ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΡΗΤΗΣ
ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΘΕΩΡΙΑ»

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

«Η μετάβαση από το γραφειοκρατικό μοντέλο διοίκησης στο μοντέλο του νέου δημοσίου management στην Ελλάδα των μνημονίων (2010-2016)»

Ζησιμοπούλου Ειρήνη Α.Μ. 399

Επιβλέπων Αλεξόπουλος Νεκτάριος

Αξιολογητές

1. Αλεξόπουλος Νεκτάριος

2. Μανασάκης Κωνσταντίνος

3. Μαυρομούστακου Ήβη- Αγγελική

Ημερομηνία Αξιολόγησης: 19/06/2019

Ρέθυμνο, 2019

Περίληψη

Η παρούσα εργασία, μελετά την ολοένα αυξανόμενη επιρροή του management στην κρατική πολιτική καθώς και το μοντέλο του νέου δημοσίου management, το οποίο εφαρμόζεται στους τομείς της δημόσιας διοίκησης και αντικαθιστά την γραφειοκρατία. Το κράτος μετασχηματίζεται με την πάροδο του χρόνου.

Βασικό πεδίο εστίασης είναι η αποτελεσματικότητα στην οργάνωση της δημόσιας διοίκησης, η οποία πλέον μετράται με εντελώς διαφορετικά κριτήρια, τα οποία είναι περισσότερο κριτήρια επιχείρησης. Βασικός σκοπός αυτού του μοντέλου είναι η επίτευξη της ταχύτητας, της αποτελεσματικότητας, της ευελιξίας, η μείωση των δαπανών και η δυνατότητα ένταξης σε ένα περιβάλλον ευρύτερο και παγκόσμιο. Γίνεται επομένως μια προσπάθεια, αναδιάρθρωσης του κράτους και μετασχηματισμού του σε επιχειρηματικό με νέα χαρακτηριστικά.

Στο πρώτο κεφάλαιο της υφιστάμενης εργασίας ορίζεται η έννοια της Δημόσιας Διοίκησης, οι αρχές που την διέπουν και τα τρία βασικά συστήματα καταμερισμού των έργων. Επιπλέον, παρουσιάζεται η γραφειοκρατία στη διοίκηση, καθώς και οι κριτικές θεωρήσεις της γραφειοκρατίας από τους Hegel, Weber και Marx.

Στο δεύτερο κεφάλαιο παρουσιάζεται η έννοια του Νέου Δημοσίου Management και γίνεται μια τυπική σύγκριση μεταξύ του δημοσίου management και του ιδιωτικού, ώστε να σημειωθούν οι βασικές διαφορές. Τέλος, παρουσιάζονται οι χώρες που έχουν υιοθετήσει αυτό το μοντέλο διοίκησης και ποια τα τελικά αποτελέσματα αυτού.

Στο τρίτο μέρος παραθέτονται οι προβληματικές που προκαλούνται μέσα από το γραφειοκρατικό μοντέλο διοίκησης. Για την καλύτερη ανάλυση χρησιμοποιούνται και οι εκθέσεις εμπειρογνωμόνων. Επιπρόσθετα, παρουσιάζεται η εφαρμογή του νέου δημοσίου management στην ελληνική πραγματικότητα. Τέλος, καταγράφονται και αναλύονται όλες οι μεταρρυθμίσεις που εισήχθησαν με σκοπό την αναδιοργάνωση της ελληνική δημόσια διοίκησης.

Γίνεται ποιοτική ανάλυση, με σκοπό την παρουσίαση και αξιολόγηση των μεταρρυθμιστικών νόμων που έχουν ψηφιστεί κατά την 6ετία 2010-2016 αναφορικά με τη Δημόσια Διοίκηση, καθώς και η αποτίμηση αυτών.

Λέξεις- Κλειδιά: Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ, New Public Management, Δημόσια Διοίκηση, Γραφειοκρατία, επιχειρηματικό κράτος, Νόμος 3230/2004, Νόμος υπ' αριθ. 3839 ΦΕΚ Α 51/29.3.2010, Νόμος υπ'αριθ. 3861 της 8/13.7.2010 (ΦΕΚ Α΄ 112), Νόμος 4250/2014, Νόμος 4440/2016, Νόμος 4369/2016.

Ευχαριστίες

Η παρούσα διπλωματική εργασία εκπονήθηκε στο πλαίσιο του μεταπτυχιακού προγράμματος στην Πολιτική Ανάλυση και Πολιτική Θεωρία.

Η ολοκλήρωση της πτυχιακής εργασίας, θα ήταν αδύνατη χωρίς την πολύτιμη υποστήριξη του καθηγητή, κύριου Νεκτάριου Αλεξόπουλου. Του εκφράζω ένα βαθύ ευχαριστώ για τη βοήθειά του, για την συνεχή καθοδήγηση, την αμέριστη υποστήριξη και τις ουσιώδεις συμβουλές που μου παρείχε όλο αυτό το διάστημα.

Τέλος, θέλω να ευχαριστώ την οικογένεια, τους φίλους μου και τον Σαράντο, που στάθηκαν συνοδοιπόροι σε όλη τη διάρκεια των σπουδών μου.

Περιεχόμενα

Εισαγωγή……...……7
ΠΡΩΤΟ ΜΕΡΟΣ……..…..10
1.1.Θεωρητική προσέγγιση της διοίκησης…….....….10
1.2.Δημόσια Διοίκηση……..10
1.2.1. Οι θεμελιώδεις αρχές της Δημόσιας Διοίκησης……11
1.2.1.1. Η αρχή της νομιμότητας της δημόσιας διοίκησης……..11
1.2.1.2. Η αρχή της υπεροχής και της προστασίας του δημόσιου συμφέροντος.……12
1.2.1.3. Η προστασία του διοικούμενου……...12
1.2.1.4. Η αρχή της αναλογικότητας/ ίσης μεταχείρισης……13
1.2.1.5. Η αρχή της χρηστής διοίκησης /ισότητας και αμεροληψίας……...13
1.2.1.6. Η αρχή της καλής λειτουργίας /εύρυθμης διοίκησης……..14
1.2.2. Τα συστήματα της Δημόσιας Διοίκησης……14
1.3. Η γραφειοκρατία στη διοίκηση……16
1.3.1. Γραφειοκρατικό πρότυπο……...16
1.4. Κριτική θεώρηση της γραφειοκρατίας στη διοίκηση……18
ΔΕΥΤΕΡΟ ΜΕΡΟΣ…….…..23
2.1. Το Νέο Δημόσιο Management……23
2.2. Σύγκλιση και απόκλιση δημόσιου και ιδιωτικού management……25
2.2.1. Κανονιστικό –Θεσμικό πλαίσιο……25
2.2.2. Πολιτικό περιβάλλον……..26
2.2.3. Οικονομικοί όροι……..……..26
2.3. Κλασική δημόσια διοίκηση……...26
2.4. Νεοκλασική δημόσια διοίκηση……27
2.5. Η εφαρμογή των μεταρρυθμιστικών πρακτικών του νέου δημόσιου management……29
2.5.1. Η ανάπτυξη της διοικητικής σκέψης στις Ηνωμένες Πολιτείες……32
2.5.2. Η ανάπτυξη της διοικητικής σκέψης στην Ευρώπη……...33

ΤΡΙΤΟ ΜΕΡΟΣ……..……35

3.1. Η γραφειοκρατική οργάνωση στην Ελλάδα……..35

3.2. Οι προβληματικές τις διοίκησης μέσα από τις εκθέσεις εμπειρογνωμόνων…….36

3.3. Το κράτος σαν επιχείρηση……..……..42

3.4. Νέο Δημόσιο Management στην ελληνική διοίκηση……43

3.4.1. Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρησης της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις (Ν. 3230/2004)……45

3.5. Μεταρρυθμίσεις ……...46

3.5.1. Νόμος υπ' αριθ. 3839 ΦΕΚ Α 51/29.3.2010. Σύστημα επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων με αντικειμενικά και αξιοκρατικά κριτήρια. Σύσταση Ειδικού Συμβουλίου Επιλογής Προϊσταμένων (ΕΙ.Σ.Ε.Π.)……...47

3.5.2. Νόμος υπ'αριθ. 3861 της 8/13.7.2010 (ΦΕΚ Α΄ 112) Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο "Πρόγραμμα Διαύγεια" και άλλες διατάξεις……...48

3.5.3. Νόμος 4250/2014 Διοικητικές Απλουστεύσεις – Καταργήσεις, Συγχωνεύσεις Νομικών Προσώπων και Υπηρεσιών του Δημοσίου Τομέα – Τροποποίηση Διατάξεων του π.δ. 318/1992 (Α΄ 161) και λοιπές ρυθμίσεις……..51

3.5.4. Νόμος 4440/2016 Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση, υποχρεώσεις των προσώπων που διορίζονται στις θέσεις των άρθρων 6 και 8 του Ν. 4369/2016, ασυμβίβαστα και πρόληψη των περιπτώσεων σύγκρουσης συμφερόντων και λοιπές διατάξεις……...….53

3.5.5. Νόμος 4369/2016 Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων (διαφάνεια − αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις……56

Συμπεράσματα……...58

Βιβλιογραφία……..……60

Εισαγωγή

Η Ελλάδα βρίσκεται σε ένα μεταβατικό στάδιο, καθώς μόλις έχει βγει από την οικονομική και πολιτική κρίση. Είναι ευρέως γνωστό, ότι το μεταπολιτευτικό μοντέλο διακυβέρνησης της χώρας, αν και ήταν δημοκρατικό, είχε ταυτόχρονα και αρκετά σημεία που χώλαινε και συνεχίζει να χωλαίνει, καθώς χαρακτηρίζεται από μια συνεχή πολιτική επιρροή πελατειακού χαρακτήρα, μεταξύ κομμάτων - κράτους και κράτους με την κοινωνία. Τα τελευταία 30 χρόνια, η χώρα στηρίχθηκε σε ένα σύστημα με εξουσίες συγκεντρωμένες στην κορυφή και διανομή των αρμοδιοτήτων προς τα κάτω χωρίς αντίστοιχους πόρους, με αποτέλεσμα να προκύψει μία σοβαρή αναντιστοιχία ανάμεσα στις εξουσίες στην κορυφή, αλλά και τις αρμοδιότητες και τους απαραίτητους πόρους στη βάση του οικοδομήματος.

Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα αποτελεί μέρος της εκτελεστικής εξουσίας και είναι το μέσο υλοποίησης της στρατηγικής, ενώ ταυτόχρονα δίνει τις κατευθυντήριες γραμμές για την εφαρμογή των διάφορων πολιτικών για την κάλυψη των κοινωνικών αναγκών. Γενικότερα, ο όρος Δημόσια Διοίκηση αναφέρεται στο σύνολο των διοικητικών μηχανισμών και οργανισμών ενός κράτους που αναπτύσσουν τη δραστηριότητά τους σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο ενώ είναι αρμόδιοι και για την εφαρμογή των νόμων και των προγραμμάτων της διοικητικής πολιτικής (Μακρυδημήτρης, 2010). Επιπλέον, αποτελεί μέρος της διαδικασίας διακυβέρνησης ενός τόπου και ενός λαού. Αν κα δεν καταλαμβάνει την κορυφαία ιεραρχική θέση, συμβάλλει στην προετοιμασία, κατάρτιση, εφαρμογή και αξιολόγηση των προγραμμάτων δράσης και δημόσιας πολιτικής, περιλαμβανομένης και της σχετικής νομοθεσίας (Μακρυδημήτρης, 2010).

Είναι γενικότερα γνωστό πως οι διοικητικοί μηχανισμοί που απαρτίζουν το δημόσιο τομέα του κράτους έχουν στη σημερινή εποχή μια αρνητική έννοια. Γίνεται λόγος για μία δημόσια διοίκηση αναποτελεσματική, εχθρική προς τον πολίτη και πάνω απ' όλα διεφθαρμένη. Συχνά μάλιστα οι πολίτες αναφέρουν πως αιτία όλων αυτών είναι η γραφειοκρατία. Οι υπάλληλοι του ελληνικού δημοσίου κατηγορούνται ως υπεύθυνοι για αναξιοκρατία, αντιπαραγωγικότητα και στείρα άρνηση για αλλαγή. Η κοινή γνώμη θέλει τους δημόσιους οργανισμούς συχνά να παρεμποδίζουν την

αλλαγή, όχι μόνο στο εσωτερικό περιβάλλον αλλά και στο εξωτερικό, με το οποίο αλληλεπιδρούν.

Η γραφειοκρατία χαρακτηρίζεται από την καθιέρωση τυποποιημένων διαδικασιών. Το γραφειοκρατικό μοντέλο, έχει κάποια πλεονεκτήματα, όπως είναι η ορθολογική κατανομή του έργου, το σύστημα κανόνων και προτύπων λειτουργίας και η αξιοκρατική επιλογή του ανθρώπινου δυναμικού, που συμβάλουν θετικά στην αποτελεσματικότητα του δημοσίου. Παρόλα αυτά τα θετικά όμως, κανένα διοικητικό μοντέλο δεν έχει μόνο θετικές εκφάνσεις· έτσι τα μειονεκτήματα αυτού του μοντέλου οργάνωσης είναι η τυπολατρία, οι κανόνες και οι κανονισμοί εργασίας, που καθιστούν έναν οργανισμό δύσκαμπτο και αναποτελεσματικό.

Λόγω της προαναφερθείσας αναποτελεσματικότητας της γραφειοκρατίας, εμφανίστηκε ένα νέο μοντέλο διοίκησης, αυτό του νέου δημοσίου management. Το νέο δημόσιο management είναι μια σειρά μεταρρυθμίσεων που εμφανίστηκε από τη δεκαετία του '80 και μετά, με σκοπό τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της απόδοσης των δυτικών κυβερνήσεων και των δημόσιων οργανισμών. Παραδείγματα αυτού του μοντέλου είναι η ανάπτυξη δεικτών επίδοσης και η συγκριτική αξιολόγηση, οι μεταρρυθμίσεις προσωπικού που αποσκοπούν στην «ομαλοποίηση» της απασχόλησης του δημοσίου τομέα σε μοντέλα του ιδιωτικού τομέα, στην τοποθέτηση εκτελεστικών οργάνων από τα Υπουργεία, στην καθιέρωση συμπράξεων δημοσίου και ιδιωτικού τομέα και στην εισαγωγή νέων τεχνικών και μέσων διαχείρισης. Οι κυβερνήσεις της ηπειρωτικής Ευρώπης έχουν προσαρμόσει και επανεξετάσει πολλές από τις αγγλο-αμερικανικές ιδέες που στηρίζουν το Νέο Δημόσιο Management, για να τις προσαρμόσουν στο εθνικό τους πολιτικο-διοικητικό πλαίσιο. Οι μεταρρυθμίσεις του δημοσίου τομέα μέσα από το νέο δημόσιο managment έχουν αρχίσει να εφαρμόζονται τόσο σε αρκετές ευρωπαϊκές χώρες όσο και στην Ελλάδα (Pollitt, Thiel, & Homburg, 2007).

Για την επίτευξη των απαιτούμενων αλλαγών, το κράτος προβαίνει σε μεταρρυθμίσεις. Οι μεταρρυθμίσεις λοιπόν, έχουν ως σκοπό την ποιοτική εξυπηρέτηση των πολιτών, την καλύτερη διαχείριση των εσόδων και των εξόδων, την αποτελεσματικότητα των οργανωτικών και κυβερνητικών διαδικασιών, την ενίσχυση της διαφάνειας στις κρατικές συναλλαγές, τη σωστή αξιοποίηση των διαθέσιμων

πόρων, την εξασφάλιση των δικαιωμάτων των πολιτών και τέλος, την ανάπτυξη και επίτευξη οικονομικής προόδου. Οργανισμοί όπως ο ΟΟΣΑ υπογράμμισαν την ανάγκη για μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα, εμφανίζοντάς την τελευταία ανάμεσα σε 31 χώρες στο δείκτη αποδοτικότητας της διοίκησης. Παράλληλα, σε άλλες εκθέσεις του ίδιου οργανισμού για την Ελλάδα, γίνονταν αναφορές για ραγδαία αύξηση των δημοσίων δαπανών σε πολύ μικρά χρονικά διαστήματα. Στο πλαίσιο αυτό και για τη μείωση του συνεχώς αυξανόμενου δημοσίου χρέους, οι θεσμοί (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, Διεθνές Νομισματικό Ταμείο) σχεδίασαν τα Προγράμματα Οικονομικής Προσαρμογής της Ελλάδας, τα οποία προέβλεπαν μέτρα σχετικά με τη δημοσιονομική πολιτική του κράτους, διαρθρωτικές αλλαγές στον κρατικό μηχανισμό και αναδιοργάνωση της δημόσιας διοίκησης. Έτσι λοιπόν, από το 2010 έως και 2016 ακολουθήθηκε μια σειρά μεταρρυθμίσεων, με σκοπό τη σωστότερη λειτουργία και μέγιστη απόδοση της ελληνικής διοίκησης (OECD, 2010).

ΠΡΩΤΟ ΜΕΡΟΣ

1.1.Θεωρητική προσέγγιση της διοίκησης

Ως διοίκηση ορίζεται: *«η δραστηριότητα, που γίνεται μέσα στα πλαίσια μιας οργανωμένης συλλογικής προσπάθειας (οργανισμό, δημόσια υπηρεσία, επιχείρηση, συνεταιρισμό, κ.τ.λ.) και επιδιώκει την πραγματοποίηση, στον καλύτερο δυνατό βαθμό, κάποιου επιθυμητού αποτελέσματος (έργο, παροχή υπηρεσιών, πωλήσεις, κ.τ.λ.) με την αξιοποίηση των διαθέσιμων μέσων, μέσα από λειτουργίες όπως ο προγραμματισμός, η οργάνωση, η διεύθυνση, ο συντονισμός και ο έλεγχος»* (Τύπας και Κατσαρός, 2003).

Η διοίκηση χωρίζεται σε δυο βασικές κατηγορίες· την ιδιωτική διοίκηση, η οποία αφορά ζητήματα του ιδιωτικού τομέα και είναι γνωστή ως Διοίκηση Επιχειρήσεων και στη Δημόσια Διοίκηση, η οποία αφορά θέματα του δημοσίου τομέα. Η τελευταία κατηγορία είναι και αυτή που θα εξεταστεί στο υφιστάμενο κεφάλαιο.

1.2.Δημόσια Διοίκηση

Εξετάζοντας τη δημόσια διοίκηση, θα παρατηρήσει κανείς ότι είναι ένας όρος αρκετά περίπλοκος καθώς εμπλέκεται, εκτός των άλλων, με την πολιτική εξουσία και την κυβερνητική πολιτική.

Σε αυτό το σημείο, λοιπόν, κρίνεται απαραίτητο να παρατεθεί ένας ορισμός, με στόχο την καλύτερη κατανόηση του όρου. Σύμφωνα με τον Παγκάκη (1991): *«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».*

Γίνεται κατανοητό πως τα όργανα που ασκούν τη διοίκηση έχουν τη δυνατότητα και την υποχρέωση να θεσπίζουν κανόνες με σκοπό τη ρύθμιση του τρόπου λειτουργίας και τη συμπεριφορά των διοικούμενων (δημόσια τάξη) και να ενεργούν με απώτερο σκοπό την εκτέλεση ενός συγκεκριμένου έργου, όπως για παράδειγμα την παροχή υπηρεσιών, την καταβολή χρηματικών παροχών, κ.τ.λ.

1.2.1. Οι θεμελιώδεις αρχές της Δημόσιας Διοίκησης

Η δημόσια διοίκηση βασίζεται σε μια σειρά από αρχές οι οποίες διέπουν και νομιμοποιούν τη δράσης της. *«Οι περισσότερες από τις αρχές αυτές έχουν διαμορφωθεί στο πλαίσιο της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας αλλά και των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, ενώ στο σύνολό τους διαθέτουν συνταγματικό έρεισμα»* (Ακριβοπούλου και Ανθόπουλος, 2015).

Οι βασικότερες αρχές είναι παρακάτω έξι και θα αναλυθούν ακολούθως:

1. Η αρχή της νομιμότητας της δημόσιας διοίκησης.
2. Η αρχή της υπεροχής και της προστασίας του δημόσιου συμφέροντος.
3. Η προστασία του διοικούμενου.
4. Η αρχή της αναλογικότητας/ίσης μεταχείρισης.
5. Η αρχή της χρηστής διοίκησης /ισότητας και αμεροληψίας.
6. Η αρχή της καλής λειτουργίας /εύρυθμης διοίκησης.

1.2.1.1. Η αρχή της νομιμότητας της δημόσιας διοίκησης

«Η αρχή της νομιμότητας συνδέεται άρρηκτα τόσο με την αρχή του κράτους δικαίου, όσο και με την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών» (Ντάνος, 2014). Στις διοικητικές αρχές επιβάλλεται η αρχή της νομιμότητας στο πλαίσιο του νόμου. Επιπλέον, δεν επιτρέπει στη δημόσια διοίκηση, να περιορίσει τα δικαιώματα, τις ελευθερίες και την ιδιοκτησία των πολιτών παρά μόνο σε περιπτώσεις που απειλείται ο νόμος. Η δημόσια διοίκηση υποτάσσεται στους κανόνες δικαίου που ψηφίζονται από το όργανο που διαθέτει τη νομοθετική αρμοδιότητα, δηλαδή τη Βουλή, η οποία

είναι παράγωγο του εκλογικού σώματος, άρα με την ευρύτερη έννοια η δημόσια διοίκηση υποτάσσεται στη βούληση του εκλογικού σώματος (Γέροντας, 2014).

1.2.1.2. Η αρχή της υπεροχής και της προστασίας του δημόσιου συμφέροντος

Μια από τις κεντρικές και θεμελιώδεις αρχές της δημόσιας διοίκησης αποτελεί το δημόσιο συμφέρον και η προστασία αυτού. Κατά βάση, το δημόσιο συμφέρον είναι αυτό που κατευθύνει τον τρόπο λειτουργίας και οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης και των δημοσίων υπηρεσιών. Το δημόσιο συμφέρον απαντάται στο ελληνικό Σύνταγμα είτε ως δημόσιο συμφέρον (άρθρο 24 §1 Σ)[1] είτε ως δημόσια ωφέλεια (άρθρο 17 §2 Σ)[2]. Σε πιο ειδικές πτυχές του, αναφέρεται ως η προστασία της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της εθνικής οικονομίας (άρθρο 106 §2 Σ)[3] και ως εθνικό συμφέρον (άρθρο 4 §3 Σ[4] και 28 §2[5]) (Ακριβοπούλου και Ανθόπουλος, 2015).

