθνής ασφάλεια. Στην πραγματικότητα, τα πρόσφατα εθνικά και διεθνή προβλήματα ασφάλειας γίνονται όλο και περισσότερο συνδυασμένα. Η κλιμάκωση της διεθνούς τρομοκρατίας, η εγκληματικότητα στο Internet και το spamming απαιτούν διεθνή συνεργασία και ανταλλαγή πληροφοριών σε πραγματικό χρόνο. Λόγω των νομοθετικών, πολιτιστικών, γλωσσικών και άλλων διαφορών, καθώς επίσης και λόγω της έλλειψης μιας ισχυρής κεντρικής κατεύθυνσης, η ολοκλήρωση των διασυνοριακών συμφωνιών είναι πολύ σπάνια. Κάποιες μεμονωμένες απόπειρες έχουν πραγματοποιηθεί τα προηγούμενα έτη, αλλά πολλά προγράμματα έχουν αποτύχει. (www.go-online.gr)

6.7.5. Ποιοι συμμετέχουν στο μοντέλο G2G;

Έχουν αναγνωριστεί επτά σημαντικές ομάδες (πέντε κύριοι και τρεις δευτερεύοντες συμμετέχοντες) που συμμετέχουν στην ευρωπαϊκή ηλεκτρονική κυβερνητική στρατηγική G2G. Πρόκειται για τους:

- ✓ Κράτη-μέλη ΕΕ
- ✓ Μη κράτη-μέλη ΕΕ
- ✓ Πολιτικούς
- ✓ Υπαλλήλους
- ✓ Συμμαχίες μεταξύ Δημοσίου και ιδιωτικών επιχειρήσεων
- ✓ Πολίτες
- ✓ Μη κερδοσκοπικούς οργανισμούς
- ✓ Ιδιωτικές επιχειρήσεις

Επιπλέον, κάθε κράτος-μέλος μπορεί να μοιραστεί περαιτέρω κάθετα τις εθνικές, περιφερειακές και τοπικές υπηρεσίες. Τα τρία επίπεδα έχουν μια επιρροή στις αποφάσεις του κράτους-μέλους και πρέπει να περιληφθούν στην ευρωπαϊκή ανάλυση. Καθένας εκ των συμμετεχόντων έχει αλληλεπίδραση με τις η-υπηρεσίες G2G με διαφορετικής κρισιμότητας τρόπο.

6.8. Η ΛΗΨΗ ΤΩΝ ΣΩΣΤΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ

Η λήψη των σωστών αποφάσεων για τους κυβερνητικούς οργανισμούς δεν είναι καθόλου εύκολη αποστολή. Η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας διαθέτει ανταγωνιστικό πλαίσιο για σημαντικές αλλαγές τόσο σε οικονομικό όσο και σε λειτουργικό τομέα. Η εφαρμογή των αρχών της Ολικής Ποιότητας και της CRM σε διάφορες χώρες της Ευρώπης καθώς και στις ΗΠΑ και τον Καναδά, φαίνεται να καταρρίπτει πολλούς μύθους και ανησυχίες των σκεπτικιστών για την ποιότητα στην διακυβέρνηση. Επιπροσθέτως, οι

λανθασμένες μεθοδολογίες που συνδέονται με την μέτρηση της ικανοποίησης του πολίτη τώρα μπορούν να αναθεωρηθούν και να διαλευκανθούν.

Θα πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη σημασία στις βελτιώσεις που παρουσιάστηκαν στους οργανισμούς με την:

- ✓ Αναθεώρηση και παρακολούθηση των διαδικασιών
- ✓ Αναγνώριση του πολίτη ως πελάτη
- ✓ Εισαγωγή και ορισμό του οράματος, της αποστολής και του σκοπού (vision – mission - purpose)
- ✓ Χρήση ομάδων και την ενδυνάμωση αυτών
- ✓ Κατάργηση της γραφειοκρατίας
- ✓ Επίτευξη περισσότερων με λιγότερα
- ✓ Δημιουργία συμφωνιών με τις κοινότητες
- ✓ Διαχείριση σύμφωνα με τα αποτελέσματα
- ✓ Χρήση τεχνολογιών για καλύτερη επικοινωνία

Με την εφαρμογή της TQM άρχισε και ο επαναπροσδιορισμός της δομικής λειτουργίας και των ικανοτήτων των υψηλόβαθμων στελεχών. Συγκεκριμένα:

- Το παλαιό διοικητικό μοντέλο των Δημόσιων Οργανισμών, όπου ελάχιστα διαφοροποιόταν μεταξύ της Διοίκησης και της Ηγεσίας, τώρα αρχίζει να αλλάζει μέσω προσδιορισμών και εστίασης στην ικανοποίηση των προσδοκιών των πολιτών – πελατών. Πολλοί οργανισμοί απαιτούν πλέον από τα υψηλόβαθμα στελέχη τους να συμμετέχουν στην δημιουργία νέων σχέσεων μεταξύ των πελατών και των διαφόρων Έργων (Projects).
- Υπάρχουν πολλά παραδείγματα Δημόσιων Οργανισμών όπου τα κοινά οράματα, οι επιτευγμένοι στόχοι, οι ορθοί και μετρήσιμοι σκοποί αποδείχθηκαν πιο επαρκής για την ικανοποίηση των αναγκών όχι μόνο των πολιτών αλλά και των λοιπών ενδιαφερομένων του κοινωνικού συστήματος.
- Η χρήση των εργαλείων και των τεχνικών της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας έχει οδηγήσει τα υψηλόβαθμα στελέχη στον επαναπροσδιορισμό της μορφής της διοίκησης, αντικαθιστώντας το δεσποτικό στυλ και τις «αυθαίρετες» αποφάσεις και

δίνοντας ιδιαίτερη έμφαση στην προαγωγή της ομαδικότητας και της συνεχής εκπαίδευσης.

- Όταν η εξουσία έχει διανεμηθεί σε περισσότερα από ένα πρόσωπα, ανάλογα με την φύση των αποφάσεων, η ιεραρχική δυναμική του ελέγχου σε πολλούς δημόσιους οργανισμούς φαίνεται να έχει τα επιθυμητά αποτελέσματα, χωρίς να επηρεάζει τις εσωτερικές δομές λειτουργίας αυτού.
- Η διαχείριση εκ του αποτελέσματος είναι μια αποδοτική μέθοδος. Ακόμα και αν στοιχεία – δεδομένα δεν είναι απτά, συχνά οι έρευνες πελατών χρησιμοποιούνται για να μετρήσουν την προσδοκώμενη πρόοδο.
- Με τον ανασχεδιασμό των Διαδικασιών κερδίζεται χρόνος, χρήμα και επινόηση διαφόρων τρόπων προκειμένου να αυξηθεί η αποδοτικότητα και να μειωθούν οι δαπάνες. (www.go-online.gr)

6.9. ΣΥΜΠΑΡΑΣΜΑΤΑ – Η ΚΑΤΑΡΓΗΣΗ ΤΩΝ ΜΥΘΩΝ

Το 1998, το καναδικό κέντρο για τη Διαχείριση Ανάπτυξης και Υπηρεσίας Πρωτοβουλιών, με μια αντιπροσωπεία αρμόδια για τη βελτίωση της ποιότητας στην κυβέρνηση του Manitoba στον Καναδά και με τη Erin Research Inc., πραγματοποίησε μια έρευνα σε 35.000 Καναδικές οικογένειες. Τα αποτελέσματα ήταν σταθμισμένα για να απεικονίσει τον καναδικό πληθυσμό από την άποψη του φύλου, της ηλικίας και της επαρχίας. Λήφθηκαν 2.900 απαντήσεις δίνοντας ένα ποσοστό απάντησης 9,5 τοις εκατό. Η έρευνα επικεντρώθηκε στη σχέση των τελευταίων δέκα ετών στην εμπειρία στις συναλλαγές των πολιτών με έναν ευρύ φάσμα δημόσιων υπηρεσιών. (Madhav,1999)

Η έρευνα έδειχνε έναν νέο τρόπο σκέψης για την αξιολόγηση της απόδοσης του δημόσιου τομέα. Μερικά από τα βασικά συμπεράσματα η έρευνα είναι τα ακόλουθα:

- ✓ *Η κατωτερότητα των Δημοσίων Οργανισμών είναι ένας μύθος.*

Η ιδέα ότι οι περισσότερες ιδιωτικές υπηρεσίες είναι αμετάβλητα ανώτερες από τις κυβερνητικές υπηρεσίες ανακαλύφθηκε πως είναι ένας μύθος. Τα αποτελέσματα

προτείνουν ότι έρευνες που παρουσιάζουν ερωτήσεις που στοχεύουν στη μέτρηση των πελατών ή αντιλήψεις των πολιτών για τις οντότητες όπως «κυβέρνηση» ή «κοινό» ή «υπηρεσία» γενικά έχει τις τάσεις να προκαλέσει πιο αρνητικές αντιλήψεις από ερωτήσεις για συγκεκριμένη εμπειρία υπηρεσιών. Διαπιστώθηκε ότι ανεπάρκειες απόδοσης στον Δημόσιο Τομέα είναι μικρότερες από τις υποτιθέμενες, και για μερικές υπηρεσίες ακόμα και ανύπαρκτες. Έτσι συνήχθη το συμπέρασμα ότι δεν έχει να κάνει μόνο με την κατανόηση πως κάποιος αντιλαμβάνεται μια έρευνα και τι η έρευνα επιδιώκει να επιτύχει, αλλά παράλληλα θα πρέπει να εξασφαλίζονται ότι οι ερωτήσεις που υποβάλλονται είναι σχετικές και κατάλληλες για να απαντηθούν από του ερωτώμενους.

- ✓ *Διάκριση στην απόδοση υπηρεσιών εναντίον της απόδοση του φορέα παροχής υπηρεσιών.*

Ένα από τα μεγαλύτερα προβλήματα που έχει να κάνει με την χαμηλή ποιότητα των αποτελεσμάτων του Δημοσίου τομέα είναι η μη σωστή επιλογή των ερωτήσεων στις διάφορες έρευνες που διεξάγονται. Με άλλα λόγια, η επιλογή των δεικτών δεν ανταποκρίνεται στην πραγματικότητα. Οι ερωτήσεις τίθενται με τέτοιο τρόπο ώστε να καλλιεργούν την εντύπωση μεγάλων και ανεύθυνων οργανισμών. Ωστόσο, από την άλλη πλευρά όταν οι πολίτες ερωτήθηκαν για την αξιολόγηση μιας υπηρεσίας που προσφάτως χρησιμοποίησαν, οι εκτιμήσεις εμφανίστηκαν ευνοϊκές. Επίσης στο πρόβλημα των ερωτήσεων πρέπει να προστεθεί και η αδυναμία των υπαλλήλων που διενεργούν την έρευνα αν οι ερωτώμενοι με τις απαντήσεις τους βαθμολογούν την κυβέρνηση ή την διαδικασία της διακυβέρνησης.

- ✓ *Οδηγοί της ικανοποίησης.*

Καθώς πολλές μεταβλητές έχουν, κατά καιρούς, προταθεί ως δείκτες ικανοποίησης των πολιτών, σύμφωνα με έρευνες που έχουν διεξαχθεί, μόνο πέντε από τους είκοσι οχτώ καθορίζουν την συνολική εκτίμηση των πολιτών για την ποιότητα των υπηρεσιών. Και αυτές παρουσιάζονται με σειρά σημαντικότητας: **έγκαιρη εξυπηρέτηση, πεπειραμένο και ικανό προσωπικό, δίκαιη μεταχείριση, ευγενικό προσωπικό και παράδοση επιθυμητών αποτελεσμάτων.** Το γεγονός ότι στις διαστάσεις ποιότητας υπάρχει η

δίκαιη αντιμετώπιση είναι πολύ σημαντικό εύρημα αφού ποτέ σε προηγούμενα μοντέλα δεν παρουσιαζόταν ως ξεχωριστή διάσταση.

