



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ
ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ, ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

ΠΜΣ "Δημόσια Διοίκηση - Δημόσιο Μάνατζμεντ"

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Θέμα:

Στα Ελληνικά:

**«Από την γραμμική πολυεπίπεδη δημόσια διοίκηση στο Νέο Δημόσιο
Μάνατζμεντ : Μια διαχρονική προσέγγιση.»**

Στα Αγγλικά:

**«From linear multi-level public administration to the New Public
Management: A timeless approach.»**

Όνοματεπωνυμο: Τόγια Θεμιστοκλεία (Α.Μ.: 2193)

Επιβλέπων καθηγητής: Ι. Δ. Μπούρης

Αθήνα:

2023

ΥΠΕΥΘΥΝΗ ΔΗΛΩΣΗ ΣΥΓΓΡΑΦΕΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Ο/η κάτωθι υπογεγραμμένος/η Τογία Θεμιστοκλεία , με αριθμό μητρώου 2193 φοιτητής/τρια του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών «Δημόσια Διοίκηση – Δημόσιο Μάνατζμεντ» του Τμήματος Διοικητικών , Οικονομικών και Κοινωνικών Επιστημών, της Σχολής Διοίκησης Επιχειρήσεων του Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής, δηλώνω ότι:

«Είμαι συγγραφέας αυτής της μεταπτυχιακής εργασίας και ότι κάθε βοήθεια την οποία είχα για την προετοιμασία της, είναι πλήρως αναγνωρισμένη και αναφέρεται στην εργασία. Επίσης, οι όποιες πηγές από τις οποίες έκανα χρήση δεδομένων, ιδεών ή λέξεων, είτε ακριβώς είτε παραφρασμένες, αναφέρονται στο σύνολό τους, με πλήρη αναφορά στους συγγραφείς, τον εκδοτικό οίκο ή το περιοδικό, συμπεριλαμβανομένων και των πηγών που ενδεχομένως χρησιμοποιήθηκαν από το διαδίκτυο. Επίσης, βεβαιώνω ότι αυτή η εργασία έχει συγγραφεί από μένα αποκλειστικά και αποτελεί προϊόν πνευματικής ιδιοκτησίας τόσο δικής μου, όσο και του Ιδρύματος.

Παράβαση της ανωτέρω ακαδημαϊκής μου ευθύνης αποτελεί ουσιώδη λόγο για την ανάκληση του πτυχίου μου».

Επιθυμώ την απαγόρευση πρόσβασης στο πλήρες κείμενο της εργασίας μου μέχρι και έπειτα από αίτηση μου στη Βιβλιοθήκη και έγκριση του επιβλέποντα καθηγητή.

Ονοματεπώνυμο / Υπογραφή



Μέλη Τριμελούς Επιτροπής

1.

2.

3.

Αφιέρωση

Θα ήθελα να αφιερώσω την παρούσα διπλωματική εργασία στην οικογένεια μου, που με στήριξε και μου έδωσε τη δυνατότητα να επεκτείνω τις σπουδές μου με αυτό το μεταπτυχιακό πρόγραμμα, όπως επίσης και στους καθηγητές και τους συμφοιτητές μου που με τη παρουσία τους και τις γνώσεις τους κάνανε όλη αυτή την εμπειρία μοναδική.

Ευχαριστίες

Με τη συγκεκριμένη διπλωματική εργασία ολοκληρώνεται ο μεταπτυχιακός κύκλος σπουδών μου στο Πανεπιστήμιο Δυτικής Αττικής. Θα ήθελα να ευχαριστήσω τον επιβλέποντα καθηγητή της εργασίας μου κ. Μπουρή Ιωάννη για την καθοδήγηση και την υπομονή του.

Ευχαριστώ επίσης όλους τους καθηγητές του προγράμματος για όλες τις καινούργιες γνώσεις που μου πρόσφεραν σε όλη τη διάρκεια του προγράμματος.

Τέλος θα ήθελα να ευχαριστήσω τους γονείς μου, τον αδερφό μου και τους φίλους μου για την παρότρυνση και τη στήριξη τους στην εκπλήρωση των μεταπτυχιακών μου σπουδών.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

<i>Ευχαριστίες</i>	5
ΠΕΡΙΛΗΨΗ	8
ΛΕΞΕΙΣ – ΚΛΕΙΔΙΑ	8
Abstract	9
Keywords	9
Πρόλογος.....	10
Εισαγωγή	12
1) Δημόσια Διοίκηση	13
I. Ορισμός Δημόσιας Διοίκησης.....	13
II. Στελέχωση στη Δημόσια Διοίκηση	15
III. Δημόσιοι Υπάλληλοι	18
IV. Το Μέγεθος και η Ποιότητα της Υπαλληλίας	19
V. Αρχές Καλής Διοίκησης στο Δημόσιο Τομέα	21
2) Έλεγχος στη Δημόσια Διοίκηση.....	24
I. Μορφές Ελέγχου	25
II. Σώμα Επιθεωρητών -Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης.....	27
III. Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης.....	29
IV. Ο Θεσμός των Ανεξάρτητων Αρχών.....	30
V. Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού.....	33
VI. Ο Συνήγορος του Πολίτη.....	34
3) Παθογένειες της Δημόσιας Διοίκησης.....	37
I. Η Διοίκηση του Δημόσιου Τομέα στην Ελλάδα: η Διοικητική Νόσος, οι Επικαιροποιημένες Ανάγκες και οι Προκλήσεις προς την Ανασχεδίαση:	37

II. Βασικές Αδυναμίες της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης και Σχεδίαση Στρατηγικού Σχεδίου Μεταρρύθμισης της Διοίκησης.	42
4) Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ	54
I. Μοντέλα Διοίκησης του Δημόσιου Τομέα στην Ελλάδα.....	56
I. Η Παγκόσμια Επιρροή του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ και η Τοπική του Ιδιαιτερότητα.	61
II. Βασικά Χαρακτηριστικά της Νέας Δημόσιας Διοίκησης.....	66
III. Οι Διοικητικές Μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα που Προήλθαν από το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ.	69
5) Συμπεράσματα	74
Προτάσεις	83
Προτάσεις για Περαιτέρω Έρευνα	85
Bibliography	86
Βιβλιογραφία	88
Ηλεκτρονική Βιβλιογραφία	90
Παράρτημα	91

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Εν μέσω μιας ενισχυμένης οικονομικής κρίσης και των ελαττωμάτων στη δημόσια διοίκηση, ο δημόσιος τομέας αμφισβητείται πλέον συχνότερα. Η έλλειψη προόδου στην ελληνική οικονομία οδήγησε σε περισσότερη κριτική που απευθύνεται στους δημόσιους λειτουργούς και στην αναποτελεσματικότητά τους. Η διατριβή επικεντρώνεται στην εισαγωγή της έννοιας της Νέας Δημόσιας Διοίκησης και της προόδου που έχει σημειωθεί τα τελευταία χρόνια προς την ανάπτυξη της δημόσιας διοίκησης και την εξέλιξη της ώστε να επικεντρώνεται περισσότερο στην κοινότητα. Για να ξανασκεφτούμε τις λειτουργίες του δημόσιου τομέα, μια νέα φιλοσοφία διαχείρισης εμφανίστηκε στα τέλη της δεκαετίας του '80 και στις αρχές της δεκαετίας του '90 που ονομάζεται Νέα Δημόσια Διοίκηση.

Στην Ελλάδα, η εφαρμογή του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ ξεκίνησε στη δεκαετία του 1990, κατά τη διάρκεια του προγράμματος μεταρρυθμίσεων της δημόσιας διοίκησης. Ωστόσο, παρόλο που οι αρχές του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ περιλαμβάνουν αξίες όπως η αποτελεσματικότητα, η αποδοτικότητα και η προσαρμοστικότητα, η εφαρμογή του συναντά προκλήσεις και αμφισβητήσεις.

Οι κριτικές του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ επικεντρώνονται σε πτυχές όπως η ανεπάρκεια των μέτρων αξιολόγησης απόδοσης, η γραφειοκρατία και η απώλεια επαφής με τον πολίτη. Προκειμένου να αντιμετωπιστούν αυτές οι προκλήσεις, προτείνονται μέτρα όπως η ενίσχυση της συμμετοχής του πολίτη, η ανάπτυξη μηχανισμών ανταμοιβής και κινήτρων για τους δημόσιους υπαλλήλους, και η ενίσχυση της διαφάνειας και της ευθύνης.

Με λίγα λόγια, η παρούσα διπλωματική εργασία αναλύει τα προβλήματα που αντιμετωπίζει η δημόσια διοίκηση και θα παρουσιαστούν και παρακάτω και προτείνει τρόπους και μέτρα για την αντιμετώπισή τους. Επίσης, εξετάζει τη δυνατότητα που προσφέρει το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ στο να συμβάλει στην αναζωογόνηση του δημόσιου τομέα και στη βελτίωση της ελληνικής οικονομίας, λαμβάνοντας υπόψη τις προκλήσεις και τις κριτικές που έχει αντιμετωπίσει μέχρι σήμερα.

ΛΕΞΕΙΣ – ΚΛΕΙΔΙΑ

Δημόσια διοίκηση, δημόσιοι υπάλληλοι, Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ, διοικητικός εκσυγχρονισμός, Ελληνικό δημόσιο, προβλήματα ελληνικού δημοσίου.

Abstract

Amidst an intensified financial crisis and flaws in public administration, the public sector is now more often challenged. The lack of progress in the Greek economy has led to more criticism directed at public officials and their inefficiency. The thesis focuses on introducing the concept of New Public Administration and the progress that has been made in recent years towards the development of public administration and its evolution to be more community focused. To rethink public sector operations, a new management philosophy emerged in the late 80s and early 90s called New Public Management.

In Greece, the implementation of New Public Management began in the 1990s, during the public administration reform program. However, although the principles of New Public Management include values such as effectiveness, efficiency and adaptability, its implementation is met with challenges and disputes.

Criticisms of New Public Management focus on aspects such as the inadequacy of performance evaluation measures, bureaucracy and the loss of contact with the citizen. In order to address these challenges, measures such as enhancing citizen participation, developing reward and incentive mechanisms for civil servants, and enhancing transparency and accountability are proposed.

In summary, this thesis analyzes the problems faced by the public administration and proposes measures to deal with them. It also examines the potential of the New Public Management to contribute to the revitalization of the public sector and the improvement of the Greek economy, taking into account the challenges and criticisms it has faced to date.

Keywords

Public administration, public employees, New Public Management, administrative modernization, Greek public, problems of the Greek public.

Πρόλογος

Η Ελλάδα παρά το γεγονός ότι αποτελεί μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης σφύζει από ανάγκη αναμόρφωσης του δημόσιου τομέα, που θα είναι συγκρίσιμη με την υπόλοιπη Ευρώπη. Έχει ανάγκη για ένα σύγχρονο και αποτελεσματικό σύστημα διοίκησης, που θα είναι πλήρες με κορυφαία εργαλεία και εναλλακτικές τεχνικές διαχείρισης, η ενσωμάτωση ενός τέτοιου σχεδίου έχει καθυστερήσει εδώ και καιρό, ειδικά για τον δημόσιο τομέα της Ελλάδας που έχει παραμείνει στάσιμος από την ίδρυση του έθνους. Μια τέτοια αναβάθμιση είναι επείγουσα και απαραίτητη εάν η Ελλάδα θέλει να συμβαδίσει με τα πρότυπα των ομολόγων της στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Τα τελευταία χρόνια έχει εμφανιστεί μια φρέσκια διευθυντική φιλοσοφία γνωστή ως «Νέα Δημόσια Διοίκηση». Αυτή η προσέγγιση είναι ένα ολοκαίνουργιο μοντέλο διοίκησης για δημόσιους οργανισμούς και ομάδες που μεταρρυθμίζει τις λειτουργίες τους μέσω της ικανοποίησης των αναγκών των πολιτών και της καλύτερης ποιότητας υπηρεσιών. Αρκετές ιδέες, πολιτικές και ετυμηγορίες υποστηρίζονται και εγκρίνονται στο πλαίσιο αυτής της πολιτικής για την ενίσχυση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας των δημοσίων τομέων και οργανισμών, μαζί με περικοπές του προϋπολογισμού και της διοικητικής απλοποίησης. Η εξέλιξη της δημόσιας διοίκησης έχει δεχτεί έντονη κριτική από την παγκόσμια κοινή γνώμη λόγω της αδυναμίας που παρουσιάζει στο να προσαρμοστεί στις συνεχώς μεταβαλλόμενες συνθήκες κατά τη διάρκεια της δημοσιονομικής κρίσης. Αυτή η ανάλυση εστιάζει κατά κύριο λόγο στην επίδραση της εισαγωγής της Νέας Δημόσιας Διοίκησης.

Μέσα στο πλαίσιο της εξέλιξης της δημόσιας διοίκησης, η παρούσα διατριβή εμβαθύνει σε πρόσφατες δράσεις που έγιναν με επίκεντρο τον προσανατολισμό των πολιτών, όλες βασισμένες σε ενδεδειγμένη συστηματική δευτερογενή έρευνα. Ελέγχεται ο αντίκτυπος της Νέας Δημόσιας Διοίκησης σε προϋπάρχουσες συνθήκες, ενώ τονίζονται οι σχετικές νομοθετικές πρωτοβουλίες που προτείνει η πολιτική ηγεσία της χώρας, ιδιαίτερα σε περίοδο δημοσιονομικής κρίσης. Το έργο περιγράφει επίσης τα σημερινά πρότυπα και μέτρα απόδοσης, καθώς και τις σύγχρονες μεταρρυθμίσεις που έχουν πραγματοποιηθεί. Τόσο σε διεθνές όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο, η προοπτική της Νέας Δημόσιας Διοίκησης αξιολογείται και αναλύεται για τον προσδιορισμό των ποιοτικών και ποσοτικών δεικτών για τη μέτρηση και την αξιολόγηση της αποδοτικότητας, της αποτελεσματικότητας και της απόδοσης της δημόσιας διοίκησης. Αυτά τα σημεία αναφοράς αναλύονται διεξοδικά σε όλη την εργασία. Συνοψίζοντας, η διπλωματική εργασία εξετάζει τις τρέχουσες εξελίξεις στη δημόσια διοίκηση, με εστίαση στην προσέγγιση του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ και αναλύει

τις πρωτοβουλίες και τα μέτρα που έχουν ληφθεί για τη βελτίωση της απόδοσης και της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης.

Ένα νέο ερευνητικό έργο εμβαθύνει στην επίδραση του μεταρρυθμιστικού μοντέλου στη δημόσια διοίκηση και την εξυπηρέτηση των πολιτών. Η κατανόηση και η ανάλυση της δυναμικής αυτού του μοντέλου είναι το κλειδί. Στόχος είναι να διερευνηθούν οι θεμελιώδεις πτυχές της δημόσιας διαχείρισης και στη συνέχεια να εξεταστεί γιατί είναι απαραίτητη η νέα δημόσια διοίκηση. Διερευνάται επίσης η διάκριση του από το γραφειοκρατικό μοντέλο που κάποτε ήταν ο κανόνας. Οι ουσιαστικές διαφορές από το παραδοσιακό γραφειοκρατικό μοντέλο επισημαίνονται και η κατανόηση της νέας τάσης στη δημόσια διοίκηση αναζητείται στο συμπέρασμα της παρούσας εργασίας.

Η εφαρμογή της Νέας Δημόσιας Διοίκησης από τη χώρα θα συζητηθεί πρώτα εξετάζοντας τις αρχές της και την υποκείμενη φιλοσοφία. Θα διερευνήσουμε τους λόγους για τους οποίους εμφανίστηκε αυτή η νέα μεταρρυθμιστική τάση και τους τρόπους με τους οποίους επεδίωξε να εκσυγχρονίσει τις διοικητικές διαδικασίες αντιμετωπίζοντας βασικά ζητήματα. Επιπρόσθετα, η εφαρμογή της Νέας Δημόσιας Διοίκησης στη δημόσια διοίκηση θα εξεταστεί με αξιολόγηση του δείκτη αποδοτικότητάς της και των ανάλογων οφελών της. Οι δείκτες αξιολόγησης μπορούν να κατανοηθούν καλύτερα μέσω της εξέτασης περιπτώσιολογικών μελετών και συγκεκριμένων παραδειγμάτων. Μια βαθύτερη ματιά στην ελληνική δημόσια διοίκηση και στο πώς λειτούργησε κάτω από το έμβλημα της Νέας Δημόσιας Διοίκησης θα διερευνηθεί παράλληλα με τη διεθνή εμπειρία που απέκτησε. Τέλος, θα παρουσιαστούν τα απαραίτητα συμπεράσματα, έτσι ώστε ο αναγνώστης να κατανοήσει τη σημασία του συγκεκριμένου μοντέλου και τη σπουδαιότητα της εφαρμογής του στη σύγχρονη δημόσια διοίκηση.

Εισαγωγή

Η δημόσια διοίκηση και ο δημόσιος τομέας αμφισβητούνται ολοένα και περισσότερο στις μέρες μας. Δεδομένης της οικονομικής κρίσης και των αδυναμιών της δημόσιας διοίκησης, η κριτική αυξάνεται και στρέφεται κατά των λειτουργιών του δημόσιου τομέα και της αναποτελεσματικότητας των ενεργειών του στην ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας. Η παρούσα διπλωματική εργασία επικεντρώνεται στην εισαγωγή του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ (New Public Management) και τις ενέργειες που έχουν παρθεί τα τελευταία χρόνια για την εξέλιξη της δημόσιας διοίκησης και τη στροφή της προς τον πολίτη. Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ αναφέρεται σε μια διοικητική προσέγγιση που εισήχθη στα τέλη της δεκαετίας του 1980 και τις αρχές της δεκαετίας του 1990 με σκοπό να επανασχεδιάσει και να βελτιώσει τον τρόπο λειτουργίας του δημόσιου τομέα.

Στην Ελλάδα, η εφαρμογή του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ ξεκίνησε στη δεκαετία του 1990, κατά τη διάρκεια του προγράμματος μεταρρυθμίσεων της δημόσιας διοίκησης. Ωστόσο, παρόλο που οι αρχές του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ περιλαμβάνουν αξίες όπως η αποτελεσματικότητα, η αποδοτικότητα και η προσαρμοστικότητα, η εφαρμογή του συναντά προκλήσεις και αμφισβητήσεις. Οι κριτικές του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ επικεντρώνονται σε πτυχές όπως η ανεπάρκεια των μέτρων αξιολόγησης απόδοσης, η γραφειοκρατία και η απώλεια επαφής με τον πολίτη. Προκειμένου να αντιμετωπιστούν αυτές οι προκλήσεις, προτείνονται μέτρα όπως η ενίσχυση της συμμετοχής του πολίτη, η ανάπτυξη μηχανισμών ανταμοιβής και κινήτρων για τους δημόσιους υπαλλήλους, και η ενίσχυση της διαφάνειας και της ευθύνης.

Συνοψίζοντας, η παρούσα διπλωματική εργασία αναλύει τα προβλήματα που αντιμετωπίζει η δημόσια διοίκηση και προτείνει μέτρα για την αντιμετώπιση τους. Επίσης, εξετάζει τη δυνατότητα του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ να συμβάλει στην αναζωογόνηση του δημόσιου τομέα και τη βελτίωση της ελληνικής οικονομίας, λαμβάνοντας υπόψη τις προκλήσεις και τις κριτικές που έχει αντιμετωπίσει μέχρι σήμερα.

1) Δημόσια Διοίκηση

I. Ορισμός Δημόσιας Διοίκησης

Σε αυτό το κεφάλαιο της διπλωματικής θα αναπτυχθούν οι ορισμοί της δημόσιας διοίκησης . Πραγματεύεται τη διαφορά ανάμεσα στη Δημόσια Διοίκηση και τη διοίκηση και το μανάτζμεντ των ιδιωτικών εταιριών , δίνεται έμφαση στο ρόλο του Συντάγματος, στο δημόσιο συμφέρον ,στις οικονομικές δυνάμεις της αγοράς και στη λαϊκή κυριαρχία .Εξετάζεται η τάση της Δημόσιας Διοίκησης να παρέχει υπηρεσίες και πειθαρχία. Τα τρία βασικά αντικρουόμενα θέματα που διερευνούνται είναι αρχικά πως η Δημόσια Διοίκηση είναι ουσιαστικά διοίκηση, το δεύτερο δίνει έμφαση στη πολιτική της φύση και το τρίτο στις νομικές ανησυχίες και μεθόδους . Κάθε οπτική τονίζει μία διαφορετική ομάδα αξιών, προσφέρει ξεχωριστές οργανωτικές προσεγγίσεις για να μεγιστοποιήσει αυτές τις αρχές και η κάθε μία από αυτές περιεργάζεται το άτομο με διαφορετικό τρόπο.

Η Δημόσια Διοίκηση όπως και πολλές άλλες έννοιες είναι δύσκολο να οριστεί. Λόγο του ευρύ όγκου που καλύπτει είναι δεν εύκολος ο ακριβής προσδιορισμός της , παρόλο που όλοι έχουμε μια γενική εικόνα του τι είναι¹. Ο λόγος που αυτό συμβαίνει είναι επειδή καλύπτει μεγάλο εύρος δραστηριοτήτων. Το φάσμα εργασίας για το οποίο είναι υπεύθυν η δημόσια διοίκηση είναι μεγάλο και αποτελείται από κάθε λογής δημόσιες εργασίες. Επαγγέλματα όπως ο σκουπιδιάρης , η καθαρίστρια , η βιβλιοθηκάριος , ο οικονομολόγος κτλπ. ανήκουν στο εύρος εργασίας της, μπορεί να έχει άτομα που να είναι πλήρως εξειδικευμένα και καταρτισμένα ,αλλά και άτομα χωρίς καμία ειδίκευση και εκπαίδευση. Μερικές θέσεις εργασίας μπορεί να έχουν αντίκτυπο και οι αποφάσεις που λαμβάνονται από αυτές να επηρεάζουν την κοινωνία σε εθνικό επίπεδο, ενώ άλλες να μην χρειάζονται κάποια συγκεκριμένη εκπαίδευση ή ειδικότητα και να μην έχουν την ίδια βαρυτητα ούτε σε ευθύνες και ούτε σε αρμοδιότητες, αλλά τα απλά καθημερινά τους έργα να επωφελούν το σύνολο της κοινωνίας μας.

Ο ορισμός της δημόσιας διοίκησης δεν μπορεί να καθοριστεί από μία λέξη ή ακόμα και από μία παράγραφο, αυτό συμβαίνει γιατί σαν έννοια είναι τόσο ασαφής, γενική, άμορφη, ποικιλόμορφη και με σχετικά αντιθετικούς όρους που μπορεί να περιγραφεί μόνο με αόριστους και γενικούς όρους. Παρόλα αυτά ορίζοντας τη Δημόσια Διοίκηση γίνεται δυνατή η δημιουργία κάποιας πειθαρχίας , δίνοντας έτσι έμφαση στο οικονομικό και κοινωνικοπολιτικό της πλαίσιο. Το μεγαλύτερο πρόβλημα με τους ορισμούς της είναι η διαφορετική προσέγγιση που δίνει ο κάθε ακαδημαϊκός και θεωρητικός² και τα διάφορα σημεία και αρετές που επικεντρώνεται.

¹ Dwight (1978), Σελ. 171

² Rosenbloom H. David (1993), σελ. 4

Ενώ υπάρχει μεγάλη ποικιλία ορισμών για τη Δημόσια Διοίκηση, μερικές από τις πιο σοβαρές και σημαντικές προσπάθειες να αποσαφηνιστεί είναι σύμφωνα με τον Rosenbloom:

- Η Δημόσια Διοίκηση είναι το ενεργό κομμάτι της κυβέρνησης , τα μέσα της οποίας πραγματοποιούν τους σκοπούς και τους στόχους της κυβέρνησης³.
- Η Δημόσια Διοίκηση σαν πεδίο επικεντρώνεται κατά κύριο λόγο στους τρόπους εφαρμογής των πολιτικών αξιών.
- Η Δημόσια Διοίκηση μπορεί να αναγνωριστεί ως το εκτελεστικό σκέλος της κυβέρνησης.
- Η διαφορά της Δημόσιας Διοίκησης από την πολιτική επιστήμη είναι στη γραφειοκρατική της δομή και χαρακτήρα και στις μεθοδολογίες της. Η Δημόσια διοίκηση διαφέρει από τη διοικητική επιστήμη στις τεχνικές αξιολόγησης που χρησιμοποιούν οι μη κερδοσκοπικοί οργανώσεις , και επειδή οι επιχειρήσεις που επιδιώκουν το κέρδος είναι πολύ λιγότερο περιορισμένες στο να λάβουν υπόψη το δημόσιο συμφέρον στις δομές λήψης αποφάσεων και τη συμπεριφορά των διαχειριστών τους.
- Η διαδικασία της δημόσιας διοίκησης αποτελείται από τις ενέργειες που εμπλέκονται στην πραγματοποίηση της πρόθεσης ή της επιθυμίας μιας κυβέρνησης. Είναι επομένως το συνεχώς ενεργό, επιχειρηματικό τμήμα της κυβέρνησης, που ασχολείται με το τρόπο εφαρμογής του νόμου, όπως αυτός ορίζεται από τα νομοθετικά όργανα (ή από άλλους εξουσιοδοτημένους φορείς) και ερμηνεύεται από τα δικαστήρια, μέσω των διαδικασιών οργάνωσης και διαχείρισης τους.
- Δημόσια Διοίκηση είναι : α) μια συνεργατική ομαδική προσπάθεια σε δημόσιο περιβάλλον, β) καλύπτει και τους τρεις κλάδους - εκτελεστικό, νομοθετικό και δικαστικό - και τις αλληλεπιδράσεις τους, γ) διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση της δημόσιας πολιτικής, και επομένως αποτελεί μέρος της πολιτικής διαδικασίας, δ) διαφέρει σημαντικά από την ιδιωτική διοίκηση και ε) συνδέεται στενά με πολλές ιδιωτικές ομάδες και άτομα.

Αυτή η ποικιλία ορισμών της Δημόσιας Διοίκησης μας οδηγεί στο συμπέρασμα ότι διαφορετικοί παρατηρητές και ακαδημαϊκοί θα δώσουν διαφορετικά συμπεράσματα. Παρά ταύτα η Δημόσια Διοίκηση είναι παντού , πιο συγκεκριμένα πρόκειται για ένα σύνολο των

³ Οι παραπάνω ορισμοί μπορούν να βρεθούν στο βιβλίο του Richard Stillman *'Public Administration: Concepts and Cases'* σελ. 2-4 και αποτελούν ορισμούς της Δημόσιας διοίκησης που έχουν διατυπωθεί αντίστοιχα από τον John J. Corson και τον J. P. Harris, John Pfiffner και Robert Presthus, James W. Davi's Jr. , Nicholas Henry, Dwight Waldo, Felix και Lloyd Nigro.

κρατικών οργάνων και μέσων , με τη δράση των οποίων ποικίλες πολιτικές αποφάσεις λαμβάνουν δράση και πραγματοποιούνται.

Η Δημόσια Διοίκηση με τη διοίκηση γενικότερα διαφέρουν και συμπίπτουν σε αρκετά σημεία. Βασική τους διαφορά αποτελεί το κίνητρο με το οποίο γίνονται οι δραστηριότητες τους, δηλαδή εάν πρόκειται για ατομικό τους όφελος ή εάν έχει ως σκοπό την βελτίωση και την εξυπηρέτηση του κοινωνικού συνόλου . Για το λόγο αυτό στόχος των οργάνων του δημοσίου είναι να ικανοποιηθούν τα δημόσια συμφέροντα είτε με τρόπο άμεσο , είτε με τρόπο έμμεσο , αντίθετα στον ιδιωτικό τομέα μπορεί η συνεισφορά του να βοηθά στην ευημερία της κοινωνίας , αλλά επιδιώκει κατά κύριο λόγο το ατομικό κέρδος . Τόσο στο δημόσιο , όσο και στον ιδιωτικό τομέα, οι έννοιες τους ταυτίζονται σε ορισμένα μέρη . Πιο συγκεκριμένα, κατά τη λειτουργική έννοια σε δύο σημεία «η *Διοίκηση* ταυτίζεται με τη *διενέργεια νομικών πράξεων και υλικών ενεργειών για την επιδίωξη ενός σκοπού*» και κατά την οργανική «η *διοίκηση ταυτίζεται με το πρόσωπο ή τους συλλόγους προσώπων , οι οποίοι σύμφωνα με τους σχετικούς κανόνες δικαίου , έχουν δικαίωμα ή αρμοδιότητα ή υποχρέωση να ασκήσουν τη δραστηριότητα αυτή.*».

II. Στελέχωση στη Δημόσια Διοίκηση

Σύμφωνα με την διάταξη του άρθρου 103 παρ. 1, οι δημόσιοι υπάλληλοι ορίζονται ως «εκτελεστές της θέλησης του Κράτους και υπηρετούν το Λαό»⁴. Η επίτευξη των στόχων της δημόσιας διοίκησης δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί χωρίς το απαραίτητο ανθρώπινο δυναμικό που θα διαρθρώσει τις διάφορες και ποικίλες θέσεις εργασίας στις δημόσιες υπηρεσίες και οργανισμούς. Για να διασφαλιστεί η σωστή και αποτελεσματική λειτουργία της δημόσιας διοίκησης θα πρέπει να δομείται με τρόπο σταθερό και αμετάβλητο , ούτως ώστε να εξασφαλίζεται η παροχή υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης και η ουδέτερη και αποστασιοποιημένη στάση της προς τον πολίτη.

Σημαντικό παράγοντα για την ορθή στελέχωση του δημοσίου αποτελεί η μη επιρροή της άσκησης των καθηκόντων των δημοσίων υπαλλήλων από τις τρέχουσες πολιτικές αλλαγές ,είτε αυτές είναι στην πολιτική και κυβερνητική εξουσία (υπουργία κτλπ) είτε στους διάφορους οργανισμούς και υπηρεσίες του δημοσίου. Η επιλογή μόνιμων υπαλλήλων βοηθά στη διασφάλιση της σταθερής και ανεπηρέαστης δημόσιας διοίκησης . Η διάκριση ατόμων που θα έχουν μόνιμη θέση συνδέεται στενά με μια σειρά από διατάξεις και θεσμικές εγγυήσεις που αποσκοπούν στη προστασία και την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της διοίκησης, η επιλογή αυτή γίνεται από μια σειρά αυστηρών αξιολογήσεων όπου καταγράφονται οι

⁴ Σύμφωνα με το Άρθρο 103 παρ. 1 πλέον τα προσόντα και ο τρόπος διορισμού των δημοσίων υπαλλήλων ορίζονται από το νόμο.

ικανότητες τους ,τα προσόντα τους ,η επαγγελματική και προσωπική τους σπουδαιότητα και χρησιμότητα.

Η αλλαγή των μεθόδων επιλογής του προσωπικού έχει γίνει αισθητή και αποτελεί σημαντική προϋπόθεση για την ικανοποιητική λειτουργία της διοίκησης και τον εμπλουτισμό της εμπιστοσύνης της από το κοινωνικό σύνολο, το οποίο οφείλει να εξυπηρετεί με τρόπο αμερόληπτο και αποδοτικό. Η μεταβολή αυτή έγινε αντιληπτή με την βαθμιαία απομάκρυνση των επαρχιωμένων και οπισθοδρομικών συστημάτων στελέχωσης των δημοσίων υπηρεσιών⁵ , που συχνά φαίνεται να είχαν πελατειακό χαρακτήρα και πλέον αντικαθίστανται από πιο αξιοκρατικά και δίκαια κριτήρια.

Για τη δράση της δημόσιας διοίκησης για να μπορεί να είναι αποτελεσματική , αποτελεί αναγκαιότητα η αξιοκρατία της. Οι δυο βασικές αρχές που συνδέονται άρτια μεταξύ τους και σχετίζονται με την αξιοκρατία της στελέχωσης είναι η Αρχή της Αποτελεσματικότητας⁶ της διοικητικής δράσης (κατοχυρώνεται συνταγματικά στο άρθρο 10) και η Αρχή της Ισότητας και της Αξιοκρατίας⁷ (κατοχυρώνεται συνταγματικά στο άρθρο 4). Η εφαρμογή αυτών των αρχών είναι απαραίτητη για την εύρυθμη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης που πρόκειται για την εν ενέργεια μονάδα του Κράτους που έχει ως βασικό καθήκον την αποτελεσματικότερη εφαρμογή των νόμων, διαταγμάτων και προγραμμάτων.

Αναγκαία αναφορά πρέπει να γίνει στη συνταγματική αναθεώρηση του 1911⁸ όπου σημειώνεται η προδιάθεση οργάνωσης του «κράτους δικαίου» , το νέο Σύνταγμα που δημοσιεύτηκε 1η Ιουνίου στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως και με την εφαρμογή του κατάφερε να ενδυναμώσει τον φιλελευθερισμό μέσα στο φάσμα του δημοκρατικού πολιτεύματος. Το καινούργιο Σύνταγμα παγίωσε και διασφάλιζε τα ατομικά δικαιώματα και όριζε την μονιμότητα των υπαλλήλων του δημοσίου τομέα (θεσπίζοντας με έμμεσο τρόπο και την αρχή της αξιοκρατίας). Επίσης ο Υπαλληλικός Κώδικας του 1951 που αποσκοπούσε στη θέσπιση νομικών αρχών για την υπηρεσιακή κατάσταση των πολιτικών υπαλλήλων.

Η πρόσληψη προσωπικού που θα εξειδικεύεται και θα τηρεί τις αρχές των δημοσίων λειτουργιών, αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την επιτυχή εκτέλεση των καθηκόντων της

⁵ Ο κομματικός και πολιτικός έλεγχος της δημόσιας διοίκησης θεωρούνταν σταθερό γνώρισμα των πολιτικών δρομενων στην Ελλάδα, κυρίως από την εθνική απελευθέρωση και έπειτα. (Σωτηρόπουλος, 1993).

⁶ Προς την κατεύθυνση της Αρχής της Αποτελεσματικότητας έρχεται το άρθρο 10 παρ. 3 που ορίζει ότι «Η αρμόδια υπηρεσία ή αρχή υποχρεούται να απαντά στα αιτήματα για παροχή πληροφοριών και χορήγηση εγγράφων, ιδίως πιστοποιητικών, δικαιολογητικών και βεβαιώσεων μέσα σε ορισμένη προθεσμία, όχι μεγαλύτερη των 60 ημερών, όπως νόμος ορίζει. Σε περίπτωση παρόδου άπρακτης της προθεσμίας αυτής ή παράνομης άρνησης, πέραν των άλλων τυχόν κυρώσεων και έννομων συνεπειών, καταβάλλεται και ειδική χρηματική ικανοποίηση στον αιτούντα, όπως νόμος ορίζει. (Ακριβοπούλου, Ανθόπουλος , 2015, σελ. 26-27)

⁷ Σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ. 1 , «Οι Έλληνες είναι ίσοι ενώπιον του νόμου».

⁸ Με την αναθεώρηση του 1911 υπήρξε ενίσχυση των ατομικών ελευθεριών και του κράτους δικαίου και εκσυγχρονισμός των θεσμών. Ενισχύθηκε η προστασία της ατομικής ασφαλείας, η ισότητα στη φορολογία, το απαραβίαστο της κατοικίας και ενισχύθηκε η δικαστική ανεξαρτησία.

διοίκησης που θα αποφέρει μια πιο αποδοτική ,νόμιμη και ποιοτική δράση που θα ευνοήσει το κοινωνικό σύνολο. Η αρχή της αξιοκρατίας και όχι της ευνοιοκρατίας συγκροτούν την αρχή της ισότητας για όλους τους πολίτες ,με τη σειρά της αυτή βοηθά στη πρόοδο του δημόσιου προσωπικού, γεγονός που αποτελεί αναγκαιότητα για τη μοντέρνα οργάνωση των δημόσιων υπηρεσιών κυρίως όταν πρόκειται για τις υπηρεσίες των δημοκρατικών πολιτευμάτων.

Ο Υπαλληλικός Κώδικας με τις ανάλογες διατάξεις προβλέπει την κατάρτιση ενός υπαλληλικού σώματος που θα είναι κατάλληλα καταρτισμένο και θα αναδεικνύει αφοσίωση για ολοκλήρωση του καθήκοντος του. Με το τρόπο αυτό θα μπορεί να οριστεί η ποιότητα της δημόσιας διοίκησης ,η οποία καθορίζεται από τις δεξιότητες, την αποτελεσματικότητα και την αφοσίωση του προσωπικού που τη στελεχώνει. Το προσωπικό των δημοσίων υπηρεσιών διακρίνεται ανάλογα με το δημόσιο νομικό πρόσωπο στο οποίο εργάζονται (Κράτους , Ο.Τ.Α., Ν.Π.Δ.Δ. και Δ.Ν.Π.Ι.Δ.), έτσι αντίστοιχα με το δημόσιο νομικό πρόσωπο με το οποίο ενώνονται οι υπάλληλοι ,γίνεται και η ακόλουθη διάκριση ανάμεσα στα άτομα που τα καθορίζουν μόνο το διοικητικό δίκαιο και στα άτομα που τα καθορίζουν και το ιδιωτικό και το διοικητικό δίκαιο.