1.2.1.3. Η προστασία του διοικούμενου

Η διοικητική δραστηριότητα διέπεται από την αρχή της νομιμότητας και κατά βάση εξυπηρετεί δημόσια συμφέροντα· σε αυτό το σημείο προκύπτει η ανάγκη για

---

[1] Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους και δικαίωμα του καθενός. Για τη διαφύλαξή του το Κράτος έχει υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την προστασία των δασών και των δασικών εκτάσεων. Η σύνταξη δασολογίου συνιστά υποχρέωση του Κράτους. Απαγορεύεται η μεταβολή του προορισμού των δασών και των δασικών εκτάσεων, εκτός αν προέχει για την Εθνική Οικονομία η αγροτική εκμετάλλευση ή άλλη τους χρήση, που την επιβάλλει το δημόσιο συμφέρον (πηγή: https://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/article-24/ προσπελάστηκε 15 Φεβρουαρίου 2018).

[2] Κανένας δεν στερείται την ιδιοκτησία του, παρά μόνο για δημόσια ωφέλεια που έχει αποδειχθεί με τον προσήκοντα τρόπο, όταν και όπως ο νόμος ορίζει, και πάντοτε αφού προηγηθεί πλήρης αποζημίωση, που να ανταποκρίνεται στην αξία την οποία είχε το απαλλοτριωμένο κατά το χρόνο της συζήτησης στο δικαστήριο για τον προσωρινό προσδιορισμό της αποζημίωσης. Αν ζητηθεί απευθείας ο οριστικός προσδιορισμός της αποζημίωσης, λαμβάνεται υπόψη η αξία κατά το χρόνο της σχετικής συζήτησης στο δικαστήριο (πηγή: https://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/article-17/ προσπελάστηκε 15 Φεβρουαρίου 2018).

[3] Η ιδιωτική οικονομική πρωτοβουλία δεν επιτρέπεται να αναπτύσσεται σε βάρος της ελευθερίας και της ανθρώπινης αξιοπρέπειας ή προς βλάβη της εθνικής οικονομίας (πηγή: https://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/article-110/ προσπελάστηκε 15 Φεβρουαρίου 2018).

[4] Έλληνες πολίτες είναι όσοι έχουν τα προσόντα που ορίζει ο νόμος. Επιτρέπεται να αφαιρεθεί η ελληνική ιθαγένεια μόνο σε περίπτωση που κάποιος απέκτησε εκούσια άλλη ιθαγένεια ή που ανέλαβε σε ξένη χώρα υπηρεσία αντίθετη προς τα εθνικά συμφέροντα, με τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία που προβλέπει ειδικότερα ο νόμος (πηγή: https://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/article-4/ προσπελάστηκε 15 Φεβρουαρίου 2018).

[5] Για να εξυπηρετηθεί σπουδαίο εθνικό συμφέρον και να προαχθεί η συνεργασία με άλλα κράτη, μπορεί να αναγνωρισθούν, με συνθήκη ή συμφωνία, σε όργανα διεθνών οργανισμών αρμοδιότητες που προβλέπονται από το Σύνταγμα. Για την ψήφιση νόμου που κυρώνει αυτή τη συνθήκη ή συμφωνία απαιτείται πλειοψηφία των τριών πέμπτων του όλου αριθμού των βουλευτών (πηγή: https://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/article-28/ προσπελάστηκε 15 Φεβρουαρίου 2018).

την προστασία των διοικούμενων, αυτή πραγματοποιείται με την χρήση των βασικών αρχών του διοικητικού δικαίου. Το ελληνικό νομικό πλαίσιο, έχει δημιουργήσει μηχανισμούς που αποσκοπούν στην προστασία των διοικούμενων από παράνομες πράξεις των διοικητικών οργάνων. Αυτοί οι μηχανισμοί είναι η αρχή της ίσης μεταχείρισης (αναλογικότητας), η αρχή της χρηστής διοίκησης (ισότητας και αμεροληψίας) και η αρχή της καλής λειτουργίας (εύρυθμη διοίκηση) (Ντάνος, 2014).

1.2.1.4. Η αρχή της αναλογικότητας/ ίσης μεταχείρισης

Η αρχή της αναλογικότητας ορίζει ότι *: «κάθε φορά που η διοίκηση ασκεί τη διακριτική της ευχέρεια, τα συγκεκριμένα μέτρα που λαμβάνει πρέπει να βρίσκονται σε εύλογη σχέση με τους επιδιωκόμενους από αυτή σκοπούς»* (Κτιστάκη, 2014).

Σύμφωνα με αυτήν την αρχή προκειμένου να κριθούν ως ανεκτοί οι επιβαλλόμενοι σε ένα θεμελιώδες δικαίωμα περιορισμοί, θα πρέπει: α) να ανταποκρίνονται στους δηλωμένους σκοπούς της νομοθετικής ή διοικητικής ρύθμισης και στο γενικότερο δημόσιο συμφέρον, β) το περιοριστικό μέτρο το οποίο επιβάλλεται στην άσκηση ενός δικαιώματος να είναι αναγκαίο για την εξυπηρέτησή τους και το λιγότερο επαχθές ή ηπιότερο δυνατό, γ) το μέτρο που επιλέγεται να είναι κατάλληλο και πρόσφορο για την εξυπηρέτηση των τιθέμενων σκοπών και να συνάπτεται προς αυτούς και δ) η ανάγκη εξυπηρέτησης του τιθέμενου σκοπού δημοσίου συμφέροντος, να μην αποβαίνει ασύμμετρη ή δυσανάλογη προς την ανάγκη προστασίας του προσβαλλόμενου δικαιώματος (αναλογικότητα εν στενή έννοια). Στο πλαίσιο αυτό, η αρχή της αναλογικότητας επιβάλει με δυο λόγια την εξεύρεση του αναγκαίου μέτρου κατά την επιβολή περιορισμών στα θεμελιώδη δικαιώματα των διοικουμένων (Ακριβοπούλου και Ανθόπουλος, 2015).

1.2.1.5. Η αρχή της χρηστής διοίκησης /ισότητας και αμεροληψίας

Όπως γίνεται κατανοητό από τους όρους που χρησιμοποιούνται για να περιγράψουν αυτού του είδους την αρχή (ισότητα και αμεροληψία), η διοίκηση οφείλει να αντιμετωπίζει τους διοικούμενους με ίσους όρους και τρόπους, αποφεύγοντας την άνευ λόγου διαφορετική μεταχείριση αυτών.

«Η διοίκηση οφείλει να αντιμετωπίζει ομοιόμορφα τις ίδιες περιπτώσεις και διαφορετικά τις ανόμοιες. Ενώ, δηλαδή, η τυπική ή αριθμητική ισότητα επιβάλει την όμοια ρύθμιση ανόμοιων καταστάσεων, η ανάλογη ή ουσιαστική ισότητα επιβάλει στη διοίκηση την ίση μεταχείριση όμοιων περιπτώσεων, καθώς και τη διάφορη μεταχείριση διαφορετικών περιπτώσεων» (Κτιστάκη, 2014).

1.2.1.6. Η αρχή της καλής λειτουργίας /εύρυθμης διοίκησης

Η αρχή της εύρυθμης – χρηστής διοίκησης, υποχρεώνει τα διοικητικά όργανα να δρουν με βάση τους κανόνες που διέπουν το κράτος στο οποίο ενεργούν και να αποφεύγουν τις ανεπιεικείς λύσεις. Αυτή η αρχή, προστατεύει τα δικαιώματα των πολιτών– διοικούμενων και τους επιτρέπει να απολαμβάνουν τα δικαιώματά τους. Επιπλέον, η καλή λειτουργία της διοίκησης, προστατεύει τον πολίτη και του καλλιεργεί την εμπιστοσύνη του προς το κράτος και της δημόσιες αρχές (Κτιστάκη, 2014).

Όπως αναφέρει η Κτιστάκη (2014), η λειτουργία της εύρυθμης διοίκησης έχει δυο βασικές εκφάνσεις που την αντικατοπτρίζουν· αυτές είναι η αρχή της συνέχειας των δημοσίων υπηρεσιών και η αρχή της σταθερότητας των διοικητικών καταστάσεων. Η αρχή της συνέχειας των δημοσίων υπηρεσιών *«αποτελεί βασική αξία συνυφασμένη με την έννοια της service public, που εξασφαλίζει το αδιάκοπο της λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών»*, από την άλλη πλευρά η σταθερότητα των διοικητικών καταστάσεων *«εξυπηρετεί τόσο το συμφέρον των διοικούμενων-χρηστών υπηρεσιών, στο μέτρο που εγγυάται τη λειτουργία τους κατά τρόπο που να μην εξαπατά ή να παγιδεύει τους διοικούμενους»*.

1.2.2. Τα συστήματα της Δημόσιας Διοίκησης

Στην Ελλάδα υπάρχουν τρία συστήματα Δημόσιας Διοίκησης τα οποία βασίζονται στην αρχή του καταμερισμού των έργων. Αυτά τα συστήματα είναι το σύστημα της διοικητικής συγκέντρωσης ή συγκεντρωτικό, το σύστημα της διοικητικής αποκέντρωσης ή αποκεντρωτικό και το σύστημα της διοικητικής αυτοδιοίκησης.

Ι. Συγκεντρωτικό σύστημα: Σε αυτό το σύστημα νοείται πως η κεντρική Διοίκηση διαθέτει καθοριστική αρμοδιότητα για κάθε είδους διοικητικές υποθέσεις. Πιο συγκεκριμένα, τα όργανα της κεντρικής διοίκησης λαμβάνουν τις αποφάσεις για υποθέσεις, οι οποίες αφορούν τόσο το κέντρο όσο και την περιφέρεια (Ντάνος, 2014).

Όπως αναφέρει η Κτιστάκη (2014), το συγκεντρωτικό μοντέλο έχει τρία βασικά χαρακτηριστικά:

1. Τα όργανα του νομικού προσώπου του Κράτους, είναι αυτά που ασκούν το έργο της διοίκησης.
2. Τα διοικητικά όργανα, τα οποία εδρεύουν στο κέντρο, είναι τα μόνα που έχουν την αρμοδιότητα να ρυθμίζουν τις διοικητικές υποθέσεις.
3. Υπάρχει η απόλυτη ιεραρχική εξάρτηση των αποκεντρωμένων κρατικών και τοπικών οργάνων με τα κεντρικά όργανα.

ΙΙ. Αποκεντρωτικό σύστημα: Η διοικητική οργάνωση του κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα. Η άσκηση της διοικητικής αποκέντρωσης προϋποθέτει την διαίρεση της χώρας σε μικρές ή μεγάλες περιφέρειες. *«Η γεωγραφική περιοχή στην οποία εκτείνεται η εξουσία των περιφερειακών οργάνων να ασκούν τη διοίκηση δεν έχει δική της νομική προσωπικότητα. Δεν έχει δηλαδή αποσπασθεί από το νομικό πρόσωπο του Κράτους. Ιδρύεται ως περιφερειακή κρατική υπηρεσία, που καλείται διοικητική περιφέρεια»* (Κτιστάκη, 2014).

Το αποκεντρωτικό σύστημα αποτελεί την αρχή της διοικητικής οργάνωσης, έχει ως απώτερο σκοπό την άμεση και ταχύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών αναφορικά με την επικοινωνία και τις συναλλαγές αυτών με τις δημόσιες υπηρεσίες, έχοντας ως στόχο οι πολίτες να μην καταφεύγουν στα κεντρικά όργανα για τη διεκπεραίωση των υποθέσεών τους. Επιπρόσθετα, προσαρμόζεται η διοίκηση στις ιδιαιτερότητες της εκάστοτε περιφέρειας (Μακρυδημήτρης και Πραβίτα, 2012).

ΙΙΙ. Σύστημα Αυτοδιοίκησης: Σύμφωνα με το Σύνταγμα, μέρος των διοικητικών υποθέσεων διοικείται από ξεχωριστά, και όχι κρατικά όργανα, υπό δική τους ευθύνη.

Η σχέση των οργάνων που ασκούν τις αρμοδιότητες της Τοπικής

Αυτοδιοίκησης με τα όργανα της κεντρικής διοίκησης δεν είναι ιεραρχική, αλλά είναι σχέση εποπτείας. Οι αποκεντρωμένες διοικήσεις της χώρας έχουν διοικητική και δημοσιονομική αυτοτέλεια. Τα άτομα που συμμετέχουν στην τοπική αυτοδιοίκηση είναι αιρετά [6] και έχουν ως αρμοδιότητες τη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων. Η τοπική αυτοδιοίκηση εκτός των άλλων, συγκεντρώνει τέσσερα βασικά πλεονεκτήματα: 1. τα τοπικά προβλήματα βρίσκονται στην κορυφή της ατζέντας, αφού οι διαχειριστές τους ενδιαφέρονται άμεσα για τη λύση τους, 2. αυξάνει την πολιτική ελευθερία, 3. ενθαρρύνει τους πολίτες για ένα δημοκρατικότερο βίο, και 4. Εισπράττει και απορροφά τις φορολογικές επιβαρύνσεις (Ντάνος, 2014).

1.3. Η γραφειοκρατία στη διοίκηση

Η γραφειοκρατία είναι : *«ο διοικητικός μηχανισμός του κράτους ή, ευρύτερα μια, ορθολογική και κανοναρχούμενη μορφή οργάνωσης»* (Heywood,2002). Είναι μια μορφή οργάνωσης που έχει διεθνή εμβέλεια και επηρεάζει τον τρόπο λειτουργίας τόσο του δημοσίου όσο και το ιδιωτικού τομέα. Είθισται να περιγράφεται ως ένα σύστημα διεκπεραίωσης υποθέσεων, στο οποίο κυριαρχούν οι περιττές ενέργειες η υπερβολική προσήλωση στους τύπους, επιβραδύνοντας την όλη διαδικασία

Η γραφειοκρατία (bureaucracy) έχει γαλλική ρίζα. Στην αρχή χρησιμοποιήθηκε για να οριστεί ο τρόπος λειτουργίας και η δομή της δημόσιας διοίκησης, η οποία αναπτύχθηκε περίπου στα τέλη του 18^{ου} αιώνα. Ο κυριότερος μελετητής/εκφραστής της γραφειοκρατίας έχει ανακηρυχθεί ο Weber, αλλά δεν είναι λίγοι αυτοί που έχει ασχοληθεί, επίσης, με αυτό το είδος διοίκησης, όπως είναι ο Hegel και ο Marx, των οποίων οι θέσεις θα παρατεθούν παρακάτω (Τύπας και Κατσαρός, 2003).

1.3.1. Γραφειοκρατικό πρότυπο

Το γραφειοκρατικό πρότυπο απαρτίζεται από κάποια βασικά χαρακτηριστικά, τα οποία κατά τον Weber δεν παρουσιάζονται σε όλες τις γραφειοκρατικές

[6] Εκλέγονται από το λαό.

οργανώσεις, όμως θεωρούνται κοινά σε πολλούς μεγάλους οργανισμούς και είναι τα ακόλουθα:

1. Απρόσωπη σταθερή οργανωτική διάρθρωση. Αυτό το χαρακτηριστικό αναφέρεται στις τυπικές δραστηριότητες, στο πλαίσιο της οποίας πρέπει να δρουν οι υπάλληλοι σύμφωνα με γραπτούς κανόνες και κανονισμούς (Τύπας και Κατσαρός, 2003).

2. Οριοθετημένα πεδία αρμοδιοτήτων. *«Αναφέρεται στη θέση ή την ιεραρχική βαθμίδα, σύμφωνα με ένα σαφή καταμερισμό της εργασίας που εξασφαλίζει την εξειδίκευση»* (Τύπας και Κατσαρός, 2003).

3. Ιεραρχική διάρθρωση της εξουσίας και των καθηκόντων. Αυτό το χαρακτηριστικό αναφέρεται στον τρόπο δόμησης της εξουσίας, η οποία είναι πυραμιδοειδής, δηλαδή, σε βαθμίδες αυξανόμενης εξουσίας και ευθύνης, δημιουργώντας απρόσωπες σχέσεις εξουσίας που προσδιορίζονται από ορθολογικούς κανόνες (Τύπας και Κατσαρός, 2003).

4. Κανόνες βασισμένοι στην τεχνογνωσία και την ορθολογική σκέψη. Αυτοί οι κανόνες διαρθρώνουν την οργάνωση, οριοθετούν τις αρμοδιότητες και καθορίζουν τις διαδικασίες, με απώτερο στόχο την εξασφάλιση της αποτελεσματικότητας και την αποφυγή συμπεριφορών με υποκειμενικό χαρακτήρα, όπως για παράδειγμα η εύνοια, η εχθρότητα , κ.ά. (Τύπας και Κατσαρός, 2003).

5. Επιλογή των στελεχών με βάση διαπιστωμένα προσόντα, γνώσεις και ικανότητες. *«Αξιοποίηση της εμπειρικής γνώσης που αποκτάται από την εξοικείωσή τους με τον τρόπο και τους κανόνες λειτουργίας της γραφειοκρατικής οργάνωσης και αμοιβή τους ανάλογα με την ιεραρχική βαθμίδα που ανήκουν»* (Τύπας και Κατσαρός, 2003).

6. Διάκριση του διοικητικού προσωπικού από την υπαλληλική θέση και την ιδιοκτησία των μέσων. Η διάκριση αυτή αφορά τα μέσα που έχει στη διάθεσή της η διοίκηση για να εκπληρώσει τα καθήκοντά της (Τύπας και Κατσαρός, 2003).

7. Απρόσωπες σχέσεις μεταξύ των μελών της οργάνωσης. *«Οι σχέσεις αυτές οφείλονται στη διάκριση των θέσεων από τα πρόσωπα που τις κατέχουν και την αυστηρή τήρηση των κανόνων, ώστε να ενισχύεται η αμεροληψία και να αποφεύγονται οι διαπροσωπικές σχέσεις και η δημιουργία άτυπων οργανώσεων που μπορούν να συμβάλλουν σε μείωση της αποδοτικότητας στην οργάνωση»* (Τύπας και Κατσαρός, 2003).

Σύμφωνα λοιπόν με τον Weber, τα προαναφερθέντα χαρακτηριστικά προκύπτουν λόγω της τάσης για εκλογίκευση και εξορθολογισμό της κοινωνικής δράσης σε όλες τις εκφάνσεις της, καθώς και από την τάση για επικράτησης της νόμιμης και ορθολογικής εξουσίας (Τύπας και Κατσαρός, 2003).

Γίνεται κατανοητό, ότι η γραφειοκρατία εξασφαλίζει την σταθερότητα και τη συνοχή της μέσα από την τήρηση της ιεραρχίας, την τυποποίηση και την αποπροσωποποίηση. Για το γραφειοκρατικό μοντέλο διοίκησης, βάση αποτελεί η σωστή δομή, ο έλεγχος και η εποπτεία της οργάνωσης.

1.4. Κριτική θεώρηση της γραφειοκρατίας στη διοίκηση

Κατά την πάροδο των ετών παρατηρείται πως η γραφειοκρατία υπήρξε ένα αποτελεσματικό σύστημα οργάνωσης και κατ' επέκταση διοίκησης. Κατά κύριο λόγο, η γραφειοκρατία για να αποκτήσει διάρκεια και συνοχή εξαρτάται από την καθιέρωση τυποποιημένων διαδικασιών, τη διατήρηση φακέλων, τις προαγωγές με βάση την ικανότητα και την εξειδίκευση (Τερλεξής, 1996). Βέβαια, είναι ένας τρόπος διοίκησης που άλλοτε επικροτείται και άλλοτε κατακρίνεται. Ανάλογα με τον τρόπο που την εφαρμόζουν, άλλοτε επιτυγχάνει το σκοπό της και άλλοτε αποτυγχάνει.

Σε αυτό το σημείο κρίνεται απαραίτητο να παρατεθούν οι απόψεις των Hegel, Marx και Weber, ώστε γίνει κατανοητό πως επιτυγχάνει και πως αποτυγχάνει ο συγκεκριμένος τρόπος διοίκησης. Αξίζει να αναφερθεί πως ο Hegel και ο Weber υπήρξαν υποστηρικτές της, ενώ ο Marx την απέρριψε.

Ο Hegel υποστήριζε ότι *«το κράτος-έθνος συνίσταται στην βούληση να συμβιβάσει τον απολυταρχικό χαρακτήρα του παλαιού κράτους με τον φιλελευθερισμό και τον φιλελευθερισμό με το σύγχρονο κράτος, το παλαιό καθεστώς με την*

Επανάσταση». Το κράτος της αρεσκείας του είναι η συνταγματική μοναρχία, αυτή που υπήρχε στην Πρωσσία της εποχής του, όπως θα ομολογήσει ο ίδιος στην Φιλοσοφία Δικαίου (Νουτσόπουλος, 2006).

Σύμφωνα με τον Hegel η γραφειοκρατία θεωρείται ο σημαντικότερος θεσμός του κράτους, καθώς είναι ο συνδετικός δεσμός με την κοινωνία των πολιτών. Αποτελεί το όργανο που μπορεί να «ενώσει» τα συμφέροντα των ιδιωτών της καπιταλιστικής κοινωνίας με το συμφέρον του κράτους (Χέλντ, 1987).

Επιπλέον, υποστηρίζει πως η γραφειοκρατία αποτελεί την ορθή οργάνωση που με αντικειμενικότητα, σωστή οργάνωση, αμεροληψία και εξειδικευμένη κατάρτιση μπορεί να αποτελέσει το βασικότερο σημείο επαφής των πολιτών και των ανώτερων θεσμών, καθώς και να προκαλέσει την υποταγή όλων των συμφερόντων (Σπανού, 1992).

Το γραφειοκρατικό μοντέλο που προτείνει ο Hegel έχει έναν καθολικό χαρακτήρα, ο οποίο όμως δημιουργεί ένα ασφυκτικό πλαίσιο μέσα στο οποίο τα άτομα δεν μπορούν να δράσουν ελεύθερα, εν αντιθέσει μεταβάλλονται σε μηχανικούς πολίτες που λειτουργούν με αυτοσκοπό την εκπλήρωση των σκοπών που το κράτος τους επιβάλλει.