- ✓ *Διακρίσεις των ποιοτικών αντιλήψεων των υπηρεσιών έναντι των προσδοκιών.*

Αποτελέσματα ερευνών έδειξαν πως πολίτες που είχαν θετική άποψη απέναντι στην κυβέρνηση και στους δημόσιους υπαλλήλους βαθμολόγησαν την ποιότητα των προσφερόμενων υπηρεσιών αρκετά υψηλότερη σε σχέση με την πραγματική. Εν προκειμένω, τα αποτελέσματα έδειξαν ότι η ενσωμάτωση της επίδρασης των προσδοκιών στην αξιολόγηση ή την αντίληψη για την υπηρεσία οφείλει να περιληφθεί στο σχεδιασμό οποιουδήποτε νέου προτύπου.

- ✓ *Διάκριση μεταξύ των επιπέδων κυβέρνησης.*

Η εκτίμηση της ικανοποίησης βρέθηκε επίσης εξαρτώμενη από το εάν την παρείχαν τοπικές, δημοτικές ή κυβερνητικές αρχές. Η εκτίμηση για την ποιότητα των δημοτικών ή τοπικών υπηρεσιών είναι συνήθως μεγαλύτερη από των νομαρχιακών. Και η ποιότητα των νομαρχιακών υπηρεσιών θεωρείται μεγαλύτερη από των υπουργικών-κυβερνητικών υπηρεσιών στο σύνολό τους. Βρέθηκε περαιτέρω να ποικίλλει σχετικά με τις πρόσφατες υπηρεσίες του κοινού σε σχέση με τις εμπειρίες κατά τη διάρκεια των τελευταίων δέκα ετών.

- ✓ *Η αξιολόγηση των οργανισμών του Δημόσιου Τομέα πρέπει να τμηματοποιηθεί.*

Τα αποτελέσματα ερευνών της ικανοποίησης επιβεβαίωσαν ένα κοινό σχέδιο με το οποίο οι τύποι υπηρεσιών εμφανίζονται να προδιατίθενται να αξιολογηθούν ευνοϊκότερα (υπηρεσίες πυροπροστασίας) από τις ρυθμιστικές υπηρεσίες (π.χ. περιβαλλοντική χορήγηση αδειών). Βάση της διαπίστωσης αυτής προτείνεται να αξιολογηθεί μια ιδιαίτερη εκτίμηση ικανοποίησης πρέπει να αξιολογηθεί από την άποψη της διενεργηθείσας λειτουργίας και όχι σε ένα απόλυτο αποτέλεσμα. Μια εκτίμηση ικανοποίησης κατά 70% μιας ρυθμιστικής λειτουργίας μπορεί να είναι άριστη, ενώ ένα

αποτέλεσμα εφικτό κατά 90% μπορεί πραγματικά να προκαλέσει ανησυχίες ότι ο οργανισμός μπορεί να παραμελεί κάποιο μέρος των ευθυνών του.

- ✓ *Οι πολίτες γνωρίζουν την πολυπλοκότητα, όμως απαιτούν ίσα ή πιο υψηλά επίπεδα υπηρεσίας*

Οι ιδιωτικές επιχειρήσεις, για να επιτύχουν το μέγιστο κέρδος και την επιβίωσή τους στο μέλλον, προβαίνουν σε διαχωρισμό πελατών με αποτέλεσμα να προσφέρουν ένα μοναδικό προϊόν και επιθυμητές υπηρεσίες. Οι δημόσιες υπηρεσίες, από την άλλη πλευρά, στην προσπάθειά τους να φέρουν εις πέρας ό,τι τους έχει εξουσιοδοτηθεί, δεν θα πρέπει να ξεχωρίσουν τους πολίτες σε κατηγορίες! Πρέπει, αντ' αυτού, να επιδιώξουν να βελτιώσουν την ευημερία όλων των πολιτών με την εξασφάλιση της εμμοσύνης στις δημοκρατικές αρχές και τις τιμές (π.χ. κανόνας του νόμου, των δημοκρατικών συνταγματικών εγγυήσεων, κ.λ.π.) καθώς και στην αρχή της δικαιοσύνης (π.χ. δικαιοσύνη, ισότητα και αμεροληψία). (Aucoin,1995)

Συμπερασματικά, τα ανωτέρω αποτελέσματα είναι πιθανό να αλλάξουν την πρακτική για το πώς πραγματοποιούνται αναλύονται και ερμηνεύονται οι έρευνες για την απόδοση δημόσιου τομέα. Η νέα έρευνα είναι επίσης πιθανό να αλλάξει την εστίαση των σχεδιαστών ερευνών και των αναλυτών καθώς και των στατιστικών ερευνητών, όπου η έμφαση για γενίκευση της μέτρησης και η σύγκριση του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα με ένα κοινό κριτήριο θα πρέπει να γίνει με προσεχτικά βήματα και η διάκρισή τους να βασίζεται σε σταθερές καλά μελετημένες και που να ανταποκρίνονται στην πραγματικότητα.

ΕΠΙΛΕΓΜΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ

ΕΕΝΗ

Aucoin, Peter, 1995, “The New Public Management: Canada in Comparative Perspective”, IRPP, Montreal

Ferlie, Ewan, 1996, “The New Public Management in Action”, Oxford

Hood Christopher, 1991, “A Public Management for all Seasons? Public Administration”, 69, 1 (Spring), 3-19

Jones, Lawrence and Fred Thompson, 1999, “Public management: Institutional Renewal for the 21st Century”, Stanford

Lynn, Laurence E., 1996, “Public Management as Art, Science and Profession” , Chatham, NJ,

Madhav N. Sinha, 2000, “Gaining perspectives: the future of TQM in Public sectors”, The TQM Magazine, Volume 11 – Number 6, pp.414-418, MCB University Press, ISSN0954-478X

ΔΙΑΔΙΚΤΥΟ

www.go-online.gr

www.crm2day.gr

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7

ΕΝΑΣ ΝΕΟΣ ΡΟΛΟΣ ΓΙΑ ΤΟ ΚΡΑΤΟΣ

7.1. Η ΕΠΟΜΕΝΗ ΓΕΝΕΙΑ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ

Όλα οδηγούν στην εφαρμογή ενός νέου μοντέλου διακυβέρνησης, στην εφαρμογή της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας. Υπάρχουν έντονα τα σημάδια αλλαγής της κουλτούρας προς την ικανοποίηση του πολίτη – καταναλωτή. Ο νέος πελατοκεντρικός προσανατολισμός του κράτους σημαίνει πως οτιδήποτε συμβάλλει στο κοινωνικό πλεονέκτημα, από την επιχειρηματική και κοινωνική ευημερία έως την καλή παιδεία, καλύτερη υγεία και πρόνοια, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη με την ίδια σοβαρότητα όπως συμβαίνει και με τις πολυεθνικές εταιρείες, οι οποίες παλεύουν για την αριστεία.

Για τις κυβερνήσεις των επόμενων γενεών, δεν θα είναι μόνο θέμα ευχής για ένα καλύτερο αύριο. Το εγχείρημα δεν είναι καθόλου εύκολο. Ανάμεσα στα άλλα μεγάλα θέματα που έχουν να αντιμετωπίσουν οι κυβερνήσεις – ανεργία, φτώχεια, εγκληματικότητα, παιδεία – η εστίαση στην κοινωνία για την βελτίωση της ποιότητας δεν είναι έργο μικρής δουλειάς. Οι διαδικασίες που επηρεάζουν τα αποτελέσματα είναι περίπλοκες και αλληλοεπηρεαζόμενες. Η υγεία και η ευημερία των πολιτών τους εξαρτώνται από το βαθμό στον οποίο τα κυβερνητικά προγράμματα και τα μεμονωμένα υποσυστήματα λειτουργούν μαζί με έναν αποτελεσματικό, συνεργατικό τρόπο. (National Performance Review, 2000, Washington DC)

Οι Δημόσιοι Οργανισμοί θα πρέπει να βγουν από τους προηγούμενους τρόπους διοικητικών αβεβαιοτήτων. Η διαφορά μεταξύ της κυβέρνησης και της διακυβέρνησης θα πρέπει να γίνει κατανοητή. Θα πρέπει να βρουν τους τρόπους να αλλάξει η παλαιωμένη πολιτιστική κληρονομιά τους.

Το δίλλημα της εύρεσης των μόνιμων ηγετών για την ποιότητα στις οργανώσεις δημόσιου τομέα θα πρέπει να επιλυθεί. Ακριβώς όπως η ποιότητα είναι υπόθεση όλων μας, η ηγεσία είναι επίσης υπόθεση όλων μας. Ακριβώς όπως η ποιότητα είναι μια διαδικασία, η ηγεσία είναι επίσης μια διαδικασία. Ακριβώς όπως η ποιότητα δεν είναι μόνο για τα προϊόντα και τις υπηρεσίες, αλλά είναι για τις οργανώσεις, έτσι και η ηγεσία δεν είναι περίπου ένα ή δύο άτομα στο κορυφαίο κλιμάκιο, αλλά αντίθετα είναι οι κρυμμένοι «ηγέτες» στη μέση και τις πρώτες γραμμές.

Τα ζητήματα της ηγεσίας, η διεπιστημονική ανάπτυξη πολλών ειδικοτήτων εργατικού δυναμικού, η δημιουργία του περιβάλλοντος ομαδικής εργασίας, και ούτω καθεξής, προσθέτουν τις περαιτέρω απαιτήσεις για το ρόλο των διευθυντών και των ηγετών στις οργανώσεις.

Επομένως, τα ακόλουθα τρία ζητήματα είναι ουσιαστικά. **Πρώτον**, υπάρχει μια ανάγκη να βρεθούν οι μόνιμοι ηγέτες της ποιότητας από μέσα από την οργάνωση. **Δεύτερον**, υπάρχει μια ανάγκη να δημιουργηθούν οι σφαίρες επαφών σε ολόκληρη την οργάνωση με σκοπό να επιτύχει όσο το δυνατόν μια ευθυγράμμιση όχι μόνο μεταξύ των διευθυντών όλων των επιπέδων αλλά μεταξύ των ηγετών όλων των επιπέδων. **Τρίτον**, δεδομένου ότι η έννοια της αριστείας στην παροχή υπηρεσιών περνά από μια γρήγορη αντιληπτική αλλαγή από το να είναι μέρος του σύνθετου συνόλου στο να γίνει μικρότερη και πιο αποτελεσματική, υπάρχει μια ανάγκη να υποστηριχθούν οι ηγέτες σε όλα τα επίπεδα στη διαχείριση αλλαγής αυτής. (Madhav N. Sinha, 2000)

7.2. ΤΟ ΚΟΙΝΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ

Οι παθογένειες του ελληνικού δημόσιου τομέα και η συνειδητοποίηση της αξίας της ποιότητας και της πελατοκεντρικής προσέγγισης των δημόσιων οργανισμών οδήγησε στην θέσπιση ενός πλαισίου αξιολόγησης, το οποίο θα είναι κοινό για όλους τους φορείς του δημόσιου τομέα και θα έχει ως στόχο την βελτίωση του παραγόμενου προϊόντος. Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (Κ.Π.Α.) είναι αποτέλεσμα της συνεργασίας των υπουργών Δημόσιας Διοίκησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η Ομάδα Καινοτόμων Δημοσίων

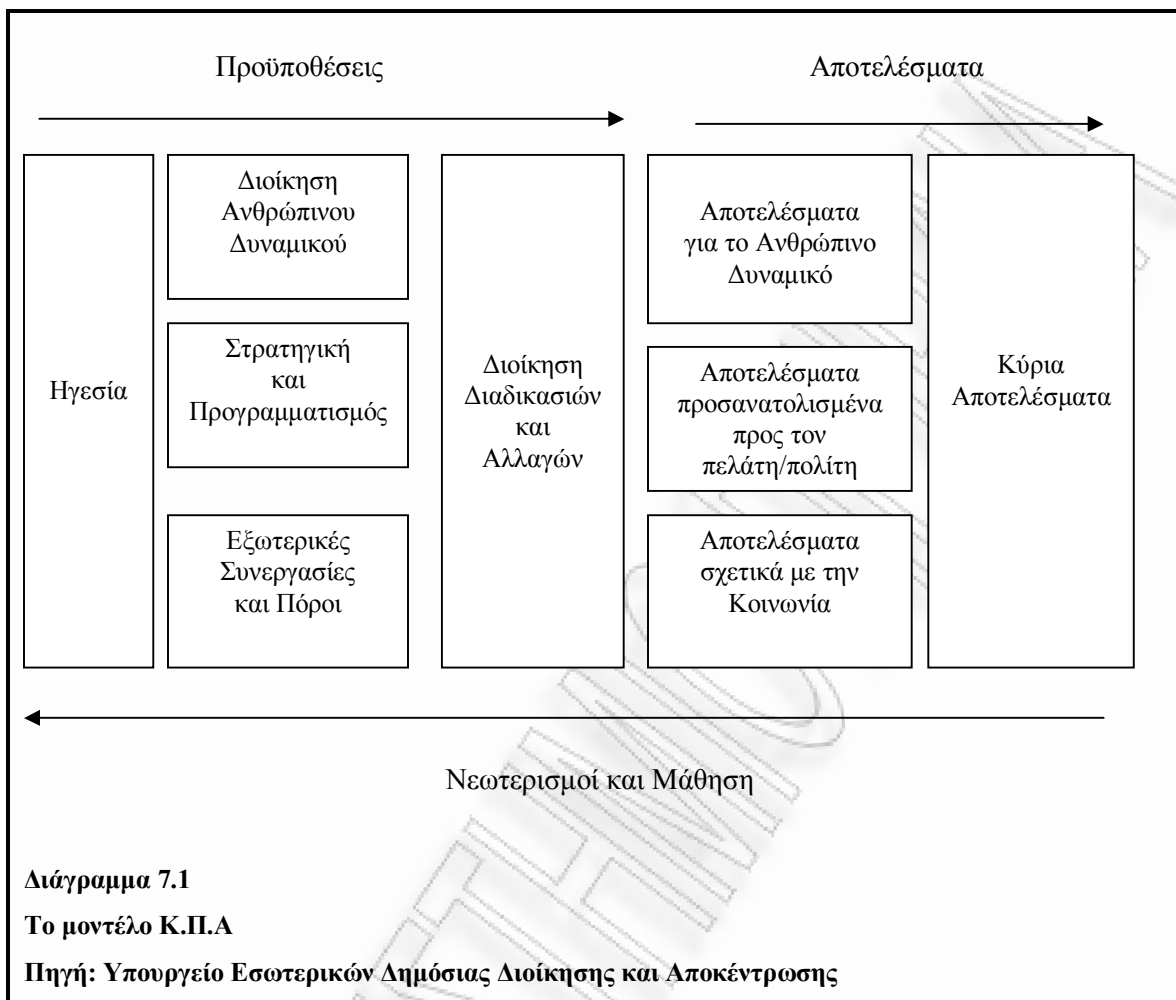
Υπηρεσιών ανέλαβε να διαμορφώσει το Κ.Π.Α. ύστερα από συνεννόηση με τους Γενικούς Διευθυντές των Υπουργείων Δημόσιας Διοίκησης. Το Μάιο του 2000, κατά τη διάρκεια της Πρώτης Συνδιάσκεψης Ποιότητας για τη Δημόσια Διοίκηση που πραγματοποιήθηκε στη Λισσαβόνα, παρουσιάστηκε η πιλοτική εκδοχή του Κ.Π.Α.

Το Κ.Π.Α. αποτελεί ένα εργαλείο που μπορεί να βοηθήσει τις οργανώσεις του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα και σε όλη την Ευρώπη να χρησιμοποιήσουν τις τεχνικές της διοίκησης της ποιότητας ώστε να βελτιώσουν τις επιδόσεις τους. Το Κ.Π.Α. συνιστά ένα μέσο, το οποίο είναι κατάλληλο για την αυτοαξιολόγηση των οργανισμών του δημοσίου τομέα. Η χρησιμοποίηση του Κ.Π.Α. παρέχει στον οργανισμό ένα ισχυρό πλαίσιο για να εγκαινιάσει τη διαδικασία της συνεχούς βελτίωσης.

Το Κ.Π.Α. έχει τέσσερις κύριους σκοπούς:

1. Να εκφράσει τα χαρακτηριστικά των οργανισμών του δημοσίου τομέα.
2. Να χρησιμεύσει ως εργαλείο για τις δημόσιες διοικήσεις που επιθυμούν να βελτιώσουν τις επιδόσεις τους.
3. Να αποτελέσει τον συνδετικό κρίκο μεταξύ των διαφορετικών μοντέλων που χρησιμοποιούνται στη διαχείριση ποιότητας.
4. Να διευκολύνει τις συγκριτικές επιδόσεις (benchmarking) μεταξύ των οργανώσεων του δημοσίου τομέα.

Το Κ.Π.Α., το οποίο βασίζεται και είναι επηρεασμένο από το Ευρωπαϊκό Πρότυπο Ποιότητας – European Foundation of Quality Management (EFQM), αποτελείται από εννέα κριτήρια, τα οποία στην συνέχεια υποδιαιρούνται σε άλλα κριτήρια. Κατά την διαδικασία της αξιολόγησης τα κριτήρια αυτά θα πρέπει να εξετάζονται προσεχτικά. Τα πρώτα πέντε κριτήρια του Κ.Π.Α αφορούν της προϋποθέσεις στην εφαρμογή του προτύπου, ενώ τα υπόλοιπα τέσσερα αναφέρονται στα αποτελέσματα των πρώτων πέντε κριτηρίων. Το διάγραμμα που ακολουθεί παρουσιάζει αναλυτικά την δομή του Κ.Π.Α.



Κριτήριο 1^ο: Ηγεσία

Ως ηγεσία αναφέρεται ο τρόπος με τον οποίο οι επικεφαλής και οι διοικητές διαμορφώνουν την αποστολή μιας δημόσιας οργάνωσης και συμβάλλουν στην πραγματοποίησή του οράματος έχοντας ως βασικό άξονα την τήρηση των αξιών. Οι ηγέτες - διοικητές μιας δημόσιας οργάνωσης θα πρέπει να εργάζονται για να επιτύχουν στόχους που έχουν στο επίκεντρό τους τον πολίτη και οι οποίοι βρίσκονται σε ισόρροπη σχέση με τους πολιτικούς στόχους και τους αντίστοιχους των μετόχων. Ένα ουσιώδες στοιχείο για την αξιολόγηση της ηγεσίας της οργάνωσης είναι ότι οι επικεφαλής πρέπει να δείξουν ότι κατανοούν πλήρως ποιοι είναι οι διάφοροι πελάτες τους, και ποιες είναι οι απαιτήσεις τους. Στο εν λόγω κριτήριο αξιολογείται αν η ηγεσία:

- ✓ Δίνει μια σαφή κατεύθυνση στην οργάνωση να αναπτύξει και να γνωστοποιήσει το όραμα, την αποστολή και τις αξίες της

- ✓ Αναπτύσσει και εφαρμόσει ένα σύστημα διοίκησης της δημόσιας οργάνωσης
- ✓ Υποκινεί και υποστηρίζει τους υπαλλήλους της οργάνωσης και να δράσει ως πρότυπο ρόλου
- ✓ Διαχειρίζεται τις σχέσεις με τους πολιτικούς και με τις άλλες ομάδες συμφερόντων

Κριτήριο 2^ο: Στρατηγική και Προγραμματισμός

Αναφέρεται στον τρόπο με τον οποίο η οργάνωση υλοποιεί την αποστολή της μέσω μιας συγκεκριμένης στρατηγικής προσανατολισμένης προς τις ομάδες συμφερόντων και υποστηριζόμενη από τις αναγκαίες δημόσιες πολιτικές, προγράμματα, σκοπούς, στόχους και διαδικασίες. Η στρατηγική και ο προγραμματισμός θα πρέπει να εκφράζουν την εσωτερική κουλτούρα, τη διάρθρωση και τις λειτουργίες της οργάνωσης λαμβάνοντας υπόψη τις προτεραιότητες, τις κατευθύνσεις και τις ανάγκες των διαφόρων ομάδων συμφερόντων. Στο κριτήριο αυτό αξιολογούνται τα στοιχεία με τα οποία ο δημόσιος οργανισμός:

- ✓ Συλλέγει πληροφορίες που σχετίζονται με τις παρούσες και μελλοντικές ανάγκες των μετόχων
- ✓ Αναπτύσσει και αναθεωρεί τη στρατηγική και τον σχεδιασμό
- ✓ Εφαρμόζει τη στρατηγική και τον προγραμματισμό σε όλη τη δημόσια οργάνωση.

Κριτήριο 3^ο: Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού

Αναφέρεται στον τρόπο με τον οποίο μια δημόσια οργάνωση διαχειρίζεται, αναπτύσσει, απελευθερώνει τις γνώσεις και όλες τις δυνατότητες του προσωπικού της σε επίπεδο ατόμου, ομάδας και υπηρεσίας, και σχεδιάζει τις δράσεις αυτές προκειμένου να υποστηρίξει την πολιτική, τη στρατηγική της και την αποτελεσματική λειτουργία του προσωπικού της. Στο κριτήριο αυτό αξιολογούνται τα στοιχεία με τα οποία ο δημόσιος οργανισμός:

- ✓ Προγραμματίζει, διοικεί και βελτιώνει το ανθρώπινο δυναμικό σε σχέση με τη στρατηγική και τον προγραμματισμό της.

