



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΡΗΤΗΣ**

**ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ**

**ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

*Δομές διοίκησης και διοικητικό προσωπικό στο πλαίσιο της διακυβέρνησης και των δικτύων πολιτικής.*

ΠΑΡΘΕΝΙΔΗΣ ΚΥΡΙΛΛΟΣ

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: ΠΑΠΑΒΛΑΣΟΠΟΥΛΟΣ ΕΥΘΥΜΗΣ

ΑΡΙΘΜΟΣ ΜΗΤΡΩΟΥ:2571

ΡΕΘΥΜΝΟ 2018

{ΚΕΝΗ ΣΕΛΙΔΑ}

## Ευχαριστίες

Θα ήθελα να ευχαριστήσω από τα βάθη τις καρδιάς μου την οικογένεια μου για την αμέριστη υποστήριξη που με παρείχε καθ' όλη τη διάρκεια της ολοκλήρωσης της πτυχιακής εργασίας και των προπτυχιακών σπουδών, διότι σπουδές και εργασία είναι εξαιρετικά δύσκολο μα διόλου ακατόρθωτο να συνδυαστούν στο έπακρον.

Επιπλέον, θα ήθελα να εκφράσω τις θερμές μου ευχαριστήριες ευχές στον υπεύθυνο καθηγητή μου, κ. Ευθύμιο Παπαβλασόπουλο για την καθοδήγησή του και την παροχή τροφής για σκέψη με την ευκαιρία της πτυχιακής εργασίας.

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η παρούσα πτυχιακή εργασία αναφέρεται στην εισαγωγή του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ και συνάμα τις πρακτικές του ιδιωτικού τομέα στο δημόσιο. Επιπλέον εστιάζει στις προσπάθειες που έχουν γίνει για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης, με σκοπό την βέλτιστη εξυπηρέτηση του πολίτη-πελάτη και παράλληλα την παράθεση προτάσεων για την επίλυση των διοικητικών παθολογιών. Μέσα από την εργασία διαπιστώνεται ότι η ελληνική δημόσια διοίκηση ασθενεί από ένα συνονθύλευμα αδυναμιών που την καθιστούν μη αποδοτική, αναποτελεσματική, δυσκίνητη, μη ποιοτική κ.α. Με δεδομένη την προηγούμενη επιτυχημένη εφαρμογή του συγκεκριμένου διοικητικού μοντέλου σε νεοφιλελεύθερες χώρες(π.χ. Νέα Ζηλανδία, Ηνωμένο Βασίλειο, Η.Π.Α.) που οδήγησε σε πλήρη οικονομική ανάκαμψη στον διοικητικό ιστό των χωρών καταπολεμώντας τα δημόσια ελλείμματα, τη διαφθορά, την αναποτελεσματικότητα, την πολυνομία, τον νομικισμό μέσω της απλοποίησης των γραφειοκρατικών δομών, μπορούμε να καταλήξουμε στο συμπέρασμα ότι το διοικητικό μοντέλο του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ έχει τη δυνατότητα να διαπιστώσει και να επιλύσει αποτελεσματικά τις αδυναμίες του ελληνικού δημόσιου τομέα. Ωστόσο η ελληνική δημόσια διοίκηση δεν έχει ακόμα προσαρμοστεί στις αλλαγές και όλες οι μεταρρυθμίσεις που εισάχθηκαν είχαν ατελή μορφή και δεν ολοκληρώθηκαν. Έτσι θεωρήθηκε απαραίτητη η σύγκλιση προς αυτήν την κατεύθυνση για την αποτελεσματικότερη δομή της δημόσιας διοίκησης ώστε να καλυφθούν τα υπάρχοντα διοικητικά κενά με επιτυχία.

### Λέξεις κλειδιά

Αποδοτικότητα, αποτελεσματικότητα, δημόσια διοίκηση, διακυβέρνηση, διοίκηση μέσω στόχων, διοικητική μεταρρύθμιση, εκσυγχρονισμός, Νέα δημόσια Διοίκηση, νεοφιλελευθερισμός, οικονομικότητα.

### ABSTRACT

This thesis deals with the introduction of the New Public Management and at the same time with the practices of the private sector in the public sector. Furthermore, it focuses on the efforts made to modernize the public administration with the aim of optimally serving the citizen-client and at the same time proposing solutions for the administrative pathologies. Through the thesis, the Greek public administration suffers from a patchwork of weaknesses that make it inefficient, ineffective, cumbersome, non-qualitative. Given the previous successful implementation of the particular administrative model in neoliberal countries (e.g. New Zealand, United Kingdom, USA), which has led to a complete economic recovery in the administrative fabric of countries by combating public deficits, corruption, inefficiency, multiplicity, legalism through the simplification of bureaucratic structures, we can conclude that the administrative model of the New Public Management has the ability to detect and resolve effectively the weaknesses of the Greek public sector. However, the Greek public administration has not yet adapted to the changes and all the reforms introduced were incomplete and were not completed. It was therefore considered necessary to move towards this direction for a more efficient public administration structure to fill the existing administrative gaps with success.

### Key words

Administrative reform, economy, efficiency, governance, management by objectives, modernization, neoliberalism, New Public Management, profitability, public administration.

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΞΩΦΥΛΛΟ.....	ΣΕΛ 1
ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ.....	ΣΕΛ 3
ΠΕΡΙΛΗΨΗ.....	ΣΕΛ 4
ABSTRACT.....	ΣΕΛ 5
ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ.....	ΣΕΛ 6
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	ΣΕΛ 7-9

### ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1ο ΟΡΙΖΟΝΤΑΣ ΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ.....	ΣΕΛ 10-14
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2ο ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	ΣΕΛ 15-22
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3ο ΑΠΟ ΤΗ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ MANAGEMENT ΣΤΗΝ ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ.....	ΣΕΛ 23-33
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3.1 ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ.....	ΣΕΛ 34-36
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4ο Η “ΕΛΕΥΣΗ” ΤΟΥ ΤΡΙΤΟΥ ΔΡΟΜΟΥ.....	ΣΕΛ 38-40

### ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5ο ΙΣΤΟΡΙΚΟΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ .....	σελ.41-50
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5.1.....	σελ 51-62
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5.2.....	σελ 63-65
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6ο ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΤΟΥ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΥ ΚΑΙ Η ΔΕΚΑΕΤΙΑ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ, 1990-2000.....	σελ. 66-72

### ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7ο ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ “ΠΟΛΙΤΕΙΑ” .....	σελ. 73-77
--	------------

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8<sup>ο</sup> ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ  
2007-2013.....σελ. 78-82

ΜΕΡΟΣ ΤΕΤΑΡΤΟ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 9<sup>ο</sup> ΜΕΛΕΤΕΣ ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΩΝ Α.Σ.Ε.Π. - ΣΥΣΤΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΜΕΣΩ  
ΣΤΟΧΩΝ.....σελ. 83-85

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 9.1 ΜΕΛΕΤΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ ΓΙΑ ΤΟ ΑΝΩΤΑΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ(Α.Σ.Ε.Π.).....σελ. 82-87

ΑΝΤΙ ΕΠΙΛΟΓΟΥ.....σελ. 88-89

ΕΛΛΗΝΟΓΛΩΣΣΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....σελ 90-100

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....σελ 101

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η ελληνική δημόσια διοίκηση ταλανίζεται χρόνια από σωρεία προβλημάτων και αδυναμιών όπως τα δημόσια ελλείμματα, οι πελατειακές σχέσεις, οι κομματοκρατία, η διαφθορά, η γραφειοκρατία, η οικογενειοκρατία, η δυσκαμψία, η χρονοτριβή, η έλλειψη στοχοθέτησης, ο νομικισμός, η πολυνομία, η βελτίωση των σχέσεων κράτους-πολίτη κ.α. Σκοπός λοιπόν, μέσω της συγκεκριμένης εργασίας είναι να μελετηθούν οι διοικητικές αστοχίες και γραφειοκρατικές παθολογίες που τυραννάνε την ελληνική δημόσια διοίκηση εδώ και δεκαετίες, ώστε να βρεθεί η χρυσή τομή επίλυσης των ελαττωμάτων και της αναποτελεσματικότητας του δημόσιου έναντι του ιδιωτικού τομέα και αν μπορεί να γίνει σταδιακά συγκερασμός αυτών των δύο τομέων. Η συγκεκριμένη μελέτη είναι μία από τις πολλές που έχουν γίνει προκειμένου να αναδείξουν την αναγκαιότητα της άμεσης διοικητικής μεταρρύθμισης και του εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης, με την εισαγωγή των ιδιωτικοοικονομικών αρχών στο δημόσιο τομέα. Παρατηρούμε μια παγκόσμια κρίση του δημόσιου τομέα η οποία τείνει στην αναδιάρθρωση της δημόσιας διοίκησης χρησιμοποιώντας κυρίως τις έννοιες της αποτελεσματικότητας, αποδοτικότητας, οικονομικότητας, ποιότητας, στόχευσης και τη μετατόπιση από τη δημόσια γραφειοκρατία στο δημόσιο management. Έτσι βλέπουμε να εγκαθιδρύεται ένα νέο μοντέλο διακυβέρνησης, αυτό δηλαδή της Νέας Δημόσιας Διοίκησης το οποίο ενστερνίζεται τις πρακτικές και τις μεθόδους του ιδιωτικού τομέα. Παράλληλα προσδίδει στον πολίτη διττό ρόλο, δηλαδή αυτόν του πολίτη-πελάτη και απλοποιεί τη διοικητική κουλτούρα.

Με κεντρική καθοδήγηση λοιπόν, την υπάρχουσα βιβλιογραφία (ενδεικτικά Ν. Μιχαλόπουλος 2003, Π. Καρκατσούλης 2004, Ι. Φ. Ρωσσίδης 2014, Εκθέσεις Εμπειρογνομώνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998) επιχειρήθηκε λεπτομερής ανάλυση



των παραπάνω θεμάτων. Μέσα λοιπόν από την εργασία και την κατάλληλη βιβλιογραφία εστιάζω στην εφαρμογή του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ στην ελληνική δημόσια διοίκηση μέσω των διοικητικών μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων. Τέτοια προγράμματα για τη διοικητική αναδιάρθρωση της δημόσιας διοίκησης είναι το πρόγραμμα «Πολιτεία», το «Α.Σ.Ε.Π.», ο Ν. 3230/2004 που αφορούσε το «Σύστημα διοίκησης μέσω στόχων» και η «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013». Τα παραπάνω προγράμματα εξετάζονται στην εργασία λαμβάνοντας υπόψη τις «Εκθέσεις εμπειρογνομώνων για τη δημόσια διοίκηση 1950-1998» οι οποίες από μόνες τους αποτέλεσαν μελέτες αξιολόγησης της δημόσιας διοίκησης, εισάγοντας ένα νέο πρότυπο οργάνωσης και λειτουργίας το οποίο στον πυρήνα του θα αντιμετώπιζε τις γραφειοκρατικές παθολογίες. Ως μελέτη περίπτωσης εξετάζεται το πρόγραμμα του Α.Σ.Ε.Π. το οποίο σχετίζεται με την αξιοκρατική και διαφανή επιλογή του προσωπικού στο δημόσιο τομέα μέσω γραπτού διαγωνισμού. Ο Α.Σ.Ε.Π. αποτελούσε το βασικό αντιπροσωπευτικό πρόγραμμα των διοικητικών μεταρρυθμίσεων που πάρθηκαν τη δεκαετία του 1990, φέρνοντας μία νέα ευοίωνη πνοή στο κομμάτι των προσλήψεων.

Η δομή της πτυχιακής εργασίας βασίζεται σε 9 κεφάλαια ξεκινώντας από τον ορισμό της δημόσιας διοίκησης και συνεχίζοντας με μια ιστορική αναδρομή σχετικά με την κατάρρευση του κράτους πρόνοιας, την αμφισβήτηση των κρατικών θεσμών και την σταδιακή κατάρρευση του κεϋνσιανισμού και την αντικατάστασή του από το νεοφιλελευθερισμό. Έπειτα παραμένοντας ακόμα στο θεωρητικό κομμάτι, θα γίνει μια εκτενέστερη αναφορά για τη διαφοροποίηση της γραφειοκρατίας και δημόσιου management, μέσω των πρακτικών του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ. Στη συνέχεια προχωρώντας στο ερευνητικό κομμάτι εστιάζουμε στην χρονική περίοδο της δεκαετίας του 1990 η οποία αποτέλεσε καθοριστική όσον αφορά την πορεία των διοικητικών προγραμμάτων. Τη συγκεκριμένη περίοδο, γνωστή και ως «περίοδος του εκσυγχρονισμού» λήφθηκαν ρηξικέλευθες αλλαγές στον τομέα της δημόσιας διοίκησης που είχαν ριζικές επιπτώσεις στα εργασιακά μέσω της συρρίκνωσης του ανθρώπινου δυναμικού, μειώσεις μισθών και των αποκρατικοποιήσεων. Παρακάτω στα κεφάλαια 5-6-7 γίνεται μία εκτενέστερη αναφορά στην εφαρμογή του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ στην ελληνική δημόσια διοίκηση μέσω των προγραμμάτων «Πολιτεία», Ν. 3230/2004 «Σύστημα διοίκησης μέσω στόχων» και το «Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Διοικητικής Μεταρρύθμισης 2007-2013». Στο 8<sup>ο</sup> κεφάλαιο αξιοποιώντας τις «Εκθέσεις εμπειρογνομώνων

για τη δημόσια διοίκηση 1950-1998» γίνεται μία ανασκόπηση σχετικά για την εύρεση των αδυναμιών του δημόσιου τομέα και παράλληλα προτείνονται προτάσεις επίλυσης στο ίδιο μήκος κύματος. Τέλος, γίνεται μία συνοπτική αναφορά όσον αφορά την ευρωπαϊκή επιρροή στο κομμάτι των διοικητικών μεταρρυθμίσεων με βάση την ελληνική Λευκή Βίβλο για τη Διακυβέρνηση.

Μερικές από τις δυσκολίες που συνάντησα στην πορεία της εκπόνησης της εργασίας μου ήταν η ορθή σύνθεση και ερμηνεία των πηγών καθώς η βιβλιογραφία για το συγκεκριμένο θέμα ήταν πλούσια. Ως εργασία προπτυχιακού επιπέδου δε μπόρεσα να αναλύσω και να θέσω όλα τα ερωτήματα που ήθελα καθώς θα έβγαινα εκτός θέματος. Θεωρώ ότι θέματα που ενδείκνυνται για περαιτέρω ανάλυση είναι η ηθική και η δεοντολογία των διοικητικών μεταρρυθμίσεων και η μελέτη των μνημονιακών μεταρρυθμίσεων ως ένδειξη της ρήσης ότι η *«κρίση είναι μία ευκαιρία για μεταρρυθμίσεις»*(Μανιτάκης Α. και Μπαλαμπανίδης Γ., 2015)

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ  
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ  
ΟΡΙΖΟΝΤΑΣ ΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ  
ΔΙΟΙΚΗΣΗ.

Αναλύοντας τον όρο της δημόσιας διοίκησης και πιο συγκεκριμένα της “διοίκησης” συμπεράνουμε ότι αποτελείται από τον όρο “δια” και το ουσιαστικό “οίκηση” το οποίο σημαίνει μέριμνα για τον οίκο, για την συντήρηση της οικογένειας, την αναζήτηση των κατάλληλων μέσων επιβίωσης και την διαχείριση των κοινών. (Κόντης, Θ., 2001) Ωστόσο πέρα από την ετυμολογική ανάλυση του όρου της Δημόσιας Διοίκησης μπορεί να εξεταστεί είτε από νομική πλευρά και είτε από του διοικητικού δικαίου. Σε περίπτωση που εξετάζεται από την νομική πλευρά ο όρος της Δημόσιας Διοίκησης, χρησιμοποιείται άλλοτε ουσιαστικό κριτήριο και άλλοτε τυπικό/οργανικό. Η νομική πλευρά και τα παράγωγά της (ουσιαστικό και οργανικό κριτήριο) έχουν άμεση σχέση με την αρχή της διάκρισης των εξουσιών του Μοντεσκιέ. (Κόντης Θ. 2001) Σύμφωνα με τον Μοντεσκιέ για να εξασφαλιστεί η πολιτική ελευθερία του ατόμου, θα πρέπει οι τρεις κρατικές λειτουργίες να ασκούνται από τρία διαφορετικά άτομα. Έτσι η μία θα πετυχαίνει να αναχαιτίζει την άλλη. (Μοντεσκιέ,1748/2006) Σκοπός είναι να επιτευχθεί διαμοιρασμός της κρατικής εξουσίας και των αρμοδιοτήτων σε πολλαπλές δημόσιες υπηρεσίες προκειμένου να αποτραπεί η περίπτωση συγκέντρωσης εξουσίας σε ένα πρόσωπο και η εμφάνιση ολοκληρωτικής διοίκησης. (Μακρυδημήτρης Α. & Πραβίτα Η. Μ. 2012)

Με βάση λοιπόν το ουσιαστικό κριτήριο για τη λειτουργία της πολιτικής προέκυψαν τρεις εξουσίες. Η νομοθετική, η λειτουργία της οποίας είναι η παραγωγή και η θέσπιση κανόνων δικαίου μέσω νομοθετικών σωμάτων. Η εκτελεστική, της οποίας η λειτουργία είναι η εκτέλεση των νομοθετικών κανόνων δικαίου του κράτους από συγκεκριμένα εκτελεστικά όργανα και τη δικαστική της οποίας η λειτουργία είναι η απονομή της δικαιοσύνης, δηλαδή διαφορών που μπορούν να προκύψουν από την εφαρμογή των κανόνων δικαίου. (Παντελής Α. 2016) Η Δημόσια Διοίκηση υπάγεται στην εκτελεστική εξουσία και διακρίνεται από τις

άλλες δυο κρατικές λειτουργίες, την νομοθετική και τη δικαστική. (Σύνταγμα, άρθρο 26, 2008)

Στη νομική θεώρηση του όρου της Δημόσιας Διοίκησης, εμφανίζεται πέρα από το ουσιαστικό κριτήριο και το οργανικό. Το οργανικό κριτήριο αντιπροσωπεύει κάθε πράξη νομικού προσώπου δημόσιας διοίκησης (Ν.Π.Δ.Δ.)όπως τα όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης, τις δημόσιες υπηρεσίες και τους δημόσιους οργανισμούς με σκοπό την εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος που έχει άρρηκτη σχέση με τη διαχείρισης των δημοσίων υποθέσεων. (Κόντης Θ. 2001)

Ωστόσο η Δημόσια Διοίκηση διακρίνεται από την ιδιωτική, τόσο ως προς τα μέσα που χρησιμοποιεί όσο και ως προς τους σκοπούς που εξυπηρετεί. Η Δημόσια Διοίκηση έχει κοινά με την ιδιωτική διοίκηση σχετικά με το λειτουργικό κομμάτι διότι και οι δύο στοχεύουν στην παροχή υπηρεσιών και ακολουθούν κοινές μεθόδους προκειμένου να πετύχουν το έργο τους, φέρει πειν τον προϋπολογισμό, τον συντονισμό, την οργάνωση, τον έλεγχο και τον προγραμματισμό.(Κόντης Θ. 2001) Η Δημόσια Διοίκηση προκειμένου να εξυπηρετήσει το σύνολο των δημοσίων αναγκών ή γενικού συμφέροντος καταφεύγει ως κατά το πλείστον στη χρήση της δημόσιας εξουσίας και στον περιορισμό μέσω παραγωγής κανόνων δικαίου. Αντίθετα, η ιδιωτική διοίκηση απορρέει από την πεποίθηση ότι το κάθε άτομο είναι ασφαλές. Η ιδιωτική διοίκηση είναι προσανατολισμένη προς το ιδιωτικό συμφέρον, στην εξυπηρέτηση του συμφέροντος των μελών της και προς το κέρδος, καθώς τα μέσα που χρησιμοποιεί είναι συναλλακτικά στα πλαίσια της ελεύθερης αγοράς και της ιδιωτικής οικονομίας.

Η Δημόσια Διοίκηση διακατέχεται από ορισμένες θεμελιώδεις αρχές οι οποίες συνιστούν τον συνεκτικό πυρήνα λειτουργίας της. Τέτοιες είναι οι αρχές της αμεροληψίας, νομιμότητας, αναλογικότητας, προστασίας του δημόσιου συμφέροντος, της καλής πίστης και χρηστής διοίκησης και της ισότητας. Θεμελιώδης αρχή της Δημόσιας Διοίκησης είναι η αμεροληψία σύμφωνα με την οποία η Δημόσια Διοίκηση πρέπει να κρατάει ουδέτερη στάση. Δηλαδή σύμφωνα με το ν.2690/1999 θα πρέπει να είναι ανεξάρτητη από επιρροές ως προς το δημόσιο συμφέρον και τα διοικητικά μέλη της θα πρέπει να τηρούν την πολιτική ουδετερότητα απαγορεύοντας σε αυτά εν ώρα υπηρεσίας να λειτουργούν με γνώμονα τα πολιτικά τους και τα κομματικά τους συμφέροντα. (Σύνταγμα, άρθρο 29 παράγραφος 3, 2008) Επιπλέον,

σημαντική αρχή της Δημόσιας Διοίκησης αποτελεί η αρχή της νομιμότητας η οποία εκφράζει την σχέση μεταξύ της νομοθετικής και της εκτελεστικής εξουσίας σε ένα κράτος δικαίου. Η σχέση αυτή προκύπτει καθώς η Δημόσια Διοίκηση υπάγεται στους κανόνες δικαίου οι οποίοι ψηφίζονται από τα νομοθετικά όργανα, δηλαδή το κοινοβούλιο πετυχαίνοντας την έμμεση υποταγή της διοίκησης στο εκλογικό σώμα, ως φορέα λαϊκής βούλησης και κυριαρχίας. Η αρχή της νομιμότητας ουσιαστικά προέρχεται από το κράτος δικαίου και προϋποθέτει ότι η διοίκηση λειτουργεί στο πλαίσιο των νόμων. (Παντελής Α. 2016) Η αρχή της προστασίας του δημόσιου συμφέροντος αποτελεί θεμελιακή αρχή της Δημόσιας Διοίκησης. Με την αρχή της προστασίας του δημόσιου συμφέροντος αναφερόμαστε στο δημόσιο συμφέρον και εν ολίγης στο συμφέρον του λαού. Όπως είχαμε αναφέρει παραπάνω, η Δημόσια Διοίκηση διακρίνεται ως προς τα μέσα και τους σκοπούς του εξυπηρετεί. Το δημόσιο συμφέρον νομιμοποιείται από το Σύνταγμα και με την έννοια αυτή τα εκτελεστικά όργανα της Δημόσιας Διοίκησης επιλέγουν εκείνες τις λύσεις που ευνοούν καλύτερα το δημόσιο συμφέρον. Εξίσου σημαντική είναι η αρχή της ισότητας, η οποία ορίζεται στο Σύνταγμα στο Άρθρο 4 παράγραφος 1, επισημαίνοντας ότι όλοι οι Έλληνες είναι ίσοι ενώπιον του νόμου. Η ισότητα αυτή μπορεί να εξεταστεί τόσο ως ισότητα έναντι του νόμου όσο και ως ισότητα εντός του νόμου. Η ισότητα εντός του νόμου σημαίνει ότι το νομοθετικό όργανο του κράτους δεσμεύεται να θεσπίζει νομοθετικές ρυθμίσεις που να μην παραβιάζουν την ισότητα μεταξύ των ατόμων. Αντίθετα, η ισότητα έναντι του νόμου περιλαμβάνει τα εκτελεστικά και δικαστικά όργανα τα οποία υποχρεούνται να εφαρμόσουν το δίκαιο και προκειμένου να τηρήσουν την αρχή της ισότητας μεταξύ των ατόμων. Η αρχή της αναλογικότητας, η οποία οριστικοποιήθηκε πλήρως μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001 στο άρθρο 25 παράγραφος 1 έχει ως σκοπό ώστε τα μέλη και οι υπηρεσίες της δημόσιας διοίκησης να είναι ικανά να ικανοποιήσουν το δημόσιο συμφέρον λαμβάνοντας τα αναγκαία μέτρα στις κατάλληλες περιστάσεις. Έτσι, δε θα προκληθούν διοικητικές και συμπεριφοριστικές αποκλίσεις ως προς τη λήψη των κατάλληλων αποφάσεων. Τέλος, θα αναφερθούμε στην αρχή της καλής πίστης. Η αρχή της καλής πίστης υποχρεώνει το κράτος να θεσπίζει να θεσπίζει νομοθετικές ρυθμίσεις οι οποίες δε θα επιτρέπουν την εκμετάλλευση των διοικούμενων, θα τους προστατεύουν από οποιαδήποτε απειλή και περίπτωση απάτης. Στη συνέχεια, όσον αφορά την αρχή της χρηστής διοικήσεως αναφέρεται στα διοικητικά όργανα τα οποία δεσμεύονται να διοικούν με

σεβασμό και επιείκεια στα πλαίσια του κράτους δικαίου για την προστασία των δικαιωμάτων των διοικούμενων, ώστε να μπορούν να προασπίζονται τα συμφέροντά τους και την ατομική τους οντότητα. (Ακριβοπούλου Χ. 2010)

Προσάπτοντας στη Δημόσια Διοίκηση ένα χαρακτηριστικό για την ταυτότητά της, εκείνο που θα την περιέγραφε καταλλήλως είναι το προσωνύμιο της “διοικητικής μηχανής”. Βασικός στόχος της Δημόσιας Διοίκησης είναι να πετύχει τους κυβερνητικούς στόχους της. Παρ’ όλα αυτά δεν είναι αρκετό για την Δημόσια Διοίκηση να επιτυγχάνει τους στόχους της, εκμεταλλεύοντας όλους τους διαθέσιμους πόρους. Αλλά το ιδανικό σενάριο αναφέρεται ότι πρέπει να είναι αποδοτικές οι δημόσιες υπηρεσίες, δηλαδή να πετυχαίνουν τον στόχο τους με το μικρότερο δυνατό κόστος με τη μεγαλύτερο δυνατό όφελος. (Δουράνος Γ. 2012) Στην Ελλάδα το σύστημα Δημόσιας Διοίκησης μέσω στόχων εισήχθη το 2004 με το Νόμο 3230/2004. (Στο νέο σύστημα Δημόσιας Διοίκησης θα εκταθούμε παρακάτω με λεπτομέρειες)

Σκοπός του συστήματος ήταν η παραγωγή και η παροχή ποιοτικών προϊόντων και υπηρεσιών καθώς και η αποτελεσματική λειτουργία του δημόσιου τομέα σύμφωνα με τις προδιαγραφές της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ταυτόχρονα αποσκοπούσε να εντοπίσει τις λανθάνουσες λειτουργίες της παραγωγικής διαδικασίας ώστε να επεμβαίνει διαρθρωτικά, ταχύτερα και έγκαιρα χωρίς να προκαλούνται κωλύματα κατά την εκτελεστική διαδικασία. (Δουράνος Γ. 2012)

Συνοψίζοντας, σύμφωνα με τα προλεγόμενα η Δημόσια Διοίκηση μπορεί να χαρακτηριστεί ως μια λειτουργία καθοριστική για τον διοικητικό τομέα του κράτους, μέσω των εκτελεστικών της λειτουργιών. Με κύριο χαρακτηριστικό την εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος μέσω της άσκησης δημοσίων πολιτικών, οι οποίες αφογκράζονται τον παλμό και τις ανάγκες της κοινωνίας και συνδέουν τους σκοπούς της οικονομίας, λαμβάνοντας υπόψη τους σταθερούς παρανομαστές –αποδοτικότητα, αποτελεσματικότητα- με τις αξίες της εθνικής κοινωνίας. (Κόντης Θ. 2001)

Εν ολίγοις αυτό που πρέπει να κρατήσουμε είναι ότι η διοίκηση είναι η σημαντικότερη λειτουργία ενός φορέα. Καθορίζει τον τρόπο οργάνωσης, συντονισμού και προγραμματισμού των διαθέσιμων κινητήριων πόρων, ώστε να μπορέσει να υπάρξει ορθολογική λειτουργία και

διοίκηση του φορέα. Επιπρόσθετα, η διοίκηση χρησιμοποιεί τα κατάλληλα μέσα προκειμένου να επιτύχει τον στόχο της εκάστοτε υπηρεσίας με το μεγαλύτερο δυνατό αποτέλεσμα, με το μικρότερο δυνατό κόστος. (Κέφης Ν.Β. 2010)

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

### ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.

Εξετάζοντας εκτενέστερα το θεσμό της Νέας Δημόσιας Διοίκησης θα ήταν πιο ορθό να προχωρήσουμε σε μια ιστορική αναδρομή ξετυλίγοντας τον μίτο της εξέλιξης της Δημόσιας Διοίκησης. Θα προσπαθήσουμε κυρίως να συνδέσουμε τα κοινωνικοπολιτικά γεγονότα της εποχής (1945-1980) με την ανάδυση ενός νέου οικονομικού δόγματος, του νέο-φιλελευθερισμού και τον τρόπο επίδρασης του στη διοίκηση και στις εκτελεστικές λειτουργίες του κράτους. Γεγονότα που επίδρασαν καταλυτικά για τον μετασχηματισμό της Δημόσιας Διοίκησης και την ανάδειξη μίας νέου τύπου μορφής Δημόσιας Διοίκησης, γνωστή ως New Public Management (NPM) ήταν η πετρελαϊκή κρίση του 1973 και 1979 που οδήγησε στην απορρύθμιση του κεϋνσιανού κράτους πρόνοιας στην Ευρώπη, με συνάμα την υιοθέτηση του νεοφιλελεύθερου οικονομικού μοντέλου από τις κυβερνήσεις των Η.Π.Α. και της Μ. Βρετανίας. Επιπλέον, το πολιτικό ρεύμα του Τρίτου Δρόμου λειτούργησε συνδυαστικά προκειμένου να μετασχηματιστεί η δομή της Δημόσιας Διοίκησης και να εισαχθούν νέοι όροι όπως ευελιξία, απογραφειοκρατικοποίηση, επιχειρηματική διακυβέρνηση, αποδοτικότητα, αποτελεσματικότητα, πολίτης-πελάτης, καινοτομία, οικονομικότητα, αξιολόγηση, εξορθολογισμός Δημόσιας Διοίκησης κ.α. (Μαρκαντωνάτου Μ.Β. 2011)

Αναζητώντας τις ρίζες του New Public Management παρατηρούμε ότι το ίδιο αποτελείται από μία σειρά από εννοιολογικά θεμέλια και πρακτικές, οι οποίες είναι διαθέσιμες να μεταλαμπαδεύσουν τις γνώσεις τους από το ένα διοικητικό πλαίσιο στο άλλο, δημιουργώντας μία νέα οργανωσιακή κουλτούρα εντός του κράτους επηρεαζόμενη από τις αρχές του management και της θεωρίας της δημόσιας επιλογής ως κατά το πλείστον. (Mathiansen D.G. 1999) Η θεωρία της δημόσιας επιλογής (*theory of public choice*) άσκησε σημαντική επιρροή στη διαμόρφωση της θεωρίας του New Public Management, καθώς προώθησε μία σειρά από πρακτικές όπως την απορρύθμιση της αγοράς, την μείωση της κρατικής παρεμβατικότητας στους δημόσιους θεσμούς, την απογραφειοκρατικοποίηση, τις ιδιωτικοποιήσεις, την διοικητική αποκέντρωση με έμφαση τη δημιουργία αποκεντρωμένων φορέων εξουσίας για την ενίσχυση της τοπικής αυτοδιοίκησης, τις μειώσεις των προϋπολογισμών των δημόσιων



υπηρεσιών, τον ανταγωνισμό για καλύτερες επιδόσεις, το διαχωρισμό μεταξύ πολιτικής και αγοράς και μετέπειτα το διαχωρισμό μεταξύ πολιτικής και διοίκησης, την χρήση νέων τεχνολογιών πληροφορίας και τη βελτίωση των ρυθμίσεων.(Gruening G. 2001)**Η θεωρία της δημόσιας επιλογής ενσωματώνει την θετικιστική μεθοδολογία, τουτέστιν αντιπροσωπεύει τις εφαρμογές της μεθοδολογίας των οικονομικών σε συνδυασμό με τον πολιτικό συμπεριφορισμό πάνω στη διοίκηση και στην πολιτική.** Στα πλαίσια της θεωρίας της δημόσιας επιλογής γίνεται δεκτό ότι βασικό θεμέλιο της θεωρίας της δημόσιας επιλογής αποτελεί το άτομο και όχι οι συλλογικές οντότητες, όπως η “κοινωνία”, ο “λαός”, η “κοινότητα” καθώς οι «ομάδες δεν κάνουν επιλογές, μόνο τα άτομα κάνουν.» Με βάση αυτήν την λογική προκειμένου τα άτομα επιχειρούν να μεγιστοποιήσουν τα προσωπικά τους οφέλη και την ευημερία τους, καθοδηγούμενα από τα δικά τους κίνητρα και συμφέροντα, για συμμετοχή στην πολιτική διαδικασία διευρύνοντας περαιτέρω τον πολιτικό συμπεριφορισμό. Ωστόσο η διάκριση μεταξύ των ιδιωτικών και των δημόσιων διαδικασιών επιλογής προκύπτει από τον περιορισμό και τη διαφορά των κινήτρων που έχουν ως αποτέλεσμα την διαφοροποίηση των συμφερόντων, με βασικό γνώμονα το προσωπικό συμφέρον και τη βελτιστοποίηση της ατομικής θέσης του καθενός.(Shughart II W.F. 2008)

**Οι υποστηρικτές της θεωρίας της δημόσιας επιλογής ασκούν κριτική στο επιχείρημα της «αποτυχίας της αγοράς», όπου μέσω της κρατικής παρέμβασης πρόκειται να αντικατασταθούν τα μονοπώλια.** Από την άλλη θεωρούν οι ίδιοι ότι μέσω της «αποτυχίας του κράτους» η κρατική παρέμβαση θα αδυνατεί να επιτύχει το επιθυμητό αποτέλεσμα.(Shughart II W.F. 2008) Με βάση τη θεωρία της «αποτυχίας του κράτους» και το ηθικό περιεχόμενο των διαδικασιών, ορισμένοι ακαδημαϊκοί πρότειναν μεταρρυθμιστικές προτάσεις που αφορούσαν κυρίως την ίδρυση «*συνταγματικών εγγυήσεων εναντίον της εκμετάλλευσης*» και ενός «*πολυκεντρικού διοικητικού συστήματος*» όπου υπήρχε διαχωρισμός μεταξύ του συστήματος παροχής προμηθειών και παραγωγής υπηρεσιών. (Gruening G. 2001)

Συγκεκριμένα από αυτό προκύπτει ο διαχωρισμός μεταξύ αγοράς και πολιτικής. Κεντρικό επιχείρημα της θεωρίας της δημόσιας επιλογής είναι ότι όντως οι αγορές είναι άκρως ατελή θεσμικά όργανα και για αυτόν ακριβώς τον λόγο η πολιτική παρέμβαση είναι θεμιτή για να επιλύει τις αδυναμίες της αγοράς μέσω της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας για την αντιμετώπιση της διαφθοράς και ανικανότητας μέσω της υιοθέτησης των πρακτικών του

επιστημονικού management. Έτσι λοιπόν έχτισαν μία θεωρία την οποία συμπλήρωσαν με τις αρχές του management. Βασικές αρχές που εντοπίζονται εκεί είναι αυτές της «διάκρισης εργασίας και της ειδίκευσης», της «ενότητας της διοίκησης», της «ιεραρχίας με σεβασμό στην αντιπροσώπευση των αρχών», και της «λογοδοσίας και της ομογενοποίησης».(Gruening G. 2001)

Για να μπορέσουμε να εξιχνιάσουμε την καθαρή προέλευση την Νέας Δημόσιας Διοίκησης, είναι πιο ορθολογικό να εξετάσουμε την ιστορία των καπιταλιστικών κρατών και την άρθρωση ιδιαίτερα μετά την Μεγάλη ύφεση του 1929. Θα εκκινήσουμε λοιπόν, την ιστορική αναδρομή από το κεϋνσιανό κράτος πρόνοιας. Το συγκεκριμένο οικονομικό μοντέλο κυριάρχησε στην Ευρώπη για πάνω από 25 χρόνια, κάνοντας την εμφάνισή του μετά το τέλος του Β΄ Παγκοσμίου πόλεμο και παρακμάζοντας την δεκαετία το 1970 με την εμφάνιση της πετρελαϊκής κρίσης(1973/1979) η οποία είχε ως αποτέλεσμα την άνοδο της τιμής του πετρελαίου του Ο.Ε.Π.Χ. (Ο.Ρ.Ε.Σ.)