Μερικές από τις αρχές που συγκροτούν τη στελέχωση στη δημόσια διοίκηση και της υπηρεσίες της αποτελούν σύμφωνα με τον καθηγητή Μακρυδημήτρη⁹:

1. Οι αρχές της ισότητας και της αξιοκρατίας που πρέπει να κατέχουν κύριο ρόλο ,ώστε να μην επηρεάζεται η μέθοδος πρόσληψης του προσωπικού από πολιτικές επιρροές ή από κριτήρια πελατειακού χαρακτήρα . Με αυτό τον τρόπο θα γίνεται η επιλογή του ικανότερου υποψηφίου που θα μπορεί να ανταπεξέλθει στην άσκηση των καθηκόντων και των ευθυνών της αντίστοιχης δημόσιας υπηρεσίας .
2. Οι σταθερές και συνεχείς απαιτήσεις των υπηρεσιών ιδιαίτερα όταν αυτές απαιτούν συγκεκριμένες ειδικότητες από το προσωπικό που τις στελεχώνει, κάνουν αναγκαία την κάλυψη των θέσεων μέσω της πρόσληψης και τον διορισμό. Η αρχή της μονιμότητας φροντίζει το προσωπικό αυτό να εργάζεται με τρόπο σταθερό.
3. Σε περίπτωση που προκύψουν ανάγκες που έχουν απρόοπτη ή επείγον φύση τότε είναι αποδεκτή η προσωρινή και ευκαιριακή εργασία στο Δημόσιο τομέα.

⁹ Μακρυδημήτρης (2012), σελ. 489

Τέλος, σήμερα στην Ελλάδα με το νόμο 4622/2019 « *Επιτελικό κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης.*» που ψηφίστηκε στην Ελλάδα, άλλαξε ριζικά τη δημόσια διοίκηση , γιατί πλέον όλες οι νομοθετικές διατάξεις που αφορούσαν την κεντρική κυβέρνηση, τα όργανα της και τα όργανα της δημόσιας διοίκησης συσπειρώνονται σε ένα κοινό πλαίσιο.

III. Δημόσιοι Υπάλληλοι

Η δημόσια υπαλληλία πρόκειται για πολιτικό δικαίωμα και σύμφωνα με το άρθρο 103 παρ. 1 του Συντάγματος «*Οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι εκτελεστές του Κράτους και υπηρετούν το Λαό. Οφείλουν πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην Πατρίδα. Τα προσόντα και ο τρόπος διορισμού τους ορίζονται από το νόμο.*» , δηλαδή πρόκειται για ένα κατεξοχήν δικαίωμα του κάθε πολίτη της χώρας. Βασικά χαρακτηριστικά του δημοσίου υπαλλήλου είναι¹⁰ : α) η σχέση εξουσίας που διέπει το Κράτος με τους δημόσιους υπαλλήλους , β) η κατά επιλογήν έννομη σχέση ,γ) ενσωμάτωση στην οργανική διάταξη του υπαλλήλου του Κράτους ως έμμεσο όργανο του.

Οι δημόσιοι υπάλληλοι σύμφωνα με το νόμο 3528/2007 του Υπαλληλικού Κώδικα , είναι τα εκτελεστικά όργανα του κράτους , δηλαδή τα φυσικά πρόσωπα που με την παροχή των υπηρεσιών τους και με το ανάλογο έμμισθο αντίτιμο εξυπηρετούν τις ανάγκες και τους στόχους της δημόσιας διοίκησης και της κυβέρνησης. Οι κανόνες του διοικητικού δικαίου συνδέουν νομικά το κράτος με τους δημόσιους υπαλλήλους. Η εργασία αυτή προκύπτει μετά από έκφραση της ίδιας της προτίμησης του ατόμου να εργαστεί και να παρέχει τις υπηρεσίες του στο Κράτος. Το πρόσωπο αυτό είναι υποχρεωμένο να υπακούει σε κανόνες του δημοσίου ,όπως και να δέχεται ιεραρχική εξέταση και πειθαρχική ευθύνη. Η επιλογή του προσωπικού γίνεται από το Κράτος , το οποίο έχει ορίσει τα προσόντα και τις ικανότητες που χρειάζονται για την κάθε θέση, καθώς και τα υπόλοιπα κριτήρια που θα επηρεάσουν την επιλογή αυτή , και έχουν χρίσει το άτομο ικανό και αρμόδιο για να επιλεγθεί ως υπάλληλος του δημοσίου.

Ανακεφαλαιώνοντας , με το άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος κάθε πολίτης της χώρας έχει το δικαίωμα να διεκδικήσει μία θέση στο δημόσιο τομέα και να προαχθεί σε αυτήν , πρόκειται για όργανο του Κράτους που διεξάγει τις αρμοδιότητες του και προφέρει τις υπηρεσίες του στο Κράτος και κατά επέκταση στο κοινωνικό σύνολο. Οι νόμοι και οι αρχές της χρήστης διοίκησης είναι το πλαίσιο μέσα στο οποίο το άτομο είναι επιφορτισμένο να δρα ,με τρόπο που θα είναι αποτελεσματικός και αμερόληπτος και θα εξυπηρετεί το συμφέρον του δημοσίου και τους στόχους του Κράτους.

¹⁰ Ξεχωριστή κατηγορία αποτελούν οι «Δικαστικοί Λειτουργοί» που δεν τους επιτρέπεται η άσκηση οποιουδήποτε άλλου επαγγέλματος και η ανάθεση διοικητικών καθηκόντων.

Η διάκριση του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης είναι¹¹ : α) διοικητικούς ή πολιτικούς και β) στρατιωτικούς υπαλλήλους. Η δημόσια διοίκηση συνίστανται από τους δημόσιους υπαλλήλους και με τη στενή έννοια της ορολογίας αυτής ,απαρτίζεται από τα άτομα που στελεχώνουν το νομικό πρόσωπο του Κράτους (την κεντρική και αποκεντρωμένη διοίκηση), της τοπικής αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού ,των ΝΠΔΔ, των ΝΠΙΔ, των Σωμάτων Ασφαλείας , των Ενόπλων Δυνάμεων και όλων των εκπαιδευτικών μονάδων του εκπαιδευτικού τομέα. Μόνιμοι στρατιωτικοί δημόσιοι υπάλληλοι θεωρούνται οι υπαξιωματικοί και αξιωματικοί του Στρατού ξηράς, της Αεροπορίας και του Ναυτικού που έχουν μόνιμη θέση και για αυτούς ισχύει πιο αυστηρή πειθαρχία και υπακούν σε διαφορετικό νομοθετικό καθεστώς για την πρόσληψη τους και την ολοκλήρωση των αρμοδιοτήτων τους. Μια ιδιαίτερη κατηγορία που δεν πρόκειται για καθαρά πολιτικούς ή στρατιωτικούς υπάλληλους είναι οι αστυφύλακες , οι υπαξιωματικοί και αξιωματικοί της Αστυνομίας και αντίστοιχα οι λιμενοφύλακες , υπαξιωματικοί και αξιωματικοί του Λιμενικού. Επίσης, οι εργαζόμενοι που υπηρετούν το Πυροσβεστικό Σώμα , το πολιτικό προσωπικό της Αστυνομίας και του Στρατού , των κεντρικών και περιφερειακών υπηρεσιών τους Κράτους , οι γραμματείες του Προέδρου της Δημοκρατίας , των δικαστηρίων , των εισαγγελιών και του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι κατά βάση πολιτικοί ή διοικητικοί υπάλληλοι.

IV. Το Μέγεθος και η Ποιότητα της Υπαλληλίας

Ένα από τα βασικά προβλήματα που αντιμετωπίζει η δημόσια διοίκηση στη χώρα μας είναι ο αριθμός των δημοσίων υπαλλήλων που απασχολούνται σε αυτή . Το πρόβλημα αυτό υπήρχε από παλιά ,όπου ήταν συχνό φαινόμενο η τότε δημόσια διοίκηση να αποτελεί το στήριγμα για τη κάθε πολιτική παράταξη που έπαιρνε την εξουσία και κυβερνούσε. Αυτή η μαζική επιθυμία για εργασία στο δημόσιο τομέα οφείλεται ως επί το πλείστον στην επαγγελματική σταθερότητα που δίνει και όχι στο κύρος και την ηθική ικανοποίηση που έρχονται με την τέλεση των καθηκόντων και προσφέρουν έργο προς την κοινωνία. Επιπλέον, η ζήτηση αυτή μπορεί να οφείλεται και στην έλλειψη σταθερών και παραγωγικών θέσεων εργασίας στον ιδιωτικό τομέα.

Η διεύρυνση του μεγέθους του δημοσίου τομέα οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στις πελατειακές στρατηγικές που ακολουθούν τα κόμματα και οι πολιτικοί της χώρας. Κάθε φορά που η χώρα άλλαζε κυβέρνηση ήταν συχνό φαινόμενο η πρόσληψη και μονιμοποίηση

¹¹ Μακρυδημήτρης (2012), σελ. 496

διοίκησης , το προσωπικό της τοπικής α' και β' βαθμού αυτοδιοίκησης , το προσωπικό που στελεχώνει τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (ΝΠΙΔΔ) , αλλά και του ιδιωτικού δικαίου (ΝΠΙΔ) , όσοι εργάζονται στα Σώματα Ασφαλείας , τους εκπαιδευτικούς και τέλος τις Ένοπλες Δυνάμεις.

Η ποιότητα της δημόσιας διοίκησης καθορίζεται σε μεγάλο βαθμό από το μορφωτικό επίπεδο των ατόμων που απασχολεί. Η ακαδημαϊκή, επιστημονική και επαγγελματική ειδίκευση αποτελούν σημαντικό φορέα για τον καθορισμό της ποιότητας της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Για το λόγο αυτό είναι σημαντική η πανεπιστημιακή εκπαίδευση του ατόμου τόσο πριν από τη πρόσληψη του στο δημόσιο ,όσο και καθόλη τη διάρκεια της επαγγελματικής του πορείας σε αυτό. Όταν το μορφωτικό επιπέδων των υπαλλήλων είναι υψηλό , τότε τα διοικητικά στελέχη είναι πολύ πιο πιθανό να έχουν τα απαιτούμενα προσόντα προσαρμογής σε κρίσιμες καταστάσεις όπου η δημόσια διοίκηση έρχεται αντιμέτωπη με προβλήματα οικονομικής και κοινωνικής φύσεως που μπορούν να επηρεάσουν την ευημερία της χώρας. Η διεύρυνση του αριθμητικού μεγέθους των εργαζόμενων του δημοσίου τομέα είχε μέχρι πριν μια δεκαετία σταθερά αυξητική τάση, πρόκειται για αποτέλεσμα της μη τεχνοκρατικής στελέχωσης των δημοσίων υπηρεσιών και των αναχρονιστικών και πελατειακών τακτικών που ακολουθούσαν.

V. Αρχές Καλής Διοίκησης στο Δημόσιο Τομέα

Η δημόσια διοίκηση δεν λειτουργεί πάντα με τα δίκαια κριτήρια και τις αρχές που ορίζουν τη δράση της, αλλά απομακρύνεται άλλοτε σε μεγαλύτερο και άλλοτε σε μικρότερο βαθμό από αυτές. Η μελέτη της αποτελεί τμήμα της Διοικητικής Επιστήμης και χωρίζεται σε δυο μέρη : Το πρώτο περιλαμβάνει τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης η οποία δρα εντός του πολιτικοδιοικητικού συστήματος στο οποίο βρίσκεται και επηρεάζεται από το κοινωνικό περιβάλλον της και δεύτερον πως έχει υποχρέωση να εξελίξει τη δράση της βάση κάποιον κριτηρίων ποιοτικής αποτελεσματικότητας και νομιμότητας που αρμόζει στη φύση και τους στόχους της.

Οι αρχές χρηστής διοίκησης , που έχουν δεχτεί την ανάλογη νομολογιακή μετατοπιήση με βάση την αρχή της νομιμότητας είναι :

- *«Η προαγωγή του δημοσίου συμφέροντος , ήτοι , του κοινού και συλλογικού συμφέροντος των πολιτών και όχι των ίδιων συμφερόντων προσώπων , καθώς*

και η εν γενεί 'ανιδιοτελής άσκηση της δημόσιας υπηρεσίας'». ¹² Η δημόσια διοίκηση έχει συγκεκριμένες επιλογές για τα μέσα και τις μεθόδους που μπορεί να χρησιμοποιήσει για να εκτελέσει το έργο της. Η οποία αναγκαία δράση της εκτελείται υπό συνθήκες νομιμότητας και έχει ως προτεραιότητα να υπηρετείται και να προωθείται το δημόσιο συμφέρον. Βέβαια δεν είναι εύκολη η ικανοποίηση των συμφερόντων και των σκοπών της δημόσιας διοίκησης στη σύγχρονη κοινωνία που αποτελείται από μεγάλη ποικιλομορφία ανάμεσα στις ομάδες , τις τάξεις ή τα συμφέροντα που την περιγράφουν . Το να καλυφθούν ορισμένοι από τους σκοπούς , τις αξίες και τα αγαθά δημιουργούν πρόβλημα στην εξυπηρέτηση του κοινού συμφέροντος.

- Με την αρχή της *Χρήστης Διοίκησης* η οποία δεσμεύει τις ενέργειες ΔΕΗ δημόσιας διοίκησης , σύμφωνα με τη διοικητική νομολογία , κυρίως όταν αυτή δημοσιεύει ατομικές διοικητικές πράξεις . Για την αποφυγή της διαφθοράς και της κατάχρησης της εξουσίας είναι απαραίτητη η εκτέλεση των όρων της χρήστης και ακέραιας διοίκησης , αλλά και η προσαρμογή με το αίσθημα δικαιοσύνης που διαπερνά την κοινωνία και αποτελεί προϋπόθεση για την φερεγγυότητα και την εχεμύθεια των πολιτών προς αυτήν.
- Η σταθερότητα, η συνέπεια και η αμεσότητα στη συνολική συμπεριφορά και ενέργεια της διοίκησης προς τον πολίτη , έτσι ώστε να παρακάμπτεται η ταλαιπωρία , η ασυνέπεια, η αντινομία και οι αδικαιολόγητες χρονοτριβές στην εξυπηρέτηση των πολιτών . Μια διαφορετική οπτική της αρχή της συνέπειας είναι το γεγονός ότι σε μεγάλο βαθμό ορίζει τις ενέργειες της δημόσιας διοίκησης ως επί το πλείστον στο λειτουργικό κομμάτι της, διακρίνει τα στάδια επεξεργασίας που περνούν οι υποθέσεις των πολιτών , προσφέρει αλληλουχία και συνοχή , βοηθά στη λήψη των σχετικών αποφάσεων , η διαφάνεια και η γρήγορη διεκπεραίωση διευκολύνουν τον καθορισμό των ευθυνών και των αρμοδιοτήτων της κάθε θέσεις και τη δημοσίευση απτων αποτελεσμάτων και αποφάσεων.
- Η εκτίμηση και υπακοή στα δικαιώματα και τη δικαιολογημένη αξιοπιστία του πολίτη προς το Κράτος και τις αρχές του δημοσίου, οι οποίες δεν πρέπει να τον ξαφνιάζουν , να εκθέτουν τις προσδοκίες και τις υπόσχες που οι ίδιες έχουν δημιουργήσει. Θα πρέπει να βοηθούν τον πολίτη να ασκήσει τα δικαιώματα του και όχι να ενισχύουν το αίσθημα της ανασφάλειας, της αβεβαιότητας και της αστάθειας με τη συμπεριφορά τους.

¹² Γώγος (2000), σελ. 10

- Η αρχή της συνέχειας και της σταθερότητας της δημόσιας διοίκησης που αναγράφεται στο άρθρο 23 παρ.2 του Συντάγματος και αναφέρει τη συνέχεια της λειτουργίας και τη τάξη στις ενέργειες του δημόσιου τομέα και διαφυλάζει τη διαρκή παροχή εξυπηρέτησης των υπηρεσιών που είναι καίριες για τη κοινωνία. Οι κοινωνικές ανάγκες είναι συνεχόμενες και απαιτούν από το Κράτος όσο και από τη δημόσια διοίκηση να παρέχουν σταθερά και αμετάβλητα τις υπηρεσίες τους και να μην επηρεάζονται από τις πολιτικές αλλαγές της χώρας .
- Τα κριτήρια αναλογικότητας που χρίση οποία για τη δράση της η διοίκηση για τη δίκαιη και ορθή σχέση ανάμεσα στον επιδιωκόμενο στόχο και αγιοποιημένων μέσων. Πιο συγκεκριμένα , όπως προβλέπεται στο Σύνταγμα στο άρθρο 25 παρ. 1 δηλώνεται ότι τα μέσα που χρησιμοποιούνται για την εκπλήρωση ενός σκοπού πρέπει να ταιριάζουν σε αυτόν και όχι να συμβαίνει το αντίθετο , δηλαδή ο σκοπός να ταιριάζει στα μέσα . Επιπλέον , οι παρόμοιες υποθέσεις και προβλήματα πρέπει να αντιμετωπίζονται με παρόμοιο τρόπο ή αντίστοιχο και τα διαφορετικά με τρόπο που ταιριάζει σε αυτά.
- Μεγάλο ρόλο στη δράση της δημόσιας διοίκησης παίζει και η αρχή της αποτελεσματικότητας, της διεκπεραιωτικότητας ,της ποιότητας και της πληρότητας της, έτσι με την εκτέλεση των καθηκόντων της αυτή ενεργεί με ειλικρίνεια , γρηγοράδα και ποιότητα στα μέσα της, αλλά και με τρόπο σταθερό προς συνέπεια και συνοχή της οργάνωσης και του συντονισμού του Κράτους. Βασικό στοιχείο του διοικητικώς πράττειν¹³ είναι η ολοκλήρωση των δημοσίων στόχων με τα πλέον ανάλογα και κερδοφόρα μέσα στο πλαίσιο της νομιμότητας. Με την έμφαση που δίνεται σε αυτό το στοιχείο γίνεται και οριοθέτηση της γενικής κατεύθυνσης του τρόπου οργάνωσης της διοίκησης προς το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ¹⁴.
- Η ίση αντιμετώπιση και μεταχείριση των πολιτών και η αντικειμενική δράση της Διοίκησης , που πρέπει να αντιμετωπίζει τα άτομα αντικειμενικά και με ουδετερότητα¹⁵. Σε περίπτωση που υπαινιχθεί πως οι υπάλληλοι έχουν προκατειλημμένη και μεροληπτική θέση στο τρόπο χειρισμού των υποθέσεων που τους ανατίθενται λόγω επηρεασμού της κρίσης τους από συγγενικά ή αλλά άτομα, τότε θα πρέπει να αποφεύγουν τον χειρισμό των ανάλογων υποθέσεων. Αυτό αναφέρεται με τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας άρθρο

¹³ Μακρυδημήτρης (2004), κεφ 8ο

¹⁴ Gualmini (2008), σελ. 76

¹⁵ Μακρυδημήτρης (2012), σελ. 40

7 , όπου τονίζεται η αμεροληψία των διοικητικών οργάνων ,είτε πρόκειται για μονομελή είτε για συλλογικά .

- Η δράση της διοίκησης πρέπει να είναι εμφανής , διαυγή , ήπια και ανεκτική , οι πράξεις της θα πρέπει να δικαιολογούνται ως προς το κοινωνικό σύνολο και των λοιπών οργάνων του Κράτους. Η στάση της προς τον πολίτη είναι απαραίτητο να μην είναι αυστηρή αλλά ήπια , στην αντιμετώπιση και εκτέλεση των καθηκόντων της είναι καλό να προτιμάται η λιγότερο καταπιεστική ρύθμιση προς τον πολίτη, προτεραιότητα της διοίκησης είναι η εξυπηρέτηση , η προστασία και ο σεβασμός για τη κοινωνία . Κατά την ευρωπαϊκή και ελληνική πολιτική πρακτική τονίζεται η αρετή της διαφάνειας και της ειλικρίνειας¹⁶ και πάνω σε αυτή στηρίχτηκε ο νόμος 3861/2010 όπου θεσμοθετήθηκε η αρχή της υποχρεωτικής ανάρτησης στο διαδίκτυο των νόμων, των διαταγμάτων , των προϋπολογισμών ,των κανονιστικών πράξεων ,των ισολογισμών κτλπ. Η πολιτική αυτή ονομάστηκε «*Πολιτική Διαύγεια*» και ενισχύει την διαφάνεια του δημοσίου τομέα.
- Η δυνατότητα προσαρμογής της διοίκησης που συσχετίζεται με τη πρακτική διοικητικής ευχέρειας στις ενέργειες και τη συμπεριφορά της . Πρόκειται για την αρχή της εξοικείωσης στα δεδομένα των κοινωνικών και πολιτικών περιστάσεων όπου θα μπορούσε να προσαρμοστεί η αρχή και απαίτηση της εθνικής διοίκησης στα εκσυγχρονισμένα δεδομένα του ευρωπαϊκού προτύπου.

2) Έλεγχος στη Δημόσια Διοίκηση

Με την έννοια του ελέγχου αναφερόμαστε σε μια τυποποιημένη διαδικασία με συγκεκριμένη μεθοδολογία και έχει ως στόχο την επίβλεψη των δραστηριοτήτων και του τρόπου λειτουργίας των υπηρεσιών ή των οργανισμών. Σε γενικές γραμμές εξακριβώνει την κατάσταση της κάθε υπηρεσίας, περιεργάζεται τη νομιμότητα τους , την τήρηση των διαφόρων κατευθυντήριων εντολών και οδηγιών που απαρτίζουν τη λειτουργία της. Εξετάζει την αποτελεσματικότητα των εφαρμοζόμενων σχεδίων και κατά ποσό οι διαδικασίες αυτές είναι αποδοτικές προς τον φορέα που εξυπηρετούν . Η διαδικασία αυτή αποσκοπεί στην άμεση εξακρίβωση των πιθανών προβλημάτων πριν αυτά αποτελέσουν ουσιαστικό θέμα και δημιουργεί σχέδια για την κατάλληλη εφαρμογή κινήσεων διορθωτικού χαρακτήρα. Επιπρόσθετα, ο έλεγχος έχει και συμβουλευτικό χαρακτήρα , δίνει συμβουλές και προτάσεις και προς τον φορέα που ελέγχει και προς τα ίδια τα άτομα που είναι επιφορτισμένα με την

¹⁶ Τρόβα (2005), σελ. 36

ευθύνη της εύστοχης διοίκησης και της λήψης των αναγκαίων αποφάσεων που θα οδηγήσουν στην εξάλειψη των παραβατικών συμπεριφορών που έχουν ως στόχο το προσωπικό όφελος του ατόμου και όχι του οργανισμού/ της υπηρεσίας ή του πολίτη.

I. Μορφές Ελέγχου

Η ίδια η ύπαρξη της δημοκρατίας και η λαϊκής κυριαρχίας καθιστούν αναγκαία την ύπαρξη του δημοσίου διοικητικού ελέγχου. Η παρουσία των ελεγκτικών οργάνων είναι απαραίτητη, ο ρόλος του είναι κατασταλτικός και θεωρείται σημαντικός όπου ασκείται δημόσια εξουσία. Ο έλεγχος που ασκείται στο χώρο της διοίκησης διανέμεται και στη διοίκηση και στα δικαστήρια και πρόκειται για διοικητικό έλεγχο και για δικαστικό έλεγχο. Ο μέσος έλεγχος αυτών αποτελεί ο ενδιάμεσος έλεγχος και αφορά την εποπτεία που ασκούν οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές στη διοίκηση. Επιπλέον, η Βουλή που ασκεί διοικητικό (αυτό)έλεγχο και αφορά τον έλεγχο για το κοινοβουλευτικό πολίτευμα της χώρας μας και οι διαδικασίες του προβλέπονται στα άρθρα 124 παρ. και τέλος ο δημοσιονομικός έλεγχος τον οποίο έχει επιφορτιστεί το Ελεγκτικό Σώμα. Αυτά τα είδη ελέγχου δίνουν τη δυνατότητα στην Κυβέρνηση να οργανώνει και να επιθεωρεί όλα τα διοικητικά και μη μέρη του δημοσίου.

Ο έλεγχος διακρίνεται σε δύο μέρη¹⁷:

- Εξωτερικός Έλεγχος
- Εσωτερικός Έλεγχος

Εξωτερικός Έλεγχος :
Πρόκειται για τον έλεγχο που ασκούν τα όργανα που δεν αφομοιώνονται στην ίδια τη δημόσια διοίκηση και αυτά αποτελούν ο δικαστικός και ο κοινοβουλευτικός έλεγχος.

Εσωτερικός Έλεγχος :
Αφορά τον έλεγχο που ασκεί η ίδια η διοίκηση και τα όργανα της και έχει ιεραρχική δομή.

¹⁷ Ντάνος (2014), σελ.84

Μορφή εσωτερικού ελέγχου αποτελεί και ο Συνήγορος του Πολίτη που ανοίκει στις Ανεξάρτητες Αρχές που σύμφωνα με το άρθρο 103 Σ , έχει ως στόχο να διερευνά τις αναφορές που κάνουν οι πολίτες προς τις διοικητικές αρχές . Επίσης το ΣΕΕΔΔ που ανήκει στο Υπουργείο Εσωτερικών και αναφέρεται στο Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης , πρόκειται για ένα όργανο που ασκεί εσωτερικό έλεγχο στη Δημόσια Διοίκηση και θεωρείται ανεξάρτητη διοικητική υπηρεσία. Τα άτομα που ανήκουν σε αυτό ασκούν με ανεξαρτησία τα καθήκοντα τους και επικεντρώνονται κατά κύριο λόγο στον έλεγχο της διοίκησης.

Επιπλέον ο εσωτερικός έλεγχος διατηρείται και με την εφαρμογή των ειδικών διοικητικών προσφύγων που αρκούν οι ίδιοι οι πολίτες όταν διαπιστωθεί πως έχει υπάρξει προσβολή από τις έννομες κανονιστικές και ατομικές διοικητικές πράξεις. Σύμφωνα με το άρθρο 25 του Συντάγματος του Κ.Δ.Δσίας όπου καθορίζεται η προθεσμία άσκησης της καθώς και οι αρχές στην οποία θα πρέπει να υποβληθεί, η αρχή αυτή επανεξετάζει μόνο από άποψη νομιμότητας την υπόθεση και μπορεί να αποφασίσει εάν θα υπάρξει μερική ακύρωση της διοικητικής πράξης ή ολική. Πιο συγκεκριμένα υπάρχει και η ενδικοφανής διοικητική προσφυγή που εφαρμόζεται όταν ο πολίτης θεωρεί πως έχουν αδικηθεί τα έννομα συμφέροντα του από συγκεκριμένη διοικητική πράξη και σε αυτή την περίπτωση ο έλεγχος δεν είναι μόνο νομικός αλλά και περί ουσίας.

Με τον πολιτικό έλεγχο δίνεται η δυνατότητα όσον διοικούνται από την δημόσια διοίκηση να φέρουν ενώπιον της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή εγγραφές αναφορές για κατά του ελληνικού κράτους , για παραλείψεις ή δράσεις των διοικητικών οργάνων που παρεμποδίζουν την απόλαυση των δικαιωμάτων που αναφέρονται στην Ευρωπαϊκή έννομη πράξη και ο έλεγχος αυτός ασκείται από την επιτροπή προσφυγής ενώπιον των δικαστηρίων της ίδιας της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ο Δικαστικός έλεγχος παρόλο που ανήκει στους τρόπους ελέγχου της δημόσιας διοίκησης ίσως να είναι και ο πιο σημαντικός τρόπος επόπτευσης της και έχει ως επί το πλείστον κατασταλακτικό χαρακτήρα. Πιο συγκεκριμένα ο δικαστικός έλεγχος ασκείται σύμφωνα απο¹⁸ :

- i. Τα ποινικά δικαστήρια, που αφορούν μόνο την εξέταση των υποθέσεων της δημόσιας διοίκησης και όχι την ακύρωση των πράξεων, πρόκειται για τακτικά πολιτικά δικαστήρια.
- ii. Τα διοικητικά πρωτοδικεία και εφετεία, που μπορούν να εξετάσουν τις οποιαδήποτε διοικητική πράξη θεωρείται πως έχει πάρα φύγει τους νόμους ή τα όργανα της έχουν παραλείψει τις νόμιμες αρμοδιότητες τους.

¹⁸ Μακροδημήτρης και Πραβίτα (2012), σελ. 565-568.

- iii. Το Συμβούλιο της Επικράτειας, έχει αρμοδιότητες ακύρωσης των διοικητικών πράξεων.
- iv. Το Ελεγκτικό Συνέδριο που αποτελεί το πιο σημαντικό δημοσιονομικό δικαστήριο και έχει τη δυνατότητα του ελέγχου των υπόθετων και του καταλογισμού της ευθύνης τους. Επιπλέον , έχει την ευθύνη ελέγχου των εξόδων του κράτους , των ΟΤΑ και των ΝΠΔΔ , αλλά και των λογαριασμών όλων όσων θεωρούνται δημόσιοι υπόλογοι.
- v. Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης που είναι μόνο για υποθέσεις που θεωρείται πως το κράτος δεν ακολουθεί ορθά το κοινοτικό δίκαιο ή οι δράσεις του προς τους πολίτες έρχονται σε αντίθεση με τις κοινωνικές οδηγίες.
- vi. Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Ανθρώπινων Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΑΔ) που έχει ως βασική αρμοδιότητα την εξέταση των προσφύγων που αφορούν τα ανθρώπινα δικαιώματα των κρατών μελών που έχει ως βάση την Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Ανθρώπινων Δικαιωμάτων.

Ο διοικητικός έλεγχος απορρέει μετά την κατεργασία των Προεδρικών Διαταγμάτων και σημαντικό μέρος του είναι ο ιεραρχικός έλεγχος που αφορά την αρμοδιότητα του ανώτερου οργάνου να καθοδηγεί με οδηγίες και εντολές το ιεραρχικά κατώτερο άτομο και αντίστοιχα τον υφιστάμενο να ακολουθεί τις οδηγίες του προϊσταμένου που έχει την αρμοδιότητα να του ασκεί έλεγχο. Κατ' επέκταση , έτσι και οι υπουργοί δίνουν την κατάλληλη διοικητική κατεύθυνση προς τα αρμόδια διοικητικά όργανα που αντίστοιχα αρκούν έλεγχο σε άλλα υφιστάμενα όργανα.

Ο ιεραρχικός έλεγχος διακρίνεται σε δύο κατηγορίες τον προληπτικό και τον κατασταλτικό. Προληπτικός είναι ο έλεγχος που λαμβάνει χώρα πριν εκδοθεί επίσημα μια πράξη και έρχεται σε μορφή οδηγιών , είτε γενικών είτε συγκεκριμένων , όπου οριστικοποιούνται ορισμένες ενέργειες των οργάνων. Ο κατασταλτικός , είναι ο έλεγχος που ασκεί ο προϊστάμενος όταν πλέον έχει εκδοθεί η διοικητική πράξη του υφιστάμενου . Ο διοικητικός αυτοέλεγχος είναι δύσκολος να είναι αμερόληπτος και για αυτό τον λόγο ελέγχεται και από άλλα όργανα, ώστε να μην συσπειρώνονται όλες οι εξουσίες σε ένα όργανο.

II. Σώμα Επιθεωρητών -Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης

Το Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης θεσπίστηκε (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.) το 1997 με τον νόμο 2477 που αφορούσε μαζί με το σώμα επιθεωρητών – ελεγκτών και τον Συνήγορο του πολίτη και πρόκειται για ένα όργανο που χρησιμοποιείται για τον εσωτερικό

έλεγχου της δημόσιας διοίκησης και εντάσσεται στον Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

Η Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. έχει ως στόχο την προφύλαξη της ορθής και αποτελεσματικής διοίκησης , δηλαδή την επισύναψη προβλημάτων που δημιουργούνται από την χρήση της εξουσίας με σκοπό την προσωπική κερδοφορία του κάθε οργάνου και όχι την τηρήσει των αρμοδιοτήτων που του αναλογούν , για φαινόμενα διαφθοράς, κακής διαχείρισης , ανεπαρκής παραγωγικότητας και χαμηλής ποιότητας των υπηρεσιών. Για να φέρει εις πέρας αυτούς του στόχους είναι υποχρεωμένο να διεξάγει ελέγχους , να επιθεωρεί και να ερευνά τις υπηρεσίες με προσοχή και σε περίπτωση που υπάρχει κάποιο από τα προαναφερθέντα φαινόμενα να μαζεύει το αναγκαίο υλικό ώστε να υπάρξει πειθαρχική ή ανάλογα το παράπτωμα ποινική δίωξη. Επίσης σύμφωνα με το άρθρο 2 του Ν. 3074/2002 , είναι επιφορτισμένο με τον έλεγχο των περιουσιακών καταστάσεων όλων των οργάνων που υπάγονται στο προσωπικό του δημοσίου, όπως και στους πρωτοβάθμιους και Δευτεροβάθμιους του Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης, στις επιχειρήσεις τους και στα λοιπά δημόσια νομικά πρόσωπα. Στο εύρος ελέγχου του περιλαμβάνονται όλες οι διοικητικές υπηρεσίες τους δημοσίου τομέα, του Ο.Τ.Α., πρώτου και δεύτερου βαθμού και όλων των επιχειρήσεων που ανήκουν σε αυτόν , σε όσα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου έχουν συσταθεί από το δημόσιο , των επιχειρήσεων του δημοσίου και όλων των επιχειρήσεων των οποίων το δημόσιο ορίζει την διοίκηση είτε άμεσα είτε έμμεσα ή ως μέτοχος.

Η διαδικασία ελέγχου μπορεί να γίνει αυταπάγγελτα, χωρίς να είναι ανάγκη να έχει προηγηθεί κάποια μήνυση ή να την έχουν παρακινήσει άλλα μέσα, ή μετά από εντολή εξέτασης του ίδιου του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης , από το Γενικό Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης , μετά από αίτημα του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης , από τον Συνήγορο του Πολίτη, από τα εποπτευόμενα άτομα των υπηρεσιών ή γενικά όσων εργάζονται σε νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου , από επικεφαλής ανεξάρτητης αρχής και σε ορισμένες περιπτώσεις και από τους ίδιους τους πολίτες. Όλοι αυτοί οι φορείς μπορούν να παρακινήσουν την διαδικασία ελέγχου και να διεξαχθούν διενέργειες επιθεωρήσεων και ερευνών. Σε περίπτωση που βρεθούν στοιχεία ασυνήθιστων ενεργειών και συμπεριφορών, είναι πιθανό να ασκηθεί πειθαρχικός έλεγχος ή και ποινική δίωξη.

Σύμφωνα με το νόμο 2839 του 2000 και του νόμου 3074 του 2002, ο Ειδικός Γραμματέας είναι μετακλητός υπάλληλος και είναι αυτός που επωμίζεται τη διοίκηση του Σώματος το οποίο συγκροτείται από περίπου 150 Επιθεωρητές – Ελεγκτές και βοηθούς , είναι ιεραρχικά ανώτερος μαζί με άλλους 18 Προϊστάμενους Επιθεωρητές¹⁹ που είναι υπεύθυνοι για τον εύρυθμη λειτουργία δράσης του Σώματος. Η πληρωμή αυτών των θέσεων γίνεται με

¹⁹ Μακροδημήτρης και Πραβίτα (2012), σελ. 572

αποσπάσεις και το προσωπικό που τη θεμελιώνει είναι υποχρεωμένο να έχει παραμείνει για κάποιο διάστημα στις υπηρεσίες παραμεθόριων περιοχών και να πληρούν τις προϋποθέσεις που αναφέρονται στο άρθρο 3 παρ. 3 α και β του Ν. 3074/2002.

III. Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης

Ο Γενικός Επιθεωρητής της Δημόσιας Διοίκησης συστάθηκε και εγκαθιδρύθηκε το 2002 με το νόμο 3074 στο άρθρο 1 και έχει ως αποστολή την αρμονική και αποτελεσματική λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, τον εντοπισμό των φαινομένων διαφθοράς και κακής διαχείρισης, τον έλεγχο και την αξιολόγηση των Σωμάτων Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και όλων των Σωμάτων και Υπηρεσιών Επιθεώρησης και Ελέγχου της δημόσιας διοίκησης.

Πιο συγκεκριμένα, στις αρμοδιότητες του Γενικού Επιθεωρητή περιλαμβάνεται και η διαδικασία των επιθεωρήσεων, η διεκπεραίωση, των ελέγχων και των ερευνών, η παρακολούθηση του τρόπου δράσης των Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου και της περιουσιακής κατάστασης των μελών της. Ως επίθεση προσθέτω, στο Συντονιστικό Όργανο Επιθεώρησης και Ελέγχου στο οποίο προεδρεύει ο Γενικός Επιθεωρητής, η δημιουργία του οποίου είχε ως σκοπό να ελέγχει και να συντονίζει την επιθεώρηση και τον έλεγχο που ασκεί το Σώμα Επιθεωρητών και Ελεγκτών²⁰ έναντι των άλλων σωμάτων.

Οι αρμοδιότητες του Γενικού Επιθεωρητή είναι πολλές και καλύπτουν ένα μεγάλο φάσμα στο τομέα του ελέγχου και μέσα σε αυτό θα μπορούσε να προστεθεί ως μέρος των βασικών του ευθυνών και η άσκηση ποινικών και πειθαρχικών διώξεων προς τα όργανα που έχουν υποπέσει σε πράξεις διαφθοράς και κακοδιοίκησης. Σε ορισμένες περιπτώσεις είναι δυνατή η διεξαγωγή πειθαρχικού ελέγχου προς τους υπαλλήλους και η άσκηση πειθαρχικής δίωξης κατά του υπαλλήλου που υπέπεσε σε πράξη που αντιτίθεται το νομικό ή κοινωνικό πλαίσιο, είναι δυνατή η άσκηση ένστασης από τον Γενικό Επιθεωρητή κατά των αποφάσεων των μονομελών ή συλλογικών πειθαρχικών οργάνων. Περαιτέρω, εάν παραστεί ανάγκη, ενδεχόμενα αδικήματα που διαπράττονται από δημόσιους υπαλλήλους μπορούν να παραπεμφθούν στο Εδαφικό Συμβούλιο για απόφαση της Δευτεροβάθμιας Πειθαρχικής Επιτροπής.

Το εύρος της δράσης του είναι μεγάλο και περιλαμβάνει όλο το εύρος της δημόσιας διοίκησης και τις υπηρεσίες της, τις κεντρικές ή αποκεντρωμένες που ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του κράτους, τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού και τις αντίστοιχες επιχειρήσεις που αυτοί συστήνουν, όλες τις δημόσιες επιχειρήσεις

²⁰ Φυτράκης (2010), σελ. 233

, τις επιχειρήσεις στις οποίες η διοίκηση ορίζεται από το δημόσιο με άμεσο ή έμμεσο τρόπο ή είναι μέτοχος και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου. Σε όλα αυτά οι αρμοδιότητες του δεν είναι μόνο κατασταλτικού χαρακτήρα αλλά και προληπτικού, λαμβάνει δηλαδή μέτρα για να αποφεύγονται αρνητικές καταστάσεις και δίνει προτάσεις στη κυβέρνηση για την εκτέλεση ρυθμίσεων που θα βοηθήσουν στην αντιμετώπιση του φαινομένου της κακής διαχείρισης – διοίκησης και τα φαινόμενα διαφθοράς που παρατηρούνται στο χώρο της δημόσιας διοίκησης.

Η παρουσίαση περιστατικών που σχετίζονται με τη διαφθορά και η κακοδιαχείριση, η αξιολόγηση των Φορέων Επιθεώρησης και Ελέγχου και η πρόταση βελτιστοποιήσεων τόσο για τους φορείς όσο και για τη διοίκηση είναι ζωτικής σημασίας για τις αρμοδιότητες σύνταξης της ετήσιας έκθεσης. Αυτή η βελτιστοποίηση είναι απαραίτητη για να διασφαλιστούν πιο αποτελεσματικές ενέργειες από τους Φορείς Επιθεώρησης και Ελέγχου και τη δημόσια διοίκηση. Η έκθεση αυτή, που υποβάλλεται ετησίως τον Μάιο, προετοιμάζεται σχολαστικά για διανομή στον Πρωθυπουργό και τον Πρόεδρο της Βουλής, καθώς και στο Υπουργικό Συμβούλιο για λεπτομερή εξέταση. Μόλις ολοκληρωθεί, η έκθεση δημοσιεύεται αμέσως από το Εθνικό Τυπογραφείο ως πολύτιμη πηγή.

Σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 3 του Ν. 3074/2002 και στο Ν.1849/2008 ο Γενικός Επιθεωρητής της Δημόσιας Διοίκησης επιλέγεται από το Υπουργικό Συμβούλιο μετά από πρόταση του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης , συνήθως πρόκειται για ένα άτομο που είναι ευρέως αποδεκτό το κύρος του και η επιστημονική και ακαδημαϊκή του κατάρτιση που δεν αφήνει περιθώριο αμφισβήτησης. Διορίζεται για πέντε χρόνια έχοντας όμως τη δυνατότητα να ανανεωθεί η θητεία του, δεν εντάσσεται στην υπαλληλική ιεραρχία και θεωρείται ανώτατο μετακλητό όργανο όπου μαζί του εργάζονται και τον βοηθούν τέσσερις βοηθοί () που είναι επίσης με πενταετή θητεία, σε περίπτωση ανάγκης ορίζει ο ίδιος ο Γενικός Επιθεωρητής κάποιον από αυτούς για να τον αντικαταστήσει. Η άσκηση των αρμοδιοτήτων τους είναι ανεξάρτητη παρόμοια με αυτή των ανεξάρτητων αρχών , ο μόνος έλεγχος που μπορεί να δεχτεί είναι από το Υπουργικό Συμβούλιο , είναι παρόμοιο με αυτό τον τρόπο με τις ανεξάρτητες αρχές αλλά σε αυτή την περίπτωση μιλάμε για μια ιδιαίτερη διοικητική αρχή , που δεν δέχεται έλεγχο από κανένα άλλο διοικητικό και κυβερνητικό όργανο ή δημόσια αρχή

IV. Ο Θεσμός των Ανεξάρτητων Αρχών

Ο θεσμός των ανεξάρτητων αρχών αποτελεί μια σχετικά καινούργια προσθήκη στο φάσμα της οργάνωσης του πολιτικού και διοικητικού συστήματος της Ελλάδας . Η προσθήκη αυτή είχε ως στόχο να συμπληρωθεί και να ενισχυθεί το σύστημα ελέγχου της χώρας , καθώς και οι λοιπές μορφές που συμβάλουν στον έλεγχο των ενεργειών της δημόσιας διοίκησης , όπως και στην καλύτερη διασφάλιση των δικαιωμάτων των πολιτών. Πιο συγκεκριμένα είναι

μια πρόσθετη μορφή ελέγχου που αφορά το διοικητικό κομμάτι της εκτελεστικής εξουσίας και προσδοκεί όχι μόνο την αποκατάσταση των περιπτώσεων της κακοδιοίκησης, αλλά και την καλύτερη προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών γεγονός που θα ενισχύσει την ποιότητα των υπηρεσιών της διοικητικής δράσης. Οι ανεξάρτητες αρχές βοηθούν²¹ ώστε να επεκταθεί ο ρυθμιστικός ρόλος της διοίκησης και ο τρόπος δράσης της, αφού δεν επηρεάζονται από την πολιτική και κρατούν θέση ουδέτερη και ανεξάρτητη²². Για το λόγο αυτό το κράτος παρέχει εγγυήσεις ώστε να παραμένουν σταθερές και ουδέτερες στο χαρακτήρα τους και να μην αμφιταλαντεύονται από πολιτικές επιρροές κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους.

Οι περισσότερες ανεξάρτητες αρχές έχουν ένα εύρος χαρακτηριστικών που είναι κοινό για τις περισσότερες. Τέτοιο χαρακτηριστικό αποτελεί και ο αυτοδιοικούμενος χαρακτήρας τους, η συλλογικότητα της δράσης τους, η οικονομική τους ανεξαρτησία²³, η εγκυρότητα και ποιότητα του προσωπικού, η γρήγορη άσκηση των αρμοδιοτήτων τους κτλπ. Παρά το γεγονός ότι παρατηρούνται σημαντικές διαφορές ως προς το καθεστώς και τη φύση των αρμοδιοτήτων της κάθε ανεξάρτητης αρχής, όλες τους ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του Κράτους και δέχονται οικονομική υποστήριξη από αυτό. Δεν πρόκειται για ανεξάρτητους οργανισμούς που έχουν διαφορετική νομική προσωπικότητα, οι ενέργειες τους ρυθμίζονται διεξοδικά από διαφορά νομοθετικά κείμενα και διατάξεις και εντάσσονται κατά κύριο λόγο στο εκτελεστικό κομμάτι της εξουσίας και αποτελούν μέρος του διοικητικού σκέλους του Κράτους.

Ο έλεγχος που μπορούν να δεχθούν οι ανεξάρτητες αρχές, είναι ως επί το πλείστον δικαστικός και κοινοβουλευτικός, παρόλο που και αυτοί είναι σπάνιο φαινόμενο να ασκηθούν. Είναι ανεξάρτητες από τα υπόλοιπα κυβερνητικά και διοικητικά όργανα του Κράτους. Έχουν αυτονομία ως προς την στελέχωση και την λήψη των αποφάσεων που παίρνουν. Με το άρθρο 101 Α του Συντάγματος²⁴, προβλέπεται ότι ορισμένες από τις αρχές δεν μπορούν να καταργηθούν από τον κοινό νομοθέτη, σε αντίθεση με άλλες που είναι εφικτή η διαδικασία αυτή. Οι υφιστάμενες διοικητικές αρχές διακρίνονται σε αυτές έχουν ως στόχο να εξασφαλίσουν και να διαφυλάξουν τις ελευθερίες και τα δικαιώματα των πολιτών, σε αυτές που έχουν αναλάβει ρυθμιστικό ρόλο τόσο στην οικονομία όσο και στο τρόπο λειτουργίας της αγοράς και σε αυτές που έχουν το δικαίωμα ελέγχου και εποπτείας σε μερικές από τις δραστηριότητες της διοίκησης.

Οι συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές που περιλαμβάνει το Σύνταγμα μετά από μια αναθεώρηση του 2001, όπου αναφέρει τον θεσμό των ανεξάρτητων αρχών και

²¹ Ακριβοπούλου και Ανθόπουλος (2015), σελ.95

²² Σπανού (2008), σελ. 234, Μαυρομούστακου (2012), σελ. 238

²³ Φραγκάκη (2008),σελ. 56, Καμίνη (2006), σελ. 828 «η ανεξαρτησία των αρχών αυτών δεν θα είναι πλήρης όσο θα παραμένουν οικονομικώς εξαρτημένες από την εκτελεστική εξουσία, την οποία όμως ελέγχουν».

²⁴ Άρθρο 101 Α: Ανεξάρτητες Αρχές. <https://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/article-105>

πρόκειται για μια διάταξη που περιλαμβάνει την κατεύθυνση που θα πρέπει να ακολουθήσουν για τη συγκρότηση τους , τον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας τους και αναφέρει και ονομαστικά μερικές από αυτές τις αρχές.

Πιο συγκεκριμένα με το άρθρο 9 Α , γίνεται αναφορά, αν και όχι κατά όνομα, στην Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, καθώς πλέον κατοχυρώνεται και συνταγματικά η προστασία των προσωπικών δεδομένων από οποιαδήποτε συλλογή, χρήση και επεξεργασία. Στόχος της αρχής αυτής είναι η προστασία των προσωπικών δεδομένων των πολιτών και έχει το δικαίωμα άσκησης αρμοδιοτήτων ρυθμιστικού, αποφασιστικού και γνωμοδοτικού χαρακτήρα. Στο άρθρο 15 παρ. 2 γίνεται ρητή αναφορά στο Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης ως ανεξάρτητη αρχή. Με το άρθρο 19 παρ. 2 δίνεται εξουσιοδότηση για την δημιουργία μιας ανεξάρτητης αρχής που θα είναι υπεύθυνη για την προστασία του απορρήτου των επικοινωνιών και έτσι δημιουργήθηκε η Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών (Ν.3115/2003). Με το άρθρο 103 παρ. 7 δημιουργήθηκε το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (2190/1994) που αφορά τον έλεγχο του τρόπου προσλήψεων των δημοσίων υπαλλήλων και του ευρύτερου χώρου του δημοσίου και τέλος με το άρθρο 103 παρ. 9 ιδρύθηκε ο Συνήγορος του πολίτη.

Με το άρθρο 101 γίνεται αναφορά στο τρόπο στελεχώσεις και λειτουργίας των αρχών και ξεκαθαρίζεται η έννοια της λειτουργικής ανεξαρτησίας. Κάθε ανεξάρτητη αρχή υποβάλλει έκθεση στον Πρόεδρο της βουλής μια φορά τον χρόνο και υπάγονται σε έλεγχο από την Ειδική Μόνιμη Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας. Είναι οικονομικά ανεξάρτητοι όσον αφορά τους πόρους που τους διατίθενται από τον οικονομικό προϋπολογισμό με σκοπό να διατηρήσουν την ανεξαρτησία τους. Οι ανεξάρτητες αρχές ενσωματώνονται στην εκτελεστική εξουσία της χώρας και αποτελούν μέρος της εκτελεστικής εξουσίας, αλλά δεν υπόκεινται στην έλεγκτική αρμοδιότητα της Κυβέρνησης και στου Προέδρου της Δημοκρατίας, λειτουργούν ανεξάρτητα από τον έλεγχο της κυβερνήσεως και του κοινοβουλίου.

Όσον αφορά τη στελέχωση των Ανεξάρτητων Αρχών σύμφωνα με το άρθρο. 3 παρ. 1 του Ν.3051/2002, επιλέγονται κυρίως άτομα που έχουν κύρος, επαγγελματική εμπειρία ή επιστημονική κατάρτιση. Τα μέλη αυτά υπηρετούν για τέσσερα χρόνια και μπορούν να ανανεωθούν μόνο μια φορά και διορίζονται μετά από απόφαση του τρέχον Υπουργού. Για τις συνταγματικά κατοχυρωμένες αρχές η επιλογή του προσωπικού τους γίνεται με απόφαση της Βουλής και της Διάσκεψης των Προέδρων. Γίνεται εκλογή των μελών τους και τα άτομα αυτά υπηρετούν για έξι χρόνια χωρίς να έχουν την δυνατότητα ανανέωσης. Ενώ το υπόλοιπο προσωπικό επιλέγεται μέσω Α.Σ.Ε.Π. με βάση τα κριτήρια και τις ανάγκες της κάθε αρχής. Ειδικοί νόμοι και κανονιστικές πράξεις διέπουν την κάθε αρχή για το υπηρεσιακό της προσωπικό υπάρχει ειδική αναφορά για ειδική πρόσθετη αμοιβή του προσωπικού τους.

V. Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού

Το 1994, ο Νόμος 2190 άνοιξε τον δρόμο για τη δημιουργία της Ανώτατης Επιτροπής Επιλογής Προσωπικού, η οποία επρόκειτο να λειτουργήσει ως ανεξάρτητη αρχή που θα ρύθμιζε διοικητικά θέματα και θα επέλεγε τους καλύτερους υποψηφίους για θέσεις εργασίας στον δημόσιο τομέα. Η έμπνευση πίσω από το Διοικητικό Συμβούλιο τροφοδοτήθηκε από τις διατάξεις των άρθρων 1014 και 103 του Συντάγματος, που τόνιζαν τη σημασία της αντικειμενικότητας, της αξιοκρατίας, της δημοσιότητας και της διαφάνειας. Με απλά λόγια, το Συμβούλιο έπρεπε να διασφαλίσει ότι η πρόσληψη νέων υπαλλήλων του δημόσιου τομέα τηρεί αυτές τις θεμελιώδεις αρχές.

Πριν από τη συνταγματική αναγνώριση του Συμβουλίου μέσω της διάταξης του άρθρου 103 παράγραφος 3, ο νόμος 2190/1994 είχε ήδη παράσχει εγγυήσεις ανεξαρτησίας για το Συμβούλιο και είχε ορίσει ότι δεν υπόκειται σε έλεγχο από την κυβέρνηση ή άλλα διοικητικά όργανα. Επιπλέον, ο έλεγχος της νομιμότητας των πράξεων του διεξάγεται μόνον όταν αφορούν το προσωπικό του Συμβουλίου (άρθρο 2 παράγραφος 1 και 7 του νόμου 2190/1994).

Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού, που ιδρύθηκε με τον Νόμο 2190 του 1994, λειτουργεί ως αυτόνομη οντότητα για την επίβλεψη θεμάτων διαχείρισης στο δημόσιο τομέα. Με έμφαση στη διαφάνεια, τη δημοσιότητα, την αντικειμενικότητα και την αξιοκρατία, το Συμβούλιο υπάρχει για να διασφαλίζει δίκαιες πρακτικές πρόσληψης στο κυβερνητικό προσωπικό. Ανεξάρτητο και απαλλαγμένο από κυβερνητική ή διοικητική εποπτεία, η αυτονομία του Συμβουλίου κατοχυρώνεται στον Ν. 2190/1994. Το υπηρεσιακό συμβούλιο του είναι το μόνο που υπόκειται σε έλεγχο νομιμότητας. Επιπλέον, τέτοιος έλεγχος διεξάγεται μόνο υπό συγκεκριμένες συνθήκες.

Μετά την αναγνώριση από το σύνταγμα, ο θεσμός έχει ενισχυθεί με ένα πιο δομημένο σύνολο εγγυήσεων για την ασφάλεια της αποστολής του, χωρίς εξάρτηση από άλλους ή εξωτερικές παρεμβάσεις στο έργο του. Εκτός από την ανεξαρτησία των μελών του σε προσωπικό και λειτουργικό επίπεδο, ο θεσμός διαθέτει διαχειριστική και οικονομική αυτονομία. Δεν υπόκειται σε εποπτεία ή έλεγχο από κυβερνητικούς οργανισμούς ή άλλες αρχές. Μόνο ο κοινοβουλευτικός έλεγχος εφαρμόζεται σύμφωνα με τον Κανονισμό της Βουλής. Η κύρια αποστολή του Α.Σ.Ε.Π. είναι ο έλεγχος των διαδικασιών πρόσληψης υπαλλήλων στο δημόσιο και ευρύτερο δημόσιο τομέα μέσω διαγωνισμών, επιλογών ή άλλων μεθόδων. Ο στόχος είναι να διασφαλιστούν οι αρχές της διαφάνειας, της δημοσιότητας, της αντικειμενικότητας και της αξιοκρατίας στην πρόσληψη προσωπικού στις δημόσιες υπηρεσίες. Ειδικά μετά τη δημοσίευση του άρθρου 103 παράγραφος 7, η ύπαρξη και λειτουργία του θεσμού έχουν πλέον ξεκάθαρη συνταγματική νομική βάση και περιβάλλονται από αντίστοιχες

εγγυήσεις. Όταν το Α.Σ.Ε.Π. δεν διεξάγει απευθείας τις διαδικασίες πρόσληψης, έχει την αρμοδιότητα να επιβλέπει, να ελέγχει και να επιθεωρεί τους φορείς ή τις υπηρεσίες που διεξάγουν αυτές τις διαδικασίες και να επιβάλλει τυχόν κυρώσεις αν διαπιστωθεί καταπάτηση των προαναφερθέντων αρχών.

Ειδικότερα, η αρμοδιότητα για την προκήρυξη θέσεων και την πρόσληψη προσωπικού, είτε αυτό είναι τακτικό είτε με σύμβαση εργασίας αορίστου ή ορισμένου χρόνου, ανήκει στο Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού. Το συμβούλιο συγκροτεί τις αναγκαίες επιτροπές και προβαίνει σε όλες τις απαιτούμενες ενέργειες για την ολοκλήρωση των διαδικασιών επιλογής και την καθορισμό των υποψηφίων που θα προσληφθούν. Αυτό ισχύει είτε πρόκειται για μόνιμους υπαλλήλους είτε για συμβασιούχους ορισμένης ή αόριστης διάρκειας, γεγονός που αναφέρεται με το άρθρο 3 παράγραφος 1 του νόμου 2190/1994.

Σύμφωνα με το Προεδρικό Διάταγμα 164 και 180 του 2004 που αφορά τους εργαζομένους με συμβάσεις ορισμένου χρόνου, η αρμοδιότητα του Ανωτάτου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού περιλαμβάνει τον έλεγχο για την κάλυψη των πάγιων και διαρκών αναγκών που απαιτεί ο νόμος προκειμένου να γίνει μετατροπή διαδοχικών συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου σε αορίστου χρόνου για το προσωπικό του δημοσίου τομέα.

Επιπλέον, σύμφωνα με τον νόμο 3250 του 2004 το Α.Σ.Ε.Π. έχει την αρμοδιότητα να εγκρίνει ή να τροποποιεί τις ανακοινώσεις πρόσληψης προσωπικού για μερική απασχόληση, οι οποίες αφορούν την κάλυψη αναγκών που σχετίζονται με την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών προς τους πολίτες. Έτσι, το Α.Σ.Ε.Π. έχει αυτές τις αρμοδιότητες βάσει των παραπάνω νομοθετικών διατάξεων.

VI. Ο Συνήγορος του Πολίτη

Ο Συνήγορος του Πολίτη αποτελεί μια από τις δυο συνταγματικά κατοχυρωμένες αρχές και ασκούν ενδιάμεσο έλεγχο στις ενέργειες της Δημόσιας Διοίκησης και είναι επιφορτισμένος με την αντιμετώπιση της διαφθοράς, της κακοδιοίκησης και της προφύλαξης των δικαιωμάτων του πολίτη όταν συναναστρέφεται με υπηρεσίες του δημοσίου τομέα, με οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού και των δημοσίων νομικών προσώπων. Η δράση του επικεντρώνεται στον εξωδικαστικό μηχανισμό που χρησιμοποιεί για την επίλυση των διαφορών που δημιουργούνται από τις συναναστροφές του πολίτη με το κράτος. Κατά κύριο λόγο ελέγχει τα προβλήματα της

διοικητικής δράσης, τονίζει τα θέματα και τις δυσλειτουργίες της διοίκησης και προτείνει λύσεις για την αντιμετώπισή τους, αλλά δεν μπορεί να ορίσει καμία κύρωση ή να εκδόσει εκτελεστές πράξεις²⁵. Η δράση του είναι συμπληρωματική με αυτή των δικαστηρίων, οι αποφάσεις του δεν έχουν δεσμευτικό ρόλο και δεν μπορεί να αναλάβει ζητήματα που είναι καθορισμένα για τα δικαστήρια.

Έχει την αρμοδιότητα της διατυπώσεως προτάσεων και συστάσεων για τη δημόσια διοίκηση, ώστε να προσαρμόσει τις ενέργειες της σε αυτές. Σύμφωνα με το Νόμο 2477/1997 ο Συνήγορος του Πολίτη κάνει την αρχή για να υπάρξει διάλογος ανάμεσα στον πολίτη και την δημόσια διοίκησης, δίχως την κυρωτική ισχύ των δικαστηρίων. Αντίθετα, οι άλλες ελεγκτικές αρχές ή σώματα είναι επιφορτισμένα με μεγαλύτερη κυρωτικές αρμοδιότητες και αποφασιστικές δυνατότητες, αλλά διαθέτουν πιο μικρή θεσμική και λειτουργική ανεξαρτησία και αυτοτέλεια. Στο Α.Σ.Ε.Π. και στο Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης φαίνεται να υπάρχει και η δυνατότητα του κύρους και της ανεξαρτησίας τους, αλλά και η κυρωτική και αποφασιστική δυνατότητα, αλλά και στα δικαστήρια όπου παρατηρείται να ενισχύεται η κυρωτική ιδιότητα τους από το κύρος και την ανεξαρτησία του, γεγονός που δεν συμβαίνει στην περίπτωση του συνηγόρου του πολίτη που μάλλον αποτελεί ιδιαίζουσα περίπτωση. Οι ενέργειες του οργανισμού αυτού έχουν μόνο συμβολική αξία, δεν ακυρώνουν ούτε μπορούν να αλλάξουν από μόνες τους τις αποφάσεις και τις ενέργειες της δημόσιας διοίκησης και για αυτό το λόγο δεν μπορεί να περάσει από δικαστικό έλεγχο.

Πλέον ο Συνήγορος του Πολίτη είναι σύμφωνα με το άρθρο 18 παρ.1 του Ν. 3293/2004 Συνήγορος Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και μαζί με όλες τις υπόλοιπες αρμοδιότητες του έχει αναλάβει την προστασία των δικαιωμάτων του παιδιού, όχι μόνο προς το τομέα του δημοσίου, αλλά και από τους ίδιους τους ιδιώτες. Το 2005 με το Νόμο 3304 μεγάλωσε ακόμα περισσότερο το εύρος των αρμοδιοτήτων του Συνηγόρου του Πολίτη, με το άρθρο 20 παρ. 1 γίνεται η εφαρμογή της ίσης μεταχείρισης, πλέον θεσπίζεται και νομικά η ίση αντιμετώπιση των ατόμων ανεξάρτητα της φυλής τους, της θρησκείας τους, των ιδεολογιών τους, των σωματικών, πνευματικών, διανοητικών ιδιαιτεροτήτων τους και ότι άλλο μπορεί να κάνει ένα άτομο διαφορετικό²⁶. Η ίση μεταχείριση όλων γίνεται πλέον αρχή. Ο Συνήγορος του Πολίτη γίνεται το μέσο παρακολούθησης με το άρθρο 11 του Ν. 3769/2009, που εξετάζει τις δημόσιες υπηρεσίες και γενικότερα όλο το εύρος του δημοσίου και τον τρόπο με τον οποίο αντιμετωπίζουν τις γυναίκες και εάν είναι όμοια η πρόσβαση τους σε υπηρεσίες και αγαθά όπως στους άνδρες. Η παρακολούθηση

²⁵ Φυτράκης (2010), σελ.61

²⁶ Φυτράκης (2010),σελ.61-62.

του δημόσιου τομέα για την ίση μεταχείριση των ανδρών και των γυναικών και η προώθηση της δημιουργίας ίσων ευκαιριών και για τα δυο φύλα.

Οι πράξεις που θα οδηγήσουν τον Συνήγορο του Πολίτη να μπει στη διαδικασία να εξετάσει και να ελέγξει είναι συγκεκριμένες και ακολουθείται μια ειδική διαδικασία έρευνας που συνήθως γίνεται μετά από αναφορά κάποιου πολίτη ή αυτεπάγγελτα μετά από δίκη του ενέργεια. Οι πράξεις αυτές είναι όσες προσβάλουν τα δικαιώματα των πολιτών που έχουν κατοχυρωθεί είτε συνταγματικά είτε νομοθετικά, όσες πράξεις δεν πραγματοποιούνται παρά το γεγονός ότι μπορεί να είναι καταγεγραμμένες είτε νομοθετικά είτε από ατομική διοικητική πράξη ή από πράξη που προβλέπεται από προσωρινή εκτελεστική δικαστική ετυμηγορία ή από τελεσίδικη είναι απαραίτητες για την έναρξη της εξέτασης του φορέα ή του ατόμου και εν τελεί όταν καταπατούνται οι αρχές της ορθής και χρήστης διοίκησης που αναφέρονται στο άρθρο 3 παρ. 3 του Ν.3094/2003 που ορίζει τη διαφάνεια και την εύρυθμη λειτουργία της διοίκησης.

Τα θέματα της παραβίασης των νόμων από την κακοδιοίκηση δεν είναι πάντα προβλήματα που είναι ταυτόσημα ή εμφανίζονται μαζί. Στην παραβίαση και καταπάτηση των νόμων στη δημόσια διοίκηση είναι σύνηθες φαινόμενο πέρα από παρανομία της πράξης να υπάρχει και κακοδιοίκηση. Το ίδιο δεν ισχύει βέβαια και για την κακοδιοίκηση, όπου μπορεί μία πράξη να μην ακολουθεί τα πρότυπα της ορθής και εύρυθμης διοίκησης, να καθυστερήσει ή να μην εξετάζεται αρκετά γρήγορα και διεξοδικά σε βαθμό που να δυσκολεύει την εξυπηρέτηση του πολίτη, κατά τα αλλά όμως να μην είναι παράνομη. Παρά ταύτα δεν είναι αρκετό οι πράξεις της διοίκησης να είναι μόνο νόμιμες, θα πρέπει να είναι και δίκαιες και να στέκονται ορθά προς τον πολίτη.

Παρά το γεγονός ότι οι ανεξάρτητες αρχές είναι ως επί το πλείστον συλλογικά όργανα, αντίθετα ο Συνήγορος του Πολίτη είναι μονοπρόσωπο, τον οποίο βέβαια τον βοηθούν στην επιτέλεση του έργου του άλλοι έξι Βοηθοί που συχνά αναλαμβάνει ο καθένα την παρακολούθηση κάποιας αρχής (π.χ. Ίσης μεταχείρισης των φύλων, τα θέματα που αφορούν τα παιδιά κτλπ.). Για Βοηθούς επιλέγονται άτομα που έχουν ευρεία εξειδίκευση και κύρος που έχει μεγάλη κοινωνική αποδοχή. Ο Συνήγορος του Πολίτη επιλέγεται μετά από εισήγηση της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής στους Προέδρους της Βουλής που έχουν κάνει διάσκεψη και είτε με ομοφωνία είτε με πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων των μελών της έχουν επιλέξει τον υποψήφιο. Οι βοηθοί πάλι προτείνονται από τον ίδιο το Συνήγορο του Πολίτη και διορίζονται μετά από έλεγχο και απόφαση του Υπουργού της Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Το έργο των Βοηθών το συντονίζει ο ίδιος ο Συνήγορος του Πολίτη και οι θητεία τόσο του Συνηγόρου όσο και των Βοηθών του ήταν εξαετή. Όπως οι υπόλοιπες ανεξάρτητες αρχές, έτσι και ο Συνήγορος του Πολίτη είναι υποχρεωμένος κάθε Μάρτιο να

υποβάλλει μια ετήσια έκθεση στον Πρόεδρο της Βουλής που θα αναφέρει το έργο που διεκπεραίωσε μέσα στο προηγούμενο έτος, το οποίο δημοσιεύεται στο Εθνικό Τυπογραφείο.

3) Παθογένειες της Δημόσιας Διοίκησης

I. Η Διοίκηση του Δημόσιου Τομέα στην Ελλάδα: η Διοικητική Νόσος, οι Επικαιροποιημένες Ανάγκες και οι Προκλήσεις προς την Ανασχεδίαση:

Η δεύτερη δεκαετία του 21^{ου} αιώνα φέρνει πολλές προκλήσεις και προβλήματα στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Οι αλλαγές στο κοινωνικοοικονομικό και πολιτικό περιβάλλον έχουν προκαλέσει αβεβαιότητα και ρευστότητα, δημιουργώντας προβληματισμούς στον τρόπο που λειτουργεί η δημόσια διοίκηση. Ένα από τα κύρια προβλήματα που αντιμετωπίζει είναι η ευάλωτη κατάσταση του οικονομικού συστήματος. Οι διεθνείς εξελίξεις μπορούν να έχουν άμεσο αντίκτυπο στην ελληνική οικονομία, προκαλώντας αβεβαιότητα και περιορίζοντας την οικονομική ανάπτυξη. Επίσης, το δημόσιο χρέος και οι οικονομικές υποχρεώσεις έχουν δημιουργήσει προβλήματα για την οικονομική σταθερότητα της χώρας. Οι δημόσιες πολιτικές συναντούν πολλαπλά εμπόδια στην εκτέλεσή του έργου τους με την ανάγκη βελτίωσης και μεταρρύθμισης να γίνεται πιο εμφανής λόγω των πολιτικών αλλαγών και των διοικητικών απαιτήσεων για μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα. Παρά αυτές τις απαιτήσεις, η εκτέλεση των πολιτικών μέτρων που πρέπει να ληφθούν παρεμποδίζεται από μια σειρά ζητημάτων, όπως η αναποφασιστικότητα, οι γραφειοκρατικές διαδικασίες και η αναποτελεσματικότητα στη διαδικασία λήψης αποφάσεων.

Η ελληνική δημόσια διοίκηση αντιμετωπίζει ορισμένα προβλήματα καθώς οι πολίτες έχουν χάσει την εμπιστοσύνη τους στους θεσμούς και αμφισβητούν την αξιοπιστία τους. Απαιτούν διαφάνεια, λογοδοσία, αποτελεσματικότητα και δικαιοσύνη, τα οποία είναι απαραίτητα για την αποκατάσταση της πίστης στους δημόσιους θεσμούς. Για την αντιμετώπιση αυτών των προκλήσεων, οι μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση και η απλούστευση των διαδικασιών, η προώθηση της ψηφιακής τεχνολογίας, η ενισχυμένη της

διαφάνειας και η καλύτερη ποιότητα υπηρεσιών για τους πολίτες είναι ζωτικής σημασίας. Η βελτίωση της αποτελεσματικότητας και του επαγγελματικού επιπέδου της δημόσιας διοίκησης βασίζεται σε μεγάλο βαθμό στην επαγγελματική ανάπτυξη και κατάρτιση των δημοσίων υπαλλήλων.

Η ελληνική οικονομία αντιμετωπίζει εδώ και μια δεκαετία τρομερά εμπόδια. Αυτά περιλαμβάνουν ένα υπερβολικό δημοσιονομικό έλλειμμα, ένα χρηματοπιστωτικό σύστημα σε αταξία, ανεπαρκή είσπραξη φόρων, επαχθές δημόσιο χρέος και γενική οικονομική δυσφορία. Για την αναζωογόνηση της οικονομίας και τη βελτίωση του βιοτικού επιπέδου των πολιτών, είναι ζωτικής σημασίας να βελτιστοποιηθεί η λειτουργία του δημόσιου διοικητικού συστήματος. Ένα εξορθολογισμένο σύστημα μπορεί να καλλιεργήσει συνθήκες που ευνοούν την ανάπτυξη της εγχώριας παραγωγικής ικανότητας, επιτρέποντας στις επιχειρήσεις να αξιοποιήσουν πλήρως τις δυνατότητές τους για να ξεπεράσουν το οικονομικό τέλμα. Η υπέρβαση της παρατεταμένης οικονομικής ύφεσης είναι απαραίτητη για να μπει η Ελλάδα σε ένα νέο κεφάλαιο ανάπτυξης. Η επιτυχία αυτής της διαδικασίας εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την ικανότητα της δημόσιας διοίκησης να προσαρμοστεί στο νέο περιβάλλον και να ανταποκριθεί αποτελεσματικά στις σύγχρονες, πιο πολύπλοκες κοινωνικοοικονομικές ανάγκες των πολιτών και των επιχειρήσεων. Τα αποτελέσματα μιας έρευνας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη στρατηγική "Ευρώπη 2020" αποκαλύπτουν ανησυχητικά προβλήματα στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Συγκεκριμένα, η δημόσια διοίκηση της Ελλάδας εμφανίζει χαμηλή απόδοση²⁷ σε σχέση με τον μέσο όρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε διάφορους τομείς, όπως η ποιότητα, η αποτελεσματικότητα και η χρηστοκεντρικότητα των υπηρεσιών. Επιπλέον, υπάρχει έλλειψη στρατηγικής διοίκησης του ανθρώπινου δυναμικού και περιορισμένη χρήση της ψηφιακής τεχνολογίας. Το Παγκόσμιο Οικονομικό Φόρουμ επίσης κατατάσσει την Ελλάδα σε χαμηλά επίπεδα όσον αφορά την ποιότητα των δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών που προσφέρονται.

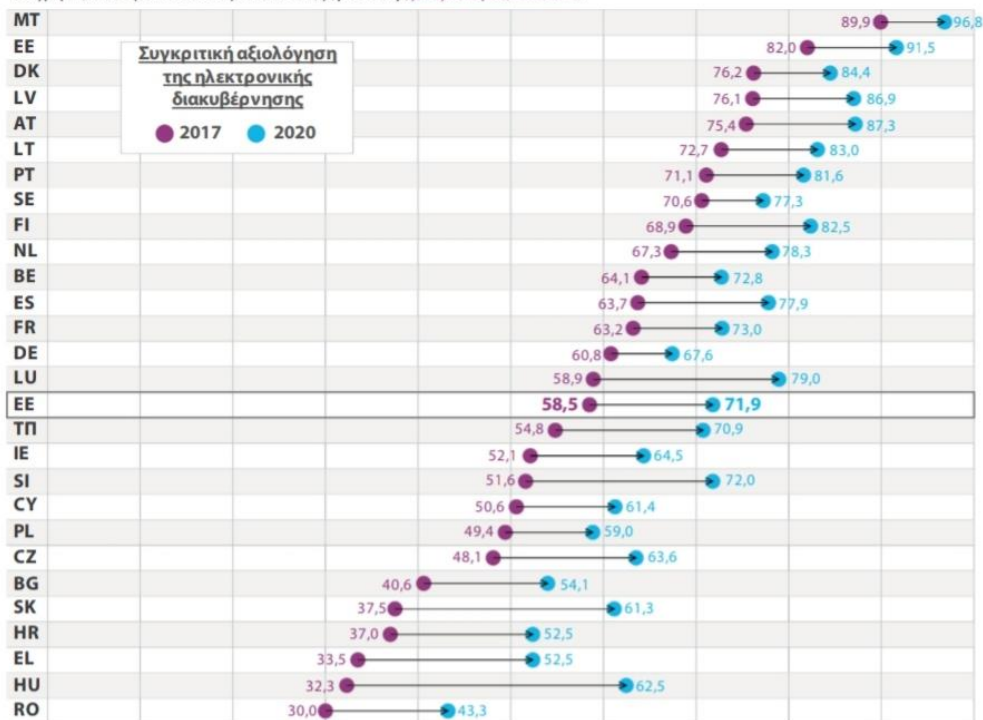
Ειδικότερα, όσον αφορά την αποτελεσματικότητα του τρόπου διακυβέρνησης της Ελλάδας, η χώρα έχει την 26^η θέση από τις 28 της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στη χρηστοκεντρικότητα λαμβάνει βαθμολογία 50 στα 100 γεγονός που τη θέτει 22 μονάδες κάτω από το μέσο όρο της ευρωπαϊκής ένωσης και παρουσιάζεται περιορισμένη χρήση του Ευρωπαϊκού ψηφιακού θεματολογίου και της χρήσης ηλεκτρονικών τραπεζικών συναλλαγών και προμηθειών. Στο σύνολο αυτής της έρευνας που διεξήγαγε το Παγκόσμιο Οικονομικό Φόρουμ η θέση της Ελλάδας είναι στα πιο χαμηλά επίπεδα, ειδικότερα σε ότι αφορά τις δημόσιες υπηρεσίες και αγαθά²⁸.