- ✓ Προσδιορίζει, αναπτύσσει και χρησιμοποιεί τις ικανότητες των υπαλλήλων εναρμονίζοντας άτομα και ομάδες με τους σκοπούς και στόχους της οργάνωσης
- ✓ Ενεργοποιεί το προσωπικό μέσω της ανάπτυξης του διαλόγου και της ενδυνάμωσής του

Κριτήριο 4^ο: Εξωτερικές Συνεργασίες και Πόροι

Αναφέρεται στον τρόπο με τον οποίο η δημόσια οργάνωση σχεδιάζει και διαχειρίζεται τις εξωτερικές συνεργασίες της και τους εσωτερικούς πόρους της προκειμένου να υποστηρίξει την πολιτική της, τη στρατηγική της και την αποτελεσματική λειτουργία των διαδικασιών της. Οι δημόσιοι οργανισμοί θα πρέπει να εξετάζουν κατά την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων τους τις επιπτώσεις των διαφόρων περιορισμών επί της χρήσης των οικονομικών πόρων, καθώς επίσης και οποιουδήποτε άλλου περιορισμού που μπορεί να επηρεάσει την χρήση άλλων πόρων που καλύπτονται από το κριτήριο αυτό. Στο κριτήριο αυτό αξιολογούνται τα μέτρα που εφαρμόζονται για να εξασφαλιστεί ότι η δημόσια οργάνωση:

- ✓ Αναπτύσσει και υλοποιεί βασικές σχέσεις συνεργασίας
- ✓ Αναπτύσσει και εφαρμόζει τις συνεργασίες με τους πελάτες/πολίτες
- ✓ Διαχειρίζεται τη γνώση
- ✓ Διαχειρίζεται τα οικονομικά
- ✓ Διαχειρίζεται την τεχνολογία
- ✓ Διαχειρίζεται τα κτίρια και τα περιουσιακά της στοιχεία

Κριτήριο 5^ο: Διοίκηση Διαδικασιών και Αλλαγών

Αναφέρεται στον τρόπο με τον οποίο η οργάνωση διαχειρίζεται, βελτιώνει και αναπτύσσει τις διαδικασίες της για να διαμορφώσει καινοτομίες και να υποστηρίξει την πολιτική και την στρατηγική της και ταυτόχρονα να ικανοποιεί τους πελάτες/πολίτες και να βελτιώνει την αξία της για αυτούς και τους άλλους μετόχους. Στο κριτήριο αυτό αξιολογούνται τα στοιχεία με τα οποία ο δημόσιος οργανισμός:

- ✓ Προσδιορίζει, σχεδιάζει, διαχειρίζεται και βελτιώνει τις διαδικασίες της

- ✓ Αναπτύσσει και παρέχει υπηρεσίες και προϊόντα με τη συμμετοχή των πελατών / πολιτών
- ✓ Σχεδιάζει και διαχειρίζεται τον εκσυγχρονισμό και την καινοτομία

Κριτήριο 6^ο: Αποτελέσματα Προσανατολισμένα προς τον Πελάτη-Πολίτη

Στο κριτήριο αυτό αναφέρονται τα αποτελέσματα που πετυχαίνει η δημόσια οργάνωση σχετικά με την ικανοποίηση των εσωτερικών και εξωτερικών της πελατών. Είναι σημαντικό για κάθε είδους οργάνωση του Δημοσίου Τομέα να μετράται με ακρίβεια η ικανοποίηση των πελατών - πολιτών όσον αφορά τη συνολική της εικόνα, τα προϊόντα, τις υπηρεσίες που παρέχει, την εξωστρέφειά της και το βαθμό συμμετοχής των πελατών - πολιτών. Στο κριτήριο αυτό αξιολογούνται τα αποτελέσματα που έχει επιτύχει η δημόσια οργάνωση για να ανταποκριθεί στις ανάγκες και τις προσδοκίες των πελατών και πολιτών μέσω:

- ✓ Αποτελεσμάτων των μετρήσεων ικανοποίησης των πελατών - πολιτών
- ✓ Δείκτες που αφορούν τις μετρήσεις με προσανατολισμό στον πελάτη - πολίτη

Κριτήριο 7^ο: Αποτελέσματα για το Ανθρώπινο Δυναμικό

Αναφέρονται τα αποτελέσματα τα οποία επιτυγχάνει η δημόσια οργάνωση σε σχέση με την ικανοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού της. Είναι σημαντικό για κάθε τύπο δημόσιας οργάνωσης να καταγράφεται άμεσα η εικόνα που έχει διαμορφώσει το προσωπικό για την οργάνωση και την αποστολή της, για τις συνθήκες εργασίας, για το σύστημα διοίκησης, για τη σταδιοδρομία, για την ανάπτυξη των προσωπικών ικανοτήτων και για τις παρεχόμενες υπηρεσίες και προϊόντα. Στο κριτήριο αυτό αξιολογούνται τα στοιχεία των αποτελεσμάτων σχετικά με:

- ✓ Τα αποτελέσματα της ικανοποίησης του προσωπικού και της μέτρησης της υποκίνησης.
- ✓ Δείκτες αποτελεσματικότητας ανθρώπινου δυναμικού

Κριτήριο 8^ο: Αποτελέσματα σχετικά με την Κοινωνία

Αφορά το τι επιτυγχάνει η δημόσια οργάνωση για την ικανοποίηση των αναγκών και των προσδοκιών της τοπικής, εθνικής και διεθνούς κοινωνίας γενικότερα (ανάλογα με την

περίπτωση). Αυτό περιλαμβάνει τον τρόπο θεώρησης από τη δημόσια οργάνωση της ποιότητας ζωής του περιβάλλοντος και της διατήρησης των παγκόσμιων πόρων όπως επίσης και τα εσωτερικά μέτρα της οργάνωσης για την αποτελεσματικότητά της. Επίσης, συμπεριλαμβάνονται οι σχέσεις της με τις άλλες δημόσιες αρχές και φορείς οι οποίοι επηρεάζουν και ρυθμίζουν την επιχειρησιακή της λειτουργία. Στο κριτήριο αυτό αξιολογείται τι έχει επιτύχει η δημόσια οργάνωση αναφορικά με την επίδρασή της στην κοινωνία σε σχέση με:

- ✓ Τα αποτελέσματα που σχετίζονται με τη βελτίωση της αντίληψης της κοινωνίας για την κοινωνική απόδοση της δημόσιας οργάνωσης
- ✓ Αποτελέσματα που αφορούν την περιβαλλοντική απόδοση

Κριτήριο 9^ο: Κύρια Αποτελέσματα

Κύρια αποτελέσματα είναι τι επιτυγχάνει η δημόσια οργάνωση σε σχέση με την θεσμοθετημένη εντολή της και τους προκαθορισμένους στόχους καθώς και με την ικανοποίηση των αναγκών και των προσδοκιών όσων έχουν οικονομικό συμφέρον από αυτήν ή όσων άλλων συμμετέχουν στη δημόσια οργάνωση. Τα κύρια αποτελέσματα συνδέονται με τη μέτρηση της απόδοσης της οργάνωσης όσον αφορά την επίτευξη των σκοπών, των βασικών δραστηριοτήτων της (αποτελεσματικότητα), όπως επίσης και με την εσωτερική λειτουργία της οργάνωσης. Επιπλέον, περιλαμβάνουν μετρήσεις της απόδοσης της οργάνωσης κάνοντας μία λογική, οικονομική και αποδοτική χρήση των οικονομικών της πόρων. Στο κριτήριο αυτό αξιολογούνται στοιχεία των τάσεων στα αποτελέσματα που έχουν επιτευχθεί για τη δημόσια οργάνωση σχετικά με :

- ✓ Την επίτευξη των στόχων
- ✓ Χρηματοοικονομική απόδοση

Η εφαρμογή όλων των παραπάνω ελέγχων και κριτηρίων αποτελεί στόχο υψηλής προτεραιότητας. (Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, 2005)

7.3. Η ΔΙΕΥΡΗΝΣΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΑΙΤΙΑ ΤΩΝ ΣΗΜΕΡΙΝΩΝ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΩΝ.

Η δημοσιονομική κρίση, τα ελλείμματα, το τεράστιο δημόσιο χρέος, τα υψηλά επιτόκια και ο πληθωρισμός, όλα δηλαδή τα μεγέθη που περιγράφουν την «απόκλιση» της ελληνικής οικονομίας αποτελούν απλώς όψεις ενός κεντρικού πολιτικού προβλήματος: της σχέσης του Κράτους με την οικονομία και την κοινωνία, όπως διαμορφώθηκε σε όλη σχεδόν τη μεταπολεμική περίοδο, αλλά με ιδιαίτερη ένταση από τα τέλη της δεκαετίας του '70 μέχρι πρόσφατα.

Σήμερα, ο δημόσιος τομέας εξακολουθεί να κυριαρχεί στην οικονομική ζωή της χώρας: Διατηρεί τη δεσπόζουσα και συχνά μονοπωλιακή θέση του στον ηλεκτρισμό, στην ενέργεια, στα ταχυδρομεία, στις χερσαίες και εναέρια μεταφορές, στην υγεία, στην εκπαίδευση, στο τραπεζικό σύστημα, στην κοινωνική ασφάλιση. Έχει εξάλλου τον άμεσο έλεγχο, ή, έμμεσα μέσω του τραπεζικού συστήματος, ενός μεγάλου αριθμού επιχειρήσεων στη γεωργία, τη βιομηχανία και τον τουρισμό. Και για να εξυπηρετήσει αυτό το αναπαραγόμενο σύστημα, το Κράτος χρησιμοποιεί ένα πυκνό πλέγμα παρεμβατικών μηχανισμών και απασχολεί έναν τεράστιο αριθμό εργαζομένων.

Στη μεταπολεμική περίοδο, σε όλη την Ευρώπη κυριάρχησαν τάσεις επέκτασης του Κράτους και πολιτικές στηριγμένες στη θεωρία της ελλειμματικής ενίσχυσης της ενεργού ζήτησης. Και πολλά από τα προβλήματα που εξακολουθεί να αντιμετωπίζει η Ευρώπη, κυρίως στον κρίσιμο τομέα της ανταγωνιστικότητας, ανάγονται σε εκείνες τις αποφάσεις, παρά το γεγονός ότι οι σχετικές πολιτικές έχουν εγκαταλειφθεί προ πολλού.

Στην Ελλάδα η εξάπλωση του Κράτους δεν στηρίχθηκε μόνο σε ιδεολογικές επιλογές ανάλογες με αυτές που οδήγησαν στην επέκταση του Κράτους στην υπόλοιπη Ευρώπη. Εδώ η διεύρυνση του Κράτους υπαγορεύθηκε και από τις ανάγκες ενός πελατειακού πολιτικού συστήματος, τροφοδοτήθηκε από αυτό και το ανατροφοδότησε. (www.iobe.gr)

Η ιδιομορφία αυτή είχε δύο σημαντικές επιπτώσεις:

- ✓ *Πρώτον*, δεν δημιουργήθηκε ποτέ στη χώρα ένα κράτος κοινωνικής προστασίας ανάλογο με αυτό της Ευρώπης.
- ✓ *Δεύτερον*, το Κράτος δεν στελεχώθηκε με κριτήρια αποτελεσματικότητας και συνέχειας. Το σύστημα αυτό, ανεξάρτητα από τις όποιες θετικές ή αρνητικές επιδράσεις του στην οικονομική πρόοδο, είναι φανερό πως έχει εξαντλήσει πλέον τα όρια του και ήδη δρα ανασταλτικά στην ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας, καθώς δεσμεύει πόρους τους οποίους σπαταλά για την αναπαραγωγή του, πόρους που, αν χρησιμοποιηθούν παραγωγικά, θα μπορούσαν να επιταχύνουν δραματικά την οικονομική ανάπτυξη και την απασχόληση.

Τα σημερινά συνεπώς προβλήματα δεν είναι απλό συγκυριακό φαινόμενο που μπορεί να αντιμετωπισθεί με ανάλογες πολιτικές. Είναι, όπως αναφέρθηκε, όψεις του γενικότερου δομικού προβλήματος που προέρχεται από τον ίδιο τον ρόλο του Κράτους στην ελληνική κοινωνία. Ο ρόλος αυτός πρέπει να αλλάξει. Η ελληνική οικονομία για να προχωρήσει στον 21ο αιώνα πρέπει να απαλλαγεί από τις δεσμευσεις του παρελθόντος.

Οι τομείς που χρειάζονται επείγουσα αντιμετώπιση στο δημόσιο τομέα του τόπου μας ενόψει των κοσμογονικών αλλαγών που έχουν συμβεί (παγκοσμιοποίηση, διεθνής ανταγωνισμός) είναι όντως πάρα πολλοί. Είναι κοινός τόπος ότι ο δημόσιος τομέας παρουσιάζει εγγενή προβλήματα που συνοψίζονται στο υψηλό κόστος λειτουργίας, στην περιορισμένη αποδοτικότητα, στη σχετικά χαμηλή ποιότητα των υπηρεσιών και στην αδυναμία έγκαιρης προσαρμογής στα νέα τεχνολογικά δεδομένα. (www.iobe.gr)

Γενικά η σημερινή υφιστάμενη επίδοση του Ελληνικού δημόσιου τομέα είναι αναμφισβήτητα τροχοπέδη για το γενικότερο εκσυγχρονισμό του τόπου. Για θεραπεία της σημερινής αρνητικής κατάστασης θα μπορούσαν να κατατεθούν σειρά τεχνοκρατικών προσεγγίσεων. Όμως, επειδή οι προτάσεις που επείγει να καταγραφούν πρέπει να είναι κατά κύριο λόγο πολιτικές ώστε επιτέλους να αρχίσει η προσδοκώμενη

δημόσια συζήτηση, στο σημείο αυτό κατατίθενται κάποιες προτάσεις οι οποίες για να δρομολογηθούν χρειάζονται ευρεία πολιτική συναίνεση. Αναλυτικότερα:

1. Νέος θεσμός αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων που να περιλαμβάνει κριτήρια που αφορούν και στις ατομικές του επιδόσεις και στις συνολικές κάθε υπηρεσίας. Εισαγωγή των σύγχρονων αντιλήψεων που αποσκοπούν στα λεγόμενα μετρήσιμα κριτήρια αξιολόγησης (εξειδικευμένα και αντικειμενικά). Η νέα προσέγγιση αναπόφευκτα οδηγείται στη εισαγωγή κινήτρων για αποδοτική εργασία καθώς και αντικινήτρων για μη ικανοποιητική απόδοση. Η αξιολόγηση θα πρέπει να προάγει την ευγενή άμιλλα και ταυτόχρονα να αναιρεί την ισοπεδωτική λογική και στην αξιολόγηση και στη φιλοσοφία των προαγωγών. Αξιοκρατία στην πράξη.

2. Μετεξέλιξη υφισταμένων δομών και θεσμών όπως και δημιουργία νέων θεσμών που θα επιβεβαιώνει τη μεταρρύθμιση του αναχρονιστικού γραφειοκρατικού και «επιχειρηματικού» δημόσιου τομέα σ' ένα σύγχρονο στρατηγικό επιτελείο. Η διαμόρφωση θεσμών που θα καθοδηγούν τους οικονομικούς και κοινωνικούς παράγοντες και ταυτόχρονα θα διαχειρίζονται τον ανταγωνισμό σε όλες τις φάσεις της οικονομικής και κοινωνικής ζωής. Είναι γνωστό και ευνόητο ότι τα νέα δεδομένα της ανοικτής κοινωνίας και οικονομίας δημιουργούν νέους κινδύνους και είναι εδώ ακριβώς που εντοπίζεται ο επιτελικός ρόλος του κράτους και των νέων θεσμών του. Δηλαδή η διαχείριση του ανταγωνισμού από νέα επιτελικά όργανα κατά τρόπο αποτελεσματικό και διατηρώντας τα κοινωνικά χαρακτηριστικά αυτής της διαχείρισης.

3. e-government. Επιτάχυνση και επίστευση της μηχανογράφησης όλων των υπουργείων και υπηρεσιών. Ταυτόχρονα εισαγωγή υπηρεσιών χρήσης συστημάτων πληροφορικής (management information systems) για σκοπούς καλύτερου προγραμματισμού, παρακολούθησης και ελέγχου του συνολικού έργου καθώς και του κόστους που συνεπάγεται η κάθε υπηρεσία και το κυριότερο η πλήρης εισαγωγή του e-

government στην επικοινωνία πολίτη, επιχειρήσεων - κράτους έτσι ώστε να έχουμε αποκέντρωση και απλοποίηση της κρατικής γραφειοκρατίας.

4. Κατάργηση θέσεων που κενώνονται στη δημόσια υπηρεσία και δεν εντάσσονται στο νέο επιτελικό ρόλο του κράτους. Υιοθέτηση μακροχρόνιας πολιτικής που προνοεί σταδιακή μείωση απασχόλησης στο δημόσιο τομέα.

5. Μαζί με τα μετρήσιμα κριτήρια αξιολόγησης των υπαλλήλων, **οι αξιοκρατικές προσλήψεις** κυρίως του επιτελικού προσωπικού θα ανατρέψουν την παγιωμένη αντίληψη της αναξιοκρατίας.

6. Η συνεχής επιμόρφωση και κατάρτιση του προσωπικού. Ο στόχος των σχολών της δημόσιας διοίκησης και άλλων παρεμφερών οργανισμών θα πρέπει να αναβαθμιστεί ουσιαστικά.

7. Αποτελεσματικοί έλεγχοι. Στους τομείς εκείνους, όπου το Κράτος διατηρούσε μονοπωλιακή θέση, όπως π.χ. στην Κοινή Ωφέλεια, εφόσον δεν είναι εφικτή ή δεν κριθεί επιθυμητή η απελευθέρωση της αγοράς έτσι ώστε να επικρατήσουν συνθήκες ανταγωνισμού από την πρώτη κιόλας φάση της αποκρατικοποίησης, τότε **οι ιδιωτικές επιχειρήσεις που θα αναλάβουν αυτούς τους τομείς πρέπει να υπόκεινται σε ένα σαφές, εκ των προτέρων καθορισμένο, πλαίσιο που θα ρυθμίζει τους όρους λειτουργίας τους.** Αυτό βεβαίως δεν σημαίνει αναγκαστικά ότι οι ελεγκτικές αρμοδιότητες θα πρέπει να ασκούνται απ' ευθείας από το ίδιο το Κράτος. Η διεθνής εμπειρία έχει δείξει ότι οι έλεγχοι είναι αποτελεσματικότεροι όταν ανατίθενται σε ανεξάρτητους, ευέλικτους οργανισμούς. (Barzelay,1992)

8. Αποδοτική λειτουργία δημοσίων επιχειρήσεων Οι επιχειρήσεις εκείνες που θα θεωρηθεί ότι πρέπει να παραμείνουν στον έλεγχο του Κράτους δεν μπορεί να συνεχίσουν να λειτουργούν όπως μέχρι σήμερα, επιβαρύνοντας δυσανάλογα την ελληνική κοινωνία. Οι επιχειρήσεις αυτές πρέπει να υπαχθούν σ' ένα νέο κανονιστικό πλαίσιο που θα στηρίζεται στα ακόλουθα: *Διαφάνεια λειτουργίας, Αξιοκρατική διοίκηση, υπεύθυνη απέναντι στην επιχείρηση και όχι στην πολιτική εξουσία, Αξιολόγηση της αποδοτικότητας με βάση την επίτευξη σαφώς καθορισμένων στόχων, Συνεχής βελτίωση της παραγωγικότητας, που θα προσδιορίζεται αντικειμενικά.*

9. Ριζική αναμόρφωση της δημόσιας διοίκησης Η μεταρρύθμιση της Δημόσιας διοίκησης, που συνεχώς διακηρύσσεται και ουδέποτε πραγματοποιείται, δεν εξαντλείται σε μικρές επιφανειακές αλλαγές, όπως π.χ. η πάταξη της γραφειοκρατίας, όπως κοινότοπα επαναλαμβάνεται. **Για να υπάρξει ουσιαστική μεταρρύθμιση πρέπει να αλλάξει ριζικά ο συγκεντρωτικός τρόπος, με τον οποίο αντιμετωπίζεται μέχρι σήμερα η Δημόσια διοίκηση, και να αναδειχθούν οι επιμέρους υπηρεσίες, φορείς και οργανισμοί του Δημοσίου σε αυτοτελείς διοικητικές και οικονομικές οντότητες.** Σε κάθε μια από αυτές τις μονάδες καθορίζονται συγκεκριμένοι στόχοι και εκχωρείται προσδιοριζόμενο τμήμα του κρατικού προϋπολογισμού, σε αντάλλαγμα του οποίου η μονάδα δεσμεύεται να παρέχει συγκεκριμένη ποσότητα και ποιότητα αγαθών, με λογικό κόστος και συνεχώς βελτιούμενη παραγωγικότητα. Η ουσιαστική αυτή μεταρρύθμιση είναι εφικτή, αν υπάρξουν ριζικές αλλαγές στην οργάνωση και στο ισχύον δημόσιο λογιστικό και ελεγκτικό σύστημα, με το οποίο σήμερα επιδιώκεται απλώς η ευθυγράμμιση των δαπανών με τους διαθέσιμους πόρους και η διασφάλιση της νομιμότητάς τους. Αντίθετα, σ' ένα πράγματι καινοτόμο σύστημα Δημόσιας διοίκησης και Δημοσίου λογιστικού, η έμφαση της διαδικασίας ελέγχου των δαπανών μετατίθεται από το συνολικό επίπεδο προς τις επιμέρους δραστηριότητες, φορείς και τομείς του Δημοσίου. Και δεν περιορίζεται στην τυπική νομιμότητα των δαπανών, αλλά προχωρεί στη διαρκή και συστηματική αξιολόγησή τους με κριτήριο τον βαθμό επίτευξης του έργου και αποτελέσματος που επιδιώκεται από κάθε επιμέρους δραστηριότητα. Απαιτούνται, συνεπώς, ουσιαστικές διαρθρωτικές, οργανωτικές και λειτουργικές μεταβολές στη Δημόσια διοίκηση και στις επιμέρους δημόσιες υπηρεσίες, φορείς και οργανισμούς, οι οποίες να προάγουν τη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια κάθε

υπηρεσιακής μονάδας, να προωθούν την έννοια του «προϋπολογισμού έργου» αντί του «προϋπολογισμού φορέα» και να επιτρέπουν διαρκή αξιολόγηση των παρεχόμενων δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών με ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια αποτελεσματικότητας. Η εφαρμογή αυτών των κριτηρίων στη λειτουργία της Δημόσιας διοίκησης όχι μόνο θα βελτιώσει την αποδοτικότητά τους, αλλά θα δημιουργήσει και συνθήκες που θα περιορίσουν δραστικά τη διαφθορά και θα συμβάλουν στην επικράτηση ενός νέου ήθους και μιας νέας δημιουργικής σχέσης συνεργασίας με τους πολίτες.