Κεντρικές πτυχές του κεϋνσιανού κράτους ήταν η πλήρης απασχόληση, το προνοιακό-παρεμβατικό κράτος και η θέση ότι η οικονομική δραστηριότητα καθορίζει το επίπεδο της συνολικής ζήτησης. (Palley T. I. 2005)<sup>1</sup> Εξίσου σημαντική πτυχή του κεϋνσιανού υποδείγματος είναι η κοινωνικός ρόλος των φόρων. Ο Κέϋνς υποστήριξε τον αναδιανεμητικό χαρακτήρα των φόρων μέσω του συστήματος αναδιανομής του εισοδήματος. Συγκεκριμένα εφαρμόστηκε ένα πιο δικαιοκρατικό φορολογικό σύστημα, το οποίο ορίστηκε ως προοδευτικό φορολογικό σύστημα. <sup>2</sup> (Γκίνολγου Δ. 2004) Σκοπός του ήταν να εξαλείψει τις εκάστοτε κοινωνικοοικονομικές ανισότητες, συρρικνώνοντας παράλληλα τις αποστάσεις

---

<sup>1</sup> Ως συνολική ζήτηση ορίζεται το συνολικό επίπεδο της δαπάνης για τα αγαθά και τις υπηρεσίες στην οικονομία. Η άποψη των κεϋνσιανιστών αναπτύχθηκε στη λογική ότι οι καπιταλιστικές επιχειρήσεις παράγαν εμπορεύματα βασισμένες σε δικές τους ατομικές προσδοκίες και στόχους για την μακροπρόθεσμη αυτό-ανάπτυξη τους. Η συγκεκριμένη παραγωγή βασίστηκε στο επίπεδο της συνολικής ζήτησης και όχι της προσφοράς, καθώς το συνολικό επίπεδο της ζήτησης είναι αυτό που καθορίζει το συνολικό επίπεδο της οικονομικής δραστηριότητας.

στην κοινωνική πυραμίδα. Η θεωρία της διανομής του εισοδήματος αποτελούσε βασική ρητορική του κεϋνσιανισμού καθώς μέσω αυτής αναδείχθηκε ο κρατικός παρεμβατισμός.<sup>2</sup>

Πρέπει να λάβουμε ως παράγοντα ότι το μοντέλο του κεϋνσιανισμού εφαρμόστηκε στην Ευρώπη μετά το τέλος του Β΄Π.Π. όπου η Ευρώπη μετρούσε τα τραύματά και τις απώλειες της από τον καταστροφικό και ολέθριο πόλεμο. Προκειμένου λοιπόν, να ανακάμψει και να ορθοποδήσει η ευρωπαϊκή οικονομία εφάρμοσε το κεϋνσιανιστικό υπόδειγμα. Το συγκεκριμένο οικονομικό μοντέλο υιοθετήθηκε κυρίως από τις κυβερνήσεις του Ηνωμένου Βασιλείου, Η.Π.Α., Γαλλίας, Γερμανίας, Ολλανδίας και Σουηδίας. Σκοπός του κεϋνσιανιστικού προγράμματος ήταν η άμεση αντιμετώπιση της ανεργίας μέσω της προώθησης της πλήρους απασχόλησης δια μέσου της αυξημένης κρατικής παρέμβασης. Οπότε το ίδιο το κράτος θα έπρεπε να ενισχύσει την συνολική ζήτηση αυξάνοντας τις κρατικές δαπάνες και τον κυβερνητικό δανεισμό. Χαρακτηριστικό στοιχείο της οικονομικής πολιτικής του προγράμματος ήταν η οικονομική στήριξη των κατώτερων οικονομικών στρωμάτων προκειμένου να ενισχυθεί η αγοραστική δύναμή τους για να μπορέσουν να συμμετάσχουν με τη σειρά τους στην αγορά ως καταναλωτές. Τα μέσα που χρησιμοποιούσαν οι κυβερνήσεις ήταν τα επιδόματα, η μείωση της φορολογίας, παροχή συντάξεων, ενίσχυση προνοιακού κράτους με την παροχή οικονομικών ενισχύσεων σε ανέργους, απολυμένους και άτομα προερχόμενα από κατώτερες κοινωνικές ομάδες. Συνδυαστικά με όλα τα προηγούμενα η θεωρία του κεϋνσιανισμού υποστήριξε την αύξηση των δημοσίων επενδύσεων προκειμένου να παραχθεί οικονομική δραστηριότητα και δια μέσου αυτής να καθοριστεί το συνολικό επίπεδο της ζήτησης, απεγκλωβίζοντας ουσιαστικά τις κυβερνήσεις από το πρόβλημα της ανεργίας. (Ζουπούδη Χ. 2009)

Το πολιτικό ρεύμα που ενσωμάτωσε την θεωρία του κεϋνσιανισμού, ήταν η σοσιαλδημοκρατία. Οι υποστηρικτές της σοσιαλδημοκρατίας είχαν αντίθετη θέση σε ορισμένα ζητήματα από τις θέσεις του Κέυνς. Έκαναν αναφορά για μια μεικτή οικονομία, όπου θα υπάρχει σύζευξη κεφαλαιοκρατίας και σοσιαλισμού, συγκεκριμένα για ένα είδος ελεγχόμενου κρατικού καπιταλισμού με ταυτόχρονη την παραχώρηση ελεύθερης δράσης στην ελεύθερη οικονομία προκειμένου να επωφεληθεί η αγορά από αυτήν και συνάμα την

---

<sup>2</sup> Ως προοδευτικό φορολογικό σύστημα ορίζεται εκείνο το φορολογικό σύστημα που το ποσοστό του φόρου δεν παραμένει σταθερό αλλά αυξάνεται ανάλογα με την αύξηση του φορολογητέου εισοδήματος.

κρατική παρέμβαση με τις δημόσιες επενδύσεις και την σύσταση του προνοιακού κράτους για να αποφευχθούν οι κοινωνικές ανισότητες. (Young J.W. 2004/2014) Συνεπώς, η μακροοικονομική πολιτική του κράτους εκείνη την εποχή περιοριζόταν στην συλλογή εσόδων μέσου φόρων και δασμών για την κάλυψη απαραίτητων δαπανών, την διατήρηση της δημόσιας διοίκησης και την παροχή ασφάλειας. (Φωτόπουλος Τ. 1993)

Η κυριαρχία της κεϋνσιανης θεωρίας επικράτησε για πάνω από 25 χρόνια μετά τον Β΄ Π.Π., φτάνοντας στη δεκαετία του 1970 ώσπου ανατράπηκε από τη νεοφιλελεύθερη οικονομική θεωρία. (Palley T. I. 2005) Με τη λήξη του Β΄ Π.Π. συνέβη μια ταχεία μεταβολή στην παγκόσμια οικονομία καθώς καταργήθηκαν τα εθνικά σύνορα μεταξύ των κρατών και προωθήθηκε η επέκταση της επιχειρηματικής δραστηριότητας και ο οικονομικός ανταγωνισμός, με παράλληλη την τεχνολογική ανάπτυξη, μέσα σε ένα ευρύ πλαίσιο της απορυθμισμένης παγκόσμιας αγοράς. Η διαδικασία αυτή είναι γνωστή ως οικονομική παγκοσμιοποίηση και εντάσσεται στο καπιταλιστικό πρόγραμμα. (Flew, T. 2014)

Παράγοντες που επίδρασαν στην παρακμή του κεϋνσιανού υποδείγματος ήταν αρχικά η διπλή πετρελαϊκή κρίση το 1973 και 1979 που προκάλεσε την ριζική αύξηση της τιμής του πετρελαίου από τον Ο.Ε.Π.Χ. (Ο.Ρ.Ε.Σ.), η οποία οδήγησε αρκετές χώρες (π.χ. Ηνωμένο Βασίλειο, Κένυα, Βολιβία) να προσφύγουν στο Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, ζητώντας οικονομική στήριξη. Αυτό βέβαια σημαίνει ότι προκειμένου να ελαττωθεί το δημόσιο οικονομικό έλλειμμα με τη χρήση του δανείου, η κυβέρνηση θα πρέπει να προβεί σε μέτρα οικονομικής λιτότητας-πάγωμα μισθών-και πιο συγκεκριμένα θα πρέπει να περιορίσει την κρατική παρέμβαση στον οικονομικό τομέα. Επιπρόσθετος λόγος ήταν, το διογκωμένο ποσοστό του δημόσιου οικονομικού ελλείμματος -στις χώρες που εφαρμόστηκε του κεϋνσιανιστικό υπόδειγμα- εξαιτίας της εξυπηρέτησης των υψηλού επιπέδου κοινωνικών αναγκών με την υποχρεωτική είσπραξη υψηλού επιπέδου εσόδων λόγω αυξημένων δημοσίων δαπανών. (Κωστάρας Ν. Γ. 1999) Τέλος, σημαντικό ρόλο έπαιξε η επιρροή της μονεταριστικής πολιτικής με κύριους εκπροσώπους τον Milton Friedman, ο οποίος αποτέλεσε κεντρικός εκπρόσωπος της Σχολής του Σικάγο, η οποία διετέλεσε το προπύργιο του νεοφιλελεύθερου δόγματος μεταλαμπαδεύοντας τις αρχές και τις αξίες της στην Ευρώπη και έπειτα σε άλλους κύκλους του παγκόσμιου χάρτη. Επιπλέον παράγοντες που επίδρασαν αρνητικά στην εξέλιξη της κεϋνσιανής θεωρίας ήταν η ανάπτυξη της τεχνολογίας, όπως

προαναφέραμε προηγουμένως, με συνακόλουθες μεταβολές στην παγκόσμια οικονομία (άνοιγμα των αγορών, δημιουργία χρηματιστηριακών αγορών, επέκταση επιχειρηματικής δραστηριότητας προκειμένου να βελτιωθεί η οικονομική κατάσταση των φτωχών χωρών, ανάπτυξη οικονομικού ανταγωνισμού, αύξηση εξαγωγών και δημιουργία καταναλωτικών προτύπων) στα πλαίσια της οικονομικής παγκοσμιοποίησης και η κρίση της κρατικής παρεμβατικότητας. Ο κρατισμός θεωρήθηκε ως απειλή για την ηγεμονία του ιδιωτικού κεφαλαίου καθώς το κοινωνικό κράτος επεκτεινόταν συνεχώς με αποτέλεσμα να προκληθεί δημοσιονομική κρατική κρίση εξαιτίας των αυξημένων δαπανών ως προς τα έσοδα. Επίσης, ο κρατισμός θεωρείται απειλή διότι μέσα στο πλαίσιο της καπιταλιστικής οικονομίας λειτουργεί αναποτελεσματικά, επηρεάζοντας αρνητικά την ανταγωνιστικότητα εξαιτίας του αυξημένου κόστους παραγωγής στο οποίο συμπεριλαμβάνεται η συντήρηση του κράτους-πρόνοιας. (Φωτόπουλος Τ. 1993) Επομένως, οι αυξημένες οικονομικές δημόσιες δαπάνες, οι οικονομικές κρίσεις στο παγκόσμιο οικονομικό σύστημα, οι μετατοπίσεις στις ιδεολογικές, πολιτικές και αξιακές αναφορές και οι αποδοκιμασίες των πολιτών προς το “σιδερένιο κλουβί” της γραφειοκρατίας για τις αναποτελεσματικές και δυσλειτουργικές δημόσιες υπηρεσίες έδωσαν το εναρκτήριο λάκτισμα ώστε να ακολουθήσουν μια σειρά από μεταρρυθμίσεις οι οποίες ονομάστηκαν “Νέα Δημόσια Διοίκηση”.

Ήδη από τη δεκαετία του 1970 οι σοσιαλδημοκράτες βρίσκονταν όλο και σε πιο δύσκολη θέση για να αντιμετωπίσουν την ελεύθερη αγορά και την επέκταση της επιχειρηματικής δραστηριότητας μέσα στα πλαίσια του αναδυόμενου νεοφιλελευθερισμού που εκφράστηκε μέσα από τις πολιτικές των Ρήγκαν και της Μ. Θάτσερ αντίστοιχα. (Giddens A. 1998/2010) Οι θεωρητικοί εκπρόσωποι αυτού του νέου οικονομικού δόγματος ταύτισαν την παγκόσμια αγορά με το οικοσύστημα, καθώς όπως τα οικοσυστήματα, έτσι και η αγορά θα πρέπει να αυτορυθμίζεται προκειμένου να παραμένει ελεύθερη από οποιαδήποτε εξωτερική παρέμβαση χρησιμοποιώντας τους κατάλληλους μηχανισμούς για να βρει την κοινωνικοοικονομική ισορροπία αυξάνοντας συνάμα την κοινωνική ευημερία. Εξαιτίας της διπλής πετρελαϊκής κρίσης τη δεκαετία του 1970 και της επιρροής της μονεταριστικής θεωρίας, η παγκόσμια αγορά απορυθμίστηκε, -με την σταδιακή κατάργηση του προνοιακού κράτους- ορίζοντας νέους στόχους στο μακρο-οικονομικό επίπεδο. Σε αυτήν την περίπτωση το κράτος ανέλαβε μια ιδιωτικοοικονομική διαχείριση του τρόπου λειτουργίας των κρατικών

υποθέσεων προωθώντας ως διάδοχο του προνοιακού κράτους, ένα “κράτος του management”, το οποίο στα πλαίσια της κοινωνικής του πολιτικής, ακολούθησε την “Αρχή των τριών Ε” (Economy, Effectiveness, Efficiency) “Οικονομία, Αποτελεσματικότητα, Αποδοτικότητα) (Μαρκαντωνάτου Μ.Β. 2011)

Μέσα λοιπόν, σε αυτά τα πλαίσια της απορρύθμισης της παγκόσμιας αγοράς, της σταδιακής κατάρτησης του προνοιακού κράτους, των ιδιωτικοποιήσεων, της συρρίκνωσης της κρατικής παρέμβασης, της αποδυνάμωσης των εργατικών συνδικάτων, της εγκατάλειψης της πλήρους εργασιακής απασχόλησης, της μείωσης του φορολογικού ποσοστού στα ανώτερα κοινωνικοοικονομικά στρώματα-προκειμένου να δημιουργηθούν κίνητρα ιδιωτικής επενδυτικής πρωτοβουλίας-(Palley, T. I. 2005) η δημόσια διοίκηση εξελίχθηκε και προσαρμόστηκε στις νέες συνθήκες ανάλογα με τις κοινωνικοπολιτικές αξίες που επικρατούσαν την συγκεκριμένη περίοδο. Κεντρικές θεωρητικές συνιστώσες του νεοφιλελευθερισμού αποτελεί από τη μία ο συντηρητισμός, ο οποίος οδήγησε στη δημιουργία της “Νέας Δεξιάς” λειτουργώντας σε αρκετές περιπτώσεις ως πολιτικός μανδύας των συντηρητικών κομμάτων και από την άλλη βρίσκεται η ελευθεριακή τάση προωθώντας κοινωνικές “απελευθερώσεις” όπως η νομιμοποίηση της πορνείας, της παιδεραστίας, της κτηνοβασίας, της χρήσης ναρκωτικών και το ευρύ άνοιγμα της σεξουαλικής απελευθέρωσης. (Giddens A. 1998/2010)

Οι τάσεις του νεοφιλελευθερισμού συνδέθηκαν και με την εξέλιξη του δημόσιου τομέα διαμορφώνοντας έναν νέο τρόπο οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης-γνωστό ως δημόσιο μάνατζμεντ-, ο οποίος επιχείρησε την ενσωμάτωση και προσαρμογή ιδιωτικοοικονομικών μεθόδων και πρακτικών στον αντίστοιχο δημόσιο τομέα.(Ρωσσίδης, Ι.Φ. 2014) Ωστόσο πρέπει να λάβουμε υπόψιν ότι όπως το δημόσιο μάνατζμεντ αποτελεί ουσιαστικά το μέλλον του δημόσιου τομέα, έτσι και το μέλλον του δημόσιου τομέα εξαρτάται από τις αξίες που κυριαρχούν στα ανώτερα διοικητικά όργανα των δημοσίων υπηρεσιών. Εν ολίγοις αυτό σημαίνει ότι η εξελικτική οργάνωση της δημόσιας διοίκησης εξαρτάται από το ποιες αξίες θα κυριαρχήσουν, ασκώντας επίδραση στα ανώτερα διοικητικά όργανα, προκαλώντας ένα δίπολο μεταξύ “Νέας Δεξιάς” και “κράτους-πρόνοιας” και θέτοντας το ερώτημα για το ποια από αυτές τις δύο αξίες θα καταφέρει να εκτοπίσει την άλλη από τον κοινωνικοϊδεολογικό χάρτη. Με βάση τα προαναφερθέντα λοιπόν, η διπλή πετρελαϊκή κρίση

τη δεκαετία του 1970 και η επιρροή του μονεταρισμού κατάφερε να απορυθμίσει την παγκόσμια αγορά προκαλώντας ένα κύμα ριζικών μεταρρυθμίσεων και μετασχηματισμών στο δημόσιο τομέα. Οπότε η κυρίαρχη αξία που επικράτησε ήταν αυτή της “Νέας Δεξιάς” η οποία συνδέθηκε άμεσα με την οικονομικότητα, αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα του δημόσιου τομέα. Προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι της Νέας Δημόσιας Διοίκησης θα πρέπει να τεθούν ορισμένα κριτήρια ώστε να μιλάμε για ένα πιο αποτελεσματικό δημόσιο τομέα μέσω μεταρρυθμίσεων. Το μέλλον της Νέας Δημόσιας Διοίκησης δεν είναι προδιαγεγραμμένο και ξεκάθαρο. Ωστόσο, κάποιες από τις μεταρρυθμίσεις θα φανούν χρήσιμες για την οργάνωση και στελέχωση της δημόσιας διοίκησης, μερικές θα εγκαταλειφθούν και άλλες πάλι θα διευρυνθούν και θα εξελιχθούν με το πέρασμα του χρόνου, αφήνοντας το στίγμα τους στην κοινωνία, χαράσσοντας αξιακές πολιτικές στο δημόσιο τομέα και καθορίζοντας παράλληλα σε μεγάλο βαθμό τη σύμπραξη δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, εις το όνομα μιας πιο αποδοτικής και πιο αποτελεσματικής δημόσιας διοίκησης. Παρόλα αυτά, το απολύτως δεδομένο είναι ότι πρέπει να ενσωματώσουμε τις συγκεκριμένες μεταρρυθμίσεις στην καθημερινότητά μας καθώς αρκετές από αυτές είναι αμετάκλητες.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

### ΑΠΟ ΤΗ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ MANAGEMENT ΣΤΗΝ ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ.

Οι δεκαετίες του 1970 και του 1980 ήταν δύο καθοριστικές δεκαετίες για την μεταρρύθμιση και τροποποίηση της δημόσιας διοίκησης, -παγκόσμια- στην σύγχρονη μορφή της πλέον, δηλαδή στη Νέα Δημόσια Διοίκηση ή αλλιώς το New Public Management. Όπως είπαμε και προηγουμένως, μετά την κατάρρευση του κράτους πρόνοιας στα σοσιαλδημοκρατικά κράτη, αναδύθηκε ένα νέο είδος παγκόσμιας οικονομίας, χωρίς χαλινάρια και περιορισμούς από το κράτος, - laissez faire- ικανό να αυτορυθμίζεται και να παραμένει ελεύθερο, γνωστό ως νέο-φιλελεύθερο μοντέλο και ιδεολογικά προσαρμοσμένο στην “Νέα Δεξιά”. Δύο ήταν οι βασικοί παράγοντες που επέφεραν την προνοιακή κρίση τους οποίους θα μπορούσαμε να κατατάξουμε σε “αντικειμενικούς” και “υποκειμενικούς” παράγοντες. Αρχικά, ο κύριος αντικειμενικός παράγοντας ήταν οι τεχνολογικές εξελίξεις οι οποίες έδωσαν την δυνατότητα διεύρυνσης της διεθνοποίησης της βιομηχανικής κοινωνίας και την κατάργηση των εθνικών συνόρων στα πλαίσια της παγκοσμιοποίησης. Η παγκοσμιοποίηση ουσιαστικά στηρίζεται στην τεχνολογική εξέλιξη, υλοποιείται από την οικονομία και επηρεάζει καταλυτικά τον πολιτισμό. Συνεχίζοντας, ως βασικός υποκειμενικός παράγοντας, ήταν η επέκταση του κρατισμού. Ο κρατισμός πρεσβεύει την θεωρία ότι η επίλυση των πολιτικών προβλημάτων και η επίτευξη της οικονομικής ανάπτυξης επιτυγχάνεται μέσω της κρατικής παρέμβασης, με το προνοιακό κράτος. Βέβαια ο κρατισμός συνέβαλε με διττό τρόπο στην οικονομική κρίση, δηλαδή και με άμεσο και με έμμεσο, εξαιτίας του αντίκτυπου πάνω στα κέρδη του κεφαλαίου. Από την μία συνέβαλλε άμεσα, δηλαδή ως αποτέλεσμα της σύστασης του προνοιακού κράτους και της συντήρησής του μέσω διεύρυνσης του φορολογικού συστήματος, οδηγώντας στην δημοσιονομική κρίση. Από την άλλη συνέβαλλε έμμεσα, «με την κρίση κέρδους», η οποία προκλήθηκε από την οικονομική αστάθεια της εποχής και την άνοδο του νέου οικονομικού μοντέλου-νεοφιλελευθερισμού-δημιουργώντας ανισορροπία στις γραφειοκρατικές δομές-που κυριαρχούσαν στα σοσιαλδημοκρατικά μοντέλα μαζί με την μαζική κατανάλωση- και καθιστώντας τες αδύναμες να ελέγξουν τα κατώτερα επίπεδα



εξαιτίας της παράλληλης μεταρρύθμισης και της οργανωσιακής κουλτούρας στη δημόσια διοίκηση, κάτω από συνθήκες πλήρους απασχόλησης και υπό την καλπάζουσα αύξηση των μισθών λόγω της ανάπτυξης και της διεύρυνσης της παραγωγής και των Α.Ε.Π. στις Δυτικές κυρίως χώρες. (Φωτόπουλος Τ. 1993)

Εν ολίγοις, η απορρύθμιση της αγοράς την δεκαετία του 1980 επέφερε σαρωτικές αλλαγές όχι μόνο στο πεδίο της οικονομίας αλλά και στο οργανωσιακό κομμάτι του κράτους, με την αναδόμηση των διοικητικών αξιών και θεσμών. Εκείνη την περίοδο εμφανίστηκε και κυριάρχησε στο πεδίο της δημόσιας διοίκησης μια αντί-γραφειοκρατική τάση, η οποία εκπροσωπούσε την κοινωνική δυναμική μερίδα του κράτους, που μέσω των μεταρρυθμίσεων αποσκοπούσε στον περιορισμό του κρατισμού και στην απελευθέρωση της αγοράς ώστε να ενισχυθεί η ανταγωνιστικότητα της οικονομίας. Ήταν εκείνη η στάση η οποία αποζητούσε την περιορισμένη παρεμβατικότητα του κράτους έναντι της αγοράς, η οποία επιθυμούσε να αναπτυχθεί και να επιφέρει παράλληλα την οικονομική ευημερία και κέρδη στις επιχειρήσεις με κεντρικό σύνθημα των νεοφιλελεύθερων ‘*laissez faire*’ (μτφρ. αφήστε όλα ελεύθερα) που αποτελούσε ένα οικονομικό σύστημα κατά το οποίο οι κρατικές επεμβάσεις ήταν ελάχιστες και δεν επηρέαζαν τις ιδιωτικές συναλλαγές, εμπνευσμένο κατά κύριο λόγο από τον Άνταμ Σμίθ. (Smith A. 1759/2012) Οι μεταρρυθμίσεις που εφαρμόστηκαν είχαν ως στόχο τη διαχείριση των δυσλειτουργιών και την εύρεση νέων οργανωτικών μορφών, για μια πιο ευέλικτη δημόσια διοίκηση χωρίς περιορισμούς, πολυνομία, ιεραρχική δομή, με μακροπρόθεσμο προγραμματισμό και συνάμα την δυναμική στοχοθέτηση και με έμφαση την επιδίωξη επιτυχίας, παραγωγικότητας, ποιότητας και αποδοτικότητας. Ταυτόχρονα δίνεται έμφαση στα διοικητικά όργανα και όχι στα αποτελέσματα. (Μιχαλόπουλος Ν. 2003) Έτσι βλέπουμε η δημόσια γραφειοκρατία να προσεγγίζεται με όρους πολιτικής οικονομίας με σκοπό την ολική αναδιάρθρωσή της. (Καρκατσούλης Π., 2004)

Ως αφετηρία και αιτία των μεταρρυθμίσεων πρέπει να λάβουμε το γεγονός της ‘αποτυχίας του κράτους’ και την αμφισβήτηση της λειτουργικότητας του δημόσιου τομέα. Ο παραπάνω όρος προέκυψε από την εμφάνιση δημόσιων ελλειμμάτων σε συνδυασμό με άλλα κοινωνικά φαινόμενα όπως η έκρηξη της ανεργίας που οδήγησε στον κλονισμό της κοινωνικής συνοχής. Ωστόσο η ‘αποτυχία του κράτους’ δεν είχε κατά βάση μόνο οικονομικό περιεχόμενο, αλλά

περιλάμβανε και ιδεολογικό περιεχόμενο, κάνοντας παράλληλα αναφορές στον τρόπο οικοδόμησης των εργασιακών σχέσεων.

Η οικοδόμηση των εργασιακών σχέσεων έχει άμεση σχέση με την οικοδόμηση των γραφειοκρατικών δομών και την διαμόρφωση συνειδήσεων, καθώς εργασιακά ο δημόσιος τομέας έχει δεχθεί σωρεία επικρίσεων για την αναποτελεσματικότητα του, την αδιαφάνεια, την πολυνομία, τη διαφθορά και την αδράνεια. Οπότε παρατηρούμε το μέγεθος των κρατικών μηχανισμών να περιορίζονται στο κατά δύναμιν κάτι που προκύπτει από τις ανάγκες της αγοράς, η οποία ρυθμίζει και οικοδομεί νέες εργασιακές σχέσεις στον δημόσιο τομέα, καταπολεμώντας τον χρόνιο κρατισμό, σπάζοντας το μονοπώλιο των δημόσιων υπηρεσιών και διαμορφώνοντας παράλληλα νέες συνειδήσεις στους ψηφοφόρους με νεοφιλελεύθερο περιεχόμενο και ως κεντρικό πρόταγμα την απελευθέρωση των αγορών από τα δεσμά της γραφειοκρατικής μηχανής και ευνοϊκότερο περιβάλλον για την επενδυτική πρωτοβουλία. Η επίτευξη αυτής της θεωρίας προϋπέθετε την ακολουθία ενός συγκεκριμένου νεοφιλελεύθερου πολιτικού προγράμματος που θα οδηγούσε στην αναδιάρθρωση των δομών της δημόσιας διοίκησης και την οικοδόμηση μιας νέας δημόσιας διοίκησης στα πρότυπα ιδιωτικοοικονομικών συμφερόντων. (Μιχαλόπουλος Ν. 2003)

Οι θεωρίες αυτές είχαν και έχουν ακόμα εμποτίσει στους πολίτες(ψηφοφόρους) οι οποίοι θεωρούν ότι το κράτος έχει αποτύχει μετά την μεγάλη πετρελαϊκή οικονομική κρίση και με την άνοδο του νέο-φιλελεύθερου οικονομικού ρεύματος μπορεί να δοθεί νέα ώθηση στην οικονομική ανάπτυξη. Οι πρακτικές που προωθήθηκαν από τις νεοφιλελεύθερες κυβερνήσεις για την αντιμετώπιση της εκάστοτε κατάστασης-αποτυχία του κράτους και κρατικά ελλείμματα- περιλάμβαναν την μείωση εργατικού δυναμικού στο δημόσιο τομέα, την μείωση των μισθών των δημοσίων υπαλλήλων, το πάγωμα των προσλήψεων στο δημόσιο, τις συγχωνεύσεις των δημόσιων υπηρεσιών, τη μείωση του θεσμικού ρόλου των συνδικάτων και τη συρρίκνωση του προνοιακού συστήματος και τον περιορισμό των παρεχόμενων υπηρεσιών. (Καρακιουλάφη Χ., Σπυριδάκης Μ., Γιαννοπούλου Ε., Καράλης Δ. & Σώρος Γ. 2015) Οι παραπάνω μεταρρυθμίσεις στόχευαν την ενσωμάτωση των μεθόδων και των στρατηγικών που αναπτύχθηκαν στον ιδιωτικό τομέα και τη μετάβαση τους στο δημόσιο τομέα, με σκοπό την ανάδειξη διοικητικών πρακτικών για την αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη λειτουργία του δημόσιου τομέα. (Ρωσσίδης, Ι. Φ. 2014)

Ωστόσο στις εργασιακές σχέσεις, το Νέο Δημόσιο Management προσπάθησε να μειώσει το χρόνιο χάσμα της απόστασης μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα, που είχε δημιουργηθεί εξαιτίας του μονοπωλιακού ρόλου του δημόσιου τομέα που απέκτησε έναντι του περιορισμένου -τότε-ιδιωτικού τομέα. Αυτό που θεωρήθηκε ως στόχος μέσω των μεταρρυθμίσεων, ήταν ο περιορισμός των “προνομίων” που ήταν εκτεταμένα στο δημόσιο τομέα, ως εισροή ενός νέου εκσυγχρονιστικού κύματος που θα εξοβελίσει τις αναχρονιστικές δομές στις εργασιακές σχέσεις στο δημόσιο τομέα. (Καρακιουλάφη Χ., Σπυριδάκης Μ., Γιαννοπούλου Ε., Καράλης Δ. και Σώρος Γ. 2015)Πιο συγκεκριμένα βλέπουμε ότι οι μεταρρυθμίσεις βρίσκουν ευνοϊκό περιβάλλον σε περίοδο δημοσιονομικής κρίσης, όπως την χρονική περίοδο των τεσσάρων μνημονίων.(2009-2012-2015-2017) Παρατηρούμε λοιπόν, ότι οι κυβερνήσεις να έχουν υιοθετήσει την πολιτική της “σαλαμοποίησης”<sup>3</sup> προκειμένου να πολυκερματίσουν το δημόσιο τομέα και να εισάγουν μεταρρυθμίσεις “κομμάτι-κομμάτι”, μέχρι να φτάσουν τμηματικά δηλαδή, στο επιδιωκόμενο<sup>3</sup> στόχο, αλλοιώνοντας παράλληλα την δομή του δημόσιου τομέα. Έκτοτε, ξεκίνησε ένας “άτυπος” πόλεμος από τις νεοφιλελεύθερες κυβερνήσεις προς το απαρχαιωμένο και βραδυκίνητο δημόσιο τομέα, οι οποίες εφαρμόζοντας τις πολιτικές τους, προπαγάνδιζαν στους πολίτες την άποψη σχετικά με την αδυναμία του δημόσιου τομέα να ανταπεξέλθει στις ανάγκες της αγοράς και την ανάγκη για να προβεί το ίδιο το κράτος σε μεταρρυθμιστικές κινήσεις αναδιοργάνωσης της δημόσιας διοίκησης, με σκοπό την αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη λειτουργία του. Παρατηρούμε ότι σχηματίζεται μία διαιρετική τομή στην κοινωνία σχετικά με τους κρατιστές και τους αντί-κρατιστές.

Η κατάσταση που επικράτησε τις δύο τελευταίες δεκαετίες επιδεικνύει ότι ο γραφειοκρατικός τρόπος οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης και τα παράγωγα -διοικητικοί θεσμοί- του απέτυχαν, προκαλώντας υψηλά δημόσια ελλείμματα στις σοσιαλδημοκρατικές χώρες, λόγω της κακοδιαχείρισης και της σπατάλης των δημόσιων πόρων, της αναποτελεσματικότητας, της κακονομίας-πολυνομίας,-

---

<sup>3</sup> Ο όρος της “σαλαμοποίησης”(salami-slicing) αναφέρεται στην πολιτική που χρησιμοποιούν οι κυβερνήσεις προκειμένου να προωθήσουν τα δυσμενή οικονομικά μέτρα και τις διοικητικές αλλαγές, ωστόσο αποφεύγοντας όσο γίνεται το δυνατόν το επώδυνο τρόπο εφαρμογής και συνάμα τον κοινωνικό αναβρασμό, αλλά εισάγοντας μεταρρυθμίσεις “κομμάτι-κομμάτι” για να διασπάσουν τον πυρήνα του δημόσιου τομέα και ως αποτέλεσμα να είναι ευάλωτος στην ιδιωτική εξωγενή παρέμβαση.

των διογκωμένων διορισμών στο δημόσιο τομέα που προκύπτουν από το χρόνιο πελατειακό σύστημα που επικρατεί στην περίπτωση της Ελλάδας εν μέρει-της παρεμβατικότητας του κράτους, των μη παραγωγικών επενδύσεων και της βραχυπρόθεσμης στοχοθεσίας. Ο μεγαλύτερος εφιάλτης για τα κράτη-πρόνοιας ήταν το δημόσιο χρέος, το οποίο προέκυπτε από τις διευρυμένες κοινωνικές παροχές και αποτέλεσε το τίμημα στον “βωμό” της οικονομικής ανάπτυξης των κρατών. Ωστόσο το μεγαλύτερο τίμημα το οποίο κλήθηκαν να αντιμετωπίσουν τα προνοιακά κράτη παρουσιάστηκε αργότερα και ήταν η χρηματοδότηση του δημόσιου χρέους, μέσα στην οποία εμπλέκονται και πολιτικά περιεχόμενα καθώς οι πολιτικές αποφάσεις λαμβάνονται με γνώμονα την οικονομική κατάσταση που επικρατεί σε ένα κράτος. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα οι εργασιακές σχέσεις στο δημόσιο τομέα κυρίως, να μεταβάλλονται εξαιτίας της απορρύθμισης της αγοράς, της αποτυχίας του προνοιακού κράτους και της ανάγκης χρηματοδότησης του δημόσιου χρέους. (Μιχαλόπουλος Ν. 2003)

Οι ανεπτυγμένες χώρες αντιμετώπισαν τα δημόσια ελλείμματα μέσω της χρηματοδότησης τους ακολουθώντας δημοσιονομικές πολιτικές.<sup>4</sup> Ο Keynes μάλιστα παρότρυνε τις κυβερνήσεις να εφαρμόσουν δημοσιονομικές πολιτικές χρηματοδοτώντας τα δημόσια έλλειμμα, κάτι που θα αύξανε την ενεργή ζήτηση, το εθνικό εισόδημα και θα μείωνε τα επιτόκια, δίνοντας παράλληλα έμφαση στις κρατικές επενδύσεις για την οικοδόμηση δημόσιων έργων και συνεπώς στην πλήρη απασχόληση.(Δαλαμάγκας Β. Α. 2003) Μέσω της κεϋνσιανής λογικής για την παρεμβατικότητα του κράτους, γινόταν αποδεκτά έμμεσα τα δημόσια ελλείμματα, στοχεύοντας την χρηματοδότηση των δημόσιων επενδύσεων και της πάταξης της ανεργίας μέσω των δημοσιονομικών πολιτικών.( Cohn T. H. 2000/2009)

Η πραγματικότητα της δημόσιας γραφειοκρατίας απέδειξε, ότι το γραφειοκρατικό σύστημα οργάνωσης των δημόσιων υπηρεσιών και τα παράγωγά της γραφειοκρατίας, όπως η κακοδιαχείριση, η διαφθορά, η πολυνομία, το πολυδάπανο κράτος και η ανορθολογική χρήση

---

<sup>4</sup> Ως δημοσιονομική πολιτική ορίζεται η εφαρμογή μακροοικονομικών μέτρων από την εκάστοτε κυβέρνηση. Τέτοιες πρακτικές ήταν η διόγκωση των δημόσιων δαπανών, ο δημόσιος δανεισμός-εσωτερικός ή εξωτερικός-, η ανέγερση δημοσίων επιχειρήσεων που να αναλαμβάνουν ρόλο κρατικού μονοπωλίου, εκτοπίζοντας παράλληλα τις ιδιωτικές και η αυξομείωση του ποσοστού του άμεσου και έμμεσου φόρου προκειμένου να εισπραχθούν άμεσα χρήματα για τις ανάγκες του κράτους.(Καράγιωργας Π.Δ.,1967)

δημόσιων πόρων οδήγησαν τις ανεπτυγμένες χώρες σε υψηλά δημοσιονομικά ελλείμματα. Αυτό με την σειρά του άνοιξε την συζήτηση για τις εκτεταμένες μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση με σκοπό τον επανασχεδιασμό των διοικητικών δομών, λαμβάνοντας ως αφετηριακό σημείο την υιοθέτηση ιδιωτικοοικονομικών αρχών από το κράτος και την οργάνωσή του κατά αυτό το πρότυπο λειτουργίας. (Μιχαλόπουλος Ν. 2003) (Μαρκαντωνάτου Μ. Β. 2011) Μέσα από την απορρύθμιση του κοινωνικού κράτους ανοίγει ουσιαστικά ο δρόμος για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης και η διαδοχή του-προνοιακού κράτους- από ένα “κράτος management”, «το οποίο θα διαποτίζεται από τις αρχές των ‘τρία Ε’ (Economy, Effectiveness, Efficiency) «Οικονομία, Αποτελεσματικότητα, Αποδοτικότητα» (Μαρκαντωνάτου Μ. Β. 2011).

Η Συνθήκη της Λισαβόνας είναι αυτή που αποτυπώνει ξεκάθαρα στο περιεχόμενο της, τις αρχές του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ. Από μόνη της εξάλλου έχει αυτοανακηρυχθεί ως *Μεταρρυθμιστική Συνθήκη*. Η Συνθήκη της Λισαβόνας καταφέρνει κάτι ξεχωριστό από τις υπόλοιπες Ευρωπαϊκές συνθήκες καθώς κατάφερε να αναμείξει τις βασικές αρχές του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ,-αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα, οικονομικότητα, ποιότητα διοικητικών υπηρεσιών, καλή νομοθέτηση- με εκείνες τις αξίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως η ισότητα ευκαιριών, η αλληλεγγύη, το κράτος δικαίου, την προστασία των μειονοτήτων, τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, την θέσπιση της δημοκρατίας και της ελευθερίας.(Ευρωπαϊκή Ένωση 2010) Η Συνθήκη της Λισαβόνας υπεγράφη το 2007 και τέθηκε σε ισχύ τον Δεκέμβριο του 2009, ένα χρόνο μετά την χρηματοπιστωτική παγκόσμια οικονομική κρίση, η Συνθήκη της Λισαβόνας κατάφερε να εισάγει θεσμικές ρυθμίσεις και νέους κανόνες, οι οποίοι θα ανταποκρίνονταν στις νέες απαιτήσεις της διευρυμένης πλέον Ευρωπαϊκής Ένωσης, προωθώντας τον εκδημοκρατισμό, την διαφάνεια, την ταχύτερη και αποτελεσματικότερη λήψη αποφάσεων. Οι εθνικές κυβερνήσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης αντιλήφθηκαν το διοικητικό έλλειμμα που υπήρχε, οπότε προκειμένου να ανταπεξέλθουν στις νέες αυξημένες απαιτήσεις του δημοσίου τομέα έχουν εισαγάγει ένα διευρυμένο σύστημα διοίκησης με έμφαση στα αποτελέσματα.(Κολέτσιος Δ. 2010) Το πρόβλημα της γραφειοκρατίας είναι ένα από τα βασικά που αντιμετωπίζει ο δημόσιος τομέας. Το μέγεθος του προβλήματος της γραφειοκρατίας γίνεται εμφανέστερο αναλύοντας το κόστος από τη δυσλειτουργία του κράτους εξαιτίας της γραφειοκρατίας, το οποίο ανέρχεται στο 6.8% του

Α.Ε.Π. της Ευρωπαϊκής Ένωσης.(Τσαμαντάνης Χ. Καρίκης Δ. 2010) Τα τελευταία είκοσι χρόνια γίνεται μία σημαντική προσπάθεια από τις κυβερνήσεις για την εξοικονόμηση πόρων από την δημόσια διοίκηση, μέσω περικοπών και κατάργησης των περιττών δικαιολογητικών εγγράφων. Οι ιεραρχικές και άκαμπτες δομές της δημόσιας γραφειοκρατίας καταρρέουν στα πλαίσια του εκσυγχρονισμού και τη θέση τους να λαμβάνουν οι οριζόντιες και απέριτες δομές.

Στο πλαίσιο του εκσυγχρονιστικού προγράμματος και με τον μετασχηματισμό του πολίτη σε πελάτη, οι μεταρρυθμίσεις στις γραφειοκρατικές δομές έχουν άμεση επίδραση στην καθημερινότητα των πολιτών, καθώς οι πολίτες αντιμετωπίζονται πλέον ως πελάτες από τις δημόσιες υπηρεσίες, οι οποίες με την σειρά τους έχουν ενσωματώσει τις αρχές λειτουργίας του ιδιωτικού τομέα. Οι κρατικοί μετασχηματισμοί των δύο τελευταίων δεκαετιών του 20ου αιώνα επηρέασαν και διαμόρφωσαν τις λειτουργίες του δημόσιου τομέα ανοίγοντας το δρόμο για την μετάβαση από την «κυβέρνηση στην διακυβέρνηση». Τα αποτελέσματα της μετάβασης στη διακυβέρνηση, ήταν η σταδιακή κατάρρευση του προνοιακού κράτους καθώς αποδείχτηκε σπάταλο, αναποτελεσματικό και κωλυσιακό, μέσω των πρακτικών μεθόδων της συναίνεσης της Ουάσιγκτον(Washington Consensus) <sup>5</sup>

Υπό αυτές τις συνθήκες η ‘‘αγορά’’ επιθυμούσε να εκτοπίσει και να συρρικνώσει τον μονοπωλιακό χαρακτήρα του δημόσιου τομέα, εμποδίζοντας την γραφειοκρατική μεγέθυνση των δημοσίων υπηρεσιών και συνάμα την διευρυμένη παρέμβαση του κράτους, αφήνοντας χώρο στην ιδιωτική πρωτοβουλία. Βλέπουμε να ορθώνεται ένα νέο σύστημα οργάνωσης των δημοσίων υπηρεσιών εμποτισμένο με τις ιδιωτικοοικονομικές αρχές που σκοπό έχουν να κάνουν πιο αποτελεσματικές, αποδοτικές, ποιοτικές, οικονομικές και αξιόπιστες τις δημόσιες υπηρεσίες στην παροχή των υπηρεσιών. Η δημόσια γραφειοκρατία φτάνει στο τέλος της κι αυτό είναι γεγονός, καθώς σε αρκετές αναπτυσσόμενες χώρες ο δημόσιος γραφειοκρατικός

---

<sup>5</sup> Η έννοια «συναίνεση της Ουάσιγκτον» εισήχθη τη δεκαετία του 1989 από τον John Williamson και αντανακλά όλες τις νεοφιλελεύθερες πολιτικοοικονομικές πρακτικές των διεθνών οργανισμών, στοχεύοντας στην εισαγωγή συγκεκριμένων μεταρρυθμίσεων για την συρρίκνωση του κράτους και τη διεύρυνση του ιδιωτικού τομέα, με κύριους εκπροσώπους τους Ρίγκαν και Θάτσερ. Η συναίνεση της Ουάσιγκτον ταυτίστηκε με τον «φονταμενταλισμό της αγοράς» και χαρακτηρίστηκε και ως μανιφέστο του νεοφιλελευθερισμού. Μέσω αυτής της ορολογίας ο Williamson επιδίωξε να αποδείξει ποιες πολιτικές ανά τον κόσμο προέρχονται από τις Η.Π.Α. και ασκούνται από τις διεθνείς οργανώσεις που εδρεύουν στις Η.Π.Α. και συγκεκριμένα στην Ουάσιγκτον, οι οποίες έγιναν παγκόσμια αποδεκτές.(Μαραγκός Γ. 2016)

τομέας δέχεται επίθεση και συρρικνώνεται. Το δημόσιο management ή πιο σωστά όπως ακούγεται διεθνές το “New Public Management”, παίρνει την σκυτάλη από την δημόσια γραφειοκρατία και ακολουθεί, καθώς ανατράπηκε από τις διεθνείς πολιτικοοικονομικές συγκυρίες-την οικονομική κρίση- και την τεχνολογική ανάπτυξη που επικρατούν ανά την υφήλιο. (Μιχαλόπουλος Ν., 2003)

Δημόσια Γραφειοκρατία	Δημόσιο Μάνατζμεντ
<i>Βραχυπρόθεσμος προσανατολισμός.</i>	<i>Μακροπρόθεσμος προσανατολισμός.</i>
<i>Στατική στοχοθεσία.</i>	<i>Δυναμική στοχοθεσία.</i>
<i>Έμφαση στις διαδικασίες και στην αποφυγή λαθών.</i>	<i>Επιδίωξη επιτυχίας.</i>
<i>Δευτερεύουσας σημασίας οι οικονομικοί πόροι.</i>	<i>Έμφαση στη βέλτιστη αξιοποίηση των οικονομικών πόρων.</i>
<i>Ιεραρχική και άκαμπτη δομή.</i>	<i>Απέριττη και λιτή δομή.</i>
<i>Συγκεντρωτισμός και περιορισμένη εκχώρηση της εξουσίας λήψης αποφάσεων.</i>	<i>Αποκέντρωση και υψηλή εκχώρηση της εξουσίας λήψης απόφασης.</i>
<i>Έμφαση στους τύπους.</i>	<i>Έμφαση στα αποτελέσματα.</i>
<i>Δέσμευση από κανόνες.</i>	<i>Κατοχύρωση ευελιξίας και πρωτοβουλιών.</i>
<i>Προσανατολισμός στη συμμόρφωση και στη διαμόρφωση ενιαίων προδιαγραφών.</i>	<i>Έμφαση στην εξυπηρέτηση του πελάτη/πολίτη.</i>

ΠΗΓΗ: Από τον συνδυασμό έργων της Κ. Σπανού «Διοίκηση, Πολίτες και δημοκρατία», 2000, Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, και του Ν. Μιχαλόπουλου, «Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Μάνατζμεντ», 2003, Εκδ Παπαζήση, Αθήνα.

Ο παραπάνω πίνακας απεικονίζει τις κύριες διαφορές μεταξύ της Δημόσιας γραφειοκρατίας και του Δημόσιου μάνατζμεντ και τις ανάλογες επιδράσεις στη δημόσια διοίκηση.

Στο παρόν, οι πολίτες είναι αυτοί που αποκτούν διττό ρόλο, του πολίτη και του πελάτη, αξιολογώντας τις δημόσιες υπηρεσίες για το περιεχόμενο των υπηρεσιών που παρέχουν οι δημόσιες οργανώσεις καθώς προσμετράτε ο βαθμός ικανοποίησης τους από αυτές. Ο πολίτης ως “πελάτης-καταναλωτής” στο χώρο της αγοράς είναι αυτός που επικρατεί. (Καρκατσούλης. Π., 2004) Στα πλαίσια του New Public Management, ο πολίτης αποκτάει συμμετοχικό και ενεργό ρόλο των δημοκρατικών διαδικασιών και στις δημόσιες υπηρεσίες και προωθείται η ιδιωτική πρωτοβουλία του ατόμου στα όρια της «ιδιωτικοοικονομικής διοίκησης». Ο πολίτης υπό το καθεστώς του δημόσιου management αναζητεί να εκπληρώσει το συμφέρον του, συμμετέχοντας στις δημόσιες διαβουλεύσεις και οργανώσεις, απολαμβάνοντας το μέγιστο δυνατό των προσφερόμενων ωφελειών. (Δεδέ Δ., Παπαδημήτρη Μ. Ε., Παπαδόπουλος Δ. και Τσολάτη Π. 2014)

Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ λειτουργεί ως προέκταση του Δημόσιου μάνατζμεντ και έρχεται να καλύψει ταυτόχρονα τα κενά της δημόσιας γραφειοκρατίας και να εστιάσει περαιτέρω στην αποτελεσματικότητα, παραγωγικότητα και αποδοτικότητα των δημόσιων υπηρεσιών. Επιχειρεί να περιορίσει το μονοπωλιακό χαρακτήρα των δημόσιων υπηρεσιών διαμορφώνοντας ένα ανταγωνιστικό περιβάλλον, προσθέτοντας παράλληλα ιδιωτικούς φορείς(π.χ. περίπτωση της παροχής ηλεκτρισμού από Δ.Ε.Η ή από ιδιωτικούς πάροχους, όπως Protergia, Green, KEN, Volterra, NRG, Elpedison) Επιπλέον, δόθηκε ιδιαίτερη βάση στο μετασχηματισμό της διοικητικής κουλτούρας με την απομάκρυνση των διοικητικών παθογενειών του νομικισμού, συγκεντρωτισμού, της άκαμπτης ιεραρχίας, της έμφασης στους τύπους και της εσωστρέφειας ώστε να οικοδομηθεί ένα νέο πρότυπο αποτελεσματικότερης και ορθολογικότερης οργάνωσης και διαχείρισης των κρατικών υποθέσεων. Μέσα λοιπόν, από τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ επιχειρήθηκε το κράτος και οι υπηρεσίες του να γίνουν πιο ευέλικτα, παραγωγικά, οικονομικά, εστιάζοντας στα αποτελέσματα, στις σχέσεις κόστους-οφέλους και στη μέτρηση της ποιότητας.

Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ βρίσκει ως κατά το πλείστον εφαρμογές στη διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού, στη διοίκηση ολικής ποιότητας, στην ηλεκτρονική διακυβέρνηση, στην κανονιστική μεταρρύθμιση, στη διοίκηση μέσω στόχων, στο benchmarking, στην μέθοδο της αξιολόγησης και στην κατάρτιση προϋπολογισμού βάσει δεικτών απόδοσης. Έτσι το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ καταφέρνει να διεισδύσει στην κοινωνία μετασχηματίζοντας



τις διοικητικές και οργανωτικές δομές, καθώς εγκαθιδρύει ένα ανταγωνιστικό περιβάλλον με την παροχή κινήτρων στους εργαζόμενους, την υποβολή των υπαλλήλων σε αξιολόγηση, το ομαδικό πνεύμα εργασίας για αποτελεσματικότερη και την ποιοτικότερη απόδοση. Ουσιαστικά το Νέο Δημόσιο Μάνατζεμεντ απομακρύνει σταθερά από το δημοσιοϋπαλληλικό εργασιακό πρότυπο και προωθεί την “αυτοανάπτυξη” των ικανοτήτων των εργαζομένων μέσω της εργασίας για την ανάπτυξη της παραγωγικότητάς τους. Στους εργαζόμενους ανατίθενται εργασιακές ευθύνες προκειμένου να διαχειριστούν και να οργανώσουν όχι μόνο τον εαυτό τους αλλά και την εργασία τους-οικονομικότερα, ευέλικτα, παραγωγικότερα, αποτελεσματικότερα, αποδοτικότερα-και μέσω αυτής της διαδικασίας καταφέρνουν να δείχνουν προσήλωση και πίστη στην επιχείρηση. (Μαρκαντωνάτου Β. Μ. 2011)

Συνοψίζοντας, το Νέο Δημόσιο Μάνατζεμεντ δημιούργησε νέα θεμέλια σχετικά με τη διαχείριση των κρατικών υποθέσεων, εισάγοντας τις αρχές της οικονομικότητας, ποιότητας, αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας και καθιστώντας έτσι το Νέο Δημόσιο Μάνατζεμεντ αναγκαίο για την ορθολογική και αποτελεσματική διοίκηση του δημόσιου τομέα. Το Νέο Δημόσιο Μάνατζεμεντ μέσω των διοικητικών μεταρρυθμίσεων οδήγησε σταδιακά στην οικονομική και επιχειρησιακή ανάπτυξη των δημόσιων υπηρεσιών των χωρών που εφάρμοσαν το Νέο Δημόσιο Μάνατζεμεντ μέσω της εξάλειψης των διοικητικών παθολογιών, εφαρμόζοντας το μοντέλο του “κόστους-οφέλους”, την «εξυγίανση και τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης» και μία αξιοκρατική διακυβέρνηση.

Σε γενικές γραμμές απ’ ότι βλέπουμε το Νέο Δημόσιο Μάνατζεμεντ έχει καταφέρει μέσω των πρακτικών του να «επαναπροσδιορίσει τις σχέσεις του κράτους τόσο με την οικονομία όσο και με την κοινωνία πολιτών.» Ο “επαναπροσδιορισμός” αυτός γίνεται αντιληπτός μέσα από την αναδιοργάνωση και την ανάπτυξη των οργανωτικών δομών του δημοσίου στα πρότυπα του ιδιωτικού τομέα θέτοντας στόχους και συγκρίνοντας αποτελέσματα της διοικητικής δράσης των τμημάτων. Παρ’ όλα αυτά το Νέο Δημόσιο Μάνατζεμεντ δεν μπορούσε να μην έχει επικρίσεις. Θεωρήθηκε ως τεχνητός “Δούρειος ίππος” που αποσκοπούσε σε περικοπές του διοικητικού προσωπικού του δημοσίου για την εξοικονόμηση των δημόσιων πόρων και όχι στην διόγκωση των κερδών του. Έτσι λοιπόν, προκύπτει η ρητορική ερώτηση «κατά πόσον το κράτος, χρησιμοποιώντας το Νέο Δημόσιο Μάνατζεμεντ, καταφέρνει να διατηρήσει το κοινωνικό του πρόσωπο;» Το κοινωνικό προσώπειο του κράτους επιδιώκει να πετύχει την

ευημερία των πολιτών με ταυτόχρονη τη συνεισφορά του “μανατζερίστικου” προτύπου οργάνωσης εργασίας. (Ρωσσίδης Ι. Φ. 2014)

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3.1

### ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

Προτού συνεχίσουμε θεωρώ ότι είναι σωστό να διευκρινίσουμε τον ορισμό της ‘‘διακυβέρνησης’’, που λειτουργεί ως βασικό εργαλείο αποκωδικοποίησης της δημόσιας πολιτικής, λαμβάνοντας μέρος στη φαρέτρα των πολιτικών του New Public Management. Συγκεκριμένα ο όρος αναφέρθηκε για πρώτη φορά το 1989 στα αρχεία της Παγκόσμιας Τράπεζας, η οποία έκανε μία έρευνα για τις υποανάπτυκτες χώρες και σχετικά με τις μεθόδους παροχής αναπτυξιακής βοήθειας με εναλλακτικό περιεχόμενο. (Καρκατσούλης Π. 2001) Αυτό που συμβαίνει αρκετές φορές είναι η διακυβέρνηση να συγχέεται λανθασμένα με την κυβέρνηση. Αν και ομόριζα δεν έχουν το ίδιο περιεχόμενο.

Ως κυβέρνηση θα μπορούσαμε να ορίσουμε την άρχουσα πολιτική οργάνωση που έχει εκλεχθεί νόμιμα και με λαϊκή εξουσία από τον λαό και βρίσκεται στην κορυφή της εκτελεστικής εξουσίας, λαμβάνοντας κυβερνητικές και θεσμικές αποφάσεις σε εθνικό περιβάλλον με σκοπό να ομαλοποιήσει την κοινωνική τάξη και να αποφύγει τις κοινωνικές αναταραχές. Η κυβέρνηση επιδιώκει να λαμβάνει κυβερνητικές αποφάσεις οικονομικού και κοινωνικού περιεχομένου προκειμένου να διανέμει τους οικονομικούς πόρους με ορθολογική βάση, με αποτελεσματικότητα, με οικονομική αποδοτικότητα και με γνώμονα το συμφέρον του πελάτη και όχι του πολίτη, πλέον. Σε κάθε κοινοβουλευτική δημοκρατία, μια κυβέρνηση λειτουργεί ως όργανο που χαράσσει τις πολιτικές και δεν υποκύπτει σε αυτές, καθώς είναι το ανώτερο εκτελεστικό όργανο εξουσίας. Έτσι μπορεί να καθορίσει νέες δημόσιες πολιτικές, ενισχύοντας είτε το δημόσιο τομέα και τις υπηρεσίες του, είτε ενισχύοντας τον ιδιωτικό τομέα με επιχορηγήσεις, μεταρρυθμίσεις και αποκρατικοποιήσεις. Με λίγα λόγια η κυβέρνηση είναι ένας θεσμός, ο οποίος λαμβάνει τη μορφή ενός ζωντανού οργανισμού που μετεξελίσσεται διαρκώς και αλληλοεπιδρά με τους πολίτες μέσω των κυβερνητικών αποφάσεων και *«ασκεί επιρροή και εξουσία στους πολίτες μιας οικονομίας μέσω των φορολογικών μηχανισμών, δαπανών, ρυθμίσεων και δανεισμού.»*(Μελάκη Α. 2015 σελ. 35) Όσον αφορά τον όρο της διακυβέρνησης, δεν υπάρχει ένας συγκεκριμένος κοινός ορισμός που να διευκολύνει τους αναγνώστες για την κατανόηση του όρου, αλλά αντίθετα δίνονται πολλαπλές ερμηνείες για αυτόν, με αποτέλεσμα να προκαλείται σύγχυση στον αναγνώστη και

στο επιστημονικό κοινό. (Καρκατσούλης Π. 2001) Ο όρος της διακυβέρνησης θεωρείται ευρύτερος από αυτόν της κυβέρνησης, οπότε η κυβέρνηση είναι παρακλάδι της διακυβέρνησης. Μάλιστα σύμφωνα με τον καθηγητή ευρωπαϊκού δικαίου, Σκανδάμη Νικόλαο, *«Η μετάβαση από την κυβέρνηση στην διακυβέρνηση εκφράζει τη διαδικασία μετασχηματισμού του κρατικού φαινομένου στην κατεύθυνση της δημιουργίας ενός ευέλικτου και επιτελικού κράτους. Είναι δυνατόν να υπάρξει «διακυβέρνηση με κυβέρνηση» και «διακυβέρνηση χωρίς κυβέρνηση».*(Σκανδάμης Ν. 2006 σελ. 164)Συνεπώς, γίνεται αντιληπτό ότι ο μεταρρυθμιστικός χαρακτήρας του κράτους, που ενσωματώνει τις αρχές του New Public Management και τις παραδοσιακές αρχές οργάνωσής του, απορρέει από την μετάβαση της «κυβέρνησης» σε ένα άλλο θεσμικό επίπεδο, αυτό της διακυβέρνησης, με σκοπό την *«παραγωγική διαχείριση του πληθυσμού»* με βάση τις αρχές της διοικητικής επιστήμης και του μανάτζμεντ.

Οπότε θα μπορούσαμε να καταλήξουμε να ορίσουμε τη διακυβέρνηση ως την κάθε δυνατή μορφή που μπορεί να λάβει ο πολιτικός συντονισμός της κοινωνικής ζωής μέσα από την οργάνωση και άσκηση των κυβερνητικών εξουσιών που στόχο έχουν την προστασία του δημόσιου συμφέροντος και την συλλογική καθοδήγηση. Ωστόσο σύμφωνα με τον Martin Smith ως διακυβέρνηση ορίζεται *«η διαδικασία γένεσης της δημόσιας πολιτικής και της διανομής των δημόσιων αγαθών στα σύγχρονα κράτη μετά την άνοδο της Νέας Δεξιάς, της ανάπτυξης μίας νέας δημόσιας διοίκησης, της μεταρρύθμισης του δημόσιου τομέα και της παγκοσμιοποίησης.»* (Smith M. 2011 σελ.52 ) Μέσω λοιπόν της διακυβέρνησης επιτυγχάνεται η θεσμοθετημένη υλοποίηση συλλογικών αποφάσεων που αφορούν τις κοινωνικές παροχές καθώς η διακυβέρνηση πετυχαίνει όσα δεν μπορεί να πετύχει η κυβέρνηση στα πλαίσια της αγοράς, των δικτύων με τη συνεισφορά της κοινωνίας πολιτών και των μη κυβερνητικών οργανώσεων. Δύο είναι οι βασικές προκείμενες της διακυβέρνησης. Η πρώτη επεκτείνεται στην εφαρμογή της διακυβέρνησης στον ιδιωτικό τομέα υιοθετώντας τις αρχές της διαφάνειας, αποτελεσματικότητας, αποδοτικότητας και ευρύτερα του New Public Management ενώ η δεύτερη προσέγγιση προσπαθεί να απομακρύνει από το κράτος την ιεραρχική και άκαμπτη δομή του κράτους, η οποία συνοδεύεται από απρόσωπες διαδικασίες, βάζοντας την κοινωνία πολιτών ως ενεργό παίχτη στις πολιτικές διαπραγματεύσεις. Έτσι λοιπόν, η διακυβέρνηση προσπαθεί να κάνει πιο ευέλικτο το κράτος μέσα από διαδικασίες

συσχέτισης του κράτους με την αγορά και την κοινωνία πολιτών και συνάμα προωθώντας νέους τρόπους κατανόησης των παραπάνω σχέσεων. Όσον αφορά τους υποστηρικτές της διακυβέρνησης θεωρούν ότι το κράτος πλέον είναι λιγότερο ενεργό στα πλαίσια καθορισμού της δημόσιας πολιτικής με αποτέλεσμα να δημιουργείται ένα πολιτικό κενό στο κέντρο και να δίνεται η λανθασμένη εντύπωση ότι η κεντρική κυβέρνηση έχει απολέσει την εξουσία. Υπό αυτήν την έννοια προβάλλεται η άποψη ότι *«οι μεταρρυθμίσεις και οι ιδιωτικοποιήσεις έχουν αποκενώσει το κράτος εκ των έσω»*. (Μελάκη Α. 2015 σελ. 35)

Στο πολιτικό κομμάτι η διακυβέρνηση επιχείρησε να επαναπροσδιορίσει το περιεχόμενο των διοικητικών μεταρρυθμίσεων, προσδίδοντας πολιτικό περιεχόμενο καθώς οι προτάσεις που έθετε η διακυβέρνηση προέρχονταν ως επί το πλείστον από διεθνείς οργανισμούς και υπερεθνικούς φορείς (Ο.Ο.Σ.Α., Λευκή Βίβλος Ευρωπαϊκής Ένωσης, Παγκόσμια Τράπεζα, Ε.Κ.Τ.) με οικονομικό περιεχόμενο, στοχεύοντας σε διοικητικές μεταρρυθμίσεις ώστε να εναρμονιστεί η εύρυθμη και η περιορισμένη λειτουργία του κράτους, αποφεύγοντας τα διοικητικά και νομικά εμπόδια και προσδοκώντας στην επίτευξη της ανταγωνιστικότητας, διαφάνειας, αποδοτικότητας και στην εύρεση νέων επενδύσεων. Οι συγκεκριμένες μεταρρυθμίσεις στόχευαν την εξυπηρέτηση του πολίτη-πελάτη, με το λιγότερο δυνατό κόστος και την υψηλότερη δυνατή παροχή ποιότητας υπηρεσιών. (Καραγιάννη Α. 2012)

Όπως μας είναι γνωστό οι συγκεκριμένες μεταρρυθμίσεις έλαβαν μέρος στα πλαίσια του νεοφιλελεύθερου εκσυγχρονισμού, όπου μέσα από αυτόν τον μετασχηματισμό προέκυψαν τα δίκτυα, που αποτελούν την πρακτική εφαρμογή της διακυβέρνησης. Τα δίκτυα έχουν οργανωτική δομή και η σχέση τους με την διακυβέρνηση είναι άμεση, καθώς επιδιώκουν όχι μόνο την αποτελεσματικότερη διαχείριση δραστηριοτήτων των πολιτών-πελατών για την αύξηση του επιπέδου της ευημερίας, αλλά και την παροχή ποιοτικότερων υπηρεσιών από τις δημόσιες υπηρεσίες για την εξυπηρέτηση των αναγκών των πολιτών. (Καρκατσούλης Π. 2001)

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

### Η ΕΛΕΥΣΗ ΤΟΥ ‘‘ΤΡΙΤΟΥ ΔΡΟΜΟΥ’’

Το πολιτικό παράδοξο που παρατηρήθηκε –όχι μόνο στην Ελλάδα αλλά και σε άλλες χώρες της Ευρώπης π.χ. Γερμανία, Γαλλία, Μ. Βρετανία, Η.Π.Α. και Ιταλία –ήταν η εμφάνιση του πολιτικού δόγματος του ‘‘τρίτου δρόμου’’, **το οποίο προσπάθησε να ‘‘συμφιλιώσει’’ την αριστερή με τη δεξιά ιδεολογία, κάτω από ένα πλαίσιο πολιτικού ρεύματος όπου θα προέκυπτε ένα κράμα σοσιαλδημοκρατίας και φιλελευθερισμού.** Ωστόσο, στο οικονομικό κομμάτι υπάρχει ένας άτυπος συμβιβασμός μεταξύ σοσιαλισμού και καπιταλισμού που οδηγεί στην ‘‘μικτή οικονομία’’, δηλαδή ένα συνονθύλευμα από την μία, μεταξύ της ιδιωτικής αγοράς και του κρατικού παρεμβατισμού και από την άλλη, μεταξύ των αγορών και του οικονομικού σχεδιασμού του κράτους. **Ο κοινωνικός καπιταλισμός ως συνώνυμο της μικτής οικονομίας προέκυψε από την ανάγκη για τη βελτίωση των κοινωνικών ανισοτήτων που προκαλούνται από τον καπιταλισμό,** μέσω κοινωνικών επενδύσεων αντί να επικεντρώνεται στην συσσώρευση κεφαλαίου όπως στον φιλελεύθερο καπιταλισμό. Ωστόσο, ένα βασικό χαρακτηριστικό του κοινωνικού καπιταλισμού που τον ξεχωρίζει από τον φιλελεύθερο καπιταλισμό, είναι ότι το κεφάλαιο του απευθύνεται προς το κοινό όφελος μέσω των αγορών. (Claridge T. 2017)

Η δεκαετία του 1980 είναι μια σημαντική δεκαετία για το ιδεολογικό κομμάτι των σοσιαλιστικών κομμάτων καθώς αυτά υιοθέτησαν το ρεφορμιστικό πρόγραμμα, τροποποιώντας εξολοκλήρου τον ποιοτικό πυρήνα τους και υπέβαλλαν τα σοσιαλιστικά κόμματα σε αναθεωρητισμό. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα τα σοσιαλιστικά κόμματα να διαχωρίσουν την πολιτική τους θέση από τα υπόλοιπα και να δημιουργήσουν νέα πολιτικά ρεύματα και τάσεις, όπως **«εκσυγχρονισμένη σοσιαλδημοκρατία»(modernized social democracy), «τρίτος δρόμος»,(third way) «ριζοσπαστικό κέντρο»(active center) αλλά και «Neue Mitte»(Νέο κέντρο)**(Heywood A. 1992/2007, σελ 273) Ο αναθεωρητισμός εκ των πραγμάτων δεν είναι μια ολοκληρωμένη ιδεολογία και ο ίδιος δέχεται επιρροές από τον **«οικονομικό φιλελευθερισμό, τον κοινωνικό φιλελευθερισμό, τον κοινοτισμό και τον κοινωνικό συντηρητισμό»**,(Heywood A. 1992/2007, σελ. 274)με αποτέλεσμα να αποτελεί ένα ψηφιδωτό ανταγωνιστικών αξιών και ιδεών. Μεταγενέστερος του αναθεωρητισμού,

υπήρξε ο “νέο-αναθεωρητισμός”, ο οποίος είχε ως στόχο να αναδείξει τον “τρίτο δρόμο”. Ο “τρίτος δρόμος” υπήρξε μεταξύ καπιταλισμού και σοσιαλισμού μια εναλλακτική επιλογή ως προς την νεοφιλελεύθερη πρόταση, χαράσσοντας μία ξεχωριστή πορεία από την σοσιαλδημοκρατία και τον νεοφιλελευθερισμό, ενσωματώνοντας παράλληλα στον “τρίτο δρόμο” τα θετικά στοιχεία της κάθε ιδεολογίας-καπιταλισμού και σοσιαλισμού- ώστε να δημιουργηθεί ένα πιο ευέλικτο και μετριοπαθές ρεύμα-από την ριζοσπαστική αριστερά- που να προσαρμόζεται στις ανάγκες και τις απαιτήσεις της νέας αποβιομηχανοποιημένης εργατικής τάξης και ταυτόχρονα της αγοράς. Υπήρξε ουσιαστικά ένας άτυπος συμβιβασμός μεταξύ νεοφιλελευθερισμού και σοσιαλδημοκρατίας, όπου η κρίση της σοσιαλδημοκρατίας οδήγησε σε ένα ρεφορμιστικό πλαίσιο. Ήδη από την δεκαετία του 1980 και του 1990, οι σοσιαλδημοκράτες είχαν αρχίσει να υιοθετούν μία ρεφορμιστική στάση ως προς το περιεχόμενο των πολιτικών θεωριών τους, βάζοντας ως επίκεντρο της πολιτικής τους ατζέντας την αξία των αγορών έναντι του κράτους και προβάλλοντας θερμή στήριξη στην επιχειρηματικότητα λόγω της ανάπτυξης της τεχνολογίας και της διάδοσης των πληροφοριών σε παγκόσμιο επίπεδο στα πλαίσια της ανάδειξης της παγκοσμιοποίησης ως μορφή διάσπασης των παγκόσμιων συνόρων και εγκαθίδρυσης των πολυεθνικών εταιρειών στο νεοφιλελευθερισμό.(Heywood A. 1992/2007) **Συνεπώς, τα σοσιαλδημοκρατικά κόμματα, απαρνήθηκαν το σοσιαλιστικό τους παρελθόν, το οποίο αντικατέστησαν με το ρεύμα του “νέο-αναθεωρητισμού”, πραγματοποιώντας στροφή 180 μοιρών, εφαρμόζοντας δηλαδή μεταρρυθμιστικά προγράμματα για να τροποποιήσουν τον καπιταλισμό “εκ των έσω” και όχι για να τον ανατρέψουν.** Η παγκοσμιοποίηση έπαιξε καταλυτικό ρόλο στην αξιολόγηση της δημοκρατίας, των θεσμών της-οι οποίοι βρέθηκαν σε κρίση-και των βασικών συστατικών της δημοκρατίας, όπως η ελευθερία και η ισότητα, έννοιες οι οποίες προσέλαβαν διαφορετικό περιεχόμενο στα πλαίσια των εκσυγχρονιστικών προγραμμάτων. Προκειμένου όμως να πραγματοποιηθεί η αναδιάρθρωση και αναμόρφωση της δημοκρατίας αρκετές φορές επίκειται ενδεχόμενη σύγκρουση για ένα καλύτερο αποτέλεσμα και ακόμα ενδέχεται καθαίρεση ορισμένων θεσμών, ως μη αποτελεσματικών και προσοδοφόρων για το κοινωνικό σύνολο. (Χυτήρης Τ. 2001) Βασικές παραδοχές του “τρίτου δρόμου” λοιπόν, είναι η αποδοχή της αγοράς ως βασικού μοχλού παραγωγής αγαθών, η παροχή πολλαπλών κοινωνικών δικαιωμάτων με υποχρεώσεις ως αντίκρισμα,-σε αντίθεση με την αυθαιρεσία που

επικρατούσε στα υπό τα σοσιαλδημοκρατικά καθεστώτα με την έλλειψη υποχρεώσεων από πλευράς πολιτών-και την προώθηση νέων εννοιών, όπως η ‘*αξιοκρατία*’ και η ‘*ισότητα ευκαιριών*’ δανειζόμενες από το φιλελεύθερο ιδεολόγιο. (Heywood,A. 1992/2007) Τέλος, αυτό που κατάφερε από την μία ο ‘*τρίτος δρόμος*’ είναι να αναμορφώσει την παραδοσιακή αριστερά με την υιοθέτηση ρεφορμιστικών προτάσεων και την εισαγωγή μετά-ιδεολογιών και από την άλλη να λειτουργήσει ως αντιστάθμισμα για την εξισορρόπηση των συνεπειών των νεοφιλελεύθερων πολιτικών στην κοινωνία.

Παρ’όλα αυτά, μείζων σημασία έχει η πορεία του ‘*τρίτου δρόμου*’ και το που μπορεί να μας οδηγήσει, έπειτα από τον άτυπο συμβιβασμό αριστεράς και δεξιάς και την άνοδο του νεοφιλελευθερισμού έναντι του κρατισμού, με σκοπό την αύξηση της κοινωνικής ευημερίας και της δημιουργίας μιας κοινωνίας ίσων ευκαιριών. Παρατηρείται λοιπόν, μία τάση προς τη δεξιά πτέρυγα του πολιτικού φάσματος, καθώς οι σοσιαλδημοκράτες εφαρμόζουν πολιτικά προγράμματα με δεξιό, καθαρό περιεχόμενο, και οι νεοφιλελεύθεροι βρίσκονται σε συνειδησιακό αδιέξοδο καθώς αντικρίζουν να εφαρμόζονται οι ιδέες τους και τα προγράμματά τους χωρίς ωστόσο να βρίσκονται στην εξουσία. (Μακρυδημήτρης Α.1999)



## ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

### ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ

#### ΙΣΤΟΡΙΚΟΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ.

Προκειμένου να μπορέσουμε να κατανοήσουμε εκτενέστερα το συγκεντρωτικό διοικητικό σύστημα της χώρας, σάφρον είναι να χαρτογραφήσουμε τις αδυναμίες που συστήματος που εντοπίστηκαν εκτεταμένα στις διοικητικές δομές της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, μεταξύ του 1985 και του 2000 που βασίστηκαν στις *«εκθέσεις των εμπειρογνομόνων για τη δημόσια διοίκηση 1950-1998»* .

Με μια πρώτη ματιά αντιλαμβανόμαστε ότι το οργανωτικό πλαίσιο της δημόσιας διοίκησης εμφανίζει αδυναμίες σε όλα τα επίπεδα. Αυτές προέρχονται από τη τάση και την κουλτούρα της δημόσιας διοίκησης να **απορρίπτει σύγχρονα πρότυπα οργάνωσης** της, εισάγοντας καινοτόμες μεθόδους και πρακτικές για την καταπολέμηση της γραφειοκρατίας και την παροχή ποιοτικότερων υπηρεσιών προς τους πολίτες και αντ' αυτού αποτελείται από προσήλωση προς τις ιεραρχικές και άκαμπτες δομές-βεμπεριανού τύπου-με ιδιαίτερη έμφαση στην τυπολατρία και στην *«στατική στοχοθεσία»*. Ο συγκεκριμένος τρόπος οργάνωσης κατάφερε να ευδοκιμήσει και να ενσωματωθεί στις διοικητικές δομές της Ελλάδας, εμφανίζοντας σημαντικές αδυναμίες ήδη από τη δεκαετία του 1980, με πιο σημαντικές την έλλειψη συντονισμού και συνεργασίας, την αδυναμία γρήγορης ανταπόκρισης στα ζητήματα διοίκησης και εξυπηρέτησης των πολιτών και την ορθολογική κατανομή των αρμοδιοτήτων για την εξοικονόμηση χρόνου και πόρων. Ωστόσο από την άλλη προτείνεται ένας εναλλακτικός τρόπος οργάνωσης που να **συνδυάζει τη «διασταύρωση δομών και λειτουργιών» και να έχει χαρακτήρα «υβριδικής» οργάνωσης.**(Κ.Ε.Π..Ε. 1988, σελ. 439) Το κύριο χαρακτηριστικό της είναι η αναβάθμιση της θέσης των μειονεκτημάτων της *«τυπικής οργάνωσης»* σε πλεονεκτήματα, ώστε να ενισχυθεί η λειτουργική της θέση της *«τυπικής οργάνωσης»* με έμφαση στην ευκαμψία, στον προγραμματικό συντονισμό. Από τα παραπάνω προκύπτει ότι οι διεθνείς συνθήκες επιτάσσουν τον απομακρυσμό από τα πρότυπα

της «τυπικής οργάνωσης» ώστε να περιοριστούν οι πολυπλόκαμες λειτουργίες του δημοσίου και να ενισχυθεί η συνεχή ποιοτική αναβάθμιση των λειτουργιών και της οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης. (Κ.Ε.Π..Ε., 1988)

Βασικό χαρακτηριστικό της δημόσιας διοίκησης ήταν η αποκέντρωση των δραστηριοτήτων, πράγμα το οποίο οδήγησε στην ίδρυση ειδικών αυτοδιοικούμενων οργανισμών υπό τη μορφή Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.). Οι συγκεκριμένοι φορείς εκτελούσαν χρέη αντιπροσώπευσης της κρατικής εξουσίας στην περιφέρεια και διέθεταν καταστατικό λειτουργίας προσομοιωμένο στις δημόσιες υπηρεσίες. Τη δεκαετία του 1980 υπήρχαν συγκεκριμένα 1408 Ν.Π.Δ.Δ. τα οποία παράλληλα εμπλέκονταν με τις διεργασίες άλλων υπουργείων, διασπώντας τις εργασίες τους έτσι, γεγονός που δεν άφηνε περιθώρια στην υγιή εξέλιξη των Ν.Π.Δ.Δ. καθώς απουσίαζε ο ρόλος ενός κεντρικού εποπτικού οργάνου υπεύθυνου για τον συντονισμό και την οργάνωση των Ν.Π.Δ.Δ. Έτσι οι υπηρεσίες των Ν.Π.Δ.Δ. παρέμειναν αναδιοργανωτες καθώς δε διέθεταν τα κατάλληλα μέσα για να αντιμετωπίσουν τις προκλήσεις της που θα επέφερε η πολυνομία, η ευθυνοφοβία, η δυσκαμψία και ανορθολογική οργάνωση. Όλα τα παραπάνω είχαν ως αποτέλεσμα ώστε η ποιότητα και η παραγωγικότητα του παραγόμενου έργου των Ν.Π.Δ.Δ. και όχι μόνο-να παραμένει σε πολύ χαμηλό επίπεδο, καθώς η κουλτούρα και οι δομές του δημοσίου είχαν αναχρονιστικές τάσεις. (Κ.Ε.Π..Ε., 1988)

Όσον αφορά τη λειτουργία της εσωτερικής οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης αυτή χαρακτηρίζεται στα πρώτα στάδια της από νωχελικότητα, ωχαδερφισμό, αρνητισμό προς τις διοικητικές αλλαγές που αφορούσαν τις τεχνολογικές και πληροφορικές μεθόδους, δυσκαμψία, υψηλό κόστος λειτουργίας που την καθιστά μη αποδοτική, χρονοτριβή στις διαδικασίες εξυπηρέτησης, αρνητικά αισθήματα για τις σχέσεις κράτους-πολίτη κ.τ.λ. Τα συγκεκριμένα ζητήματα αποτελούν ήδη αρκετό καιρό πρόβλημα της δημόσιας διοίκησης και αναζητούν λύση από κάποιον υπεύθυνο πολιτικό φορέα ο οποίος σε συνάρτηση με την αλλαγή της «νοοτροπία» των πολιτών, θα επιφέρει τον εκσυγχρονισμό στον τομέα της δημόσιας διοίκησης. Το βασικό πρόβλημα στη διαχείριση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης είναι η ανάδειξη πολλαπλών δημόσιων υπηρεσιών και οργανισμών για την ικανοποίηση πρόσκαιρων αναγκών, με αποτέλεσμα την σύγχυση αρμοδιοτήτων και των διοικητικών οργάνων. Ειδικότερα μπορούμε να αναφέρουμε ότι οι παραπάνω πρακτικές έχουν ως

αποτέλεσμα τη «μειωμένη παραγωγικότητα των δημοσίων υπηρεσιών και αδικαιολόγητη σπατάλη χρόνου και εργασίας, τη σύγχυση των υπηρεσιών και των ενδιαφερόμενων πολιτών και την αδυναμία χάραξης ενιαίας πολιτικής από την κυβέρνηση και στη συνέχεια εφαρμογή αυτής της συγκεκριμένης πολιτικής από τη διοίκηση». (Κ.Ε.Π..Ε. 1988 σελ.468)

Ωστόσο σημαντικό ρόλο ως προς τη δυσκινησία των διοικητικών δομών του κράτους έπαιξε η έντονη γραφειοκρατία η οποία δεν κατάφερε να απλουστεύσει τις διοικητικές δομές αλλά αντίθετα τις επέτεινε μέσω της εφαρμογής μίας συγκεκριμένης κουλτούρας, της οποίας το περιεχόμενο της οργάνωσης και διοίκησης της είχε δυναμική μορφή και χαρακτηρίζεται πλήρως από αυτοτέλεια με μοναδικό σκοπό την συνέχεια της ύπαρξης της γραφειοκρατίας εντός του χαώδες και αναποτελεσματικού διοικητικού συστήματος. Όσες προσπάθειες κι αν αποπειράθηκαν για περαιτέρω απλούστευση της γραφειοκρατίας, έπεσαν στο κενό. Οι συγκεκριμένες κινήσεις κατευθύνθηκαν από τις «Υπηρεσίες Οργάνωσης και Μεθόδων» στα διάφορα υπουργεία και οργανισμούς. Η πηγή του προβλήματος προκύπτει από το χαμηλό ποσοστό εφαρμογής των ενεργειών που φτάνουν το «30%-40% υλοποίησης»(Κ.Ε.Π..Ε., 1988 σελ. 469). Τα κύρια χαρακτηριστικά της ελληνικής ιδιάζουσας γραφειοκρατίας είναι σαφώς η καθετοποιημένη, τμηματοποιημένη και ιεραρχημένη οργάνωσή της, η οποία περιορίζει την “ελεύθερη κίνηση” μεταξύ των διοικητικών δομών παρεμβάλλοντας πολλαπλές διοικητικές και γραφειοκρατικές διαδικασίες και επίπεδα, δυσχεραίνοντας με αυτόν τον τρόπο την ολοκλήρωση των διοικητικών υποθέσεων, επιβάλλοντας ουσιαστικά ένα σύνολο από περιοριστικά πλέγματα τα οποία σύμφωνα με τον Μάξ Βέμπερ έλαβαν το προσωνύμιο του “σιδερένιου κλουβιού” για την γραφειοκρατίας. Τέτοια χαρακτηριστικά της ελληνικής γραφειοκρατίας είναι «οι χρονοβόρες διαδικασίες, η ελλιπής εξουσιοδότηση υπογραφής στα κατώτερα διοικητικά όργανα, η συγκέντρωση πολλών δικαιολογητικών, η έλλειψη τυποποίησης διοικητικών εγγράφων, η έλλειψη διοικητικών κωδίκων και γενικά η έλλειψη μίας συνεχούς και συστηματικής προσπάθειας αντιμετώπισης της γραφειοκρατίας από τους φορείς δραστηριότητας, η πολυνομία και στη συνέχεια η τυπολατρεία, ευθυνοφοβία, η «νομικίστικη» νοοτροπία, η ακαμψία στις διοικητικές ενέργειες, αναβλητικότητα κ.λπ.»(ΚΕΠΕ 1988 σελ.468)

Οι παραπάνω πρακτικές έχουν ως αποτέλεσμα οι υπηρεσίες της δημόσιας διοίκησης να προβάλλονται από έντονη αντιπαραγωγικότητα, υποβάθμιση του ανθρώπινου παράγοντα, ευθυνοφοβία, μακρόχρονη αναβολή ως προς της εκκρεμότητες, σύγχυση αρμοδιοτήτων,

αναχρονισμό και χαμηλό δείκτη αποδοτικότητας όχι μόνο ως πρόβλημα της γραφειοκρατίας αλλά και λαμβάνοντας και τη μορφή «**παθολογικής κατάστασης**»(bureaupathology). Η γραφειοπαθολογία σχετίζεται με τα χαρακτηριστικά της συμπεριφοράς της γραφειοκρατίας που παρατηρούνται ότι συνηθίζονται ότι εκτίθενται, συνδυάζοντας την δυσλειτουργικότητα και αποτελεσματικότητα της γραφειοκρατίας. Συγκεκριμένα χαρακτηριστικά που προσδίδουν αρνητικό περιεχόμενο είναι η δωροδοκία, η διαφθορά, η οικογενειοκρατία, κομματοκρατία κ.λπ. Δεν είναι μάλιστα καθόλου τυχαίο που **οι δομές της δημόσιας διοίκησης παρομοιάζονται με το Τεϋλοριστικό σύστημα αναδιάρθρωσης της εργοστασιακής παραγωγής** καθώς ήδη η πρώτη αναφορά για την ανάγκη αναδιοργάνωσης της δημόσιας διοίκησης είχε γίνει από τον Κ. Βαρβαρέσσο, αναφέροντας «**Γνωρίζω την κατάσταση εις την οποίαν ευρίσκεται σήμερα η κρατική μηχανή...**»(Βαρβαρέσσος Κ. 1950 σελ. 67). Το βασικό συστατικό για τη μετάβαση της αναδιάρθρωσης της παραγωγής των δημόσιων υπηρεσιών είναι η «μεταρρύθμιση», η οποία **έχει ως σκοπό να «ρυθμίσει» τις κρατικές δομές και το ανθρώπινο δυναμικό σε ένα συγκεκριμένο μοτίβο δράσεων προκειμένου να επιτευχθεί η λειτουργία της αποτελεσματικότητας και ορθολογισμού που αντιπροσωπεύουν τον σύγχρονο κόσμο.** Με βάση τα παραπάνω ο Κ. Βαρβαρέσσος προσθέτει στον επίλογό του ένα απόσπασμα από το βιβλίο, «The elements of administration» του Lyndall Urwick, αναφέροντας ότι «*Οι άνθρωποι θεσμοί ομοιάζουν με τας μηχανάς:έχουν ανάγκη τριβής(...)*Επίσης, *οι άνθρωποι θεσμοί έχουν ανάγκη, από καιρού εις καιρόν, ενός “ξεσκουριάσματος”*. Σχηματίζεται ένα κατάλοιπον συνηθειών και ρουτίνας, το οποίο μειώνει την αποδοτικότητα, εάν δεν καθαρισθούν οι κύλινδροι κι εάν δεν τριβούν οι βαλβίδε. Ενίοτε, μολονότι αρκετά σπανίως, χρειάζεται αντικατάστασις των συστατικών μερών του μηχανισμού. Εν αντιθέσει όμως προς τας μηχανάς, οι άνθρωποι θεσμοί προβάλλουν μεγάλην εσωτερικήν αντίστασιν εις αυτάς τας αναγκαίας εργασίας. Εις τον ιδιωτικόν κλάδον, λόγω της συνεχούς φροντίδος δια την αποδοτικότητα της επιχειρήσεως, παραμελούνται ταύτα επί πολύ. Πως θα υπερπηδηθή η αντίστασις αυτή, η τεράστια δύναμις του επαγγελματικού συντηρητισμού, εις τας μεγάλας δημόσιας υπηρεσίας μας-αυτό είναι το μεγαλύτερον πρόβλημα το οποίο απομένει να λύσει η δημοκρατία...»(Βαρβαρέσσος Κ. 1950 σελ. 278-279)

Διεισδύοντας περαιτέρω στα άδυτα της προβληματικότητας της γραφειοκρατίας διαπιστώνουμε ότι οι αιτίες είναι πιο πολλές από όσες νομίζουμε. Συγκεκριμένα μπορούμε να

ανιχνεύσουμε την έλλειψη στελέχωσης των δημοσίων υπηρεσιών από εξειδικευμένο προσωπικό και την έλλειψη διοικητικών κινήτρων, με ως συνέπεια την σταδιακή μείωση εκδήλωσης του ενδιαφέροντος του διοικητικού προσωπικού ως προς τις διοικητικές υποθέσεις, κατευθυνόμενων από τις ανώτερες διοικητικές υπηρεσίες –εκείνη την εποχή– καθώς αντικαταστάθηκε αργότερα από το σύστημα «Διοίκησης μέσω στόχων» σύμφωνα με το ν.3230/2004, το οποίο ωστόσο δεν εφαρμόστηκε στο δημόσιο. Σημαντικό εξίσου σύμφωνα με την έκθεση του Κ.Ε.Π.Ε. είναι ότι *«είχε σταματήσει η εξειδίκευση στελεχών της διοίκησης στην τεχνική της οργανωτικής έρευνας που θα τους βοηθούσε στην επιτυχή αντιμετώπιση των προβλημάτων οργάνωσης της εργασίας, μεθόδων και διαδικασιών και θα επέτρεπε την άρτια και ικανή στελέχωση των «Υπηρεσιών Οργάνωσης και Μεθόδων».* (Κ.Ε.Π.Ε., 1988 σελ.512) Σε αυτό το πλαίσιο του εκσυγχρονισμού και της περαιτέρω εξειδίκευσης και επιμόρφωσης του ανθρώπινου δυναμικού του δημόσιου τομέα ιδρύθηκε η Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης(Ε.Σ.Δ.Δ.)το 1983 προκειμένου να προσθέσει ικανά στελέχη στις δομές της δημόσιας διοίκησης. Οι νομοθετικές ρυθμίσεις από την μεριά τους, δεν κατάφεραν σε κάθε περίπτωση να επιφέρουν την διοικητική τάξη καθώς επέφεραν την νομοθετική σύγχυση παράγοντας νόμους μη υγιείς για την δημοκρατία, κακογραμμένους, γεμάτους αντιφάσεις, ασάφειες και άσχετες τροπολογίες και οι οποίοι μάλιστα πολλοί από αυτούς δεν εφαρμόζονταν-κυριολεκτικά-και οδήγησαν στην συσσώρευση νόμων τουτέστιν της πολυνομίας, χωρίς ωστόσο να διευκολύνει τις ζωές των ελλήνων πολιτών. Η ποιότητα της ελληνικής νομοθετικής διαδικασίας είναι πολύ χαμηλή, πράγμα που αντανακλάται στα στατιστικά στοιχεία. Συγκεκριμένα *«ψηφίστηκαν 250 φορολογικά νομοθετήματα με άπειρες τροπολογίες διάσπαρτες σε διάφορους άλλους νόμους, ενώ μόλις τα τελευταία δύο χρόνια (έως το τέλος του 2014) ψηφίστηκαν έξι αμιγώς φορολογικοί νόμοι, στους οποίους συμπεριελήφθησαν 71 νέες φορολογικές ρυθμίσεις».* Στα παραπάνω αξίζει να προστεθεί ότι από το 1975 μέχρι σήμερα έχουν ψηφιστεί 4100 νόμοι, δηλαδή *«107 το χρόνο και 3,4 τη μέρα».* (Μάνδρου Ι. 2016)Εν ολίγοις το νομοθετικό σύστημα της Ελλάδας πάσχει από πολυνομία, κακονομία, ανομία, ρουσφετολογία, κομματοκρατία, πελατειακό σύστημα στοιχεία γενικά που *“ξεβράζονται”* στην επιφάνεια της δημόσιας διοίκησης και συνδέονται άρρηκτα με τη γραφειοπαθολογία(bureaupathology)και την ικανοποίηση των πολιτικών ορέξεων των πολιτικών κομμάτων. Η εμπειρία έχει δείξει ότι οι περιοριστικές νομοθετικές

διοικητικές διατάξεις δεν καταφέρνουν να αντιμετωπίσουν στο έπακρον τα προβλήματα του προβάλλονται από τη γραφειοκρατική μηχανή. Από εδώ προκύπτει το συμπέρασμα ότι ο κατάλληλος τρόπος αντιμετώπισης της γραφειοκρατίας περιλαμβάνει *«μεθοδικότητα, διάρκεια και συστηματική προσπάθεια και εργασία και όχι αποσπασματική και περιπτωσιακή αντιμετώπιση των προβλημάτων»*.(Κ.Ε.Π.Ε. 1988 σελ. 470)

Τη δεκαετία του 1980 παρατηρείται μία σταδιακή γιγάντωση του δημόσιου τομέα η οποία προκύπτει από την αύξηση του ανθρώπινου δυναμικού των δημόσιων υπηρεσιών εντείνοντας το δημοσιούπαλληλικό πλεόνασμα εξαιτίας των ρουσφετιών, του νεποτισμού, της κομματοκρατίας, με αυτόν τον τρόπο περιορίζοντας την πρόσληψη στο δημόσιο τομέα αξιοκρατικών, μορφωμένων και ικανών υπαλλήλων, ώστε να ανταποκριθούν στις προκλήσεις του δημοσίου και να μπορέσουν να εξυπηρετήσουν τους έλληνες πολίτες. Μάλιστα, ως προς την παροχή υπηρεσιών στους πολίτες τη συγκεκριμένη χρονική περίοδο, η ποιότητα των δημοσίων υπηρεσιών προβλεπόταν από χαμηλό επίπεδο. Σε συνάρτηση με όλα τα παραπάνω η διόγκωση του δημόσιου τομέα δεν προήλθε μόνο από τους δύο παραπάνω λόγους αλλά συντελέστηκε και από επιπλέον παράγοντες, όπως η δημιουργία νέων φορέων που δημιουργήθηκαν στα πλαίσια της παραδοσιακής γραφειοκρατίας, έχοντας τη μορφή υπηρεσιών και οργανισμών χωρίς ωστόσο να συμβάλλουν στην ενίσχυση της αποδοτικότητας των διοικητικών δομών. Τέλος, προτάθηκε η εξυγίανση των χρεοκοπημένων επιχειρήσεων από το κράτος χωρίς ιδιαίτερο αποτέλεσμα καθώς το δημόσιο ανέλαβε την πλήρη επιβάρυνση και το κόστος, οδηγώντας στην διάσπαση των αρμοδιοτήτων προκαλώντας πολλαπλές καθυστερήσεις.

Ήδη από την δεκαετία του 1970 σε αρκετές χώρες και ιδιαίτερα στην Ελλάδα τη δεκαετία του 1980 και του 1990, αρχίζει να αναδύεται μία τάση αμφισβήτησης προς τις δημόσιες υπηρεσίες εξαιτίας κυρίως της αναποτελεσματικότητας και μη αποδοτικότητας τους. Στο πλαίσιο αυτό μπαίνουν νέοι όροι οι οποίοι προήλθαν από τον ιδιωτικό τομέα και ευνοήθηκαν από την άνοδο της παγκοσμιοποίησης, των δημόσιων ελλειμμάτων, της κατάρρευσης του προνοιακού συστήματος, της ανεργίας και της ανάπτυξης της τεχνολογίας και πληροφορικής ιδιαίτερα. Το αντίπαλο δέος, ο ιδιωτικός τομέας άρχισε να διογκώνεται εξίσου με ταχύτατους ρυθμούς και δεν έβρισκε πλέον δίοδο να “αναπνεύσει-επενδύσει” καθώς ήρθε σε ρήξη με το ήδη διογκωμένο δημόσιο τομέα, με αποτέλεσμα να ξεκινήσει από τη μεριά των νέο-

φιλελεύθερων μια καινούργια ιδεολογική εκστρατεία, προωθώντας την “αποτυχία του κράτους” και έχοντας ως σύνθημα το «laissez faire». Με βάση το παραπάνω σύνθημα των νέο-φιλελεύθερων προβλεπόταν ο εκσυγχρονισμός των κρατικών δομών με ιδιωτικοοικονομικό πρόσημο προκειμένου να μπορέσει να αναμορφωθεί το σπάταλο γραφειοκρατικό κράτος και να περιοριστεί το μέγεθος του δημόσιου τομέα και τη παρεμβατικότητα του. Κατά τη διάρκεια αυτής της μεταβατικής περιόδου το κράτος ήρθε σε καμπή, αντιμετωπίζοντας αρκετά κοινωνικά φαινόμενα τα οποία προέκυπταν από την άνοδο του καπιταλισμού και παράλληλα αντιμετωπίζοντας την έντονη κριτική περί της παθογενούς κρατικής οργανωτικής δόμησης, εξαιτίας της διαφθοράς, της έντονης κομματοκρατίας, του νεποτισμού, του ρουσφετολογίου, του πελατειακού συστήματος, της αναξιπιστίας, σπατάλης και αδράνειας γενικά του δημοσίου κτλ. Το συγκεκριμένο ιδεολογικό μεταρρυθμιστικό πλέγμα έφτασε στην Ελλάδα τη δεκαετία του 1990, αρκετά καθυστερημένα σε σύγκριση με τις υπόλοιπες χώρες, προωθώντας τις έννοιες της αποδοτικότητας, αποτελεσματικότητας, οικονομικότητας, ανταγωνιστικότητας, ποιοτικής παροχής υπηρεσιών, μέτρησης αποτελεσμάτων και αξιολόγησης υπαλλήλων και υπηρεσιών ανοίγοντας τον δρόμο για την εγκαθίδρυση ενός νέου προτύπου οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης, γνωστό ως *New Public Management*. (Δέδε Δ., Παπαδημήτρη Μ. Ε., Τσολάτη Π. και Παπαδόπουλος Δ. 2014)

Στα πλαίσια λοιπόν, της συγκεκριμένης κοινωνικοοικονομικής κατάστασης είναι απολύτως λογικό να διαταράσσονται και οι σχέσεις “κράτους-πολίτη”. Αν και η εξοικείωση των Ελλήνων πολιτών με την δημόσια διοίκηση ξεκίνησε ήδη από το την ελληνική επανάσταση με την ίδρυση του ελληνικού κράτους το 1821, αυτές αναδιαρθρώθηκαν σταδιακά στην μεταπολεμική περίοδο φτάνοντας στη σημερινή τους μορφή. Τη δεκαετία του 1980 η δημόσια διοίκηση «*διαμορφωνόταν σαν χώρος κλειστός για τους πολίτες, χώρος που χρησιμοποιήθηκε και μπορεί να χρησιμοποιηθεί-αν δεν αλλάξουν οι δομές και οι διαδικασίες-ως χώρος συναλλαγής και καταπίεσης*». (Κ.Ε.Π.Ε. 1988 σελ. 484) Παρ’ όλες τις προσπάθειες που έγιναν για τον εξορθολογισμό της δημόσιας διοίκησης ήδη από την περίοδο της δικτατορίας, αυτή έγινε πιο συγκεντρωτική και εξουσιαστική χωρίς να απλουστευτούν οι διοικητικές δομές και οι σχέσεις “κράτους-πολίτη”, πάνω στις οποίες οργανώθηκε η δημόσια διοίκηση και ανοικοδομήθηκε η γραφειοκρατία. Βασικό μέλημα εκείνη την χρονική περίοδο ήταν η αντίληψη των εσωτερικών σχέσεων της διοίκησης, οι οποίες αποτελούνταν

δύσκαμπτες, απρόσωπες, ιεραρχικές, τυπολατρικές και παρωχημένες διοικητικές δομές θέτοντας ως βασικό στόχο την συστηματική απογραφειοκρατικοποίηση της δημόσιας διοίκησης στα πλαίσια των εκσυγχρονιστικών μεταρρυθμίσεων. Τέλος, η διόγκωση του κρατικού μηχανισμού και του δικομματισμού στην Ελλάδα αύξησε το πελατειακό σύστημα και την κομματοκρατία, με αποτέλεσμα το δημόσιο να ιδεολογικοποιείται και να εξυπηρετούνται περισσότερο σκοπιμότητες και συμφέροντα παρά τα αιτήματα των πολιτών, επηρεάζοντας αρνητικά τις σχέσεις “κράτους-πολίτη” και δημιουργώντας παράλληλα μία σημαντική ανισότητα μεταξύ των δύο μερών εις βάρος του πολίτη καθώς τα μέλη της διοίκησης απολαμβάνουν ιδιαίτερη αντιμετώπιση ασκώντας άτυπα μία μορφή “εξουσίας” προς τους πολίτες εξαιτίας της αποκλειστικής πρόσβασης που διαθέτουν στο μονοπώλιο των δημόσιων υπηρεσιών. Από την μεριά τους βέβαια και οι πολίτες είναι υποχρεωμένοι να υπακούουν στους νόμους για την ομαλή εξυπηρέτησή τους. Περνώντας στην επόμενη δεκαετία, ιδιαίτερα οι σχέσεις “κράτους-πολίτη” μεταβάλλονταν εξαιτίας της ανόδου του πήγης της ποιότητας παροχής υπηρεσιών οι οποίες προέκυπταν από τις αυξημένες συναλλαγές μεταξύ των πολιτών και των διοικητικών υπηρεσιών, προβάλλοντας αναγκαία την αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα των υπηρεσιών ως προς την ικανοποίηση των πολιτών. Η έννοια της αποτελεσματικότητας των δημόσιων υπηρεσιών αποτυπώνονταν μέσω των εκθέσεων του Κ.Ε.Π.Ε. και του Ι. Σπράου, στον βαθμό ικανοποίησης των πολιτών, παρουσιάζοντας ουσιαστικά το «βαθμό δεκτικότητας».

Ο πολίτης ενταγμένος στο διοικητικό πλαίσιο αναφοράς λάμβανε το ρόλο του «διοικούμενου υπηκόου» σε σχέση μεταξύ της διοίκησης. Παρατηρούμε ότι η ελεύθερη βούληση-κίνηση, η καινοτομία και η επιλογή προσωπικών αποφάσεων δεν έχουν θέση στο “σιδερένιο κλουβί” της δημόσιας διοίκησης, η οποία σιγά-σιγά μεταλλάσσει και τους πολίτες σε “δυσκίνητα και ατροφικά όντα” υπηρετώντας ως υπήκοοι στα γρανάζια της γραφειοκρατίας. Ωστόσο η σχέση “πολίτη-διοίκησης” είναι απαραίτητο να επαναπροσδιοριστεί, να μεταρρυθμιστεί προκειμένου να βελτιωθεί το εκάστοτε διοικητικό αναποτελεσματικό σύστημα στοχεύοντας στην «κοινωνική αποτελεσματικότητα»(Κ.Ε.Π.Ε. 1988 σελ. 485), έχοντας ως μοναδικό αποτέλεσμα αντίστροφο ακριβώς αποτέλεσμα, αν δεν πετύχει δηλαδή, «να καθιστούν “αποδοτικότερο” αυτό το σύστημα, να αναπαράγουν τη



γραφειοκρατία, την αποξένωση και αυτονόμηση της διοίκησης από τους πολίτες».( Κ.Ε.Π.Ε. 1988 σελ.485)

Τα μέσα που χρησιμοποίησε σε πρώτο στάδιο η δημόσια διοίκηση για τη βελτίωση των σχέσεων “κράτους-πολίτη” ήταν η εισαγωγή βασικών αρχών και εννοιών οι οποίες βασίστηκαν στη διαφάνεια, στην *«απλότητα και ταχύτητα της λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης, δημιουργία σχέσης αμοιβαίας εμπιστοσύνης και συνεργασίας ανάμεσα στα κρατικά όργανα και τους πολίτες, κοινωνικός έλεγχος της Δημόσιας Διοίκησης»* και εφαρμογή νέων τεχνολογικών εξοπλισμών με εστίαση στην πληροφορική. Σημαντικό εξίσου κομμάτι είναι η ποιότητα της πληροφόρησης η οποία προβλεπόταν να διακρινόταν από *«αξιοπιστία, αντικειμενικότητα, συγκεκριμενικότητα, επάρκεια, αξιοπιστία, σφαιρικότητα»*.(Κ.Ε.Π.Ε. 1988 σελ. 532)Έτσι με αυτές τις κατευθυντήριες αρχές θα οργανωθεί ορθά η πληροφόρηση και οι σχέσεις “κράτους-πολίτη” και θα δομηθούν πάνω στην εμπιστοσύνη, την αμεσότητα, ορθολογική στελέχωση του ανθρώπινου δυναμικού, την αξιοπιστία και *«σεβασμός στον πολίτη»*. Με βάση αυτές τις αρχές δομήθηκε η έννοια του *«πολίτη-πελάτη»*, καθώς φάνηκε σε αυτό το μοντέλο διοίκησης ο πολίτης να αποκτάει διττό ρόλο και να ταυτίζεται ουσιαστικά με τον πελάτη. Έτσι **ο πολίτης δεν είναι μόνο ένα υποκείμενο που έχει κατοχυρωμένα συνταγματικά δικαιώματα αλλά και πελάτης παράλληλα απέναντι προς το κράτος καθώς τείνει να καταναλώνει αγαθά και υπηρεσίες των δημοσίων υπηρεσιών πληρώνοντάς τα έμμεσα, μέσω της φορολογίας.** (Δέδε Δ., Παπαδημήτρη Μ. Ε., Τσολάτη Π. και Παπαδόπουλος Δ. 2014) Σε αυτό το πλαίσιο ο πολίτης βρίσκεται στο κέντρο των διοικητικών αποφάσεων και επιδιωκόμενος σκοπός είναι η ενεργοποίηση του για την ενίσχυση των σχέσεων “κράτους-πολίτη” και βελτιστοποίηση της ποιότητας παροχής των δημοσίων υπηρεσιών.(Καρκατσούλης Π., 2004)

Ωστόσο με το πέρασμα των χρόνων προτάθηκαν νέα μέτρα απλούστευσης της δημόσιας διοίκησης τα οποία έπρεπε να εναρμονίζονται το πνεύμα της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης, καθώς θεωρήθηκε αναγκαίο η προσαρμογή της διοικητικής δράσης στην εκάστοτε πραγματικότητα και την αναβάθμιση των σχέσεων “κράτους-πολίτη”. Οπότε σύμφωνα με την έκθεση εμπειρογνομόνων *«Για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό»* βασικό μέλημα ήταν η αντιμετώπιση της πολυνομίας και της κακονομίας για την εξομάλυνση των σχέσεων, απλοποιώντας τη διοικητική γλώσσα για την ευκολότερη κατανόηση των διοικητικών

αποφάσεων από το κοινό. Με αυτόν το τρόπο προτάθηκαν ως «μέτρα ελέγχου υλοποίησης» των διοικητικών δραστηριοτήτων οι εκθέσεις εμπειρογνομόνων που είχαν κυρίως απολογιστικό περιεχόμενο, έπειτα τα «μεικτά συμβούλια πολιτών-διοίκησης-δημοσίων υπαλλήλων» που σκοπό είχαν να ελέγχουν την απόδοση και την λειτουργικότητα των δημόσιων υπηρεσιών και τέλος την «έκδοση Λευκής Βίβλου για τη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης». (Κ.Ε.Π.Ε. 1988 σελ.537) θεωρήθηκε αναγκαίο στα πλαίσια της εκσυγχρονιστικής προσπάθειας να τεθεί ένα χρονικό όριο ως προς την εκτέλεση και διεκπεραίωση των διοικητικών υποθέσεων. Συνάμα, η νέο-φιλελεύθερη πνοή που επηρέασε το κράτος και επέφερε σαρωτικές διοικητικές μεταρρυθμίσεις, επέβαλλε πέρα από την απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών και τη μείωση της κρατικής παρέμβασης στο κοινωνικοοικονομικό περιβάλλον με τη μορφή «αποτίμησης κόστους-ωφέλειας» της αποτελεσματικότητας. (Ελληνική Δημοκρατία Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης. 1990, σελ. 609) Τέλος, προκειμένου να ενισχυθούν περαιτέρω οι σχέσεις «κράτους-πολίτη» ιδιαίτερα στους δήμους, νομούς και κοινότητες και να μπορέσουν να μεταφέρονται ταχύτερα τα διοικητικά έγγραφα, να ενημερώνονται και να εξυπηρετούνται άμεσα οι πολίτες, ιδρύθηκαν τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (Κ.Ε.Π.) το 2002 με το ν.3013/2002 αξιοποιώντας κατά βάση την ηλεκτρονική διακυβέρνηση.

Είναι γεγονός ότι η έκθεση του Κ.Ε.Π.Ε. έθεσε νέες βάσεις σχετικά με την εξέταση της δημόσιας γραφειοκρατίας στην Ελλάδα, παρέχοντας τα απαραίτητα μεταρρυθμιστικά θεωρητικά εφόδια μέσω της άρτιας γνώσης των εμπειρογνομόνων και εισάγοντας μαζί με την έκθεση του Ι. Σπράου για την «Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση» τις αρχές του New Public Management. Κυρίως κατάφερε τη μετάβαση στην εκσυγχρονιστική δράση όπου έθεσαν νέους διοικητικούς στόχους αναδιοργανώνοντας το απαρχαιωμένο διοικητικό μοντέλο, «βεμπεριανού τύπου» στα πρότυπα της Νέας Δημόσιας Διοίκησης. [Μέτρηση αποτελεσμάτων, αποδοτικότητα, υψηλή ποιότητα υπηρεσιών] (Μακρυδημήτρης Α. Μιχαλόπουλος Ν. 2000)

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5.1

### ΑΝΑΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Η έννοια της «μεταρρύθμισης» τη δεκαετία του 1990 ήταν η πιο σημασιολογικά και ιδεολογικά φορτισμένη έννοια στο χώρο της πολιτικής καθώς επιχειρεί να συνδέσει το παρελθόν με το παρόν και παράλληλα να διατηρήσει σταθερή την κοινωνική τάξη. Έτσι ουσιαστικά η μεταρρύθμιση στο πολιτικό πλαίσιο εντάσσεται ως «έννοια της επανάστασης».(Εκθεση επιτροπής Δεκλερής Μ. 1992)Η ολοκλήρωση των μεταρρυθμίσεων του κράτους ωστόσο ταυτίζονται με την επιτυχία των οικονομικών μεταρρυθμίσεων. (Μέργος Γ. και Μακρυδημήτρης, Α. 2012)Εκείνη την περίοδο λοιπόν, θεωρήθηκε πιο αναγκαία από ποτέ μία μεταρρύθμιση-εκσυγχρονισμός για τη θεραπεία των διοικητικών αδυναμιών στις δομές της δημόσιας διοίκησης, η οποία μάλιστα ταυτίστηκε με την έννοια της αλλαγής και του εκσυγχρονισμού, επηρεαζόμενη από αρκετά κοινωνικοοικονομικά φαινόμενα, όπως η ανεργία, η απορρύθμιση της αγοράς, η άνοδος της παγκοσμιοποίησης και του δημόσιου χρέους, η πτώση του προνοιακού κράτους και της Ε.Σ.Δ.Δ. και η έλευση του νέο-φιλελεύθερου δόγματος που πρόσθεσε ένα νέο-φιλελεύθερο πρόσημο στις διοικητικές μεταρρυθμίσεις, επιχειρώντας να περιορίσει τον κρατισμό και να μειώσει τη διοικητική διόγκωση του κράτους. Η συζήτηση για τη διοικητική μεταρρύθμιση έχει πλέον εδραιωθεί και στη χώρα μας, με βασικό ζητούμενο μέσω των μεταρρυθμίσεων, την αλλαγή της κοινωνικής πραγματικότητας και της λειτουργίας του κράτους μεταφέροντας πάντοτε τις αρχές του ιδιωτικού τομέα στο δημόσιο αντίστοιχα. Συνεπώς οι μεταρρυθμίσεις που εφαρμόστηκαν είχαν ως στόχο τον εκσυγχρονισμό του διοικητικού μηχανισμού του κράτους, εισφέροντας τα στοιχεία της αποδοτικότητας, αποτελεσματικότητας, οικονομικότητας, στοχοθέτησης, αξιολόγησης, εξυγίανσης των δημόσιων υπηρεσιών και ποιότητας και γενικότερα τη δημιουργία του κατάλληλου εδάφους το οποίο θα μπορούσε να υιοθετήσει τις αρχές του management. Ζητούμενο λοιπόν, είναι οι δημόσιες οργανώσεις να αφήσουν πίσω την εσωστρέφεια, τον νομικισμό και την αποκατάσταση ενός εσωτερικού διοικητικού

ορθολογισμού και να κρίνονται με βάση την αποτελεσματικότητά τους που έχουν ως αποδέκτες τους ‘πολίτες-πελάτες.’

Το κράτος λοιπόν, τέθηκε σε αμφισβήτηση από τους κανόνες της αγοράς καθώς οι συγκεκριμένες συνθήκες έδειχναν την τάση προς μια διαφορετική κατεύθυνση «*μετάβασης σε συνθήκες αγοράς και πολιτικής δημοκρατίας*». Οι επικριτές του κρατισμού υποστήριζαν την «*απόσυρση του κράτους από τη ρύθμιση της λειτουργίας των αγορών*», διατείνοντας μάλιστα ότι το νέο διοικητικό σύστημα θα τονώσει το πολιτικό σύστημα. (Τσακαλάκης Γ. Η. 2013 σελ 45) Με βάση αυτό το επιχείρημα ο Noam Chomski υποστήριξε όταν «*ελαχιστοποιείται το κράτος, μεγιστοποιείται κάτι άλλο, και το ερώτημα είναι αν μεγιστοποιείται ο έλεγχος από το λαό ή η εξουσία της ιδιωτικής πρωτοβουλίας*». (Chomski N. Barsamian D. 2000, σελ. 94) Πέρα από την σύγκρουση μεταξύ ιδιωτικού και δημόσιου τομέα, αναδεικνύεται και ένας τρίτος τομέας αυτός του ‘κοινωνικού’ ο οποίος λειτουργεί ως μεσάζοντας μεταξύ του ιδιωτικού και του δημόσιου τομέα σχετικά για την κριτική των δημόσιων παροχών από τους πελάτες-καταναλωτές. (Καρκατσούλης Π. 2004) Η ανταγωνιστικότητα μεταξύ του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα οξύνθηκε έντονα εκείνη την περίοδο καθώς ακριβώς το νεοφιλελεύθερο δόγμα επηρέασε τη γραφειοκρατική δόμηση επιβάλλοντας μια ‘μανατζεριλίστικη’ κουλτούρα στο περιεχόμενο της κρατικής διοίκησης επιχειρώντας να αποδομήσει το μονοπωλιακό χαρακτήρα των δημόσιων υπηρεσιών, εξαιτίας του οποίου τα κράτη είχαν αποκομίσει υψηλά δημόσια ελλείμματα. Σύμφωνα με τον αναλυτή W. Niskanen το βασικό χαρακτηριστικό που διακρίνει το δημόσιο τομέα από τον ιδιωτικό τομέα είναι η διαρκής τάση για μεγιστοποίηση των προϋπολογισμών τους πράγμα όμως που επιτρέπει τη διόγκωση του δημόσιου τομέα, χωρίς ωστόσο να παράγει αποδοτικότερες υπηρεσίες και δομές καθώς μάλιστα δεν αντικατοπτρίζεται η διόγκωση του κράτους στις πραγματικές ανάγκες, αλλά περισσότερο εκφράζει ένα συγκεκριμένο πλαίσιο κρατικών πιέσεων με τη μορφή της γραφειοκρατίας αυτού καθεαυτού και η ικανοποίηση των έννομων συμφερόντων του κράτους. (Μιχαλόπουλος Ν. 2003) Το κράτος λοιπόν, δεν κατάφερε να διορθώσει τις τεχνικές ατέλειες της αγοράς, οπότε η αγορά ανέλαβε από τη μεριά της να διορθώσει τις κρατικές ατέλειες. (Δέδε Δ., Παπαδημήτρη Μ. Ε., Τσολάτη Π. και Παπαδόπουλος Δ. 2014) **Η πολιτική των μεταρρυθμίσεων αποσκοπούσε στην βελτίωση της κοινωνικής ευημερίας μέσω της ανόδου της αποτελεσματικότητας, οικονομικότητας και αποδοτικότητας της**

οικονομίας για την πιο εύρυθμη λειτουργία του κράτους και της κοινωνίας, μέσω της χρήσης των όσο το δυνατόν περισσότερο διαθέσιμων πόρων με το όσο λιγότερο δυνατό κόστος. Μέσω των μεταρρυθμίσεων λοιπόν, επρόκειτο να επηρεασθεί και να αυξηθεί το βιοτικό επίπεδο των πολιτών και αυτό έχει ως συνακόλουθο να δημιουργηθούν μεσωστρωματώσεις μεταξύ των κοινωνικών τάξεων αμβλύνοντας τις κοινωνικές ανισότητες. Σημαντικό ρόλο για την σταθερότητα των μεταρρυθμίσεων παίζει, «να βρεθεί η χρυσή τομή ανάμεσα σε οικονομική αποτελεσματικότητα και κοινωνική συνοχή»(Καζάκος, Π, 2010, σελ.27), δύο βασικοί παράγοντες οι οποίοι πρέπει να συνεργαστούν αρμονικά μαζί τους προς όφελος της κοινωνίας. Ωστόσο απαραίτητο θεωρείται για τη βελτίωση και τον εκσυγχρονισμό του συστήματος της οικονομικής διοίκησης ήταν η επίτευξη των στόχων της «υιοθέτησης σύγχρονων μεθόδων και τεχνικών μέτρησης και κοστολόγησης, που να υλοποιούνται σε επίπεδο τμήματος, διεύθυνσης, υπηρεσίας» και η εφαρμογή «δεικτών αποδοτικότητας» με την παροχή επιπρόσθετων οικονομικών και διοικητικών κινήτρων(πριμ) επιβράβευσης (ηθικών-υλικών)και σε κάθε περίπτωση την επιβολή διοικητικών ελέγχων,(Κ.Ε.Π.Ε. 1988 σελ. 516)καθώς το νέο διοικητικό μοντέλο δεν αντιμετωπίζει τους υπαλλήλους ως «εργαλεία» για την μονόπλευρη ικανοποίηση των επιθυμιών των προϊστάμενων. Έτσι έδινε περιθώρια για την ελεύθερη βούληση και έκφραση μέσα στις διοικητικές δομές και έμφαση «στην προσωπική ευθύνη και την ατομική επίδοση του υπαλλήλου, η οποία μετράται και αξιολογείται σε σύγκριση με τις επιδόσεις των άλλων υπαλλήλων».(Καρκατσούλης Π. 2004 σελ. 40)

Τη μετάβαση από το θεωρητικό στο πρακτικό άξονα έρχεται να αποκαταστήσει η ατζέντα του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ, μέσω ειδικών ρυθμίσεων για τη λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών. Ζητούμενο πλέον δεν ήταν ο εντοπισμός των προβλημάτων και η εξεύρεση τρόπων επίλυσής τους, αλλά η αποτελεσματική τους αντιμετώπιση. Ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε στην ποιοτική αναβάθμιση της δημόσιας διοίκησης, αξιοποιώντας κατά κύριο λόγο τις αρχές του ιδιωτικοοικονομικού τομέα και του management, για την αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη διοίκηση. Οι δύο αυτοί δείκτες αξιολόγησης αναδεικνύονται ως καθοριστικά κριτήρια της διοικητικής δράσης και της καταπολέμησης των παθολογιών της δημόσιας διοίκησης. Ιδιαίτερα οι συγκεκριμένες μεταρρυθμιστικές προτάσεις υιοθετήθηκαν στα πλαίσια των μεταρρυθμιστικών εκθέσεων των εμπειρογνομόνων για τη δημόσια διοίκηση

του ΚΕΠΕ 1988-1992 και του Ι. Σπράου για την «Ποιότητα στη δημόσια διοίκηση» σε συνάρτηση πάντοτε με την εφαρμογή των ευρωπαϊκών μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Ωστόσο, στα πλαίσια της έκθεσης Μ. Δεκλερή «Ελληνική Διοίκηση 2000» έγινε μία πρώτη αναγνώριση των παθολογιών της ελληνικής διοίκησης, μέσω του συστήματος των «117 παθογόνων αιτιών» που θα οδηγούσε συνάμα στην παροχή των προτεινόμενων λύσεων.

Έτσι, το έτος 1991 έχοντας μία ολοκληρωμένη εικόνα των παθολογιών της δημόσιας διοίκησης εκδόθηκε το πρώτο πρόγραμμα διοικητικού εκσυγχρονισμού, με το ν.1943/1991, που αφορούσε τον «εκσυγχρονισμό της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμισης του προσωπικού της και άλλων διατάξεων» (Ρωσσίδης Ι. Φ. 2014 σελ. 79) Έτσι το συγκεκριμένο νομοσχέδιο διατύπωνε τις στρατηγικές και τους μακροπρόθεσμους στόχους της δημόσιας διοίκησης, εκφράζοντας τις «βασικές κατευθύνσεις της Ελληνικής Δημόσιας Διοικήσεως» και καθιστώντας επιτακτική την ανάγκη της παρεμβάσεως στις υπηρεσίες της δημόσιας διοίκησης για την εξυγίανση και τον εξορθολογισμό τους. (Έκθεση επιτροπής Δεκλερή Μ. 1992) Το εκάστοτε νομοσχέδιο λειτούργησε ως προοίμιο των μεταρρυθμιστικών αλλαγών στη δημόσια διοίκηση επιφέροντας σταδιακά αλλαγές με πρόσχημα την απογραφειοκρατικοποίηση, τη βελτίωση των δημόσιων υπηρεσιών και της τοπικής αυτοδιοίκησης, την ανάπτυξη ορθολογικότερου τρόπου διαχείρισης του προσωπικού και οργάνωσης των διοικητικών δομών και γενικότερα πέρα από την εισαγωγή των διοικητικών και οργανωτικών αξιών στη δημόσια διοίκηση, την επιχείρηση συμπίεσης της με τις εξωτερικές μεταρρυθμίσεις. (Χριστοπούλου Σ. 2008) Θεωρήθηκε λοιπόν, το συγκεκριμένο νομοσχέδιο αποτέλεσε τομή για τον εκσυγχρονισμό στη δημόσια διοίκηση, καθώς υπήρχαν σοβαρές ελλείψεις οι οποίες «καταγράφονται τις τελευταίες δεκαετίες με σημαντικές προσπάθειες μετασχηματισμού των δημόσιων οργανώσεων σε κέντρα επίτευξης αποτελεσμάτων με διακριτή ευθύνη και υποχρέωση λογοδοσίας.» (Χριστοπούλου Σ. 2008 σελ. 47) Οι βασικοί στόχοι αναπτύχθηκαν ήδη από το πρώτο άρθρο του Ν.1943/1991 με το κεντρικό νόημα του νομοσχεδίου να είναι η αύξηση της αποτελεσματικότητας των υπηρεσιών και η αντίστοιχη μείωση του κόστους συντήρησής τους. (υπολογισμός κόστους-ωφέλειας) Αυτό ωστόσο δεν παύει να καθιστά ότι η πλήρης εισαγωγή και μεταφορά των ιδιωτικοοικονομικών στοιχείων στο δημόσιο τομέα είναι αδύνατη καθώς η δημόσια διοίκηση πάντα θα αντιπροσωπεύει το

δημόσιο συμφέρον έναντι του ιδιωτικού στις επιχειρήσεις. Επίσης, κάποιες δημόσιες υπηρεσίες αδυνατούν να εφαρμόσουν τη μέθοδο υπολογισμού «κόστους-ωφέλειας» καθώς οι περισσότερες παράγουν μόνο χρέη και κόστη χωρίς αποτελέσματα παραμένοντας ωστόσο απαραίτητες για το δημόσιο συμφέρον. Έτσι, είναι δυνατόν να εφαρμοστούν στις δομές της δημόσιας διοίκησης μόνο εκείνες οι αρχές του ιδιωτικού τομέα που μπορούν να προσαρμοστούν στις κρατικές δομές, ώστε να μην αλλοιωθεί η γενική διοικητική κρατική κουλτούρα και το δημόσιο συμφέρον. (Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 1991)

Όλες οι παραπάνω δράσεις μαζί με την έκθεση του Κ.Ε.Π.Ε. και του Ι. Σπράου για την «Ποιότητα της Δημόσιας Διοίκησης» συνθέτουν μια αρχική ατζέντα του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ στην Ελλάδα. Ωστόσο προκειμένου να εφαρμοστούν οι καθιερωμένες ρυθμίσεις με επιτυχία προϋποτίθενται δύο συγκεκριμένοι στόχοι. Η αποδοχή της αλλαγής της νοοτροπίας των πολιτών για την εκάστοτε κατάσταση και η εκλογή μίας αποφασιστικής κυβέρνησης που θα μπορέσει να μετουσιώσει τις διοικητικές ρυθμίσεις σε πραγματικότητα και να μεταφέρει τα στοιχεία του ιδιωτικού τομέα στο δημόσιο.

Η βασική ατζέντα που σχηματίστηκε μέσω των εκθέσεων των εμπειρογνομώνων, αντιπροσωπεύοντας παράλληλα τις βασικές θέσεις για την εισαγωγή του New Public Management στην Ελλάδα για την ποιοτική αναβάθμιση και την αντιμετώπιση των παθολογιών της δημόσιας διοίκησης, έθετε νέους όρους ως προς την οργάνωση και λειτουργία του δημόσιου τομέα. Αναφορικά πρότειναν την:

-Αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού με έμφαση τη γνώση, την ανταγωνιστικότητα, την ποιότητα και όχι την ποσότητα.

-Συνεχής επιμόρφωση, εξειδίκευση και μετεκπαίδευση των στελεχών του ανθρώπινου δυναμικού, για τη βελτίωση της λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών.

-Απογραφειοκρατικοποίηση της δημόσιας διοίκησης μέσω της κατάργησης υπηρεσιών που λειτουργούσαν ως εμπόδια για την ταχύτερη εξυπηρέτηση των ‘‘πολιτών-πελατών’’ και για την εξοικονόμηση περιττών κοστών.

-Αξιοποίηση της τεχνολογίας της πληροφορικής με έμφαση στη βελτίωση των σχέσεων ‘‘κράτους-πολίτη’’ και στη συνεχή ροή ενημέρωσης των διοικητικών υποθέσεων αλλά κυρίως στη διευκόλυνση της εξυπηρέτησης των ‘‘πολιτών-πελατών’’ μέσω της ηλεκτρονικής

διακυβέρνησης.(e-gov., ika-net,K.E.Π., statistics.gr, oaed.gr, κλπ.)

-Παράλληλη χρήση της τεχνολογίας για την προώθηση της ψηφιοποίησης των δημόσιων αρχείων στα πλαίσια της ανοιχτής διοίκησης για την ενίσχυση της διαφάνειας και της αξιοκρατίας στο δημόσιο τομέα.

-Διοίκηση αποτελεσμάτων μέσω ειδικών στόχων και δεικτών μέτρησης αποτελεσμάτων και αξιολόγησης της ποιότητας των υπηρεσιών και των υπαλλήλων.

-Αποπολιτικοποίηση και ιδιαίτερα αποκομματικοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού της διοικητικής δομής.

-Απογευματινή λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών.

-Χρήση των δεικτών της αποδοτικότητας, αποτελεσματικότητας, οικονομικότητας και ποιότητας στο δημόσιο τομέα.

-Λειτουργική ενδυνάμωση της αυτοδιοίκησης και αποκέντρωσης.

-Κατάργηση περιττών αρμοδιοτήτων για την ομαλή λειτουργία της δημόσιας διοίκησης.

Ιδιαίτερα η έκθεση του Ι. Σπράου για την *«Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση»* που εκδόθηκε το 1998 στόχευε την επεξεργασία συγκεκριμένων προτάσεων για την ισόρροπη και βιώσιμη ανάπτυξη, επιχειρώντας να τροχοδρομήσει την ελληνική οικονομία με την οικονομία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Βασικός στόχος των μεταρρυθμίσεων θεωρήθηκε ο άμεσος εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης πριν τη νέα χιλιετία και η αντικατάσταση των ήδη απαρχαιωμένων στοιχείων. Κεντρικός άξονας της έκθεσης ήταν οι προτάσεις της έκθεσης οι οποίες επεκτείνονταν σε πέντε βασικούς τομείς:

-Η *«διοίκηση αποτελεσμάτων»* η οποία επικεντρώνεται στις μεθόδους της αξιολόγησης των υπηρεσιών και των υπαλλήλων, στους δείκτες μέτρησης της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας και στη διενέργεια διαγωνισμών ποιότητας. Παρατηρούμε ότι όλες οι προηγούμενες εκθέσεις έτσι μαζί και αυτή του Ι. Σπράου στέκονται έντονα στη *«διοίκηση αποτελεσμάτων»* θεωρώντας τη συγκεκριμένη διοικητική ρύθμιση ως τομή για την εξυγίανση του δημόσιου τομέα και αποτελεί βασικός κατευθυντήριος προσανατολισμός των σύγχρονων δημόσιων υπηρεσιών. Ιδιαίτερο βάρος δίνεται πλέον στην παραγωγή αποτελεσμάτων και στην «κατανάλωση» των δημόσιων υπηρεσιών από τους πολίτες-πελάτες. Οι δείκτες μέτρησης αποτελεσμάτων έχουν σκοπό μέσω των αξιολογήσεων των δημόσιων υπηρεσιών να



δουν κατά πόσο θα καταφέρουν να προσεγγίσουν τον επιθυμητό στόχο. Η αποδοτικότητα έρχεται ως συμπλήρωμα της ποιότητας και κατηγοριοποιεί τον τρόπο με τον οποίο «μετρώνται και αξιολογούνται τα αποτελέσματα της δράσης της δημόσιας οργάνωσης.»(Καρκατσούλης Π. 2004, σ.84) Μέσω των δεικτών μέτρησης αποδοτικότητας αυτό που τέθηκε ως αυτοσκοπός ήταν η εφαρμογή της πολιτικής του κόστους-ωφέλειας, ώστε να επιτευχθούν με το λιγότερο κόστος και με το καλύτερο αποτέλεσμα οι επικείμενοι στόχοι. (Επιτροπή για την εξέταση της μακροπρόθεσμης οικονομικής πολιτικής, 1998)

Όσον αφορά τη «διοίκηση αποτελεσμάτων» προτείνονται τέσσερις συγκεκριμένοι τρόποι εφαρμογής:

- «Χάρτης δράσης των δημόσιων υπηρεσιών.»
- «Έρευνες-έλεγχοι αποδοτικότητας.»
- «Διαγωνισμοί ποιότητας μεταξύ των υπηρεσιών.»
- «Νέες υπηρεσιακές μονάδες ευθύνης και πρωτοβουλιών.» (Επιτροπή για την εξέταση της μακροπρόθεσμης οικονομικής πολιτικής, 1998 σελ.718-723)

Η συγκεκριμένη μεθοδολογία εφαρμογής των προτάσεων περιλαμβάνει τον «Χάρτη δράσης των δημόσιων υπηρεσιών» ο οποίος αντιπροσωπεύει τις κύριες δράσεις των δημόσιων υπηρεσιών. Ο γενικός χάρτης αποτελείται από ειδικές διακλαδώσεις χαρτών που επεκτείνονται ανά υπηρεσία και λαμβάνει το ρόλο υποστήριξης των σχέσεων “κράτους-πολίτη.” Ο χάρτης λειτουργεί στη βάση δύο κατευθύνσεων, αυτών της ποιότητας των δημόσιων υπηρεσιών αλλά και τη δέσμευση της πολιτείας απέναντι στους πολίτες για την απαραίτητα παροχή ποιοτικότερων δημόσιων υπηρεσιών σύμφωνα με τα ευρωπαϊκά δεδομένα. Η συγκεκριμένη συναίνεση μεταξύ “κράτους-πολιτών” αποτελεί μια ιδιότυπη μορφή συνεργασίας η οποία προϋποθέτει τη χρυσή τομή των αμοιβαίων επιθυμιών ανάμεσα στα δύο μέλη που αποτελεί «σημείο ισορροπίας.»

Οι «έρευνες-έλεγχοι αποδοτικότητας» γίνονται στα πλαίσια της αξιολόγησης της ποιότητας των υπηρεσιών, την παραγωγικότητα τους και την αποτελεσματικότητά τους πάντοτε ανά υπηρεσία, αναζητώντας τυχόν ελαττώματα. «Συνοπτικά θα μπορούσε να περιγραφεί το

περιεχόμενο της έρευνας ότι απαντά στο «ποιοι;» «πώς;» «γιατί;».(Επιτροπή για την εξέταση της μακροπρόθεσμης οικονομικής πολιτικής, 1998 σελ.721)

-«Σχεδιασμός των θέσεων εργασίας» με έμφαση στην έναρξη ενός προγράμματος που θα έχει τρεις βασικές λειτουργίες: «Την ανάλυση των θέσεων εργασίας, την περιγραφή καθηκόντων και την αξιολόγηση των θέσεων στις δημόσιες υπηρεσίες.»(σελ.714) Ο σχεδιασμός και συνάμα ανασχεδιασμός των θέσεων εργασίας μπορεί να λειτουργήσει ως «εργαλείο σύζευξης και εξισορρόπησης της αποτελεσματικότητας της οργάνωσης και της ατομικής ικανοποίησης των εργαζομένων.» Αναλυτικότερα:

- Την «ανάλυση θέσεων εργασίας(*Job analysis*)» όπου οι στόχοι ήταν διττοί με έμφαση το ανθρώπινο δυναμικό πάντοτε, καθώς επιχειρήθηκε ο ποιοτικότερος σχεδιασμός και εξορθολογισμός της διοίκησης με ιδιαίτερη έμφαση στην ανάλυση των εργασιακών καθηκόντων και στην εκπλήρωση των επιθυμιών των μελών της δημόσιας διοίκησης. Έτσι, η επιτυχής ανάλυση των εργασιακών καθηκόντων του δημόσιου τομέα έχει ως αποτέλεσμα την συγκρότηση ενός ενιαίου συνόλου που αποτελείται από σύνθετες εργασίες.
- Την «περιγραφή καθηκόντων(*Job description*)» η οποία προκύπτει από την «ανάλυση των θέσεων εργασίας» καθώς αυτοί οι δύο άξονες αλληλοσυνδέονται μεταξύ τους. Είναι μια ενέργεια η οποία έχει ως κύριο μέλημα την αναγνώριση των διοικητικών παθολογιών μέσω της περιγραφής των εργασιακών καθηκόντων και ουσιαστικά εν μέσω της περιγραφής των εργασιακών καθηκόντων εξασφαλίζεται μια σειρά από πλεονεκτήματα τόσο για τη διοίκηση όσο και για το ανθρώπινο δυναμικό. Ειδικότερα προτιμότερη είναι η περιγραφή των καθηκόντων με έμφαση στους στόχους για την αποτελεσματικότερη λειτουργία και την «οργανωτική σταθερότητα» του δημόσιου τομέα.
- Τέλος, ο «σχεδιασμός θέσεων εργασίας» αποτελείται από μία βασική αρχή του New Public Management, την «αξιολόγηση θέσεων εργασίας(*Job evaluation*)». Η αξιολόγηση από μόνη της αποδίδει μία συγκεκριμένη αξία στις εργασίες και κρίνει

ουσιαστικά την επιτυχή πορεία τους. Το σύστημα αξιολόγησης θέσεων εργασίας προκειμένου να βγάλει συμπεράσματα για το σύνολο μιας εργασίας καθιερώνει ένα σύστημα μέτρησης αποτελεσμάτων και ιεραρχώντας τις εργασίες με βάση το μισθολόγιο τους για την πιο αξιοκρατική διαμόρφωση της δημόσιας διοίκησης βασισμένη στα ατομικά προσόντα. Έτσι, καταπολεμούνται οι διοικητικές παθολογίες και οι μισθολογικές διακρίσεις στη δημόσια διοίκηση.

-«*Η ποιότητα κανονιστικών ρυθμίσεων*», αποτελεί ένα αποτελεσματικό εργαλείο στον τομέα των κοινωνικοοικονομικών δυσλειτουργιών, καθώς αντανακλά τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις για την εξυγίανση και την απλοποίηση της δημόσιας διοίκησης. Έτσι, προτάθηκε ο «*διαγωνισμός ποιότητας μεταξύ των υπηρεσιών*» ο οποίος στόχευε στην ενίσχυση του προγράμματος της «*διοίκησης αποτελεσμάτων*» μέσω της ανταγωνιστικότητας, ενισχύοντας και τονώνοντας παράλληλα την διοικητική οργάνωση και παρέχοντας κίνητρα βελτίωσης των δημόσιων υπαλλήλων. Στη βάση αυτής της λογικής οργανώνονται διαδικασίες διαγωνισμών εισερχόμενες και δοκιμασμένες με επιτυχία από το εξωτερικό. Κατά βάση η κανονιστική μεταρρύθμιση σχηματίστηκε σύμφωνα με τις προδιαγραφές του Ο.Ο.Σ.Α., διαμορφώνοντας ένα πλαίσιο διοικητικών μεταρρυθμίσεων με χαρακτηριστικά οικονομικής ανάπτυξης περισσότερο και όχι ανάπτυξης του νομικού συστήματος.

Οι «*νέες υπηρεσιακές μονάδες ευθύνης και πρωτοβουλιών*» αποκτούν περισσότερες ελευθερίες κίνησης μέσα στη δύσκαμπτη και ιεραρχικά δομημένη δημόσια διοίκηση και ουσιαστικά ανεξαρτητοποιούνται από τις κλασσικές δημόσιες οργανώσεις. Η εφαρμογή τους προϋποθέτει ειδικό νομοθέτημα το οποίο δε θα βρίσκεται στα δημοσιούπαλληλικά δεδομένα και θα κινείται πιο πολύ σύμφωνα με τους κανόνες του ιδιωτικού τομέα που μπορούν να εφαρμοστούν στις δημόσιες υπηρεσίες. Προβλέπεται ότι οι αποφάσεις των υπηρεσιακών μονάδων ευθύνης και πρωτοβουλιών θα καθορίζονται από τους προϊστάμενους των υπηρεσιακών μονάδων, οι οποίοι θα πρέπει να αναλάβουν να ολοκληρώσουν με επιτυχία τους στόχους τους εντός τριών ετών, αλλιώς ενδέχεται «*αλλαγή φρουράς*» στη θέση του προϊστάμενου της υπηρεσιακής μονάδας.

Τέλος, μεγάλη συζήτηση έχει ανοίξει στην Ελλάδα και στο εξωτερικό για την ποιότητα των κανονιστικών ρυθμίσεων και σχετικά πως συνδέονται με την ποιότητα της δημόσιας διοίκησης. *«Το σύστημα των κανονιστικών παρεμβάσεων αποτελεί το αποτελεσματικότερο εργαλείο σήμερα με το οποίο οι κυβερνήσεις αλλάζουν κατευθύνσεις στην οικονομία και κοινωνία.»* (Επιτροπή για την εξέταση της μακροπρόθεσμης οικονομικής πολιτικής, 1998, σελ.730) Σε αυτήν την πρόταση συμπυκνώνεται όλο το νόημα ουσιαστικά της κανονιστικής ρύθμισης αποκτώντας παράλληλα παγκόσμια διάσταση. Η κανονιστική ρύθμιση αναγνωρίζεται από μία πληθώρα προβλήματα στον τομέα της δημόσιας διοίκησης, όπως τα *«προβλήματα κόστους και ποσότητας, ποιότητας και δημοκρατικής νομιμοποίησης.»*(Επιτροπή για την εξέταση της μακροπρόθεσμης οικονομικής πολιτικής, 1998 σελ.731) Τα παραπάνω προβλήματα εν μέρη προέρχονται από την υπερπαραγωγή νόμων και την κακονομία που οδήγησαν στη θεμιτή απλοποίηση των κανονιστικών διαδικασιών για την αποτελεσματικότερη διοίκηση των κρατικών οργανισμών. Ήδη από τις χώρες του εξωτερικού(Η.Π.Α., Ιαπωνία, Γαλλία, Αυστραλία, Νέα Ζηλανδία κλπ.) θεωρούνταν αναγκαία μία μείωση της κανονιστικής ρύθμισης προκειμένου να μπορέσει να ανασαίνει η δημόσια διοίκηση. Αρνητικά παράγωγα της κανονιστικής ρύθμισης είναι το τεράστιο κόστος που επιβαρύνει τον κρατικό προϋπολογισμό εξαιτίας των δαιδαλωδών διοικητικών ρυθμίσεων επηρεάζοντας φυσικά αρνητικά την οικονομική ανάπτυξη και τον ανταγωνισμό της χώρας. Βασικές εναλλακτικές που προτάθηκαν για τη ρύθμιση καλύτερης ποιότητας μέσω της διαχείρισης της κανονιστικής ρύθμισης ήταν η *«υποχρεωτική δημοσιοποίηση των αρχείων, μείωση των εμποδίων για καινοτομίες, απορρύθμιση και απελευθέρωση των μηχανισμών της αγοράς, μείωση των κανονιστικών ρυθμίσεων και παρεμβάσεων, περικοπή του κόστους της διοίκησης, προσδιορισμός στόχων, βελτίωση της διαφάνειας της διοίκησης και συμμετοχή των πολιτών».*(Επιτροπή για την εξέταση της μακροπρόθεσμης οικονομικής πολιτικής, 1998 σελ.737)

-Ίδρυση *«Σώματος Οικονομολόγων Διοίκησης(Σ.Ο.Δ.)»* Το συγκεκριμένο σώμα σκοπό έχει να μετρά το κόστος των υπηρεσιών σε σχέση με την απόδοσή τους και να τις αναλύει σύμφωνα με τις μεθόδους κόστους-ωφέλειας, με στόχο την εξοικονόμηση πόρων και την παροχή ποιοτικότερων υπηρεσιών. Η μεταρρυθμιστική έκθεση του Ι. Σπράου για την

«Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση» έθετε την ίδρυση ενός «Σώματος Οικονομολόγων Διοίκησης (Σ.Ο.Δ.)» το οποίο θα αποτελούνταν κατά πλειοψηφία από υπαλλήλους με διοικητικές, οικονομικές και νομικές γνώσεις. Βασικός σκοπός της συγκεκριμένης υπηρεσίας είναι η οικονομική ανάλυση των δημόσιων υπηρεσιών με τη χρήση των πρακτικών της «μέτρησης αποτελεσμάτων, αναλύσεων κόστους-οφέλους, κόστους-αποτελεσματικότητας ώστε να εξοικονομηθεί το κόστος των δημόσιων υπηρεσιών και να παρέχεται παράλληλα στην καλύτερη δυνατή ποιότητα. »(Επιτροπή για την εξέταση της μακροπρόθεσμης οικονομικής πολιτικής, 1998, σελ.739) Η εφαρμογή του Σ.Ο.Δ. προβλέπεται να ενισχύσει την οικονομική διακυβέρνηση του κράτους και να θέσει νέες βάσεις σχετικά για τη διοίκηση της δημόσιας διοίκησης στα πλαίσια της ατζέντας του New Public Management το οποίο επέβαλλε μία νέα οικονομική κουλτούρα στο δημόσιο τομέα. Οι βασικές λειτουργίες του Σ.Ο.Δ. αφορούσαν τη σύνταξη προϋπολογισμών των δημόσιων υπηρεσιών και την εισαγωγή κυρίως νέων μεθόδων για τη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών μέσω της μέτρησης των αποτελεσμάτων και της μεθόδου κόστους-οφέλους. Το Σ.Ο.Δ. πρόκειται κυρίως να ενισχύσει τις περιφερειακές δομές της τοπικής αυτοδιοίκησης, οι οποίες είναι αδύναμες ποσοτικά και ποιοτικά. Ειδικότερα τέθηκε ο σκοπός να διαμορφωθεί το Σ.Ο.Δ. έτσι, ώστε να μπορεί να εναρμονιστεί με τα αντίστοιχα ευρωπαϊκά πρότυπα.

-Σύσταση ενός «Κλάδου Ανώτατων Στελεχών Διοίκησης», το οποίο μπορεί και να στελεχώνεται από ανεξάρτητα μέλη της δημόσιας διοίκησης με σκοπό να καταλαμβάνουν τις ανώτερες διοικητικές θέσεις σε υπουργεία και δημόσιους οργανισμούς. Η τελευταία πρόταση της έκθεσης του Ι. Σπράου αφορούσε την περαιτέρω επίρρωση των ανώτατων στελεχών της δημόσιας διοίκησης μέσω της επιμόρφωσής τους και την έμφαση στις αρχές της «ηγεσίας» και της «διαδικτύωσης», ώστε να υπάρχει διαδραστικότητα ως προς την ανταλλαγή εμπειριών και να είναι εφοδιασμένα τα στελέχη με διοικητικές γνώσεις για να προσαρμόζονται ταχύτερα στις νέες συνθήκες. Οι γνώσεις και οι ικανότητες που θεωρούνται απαραίτητες να κατέχουν τα στελέχη της δημόσιας διοίκησης αφορούν τη διοίκηση δημόσιων και ιδιωτικών οργανώσεων με τη θέσπιση στόχων, τη διοίκηση μέσω αποτελεσμάτων, την εξωστρέφεια, τον προγραμματισμό κλπ. Οι κοινές αρμοδιότητες που αποδίδονταν συνήθως στα ανώτατα στελέχη διοίκησης αφορούσαν την εξοικείωση με τις αρχές του δημόσιου management και την προσπάθεια για την αναβάθμιση της ποιότητας και την επικράτηση της συνεκτικότητας

των δομών της δημόσιας διοίκησης. (Επιτροπή για την εξέταση της μακροπρόθεσμης οικονομικής πολιτικής, 1998)

Το βασικό ζήτημα ωστόσο ήταν ο τρόπος υλοποίησης των παραπάνω προτάσεων. Αυτό που προτάθηκε κυρίως ήταν ο ανασχηματισμός των υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης στα πρότυπα ενός αξιόπιστου, διαφανές και αξιοκρατικού φορέα και τη δημιουργία ενός ελεγκτικού μηχανισμού που θα εγγυάται την ομαλή εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων χωρίς παρεκκλίσεις και διοικητικά σφάλματα. Μάλιστα θεωρήθηκε απαραίτητος ο εναρμονισμός της ελληνικής δημόσιας διοίκησης με τις αρχές του Ο.Ο.Σ.Α., ο οποίος διετέλεσε βασικός μοχλός επιβολής των κανονιστικών μεταρρυθμίσεων. Ωστόσο για την επιτυχημένη ολοκλήρωση των μεταρρυθμίσεων απαραίτητη προϋπόθεση είναι η αξιολόγηση της ποιότητας των εθνικών πολιτικών. Αυτή πρέπει να ξεκινήσει σταδιακά από ριζικούς τομείς της ελληνικής νομοθεσίας που σχετίζονται με τα θέματα του *«ανταγωνισμού, τηλεπικοινωνιών, εργασιακών σχέσεων, διακίνησης εργαζομένων»*.(Επιτροπή για την εξέταση της μακροπρόθεσμης οικονομικής πολιτικής, 1998, σελ.748) Ωστόσο αυτό από μόνο του δεν είναι αρκετό καθώς πρέπει να αναθεωρηθεί και η διοικητική κουλτούρα διότι δεν είναι δυνατόν να εφαρμόσουν διοικητικές μεταρρυθμίσεις διοικητικά στελέχη τα οποία έχουν γαλουχηθεί με αναχρονιστικές διοικητικές αξίες και αρχές. Για αυτό θεωρείται ότι *«τα θέματα της κουλτούρας και της γνώσης έχουν άμεση συνάφεια με τις μεταρρυθμίσεις του Ν.Δ.Μ. και αποτελούν προαπαιτούμενα της επιτυχίας τους.»*(Καρκατσούλης Π.,2004 ο.π.σελ.211)

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5.2

### Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΙΝΟΗ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΣΕ ΣΧΕΣΗ ΜΕ ΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ.

Από την ίδρυση την Ευρωπαϊκής Ένωσης και της κοινής αγοράς μέχρι σήμερα, η εφαρμογή του ανταγωνισμού οδήγησε στην επιβολή κοινών πολιτικών εντός ευρωπαϊκών συνόρων. Η εφαρμογή των κοινών πολιτικών στα ευρωπαϊκά κράτη στα πλαίσια του δικαίου και της διοίκησης έγινε κυρίως μέσα από την Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, όπου θεσμοθετήθηκαν συγκεκριμένα νομικά πλαίσια για τη διαμόρφωση και ανάπτυξη ενός ομοιογενούς νομικοθεσμικού περιβάλλοντος. Η Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση ως προϊόν της περιφερειακής ολοκλήρωσης και διεθνοποίησης λειτούργησε ως μέσω της αυξανόμενης κυριαρχίας των διεθνών και ευρωπαϊκών εθνικών πολιτικών. Αυτές οι κοινές πολιτικές που θεσμοθετήθηκαν στα ευρωπαϊκά κράτη διαμόρφωσαν ένα νέο πρότυπο οργάνωσης των δημόσιων υπηρεσιών πανευρωπαϊκά, το οποίο χαρακτηρίζονταν κυρίως από την έννοια της στόχευσης της αποδοτικότητας, εισάγοντας ταυτόχρονα τις έννοιες της ανταγωνιστικότητας, αποτελεσματικότητας, ποιότητας, οικονομικότητας, κ.λ.π., για την ταχύτερη αντιμετώπιση των παθολογιών της γραφειοκρατίας,(Σπανού Κ.,2001)μέσω της *«λογοδοσίας, διαφάνειας και διαβούλευσης»*.(Ευρωπαϊκή Ένωση,2012)Έτσι, βλέπουμε να συνδέεται άρρηκτα η οικονομία με τις λειτουργίες της δημόσιας διοίκησης και να γίνεται *«σταδιακά το πέρασμα»* το οποίο, μέσω της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης να αλλάζει τον τρόπο λειτουργίας των διοικήσεων *«σε οριζόντιο, επιτελικό όσο και σε τομεακό επίπεδο»*.(Σπανού Κ.,2001,σελ. 21)

Μέσα στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης ορθώνονται νέα δεδομένα για την οργάνωση της δημόσιας διοίκησης, τα οποία προκλήθηκαν από τις πολλαπλές διευρύνσεις και επέφεραν ανομοιογενή ανάπτυξη τόσο στον οικονομικό και πολιτικό τομέα αλλά όσο και στο διοικητικό κομμάτι. Είναι λοιπόν φανερό ότι η δημόσια διοίκηση των κρατών-μελών καθορίζεται από την κεντρική ευρωπαϊκή βούληση και διαμόρφωσε διαρθρωτικές αλλαγές στα διοικητικά συστήματα. Μάλιστα προκειμένου να υπάρξει περαιτέρω ενοποίηση των στρατηγικών στόχων της Ευρωπαϊκής Ένωσης προτάθηκε το πρόγραμμα *“Ανοικτής Μεθόδου Συντονισμού,”* το οποίο επέτρεπε την σύγκλιση των κρατών-μελών σε κοινούς

στόχους μέσω εθνικών στρατηγικών δράσεων.(Στεφάνου Κ., Φατούρος Α. Τσιμισιζέλης Μ. και Χριστοδουλίδης Θ. 2006)

Σύμφωνα με την ελληνική Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση, η ανάπτυξη των δημόσιων υπηρεσιών θα πρέπει να βασίζεται στα ποιοτικά και ποσοτικά χαρακτηριστικά των ανάλογων υπηρεσιών για την ελάχιστη δυνατή επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού. Η ελληνική δημόσια διοίκηση συγκριτικά με τις υπόλοιπες ευρωπαϊκές δημόσιες διοικήσεις των κρατών-μελών είναι φανερό ότι πάσχει από αναποτελεσματικότητα και μη αποδοτικότητα κατατάσσοντας την Ελλάδα στις τελευταίες θέσεις. Έτσι, στοχεύεται μέσω της διασφάλισης της αποδοτικότητας και της ποιότητας να αντιμετωπίζονται οι διοικητικές παθολογίες, για τη διευκόλυνση της εξυπηρέτησης των πολιτών-πελατών. Η ελληνική Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση προάγει ένα νέο μοντέλο οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης, το οποίο θα στηρίζεται στην στόχευση και την μέγιστη δυνατή αποδοτικότητα, προάγοντας ταυτόχρονα τη σύμπραξη δημόσιου και ιδιωτικού τομέα και την απογραφειοκρατικοποίηση. Επιπλέον, σύμφωνα με τον Δημήτρη Ρέππα, Υπουργό Διοικητικής Μεταρρύθμισης τότε, η ελληνική Λευκή Βίβλος αποτελεί «ένα κείμενο αρχών και προτάσεων για τον τρόπο μετάβασης σε ένα κράτος επιτελικό, το οποίο δρα συντονισμένα και αποτελεσματικά.»(Νικολακόπουλος Δ. 2012)Είναι λοιπόν αναγκαίο να μετέχουν όλοι οι δρώντες, και κοινωνικοί και ιδιωτικοί για την αναδιοργάνωση των διοικητικών υπηρεσιών, ώστε το συγκεκριμένο μεταρρυθμιστικό σύστημα να αναδειχθεί σε καινοτόμο με βάση την αρχή της ανταγωνιστικότητας και της οικονομικής ανάπτυξης. Ωστόσο αυτό που προτείνεται με βάση τη “Λευκή Βίβλο για τη Διακυβέρνηση” στο θέμα της αποτελεσματικότητας και της λειτουργικότητας της δημόσιας διοίκησης, είναι **η τεκμηρίωση διττού στόχου και του στρατηγικού προσανατολισμού για τη διοικητική μεταρρύθμιση που να αφορά αφ’ ενός την αναγνώριση των γραφειοκρατικών παθολογιών και την έκθεση προτάσεων για τον περιορισμό των γραφειοκρατικών προβλημάτων και αφ’ ετέρου τη σταδιακή μεταρρύθμιση του διοικητικού συστήματος.** Παρ’ όλα αυτά πρέπει να γνωρίζουμε ότι καμία μεταρρύθμιση δεν είναι μόνιμη και ότι θα ανανεώνονται συνεχώς εξαιτίας του ημιτελούς χαρακτήρα των μεταρρυθμίσεων. Σημειωτέον είναι ότι η οικονομική κρίση κατάφερε να αναδείξει τις αδυναμίες και τα ελλείμματα της δημόσιας διοίκησης και συνάμα έδωσε το έναυσμα των διοικητικών μεταρρυθμίσεων για μία αποτελεσματική δημόσια διοίκηση. **Εν ολίγοις, η**



**“Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση”** εισασάγει στη δημόσια διοίκηση τις αρχές του **Ο.Ο.Σ.Α.**, της **«Αναμόρφωσης του Κράτους»** και του νόμου για την **«Χρηστή Διακυβέρνηση»**, με σκοπό την επίρρωση των διοικητικών μεταρρυθμίσεων για τη βελτίωση της οργάνωσης και της λειτουργικότητας του κράτους. Έτσι λοιπόν μέσα από την Λευκή Βίβλο προσδιορίζονται οι πέντε βασικές αρχές για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση οι οποίες αφορούν τη *«διαφάνεια, τη συμμετοχή, τη λογοδοσία, την αποτελεσματικότητα και την συνοχή»*(Κατσάνης Θεοχάρης 2015) και συμπληρώνονται μέσα από την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ

### ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΤΟΥ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΥ ΚΑΙ Η ΔΕΚΑΕΤΙΑ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ, 1990-2000.

Την δεκαετία του 1990 εντάθηκε ένα πρόγραμμα οικονομικής λιτότητας, που δεν είχε ουδέ μία σχέση με το πρόγραμμα αναδιανομής του κοινωνικού πλούτου που διεμήνυε το ΠΑ.ΣΟ.Κ., προωθώντας την δημιουργία ενός κράτους με περιορισμένες κρατικές και κοινωνικές ευθύνες, παραμένοντας προσηλωμένο στις λειτουργίες της ελεύθερης αγοράς. Ρηξικέλυθες αλλαγές καταγράφηκαν- προς όφελος του κεφαλαίου- με την άνιση αναδιανομή του εισοδήματος, την κατάργηση κοινωνικών επιδομάτων στα κατώτερα κοινωνικά στρώματα, θεωρώντας ότι η ουσία του προβλήματος έγκειται στην αναδιανεμητική λειτουργία του κράτους προς τα κατώτερα κοινωνικά στρώματα, εμποδίζοντας την πρόσβαση των πολιτών, που ανήκαν στις ευαίσθητες κοινωνικές ομάδες στους αναπαραγωγικούς μηχανισμούς. (νοσοκομεία, σχολεία, πανεπιστήμια) Εδώ ταιριάζει η κριτική που έχει ασκηθεί στις μεταρρυθμίσεις ως προς το περιεχόμενο τους και τον αντίκτυπο στην κοινωνία, προκαλώντας κοινωνικές ανισότητες και τονώνοντας την ανασφάλεια. Ωστόσο, αξίζει να σημειώσουμε για του λόγου το αληθές, ότι όντως οι μεταρρυθμίσεις εκείνη την περίοδο μπορεί να είχαν οικονομικό περιεχόμενο, όμως αρκετές από αυτές παρέμειναν ατελείς και δεν ολοκληρώθηκαν όπως προέβλεπαν τα σχέδια προκαλώντας κενά και δυσλειτουργίες. (Καζάκος, Π. 2010) Η Ν.Δ. με τον Κωνσταντίνο Μητσοτάκη εισήγαγε πρώτη από το 1990-1993 τον θεσμό των ιδιωτικοποιήσεων με στόχο τη μείωση των κρατικών δαπανών, την αύξηση των επενδύσεων, της αποτελεσματικότητας, της οικονομικής ανάπτυξης, της εξυγίανσης του δημοσίου και της προσφοράς υψηλότερης ποιότητας δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών. Από την άλλη όσες δημόσιες υπηρεσίες απέφυγαν την ιδιωτικοποίηση ακολούθησαν ένα πρότυπο ιδιωτικοοικονομικής λειτουργίας, την υιοθέτηση της μερικής απασχόλησης ώστε να αμφισβητείται η μονιμότητα στο δημόσιο και τον περιορισμό των κρατικών επιδοτήσεων.

Το εκσυγχρονιστικό πρόγραμμα του ΠΑ.ΣΟ.Κ. αναδιάρθρωσε την ελληνική οικονομία επιφέροντας αλλαγές στις παραγωγικές σχέσεις, επεκτείνοντας το κεφάλαιο σε χώρους επένδυσης(π.χ. υγεία, εκπαίδευση, χώρος του θεάματος) και εφαρμόζοντας μεταρρυθμίσεις

στο ασφαλιστικό και εκπαιδευτικό σύστημα. Παράλληλα παρατηρήθηκαν γενικευμένες αλλαγές στις εργασιακές σχέσεις με έντονο αντιεργασιακό περιεχόμενο, ακολουθώντας ρητά την γραμμή του Ο.Ο.Σ.Α. και της Ε.Ε., με τη Λευκή Βίβλο της Ε.Ε. ως καθοδηγητή του εκσυγχρονισμού. Βασικές αλλαγές που θεμελιώθηκαν στα εργασιακά αφορούσαν την απελευθέρωση των ομαδικών απολύσεων, την συρρίκνωση του ανθρώπινου δυναμικού στο δημόσιο τομέα, τον περιορισμό της συνδικαλιστικής δράσης, τη συζήτηση για την επιβολή ατομικών συμβάσεων εργασίας και την εφαρμογή της μερικής απασχόλησης. Τα συγκεκριμένα μέτρα στόχευαν στον κατακερματισμό των εργασιακών σχέσεων, με τη διάσπαση του οκταώρου, τον περιορισμό του συνδικαλισμού και συνάμα την υπονόμευση της μονιμότητας προσδίδοντας στους εργαζόμενους έναν πολυλειτουργικό ρόλο χωρίς να εστιάζουν σε μία συγκεκριμένη εργασία, έτσι ώστε η ευελιξία του εργασιακού χρόνου με τα σπαστά ωράρια και την κατάργηση υπερωριών και η ελαστικοποίηση των εργασιακών σχέσεων, να οδηγεί στην επικράτηση της ανασφάλειας από την διόγκωση της ανεργίας και την κυριαρχία της ευασφάλειας(*flexicurity*). Η παραπάνω κατάσταση μόνο ωφελημένο βρίσκει την εργοδοσία υπό την ανοχή του κράτους πάντοτε.

**Ο εκσυγχρονισμός λοιπόν, είτε ως θεωρητική κατασκευή, είτε ως εργαλείο κοινωνικής δράσης άφησε το πολιτικό στίγμα του τη δεκαετία του 1990 με την σφραγίδα του Κώστα Σημίτη.** Παρουσιάζεται περισσότερο ως μια αστική στρατηγική καθώς το εκσυγχρονιστικό πρόγραμμα είχε αντιεργασιακό και νεοφιλελεύθερο πρόσημο υιοθετώντας πιστά τις οδηγίες του Ο.Ο.Σ.Α. και της Λευκής Βίβλου για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, προωθώντας μεταρρυθμίσεις στους θεσμούς της δημόσιας διοίκησης και στην τοπική αυτοδιοίκηση, με κύριο άξονα την επίτευξη της οικονομικότητας, αποτελεσματικότητας, της αποδοτικότητας και την εισαγωγή ιδιωτικοοικονομικού προτύπου λειτουργίας στο δημόσιο τομέα. Πλέον, την δεκαετία του 1990 το κόμμα του ΠΑ.ΣΟ.Κ. δεν είχε να αντιμετωπίσει τις απαρχαιωμένες απόψεις των αντίπαλων πολιτικών ομάδων για τον εκσυγχρονισμό, που τον αντιμετώπιζαν αποτρεπτικά και επίφοβα, ενοχοποιώντας τον, καθώς θεωρούσαν τον εκσυγχρονισμό ως απειλή για τα εκάστοτε κεκτημένα τους, παρεμβάλλοντας συνεχείς καθυστερήσεις. Αντίθετα, ως εμπόδιο στην περαιτέρω ανάπτυξη εμφανιζόταν οι διεκδικήσεις και οι προσδοκίες των λαϊκών στρωμάτων.(Σακελλαρόπουλος Σ. και Παναγιώτης Σ. 2004)

Ωστόσο μπορούμε να πούμε ότι τα “εκσυγχρονιστικά” μέτρα που εφαρμόστηκαν και υλοποιήθηκαν τις δύο τελευταίες δεκαετίες από τα μεταρρυθμιστικά προγράμματα, δημιούργησαν το εύφορο έδαφος της διακυβέρνησης, προβλέποντας από την μία την οικονομική κρίση και από την άλλη το Μνημόνιο ως τρόπο αντιμετώπισης. Τα εκσυγχρονιστικά μέτρα που εφαρμόστηκαν εκείνη την περίοδο, αποτυπώνονται στις σχέσεις μεταξύ κράτους-κοινωνίας, καθώς τα μέτρα εισάχθηκαν στα πλαίσια της συνθήκης του Μάαστριχτ προκειμένου να προωθήσουν τον εξευρωπαϊσμό και την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, αναδιαρθρώνοντας τους διοικητικούς μηχανισμούς του κράτους και έχοντας ως αποτέλεσμα την «κρατικοποίηση» της πολιτικής καθώς δόθηκε περισσότερο βάρος στα διοικητικά ζητήματα του κράτους και αδιαφορώντας για τις κοινωνικές υποθέσεις. (Αρανίτου Β. και Παπαβλασόπουλος Ε. και Σπουρδαλάκης Μ. 2011)

Με την έλευση της δεκαετίας του '90 η χώρα μας έγινε μάρτυρας σημαντικών γεγονότων όπως η πτώση του υπαρκτού σοσιαλισμού και της επικύρωσης της συνθήκης του Μάαστριχτ,(1991).Με βάση την συνθήκη του Μάαστριχτ μετασηματίστηκε η Ε.Ο.Κ.(Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα)στην γνωστή Ε.Ε.(Ευρωπαϊκή Ένωση)όπου για τα κράτη μέλη, ισχύει η κοινή νομισματική και οικονομική πολιτική.(Ο.Ν.Ε.) Η ελληνική πολιτική είχε επιλέξει να ακολουθήσει το ενταξιακό πρόγραμμα στην Ο.Ν.Ε. τηρώντας τις υποχρεώσεις που όφειλε-όπως και τα άλλα κράτη-όπως μείωση ελλειμμάτων, έλεγχος του δημόσιου χρέους, μειωμένα επιτόκια, μείωση πληθωρισμού και διαχείριση του κρατισμού. Στο πλαίσιο αυτών των αλλαγών εφαρμόστηκαν σε όλες τις χώρες εσωτερικές μεταρρυθμίσεις υπό το πέπλο του νεοφιλελευθερισμού. Βασικό διακύβευμα της δεκαετίας στον πολιτικό χώρο αποτέλεσε η συζήτηση και η βούληση των δύο μεγάλων κομμάτων για τον εκσυγχρονισμό και την μεταρρύθμιση των διοικητικών μηχανισμών του κράτους.(Αρανίτου Β., Παπαβλασόπουλος Ε., Σπουρδαλάκης Μ. 2011) Οι δύο μεγάλες πολιτικές δυνάμεις της δεκαετίας-Νέα Δημοκρατία και ΠΑ.ΣΟ.Κ.-είχαν αντιληφθεί ότι το μέλλον της Ελλάδας προδιαγράφεται από ευρωπαϊκή πορεία και δεδομένου ότι η χώρα μας ήταν ήδη ενταγμένη στους περισσότερους ευρωπαϊκούς θεσμούς και πολιτικές της, ορίστηκε μία πολιτική ενσωμάτωσης και προσαρμογής σύμφωνα με τα δεδομένα της συνθήκης του Μάαστριχτ.

Εντούτοις οι μεταρρυθμίσεις που προτάθηκαν και υλοποιήθηκαν είχαν περισσότερο χαρακτήρα δημοσιονομικής προσαρμογής(Μέργος Γ. και Μακρυδημήτρης Α. 2012)και ήρθαν ως αποτέλεσμα της διόγκωσης του δημόσιου χρέους την δεκαετία του 1980 από τις προηγούμενες κυβερνήσεις του ΠΑ.ΣΟ.Κ., καθώς από το 28,6% του Α.Ε.Π. το 1980 έφτασε το 1990 στο 80,7% του Α.Ε.Π. Χαρακτηριστικό της όλης κατάστασης ήταν τα κονδύλια που διανέμονταν ανορθολογικά, δημιουργώντας συνεχή ελλείμματα και διευρύνοντας συνεχώς το χάσμα μεταξύ της καταναλωτικής ικανότητας –του κράτους και των πολιτών- και της παραγωγικής ικανότητας της χώρας. Η όλη κατάσταση που επικράτησε λόγω των αυξημένων χρεών και οδήγησε τις κυβερνήσεις της Ν.Δ. και του ΠΑ.ΣΟ.Κ. να εφαρμόσουν μέτρα λιτότητας προκειμένου να μειώσουν το δημόσιο χρέος, εισάγοντας το θεσμό των ιδιωτικοποιήσεων και αποδομώντας παράλληλα τους διοικητικούς μηχανισμούς του κράτους. Το χορό των μεταρρυθμίσεων άνοιξε η κυβέρνηση της Ν.Δ. με τον Κ. Μητσοτάκη και στα ίδια βήματα πάτησε και το ΠΑ.ΣΟ.Κ. όπου πέτυχε την δημοσιονομική προσαρμογή την περίοδο 1993-1999 μειώνοντας το δημόσιο χρέος στο 102,7% του Α.Ε.Π. το 2000 από το 110% του Α.Ε.Π. το 1996. Χαρακτηριστικές ήταν άλλωστε οι δηλώσεις του τότε πρωθυπουργού Α. Παπανδρέου όσον αφορά το δημόσιο χρέος, «αν η χώρα δεν κατορθώσει να αφανίσει το χρέος, το χρέος θα αφανίσει τη χώρα» και «δεν πρέπει να καταναλώνουμε περισσότερο από όσο παράγουμε».(Καζάκος Π. 2010 σελ.40) Αρωγός σε αυτή την πορεία στάθηκε η πολιτική που επέβαλε την είσοδο της χώρας μας στην Ο.Ν.Ε. και την εκπλήρωση των κριτηρίων της συνθήκης του Μάαστριχτ, ανάμεσα στα οποία ήταν και η μείωση του δημόσιου χρέους. (Καμαράς Ι. Δ. 2005)

Συνεπώς, οι μεταρρυθμίσεις που εφαρμόστηκαν είχαν νεοφιλελεύθερο πρόσημο και είχαν ως στόχο τον εκσυγχρονισμό του διοικητικού μηχανισμού του κράτους, εισρέοντας τα στοιχεία της αποδοτικότητας, αποτελεσματικότητας, οικονομικότητας, στοχοθέτησης, αξιολόγησης και ποιότητας. Απώτερος στόχος τους ήταν η μείωση του κρατισμού, μείωση των κρατικών ελλειμμάτων και του δημόσιου χρέους. Συνεπώς την δεκαετία του '90 παρατηρείται μια εκτεταμένη πολιτική με νεοφιλελεύθερο πρόσημο,-με έντονη κριτική από τον χώρο της αριστεράς- υπακούοντας στους κανόνες των θεσμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της συνθήκης του Μάαστριχτ προκειμένου να εκπληρώσουν τις προϋποθέσεις της Ο.Ν.Ε.(Καζάκος, Π. 2010) Γενικά οι εν λόγω μετασχηματισμοί πέρα από την ευρωπαϊκή τους

τροχιά, προσπάθησαν να εφαρμόσουν μέτρα που αφορούσαν *«τον επαναπροσδιορισμό των ορίων δημοσίου και ιδιωτικού, το μετασχηματισμό των κρατικοδιοικητικών δομών και την αναπροσαρμογή των κρατικών λειτουργιών στην αγορά.»*(Αρανίτου Β. και Παπαβλασόπουλος Ε. και Σπουρδαλάκης Μ. 2011 σελ.43)Τα παραπάνω μέτρα είχαν όχι ως περιεχόμενο την αντιμετώπιση των κοινωνικών ανισοτήτων αλλά την εισαγωγή αποδοτικότερων μεθόδων διοίκησης του κράτους, με κεντρικό πυλώνα την αποτελεσματικότητα της αγοράς με ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια.

Προτού συνεχίσουμε θεωρώ ότι είναι ορθό να αποσαφηνίσουμε την έννοια του *“εκσυγχρονισμού”* προκειμένου να αποφευχθούν ορισμένες παρερμηνείες. Η πολιτική των μεταρρυθμίσεων αποσκοπεί στην βελτίωση της κοινωνικής ευημερίας μέσω της ανόδου της αποτελεσματικότητας, οικονομικότητας και αποδοτικότητας της οικονομίας για την πιο εύρυθμη λειτουργία του κράτους και της κοινωνίας, μέσω της χρήσης των όσο το δυνατόν περισσότερο διαθέσιμων πόρων με το όσο λιγότερο δυνατό κόστος. Ωστόσο η ριζική διαφορά μεταξύ της *“αλλαγής”* και της *“μεταρρύθμισης”* έγκειται στο γεγονός ότι *«η “αλλαγή” πραγματοποιείται εύκολα αποδεκτή, ενώ η “μεταρρύθμιση” αντίθετα βρίσκει αντίσταση στην εφαρμογή της.»* Όσον αφορά το χρονικό πλαίσιο της ολοκλήρωσης των μεταρρυθμίσεων αυτό κυμαίνεται συνήθως από μεσοπρόθεσμα μέχρι μακροπρόθεσμα. Αυτό λοιπόν που σήμαινε ο εκσυγχρονισμός ήταν *«ιδιωτικοποιήσεις, άνοιγμα αγορών ανεξάρτητες αρχές και ρήξη με την Εκκλησία.»*(Καζάκος Π. 2010, σελ.. 54)Το παράδοξο εντούτοις είναι ότι παρατηρείται από σοσιαλιστικά κόμματα να εισάγουν φιλελεύθερες μεταρρυθμίσεις με αποτέλεσμα να ενοχοποιείται η σοσιαλιστική ιδεολογία και να απομακρύνεται ο κόσμος από την πολιτική βάση καταγγέλοντας τον νεοφιλελευθερισμό. (Καζάκος Π. 2010)

Οι μεταρρυθμίσεις λοιπόν, έλαβαν μέρος στα πλαίσια της παγκοσμιοποίησης και της διάσπασης των εθνικών συνόρων, με αρωγό την τεχνολογική εξέλιξη και τον οικονομικό ανταγωνισμό. Το χρονικό όριο ολοκλήρωσης και απόδοσης των μεταρρυθμίσεων λαμβάνει μακροχρόνιο σχεδιασμό, με αρκετές φορές μάλιστα να ξεπερνάει την εκλογική θητεία χωρίς επαρκή αποτελέσματα. Αυτό μάλιστα φάνηκε και μετά από τη λήξη του πρώτου μεταρρυθμιστικού προγράμματος του ΠΑ.ΣΟ.Κ.-δημοσιονομικής προσαρμογής-όπου η ίδια κυβέρνηση το 2000 επέκτεινε το μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα μέχρι το 2010. Αυτό έγινε στα πλαίσια της στρατηγικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την περαιτέρω ενίσχυση της

μεταρρυθμιστικής διαδικασίας ακολουθώντας την πολιτική της συνθήκης της Λισαβόνας σχετικά με το «*Growth and Jobs Strategy*» που έφτανε με χρονικό ορίζοντα μέχρι το 2020. (Ευρωπαϊκή Ένωση, 2011) Μακροχρόνια φαίνεται, ότι οι μεταρρυθμίσεις να επηρεάζουν αρνητικά τις κρατικές δαπάνες, αμβλύνοντας παράλληλα τις κοινωνικές ανισότητες καθώς προκαλούν ευνοϊκότερες μορφές φορολόγησης. Μέσω των μεταρρυθμίσεων επρόκειτο να επηρεασθεί και να αυξηθεί το βιοτικό επίπεδο των πολιτών και αυτό έχει ως συνακόλουθο να δημιουργηθούν μεσοστρωματώσεις μεταξύ των κοινωνικών τάξεων αμβλύνοντας τις κοινωνικές ανισότητες. Βασικά στοιχεία για να σταθεί μια μεταρρύθμιση επιτυχημένη είναι το εξειδικευμένο προσωπικό και η λήψη παρόμοιων μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων, άλλων χωρών, που εφαρμόστηκαν με επιτυχία. Ωστόσο σημαντικό ρόλο για την σταθερότητα των μεταρρυθμίσεων παίζει, «να βρεθεί η χρυσή τομή ανάμεσα σε οικονομική αποτελεσματικότητα και κοινωνική συνοχή»(Καζάκος Π, 2010, σελ.27), δύο βασικοί παράγοντες οι οποίοι πρέπει να συνεργαστούν αρμονικά μαζί τους προς όφελος της κοινωνίας. Η επιβολή της διαφάνεια ως μέσω λήψης αποφάσεων για την εξυγίανση των θεσμών, μετατρέπει τους κρατικούς μηχανισμούς σε αποτελεσματικές μεταρρυθμιστικές ‘‘μηχανές’’.

Εκκινώντας από άλλη βάση και αναλύοντας την έννοια της ‘‘αλλαγής’’, πρέπει να γνωρίζουμε ότι είναι μία έννοια πολυχρησιμοποιημένη τις δεκαετίες του 1970 και του 1980 καθώς επικρατούσε ένα νέο κλίμα αλλαγής μέσω της πτώσης της Χούντας, της νομιμοποίησης του Κ.Κ.Ε, της εισόδου της Ελλάδας το 1979 στην Ε.Ο.Κ. και των εκσυγχρονιστικών λαϊκίστικων μεταρρυθμίσεων, υπό το πέπλο πάντοτε των «σοσιαλιστικών πολιτικών», όπως η μεταρρύθμιση του οικογενειακού δικαίου, πλήρης κατάργηση του πιστοποιητικού κοινωνικών φρονημάτων, η βελτίωση της οργάνωσης τοπικής αυτοδιοίκησης μέσω της παροχής επιδομάτων και η περαιτέρω ενίσχυση τοπικού του κομματικού δικτύου. Είναι γεγονός ότι με την έννοια της ‘‘αλλαγής’’ εννοήθηκαν πολιτικές και οικονομικές μεταρρυθμίσεις σε πολιτικούς θεσμούς με παράλληλη την εφαρμογή του σοσιαλιστικού μετασχηματισμού, δηλαδή την πολιτικοοικονομική μεταρρύθμιση του κοινωνικοοικονομικού συστήματος του σοσιαλισμού και την αναδόμηση των θεμελίων του κράτους πάνω στους ‘‘απαρχαιωμένους’’ θεσμούς του κράτους που επικρατούσαν. Με τον όρο της ‘‘αλλαγής’’ λοιπόν, δεν εννοούνταν απλά η εναλλαγή κυβερνήσεων κατά διαστήματα, όπως το

συλλαμβάνουμε στο νου μας, καθώς εκείνη την χρονική περίοδο επικρατούσε πολιτική σταθερότητα και το πολιτικό σύστημα του δικομματισμού, με εναλλασσόμενες δυνάμεις στην πολιτική εξουσία το ΠΑ.ΣΟ.Κ και την Ν.Δ. (Καζάκος, Π. 2010)

Το κόμμα του ΠΑ.ΣΟ.Κ. υπήρξε βασικός εκφραστής της εκσυγχρονιστικής πολιτικής την δεκαετία του 1990, με τον Κώστα Σημίτη να χαράζει ως επί των πλείστων την πολιτική γραμμή του κόμματος και να ενσωματώνει τον όρο του “εκσυγχρονισμού” στην πολιτική ατζέντα, εντάσσοντας την Ελλάδα σε Ευρωπαϊκή σταθερή τροχιά, καθώς διεμήνυε ότι μέσω της Ευρωπαϊκής πορείας η Ελλάδα θα κατάφερνε την ολοκλήρωση των εσωτερικών μεταρρυθμίσεων στο δημόσιο και την ανέγερση δημοσίων έργων, ζωτικής σημασίας για το κοινό, όπως η Εγνατία οδός, το αεροδρόμιο Ελ. Βενιζέλου, η γέφυρα Ρίου-Αντιρρίου, η Αττική οδός, το μετρό της Αθήνας, οι Ολυμπιακοί Αγώνες του 2004 και άλλα. Βασικό μέλημα της κυβέρνησης του Κώστα Σημίτη ήταν να απεμπολήσει το λαϊκιστικό παρελθόν που προσέδωσε στο κόμμα ο Ανδρέας Παπανδρέου και να εισάγει εν ολίγοις την χώρα σε μία περίοδο “εκσυγχρονισμού”, εκκαθαρίζοντας το αρνητικό περιεχόμενο του όρου που επικρατούσε, δηλώνοντας ότι για τον εκσυγχρονισμό δεν ισχύει ούτε η «ευκαιριακή και ασυστηματοποίητη διανομή παροχών», ούτε η «αναπαλαίωση κράτους παροχών».(Καζάκος, Π. 2010, σελ.46) Ο εκσυγχρονισμός λειτουργεί ως εργαλείο πολιτικής-κοινωνικής δράσης για την αναδιάρθρωση της κοινωνίας και το έργο του είναι συνεχές και αέναο μέσα στον χρόνο με βασική επιδίωξη την αναθεώρηση των δημοκρατικών θεσμών και την θέσπιση της κοινωνικής δικαιοσύνης. (Σημίτης Κ. 2005) Το κόμμα του ΠΑ.ΣΟ.Κ. επιχείρησε να απομακρύνει το φιλελεύθερο περιεχόμενο από τις εκσυγχρονιστικές πολιτικές, προκειμένου να αποφύγει τον χαρακτηρισμό του νεοφιλελεύθερου ή δεξιού κόμματος. Σύμφωνα με τα λεγόμενα του Κώστα Σημίτη «κάθε μεταρρύθμιση θεωρείται στην Ελλάδα- εσφαλμένα βέβαια- νεοφιλελεύθερη»(Σημίτης Κ. 2008,σελ.60.) Ωστόσο το ίδιο το κόμμα του ΠΑ.ΣΟ.Κ. έπεφτε σε βαθύτατες πολιτικές αντιφάσεις καθώς με γνώμονα την “σοσιαλδημοκρατική” του ταυτότητα, αντίθετα ασκούσε φιλελεύθερες πολιτικές, λαμβάνοντας τον χαρακτηρισμό του “σοσιαλφιλελεύθερου” κόμματος. Φαίνεται το κόμμα του ΠΑ.ΣΟ.Κ. να υπέπεφτε εκείνη την περίοδο σε μία ιδεολογική “διπολική διαταραχή” και ταυτόχρονα να βίωνε μερικές “απώλειες μνήμης”, αρνούμενο να αποδεχτεί το πολιτικό περιεχόμενο του.



## ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ

### ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΒΔΟΜΟ

#### ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ‘ΠΟΛΙΤΕΙΑ’

Βρισκόμαστε λίγο πριν την νέα χιλιετία και ένα από τα βασικά ζητήματα που απασχολεί την δημόσια διοίκηση είναι εκείνο της διοικητικής μεταρρύθμισης. Αυτό που τίθεται πλέον αναγκαίο είναι μία διοικητική μεταρρύθμιση όχι διαχειριστικού χαρακτήρα με βραχυπρόθεσμη διάρκεια αλλά με εξελικτικό περιεχόμενο ώστε τα αποτελέσματα να γίνουν πλέον ορατά και στην κοινωνία. Η διαλεκτική του εκσυγχρονισμού συναντά τη δημόσια διοίκηση και επαφίεται στους δημόσιους οργανισμούς, μεταβαίνοντας παράλληλα από τις παραδοσιακές γραφειοκρατικές δομές- οι οποίες αποτελούσαν τη ραχοκοκαλιά της δημόσιας διοίκησης- σε ένα νέο τρόπο λειτουργίας του δημόσιου τομέα, που υιοθετεί τις ιδιωτικοοικονομικές αρχές διοίκησης και προσιδιάζει προς το ‘‘δημόσιο management.’’ Η ελληνική δημόσια διοίκηση ωφελείται από αυτήν την στροφή καθώς επίκειται μία νέα εποχή μεταρρυθμίσεων, δεχόμενη έντονες επιρροές από θεσμό του New Public Management. Συγκεκριμένα παρατηρούμε ότι ξεκινάει διοικητική πολιτική απομάκρυνσης από τους τύπους και αποκέντρωσης από τα απαρχαιωμένα διοικητικά συστήματα, με έμφαση στα αποτελέσματα. Συνεπώς, προωθείται η ανάπτυξη συστημάτων μέτρησης της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας στους διάφορους τομείς της διοίκησης.(Μιχαλόπουλος Ν. 2003) Το 2000 η ελληνική δημόσια διοίκηση βρισκόταν σχετικά σε μειονεκτική θέση σε σύγκριση με τις υπόλοιπες ευρωπαϊκές διοικήσεις , καθώς άξιο παραδείγματος είναι ότι στις 11 από τις 15 χώρες της Ε.Ε. έχουν εφαρμοστεί ήδη οι δείκτες μέτρησης της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας των υπαλλήλων και υπηρεσιών. Η ελληνική δημόσια διοίκηση πρέπει να αδράξει την ευκαιρία, αντλώντας πληροφορίες, τεχνογνωσία και εμπειρίες και στα πλαίσια της ευρωπαϊκής συνεργασίας να «μάθουμε από τους καλύτερους». (Σφήκας Δ. 1999 σελ. 9)

Αυτό λοιπόν που τέθηκε ως στόχος ήταν η εφαρμογή ενός διοικητικού μεταρρυθμιστικού προγράμματος, ώστε να αναδομηθούν οι παραδοσιακές γραφειοκρατικές δομές και να

αντικατασταθούν από νέες, βελτιωμένες και πιο σύγχρονες τεχνολογικά, διαθέτοντας τα απαραίτητα εργαλεία για την εξυπηρέτηση των αναγκών των πολιτών-πελατών, οικονομικότερα, αποδοτικότερα και αποτελεσματικότερα. Οι κεντρικές δράσεις των μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων στη δημόσια διοίκηση αφορούσαν την απλοποίηση των γραφειοκρατικών διαδικασιών με τον περιορισμό των δικαιολογητικών, τη ψηφιοποίηση των αρχείων για τη διευκόλυνση της εξυπηρέτησης του κοινού, την εισαγωγή των τηλεφωνικών αιτήσεων, διεύρυνση του ωραρίου των δημόσιων υπηρεσιών μέχρι το απόγευμα, χρήση του συστήματος μέτρησης της αποδοτικότητας των δημόσιων υπηρεσιών μέσω των αξιολογήσεων κ.τ.λ. (Ρωσσίδης Ι. Φ. 2014) Η νέα αντίληψη που επικρατούσε όριζε τον επανασχεδιασμό της δημόσιας διοίκησης με κύριο άξονα τη διασφάλιση της ποιότητας στις δημόσιες υπηρεσίες, εφαρμόζοντας την «οικονομική διοίκηση των δημοσίων οργανισμών», υπό την μορφή της μέτρησης της αποδοτικότητας.(Καρκατσούλης Π. 2004 σελ.44) Η διοικητική κουλτούρα του δημόσιου management στόχευε στην ποιοτική αντιμετώπιση των κοινωνικών και διοικητικών προβλημάτων με αποτελεσματικότητα, διαφάνεια και ποιότητα. (Μιχαλόπουλος Ν. 2003)

Οπότε λαμβάνοντας υπόψη το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης τις παραπάνω παραμέτρους και σαφώς επηρεασμένο από τον ευρωπαϊκό ‘‘μεταρρυθμιστικό αέρα’’ που επέβαλε νέες μεθόδους διοικητικής δράσης, την εισαγωγή καινοτόμων διοικητικών δράσεων-μέτρηση απόδοσης και ποιότητας των υπηρεσιών και υπαλλήλων-και την απόπειρα για την εφαρμογή ενός ενιαίου ευρωπαϊκού διοικητικού συστήματος, κατέληξαν στην εισαγωγή ενός φιλόδοξου διοικητικού μεταρρυθμιστικού προγράμματος. (Καρκατσούλης Π. 2004) Συγκεκριμένα το διοικητικό πρόγραμμα που ανταποκρίθηκε πιο πολύ στις ανάγκες της οικονομίας και της κοινωνίας, μέσω της εισαγωγής των στοιχείων του New Public Management στην ελληνική δημόσια διοίκηση, ήταν το διοικητικό μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα ‘‘Πολιτεία’’ ή αλλιώς ν.2880/2001. Το περιεχόμενο του προγράμματος Πολιτεία περιλαμβάνει υποπρογράμματα τα οποία εφαρμόζουν πρακτικές στα πλαίσια της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας(Δ.Ο.Π.) και αποβλέπουν στην επίτευξη συγκεκριμένων στόχων. Η επίτευξη των επιμέρους προγραμμάτων συνδέεται άμεσα με την επίτευξη του συγκεκριμένου στόχου του Προγράμματος ‘‘Πολιτεία’’, πράγμα που θα οδηγήσει στη «*διαρκή βελτίωση και μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης*».(Σαλτέρης Α.

2013 σελ. 36) Εργαλεία τους αποτελούν οι δείκτες μέτρησης των υπηρεσιών προκειμένου να ενεργοποιήσουν το ανθρώπινο δυναμικό και ελαχιστοποιήσουν το κόστος της ικανοποίησης των αναγκών των πολιτών-πελατών.(Χριστοπούλου Σ. 2008) Άλλωστε προϋπήρχε το διοικητικό μεταρρυθμιστικό κλίμα στην Ευρωπαϊκή Ένωση που προέβλεπε έναν διοικητικό εκσυγχρονισμό στα πλαίσια της οικονομικής και διοικητικής σύγκλισης της Ευρωπαϊκής Ένωσης. (Καρκατσούλης, Π., 2003)

Στο πρόγραμμα “Πολιτεία” βασική λέξη-κλειδί όλης της μεταρρυθμιστικής διαδικασίας ήταν η «στρατηγική» ώστε να επιτευχθούν οι ορθολογικότερες επιλογές για την αναδόμηση της δημόσιας διοίκησης, η οποία στηρίχθηκε στις διεθνείς οικονομικές ανακατατάξεις τα τελευταία χρόνια και ακολούθησε τη γραμμή των εκθέσεων του Ο.Ο.Σ.Α. Βασικές πτυχές της ήταν ο «επαναπροσδιορισμός των ορίων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, η αναπροσαρμογή των διοικητικών δομών και η αναπροσαρμογή των διοικητικών λειτουργιών και μεθόδων.» (Σαλτέρης Α. 2013 σελ. 33)

Βασικοί άξονες του προγράμματος αποτελούσαν η αξιοποίηση και αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού, όπως η εισαγωγή στη δημόσια διοίκηση νέου επιμορφωμένου προσωπικού, η «παροχή κινήτρων αποδοτικότητας, η εκπαίδευση και κατάρτιση των υπαλλήλων»(Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εσωτερικών 2001, Άρθρο 1 παράγραφος 3), καθώς και η επικράτηση της πρακτικής της αξιολόγησης των υπηρεσιών και των υπαλλήλων. Επίσης, δόθηκε βάση στην εισαγωγή νέων τεχνολογιών και μεθόδων τεχνογνωσίας, αναβαθμίζοντας τις δομές της δημόσιας διοίκησης, προκειμένου να εξοικονομήσουν χρόνο και κόστος μέσω της εισαγωγής των πρακτικών της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Παράλληλα προωθήθηκε η απλοποίηση των διοικητικών διαδικασιών και νομοθεσιών, προσπερνώντας τα νομοθετικά κωλύματα για την λήψη αποφάσεων σε «διοικητική αναδιάρθρωση», πράγμα από το οποίο έπασχε χρόνια η ελληνική δημόσια διοίκηση. Επιπλέον, μέσω του προγράμματος “Πολιτεία” τέθηκε το ζήτημα της βελτίωσης της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης που οδηγούσε στην ανανέωση των σχέσεων κράτους –πολίτη, περιλαμβάνοντας πρακτικές διαφάνειας,-ενίσχυση του ρόλου του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ., εφαρμογή του πόθεν έσχες των δημοσίων υπαλλήλων-αξιοπιστίας-ενίσχυση της ποιότητας στις διοικητικές δομές-και παροχή πληροφοριών προς τους πολίτες. Τέλος, στα πλαίσια της Δ.Ο.Π. οι διοικητικές δομές λαμβάνουν τεχνική καθοδήγηση,

προκειμένου να επιτευχθούν οι απαραίτητες μελέτες ποιότητας και αξιολογήσεις για την ικανοποίηση των υπηρεσιών. (Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εσωτερικών 2001)

Πέρα από τα υποπρογράμματα που περιλαμβάνει το πρόγραμμα ‘‘Πολιτεία’’ επηρεάζει και άλλες πτυχές της δημόσιας διοίκησης με πιο σημαντική την εισαγωγή ‘‘Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα.’’-v.3389/2005-Με το συγκεκριμένο νομοσχέδιο προβλέπεται η παραχώρηση και η αξιοποίηση των δημόσιων υποδομών από τον ιδιωτικό τομέα μέσω ιδιωτικών κεφαλαίων για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα, πράγμα το οποίο ορίζεται με συγκεκριμένη σύμβαση συνεργασίας μεταξύ των δύο συμβαλλόμενων πλευρών. Συγκεκριμένα στην περίπτωση της Ελλάδας στα πλαίσια των Σ.Δ.Ι.Τ. πραγματοποιήθηκαν έργα υποδομής όπως το μετρό της Αθήνας, η γέφυρα Ρίου-Αντιρρίου, το αεροδρόμιο ‘‘Ελ. Βενιζέλος’’, η Αττική οδός, η Ιόνια οδός, η Εγνατία οδός κ.α. Εν ολίγοις, τα πλεονεκτήματα των Σ.Δ.Ι.Τ. έχουν αντίκρισμα, πέρα από το δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα όπου βελτιώνονται οι δημόσιες υποδομές και δημιουργείται ένας ευρύς επιχειρηματικός ορίζοντας, αλλά και στους πολίτες μέσω θετικών οικονομικών επιδράσεων. Συνεπώς με τις Σ.Δ.Ι.Τ. παράγονται έργα υψηλής ποιότητας και τεχνογνωσίας, με αποδοτικότερα και οικονομικότερα αποτελέσματα.(Καζάκος Π. 2010)Ωστόσο, αποδίδονται και αρνητικά χαρακτηριστικά τα οποία προκύπτουν από αντικοινωνικό, επιχειρησιακό, νεοφιλελεύθερο πρόσημο του νόμου που αφορούν την *«μετατροπή κατεξοχήν δημοσίων αγαθών σε ιδιωτικά καταργώντας την κοινωνική διάσταση που προσπαθεί να εφαρμόσει το κράτος»*.(Ρωσσίδης Ι.Φ. σελ. 53) Αυτό έχει ως αποτέλεσμα ώστε το δημόσιο συμφέρον να παραγκωνίζεται έναντι του ιδιωτικού συμφέροντος καθώς πλέον αναζητείται το κέρδος μέσω των δημόσιων εργολαβιών και όχι το κοινωνικό περιεχόμενό τους. Το προηγούμενο επιχείρημα έρχεται να επιβεβαιώσει το γεγονός ότι οι Σ.Δ.Ι.Τ. αρκετές φορές λαμβάνουν μονοπωλιακό χαρακτήρα στο μερίδιο της αγοράς.

Επιπλέον στόχος που τέθηκε ήταν η ίδρυση της Εθνικής Σχολής Τοπικής Αυτοδιοίκησης με ταυτόχρονη την περεταίρω ενίσχυση του ρόλου της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης. Σκοπός είναι η παραγωγή διοικητικών στελεχών, εξειδικευμένων και άρτια εκπαιδευμένων προκειμένου να καταλάβουν επιτελικές θέσεις στις οργανικές δομές της δημόσιας διοίκησης, ώστε να διασφαλίζεται η ομαλή λειτουργία των θεσμών. Η αποκέντρωση των διοικητικών λειτουργιών της τοπικής αυτοδιοίκησης βρέθηκε στο επίκεντρο ώστε να μειωθεί η απόσταση

μεταξύ των δύο συμβαλλόμενων πλευρών και ο πολίτης-πελάτης με αυτόν τον τρόπο να εξυπηρετείται ταχύτερα και οικονομικότερα. Όλα τα παραπάνω συγκλίνουν ώστε η εκτελεστική εξουσία να παράγει δημόσιες πολιτικές και οι διοικητικοί λειτουργοί να αναλαμβάνουν την εκτέλεσή τους. (Ρωσσίδης Ι. Φ. 2011) Έτσι, η επίτευξη των στόχων των υποπρογραμμάτων έχει άμεσο αντίκτυπο για τη «*διαρκή βελτίωση και μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης*». (Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εσωτερικών 2001, ο.π. Άρθρο 1, Παράγρ. 1)

Ωστόσο προκειμένου να επιτευχθούν οι παραπάνω στόχοι του διοικητικού προγράμματος τέθηκε μία υποχρεωτική ρήτρα σύνταξης ενός διοικητικού προγραμματισμού στα Υπουργεία και στις Περιφέρειες, με ένα ζετές πλάνο εφαρμογής «*επιχειρησιακού σχεδίου δράσεως*». Το πρόγραμμα ξεκίνησε σε πρώτη φάση το 2001-2004 και επαναλήφθηκε δεύτερο σκέλος το 2004-2007. Οι στόχοι οι οποίοι τίθενται πρέπει να είναι μετρήσιμοι προκειμένου να διευκολύνουν το έργο των αξιολογήσεων. Από εδώ προκύπτει ένα άλλο νομοσχέδιο που έχει να κάνει με τη Διοίκηση Μέσω Στόχων. Το συγκεκριμένο νομοσχέδιο μάλιστα εξειδικεύεται πιο πολύ στη στοχοθεσία και στην αποτελεσματικότητα των δημοσίων υπηρεσιών. Παρ' όλα τα χαρακτηριστικά του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ που είχε το πρόγραμμα "Πολιτεία", στο τέλος φάνηκε ότι δεν ήταν αρκετά αποτελεσματικό με βάση τους αναμενόμενους στόχους που τέθηκαν. Ωστόσο φαίνεται ότι με το πρόγραμμα "Πολιτεία" και με τα δύο προηγούμενα προγράμματα διοικητικής μεταρρύθμισης-«*Ποιότητα για τον πολίτη*» και «*Καλλικράτης*»-μπήκαν σταθερά θεμέλια για την εφαρμογή του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ στην Ελλάδα. (Ρωσσίδης Ι. Φ. 2014 σελ.82)

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8<sup>ο</sup>

### ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ 2007-2013.

Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα ‘Διοικητικής Μεταρρύθμισης’ ενσωματώθηκε στα πλαίσια του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (Ε.Σ.Π.Α.) την χρονική περίοδο 2007-2013, συμμετέχοντας στον άξονα της δημόσιας διοίκησης και αντικαθιστώντας τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης (ΚΠΣ). Συγκεκριμένα το Εθνικό Στρατηγικό Πρόγραμμα Αναφοράς τέθηκε σε λειτουργία επίσημα το 2007 μετά τη θέσπιση του νόμου 3614/2007, που αφορούσε τη *«Διαχείριση, τον έλεγχο και την εφαρμογή των αναπτυξιακών παρεμβάσεων για την προγραμματική περίοδο 2007-2013.»* (Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εσωτερικών, 2007) Αυτό που ξεχώρισε το Ε.Σ.Π.Α. από τα Κ.Π.Σ. είναι ότι ευρύτερο πεδίο παρέμβασης του επιχειρησιακού προγράμματος καθώς ειδικότερα επικεντρώθηκε στην μεταρρύθμιση των δομών της δημόσιας διοίκησης και στη βελτίωση της ποιότητας της διακυβέρνησης μέσα από την ενίσχυση των δημόσιων πολιτικών και την στήριξη της λογοδοσίας μεταξύ των κοινωνικών φορέων, της δημόσιας διοίκησης και των πολιτών. Αυτό θα το επιδιώξουν μέσω του εξορθολογισμού του κρατικού μηχανισμού και την αναβάθμιση των διοικητικών δομών με στόχο την απάλειψη των διοικητικών παθογενειών, τον περιορισμό της γραφειοκρατίας, -η οποία αποτελεί αντιπροσωπευτική μορφή της ελληνικής διακυβέρνησης- την επίσπευση των διοικητικών διαδικασιών και την αναδιοργάνωση των υπηρεσιών του δημόσιου τομέα και των Ο.Τ.Α. α και β βαθμού, για την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών. Εν ολίγοις η στρατηγική του επιχειρησιακού προγράμματος συνοψίζεται *«στη δημιουργία μιας πολιτοκεντρικής, αποτελεσματικής, ανοιχτής και ευέλικτης διακυβέρνησης, με στόχο τη μετάβαση από τη διαχείριση αρμοδιοτήτων και διαδικασιών στη διοίκηση πολιτικών αποτελεσμάτων και υπηρεσιών.»* (Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης 2007, σελ. 7) Όλες οι παραπάνω πρακτικές καταλήγουν στο γεγονός της ενίσχυσης της παραγωγικότητας των διοικητικών δομών και της εξυπηρέτησης των πολιτών, κάτι το οποίο έχει γενικό αποδέκτη όλη την κοινωνία, με την άνοδο της ευημερίας.

Το επιχειρησιακό πρόγραμμα αναπτύχθηκε στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής στρατηγικής της Λισσαβόνας αξιοποιώντας τα κονδύλια του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου(ΕΣΠΑ) σχετικά για την ανάπτυξη της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής και συνάμα την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού και τη βελτίωση της αγοράς εργασίας. Μέσω της συγκεκριμένης στρατηγικής προβλέπονται διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις στο διοικητικό κομμάτι με γνώμονα τον περιορισμό της ανεργίας και συνεπώς την αύξηση της απασχόλησης στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μέσω της εισαγωγής επιχειρησιακών και ανταγωνιστικών πρακτικών βελτιώνοντας την κοινωνική ευημερία των πολιτών και στοχεύοντας σύμφωνα με τον Jose Manuel Barroso στην «ανάπτυξη και στην απασχόληση». Συγκεκριμένα δίνεται έμφαση στην διεύρυνση του αναπτυξιακού περιβάλλοντος των μικρομεσαίων επιχειρήσεων και στην εφαρμογή επενδυτικής νομοθεσίας ως προς τον περιορισμό της γραφειοκρατίας.(Ευρωπαϊκή Ένωση 2007)

Η ανάγκη εντοπισμού των παθογενειών στις διοικητικές δομές και η επίλυσή τους ήταν άμεση προκειμένου να βελτιωθεί η ποιότητα και αποδοτικότητα των δημόσιων υπηρεσιών. Αρχικά θεμιτό ήταν η αναγνώριση του όγκου της δυσλειτουργίας του δημόσιου τομέα προκειμένου να είναι εφικτή η κατάλληλη εφαρμογή της αναπτυξιακής στρατηγικής και να ορίσουμε τους κατάλληλους στόχους τους Επιχειρησιακού Προγράμματος(2007-2013). Ένα βασικό πρόβλημα που αντιμετωπίζει η δημόσια διοίκηση στα πλαίσια του ανθρώπινου δυναμικού είναι η άνιση κατανομή υψηλόβαθμων θέσεων με βάση το φύλο. Είναι γεγονός ότι οι γυναίκες παραγκωνίζονται αρκετές φορές από επιτελικές διοικητικές θέσεις ακόμα και σκόπιμα. Επιπλέον, στα παρ' όλη την εκπαίδευση και επιμόρφωση των δημοσίων υπαλλήλων φαίνεται ότι η δημόσια διοίκηση αντιμετωπίζει έλλειμμα ως προς την αξιοποίηση του προσωπικού με βάση τα εξειδικευμένα σε επιτελικές θέσεις του δημοσίου. Χαρακτηριστική είναι προσήλωση στις ιεραρχικές δομές, στους απρόσωπους κανόνες, η απουσία ευελιξίας και η δυσχέρεια ομαδικής συνεργασίας σε ενδοοργανωσιακό περιβάλλον, κάτι που με τη σειρά του δυσκολεύει και τις συνεργασίες μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα. Η παραπάνω δυσλειτουργία απορρέει από τον συγκεντρωτικό χαρακτήρα του κράτους, η οποία λειτουργεί ως εμπόδιο ως προς την διοικητική οργάνωση του κράτους καθώς παρατηρείται μία αποσπασματική αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων των δημόσιων υπηρεσιών.

Στα πλαίσια της συναλλαγής των δημόσιων υπηρεσιών με τους πολίτες εντοπίζονται εξίσου σημαντικές παθογένειες όπως η πολυνομία, οι δύσκαμπτες διοικητικές δομές, η ύπαρξη περιττών ρυθμίσεων που καθυστερούν τις διαδικασίες, το απαρχαιωμένο προσωπικό και οι ρυθμίσεις που δεν έχουν προσαρμοστεί στα σύγχρονα τεχνολογικά δεδομένα, η εφαρμογή δαπανηρών ρυθμίσεων μη ωφέλιμων προς το δημόσιο και την απουσία μηχανισμού αξιολόγησης για τη βελτίωση της ποιότητας των δομών και την συγκέντρωση δεδομένων ως προς τον αντίκτυπο των δημοσίων υπηρεσιών στους πολίτες. Η παραπάνω κατάσταση έχει ως απόσταγμα το γέννημα της διαφθοράς στις διοικητικές δομές, με αποτέλεσμα η Ελλάδα να κατέχει ‘‘αρνητική πρωτιά’’ για το 2004 στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης και βρίσκεται σε παρόμοια δυσμενή θέση όσον αφορά το κόστος της διοικητικής επιβάρυνσης σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τέλος, στη δημόσια διοίκηση εντοπίζονται δυσλειτουργίες στην οργάνωση της εργασίας, όσον αφορά σχετικά τον ανορθολογικό καταμερισμό των υπαλλήλων και των καθηκόντων σε οργανικές μονάδες βάσης. Τέτοια μειονεκτήματα ήταν η απουσία στοχοθεσίας και η αδυναμία μέτρησης των αποτελεσμάτων και της απόδοσης των δημοσίων υπηρεσιών μέσω των αξιολογήσεων. Όλα τα παραπάνω οδηγούσαν στην οικονομική επιβάρυνση της δημόσιας διοίκησης και την επιβάρυνση επί του δημόσιου οφέλους.

Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα έχει εθνική εμβέλεια παρεμβαίνει σε τομείς της δημόσιας πολιτικής συμπεριλαμβάνοντας και τις 13 διοικητικές περιφέρειες, υπουργεία, Ο.Τ.Α. ά και ‘β βαθμού και Ν.Π.Δ.Δ., προσπαθώντας να επιλύσει τις δυσλειτουργίες που υπάρχουν στη δημόσια διοίκηση, λαμβάνοντας κυρίως ρόλο στην διάδοση της εξέλιξης της κοινωνικής συνοχής και παράλληλα αναλαμβάνοντας την παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες, την κοινωνία και τις επιχειρήσεις. Επίσης, μέσω του Επιχειρησιακού Προγράμματος γίνεται η προσπάθεια για τον περιορισμό των διοικητικών εμποδίων προκειμένου, ώστε να μπορέσει να ανταποκριθεί ευκολότερα στις προκλήσεις της εποχής και γίνεται η προσπάθεια μεταρρύθμισης στο ανθρώπινο δυναμικό για την παροχή ποιοτικότερων υπηρεσιών στους πολίτες. Παράλληλα, η στρατηγική του επιχειρησιακού προγράμματος για την περιφερειακή ανάπτυξη είναι καθοριστική, καθώς η εφαρμογή του επιχειρησιακού προγράμματος σε εθνική και περιφερειακή εμβέλεια, βελτιώνει το βιοτικό επίπεδο των πολιτών και συνάμα αυξάνει τις αναπτυξιακές ικανότητες μέσω της διεύρυνσης της παραγωγικότητας και της



απασχολησιμότητας. Βασικοί πυλώνες προκειμένου να επιτευχθεί ο αναπτυξιακός σχεδιασμός της χώρας με την αρωγή του επιχειρηματικού προγράμματος είναι σαφώς οι αρχές της καινοτομίας, της επιχειρηματικότητας και της υγιείς ανταγωνιστικότητας. Συγκεκριμένα, για την υλοποίηση του αναπτυξιακού σχεδιασμού της χώρας κατά την προγραμματική περίοδο 2007-2013 σχεδιάζονται οκτώ επιχειρησιακά τομεακά προγράμματα όπου βασικό μέλημα είναι η παρέμβαση του Επιχειρησιακού Προγράμματος στους αντίστοιχους τομείς δημόσιας πολιτικής για την δημιουργία κοινωνικής συνοχής. Οι τομείς στους οποίους επενέβη το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα αφορούσε κυρίως τις εσωτερικές αναδιαρθρώσεις σε οικονομικοκοινωνικούς τομείς της κοινωνίας και προσαρμογές τους με τις εκάστοτε πολιτικοθεσμικές συνθήκες. Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα θέτει ως βασική επιδίωξη την δημιουργία ενός ανταγωνιστικού περιβάλλοντος και την εξωστρέφεια των επιχειρήσεων, που να ευνοεί την υγιείς επιχειρηματικότητα και επενδυτικότητα με διαρκή έμφαση στην καινοτομία και στην προώθηση ερευνών. (Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης, 2007)

Το πεδίο παρέμβασης του Επιχειρησιακού Προγράμματος επεκτείνεται στα βασικά κομμάτια της διοικητικής ικανότητας του κράτους προκειμένου να καταπολεμήσει τις διοικητικές ανεπάρκειες και δυσλειτουργίες. Προσπαθεί να συνδέσει τους συντελεστές της διοικητικής ικανότητας, όπως το *«ανθρώπινο δυναμικό, το κανονιστικό πλαίσιο, τις δομές και τα συστήματα, την ισότητα των δύο φύλων»* (Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης, 2007 σελ.7)για την ομαλότερη διοικητική λειτουργία. Όσον αφορά επίσης την καλή διακυβέρνηση το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα παίζει ενεργό ρόλο, καθώς στοχεύει στην ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας των δημόσιων δομών, συγκεκριμένα των αρχών της *«συμμετοχής, εφαρμογής του νόμου, διαφάνειας, συναίνεσης, ανταπόκρισης, ισονομίας και ενσωμάτωσης, αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας, λογοδοσίας.»*(Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης, 2007 σελ.8)

Επίσης, εκεί που δόθηκε ιδιαίτερη προσοχή από το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα ήταν στο συγκεντρωτικό χαρακτήρα του κράτους, καθώς οι δημόσιες υπηρεσίες βρίσκονταν εγκλωβισμένες και εξαρτημένες υπό το “καθεστώς” των κεντρικών υπουργείων. Έτσι βασικός στόχος τέθηκε η αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων των υπηρεσιών για την ευχερέστερη ελεύθερη διακίνηση και τη μείωση των περιττών εμποδίων στη δημόσια

διοίκηση. Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα ανιχνεύει σήμερα στη δημόσια διοίκηση την έλλειψη οράματος και στοχοθετημένου στρατηγικού επιχειρησιακού σχεδιασμού και την παραπάνω απουσία έρχεται να καλύψει μέσω των μεταρρυθμίσεων προτείνοντας μετρήσιμους και όχι αόριστους στόχους ώστε να μπορέσουμε να προσδιορίσουμε αυτό που πρέπει να γίνει, ιδιαίτερα για την βελτίωση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας στις δημόσιες υπηρεσίες. Μάλιστα, στο θεωρητικό κομμάτι του Επιχειρησιακού Προγράμματος αναφέρεται ο **στρατηγικός στόχος** του, ο οποίος εμπερικλείει τη *«βελτίωση της ποιότητας της διακυβέρνησης μέσα από την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας των δημοσίων οργανώσεων, καθώς και την ενίσχυση της λογοδοσίας και της επαγγελματικής ηθικής μέσω της διεύρυνσης της κοινωνικής διαβούλευσης και της συμμετοχής των κοινωνικών εταίρων.»*(Ελληνική Δημοκρατία,Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης, 2007 σελ.8) Έτσι, παρατηρούμε ότι το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα αναπτύχθηκε σε υπηρεσίες που συνδέονταν κατά βάση με την ανάπτυξη και την προώθηση της κοινωνικής συνοχής και απευθύνονταν σε ένα ευρύτερο πεδίο, όχι μόνο πολιτών αλλά και επιχειρήσεων. Αυτό που κατάφερε ουσιαστικά ήταν να συνδέσει λειτουργικά το διοικητικό σύστημα με την πολιτική, την οικονομία και την κοινωνία επιλύοντας τις τεχνικές δυσλειτουργίες της δημόσιας διοίκησης σε πρώτη φάση και με το δεύτερο σκέλος του προγράμματος του Ε.Σ.Π.Α.(2014-2020)επιχειρήθηκε-και επιχειρείται ακόμη-η εισαγωγή σύγχρονων μεθόδων μάνατζμεντ στη δημόσια διοίκηση.

## ΜΕΡΟΣ ΤΕΤΑΡΤΟ

### ΚΕΦΑΛΑΙΟ 9<sup>ο</sup>

#### ΜΕΛΕΤΕΣ ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΩΝ

##### Α.Σ.Ε.Π. - ΣΥΣΤΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΜΕΣΩ ΣΤΟΧΩΝ.

Στις 11 Φεβρουαρίου 2004 εισήγαγε η κυβέρνηση του ΠΑ.ΣΟ.Κ. ένα καινοτόμο νομοσχέδιο-ν.3230/2004- που αφορούσε τη διοίκηση μέσω στόχων. Στόχος του νομοσχεδίου ήταν η αποτελεσματικότερη λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών και η μέγιστη αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού στις ανάγκες της δημόσιας διοίκησης. Προκειμένου να επιτευχθούν οι συγκεκριμένοι στόχοι εφαρμόζεται η μέτρηση της απόδοσης του ανθρώπινου δυναμικού και των υπηρεσιών μέσω της αξιολόγησης από τους πολίτες, για την μέγιστη δυνατή εξυπηρέτησή των πολιτών, της κοινωνίας, της οικονομίας και την ικανοποίηση των αναγκών και την ενίσχυση της διαφάνειας. Σύμφωνα με τον ν.3230/2004 οι επιδιώξεις και οι στόχοι καθορίζονταν από τα ανώτερα διοικητικά ιεραρχικά στελέχη για την επίτευξη των στόχων, όπου στη συνέχεια διαχέονταν στα κατώτερα διοικητικά επίπεδα, δηλαδή από τη την ‘κορυφή προς τη βάση’, ακολουθώντας ένα ιεραρχικό μοντέλο επικοινωνίας και λειτουργίας. Από τα ανώτερα διοικητικά στελέχη μάλιστα, καθιερώνονται οι ετήσιες λειτουργίες για την χάραξη της στοχοθεσίας για την «επίτευξη συγκεκριμένων ποσοτικών και ποιοτικών αποτελεσμάτων.»(Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εσωτερικών 2004,ο.π. Άρθρο 1, Παραγρ. 2) Οι στόχοι και οι σκοποί οι οποίοι αναφέρθηκαν, καλούνται να απαντήσουν σε δύο ερωτήσεις, όπως για το «τι» πρόκειται να πράξει η υπηρεσία το επόμενο έτος και το «πως» πρόκειται να πραγματοποιήσει τους επικείμενους στόχους. (Ραμματά Μ., 2011 σελ.64) Οι παραπάνω διατάξεις όσον αφορά το νομοσχέδιο του συστήματος διοίκησης μέσω στόχων και του προγράμματος μέτρησης της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας, εφαρμόζονταν στις δημόσιες υπηρεσίες, στα Ν.Π.Δ.Δ. και στους Ο.Τ.Α. ά και β βαθμού(δήμους και περιφέρειες). Έτσι μπορούμε να ισχυριστούμε ότι ο Ν. 3230/2004 εισήγαγε την έννοια της αυτοδιαχείρισης και της ποιότητας στη δημόσια Ελληνική διοίκηση,

εμπλέκοντας όλους τους εργαζομένους στην παραγωγική διαδικασία.(Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εσωτερικών 2004)

Τα πλεονεκτήματα που απορρέουν από το σύστημα διοίκησης μέσω στόχων είναι περισσότερα σαφώς από τα μειονεκτήματα. Τέτοια είναι η ενίσχυση της διαφάνειας στα πλαίσια της διοικητικής λειτουργίας και της αφοσίωσης προς τους πολίτες, ώστε να ενταθεί η εμπιστοσύνη προς τους δημόσιους θεσμούς. Παράλληλα προωθείται η μέθοδος προτροπής των υπαλλήλων για συμμετοχή στις διοικητικές δράσεις με απώτερο σκοπό την ενσωμάτωση και ενεργοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού στις διοικητικές δομές, ώστε να επιτυγχάνεται πλέον η πιο αποτελεσματική και παραγωγική εργασία. Επίσης, εξίσου σημαντική θεωρείται η μεθοδική αξιοποίηση των δημόσιων πόρων και η ορθολογική εναπόθεση των προτεραιοτήτων και των στόχων με κεντρικό άξονα την εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος έναντι του ιδιωτικού, προκειμένου να αποφευχθούν τυχόν διοικητικές παθογένειες στην οργάνωση της διοίκησης του δημοσίου. Οι παραπάνω πολιτικές σε συνάρτηση με την μέτρηση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας στη διοίκηση με τη μέθοδο της αξιολόγησης, λειτουργούν ως αρωγοί ώστε να βρεθεί η τομή απόκλισης ενδιάμεσα των προγραμματιζόμενων στόχων και των αποτελεσμάτων.

Σύμφωνα με τις διατάξεις του ν.3230/2004 αποσαφηνίζονται οι όροι αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα καθώς η «αποτελεσματικότητα θεωρείται η επίτευξη συγκεκριμένων και προκαθορισμένων στόχων, και αποδοτικότητα η μεγιστοποίηση των αποτελεσμάτων από τις δράσεις της Διοίκησης από τους δεδομένους πόρους.» (Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εσωτερικών 2004, Άρθρο 2, Παράγρ. 2) Όπως βλέπουμε η μία συμπληρώνει την άλλη ως προς την εκπλήρωση των προγραμματιζόμενων στόχων, στον υψηλότερο βαθμό και με το μικρότερο δυνατό κόστος. Οι νομοθέτες του συγκεκριμένου ν. 3230/2004 έλαβαν την επιρροή τους από τον ιδιωτικό τομέα όπου εφαρμόζεται ένα παρόμοιο στρατηγικό πλάνο διοίκησης των ιδιωτικών επιχειρήσεων και σκοπεύουν να μετακυλήσουν το σύστημα διοίκησης μέσω στόχων στη δημόσια διοίκηση, προκειμένου να εισρεύσουν στον δημόσιο τομέα οι ιδιωτικοοικονομικές αρχές, φέρνοντας ουσιαστικά τον εκσυγχρονισμό στη δημόσια διοίκηση μέσω του management. Έτσι παρατηρούμε η ελληνική δημόσια διοίκηση να εκσυγχρονίζεται και να εγκαθιδρύεται ένα νέο μοντέλο διοικητικής λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, το λεγόμενο ‘‘New public management.’’

Μετά το Ν.3230/2004 όπου εισήγαγε για πρώτη φορά στη δημόσια διοίκηση το καινοτόμο σύστημα διοίκησης μέσω στόχων, το έτος 2016 αποφασίστηκε να γίνει ένα βήμα παρακάτω με τη θεσμοθέτηση του Ν.4369/2016. Βασικές έννοιες και των δύο νόμων αποτελούν η στοχοθεσία, η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα. Ωστόσο, αυτό που αλλάζει σε σύγκριση με τον Ν.3230/2004 είναι ο καθορισμός της στοχοθεσίας σύμφωνα με το στρατηγικό και επιχειρησιακό πλάνο των εκάστοτε δημόσιων οργανισμών. Επιπλέον, αναφέρθηκε ότι πρόκειται να επεκταθεί το πεδίο συμμετοχής των δημόσιων υπαλλήλων στη στοχοθεσία των δημόσιων υπηρεσιών, μέσω της αξιολόγησης στην οποία θα υποβάλλονται κυρίως υπάλληλοι της δημόσιας διοίκησης-υπάλληλοι του Ο.Τ.Α. ά και 'β βαθμού, Ν.Π.Δ.Δ., Κ.Ε.Δ.Ε. και των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών-εκτός από τους εκπαιδευτικούς πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και τους εκκλησιαστικούς λειτουργούς. Η αξιολόγηση σύμφωνα με το προβλεπόμενο νόμο επρόκειτο να γίνεται από δύο ιεραρχικά προϊστάμενους υπαλλήλους της εκάστοτε υπηρεσίας, η οποία θα εστιάζει κατά κύριο λόγο στο βαθμό της εκπαίδευσης των δημοσίων υπαλλήλων, στο σύνολο της εργασίας που επιτεύχθηκε από την αρμόδια υπηρεσία και την προσωπική εργασία του αξιολογούμενου. (Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης 2016)

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 9.1

### ΜΕΛΕΤΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ ΓΙΑ ΤΟ ΑΝΩΤΑΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ(Α.Σ.Ε.Π.)

Εμβαθύνοντας η κυβέρνηση περαιτέρω στον εκσυγχρονισμό του δημόσιου τομέα, εφάρμοσε μεταρρυθμιστικά προγράμματα στα πλαίσια του New Public Management προκειμένου να εισαγάγει την διαφάνεια, την αξιοκρατία, την αποδοτικότητα, την αξιολόγηση, την αποτελεσματικότητα, την οικονομικότητα και την καινοτομία ως θεσμούς εξυγίανσης των κρατικών μηχανισμών, υπό την πιστή καθοδήγηση πάντοτε της Ευρωπαϊκής προοπτικής του “εξευρωπαϊσμού”. Έτσι το 1994 η κυβέρνηση του ΠΑ.ΣΟ.Κ. έφερε στη βουλή το νομοσχέδιο “Πεπονή” ή αλλιώς (ν.2190/1994), όπου συστάθηκε για πρώτη φορά ένα ανεξάρτητο όργανο που ήταν υπεύθυνο για τις προσλήψεις του ευρύτερου δημόσιου τομέα, εισάγοντας νέες μεθόδους αξιολόγησης και διορισμού, τουτέστιν το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού(Α.Σ.Ε.Π.). Η επιλογή του προσωπικού επρόκειτο να γίνεται ύστερα από γραπτό διαγωνισμό όπου θα καλύπτονταν οι θέσεις τόσο με μόνιμη σύμβαση όσο και με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου.

Πριν από την καθιέρωση του Α.Σ.Ε.Π. ως μεθόδου διορισμού του διοικητικού προσωπικού στο δημόσιο τομέα ίσχυαν οι εισαγωγικοί διαγωνισμοί στους οποίους συνυπολογίζονταν οι δεξιότητες και οι κοινωνικές αδυναμίες με τη μέθοδο της μοριοδότησης των αιτούντων με βάση τα κοινωνικά τους κριτήρια περισσότερο και λιγότερο με τα τεχνικά τους κριτήρια. Ο Ν. 1735/1987 άνοιξε το δρόμο για να γίνει μια προσπάθεια για τη μετατόπιση της επιλογής του προσωπικού στο δημόσιο από τα κοινωνικά κριτήρια στα εκπαιδευτικά κριτήρια.(Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης 1990) Οι εισαγωγικοί διαγωνισμοί χαρακτηρίζονταν από τις πελατειακές σχέσεις και από το συμβατικό περιεχόμενό τους στον τρόπο οργάνωσης. Έτσι με τον γραπτό διαγωνισμό του Α.Σ.Ε.Π. δόθηκε η ευκαιρία για την προσέγγιση μίας πιο αξιοκρατικής, αντικειμενικής, αμεροληπτικής και διαφανής επιλογής του προσωπικού η οποία θα εστίαζε κατά κόρον στην *«περιοδικότητα, δημοσιότητα και στην συγκεκριμένη ύλη και περιεχόμενο των*

*δοκιμασιών»* διαφοροποιώντας τυπικά το περιεχόμενο των εξετάσεων του Α.Σ.Ε.Π. από αυτές της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης.(Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης 1990 σελ. 583)

Η ίδρυση λοιπόν του Α.Σ.Ε.Π. ήταν μια ελπιδοφόρα εξέλιξη και ήρθε στα πλαίσια της διοικητικής μεταρρύθμισης, της καταπολέμησης των πελατειακών σχέσεων στο δημόσιο τομέα και του εκσυγχρονισμού, ανοίγοντας το δρόμο για νέες μεθόδους προσλήψεων, αποκαθιστώντας τη διαφάνεια και την αξιοκρατία και περιορίζοντας την κομματική πατρωνία που κυριαρχούσε στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, με βασικά χαρακτηριστικά τη διαφθορά, την αδιαφάνεια και την μονιμοποίηση των πολιτικών διορισμών μέσω πολιτικών εξουσιών. **Βασικοί στόχοι** λοιπόν, της θεσμοθέτησης του Α.Σ.Ε.Π. ήταν η εξασφάλιση της αξιοκρατίας της επιλογής του προσωπικού, η δίκαιη αξιολόγηση των υπαλλήλων και η όσο το δυνατόν πιο αντικειμενική θεώρηση των προσόντων. Αν και δέχθηκε αρκετές αρνητικές κριτικές στην αρχή, αποτέλεσε την αφετηρία της βελτίωσης της δημόσιας διοίκησης με τη σύσταση εξειδικευμένου προσωπικού και του κατάλληλου εξοπλισμού για την επιλογή του προσωπικού. Ο Α.Σ.Ε.Π. ήταν το βασικό αντιπροσωπευτικό πρόγραμμα των διοικητικών μεταρρυθμίσεων που πάρθηκαν τη δεκαετία του 1990, φέρνοντας μια νέα ευοίωνη πνοή στο κομμάτι των προσλήψεων.

## ΑΝΤΙ ΕΠΙΛΟΓΟΥ

Η μεταρρύθμιση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης με την σταδιακή εγκαθίδρυση του θεσμού της Νέας Δημόσιας Διοίκησης έλαβε μέρος την τελευταία 25ετία αλλάζοντας εντελώς το υπάρχον γραφειοκρατικό σκηνικό, οδηγώντας στην απογραφειοκρατικοποίηση και στην εισαγωγή στο δημόσιο τομέα ιδιωτικοοικονομικών μεθόδων λειτουργίας για την οικονομικότερη λειτουργία της. Η κατάρρευση του προνοιακού κράτους σε συνδυασμό με την άνοδο της παγκοσμιοποίησης και την αμφισβήτηση του δημόσιου τομέα είχαν ως αποτέλεσμα τη σταδιακή μετάβαση από τη δημόσια γραφειοκρατία, στο δημόσιο management με ιδιωτικοοικονομικούς όρους. Οι συγκυρίες ήταν λοιπόν τέτοιες οι οποίες κατέστησαν αναγκαίο τον εκσυγχρονισμό στη δημόσια διοίκηση ώστε να μπορέσουν να καταπολεμηθούν οι παθολογίες του δημοσίου, να εξοικονομηθούν δημόσιοι πόροι μέσω της δημοσιονομικής προσαρμογής και να βελτιωθούν οι σχέσεις κράτους-πολίτη. Αυτό έγινε μέσω του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ, το οποίο ήρθε να εξυγιάνει τις διοικητικές αστάθειες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Ήδη με εξαιρετικές επιτυχίες το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ στον τομέα της αναδιάρθρωσης της δημόσιας διοίκησης κατάφερε να απλοποιήσει τις διοικητικές δομές και να οδηγήσει τις εκάστοτε χώρες σε ανοδική οικονομική ανάκαμψη και στην αποδοτικότερη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης(π.χ. Νέα Ζηλανδία, Η.Π.Α., Καναδάς).Αυτό ωστόσο λειτούργησε ως “δίκωπο μαχαίρι” καθώς για να επιτευχθεί η οικονομική ανάπτυξη εισάχθηκε η νεοφιλελεύθερη πολιτική μεθοδολογία στο δημόσιο τομέα, η οποία είχε άμεσο αντίκρισμα στο πρόσωπο της κοινωνίας και στα εργασιακά με τη συρρίκνωση του ανθρώπινου δυναμικού, τη μείωση των μισθών και τη συγχώνευση ορισμένων διοικητικών τμημάτων. Σε όλα τα παραπάνω βέβαια συνέβαλαν και οι διεθνείς οργανισμοί.(Ο.Ο.Σ.Α., Δ.Ν.Τ., Ο.Η.Ε., Παγκόσμια Τράπεζα, Ευρωπαϊκή Ένωση)

Το νέο διοικητικό μοντέλο εφαρμόστηκε στην Ελλάδα μέσα από τα σύγχρονα προγράμματα διοικητικής μεταρρύθμισης, τα οποία μελετήθηκαν διεξοδικά μέσα από την εργασία. Τέτοια ήταν το διοικητικό πρόγραμμα “Πολιτεία”, ο Α.Σ.Ε.Π., ο Ν. 3230/2004 που αφορούσε το «Σύστημα διοίκησης μέσω στόχων» και το “Επιχειρησιακό πρόγραμμα διοικητικής μεταρρύθμισης 2007-2013”. Με το δημόσιο management και τα



αντιπροσωπευτικά μεταρρυθμιστικά διοικητικά προγράμματα του, κατάφεραν να δαμάσουν τα κοινωνικά προβλήματα διά μέσου της διαφάνειας, λογοδοσίας, εξωστρέφειας, απογραφειοκρατικοποίησης κ.α. Ωστόσο όσον αφορά την ελληνική περίπτωση αν ήταν να καταλήξουμε σε ένα συμπέρασμα θα ήταν ότι έχουμε πολύ δρόμο ακόμα μπροστά μας για την ολοκλήρωση των μεταρρυθμίσεων, καθώς όλες οι μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα έχουν ατελή μορφή χωρίς να ολοκληρώνονται με επιτυχία. Αυτή η κατάσταση έχει διχάσει το επιστημονικό και διοικητικό κοινό, οι οποίοι βρίσκονται στο δίλημμα σχετικά με τη διαχείριση των διοικητικών παθογενειών υποστηρίζοντας η μία μερίδα τον περιορισμό του κρατικού παρεμβατισμού και τις αποκρατικοποιήσεις των δημόσιων επιχειρήσεων ως λύση των διοικητικών παθογενειών. Ενώ, η άλλη μερίδα είναι υπέρ των διοικητικών μεταρρυθμίσεων από το κράτος και όχι από τους ιδιώτες, αλλά με ένα πιο κοινωνικό πρόσωπο για τον πολίτη, καθώς φαίνεται ότι το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ υποθάλλει τα θεμέλια του κοινωνικού κράτους εξαιτίας των ιδιωτικοοικονομικών αρχών του στον πυρήνα του. (Τσακαλάκης Γ. Η. 2013) Βλέπουμε λοιπόν, ότι είναι μία σχέση “win-lose” όπου κάποιος θα κερδίσει και κάποιος θα χάσει. Αυτός που θα κερδίσει αφ’ ενός θα είναι πρώτος ο πολίτης-πελάτης του οποίου τα αιτήματα και οι δημόσιες εισφορές μέσω των φόρων ως πολίτης-φορολογούμενος θα ικανοποιηθούν μέσω των μεθόδων της μέτρησης της ποιότητας και της στοχοθέτησης, αφετέρου αυτός που θα χάσει θα είναι ο πολίτης-εργαζόμενος στο δημόσιο τομέα του οποίου τα κοινωνικά και εργασιακά δικαιώματα θα συρρικνωθούν στο όνομα της αποτελεσματικότητας και της οικονομικότητας.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

### Ελληνόγλωσση.

- Μανιτάκης Α. και Μπαλαμπανίδης Γ.(2015)Γιατί δεν ολοκληρώνεται η διοικητική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα:Δομικά ελλείμματα, προαπαιτούμενα και προκλήσεις.*Hephaestus Research Reporitory*.1-11.Ανακτήθηκε από:  
<https://hephaestus.nup.ac.cy/handle/11728/7368>
- Κόντης Θ. (2001) *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση*. Αθήνα:Σύγχρονη Εκδοτική Ε.Π.Ε.
- Μοντεσκιέ Σ.(2006) *Το Πνεύμα των Νόμων*.(Κονδύλης Π. μτφρ.)Αθήνα:Γνώση(Πρωτότυπο έργο εκδόθηκε το 1748)
- Μακρυδημήτρης Α. και Πραβίτα Η. Μ.(2012)*Δημόσια διοίκηση:Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*. Αθήνα:Σακκούλας Α.Ε.
- Παντελής Α. (2016)*Εγχειρίδιο συνταγματικού δικαίου:Βασικές έννοιες-ελληνική συνταγματική ιστορία-οργάνωση του κράτους-δικαιώματα του ανθρώπου*.Αθήνα:Λιβάνης.
- Σύνταγμα(2008)Άρθρο 26. *Διάκριση των εξουσιών*. Αθήνα: Βουλή των Ελλήνων.
- Σύνταγμα(2008)Άρθρο 29, παράγραφος 3. *Πολιτικά κόμματα*. Αθήνα: Βουλή των Ελλήνων.
- Ακριβοπούλου Χ.(Μαρτίου 7, 2010) Θεμελιώδεις αρχές της δημόσιας διοίκησης-αμεροληψία,ισότητα, αναλογικότητα, χρηστή διοίκηση, νομιμότητα, δημόσιο συμφέρον. *Akrivopoulouchristina's blog*. Ανακτήθηκε από:  
<https://akrivopoulouchristina.wordpress.com/2010/03/07/%CE%B8%CE%B5%CE%BC%CE%B5%CE%BB%CE%B9%CF%8E%CE%B4%CE%B5%CE%B9%CF%82-%CE%B1%CF%81%CF%87%CE%AD%CF%82-%CF%84%CE%B7%CF%82-%CE%B4%CE%B7%CE%BC%CF%8C%CF%83%CE%B9%CE%B1%CF%82-%CE%B4%CE%B9%CE%BF%CE%AF%CE%BA/>
- Δουράνος Δ.Γ.(2012) *‘‘Ο εκσυγχρονισμός τη Δημόσιας Διοίκησης. Οι Πυλώνες που Γενικά Στηρίζουν ένα Λειτουργικό και Αποδοτικό-Εκσυγχρονιστικό*

πλαίσιο.' (Μεταπτυχιακή Διατριβή, Πανεπιστήμιο Πειραιώς, Πειραιάς) Ανακτήθηκε από: <http://dione.lib.unipi.gr/xmlui/handle/unipi/4874>

- Κέφης Ν.Β. (2010) Δημόσιες επιχειρήσεις και Δημόσιο Μάνατζμεντ στην Ελλάδα. *Διοικητική Ενημέρωση*. (53)69-73.
- Μαρκαντωνάτου Μ.Β. (2011) Κράτος και νέο δημόσιο μάνατζμεντ: Η προνοιακή απορρύθμιση μέσα από την επιχειρηματική διακυβέρνηση, τις «καλές πρακτικές» και την iso-προτυποποίηση. *Θέσεις, (116)* Ανακτήθηκε από: [http://www.theseis.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1152&Itemid](http://www.theseis.com/index.php?option=com_content&task=view&id=1152&Itemid)
- Γκίνογλου Δ. (2004) *Φορολογική λογιστική*. Αθήνα: Ανικούλα.
- Ζουπούδη, Χ. (2009). *Η παγκόσμια οικονομική κρίση σύμφωνα με το κεϋνσιανό μοντέλο*. (Μεταπτυχιακή διατριβή, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, Θεσσαλονίκη) Ανακτήθηκε από: <https://dspace.lib.uom.gr/bitstream/2159/13546/1/ZoupoudiMsc2009.pdf>
- Young J. W. (2014) *Η Ευρώπη του Ψυχρού Πολέμου, 1945-1991*. (μτφ. Γ. Δεμερτζίδης) Αθήνα: Πατάκη (4<sup>η</sup> έκδοση) Πρωτότυπο εκδόθηκε το 2004.
- Φωτόπουλος Τ. (1993) *Η νεοφιλελεύθερη συναίνεση και η κρίση της οικονομίας ανάπτυξης*. Αθήνα: Γόρδιος.
- Κωστάρας Ν. Γ. (1999) Η «Νέα Παγκόσμια Διοίκηση» ένα νέο φαινόμενο. *Tripod*. Ανακτήθηκε από: 16 Νοεμβρίου 2017 από: <http://jkostaras.tripod.com/npm.html>
- Ρωσσίδης Ι. Φ. (2014) *Εφαρμογές του Επιχειρησιακού Μάνατζμεντ στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση*. Αθήνα: ΑΘ. ΣΤΑΜΟΥΛΗΣ.
- Γκίντενς Α. (1998) *Ο Τρίτος Δρόμος: Η Ανανέωση της Σοσιολδημοκρατίας*. (Τάκης Α.Χ. μετάφρ.) Αθήνα: Πόλις. (Το πρωτότυπο έργο εκδόθηκε το 1998)

- Smith A.(2012) *Η Θεωρία των Ηθικών Συναισθημάτων*.(Δρόσος Δ. μετάφρ.)Αθήνα:Παπαζήση. (Το πρωτότυπο εκδόθηκε το 1759)
- Μιχαλόπουλος Ν.(2003) *Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Management*.Αθήνα:Παπαζήσης.
- Καρκατσούλης Π. (2004) *Το Κράτος σε Μετάβαση:Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μανάτζμεντ»στη «διακυβέρνηση»*. Αθήνα: Ι. ΣΙΔΕΡΗΣ
- Καρακιουλάφη Χ., Σπυριδάκης Μ., Γιαννοπούλου Ε., Καράλης Δ. & Σώρος Γ. (2015) *Από το new public management στις αλλαγές στις εργασιακές σχέσεις στο δημόσιο τομέα στην Ευρώπη και την Ελλάδα την περίοδο της κρίσης. Παρατηρητήριο οικονομικών εξελίξεων: Ι.Ν.Ε. ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ Γ.Σ.Ε.Ε.*(Κείμενο πολιτικής τ.13)Αθήνα:ΚΑΜΠΥΛΗ Α.Ε.Β.Ε
- Δαλαμάγκας Β. Α. (2003)*Εισαγωγή στη δημοσιονομική πολιτική*. Αθήνα:Κριτική
- Cohn T. H. (2009) *Διεθνής πολιτική οικονομία:Θεωρία και πράξη*.(Λούντος Ν. μεταφρ.)Αθήνα:Gutenberg. (Το πρωτότυπο εκδόθηκε το 2000)
- Καράγιωργας Π.Δ.(1967)*Δημόσια οικονομική ΙΙ:Οι δημοσιονομικοί θεσμοί*.Αθήνα: Παπαζήσης.
- Ευρωπαϊκή Ένωση(2010)*Ο οδηγός σας για τη συνθήκη της Λισαβόνας*. Ανακτήθηκε από: [http://www.teachers4europe.gr/ekpaideutiko\\_periehomeno/oikonomikh-thesmikh\\_diastash\\_ths\\_ee/yposthriktiko\\_yliko/odhgos\\_sas\\_gia\\_th\\_sunthikh\\_tis\\_lisbon\\_eu\\_2010.pdf](http://www.teachers4europe.gr/ekpaideutiko_periehomeno/oikonomikh-thesmikh_diastash_ths_ee/yposthriktiko_yliko/odhgos_sas_gia_th_sunthikh_tis_lisbon_eu_2010.pdf)
- Κολέτσιος Δ. (2010) *“Το Κίνημα του Νέου Δημόσιου Μανάτζμεντ και η Διοικητική Μεταρρύθμιση του Δημόσιου Τομέα. Βιβλιογραφική επισκόπηση*. (Μεταπτυχιακή διατριβή, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, Θεσσαλονίκη)Ανακτήθηκε από: [https://dspace.lib.uom.gr/bitstream/2159/13745/1/Koletsios\\_Msc2010.pdf](https://dspace.lib.uom.gr/bitstream/2159/13745/1/Koletsios_Msc2010.pdf)
- Μαραγκός Γ. (2016, Οκτώβριος 1)Η «Συναίνεση της Ουάσιγκτον» και τα Μνημόνια. *Η Αυγή*. Ανακτήθηκε από: <http://www.avgi.gr/article/10811/7502561/e-synainese-tes-ouasinkton-kai-ta-mnemonia>

- Τσαμαντάνης Χ., Καρίκης Δ. (2010) Η κρίση στο πολιτικό σύστημα και στη δημόσια διοίκηση:Μια κριτική ματιά με το βλέμμα στο αύριο. *DOCPLAYER*. Ανακτήθηκε από: <http://docplayer.gr/982211-I-krisi-sto-politiko-systima-kai-sti-dimosia-dioikisi-mia-kritiki-matia-me-to-vlemma-sto-ayrio-hristos-tsamantanis.html>
- Δεδέ Δ., Παπαδημήτρη Μ. Ε., Παπαδόπουλος Δ. & Τσολάτη Π. (2014)*Γνωρίσματα και αδυναμίες της Δημόσιας Γραφειοκρατίας και του Δημόσιου Μάνατζμεντ.*(Μεταπτυχιακή εργασία στο μάθημα “Θεωρία και πρακτική τη διοίκησης στο δημόσιο τομέα.” Εθνικό Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο,Αθήνα) Ανακτήθηκε από: <http://www.academia.edu/6917779/%CE%93%CE%BD%CF%89%CF%81%CE%AF%CF%83%CE%BC%CE%B1%CF%84%CE%B1%CE%BA%CE%B1%CE%B9%CE%B1%CE%B4%CF%85%CE%BD%CE%B1%CE%BC%CE%AF%CE%B5%CF%82%CF%84%CE%B7%CF%82%CE%94%CE%B7%CE%BC%CF%8C%CF%83%CE%B9%CE%B1%CF%82%CE%93%CF%81%CE%B1%CF%86%CE%B5%CE%B9%CE%BF%CE%BA%CF%81%CE%B1%CF%84%CE%AF%CE%B1%CF%82%CE%BA%CE%B1%CE%B9%CF%84%CE%BF%CF%85%CE%94%CE%B7%CE%BC%CF%8C%CF%83%CE%B9%CE%BF%CF%85> Management
- Καρκατσούλης Π. (2001) Η Διακυβέρνηση ως περιεχόμενο και διαδικασία λήψης απόφασης για τις δημόσιες υποθέσεις. *Επιστήμη και Κοινωνία*. (7):205-224.
- Μελάκη Α. (2015) *Λογιστική και ελεγκτική: Η αποτελεσματικότητα του Δημόσιου Τομέα.* (Μεταπτυχιακή διατριβή, Τ.Ε.Ι. Κρήτης:Σχολή Διοίκησης και Οικονομίας, Ηράκλειο) Ανακτήθηκε από: <https://apothesis.lib.teicrete.gr/bitstream/handle/11713/5008/MelakiAngeliki2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y> σελ. 35.
- Σκανδάμης Ν. (2006) *Το παράδειγμα της Ευρωπαϊκής διακυβέρνησης-Μεταξύ κυριαρχίας και αγοράς.* Αθήνα:Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ.164.
- Smith M. (2011) *Το Κράτος.*Hay C., Lister M. & Marsh D. (επιμ.)Αντωνίου Γ. και Κουτσογιάννης Α.(μετάφρ.)Αθήνα:Σαββάλας.Σελ. 52.
- Καραγιάννη Α. (2012) *Κρίση και μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση.* (Ευρωπαϊκό κέντρο αριστείας Jean Monnet, Εκπαιδευτικό Πρόγραμμα Ερευνητών στην Εξωτερική και Ευρωπαϊκή Πολιτική)

- Heywood A. (2007) *Πολιτικές Ιδεολογίες*. (Κούτρης Χ. μεταφρ.) Αθήνα:Επίκεντρο (Το πρωτότυπο εκδόθηκε το 1992)
- Heywood A. (2007) ο.π. σελ. 273
- Heywood A. (2007) ο.π. σελ. 274
- Χυτήρης Τ. (2001, Ιανουάριος 28) Πού θα μας οδηγήσει ο Τρίτος Δρόμος, *Το Βήμα*, Ανακτήθηκε από <http://www.tovima.gr/opinions/article/?aid=130224>
- Μακρυδημήτρης Α. (1999, Ιούλιος 11) Η δεξιά στροφή του τρίτου δρόμου, *Το Βήμα*, Ανακτήθηκε από <http://www.tovima.gr/opinions/article/?aid=112607>
- Αρανίτου Β. και Παπαβλασόπουλος Ε. και Σπουρδαλάκης Μ. (2011) Από την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση στο...Μνημόνιο:Το «χρονικό» μιας προαναγγελθείσας κρίσης. *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*.(134-135)37-50.
- Μέργος Γ. και Μακρυδημήτρης Α. (2012)«Προώθηση των μεταρρυθμίσεων στην ελληνική οικονομία». Αθήνα:Ακαδημία Αθηνών.
- Καμαράς Ι. Δ.(2005, Φεβρουάριος 15) Το χρονικό διόγκωσης του δημόσιου χρέους, 1980-2005.*Καθημερινή*. Ανακτήθηκε από <http://www.kathimerini.gr/236892/article/oikonomia/ellhnikh-oikonomia/to-xroniko-diogkwshtoy-dhmosioy-xreouys-1980-2005>
- Καζάκος Π. (2010)*Από τον ατελή εκσυγχρονισμό στην κρίση:Μεταρρυθμίσεις, χρέη και αδράνειες στην Ελλάδα(1993-2010)*Αθήνα:Πατάκης.
- Καζάκος Π. (2010) ο.π. σελ. 40
- Καζάκος Π. (2010) ο.π. σελ.54
- Αρανίτου Β. και Παπαβλασόπουλος Ε. και Σπουρδαλάκης Μ.(2011) ο.π., σελ. 43

- Ευρωπαϊκή Ένωση(2011) *The Europe 2020 strategy*.Ανακτήθηκε από: [http://www.nbbmuseum.be/doc/infosheets/fiche\\_information\\_EN\\_20.pdf](http://www.nbbmuseum.be/doc/infosheets/fiche_information_EN_20.pdf)
- Καζάκος Π. (2010)ο.π., σελ. 27
- Καζάκος Π. (2010)ο.π., σελ.46
- Σημίτης Κ. (2005) *Πολιτική για τη δημιουργική Ελλάδα 1996-2004*.Αθήνα:Πόλις.
- Σημίτης Κ. (2008) *Η κρίση*. Αθήνα:Πόλις. Σελ. 60
- Σακελλαρόπουλος Σ. και Παναγιώτης Σ. (2004) *Αναδιάρθρωση και εκσυγχρονισμός:Κοινωνικοί και πολιτικοί μετασχηματισμοί στην Ελλάδα της δεκαετίας του '90*. Αθήνα:Παπαζήσης.
- Καρκατσούλης Π. (2004) ο.π. σελ.44
- Σαλτέρης Α. (2013)*Διοικητικές μεταρρυθμίες τη δεκαετία του 2000 στην Ελλάδα*.(Μεταπτυχιακή διατριβή, Πάντειο Πάνεπιστήμιο, Αθήνα)Ανακτήθηκε από: <http://pandemos.panteion.gr/index.php?op=record&pid=iid:6669&lang=en> σελ. 36
- Σαλτέρης Α. (2013) ο.π. σελ. 33
- Ρωσσίδης Ι. Φ. ο.π. σελ. 53
- Χριστοπούλου Σ.(2008)*Δημόσια Πολιτική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση. Η Προσπάθεια Μέτρησης της Απόδοσης και Καθιέρωσης Συστήματος Διοίκησης Μέσω Στόχων*. (Τελική διατριβή, Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, Αθήνα)Ανακτήθηκε από: [http://www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies\\_esdd/19/2/1310.pdf](http://www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies_esdd/19/2/1310.pdf)
- Σφήκας Δ.(1999) Ίδρυση και λειτουργία του Σώματος Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης. *Διοικητική Ενημέρωση*. (13) 5-11.

- Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εσωτερικών(2001)*Πρόγραμμα «Πολιτεία» για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης και άλλες διατάξεις.* (ν.2880/2001)Αθήνα:Εφημερίς της Κυβερνήσεως.
- Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εσωτερικών (2001) ο.π. Άρθρο 1 παράγραφος 3
- Ρωσσίδης Ι. Φ. (2014) ο.π. σελ. 82
- Ραμματά Μ.(2011)*Σύγχρονη Ελληνική Δημόσια Διοίκηση:Ανάμεσα στη Γραφειοκρατία και στο Μανατζμεντ.* Αθήνα:Κριτική. Σελ.64
- Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εσωτερικών(2004)*Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις.* (ν.3230/2004)Αθήνα:Εφημερίς της Κυβερνήσεως.
- Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης (2016)*Εφαρμογή Διοίκησης με Στόχους για το 2017.* (ν.4369/2016)Αθήνα:Εφημερίς της Κυβερνήσεως.
- Ρωσσίδης Ι. Φ.(2011)*Η Διοίκηση Ολική Ποιότητας στο Δημόσιο Τομέα. Η Περίπτωση της Ελλάδος.* 2<sup>ο</sup> Πανελλήνιο Συνέδριο Εφαρμοσμένων Οικονομικών. Βόλος:Ρωσσίδης Ι. Φ.
- Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εσωτερικών(2004)ο.π. Άρθρο 2, Παράγρ. 2.
- Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εσωτερικών(2001)ο.π. Άρθρο 1, Παράγρ. 1.
- Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εσωτερικών (2004)ο.π. Άρθρο 1, Παραγρ. 2.
- Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εσωτερικών (2007) *Διαχείριση, τον έλεγχο και την εφαρμογή των αναπτυξιακών παρεμβάσεων για την προγραμματική περίοδο 2007-2013*(ν.3614/2007)Αθήνα:Εφημερίς της Κυβερνήσεως.



- Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης(2007) *Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Διοικητικής Μεταρρύθμισης 2007 – 2013:Επιτελική σύνοψη*.Αθήνα:Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης. Σελ.7.
- Ευρωπαϊκή Ένωση (2007)*Η Ανανεωμένη Στρατηγική της Λισαβόνας για την Ανάπτυξη και την Απασχόληση*. Ανακτήθηκε από: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=URISERV%3Ac11325>
- Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης(2007)ο.π. σελ.8
- Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης(2007)ο.π. σελ.7
- Κ.Ε.Π.Ε.(1988) *Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998:Δημόσια Διοίκηση, έκθεση για το πρόγραμμα 1988-1992*. Μακρυδημήτρης Α. Μιχαλόπουλος Ν. (επιμ.)Αθήνα:Παπαζήσης.
- Κ.Ε.Π.Ε.(1988)ο.π. σελ.439
- Κ.Ε.Π.Ε.(1988)ο.π. σελ.468
- Κ.Ε.Π.Ε.(1988)ο.π. σελ.469
- Βαρβαρέσσος Κ.(1950)*Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998:Δημόσια Διοίκηση, έκθεση για το πρόγραμμα 1988-1992*. Μακρυδημήτρης Α. Μιχαλόπουλος Ν. (επιμ.)Αθήνα:Παπαζήσης. Σελ.67
- Βαρβαρέσσος Κ.(1950)ο.π. σελ. 278-279
- Κ.Ε.Π.Ε. (1988) ο.π.σελ.512
- Μάνδρου Ι. (2016, Ιανουαρίου 30)Η Ελλάδα παράγει χιλιάδες διατάγματα, νόμους, τροπολογίες. *Καθημερινή*.Ανακτήθηκε από: <http://www.kathimerini.gr/847611/article/epikairothta/ellada/h-ellada-paragei-xiliades-diatagmata-nomoys-tropologies>

- Κ.Ε.Π.Ε. (1988)ο.π. σελ. 470
- Κ.Ε.Π.Ε. (1988)ο.π. σελ 484
- Κ.Ε.Π.Ε. (1988)ο.π. σελ.485
- Κ.Ε.Π.Ε. (1988)ο.π. σελ. 532
- Κ.Ε.Π.Ε. (1988)ο.π. σελ.537
- Ελληνική Δημοκρατία.Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης(1990)*Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998:Έκθεση για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης*. Μακρυδημήτρης Α. Μιχαλόπουλος Ν. (επιμ.)Αθήνα:Παπαζήσης. Σελ. 609
- Μακρυδημήτρης Α. Μιχαλόπουλος Ν. (2000)*Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998*.Αθήνα:Παπαζήσης.
- Έκθεση επιτροπής Δεκλερή Μ.(1992)*Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998:Ελληνική διοίκηση 2000, Πρώτο πρόγραμμα Διοικητικού Εκσυγχρονισμού 1992-1995*. Μακρυδημήτρης Α. Μιχαλόπουλος Ν. (επιμ.)Αθήνα:Παπαζήσης.
- Τσακαλάκης Γ. Η.(2013)*Εισαγωγή των μεθόδων του new public management στην ελληνική δημόσια διοίκηση*.(Μεταπτυχιακή διατριβή, Πανεπιστήμιο Πειραιώς:Τμήμα Οργάνωσης και Διοίκησης Επιχειρήσεων, Πειραιάς) Ανακτήθηκε από: <http://dione.lib.unipi.gr/xmlui/handle/unipi/6064> Σελ. 45
- Chomski N. Barsamian D. (2000) *Το Κοινό Καλό*. Νάιμαν Α. (επιμ.)(Ράπτης Ν. μεταφρ.) Αθήνα:SCRIPTA. Σελ.94
- Κ.Ε.Π.Ε. (1988)ο.π. σελ. 516

- Ρωσσίδης Ι. Φ. 2014 ο.π. σελ. 79
- Χριστοπούλου Σ. (2008) ο.π. σελ. 47
- Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης.(1991)  
*Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμιση του προσωπικού της και άλλων διατάξεων.* Αθήνα:Εφημερίς της Κυβερνήσεως.
- Καρκατσούλης Π. 2004,ο.π. σελ. 40
- Καρκατσούλης Π. 2004,ο.π. σελ..84
- Επιτροπή για την εξέταση της μακροπρόθεσμης οικονομικής πολιτικής.(1998)*Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998:Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση:Πρόταση αλλαγών.*Μακρυδημήτρης Α. Μιχαλόπουλος Ν.(επιμ.)Αθήνα:Παπαζήσης.
- Επιτροπή για την εξέταση της μακροπρόθεσμης οικονομικής πολιτικής.(1998) ο.π.σελ.721.
- Επιτροπή για την εξέταση της μακροπρόθεσμης οικονομικής πολιτικής, (1998) ο.π. σελ.718-723.
- Επιτροπή για την εξέταση της μακροπρόθεσμης οικονομικής πολιτικής.(1998)ο.π. σελ.730.
- Επιτροπή για την εξέταση της μακροπρόθεσμης οικονομικής πολιτικής. (1998)ο.π. σελ.731.
- Επιτροπή για την εξέταση της μακροπρόθεσμης οικονομικής πολιτικής(1998)ο.π. σελ.737.

- Επιτροπή για την εξέταση της μακροπρόθεσμης οικονομικής πολιτικής. (1998) ο.π.σελ.739.
- Επιτροπή για την εξέταση της μακροπρόθεσμης οικονομικής πολιτικής.(1998) ο.π.σελ.748.
- Καρκατσούλης Π. (2004) ο.π. 211.
- Σπανού Κ. (2001)*Ελληνική διοίκηση και ευρωπαϊκή ολοκλήρωση*.Αθήνα:Παπαζήση.
- Ευρωπαϊκή Ένωση(2012)*Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση*.Ανακτήθηκε από: [http://www.tovima.gr/files/1/2012/01/20/lefki\\_vivlos.pdf](http://www.tovima.gr/files/1/2012/01/20/lefki_vivlos.pdf)
- Σπανού Κ. (2001) ο.π. σελ.21.
- Στεφάνου Κ., Φατούρος Α. Τσινιτσιζέλης Μ. και Χριστοδουλίδης Θ.-επιμ.- (2006)*Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές σπουδές-Α Τόμος:Ενοποιητική δυναμική-Δικαιοπραξία-Διακυβέρνηση*.Αθήνα:Ι.Σιδέρης.
- Νικολακόπουλος Δ. (2012,Ιανουαρίου 20)Η «Λευκή Βίβλος» για τη μεταρρύθμιση του κράτους.*Καθημερινή*. Ανακτήθηκε από: <http://www.tovima.gr/society/article/?aid=439407>
- Κατσάνης Θεοχάρης (2015) *Η Σημασία της Αντιμετώπισης του Δημοκρατικού Ελλείμματος του Συστήματος Της Ευρωπαϊκής Διακυβέρνησης και της άντλησης Νομιμοποίησης των αποφάσεων, για μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. (Μεταπτυχιακή διατριβή, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, Θεσσαλονίκη)Ανακτήθηκε από: <https://dspace.lib.uom.gr/bitstream/2159/18744/7/KatsanisTheocharisMsc2015.pdf>
- Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης(1990) *Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998:Εκθεση για τη Μεταρρύθμιση και τον Εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης*.Αθήνα:Παπαζήσης. Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης(1990) ο.π. σελ.583.

## Ξενόγλωσση βιβλιογραφία.

- Mathiansen D.G. (1999) The New Public Management and Its Critics. *International Public Management Journal*. 2(1):90-111
- Gruening G. (2001) The origin and theoretical basis of New Public Management. *International public management journal*. 4(1):1-25
- Shughart II W.F.(2008) Public choice. *Library economics liberty*. Ανακτήθηκε από: <http://www.econlib.org/library/Enc/PublicChoice.html>
- Palley, T. I. (2005) From Keynesianism to neoliberalism: Shifting paradigms in economics. *Neoliberalism: A critical reader*, 20-29.
- Flew, T. (2014). Six theories of neoliberalism. *Thesis Eleven*, 122(1), 49-71.
- Claridge T. (09 Μάη 2017) Social Capitalism, Capitalism, and Social Capital. *Social Capital Research & Training*. Ανακτήθηκε στις 26 Νοεμβρίου 2017 από <https://www.socialcapitalresearch.com/social-capitalism/>