²⁷ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2014), *Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Μεταρρύθμιση Δημοσίου Τομέα 2014-2020»*, <http://espa.gr/el/pages/elibraryFS.aspx?item=2185>

²⁸ McKinsey & Company (2012), http://www.hhf.gr/wp-content/uploads/2014/05/McKinsey-Company_Greece_10_Years_Ahead_Executive_summary_Greek_version_small.pdf

Βαθμολογία της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης που ασκεί η κάθε χώρα :
επιχειρήσεων'.²⁹

(Οι χώρες κατά φθίνουσα σειρά κατάταξης βάσει της βαθμολογίας του 2017)



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της έκθεσης συγκριτικής αξιολόγησης της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.

Πηγή : Ειδική έκθεση 'Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση στην υπηρεσία των

Οι παρατηρήσεις υπογραμμίζουν την ανάγκη για διοικητική μεταρρύθμιση και εκσυγχρονισμό του ελληνικού δημόσιου τομέα. Στην Ευρώπη, ο δημόσιος τομέας της Ελλάδας, παρά το μικρό μέγεθος της χώρας, είναι από τους πιο σημαντικούς και δαπανηρούς, όπως δείχνουν οι σημειώσεις. Η μεταρρύθμιση και ο εκσυγχρονισμός του ελληνικού δημόσιου τομέα χρειάζονται επείγοντως.

Η αναβίωση της εμπιστοσύνης μεταξύ του κράτους, των πολιτών και των επιχειρήσεων παραμένει σημαντικός στόχος για τον εξορθολογισμό και τη μείωση του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων. Αυτή η προσπάθεια επιδιώκει να δημιουργήσει έναν μικρό, καλά εκπαιδευμένο και ευέλικτο δημόσιο τομέα που μπορεί να παρέχει υπηρεσίες υψηλής ποιότητας. Οι μεταρρυθμίσεις επικεντρώνονται κυρίως στη βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών, στην ενίσχυση του επαγγελματισμού και της υπευθυνότητας.

Η νομιμότητα³⁰ και η βιωσιμότητα των πολιτικών συστημάτων εξαρτώνται ουσιαστικά από την εμπιστοσύνη προς την κυβέρνηση και το κράτος. Η υψηλή εμπιστοσύνη συμβάλλει στην επίτευξη κοινωνικής συνοχής, ευημερίας και αποτελεσματικής λειτουργίας των

²⁹ Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση στην υπηρεσία των επιχειρήσεων <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/e-government-24-2022/el/>

³⁰ Πλιάκης (2011), σελ.95

κυβερνητικών πολιτικών σχέσεων³¹. Ένας εκσυγχρονισμένος και αποδοτικός δημόσιος τομέας που βασίζεται στην εμπιστοσύνη, την καινοτομία και τη δημιουργικότητα συμβάλλει στην πρόοδο και την ανάπτυξη της χώρας.

Απαιτείται μια ολοκληρωμένη στρατηγική για τη διοικητική μεταρρύθμιση, ευθυγραμμισμένη με την αναπτυξιακή στρατηγική της ΕΕ "Ευρώπη 2020". Το οράμα και το στρατηγικό σχέδιο πρέπει να ενσωματώνουν αξίες όπως η αξιοκρατία, η νομιμότητα, η οικονομικότητα, η διαφάνεια, η λογοδοσία, η αποτελεσματικότητα και η ανεξαρτησία, συνεπαγόμενες στην ελληνική διοικητική κουλτούρα.

Είναι αναγκαία η θέσπιση μιας αποδοτικής και ευέλικτης διοίκησης που θα προσαρμόζεται εγκαίρως στις πολιτικές και τις στρατηγικές προτεραιότητες, με ιεραρχικά κατατεταγμένους στόχους και αναδιαρθρωμένες δομές, προσαρμοσμένες στις απαιτήσεις του περιβάλλοντος. Στόχος είναι η επανίδρυση του κράτους και η αναδιαμόρφωση της σχέσης μεταξύ δημόσιας διοίκησης, αγοράς και Κοινωνίας των Πολιτών. Αυτό απαιτεί μετάβαση από την παραδοσιακή γραφειοκρατική διαχείριση σε μια επιχειρησιακή, στρατηγική διοίκηση του δημόσιου τομέα, βασισμένη σε ένα ευέλικτο και καινοτόμο μοντέλο οργάνωσης, όπως το Ν.Δ.Μ., με προορατική δράση και εξωστρέφεια.

Στην Ελλάδα, η δημόσια διοίκηση λειτουργεί σύμφωνα με το άρθρο 26 και 2 του Συντάγματος. Υπάρχουν τρία συστήματα διοικητικής οργάνωσης³²: το συγκεντρωτικό, το αποκεντρωτικό και το σύστημα της διοικητικής αυτοδιοίκησης. Κάθε σύστημα έχει διαφορετικό ρόλο και αρμοδιότητες. Το συγκεντρωτικό σύστημα επικεντρώνεται στα όργανα της πρωτεύουσας, ενώ το αποκεντρωτικό³³ σύστημα εστιάζει στα περιφερειακά όργανα. Τέλος, το σύστημα της διοικητικής αυτοδιοίκησης ανατίθεται σε μη κρατικά όργανα, οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης. Αυτή η πολύπλοκη οργάνωση είναι σημαντική για την λειτουργία και ασφάλεια του κράτους.

Συμπληρωματική δημόσια διοίκηση είναι οι δημόσιες επιχειρήσεις και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές (ΑΔΑ). Πιστοί στο Σύνταγμα και τη χώρα, οι δημόσιοι υπάλληλοι εκτελούν τη βούληση του κράτους και υπηρετούν τον λαό. Οι οργανικές θέσεις παρέχουν μονιμότητα στους δημοσίους υπαλλήλους, ενώ οι προϋποθέσεις απασχόλησης τίθενται από ανεξάρτητη αρχή με γνώμονα τη διαφάνεια.

Ο νομοθέτης δεν μπορεί να καταργήσει άμεσα ή έμμεσα τα παραπάνω συνταγματικά συστήματα διοίκησης, αλλά μπορεί να παρεμβαίνει ρυθμιστικά στη λειτουργία τους, θεσπίζοντας το κατάλληλο πλαίσιο για την οργάνωση της δημόσιας διοίκησης. Ο κοινός νομοθέτης έχει ευρύ πεδίο δράσης, με την προϋπόθεση να δρα με βάση τις αρχές της ισότητας,

³¹ Fukuyama (1995)

³² Τάχος (2005), σελ.217

³³ Κριστάκη (2014), σελ. 60-63, Νόμοι όπως ο 1622/1986, 2218/1994, 2503/1997 κτλπ. Προσπάθησαν να επιτύχουν την αποκέντρωση και την ενδυνάμωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

της αξιοκρατίας, του κοινωνικού κράτους δικαίου και του δικαιώματος παροχής έννομης προστασίας, όπως ορίζονται στο Σύνταγμα. Η οργανωτική εξουσία της δημόσιας διοίκησης ανήκει στο κράτος, με τους πολίτες να έχουν το δημόσιο δικαίωμα να επιλέγουν το κατάλληλο διοικητικό σύστημα³⁴, στο μέτρο που προβλέπεται από το Σύνταγμα³⁵.

Οι προσπάθειες εκσυγχρονισμού και εξορθολογισμού της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα ήταν ζωτικής σημασίας μετά την ένταξη της χώρας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση. Με τις εξωτερικές επιρροές να αυξάνονται, η νομοθετική μεταρρύθμιση κρίθηκε απαραίτητη για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας της κυβέρνησης. Η είσοδος στην ΕΕ και την ΟΝΕ ανέδειξε την ανάγκη για διαρθρωτικές αλλαγές, καθώς η Ελλάδα έπρεπε να προσαρμοστεί στα πρότυπα και τις απαιτήσεις των ευρωπαϊκών θεσμών.

Οι εκσυγχρονιστικές και διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις επηρέασαν πολλούς τομείς, συμπεριλαμβανομένων της φορολογίας, της εργατικής νομοθεσίας, της υγείας, της εκπαίδευσης, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης. Επίσης, η δημιουργία του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης - Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης αντικατοπτρίζει την προσπάθεια της κυβέρνησης να αντιμετωπίσει τις προκλήσεις που αντιμετωπίζει η δημόσια διοίκηση στον τομέα της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και της αποτελεσματικής λειτουργίας του κράτους.

Παρόλα αυτά, παραμένουν προκλήσεις και περιθώρια βελτίωσης. Είναι σημαντικό να υπάρξει ισχυρή δέσμευση για τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης, την ενίσχυση της διαφάνειας, την αποφυγή της γραφειοκρατίας και την ανάπτυξη καλύτερων μηχανισμών για την παροχή υπηρεσιών ποιότητας στους πολίτες. Η συνεχής προσαρμογή στις αναγκαίες αλλαγές και η ανταπόκριση στις νέες τάσεις και τεχνολογίες είναι ζωτικής σημασίας για τη συνεχή βελτίωση της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα.

Το Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης - Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης έχει τις εξής αρμοδιότητες:

1. Οργάνωση, λειτουργία και προσωπικό δημόσιου τομέα: Απογραφή στελεχών, προσλήψεις, μεταθέσεις, αποσπάσεις και άλλες υπηρεσιακές μεταβολές των δημοσίων υπαλλήλων, καθώς και θέματα βαθμολογικού και μισθολογικού καθεστώτος.
2. Υπηρεσιακή εξέλιξη και κατάσταση ανθρώπινου δυναμικού: Αξιολόγηση προσωπικού, επιλογή προϊσταμένων, θέματα πειθαρχικού δικαίου.
3. Συντονισμός φορέων δημόσιου τομέα: Εκσυγχρονισμός οργανωτικής δομής και λειτουργίας, απλούστευση διοικητικών διαδικασιών.

³⁴ Βροντάκη (2004), Ράικου (2012) σελ.181

³⁵ Βελεγερή (1963), σελ. 102

4. Διαμόρφωση θεσμικού πλαισίου και εποπτεία: Κατεύθυνση και έκδοση κατευθυντήριων οδηγιών για τη δομή και λειτουργία Δημόσιων Υπηρεσιών, όπως τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (Κ.Ε.Π.).

5. Ηλεκτρονική διακυβέρνηση και ανάπτυξη νέων τεχνολογιών: Προώθηση και εφαρμογή ηλεκτρονικών υπηρεσιών και πληροφορικής στη δημόσια διοίκηση.

Η ελληνική δημόσια διοίκηση χαρακτηρίζεται από πολλές αδυναμίες και δυσλειτουργίες. Εδώ και πολλές δεκαετίες, το ελληνικό κράτος αντιμετωπίζει σοβαρά προβλήματα στον τρόπο λειτουργίας και οργάνωσης του, στη διαχείριση και αξιοποίηση των υφιστάμενων ανθρωπίνων και υλικών πόρων, καθώς και στον συντονισμό των θεσμών λήψης αποφάσεων³⁶ και εφαρμογής τους.

Παράλληλα, έχουν αναδειχθεί και ορισμένες ανεπάρκειες του ελληνικού δημοσίου τομέα, όπως:

- Προβλήματα στην αποτελεσματική λειτουργία και οργάνωση του κράτους.
- Δυσκολίες στη διαχείριση και αξιοποίηση των ανθρώπινων και υλικών πόρων.
- Έλλειψη συντονισμού στη λήψη αποφάσεων και εφαρμογής τους.

Παρά τις παραπάνω αδυναμίες, έχει γίνει μεταρρυθμιστικό έργο με στόχο τη δημιουργία ενός ισχυρού και επιτελικού κεντρικού κράτους. Αυτό περιλαμβάνει την αποκέντρωση με την εγκαθίδρυση περιφερειακών εκτελεστικών διοικήσεων και τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς και την ανάπτυξη σύγχρονων δημόσιων υπηρεσιών που εστιάζουν στα αποτελέσματα, είναι προσβάσιμες σε όλους τους πολίτες και προσανατολίζονται στην εξυπηρέτηση πολιτών, στη διαχείριση διαδικασιών, στην ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού και στην κοινωνική ευθύνη.

II. Βασικές Αδυναμίες της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης και Σχεδίαση Στρατηγικού Σχεδίου Μεταρρύθμισης της Διοίκησης.

Η ελληνική δημόσια διοίκηση αντιμετωπίζει σοβαρές αδυναμίες που εμποδίζουν την αποτελεσματική λειτουργία της. Η ανάπτυξη του δημόσιου τομέα μετά τον πόλεμο, χωρίς σαφή στρατηγική, οδήγησε σε πολλά προβλήματα. Οι αδυναμίες αυτές συνεχίζουν να υπάρχουν και να περιορίζουν την ανάπτυξη της δημόσιας διοίκησης σύμφωνα με τα σύγχρονα πρότυπα. Η τρέχουσα κρίση αποκάλυψε τα ελλείμματα αυτά με πιο έντονο τρόπο. Οι

³⁶ Παπούλιας (2007)

διαδικασίες λήψης αποφάσεων, οι δομές εφαρμογής και εποπτείας και τα μέσα ελέγχου παρουσιάζουν σημαντικά προβλήματα, τα οποία αποτελούν διαρκή αδυναμία του δημόσιου τομέα.

Η διοίκηση του ελληνικού δημοσίου, στην εφαρμογή του παραδοσιακού συστήματος διοικητικής οργάνωσης, απέτυχε να είναι αποτελεσματική και λειτουργική. Αυτό οφείλεται σε προβλήματα οργάνωσης, λειτουργίας και δομής, καθώς και σε αδυναμίες στο ανθρώπινο δυναμικό και την υλικοτεχνική υποδομή, συμπεριλαμβανομένων των κτιρίων. Αυτές οι αδυναμίες έχουν προκαλέσει πολλά προβλήματα, όπως ανισότητες, φαινόμενα διαφθοράς και ανασφάλεια στη συναλλαγή με το δημόσιο³⁷. Είναι αναγκαία μια ολοκληρωμένη μεταρρύθμιση για να βελτιωθεί η λειτουργία της δημόσιας διοίκησης³⁸.

Στη μελέτη που περιγράφετε, έχει δοθεί έμφαση στην ανάπτυξη και βελτίωση του ανθρώπινου δυναμικού στον ελληνικό δημόσιο τομέα. Ο στόχος είναι να αυξηθεί η παραγωγικότητα και η αποδοτικότητα του δημόσιου τομέα μέσω της επιμόρφωσης και της συνεχούς εκπαίδευσης του προσωπικού.

Μεταξύ των προβλημάτων που αναφέρονται είναι η έλλειψη κατάλληλων μηχανισμών ελέγχου της διοίκησης, η ανεξέλεγκτη εξουσία των αρμοδίων, η έλλειψη διαφάνειας, καθώς και η αδυναμία των δικαστηρίων να επιβάλλουν τον νόμο και η πειθαρχική ατιμωρησία των δημοσίων υπαλλήλων.

Σε μια έρευνα που διεξάχθηκε το 2016, με θέμα τη διαφθορά στο δημόσιο τομέα της κάθε χώρας, η Ελλάδα παρουσιάζεται να έχει πολύ υψηλά επίπεδα διαφθοράς και να απέχει κατά πολύ από τις άλλες ευρωπαϊκές χώρες.

³⁷ Park and Blenkinsopp (2011)

³⁸ Πελαγίδης (2006)

Πίνακας 1. Κατάταξη χωρών με βάση την αντιμετώπιση της διαφθοράς ³⁴

(με άριστα το 100)

ΧΩΡΑ	ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΑ 2016	ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΑ 2015	ΔΙΑΦΟΡΑ ΘΕΣΗΣ	ΘΕΣΗ 2016	ΘΕΣΗ 2015
New Zealand	90	88	2	1	4
Denmark	90	91	-1	1	1
Finland	89	90	-1	3	2
Sweden	88	89	-1	4	3
Switzerland	86	86	0	5	7
Norway	85	87	-2	6	5
Singapore	84	85	-1	7	8
Netherlands	83	87	-4	8	5
Canada	82	83	-1	9	9
United Kingdom	81	81	0	10	10
Luxembourg	81	81	0	10	10
Germany	81	81	0	10	10
Australia	79	79	0	13	13
Iceland	78	79	-1	14	13
Hong Kong	77	75	2	15	18
Belgium	77	77	0	15	15
Austria	75	76	-1	17	16
United States of America	74	76	-2	18	16
Ireland	73	75	-2	19	18
Japan	72	75	-3	20	18
Uruguay	71	74	-3	21	21
Estonia	70	70	0	22	23
France	69	70	-1	23	23
Chile	66	70	-4	24	23
United Arab Emirates	66	70	-4	24	23
Bhutan	65	65	0	27	27
Israel	64	61	3	28	32
Poland	62	62	0	29	30
Portugal	62	63	-1	29	28
Slovenia	61	60	1	31	35
Taiwan	61	62	-1	31	30
Spain	58	58	0	41	36
Georgia	57	52	5	44	48
Latvia	57	55	2	44	40
Czech Republic	55	56	-1	47	37
Malta	55	56	-1	47	37
Cyprus	55	61	-6	47	32
Mauritius	54	53	1	50	45
Rwanda	54	54	0	50	44
Korea (South)	53	56	-3	52	37
Namibia	52	53	-1	53	45
Slovakia	51	51	0	54	50
Malaysia	49	50	-1	55	54
Croatia	49	51	-2	55	50
Romania	48	46	2	57	58
Hungary	48	51	-3	57	50
Jordan	48	53	-5	57	45

Italy	47	44	3	60	61
Cuba	47	47	0	60	56
SaoTome and Principe	46	42	4	62	66
Saudi Arabia	46	52	-6	62	48
Suriname	45	36	9	64	88
Senegal	45	44	1	64	61
South Africa	45	44	1	64	61
Montenegro	45	44	1	64	61
Oman	45	45	0	64	60
Greece	44	46	-2	69	58
Ghana	43	47	-4	70	56
Bahrain	43	51	-8	70	50
Burkina Faso	42	38	4	72	76
Serbia	42	40	2	72	71
Tunisia	41	38	3	75	76
Bulgaria	41	41	0	75	69
Turkey	41	42	-1	75	66
Kuwait	41	49	-8	75	55
Belarus	40	32	8	79	107
China	40	37	3	79	83
India	40	38	2	79	76
Brazil	40	38	2	79	76
Albania	39	36	3	83	88
Bosnia and Herzegovina	39	38	1	83	76

Πηγή: Transparency.org, https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016

Σκοπός της μελέτης είναι να προταθούν λύσεις και μέτρα που θα βοηθήσουν στην αντιμετώπιση³⁹ αυτών των προβλημάτων και να βελτιώσουν την απόδοση και την λειτουργία του δημόσιου τομέα.

Τα προβλήματα και οι ελλείψεις που παρουσιάζονται σχετίζονται με την ελληνική δημόσια διοίκηση. Αυτά τα προβλήματα μπορούν να έχουν αρνητικές επιπτώσεις στην αποδοτικότητα και τη λειτουργία του δημόσιου τομέα. Ας εξετάσουμε περαιτέρω αυτά τα προβλήματα:

1. Έλλειψη κατάλληλων μηχανισμών έλεγχου της διοίκησης: Η απουσία δημόσιων κανονιστικών υπηρεσιών και η ύπαρξη αόριστων ή επάλληλων αρμοδιοτήτων μπορεί να οδηγήσει σε αυθαιρεσίες και διαφθορά. Επιπλέον, η υπερβολική γραφειοκρατία και οι δυσανάλογοι κανόνες μπορούν να δημιουργήσουν εμπόδια που να εμποδίζουν την αποτελεσματική λειτουργία του δημοσίου τομέα.

³⁹ Φλωράτος (2005), σελ.121

2. Ανεξέλεγκτη εξουσία των αρμοδίων: Η έλλειψη διαφάνειας και η έλλειψη λογικών περιορισμών στη λήψη αποφάσεων μπορούν να οδηγήσουν σε κρίσεις της δημόσιας εξουσίας. Αν οι αρμόδιοι λαμβάνουν αποφάσεις χωρίς κατάλληλο έλεγχο και διάκριση, μπορεί να παραβιάζονται τα δικαιώματα των πολιτών και να υπονομεύεται η δημοκρατία.

3. Έλλειψη διαφάνειας: Η ατιμωρησία και η ανοχή έναντι των αδικημάτων μπορεί να αναπτυχθούν λόγω των αναποτελεσματικών μέτρων πρόληψης και της αδυναμίας του δικαστηρίου να επιβάλει το νόμο. Αυτό γεννά διαφθορά και διαβρώνει την αξιοπιστία του δημόσιου τομέα.

Για την αντιμετώπιση αυτών των προβλημάτων, η ανάπτυξη και η βελτίωση του ανθρώπινου δυναμικού στον δημόσιο τομέα είναι σημαντική. Η επιμόρφωση και η συνεχής εκπαίδευση μπορούν να βοηθήσουν στην αύξηση της παραγωγικότητας και της αποδοτικότητας των δημοσίων υπαλλήλων. Επίσης, η ενίσχυση της διαφάνειας, η θέσπιση αποτελεσματικών μηχανισμών έλεγχου και η επιβολή του νόμου μπορούν να βοηθήσουν στη μείωση της διαφθοράς και τη βελτίωση της λειτουργίας του δημόσιου τομέα.

Τα αποτελεσματικά, αξιόπιστα και διαφανή δημόσια συστήματα είναι ζωτικής σημασίας για την αντιμετώπιση των υπό εξέταση ζητημάτων και τη βελτίωση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης⁴⁰. Η δημιουργία τέτοιων συστημάτων θα απαιτήσει προσπάθεια και συστηματική εφαρμογή και θα πρέπει να δώσει προτεραιότητα στα συμφέροντα και τις ανάγκες των πολιτών.

Τα αποτελεσματικά προγράμματα κατάρτισης είναι ελλιπή και η κατανομή του προσωπικού είναι άνιση. Αυτοί οι παράγοντες συμβάλλουν στην αναποτελεσματικότητα, τον αναχρονισμό, τη χαμηλή παραγωγικότητα και την έλλειψη σύγχρονων μεθόδων διαχείρισης στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Επιπλέον, οι έλεγχοι είναι ελλιπείς ή ανύπαρκτοι σε αυτό το σύστημα. Αυτά τα προβλήματα αποδεικνύουν την αναποτελεσματικότητα του ελληνικού δημόσιου τομέα.

Η αναποτελεσματικότητα μαστίζει τις κυβερνητικές πολιτικές λόγω της χαμηλής παραγωγικότητας και της αναποτελεσματικότητας του δημόσιου τομέα. Παρόλο που ο δημόσιος τομέας της Ελλάδας δεν είναι τόσο μεγάλος όσο άλλοι στην Ευρώπη⁴¹, η κύρια εστίαση είναι στις νομικές και φορμαλιστικές διοικητικές πρακτικές παρά στην αποτελεσματική διαχείριση και συνεργασία με την αγορά.

Η επικέντρωση του δημοσίου τομέα στην αγορά και τον ιδιωτικό τομέα αντιμετωπίζει προκλήσεις λόγω της έλλειψης ενός οργανωμένου σχεδίου δράσης και της αντίληψης του ελληνικού λαού για την αναμενόμενη και ευπρόσδεκτη κρατική παρέμβαση. Επιπλέον, υπάρχει δυσπιστία απέναντι στους μηχανισμούς της αγοράς και τον επιχειρηματικό τομέα. Οι

⁴⁰ Spanou (1996), σελ. 152

⁴¹ OECD (2001), σελ. 8

ρυθμιστές τείνουν να προτιμούν εντολές-ελέγχους αντί για προσεγγίσεις που βασίζονται στα αποτελέσματα και την αγορά. Επιπλέον, η θεώρηση της κυβέρνησης ως άθροισμα ξεχωριστών υπουργικών αρμοδιοτήτων αντί για μια λειτουργική και ευέλικτη προσέγγιση οριζόντιου χαρακτήρα ανά πολιτική δράση αποτελεί μια βασική αδυναμία του ελληνικού πολιτικού συστήματος⁴².

Θα προσπαθήσουμε συνοπτικά να εντοπίσουμε τους παράγοντες που οδηγούν στην κακοδιοίκηση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Η αναγνώριση και η κατανόηση του προβλήματος είναι απαραίτητα για τη λήψη των κατάλληλων μέτρων και πολιτικών, προκειμένου να δημιουργηθεί ένα ολοκληρωμένο και αποτελεσματικό μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα δράσης. Επιπροσθέτως, θα αναφέρουμε μερικά από τα σημαντικότερα προβλήματα που παρουσιάζονται στην ελληνική δημόσια διοίκηση τα τελευταία χρόνια, προκαλώντας υψηλές δημόσιες δαπάνες, κακοδιοίκηση και χαμηλή ποιότητα υπηρεσιών προς τους πολίτες. Σε μερικά από αυτά, έχει σημειωθεί σημαντική πρόοδος λόγω προηγούμενων μεταρρυθμίσεων, αλλά για άλλα, οι προσπάθειες είναι ακόμα σε πρώιμο στάδιο και τα αποτελέσματα δεν είναι ακόμα ικανοποιητικά. Παρακάτω ακολουθεί μια σύντομη αναφορά σε αυτούς τους παράγοντες που επιδεινώνουν τη λειτουργία και αποτελούν εμπόδιο για τις μεταρρυθμίσεις στο δημόσιο.

Ένα μεγάλο πρόβλημα στο ελληνικό ρυθμιστικό-κανονιστικό σύστημα είναι η πολυνομία και η κακές νομοθεσίες⁴³. Η υπερβολική πολυπλοκότητα, η έλλειψη συνοχής και η ασάφεια στις νομικές διατάξεις δημιουργούν σύγχυση και προβλήματα κατανόησης για επιχειρήσεις, πολίτες και τη δημόσια διοίκηση. Επιπλέον, η διάσπαση των αρμοδιοτήτων μεταξύ των οργανισμών της δημόσιας διοίκησης και η δυσκολία εφαρμογής των κανονισμών επιδεινώνουν την κατάσταση. Αυτό οδηγεί σε απώλεια χρόνου, προβλήματα στην απονομή δικαιοσύνης και τη λειτουργία των θεσμών, και επηρεάζει αρνητικά την οικονομία.

Η ελληνική νομική τάξη προκαλεί προβλήματα με περιορισμένη διαφάνεια, διαφθορά και νομικά εμπόδια για τις μεταρρυθμίσεις. Αυτό οφείλεται στην ενσωμάτωση ευρωπαϊκών οδηγιών με εθνικές διατάξεις που προκαλούν έλλειψη ασφάλειας δικαίου. Οι ανεπαρκείς ρυθμιστικοί έλεγχοι, η έλλειψη επανεξέτασης των νόμων και η έλλειψη συστηματοποίησης της νομοθεσίας αποτελούν πρόβλημα. Επιπλέον, οι οργανισμοί υπηρεσιών διατηρούν απαρχαιωμένες ρυθμίσεις.

Η πολυνομία και η κακονομία επιβαρύνουν σοβαρά τους πολίτες και τις επιχειρήσεις με υπερβολικά διαχειριστικά κόστη και περιττή γραφειοκρατία. Αυτό εμποδίζει την επιχειρηματικότητα, τις επενδύσεις και την οικονομική ανάπτυξη. Ταυτόχρονα, η δημόσια διοίκηση αντιμετωπίζει περιττά εσωτερικά κόστη και οι δημόσιοι υπάλληλοι επικεντρώνονται

⁴² Γκριτζάλη (2012),

⁴³ Καρκατσούλη (2011)

στην τυπική νομιμότητα αντί για την αποτελεσματική παροχή υπηρεσιών. Η πολυνομία ευνοεί την αύξηση της διαφθοράς, δυσχεραίνοντας τη διασφάλιση της διαφάνειας στη δημόσια διοίκηση. Η διαφθορά είναι ευρέως διαδεδομένη σε πολλούς τομείς του δημόσιου τομέα και αντικαθιστά την αποτελεσματική διοίκηση. Τα φαινόμενα διαφθοράς συνοδεύονται από κακοδιοίκηση και έλλειψη διαφάνειας στις κρατικές λειτουργίες⁴⁴. Οι καταχρήσεις και η διαπλοκή οδηγούν σε οικονομική ζημία και αναποτελεσματικότητα του δημόσιου μηχανισμού.

Η πολυνομία ευνοεί την αύξηση της διαφθοράς, δυσχεραίνοντας τη διασφάλιση της διαφάνειας στη δημόσια διοίκηση. Η διαφθορά είναι ευρέως διαδεδομένη σε πολλούς τομείς του δημόσιου τομέα⁴⁵ και αντικαθιστά την αποτελεσματική διοίκηση. Τα φαινόμενα διαφθοράς συνοδεύονται από κακοδιοίκηση και έλλειψη διαφάνειας στις κρατικές λειτουργίες. Οι καταχρήσεις και η διαπλοκή οδηγούν σε οικονομική ζημία και αναποτελεσματικότητα του δημόσιου μηχανισμού.

Η αναχρονιστική νομοθεσία με ελλείψεις και αντιφατικές διατάξεις, η έλλειψη οδηγιών, η γραφειοκρατία, η εκκρεμότητα και η έλλειψη ελέγχου δημιουργούν τις συνθήκες για τη διαφθορά. Ο αγώνας κατά της διαφθοράς είναι μακροχρόνιος, δύσκολος και αντιμετωπίζει εμπόδια, όπως κρατική προστασία, έλλειψη αποτελεσματικής δράσης και έλλειψη τεχνογνωσίας για την αντιμετώπιση μεθοδεύσεων που συνδέονται με διαφθορά. Η αντιμετώπιση της διαφθοράς απαιτεί πολλαπλές μεταρρυθμίσεις σε διάφορους τομείς. Η γραφειοκρατία αποτελεί σοβαρό πρόβλημα στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Η συγκεντρωτική διοίκηση⁴⁶, η πολυπλοκότητα των διοικητικών διαδικασιών και η γραφειοκρατική δομή έχουν δημιουργήσει ένα ασαφές, περίπλοκο και αναχρονιστικό νομοθετικό πλαίσιο. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα την αντιφατική νομολογία, την έλλειψη επαρκούς εκπαίδευσης του προσωπικού και την αδράνεια των υπηρετούντων στον κρατικό μηχανισμό⁴⁷. Αυτοί οι παράγοντες έχουν συμβάλει σημαντικά στην άνοδο της γραφειοκρατίας.

Η ελληνική δημόσια διοίκηση χαρακτηρίζεται από πολυπλοκότητα και δαιδαλώδη οργάνωση, με πληθώρα υπουργείων, γενικών διευθύνσεων, διευθύνσεων και τμημάτων. Αυτό περιορίζει την ευελιξία στην ανταπόκριση σε αλλαγές και ανάγκες, καθώς δεν ανιχνεύει τις αναδυόμενες τάσεις και δεν προσαρμόζεται στις εσωτερικές και εξωτερικές μεταβολές. Επιπλέον, ο οργανωτικός σχεδιασμός δεν επικεντρώνεται στον πολίτη-καταναλωτή και δεν διευκολύνει την παροχή υπηρεσιών που να ανταποκρίνονται στις ανάγκες του.

Επιπλέον, υπάρχει έλλειψη εποπτείας και επικαλύψεων μεταξύ των δομών, προκαλώντας σύγχυση στις αρμοδιότητες και αναποτελεσματική λειτουργία. Επιπλέον, η

⁴⁴ Κοντιάδης (2009)

⁴⁵ Lambropoulou (2012)

⁴⁶ Spanou (2008), σελ.152

⁴⁷ Φλωράτος (2005), σελ.130

οργάνωση των θέσεων εργασίας, η καθορισμένη καθήκοντολογία και οι περιγραφές εργασίας δεν είναι αποτελεσματικές, ενώ λείπουν δομές οριζόντιας συνεργασίας. Υπάρχει συχνή ασάφεια στην κατανομή της κρατικής εξουσίας και των διοικητικών αρμοδιοτήτων μεταξύ των βασικών οργάνων του κράτους, όπως η Κεντρική Διοίκηση, η Αποκεντρωμένη Διοίκηση και η Τοπική Αυτοδιοίκηση. Αυτό οδηγεί σε ανασφάλεια και ανεπάρκεια στην υλοποίηση διοικητικών λειτουργιών και προγραμμάτων.

Για τη βελτίωση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, απαιτούνται μεταρρυθμίσεις που θα επικεντρώνονται στην απλοποίηση της γραφειοκρατίας, την ενίσχυση της διαφάνειας, την ενσωμάτωση των καινοτομιών και την επικέντρωση στην ικανοποίηση των πολιτών-καταναλωτών. Επίσης, απαιτείται ενίσχυση της οργανωτικής δομής με σαφή καθήκοντα και αρμοδιότητες, καθώς και ενθάρρυνση της οριζόντιας συνεργασίας μεταξύ των διάφορων τμημάτων και επιπέδων της διοίκησης.

Η επέμβαση του κράτους στην παραγωγή και στην οικονομική δραστηριότητα μέσω των δημόσιων επιχειρήσεων οδήγησε στην αύξηση του δημόσιου τομέα της οικονομίας. Οι ελληνικές δημόσιες επιχειρήσεις αντιμετωπίζουν προβλήματα δυσλειτουργίας και αναποτελεσματικότητας, όπως η έλλειψη συνεκτικής αναπτυξιακής πολιτικής, η έλλειψη διοικητικής αυτονομίας, η αποκέντρωση στη λήψη αποφάσεων, η γραφειοκρατική δομή, η ανεπαρκής αποτελεσματικότητα του συστήματος διοίκησης και οι πολιτικές παρεμβάσεις και συμφέροντα που επηρεάζουν τη λειτουργία τους⁴⁸.

Η δημόσια διοίκηση της χώρας χαρακτηρίζεται από μη ορθολογική διαχείριση των κτιριακών και ψηφιακών υποδομών. Υπάρχει ένας μεγάλος αριθμός κτιρίων, πολλά από τα οποία δεν συμμορφώνονται με βασικές αρχές χωροταξίας, ασφάλειας και ποιότητας εργασίας. Επίσης, η χρήση τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών περιορίζεται λόγω της ανεπαρκούς και αναποτελεσματικής κτιριακής υποδομής. Η μη κατάλληλη κτιριακή υποδομή συμβάλλει στην αναποτελεσματική παροχή υπηρεσιών, καθώς υπάρχει έλλειψη λειτουργικής χωροθέτησης των υπηρεσιών.

Στην Ελλάδα απουσιάζει η ανάπτυξη δημόσιων πολιτικών βάσει τεκμηρίωσης, λόγω της έλλειψης δεδομένων και της κουλτούρας του νομικισμού. Οι διαδικασίες συλλογής, σύνθεσης και ανάλυσης δεδομένων είναι ανεπαρκείς, καθιστώντας δύσκολη την ανάπτυξη πολιτικών βασιζόμενων σε αξιόπιστα στοιχεία και την αντιμετώπιση προβλημάτων. Οι δημοσιονομικές δυσχέρειες λόγω της οικονομικής κρίσης έχουν αναστείλει τις προσπάθειες για εκσυγχρονισμό και ανάπτυξη σύγχρονης υλικοτεχνικής υποδομής. Παρά ταύτα, η προσέγγιση της πληροφορικής παραμένει εργαλειακή, ανεπαρκής όμως το ρυθμιστικό πλαίσιο.

⁴⁸ Κέφης (1998), σελ. 15-17

Η διοικητική μεταρρύθμιση παρουσιάζει διάσπαρτο χαρακτήρα και οι τρέχουσες εφαρμογές δεν προσφέρουν προστιθέμενη αξία. Ένα βασικό πρόβλημα στη διαχείριση των κτιριακών και ψηφιακών υποδομών είναι η έλλειψη οργανωμένου στρατηγικού σχεδίου.

Επιπλέον, η ελληνική δημόσια διοίκηση απαρτίζεται από εκατοντάδες χιλιάδες υπαλλήλους με ποικίλες σχέσεις εργασίας και αξιολόγηση των προσόντων τους. Η ανάπτυξη του δημοσίου τομέα ήταν υπερβολική κατά την πρώτη δεκαετία του 2000, λόγω των πελατειακών σχέσεων και της μη αποτελεσματικής διαχείρισης του. Ως αποτέλεσμα, η ανεπαρκής αξιοποίηση και κατανομή του ανθρώπινου δυναμικού αποτελεί μείζον ελλάτωμα της δημόσιας διοίκησης της χώρας.

Η ανισορροπημένη επάνδρωση των δημόσιων υπηρεσιών λόγω της ανορθολογικής κατανομής υπαλλήλων και δεξιοτήτων οδηγεί στην απώλεια πολύτιμων ανθρώπινων πόρων. Παρά τα πλεονεκτήματα που παρέχονται στους δημόσιους υπαλλήλους, όπως η μονιμότητα που προβλέπεται από το Σύνταγμα, η ελκυστικότητα του ελληνικού δημοσίου ως εργοδότη μειώνεται λόγω της πολιτικής λιτότητας⁴⁹.

Οι μισθοί στον δημόσιο τομέα είναι συνήθως χαμηλότεροι από εκείνους στον ιδιωτικό τομέα για υψηλόβαθμους διοικητικούς υπαλλήλους. Ορισμένα στελέχη ή ακόμη και χαμηλότεροι υπάλληλοι λαμβάνουν υψηλές αμοιβές χωρίς να βασίζονται στην απόδοση, ενώ η καλή απόδοση δεν επιβραβεύεται ή δεν συνοδεύεται από κυρώσεις. Τα παρεχόμενα κίνητρα είναι περιορισμένα και δεν ενθαρρύνουν την εφαρμογή σωστών πρακτικών, ενώ ταυτόχρονα αποθαρρύνουν τις λανθασμένες πράξεις. Επιπλέον, συχνά παρατηρούνται φαινόμενα μη αξιοκρατικής πρόσληψης προσωπικού. Η επίδραση του πελατειακού συστήματος επάνω στη διοίκηση εκδηλώνεται και μέσω του γεγονότος ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι τοποθετούνται σε πολλούς διαφορετικούς κλάδους, οι οποίοι ξεπερνούν τους χίλιους. Αυτό δημιουργεί φαινόμενα συγκέντρωσης του προσωπικού των δημόσιων υπηρεσιών και αποτελεί σημαντικό εμπόδιο για την υιοθέτηση ενός συστήματος περιγραφής θέσεων και καθηκόντων. Συνολικά, αυτά τα προβλήματα οδηγούν σε μια μη ισορροπημένη κατάσταση στη δημόσια διοίκηση, όπου οι διοικητικές ικανότητες και οι προσωπικές ιδιότητες δεν λαμβάνονται υπόψιν.

Η γήρανση του προσωπικού στις δημόσιες υπηρεσίες και η έλλειψη επαγγελματικής κατάρτισης αποτελούν ανησυχητικά φαινόμενα. Το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Κ.Δ.Δ.Α.) πρέπει να αντιμετωπίσει το έλλειμμα στην επιμόρφωση των δημοσίων υπαλλήλων, αλλά αντιμετωπίζει περιορισμένους πόρους. Το μεγαλύτερο πρόβλημα είναι η έλλειψη στρατηγικής οράματος για τη διαχείριση και αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού στο δημόσιο τομέα.

⁴⁹ OECD (1996)

Το πελατειακό κράτος και οι διαπλεκόμενες συμφέροντος⁵⁰ επιδεινώνουν την αναποτελεσματική λειτουργία του ελληνικού δημόσιου τομέα. Οι πολιτικοί, είτε αιρετοί είτε μη, είναι διστακτικοί λόγω του "πολιτικού κόστους", προκαλώντας έλλειψη αποφασιστικότητας. Η έντονη κομματικοποίηση της Δημόσιας Διοίκησης οδηγεί σε πιέσεις από πολίτες και ψηφοφόρους⁵¹, καθώς και περιθώρια πελατειακών σχέσεων στους διορισμούς και τις προαγωγές των δημοσίων υπαλλήλων. Οι στενές σχέσεις ανάμεσα σε υψηλόβαθμα στελέχη της δημόσιας διοίκησης και τα πολιτικά κόμματα δημιουργούν ιεραρχικές δομές με περιορισμένη ευελιξία, αργούς χρόνους αντίδρασης και μείωση της λογοδοσίας των διαχειριστών σε κατώτερα επίπεδα.

Η κομματικοκρατία στην ελληνική πολιτική αποτελεί πηγή κακοδαιμονίας και εμπόδιο για τον εκσυγχρονισμό του δημόσιου τομέα. Η πελατειακή επιρροή, ο κυβερνητισμός και ο κορπορατισμός επιδεινώνουν αυτήν την κατάσταση. Απαιτείται αξιοκρατία, διαφάνεια, λογοδοσία, συμμετοχή της κοινωνίας και ενεργή συμμετοχή των πολιτών για να επιτευχθεί ένας αποτελεσματικός και κοινωνικά δίκαιος εκσυγχρονισμός⁵².

Τα κόμματα συχνά εκφράζουν έντονη αντίθεση μεταξύ τους και δυσκολεύουν την σύγκλιση απόψεων και αντικειμενικών στόχων. Η επίτευξη συμφωνίας και η συναίνεση μεταξύ των κομμάτων σε διάφορα θέματα είναι σημαντικές για την υλοποίηση μεταρρυθμιστικών πολιτικών. Ωστόσο, η επίτευξη συναίνεσης δυσχεραίνεται⁵³ ιδιαίτερα λόγω της αλλαγής των κομμάτων στην εξουσία. Η δημόσια διοίκηση είναι μια αρένα ανταγωνισμού και αντιπαράθεσεων, παρά την ομοιότητα στις δηλώσεις και τις ενέργειες όσον αφορά την ανάγκη για αλλαγή⁵⁴. Επιπλέον, σημαντικό στοιχείο αποτελεί η επιμονή κάθε κόμματος που βρίσκεται στην εξουσία να διαχειρίζεται τον υπολειπόμενο πολιτικό χρόνο, αν και τα οφέλη από σημαντικές διοικητικές μεταρρυθμίσεις αναδεικνύονται σε μεταγενέστερο χρόνο που δεν μπορεί να εκμεταλλευτείται πολιτικά από τους αποφασιστές τους..

Η έλλειψη εμπιστοσύνης προς το δημόσιο διοικητικό σύστημα και τους δημόσιους υπαλλήλους αποτελεί ένα σημαντικό πρόβλημα για την λειτουργία του ελληνικού κράτους. Οι πελατειακές πρακτικές και η ύπαρξη υποψίας για κρατική αδιαφορία και διαφθορά δημιουργούν αρνητικές αντιλήψεις για τους δημόσιους υπαλλήλους και την ακεραιότητα τους. Είναι σημαντικό να αναπτυχθεί εμπιστοσύνη στον επαγγελματισμό των δημοσίων υπαλλήλων μέσω της περιορισμού του αριθμού των μετακλητών υπαλλήλων και της ενίσχυσης της επιχειρησιακής ικανότητας της δημόσιας διοίκησης. Επίσης, η αποκατάσταση της εμπιστοσύνης μπορεί να επιτευχθεί μέσω της αποτελεσματικής εφαρμογής αντικειμενικού

⁵⁰ Φλωράτος (2005), σελ.139-140

⁵¹ Σωτηρόπουλου (2001)

⁵² Μουζέλης (2005), σελ.17-36

⁵³ Spanou (2008), σελ. 152

⁵⁴ Πελαγιδης (2005), σελ.109-164

συστήματος αξιολόγησης βασισμένου σε μετρήσεις απόδοσης, καθώς και μέσω της προώθησης αποτελεσματικότερων υπαλλήλων σε θέσεις ευθύνης.

Οι κύριες αδυναμίες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης περιλαμβάνουν την έλλειψη συνοχής, συντονισμού και στρατηγικής σχεδίασης, καθώς και αδυναμίες στην παρακολούθηση και αξιολόγηση των αποτελεσμάτων. Οι διάφορες υπηρεσίες συχνά λειτουργούν αποσπασματικά, υπάρχει κατακερματισμός και έλλειψη συνεργασίας μεταξύ τους, και η λήψη αποφάσεων γίνεται συχνά με πολιτικά κριτήρια. Επίσης, οι θεσμοί που είναι υπεύθυνοι για τη λειτουργία αυτή είναι αδύναμοι και συχνά αντικαθίστανται από πολιτική επίβλεψη.

Για να αντιμετωπιστούν αυτά τα προβλήματα, απαιτούνται μεταρρυθμίσεις που θα προωθούν τον συντονισμό, τη συνοχή και την ολοκληρωμένη σχεδίαση των πολιτικών. Επίσης, οι θεσμοί πρέπει να ενισχυθούν για να υποστηρίξουν αυτές τις μεταρρυθμίσεις και να διασφαλίσουν την αποτελεσματική υλοποίηση και αξιολόγηση των πολιτικών⁵⁵. Επιπλέον, απαιτείται η δημιουργία δικτύων και ο συντονισμός μεταξύ των υπηρεσιών, καθώς και η ενίσχυση της επικοινωνίας και των κοινών στόχων. Συνολικά, απαιτούνται συστηματικές μεταρρυθμίσεις και ενίσχυση των θεσμών για την αντιμετώπιση των προβλημάτων και την επίτευξη μιας αποτελεσματικής και αποδοτικής λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης⁵⁶.

Οι δημόσιες επιχειρήσεις στην Ελλάδα αντιμετωπίζουν προβλήματα λόγω έλλειψης κατευθυντήριων εντολών από το κράτος και χαμηλού βαθμού διοικητικής αυτοτέλειας. Επιπλέον, υπάρχει συγκεντρωτισμός στη λήψη αποφάσεων και μερική αποτελεσματικότητα. Οι υπάρχοντες ελεγκτικοί μηχανισμοί είναι ανεπαρκείς ή ανύπαρκτοι και υπάρχουν προβλήματα συντονισμού, επικαλύψεων και έλλειψης συνεργασίας μεταξύ τους. Επιπλέον, υπάρχει έλλειψη ειδικευμένου προσωπικού και αξιολόγησης στην πρόσληψη. Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές (Α.Δ.Α.) και το Σώμα Ελεγκτών Επιθεωρητών της Δημόσιας Διοίκησης αποτελούν θετικά βήματα προς τη βελτίωση της κατάστασης.

Οι οικονομικές υπηρεσίες των Υπουργείων και των νομικών προσώπων στην Ελλάδα αντιμετωπίζουν προβλήματα λειτουργίας και διαχείρισης. Υπάρχει έλλειψη σύγχρονων προτύπων λογιστικής διαχείρισης, απαιτούμενων πληροφορικών συστημάτων και επαρκούς εξειδικευμένου προσωπικού. Επίσης, ο προϋπολογισμός παρουσιάζει διασπορά κωδικών και έλλειψη σύνδεσης με συγκεκριμένα αποτελέσματα, ενώ το Υπουργείο Οικονομικών δεν έχει αποτελεσματικό εποπτικό ρόλο. Επιπλέον, η διοίκηση των δημοσίων εσόδων και εξόδων παραμένει συγκεντρωτική, χωρίς αρχές αποκέντρωσης και λογοδοσίας για τα αποκεντρωμένα όργανα διοίκησης.

Στον τομέα του ελέγχου των δαπανών, προτείνεται τυποποίηση και ενσωμάτωση εσωτερικών και εξωτερικών ελεγκτικών μεθόδων, που θα εστιάζουν στη νομιμότητα,

⁵⁵ Ραμματά (2011), σελ. 31-32

⁵⁶ Spanou (1998), σελ.475

οικονομικότητα, αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα. Επίσης, προτείνετε ένα σύγχρονο πλαίσιο δημοσιονομικής διαχείρισης και ελέγχου, με βάση τις αρχές της διαφάνειας, οικονομικότητας, αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας.

Επίσης, προτείνεται η βελτίωση της αξιοποίησης των Τεχνολογιών της Πληροφορίας και Επικοινωνιών (Τ.Π.Ε.) στις δημόσιες υπηρεσίες και τις συναλλαγές με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Αυτό περιλαμβάνει απλοποίηση διοικητικών διαδικασιών, ενίσχυση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και παροχή ηλεκτρονικών υπηρεσιών⁵⁷ στους πολίτες. Επίσης, προτείνετε βελτίωση στη συλλογή, επεξεργασία και διαχείριση δεδομένων.

Οι προαναφερθέντες προβληματισμοί αντανακλώνται και στους διαθέσιμους διαρθρωτικούς δείκτες σύγκρισης της χώρας με το ευρωπαϊκό και το διεθνές περιβάλλον. Ο Παγκόσμιος Δείκτης Διακυβέρνησης της Παγκόσμιας Τράπεζας αναλύει έξι διαστάσεις που αφορούν την ποιότητα της διακυβέρνησης των χωρών. Η πρώτη διάσταση είναι η λαϊκή κυριαρχία και λογοδοσία, η οποία μελετά την πολιτική διαδικασία και περιλαμβάνει θέματα όπως τα αστικά δικαιώματα, τις ελευθερίες, τα πολιτικά δικαιώματα και την ανεξαρτησία των μέσων ενημέρωσης. Η δεύτερη διάσταση είναι η πολιτική σταθερότητα και η απουσία βίας, η οποία μετρά την αντίληψη για πιθανές αντισυνταγματικές εκτροπές, την κοινωνική βία και την τρομοκρατία. Η τρίτη διάσταση αφορά την κυβερνητική αποτελεσματικότητα, η οποία περιλαμβάνει την ποιότητα των δημόσιων υπηρεσιών, τη γραφειοκρατία, την ικανότητα των δημόσιων υπαλλήλων και την ανεξαρτησία των δημόσιων υπηρεσιών από πολιτικές πιέσεις, καθώς και την αξιόπιστη δέσμευση των κυβερνήσεων στις πολιτικές που εφαρμόζουν. Η τέταρτη διάσταση αφορά την ποιότητα του ρυθμιστικού πλαισίου και των ρυθμιστικών παρεμβάσεων, περιλαμβάνοντας θέματα όπως ο έλεγχος τιμών, ο τραπεζικός έλεγχος και η εποπτεία, καθώς και η αντίληψη για υπερβολικές περιοριστικές ρυθμίσεις στο εξαγωγικό εμπόριο και την επιχειρηματική δραστηριότητα. Η πέμπτη διάσταση είναι το κράτος δικαίου, που αξιολογεί την αποτελεσματικότητα, την προβλεψιμότητα και την εκτελεστικότητα των δικαστικών αποφάσεων, καθώς και τη νομική προστασία των εμπράγματων και ενοχικών δικαιωμάτων. Τέλος, η έκτη διάσταση αφορά τον έλεγχο της διαφθοράς⁵⁸, και χρησιμοποιεί δείκτες που μετρούν την υπάρχουσα αντίληψη για εγκληματικότητα, αποτελεσματικότητα και προβλεψιμότητα των δικαστικών αποφάσεων, καθώς και την ασφάλεια και την αντιμετώπιση της διαφθοράς σε επίπεδο μικροδιαφθοράς και πολιτικής διαφθοράς.

Για να ενισχυθεί η θεσμική ικανότητα και να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης, περιλαμβανομένης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, υπάρχουν δύο σημαντικές ανάγκες⁵⁹: Γενικές ανάγκες που καλύπτουν όλη τη δημόσια διοίκηση και

⁵⁷ Λαδιάς (2014),σελ.89

⁵⁸ Kaufman, Kraay και Mastnizzi (2007)

⁵⁹ Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης -ΕΣΠΑ 2014-2020
<https://www.espa.gr/el/Pages/eLibraryFS.aspx?item=2033>

περιλαμβάνουν τη δημιουργία ενός ισχυρού κέντρου διακυβέρνησης με αποκεντρωμένες περιφερειακές υπηρεσίες, βελτιωμένες δομές και διαδικασίες που θα υλοποιούνται από ενισχυμένο και καταρτισμένο προσωπικό (οριζόντιες ανάγκες). Ειδικές ανάγκες που αφορούν την υποστήριξη μεταρρυθμίσεων σε συγκεκριμένους τομείς, όπως η μεταρρύθμιση στον φορολογικό και δημοσιονομικό τομέα, η βελτίωση της αποτελεσματικότητας και ποιότητας των δικαστικών διαδικασιών, η αναδιοργάνωση του υγειονομικού συστήματος και η βελτίωση των υπηρεσιών κοινωνικής ασφάλισης για τους ασφαλισμένους (επιμέρους τομεακές ανάγκες).

Συνοπτικά, στην Ελλάδα έχει τεθεί σε εφαρμογή μια σημαντική διοικητική μεταρρύθμιση τα τελευταία χρόνια. Αυτή η μεταρρύθμιση είναι αποτέλεσμα της ανάγκης για εκπλήρωση των δεσμεύσεων που απορρέουν από τα μνημονιακά προγράμματα της χώρας. Βασικός στόχος της μεταρρύθμισης είναι να αντικατασταθεί η γραφειοκρατία και η ακαμψία με ένα αξιοκρατικό και ευέλικτο διοικητικό σύστημα.

Η βελτίωση των δημόσιων πολιτικών, η ανάπτυξη της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και η ενίσχυση της διοικητικής διαφάνειας αποτελούν βασικούς τρόπους εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης και ανοίγματος του δρόμου για ένα λαμπρότερο μέλλον και τη βελτίωση της κοινωνικής ευημερίας των πολιτών. Χτίζοντας αυτά τα θεμέλια, μπορεί να δημιουργηθεί μια πιο αποτελεσματική κυβέρνηση.

Η προσπάθεια αντιμετώπισης αυτών των ζητημάτων είναι και δαπανηρή και προκλητική. Η επιτυχία δεν είναι αμέσως εμφανής, αλλά υπήρξαν ενθαρρυντικά σημάδια. Η επιθυμία για βελτίωση και εκσυγχρονισμό του δημόσιου τομέα είναι σαφώς παρούσα. Ωστόσο, η πρόοδος θα απαιτήσει σημαντική επένδυση χρόνου και πόρων.

4) Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ

Το New Public Management (Νέα Δημόσια Διοίκηση) αναφέρεται σε μια διοικητική προσέγγιση που εισήχθη στα τέλη της δεκαετίας του 1980 και τις αρχές της δεκαετίας του 1990, με σκοπό να επανασχεδιάσει και να βελτιώσει τον τρόπο λειτουργίας του δημόσιου τομέα. Αυτή η προσέγγιση επηρέασε πολλές χώρες παγκοσμίως, συμπεριλαμβανομένης και της Ελλάδας.

Στην Ελλάδα, η εφαρμογή του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ ξεκίνησε στη δεκαετία του 1990, κατά τη διάρκεια του προγράμματος μεταρρυθμίσεων που πραγματοποίησε η κυβέρνηση τότε. Οι βασικές αρχές του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ που εφαρμόστηκαν περιλάμβαναν την

αποκέντρωση, την αύξηση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας, την προσέλκυση ικανών και αποτελεσματικών δημόσιων υπαλλήλων και την εφαρμογή ιδιωτικοποιήσεων.

Ο όρος Νέα Δημόσια Διοίκηση έχει να κάνει με ένα διοικητικό μοντέλο και μια φιλοσοφία διαχείρισης του δημόσιου τομέα, παρά σε συγκεκριμένες ιδιωτικοποιήσεις επιχειρήσεων. Στο πλαίσιο του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ, η ιδιωτικοποίηση μπορεί να είναι ένα από τα μέτρα που λαμβάνονται, αλλά δεν αποτελεί απαραίτητα τον πυρήνα της φιλοσοφίας. Σε σχέση με τις συγκεκριμένες ιδιωτικοποιήσεις που έχουν γίνει στην Ελλάδα, η πλειονότητα από αυτές έχει πραγματοποιηθεί πριν από την εισαγωγή του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ ως διοικητικού μοντέλου. Οι ιδιωτικοποιήσεις συνήθως έγιναν μέσω δημοπρασιών ή πώλησης μετοχών σε ιδιώτες ή εταιρείες.

Συγκεκριμένα παραδείγματα ιδιωτικοποιημένων επιχειρήσεων στην Ελλάδα περιλαμβάνουν:

1. Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος (National Bank of Greece): Οι πρώτες ιδιωτικοποιητικές δράσεις ξεκίνησαν τη δεκαετία του '90, με μέρος των μετοχών της Τράπεζας να πωλούνται σε ιδιώτες μέσω δημοπρασίας.
2. Ολυμπιακή Αεροπορία (Olympic Air): Οι ελληνικές αεροπορικές εταιρείες, συμπεριλαμβανομένης της Olympic Air, ιδιωτικοποιήθηκαν μέσω διαδοχικών διαδικασιών πώλησης μετοχών.
3. Οργανισμός Τηλεπικοινωνιών Ελλάδος (OTE): Ένα μεγάλο μέρος των μετοχών του OTE ιδιωτικοποιήθηκε μέσω δημοπρασίας και ο γαλλικός ομίλος τηλεπικοινωνιών France Télécom απέκτησε τον έλεγχο της εταιρείας.

Αξίζει να σημειωθεί ότι αυτά τα παραδείγματα αναφέρονται σε ιδιωτικοποιήσεις που έχουν γίνει παρελθοντικά και μπορεί να μην αντιπροσωπεύουν τις πιο πρόσφατες εξελίξεις.

Στον ελληνικό δημόσιο τομέα έχουν εισαχθεί τακτικές διαχείρισης του ιδιωτικού τομέα για τη βελτίωση της δημόσιας υπηρεσίας. Για να επιτευχθεί αυτό, δημιουργήθηκαν ανεξάρτητοι φορείς και υπηρεσίες, ανατέθηκαν συμβάσεις σε ιδιωτικές δημόσιες εταιρείες παροχής υπηρεσιών και έχουν αναπτυχθεί μηχανισμοί αξιολόγησης της απόδοσης των εργαζομένων. Οι πρόσθετες στρατηγικές περιλαμβάνουν τη χρήση κινήτρων και μέτρων αποτελεσματικότητας για την τόνωση της ανάπτυξης.

Ωστόσο, η εφαρμογή του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ στον ελληνικό χώρο δεν ήταν απόλυτα επιτυχημένη και αντιμετώπισε προκλήσεις και κριτική. Ορισμένοι κριτικοί ισχυρίζονται ότι η έμφαση στην αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα αγνόησε τις κοινωνικές επιπτώσεις και την ανάγκη προστασίας των δημόσιων αγαθών. Επιπλέον, η υπερβολική γραφειοκρατία και η έλλειψη διαφάνειας στις διαδικασίες επιλογής και αξιολόγησης προκάλεσαν προβλήματα.

Συνολικά, το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ επηρέασε τον δημόσιο τομέα στην Ελλάδα, αλλά η εφαρμογή του συναντά προκλήσεις και προκαλεί συζητήσεις σχετικά με τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα του.

I. Μοντέλα Διοίκησης του Δημόσιου Τομέα στην Ελλάδα.

Στα θεμέλια Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ, οι δημόσιες διοικήσεις σε παγκόσμιο επίπεδο έχουν γίνει το αντικείμενο μιας σημαντικής μεταρρυθμιστικής προσπάθειας κατά τη διάρκεια των τελευταίων τριών δεκαετιών. Πολλές από αυτές τις πρωτοβουλίες αποσκοπούσαν στο να μετασχηματίσουν το παραδοσιακό γραφειοκρατικό κράτος σε αυτό που θα μπορούσε να αποκαλείται "διαχειριστικό κράτος"⁶⁰. Αντί να επικεντρώνονται αποκλειστικά στη συμμόρφωση με γραφειοκρατικούς κανόνες και με νομικούς τρόπους και κανονισμούς, η ιδέα ήταν να διοικείται το κράτος με επιχειρηματικούς όρους⁶¹, αντλώντας στοιχεία από την πολύτιμη εμπειρία του ιδιωτικού τομέα παραγωγής και εστιάζοντας στην ηγεσία, την απόδοση, το παραγόμενο αποτέλεσμα και την αποτελεσματικότητα. Βάσει αυτών των πρωτοβουλιών, έχει αναδυθεί ένας νέος προσανατολισμός που σταδιακά αντικαθιστά την παραδοσιακή δημόσια διοίκηση και τη γραφειοκρατική της λογική. Ο νέος αυτός προσανατολισμός μετακινεί το κέντρο βάρους του ενδιαφέροντος για την κρατική διοίκηση από βασικές γραφειοκρατικές έννοιες και αξίες, όπως η δικαιοσύνη, η ισότητα, ο επαγγελματισμός, το δημόσιο ενδιαφέρον, οι διαδικαστικές εγγυήσεις, η ιεραρχική δομή, η αμεροληψία και η ουδετερότητα. Αντ' αυτού, επικεντρώνεται περισσότερο σε μια λογική που βασίζεται στην ορθολογική λειτουργία της αγοράς, τον ανταγωνισμό, την εστίαση που δίνεται στην απόδοση της δράσης και της άσκησης του μάνατζμεντ⁶². Αυτός ο νέος προσανατολισμός, γνωστός και ως Ν.Δ.Μ., έχει γρήγορα αναγνωριστεί στη διεθνή βιβλιογραφία. Πολλές μελέτες αναφέρονται σε αυτόν τον όρο και υποστηρίζουν την ύπαρξη μιας παγκόσμιας σύγκλισης στο διοικητικό μοντέλο του Ν.Δ.Μ.⁶³.

Η εφαρμογή των αρχών του Νέου Διοικητικού Μοντέλου διαφέρει ανάλογα με τις χώρες και τις εθνικές συνθήκες. Υπάρχει μια εθνική ετερογένεια ως προς τις υιοθετούμενες διοικητικές πρακτικές. Παρά την ετερογένεια αυτή, πολλές χώρες που έχουν υιοθετήσει⁶⁴ το Ν.Δ.Μ., οι μεταρρυθμίσεις έχουν επικεντρωθεί στην εισαγωγή εργαλείων και τεχνικών μάνατζμεντ από τον ιδιωτικό τομέα παραγωγής. Αυτή η προσέγγιση θεωρήθηκε πιο

⁶⁰ Clarke και Newman (1997)

⁶¹ Osborne και Gaebler (1992)

⁶² Lynn (2006)

⁶³ OECD (2005)

⁶⁴ Hood (2005)

αποτελεσματική για την επίτευξη των αρχών του Ν.Δ.Μ. Ειδικότερα, το Ν.Δ.Μ. προωθεί την υιοθέτηση της δεδουλευμένης βάσης στη δημόσια λογιστική και στη διαδικασία σύνταξης των κρατικών προϋπολογισμών, σε συνδυασμό με τον αναπροσανατολισμό των συστημάτων προϋπολογισμού από τις εισροές στα αποτελέσματα. Αυτό έχει οδηγήσει στην ανάγκη αναδιαμόρφωσης των συστημάτων εσωτερικού και λογιστικού ελέγχου στον δημόσιο τομέα.

Ο Power M. (1997) υποστηρίζει ότι το Ν.Δ.Μ. έχει συμβάλει στον πολλαπλασιασμό των συστημάτων και των διαδικασιών ελέγχου στο δημόσιο τομέα. Αυτό οφείλεται στην ανάγκη προσαρμογής των ελέγχων στις νέες απαιτήσεις και πρακτικές που συνοδεύουν την εφαρμογή του Ν.Δ.Μ. Συνολικά, η εφαρμογή του Νέου Διοικητικού Μοντέλου έχει έχει διαφορετικές επιπτώσεις σε κάθε χώρα, ανάλογα με τις εθνικές συνθήκες και το πλαίσιο υλοποίησης. Οι Bowerman M., Raby H. και Humphrey C. (2000) αμφισβήτησαν το γεγονός ότι η ραγδαία αύξηση του ελέγχου αποτελεί μονάχα ένα στοιχείο ενός ευρύτερου φαινομένου που σχετίζεται με την εισαγωγή της μέτρησης της απόδοσης στην κρατική δράση. Οι συγγραφείς υπογράμμισαν ότι υπάρχουν τεκμηριωμένες εμπειρικές μελέτες που έχουν αποδείξει ότι η χρήση αποτελεσματικών εσωτερικών συστημάτων ελέγχου συμβάλει στην προσπάθεια των δημόσιων οργανισμών να αυξήσουν τη διαφάνεια και να περιορίσουν τη διαφθορά στη διοικητική δράση. Πράγματι, πολλές χώρες έχουν δώσει σημασία στην εφαρμογή βασικών χαρακτηριστικών του Νέου Διοικητικού Μοντέλου (Ν.Δ.Μ.) ή του Νέου Δημοσίου Χρηματοοικονομικού Μάνατζμεντ (New Public Financial Management - NPFM) για να επικεντρωθούν στη χρηματοοικονομική διάσταση⁶⁵. Επιπλέον, πολλές χώρες συμπεριέλαβαν τη λογιστική διάσταση στα μεταρρυθμιστικά τους έργα για να αντιμετωπίσουν τα έντονα χρηματοοικονομικά προβλήματα που προέκυψαν από την παγκόσμια οικονομική κρίση.

Οι μεταρρυθμίσεις που επικεντρώνονται στη χρηματοοικονομική και λογιστική διάσταση μπορούν να βοηθήσουν στην αποτελεσματική διαχείριση των δημοσίων οργανισμών και τη βελτίωση της διαφάνειας και της οικονομικής απόδοσης. Ωστόσο, είναι σημαντικό να ληφθούν υπόψη οι εθνικές συνθήκες και οι ιδιαιτερότητες κάθε χώρας κατά την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων για να επιτευχθούν οι επιθυμητοί στόχοι.

Η εισαγωγή των αρχών του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ (Ν.Δ.Μ.) σε πολλά κράτη οδήγησε σε μια διαφορετική προσέγγιση για την επίτευξη αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας στον δημόσιο τομέα. Συγκεκριμένα, υιοθετήθηκαν εργαλεία διαχείρισης που ευρέως χρησιμοποιούνται με επιτυχία στον ιδιωτικό τομέα. Η εφαρμογή αυτών των εργαλείων μάνατζμεντ στον δημόσιο τομέα περιλαμβάνει την εισαγωγή αποδοτικών

⁶⁵ Olson, Guthrie και Humphrey (1998)

διαδικασιών, τη βελτιστοποίηση των ροών εργασίας, την ανάπτυξη αποτελεσματικών διαχειριστικών πρακτικών και την προώθηση της κουλτούρας της απόδοσης και της ευθύνης⁶⁶. Επιπλέον, πολλές μελέτες έχουν αναδείξει την αναγκαιότητα της λογιστικής διαχείρισης των οικονομικών των κρατών και τη σημαντική συμβολή της στη γενικότερη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό του δημόσιου τομέα. Η λογιστική διαχείριση παρέχει συστήματα και τεχνικές για την αξιολόγηση, την παρακολούθηση και τον έλεγχο των οικονομικών πόρων του κράτους, προωθώντας έτσι τη διαφάνεια, την αποτελεσματικότητα και την υπευθυνότητα στη δημόσια διοίκηση. Ο εκσυγχρονισμός του δημοσίου τομέα και η εφαρμογή του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ έχουν στόχο τη βελτίωση της δημόσιας διοίκησης, την αποτελεσματική χρήση των πόρων και την εξυπηρέτηση των πολιτών με τον καλύτερο δυνατό τρόπο. Η εφαρμογή των αρχών του Ν.Δ.Μ. και η λογιστική διαχείριση συνιστούν σημαντικά εργαλεία προς αυτήν την κατεύθυνση.

Οι δημόσιοι τομείς σε διάφορα κράτη έχουν προσπαθήσει να μεταρρυθμίσουν και να ελαχιστοποιήσουν τη γραφειοκρατία, αλλά οι μελέτες δείχνουν ότι τα στοιχεία της γραφειοκρατίας⁶⁷ εξακολουθούν να υφίστανται. Οι δημόσιες διοικήσεις διαφέρουν ως προς την έκταση της παρούσας γραφειοκρατίας, αλλά ορισμένες χώρες εξακολουθούν να παλεύουν με τη μείωση της γραφειοκρατίας και την ενίσχυση της δημόσιας διοίκησης.

Η γραφειοκρατία συνήθως χαρακτηρίζεται από γραφειοκρατικές διαδικασίες, περίπλοκες γραφειοκρατικές δομές και απομακρυσμένη λήψη αποφάσεων, που μπορούν να περιορίζουν την αποδοτικότητα και την ευελιξία της δημόσιας διοίκησης. Παρόλα αυτά, πολλές κυβερνήσεις και οργανισμοί αναγνωρίζουν την ανάγκη για μεταρρυθμίσεις και επιδιώκουν την απλούστευση και την αποτελεσματικότητα στις διοικητικές διαδικασίες⁶⁸. Είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι η γραφειοκρατία δεν είναι απαραίτητως αρνητική, καθώς ορισμένες διαδικασίες και δομές μπορούν να είναι αναγκαίες για την προστασία της νομιμότητας, της διαφάνειας και της ασφάλειας στον δημόσιο τομέα. Η εύρεση της ισορροπίας μεταξύ της απαραίτητης γραφειοκρατίας και της αποτελεσματικής διοίκησης είναι ένα δύσκολο έργο. Τα κράτη στοχεύουν σε μακροπρόθεσμους στόχους για την εξάλειψη της γραφειοκρατίας και τον εκσυγχρονισμό του δημόσιου τομέα. Για να επιτευχθεί αυτό, γίνονται προσπάθειες για τη μείωση της γραφειοκρατίας και την ενίσχυση της δημόσιας διοίκησης. Αυτό περιλαμβάνει την υιοθέτηση σύγχρονων πρακτικών διαχείρισης που δίνουν προτεραιότητα στην αποδοτικότητα, την αποτελεσματικότητα και τη βελτίωση των υπηρεσιών για τους πολίτες.

⁶⁶ Bell και Hindmoor (2008),σελ.3

⁶⁷ Ferlie, Lynn και Poklitt (2007), σελ.51

⁶⁸ Bell και Hindmoor (2008), σελ.3

Είναι αλήθεια ότι οι γραφειοκρατίες συνεχίζουν να χαρακτηρίζουν τη δημόσια διοίκηση, ειδικά σε ευρωπαϊκό πεδίο. Αυτό συμβαίνει επειδή η δημόσια διοίκηση αναλαμβάνει πολλές λειτουργίες και ευθύνες που απαιτούν περίπλοκες διαδικασίες και γραφειοκρατικές δομές. Οι κυβερνήσεις πρέπει να διαχειρίζονται μεγάλης κλίμακας έργα, όπως η εθνική άμυνα, το κοινωνικό σύστημα πρόνοιας και η οικονομική πολιτική. Αυτές οι λειτουργίες συχνά απαιτούν πολλαπλά επίπεδα γραφειοκρατίας για την αποτελεσματική υλοποίησή τους.

Παρά ταύτα, είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι οι γραφειοκρατίες δεν είναι απολύτως αναγκαίες και ότι υπάρχει χώρος για βελτιώσεις και μεταρρυθμίσεις. Ορισμένες κυβερνήσεις έχουν προσπαθήσει να μειώσουν τη γραφειοκρατία και να επιτύχουν πιο απλές και αποτελεσματικές διοικητικές διαδικασίες. Οι τεχνολογικές καινοτομίες, όπως η ψηφιοποίηση και η αυτοματοποίηση, μπορούν επίσης να συμβάλουν στον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης και στη μείωση της γραφειοκρατίας. Η διαχείριση της γραφειοκρατίας είναι μια συνεχής πρόκληση και οι προσπάθειες για την επίτευξη πιο αποδοτικής και ευέλικτης δημόσιας διοίκησης πρέπει να συνεχιστούν. Οι νέες προσεγγίσεις και πρακτικές διοίκησης, όπως ο ευέλικτος και ανοικτός τρόπος λειτουργίας, μπορούν να συμβάλουν στην αντιμετώπιση της γραφειοκρατίας και στη βελτίωση της παροχής υπηρεσιών στους πολίτες. Σε αυτό το πλαίσιο, ο συνεχής διάλογος και η συνεργασία μεταξύ των κυβερνήσεων, των δημοσίων υπαλλήλων και των πολιτών είναι απαραίτητα για την επίτευξη βελτιώσεων στον τομέα της δημόσιας διοίκησης.

Το θέμα της γραφειοκρατίας και της δημόσιας διοίκησης είναι πολύπλοκο και υπάρχουν διάφορες απόψεις επ' αυτού. Οι μελέτες και οι έρευνες προσπαθούν να αναδείξουν τις τάσεις και τις εξελίξεις που συμβαίνουν στον τομέα της δημόσιας διοίκησης. Πράγματι, ορισμένες προσεγγίσεις, όπως η Νέα Δημόσια Διοίκηση και η Δικτυακή Διακυβέρνηση, έχουν προωθήσει μηχανισμούς και πρακτικές που στοχεύουν στη δημιουργία πιο ευέλικτων και αποτελεσματικών μορφών δημόσιας διοίκησης⁶⁹. Αυτές οι προσεγγίσεις συχνά αναγνωρίζουν την ανάγκη για περισσότερη συμμετοχή των πολιτών, τη χρήση νέων τεχνολογιών και τη διάθεση πόρων και αρμοδιοτήτων σε πιο κατώτερα επίπεδα.

Ωστόσο, όπως αναφέρεται, υπάρχουν και επιχειρήματα που υποστηρίζουν ότι οι νέες μορφές διοίκησης μπορεί να οδηγήσουν σε περισσότερη γραφειοκρατία⁷⁰. Αυτό μπορεί να συμβεί εάν η αύξηση των επιπέδων διακυβέρνησης και η ανάμιξη πολλών φορέων επιβαρύνουν τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης με περισσότερες διαδικασίες, γραφειοκρατικές δομές και περίπλοκες απαιτήσεις. Τελικά, η απάντηση είναι πολυσύνθετη και εξαρτάται από το πλαίσιο και τις συγκεκριμένες συνθήκες κάθε χώρας. Οι προσπάθειες για τη

⁶⁹ Meyer, Egger-Peitler, Hollerer και Hammersehmid (2014), σελ.877

⁷⁰ Berg, Caspar Floris van den (2011), σελ. 8

μείωση της γραφειοκρατίας και τη βελτίωση της δημόσιας διοίκησης πρέπει να εξετάζονται συνεχώς και να προσαρμόζονται στις νέες προκλήσεις και απαιτήσεις της κοινωνίας.

Το Νέο-Βεμπεριανό κράτος (Neo-Weberian state) αναδύεται ως ένα νέο διοικητικό πρότυπο που συνδυάζει τη δέσμευση σε ένα ισχυρό κράτος και μια γραφειοκρατία βεμπεριανού τύπου με έναν μεταρρυθμιστικό προσανατολισμό. Στόχος του είναι η εμπλούτιση του παραδοσιακού δημόσιου τομέα με νέες έννοιες, μηχανισμούς και εργαλεία, προκειμένου να αυξηθεί η συνολική ποιότητα, η αποδοτικότητα και ο επαγγελματισμός στη διοικητική δράση. Οι Pollitt C. και Bouckaert G. το 2004 διακρίνουν δύο διαφορετικές ομάδες χωρών. Η πρώτη ομάδα περιλαμβάνει το Ηνωμένο Βασίλειο, τη Νέα Ζηλανδία, την Αυστραλία και τις Η.Π.Α. Αυτές οι χώρες ακολούθησαν το διοικητικό πρότυπο του Νέου Δημόσιου Μανατζμέντ και έδωσαν έμφαση στη χρήση τεχνικών του ιδιωτικού τομέα παραγωγής στη μεταρρύθμιση του δημόσιου τομέα τους. Η δεύτερη ομάδα αποτελείται από χώρες της ηπειρωτικής Ευρώπης (Βέλγιο, Φινλανδία, Σουηδία, Ολλανδία, Γαλλία, Ιταλία και Γερμανία σε τοπικό επίπεδο). Αυτές οι χώρες ακολούθησαν ένα διαφορετικό μεταρρυθμιστικό υπόδειγμα, το Νέο-Βεμπεριανό κράτος (N.W.S.), στο πλαίσιο του οποίου στοιχεία της παραδοσιακής γραφειοκρατίας εναρμονίζονται με την εισαγωγή αρχών μανάτζμεντ που χαρακτηρίζουν το Νέο Δημόσιο Μανατζμέντ. Σημειώνεται ότι αυτά τα πρότυπα δεν είναι απόλυτα διαχωριστικά και μπορεί να υπάρχουν και άλλες ποικιλίες και προσαρμογές στη διοικητική πρακτική των χωρών. Οι προσεγγίσεις αυτές χρησιμοποιούνται ως γενικά πλαίσια για να περιγράψουν διάφορα χαρακτηριστικά και τάσεις στη διοικητική δράση των κρατών.

Είναι αλήθεια ότι η δημόσια διοίκηση έχει παρουσιάσει αλλαγές και κατακερματισμό τα τελευταία χρόνια. Οι δημόσιοι οργανισμοί συχνά υπόκεινται σε περισσότερα κανονιστικά πλαίσια και διαδικασίες, παρά σε απλές ιεραρχικές προσταγές. Επίσης, οι παράγοντες που αφορούν τη διαχείριση του προσωπικού έχουν αλλάξει, με ορισμένα θέματα όπως η μονιμότητα κατά το διορισμό και οι ρυθμίσεις για την εξέλιξη στην υπηρεσία να έχουν μειωθεί σε σημασία. Αντίθετα, νέες απόψεις έχουν αναδυθεί που σχετίζονται με τη διατομεακή κινητικότητα, τις ικανότητες διαπραγμάτευσης και την πολιτική και στρατηγική δράση. Αυτές οι απόψεις έχουν αρχίσει να παίζουν σημαντικό ρόλο στην διοίκηση και έχουν αντικαταστήσει ορισμένες παραδοσιακές πρακτικές. Εντούτοις, παρατηρείται ότι η σύγκλιση των εθνικών συστημάτων δημόσιας διοίκησης σε ένα ευρωπαϊκό διοικητικό υπόδειγμα είναι ακόμα περιορισμένη. Οι ριζωμένες δομές των κρατών μελών και η διοικητική κουλτούρα κάθε εθνικού συστήματος εξακολουθούν να αποτελούν εμπόδια για την πλήρη σύγκλιση. Έτσι, παρά τις αλλαγές και τις νέες προσεγγίσεις, η δημόσια διοίκηση παραμένει πολύπλοκη και υπόκειται σε ποικίλες εθνικές προσαρμογές.

Πλέον αποτελεί γενικά αποδεκτή άποψη ότι δεν υπάρχει μία μοναδική και καλύτερη θεωρία που μπορεί να εξηγήσει και να αξιολογήσει όλες τις μεταρρυθμίσεις στον δημόσιο τομέα. Οι μεταρρυθμίσεις της δημόσιας διοίκησης είναι πολύπλοκες και ποικίλουν ανάλογα με το πολιτικό, κοινωνικό και οικονομικό πλαίσιο κάθε χώρας. Κάθε κυβέρνηση προσεγγίζει τη μεταρρύθμιση του δημόσιου τομέα με βάση τις ιδιαίτερες ανάγκες και προτεραιότητες της. Επίσης, η σύγχρονη εποχή φέρνει νέες προκλήσεις και απαιτήσεις για την αποτελεσματική διακυβέρνηση και παροχή δημόσιων υπηρεσιών. Οι κυβερνήσεις προσπαθούν να προσαρμοστούν σε αυτές τις νέες συνθήκες, εφαρμόζοντας διαφορετικά μοντέλα δημόσιας διοίκησης⁷¹ που ανταποκρίνονται στις ανάγκες τους. Γενικά, η πρόοδος στις μεταρρυθμίσεις του δημόσιου τομέα ποικίλει ανάλογα με τη χώρα και τις συγκεκριμένες περιστάσεις. Ορισμένες χώρες έχουν σημειώσει σημαντική πρόοδο στη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης, ενώ άλλες αντιμετωπίζουν προκλήσεις και εμπόδια. Σε κάθε περίπτωση, η προσέγγιση των μεταρρυθμίσεων πρέπει να λαμβάνει υπόψη το εθνικό πλαίσιο και τις ειδικές ανάγκες κάθε χώρας

I. Η Παγκόσμια Επιρροή του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ και η Τοπική του Ιδιαιτερότητα.

Οι κοινωνικές, οικονομικές και πολιτικές συνθήκες που υπήρχαν στη Μεγάλη Βρετανία και στις Ηνωμένες Πολιτείες από τα τελευταία χρόνια της δεκαετίας του 1970 και εξής, καθώς και η πτώση της πρώην ισχυρής Σοβιετικής Ένωσης, μαζί με τη διατήρηση στην εξουσία συντηρητικών ηγετών για περισσότερα από είκοσι χρόνια, οδήγησαν σε μια νέα ιδεολογία και ένα νέο μοντέλο διοίκησης, τα οποία έφτασαν στην κορύφωση τους πριν από δύο δεκαετίες. Αυτό το μοντέλο έδινε νέες προτάσεις μέσα στις οποίες ήταν η αντικατάσταση της γραφειοκρατικής κουλτούρας με μια νέα διοικητική κουλτούρα, στην οποία οι διοικητικές τεχνικές θα χρησιμοποιούνταν με στόχο τη βελτίωση της απόδοσης των παρεχόμενων υπηρεσιών. Οι βασικές αρχές αυτής της νέας ιδεολογίας υιοθετήθηκαν από διεθνείς οργανισμούς, όπως τον Ο.Ο.Σ.Α.,⁷² το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ) και τη Διεθνή Τράπεζα. Αυτή η νέα πρόταση εξαπλώθηκε παγκοσμίως με γρήγορους ρυθμούς, έχοντας εθνικές, διακρατικές και διεθνείς διαστάσεις⁷³.

Το μοντέλο του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ ξεκίνησε και εξαπλώθηκε κυρίως στον αγγλόφωνο κόσμο, από τη Μεγάλη Βρετανία στις Ηνωμένες Πολιτείες, την Αυστραλία και στη

⁷¹ Svara, (2001)

⁷² Ferlie, Lynn και Pollitt (2007), σελ.51-67

⁷³ Anderson (2001)

συνέχεια στις Σκανδιναβικές χώρες, στην υπόλοιπη Δυτική Ευρώπη και σε ολόκληρο τον κόσμο. Αυτή η εξάπλωση συνοδεύτηκε από μια ευρεία συζήτηση σχετικά με την εφαρμογή δημόσιας πολιτικής και την παροχή δημόσιων υπηρεσιών, καθώς και την ενδεχόμενη ανωτερότητα τεχνικών διοίκησης από τον ιδιωτικό τομέα σε σχέση με αυτές του Παραδοσιακού Μοντέλου Δημόσιας Διοίκησης. Στο επίκεντρο της συζήτησης ήρθαν αξίες που είχαν εντοπιστεί στον ιδιωτικό τομέα παραγωγής, όπως η οικονομία (economy), η αποδοτικότητα (efficiency) και η αποτελεσματικότητα (effectiveness), γνωστές και ως "3Es". Αυτές οι αξίες αποτέλεσαν το επίκεντρο της μεταρρυθμιστικής κίνησης του Νέου Δημόσιου Διοικητικού Μοντέλου.

Αυτό το νέο πρότυπο διοίκησης δημιουργήθηκε με την ιδέα ότι "Η διοίκηση αποτελεί διοίκηση" (Management is management⁷⁴), ένα απόφθευμα που αργότερα έγινε το σύνθημα της εναλλακτικής προσέγγισης της Νέας Δημόσιας Διοίκησης, η οποία προσπάθησε να εξομοιώσει τη δημόσια με την ιδιωτική διοίκηση, απορρίπτοντας παράλληλα κάθε ιδιαιτερότητα του δημόσιου τομέα παραγωγής από τον ιδιωτικό. Η Νέα Δημόσια Διοίκηση στην πραγματικότητα είναι ένα πρότυπο κανονισμού που υποδήλωνε μια βαθιά μεταβολή στον τρόπο σκέψης σχετικά με τον ρόλο των διαχειριστών της δημόσιας διοίκησης και την φύση της εργασίας τους⁷⁵.

Ο όρος της Νέας Δημόσιας Διοίκησης χρησιμοποιήθηκε για να περιγράψει μια σειρά από ιδέες, δράσεις και πράξεις που αναδείχθηκαν από τις αρχές της δεκαετίας του 1980, κυρίως στον αγγλοσαξονικό κόσμο, και στη συνέχεια υιοθετήθηκαν με διάφορους τρόπους από τις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες. Λόγω της ταχείας ανάπτυξης του, δεν υπάρχει κοινή αποδεκτή οριοθέτηση του όρου στη διεθνή επιστημονική κοινότητα. Αντίθετα, ο όρος "N.Δ.Μ." συνήθως συνδέεται με αντικρουόμενα μεταρρυθμιστικά προγράμματα. Παρ' όλα αυτά, στις περισσότερες εθνικές προσαρμογές του N.Δ.Μ. επικρατούν δύο βασικά χαρακτηριστικά: πρώτον, για την ανάθεση εργασιών σε οργανισμούς εκτός του δημοσίου τομέα και δεύτερον, ο διαχωρισμός μεταξύ στρατηγικής καθορισμού και υλοποίησής της.

Το καινούργιο αυτό πρότυπο αντιμετώπισε τον ανταγωνισμό ως κεντρική στρατηγική για τη βελτίωση της δημόσιας διοίκησης, ενώ θεώρησε τη διοίκηση ως ένα τεχνικό εργαλείο που επιδιώκει την επίτευξη οικονομικών σκοπών και αποτελεσμάτων. Επίσης, διατυπώθηκαν κατηγορηματικά μέτρα για την αναδιοργάνωση των δημόσιων υπηρεσιών, με στόχο τη βελτίωση της διοικητικής ικανότητας και την ενίσχυση της λειτουργικότητάς τους, ιδίως σε θέματα προϋπολογισμού και απολογισμού των διοικητικών ενεργειών⁷⁶.

⁷⁴ Freshher-Moleketi και Argyriades (2009)

⁷⁵ Denhardt J.V. και Denhardt R.B. (2011), σελ.13

⁷⁶ Osborne και Gaebler (1992)

Αυτό υπόδειγμα πρότεινε την εφαρμογή θεωριών και τεχνικών του επιχειρηματικού και ιδιωτικού μανάτζμεντ στο δημόσιο τομέα. Κατά τη διάρκεια των επόμενων ετών, σημαντικοί θεωρητικοί της οργανωτικής θεωρίας υποστήριξαν ότι το μανάτζμεντ στον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα έχει περισσότερες ομοιότητες παρά διαφορές, καθιστώντας λογική και εφαρμόσιμη την υιοθέτηση αρχών, θεωριών και τεχνικών μανάτζμεντ από τον ιδιωτικό τομέα στον δημόσιο τομέα, ιδίως όσον αφορά την παραγωγή και παροχή αγαθών και υπηρεσιών.

Οι ταχέως αναπτυσσόμενες οικονομικές και κοινωνικές εξελίξεις, που προκλήθηκαν από την τεχνολογική επανάσταση των πληροφοριών, τη διεθνοποίηση των αγορών, την ανάπτυξη της ιδιωτικής πρωτοβουλίας και του επιχειρηματικού τομέα, καθώς και την παγκόσμια οικονομική κρίση των τελευταίων ετών, ανάγκαζαν τις δημόσιες διοικήσεις των χωρών να προσαρμοστούν σε ένα διαρκώς μεταβαλλόμενο περιβάλλον. Η αποτελεσματικότητα των μεθόδων που πρότεινε το Ν.Δ.Μ. βοήθησε διάφορες χώρες όπως η Νέα Ζηλανδία, η Αυστραλία, η Μεγάλη Βρετανία και αργότερα οι Ηνωμένες Πολιτείες, οδήγησε πολλές χώρες να χρησιμοποιήσουν νέες μεθόδους διοίκησης, παρότι δεν ακολούθησαν ακριβώς το ίδιο μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα στην οργάνωση και λειτουργία του δημόσιου τομέα τους. Οι προσπάθειες μεταρρύθμισης επηρέασαν επιπρόσθετα και τις αρχές του Ν.Δ.Μ., από τη φιλοσοφία και το πολιτικό σύστημα κάθε χώρας, τη φύση και τη δομή της κυβέρνησης και της δημόσιας οργάνωσης της, καθώς και από τυχαία γεγονότα και ειδικές περιστάσεις που επικρατούσαν κάθε χρονική περίοδο σε κάθε εθνικό κράτος⁷⁷. Έτσι, πολλές χώρες άλλαξαν τις συνηθισμένες πρακτικές διοίκησης του δημόσιου τομέα με βάση τις αρχές του Ν.Δ.Μ. Προσάρμοσαν νέες πρακτικές που εστίασαν στη λήψη αποφάσεων, την προώθηση της καινοτομίας και την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού εντός των δημόσιων οργανισμών. Αυτές οι νέες πρακτικές διοίκησης είχαν ως αποτέλεσμα να πετυχαίνουν τον στόχο τους, προκαλώντας αλλαγές στην διοικητική λειτουργία και ενισχύοντας την αποδοτικότητα του δημόσιου τομέα.

Έτσι, το Ν.Δ.Μ. προέβλεπε έναν τρόπο διοικητικής οργάνωσης και λειτουργίας του κράτους που συνδύαζε στοιχεία από τη θεωρία των παιγνίων και τους επιστημονικούς κλάδους των οικονομικών, πολιτικών και νομικών επιστημών. Έδινε έμφαση στους στόχους και τα αποτελέσματα, προτείνοντας λύσεις που αντλούσαν από τη διοίκηση των ιδιωτικών επιχειρήσεων και τη λειτουργία της αγοράς, ενώ βασίζεται στην εμπειρία από την εφαρμογή αρχών μανάτζμεντ του ιδιωτικού τομέα. Στόχος ήταν να οργανώσει και να λειτουργήσει τον δημόσιο τομέα με τρόπο που θα βελτίωνε την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα των δημόσιων υπηρεσιών. Το Ν.Δ.Μ. περιέγραφε ένα μοντέλο κατανομής των πόρων από τις ανταγωνιστικές αγορές, προσαρμοσμένο σε μια νέα-συντηρητική εποχή, με έμφαση στην

⁷⁷ Pollitt και Bouckaert (2000), σελ.60-61

επιχειρηματικότητα, τον προσανατολισμό προς τον πολίτη/πελάτη και την εστίαση στην αποδοτικότητα.

Η προσαρμογή της έννοιας του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ αντιπροσώπευε στην πραγματικότητα ένα μέρος μιας ευρύτερης διοικητικής επανάστασης, η οποία εισήγαγε μια νέα προσέγγιση για τη διοίκηση του δημόσιου τομέα, διαφορετική από το γραφειοκρατικό μοντέλο. Ο βασικός στόχος ήταν ο μετασχηματισμός των ιεραρχημένων γραφειοκρατικών δομών και η ανασύσταση του κράτους. Αυτή η νέα προσέγγιση απηχούσε την τάση που παρουσιάστηκε σε πολλές χώρες, όχι μόνο σε αγγλόφωνες, για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που παρουσίαζε το γραφειοκρατικό μοντέλο διοίκησης. Ο στόχος ήταν η μεταρρύθμιση της παραδοσιακής δημόσιας διοίκησης για την ανάπτυξη μιας πιο αποδοτικής, προσαρμοστικής και αποτελεσματικής λειτουργίας. Οι υποστηρικτές αυτής της επιστημονικής και πολιτικής κίνησης πιστεύουν ότι ο συντονισμός της αγοράς είναι συνήθως πιο αποτελεσματικός στην αποδοτική κατανομή των πόρων από τη γραφειοκρατική διαχείριση⁷⁸.

Επιπλέον, το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ έθετε έμφαση στη διαχείριση των υπηρεσιών και στη μηχανοποίηση της παραγωγής⁷⁹. Προέρχονταν από οικονομικές επιστήμες, από τα υποδείγματα της αγοράς και από εμπειρίες διοίκησης στον ιδιωτικό τομέα, συνδεδεμένες με τις αρχές του οικονομικού ορθολογισμού. Είχε την απαίτηση ότι μέσω της εφαρμογής αυτών των αρχών θα μπορούσαν να διορθωθούν οι αναποτελεσματικότητες του παραδοσιακού γραφειοκρατικού μοντέλου. Πρότεινε την απομάκρυνση των διοικητών του δημοσίου τομέα από την πειθαρχία της τήρησης των κανόνων λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών, παρέχοντας τους "ελευθερία διοίκησης", προκειμένου να αξιοποιήσουν καλύτερα τις ικανότητες και το ταλέντο τους, εντός ενός περιβάλλοντος αλλαγής. Σύμφωνα με το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ, οι διοικητές του δημοσίου τομέα επιφορτίζονται με την αρμοδιότητα να εντοπίσουν νέους και καινοτόμους τρόπους για την επίτευξη αποτελεσμάτων ή να ιδιωτικοποιήσουν μη αποδοτικές λειτουργίες του δημοσίου τομέα. Επιπλέον, αναλαμβάνουν να καθοδηγήσουν την εφαρμογή των επιλεγμένων δημοσίων πολιτικών αντί να είναι αυτοί που θα τις υλοποιήσουν. Το καθήκον τους είναι να αποφεύγουν την εμπλοκή στην παραγωγική διαδικασία και, όπου είναι δυνατό, να καθορίζουν προγράμματα που άλλοι θα υλοποιήσουν μέσω εσωτερικής και εξωτερικής ανάθεσης⁸⁰.

Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ αντιμετώπισε ορισμένες προκλήσεις που προέκυψαν από την παγκοσμιοποίηση της οικονομίας και την αυξημένη διεθνή ανταγωνιστικότητα. Η ανάγκη για ποιοτικές υπηρεσίες και η δυσπιστία των πολιτών έθεσαν την πίεση στα κρατικά

⁷⁸ Pollitt και Bouckaert (2000), σελ.80

⁷⁹ Hood (1989)

⁸⁰ Kaboolian (1998), σελ.190

όργανα να παρέχουν αποτελεσματικές και αποδοτικές υπηρεσίες. Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ επέδειξε την ανάγκη για μεταρρυθμίσεις και την ανάγκη για περιορισμό των δημοσιονομικών ελλειμμάτων.

Επιπλέον, η πληροφοριακή και τεχνολογική έκρηξη επηρέασε τη λειτουργία των μεγάλων γραφειοκρατικών οργανισμών, καθιστώντας αναγκαία την εισαγωγή νέων τεχνολογιών και πρακτικών για τη βελτίωση της απόδοσης και της αποτελεσματικότητας. Οι αυξημένες αξιώσεις των πολιτών και η απογοήτευση τους από τις αρχές και τις αναποτελεσματικές γραφειοκρατικές πρακτικές απετέλεσαν κινητήριες δυνάμεις για την υιοθέτηση του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ.

Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ επίσης επηρέασε τα προγράμματα διοικητικής μεταρρύθμισης σε αναπτυσσόμενες χώρες, συμπεριλαμβανομένων ορισμένων ασιατικών κρατών. Η μεταρρυθμιστική κίνηση του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ συνέβαλε στον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης σε αυτές τις χώρες. Γενικά, προσπάθησε να αντιμετωπίσει τις προκλήσεις που αντιμετωπίζουν οι δημόσιες διοικήσεις στον σύγχρονο κόσμο και να προσφέρει αποτελεσματικές, αποδοτικές και ποιοτικές υπηρεσίες στους πολίτες.

Η προσπάθεια των διαχειριστών του δημόσιου τομέα να αυξήσουν την παραγωγικότητα και να βελτιώσουν τις δημόσιες υπηρεσίες μέσω εναλλακτικών μηχανισμών παροχής βασίστηκε σε οικονομικές θεωρίες και πρακτικές. Έγινε έμφαση στην λογοδοσία προς τους πολίτες-πελάτες και στην υψηλή απόδοση. Αυτό περιλάμβανε την αναδιοργάνωση των γραφειοκρατικών δομών, την επανασχεδίαση των στόχων και της αποστολής των δημόσιων οργανισμών, την αναθεώρηση των παραγωγικών μεθόδων και την αποκέντρωση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων. Πολλές κυβερνήσεις και φορείς προχώρησαν επιτυχώς σε ιδιωτικοποιήσεις δημόσιων οργανισμών, θέσανε εξειδικευμένους ανώτερους δημόσιους λειτουργούς υπολογιστές για τη μέγιστη απόδοση σε μετρήσιμους στόχους, δημιούργησαν νέες διαδικασίες για τη μέτρηση της παραγωγικότητας και της αποτελεσματικότητας, και ανασχεδίασαν τα κλαδικά συστήματα με στόχο την αντανάκλαση μιας ισχυρότερης δεσμευτικότητας και υπευθυνότητας αλλά και λογοδοσίας⁸¹. Αυτές οι προσπάθειες είχαν ως στόχο τη βελτίωση της απόδοσης του δημόσιου τομέα, τη μεγιστοποίηση της αποτελεσματικότητας και την παροχή καλύτερων υπηρεσιών στους πολίτες.

⁸¹ Barzelay (2001)

II. Βασικά Χαρακτηριστικά της Νέας Δημόσιας Διοίκησης

Οι βασικοί άξονες της διοικητικής μεταρρύθμισης στον δημόσιο τομέα περιλαμβάνουν:

1. Στρατηγικός και επιχειρησιακός προγραμματισμός (στοχοθεσία): Στόχος είναι οι δημόσιες οργανώσεις να νοούνται ως θεσμοί ανάπτυξης πολιτικών αντί για απλούς παρόχους υπηρεσιών. Με τον προγραμματισμό βάσει στόχων και αποτελεσμάτων, παρακολουθείται η διοικητική δράση με σκοπό την επίτευξη ενότητας και την προώθηση της πειθαρχίας, υπευθυνότητας και ορθολογικής δράσης⁸².
2. Διευκόλυνση της διεξαγωγής ελέγχων: Αναζητούνται μέτρα για την αντιμετώπιση της αβεβαιότητας και τη διευκόλυνση της διεξαγωγής ελέγχων στον δημόσιο τομέα. Αυτό βοηθά στη διασφάλιση της διαφάνειας, της λογοδοσίας και της αποτελεσματικότητας των δημόσιων οργανώσεων.
3. Μείωση της ανάπτυξης του κράτους: Προσπάθειες γίνονται για την επιβράδυνση ή αναστολή της μεγέθυνσης του κράτους σε όρους δημοσίων δαπανών και προσωπικού του δημοσίου τομέα. Αυτό επιδιώκει την οικονομική αποδοτικότητα και τη βιώσιμη διαχείριση των δημόσιων πόρων.
4. Διοίκηση μέσω στόχων⁸³: Η διοίκηση μέσω στόχων επικεντρώνεται στην θέση και παρακολούθηση συγκεκριμένων στόχων για την επίτευξη των αναγκαίων αποτελεσμάτων. Αυτή η προσέγγιση διευκολύνει την εστίαση στην αποτελεσματικότητα και τη βελτίωση της διοικητικής απόδοσης.
5. Διοίκηση ολικής ποιότητας: Η διοίκηση ολικής ποιότητας αποσκοπεί στην εξασφάλιση της αξιοπιστίας, της ακεραιότητας και της αποτελεσματικότητας των δημόσιων υπηρεσιών. Μέσω της συνεχούς βελτίωσης και της εφαρμογής προτύπων ποιότητας, προάγεται η παροχή υψηλής ποιότητας υπηρεσιών στο κοινό.
6. Διοίκηση αποτελεσμάτων: Η διοίκηση αποτελεσμάτων επικεντρώνεται στην παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες με έμφαση στην αποτελεσματικότητα και τη σχέση τιμής-απόδοσης. Αυτό σημαίνει ότι οι δημόσιες οργανώσεις αντιμετωπίζουν την παροχή υπηρεσιών ως πρόκληση και επιδιώκουν να προσφέρουν αποτελέσματα που προσδίδουν υψηλή αξία στους πολίτες.
7. Προώθηση της ποιοτικής και οικονομικής αποτελεσματικότητας⁸⁴: Αποδίδοντας έμφαση στην αξιολόγηση των αποτελεσμάτων και τη βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών που παρέχονται, επιδιώκουμε να επιτύχουμε την οικονομική αποδοτικότητα και τη βελτίωση της ποιότητας ζωής για τους πολίτες.

⁸² Joyce (1999) , σελ.22

⁸³ Antoni (2005), (Management By Objectives - MBO)

⁸⁴ Buzzer και Gale (1987)

8. Μέτρηση συγκριτικής προτυποποίησης (benchmarking) και έλεγχος επίτευξης των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων: Είναι σημαντικό να εφαρμόζουμε μεθόδους συγκριτικής αξιολόγησης (benchmarking) για να αναγνωρίζουμε τις βέλτιστες πρακτικές και να διασφαλίζουμε ότι επιτυγχάνονται οι επιθυμητοί στόχοι. Η συγκεκριμενοποίηση των στόχων, η μέτρηση και η ποσοτικοποίηση των αποτελεσμάτων και η κριτική ανάλυση των χρηματοοικονομικών πόρων είναι απαραίτητες διαδικασίες για να επιτευχθεί η επιδιωκόμενη αποτελεσματικότητα.
9. Κατάρτιση προϋπολογισμού και μισθοδοτικών καταστάσεων με βάση δείκτες απόδοσης: Ο προϋπολογισμός και οι μισθοδοτικές καταστάσεις πρέπει να σχεδιάζονται με βάση τους δείκτες απόδοσης, παρέχοντας κίνητρα για την επίτευξη των στόχων. Επιπλέον, μεταβιβάζοντας αρμοδιότητες στα κατώτερα επίπεδα, όπου προάγουμε την αποκέντρωση και ενθαρρύνουμε την αυτονομία και την υπευθυνότητα στη λήψη αποφάσεων.
10. Αύξηση της ευελιξίας της διοίκησης: Προσφέροντας ευελιξία στη διαμόρφωση της στρατηγικής, ενισχύουμε την υπευθυνότητα και τον έλεγχο. Η ποιότητα πρέπει να είναι υποχρεωτική, και η αμοιβή και η απόδοση πρέπει να συνδέονται, μετατρέποντας την έμφαση από τη χάραξη πολιτικής σε μετρήσιμα πρότυπα απόδοσης και ατομική λογοδοσία.
11. Βελτίωση της διοίκησης και εκπαίδευσης ανθρώπινου δυναμικού: Η ενίσχυση των λειτουργιών καθοδήγησης και η εκπαίδευση του ανθρώπινου δυναμικού είναι ζωτικής σημασίας. Η αναβάθμιση της τεχνολογίας πληροφόρησης και η εφαρμογή νέων τεχνολογιών βοηθούν στην απλούστευση και επιτάχυνση των διαδικασιών, ενώ η ηλεκτρονική διακυβέρνηση μειώνει τη γραφειοκρατία.
12. Επιχειρησιακή αναδιάρθρωση: Η αναδιάρθρωση των οργανωτικών δομών συμβάλλει στην απομάκρυνση από την παραδοσιακή γραφειοκρατία και στη δημιουργία ημιανεξάρτητων οργανωτικών μονάδων με αποκεντρωμένη επιχειρησιακή ευθύνη. Αυτό στοχεύει στη δημιουργία μονάδων που είναι περισσότερο ευαίσθητοποιημένες στις ανάγκες των πολιτών και περισσότερο υπεύθυνες για τα αποτελέσματα.
13. Έλλειψη κάθετης ιεραρχίας: Η ιεραρχία μπορεί να διαμορφώνεται δικτυακά και η αρμοδιότητα λήψης αποφάσεων να επικεντρώνεται σε ένα σημείο (one-stop), εξαλείφοντας την περιττή γραφειοκρατία και προσφέροντας πιο γρήγορη και αποτελεσματική εξυπηρέτηση στους πολίτες.
14. Κανονιστική μεταρρύθμιση: Ο συνεχής έλεγχος των κανονισμών και η απλούστευση τους συμβάλλουν στη μείωση της γραφειοκρατίας και τη διευκόλυνση των επιχειρήσεων και των πολιτών. Επιπλέον, η διαβούλευση με τους ενδιαφερόμενους φορείς και η ενθάρρυνση της συμμετοχής τους στη διαδικασία λήψης αποφάσεων βοηθούν στην αύξηση της διαφάνειας και της νομιμότητας των δημοσίων αποφάσεων.

15. Μέτρηση της απόδοσης⁸⁵: Το νέο δημόσιο μανάτζμεντ δίνει μεγάλη βαρύτητα στη μέτρηση της απόδοσης του οργανισμού. Η επίδοση αξιολογείται μέσω του συνδυασμού της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας. Εντούτοις, οι μετρήσεις εστιάζουν λιγότερο στις προσφερόμενες υπηρεσίες και περισσότερο στην επίδραση αυτών προς τους πολίτες.

16. Ευέλικτα οργανωτικά σχήματα: Το νέο δημόσιο μανάτζμεντ υιοθετεί ευέλικτα οργανωτικά σχήματα. Αυτό σημαίνει ότι οι δημόσιοι οργανισμοί προσαρμόζουν τη δομή τους και τις διαδικασίες τους για να ανταποκρίνονται στις αλλαγές και τις ανάγκες του περιβάλλοντος.

17. Διασύνδεση των αμοιβών με τη μέτρηση απόδοσης: Το νέο δημόσιο μανάτζμεντ εφαρμόζει ένα σύστημα αμοιβών που συνδέεται με τους Δείκτες Μέτρησης Απόδοσης (Performance Related Pay/PRP). Αυτό σημαίνει ότι οι αμοιβές των υπαλλήλων εξαρτώνται από την απόδοση και την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων.

18. Διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού: Το νέο δημόσιο μανάτζμεντ δίνει ιδιαίτερη προσοχή στη διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού. Αυτό περιλαμβάνει τη σύναψη συμβολαίων Στοχοθεσίας, όπου οι στόχοι και οι ευθύνες των υπαλλήλων καθορίζονται συγκεκριμένα και αναλυτικά.

19. Προσανατολισμός στον πολίτη: Το νέο δημόσιο μανάτζμεντ έχει ως προτεραιότητα τον πολίτη ως πελάτη ή χρήστη των υπηρεσιών. Αυτό σημαίνει ότι οι δημόσιοι οργανισμοί επικεντρώνονται στην παροχή υψηλής ποιότητας υπηρεσιών που ικανοποιούν τις ανάγκες και τις προσδοκίες των πολιτών.

Αυτά τα γνωρίσματα αντικατοπτρίζουν την προσπάθεια για μεταρρύθμιση και βελτίωση του δημόσιου τομέα, με στόχο την αύξηση της αποδοτικότητας, της αποτελεσματικότητας και της ικανοποίησης των πολιτών.

Οι προτάσεις αποσκοπούν στην επίτευξη μιας πιο αποτελεσματικής, αποδοτικής και ποιοτικής διοίκησης, με εστίαση στην εξυπηρέτηση των πολιτών και τη βελτίωση της ποιότητας ζωής. Αυτοί οι άξονες διοίκησης στοχεύουν στη βελτίωση της αποδοτικότητας, της αποτελεσματικότητας και της ποιότητας των δημόσιων υπηρεσιών, καθώς και στην εξυπηρέτηση των αναγκών και των συμφερόντων του κοινού.

Βάσει των παραπάνω στοιχείων, η προαναφερθείσα μεταρρυθμιστική ατζέντα για το νέο δημόσιο μανάτζμεντ εφαρμόστηκε με μια προσέγγιση που διέφερε ανάλογα με την χώρα. Ωστόσο, η Βρετανία και η Νέα Ζηλανδία ξεχωρίζουν ως πρωτοπόρες χώρες που υιοθέτησαν και εφάρμοσαν επιτυχώς τις μεταρρυθμίσεις αυτές. Οι μεταρρυθμίσεις βασίστηκαν σε μια "από τα πάνω προς τα κάτω" προσέγγιση, με στόχο την ιδιωτικοποίηση μέρους των δημόσιων

⁸⁵ Government Accountability Office: Strategic Plan 2007-2012
<https://www.gao.gov/products/gao-07-1sp>

υπηρεσιών, όπου αυτό ήταν εφικτό, και την αντικατάσταση γραφειοκρατικών διαδικασιών με μηχανισμούς που βασίζονται στις αρχές της αγοράς. Κατά την εφαρμογή αυτών των μεταρρυθμίσεων, η έμφαση δόθηκε όχι τόσο στις εισροές και τις διαδικασίες, αλλά στα παραγόμενα προϊόντα, τις παρεχόμενες υπηρεσίες και τα αποτελέσματα⁸⁶. Η νέα προσέγγιση του δημόσιου μάνατζμεντ υποστήριζε ότι το κράτος μπορεί να εμπλακεί σε δραστηριότητες που κανένας άλλος φορέας, είτε ιδιωτικός είτε μη κερδοσκοπικός ή εθελοντικός, δεν μπορεί να διαχειριστεί με τόσο αποτελεσματικό τρόπο. Επιπλέον, ο δημόσιος τομέας οργανώνεται σε ορισμένες περιπτώσεις με βάση τις αρχές μιας ιδιωτικής επιχείρησης⁸⁷. Στην πολιτική εξουσία δόθηκε η δυνατότητα στους δημόσιους διευθυντές να συνεργάζονται και να ελέγχουν τους υπαλλήλους, με την εφαρμογή συστημάτων που επικεντρώνονται στην απόδοση και τα αποτελέσματα. Έτσι, η Νέα Ζηλανδία κατάφερε να μετασχηματίσει το δημόσιο μάνατζμεντ στη χώρα και να επιτύχει σημαντική βελτίωση στην αποδοτικότητα του δημόσιου τομέα.

III. Οι Διοικητικές Μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα που Προήλθαν από το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ.

Τα τελευταία είκοσι χρόνια, στην ελληνική δημόσια διοίκηση έχουν παρατηρηθεί πολλές σημαντικές αλλαγές, ανταποκρινόμενη στην αυξανόμενη πολυπλοκότητα των σύγχρονων κοινωνιών και στις αυξανόμενες απαιτήσεις των πολιτών. Οι εν λόγω αλλαγές έχουν προκύψει από την ανάγκη για εκσυγχρονισμό του δημόσιου τομέα, ενώ στενά συνδέονται και με την έλλειψη χρηματοοικονομικών πόρων και την επιθυμία για ευρωπαϊκή κοινωνική και οικονομική ολοκλήρωση για τον εκσυγχρονισμό της χώρας. Οι αλλαγές αυτές έχουν επηρεάσει πολλούς τομείς της δημόσιας διοίκησης, όπως η προσαρμογή των διοικητικών διαδικασιών, η απλοποίηση της γραφειοκρατίας, η ενίσχυση της διαφάνειας και η επίτευξη αποτελεσματικότερων υπηρεσιών προς τους πολίτες. Παράλληλα, οι μεταρρυθμίσεις έχουν επιδώξει την ενσωμάτωση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης σε διεθνείς πλαίσια, όπως ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ), και η Παγκόσμια Τράπεζα, ανταποκρινόμενη στις προκλήσεις της παγκοσμιοποίησης. Οι προσπάθειες των κυβερνήσεων να εφαρμόσουν το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ έχουν αποτελέσει έναν σημαντικό πυλώνα των μεταρρυθμίσεων. Το ΝΔΜ προωθεί την εφαρμογή πιο αποτελεσματικών και αποδοτικών διαδικασιών στη δημόσια διοίκηση, με έμφαση στην ανάπτυξη νέων δεξιοτήτων και στην αξιοποίηση των νέων

⁸⁶ Kettl (2000), σελ.14

⁸⁷ Boston, Martin, Pallot και Walsh (1996), σελ.4-6

τεχνολογιών για τη βελτίωση της παροχής δημόσιων υπηρεσιών. Με αυτόν τον τρόπο, η ελληνική δημόσια διοίκηση επιδιώκει να προσαρμοστεί στις σύγχρονες ανάγκες και να παρέχει καλύτερες υπηρεσίες προς τους πολίτες⁸⁸.

Σε αυτό το φάσμα, τα τελευταία χρόνια στην Ελλάδα έχουμε δει να ενσωματώνονται μια σειρά εθνικών σχεδίων και επιχειρησιακών σχεδίων δράσης στον τομέα της διοίκησης του δημόσιου τομέα, με στόχο να επιτευχθεί η ικανότητα της χώρας να αντιμετωπίσει τις πολυσύνθετες σύγχρονες προκλήσεις⁸⁹. Αυτά τα εθνικά σχέδια και επιχειρησιακά σχέδια δράσης έχουν θέσει τις βάσεις για την εκσυγχρονισμένη δημόσια διοίκηση που απαιτείται για την ανταπόκριση στις προκλήσεις της σύγχρονης κοινωνίας. Παράλληλα, πολλές εκθέσεις από εμπειρογνώμονες έχουν προσπαθήσει να παρουσιάσουν τα επίπεδα εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης στη χώρα⁹⁰. Αυτές οι εκθέσεις έχουν προσφέρει μια ολοκληρωμένη εικόνα των προκλήσεων και των προτεινόμενων λύσεων για τη μεταρρύθμιση του δημόσιου τομέα, προωθώντας έτσι τη συζήτηση και τη συνεργασία μεταξύ ειδικών, αξιωματούχων και πολιτικών για την επίτευξη των επιδιωκόμενων αλλαγών.

Τα εν λόγω σχέδια δράσης και οι μεταρρυθμίσεις που εφαρμόστηκαν έχουν επηρεάσει τον τομέα της δημόσιας διοίκησης με διάφορους τρόπους. Πρώτον, από την άποψη της διαχείρισης, έχει σημειωθεί η εισαγωγή νέων αρχών και εργαλείων διοίκησης και μάλιστα, προκειμένου να βελτιωθεί η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα των δημόσιων οργανισμών⁹¹. Δεύτερον, από πολιτικής σκοπιάς, έχουν δημιουργηθεί νέοι τρόποι νομιμοποίησης του δημόσιου τομέα, με την προώθηση πιο ανοιχτών, διαφανών και συμμετοχικών διαδικασιών λήψης αποφάσεων. Τρίτον, από νομικής σκοπιάς, έχει γίνει έμφαση στην αναγνώριση των σύγχρονων κοινωνικών και οικονομικών αναγκών της κοινωνίας, με τη θέσπιση νέων νόμων και κανονισμών που προάγουν την προστασία των πολιτών, την αειφόρο ανάπτυξη και τη δικαιοσύνη.

Οι πρωτοβουλίες αυτές αποτελούν μέρος μιας συνεχούς προσπάθειας για την αναβάθμιση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και την ενίσχυση της ικανότητας της να ανταποκρίνεται στις μεταβαλλόμενες ανάγκες και προκλήσεις της εποχής. Με τη συνεχή εξέλιξη και την επιμονή στη βελτίωση, η ελληνική δημόσια διοίκηση επιδιώκει να διαδραματίσει έναν ουσιαστικό ρόλο στην προώθηση της αειφόρου ανάπτυξης, την παροχή καλύτερων δημόσιων υπηρεσιών και την ενίσχυση της εμπιστοσύνης των πολιτών στο δημόσιο σύστημα.

⁸⁸ Pollitt και Bouckaert (2004)

⁸⁹ Farazmand (1999)

⁹⁰ Angrier, Toepler και List (2010),σελ. 1032

⁹¹ Kettl (1997)

Τα εθνικά σχέδια και προγράμματα που αναφέρεται πραγματοποιήθηκαν με σκοπό την προσαρμογή της οργάνωσης των δημόσιων υπηρεσιών στις ανάγκες και απαιτήσεις των πολιτών, βάσει του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ (Ν.Δ.Μ.). Αυτά τα μεταρρυθμιστικά μέτρα περιλάμβαναν διάφορους νόμους και προγράμματα, μερικά εκ των οποίων είναι:

1. Ν. 1943/1991: Ο νόμος αυτός αφορούσε τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης, με στόχο την αποτελεσματικότερη λειτουργία και παροχή υπηρεσιών στους πολίτες.

2. Ν. 2839/2000: Αυτός ο νόμος εστίαζε στον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης και στην εισαγωγή νέων διοικητικών διαδικασιών και μέσων για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητάς της.

3. Ν. 2880/2001 (Πρόγραμμα Πολιτεία): Αυτό το πρόγραμμα επιδίωκε τη βελτίωση της δημόσιας διοίκησης μέσω της απλοποίησης και επιτάχυνσης των διαδικασιών και της εξυπηρέτησης των πολιτών.

4. Ν. 3230/2004: Ο νόμος αυτός εστίαζε στην αναδιοργάνωση και του εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης, καθώς και στην εισαγωγή νέων διοικητικών μοντέλων και διαδικασιών για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της ποιότητας των δημόσιων υπηρεσιών⁹².

Αυτές οι νομοθετικές πρωτοβουλίες είχαν ως στόχο την αναβάθμιση και την ενίσχυση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, προσαρμόζοντας την στις μεταβαλλόμενες ανάγκες και προκλήσεις της εποχής, προωθώντας την αποτελεσματική παροχή υπηρεσιών στους πολίτες και ενισχύοντας την αξιοπιστία και εμπιστοσύνη τους προς το δημόσιο σύστημα.

Ο Ν. 1943/1991⁹³ αντιπροσώπευε την πρώτη σημαντική προσπάθεια να ενσωματωθούν οι αρχές του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Με την ψήφιση αυτού του νόμου, εισήχθησαν πολλά στοιχεία από προηγούμενες εκθέσεις εμπειρογνομόνων, όπως η έκθεση για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας

⁹² Μακρυδημήτρης και Μιχαλόπουλου (2000)

⁹³ Νόμος 1943/1991 «Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης , αναβάθμιση του προσωπικού της και άλλες συναφείς διατάξεις».

Διοίκησης κατά την ψήφιση του «Δημόσια Διοίκηση: Έκθεση για το πρόγραμμα 1988-1992».⁹⁴ Ο νόμος αυτός επικεντρωνόταν στον λειτουργικό εκσυγχρονισμό των δημόσιων υπηρεσιών, με έμφαση στην εφαρμογή αρχών και μεθόδων βελτιστοποίησης της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας, καθώς και στην απλούστευση της διοικητικής δράσης. Ο στόχος ήταν η εγγύηση της διαφάνειας, η καταπολέμηση της γραφειοκρατίας και η βελτίωση της εξυπηρέτησης των πολιτών. Μεταξύ άλλων, προβλεπόταν ο ορθολογικός προγραμματισμός από τους φορείς του δημοσίου τομέα, μετά από διαβούλευση με τις συνδικαλιστικές οργανώσεις τους. Ο νόμος αυτός αποτέλεσε ένα σημαντικό πλαίσιο για τη μεταρρύθμιση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης⁹⁵, και η εφαρμογή των μέτρων που περιλαμβάνονταν σε αυτόν συνέβαλε στην επίτευξη μεγαλύτερης αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας στις δημόσιες υπηρεσίες, καθώς και στη βελτίωση της σχέσης της δημόσιας διοίκησης με τους πολίτες.

Ο Ν. 2839/2000⁹⁶ αντιπροσωπεύει μια σημαντική προσπάθεια για τη διοικητική μεταρρύθμιση στο πλαίσιο των αρχών του Νέου Δημόσιου Διοικητικού Μοντέλου (Ν.Δ.Μ.). Με τον νόμο αυτό προβλέπονταν ρυθμίσεις που αφορούσαν τη σύσταση και τη λειτουργία του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.)⁹⁷, το οποίο είχε ως αποστολή τον έλεγχο και την επιθεώρηση των δημοσίων υπηρεσιών. Επίσης, δημιουργήθηκε το Εθνικό Συμβούλιο Διοικητικής Μεταρρύθμισης, το οποίο είχε ως στόχο να συμβάλει στη σχεδίαση και υλοποίηση πολιτικών για την αναμόρφωση και την αναβάθμιση της δημόσιας διοίκησης. Ο νόμος περιείχε επίσης ρυθμίσεις σχετικά με τις προσλήψεις στο δημόσιο τομέα. Ωστόσο, παρά τις καινοτόμες διατάξεις που περιελάμβανε, ο νόμος απέτυχε να εφαρμοστεί πλήρως και αποδυναμώθηκε σε ορισμένους τομείς. Για παράδειγμα, το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. παρέμεινε ανεπαρκώς στελεχωμένο και δεν κατόρθωσε να ασκήσει αποτελεσματικά τον έλεγχο των δημοσίων υπηρεσιών. Επίσης, το Εθνικό Συμβούλιο Διοικητικής Μεταρρύθμισης αντιμετώπισε δυσκολίες στην επικοινωνία και τη συνεργασία με την κοινωνία των πολιτών. Συνολικά, ο Ν. 2839/2000 αντιπροσώπευσε μια προσπάθεια για τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης βάσει των αρχών του Ν.Δ.Μ., αλλά δεν κατάφερε να επιτύχει πλήρως τους στόχους του λόγω των προβλημάτων που αντιμετώπισε στην εφαρμογή και την υλοποίηση των διατάξεων του.

Ο νόμος 2880/2001⁹⁸ αντιπροσώπευσε έναν σημαντικό σταθμό στη διοικητική μεταρρύθμιση της χώρας, εισάγοντας τις αρχές της Διοίκησης μέσω Στόχων στον ελληνικό

⁹⁴ Μακρυδημήτρης και Μιχαλόπουλου (2000), σελ. 557-626

⁹⁵ Μακρυδημήτρης και Μιχαλόπουλου (2000), σελ. 56

⁹⁶ Ν. 2839/2000 «Ρυθμίσεις θεμάτων του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκεντρωμένης και άλλες διατάξεις».

⁹⁷ Άρθρο 1 του Ν. 2839/2000

⁹⁸ Πρόγραμμα "ΠΟΛΙΤΕΙΑ" για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις.

δημόσιο τομέα, σύμφωνα με τις αρχές του Νέου Διοικητικού Μοντέλου (Ν.Δ.Μ.). Ο σκοπός του νόμου ήταν να επιτύχει την ανανέωση και τη βελτίωση της δημόσιας διοίκησης, εστιάζοντας στην απόδοση και την επίτευξη στρατηγικών στόχων.

Ωστόσο, παρά τη θεωρητική φιλοδοξία του νόμου, η πρακτική εφαρμογή του δεν απέδωσε τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Πολλά από τα μέτρα που εισήχθησαν μέσω του Ν. 2880/2001 δεν υλοποιήθηκαν με τον ίδιο βαθμό αποτελεσματικότητας. Ένα από τα μέτρα που υιοθετήθηκαν ήταν ο νόμος 3230/2004, ο οποίος είχε ως στόχο τη διευκόλυνση της εφαρμογής του νόμου 2880/2001. Ωστόσο, παρόλο που αυτός ο νόμος είχε κάποιες θετικές πτυχές, όπως η ενίσχυση της αυτονομίας των δημοσίων υπηρεσιών και η διευκόλυνση της λήψης αποφάσεων, δεν κατόρθωσε να επιλύσει πλήρως τα προβλήματα που παρουσιάστηκαν κατά την εφαρμογή του Ν. 2880/2001. Είναι σημαντικό να αναγνωρίσουμε ότι η επιτυχής εφαρμογή ενός νόμου χρειάζεται συνολική δέσμευση από όλους τους εμπλεκόμενους φορείς και την αποτελεσματική εποπτεία και εφαρμογή από τις αρμόδιες αρχές. Η ανάπτυξη μιας πολιτιστικής αλλαγής και μιας ανοιχτής συζήτησης για τις προκλήσεις και τις δυνατότητες της δημόσιας διοίκησης είναι επίσης αναγκαίες για την πραγματική μεταρρύθμιση του δημόσιου τομέα.

Ο νόμος 2880/2001 είχε ως στόχο να επιτύχει την αποτελεσματικότερη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών και να προσαρμοστεί η ανθρώπινη δυναμική στις σύγχρονες ανάγκες και τα νέα πρότυπα διοίκησης. Βάσει των αρχών του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ (Ν.Δ.Μ.), ο νόμος καθιέρωνε τη μέτρηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας της διοίκησης. Σύμφωνα με τον νόμο, ο σκοπός της μέτρησης ήταν η αξιολόγηση των υπηρεσιών της Διοίκησης με την προοπτική της βελτίωσης της εξυπηρέτησης του πολίτη, της αύξησης της εμπιστοσύνης του και της ικανοποίησης των αναγκών του. Επιπλέον, στόχος ήταν η ενίσχυση της διαφάνειας, η πλήρης αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων και γενικότερα η άσκηση της διοίκησης προς όφελος του πολίτη. Στο πλαίσιο της εφαρμογής του νόμου, εγκρίθηκε επίσης ο νόμος 3250/2004 που είχε ως στόχο την απλούστευση των διαδικασιών εκδόσεως διοικητικών πράξεων και τη διεκπεραίωση υποθέσεων από τη δημόσια διοίκηση. Ο συγκεκριμένος νόμος επιδίωξε να βελτιώσει την αποτελεσματικότητα και την ταχύτητα των διοικητικών διαδικασιών, ενισχύοντας την απλούστευση και την ευκολία πρόσβασης σε διοικητικές πληροφορίες και διαδικασίες για τον πολίτη.

Ο νόμος 3230/2004 καθιέρωσε το σύστημα διοίκησης με Στόχο (ΔμΣ), με σκοπό την αποτελεσματικότερη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών και την ανταπόκριση του ανθρώπινου δυναμικού στις σύγχρονες ανάγκες και τα νέα πρότυπα διοίκησης. Ο νόμος αυτός βασίζεται στις αρχές του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ (Ν.Δ.Μ.) και προωθεί τη μέτρηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας της διοίκησης. Ο σκοπός της μέτρησης, σύμφωνα με τον νόμο, είναι η αξιολόγηση των υπηρεσιών της Διοίκησης με την προοπτική της

βελτίωσης της εξυπηρέτησης του πολίτη, της αύξησης της εμπιστοσύνης του και της ικανοποίησης των αναγκών του. Επιπλέον, ο νόμος έχει ως στόχο την ενίσχυση της διαφάνειας, την πλήρη αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων και γενικότερα την άσκηση της διοίκησης προς όφελος του πολίτη. Επίσης, ο νόμος 3250/2004 αναφέρεται στην υιοθέτηση νέων μέτρων για την απλούστευση της διαδικασίας έκδοσης διοικητικών πράξεων και τη διεκπεραίωση υποθέσεων από τη δημόσια διοίκηση. Αυτός ο νόμος επιδιώκει να διευκολύνει τους πολίτες και τις επιχειρήσεις στην αλληλεπίδραση τους με τη δημόσια διοίκηση, μειώνοντας τη γραφειοκρατία και επιταχύνοντας τις διοικητικές διαδικασίες.

Το New Public Management έχει επηρεάσει τον ελληνικό δημόσιο τομέα σε διάφορους τομείς και έχει προσφέρει ορισμένα πλεονεκτήματα. Μερικοί από τους τρόπους με τους οποίους έχει βοηθήσει είναι:

1. Αποκέντρωση: Η εφαρμογή της αποκέντρωσης έχει επιτρέψει σε περιφερειακές και τοπικές αρχές να αναλάβουν μεγαλύτερη αυτονομία στη λήψη αποφάσεων και στην παροχή υπηρεσιών. Αυτό μπορεί να οδηγήσει σε μεγαλύτερη ευελιξία και αποτελεσματικότητα.
2. Αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα: Με την εφαρμογή των αρχών του New Public Management, όπως η ιδιωτικοποίηση και η χρήση συμβάσεων με ιδιωτικές εταιρείες, έχει επιδιωχθεί η βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας του δημόσιου τομέα. Αυτό μπορεί να οδηγήσει σε βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών που παρέχονται και της διαχείρισης των πόρων.
3. Εισαγωγή διαχειριστικών πρακτικών: Με την εφαρμογή διαχειριστικών πρακτικών που αντλούν από τον ιδιωτικό τομέα, όπως η αξιολόγηση απόδοσης και η χρήση κινήτρων, ο δημόσιος τομέας μπορεί να επιτύχει μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα στις λειτουργίες του.

Παρόλα αυτά, είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι η επίδραση του New Public Management στον ελληνικό δημόσιο τομέα έχει αντιμετωπίσει και κριτική. Ορισμένοι ισχυρίζονται ότι η έμφαση στην αποτελεσματικότητα και την ιδιωτικοποίηση αγνόησε τις κοινωνικές επιπτώσεις και την ανάγκη προστασίας των δημόσιων αγαθών.

5) Συμπεράσματα

Με την άφιξη του 21ου αιώνα παρουσιάζεται ένας επαναστατικός νέος μετασχηματισμός⁹⁹ και μια αύρα αισιοδοξίας για παγκόσμια οικονομική ευημερία και ειρήνη του κόσμου. Ο ρόλος των κυβερνήσεων και της δημόσιας διοίκησης στην προώθηση της οικονομικής και κοινωνικής αλλαγής αναγνωρίζεται ολοένα και περισσότερο. Οι παραδοσιακές γραφειοκρατικές δομές έχουν αποδειχθεί ανεπαρκείς για την αντιμετώπιση των σύγχρονων προκλήσεων και απαιτείται η μεταμόρφωσή τους. Στην περίπτωση της Ελλάδας, η διοικητική παράδοση έχει βαθιές ρίζες που επηρεάζονται από το Ναπολέοντιο Διοικητικό Πρότυπο. Παρόλο που έχουν γίνει προσπάθειες για αποκέντρωση μέσω του προγράμματος "Καλλικράτης", η πολιτική κουλτούρα εξακολουθεί να χαρακτηρίζεται από πελατειακές σχέσεις μεταξύ πολιτικών και πολιτών.

Για να ανταποκριθούμε στις απαιτήσεις της εποχής, ο μετασχηματισμός των δημόσιων γραφειοκρατιών πρέπει να επικεντρωθεί στην ανάπτυξη πιο αποτελεσματικών, ανοικτών και συμμετοχικών μορφών διοίκησης. Η χρήση καινοτόμων πρακτικών που θα φέρουν αλλαγή, όπως η εκμετάλλευση της ψηφιακής τεχνολογίας, μπορεί επίσης να συμβάλει και στον μετασχηματισμό των δημόσιων υπηρεσιών και στη βελτίωση της παροχής δημόσιων υπηρεσιών στους πολίτες. Με λίγα λόγια, ο μετασχηματισμός των δημόσιων γραφειοκρατιών αποτελεί μια αναγκαιότητα για την αντιμετώπιση των προκλήσεων της εποχής και την προώθηση μιας πιο αποτελεσματικής και διαφανούς διοίκησης, που θα επιτρέπει στους πολίτες να συμμετέχουν ενεργά στη λήψη αποφάσεων και να έχουν πρόσβαση σε βελτιωμένες και πιο αποτελεσματικές δημόσιες υπηρεσίες.

Οι στόχοι για τη διοικητική μεταρρύθμιση είναι πολύ σημαντικοί για την εξέλιξη και την πρόοδο της κοινωνίας. Η ενίσχυση της δημοκρατικής διακυβέρνησης και η συμμετοχή των πολιτών στη λήψη αποφάσεων είναι ουσιώδεις για την εδραίωση μιας κοινωνίας που θα λειτουργεί με δικαιοσύνη και ισότητα. Η διαφάνεια και η υπευθυνότητα στη διαχείριση των δημόσιων υποθέσεων ενισχύουν την εμπιστοσύνη των πολιτών προς το κράτος και τις δημόσιες υπηρεσίες. Η προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης και η προστασία του περιβάλλοντος αντανακλούν τη σημασία που δίνεται στην αειφορία και στην προστασία των φυσικών πόρων για τις μελλοντικές γενιές¹⁰⁰. Ο σεβασμός προς το περιβάλλον και η οικολογική αειφορία πρέπει να αποτελούν θεμελιώδη στοιχεία της δημόσιας πολιτικής και των δράσεων της δημόσιας διοίκησης. Επίσης, η προώθηση της κοινωνικής δικαιοσύνης¹⁰¹ είναι σημαντική για τη δημιουργία μιας πιο ισότιμης και αειφόρου κοινωνίας. Η δημόσια διοίκηση πρέπει να επιδιώκει την αντιμετώπιση των κοινωνικών ανισοτήτων, την προαγωγή της κοινωνικής συνοχής και την παροχή ίσων ευκαιριών για όλους τους πολίτες. Τέλος, η διοικητική

⁹⁹ Bowornwathana (2015), σελ.667

¹⁰⁰ Δημητρόπουλου (2008), σελ.488

¹⁰¹ Κέφης (2005β)

μεταρρύθμιση πρέπει να προωθεί την καινοτομία, την τεχνολογική ανάπτυξη και τον εκσυγχρονισμό της κοινωνίας. Οι δημόσιες υπηρεσίες πρέπει να προσαρμοστούν στις νέες τεχνολογικές εξελίξεις και να παρέχουν αποτελεσματικές και εξυπηρετικές λύσεις στους πολίτες. Η εφαρμογή ευρωπαϊκών προγραμμάτων¹⁰² και δράσεων ενισχύει την ανάπτυξη της χώρας και προάγει την ευρωπαϊκή συνεργασία και συνοχή. Οι στόχοι αυτοί επιδιώκουν να δημιουργήσουν μια δημόσια διοίκηση που θα είναι ανταποκρινόμενη, αποτελεσματική και προσανατολισμένη προς την εξυπηρέτηση των πολιτών και του κοινού συμφέροντος.

Η βελτιστοποίηση της δημόσιας διοίκησης και η ενίσχυση της δημοκρατικής διακυβέρνησης είναι αναγκαίες για τη διασφάλιση μιας αποτελεσματικής και βιώσιμης κρατικής διοίκησης. Οι μεταρρυθμίσεις πρέπει να επικεντρώνονται στη δημιουργία ανοικτών και συμμετοχικών δομών διοίκησης, και να είναι ικανές να επωφεληθούν από την χρήση καινοτόμων πρακτικών και της ψηφιακής τεχνολογίας. Αυτό θα ενισχύσει την παροχή αποτελεσματικών υπηρεσιών προς τους πολίτες και θα ενθαρρύνει τη συμμετοχή τους στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Οι προτεινόμενοι στόχοι στοχεύουν στη βελτίωση της δημόσιας διοίκησης και της παροχής υπηρεσιών, ενισχύοντας τη συμμετοχή των πολιτών και προάγοντας την αειφόρο ανάπτυξη και την κοινωνική ευημερία. Οι μεταρρυθμίσεις πρέπει επίσης να ευθυγραμμίζονται με ευρωπαϊκά προγράμματα και δράσεις που ήδη υπάρχουν και χρησιμοποιούνται με επιτυχία σε άλλες χώρες, να προωθούν την πρόοδο της χώρας και να ενισχύουν την οικονομική και κοινωνική συνοχή της ΕΕ. Οι μεταρρυθμίσεις είναι αναγκαίο να εστιάζουν στη διευκόλυνση της καθημερινής ζωής των πολιτών, εξυπηρετώντας τις ανάγκες τους και προσφέροντας τις κατάλληλες υπηρεσίες. Παράλληλα, η διοικητική μεταρρύθμιση πρέπει να συμβάλει στον εκσυγχρονισμό της κοινωνίας και να διασφαλίσει την προώθηση των αρχών της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής της ΕΕ, βασιζόμενη στην αρχή της λαϊκής κυριαρχίας και την ενίσχυση της δημοκρατικής διακυβέρνησης.

Ο τρόπος λειτουργίας του ελληνικού κράτους έχει επηρεαστεί από διάφορες και πολύπλοκες ιστορικές πηγές. Ένα από τα κύρια πρότυπα που έχει επηρεάσει τον δημόσιο τομέα είναι το Ναπολέοντειο Διοικητικό Πρότυπο. Αυτό το πρότυπο χαρακτηρίζεται από την προτίμηση της τήρησης νομικών διαδικασιών, την ιεραρχία και τον συγκεντρωτισμό. Ο νομικός φορμαλισμός είναι ένα από τα βασικά χαρακτηριστικά αυτού του προτύπου, γεγονός που σημαίνει ότι η έμφαση που δίνεται αφορά την τήρηση των νομικών διαδικασιών και την τήρηση του διοικητικού νόμου. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα τη δημιουργία ενός γραφειοκρατικού συστήματος που επικεντρώνεται στην τήρηση τυπικών διαδικασιών, παρά στην αποτελεσματική παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες.

¹⁰² Λαδιάς (2013), σελ.157

Πέρα από το Ναπολεόντειο Διοικητικό Πρότυπο, στην Ελλάδα υπάρχουν και πελατειακές σχέσεις μεταξύ πολιτικών και πολιτών. Οι σχέσεις αυτές έχουν ως βάση τις προσωπικές συνδέσεις των ατόμων, τις ευνοϊκές διαπροσωπικές σχέσεις και τις επιρροές που επηρεάζουν την πολιτική λήψη αποφάσεων και τη διοικητική ενέργεια. Αυτό μπορεί να οδηγήσει σε ανεπίτρεπτη διαχείριση και διαφθορά, επηρεάζοντας την αποτελεσματικότητα του δημόσιου τομέα. Παρότι έχουν γίνει προσπάθειες για τη μεταρρύθμιση του διοικητικού προτύπου στην Ελλάδα, αυτές οι προσπάθειες συχνά αντιμετωπίζουν ορισμένες προκλήσεις. Οι αλλαγές σε ένα τόσο ριζοσπαστικό σύστημα απαιτούν χρόνο, πολιτική βούληση και συνεχείς προσπάθειες για να ξεπεραστούν οι αντιστάσεις και να δημιουργηθεί ένα πιο αποτελεσματικό και διαφανές διοικητικό σύστημα που θα είναι αποτελεσματικό.

Ένα παράδειγμα προσπάθειας αλλαγής στην Ελλάδα ήταν η εφαρμογή του προγράμματος "Καλλικράτης" που ξεκίνησε το 2010. Το πρόγραμμα αυτό είχε ως στόχο την αποκέντρωση και πιο συγκεκριμένα την αποκέντρωση των εξουσιών από την κεντρική κυβέρνηση στις τοπικές αυτοδιοικήσεις, με σκοπό τη βελτίωση της παροχής υπηρεσιών προς τους πολίτες. Μέσω του προγράμματος "Καλλικράτης"¹⁰³ δημιουργήθηκαν νέες αυτοδιοικητικές δομές και μεταφέρθηκαν αρμοδιότητες από την κεντρική κυβέρνηση στις περιφέρειες και στους δήμους. Ο στόχος ήταν η προώθηση της τοπικής αυτονομίας και η βελτίωση της δημόσιας διοίκησης σε τοπικό επίπεδο με απτότερο σκοπό να ευνοηθεί όλο το φάσμα της δημόσιας διοίκησης. Ωστόσο, η επιτυχία του προγράμματος ήταν περιορισμένη. Παρά τις προσπάθειες για αλλαγή, η διοικητική παράδοση στην Ελλάδα αντιμετωπίζει ακόμα προκλήσεις. Οι προβληματισμοί περί έλλειψης συντονισμού, γραφειοκρατίας, καθυστερήσεων και δυσκολίας εφαρμογής παραμένουν επίκαιροι.

Για να επιτευχθούν πραγματικές αλλαγές, απαιτείται συνεχής προσπάθεια και συνολική προσέγγιση των προβλημάτων από τη κυβέρνηση. Αυτό σημαίνει όχι μόνο την αλλαγή των νόμων και των διοικητικών διατάξεων, αλλά και την ενίσχυση της διοίκησης, της διαφάνειας, της αποτελεσματικότητας και της ευθύνης. Επίσης, είναι αναγκαία η δημιουργία ενός περιβάλλοντος που προωθεί την καινοτομία, την ανάπτυξη¹⁰⁴ και τη συμμετοχή των πολιτών στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Μόνο με ολοκληρωμένες προσπάθειες μπορούμε να δημιουργήσουμε ένα πιο αποτελεσματικό και διαφανές διοικητικό σύστημα στην Ελλάδα.

Στο πλαίσιο των μνημονίων συνεργασίας, ο δημόσιος τομέας της Ελλάδας αντιμετώπισε αρκετές προκλήσεις, ειδικότερα στο κομμάτι της πολιτικής διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού που ανήκει στο δημόσιο τομέα. Οι θεσμοί, όπως το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, ζήτησαν

¹⁰³N. 3852/2010

¹⁰⁴ Akronopoulou (2012)

από την Ελλάδα να αναπτύξει μια περιεκτική στρατηγική διοίκησης ανθρώπινων πόρων που θα εφαρμόζε στον δημόσιο τομέα. Η στρατηγική αυτή κάλυπτε ένα ευρύ φάσμα των πτυχών της διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού¹⁰⁵, συμπεριλαμβανομένου την πρόσληψη, την αξιολόγηση, την εκπαίδευση και τον εκσυγχρονισμό του πειθαρχικού δικαίου των δημοσίων υπαλλήλων¹⁰⁶. Κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης και των μνημονίων, η ανάγκη για μια πιο ολοκληρωμένη στρατηγική διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού ήταν ιδιαίτερα επιτακτική, καθώς η δημόσια διοίκηση έπρεπε να γίνει πιο αποτελεσματική και αποδοτική.

Σημαντικά στοιχεία αυτής της στρατηγικής περιλάμβαναν την αξιολόγηση¹⁰⁷ της εργασίας των δημοσίων υπαλλήλων και τον καθορισμό του ρόλου των ανώτερων διοικητικών στελεχών. Η χάραξη και η εφαρμογή μιας περιεκτικής στρατηγικής διοίκησης ανθρώπινων πόρων στον ελληνικό δημόσιο τομέα ήταν μέρος των μέτρων που απαιτήθηκαν για την οικονομική ανάκαμψη της χώρας. Παρ' όλα αυτά, είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι η επίτευξη μιας πραγματικής μεταρρύθμισης στον δημόσιο τομέα που θα φέρει μεγάλη αλλαγή απαιτεί χρόνο, προσπάθεια και συνεχή δέσμευση για βελτίωση, τόσο από την ίδια την κυβέρνηση και την δημόσια διοίκηση όσο και από τους ίδιους τους πολίτες που την υπηρετούν. Η πολιτική διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού εξακολουθεί να αντιμετωπίζει προκλήσεις, και η βελτίωση της διοικητικής παράδοσης και της αποτελεσματικότητας απαιτεί συνεχή προσπάθεια και δέσμευση από όλα τα εμπλεκόμενα μέρη.

Η περίοδος μέχρι τον Μάιο του 2013 ήταν δύσκολη για την πολιτική διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού στον ελληνικό δημόσιο τομέα. Οι προσπάθειες για αξιολόγηση των υπαλλήλων και η διαθεσιμότητα του πλεονάζοντος προσωπικού συναντούσαν μεγάλη αντίσταση από τις δημόσιες υπηρεσίες και τις συνδικαλιστικές οργανώσεις. Η Ανώτατη Διοίκηση Ενώσεων Δημοσίων Υπαλλήλων (Α.Δ.Ε.Δ.Υ.) κήρυξε απεργίες και προχώρησε σε κινητοποιήσεις προκειμένου να αντιδράσει στην αξιολόγηση των υπαλλήλων και το μέτρο της διαθεσιμότητας που προσπάθησαν να εφαρμόσουν. Οι κοινωνικές αντιδράσεις επηρέασαν σημαντικά την πρόοδο της διοικητικής μεταρρύθμισης σε αυτό τον τομέα, αποδεικνύοντας ότι η ευρεία συναίνεση και η πολυμερής μεταρρυθμιστική συμμαχία είναι απαραίτητες για την επιτυχία μιας ολοκληρωμένης μεταρρύθμισης. Οι προκλήσεις αυτές ανέδειξαν την ανάγκη για διάλογο, συνεννόηση και κοινωνική συναίνεση στον δημόσιο τομέα. Η πολιτική διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού πρέπει να λαμβάνει υπόψη τις ανάγκες και τις ανησυχίες των δημοσίων υπαλλήλων και να προσπαθεί να δημιουργήσει ένα περιβάλλον συνεργασίας και

¹⁰⁵ Τάχου (1985), σελ.93

¹⁰⁶ European Economy (2013), σελ.34

¹⁰⁷ European Economy (2013), σελ.34

εμπιστοσύνης προς τη διοίκηση. Μόνο με αυτόν τον τρόπο μπορεί να επιτευχθεί μια βιώσιμη και αποτελεσματική μεταρρύθμιση στον δημόσιο τομέα.

Η επικοινωνία και η συμμετοχή είναι ζωτικής σημασίας για την επιτυχή υλοποίηση μιας μεταρρυθμιστικής διαδικασίας στη δημόσια διοίκηση. Η αποδοχή και η συμμετοχή των δημόσιων υπαλλήλων αποτελούν σημαντικό παράγοντα για την επιτυχία των μεταρρυθμίσεων, καθώς πρόκειται για αυτούς που θα εφαρμόσουν τις αλλαγές και θα επηρεάσουν το επίπεδο της ποιότητας των δημόσιων υπηρεσιών. Για να επιτευχθεί αυτό, απαιτείται μια επικοινωνιακή στρατηγική που θα εστιάζει στην αποκατάσταση της αυτοεκτίμησης και της ηθικής των δημόσιων υπαλλήλων, καθώς και στην υποστήριξη και ενεργοποίησή τους. Αυτή η στρατηγική πρέπει να αντιμετωπίσει αρνητικά τα στερεότυπα και τις προκαταλήψεις για τον δημόσιο τομέα και να επικοινωνήσει στους υπαλλήλους τους στόχους και τα οφέλη της μεταρρύθμισης. Η επικοινωνιακή αυτή στρατηγική πρέπει να απευθύνεται τόσο στους δημόσιους υπαλλήλους όσο και σε εξωτερικούς φορείς, όπως πολίτες, ενώσεις και άλλους ενδιαφερόμενους φορείς. Οι υπάλληλοι πρέπει να αναγνωριστούν ως κύριοι φορείς της μεταρρύθμισης και να διαδραματίσουν ενεργό ρόλο σε αυτήν. Η συμμετοχή τους πρέπει να ενθαρρύνεται και να ανταμείβεται, ενώ τα μηνύματα επικοινωνίας πρέπει να προσαρμόζονται σύμφωνα με το επίπεδο συμμετοχής τους. Οι προϊστάμενοι σε όλα τα επίπεδα πρέπει να είναι καλά ενημερωμένοι και εξοπλισμένοι με τα απαραίτητα εργαλεία επικοινωνίας, ώστε να μπορούν να προβάλλουν τους γενικούς και ειδικούς στόχους της μεταρρύθμισης και να παρουσιάζουν παραδείγματα επιτυχημένων υλοποιήσεων. Τέλος, η κοινή γνώμη πρέπει να θεωρείται ως σημαντικός εμπλεκόμενος φορέας και να ενημερώνεται για τους στόχους και τα οφέλη της μεταρρύθμισης. Η καλή επικοινωνία¹⁰⁸ με την κοινή γνώμη μπορεί να συμβάλει στη δημιουργία υποστήριξης για τη μεταρρυθμιστική διαδικασία, εφόσον αντιληφθεί τα οφέλη που απορρέουν από αυτήν. Συνοψίζοντας, μια επιτυχημένη μεταρρυθμιστική διαδικασία στη δημόσια διοίκηση απαιτεί ενεργή συμμετοχή, επικοινωνία και αποδοχή από τους δημόσιους υπαλλήλους, τους εξωτερικούς φορείς και την κοινή γνώμη. Μια καλά σχεδιασμένη και προσαρμοσμένη στην τρέχουσα διοικητική πραγματικότητα επικοινωνιακή στρατηγική μπορεί να συμβάλει στην επίτευξη αυτών των στόχων.

Η επικοινωνιακή στρατηγική για τη διοικητική μεταρρύθμιση που περιγράφεται περιλαμβάνει σημαντικά στοιχεία για την επιτυχή επικοινωνία στο πλαίσιο της μεταρρυθμιστικής διαδικασίας. Παρακάτω θα αναλυθούν το κάθε ένα στοιχείο λεπτομερώς:

1. Η πληροφόρηση για τους στόχους, της στρατηγικής και των αξόνων της μεταρρύθμισης: Είναι σημαντικό να ενημερώνονται οι εμπλεκόμενοι φορείς για τους στόχους

¹⁰⁸ Τάχου (1985), σελ.93

και τη στρατηγική της μεταρρύθμισης. Αυτό θα βοηθήσει στο να κατανοήσουν τη σημασία και τον αντίκτυπο της μεταρρύθμισης τόσο προς τη κοινωνία όσο και στην ίδια τη δημόσια διοίκηση.

2. Η δυνατότητα πληροφόρησης για τις μεταρρυθμιστικές δράσεις και τα οφέλη της μεταρρύθμισης: Οι εμπλεκόμενοι φορείς πρέπει να ενημερώνονται για τις δράσεις που τους επηρεάζουν και που πραγματοποιούνται στο πλαίσιο της μεταρρύθμισης και τα οφέλη που αναμένονται από αυτές. Αυτή η πληροφόρηση θα δημιουργήσει ένα κλίμα κατανόησης και υποστήριξης προς τη μεταρρυθμιστική διαδικασία.

3. Η παρακολούθηση των διαδικασιών διαβούλευσης με τους εμπλεκόμενους φορείς: Είναι σημαντικό να υπάρχουν διαδικασίες διαβούλευσης με τους εμπλεκόμενους φορείς, και η παρακολούθηση αυτών των διαδικασιών είναι απαραίτητη για την ομαλή εξέλιξη των διαδικασιών. Αυτό θα επιτρέψει την ανταλλαγή απόψεων, την αντιμετώπιση προβλημάτων και την ενσωμάτωση των ιδεών των ενδιαφερομένων.

4. Οι ειδικές διαδικασίες διαβούλευσης (διαδικτυακός τύπος): Η δημιουργία ειδικών διαδικασιών διαβούλευσης, όπως ένας διαδικτυακός τύπος, που θα μπορεί να διευκολύνει την επικοινωνία και την ανταλλαγή απόψεων μεταξύ των ενδιαφερομένων. Αυτό θα δώσει τη δυνατότητα σε όλους να συμμετέχουν και να εκφράσουν τις απόψεις τους σε θέματα που τους αφορούν .

5. Η καταγραφή των αποτελεσμάτων της επικοινωνιακής στρατηγικής: Είναι σημαντικό να μετράτε η αποτελεσματικότητα της επικοινωνιακής στρατηγικής και να αξιολογούνται τα αποτελέσματα που επιτυγχάνονται.

6. Η συνεχής βελτίωση της επικοινωνιακής στρατηγικής: Η επικοινωνιακή στρατηγική πρέπει να είναι υπό διαρκή βελτίωση. Θα πρέπει να αξιολογείται και να προσαρμόζεται σε συνεχή βάση για να ανταποκρίνεται στις ανάγκες και τις αλλαγές της μεταρρυθμιστικής διαδικασίας.

Με την εφαρμογή αυτών των στοιχείων, θα επιτευχθεί ο απώτερος στόχος της διοικητικής μεταρρύθμισης, που είναι η βελτίωση της θεσμικής επάρκειας και της αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης. Η επικοινωνία αποτελεί ουσιαστικό μέρος αυτής της διαδικασίας και επιτρέπει την ενεργό συμμετοχή και συνεργασία των εμπλεκόμενων φορέων.

Η ελληνική δημόσια διοίκηση έχει διανύσει μια πορεία μεταρρυθμίσεων και αλλαγών τα τελευταία χρόνια. Πρόκειται για αναφορά στο «Ναπολέοντειο» διοικητικό παράδειγμα¹⁰⁹

¹⁰⁹ Σωτηροπούλου (2007), σελ. 48-61

που ακολουθήθηκε στην οργάνωση και λειτουργία του δημοσίου τομέα. Είναι απαραίτητη η εξέταση του κατά πόσο οι μεταρρυθμίσεις που έλαβαν χώρα τα τελευταία χρόνια στη χώρα μας, είτε ως πρωτοβουλίες των ελληνικών κυβερνήσεων είτε ως απαιτήσεις των Μνημονίων Συνεργασίας και των δανειακών συμβάσεων με την Ευρωπαϊκή Ένωση και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ), έχουν βοηθήσει στην αλλαγή της διοίκησης και στην αλλαγή του υποδείγματος της διοικητικής οργάνωσης της χώρας. Πρέπει να επισημανθεί ότι η πορεία των μεταρρυθμίσεων έχει ως στόχο την αποτελεσματικότερη, διαφανέστερη και αποδοτικότερη λειτουργία του δημόσιου τομέα. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές περιλαμβάνουν την απλούστευση και επιτάχυνση των διαδικασιών, την αναθέτουσα διοίκηση, την ενίσχυση της ψηφιακής διακυβέρνησης και τον εμπλουτισμό του επιχειρηματικού περιβάλλοντος της χώρας.

Είναι σημαντικό να εξετάσουμε τις επιπτώσεις αυτών των μεταρρυθμίσεων και το ποιο νέο παράδειγμα κατευθύνει τον δημόσιο τομέα της χώρας. Ένα πιθανό παράδειγμα όπως αναφέρθηκε είναι το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (ΝΔΜ), στο οποίο συνεπάγεται και η υιοθέτηση των σύγχρονων διοικητικών πρακτικών και της εστίασης στην ανάπτυξη και την αποτελεσματική παροχή υπηρεσιών στο κοινό. Άλλο ένα πιθανό παράδειγμα είναι το υπόδειγμα του Νέου-Βεμπεριανού Κράτους (NWS), που επιδιώκει τη μείωση του γραφειοκρατικού φορτίου και την ανάπτυξη μιας αποτελεσματικής και ανταγωνιστικής δημόσιας διοίκησης. Είναι απαραίτητο να σημειωθεί ότι ο δημόσιος τομέας μιας χώρας εξελίσσεται συνεχώς, και ενδέχεται να υιοθετηθούν διαφορετικά υποδείγματα διοίκησης ανάλογα με τις συγκεκριμένες ανάγκες και προκλήσεις της κάθε εποχής. Έτσι, το πραγματικό παράδειγμα που κατευθύνει τον δημόσιο τομέα της Ελλάδας ενδέχεται να είναι μια συνδυασμένη προσέγγιση που αντλεί στοιχεία από διάφορα υποδείγματα και εφαρμόζει πρακτικές που έχουν αποδειχθεί αποτελεσματικές σε διεθνές επίπεδο.

Συνοψίζοντας, η ελληνική δημόσια διοίκηση έχει υποστεί σημαντικές μεταρρυθμίσεις και αλλαγές στη λειτουργία της. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές έχουν στόχο την αναβάθμιση και την αποτελεσματικότερη λειτουργία του δημόσιου τομέα. Παράλληλα, έχουν εμπνευστεί από διάφορα υποδείγματα και πρακτικές, όπως το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ και το υπόδειγμα του Νέου-Βεμπεριανού Κράτους, προσαρμοσμένα στις συγκεκριμένες ανάγκες της χώρας. Ο δημόσιος τομέας εξελίσσεται συνεχώς, και η πορεία του υποδείγματος διοίκησης που ακολουθεί η Ελλάδα εξαρτάται από τις προτεραιότητες και τις προκλήσεις της εποχής.

Οι μεταρρυθμίσεις που έχουν λάβει χώρα στην Ελλάδα στον τομέα της δημόσιας διοίκησης, αξίζουν ιδιαίτερη προσοχή και ανάλυση. Ένα από τα σημαντικότερα υποδείγματα που εφαρμόστηκαν είναι το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (ΝΔΜ), το οποίο έχει προηγούμενη εφαρμογή σε αγγλοσαξονικές χώρες όπως οι Ηνωμένες Πολιτείες, η Νέα Ζηλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο από τις αρχές της δεκαετίας του 1980.

Το ΝΔΜ έχει παίξει σημαντικό ρόλο στις μεταρρυθμίσεις των τελευταίων χρόνων της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Οι αρχές του ΝΔΜ εστιάζουν στην αποτελεσματική λειτουργία, την αποδοτικότητα και την ποιότητα των δημόσιων υπηρεσιών. Μεταρρυθμίσεις που έχουν επηρεαστεί από αυτό το υπόδειγμα έχουν εισαχθεί στην ελληνική δημόσια διοίκηση με σκοπό τη βελτίωση της απόδοσης και της παροχής υπηρεσιών προς τους πολίτες.

Παράλληλα, οι πρόσφατες μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα υποδηλώνουν μια τάση προς την υιοθέτηση ενός νέου διοικητικού υποδείγματος, γνωστού ως Νέο-Βεμπεριανό Κράτος (NWS). Αυτό το υπόδειγμα συνδυάζει στοιχεία από τη θεωρία του Μάξ Βέμπερ και νέες προσεγγίσεις, με στόχο την αποτελεσματική διαχείριση των δημόσιων πόρων και την επίτευξη βέλτιστων αποτελεσμάτων¹¹⁰. Έτσι, οι μεταρρυθμίσεις στην ελληνική δημόσια διοίκηση αντικατοπτρίζουν μια εξέλιξη προς ένα νέο παράδειγμα διοικητικής οργάνωσης, που θα συνδυάζει στοιχεία του ΝΔΜ και του Νέο-Βεμπεριανού Κράτους, με σκοπό τη βελτίωση της απόδοσης και της αποτελεσματικότητας του ελληνικού δημόσιου τομέα.

Η ελληνική δημόσια διοίκηση βρίσκεται σε μια σημαντική φάση μετάβασης, προσπαθώντας να αποχωριστεί το παρελθόν και να εξελιχθεί προς ένα νέο και σύγχρονο υπόδειγμα διοίκησης που θα αποφέρει μεγάλο κοινωνικό κέρδος. Αυτή η μεταμόρφωση απαιτεί σταθερή προσπάθεια και συνεχή αφοσίωση από την πολιτική ηγεσία και την κοινωνία συνολικά. Η μετάβαση αυτή δεν είναι εύκολη και απαιτεί πολλαπλές πτυχές, όπως η πνευματική και η πολιτική συνοχή. Πρέπει να επιδιώξουμε την ευρύτερη κοινωνική συναίνεση και να διασφαλίσουμε ότι η μεταρρυθμιστική προσπάθεια θα συνεχιστεί με αμείωτο ενδιαφέρον και δέσμευση από όλα τα εμπλεκόμενα μέρη. Παρα το γεγονός ότι έχουν προκύψει πολλές προκλήσεις, η ελληνική δημόσια διοίκηση έχει πραγματοποιήσει ορισμένες σημαντικές μεταρρυθμίσεις που έχουν ήδη αρχίσει να επηρεάζουν τον τρόπο λειτουργίας του δημόσιου τομέα. Παρατηρούμε στοιχεία από διάφορα διοικητικά υποδείγματα, όπως το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ και το Νέο-Βεμπεριανό Κράτος, που συνδυάζουν παραδοσιακές και καινοτόμες προσεγγίσεις. Εν κατακλείδι, η ελληνική δημόσια διοίκηση βρίσκεται σε μια μακρά και πολύπλοκη διαδικασία αναδιοργάνωσης, που απαιτεί συνέχεια, συνοχή και συνεργασία μεταξύ όλων των εμπλεκόμενων φορέων για την επίτευξη ενός αποτελεσματικού και ανταγωνιστικού δημόσιου τομέα.

Ορισμένα σημαντικά στοιχεία στα οποία θα πρέπει να δωθεί ιδιαίτερη προσοχή είναι η συνεχή εξέλιξη και αλλαγή που έχει ως στόχο να επιτύχει ένα νέο υπόδειγμα που θα ανταποκρίνεται στις ανάγκες της εποχής και της διοίκησης. Ωστόσο, η φύση αυτού του νέου υποδείγματος είναι ακόμα ασαφής και θα πρέπει να εξεταστεί περαιτέρω στο μέλλον. Είναι

¹¹⁰ Kuhlmann (2010)

αναγκαίο να διατηρηθεί μια ισχυρή πολιτική βούληση για να είναι δυνατή η επίτευξη της συνοχής και της επιτυχίας των μεταρρυθμίσεων. Αυτές οι μεταρρυθμίσεις είναι απαραίτητο να βασίζονται στις αξίες της δημοκρατίας, της αξιοκρατίας, της ισότητας, της διαφάνειας και της εξυπηρέτησης του πολίτη, καθώς και στην αντιμετώπιση των σύγχρονων αναγκών και την προώθηση της οικονομικής μεγέθυνσης και της κοινωνικής ευημερίας. Σε συνολικό επίπεδο, η ελληνική δημόσια διοίκηση αντιμετωπίζει μια μακροχρόνια και πολυδιάστατη διαδικασία αλλαγής και προσαρμογής, που απαιτεί συνέχεια, συνοχή και συνεργασία όλων των εμπλεκόμενων φορέων. Με την επιμονή και την προσήλωση στις αρχές της δημοκρατίας και της αποτελεσματικής διαχείρισης, η ελληνική δημόσια διοίκηση μπορεί να καλλιεργήσει ένα νέο υπόδειγμα που θα οδηγήσει σε βελτίωση της δημόσιας υπηρεσίας και της ευημερίας για τον πολίτη.

Προτάσεις

Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ αποτελεί έντονο αντικείμενο συζήτησης και σημαντικό πεδίο προβληματισμού σχετικά με τον αντίκτυπο που έχει στην ελληνική δημόσια διοίκηση τον τελευταίο καιρό. Δεν υπάρχει αμφισβήτηση ότι έχει πρωτοστατήσει σε σημαντικές προόδους στον τομέα της διοικητικής επιστήμης. Αφορά μια καινούργια προσέγγιση στη διαχείριση, σκοπός της οποίας είναι η αξιοποίηση μεθόδων και αρχών που εφαρμόζονται στον ιδιωτικό τομέα εδώ και πολλά χρόνια και η βελτίωση της αποτελεσματικότητας και ικανοποίησης των αναγκών του δημοσίου τομέα, παράλληλα με την σωστή εκμετάλλευση των καινούργιων τεχνολογιών. Σε αυτό το σημείο, προτείνονται ορισμένες πρωτοβουλίες και εφαρμογές που θα μπορούσαν να ενισχύσουν την αποτελεσματικότητα του κρατικού μηχανισμού και να προωθήσουν την επαναφορά του συστήματος.

Μια καινούργια πρόταση πολιτικής σχετικά με την έλλειψη συσχέτισης μεταξύ των αποτελεσμάτων και συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων και την επισκίασης των αρμοδιοτήτων ανάμεσα στους φορείς είναι η δημιουργία τομέων πολιτικής, μέσω των οποίων μπορεί να αυξηθεί ο βαθμός του διαχωρισμού και να υπάρξει ένας πιο αποτελεσματικός συντονισμός των βαθμίδων της διοίκησης που μοιράζονται παρόμοιες λειτουργίες. Είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι μόνο τα μισά από τα υπάρχοντα καθήκοντα είναι στελεχωμένα, επομένως τα υπόλοιπα καθήκοντα θα μπορούσαν να ανατεθούν στον ιδιωτικό τομέα. Αυτή η πρακτική είναι κοινή και έχει εφαρμοστεί με επιτυχία σε άλλες χώρες, ιδιαίτερα στον δημόσιο τομέα, έχει θετική επίδραση στην αποσυμφόρηση του δημοσίου τομέα ενώ ταυτόχρονα ενισχύει την αγορά εργασίας.

Μια πρακτική που θα μπορούσε να βοηθήσει στο περιορισμό και την εξάλειψη της γραφειοκρατίας είναι οι τοπικές βάσεις δεδομένων αλλά και οι εφαρμογές που έχουν αναπτυχθεί σε διάφορες περιφέρειες και αφορούν ειδικές κατηγορίες επιχειρηματικών δραστηριοτήτων. Επίσης η άμεση διάκριση και η αποσαφήνιση των αρμοδιοτήτων βοηθούν στην μείωση των πολύπλοκων δομών. Οι αρμοδιότητες των υπουργείων θα έχουν κυρίως επιτελικό χαρακτήρα, δίνοντας στον ιδιωτικό τομέα ένα χαρακτήρα υποστηρικτικό. Η ύπαρξη μηχανισμών συντονισμού είτε με την μορφή λειτουργιών είτε με την μορφή μονάδων είναι αναγκαία για την εκπλήρωση των παραπάνω στόχων.

Οι κτιριακές εγκαταστάσεις που έχουν μεγάλο ρόλο στην απόδοση και την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών. Η δημιουργία χώρων που θα καλύπτουν τις ιδιαίτερες ανάγκες των υπηρεσιών και θα μπορούν να στεγάζουν το πολυάριθμο προσωπικό με το ανάλογο αριθμό γραφείων και ηλεκτρονικού εξοπλισμού που θα καλύπτει τις απαιτήσεις της κάθε υπηρεσίας και θα ανταποκρίνεται στην σύγχρονη εικόνα του δημοσίου τομέα.

Όσον αφορά τις διοικητικές δομές και τις αρχές οικονομικής διαχείρισης, είναι απαραίτητο όλες οι υπηρεσίες οικονομικού χαρακτήρα να οργανωθούν και να δρουν με τον τρόπο ενός σύγχρονου λογιστηρίου, που θα διαθέτει τα απαραίτητα πληροφοριακά συστήματα και το σωστό προσωπικό που θα μπορεί να διεκπεραιώνει τις απαιτούμενες διαδικασίες. Ο έλεγχος των δημοσίων δαπανών θα πρέπει να ολοκληρώνεται με τη χρήση πληροφοριακών συστημάτων και λογιστικών προτύπων που διευκολύνουν το έργο τους.

Συγκεκριμένα, στον τομέα του ελέγχου, θα πρέπει να υπάρξει τυποποίηση των εσωτερικών και εξωτερικών μεθόδων ελέγχου που να βασίζονται σε σύγχρονες μεθόδους ελέγχου καθώς και την επίτευξη αποδοτικότητας, αποτελεσματικότητας και οικονομίας (π.χ. με τη δημιουργία συγκεκριμένων χρηματοοικονομικών ή άλλων μετρήσεων για τον δημόσιο τομέα). Στόχος είναι να δημιουργηθεί ένα σύγχρονο σύστημα δημοσιονομικής διαχείρισης και ελέγχου βασισμένο στις αρχές της διαφάνειας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας. Αυτό το σύστημα μπορεί να εφαρμοστεί μόνο εάν η δημοσιονομική πειθαρχία συνδυάζεται με τη μέγιστη αποτελεσματικότητα των δαπανών σε κάθε στοιχείο της εφαρμογής της δημόσιας πολιτικής.

Προτάσεις για Περαιτέρω Έρευνα

Η παρούσα εργασία μελετά ως πει το πλείστον τον ελληνικό δημόσιο τομέα, τα προβλήματα που διαχειρίζεται σε καθημερινή βάση και παρουσιάζει την εισαγωγή των πρακτικών του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ στο χώρο του ελληνικού δημοσίου και τονίζει τα οφέλη του τόσο σε διεθνή όσο και σε τοπική κλίμακα. Εξετάστηκε η μεθοδολογία και οι συνέπειες και τα αποτελέσματα της εφαρμογής του στο χώρο του δημοσίου. Τέλος, αναλύθηκαν τα προβλήματα του ελληνικού δημοσίου, οι εφαρμογές και τα οφέλη της εφαρμογής του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ, που μπορεί να βοηθήσουν ώστε να αποφευχθούν πολλά από αυτά. Η δημόσια διοίκηση επηρεάζει την καθημερινή ζωή των ανθρώπων. Συνδέεται, μεταξύ άλλων, συχνά με κοινωνικές συζητήσεις και επιχειρήματα σχετικά με τα οφέλη και τα μειονεκτήματα της ιδιωτικοποίησης και της εθνικοποίησης, τον όγκο της διαφθοράς στο δημόσιο, την αλτρουιστική ή ιδιοτελή συμπεριφορά κυβερνητικών στελεχών, τον βαθμό στον οποίο οι αρχές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης φροντίζουν τις ανάγκες και τις επιθυμίες των ψηφοφόρων τους και τον βαθμό στον οποίο ο δημόσιος τομέας συμβάλλει στην οικονομική ανάπτυξη και την κοινωνική ευημερία τόσο σε κεντρικό όσο και σε τοπικό επίπεδο. Ουσιαστικά, πρόκειται για ένα ακαδημαϊκό πεδίο σπουδών που περιλαμβάνει πολλαπλά επιστημονικά πεδία, όπως η κοινωνιολογία, οι πολιτικές επιστήμες, τα οικονομικά και τη διοίκηση επιχειρήσεων.

Ορισμένα ερευνητικά πεδία που αξίζει να αναλυθούν περαιτέρω είναι:

- Η αξιολόγηση της απόδοσης των εργαζομένων ώστε να αναγνωριστούν οι εκπαιδευτικές απαιτήσεις με βάση τις αρχές του Ν.Δ.Μ.
- Η μακροπρόθεσμη αξιολόγηση της εκπαίδευσης
- Εάν οι δημόσιοι υπάλληλοι έχουν τη συλλογικότητα του Ν.Δ.Μ. και τον βαθμό στον οποίο τιμούν βασικά συστατικά του.
- Η εκπαίδευση των κρατικών υπαλλήλων στην εφαρμογή των αρχών της Ν.Δ.Μ. στον δημόσιο τομέα.
- Έρευνα πάνω στις απόψεις των δημοσίων υπάλληλων σχετικά με τα προβλήματα που αντιμετωπίζει η ελληνική δημόσια διοίκηση, την αναγκαιότητα διοικητικής και μεταρρύθμισης
- Οι ποιοτικές και ποσοτικές μετρήσεις που διενεργούν οι έρευνες με αναλυτικό τρόπο, και αφορούν τον τρόπο με τον οποίο έχει συνεισφέρει το νέο δημόσιο μάνατζμεντ στο ελληνικό δημόσιο τους πόρους που έχει εξοικονομήσει και την πρόοδο που έχει παρατηρηθεί.

- Εάν οι αλλαγές στον αριθμό του πληθυσμού του προσωπικού βοηθούν στη λειτουργία του ελληνικού δημόσιου τομέα και εάν τελικά θα βοηθήσουν στην αποκατάσταση του.
- Η μέτρηση της εργασιακής αφοσίωσης των δημόσιων λειτουργών και υπαλλήλων και της ποιότητας των υπηρεσιών που παρέχουν.

Σε αυτή τη μελέτη διαμορφώθηκε ένα θεωρητικό πλαίσιο που τεκμηριώνει εμπειρικά τη διαπίστωση ότι η ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού ενός οργανισμού, στο ελληνικό δημόσιο για να είναι αποδοτικό είναι αναγκαία η συνεχής εκπαίδευση για να μπορεί να ανταπεξέλθει στο συνεχώς μεταβαλλόμενο περιβάλλον της σύγχρονης κοινωνίας και να παραμένει ανταγωνιστικό και αποτελεσματικό.

Επιπλέον, οι έρευνες που έχουν διεξαχθεί καταλήγουν σε ένα συμπέρασμα που θα γίνει το θεμέλιο για πολλές μελλοντικές έρευνες και έχουν άμεσο αντίκτυπο στη διάδοση των επιστημονικών ερευνών τόσο στον τομέα της εξειδίκευσης των εργαζομένων στο δημόσιο τομέα αλλά και στην προσαρμογή και την εφαρμογή των αρχών που πρεσβεύει το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ, το οποίο έφερε την εφαρμογή ολοκληρωμένων προγραμμάτων εκσυγχρονισμού, που έφεραν αποτέλεσμα και δημιούργησαν σημαντικό αντίκτυπο στη διοικητική μεταρρύθμιση με επίκεντρο το όφελος του κοινωνικού συνόλου. Σε μελλοντικές μελέτες θα μπορούσε να υπάρξει έρευνα των επιμέρους στοιχείων της διοικητικής μεταρρύθμισης και της διαχειρίσεις των ανθρωπίνων πόρων.

Bibliography

- Andersson S.K. (2001), “National, International, and Transnational Constructions of New Public Management”, in Christensen T., Laegreid P., *New Public Management. The transformation of ideas an practice, Aldershot, Ashgate, Uk.*
- Anhier H.K., Toepler S. and List R. (2010), *International Encyclopaedia of Civil Society*, Springer Science and Bussiness Media, USA.
- Antoni C. (2005), “Management by objective – an effective tool for teamwork?”, *The International Journal of Human Resource Management.*
- Akrivopoulou C, Dimitropoulos G. And Koutnazis S. I. (2012), *The ‘Kallikratis Program’: The influence ofl international and European Policies on the Reforms of Greek Local Government, Istituzioni del Federalismo, Vol.3.*

- Barrett, (2001), "Does Training Generally Work? The returns to In-Company, Training", *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 54, Issue 3.
- Berg Caspar Floris van den (2011), *Transformation for Europe: The reshaping of National Bureaucracies in a System of Multi-level Governance*, Amsterdam University Press.
- Boston J., Martin J., Pallot J. and Walsh P.(1996), *Public Management: The New Zealand Model*, Oxford University Press.
- Bowornwathana B. (2015), 'Transforming Bureaucracies for the 21st Century: The New Democratic Governance Paradigm", in *Comparative Public Administration: The Essential Readings Research in Public Policy Analysis and Management*, Vol.15.
- Clarke J. and Newman J. (1997), *The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*, SAGE Publication Ltd.
- Denhardt J.V. and Denhardt R.B.(2011), *The New Public Service: Serving, Not Steering*, New York: M.E. Sharpe.
- Dwight W. (1978), "Organization Theory: Revisiting the Elephant", *Public Administration Review*, American Society for Public Administration.
- European Economy (2013), "The second economic adjustment programme for Greece, Second review – May 2023", Occasional Papers 148, Luxembourg.
- Ferlie E., Pettigrew A., Ashburner L. and Fitzgerald L. (1996), *The New Public Management in Action*, Oxford University Press, Oxford.
- Ferlie E., Lynn L.E. and Poklitt C. (2007), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford: Oxford University Press.
- Frasher – Moleketi G. and Argyriades D (2009), «Good Democratic Governance with Government», *International Congress of Administrative Sciences*, Helsinki.
- Fukuyama A. (1995), *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York.
- Gualmini E. (2008), "Restructuring weberian bureaucracy: Comparing managerial reforms in Europe and the United States." *Public Administration*.
- Hood C. (1989), "Public administration and public policy: Intellectual challenges for the 1990s", *Australian Journal of Public Administration*, Vol.48, No.4
- Joyce P. (1999), *Strategic Management for the Public Services*, Open University Press, Buckingham.
- Kettl D. (1997), "The Global Revolution in the Public Administration: Driving Themes, Missing Links.", *16 Journal of Policy and Analysis and Management*.

- Kuhlmann S. (2010), “New Public Management for the ‘Classical Continental European Administration’: Modernization at the local level Germany, France and Italy”, *Public Administration* .
- Lambropoulou E. (2012), “Myths and Realities about Corruption in Public administration and its Discourse in Greece”, 4 Amsterdam Law Forum.
- Lynn L. (2006), *Public Management : Old and New*, New York/ London.
- Osborne D. and Gaebler T. (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York: Penguin Books.
- Pollitt C and Bouckaert G. (2000), *Public Management Reform: a Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford.
- Rosenbloom D.H. (1993), *Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector*, The American University.
- Stillman R. J. (2000), *Public Administration: Concept and Cases* , Houghton Mifflin Company.
- Spanou C. (1996), “On the Capacity of the Greek State. An Attentive Approach on a Case-Study.”, *International Review of Administrative Sciences*.
- Svava J.H. (2001), “The Myth of Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and the Future of Public Administration”, 61 *Public Administration Review*.

Βιβλιογραφία

- Ακριβοπούλου Χ. και Ανθόπουλος Χ. (2015) , Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο, εκδ. Κάλλιπος, Ανοικτές Ακαδημαϊκές Εκδόσεις
- Βελγέρη Φ. (1963), Η διοικητική της οργάνωσης, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα.
- Βροντάκη Μ. (2004), Τα συνταγματικά όρια της εξουσίας του νομοθέτη στον καθορισμό του τρόπου και την επιλογή της μορφής οργάνωσης για την εξυπηρέτηση δημοσίου σκοπού, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη.
- Γώγος Κ.Ε. (2000), Κανόνες Δεοντολογίας της Δημόσιας Διοίκησης , Μελέτες Διοικητικού Δικαίου 8, εκδ. Σακούλα, Αθήνα.

- Δημητρόπουλος Α. (1996), *Ζητήματα Συνταγματικού Δικαίου*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα.
- Καμίνη Γ. (2006), «Οι Ανεξάρτητες Αρχές πέντε χρόνια μετά την Αναθεώρηση του Συντάγματος» *Πέντε Χρόνια μετά την Συνταγματική Αναθεώρηση του 2001*, επιμ. Κοντιάδη Ξ.Ι.,
- Κεφής Β.Ν. (1998), *Το μάνατζμεντ των δημοσίων επιχειρήσεων και οργανισμών: συστηματική προσέγγιση των επιδράσεων του στην ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας*, εκδ. Interbooks, Αθήνα.
- Κεφής Β.Ν. (2003), «Ο ιδεατός τύπος γραφειοκρατίας του Max Weber και ο λειτουργικός δημόσιος τομέας», *Διοικητική Ενημέρωση*, 25.
- Κεφής Β.Ν.2 (2005β), *Μάνατζμεντ ολικής ποιότητας*, εκδ.Κριτική, Αθήνα.
- Κοντιάδη Ξ. (2001), *Μεταμορφώσεις του κοινωνικού κράτους στην εποχή της παγκοσμιοποίησης*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα.
- Κοντιάδης Ξ. (2009), *Ελλειμματική Δημοκρατία: κράτος και κόμματα στη σύγχρονη Ελλάδα*, εκδ. Ι. Σιδέρης, Αθήνα.
- Κτιστάκη Σ.(2014), *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα.
- Λαδιάς Χ.Απ.(2013), *Το Σύγχρονο Θεσμικό Πλαίσιο της Περιφερειακής Ανάπτυξης στην Ελλάδα*, εκδ. Παπαζήσης, Αθήνα.
- Μακρυδημήτρης Α. Και Πραβίτα Μ. Η. (2006, 2010), *Δημόσια Διοίκηση – Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα.
- Μαυρομουστάκου Η. (20012), «Οι διαδρομές από την αμφισβήτηση στην καθολική αποδοχή μιας νέας μορφής διοίκησης: Οι ελληνικές ανεξάρτητες αρχές», *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*.
- Μουζέλης Ν. (2005), «Γιατί αποτυγχάνουν οι μεταρρυθμίσεις. Το κράτος και το κομματικό φουτμπολ», *Η Εμπλοκή των Μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα. Μια Αποτίμηση του Έκσυχρονισμού*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα.
- Ντάνος Α. (2014), *Δημόσια Διοίκηση: Για μια σύγχρονη και λειτουργική Ελληνική Δημόσια Διοίκηση, υπό το φως των εξελίξεων του 21^{ου} αιώνα*, εκδ. Σύγχρονη Εκδοτική, Αθήνα.
- Παπούλιας Δ. (2007), *Χρυσάφι είναι το δημόσιο*, εκδ. Εστία, Αθήνα.
- Παρθενόπουλος Κ.Ν. (1997), *Ελληνική Δημόσια Διοίκηση*, εκδ.Ζήτη, Θεσσαλονίκη.
- Πελαγίδης Θ. (2005), «Οι Βίκινγκς στην Ελλάδα: προσοδοθήρες εναντίον ευρύτερου συμφέροντος», *Η Εμπλοκή των Μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα . Μια Αποτίμηση του Έκσυχρονισμού*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα.
- Ράϊκος Α.Γ. (2012), *Συνταγματικό Δίκαιο*, τομ.1 εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα.
- Ραμματά Μ. (2011), *ΣυγχρονηΕλληνική Δημόσια Διοίκηση – Ανάμεσα στη γραφειοκρατία και το μάνατζμεντ*, εκδ. Κριτική, Αθήνα

- Σπανού Κ. (2008), «Ανεξάρτητες Αρχές: κρίση, μετεξέλιξη ή αναβάθμιση του πολιτικού συστήματος», επιμ. Κοντιάδη Ξ.Ι. και Ανθόπουλος Χ.Θ., *Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος*.
- Σωτηρόπουλος Δ.Α. (1993), «Κρατική γραφειοκρατία και πολιτικά κόμματα στην μεταπολιτευτική Ελλάδα: μια σχέση ανισορροπίας», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*.
- Σωτηρόπουλος Δ.Α. (1996), *Γραφειοκρατία και πολιτική εξουσία, κοινωνιολογική έρευνα των σχέσεων διοίκησης και πολιτικής στην Ελλάδα της δεκαετίας του '80*, εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή.
- Σωτηρόπουλος Δ.Α. (2007), *Κράτος και Μεταρρύθμιση στη σύγχρονη Νότια Ευρώπη*, εκδ. Ποταμός, Αθήνα.
- Τάχος Α.(2005), *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα.
- Τρόβα Ε.(2005), *Εξουσίες και Διαφάνεια, Από τον έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων στον έλεγχο της αιτιολογίας των ρυθμίσεων*, εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα.
- Φλωράτος Χ.Α. (2005), *Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση: Αδυναμίες – Μέτρα εξυγίανσης*, εκδ. Αρσενίδη, Αθήνα.
- Φραγκάκη Ν. (2008), *Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη Σύγχρονη Δημοκρατία*, Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών και Ερευνών, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή.
- Φυτράκης Εντ. (2010), *Τα ελεγκτικά Σώματα της Διοίκησης, Θεωρία – Νομοθεσία – Νομολογία*, Αθήνα.

Ηλεκτρονική Βιβλιογραφία

- Government Accountability Office: Strategic Plan 2007-2012
<https://www.gao.gov/products/gao-07-1sp>
- McKinsey &Company (2012), http://www.hhf.gr/wp-content/uploads/2014/05/McKinsey-Company_Greece_10_Years_Ahead_Executive_summary_Greek_version_small.pdf
- Van Helden G.J. & Jasen P.E. (2003), New Public Management in Dutch Local Government. Local Government Studies:
https://www.researchgate.net/publication/233002394_New_Public_Management_in_Dutch_Local_Government

- Άρθρο 101 Α: Ανεξάρτητες Αρχές. <https://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/article-105>
- Διαφθορά στο Δημόσιο Τομέα των Χωρών https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_20
- Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης -ΕΣΠΑ 2014-2020 <https://www.espa.gr/el/Pages/eLibraryFS.aspx?item=203>
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2014), *Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Μεταρρύθμιση Δημοσίου Τομέα 2014-2020»*, <http://espa.gr/el/pages/elibraryFS.aspx?item=2185>
- Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού Ελληνικού Δημοσίου : <https://hr.apografi.gov.gr/login>

Παράρτημα

Πίνακας διαφορών της γραμμικής πολυεπίπεδης δημόσιας διοίκησης με το Νέο Δημοσίου Μάνατζμεντ.

Χαρακτηριστικά στοιχεία οργάνωσης και λειτουργίας	Μοντέλο Παραδοσιακής Δημόσιας Διοίκησης	Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ
Η δομή του οργανισμού	Συγκεντρωτική – Περιλαμβάνει ομοιόμορφο έλεγχο	Διαιρεμένη σε Οργανωσιακές μονάδες ανά παρεχόμενο προϊόν/υπηρεσία

Σχέσεις μεταξύ των οργανωσιακών μονάδων	Απροσδιόριστες και αορίστου χρόνου	Σχέσεις βάσει συμβάσεων
Μορφές και πρακτικές	Ηθική και Δεοντολογία του Δημόσιου Τομέα	Ηθική και Δεοντολογία του Ιδιωτικού Τομέα
Εστίαση στον Προϋπολογισμό	Σταθερή και επικεντρωμένη στον προϋπολογισμό	Προσανατολισμένη στην αποδοτικότητα, με στόχο την περικοπή των πόρων
Χαρακτηριστικά διαχείρισης	Αδρανές. Οι δεξιότητες πολιτικής και η γνώση κανόνων είναι σημαντικές	Ορατό. Ασκεείται μανιαζμεντ
Προσανατολισμός της απόδοσης	Ποιοτικός με πρότυπα τα οποία υπονοούνται	Σαφής με καθορισμένους στόχους
Εστίαση και έλεγχος	Επικεντρωμένα σε κανόνες και διαδικασίες	Επικεντρωμένα στην παραγωγή και τα αποτελέσματα

Πηγή: Van Helden G.J. & Jasen P.E. (2003), New Public Management in Dutch Local Government. Local Government Studies:
https://www.researchgate.net/publication/233002394_New_Public_Management_in_Dutch_Local_Government