10. Αποδοτικό κοινωνικό κράτος Μια εξίσου μεγάλη αλλαγή που πρέπει να πραγματοποιηθεί αφορά τον τρόπο που λειτουργεί το Κράτος για να εξασφαλίζει στους πολίτες τις ποιοτικά και ποσοτικά αναγκαίες υπηρεσίες κοινωνικής προστασίας. Υποστηρίζεται συχνά ότι ο περιορισμός του Κράτους θίγει κατεξοχήν αυτό το κομμάτι της δραστηριότητάς του, το κοινωνικό. Έχει όμως αποδειχθεί ότι και στις πιο ανεπτυγμένες χώρες της Ευρώπης, που διαθέτουν αποτελεσματικότερους μηχανισμούς ανακατανομής του εισοδήματος, η αύξηση των δημοσίων δαπανών πέραν κάποιου επιπέδου δεν συνεπάγεται μεγαλύτερα κοινωνικά οφέλη. Αντίθετα δημιουργεί προβλήματα, τα οποία περιορίζουν την αποδοτικότητά του και συνακόλουθα τα οφέλη που παρέχονται στους πολίτες. Θεωρούμε ότι η κοινωνία πρέπει να εξασφαλίζει για τα μέλη της την ικανοποίηση βασικών αναγκών στην εκπαίδευση, την περίθαλψη, την υγεία και τη σύνταξη, αναλαμβάνοντας και την ευθύνη του αντίστοιχου τιμήματος. Αυτό συνεπάγεται ότι ένα μέρος των εθνικών πόρων πρέπει να χρησιμοποιηθεί για την ικανοποίηση των βασικών αυτών αναγκών. (www.iobe.gr)

Όμως το πρωταρχικό ζήτημα σε κάθε απόφαση που αφορά τη χρήση περιορισμένων πόρων για την ικανοποίηση δεδομένων ή αυξανόμενων αναγκών είναι η αποδοτικότητα της κατανομής, αν δηλαδή οι περιορισμένοι πόροι χρησιμοποιούνται έτσι ώστε να επιτυγχάνεται η μέγιστη δυνατή ικανοποίηση των αναγκών. **Με δεδομένη συνεπώς την επιθυμία της κοινωνίας να αντιμετωπίσει τις βασικές ανάγκες που περιλαμβάνονται στην έννοια του κοινωνικού κράτους και δεδομένων των πόρων που διατίθενται, η λύση είναι να αναζητηθούν οι μηχανισμοί που εγγυώνται ότι οι πόροι αυτοί θα χρησιμοποιηθούν αποδοτικότερα.** Μέχρι σήμερα το σύστημα κοινωνικής προστασίας,

που σε γενικές γραμμές ισχύει στη χώρα μας, είναι σύστημα αναδιανεμητικό, στο οποίο οι αποφάσεις λαμβάνονται από την πολιτική εξουσία και εφαρμόζονται από τη Δημόσια διοίκηση. Εξάλλου το σύστημα αυτό διαμορφώθηκε αποσπασματικά, υπό την πίεση ομάδων συμφερόντων, με αποτέλεσμα σήμερα να παρουσιάζει έντονες ανισομέρειες και διαφορές. Ένα τέτοιο σύστημα φέρει το ιστορικό βάρος της προέλευσής του και ταυτόχρονα εμφανίζει τα σοβαρά μειονεκτήματα που έχει το ίδιο το Κράτος και η Δημόσια διοίκηση. Τα μειονεκτήματα αυτά αποτελούν και τους σημαντικότερους παράγοντες της κρίσης που περνάει το κοινωνικό κράτος. Είναι συνεπώς σαφές ότι για να ξεπεραστεί η σημερινή κρίση πρέπει να αλλάξουν οι μορφές δραστηριοποίησης του Κράτους και στον κοινωνικό τομέα. Το Κράτος στο μέλλον πρέπει να διατηρήσει δύο σημαντικές λειτουργίες: να καθορίζει και να διασφαλίζει τα πρότυπα και κανόνες λειτουργίας και να παρέχει σε όλους τους πολίτες τις οικονομικές δυνατότητες για μια ελάχιστη κοινωνική προστασία. Αυτό όμως δεν σημαίνει ότι το ίδιο το Κράτος είναι υποχρεωμένο και να παρέχει μονοπωλιακά τις υπηρεσίες αυτές. Θα πρέπει παράλληλα να δημιουργηθούν οι προϋποθέσεις που θα επιτρέπουν και στον Ιδιωτικό τομέα να δραστηριοποιηθεί σε όλες τις περιοχές, παρέχοντας ανταγωνιστικές υπηρεσίες. Μια τέτοια εξέλιξη θα συμβάλει αποφασιστικά στη βελτίωση και των υπηρεσιών που θα εξακολουθήσουν να παρέχονται από το Δημόσιο. Δύο είναι οι γενικές κατευθύνσεις, προς τις οποίες πρέπει να στραφούν οι προσπάθειες για τη μεταρρύθμιση του κοινωνικού κράτους:

Πρώτον, να αναζητηθούν οι μέθοδοι που θα επιτρέψουν τη γόνιμη συνύπαρξη ιδιωτικού και Δημόσιου τομέα στον χώρο των κοινωνικών υπηρεσιών.

Δεύτερον, να διερευνηθούν μέθοδοι, τρόποι και τεχνικές που θα δίνουν τη δυνατότητα σε όλους τους πολίτες να αντιμετωπίζουν το κόστος των υπηρεσιών που θεωρούνται ότι καλύπτουν το ελάχιστο της κοινωνικής προστασίας, ανεξάρτητα από το αν οι υπηρεσίες αυτές παρέχονται από ιδιωτικό ή δημόσιο φορέα. Οι απαντήσεις στα κυρίαρχα αυτά ζητήματα θα επιτρέψουν τη δημιουργία ενός σύγχρονου κοινωνικού κράτους που θα ανταποκρίνεται στις ανάγκες των πολιτών του. (Osborne & Gaebler, 1992)

11. Αναδιάρθρωση του ασφαλιστικού συστήματος Μια από τις μεγάλες προκλήσεις, στις οποίες θα πρέπει να απαντήσει η ελληνική κοινωνία στο άμεσο μέλλον, είναι η κρίση στην οποία οδηγείται το ασφαλιστικό σύστημα, επηρεαζόμενο από την παρούσα κακή οικονομική του κατάσταση, η οποία θα επιταθεί δραματικά από τις δημογραφικές εξελίξεις. Συγκεκριμένα, η προϊούσα γήρανση του πληθυσμού στα προσεχή 20-30 χρόνια δημιουργεί τεράστιες πρόσθετες ανάγκες, που πρέπει να αρχίσουν να αντιμετωπίζονται όσο το δυνατόν συντομότερα με μακρόπνοη προοπτική. Το μέγεθος του προβλήματος αναδεικνύεται από την ακόλουθη εκτίμηση: αν το ποσοστό παροχών σε σχέση με το μέσο εισόδημα παραμείνει σταθερό στα επίπεδα του 1990, η συνταξιοδοτική δαπάνη ως ποσοστό του ΑΕΠ θα αυξηθεί από 11,7% το 1990 σε 22,6% το 2030. Χωρίς δηλαδή καμία βελτίωση στις παροχές η επιβάρυνση θα πρέπει να πολλαπλασιασθεί για να καλύψει τις ανάγκες που προκύπτουν από τις δημογραφικές εξελίξεις. Προβλήματα αυτού του μεγέθους δεν μπορούν να αντιμετωπισθούν με τη σημερινή δομή και λειτουργία του ασφαλιστικού συστήματος. Μέτρα, όπως η αύξηση των εισφορών και η μείωση των παροχών, έχουν εξαντλήσει πλέον τα όρια και την αποτελεσματικότητά τους. Εκείνο που απαιτείται είναι **η γενικότερη αναδιάρθρωση του ασφαλιστικού συστήματος** που θα στηριχθεί σε δύο κατευθύνσεις: *Πρώτον*, στην αναμόρφωση των δημοσίων προγραμμάτων συνταξιοδότησης με στόχους τη διαμόρφωση εναρμονισμένων και κοινωνικά αποδεκτών όρων, παροχών, προϋποθέσεων, χρηματοδότησης, διαχείρισης αποθεματικών και οργάνωσης. Οι επεμβάσεις αυτές μπορούν να οδηγήσουν σε συγκριτική μείωση του κόστους και αύξηση των εσόδων χωρίς γενικευμένη προσφυγή σε αύξηση των εισφορών. *Δεύτερον*, στη δημιουργία προϋποθέσεων που θα επιτρέψουν και θα ενθαρρύνουν την ευρύτερη χρήση προαιρετικής πρόσθετης ασφάλισης με προγράμματα συνταξιοδότησης κεφαλαιοποιητικού χαρακτήρα.

12. Ευέλικτη αποκρατικοποίηση. Η αποκρατικοποίηση δεν είναι ιδεολογική επιλογή ή αυτοσκοπός. Είναι αναγκαιότητα που προκύπτει από τη βασική επιλογή για ταχύτερη οικονομική ανάπτυξη, κοινωνική ευημερία και σύγκλιση με την Ευρωπαϊκή Ένωση. Επιπλέον, στην παρούσα φάση που βρίσκεται η ελληνική

οικονομία, η αποκρατικοποίηση είναι ο μόνος τρόπος που επιτρέπει την ταυτόχρονη προώθηση σταθεροποίησης και ανάπτυξης. Γιατί από τη μια πλευρά μειώνει δραστικά τις δαπάνες του Δημόσιου τομέα, συμβάλλοντας έτσι στη σταθεροποίηση, και από την άλλη ευνοεί την εντονότερη δραστηριοποίηση του Ιδιωτικού τομέα, με αποτέλεσμα την επιτάχυνση της ανάπτυξης. Η προώθηση ριζικών μεταρρυθμίσεων στον τομέα αυτό, είναι βέβαιο ότι θα συναντήσει την αντίθεση κεκτημένων συμφερόντων και την αδράνεια ενός συστήματος που διαμορφώθηκε μέσα σε συνθήκες στενής εξάρτησης της κοινωνίας από το Κράτος. Η αντίθεση αυτή δεν πρέπει να λάβει συγκρουσιακό χαρακτήρα που θα θέσει σε κίνδυνο τις αλλαγές. Κι αυτό μπορεί να επιτευχθεί με την πειστική κατάδειξη των ωφελειών που θα προ-κύψουν για όλους, αλλά και με συγκεκριμένες ρυθμίσεις που θα κάμψουν τις αντιστάσεις και θα επιτρέψουν την ομαλή μετάβαση. Η αποκρατικοποίηση δεν πρέπει να συγχέεται με συγκεκριμένες περιπτώσεις, όπως π.χ. την ιδιωτικοποίηση επιχειρήσεων που βρίσκονται υπό δημόσιο έλεγχο. Η αποκρατικοποίηση είναι έννοια ευρύτερη και δεν σημαίνει υποχρεωτικά αλλαγή του ιδιοκτησιακού καθεστώτος κρατικών οργανισμών ή δημοσίων επιχειρήσεων, αλλά ούτε και απαλλαγή του κράτους από την ευθύνη παροχής ορισμένων προϊόντων και υπηρεσιών. **Αποκρατικοποίηση σημαίνει επανεξέταση όλων των προϊόντων και υπηρεσιών που παρέχονται σήμερα από το Κράτος και αναζήτηση των αποδοτικότερων μεθόδων για την παραγωγή και τη διανομή τους.**

Βασικά κριτήρια που πρέπει να εφαρμόζονται σε όλες τις περιπτώσεις είναι η βελτίωση της εξυπηρέτησης των πολιτών και η συμπίεση του κόστους. Και αυτό εξασφαλίζεται αν η ευθύνη της παραγωγής ή/και της διανομής των προϊόντων αυτών μετατεθεί στον Ιδιωτικό τομέα, έστω και αν θεωρηθεί ότι το απαιτούμενο κόστος πρέπει να εξακολουθήσει να βαρύνει το Κράτος, όπως π.χ. στον τομέα της παιδείας ή της υγείας. Στις περιπτώσεις προϊόντων και υπηρεσιών που ήδη παράγονται από τον Ιδιωτικό τομέα το Κράτος πρέπει να αποσυρθεί ολοκληρωτικά, καθώς η παρουσία του στους τομείς αυτούς οδηγεί σε περαιτέρω στρέβλωση του ανταγωνισμού. Στην έννοια της αποκρατικοποίησης περιλαμβάνεται, τέλος, η κατάργηση όλων των κρατικών μονοπωλίων με την άρση των περιορισμών για την είσοδο νέων επιχειρήσεων. (www.iobe.gr)

7.4. ΟΙ ΒΑΣΙΚΟΙ ΑΝΑΣΧΕΤΙΚΟΙ ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ ΚΑΙ ΤΑ ΣΗΜΑΝΤΙΚΟΤΕΡΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΠΟΥ ΠΑΡΟΥΣΙΑΖΟΝΤΑΙ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΟΛΙΚΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ

Βασικοί ανασχετικοί παράγοντες στην επιτυχία της TQM είναι η κρατικιστική αντίληψη πολιτών και πολιτικών, η διαφθορά των δημοσίων οργανώσεων και υπαλλήλων, η κατακερματισμένη οργανωτική δομή, με τη συνακόλουθη διασπορά και επικάλυψη αρμοδιοτήτων, και η πολυνομία.

Ιδιαίτερα σημαντικές αποδεικνύονται οι αντιστάσεις του γραφειοκρατικού μοντέλου, οι οποίες υποτιμήθηκαν, στην αρχή, και εκλήφθηκαν περισσότερο ως τεχνικά εμπόδια και λιγότερο ως κοινωνικά και οργανωσιακά ενσωματωμένες αντιλήψεις και στάσεις. Αποδείχθηκε, στην πορεία, ότι η υιοθέτηση των αρχών του γραφειοκρατικού μοντέλου από τους εργαζόμενους οδηγούσε σε αδιέξοδο τις μεταρρυθμίσεις. Η αντίσταση αυτή ανέδειξε τον κεντρικό ρόλο της διοικητικής κουλτούρας στην προώθηση των αλλαγών.

Συναφώς, προωθήθηκε και η αρχή της "οργάνωσης που μαθαίνει", αφού, έγινε σαφές ότι τόσο η οργάνωση, όσο και οι εργαζόμενοι, θα έπρεπε να "ξεμάθουν" από κάτι που γνώριζαν και να μάθουν κάτι διαφορετικό, κάτι νέο. Αναμφίβολα, η προσπάθεια αυτή απαιτεί πολύ χρόνο και κόστος και μάλλον αυτό δεν είναι άσχετο με την εκδήλωση ενστάσεων κατά της αποτελεσματικότητας του TQM. (Madhav,1999)

Κατά τα λοιπά, ανασταλτική λειτουργία στην προώθηση των μεταρρυθμίσεων του TQM έχουν εκείνοι οι παράγοντες οι οποίοι δρουν, παγίως, αρνητικά σε κάθε διοικητική μεταρρύθμιση. Πολυνομία, σύγχυση αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διοίκησης, οργανωτική πολυδιάσπαση με σκοπό την κατοχύρωση συντεχνιακών συμφερόντων, αποτελούσαν πάντοτε τα βασικά εμπόδια στις διοικητικές μεταρρυθμίσεις και εξακολουθούν να αποτελούν εμπόδια και στην εφαρμογή του TQM. Από αυτούς τους ανασταλτικούς παράγοντες, εκείνος που εμφανίζεται, σήμερα, ιδιαίτερα ενισχυμένος, είναι η διαφθορά, και ο λόγος, γι' αυτό, θα πρέπει να αναζητηθεί στην

επέκταση του οικονομικού υποσυστήματος στον χώρο της πολιτικής και των κρατικών δραστηριοτήτων και στην έλλειψη κανόνων που να θέτουν σαφή διαχωριστικά όρια μεταξύ των δύο. (Barzelay,1992)

7.5. ΠΩΣ ΑΞΙΟΛΟΓΕΙΤΑΙ ΜΕΧΡΙ ΤΩΡΑ Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΟΛΙΚΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ

Οι απαντήσεις δίστανται. Κατά τη δεκαετία του '80, με πρωτοστατούσες από τις υπερατλαντικές χώρες τις ΗΠΑ και τον Καναδά και από την Ευρώπη, την Ολλανδία και τη Μ. Βρετανία, οι προτάσεις του TQM θεωρήθηκαν ως πανάκεια τόσο θεωρητική, όσο και, κυρίως, πρακτική και πολιτική. Τα προβλήματα που ήρθε να λύσει το TQM, εκείνη την περίοδο, ήταν προβλήματα ορθολογικής διοίκησης των πόρων. Είναι γεγονός, ότι ο εξορθολογισμός που επιχειρήθηκε μέσω των μέτρων και δράσεων του TQM, ιδιαίτερα στις τοπικές κυβερνήσεις (δήμοι, κοινότητες), βελτίωσε ουσιαστικά την οικονομική τους διαχείριση. (Ferlie,1996)

Η ευρεία χρήση των συμβολαίων/συμφωνητικών μεταξύ της κεντρικής κυβέρνησης και των ΟΤΑ, στα οποία περιγραφόταν η συνεργασία μεταξύ τους με εκατέρωθεν δεσμεύσεις, είχε ως αποτέλεσμα την ευρύτερη επέκταση της λογικής του "ιδιωτικοποιημένου δημόσιου αγαθού". Οι ρυθμοί λειτουργίας του δημοσίου άλλαξαν, οι υπάλληλοι απέκτησαν κίνητρο εργασίας και ενθουσιασμό και πολλές δημόσιες οργανώσεις έσπευσαν να ακολουθήσουν τους πρωτοπόρους.

Κατά τα τελευταία, όμως, χρόνια της δεκαετίας του '90 (ιδίως από το '96-'97 και μετά) άρχισαν να γίνονται ορισμένες επισημάνσεις, όπως ότι οι πολίτες δεν είναι απλώς πελάτες και ότι ο ρόλος των κρατικών υπηρεσιών δεν μπορεί να εξαντλείται στην παροχή υπηρεσιών. Η πολιτική φάνηκε να επανακάμπτει μαζί με την κοινωνική απαίτηση ενός καθοδηγητικού ρόλου του Κράτους. (Hood,1991)

Δύο είναι τα νέα εργαλεία τα οποία ενσωμάτωσε το TQM κατά την τελευταία πενταετία:

Το *πρώτο* είναι η μαζική χρήση των δημοψηφισμάτων στις τοπικές κοινωνίες. Σ' αυτό το επίπεδο διακυβέρνησης, η άμεση δημοκρατία είναι πολύ περισσότερο εφικτή απ' ό τι στο επίπεδο της κεντρικής κυβέρνησης. Στην προσπάθεια των τοπικών κυβερνήσεων να πείσουν τους πολίτες ότι οι μεταρρυθμίσεις αφορούν αυτούς τους ίδιους, προχώρησαν σε μαζικά δημοψηφίσματα για τη ρύθμιση θεμάτων τοπικού ενδιαφέροντος. Παραμένει, πάντως, αμφίβολο κατά πόσον αυτή η μορφή διακυβέρνησης μπορεί να θεωρηθεί εναλλακτική του αντιπροσωπευτικού συστήματος, το οποίο, τουλάχιστον στην Ευρώπη, έχει μεγάλη παράδοση. Υπάρχει, μάλλον, συμπληρωματικότητα παρά αντιπαλότητα μεταξύ των δύο αυτών μορφών και νομίζω ότι το ίδιο ισχύει και για τη σχέση της αντιπροσωπευτικής διακυβέρνησης με την κοινωνία των πολιτών, μια σχέση που φαίνεται, εκ πρώτης όψευς, αντιθετική.

Το *δεύτερο* έχει να κάνει με τη συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων. Ολοένα και περισσότερα δημοτικά συμβούλια "ανοίγουν" όλο και περισσότερες διαδικασίες τους στους πολίτες. Οι αποφάσεις λαμβάνονται, σε αυξανόμενο βαθμό, συλλογικά. Το "διαδραστικό μάνατζμεντ" (Interactive Management) το οποίο μετατρέπει τον δήμο/ κοινότητα σε εγγυητή μιας διαδικασίας αντιπαράθεσης ή/ και διαλόγου μεταξύ των ενδιαφερομένων μερών, απαντάται σε όλο και μεγαλύτερο όγκο δημοτικών/ κοινοτικών υποθέσεων. Εννοείται, ότι ο βαθμός αποδοχής και επιτυχίας των προηγούμενων δράσεων ποικίλλει ανάλογα με την κουλτούρα διαλόγου και συναίνεσης που επικρατεί σε κάθε τοπική κοινωνία. (Osborne & Gaebler, 1992)

7.6. Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΔΟΠ ΚΑΙ ΟΙ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ ΤΗΣ

Στην Ελλάδα έχουν τεθεί σε εφαρμογή, κατά την τελευταία τετραετία, διάφορα προγράμματα βελτίωσης της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών από τους δημόσιους φορείς. Απ' αυτά, τα πιο γνωστά είναι τα προγράμματα του ΥΠΕΣΔΔΑ "Ποιότητα για τον Πολίτη" και "Πολιτεία" που βρίσκεται σε εξέλιξη.

Οι κυριότερες δράσεις των προγραμμάτων αυτών είναι:

- ✓ οι τηλεφωνικές αιτήσεις,
- ✓ η εισαγωγή των νέων τεχνολογιών για την εξυπηρέτηση των πολιτών (τηλεομοιότυπο, ηλεκτρονικό ταχυδρομείο, ηλεκτρονικοί τόποι των δημοσίων υπηρεσιών στο διαδίκτυο),
- ✓ η απλούστευση των διαδικασιών με κατάργηση δικαιολογητικών και φορέων,
- ✓ η ενιαιοποίηση και ψηφιοποίηση των διοικητικών εντύπων,
- ✓ η δημιουργία υπηρεσιών μια στάσης,
- ✓ η απογευματινή λειτουργία των υπηρεσιών,
- ✓ η έκδοση χαρτών δικαιωμάτων των πολιτών,
- ✓ οι κωδικοποιήσεις και η βελτίωση των κανονιστικών ρυθμίσεων, και
- ✓ εισαγωγή συστημάτων μέτρησης της αποδοτικότητας δημοσίων υπηρεσιών και υπαλλήλων.

Η ελληνική εμπειρία από τις μέχρι τώρα εφαρμογές του TQM δεν διαφοροποιείται ουσιωδώς από την εμπειρία των άλλων κρατών. Στα ιδιαίτερα αρνητικά της ελληνικής περίπτωσης μπορούν να καταγραφούν το εύρος των πελατειακών σχέσεων και η ασυνέχεια στη άσκηση των πολιτικών. Παρ' όλα αυτά, θεωρούμε ότι οι προοπτικές επιτυχίας του TQM στην Ελλάδα είναι θετικές. Οι βασικοί παράγοντες που μας οδηγούν στην κρίση μας αυτή είναι η θετική πορεία της οικονομίας, η γνώση και εμπειρία από τη διοίκηση των κοινοτικών προγραμμάτων και χρηματοδοτήσεων για επιλεγμένους τομείς της διοικητικής δράσης και ***η βελτιούμενη ενσωμάτωση της Ελλάδας στους διεθνείς οργανισμούς.***

Η Διοίκηση Ολικής ποιότητας (TQM) αποτελεί μια στρατηγική για τη συνεχείς βελτίωση και την αλλαγή. Ο βαθμός στον οποίο οι διάφορες οργανώσεις δημόσιου τομέα προσαρμόζουν τις αξίες, τις αρχές και τις πρακτικές του TQM ποικίλουν. Συμπερασματικά, υπάρχει περισσότερη συζήτηση από δράση. Πολλές οργανώσεις δεν έχουν ακόμα καμία σαφή ιδέα της δύναμης και του σκοπού της χρησιμοποίησης των αξιών της TQM. Η αυτοαξιολόγηση του καθεστώτος ενάντια σε ένα αναγνωρισμένο

πρότυπο ή των προτύπων όπως το Malcolm Baldrige National Quality Award, ή τα πρότυπα διαχείρισης ποιοτικής του ISO 9000 μπορεί να βοηθήσει στην πελατοκεντρική προσέγγιση του Δημόσιου Τομέα. (Madhav N. Sinha, 2000)

Υπάρχουν απτά σημάδια της προθυμίας εκ μέρους των δημόσιων διευθυντών να κινηθούν γρηγορότερα. Κέρδη έχουν γίνει σε πολλές κυβερνήσεις σε πολλά μέρη του κόσμου. Η έλλειψη ευρείας οργάνωσης της ηγεσίας στην ποιότητα είναι ο κύριος φραγμός. Εντούτοις, ο αγώνας για την ποιότητα στους οργανισμούς του δημόσιου τομέα κάθε άλλο από μακριά είναι, έχει ήδη αρχίσει!

ΕΠΙΛΕΓΜΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ

ΕΕΝΗ

Barzelay, Michael, 1992, "Breaking through Bureaucracy: A new Vision for Managing in Government", Berkeley

Dilulio, Jr., J.J., Garvey G, and Kettl, D.F., 1993, "Improving Government Performance: An Owner's Manual", Washington, D.C.

Ferlie, Ewan, 1996, "The New Public Management in Action", Oxford

Hood Christopher, 1996, "A Public Management for all Seasons?", *Public Administration*, 69, 1 (Spring), pp3-19

Madhav N. Sinha, 2000, "Gaining perspectives: the future of TQM in public sectors", *The TQM Magazine*, Volume 11, Number 6, pp 414-418

National Performance Review, 2000, "From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less", US Government Printing Office, Washington, DC.

Osborne, D. and Gaebler, T., 1992, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse, City Hall to the Pentagon*. Reading, MA: Addison Wesley

ΕΛΛΗΝΙΚΗ

Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, 2005, Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης, Διεύθυνση Ποιότητας και Αποκέντρωσης, «Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης», Αθήνα

ΔΙΑΔΙΚΤΥΟ

www.iobe.gr

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΡΠΑ

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΕΕΝΗ

Aucoin, Peter, 1995, “The New Public Management: Canada in Comparative Perspective”, IRPP, Montreal

Barzelay, Michael, 1992, “Breaking through Bureaucracy: A new Vision for Managing in Government”, Berkeley

Bierman H. – Smidt., 1983 «Οικονομικός Προγραμματισμός Επενδύσεων», τόμος Ι, εκδ Παπαζήση, Αθήνα

Butteris Margaret, 1998, “Re-inventing HR: Changing Roles to Create the High – Performance Organization”, John Wiley & Sons, New York, NY

CEEP, 1981, “Public Enterprise in the European Economic Community”, Review COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Brussels, 1 February 2007, 5924/07 ADD 1, COMPET 34

Deming, E.,1982, “Out of Crisis”, MIT, Center of Advanced Engineering Study, Cambridge,.

Dilulio, Jr.,J.J., Garvey G, and Kettl, D.F., 1993, “Improving Government Performance: An Owner's Manual”, Washington, D.C.

Evans and Lindsay, 2005, “The Management & Control of Quality” 6th Edition, Thomson South-Western

Evans J. & Lindsay W., 1999, "The Management and Control of Quality", Fourth Edition, South – Western College Publishing Cincinnati, Ohio,.

Fayol H., 1916 "General Industrial Administration"

Ferlie, Ewan, 1996, "The New Public Management in Action", Oxford

Friedman W. G and Gamer J. F., 1970, "Government Enterprise: A comparative study", Columbia University Press, New York

Gabris G.T., 1989, "Innovative Approaches to Public-Sector. Management Development and Training" Public Productivity and Management Review, V/N 13.2

HM Government, June 2007, "Cutting Bureaucracy for our public services", Cabinet Office of United Kingdom,

Hood C. and P. Dunleavy, 1994, "From old public Administration to new public management", Public Money and Public Management

Hood Christopher, 1991, "A Public Management for all Seasons? Public Administration", 69, 1 (Spring), 3-19

Jones, Lawrence and Fred Thompson, 1999, "Public management: Institutional Renewal for the 21st Century", Stanford

Juran, J., 1986, "The Quality Trilogy", Quality Progress 19, Aug. pp. 19-24.

Koontz H., O'Donnell C., 1984, «Οργάνωση και Διοίκηση 1, Μια συστηματική και ενδεχομενική ανάλυση των διοικητικών λειτουργιών», Εκδ. Παπαζήση,

Lynn, Laurence E., 1996, "Public Management as Art, Science and Profession" , Chatham, NJ,

Mac Pherson Malcolm, 2001, "Performance Measurement in Not-For-Profit and Public – Sector Organizations", *Measuring Business Excellence* 5.2, pp. 13-17, MCB University Press, 1368-3047, Emerald Library

Madhav N. Sinha, 2000, "Gaining perspectives: the future of TQM in Public sectors", *The TQM Magazine*, Volume 11 – Number 6, pp.414-418, MCB University Press, ISSN0954-478X

Makrydimitris A, 1999, "Government & Society: Public Administration in Greece", Themelio Press, Athens,

National Performance Review, 2000, "From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less", US Government Printing Office, Washington, DC.

Nelson J. R. M., 1976, "Public Enterprise: Pricing and Investment Criteria", W. Shepherd and Associates, *Public Enterprise: Economic Analysis of Theory and Practise*, Lexington, Massachusetts

Oakland, J., 1993, "Total Quality Management", Butterworth- Heinemann, LTD.

Osborne, D. and Gaebler, T., 1992, "Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse", *City Hall to the Pentagon*. Reading, MA: Addison Wesley

Phillips J.J., 1996, "Accountability in Human Resources Management", Gulf Publishing, Houston, TX

Redwood J. and Hacht J., 1984, "Controlling Public Industries", Oxford,

Rose Aidan, A. Lawton, 1999, "Public Services Management", *Financial Time*, Prentise Hall

Sotirakou Tatiana & Zeppou Mary, 2005, “How to align Greek Civil Service with European Union Public Sector Management Policies”, International Journal of Public Sector Management, Vol. 18 No 1, pp. 54-82, Emerald Group Publishing Limited

Stanton E., 1994, «Ρεαλιστικό Μάνατζμεντ – Κλειδί για την υψηλή παραγωγικότητα Δ' Έκδοση», Εκδ. ΑΣΕ

Thornton R.T. M.K. and, 1989, “Claudian Building programs: A quantitative Study in political management” Bolchagy - Carducci publishers

Zeithaml V. & Parasuraman A. & Berry L., 1990, “Delivering Quality Service”, The Free Press, pp. 15-16, 18, 20-23, 35-47

ΕΛΛΗΝΙΚΗ

Αγγελόπουλος Θ., 1923, «Δίκαιον των Πολιτικών Υπαλλήλων», εκδ. β', Αθήναι

Αθανασόπουλος Κ., 1990, «Θεσμικό πλαίσιο Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών», Β' Έκδοση, Αθήνα

Ακαδημία Αθηνών, 1992, Κέντρο Ερεύνες της Ελληνικής Κοινωνίας, Η Δημόσια Διοίκηση μπροστά στη πρόκληση του 1992. Προτεινόμενες Διοικητικές Μεταρρυθμίσεις, Επιστ. Υπεύθ. Καθηγ. Σ. Θεοφανίδης, Αθήνα.

Αλογοσκούφης Γ., 1993. «Οι Ιδιωτικοποιήσεις των Φυσικών Μονοπωλείων – Οικονομικά Χρονικά», Μηνιαία Έκδοση του Οικονομικού Επιμελητηρίου Ελλάδος, Τεύχος 70, Ιούλιος – Αύγουστος

Βαβούρας Γ., 1991, «Θέματα Οικονομικής Πολιτικής », Εκδ. Κριτική, Αθήνα

Γεώργιος Βαθρακούλης, 2000, Γενικός Διευθυντής Περιφέρειας Βορείου Αιγαίου

Δελής Κ., 1974, «Κριτήρια Αποτελεσματικής Διαχείρισεως της Δημόσιας Επιχειρήσεως», Χ.Ε., Αθήνα

Θεοφανίδης Σ., 1990, «Εγχειρίδιο Αποτελεσματικής Διοίκησης Δημοσίων Υποθέσεων», Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα

Κέφης Β., 1998, «Το Μάνατζμεντ των Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών», Εκδ. Interbooks, Αθήνα

Κιντής Α. και Πουρναράκης Ε., 1994, «Αρχές Οικονομικής Ανάλυσης», Εκδ. Σμπίλιας, Αθήνα

Κωστούλα Γ., 1999, «Το Μάνατζμεντ. Η τεχνολογία της Συμπεριφοράς και της Απόφασης», Εκδ. Ελληνική Ευρωεκδοτική, Αθήνα

Μαλίσσος Κ., 1984, «Παραγωγικότητα και Αντιπαραγωγικότητα», Εκδ. Gutenberg, Αθήνα,

Ξηροτύρη - Κουφίδου Σ., 1997, «Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων», Εκδόσεις Ανίκουλα, Θεσ/νικη, Σελ.85-92.

Πετρίδου, Ε., 2002, «Διοίκηση Ποιότητα στην Εκπαίδευση», Διοικητική Ενημέρωση, Τεύχος 22, Σελ 55-60.

Προβόπουλος Γ, 1988, « Δημοσιονομική πολιτική, Επενδύσεις και Παραγωγικότητα», Εκδ. IOBE, Αθήνα

Προβόπουλος Γ., 1990, «Οι Δημόσιες Επιχειρήσεις και οι Οργανισμοί», IOBE, Αθήνα

Ρούσης Γ. ,1984, «Εισαγωγή στη θεωρία της Δημόσιας Διοίκησης », Εκδόσεις Gutenberg, Αθήνα

Σιδηρόπουλος Η. , 1990, «Αξιολόγηση των Περιφερειακών Προγραμμάτων. Πρώτα συμπεράσματα της Ελληνικής Εμπειρίας», 10 Εθνικό Συνέδριο Ελληνικού Τμήματος R.S.A.

Σπηλιωτόπουλος – Μακροδημήτρης, 2001, «Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών – ΕΙΔΕ : Η Δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα», Εκδόσεις Σάκκουλας

Σπηλιωτόπουλου Επ., 1984, «Βασικοί Θεσμοί Δημοσιουπαλληλικου δικαίου», εκδ. 1^η Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα

Συνήγορος του Πολίτη – Ετήσια Έκθεση 2005

Τότσης Χ., 1984, «Λεξικό Οικονομικών Επιστημών», Εκ:δ. Πάμισος, Αθήνα.

Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, 1, 0 Οκτωβρίου 2007Γραφείο Τύπου, Εγκύκλιος του Υπουργείου Εσωτερικών με θέμα: «Μείωση των υπογραφών στις διοικητικές πράξεις και στα διοικητικά έγγραφα»

Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, 2005, Γενική Γραμματεία Δημοσίας Διοίκησης, Διεύθυνση Ποιότητας και Αποκέντρωσης, «Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης», Αθήνα

Χρυσανθάκης Χ., 1992, «Τα συστήματα προσλήψεως των δημοσίων υπαλλήλων», Αθήνα – Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλα,

ΔΙΑΔΙΚΤΥΟ

www.crm2day.gr

www.go-online.gr

www.yrakr.gr Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΡΡΑΙΑ