



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΙΡΑΙΩΣ

ΤΜΗΜΑ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ (MBA)

Διπλωματική Εργασία

Η εισαγωγή των μεθόδων του new public management στην ελληνική δημόσια διοίκηση.

Γιάννης Ηλία Τσακαλάκης

ΠΕΙΡΑΙΑΣ 2013

Αφιερώνεται στο Κοινωνικό Κράτος και
το ελληνικό Δημόσιο Πανεπιστήμιο

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΙΡΑΙΩΣ

Η ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΤΩΝ ΜΕΘΟΔΩΝ ΤΟΥ NEW PUBLIC MANAGEMENT ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Τσακαλάκης Η. Γιάννης

Σημαντικοί όροι: δημόσια διοίκηση, δημόσια γραφειοκρατία, νέο δημόσιο μάνατζμεντ, ποιότητα και απόδοση δημόσιου τομέα, διοικητικός εκσυγχρονισμός

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η δημόσια διοίκηση και ο δημόσιος τομέας αμφισβητούνται ολοένα και περισσότερο στις μέρες μας. Δεδομένης της οικονομικής κρίσης αλλά και των αδυναμιών της δημόσιας διοίκησης, μιας και για δεκαετίες δεν είχε δοθεί η απαραίτητη σημασία από το ελληνικό κράτος στα προβλήματα που αντιμετώπιζε, η κριτική αυξάνεται και στρέφεται κατά των λειτουργιών του δημόσιου τομέα και την αναποτελεσματικότητα των ενεργειών του στην ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας.

Η παρούσα διπλωματική αναφέρεται στην εισαγωγή του νέου δημόσιου μάνατζμεντ (new public management) και τις ενέργειες που έχουν γίνει τα τελευταία χρόνια για την εξέλιξη στη δημόσια διοίκηση και την στροφή της προς τον πολίτη. Προσπαθεί να εξηγήσει πού οφείλονται τα προβλήματα της δημόσιας διοίκησης και προτείνει τρόπους αντιμετώπισής τους.

Τα συμπεράσματα και η κριτική της εργασίας αφορούν στη δυνατότητα το νέο δημόσιο μάνατζμεντ να είναι ένα εργαλείο διαπίστωσης των προβλημάτων στο δημόσιο τομέα και να συμβάλλει στην αποτελεσματική επίλυση τους.

Ευχαριστίες

Με την συγκεκριμένη διπλωματική εργασία ολοκληρώνεται ο μεταπτυχιακός κύκλος σπουδών μου στο Πανεπιστήμιο Πειραιά.

Θέλω να ευχαριστήσω τους καθηγητές μου στο τμήμα Οικονομικής Επιστήμης και στο τμήμα Οργάνωσης και Διοίκησης Επιχειρήσεων που με τις συμβουλές τους, την άρτια επιστημονική τους κατάρτιση, την επιμονή τους και τη μεταδοτικότητα τους στάθηκαν αρωγοί στην προσπάθειά μου.

Όλα αυτά τα χρόνια στο Πανεπιστήμιο Πειραιά απεκόμισα αρκετά πράγματα, πράγματα χρήσιμα για την συνέχεια της ζωής μου και γνώση που βοηθά στην εξέλιξη ενός ανθρώπου αλλά και την ανάπτυξη της κριτικής του σκέψης.

Το συγκεκριμένο πρόγραμμα σπουδών του μεταπτυχιακού μου έδωσε πάρα πολλά που θα τα κρατήσω για την υπόλοιπη ζωή μου.

Ένα μεγάλο ευχαριστώ στον καθηγητή μου, Καθηγητή Λεωνίδα Χυτήρη που από την πρώτη στιγμή πίστεψε σε μένα και με βοήθησε με τις συμβουλές του σε όλη την φοίτησή μου στο πρόγραμμα καθώς και στην εκπόνηση της διπλωματικής μου εργασίας.

Αλλά πάνω απ' όλα θα ήθελα να ευχαριστήσω τους γονείς μου, που με την συμπαράστασή τους και την εμπιστοσύνη τους, συνέβαλλαν τα μέγιστα ώστε να έχω την δυνατότητα να σπουδάσω.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Κεφάλαιο 1: Δημόσια διοίκηση

1.1	Τι είναι δημόσια διοίκηση-ορισμός.....	1
1.1.1	Η μελέτη της δημόσιας διοίκησης.....	2
1.1.2	Έννοια και όρια του δημόσιου τομέα.....	3
1.2	Στελέχωση της δημόσιας διοίκησης – Προσωπικό.....	4
1.2.1	Δημόσιοι υπάλληλοι.....	7
1.2.2	Το μέγεθος και η ποιότητα της υπαλληλίας.....	9
1.2.3	Τα ακριβή όρια της δημόσιας υπαλληλίας.....	9
1.2.4	Αρχές καλής διοίκησης στον δημόσιο τομέα.....	12
1.2.5	Ο συνδικαλισμός.....	14
1.3	Ο έλεγχος της δημόσιας διοίκησης.....	14
1.3.1	Μορφές ελέγχου.....	14
1.3.2	Σώμα επιθεωρητών-ελεγκτών δημόσιας διοίκησης.....	15
1.3.3	Γενικός επιθεωρητής δημόσιας διοίκησης.....	16
1.3.4	Συνήγορος του πολίτη.....	17
1.3.5	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού.....	18

1.4	Εξελίξεις στον δημόσιο τομέα.....	20
-----	-----------------------------------	----

Κεφάλαιο 2: Προβλήματα δημόσιας διοίκησης

2.1	Τα εγγενή προβλήματα του δημόσιου τομέα.....	24
-----	--	----

2.2	Η έκθεση του ΟΟΣΑ για τη δημόσια διοίκηση.....	26
-----	--	----

Κεφάλαιο 3: Εισαγωγή του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ- Προσπάθεια αντιμετώπισης των προβλημάτων της δημόσιας διοίκησης.

3.1	Το νέο μοντέλο διοίκησης-διοικητικός εκσυγχρονισμός. Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ.	30
-----	--	----

3.2	Διορθωτικές παρεμβάσεις στον δημόσιο τομέα.....	36
-----	---	----

3.2.1	Οργανωτική βελτίωση.....	37
-------	--------------------------	----

3.2.2	Εφαρμογές πληροφορικής.....	37
-------	-----------------------------	----

3.2.3	Εκλογίκευση της εξέλιξης των δημόσιων υπαλλήλων.....	37
-------	--	----

3.2.4	Διαρκής εκπαίδευση/βελτίωση των δημόσιων υπαλλήλων.....	38
-------	---	----

3.2.5	Επιλεκτικές παρεμβάσεις.....	38
-------	------------------------------	----

3.3	Το νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ ως σύγχρονη μεταρρυθμιστική πρόταση.	40
-----	--	----

3.3.1	Η εμφάνιση του Νέου Δημόσιου μάνατζμεντ.....	40
-------	--	----

3.3.2	Οι δράσεις που συνθέτουν την ατζέντα του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ.	44
3.3.3	Η ελληνική εμπειρία από την εφαρμογή του Νέου δημόσιου Μάνατζμεντ.	47
3.3.4	Η αξιολόγηση της εφαρμογής του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ.....	48

Κεφάλαιο 4 : Ποιότητα δημόσιων Υπηρεσιών

4.1	Ορισμοί και αρχές της ποιότητας.....	54
4.2	Εισαγωγή της ποιότητας στον δημόσιο τομέα.....	56
4.3	Δείκτες ποιότητας-αποδοτικότητας.....	61
4.3.1	Δείκτες μέτρησης της απόδοσης.....	61
4.3.2	Τα στάδια μέτρησης της απόδοσης.....	63

Κεφάλαιο 5: Κριτική/Συμπεράσματα

5.1	Συμπεράσματα.....	67
5.2	Θέματα για περαιτέρω έρευνα.....	70
	Βιβλιογραφία.....	72

Κεφάλαιο 1

Δημόσια διοίκηση

1.1 Τι είναι δημόσια διοίκηση-ορισμός

Ως ακαδημαϊκό θέμα η δημόσια διοίκηση μελετά τον τρόπο με τον οποίο είναι οργανωμένο και λειτουργεί το διοικητικό σύστημα μιας χώρας. Είναι αυτό που οδηγεί σε ένα καλύτερο κόσμο , εκπαίδευση για τα δικαιώματα και τα καθήκοντα του πολίτη και γενικότερα εκπαίδευση για τη δημοκρατία." Όταν 2 άνθρωποι συνεργάζονται για να μετακινήσουν μια πέτρα , που κανείς δεν μπορούσε να μετακινήσει μόνος του εμφανίζονται οι αρχές της διοίκησης."¹.

Η διοίκηση πρώτα απ' όλα είναι οι άνθρωποι. Δεύτερον η ομαδική δράση. Τρίτον είναι αλληλεπίδραση. Τέταρτον είναι η συνεργατική δραστηριότητα.

Δημόσια διοίκηση με τη στενή έννοια του όρου, είναι το σύνολο των κρατικών οργάνων και μέσων , με τα οποία πολιτικές ιδέες και προγράμματα μετατρέπονται σε δράση και γίνονται πραγματικότητα.

Με τον όρο διοίκηση ή καλύτερα δημόσια διοίκηση νοείται το σύνολο των διοικητικών υπηρεσιών που υπάγονται στην εκτελεστική λειτουργία. Το χαρακτηριστικό που διακρίνει τη διοίκηση , μέσα στο πλαίσιο της εκτελεστικής λειτουργίας, από τις δύο άλλες (νομοθετική και δικαστική) , είναι η προσπάθεια και η δράση που ενυπάρχει μέσα στην ίδια τη δημόσια διοίκηση. Η τεχνική δομή της δημόσιας διοίκησης βασίζεται στην έννοια της δημόσιας υπηρεσίας και της δημόσιας υπαλληλίας , με άλλα λόγια σε ένα συστηματικό σύνολο κρατικών οργάνων , στα οποία γίνεται ανάθεση συγκεκριμένων κρατικών δραστηριοτήτων , με κύρια αποστολή ή αντικειμενικό σκοπό να υπηρετούν το δημόσιο συμφέρον και μέσω αυτού το κοινωνικό σύνολο.

1. Simon Herbert , Smithbury Donald, Thomson victor, public administration, new York, Alfred a. Knopf, 1950, p. 3.)

1.1.1 Η μελέτη της δημόσιας διοίκησης

Το τι ακριβώς σημαίνει και συνεπάγεται η 'διοίκηση' δεν είναι πάντοτε απολύτως ευδιάκριτο και σαφές. Οι σημασίες του όρου στην ιστορική πράξη και την εμπειρία, αλλά και τη Θεωρία, είναι πολλές και ποικίλες, χωρίς να είναι πάντοτε συμβατές μεταξύ τους². Ίσως γι' αυτό ο καθηγητής Δαγτόγλου ευλόγως συμπεραίνει ότι «λίγες νομικές έννοιες είναι τόσο πολύπλευρες και ασαφείς όσο η έννοια της διοικήσεως».

Ο περιεκτικός όρος 'δημόσια διοίκηση' αναφέρεται γενικά στο σύνολο των διοικητικών μηχανισμών ή οργανισμών του Κράτους (εκτός των νομοθετικών και δικαστικών οργάνων και αρχών), που αναπτύσσουν τη δραστηριότητά τους στο κεντρικό, το περιφερειακό και το τοπικό επίπεδο, και είναι αρμόδιοι για την εφαρμογή των νόμων και των προγραμμάτων της δημόσιας πολιτικής, όπως αυτά καθορίζονται και οριστικοποιούνται σε τελικό στάδιο από την εκάστοτε πολιτική ηγεσία³. Έχουν επίσης ως έργο τους την κριτική ανάλυση των επιπτώσεων αυτών των ρυθμίσεων και ενεργειών της Διοίκησης στην κοινωνική ζωή, καθώς και τον σχεδιασμό μέτρων για τη μεταβολή και αναπροσαρμογή του δικαίου και της δημόσιας πολιτικής απέναντι στα δημόσια προβλήματα και τις ανάγκες.

2 Συνοψίζοντας την απέραντη φιλολογία, ο Φλογαΐτης υιοθετεί τον σχετικό ορισμό του Giannini περιγράφοντας γενικά τη δημόσια διοίκηση ως «κρατική οργάνωση διαρκούς χαρακτήρα που υπάρχει για να προσφέρει υπηρεσίες στην κοινωνία (1987: 34).

3 (όπως αναφέρει σχετικά ο Παπαχατζής (1983: 30 επ., 67 επ.), η δημόσια διοίκηση, υπό μια ευρεία έννοια και εν είδει ενός αποθετικού ορισμού της, «περιλαμβάνει όλες τις δημόσιες υπηρεσίες, εκτός από το κοινοβούλιο, τις υπηρεσίες της Βουλής κι επίσης εκτός από τα δικαστήρια και τις γραμματείες τους»).

1.1.2 Έννοια και όρια δημόσιου τομέα

Το Δημόσιο και τα δημόσια νομικά πρόσωπα αποτελούν τη 'δημόσια διοίκηση' με την ευρεία έννοια του όρου. Σε αυτήν περιλαμβάνονται, πέρα από τις κεντρικές και τις αποκεντρωμένες υπηρεσίες του Κράτους, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού, καθώς και άλλα δημόσια νομικά πρόσωπα και οργανισμοί, που συγκροτούν την καθ' ύλην αυτοδιοίκηση. Πρόκειται, δηλαδή, για μια δέσμη φορέων και οργανισμών δημόσιου ενδιαφέροντος που κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους χειρίζονται δημόσια εξουσία και διαθέτουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια προκειμένου να εξυπηρετούν με τρόπο αποτελεσματικό την επίτευξη δημόσιων σκοπών και την παροχή αγαθών και υπηρεσιών προς το κοινωνικό σύνολο.

Στο Σύνταγμα, εξάλλου, καθώς και σε μια σειρά από νόμους χρησιμοποιείται και η έννοια του 'δημόσιου τομέα', όπως επίσης αυτή του 'ευρύτερου δημόσιου τομέα'. Πρόκειται για έννοιες που σε γενικές γραμμές αναφέρονται στην παρέμβαση του Κράτους με διάφορους τρόπους και οργανωτικές μορφές στον χώρο της (δημόσιας) οικονομίας.

Αντιδιαστέλλονται κατά τούτο προς τον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας, όπου η παρέμβαση του Κράτους είναι κατά πολύ ασθενέστερη και πιο περιορισμένη.

Ως συνέπεια των διαφόρων νομοθετικών ρυθμίσεων και μεταβολών, που έχουν εμφιλοχωρήσει στην πορεία του χρόνου και αντανακλούν ποικίλες πολιτικές και κοινωνικές αντιλήψεις για τον ρόλο και την αποστολή τον 'Κράτους' (την ευρεία έννοια του όρου), ο δημόσιος τομέας έχει οριοθετηθεί, από αναλυτικής τουλάχιστον σκοπιάς, και θεωρείται ότι περιλαμβάνει:

α) τις δημόσιες υπηρεσίες που υπάγονται στο νομικό πρόσωπο τον Δημοσίου (το Κράτος υπό τη στενή έννοια τον όρου),

β) τα Ν.Π.Δ.Δ., τα οποία έχουν ιδρυθεί κατ' εφαρμογή των αρχών της τοπικής και της καθ' ύλην αυτοδιοίκησης . Εξαιρούνται, ωστόσο, από την κατηγορία αυτή τα Χρηματιστήρια Αξιών, η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς και η Επιτροπή Εποπτείας της Ιδιωτικής Ασφάλισης.

γ) τις κάθε είδους κρατικές ή δημόσιες και παραχωρηθείσες επιχειρήσεις και οργανισμούς, όπως επίσης τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που έχουν δημόσιο χαρακτήρα και επιδιώκουν κοινωφελείς ή άλλους δημόσιους σκοπούς,

δ) τις τράπεζες που ανήκουν στο Δημόσιο (στο σύνολό τους ή κατά πλειοψηφία), και

ε) τις κάθε είδους θυγατρικές εταιρείες των Ν.Π.Δ.Δ. και των δημόσιων επιχειρήσεων και οργανισμών (που εντάσσονται στις παραπάνω περιπτώσεις β και γ), με την εξαίρεση των επιχειρήσεων των Ο.Τ.Α. .

1.2 Στελέχωση της δημόσιας διοίκησης – Προσωπικό

Η πραγμάτωση των σκοπών των δημόσιων υπηρεσιών και η εκτέλεση της αποστολής της δημόσιας διοίκησης εν γένει δεν μπορεί να συντελεστεί παρά μόνο μέσω του κατάλληλου ανθρώπινου δυναμικού που καλύπτει τις διάφορες θέσεις εργασίας στις δημόσιες υπηρεσίες και τους οργανισμούς. Υπό την έννοια αυτή, οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι, όπως ορίζει και η σχετική συνταγματική διάταξη του άρθρου 103 παρ. 1, «εκτελεστές της Θέλησης του Κράτους και υπηρετούν το Λαό».

Το προσωπικό της δημόσιας διοίκησης στα διάφορα επίπεδα, τις βαθμίδες και τους οργανισμούς της διάρθρωσής της υπηρετεί σε αυτήν με τρόπο που είναι κατά κανόνα σταθερός έως μόνιμος στο πλαίσιο της υπαλληλικής σταδιοδρομίας των στελεχών. Έτσι διασφαλίζεται αφενός η συνέχεια στην άσκηση της διοίκησης και την παροχή των δημόσιων υπηρεσιών και αφετέρου η ουδετερότητα και η αμεροληψία της Διοίκησης απέναντι στον πολίτη.

Συναφώς η άσκηση των καθηκόντων των δημόσιων υπαλλήλων δεν επηρεάζεται με τρόπο υπέρμετρο από τις πολιτικές μεταβολές και την εναλλαγή της πολιτικής - κυβερνητικής ηγεσίας στα υπουργεία και τις λοιπές δημόσιες υπηρεσίες και τους οργανισμούς του δημόσιου τομέα.

Συνάμα, σειρά διατάξεων και Θεσμικών εγγυήσεων αποσκοπούν στη διασφάλιση και την προαγωγή της επαγγελματικής ποιότητας και καταλληλότητας των στελεχών της δημόσιας διοίκησης, ούτως ώστε να υπηρετείται η αρχή της αποτελεσματικότητας στη δράση των δημόσιων υπηρεσιών και της Διοίκησης εν γένει. Επιλέγονται, κατά κανόνα, ιδίως οι μόνιμοι δημόσιοι υπάλληλοι, με αυστηρές διαδικασίες αξιολογήσεων κατά τη βάση της προσωπικής και επαγγελματικής τους αξίας, των προσόντων και ικανοτήτων.

Η απομάκρυνση, μάλιστα, έστω κατά τρόπο σταδιακό, των παραδοσιακών και αναχρονιστικών πρακτικών ευνοιοκρατικού και πελατειακού χαρακτήρα στη στελέχωση των δημόσιων υπηρεσιών ⁴ και η αντικατάστασή τους με περισσότερο αντικειμενικές και αξιοκρατικές μεθόδους επιλογής προσωπικού γίνεται αντιληπτή ως βασικός όρος και συνθήκη για την εύρυθμη και αποτελεσματική λειτουργία της Διοίκησης, αλλά και για την ενίσχυση της αξιοπιστίας της στο κοινωνικό σώμα και τους πολίτες, που καλείται με τη δράση της να εξυπηρετεί κατά τρόπο αντικειμενικό και αποτελεσματικό ⁵.

Σημαντικοί σταθμοί στην εξέλιξη της οργάνωσης του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος στην Ελλάδα υπήρξαν η συνταγματική αναθεώρηση του 1911 με την οποία

4. Ο πολιτικός και ιδίως ο κομματικός έλεγχος της δημόσιας διοίκησης υπήρξε πάγιο γνώρισμα της πολιτικής ζωής στην Ελλάδα σχεδόν από την εθνική απελευθέρωση και μετά (Σωτηρόπουλος, 1993).

5. Το ζήτημα έχει τεθεί κατ' επανάληψη τόσο στο επίπεδο της επιστημονικής ανάλυσης και των εκθέσεων εμπειρογνομόνων (Μακρυδημήτρης και Μιχαλόπουλος, 2000), όσο και σε θεσμικό επίπεδο με τη λήψη μέτρων.

διασφαλίστηκε η εγγύηση της μονιμότητας⁶ (και εμμέσως της αξιοκρατίας στη στελέχωση των δημόσιων υπηρεσιών, καθώς και η Θέσπιση του δημοσιούπαλληλικού κώδικα 40 χρόνια αργότερα (το 1951), επί πρωθυπουργίας του Ελευθέριου Βενιζέλου, την πρώτη φορά, και του Σοφοκλή Βενιζέλου, τη δεύτερη).

Η σύγχρονη οργάνωση των δημόσιων υπηρεσιών στα δημοκρατικά πολιτεύματα, που στηρίζονται στην αρχή της ισότητας των πολιτών, διέπεται από την αρχή της αξιοκρατίας και όχι της ευνοιοκρατίας στην επιλογή και εξέλιξη των δημόσιων υπαλλήλων.

Ενίοτε, μάλιστα, η αρχή αυτή τυγχάνει ρητής συνταγματικής κατοχύρωσης, όπως συνέβαινε και στα τρία πρώτα ελληνικά Συντάγματα (της επαναστατικής περιόδου).

Η απώτερη επιδίωξη είναι η συγκρότηση του δημοσιούπαλληλικού σώματος με στελέχη επαγγελματικά εξοπλισμένα και αφοσιωμένα στην επιτέλεση του καθήκοντός τους με τρόπο σταθερό, αντικειμενικό και αποτελεσματικό - κάτι που προβλέπεται πλέον ρητά από αντίστοιχες διατάξεις του Υπαλληλικού κώδικα. Γιατί τότε μόνο θα είναι σε θέση η Διοίκηση να εφαρμόζει τους νόμους και να εκτελεί τα προγράμματα της δημόσιας πολιτικής, που προσδιορίζονται σε πολιτικό επίπεδο από το νομοθετικό σώμα και την Κυβέρνηση, με τρόπο συνεπή και αξιόπιστο. Η ποιότητα της δημόσιας διοίκησης επηρεάζεται σε μεγάλο βαθμό από την επάρκεια, την επαγγελματική ικανότητα και την εν γένει ποιότητα τον προσωπικού που υπηρετεί σε αυτήν.

Τα ζητήματα που αναφέρονται στην κατάσταση τον προσωπικού των δημόσιων υπηρεσιών στην Ελλάδα προσδιορίζονται σε ύψατο βαθμό στα άρθρα 103 και 104 του Συντάγματος. Το προσωπικό αυτό μπορεί να διακριθεί σε ποικίλες κατηγορίες, λαμβανομένων υπόψη διαφορετικών κριτηρίων. Έτσι ανάλογα με το δημόσιο νομικό πρόσωπο στο οποίο απασχολούνται φυσικά πρόσωπα, γίνεται διάκριση ανάμεσα στο προσωπικό του Κράτους, των ΟΤΑ, των Ν.Π.Δ.Δ., των Δ.Ν.Π.Ι.Δ. και των δημόσιων εταιρειών.

Επίσης, ανάλογα με την ειδική νομική σχέση, με την οποία συνδέονται τα πρόσωπα με ένα δημόσιο νομικό πρόσωπο, γίνεται συνήθως μια διάκριση ανάμεσα στο προσωπικό του οποίου το υπηρεσιακό καθεστώς διέπεται αποκλειστικά από κανόνες τον διοικητικού δικαίου και σε εκείνο του οποίου το καθεστώς ρυθμίζουν παράλληλα κανόνες του διοικητικού και του ιδιωτικού δικαίου.

6. Σωτηρόπουλος, 1993, 1996

Ως γενικές όμως αρχές, σύμφωνα με τον καθηγητή Μακρυδημήτρη, που διέπουν τη στελέχωση των δημόσιων υπηρεσιών θα μπορούσαν να θεωρηθούν οι ακόλουθες:

α) η διαδικασία πρόσληψης προσωπικού πρέπει να είναι αδιάβλητη από πολιτικά ή πελατειακά κριτήρια και επιρροές, και να διέπεται από την αρχή της αξιοκρατίας,

β) η πρόσληψη και ο διορισμός των υπαλλήλων γίνεται σε οργανικές, νομοθετημένες και προϋφιστάμενες, θέσεις, που συνιστώνται για να εξυπηρετούν πάγιες και διαρκείς ανάγκες της υπηρεσίας. Το προσωπικό που στελεχώνει τις θέσεις αυτές απασχολείται με τρόπο σταθερό και όχι ευκαιριακό, εξού και η αρχή της μονιμότητας της απασχόλησης στον δημόσιο τομέα, και

γ) η πρόσκαιρη και ευκαιριακή απασχόληση στο Δημόσιο γίνεται κατ' εξαίρεση και μόνο για την κάλυψη αναγκών που έχουν απρόβλεπτο ή επείγον χαρακτήρα. Εάν διαπιστωθεί ότι ανέκυψαν πάγιες και διαρκείς ανάγκες, η στελέχωση θα πρέπει να γίνεται σε οργανικές θέσεις (πιο πάνω, β) και σύμφωνα με την αρχή της αξιοκρατίας (πιο πάνω, α).

Διάφορο είναι το ζήτημα της έκτασης της εφαρμογής των αρχών αυτών στη πράξη. Γεγονός που υπόκειται σε περαιτέρω εμπειρική διερεύνηση. Ενώ έχει συσταθεί και στη Χώρα μας ήδη από το 1994 (με τον Ν. 2190) ειδική ανεξάρτητη αρχή (το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού) που μεριμνά για την εφαρμογή των αρχών αυτών στην πράξη, δεν σημαίνει ωστόσο, ότι το φαινόμενο και οι πρακτικές των πελατειακών σχέσεων ή της ευνοιοκρατίας στις προσλήψεις των υπαλλήλων έχουν εξαφανιστεί ολοσχερώς.

1.2.1 Δημόσιοι υπάλληλοι

Η ιδιότητα του δημόσιου υπαλλήλου αποτελεί ένα κατεξοχήν πολιτικό δικαίωμα ανάλογο με αυτό του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στη δημοκρατία και απορρέει από την ιδιότητα του πολίτη μιας χώρας.