Ο Marx από την άλλη πλευρά, είναι αντίθετος με την προαναφερθείσα θέση του Hegel. Ο πρώτος θεωρεί ότι το κράτος δεν εκφράζει πάντα το γενικό καλό, αλλά τις περισσότερες φορές εξυπηρετεί τα συμφέροντα μιας συγκεκριμένης μερίδας πολιτών που είθισται να είναι η άρχουσα τάξη. Υποστηρίζει, λοιπόν, πως η γραφειοκρατία αποτελεί έναν μηχανισμό, του κράτους, όχι μόνο οργάνωσης και διοίκησης της σύγχρονης κοινωνίας, αλλά έναν τρόπο επικράτησης της άρχουσας τάξης. Ουσιαστικά, αποτελεί ένα όργανο της κυρίαρχης τάξης για να εξασφαλίσει και κατ' επέκταση να διαιωνίσει τις κοινωνικές ανισότητες (Χέλντ, 1987). Επιπλέον, επισημαίνει ότι επιβάλλεται από το κράτος ένα κοινό συμφέρον, που όμως αποτελεί τα συμφέροντα συγκεκριμένης μερίδας πολιτών, οι οποίοι είναι αυτοί που κατέχουν τα μέσα παραγωγής· είναι οι λεγόμενοι κεφαλαιοκράτες και αποτελούν την αστική τάξη (Σεραφετινίδου, 2003).

Όπως αναφέρει χαρακτηριστικά η Σεραφετινίδου (2003): *«Ο Μαρξ θα επισημάνει ότι οι γραφειοκράτες απολαμβάνουν μιας σχετικής αυτονομίας απέναντι στο*

κεφάλαιο, με την έννοια ότι δεν λειτουργούν απλώς και μόνο ως υπάλληλοι ή όργανα της αστικής τάξης, αλλά ταυτόχρονα αναπτύσσουν τη δική τους ιδιαίτερη κοινωνική ταυτότητα και συντεχνιακά συμφέροντα, τα οποία και προωθούν συστηματικά. Θεωρεί ότι αποτελούν μια κλειστή κοινωνία εντός του κράτους, το οποίο αντιλαμβάνονται ως ιδιωτική τους ιδιοκτησία, κατοχυρώνοντας και επεκτείνοντας την εξουσία τους μέσω της ιεραρχίας και της μυστικότητας που διακρίνει τη λειτουργία κάθε γραφειοκρατίας».

Συν της άλλης, ο Marx παρουσιάζει τη γραφειοκρατία σαν το βασίλειο της αναρμοδιότητας. *«Η κεφαλή αναθέτει σε κατώτερους κύκλους τη φροντίδα να καταλάβουν τη λεπτομέρεια, και οι κατώτεροι κύκλοι θεωρούν την κεφαλή ικανή να καταλάβει το γενικό, κι έτσι απατώνται και οι δύο»* (Λεφορ, 1985).

Ο Marx διακρίνει τρία βασικά γνωρίσματα που χαρακτηρίζουν τη γραφειοκρατία. Πρώτον, είναι η αλλοτρίωση, καθώς η γραφειοκρατία ναι μεν αποτελεί το σύνολο των υπηρεσιών που ασκούν οι άνθρωποι, αλλά έχει μετατραπεί σε έναν αυτόνομο οργανισμό ο οποίος αρκετές φορές δρα αυτοβούλως και οι γραφειοκρατικοί υπάλληλοι δεν μπορούν να διακρίνουν εάν δρουν αξιοκρατικά, καθώς λειτουργούν με βάση το συμφέρον του κράτους. Εν συντομία, έχει μετατρέπεται σε ένα κράτος εν κράτει. Δεύτερον, η ανικανότητα είναι ακόμη ένα χαρακτηριστικό των γραφειοκρατών. Ενώ δεν έχουν τις ικανότητες να αναλάβουν ευθύνες και καθήκοντα πέραν των προκαθορισμένων, εν τούτοις επιδιώκουν την εξουσία και την ιεραρχική εξέλιξη. Τρίτον, αποτελεί όργανο της καπιταλιστικής τάξης, όμως ο ρόλος της μπορεί να θεωρηθεί περιστασιακός, αφού σύμφωνα με τον Marx σε μια κομμουνιστική κοινωνία η παρασιτική γραφειοκρατία δε θα είναι πλέον απαραίτητη και θα εξαλειφθεί (Μουζέλης, 2008).

Ο Max Weber υπήρξε συνεχιστής της θεωρίας Scientific Management[7] και την εξέλιξε μέσα από ένα σύστημα γραφείων αναφορικά με τη διοίκηση. Σύμφωνα με τη θεωρία του Weber, *«ανάμεσα στα χαρακτηριστικά της σύγχρονης γραφειοκρατίας περιλαμβάνονται η απρόσωπη δομή της, η συγκέντρωση των μέσων διοίκησης, η εξισωτική επίδραση στις οικονομικές και κοινωνικές διαφορές και η εφαρμογή ενός συστήματος που είναι σχεδόν άφθαρτο»* (Weber, 1947).

[7] *«Το επιστημονικό μάνατζμεντ (Scientific Management). Δημιουργήθηκε από μηχανικούς, επιστήμονες και εν ενεργεία στελέχη που ενδιαφέρονταν για τη βελτίωση της αποδοτικότητας των εργαζομένων (την ποσότητα που παράγει ένας εργαζόμενος σε μια δεδομένη χρονική περίοδο)».* (Μπούκης, 1993).

Ο Weber προσεγγίζει το φαινόμενο της γραφειοκρατίας από τη σκοπιά της ευρύτερης κοινωνικοπολιτικής του τοποθέτησης, και το θεωρεί ως λογική συνέπεια της ιστορικής εξέλιξης. Ουσιαστικά το αποδίδει στις πολύπλοκες σύγχρονες κοινωνίες του 20ου αιώνα και τη μαζική διοίκηση που καθιστούν την γραφειοκρατία απαραίτητη για να μπορέσει το κράτος να λειτουργήσει.

Για τον Weber η γραφειοκρατία θεωρείται ο πιο αποτελεσματικός και ορθός τρόπος διοίκησης που επινόησε ο άνθρωπος. «*Θεωρούσε τη γραφειοκρατία κατεξοχήν συνεκτική δύναμη της κοινωνίας. Πίστευε ότι το στρώμα των δημόσιων υπαλλήλων ενσάρκωνε και υπεράσπιζε το κοινό - καθολικό συμφέρον και αντιστεκόταν στις φυγόκεντρες, διχαστικές τάσεις, οι οποίες απέρρεαν από τα ιδιωτικά συμφέροντα της κοινωνίας των πολιτών»* (πηγή: http://www.ilhs.tuc.gr/gr/Graf_eisagogi.htm προσπελάστηκε 05 Μαΐου 2018).

Σύμφωνα με τον Weber υπάρχουν επτά άξονες στους οποίους πρέπει να κινείται ο γραφειοκρατικός τρόπος οργάνωσης. Αυτοί οι άξονες, λοιπόν, είναι: 1. διεξαγωγή επίσημων εργασιών σε συνεχή φάση, 2. οι επίσημες εργασίες πρέπει να διεξάγονται στα πλαίσια κάποιων κανόνων όπως είναι το καθήκον που έχει ο υπάλληλος να εκτελεί την εργασία με απρόσωπα κριτήρια, να κατέχει την κατάλληλη εξουσία ώστε να εκτελεί όσο καλύτερα μπορεί την εργασία του. Τα μέσα που έχει στη διάθεσή του ο υπάλληλος είναι συγκεκριμένα και οι προϋποθέσεις της χρήσης του είναι προκαθορισμένες. 3. Η ιεραρχική δομή στην γραφειοκρατία είναι κάθετη, επομένως, υπάρχουν αντίστοιχα δικαιώματα στην εποπτεία, αλλά και στην προσφυγή σε αυτήν (ιεραρχία). 4. Οι υπάλληλοι δεν κατέχουν τους αναγκαίους πόρους για την εργασία τους, αλλά είναι υπόλογοι για αυτούς. 5. Οι δημόσιες και ιδιωτικές εργασίες διαχωρίζονται από το εισόδημα. 6. Τα γραφεία δεν μπορούν να πιστωθούν λόγω κληρονομικότητας, πώλησης κτλ. 7. Οι επίσημες εργασίες διεξάγονται με βάση τα γραπτά έγγραφα (Wilson, 1989).

Οι μεταβεμπεριανές θεωρίες, τονίζουν πως το βεμπεριανό πρότυπο μπορεί να παρέχει προβλεψιμότητα, αλλά ταυτόχρονα μπορεί να οδηγήσει σε έναν αποστειρωμένο τρόπο διοίκησης. Η τήρηση των κανόνων γίνεται αυτοσκοπός του υπαλλήλου για την άσκηση της διοίκησης χάνοντας την προσωπικότητα και τους σκοπούς του. Όπως αναφέρει και ο Μουζέλης (2008), πρέπει να βρεθεί ένα σύστημα

θεώρησης της γραφειοκρατίας που να λαμβάνει υπόψη του το άτομο και να τον θεωρεί απαραίτητη μεταβλητή.

ΔΕΥΤΕΡΟ ΜΕΡΟΣ

2.1. Το Νέο Δημόσιο Management

Η εμφάνιση του δημοσίου management απαντάται στη δεκαετία του 1970 και εξέφραζε την θεσμική εξέλιξη. Εκείνη η περίοδος θεωρείται η απαρχή της μετάβασης από τη δημόσια διοίκηση στο δημόσιο management. *«Το δημόσιο management αρχικά αναπτύχθηκε στις Η.Π.Α. κατά την περίοδο της προεδρίας του R. Reagan και διαμορφώθηκε πιο συστηματικά στην Μ. Βρετανία κατά την περίοδο των κυβερνήσεων Thatcher κατά την δεκαετία του 1980»* (Schedler and Proeller, 2002).

Οι βασικότεροι λόγοι που συνέβαλαν στην εμφάνιση και εδραίωση του δημοσίου management έχουν κατά βάση κοινωνικό, πολιτικό και οικονομικό χαρακτήρα, ενώ παρατηρείται πως και οι διεθνείς οργανισμοί, όπως είναι ο Ο.Ο.Σ.Α., η Παγκόσμια Τράπεζα, κτλ, έχουν συνδράμει στη μετάβαση σε αυτό το μοντέλο διοίκησης. Επιπλέον, υπάρχουν κάποιοι βασικοί λόγοι που το δημόσιο management έχει ξεκινήσει να εδραιώνεται· αυτοί είναι: η λειτουργική ανεπάρκεια των μεγάλων γραφειοκρατικών οργανώσεων σε συνθήκες χρηματοοικονομικής στενότητας, η πληροφοριακή εξέλιξη, η παγκοσμιοποίηση της οικονομίας, οι απαιτήσεις των πολιτών-πελατών για ποιοτικότερες υπηρεσίες και η αναζήτηση των εργαζομένων στ χώρο των δημοσίων υπηρεσιών της ανάπτυξης και καλλιέργειας των δυνατοτήτων τους και όχι απλώς μιας αμοιβής (Μιχαλόπουλος, 2003).

Στα τέλη της δεκαετίας του 1970 το παραδοσιακό γραφειοκρατικό πρότυπο των περισσότερων δυτικών κυβερνήσεων δέχθηκε επίθεση. Οι χρηματοπιστωτικές κρίσεις, η δυσαρέσκεια για την έλλειψη ευελιξίας των διοικητικών διαδικασιών και η μείωση της εμπιστοσύνης του κοινού οδήγησαν στην εισαγωγή νέων, διευθυντικών ιδεών στον δημόσιο τομέα (New Public Management/ NPM). Οι κυβερνήσεις είχαν και έχουν ως στόχο να γίνουν πιο αποτελεσματικές και να προσανατολίζονται προς τον πελάτη με σκοπό να προσφέρουν την καλύτερη δυνατή υπηρεσία με τα λιγότερα χρήματα. Τα μοντέλα του ιδιωτικού τομέα αποτελούν πρότυπα, για τις υπηρεσίες του δημοσίου τομέα.

Το βασικό χαρακτηριστικό αυτού του είδους διοίκησης είναι ότι: *«ο κύριος ρόλος της Δημόσιας Διοίκησης συνίσταται στην προσφορά υπηρεσιών και όχι την άσκηση εξουσίας μέσω αυταρχικών μεθόδων και άσκηση καταπιεστικών ελέγχων και ότι η αποστολή αυτή επιτυγχάνεται μέσω μιας διαφορετικής προσέγγισης των σκοπών της. Σύμφωνα με την προσέγγιση αυτή ο ρόλος και το αποτέλεσμα των ενεργειών της Διοίκησης αξιολογούνται αποκλειστικά με ποιοτικούς όρους και με κεντρικό άξονα την ικανοποίηση των αναγκών του κοινού»* (Rose & Lawton, 1999).

Ο Καρκατσούλης (2004) όρισε τις γενικότερες δράσεις του νέου δημοσίου management, οι οποίες είναι: η αποκέντρωση αρμοδιοτήτων και πόρων, οι επιδόσεις και τα αποτελέσματα να καθορίζουν την κατάρτιση των προϋπολογισμών και τα συστήματα μισθοδοσίας, η αντικατάσταση των άκαμπτων κανόνων με πλαίσια συμπεριφοράς, η διακυβέρνηση με βάση τους στόχους, οι δημόσιες πολιτικές να σχεδιάζονται βασιζόμενες στη λογική του ανταγωνισμού και τέλος, η μέτρηση της ικανοποίησης των πολιτών αναφορικά με τις παρεχόμενες υπηρεσίες να γίνεται με ποιοτικά κριτήρια.

Το δημόσιο management λαμβάνει υπόψη του τις ανάγκες και τις απαιτήσεις των πολιτών, ώστε να οργανώσει τις δράσεις του αντίστοιχα, κάτι που αποτελεί σημείο διαφοροποίησης από τα υπόλοιπα διοικητικά μοντέλα που έχουν εφαρμοστεί κατά καιρούς. Τα βασικά χαρακτηριστικά του δημοσίου management είναι: *«ο εξωστρεφής προσανατολισμός του προς τους πολίτες-πελάτες των παρεχόμενων υπηρεσιών και η έμφαση στην αποτελεσματικότητα, την αποδοτικότητα και την οικονομικότητα των διοικητικών δράσεων»* (Barzelay, 2011). Όσον αφορά τον υπάλληλο, η ατομική επίδοση μετράται και συγκρίνεται με των συναδέλφων του· το ανθρώπινο δυναμικό αποτελεί τους «εσωτερικούς πελάτες» για αυτό και δίνεται περισσότερη έμφαση και βαρύτητα σε αυτό. Επιπλέον, το νέο δημόσιο management αρνείται το πρότυπο της κάθετης ιεραρχίας [8], ενώ προτείνει τη δικτυακή οργάνωση μεταξύ των υπηρεσιακών μονάδων και τη μεταφορά της λήψης αποφάσεων σε ένα σημείο. Τέλος, επιδιώκει έναν μεθοδολογικό πλουραλισμό και αυτό μπορεί να επιτευχθεί διατηρώντας μερικά θετικά στοιχεία των παραδοσιακών τρόπων

[8] Οργανωτική δομή που λειτουργεί ως πυραμίδα και η μεταφορά εντολών γίνεται πό την κορυφή προς τη βάση της δημόσιας οργάνωσης

οργάνωσης και συμπληρώνοντας νέα στοιχεία που θα επιτύχουν τον τελικό στόχο (Αλεξάκη, 2004).

Οι δράσεις του νέου δημοσίου management δεν αποτελούν μια αυστηρά ορισμένη ατζέντα. Αποτελούν ένα συνονθύλευμα του κλασικού management και της public administration. Οι δράσεις, γενικότερα, βοηθούν στις μεταρρυθμίσεις όσον αφορά τον προγραμματισμό, την οργάνωση και τον έλεγχο. «*Οι πιο γνωστές από τις εφαρμογές του νέου δημόσιου management είναι: η διοίκηση αποτελεσμάτων, η διοίκηση ολικής ποιότητας, η ηλεκτρονική διακυβέρνηση, η μέτρηση της συγκριτικής απόδοσης (benchmarking), ο έλεγχος (controlling), η κατάρτιση προϋπολογισμού βάσει δεικτών απόδοσης, η μισθοδοσία των υπαλλήλων βάσει δεικτών απόδοσης και η κανονιστική μεταρρύθμιση»* (Ferlie, Ewan et al., 1996).

Το νέο δημόσιο management λοιπόν, μπορεί να εφαρμοστεί στις δημόσιες υπηρεσίες με στόχο την επίτευξη και διατήρηση της ισορροπίας μεταξύ της παροχής υπηρεσιών και της κοινωνικής ευημερίας.

2.2. Σύγκλιση και απόκλιση δημόσιου και ιδιωτικού management

Οι βασικές διαφορές ανάμεσα στις ιδιωτικές επιχειρήσεις και στο δημόσιο τομέα, θα μπορούσαν να χωριστούν σε τρεις κατηγορίες, οι οποίες είναι το κανονιστικό θεσμικό πλαίσιο, το πολιτικό περιβάλλον και οι οικονομικοί όροι.

2.2.1. Κανονιστικό –Θεσμικό πλαίσιο

Υπάρχει μια φράση που αναφέρει πως οι δημόσιοι οργανισμοί μπορούν να κάνουν μόνον ότι επιτρέπεται, ενώ οι ιδιωτικές επιχειρήσεις μπορούν να κάνουν ό,τι δεν απαγορεύεται. Αυτό, εν συντομία, σημαίνει πως οι δημόσιοι οργανισμοί αποτελούν μέρος του πολιτικού συστήματος και της θεσμικής καταστατικής τάξης και το πλαίσιο αυτό θέτει τις προϋποθέσεις λειτουργίας και της έννομης δράσης τους. Από την άλλη πλευρά, οι ιδιωτικές επιχειρήσεις οφείλουν να μην παρανομούν και να δρουν με βάση τους νόμους του κράτους όπου λειτουργούν (Ρωσσίδης, 2014).

2.2.2. Πολιτικό περιβάλλον

Κατά βάση οι δημόσιες οργανώσεις επιδιώκουν την υλοποίηση πολλαπλών σκοπών ταυτόχρονα, οι οποίοι μπορεί να είναι αντιφατικοί μεταξύ τους ή ακόμη και δυσπροσδιόριστοι. Συνεπώς, η στοχοθεσία των δημόσιων οργανώσεων δεν είναι πάντα υποκείμενη στις καθορισμένες αρχές του διοικητικού ορθολογισμού (Μιχαλόπουλος, 2003). Όσον αφορά τις ιδιωτικές επιχειρήσεις, οι σκοποί είναι συγκεκριμένοι με αποτέλεσμα να μη δημιουργούνται τα ερμηνευτικά ζητήματα που ανακύπτουν στην περίπτωση των δημόσιων οργανισμών. Χάρη στη σαφήνεια των στόχων, είναι μετρήσιμοι και υπολογίσιμοι αναφορικά με τα αποτελέσματά τους (Ρωσσίδης, 2014).

2.2.3. Οικονομικοί όροι

Οι δημόσιοι οργανισμοί χρηματοδοτούνται από τον κρατικό προϋπολογισμό και η χρηματοδότηση αυτών καθορίζεται από πολιτικές αποφάσεις· αυτό σημαίνει πως οι προσφερόμενες υπηρεσίες/ αγαθά δεν επηρεάζονται πάρα πολύ από τη λογική που επικρατεί στην αγορά. Αντιθέτως, οι ιδιωτικές επιχειρήσεις ακολουθούν τις επιταγές της αγοράς, από την οποία λαμβάνουν σχεδόν αυτοματοποιημένα διάφορα μηνύματα για τα παραγόμενα προϊόντα (Ρωσσίδης, 2014).

2.3. Κλασική δημόσια διοίκηση

Το Γραφείο Δημοτικής Έρευνας της Νέας Υόρκης πίστευε ότι η αποτελεσματικότητα ήταν η καλύτερη λύση στο πρόβλημα της διαφθοράς και της ανικανότητας. Ήταν οι πρώτοι που χρησιμοποίησαν δείκτες απόδοσης για να συγκρίνουν την αποτελεσματικότητα των δημόσιων οργανισμών, σκοπός των οποίων ήταν ο εντοπισμός της διαφθοράς.

Στη δεκαετία του 1980, μερικοί επαγγελματίες και ακαδημαϊκοί δημιούργησαν την επιστήμη της δημόσιας διοίκησης σχετικά με τα θεμελιώδη στοιχεία των προοδευτικών επιτυχιών της μεταρρύθμισης και ιδιαίτερα την προϋπόθεση των πιστών γραφειοκρατών, των έντιμων πολιτικών και της διχοτόμησης της πολιτικής-διοίκησης. Αυτοί οι μεταρρυθμιστές - οι νέοι επιστήμονες της δημόσιας διοίκησης - δημιούργησαν μια θεωρία οργάνωσης που συμπληρώθηκε με την έννοια της διαχείρισης (Gulick, 1937).

Έτσι στις Σκανδιναβικές χώρες ακολουθήθηκαν κάποιες αρχές, οι οποίες είναι:

- Η αρχή της κατανομής της εργασίας και της εξειδίκευσης.
- Η αρχή της ομοιογένειας.
- Η αρχή της ενότητας της εντολής.
- Η αρχή της ιεραρχίας σε σχέση με την εξουσιοδότηση.
- Η αρχή της λογοδοσίας.
- Η αρχή της έκτασης του ελέγχου.
- Η αρχή του προσωπικού (Gulick, 1937).

Οι μεταρρυθμιστές στις ΗΠΑ και στο Ηνωμένο Βασίλειο αναμένουν από τους δημόσιους διευθυντές, που εργάζονται σε οργανωτικές δομές που βασίζονται σε αυτές τις αρχές, να εκτελούν τις ακόλουθες λειτουργίες:

- Σχεδιασμός,
- Οργάνωση,
- Στελέχωση,
- Συντονισμός,
- Πληροφόρηση και Προϋπολογισμός

Οι μεταρρυθμιστές υποστήριξαν, επίσης, την αναδιοργάνωση, τον ανορθολογισμό, την ενοποίηση των οργανώσεων και την τυποποίηση των διοικητικών διαδικασιών (Arnold, 1995).

2.4. Νεοκλασική δημόσια διοίκηση

Μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, οι ακαδημαϊκοί άρχισαν να επαναξιολογούν και να αμφισβητούν τις αρχές της κλασικής δημόσιας διοίκησης στις ΗΠΑ. Ένας από τους αυστηρότερους επικριτές ήταν ο Herbert Simon (1976), του οποίου η εργασία έθεσε το θεμέλιο και την κατεύθυνση της νεοκλασικής δημόσιας διοίκησης.

Ο Simon (1976) δήλωσε ότι *«οι αρχές της διοίκησης δεν είναι επιστημονικές, αλλά ασυνεπείς παροιμίες που προέρχονται από την κοινή λογική».* Πρότεινε την ίδρυση δημόσιας διοίκησης με αυστηρή και επιστημονική παρατήρηση και με νόμους. Υποστήριξε το διαχωρισμό των γεγονότων από τις εκτιμήσεις και τη χρήση της αντικειμενικής επιστημονικής γνώσης για τον έλεγχο του κοινωνικού περιβάλλοντος (Simon, Smithburg, & Thompson, 1962).

Οι ιδέες του Simon επηρέασαν σημαντικά πλήθος μελετητών που ανέλαβαν μελέτες συμπεριφοράς και αποφάσεων σε διοικητικούς οργανισμούς και δημιούργησαν ένα νέο, ακριβέστερο λεξιλόγιο και ερευνητική μεθοδολογία κυρίως στις αγγλοσαξονικές χώρες. Αυτή η νεοκλασική δημόσια διοίκηση (και ο ίδιος ο Simon) ακολουθούσε τις κοινές τάσεις του συμπεριφορισμού, της δομικής λειτουργικότητας και της θεωρίας των συστημάτων και χρησιμοποίησε τις θεωρητικές βάσεις της οικονομίας της ευημερίας και της θεωρίας των αποφάσεων.

Στη Μεγάλη Βρετανία και στις ΗΠΑ η εκτελεστική εξουσία ενισχύθηκε και ενοποιήθηκε. Ωστόσο, το κύριο πρακτικό γεγονός αυτής της περιόδου ήταν η εφεύρεση του προγράμματος PPBS (Planning Programming Budgeting System) (Waldo, 1969). Το PPBS βασίστηκε σε μικροοικονομικές τεχνικές αποφάσεις και σε μια ισχυρή πεποίθηση ότι ο κεντρικός σχεδιασμός της εθνικής διοίκησης και της οικονομίας θα μπορούσε να οδηγήσει σε επιτυχή βελτιστοποίηση.

Το PPBS εφάρμοσε τη λογική της ανάλυσης των συστημάτων και του ορθολογικού σχεδιασμού και χρησιμοποίησε τα συστήματα των εισροών, των παραδόσεων, των αποτελεσμάτων, των προγραμμάτων και των εναλλακτικών λύσεων (Greenhouse, 1966 and Gross, 1969).

Οι υποστηρικτές της νεοκλασικής προσέγγισης προσαρμόστηκαν στις αρχές και τις δομές της κλασσικής δημόσιας διοίκησης και συνέχισαν τη διαδικασία, βελτιώνοντας την αναλυτική βάση για τη μέτρηση των επιδόσεων, τον έλεγχο, τον προϋπολογισμό και τον εξορθολογισμό των δικαιοδοσιών και των οργανισμών.

Αυτό που πρόσθεσε ουσιαστικά αυτό το μοντέλο ήταν η μετατόπιση του επίκεντρου της ανάλυσης και της μετάβασης από ένα γραφειοκρατικό μοντέλο διαχείρισης σε ένα πιο ορθολογικό και αναλυτικό. Αλλά υπήρξαν και άλλες έμμεσες συνέπειες της νεοκλασικής προσέγγισης. Η έρευνα των κοινωνικών επιστημών

σχετικά με τις οργανώσεις, τη συμπεριφορά και την ηγεσία βρήκε ότι τα ανθρώπινα όντα είναι πολύπλοκα (Schein, 1965) και ότι οι τρόποι ηγεσίας είναι δυνατοί (Hull and Hage1982). Αυτά τα ευρήματα δεν είχαν άμεσες, πρακτικές συνέπειες, αλλά δημιουργούσαν ενδιαφέρον. Μια άλλη συνέπεια της νεοκλασικής επαναξιολόγησης ήταν ότι η δημόσια διοίκηση έχασε την ενότητά της (Waldo, 1965).

2.5. Η εφαρμογή των μεταρρυθμιστικών πρακτικών του νέου δημόσιου management

Το νέο δημόσιο management, έχει μεταβάλλει τη φύση των διαπραγματεύσεων μεταξύ των επικεφαλής των οργανισμών και των αρμόδιων υπουργείων. Παραδοσιακά αυτές οι διαπραγματεύσεις εστίαζαν στις εισροές του συστήματος, αλλά τώρα έχει δοθεί βάρος στο κόστος των παρεχόμενων υπηρεσιών.

Επιπλέον, περιγράφει και την αλληλεπίδραση μεταξύ του επικεφαλής και του υπουργού, όπου ο μάνατζερ αποφασίζει για το κόστος, ενώ ο υπουργός για τις παρεχόμενες υπηρεσίες.

Όπως έχει αναφερθεί παραπάνω, το νέο δημόσιο management εμφανίστηκε πρώτα στις Η.Π.Α. και έπειτα στη Μ. Βρετανία. Στη συνέχεια, οι κυβερνήσεις της Νέας Ζηλανδίας και της Αυστραλίας εντάχθηκαν στο κίνημα. Οι επιτυχίες τους έθεσαν τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις του νέου δημόσιου management στις ατζέντες των περισσότερων χωρών του ΟΟΣΑ και άλλων εθνών (OECD, 1996).

Η απασχόληση στην κεντρική διοίκηση είναι σχετικά μικρή στις Κάτω Χώρες, τόσο σε όρους του αριθμού των υπαλλήλων που υπηρετούν, όσο και σαν μερίδιο της συνολικής απασχόλησης. Στο δείγμα των χωρών που εξετάζονται, οι τρεις σκανδιναβικές χώρες έχουν την μεγαλύτερη απασχόληση στον δημόσιο τομέα και ακολουθούν το Ηνωμένο Βασίλειο, ο Καναδάς και η Ιρλανδία. Μόνο η Νέα Ζηλανδία εμφανίζεται να έχει μικρότερο δημόσιο τομέα, ακόμα και από τις Κάτω Χώρες (OECD, 2010).

Πριν το 1990 οι υποστηρικτικές υπηρεσίες, όπως η διοίκηση ανθρωπίνου δυναμικού, ο εφοδιασμός και άλλες υπηρεσίες διευθύνονταν από την κεντρική διοίκηση. Η Νέα Ζηλανδία και η Μεγάλη Βρετανία έθεσαν σε λειτουργία τις έννοιες

του νέου δημόσιου management εκείνη την περίοδο και αυτό είχε σαν αποτέλεσμα ο κεντρικός έλεγχος να εξασθενεί. Πολλές κυβερνήσεις συνειδητοποίησαν ότι πρέπει να ελαχιστοποιήσουν τα πεδία που εξασκούσαν τις κυβερνητικές λειτουργίες και να μειώσουν το μέγεθος του δημόσιου τομέα. Έτσι στις χώρες που παρατέθηκαν, εφαρμόστηκαν διάφορες τεχνικές για να μπορέσουν να επιτύχουν την μείωση του δημόσιου τομέα και την είσοδο σε αυτόν, αρχών του ιδιωτικού τομέα. Στη Δανία για παράδειγμα ακολουθήθηκε η λογική από πάνω προς τα κάτω και οι εργαζόμενοι της δημόσιας διοίκησης μεταφέρθηκαν σε ιδιωτικούς φορείς με αποτέλεσμα να μειωθούν οι προϋπολογισμοί των υπουργείων και να απελευθερωθούν οι αντίστοιχοι πόροι. Στην Φινλανδία και τις Κάτω Χώρες παρατηρήθηκε μια προσωρινή μείωση των στόχων που τίθενται στο προσωπικό, ενώ στην Μεγάλη Βρετανία και στην Σουηδία μια μείωση στην παραγωγικότητα των φορέων που οδηγούσε σε μείωση της χρηματοδότησης (OECD, 2010).

Υπεύθυνος φορέας για την υλοποίηση των παραπάνω ρυθμίσεων στις περισσότερες χώρες ήταν το Υπουργείο των Οικονομικών. Αυτό έδινε την δυνατότητα στο προσωπικό να μπορεί να μετατίθεται στις υπηρεσίες πρώτης γραμμής όπου και θα μπορούσαν να εξυπηρετήσουν τον πολίτη με τον καλύτερο δυνατό τρόπο. Στις Κάτω Χώρες αυτές οι ευθύνες μοιράστηκαν μεταξύ του Υπουργείου Εσωτερικών και του Υπουργείου των Οικονομικών (OECD, 2010).

Αποτέλεσμα του νέου δημοσίου management είναι στη Σουηδία να υπάρχουν περίπου 250 υπηρεσίες με μεγάλο βαθμό αυτονομίας και ορισμένες εξ' αυτών πλήρως ανεξάρτητες. Υπάρχουν καθορισμένα διατάγματα που καθορίζουν την λειτουργία όλων αυτών των υπηρεσιών καθώς και διατάγματα για την κάθε μια ξεχωριστά. Έχουν τεθεί συγκεκριμένοι στόχοι απόδοσης για όλους αυτούς τους οργανισμούς και κάθε τέλος του χρόνου υπάρχει σχετική αξιολόγηση για το πόσο οι στόχοι επιτεύχθηκαν (OECD, 2010).

Στη Δανία μετρώνται 2.000 αυτόνομες υπηρεσίες και 50 κύριες υπηρεσίες που είναι υπό την επίβλεψη του εκάστοτε υπουργείου. Στις Κάτω Χώρες υπάρχουν 700 αυτόνομες υπηρεσίες και 40 κύριες υπηρεσίες. Όπως και στη Δανία, οι ανεξάρτητοι οργανισμοί για να εξασφαλίσουν χρηματοδότηση συνάπτουν συμβόλαια επίτευξης συγκεκριμένων στόχων. Οι διαδικασίες για την χρηματοδότηση και τον έλεγχο αυτών των οργανισμών έχουν επηρεαστεί από τις ιδέες του νέου δημοσίου management.

Έτσι η χρηματοδότηση και ο έλεγχος βασίζονται στα αποτελέσματα που έχουν επιτευχθεί. Σε πρακτικό επίπεδο οι υπάλληλοι που υπηρετούν σε αυτούς τους οργανισμούς έχουν αυξηθεί, κάτι που στις Κάτω Χώρες έχει οδηγήσει σε πρόβλημα στους προϋπολογισμούς (OECD, 2010).

Πάντως ήταν ιδιαίτερα δύσκολο για πολλές από τις κυβερνήσεις που συμμετείχαν στη μελέτη να υλοποιήσουν το πρόγραμμα, γιατί ήταν δύσκολο να μετρήσουν τα αποτελέσματα και πως αυτά θα μπορέσουν να χρηματοδοτηθούν. Έτσι για να μπορέσουν οι υπεύθυνοι των κυβερνήσεων να ρυθμίσουν αυτές τις δυσκολίες που τέθηκαν κατά την υλοποίηση του προγράμματος έκαναν το εξής:

- Δόθηκε μεγάλη έμφαση στον προσεκτικό ορισμό των αποτελεσμάτων.
- Δόθηκε μεγαλύτερη έμφαση στα αποτελέσματα που επιτυγχάνονταν, παρά στις διαδικασίες σύνταξης του προϋπολογισμού.
- Μεγαλύτερη διαφάνεια.

Στη Δανία και τη Σουηδία ο καθορισμός των στόχων, αφέθηκε στους οργανισμούς. Αυτό είχε σαν αποτέλεσμα οι οργανισμοί αυτοί να είναι επίσης και υπεύθυνοι για τα αποτελέσματα που έπρεπε να επιτύχουν και τους τρόπους που θα γίνονταν αυτό. Σε άλλες χώρες ο καθορισμός των στόχων έγινε ανάμεσα στους επικεφαλής των οργανισμών και τα αρμόδια υπουργεία. Επίσης, υπήρχε η τάση να αποσυνδεθούν η χρηματοδότηση και ο έλεγχος από την σύνταξη του ετήσιου προϋπολογισμού. Αυτό συνέβη διότι η σύνταξη του προϋπολογισμού είναι μια γραφειοκρατική διαδικασία και από την άλλη οι στόχοι που τίθενται δεν έχουν άμεση συσχέτιση με την χρηματοδότηση. Η Σουηδία για παράδειγμα έχει υλοποιήσει τα παραπάνω καθώς έχει αποσυνδέσει τα αποτελέσματα από τον προϋπολογισμό, αλλά πραγματοποιείται επιθεώρηση από το αρμόδιο Εθνικό Γραφείο για το αν οι στόχοι που είχαν τεθεί υλοποιήθηκαν (OECD, 2010).

Η Δανία και οι Κάτω Χώρες δίνουν μεγάλη έμφαση στις περιοδικές επιθεωρήσεις των οργανισμών και συγκρίνουν τα αποτελέσματα τους με τα διεθνή ισχύοντα. Πολλές χώρες χρησιμοποιούν διάφορα εργαλεία για να κάνουν αξιολόγηση των χρημάτων που δόθηκαν στους οργανισμούς. Έτσι οι Κάτω Χώρες τα ονομάζουν «Interdeparmental Policy Reviews», ενώ το Ηνωμένο Βασίλειο «Spending Reviews». Αυτά τα προγράμματα συχνά χρησιμοποιούνται σαν εργαλεία για να καθορίζονται οι

προτεραιότητες. Τα προγράμματα αυτά μετρούν όχι μόνο την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα, αλλά και την εναλλακτική χρήση των κονδυλίων. Είναι ευθύνη του Υπουργείου Οικονομικών να υλοποιεί τον παραπάνω έλεγχο και να διαπιστώνει που υπάρχουν αποκλίσεις. Θα πρέπει να τονιστεί εδώ πως υπεύθυνος δεν είναι ο Υπουργός των Οικονομικών, αλλά εξειδικευμένοι συνεργάτες με τους οποίους σχετίζεται το Υπουργείο. Αυτές οι επιθεωρήσεις για το που χρησιμοποιήθηκαν τα χρήματα που δόθηκαν στους οργανισμούς, αποδεικνύουν ότι υπάρχουν καλύτεροι τρόποι να βρίσκονται πόροι για να χρηματοδοτηθούν νέες ανάγκες. Από την άλλη, για να μπορέσουν οι επιθεωρήσεις αυτές να είναι αποτελεσματικές θα πρέπει να έχουν την υποστήριξη του Πρωθυπουργού και του Υπουργού των Οικονομικών. Θα πρέπει να υπάρχει ένα σαφές νομοθετικό πλαίσιο για να μπορέσουν να υλοποιηθούν αυτές οι μεταρυθμίσεις (OECD, 2010).

2.5.1. Η ανάπτυξη της διοικητικής σκέψης στις Ηνωμένες Πολιτείες

Η συνειδητή μελέτη της δημόσιας διοίκησης στις ΗΠΑ άρχισε σε μια εποχή που η δημόσια διοίκησή της ήταν σε κατάσταση δυσπιστίας. Στα τέλη του 19ου αιώνα, οι διοικητικοί μηχανισμοί στις ΗΠΑ κυριαρχούνταν από το σύστημα αλλοίωσης καθώς οι διοικητικές θέσεις διανέμονταν σε όσους συνέβαλαν στην εκλογική επιτυχία του νικητή, με αποτέλεσμα το διοικητικό προσωπικό να αλλάζει συνεχώς και η ανικανότητα, η αναποτελεσματικότητα και η διαφθορά να κυριαρχούν στο δημόσιο τομέα (Stone and Stone, 1975). Ανταποκρινόμενοι σε αυτή τη διαφθορά, οι Προοδευτικοί δημιούργησαν ένα κίνημα για τη μεταρρύθμιση της πολιτικής και της διοίκησης, πιέζοντας για ένα περισσότερο παρεμβατικό κράτος, τον διαχωρισμό της πολιτικής και της διοίκησης, την αρχή των αξιών (στελέχη, ουδέτερα και με διοικητικές αρμοδιότητες) και τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση. Οι Προοδευτικοί πέτυχαν αρκετές αξιοσημείωτες επιτυχίες όπως είναι η σταδιοδρομία των δημόσιων υπηρεσιών (Pendleton Act), οι προϋπολογισμοί γραμμικής θέσης και λιγότερα πολιτικής, η μείωση του κομματισμού και της διαφθοράς (Eisenach, 1994).

Κατά τη διάρκεια του New Deal το 1930, το πεδίο εφαρμογής της κυβερνητικής δραστηριότητας στις ΗΠΑ είχε επεκταθεί εντυπωσιακά, αλλά εξακολουθούσε να διέπεται από τις αρχές της δημόσιας διοίκησης. Το New Deal ακολούθησε το κοινωνικό όραμα των Προοδευτικών. Η κυβέρνηση στις ΗΠΑ άρχισε να εμπλέκεται περισσότερο στη ρύθμιση δραστηριότητες. Ακολούθησε τα

σοσιαλδημοκρατικά ιδεώδη και φαινόταν να βασίζεται στην επιστημονική αντικειμενικότητα, ενώ παράλληλα υποσχέθηκε υλική ελευθερία (Egger, 1975).

2.5.2. Η ανάπτυξη της διοικητικής σκέψης στην Ευρώπη

Οι κυβερνήσεις της ηπειρωτικής Ευρώπης έχουν προσαρμόσει και επανεξετάσει πολλές από τις αγγλοαμερικανικές ιδέες που υποστηρίζουν το νέο δημόσιο management, για να τις προσαρμόσουν στο εθνικό τους πολιτικο-διοικητικό πλαίσιο. Κατά συνέπεια, οι μεταρρυθμίσεις του δημόσιου τομέα ενδέχεται να έχουν τις ίδιες ετικέτες σε διάφορες χώρες, αλλά δεν χρειάζεται να είναι οι ίδιες στην πράξη ή στο νόημα, υπάρχουν συγκλίσεις και αποκλίσεις.

Πολλές μεταρρυθμίσεις του νέου δημοσίου management έχουν καθιερωθεί σε διάφορες χώρες. Για παράδειγμα το «agency model», όπου οι οργανισμοί είναι εκτελεστικές μονάδες που λειτουργούν με συμβουλές/ διαταγές από την εθνική κυβέρνηση (Υπουργεία). Είναι υπεύθυνοι για την εφαρμογή πολιτικής, όπως για παράδειγμα η πληρωμή παροχών, η ρύθμιση και η επιθεώρηση, η διεξαγωγή έρευνας ή / και η παροχή κατάρτισης, εγγραφής, αδειοδότησης κλπ. (Pollitt, Talbot, Caulfield & Smullen, 2004). Επειδή είναι μέρος της κεντρικής κυβέρνησης, μπορούν να λειτουργούν με πιο επιχειρηματικό τρόπο όπως για παράδειγμα σε σχέση με τη δημοσιονομική διαχείριση (π.χ. με σύστημα λογιστικής σε δεδουλευμένη βάση) και σε αποφάσεις προσωπικού. Οι υπηρεσίες αυτές βρίσκονται σε πολλές χώρες, όπως τη Νορβηγία, τη Φινλανδία, τη Σουηδία, το Βέλγιο, την Ιταλία, τη Λετονία, την Τανζανία και το Ηνωμένο Βασίλειο (Pollitt, Talbot, Caulfield & Smullen, 2004). Παρά τις ομοιότητες, υπάρχουν ωστόσο μεγάλες διαφορές στην πράξη.

Το νέο δημόσιο management, παρουσιάζεται συχνά ως η αποχώρηση του παλαιού κλασικού παραδείγματος δημόσιας διοίκησης (Hood, 1994). Το νέο δημόσιο management εισήγαγε περισσότερο την αποκέντρωση, διαχωρίζοντας την πολιτική και τη διοίκηση. Εισάγονται νέοι μηχανισμοί στην αγοράς, όπως κουπόνια, ανταγωνιστικοί διαγωνισμοί και εξωτερική ανάθεση. Νέες τεχνικές διαχείρισης για τον δημόσιο τομέα, όπως η συγκριτική αξιολόγηση και ο σχεδιασμός και ο έλεγχος με γνώμονα τα αποτελέσματα. Ωστόσο, η πάροδος των ετών, δείχνει ότι πολλές από αυτές τις μεταρρυθμίσεις δεν οδήγησαν σε ριζική αλλαγή του ρόλου και του μοντέλου κυβερνητικής γραφειοκρατίας στην ηπειρωτική Ευρώπη.

Πολλοί μελετητές ακολούθησαν το προβάδισμα του Herbert Simon. Κάποιοι θεωρούσαν ανασφαλή να χρησιμοποιούν τα νέα επιστημονικά πρότυπα και συνεπώς συνέχισαν να κάνουν ό, τι έκαναν πριν. Έτσι η κλασική προσέγγιση όχι μόνο επιβίωσε στις προοδευτικές δομές της πρακτικής κυβέρνησης, αλλά και στη θεωρία της δημόσιας διοίκησης. Άλλοι μελετητές αρνήθηκαν να δεχτούν το διαχωρισμό των γεγονότων και των αξιών, επειδή πίστευαν ότι αυτό θα έκοβε τη δημόσια διοίκηση από τα θεμέλιά της, δηλαδή, από την πολιτική φιλοσοφία και την αναζήτηση του δημόσιου συμφέροντος (Waldo, 1965, Subramaniam, 1963).

Συνεπώς, στα τέλη της δεκαετίας του 1960, ο τομέας της δημόσιας διοίκησης περιελάμβανε μια κλασική γραμμή σκέψης, μια νεοκλασική γραμμή σκέψης και μια ομάδα πολιτικά προσανατολισμένων μελετητών. Ωστόσο, αυτές οι διαιρεμένες ομάδες μοιράστηκαν ένα κοινό δόγμα το προοδευτικό όραμα για ένα ενεργό κράτος και την πίστη στην αντικειμενική γνώση.

Οι μεταρρυθμιστικές ιδέες για τη δημοσιονομική διαχείριση και τον έλεγχο των επιδόσεων μπορούν να αναχθούν στην προσέγγιση αυτή, με ιδιαίτερη έμφαση στην ορθολογική δημόσια διαχείριση που χρησιμοποίησε μεταμοσχεύσεις από τον ιδιωτικό τομέα. Είναι ενδιαφέρον ότι ολόκληρος ο κλάδος του ελέγχου προσανατολίζεται προς την παραγωγή και την αξιολόγηση και αυτό δείχνει τις έντονες επιρροές του PPBS. Η γλώσσα/ορολογία που χρησιμοποιείται τώρα σε αυτόν τον τομέα - οι εισροές, οι εκροές, τα αποτελέσματα, τα προϊόντα, τα προγράμματα, οι εναλλακτικές λύσεις - εφευρέθηκαν μετά το PPBS.

Ο στρατηγικός σχεδιασμός και οι αλλαγές του μοντέλου διαχείρισης αντικατοπτρίζουν την επιρροή των δύο κλάδων της δημόσιας διοίκησης. Πρέπει να γίνει διάκριση μεταξύ μεταβάσεων από γραφειοκρατικές προς ορθολογικές μορφές διαχείρισης και από ορθολογικό ή γραφειοκρατικό ως ανθρωπιστικό μοντέλο διαχείρισης. Το ίδιο ισχύει και για τα βελτιωμένα συστήματα διαχείρισης προσωπικού.

ΤΡΙΤΟ ΜΕΡΟΣ

3.1. Η γραφειοκρατική οργάνωση στην Ελλάδα

Το θέμα της γραφειοκρατίας στην Ελλάδα προκαλεί διαμάχες και συγκρούσεις ενώ ταυτόχρονα αποτελεί σημείο αρνητικής κριτικής αναφορικά με τις δομές, τις λειτουργίες και την αποτελεσματικότητά της.

Το φαινόμενο της γραφειοκρατίας για την ελληνική κοινωνία, αποτελεί μια από τις μεγαλύτερες παθογένειες, καθώς, αρκετές φορές προκαλεί αρκετή ταλαιπωρία στους πολίτες που επιθυμούν να διεκπεραιώσουν μια υπόθεσή τους. Ο γραφειοκρατικός τρόπος οργάνωσης δημιουργεί δυσκολίες στους πολίτες-πελάτες αναφορικά με την πρόσβασή και τον χρόνο αναμονής για την εξυπηρέτησή τους, οδηγεί στην υιοθέτηση πρακτικών οι οποίες έρχονται σε αντίθεση με την απαίτηση για διαφάνεια και εξάλειψη της διαφθοράς, ενώ κάποιες φορές ευνοεί την κακοδιοίκηση. Επιπλέον, οδηγεί στην καθυστέρηση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων, στη σπατάλη των διαθέσιμων πόρων και αύξηση τους κόστους των κρατικών λειτουργιών (Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, 2008).

Είναι συχνό το φαινόμενο της ταλαιπωρίας που υπόκεινται οι πολίτες, λόγω της πολυπλοκότητας του τρόπου λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, θα μπορούσε όμως να λειτουργήσει αποτελεσματικότερα και με διαφάνεια εφόσον παγιωθούν οι αναγκαίες διαρθρωτικές αλλαγές όπως αναφέρονται στην ετήσια έκθεση (2008) : *«1. Η επαναφορά του κωλύματος εντοπιότητας για υπαλλήλους ή λειτουργούς σε κρίσιμους ή ιδιαίτερους τομείς του κράτους όπως δικαιοσύνη, αστυνομία, λιμενικό σώμα, εφορία/κτηματικές υπηρεσίες, πολεοδομία κ.λ.π. 2. Η κατανομή των αρμοδιοτήτων και του ανθρώπινου δυναμικού ανά φορέα ή υπηρεσία σύμφωνα με τις πραγματικές ανάγκες και με ορθολογικά κριτήρια (νέα οργανογράμματα με οργανωτική ανάπτυξη που περιλαμβάνει σχεδιασμό θέσεων εργασίας) και όχι συνωστισμός σε ορισμένες καλύτερα αμειβόμενες με διάφορες μεθόδους π.χ. μετατάξεις, αποσπάσεις κλπ. 3. Η θέσπιση εσωτερικής κινητικότητας του ανθρώπινου δυναμικού με εναλλαγή στις θέσεις ευθύνης. 4 "…..". 5. Η διαμόρφωση νέου μισθολογίου των υπαλλήλων το οποίο θα διέπεται από αξιοκρατικά κριτήρια και θα συνδέει την αμοιβή με την παραγωγικότητα. 6. Η ουσιαστική αξιολόγηση των δημοσίων φορέων και του ανθρώπινου δυναμικού*

τους βάσει στόχων που θα τεθούν ως μέρος των στρατηγικών προγραμμάτων που θα καταρτιστούν. 7. Η μείωση της γραφειοκρατίας με την συνεχή απλούστευση των γραφειοκρατικών διαδικασιών π.χ. διεκπεραίωση υποθέσεων με συστήματα one's man job ή one stop shop όπου είναι εφικτό και την πλήρη ανάπτυξη και εφαρμογή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. 8. Η συνεχής ενίσχυση της διαφάνειας της διοικητικής δράσης. 9. Η στελέχωση των υπηρεσιακών και πειθαρχικών συμβουλίων με ικανούς και επιμορφωμένους προς τούτο υπαλλήλους για αντικειμενικότερες κρίσεις αλλά και ουσιαστικότερη απονομή πειθαρχικού δικαίου. 10. "…..". 11. "…..". 12. Η παροχή κινήτρων στους πραγματικά άξιους υπαλλήλους και προσπάθεια για περισσότερη υπευθυνότητα εκ μέρους των προϊσταμένων κατά την σύνταξη των εκθέσεων αξιολόγησής τους, διότι εμφανίζεται το φαινόμενο όλοι σχεδόν οι υπάλληλοι να έχουν βαθμολογηθεί ως άριστοι με συνέπεια τα υπηρεσιακά συμβούλια να αδυνατούν να επιλέξουν του πραγματικά αρίστους και οι αποφάσεις τους να ακυρώνονται από τα διοικητικά δικαστήρια. 13. Οι υπηρεσιακώς προϊστάμενοι να ασκούν τις αρμοδιότητές τους ως μονομελή πειθαρχικά όργανα, αντί να παραπέμπουν τις υποθέσεις στα πειθαρχικά συμβούλια. 14. Κατά την προαγωγή τους, οι υπάλληλοι να τοποθετούνται σε άλλη υπηρεσία, διότι πολλές φορές αδυνατούν να επιβληθούν σε πρώην ισόβαθμους συναδέλφους. 15. "….."» (πηγή https://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/67/SynoptokhParousiashEktheshs2008.pdf προσπελάστηκε 05 Ιανουαρίου 2019).

Γίνεται κατανοητό πως η διοίκηση στην Ελλάδα χρήζει την εισαγωγή μεταρρυθμίσεων, με σκοπό τον εκσυγχρονισμό και την αύξηση του επαγγελματισμού της δημοσιοϋπαλληλίας. Επιπλέον, εάν εφαρμοστούν οι απαραίτητες μεταρρυθμίσεις θα επιτευχθεί, έως ένα βαθμό, η διοικητική αποτελεσματικότητα, καλύτερη ποιότητα υπηρεσιών και η δικαιότερη κατανομή δημοσίων θεσμών και κρατικών πόρων (Σωτηρόπουλος, 2001).

3.2. Οι προβληματικές της διοίκησης μέσα από τις εκθέσεις εμπειρογνωμόνων

Κατά καιρούς πολλοί εμπειρογνώμονες έχουν ασχοληθεί με την ελληνική δημόσια διοίκηση όσον αφορά την κατανομή αρμοδιοτήτων, ευθυνών και εξουσίας. Τη δεκαετία του '50 παρατηρείται η πρώτη σχετική έκθεση.

- **<u>Έκθεση Βαρβαρέσου (1952)</u>**

Η συγκεκριμένη έκθεση έθεσε τα προβλήματα της διοικητικής υποδομής. Ο Βαβαρέσος παρατήρησε και κατέγραψε πως ο διοικητικός μηχανισμός ήταν σε τέτοια κατάσταση που όχι μόνο δεν μπορούσε να αναπτυχθεί και να εξελιχθεί, αλλά δεν μπορούν να ανταπεξέλθει στις στοιχειώδεις βασικές λειτουργίες.

Σύμφωνα λοιπόν με αυτήν την έκθεση, οι κυριότερες αιτίες της διοικητικής παθολογίας ήταν η άνιση κατανομή του ανθρώπινου δυναμικού, δηλαδή σε κάποιες υπηρεσίες υπήρχαν περισσότερα άτομα από ότι θα έπρεπε, ενώ σε κάποιες άλλες υπήρχαν λιγότερα με αποτέλεσμα να υπολειτουργούν. Το καθεστώς των πελατειακών σχέσεων, της ευνοιοκρατίας, του κομματισμού, της αυθαιρεσίας και αναξιοκρατίας οδήγησαν στη διαφθορά και την ηθική κατάπτωση. Τέλος, οι γραφειοκρατικές διαδικασίες και ο νομικισμός οδήγησαν στη μείωση της δημιουργικότητας των υπαλλήλων και στην ταλαιπωρία των πολιτών (Μακρυδημήτρης, 1999).

Κατά την έκθεση, οι τρεις βασικές αρχές που είναι απαραίτητη προϋπόθεση για την επιτυχία της διοικητικής μεταρρύθμισης είναι: «*η διοικητική αναδιοργάνωση απαιτεί ευρύτερη πολιτική συναίνεση, η διοικητική αναδιοργάνωση δεν θα πρέπει να πραγματοποιηθεί από πολιτικά πρόσωπα, τη διοικητική αναδιοργάνωση πρέπει να αναλάβει ειδική δομή: 'Μεγάλη επιτροπή αναδιοργανώσεως της διοικήσεως', 'Συμβουλευτική επιτροπή εξ αντιπροσώπων των διαφόρων επαγγελματικών τάξεων' κλπ.*» (Μαϊστρος, 2009).

- **<u>Έκθεση Langrod (1964)</u>**

Το 1964 η κυβέρνηση του Γ. Παπανδρέου, εστιάζοντας στη δυσλειτουργία της δημόσιας διοίκησης, ζητά από τον εμπειρογνώμονα του ΟΟΣΑ, George Langrod, να την μελετήσει και να παραθέσει τις προτάσεις του με σκοπό την αντιμετώπιση των διαφόρων προβλημάτων. Σύμφωνα με αυτήν την έκθεση, η διοίκηση παρουσιάζεται ως πολύπλοκη, δύσκαμπτη, τα όργανά της βρίσκονται σε διαρκή αποδιοργάνωση και υπάρχει διοικητική δυσλειτουργία (Μακρυδημήτρης και Μιχαλόπουλος, 2000).

Πιο συγκεκριμένα, ο καθηγητής Langrod επισήμανε πως οι αρμοδιότητες των διοικητικών οργάνων δεν είναι σαφείς με αποτέλεσμα αρκετές φορές να παρατηρείται

το φαινόμενο να εργάζονται σε έναν τομέα περισσότερα άτομα από ότι θα έπρεπε. Αναφέρει πως δεν υπάρχει μια θεωρητική βάση πάνω στην οποία θα έπρεπε να στηρίζονται οι διεργασίες που γίνονται καθημερινά από τα άτομα της δημόσιας διοίκησης, αλλά όλα γίνονται με βάση τον εμπειρισμό. Ως συνέπεια της απουσίας γνώσης δημιουργούνται προβλήματα συντονισμού και εύρυθμης λειτουργίας· πιο συγκεκριμένα αναφέρει: *«Όχι μόνον υπάρχει σύγχυσις αρμοδιοτήτων και συνύπαρξις μονολιθικών όγκων, αλλά προσέτι- ελλείψει υπαλλήλων και ευλύγιστων κορμών- αι αρθρώσεις είναι ελλατωματικαί και τα πάντα δίδουν μάλλον την εντύπωσιν ενός δυσαρμονικού και τυχαίου συνοθυλεύματος ανομοίων και ασυντόνιστων οργάνων»* (Μακρυδημήτρης και Μιχαλόπουλος, 2000). Καταλήγοντας πως η δημόσια διοίκηση πάσχει από καθυστέρηση, περιπλοκότητας και έλλειψη αποτελεσματικότητας. Ως καίριες προτάσεις υπέβαλε τη σωστή κατανομή αρμοδιοτήτων (αποσυγκέντρωση) και την αναμόρφωση των οργανισμών *«Είναι απαραίτητος επίσης μία πραγματική προσπάθεια αποσυγκεντρώσεως των αρμοδιοτήτων εντός των υπηρεσιών. Επιβάλλεται μια εκ βάθρων αναμόρφωσις των οργανισμών των Υπουργείων, οι οποίοι συχνά είναι εξαιρετικά δύσκαμπτοι, επί τω σκοπώ όπως κατανεμηθώσι λογικώς αι αρμοδιότητες…»* (Μακρυδημήτρης και Μιχαλόπουλος, 2000).

- **<u>Έκθεση Αργυριάδη (1970) και Έκθεση Σταυριανόπουλου (1971)</u>**

Τα χρόνια της δικτατορίας υπήρξαν αρκετές μεταβολές στον κρατικό μηχανισμό, αλλά κατά βάση η συνολική λειτουργία δεν άλλαξε. Κατά την περίοδο της δικτατορίας ο καθηγητής του ΟΟΣΑ Αργυριάδη το 1970 και τον γενικό διευθυντή του ΑΣΔΥ[9], Σταυριανόπουλο, το 1971. Σύμφωνα και με τις δυο εκθέσεις, δεν υπήρξε καμία σημαντική εξέλιξη από την έκθεση του Langrod έως και τη στιγμή που γράφθηκαν. Στην έκθεση του ο Αργυριάδη πρότεινε τη δημιουργία μιας νέας τάξης ανώτερων στελεχών της δημόσιας διοίκησης, με τη βοήθεια και ενός πρότυπου Κέντρου διοικητικών σπουδών και την ενεργοποίηση των επιτελικών μονάδων των Υπουργείων (μονάδων οργανώσεως και μεθόδων) (Μαϊστρος, 2009). Σύμφωνα με την έκθεση του Σταυριανόπουλου, δεν υπήρξε καμία σημαντική εξέλιξη από την έκθεση του Langrod έως και τη στιγμή που έγραψε και εκείνος τη δική του. Η γραφή του είναι συγκεκαλυμμένη, λόγω του καθεστώτος που υπήρχε· παρόλα αυτά

[9] Ανώτατο Συμβούλιο Δημοσίων Υπηρεσιών

καταγράφει τα προβλήματα της διοίκησης «...*Το πρόγραμμα περιγράφον... τας ατελείας της Ελληνικής δημοσίας διοικήσεως (σύγχυσις των αρμοδιοτήτων-αποπνικτικός συγκεντρωτισμός-πληθωρισμός οργάνων και υπηρεσιών-απρόσφορος ανάμιξις των πάσης φύσεως συμβουλευτικών οργάνων εις το έργον της διοικήσεως-πολύπλοκοι διαδικασίαι και απηρχαιωμέναι μέθοδοι εργασίας-νομοθετικόν χάος-πλημμελής διενέργεια των ελέγχων ουσίας και νομιμότητος-ανεπαρκής εκπαίδευσις και ατελείς μέθοδοι διοικήσεως του προσωπικού»* (Μακρυδημήτρης και Μιχαλόπουλος, 2000).

- **<u>Έκθεση ΚΕΠΕ (1988)</u>**

Στα τέλη της δεκαετίας του ’80 ο τότε Υπουργός Εθνικής Οικονομίας Κώστας Σημίτης, αποφάσισε τη σύσταση ομάδων εργασίας με σκοπό να εξετάσουν και να ερευνήσουν τα προβλήματα και τις προοπτικές των διαφόρων κλάδων της ελληνικής οικονομίας καθώς και των παραγόντων εκείνων που επηρεάζουν καθοριστικά την οικονομική ανάπτυξη. Ως πρώτος τέτοιος παράγοντας, αναγνωρίστηκε η Δημόσια Διοίκηση και έτσι, με Κοινή Απόφαση[10] των Υπουργών Εθνικής Οικονομίας, Προεδρίας της Κυβερνήσεως και Εσωτερικών συγκροτήθηκε στο ΚΕΠΕ, 19μελής ομάδα εργασίας η οποία ανέλαβε τη σύνταξη αυτής της έκθεσης.

Αρχικά λοιπόν, οι συντάκτες της έκθεσης αναφέρονται στην βελτίωση και αναθεώρηση του τρόπου λειτουργίας και οργάνωσης της δομής ξεκινώντας από τα Υπουργεία τονίζοντας πως αυτά πρέπει να καταστούν οι επιτελικοί φορείς «*Στη διαμόρφωση της πολιτικής του υπουργείου και στην αξιολόγηση της εφαρμογής της. Στον προγραμματισμό της δράσης τους. Στην ανώτατη εποπτεία και κατεύθυνση των περιφερειακών υπηρεσιών και οργάνων. Στην παρακολούθηση της εφαρμογής της πολιτικής και των προγραμμάτων από τις περιφερειακές υπηρεσίες ή όργανα. Στη διαμόρφωση των κεντρικών υπηρεσιών σε επιτελικά κέντρα διοίκησης, που περιλαμβάνει την αποσυγκέντρωση αρμοδιοτήτων εκτελεστικού χαρακτήρα σε περιφερειακές ή αυτοδιοικούμενες μονάδες. Η ανάδειξη του επιτελικού ρόλου των υπουργείων σημαίνει ότι αυτά στο εξής ασχολούνται με τη διαμόρφωση και αξιολόγηση επιμέρους όψεων δημόσιας πολιτικής, την εκλογίκευση της διαδικασίας λήψης των*

[10] ΚΥΑ 361/2-4-1987

αποφάσεων σε εθνικό επίπεδο, τη λειτουργική αναβάθμιση της διοικητικής συμπεριφοράς στον τομέα δράσης που τους αντιστοιχεί και την εγκαθίδρυση σύγχρονης μεθοδολογίας διοίκησης και οργάνωσης των υπηρεσιών (management)...» (Μακρυδημήτρης και Μιχαλόπουλος, 2000). Επιπλέον, πρότειναν τη σωστή ένταξη του ανθρώπινου δυναμικού και εσωτερική μεταρρύθμιση με σκοπό να αξιοποιηθεί το προσωπικό σωστά και σε θέσεις που θα επιτύχουν την επιθυμητή αποδοτικότητα (Μαϊστρος, 2009).

- **<u>Έκθεση των 100/ του Κανελλόπουλου (1990)</u>**

Η τριετία 1990-1993 αναδείχθηκε μια περίοδο αρκετά ιδανική για τα θέματα της ελληνικής κρατικής μηχανής, τα οποία αποτέλεσαν τις βασικές προτεραιότητες της κοινωνίας ολόκληρης (Ι.Βούλγαρης 2008). *«Η έκθεση προσδιορίζει ως βασικούς παράγοντες των προβλημάτων της δημόσιας διοίκησης, μεταξύ άλλων, 'τον φαύλο κύκλο της πολιτικοποίηση' και 'τη διαιώνιση των αντιλήψεων για κομματικό έλεγχο της Διοίκησης', την 'προσήλωση σε ένα τυπικό νομικισμό' και 'την υποβάθμιση και περιθωριοποίηση του Κοινοβουλίου', και σημειώνει ότι 'εφαρμόστηκαν άστοχες και αποσπασματικές μεταρρυθμίσεις που υποδηλώνουν ατολμία και ελλιπή σφαιρική θεώρηση', προτείνοντας 'μια συνολική πρόταση μεταρρύθμισης και εκσυγχρονισμού του διοικητικού συστήματος της χώρας'»* (Μαϊστρος, 2009). Όσον αφορά στις προτάσεις αυτής της έκθεση παρατηρείται πως ενισχύεται η άποψη για επιτελικό χαρακτήρα των υπηρεσιών και τη λειτουργική ενδυνάμωση της απκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης *«ενίσχυση της κυβερνητικής συνοχής και του διυπουργικού συντονισμού. Αποφασιστική τόνωση του επιτελικού χαρακτήρα των κεντρικών μονάδων με αποσυγκέντρωση και αποκέντρωση των εκτελεστικών λειτουργιών τους... ενίσχυση της Αποκέντρωσης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ως βασική προγραμματική αρχή μπορεί να υιοθετηθεί η αποσυγκέντρωση του συνόλου των εκτελεστικού χαρακτήρα αρμοδιοτήτων και λειτουργιών και η μεταβίβασή τους σε περιφερειακά όργανα και υπηρεσίες ή η εκχώρησή τους στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης''* (Μακρυδημήτρης και Μιχαλόπουλος, 2000). Επιπλέον, έφερε ως πρόταση *«τη διαμόρφωση ενός σύγχρονου πλαισίου ανάπτυξης και αξιοποίησης του ανθρώπινου δυναμικούκαι την υιοθέτηση σύγχρονων αρχών και μεθόδων ορθολογικής διοίκησης, λειτουργίας και διαχείρισης πόρων»* (Μαϊστρος, 2009).

- **<u>Έκθεση Σπράου (1998)</u>**

Το 1998 ο Πρωθυπουργό Κώστας Σημίτη προσκάλεσε τον καθηγητή Σπράο, ο οποίος συνέταξε μεταξύ άλλων και μια έκθεση για τις απαραίτητες μεταρρυθμίσεις της ελληνικής Διοίκησης, η οποία φέρει τον τίτλο: "Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση" (Μακρυδημήτρης και Μιχαλόπουλος, 2000). *«Είναι αξιοσημείωτο ότι πολλές διαπιστώσεις είναι ίδιες στις παραπάνω εκθέσεις, και αρκετές προτάσεις είναι κοινές, παρότι μεσολάβησαν 48 χρόνια από την πρώτη μέχρι την τελευταία, και στο διάστημα αυτό έχουν γίνει αρκετές αλλαγές ή επιμέρους μεταρρυθμίσεις»* (Μαϊστρος, 2009).

Στην έκθεση ο συγγραφέας επισημαίνει τον τρόπο που πρέπει να λειτουργεί η δημόσια διοίκηση τον 21ο αιώνα χρησιμοποιώντας σωστά το ανθρώπινο δυναμικό με σκοπό την υψηλότερη δυνατή αποτελεσματικότητα. «*Ως προσδιοριστικά χαρακτηριστικά μιας νέας δημόσιας διοίκησης και κατ' επέκταση του νέου τρόπου λειτουργίας αυτής τίθενται: 1. ο προσανατολισμός στα αποτελέσματα, 2. η αντικατάσταση των συγκεντρωτικών και ιεραρχικών δομών από αποκεντρωτικά συστήματα διοίκησης, όπου οι αποφάσεις λαμβάνονται σε πολλαπλά επίπεδα και όπου οι ενδιαφερόμενοι πολίτες και ομάδες έχουν τη δυνατότητα να γνωστοποιήσουν τις αντιδράσεις τους, 3. η αναζήτηση ποιότητας και επάρκειας των υπηρεσιών που παρέχονται ευθέως από το κράτος και 4. η ενδυνάμωση των στρατηγικών ικανοτήτων του κέντρου»* (Μακρυδημήτρης και Μιχαλόπουλος, 2000). Επιπλέον, τονίζει πως ο νέος προσανατολισμό της διοίκησης πρέπει να δώσει ιδιαίτερη βαρύτητα στις εκροές των συστημάτων και όχι στις εισροές, σε ότι δηλαδή προσφέρεται από τις δημόσιες υπηρεσίες στον πολίτη-πελάτη· στην συγκεκριμένη περίπτωση ο πολίτης θεωρείται και πελάτης, οπότε οι υπηρεσίες πρέπει να προσφέρουν ο,τι καλύτερα μπορούν στον καταναλωτή τους και να αξιολογούν συνεχώς το προϊόν που παράγουν. Όσον αφορά την αξιολόγηση του προϊόντος, πρέπει να γίνεται μέτρηση των αποτελεσμάτων αυτών · τα αποτελέσματα από την άλλη πλευρά, αποτελούν ένα εργαλείο λήψης διοικητικών αποφάσεων.

Όπως σε όλες τις εκθέσεις που έχουν παρατεθεί έως τώρα, έτσι και σε αυτήν γίνει αναφορά στην χρησιμότητα του ανθρώπινου δυναμικού. Για να επιτύχει ένας οργανισμός ή μια υπηρεσία τους να επιτύχει τους στόχους που έχει βάλει και να έχει

τη μέγιστη απόδοση πρέπει να αξιοποιήσει σωστά το προσωπικό που έχει στη διάθεσή του «*ο προσδιορισμός των καθηκόντων εργασίας κάθε υπαλλήλου, δηλαδή το σύνολο των καθηκόντων που καλύπτει όλο το φάσμα των ενεργειών και δραστηριοτήτων που πρέπει να εκτελέσει ένας εργαζόμενος, μπορεί και πρέπει να αποτελεί το θεμελιώδες κριτήριο, αρχή διαφοροποίησης και διάρθρωσης του στελεχιακού δυναμικού μιας δημόσιας οργάνωση»* (Μακρυδημήτρης και Μιχαλόπουλος, 2000).

3.3. Το κράτος σαν επιχείρηση

Ο ρόλος του κρατικού μηχανισμού σε μία χώρα ειδικότερα σε τομείς όπως είναι η οικονομία και οι αγορές, η διεύρυνση ή η συρρίκνωσή του, είναι θέματα τα οποία συζητούνται και βρίσκονται συνεχώς στο επίκεντρο των συζητήσεων. Κατά κύριο λόγο έχει επικρατήσει η αντίληψη πως ο γραφειοκρατικός δημόσιος τομέας βρίσκεται σε μια συνεχή αδράνεια, εν αντιθέσει με τον ιδιωτικό τομέα ο οποίος ρισκάρει, καινοτομεί και επιχειρεί. Υπάρχει γενικότερα η άποψη πως το κράτος είναι ανίκανο να διευκολύνει τις ιδιωτικές επιχειρήσεις να δρουν ενώ εκείνο θα είναι στα μετόπισθεν υποστηρίζοντας την απελευθέρωση των αγορών ή δημιουργώντας ένα κατάλληλο έδαφος για να υλοποιούνται νέες ιδέες, μέσω των απαραίτητων μεταρρυθμίσεων. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει η Mazzucato (2015) : *«Τέτοιες ενέργειες αποσκοπούν στην ενίσχυση της τόλμης των ιδιωτικών επιχειρήσεων. Και αυτό απαιτεί να μην αντιλαμβανόμαστε το Κράτος ούτε ως 'ανακατωσούρη σε ξένες υποθέσεις' ούτε ως έναν απλό 'φορέα διευκόλυνσης' της οικονομικής κατεύθυνσης. Είναι ένας βασικός εταίρος του ιδιωτικού τομέα- και πολλές φορές είναι ο πιο τολμηρός, αυτός που εκουσίως αναλαμβάνει εκείνους τους κινδύνους τους οποίους η επιχείρηση δεν θα αναλάμβανε».*

Στο ίδιο έργο η Mazuccato (2015) επίσης αναφέρει: *«…είναι απαραίτητος ένας πολύ πιο ενεργός ρόλος του κράτους. Η Κυβέρνηση ακόμα και στις πιο επιτυχημένες οικονομίες έχει προχωρήσει πολύ πέρα από τη δημιουργία υποδομής και τον καθορισμό κανόνων. Αποτελεί τον κορυφαίο παράγοντα στην επίτευξη καινοτόμων επιτευγμάτων που επιτρέπουν στις εταιρείες να αναπτυχθούν όχι μόνο δημιουργώντας συνθήκες που προωθούν την καινοτομία».* Γίνεται αντιληπτό πως το ζητούμενο είναι να δημιουργηθεί ένα κράτος ενεργό, με επιχειρησιακό χαρακτήρα, ικανό να αναλάβει

πρωτοβουλίες. Κρίνεται επιτακτική η ανάγκη να δημιουργηθούν νέοι δεσμοί μεταξύ των επιχειρήσεων και του κράτους· ενός κράτους δημιουργικού, παραγωγικού με ηγετικό ρόλο, αποτελεσματικού και πιο οργανωμένου που θα αξιοποιεί το πολιτικό του προσωπικό, ώστε να αξιοποιεί τα εργαλεία που κατέχει ως κύριος διαχειριστής μιας συγκεκριμένης στρατηγικής.

Το κράτος μέσω των δράσεών του αποσκοπεί στο δημόσιο συμφέρον, το οποίο δεν παραμένει αναλλοίωτο στο χρόνο. Ενώ λοιπόν παλαιότερα το δημόσιο συμφέρον ήταν εντελώς ανεξάρτητο από το οικονομικό στοιχείο σήμερα αυτό καθίσταται σε πολλές περιπτώσεις κυρίαρχο. *«Με τον τρόπο αυτό η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα ανάγονται στα βασικά κριτήρια αξιολόγησης και νομιμοποίησης της διοικητικής δράσης. Στο πλαίσιο αυτό οι τεχνικές του new management θεωρούνται οι απόλυτα ενδεδειγμένες για να βελτιώσουν την απόδοση και την οικονομική αποτελεσματικότητα της διοίκησης»* (Κατρούγκαλος, 2011).

3.4. Νέο Δημόσιο Management στην ελληνική διοίκηση

Ο Βαρβαρέσος εξετάζοντας την κατάσταση της δημόσιας διοίκησης λίγα μόλις χρόνια μετά τη λήξη του πολέμου [11] προτείνει τις ακόλουθες μεταρρυθμίσεις:

1. Μείωση του αριθμού των δημόσιων υπαλλήλων, που είχαν αυξηθεί έως το 1952 χωρίς να υπάρχει ανάγκη.
2. Οι προσλήψεις πρέπει να γίνονται με γνώμονα τις ανάγκες του δημόσιου τομέα και όχι για λόγους κομματικής πελατείας η οποία ενισχύει την αναξιοκρατία.
3. Αναδιοργάνωση των δημόσιων υπαλλήλων με βάση τις ανάγκες κάθε υπηρεσίας και όχι βασιζόμενη στην πολιτική σκοπιμότητα.
4. Απομάκρυνση διεφθαρμένων υπαλλήλων.
5. Περιορισμός της αυθαιρεσίας των υπαλλήλων με νομικό περιορισμό των αποφάσεών τους.
6. Παροχή επιδομάτων λόγω της καλής αποδοτικότητας των υπαλλήλων και όχι με πολιτικά και κομματικά κριτήρια.

[11] Ελληνικός Εμφύλιος Πόλεμος 1946-1949

7. Οι υπάλληλοι θα πρέπει να λαμβάνουν προαγωγή σύμφωνα με τις ικανότητες, γνώσεις και την αποδοτικότητά τους και όχι λόγω του χρόνου υπηρεσίας τους.
8. Μείωση των σπαταλών στο δημόσιο τομέα και ειδικότερα αυτές που αφορούν καταναλωτικά αγαθά και υπηρεσίες (Βαρβαρέσος, 2002).

Βασιζόμενοι στις παραπάνω προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις, γίνεται αντιληπτό πως είναι απαραίτητη η συρρίκνωση του δημόσιου τομέα στο απολύτως απαραίτητο και οικονομικά ανεκτό από το κράτος. Κρίνεται επιτακτική η ανάγκη υιοθέτησης τεχνικών και μεθόδων διοίκησης από τον ιδιωτικό τομέα.

Το νέο δημόσιο management είναι ένας τρόπος διοίκησης, ο οποίος προσεγγίσει τους πολίτες-χρήστες των δημόσιων υπηρεσιών. Η πολιτική ηγεσία της χώρας καθιέρωσε τη διοίκηση μέσω στόχων με απώτερο σκοπό την καλύτερη λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών και την ανταπόκριση του ανθρώπινου δυναμικού στις σύγχρονες ανάγκες και τα νέα πρότυπα διοίκησης, ψηφίζοντας το Νόμο 3230/2004. Αυτός ο τρόπος είναι συνήθως ανταγωνιστικός, επιδέχεται επιρροές από τους πολίτες και κρίνεται στο τελικό αποτέλεσμα, στις συγκριτικές επιδόσεις (benchmarking) και στους δείκτες απόδοσης (performance indicators). *«Με τους δείκτες απόδοσης ορίζονται οι παράμετροι εκείνοι οι οποίοι κρίνουν τη δυνατότητα υλοποίησης και την απόδοση της υπό εξέταση διοικητικής δράσης (ως δράσει ορίζεται η μεταβλητή εκείνη η οποία κρίνεται κάθε φορά από τους δείκτες). Οι δείκτες αποτελούν εργαλεία σχεδιασμού, ελέγχου, αξιολόγησης και ανα-προσανατολισμού της δράσης των οργανώσεων»* (Ραμματά, 2011).

«Τα βασικά χαρακτηριστικά που διαφοροποιούν το ΝΔΜ από τα παραδοσιακά μοντέλα διοίκησης είναι ακριβώς ο προσανατολισμός του στους πολίτες- πελάτες των δημοσίων 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» (Καρκατσούλης, 2004).

Στην ελληνική δημόσια διοίκηση παρατηρείται πως μετά το 2000 μεταρρυθμίσεις που είχαν παγώσει επανέρχονται στην επικαιρότητα· οι μεταρρυθμίσεις αυτές σχετίζονταν με την αξιολόγηση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, την αποδοτικότητα των δημόσιων οργανώσεων και την

ανάλυση των επιπτώσεων. Κατά βάση οι μεταρρυθμίσεις που αφομοιώθηκαν ευκολότερα αναφέρονται στη βελτίωση της ποιότητα των υπηρεσιών και περιέχονται στα προγράμματα του ΥΠΕΣΔΔΑ «Ποιότητα για τον Πολίτη»[12] και «Πολιτεία»[13], καθώς και άλλα προγράμματα, με σημαντικότερο το «TAXIS» του Υπουργείου Οικονομικών. *«Οι κυριότερες δράσεις των προγραμμάτων αυτών είναι : οι τηλεφωνικές αιτήσεις, η εισαγωγή των νέων τεχνολογιών για την εξυπηρέτηση τα των πολιτών (τηλεομοιότυπο, ηλεκτρονικό ταχυδρομείο, ηλεκτρονικοί τόποι των δημόσιων υπηρεσιών στο διαδίκτυο), η απλούστευση των διαδικασιών με κατάργηση δικαιολογητικών και φορέων, η ενιαιοποίηση ψηφιοποίηση των διοικητικών εντύπων, η δημιουργία υπηρεσιών μιας στάσης, η απογευματινή λειτουργία υπηρεσιών, η έκδοση χαρτών δικαιωμάτων των πολιτών, οι κωδικοποιήσεις και η βελτίωση της ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων και η εισαγωγή συστημάτων μέτρησης της αποδοτικότητας δημόσιων υπηρεσιών και υπαλλήλων»* (Καρκατσούλης, 2004).

3.4.1. Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρησης της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις (Ν. 3230/2004) [14]

Ο Νόμος 3230/2004 περί στοχοθεσίας, έθεσε τις βάσεις ώστε ο δημόσιος τομέας να επαναπροσανατολιστεί και να εστιάσει περισσότερο στα αποτελέσματα, τις αποφάσεις, τις υπηρεσίες, τα αγαθά (result-oriented) και λιγότερο στον αυστηρό σεβασμό των κανόνων (rule-oriented). Αυτός ο Νόμος επιτάσσει οι δημόσιοι οργανισμοί να υιοθετούν ένα διοικητικό σύστημα μέσω στόχων με σκοπό την αποτελεσματικότητα και την ανταπόκριση στα νέα πρότυπα του δημόσιου management(Ραμματά, 2011).

---

[12] Πρόγραμμα «Ποιότητα για τον Πολίτη» : Επίκεντρο του προγράμματος αποτελεί πλέον η εξυπηρέτηση του πολίτη και η ανταπόκριση στις ανάγκες του, συμβάλλοντας έτσι στην προώθηση και διαμόρφωση των σχέσεων κράτους- πολίτη. Το πρόγραμμα περιλαμβάνει 3 φάσεις έως ότου ολοκληρωθεί. Αυτές οι φάσεις είναι: αναγνώριση αναγκών του πολίτη, υλοποίηση των πολιτικών και υποκίνηση των υπηρεσιών μέσω ανάπτυξης του ανταγωνισμού (πηγή: http://www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies_esdd/13/2/429.pdf προσπελάστηκε 01 Φεβρουαρίου 2019).

[13] Πρόγραμμα «Πολιτεία»: Για τη διαρκή βελτίωση της Δημόσιας Διοίκησης με την εισαγωγή νέων μεθόδων λειτουργίας, την αξιοποίηση νέων τεχνολογιών και την επιμόρφωση και βέλτιστη χρήση του ανθρώπινου δυναμικού της, εκπονείται κάθε τρία (3) χρόνια από το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, το Εθνικό Σχέδιο Δράσεων για τη Δημόσια Διοίκηση (πηγή: https://www.e-nomothesia.gr/kat-demosia-dioikese/n-2880-2001.html προσπελάστηκε 01 Φεβρουαρίου 2019).

[14] Ν. 3230/2004 https://www.e-nomothesia.gr/kat-demosia-dioikese/n-3230-2004.html προσπελάστηκε 09 Ιουνίου 2019

Κάθε χρόνο γίνεται η διαδικασία καθορισμού στόχων και υπάρχει η έκδοση σχετικών κανονιστικών αποφάσεων από αρχές Νοεμβρίου έως και 2^0 Δεκεμβρίου το αργότερο. Η φορά των στόχων είναι από πάνω προς τα κάτω (top down), δηλαδή, από το ανώτερο πολιτικό επίπεδο στο οποίο ανήκουν οι Υπουργοί· σε αυτό το επίπεδο ορίζονται οι στρατηγικοί σκοποί και τα θεμέλια για τη στοχοθεσία. Το επόμενο επίπεδο είναι αυτό των Γενικών Διευθυντών, στο οποίο αναλύεται το τι πρέπει να κάνει η υπηρεσία κατά τη διάρκεια του έτους. Από την άλλη πλευρά, οι Διευθύνσεις και τα Τμήματα πρέπει να προσδιορίσουν τους δικούς τους στόχους, ώστε στο τελικό τους πλάνο οι στόχοι να αντιστοιχούν ανά μονάδα εργαζομένου. Για τον προσδιορισμό της συμβολής του κάθε εργαζόμενου πρέπει οι Προϊστάμενοι των Τμημάτων να συνεργαστούν με τον καθένα ξεχωριστά και να καθορίσουν τους στόχους που πρέπει να επιτύχει ο κάθε εργαζόμενος ανάλογα τις δεξιότητες, τις γνώσεις, τις αρμοδιότητες και την εμπειρία του (Ραμματά, 2011).

Για να επιτευχθούν όμως οι στόχοι που θα θέσουν οι Υπουργοί, πρέπει να υπάρχει μια συνεχής παρακολούθηση (follow up) αναφορικά με την πορεία της υλοποίησης των στόχων που πρέπει να ξεπερνάει τους τρεις μήνες. Σε περίπτωση σοβαρών προβλημάτων απόκλισης μεταξύ των επιθυμητών αποτελεσμάτων και των πραγματικών, μπορεί να γίνει τροποποίηση στο ετήσιο χρονοδιάγραμμα και να επανακαθοριστούν οι στόχοι. Τέλος, η ολοκλήρωση της διαδικασίας γίνεται με την υποβολή έκθεσης από τον Υπουργό Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης προς τον Πρωθυπουργό, τον Πρόεδρο της Βουλής και τους αρμόδιους εποπτεύοντες Υπουργούς, την Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. και την Ε.Ν.Α.Ε., αλλά και τους ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού τους οποίους αφορά (Ραμματά, 2011).

3.5. Μεταρρυθμίσεις

Η πρόκληση που δέχεται η δημόσια διοίκηση τη σημερινή εποχή είναι η αποδοτικότερη και ποιοτικότερη λειτουργία της, αφού θεωρείται πλέον ότι είναι δυσκίνητη, αναποτελεσματική και σπάταλη σε μια περίοδο όπου οι πόροι είναι σχεδόν ανεπαρκείς. Κατ’ επέκταση, η διοικητική μεταρρύθμιση οφείλει και πρέπει να εκμεταλλευτεί τους διαθέσιμους πόρους με αποτελεσματικό τρόπο (Μιχαλόπουλος, 1998). Ο βασικός σκοπός μιας μεταρρύθμισης είναι ο επανασχεδιασμός μιας

δημόσιας διοίκησης προσανατολισμένης στα αποτελέσματα και στην ικανοποίηση των επιθυμιών του πολίτη.

3.5.1. Νόμος υπ' αριθ. 3839 ΦΕΚ Α 51/29.3.2010. Σύστημα επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων με αντικειμενικά και αξιοκρατικά κριτήρια. Σύσταση Ειδικού Συμβουλίου Επιλογής Προϊσταμένων (ΕΙ.Σ.Ε.Π.)[15]

Ο υφιστάμενος νόμος αφορά την αξιολόγηση για την επιλογή των προϊσταμένων. Εξετάζοντάς τον, γίνεται κατανοητό πως δίνεται έμφαση στην αξιολόγηση προσόντων, ικανοτήτων, γνώσεων και δεξιοτήτων. Επιπλέον, αποτελεί την τροποποίηση του νόμου 3528/ 2007, ΦΕΚ 26 Α΄, 9.2.2007 αναφορικά με τον υπαλληλικό κώδικα.

«Στην αιτιολογική έκθεση του νέου δημοσιοϋπαλληλικού κώδικα (ν. 3528/2007, ΦΕΚ 26 Α΄, 9.2.2007 όπως τροποποιήθηκε με τον ν. 3839/2010, ΦΕΚ 51 Α΄,29.3.2010) αποτυπώνεται η παραδοχή της έλλειψης συνέχειας στην κρατική διοίκηση που σε μεγάλο βαθμό ερείδεται στην έλλειψη εγγυήσεων διαφάνειας και αξιοκρατίας στο σύστημα επιλογής Προϊσταμένων του Κώδικα που εισήγαγε ο Νόμος του 1999 το οποίο δεν επέτρεπε τη διαμόρφωση μίας υπαλληλικής ιεραρχίας που να απολαμβάνει του σεβασμού και της αποδοχής από τα υπόλοιπα ιεραρχικά στρώματα» (Ραμματά, 2017).

Για πρώτη φορά επιχειρήθηκε η επιλογή βασιζόμενη σε αντικειμενικά και μετρήσιμα κριτήρια της ανώτερης ηγεσία της δημόσιας διοίκησης. Τα κριτήρια αυτά χωρίστηκαν σε τρεις κατηγορίες: 1) τυπικά προσόντα, τα οποία είναι το πτυχίο, το μεταπτυχιακό, η γνώση ξένης γλώσσας, η πιστοποιημένη επιμόρφωση, κ.ά. 2) Διοικητική εμπειρία σε θέση ευθύνης, στην οποία μοριοδοτείται ο χρόνος προϋπηρεσίας και αποτελεί ένδειξη της διοίκησης. 3) Δεξιότητες- ικανότητες των υποψηφίων όπως αυτές παρουσιάζονται, τα τελευταία πέντε χρόνια, μέσα από τις

[15] Νόμος υπ' αριθ. 3839 ΦΕΚ Α 51/29.3.2010. Σύστημα επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων με αντικειμενικά και αξιοκρατικά κριτήρια. Σύσταση Ειδικού Συμβουλίου Επιλογής Προϊσταμένων (ΕΙ.Σ.Ε.Π.)https://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/N3839_2010.pdf προσπελάστηκε 09 Ιουνίου 2019

αξιολογήσεις, τη συνέντευξη, την απονομή μεταλλίου, τις προτάσεις που υπέβαλαν, το συγγραφικό έργο, κ.ά. (Ραμματά, 2017).

«Η αξιολόγηση γίνεται με βάση κριτήρια που βαθμολογούνται με τη μέθοδο διαγραμματικής κλίμακας, τα τεστ γνώσεων και δεξιοτήτων μέσω του ΑΣΕΠ και η δομημένη συνέντευξη από ειδικές επιτροπές εισάγουν ένα αξιόπιστο σύστημα αξιολόγησης που προσπαθεί με δομημένο και αντικειμενικό τρόπο να αξιολογήσει προκαθορισμένες ικανότητες- δεξιότητες. Η σύνθεση των συμβουλίων (ΕΙΣΕΠ[16], ΣΕΠ[17], ΥΣ[18]) από στελέχη ανεξάρτητων αρχών που πραγματοποιούν τις δομημένες συνεντεύξεις συνοδεύεται από αυξημένες εγγυήσεις αντικειμενικότητας» (Γεωργιτσοπούλου, 2015).

3.5.2. Νόμος υπ'αριθ. 3861 της 8/13.7.2010 (ΦΕΚ Α΄ 112) Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο "Πρόγραμμα Διαύγεια" και άλλες διατάξεις[19]

«Ο νόμος με τον οποίο εισάγεται η υποχρέωση ανάρτησης των νόμων, των κανονιστικών πράξεων και εν γένει πράξεων των κυβερνητικών και διοικητικών οργάνων στο Διαδίκτυο στοχεύει στην επίτευξη της μέγιστης δυνατής δημοσιότητας της κυβερνητικής πολιτικής και της διοικητικής δράσης. Και τούτο επειδή η ευρεία δημοσιότητα και η πρόσβαση στην πληροφορία που εξασφαλίζουν τα σύγχρονα μέσα διαδικτυακής επικοινωνίας διασφαλίζουν τη διαφάνεια της κρατικής δράσης με συνέπεια την υπευθυνότητα, την ευθύνη και τη λογοδοσία από την πλευρά των φορέων άσκησης της δημόσιας εξουσίας και επομένως την τήρηση της νομιμότητας και την επίτευξη της χρηστής Δημόσιας Διοίκησης» (πηγή:

[16] Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων

[17] Συμβούλια Επιλογής Προϊσταμένων

[18] Υπηρεσιακά Συμβούλια

[19] Νόμος υπ'αριθ. 3861 της 8/13.7.2010 (ΦΕΚ Α΄ 112)) Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο "Πρόγραμμα Διαύγεια" και άλλες διατάξεις https://diavgeia.gov.gr/legislationdocs/%CE%9D%CE%9F%CE%9C%CE%9F%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%99%CE%91/%CE%9D%CE%9F%CE%9C%CE%9F%CE%99/%CE%9D.%203861-2010%20-%20%CE%95%CF%80%CE%B9%CE%BA%CE%B1%CE%B9%CF%81%CE%BF%CF%80%CE%BF%CE%B9%CE%B7%CE%BC%CE%AD%CE%BD%CE%B7%20%CE%88%CE%BA%CE%B4%CE%BF%CF%83%CE%B7.pdf προσπελάστηκε 09 Ιουνίου 2019

https://et.diavgeia.gov.gr/legislationdocs/%CE%9D%CE%9F%CE%9C%CE%9F%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%99%CE%91/%CE%95%CE%93%CE%9A%CE%A5%CE%9A%CE%9B%CE%99%CE%9F%CE%99/16752_2010.pdf προσπελάστηκε 28 Φεβρουαρίου 2019).

Το Πρόγραμμα Διαύγεια επιχειρεί να επιτύχει τη μέγιστη δυνατή δημοσιότητα της κρατικής δράσης και τη διευκόλυνση της πρόσβασης των πολιτών στη δημόσια πληροφορία. Αποτελεί μία καινοτόμο θεσμική πρωτοβουλία, που σηματοδοτεί την αλλαγή της πολιτικο-διοικητικής κουλτούρας και τη μετάβαση, όσον αφορά στις σχέσεις Κράτους – Πολίτη, σε ένα νέο μοντέλο, προσιδιάζον σε αυτό που περιφραστικά αποδίδεται ως «ανθρωποκεντρική» δημόσια διοίκηση. Το Πρόγραμμα Διαύγεια ενισχύει την προβλεψιμότητα της διοικητικής δράσης, επιτυγχάνει τη διαφάνεια στο δημόσιο βίο και, με βάση το τρίπτυχο υπευθυνότητα – ευθύνη – λογοδοσία των διοικητικών οργάνων, προωθεί τη συμμετοχική δημοκρατία και διασφαλίζει τη συναίνεση των πολιτών (Ελευθεράκη κ.ά., 2012).

Με την ισχύ αυτού του νόμου και την υποχρεωτική ανάρτηση των πράξεων και των αποφάσεων στο διαδίκτυο, δεν υποκαθίσταται το σύστημα δημοσίευσης στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως ή άλλες μορφές δημοσιότητας που προβλέπονται από την ισχύουσα νομοθεσία (πηγή: https://et.diavgeia.gov.gr/legislationdocs/%CE%9D%CE%9F%CE%9C%CE%9F%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%99%CE%91/%CE%95%CE%93%CE%9A%CE%A5%CE%9A%CE%9B%CE%99%CE%9F%CE%99/16752_2010.pdf προσπελάστηκε 28 Φεβρουαρίου 2019).

Γίνεται επομένως αντιληπτό πως σκοπός αυτού του προγράμματος είναι να δημοσιοποιεί την πολιτική και κυβερνητική δράση. Το συγκεκριμένο πρόγραμμα θεωρείται αρκετά καινοτόμο για τα ελληνικά δεδομένα και γίνεται κατανοητό πως είναι εμπνευσμένο από τα τα ευρωπαϊκά δεδομένα. Η ευρεία δημοσιότητα, επιπλέον, εξασφαλίζεται μέσα από τη χρήση του διαδικτύου και από την εύκολη πρόσβαση σε μια ποικιλία από πληροφορίες. Έτσι σαν αποτέλεσμα, θα αλλάξει η κουλτούρα σε ολόκληρη τη δημόσια διοίκηση.

Το πρόγραμμα «Διαύγεια» σκοπεύει στο να επιτύχει την ορθή ανάρτηση των κυβερνητικών και διοικητικών αποφάσεων από μέρους των αρμοδίων οργάνων, στο διαδίκτυο. Η ευρεία δημοσιότητα των σχετικών αποφάσεων, εξασφαλίζει τη

διαφάνεια της κρατικής δράσης και κατά συνέπεια τη υπευθυνότητα και τη λογοδοσία της δημόσιας άσκησης εξουσίας. Η πρόσβαση στις παραπάνω πληροφορίες μέσα από το διαδίκτυο, εξασφαλίζουν την αποτελεσματικότητα αλλά και την αξιοπιστία απέναντι στους πολίτες. Με αυτόν τον τρόπο οι πολίτες έχουν την δυνατότητα να ασκήσουν αλλά και να απολαύσουν τα συνταγματικά τους δικαιώματα.

Στον ιστότοπο Διαύγεια, θα δημοσιεύονται αποφάσεις που αφορούν τον κρατικό έλεγχο κα τη διαφάνεια. Πιο αναλυτικά, αναφέρονται οι εξής κατηγορίες:

1. Συγκρότηση διαφόρων επιτροπών, ομάδων εργασίας, ομάδων έργου καθώς και οι αμοιβές προβλέπονται για αυτές και τα μέλη τους.

2. Οι αναρτήσεις αναφορικά με τις προσλήψεις προσωπικού και επιλογής υπαλλήλων για διευθυντικές θέσεις εργασίας σε δημόσιο τομέα, αλλά και για νομικά πρόσωπα και επιχειρήσεις οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δευτέρου βαθμού.

3. Η δημοσιοποίηση αναπτυξιακών νόμων ή και των στοιχείων εκείνων τα οποία αφορούν αποφάσεις, διακηρύξεις και πράξεις κατοχύρωσης ή και αναθέσεις δημοσίων έργων, προμήθειες, υπηρεσίες και μελέτες Δημοσίου αποτελούν αναρτήσεις ιδιαίτερης σημασίας.

4. Η δημοσιοποίηση πράξεων που αφορούν δωρεές, επιχορηγήσεις και παραχώρησης δημόσιας και κοινοτικής περιουσίας με απώτερο σκοπό το δημόσιο έλεγχο διαχείρισης αλλά και την προστασία τους.

5. Η δημοσιοποίηση στοιχείων και πράξεων αλλαγής χρήσης γης, καθορισμός εθνικών δρυμών και δασικών εκτάσεων, χαρακτηρισμού εκτάσεων σαν αναδασωτέες και οι ανακλήσεις χαρακτηρισμών. Όλα τα παραπάνω, αποσκοπούν σε έλεγχο διαχείρισης δημόσιας περιουσίας.

3.5.3. Νόμος 4250/2014 Διοικητικές Απλουστεύσεις – Καταργήσεις, Συγχωνεύσεις Νομικών Προσώπων και Υπηρεσιών του Δημοσίου Τομέα – Τροποποίηση Διατάξεων του π.δ. 318/1992 (Α΄ 161) και λοιπές ρυθμίσεις[20]

Ο νόμος 4250/2014 περιλαμβάνει την τελευταία διαδικασία αξιολόγησης με την όποια οι δημόσιοι υπάλληλοι αξιολογούνται και ορίζει τα κριτήρια βάση των όποιων γίνεται η αξιολόγηση. Επιπλέον, στοχεύει στην αντικειμενική αξιολόγηση της εργασιακής αποδοτικότητας των υπαλλήλων σε σχέσεις με τις υποχρεώσεις που τους έχουν ανατεθεί. Αυτή η αξιολόγηση μπορεί να επηρεάσει την υπηρεσιακή κατάσταση των υπαλλήλων, καθώς λαμβάνονται υπόψη η διάρκεια της υπηρεσιακής σταδιοδρομίας, οι μεταθέσεις, οι αποσπάσεις, οι μετατάξεις, η βαθμολογική και μισθολογική εξέλιξη, καθώς και εάν έχει επιβληθεί πειθαρχική ποινή. Γενικότερα, η αξιολόγηση αποσκοπεί στο να ενθαρρύνει τους υπαλλήλους για επιτύχουν ατομική βελτίωση, αλλά και να βελτιώσουν τα αποτελέσματα στην μονάδα όπου εργάζονται. Μέσω αυτού του νόμου θεσμοθετήθηκε η συγκριτική αξιολόγηση των υπαλλήλων η οποία διενεργείται σε επίπεδο υπαλλήλων και όχι σε επίπεδο τμήματος ή διεύθυνσης.

Σύμφωνα με τον νόμο, η αξιολόγηση του προσωπικού δεν θα στηρίζεται σε καθορισμένα ποσοτικά ή ποιοτικά στοιχεία της απόδοσης του κάθε υπαλλήλου, αλλά μόνο στην υποκειμενική κρίση του κάθε αξιολογητή, ο οποίος θα είναι υποχρεωμένος να εφαρμόσει τις τα προβλεπόμενα από το νόμο.

Η αξιολόγηση με βάση το νόμο 4250/2014 αποτελείται από πέντε βασικά κριτήρια:

1. Αποτελεσματικότητα των στόχων από την δράση του εργαζόμενου και την ικανότητα να επιλέγει τη βέλτιστη πρακτική και χρήση των διαθέσιμων πόρων για την επίτευξη της καλύτερης ποιότητας και ποσότητας της εργασίας.

[20] Νόμος 4250/2014 Διοικητικές Απλουστεύσεις – Καταργήσεις, Συγχωνεύσεις Νομικών Προσώπων και Υπηρεσιών του Δημοσίου Τομέα – Τροποποίηση Διατάξεων του π.δ. 318/1992 (Α΄ 161) και λοιπές ρυθμίσεις http://www.ekdd.gr/ekdda/images/seminaria/2014_N.4250_Vevaioiseis_Ekdda.pdf προσπελάστηκε 09 Ιουνίου 2019

2. Γνώση του αντικειμένου, δηλαδή ο εργαζόμενος αξιολογείται με βάση τις γνώσεις του αντικειμένου που ασκεί, την ικανότητα να τις εφαρμόζει και να αναπτύσσει συνεχώς τις δεξιότητές του. Επίσης, πρέπει να κατέχει μια γενικότερη γνώση για τον τομέα όπου εργάζεται.

3. Ενδιαφέρον και δημιουργικότητα κατά τα οποία η αξιολόγηση γίνεται βασιζόμενη στο ενδιαφέρον και την αφοσίωση στην εργασία, την εκπόνηση σχετικών προτάσεων, την επιβράβευση αυτών και της ανάληψης ευθυνών.

4. Διοικητικές ικανότητες για τη διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού για τη καλύτερη λειτουργία της υπηρεσίας μέσα από την ικανότητα δημιουργίας ομαδικού πνεύματος. Στρατηγική σκέψη που να συμβαδίζει με τις διάφορες συνθήκες της εργασίας και τον σχεδιασμό κατάλληλων προγραμμάτων. Η ικανότητά του να διαχειρίζεται κάθε είδους κρίση με αποτελεσματική αντιμετώπιση των καθημερινών και έκτακτων προβλημάτων που προκύπτουν στην εργασία και την θετική αντιμετώπιση των νέων συνθηκών που δημιουργούνται.

5. Υπηρεσιακές σχέσεις και εργασιακά συμφέροντα, σύμφωνα με τα οποία αξιολογείται η συνέπεια στις εργασιακές υποχρεώσεις, στο ωράριο και στα καθήκοντα του εργαζόμενου, ο επαγγελματισμός, η συμβολή στην αποτελεσματική συνεργασία και η εμπιστοσύνη που εμπνέει στους συναδέλφους του. Επιπλέον, αξιολογείται και η εξυπηρέτηση πολιτών, η παροχή ποιοτικών υπηρεσιών και ο σεβασμός προς τον πολίτη.

Στόχος αυτού του νόμου είναι να εντάξει την υποβολή μέτρων που θα αποσκοπούν στη βελτίωση της απόδοσης των εργαζομένων. Μετά το πέρας των αξιολογήσεων προβλέπεται η έκδοση ξεχωριστών αναφορών με το σύνολο των αποδόσεων όλων των οργανισμών, από τις οποίες θα επιλέγονται εκείνοι που παρουσίασαν το χαμηλότερο επίπεδο απόδοσης και θα δίνεται προτεραιότητα στην κατάρτιση των υπαλλήλων που υπάγονταν σε αυτούς (Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης, 2014).

3.5.4. Νόμος 4440/2016 Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση, υποχρεώσεις των προσώπων που διορίζονται στις θέσεις των άρθρων 6 και 8 του Ν. 4369/2016, ασυμβίβαστα και πρόληψη των περιπτώσεων σύγκρουσης συμφερόντων και λοιπές διατάξεις[21]

Πριν από την ψήφιση του αναφερόμενου νόμου, η κινητικότητα των υπαλλήλων μεταξύ των δημόσιων υπηρεσιών λάμβανε κατά κύριο λόγο τη μορφή της απόσπασης ή της μετάταξης. Κύρια χαρακτηριστικά της ήταν ο κατακερματισμός του θεσμικού πλαισίου, η απουσία κριτηρίων για την αξιολόγηση των αναγκών σε προσωπικό των υπηρεσιών, η έλλειψη εγγυήσεων διαφάνειας και αντικειμενικότητας στις διαδικασίες επιλογής για τις θέσεις που καλύπτονταν και η ύπαρξη πλήθους ειδικών διατάξεων που διαμόρφωναν ένα πλαίσιο αδιαφάνειας. Επιπλέον, οι διαδικασίες της κινητικότητας χαρακτηρίζονταν από αδικαιολόγητη γραφειοκρατική επιβάρυνση και πλήρη έλλειψη δεσμευτικών προθεσμιών για την ολοκλήρωση μίας μετάταξης ή απόσπασης (Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση, υποχρεώσεις των προσώπων που διορίζονται στις θέσεις των άρθρων 6 και 8 του ν. 4369/2016, ασυμβίβαστα και πρόληψη των περιπτώσεων σύγκρουσης συμφερόντων και λοιπές διατάξεις»).

Η ελληνική δημόσια διοίκηση είχε χάσει τη δυνατότητα χρήσης ενός από τα πιο σημαντικά εργαλεία της· την ευελιξία να διαχειρίζεται όπως χρειάζεται το ανθρώπινο δυναμικό. Στην έκθεση του ΟΟΣΑ, προτείνεται ενίσχυση της κινητικότητας μέσω ενός ενιαίου συστήματος κατηγοριοποίησης των θέσεων εργασίας. Επιπλέον, αναφέρεται πως πρέπει να γίνει χρήση κατάλληλων κινήτρων και προγραμμάτων κατάρτισης, δημοσιοποίηση των προσφερόμενων θέσεων εργασίας και οργάνωση ανοιχτών διαγωνισμών για την κατάληψη κάθε θέσης (Σπανού, 2018).

---

[21] Νόμος 4440/2016 Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση, υποχρεώσεις των προσώπων που διορίζονται στις θέσεις των άρθρων 6 και 8 του Ν. 4369/2016, ασυμβίβαστα και πρόληψη των περιπτώσεων σύγκρουσης συμφερόντων και λοιπές διατάξεις https://www.minfin.gr/documents/20182/3022979/n4440_2016.pdf/508adfbc-47ca-4024-ba64-d8aa5b4c5b99 προσπελάστηκε 09 Ιουνίου 2019

Οι προδιαγραφές ενός ολοκληρωμένου συστήματος κινητικότητας ως ουσιαστικού εργαλείου διαχείρισης των ανθρωπίνων πόρων τέθηκαν το 2014. Ο νόμος 4440 ψηφίστηκε το 2016 και στοχεύει στο να δημιουργήσει ένα ενιαίο και ολοκληρωμένο σύστημα κατανομής προσωπικού.

Στο Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης συνιστάται Κεντρική Επιτροπή Κινητικότητας, η οποία λαμβάνοντας υπόψη το ψηφιακό Οργανόγραμμα, επιβλέπει την εφαρμογή του ενιαίου συστήματος κινητικότητας και αξιολογεί τα αιτήματα των φορέων για την αναγκαιότητα διενέργειας αποσπάσεων λόγω σοβαρών και επειγουσών υπηρεσιακών αναγκών. Επίσης, γνωμοδοτεί για την κατανομή των αιτούμενων υπαλλήλων για συνυπηρέτηση, για αιτήματα υπαλλήλων για απόσπαση ή μετάταξη για αποδεδειγμένα ιδιαίτερα σοβαρούς λόγους υγείας, για την ανακατανομή του προσωπικού σε υπηρεσίες του Δημοσίου μετά από αναδιάρθρωση υπηρεσιών, συγχώνευση φορέων ή μεταβολή του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των φορέων και εν γένει για ζητήματα σχετικά με την πολιτική κινητικότητας και τη στελέχωση του Δημοσίου (Νόμος 4440/2016, άρθρο 5).

«*Με τις διατάξεις του ν. 4440/2016 προβλέπεται η αναμόρφωση του υφιστάμενου συστήματος αποσπάσεων-μετατάξεων των υπαλλήλων του Δημόσιου στην κατεύθυνση της αποτελεσματικότητας, της ενίσχυσης της διαφάνειας και της αξιοκρατίας. Σκοπός του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας είναι αφενός η βέλτιστη αξιοποίηση και η ορθολογική κατανομή του ανθρώπινου δυναμικού στις δημόσιες υπηρεσίες και αφετέρου η διευκόλυνση των υπαλλήλων να ενισχύσουν τις επαγγελματικές δεξιότητες τους, να αποκτήσουν εμπειρία σε θέσεις διαφόρων υπηρεσιών και να προωθήσουν την επαγγελματική σταδιοδρομία τους. Στο νέο σύστημα κινητικότητας προβλέπεται η σύσταση Κεντρικής Επιτροπής Κινητικότητας (με αξιοκρατική στελέχωση από πρόσωπα εγνωσμένου κύρους), η οποία, λαμβάνοντας υπόψη το ψηφιακό οργανόγραμμα* [22]*, συντονίζει και επιβλέπει την εφαρμογή του ΕΣΚ*

[22] **Ψηφιακό Οργανόγραμμα της Δημόσιας Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης** 1. Δημιουργείται σε βάση δεδομένων Οργανόγραμμα της Δημόσιας Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης, στο οποίο αποτυπώνονται η διάρθρωση και η στελέχωση όλων των φορέων του Δημοσίου, που αναφέρονται στην παράγραφο 1 του άρθρου 3. Το Οργανόγραμμα
περιλαμβάνει όλες τις οργανικές μονάδες των ως άνω φορέων, τους υπηρετούντες σε κάθε οργανική μονάδα υπαλλήλους και τα αντίστοιχα περιγράμματα θέσεων εργασίας. Κάθε οργανική μονάδα

και αξιολογεί τα αιτήματα των φορέων για την αναγκαιότητα διενέργειας αποσπάσεων, λόγων σοβαρών και επειγουσών υπηρεσιακών αναγκών. Επίσης, γνωμοδοτεί για την κατανομή αιτούμενων υπαλλήλων για την συνυπηρέτηση, για αιτήματα υπαλλήλων για απόσπαση ή μετάταξη για αποδεδειγμένα ιδιαίτερα σοβαρούς λόγους υγείας, για την ανακατανομή του προσωπικού σε υπηρεσίες του Δημόσιου μετά από αναδιάρθρωση υπηρεσιών, συγχώνευση φορέων ή μεταβολή του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των φορέων ή μεταβολή του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των φορέων και εν γένει για ζητήματα σχετικά με την πολιτική κινητικότητας και τη στελέχωση του Δημόσιου. Το νέο σύστημα κινητικότητας θα στηρίζεται στα νέα περιγράμματα θέσεων που καταρτίζονται για τις δημόσιες υπηρεσίες, ενώ η εφαρμογή του Ψηφιακού Οργανογράμματος θα είναι διαδικτυακή και ελεύθερα προσβάσιμη από τους δημόσιους υπαλλήλους, ούτως ώστε να υφίσταται άμεση ενημέρωση για τις κενές θέσεις και το περίγραμμα αυτών, καθώς και ενιαίος συντονισμός και αξιολόγηση των αναγκών στελέχωσης υπηρεσιών του Δημόσιου» (Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης 2017).

Ο βασικότερος σκοπός που προσπαθεί αυτός ο νόμος να ικανοποιήσει είναι να αξιοποιηθεί και να κατανεμηθεί σωστά το ανθρώπινο δυναμικό των δημόσιων υπηρεσιών. Αναφορικά με τους υπαλλήλους, τους δίνεται η δυνατότητα να ενισχύσουν τις επαγγελματικές τους δεξιότητες, να αποκτήσουν εμπειρία σε διάφορες θέσεις και τέλος, να επιτύχουν επαγγελματική εξέλιξη και σταδιοδρομία. Οι λοιποί στόχοι του νόμου είναι να αντιμετωπιστούν οι ανισορροπίες, όποιος είναι ο πλεονάζον αριθμός προσωπικού σε ορισμένους τομείς και η υποστελέχωση άλλων. Επίσης, δίνεται η δυνατότητα στους εργαζόμενους να μετακινηθούν σε τμήματα, υπηρεσίες και χώρους διοίκησης όπου μπορούν να αποδώσουν και να συνεισφέρουν

συναρτάται με την ιεραρχικά ανώτερή της και κάθε υπάλληλος με τη μονάδα στην οποία υπηρετεί. 2. Το Οργανόγραμμα τηρείται σε κεντρικό ιστότοπο και την ευθύνη της διαχείρισης της υπολογιστικής υποδομής του ψηφιακού Οργανογράμματος έχει το Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης σε συνεργασία με το Υπουργείο Οικονομικών, ενώ την ευθύνη της καταχώρισης σε αυτό των στοιχείων του κάθε φορέα έχουν οι αντίστοιχες Διευθύνσεις Διοικητικού μέσω πιστοποιημένης πρόσβασης.3. Στο Οργανόγραμμα καταχωρίζονται αμελλητί οι αλλαγές στη δομή των φορέων και στην κατανομή των υπηρετούντων υπαλλήλων. 4. Με απόφαση του Υπουργού Διοικητικής Ανασυγκρότησης, που εκδίδεται εντός ενός (1) μηνός από την έναρξη ισχύος του παρόντος, ρυθμίζεται κάθε σχετικό θέμα εφαρμογής του παρόντος άρθρου.

καλύτερα με βάση τις γνώσεις, τις ικανότητες και την τεχνογνωσία τους. Μακροπρόθεσμα αυτό το σύστημα στοχεύει στο να είναι προετοιμασμένος ο δημόσιος τομέας να αντιμετωπίσει τις ανάγκες για στελέχωση που θα προκύψουν με την πάροδο των ετών.

3.5.5. Νόμος 4369/2016 Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων (διαφάνεια – αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις[23]

Το νέο σύστημα αξιολόγησης του προσωπικού στο δημόσιο βασίζεται σε σημαντικές παραμέτρους όπως τα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα του κάθε υπαλλήλου και στις εκθέσεις αξιολόγησης των προϊσταμένων του. Όσον αφορά την τελική του αξιολόγηση θα προσμετράτε, για πρώτη φορά, η βαθμολόγησή του από τους υφισταμένους του αλλά και τυχόν παρατηρήσεις πολιτών για το έργο που επιτελείται στην υπηρεσία όπου υπηρετεί.

Επιπλέον, εισάγεται η στοχοθεσία, με την οποία επιδιώκεται η πληρέστερη εκπλήρωση της αποστολής της Υπηρεσίας, η βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της συλλογικής δράσης της Διοίκησης σε συνδυασμό με την καλύτερη ανταπόκρισή της στις ανάγκες της κοινωνίας.

Ο παρόν νόμος θεσπίζει τη δομημένη συνέντευξη ως στάδιο της διαδικασίας της επιλογής για τις θέσεις ευθύνης, μαζί με τα υπόλοιπα στάδια τα οποία είναι η πλήρωση των απαιτούμενων προϋποθέσεων και τυπικών προσόντων, και γραπτή εξέταση. Η προσθήκη αυτή χαρακτηρίζεται ως δίκαιη, διότι η αξιολόγηση των υποψηφίων επιβάλλεται να γίνεται με μεθόδου και διαδικασίες τέτοιες ώστε να εξασφαλίζονται οι προϋποθέσεις αμερόληπτης κρίσης. Επιπλέον, στις μεθόδους αξιολόγησης συμπεριλαμβάνεται και η προφορική συνέντευξη μέσω της οποίας

[23] Νόμος 4369/2016 Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων (διαφάνεια – αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις http://www.ekdd.gr/ekdda/images/nomothesia/2016_02_27_N_4369_Mitroo_Stelexon_klp.pdf προσπελάστηκε 09 Ιουνίου 2019

αξιολογούνται κάποια από τα προσόντα των υποψηφίων, τα οποία δεν μπορούν να εξεταστούν και να εκτιμηθούν με άλλον τρόπο. Ακόμη, ο νόμος ορίζει πως κατά τη διαδικασία της συνέντευξης, τα οποία διασφαλίζουν την τήρηση των συνταγματικών αρχών της ισότητας, της αξιοκρατίας και της ελεύθερης πρόσβασης και σταδιοδρομίας κάθε Έλληνα πολίτη. Τέλος, στα πρακτικά της συνέντευξης θα αναφέρονται συνοπτικά το περιεχόμενο της, οι ερωτήσεις που τέθηκαν, και οι απαντήσεις που δόθηκαν.

Σε κάθε Υπουργείο, Γενική ή Ειδική Γραμματεία Υπουργείου με απόφαση του οικείου Υπουργού, σε κάθε αυτοτελή δημόσια υπηρεσία με απόφαση του προϊσταμένου της, σε κάθε Αποκεντρωμένη Διοίκηση με απόφαση του Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης, σε κάθε Περιφέρεια με απόφαση του οικείου Περιφερειάρχη, και σε κάθε νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.), το οποίο έχει δικό του Υπηρεσιακό Συμβούλιο, με απόφαση του εποπτεύοντος Υπουργού, συνιστάται Ειδική Επιτροπή Αξιολόγησης (Ν. 4369/2016 Άρθρο 21, Παράγραφος 1). Έργο της Επιτροπής είναι η αξιολόγηση των ενστάσεων, καθώς και των εξαιρετικών επιδόσεων.

Η εφαρμογή μιας τέτοιας ενέργεια-διαδικασία, στοχεύει στην απαλοιφή των διαφορών μεταξύ υπαλλήλων και συνδικάτων, με την συμμετοχή τους στην αξιολόγηση, μειώνεται η γραφειοκρατία, εξαλείφονται οι πελατειακές σχέσεις μέσω της μειωμένης συμβολικής συμμετοχής των προϊσταμένων στην διαδικασία της αξιολόγησης, ελέγχεται η εγκυρότητα και η ακρίβεια των δεδομένων που εκρέουν από το σύστημα μέσω της ανατροφοδότησης.

Συμπεράσματα

Συμπερασματικά λοιπόν προκύπτει, πως η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα χωλαίνει και η ανάγκη για αλλαγές γίνεται το βασικό ζητούμενο για τους Έλληνες πολίτες. Σε ένα παιχνίδι που συνεχώς οι κανόνες αλλάζουν και οι απαιτήσεις όλο και αυξάνονται, η ελληνική δημόσια διοίκηση παραμένει πολλές φορές παρατηρητής, ενώ οφείλει να παρακολουθεί τα νέα δεδομένα και να είναι ευέλικτη στις αλλαγές που προκύπτουν. Για να επιτευχθεί ο εκσυγχρονισμός της πρέπει να επαναπροσδιοριστεί η οικονομική και πολιτική της δραστηριότητα. Σε κάθε περίπτωση η δημόσια διοίκηση οφείλει να είναι αποτελεσματική, να είναι ευέλικτη και να προσαρμόζεται γρήγορα στις αλλαγές, να λειτουργεί με ταχύτητα, σεβασμό και διαφάνεια και τέλος να εμπνέει εμπιστοσύνη στους πολίτες-πελάτες.

Ένα βασικό τροχοπέδη στην εξέλιξη της δημόσιας διοίκησης αποτελεί η γραφειοκρατία. Για την καταπολέμησή της απαιτείται διαρκής, μεθοδευμένη και συστηματική προσπάθεια. Σε αυτό το σημείο και λόγω όλων των προηγούμενων προβλημάτων εισάγεται το νέο δημόσιο management. Σκοπός αυτού του τρόπου διοίκησης είναι να αλλάξει η υφιστάμενη δημόσια διοίκηση και να γίνει πιο αποτελεσματική, γρήγορη και να εκσυγχρονιστεί. Για πρώτη φορά μετά το Βεμπεριανό μοντέλο διοίκησης εμφανίζεται μια ολοκληρωμένη και ορθά τεκμηριωμένη πρόταση οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης.

Αρκετές χώρες τόσο εντός Ευρώπη, όσο και εκτός έχουν αρχίσει να υιοθετούν στοιχεία του ιδιωτικού management στο δημόσιο τομέα και τα αποτελέσματα αρκετές φορές ήταν θετικά. Οι χώρες που το εφάρμοσαν έχουν επιτύχει βελτίωση της οικονομικής διαχείρισης, οι υπάλληλοι απέκτησαν κίνητρο εργασίας, περισσότερη αυτονομία και αποκέντρωση των υπηρεσιών, αξιολόγηση προσωπικού και υπηρεσιών μέσα από τα αποτελέσματα και εισαγωγή νέων μηχανισμών ώστε να γίνεται αισθητή η παρουσίαση του δημόσιο τομέα στην αγορά.

Όσον αφορά την ελληνική δημόσια διοίκηση έχουν αρχίσει να γίνονται κάποια βήματα για την εφαρμογή των πρακτικών του νέου δημόσιου management. Ειδικότερα την 6ετία 2010-2016 και ενώ η χώρα διάνυε μια περίοδο οικονομικής κρίσης και κλονισμού της σχέσης κράτους-πολίτη, εισήγαγε νέες πρακτικές, οι οποίες προέρχονταν από το ιδιωτικό management, αλλά προσαρμοσμένες στις ανάγκες της

κοινωνίας. Η γραφειοκρατία και η διαφθορά, αποτελούσαν μερικές από τις χρόνιες παθογένειες που έπληττταν τη δημόσια διοίκηση και που απαίτησαν τα περισσότερα διορθωτικά μέτρα ώστε να αντιμετωπιστούν. Με την πάροδο των ετών και κάνοντας μια αποτίμηση όλων αυτών των πρακτικών και μεταρρυθμίσεων που έχουν εφαρμοστεί στην ελληνική δημόσια διοίκηση, γίνεται αντιληπτό πως έχει υπάρχει αρκετή εξέλιξη και βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών.

Για να επιτύχει το κράτος να παρέχει όσο το δυνατόν καλύτερες υπηρεσίες στους πολίτες του, έχει προχωρήσει σε μια σειρά μεταρρυθμίσεων που αφορούν τον εσωτερικό τρόπο λειτουργίας του. Έτσι λοιπόν, συνέστησε ένα συμβούλιο επιλογής προϊσταμένων με σκοπό την αξιολόγηση των υποψηφίων με κριτήρια όπως είναι οι γνώσεις, οι δεξιότητες κ.ά., δημιούργησε το πρόγραμμα «Διαύγεια» το οποίο αποτελεί την προάσπιση της διαφάνειας στο κράτος· επιπλέον, καθιέρωσε το Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση μέσω του οποίου επιτυγχάνεται η καλύτερη δυνατή αξιοποίηση και η ορθολογική κατανομή του ανθρώπινου δυναμικού στις δημόσιες υπηρεσίες και δίνεται η ευκαιρία στους υπαλλήλους να καλλιεργήσουν τις επαγγελματικές δεξιότητες τους.

Γίνεται επομένως κατανοητό, πως η Ελλάδα έχει αρχίσει να αντιλαμβάνεται τις παθογένειες της και να προσπαθεί να βρει τρόπους ώστε να τις εξαλείψει. Σημειώθηκαν και συνεχίζουν να σημειώνονται αρκετές επιτυχίες, οι οποίες είναι ιδιαίτερα σημαντικές καθώς φαίνεται πως η χώρα οδηγείται σιγά-σιγά σε μια πιο ανεξάρτητη και δημόσια διοίκηση, χωρίς κυβερνητικές παρεμβάσεις. Γίνονται συνεχείς ενέργειες με στόχο την εσωτερική αναδιοργάνωση αρκετών υπηρεσιών και την επέκταση των ΤΠΕ[24] σε όλο το φάσμα της δημόσιας διοίκηση.

Τέλος, πρέπει να σημειωθεί πως η ελληνική δημόσια διοίκηση προσπαθεί να καταπολεμήσει την τυπολατρία που της έχει επιβάλλει όλα αυτά τα χρόνια η γραφειοκρατία και να αποκτήσει ένα μοντέλο οργάνωσης πιο ανθρωποκεντρικό, τόσο απέναντι στους εργαζομένους της όσο και απέναντι στους πολίτες.

[24] Τεχνολογίες της Πληροφορίας και των Επικοινωνιών

Βιβλιογραφία

Ελληνική

Ακριβοπούλου, Μ. Χρ. Και Ανθόπουλος, Χ. (2015). *Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο.* http://users.uoa.gr/~ahatzis/Akrivopoulou-Anthopoulos2.pdf Προσπελάστηκε 02 Φεβρουαρίου 2018. Αθήνα: Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών.

Αλεξάκη, Α., (2004). *Τμηματοποίηση και εύρος εποπτείας στην ελληνική διοίκηση: Η περίπτωση της ΓΓΒΙΟΜ του Υπουργείου Ανάπτυξης.* Αθήνα: Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης.

Βαρβαρέσος, Κ. (2002). *Έκθεσις επί του Οικονομικού Προβλήματος της Ελλάδος.* Αθήνα: Σαββάλας.

Βούλγαρης Ι., (1990). Η Ελλάδα από την Μεταπολίτευση στην Παγκοσμιοποίηση. Αθήνα: Εκδόσεις Πόλις.

Βουλή των Ελλήνων. *Σύνταγμα.* https://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/article-24/ προσπελάστηκε 15 Φεβρουαρίου 2018.

Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, (2009). Συνοπτική Παρουσίαση Ετήσιας Έκθεσης2008https://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/67/SynoptokhParousiashEktheshs2008.pdf Προσπελάστηκε 05 Ιανουαρίου 2019. Αθήνα.

Γέροντας, Α. (2014). *Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου*. Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλας.

Heywood, A., (2002). Εισαγωγή στην πολιτική. Αθήνα: Πόλις.

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

Κατρούγκαλος, Γ. (2011). Ο διοικούμενος : πολίτης ή πελάτης;" Δημόσιες αξίες και μορφές διοικητικής δραστηριότητας. Στο Αντ. Μακρυδημήτρη/ Μ. Σαματά/ Λ. Μαρούδα/ Μ. Ηλ. Πραβίτα (επιμ.), *Διοίκηση και Δημοκρατία: Ποιότητα Αποτελεσματικότητα, Νομιμοποίηση* (σσ. 869-881). Αθήνα: Σάκκουλα.

Λεφορ, Κλ. (1985). Τι *είναι γραφειοκρατία.* Θεσσαλονίκη: Εκδοτική Ομάδα.

Μαϊστρος, Π. (2009). *Τα τρία κύματα μεταρρυθμίσεων της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα [1975-2015+]. Μήπως ήρθε η ώρα του δεύτερου κύματος μεταρρυθμίσεων;* Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Μακρυδημήτρης Α. (1999). *Διοίκηση και Κοινωνία, η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα.* Αθήνα: Εκδόσεις Θεμέλιο.

Μακρυδημήτρης, Α. και Μιχαλόπουλο, Ν., (2000). *Εκθέσεις εμπειρογνωμόνων για τη δημόσια διοίκηση 1950-1998.* Αθήνα: Εκδόσεις Σαββάλας.

Μακρυδημήτρης, Α. (2010). *Δημόσια Διοίκηση, Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης.* Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Μακρυδημήτρης, Αντ. και Πραβίτα, Μ.Η. (2012). *Δημόσια Διοίκηση, Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης.* Αθήνα-Θεσσαλονική : Εκδόσεις Σάκκουλας.

Mazzucato , M. (2015). *Το επιχειρηματικό κράτος.* Αθήνα: Κριτική.

Μιχαλόπουλος, Ν., (1998). *Η Διοίκηση σε μετάβαση.* Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης , τεύχος 4 , σελίδες 165-182.

Μιχαλόπουλος, Ν. (2003). *Από τη δημόσια γραφειοκρατία στο δημόσιο management.* Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Μουζέλης, Ν. (2008). *Οργάνωση και Γραφειοκρατία, Ανάλυση των Σύγχρονων Θεωριών.* Αθήνα-Θεσσαλονική: Εκδόσεις Σάκκουλας.

Μπούκης Σώτος Δ., Σ.Μ. (1993). *Βασικό μάνατζμεντ και διαπροσωπικές σχέσεις.* 2η έκδ. Αθήνα: Ο.Π.Ε. / Ι.Ε.Σ.

Μυρισίδου, Αικ. *Τα Κ.Ε.Π. στην ελληνική δημόσια διοίκηση: ανάλυση διαδικασιών της πιλοτικής εφαρμογής τους και μελλοντικές εξελίξεις.* *http://www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies_esdd/13/2/429.pdf* Αθήνα: ΕΚΔΔΑ.

Νόμος 2880/2001: Πρόγραμμα Πολιτεία για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις. https://www.e-nomothesia.gr/kat-demosia-dioikese/n-2880-2001.html

Νουτσόπουλος, Θ. (2006). Η έννοια της κυριαρχίας στους Χόμπς και Χέγκελ: διαλεκτική κριτική και ίδρυση κράτους. *Αξιολογικά, Τεύχος 16,* 45-65.

Ντάνος, Αν. (2014). *Δημόσια Διοίκηση. Για μία σύγχρονη και λειτουργική Ελληνική Δημόσια Διοίκηση, υπό το φως των εξελίξεων του 21ου αιώνα.* Αθήνα: Σύγχρονη Εκδοτική.

Παγκάκης, Γ. (1991). *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση.* Αθήνα- Κομοτηνή: Σάκκουλα.

Παπαδημητρίου, Θ. Κ., (2013). *Η κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικής διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης, από οργανωτική, διοικητική και πολιτική σκοπιά.* Διδακτορική διατριβή. Αθήνα: Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο. Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης.

Ραμματά, Μ., (2011). *Σύγχρονη ελληνική δημόσια διοίκηση. Ανάμεσα στη γραφειοκρατία και το μάνατζμεντ.* Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.

Ρωσσίδης, Ι.Φ., (2014). *Εφαρμογές του επιχειρησιακού μάνατζμεντ στην ελληνική δημόσια διοίκηση.* Αθήνα: Εκδόσεις Σταμούλης.

Σπανού, Κ. (1992). *Οργάνωση και Εξουσία: Προβλεψιμότητα και Διαφάνεια στην Δημόσια Διοίκηση.* Αθήνα: Παπαζήση.

Σπανού, Κ., (2018). *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης: Επισκόπηση, Περιγραφή, Αποτίμηση. Επιτελική Σύνοψη.* Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Σωτηρόπουλος, Α. Δ., (2001). *Η κορυφή του πελατειακού κράτους. Οργάνωση, στελέχωση και πολιτικοποίηση των βαθμίδων της Κεντρικής Διοίκησης στην Ελλάδα, 1974-2000.* Αθήνα: Εκδόσεις Ποταμός.

Τερλεξής, Π. (1996). Δ*ιευθυντικές Ολιγαρχίες· Γραφειοκρατία, Κράτος, Κοινωνική Οργάνωση.* Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Τύπας, Γ., και Κατσαρός, Γ. (2003). *Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη. Από τη γραφειοκρατία και την επιστημονική διοίκηση στην σύγχρονη οργανωσιακή θεωρία.* Αθήνα: Gutenberg.

Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, (2014a). Στρατηγική για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση 2014 – 2016. http://www.opengov.gr/minreform/wp-content/uploads/downloads/2014/02/stratigiki-

ilektron.-diakyv.-teliko-pdf1.pdf

Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, (2017). Εθνική Στρατηγική για τη διοικητική μεταρρύθμιση 2017-2019. http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/Dimosio2020-%CE%92ooklet-GR.pdf

Χέλντ, Ντ. (1987). *Μοντέλα Δημοκρατίας.* Αθήνα: Στάχυ.

Ξενόγλωσση

Arnold, P. E. (1995). *Reform's changing role.* Public Administration Review.

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

Hull, Fr and Hage., J. (1982). O*rganizing for Innovation: Beyond Burns and Stalker's Organic Type.* Sage Journal.

Egger, R. (1975). *The period of crisis: 1933 to 1945. In: F. C. Mosher, American public administration: past, present, future*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press.

Ferlie, Ewan et al.,(1996). *The New Public Management in Action,* Oxford

Eisenach, E. J. (1994*). The lost promise of progressivism.* Lawrence: University Press of Kansas.

Greenhouse, S. M. (1966). *The planning-programming-budgeting system: rationale, language, and idea-relationships.* Public Administration Review.

Gross, B. M. (1969). *The new systems budgeting.* Public Administration Review.

Gulick, L. (1937). *Notes on the theory of organization.* In: L. Gulick, & L. Urwick, Papers on the science of administration. New York: Columbia University.

Hood, C. (1994). A public management for all seasons? *Public Administration, 69,* 3-19.

OECD (1996). *Performance management in government.* Occasional papers . Paris.

OECD (2010). *2010 Survey on strategy human resource management in central/federal governments of OECD countries*. OECD publishing. Paris.

Peters. B. G., (2001). *The future of Governing.* University Press of Kansas.

Peters. B. G., (2001). *The politics of Bureaucracy.* Londos and New York.

Pollitt, C. & G. Bouckaert. (2004, 2nd ed.). *Public management reform: a comparative analysis.* Oxford, Oxford University Press.

Pollitt, C., C. Talbot, J. Caulfield & A. Smullen. (2004). *Agencies: how governments do things through semi-autonomous organizations*. Basingstoke, Palgrave/Macmillan.

Pollitt, C., Thiel, S.V. & Homburg. V. (2007). *New Public Management in Europe.* European School of Management.

Rose, A & Lawton A., (1999). *Public service management*. Financial Time, Prentice Hall.

Schedler, K & Proeller, Is., (2002). The New Public Management. A perspective from mainland Europe. McLaughlin, K., Osborne, St.P. and Ferlie, E. *New Public Management. Current trends and future prospects*. Routledge: London and New York.

Schein, Edgar H. (1985). *Organizational Culture and Leadership.* San Francisco: Jossey-Bass Publishers

Simon,H., A., Smithburg, D., W., & Thompson, V., A. (1962). *Public Administration.* NY publishers.

Stone, A. B., & Stone, D. C. (1975). *Early development of education in public administration. In: F. C. Mosher, American public administration: past, present, future*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press.

Subramaniam, V. (1963). *Fact and value in decision making.* Public Administration Review.

Waldo, D., (1969). *Public administration and change: Terra Paene Incognita*. Sage Journals.

Weber, M., (1947) Translated by A. M. Henderson & Talcott Parsons. *The Theory of Social and Economic Organization.* N.Y: The Free Press. http://www.ilhs.tuc.gr/gr/Graf_eisagogi.htm προσπελάστηκε 05 Μαΐου 2018.

Wilson, J. (1989). *Bureaucracy* , Basic Books.