Δημόσιοι υπάλληλοι είναι εκείνα τα φυσικά πρόσωπα, τα οποία παρέχουν υπηρεσίες

στο νομικό πρόσωπο του Κράτους και συνδέονται με αυτό με ειδική νομική σχέση που διέπεται από τους κανόνες του διοικητικού δικαίου - αποκλειστικά ή έστω εν μέρει. Σημειώνεται δε σχετικά πως η σχέση αυτή έχει προκύψει ύστερα από τη ρητή ή σιωπηρή διατύπωση της επιθυμίας του φυσικού προσώπου να παρέχει τις υπηρεσίες του στο Κράτος. Εφόσον, βέβαια το φυσικό πρόσωπο, ο πολίτης που το επιθυμεί, επιλεγεί και ενταχθεί στην υπαλληλική δομή των δημόσιων υπηρεσιών, η απασχόλησή του σε αυτές διέπεται από σαφείς κανόνες και δεσμεύσεις, περιλαμβανομένης και της ιεραρχικής εξάρτησης και πειθαρχικής ευθύνης του προσώπου. Έχει επίσης μεσολαβήσει και η από μέρους του Κράτους επιλογή του συγκεκριμένου προσώπου ως ικανού και κατάλληλου να απασχοληθεί σε αυτό και να λειτουργήσει ως υπάλληλός του (υπό την ευρεία έννοια του όρου). Στη συνέχεια, το πρόσωπο που έχει επιλεγεί και εργάζεται ως δημόσιος υπάλληλος παρέχει τις υπηρεσίες του στο Κράτος και δι' αυτού στο κοινωνικό σύνολο με τρόπο σταθερό και υπεύθυνο και δικαιούται ανάλογο μισθό και αποδοχές.

Συμπερασματικά, ο δημόσιος υπάλληλος αποτελεί όργανο του Κράτους που τελεί σε ιεραρχική σχέση προς αυτό, παρέχει τις υπηρεσίες του και εκτελεί τα καθήκοντα του με βάση την προσωπική αξία και τις ικανότητες του κατά τρόπο σταθερό και έμμισθο στη διάρκεια της επαγγελματικής του σταδιοδρομίας. Ως αποστολή του έχει να υπηρετεί το δημόσιο συμφέρον και να πραγματοποιεί τη βούληση του Κράτους, όπως αυτή διαμορφώνεται και εκφράζεται από τα αρμόδια όργανα και τις διαδικασίες, με αποτελεσματικότητα και αμεροληψία στο πλαίσιο των νόμων και των αρχών της χρηστής διοίκησης. Κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων και την εκτέλεση των καθηκόντων του δεσμεύεται επίσης από τους κανόνες της επαγγελματικής ηθικής και δεοντολογίας, μεριμνά διαρκώς και φροντίζει για την έντιμη και αποδοτική διαχείριση του δημόσιου χρήματος, ενώ συμπεριφέρεται προς τους πολίτες με σεβασμό και αντικειμενικότητα, ώστε να εξυπηρετούνται και να μην ταλαιπωρούνται από τη δημόσια διοίκηση και την περιττή γραφειοκρατία.

Εκτός από τον συνταγματικό χάρτη, τα σχετικά με την οργάνωση και λειτουργία του σώματος των δημόσιων υπαλλήλων ρυθμίζονται από ειδικότερα νομοθετήματα, όπως είναι, επί παραδείγματι, ο νόμος 3528 του 2007, που θέσπισε το νέο «Κώδικα Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.», το Π.Δ. 410 του 1988 για την «Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο των διατάξεων της κείμενης νομοθεσίας, που αφορούν το προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου του Δημοσίου, των Οργανισμών Τοπικής αυτοδιοίκησης και των λοιπών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου», καθώς και άλλα ακόμα ειδικότερα νομοθετήματα.

1.2.2 Το μέγεθος και η ποιότητα της υπαλληλίας

Ένα από τα πλέον αμφισβητούμενα όσο και ανελαστικά μεγέθη στη δημόσια ζωή της Χώρας αποτελεί, κατά παράδοση, το αριθμητικό μέγεθος δημόσιου τομέα και ιδίως ο αριθμός των υπαλλήλων που απασχολούνται σε αυτόν. Αυτό, γιατί από παλιά το Κράτος αποτέλεσε τον μεγαλύτερο προνομιακό χώρο απασχόλησης για μεγάλες κατηγορίες ή μάζες εργαζομένων. Με συνέπεια να μπορεί ενδεχομένως να γίνει λόγος ακόμα και για μια `κρατική υπαλληλική τάξη', που συχνά κλήθηκε ή διαμορφώθηκε για να παίξει τον ρόλο του στηρίγματος («τάξη στήριγμα») για τη μια ή την άλλη πολιτική παράταξη που κυβερνούσε.

Η μαζική ζήτηση για απασχόληση στον δημόσιο τομέα, που ενίοτε δεν φείδεται ποικίλων `μέσων' και τεχνασμάτων προκειμένου να ικανοποιηθεί, δεν οφείλεται τόσο στην έλξη, το κύρος ή την ηθική ακτινοβολία της δημόσιας διοίκησης προς την κοινωνία των πολιτών. Οφείλεται μάλλον, ιδίως κατά το παρελθόν, τόσο στην έλλειψη επαρκούς προσφοράς θέσεων εργασίας στον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας όσο και στις συνθήκες ασφάλειας της απασχόλησης, που συνήθως εγγυάται ο δημόσιος τομέας.

Εξάλλου, οι πελατειακές τακτικές των κομμάτων και των πολιτικών (έστω ορισμένων τουλάχιστον εξ αυτών) δεν συντελούν στην περικοπή αλλά στη διόγκωση του μεγέθους της απασχόλησης με τον έναν ή τον άλλον τρόπο στον δημόσιο τομέα. Οι συνδικαλιστικές οργανώσεις, από την πλευρά τους, ενεργούν προς ανάλογη κατεύθυνση επιχειρώντας να συγκρατήσουν τις θέσεις απασχόλησης των εργαζομένων, των οποίων ο ακριβής αριθμός σπάνια γίνεται γνωστός και ακόμα δυσκολότερα περιστελλεται, παρά τις κατά καιρούς απειλές ή εξαγγελίες.

1.2.3 Τα ακριβή όρια της δημόσιας υπαλληλίας

Σύμφωνα με τα στοιχεία που έχουν συγκεντρωθεί και έχουν αναλυθεί από το υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης, το υπουργείο Οικονομικών και την Υπηρεσία Ανάπτυξης Πληροφορικής, ο αριθμός του προσωπικού στον δημόσιο τομέα στη χώρα μας για το 2013 είναι 621.797 (μόνιμοι, υπάλληλοι Ιδιωτικού Δικαίου Αορίστου Χρόνου - ΙΔΑΧ, υπάλληλοι με έμμισθη εντολή και επί θητεία). Παράλληλα μισθοδοτούμενοι από το Ελληνικό Δημόσιο είναι επίσης 78.950 υπάλληλοι (αιρετοί, μετακλητοί, υπάλληλοι με συμβάσεις ορισμένου χρόνου, συμβάσεις έργου και λοιπές εργασιακές σχέσεις).

Απογράφονται οι μετακλητοί, οι ειδικοί σύμβουλοι και συνεργάτες των γραφείων των μελών της κυβέρνησης και των υφυπουργών, των γραφείων των Γενικών και Ειδικών Γραμματέων, των γραφείων προέδρων και αντιπροέδρων των ΝΠΔΔ, οι επί θητεία υπάλληλοι, οι υπάλληλοι κατηγορίας ειδικών θέσεων, οι δικηγόροι με έμμισθη εντολή. Το μόνιμο εκπαιδευτικό προσωπικό πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, καθώς και οι αναπληρωτές και ωρομίσθιοι εκπαιδευτικοί. Στην απογραφή περιλαμβάνεται το πάσης φύσεως διδακτικό και βοηθητικό διδακτικό προσωπικό των Ανωτάτων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων και των Τεχνολογικών Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων, όπως και Σχολών του Δημοσίου, οι δικαστικοί λειτουργοί, τα μόνιμα στελέχη των Ενόπλων Δυνάμεων, της Ελληνικής Αστυνομίας, του Πυροσβεστικού και Λιμενικού Σώματος, το επί θητεία και με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου στρατιωτικό και ένστολο προσωπικό, οι γιατροί του ΕΣΥ, οι κληρικοί και το προσωπικό της Εκκλησίας της Ελλάδος και των Νομικών Προσώπων που υπάγονται στην εποπτεία της, οι διπλωματικοί υπάλληλοι, τα αιρετά όργανα των ΟΤΑ α' και β' βαθμού, κ.ά.

Το σχέδιο για την πλήρη αποτύπωση της εικόνας των δημοσίων υπαλλήλων και η ενημέρωση των στοιχείων προχωρούν παράλληλα με την κυβερνητική επιδίωξη για αναδιαρθρώσεις στα υπουργεία και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, στο πλαίσιο της συμφωνίας με την τρόικα για 4.000 απολύσεις ως τον Δεκέμβριο του 2013 και άλλες 11.000 το 2014, στη βάση ενός τριμηνιαίου προγραμματισμού. Μάλιστα, οι πληροφορίες που διαχέονται επιμένουν ότι 2.000 από τις αναγκαστικές αποχωρήσεις / απολύσεις θα γίνουν ως τον Ιούνιο. Παράλληλα οι μνημονιακές δεσμεύσεις ορίζουν την ένταξη σε καθεστώς διαθεσιμότητας 12.500 υπαλλήλων το 2014 και συνολικά 25.000 ως το 2015.

Αξίζει να επισημανθεί ότι η απογραφή αφορά όλους όσοι εργάζονται στο Δημόσιο, σε Νομικά Πρόσωπα, στους ΟΤΑ α' και β' βαθμού και σε πάσης φύσεως φορείς του δημόσιου τομέα. Πέρα από τους μόνιμους υπαλλήλους και το προσωπικό αορίστου χρόνου ή άλλων σχέσεων εργασίας, περιλαμβάνονται πρόσωπα που δεν αποτελούν τακτικό ή έκτακτο προσωπικό των φορέων αλλά λαμβάνουν αποδοχές ή αμοιβές μέσω της Ενιαίας Αρχής Πληρωμής.

Όσον αφορά στην ποιότητα του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης, όπως αυτή προσδιορίζεται ενδεικτικά από το επίπεδο εκπαίδευσης των δημοσίων υπαλλήλων, και όχι από τις εκθέσεις αξιολόγησης της απόδοσής τους, βρίσκουν πληθώρα `αριστούχων', το μεγαλύτερο ποσοστό της τάξης του 50% περίπου του συνόλου των

απασχολουμένων στον δημόσιο τομέα καταλαμβάνεται από αποφοίτους της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Οι απόφοιτοι της τριτοβάθμιας πανεπιστημιακής εκπαίδευσης δεν ξεπερνούν το 25% περίπου του συνόλου.

Η γενική εικόνα που ανακύπτει από την πεπλατυσμένη πυραμίδα της επαγγελματικής φυσιογνωμίας και τεκμαρτής επάρκειας του στελεχιακού δυναμικού της ελληνικής Διοίκησης είναι μια ελάττωση στα ανώτερα (Π.Ε.) και δυσανάλογη διόγκωση στα μεσαία και χαμηλά επίπεδα (Τ.Ε. και Δ.Ε.). Αυτό έχει ως συνέπεια να ενισχύονται οι εξισωτικές έως ισοπεδωτικές τάσεις της διοικητικής κουλτούρας, η διάχυση της εξειδίκευσης και της τεχνογνωσίας και τελικά, η χαμηλή ποιότητα και η αναποτελεσματικότητα του διοικητικού μηχανισμού της Χώρας.

Αξίζει να τονιστεί ότι η επαγγελματική - επιστημονική επάρκεια και Καταλληλότητα του προσωπικού της Διοίκησης αποτελεί αποφασιστικής σημασίας παράγοντα για την ποιότητα της λειτουργίας της. Για τον λόγο αυτόν η διοικητική εκπαίδευση τόσο πριν από την πρόσληψη των υπαλλήλων στο επίπεδο των πανεπιστημιακών σπουδών τους, όσο και κατά τη διάρκεια της επαγγελματικής τους σταδιοδρομίας έχει ξεχωριστή σημασία. Το υψηλό επίπεδο διοικητικών στελεχών συνεπάγεται μεγαλύτερη ικανότητα προσαρμογής της δημόσιας διοίκησης για την αντιμετώπιση των προβλημάτων της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης της χώρας σε συνθήκες παγκόσμιας αλληλεξάρτησης, αλλά και στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Εξάλλου, η διόγκωση του μεγέθους της συνολικής απασχόλησης στο Δημόσιο, που έχει ακολουθήσει σταθερά αυξητικές τάσεις έως τώρα, αποτελεί συνάρτηση, αν όχι και συνέπεια, αφενός, της πελατειακής, κατά παράδοση, και όχι αυστηρά τεχνοκρατικής (με κριτήρια καταλληλότητας και αναγκαιότητας) στελέχωσης των δημόσιων υπηρεσιών και οργανισμών και, αφετέρου, του διευρυμένου ρόλου που το Κράτος έχει αναλάβει με την πάροδο των ετών στην οικονομική και κοινωνική ζωή της Χώρας.

1.2.4 Αρχές καλής διοίκησης στον Δημόσιο τομέα.

Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει στο έργο του ο Γώγος (2000) οι αρχές της καλής διοίκησης στο δημόσιο τομέα μπορούν να παρουσιαστούν ως εξής:

A) Η προαγωγή του δημόσιου, ήτοι, του κοινού και συλλογικού συμφέροντος των πολιτών και όχι των ίδιων συμφερόντων προσώπων καθώς και η εν γένει «ανιδιοτελής άσκηση της δημόσιας υπηρεσίας» (Γώγος, 2000: 35 επ. κος, 2006: 127).

B) Η τήρηση των προϋποθέσεων της χρηστής και έντιμης διοίκησης αλλά και η εναρμόνιση με το κοινό περί δικαίου αίσθημα που επικρατεί στη κοινωνία αποτελεί όρο της αξιοπιστίας και της εμπιστοσύνης των πολιτών προς αυτήν , αλλά και της αποφυγής της διαφθοράς, του χρηματισμού και της κατάχρησης εξουσίας, της ιδιοτέλειας και της εν γένει κακοδιοίκησης.

Γ) Η συνέπεια, η συνοχή και η ταχύτητα στην εν γένει δράση και συμπεριφορά της διοίκησης απέναντι στον πολίτη ούτως ώστε να αποφεύγεται η ταλαιπωρία, οι ανακολουθίες, οι αντιφάσεις και οι μη δικαιολογημένες καθυστερήσεις στην εξυπηρέτησή του.

Δ) Ο σεβασμός στα δικαιώματα και τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του πολίτη προς το Κράτος και τις δημόσιες αρχές, οι οποίες δεν πρέπει να τον αιφνιδιάζουν, να διαψεύδουν τις δικαιολογημένες προσδοκίες, που οι ίδιες έχουν προξενήσει , με την αβεβαιότητα, την αστάθεια ή την επισφάλεια της συμπεριφοράς τους, άνευ ουσιώδους λόγου δημόσιου συμφέροντος, αλλά να τον διευκολύνουν στην άσκηση των δικαιωμάτων του .

Ε) Συναφούς χαρακτήρα είναι η αρχή της συνέχειας και σταθερότητας, της διαρκούς λειτουργίας ή της ευρυθμίας στη δράση της δημόσιας διοίκησης , η οποία προβλέπεται ήδη στο άρθρο 23 παρ. 2 του Συντάγματος και διασφαλίζει τη μη διακοπή της παροχής υπηρεσιών που είναι αναγκαίες για το κοινωνικό σύνολο.

Στ) Η τήρηση των κριτηρίων της αναλογικότητας ή της ορθής και εύλογης σχέσης μεταξύ επιδιωκόμενων σκοπών και χρησιμοποιούμενων μέσων στη δράση της διοίκησης, ώστε τα μέτρα που λαμβάνονται να είναι πρόσφορα και κατάλληλα (ανάλογα και όχι δυσανάλογα) για τους επιδιωκόμενους

σκοπούς⁷.

Ζ) Σχετική είναι η αρχή της αποτελεσματικότητας, της αποδοτικότητας και της ενότητας στη δράση της Διοίκησης, ώστε κατά την άσκηση των καθηκόντων της αυτή να δρα με ευθύτητα, ταχύτητα, οικονομία και ποιότητα-μέσων, αλλά και με τρόπο συνεπή προς την ενότητα και τη συνοχή του κράτους (με οργάνωση και συντονισμό).

Η) Η ίση μεταχείριση των πολιτών και η αμερόληπτη δράση της Διοίκησης που δεν πρέπει να διακρίνει με τρόπο άδικο και αυθαίρετο μεταξύ των πολιτών, αλλά να τους αντιμετωπίζει με ουδετερότητα, ισότητα και αμεροληψία. Συναφής είναι η υποχρέωση υπαλλήλων να απέχουν από τον χειρισμό υποθέσεων, εάν δημιουργούνται υπόνοιες για μεροληπτική από μέρους τους στάση ή επηρεασμό της κρίσης τους λόγω συγγενικών, προσωπικών ή άλλων δεσμών ή εχθροτήτων. Κατά το άρθρο 7 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, όλα τα διοικητικά όργανα, μονομελή ή συλλογικά, «πρέπει να παρέχουν εγγυήσεις αμερόληπτης κρίσης κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους».

Θ) Η φανερή, διαφανής, ήπια και επιεικής δράση της Διοίκησης, που πρέπει πάντα να αιτιολογεί δημόσια τις ενέργειές της ενώπιον της κοινωνίας και των λοιπών οργάνων του Κράτους, να μην είναι υπέρμετρα αυστηρή, αλλά κατά το δυνατόν επιεικής, υπό την έννοια ότι καλό είναι να προτιμάται η λιγότερο επαχθής και η συγκριτικά ηπιότερη ρύθμιση απέναντι στον πολίτη, τον οποίο η Διοίκηση οφείλει να σέβεται, να προστατεύει και να διευκολύνει την εξυπηρέτησή του. Η κρυψίνια, η μυστικότητα, οι σιωπές ή τα ψεύδη και η αδιαφάνεια δεν χαρακτηρίζουν τη σύγχρονη διοίκηση, ούτε τη δημοκρατική διακυβέρνηση στην ανοιχτή κοινωνία (Μακρυδημήτρης, 2010).

Ι) Στις παραπάνω αρχές Θα μπορούσε ενδεχομένως να προστεθεί και αυτή που οι καθηγητές Weil και Rouyaud χαρακτηρίζουν ως «αρχή της προσαρμογής στις ανάγκες της στιγμής, η οποία εξηγεί τον παραμερισμό κεκτημένων δικαιωμάτων, για τη διατήρηση της κανονιστικής ρυθμίσεως της δημοσίας υπηρεσίας καθώς και την μεταβλητότητα των δημοσίων συμβάσεων»

7. Αυτή η φιλοσοφικής προέλευσης αρχή, την οποία προβλέπει ρητά και το Σύνταγμα, του άρθρου 25 παρ. 1, υπαγορεύει μεταξύ άλλων ότι τα εκάστοτε χρησιμοποιούμενα για την επίτευξη ενός δημόσιου σκοπού πρέπει να αναλογούν προς τον σκοπό αυτόν και σκοπός προς τα μέσα.

1.2.5 Ο συνδικαλισμός

Η διοικητική μεταρρύθμιση με στόχους την αναδιοργάνωση, τον εκσυγχρονισμό και εκδημοκρατισμό της δημόσιας διοίκησης δεν μπορεί να αγνοεί ή να παραβλέπει τη σημασία και το ρόλο που καλείται να διαδραματίσει ο συνδικαλισμός, όχι ως φορέας διεκδικήσεων, αλλά ως φορέας βελτίωσης των εργασιακών σχέσεων, της λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών, της παραγωγικότητας-αποτελεσματικότητας-αποδοτικότητας. Υπό το πρίσμα αυτό εξετάζεται ο συνδικαλισμός και προτείνονται τρόποι και μέτρα για να ξεπεραστούν οι υφιστάμενες αδυναμίες και να γίνει η συμβολή του ουσιαστική και δημιουργική.

Ο Guy Sorman δέχεται ότι κινητήρια δύναμη της ανάπτυξης είναι η επιχείρηση. Δε σταματά όμως εκεί. Προχωρεί και θεωρεί ως κινητήρια δύναμη της επιχείρησης τη συμμετοχή των μισθωτών. Ποια είναι όμως η σχέση του θέματος μας με την επιχείρηση. Η αξία του βαθμού συμμετοχής στη λήψη αποφάσεων μέσα σε οποιοδήποτε οργανισμό γίνεται ευκολότερα κατανοητή όταν θεωρείται μέσα στο πλαίσιο βασικών παραγόντων που αποτελούν το minimum για την αρμονική συνύπαρξη των φορέων και των οργάνων που θέλουν να ασκούν σωστή διοίκηση σε οποιοδήποτε επίπεδο και να αναφερόμαστε. Η ηγεσία, το έργο, οι συνεργάτες και το περιβάλλον είναι βασικοί παράγοντες που οδηγούν στην αποδοχή ότι η συμμετοχή βοηθά στην ανάπτυξη των πολιτικών αρετών, ευνοεί τη δημοκρατικοποίηση, την έννοια της κοινωνικής ιδιοκτησίας, της αυτοπεποίθησης και της ηθικής ανάταξης.

1.3 Ο έλεγχος της δημόσιας διοίκησης

1.3.1 μορφές ελέγχου

Η πρόβλεψη της δυνατότητας ελέγχου των οργάνων της Διοίκησης είναι αναγκαία, προκειμένου να εξασφαλιστεί η τήρηση των κανόνων νομιμότητας, καθώς και για την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών. Ο λόγος είναι ότι η άσκηση της δημόσιας εξουσίας μπορεί κατά περίπτωση είτε να υπερβαίνει τα όρια της νομιμότητας είτε να καθίσταται απειλητική για τα ατομικά δικαιώματα των πολιτών. Όμως δεν μπορεί να αποκλειστεί το ενδεχόμενο εκδήλωσης συμπτωμάτων του φαινομένου της διαφθοράς ή της ιδιοτέλειας σε διάφορα σημεία ή εκφάνσεις της δράσης της δημόσιας διοίκησης

στο κεντρικό, το περιφερειακό ή το τοπικό επίπεδο.

Στην ελληνική έννομη τάξη προβλέπονται οι εξής μορφές ελέγχου της δημόσιας διοίκησης: ο κοινοβουλευτικός, ο δικαστικός, ο διοικητικός και ο διάμεσος έλεγχος, ο χαρακτηριζόμενος και ως <<τέταρτη μορφή ελέγχου>> της εκτελεστικής εξουσίας. Μια μορφή ελέγχου που διακρίνεται, σύμφωνα με το οργανικό και το λειτουργικό κριτήριο, από τις συνήθεις τρεις μορφές: τον βουλευτικό έλεγχο, τον δικαστικό έλεγχο, αλλά και από τον έλεγχο που ασκείται στο εσωτερικό πεδίο της Διοίκησης (επιθεωρήσεις, ιεραρχικός έλεγχος, εποπτεία, κ.λπ.).

1.3.2 Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης

Το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης αποτελεί όργανο εσωτερικού διοικητικού ελέγχου της δημόσιας διοίκησης και υπάγεται στο υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

Συστάθηκε με τον νόμο 2477 του 1997 για τον «Συνήγορο τον Πολίτη και το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης». "Ήδη διέπεται τον νόμο 3074 του 2002 για τον «Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, την αναβάθμιση του Σώματος Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου και άλλες διατάξεις».

Η αποστολή του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. έγκειται στη διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της Διοίκησης, επισημαίνοντας τα φαινόμενα `διαφθοράς', δηλαδή, της χρήσης δημόσιας εξουσίας για ιδιοτελή οφέλη, κακοδιοίκησης, αδιαφανών διαδικασιών, αναποτελεσματικότητας, χαμηλής παραγωγικότητας και ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών.Για την εκπλήρωση της αποστολής τού είναι αρμόδιο να διενεργεί επιθεωρήσεις, έκτακτους ελέγχους και έρευνες, καθώς και να συγκεντρώνει το απαραίτητο αποδεικτικό υλικό για την άσκηση ποινικής ή πειθαρχικής δίωξης. Είναι επίσης, αρμόδιο για τον έλεγχο των δηλώσεων της περιουσιακής κατάστασης των υπαλλήλων που υπηρετούν στο Δημόσιο, στους πρωτοβάθμιους και δευτεροβάθμιους Ο.Τ.Α. και στις επιχειρήσεις αυτών, όπως και στα λοιπά δημόσια νομικά πρόσωπα (άρθρο 2 του Ν. 3074/2002).

1.3.3 Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης

Παράλληλα με το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών, ο ρόλος και το πεδίο αρμοδιοτήτων του οποίου έχει επεκταθεί (σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου 3074 του 2002), έχει επίσης συσταθεί με τον ίδιο νόμο (άρθρο 1) και ο Θεσμός του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης. Αποστολή του είναι να διασφαλίζει την εύρυθμη και αποτελεσματική λειτουργία της Διοίκησης, εντοπίζοντας τα φαινόμενα της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης, ενώ είναι επίσης αρμόδιος να συντονίζει, να παρακολουθεί και να αξιολογεί το έργο των Ελεγκτικών Σωμάτων της Διοίκησης⁸. Όπως αναφέρεται στην ετήσια έκθεση του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης για το έτος 2007, το κόστος από τη δυσλειτουργία του κράτους λόγω της 'γραφειοκρατίας' υπολογίζεται ότι ανέρχεται στο 6,8% του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος.

Ειδικότερα, οι αρμοδιότητες του Γ.Ε.Δ.Δ. περιλαμβάνουν τη διενέργεια επιθεωρήσεων, ελέγχων και ερευνών, καθώς και την παρακολούθηση και αξιολόγηση της δράσης των Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου, περιλαμβανομένης και της περιουσιακής κατάστασης των μελών τους. Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης προεδρεύει, επίσης, του Συντονιστικού Οργάνου επιθεώρησης και Ελέγχου, η σύσταση του οποίου αποσκοπεί στην παρακολούθηση και τον συντονισμό της επιθεώρησης και του ελέγχου από το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ., αλλά και από τα ιδιαίτερα Σώματα Επιθεώρησης και Ελέγχου των φορέων του Δημοσίου, των Ο.Τ.Α. πρώτης και δεύτερης βαθμίδας και των λοιπών δημόσιων νομικών προσώπων (άρθρο 8 του Ν. 3074/2002).

8. Στον Γ.Ε.Δ.Δ. έχει, επίσης, ανατεθεί η αρμοδιότητα, σύμφωνα με το άρθρο 6 3491/2006, όπως αυτό τροποποιήθηκε με τον Ν. 3613/2007, της διεξαγωγής τακτικού ετήσιων δηλώσεων οικονομικής κατάστασης («πόθεν έσχες») των προϊσταμένων των Δ των Δημόσιων Οικονομικών Υπηρεσιών (Δ.Ο.Υ.), των περιφερειακών και διαπεριφερειακών κέντρων της Υπηρεσίας Ειδικών Ελέγχων, καθώς και των προϊσταμένων των πολεοδομικών γραφείων στους δήμους και τις νομαρχίες της Χώρας.

Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης συντάσσει ετήσια έκθεση. Αυτή υποβάλλεται τον Μάιο κάθε έτους στον Πρωθυπουργό και τον Πρόεδρο της Βουλής, κοινοποιείται στα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου και δημοσιεύεται σε σχετική έκδοση του Εθνικού Τυπογραφείου. Στην έκθεση παρουσιάζονται οι σημαντικότερες υποθέσεις που αφορούν περιπτώσεις διαφθοράς και κακοδιοίκησης, αξιολογούνται οι δράσεις όλων των Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου και προτείνονται μέτρα για να γίνει πιο αποδοτική η λειτουργία των Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου, από τη μια μεριά, αλλά και των δημόσιων υπηρεσιών, από την άλλη. Ενώ μπορεί να συντάσσονται και ειδικές εκθέσεις κατά τη διάρκεια κάθε έτους, τις οποίες υποβάλλει ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης στον Πρωθυπουργό, τον Πρόεδρο της Βουλής και στον κατά περίπτωση αρμόδιο υπουργό.

1.3.4 Συνήγορος του πολίτη

Ο συνήγορος του πολίτη είναι μία από τις συνταγματικά κατοχυρωμένες αρχές που προβλέπεται ονομαστικά στο συνταγματικό κείμενο : “νόμος ορίζει τα σχετικά με τη συγκρότηση και τις αρμοδιότητες του ‘Συνηγόρου του πολίτη’ που λειτουργεί ως ανεξάρτητη αρχή” (άρθρο 103 παρ. 9).

Ασκεί τον ενδιάμεσο έλεγχο της δραστηριότητας των οργάνων της Διοίκησης και είναι, ως εκ τούτου, ο κατεξοχήν αρμόδιος για την αντιμετώπιση της κακοδιοίκησης και την προάσπιση των δικαιωμάτων του πολίτη κατά τις συναλλαγές του με τις υπηρεσίες του Δημοσίου, των Ο.Τ.Α. πρώτου και δεύτερου βαθμού και των δημόσιων νομικών προσώπων, περιλαμβανομένων των επιχειρήσεων και οργανισμών κοινής ωφέλειας (Δ.Ε.Η., Ο.Τ.Ε., Ε.Υ.Δ.Α.Π., κ.λπ.). Ενεργεί ως εξωδικαστικός μηχανισμός επίλυσης διαφορών που ανακύπτουν στις σχέσεις μεταξύ διαφόρων φορέων της δημόσιας διοίκησης και των πολιτών, υπό την ευρεία έννοια του όρου (περιλαμβάνονται οι ανήλικοι, οι αλλοδαποί, κ.λπ.).

Ο ρόλος του είναι καθαρά διαμεσολαβητικός δίχως κυρωτικές ή κανονιστικές αρμοδιότητες. Εξετάζει προβληματικές όψεις της διοικητικής δράσης, επισημαίνει

προβλήματα και δυσλειτουργίες (μορφές ή εκδηλώσεις κακοδιοίκησης⁹), προτείνει λύσεις, αλλά δεν εκδίδει εκτελεστές πράξεις, που να υπόκεινται στον έλεγχο άλλων δικαιοδοτικών αρχών, ούτε επιβάλλει κανενός είδους κυρώσεις στη Διοίκηση, πέρα από τη δημοσιότητα και την επικοινωνία με την κοινωνία των πολιτών. Όπως ήδη αναφέρθηκε, ο Θεσμός προσφέρει έναν εξωδικαστικό μηχανισμό επίλυσης διαφορών των πολιτών με τη Διοίκηση, δίχως τη δυνατότητα επιβολής κυρώσεων σε αυτήν, πέραν της δημοσιότητας και της πειθούς¹⁰.

1.3.5 Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού

Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού συστάθηκε με τον νόμο 2190 του 1994 με τίτλο «Σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση Θεμάτων διοίκησης», κατ' εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 101 και 103 του Συντάγματος. Ως αποστολή του νέου Θεσμού προσδιορίστηκε η προαγωγή των αρχών της διαφάνειας, της δημοσιότητας, της αντικειμενικότητας και της αξιοκρατίας στη στελέχωση των δημόσιων υπηρεσιών. Η πεμπτουσία της δράσης του Α.Σ.Ε.Π. συνίσταται στον έλεγχο των διαδικασιών προσλήψεων υπαλλήλων με διαγωνισμό, επιλογή ή άλλο σύστημα στους φορείς του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα. Ο σκοπός είναι να διασφαλίζονται οι αρχές της διαφάνειας, της δημοσιότητας, της αντικειμενικότητας και της αξιοκρατίας στη στελέχωση των δημόσιων υπηρεσιών. Μετά, μάλιστα, τη σχετική συνταγματική πρόβλεψη (στη διάταξη του άρθρου 103 παρ. 7), η ύπαρξη και η λειτουργία του Θεσμού για την εφαρμογή των ως άνω αρχών έχει αποκτήσει σαφές συνταγματικό έρεισμα και περιβάλλεται με ανάλογες εγγυήσεις. Στις περιπτώσεις που δεν διεξάγει το ίδιο το Α.Σ.Ε.Π. τις διαδικασίες των προσλήψεων, είναι αρμόδιο να επιβλέπει, να ελέγχει και να επιθεωρεί τους φορείς ή τις υπηρεσίες που διεξάγουν τις διαδικασίες αυτές, καθώς και να επιβάλλει τις σχετικές κυρώσεις, αν διαπιστωθεί ότι παραβιάζονται οι παραπάνω βασικές αρχές.

9. Σε αυτές περιλαμβάνονται η αδιαφάνεια και η κρυψίνοια της Διοίκησης, οι αναπιολόγητες ή σιωπηρές αρνήσεις παροχής πληροφοριών ή ικανοποίησης νόμιμων αιτημάτων, καθώς και η εν γένει παραβίαση με οιονδήποτε τρόπο των αρχών της καλής διοίκησης, οι οποίες διέπουν τη δράση της δημόσιας διοίκησης και απορρέουν από τη Θεμελιώδη στα δημοκρατικά πολιτεύματα και την ανοιχτή κοινωνία αρχή του κράτους δικαίου (κεφ. 3^ο, βλ. επίσης, Σπανού, 2010).

10. Ωστόσο, η άρνηση συνεργασίας δημόσιου λειτουργού ή υπαλλήλου με τον Συνήγορο του Πολίτη συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα παράβασης καθήκοντος ή λόγο αντικατάστασης, ενδεχομένως και παύσης μετά από υποτροπή. Αν μάλιστα προκύπτουν ενδείξεις για τέλεση αξιόποινης πράξης, μπορεί ο Συνήγορος του Πολίτη να διαβιβάσει την υπόθεση στον αρμόδιο

Ειδικότερα, το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού είναι αρμόδιο να προκηρύσσει την πλήρωση Θέσεων ή την πρόσληψη τακτικού προσωπικού ή προσωπικού με σύμβαση εργασίας αορίστου ή και ορισμένου χρόνου, να συγκροτεί τις απαιτούμενες επιτροπές και να προβαίνει σε κάθε απαραίτητη ενέργεια για την ολοκλήρωση των διαδικασιών διαγωνισμών ή επιλογής και τον προσδιορισμό των διοριστέων, είτε πρόκειται για μόνιμους υπαλλήλους είτε για συμβασιούχους ορισμένης ή αόριστης διάρκειας (άρθρο 3 παρ. 1 του Ν. 2190/1994).

Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού υποστηρίζεται διοικητικά και επιστημονικά από την υπηρεσιακή δομή του, η οποία απαρτίζεται κατά το οργανόγραμμά του από Γραμματεία, με δύο Γενικές Διευθύνσεις (Διοίκησης και Προσλήψεων, με τέσσερις επιμέρους Διευθύνσεις η κάθε μία εξ αυτών). Τα σχετικά με την οργάνωσή της και τις επιμέρους αρμοδιότητες των υπηρεσιών της ορίζονται με προεδρικό διάταγμα. Ενώ με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Οικονομικών καθορίζεται ειδική πρόσθετη αμοιβή για τους υπαλλήλους της Γραμματείας (άρθρο 7 του Ν. 2190/1994)¹¹.

Τον Μάρτιο κάθε έτους υποβάλλεται στον Πρωθυπουργό και τον Πρόεδρο της Βουλής και κοινοποιείται στον Υπουργό Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης ετήσια έκθεση για τις εργασίες της αρχής (λχ αριθμός προσληφθέντων υπαλλήλων, διαπιστωθέντα προβλήματα, αποτελεσματικότητα διαδικασιών, συνολικό κόστος, προτάσεις). Η ετήσια έκθεση του Α.Σ.Ε.Π. δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης (άρθρο 10 του Ν. 2190/1994 και άρθρο 12 παρ. 6 του Ν. 3051/2002).

Στο Α.Σ.Ε.Π. υφίσταται επίσης και λειτουργεί Γραφείο Επιθεώρησης (άρθρο 8 του Ν. 2190/1994), στο οποίο τοποθετούνται τρεις από τους Συμβούλους με απόφαση του Προέδρου του Α.Σ.Ε.Π. ως Επιθεωρητές. Αυτοί κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, έχουν την ιδιότητα του ανακριτικού υπαλλήλου.

εισαγγελέα για την διερεύνηση ειδικού ποινικού αδικήματος που τιμωρείται με φυλάκιση μέχρι 2 ετών (Ν. 3094/2003, άρθρο 4 παρ. 10-11)

11. Στη Γραμματεία του Α.Σ.Ε.Π. υπηρετούν περί τα 270 άτομα υψηλού επιπέδου, ειδικευμένου επιστημονικού προσωπικού (σαράντα Θέσεις). Αυτό έχει στους ακόλουθους τέσσερις βαθμούς: Ειδικός Εισηγητής Γ', Β' και Α" τάξεως και Π

Το Γραφείο Επιθεώρησης είναι κατεξοχήν αρμόδιο να ελέγχει ιδίως:

- α) την πραγματοποίηση αυθαίρετων διορισμών ή προσλήψεων προσωπικού, με βάση τον παρόντα νόμο,
- β) την τήρηση των περιορισμών του νόμου ως προς την επιτρεπόμενη διάρκεια της απασχόλησης του προσωπικού του άρθρου 103 παρ. 2 του Συντάγματος,
- γ) την τήρηση των διαδικασιών πρόσληψης και την καθαυτή απασχόληση προσωπικού για την κάλυψη παροδικών αναγκών, και
- δ) τη νομιμότητα των διορισμών που διενεργούνται από τους διάφορους φορείς βάσει προτεραιότητας.

Στον Πρόεδρο της αρχής, στον Υπουργό Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και στον κατά περίπτωση αρμόδιο υπουργό υποβάλλεται έκθεση επιθεώρησης.

Αξίζει, τέλος, να σημειωθεί πως για τα ζητήματα που υπάγονται στον έλεγχο του Α.Σ.Ε.Π., δεν έχει καμία αρμοδιότητα το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης ούτε ο Συνήγορος του Πολίτη.

1.4 Εξελίξεις στον δημόσιο τομέα

Αποτελεί κοινό τόπο ότι ο `δημόσιος τομέας' στην Ελλάδα, με τον τρόπο που έχει με τη σειρά των ετών και των πολλαπλών νομοθετικών παρεμβάσεων διαμορφωθεί, αποτελεί ένα τεράστιο - σε όγκο, κόστος, νομικές ρυθμίσεις και προσωπικό - πολιτικοδιοικητικό μόρφωμα, του οποίου η παραγωγικότητα ποικίλλει και η οργάνωση είναι ετερόκλητη και αντιφατική. Πολλά δημόσια νομικά πρόσωπα εξακολουθούν να επιδιώκουν σκοπούς, των οποίων το αντικείμενο έχει εξαντληθεί ή έχει ξεπεραστεί από τις κοινωνικές εξελίξεις, άλλα ιδρύονταν έως προσφάτως χωρίς μελέτη σκοπιμότητας, σχεδόν όλα στελεχώνονται πληθωρικά, αν όχι και με τρόπο πελατειακό, πολλά υποφέρουν από συγκρούσεις και επικαλύψεις αρμοδιοτήτων, η λειτουργία των περισσοτέρων είναι κατά κανόνα ελλειμματική.

Η συνέπεια είναι ότι η απορρόφηση και η σπατάλη δημόσιου χρήματος γίνεται σχεδόν ανεξέλεγκτη, ενώ ο όρος `δημόσιος τομέας' έχει καταλήξει να αποτελεί μια έννοια ασαφή και στρεβλή.

Εξ ού και η γενικότερη τάση ή ιδέα, που γνώρισε μια διάδοση από τη δεκαετία του 1980 και μετά, για τη μείωση του μεγέθους του δημόσιου τομέα, «ιδιαίτερα δε του δημόσιου επιχειρηματικού τομέα» (Παυλόπουλος, 1989: 19 επ.)¹².

Για τους λόγους αυτούς δεν είναι περιττή, αλλά απαραίτητη, μια νέα οριοθέτηση του δημόσιου τομέα, η κατανομή του έργου μεταξύ δημόσιας και ιδιωτικής - επιχειρηματικής σφαίρας της οικονομίας, ο προσδιορισμός του ρυθμιστικού, ελεγκτικού, εποπτικού και εγγυητικού ρόλου του Κράτους, καθώς και του Θεσμικού πλαισίου λειτουργίας των κοινωφελών επιχειρήσεων και οργανισμών. Το κρίσιμο στοιχείο αφορά εν προκειμένω στην επανατοποθέτηση με τρόπο σαφή και αδιαμφισβήτητο του ρόλου και των αρμοδιοτήτων του κράτους απέναντι στις οικονομικές δράσεις.

Είναι, συνεπώς, αναγκαία η κατάταξη των λειτουργιών και των δραστηριοτήτων που αναπτύσσει σήμερα το Κράτος και ο επακριβής προσδιορισμός εκείνων που επιβάλλεται κατά το Σύνταγμα να παραμείνουν σε αυτό, εκείνων για τις οποίες το Κράτος διατηρεί έναν πρωτεύοντως εγγυητικό και ρυθμιστικό ρόλο, καθώς και εκείνων που είναι δυνατόν να μεταβιβαστούν στον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας, για την αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη παροχή τους προς τον πολίτη και την κοινωνία.

12. Όπως έχει, εξάλλου, επισημανθεί: «Η έκθεση των δημόσιων επιχειρήσεων στον ανταγωνισμό φαίνεται ότι επιβάλλεται κατ'από τις προοπτικές που ανοίγονται για τη χώρα μας στην πορεία ολοκλήρωσης της ευρωπαϊκής εσωτερικής αγοράς. Οι προοπτικές αυτές μάλιστα αφήνουν όλα εκείνα τα περιθώρια για την ανάπτυξη μιας νέας ισορροπίας μεταξύ του ιδιωτικού και του δημόσιου τομέα της οικονομίας» (Παπούλιας, 1991: 66, 70 επ.). Παρά το πρόγραμμα των αποκρατικοποιήσεων που δρομολογήθηκε κατά την πρώτη δεκαετία τον 21^ο αιώνα, στα τέλη αυτής της περιόδου ο δημόσιος επιχειρηματικός τομέας παραμένει αρκετά εκτεταμένος με οκτώ περίπου δεκάδες δημόσιων επιχειρήσεων συνολικής αξίας περί τα 50 δισ. ευρώ (Ο.Ο.Σ.Α., 2010).

Βιβλιογραφία κεφαλαίου

Ελληνική

Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (2009), Ετήσια έκθεση 2008

Βενιζέλος Ευάγ. Β.(2008) μαθήματα συνταγματικού δικαίου, Αθήνα-Κομοτηνή Αντ. Ν. Σάκκουλας

Γώγος Κ.Ε. (2000) , Κανόνες δεοντολογίας της δημόσιας διοίκησης, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, εκδόσεις Σάκκουλας.

Δαγτόγλου Π.Δ.(2004) Γενικό διοικητικό δίκαιο ,5η έκδοση ,Αθήνα-Κομοτηνή, εκδόσεις Σάκκουλας

Μακροδημήτρης Αντ. (2006) , Κράτος των πολιτών, Προβλήματα μεταρρύθμισης και εκσυγχρονισμού ,Αθήνα-Θεσσαλονίκη,εκδόσεις Σάκκουλας

Μακροδημήτρης Αντ. κ Μιχαλόπουλος Ν. (2000) ,Εκθέσεις Εμπειρογνομώνων για τη Δημόσια Διοίκηση, 1950-1998, Αθήνα,εκδόσεις Παπαζήσης

Μακροδημήτρης Αντ. (2010) Δημόσια διοίκηση, Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης Αθήνα-Θεσσαλονίκη, εκδόσεις Σάκκουλας

Μανιτάκης Αντ. (2007), Τι είναι κράτος, Αθήνα , εκδόσεις Σαββάλας

Παπούλιας Δ.Β. (1991) ,Ο δημόσιος τομέας σε κρίση, Αθήνα, εκδόσεις Γνώση

Παυλόπουλος Π.Γ. , (1989),Ιδιωτικοποίηση στις αναπτυσσόμενες χώρες, Αθήνα, IOBE

Σπανού κ.(επιμ.) (2010),Πρόσβαση στα έγγραφα και διαφάνεια διοικητικής δράσης, συνήγορος του πολίτη , Αθήνα – Κομοτηνή , εκδόσεις Σάκκουλας.

Σωτηρόπουλος Δ.Α. , (1993) ,Κρατική γραφειοκρατία και πολιτικά κόμματα στη μεταπολιτευτική Ελλάδα: Μια σχέση ανισορροπίας , ελληνική επιθεώρηση πολιτικής επιστήμης , 2, 83-100

Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών (2008) , Κρατικός Προϋπολογισμός 2009 , Προϋπολογισμός Προγραμμάτων 2009, Αθήνα

Φλογαίτης Σπ. Ι., (1987), Το ελληνικό διοικητικό σύστημα, Αθήνα-Κομοτηνή, εκδόσεις Σάκκουλας

Ξενόγλωσση

Guy Sorman, (1986), Η φιλελεύθερη λύση, εκδόσεις ρόες, Αθήνα

Self P. (1977) Administrative theories and policies, 2nd ed. , G Allen and Unwin, London

Tocqueville de Al. (1956) , Democracy in America ed. by R.D. Heffner , Mentor ,New York

Weber M. (1947) , The theory of social and economic organization, ed. By A.M. Henderson and T Partons, free press ,New york

Weil Pr. , D. Pougaud , (2009) , Το διοικητικό Δίκαιο , 22^η έκδοση, Αθήνα , Νομική βιβλιοθήκη

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΙΡΑΙΩΣ

Κεφάλαιο 2

Προβλήματα δημόσιας διοίκησης.

2.1 Τα εγγενή προβλήματα του δημόσιου τομέα.

Η "Θολή" εικόνα του Δημόσιου Τομέα (από πλευράς άμεσου ελέγχου των αποτελεσμάτων, τουλάχιστον) επιβαρύνεται από τις υπάρχουσες εγγενείς διοικητικές δυσχέρειες. Αναστόπουλος (1987):

- Ο κατεξοχήν αρνητικός παράγοντας, που συσκοτίζει ακόμα περισσότερο τον λειτουργικό ορθολογισμό (τουλάχιστον από τη σκοπιά των πολιτών-ιδιοκτητών-χρηστών) του Δημόσιου Τομέα, είναι η διοικητική του ασυνέχεια. Η συχνή εναλλαγή των επικεφαλής των διαφόρων φορέων δημιουργεί κατάσταση διοικητικής αστάθειας και αποπροσανατολισμού δραστηριοτήτων από στόχους, ενώ ταυτόχρονα είναι συζητήσιμη η γνώση, η ικανότητα και η επάρκεια τους να διοικούν, δεδομένου ότι δεν τοποθετούνται, συνήθως, στις θέσεις τους βάσει αυτών των κριτηρίων από την εποπτεύουσα πολιτική εξουσία.

- Υπάρχει επίσης αυξημένη δυσκολία προσδιορισμού στόχων στο Δημόσιο Τομέα. Αυτό οφείλεται στο ότι ο "βαθμός προσδιοριστικότητας" των αγαθών και υπηρεσιών που παρέχει το Δημόσιο είναι μικρός.

Για παράδειγμα, είναι πολύ δύσκολο να προσδιορισθεί, μετρηθεί και αξιολογηθεί ο στόχος "Νοσοκομειακή Περίθαλψη". Στον Ιδιωτικό Τομέα τα πράγματα, συνήθως, είναι ευχερέστερα. Στην περίπτωση της βιομηχανικής παραγωγής, π.χ., μπορούμε να προσδιορίσουμε στόχους ποσότητας, ποιότητας, χρόνου, κόστους αρκετά εύκολα. Σε κάθε περίπτωση, υπάρχει ο στόχος "κέρδος" που είναι απόλυτα μετρήσιμος.

- Ο αποπροσανατολισμός των προσπαθειών-δραστηριοτήτων από τους στόχους έχει, συχνά, ως συνέπεια χαώδη λειτουργική κατάσταση, όπου ο φορέας- δημόσιος οργανισμός λειτουργεί μόνο ως μηχανισμός αποσόβησης κρίσεων."

- Η, σε μεγάλο βαθμό, αδυναμία ορθολογικής συσχέτισης εκροών- αποτελεσμάτων και εισροών-συντελεστών παραγωγής στο Δημόσιο Τομέα οδηγεί στην ανεξέλεγκτη αύξηση των συντελεστών παραγωγής και, επειδή από τη φύση των εργασιών -που είναι ως επί το πλείστον η παροχή υπηρεσιών- ο κυρίαρχος συντελεστής παραγωγής είναι ο ανθρώπινος παράγων, έχουμε ανεξέλεγκτη αύξηση του προσωπικού.

Η αδυναμία αυτή σε συνδυασμό με επιθυμία της πολιτικής -εξουσίας να είναι στο μέγιστο δυνατό βαθμό αρεστή στην πηγή της δύναμής της (δηλ. τους ψηφοφόρους της) είναι μοιραίο να καταλήγει και σε διορισμούς άσχετους με τις πραγματικές ανάγκες.

Με την υπερπροσφορά εισροής, υπό τη μορφή ανθρώπινου δυναμικού, και την αδυναμία επακριβούς προσδιορισμού της επιθυμητής εκροής-υπηρεσίας, ο Δημόσιος Τομέας οδηγείται σε συνεχή υποβάθμιση της παραγωγικότητάς του. Αυτό, πέρα από την υποβάθμιση των προσφερόμενων υπηρεσιών, έχει ως αποτέλεσμα και τη συνεχή μείωση της δυνατότητας επαρκούς αμοιβής των απασχολούμενων σε αυτόν ατόμων.

- Η μειωμένη δυνατότητα ικανοποιητικής αμοιβής, με τη σειρά της, έχει ως αποτέλεσμα την αδυναμία προσέλκυσης στελεχών υψηλού επιπέδου αλλά και τη δημιουργία συντεχνιακής νοοτροπίας στα υπάρχοντα στελέχη του με σκοπό την "προστασία" τους από αυξημένες απαιτήσεις που -σποραδικά- εμφανίζονται στον ορίζοντα από την πολιτική εξουσία, μετά από πίεση του κοινωνικού συνόλου και των μέσων μαζικής ενημέρωσης. ("Έχει λεχθεί ότι, σε περιπτώσεις κατάχρησης των κεκτημένων ή συντεχνιακών δικαιωμάτων, ο συνδικαλισμός, από απαραίτητο και εποικοδομητικό κοινωνικό στοιχείο που είναι, εκφυλίζεται συχνά "σε ασπίδα των ανίκανων και προαγωγό των μετρίων".)

Λειτουργώντας λοιπόν μέσα σ' ένα τέτοιο περιβάλλον ο Δημόσιος Τομέας έχει σοβαρές δυσκολίες αυτοπροσανατολισμού και εκλογίκευσης των λειτουργιών του.

2.2 Η έκθεση του 2010 του ΟΟΣΑ για την Ελλάδα.

Οι βασικές διαπιστώσεις της έκθεσης του ΟΟΣΑ του 2010 για την ελληνική δημόσια διοίκηση περιλαμβάνουν τα παρακάτω συμπεράσματα:

1) Δεν υπάρχει στρατηγικό όραμα για το ελληνικό κράτος, το οποίο να είναι συνδεδεμένο με το μέλλον της οικονομίας και της κοινωνίας. Είναι εντυπωσιακό το γεγονός, αναφέρει η έκθεση, ότι δεν υπάρχει στρατηγική και κοινό όραμα για τους στόχους που έχει η Ελλάδα και για τον λόγο αυτό η κυβέρνηση επικεντρώθηκε σε φορολογικά ζητήματα «χωρίς καμία αίσθηση της ευρύτερης ατζέντας».

2) Είναι διάχυτη η αίσθηση της διαφθοράς στο Δημόσιο, που συνδέεται με την πολιτική και την αδιαφάνεια που χαρακτηρίζει την κουλτούρα της δημόσιας διοίκησης. Τα περίπλοκα οργανογράμματα και η γραφειοκρατία διευκολύνουν τις πελατειακές σχέσεις και τον χρηματισμό.

3) Η κυβέρνηση είναι ασυντόνιστη και με αυτόν τον τρόπο θέτει σε κίνδυνο τις μεταρρυθμίσεις, οι οποίες χρειάζονται συλλογική δράση. Δεν υπάρχει μεταφορά πληροφοριών μεταξύ των υπουργείων και ο συντονισμός γίνεται μόνο σε υψηλό επίπεδο, κατά περίπτωση.

4) Τα υπουργεία λαμβάνουν αποφάσεις που δεν αντικατοπτρίζονται σε συγκεκριμένα αποτελέσματα. Οι μεταρρυθμίσεις, που επιδιώχθηκαν τα τελευταία χρόνια, ήταν αναποτελεσματικές λόγω κακής εφαρμογής από το ελληνικό κράτος.

5) Γίνεται παραγωγή κανονισμών και διοικητικών πράξεων χωρίς παράλληλα να υπάρχει έλεγχος και παρακολούθηση της εφαρμογής. Χρειάζεται επείγουσα προσοχή στη βελτίωση ελέγχου των δαπανών. Ο προϋπολογισμός είναι κατακερματισμένος και δεν υπάρχει καμία χρήση πληροφοριών για τα αποτελέσματα και τις επιδόσεις που καταγράφονται από την εφαρμογή του.

6) Η διοικητική ιεραρχία είναι «βαριά» και αναξιόπιστη, ενώ αρκετοί ανώτεροι υπάλληλοι ηγούνται σε διευθύνσεις-φαντάσματα, χωρίς υπαλλήλους. Τα υπουργεία με την πάροδο του χρόνου έχουν εξαπλωθεί με νέες διευθύνσεις και τμήματα για την εξυπηρέτηση των ημετέρων υπαλλήλων της πολιτικής εξουσίας.

7) Δεν τηρούνται αρχεία στο ελληνικό Δημόσιο και είναι ανύπαρκτη η συλλογή και αξιοποίηση δεδομένων για την εφαρμογή πολιτικών. Η συστηματική χρήση δεδομένων

και η χάραξη πολιτικής βάσης δεδομένων θα αποτελέσει «βαθιά πολιτισμική αλλαγή» στην ελληνική δημόσια διοίκηση.

8) Η νομική τυπολατρία έχει δημιουργήσει μια κουλτούρα και ένα νομικό πλαίσιο που χαρακτηρίζει την καθημερινότητα του ελληνικού Δημοσίου. Υπουργοί και δημόσιοι υπάλληλοι αποκλείονται από τη λήψη ακόμα και ήσσονος σημασίας μέτρων εάν ο νόμος δεν το προβλέπει, όπως περιγράφει η Έκθεση του ΟΟΣΑ. Οι υπάλληλοι περιορίζονται στην εφαρμογή των νόμων και των εγκυκλίων. Ο νομικός formalισμός δημιουργήθηκε για να εξασφαλίσει την προστασία από τις πολιτικές παρεμβάσεις. «Αντί αυτού προκάλεσε αναποτελεσματικότητα σε μαζική κλίμακα», σημειώνουν οι επιστήμονες του ΟΟΣΑ. Έχει δημιουργήσει ένα νομικό πλαίσιο που δεν παρέχει κίνητρα για πρωτοβουλία από την πλευρά των υπαλλήλων, ενθαρρύνει την τήρηση των διοικητικών διαδικασιών και όχι την εστίαση στην ουσία του έργου των Υπηρεσιών.

9) Την πολυδιάσπαση των κτιρίων του Δημοσίου καταγράφει ο ΟΟΣΑ ως έναν από τους σημαντικότερους λόγους για τη μειωμένη παραγωγικότητα στις δημόσιες υπηρεσίες που περιπλέκει -όπως χαρακτηριστικά επισημαίνεται- την επικοινωνία και τον συντονισμό των διοικητικών υπηρεσιών, ενώ παράλληλα αυξάνει τεχνητά την ανάγκη για υπηρεσίες υποστήριξης και επιβαρύνει με γραφειοκρατία και ταλαιπωρία τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Από τα 2.011 κτίρια για τα οποία υπάρχουν στοιχεία, τα 1.048 (52%) είναι ιδιόκτητα, τα 887 (44%) είναι μισθωμένα και 76 (4%) έχουν παραχωρηθεί στο κράτος για δωρεάν χρήση από ιδιώτες ή ΝΠΙΔ. Η κυβέρνηση καταβάλλει 80 εκατ. ευρώ τον χρόνο, σε μια περίοδο που απαιτούνται σημαντικές περικοπές λειτουργικών δαπανών.

10) Στα κτίρια που στεγάζονται οι δημόσιες υπηρεσίες μόνο το 7,86% των κτιριακών υποδομών διαθέτουν προσβασιμότητα για τα ΑΜΕΑ. Παράλληλα παρουσιάζεται απουσία χώρου εστίασης ή κυλικείου στο 95,38% των δημοσίων κτιρίων. Οι χώροι σύσκεψης απουσιάζουν από το 89,51% των κτιριακών υποδομών. Μόνο το 1,29% των κτιριακών υποδομών διαθέτουν χώρο φύλαξης παιδιών.

11) 17.000 νόμοι σε 15 χρόνια για... 27.318 αρμοδιότητες! Πολυδαίδαλες υπηρεσίες με επικάλυψη αρμοδιοτήτων, έλλειψη επικοινωνίας μεταξύ υπηρεσιών ακόμα και μεταξύ των υπουργών είναι ένα από τα βασικά συμπεράσματα που εξάγονται από την Έκθεση του ΟΟΣΑ. Όπως επισημαίνεται, μόνο σε επίπεδο κεντρικής διοίκησης καταγράφονται 27.318 αρμοδιότητες, οι οποίες αποτελούν τον βασικότερο φραγμό στην προώθηση αλλαγών. Ουσιαστικά από τις 9.816 διαφορετικές υποστηρικτικές αρμοδιότητες που

καταγράφονται στα υπουργεία, σύμφωνα με τα πρότυπα οργάνωσης χωρών όπως η Γερμανία και η Δανία, ανταποκρίνονται σε 26 έως 40 αρμοδιότητες που ανακυκλώνονται.

12) Τα τελευταία 15 χρόνια εκδόθηκαν σχεδόν 17.000 νόμοι, προεδρικά και υπουργικά διατάγματα αλλαγής αρμοδιοτήτων. Ένας υπουργός με μεγάλη εμπειρία σε διαφορετικά υπουργεία δήλωσε μάλιστα ότι χρειαζόταν κάθε φορά πάνω από ένα χρόνο για να βρει άκρη στα νέα του καθήκοντα. Από το σύνολο των περίπου 17.000 νομοθετικών παρεμβάσεων, εκχωρούνται αρμοδιότητες σε διάφορα επίπεδα της διοίκησης μέσω 14.362 προεδρικών διαταγμάτων, 2.624 υπουργικών αποφάσεων και 5.532 νόμων, παρουσιάζοντας με αυτόν τον τρόπο την πολυνομία. Η επικρατούσα κουλτούρα αφήνει ελάχιστα περιθώρια για συνεργασία μεταξύ των υπουργείων. Η διοικητική κουλτούρα επικεντρώνεται σε μεγάλο βαθμό στην εκπλήρωση των τυπικών «αποστολών».

13) Εξάπλωση των υπουργείων.

Τα υπουργεία χαρακτηρίζονται από την οργανωτική εξάπλωση. Καθένα από αυτά έχει, κατά μέσο όρο, 439 εσωτερικές δομές (Γενικές Γραμματείες, Γενικές Διευθύνσεις, Διευθύνσεις και Τμήματα). Το μεγαλύτερο μέρος των υφισταμένων τμημάτων δεν έχουν το σωστό μέγεθος για να είναι αποτελεσματικά. Ο αριθμός των ατόμων σε διευθυντικές θέσεις είναι αναποτελεσματικά μεγάλος σε σύγκριση με τον αριθμό των εργαζομένων υπό την εποπτεία τους. Ως αποτέλεσμα, η διοικητική εργασία είναι κατακερματισμένη εντός των υπουργείων. Τα υπουργεία δεν είναι σε θέση να θέσουν προτεραιότητες και αντιμετωπίζουν προβλήματα συντονισμού. Σε περιπτώσεις όπου υπάρχει συντονισμός, γίνεται ad hoc, βασίζεται σε προσωπική πρωτοβουλία και γνώση και δεν υποστηρίζεται από τις δομές.

Βιβλιογραφία κεφαλαίου

Ελληνική

Αναστόπουλος Ι.Δ. (1987) , Οι δημόσιες επιχειρήσεις , Νομική- θεσμική θεώρηση, Αθήνα –Κομοτηνή, εκδόσεις Σάκκουλας

Ε Σάββας , Ε. Κ. Κονδύλης , (1993) Ιδιωτικοποίηση και παραγωγικότητα, Αθήνα εκδόσεις Παπαζήσης ,

Μακρουδημήτρης Αντ. κ Μιχαλόπουλος Ν. (2000) ,Εκθέσεις Εμπειρογνομώνων για τη Δημόσια Διοίκηση, 1950-1998, Αθήνα ,εκδόσεις Παπαζήσης

Μακρουδημήτρης Αντ. (2006) , Κράτος των πολιτών, Προβλήματα μεταρρύθμισης και εκσυγχρονισμού ,Αθήνα- Θεσσαλονίκη, εκδόσεις Σάκκουλας

Ξενόγλωσση

Eurobarometer (2009), *Attitudes of Europeans towards Corruption, Full Report*, TNS Opinion & Social, Brussels

European Commission (2011), "The Economic Adjustment for Greece – Fourth Review, Spring 2011", *Occasional Paper 82*, European Commission, Brussels

Featherstone, K. and D. Papadimitriou (2008), *The Limits of Europeanization*, Palgrave MacMillan, London

OECD (2009), *OECD Economic Surveys: Greece 2009*, OECD Publishing, Paris

OECD (2010), "2010 Survey on Strategic Human Resource Management in Central/Federal Governments of OECD Countries", OECD Publishing, Paris

Pelagidis, T. and M. Mitsopoulos (2011), *Understanding the Crisis in Greece: From Boom to Bust*, Palgrave Macmillan, New York

Κεφάλαιο 3

Εισαγωγή του νέου δημόσιου μανάτζμεντ.

Προσπάθεια αντιμετώπισης των προβλημάτων της δημόσιας διοίκησης.

3.1 Το νέο μοντέλο διοίκησης — Διοικητικός εκσυγχρονισμός (New public management).

Το νέο μοντέλο διοίκησης δεν αποτελεί δημιούργημα των τελευταίων ετών. Οι ρίζες καταγωγής του βρίσκονται στην άλλη πλευρά του ατλαντικού, τις Η.Π.Α. και η δεκαετία εμφάνισής του το 1970.

Η ενεργειακή κρίση της δεκαετίας του 1970, οδήγησε στην ανάγκη για ορθολογική χρήση των πόρων που οι οργανώσεις είχαν στη διάθεσή τους. Πόρους τόσο υλικούς, όσο και ανθρώπινους (έμψυχο υλικό). Ιδιαίτερης αξίας ήταν η εισαγωγή αρχών και ιδεών από το χώρο του ιδιωτικού τομέα στο δημόσιο. Η δημόσια διοίκηση έπρεπε να αποκτήσει χαρακτηριστικά και να προσανατολιστεί σε όρους, όπως η οικονομία, η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα [thethree Es: Economy, efficiency and effectiveness].

Μια από τις νέες τάσεις οργάνωσης του δημοσίου τομέα αφορούσε την αναπροσαρμογή των ορίων ανάμεσα στο δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα.

Θεωρούνταν απαραίτητή η συρρίκνωση της σφαίρας του δημοσίου στο απολύτως απαραίτητο, αναγκαίο και οικονομικά ανεκτό για το κράτος. Η εισαγωγή και η εφαρμογή μεθόδων και τεχνικών (πρακτικών), από το χώρο της ιδιωτικής πρωτοβουλίας (marketing, advertising) ήταν καταλυτική.

Το γραφειοκρατικό οικοδόμημα έδινε έμφαση σε αξίες και αρχές, οι οποίες είχαν

επιτευχθεί. Η συμμόρφωση της διοικητικής δράσης με τους νόμους για παράδειγμα. Η αυστηρά οριοθετημένη δράση της διοίκησης, δεν άφηνε περιθώρια για την εξεύρεση πιο αποτελεσματικών τρόπων ανταπόκρισης στις ανάγκες των πολιτών. Το νέο μοντέλο που διαμορφώθηκε ήταν αφενός πιο οικονομικοστραφές και αφετέρου έδινε μεγαλύτερη έμφαση στην ποιότητα των παρεχομένων αγαθών και υπηρεσιών στην κοινωνία. Έγινε μια εισαγωγή οικονομικών αρχών και αξιών της αγοράς στο χώρο της δημόσιας διοίκησης.

Το ερώτημα που προκύπτει είναι πώς έγινε αυτή η είσοδος των οικονομικών αρχών στη δημόσια διοίκηση.

Αρκεί ν' αναλογιστούμε ότι η χώρα στην οποία γεννήθηκε το ρεύμα του new public management ήταν οι Η.Π.Α. και γιατί οι συστημικοί επιστήμονες απασχολήθηκαν επαγγελματικά ως επί το πλείστον από τον ιδιωτικό τομέα, ένα χώρο που βασίζεται στις αξίες της αγοράς και που όπως ήταν φυσικό επηρέασε τη σκέψη και τα μοντέλα τους.

Στο έργο των Osborne & Gaebler (1992)— "Reinventing Government", παρουσιάζονται επτά (7) βασικά σημεία, τα οποία μπορούν να θεωρηθούν ως αρχές του new public management:

1. Κάθε διοικητική μονάδα, πρέπει να έχει έναν μάντζερ και να εξασφαλίζεται η ενότητα της εντολής (unity of command).
2. Η κάθε μονάδα θα πρέπει να προσδιορίζει τους στόχους της, τους σκοπούς της και να έχει προκαθορίσει τους δείκτες μέτρησης της επίτευξης των στόχων της.
3. Οι διαδικασίες τοποθετούνται σε δευτερεύουσα μοίρα. Έμφαση πρέπει να δίνεται στο προϊόν, το αποτέλεσμα. Η αποτελεσματικότητα μετράται από τα αποτελέσματα και όχι από τις διαδικασίες.
4. Το κράτος εγκαταλείπεται και παραμερίζεται. Δημιουργούνται οργανώσεις με δικό τους προϋπολογισμό. Οργανώσεις που άνηκαν στο μηχανισμό του κράτους, ανεξαρτητοποιούνται και αποκτούν τη δική τους προσωπικότητα.

5. Δημιουργούνται συνθήκες ανταγωνισμού, γιατί εκτός από το κράτος και τις οργανώσεις που ανήκουν σ' αυτό, υπάρχουν και οι ιδιώτες, οι οποίοι προσφέρουν αγαθά και υπηρεσίες στους πολίτες — καταναλωτές.

6. Υπάρχει ανάγκη για τον περιορισμό του κόστους, δηλαδή το να κάνει κάποιος περισσότερα με λιγότερους πόρους (πλουτοπαραγωγικούς: υλικούς και έμψυχους).

7. Η λογική της οργάνωσης αλλάζει: Η ιεραρχία δεν είναι αυστηρή και αυταρχική. Αντίθετα γίνεται περισσότερο συμμετοχική και η ανταπόκριση της οργάνωσης στα ερεθίσματα του περιβάλλοντος άμεση και ευέλικτη.

Επίσης στο έργο τους υποστηρίζουν και το μοντέλο ότι στο management υπάρχουν τρεις άξονες: **η στρατηγική, η διαχείριση των εσωτερικών τμημάτων μιας οργάνωσης και τέλος η διαχείριση των εξωτερικών στοιχείων που περιβάλλουν μια οργάνωση.**

• **Στον άξονα της στρατηγικής** μπορούμε να εντάξουμε τη στοχοθεσία, δηλαδή τη διαμόρφωση συγκεκριμένων στόχων και σκοπών, προτεραιοτήτων για την οργάνωση, όπως επίσης και τη δημιουργία πλάνων δράσης για την επίτευξη των στόχων της. Η επίτευξη των στόχων είναι συνυφασμένη με τη γνώση του εξωτερικού χώρου, που περιβάλλει την οργανωσιακή οντότητα και με τις δυνατότητες που η ίδια έχει.

Η διάκριση μεταξύ των εννοιών σκοπός (goal-value) και στόχος (objective) είναι σημαντική. **Οι σκοποί – αξίες** (goal values) έχουν τα εξής θα λέγαμε χαρακτηριστικά:

- Είναι γενικοί (για παράδειγμα: η μείωση της εγκληματικότητας)
- Είναι ποιοτικοί (λόγου χάρι το υψηλό επίπεδο ετοιμότητας των ανδρών και γυναικών των σωμάτων ασφαλείας)
- Είναι χρονικά αόριστοι (δεν τίθεται συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα)

Ενώ **οι στόχοι** (objectives) είναι:

- Συγκεκριμένοι (λόγου χάρη η μείωση του ρυθμού εγκληματικότητας στο λεκανοπέδιο της Αττικής κατά 10%)
- Είναι μετρήσιμοι (λ.χ. η αύξηση του αριθμού των αστυνομικών στην Αθήνα κατά 1500 άτομα)
- Είναι χρονικά προγραμματισμένοι (τίθεται συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα, για παράδειγμα η επίτευξη των στόχων μέσα σε δύο (2) έτη).

Στο επίπεδο της διαχείρισης των τμημάτων της οργάνωσης εντάσσονται η οργάνωση και η στελέχωση, η κατεύθυνση που δίνεται στο προσωπικό, το σύστημα της διοίκησης του και η μέτρηση της απόδοσης της οργάνωσης.

Ο διευθύνων της οργάνωσης (manager), μελετά και πλάθει τη δομή της, για παράδειγμα δημιουργεί τμήματα και διευθύνσεις και τους δίνει συγκεκριμένες αρμοδιότητες. Ο βασικός κανόνας για τη στελέχωση είναι: «ο κατάλληλος άνθρωπος στην κατάλληλη θέση».

Η αποτελεσματικότητα και η επιβίωση μιας οργάνωσης εξαρτάται από τα μέρη που την αποτελούν, το προσωπικό, τις ικανότητες και τις δεξιότητες αυτού καθώς και από τις γνώσεις του.

Το σύστημα διοίκησης προσωπικού είναι η βάση με την οποία επιλέγεται, κοινωνικοποιείται, εκπαιδεύεται, παίρνει επαίνους ή επιπλήττεται το έμπυχο κεφάλαιο μιας οργάνωσης.

Η μέτρηση της απόδοσης, εξαρτάται απ τα συστήματα πληροφόρησης που διαθέτει η οργάνωση. Σ' αυτόν τον άξονα εντάσσονται οι μελέτες για την απόδοση, οι στατιστικοί πίνακες και οι τρόποι αξιολόγησης των αποτελεσμάτων. Έτσι οι managers μιας οργάνωσης παίρνουν αποφάσεις μετρώντας το βαθμό προσέγγισης στο στόχο, την επίτευξη ή την απόκλιση από το στόχο ή τους στόχους που έχουν τεθεί.

Η διαχείριση των στοιχείων ή των παραγόντων που περιβάλλουν την οργάνωση αφορά τις σχέσεις μεταξύ των managers των διαφόρων τμημάτων της οργάνωσης, τις σχέσεις αυτών με διάφορες ομάδες συμφερόντων, ομάδες που εντάσσονται σε μη

κυβερνητικές οργανώσεις (NGO's) και σε κυβερνητικές (GO's), όπως επίσης και τις σχέσεις με τα μέσα μαζικής ενημέρωσης (MME) και την κοινή γνώμη.

Για τον Christopher Hood¹ οι νέες μορφές οργάνωσης, αυτό που αποκαλείται νέο μοντέλο διοίκησης, μπορεί να οφείλεται είτε στο φαινόμενο της μόδας, όπου μέσα σε μια περίοδο αλλαγών στην κοινωνία, απαραίτητες θεωρήθηκαν και οι αναπροσαρμογές στη διαχείριση των οργανώσεων και κυρίως στις οργανώσεις του δημοσίου τομέα. "Ένας άλλος λόγος εμφάνισης του new public management, μπορεί να ήταν αυτό που αποκαλείται "cargo cult" (cargo=load goods on a ship or vehicle), δηλαδή η πραγματική επιτυχία των στόχων της οργάνωσης, μπορεί να επιτευχθεί μέσω της εφαρμογής συγκεκριμένων μορφών διοικητικής πρακτικής. Αυτό γίνεται αντιληπτό στη βάση των αλλαγών που συντελούνται, στη μεταβολή των αναγκών των πολιτών –πελατών. Επομένως για ν' ανταποκριθεί η διοίκηση σε καινούριους στόχους θα πρέπει να αναπροσαρμόζει τη στρατηγική της.

Άλλοι λόγοι για την εμφάνιση του new public management είναι οι αλλαγές των κοινωνικών συνθηκών, οι αλλαγές του τρόπου εργασίας, η αναδιανομή του εισοδήματος, η κουλτούρα της μετα-βιομηχανικής κοινωνίας καθώς και η αύξηση του αριθμού των εργαζομένων του "λευκού κολάρου".

Μελετώντας τις εκθέσεις του ΟΟΣΑ (Public Management Development) διαπιστώνει κανείς ότι υπάρχουν δύο (2) βασικοί οδοί που ακολουθούν τα κράτη για να βελτιώσουν, να αυξήσουν την αποτελεσματικότητα, την παραγωγικότητα και την προσφορά υπηρεσιών προς το κοινωνικό σύνολο. Απ' τη μια πλευρά μπορούν ν' αυξήσουν την ποιότητα των παρεχομένων υπηρεσιών, βελτιώνοντας τη χρήση των ανθρωπίνων πόρων που διαθέτουν, την πληρωμή των υπαλλήλων με βάση την απόδοση της εργασίας τους, τη χαλάρωση της ιεραρχικότητας (όχι την εξαφάνιση ή την απογύμνωση του ιεραρχικά ανώτερου) στα πλαίσια μιας οργάνωσης καθώς και τη συμμετοχή του προσωπικού στη λήψη αποφάσεων συμμετέχοντας στο σχεδιασμό της πολιτικής δράσης της κάθε οργάνωσης. Από την άλλη πλευρά υπάρχει ο δρόμος της χρήσης του ιδιωτικού τομέα, γίνεται χρήση της απορρύθμισης του δημοσίου τομέα, με τη μεταφορά τμημάτων παροχής αγαθών και υπηρεσιών απ' το δημόσιο προς τον ιδιωτικό τομέα.

1. C. Hood The Art of the State (1998): Culture, Rhetoric and Public Management, Clarendon Oxford,

Με βάση τις θέσεις του C. Hood², (From old public administration to new public management. *Public Money and Management* 14 (3) 9-16 1994) υπάρχουν επτά (7) σημεία, που αφορούν το νέο μοντέλο διοίκησης:

1. Η διοίκηση των οργανώσεων είναι στα χέρια των managers. Η αξιοπιστία του συστήματος βασίζεται σ' αυτούς, που έχουν την ευθύνη για τη δράση του.
2. Ξεκάθαρη διαμόρφωση των στόχων της οργάνωσης και μέτρηση της αποτελεσματικότητας.
3. Έμφαση πλέον δίνεται στις εκροές του συστήματος, στην επίτευξη των στόχων της οργάνωσης, στα αποτελέσματα. Η διαδικασία και η ιεραρχικότητα έρχονται πλέον σε δεύτερη μοίρα. Οι πόροι μεταφέρονται στα μέρη/τμήματα της οργάνωσης με βάση τη μέτρηση της αποτελεσματικότητάς τους.
4. Το σπάσιμο των μεγάλων οργανώσεων σε μικρότερα τμήματα (τομείς), που χρηματοδοτούνται ξεχωριστά και επικοινωνούν μεταξύ τους οριζοντίως.
5. Αύξηση του ανταγωνισμού στα πλαίσια του δημοσίου τομέα. Γίνεται χρήση των συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου. Κύριοι στόχοι είναι ο περιορισμός των εξόδων της διοίκησης (δαπάνες), η μείωση των ελλειμμάτων αυτής και η βελτίωση των όρων (standards) λειτουργίας του δημοσίου τομέα.
6. Η υιοθέτηση μεθόδων και πρακτικών απ' τον ιδιωτικό τομέα.
7. Δίνεται έμφαση στην πειθαρχία και την ορθολογική χρήση των παραγωγικών πόρων.

Όσον αφορά την έμφαση στ' αποτελέσματα, τις εκροές, θα πρέπει ν' αναφέρουμε ότι για την οργάνωση ιδιαίτερη σημασία έχει η θέσπιση συγκεκριμένης στρατηγικής, γιατί χωρίς αυτή είναι αδύνατη η επίτευξη των στόχων. Η οργάνωση όπως αναφέρθηκε παραπάνω μπορεί να «σπάει» σε επιμέρους τομείς — τμήματα, τα οποία ακολουθούν τους δικούς τους δρόμους για την επίτευξη των στόχων. Όλα τα μέρη μιας οργάνωσης παρακολουθούνται (monitoring) και εξετάζεται η απόδοσή τους.

2. C. Hood (1994). From old public administration to new public management *Public Money and Management* 14 (3) 9-16

Τέλος υπάρχει η ανάγκη για την αξιολόγηση της επίτευξης των στόχων. Μ' αυτόν τον τρόπο η δημόσια διοίκηση μπορεί να παρακολουθεί αν οι πόροι χρησιμοποιούνται αποδοτικά, με αποτελεσματικό τρόπο. Έτσι μπορεί να γίνει και η αξιολόγηση των προγραμμάτων.

Η έμφαση που δίνεται πλέον στα αποτελέσματα (τις εκροές της οργάνωσης) είναι σαφώς διαφορετική από αυτή που δινόταν στο παλαιό μοντέλο διοίκησης που δινόταν έμφαση κυρίως στην πιστή τήρηση του προϋπολογισμού και όλα τα υπόλοιπα έρχονταν σε δεύτερη μοίρα.

Ιδιαίτερα σημαντικές είναι οι αλλαγές που έγιναν και στις εισροές του συστήματος. Σ' αυτές περιλαμβάνονται το προσωπικό, ο προϋπολογισμός, η τεχνολογία και άλλα, τα οποία σαν στοιχεία αποτελούσαν μέρος του παλαιότερου μοντέλου και υπέστησαν αλλαγές, οι οποίες οφείλονταν στην ανάγκη για περιορισμό των δαπανών και για σχεδιασμό πριν γίνει οποιαδήποτε διοχέτευση οικονομικών πόρων στην οργάνωση, ο περιορισμός του όγκου των απασχολούμενων στο δημόσιο, η δημιουργία δεικτών μέτρησης της απόδοσης, η συνεχής δια βίου επιμόρφωση των managers καθώς και η εισαγωγή νέων συστημάτων σχεδιασμού, που δίνουν έμφαση στην επίτευξη σταθερών μεσοπρόθεσμων στόχων (step by step approach).

Βασική ήταν και η αλλαγή που αφορά στη σχέση μεταξύ των πολιτικών παραγόντων (politicians) και της γραφειοκρατίας. Στο παλαιό μοντέλο, που βασιζόταν στις ιδέες του Max Weber, η σχέση μεταξύ της πολιτικής ηγεσίας και των managers μιας οργάνωσης ήταν ξεκάθαρη και σαφής. Από τη μια μεριά ήταν αυτοί που χάραζαν τις πολιτικές κατευθύνσεις, έδιναν εντολές και απ' την άλλη αυτοί που όφειλαν να τις εκτελέσουν. Στο νέο μοντέλο διοίκησης, η σχέση μεταξύ πολιτικών και managers έχει γίνει ρευστή.

3.2 Διορθωτικές παρεμβάσεις στο δημόσιο τομέα

Αναγνωρίζοντας ότι τα περισσότερα χαρακτηριστικά του Δημόσιου Τομέα είναι εγγενή και οφείλονται στην ίδια του τη φύση, του δυσκολεύει τη δυνατότητα άμεσου ελέγχου και διόρθωσης πορείας, σε συνδυασμό και με το γεγονός ότι τα στελέχη του έχουν ελάχιστα κίνητρα απόδοσης αλλά και αντικειμενική αδυναμία διορθωτικών επεμβάσεων

οδηγούμαστε σε έμμεσους τρόπους επέμβασης που, υπό προϋποθέσεις, θα μπορούσαν να αποδειχτούν καταλυτικοί για κάποια εκλογίκευση της λειτουργίας του και αύξηση της παραγωγικότητας του.

3.2.1 Οργανωτική βελτίωση

Μια μορφή "εκλογίκευσης" είναι η προσπάθεια κωδικοποίησης των εκτελούμενων εργασιών, ο συσχετισμός τους με τα παραγόμενα αποτελέσματα και η εκπόνηση ομοειδών, κατά το δυνατόν, εσωτερικών κανονισμών λειτουργίας, οι οποίοι παγιούμενοι και εφαρμοζόμενοι καθολικά πολλές φορές αποκτούν ακόμα και νομοθετική ισχύ, γίνονται δηλαδή νόμοι του κράτους.

Οργανωτικές, επίσης, μελέτες είναι χρήσιμες (τουλάχιστον θεωρητικά) και έχουν μερικές φορές τη δυνατότητα να οδηγήσουν σε βελτίωση της παραγωγικότητας μιας υπηρεσίας. Δεδομένης, όμως, της αφάνταστης πολυπλοκότητας των διαφόρων υπηρεσιών, των ποικίλων συμφερόντων, που αναπτύσσονται από την έλλειψη άμεσου ελέγχου από τους ιδιοκτήτες-πολίτες-ψηφοφόρους και της δυσχέρειας επακριβούς συσχέτισης εισροών-εκροών, είναι φυσικό να υπάρχει πάντοτε μεγάλος σκεπτικισμός για το βαθμό αποδοχής και υλοποίησής τους.

3.2.2 Εφαρμογές Πληροφορικής

Μια εναλλακτική επέμβαση θα μπορούσε να επιχειρηθεί έμμεσα, με ανάπτυξη της Πληροφορικής, η οποία, βέβαια, δεν είναι συνώνυμη -κατ ανάγκη- με την αγορά μεγάλων, ακριβών και συχνά αμφίβολης χρησιμότητας μηχανημάτων-ηλεκτρονικών υπολογιστών και προγραμμάτων.

Πληροφορική είναι η επιστήμη και τέχνη- της συλλογής, επεξεργασίας και μετάδοσης πληροφοριών. Υποβοηθείται συνήθως, αλλά όχι απαραίτητα, από ηλεκτρονικούς υπολογιστές. Επειδή όμως απαιτεί την κωδικοποίηση των πληροφοριών, που πρέπει να συνδυαστούν/επεξεργαστούν, συμβάλλει, έμμεσα, στην προώθηση της ιδέας να αναλυθεί πρώτα η υπάρχουσα κατάσταση, ώστε να βελτιωθεί και στη συνέχεια να κωδικοποιηθεί.

3.2.3 Εκλογίκευση της εξέλιξης των δημόσιων υπαλλήλων

Θα μπορούσε, ίσως, να γίνει ουσιαστική αντικατάσταση του υπάρχοντος συστήματος αυτόματης αμοιβής των δημόσιων υπαλλήλων (που βασίζεται στα χρόνια υπηρεσίας και την οικογενειακή τους κατάσταση) με άλλο σύστημα που θα βασίζεται στην κρίση της απόδοσής τους (μετρημένη, έστω και στοιχειωδώς, από κάποια επιτροπή προϊσταμένων) σε συνάρτηση με τις απαιτήσεις της θέσης που κατέχουν σε γνώσεις και διοικητικές ικανότητες.

Η "μηχανιστική" μορφή του σημερινού συστήματος προαγωγών των δημόσιων υπαλλήλων, με εξάντληση όλου του βαθμολογίου μέσα σε λίγα χρόνια, έχει ισοπεδώσει/αποτελεματώσει όλη τη Δημόσια Διοίκηση. Η διαφοροποίηση των υπαλλήλων και η δημιουργία μιας κάποιας ιεραρχικής δομής, για να αποδώσει ικανοποιητικά, προϋποθέτει χρηματικές αμοιβές παραπλήσιες με, αντίστοιχων υπευθυνοτήτων, υπαλλήλων του Ιδιωτικού Τομέα, πράγμα δύσκολο λόγω της υπερπληθώρας των Δημόσιων υπαλλήλων και του κατά κανόνα ισχνού κρατικού προϋπολογισμού.

3.2.4 Διαρκής εκπαίδευση/βελτίωση των δημόσιων υπαλλήλων

Η προσωπική βελτίωση των εργαζομένων οποιουδήποτε οργανισμού, ιδιωτικού ή δημόσιου, μόνο θετικές επιπτώσεις μπορεί να έχει στη λειτουργία του οργανισμού. Ουσιαστικά, με το να βελτιώνει κανείς τις γνώσεις και τις ικανότητες ανθρώπων (με σεμινάρια, μαθήματα, πρακτική εξάσκηση κ.λπ.) δημιουργεί "δυναμικό" δυναμικό. Δημιουργεί, δηλαδή, ανθρώπινό δυναμικό το οποίο έχει αυξημένη "δυνατότητα", με τις πρόσθετες γνώσεις και εμπειρίες που απέκτησε, να αποδώσει περισσότερο. Το αν θα αποδώσει και πόσο εξαρτάται από το κατά πόσο το ίδιο θα θελήσει (εσωτερική υποκίνηση) και από το βαθμό που οι εργασιακές συνθήκες ή το εργασιακό "κλίμα" (εξωτερική υποκίνηση) θα το βοηθήσουν να θελήσει.

Αυτό σημαίνει ότι σε ένα μη ανταγωνιστικό και μη αξιοκρατικό περιβάλλον, όπως συνήθως συμβαίνει στο Δημόσιο Τομέα, οι πιθανότητες αξιοποίησης των βελτιωμένων γνώσεων/ικανοτήτων των υπαλλήλων είναι μικρότερες απ' ό,τι στον Ιδιωτικό Τομέα.

3.2.5 Επιλεκτικές παρεμβάσεις

Είναι ουτοπικό να περιμένει κανείς ότι σημαντικές οργανωτικές και λειτουργικές βελτιώσεις θα μπορούσαν να εφαρμοσθούν ομοίμορφα σε όλη την έκταση του

Δημόσιου Τομέα. Κάτι τέτοιο θα δημιουργούσε τεράστια αντίδραση από όλη τη γραφειοκρατία.

Αυτό που θα μπορούσε ρεαλιστικά να γίνει παράλληλα με τις, μικρής και μακροχρόνιας σχετικά απόδοσης, προσπάθειες για οργανωτική βελτίωση, εκλογίκευση του συστήματος προαγωγών, διαρκούς εκπαίδευσης και μηχανογράφησης, είναι η εφαρμογή εξατομικευμένων και σε βάθος προσπάθειών αύξησης της παραγωγικότητας σε τομείς κλειδιά μεγάλης σημασίας ή/και μεγάλης πιθανότητας επιτυχίας λόγω συγκεκριμένων ανθρώπων και καταστάσεων. Οι προσπάθειες αυτές συνήθως ενεργοποιούν άτομα εκτός της δημοσιοϋπαλληλικής ιεραρχίας, τα οποία σε συνεργασία με στελέχη του Δημοσίου και της πολιτικής ηγεσίας δεκτικά σε "Εμβολιασμό Δημιουργικότητας" σχηματίζουν ad-hoc ομάδες παρέμβασης, για επίλυση πολύ συγκεκριμένων προβλημάτων, με την ελπίδα ότι η νέα κατάσταση που θα δημιουργήσουν θα παγιωθεί, θα θεσμοθετηθεί και θα συνεχίσει να επιζεί και μετά το τέλος της ad-hoc παρέμβασης.

3.3 Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ ως σύγχρονη μεταρρυθμιστική πρόταση.

3.3.1. Η εμφάνιση του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ (ΝΔΜ)

Σε μια αδιέξοδη διεπιστημονική συζήτηση που δεν είχε προσφέρει, επί μακρόν, τις αναμενόμενες οριοθετήσεις και διεπαφές, οι προτάσεις στο θέμα του εκσυγχρονισμού του κράτους, της πολιτικής και της διοίκησης που προέρχονταν από την οικονομία φάνηκε να είναι αξιόπιστες. Οι σχετικές επεξεργασίες που άρχισαν τη δεκαετία του '60 και αποτυπώθηκαν στην επιστήμη του μάνατζμεντ απέδωσαν ορατά αποτελέσματα στην ανάπτυξη των επιχειρήσεων και των αγορών. Η περισσότερο ή λιγότερο άκριτη μεταφορά των υποδειγμάτων του επιχειρηματικού μάνατζμεντ προκρίθηκε σταδιακά ως λύση για τα προβλήματα του δημόσιου τομέα. Εμπλουτιζόμενη βαθμιαία με στοιχεία των νομικών και πολιτικών επιστημών, η προσέγγιση αυτή διαμόρφωσε το πεδίο του δημόσιου μάνατζμεντ³ σύμφωνα με τον Μιχαλόπουλο (2004), οι προτάσεις του οποίου για αναδιοργάνωση και μεταρρύθμιση επέδρασαν καταλυτικά προς την αμφισβήτηση της παραδοσιακής κατανόησης του δημόσιου τομέα από τη νομική, πολιτική και διοικητική επιστήμη. Ωστόσο, οι θεωρητικές προσπάθειες συγκρότησης του δημόσιου μάνατζμεντ των παραδοσιακών διαχωριστικών επιστημολογικών γραμμών δεν τελεσφόρησαν. Το θεωρητικό κενό ήρθε να καλύψει στην πράξη το μόρφωμα του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ (ΝΔΜ).

Το ΝΔΜ εμφανίζεται ως η πληρέστερη θεωρητική και πρακτική προσέγγιση του διοικητικού φαινομένου. Οι ασχολούμενοι με το ΝΔΜ δεν είναι μόνο ακαδημαϊκοί, όπως συνέβαινε με τις προηγούμενες διοικητικές θεωρίες, αλλά ένα μείγμα θεωρητικών και εμπειροτεχνών που καλύπτουν περισσότερα από ένα επιστημονικά πεδία και τομείς δημόσιας πολιτικής και αλληλοσυμπληρώνονται σε μια διαρκή -κυκλική, θα μπορούσε να πει κάποιος/ διάδραση Θεωρίας και πράξης.

Σήμερα οι δημόσιες οργανώσεις που εφαρμόζουν το ΝΔΜ απομακρύνονται από την εσωστρέφεια, τον νομικισμό και την αποκατάσταση ενός εσωτερικού διοικητικού

3.Μιχαλόπουλος Ν., (2004), Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Μάνατζμεντ, Αθήνα, εκδόσεις Παπαζήσης

ορθολογισμού και κρίνονται με βάση τα αποτελέσματά τους που αφορούν και έχουν αποδέκτες τους πολίτες. Τα βασικά χαρακτηριστικά που διαφοροποιούν το ΝΔΜ από τα παραδοσιακά μοντέλα διοίκησης είναι ακριβώς ο προσανατολισμός του στους πολίτες-πελάτες των δημοσίων οργανώσεων, με σκοπό τη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, και η έμφαση στην αποτελεσματικότητα, την αποδοτικότητα και την οικονομικότητα των διοικητικών δράσεων. Αντίθετα, η παραδοσιακή γραφειοκρατία και η θεωρία της «δημόσιας διοίκησης» έδιναν έμφαση στις διαδικασίες παραγωγής των αποτελεσμάτων και, ιδίως, στη σωστή χρήση των κανόνων δικαίου βάσει των οποίων αυτές οργανώνονται.

Αλλά και στον τομέα της διοίκησης των ανθρωπίνων πόρων, το ΝΔΜ βρίσκεται στον αντίποδα της παραδοσιακής αντίληψης, σύμφωνα με την οποία οι υπάλληλοι (του ηγεμόνα/κράτους) αποτελούν απλώς εργαλεία για την υλοποίηση της βούλησης του πολιτικού προϊστάμενου. Το ΝΔΜ δίνει έμφαση στην προσωπική ευθύνη και την ατομική επίδοση του υπαλλήλου, η οποία μετράται και αξιολογείται σε σύγκριση με τις επιδόσεις των άλλων υπαλλήλων. Μέσα από αυτή τη διαδικασία αναδεικνύεται ο καλύτερος και επιβραβεύεται ηθικά και υλικά. Το ανθρώπινο δυναμικό της οργάνωσης αντιμετωπίζεται εξατομικευμένα, τόσο ως προς τις ανάγκες του, όσο και ως προς τις απαιτήσεις που η οργάνωση έχει απ' αυτό. Μια χαρακτηριστική έννοια και έκφραση του ΝΔΜ για το ανθρώπινο δυναμικό, η οποία είναι δανεική από τις θεωρίες ποιότητας και εικονογραφεί τη νέα αντίληψη και τη βαρύτητα που αποδίδεται σ' αυτό, είναι «εσωτερικοί πελάτες».

Η οικονομικότητα, η οποία αποτελεί μια από τις Θεμελιακές αρχές του ΝΔΜ, εξυπηρετείται μέσω της εκτίμησης του οικονομικού κόστους σε σχέση με το όφελος και αποτυπώνεται, κατεξοχήν, στη σύνταξη των δημοσίων προϋπολογισμών. Πρόκειται για βασικό εργαλείο του ΝΔΜ, όπως και η εκτίμηση του κόστους σε σχέση με την αποτελεσματικότητα που αντανάκλα την επίδραση του βιομηχανικού και του επιχειρησιακού μάνατζμεντ στο ΝΔΜ. Το ΝΔΜ υποστηρίζει την υιοθέτηση και άλλων, ευρέως διαδεδομένων, οικονομικών εργαλείων διοίκησης, όπως οι συμφωνίες μεταξύ εργαζομένων και εργοδοτών μετά από διαπραγματεύσεις και όχι με προκαθορισμένους κανόνες δημοσίου δικαίου, ο προγραμματισμός και η παρακολούθηση της διοικητικής δράσης στη βάση στόχων και αποτελεσμάτων, οι δείκτες μέτρησης και αξιολόγησης των πολιτικών, η συγκριτική αξιολόγηση και ο ανταγωνισμός μεταξύ των δημοσίων υπηρεσιών, κ.ά.

Αποτελεί ένα από τα «παράδοξα» του ΝΔΜ ότι, παρόλη τη σύγχυση που επικρατεί σε σχέση με την αφετηρία και την οριοθέτησή του έναντι των προηγούμενων θεωριών και

πρακτικών διοικητικής μεταρρύθμισης, εξαπλώνεται, μετά την πρώτη του εμφάνιση στις αρχές της δεκαετίας του '80, με πρωτοφανή ταχύτητα και σε χώρες με τελείως διαφορετική διοικητική και κοινωνική δομή, «από τη Μογγολία μέχρι τη Σουηδία και τον Καναδά»⁴.

Η συνήθης ερμηνεία γι' αυτό είναι ότι το ΝΔΜ αποτελεί μια επίκαιρη συνολική πρόταση οργάνωσης των σχέσεων κράτους, αγοράς και κοινωνίας πολιτών που ανταποκρίνεται στις παγκόσμιες και τοπικές οικονομικές, πολιτικές και κοινωνικές εξελίξεις. Το ΝΔΜ είναι, κατά τα τελευταία είκοσι χρόνια, η κυρίαρχη προσέγγιση που οδηγεί στην αναδιορίθηση των σχέσεων του κράτους τόσο με την οικονομία, όσο και με την κοινωνία πολιτών. Το συγκριτικό πλεονέκτημά του φαίνεται να είναι εκείνο που του προσάπτεται ως μειονέκτημα: το ΝΔΜ παραμένει περισσότερο ένας τίτλος κάτω από τον οποίο φιλοξενούνται θέματα, διοικητικά συλ και υποδείγματα διοίκησης της δημόσιας υπηρεσίας που εφαρμόστηκαν, ιδίως, στο Ηνωμένο Βασίλειο, την Αυστραλία και τη Νέα Ζηλανδία. Εξακολουθεί να είναι ένα σύνολο πολιτικών από το οποίο κάθε κυβέρνηση ή οργανισμός επιλέγει εκείνες τις δράσεις που θεωρεί ότι μπορεί να του αποδειχθούν χρήσιμες.

Αλλά και στο θεωρητικό επίπεδο, το ΝΔΜ προσέλκυσε την προσοχή πολλών: ένα μωσαϊκό ετερόκλιτων στοιχείων που σε άλλη εποχή δεν θα είχε καμία επιστημονική τύχη λόγω του μεθοδολογικού του συγκρητισμού, έτυχε ευρύτατης αποδοχής και θεωρήθηκε από πολλούς ως η λύση στα επιστημολογικά και μεθοδολογικά αδιέξοδα των επιμέρους κοινωνικών επιστημών. Η παράκαμψη άλλων, ειδικότερων και «καθαρότερων», προτάσεων και η επικράτηση του ΝΔΜ δύο τινά μπορεί να σημαίνουν: είτε αναγνώριση μιας επιστημονικής υποχώρησης και αναγωγισμού, είτε παραδοχή σφαλμάτων στην εσωτερική λογική των μεθοδολογικών επιστημονικών αρχών. Αν το ΝΔΜ διαγράφει, ωστόσο, μια νέα ποιότητα επιστημονικού λόγου που είναι δύσκολο ακόμη να ταξινομηθεί, ελλείπει κατάλληλων επεξεργασιών, τούτο αποτελεί πρόκληση για κάθε ειδικό. Σίγουρο, πάντως, είναι, ότι το ΝΔΜ δεν ανήκει αποκλειστικά σε μια επιστημονική πειθαρχία.

4. Kettl, D., (2005) The Global Public Management Revolution ,Brookings Institution Press ,σελ. 1

Ενσωματώνει προτάσεις, ιδέες και παραδοχές από περισσότερες κοινωνικές επιστήμες (οικονομία, κοινωνιολογία, ψυχολογία, νομική και πολιτική επιστήμη) και δεν υπακούει σε μια ενιαία και σαφή μεθοδολογία. Ο χώρος που καταλαμβάνει το ΝΔΜ είναι η τομή μεταξύ «δημόσιας πολιτικής» και «δημόσιας διοίκησης». Η ισορροπία μεταξύ εκείνων που υποστηρίζουν ότι το σημαντικότερο στο ΝΔΜ είναι ο δημόσιος χαρακτήρας των προβλημάτων που έχει να επιλύσει και εκείνων που θεωρούν ότι ακόμη σημαντικότερος είναι ο τρόπος επίλυσής τους, παραμένει πολύ λεπτή.

Το ΝΔΜ, στην παρούσα τουλάχιστον φάση ανάπτυξής του, δεν δείχνει ωστόσο, ιδιαίτερο ενδιαφέρον για τη μεθοδολογική του καθαρότητα. Βεβαίως, ούτε και οι προγονοί του, η «διοικητική επιστήμη» και το «δημόσιο μάνατζμεντ», διακρίνονταν γι' αυτή. 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, ποιότητα, αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα και οικονομικότητα, θεωρούνται συμπληρωματικές των παραδοσιακών αρχών της νομιμότητας και της ισότητας των ευκαιριών. Η επικρατούσα τάση υποστηρίζει τον συγκερασμό αυτών των αρχών και την υπέρβαση των όποιων αντιθέσεων χωρίς καμία αντίστοιχη μεθοδολογική επεξεργασία. Στη θέση της επιστημολογικής και μεθοδολογικής του τεκμηρίωσης υπεισέρχεται μια «grey literature» πάσης φύσεως οδηγών και εγχειριδίων με «πρακτικό» περιεχόμενο. Οι προϋποθέσεις εφαρμογής των υποδείξεών τους σ' αυτή την περίπτωση φαίνεται να είναι περισσότερο αισθητικές, ρητορικές ή πολιτισμικές, παρά επιστημονικές⁵. Εντούτοις, η διεπιστημονική στοιχειοθέτηση του ΝΔΜ είναι κάτι που επιχειρείται χωρίς ιδιαίτερη θέρμη. Σε κάθε περίπτωση, όμως, η μεθοδολογική τεκμηρίωση του ΝΔΜ είναι αναγκαία για την επιστημονική του ανάπτυξη, διότι διαφορετικά θα παραμείνει ένα συνονθύλευμα ιδεών και πρακτικών που θα εξαντλήσει τη δυναμική του.

Πρέπει, ωστόσο, να σημειωθεί ότι η συζήτηση για την πρακτική εφαρμογή του ΝΔΜ είναι πολύ εντονότερη από τη θεωρητική, η οποία αφορά στην επιστημολογική του τεκμηρίωση. Ο ρυθμός και η ένταση της αποδοχής του δεν μπορεί να εξηγηθεί μόνον εκ του λόγου ότι η παγκοσμιοποιημένη οικονομία απαιτεί την ύπαρξη ενός παγκοσμιοποιημένου κράτους.

5.C.Hood(1998),The Art of the State: Culture, Rhetoric and Public Management, Clarendon Oxford,

Αυτά τα επιχειρήματα, τα οποία συνήθως προβάλλονται για να μειώσουν την αξία των μεταρρυθμίσεων του ΝΔΜ, εμπεριέχουν μεγάλη γενίκευση και χάνουν έτσι τη δύναμή τους, αν και, ορισμένες φορές, βασίζονται σε ορθές κρίσεις. Γεγονός είναι, πάντως, ότι το ΝΔΜ κατάφερε να αποτυπώσει και να κωδικοποιήσει ένα σύνολο «προσταγών»⁶ προς τις δημόσιες οργανώσεις που θέλουν να ακολουθήσουν το μεταρρυθμιστικό κίνημα, το οποίο υποβοήθησε πολύ την επικοινωνία μεταξύ των διοικήσεων, παρά τις πολιτισμικές και άλλες διαφορές τους.

Το ΝΔΜ έχει συντελέσει στην αναβάθμιση και τη νέα νομιμοποίηση τον πολιτικού συστήματος και έχει ενισχύσει τις αγορές. Η οικονομική, πολιτική και κοινωνική πραγματικότητα που υποχρεώνει στη δρομολόγηση αλλαγών, και η υποκειμενική βούληση για αλλαγή, συνιστούν δύο βασικές κινητήριες δυνάμεις για την προώθηση των μεταρρυθμίσεων του ΝΔΜ, ενώ ως ιδιαίτερα κρίσιμος παράγοντας για την επιτυχή έκβασή τους θεωρείται η ύπαρξη της κατάλληλης τεχνογνωσίας. Ας σημειωθεί στο σημείο αυτό ότι η ταχύτατη ανάπτυξη του ΝΔΜ είχε ως δευτερογενές αποτέλεσμα την αποσπασματική πληροφόρηση και την ατελή γνώση, ιδίως των χωρών που καταναλώνουν χωρίς να παράγουν διοικητική τεχνογνωσία. Με την πάροδο του χρόνου, πάντως, τα βασικά χαρακτηριστικά, οι αρχές και οι κύριες εφαρμογές του ΝΔΜ έγιναν ευρέως γνωστές και σήμερα η πρόσβαση σ' αυτές είναι μάλλον εύκολη.

3.3.2. Οι δράσεις που συνθέτουν την ατζέντα του ΝΔΜ

Η ατζέντα του ΝΔΜ περιλαμβάνει τόσο αντικείμενα του κλασικού μάνατζμεντ (π.χ. προγραμματισμός, οργάνωση πόρων, ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού), όσο και εφαρμογές ή τμήματά τους που αναπτύχθηκαν σε επιμέρους κοινωνικές επιστήμες και αποσαφήνισαν/αναπροσδιόρισαν την έννοια του δημόσιου αγαθού. Εκτιμάται ότι σ' αυτές ανήκει και η θεωρία της δημόσιας επιλογής που επηρέασε ιδιαίτερα τα οικονομικά και την πολιτική επιστήμη. Η επιλογή της ύλης του ΝΔΜ γίνεται, επιπλέον, με κριτήριο την πρακτική χρησιμότητά της. Αναπτύσσοντας μια άποψη περί χρηστικότητας της επιστήμης, η οποία στην Ευρώπη έχει παραμεληθεί υπέρ του ακαδημαϊσμού, θεωρείται ότι η επιστήμη που εντοπίζει τα κακώς κείμενα, που

6. Βλ. για παράδειγμα, τα τέσσερα «C» τον κύκλου συνεχούς βελτίωσης: challenge, compete, consult, compare

στηλιτεύει και αναδεικνύει τις Μίκρο- ή μάκρο-αιτίες των προβλημάτων είναι ενδιαφέρουσα, αλλά όχι καλή. Καλή επιστήμη είναι η χρήσιμη επιστήμη, δηλαδή, αυτή που λύνει προβλήματά.⁷

Σύμφωνα με μια δόκιμη κατηγοριοποίηση, η οποία προκύπτει από τη συστηματοποίηση κειμένων αρχών που έχουν θεωρηθεί «κόμβοι» στη σχετική συζήτηση⁸, ως κεφάλαια του ΝΔΜ ορίζονται η αποκέντρωση αρμοδιοτήτων και πόρων, η κατάρτιση προϋπολογισμών και συστημάτων μισθοδοσίας με βάση τις επιδόσεις και τα αποτελέσματα, η αντικατάσταση των άκαμπτων κανόνων και κανονισμών με πλαίσια συμπεριφοράς, η διακυβέρνηση βάσει στόχων, η σχεδίαση των δημοσίων πολιτικών με λογική ανταγωνισμού, καθώς και η μέτρηση της ικανοποίησης των πολιτών με κριτήρια ποιότητας. Σημειώσεις και επιφυλάξεις που έχουν προστεθεί από πολλούς σ' αυτή τη βασική εικόνα, δεν την αναιρούν. Τόσο εκείνοι που θεωρούν ότι τα προαναφερόμενα αποτελούν μια επέκταση της οικονομικής λογικής στον χώρο του κράτους και, στην ουσία, ότι δεν υπάρχει κανένα «νέο Παράδειγμα»⁹, όσο και εκείνοι που προσθέτουν ορισμένα κεφάλαια, όπως για παράδειγμα τις νέες τεχνολογίες, δεν μεταβάλλουν ουσιαστικά τον ορισμό και το περιεχόμενο του ΝΔΜ. Οι στόχοι, ιδίως σε ό,τι αφορά στη δομή και λειτουργία των οργανώσεων, την ανάπτυξη συστημάτων αξιών που δίνουν έμφαση στις μαθησιακές ικανότητες αντί των κανόνων και στην ατομική υπευθυνότητα αντί της ιεραρχικής ευθύνης, την ικανοποίηση των πολιτών και τη γενίκευση του ανταγωνισμού μεταξύ των οργανώσεων -δημοσίων ή ιδιωτικών, παραμένουν σε κάθε περίπτωση σταθεροί.

7. Jones, L. R. & Thompson, F.(1992), *Public Management*,. Stamford, CT: JAI-Elsevier Science σελ. 14 επ.

8. Osborne, D. & Gaebler, T.,(1993) *Reinventing Government*

9. Lynn, L. Jr. (1996). "The New Public Management as an International Phenomenon: A Skeptical View." Paper presented at the Conference on The New Public Management in International Perspective, St. Gallen, Switzerland

Παρότι ακόμη εκφράζονται έντονες αμφισβητήσεις κατά πόσον μπορεί να υπάρξει μια συγκροτημένη ατζέντα του ΝΔΜ με βάση τις παραπάνω οριοθετήσεις, οι ακόλουθες δράσεις μπορούν να θεωρηθούν ότι συνθέτουν την ιδιαίτερη θεματολογία του ΝΔΜ:

- Η βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες μέσω εναλλακτικών μορφών εξυπηρέτησής τους.
- Η ενίσχυση της οργανωσιακής ευελιξίας και αυτονομίας με τη δημιουργία έξω-ιεραρχικών σχημάτων.
- Η διοίκηση αποτελεσμάτων μέσω δεικτών και στόχων διαφόρων κατηγοριών.
- Η μέτρηση των αποτελεσμάτων και επιδόσεων σε επίπεδο οργάνωσης ομάδας και ατόμων, καθώς και η ενδο-οργανωτική της συγκριτικής απόδοσής τους που καταλήγουν στην κατάρτιση προϋπολογισμού και τη μισθοδοσία υπαλλήλων βάσει δεικτών απόδοσης.
- Ο έλεγχος των δημόσιων δαπανών με βάση την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα.
- Η διοίκηση των ανθρωπίνων πόρων με βάση τη γνώση.
- Η αξιοποίηση της σύγχρονης τεχνολογίας επικοινωνιών και πληροφοριών, ιδίως του διαδικτύου, σε εφαρμογές ηλεκτρονικής διοίκησης ή ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.
- Η κατάργηση των εμποδίων για την ανάπτυξη των αγορών και της επιχειρηματικότητας μέσω της υιοθέτησης προγραμμάτων κανονιστικής μεταρρύθμισης.
- Η λήψη αποφάσεων με διαφάνεια και ευρεία κοινωνική διαβούλευση.

Οι περισσότερες από τις παραπάνω δράσεις απαντώνται σε ποικίλα προγράμματα διοικητικής μεταρρύθμισης σ' όλα τα κράτη-μέλη της ΕΕ, αλλά και στα υπόλοιπα ανεπτυγμένα κράτη του κόσμου. Τα προγράμματα αυτά έχουν, βεβαίως, διαφορετικό βαθμό ωριμότητας και επιτυχίας σε κάθε χώρα, αλλά είναι σημαντικό ότι, σήμερα, δύσκολα μπορεί κάποιος να συναντήσει προγράμματα διοικητικής μεταρρύθμισης που να μην περιέχουν ορισμένες από τις προαναφερόμενες δράσεις.

Εάν όλα τα προηγούμενα συνθέτουν τη μεταρρυθμιστική ατζέντα του ΝΔΜ, τότε, όπως γίνεται εύκολα αντιληπτό, περισσότερες κοινωνικές επιστήμες μπορούν να συνεισφέρουν τόσο θεωρητικά, όσο και πρακτικά υποδείγματα για την υλοποίηση των εξαγγελόμενων δράσεων. Η σχέση μεταξύ τους δεν μπορεί παρά να είναι συμπληρωματική και ζητούμενο παραμένει η δημιουργία ενός επιπέδου κατανόησης και επικοινωνίας τους.

3.3.3. Η ελληνική εμπειρία από την εφαρμογή του ΝΔΜ

Στην Ελλάδα έχουν τεθεί σε εφαρμογή, κατά την τελευταία πενταετία, διάφορα προγράμματα και δράσεις στη λογική του ΝΔΜ. Η υποδοχή του ΝΔΜ υπήρξε επιφυλακτική, ενώ σημειώθηκε και σημαντική χρονική υστέρηση στην αποδοχή των προτάσεών του, και αυτό οφείλεται τόσο στη γενικότερη οικονομική, κοινωνική και πολιτική καθυστέρηση σε σχέση με τις προηγμένες χώρες, όσο και σε επιμέρους αιτίες, όπως το εκπαιδευτικό έλλειμμα, η οικονομική δυσπραγία και η πολιτική ατολμία. Ο σημαντικότερος προωθητικός παράγοντας των μεταρρυθμίσεων είναι, δίχως αμφιβολία, η Ευρωπαϊκή Ένωση. Η κινητικότητα που παρατηρείται σε ευρωπαϊκό επίπεδο, μετά τη Σύνοδο Κορυφής της Λισσαβόνας τον Μάρτιο του 2000, επέδρασε θετικά στην ελληνική δημόσια διοίκηση, αφού «παγωμένες» μεταρρυθμίσεις, όπως το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης της ποιότητας των υπηρεσιών, η αποδοτικότητα των δημοσίων οργανώσεων ή η ανάλυση των επιπτώσεων που υποστηρίζεται από την κανονιστική μεταρρύθμιση, φαίνεται να επανέρχονται στην επικαιρότητα.

Οι μεταρρυθμιστικές δράσεις που συνάντησαν ευνοϊκή υποδοχή αναφέρονται στη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών και περιέχονται στα προγράμματα τον ΥΠΕΣΔΔΑ «Ποιότητα για τον Πολίτη» και «Πολιτεία», καθώς και σε ειδικότερα προγράμματα των καθ' ύλην αρμόδιων Υπουργείων, με σημαντικότερο το «TAXIS» του Υπουργείου Οικονομικών για τη βελτίωση των υπηρεσιών που παρέχουν οι εφορίες. 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 ενοποίηση και ψηφιοποίηση των διοικητικών εντύπων,
- η δημιουργία υπηρεσιών μιας στάσης,
- η απογευματινή λειτουργία των υπηρεσιών,
- η έκδοση χαρτών δικαιωμάτων των πολιτών,
- οι κωδικοποιήσεις και η βελτίωση της ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων και
- η εισαγωγή συστημάτων μέτρησης της αποδοτικότητας δημοσίων υπηρεσιών και υπαλλήλων.

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

3.3.4. Η αξιολόγηση της εφαρμογής του ΝΔΜ

Αναμφίβολα, το ΝΔΜ έχει συμβάλει στην υλοποίηση των στόχων της διοικητικής μεταρρύθμισης αν και τα ερωτηματικά που δημιουργούνται από τις καινοτομικές προτάσεις και εφαρμογές του είναι, συχνά, περισσότερα από τις απαντήσεις, αλλά αυτό συμβαίνει κάθε φορά που εμφανίζεται μια νέα προσέγγιση των άλυτων προβλημάτων.

Παρά τις όποιες επιστημονικές και μεθοδολογικές επιφυλάξεις έναντι του ΝΔΜ, η αποδοχή του από διαφορετικά πολιτικο-διοικητικά συστήματα με πρωτοβουλία των κυβερνήσεων υποδεικνύει, μεταξύ άλλων, και τη χρησιμότητά του για το πολιτικό σύστημα. Η πλειονότητα των ασχολουμένων με το ΝΔΜ δεν δέχεται τους κριτικούς ακαδημαϊκούς ισχυρισμούς ότι η επικράτησή του αποτελεί ομολογία της αποδυνάμωσης του κράτους και της επιβολής της αγοράς στην πολιτική. Αντίθετα, υποστηρίζεται ότι το νέο μοντέλο διοίκησης συμβάλλει στην αναζωογόνηση και

ενίσχυση του πολιτικού συστήματος. Ειδικότερα, σε ό,τι αφορά στην απόσυρση του κράτους από τη ρύθμιση της λειτουργίας των αγορών, που υποστηρίζει το ΝΔΜ, αυτή δεν οδηγεί, όπως πολλοί υπέρμαχοι του κρατικού παρεμβατισμού διατείνονται, στην αποδυνάμωση του κράτους γενικά, αλλά μάλλον στην υποβάθμιση του εκτελεστικού και στην ταυτόχρονη ενίσχυση του επιτελικού του ρόλου, η οποία διασφαλίζει τα υπόλοιπα κοινωνικά υποσυστήματα από μια πιθανή ανεξέλεγκτη επέκταση του οικονομικού υποσυστήματος σε βάρος τους.

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

Ιδιαίτερα σθεναρές έχουν αποδειχθεί οι αντιστάσεις του γραφειοκρατικού μοντέλου, οι οποίες στην αρχή υποτιμήθηκαν και εκλήφθηκαν περισσότερο ως τεχνικά εμπόδια και λιγότερο ως κοινωνικά και οργανωσιακά ενσωματωμένες αντιλήψεις και στάσεις. Η αντίσταση αυτή ανέδειξε τη διοικητική κουλτούρα ως σημαντική παράμετρο της επιτυχίας των αλλαγών, εφόσον αποκαλύφθηκε ότι η αιτία που οδηγούσε τις μεταρρυθμίσεις σε αδιέξοδο ήταν, εν πολλοίς, ο ενστερνισμός του γραφειοκρατικού μοντέλου από τους εργαζόμενους. Σήμερα, η υιοθέτηση των αρχών της «οργάνωσης που μαθαίνει» θεωρείται οργανικό τμήμα των μεταρρυθμίσεων και απαραίτητη προϋπόθεση της επιτυχίας τους, αφού έγινε πλέον σαφές ότι τόσο η οργάνωση, όσο και οι εργαζόμενοι, πρέπει να «ξεμάθουν» κάτι που γνώριζαν και να μάθουν κάτι διαφορετικό, κάτι νέο.

Μεταξύ των ανασταλτικών παραγόντων στην πρόοδο του ΝΔΜ πρέπει, ειδικότερα, να αναφερθεί η στάση των πολιτικών έναντι των διοικητικών μεταρρυθμίσεων, η οποία είναι, συχνά, αμφιθυμική και αντιφατική. Ενώ εμφανίζονται να υποστηρίζουν τις μεταρρυθμίσεις του ΝΔΜ, οι οποίες έχουν ως αποτέλεσμα τον περιορισμό του παρεμβατικού τους ρόλου, επιδιώκουν ταυτόχρονα μέσω των μεταρρυθμίσεων να διατηρήσουν ή ακόμη και να διευρύνουν τον έλεγχό τους στη δημόσια διοίκηση¹⁰. Σ' αυτές τις περιπτώσεις, οι μεταρρυθμίσεις του ΝΔΜ αποκτούν έναν φορμαλιστικό χαρακτήρα που δίνει έμφαση στη νομικίστικη αποτύπωση των εξωτερικών χαρακτηριστικών τους, παρακάμπτοντας τον επιχειρησιακό τους χαρακτήρα, και φαίνεται να αποτελούν «οπισθοδρόμηση», αφού δημιουργούν και εδραιώνουν μια νέα «μεταρρυθμιστική» γραφειοκρατία.

Η «κόπωση» των υποκειμένων της μεταρρύθμισης, η ενσωμάτωση των μεταρρυθμίσεων στο γραφειοκρατικό σχήμα και η βαθμιαία αποδυνάμωσή τους λόγω της «διαρκούς μεταρρύθμισης» καταγράφονται ως σημαντικά εμπόδια στην εδραίωσή τους. Ως αντίδοτα προβάλλονται η μέγιστη δυνατή σαφήνεια των στόχων και των πράξεων, η αναγνώριση της συλλογικής ή και της ατομικής επιτυχίας και η ανταλλαγή των εμπειριών από τις μεταρρυθμίσεις μεταξύ εκείνων που παρήγαγαν αποτελέσματα και εκείνων που δεν μπόρεσαν να επιτύχουν.

Επιπλέον, η πολυνομία, η σύγχυση αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διοίκησης και η οργανωτική πολυδιάσπαση με σκοπό την κατοχύρωση συντεχνιακών συμφερόντων αποτελούσαν πάντοτε τα βασικά εμπόδια στις διοικητικές μεταρρυθμίσεις και το ίδιο ισχύει και για την εφαρμογή του ΝΔΜ. Μεταξύ αυτών, ιδιαίτερα ενισχυμένη εμφανίζεται σήμερα η διαφθορά, και ο λόγος πρέπει να αναζητηθεί στην επέκταση του οικονομικού υποσυστήματος στον χώρο της πολιτικής και των κρατικών δραστηριοτήτων και στην έλλειψη κανόνων που θέτουν σαφή διαχωριστικά όρια μεταξύ των δύο.

Ιδιαίτερα καθοριστικός στην προσπάθεια υπέρβασης των εμποδίων των μεταρρυθμίσεων του ΝΔΜ θεωρείται ο ρόλος του ηγέτη, ο οποίος δεν έχει κοινά με τον βεμπεριανό «χαρισματικό ηγέτη». Ζητούμενο δεν είναι, πλέον, η μεταφυσική ικανότητα πειθούς, αλλά η δυνατότητα υποκίνησης όσο το δυνατό περισσότερων κοινωνικών εταίρων στη διαδικασία των αλλαγών και η συσπείρωσή τους για την ικανοποίηση των κοινών αναγκών. Οι σημερινοί ηγέτες δεν απαιτείται να είναι σοφοί, παντογνώστες με έτοιμες τις σωστές απαντήσεις, αλλά πρωταγωνιστές που διακινδυνεύουν, καινοτομούν, συνεργάζονται και ενθαρρύνουν τους υπολοίπους στους κοινούς μεταρρυθμιστικούς αγώνες των κοινωνικών ομάδων και μόνον ως τέτοιοι αναγνωρίζονται και

νομιμοποιούνται από αυτές¹². Η σημασία της εκπαίδευσης που επικεντρώνεται στο έργο και δεν επαναλαμβάνει απλώς στεία αξιώματα, είναι αυτονόητη, αφού αποτελεί πάντα τον βασικό μηχανισμό για τη δημιουργία των ηγετών που απαιτεί το μέλλον και την ευαισθητοποίηση εκείνων που θα πρωτοστατήσουν στις μεταρρυθμίσεις.

Οι απαντήσεις σε σχέση με την ωφελιμότητα των μεταρρυθμίσεων του ΝΔΜ δίστανται. Κατά τη δεκαετία του '80, με πρωτοστατούσες από τις υπερατλαντικές χώρες τις ΗΠΑ και τον Καναδά και από την Ευρώπη την Ολλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο, οι προτάσεις του ΝΔΜ θεωρήθηκαν ως πανάκεια τόσο θεωρητική, όσο και, κυρίως, διοικητική και πολιτική. Τα προβλήματα που ήρθε να λύσει το ΝΔΜ εκείνη την περίοδο, ήταν προβλήματα ορθολογικής διοίκησης των πόρων. Είναι γεγονός ότι ο εξορθολογισμός που επιχειρήθηκε μέσω των μέτρων και δράσεων του ΝΔΜ, ιδιαίτερα στο τοπικό επίπεδο (δήμοι, κοινότητες) βελτίωσε ουσιαστικά την οικονομική διαχείριση των ΟΤΑ.

12 . Από τον Ηγεμόνα του Νικολό Μακιαβέλι μέχρι τη χασομική δυναμική της σύγχρονης ηγεσίας

Για μια κλασική περιγραφή των «καινοτόμου επιχειρηματία» που έχει τα προηγούμενα χαρακτηριστικά του ηγέτη, βλ. το έργο του Schumpeter, J. A., *The Theory of Economic Development*.

Βιβλιογραφία κεφαλαίου

Ελληνική

Καρκατσούλης Π. ,(2004)Το κράτος σε μετάβαση. Από τη διοικητική μεταρρύθμιση και το νέο δημόσιο μάνατζμεντ στη διακυβέρνηση, Αθήνα, εκδόσεις Σιδέρης Ι.

Μιχαήλ Δεκλερής, (1989), Διοίκηση Συστημάτων , Αθήνα -Κομοτηνή ,εκδόσεις Σάκκουλας.

Μιχαλόπουλος, Ν., (2004), Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Μάνατζμεντ, Αθήνα, εκδόσεις Παπαζήσης

Νίκος Π. Μουζέλης, (1991), Οργάνωση και γραφειοκρατία- Ανάλυση των σύγχρονων θεωριών, Αθήνα ,εκδόσεις Μαθιουδάκη

Ξενόγλωσση

C.Pollitt-G.Bouckaert, (2000) Public Management Reform: A Comparative Analysis, Oxford University Press, Oxford

C. Hood (1998)The Art of the State: Culture, Rhetoric and Public Management, Clarendon, Oxford

Edward Elgar (1995) Bureaucracy in the Modern State: An Introduction to Comparative Public Administration), Jon Pierre ed., London

F.F. Ridley (1996),The new public management in Europe: Comparative perspectives, Public policy and administration,11,1,16-29

G. Miller(1995), Managerial Dilemmas: The Political Economy of Hierarchy, Cambridge University Press, Cambridge,

Gore, A., (1993), *From Red Tape to Results, Accompanying report of the National Performance Review of the Vice President, Washington D.C.*

Kettl, D.,(2005) *The Global Public Management Revolution* ,Brookings Institution Press, Washington

Jones, L. R. & Thompson, F.(1992), *Public Management*,. CT: JAI-Elsevier Science Stamford

Lynn, L. Jr. (1996). "The New Public Management as an International Phenomenon: A Skeptical View." Paper presented at the Conference on The New Public Management in International Perspective, St. Gallen, Switzerland

M Albrow (1984), *Bureaucracy* , MacMillan , London

M. McLuhan(1960), *Explorations in communication*, Beacon press, Boston

Osborne D. and Gaebler T. (1993), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector* , Penguin , New York

Owen Hughes (1994), *Public Management and administration*, St Martin's Press, New York

OECD (2010), "2010 Survey on Strategic Human Resource Management in Central/Federal Governments of OECD Countries

Pollit Christofer , (1990) , *Managerialism and the public services: The Anglo-American experience*, Blackwell, Oxford

Schumpeter, J. A.,(2012), *The Theory of Economic Development*, Transaction Publishers, New Jersey

Κεφάλαιο 4.

Ποιότητα δημοσίων υπηρεσιών

4.1. Ορισμοί και απαρχές της ποιότητας

Κατά τον Smith, G. F (1998) ως ποιότητα ορίζεται το σύνολο των χαρακτηριστικών μιας οντότητας, τα οποία αφορούν στην ικανότητά της να ικανοποιεί εκφρασμένες και συναγόμενες ανάγκες .

Από τον προηγούμενο ορισμό προκύπτει ότι η ποιότητα δεν αναφέρεται μόνο σε επιχειρηματικές οντότητες, όπως ένα προϊόν ή μια υπηρεσία, αλλά και σε άλλες, όπως ένα άτομο, μια κοινωνική ομάδα, μια δημόσια υπηρεσία, ένα πολιτικό κόμμα ή μια κυβέρνηση.

Η ποιότητα είναι μια έννοια που αναλύεται σε πολλά επίπεδα: είναι ιδιότητα, φιλοσοφία διοίκησης, αλλά και μεθοδολογία επίλυσης προβλημάτων¹ .Απαντάται ως ποιότητα στον σχεδιασμό και την παραγωγή/παροχή προϊόντων και υπηρεσιών από δημόσιους και ιδιωτικούς οργανισμούς, αλλά και ως ποιότητα των ίδιων των επιχειρήσεων και οργανισμών. Η ύπαρξη ή έλλειψη ποιότητας τεκμαίρεται από τον βαθμό ικανοποίησης τόσο των καταναλωτών/πολιτών ως αποδεκτών των προϊόντων/υπηρεσιών, όσο και των εργαζομένων στις επιχειρήσεις/δημόσιες υπηρεσίες που τα παράγουν/παρέχουν.

Στην πιο γνωστή από τις απόπειρες χρονολόγησης της, οι απαρχές της ποιότητας εντοπίζονται στην αρχαία Κίνα. Στη συνέχεια, η ποιότητα απαντάται στους πολιτισμούς της Αιγύπτου και της αρχαίας Ελλάδας, διατρέχει τη μεσαιωνική Γερμανία, στην οποία εμφανίζονται διαδικασίες που συμφωνούν ότι η ποιότητα πηγάζει από τη βουδιστική παράδοση της Kaizen, η οποία μεθερμηνευόμενη στα ελληνικά είναι «επιδίωξη ολοκλήρωσης». Σύμφωνα μ' αυτή τίποτε δεν είναι τόσο καλό ώστε να μη χρειάζεται βελτίωση και προσαρμογή στις επικρατούσες κάθε φορά συνθήκες. Ο άνθρωπος, υποκείμενο της δράσης, πρέπει να επιδιώκει μέσα από μικρά βήματα τη συνεχή, προσωπική του βελτίωση, η οποία έχει ως αποτέλεσμα την ταυτόχρονη, παράλληλη βελτίωση του περιβάλλοντος μέσα στο οποίο ζει και αναπτύσσεται.

1. Smith, G. F., *Quality Problem Solving*, σελ. 46 επ.

Αυτή η βασική φιλοσοφική θέση δεν είχε αποτυπωθεί μέχρι την εμφάνιση της ποιότητας στις σύγχρονες δημόσιες πολιτικές. Οι τελευταίες στηρίζονταν ως επί το πλείστον σ' έναν εργαλειακό ορθολογισμό, στον οποίο το «υποκείμενο» διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στην πρόοδο της οργάνωσης, αλλά στην καλύτερη περίπτωση αντίστοιχο με εκείνο που κατέχουν οι δομές, οι λειτουργίες και οι εκροές της.

Η ποιότητα έρχεται να φωτίσει τις ανθρώπινες σχέσεις στις οργανώσεις μέσα από μια ξεχασμένη στη Δύση οπτική: από την οπτική του «άλλου» που πρέπει να ικανοποιείται κατά προτεραιότητα έναντι του «εαυτού», όπως διδάσκει η βουδιστική φιλοσοφία. Στον κόσμο των επιχειρήσεων, ο «άλλος» παίρνει το σχήμα του «πελάτη» που, όμως, δεν κατανοείται ως οικονομικό μέγεθος, ως εταίρος σε μια ανταλλακτική σχέση, αλλά περισσότερο ως μια φιλοσοφική-ηθική αξία. Τούτο δε σημαίνει, βεβαίως, ότι η ποιότητα είναι μόνο μια φιλοσοφική διδασκαλία. Η γενική θεωρία της ποιότητας αποτέλεσε ένα εύφορο υπόστρωμα για την ανάπτυξη ιδεών που αναζωογόνησαν την επιχειρηματικότητα, εξερευνώντας μια νέα «ήπειρο» διοικητικών σχεδιασμών, εφαρμογών και αποτελεσμάτων. Την ίδια, λαμπρή καριέρα στο σύγχρονο μάνατζμεντ έκανε και η έννοια της «αριστείας» που αντλεί από την αρχαιοελληνική «αρετή». Η αριστεία, όπως και η ποιότητα, δεν νοείται μόνο στο πλαίσιο μιας γενικότερης κοινωνικής ή ηθικής φιλοσοφίας, αλλά ως ένα αναγκαίο εργαλείο για τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των προϊόντων και υπηρεσιών στη διεθνή αγορά.

Αλλά και στο δημόσιο μάνατζμεντ η κεντρική ιδέα της ποιότητας, ότι, δηλαδή, η λειτουργία και οργάνωση της δημόσιας διοίκησης πρέπει να καθορίζονται με βάση το προσδοκώμενο από τους χρήστες αποτέλεσμα και όχι με βάση τις εσωτερικές διαδικασίες εκτέλεσης των ενεργειών της, υπήρξε νεωτεριστική και καινοτόμος. Η συμβολή της ποιότητας δεν είναι, όμως, σημαντική μόνο σε σχέση με τη διασφάλιση της αξίας των τελικών εξαγομένων της δημόσιας διοίκησης (προϊόντων ή υπηρεσιών), αλλά και σε σχέση με την ενδυνάμωση των επικοινωνιακών, συμμετοχικών και διαφανών διαδικασιών. Η επίτευξη μιας ανθρωποκεντρικής δημόσιας διοίκησης, ανοιχτής στο κοινωνικό περιβάλλον και προσανατολισμένης στις προσδοκίες των εργαζομένων και των πολιτών, αποτελεί στόχο της διοικητικής μεταρρύθμισης που διακηρύσσεται με σταθερότητα από το κίνημα της ποιότητας. Στη θεωρία και την πρακτική του κινήματος αυτού αποδίδεται ίση βαρύτητα στη λεγόμενη «εξωτερική» ποιότητα, η οποία αναφέρεται στα διοικητικά εξαγόμενα, στα προϊόντα της διοικητικής δράσης, και στην «εσωτερική» ποιότητα, με την οποία δηλώνεται το σύνολο των μέτρων και δράσεων

που απευθύνονται στο εσωτερικό της δημόσιας διοίκησης, στους εργαζόμενους σ' αυτή. Ακολουθώντας την ίδια αρχή, της ικανοποίησης των αναγκών και των προσδοκιών του άλλου, η εσωτερική ποιότητα αποσκοπεί στη λήψη όλων των μέτρων για την ικανοποίηση των αναγκών των εργαζομένων. Μόνο με τον τρόπο αυτό, η οργάνωση θα μπορέσει να παράγει τα προϊόντα και τις υπηρεσίες που έχουν ανάγκη οι εξωτερικοί αποδέκτες, οι πολίτες/πελάτες της.

4.2. Εισαγωγή της ποιότητας στον δημόσιο τομέα

Η παροχή υπηρεσιών στους πολίτες με τη μέγιστη δυνατή ποιότητα αποτελεί σήμερα κοινό τόπο όλων των μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων. Η ποιότητα στον ιδιωτικό τομέα χρησιμοποιείται ως μέσο για τη βελτίωση των επιχειρήσεων, ώστε να επιβιώσουν στον ανταγωνισμό και τη διεθνή αγορά, ενώ στο δημόσιο τομέα συμβάλλει στη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών και της εικόνας της διοίκησης, καθώς και στην οικονομική ανάπτυξη με μείωση της σπατάλης, άρση των αρνητικών συνεπειών της γραφειοκρατίας και αύξηση της παραγωγικότητας και της απόδοσης.

Δύο είναι οι βασικές αρχές-ερείσματα των εφαρμογών της ποιότητας στον δημόσιο τομέα: η πρώτη ότι ο πολίτης δεν είναι μόνο υποκείμενο συνταγματικά κατοχυρωμένων δικαιωμάτων έναντι του κράτους, αλλά και πελάτης του, εφόσον απευθύνεται σ' αυτό για την παροχή υπηρεσιών που έχουν, μάλιστα, μονοπωλιακό χαρακτήρα. Η δεύτερη, συνέχεια της πρώτης, ότι η εξυπηρέτηση του πολίτη-πελάτη είναι αυτή που υπαγορεύει την έκταση και ποιότητα των εσωτερικών αλλαγών στη δομή, τις διαδικασίες και το ανθρώπινο δυναμικό των δημοσίων υπηρεσιών.

Βέβαια, το τι ακριβώς συνεπάγεται η ποιότητα για τις υπηρεσίες του δημόσιου τομέα και σε τι διαφοροποιείται από την ποιότητα των υπηρεσιών του ιδιωτικού, δεν αποτελούσε αντικείμενο προβληματισμού στα μέσα της δεκαετίας '90, όταν τα πάσης φύσεως εργαλεία διασφάλισης και ανάπτυξης της ποιότητας (ISO, EFQM, Charter Marks) άρχισαν να κατακλύζουν τις δημόσιες υπηρεσίες.

Μια ενδιαφέρουσα προβληματική αναπτύχθηκε κατά την εφαρμογή προγραμμάτων ποιότητας που βασίζονται στην παροχή δημοσίων υπηρεσιών από αναδόχους ιδιώτες.

Η ιδέα της παροχής υπηρεσιών φιλικών προς τον δικαιούχο πολίτη όχι μόνο από τον αρμόδιο δημόσιο φορέα (κεντρικής διοίκησης ή τοπικής αυτοδιοίκησης), αλλά και από κάποιον τρίτο (δημόσιο, ημιδημόσιο ή ιδιωτικό φορέα) για λογαριασμό του, συνάντησε

ευρύτατη αποδοχή σε πολλές δημόσιες διοικήσεις. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές, οι οποίες έγιναν ιδιαίτερα δημοφιλείς από τα μέσα της δεκαετίας του '80 και μετά², πήραν διαφορετικές μορφές ανάλογα με τις πολιτικές, οικονομικές και πολιτισμικές ιδιαιτερότητες κάθε δημόσιου φορέα. Βέβαια, οι δημόσιες υπηρεσίες που παρέχονται μέσω ιδιωτικών εταιρειών δεν έχουν σχέση με τις ιδιωτικές υπηρεσίες που παρέχονται στο πλαίσιο της ελεύθερης οικονομίας. Η λειτουργία των ιδιωτικών εταιρειών κρίνεται από τον ανταγωνισμό και τους νόμους της αγοράς, πράγμα που δεν μπορεί να ισχύσει στην περίπτωση των δημοσίων αγαθών, των οποίων η παροχή και μόνο έχει ανατεθεί σε ιδιώτες. Τα αγαθά αυτά διατηρούν τη μονοπωλιακή ή την ολιγοπωλιακή τους φύση. Κρίσιμη είναι, επίσης, η διαφορά μεταξύ των ιδιωτικών και των δημοσίων υπηρεσιών ως προς τον τρόπο παροχής τους. Όσον αφορά στις δημόσιες υπηρεσίες ισχύουν οι αρχές της ισότιμης και διαφανούς πρόσβασης όλων των πολιτών σ' αυτές, οι οποίες δεν επικρατούν, απαραιτήτως, στην περίπτωση των ιδιωτικών υπηρεσιών και αγαθών. Συνεχώς περισσότεροι μελετητές υποστηρίζουν ότι οι εγγενείς περιορισμοί του ιδιωτικού τομέα σε σχέση με τη διάθεση των δημοσίων υπηρεσιών, έχουν οδηγήσει σε μια συνεχή ποιοτική έκπτωση τους³. Οι επιφυλάξεις αυτές είχαν εκφραστεί ακόμη και πριν προκύψουν τα δυσμενή επακόλουθα από την παροχή «ιδιωτικοποιημένων» δημοσίων αγαθών⁴.

Στην πορεία ανέκυψε το φαινόμενο της μηχανιστικής μεταφοράς εννοιών, όπως του «πολίτη-πελάτη» ή της «αριστείας» (Καρκατσούλης 2004), οι οποίες συχνά θεοποιήθηκαν χωρίς να υπάρχουν ειδικές αναλύσεις του νοήματός τους, αλλά μόνο γενικόλογοι συμβολισμοί. Θα σταθούμε ιδιαίτερα στον όρο «πελάτης». Η εμφάνισή του στις δημόσιες υπηρεσίες συνοδεύτηκε από έντονο σκεπτικισμό, ιδίως, επειδή στην αρχή φάνηκε να εκτοπίζει τον όρο «πολίτης». Στο πλαίσιο τον ενθουσιασμού και της ορμητικότητας των πρώτων εφαρμογών χρησιμοποιήθηκαν και όροι-υβρίδια, όπως «πολίτης-πελάτης», οι οποίοι στη συνέχεια υποχώρησαν. Σημαντικό, όμως, δεν είναι τόσο ποιοι όροι τελικά χρησιμοποιούνται σήμερα, όσο η αποσαφήνιση του περιεχομένου τους και των πεδίων σύγκλισης δημόσιου και ιδιωτικού, καθώς και οι συνακόλουθες επιπτώσεις.

2. Flynn, N., *Public Sector Management*.

3. Βλ., σχετικά ενωρίς, τις επιφυλάξεις των Pollitt, C. & Bouckaert, G., *Quality Improvement in European Public Services*, σελ. 12.

4. Βλ. σχετικά, Humphreys, P. C., *Improving Public Service Delivery*

Στη συγκεκριμένη περίπτωση, οι δύο όροι έχουν εννοιολογικά περιεχόμενα, ερμηνευμένα κατά παράδοση ως αντίθετα, και αντίστοιχους συμβολισμούς με σημαντικές κοινωνικές, πολιτικές και αισθητικές προεκτάσεις. Η έννοια πολίτης που παραπέμπει σε μια κοινωνική συλλογικότητα, η οποία προβλέπει για κάθε μέλος της κοινωνίας δικαιώματα και υποχρεώσεις, συναντά την έννοια του πελάτη-καταναλωτή, στον οποίο διατίθενται προϊόντα, αγαθά και υπηρεσίες έναντι χρηματικού τιμήματος σε μια διαδικασία καθοριζόμενη από τους κανόνες της αγοράς.

Υπάρχει, όμως, ένας κοινός τόπος όπου οι έννοιες αυτές μπορούν να συναντηθούν κι αυτός είναι το κοινό τους desideratum, δηλαδή, ότι ο άλλος, ο αποδέκτης/χρήστης των υπηρεσιών, πρέπει να βρίσκεται στο επίκεντρο των σχεδιασμών και των δράσεων της οργάνωσης η οποία υφίσταται, εν τέλει, χάριν και υπέρ αυτού.

Θα πρέπει, ωστόσο, να σημειωθεί ότι, ακόμη και σήμερα, η εννοιολόγηση της ποιότητας και του πελάτη στη δημόσια διοίκηση παραμένει συγκεχυμένη. Οι ορισμοί της ποιότητας στον δημόσιο τομέα ή ακολουθούν τους δοκιμασμένους ορισμούς του ιδιωτικού ή είναι, τις περισσότερες φορές, ασαφείς και τετριμμένοι. Η σύγχυση αυτή επιτείνεται όταν για την επεξήγηση του διαφορετικού και εξαιρετικού που κομίζει η ποιότητα στον δημόσιο τομέα, παρατίθενται παραδείγματα επιτυχημένων ιδιωτικών επιχειρήσεων, δημιουργώντας ένα έντονα ιδεολογικοποιημένο ερμηνευτικό πλαίσιο, το οποίο δεν διακρίνει μεταξύ ιδιωτικού και δημόσιου.

Ενώ ήταν φυσικό επόμενο να στραφούν οι δημόσιες οργανώσεις στις ιδιωτικές, αφού αυτές πέτυχαν όλα όσα οι πρώτες δεν μπόρεσαν, ιδίως σε σχέση με την οικονομικότητα και την αποτελεσματικότητα των δράσεών τους, δεν είναι εξίσου αυτονόητο ότι η απλή μεταφορά ή οι θεωρητικοί αναγωγισμοί μπορούν να μας οδηγήσουν εύκολα και σύντομα στο επιδιωκόμενο αποτέλεσμα. Η μίμηση των ιδιωτικών επιχειρήσεων αποτελεί πάντα μια ελκυστική και πρόσφορη συνταγή για τους μεταρρυθμιστές του δημόσιου τομέα, αλλά το θέμα είναι κατά πόσον μπορούν να επιτευχθούν με τον τρόπο αυτό οι στόχοι που η μεταρρύθμιση επαγγέλλεται διατηρώντας τη διακριτή ταυτότητα του κράτους.

Οι θιασώτες της ποιότητας που προέρχονται από τον ιδιωτικό τομέα και δεν διαφοροποιούν ουσιαστικά τις δημόσιες από τις ιδιωτικές οργανώσεις, θεωρούν ότι η θέσπιση ποιοτικών κριτηρίων στη λειτουργία μιας δημόσιας οργάνωσης συνιστά μια θετική εξέλιξη. Άλλοι, όμως, υποστηρίζουν ότι ακόμη και αποτελέσματα όπως η ύπαρξη

μηδενικών λαθών ή η ποιοτική διαχείριση των οικονομικών και οι ποιοτικοί έλεγχοι δεν αρκούν για να ισχυριστεί κάποιος ότι έχει μια «καλή δημόσια διοίκηση» .

Σήμερα υπάρχουν πολλοί που θα συμφωνήσουν με τη δεύτερη άποψη, όχι μόνο γιατί οι προσδοκίες των υποστηρικτών της άκριτης υιοθέτησης μοντέλων οργάνωσης του ιδιωτικού τομέα δεν δικαιώθηκαν, αλλά και επειδή, πέρα από το δίπολο ιδιωτικό-δημόσιο, έχει αναπτυχθεί ένα τρίτο μέγεθος, το κοινωνικό, το οποίο δεν αποτελεί απλώς μια ακόμη αναλυτική κατηγορία, αλλά ένα πρακτικό μέτρο με το οποίο αξιολογούνται κάθε είδους δράσεις, είτε ιδιωτικές είτε δημόσιες. Δεν είναι σημαντικό ποιος παρέχει την υπηρεσία (ιδιώτης-δημόσιο), αλλά εάν το τελικό, το εξαγόμενο προϊόν της επιδοκιμάζεται ή αποδοκιμάζεται από τον χρήστη/πολίτη/πελάτη/καταναλωτή.

Το προαναφερόμενο πλαίσιο οργάνωσης και υλοποίησης της διοικητικής δράσης απέχει πολύ από εκείνο που υιοθετεί μια ακραία φιλελεύθερη αντίληψη, σύμφωνα με την οποία το σύνολο των κρατικών αρμοδιοτήτων και δραστηριοτήτων μπορεί να διοικηθεί επιτυχώς μόνον εάν παραχωρηθούν στον ιδιωτικό τομέα ή διοικηθούν με τους τρόπους των επιχειρήσεων. Απέχει, όμως, και από μια δογματική «αριστερή» εκδοχή, η οποία απορρίπτει την υιοθέτηση μοντέλων διοίκησης του κράτους προερχόμενων από τον ιδιωτικό τομέα, θεωρώντας ότι κάθε παρόμοια μεταφορά προτύπων οργάνωσης και λειτουργίας συνεπάγεται την κατάργηση των προνομίων και των δικαιών των εργαζομένων, την καταστράτηγηση του κράτους δικαίου και την καθυστότηση της κοινωνίας στην οικονομία της αγοράς. Η πράξη, μέχρι τώρα, έδειξε ότι καμία από τις δύο αναλύσεις δεν επιβεβαιώθηκε. Παρά τους φόβους, τις επιδιώξεις και τις εμμονές είτε από την πλευρά τον φιλελευθερισμού είτε από την πλευρά του κρατισμού, η δημόσια διοίκηση μεταρρυθμίζεται διαρκώς διατηρώντας, όμως, τον δημόσιο χαρακτήρα της. Μέθοδοι οργάνωσης και λειτουργίας, εργαλεία σχεδιασμού, εφαρμογής και αξιολόγησης πολιτικών που προέρχονται από τον ιδιωτικό τομέα, υιοθετούνται από το δημόσιο, αλλά μόνο επιλεκτικά.

Η ανάλυση των χαρακτηριστικών του «ποιοτικά αναδιοργανωμένου κράτους» παραπέμπει σε στοιχεία της αρχαιοελληνικής πόλεως. Η πόλις-κράτος, το γνωστό πολιτειακό-οργανωτικό μόρφωμα της αρχαιότητας, δεν καθοριζόταν μόνο χωρικά, αλλά και με βάση τη συνείδηση των κατοίκων του. Δεν υπήρχε το κράτος των Αθηνών, των Θηβών ή της Κορίνθου, αλλά το κράτος των Αθηναίων, των Θηβαίων, των Κορινθίων. Το κράτος ήταν το «κοινόν», εκείνο που μοιράζονταν όλοι οι κάτοικοι της περιοχής. Γι' αυτό, το κράτος και η προσωπική συνείδηση ήταν αλληλένδετα. Ως αρχή

ανασυγκρότησης του κράτους, η ποιότητα στηρίζεται σ' αυτή τη σχέση. Ένα ποιοτικό κράτος πρέπει να βρίσκεται στον αντίποδα του απρόσωπου, αυταρχικού, αδιαφανούς και αναξιοκρατικού – γραφειοκρατικού ή ιδιωτικοποιημένου κράτους. Η μακρά διαδρομή του που έχει σημαδευτεί από το κράτος *imperialism*, πρέπει να αναπροσανατολιστεί προς το παρελθόν-μέλλον της πόλης-κράτους. Συνεπώς, εθνικά κράτη και διεθνείς οργανισμοί θα μπορούσαν να βαθύνουν τις επεξεργασίες τους για την ποιοτική αναβάθμιση των δημοσίων υπηρεσιών προς αυτή την κατεύθυνση.

Στη λογική αυτή, για να μπορέσει το κράτος να παράσχει ποιοτικές υπηρεσίες στους πολίτες του πρέπει να ανασχεδιάσει τις πολιτικές του με βάση τις αρχές της ποιότητας –συνεχή βελτίωση, ατομική υπευθυνότητα, μέγιστη διαφάνεια και συμμετοχικότητα. Η ποιότητα των παρεχομένων υπηρεσιών, σε συνδυασμό με την οικονομικότητα, αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα και φιλικότητα της διοικητικής δράσης και την παράλληλη ενίσχυση και επέκταση των κλασικών αρχών οργάνωσης και λειτουργίας του κράτους, διαμορφώνει το νέο αναγκαίο και ικανό πλαίσιο για την ανάπτυξη των δραστηριοτήτων του ποιοτικού κράτους.

Η νομική παράδοση αποδείχθηκε ιδιαίτερα σημαντική για την προώθηση των αλλαγών της ποιότητας. Έχει υποστηριχθεί ότι οι αρχές και εφαρμογές της ποιότητας είναι απολύτως συμβατές με τις κλασικές αρχές οργάνωσης και λειτουργίας του κράτους. Η ανταπόκριση στις ανάγκες και τις απαιτήσεις των πολιτών, η αποδοτικότητα, η συνεχής βελτίωση και η ατομική υπευθυνότητα, στηρίζονται και επεκτείνουν το κράτος δικαίου, την αρχή της διάκρισης των εξουσιών, το κράτος πρόνοιας, την ισότητα, τη νομιμότητα, το δημόσιο συμφέρον, την αρχή της επικουρικότητας και την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών. Η νομιμότητα δεν έρχεται σε αντίθεση με την ταχύτητα στην εκτέλεση των καθηκόντων, η ίση μεταχείριση των υπαλλήλων μπορεί να συμβαδίσει με τα κίνητρα απόδοσης και την ατομική υπευθυνότητα, ενώ το δημόσιο συμφέρον μπορεί να εξυπηρετηθεί με οικονομικότητα.

Σε κάθε περίπτωση, η ποιότητα δεν αντιπροτείνει αλλαγές σημείο προς σημείο σε κάθε στοιχείο του διοικητικού συστήματος (δομές, λειτουργίες, προσωπικό), αλλά ένα πρόγραμμα συνολικού εκσυγχρονισμού των δημοσίων οργανώσεων, με τελικό κριτήριο επιτυχίας τη βέλτιστη εξυπηρέτηση του συναλλασσόμενου μ' αυτές πολίτη. Νοούμενη ως σχεδιασμός, εφαρμογή και διασφάλιση ποιοτικών αποτελεσμάτων, η ποιότητα αποτελεί μια έννοια-ομπρέλα κάτω από την οποία μπορούν να υπαχθούν και να οργανωθούν πολλές από τις επιμέρους δράσεις της μεταρρυθμιστικής ατζέντας.

4.3 Δείκτες ποιότητας-αποδοτικότητας στον δημόσιο τομέα

Η μέτρηση της απόδοσης αφορούσε πάντοτε τ' αποτελέσματα, τις εκροές του συστήματος. Η παρακολούθηση της απόδοσης του διοικητικού μηχανισμού, δίνει τη δυνατότητα και την ευκαιρία να απαντηθούν τα ερωτήματα του απλού κόσμου και αυτές οι απαντήσεις να υποστηριχθούν με συγκεκριμένα μετρήσιμα δεδομένα.

Είναι βολικότερο να θεωρήσουμε τη μέτρηση της απόδοσης σαν μια διαδικασία ή ως ένα σύστημα μετρήσεων και διαδικασιών, με το οποίο οι οργανώσεις μπορούν να παρακολουθήσουν το βαθμό βελτίωσης της απόδοσής τους σε σχέση με παλαιότερες επιδόσεις τους καθώς και σε σύγκριση με την απόδοση άλλων οργανισμών/οργανώσεων (benchmarking). Ένα καλά σχεδιασμένο σύστημα μέτρησης της απόδοσης, θα πρέπει ξεκάθαρα να γνωρίζει, τους στόχους και τους σκοπούς των υπηρεσιών που πρέπει να παρέχει η οργάνωση, το ρυθμό και το επίπεδο των εκροών και των αποτελεσμάτων καθώς και τα επιθυμητό επίπεδο ποιότητας, για τις συγκεκριμένες εκροές / αποτελέσματα του μηχανισμού.

Η μέτρηση της απόδοσης, μπορεί να είναι ποσοτική (για παράδειγμα ο χρόνος ανταπόκρισης του συστήματος στις ανθρώπινες ανάγκες) και ποιοτική (για παράδειγμα το πόσο ασφαλείς μπορεί να είναι οι κάτοικοι σε κάποια γειτονιά ενός αστικού κέντρου).

4.3.1 Δείκτες μέτρησης της απόδοσης

Δείκτες Εισροών: Αυτοί οι δείκτες μετρούν τους πόρους που χρησιμοποιούνται από ένα πρόγραμμα. Για παράδειγμα, τα ποσά των χρημάτων που δαπανώνται ή ο συνολικός αριθμός των εργατωρών, που απαιτούνται για την παροχή μιας ορισμένης υπηρεσίας στο κοινωνικό σύνολο.

Δείκτες Εκροών: Αυτοί οι δείκτες φανερώνουν την ποσότητα των προϊόντων ή των υπηρεσιών που παρέχονται στον πληθυσμό που χρειάζεται τις υπηρεσίες ή τα αγαθά. Περιλαμβάνουν επίσης τον όγκο εργασιών (workload) και τη μέτρησή της. Αντανακλούν επίσης το μέγεθος της προσπάθειας, που δαπανάται για την παραγωγή ενός προϊόντος ή μιας παρεχόμενης υπηρεσίας. Για παράδειγμα, τα μίλια του δρόμου που

ασφαλτοστρώνονται ή ο αριθμός των μαθητών, που περνούν ορισμένου τύπου εξετάσεις.

Δείκτες Αποτελεσμάτων (outcome indicators): Αυτοί οι δείκτες παρουσιάζουν τα αποτελέσματα προγραμμάτων και υπηρεσιών. Οι δείκτες αποτελεσμάτων περιλαμβάνουν ποσοτικούς και ποιοτικούς χαρακτήρες. Παραδείγματα δεικτών αποτελεσμάτων αποτελούν, ο αριθμός των ατόμων που απασχολούνται για ένα διάστημα έξι (6) μηνών μετά από τη συμμετοχή τους σε κάποιο πρόγραμμα επαγγελματικής εκπαίδευσης ή το ποσοστό των κατοίκων μιας περιοχής που αισθάνονται ασφάλεια στην περιοχή που διαμένουν.

Δείκτες απόδοσης και κόστους — αποτελεσματικότητας: Οι δείκτες που ανήκουν σ' αυτή την κατηγορία εστιάζουν το βάρος τους, στο πώς ένας στόχος επιτυγχάνεται παρά στο τι τελικά επιτυγχάνεται. Δίνουν έμφαση στον τρόπο και τη διαδικασία. Πιο συγκεκριμένα οι δείκτες απόδοσης (efficiency), αναφέρονται στην κλίμακα του επιπέδου της υπηρεσίας (για παράδειγμα ο αριθμός των γευμάτων, που παρέχονται από ένα άσυλο) ως προς το κόστος σε δολάρια και εργασία, για την παροχή των υπηρεσιών.. Μετρούν το κόστος ανά μονάδα της εκροής (output) ή του αποτελέσματος (outcome). Παραδείγματα δεικτών μέτρησης της απόδοσης περιλαμβάνουν κόστος ανά γεύμα, κόστος ανά τόνο απορριμμάτων που συλλέγονται και άλλα.

Δείκτες παραγωγικότητας (productivity indicators): Αυτοί οι δείκτες συνδυάζουν τη διάσταση της απόδοσης και της αποτελεσματικότητας σ ένα κοινό δείκτη (single indicator). Για παράδειγμα, ο αριθμός των γευμάτων που παρέχονται ανά ώρα, χαρακτηρίζει την απόδοση (efficiency). Ο αριθμός των γευμάτων που παραδίδονται στην ώρα τους (και ζεστά) μετρά την αποτελεσματικότητα. Το κόστος των μονάδων που χρησιμοποιούνται (εργατοώρες) για την επίτευξη του στόχου της οργάνωσης μετρά την παραγωγικότητα (productivity).

4.3.2 Τα στάδια μέτρησης της απόδοσης

Σύμφωνα με την έκθεση του Υπουργείου Εσωτερικών δημόσιας διοίκησης και αποκέντρωσης (1998) ένα αποτελεσματικό σύστημα μέτρησης της απόδοσης πρέπει να περιλαμβάνει επτά (7) στάδια:

1. Διάκριση των προγραμμάτων που θα αξιολογηθούν.

Τι είναι ένα πρόγραμμα: Τα προγράμματα είναι σύνολα ενεργειών που έχουν συγκεκριμένους στόχους, όσον αφορά την παροχή υποστήριξης, για συγκεκριμένες δημόσιες υπηρεσίες (public services). Για παράδειγμα ένα πρόγραμμα συντήρησης της οδοποιίας περιλαμβάνει, το σκάψιμο και την επιδιόρθωση του δρόμου, την αντικατάσταση στα πλακάκια του πεζοδρομίου, που μπορεί να έχουν υποστεί ζημιές από τις ενέργειες των υπηρεσιών που ενεργούν για τη βελτίωση του δρόμου. Όλες οι ενέργειες που ανέφερα παραπάνω αποτελούν ένα πρόγραμμα.

Τα προγράμματα καθορίζονται από τις αρμόδιες υπηρεσίες, από τις διοικήσεις τους και περιλαμβάνονται στα προγράμματα, που καταστρώνουν οι συγκεκριμένες οργανώσεις και γίνεται αναφορά στους προϋπολογισμούς τους.

Η επιλογή του ποιά προγράμματα θα αξιολογηθούν εξαρτάται από την κριτική του κάθε ερευνητή. Από τη μια μεριά τα προγράμματα δεν πρέπει να είναι «λίγα», έτσι ώστε ένα μικρό τμήμα υπηρεσιών να καλύπτονται ή η πληροφόρηση που παρέχεται γι' αυτά να είναι περιορισμένη και ελλιπής. Απ' την άλλη μεριά όμως, μια πλήρης εξαντλητικά αναλυτική αναφορά καταλήγει να είναι μή πρακτική, μη αποτελεσματική, άρα η μέση οδός είναι και η χρυσή τομή.

2. Αναφορά στους σκοπούς και προσδιορισμός των επιθυμητών αποτελεσμάτων.

Κάθε διοικητική οργάνωση — υπηρεσία, ξεκινά μια στρατηγική σχεδιασμού και ενεργειών προκειμένου να ξεκαθαρίσει τους στόχους της. Με λίγα λόγια να παρουσιάσει τη στρατηγική, τον τρόπο δράσης της. Μέσα από τη συγκεκριμένη αυτή διαδικασία, η υπηρεσία μπορεί να διακρίνει τ' αποτελέσματα, τις εκροές, τα αγαθά που πρέπει να παρέχει μέσα από την εφαρμογή των προγραμμάτων της. Ο manager μπορεί να υπολογίσει την απόδοση ενός προγράμματος, μόνο όταν οι στόχοι της οργάνωσης είναι επακριβώς οριοθετημένοι. Το ιδανικό ξεκίνημα για μια οργάνωση

είναι μια ξεκάθαρη δήλωση των στόχων της ή μια αναλυτική αναφορά στο πρόγραμμα δράσης της. Για παράδειγμα ο σκοπός ενός συστήματος δημοσίων μεταφορών, είναι η παροχή ενός ασφαλούς, αξιόπιστου, βολικού και άνετου συστήματος με το χαμηλότερο δυνατό κόστος για τον πολίτη, στον οποίο και απευθύνεται, παρέχοντας επίσης υπηρεσίες στ' άτομα με ειδικές ανάγκες και τους ηλικιωμένους.

3. Επιλογή μετρήσεων ή δεικτών.

Ένα «σωστό» σύστημα χρησιμοποιεί ορισμένους από τους δείκτες μέτρησης αποτελεσμάτων και απόδοσης. Τα περισσότερα από τα προγράμματα της διοίκησης, που έχουν αναπτύξει μηχανισμούς μέτρησης της απόδοσης, περιλαμβάνουν τους δείκτες, που αναφέρθηκαν παραπάνω: εισροές, εκροές, αποτελέσματα, αποτελεσματικότητα και παραγωγικότητα. Για παράδειγμα σ' ένα τμήμα υγιεινής και καθαριότητας, οι εισροές αφορούν, τον αριθμό των εργατωρών, τον αριθμό των οχημάτων που βρίσκονται εν υπηρεσία στους δρόμους. Η μέτρηση των εκροών, μπορεί να αναφέρεται στους τόνους των απορριμμάτων που συλλέγονται, στον αριθμό των νοικοκυριών που εξυπηρετούνται, στα δολάρια που δαπανώνται για 1000 νοικοκυριά και οι δείκτες παραγωγικότητας, ν' αφορούν μετρήσεις, όπως το κόστος ανά μίλι καθαρών δρόμων ή το κόστος ανά νοικοκυριό στην αποκομιδή των απορριμμάτων δύο φορές την εβδομάδα.

4. Ο καθορισμός ενός επιπέδου απόδοσης και αποτελεσμάτων (οι στόχοι προς επίτευξη).

Οι managers του δημοσίου τομέα πρέπει να καθορίζουν τις συνθήκες κάτω από τις οποίες οι σκοποί και οι στόχοι του προγράμματος της οργάνωσης επιτυγχάνονται. Αυτό μπορεί να γίνει με τη σύγκριση αποτελεσμάτων και εκροών του προγράμματος σε σχέση με τα προκαθορισμένα στάνταρ: εδώ περιλαμβάνονται παλαιότερες αποδόσεις της οργάνωσης (το ποσοστό της επίτευξης του στόχου της οργάνωσης το τρέχον έτος σε σχέση με το προηγούμενο), η απόδοση παρόμοιων οργανώσεων, ή η σύγκριση με τις καλύτερες οργανώσεις, όπως επίσης και οι στόχοι που τίθενται (για παράδειγμα η ασφάλεια που αισθάνονται οι πολίτες, έστω ότι το 85% όλων των κατοίκων μιας περιοχής θα αισθάνονται ασφαλείς σ' ένα χρόνο από σήμερα και σε χρονικό διάστημα τριών (3) ετών το ποσοστό αυτό θα ανέλθει στο 95%).

5. Η παρακολούθηση της εξέλιξης του προγράμματος (monitoring).

Ο manager μπορεί και πρέπει να παρακολουθεί την εξέλιξη της πορείας του όλου προγράμματος, γεγονός που δίνει τη δυνατότητα να κάνει διορθωτικές κινήσεις, στα σημεία εκείνα που υπάρχει η πιθανότητα εκτροπής του συστήματος της οργάνωσης από τα προκαθορισμένα πλαίσια δράσης και λειτουργίας του. Σ αυτή τη λειτουργία του monitoring, μπορεί να βοηθήσει και η μηνιαία συλλογή στοιχείων, όπως και η δημιουργία συστημάτων αναφοράς (επικοινωνιακά συστήματα).

6. Αναφορά απόδοσης.

Ένα σωστά οργανωμένο σύστημα πρέπει να περιλαμβάνει και την αναφορά απόδοσης σε τακτική βάση. Αυτού του είδους η αναφορά πρέπει να βασίζεται στο τι έχει επιτευχθεί και τι έχει κοστίσει στο ευρύ κοινό. Οι αναφορές πρέπει να είναι σύντομες, να περιέχουν γραφικές παραστάσεις και διαγράμματα, καθώς επίσης και μια περίληψη, ελάχιστη και σαφή με ακριβή στοιχεία, για την πληροφόρηση των ενδιαφερομένων και των πολιτών. Οι πληροφορίες πρέπει να παρουσιάζονται με τέτοιο τρόπο ώστε να επιτρέπεται σύγκριση στο χρόνο, συγκρίσεις με του ίδιου τύπου οργανώσεις καθώς και συγκρίσεις με τα καλύτερα - από άποψη λειτουργίας - προγράμματα σε εθνικό επίπεδο.

7. Αποτελεσματική χρησιμοποίηση των πληροφοριών:

Όλες οι πληροφορίες που συλλέγονται για λογαριασμό της οργάνωσης, η οποία εκπονεί και το συγκεκριμένο εξεταζόμενο πρόγραμμα, μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την επαναξιολόγηση των στόχων /σκοπών και για την επανοριοθέτηση των προτεραιοτήτων στα πλαίσια του προγράμματος. Η πληροφορία μπορεί να χρησιμοποιηθεί φυσικά και για τη βελτίωση στη λειτουργία του προγράμματος και των αποτελεσμάτων.

Βιβλιογραφία κεφαλαίου

Ελληνική

ΥΠΕΣΔΔΑ, (1998), Ποιότητα για τον Πολίτη, Αθήνα

Καρκατσούλης Π. (2004), Το κράτος σε μετάβαση. Από τη διοικητική μεταρρύθμιση και το νέο δημόσιο μανάτζμεντ στη διακυβέρνηση, Αθήνα, εκδόσεις Σιδέρης

Ξενόγλωσση

Flynn, N., (2007) *Public Sector Management*, SAGE publications Ltd, London

Humphreys, P.C. (1998), *Improving Public Service Delivery*, CPMR Discussion Paper No. 7, Institute of Public Administration, Dublin

Pegnato, Joseph A. (1997) "Is a Citizen a Customer?" *Public Productivity & Management Review* 20, no. 4 , 397-404

M.Barzelay, (2001) *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, University of California Press, Berkeley

P.Humphreys, (1998) *Improving Public Service Delivery*, Committee for Public Management Research, Discussion Paper 7, Institute of Public Administration, Dublin

Pollitt, C. & Bouckaert G. (1995), *Quality Improvement in European Public Services*, SAGE publications Ltd , London

Smith, G. F., *Quality Problem Solving* , (1998), ASQ quality press, Milwaukee

Κεφάλαιο 5

Κριτική-συμπεράσματα.

5.1 Συμπεράσματα

Σχεδόν 70 χρόνια πέρασαν για να πετύχει η χώρα μας την εδαφική της ενοποίηση με την προσάρτηση των Δωδεκανήσων. Όλη αυτή η περίοδος ήταν γεμάτη από δυσκολίες και αγώνες που κάθε άλλο παρά ευνοϊκή μπορεί να χαρακτηριστεί για ριζοσπαστικές αλλαγές. Στη διάρκεια της περιόδου αυτής η δημόσια διοίκηση, σωστά ή όχι, υπήρξε πάντα θέμα δεύτερης προτεραιότητας. Η μακρόχρονη κατοχή από την οθωμανική αυτοκρατορία, η έλλειψη φυσικών πόρων, τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της ελληνικής κοινωνίας, η μετριότητα στην οικονομική πολιτική είναι μερικοί από τους παράγοντες που κράτησαν πολύ χαμηλά το επίπεδο ανάπτυξης μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του 1950. Η πολιτική αστάθεια, οι συχνές συνταγματικές μεταβολές και τα ολέθρια αποτελέσματα των δύο παγκόσμιων πολέμων είναι παράγοντες που με τη σειρά τους αντιστρατεύτηκαν την ανάπτυξη.

Θεσμοί βασισμένοι σε ξένα πρότυπα συνέβαλλαν πολύ λίγο στη δημιουργία ευνοϊκού κλίματος και συνθηκών που θα διευκόλυναν γενικότερη βελτίωση. Οι θεσμοί αυτοί εφαρμόστηκαν χωρίς να γίνει η απαραίτητη προσαρμογή στο περιβάλλον. Το πνεύμα των εισαχθέντων θεσμών και οι προσπάθειες που έγιναν να ενισχύσουν τις πράξεις της διοίκησης ενθάρρυναν τον νομικισμό (Μακροδημήτρης 2010). Η προσκόλληση στο νομικίστικο πνεύμα είναι βέβαιο ότι δε συντελεί στη δημιουργία ικανής και αποτελεσματικής διοίκησης, αλλά τροφοδοτεί την ανάπτυξη γραφειοκρατικών τύπων και διαδικασιών με αποτέλεσμα η λειτουργία της διοίκησης να είναι βραδυκίνητη και ως ένα σημείο αδύνατη να βελτιώσει τις σχέσεις κράτους-πολίτη και αδύναμη να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά τα προβλήματα της αναπτυσσόμενης κοινωνίας.

Οι παραπάνω παράγοντες είχαν άμεση επίδραση στη δημόσια διοίκηση για τους ακόλουθους λόγους...

Πρώτον η δημόσια διοίκηση θεωρήθηκε καλώς ή κακώς θέμα δευτερεύουσας σημασίας και ως πρόβλημα δεν πήρε τη σειρά που έπρεπε στον πίνακα των προτεραιοτήτων.

Δεύτερον η οικονομική κατάσταση της χώρας δεν επέτρεπε τη λήψη ριζοσπαστικών μεταβολών. Τρίτον δεν έχει γίνει κατανοητό ότι η καλή διοίκηση είναι ένας από τους βασικούς παράγοντες για τη θεμελίωση και καλή λειτουργία οποιουδήποτε κυβερνητικού συστήματος που πραγματικά στοχεύει στην καλύτερη εξυπηρέτηση του κοινωνικού συνόλου.

Κατά την μεταπολεμική περίοδο , που ο κρατικός παρεμβατισμός γίνεται αισθητός σε όλο και περισσότερους τομείς δραστηριότητας, η δημόσια διοίκηση παραμένει ως θέμα δεύτερης προτεραιότητας . Παρά τις προειδοποιήσεις, για τις αδυναμίες της διοίκησης, που έγιναν από μελετητές στις αρχές της δεκαετίας του 1950 οι προσπάθειες που καταβλήθηκαν δεν έλυσαν το πρόβλημα και τα μέτρα που λήφθηκαν αποδείχτηκαν λιγότερο καρποφόρα από ό,τι αναμενόταν.

Το αποτέλεσμα αυτό οφείλεται , ως ένα μεγάλο ποσοστό , στο γεγονός ότι δεν υπήρχε μακροχρόνιος προγραμματισμός . Ακόμη δεν υπήρχε ένας κεντρικός φορέας με αποφασιστικές αρμοδιότητες , υπεύθυνος για τη δημόσια διοίκηση με συνέπεια να μη γίνεται συσχέτιση με τα αναπτυξιακά προγράμματα . Έτσι το πρόβλημα "δημόσια διοίκηση" ως σύνολο παρέμεινε σχεδόν άλυτο.

Το κύριο χαρακτηριστικό της δημόσιας διοίκησης , ο συγκεντρωτισμός (Μακροδημήτρης 2006) , εξακολουθεί να αποτελεί το αδύνατο σημείο. Ο νόμος (1622/1986) για την τοπική αυτοδιοίκηση , την περιφερειακή ανάπτυξη και το δημοκρατικό προγραμματισμό αναθέρμανε κάποιες ελπίδες για πρόοδο, ανάπτυξη και ελαχιστοποίηση του συγκεντρωτισμού.

Η καθιέρωση μεθόδων επιλογής προσωπικού με γραπτές και προφορικές εξετάσεις ενίσχυσαν τις ελπίδες για την καθιέρωση συστήματος αξιολογικής επιλογής.

Το νέο Δημόσιο μανάτζμεντ έχει εισαχθεί στη δημόσια διοίκηση και έχει καταφέρει να επιτύχει πολλές αλλαγές. Στο σημείο εκείνο που θα καταφέρει να απεμπολήσει εν πολλοίς τις γραφειοκρατικές διαδικασίες και να αυξήσει την ικανότητα εξυπηρέτησης του πολίτη θα είναι το ορόσημο και ένα μεγάλο προγεφύρωμα στις προσπάθειες που γίνονται όλα αυτά τα χρόνια.

Δυστυχώς εν έτει 2013 τα πράγματα από τη μία μεριά φαντάζουν δυσοίωνα αλλά πολλοί ισχυρίζονται ότι ταυτόχρονα ακόμη και την έσχατη αυτή ώρα ποτέ δεν είναι αργά για να καταπολεμηθούν οι παθογένειες του συστήματος μας. Οι τρόποι ποικίλλουν. Από τη μία είναι μερίδα της κοινωνίας και πολιτικών κομμάτων που

υποστηρίζουν ότι οι ιδιωτικοποιήσεις μεγάλων δημόσιων επιχειρήσεων θα λύσουν το πρόβλημα με την “κακοδαιμονία” του δημόσιου τομέα ώστε να μπου μπροστά οι επενδύσεις και να μπει σε πρόγραμμα η αναπτυξιακή λογική.

Από την άλλη μεριά αρκετοί οικονομολόγοι και διοικητικοί επιστήμονες υποστηρίζουν ότι η παθογένεια του συστήματος του δημόσιου τομέα μας μπορεί να αντιμετωπιστεί με άλλους τρόπους. Συγκεκριμένα από τον συγκεκριμένο όμιλο προβληματισμού επιστημόνων, υποστηρίζεται ότι το κράτος θα πρέπει να τραβήξει το μοχλό της ανάπτυξης καταπολεμώντας με πολιτική βούληση τις παθογένειες του ίδιου του εαυτού του και στηρίζοντας τον πολίτη.

Αρκετοί πιστεύουν ότι το νέο δημόσιο μανάτζμεντ, επειδή προέρχεται από αρχές του ιδιωτικού τομέα, υποσκάπτει και αποσαθρώνει τα θεμέλια του κοινωνικού κράτους.

Προφανώς αυτή η αντίληψη δεν έχει λάβει υπόψη της ότι το νέο δημόσιο μανάτζμεντ είναι εξ ορισμού στραμμένο προς τον πολίτη. Το νέο δημόσιο μανάτζμεντ μιλάει για αξιολόγηση προσωπικού, καταπολέμηση της διαφθοράς, ορθή χρήση των πόρων και αξιολόγηση αποτελεσμάτων. Το γραφειοκρατικό μοντέλο που ίσχυε τις παλιότερες δεκαετίες ήταν ένας τρόπος διοίκησης και εξυπηρετούσε τους πολίτες με προβλήματα και διαδικασίες ίδιας φύσης με μεγάλη επιτυχία. Στη σημερινή εποχή, που τα προβλήματα έχουν γίνει πιο σύνθετα και έχουν εξατομικευτεί, η γραφειοκρατία, έτσι όπως είναι δομημένη, δε μπορεί να αντιμετωπίσει τις σύγχρονες ανάγκες των πολιτών γι αυτό ένας νέος τρόπος διοίκησης άρχισε να αναπτύσσεται σε σκέψη και σε πράξεις αργότερα κατά τη δεκαετία του 80’.

Με την είσοδο μετρήσεων της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας στη δημόσια διοίκηση επιχειρήθηκε η πιο σωστή κατανομή πόρων με γνώμονα τον φορολογούμενο ώστε να μπει φραγμός στην κατασπατάληση πόρων και των χρημάτων του. Βεβαίως υπάρχουν ακόμη δυσχέρειες με αποτέλεσμα να μην υπάρχουν ακόμη οι κατάλληλες και ανάλογης ποιότητας υπηρεσίες προς τον πολίτη-φορολογούμενο. Είναι μεγάλο άλμα για την ελληνική δημόσια διοίκηση αρκεί να μην μπερδευτεί ο εξορθολογισμός και η αξιολόγηση της δημόσιας διοίκησης με περικοπές που δεν εξυπηρετούν το κοινωνικό κράτος, αλλά αντίθετα στο όνομα της “εξυγίανσης” το υπονομεύουν αδιαφορώντας για την κοινωνική ευημερία των πολιτών.

Εάν όλα τα παραπάνω είχαν μπει σε σωστή χρήση, περικλειόμενα βεβαίως και από πολιτική βούληση που είναι το πιο σημαντικό, δε θα είχε φτάσει στο σημείο να αμφισβητείται ο δημόσιος τομέας τόσο έντονα σήμερα.

5.2 Προτάσεις για περαιτέρω έρευνα

Στην παρούσα διπλωματική εργασία εξετάσαμε έως ένα βαθμό τον ελληνικό δημόσιο τομέα και τα προβλήματα που αντιμετωπίζει και κάναμε μια εισαγωγή των μεθόδων του νέου δημόσιου μανάτζμεντ στη δημόσια διοίκηση παραθέτοντας τα επιτεύγματα του στη διεθνή αλλά και στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Αναλύσαμε τις μεθόδους αλλά και τα αποτελέσματα που φέρνει η εφαρμογή του στο δημόσιο τομέα. Τελικώς επισημίναμε τους κινδύνους από τη μη σωστή εφαρμογή του νέου δημόσιου μανάτζμεντ και τρόπους ώστε να αποφευχθούν.

1)Εν συνεχεία προτείνεται λοιπόν να ερευνηθεί διεξοδικά, και με ποιοτικές αλλά και ποσοτικές μετρήσεις πόσο πραγματικά έχει συνεισφέρει το νέο δημόσιο μανάτζμεντ στην ελληνική δημόσια διοίκηση ,τους πόρους που έχει εξοικονομήσει και την πρόοδο που έχει σημειώσει.

2)Στις μέρες μας παρατηρείται μείωση του αριθμού των δημόσιων υπαλλήλων μέσω της κινητικότητας-εφεδρείας-απόλυσης λόγω των “μνημονιακών” δεσμεύσεων που έχει αναλάβει η χώρα μας έναντι των πιστωτών της. Ενδιαφέρον θα ήταν λοιπόν, να εξεταστεί κατά πόσο αυτές οι αλλαγές στον αριθμό του προσωπικού διευκολύνουν τη λειτουργία του δημόσιου τομέα και εάν τελικά οδηγούν στην εξυγίανση του.

3) Επίσης, θα ήταν χρήσιμο να μετρηθεί και η εργασιακή αφοσίωση των δημόσιων λειτουργών και υπαλλήλων καθώς και η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών από μέρους τους, καθώς έχουν υπάρξει επί σειρά ετών μειώσεις μισθών, επιδομάτων και προνομίων και μείωση προσωπικού και εάν τελικά όλος αυτός ο σχεδιασμός για έναν ευέλικτο και καλύτερο δημόσιο τομέα τελικά δεν αποφέρει τα αναμενόμενα αποτελέσματα με συνέπεια τη συρρίκνωση του και τη χειρότερη εξυπηρέτηση του πολίτη.

Βιβλιογραφία

(Ελληνική)

Αναστόπουλος Ι.Δ. (1987) , Οι δημόσιες επιχειρήσεις , Νομική- θεσμική θεώρηση, Αθήνα –Κομοτηνή ,εκδόσεις Σάκκουλας

Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (2009), Ετήσια έκθεση 2008

Βενιζέλος Ευάγ. Β.(2008) μαθήματα συνταγματικού δικαίου, Αθήνα-Κομοτηνή ,εκδόσεις Σάκκουλας

Γώγος Κ.Ε. (2000) , Κανόνες δεοντολογίας της δημόσιας διοίκησης, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, εκδόσεις Σάκκουλας

Δαγτόγλου Π.Δ.(2004) Γενικό διοικητικό δίκαιο ,5η έκδοση ,Αθήνα-Κομοτηνή, εκδόσεις Σάκκουλας

Ε Σάββας , Ε. Κ. Κονδύλης , (1993),Ιδιωτικοποίηση και παραγωγικότητα, Αθήνα, εκδόσεις Παπαζήση

Καρκατσούλης Π. , (2004),Το κράτος σε μετάβαση. Από τη διοικητική μεταρρύθμιση και το νέο δημόσιο μάνατζμεντ στη διακυβέρνηση, Αθήνα, εκδόσεις Σιδέρης

Μακροδημήτρης Αντ. (2006) , Κράτος των πολιτών, Προβλήματα μεταρρύθμισης και εκσυγχρονισμού ,Αθήνα-Θεσσαλονίκη, εκδόσεις Σάκκουλας

Μακροδημήτρης Αντ. κ Μιχαλόπουλος Ν. (2000) ,Εκθέσεις Εμπειρογνομώνων για τη Δημόσια Διοίκηση, 1950-1998, Αθήνα, εκδόσεις Παπαζήσης

Μακροδημήτρης Αντ. (2010) Δημόσια διοίκηση, Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης Αθήνα-Θεσσαλονίκη, εκδόσεις Σάκκουλας

Μανιτάκης Αντ. (2007), Τι είναι κράτος, Αθήνα , εκδόσεις Σαββάλας

Μιχαήλ Δεκλερής, (1989) , Διοίκηση Συστημάτων , Αθήνα- Κομοτηνή, εκδόσεις Σάκκουλας

Μιχαλόπουλος, Ν., (2004), Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Μάνατζμεντ, Αθήνα, εκδόσεις Παπαζήσης

Νίκος Π. Μουζέλης, (1991), Οργάνωση και γραφειοκρατία- Ανάλυση των σύγχρονων θεωριών, Αθήνα ,εκδόσεις Μαθιουδάκης,

Παπούλιας Δ.Β. (1991) ,Ο δημόσιος τομέας σε κρίση, Αθήνα, εκδόσεις Γνώση

Παυλόπουλος Π.Γ. , (1989) ,Ιδιωτικοποίηση στις αναπτυσσόμενες χώρες, Αθήνα,ΙΟΒΕ

Σπανού Κ.(επιμ.) (2010), Πρόσβαση στα έγγραφα και διαφάνεια διοικητικής δράσης, συνήγορος του πολίτη , Αθήνα – Κομοτηνή ,εκδόσεις Σάκκουλας

Σωτηρόπουλος Δ.Α. , Κρατική γραφειοκρατία και πολιτικά κόμματα στη μεταπολιτευτική Ελλάδα: Μια σχέση ανισορροπίας , Ελληνική επιθεώρηση πολιτικής επιστήμης , 2, 83-100

Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών (2008) , Κρατικός Προϋπολογισμός 2009 , Προϋπολογισμός Προγραμμάτων 2009, Αθήνα

ΥΠΕΣΔΔΑ, (1998), Ποιότητα για τον Πολίτη, Αθήνα

Φλογαίτης Σπ. Ι., (1987), Το ελληνικό διοικητικό σύστημα, Αθήνα-Κομοτηνή, εκδόσεις Σάκκουλας

(Ξενογλωσση)

C.Pollitt-G.Bouckaert, (2000) *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford

C. Hood, (1994), From old public administration to new public management. *Public Money and Management* 14 (3) 9-16

C. Hood (1998)*The Art of the State: Culture, Rhetoric and Public Management*, Clarendon, Oxford

Edward Elgar (1995) *Bureaucracy in the Modern State: An Introduction to Comparative Public Administration*, Jon Pierre ed., Edward Elgar publishing, London

European Commission (2011), "The Economic Adjustment for Greece – Fourth Review, Spring 2011", *Occasional Paper 82*, European Commission, Brussels

Eurobarometer (2009), *Attitudes of Europeans towards Corruption, Full Report*, TNS Opinion & Social, Brussels

Flynn, N., (2007) *Public Sector Management*, SAGE publications Ltd, London

F.F. Ridley (1996), The new public management in Europe: Comparative perspectives, *Public policy and administration*, 11, 1, 16-29

Featherstone, K. and D. Papadimitriou (2008), *The Limits of Europeanization*, Palgrave MacMillan., London

P.Humphreys, (1998) *Improving Public Service Delivery*, Committee for Public Management Research, Discussion Paper 7, Institute of Public Administration, Dublin

- Gore, A., (1993), *From Red Tape to Results, Accompanying report of the National Performance Review of the Vice President, Washington D.C.*
- Guy Sorman, (1986), *Η φιλελεύθερη λύση, εκδόσεις Ροές*, Αθήνα
- G. Miller, (1995), *Managerial Dilemmas: The Political Economy of Hierarchy*, Cambridge University Press, Cambridge
- Jones, L. R. & Thompson, F.(1992), *Public Management*,CT: JAI-Elsevier Science. Stamford
- Kettl, D., (2005) *The Global Public Management Revolution*,Brookings Institution Press, Washington
- Lynn, L. Jr. (1996). "The New Public Management as an International Phenomenon: A Skeptical View." Paper presented at the Conference on The New Public Management in International Perspective, St. Gallen, Switzerland
- M.Barzelay, (2001)*The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, University of California Press, Berkeley
- M Albrow ,(1984), *Bureaucracy*, MacMillan , London
- M. McLuhan,(1960), *Explorations in communication*, Beacon press, Boston
- OECD (2009), *OECD Economic Surveys: Greece 2009*, OECD Publishing, Paris
- OECD (2010), "2010 Survey on Strategic Human Resource Management in Central/Federal Governments of OECD Countries", OECD Publishing, Paris
- Owen Hughes (1994), *Public Management and administration*, St Martin's Press, New York
- Osborne D. and Gaebler T. (1993), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Penguin , New York
- Pegnato, Joseph A. (1997)"Is a Citizen a Customer?" *Public Productivity & Management Review* 20, no. 4 , 397-404
- Pelagidis, T. and M. Mitsopoulos (2011), *Understanding the Crisis in Greece: From Boom to Bust*, Palgrave Macmillan, New York
- Pollit Christofer , (1990) , *Managerialism and the public services: The Anglo-American experience*, Blackwell, Oxford
- P.Humphreys, (1998), *Improving Public Service Delivery*, Committee for Public Management Research, Discussion Paper 7, Institute of Public Administration, Dublin

Pollitt, C. & Bouckaert G. (1995), *Quality Improvement in European Public Services*, SAGE publications Ltd , London

Self P. (1977) *Administrative theories and policies*, 2nd ed. , G Allen and Unwin, London

Schumpeter, J. A., (2012), *The Theory of Economic Development*, Transaction Publishers, New Jersey

Tocqueville de Al. (1956) , *Democracy in America* ed. by R.D. Heffner , Mentor ,New York

Weil Pr. , D. Pouyaud ,(2009) , *Το διοικητικό Δίκαιο* , 22^η έκδοση, Νομική βιβλιοθήκη Αθήνα

Weber M. (1947) , *The theory of social and economic organization*, ed. By A.M. Henderson and T Partons, free press., New York

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΡΑΙΑΣ