



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ**
UNIVERSITY OF WEST ATTICA

**ΣΧΟΛΗ: ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ, ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ & ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ
ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**

ΤΜΗΜΑ: ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΜΟΝΑΔΩΝ ΥΓΕΙΑΣ ΚΑΙ ΠΡΟΝΟΙΑΣ

**ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ: ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ
ΥΓΕΙΑΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΦΡΟΝΤΙΔΑΣ**

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**Ο ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ
ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ. ΜΕΛΕΤΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ: Ο
ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟΣ ΧΩΡΟΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ
ΝΟΣΟΚΟΜΕΙΟΥ**

ΟΝΟΜ/ΜΟ: ΤΣΙΩΤΟΥ ΔΕΣΠΟΙΝΑ (Α. Μ.: 20039)

ΕΠΙΒΛΕΠΟΥΣΑ ΚΑΘΗΓΗΤΡΙΑ: ΓΟΥΛΑ ΑΣΠΑΣΙΑ

ΑΘΗΝΑ

ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ 2022

Στην οικογένειά μου

Τριμελής Επιτροπή Αξιολόγησης

Επιβλέπων Καθηγητής	Αναπληρώτρια Καθηγήτρια	ΑΣΠΑΣΙΑ ΓΟΥΛΑ	ΥΠΟΓΡΑΦΗ
--------------------------------	------------------------------------	--------------------------	-----------------

Μέλος	Καθηγητής	ΜΑΡΚΟΣ ΣΑΡΡΗΣ	ΥΠΟΓΡΑΦΗ
--------------	------------------	--------------------------	-----------------

Μέλος	ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΟ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟ	ΜΑΡΙΑ-ΑΓΓΕΛΙΚΗ ΣΤΑΜΟΥΛΗ	ΥΠΟΓΡΑΦΗ
--------------	-----------------------------------	------------------------------------	-----------------

ΔΗΛΩΣΗ ΣΥΓΓΡΑΦΕΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Η κάτωθι υπογεγραμμένη Τσιώτου Δέσποινα του Γεωργίου, με αριθμό μητρώου 20039 φοιτήτρια του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών Διοίκησης και Διαχείρισης Υπηρεσιών Υγείας και Κοινωνικής Φροντίδας του Τμήματος Διοίκησης Επιχειρήσεων της Σχολής Διοίκησης Οικονομικών και Κοινωνικών Επιστημών 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 30/06/2022 και έπειτα από αίτηση μου στη Βιβλιοθήκη και έγκριση του επιβλέποντα καθηγητή.

Η Δηλούσα



ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑiv

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣix

ΠΕΡΙΛΗΨΗx

ΛΕΞΕΙΣ – ΚΛΕΙΔΙΑxi

ABSTRACTxii

KEYWORDSxiii

ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑxiv

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣxvi

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο5

Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΓΕΝΙΚΑ5

1.1 ΟΡΙΣΜΟΙ5

1.2 ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ7

1.2.1 ΠΟΛΙΤΙΚΗ / ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΙΧΟΤΟΜΗΣΗ10

1.2.2 ΑΡΧΕΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ12

1.2.3 ΚΡΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ13

1.2.4 ΚΡΙΣΗ ΤΑΥΤΟΤΗΤΑΣ15

1.2.5 Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΩΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΟΣ ΚΛΑΔΟΣ17

1.3 ΠΕΔΙΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ19

1.3.1 ΩΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑ20

1.3.2 ΩΣ ΓΝΩΣΤΙΚΟ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ21

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο24

ΕΝΝΟΙΑ ΚΑΙ ΙΣΤΟΡΙΑ ΤΟΥ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΥ24

2.1 ΟΡΙΣΜΟΙ26

2.1.1 ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΚΑΤΑ BARKER28

2.1.2 ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΚΑΤΑ KUMAR28

2.1.3 ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΚΑΤΑ NEAL28

2.1.4 ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΚΑΤΑ MARTINELLI29

2.1.5 ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΚΑΤΑ HABERMAS29

2.2 ΙΣΤΟΡΙΑ ΤΗΣ ΘΕΩΡΙΑΣ ΤΟΥ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΥ29

- 2.3 ΒΑΣΙΚΕΣ ΕΝΝΟΙΕΣ33
 - 2.3.1 ΜΟΝΤΕΛΑ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΥ33
 - 2.3.2 ΔΙΑΣΤΑΣΕΙΣ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΥ35
 - 2.3.3 ΟΠΤΙΚΕΣ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΥ36
- 2.4 ΡΟΛΟΙ38
 - 2.4.1 ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΩΣ ΠΑΓΚΟΣΜΙΟ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟ38
 - 2.4.2 ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΩΣ ΜΕΣΟ ΠΡΟΟΔΟΥ38
 - 2.4.3 ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΩΣ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΣ ΣΤΟΧΟΣ39
- 2.5 ΕΠΙΔΡΑΣΗ ΤΗΣ ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΑΣ41
 - 2.5.1 ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ42
 - 2.5.2 ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΕΩΝ44

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο47

Ο ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ47

- 3.1 ΣΤΟΧΟΙ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΥ49
 - 3.1.1 ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ / ΑΝΑΛΗΨΗ ΕΥΘΥΝΗΣ49
 - 3.1.1.1 ΠΡΟΛΗΨΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ49
 - 3.1.1.2 ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΑΠΟΔΟΣΗΣ49
 - 3.1.1.3 ΣΥΛΛΟΓΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ49
 - 3.1.1.4 ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΠΟΛΙΤΩΝ50
 - 3.1.2 ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΣΜΟΣ / ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΕΠΙΔΟΣΕΩΝ50
 - 3.1.2.1 ΣΥΛΛΟΓΙΚΗ ΔΙΑΠΡΑΓΜΑΤΕΥΣΗ50
 - 3.1.2.2 ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΑΠΟΔΟΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ51
 - 3.1.2.3 ΠΛΑΙΣΙΟ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ52
 - 3.1.2.4 ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΕΥΘΥΝΩΝ53
 - 3.1.3 ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ54
 - 3.1.3.1 ΠΡΟΣΛΗΨΕΙΣ54
 - 3.1.3.2 ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ55
- 3.2 ΠΑΛΑΙΟΤΕΡΕΣ ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ56
- 3.3 ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΔΡΑΣΕΙΣ60
 - 3.3.1 ΝΕΑ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ60
 - 3.3.1.1 ΒΑΣΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ60
 - 3.3.1.2 ΥΙΟΘΕΤΗΣΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΩΝ61
 - 3.3.1.3 ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ / ΚΡΙΤΙΚΕΣ62

- 3.3.2 ΝΕΑ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ63
- 3.3.3 ΝΕΑ ΔΗΜΟΣΙΑ ΕΞΥΠΗΡΕΤΗΣΗ65
 - 3.3.3.1 ΡΟΛΟΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΣΤΕΛΕΧΩΝ66
 - 3.3.3.2 ΠΛΑΙΣΙΟ67
- 3.4 ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΕΦΑΡΜΟΓΕΣ70
 - 3.4.1 ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ70
 - 3.4.2 ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ71
 - 3.4.3 ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΟΛΙΚΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ72
 - 3.4.4 ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ72

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο74

ΕΦΑΡΜΟΓΕΣ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΥ ΣΤΗΝ Ε.Ε.74

- 4.1 ΕΛΛΑΔΑ75
 - 4.1.1 ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ76
 - 4.1.2 ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ78
 - 4.1.3 ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ80
 - 4.1.3.1 ΕΠΙΛΟΓΗ ΔΙΕΥΘΥΝΤΩΝ81
 - 4.1.3.2 ΑΠΟΠΟΛΙΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΘΕΣΕΩΝ ΣΤΕΛΕΧΩΝ82
 - 4.1.4 ΚΕΝΤΡΑ ΕΞΥΠΗΡΕΤΗΣΗΣ ΠΟΛΙΤΩΝ82
- 4.2 ΙΤΑΛΙΑ84
 - 4.2.1 ΤΠΕ ΣΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΟΝΤΟΤΗΤΕΣ85
 - 4.2.2 ΔΙΑΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΟΤΗΤΑ ΣΤΟΝ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ86
 - 4.2.3 ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ87
 - 4.2.4 ΑΛΛΕΣ ΔΡΑΣΕΙΣ88
 - 4.2.4.1 ΠΙΣΤΟΠΟΙΗΣΗ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΟΥ ΤΑΧΥΔΡΟΜΕΙΟΥ88
 - 4.2.4.2 ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΚΩΔΙΚΑ ΨΗΦΙΑΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ89
 - 4.2.4.3 ΑΛΛΕΣ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΕΣ90
- 4.3 ΙΣΠΑΝΙΑ90
 - 4.3.1 ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ91
 - 4.3.2 ΨΗΦΙΑΚΗ ΜΕΤΑΜΟΡΦΩΣΗ92
- 4.4 ΓΕΡΜΑΝΙΑ96
 - 4.4.1 ΕΣΩΤΕΡΙΚΗ ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗ97
 - 4.4.2 ΕΞΩΤΕΡΙΚΗ ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗ98
- 4.5 ΓΑΛΛΙΑ98

- 4.5.1 ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΠΟΛΙΤΩΝ99
- 4.5.2 ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ100
- 4.5.3 ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ ΚΑΙ ΕΥΘΥΝΗ101
- 4.5.4 ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΚΑΙ ΨΗΦΙΟΠΟΙΗΣΗ102
- 4.6 ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ102
 - 4.6.1 ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΠΟΛΙΤΩΝ103
 - 4.6.2 ΔΟΜΕΣ104
 - 4.6.3 ΠΡΟΣΑΝΑΤΟΛΙΣΜΟΣ ΣΤΟΥΣ ΑΝΘΡΩΠΟΥΣ105
 - 4.6.4 ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΩΝ105

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο107

ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΕΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΙΣ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΥ107

- 5.1 ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΕΣ ΑΝΑΛΥΣΕΙΣ108
 - 5.1.1 ΔΙΑΓΝΩΣΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ110
 - 5.1.1.1 ΠΛΕΟΝΕΚΤΗΜΑΤΑ110
 - 5.1.1.2 ΜΕΙΟΝΕΚΤΗΜΑΤΑ111
 - 5.1.2 ΑΝΑΛΥΣΗ PEST114
 - 5.1.3 ΑΝΑΛΥΣΗ SWOT115
 - 5.1.3.1 ΔΥΝΑΤΑ ΣΗΜΕΙΑ115
 - 5.1.3.2 ΑΔΥΝΑΤΑ ΣΗΜΕΙΑ115
 - 5.1.3.3 ΕΥΚΑΙΡΙΕΣ117
 - 5.1.3.4 ΑΠΕΙΛΕΣ117
- 5.2 ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΕΣ ΑΠΟΔΟΣΗΣ118
 - 5.2.1 ΠΛΕΟΝΕΚΤΗΜΑΤΑ119
 - 5.2.2 ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ122

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6^ο126

ΜΕΛΕΤΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ: Ο ΚΛΑΔΟΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΝΟΣΟΚΟΜΕΙΩΝ126

- 6.1 ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ126
 - 6.1.1 ΑΝΕΠΑΡΚΗΣ ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗ126
 - 6.1.2 ΑΝΕΠΑΡΚΗΣ ΧΩΡΗΤΙΚΟΤΗΤΑ127
 - 6.1.3 ΜΗ ΕΥΘΥΓΡΑΜΜΙΣΗ ΤΜΗΜΑΤΩΝ128
 - 6.1.4 ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ128
 - 6.1.5 ΚΑΘΟΡΙΣΜΟΣ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΩΝ129

6.2	ΕΥΚΑΙΡΙΕΣ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΥ	130
6.3	ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΕΣ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΥ	131
6.3.1	ΚΥΡΙΑ ΣΗΜΕΙΑ	132
6.3.2	ΒΑΣΙΚΟΙ ΣΤΟΧΟΙ ΕΝΕΡΓΕΙΩΝ	133
6.3.3	ΕΛΛΕΙΨΕΙΣ	134
6.4	ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΕΣ ΔΡΑΣΕΙΣ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΥ	135
6.4.1	ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ	137
6.4.1.1	ΝΟΜΟΣ 2719/1999	137
6.4.1.2	ΝΟΜΟΣ 2889/2001	138
6.4.1.3	ΝΟΜΟΣ 4132/2013	138
6.4.1.4	ΝΟΜΟΣ 4238/2014	139
6.4.1.5	ΝΟΜΟΣ 4254/2014	139
6.4.2	ΝΟΜΙΚΑ ΠΛΑΙΣΙΑ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΥ ΑΛΛΩΝ ΧΩΡΩΝ	139
6.4.2.1	ΙΣΠΑΝΙΑ	139
6.4.2.2	ΕΣΘΟΝΙΑ	141
6.4.2.3	ΗΠΑ	143
6.4.2.4	ΚΟΡΕΑ	145
ΣΥΝΟΨΗ		
	ΑΝΑΓΚΑΙΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ	147
	ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΤΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ	147
	ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ ΤΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ	148
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ		
ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ		
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ		

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Αρχικά θα ήθελα να ευχαριστήσω την καθηγήτρια που επέβλεψε τη μελέτη μου, την Αναπληρώτρια Καθηγήτρια κα. Ασπασία Γούλα, της οποίας η εμπειρία ήταν πολύτιμη για τη διατύπωση των ερευνητικών ερωτήσεων και της μεθοδολογίας αυτής της εργασίας.

Επιπλέον, θα ήθελα να ευχαριστήσω τους γονείς μου για την υποστήριξη, την κατανόηση και τα ενθαρρυντικά τους λόγια.

Τέλος, δεν θα μπορούσα να ολοκληρώσω αυτήν τη διατριβή χωρίς την υποστήριξη των φίλων μου και του συντρόφου μου, οι οποίοι μου παρείχαν ευχάριστους περισπασμούς όταν είχα ανάγκη να απασχολήσω και να ξεκουράσω το μυαλό μου με κάτι έξω από την έρευνά μου.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Στην παρούσα εργασία αντικείμενο μελέτης είναι ο κλάδος της δημόσιας διοίκησης, ενός κλάδου που αναπτύσσεται σε παγκόσμιο επίπεδο εδώ και αρκετά χρόνια και τελευταία γίνονται προσπάθειες ενασχόλησης με το συγκεκριμένο κλάδο και στην Ελλάδα.

Οι επιμέρους ερευνητικοί σκοποί που τίθενται στο εκάστοτε κεφάλαιο είναι οι ακόλουθοι:

- Στο πρώτο κεφάλαιο παρουσιάζονται οι βασικότεροι όροι που αφορούν στη δημόσια διοίκηση και προσδιορίζονται εννοιολογικά, ενώ παράλληλα διενεργείται μια αναδρομή στην εξέλιξή της μέχρι σήμερα και καταγράφονται οι τρόποι με τους οποίους επηρεάζει το κοινωνικό γίνεσθαι.
- Στο δεύτερο κεφάλαιο δίνεται το πλαίσιο γύρω από το οποίο θα κινηθεί ολόκληρη η εργασία, καθώς αναπτύσσονται όλες οι πτυχές του ζητήματος του εκσυγχρονισμού, ώστε μέσω της κατανόησής τους να καταστούν πιο εύληπτα τα ζητήματα που θα αναλυθούν στη συνέχεια.
- Στο τρίτο κεφάλαιο, οι έννοιες που αναπτύχθηκαν παραπάνω για όλο το κοινωνικό φάσμα προσαρμόζονται και αναπτύσσονται πιο συγκεντρωτικά για τον τομέα της δημόσιας διοίκησης, μαζί με τους τρόπους και τις μεθόδους που χρησιμοποιούνται, καθώς και τις παθογένειες τις οποίες καταστέλλουν.
- Στο τέταρτο κεφάλαιο παρουσιάζονται οι τρόποι με τους οποίους ασκείται η δημόσια διοίκηση σε διάφορες χώρες του κόσμου, καθώς και οι καινοτομίες που εμφανίζονται ανάλογα με την ανάγκη εφαρμογής τους.
- Στο πέμπτο κεφάλαιο καταγράφονται όλες οι ευεργετικές επιρροές που μπορεί να έχει ο εκμοντερνισμός της δημόσιας διοίκησης όταν υπάρχουν οι προοπτικές ανάπτυξης, αλλά και οι κίνδυνοι τους οποίους μπορεί να ενέχει η αλόγιστη χρήση του χωρίς την κατάλληλη υποδομή.
- Στο έκτο κεφάλαιο διεξάγεται μία μελέτη περίπτωσης αναφορικά με τα δημόσια νοσοκομεία, καθώς θεωρούνται (ειδικά στην Ελλάδα) ένας ιδιαίτερα νευραλγικός ο οποίος χρήζει πλειάδας αλλαγών.
- Τέλος, καταγράφονται τα συμπεράσματα τα οποία εξήχθησαν και προτείνονται τρόποι βελτίωσης των επικρατουσών συνθηκών, καθώς και

επιπλέον υποκατηγορίες ζητημάτων για την μελλοντική επέκταση της έρευνας πάνω στο θέμα.

Απώτερος στόχος είναι να τεθούν κάποια θέματα σχετικά με τη δημόσια διοίκηση γενικά, αλλά ειδικότερα για το ζήτημα της δημόσιας υγείας, καθώς η παρουσίαση των πολλαπλά ευεργετικών επιδράσεων που μπορεί να έχει ένας γενικός εκσυγχρονισμός σε αυτόν τον τομέα, από τις στάσεις των επαγγελματιών υγείας μέχρι τον πιο προηγμένο εξοπλισμό, πιθανώς να καταστήσει σαφή την αξία του.

Η διεκπεραίωση της εργασίας αυτής περιέλαβε τη διαδικτυακή έρευνα και τη μελέτη σχετικών επιστημονικών άρθρων και βιβλίων, τα οποία θα παρατεθούν στο τέλος του πονήματος, στο κομμάτι της βιβλιογραφίας.

ΛΕΞΕΙΣ – ΚΛΕΙΔΙΑ

Δημόσια διοίκηση, εκσυγχρονισμός, ηλεκτρονική διακυβέρνηση, δημόσια νοσοκομεία

ABSTRACT

In the present work, the object of study is the public administration sector, which is a branch that has been developing globally for several years and, recently, efforts are being made to expand this branch in Greece as well.

The respective research objectives set in each chapter are the following:

- In the first chapter, the main terms concerning public administration are being presented and defined conceptually, while, at the same time, a review of its development to date is carried out and the ways in which it affects social development are recorded.
- The second chapter shows the framework around which the whole work will revolve, as all aspects of the issue of modernization are developed, so that, through their understanding, the issues that will be analyzed later become more comprehensible.
- In the third chapter, the concepts explained above for the whole social spectrum are adapted and developed more centrally for the field of public administration, along with the ways and methods used, as well as the issues they suppress.
- The fourth chapter presents the ways in which public administration is exercised in various countries of the world, as well as the innovations that appear according to the need to implement them.
- The fifth chapter lists all the beneficial effects that the modernization of public administration can have when there are development prospects, but also the risks that may be involved in its reckless use without the appropriate infrastructure.
- In the sixth chapter, a case study is carried out regarding public hospitals, as they are considered a particularly crucial sector that needs a lot of changes (especially in Greece).
- Finally, the conclusions that have been drawn are recorded and ways to improve the prevailing conditions are suggested, as well as additional subcategories of issues for the future expansion of the research on the subject.

The ulterior motive of this paper is to raise some issues related to public administration in general, but more specifically on the issue of public health, as the presentation of the multiple beneficial effects that a general modernization can have in this area, from the attitudes of health professionals to the most advanced equipment, could render its value more clear.

The completion of this work included the internet research and the study of relevant scientific articles and books, which will be listed at the end of the paper, in the bibliography section.

KEYWORDS

Public administration, modernization, e-government, public hospitals

ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΗ / ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΣΚΟΠΗΣΗ: Η δημόσια διοίκηση έχει να κάνει με την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής, όντας επίσης ένας ακαδημαϊκός κλάδος που μελετά αυτή την εφαρμογή και προετοιμάζει τους δημόσιους υπαλλήλους για εργασία στις δημόσιες δομές. Ως πεδίο έρευνας με ποικίλο εύρος, βασικός στόχος του οποίου είναι η προώθηση της διαχείρισης και των πολιτικών ώστε να μπορεί να λειτουργήσει η κυβέρνηση, η δημόσια διοίκηση ασχολείται κατά κύριο λόγο με την οργάνωση κυβερνητικών πολιτικών και προγραμμάτων, καθώς και με τη συμπεριφορά των αξιωματούχων (συνήθως μη εκλεγμένων) που είναι επίσημα υπεύθυνοι για τη εφαρμογή τους (Thara, 2020). Πολλοί μη εκλεγμένοι δημόσιοι υπάλληλοι μπορούν να θεωρηθούν πρόσωπα που ασκούν δημόσια διοίκηση, συμπεριλαμβανομένων των δημάρχων, νομαρχών, περιφερειάρχων κλπ., καθώς και των ηγετών κρατικών και ομοσπονδιακών τμημάτων (π.χ. διαχειριστές δημοτικών προϋπολογισμών, ανθρώπινου δυναμικού, απογραφών, γραμματείς υπουργικών συμβουλίων κλπ.). Τα άτομα που ασκούν δημόσια διοίκηση είναι δημόσιοι υπάλληλοι που εργάζονται σε δημόσια τμήματα και υπηρεσίες σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης.

ΑΙΤΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥ ΕΡΓΟΥ: Απώτερος στόχος είναι να τεθούν κάποια θέματα σχετικά με τη δημόσια διοίκηση γενικά, αλλά για το ζήτημα της δημόσιας υγείας, καθώς η παρουσίαση των πολλαπλά ευεργετικών επιδράσεων που μπορεί να έχει ένας γενικός εκσυγχρονισμός σε αυτόν τον τομέα, από τις στάσεις των επαγγελματιών υγείας μέχρι τον πιο προηγμένο εξοπλισμό, πιθανώς να καταστήσει σαφή την αξία του.

ΣΤΟΧΟΙ / ΥΠΟΘΕΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ: Η παρούσα μεταπτυχιακή διπλωματική εργασία θα προσπαθήσει να απαντήσει στα εξής ερωτήματα:

- ✓ Πού έχει τις ρίζες του ο θεσμός της δημόσιας διοίκησης;
- ✓ Υπό ποιες κοινωνικές συνθήκες είναι πιο εύκολο να αναπτυχθεί ο εκσυγχρονισμός της;
- ✓ Ποια είναι τα κυριότερα εμπόδια που συναντάει ο εκσυγχρονισμός στις αναπτυσσόμενες χώρες;
- ✓ Πώς μπορούν να παρακαμφθούν;

- ✓ Ποια νομοθετικά ή διαδικαστικά βήματα θα μπορούσαν να βοηθήσουν στον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης;
- ✓ Πώς μπορούν να επηρεάσουν τον ιδιωτικό τομέα οι νέες εξελίξεις στον δημόσιο τομέα;
- ✓ Μπορεί να υπάρξει εκσυγχρονισμός στη δημόσια υγεία υπό όλες τις συνθήκες;
- ✓ Ποια προβληματικά στοιχεία των δημόσιων νοσοκομείων δυσχεραίνουν τη διαδικασία του εκσυγχρονισμού;

ΣΧΕΔΙΟ: Δευτερογενής βιβλιογραφική έρευνα και συλλογή δεδομένων για τη δημόσια διοίκηση και τις μεθόδους μέσω των οποίων μπορεί να επιτευχθεί ο εκσυγχρονισμός της.

ΥΛΙΚΑ: Σχετικά βιβλία (φυσικά και ηλεκτρονικά), επιστημονικές εργασίες και περιοδικά, πρακτικά συνεδρίων και άρθρα ιστοσελίδων σχετικά με τα οικονομικά της συμπεριφοράς, την ηγεσία, τη γνωστική ανάπτυξη κλπ.

ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ: Δευτερεύοντα δεδομένα που ανακτήθηκαν από βιβλία, ηλεκτρονικά βιβλία, αρχεία βιβλιοθηκών, άρθρα και βάσεις δεδομένων (Google Scholar, ResearchGate κλπ.).

ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ: Ποιοτική ανάλυση δευτερογενών δεδομένων που προκύπτουν από διεθνή βιβλία και δημοσιεύσεις που σχετίζονται με θέματα δημόσιας διοίκησης.

ΛΕΞΕΙΣ – ΚΛΕΙΔΙΑ: Δημόσια διοίκηση, εκσυγχρονισμός, ηλεκτρονική διακυβέρνηση, δημόσια νοσοκομεία.

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΑΡΧΙΚΑ	ΣΗΜΑΣΙΑ
OECD / ΟΟΣΑ	Organization for Economic Co-Operation and Development / Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ICT / ΤΠΕ	Information and Communication Technology / Τεχνολογία Πληροφοριών και Επικοινωνιών
NPA	New Public Administration
NPM	New Public Management
NPS	New Public Service
NASPA	National Association of Schools of Public Affairs and Administration
POSDCoRB	Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting
IEG / ΟΑΑ	Independent Evaluation Group / Τμήμα Ανεξάρτητης Αξιολόγησης
DFID / ΤΔΑ	Department for International Development / Τμήμα Διεθνούς Ανάπτυξης
ΥΔΜΗΔ	Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης
PFM	Public Finance Management
IMF / ΔΝΤ	International Monetary Fund / Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
ΕΛ.ΣΤΑΤ.	Ελληνική Στατιστική Αρχή
ΑΑΔΕ	Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων
ΚΕΠ	Κέντρο Εξυπηρέτησης Πολιτών
ΥΕΛΛΑ	Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης
ΚΨΔ	Κώδικας Ψηφιακής Διαχείρισης

EKΠΣ	Εθνικό Κτηματολόγιο Πληροφοριακού Συστήματος
LOLF	La Loi Organique Relative aux Lois de Finances
CAF / ΚΠΑ	Common Assessment Framework / Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης
EFQM / ΔΠΕΙ	European Foundation Quality Management / Διαχείριση Ποιότητας του Ευρωπαϊκού Ιδρύματος
DITP / ΔΔΜ	Directorate of Public Transformation / Διεύθυνση Δημόσιου Μετασχηματισμού
ΑΕΠ	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
CRSCR	Comissao de Revisao do Sistema de Carreiras e Remuneracoes
PRACE / ΠΑΚΔΚ	Central Administration Restructuring Program / Πρόγραμμα Αναδιάρθρωσης της Κεντρικής Διοίκησης του Κράτους
OGP / ΕΣΑΔ	Open Government Partnership / Εταιρική Σχέση Ανοιχτής Διακυβέρνησης
NIT / ΝΤΠ	New Information Technologies / Νέες Τεχνολογίες Πληροφοριών
IOM	Institute of Medicine
NACCHO	National Association of County and City Health Officials
NHS / ΕΣΥ	National Health System / Εθνικό Σύστημα Υγείας
ΠΕΔΥ	Πρωτοβάθμιο Εθνικό Δίκτυο Υγείας
ΥΠΕ	Υγειονομική Περιφέρεια
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδος της Κυβερνήσεως
ΕΟΠΥΥ	Εθνικός Οργανισμός Παροχής Υπηρεσιών Υγείας
EPS	Empresa Publica Sanitaria
INSALUD	Instituto Nacional de la Salud
HMP / ΓΣΝ	Hospital Master Plan / Γενικό Σχέδιο Νοσοκομείων
MSEHPA	Model State Emergency Health Powers Act

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η δημόσια διοίκηση ήταν ανέκαθεν πρωτοπόρος στην ανάπτυξη των εργαλείων διαχείρισης, η οποία, με τη διαδικασία του εκσυγχρονισμού που ξεκίνησε από τη Βιομηχανική Επανάσταση και τη συνακόλουθη πολυπλοκοποίηση των εταιρικών μορφών, οδήγησε στην ενσωμάτωση αυτών των εργαλείων και δομών της δημόσιας διοίκησης για τον έλεγχο και την επιδίωξη της αποτελεσματικότητας στην ιδιωτική διοίκηση. Με την άνοδο του θετικισμού και τις επιρροές του στην ανάπτυξη της διοικητικής σκέψης, η τελευταία άρχισε να ασκεί μεγαλύτερη επιρροή στην ανάπτυξη της σκέψης της δημόσιας διοίκησης στον τομέα των επιχειρήσεων. Ωστόσο, τις τελευταίες δεκαετίες αυτή η διαδικασία έχει ενταθεί, μέχρι του σημείου όπου η δημόσια διοίκηση αρχίζει να ενσωματώνει δομές και εργαλεία διαχείρισης, υποθέτοντας ότι αυτό που είναι καλό για την ιδιωτική διοίκηση είναι καλό για τη δημόσια διοίκηση (Lopes, 2019).

Εάν η συνθήκη αυτή κριθεί ως σωστή λόγω του στενότερου πεδίου της ιδιωτικής διοίκησης, το επίκεντρο της οποίας περιορίζεται στην επιδίωξη αποδοτικότητας και κέρδους, δε φαίνεται να ισχύει το ίδιο σε μία περίπτωση αντιστροφής των δεδομένων, καθώς η λογική της ιδιωτικής διοίκησης είναι αποκλειστική, με περιορισμένη εστίαση στην ικανοποίηση των απαιτήσεων της αγοράς. Όπως αναφέρει και ο Ντόλκας (2016), αυτή η μεταφορά της λογικής της ιδιωτικής στη δημόσια διοίκηση βασίστηκε στην ανάγκη του εκσυγχρονισμού της τελευταίας, έτσι ώστε να καταστεί πιο αποτελεσματική και να μειωθεί το κόστος συναλλαγών, ακόμη και αν οι βασικές αρχές της έννοιας του εκσυγχρονισμού δεν είναι σαφώς καθορισμένες.

Από το 2012, οι κύκλοι του **Ευρωπαϊκού Εξαμήνου** (αγγλ.: *European Semester*) ασχολήθηκαν εκτενώς με τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης, αν και με έντονη πολιτική έμφαση στην οικονομική αποδοτικότητα των δημόσιων υπηρεσιών και τη συμβολή τους στην ενισχυμένη ανάπτυξη. Παρά την έμφαση στην ποιότητα των προσφερόμενων υπηρεσιών, η αποτελεσματικότητα εξετάζεται σύμφωνα με το πώς ορίζεται η ανταγωνιστικότητα από την άποψη της προσφοράς. Αυτό μεταφράζεται άμεσα, για τους παρόχους δημόσιων υπηρεσιών, στην πρόκληση της επίτευξης περισσότερων στόχων με λιγότερα μέσα ή, με άλλα λόγια, στην παροχή

υπηρεσιών υψηλής ποιότητας σε συνθήκες δημοσιονομικής λιτότητας (Peña-Casas, et al., 2015).

Ο εκσυγχρονισμός είναι ένα σταθερό αντικείμενο στη συζήτηση στον τομέα της φιλοσοφίας και της κοινωνιολογίας. Αναφορικά τώρα με την παρουσία του στον τομέα της σύγχρονης δημόσιας διοίκησης, ο Castelazo (2009) αναφέρει στη σκέψη του για τον εκσυγχρονισμό το γεγονός ότι *«οι έννοιες του κράτους, της κυβέρνησης, της δημόσιας διοίκησης, της πολιτικής νεωτερικότητας, του εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης και της πολιτικής επιστήμης είναι θέματα που δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν μεμονωμένα, επειδή μια πολύ σαφής γραμμή τα συνδέει»*. Αυτή η δεσμευτική γραμμή είναι ο σκοπός στον οποίο απευθύνονται αυτές οι έννοιες, δηλαδή στο αίτημα των πολιτών για καλύτερη οικονομική ζωή, εκπαίδευση, υγεία, τρόφιμα και γενικά δημόσιες υπηρεσίες για την επίτευξη καλύτερης ποιότητας της ζωής (OECD, 2010α).

Σε γενικές γραμμές, ο εκσυγχρονισμός συνίσταται, για τον Castelazo (2009), στη *«διαδικασία με την οποία πραγματοποιείται μια σειρά αλλαγών στον πολιτικό, οικονομικό και κοινωνικό τομέα, ώστε να ανταποκρίνονται στις νέες και πιο πιεστικές απαιτήσεις της κοινωνίας»*, σημειώνοντας όμως παράλληλα ότι αυτοί οι τομείς δεν είναι αλληλένδετοι σε βάθος χρόνου. Όσον αφορά τα απαραίτητα στοιχεία για τη διεξαγωγή της διαδικασίας του εκσυγχρονισμού, επισημαίνονται ως τέτοια τα εξής:

- ✓ Βούληση για αλλαγή.
- ✓ Ικανότητα μετασχηματισμού.
- ✓ Εύρος μετασχηματισμού.
- ✓ Νεωτερικότητα.

Από αυτά τα στοιχεία, η έννοια που πρέπει να τονιστεί είναι ότι ο εκσυγχρονισμός δεν μπορεί από μόνος του να δημιουργήσει τις επιθυμητές εξελίξεις, αλλά μπορεί να αποτελέσει μέσο για την αλλαγή των συνθηκών, και, σε βάθος χρόνου, για την επίτευξη του μοντερνισμού.

Επιπλέον, δύο είναι οι θεμελιώδεις παράγοντες που πρέπει να διέπουν μια χώρα που φιλοδοξεί να εκσυγχρονιστεί, και ιδιαίτερα στον τομέα της δημόσιας διοίκησης (Πετράκη, 2013):

- Η παρουσία ορισμένων στάσεων, αξιών και χαρακτηριστικών στα ηγετικά πρόσωπα που θα διενεργήσουν τις κατάλληλες δράσεις.
- Η ύπαρξη θεσμών και δομών που αυξάνουν τα κίνητρα και τις ευκαιρίες που διευκολύνουν τη διαδικασία εκσυγχρονισμού.

Αυτές οι πτυχές υπονοούν ότι ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης συνδέεται στενά με τον πολιτικό εκσυγχρονισμό. Υπό αυτή την έννοια, όταν αναφέρεται στη διοίκηση της κυβέρνησης, ο Castelazo (2009) αντιλαμβάνεται τον εκσυγχρονισμό ως «ένα σύνολο συγκεκριμένων αντιλήψεων ιδανικό για να οδηγήσει σε αλλαγές, με ευαισθησία στις ανάγκες που εκφράζει ο πληθυσμός και υπευθυνότητα κατά τη χρησιμοποίηση δημόσιων πόρων».

Λόγω των παραπάνω, δημιουργείται μια σειρά στόχων, οι οποίοι θα πρέπει να εκπληρωθούν για να θεωρηθεί επιτυχημένη η διαδικασία του πολιτικού και διοικητικού εκσυγχρονισμού (Φατσέας & Καπότη, 2013):

- **Διοικητική αποκέντρωση** (αγγλ.: *decentralization*), έτσι ώστε η διοίκηση να μπορεί αφενός να λειτουργεί αποτελεσματικά, και αφετέρου να προσαρμόζεται στην πολυπλοκότητα του κοινωνικού ιστού.
- Εκμετάλλευση της μεθόδου της **ηλεκτρονικής διακυβέρνησης** (αγγλ.: *e-governance*), για την πρόσδοση επαγγελματισμού στις δημόσιες υπηρεσίες, την ενημέρωσή τους σε νέες μορφές υπηρεσιών και τη συνεχή χρήση τεχνολογιών πληροφοριών και επικοινωνιών (ΤΠΕ).
- Αντιμέτωπιση της ανάγκης επέκτασης των διαύλων επικοινωνίας μεταξύ κυβέρνησης και κοινωνίας με τη θέσπιση νέων σύγχρονων μορφών **ελέγχου και ρύθμισης** (αγγλ.: *control and administration*).
- Ανάκτηση της κατεύθυνσης του κράτους ως της ορθολογικής οντότητας που δίνει οντότητα στην εκάστοτε χώρα στις κοινωνικές, οικονομικές και σχέσεις της με τον υπόλοιπο κόσμο, μέσω της μεθόδου της **κανονιστικής μεταρρύθμισης** (αγγλ.: *legal control*).
- Ενσωμάτωση της κοινωνικής συμμετοχής στη διακυβέρνηση μέσω της **διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού** (αγγλ.: *human resources management*), ως έναν άμεσο τρόπο για την αποτελεσματική καταγραφή και ικανοποίηση των απαιτήσεων που προκύπτουν στις διάφορες σφαίρες της κοινωνίας.

- Άσκηση της **διοίκησης ολικής ποιότητας** (αγγλ.: *total quality management*) με σκοπό την καθιέρωση μιας ολοκληρωμένης αντίληψης της δημόσιας διοίκησης ως μέσου για την εκπλήρωση των σκοπών του κράτους για οποιοδήποτε ιδιαίτερο συμφέρον (Lopes, 2019).

Σήμερα, κάθε διαδικασία παροχής υπηρεσιών υγείας πρέπει να σχεδιάζεται με σκοπό την επίτευξη της μέγιστης αποτελεσματικότητας, γεγονός το οποίο προϋποθέτει τη βελτιστοποίηση των διαθέσιμων πόρων. Τα μέσα τα οποία διαθέτει το εκάστοτε δημόσιο νοσοκομείο, σε συνδυασμό με τους τρόπους με τους οποίους χρησιμοποιούνται, καθορίζουν σε μεγάλο βαθμό την απλότητα ή την πολυπλοκότητα των διαδικασιών που αφορούν την καλή απόδοση των υπηρεσιών που παρέχει (Τζίφα, 2017).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^Ο

Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΓΕΝΙΚΑ

Ετυμολογικά, η δημόσια διοίκηση προέρχεται από δύο διαφορετικούς όρους:

- ♦ Ο όρος «δημόσια» αφορά στη διακυβέρνηση που επικεντρώνεται κυρίως στις κυβερνητικές δραστηριότητες και ενέργειες.
- ♦ Ο όρος «διοίκηση» προέρχεται από τη λατινική λέξη *administer* που περιλαμβάνει την υπηρεσία, τη διοίκηση, τον έλεγχο ή τη φροντίδα των ανθρώπων.

Κυριολεκτικά, ο όρος «διοίκηση» σημαίνει τη διαχείριση δημόσιων ή ιδιωτικών υποθέσεων. Ως εκ τούτου, η δημόσια διοίκηση είναι γνωστή ως διαχείριση δημοσίων υποθέσεων, η οποία φροντίζει για τις υποθέσεις των ανθρώπων και τους παρέχει υπηρεσίες (Thara, 2020).

1.1 ΟΡΙΣΜΟΙ

Η δημόσια διοίκηση μπορεί πολύ απλοϊκά να οριστεί ως η μελέτη των κυβερνητικών υποθέσεων. Για να γίνει γνωστή την απάντηση σε ερωτήσεις όπως το τι είναι η δημόσια διοίκηση, ποιες είναι οι διαστάσεις που προσλαμβάνει ποιο είναι το πεδίο εφαρμογής της κλπ., είναι απαραίτητο να αναλυθεί η άποψη και η γνώμη ορισμένων μελετητών της δημόσιας διοίκησης:

- ❖ Ο Wilson (1887) αναφέρει ότι *«δημόσια διοίκηση είναι η λεπτομερής συστηματική εκτέλεση του δημοσίου δικαίου. Κάθε συγκεκριμένη εφαρμογή του δικαίου είναι η δημόσια διοίκηση»*.
- ❖ Οι Corson & Harris (1963) πρεσβεύουν ότι *«η δημόσια διοίκηση είναι το μέρος δράσης της κυβέρνησης, το μέσο με το οποίο πραγματοποιούνται οι σκοποί και οι στόχοι της κυβέρνησης»*.
- ❖ Σύμφωνα με τον White (1950), *«η δημόσια διοίκηση αποτελείται από όλες τις πράξεις που έχουν ως σκοπό την εκπλήρωση ή την επιβολή της δημόσιας τάξης»*.

- ❖ Οι Gulick & Urwick (1937) ορίζουν τη δημόσια διοίκηση ως «το τμήμα της επιστήμης της διοίκησης που έχει να κάνει με την κυβέρνηση και συνεπώς ασχολείται κυρίως με την εκτελεστική εξουσία, μέσω της οποίας διενεργείται το έργο της κυβέρνησης, παρ' όλο που φαίνεται να υπάρχει προβληματική σύνδεση με τη νομοθετική και δικαστική εξουσία».
- ❖ Οι Fesler & Kettl (1996) αναφέρουν ότι «η δημόσια διοίκηση σε όλα τα σύγχρονα έθνη ταυτίζεται με την εκτελεστική εξουσία της κυβέρνησης. Περιλαμβάνει τη διαμόρφωση της πολιτικής κατά την άνοδο, την εκτέλεση της πολιτικής μετά τη λήξη της, και ως αναγκαίο μέρος της εκτέλεσης, τη λήψη αποφάσεων σχετικά με θέματα πολιτικής στο δρόμο προς τα κάτω».
- ❖ Κατά τον Denhardt (1995), «η δημόσια διοίκηση ασχολείται με τη διαχείριση δημόσιων προγραμμάτων».
- ❖ Οι Rosenbloom & Kravchuk (1997) ισχυρίζονται ότι «η δημόσια διοίκηση είναι η χρήση διαχειριστικών, πολιτικών και νομικών θεωριών και διαδικασιών για την εκπλήρωση νομοθετικών, εκτελεστικών και δικαστικών κυβερνητικών εντολών για την παροχή ρυθμιστικών λειτουργιών και υπηρεσιών για την κοινωνία στο σύνολό της ή για ορισμένα τμήματα της».
- ❖ Σύμφωνα με τους Milakovich & Gordon (2007), «ως δημόσια διοίκηση μπορούν να οριστούν όλες οι διαδικασίες, οι οργανισμοί και τα άτομα που ενεργούν σε επίσημες θέσεις και ρόλους που σχετίζονται με την εκτέλεση νόμων και άλλων κανόνων που εκδίδονται ή εκδίδονται από νομοθέτες, στελέχη και δικαστήρια (πολλές δραστηριότητες αφορούν επίσης τη διατύπωση αυτών των κανόνων). Η δημόσια διοίκηση είναι επίσης ένα πεδίο ακαδημαϊκής και κοινοτικής μελέτης και επαγγελματικής κατάρτισης που οδηγεί σε σταδιοδρομίες δημόσιας υπηρεσίας σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης».
- ❖ Ο Naidu (2005) αναφέρει τα εξής για τη δημόσια διοίκηση:
 - Ασχολείται με τα άκρα του κράτους, το κυρίαρχο θέλημα, το δημόσιο συμφέρον και τους νόμους.
 - Καλύπτει και τους τρεις κλάδους της κυβέρνησης, αν και καταλήγει να συγκεντρώνεται στην εκτελεστική εξουσία,
 - Παρέχει ρυθμιστικές και υπηρεσιακές λειτουργίες στους ανθρώπους προκειμένου να επιτύχουν καλή ζωή,

- Διαφέρει σημαντικά από την ιδιωτική διοίκηση, ειδικά στην έμφαση που δίνει στη δημόσια και διεπιστημονική φύση, καθώς βασίζεται σε άλλες κοινωνικές επιστήμες όπως η πολιτική επιστήμη, η οικονομία και η κοινωνιολογία.

Παράλληλα διατυπώνει και τα ακόλουθα ερωτήματα:

- Η επιχειρηματική πλευρά της κυβέρνησης ασχολείται με την εκτέλεση της χαραχθείσας πολιτικής, αλλά ασχολείται επίσης και με τη χάραξη πολιτικής;
 - Η μη πολιτική γραφειοκρατία μπορεί να λειτουργήσει σε πολιτικό σύστημα;
- ❖ Οι απόψεις των Nigro & Nigro (1989) για τη δημόσια διοίκηση είναι οι ακόλουθες:
- Είναι μια ομαδική προσπάθεια συνεργασίας σε δημόσιο περιβάλλον.
 - Καλύπτει και τους τρεις κλάδους (εκτελεστικό, νομοθετικό και δικαστικό) και τις αλληλεπιδράσεις τους.
 - Διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση της δημόσιας πολιτικής και, συνεπώς, αποτελεί μέρος της πολιτικής διαδικασίας.
 - Διαφέρει σε σημαντικό βαθμό από την ιδιωτική διοίκηση.
 - Συνδέεται στενά με πολλές ιδιωτικές ομάδες και άτομα.

Έτσι, η δημόσια διοίκηση είναι μια συλλογική προσπάθεια μιας ομάδας ανθρώπων που επιδιώκουν έναν κοινό στόχο στη διαδικασία διαχείρισης δημοσίων υποθέσεων. Η ανάλυση του παραπάνω ορισμού περιλαμβάνει ότι ο όρος *δημόσια διοίκηση* έχει χρησιμοποιηθεί τόσο με πιο στενές έννοιες (άποψη των παραδοσιακών συγγραφέων) όσο και με ευρύτερες έννοιες (άποψη των σύγχρονων συγγραφέων). Με τη στενότερη έννοια, η δημόσια διοίκηση περιλαμβάνει αποκλειστικά τις εκτελεστικές δραστηριότητες (Thara, 2020).

1.2 ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ

Η δημόσια διοίκηση ως δραστηριότητα έχει εμφανιστεί από τα πολύ παλιά χρόνια, αλλά ως πεδίο μελέτης είναι πρόσφατης προέλευσης, καθώς εμφανίστηκε στα τελευταία χρόνια του 19^{ου} αιώνα. Η άνοδός της έγειρε ορισμένα ερωτήματα

αναφορικά με το αν μπορεί μια τέτοια σημαντική δραστηριότητα να συνεχιστεί για μεγάλο χρονικό διάστημα χωρίς να έχει ουσιαστική θεωρητική βάση, με την απάντηση σε αυτό να βρίσκεται στη στενή εξέταση των γεγονότων, τα οποία αποκαλύπτουν ότι είχε μια θεωρητική βάση ως μέρος των σχετικών κλάδων γνώσης όπως η πολιτική, η ηθική και το δίκαιο σε διαφορετικές κοινωνίες, την οποία διατήρησε για μεγάλο χρονικό διάστημα (Ramabrahmam, 2014).

- Για παράδειγμα, αρχαία ινδουιστικά έπη όπως η **Ramayana** και η **Mahabhart**a ασχολούνται με τις διοικητικές ιδέες μαζί με τις πολιτικές.
- Ομοίως, τα **Smriti** παρουσιάζουν μια ζωντανή έκθεση της δικαστικής διοίκησης.
- Όσον αφορά τις ινδουιστικές πραγματείες για την πολιτική, όπως αυτή της **Arthasāstra**, ασχολούνται περισσότερο με διοικητικά προβλήματα παρά με τη θεωρητική βάση του κράτους.
- Οι διδασκαλίες του **Κομφούκιου**, του μεγάλου αρχαίου Κινέζου φιλοσόφου, περιέχουν πολλές διοικητικές αρχές.
- Ο **Αριστοτέλης**, ο οποίος θεωρείται ο πατέρας της πολιτικής επιστήμης, συζήτησε επίσης ορισμένες πτυχές της διοίκησης στο διάσημο σύγγραμμά του «**Πολιτικά**».
- Στην εποχή της αναγέννησης εμφανίστηκε ο «**Πρίγκιπας**» του **Μακιαβέλι**, ο οποίος θεωρείται μια πραγματεία για την τέχνη της κυβέρνησης και της διοίκησης.
- Στη σύγχρονη εποχή, επίσης, πολλά επιστημονικά έργα πολιτικής επιστήμης και απομνημονεύματα πολιτών κρατών ασχολούνται εκτενώς με διοικητικά θέματα (Bhat, 2019).

Παρ' όλα αυτά όμως, δεν έχει γίνει σαφής αναγνώριση της Δημόσιας Διοίκησης ως ξεχωριστού και ξεχωριστού αντικειμένου μελέτης. Ακόμη και ο όρος *δημόσια διοίκηση* χρησιμοποιήθηκε για πρώτη φορά στα τελευταία χρόνια του 18^{ου} αιώνα, όταν οι Hamilton et al. (1787-1788) συνέβαλαν σε μια εργασία που καθόριζε το νόημα και το εύρος της πειθαρχίας. Ομοίως, το πρώτο βιβλίο για τη δημόσια διοίκηση ήταν το "**Principes d' Administration Publique**" (1812), γραμμένο από τον Γάλλο μελετητή **Charles-Jean Baptiste Bonnin**.

Ωστόσο, η βιβλιογραφία για αυτό το θέμα παρέμεινε σπάνια, πράγμα που σημαίνει ότι η δημόσια διοίκηση δεν μπορεί να θεωρηθεί ανεξάρτητος κλάδος. Ο κύριος λόγος για τον οποίο επικράτησε αυτή η άποψη ήταν η έλλειψη επαρκούς εξειδίκευσης και τεχνικής ικανότητας ώστε να μπορεί να δικαιολογηθεί η θέση περί αυτονομίας του αντικειμένου αυτού. Ωστόσο, η βιομηχανική επανάσταση έχει επεκτείνει το πεδίο της δημόσιας διοίκησης ανοίγοντας νέες προοπτικές στους ιδιαίτερα τεχνικούς τομείς, κάτι το οποίο είχε ως αποτέλεσμα οι διοικητικές διαδικασίες να γίνουν πολύ περίπλοκες για να μπορούν να αντιμετωπιστούν μόνο από επαγγελματίες και ειδικευμένους δημόσιους φορείς. Αυτό οδήγησε στη δημιουργία επαγγελματιών δημοσίων υπαλλήλων, ενώ η ανάγκη συστηματοποίησης των δεξιοτήτων και της εμπειρίας τους σε διοικητικούς κώδικες και εγχειρίδια οδήγησε στην εμφάνιση θεωρητικής και ακαδημαϊκής συζήτησης της δημόσιας διοίκησης ως ανεξάρτητου κλάδου (Ramabrahmam, 2014).

Η Δημόσια Διοίκηση θεσπίστηκε ως ανεξάρτητο και ξεχωριστό αντικείμενο μελέτης το 1887 χάρη στον προαναφερθέντα **Woodrow Wilson**. Μετά από αυτό, πολλοί μελετητές και ακαδημαϊκοί ασχολήθηκαν με αυτήν την πτυχή από διαφορετική οπτική γωνία. Μερικοί από αυτούς έχουν εξετάσει τη δημόσια διοίκηση από την άποψη ρευμάτων όπως το απολυταρχικό, το φιλελεύθερο, το δημοκρατικό και το μαρξιστικό, ενώ για τον Golembiewski (1974) μπορεί να γίνει κατανοητό ως προς τον τόπο και την εστίαση. Για αυτόν, ο τόπος είναι το θεσμικό «όπου» του πεδίου ενώ η εστίαση είναι το εξειδικευμένο «τι» του τομέα. Σε αυτή τη βάση, έχει περιγράψει τις ακόλουθες τέσσερις αναπτυξιακές φάσεις της δημόσιας διοίκησης:

- **Φάση I:** Η αναλυτική διάκριση της πολιτικής από τη διοίκηση.
- **Φάση II:** Η συγκεκριμένη διάκριση της πολιτικής από τη διοίκηση.
- **Φάση III:** Η επιστήμη της διαχείρισης.
- **Φάση IV:** Ο προσανατολισμός προς τη δημόσια πολιτική.

Ομοίως, ο Henry (2017) εξήγησε την εξέλιξη της δημόσιας διοίκησης ως γνωστικό αντικείμενο λαμβάνοντας υπόψη την αδυναμία θέσπισης ενός καθολικά αποδεκτού ορισμού και ακολουθώντας πέντε διαδοχικές ιδεολογικές δομές (Ramabrahmam, 2014):

- **Δομή I:** Η πολιτική / διοικητική διχοτόμηση (1900 – 1926)
- **Δομή II:** Οι αρχές της διοίκησης (1927 – 1937)

- **Δομή III:** Η δημόσια διοίκηση ως πολιτική επιστήμη (1950 – 1970)
- **Δομή IV:** Η δημόσια διοίκηση ως διαχείριση (1956 – 1970)
- **Δομή V:** Η δημόσια διοίκηση ως δημόσια διοίκηση (1970 – σήμερα)

Ωστόσο, με μια πιο λογική έννοια, η ανάπτυξη της δημόσιας διοίκησης ως ακαδημαϊκός τομέας μπορεί να συζητηθεί μέσω των ακόλουθων πέντε διαδοχικών φάσεων (Ramabrahmam, 2014):

- **Φάση I:** Η πολιτική / διοικητική διχοτόμηση (1887 – 1926)
- **Φάση II:** Οι αρχές της διοίκησης (1927 – 1937)
- **Φάση III:** Κριτική και προκλήσεις (1938 – 1950)
- **Φάση IV:** Κρίση ταυτότητας (1950 – 1970)
- **Φάση V:** Δημόσια διοίκηση ως ανεξάρτητος κλάδος (1970 – σήμερα)

1.2.1 ΠΟΛΙΤΙΚΗ / ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΙΧΟΤΟΜΗΣΗ

Ο Woodrow Wilson ήταν ο πρώτος μελετητής που έδωσε κυρίως τον τόνο για την πρώιμη μελέτη της Δημόσιας Διοίκησης μέσω του δοκιμίου του με τίτλο *«Η Μελέτη της Διοίκησης»* (1887), στο οποίο τόνισε την ανάγκη ανάπτυξης των επιστημονικών θεμελίων του κλάδου. Ο Wilson εφηύρε τον όρο *πολιτική / διοικητική διχοτόμηση*, δηλαδή τη διάκριση μεταξύ πολιτικής δραστηριότητας και διοικητικής δραστηριότητας σε δημόσιους οργανισμούς παρατηρώντας ότι *«καθίσταται δυσκολότερο να διαχειριστεί κανείς ένα σύνταγμα παρά να το πλαισιώσει»*. Ωστόσο, ορισμένοι μελετητές όπως ο **Richard J. Stillman II** διαφώνησαν με αυτόν τον ισχυρισμό, υποστηρίζοντας ότι ο Wilson γνώριζε καλά ότι η δημόσια διοίκηση είχε έμφυτο πολιτικό χαρακτήρα. Σύμφωνα με τον Stillman (1976), ο Wilson *«απέτυχε να ενισχύσει αυτό που συνεπάγεται η μελέτη της διοίκησης, ποια πρέπει να είναι η σωστή σχέση μεταξύ του διοικητικού και του πολιτικού χώρου»*.

Η άποψη του Wilson αναπτύχθηκε περαιτέρω από τον **Frank J. Goodnow**, ο οποίος στο βιβλίο του *«Πολιτική και Διοίκηση»* (1900), υποστήριξε ότι υπήρχαν δύο ξεχωριστές λειτουργίες της κυβέρνησης, δηλαδή η «πολιτική» και η «διοίκηση». Σύμφωνα με τον ίδιο, η *«πολιτική έχει να κάνει με πολιτικές ή εκφράσεις της κρατικής βούλησης ενώ η διοίκηση με την εκτέλεση αυτών των πολιτικών»*. Εξήγησε περαιτέρω

ότι το επίκεντρο της διάκρισής του έγκειται στον κλασικό διαχωρισμό των εξουσιών, ο οποίος προβλέπει την επιθυμία να ληφθούν ισχυρά μέτρα για την έκφραση ή τη διατύπωση της «θέλησης του κυρίαρχου». Ωστόσο, η βασική διάκριση του Goodnow δεν είναι τόσο ακατέργαστη όσο γίνεται ευρέως αντιληπτό, και από αυτή την άποψη, ο Golembiewski δικαίως επεσήμανε ότι η διάκριση του Goodnow δεν είναι μονολιθική σε θέση και σε εστίαση, καθώς δύο λειτουργίες δεν εκτελούνται σε διαφορετικούς τόπους (Bhat, 2019).

Στις αρχές του 20^{ου} αιώνα, η δημόσια διοίκηση άρχισε να κερδίζει δημοτικότητα κυρίως λόγω του έντονου ενδιαφέροντος που έδειξαν οι μελετητές για το κίνημα δημόσιων μεταρρυθμίσεων που συμβαίνει στα αμερικανικά πανεπιστήμια. Κατά συνέπεια, μια Επιτροπή Πρακτικής Εκπαίδευσης για τη Δημόσια Υπηρεσία δημιουργήθηκε το 1912 από την Αμερικανική Ένωση Πολιτικών Επιστημών, η οποία συνέστησε ότι απαιτούνται επαγγελματικά σχολεία για την εκπαίδευση δημόσιων διαχειριστών. Αυτή η επιτροπή έγινε ο πρόδρομος της Αμερικανικής Εταιρείας Δημόσιας Διοίκησης, που δημιουργήθηκε το 1939 (Ramabrahmam, 2014).

Το 1926 δημοσιεύτηκε η *«Εισαγωγή στη μελέτη της δημόσιας διοίκησης»* του **Leonard D. White**, το οποίο θεωρείται το πρώτο βιβλίο που αφιερώθηκε εξ ολοκλήρου στον γνωστικό τομέα της δημόσιας διοίκησης. Η κύρια θέση του εγχειριδίου του White (1926) ήταν ότι *«η πολιτική δεν πρέπει να επεμβαίνει στη διαχείριση. ... Η δημόσια διοίκηση είναι ικανή να γίνει μια δωρεάν επιστήμη από μόνη της και η αποστολή της διοίκησης είναι η οικονομία και η αποτελεσματικότητα»*. Έτσι, ο White ενίσχυσε την έννοια μιας ξεχωριστής πολιτικής / διοικητικής διχοτόμησης, και κατά συνέπεια, οποιοδήποτε σημείο της εκτελεστικής εξουσίας ελέγχθηκε από τη δημόσια διοίκηση θεωρήθηκε πραγματικό και επιστημονικό, ενώ η μελέτη της χάραξης δημόσιας πολιτικής και των σχετικών θεμάτων αφέθηκε στους πολιτικούς επιστήμονες. Αυτό συνέβη κυρίως λόγω της έμφασης στην επιστήμη και στην πραγματικότητα στη δημόσια διοίκηση, γεγονός το οποίο έθεσε τις βάσεις για την μετέπειτα ανακάλυψη ορισμένων επιστημονικών αρχών διοίκησης (Bhat, 2019).

1.2.2 ΑΡΧΕΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Κατά τη διάρκεια αυτής της φάσης, οι μελετητές πίστευαν ότι η δημόσια διοίκηση είναι μια ξεχωριστή δραστηριότητα με το δικό της καλά επισημασμένο πεδίο και αρχές. Το 1927, δημοσιεύτηκε το βιβλίο του **W. F. Willoughby**, *«Αρχές της δημόσιας διοίκησης»*, στο οποίο ισχυρίστηκε ότι *«στη διοίκηση υπάρχουν ορισμένες θεμελιώδεις αρχές γενικής εφαρμογής ανάλογες με αυτές που χαρακτηρίζουν κάθε επιστήμη. Θα μπορούσαν να ανακαλυφθούν και οι διαχειριστές να είναι ειδικοί τη δουλειά τους αν μάθαιναν πώς να εφαρμόζουν αυτές τις αρχές. Επιπλέον, η αποτελεσματικότητα στη διοίκηση θα αυξηθεί εάν εφαρμοστούν αυτές οι αρχές. Επομένως, από το γεγονός ότι οι αρχές της διοίκησης ήταν αρχές, συνεπάγεται ότι μπορούν να εφαρμοστούν με επιτυχία σε κάθε διοικητικό περιβάλλον»* (Willoughby, 1927).

Μεταξύ των πιο σημαντικών έργων που σχετίζονται με αυτήν τη φάση ήταν η *«Δημιουργική εμπειρία»* του M. P. Follet (1924), η *«Βιομηχανική και γενική διοίκηση»* του **Henri Fayol** (1930) και οι *«Αρχές της οργάνωσης»* των **James D. Mooney & Alan C. Reiley** (1939), βιβλία τα οποία περιέγραψαν ποικίλο αριθμό βασικών διοικητικών αρχών. Ωστόσο, η μελέτη – ορόσημο για τον τομέα που ενίσχυσε το κύρος του ήταν η δημοσίευση των *«Εργασιών για την Επιστήμη της Διοίκησης»* των **Luther Gulick & Lyndall Urwick** (1937). Σύμφωνα με αυτούς τους μελετητές, η γενική θέση αυτής της εργασίας είναι *«ότι υπάρχουν αρχές που μπορούν να προκύψουν επαγωγικά από τη μελέτη της ανθρώπινης οργάνωσης, η οποία θα πρέπει να διέπει τις ρυθμίσεις για τις ανθρώπινες ενώσεις κάθε είδους»* (Gulick & Urwick, 1937). Κατά συνέπεια, η δημόσια διοίκηση άγγιξε την ακμή της και αυτή η φάση θεωρείται εξέχουσας σημασίας για την εξέλιξη του κλάδου.

Οι οργανωτικοί θεωρητικοί συχνά αποκαλούν αυτή τη σχολή σκέψης *διοικητική διαχείριση*, καθώς επικεντρώθηκε στα ανώτερα ιεραρχικά επίπεδα οργάνωσης. Μια σχετική βιβλιογραφία που προηγήθηκε του έργου στη διοικητική διαχείριση ήταν υπό συνεχή ανάπτυξη στις σχολές επιχειρήσεων, που συχνά ονομάζεται *Επιστημονική Διαχείριση*. Η πιο αξιοσημείωτη συμβολή στη βιβλιογραφία ήταν οι *«Αρχές της Επιστημονικής Διαχείρισης»* του **Frederick Taylor** (1911). Ωστόσο, η Επιστημονική Διαχείριση είχε μικρότερη επίδραση στη δημόσια διοίκηση κατά τη φάση των αρχών της, επειδή επικεντρώθηκε σε προσωπικό χαμηλότερου επιπέδου

στον οργανισμό. Μιλώντας ως προς τον τόπο και την εστίαση, ο Bhattacharya (2000) επεσήμανε ότι «η δημόσια πτυχή της δημόσιας διοίκησης είχε ουσιαστικά απομακρυνθεί σε αυτό το στάδιο και η εστίαση ήταν σχεδόν εξ ολοκλήρου στην αποτελεσματικότητα».

Η έλλειψη τόπου έγινε εμφανής μέσα στην πανεπιστημιακή κοινότητα. Οι μελετητές που ταυτίστηκαν με τη μελέτη της δημόσιας διοίκησης εντούτοις βρήκαν χρήσιμο να ιδρύσουν την **Αμερικανική Εταιρεία Δημόσιας Διοίκησης** (αγγλ.: *ASPA / American Society for Public Administration*), η οποία συνεχίζει να λειτουργεί ως ο πρωταρχικός σύλλογος εθνικών επιστημόνων και επαγγελματιών της δημόσιας διοίκησης και ως χορηγός του πιο πρωτοποριακού περιοδικού αυτού του αντικειμένου, του ***Public Administration Review***, συμβολίζοντας έτσι τη συνειδητή ανάγκη της δημόσιας διοίκησης να αναχθεί σε επάγγελμα και γνωστικό αντικείμενο (Ramabrahmam, 2014).

1.2.3 ΚΡΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ

Το 1938, η πιο ευρέως διαδεδομένη μορφή της δημόσιας διοίκησης αμφισβητήθηκε με τη δημοσίευση των «**Λειτουργιών του διοικητικού στελέχους**» του **Chester I. Barnard**. Η αμφισβήτηση αυτή εκφράστηκε με δύο βασικές μορφές:

- Απόρριψη της ιδέας της πολιτικής / διοικητικής διχοτόμησης.
- Απόρριψη των αρχών της δημόσιας διοίκησης που στερούνται επιστημονικής εγκυρότητας (Barnard, 1938).

Ένα βιβλίο με τίτλο «**Στοιχεία Δημόσιας Διοίκησης**» που εκδόθηκε από τον **Fritz Morstein Marx** (1946) ήταν ένας από τους πρώτους μεγάλους τόμους που αμφισβήτησαν την υπόθεση ότι η πολιτική και η διοίκηση θα μπορούσαν να διχοτομηθούν, καθώς υποστήριξε ότι η διοίκηση δεν μπορεί να είναι χωρισμένη από την πολιτική λόγω της πολιτικής της φύσης. Επιπλέον, η διοίκηση δεν ασχολείται μόνο με την εφαρμογή των αποφάσεων πολιτικής πολιτικής, αλλά διαδραματίζει επίσης σημαντικό ρόλο στη διατύπωσή τους. Σύμφωνα με τον Henry (2017), η απόρριψη της πολιτικής / διοικητικής διχοτόμησης ήταν μια τεράστια διανοητική μετατόπιση που άλλαξε θεμελιωδώς τη φύση του αντικειμένου της δημόσιας διοίκησης για δεκαετίες και, κατά κάποιο τρόπο, μείωσε επίσης το ρόλο της.

Η δεύτερη πρόκληση στο πεδίο ήταν ότι δεν θα μπορούσαν να υπάρχουν αρχές διοίκησης. Το 1946, ο **Herbert Simon** έδωσε μια προειδοποίηση για τη διοικητική του συμπεριφορά σε ένα άρθρο με τίτλο «*Παροιμίες της Διοίκησης*» που δημοσιεύτηκε στο *Public Administration Review*. Ωστόσο, η πιο αξιοσημείωτη ανατομή της έννοιας των αρχών εμφανίστηκε το 1947 όταν δημοσιεύτηκε το βιβλίο του Simon «*Διοικητική συμπεριφορά: Μελέτη λήψης αποφάσεων στη διοικητική οργάνωση*». Σε αυτό το βιβλίο, ο Simon έδειξε ότι για κάθε αρχή διοίκησης υπήρχε μια αντίθετη αρχή, καθιστώντας έτσι περιττή την όλη ιδέα των αρχών. Υποστήριξε τη συμπεριφορική προσέγγιση της δημόσιας διοίκησης για να την καταστήσει ως πιο επιστημονικό γνωστικό αντικείμενο, ενώ επίσης επικεντρώθηκε στη λήψη αποφάσεων ως εναλλακτικές λύσεις στην προσέγγιση των αρχών (Bhat, 2019).

Την ίδια χρονιά, ο **Robert A. Dahl** αντέκρουσε επίσης τον ισχυρισμό των αρχών της δημόσιας διοίκησης ως επιστήμης στο άρθρο του με τίτλο «*Η επιστήμη της διοίκησης: Τρία προβλήματα*», όπου ανέφερε τα εξής:

«Είμαστε πολύ μακριά από την επιστήμη της δημόσιας διοίκησης. Καμία επιστήμη της δημόσιας διοίκησης δεν είναι δυνατή εκτός εάν: (α) διευκρινιστεί ο τόπος των κανονιστικών αξιών, (β) η φύση του ανθρώπου στον τομέα της δημόσιας διοίκησης γίνει καλύτερα κατανοητή και η συμπεριφορά του γίνει πιο προβλέψιμη, (γ) υπάρξει ένα σύνολο συγκριτικών μελετών από τις οποίες μπορεί να είναι δυνατό να ανακαλυφθούν αρχές και γενικότητες που ξεπερνούν τα εθνικά όρια και τις ιδιόμορφες ιστορικές εμπειρίες» (Dahl, 1947).

Το ίδιο ζήτημα έθιξε και ο Waldo (1948) όταν «*επιτέθηκε στην έννοια των αμετάβλητων αρχών διοίκησης, στις ασυνέπειες της μεθοδολογίας που χρησιμοποιείται για τον καθορισμό τους και στη στενότητα των αξιών της οικονομίας και της αποτελεσματικότητας που κυριάρχησαν στη σκέψη του πεδίου*».

Η τελική επίδραση των κριτικών του Simon και των σχετικών κριτικών που εμφανίστηκαν στα τέλη του 1940 ήταν να καταργηθεί η πεποίθηση ότι οι αρχές της διοίκησης, δημόσιες ή άλλες, θα μπορούσαν να ανακαλυφθούν με την ίδια έννοια που θα μπορούσαν να ανακαλυφθούν οι νόμοι της επιστήμης και της φύσης. Έτσι, μέχρι τα μέσα του 20^{ου} αιώνα, δύο καθοριστικοί πυλώνες της δημόσιας διοίκησης (η

πολιτική / διοικητική διχοτόμηση και οι αρχές της διοίκησης) είχαν εγκαταλειφθεί (Ramabrahmam, 2014).

1.2.4 ΚΡΙΣΗ ΤΑΥΤΟΤΗΤΑΣ

Το αντικείμενο της δημόσιας διοίκησης βρέθηκε σε αδιέξοδο και άρχισε να χαρακτηρίζεται από μία κρίση ταυτότητας λόγω της εγκατάλειψης της πολιτικής / διοικητικής διχοτόμησης και των αρχών της δημόσιας διοίκησης. Έτσι, οι μελετητές της αντέδρασαν σε αυτήν την κρίση αποκαθιστώντας τις συνδέσεις της με την πολιτική επιστήμη και στη συνέχεια με τη διοίκηση. Από την άποψη της πολιτικής επιστήμης, μπορεί να ειπωθεί ότι τα περισσότερα από τα γραπτά για τη δημόσια διοίκηση τη δεκαετία του 1950 μιλούσαν για τον τομέα ως «σημείο έμφασης», «περιοχή ενδιαφέροντος» ή ακόμη και ως «συνώνυμο» της πολιτικής επιστήμης. Ο Gaus (1950), για παράδειγμα, παρατήρησε ότι *«μια θεωρία της δημόσιας διοίκησης σημαίνει και μια θεωρία της πολιτικής στην εποχή μας»*.

Κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου σημειώθηκαν δύο εξελίξεις: η μία ήταν η αυξανόμενη χρήση της μεθόδου της μελέτης περίπτωσης, ενώ η άλλη ήταν η άνοδος και η πτώση της συγκριτικής και αναπτυξιακής διοίκησης.

- Η εμφάνιση της μεθόδου της μελέτης περίπτωσης αντανάκλούσε την ανταπόκριση της δημόσιας διοίκησης στη συμπεριφορική επανάσταση που συνέβαινε εκείνη την εποχή στις κοινωνικές επιστήμες.
- Όσον αφορά την άνοδο της συγκριτικής και αναπτυξιακής διοίκησης, μπορεί να επισημανθεί ότι πριν από την εγκατάλειψη των αρχών της διοίκησης, θεωρήθηκε ότι οι πολιτιστικοί παράγοντες δεν έφεραν καμία διαφορά στο διοικητικό περιβάλλον (Bhat, 2019).

Αργότερα, μελετητές όπως ο Robert A. Dahl και ο Dwight Waldo επεσήμαναν ότι οι πολιτισμικοί παράγοντες θα μπορούσαν να κάνουν τη δημόσια διοίκηση πολύ διαφορετική. Ως αποτέλεσμα αυτής της αναθεωρημένης σκέψης, η μελέτη της συγκριτικής δημόσιας διοίκησης ξεκίνησε σε πανεπιστήμια και κολέγια. Ωστόσο, η πραγματική ώθηση ήρθε το 1960 όταν ιδρύθηκε η **Συγκριτική Διοικητική Ομάδα** (αγγλ.: *CAG / Comparative Administrative Group*) που έλαβε γενναίες επιχορηγήσεις

από το *Ίδρυμα Ford*¹. Η έμφαση του Ιδρύματος στον τρίτο κόσμο οδήγησε σε ένα ημιαυτόνομο υποπεδίο της συγκριτικής δημόσιας διοίκησης που ονομάστηκε *διοίκηση ανάπτυξης* (Ramabrahmam, 2014).

Η πιο αξιοσημείωτη συμβολή σε αυτόν τον τομέα ήταν αυτή του F. W. Riggs, αλλά η συγκριτική δημόσια διοίκηση από το ξεκίνημά της έδωσε έμφαση στη δημιουργία θεωριών και στην αναζήτηση γνώσης για χάρη της ίδιας της γνώσης. Η καθαρά επιστημονική ώθηση της συγκριτικής δημόσιας διοίκησης οδήγησε στη σταδιακή πτώση της, ώσπου το 1973 η Συγκριτική Διοικητική Ομάδα διαλύθηκε.

Λόγω της θέσης τους στον κλάδο της πολιτικής επιστήμης, ορισμένοι μελετητές της δημόσιας διοίκησης άρχισαν να αναζητούν μια εναλλακτική λύση, την οποία και βρήκαν στο είδος διαχείρισης που μερικές φορές ονομάζεται διοικητική επιστήμη. Υποστήριξαν ότι η *«θεωρία της οργάνωσης ήταν, ή θα έπρεπε να είναι, η κύρια εστίαση της δημόσιας διοίκησης»* (Ramabrahmam, 2014).

Το 1956, το περιοδικό *Journal Administrative Science Quarterly* ιδρύθηκε για να προβάλλει την υπόθεση ότι η διάκριση μεταξύ επιχειρηματικής και θεσμικής διοίκησης είναι ψευδής και ότι η διοίκηση είναι καθαρά και μόνο διοίκηση. Περαιτέρω, έργα όπως οι *«Οργανισμοί»* των **James G. March & Herbert Simon**, η *«Συμπεριφορική θεωρία της εταιρείας»* των **Richard Cyert & March**, το *«Εγχειρίδιο των οργανισμών»* του March και οι *«Οργανισμοί εν δράσει»* του **James G. Thompson** έδωσαν στέρεους θεωρητικούς λόγους για την επιλογή της διοίκησης ως παράδειγμα της δημόσιας διοίκησης.

Ως ιδεολογική δομή, η διοίκηση παρείχε μια εστίαση και όχι μια τοποθεσία. Προσέφερε τεχνικές, συχνά πολύ εξελιγμένες, οι οποίες απαιτούσαν μεγάλο βαθμό εξειδίκευσης, αλλά το θεσμικό περιβάλλον στο οποίο έπρεπε να εφαρμοστεί η τεχνογνωσία αυτή δεν ήταν σαφώς καθορισμένο. Όσον αφορά τον σχετικό αντίκτυπο της πολιτικής επιστήμης και της διαχείρισης στη δημόσια διοίκηση, ο Henry (2017) έχει παρατηρήσει ότι *«αν η πολιτική επιστήμη επηρεάστηκε βαθύτατα από την εξέλιξη και τις βασικές αξίες της δημόσιας διοίκησης, η διαχείριση ήταν λιγότερο σημαντική. Αλλά, από πολλές απόψεις, ο αντίκτυπος της διοίκησης στη δημόσια διοίκηση ήταν*

¹ **Ίδρυμα Ford:** Δημιουργήθηκε το 1936 από τον Edsel Ford και είχε ως αποστολή την προώθηση της ανθρώπινης ευημερίας.

επίσης πιο θετικός». Και στις δύο περιπτώσεις, δηλαδή στις συνδέσεις της είτε με την πολιτική επιστήμη είτε με τη διοίκηση, η έλλειψη ουσιαστικής ώθησης ήταν ο λόγος για τον οποίο η δημόσια διοίκηση απώλεσε την ταυτότητά της εκείνη τη χρονική περίοδο (Bhat, 2019).

1.2.5 Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΩΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΟΣ ΚΛΑΔΟΣ

Ακόμη και όταν το γνωστικό αντικείμενο της δημόσιας διοίκησης ήταν στο χαμηλότερο σημείο του, είχε αρχίσει να διαμορφώνει το έδαφος για την επάνοδό του. Δύο συγκεκριμένοι παράγοντες, συμπληρωματικοί μεταξύ τους, ήταν αυτοί που συνέβαλαν κατά κύριο λόγο σε αυτή τη διαδικασία.

- 📌 Ο πρώτος ήταν η ανάπτυξη διεπιστημονικών προγραμμάτων με επίκεντρο την επιστήμη της πολιτικής. Από αυτή την άποψη, μπορούν να εντοπιστούν τρεις διαφορετικοί διαθεωρητικοί δεσμοί (Ramabrahmam, 2014):
 - Πολιτική / διοικητική ένωση
 - Οικονομική / διοικητική σύμπνοια
 - Ανάμειξη διοίκησης / οργανωτικής θεωρίας
- 📌 Ο δεύτερος ήταν η εμφάνιση της **Νέας Δημόσιας Διοίκησης** (αγγλ.: *NPA / New Public Administration*), η οποία ήταν αποτέλεσμα της πρώτης διάσκεψης του Minnowbrook που πραγματοποιήθηκε το 1968 με χορηγό τον Dwight Waldo, η οποία έδωσε μεγαλύτερη έμφαση στις αξίες που αντικαθιστούν τους παραδοσιακούς στόχους αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας. Επιπλέον, έδωσε έμφαση στη συνάφεια, την κοινωνική ισότητα και την αλλαγή. Ο γενικός στόχος του κινήματος NPA ήταν να επιφέρει τις ακόλουθες αλλαγές στη διοίκηση:
 - Λιγότερο γενική και περισσότερο δημόσια.
 - Λιγότερο περιγραφική και περισσότερο προδιαγεγραμμένη.
 - Λιγότερο θεσμική και περισσότερο πελατοκεντρική.
 - Λιγότερο ουδέτερη και περισσότερο κανονιστική.
 - Όχι λιγότερο επιστημονική σε κάθε περίπτωση (Ramabrahmam, 2014).

Τα παραπάνω πνευματικά ρεύματα ανάγκασαν τους μελετητές της δημόσιας διοίκησης να σκεφτούν με όρους ακαδημαϊκής αυτονομίας, διακόπτοντας παράλληλα

τους δεσμούς τους τόσο με την πολιτική επιστήμη όσο και με τη διοίκηση. Αυτά, με τη σειρά τους, κατέστησαν τους δημόσιους διαχειριστές ικανούς να ισχυρίζονται ότι το επάγγελμά τους είναι χρήσιμο για την κοινωνία. Όλες αυτές οι εξελίξεις οδήγησαν στην άνοδο ενός ανεξάρτητου τομέα δημόσιας διοίκησης (Bhat, 2019).

Σε αυτό το πλαίσιο, το 1970 ιδρύθηκε η **Εθνική Ένωση Σχολών Δημοσίων Υποθέσεων και Διοίκησης** (αγγλ.: *NASPAA / National Association of Schools of Public Affairs and Administration*), η οποία περιλάμβανε ιδρύματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης διαφορετικών χωρών που προσέφεραν μαθήματα σχετικά με μεγάλα προγράμματα δημόσιας διοίκησης. Αξίζει να αναφερθεί ότι με τα χρόνια, οι προσπάθειες της NASPAA οδήγησαν στη σημαντική αύξηση του αριθμού των ξεχωριστών τμημάτων της δημόσιας διοίκησης, η οποία συνεχίστηκε με αμείωτους ρυθμούς τα επόμενα χρόνια. Αντιστοίχως, ο αριθμός των προγραμμάτων δημόσιας διοίκησης που στεγάζονταν στο τμήμα διοίκησης ή στη σχολή διοίκησης επιχειρήσεων μειώθηκε αισθητά. Έτσι, ο σχηματισμός του NASPAA αντιπροσώπευε την ανάπτυξη της δημόσιας διοίκησης ως ανεξάρτητου τομέα μελέτης (Ramabrahmam, 2014).

Από θεωρητικής πλευράς επίσης, λόγω του αντίκτυπου της NPA, τα κανονιστικά ερωτήματα επανεκτιμήθηκαν σε αυτό το νεοσυσταθέν γνωστικό αντικείμενο. Η φιλοσοφία του νεοφιλελευθερισμού παρείχε μια ισχυρή βάση για τη δημιουργία δημόσιας διοίκησης προς το δημόσιο συμφέρον, προσθέτοντας έτσι μια ηθική διάσταση σε αυτό. Η θεωρία του συστήματος προήλθε από τις φυσικές επιστήμες, ενώ η οικολογική προσέγγιση ενίσχυσε επίσης τη θεωρητική βάση της δημόσιας διοίκησης. Το «*Sala Model*» του **Fred Riggs** έχει αποδειχθεί ότι ελπίρηξε ένα σημαντικό ορόσημο προς αυτή την κατεύθυνση, ενώ η συμβολή του **Yehezkel Dror** στον τομέα των πολιτικών επιστημών παρείχε νέες κατευθύνσεις στον κλάδο. Όλο και περισσότερο, ακαδημαϊκοί και επαγγελματίες της δημόσιας πολιτικής ξεκίνησαν να χρησιμοποιούν τις θεωρητικές έννοιες της πολιτικής οικονομίας για να εξηγήσουν τα πολιτικά αποτελέσματα, όπως η επιτυχία ή η αποτυχία των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών (Bhat, 2019).

Στα τέλη της δεκαετίας του 1980, η **Νέα Δημόσια Διαχείριση** (αγγλ.: *NPM / New Public Management*) που υποστηρίχθηκε από τους **David Osborn & Ted Gaebler** στο βιβλίο τους «*Επαναδημιουργία της διακυβέρνησης*», τόνισε τη χρήση μοντέλων

ιδιωτικής κοινωνίας, οργανωτικών ιδεών και αξιών για τη βελτίωση του προσανατολισμού των υπηρεσιών του δημόσιου τομέα. Ορισμένοι κριτικοί θεώρησαν ακατάλληλη αυτή την προσέγγιση, υποστηρίζοντας ότι αντιμετώπιζε τους ανθρώπους ως οικονομικές μονάδες και όχι ως πρόσωπα που συμμετέχουν στη δημοκρατία. Ωστόσο, το μοντέλο εξακολούθησε να είναι ευρέως αποδεκτό σε όλα τα επίπεδα κυβερνήσεων (Ramabrahmam, 2014).

Επιπλέον, στα τέλη της δεκαετίας του 1990, ως απάντηση στην κυριαρχία της NPM, οι Janet & Robert Denhardt πρότειναν ένα νέο μοντέλο δημόσιας υπηρεσίας γνωστό ως διακυβέρνηση ψηφιακής εποχής, το οποίο επικεντρώθηκε σε θέματα επανένταξης κυβερνητικών αρμοδιοτήτων και ψηφιοποίησης, διερευνώντας τις μετασχηματιστικές δυνατότητες της σύγχρονης πληροφορικής και της ψηφιακής αποθήκευσης. Παράλληλα, η προσέγγιση της δημόσιας επιλογής του **Vincent Ostrom** υπογράμμισε το γεγονός ότι μια εποχή κρατικού μινιμαλισμού, η οποία απαιτεί μικρή αλλά αποτελεσματική διακυβέρνηση από τη δημόσια διοίκηση, ξεκίνησε τον 21^ο αιώνα (Bhat, 2019).

Μια άλλη τάση που μπορεί να παρατηρηθεί είναι ότι η διάκριση μεταξύ διοίκησης και μάνατζμεντ έχει καταστεί από αμελητέα έως ανύπαρκτη στη σύγχρονη εποχή. Παραδοσιακά, η διαχείριση ασχολείτο ευρέως με βιομηχανίες και ιδιωτικές επιχειρήσεις, ενώ η διοίκηση αναφερόταν σε κρατικά μηχανήματα. Τώρα που η ίδια η κυβέρνηση διεξάγει βιομηχανικές και εμπορικές δραστηριότητες μέσω δημόσιων και ιδιωτικών επιχειρήσεων, οι τελευταίες με τη σειρά τους υιοθετούν όλο και περισσότερο γραφειοκρατικό σύστημα, ενώ παρ' όλο που ο δημόσιος και ο ιδιωτικός τομέας συνεργάζονται μεταξύ τους μετά την ιδιωτικοποίηση, η διαφορά μεταξύ διοίκησης και μάνατζμεντ καθίσταται μηδαμινή (Ramabrahmam, 2014).

1.3 ΠΕΔΙΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ

Η δημόσια διοίκηση είναι μια εξελισσόμενη εφαρμοσμένη κοινωνική επιστήμη, και ως εκ τούτου, το πεδίο εφαρμογής της δεν είναι απολύτως σαφές και καθορισμένο. Ωστόσο, είναι προφανές ότι πρόκειται για μια δραστηριότητα η οποία ασκείται από τον άνθρωπο για τους ανθρώπους με τους οποίους ζει στην ίδια κοινωνία. Όπως και στην περίπτωση του ορισμού της δημόσιας διοίκησης, υπάρχει επίσης αντιπαράθεση

για το πεδίο εφαρμογής της δημόσιας διοίκησης μεταξύ των παραδοσιακών και σύγχρονων απόψεων των θιασωτών της.

- ⇒ **Παραδοσιακή άποψη:** Οι παραδοσιακοί συγγραφείς περιόρισαν το πεδίο της δημόσιας διοίκησης μόνο στην εκτελεστική εξουσία της κυβέρνησης. Με τη στενή έννοια, η δημόσια διοίκηση καλύπτει πρωτίστως την οργάνωση, το προσωπικό, τις πρακτικές και τις διαδικασίες που είναι απαραίτητες για την αποτελεσματική εκτέλεση των πολιτικών λειτουργιών που ανατίθενται στην εκτελεστική εξουσία της κυβέρνησης.
- ⇒ **Σύγχρονη άποψη:** Οι σύγχρονοι συγγραφείς έχουν επεκτείνει το πεδίο της δημόσιας διοίκησης και στους τρεις κλάδους της διακυβέρνησης (εκτελεστικό, νομοθετικό και δικαστικό), σύμφωνα με τους οποίους η δημόσια διοίκηση είναι το σύνολο της κυβέρνησης σε δράση. Σε μια δημοκρατική κοινωνία, όλες οι σημαντικές διοικητικές πολιτικές ασκούν επίσης έλεγχο στη διοίκηση με σκοπό να διασφαλιστεί ότι οι πολιτικές εφαρμόζονται με τον τρόπο που αρμόζει. Η δικαστική εξουσία έχει τη δύναμη να αποτρέψει τη δημόσια διοίκηση από τις αντισυνταγματικές, παράνομες και αυθαίρετες πράξεις. Επομένως, και οι τρεις κλάδοι της διακυβέρνησης αποτελούν μέρος της μελέτης και της πρακτικής της δημόσιας διοίκησης (Thara, 2020).

Με το όρο *πεδίο εφαρμογής* νοούνται οι βασικότερες λειτουργίες της δημόσιας διοίκησης: ως δραστηριότητα και ως γνωστικό αντικείμενο.

1.3.1 ΩΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑ

Σε γενικές γραμμές, η δημόσια διοίκηση συμπεριλαμβάνει όλες τις δραστηριότητες διακυβέρνησης, και ως εκ τούτου, το πεδίο εφαρμογής της είναι εξίσου σημαντικό με το πεδίο της κρατικής δραστηριότητας. Στο σύγχρονο κράτος πρόνοιας, οι άνθρωποι περιμένουν μια μεγάλη ποικιλία υπηρεσιών και προστασίας από τους αρμόδιους κυβερνητικούς φορείς (Thara, 2020).

Αρκετοί συγγραφείς έχουν ορίσει το πεδίο της δημόσιας διοίκησης με διαφορετικούς όρους. Ο Gulick (1935) έχει καταγράψει τα στοιχεία της διοίκησης ως δραστηριότητα στο αρκτικόλεξο **POSDCoRB**, το οποίο σημαίνει:

- **P** = Planning (Προγραμματισμός)
- **O** = Organizing (Οργάνωση)
- **S** = Staffing (Στελέχωση)
- **D** = Directing (Κατεύθυνση)
- **Co** = Coordinating (Συντονισμός)
- **R** = Reporting (Αναφορά)
- **B** = Budgeting (Προϋπολογισμός)

Σύμφωνα με τον Gulick, οι δραστηριότητες POSDCoRB είναι κοινές σε όλους τους οργανισμούς, καθώς πρόκειται για τα κοινά προβλήματα διαχείρισης που βρίσκονται σε διαφορετικούς οργανισμούς ανεξάρτητα από τη φύση της εργασίας με την οποία απασχολούνται. Το POSDCoRB προσφέρει ενότητα, βεβαιότητα και βεβαιότητα και καθιστά τη μελέτη πιο συστηματική (Gulick, 1935).

Το εύρος της δημόσιας διοίκησης ως δραστηριότητας εξαρτάται από τις κρατικές δραστηριότητες, γεγονός το οποίο ισχύει σε μεγάλο βαθμό διότι στο σύγχρονο κράτος πρόνοιας (ειδικά στις αναπτυσσόμενες χώρες) οι άνθρωποι περιμένουν πολλά πράγματα από την κυβέρνηση. Η δημόσια διοίκηση ενός κράτους πρόνοιας οφείλει να παρέχει μια σειρά υπηρεσιών ευημερίας και κοινωνικής ασφάλισης στους ανθρώπους, ενώ παράλληλα πρέπει να εκτελεί τις τακτικές δραστηριότητες του κράτους, όπως και να φροντίζει τον ιδιωτικό τομέα και την εταιρική οργάνωση, καθώς και τις δραστηριότητες των Μη Κυβερνητικών Οργανισμών (ΜΚΟ) (Thara, 2020).

1.3.2 ΩΣ ΓΝΩΣΤΙΚΟ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ

Είναι ευρέως γνωστό ότι η δημόσια διοίκηση ασχολείται όχι μόνο με τις διαδικασίες αλλά και με τα ουσιαστικά ζητήματα της διοίκησης, όπως η εθνική άμυνα, η διασφάλιση της τάξης, η παιδεία, η δημόσια υγεία, η γεωργία, τα δημόσια έργα, οι κοινωνικές ασφαλίσσεις, η πρόνοια κλπ. Αυτές οι υπηρεσίες όχι μόνο χρειάζονται τις

προαναφερθείσες τεχνικές POSDCoRB, αλλά έχουν και σημαντικές δικές τους εξειδικευμένες τεχνικές που δεν καλύπτονται από αυτές. Επομένως, η μελέτη της δημόσιας διοίκησης θα πρέπει να ασχολείται τόσο με τις διαδικασίες όσο και με τις ουσιαστικές ανησυχίες (Thara, 2020).

Το πεδίο εφαρμογής της δημόσιας διοίκησης ως γνωστικός τομέας (δηλαδή τα συγκεκριμένα αντικείμενα μελέτης από τα οποία απαρτίζεται) έχει να κάνει με τα εξής στοιχεία:

1. Οργάνωση
2. Διαχείριση προσωπικού
3. Μέθοδος και διαδικασίες
4. Υλικά και προμήθειες
5. Δημόσια οικονομικά
6. Διοικητική λογοδοσία

⇒ **Οργάνωση:** Η οργάνωση περιλαμβάνει τη δομή των ατόμων και των λειτουργιών σε μια παραγωγική αλληλεπίδραση. Αντιπροσωπεύει το στατικό μέρος της διοίκησης και αναφέρεται συχνά ως «ανατομία της δημόσιας διοίκησης».

⇒ **Διαχείριση προσωπικού:** Η διαχείριση προσωπικού αφορά την κατεύθυνση των ατόμων και των λειτουργιών για την επίτευξη των προκαθορισμένων σκοπών. Αντιπροσωπεύει τη δυναμική πλευρά της διοίκησης και αναφέρεται συχνά ως «φυσιολογία της διοίκησης» (Thara, 2020).

⇒ **Μέθοδος και διαδικασίες:** Αντιπροσωπεύει την τεχνική διαχείρισης, τη διαδικασία της εργασίας και το διοικητικό δίκαιο.

⇒ **Υλικό και προμήθειες:** Περιλαμβάνουν τα εργαλεία με τη βοήθεια των οποίων εκτελείται η διοικητική εργασία.

⇒ **Δημόσια οικονομικά:** Είναι το στοιχείο χωρίς το οποίο δεν μπορεί να απασχοληθεί το προσωπικό και δεν μπορεί να εκτελεστεί καμία εργασία. Αποτελούν τον κύριο καθοριστικό παράγοντα όχι μόνο για τη δημόσια διοίκηση αλλά και για ολόκληρη την κυβέρνηση, καθώς η

αποτελεσματικότητα και το κύρος της διοίκησης εξαρτώνται από αυτά (Thara, 2020).

⇒ **Διοικητική λογοδοσία:** Αυτή είναι η λογοδοσία της διοίκησης τόσο όσον αφορά τον εσωτερικό έλεγχο όσο και την εξωτερική ευθύνη απέναντι στη δικαιοσύνη, τη νομοθετική εξουσία και το λαό.

Τα παραπάνω που ειπώθηκαν σχετικά με το πεδίο εφαρμογής της δημόσιας διοίκησης μπορούν να συνοψιστούν με τη δήλωση του Meriam (1928): *«Η δημόσια διοίκηση είναι ένα όργανο με δύο λεπίδες σαν ένα ψαλίδι. Η μία λεπίδα μπορεί να είναι η γνώση του πεδίου που καλύπτεται από το POSDCoRB, ενώ η άλλη λεπίδα είναι η γνώση του αντικειμένου στο οποίο εφαρμόζονται αυτές οι τεχνικές. Και οι δύο λεπίδες πρέπει να λειτουργούν σωστά για να φτιάξουν ένα αποτελεσματικό εργαλείο».*

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο

ΕΝΝΟΙΑ ΚΑΙ ΙΣΤΟΡΙΑ ΤΟΥ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΥ

Ο εκσυγχρονισμός (αγγλ.: *modernization*), ως παγκόσμια τάση που ξεκίνησε γύρω στον 18^ο αιώνα, διαδόθηκε τον 19^ο αιώνα και έγινε δημοφιλής τον 20^ο και τον 21^ο αιώνα. Το περιεχόμενο και τα χαρακτηριστικά του έχουν αλλάξει από όλες τις απόψεις ανά τα χρόνια, ενώ όλες οι χώρες του κόσμου υπόκεινται πλέον σε κάποιας μορφής εκσυγχρονισμό συνειδητά ή ασυνείδητα (He, 2020). Η προσπάθεια εκσυγχρονισμού μπορεί επίσης να τεθεί ως μακροπρόθεσμος ή βραχυπρόθεσμος αναπτυξιακός στόχος για το εκάστοτε κράτος (Martinelli & He, 2015).

Ο εκσυγχρονισμός στον πυρήνα του είναι μια διαδικασία μαζικών κοινωνικών αλλαγών που τείνει να διεισδύσει σε όλους τους τομείς της ζωής, από τις οικονομικές δραστηριότητες έως την κοινωνική ζωή και τους πολιτικούς θεσμούς, σε μια διαδικασία αυτοενίσχυσής τους. Το βασικότερο χαρακτηριστικό του είναι η έντονη επίγνωση της αλλαγής και της καινοτομίας, η οποία συνδέεται με την ιδέα ότι οι ανθρώπινες κοινωνίες προχωρούν (Inglehart & Welzel, 2007).

Η έννοια του εκσυγχρονισμού συνεπάγεται την έννοια της νεωτερικότητας όπως αυτή θεσπίστηκε τον 18^ο αιώνα, παρ' όλο που η προέλευσή της πηγαιίνει πίσω πολλούς αιώνες. Το λατινικό *modernus* προέρχεται από το *modo*, που σημαίνει «τώρα, πρόσφατα» και χρονολογείται στα τέλη του 5^{ου} αιώνα μ. Χ. Χρησιμοποιήθηκε με αντινομική έννοια σε σύγκριση με την αρχαιότητα για να αντιπαραβάλει τη νέα χριστιανική εποχή με την παγανιστική αρχαιότητα, και γενικότερα χρησιμοποιήθηκε ως μέσο για την περιγραφή και τη νομιμοποίηση νέων θεσμών, νομικών κανόνων ή ακαδημαϊκών υποθέσεων. Έτσι, από την αρχή της δημιουργίας του, ο όρος «εκσυγχρονισμός» είχε κάποιες κανονιστικές επιπτώσεις, καθώς συνεπαγόταν την υποτίμηση του παλιού και του παραδοσιακού (Kulok, 2016).

Ιστορικά, η ιδέα της ανθρώπινης προόδου είναι σχετικά πρόσφατη. Όσο οι κοινωνίες δεν ασκούσαν σημαντικό έλεγχο στο περιβάλλον τους και ήταν εκτεθειμένες στις ιδιοτροπίες των φυσικών δυνάμεων, και όσο οι αγροτικές οικονομίες παγιδεύονταν σε μια ισορροπία σταθερής κατάστασης κατά την οποία δε σημειωνόταν αύξηση του γενικού βιοτικού επιπέδου, η ιδέα της ανθρώπινης προόδου φαινόταν εξωπραγματική

(Jones, 1985; McNeill, 1990). Η κατάσταση άρχισε να αλλάζει μόνο όταν άρχισε να εμφανίζεται σταθερή οικονομική ανάπτυξη (North, 1981; Lal, 1998).

Μετά από 8.000 χρόνια αγροτικής ιστορίας, η οικονομική ανάπτυξη άρχισε να ξεπερνά την αύξηση του πληθυσμού με σταθερό τρόπο μόνο μετά την άνοδο του προβιομηχανικού καπιταλισμού στη βορειοδυτική Ευρώπη του 16^{ου} αιώνα (North, 1981; Hall, 1989; Lal, 1998; Landes, 1998). Καθώς συνέβαινε αυτό, προέκυψαν οι φιλοσοφίες του **Ανθρωπισμού** και του **Διαφωτισμού**: μέσω αυτών, η ιδέα ότι οι τεχνολογικές καινοτομίες που βασίζονται σε ανθρώπινα πνευματικά επιτεύγματα θα επέτρεπαν στις κοινωνίες να ξεπεράσουν τους περιορισμούς που τους επιβάλλει η φύση, απέκτησε αξιοπιστία, αμφισβητώντας την καθιερωμένη άποψη ότι η ελευθερία και η εκπλήρωση του ανθρώπου μπορούν να έρθουν μόνο μετά το τέλος της ζωής. Η επιστήμη άρχισε να παρέχει μια πηγή διορατικότητας που αμφισβήτησε το πνευματικό μονοπώλιο που είχε η εκκλησία εκείνη την εποχή (Weber, 1958; Landes, 1998). Έτσι, γεννήθηκε η ιδέα της ανθρώπινης προόδου και μαζί της άρχισαν να αναδύονται οι θεωρίες του εκσυγχρονισμού.

Ωστόσο, η ιδέα της ανθρώπινης προόδου αμφισβητήθηκε από την αρχή μέσω αντίθετων φρονημάτων που θεωρούσαν τις συνεχιζόμενες κοινωνικές αλλαγές σημάδι κατάπτωσης του ηθικού διαμετρήματος του ανθρώπου. Έτσι, η θεωρία του εκσυγχρονισμού ήταν καταδικασμένη να κυμαίνεται μεταξύ ολόψυχης εκτίμησης και σφοδρής απόρριψης, ανάλογα με τα κυρίαρχα φιλοσοφικά ρεύματα της εποχής (Inglehart & Welzel, 2007).

Ο εκσυγχρονισμός ως έννοια εμφανίστηκε πολύ πριν εξελιχθεί σε μια συνεκτική θεωρία, με τις ερωτήσεις για τον εκσυγχρονισμό και την ανάπτυξη να γίνονται το αντικείμενο μελετών σε όλους τους τομείς της κοινωνικής επιστήμης και των ανθρωπιστικών επιστημών. Ως μια πολύ μεγάλη και πολύπλοκη έννοια, ο εκσυγχρονισμός ανέπτυξε διάφορες θεωρίες στις οποίες αναλύθηκαν διαφορετικές πτυχές και οπτικές σχετικές με το ζήτημα σε μια απόπειρα κατηγοριοποίησης και ταξινόμησης της ανάπτυξης της ανθρωπότητας, των σταδίων του εκσυγχρονισμού και των μελλοντικών προοπτικών (Baryshnikova, 2009).

Η έννοια του εκσυγχρονισμού είχε μετατραπεί σε αντικείμενο συζήτησης εδώ και δεκαετίες, ειδικότερα μετά το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου. Υπήρξαν περίοδοι

κατά τις οποίες αυτές οι συζητήσεις ήταν εξαιρετικά έντονες και δημοφιλείς, όπως επίσης και περίοδοι σιγής και απραξίας πάνω στο θέμα. Πολλοί μελετητές έχουν χρησιμοποιήσει στο παρελθόν (και εξακολουθούν να χρησιμοποιούν) τις έννοιες της νεωτερικότητας και του εκσυγχρονισμού (μερικές φορές ακόμα και στην πιο εξελιγμένη τους μορφή) ως παράδειγμα για να γίνουν εμφανείς οι σύγχρονες αλλαγές, να πραγματοποιηθεί συγκριτική ανάλυση και να μελετηθεί η ιστορική εξέλιξη των κοινωνιών (Baryshnikova, 2009).

2.1 ΟΡΙΣΜΟΙ

Ο εκσυγχρονισμός είναι μία πολυσήμαντη λέξη με βασικές έννοιες που προέρχονται από τη λέξη «σύγχρονο». Ο ορισμός που προτείνει ο He (2020) αναφέρει τα ακόλουθα:

- Ως ουσιαστικό, η λέξη «εκσυγχρονισμός» έχει δύο έννοιες:
 - Την πρακτική του εκσυγχρονισμού.
 - Την κατάσταση μετά τον εκσυγχρονισμό, που αναφέρεται στο καθεστώς ύπαρξης σύγχρονων χαρακτηριστικών ή της κάλυψης σύγχρονων αναγκών, συνήθως σε παγκόσμιου επίπεδο προόδου (π.χ. εκσυγχρονισμός των εθνών).
- Ως ρήμα, η λέξη «εκσυγχρονίζω» σημαίνει τη διαδικασία και την πράξη της πραγματοποίησης του εκσυγχρονισμού, δηλαδή τη συμπίεση των ανθρώπων με τις επιταγές των νέων εποχών ή την ικανοποίηση των σύγχρονων αναγκών, οι οποίες περιλαμβάνουν συνήθως τη στόχευση, την επίτευξη ή τη διατήρηση του παγκοσμίου επιπέδου προόδου (π.χ. εκσυγχρονίζοντας τον κλάδο της γεωργίας).
- Ως επίθετο, η λέξη «εκσυγχρονισμένος» αναφέρεται στην κατάσταση μετά την πραγματοποίηση του εκσυγχρονισμού, δηλαδή στην κατάσταση της ύπαρξης σύγχρονων χαρακτηριστικών ή της κάλυψης σύγχρονων αναγκών. Με πιο απλά λόγια, μπορεί να σημαίνει την τελευταία, καλύτερη και πιο προηγμένη εκδοχή του εκάστοτε αντικειμένου στο οποίο αναφέρεται (π.χ. ένα εκσυγχρονισμένο σχολείο).

Σύμφωνα με τη Baryshnikova (2009), ο εκσυγχρονισμός έχει πολλών ειδών εκφάνσεις:

- ❖ Διχοτομικός: Ο εκσυγχρονισμός ως μέσο μετατροπής της κοινωνίας από μία κατάσταση σε μία άλλη, π.χ. από παραδοσιακή σε βιομηχανική.
- ❖ Ιστορικός: Περιγραφή διαδικασιών μέσω των οποίων έγινε ο εκσυγχρονισμός, π.χ. μετασχηματισμός ή επανάσταση.
- ❖ Οργανικός: Εκσυγχρονισμός ως μέσο μετατροπής των μεθόδων και των τρόπων ανάπτυξης και ελέγχου του περιβάλλοντος.
- ❖ Νοητικός: Συγκεκριμένες νοοτροπίες που χαρακτηρίζονται από πίστη στην πρόοδο, κλίση προς την οικονομική ανάπτυξη, ετοιμότητα για προσαρμογή σε αλλαγές.
- ❖ Πολιτισμικός: Ο εκσυγχρονισμός ως μέσο εξάπλωσης της νεωτερικότητας (Poberejnikov, 2001).

Στην κοινωνική και πολιτική επιστήμη, ο εκσυγχρονισμός συχνά θεωρείται μια διαδικασία χωρίς τέλος που συνεπάγεται ιδέα μόνιμης καινοτομίας, συνεχούς δημιουργίας του νέου (Martinelli, 2005). Μπορεί να έχει διαφορετικές διαστάσεις, όπως είναι για παράδειγμα η κανονιστική (που αναφέρεται στο πώς πρέπει να είναι τα πράγματα) και η πραγματική (που αναφέρεται στο πώς είναι πραγματικά τα πράγματα).

Για τους σκοπούς της ταξικής συζήτησης, ο εκσυγχρονισμός μπορεί να εκληφθεί γενικά ως μια πορεία προς τη νεωτερικότητα, αναφερόμενος έτσι στη συνέχεια σε ένα σύνολο αυστηρά καθορισμένων διαδικασιών που οδηγούν εν τέλει σε αυτό το σκοπό. Παρ' όλα αυτά, παρουσιάζει ορισμένες διαφοροποιήσεις συγκριτικά με τη νεωτερικότητα, η οποία αναφέρεται στις συγκεκριμένες μορφές της κοινωνικής ζωής και του πολιτισμού που εγκαθιδρύονται στα ανεπτυγμένα κράτη κατά τη διάρκεια μιας τέτοιας διαδικασίας (Martinelli, 2005). Ο εκσυγχρονισμός τείνει να διεισδύσει σε όλες τις πτυχές της ζωής, φέρνοντας επαγγελματική εξειδίκευση, αστικοποίηση, αύξηση του επιπέδου εκπαίδευσης, αύξηση του προσδόκιμου ζωής και ταχεία οικονομική ανάπτυξη στις περιοχές στις οποίες εφαρμόζεται (Inglehart & Wenzel, 2005).

2.1.1 ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΚΑΤΑ BARKER

Σύμφωνα με τα λεγόμενα του Barker (2005), «ο εκμοντερνισμός αναφέρεται συνήθως σε μια μετα-παραδοσιακή, μετα-μεσαιωνική ιστορική περίοδο, που χαρακτηρίζεται από τη μετάβαση από τη φεουδαρχία (ή τον αγροτισμό) στον καπιταλισμό, την εκβιομηχάνιση, την εκκοσμίκευση, τον εξορθολογισμό, το έθνος – κράτος και τα συστατικά του θεσμικά όργανα και μορφές επιτήρησης».

2.1.2 ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΚΑΤΑ KUMAR

Ο Kumar (2009) αναφέρει ότι «στην κοινωνιολογία, ο εκσυγχρονισμός είναι ο μετασχηματισμός από μια παραδοσιακή, αγροτική, αγροτική κοινωνία σε μια κοσμική, αστική, βιομηχανική κοινωνία. Ο εκσυγχρονισμός μιας κοινωνίας είναι, πρώτα απ' όλα, η εκβιομηχάνισή της. Ιστορικά, η άνοδος της σύγχρονης κοινωνίας συνδέθηκε άρρηκτα με την εμφάνιση της βιομηχανικής κοινωνίας. Όλα τα χαρακτηριστικά που σχετίζονται με τη νεωτερικότητα μπορεί να αποδειχθεί ότι σχετίζονται με το σύνολο των αλλαγών που προκάλεσαν τη δημιουργία του βιομηχανικού τύπου της κοινωνίας».

2.1.3 ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΚΑΤΑ NEAL

Ο Neal (2007) ισχυρίζεται ότι «ο εκσυγχρονισμός μπορεί να θεωρηθεί ως μια μόνιμη επανάσταση χωρίς έναν μόνο στόχο ή κατεύθυνση. Ως συνεχιζόμενη ιστορική διαδικασία, ο εκσυγχρονισμός αντιπροσωπεύει μια συνεχή απομάκρυνση από το παρελθόν και έμφαση στην αλλαγή και την ανάπτυξη. Η ατελείωτη αναζήτηση υψηλότερων επιπέδων αποδοτικότητας στην επίτευξη στόχων θέτει ένα πλεονέκτημα στην καινοτομία. Η βασική υπόθεση υποστηρίζει ότι σε συγκεκριμένους τομείς της κοινωνικής ζωής και στην εκτέλεση συγκεκριμένων καθηκόντων, το μέλλον προσφέρει δυνητικά μια βελτίωση σε σχέση με ό, τι υπήρχε προηγουμένως».

Μέσω της έμφασης στον εκσυγχρονισμό ως διαδικασία, όλες οι χώρες του κόσμου συμμετέχουν στη διαδικασία της ανάπτυξης. Καμία από τις βιομηχανικές χώρες του κόσμου δεν θεωρεί την κοινωνία της ως πλήρως ώριμη και ανεπτυγμένη, και, ως εκ

τούτου, κάθε γενιά αναλαμβάνει την ευθύνη να πάρει την κοινωνική κληρονομιά από το παρελθόν και να εργαστεί για τη βελτίωσή της (Kulok, 2016).

2.1.4 ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΚΑΤΑ MARTINELLI

Σύμφωνα με τον Martinelli (2005), *«με τον εκσυγχρονισμό εννοούμε το σύνολο των διαδικασιών αλλαγής μεγάλης κλίμακας μέσω των οποίων μια συγκεκριμένη κοινωνία τείνει να αποκτήσει τα οικονομικά, πολιτικά, κοινωνικά και πολιτιστικά χαρακτηριστικά που θεωρούνται τυπικά της νεωτερικότητας»*.

2.1.5 ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΚΑΤΑ HABERMAS

Ο Habermas (1985) υποστηρίζει ότι *«ο εκσυγχρονισμός σηματοδοτεί επίσης τη θέσπιση δικαιωμάτων και ελευθεριών. Το σύγχρονο έργο είναι ένα καθολικό σχέδιο χειραφέτησης και, παράδοξα, μια νομιμοποιητική ιδεολογία για την επέκταση των πρώτων σύγχρονων δυτικών κοινωνιών. [...] Ο εκσυγχρονισμός είναι το συγκεκριμένο άθροισμα των κοινωνικών, οικονομικών, πολιτικών και πολιτιστικών αλλαγών μεγάλης κλίμακας που έχουν χαρακτηρίσει την παγκόσμια ιστορία τα τελευταία 200 χρόνια και που προέρχονται από την πολύπλευρη επανάσταση (οικονομική, κοινωνική, πολιτική, πολιτιστική) το δεύτερο μισό του 18^{ου} αιώνα. Είναι μια διαδικασία που τείνει να είναι παγκόσμια με δύο έννοιες: επηρεάζει όλες τις πτυχές των κοινωνιών που εμπλέκονται και προοδευτικά επεκτείνεται στον υπόλοιπο κόσμο από τη γενέτειρά του στη Δυτική Ευρώπη»*.

2.2 ΙΣΤΟΡΙΑ ΤΗΣ ΘΕΩΡΙΑΣ ΤΟΥ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΥ

Η θεωρία του εκσυγχρονισμού μελετά τη διαδικασία της κοινωνικής εξέλιξης και την ανάπτυξη των κοινωνιών. Υπάρχουν δύο επίπεδα ανάλυσης στην κλασική θεωρία του εκσυγχρονισμού:

- ✓ Οι μικροκοσμικές αξιολογήσεις του εκσυγχρονισμού, οι οποίες επικεντρώνονται στα συστατικά στοιχεία του κοινωνικού εκσυγχρονισμού.

- ✓ Οι μακροκοσμικές μελέτες του εκσυγχρονισμού, οι οποίες επικεντρώνονται στις εμπειρικές τροχιές και τις εμφανείς διαδικασίες εκσυγχρονισμού των εθνών και των κοινωνιών, των οικονομιών και των πολιτικών τους (Goorha, 2010).

Ωστόσο, υπάρχουν δύο βασικές πηγές προβληματισμού αναφορικά με τη θεωρία του κλασικού εκσυγχρονισμού. Η πρώτη έχει να κάνει με τον ντετερμινισμό που υπονοείται στη λογική του εκσυγχρονισμού, ενώ η δεύτερη σχετίζεται με τα συγκεκριμένα πρότυπα ανάπτυξης που πρέπει να αντιμετωπίσει η θεωρία του εκσυγχρονισμού. Μια σύγχρονη θεωρία για τον εκσυγχρονισμό συνδέει τη δομική αλλαγή σε υψηλότερο επίπεδο ανάλυσης με την οργανική δράση σε χαμηλότερο επίπεδο ανάλυσης μέσα σε ένα στοχαστικό πλαίσιο και όχι στο ντετερμινιστικό που υπονοούσε η κλασική θεωρία εκσυγχρονισμού. Επιπλέον, ο επαναπροσανατολισμός της προσοχής των κοινωνικών επιστημόνων στη διαδικασία της ανάπτυξης έχει οδηγήσει σε ανανεωμένο ενδιαφέρον για τον χαρακτηρισμό της σχέσης μεταξύ οικονομικής ανάπτυξης και εκδημοκρατισμού (Goorha, 2010).

Η περίοδος της ανάπτυξης της κλασικής θεωρίας του εκσυγχρονισμού εκτείνεται από τα τέλη της δεκαετίας του 1950 έως τη δεκαετία του 1970, και οι βασικές συνεισφορές της τόσο σε μικροοικονομικό όσο και σε μακροοικονομικό επίπεδο ήρθαν την εποχή κατά την οποία η συμπεριφορική επανάσταση κυριαρχούσε στις κοινωνικές επιστήμες, αν και με διαφορετικούς ρυθμούς στην οικονομία, την κοινωνιολογία και την πολιτική επιστήμη αντίστοιχα. Υποστήριξε ουσιαστικά τα πλεονεκτήματα της μεθοδικής ανάλυσης και της αντιμετώπισης της κοινωνικής επιστήμης ως επιστήμης των κοινωνικών διαδικασιών και, ως φυσικό επακόλουθο, η μελέτη της ανάπτυξης βρέθηκε στο επίκεντρο αυτής της φιλοδοξίας. Το όφελος της συμπεριφορικής επανάστασης στη μελέτη του εκσυγχρονισμού ήταν ότι οι κοινωνικοί επιστήμονες αναγνώρισαν ότι ο τελευταίος έχρηζε μιας αντιμετώπισης που θα απέτρεπε τις ποικίλες και εθνοκεντρικές ερμηνείες για τον ορισμό της νεωτερικότητας από το να συντρίψουν την πρακτική του χρησιμότητα. Ο Portes (1976) υπογράμμισε αυτή τη θεμελιώδη διαφορά μεταξύ των πιο σύγχρονων μελετών για την κοινωνική ανάπτυξη και εκείνων που προηγήθηκαν, αποδίδοντας το κίνητρο για τη μεθοδική μελέτη της ανάπτυξης στην ανακάλυψη συστηματικών κοινωνιολογικών διαφορών μεταξύ των δυτικών ανεπτυγμένων ευρωπαϊκών

κοινωνιών και των λιγότερο ανεπτυγμένων κοινωνιών σε όλα τα μήκη και τα πλάτη της γης.

Στο μικροκοσμικό επίπεδο του εκσυγχρονισμού, μεγαλύτερη έμφαση δόθηκε στο χαρακτηρισμό της σύγχρονης κοινωνικής οντότητας, είτε πρόκειται για ένα άτομο, μια οικογένεια ή ακόμη και μια επιχείρηση. Αρκετοί κοινωνιολόγοι που ασχολούνται με την κοινωνιομετρία επιτόησαν έρευνες για τη μελέτη των επιπτώσεων της εκβιομηχάνισης, της αστικοποίησης και της απόκτησης δεξιοτήτων στην ανάπτυξη ενός σύγχρονου κοινωνικού όντος, του οποίου οι εκπρόσωποι μοιράζονταν ορισμένες ομοιότητες ασχέτως γεωγραφικής θέσης (Smith & Inkeles, 1966; Inkeles, 1969) και γενικά ανακάλυψαν αναδυόμενες κοινωνικές αξίες που εξελίχθηκαν από τη διαδικασία (Feldman & Hurn, 1966). Η επισήμανση των αλλαγών στις κοινωνικές αξίες που προκύπτουν από την ιδέα ότι μια όλο και πιο εξειδικευμένη εκσυγχρονισμένη κοινωνία μπορεί να τις επιφέρει στο συνολικό γίνεσθαι, είναι ευνόητα ένα επίπονο έργο λόγω της πολύπλοκης διάστασης της κοινωνικής αλλαγής. Ωστόσο, αυτή η πολυπλοκότητα είναι επίσης ενδιαφέρουσα, καθώς ενισχύει την ανθρωπιστική πραγματικότητα του εκσυγχρονισμού, την οποία οι μακροοικονομικές μελέτες δεν μπορούν να αναλύσουν επαρκώς. Για παράδειγμα, σε μια ενδιαφέρουσα μελέτη, οι Delacroix & Ragin (1978) πραγματοποίησαν μια ανάλυση παλινδρόμησης σχετικά με τις επιδράσεις του σχολείου και του κινηματογράφου στη διαδικασία ανάπτυξης σε χώρες του τρίτου κόσμου, επιβεβαιώνοντας την παρατήρηση των κλασικών θεωρητικών ότι η σχολική εκπαίδευση βοηθά τον εκσυγχρονισμό, αποδίδοντάς το ωστόσο στα σχολεία που είναι γενικά εκκοσμηκευμένα ιδρύματα.

Όσον αφορά τις μακροκοσμικές μελέτες του κλασικού εκσυγχρονισμού, δεν αποτελεί έκπληξη το γεγονός ότι οι κύριοι συντελεστές του προήλθαν από μια εποχή όταν η *θεωρία των πάντων* ήταν η κυρίαρχη ιδέα της τότε εποχής. Ως εκ τούτου, ο Rostow (1990) δεν προσπάθησε να εξηγήσει τις τομεακές μεταβάσεις των οικονομιών, αλλά δημιούργησε μια ολοκληρωμένη θεωρία ανάπτυξης που οδήγησε αναπόφευκτα σε έναν εκσυγχρονισμό της πολιτικής και της κοινωνίας. Ομοίως, ο Lipset (1959) δεν κατασκεύασε ένα κοινωνικοοικονομικό μοντέλο ανάπτυξης, αλλά αντ' αυτού παρέθεσε μια ενδογενή θεωρία μετάβασης που εξηγούσε την κοινωνικοπολιτική ανάπτυξη των εθνών. Επιπλέον, ο Kuznets (1955) αποκήρυξε την ύπαρξη μιας κλιματικής αλλαγής που σήμαινε τον εκσυγχρονισμό, όντας ο ίδιος ενδιαφερόμενος

για το χαρακτηρισμό της γενικής δυναμικής της διαδικασίας κοινωνικοοικονομικής ανάπτυξης. Ωστόσο, η μελέτη του Lerner (1958) για τον εκσυγχρονισμό ως διαδικασία τριών διακριτών φάσεων ήταν αξιοσημείωτη λόγω του ότι είχε τις ρίζες της κυρίως σε μικροκοινωνικές διαδικασίες, αλλά προσπάθησε να εξηγήσει την κοινωνική εξέλιξη ως μια ενιαία μακροκοινωνική διαδικασία που μετέτρεψε τις παραδοσιακές κοινωνίες σε σύγχρονες. Η διαδικασία αυτή ξεκίνησε με την αστικοποίηση, η οποία οδήγησε σε μια αυξανόμενη ανάγκη για εκπαίδευση και τεχνολογία, η οποία με τη σειρά της δημιούργησε τη ζήτηση για μαζική επικοινωνία και έναν πιο αποτελεσματικό τομέα μέσων ενημέρωσης. Η θεωρία του κορυφώθηκε με έναν από τους πρώτους χαρακτηρισμούς της νεωτερικότητας που βασίστηκε σε θεσμική εξήγηση, διότι γι' αυτόν μια σύγχρονη κοινωνία ήταν αυτή που διεπόταν από σύγχρονους θεσμούς που διευκόλυναν την πολιτική συμμετοχή.

Σε αντίθεση με αυτές τις μεγάλες θεωρίες μακροεπίπεδου, μπορεί να ειπωθεί ότι η σύγχρονη εκλεκτική κοινωνική επιστημονική μελέτη του εκσυγχρονισμού των κοινωνιών έχει σταματήσει, γεγονός για το οποίο ευθύνονται δύο κύριοι λόγοι:

- Πρώτον, η μελέτη κάθε μιας από τις συνιστώσες κοινωνικές διαστάσεις της θεωρίας του εκσυγχρονισμού έχει προχωρήσει ανεξάρτητα και έχει δημιουργήσει σημαντικά εμπόδια για την είσοδο σε όποιον επιθυμεί να διατηρήσει την κοινωνική και επιστημονική προοπτική του εκσυγχρονισμού αντί να επιλέξει και να δεσμευτεί σε μια συνιστώσα περιοχή και να συγκεντρωθεί. προσπάθειες από την άποψη είτε ενός θεωρητικού της κοινωνικής ανάπτυξης, ενός μελετητή εκδημοκρατισμού, είτε ενός ερευνητή για την οικονομική ανάπτυξη ή τη θεωρία της οικονομικής ανάπτυξης (Goorha, 2010).
- Δεύτερον, τα θεμέλια της θεωρίας του εκσυγχρονισμού θεωρούνται πλέον αμφισβητήσιμα, μια επιβάρυνση βασισμένη πιο σημαντικά στην ανεπαρκή εμπειρική της εγκυρότητα και όχι στην υποκείμενη λογική της. Οι περισσότεροι πολιτικοί επιστήμονες θα θεωρούσαν τη σημαντικότερη συνεισφορά σε αυτό το θέμα ως εκείνη των Przeworski & Limongi (1997), ωστόσο θα ήταν εξίσου διαφωτιστικό να καταστεί αντιληπτή η σημασία της εμφάνισης της ενδογενούς ανάπτυξης στα οικονομικά, η οποία άρχισε να υποδηλώνει τη συνάφεια της κυβερνητικής πολιτικής και της κοινωνικής

συμπεριφοράς στη δημιουργία ενός περιβάλλοντος στο οποίο τα νοικοκυριά και οι επιχειρήσεις θα μπορούν να καθορίσουν τις αποταμιεύσεις τους, τις επενδύσεις τους, την απόκτηση δεξιοτήτων, το μέγεθος της οικογένειάς τους κ. ο. κ.

2.3 ΒΑΣΙΚΕΣ ΕΝΝΟΙΕΣ

2.3.1 ΜΟΝΤΕΛΑ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΥ

- **Μοντέλο εξελικτικού εκσυγχρονισμού** (Ηνωμένο Βασίλειο και Ηνωμένες Πολιτείες): Αυτές οι χώρες ήταν οι αρχικοί εκσυγχρονιστές που πέρασαν από τον λεγόμενο φυσικό δρόμο προς τον εκσυγχρονισμό. Αυτό το μοντέλο περιλαμβάνει τους κλασικούς καθοριστικούς παράγοντες των εκσυγχρονιστικών διαδικασιών: εκδημοκρατισμός, αστικοποίηση, εκκοσμίκευση κλπ. (Baryshnikova, 2009).
- **Μοντέλο εκσυγχρονισμού της Ανατολικής Ασίας** (Κίνα, Νότια Κορέα, Ταϊβάν, Σιγκαπούρη, Μαλαισία, Ταϊλάνδη, Ινδονησία): Αυτό το μοντέλο συνδυάζει την είσοδο στη διεθνή αγορά και την αποδοχή των κανόνων του ελεύθερου εμπορίου με κρατικές αυταρχικές δομές (Martinelli, 2005). Η κινεζική εκδοχή του εκσυγχρονισμού είναι ένα βασικό παράδειγμα αυτού του μοντέλου, καθώς μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως παράδειγμα για να διαψεύσει μερικές από τις ιδέες των θεωρητικών της εξάρτησης σχετικά με το αυξανόμενο χάσμα μεταξύ του πυρήνα και της περιφέρειας, καθώς και ορισμένες φιλελεύθερες θεωρίες που υποστηρίζουν ότι η οικονομική ανάπτυξη πρέπει να προωθήσει την πολιτική δημοκρατία.
- **Μοντέλο πετρελαιοπαραγωγών χωρών της Εγγύς Ανατολής** (Ηνωμένα Αραβικά Εμιράτα): Εκεί παρατηρούνται πολλά σημάδια μιας σύγχρονης κοινωνίας και υποδομής, αλλά παράλληλα και πλήρης απουσία αξιών και εννοιών που μπορούν να θεωρηθούν κατάλληλες για την εφαρμογή του εκσυγχρονισμού, γεγονός για το οποίο ο Weiner (1966) ανέφερε ότι «δεν πρέπει να συγχέονται τα σύμβολα της νεωτερικότητας με την ουσία».
- **Μοντέλα εκσυγχρονισμού της ΕΣΣΔ και της Λατινικής Αμερικής**: Για να γίνει μια συγκριτική μελέτη αυτών των δύο μοντέλων μπορεί να υποθεθεί ότι

περίπου στις αρχές του 20^{ου} αιώνα η Ρωσία και η Λατινική Αμερική βρίσκονταν στο ίδιο επίπεδο ανάπτυξης. Στη συνέχεια ακολούθησαν διαφορετικές κατευθύνσεις (καπιταλιστική και κομμουνιστική), ενώ στα τέλη του αιώνα μπορούν να παρατηρηθούν και να συγκριθούν τα επιτεύγματά τους, καθώς και το κόστος των τελευταίων (Collier & Handlin, 2009).

- **Μοντέλο σύγχρονου ρωσικού εκσυγχρονισμού:** Από την περίοδο της ανεξαρτησίας και μετά, ο εκσυγχρονισμός της Ρωσίας ορίστηκε ως μια απόπειρα συμβαδίσσης με τις εξελίξεις που ήδη έβρισκαν εφαρμογή σε άλλη κράτη της υφηλίου. Ωστόσο, ο Surkov (2009) εφηύρε έναν νέο όρο κυρίαρχης δημοκρατίας ως έναν ιδιαίτερο τύπο σύγχρονης ρωσικής δημοκρατίας που διαφοροποιείτο από τα υπόλοιπα είδη μέσω της πνευματικής ηγεσίας, του πνεύματος συνεργασίας μεταξύ των πιο εύπορων πολιτών, του προσανατολισμού της οικονομίας στο έθνος και της ικανότητας της δημοκρατίας να υπερασπίζεται τα στεγανά της. Αν και επικρίνεται για την ασάφεια και την τεχνητότητά του, ο όρος αυτός εξακολουθεί να ορίζει την επίσημη ρωσική κατανόηση του εκσυγχρονισμού (Baryshnikova, 2009).
- **Μοντέλο ισλαμιστικού κόσμου ως απόρριψη του εκσυγχρονισμού:** Υπάρχουν διαφορετικές ιδέες σχετικά με το τι σημαίνει η απόρριψη του εκσυγχρονισμού σε ορισμένες από τις μουσουλμανικές χώρες, μία εκ των οποίων διατείνεται ότι ότι, αν και σε γενικές γραμμές η νεωτερικότητα φέρνει καινοτομία και ανεξαρτησία, σε πολλά κράτη συνεπάγεται την αποικιακή εξάρτηση. Αυτό επιβεβαιώνεται από το γεγονός ότι, ακόμη και μετά την κατάκτηση της ανεξαρτησίας, η πραγματική ελευθερία ήταν περιορισμένη στα κράτη αυτά (Korstein & Wittenberg, 2009). Κατά τη διάρκεια του εκσυγχρονισμού, οι μουσουλμανικές χώρες έπρεπε να δανειστούν και να αντιγράψουν την επιστημονική και τεχνολογική πρόοδο της δύσης, γεγονός το οποίο σήμαινε ότι αντί για ανεξαρτησία είχαν εξάρτηση και αντί για καινοτομία είχαν μίμηση. Ο εκκοσμικισμός του εκσυγχρονισμού είχε ως αποτέλεσμα την απόρριψη με τη μορφή του θρησκευτικού φονταμενταλισμού (Naumkin, 2006).

2.3.2 ΔΙΑΣΤΑΣΕΙΣ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΥ

- **Αύξηση του ανθρώπινου δυναμικού που βασίζεται στο μαζικό επίπεδο:** Καθώς οι άνθρωποι αποκτούν τον τεχνολογικό έλεγχο των φυσικών διαδικασιών και αυξάνουν την παραγωγικότητά τους, το υλικό βιοτικό επίπεδο αυξάνεται. Έτσι, οι οικονομικοί πόροι, ο τεχνολογικός εξοπλισμός και οι πληροφορίες καθίστανται διαθέσιμες σε ολοένα αυξανόμενες ποσότητες και για ολοένα μεγαλύτερα τμήματα του κοινού, γεφυρώνοντας εν μέρει το χάσμα μεταξύ των κοινωνικών στρωμάτων (Inglehart & Welzel, 2007).
- **Επαγγελματική διαφοροποίηση:** Με κάθε άλμα τεχνολογικής προόδου στην παραγωγικότητα, ένας νέος τύπος οικονομικής δραστηριότητας προστίθεται στο πεδίο των παραγωγικών ανθρώπινων δραστηριοτήτων. Αυτό οδηγεί σε αυξανόμενη επαγγελματική διαφοροποίηση, επαγγελματική εξειδίκευση, καταμερισμό εργασίας, αλληλεξάρτηση και συνεπώς αύξηση της κοινωνικής πολυπλοκότητας.
- **Οργανωτική διαφοροποίηση:** Η αυξανόμενη κοινωνική πολυπλοκότητα πολλαπλασιάζει μια συνεχώς αυξανόμενη ποικιλία οικονομικών, κοινωνικών, πολιτιστικών και πολιτικών οντοτήτων, όπως εταιρείες, υπηρεσίες, τμήματα, γραφεία, ενώσεις, κόμματα, επιτροπές και κοινωνικά κινήματα, αυξάνοντας την ποικιλία και την αλληλεξάρτηση της οργανωμένης κοινωνικής ζωής. Η σύγχρονη κοινωνία είναι εξαιρετικά οργανωμένη και αποτελείται από ένα πολυπλέκτο δίκτυο συνυφασμένων οντοτήτων, μέσω του οποίου διοχετεύονται όλες οι ανθρώπινες δραστηριότητες (Inglehart & Welzel, 2007).
- **Αύξηση της κρατικής ικανότητας και επέκταση της κρατικής δραστηριότητας:** Σε σύγκριση με τα σύγχρονα κράτη πρόνοιας, τα προγενέστερα κράτη είχαν σημειώσει υποτυπώδη πρόοδο σε αυτό το κομμάτι. Αν και τα κράτη αυτά ήταν ενίοτε εντελώς δεσποτικά, ο δεσποτισμός τους περιοριζόταν ανάλογα με το βαθμό εξουσίας των υψηλότερα ιστάμενων, ο οποίος ήταν πολύ περιορισμένος εκείνη την εποχή (Deutsch, 1966). Η εκβιομηχάνιση άλλαξε άρδην αυτήν την κατάσταση, καθώς αύξησε το ανθρώπινο δυναμικό που βασίζεται στο μαζικό επίπεδο, γεγονός το οποίο με τη σειρά του διεύρυνε τη φορολογική βάση του κράτους, επιτρέποντάς της να αποσπάσει περισσότερους πόρους. Τα κράτη έχουν επενδύσει αυτούς τους πόρους στη δημιουργία μιας πιο πολυσύνθετης διοικητικής υποδομής και στην

επέκταση των εκτελούμενων καθηκόντων. Έτσι, η διεύρυνση των ικανοτήτων του κράτους, καθώς και η διαφοροποίηση των κρατικών υπηρεσιών και κανονισμών είναι ένα άλλο συνακόλουθο του εκσυγχρονισμού (Inglehart & Welzel, 2007).

- **Μαζική πολιτική συμμετοχή:** Μέσω της επέκτασης των κρατικών δραστηριοτήτων, κάθε άτομο καταλήγει να υπόκειται στη διακριτική ευχέρεια του κράτους, και κατά συνέπεια επηρεάζεται από τις πράξεις και τις αποφάσεις του. Αυτό δημιουργεί την ανάγκη νομιμοποίησης των κρατικών δραστηριοτήτων με μαζική έγκριση, οδηγώντας σε καθολική ψηφοφορία και άλλες μορφές μαζικής συμμετοχής. Έτσι, η κινητοποίηση των μαζών στην πολιτική, είτε με αυταρχικούς είτε με δημοκρατικούς τρόπους, αποτελεί βασική πολιτική πτυχή του εκσυγχρονισμού.
- **Εξορθολογισμός και εκκοσμίκευση:** Τα νέα είδη ανθρώπινων δραστηριοτήτων φέρνουν διαφορετικές υπαρξιακές εμπειρίες. Έτσι, κάθε κοινωνικός μετασχηματισμός αλλάζει τις προοπτικές ζωής, τα ενδιαφέροντα, τον ψυχολογικό προσανατολισμό και τις αξίες των ανθρώπων, τροφοδοτώντας πολιτισμικές αλλαγές. Πολλοί συγγραφείς υποστηρίζουν ότι η πιο θεμελιώδης αλλαγή αξίας που προκύπτει με τον εκσυγχρονισμό είναι η μετάβαση από πνευματικές και θρησκευτικές αξίες σε κοσμικές και ορθολογικές, υπονοώντας ότι η πίστη σε ορθολογικές δυνάμεις και επιστημονικές ανθρώπινες δυνατότητες αντικαθιστά την πίστη σε υπερφυσικές δυνάμεις. Έτσι, τα πάντα, από το σύστημα παραγωγής έως την πολιτική τάξη, θεωρούνται αντικείμενα της ανθρώπινης δημιουργίας (Inglehart & Welzel, 2007).

2.3.3 ΟΠΤΙΚΕΣ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΥ

Ο κοινός παρονομαστής όλων αυτών των πτυχών του εκσυγχρονισμού είναι η αυξανόμενη πολυπλοκότητα, η ένταση της γνώσης και η πολυπλοκότητα των ανθρώπινων δραστηριοτήτων που εκτελούνται. Αυτό το γενικό χαρακτηριστικό εκδηλώνεται σε τρία επίπεδα:

- **Το σύστημα των οργανωμένων οντοτήτων:** Σε επίπεδο συστήματος, η αυξανόμενη πολυπλοκότητα αντανακλάται στην αυξανόμενη λειτουργική διαφοροποίηση οργανωμένων διαδικασιών και οντοτήτων. Αυτό καθιστά τις οργανωμένες οντότητες ολοένα και πιο αλληλεξαρτώμενες, αλλά ταυτόχρονα αυξάνει την αυτονομία των εσωτερικών τους λειτουργιών. Ο καταμερισμός της εργασίας και η εξειδίκευση στις σύγχρονες κοινωνίες έχουν φτάσει σε τέτοιο βαθμό που καμία οντότητα δεν μπορεί να επιβιώσει χωρίς τη συνεισφορά των άλλων, αλλά κάθε οντότητα είναι τόσο εξειδικευμένη στην εκτέλεση των δικών της καθηκόντων στο κοινωνικό σύστημα, ώστε καμία άλλη οντότητα δεν μπορεί να παρέμβει στις εσωτερικές της λειτουργίες (τουλάχιστον όχι χωρίς να μειώσει την απόδοσή της) (Inglehart & Welzel, 2007).
- **Οι πληθυσμιακές μάζες:** Σε ατομικό επίπεδο, η αυξανόμενη πολυπλοκότητα αντανακλάται σε μια αυξανόμενη διαφοροποίηση των κοινωνικών ρόλων και των προτύπων. Η διαφοροποίηση των ρόλων σημαίνει ότι οι άνθρωποι εκτελούν τους κοινωνικούς τους ρόλους σε διαφορετικούς κοινωνικούς κύκλους. Στην προβιομηχανική κοινωνία, η οικογένεια ήταν η βασική μονάδα στην οποία εκτελούνταν όλοι οι κοινωνικοί ρόλοι, ενώ στις σύγχρονες κοινωνίες, οι οικογενειακοί και οι οικονομικοί ρόλοι εκτελούνται σε διαφορετικούς κοινωνικούς κύκλους. Η διαφοροποίηση των ρόλων σημαίνει ότι τα πρότυπα που χρησιμοποιούνται ως εργαλεία για την εκτέλεση ενός κοινωνικού ρόλου πολλαπλασιάζονται, γεγονός το οποίο δίνει στους ανθρώπους την επιλογή του μοντέλου ρόλου που θέλουν να ακολουθήσουν ή ακόμη και του συνδυασμού στοιχείων από πολλά διαφορετικά μοντέλα κοινωνικών ρόλων. Η διαφοροποίηση ρόλων και η διαφοροποίηση ρόλων αυξάνουν την ανθρώπινη αυτονομία, τροφοδοτώντας την εξατομίκευση (Inglehart & Welzel, 2007).
- **Οι συνδέσεις μεταξύ των ατόμων:** Στο επίπεδο των κοινωνικών σχέσεων, η αυξανόμενη πολυπλοκότητα εκδηλώνεται σε έναν μετασχηματισμό στη φύση των κοινωνικών δεσμών. Ο Durkheim (1988) παρατήρησε μια μετατροπή από την αναφερόμενη ως «μηχανική αλληλεγγύη» στην «οργανική αλληλεγγύη», πράγμα που σημαίνει ότι τα κληρονομικά κοινοτικά χαρακτηριστικά, όπως η εθνικότητα, η θρησκεία και η γλώσσα, δεν αρκούν πλέον για να συνδέσουν τις κοινότητες στις οποίες οι άνθρωποι επενδύουν ολόκληρη την προσωπικότητά

τους, αλλά αντ' αυτού, οι άνθρωποι συνεργάζονται εθελοντικά με βάση αμοιβαία συμφωνημένα συμφέροντα. Μια τέτοια συνεργασία είναι μερική και όχι ολιστική, καθώς δεν αφορά ολόκληρη την προσωπικότητα ενός ατόμου αλλά μόνο τα ενδιαφέροντά του.

2.4 ΡΟΛΟΙ

2.4.1 ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΩΣ ΠΑΓΚΟΣΜΙΟ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟ

Ως ιστορικό φαινόμενο, ο εκσυγχρονισμός μπορεί να θεωρηθεί ως παγκόσμιο σύνορο της ανθρώπινης ανάπτυξης από τη **Βιομηχανική Επανάσταση** του 18^{ου} αιώνα και μετά, καθώς και ως πρακτική για την επίτευξη και διατήρηση της θέσης του στο παγκόσμιο γίγνεσθαι. Το αντικείμενο αυτό αποτελεί τον κύριο στόχο για τις αναπτυσσόμενες χώρες, ενώ οι ανεπτυγμένες χώρες το έχουν ήδη επιτύχει (He, 2020).

Ο εκσυγχρονισμός μοιάζει με έναν διεθνή μαραθώνιο της ανθρώπινης ανάπτυξης: οι χώρες που προπορεύονται είναι οι ανεπτυγμένες χώρες, ενώ αυτές που ακολουθούν είναι οι αναπτυσσόμενες, με το προσπέρασμα να αποτελεί τον τελικό σκοπό.

2.4.2 ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΩΣ ΜΕΣΟ ΠΡΟΟΔΟΥ

Εκτός από παγκόσμιο φαινόμενο, ο εκσυγχρονισμός είναι επίσης μια προοδευτική αλλαγή του ανθρώπινου πολιτισμού από ακαδημαϊκής απόψεως. Ενώ ο εκάστοτε πολιτισμός προχωρά, ο εκσυγχρονισμός περιλαμβάνει τη μεγάλη μετατροπή από τον παραδοσιακό στον μοντέρνο πολιτισμό, καθώς και την ολοκληρωμένη ανάπτυξη των ανθρώπων και την κατάλληλη προστασία του φυσικού περιβάλλοντος. Εμφανίζεται σε όλους τους τομείς του ανθρώπινου πολιτισμού, συμπεριλαμβανομένης της πολιτικής, της οικονομίας, της κοινωνίας, του πολιτισμού κλπ. Ωστόσο, στο μεταξύ, η πολιτισμική ποικιλομορφία παραμένει και διαδραματίζει σταθερά το ρόλο της στο παγκόσμιο γίγνεσθαι (He, 2020).

Ο Bendix (1967) αναφέρει ότι ο εκσυγχρονισμός εμφανίστηκε αρχικά σε μερικές από τις πρώτες χώρες που δημιουργήθηκαν και στη συνέχεια εξαπλώθηκε σε όλο τον κόσμο, αν και με ορισμένες εξαιρέσεις σε περιοχές ή κοινότητες.

2.4.3 ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΩΣ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΣ ΣΤΟΧΟΣ

Ο εκσυγχρονισμός έχει τεθεί ως αναπτυξιακός στόχος για τους τομείς διαβίωσης πολλών κρατών από πολιτικής απόψεως. Ο στόχος των εκσυγχρονισμένων χωρών είναι να διατηρήσουν μακροπρόθεσμα αυτό το επίπεδο ανάπτυξης, ενώ ο στόχος των μη εκσυγχρονισμένων χωρών και των κρατών που βρίσκονται στη διαδικασία του εκσυγχρονισμού είναι να συμβαδίσουν με τις προαναφερθείσες. Ο εθνικός εκσυγχρονισμός περιλαμβάνει την ανανέωση των διαδικασιών όλων των πεδίων, όπως η πολιτική, η οικονομία, η κοινωνία, ο πολιτισμός, το περιβάλλον και η ανθρώπινη συμπεριφορά (He, 2020).

Υπάρχουν τρεις γενικοί στόχοι για τον εθνικό εκσυγχρονισμό:

1. **Να επιτευχθεί ο εκσυγχρονισμός και να ολοκληρωθεί ο μετασχηματισμός από τη γεωργική στη βιομηχανική κοινωνία.** Όλες οι χώρες μπορούν να υλοποιήσουν αυτόν τον στόχο σε διαφορετικές χρονικές στιγμές, με τις ανεπτυγμένες και ορισμένες αναπτυσσόμενες να έχουν ήδη πραγματοποιήσει αυτόν τον στόχο.
2. **Να επιτευχθεί ο δεύτερος εκσυγχρονισμός και να πραγματοποιηθεί ο μετασχηματισμός από τη βιομηχανική κοινωνία στην κοινωνία της γνώσης.** Όλες οι χώρες μπορούν να επιτύχουν αυτούς τους στόχους σε διαφορετικές χρονικές στιγμές. Κανείς δεν έχει πραγματοποιήσει αυτόν τον στόχο προς το παρόν και οι ανεπτυγμένες χώρες θα τον επιτύχουν στο δεύτερο μισό του 21^{ου} αιώνα.
3. **Να επιτευχθεί και να διατηρηθεί το πιο προηγμένο επίπεδο ανθρώπινης ανάπτυξης στον κόσμο.** Οι χώρες που έχουν φτάσει και διατηρούνται σε αυτό το επίπεδο βρίσκονται στη μειοψηφία, ενώ είναι ελάχιστες οι χώρες για τις οποίες κρίνεται ότι έχουν τη μελλοντική προοπτική να συμβαδίσουν μαζί τους (He, 2020).

Με βάση το επίπεδο εκσυγχρονισμού τους, οι χώρες μπορούν να χωριστούν σε ανεπτυγμένες και αναπτυσσόμενες χώρες, με τις τελευταίες να υποδιαιρούνται περαιτέρω σε μετρίως ανεπτυγμένες, λιγότερο ανεπτυγμένες και ανεπαρκώς ανεπτυγμένες χώρες (He, 2010; 2012). Μεταξύ των τεσσάρων ομάδων, οι βασικότερες διαφορές είναι οι εξής:

- Οι ανεπτυγμένες χώρες έχουν το υψηλότερο επίπεδο εκσυγχρονισμού και απολαμβάνουν το παγκόσμιο επίπεδο προόδου.
- Οι μετρίως ανεπτυγμένες χώρες έχουν επίπεδο εκσυγχρονισμού υψηλότερο από τον παγκόσμιο μέσο όρο, αλλά χαμηλότερο από αυτό των ανεπτυγμένων χωρών.
- Οι λιγότερο ανεπτυγμένες χώρες έχουν επίπεδο εκσυγχρονισμού κάτω από τον παγκόσμιο μέσο, αλλά υψηλότερο από αυτό των ανεπαρκώς ανεπτυγμένων χωρών.
- Οι ανεπαρκώς ανεπτυγμένες χώρες παρουσιάζουν τα χαμηλότερα επίπεδα εκσυγχρονισμού, τα οποία βρίσκονται συνήθως υπό το 30% του μέσου όρου των ανεπτυγμένων χωρών.

Οι στόχοι του εκσυγχρονισμού στις ανεπτυγμένες και αναπτυσσόμενες χώρες διαφέρουν ως εξής:

- ◆ Ο στόχος των ανεπτυγμένων χωρών είναι να παραμείνουν στο προηγμένο ή στο εκσυγχρονισμένο επίπεδο της παγκόσμιας προόδου, ή να εκμοντερνίσουν τις πτυχές εκείνες στις οποίες δεν βρίσκονται ακόμη στο επιθυμητό επίπεδο ανάπτυξης.
- ◆ Ο στόχος των αναπτυσσόμενων ή μη εκσυγχρονισμένων χωρών είναι να φτάσουν στο προηγμένο επίπεδο της παγκόσμιας προόδου, καθώς και να πραγματοποιήσουν τον εκσυγχρονισμό και να γίνουν μια ανεπτυγμένη ή εκσυγχρονισμένη χώρα μέσα σε σύντομο χρονικό διάστημα. Αντιστρόφως ανάλογα με το ιεραρχικό επίπεδο της κάθε υποδιαίρεσης των αναπτυσσόμενων κρατών, πρέπει να πραγματοποιηθεί ο αντίστοιχος αριθμός βημάτων για τη σταδιακή μετάβαση στα ανώτερα κλιμάκια και την επίτευξη του τελικού στόχου που αποτελεί για όλες τις χώρες ο εκσυγχρονισμός (He, 2020).

2.5 ΕΠΙΔΡΑΣΗ ΤΗΣ ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΑΣ

Τα τελευταία χρόνια, το θέμα του εκσυγχρονισμού έχει αποκτήσει εκ νέου κεντρικό ρόλο στις ανθρωπιστικές και κοινωνικές επιστήμες. Η τεχνολογία συχνά απεικονίζεται ως η κινητήριος δύναμη των διαδικασιών εκσυγχρονισμού, καθώς και ως φορέας κοινωνικής αλλαγής σε οικονομικό και τεχνολογικό επίπεδο. Ως εκ τούτου, η οικονομική αλλαγή θεωρείται ότι καθορίζει τις σημαντικότερες αλλαγές στις κοινωνικές σχέσεις, στις αξίες, στην ιδεολογία και στην πολιτική δομή (Nwabuzor & Mueller, 1985).

Ο ρόλος της τεχνολογίας στο κομμάτι του εκσυγχρονισμού περιλαμβάνει μια σύνθετη σχέση μεταξύ των διαφόρων μορφών της και του τρόπου με τον οποίο χρησιμοποιείται για να κινήσει τις διαδικασίες του εκσυγχρονισμού. Όσον αφορά τις κυριότερες μορφές της, και συγκεκριμένα τη χρήση της τεχνολογίας του διαδικτύου, η τεχνολογία φαίνεται να είναι ένα ισχυρό βοήθημα για την επιτάχυνση των επιμέρους ενεργειών για την επίτευξη της μοντερνοποίησης, καθώς ενθαρρύνει τη μαζική αλληλεπίδραση σε όλο τον κόσμο λόγω του γεγονότος ότι είναι ανοιχτή και προσβάσιμη για όλους χωρίς να ανήκει ουσιαστικά σε κανέναν. Ο Shapiro (1999) αναφέρει ότι η τεχνολογία έχει χρησιμοποιηθεί για τον εκσυγχρονισμό κάθε είδους κοινωνιών, από τις παραδοσιακές και τις αυταρχικές έως τις σύγχρονες δημοκρατικές κοινωνίες.

Η δημοκρατία στις μετα-παραδοσιακές κοινωνίες στα τέλη του 20^{ου} αιώνα χαρακτηρίστηκε από δύο μεγάλες τάσεις:

- ⇒ Η πρώτη τάση είχε να κάνει με τις μεταβάσεις των παραδοσιακών κοινωνιών, κυρίως από την αυταρχική διακυβέρνηση στο δημοκρατικό πολιτικό σύστημα, στο οποίο ο Huntington (1991) αναφέρεται ως το *τρίτο κύμα* της διαδικασίας εκδημοκρατισμού.
- ⇒ Η δεύτερη τάση αναφέρεται ως η κρίση που βίωσε η δημοκρατία των κρατών της δύσης ως αποτέλεσμα της έλλειψης πολιτικής συμμετοχής και κυρίως της κυριαρχίας των ειδικών συμφερόντων στα πολιτικά συστήματα των δημοκρατικών διαδικασιών.

Υποστηρίζεται ότι η τεχνολογία επηρεάζει αυτές τις τάσεις με ευνοϊκούς για τη δημοκρατία τρόπους.

Η τεχνολογία διαδραμάτισε επίσης ενεργό ρόλο στα δρώμενα, όχι μόνο μέσω της ενίσχυσης της διαδικασίας του εκσυγχρονισμού στο πλαίσιο της εθνικής δημοκρατίας, αλλά και μέσω της διευκόλυνσης της διακρατικής δικτύωσης, γεγονός στο οποίο οι μελετητές αναφέρονται ως παγκοσμιοποίηση της δημοκρατίας (Mokgobu, 2005).

Ο Huntington (1991) ορίζει τον εκδημοκρατισμό ως τη μετάβαση από τον αυταρχισμό στη δημοκρατία. Οι δημοκρατικές μεταβάσεις περιλαμβάνουν δύο διαδικασίες:

- ⇒ Η πρώτη διαδικασία αφορά στην ανατροπή ή την παραίτηση μιας μη δημοκρατικής κυβέρνησης και στην αντικατάστασή της από μια δημοκρατική κυβέρνηση μέσω του εκλογικού συστήματος.
- ⇒ Η δεύτερη διαδικασία είναι μια ευρύτερη διαδικασία εκσυγχρονισμού που περιλαμβάνει τη δημιουργία μιας δημοκρατικής πολιτικής κουλτούρας, και ξεκινά συνήθως πριν από την έναρξη μιας δημοκρατικής κυβέρνησης, επιταχύνοντας έτσι τη διαδικασία εκδημοκρατισμού και συνεχίζοντας το έργο της και μετά την εγκατάσταση της δημοκρατικής κυβέρνησης.

2.5.1 ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ

Το διαδίκτυο έχει αναφερθεί ως ένας από τους πιο σημαντικούς παράγοντες επηρεασμού της διαδικασίας του εκδημοκρατισμού, ιδιαίτερα λόγω της ικανότητάς του να χρησιμοποιηθεί ως μέσο μαζικής ενημέρωσης. Αρχικά σχεδιασμένο γύρω στο 1969, έχει τη δυνατότητα να ενισχύει τις ευκαιρίες συμμετοχής στα υπάρχοντα πολιτικά φόρουμ, καθώς και να δημιουργεί νέους πολιτικούς χώρους ή να ενημερώνει αυτούς που έχουν χαθεί ως συνέπεια της αυξημένης πολυπλοκότητας της κοινωνικής και πολιτικής ζωής. Έτσι, έχει αναφερθεί πολλάκις ότι το διαδίκτυο προσφέρει τη δυνατότητα να αναπαρασταθούν άμεσες μορφές δημοκρατικής συμμετοχής μεταξύ των πολιτών μέσω ηλεκτρονικών συναντήσεων, ή ακόμη και μορφές αναψυχής και ψυχαγωγίας (Mokgobu, 2005).

Αναφορικά τώρα με τη δυνατότητα του διαδικτύου να επανεισάγει τους πολίτες σε πολιτικές διαβουλεύσεις (είτε εκ του σύνεγγυς είτε απομακρυσμένα), μια σειρά πειραμάτων που διεξήχθησαν στις Ηνωμένες Πολιτείες αναφέρεται επανειλημμένα ως παράδειγμα για τους τρόπους με τους οποίους θα μπορούσε να αναπτυχθεί αυτή η πτυχή της επικοινωνιακής τεχνολογίας (Feenberg, 1986).

Για παράδειγμα, ορισμένες κυβερνήσεις ανά τα χρόνια καταβάλει κάθε δυνατή προσπάθεια για να κινηθούν προς μια κοινωνία της πληροφορίας. Με την ευρεία παροχή προσωπικών υπολογιστών (αγγλ.: *PC / personal computer*), οι οποίοι μπορούν να συνδεθούν με υπηρεσίες που απαιτούν τη χρήση του διαδικτύου, οι άνθρωποι λαμβάνουν πλειάδα πληροφοριών, τόσο για εγχώρια όσο και για διεθνή ζητήματα. Η τεχνολογία πληροφοριών (αγγλ.: *IT / information technology*) έχει ενισχύσει τις δυνατότητες της επικοινωνίας με ανθρώπους από όλο τον κόσμο, της ανταλλαγής ιδεών και εμπειριών, ή ακόμη και της ανάπτυξης της περιέργειας και του ενδιαφέροντος για την αφομοίωση νέων πληροφοριών. Η πρόοδος της τεχνολογίας των πληροφοριών οδήγησε επίσης τους ανθρώπους να επιθυμούν καλύτερες υπηρεσίες και ποιότητα ζωής και να ασκούν το δικαίωμα της ελεύθερης έκφρασης (Mokgobu, 2005).

Η τεχνολογία πληροφοριών και οι υπηρεσίες αυξάνουν τις ευκαιρίες για την ανάπτυξη της συμμετοχής του κοινού και την ευαισθητοποίηση στην πολιτική διαδικασία, καθώς οι διαδικτυακές υπηρεσίες έπαιξαν σημαντικό ρόλο στην προώθηση της διαφάνειας των κυβερνητικών επιχειρήσεων. Βασισμένες σε ορισμένα πανεθνικά δίκτυα πληροφοριών, όλο και περισσότερες κυβερνήσεις σε κεντρικό και τοπικό επίπεδο πειραματίστηκαν ενεργά με την ηλεκτρονική δημοκρατία (αγγλ.: *e-democracy*) για να ακούσουν τις απόψεις των πολιτών σχετικά με την κυβερνητική πολιτική και σχεδιασμό, τις κυβερνητικές δραστηριότητες και τα κοινωνικά ζητήματα εν γένει. Ωστόσο, πρέπει να δίνεται σταθερά μεγάλη προσοχή στη δημιουργία ενός ενισχυμένου συστήματος πληροφοριών που θα επιτρέπει στο κοινό να συμμετέχει σε διαδικτυακό διάλογο με πολιτικούς και κυβερνητικούς αξιωματούχους, καθώς και στις κυβερνητικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων (Lee & Cho, 1996).

Επιπλέον, σε άλλα κράτη έχουν δημιουργηθεί τηλεφωνικά κέντρα μέσω των οποίων παρέχεται πρόσβαση σε όλες τις υπηρεσίες των κυβερνητικών τμημάτων. Εκεί έχει εισαχθεί σταδιακά ένα ηλεκτρονικό σύστημα μέσω μιας πύλης ηλεκτρονικής

διακυβέρνησης, στο οποίο θα είναι διαθέσιμος ένας κατάλογος κρατικών υπηρεσιών. Τέτοιου είδους έργα στοχεύουν στην παροχή της δυνατότητας στα διάφορα κυβερνητικά συστήματα υπολογιστών να επικοινωνούν προκειμένου να επιταχύνουν την παροχή υπηρεσιών και να καθιστούν τις υπηρεσίες διαθέσιμες καθ' όλη τη διάρκεια της ημέρας. Αυτό γίνεται για να διασφαλιστεί ότι η κυβέρνηση απευθύνεται στο λαό με τέτοιο τρόπο ώστε να βελτιώνει ραγδαία την ποιότητα των αποτελεσμάτων των δημόσιων δαπανών που αποσκοπούν στην αύξηση του βιοτικού επιπέδου (Burrows, 2003).

Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι όλα τα παραδείγματα των προσπαθειών επανασύνδεσης των κοινοτήτων στην πολιτική της περιοχής τους, υποδεικνύουν διάφορους τρόπους με τους οποίους η τεχνολογία πληροφοριών μπορεί να οδηγήσει σε πραγματική ανάπτυξη του κοινωνικού κεφαλαίου και ενίσχυση της τοπικής δημοκρατικής συμμετοχής. Η σημερινή τεχνολογία μπορεί να υποστηρίξει ηλεκτρονικά σχεδόν κάθε πτυχή της δημοκρατίας, έτσι ώστε εάν προκύψει η ανάγκη της κυβέρνησης να επιτύχει όλο και πιο εξελιγμένα επίπεδα ηλεκτρονικής δημοκρατίας, να υπάρξει εστίαση στα πιο εξελιγμένα επίπεδα ηλεκτρονικής διακυβέρνησης (όπως για παράδειγμα οι διαδικτυακές υπηρεσίες για τους πολίτες), τα οποία θα πρέπει να περιλαμβάνουν μια βαθμιαία πρόοδο σε όλο και πιο εξελιγμένα επίπεδα ηλεκτρονικής δημοκρατίας εντός και εκτός των εθνικών συνόρων της (Mokgobu, 2005).

2.5.2 ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΕΩΝ

Οι κυβερνήσεις είναι συνήθως προσανατολισμένες στις παραδοσιακές διαδικασίες, πράγμα που σημαίνει τη μη επίτευξη των βέλτιστων χρόνων διεκπεραίωσης των υπηρεσιών, λόγω της φύσης των οργανισμών τους και του καθήκοντός τους να λαμβάνουν υπόψη όλα τα συμφέροντα της κοινωνίας όταν αναλαμβάνουν αλλαγές. Προς το παρόν παρατηρούνται μεγάλες πολιτισμικές διαφορές μεταξύ των κρατών, καθώς και μεγάλες αποκλίσεις μεταξύ των τρόπων με τους οποίους ενεργούν τα άτομα και οι ομάδες στο διαδίκτυο και των δράσεων τις οποίες είναι σε θέση να αναλάβουν σήμερα οι κυβερνήσεις σε αυτό το κομμάτι, ειδικά αναφορικά με σχέσεις τους με το κοινό. Η πρόκληση των κυβερνήσεων σε λίγα χρόνια θα είναι να

καθορίσουν μηχανισμούς για το πώς να λάβουν περισσότερο υπ' όψη το κοινό στη διαδικασία της λήψης των αποφάσεων (Mokgobu, 2005).

Ένα ζήτημα το οποίο ενδεχομένως να πρέπει να αποτελέσει μεγαλύτερη προτεραιότητα στη διαδικασία του εκσυγχρονισμού είναι ότι οι κυβερνήσεις, και ιδίως τα εκλεγμένα όργανα, πρέπει να αναλάβουν ηγετικό ρόλο στη συμμετοχή του κοινού σε ευρείας κλίμακας συζητήσεις σχετικά με τους τρόπους μέσω των οποίων οι τεχνολογίες πληροφοριών και επικοινωνιών (αγγλ.: *ICT / information and communication technologies*) μπορούν και πρέπει να αλλάξουν τη σημερινή δυναμική της δημοκρατίας. Υπάρχει ανάγκη η κοινωνία να αποκτήσει ενεργή συμμετοχή σε συζητήσεις σχετικά με τη φύση της δημοκρατίας σε μια εξελιγμένη κοινωνία, οι οποίες στη συνέχεια θα οδηγήσουν σε τρόπους και μέσα με τα οποία οι τεχνολογίες πληροφοριών και επικοινωνιών θα αποτελέσουν στρατηγικά εργαλεία για τη θέσπιση δημοκρατικών διαδικασιών (Riley & Riley, 2003).

Σε κάποιο βαθμό, η μεταβλητή του οργανωτικού εκσυγχρονισμού έχει διεισδύσει στα κυβερνητικά στρώματα. Ξεκίνησε με την εσωτερική οργάνωση, αλλά μετά σταδιακά εξαπλώθηκε ευρύτερα για να συμπεριλάβει τις διεθνείς σχέσεις των κυβερνήσεων, είτε με άλλες επιχειρήσεις είτε με απλούς πολίτες. Καθοριστικό παράγοντα ώθησης για αλλαγή αποτέλεσαν οι επιχειρήσεις που είχαν αρχίσει να προσαρμόζονται στη νέα τεχνολογία και περίμεναν από την κυβέρνηση να κάνει το ίδιο, αν και ήδη ορισμένες κυβερνήσεις είχαν αρχίσει να αναγνωρίζουν τις δυνατότητες του διαδικτύου, τόσο για την αύξηση της αποτελεσματικότητας της διαχείρισης όσο και για τη μείωση των κόστους (Ferdinand, 2000).

Αυτή η δυνατότητα αυξημένης αποτελεσματικότητας μέσω αυξημένης κυβερνητικής πολιτικής συνοχής προσέλκυσε χώρες από όλο τον κόσμο. Ένα μεγάλο μέρος της λογικής σχετικά με το τρίτο κύμα της διαδικασίας του εκδημοκρατισμού, για παράδειγμα, στηρίχθηκε στη δυνατότητα αποκάλυψης πόρων που μπορούν να διοχετευθούν στα μέλη των ομάδων της κοινωνίας, όχι με την αύξηση της φορολόγησης των πιο εύπορων πολιτών, αλλά λόγω της εξοικονόμησης που μπορεί να επιτευχθεί μέσω της αυξημένης αποδοτικότητας.

Μερικοί από τους κύριους στόχους για τους οποίους σκοπεύουν να χρησιμοποιήσουν τον εκσυγχρονισμό και την τεχνολογία πληροφοριών οι κυβερνήσεις είναι οι ακόλουθοι:

- ✓ Έναρξη και τόνωση της δημόσιας συζήτησης μεταξύ πολιτών, αλλά και μεταξύ πολιτών και τοπικής αυτοδιοίκησης, σε διαδικτυακές ομάδες συζήτησης (αγγλ.: *forum*).
- ✓ Δημιουργία πλατφορμών για τη διανομή πληροφοριών τοπικής αυτοδιοίκησης, δημόσιου και διοικητικού χαρακτήρα.
- ✓ Βοήθεια και υποστήριξη σε πολίτες / ομάδες πολιτών ώστε να δημοσιεύσουν τις πληροφορίες τους ηλεκτρονικά.
- ✓ Ενθάρρυνση των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων των πολιτών.
- ✓ Προστασία των συμφερόντων των καταναλωτών.
- ✓ Παροχή ευκαιριών και σύνδεσης μεταξύ έργων και παρόχων πληροφοριών τόσο σε εθνικό όσο και σε διεθνές επίπεδο.
- ✓ Ανάπτυξη μέσων που θα επιτρέπουν στους χρήστες να αποκτήσουν πρόσβαση σε υπηρεσίες πληροφοριών.
- ✓ Διατήρηση και επέκταση επαφών με δίκτυα της διεθνούς κοινότητας (Francissen & Brants, 1998).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο

Ο ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Η δημόσια διοίκηση στον 21^ο αιώνα υφίσταται δραματικές αλλαγές (ειδικά στις προηγμένες οικονομίες, αλλά και σε πολλά μέρη του αναπτυσσόμενου κόσμου), οι οποίες απορρέουν σε μεγάλο βαθμό από την παγκοσμιοποίηση και την πολυφωνία της παροχής υπηρεσιών. Παρ' όλο που τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι κυβερνήσεις σχετικά με τις πολιτικές που εφαρμόζουν γίνονται όλο και πιο περίπλοκα και παγκόσμια παρά απλά και εθνικά, τα κυρίαρχα παραδείγματα μέσω των οποίων σχεδιάζονται και εφαρμόζονται οι μεταρρυθμίσεις του δημόσιου τομέα είναι σχετικά στατικά και δεν καλύπτουν πλήρως τη σημασία ή τις επιπτώσεις αυτών των ευρύτερων αλλαγών. Ενώ οι μεταρρυθμίσεις του δημόσιου τομέα στον αναπτυσσόμενο κόσμο επηρεάζονται από πειράματα και οργανωτικές πρακτικές που προέρχονται από χώρες του ΟΟΣΑ, τείνουν να λειτουργούν στο πλαίσιο της παραδοσιακής άσκησης της δημόσιας διοίκησης. Κατά συνέπεια, παρατηρείται συχνά ασυμφωνία μεταξύ των προσπαθειών μεταρρύθμισης του δημόσιου τομέα στα πλαίσια των αναπτυσσόμενων χωρών, των ευρύτερων αλλαγών στη φύση της διακυβέρνησης και των σύγχρονων προσεγγίσεων της δημόσιας διαχείρισης που βασίζονται στην εφαρμογή τους σε χώρες του ΟΟΣΑ (Robinson, 2015).

Ο εκσυγχρονισμός του δημόσιου τομέα έχει υπάρξει μεταρρυθμιστικός στόχος για την πλειονότητα των χωρών του ΟΟΣΑ, γενικά γύρω από έξι βασικούς άξονες: την ανοιχτή διακυβέρνηση, την ενίσχυση της απόδοσης του δημόσιου τομέα, τον εκσυγχρονισμό της λογοδοσίας και του ελέγχου, την ανακατανομή και αναδιάρθρωση, τη χρήση μηχανισμών τύπου αγοράς για την παροχή κρατικών υπηρεσιών και την οργάνωση και παρακίνηση των δημοσίων υπαλλήλων. Σύμφωνα με αυτές τις διεθνείς τάσεις, ο πρώτος πυλώνας του εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης βασίζεται στις ακόλουθες αρχές: αξιοκρατία και ανταμοιβές, αξιολόγηση απόδοσης, συλλογικές διαπραγματεύσεις, διαχειριστική ευθύνη, πειθαρχικές κυρώσεις, διαφάνεια και ακεραιότητα (OECD, 2005).

Η παρακολούθηση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης είναι στενά συνδεδεμένη με τη λογοδοσία της πολιτικής δράσης. Ως εκ τούτου, η μεταρρύθμιση βασίζεται σε μια έννοια της απόδοσης του δημόσιου τομέα που διευρύνεται ώστε να

περιλαμβάνει την ικανότητα της δημόσιας διοίκησης να ενσωματώνει θεμελιώδεις αξίες όπως η διαφάνεια, η ακεραιότητα, η ισότητα και η συμμετοχή, προκειμένου να αυξηθεί η συνολική υπευθυνότητα της κυβέρνησης (Brunetta, 2010).

Οι αρχές του πρώτου πυλώνα του εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης μπορούν να περιγραφούν ως εξής (OECD, 2010α):

- **Αξιοκρατία:** Ενισχυμένος μηχανισμός επιλογής για οικονομικά και επαγγελματικά κίνητρα, με σκοπό την επιβράβευση των πιο άξιων και ειδικευμένων εργαζομένων, την ενθάρρυνση της δέσμευσης και την αποτροπή περιπτώσεων κακής πρακτικής.
- **Αξιολόγηση:** Δημιουργία συστήματος αξιολόγησης της απόδοσης που βοηθά τις δημόσιες διοικήσεις να αναδιοργανώσουν τις δραστηριότητές τους σύμφωνα με τους στόχους και τις συνολικές απαιτήσεις βελτίωσης. Η ικανοποίηση των πελατών, η διαφάνεια και η επιβράβευση της αξίας είναι ορόσημα ενός τέτοιου συστήματος.
- **Συλλογικές διαπραγματεύσεις:** Ευθυγράμμιση των διατάξεων με αυτές που ρυθμίζουν τον ιδιωτικό τομέα. Πιο συγκεκριμένα, η συμπληρωματική διαπραγμάτευση, και κατά συνέπεια και η πρόσθετη αμοιβή, εξαρτάται από την επίτευξη των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων και την εξοικονόμηση διαχείρισης.
- **Διαχείριση:** Αυξημένη εστίαση στο ρόλο των διευθυντικών στελεχών, στους οποίους παρέχονται πλέον συγκεκριμένα εργαλεία και υπόκεινται σε οικονομικές κυρώσεις σε περίπτωση μη συμμόρφωσης με τις υποχρεώσεις τους. Εισάγεται επίσης ένα νέο σύνολο διαδικασιών που ρυθμίζουν την πρόσβαση σε ανώτερες διευθυντικές θέσεις.
- **Πειθαρχία:** Απλοποίηση των πειθαρχικών διαδικασιών και εφαρμογή ενός καταλόγου ιδιαίτερα σοβαρών παραβάσεων που οδηγούν σε απόλυση.
- **Ακεραιότητα:** Δημιουργία ενός δομημένου προγράμματος μέτρων για την πρόληψη της δωροδοκίας και άλλων στρεβλώσεων των διοικητικών ενεργειών, μέσω εθνικών στρατηγικών κατά της διαφθοράς που περιλαμβάνουν όλες τις δημόσιες διοικήσεις.

3.1 ΣΤΟΧΟΙ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΥ

3.1.1 ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ / ΑΝΑΛΗΨΗ ΕΥΘΥΝΗΣ

3.1.1.1 ΠΡΟΛΗΨΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ

Η σύνδεση μεταξύ διαφάνειας και καταπολέμησης της διαφθοράς επισημαίνεται μέσω της έγκρισης σχεδίων διαφάνειας για τη διασφάλιση της πλήρους προσβασιμότητας των δεδομένων (διαφάνεια συμβάντων και διαδικασιών) και την προώθηση μιας κουλτούρας ακεραιότητας και νομιμότητας. Στη σύγχρονη εποχή, κάθε διοίκηση οφείλει να καταρτίζει πολυετή σχέδια διαφάνειας για να μπορεί να εγγυηθεί την πλήρη διαδικτυακή πρόσβαση του κοινού στον προγραμματισμό και τα αποτελέσματα των επιδόσεων της διοίκησης, σε ατομικά προγράμματα ανταμοιβών και σε όλες τις άλλες πτυχές των λειτουργιών της διοίκησης. Το σχέδιο αυτό θα πρέπει επίσης να περιλαμβάνει διοικητικές δραστηριότητες για την υποστήριξη της συμμετοχής των πολιτών (OECD, 2010α).

3.1.1.2 ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΑΠΟΔΟΣΗΣ

Οι αντίστοιχες αρμόδιες επιτροπές του κάθε κράτους θα πρέπει να παρέχουν τεχνική υποστήριξη για το εκάστοτε σχέδιο διαφάνειας και να συλλέγουν δεδομένα σχετικά με τα σχέδια διαφάνειας και τις εκθέσεις σχετικά με τα αποτελέσματά τους, με τέτοιο τρόπο ώστε να προωθείται η ανοιχτή διακυβέρνηση. Επίσης, σύμφωνα με τις αρχές του εκσυγχρονισμού πάνω σε αυτό το κομμάτι, θα πρέπει να θεσπίζονται κυρώσεις για τους διαχειριστές σε περιπτώσεις μη συμμόρφωσης ή αποτυχίας εφαρμογής (OECD, 2010α).

3.1.1.3 ΣΥΛΛΟΓΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ

Με βάση τα θετικά αποτελέσματα που επιτεύχθηκαν νωρίς στη μεταρρυθμιστική διαδικασία, ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης θέτει ένα νέο πρότυπο στη διαφάνεια του θεσμού σε παγκόσμιο επίπεδο, με στόχο την προώθηση μιας μορφής ελέγχου με επίκεντρο τον πολίτη.

3.1.1.4 ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΠΟΛΙΤΩΝ

Οι διαστάσεις της οργανωτικής απόδοσης περιλαμβάνουν την ποιότητα και την ποσότητα της συμμετοχής των πολιτών και των ενδιαφερομένων μέσω δύο βασικών καναλιών: της δέσμευσης των ενδιαφερομένων και των μετρήσεων της ικανοποίησης των πελατών, πράγμα το οποίο σημαίνει ότι η συνολική απόδοση του οργανισμού θα λαμβάνει υπ' όψη το επίπεδο απόδοσής του σε τέτοιους τομείς. Μέσω του εκσυγχρονισμού θεσπίζονται υποχρεωτικές ημέρες διαφάνειας, κατά τις οποίες οι διοικήσεις υποχρεούνται να μοιράζονται δεδομένα διαφάνειας της διαδικασίας δίνοντας τη δυνατότητα στους πολίτες να συμμετέχουν στη διαμόρφωση της πολιτικής (OECD, 2010α).

3.1.2 ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΣΜΟΣ / ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΕΠΙΔΟΣΕΩΝ

3.1.2.1 ΣΥΛΛΟΓΙΚΗ ΔΙΑΠΡΑΓΜΑΤΕΥΣΗ

Μέσω του εκσυγχρονισμού που άρχισε να εγκαθίσταται σταθερά στο κοινωνικοπολιτικό γίγνεσθαι ορισμένων κρατών από την έναρξη της χιλιετίας και έπειτα, ο ρυθμός αύξησης των μισθών των δημοσίων υπαλλήλων έχει ξεπεράσει κατά πολύ τον αντίστοιχο του ιδιωτικού τομέα: ενώ ο μέσος ετήσιος ρυθμός αύξησης των πραγματικών μοναδιαίων μισθών έφτανε στο 1,9% για τους υπαλλήλους του δημόσιου τομέα, ο αντίστοιχος των μισθωτών του ιδιωτικού τομέα ήταν 0,5%. Το πλεονέκτημα των δημοσίων υπαλλήλων στην αύξηση των μισθών έλαβε χώρα σε μια περίοδο κατά την οποία η οικονομική αποτελεσματικότητα της δημόσιας εργασίας (όπως μετράται με έναν σύνθετο δείκτη του ΑΕΠ, του κατά κεφαλήν διαθέσιμου εισοδήματος και της παραγωγικότητας της εργασίας ανά μονάδα εργασίας στο δημόσιο τομέα) μειώνονταν με ετήσιο ρυθμό -0,8% (Robinson, 2015).

Ο κύριος λόγος για το ανταγωνιστικό πλεονέκτημα του δημόσιου τομέα σε αυτό το κομμάτι είναι ότι, σύμφωνα με το μοντέλο διαπραγματεύσεως που ίσχυε από το 1993 έως το 2009, οι τοπικές διαπραγματεύσεις περιορίζονταν από τα οικονομικά αποτελέσματα των επιχειρήσεων, αλλά ο δημόσιος τομέας δεν μπορούσε να υπόκειται σε τέτοια όρια, λόγω των δυσκολιών που παρουσιάζονταν τόσο στη μέτρηση και την επιβράβευση της προόδου που σημείωναν οι υπάλληλοι της

δημόσιας διοίκησης σε τοπικό επίπεδο. Ένας επιπλέον λόγος για τον αδύναμο έλεγχο της αύξησης των μισθών των δημοσίων υπαλλήλων ήταν ότι οι συλλογικές διαπραγματεύσεις του δημόσιου τομέα υφίστανται εδώ και πολύ καιρό σημαντικές καθυστερήσεις. Τυπικά, νέες συμφωνίες υπογράφονταν και μετά τη λήξη της περιόδου ισχύος τους (δύο χρόνια). Έχοντας επίγνωση αυτών των προβλημάτων και όντας πρόθυμες να δώσουν νέες λύσεις, οι κυβερνήσεις άρχισαν να κινούνται προς την κατεύθυνση του εκσυγχρονισμού (OECD, 2010α).

3.1.2.2 ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΑΠΟΔΟΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ

Σήμερα, ο εκμοντερνισμός της διακυβέρνησης διαδραματίζει μεγαλύτερο ρόλο στις κοινωνίες και τις οικονομίες των κρατών συγκριτικά με παλαιότερα. Πολλές χώρες έχουν συνειδητοποιήσει ότι οι παραδοσιακοί τρόποι νομικής διαχείρισης των δημοσίων υπαλλήλων δεν επαρκούν πλέον και έχουν εισαγάγει στοιχεία προσανατολισμένα στις επιδόσεις. Οι μεταρρυθμίσεις στον δημόσιο τομέα πραγματοποιούνται κατά βάση λόγω της αναγνώρισης της σημασίας της διασφάλισης υψηλών επιπέδων απόδοσης του δημόσιου τομέα, κι έτσι προβλέπουν μέτρα που συνάδουν με τα μεταρρυθμιστικά προγράμματα πολλών χωρών. Μια δημόσια υπηρεσία προσανατολισμένη στην απόδοση απαιτεί την ευθυγράμμιση όλων των συστημάτων διαχείρισης στον ίδιο προσανατολισμό (Reichard, 2002).

Παρά το γεγονός ότι υπήρχε ήδη μια γενική προσέγγιση της μεταφορές των ιδεών από τα ανώτερα στα κατώτερα κλιμάκια (αγγλ.: *top-down approach*) τόσο στο κεντρικό όσο και στο τοπικό επίπεδο των κυβερνήσεων, δεν υπήρχε συγκεκριμένη απαίτηση για τον τρόπο με τον οποίο οι διοικήσεις θα έπρεπε να καθορίσουν τους στόχους τους. Η κύρια συνέπεια αυτής της έλλειψης ακρίβειας έχει επισημανθεί σε μια μελέτη που διενεργήθηκε στην Ιταλία από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (2009) και υποδεικνύει την χαμηλή εστίαση στα αποτελέσματα, καθώς και την περιορισμένη χρήση πολλών δεικτών που επικεντρώνονται κυρίως στην πραγματική ολοκλήρωση μιας εργασίας (οικονομικής και φυσικής), πράγμα το οποίο έχει ως συνέπεια τη μείωση της αποτελεσματικότητας όλων των επακόλουθων διαδικασιών μέτρησης και αξιολόγησης χωρίς τον καθορισμό σαφών και μετρήσιμων στόχων.

Μέσω του εκσυγχρονισμού, η διοικητική δραστηριότητα μπορεί να αξιολογηθεί μέσω ενός πλαισίου που υπερβαίνει την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα και που περιλαμβάνει τους ακόλουθους τομείς:

- ❖ Ικανότητα (όσον αφορά την υλοποίηση του έργου και του προγράμματος).
- ❖ Ικανοποίηση πελατών και συμμετοχή των πολιτών.
- ❖ Εκσυγχρονισμός (συμπεριλαμβανομένων τόσο των πρακτικών πληροφορικής όσο και των διευθυντικών πρακτικών).

Κατά την καθιέρωση του νέου συστήματος αξιολόγησης της ατομικής απόδοσης και της οργάνωσης της δομής, η πρόθεση της νομοθεσίας δείχνει ξεκάθαρα να αποτελεί ερέθισμα για την επανεστίαση του προσανατολισμού των οργανισμών προς το αποτέλεσμα, αναγνωρίζοντας παράλληλα την ανάγκη να δοθεί έμφαση στη συνεχή βελτίωση της οργάνωσης (OECD, 2010α).

3.1.2.3 ΠΛΑΙΣΙΟ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ

Ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης επέφερε την επέκταση της αξιολόγησης σε όλους τους δημοσίους υπαλλήλους (σε αντίθεση μόνο με τους διευθυντές, όπως τα προηγούμενα χρόνια), η οποία πλέον μπορεί να πραγματοποιηθεί μέσω μιας προσέγγισης που συνδυάζει αποτελέσματα και ικανότητες, και της οποίας η σχετική βαρύτητα ορίζεται σε οργανωτικό επίπεδο. Ένα αξιοσημείωτο χαρακτηριστικό του ατομικού συστήματος αξιολόγησης είναι ότι παρέχει ευελιξία στις διοικήσεις ως προς το επίπεδο των επιμέρους στόχων για τους δημοσίους υπαλλήλους, λαμβάνοντας υπόψη δύο ζητήματα (OECD, 2010α):

- ❖ Τη δυσκολία καθορισμού μεμονωμένων στόχων παραγωγής σε έναν πολύπλοκο οργανισμό.
- ❖ Τον κίνδυνο ενίσχυσης της ατομικής αποτελεσματικότητας ως προς τον γενικό στόχο της διοίκησης, ζήτημα το οποίο έχει ως συνέπεια τη μη λήψη προηγούμενων αποτυχιών υπ' όψιν, τόσο στον ιδιωτικό τομέα όσο και στις εμπειρίες μεταρρύθμισης των δημοσίων υπηρεσιών τρίτων χωρών, σχετικά με τις διαφορές μεταξύ της ατομικής παραγωγικότητας (οι οποίες σχεδόν πάντα επιβεβαιώνονται) και των συνολικών αποτελεσμάτων (οι οποίες δεν

επιτυγχάνονται πάντα). Στον καθορισμό των βασικών ικανοτήτων και στόχων που υπόκεινται σε αξιολόγηση, την ευθύνη φέρει ο άμεσος προϊστάμενος και δεν αποτελεί αντικείμενο συλλογικών διαπραγματεύσεων.

Από αυτή την άποψη, ένα άλλο σημαντικό στοιχείο είναι η σύνδεση μεταξύ της συνολικής και της ατομικής απόδοσης (Reichard, 2002). Η ατομική απόδοση αξιολογείται μέσα από το πρίσμα της συνεισφοράς του στους γενικούς στόχους (για στελέχη) και στους στόχους της μονάδας (για άλλους δημοσίους υπαλλήλους).

Στόχος των πρωτοβουλιών για τις πειθαρχικές κυρώσεις είναι η βελτιστοποίηση του επιπέδου αποτελεσματικότητας στα δημόσια γραφεία και η καταπολέμηση της χαμηλής παραγωγικότητας και των απουσιών από το δημόσιο τομέα. Οι πειθαρχικές διαδικασίες έχουν απλοποιηθεί μέσω του εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης και έχει τεθεί σε εφαρμογή κατάλογος ιδιαίτερα σοβαρών παραβάσεων που οδηγούν σε απόλυση, όπως ψευδείς δηλώσεις ή ψευδή ιατρικά πιστοποιητικά, αδικαιολόγητη άρνηση μεταφοράς, επίμονη κακή απόδοση και επιθετική ή προσβλητική συμπεριφορά (OECD, 2010α).

3.1.2.4 ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΕΥΘΥΝΩΝ

Ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης θέτει νέα όρια για τις αρμοδιότητες του διοικητικού διευθυντή, δίνοντάς του κεντρικό ρόλο στη διαχείριση ανθρώπινων πόρων, καθορίζοντας τα καθήκοντα που πρέπει να εκτελεστούν και τους στόχους που πρέπει να επιτευχθούν, και επωμίζοντάς τον κατά συνέπεια με πολύ μεγαλύτερη ευθύνη. Στην πραγματικότητα, οι διευθυντές είναι υπεύθυνοι για οποιαδήποτε μη συμμόρφωση με τις διαδικασίες που σχετίζονται με τη διαδικασία αξιολόγησης και παροχής κινήτρων και μπορούν να υπόκεινται, μεταξύ άλλων, σε οικονομικές κυρώσεις σε περίπτωση μη συμμόρφωσης με τις υποχρεώσεις τους, ιδίως όσον αφορά τους ανθρώπινους πόρους. Τα υψηλόβαθμα στελέχη μπορούν να θεωρηθούν υπεύθυνα για οποιαδήποτε αναποτελεσματική παραγωγικότητα που μπορεί να αποδοθεί ξεκάθαρα στην έλλειψη κατάλληλης επίβλεψής τους, γι' αυτό πρέπει να επιβλέπουν το προσωπικό τους εάν θέλουν να το αξιολογήσουν και να το επιβραβεύσουν. Οι διαδικασίες κινητικότητας πρέπει επίσης να είναι σύμφωνες με

τους στόχους και τα διαφανή κριτήρια, ενώ οι τελικές αποφάσεις βαρύνουν τον διευθυντή (OECD, 2010α).

Τα μέτρα που εισήχθησαν μέσω του εκσυγχρονισμού αναμένεται να βοηθήσουν τα διοικητικά στελέχη να αντιμετωπίσουν αποτελεσματικότερα την κάτω του αναμενομένου απόδοση και να αναδιοργανώσουν την υπηρεσία προκειμένου να βελτιστοποιήσουν την παραγωγικότητα. Μεταξύ των διαφόρων καθηκόντων ενός διευθυντή, η παρακολούθηση του ποσοστού απουσιών στο προσωπικό του έχει μεγάλη σημασία.

3.1.3 ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ

3.1.3.1 ΠΡΟΣΛΗΨΕΙΣ

Ο γενικός κανόνας για τις προσλήψεις στη δημόσια διοίκηση ορίζει ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι εισέρχονται στη δημόσια διοίκηση μέσω ανοιχτού δημόσιου διαγωνισμού, εκτός από ειδικές περιπτώσεις που ορίζει ο νόμος. Ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης θέτει ένα νέο πλαίσιο για διορισμούς και προσλήψεις διευθυντικών στελεχών και ανώτερων στελεχών του δημόσιου τομέα με στόχο την αναγνώριση της αξίας και της διοικητικής ικανότητας, το οποίο περιλαμβάνει τα ακόλουθα (OECD, 2010α):

- ⇒ Οι διορισμοί για τα ανώτερα στελέχη θα γίνονται μέσω ανοιχτού διαγωνισμού βάσει προγράμματος σπουδών και εξετάσεων για το 50% των κενών θέσεων που διατίθενται κάθε χρόνο.
- ⇒ Όσοι επιτύχουν θα πρέπει να ολοκληρώσουν εξάμηνη περίοδο εκπαίδευσης στο εξωτερικό (σε διοικήσεις κρατών – μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή διεθνείς οργανισμούς).
- ⇒ Οι ιδιωτικές συμβάσεις με εξωτερικούς αντιπροσώπους για κενές θέσεις με συγκεκριμένες απαιτήσεις δεν θα υπερβαίνουν τα τρία έτη και ο διορισμός θα γίνεται μετά από ανοιχτό διαγωνισμό.
- ⇒ Προκειμένου να διασφαλιστεί υψηλό επίπεδο διαφάνειας και ίσων ευκαιριών για τους δημοσίους υπαλλήλους, οι περιγραφές θέσεων εργασίας για κενές θέσεις θα αναρτώνται ηλεκτρονικά.

⇒ Ο διορισμός σε διευθυντικές θέσεις θα λαμβάνει υπόψη τα ακόλουθα κριτήρια:

- Τεχνικές και διοικητικές δεξιότητες.
- Προηγούμενα αποτελέσματα και αξιολογήσεις.
- Προηγούμενη εμπειρία σε διευθυντικές θέσεις, εντός ή εκτός της δημόσιας διοίκησης.

3.1.3.2 ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ

Η κατάρτιση και η ανάπτυξη δεξιοτήτων έχει σαφή και ουσιαστική σημασία για την εφαρμογή της μεταρρυθμιστικής διαδικασίας. Η στρατηγική υποστήριξης της εκπαίδευσης των εργαζομένων επικεντρώνεται στους ακόλουθους τομείς (OECD, 2010α):

- ◆ Μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης και δημόσια διαχείριση, συμπεριλαμβανομένης της υποστήριξης για την εφαρμογή κανόνων που είναι υποχρεωτικοί και της ανάπτυξης κρίσιμων δεξιοτήτων για την εφαρμογή του κύκλου διαχείρισης επιδόσεων.
- ◆ Διαφάνεια και ακεραιότητα υπό το πρίσμα της μεταρρύθμισης, ιδίως για την προετοιμασία πολυετών σχεδίων διαφάνειας και την προώθηση της κουλτούρας της ακεραιότητας.
- ◆ Προμήθειες και εξαγορές, για την υποστήριξη της προσπάθειας της δημόσιας διοίκησης να παρέχει στους χρήστες επιλογές υπαναχώρησης και να εγγυάται την αποτελεσματική και διαφανή χρήση του δημόσιου χρήματος.
- ◆ Καινοτομία και ηλεκτρονική διακυβέρνηση, για την υποστήριξη της ανάπτυξης και της επανειδίκευσης του προσωπικού στις νέες καινοτόμες εφαρμογές, καθώς και για την ενίσχυση της χρήσης των τεχνολογιών πληροφοριών και επικοινωνιών στις δημόσιες υπηρεσίες.
- ◆ Μεταρρύθμιση του προϋπολογισμού και των δημόσιων οικονομικών, για την ανάπτυξη της τεκμηριωμένης ανάλυσης και αξιολόγησης των δημόσιων δαπανών και την υποστήριξη της απαραίτητης συνεργασίας μεταξύ της διαχείρισης προϋπολογισμού και επιδόσεων.

- ◆ Δημοσιονομικός φεντεραλισμός, για την υποστήριξη των τοπικών αρχών στη δημιουργία κοινού εδάφους μεταξύ των μεταρρυθμίσεων που έρχονται με τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης και των νέων αρμοδιοτήτων που ανατίθενται μέσω των διοικητικών, δημοσιονομικών και ομοσπονδιακών μεταρρυθμίσεων.

Πέρα από την πρώτη φάση της εφαρμογής του εκσυγχρονισμού, η οποία έδωσε σε διευθυντικά στελέχη και προσωπικό μια σαφή αξιολόγηση της διαδικασίας μεταρρύθμισης και των συνεπειών της για τον διοικητικό ρόλο και τη διαχείριση των ανθρώπινων πόρων, η κύρια εστίαση στη συνέχεια είναι η μέτρηση και αξιολόγηση της απόδοσης, συμπεριλαμβανομένης της οργάνωσης του κύκλου απόδοσης και της ατομικής αξιολόγησής της. Υπάρχει επίσης μια σειρά από σημαντικά έργα που στοχεύουν στην εκπαίδευση διευθυντών και υπαλλήλων σχετικά με τον τρόπο συμμόρφωσης με τους κανονισμούς γνωστοποίησης και διαφάνειας, καθώς και με τις διατάξεις για την ικανοποίηση των πελατών (OECD, 2010α).

3.2 ΠΑΛΑΙΟΤΕΡΕΣ ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ

Η κυρίαρχη προσέγγιση της δημόσιας διοίκησης για μεγάλο μέρος του 20^{ου} αιώνα βασίστηκε σε ένα μοντέλο γραφειοκρατίας βασισμένο στις αλληλένδετες αρχές της ιεραρχίας και της αξιοκρατίας. Εισήχθη αρχικά ως μέρος ευρειών γραφειοκρατικών μεταρρυθμίσεων στο Ηνωμένο Βασίλειο και την Πρωσία στα τέλη του 19^{ου} αιώνα για να ξεπεραστούν τα πατρογονικά συστήματα διοίκησης στα οποία η ευνοιοκρατία κυριαρχούσε στις κυβερνητικές αποφάσεις και στους δημόσιους διορισμούς. Αυτή η προσέγγιση είχε μια σειρά από διακριτικά χαρακτηριστικά: βασίστηκε στον κεντρικό έλεγχο, έθεσε κανόνες και κατευθυντήριες γραμμές, διαχώρισε τη χάραξη πολιτικής από την εφαρμογή και χρησιμοποίησε ιεραρχική οργανωτική δομή (Osborne, 2006). Το σύνθημα ήταν η αποτελεσματικότητα και η αποτελεσματικότητα στη διαχείριση των δημοσιονομικών και ανθρώπινων πόρων. Με βάση τον Minogue (2001), ο McCourt (2013) εκθέτει τα κεντρικά χαρακτηριστικά αυτού του μοντέλου:

- ✓ Διαχωρισμός μεταξύ της πολιτικής και των εκλεγμένων πολιτικών από τη μια πλευρά, και μεταξύ της διοίκησης και των διορισμένων διοικητών από την άλλη.
- ✓ Η διοίκηση είναι συνεχής, προβλέψιμη και διέπεται από κανόνες.
- ✓ Οι διαχειριστές διορίζονται με βάση τα προσόντα και είναι εκπαιδευμένοι επαγγελματίες.
- ✓ Υπάρχει λειτουργικός καταμερισμός εργασίας και ιεραρχία καθηκόντων και ανθρώπων.
- ✓ Οι πόροι ανήκουν στον οργανισμό, όχι στα άτομα που εργάζονται σε αυτόν.
- ✓ Οι δημόσιοι υπάλληλοι εξυπηρετούν το δημόσιο και όχι το ιδιωτικό συμφέρον.

Αυτή η προσέγγιση εντολής και ελέγχου στη δημόσια διοίκηση ήταν το σημείο αναφοράς για τα γραφειοκρατικά συστήματα που εισήχθησαν σε όλο τον κόσμο υπό την αποικιακή κυριαρχία και στη συνέχεια μετά την ανεξαρτησία στις περισσότερες χώρες της Κοινοπολιτείας. Άλλες χώρες εισήγαγαν παραλλαγές αυτού του μοντέλου, βασιζόμενες κυρίως στη γαλλική και ιαπωνική εμπειρία, όπου πολιτικοί παράγοντες επηρέαζαν τους διορισμούς στο δημόσιο υπό ένα συγκεντρωτικό γραφειοκρατικό μοντέλο. Αυτή η προσέγγιση λειτούργησε καλά σε ορισμένες χώρες όπως για παράδειγμα η Σιγκαπούρη, όπου η πολιτική ηγεσία μετά την ανεξαρτησία έχτισε μια υψηλής ποιότητας και αποτελεσματική δημόσια υπηρεσία προς αυτή την κατεύθυνση. Παρόμοια προσέγγιση ακολουθήθηκε και στην Κίνα στο πλαίσιο ενός μονοκομματικού κράτους, ωστόσο πολλά μετα-αποικιακά κράτη παρουσίασαν πτώση στην ποιότητα της διακυβέρνησης και στην αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης τα επόμενα χρόνια, καθώς οι νεοπατρογονικές πιέσεις επιβλήθηκαν και οι κρατικοί πόροι και οι δημόσιοι διορισμοί έφτασαν να υπόκεινται στην προσωπική επιρροή των πολιτικών ηγετών και των οπαδών τους (Bayart, 2009; McCourt, 2013).

Οι προσπάθειες μεταρρύθμισης της διακυβέρνησης και των δημοσίων υπηρεσιών σε πολλές αναπτυσσόμενες χώρες από τη δεκαετία του 1980 συνέχισαν να υιοθετούν το συγκεντρωτικό, γραφειοκρατικό μοντέλο δημόσιας διοίκησης ως αφετηρία για αποτελεσματική ανάπτυξη. Η αποκατάσταση των συνθηκών για ένα ιεραρχικό μοντέλο ανάπτυξης με τη μεταφορά των ιδεών από τα ανώτερα στα κατώτερα κλιμάκια ήταν ο επιθυμητός στόχος για πολλές μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση

(Nunberg, 1992), κάτι το οποίο ήταν εν πολλοίς δικαιολογημένο, καθώς η ποιότητα της γραφειοκρατίας παρουσίαζε ισχυρή συσχέτιση με την οικονομική ανάπτυξη στη στατιστική ανάλυση που διεξήγαγε η Παγκόσμια Τράπεζα στην Έκθεση Παγκόσμιας Ανάπτυξης του 1997. Εκεί οι διορισμοί προσδιορίζονταν με βάση την αξιοκρατία και την επαγγελματική σταθερότητα για τους δημόσιους υπαλλήλους ως βασικούς παράγοντες για την αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης (Evans & Rauch, 1999).

Ωστόσο, η προσέγγιση της διακυβέρνησης στη μεταρρύθμιση του δημόσιου τομέα δεν αποσκοπούσε απλώς στην αποκατάσταση των θεμελιωδών αρχών των προηγούμενων συστημάτων δημόσιας διοίκησης. Πολλά δημόσια γραφειοκρατικά συστήματα θεωρήθηκαν αναποτελεσματικά και ιδιοτελή, καθώς είχαν διαμορφωθεί από υποκείμενους παράγοντες της πολιτικής οικονομίας (Roll, 2014). Οι δημοσιονομικές επιταγές των προγραμμάτων διαρθρωτικής προσαρμογής σήμαιναν ότι η δημόσια υπηρεσία ήταν συχνά στόχος ριζικών μεταρρυθμίσεων με στόχο τη συγκράτηση του κόστους σε ορισμένα επίπεδα και τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας που επικεντρώνονταν στη μείωση του μεγέθους της δημόσιας υπηρεσίας, στον εξορθολογισμό του αριθμού των τμημάτων και των υπηρεσιών και στην προώθηση των μεταρρυθμίσεων σχετικά με την αμοιβή και την απασχόληση (Nunberg & Nellis, 1995). Αυτές οι μεταρρυθμίσεις σχεδιάστηκαν για να μειώσουν τις δημόσιες δαπάνες και να περιορίσουν το μέγεθος και το εύρος της κυβέρνησης, αλλά δεν απεξέκλιναν σημαντικά από μοντέλα τύπου Max Weber, τα οποία παρουσίαζαν μια κεντρική και ιεραρχική δημόσια υπηρεσία. Στόχος ήταν μια μικρότερη, φθηνότερη και πιο αποτελεσματική έκδοση της παλιάς δημόσιας διοίκησης και όχι η χονδρική αντικατάστασή της από ένα νέο μοντέλο. Αυτό επρόκειτο να αλλάξει με την έλευση της προσέγγισης της **Νέας Δημόσιας Διοίκησης** (αγγλ.: *NPM / New Public Management*), η οποία συνάντησε προοδευτικά αυξανόμενη υποστήριξη από τη δεκαετία του 1990 και έπειτα, υποκινούμενη κυρίως από την εκτεταμένη αποτυχία του πρώτου κύματος μεταρρυθμίσεων του δημόσιου τομέα τη δεκαετία του 1980 και επηρεάστηκε σε μεγάλο βαθμό από τα αποτελέσματα παρόμοιων μεταρρυθμίσεων σε άλλα κράτη (Minogue, et al., 1998) (McCourt & Minogue, 2001).

Υπάρχουν περιορισμένα στοιχεία σχετικά με την εφαρμογή μεταρρυθμίσεων των δημοσίων υπηρεσιών στις αναπτυσσόμενες χώρες. Ορισμένες από τις λίγες

διαθέσιμες διακρατικές μελέτες προέρχονται από αξιολογήσεις και αξιολογήσεις που πραγματοποιήθηκαν από διεθνείς οργανισμούς βοήθειας. Οι αξιολογήσεις από την Ομάδα Ανεξάρτητης Αξιολόγησης (αγγλ.: *IEG / Independent Evaluation Group*) της Παγκόσμιας Τράπεζας για τα έργα μεταρρύθμισης των δημοσίων υπηρεσιών που ολοκληρώθηκαν μεταξύ 1987 και 1988 διαπίστωσαν ότι το 38% αυτών δεν ήταν ικανοποιητικά, ποσοστό το οποίο υπερέβαινε το μέσο όρο του 30% για το συνολικό χαρτοφυλάκιο της Τράπεζας (The World Bank, 1999). Προηγούμενη ανάλυση είχε βρει ότι λιγότερες από τις μισές μεταρρυθμίσεις της Παγκόσμιας Τράπεζας στις αρχές της δεκαετίας του 1990 είχαν επιτύχει να μειώσουν τα έξοδα μισθοδοσίας ή να διευρύνουν το εύρος των μισθών, ενώ οι μειώσεις απασχόλησης ήταν μέτριες και υπόκεινταν σε ανατροπές (Nunberg & Nellis, 1995).

Μια ανασκόπηση των επιδόσεων του δημόσιου τομέα που πραγματοποιήθηκε από το IEG το 2008 εντόπισε θετικά αποτελέσματα από επενδύσεις στη δημόσια οικονομική διαχείριση και τη φορολογική μεταρρύθμιση, αλλά όχι από τη μεταρρύθμιση των δημοσίων υπηρεσιών, η οποία απέδωσε κάτω από το μέσο όρο (McCourt, 2013). Ομοίως, μια έρευνα που διενεργήθηκε από το Τμήμα Διεθνούς Ανάπτυξης (αγγλ.: *Department for International Development*) του Ηνωμένου Βασιλείου για το χαρτοφυλάκιο διακυβέρνησής του την περίοδο 2005 – 2009 διαπίστωσε ότι τα έργα μεταρρύθμισης των δημοσίων υπηρεσιών είχαν απόδοση χαμηλότερη του μέσου όρου του συνόλου των έργων διακυβέρνησης (DFID, 2011).

Η βιβλιογραφία για τον εκσυγχρονισμό των δημοσίων υπηρεσιών στις αναπτυσσόμενες χώρες εντοπίζει ορισμένες κοινές προκλήσεις (McCourt, 2013; Rao, 2013):

- ✓ Ανεπαρκής προσοχή στην πολιτική και τη δυναμική της πολιτικής οικονομίας.
- ✓ Προσπάθεια ενσωμάτωσης των οργανωτικών δομών και πρακτικών μιας χώρας σε μια άλλη χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι διαφορές μεταξύ τους.
- ✓ Υπερβολική έμφαση στη συρρίκνωση και στη μείωση του κόστους.
- ✓ Αποτυχία ενσωμάτωσης των μεταρρυθμιστικών δραστηριοτήτων σε ένα ευρύτερο πολιτικό και οργανωτικό πλαίσιο.

Οι παράγοντες που εξηγούν τις επιτυχημένες μεταρρυθμίσεις περιλαμβάνουν τους εξής (Robinson, 2007; Roll, 2014):

- ✓ Διαρκής υποστήριξη από πολιτικούς υψηλού επιπέδου.
- ✓ Υψηλό επίπεδο τεχνικής ικανότητας και απεμπλοκή από την πολιτική προστασίας.
- ✓ Σταδιακές προσεγγίσεις για τη μεταρρύθμιση, με βάση τη σωρευτική επιτυχία με την πάροδο του χρόνου.
- ✓ Δημιουργία συνθηκών αποτελεσματικότητας στο δημόσιο τομέα που μπορούν να λειτουργήσουν ως πρότυπο μεταρρύθμισης.

3.3 ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΔΡΑΣΕΙΣ

3.3.1 ΝΕΑ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Η Νέα Δημόσια Διοίκηση (NPM) αναφέρεται σε μια σειρά καινοτόμων προσεγγίσεων για τη δημόσια διοίκηση και διαχείριση που εμφανίστηκαν σε ορισμένες χώρες του ΟΟΣΑ τη δεκαετία του 1980. Το μοντέλο αυτό προέκυψε ως αντίδραση στους περιορισμούς της παλιάς δημόσιας διοίκησης στην προσαρμογή στις απαιτήσεις μιας ανταγωνιστικής οικονομίας της αγοράς. Ενώ η συγκράτηση του κόστους ήταν βασικός μοχλός για την υιοθέτηση των προσεγγίσεων της Νέας Δημόσιας Διοίκησης, η ενσωμάτωση των αρχών του ανταγωνισμού και της διαχείρισης του ιδιωτικού τομέα βρισκόταν στο επίκεντρο της προσέγγισης αυτής (Robinson, 2015).

3.3.1.1 ΒΑΣΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ

Τα βασικά στοιχεία της ΝΔΔ μπορούν να συνοψιστούν ως εξής (Osborne, 2006):

- ❖ Προσοχή στα διδάγματα από τη διαχείριση του ιδιωτικού τομέα.
- ❖ Η ανάπτυξη τόσο της πρακτικής διαχείρισης (από μόνη της και όχι ως παρακλάδι του επαγγελματισμού), όσο και των παρακείμενων οργανισμών, στους οποίους η εφαρμογή της πολιτικής είναι οργανωτικά αποστασιοποιημένη από τους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής (σε αντίθεση με τη «διαπροσωπική» αποστασιοποίηση του διαχωρισμού μεταξύ πολιτικής και διαχείρισης).

- ❖ Έμφαση στην επιχειρηματική ηγεσία στους οργανισμούς δημόσιας υπηρεσίας.
- ❖ Έμφαση στον έλεγχο και αξιολόγηση των εισροών και εκροών και στη διαχείριση και τον έλεγχο απόδοσης.
- ❖ Διάσπαση των δημόσιων υπηρεσιών στις πιο βασικές μορφές τους και εστίαση στη διαχείριση του κόστους τους.
- ❖ Αύξηση της χρήσης των αγορών, του ανταγωνισμού και των συμβάσεων για την κατανομή πόρων και την παροχή υπηρεσιών στο πλαίσιο των δημόσιων υπηρεσιών.

3.3.1.2 ΥΙΟΘΕΤΗΣΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΩΝ

Η προσέγγιση της ΝΔΔ ριζώθηκε στο Ηνωμένο Βασίλειο, τη Νέα Ζηλανδία, τις ΗΠΑ και τη Σκανδιναβία από τα μέσα της δεκαετίας του 1980. Τα θεωρητικά της θεμέλια βρίσκονταν στη θεωρία της δημόσιας επιλογής (αγγλ.: *public choice theory*) και στη θεωρία εντολέα – εντολοδόχου (αγγλ.: *principal – agent theory*), που ισχυρίζονται ότι το ατομικό συμφέρον οδηγεί στη γραφειοκρατική συμπεριφορά. Ο ανταγωνισμός, η ανάθεση, η απόδοση και η ανταπόκριση προσφέρουν κριτήρια για τη ρύθμιση της γραφειοκρατικής συμπεριφοράς και τη δημιουργία βελτιωμένων αποτελεσμάτων (Dunleavy & Hood, 1994; McCourt, 2013). Η ΝΔΔ οδήγησε σε σημαντικές αλλαγές στο ήθος και προσέγγιση του δημόσιου τομέα, ιδιαίτερα στην καλλιέργεια νέων πρακτικών διαχείρισης, στην εμπορία και στη σύναψη βασικών υπηρεσιών σε ιδιωτικές εταιρείες και μη κερδοσκοπικούς οργανισμούς, και στη δημιουργία εκτελεστικών φορέων που είναι αρμόδιοι και υπόλογοι για την εφαρμογή. Η αυξημένη εστίαση στη διαχείριση βάσει αποτελεσμάτων αντικατέστησε τον προσανατολισμό του δημόσιου τομέα που διεπόταν από εισροές και εκροές, ενώ η διαχείριση της απόδοσης εισχωρούσε σταδιακά όλο και περισσότερο στον δημόσιο τομέα (Dunleavy & Hood, 1994).

Αυτές οι προσεγγίσεις εκσυγχρονισμού υιοθετήθηκαν επίσης από ορισμένες χώρες εκτός ΟΟΣΑ, συχνά ως μέρος προγραμμάτων μεταρρύθμισης του δημόσιου τομέα που υποστηρίζονται από διεθνείς οργανισμούς βοήθειας, αλλά η επιρροή τους ήταν άνιση στους επιμέρους τομείς (Pollitt & Boukhaert, 2004). Παρά τους ισχυρισμούς περί καθολικότητας, λίγες κυβερνήσεις στις αναπτυσσόμενες χώρες εφάρμοσαν καθολικές

μεταρρυθμίσεις νέας δημόσιας διοίκησης, αλλά μερικές πειραματίστηκαν με τη δημιουργία εκτελεστικών φορέων, χάρτες πολιτών και μοντέλων διαχείρισης απόδοσης (Hood, 1990). Εξέχοντα παραδείγματα περιλαμβάνουν τις ημιαυτόνομες φορολογικές υπηρεσίες στην Αφρική και την Ασία, πολλές από τις οποίες παρήγαγαν εντυπωσιακά αποτελέσματα όσον αφορά τους στόχους εσόδων και τη μείωση της διαφθοράς (McCourt, 2005). Η παροχή υπηρεσιών με σύμβαση σε ιδιωτικούς και μη κερδοσκοπικούς παρόχους στον τομέα της υγείας, της εκπαίδευσης και της ύδρευσης και αποχέτευσης διαδόθηκε αρκετά, αλλά η εφαρμογή ήταν αποσπασματική και τα αποτελέσματα ήταν ανάμεικτα λόγω προβλημάτων ρυθμιστικής ικανότητας, ποιότητας και πρόσβασης, γεγονός το οποίο οδήγησε σε ένα περίπλοκο μοτίβο παροχής υπηρεσιών (Batley & McLoughlin, 2009).

Στην πράξη, οι μεταρρυθμίσεις που πραγματοποιήθηκαν στις αναπτυσσόμενες χώρες υιοθετήθηκαν πολύ επιλεκτικά, συχνά παράλληλα με τις οργανωτικές δομές που χαρακτήριζαν την παλιά δημόσια διοίκηση (McCourt & Minogue, 2001; Hope, 2005; Pollitt & Boukhaert, 2004; Sarker, 2006; Cheung, 2011). Η καταλληλότητά τους αμφισβητήθηκε από την άποψη των περιορισμένων δυνατοτήτων και της πολιτικής υποστήριξης, ενώ τονίστηκε επίσης η ύπαρξη υποστηρικτικών θεσμικών και πολιτικών συνθηκών ως προϋπόθεση για την επιτυχία και την οικοδόμηση της ικανότητας του πυρήνα του δημόσιου τομέα ως προτεραιότητα για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης (Nunberg, 1992).

Η φορολογική διοίκηση ήταν ένας τομέας όπου οι μεταρρυθμίσεις της ΝΔΔ είχαν πιο θετικό αντίκτυπο στις αναπτυσσόμενες χώρες. Ορισμένες χώρες πειραματίστηκαν με τη δημιουργία ημιαυτόνομων φορολογικών υπηρεσιών που ήταν υπόλογες στα αντίστοιχα υπουργεία οικονομικών τους σε αντάλλαγμα για αποδεδειγμένη πρόοδο ως προς τους βασικούς στόχους. Δεν ήταν όλα επιτυχημένα, αλλά αρκετοί φορείς έκαναν εντυπωσιακά βήματα για την αύξηση των φορολογικών αποδόσεων και τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της είσπραξης φόρων (Robinson, 2015).

3.3.1.3 ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ / ΚΡΙΤΙΚΕΣ

Οι συνέπειες της ΝΔΔ ήταν εκτεταμένες, αλλά παράλληλα και αμφιλεγόμενες σε ορισμένα πεδία, καθώς παρείχαν μεν μια σταθερή και συνεπή ατζέντα για

μεταρρυθμίσεις, αλλά με ανάμεικτο ιστορικό επιτυχίας (Hood, 2004; Pollitt & Boukhaert, 2004). Τα βασικά συστατικά των επιτυχών μεταρρυθμίσεων στις χώρες του ΟΟΣΑ περιελάμβαναν τη συνεπή πολιτική ηγεσία στην κατεύθυνση και την εφαρμογή της πολιτικής και την αποδοχή από ανώτατους αξιωματούχους και κεντρικά τμήματα (Peters & Savoie, 1998). Ευρύτερα, οι μεταρρυθμίσεις της ΝΔΔ επικρίθηκαν για την ιδιαίτερη έμφαση στις αρχές διαχείρισης του ιδιωτικού τομέα, την αποδυνάμωση της δημοκρατικής λογοδοσίας με τη δημιουργία εκτελεστικών φορέων και για την αποτυχία τους να βάλουν στο προσκήνιο τις ανάγκες των πολιτών ως πρωταρχικό επίκεντρο των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών του δημόσιου τομέα (Minogue, et al., 1998). Υπήρχαν επίσης ανησυχίες ότι η ΝΔΔ είχε μειώσει τη συνοχή μεταξύ των επιμέρους τμημάτων της κυβέρνησης ως αποτέλεσμα του κατακερματισμού της πολιτικής και της παράδοσης σε πολλούς φορείς και παρόχους υπηρεσιών (Denhardt & Denhardt, 2011; Christensen & Lægreid, 2007a). Άλλοι αμφισβητούν τον ισχυρισμό ότι η ΝΔΔ ήταν ένα ξεχωριστό παράδειγμα και θέτουν εν αμφιβόλω την εννοιολογική της αυστηρότητα, υποστηρίζοντας αντ' αυτού ότι αποτελείτο από μια ομάδα διαφορετικών προσεγγίσεων με ορισμένα κοινά χαρακτηριστικά (Osborne, 2006). Αυτές οι κριτικές αμφισβήτησαν την αποτελεσματικότητα των μεταρρυθμίσεων, και έτσι, στις αρχές του 21^{ου} αιώνα άρχισαν να εμφανίζονται νέες προσεγγίσεις που προσπάθησαν να αντιμετωπίσουν τα προβλήματα συνοχής και συνεργασίας μέσω προσεγγίσεων που αφορούσαν στο σύνολο της κυβέρνησης και έθεταν όλο και περισσότερο τους πολίτες στο επίκεντρο των μεταρρυθμίσεων. Αυτό το νέο σύνολο προσεγγίσεων δεν προσέφερε απλώς ένα εναλλακτικό μοντέλο δημόσιας διοίκησης, αλλά παρουσίαζε μια νέα και ξεχωριστή προοπτική που έδινε έμφαση στο ρόλο των πολιτών στη διαμόρφωση πολιτικής και στη συμπαραγωγή δημόσιων υπηρεσιών (Robinson, 2015).

3.3.2 ΝΕΑ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

Εν όψει των εννοιολογικών και πρακτικών προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι προσεγγίσεις της παλιάς και της σύγχρονης δημόσιας διοίκησης, αρκετοί θεωρητικοί έχουν αναπτύξει νέες ιδέες που ξεφεύγουν από τις παρελθοντικές αντιλήψεις. Αυτές οι προσεγγίσεις δεν αποτελούν ακόμη ένα συνεκτικό παράδειγμα και έχουν διαφορετικά πλαίσια αναφοράς, αλλά μπορούν να εντοπιστούν ορισμένα κοινά

σημεία που τις ξεχωρίζουν από προηγούμενες παραδόσεις και παρέχουν τη βάση για μια συνεκτική εναλλακτική λύση εκσυγχρονισμού.

Η προσέγγιση της **Νέας Δημόσιας Διακυβέρνησης** (αγγλ.: *NPG / New Public Governance*) που προτάθηκε από τον Osborne (2006; 2010) υιοθετεί ένα πολύ διαφορετικό σημείο εκκίνησης από τις προηγούμενες παραδόσεις της δημόσιας διαχείρισης. Σε αντίθεση με την έμφαση στη γραφειοκρατική ιεραρχία και το διοικητικό συμφέρον ως καθοριστικά χαρακτηριστικά της παλιάς δημόσιας διοίκησης, καθώς και τη διαχειριστική διακριτική ευχέρεια και τους συμβατικούς μηχανισμούς που συνδέονται με τη Νέα Δημόσια Διοίκηση, η Νέα Δημόσια Διακυβέρνηση τοποθετεί τους πολίτες και όχι την κυβέρνηση στο κέντρο του πλαισίου αναφοράς της. Παρομοίως, ο Bourgon (2007) συζητά για μια θεωρία της Νέας Δημόσιας Διοίκησης που βασίζεται στις έννοιες της ιθαγένειας και του δημόσιου συμφέροντος, που εκφράζονται ως κοινά συμφέροντα των πολιτών και όχι ως συνάθροιση ατομικών συμφερόντων που καθορίζονται από εκλεγμένους αξιωματούχους ή προτιμήσεις της αγοράς. Η κεντρική θέση των πολιτών ως συμπαραγωγών πολιτικών και παροχής υπηρεσιών διακρίνει θεμελιωδώς την προσέγγιση της Νέας Δημόσιας Διακυβέρνησης τόσο από τη κρατική προσέγγιση που σχετίζεται με την παλιά δημόσια διοίκηση όσο και από τις προσεγγίσεις της ΝΔΔ που βασίζονται στην αγορά, αντί να προτείνει απλώς μια νέα μορφή δημόσιας διοίκησης (Robinson, 2015).

Σύμφωνα με τη Νέα Δημόσια Διακυβέρνηση, η παροχή δημόσιας υπηρεσίας αναλαμβάνεται από πολλούς αλληλεξαρτώμενους παράγοντες, αλλά παράλληλα πολλαπλές διαδικασίες και εισροές διαμορφώνουν τη χάραξη πολιτικής. Από αυτή την άποψη, ο Bourgon (2011) υπογραμμίζει τον κατακερματισμό του πολιτικού χώρου με την εμφάνιση πολλαπλών παραγόντων και δικαιοδοσιών παράλληλα με την αυξανόμενη αλληλεξάρτηση μεταξύ των παραγόντων που δραστηριοποιούνται σε τοπικό, εθνικό και παγκόσμιο επίπεδο. Η κυβέρνηση αντιμετωπίζεται απλώς ως ένας παράγοντας μεταξύ όλων αυτών που ασχολούνται με τη συζήτηση πολιτικής και την παροχή υπηρεσιών, και δεν θεωρείται πλέον η μόνη ή η κυρίαρχη δύναμη που διαμορφώνει τη δημόσια πολιτική και την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων (Weber & Khademian, 2008). Σύμφωνα με τους Denhardt & Denhardt (2000), *«οι πολιτικές που καθοδηγούν την κοινωνία είναι το αποτέλεσμα ενός πολύπλοκου συνόλου*

αλληλεπιδράσεων που περιλαμβάνουν πολλαπλές ομάδες και πολλαπλά συμφέροντα που συνδυάζονται τελικά με συναρπαστικούς και απρόβλεπτους τρόπους».

Η προσέγγιση της Νέας Δημόσιας Διακυβέρνησης δίνει έμφαση στις σχέσεις μεταξύ των οργανισμών και στη διακυβέρνηση των διαδικασιών, στις οποίες η εμπιστοσύνη, το σχεσιακό κεφάλαιο και τα σχεσιακά συμβόλαια χρησιμεύουν ως βασικοί μηχανισμοί διακυβέρνησης, σε αντίθεση με την οργανωτική μορφή και λειτουργία (Osborne, 2006). Από αυτή την άποψη έρχεται σε αντίθεση με τις συμβατικές προσεγγίσεις για τη δημόσια διοίκηση, οι οποίες τείνουν να δίνουν έμφαση στις ενδοοργανωτικές διαδικασίες εντός του τομέα της κυβέρνησης ως διαφορετικές από τις διοργανωτικές διαδικασίες μεταξύ κυβερνητικών και ιδιωτικών και μη κερδοσκοπικών παραγόντων (Osborne, et al., 2013).

Στην πράξη, υπάρχουν πολλά διαφορετικά σκέλη σκέψης που απαρτίζουν την προσέγγιση της Νέας Δημόσιας Διακυβέρνησης, καθένα από τα οποία διαφέρει ως προς την έμφαση που δίνουν στους βασικούς μηχανισμούς διακυβέρνησης. Μέχρι τώρα, το πλαίσιο αναφοράς για αυτό το σύνολο προσεγγίσεων ήταν οι Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής και μερικές χώρες του ΟΟΣΑ, αλλά ο ισχυρισμός αυτού του άρθρου είναι ότι αυτή η ομάδα προσεγγίσεων έχει ευρύτερη εφαρμογή στην παροχή ισχυρότερης βάσης και εννοιολογικού σημείου αναφοράς για τη μεταρρύθμιση του δημόσιου τομέα στις αναπτυσσόμενες χώρες σε σύγκριση με προηγούμενα μοντέλα (Robinson, 2015).

3.3.3 ΝΕΑ ΔΗΜΟΣΙΑ ΕΞΥΠΗΡΕΤΗΣΗ

Η προσέγγιση της Νέας Δημόσιας Εξυπηρέτησης (αγγλ.: *NPS / New Public Service*) είναι ίσως η πιο συνεκτική από αυτές τις προσεγγίσεις, καθώς ξεκινά με την προϋπόθεση ότι το επίκεντρο της δημόσιας διαχείρισης πρέπει να είναι οι πολίτες, η κοινότητα και η κοινωνία των πολιτών. Σε αυτή την αντίληψη, ο πρωταρχικός ρόλος των δημοσίων υπαλλήλων είναι να βοηθούν τους πολίτες να διατυπώνουν και να ικανοποιούν τα κοινά τους ενδιαφέροντα παρά να τους ελέγχουν ή να τους κατευθύνουν (Denhardt & Denhardt, 2000), κάτι το οποίο έρχεται σε πλήρη αντίθεση με τη φιλοσοφική υπόθεση της προσέγγισης της ΝΔΔ, στην οποία οι συναλλαγές μεταξύ δημοσίων διευθυντών και πελατών αντανακλούσαν το ατομικό συμφέρον και

πλαισιώνονταν από τις αρχές της αγοράς. Διαφέρει επίσης από την παλιά προσέγγιση της δημόσιας διοίκησης, σύμφωνα με την οποία οι πολίτες σχετίζονταν με τη γραφειοκρατία ως πελάτες ή συστατικά στοιχεία και αντιμετωπίζονταν ως παθητικοί αποδέκτες μηχανισμών χάραξης πολιτικής και παροχής υπηρεσιών από τα ανώτερα προς τα κατώτερα κλιμάκια της ιεραρχίας (Bourgon, 2007).

Το μοντέλο της ΝΔΕ προσεγγίζει τη δημόσια διοίκηση από την άποψη της δημοκρατικής θεωρίας, με βάση την έννοια της ενεργά συμμετοχικής ιδιότητας του πολίτη. Οι πολίτες κοιτάζουν πέρα από το στενό προσωπικό συμφέρον και προς το ευρύτερο δημόσιο συμφέρον, ενώ ο ρόλος των δημοσίων λειτουργών είναι να διευκολύνουν τις ευκαιρίες για την ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών στην εξεύρεση λύσεων σε κοινωνικά προβλήματα.

3.3.3.1 ΡΟΛΟΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΣΤΕΛΕΧΩΝ

Η υποενότητα αυτή του εκσυγχρονισμού ορίζει ότι τα διοικητικά στελέχη πρέπει να αποκτήσουν δεξιότητες που υπερβαίνουν την ικανότητα ελέγχου ή καθοδήγησης της κοινωνίας στην επιδίωξη πολιτικών λύσεων, έτσι ώστε να επικεντρωθούν περισσότερο στη διαμεσολάβηση, τη διαπραγμάτευση και την επίλυση σύνθετων προβλημάτων σε συνεργασία με τους πολίτες. Επιδιώκοντας να αντιμετωπίσουν ευρύτερες κοινωνικές ανάγκες και να αναπτύξουν λύσεις που να συνάδουν με το δημόσιο συμφέρον, οι κυβερνήσεις θα πρέπει να είναι ανοιχτές και προσβάσιμες, να λογοδοτούν και να ανταποκρίνονται και να λειτουργούν για την εξυπηρέτηση των πολιτών. Οι επικρατούσες μορφές λογοδοσίας πρέπει να επεκτείνονται πέρα από την τυπική λογοδοσία των δημοσίων υπαλλήλων σε εκλεγμένους αξιωματούχους στη διαχείριση και την παράδοση προϋπολογισμών και προγραμμάτων για να φιλοξενήσουν ένα ευρύτερο σύνολο σχέσεων λογοδοσίας με τους πολίτες και τις κοινότητες. Τέλος, η ΝΔΕ επιβεβαιώνει τη σημασία του ήθους της δημόσιας υπηρεσίας, δίνοντας έμφαση στις αξίες και τα κίνητρα των δημοσίων υπαλλήλων που είναι αφοσιωμένοι στο ευρύτερο δημόσιο καλό (Denhardt & Denhardt, 2000).

Ομοίως, ο Bourgon (2007) χρησιμοποιεί την έννοια της δημοκρατικής ιθαγένειας για να ανοίξει νέες προοπτικές, όπου ο ρόλος των δημοσίων διαχειριστών δεν περιορίζεται στην ανταπόκριση στις απαιτήσεις των χρηστών ή στην εκτέλεση

εντολών. Η προτεινόμενη προσέγγισή του για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης περιλαμβάνει τέσσερα στοιχεία:

- Δημιουργία σχέσεων συνεργασίας με πολίτες και ομάδες πολιτών.
- Ενθάρρυνση κοινών ευθυνών.
- Διάδοση πληροφοριών για την εξύψωση του δημόσιου λόγου και την προώθηση της κοινής κατανόησης των δημόσιων θεμάτων.
- Αναζήτηση ευκαιριών για τη συμμετοχή των πολιτών σε κυβερνητικές δραστηριότητες.

3.3.3.2 ΠΛΑΙΣΙΟ

Δίνοντας νέα έμφαση στο δημόσιο συμφέρον και τους πολίτες ως το επίκεντρο της δημόσιας υπηρεσίας, το μοντέλο της ΝΔΕ παρέχει μια χρήσιμη διόρθωση στις επικρατούσες έννοιες ελέγχου και διεύθυνσης που σχετίζονται με προηγούμενα μοντέλα δημόσιας διοίκησης και διαχείρισης, απέχοντας ωστόσο αρκετά από το να παρέχει ένα ολοκληρωμένο παράδειγμα που προσφέρει τις ολοκληρωμένες λύσεις που δεν κατάφεραν να προσφέρουν οι μεταρρυθμίσεις του δημόσιου τομέα που βασίζονται σε προηγούμενες προσεγγίσεις (Denhardt & Denhardt, 2011; Christensen & Lægreid, 2011). Με έμφαση στη συμμετοχή των πολιτών ως πρωταρχικό επίκεντρο της δημόσιας διαχείρισης, το πλαίσιο αυτό είναι εξαιρετικά κανονιστικό και βασίζεται σε αξίες.

Άλλοι μελετητές υπογραμμίζουν επίσης τη σημασία της ενσωμάτωσης διεπιχειρησιακών διαστάσεων της ΝΔΕ για να καταστεί πλήρως αντιληπτή η σημασία της πολλαπλότητας της παροχής υπηρεσιών (Perry, 2007). Επομένως, αρκετές άλλες πτυχές μελλοντικών προοπτικών εκσυγχρονισμού αξίζουν προσοχή στην επιδίωξη μιας πιο ολοκληρωμένης προσέγγισης, οι οποίες αντίστοιχα επικεντρώνονται στην ολική κυβερνητική προσέγγιση, στην ψηφιακή διακυβέρνηση, καθώς και σε κίνητρα για την αντιμετώπιση των προβλημάτων οργανωτικής συνοχής και ανταπόκρισης που σχετίζονται με τη ΝΔΔ, θέτοντας τις ανάγκες και τα συμφέροντα των πολιτών στο επίκεντρο της προσπάθειας του εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης (Robinson, 2015).

ΟΛΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ

Η προσέγγιση του συνόλου της κυβέρνησης προέκυψε ως απάντηση στην έλλειψη συνοχής και στα προβλήματα συντονισμού που συνδέονται με τη Νέα Δημόσια Διοίκηση. Ειδικότερα, η μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων της κεντρικής κυβέρνησης σε εξειδικευμένους οργανισμούς με συγκεκριμένο σκοπό, όπως οι ρυθμιστικές αρχές και οι υπηρεσίες παροχής υπηρεσιών, έχει υπονομεύσει τη συνοχή της αρχής της κεντρικής κυβέρνησης και έχει αποδυναμώσει την ικανότητά της να ανταποκρίνεται σε κρίσεις και πολύπλοκα προβλήματα. Η ενισχυμένη κεντρική εποπτεία και η αυξημένη οριζόντια συνεργασία που συνεπάγεται η προσέγγιση του συνόλου της κυβέρνησης θεωρείται απαραίτητη διόρθωση στα προβλήματα κατακερματισμού που δημιουργεί η ΝΔΔ, αν και οι προσπάθειες συντονισμού της χάραξης κυβερνητικής πολιτικής και της παροχής υπηρεσιών πέρα από τα οργανωτικά όρια δεν είναι νέο φαινόμενο. Η προσέγγιση της «ολικής κυβέρνησης» εμφανίστηκε σε χώρες όπως η Αυστραλία, η Νέα Ζηλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο που είχαν προχωρήσει περισσότερο με ορισμένες μεταρρυθμίσεις εκσυγχρονισμού, στις οποίες τα προβλήματα συντονισμού ήταν πιο εμφανή, αν και οι πρωτοβουλίες του συνόλου της κυβέρνησης έτειναν μάλλον να συμπληρώνουν από το να αντικαταστήσουν τις μεταρρυθμίσεις της ΝΔΔ στο σύνολό τους, εξισορροπώντας ουσιαστικά το μοντέλο (Christensen & Laegreid, 2007a; 2007b).

ΨΗΦΙΑΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

Μία ακόμη πτυχή της ΝΔΕ έχει τις ρίζες της στη μετασχηματιστική προοπτική της ψηφιακής διακυβέρνησης (αγγλ.: *digital governance*). Μεγάλο μέρος της πρώιμης βιβλιογραφίας σχετικά με αυτή επικεντρώθηκε στα οφέλη της αποτελεσματικότητας που θα μπορούσαν να επιτευχθούν με τη χρήση της νέας τεχνολογίας για τη βελτίωση της παροχής υπηρεσιών, η οποία είναι συνεπής τόσο με τα παλιά μοντέλα δημόσιας διοίκησης όσο και με τα μοντέλα δημόσιας διαχείρισης (Heeks & Bailur, 2007; Yildiz, 2007). Αρκετοί αναλυτές έχουν επιστήσει την προσοχή στη δυνατότητα των νέων ψηφιακών τεχνολογιών να αλλάξουν τη σχέση μεταξύ των κυβερνητικών φορέων και της κοινωνίας των πολιτών και να μεταμορφώσουν τον τρόπο με τον οποίο η κυβέρνηση διεκπεραιώνει τις συναλλαγές της (Dunleavy, et al., 2006), ενώ κάποιοι

άλλοι επισημαίνουν τη συμπληρωματικότητα της ψηφιακής διακυβέρνησης με μια ανανεωμένη προσέγγιση στη συμπαραγωγή δημόσιων υπηρεσιών που αναγνωρίζει τη δυνατότητά της να δημιουργήσει πλαίσια για τη συμμετοχή χρηστών και πολιτών στην παροχή δημόσιων υπηρεσιών (Osborne, et al., 2013). Οι προοπτικές των νέων τεχνολογιών για την καθολική παροχή πρόσβασης σε κυβερνητικές πληροφορίες απέκτησαν ισχυρό ρεύμα μέσω των σύγχρονων μεταρρυθμίσεων διαφάνειας και της αυξανόμενης πολυπλοκότητας και επικράτησης της ψηφιακής διακυβέρνησης. Οι τεχνολογικές καινοτομίες που έχουν σχεδιαστεί για να αυξήσουν τη διαφάνεια και τη λογοδοσία προσφέρουν στους πολίτες τη δυνατότητα να έρθουν πιο κοντά στη διαδικασία χάραξης πολιτικής μέσω νέων και βελτιωμένων καναλιών συμμετοχής, καθώς και στη διαδικασία παρακολούθησης της κυβέρνησης (Avila, et al., 2011).

ΕΡΓΑΣΙΑΚΑ ΚΙΝΗΤΡΑ

Η επόμενη πτυχή της ΝΔΕ επικεντρώνεται στα κίνητρα των δημοσίων υπαλλήλων, υποστηρίζοντας ότι οι αλλαγές στις οργανωτικές ρυθμίσεις πρέπει να συμπληρώνονται με μεγαλύτερη έμφαση στις αξίες και τα κίνητρα που διέπουν τη συμπεριφορά και την απόδοση. Το ζήτημα του κινήτρου των δημοσίων υπαλλήλων οδήγησε στην επέκταση της έρευνας σχετικά με την εξήγηση του τρόπου με τον οποίο οι ανταμοιβές και οι κυρώσεις έχουν κρίσιμο αντίκτυπο στα κίνητρα, και κατά συνέπεια στην οργανωτική απόδοση των εργαζομένων. Μερικοί από τους πρώτους ερευνητές που επιχείρησαν να αναλύσουν τα κίνητρα που παρέχονται στη δημόσια υπηρεσία έκαναν τη διάκριση μεταξύ εγγενών κινήτρων που σχετίζονται με το ήθος του δημόσιου τομέα και εξωτερικών κινήτρων που εστιάζουν σε ανταμοιβές και κίνητρα (Perry & Wise, 1990).

Υπάρχουν επίσης ισχυροί δεσμοί που συνδέουν τη δημοκρατία με την προσέγγιση της ΝΔΕ (Perry, 2007), των οποίων η ποικιλία και πολυπλοκότητα απαιτεί περισσότερη έρευνα, ειδικά στις αναπτυσσόμενες χώρες όπου υπάρχει αυξανόμενο ενδιαφέρον για τα εργασιακά κίνητρα, αλλά σχετικά μικρή εμπειρική μελέτη μέχρι σήμερα (Perry, et al., 2010). Η θεμελιώδης μελέτη του Tendler (1997) για τους δημόσιους αξιωματούχους σε μια πολιτειακή κυβέρνηση στη Βραζιλία εντόπισε τέσσερα στοιχεία στα κίνητρα και την αφοσίωση:

- ✚ Αίσθηση αφοσίωσης και καθήκον των πολιτών που εκτιμήθηκε από τις κοινότητες στις οποίες υπηρέτησαν.
- ✚ Αναγνώριση με τη μορφή ανταμοιβών και εκστρατειών ενημέρωσης του κοινού.
- ✚ Εθελοντισμός που επιδεικνύεται στην προθυμία των υπαλλήλων να εκτελούν ένα ευρύτερο φάσμα καθηκόντων.
- ✚ Μειωμένη λογοδοσία με τη μορφή ελέγχου της απόδοσης από τις τοπικές κοινότητες.

3.4 ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΕΦΑΡΜΟΓΕΣ

3.4.1 ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

Οι εφαρμογές ηλεκτρονικής διακυβέρνησης σχετίζονται τόσο με τη χρήση της τεχνολογίας όσο και με τη συμμετοχή των πολιτών στην πολιτική. Ετυμολογικά, η λέξη «ηλεκτρονικό» δηλώνει τις τεχνολογικές ικανότητες της εποχής μας και η «διακυβέρνηση» είναι μια νέα προοπτική στο πρότυπο της κυβέρνησης (Γεωργακόπουλος, 2018).

Οι καινοτομίες τόσο στην τεχνολογία όσο και στην προοπτική δημιουργούν νέες αντιλήψεις για τη διακυβέρνηση, όπως είναι η «διακυβέρνηση με τους ανθρώπους». Στη θεωρία της δημόσιας διοίκησης, αυτή η πτυχή είναι που ονομάζεται διακυβέρνηση και στοχεύει στο να μετατρέψει τις διαδικασίες διακυβέρνησης σε πιο αποτελεσματικές και νόμιμες, καθώς και τις δομές και διαδικασίες σε πιο δημοκρατικές, χρησιμοποιώντας διαδραστικά εργαλεία επικοινωνίας. Αυτός ο στόχος σχετίζεται στενά με τις ικανότητες επικοινωνίας των παραγόντων που βρίσκονται στα πολιτικά, κοινωνικά και οικονομικά δίκτυα και τη δυνατότητά τους για πρόσβαση σε πληροφορίες και υπηρεσίες (Öktem, et al., 2014).

Αυτές οι ικανότητες δείχνουν την έκταση, την ταχύτητα, την αποδοτικότητα και την αμοιβαιότητα των παραγόντων στη διαδικασία της επικοινωνίας. Το διαδίκτυο έχει τη δυνατότητα να βελτιώσει τις διαδραστικές διαδικασίες επικοινωνίας μεταξύ ανθρώπων, οργανισμών ή ιδρυμάτων σε διαφορετικά επίπεδα, ενώ μπορεί επίσης να βοηθήσει στη συλλογή πληροφοριών για κοινωνικά, οικονομικά και πολιτικά

ζητήματα. Επομένως, η διακυβέρνηση με άτομα που χρησιμοποιούν τεχνολογίες διαδικτύου ονομάζεται ηλεκτρονική διακυβέρνηση (Γεωργακόπουλος, 2018).

3.4.2 ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ

Η αποκέντρωση, σύμφωνα με τον Eryilmaz (2011), μπορεί να εκφραστεί ως μεταφορά διοικητικής εξουσίας, όπως σχεδιασμός, λήψη αποφάσεων και είσπραξη δημοσίων εσόδων από την κεντρική κυβέρνηση σε επαρχιακά ιδρύματα, τοπικές κυβερνήσεις, ομοσπονδιακές μονάδες, ημιαυτόνομα δημόσια ιδρύματα, επαγγελματικές οργανώσεις και εθελοντικές οργανώσεις εκτός διοίκησης. Η αποκέντρωση είναι μια διαδικασία, ένα σύνολο κρατικών μεταρρυθμίσεων. Πρόκειται για μια σειρά πολιτικών μεταρρυθμίσεων που στοχεύουν στη μεταφορά ευθυνών, πόρων και εξουσίας από υψηλότερο επίπεδο σε χαμηλότερο επίπεδο κράτους (Ozmen, 2014).

Η αποκέντρωση δεν περιλαμβάνει τη μεταφορά εξουσίας μεταξύ μη κρατικών φορέων. Ωστόσο, οι μεταρρυθμίσεις αποκέντρωσης μπορεί να πραγματοποιηθούν τόσο σε αυταρχικό όσο και σε δημοκρατικό περιβάλλον, καθώς η αποκέντρωση και ο εκδημοκρατισμός δεν έχουν το ίδιο νόημα (Falleti, 2005). Ακόμη και τα πολιτικά συστήματα που περιγράφονται ως συγκεντρωτικά και αυταρχικά μπορούν να αναδιατάξουν τις δομές και τις λειτουργίες τους στο πλαίσιο της αποκέντρωσης (Ozmen, 2014).

Η αποκέντρωση έχει πολιτική, διοικητική και οικονομική διάσταση. Η διοικητική αποκέντρωση επιδιώκει την ανακατανομή της εξουσίας, της ευθύνης και των οικονομικών πόρων για την παροχή δημόσιων υπηρεσιών μεταξύ διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης (Eryilmaz, 2011). Πρόκειται εν πολλοίς για τη μεταφορά της ευθύνης για τον προγραμματισμό, τη χρηματοδότηση και τη διαχείριση ορισμένων δημόσιων λειτουργιών από την κεντρική κυβέρνηση σε υποδεέστερες μονάδες ή επίπεδα κυβέρνησης, ημιαυτόνομες δημόσιες αρχές ή εταιρείες, περιφερειακές ή λειτουργικές αρχές, η ακόμη και αρχές που καλύπτουν ολόκληρη την περιοχή (Rondinelli, 1999).

3.4.3 ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΟΛΙΚΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ

Για μεγάλο χρονικό διάστημα, υπήρχαν συζητήσεις σχετικά με το εάν είναι δυνατόν να εξομοιωθεί η δημόσια διοίκηση με τον ιδιωτικό τομέα όσον αφορά τη διοίκηση ολικής ποιότητας, λόγω των διαφορετικών στόχων και των διαφορετικών αρχών μεταξύ των επιχειρήσεων. Σήμερα, τέτοιες συζητήσεις γίνονται αρκετά αφηρημένες, διότι πλέον υπάρχουν ποικίλοι σύνδεσμοι μεταξύ δημόσιας διοίκησης, ιδιωτικών και εθελοντικών οργανώσεων. Μια σύγχρονη δημόσια διοίκηση τείνει να απαλλάσσεται από δραστηριότητες που μπορούν να αφηθούν στον ιδιωτικό τομέα (Vinni, 2007).

Ωστόσο, δεν μπορεί κανείς απλά να πει ότι η εισαγωγή της έννοιας αυτής από την επιχειρηματική της σκοπιά δεν φέρνει προβλήματα. Η Φράγκου (2013) αναφέρει ότι, ενώ η διοίκηση ολικής ποιότητας είναι επιχειρηματικά προσανατολισμένη στην παραγωγή και στα προϊόντα, ο προσανατολισμός της στην περίπτωση της δημόσιας διοίκησης είναι στις υπηρεσίες. Ως εκ τούτου, η διαχείριση του συστήματος ποιότητας που εφαρμόζεται στην κατασκευή, είναι πολύ συχνά μη προσαρμόσιμη για τις υπηρεσίες. Ο κύριος λόγος είναι ότι οι υπηρεσίες είναι άυλες και εξαρτώνται από πολλούς παράγοντες, ειδικά τον ανθρώπινο παράγοντα, οπότε είναι πολύ δύσκολο να γίνει η κατάλληλη προδιαγραφή παραγωγής.

Πολλές υπηρεσίες με μεγάλο ποσοστό ανθρώπινης εργασίας είναι ετερογενείς. Ως εξίσου σημαντικοί παράγοντες, τόσο οι παραγωγοί όσο και οι καταναλωτές των υπηρεσιών είναι άτομα σε πολύ διαφορετικά εκπαιδευτικά, πολιτιστικά και άλλα επίπεδα. Ενώ στην παραγωγή προϊόντων είναι δυνατό να υπάρχει ήδη ποιότητα στην αρχή της παραγωγής, στην περίπτωση των υπηρεσιών, η παραγωγή και η κατανάλωση συμπίπτουν στο τέλος της διαδικασίας (Vinni, 2007).

3.4.4 ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ

Στους δημόσιους οργανισμούς, μπορεί να υποστηριχθεί ότι η λειτουργία διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού εξυπηρετεί έναν πρόσθετο ρόλο, καθώς διασφαλίζει ότι οι εργαζόμενοι αντιμετωπίζονται δίκαια και ισότιμα, ότι η ποικιλομορφία εντός του οργανισμού αντικατοπτρίζει τους διαφορετικούς πληθυσμούς της κοινωνίας

γενικότερα και ότι οι δημόσιες θέσεις εργασίας είναι ανοιχτές σε όλους τους ειδικευμένους πολίτες (Ingraham & Rubaii, 2016).

Ταυτόχρονα, η διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού αντιμετωπίζει τεράστιες προκλήσεις. Αν και το ενδιαφέρον για τη δημόσια υπηρεσία, σε γενικές γραμμές, είναι υψηλό, η εκδήλωση αυτού του ενδιαφέροντος με τη μορφή της επιθυμίας για κυβερνητική απασχόληση είναι σαφώς χαμηλότερη σε σύγκριση με τα προηγούμενα χρόνια. Ακόμα πιο θεμελιώδη, ωστόσο, είναι τα προβλήματα που σχετίζονται με την αποτυχία του κοινού, των αιρετών αξιωματούχων και ορισμένων κυβερνητικών διευθυντών να αντιμετωπίσουν θεμελιώδη ερωτήματα, σχετικά με το γιατί η διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού έχει σημασία για την καλή κυβέρνηση, ή το γιατί η στρατηγική διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού σε δημόσιους οργανισμούς είναι εκ των ων ουκ άνευ για την επίτευξη της αποτελεσματικότητας. Αυτά τα ερωτήματα παραμένουν θεμελιώδη μέχρι και σήμερα στη μελέτη της δημόσιας διοίκησης (Ingraham & Rubaii, 2016).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο

ΕΦΑΡΜΟΓΕΣ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΥ ΣΤΗΝ Ε.Ε.

Στη σύγχρονη εποχή, οι δημόσιες αρχές της εκάστοτε κυβέρνησης πρέπει να είναι σε θέση να προσαρμοστούν στις δυναμικές και συχνά ανατρεπτικές αλλαγές στην οικονομία και την κοινωνία. Σε έναν όλο και πιο συνδεδεμένο και ψηφιοποιημένο αλλά αβέβαιο κόσμο, οι πολιτικές και οι δομές που ήταν επιτυχείς στο παρελθόν ενδέχεται να μην είναι επαρκείς ή κατάλληλες για την εξυπηρέτηση των πολιτών και των επιχειρήσεων στο μέλλον. Οι ικανότητες αντικατοπτρισμού των αναγκών του σήμερα και πρόβλεψης των αναγκών του αύριο, καθώς και της προσαρμοστικότητας στις νέες προκλήσεις, πρέπει να γίνει μόνιμο χαρακτηριστικό του δημόσιου τομέα. Πάνω απ' όλα, οι διοικήσεις πρέπει να βασίζονται σε μια σταθερή βάση ηθικής, αποτελεσματικότητας και ευθύνης (Heichlinger, et al., 2018).

Η εμπειρία στην Ευρώπη τις τελευταίες δύο δεκαετίες δείχνει διαφορετικές διαδρομές και αποτελέσματα διοικητικής μεταρρύθμισης, κυρίως λόγω διαφορετικών βαθμών ικανότητας για μεταρρυθμίσεις, βιωσιμότητας των σχετικών προσεγγίσεων, κάλυψης και κατάλληλου πλαισίου (Pollitt & Dan, 2011). Τα κίνητρα που πυροδότησαν το κύμα μεταρρυθμίσεων της Νέας Δημόσιας Διοίκησης στα παλαιότερα κράτη – μέλη αντιμετώπισαν εγχώρια αναγνωρισμένες ανάγκες για τη μείωση του μεγέθους της κυβέρνησης και τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της διοίκησης. Η αλλαγή έχει εξορθολογιστεί μέσω της συσσωρευμένης εμπειρίας διαχείρισης και της ανταλλαγής με συναδέλφους. Στα νέα κράτη – μέλη, το πρώτο κύμα μεταρρυθμίσεων ξεκίνησε με τις απαιτήσεις ένταξης στην Ευρωπαϊκή Ένωση για τη δημιουργία επαγγελματικών και αποπολιτικοποιημένων συστημάτων δημόσιας υπηρεσίας. Η περιορισμένη εσωτερική χωρητικότητα αντισταθμίστηκε με εξωτερική υποστήριξη, αλλά ο περιορισμένος στρατηγικός προσανατολισμός και η κυριότητα των μεταρρυθμίσεων οδήγησαν σε μικτά αποτελέσματα (Meyer-Sahling, 2009).

Οι αξιολογήσεις δείχνουν επίσης ότι εξακολουθούν να υπάρχουν σημαντικές διαφορές στην ποιότητα και την ικανότητα της δημόσιας διοίκησης, καθώς πολλές ευρωπαϊκές χώρες εξακολουθούν να παρουσιάζουν ελλείμματα απόδοσης σε βασικούς τομείς χρηστής διακυβέρνησης. Υπάρχει επίσης ο κίνδυνος αυτές οι διαφορές να τείνουν να αυξάνονται λόγω της αργής προσαρμογής στην τεχνολογική

αλλαγή, της χαμηλής συμμετοχής των πολιτών και της πιο περιορισμένης χρήσης πρακτικών χάραξης πολιτικής που βασίζονται σε στοιχεία (Randma-Liiv & Drechsler, 2017).

Όπως έχει καταδειχθεί, όλα βασίζονται στο ερώτημα πώς οργανώνονται και εφαρμόζονται επιτυχώς τα κυβερνητικά συστήματα και η μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης, καθώς και ποιοι παράγοντες υποστηρίζουν μια τέτοια αλλαγή συστήματος και ποια επιρροή και ρόλο έχει η Ευρωπαϊκή Ένωση στην υποστήριξη τέτοιων ενεργειών (ποσοτικών και ποιοτικών) (Heichlinger, et al., 2018). Στις επόμενες ενότητες αυτού του κεφαλαίου, θα παρουσιαστούν ενδεικτικά οι ενέργειες εκσυγχρονισμού που έχουν επιχειρηθεί σε ορισμένα κράτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και θα αξιολογηθούν στη συνέχεια.

4.1 ΕΛΛΑΔΑ

Ένας από τους κρίσιμους παράγοντες που καθυστερούν τις μεταρρυθμίσεις στην οικονομία και την κοινωνία στην Ελλάδα είναι η κακή κατάσταση της δημόσιας διοίκησης. Συγκεκριμένα, το διοικητικό σύστημα της χώρας εμφανίζει ορισμένες περίεργες πτυχές και χαρακτηριστικά που ευνοούν αξιοσημείωτες αδυναμίες απόδοσης και μάλλον περιορισμένη ικανότητα επίτευξης αποτελεσμάτων (Μέργος, et al., 2014).

Η κακή ποιότητα της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα έχει εντοπιστεί με τα χρόνια από πολυάριθμες εκθέσεις εμπειρογνομώνων, κομμάτια ακαδημαϊκών αναλύσεων και την κοινή γνώμη. Ο κύριος παράγοντας που ευθύνεται για αυτό το έλλειμμα ποιότητας δεν είναι μόνο η συνολική έκταση της δημόσιας παρέμβασης στην οικονομία και την κοινωνία, η οποία είναι υπερβολική με κάθε μέσο και μέτρο σύγκρισης, αλλά και η μακρά παράδοση προσκόλλησης στους θεσμούς, ακαμψίας και φορμαλισμού της διοικητικής συμπεριφοράς σχεδόν σε κάθε επίπεδο και πτυχή της κρατικής δράσης. Επιπλέον, η διεύθυνση πολιτικών ανησυχιών στη λειτουργία των κρατικών φορέων και οργανισμών στο επίκεντρο και την περιφέρεια του διοικητικού μηχανισμού της χώρας απλώς επιδεινώνει την κατάσταση του περιορισμένου επαγγελματισμού και του ήθους και νοοτροπίας των δημοσίων

υπαλλήλων στη δημόσια διοίκηση. Το υπερβολικό μέγεθος, η πολιτική εξάρτηση, η εμμονή στο γράμμα του νόμου και η έλλειψη επαγγελματισμού στη διοίκηση, είναι παράγοντες που εξηγούν μεγάλο μέρος της παρούσας δυσπραγίας της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα (Makrydemetres, et al., 2016).

Το αν η διοικητική κρίση είναι ένα επίμονο φαινόμενο σε μια αναπτυσσόμενη χώρα όπως η Ελλάδα παραμένει το βασικό ερώτημα. Ο λόγος είναι ότι, παρά τις διάφορες μεταρρυθμίσεις και παρεμβάσεις που έχουν πραγματοποιηθεί τα τελευταία 40 και πλέον χρόνια, καθώς και την ευρεία συναίνεση για τον εκσυγχρονισμό του πολιτικού συστήματος στο σύνολό του, η κρατική γραφειοκρατία και διοίκηση δεν έχει βελτιωθεί ουσιαστικά.

4.1.1 ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ

Νέα οργανογράμματα των υπουργείων εκδόθηκαν (με τη μορφή προεδρικών διαταγμάτων) στα τέλη του Αυγούστου του 2014 και τέθηκαν σε ισχύ περίπου δύο μήνες αργότερα (αρχές Νοεμβρίου 2014). Όπως ανακοινώθηκε από το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, η συνολική μείωση του μεγέθους των υπηρεσιακών μονάδων στα υπουργεία ξεπέρασε το 40%, γεγονός που οδήγησε σε αντίστοιχη μείωση των δαπανών, συμβάλλοντας έτσι στην αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα του δημόσια διοίκησης. Στην έκθεση του OECD (2011) υπογραμμίστηκε ότι η ανάγκη για δραστική μείωση των διοικητικών δομών στο κεντρικό επίπεδο διακυβέρνησης, καθώς και ο εξορθολογισμός της εσωτερικής τους οργάνωσης, θα βοηθούσε στην αύξηση της παραγωγικότητας της διοίκησης.

Στη διαδικασία αναδιάρθρωσης των οργανογραμμάτων καταβλήθηκε προσπάθεια ώστε να ληφθούν υπόψη ορισμένες συγκεκριμένες αρχές της διοικητικής επιστήμης. Αναμενόταν λοιπόν ότι τα κριτήρια εσωτερικής διαφοροποίησης των υπουργείων θα ακολουθούσαν τις αρχές της ενότητας κατεύθυνσης και της ενότητας διοίκησης, καθώς και της βελτιστοποίησης του εύρους ελέγχου. Όσον αφορά την ενότητα κατεύθυνσης, αξίζει να σημειωθεί ότι οι μονάδες διοικητικής υποστήριξης των κεντρικών υπηρεσιών των υπουργείων συγχωνεύτηκαν με αυτές των γενικών

γραμματέων που υπήρχαν στα διάφορα τμήματα του κράτους. Το ίδιο συνέβη και με τις υπηρεσιακές μονάδες με αρμοδιότητα σε θέματα οικονομικών και πληροφορικής.

Όσον αφορά το εύρος ελέγχου εντός της κεντρικής διοικητικής δομής της χώρας, έχει αναγνωριστεί ως μια ιδιαίτερα «προβληματική πτυχή της ελληνικής κεντρικής διοίκησης» (ΥΔΜΗΔ, 2012). Έχει διαπιστωθεί, για παράδειγμα, ότι σε ένα στα πέντε τμήματα ο προϊστάμενος της αντίστοιχης μονάδας δεν είχε καθόλου υφιστάμενους υπαλλήλους ή ένα στα τρία τμήματα έχει μόνο έναν υπάλληλο (OECD, 2011).

Η τυπική αναλογία προϊσταμένου – υφισταμένων 1 προς 5 μπορεί να ξεπεραστεί, όταν αυτό είναι απαραίτητο και επιβάλλεται από τις ιδιαιτερότητες του αντικειμένου της υπηρεσίας μονάδας. Στα νέα οργανογράμματα έχουν υιοθετηθεί σε πολλά σημεία αρκετά στενότερες αναλογίες, με αποκορύφωμα την αναλογία 1 προς 2 που έχει παρατηρηθεί σε κάποια τμήματα (η οποία ωστόσο δύσκολα μπορεί να διατηρηθεί): τέτοιες είναι, ενδεικτικά, οι περιπτώσεις της **Διεύθυνσης Εκλογών του Υπουργείου Εσωτερικών** (ΦΕΚ 172 Α', 2014) καθώς και της **Διεύθυνσης Κτιριακών Υποδομών** στο Υπουργείο Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων (ΦΕΚ 176 Α', 2014). Σχετικά παραδείγματα είναι επίσης αυτά της **Γενικής Διεύθυνσης Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης** στο Υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων (ΦΕΚ 181 Α', 2014), της **Γενικής Διεύθυνσης Διοίκησης Προσωπικού** στο Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (ΦΕΚ 166 Α', 2014), και της **Γενικής Διεύθυνσης Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων** στο ομότιτλο Υπουργείο (ΦΕΚ 168 Α', 2014). Η **Γενική Διεύθυνση Δημοσίων Επενδύσεων** στο Υπουργείο Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας αποτελείται από μία ενιαία Διεύθυνση, αυτή των Δημοσίων Επενδύσεων (ΦΕΚ 185 Α', 2014).

Ωστόσο, η κριτική που έχει ασκηθεί για την όλη προσπάθεια έχει επισημάνει ότι η διαδικασία της μεταρρύθμισης φαίνεται να είναι μάλλον αποσπασματική και δίνει ιδιαίτερη έμφαση κυρίως στην αριθμητική μείωση των υπηρεσιακών μονάδων χωρίς να λαμβάνεται υπόψη στον απαραίτητο βαθμό η λειτουργική συμπληρωματικότητά τους, καθώς και η επικάλυψη αρμοδιοτήτων ακόμη και εντός του ίδιου υπουργείου και ακόμη περισσότερο μεταξύ διαφορετικών υπουργείων. Επιπλέον, η αναδιάρθρωση βασίστηκε στο τότε υφιστάμενο κυβερνητικό σχήμα χωρίς να εξετάζεται η δυνατότητα κάθε μεταρρύθμισης προς την κατεύθυνση της μείωσης του αριθμού των ίδιων των υπουργείων ή εναλλακτικής συσπείρωσης διαφόρων τομέων

δημόσιας πολιτικής. Διαφορετικά, η εσωτερική αναδιάρθρωση συγκεκριμένων υπουργείων που αποτελούν μέρος μιας μάλλον εκτεταμένης ή κατακερματισμένης κυβερνητικής δομής (που αποτελείται από έναν αρκετά μεγάλο αριθμό υπουργείων με επικεφαλής τους πλήρεις υπουργούς ή αναπληρωτές υπουργούς, χωρίς να περιλαμβάνει υφυπουργούς) φαίνεται να έχει μικρό αντίκτυπο στην αποτελεσματικότητα και αποτελεσματικότητα της κυβέρνησης στο σύνολό της. Γι' αυτό, αν και έχει μειωθεί ο αριθμός των τμημάτων της Κεντρικής Κυβέρνησης, το φαινόμενο των διάσπαρτων θέσεων γραφείων δεν έχει αντιμετωπιστεί καθόλου (Makrydemetres, et al., 2016).

4.1.2 ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ

Μέχρι πρόσφατα, η δημοσιονομική διαχείριση (αγγλ.: *PFM / Public Finance Management*) στην Ελλάδα χαρακτηριζόταν από έλλειψη κεντρικής παρακολούθησης, συντονισμού και ελέγχου, ανεπαρκή πληροφόρηση και, κατακερματισμένες και ανεξέλεγκτες πρακτικές από διάφορους κρατικούς φορείς. Η διαμόρφωση του προϋπολογισμού ήταν υπερβολικά αποκεντρωμένη, ενώ η εκτέλεση του προϋπολογισμού ήταν υπερβολικά συγκεντρωτική. Το υπουργείο δεν είχε τη δυνατότητα να παρακολουθεί κεντρικά και σε πραγματικό χρόνο πάνω από το 60% των δαπανών της Γενικής Κυβέρνησης και να παρεμβαίνει για συγκράτηση των δαπανών. Έτσι, διάφορες κρατικές οντότητες (τοπικές αρχές, ασφαλιστικά ταμεία, νοσοκομεία και επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας) ανέλαβαν οικονομικές υποχρεώσεις (π.χ. μισθολογική πολιτική, δάνεια, προμήθειες κ.λπ.) που είχαν ως αποτέλεσμα υπερβάσεις προϋπολογισμού, ελλείμματα και δαπάνες που δεν εγγράφονταν στον προϋπολογισμό (Spanou, 2019).

Οι προσπάθειες για ένδικα μέσα ουσιαστικά καθορίστηκαν και περιορίστηκαν στην αύξηση των λεπτομερών και επικεντρωμένων ελέγχων νομιμότητας, οι οποίοι όχι μόνο αλληλεπικαλύπτονταν, αλλά κατέληγαν σε εξαιρετικά γραφειοκρατικές και χρονοβόρες διαδικασίες, ενώ εμπόδιζαν επίσης την ανάπτυξη οικονομικής ευθύνης και λογοδοσίας στα υπουργεία και τους οργανισμούς και η διαφάνεια και η λογοδοσία ήταν εξίσου χαμηλές. Πάνω απ' όλα δεν υπήρχε ισολογισμός για τη συνολική κατάσταση των δημόσιων οικονομικών, ενώ η Βουλή δεν είχε τη

δυνατότητα να εξετάσει και να εγκρίνει το σύνολο της δημοσιονομικής δραστηριότητας (Ράπανος, 2007).

Η μεταρρύθμιση της δημοσιονομικής διαχείρισης ήταν αναμφίβολα επιβεβλημένη αναφορικά με τις κατευθύνσεις μεταρρυθμίσεων, αν και για μεγάλο χρονικό διάστημα δε δόθηκε η δέουσα σημασία από τις εκάστοτε κυβερνήσεις. Η επίγνωση του προβλήματος ήταν περιορισμένη στους εγχώριους εμπειρογνώμονες και στους κύκλους του Υπουργείου Οικονομικών, καθώς δεν είχε λάβει θέση προτεραιότητας στην ατζέντα των κυβερνήσεων και δεν είχε προκαλέσει την οποιαδήποτε δημόσια συζήτηση.

Με αφορμή τα παραπάνω, η εισαγωγή ενός συνεκτικού συστήματος δημοσιονομικής διαχείρισης ξεκίνησε τον Ιανουάριο του 2010 με εγχώρια πρωτοβουλία, με την τεχνική βοήθεια του ΔΝΤ. Οι επόμενες νομοθετικές πρωτοβουλίες προέκυψαν ως αποτέλεσμα των διαρθρωτικών δημοσιονομικών μεταρρυθμίσεων που περιλαμβάνονται και στα τρία Μνημόνια Συνεννόησης, αλλά και λόγω αλλαγών στους ευρωπαϊκούς κανονισμούς (Παπακωνσταντίνου, 2016).

Ολόκληρο το σύστημα προϋπολογισμού αναδιαμορφώθηκε ως προς τις επίσημες δομές, τις διαδικασίες, τους κανόνες και τα πρότυπα και εκτυλίχθηκε σύμφωνα με τις γραμμές που προτάθηκαν νωρίτερα από το ΔΝΤ και τον ΟΟΣΑ, με εξαίρεση τον προϋπολογισμό προγραμμάτων, που θεωρήθηκε μεταγενέστερο στάδιο. Ο ρόλος του Υπουργείου Οικονομικών ως κεντρικού παράγοντα στη διαμόρφωση και την εκτέλεση του προϋπολογισμού ενισχύθηκε σημαντικά, όπως και η δέσμευσή του στις δαπάνες άλλων υπουργείων και φορέων. Αναπτύχθηκαν νέα μέσα, όπως το **Μεσοπρόθεσμο Δημοσιονομικό Πλαίσιο**, το οποίο καθόριζε (Spanou, 2019):

- ✓ Τη γενική στρατηγική και χρησίμευε ως σημείο αναφοράς για τους ετήσιους προϋπολογισμούς,
- ✓ Τη διαδικασία κατάρτισης προϋπολογισμού με δεσμευτικά ανώτατα όρια δαπανών ανά φορέα κεντρικής διοίκησης για ολόκληρη τη Γενική Κυβέρνηση.
- ✓ Το μητρώο δεσμεύσεων δαπανών και τους διορθωτικούς μηχανισμούς για την αντιμετώπιση περιπτώσεων απόκλισης από τους συμφωνημένους δημοσιονομικούς στόχους.

- ✓ Τις νέες υποχρεώσεις δημοσιονομικής αναφοράς για διάφορες δημόσιες οντότητες οργανωμένες σύμφωνα με το χρονοδιάγραμμα και τα ευρωπαϊκά πρότυπα (το λεγόμενο «Ευρωπαϊκό Εξάμηνο» / «European Semester»).

Οι ενισχυμένες κεντρικές λειτουργίες του Υπουργείου Οικονομικών βασίζονταν ουσιαστικά στον ηγετικό ρόλο πολιτικής του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους. Η στροφή αυτή συμπληρώθηκε από την παράλληλη ενίσχυση της ικανότητας δημοσιονομικής διαχείρισης και ευθύνης των υπουργείων, ενώ η ίδρυση δικτύου νέων Γενικών Διευθύνσεων Οικονομικών Υπηρεσιών απεικόνισε τη νέα κατανομή αρμοδιοτήτων για το σύνολο της διαδικασίας προϋπολογισμού (διαμόρφωση, εκτέλεση, έλεγχος και αναφορά). Επιπλέον, μια σημαντική μετατόπιση στους ελέγχους των δαπανών κατέστησε τη Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών πρωταρχικό υπεύθυνο για τους εκ των προτέρων ελέγχους, ενώ το Ελεγκτικό Συνέδριο επικεντρώθηκε στους εκ των υστέρων ελέγχους και το Γενικό Λογιστήριο προχώρησε σταδιακά προς τους ελέγχους των δαπανών (Παπακωνσταντίνου, 2016).

Η δημοσιονομική διαφάνεια ενισχύθηκε εξίσου με θεσμικές μεταρρυθμίσεις, όπως η μετατροπή των στατιστικών υπηρεσιών σε ανεξάρτητη αρχή το 2010 (ΕΛΣΤΑΤ), ενώ η δημιουργία του Γραφείου Προϋπολογισμού της Βουλής παρείχε υποστήριξη για την ενίσχυση του ρόλου του Κοινοβουλίου στη δημοσιονομική διαδικασία. Το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο ως ανεξάρτητη αρχή παρακολουθούσε πλέον την τήρηση των δημοσιονομικών κανόνων, ενώ όσον αφορά τις διαδικασίες και τα πρότυπα, το λογιστικό σύστημα του δημόσιου τομέα άλλαξε προκειμένου να συμμορφωθεί με τα ευρωπαϊκά και διεθνή πρότυπα, καθιερώνοντας έναν κοινό τρόπο αναπαράστασης των οικονομικών δεδομένων για όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης και αντικαθιστώντας τα κατακερματισμένα και μη συμβατά συστήματα ταξινόμησης λειτουργικών δεδομένων (Spanou, 2019).

4.1.3 ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ

Τα θέματα ανθρώπινου δυναμικού θεωρήθηκαν περισσότερο «κατανομή προνομίων» (επιδόματα, προοπτικές σταδιοδρομίας κλπ.) παρά υποστήριξη ενός αποτελεσματικού και αξιόπιστου κρατικού μηχανισμού. Αυτό αποτέλεσε τη βάση μιας συμφωνίας δημόσιας υπηρεσίας (Hood & Lodge, 2006) και μιας «συμβιωτικής σχέσης» (Spanou,

2001; 2014) μεταξύ της πολιτικής και της διοίκησης που αντιμετωπίζουν ή εμποδίζουν τον εκσυγχρονισμό της διοικητικής οργάνωσης, λειτουργίας και, εν τέλει, της απόδοσης (Σπανου, 2012).

Η δυσαρέσκεια για τη χαμηλή διοικητική ικανότητα προκλήθηκε συνεχώς από μια πληθώρα μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών τις τελευταίες δεκαετίες. Ορισμένες πτυχές του ανθρώπινου δυναμικού στοχοθετήθηκαν ιδιαίτερα (π.χ. επιλογή για θέσεις διευθυντών, σύστημα προσλήψεων κλπ.), ενώ άλλες παρέμειναν εκτός πολιτικής ατζέντας (π.χ. κινητικότητα, αξιολόγηση). Μια τέτοια επιλεκτική «μεταρρυθμιστική υπερδραστηριότητα» (Σπανού, 2010), συνοδεύτηκε από άκρως συμβολικές αναφορές σε αξίες της δημόσιας υπηρεσίας, όπως η αξιοκρατία και η αμεροληψία, που χρησίμευαν στην απλή αναπαραγωγή μακροχρόνιων πρακτικών.

Η ανισορροπία στις σχέσεις πολιτικής – διοίκησης υπήρξε ένα διαχρονικό ζήτημα στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Περισσότερο από τη συνήθη πρόθεση διασφάλισης της (κομματικής) πολιτικής πίστης, αυτή η σχέση περιλαμβάνει πελατειακές και κορπορατιστικές διαστάσεις. Η ανασκόπηση του OECD (2011) συνέστησε να αντιμετωπιστούν οι προβληματικές σχέσεις πολιτικής – διοίκησης και το μείζον ζήτημα της διασφάλισης της θεσμικής συνέχειας στη δημόσια διοίκηση. Έπρεπε να ενισχυθεί η ανώτατη δημόσια διοίκηση και να περιοριστεί η επιρροή των πολιτικών διοριστέων (Γενικών και Ειδικών Γραμματέων καθώς και πολιτικών συμβούλων), μέσω της μείωσης του αριθμού τους και του καθορισμού των καθηκόντων τους. Ωστόσο, αυτή η αλλαγή περιορίστηκε στην αλλαγή του καθεστώτος και του τρόπου επιλογής και διορισμού σε αντίστοιχες θέσεις.

4.1.3.1 ΕΠΙΛΟΓΗ ΔΙΕΥΘΥΝΤΩΝ

Η επιλογή των διευθυντικών στελεχών υπήρξε διαρκώς ύποπτη για πολιτική μεροληψία και παράκαμψη των αξιοκρατικών εκτιμήσεων. Για να διαλυθούν τέτοιες υποψίες, μέσα από διαδοχικές μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες ανακοινώθηκε η «αποπολιτικοποίηση» (αγγλ.: *de-politicization*), μέσω της οποίας τα στελέχη επιχείρησαν να παρουσιάσουν τον φορμαλισμό και την τυποποίηση ως αξία, διαφάνεια και αμεροληψία. Οι διαδοχικές αλλαγές ήταν δευτερεύουσες (π.χ. χρόνια υπηρεσίας, προϋπηρεσία σε διευθυντικές θέσεις κλπ.) αλλά ουσιαστικά επηρέασαν

τον αριθμό των υποψηφίων. Η καρδιά του θέματος, δηλαδή οι αντίστοιχοι ρόλοι και οι αρμοδιότητες των πολιτικών και των ανώτερων δημοσίων υπαλλήλων δεν έλαβε σχεδόν καμία προσοχή, όπως συνέβη και με τα αποτελέσματα της αστάθειας των κανόνων (Wettenhall, 2013). Ωστόσο, αυτή η αστάθεια ενίσχυσε την εξάρτηση των δημοσίων υπαλλήλων από την πολιτική.

4.1.3.2 ΑΠΟΠΟΛΙΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΘΕΣΕΩΝ ΣΤΕΛΕΧΩΝ

Η αποπολιτικοποίηση των θέσεων στελεχών σε συγκεκριμένους τομείς τέθηκε αρχικά σε σχέση με τις υπηρεσίες των οποίων η αξιοπιστία και η αποτελεσματικότητα θεωρήθηκε ότι επηρεάστηκαν από πολιτικές παρεμβάσεις. Κύρια παραδείγματα γι' αυτό είναι:

- ⇒ Η **Εθνική Στατιστική Υπηρεσία**, η οποία έγινε ανεξάρτητη αρχή (η προαναφερθείσα ΕΛ.ΣΤΑΤ.) μέσω του Νόμου 3832/2010.
- ⇒ Η **Γενική Γραμματεία Φορολογίας και Τελωνείων** που έγινε το 2013 Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων μέσω του Νόμου 4093/2012, και την οποία διαδέχθηκε το 2017 η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων μέσω του Νόμου 4389/2016).

Αν και δεν φάνηκε προηγούμενη ένδειξη προς αυτή την κατεύθυνση, το τρίτο Μνημόνιο διέυρνε αυτή την απαίτηση «αποπολιτικοποίησης» σε όλο το «εκτελεστικό επιτελείο», δηλαδή στους πολιτικά διορισμένους και ελεύθερα ανακλητούς Γενικούς και Ειδικούς Γραμματείς στα υπουργεία και στους προϊσταμένους των δημοσίων φορέων. Η απόσταση από την πολιτική έγινε αντιληπτή ουσιαστικά ως προς το καθεστώς και τη διαδικασία επιλογής (Spanou, 2019).

4.1.4 ΚΕΝΤΡΑ ΕΞΥΠΗΡΕΤΗΣΗΣ ΠΟΛΙΤΩΝ

Οι ενέργειες για τον εκσυγχρονισμό του ελληνικού δημόσιου τομέα ξεκίνησαν στην Ελλάδα το 1999, καθώς διαπιστώθηκε ότι η δημόσια διοίκηση απαιτούσε μετασχηματισμούς ώστε να αυξηθεί η ποιότητα των υπηρεσιών που προσφέρονται στους πολίτες, να επιταχυνθούν οι διαδικασίες με τη μείωση του αριθμού των

κανονισμών και τη μείωση του διοικητικού κόστους. Η χρήση των ΤΠΕ και η μεταφορά των «καλύτερων πρακτικών» του ιδιωτικού τομέα στον δημόσιο τομέα θεωρήθηκαν κεντρικά για την επίτευξη αυτών των φιλοδοξιών (White Paper, 1999).

Τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ) ιδρύθηκαν ως ένας τρόπος για τους πολίτες να ζητούν πληροφορίες και να υποβάλλουν αιτήματα για δημόσιες υπηρεσίες. Για παράδειγμα, το προσωπικό των ΚΕΠ αποδέχεται αιτήματα πολιτών για μια σειρά από κρατικές υπηρεσίες, όπως διαβατήρια, πιστοποιητικά γέννησης και ανανεώσεις αδειών οδήγησης, και στη συνέχεια υποβάλλει αίτημα για επεξεργασία τους από την αρμόδια κρατική υπηρεσία. Η διεκπεραίωση των υπηρεσιών εξακολουθεί να είναι ευθύνη των κυβερνητικών υπηρεσιών.

Τα ΚΕΠ αποτελούνται από δύο τμήματα με συγκεκριμένες δικαιοδοσίες: το Τμήμα Εξυπηρέτησης Πολιτών και το Τμήμα Εσωτερικής Ανταπόκρισης (Introna, et al., 2010).

- Ο πρώτος είναι υπεύθυνος για την παροχή πληροφοριών στους πολίτες σχετικά με τις υπηρεσίες τους και την καταχώριση ενός αιτήματος από έναν πολίτη σε ένα πληροφοριακό σύστημα, τη λήψη δικαιολογητικών και, στη συνέχεια, τη διαβίβασή τους στο Τμήμα Εσωτερικής Απόκρισης.
- Ο τελευταίος έχει την ευθύνη να ελέγχει ότι οι φάκελοι των πολιτών είναι ορθοί, επαρκώς αναλυτικοί και διαθέτουν όλα τα απαιτούμενα και συμπληρωμένα δικαιολογητικά. Διευκρινίζουν επίσης τυχόν τομείς αβεβαιότητας με τις υπηρεσίες του δημόσιου τομέα πριν από την υποβολή αιτημάτων, παραδίδουν αιτήματα πολιτών στις αρμόδιες υπηρεσίες του δημόσιου τομέα, παρέχουν ενημερώσεις στους πολίτες σχετικά με το αίτημά τους, συλλέγουν το αντικείμενο ή την τεκμηρίωση από το δημόσιο τομέα και στη συνέχεια το διαβιβάζουν στον πολίτη και, τέλος, να τηρεί στατιστικά στοιχεία και να λαμβάνει καταγγελίες πολιτών.

Για αυτούς τους σκοπούς εισήχθη μια τεχνολογία πληροφοριών και επικοινωνιών (ΤΠΕ) ως μέσο καταγραφής και τυποποίησης των αιτημάτων που υποβάλλουν οι πολίτες εντός των ΚΕΠ. Για κάθε αίτημα που υποβάλλεται από έναν πολίτη, το προσωπικό ανεβάζει τη σχετική φόρμα από ένα διαδικτυακό σύστημα πληροφοριών, καταγράφει τα προσωπικά στοιχεία του πολίτη και συλλέγει τα έγγραφα που

απαιτούνται ώστε οι υπάλληλοι του δημόσιου τομέα να επεξεργαστούν το αίτημά τους (Introna, et al., 2010).

Τα ΚΕΠ εποπτεύονται από μια ομάδα έργου ηλεκτρονικής διακυβέρνησης που βρίσκεται στο **Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (ΥΕΔΔΑ)**. Σε διάστημα τριών ετών, το ΥΕΔΔΑ ίδρυσε 1.000 ΚΕΠ σε όλη την Ελλάδα, στόχος των οποίων ήταν να βελτιωθεί η ποιότητα και η αποτελεσματικότητα στην παροχή δημόσιων υπηρεσιών με τρόπο που να ευνοεί τη μαζική αποδοχή από τους πολίτες (Introna, et al., 2010).

4.2 ΙΤΑΛΙΑ

Βασικός πυλώνας της μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης στην Ιταλία υπήρξε η καινοτομία και ψηφιοποίηση εντός της δημόσιας διοίκησης και της χώρας, η οποία βασίστηκε στη συνειδητοποίηση του κεντρικού ρόλου που διαδραματίζει η καινοτομία για την αντιμετώπιση μιας σειράς πρωτόγνωρων προκλήσεων, την κάλυψη των νέων αναγκών της κοινωνίας και την προώθηση της ανταγωνιστικότητας και της ανάπτυξης.

Το πρώτο στοιχείο αυτής της διαδικασίας καθοδηγήθηκε από τη χρήση της καινοτομίας στη δημόσια διοίκηση. Συγκεκριμένα, η ιταλική πολιτική για την ψηφιοποίηση περιλαμβάνει τρεις διαφορετικές αλλά αλληλένδετες πτυχές (OECD, 2005):

- Υιοθέτηση τεχνολογιών πληροφοριών και επικοινωνιών σε κάθε δημόσιο φορέα.
- Διαλειτουργικότητα στον δημόσιο τομέα.
- Ενισχυμένες διαδικτυακές δημόσιες υπηρεσίες και μείωση του διοικητικού φόρτου για επιχειρήσεις και πολίτες.

Ο γενικός στόχος ήταν να αναπτυχθούν οι ΤΠΕ για να δημιουργηθεί ένας ευκολότερος, ταχύτερος και λιγότερο δαπανηρός τρόπος πρόσβασης στις δημόσιες υπηρεσίες και ένα αμφίδρομο κανάλι αλληλεπίδρασης μεταξύ του παρόχου (δημόσια διοίκηση) και των καταναλωτών (πολίτες και επιχειρήσεις), ενισχύοντας παράλληλα

την ευρεία καινοτομία. Αυτό στοχεύει όχι μόνο στην αύξηση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας στην παροχή δημόσιων υπηρεσιών, αλλά και σε έναν πιο ολοκληρωμένο στόχο ενίσχυσης της διαφάνειας και της λογοδοσίας (OECD, 2010α).

4.2.1 ΤΠΕ ΣΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΟΝΤΟΤΗΤΕΣ

Πολυάριθμες μελέτες εξέτασαν την υιοθέτηση των ΤΠΕ για την επίτευξη των στόχων του εκσυγχρονισμού του δημόσιου τομέα. Η διαμόρφωση πολιτικής για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση έχει διαφορετικές διαστάσεις και αναφέρεται στις οργανωτικές στρατηγικές, πολιτικές και διαδικασίες που χρησιμοποιεί ένας οργανισμός στις προσπάθειές του να αποκτήσει και να διαδώσει τις κατάλληλες ΤΠΕ για την υποστήριξη των στόχων του (OECD, 2005). Οι ΤΠΕ έχουν εφαρμοστεί από δημόσιους φορείς από την πρώιμη διάδοση της τεχνολογίας των υπολογιστών για την αυτοματοποίηση επαναλαμβανόμενων δραστηριοτήτων καθώς και για τη βοήθεια σε σύνθετες εργασίες σε ορισμένους οργανωτικούς τομείς.

Κατά τη διάρκεια των ετών, η διάδοση των ΤΠΕ έχει διευκολύνει την εξέλιξη των τεχνολογιών στις εξελισσόμενες οργανωτικές ανάγκες και τα διαχειριστικά εργαλεία, και σήμερα οι πολιτικές ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στοχεύουν στη χρήση των ΤΠΕ για την υποστήριξη οποιουδήποτε επιπέδου και τύπου δραστηριοτήτων μιας δημόσιας υπηρεσίας (OECD, 2004). Συγκεκριμένα, οι Garson & Swiss (2003) συζητούν τη σχέση της πληροφορικής με τη διαχείριση βάσει αποτελεσμάτων, η οποία ενθαρρύνει τον προγραμματισμό και τον καθορισμό στόχων για να κάνει τον οργανισμό πιο ενεργό, διατηρώντας τη διαθεσιμότητα ανατροφοδότησης σχετικά με την απόδοση του οργανισμού. Σήμερα, η μεταρρύθμιση στοχεύει στην ολοκλήρωση της διαδικασίας εξάλειψης του χαρτιού στη ροή των δημόσιων εγγράφων («αποϋλοποίηση» / αγγλ.: *dematerialization*), σε συνδυασμό με μια πιο στρατηγική και εξελιγμένη χρήση των ΤΠΕ για την υποστήριξη του ανασχεδιασμού των εσωτερικών διαδικασιών και την υιοθέτηση του κύκλου διαχείρισης απόδοσης.

Η υιοθέτηση των ΤΠΕ στις δημόσιες διοικήσεις και τις συμπληρωματικές οργανωτικές πολιτικές είναι επίσης απαραίτητη για την ανάπτυξη διαδικτυακών υπηρεσιών που βασίζονται στις ανάγκες και την εξάλειψη της γραφειοκρατίας, μειώνοντας έτσι τον διοικητικό φόρτο για τις επιχειρήσεις και τους πολίτες. Ωστόσο, για να επιτραπεί στους πολίτες και στις επιχειρήσεις να έχουν πρόσβαση σε

διαδικτυακές δημόσιες υπηρεσίες από ένα μόνο σημείο επαφής με ένα ενιαίο πρωτόκολλο αναγνώρισης, είναι απαραίτητο να διασφαλιστεί η πλήρης διαλειτουργικότητα εντός των δημόσιων διοικήσεων σε διαφορετικά επίπεδα (κεντρικό και τοπικό), με τη συνεργασία ιδιωτικών δικτύων (OECD, 2010α).

4.2.2 ΔΙΑΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΟΤΗΤΑ ΣΤΟΝ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ

Η προώθηση της καινοτομίας είναι άλλη μία συνιστώσα των διοικητικών μεταρρυθμίσεων που έχουν πραγματοποιηθεί στην Ιταλία. Η σχετική πολιτική βασίστηκε στην προώθηση ενός βιώσιμου περιβάλλοντος, στο οποίο οι επιχειρήσεις μπορούν να δημιουργούν, να αναπτύσσονται και να επωφελούνται από τις νέες τεχνολογίες, και καθώς η Ιταλία (όπως και άλλες χώρες) επιδίωκε να βελτιώσει τις επιδόσεις παραγωγικότητας και να εξασφαλίσει βιώσιμη ανάπτυξη, έπρεπε να ενισχύσει την ικανότητά της να καινοτομεί. Επιπλέον, η καινοτομία θεωρήθηκε απαραίτητη προκειμένου οι χώρες και οι επιχειρήσεις να ανακάμψουν από την οικονομική ύφεση και να ευδοκιμήσουν στη σημερινή εξαιρετικά ανταγωνιστική και συνδεδεμένη παγκόσμια οικονομία, καθώς αποτελούσε (και αποτελεί) μια ισχυρή μηχανή για την ανάπτυξη και την αντιμετώπιση κοινωνικών και παγκόσμιων προκλήσεων όπως η κλιματική αλλαγή, η υγεία και η φτώχεια (OECD, 2010β).

Ωστόσο, η καινοτομία σπάνια εμφανίζεται μεμονωμένα, καθώς πρόκειται για μια εξαιρετικά διαδραστική διαδικασία συνεργασίας σε ένα αναπτυσσόμενο και ποικιλόμορφο δίκτυο ενδιαφερομένων, ιδρυμάτων και χρηστών. Ως εκ τούτου, οι ειδικοί στον τομέα υποστήριξαν προσεγγίσεις που λάμβαναν υπόψη την αλληλεπίδραση διαφορετικών τομέων πολιτικής και τους έφερναν κοντά μέσω μηχανισμών υποστήριξης για τη διακυβέρνηση σε τοπικό, περιφερειακό, εθνικό και διεθνές επίπεδο.

Για να σχεδιαστεί σωστά μια στρατηγική καινοτομίας, η χάραξη πολιτικής προχώρησε πέρα από τις πολιτικές από την πλευρά της προσφοράς που επικεντρώνονται στην έρευνα και ανάπτυξη (αγγλ.: *R&D / research and development*) και σε συγκεκριμένες τεχνολογίες σε μια πιο συστημική προσέγγιση που λάμβανε υπ' όψη τους παράγοντες που επηρεάζουν την απόδοση της καινοτομίας, συμπεριλαμβανομένων των πολιτικών από την πλευρά της ζήτησης. Ο στόχος της πολιτικής δεν ήταν η καινοτομία αυτή καθαυτή, αλλά η εφαρμογή της για

τη βελτίωση της ζωής των ατόμων και της κοινωνίας γενικότερα. Αυτό δεν αποτελούσε εύκολο έργο, ειδικά καθώς διευρύνεται το πεδίο εφαρμογής των πολιτικών καινοτομίας (OECD, 2010β).

Η δημόσια διοίκηση ηγήθηκε αυτής της διαδικασίας, παρέχοντας ποιοτικές και ποσοτικές απαντήσεις που μπορούσαν να καλύψουν τη ζήτηση για καινοτόμες πολιτικές που αναδύονταν στην αγορά. Η δημόσια διοίκηση διαδραμάτισε επομένως σημαντικό ρόλο για την προώθηση μιας κατάλληλης αλληλουχίας δράσεων με τους εξής τρόπους (OECD, 2010α):

- ✓ Ρύθμιση των αγορών, από τις πολιτικές για τις δημόσιες συμβάσεις έως τις πολιτικές για την πνευματική ιδιοκτησία και τη διακυβέρνηση του διαδικτύου.
- ✓ Παραγωγή δημόσιων περιουσιακών στοιχείων και υπηρεσιών υποδομής.
- ✓ Παροχή κινήτρων για την προώθηση της καινοτομίας και των ερευνητικών δραστηριοτήτων στις επιχειρήσεις και στις επιστήμες πέρα από τις τυπικές μορφές βοήθειας και χρηματοδότησης για τις επιχειρήσεις.
- ✓ Παροχή υπηρεσιών δημόσιου εκπαιδευτικού συστήματος.
- ✓ Προώθηση του ανθρώπινου δυναμικού υψηλής ποιότητας και μιας καινοτόμου νοοτροπίας.

4.2.3 ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

Η ψηφιοποίηση των πληροφοριών για την εκπαίδευση, την υγεία και τη δικαιοσύνη κρίθηκε ότι αξίζει άμεσης προσοχής στην Ιταλία, ενώ η βελτίωση της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας στη δημόσια διοίκηση, η ανάπτυξη του συστήματος δημόσιας συνδεσιμότητας και η καινοτομία για την ενίσχυση της σχέσης πολίτη-δημόσια διοίκηση ορίστηκαν ως ευρύτερες προτεραιότητες. Για τους παραπάνω λόγους, το θεωρητικό πλαίσιο για την καινοτομία και την ψηφιοποίηση εφαρμόστηκε στο σχέδιο **e-Gov 2012**, το οποίο επικεντρώθηκε στη βελτίωση των διαδικτυακών υπηρεσιών, τη διαλειτουργικότητα, τη συνεργασία και τα εργαλεία επικοινωνίας, την ποιότητα της δημόσιας διοίκησης και την ικανοποίηση των πελατών (OECD, 2010α).

Οι κεντρικοί πυλώνες του σχεδίου ήταν οι ακόλουθοι:

- ◆ **Δημοτικά σχολεία και πανεπιστήμια:** Το σχέδιο ηλεκτρονικής διακυβέρνησης επιδίωξε να καινοτομήσει την εκπαιδευτική και διδακτική αρχιτεκτονική των ιταλικών σχολείων, να διευκολύνει την επικοινωνία μεταξύ σχολείων και οικογενειών, να εξασφαλίσει την πρόσβαση σε ψηφιακό περιεχόμενο και να προσφέρει καινοτόμες υπηρεσίες και εργαλεία για την ψηφιοποίηση του το ιταλικό πανεπιστημιακό σύστημα.
- ◆ **Δικαιοσύνη:** Ο κύριος στόχος του σχεδίου σε αυτόν τον τομέα ήταν η εφαρμογή της ψηφιοποίησης των διαδικασιών για την προώθηση της απλούστευσης της ανταλλαγής εγγράφων και της πρόσβασης σε διαδικαστικά έγγραφα για πολίτες και δικηγόρους (π.χ. ηλεκτρονικές κοινοποιήσεις επικοινωνιών και διαδικαστικών εγγράφων, διαδικτυακά πιστοποιητικά ποινικού μητρώου, ηλεκτρονική διαβίβαση καταγγελιών εγκληματικότητας) (OECD, 2010α).
- ◆ **Υγεία:** Η ψηφιακή καινοτομία στο σύστημα υγείας υπήρξε θεμελιώδες βήμα για τη βελτίωση του κόστους και της ποιότητας των υπηρεσιών και την ικανοποίηση των πελατών, διατηρώντας παράλληλα τα έξοδα υπό έλεγχο. Μεταξύ των έργων στον τομέα της υγείας που είχαν ξεκινήσει, δύο αφορούσαν την ψηφιοποίηση της σχέσης γιατρού – ασθενούς (π.χ. ηλεκτρονικές συνταγές και ιατρικά πιστοποιητικά), ενώ ένα άλλο αφορούσε τους ηλεκτρονικούς φακέλους υγειονομικής περίθαλψης (π.χ. ηλεκτρονικά αρχεία υγείας). Τέλος, το σύστημα ιατρικών κρατήσεων ψηφιοποιήθηκε σε διαπεριφερειακό επίπεδο για την αντιμετώπιση του προβλήματος του χρόνου αναμονής.

4.2.4 ΑΛΛΕΣ ΔΡΑΣΕΙΣ

4.2.4.1 ΠΙΣΤΟΠΟΙΗΣΗ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΟΥ ΤΑΧΥΔΡΟΜΕΙΟΥ

Η ιταλική κυβέρνηση έδωσε μεγάλη σημασία στη διαδικασία ψηφιοποίησης για πιστοποιημένα συστήματα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου για τη δημόσια διοίκηση, τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Στόχος ήταν να καταστεί δυνατή η εξάλειψη της γραφειοκρατίας που απαιτείται σε ορισμένες διαδικασίες δημόσιας διοίκησης και η ανταλλαγή εγγράφων στο κοινό διαχείριση. Χάρη στο πιστοποιημένο σύστημα

ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, απλοποιήθηκε η αλληλεπίδραση μεταξύ πολιτών, δημόσιων διοικήσεων, επαγγελματιών και επιχειρήσεων, καθώς κάθε χρήστης, από οποιονδήποτε υπολογιστή, μπορούσε πια με ασφάλεια, άνεση και με μη δαπανηρούς τρόπους να έρθει σε επικοινωνία με τη δημόσια διοίκηση, τις επιχειρήσεις και τους επαγγελματίες. Αυτό επέτρεψε τη μετάδοση επιστολών και εγγράφων σε όλες τις περιπτώσεις που απαιτείτο επικοινωνία από οποιονδήποτε υπολογιστή (Millard, et al., 2009).

4.2.4.2 ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΚΩΔΙΚΑ ΨΗΦΙΑΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Προκειμένου να δημιουργηθεί το νομικό πλαίσιο που θα ήταν ικανό να επιταχύνει και να υποστηρίξει τις διαδικασίες καινοτομίας στα γραφεία της δημόσιας διοίκησης, ξεκίνησε η μεταρρύθμιση του Κώδικα Ψηφιακής Διοίκησης, που εφαρμόστηκε τόσο σε κεντρικό όσο και σε τοπικό επίπεδο. Οι στόχοι του περιλάμβαναν τα εξής (OECD, 2010α):

- Επιβολή κυρώσεων για την ανάρμοστη συμπεριφορά με ταυτόχρονη επιβράβευση ενάρετων πρακτικών.
- Απλοποίηση των σχέσεων με πολίτες και εταιρείες.
- Επιβολή και έλεγχος της διαδικασίας ψηφιοποίησης της διοίκησης και υποστήριξη αυτής της διαδικασίας μέσω της εξοικονόμησης από την αναδιοργάνωση δομών και υπηρεσιών και την αύξηση δεδομένων, συστημάτων και υποδομών ασφάλειας.

Επιπλέον, η μεταρρύθμιση προέβλεπε νομικούς κανόνες σχετικά με ηλεκτρονικά έγγραφα και αντίγραφα, ρύθμιζε τον τομέα των ηλεκτρονικών υπογραφών και παρείχε κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τη λειτουργική συνέχεια, την αποκατάσταση από καταστροφές και τη χρήση προγραμμάτων λογισμικού στη δημόσια διοίκηση, ενώ επιπλέον καθόρισε τους κανόνες που εγγυώνται τη διαφάνεια και υποστηρίζουν την εξάλειψη της γραφειοκρατίας (OECD, 2010β).

4.2.4.3 ΑΛΛΕΣ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΕΣ

Σύμφωνα με τους στόχους του σχεδίου e-Gov 2012, υλοποιήθηκαν και άλλες πρωτοβουλίες. Μεταξύ αυτών αξίζει να αναφερθεί η καθιέρωση του ηλεκτρονικού διαβατηρίου και της ταυτότητας, που έδωσε τη δυνατότητα στα αρχηγεία της αστυνομίας και στα προξενεία να τα εκδίδουν. Επιπλέον, σε σχέση με τα εδαφικά δεδομένα, το σχέδιο προέβλεπε τη δημιουργία ενιαίου δημοτικού μητρώου σε συνδυασμό με σύστημα κτηματογράφησης ακινήτων για την ανάπτυξη, μέσω ενιαίων σημείων επαφής, του Εθνικού Κτηματολογίου Πληροφοριακού Συστήματος για ενημερώσεις κτηματολογίου σε όλη τη χώρα. Τέλος, η πρωτοβουλία που ενσωματώθηκε στο σχέδιο δημιουργίας επιχείρησης σε μια μέρα στόχευε στην παροχή ενιαίων διαδικτυακών σημείων επαφής για τις επιχειρήσεις, ώστε να συμμορφώνονται με τις απαραίτητες απαιτήσεις (π.χ. εγγραφές, τροποποιήσεις και εξουσιοδοτήσεις) (Millard, et al., 2009).

4.3 ΙΣΠΑΝΙΑ

Στην Ισπανία, δεν είχε υπάρξει μέχρι πρότινος μια καλά καθορισμένη πολιτική δημόσιας διαχείρισης με σαφές όραμα για την επιθυμητή κατάσταση, καθώς οι κυβερνήσεις συνήθιζαν να εγκρίνουν γενικά σχέδια διοικητικού εκσυγχρονισμού που βασίζονταν στην ιδέα της μακροπρόθεσμης πολιτιστικής αλλαγής προς μια δημόσια διοίκηση προσανατολισμένη στους πελάτες, καθώς και στη διάδοση βέλτιστων πρακτικών σχετικά με την αποτελεσματικότητα, την απόδοση, την ποιότητα και την εισαγωγή των ΤΠΕ. Η μεγάλη διοικητική αλλαγή προκλήθηκε από την πολιτική αποκέντρωση και τη δημιουργία νέων δημόσιων διοικήσεων σε περιφερειακό επίπεδο. Η ομοσπονδιακή εξέλιξη της δομής της ισπανικής κυβέρνησης, μαζί με τον ανταγωνιστικό χαρακτήρα των διακυβερνητικών σχέσεων, είχε σημαντική επίδραση σε όλες τις ισπανικές διοικήσεις, αφού η κεντρική διοίκηση έπρεπε να προσαρμοστεί στο νέο δημοκρατικό πλαίσιο, και οι περιφερειακές και τοπικές διοικήσεις επεκτάθηκαν για να αναλάβουν τη διαχείριση βασικών δημόσιων υπηρεσιών (εκπαίδευση, υγεία, αστυνομία, φυλακές, φόροι κ.λπ.) και την ανταπόκριση σε νέα προβλήματα και ανάγκες (όπως η γήρανση, η μετανάστευση ή η στέγαση) (Ballart, 2008).

4.3.1 ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ

Σε ό,τι αφορούσε την κυβερνητική οργάνωση, τις δομές και τις διαδικασίες, υπήρξε σημαντική συζήτηση μετά τη δημιουργία του Υπουργείου Δημοσίων Διοικήσεων, με συγκεκριμένη εντολή την αντιμετώπιση της ανάγκης εκσυγχρονισμού της κρατικής διοίκησης. Το υπουργείο αυτό έκανε προσπάθειες να συλλάβει την έννοια του εκσυγχρονισμού και να την τοποθετήσει στην πολιτική ατζέντα (Ballart, 2008).

Μερικές μελέτες ανέλυσαν τη διαδικασία πολιτικής γύρω από τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης, προσδίδοντας έτσι συνεκτικότητα τόσο στον καθορισμό της ατζέντας, τον καθορισμό εναλλακτικών λύσεων και το πολιτικό πλαίσιο όσο και στην περιγραφή των μεταρρυθμίσεων. Ένα παράδειγμα γι' αυτό είναι το έργο του Gallego (2003), ο οποίος εφάρμοσε μια νέα μορφή θεσμικής καθιέρωσης που προσπαθούσε να συλλάβει τη δυναμική της αλλαγής. Αυτή η προσέγγιση αναπτύχθηκε αρχικά από τον Barzelay (2001), ο οποίος ακολούθησε μια διεθνή συγκριτική προσέγγιση στη μελέτη της πολιτικής της δημόσιας διοίκησης, ενώ οι Ballart & Riba (1995) χρησιμοποίησαν επίσης αυτή την προσέγγιση για να εξηγήσουν την επιτυχία ενός δημόσιου επιχειρηματία να σπάσει το δημόσιο μονοπώλιο στην παροχή πρωτοβάθμιας φροντίδας υγείας στην καταλανική περιοχή.

Ένα άρθρο με βάση την έρευνα των Brugué & Vallès (2005) σχετικά με την εξέλιξη του ρόλου των δημοτικών συμβούλων αποτελεί παράδειγμα των μεταρρυθμίσεων που εφαρμόστηκαν. Η έμφαση στη στρατηγική διακυβέρνηση βασίστηκε σε μερικά έργα που υπερασπίζονταν την πολιτική φύση της διευθυντικής εργασίας έναντι της παραδοσιακής έννοιας της δημόσιας διοίκησης ως ορθολογικού και ουδέτερου εκτελεστικού οργάνου. Σε στενή σχέση με το ζήτημα του επαγγελματισμού της διοίκησης, μερικές τεκμηριωμένες μελέτες σχετικά με τις πρακτικές πρόσληψης διευθυντών σε δημόσιους οργανισμούς (ιδιαίτερα σε φορείς, πανεπιστήμια και τοπική αυτοδιοίκηση) ανέλυσαν τις σχέσεις μεταξύ αυτής της νέας κατηγορίας στελεχών του δημοσίου και των δημοσίων υπαλλήλων σταδιοδρομίας στη δημόσια διοίκηση (Longo, 1999).

Οι ερευνητικές προσπάθειες κατευθύνθηκαν επίσης στην ανάλυση νέων μορφών διακυβέρνησης. Η δημιουργία δικτύων μεταξύ δημόσιων, ιδιωτικών και κοινωνικών

φορέων για την τοπική ανάπτυξη και τη διαχείριση της συμμετοχής των πολιτών σε δημόσια έργα υπήρξε το αντικείμενο πολλών μελετών, όπως αυτές των Blanco & Gomà (2002). Ένας τύπος μελέτης στενά συνδεδεμένος με το ζήτημα εξέταζε την κοινωνική πολιτική, τον εδαφικό αποκλεισμό και την αβεβαιότητα που σχετιζόταν με την εμφάνιση νέων προβλημάτων όπως η μετανάστευση. Το κοινό στοιχείο αυτής της κατηγορίας μελετών ήταν η ανησυχία για θέματα διακυβέρνησης και οι αλλαγές στις οργανωτικές δομές από τις παραδοσιακές ιεραρχικές προσεγγίσεις σε εναλλακτικές, πιο ευέλικτες και οριζόντιες δομές διαχείρισης δικτύου.

Μια διαφορετική οπτική για τη διακυβέρνηση σχετίστηκε με τη μεταφορά εξουσίας και πόρων σε εθνικότητες και περιφέρειες. Η διαδικασία αποκέντρωσης και οι διακυβερνητικές σχέσεις αποτέλεσαν αντικείμενο πολλών ακαδημαϊκών συζητήσεων μεταξύ ειδικών συνταγματικού και διοικητικού δικαίου, αλλά λιγότερο μεταξύ πολιτικών επιστημόνων και μελετητών της δημόσιας διοίκησης, με λίγες εξαιρέσεις (Morata, 1995).

Και στα τρία κυβερνητικά επίπεδα (κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό) μπορεί κανείς να παρατηρήσει παρόμοιες διοικητικές διαδικασίες: δημιουργία νέων φορέων για τη διαχείριση των υπηρεσιών με σχετική αυτονομία από τα υπουργεία, επαναπροσδιορισμός των διοικητικών μονάδων που κατανέμονται στην επικράτεια και συνδυασμός δημόσιων δομών με ιδιωτικούς ή τρίτους φορείς παροχής δημόσιων υπηρεσιών μέσω συμβάσεων (Ballart, 2008).

4.3.2 ΨΗΦΙΑΚΗ ΜΕΤΑΜΟΡΦΩΣΗ

Η ψηφιακή μεταμόρφωση μέσω του πλάνου **Digital Spain 2025** στοχεύει στην ενίσχυση των ψηφιακών δημόσιων υπηρεσιών που παρέχονται στους πολίτες και τις επιχειρήσεις της Ισπανίας, βελτιώνοντας τη φιλικότητα προς τον χρήστη, τη χρησιμότητα, την ποιότητα, την προσβασιμότητα, την κινητικότητα κλπ. Σε αυτή την κατηγορία, αξίζει να τονιστεί η ισχυρή υποστήριξη της ισπανικής κυβέρνησης για τη δημιουργία εργοστασίου εφαρμογών και υπηρεσιών που έχουν σχεδιαστεί για να φέρουν τις δημόσιες υπηρεσίες πιο κοντά στους πολίτες της χώρας (Ministry of Economic Affairs and Digital Transformation, 2021α).

Θα αναπτυχθεί επίσης ένα επιχειρησιακό σχέδιο για την ψηφιοποίηση των υπηρεσιών που παρέχονται από τις κυβερνητικές αντιπροσωπείες και δευτερεύουσες αντιπροσωπείες (οι οποίες συντονίζουν τις αποκεντρωμένες υπηρεσίες της κεντρικής διοίκησης σε ολόκληρη την ισπανική εθνική επικράτεια). Αυτό το σχέδιο περιλαμβάνει μια σειρά εργαλείων για την παροχή υπηρεσιών που σχετίζονται με τους πολίτες. Στο πλαίσιο αυτής της γραμμής πρωτοβουλίας, θα τεθεί σε εφαρμογή οργανωτική και τεχνολογική υποστήριξη για να καταστεί δυνατή η επίτευξη των ακόλουθων στόχων:

- ✓ Διευκόλυνση της πρόσβασης στις ψηφιακές δημόσιες υπηρεσίες με την ανάπτυξη ενός εξατομικευμένου και διακαναλικού μοντέλου εξυπηρέτησης πολιτών που θα ανοίγει το δρόμο για την αύξηση της ποικιλίας των καναλιών (εικονικοί βοηθοί, μέσα κοινωνικής δικτύωσης, αλληλογραφία κλπ.) και των προσφερόμενων υπηρεσιών προστιθέμενης αξίας.
- ✓ Δημιουργία ενός μοντέλου εξυπηρέτησης πολιτών που βασίζεται σε μια συνεχή προσπάθεια να συλλεχθούν σχόλια σχετικά με τις εμπειρίες και τις ανάγκες τους. Για το σκοπό αυτό, η κεντρική ιδέα έχει να κάνει με τη δημιουργία ενός εργαστηρίου για να ενισχυθεί η εμπειρία χρήσης των ψηφιακών δημόσιων υπηρεσιών μέσω της συνδημιουργίας υπηρεσιών και της καινοτομίας (Ministry of Economic Affairs and Digital Transformation, 2021α).
- ✓ Ασφαλής έλεγχος ταυτότητας είναι μια κρίσιμη πτυχή της πρόσβασης σε ψηφιακές υπηρεσίες. Εδώ αξίζει να τονιστεί ότι στο έργο πρωτοστατεί το Υπουργείο Εσωτερικών, το οποίο στοχεύει στο να μεταμορφώσει τη σχέση πολίτη – κυβέρνησης, επιτρέποντας πιο φιλική προς τον χρήστη, ευέλικτη και ασφαλή πρόσβαση, έλεγχο ταυτότητας και επεξεργασία πληροφοριών.
- ✓ Αντιμετώπιση (βάσει προτεραιότητας) της ανάγκης βελτίωσης των υπηρεσιών με τη μεγαλύτερη ζήτηση που είναι δυσκολότερα ψηφιοποιήσιμες, αλλά και πολύ σημαντικές για την ανάπτυξη των δημόσιων πολιτικών της Γενικής Διοίκησης του Κράτους. Η ιδέα είναι να αξιοποιηθεί αυτή η μεταρρύθμιση για την ανάλυση και τον επανασχεδιασμό των ψηφιακών υπηρεσιών.
- ✓ Ψηφιοποίηση των διαδικασιών αλληλεπίδρασης με επιχειρήσεις αναπτύσσοντας πιο αποτελεσματικά τεχνολογικά εργαλεία και εφαρμογές (π.χ. προμήθειες και ηλεκτρονική τιμολόγηση, ψηφιακή βοήθεια και αιτήσεις

υποτροφιών κλπ.) (Ministry of Economic Affairs and Digital Transformation, 2021β).

Για την επίτευξη των παραπάνω στόχων θα εφαρμοστούν τα ακόλουθα μέτρα:

- ⇒ **Μέτρο 1 – Πλατφόρμα ανάπτυξης εφαρμογών:** Σκοπός αυτού του μέτρου είναι να τονώσει την ανάπτυξη εφαρμογών υψηλής ποιότητας για τις βασικές δημόσιες υπηρεσίες που παρέχονται στους πολίτες, δημιουργώντας γύρω από τη διοίκηση μια κοινότητα προγραμματιστών ανοιχτού κώδικα που θα βοηθήσουν στην παροχή κυβερνητικών εφαρμογών στους πολίτες.
- ⇒ **Μέτρο 2 – Βελτίωση εμπειρίας χρήστη:** Ο στόχος που επιδιώκεται με αυτό το μέτρο είναι να δημιουργηθεί ένα μοντέλο για την εξατομικευμένη εξυπηρέτηση του πολίτη μέσω της δημιουργίας ενός ενιαίου σημείου πρόσβασης, τόσο για τη λήψη πληροφοριών όσο και για την εκτέλεση των απαιτούμενων διοικητικών εργασιών.
- ⇒ **Μέτρο 3 – GobTechLab:** Ο τελικός στόχος αυτού του μέτρου είναι να ξεκινήσει ένα εργαστήριο για την καινοτομία στη σχέση πολιτών – κυβέρνησης σε μια προσπάθεια να ενισχυθεί η εμπειρία χρήσης των ψηφιακών δημόσιων υπηρεσιών αξιοποιώντας τη συμμετοχή των πολιτών, τη δημιουργία και την καινοτομία στις δημόσιες υπηρεσίες. Η ιδέα είναι επίσης να δημιουργηθεί ένα ανοιχτό φόρουμ συνεργασίας στο οποίο θα πειραματίζονται με τις δημόσιες υπηρεσίες οι πολίτες και οι επιχειρήσεις, συλλέγοντας τα σχόλιά τους, τις προτάσεις τους κλπ. (Ministry of Economic Affairs and Digital Transformation, 2021α).
- ⇒ **Μέτρο 4 – Νέο μοντέλο ψηφιακής ταυτότητας:** Εδώ η πρόκληση είναι να δημιουργηθεί ένα απλούστερο και πιο αποτελεσματικό μέσο ώστε οι πολίτες να ταυτοποιούνται ενώπιον των αρχών. Ο στόχος αυτού του μέτρου είναι διττός:
 - ο Πρώτον, η ανάπτυξη συστημάτων και υπηρεσιών που θα επιτρέπουν τον ασφαλή ψηφιακό έλεγχο ταυτότητας πολιτών και επιχειρήσεων εξ αποστάσεως χρησιμοποιώντας, για παράδειγμα, τεχνολογία απεικόνισης και βιομετρίας.

- Δεύτερον, η ανάπτυξη νέων, απλών, ασφαλών και φιλικών προς τον χρήστη συστημάτων αναγνώρισης και υπογραφής πολιτών, που να πλαισιώνονται από την ισχύουσα νομοθεσία.
- ⇒ **Μέτρο 5 – Υπηρεσίες έξυπνου αυτοματισμού:** Η αρχή στην οποία βασίζεται αυτό το μέτρο είναι η υποστήριξη μιας κοινής υπηρεσίας έξυπνου αυτοματισμού της Γενικής Πολιτικής Διοίκησης για τη διευκόλυνση της υιοθέτησης αυτών των τεχνολογιών από τις διάφορες υπουργικές υπηρεσίες. Για το σκοπό αυτό, η ιδέα είναι να σχεδιαστεί και να εφαρμοστεί μια εταιρική πλατφόρμα που να επιτρέπει την αυτοματοποίηση των διοικητικών βημάτων και εργασιών που εκτελούνται από τις διάφορες υπουργικές υπηρεσίες (Ministry of Economic Affairs and Digital Transformation, 2021β).
- ⇒ **Μέτρο 6 – Διαφανής διαχείριση και ανταλλαγή δεδομένων:** Αυτό το μέτρο στοχεύει στην προώθηση της ιδέας της επαναχρησιμοποίησης δεδομένων του δημόσιου τομέα από πολίτες και επιχειρήσεις, ενισχύοντας τη διαφάνεια της Γενικής Κρατικής Διοίκησης. Επιπλέον, σκοπεύει να προάγει την ανάπτυξη υπηρεσιών προστιθέμενης αξίας για πολίτες και επιχειρήσεις, με ιδιαίτερα μεγάλο αντίκτυπο στα ΜΜΕ, και κατά συνέπεια να διευκολύνει τη διαλειτουργικότητα.
- ⇒ **Μέτρο 7 – Υπηρεσία υποδομής υπολογιστικού νέφους (cloud):** Το μέτρο αυτό καλύπτει την παροχή πλεονάζουσας υποδομής φιλοξενίας για τα κέντρα επεξεργασίας δεδομένων των διαφόρων υπουργικών υπηρεσιών. Εδώ, η ιδέα είναι να μεταμορφωθούν τα κέντρα επεξεργασίας δεδομένων της Γενικής Διοίκησης του Κράτους, οδηγώντας την ενοποίησή τους σε εσωτερικά κέντρα, με υπηρεσίες από εξωτερικούς προμηθευτές.
- ⇒ **Μέτρο 8 – Έξυπνοι σταθμοί εργασίας:** Πρόκειται για ένα μετασχηματιστικό έργο που σχετίζεται με την εισαγωγή εργασιακών ρυθμίσεων επόμενης γενιάς που σχετίζονται τόσο με την ίδια την τεχνολογία όσο και με την παροχή ψηφιακών δεξιοτήτων και δεξιοτήτων διαχείρισης αλλαγών στους δημόσιους υπαλλήλους (Ministry of Economic Affairs and Digital Transformation, 2021α).
- ⇒ **Μέτρο 9 – Επιχειρησιακό Κέντρο Κυβερνοασφάλειας:** Αυτό το μέτρο συνίσταται στη δημιουργία ενός Κέντρου Επιχειρήσεων Κυβερνοασφάλειας για ολόκληρη τη Γενική Κρατική Διοίκηση και τα όργανά της, του οποίου αποστολή θα είναι η προστασία από απειλές για την ασφάλεια στον

κυβερνοχώρο. Ο στόχος είναι να ενισχυθεί η ικανότητα πρόληψης και αντίδρασης σε συμβάντα ασφαλείας και να αυξηθεί η ικανότητα παρακολούθησης και εντοπισμού απειλών για την ασφάλεια στον κυβερνοχώρο με πιο αποτελεσματικό και συγκεντρωτικό τρόπο.

4.4 ΓΕΡΜΑΝΙΑ

Σε γενικές γραμμές, η δημόσια διοίκηση της Γερμανίας, τουλάχιστον σε τοπικό επίπεδο, θεωρήθηκε από πολλούς (ακόμη και διεθνείς) παρατηρητές ότι είχε αξιοσημείωτα καλή απόδοση σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα, ιδίως όσον αφορούσε τη νομική ορθότητα και τη λειτουργική αξιοπιστία, και επομένως δεν έγινε αντιληπτή η επείγουσα ανάγκη εκσυγχρονισμού. Η διοικητική παράδοση έθεσε ένα νομικό και πολιτιστικό εμπόδιο ενάντια στην εύκολη είσοδο και μεταφορά διαχειριστικών αρχών που προέρχονταν από τον ιδιωτικό τομέα στον δημόσιο τομέα (Wollmann, 2000).

Διάφοροι λόγοι εξηγούν την απότομη αλλαγή που συνέβη στη συζήτηση για τον εκσυγχρονισμό του δημόσιου τομέα στις αρχές της δεκαετίας του 1990 (Wollmann, 2003). Από τις αρχές εκείνης της δεκαετίας, η συμπίεση των προϋπολογισμών όλων των επιπέδων διακυβέρνησης αύξησε δραματικά τον απόηχο των τεράστιων δημόσιων δαπανών που πραγματοποιήθηκαν στη διαδικασία της Γερμανικής Ενοποίησης. Το μήνυμα και η υπόσχεση της Νέας Δημόσιας Διοίκησης να μειώσει το κόστος και να καταστήσει τη δημόσια διοίκηση πιο αποτελεσματική προσέελκυσαν αυξανόμενη προσοχή σε όλες τις γραμμές των πολιτικών κομμάτων και σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης.

Προκειμένου να χαρακτηριστούν τα διάφορα στοιχεία του μηνύματος της Νέας Δημόσιας Διοίκησης, είναι χρήσιμο γίνει μία διάκριση μεταξύ εκείνων που αφορούν την εσωτερική αναδιοργάνωση της δημόσιας διοίκησης και εκείνων που σχετίζονται με την εξωτερική της αναδιοργάνωση (Wollmann, 2012).

4.4.1 ΕΣΩΤΕΡΙΚΗ ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗ

Με λίγα λόγια, τα βασικά στοιχεία της Νέας Δημόσιας Διοίκησης που σχετίζονταν με την εσωτερική αναδιοργάνωση ήταν τα ακόλουθα (Kuhlmann & Fedele, 2010; Wollmann & Thurmaier, 2012):

- Πρώτον, η Νέα Δημόσια Διοίκηση στόχευε στο να ξεπεράσει την εγγενώς ιεραρχική λογική της παραδοσιακής γραφειοκρατίας με τη μεταβίβαση ευθυνών από τα ανώτερα επίπεδα εντός του οργανισμού στα μεσαία και τα κατώτερα επίπεδα (αποκεντρωμένη διαχείριση πόρων). Η ΝΔΔ βασίστηκε στην ιδέα ότι οι υπεύθυνοι παράγοντες στο μεσαίο ή κατώτερο επίπεδο της διοίκησης θα πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να αποφασίζουν οι ίδιοι για το πώς θα κινητοποιήσουν και θα χρησιμοποιήσουν τους σχετικούς πόρους (χρήματα, προσωπικό, οργανισμός) αντί να κατευθύνονται από τα ανώτερα κλιμάκια.
- Δεύτερον, ένα άλλο κρίσιμο στοιχείο της ΝΔΔ ήταν η αντικατάσταση του προηγούμενου προσανατολισμού της δημόσιας διοίκησης προς τις εισροές (μέσω νομικών διατάξεων και δημοσιονομικών κονδυλίων) με τον προσανατολισμό προς τις εκροές (μέσω του καθορισμού στόχων που ορίζονται στον προϋπολογισμό και τους οποίους η δημόσια διοίκηση είναι αρμόδια να επιτύχει). Ως εκ τούτου, αυτός ο προσανατολισμός εκροών προορίζεται να καταστήσει τη δημόσια διοίκηση περισσότερο οικονομική οντότητα, δίνοντας έμφαση στην οικονομικώς αποδοτική απόδοση αντί της συμμόρφωσης με το νόμο (Wollmann, 2012).
- Τρίτον, η ΝΔΔ επέδειξε μια πολιτική διάσταση στη Γερμανία, καθώς διακήρυξε την ενίσχυση της επιρροής και του ελέγχου του εκλεγμένου συμβουλίου στην τοπική διοίκηση, ιδίως με την αναμόρφωση της δημοσιονομικής διαδικασίας. Διαφορετικός από τον παραδοσιακό προϋπολογισμό, ο οποίος ήταν αναλυτικός και προσανατολισμένος στις εισροές, ο νέος προϋπολογισμός έδινε μεγαλύτερο βάρος στην παραγωγή και στην πολιτική προσοχή του εκλεγμένου συμβουλίου στις κρίσιμότερες αποφάσεις σχετικά με τη χάραξη τοπικής πολιτικής.

4.4.2 ΕΞΩΤΕΡΙΚΗ ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗ

Η συζήτηση για τη Νέα Δημόσια Διοίκηση και η υποκείμενη νεοφιλελεύθερη πολιτική πεποίθηση στόχευαν στην εξωτερική αναδιοργάνωση του δημόσιου τομέα, ιδιαίτερα σε δύο διαστάσεις (Kuhlmann & Fedele, 2010; Wollmann & Thurmaier, 2012):

- Πρώτον, επιτιθέμενοι στο προηγμένο κράτος πρόνοιας για τις διευρυμένες πολιτικές και τη δημόσια γραφειοκρατία του, οι νεοφιλελεύθεροι επικριτές στόχευαν να το περιορίσουν σε ένα λειτουργικά αδύναμο κράτος και να αντικαταστήσουν το οιονεί μονοπώλιό του στην παροχή κοινωνικών και δημόσιων υπηρεσιών με μία λειτουργία ενεργοποίησης που θα περιόριζε τον δημόσιο τομέα στη διασφάλιση και διευκόλυνση της παροχής υπηρεσιών: αντίθετα, η παροχή των υπηρεσιών θα έπρεπε να επαφίεται σε μη δημόσιους (μη κερδοσκοπικούς ή κερδοσκοπικούς) παρόχους.
- Δεύτερον, επικρίνοντας το οιονεί μονοπώλιο του δημόσιου τομέα για τη λειτουργική του ακαμψία και την έλλειψη ανταγωνισμού, υποστήριξε την αντικατάσταση της παροχής των υπηρεσιών από τη δημόσια διοίκηση (εσωτερικά) με την παροχή τους από (κατά προτίμηση μη δημόσιους) παρόχους μέσω διαγωνισμών (Wollmann, 2012).

4.5 ΓΑΛΛΙΑ

Η μεταρρύθμιση του δημόσιου τομέα υπήρξε σημαντικό (αν και όχι κυρίαρχο) θέμα του δημόσιου διαλόγου στη Γαλλία, ωστόσο υπήρξε ένας διαφορούμενος όρος, που υποδήλωνε τόσο την αλλαγή όσο και τον εκσυγχρονισμό στη δημόσια διοίκηση. Το θέμα της μεταρρύθμισης του δημόσιου τομέα επανερχόταν περιοδικά, με ποικίλα επίπεδα έντασης: η φιλοδοξία μπορεί να ήταν ισχυρή, αλλά συνήθως έλειπαν οι συγκεκριμένοι στόχοι, και επιπλέον υπήρχαν ελάχιστες δυνατότητες για δομημένη ανάλυση, συστηματικό όραμα ή ολοκληρωμένες λύσεις. Για τον μέσο πολίτη, η μεταρρύθμιση του δημόσιου τομέα είχε ελάχιστο πραγματικό ενδιαφέρον εκτός από το επίπεδο των συνηθισμένων καταγγελιών περί σπατάλης και γραφειοκρατικού συντηρητισμού (Chevauchez, 2007).

4.5.1 ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΠΟΛΙΤΩΝ

Τοποθετώντας τον τελικό στόχο πριν από τα μέσα, ο προϋπολογισμός απόδοσης έθετε τις οργανωτικές βάσεις σε όλους τους τομείς των κρατικών λειτουργιών για μια αντιστάθμιση μεταξύ αποτελεσματικότητας και ελέγχου: υπήρχε μεγαλύτερη ζήτηση για να έχουν οι κυβερνητικές μονάδες καλή απόδοση, αλλά σε αντάλλαγμα για αυτήν τη ζήτηση, δινόταν μεγαλύτερη ελευθερία στον έλεγχο των πόρων. Η πιο σημαντική από αυτές τις ελευθερίες ήταν η ανταλλαξιμότητα των πιστώσεων, δηλαδή η κατάργηση (με ορισμένες εξαιρέσεις) των ελέγχων στοιχείων γραμμής, η οποία επέτρεπε στους οργανισμούς δαπανών να μεταφέρουν κεφάλαια από μια κατηγορία κονδυλίων σε άλλη. Για τους Γάλλους διευθυντές, αυτή ήταν η κύρια συγκεκριμένη καινοτομία του Οργανικού Νόμου για το Οικονομικό Δίκαιο (γαλλ.: *LOLF / La loi organique relative aux lois de finances*). Η εισαγωγή ανταλλάξιμων πιστώσεων οδήγησε σε μια απόφαση, που ελήφθη μετά από κάποιους δισταγμούς, να καταργηθεί σχεδόν εξ ολοκλήρου ό,τι είχε απομείνει από το γαλλικό σύστημα εκ των προτέρων δημοσιονομικού ελέγχου (Lannaud, 2007).

Ωστόσο, αν και ο LOLF αύξησε σκόπιμα τη διαχειριστική ελευθερία, το έκανε μόνο εντός της σφαίρας του προϋπολογισμού. Η αύξηση της δημοσιονομικής ελευθερίας δεν ήταν αρκετή για να καλύψει όλες τις απαιτήσεις των κυβερνητικών διευθυντών για μεγαλύτερη διαχειριστική ευελιξία για την αντιμετώπιση νέων προκλήσεων και ευθυνών. Στη Γαλλία, όπως και σε πολλές άλλες χώρες, πολλοί από τους περιορισμούς που περιόριζαν τη δημόσια διαχείριση είχαν την προέλευσή τους μακριά από τους δημοσιονομικούς κανόνες. Αυτοί οι περιορισμοί απέρρεαν από κανόνες και κανονισμούς που καλύπτουν τέτοια θέματα όπως οι δημόσιες συμβάσεις, οι διαδικασίες για την έναρξη και διαχείριση κεφαλαιουχικών έργων, η χρήση προμηθειών και υπηρεσιών, οι προσλήψεις, η διαχείριση προσωπικού, οι ώρες εργασίας, οι κλίμακες αποζημίωσης, τα επιδόματα ταξιδιού κλπ. Αυτά τα πρότυπα, τα οποία ορίζονταν όχι μόνο από το Υπουργείο Οικονομικών, αλλά και από άλλες κυβερνητικές μονάδες, και ειδικότερα από το Υπουργείο Δημόσιας Διοίκησης, ήταν γενικά συγκεντρωτικά και πολύ άκαμπτα και ως εκ τούτου ασυμβίβαστα με τη διαχείριση που βασιζόταν στην απόδοση, η οποία αντιθέτως υποστήριζε την ελευθερία χρήσης πόρων για την κάλυψη των απαιτήσεων της διαχείρισης απόδοσης (Chevauchez, 2007).

Η χαλάρωση των ρυθμιστικών περιορισμών στη δημόσια διαχείριση ήταν συνεπής με το σκεπτικό του LOLF. Πριν από τις μεταρρυθμίσεις ακόμα, ήδη σημειωθεί κάποια κίνηση προς αυτή την κατεύθυνση στη Γαλλία μετά την ψήφιση του LOLF (συγκεκριμένα, η μεταρρύθμιση του κώδικα δημοσίων συμβάσεων, οι νέοι κανόνες για τη διαχείριση ακινήτων και οι πιο ευέλικτες ρυθμίσεις αποζημίωσης, κυρίως για επαγγελματίες). Ωστόσο, αυτές οι εξελίξεις εξακολουθούσαν να απέχουν πολύ από τις φιλοδοξίες των δημοσίων διευθυντών, οι οποίοι υποστήριζαν γενικά την ιδέα του μειωμένου ελέγχου για τη διευκόλυνση της βελτιωμένης αποτελεσματικότητας (Chevauchez, 2007)

4.5.2 ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ

Στη Γαλλία, η μεταρρύθμιση του προϋπολογισμού οδήγησε σε τουλάχιστον δύο τύπους αλλαγών στην οργάνωση της κυβέρνησης:

- Επανασχεδιασμός των κρατικών φορέων ώστε να είναι προσανατολισμένοι στον πελάτη και όχι στον παραγωγό.
- Αναζήτηση μιας νέας ισορροπίας μεταξύ της κάθετης και της οριζόντιας προσέγγισης στη διαχείριση της δημόσιας πολιτικής.

Η εφαρμογή του προϋπολογισμού απόδοσης επηρέασε ορατά τις οργανωτικές δομές, οδηγώντας σε αλλαγές στην κατανομή των εξουσιών και των αρμοδιοτήτων μεταξύ και εντός των υπουργείων. Οι δομές των διευθύνσεων και των υπουργείων που υπήρχαν πριν τον LOLF δεν οικοδομούνταν πάντα γύρω από σαφείς και συνεκτικούς στόχους δημόσιας πολιτικής και συχνά αντιπροσώπευαν κάπως τυχαίες διαμορφώσεις που μπορούσαν να εξηγηθούν μόνο από την ιστορική εξέλιξη (Chevauchez, 2007).

Ορισμένες οργανικές μονάδες συνέβαλαν σε αρκετούς αρκετά διαφορετικούς στόχους κυβερνητικής πολιτικής: για παράδειγμα, η τελωνειακή υπηρεσία συμμετείχε στη συλλογή φόρων και συμβάλλει στην εσωτερική ασφάλεια. Αντίθετα, η ευθύνη για ορισμένους βασικούς στόχους πολιτικής μοιραζόταν σε ορισμένες περιπτώσεις μεταξύ πολλών διαφορετικών φορέων. Η οικιακή ασφάλεια, για παράδειγμα, ήταν ευθύνη πολλών υπουργείων: του Υπουργείου Εσωτερικών, του Υπουργείου Άμυνας και του Υπουργείου Οικονομικών (Lannaud, 2007).

Η νέα ταξινόμηση του προϋπολογισμού αγνόησε σκόπιμα αυτές τις διοικητικές διαιρέσεις. Οργανωμένη γύρω από περιεκτικούς και συνεκτικούς στόχους δημόσιας πολιτικής, ομαδοποίησε τις πιστώσεις σε αποστολές και προγράμματα που επικεντρώνονταν στις υπηρεσίες που παρέχονταν στους χρήστες/πολίτες. Αντίθετα, οι κυβερνητικές οργανωτικές δομές συχνά χτίζονταν γύρω από τις παραγωγικές διαδικασίες και τους περιορισμούς που επιβάλλονταν από τους κανονισμούς και τις διαδικασίες της δημόσιας υπηρεσίας (Chevauchez, 2007).

4.5.3 ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ ΚΑΙ ΕΥΘΥΝΗ

Σημαντικές μεταρρυθμίσεις έχουν προταθεί στους τομείς της διαφάνειας και της λογοδοσίας τα τελευταία χρόνια στη Γαλλία, όπως ο Νόμος για τη Δεοντολογία, τα Δικαιώματα και τις Υποχρεώσεις των Υπαλλήλων που ψηφίστηκε το 2016, ο Νόμος για τη Διαφάνεια, την Καταπολέμηση της Διαφθοράς και τον Εκσυγχρονισμό της Οικονομικής Ζωής, και ο Οργανικός Νόμος για τις Εξουσίες του Διαμεσολαβητή και την Προστασία των Καταγγελόντων. Αυτά τα μέτρα είχαν ως στόχο τη βελτίωση των διαδικασιών δημοσίων συμβάσεων, με ισχυρότερα μέτρα κατά της διαφθοράς, ισχυρότερη πρόληψη των συγκρούσεων συμφερόντων και ένα πλαίσιο προστασίας για υποθέσεις καταγγελίας. Η Γαλλία κατατάσσεται στο πρώτο ήμισυ των χωρών στις συγκρίσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσον αφορά τον έλεγχο της διαφθοράς (Transparency International, 2021).

Η Ανώτατη Αρχή για τη Διαφάνεια στη Δημόσια Ζωή ιδρύθηκε τον Ιανουάριο του 2014 για να αντιμετωπίσει τους παράγοντες που οδηγούσαν σε δυσπιστία προς τους δημόσιους λειτουργούς. Επιπλέον, ο Νόμος για την Εμπιστοσύνη στην Πολιτική Ζωή του 2017 θέσπισε νέους κανόνες για την αποφυγή συγκρούσεων συμφερόντων και άλλα ζητήματα που αφορούσαν τη διαφάνεια και τη λογοδοσία, όπως η χρηματοδότηση πολιτικών κομμάτων και εκλογικών εκστρατειών και ο διορισμός προσωπικού από εκλεγμένους αξιωματούχους (European Commission, 2020).

4.5.4 ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΚΑΙ ΨΗΦΙΟΠΟΙΗΣΗ

Σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση, η Γαλλία κατατασσόταν στο δεύτερο μισό αναφορικά με την ποιότητα των δημόσιων υπηρεσιών (European Commission, 2019), με το 42% των πολιτών των ερωτηθέντων πολιτών να τις αξιολογεί θετικά, αλλά παράλληλα συνέβαινε το αντίστροφο αναφορικά με τον δείκτη της ευκολίας επιχειρηματικής δραστηριότητας (World Bank, 2019). Όσον αφορά τα πρότυπα ποιότητας στην παροχή δημόσιας υπηρεσίας, η χρήση του Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης (αγγλ.: *CAF / Common Assessment Framework*) και των εργαλείων της Διαχείρισης Ποιότητας του Ευρωπαϊκού Ιδρύματος (αγγλ.: *EFQM / European Foundation Quality Management*), παρέμεινε περιορισμένη σε εθνικό επίπεδο (European Commission, 2020).

Η διυπουργική Διεύθυνση Δημόσιου Μετασχηματισμού (αγγλ.: *DITP / Directorate of Public Transformation*) ήταν αρμόδια για την ψηφιοποίηση της δημόσιας διοίκησης. Επικεφαλής της υλοποίησης ήταν η Διυπουργική Διεύθυνση Ψηφιακών Υποθέσεων και Κρατικού Συστήματος Πληροφοριών και Επικοινωνιών (αγγλ.: *Inter-Ministerial Directorate for Digital Affairs and State Information and Communication System*), η οποία ήταν επιφορτισμένη με την πιλοτική εφαρμογή της Έκθεσης για τον μετασχηματισμό των πληροφοριακών συστημάτων της δημόσιας διοίκησης (European Commission, 2020).

Η γαλλική κυβέρνηση είναι μέλος της Εταιρικής Σχέσης Ανοιχτής Διακυβέρνησης (αγγλ.: *OGP / Open Government Partnership*) και συνεργάζεται μέχρι και σήμερα με την κοινότητά της για την προώθηση μεγαλύτερης διαφάνειας και λογοδοσίας, τη βελτίωση της διακυβέρνησης και την αύξηση της συμμετοχής των πολιτών.

4.6 ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ

Τα προβλήματα αποτελεσματικότητας, σχέσης ποιότητας / τιμής και ελέγχου των δημόσιων δαπανών βρίσκονταν πολύ ψηλά στην πολιτική ατζέντα της Πορτογαλίας από τα μέσα της δεκαετίας του 2000, με τις δημόσιες δαπάνες να πλησιάζουν το 50% του ΑΕΠ. Υπήρξε μια δραματική αύξηση της απασχόλησης στο δημόσιο, ενώ ορισμένες ισχυρές ομάδες είχαν δει το σύστημα αμοιβών τους να αναθεωρείται σε

επίπεδα που ο κρατικός προϋπολογισμός δυσκολευόταν να αντέξει οικονομικά (CRSCR, 2006). Ωστόσο, το γεγονός ότι το Σύμφωνο Σταθερότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης απαιτούσε από την Πορτογαλία να πληροί αυστηρά και απαιτητικά οικονομικά, χρηματοοικονομικά και δημοσιονομικά κριτήρια, ήταν ανέκαθεν εξέχουσας σημασίας.

Εν ολίγοις, η ανάγκη ελέγχου του δημόσιου ελλείμματος ανάγκασε την κυβέρνηση να αναλάβει μια σειρά από μη δημοφιλείς πρωτοβουλίες, οι σημαντικότερες από τις οποίες κινήθηκαν προς τρεις διαφορετικές κατευθύνσεις (Corte-Real, 2008).

4.6.1 ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΠΟΛΙΤΩΝ

Στην Πορτογαλία αναλήφθηκαν αρκετές πρωτοβουλίες για την εξυπηρέτηση των πολιτών. Το σύστημα αξιολόγησης αναθεωρήθηκε και άρχισε να γίνεται ευρέως αποδεκτό ως ο μοχλός της μεταρρυθμιστικής διαδικασίας, ενώ η εφαρμογή του συστήματος δεν ήταν απολύτως επιτυχής και στην πορεία άρχισε να επανεξετάζεται. Οι τακτικές αυξήσεις προϋπηρεσίας, οι οποίες υπόκεινταν σε θετική αξιολόγηση, ούσες αυτόματες κάθε τρία χρόνια εντός του ίδιου κύκλου μισθών, πάγωσαν, και το συνταξιοδοτικό σύστημα των δημοσίων υπαλλήλων αναθεωρήθηκε, πλησιάζοντας περισσότερο στο εθνικό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, παρά στο προηγούμενο, που ήταν πιο γενναϊόδωρο (CRSCR, 2006).

Αναθεωρήθηκε επίσης το καταστατικό των ανώτερων δημοσίων υπαλλήλων και ψηφίστηκε ένας νέος νόμος, μέσω του οποίου διορίζονταν πολιτικά διευθυντικά στελέχη και η τριετής θητεία τους έληγε κάθε φορά που μια νέα κυβέρνηση αναλάμβανε καθήκοντα, καθιστώντας έτσι την πολιτικοποίηση της ανώτατης διοίκησης μια πιο ξεκάθαρη επιλογή. Από την άλλη, η εκπαίδευση των διευθυντών ενισχύθηκε και έγινε υποχρεωτική για όσους αναλάμβαναν διοικητικές ευθύνες, ενώ επίσης ψηφίστηκε νέα νομοθεσία για την κινητικότητα του προσωπικού, με στόχο τη μείωση της απασχόλησης στο δημόσιο.

Επιπλέον, συστήθηκε μια επιτροπή για την αναθεώρηση των όρων πληρωμής και απασχόλησης (το καταστατικό και το σύστημα σταδιοδρομίας των δημοσίων υπαλλήλων περιορίζονταν σε όσους εκτελούσαν τυπικές κρατικές δουλειές και

συζούσαν με ένα σύστημα θέσεων για ομάδες που δεν εκτελούν καθήκοντα εξουσίας), ενώ οι νέες αρχές που βρήκαν εφαρμογή στη Νέα Δημόσια Εξυπηρέτηση συζητήθηκαν με τα εμπορικά συνδικάτα (Corte-Real, 2008).

Ορισμένες βασικές ιδέες υπογραμμίστηκαν σε σχέση με αυτή τη φάση: καθώς προβλέπονταν σοβαροί περιορισμοί στις δημόσιες δαπάνες, οι μεταρρυθμιστές πλησίασαν πιο κοντά σε ορισμένα δόγματα της Νέας Δημόσιας Διοίκησης. Οι παραδοσιακές δομές της δημόσιας διοίκησης και της ίδιας της υπηρεσίας δέχθηκαν έντονη κριτική και πίεση, ενώ οι νέοι φορείς που συστήθηκαν υιοθέτησαν το καθεστώς των δημοσίων επιχειρήσεων και ως εκ τούτου ορισμένους μηχανισμούς του ιδιωτικού τομέα και της αγοράς. Οι ανακοινωθείσες μεταρρυθμίσεις στη διαχείριση προσωπικού επιδίωκαν προσεγγίσεις συμβατικής εργασίας (η μόνιμη θητεία θα περιοριστεί σε λίγες θέσεις) και η προσφυγή σε εξωτερική ανάθεση έγινε αρκετά συνηθισμένη (CRSCR, 2006).

4.6.2 ΔΟΜΕΣ

Επίσης, στην Πορτογαλία ανακοινώθηκε η έναρξη του Προγράμματος Αναδιάρθρωσης της Κεντρικής Διοίκησης του Κράτους (αγγλ.: *PRACE / Central Administration Restructuring Program*) (PRACE, 2006), το οποίο ήταν ένα φιλόδοξο, παγκόσμιο και κεντρικό πρόγραμμα που είχε σχεδιαστεί για να αναθεωρήσει τη δομή όλων των υπουργείων. Η στρατηγική του οριζόταν ως εξής:

- ✓ Αναδιάρθρωση και εξορθολογισμός της κεντρικής και έμμεσης διοίκησης.
- ✓ Ενίσχυση στρατηγικών λειτουργιών για την υποστήριξη της διαμόρφωσης και της αξιολόγησης των δημόσιων πολιτικών.
- ✓ Ενίσχυση του κανονιστικού και ρυθμιστικού ρόλου του κράτους.
- ✓ Εξορθολογισμός της υπηρεσίας και τη χρήση μηχανισμών τύπου αγοράς για την παροχή υπηρεσιών.
- ✓ Ανάπτυξη εταιρικών σχέσεων.
- ✓ Βελτίωση της οριζόντιας επικοινωνίας.
- ✓ Απλοποίηση των υπηρεσιών και μετατροπή τους σε πιο ευέλικτες.
- ✓ Βελτίωση της διαδικασίας αποκέντρωσης σε περιφερειακό επίπεδο (Mendes, 2006).

Για τη διενέργεια των δράσεών του, δημιουργήθηκαν δύο υπηρεσίες: η μία αφορούσε τη διαχείριση των δραστηριοτήτων δημοσίων συμβάσεων, ενώ η άλλη είχε να κάνει με τη διαχείριση του πλεονάζοντος προσωπικού από την εκτιμώμενη μείωση που θα προέκυπτε από την αναδιοργάνωση που εισήγαγε.

4.6.3 ΠΡΟΣΑΝΑΤΟΛΙΣΜΟΣ ΣΤΟΥΣ ΑΝΘΡΩΠΟΥΣ

Πέραν των παραπάνω, εγκρίθηκε στην Πορτογαλία και το πρόγραμμα **SIMPLEX** (συντομογραφία που προήλθε από την «απλούστευση» / «*simplification*» και τη λατινική λέξη «*lex*», δηλαδή «νόμος»), και επιπλέον ανακοινώθηκαν αρκετά μέτρα απλούστευσης, με μαζική χρήση των νέων τεχνολογιών πληροφοριών (αγγλ.: *NITs* / *New Information Technologies*) (SIMPLEX, 2006). Τα καταστήματα μιας στάσης για τις επιχειρήσεις έλαβαν νέα ώθηση, καθώς ξεκίνησε την εφαρμογή της μια διαδικασία για τη δημιουργία των λεγόμενων *επιτόπιων εταιρειών* (αγγλ.: *on the spot firms*), για τις οποίες όλες οι νόμιμες διαδικασίες για τη σύστασή τους μπορούσαν να ολοκληρωθούν σε μία ώρα.

4.6.4 ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΩΝ

- **Αύξηση του προσανατολισμού προς τον πελάτη:** Ο προσανατολισμός του πολίτη, ο οποίος εισήχθη από νωρίς στη μεταρρυθμιστική διαδικασία ως σημαντικό ζήτημα, αφορούσε πλέον μια νέα πραγματικότητα που είχε παγιωθεί με σχεδόν 20 χρόνια συνεχούς προσπάθειας. Εξετάζοντας την εξελισσόμενη ατζέντα, μπορεί να διαπιστωθεί ότι υπήρξε συνεχής ροή πρωτοβουλιών στον τομέα αυτό από διαφορετικούς παράγοντες, πολιτικά κόμματα και κυβερνήσεις (Pollit & Bouckaert, 2004).
- **Διαχείριση προσωπικού:** Η διαχείριση προσωπικού εξελίχθηκε, είτε προσαρμόζοντας τη νέα δημοκρατική διαδικασία είτε καθιστώντας το άκαμπτο σύστημα σταδιοδρομίας πιο ευέλικτο, ενώ παράλληλα πραγματοποιήθηκαν διάφορες επενδύσεις στη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού και η επαγγελματική κατάρτιση έλαβε ιδιαίτερη ώθηση. Η εκπαίδευση διαχείρισης, η οποία αποτελούσε το εργαλείο με τη μεγαλύτερη επιρροή για τη διαδικασία μεταρρύθμισης, έγινε πραγματικότητα, ενώ παράλληλα σημειώθηκε και μια σημαντική μισθολογική αλλαγή. Αυτοί οι

τομείς μπορούσαν ακόμη και να μετρηθούν ως προς τα λειτουργικά αποτελέσματα (Corte-Real, 2008).

Οι απόψεις που εξέφρασε ο Peters (2008), ο οποίος ανέφερε ότι ένας αριθμός ερωτήσεων που εισήχθη από τη Νέα Δημόσια Διοίκηση είναι ιδέες που έχουν κάποια αξία, θα μπορούσαν επίσης να ισχύουν στην περίπτωση της Πορτογαλίας, και επιπλέον τόνισε ότι δε μπορούσε να ανακαλέσει στη μνήμη του κάποιον δημόσιο υπάλληλο, πολίτη, συνδικαλιστική οργάνωση ή επιχείρηση να λέει ότι είναι κατά της περικοπής της γραφειοκρατίας, του προσανατολισμού των πολιτών, της διαχείρισης ποιότητας, της αποτελεσματικότητας ή της σχέσης ποιότητας – τιμής. Η υιοθέτηση ορισμένων από τις συνεισφορές της Νέας Δημόσιας Διοίκησης δεν ήταν ασυμβίβαστη με ένα μακρινό πολιτικό / διοικητικό καθεστώς. Στην περίπτωση της Πορτογαλίας, μπορεί κανείς να δει ότι οι πιο συνεπείς καινοτομίες συνεπάγονταν ακριβώς τον προσανατολισμό των πολιτών και ότι αυτή η γραμμή πολιτικής πάντα εκτιμούνταν από τα διάφορα ενδιαφερόμενα μέρη (Corte-Real, 2008).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο

ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΕΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΙΣ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΥ

Στο πλαίσιο της αλλαγής που επιβάλλει η ένταξη, λαμβάνεται υπόψη η βελτιστοποίηση της διαχείρισης στην κεντρική διοίκηση μέσω της προοδευτικής μείωσης σε αυτό το επίπεδο του ρόλου της κρατικής διοίκησης, η ανάπτυξη της οικονομίας της αγοράς και η επιβεβαίωση αντιπροσωπευτικών δομών της κοινωνίας των πολιτών. Για την επίτευξη αυτών των στόχων απαιτείται, σύμφωνα με τη στρατηγική της κυβέρνησης, η απελευθέρωση της διακυβέρνησης και του μηχανισμού της από ορισμένες αποφάσεις, ιδίως στον τομέα των καθαρά διοικητικών τεχνικών αποφάσεων, και η ανάθεση τους σε δευτερεύουσες δομές, στην κυβέρνηση, έτσι ώστε να μπορεί να δοθεί προσοχή στη διαδικασία των αποφάσεων αποκλειστικά πολιτικού χαρακτήρα. Από την άλλη πλευρά, απαιτείται περιορισμός των λειτουργιών διοικητικού ελέγχου του συντονισμού, του ελέγχου και των δημοσίων διεθνών σχέσεων στο πεδίο δραστηριότητας των δημόσιων οργανισμών (Guță, 2015).

Η διοικητική μεταρρύθμιση δεν καθορίζει μόνο με σαφήνεια ορισμένες βασικές αρχές, όπως αυτές σε ορισμένες πράξεις, αλλά και ένα σύμπλεγμα κανόνων, θεσμών και οικονομικών μέσων για τη διασφάλιση πραγματικής αυτονομίας, αποτελεσματικής και αποδοτικής, των τοπικών αρχών δημόσιας διοίκησης, που εκλέγονται στην επικράτεια.

Αν και αποτελεί ένα κεφάλαιο στη στρατηγική του προγράμματος μεταρρυθμίσεων της κυβέρνησης, η μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης φαίνεται να μην αποτελεί βασική προτεραιότητα σε όλα τα κράτη της υφής. Σε ορισμένες χώρες, οι τοπικοί δημοκρατικοί θεσμοί συνυπάρχουν με συγκεντρωτικές δομές που ανήκουν στο παλιό σύστημα και αναγκάζονται να λειτουργούν μέσα σε ένα νομοθετικό πλαίσιο, οργανωμένο και οικονομικά ασυμβίβαστο. Αυτή η κατάσταση δημιουργεί πολυάριθμες δυσλειτουργίες όταν η κυβέρνηση και η πολιτική τάξη δεν είναι ξεκάθαρες στην επιλογή εκσυγχρονισμού της οποίας η υλοποίηση θα μπορούσε να επιδιωχθεί άμεσα (Hințea & Mora, 2000).

Αναμφίβολα, μια τέτοια κατάσταση είναι πιθανό να δημιουργήσει αιρετούς και τοπικά και νομαρχιακά συμβούλια επιρρεπή σε συμβιβασμούς, τα οποία στερούνται πραγματικής αυτονομίας και μέσω εκπλήρωσης στόχων και θεωρούνται από τους

πολίτες ανέκασαν να λύσουν τα συμφέροντα των τοπικών κοινωνιών, γεγονός που μπορεί τελικά να θέσει σε κίνδυνο την ίδια την τοπική αυτονομία ως συστατικό της δημοκρατίας (Guță, 2015).

5.1 ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΕΣ ΑΝΑΛΥΣΕΙΣ

Ο θεμελιώδης στόχος του εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης είναι η αύξηση του βαθμού ικανοποίησης του δημόσιου συμφέροντος που καθορίζεται από γενικές και ειδικές ανάγκες. Το σύστημα γενικών και ειδικών κοινωνικών αναγκών καθορίζει συνολικά το περιεχόμενο του δημόσιου συμφέροντος, κι έτσι προκειμένου να επιτευχθεί ο θεμελιώδης στόχος του εκσυγχρονισμού, η δημόσια διοίκηση, μέσω της άσκησης των καθηκόντων της από τους δημόσιους διευθυντές, παρέχει μια ρεαλιστική πρόβλεψη ολόκληρου του συστήματος στόχων. Ανάλογα με την εκάστοτε πρόβλεψη, οι εκπρόσωποι της δημόσιας διοίκησης δημιουργούν μια κατάλληλη δομή του διοικητικού συστήματος στο σύνολό του και για κάθε δημόσιο ίδρυμα εν μέρει, στην οποία η συνοχή παρέχεται μέσω του ιδανικού συντονισμού σε επίπεδο συστήματος και στοιχείων, καθώς και μέσω της παροχής επαρκών κινήτρων στο ανθρώπινο δυναμικό σύμφωνα με τον βαθμό επίτευξης των αναμενόμενων στόχων για τον δημόσιο τομέα και για κάθε υφιστάμενο θεσμικό φορέα και τοπική κοινότητα (Guță, 2015).

Η επίτευξη του θεμελιώδους στόχου της δημόσιας διοίκησης συνεπάγεται από μέρους των κατόχων θέσεων και δημόσιων ηγετικών και εκτελεστικών θέσεων σε αυτόν τον τομέα μια πρόσθετη ευθύνη για τη διαχείριση όλων των τύπων πόρων που είναι διαθέσιμοι στον δημόσιο τομέα, δηλαδή των ανθρώπινων πόρων, των πόρων πληροφοριών, των πόρων υλικού και των οικονομικών πόρων. Όλα αυτά χρησιμοποιούνται στη διαδικασία διαχείρισης και εκτέλεσης των δημόσιων ιδρυμάτων για την ικανοποίηση κοινωνικών αναγκών και συνεπώς θεμελιώδη στόχο της δημόσιας διοίκησης (Androniceanu, 2003).

Η γνώση του τρόπου με τον οποίο τα κεφάλαια που συγκεντρώνονται στο σύστημα χρησιμοποιούνται στο σύστημα και ο προσδιορισμός του βαθμού ικανοποίησης των γενικών και ειδικών κοινωνικών αναγκών καθορίζουν μια μόνιμη παρακολούθηση μέσω ελέγχου και αξιολόγησης του επιπέδου απόδοσης που επιτυγχάνεται στο

δημόσιο τομέα γενικά και σε κάθε δημόσιο φορέα. συγκεκριμένα (Androniceanu, 2003; 2011). Οι πληροφορίες που προκύπτουν από τον έλεγχο και την ανάλυση εντός του διοικητικού συστήματος σε κάθε δημόσιο ίδρυμα αποτελούν τη βάση για τη βελτίωση του επιπέδου απόδοσης της διοίκησης που επιτυγχάνεται στη διαδικασία υλοποίησης του θεμελιώδους στόχου του εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης.

Αν και η δημόσια διοίκηση, όπως φαίνεται τώρα, είναι ένα νέο πεδίο της επιστήμης διαχείρισης στις ανεπτυγμένες χώρες, οι τελευταίες είναι ήδη πεπεισμένες ότι η επέκταση των αρχών και των ειδικών προσεγγίσεων της δεν είναι μόνο ένα σχετικό ζήτημα, αλλά και γίνεται επιτακτική ανάγκη που καθορίζει βασικούς άξονες της μεταρρύθμισης του δημόσιου τομέα, καθώς διαφορετικά ελλοχεύει ο κίνδυνος του φορμαλισμού, ο οποίος ενδεχομένως να επιφέρει κάποιες γενικές και μη ουσιώδεις έννοιες εις βάρος των θεμελιωδών που συγκεντρώνονται στη νέα δημόσια διοίκηση (Guță, 2015). Ως εκ τούτου, κρίνεται απαραίτητη η εγκατάλειψη των παλιών κλασικών προτύπων αντίληψης του διοικητικού συστήματος και των δημοσίων θεσμών, και ειδικότερα δε της διοικητικής γραφειοκρατίας στην οποία αναπτύσσονται κανόνες, κανονισμοί, νόμοι και με τους οποίους εφαρμόζονται και η μετάβαση σε νέες αρχές και γενικούς νόμους. Μέσω των τελευταίων, το εκάστοτε διοικητικό σύστημα στο σύνολό του, αλλά και κάθε μεμονωμένος δημόσιος φορέας, επιδιώκουν μέσω των δημόσιων διευθυντών να επιτύχουν ένα καθορισμένο επίπεδο διοικητικής απόδοσης που αντικατοπτρίζεται στην αυξημένη ικανοποίηση του γενικού δημόσιου συμφέροντος και των ειδικών κοινωνικών αναγκών (Isac, et al., 2006).

Γενικά, η διοικητική μεταρρύθμιση δεν μπορεί να επιτευχθεί χωρίς μεγάλες αλλαγές στις έννοιες της δημόσιας διοίκησης, στις θεμελιώδεις αξίες και αρχές της, καθώς και χωρίς την απαιτούμενη εκπαίδευση του ανθρώπινου δυναμικού σε δημόσιους φορείς για την κατανόηση της ανάγκης, της αλλαγής του περιεχομένου της μεταρρύθμισης, του ρόλου και της ευθύνης κάθε δημοσίου υπαλλήλου και εκλεγμένου εκπροσώπου. Σε περίπτωση που δεν τηρηθούν τα παραπάνω, η δημόσια διοίκηση θα συνεχίσει να τοποθετεί τους τύπους πριν από την ουσία (Guță, 2015).

5.1.1 ΔΙΑΓΝΩΣΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ

5.1.1.1 ΠΛΕΟΝΕΚΤΗΜΑΤΑ

Για τις λειτουργίες διαχείρισης:

1. Σχεδιασμός: Η επικοινωνία της ανάγκης για τον εκσυγχρονισμό των δημόσιων οργανισμών είναι πολύ σημαντική, αν και οι λόγοι γι' αυτό ποικίλλουν. Για την προετοιμασία της άμεσης ανάπτυξης, υπάρχει εβδομαδιαίος προγραμματισμός δραστηριοτήτων σε κάθε τμήμα, ενώ οι γενικά γνωστές μορφές που πρέπει να εμφανίζονται στον επιχειρηματικό σχεδιασμό περιλαμβάνουν το όραμα, τους στόχους, τις ενέργειες και τις ευθύνες.
2. Οργάνωση: Σαφής οριοθέτηση των διαδικασιών εργασίας σε κάθε τμήμα και ομαδοποίηση τους για τον καθορισμό ορισμένων κριτηρίων διευθυντικών, οικονομικών και τεχνικών. Τα αποτελέσματα του σχεδιασμού συμβαδίζουν με τα αποτελέσματα των ενεργειών που αναλαμβάνονται: στη δημόσια διοίκηση, η δομή του οργανισμού ορίζεται σαφώς από διάφορες νομικές δραστηριότητές του, ενώ γενικά ορίζονται οι εσωτερικές σχέσεις, οι οδηγίες και οι διαδικασίες (Androniceanu, 2011).
3. Συντονισμός: Τα συνολικά αποτελέσματα συσχετίζονται με τις δραστηριότητες προγραμματισμού τους. η ανάθεση εργασιών ανταποκρίνεται στην αλυσίδα εντολών.
4. Κίνητρα: Η οργανωτική κουλτούρα επιτρέπει τον εγγενή παράγοντα παρακίνησης. Το σύστημα αρνητικών κινήτρων ορίζεται επακριβώς από το νόμο και τα αρμόδια πρόσωπα στα οποία εφαρμόζεται.
5. Έλεγχος: Υπάρχει περιοδική υποχρεωτική αναφορά ανάλογα με τα γεγονότα (Guță, 2015).

Σε επίπεδο υποσυστήματος:

1. Μεθοδολογία υποσυστήματος: Υπάρχει γνώση σε αυτό το αντικείμενο, καθώς και διάφορες τεχνικές και μέθοδοι (απλοποιημένες μορφές διαχείρισης μέσω στόχων, διαχείριση πίνακα ελέγχου μέσω προϋπολογισμών, απλοποιημένες μέθοδοι τόνωσης τεχνικών δημιουργικότητας, μορφές ανάθεσης,

συναντήσεων κλπ.), χωρίς να παραλείπεται η ανάγκη για κατάρτιση σε συγκεκριμένους τομείς.

2. Οργανωτικό υποσύστημα: Η οργανωτική δομή είναι σταθερή και καθορίζεται από το νόμο μέσω κυβερνητικών αποφάσεων. Ο αριθμός των θέσεων στην ιεραρχική πυραμίδα είναι αρκετά υψηλός, κάτι το οποίο μπορεί να οδηγήσει στην εμβάθυνση της θετικής επίδρασής της. Οι σχέσεις και τα καθήκοντα κάθε ιεραρχικού επιπέδου καθορίζονται επίσης από τα νομοθετικά σώματα, ενώ υπάρχουν περιγραφές θέσεων εργασίας για το προσωπικό του εκάστοτε δημόσιου ιδρύματος, των οποίων η δομή είναι σύμφωνη με τα ισχύοντα πρότυπα. Τέλος, η άτυπη οργανωτική δομή προσαρμόζεται στην επίσημη οργάνωση, επιτρέποντας τη βελτίωση της επικοινωνίας (Androniceanu, 2011).
3. Αποφάσεις: Οι διαδικασίες λήψης αποφάσεων είναι καθιερωμένες και γνωστές, καθώς οι τύποι αποφάσεων ενός συστήματος δημόσιας διοίκησης κοινοποιούνται στον κόσμο. Τα κριτήρια που χρησιμοποιούνται στη διαδικασία λήψης αποφάσεων ορίζονται σε κανονισμούς.
4. Υποσύστημα πληροφοριών: Το ίδρυμα είναι εξοπλισμένο με υπολογιστές συνδεδεμένους στο διαδίκτυο. Το προσωπικό του ιδρύματος διαθέτει τις απαραίτητες δεξιότητες αποτελεσματική χρήση αυτών των πόρων. Η εσωτερική επικοινωνία συμμορφώνεται με την ιεραρχική δομή. Οι σχέσεις με το εξωτερικό περιβάλλον του ιδρύματος καθορίζονται με νομοθετικά μέτρα. Το σύστημα επικοινωνίας λειτουργεί τόσο μέσω επίσημων διαύλων όσο και μέσω ανεπίσημων, τα αποτελέσματα είναι ικανοποιητικά (Androniceanu, 2003).

5.1.1.2 ΜΕΙΟΝΕΚΤΗΜΑΤΑ

Για τις λειτουργίες διαχείρισης:

1. Σχεδιασμός: Κατά την προετοιμασία μεσοπρόθεσμων και μακροπρόθεσμων στρατηγικών, ο σχεδιασμός είναι εξαιρετικά πενιχρός (καθώς οι τρέχουσες δραστηριότητες είναι μεγαλύτερες σε αριθμό), οι προθεσμίες είναι γενικά πολύ περιορισμένες και οι δραστηριότητες επικεντρώνονται κυρίως στα αποτελέσματα παρά στη διαδικασία. Επιπλέον, η έλλειψη βιώσιμων στρατηγικών για τη μεσαία και μακροχρόνια αποκέντρωση των δημόσιων

υπηρεσιών, τα προγράμματα διοργανικής συνεργασίας και οι συμφωνίες συνεργασίας με άλλες τοπικές αρχές, έλλειψη αξιόπιστων προγραμμάτων και στρατηγικών για τη βελτίωση της ποιότητας ζωής της τοπικής κοινωνίας, η αδυναμία ανάπτυξης προγραμμάτων και έργων για την προσέλκυση οικονομικών πόρων που διατίθενται στους φορείς, χρήσιμους για τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης κλπ. διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο ως ανασταλτικοί παράγοντες του σχεδιασμού του εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης (Guță, 2015).

2. Οργάνωση: Η μη προγραμματισμένη μετοχή που σχεδιάζονται οι τρέχουσες δραστηριότητες έχει ανώτερη επίδραση λόγω της δυσκολίας που δημιουργεί διάφορα έργα τοπικού ενδιαφέροντος. Οι σχέσεις μεταξύ των τμημάτων που διατηρούνται περιορίζουν αυστηρά την ανάγκη καταγραφής σημαντικών ελλείψεων στην επικοινωνία. Οι πόροι που διατίθενται είναι ανεπαρκείς σε σχέση με τις τρέχουσες ανάγκες. οι διαδικασίες και τα πρότυπα είναι ως επί το πλείστον γραφειοκρατικά, χαρακτηρίζονται από ένα εκτεταμένο κύκλωμα πληροφοριών, το οποίο επηρεάζει το χρόνο που απαιτείται για τις αποφάσεις. Η υπερβολική επιμήκυνση της ιεραρχικής πυραμίδας έχει αρνητικές επιπτώσεις στο αναλυόμενο σύστημα πληροφοριών του ιδρύματος (Androniceanu, 2003).
3. Συντονισμός: Σε πολλές περιπτώσεις, η διαδικασία πρόσληψης και επιλογής γίνεται μόνο τυπικά, καθώς πολλές θέσεις έχουν ήδη καταληφθεί πριν από την έναρξη των απαραίτητων διατυπώσεων. Όσον αφορά την εκπαίδευση του προσωπικού, ο υπερβολικός κατακερματισμός των δραστηριοτήτων και η ανάθεσή τους στην επίλυση μεγάλου αριθμού ατόμων οδηγεί πολύ συχνά στην αδυναμία δημιουργίας ενός μοναδικού και παγκοσμίως αποδεκτού τελικού αποτελέσματος. Επιπλέον, η ανατροφοδότηση για την εκπλήρωση των καθηκόντων περιορίζεται στην επιβεβαίωση με τη μορφή αναφορών, κάτι το οποίο πιθανώς να αλλάξει τις μελλοντικές τους απαιτήσεις.
4. Κίνητρα: Μικρή σημασία δίνεται σε αυτή τη λειτουργία της διαχείρισης, καθώς παρατηρείται έλλειψη συστήματος παρακολούθησης του βαθμού κινήτρων που να επιτρέπει τον εντοπισμό των παραπόνων και τη βελτίωση της τρέχουσας κατάστασης, ενσωματώνοντας έτσι τα θετικά και μετριάζοντας τα αρνητικά αποτελέσματα (Androniceanu, 2011).

5. Έλεγχος – αξιολόγηση: Παρατηρείται έλλειψη δραστηριότητας παρακολούθησης στη διαδικασία αξιολόγησης, ενώ επίσης δεν υπάρχουν καθορισμένα κριτήρια.

Σε επίπεδο υποσυστήματος:

1. Μεθοδολογία υποσυστήματος: Η εφαρμογή μεθόδων και τεχνικών σε απλοποιημένη μορφή ή προσαρμοσμένη στο διοικητικό στυλ των στελεχών οργανισμών δημόσιας διοίκησης δημιουργεί ελλείψεις, με αποτέλεσμα να υπάρχουν αρνητικές επιπτώσεις στα θεσμικά στοιχεία. Επίσης, η ανάγκη για κατάρτιση σε συγκεκριμένους τομείς περιορίζεται από την έλλειψη πόρων που επιτρέπουν μόνο την κάλυψη της απολύτως απαραίτητης κατάρτισης (Guță, 2015).
2. Οργανωτικό σύστημα: Ο ορισμός των ασαφών αντικειμένων επηρεάζει ολόκληρη την απόφαση. Η υπερβολική χρήση ανεπίσημων διαύλων επικοινωνίας δημιουργεί προφανείς δυσλειτουργίες, ανεπαρκείς εγκαταστάσεις και έλλειψη υποδομών για την ομαλή λειτουργία των τοπικών δημόσιων υπηρεσιών, με συνέπεια την αδυναμία δημιουργίας υπηρεσιών μιας στάσης. Επιπλέον, τα διαφορετικά επίπεδα διοικητικής ικανότητας των μπορεί να έχουν αρνητικές συνέπειες στον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης, οι οποίες επισημαίνονται στην ποιότητα των υπηρεσιών που παρέχονται στους πολίτες. Τέλος, έχουν παρατηρηθεί αδυναμίες στις δεξιότητες και την προώθηση της εικόνας των οργανισμών και των υπηρεσιών στους πολίτες, καθώς και βραδύτητα στην ενσωμάτωση εργαλείων διαχείρισης ποιότητας (Androniceanu, 2011).
3. Απόφαση: Η αποτυχία καθορισμού ευθυνών και κριτηρίων για την αξιολόγηση της εκπλήρωσης του συστήματος λήψης αποφάσεων οδηγεί σε συνωστισμό αρνητικών επιδράσεων στην αποτελεσματικότητα της εκάστοτε απόφασης, ενώ οι γραφειοκρατικές διαδικασίες αυξάνουν τον χρόνο και το κόστος της δημόσιας διαχείρισης και τα χαμένα στάδια της λήψης αποφάσεων γενικά οδηγούν σε αυξημένη έλλειψη εμπειριστατωμένης και αντικειμενικής τεκμηρίωσης. Η μετάδοση πληροφοριών επηρεάζεται από την έλλειψη ενός συνεκτικού συστήματος πληροφοριών (δημιουργία εσωτερικής και εξωτερικής ροής πληροφοριών και διευρυμένη πρόσβαση σε πόρους στο

εξωτερικό περιβάλλον), κάτι το οποίο καθιστά απαραίτητη τη δημιουργία ενός συστήματος λήψης αποφάσεων που θα εξαλείφει τις ανισότητες μεταξύ των διαφορετικών τύπων αποφάσεων (Guță, 2015).

4. Πληροφοριακά Συστήματα: Οι εγκαταστάσεις με υπολογιστές και πρόσβαση στο διαδίκτυο είναι ανεπαρκείς σε σύγκριση με τις ποιοτικές και ποσοτικές ανάγκες, ενώ καθοριστικό ρόλο διαδραματίζει η έλλειψη στρατηγικών για την εισαγωγή των τεχνολογιών της πληροφορίας και των επικοινωνιών στον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης. Η εσωτερική επικοινωνία χαρακτηρίζεται από εξασθενημένες μορφές συστημάτων έκφρασης, φιλτράρισμα και παραμόρφωση ήχου και εικόνας, πλεονασμούς και κυκλώματα υπερφόρτωσης πληροφοριών.

5.1.2 ΑΝΑΛΥΣΗ PEST

- ❖ **Πολιτικοί παράγοντες**: Οι πολιτικοί παράγοντες υλοποιούνται μέσω του έργου των νομοθετικών σωμάτων, των πολιτικών, των στρατηγικών και των κυβερνητικών προγραμμάτων. Αυτό συμβαίνει λόγω της ακόμη χαμηλής πολιτικής σταθερότητας στους δημόσιους θεσμούς και της έλλειψης σαφούς κατανομής σε ένα συγκεκριμένο πολιτικό δόγμα των διαχειριστών δημόσιων συστημάτων (μετεγκαταστάσεις πολιτικών από το ένα κόμμα στο άλλο) (Matei, 2006).
- ❖ **Οικονομικοί παράγοντες**: Πρόκειται για τη μεταβλητή που περιλαμβάνει τις επιχειρήσεις και τις επενδύσεις, τα προγράμματα χρηματοδότησης, καθώς και την υιοθέτηση δημοσιονομικών στρατηγικών σε τοπικές, μικροοικονομικές και μακροοικονομικές πολιτικές. Η δημιουργία προγραμμάτων ικανών να προσελκύσουν διαρθρωτικά ταμεία που σχετίζονται με αυτά που έχουν ήδη παρουσιάσει αποτελεσματική χρήση μπορεί να αυξήσει τις οικονομικές επιδόσεις της δημόσιας διοίκησης.
- ❖ **Κοινωνικοί παράγοντες**: Είναι ένα σύνολο αξιών, στάσεων και δημογραφικών τυπολογιών που δίνουν μια νότα συγκεκριμένου εξωτερικού περιβάλλοντος. Η απασχόληση και η κοινωνική προστασία μπορούν με τη σειρά τους να επηρεάσουν τις δραστηριότητες εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης που περιλαμβάνουν τη διεπαφή της εδαφικής διακυβέρνησης όσον

αφορά τις τομεακές δημόσιες πολιτικές. Η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών καθορίζει τις στάσεις, τις θέσεις και τις αντιδράσεις, σκιαγραφώντας σύμφωνα με αυτές την επιχειρηματική πορεία. Δεν πρέπει να παραμεληθεί η συμβολή της κοινωνίας των πολιτών στη λήψη αποφάσεων, με βάση συμμετοχικά και διαφανή κριτήρια που μπορούν να καθοδηγήσουν συγκεκριμένες διοικητικές πράξεις για την κάλυψη κοινωνικών αναγκών (Gutä, 2015).

- ❖ **Τεχνολογικοί παράγοντες:** Είναι οι τεχνολογικές δυνάμεις που επηρεάζουν τη δραστηριότητα των δημόσιων ιδρυμάτων και αναπτύσσουν τεχνολογίες που μπορούν να μειώσουν το κόστος των τεχνολογιών πληροφοριών, εφαρμόζοντας τις καλύτερες τεχνολογίες των οργανισμών δημόσιας διοίκησης.

5.1.3 ΑΝΑΛΥΣΗ SWOT

5.1.3.1 ΔΥΝΑΤΑ ΣΗΜΕΙΑ

- ⇒ Ποιότητα ανθρώπινου δυναμικού.
- ⇒ Υιοθέτηση των πιο αποτελεσματικών μεθόδων αφοσίωσης των εργαζομένων.
- ⇒ Άνοιγμα στην καινοτομία και συνεχής βελτίωση.
- ⇒ Υψηλή ικανότητα προσαρμογής του ανθρώπινου δυναμικού σε συγκεκριμένες μεταρρυθμίσεις λειτουργικών δομών.
- ⇒ Δεκτικότητα και προσαρμοστικότητα στις αλλαγές των νομοθετικών καθηκόντων και των καθηκόντων ποικιλομορφίας.
- ⇒ Εμπιστοσύνη, σεβασμός και πίστη στους διευθυντές δημόσιων ιδρυμάτων.
- ⇒ Εξουσία των ιδρυμάτων δημόσιας διοίκησης.
- ⇒ Επέκταση του τομέα Πληροφορικής και Επικοινωνιών (Hințea & Mora, 2000).

5.1.3.2 ΑΔΥΝΑΤΑ ΣΗΜΕΙΑ

- ⇒ Δυσκολίες που παρουσιάζονται κατά την εφαρμογή λειτουργιών διαχείρισης.
- ⇒ Έλλειψη δεικτών και κριτηρίων αξιολόγησης.

- ⇒ Ανεπαρκής προώθηση των δημόσιων ιδρυμάτων και έλλειψη εξειδικευμένων ατόμων στον τομέα αυτό.
- ⇒ Έλλειψη οργανωτικής κουλτούρας.
- ⇒ Κακή διαχείριση.
- ⇒ Ανεπαρκής στελέχωση σε σχέση με τον όγκο των καθηκόντων.
- ⇒ Ανεπαρκή κονδύλια κατάρτισης.
- ⇒ Εστίαση στην επίλυση χρονοβόρων δραστηριοτήτων που είναι άσχετες με το αντικείμενο του εκσυγχρονισμού.
- ⇒ Τα άτομα που εμπλέκονται σε δραστηριότητες επικεντρώνονται περισσότερο στην επίτευξη αποτελεσμάτων παρά στην ίδια τη διαδικασία.
- ⇒ Ανεπαρκείς διατιθέμενοι πόροι για την επίλυση προβλημάτων.
- ⇒ Αδυναμία των δημόσιων οργανισμών να δημιουργήσουν συστήματα ικανά να προσελκύουν κεφάλαια από εναλλακτικές πηγές (κοινοτικά προγράμματα, τράπεζες, επενδυτικά κεφάλαια κλπ.) (Matei, 2006).
- ⇒ Προώθηση του περιορισμού επαγγελματικών βαθμίδων και της ελαχιστοποίησης των επαγγελματικών δεξιοτήτων.
- ⇒ Η διαχείριση των δημόσιων ιδρυμάτων σε πολλές περιπτώσεις υπερισχύει των συμφερόντων της κοινότητας.
- ⇒ Έλλειψη τοπικών ή περιφερειακών αναπτυξιακών στρατηγικών και θεσμών ικανών να τις κατασκευάσουν.
- ⇒ Ανεπαρκής υποδομή.
- ⇒ Χαμηλή ανάπτυξη συστημάτων (ανεπαρκής αριθμός υπολογιστών, πολλοί από τους οποίους είναι απαρχαιωμένοι).
- ⇒ Δυσκολίες εσωτερικής επικοινωνίας που προκαλούν αυξημένη αντίσταση στην αλλαγή.
- ⇒ Ύπαρξη άτυπων συστημάτων επικοινωνίας.
- ⇒ Έλλειψη συστήματος διαχείρισης εγγράφων ικανού να παρέχει σύνθετες πληροφορίες σε πραγματικό χρόνο.
- ⇒ Χαμηλή αποτελεσματικότητα της κατανομής των πόρων.
- ⇒ Έλλειψη στρατηγικών μάρκετινγκ.
- ⇒ Μη εκπλήρωση των κριτηρίων επιλεξιμότητας των αιτούντων για προγράμματα χρηματοδότησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Guță, 2015).

5.1.3.3 ΕΥΚΑΙΡΙΕΣ

- ⇒ Οφέλη στη δημιουργία μιας σύγχρονης και αποτελεσματικής διοίκησης.
- ⇒ Εφαρμογή του κοινοτικού κεκτημένου.
- ⇒ Επιτάχυνση της θεσμικής μεταρρύθμισης που δημιουργείται από τη διαδικασία προσχώρησης.
- ⇒ Εισαγωγή προτύπων διαχείρισης ποιότητας στη δημόσια διοίκηση.
- ⇒ Ανάπτυξη συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα.
- ⇒ Ευέλικτο νομοθετικό πλαίσιο.
- ⇒ Ελεύθερη κυκλοφορία υπηρεσιών και ανθρώπων.
- ⇒ Χρηματοδότηση από διεθνείς φορείς για θεσμική ανάπτυξη.
- ⇒ Μεταρρύθμιση της διοίκησης προγραμμάτων και έργων.
- ⇒ Συνεργασία με άλλες χώρες για την εκπαίδευση της δημόσιας διοίκησης με τη δημιουργία εταιρικών σχέσεων.
- ⇒ Πρόσβαση σε πολιτικούς / δημόσιους διευθυντές για τη λήψη υποτροφιών στο εξωτερικό.
- ⇒ Δυνατότητα επίτευξης συγκριτικής αξιολόγησης μέσω συνεργασιών, επισκέψεων εργασίας και κοινών έργων (Hințea & Mora, 2000).

5.1.3.4 ΑΠΕΙΛΕΣ

- ⇒ Υψηλό επίπεδο μετακίνησης δημοσίων υπαλλήλων σε άλλους τομείς.
- ⇒ Υπερβολική γραφειοκρατία.
- ⇒ Αντίσταση στην αλλαγή.
- ⇒ Περιορισμένη ικανότητα εφαρμογής δημόσιων πολιτικών.
- ⇒ Αλλαγή των κυβερνώντων κομμάτων.
- ⇒ Νομοθετική αστάθεια.
- ⇒ Υψηλή συμμετοχή των πολιτικών δυνάμεων στη δημόσια διοίκηση.
- ⇒ Διαφοροποιημένο επίπεδο οικονομικής ανάπτυξης περιφέρειες (αστικές, αγροτικές κλπ.) (Guță, 2015).

5.2 ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΕΣ ΑΠΟΔΟΣΗΣ

Οι κυβερνήσεις βρίσκονται υπό πίεση να βελτιώσουν τον εκσυγχρονισμό του δημόσιου τομέα και ταυτόχρονα να περιορίσουν την αύξηση των δαπανών. Έτσι, οι χώρες έχουν υιοθετήσει ποικίλες προσεγγίσεις για τη μεταρρύθμιση των βασικών θεσμικών ρυθμίσεων, οι οποίες περιλαμβάνουν την αύξηση της αποκέντρωσης και της αποκέντρωσης, την ενίσχυση των ανταγωνιστικών πιέσεων, τον μετασχηματισμό της δομής του εργατικού δυναμικού, του μεγέθους και των ρυθμίσεων ανθρώπινου δυναμικού, την αλλαγή πρακτικών και διαδικασιών προϋπολογισμού και την εισαγωγή προσεγγίσεων προσανατολισμένων στα αποτελέσματα στον προϋπολογισμό και τη διαχείριση (Curristine, et al., 2007).

Εμπειρικά στοιχεία δείχνουν ότι οι ακόλουθοι τρεις θεσμικοί παράγοντες μπορεί να βελτιώσουν την απόδοση του δημόσιου τομέα:

- Αποκέντρωση της πολιτικής εξουσίας και ευθύνη δαπανών στις κυβερνήσεις.
- Κατάλληλες πρακτικές διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού.
- Στους τομείς της εκπαίδευσης και της υγείας, υπάρχουν στοιχεία ότι η αύξηση της κλίμακας των λειτουργιών μπορεί να βελτιώσει την αποτελεσματικότητα.

Η αύξηση της χρήσης των **πληροφοριών απόδοσης** (αγγλ.: *performance information*) στη δημόσια διοίκηση είναι μια σημαντική πρωτοβουλία που είναι ευρέως διαδεδομένη στις χώρες του ΟΟΣΑ, καθώς αποτελεί μέρος μιας συνεχιζόμενης διαδικασίας που επιδιώκει να μετακινήσει το επίκεντρο της λήψης αποφάσεων στον προϋπολογισμό μακριά από τις εισροές προς μετρήσιμα αποτελέσματα (OECD, 2005α).

Ο ΟΟΣΑ (2005β) έχει αναπτύξει γενικές κατευθυντήριες γραμμές για τις χώρες, καθώς υιοθετούν και αναπτύσσουν πρωτοβουλίες για τη βελτίωση της χρήσης των πληροφοριών απόδοσης. Μερικοί σημαντικοί παράγοντες που πρέπει να ληφθούν υπόψη από αυτή την άποψη είναι οι εξής:

- Δεν υπάρχει ένα μοντέλο προϋπολογισμού απόδοσης, αλλά οι χώρες πρέπει να προσαρμόσουν την προσέγγισή τους στο σχετικό πολιτικό και θεσμικό πλαίσιο.

- Ένα κοινό πλαίσιο σχεδιασμού και αναφοράς για το σύνολο της κυβέρνησης είναι σημαντικό.
- Οι πληροφορίες για τις επιδόσεις θα πρέπει να ενσωματώνονται στη διαδικασία του προϋπολογισμού.
- Ο σχεδιασμός συστημάτων σε επίπεδο κυβέρνησης που συνδέουν αυτόματα τα αποτελέσματα των επιδόσεων με την κατανομή πόρων θα πρέπει να αποφεύγεται, επειδή μπορεί να στρεβλώνουν τα κίνητρα και επειδή είναι δύσκολο να σχεδιαστούν συστήματα που λαμβάνουν υπόψη τις βαθύτερες αιτίες της κακής απόδοσης.
- Θα πρέπει να διενεργούνται ανεξάρτητες αξιολογήσεις των πληροφοριών απόδοσης.
- Η υποστήριξη των πολιτικών και διοικητικών ηγετών είναι ζωτικής σημασίας για την εφαρμογή.
- Το προσωπικό και η ικανότητα εξασφάλισης διάθεσης πόρων είναι κρίσιμης σημασίας.
- Οι μεταρρυθμιστικές προσεγγίσεις πρέπει να προσαρμοστούν στις εξελισσόμενες συνθήκες.
- Είναι σημαντικό να αναπτυχθούν κίνητρα για να παρακινηθούν οι δημόσιοι υπάλληλοι και οι πολιτικοί να αλλάξουν τη συμπεριφορά τους (OECD, 2005).

Καθώς οι πολίτες συνεχίζουν να απαιτούν τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης, θα υπάρχει συνεχής ανάγκη για πληροφορίες σχετικά με τις επιδόσεις. Αν και η ταχύτητα και οι μέθοδοι των μεταρρυθμίσεων θα διαφέρουν από χώρα σε χώρα, είναι ζωτικής σημασίας οι χώρες να αναγνωρίσουν ότι είναι απαραίτητη μια μακροπρόθεσμη προσέγγιση και ότι η εφαρμογή πληροφοριών απόδοσης στις πρωτοβουλίες εκσυγχρονισμού τους είναι μια διαδικασία στην οποία οι φορείς διδάσκονται στην πορεία (Curristine, et al., 2007).

5.2.1 ΠΛΕΟΝΕΚΤΗΜΑΤΑ

- ✓ **Βελτίωση του καθορισμού στόχων:** Οι μεταρρυθμίσεις της πληροφορίας παρέχουν έναν μηχανισμό που επιτρέπει στους πολιτικούς να αποσαφηνίσουν τους στόχους του εκσυγχρονισμού, ο οποίος έχει αποδειχθεί χρήσιμο εργαλείο

για τον καθορισμό προτεραιοτήτων βραχυπρόθεσμα και μεσοπρόθεσμα και μπορεί να διευκρινίσει ποια αποτελέσματα αναμένονται από τον δημόσιο τομέα. Οι περισσότερες χώρες – μέλη του ΟΟΣΑ παρουσιάζουν πλέον στόχους επιδόσεων στο κοινοβούλιο και στο κοινό, είτε σε σχέδια επιδόσεων σε επίπεδο κυβέρνησης είτε σε σχέδια σε επίπεδο υπουργών ή οργανισμών (Curristine, et al., 2007). Για παράδειγμα, στην Αυστραλία, τον Καναδά, το Ηνωμένο Βασίλειο και τις Ηνωμένες Πολιτείες, το κάθε υπουργείο ξεχωριστά υποχρεούται να καταρτίσει στρατηγικά σχέδια, συμπεριλαμβανομένων των μεσοπρόθεσμων στόχων απόδοσης. Αυτές οι πρωτοβουλίες, εάν εφαρμοστούν επιτυχώς, μπορούν να παρέχουν περισσότερες πληροφορίες για τους κυβερνητικούς στόχους και προτεραιότητες, καθώς και να εντοπίσουν τον τρόπο με τον οποίο τα προγράμματα ταιριάζουν με αυτούς τους στόχους και την πραγματική πρόοδο και το βαθμό επίτευξής τους (Carlin, 2006; Mueller, 1998; Jordan & Hackbart, 1999; Bevan & Hood, 2006).

- ✓ **Βελτίωση της παρακολούθησης της απόδοσης:** Αυτό μπορεί να συμβεί χρησιμοποιώντας τις πληροφορίες απόδοσης ως μηχανισμό σηματοδότησης. Οι μεταρρυθμίσεις αυτού του είδους παρέχουν ένα σύστημα για την παρακολούθηση της απόδοσης και της προόδου των οργανισμών, καθώς και κάποιους βασικούς παράγοντες λεπτομέρειες σχετικά με το τι λειτουργεί και τι όχι στο πλαίσιο της διακυβέρνησης, ενώ επιπλέον στην περίπτωση των αξιολογήσεων, μπορεί να δοθεί μια εξήγηση για το γιατί τα προγράμματα εκσυγχρονισμού μπορεί να εμφανίζουν προβλήματα (Curristine, et al., 2007). Επιπλέον, οι πληροφορίες αυτές επισημαίνουν πιθανά προβλήματα που μπορεί να υπάρχουν με τα προγράμματα, την παροχή υπηρεσιών, καθώς και την ορθή πρακτική. Μόλις εντοπιστεί ένα πρόβλημα ή μια κακή απόδοση, μπορούν να ακολουθηθούν διαφορετικά βήματα για τη βελτίωση της απόδοσης, παρ' όλο που αυτό σπάνια περιλαμβάνει περικοπή δαπανών ή κατάργηση προγραμμάτων. Ένας πιο συνηθισμένος τρόπος εκσυγχρονιστικής δράσης είναι ότι η κακή απόδοση συζητείται με τον εν λόγω οργανισμό, για τον εντοπισμό των μέτρων που πρέπει να ληφθούν για την αντιμετώπιση των προβλημάτων και τη βελτίωση της απόδοσης κάθε προγράμματος (Melkers & Willoughby, 2005).

- ✓ **Μεγαλύτερη έμφαση στον προγραμματισμό:** Η εισαγωγή της τεχνολογίας πληροφοριών απόδοσης οδήγησε σε μεγαλύτερη έμφαση στον προγραμματισμό, τη διαχείριση και τον προϋπολογισμό, καθώς και στην εστίαση στα αποτελέσματα του σχεδιασμού και στην παράδοση έργου στη δημόσια διοίκηση, δίνοντας μεγαλύτερη έμφαση στον μακροπρόθεσμο σχεδιασμό μέσω της εισαγωγής στρατηγικών σχεδίων τριών έως πέντε ετών. Η χρήση εκσυγχρονιστικών διαδικασιών στον προϋπολογισμό έχει γίνει πιο συστηματική, γεγονός το οποίο σε συνδυασμό με τα μεσοπρόθεσμα πλαίσια δαπανών, τα οποία θεωρητικά ενημερώνουν τους φορείς για τη χρηματοδότησή τους για τα επόμενα δύο ή τρία χρόνια, διευκολύνει τον προγραμματισμό των διαθέσιμων δαπανών για την επίτευξη των στόχων, ενώ μπορεί παράλληλα να παρέχει έναν σαφή και λογικό σχεδιασμό που συνδέει τους πόρους και τις δραστηριότητες με τα αναμενόμενα αποτελέσματα (Melkers & Willoughby, 2005).
- ✓ **Βελτίωση της διαχείρισης:** Οι πληροφορίες απόδοσης χρησιμοποιούνται συχνότερα από υπουργεία και οργανισμούς για τη διαχείριση προγραμμάτων και την απόφαση για την ενσωμάτωση ή όχι της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Η υιοθέτηση μιας προσέγγισης εστιασμένης στα αποτελέσματα επιτρέπει στους δημόσιους διευθυντές να θέτουν θεμελιώδεις στρατηγικές ερωτήσεις σχετικά με τον τρόπο παροχής υπηρεσιών (GAO, 2000). Κατά το σχεδιασμό αυτών των συστημάτων, οι εταιρείες μπορούν να αντιμετωπίσουν θεμελιώδη ζητήματα όπως ο βαθμός αναγκαιότητας των υπηρεσιών, η καταλληλότητα ενός προβλήματος που αντιμετωπίζεται, ο επιδιωκόμενος στόχος μιας υπηρεσίας, το προτεινόμενο αποτέλεσμα και οι τρόποι με τους οποίους η υπηρεσία σχεδιάζεται καλύτερα ώστε να το επιτύχει. Εάν μέσω του εκσυγχρονισμού δοθεί στους οργανισμούς η ευελιξία και η εξουσία να το κάνουν, μπορούν να οργανώσουν τη δομή και τις λειτουργίες τους για να επιτύχουν τους στόχους τους πιο αποτελεσματικά (OECD, 2005γ).
- ✓ **Βελτίωση της διαφάνειας:** Πολλές χώρες θέτουν τη βελτίωση του βαθμού λογοδοσίας στο νομοθετικό σώμα και στο κοινό ως έναν από τους βασικούς στόχους των εκσυγχρονιστικών τους πρωτοβουλιών. Αυτές οι μεταρρυθμίσεις έχουν βελτιώσει τη διαφάνεια, αυξάνοντας τον όγκο των πληροφοριών που

παρέχονται στο νομοθετικό σώμα και στο κοινό σχετικά με τις επιδόσεις του δημόσιου τομέα (Halachmi & Holzer, 1987).

- ✓ **Ενημέρωση των επιλογών των πολιτών:** Ορισμένες κυβερνήσεις, όπως αυτές της Αυστραλίας και του Ηνωμένου Βασιλείου, έχουν παράσχει αξιολογήσεις πληροφοριών απόδοσης στους πολίτες και έχουν επίσης συγκρίνει την παροχή τοπικών υπηρεσιών (π.χ. σχολεία και νοσοκομεία). Οι πίνακες στοιχείων και η συγκριτική αξιολόγηση που παρέχουν επεξηγήσεις και πιο λεπτομερείς πληροφορίες από τους απλούς αριθμούς μπορούν να βοηθήσουν τους πολίτες να επιλέξουν τη βέλτιστη λύση σε ένα πιθανό πρόβλημα. Αυτές οι πληροφορίες, αν και δεν είναι τέλειες, μπορούν τουλάχιστον να παρέχουν κάποια καθοδήγηση σχετικά με το επίπεδο απόδοσης και την παροχή υπηρεσιών, ενώ η δημόσια διαθεσιμότητα αυτών των πληροφοριών και η δράση των πολιτών που βασίζεται σε αυτά τα δεδομένα, μπορεί να χρησιμεύσει για να φέρει στο προσκήνιο τους παρόχους υπηρεσιών με χαμηλή απόδοση και, ως εκ τούτου, να χρησιμεύσει ως κίνητρο για μελλοντικές ενέργειες για τη βελτίωση της απόδοσης, κάτι για το οποίο δεν υπήρχε η δυνατότητα στο παρελθόν, πριν τις ενέργειες εκσυγχρονισμού (Andrews, et al., 2005; Carlin & Guthrie, 2000).

5.2.2 ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ

- ♦ **Μετρήσεις:** Οι χώρες συνεχίζουν να αντιμετωπίζουν προκλήσεις με ζητήματα μέτρησης, ειδικά με τα αποτελέσματα, καθώς μπορεί να είναι δύσκολο να βρεθούν ακριβή μέτρα για συγκεκριμένες δραστηριότητες, ενώ οι πληροφορίες απόδοσης εφαρμόζονται πιο εύκολα σε ορισμένους τύπους λειτουργικών προγραμμάτων συγκριτικά με άλλους, με τα περισσότερα προβλήματα προκύπτουν ιδιαίτερα όσον αφορά τις άυλες δραστηριότητες όπως οι συμβουλές πολιτικής. Οι λειτουργικοί τομείς με τα πιο ανεπτυγμένα μέτρα απόδοσης είναι η εκπαίδευση και η υγεία, ωστόσο τα μέτρα παραγωγής και αποτελέσματος παρουσιάζουν το καθένα διαφορετικό σύνολο προκλήσεων, κι έτσι τα συστήματα εκσυγχρονισμού που επικεντρώνονται μόνο στα αποτελέσματα μπορούν να οδηγήσουν σε παρέκκλιση από τους πιθανούς στόχους της δημόσιας διοίκησης (Curristine, et al., 2007).

Τα αποτελέσματα είναι τεχνικά πιο δύσκολο να μετρηθούν, είναι πολύπλοκα και περιλαμβάνουν την αλληλεπίδραση πολλών παραγόντων, προγραμματισμένων και μη. Μπορεί επίσης να είναι προβληματική η συσχέτιση του τι συνεισφέρει πραγματικά ένας οργανισμός ή πρόγραμμα για την επίτευξη συγκεκριμένων αποτελεσμάτων, ενώ υπάρχουν επίσης προβλήματα με ζητήματα χρονικής υστέρησης και σε ορισμένες περιπτώσεις τα αποτελέσματα δεν είναι μόνο στον έλεγχο των κυβερνήσεων, αλλά ενδεχομένως και σε αυτά των παρόχων των τεχνολογιών εκσυγχρονισμού. Τα αποτελέσματα, ωστόσο, έχουν έντονη απήχηση για το κοινό και τους πολιτικούς (Holzer & Rabin, 1987).

- ♦ **Αντίσταση από τους δημόσιους υπαλλήλους:** Σχεδόν όλες οι μεταρρυθμίσεις συναντούν αντίσταση, ειδικά όταν έχουν να κάνουν με μακροπρόθεσμες πρακτικές προϋπολογισμού που επηρεάζουν το σύνολο της κυβέρνησης και τη συνήθεια της χρησιμοποίησης μη εκσυγχρονισμένων μέσων στη δημόσια διοίκηση. Η παρακίνηση των βασικών παραγόντων να απομακρυνθούν από τις παραδοσιακές και οικείες δημοσιονομικές πρακτικές αποδεικνύεται δύσκολη (Curristine, et al., 2007).

Οι ασκούντες τη δημόσια διοίκηση μπορούν να αντισταθούν στην αλλαγή, ιδιαίτερα όταν δεν είναι σαφές εάν ή πώς θα χρησιμοποιηθούν οι πληροφορίες απόδοσης από πολιτικούς και υπαλλήλους της δημόσιας διοίκησης. Σε πολλές περιπτώσεις φοβούνται ότι οι πληροφορίες θα χρησιμοποιηθούν κατάχρηση είτε για δημόσια κριτική σε προγράμματα είτε για περικοπή της χρηματοδότησης, καθώς επίσης και ότι είναι πιθανό να λογοδοτήσουν για αποτελέσματα που δεν είναι στον έλεγχό τους (Gregory & Borland, 1999). Εναλλακτικά, μπορούν να αντισταθούν στις μεταρρυθμίσεις εκσυγχρονισμού λόγω των αυξημένων απαιτήσεων για τη συλλογή δεδομένων και των επαχθών απαιτήσεων σε χαρτιά. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα σε περιπτώσεις όπου οι τεχνολογίες πληροφοριών που δεν χρησιμοποιούνται καθόλου από τις κυβερνήσεις ή τους πολιτικούς, οι οποίοι μπορούν επίσης να απορρίψουν την αλλαγή ευνοώντας τα γνωστά συστήματα ελέγχου των εισροών έναντι της συγκέντρωσης στις πληροφορίες απόδοσης. Οι διοικητικές δομές μπορεί να φοβούνται ότι η αλλαγή θα τους δώσει λιγότερο έλεγχο στις δαπάνες, ενώ σε ορισμένες περιπτώσεις, οι πληροφορίες απόδοσης στην πραγματικότητα δεν

είναι αρκετά σχετικές ή ποιοτικές για να χρησιμοποιηθούν στη λήψη αποφάσεων (Moon, 2002).

- ♦ **Ανάπτυξη της θεσμικής ικανότητας των υπουργείων δαπανών:** Οι χώρες αντιμετωπίζουν προβλήματα όσον αφορά την ανάπτυξη της απαραίτητης θεσμικής ικανότητας σε επίπεδο υπουργείων δαπανών για την υποστήριξη των μεταρρυθμίσεων εκσυγχρονισμού. Αυτή η ικανότητα επηρεάζεται από την ευρύτερη θεσμική δομή και τους πόρους όσον αφορά το προσωπικό και την εμπειρογνωμοσύνη. Οι πληροφορίες απόδοσης διαφέρουν από τις οικονομικές πληροφορίες, καθώς η δημόσια διοίκηση χρειάζεται τη σχετική εμπειρογνωμοσύνη για να είναι σε θέση να αναλύει και να αξιολογεί τις πληροφορίες που λαμβάνει από διάφορα υπουργεία δαπανών, να κάνει κρίσεις και να συγκρίνει τις επιδόσεις (Curristine, et al., 2007).

Τα υπουργεία δαπανών εξαρτώνται από τους φορείς για πληροφορίες. Ως εκ τούτου, χρειάζονται την ικανότητα να κατανοούν και να αξιολογούν τις πληροφορίες που λαμβάνουν, εάν θέλουν να κάνουν κρίσεις σχετικά με το πόσο ρεαλιστικοί είναι οι προτεινόμενοι στόχοι και πόσο υψηλή είναι η ποιότητα των μέτρων απόδοσης και των δεδομένων (Halachmi & Holzer, 1987). Ακόμα κι αν υπάρχει ενδιαφέρον, τα υπουργεία σε ορισμένες περιπτώσεις, ανάλογα τη χώρα, δεν έχουν την τεχνογνωσία ή τη γνώση για να αναπτύξουν μέτρα απόδοσης ή ακόμη και να παρακολουθήσουν αποτελεσματικά τις επιδόσεις. Αυτό μπορεί να οδηγήσει στην παθητική παροχή δεδομένων που δεν έχουν πραγματικό βάρος στη διαδικασία λήψης αποφάσεων (Melkers & Willoughby, 2005).

- ♦ **Αλλαγή της συμπεριφοράς των πολιτικών:** Οι πολιτικοί διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην προώθηση της ανάπτυξης και της χρήσης πληροφοριών απόδοσης στη διαδικασία εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης. Αυτός ο ρόλος περιλαμβάνει την άσκηση πίεσης σε άλλους φορείς για την εφαρμογή αυτής της μεθόδου, τον ενεργό ρόλο στον καθορισμό στόχων και τη χρήση επιβεβαίωσης απόδοσης στη λήψη δημοσιονομικών αποφάσεων. Ο ρόλος τους στη νομοθετική και εκτελεστική εξουσία ποικίλλει ανάλογα με τη φύση της νομοθετικής – εκτελεστικής σχέσης στη διαδικασία του προϋπολογισμού, η οποία με τη σειρά της επηρεάζεται από το είδος του υφιστάμενου πολιτικού

συστήματος (προεδρικό, ημιπροεδρικό ή κοινοβουλευτικό) (Carristine, et al., 2007).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6^ο

ΜΕΛΕΤΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ: Ο ΚΛΑΔΟΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΝΟΣΟΚΟΜΕΙΩΝ

Τα δημόσια νοσοκομεία σήμερα βρίσκονται σε διαδικασία αναπροσαρμογής, περνώντας από ένα στάδιο διενέργειας μελετών για τον καθορισμό, την ενημέρωση και την προσαρμογή των απαιτήσεων των ιατρικών κτιρίων, καθώς και προτάσεων εκσυγχρονισμού των εγκαταστάσεων υγείας, προκειμένου να μεταφερθούν, να επαναχρησιμοποιηθούν ή να κατασκευαστούν νέοι χώροι στα κτίρια, οι οποίοι θα επιτρέπουν της αναγκαίες προσθήκες ιατρικού εξοπλισμού για τη θεραπεία και τη διάγνωση. Οι τελευταίοι περιλαμβάνουν μεταξύ άλλων τομείς υψηλού κινδύνου, υψηλής εξειδίκευσης και εξελιγμένης τεχνολογίας (Πετράκη, 2013).

Οι προτάσεις που έχουν να κάνουν με τον εκσυγχρονισμό των δημόσιων νοσοκομείων αφορούν κυρίως τα εξής:

- ❖ Δημιουργία οδηγιών για το σχεδιασμό και την κατασκευή.
- ❖ Καθιέρωση μεθοδολογιών για την αξιολόγηση και τον εκσυγχρονισμό των υφιστάμενων εγκαταστάσεων, που αφορούν μια διαδικασία κατηγοριοποίησης των υπηρεσιών.
- ❖ Ανάπτυξη σχεδίων συντήρησης κτιρίων.
- ❖ Οργάνωση εργαστηρίων με τις κυβερνητικές υπηρεσίες (κεντρικό και τοπικό επίπεδο) και τον επαγγελματικό τομέα για να προτείνεται η χρήση κατευθυντήριων γραμμών, εκπαιδευτικών μέσων και εργαλείων σχεδιασμού.
- ❖ Προώθηση της ευαισθητοποίησης στις αρχές, σχετικά με τον προγραμματισμό των εγκαταστάσεων υγείας ως συστηματική διαδικασία και τη σημασία των πολυεπιστημονικών αλληλεπιδράσεων στο σχεδιασμό και τη διαδικασία λήψης αποφάσεων μεταξύ διευθυντών, ιατρών και ασθενών (de Bello, 1996).

6.1 ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ

6.1.1 ΑΝΕΠΑΡΚΗΣ ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗ

Πολλές έρευνες έχουν σημειώσει ότι η ικανότητα των μονάδων δημόσιας υγείας ποικίλλει σημαντικά σε πολλά δημόσια νοσοκομεία, ενώ ορισμένα συμβούλια υγείας

αντιμετώπισαν προκλήσεις στην πρόσληψη και διατήρηση εξειδικευμένου προσωπικού δημόσιας υγείας, τόσο στο ηγετικό όσο και στο προσωπικό της πρώτης γραμμής. Αυτό σημαίνει ότι ορισμένες μονάδες δημόσιας υγείας δεν διαθέτουν επαρκή ανθρώπινο δυναμικό για την παροχή ολόκληρου του πεδίου εφαρμογής των προτύπων δημόσιας υγείας, τα οποία είναι τα υποχρεωτικά προγράμματα και υπηρεσίες δημόσιας υγείας που πρέπει να παρέχουν οι δημόσιες υγειονομικές υπηρεσίες (π.χ. ασφάλεια τροφίμων, πρόληψη και έλεγχος μεταδοτικών και μολυσματικών ασθενειών, υγιής ανάπτυξη, ανοσοποίηση, ασφαλές νερό, σχολική υγεία, πρόληψη χρόνιων, παρακολούθηση δεδομένων υγείας του πληθυσμού, διαχείριση επιδημιών κλπ.) (Ontario Ministry of Health, 2019).

Για παράδειγμα, αναφέρθηκε από την Lysyk (2017) ότι ορισμένες μονάδες δημόσιας υγείας δεν διαθέτουν τον απαιτούμενο χρόνο ή το εξειδικευμένο προσωπικό για την ανασκόπηση και ανάλυση επιδημιολογικών δεδομένων, ενώ οι αρμόδιες υπηρεσίες δεν αξιολογούσαν την αποτελεσματικότητα νέων προγραμμάτων. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα διάφορες ανισότητες, με ορισμένους ασθενείς να μην λαμβάνουν τα ίδια προγράμματα και υπηρεσίες δημόσιας υγείας με άλλους. Σημαίνει επίσης ότι τμήματα της επαρχίας είναι ευάλωτα όταν η μονάδα δημόσιας υγείας καλείται να προλάβει και να προετοιμαστεί για απειλές και καταστάσεις έκτακτης ανάγκης για τη δημόσια υγεία.

6.1.2 ΑΝΕΠΑΡΚΗΣ ΧΩΡΗΤΙΚΟΤΗΤΑ

Ορισμένες μονάδες δημόσιας υγείας είναι πολύ μικρές για να διαθέτουν τον ελάχιστο αριθμό πόρων, εμπειρογνομosύνης και ικανότητας που απαιτούνται για την παροχή όλων των προγραμμάτων και υπηρεσιών, καθώς και για την κάλυψη απροσδόκητων αυξήσεων της ζήτησης. Κάθε μονάδα δημόσιας υγείας χρειάζεται εξειδικευμένο προσωπικό που εκτελεί συγκεκριμένα καθήκοντα, συχνά για να εκπληρώσει τις νόμιμες απαιτήσεις, συμπεριλαμβανομένης της επιδημιολογίας και της ανάλυσης δεδομένων και της ετοιμότητας και του συντονισμού έκτακτης ανάγκης. Οι μονάδες δημόσιας υγείας χρειάζονται επίσης ομάδες προγραμμάτων που είναι αρκετά μεγάλες για να επιτρέψουν αύξηση της χωρητικότητας, κάλυψη κενών και διακοπών,

ευκαιρίες ανάπτυξης και επαρκή συνδυασμό δεξιοτήτων και εμπειριών (Ontario Ministry of Health, 2019).

6.1.3 ΜΗ ΕΥΘΥΓΡΑΜΜΙΣΗ ΤΜΗΜΑΤΩΝ

Έχει επίσης τεκμηριωθεί καλά ότι υπάρχουν εμπόδια στην αποτελεσματική συνεργασία μεταξύ δημόσιας υγείας, υγειονομικής περίθαλψης και κοινωνικών υπηρεσιών, γεγονός το οποίο καθιστά πιο δύσκολο το έργο των δημόσιων νοσοκομείων, εμποδίζοντας την πρόοδο στους βασικούς στόχους της δημόσιας υγείας (Παπασταματίου, 2014).

Πολλά από αυτά που επηρεάζουν την υγεία των ανθρώπων εξαρτώνται από παράγοντες εκτός του τομέα της υγείας (π.χ. στέγαση, εκπαίδευση, συνθήκες εργασίας). Οι μονάδες δημόσιας υγείας πρέπει να συνεργάζονται με αυτούς τους τομείς για να επιτυγχάνουν πρόοδο στη βελτίωση της υγείας του πληθυσμού, ενώ παράλληλα πρέπει να διαδραματίζουν ενεργό ρόλο στο σύστημα υγείας (π.χ. εμβολιασμοί, διαχείριση περιστατικών, ιχνηλάτηση επαφών για μολυσματικές ασθένειες). Επιπλέον, το επίκεντρο της πρόληψης της δημόσιας υγείας συμπληρώνει τις λειτουργίες του συστήματος υγειονομικής περίθαλψης και έχει τη δυνατότητα να εμποδίσει τους ασθενείς να εισέλθουν στο σύστημα υγειονομικής περίθαλψης καταρχάς, το οποίο είναι κρίσιμο για τον τερματισμό της υγειονομικής περίθαλψης στους διαδρόμους. Με την τρέχουσα οργάνωση και δομή του των δημόσιων νοσοκομείων, η προώθηση δράσης για κοινούς στόχους σε όλους τους τομείς, όπως η πρόληψη ασθενειών και η προαγωγή της υγείας, απαιτεί σημαντική προσπάθεια και πόρους (Lopes, 2019).

6.1.4 ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ

Μέσα στο σύστημα δημόσιας υγείας υπάρχουν αρκετές αλληλοσυγκαλύψεις μεταξύ στελεχών για τυχόν ιατρικά σφάλματα, αλλά επίσης και περιττές απολύσεις, ασυνέπειες και έλλειψη συντονισμού. Για παράδειγμα, αναφέρθηκε και πάλι από την Lysyk (2017) ότι υπάρχουν σημαντικές αναποτελεσματικότητες σε όλες τις μονάδες

δημόσιας υγείας επειδή υπάρχουν περιορισμένα τυπικά συστήματα για τον συντονισμό των δραστηριοτήτων τους και την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών. Πολλές μονάδες δημόσιας υγείας ανέφεραν ότι διεξάγουν ανεξάρτητα έρευνα, συλλέγουν δεδομένα και αναθεωρούν τα ίδια στοιχεία και βέλτιστες πρακτικές για διάφορα προγράμματα προαγωγής της υγείας με άλλες μονάδες δημόσιας υγείας. Δραστηριότητες έρευνας και τεκμηρίωσης που δεν είναι τοπικά συγκεκριμένες, αναπαράγονται σε πολλές μονάδες δημόσιας υγείας, όταν υπάρχουν ευκαιρίες να αξιοποιηθούν άλλους στην ανάληψη και κοινή χρήση αυτής της εργασίας (Ontario Ministry of Health, 2019).

Επίσης, οι μονάδες δημόσιας υγείας τείνουν να εργάζονται ατομικά για την ανάπτυξη συστημάτων συλλογής δεδομένων και ο τύπος των δεδομένων που συλλέγονται διαφέρει, κάτι που δεν ευνοεί τη σύγκριση μεταξύ των μονάδων δημόσιας υγείας (Παπασταματίου, 2014).

6.1.5 ΚΑΘΟΡΙΣΜΟΣ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΩΝ

Σε μια εποχή που υπάρχουν κρίσιμες προκλήσεις για τη δημόσια υγεία, υπάρχουν ασυνέπειες σε πολλά δημόσια νοσοκομεία ως προς τον τρόπο καθορισμού των προτεραιοτήτων και τη λήψη αποφάσεων σχετικά με προγράμματα και υπηρεσίες δημόσιας υγείας. Για την αντιμετώπιση αυτών των ζητημάτων, οι μονάδες δημόσιας υγείας πρέπει να ευθυγραμμιστούν μεταξύ τους και να επικεντρωθούν στον τρόπο με τον οποίο θα ανταποκριθούν σε αυτές τις συνθήκες (Ontario Ministry of Health, 2019).

Επιπλέον, οι επιμέρους μονάδες δημόσιας υγείας πρέπει επίσης να ανταποκρίνονται στις δικές τους τοπικές ανάγκες και ζητήματα. Η διακύμανση στα μοντέλα διακυβέρνησης και ηγεσίας της μονάδας δημόσιας υγείας μπορεί να συμβάλει στη μη συνεπή ρύθμιση προτεραιοτήτων: υπάρχουν πέντε μοντέλα διακυβέρνησης στο τρέχον σύστημα, πράγμα που σημαίνει ότι η ισορροπία των τοπικών αναγκών και των προτεραιοτήτων του συστήματος για τη λήψη αποφάσεων μπορεί να είναι διαφορετική σε κάθε δομή υγείας. Αυτό μπορεί να δυσκολέψει τον τομέα της ιατρικής να λάβει συλλογική δράση σε θέματα δημόσιας υγείας που εκτείνονται στο σύνολο του πληθυσμού. Η παραλλαγή των μοντέλων ηγεσίας σημαίνει επίσης ότι η λήψη οργανωτικών αποφάσεων και η λογοδοσία εντός των μονάδων δημόσιας υγείας

είναι ασυνεπείς, γεγονός που δημιουργεί προκλήσεις στον τρόπο συνεργασίας των μονάδων δημόσιας υγείας, τόσο μεταξύ τους όσο και με άλλους τομείς, για την αντιμετώπιση των κοινωνικών προκλήσεων που επηρεάζουν την υγεία του πληθυσμού (Lopes, 2019).

6.2 ΕΥΚΑΙΡΙΕΣ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΥ

Παρά τις προαναφερθείσες προκλήσεις, τα άτομα που εργάζονται στη δημόσια υγεία παρέχουν καθημερινά βασικά προγράμματα και υπηρεσίες και προετοιμάζονται για να ανταποκρίνονται σε αναδυόμενες απειλές. Αυτό επιτυγχάνεται λόγω ορισμένων βασικών πλεονεκτημάτων του τομέα, συμπεριλαμβανομένης της αξιοποίησης ισχυρών τοπικών σχέσεων και συμπράξεων που επιτρέπουν στο έργο της δημόσιας υγείας να βασίζεται και να ανταποκρίνεται στις ανάγκες των κοινοτήτων τους. Υπάρχουν όμως ευκαιρίες για την αντιμετώπιση των διαφοροποιήσεων της ικανότητας στην επαρχία που θα βοηθούσε τις μονάδες δημόσιας υγείας να αντιμετωπίζουν πιο γρήγορα και αποτελεσματικά τις αναδυόμενες απειλές και καταστάσεις έκτακτης ανάγκης, να ενισχύσουν το εργατικό δυναμικό της δημόσιας υγείας για να καλύψει τις εξελισσόμενες ανάγκες υγείας της επαρχίας και να βελτιώσει την παροχή υπηρεσιών δημόσιας υγείας για όλους (Ontario Ministry of Health, 2019).

Επιπλέον, ένα από τα πλεονεκτήματα του τομέα της δημόσιας υγείας είναι η δράση του ως διαμεσολαβητής μεταξύ του συστήματος υγείας και των κοινωνικών υπηρεσιών, έτσι ώστε να υποστηρίζει άτομα και κοινότητες καθώς συμμετέχουν σε διάφορους τομείς. Ο Παπασταματίου (2014) αναφέρει ότι κατανόηση της δημόσιας υγείας για τις τοπικές ανάγκες υγείας μπορεί να βοηθήσει στον εντοπισμό κορυφαίων προτεραιοτήτων για το σύστημα υγείας, ενώ ταυτόχρονα ενημερώνει τις πολιτικές και τις υπηρεσίες υγείας. Αυτές οι σχέσεις συνεργασίας προσφέρονται επίσης για την ενσωμάτωση παρεμβάσεων προστασίας και προαγωγής της υγείας που μπορούν να πραγματοποιηθούν σε άλλους τομείς για τη βελτίωση της υγείας του πληθυσμού.

Ένα άλλο από τα δυνατά σημεία του τομέα της δημόσιας υγείας είναι η εξειδίκευσή του στην αξιολόγηση της υγείας του πληθυσμού, στα δεδομένα και στην ανάλυση που σχετίζονται με την υγεία του πληθυσμού. Τα δημόσια νοσοκομεία παρέχουν

κρίσιμες πληροφορίες για την κατάσταση της υγείας του πληθυσμού, ενώ παράλληλα η αντιμετώπιση της έλλειψης συντονισμού μπορεί να ενισχύσει την ερευνητική ικανότητα, την ανταλλαγή γνώσεων και τον καθορισμό κοινών προτεραιοτήτων μεταξύ των μονάδων δημόσιας υγείας (de Bello, 1996).

Η έρευνα, τα στοιχεία και η ανάπτυξη προγραμμάτων είναι όλα πολύ σημαντικά για το έργο της δημόσιας υγείας. Ωστόσο, αυτές οι δραστηριότητες μπορούν να οργανωθούν καλύτερα και να συντονιστούν έτσι ώστε να μοιραστούν πληροφορίες μεταξύ των μονάδων δημόσιας υγείας και η προσπάθεια να μην επαναλαμβάνεται σε όλο το σύστημα. Παράλληλα, οι δυνατότητες αυτές των δημόσιων νοσοκομείων παρέχουν μεγαλύτερη ελευθερία σε μεμονωμένες μονάδες υγείας να επικεντρωθούν σε τοπικά ερευνητικά προγράμματα, ενώ υπάρχουν επίσης ευκαιρίες για αξιοποίηση της τεχνολογίας για πιο αποτελεσματική και αποτελεσματική ανταλλαγή πληροφοριών και παροχή υπηρεσιών (Lopes, 2019).

Τέλος, οι μονάδες δημόσιας υγείας είναι στενά συνδεδεμένες με τις τοπικές τους κοινότητες και γνωρίζουν βαθιά τα ζητήματα και τις ευκαιρίες που μπορούν να επηρεάσουν την υγεία του πληθυσμού τους. Καθώς ο τομέας της δημόσιας υγείας εκσυγχρονίζεται, πρέπει να βασιστεί σε ισχυρές δομές ηγεσίας και διακυβέρνησης που διατηρούν την τοπική σχέση και την τεχνογνωσία των μονάδων δημόσιας υγείας. Επιπλέον, σύμφωνα με τον Lopes (2019), ενδέχεται να υπάρξουν ευκαιρίες για μεταφορά της ευθύνης για ορισμένες δραστηριότητες δημόσιας υγείας, προγράμματα και παροχή υπηρεσιών σε διαφορετικούς οργανισμούς εντός του συστήματος, ιδιαίτερα σε εκείνους που αντιμετωπίζουν ευρύτερης κλίμακας ζητήματα.

6.3 ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΕΣ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΥ

Μία πρωτοβουλία που συμπεριλάμβανε τη συνδυαστική δράση πολλών σωμάτων από διάφορες χώρες του κόσμου ήταν ένα εργαλείο αναδιαμόρφωσης νόμων που είχαν να κάνουν με τη δημόσια υγεία, το οποίο δημιουργήθηκε από τους Gostin & Hodge (2003) και επεκτάθηκε στη συνέχεια, με τη δημιουργία της **Συνεργασίας Εκσυγχρονισμού του Καταστατικού Δημόσιας Υγείας Σημείου Καμπής** (αγγλ.: *The Turning Point Public Health Statute Modernization Collaborative*). Η ανάγκη για μεταρρυθμίσεις που είχαν να κάνουν με τη δημόσια υγεία αναφέρθηκε από το

αμερικανικό Ινστιτούτο Ιατρικής (αγγλ.: *IOM / Institute of Medicine*) στην έκθεσή του το 1988 για το μέλλον της δημόσιας υγείας. Η έκθεση διαπίστωσε ότι οι κρατικοί νόμοι για τη δημόσια υγεία είναι σε πολλές περιπτώσεις πολύ απαρχαιωμένοι, και συνέστησε στα κράτη να επανεξετάσουν τους νόμους τους για τη δημόσια υγεία και να εισάγουν αναθεωρήσεις που είναι απαραίτητες για τη σαφή οριοθέτηση των βασικών εξουσιών και των ευθυνών που έχουν ανατεθεί σε φορείς δημόσιας υγείας, καθώς και για την υποστήριξη ενός συνόλου σύγχρονων μέτρων ελέγχου των ασθενειών που αντιμετωπίζουν τα σύγχρονα προβλήματα και τις απειλές για την υγεία (Institute of Medicine, 1988).

6.3.1 ΚΥΡΙΑ ΣΗΜΕΙΑ

Οι διατάξεις αυτής της πρωτοβουλίας αντικατοπτρίζουν το σύγχρονο συνταγματικό, καταστατικό και νομοθετικό δίκαιο σε εθνικό και κρατικό επίπεδο, καθώς και τις τρέχουσες επιστημονικές και ηθικές αρχές που διέπουν τη σύγχρονη πρακτική δημόσιας υγείας. Παρουσιάζει ένα υπόδειγμα και λίστα ελέγχου θεμάτων για τη μεταρρύθμιση του νόμου για τη δημόσια υγεία. Ως εκ τούτου, ο νόμος δεν αποτελεί εντολή προς τα κράτη που εξετάζουν τη μεταρρύθμιση του νόμου για τη δημόσια υγεία, ούτε οι διατάξεις του προορίζονται να εγκριθούν χωρίς προσαρμογή ή έκδοση σε οποιαδήποτε πολιτεία (Hodge & Gostin, 2003).

Το σχέδιο χωρίζεται σε εννέα άρθρα με διάφορες ενότητες. Σε συμφωνία με τα πρόσφατα ευρήματα του IOM (2002), υιοθετεί μια συστηματική προσέγγιση για την εφαρμογή των αρμοδιοτήτων και των αρχών της δημόσιας υγείας. Επικεντρώνεται στην οργάνωση και παροχή βασικών υπηρεσιών και λειτουργιών δημόσιας υγείας με βάση τον ορισμό τους στη δημόσια υγεία.

Παρουσιάζει επίσης μια ευρεία αποστολή για τους κρατικούς και τοπικούς φορείς δημόσιας υγείας που πρέπει να πραγματοποιηθεί σε συνεργασία με διάφορους δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς εντός του δημόσιου συστήματος υγείας. Μεγάλο μέρος της ουσίας του αφορά τις παραδοσιακές εξουσίες των κρατικών ή τοπικών φορέων δημόσιας υγείας (π.χ. έλεγχος μεταδοτικών ασθενειών, μείωση της όχλησης και επιθεωρήσεις). Αυτές οι εξουσίες αρθρώνονται σε ένα πλαίσιο της σύγχρονης νομολογίας και της επιστήμης της δημόσιας υγείας που εξισορροπεί την προστασία

της δημόσιας υγείας με τον σεβασμό των δικαιωμάτων των ατόμων και των ομάδων (Hodge & Gostin, 2003).

6.3.2 ΒΑΣΙΚΟΙ ΣΤΟΧΟΙ ΕΝΕΡΓΕΙΩΝ

- ❖ **Τεχνολογία πληροφορικών:** Αξιολόγηση και πρόταση καινοτόμων τρόπων βελτίωσης του συστήματος δημόσιας υγείας μέσω της χρήσης της τεχνολογίας των πληροφοριών. Η ομάδα εστιάζει σε συστήματα δεδομένων που θα βοηθήσουν στην ιεράρχηση των αναγκών υγείας της κοινότητας, στην αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των παρεμβάσεων και στη μέτρηση της απόδοσης των συστημάτων υγείας (Hodge & Gostin, 2003).
- ❖ **Διαχείριση απόδοσης:** Ανάπτυξη χρήσιμων μοντέλων διαχείρισης απόδοσης για τα κράτη και υποστήριξη της εφαρμογής της διαχείρισης απόδοσης ως βασικού κλάδου της πρακτικής δημόσιας υγείας. Η ομάδα εστιάζει σε προσεγγίσεις σε όλο το σύστημα για τη διαχείριση της απόδοσης στη δημόσια υγεία.
- ❖ **Κοινωνικό μάρκετινγκ:** Προώθηση της εφαρμογής των αρχών και πρακτικών του κοινωνικού μάρκετινγκ για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας υγείας σε διεθνές επίπεδο. Η συνεργασία επιδιώκει να παρέχει σε κρατικά και τοπικά προγράμματα υγείας τις δεξιότητες και τα εργαλεία που απαιτούνται για την αποτελεσματική εφαρμογή της έρευνας και πρακτικής του κοινωνικού μάρκετινγκ σε θέματα δημόσιας υγείας εντός των κοινοτήτων (Hodge & Gostin, 2003).
- ❖ **Ανάπτυξη ηγεσίας:** Αύξηση της ικανότητας συνεργατικής ηγεσίας σε όλα τα επίπεδα της άσκησης της δημόσιας υγείας. Αυτό το στυλ ηγεσίας δίνει έμφαση στην οικοδόμηση εμπιστοσύνης μεταξύ των ενδιαφερομένων με διαφορετικά ενδιαφέροντα για την επίτευξη ενός κοινού στόχου. Βασισμένη σε βασικές ερευνητικές δραστηριότητες, η πρωτοβουλία αυτή αναπτύσσει εργαλεία για την ενίσχυση της συνεργατικής ηγετικής ικανότητας μεταξύ του εργατικού δυναμικού της δημόσιας υγείας και των εταίρων του (Hodge, et al., 2021).

6.3.3 ΕΛΛΕΙΨΕΙΣ

- ⇒ Η πρωτοβουλία αυτή δεν καλύπτει ορισμένους διακριτούς τομείς δικαίου παρά την έντονη συνάφειά τους με τη δημόσια υγεία. Για παράδειγμα, οι νόμοι που σχετίζονται με την ψυχική υγεία, την κατάχρηση αλκοόλ και ουσιών, τις υπηρεσίες υγειονομικής περίθαλψης ή την ασφάλιση υγείας δεν αντιμετωπίζονται συγκεκριμένα. Αντίστοιχα, ο νόμος δεν περιλαμβάνει πρότυπες διατάξεις για όλους τους υφιστάμενους νόμους που επηρεάζουν τη δημόσια υγεία ή για συγκεκριμένους τομείς προγραμμάτων στη δημόσια υγεία. Η συνεργασία αναγνωρίζει περαιτέρω τις υπηρεσίες περιβαλλοντικής υγείας ως βασικές λειτουργίες δημόσιας υγείας που έχουν ευρείες εφαρμογές σε όλη την πρακτική της δημόσιας υγείας. Ωστόσο, λόγω των περιορισμών χρόνου και πόρων, η περιβαλλοντική υγεία δεν αντιμετωπίζεται διεξοδικά (Hodge & Gostin, 2003).
- ⇒ Ο νόμος δεν περιλαμβάνει εκτενή γλώσσα σχετικά με τομείς του νόμου που παραδοσιακά καλύπτονται αλλού στα κρατικά νομοθετήματα (π.χ. φορολογικές διατάξεις, διοικητικές διαδικασίες, προστασία αναπηρίας).
- ⇒ Η συνεργασία δεν προσδιορίζει τους κανονισμούς που απαιτούνται για την εφαρμογή των καταστατικών, οι οποίοι μπορεί να είναι σημαντικοί στην πρακτική της δημόσιας υγείας. Οι κανονισμοί επαφίονται στη διακριτική ευχέρεια των εκτελεστικών οργανισμών μέσω της δημοσίευσης διοικητικών κανόνων που εγκρίνονται από τον νόμο (Gostin, 2000).
- ⇒ Ο νόμος προορίζεται για εξέταση και πιθανή υιοθέτηση στις πολιτείες με βάση τις υπάρχουσες διοικητικές και οργανωτικές δομές εντός των κρατών. Δεν επιχειρεί να σχεδιάσει ένα πρότυπο τμήμα δημόσιας υγείας ή να παρουσιάσει μια ιδανική κρατική ή τοπική οργανωτική δομή (αν και ορισμένες δομικές επιλογές, όπως η δημιουργία συμβουλευτικού συμβουλίου δημόσιας υγείας ή οι περιφέρειες δημόσιας υγείας, παρουσιάζονται προς εξέταση) (Gostin & Hodge, 2002).

6.4 ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΕΣ ΔΡΑΣΕΙΣ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΥ

Πολλά καταστατικά δημόσιας υγείας δεν έχουν ενημερωθεί συστηματικά εδώ και δεκαετίες ή περισσότερες, γεγονός που είχε ως αποτέλεσμα να μην αντικατοπτρίζουν τις τρέχουσες συνθήκες, να μην παρέχουν επαρκείς εντολές και εξουσίες και να εγγυώνται τρόπους προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων που θα μπορούσαν να ερμηνευθούν δικαστικά ως υπερβολικά ευρείες αναφορικά με το πεδίο εφαρμογής τους (Meier, et al., 2009; NACCHO, 1998).

Οι απαρχαιωμένοι νόμοι είναι συχνά ασαφείς, κατακερματισμένοι και επαναλαμβανόμενοι. Ειδικά δε αυτοί που είχαν να κάνουν με τη δημόσια υγεία ήταν, φυσικά, ενημερωμένοι από τα επιστημονικά πρότυπα, το καταστατικό πλαίσιο και τη συνταγματική νομολογία της εποχής τους, συμπεριλαμβανομένων των αντιλήψεων για τα ατομικά δικαιώματα. Επιπλέον, ορισμένοι νόμοι θεσπίζονταν αποσπασματικά ως αντίδραση σε ένα συγκεκριμένο πρόβλημα υγείας (π.χ. ξέσπασμα μίας ασθένειας), κάτι το οποίο οδήγησε σε επίπεδα θεσμοθετημένης αύξησης παρά σε ολιστική ή ολοκληρωμένη νομοθεσία (Gostin, et al., 2008).

Οι σύγχρονοι νόμοι για τη δημόσια υγεία πρέπει να είναι επαρκώς ευρείς για την αντιμετώπιση απρόβλεπτων απειλών, παρέχοντας ταυτόχρονα στους δημόσιους υπαλλήλους σαφώς καθορισμένες εξουσίες και όρια. Πολλοί από τους απαρχαιωμένους νόμους που εξακολουθούν να βρίσκονται στα βιβλία επικεντρώνονται σε μολυσματικές ασθένειες, αλλά δεν διαθέτουν συγκεκριμένες εξουσίες και ευθύνες για χρόνιες ασθένειες και τραυματισμούς, ενώ επίσης στερούνται ειδικής εξουσίας να ασκούν σύγχρονες λειτουργίες όπως η διαχείριση μητρώων εμβολιασμών και συστημάτων επιτήρησης συνδρομών και η διεξαγωγή παρεμβάσεων, σε συνεργασία με άλλους τομείς, για την αλλαγή του δομημένου περιβάλλοντος. Ταυτόχρονα, οι απαρχαιωμένοι νόμοι προϋπήρχαν της τεράστιας επέκτασης της γνώσης σχετικά με τους κοινωνικοοικονομικούς καθοριστικούς παράγοντες της υγείας και τον ρόλο τους στα περίπλοκα μονοπάτια για χρόνιες ασθένειες και άλλα κακά αποτελέσματα υγείας, ενώ τα υφιστάμενα καταστατικά επίσης συχνά αποτυγχάνουν να προστατεύσουν τα ατομικά δικαιώματα όπως το απόρρητο, η μη διάκριση και η δίκαιη διαδικασία. Κατά συνέπεια, οι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής πρέπει να επανεξετάζουν συστηματικά και διεξοδικά τα καταστατικά της δημόσιας υγείας για να διασφαλίσουν ότι υπάρχει επαρκής και

σαφής εξουσία, μαζί με διασφαλίσεις των ατομικών δικαιωμάτων (Institute of Medicine, 2011).

Οι προκλήσεις που παρουσιάζουν οι απαρχαιωμένοι νόμοι είναι πιο εμφανείς στο πλαίσιο της ετοιμότητας για καταστάσεις έκτακτης ανάγκης για τη δημόσια υγεία. Η συνιστώσα ετοιμότητας των δραστηριοτήτων του οργανισμού δημόσιας υγείας αναπτύχθηκε σημαντικά την τελευταία δεκαετία του 20^{ου} αιώνα λόγω του ενδιαφέροντος για την ετοιμότητα της δημόσιας υγείας για εσκεμμένα εισαγόμενες βιολογικές, χημικές και άλλες απειλές για τη δημόσια υγεία.

Οι Goodman et al. (2006) έχουν περιγράψει τα βασικά στοιχεία της νομικής ετοιμότητας για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας υγείας: βασικές νομικές αρχές, αρμοδιότητες εφαρμογής νόμων, συντονισμός μεταξύ δικαιοδοσιών και τομέων και πληροφορίες σχετικά με τις βέλτιστες πρακτικές της νομοθεσίας για τη δημόσια υγεία.

Εκτός από τους παράγοντες που περιγράφονται παραπάνω, άλλες σημαντικές αλλαγές έχουν συμβεί στο πλαίσιο της νομοθεσίας για τη δημόσια υγεία, συμπεριλαμβανομένων των δημογραφικών στοιχείων, των προκλήσεων για την υγεία και σε πτυχές της πρακτικής της δημόσιας υγείας (Institute of Medicine, 2011). Για παράδειγμα, ο πληθυσμός ζει πολύ περισσότερο και η ηλικιακή κατανομή του πληθυσμού κυμαίνεται σε πολύ μεγαλύτερη διάρκεια ζωής απ' ό,τι συνέβαινε όταν είχαν διαμορφωθεί ορισμένοι πρώιμοι νόμοι για τη δημόσια υγεία.

Κατά την εξέταση της ανάγκης για αλλαγή στη σύγχρονη νομοθεσία για τη δημόσια υγεία, υπάρχουν αρκετοί συναφείς παράγοντες και θεμελιώδεις μετασχηματισμοί που πρέπει να ληφθούν υπόψη, όπως:

- Η εθνική νομοθεσία για την υγεία που υπόσχεται την επέκταση της πρόσβασης στην ιατρική περίθαλψη, απαλλάσσοντας έτσι εν μέρει τις υπηρεσίες δημόσιας υγείας από την ανάγκη παροχής κλινικών υπηρεσιών δικτυού ασφαλείας.
- Η ανανεωμένη έμφαση και δέσμευση για ποιοτική απόδοση και υπευθυνότητα των φορέων δημόσιας υγείας.

- Οι πολλαπλές πρόσφατες εξελίξεις (νομοθετικές, τεχνολογικές και πρακτικές ή λειτουργικές) στον τομέα των πληροφοριών υγείας που έχουν βαθιές επιπτώσεις στην πρακτική της δημόσιας υγείας και στη σχέση της με την κλινική περίθαλψη (Institute of Medicine, 2011).

6.4.1 ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Στην Ελλάδα, ο κύριος φορέας δημόσιας υγείας είναι το **Εθνικό Σύστημα Υγείας** (ΕΣΥ), το οποίο χρηματοδοτείται από τον κρατικό προϋπολογισμό μέσω άμεσων και έμμεσων φορολογικών εσόδων και εισφορών κοινωνικής ασφάλισης. Το ΕΣΥ παρέχει επείγουσα προνοσοκομειακή, πρωτοβάθμια / περιπατητική και ενδονοσοκομειακή υγειονομική περίθαλψη μέσω αγροτικών ιατρείων, κέντρων υγείας και δημόσιων νοσοκομείων. Οι γιατροί που εργάζονται σε δημόσια νοσοκομεία και κέντρα υγείας είναι υπάλληλοι πλήρους απασχόλησης που δεν επιτρέπεται να ασκούν το δικό τους ιδιωτικό ιατρείο και αμείβονται με μισθό. Από το 2014, την ευθύνη για την παροχή δημόσιας πρωτοβάθμιας / περιπατητικής φροντίδας έχουν τα Πρωτοβάθμια Εθνικά Δίκτυα Υγείας (ΠΕΔΥ) που συντονίζονται από τις Υγειονομικές Περιφέρειες (ΥΠΕ) (Economou, et al., 2017).

Το Υπουργείο Υγείας είναι υπεύθυνο για τη διασφάλιση των γενικών στόχων και θεμελιωδών αρχών του ΕΣΥ, όπως η ελεύθερη και δίκαιη πρόσβαση σε ποιοτικές υπηρεσίες υγείας για όλους τους πολίτες. Το Υπουργείο λαμβάνει αποφάσεις για θέματα πολιτικής υγείας και τον συνολικό σχεδιασμό και εφαρμογή των εθνικών στρατηγικών υγείας, θέτει προτεραιότητες σε εθνικό επίπεδο, καθορίζει τη χρηματοδότηση για προτεινόμενες δραστηριότητες και διαθέτει σχετικούς πόρους, προτείνει αλλαγές στο νομοθετικό πλαίσιο και αναλαμβάνει την εφαρμογή νόμων και μεταρρυθμίσεων.

6.4.1.1 ΝΟΜΟΣ 2719/1999

Ο **Νόμος 2719/1999** για την ανάπτυξη και τον εκσυγχρονισμό των υπηρεσιών ψυχικής υγείας προβλέπει την προστασία των δικαιωμάτων των ατόμων με διαταραχές ψυχικής υγείας. Επίσης, ίδρυσε στα δημόσια νοσοκομεία Γραφείο

Επικοινωνίας με τους Πολίτες, το οποίο περιλαμβάνει επιτροπή για την προαγωγή των δικαιωμάτων των ασθενών (ΦΕΚ 106 Α', 1999).

6.4.1.2 ΝΟΜΟΣ 2889/2001

Ο **Νόμος 2889/2001** καθιέρωσε τις απογευματινές υπηρεσίες στα εξωτερικά νοσοκομεία των δημόσιων νοσοκομείων που παρείχαν εξειδικευμένη εξωτερική περίθαλψη στο πλαίσιο του ΕΣΥ, καλύπτοντας παράλληλα όλες τις ειδικότητες και εγκαθιδρύοντας τους εαυτούς τους ως κύριους πάροχους υπηρεσιών περιπατητικής φροντίδας σε αστικές περιοχές. Παρείχαν δωρεάν υπηρεσίες τις πρωινές ώρες και οι επισκέψεις προγραμματίζονταν κατόπιν ραντεβού, στις οποίες οι ίδιοι δημόσιοι γιατροί που εργάζονταν στο νοσοκομείο μπορούσαν να παρέχουν ιδιωτικές συμβουλές, και πληρώνονταν απευθείας από τους ασθενείς με αμοιβή για υπηρεσία με την αμοιβή να μοιράζεται μεταξύ του νοσοκομείου (40%) και του γιατρού (60%). Αυτό ίσχυε μόνο για νοσοκομεία με την απαραίτητη υποδομή για την υποστήριξη ολοήμερων κλινικών, αλλά το 2010 επεκτάθηκε η υποχρεωτική ολοήμερη λειτουργία σε όλα τα δημόσια νοσοκομεία προκειμένου να αυξηθεί η πρόσβαση σε υπηρεσίες υγείας, να ανταποκριθεί στην επιπλέον ζήτηση και να αυξηθούν τα έσοδα (ΦΕΚ 37 Α', 2001).

6.4.1.3 ΝΟΜΟΣ 4132/2013

Ο **Νόμος 4132/2013** όριζε ότι κάθε περιφερειακή διοίκηση έπρεπε να δημιουργήσει ένα κέντρο κοινωνικής πρόνοιας και να μετατρέψει ένα ευρύ φάσμα κέντρων αποκατάστασης που είχαν προηγουμένως προσανατολιστεί στην κατοικία σε αποκεντρωμένες μονάδες αυτών των κέντρων κοινωνικής πρόνοιας. Ενώ τα κέντρα θα μπορούσαν ενδεχομένως να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο στην ανάπτυξη και τη βελτίωση των υπηρεσιών, δεν έχει διεξαχθεί αξιολόγηση της αναδιάρθρωσης σε σχέση με την αποτελεσματικότητα, την αποδοτικότητα, την ποιότητα και την πρόσβαση στις υπηρεσίες. Ένα ζήτημα ήταν ότι τα κέντρα φυσικής ιατρικής και αποκατάστασης υπάγονταν στη δικαιοδοσία των ΥΠΕ, δεδομένου ότι ήταν μονάδες δημόσιων νοσοκομείων, ενώ τα κέντρα κοινωνικής πρόνοιας υπάγονταν στη

δικαιοδοσία των περιφερειακών αρχών, γεγονός που θέτει το ζήτημα της ένταξης και της διασύνδεσης μεταξύ τα δύο δίκτυα (ΦΕΚ 59 Α', 2013).

6.4.1.4 ΝΟΜΟΣ 4238/2014

Μέχρι το 2014, ο Εθνικός Οργανισμός Παροχής Υπηρεσιών Υγείας (ΕΟΠΥΥ) ήταν ο κύριος φορέας της χώρας που είχε επιφορτιστεί με τη διαχείριση της πρωτοβάθμιας περίθαλψης. Ο ρόλος του ήταν να συντονίζει την πρωτοβάθμια περίθαλψη, να ρυθμίζει τις συμβάσεις με όλους τους παρόχους υγειονομικής περίθαλψης και να θέτει πρότυπα ποιότητας και αποτελεσματικότητας, με ευρύτερο στόχο την άμβλυνση της πίεσης στην ειδική και επείγουσα περίθαλψη στα δημόσια νοσοκομεία. Ωστόσο, το 2014, η ευθύνη για την παροχή πρωτοβάθμιας περίθαλψης μεταβιβάστηκε στα ΠΕΔΥ και συντονίστηκε από τις ΥΠΕ μέσω του **Νόμου 4238/2014**, ο οποίος ορίζει ότι οι ΥΠΕ έχουν δικαιοδοσία σε όλες τις εγκαταστάσεις πρωτοβάθμιας περίθαλψης, συμπεριλαμβανομένων των κέντρων υγείας και των ιατρείων τους καθώς και των εγκαταστάσεων που ανήκαν στο παρελθόν στους διάφορους κλάδους ασφάλισης υγείας που συγχωνεύτηκαν στον ΕΟΠΥΥ (ΦΕΚ 38 Α', 2014).

6.4.1.5 ΝΟΜΟΣ 4254/2014

Ο **Νόμος 4254/2014** επέτρεψε την ίδρυση δημόσιων μονάδων ημερήσιας φροντίδας που παρέχουν διάγνωση, θεραπευτικές υπηρεσίες και χειρουργικές επεμβάσεις, εφόσον αυτές δεν απαιτούσαν γενική, ραχιαία ή επισκληρίδιο αναισθησία ή νοσηλεία για περισσότερο από μία ημέρα. Δημόσια νοσοκομεία, ΠΕΔΥ, κέντρα υγείας, ιδιωτικές κλινικές και ιδιωτικές επιχειρήσεις περιπατητικής φροντίδας μπορούσαν πλέον να ιδρύσουν μονάδες ημερήσιας φροντίδας (ΦΕΚ 85 Α', 2014).

6.4.2 ΝΟΜΙΚΑ ΠΛΑΙΣΙΑ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΥ ΑΛΛΩΝ ΧΩΡΩΝ

6.4.2.1 ΙΣΠΑΝΙΑ

Στο πλαίσιο της «παράδοσης» της αρχικής δοκιμαστικής καινοτομίας στις περιφέρειες, εκδόθηκε ένας συγκεκριμένος νόμος (εν μέρει ή πλήρως αποδεκτός από

την κεντρική διοίκηση) που ρύθμιζε τις Κοινοπραξίες, ο **Νόμος 4/1992**. Ο νόμος αυτός άνοιξε το δρόμο για τη συγχώνευση πόρων από διάφορες διοικήσεις, ώστε να γίνει πιο αποτελεσματική χρήση τους, ενώ μέσω αυτού εκφράστηκε για πρώτη φορά η ανάγκη για πραγματιστικές ρυθμίσεις στον τομέα της διακυβέρνησης των δημόσιων νοσοκομείων (Comunidad Autónoma de Andalucía, 1992).

Η κυβέρνηση της Ανδαλουσίας, σηματοδοτώντας κατά κάποιο τρόπο μια δική της ταυτότητα, προσυπέγραψε ένα μοντέλο διακυβέρνησης νοσοκομείων που ονομάστηκε *Empresa Pública Sanitaria* (Εταιρεία Δημόσιας Υγείας) το 1993, και το νοσοκομείο *Empresa Pública Hospital Costa del Sol* ιδρύθηκε στη Marbella, μέσω κάποιων προσθηκών στον Νόμο 4/1992 (Comunidad Autónoma de Andalucía, 1993).

Μια άλλη βασική εξέλιξη έλαβε χώρα το 1994, όσον αφορά την ηλεκτρονική διακυβέρνηση στα δημόσια νοσοκομεία μέσω του **Νόμου 30/1994** (Comunidad Autónoma de Andalucía, 1994). Ενώ αυτός ο κανόνας ίσχυε για την ίδρυση και τη λειτουργία ιδρυμάτων σε όλους τους τομείς, οι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής για την υγεία επιδίωξαν να εισάγουν πιο ευέλικτες οργανωτικές ρυθμίσεις παράλληλα με τον διαχωρισμό των λειτουργιών αγορών και παρόχων που εισήγαγε το **INSALUD** (Εθνικό Ινστιτούτο Υγείας) (Ferrándiz Manjavacas, 1999). Αργότερα εκδόθηκε ο **Νόμος 50/2002** (Comunidad Autónoma de Andalucía, 2002) σε αντικατάσταση του Νόμου 30/1994.

Το 1996, εισήχθη νομοθεσία που προωθούσε ρητά νέους τύπους νοσοκομειακής διακυβέρνησης. Ο **Βασιλικός Νόμος – Διάταγμα 10/1996** (Comunidad Autónoma de Andalucía, 1996) επέτρεψε τη χρήση διαφόρων μοντέλων διακυβέρνησης για τη διαχείριση των νοσοκομείων του INSALUD, συμπεριλαμβανομένων Κοινοπραξιών, Ιδρυμάτων και ούτω καθεξής. Ο μηχανισμός αυτός αντικαταστάθηκε αργότερα ως προς τα βασικά του στοιχεία, από τον πολύ πιο συμβατικό **Νόμο 15/1997** (Comunidad Autónoma de Andalucía, 1997).

Με ρητό στόχο «να εισαγάγει πιο ευέλικτους μηχανισμούς για τη διαχείριση του νόμιμου νοσοκομειακού προσωπικού», η κυβέρνηση της εποχής προσπάθησε να προωθήσει μια Κοινοβουλευτική Συμφωνία για τη Μεταρρύθμιση και τον Εκσυγχρονισμό του Εθνικού Συστήματος Υγείας (Comunidad Autónoma de Andalucía, 1997), αλλά απέτυχε (Freire, 1998). Στη συνέχεια δημιούργησε το μοντέλο «Δημόσια

Ιδρύματα Υγείας» μέσω του **Νόμου 50/1998** (Comunidad Autónoma de Andalucía, 1998α) που προσαρτήθηκε στον **Νόμο 49/1998** για τον Γενικό Προϋπολογισμό (Comunidad Autónoma de Andalucía, 1998β). Ήταν επίσης μια αξιοσημείωτη κίνηση με έναν άλλο τρόπο: ο Νόμος 30/1994 για τα ιδρύματα ήταν πλήρως διαθέσιμος και θα μπορούσε να είχε εφαρμοστεί αμέσως για να μετατραπεί το προσωπικό σε μη νόμιμους, συνήθως συμβασιούχους εργαζόμενους, αλλά (πιθανώς λόγω του φόβου σύγκρουσης με τα αγωνιστικά συνδικάτα) δημιουργήθηκε ένα νέο μοντέλο, διατηρώντας το καταστατικό καθεστώς (μόνιμες θέσεις εργασίας) του υπάρχοντος προσωπικού υγειονομικής περίθαλψης (Saltman, et al., 2011).

Αμέσως μετά, το **Βασιλικό Διάταγμα 29/2000** απαριθμούσε τους υπάρχοντες τύπους μοντέλων νοσοκομειακής αυτοδιοίκησης, συμπεριλαμβανομένων των Δημόσιων Ιδρυμάτων Υγείας, των Κοινοπραξιών και των Ιδρυμάτων. Αυτό το πρότυπο επιβεβαίωσε τη διαχειριστική αυτονομία αυτών των φορέων, διατηρώντας και εγγυάται τη δημόσια υπηρεσία τους μέσω ελέγχων και μηχανισμών που εφαρμόζονται για τη διασφάλιση της τήρησης των συνταγματικών αρχών, καθώς και του συντονισμού και της συνεργασίας μεταξύ των κέντρων υγείας (Comunidad Autónoma de Andalucía, 2000).

Τέλος, ο **Νόμος 30/2007** για τις δημόσιες συμβάσεις επιχείρησε να περιορίσει την αυτονομία των περισσότερων νέων πρωτοβουλιών διακυβέρνησης των δημόσιων νοσοκομείων που σχεδιάστηκαν την προηγούμενη περίοδο (Álvarez & Durán, 2011). Η συζήτηση σχετικά με την πραγματική αξία των καινοτόμων εμπειριών διαχείρισης νοσοκομείων εισήλθε στο κοινοβούλιο το 2008 μέσω της Κοινοβουλευτικής Επιτροπής Υγείας (ισπ.: *Comisión de Sanidad del Congreso de los Diputados*), αλλά δεν κατέληξε σε σαφές συμπέρασμα (Comunidad Autónoma de Andalucía, 2007).

6.4.2.2 ΕΣΘΟΝΙΑ

Η μεταρρύθμιση του νοσοκομειακού τομέα στην Εσθονία υπήρξε σημαντικό και αναπόσπαστο μέρος της συνολικής αναδιάρθρωσης του συστήματος υγείας. Εξετάζοντας το σύνολο των στόχων και των μετρήσιμων στόχων μέχρι τώρα, η μεταρρύθμιση του νοσοκομειακού τομέα ήταν σχετικά επιτυχημένη. Ο κύριος μοχλός για την επίτευξη των καθορισμένων στόχων στο Γενικό Σχέδιο Νοσοκομείων (αγγλ.:

HMP / Hospital Master Plan) ήταν οι διαρθρωτικές αλλαγές στο νοσοκομειακό δίκτυο λόγω της επιβολής του νέου νόμου περί οργάνωσης υπηρεσιών (Koppel, et al., 2008; Palu & Kadakmaa, 2001). Σύμφωνα με αυτή τη νομοθεσία, όλα τα δημόσια νοσοκομεία έπρεπε να ενσωματωθούν στο ιδιωτικό δίκαιο ως ιδρύματα ή ανώνυμες εταιρείες, με πλήρη διαχειριστικά δικαιώματα επί των περιουσιακών στοιχείων και πρόσβαση στις χρηματοπιστωτικές αγορές, αλλά ταυτόχρονα να τους δίνουν καθεστώς πλήρους υπολειπόμενου αιτούντος. Στην πράξη, αυτό είχε ως αποτέλεσμα πολλές συγχωνεύσεις νοσοκομείων και αναδιάρθρωση των υπηρεσιών για την επίτευξη κερδών αποδοτικότητας (Habicht & Habicht, 2008).

Το ρυθμιστικό περιβάλλον για τα νοσοκομεία έχει αναπτυχθεί σύμφωνα με τις μεταρρυθμίσεις στον τομέα της υγείας. Το 1991, ο νόμος περί ασφάλισης υγείας τέθηκε σε ισχύ ως βάση για την αναδιάρθρωση του σοβιετικού τύπου συστήματος υγειονομικής περίθαλψης με την εισαγωγή της υποχρεωτικής Δευτεροβάθμιας Ασφάλισης Υγείας.

Αυτή η πράξη ακολούθησε ο νόμος για την οργάνωση της υγειονομικής περίθαλψης το 1994. Με αυτή τη νομοθεσία, η λειτουργία σχεδιασμού υπηρεσιών υγείας ανατέθηκε σε μεγάλο βαθμό σε επίπεδο δήμου, με σκοπό τη μείωση του ρόλου της κεντρικής κυβέρνησης (Habicht, et al., 2011).

Η διακυβέρνηση των νοσοκομείων στην Εσθονία και ο τρόπος με τον οποίο άλλαξε από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 πρέπει να εξεταστεί από μια ιστορική προοπτική. Στις αρχές της δεκαετίας του 1990, όλα τα νοσοκομεία ήταν υπό κρατική ιδιοκτησία, αλλά η κατάσταση άλλαξε όταν τόσο ο νόμος περί ασφάλισης υγείας όσο και ο νόμος για τον οργανισμό υγείας τέθηκαν σε ισχύ το 1992 και το 1994, αντίστοιχα. Σύμφωνα με το νέο πλαίσιο, το Υπουργείο Κοινωνικών Υποθέσεων ξεκίνησε την αποκέντρωση του νοσοκομειακού δικτύου. Τα περισσότερα εξειδικευμένα τριτοβάθμια νοσοκομεία παρέμειναν απευθείας στο Υπουργείο Κοινωνικών Υποθέσεων, ενώ ορισμένα μεταφέρθηκαν σε δήμους. Τα περισσότερα άλλα νοσοκομεία (γενικός νομός και μικρότερα νοσοκομεία μακράς διάρκειας) μεταφέρθηκαν σε δήμους, με ορισμένες εξαιρέσεις σε περιοχές στις οποίες οι δήμοι έπαιζαν παθητικό ρόλο. Ως αποτέλεσμα, η αποκέντρωση εφαρμόστηκε μόνο και τα νοσοκομεία άρχισαν να λειτουργούν χρησιμοποιώντας ποικίλα νομικά καθεστάτα (Habicht, et al., 2011).

Ο νέος νόμος για την οργάνωση των υπηρεσιών υγείας ξεκίνησε το 2001. Οι βασικές αλλαγές που ορίζονται σε αυτόν τον νόμο περιελάμβαναν τον εκσυγχρονισμό των λειτουργιών σχεδιασμού σε εθνικό επίπεδο, τη θέσπιση ενός νέου συστήματος αδειοδότησης τόσο για τους γιατρούς όσο και για τους παρόχους, τον καθορισμό του νομικού καθεστώτος των παρόχων ως ιδιωτικών οντοτήτων και ορίζοντας ρητά τις χρηματοδοτικές αρμοδιότητες των διαφόρων πηγών χρηματοδότησης.

Το 2002, ο νέος νόμος για την οργάνωση των υπηρεσιών υγείας τέθηκε σε ισχύ, καθιερώνοντας το Συμβούλιο Υγείας ως ξεχωριστή κρατική υπηρεσία για την αδειοδότηση παρόχων και την εποπτεία του συστήματος υγείας (Jesse, et al., 2004; Koppel, et al., 2008). Ο νόμος όρισε επτά τύπους νοσοκομείων στην Εσθονία: περιφερειακό νοσοκομείο, κεντρικό νοσοκομείο, γενικό νοσοκομείο, τοπικό νοσοκομείο, ειδικό νοσοκομείο, νοσοκομείο αποκατάστασης και νοσηλευτικό νοσοκομείο, από τα οποία τα τέσσερα πρώτα είναι νοσοκομεία οξείας φροντίδας. Για κάθε τύπο νοσοκομείου υπάρχουν ειδικές απαιτήσεις που καθορίζονται από το Υπουργείο Κοινωνικών Υποθέσεων, όπως ο κατάλογος και η κλίμακα των υπηρεσιών που πρέπει να παρέχονται και τα πρότυπα για τα δωμάτια, τον ιατρικό εξοπλισμό και το ιατρικό προσωπικό.

Ο νέος νόμος περί οργάνωσης υπηρεσιών υγείας αποσκοπούσε στην εναρμόνιση της νομικής βάσης για τα νοσοκομεία. Όλα τα δημόσια νοσοκομεία που παρέχουν ενδονοσοκομειακή ή / και εξωνοσοκομειακή περίθαλψη έπρεπε να ενσωματωθούν στο ιδιωτικό δίκαιο ως ιδρύματα ή ανώνυμες εταιρείες, πράγμα το οποίο σήμαινε ότι όλα τα δημόσια νοσοκομεία έπρεπε να λειτουργούν βάσει του νόμου περί ιδρυμάτων (ως ιδρύματα) ή βάσει του εμπορικού κώδικα (ως μετοχικές εταιρείες) (Habicht, et al., 2011).

6.4.2.3 ΗΠΑ

Μετά την έκθεση του IOM (1988) που επέκρινε τις πολιτείες για αποτυχίες να εκσυγχρονίσουν τους νόμους τους για τη δημόσια υγεία, οι φορείς δημόσιας υγείας σε πολιτείες όπως η Αλάσκα και η Νότια Καρολίνα άρχισαν να θεωρούν τις νομικές μεταρρυθμίσεις ως απαραίτητο βήμα στον εκσυγχρονισμό της δημόσιας υγείας. Οι αρχικές προσπάθειες έγιναν στην Αλάσκα για να εξεταστούν συγκεκριμένες

αδυναμίες στην πολιτειακή καταστατική αρχή για τη δημόσια υγεία (Gostin & Hodge, 2000). Με κίνητρο την προοπτική μεταρρύθμισης του νόμου για τη δημόσια υγεία, οι φορείς της πολιτείας της Αλάσκας εντάχθηκαν και αργότερα έγιναν η κυρίαρχη πολιτεία για τη Συνεργασία Σημείου Καμπής (αγγλ.: *Turning Point Collaborative*). Οι φορείς της πολιτείας της Νότιας Καρολίνας επέλεξαν να συμμετάσχουν σε άλλους συνεταιρισμούς, νιώθοντας ότι είχαν ήδη «πολύ ισχυρούς νόμους για τη δημόσια υγεία» ακόμα κι αν δεν αντανάκλουν τις σύγχρονες έννοιες των βασικών υπηρεσιών δημόσιας υγείας. (USC, 2006)

Και οι δύο πολιτείες εξέτασαν εκ νέου τη μεταρρύθμιση του νόμου για τη δημόσια υγεία το 2001. Το Κέντρο Δικαίου και Δημόσιας Υγείας στα Πανεπιστήμια Τζορτζτάουν και Τζον Χόπκινς συμμετείχαν σε μια εθνική διαδικασία για την ανάπτυξη και την προετοιμασία του **Πρότυπου Νόμου για τις Εξουσίες Υγείας της Πολιτικής Έκτακτης Ανάγκης** (αγγλ.: MSEP/PA / *Model State Emergency Health Powers Act*), που αργότερα ενσωματώθηκε στο Άρθρο 7 του **Νόμου Σημείου Καμπής** (Gostin, et al., 2002).. Αξιωματούχοι τόσο στη Νότια Καρολίνα όσο και στην Αλάσκα συνεργάστηκαν αμέσως με τους νομοθέτες των πολιτειών για να προετοιμάσουν νομοθεσία με βάση το MSEP/PA, και εντός του έτους, τα νομοσχέδια και των δύο πολιτειών είχαν λάβει ομόφωνη νομοθετική υποστήριξη χωρίς σημαντική τροποποίηση (Meier, et al., 2007).

Ένα νέο πλαίσιο για τα κρατικά και τοπικά τμήματα υγείας εγκρίθηκε μέσω του **Νομοσχεδίου 3100** (2015) για κάθε κοινότητα σε όλο το Όρεγκον. Το πλαίσιο εκσυγχρονισμού της δημόσιας υγείας απεικόνιζε τις βασικές υπηρεσίες που πρέπει να είναι διαθέσιμες για την εξασφάλιση ζωτικής σημασίας προστασίας της δημόσιας υγείας για κάθε άτομο στο Όρεγκον. Το εκσυγχρονισμένο σύστημα δημόσιας υγείας του Όρεγκον βασίζεται σε επτά θεμελιώδεις δυνατότητες και τέσσερα θεμελιώδη προγράμματα. Αυτές οι θεμελιώδεις ικανότητες και προγράμματα περιλαμβάνουν τις βασικές λειτουργίες του δημόσιου συστήματος υγείας που πρέπει να υπάρχουν σε όλες τις περιοχές της πολιτείας και για κάθε άτομο στο Όρεγκον (Oregon Health Authority, 2016).

6.4.2.4 ΚΟΡΕΑ

Νόμος περί Δημόσιας Υγείας

Με βάση συζητήσεις και κοινωνική συναίνεση το 2000, νομοθετήθηκε ο **Νόμος περί Δημόσιας Υγείας** ως η πρώτη προσπάθεια θεσμοθέτησης της έννοιας της δημόσιας υγειονομικής περίθαλψης. Η νομοθεσία αποσκοπούσε στη θέσπιση νομικών βάσεων για τη βελτίωση της συνολικής υγειονομικής περίθαλψης, μέσω της αποτελεσματικής παροχής ποιοτικής περίθαλψης σε δημόσιο επίπεδο. Ειδικότερα, το άρθρο 3 του νόμου ορίζει ότι η κεντρική και η τοπική αυτοδιοίκηση θα πρέπει να προσπαθούν εξίσου να ικανοποιούν τις βασικές απαιτήσεις υγειονομικής περίθαλψης των ανθρώπων μέσω της ίδρυσης και λειτουργίας δημοσίων ιδρυμάτων υγείας και να παρέχουν οικονομική βοήθεια. Ο νόμος δημοσιεύτηκε τον Ιανουάριο του 2000 ως **Νόμος υπ' Αρ. 6159** και τέθηκε σε ισχύ τον Ιούλιο του ίδιου έτους, ενώ το Τμήμα Δημόσιας Υγείας του Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας ανακηρύχθηκε ως ο κυβερνητικός φορέας που θα ασχολούνταν με τα κύρια περιεχόμενα της δημόσιας υγειονομικής περίθαλψης. Αργότερα, ορισμένες ρυθμίσεις του νόμου αναθεωρήθηκαν, αφού χαρακτηρίστηκαν ως ανεπαρκείς: για παράδειγμα, δεδομένου ότι η έννοια της δημόσιας υγειονομικής περίθαλψης έπρεπε να αλλάξει από τη βάση των ιδιοκτητών δημοσίων νοσοκομείων στη βάση του σκοπού των προγραμμάτων ή του δημόσιου συμφέροντος όσον αφορά τη λειτουργία των νοσοκομείων, οι σχετικοί κανονισμοί εκσυγχρονίστηκαν το 2005 (Knowledge Sharing Program, 2012).

Βασικός Νόμος περί Δημόσιας Υγείας

Ο **Βασικός Νόμος περί Δημόσιας Υγείας** νομοθετήθηκε για να συμβάλει στη βελτίωση της ποιότητας ζωής και στη δημιουργία μιας κοινωνίας πρόνοιας μέσω της παροχής ποιοτικής δημόσιας υγειονομικής περίθαλψης, επιφέροντας έτσι την ισορροπία στην ανάπτυξη του τομέα της υγείας και την υψηλότερη διεθνή ανταγωνιστικότητα. Σύμφωνα με το νόμο, η δημόσια υγειονομική περίθαλψη αναφέρεται σε ένα πλήθος δραστηριοτήτων που εκτελούνται από την κεντρική κυβέρνηση, τις τοπικές κυβερνήσεις, τα ιδρύματα υγειονομικής περίθαλψης ή τους επαγγελματίες υγείας για την ανάκτηση, διατήρηση και βελτίωση της κατάστασης των ανθρώπων σε σωματικό, ψυχικό και κοινωνικό επίπεδο. Ο νόμος δημοσιεύτηκε

τον Ιανουάριο του 2000 ως **Νόμος υπ' Αρ. 6150** και το Τμήμα Πολιτικής Δημόσιας Υγείας του Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας επιλέχθηκε ως το σχετικό κύριο κυβερνητικό όργανο (Knowledge Sharing Program, 2012).

ΣΥΝΟΨΗ

ΑΝΑΓΚΑΙΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ

Η εκπόνηση της παρούσας έρευνας κρίθηκε αναγκαία, κυρίως λόγω της ανάγκης της αποσυμπίεσης των συστημάτων της δημόσιας διοίκησης που κατακλύζονται από πλεονάζοντα αριθμό διαδικασιών και ντοκουμέντων φυσικής μορφής που είναι πιο επιρρεπή στη φθορά, δυσκολότερα στην ανεύρεση και πιο χρονοβόρα για όλους τους εμπλεκόμενους. Απώτερος στόχος ήταν να τεθούν κάποια θέματα σχετικά με τη δημόσια διοίκηση γενικά, αλλά ειδικότερα και για το ζήτημα της δημόσιας υγείας, καθώς η παρουσίαση των πολλαπλά ευεργετικών επιδράσεων που μπορεί να έχει ένας γενικός εκσυγχρονισμός σε αυτόν τον τομέα, από τις στάσεις των επαγγελματιών υγείας μέχρι τον πιο προηγμένο εξοπλισμό, πιθανώς να καταστήσει σαφή την αξία του.

ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΤΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ

Η μέθοδος που χρησιμοποιήθηκε είναι η έρευνα της σχετικής ελληνικής και διεθνούς βιβλιογραφίας σε σχετικές βάσεις δεδομένων (ScienceDirect, Academia, ResearchGate, Google Scholar, Scribd) με τις λέξεις – κλειδιά που αναφέρονται παρακάτω τόσο στα αγγλικά όσο και στα ελληνικά, καθώς και συνώνυμες λέξεις και συνδυασμούς. Η αναζήτηση οδήγησε στην αρχική επιλογή 225 βιβλίων, άρθρων, μελετών και διατριβών, 47 εκ των οποίων απορρίφθηκαν μετά την ανάγνωση είτε της περίληψης είτε του κεφαλαίου που αρχικά θεωρήθηκε ότι περιέχει πληροφορίες χρήσιμες για αυτήν την έρευνα. Τα υπόλοιπα 178 πονήματα επιλέχθηκαν για περαιτέρω αξιολόγηση του πλήρους κειμένου τους, μετά την οποία 23 από αυτά απορρίφθηκαν επειδή δεν πληρούσαν τα προκαθορισμένα κριτήρια εισόδου. Στη συνέχεια, απέμειναν 155 πονήματα που πληρούσαν τα κριτήρια εισόδου, στο σύνολο των οποίων προστέθηκαν 118 μελέτες που προέκυψαν μετά τη μελέτη των βιβλιογραφικών παραπομπών των ανακτημένων άρθρων. Ως εκ τούτου, συνολικά 273 πηγές πληροφοριών συμπεριλήφθηκαν στην ερευνητική πρόταση.

ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ ΤΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ

Οι περιορισμοί που έπρεπε να τηρηθούν για να καλύπτεται το φάσμα της παρούσας έρευνας είναι οι ακόλουθοι:

- Χρήση (κατά το δυνατόν) μόνο των πιο επικαιροποιημένων μεταξύ των άρθρων, μελετών και διατριβών, έτσι ώστε να υπάρχει όσο πιο σαφής εικόνα γίνεται για την τρέχουσα κατάσταση σχετικά με τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης.
- Περιορισμός στη διερεύνηση εξειδικευμένων όρων σχετικά με τις κεντρικές έννοιες του εκσυγχρονισμού και της δημόσιας διοίκησης γενικά..
- Εστίαση σε συγκεκριμένους κλάδους χωρίς την παρουσίαση των διαφοροποιήσεών τους από άλλους, λόγω των οδηγιών εκπόνησης της εργασίας.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης εγκαινίασε οπωσδήποτε τη νέα ψηφιακή εποχή διευκολύνοντας ορισμένες κατά τα άλλα πολύ χρονοβόρες διαδικασίες, καθώς και δημιουργώντας πιο περιεκτικά μοντέλα αλληλεπίδρασης μεταξύ πολιτών και αρχών, αυξάνοντας έτσι την ποιότητα ζωής και την ικανοποίηση. Τούτου λεχθέντος, οι προσπάθειες μεταρρύθμισης του δημόσιου τομέα θα πρέπει να είναι ευαίσθητες στο πλαίσιο και να βασίζονται σε διάφορες προσεγγίσεις, καθώς κανένα μοντέλο δημόσιας διαχείρισης δεν προσφέρει άμεση λύση σε βαθιά προβλήματα της δημόσιας διοίκησης. Η κεντρική πρόκληση σε ορισμένα κράτη συνεπάγεται τη σταδιακή ανοικοδόμηση του θεσμικού ιστού των δημόσιων θεσμών από την αρχή, συνήθως σύμφωνα με τις γραμμές κάθετα οργανωμένων παλαιών μορφών δημόσιας διοίκησης (UNDP, 2013). Σε αναπτυσσόμενες χώρες με διογκωμένες και αναποτελεσματικές γραφειοκρατίες, ορισμένες μεταρρυθμίσεις μείωσης και αποτελεσματικότητας θα συνεχίσουν να αποτελούν προτεραιότητα για να φέρουν τις δαπάνες για τη δημόσια διοίκηση σε διαχειρίσιμα δημοσιονομικά όρια.

Θα πρέπει επίσης να αναφερθεί ότι μόνο οι χώρες που έχουν θεσπίσει τη βασική οργανωτική απαίτηση μιας λειτουργικής δημόσιας διοίκησης θα είναι σε θέση να πειραματιστούν με μεταρρυθμίσεις εκσυγχρονισμού για την αύξηση του εσωτερικού ανταγωνισμού και της λογοδοσίας των παρόχων υπηρεσιών. Ορισμένες οικονομίες με υψηλές επιδόσεις διαθέτουν την πολιτική κατεύθυνση και τη διοικητική ικανότητα που τους επιτρέπουν να σχεδιάζουν και να διαχειρίζονται περίπλοκες μορφές παροχής δημόσιων υπηρεσιών από πολλούς φορείς. Μια συνολική προοπτική της κυβέρνησης μπορεί να μετριάσει τους κινδύνους ασυνέπειας και κατακερματισμού που συνδέονται με την προσέγγιση εκσυγχρονισμού και η ψηφιακή διακυβέρνηση προσφέρει τη δυνατότητα να αυξήσει την αποτελεσματικότητα και τη διαφάνεια ταυτόχρονα.

Επίσης, μια προσέγγιση που βασίζεται επιλεκτικά στην παραδοσιακή δημόσια διαχείριση θα είναι πιο κατάλληλη για πολλές αναπτυσσόμενες χώρες από μια προσέγγιση μεταρρυθμίσεων βασισμένη σε μοντέλα που έχουν εξελιχθεί σε προηγμένες βιομηχανικές χώρες, καθώς μια τέτοια προσέγγιση θα έδινε έμφαση σε διαφορετικά στοιχεία σε ένα μενού πιθανών επιλογών που προσφέρουν την καλύτερη

εφαρμογή και όχι τις βέλτιστες πρακτικές λύσεις. Αυτό θα πρότεινε τη χρήση μιας προσέγγισης που ενσωματώνει στοιχεία και από τους δύο κόσμους.

Οι νόμοι που διευκολύνουν τις διαδικασίες της προστασίας της δημόσιας υγείας μπορεί να οργανώνονται και να εφαρμόζονται αρκετά διαφορετικά σε διαφορετικές χώρες, ανάλογα με ιστορικούς και συνταγματικούς παράγοντες και τις συγκεκριμένες προκλήσεις υγείας που έχει αντιμετωπίσει κάθε χώρα στο παρελθόν. Η έννοια του δικαίου της δημόσιας υγείας δεν περιορίζεται στους νόμους που ρυθμίζουν την παροχή υπηρεσιών υγειονομικής περίθαλψης, αλλά επεκτείνεται στις νομικές εξουσίες που είναι αναγκαίες για να εκπληρώσει το κράτος την υποχρέωσή του να πραγματοποιήσει το δικαίωμα στην υγεία για όλα τα μέλη του πληθυσμού (WHO, 2011). Επίσης, το εύρος οποιασδήποτε επίσημης διαδικασίας αναθεώρησης της νομοθεσίας για τη δημόσια υγεία μπορεί να ποικίλλει ευρέως ανάλογα με το πολιτικό και νομικό πλαίσιο και τις προτεραιότητες κάθε χώρας.

Η ικανότητα και η προθυμία των κυβερνήσεων να τροποποιήσουν ή να αντικαταστήσουν τους νόμους για τη δημόσια υγεία, με βάση τις συστάσεις μιας επίσημης νομοθετικής αναθεώρησης, μπορεί να επηρεαστεί από την πολιτική ιδεολογία της ενδιαφερόμενης κυβέρνησης, την πολιτική σκοπιμότητα των προτάσεων μεταρρυθμίσεων, τις ανταγωνιστικές νομοθετικές προτεραιότητες και τους διαθέσιμους πόρους.

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Ένα κυβερνητικό όργανο ή ένα μεμονωμένο στέλεχος πρέπει να διατηρεί το εύρος της αλλαγής καλά εστιασμένο και να θέτει ρεαλιστικούς και καλά καθορισμένους στόχους και να αποφεύγει τον πειρασμό να αντιμετωπίσει πάρα πολλούς μεταρρυθμιστικούς στόχους ταυτόχρονα, καθώς και να αναγνωρίσει ότι μια σταδιακή προσέγγιση της μεταρρύθμισης, εάν διατηρηθεί για μεγάλο χρονικό διάστημα αρκετά, επιφέρει επίσης ριζικούς μετασχηματισμούς.

Θα πρέπει επίσης να αναγνωριστεί ότι ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης απαιτεί χρόνο και πρέπει να διασφαλιστεί ότι υπάρχει πλήρης κατανόηση και υποστήριξη των μεταρρυθμίσεων, όχι μόνο σε επίπεδο ηγεσίας, αλλά και σε επίπεδο

διοίκησης και δημοσίων υπαλλήλων ως ολόκληρο και το κοινό. Είναι σημαντικό οι σχεδιαστές προγραμμάτων να δημιουργούν γνήσια δέσμευση και να διασφαλίζουν ότι υπάρχει μια διάχυτη αίσθηση ιδιοκτησίας στα διάφορα επίπεδα διακυβέρνησης. Σε σχέση με αυτό, είναι σημαντικό να προβάλλονται και να δημοσιοποιούνται καλά αποτελέσματα και να παρέχονται κίνητρα για συνεχή υποστήριξη, καθώς κάτι τέτοιο θα ενθάρρυνε και άλλους να συμμετάσχουν, θα διαμόρφωνε αλλαγή στη στάση απέναντι στον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης και θα μείωνε τον φόβο της αλλαγής.

Αναφορικά τώρα με τις δράσεις εκμοντερνισμού στον τομέα των δημοσίων νοσοκομείων, κατά την εφαρμογή των συστάσεων νομοθετικής μεταρρύθμισης, οι κυβερνήσεις θα πρέπει να σχεδιάζουν την παρακολούθηση και την αξιολόγηση του αντίκτυπού τους. Αυτή η διαδικασία θα πρέπει να περιλαμβάνει τον εντοπισμό δεικτών που είναι κατάλληλοι για την παρακολούθηση του αντίκτυπου και των αποτελεσμάτων για την υγεία.

Οι κυβερνήσεις μπορεί να χρειαστεί να θέσουν εθνικές προτεραιότητες και να εφαρμόσουν συστάσεις για τη σταδιακή μεταρρύθμιση νόμων για τη δημόσια υγεία, αφιερώνοντας πόρους σε μικρότερο αριθμό οικονομικά αποδοτικών μεταρρυθμίσεων που θα αποφέρουν τα μεγαλύτερα συνολικά οφέλη για την υγεία και εργάζονται για την εφαρμογή ενός ευρύτερου συνόλου μεταρρυθμίσεων, τις οποίες θα επιτρέπουν οι πόροι που έχουν στη διάθεσή τους.

Οι χώρες μπορούν επίσης να χρησιμοποιούν μια ποικιλία διαφορετικών μορφών ρύθμισης για τη ρύθμιση των κινδύνων και άλλα θέματα δημόσιας υγείας. Αυτά μπορεί να περιλαμβάνουν τη νομοθεσία, τους επικουρικούς κανονισμούς, τα εκτελεστικά διατάγματα, καθώς και κάποιες κατευθυντήριες γραμμές και κώδικες συμπεριφοράς (WHO, 2016). Οι κυβερνήσεις μπορούν να υιοθετήσουν μορφές από κοινού ρύθμισης που περιλαμβάνουν επίσημα τη συμμετοχή της βιομηχανίας ή επαγγελματικών φορέων ή / και οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών, ενώ μπορούν επίσης να επικαλούνται το εθιμικό δίκαιο ως έγκυρη πηγή δικαίου ή να το δηλώνουν ως την κυρίαρχη πηγή δικαίου σε ορισμένα πλαίσια.

Για να εξεταστεί εάν η μεταρρύθμιση του εκάστοτε νόμου για τη δημόσια υγεία είναι κατάλληλη και εάν οι κώδικες και κατευθυντήριες γραμμές αυτορρύθμισης ή τα

συστήματα από κοινού ρύθμισης μπορούν ή όχι να επιτύχουν τους στόχους της δημόσιας υγείας, η ανεξάρτητη παρακολούθηση και αξιολόγηση είναι κρίσιμης σημασίας.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Álvarez, A. A. & Durán, A., 2011. Spain. Στο: R. B. Saltman, A. Durán & H. F. W. Dubois, επιμ. *Governing Public Hospitals: Reform strategies and the movement towards institutional autonomy*. Brussels: European Observatory on Health Systems and Policies, pp. 241-260.
2. Andrews, R. και συν., 2005. Representative Bureaucracy, Organizational Strategy, and Public Service Performance: An Empirical Analysis of English Local Government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Issue 15, pp. 489-504.
3. Androniceanu, A., 2003. *Noutăți în managementul public*. București: Editura Economică.
4. Androniceanu, A., 2011. *Management public*. București: Editura Economică.
5. Avila, R., Feigenblatt, H., Heacock, R. & Heller, N., 2011. *Global Mapping of Technology for Transparency and Accountability*, London: Transparency and Accountability Initiative.
6. Ballart, X., 2008. The Study of Public Management in Spain. An interdisciplinary and Ill-Defined Terrain. Στο: W. Kickert, επιμ. *The Study of Public Management in Europe and the US: A Competitive Analysis of National Distinctiveness*. London: Routledge, pp. 189-207.
7. Ballart, X. & Riba, C., 1995. Impact of Legislation Requiring Moped and Motorbike Riders to Wear Helmets. *Evaluation and Program Planning*, Issue 18, pp. 311-320.
8. Barker, C., 2005. *Cultural Studies: Theories and practice*. London: SAGE Publications.
9. Barnard, C. I., 1938. *The Functions of the Executive*. Cambridge: Harvard University Press.
10. Baryshnikova, Y., 2009. *Debates On Modernization Theories, Modernity And Development*. Berkeley, University of California, Berkeley.
11. Barzelay, M., 2001. *The New Public Management*. Berkeley: University of California Press.
12. Batley, R. & McLoughlin, C., 2009. *State Capacity and Non-state Service Provision in Fragile and Conflict-affected States*. Birmingham, Governance and Social Development Resource Centre.
13. Bayart, J. -. F., 2009. *The State in Africa: The Politics of the Belly*. 2η επιμ. Cambridge: Polity Press.

14. Bendix, R., 1967. Tradition and Modernity Reconsidered. *Comparative Studies in Society and History*, 9(3), pp. 292-346.
15. Bevan, G. & Hood, C., 2006. What's Measured Is What Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System. *Public Administration*, Issue 84, pp. 517-538.
16. Bhat, S., 2019. *An Introduction to Public Administration: Concepts, issues and concerns*. India: Book Bazooka Publication.
17. Bhattacharya, M., 2000. *New Horizons of Public Administration*. India: Jawahar Publishers & Distributors.
18. Blanco, I. & Gomà, R., 2002. *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel.
19. Bonnin, C.-J. B., 1812. *Principes d'administration publique*. Paris: s.n.
20. Bourgon, J., 2007. Responsive, Responsible and Respected Government: Towards a New Public Administration Theory. *International Review of Administrative Sciences*, 73(1), pp. 7-26.
21. Bourgon, J., 2011. *New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21st Century*. Montreal-Kingston: McGill-Queen's University Press.
22. Brugué, Q. & Vallès, J. M., 2005. New Style Councils, New Style Councillors: From Local Government to Local Governance. *Governance*, Issue 18, pp. 197-226.
23. Brunetta, R., 2010. The importance of high-quality public administration for economic growth. *Review of Economic Conditions in Italy*, Τόμος 3, pp. 339-367.
24. Burrows, T., 2003. *Government to accelerate gateway project*. [Ηλεκτρονικό] Available at: <https://www.itweb.co.za/content/KA3WwMdl6K4MrydZ> [Πρόσβαση 11 Οκτώβριος 2021].
25. Carlin, T., 2006. Victoria's Accrual Output Based Budgeting System – Delivering as Promised? Some Empirical Evidence. *Financial Accountability and Management*, Issue 22, pp. 1-19.
26. Carlin, T. & Guthrie, J., 2000. *A Review of Australian and New Zealand Experiences with Accrual Output Based Budgeting*. Sydney, International Public Management Network.
27. Castelazo, J. R., 2009. La Modernización de la Administración Pública en México. Reflexiones sobre modernización y modernidade político-

- administrativa. *Revista de Administración Pública*, Σεπτέμβριος-Δεκέμβριος, Issue 45, pp. 13-34.
28. Cheung, A. B. L., 2011. New Public Management in Asian Countries. Στο: P. Laegreid & T. Christensen, επιμ. *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. London: Ashgate, pp. 131-144.
 29. Chevauchez, B., 2007. Public Management Reform in France. Στο: M. Robinson, επιμ. *Performance Budgeting: Procyclicality of Financial Systems in Asia*. London: Palgrave Macmillan, pp. 391-403.
 30. Christensen, T. & Laegreid, P., 2007a. *Transcending the New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*. Burlington: Ashgate.
 31. Christensen, T. & Laegreid, P., 2007b. The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67(6), pp. 1059-1066.
 32. Christensen, T. & Laegreid, P., 2011. Complexity and Hybrid Public Administration—Theoretical and Empirical Challenges. *Public Organization Review*, 11(4), pp. 407-423.
 33. Collier, R. & Handlin, S., 2009. *Reorganizing Popular Politics: Participation and the New Interest Regime in Latin America*. University Park: Pennsylvania State University Press.
 34. Comunidad Autónoma de Andalucía, 1992. *Ley 4/1992, de 30 de diciembre de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1993*, Andalucía: Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.
 35. Comunidad Autónoma de Andalucía, 1993. *Disposición adicional Decimoctava de la Ley 4/1992, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1993*, Andalucía: Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.
 36. Comunidad Autónoma de Andalucía, 1994. *Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general*, Andalucía: Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.
 37. Comunidad Autónoma de Andalucía, 1996. *Real Decreto-Ley 10/1996, 17 de junio, sobre habilitación de nuevas formas de gestión del Sistema Nacional de Salud*, Andalucía: Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.
 38. Comunidad Autónoma de Andalucía, 1997. *Acuerdo Parlamentario para la Reforma y Modernización del SNS, Diciembre 1997*, Andalucía: Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

39. Comunidad Autónoma de Andalucía, 1997. *Ley 15/1997, de 25 de abril, de habilitación de nuevas formas de gestión del Sistema Nacional de Salud*, Andalucía: Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.
40. Comunidad Autónoma de Andalucía, 1998 α . *Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Spain 245 Social*, Andalucía: Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.
41. Comunidad Autónoma de Andalucía, 1998 β . *Ley 49/1998, de 30 de diciembre, de Acompañamiento a los Presupuestos del Estado*, Andalucía: Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.
42. Comunidad Autónoma de Andalucía, 2000. *Real Decreto 29/2000, de 14 de enero, sobre nuevas formas de gestión del Instituto Nacional de la Salud*, Andalucía: Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.
43. Comunidad Autónoma de Andalucía, 2002. *Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones*, Andalucía: Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.
44. Comunidad Autónoma de Andalucía, 2007. *Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público*, Andalucía: Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.
45. Corson, J. J. & Harris, J. P., 1963. *Public Administration in Modern Society*. New York: McGraw-Hill.
46. Corte-Real, I., 2008. Public management reform in Portugal: Successes and failures. *International Journal of Public Sector Management*, 21(2), pp. 205-229.
47. CRSCR, 2006. *Perspectivas de evolucanculos, Carreiras e Remuneracoes na Administracao Publica. Diagnostico e Perspectivas de evolucao2006*, Lisboa: Comissao de Revisao do Sistema de Carreiras e Remuneracoes.
48. Curristine, T., Lonti, Z. & Joumard, I., 2007. Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities. *OECD Journal on Budgeting*, Issue 7, pp. 1-41.
49. Dahl, R. A., 1947. The Science of Administration: Three Problems. *Public Administration Review*, 7(1), pp. 1-11.
50. de Bello, S. C., 1996. *Process of Construction and Modernization of Public Health Facilities in a Developing Country*. Beijing, s.n., pp. 120-123.
51. Delacroix, J. & Ragin, C., 1978. Modernizing Institutions, Mobilization, and Third World Development: A Cross-National Study. *American Journal of Sociology*, 84(1), pp. 123-150.

52. Denhardt, J. V. & Denhardt, R. B., 2000. The New Public Service: Serving Rather Than Steering. *Public Administration Review*, 60(6), pp. 549-559.
53. Denhardt, J. V. & Denhardt, R. B., 2011. *The New Public Service: Serving, Not Steering*. 3η επιμ. Armonk: M. E. Sharpe.
54. Denhardt, R. B., 1995. *Public Administration: An Action Orientation*. Belmont: Wadsworth Publishing Company.
55. Deutsch, K., 1966. *The Nerves of the Government*. New York: Free Press.
56. DFID, 2011. *Governance Portfolio Review: Summary Review of DFID's Governance Portfolio, 2004-2009*, London: Department for International Development.
57. Dunleavy, P. & Hood, C., 1994. From Old Public Administration to New Public Management. *Public Money & Management*, 14(3), pp. 9-16.
58. Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. & Tinkler, J., 2006. New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), pp. 467-494.
59. Durkheim, É., 1988. *The Division of Labour in Society*. London: Collier.
60. Economou, C., Kaitelidou, D., Karanikolos, M. & Maresso, A., 2017. Greece: Health System Review. *Health Systems in Transition*, Issue 19, pp. 1-192.
61. Eryılmaz, B., 2011. *Public Administration-Kamu Yönetimi*. Ankara: Okutman Yayıncılık.
62. European Commission, 2019. *Standard Eurobarometer 92*, Brussels: European Commission.
63. European Commission, 2020. *Public Administration and Governance: France*, Brussels: European Commission.
64. Evans, P. & Rauch, J., 1999. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*, 64(5), pp. 748-765.
65. Falleti, D. G., 2005. *A Sequential Theory of Decentralization and Its Effects on the Intergovernmental Balance of Power: Latin American Cases in Comparative Perspective*. s.l., Cambridge University Press.
66. Feenberg, A., 1986. *Lukacs, Marx, and the Sources of Critical Theory*. New York: Oxford University Press.
67. Feldman, A. S. & Hurn, C., 1966. The Experience of Modernization. *Sociometry*, 29(4), pp. 378-395.

68. Ferdinand, P., 2000. *The Internet, democracy and democratisation*. London: Frank Lass.
69. Ferrándiz Manjavacas, F. A., 1999. Foundations as new modalities of efficient management: Advantages and disadvantages compared with traditional management. *Revista de Administración Sanitaria*, Issue 3, pp. 33-57.
70. Fesler, J. W. & Kettl, D. F., 1996. *The Politics of the Administrative Process*. 2η επιμ. Chatham: Chatham House.
71. Francissen, L. & Brants, K., 1998. Virtually going places: Square-hopping in Amsterdam's digital city. Στο: R. Tsagarousianou, D. Tambini & C. Bryan, επιμ. *Cyberdemocracy: Technology, cities and civic networks*. London: Routledge, pp. 18-40.
72. Freire, J. M., 1998. Comments relation to the document by the Parliamentary sub-Commission on the Reform of the Spanish National Health System. *Revista de Administración Sanitaria*, Issue 3, pp. 69-92.
73. Gallego, R., 2003. Public Management Policy-making in Spain, 1982–1996. *International Public Management Journal*, Issue 6, pp. 283-307.
74. GAO, 2000. *Managing for Results: Continuing Challenges to Effective GPRA Implementation*, Washington: Government Accountability Office.
75. Garson, D. G. & Swiss, J., 2003. Information Technology as a Facilitator of Results-Based Management. Στο: D. G. Garson, επιμ. *Public Information Technology*. Hershey: Idea Group Publishers, pp. 170-189.
76. Gaus, J. M., 1950. Trends in the Theory of Public Administration. *Public Administration Review*, 10(3), pp. 161-168.
77. Golembiewski, R. T., 1974. Public Administration as a Field: Four Developmental Phases. *GPSA Journal: The Georgia Political Science Association*, Μάρτιος, 2(1), pp. 21-49.
78. Goodman, R. A. και συν., 2006. Law and public health at CDC. *Morbidity and Mortality Weekly Report*, Issue 55, pp. 29-33.
79. Goodnow, F. J., 1900. *Politics and Administration*. New York: Routledge.
80. Goorha, P., 2010. Modernization Theory. *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*, 1 Μάρτιος, pp. 1-25.
81. Gostin, L. O., 2000. *Public Health Law: Power, Duty, Restraint*. Berkeley / New York: University of California Press / Milbank Memorial Fund.
82. Gostin, L. O., Berkerman, B. E. & Kraimer, J., 2008. *Foundations in Public Health Law*. San Diego: Academic Press.

83. Gostin, L. O. & Hodge, J. G., 2002. *State Public Health Law: An Assessment*. Washington: Turning Point Public Health Statute Modernization Collaborative.
84. Gostin, L. O. & Hodge, L. G., 2000. The public health improvement process in Alaska: toward a model public health law. *Alaska Literature Review*, Issue 17, pp. 77-125.
85. Gostin, L. O. και συν., 2002. The Model State Emergency Health Powers Act: Planning for and response to bioterrorism and naturally occurring infectious diseases. *Journal of the American Medical Association*, Issue 288, pp. 622-628.
86. Gregory, R. G. & Borland, J., 1999. Recent Developments in Public Sector Labour Markets. Στο: O. Ashenfelter & D. Card, επιμ. *Handbook of Labor Economics*. Amsterdam: North-Holland Publishing, pp. 3573-3630.
87. Gulick, L., 1935. *Saturday afternoon session*. Chicago, Public Administration Clearing House, pp. 25-38.
88. Gulick, L. & Urwick, L., 1937. *Notes on the theory of organization*. New York: Columbia University.
89. Guță, A. J., 2015. Analysis of the Public Management Administration in Romania based on Diagnostics and SWOT Analysis. *Annals of the University of Petroșani, Economics*, Issue 15, pp. 147-154.
90. Habermas, J., 1985. *The Philosophical Discourse of Modernity: Twelve Lectures*. Cambridge: MIT Press.
91. Habicht, T. & Habicht, J., 2008. Estonia: “good practice” in expanding health care coverage. Στο: P. Gottret, G. J. Schieber & H. Waters, επιμ. *Good practices in health financing: lessons from reforms in low and middle-income countries*. Washington: World Bank, pp. 227-267.
92. Habicht, T., Habicht, J. & Jesse, M., 2011. Estonia. Στο: R. B. Saltman, A. Durán & H. F. W. Dubois, επιμ. *Governing Public Hospitals: Reform strategies and the movement towards institutional autonomy*. Brussels: European Observatory on Health Systems and Policies, pp. 141-162.
93. Halachmi, A. & Holzer, M., 1987. Merit Pay, Performance Targeting, and Productivity. *Review of Public Personnel Administration*, Issue 7, pp. 80-91.
94. Hall, J. A., 1989. States and Societies: The Miracle in Comparative Perspective. Στο: J. Baechler, J. Hall & M. Mann, επιμ. *Europe and the Rise of Capitalism*. Oxford: Blackwell, pp. 20-38.

95. Hamilton, A., Madison, J. & Jay, J., 1787-1788. *The Federalist Papers*. New York: The Independent Journal.
96. He, C., 2010. *Modernization Science: Principles of National Advance*. Beijing: Science Press.
97. He, C., 2012. *Modernization Science: Principles and Methods of National Advancement*. New York: Springer.
98. He, C., 2020. What is Modernization in the 21st Century? A Chinese Version. Στο: C. He, επιμ. *How to Become a Modernized Country: China Modernization Report Outlook (2001–2016)*. Singapore: World Scientific Publishing Company, pp. 3-15.
99. Heeks, R. & Bailur, S., 2007. Analyzing E-government Research: Perspectives, Philosophies, Theories, Methods, and Practice. *Government Information Quarterly*, 24(2), pp. 243-265.
100. Heichlinger, A., Thijs, N., Hammerschmid, G. & Attström, K., 2018. *Public Administration Reform in Europe: Conclusions, lessons learned and recommendations for future EU policy*, Brussels: European Commission.
101. Henry, N., 2017. *Public Administration and Public Affairs*. New York: Routledge.
102. Hinteă, C. & Mora, C., 2000. *Management public*. 2η επιμ. Cluj Napoca: Editura Accent.
103. Hodge, J. G. & Gostin, L. O., 2003. *The Model State Public Health Act: A Tool for Reforming Public Health Laws*, Arizona: Sandra Day O'Connor College of Law.
104. Hodge, J. G., Gostin, L. O., Gebbie, K. & Erickson, D. L., 2021. Transforming Public Health Law: The Turning Point Model State Public Health Act. *Journal of Law, Medicine & Ethics*, Issue 34, pp. 77-84.
105. Holzer, M. & Rabin, L., 1987. Public Service: Problems, Professionalism and Policy Recommendations. *Public Productivity Review*, Issue 11, pp. 3-13.
106. Hood, C., 1990. A Public Management for All Seasons?. *Public Administration*, 69(1), pp. 3-19.
107. Hood, C., 2004. The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?.. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(3), pp. 267-282.

108. Hood, C. & Lodge, M., 2006. *The Politics of Public Service Bargains*. Oxford, Oxford University Press.
109. Hope, K. R., 2005. The New Public Management: A Perspective from Africa. Στο: K. McLaughlin, S. P. Osborne & E. Ferlie, επιμ. *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*. London: Routledge, pp. 210-226.
110. Huntington, S. P., 1991. *The third wave: Democratization in the late twentieth century*. Norman: University of Oklahoma Press.
111. Inglehart, R. & Welzel, C., 2007. Modernization. Στο: G. Ritzer, επιμ. *Encyclopedia of Sociology*. New Jersey: Blackwell, pp. 3071-3078.
112. Inglehart, R. & Wenzel, C., 2005. *Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence*. Cambridge: Cambridge University Press.
113. Ingraham, P. W. & Rubaii, N., 2016. Human Resource Management as a Core Dimension of Public Administration. Στο: J. C. N. Raadschelders & R. J. Stillman II, επιμ. *Foundations of Public Administration*. California: Melvin & Leigh.
114. Inkeles, A., 1969. Making Men Modern: On the Causes and Consequences of Individual Change in Six Countries. *American Journal of Sociology*, Τόμος 75, pp. 208-225.
115. Institute of Medicine, 1988. *The Future of Public Health*. Washington: National Academies Press.
116. Institute of Medicine, 2002. *The Future of the Public's Health in the 21st Century*. Washington: National Academies Press.
117. Institute of Medicine, 2011. *For the Public's Health: Revitalizing Law and Policy to Meet New Challenges*. Washington: The National Academies Press.
118. Introna, L. D., Hayes, N. & Petrakaki, D., 2010. The Working Out of Modernization in the Public Sector: The Case of an E-government Initiative in Greece. *International Journal of Public Administration*, 7 Ιανουάριος, Issue 33, pp. 11-25.
119. Isac, C., Isac, A. & Dura, C., 2006. *Diagnostic managerial*. Petroșani: Editura Universitas.
120. Jesse, M. και συν., 2004. *Health care systems in transition: Estonia*, Copenhagen: WHO Regional Office for Europe.

121. Jones, E. L., 1985. *The European Miracle: Environments, Economies, and Geopolities in the History of Europe and Asia*. 3η επιμ. Cambridge: Cambridge University Press.
122. Jordan, M. & Hackbart, M., 1999. Performance Budgeting and Performance Funding in the States: A Status Assessment. *Public Budgeting and Finance*, Issue 19, pp. 68-88.
123. Knowledge Sharing Program, 2012. *2011 Modularization of Korea's Development Experience: Modernization of Public District General Hospitals*, Sejong City: Ministry of Strategy and Finance, Republic of Korea.
124. Koppel, A. και συν., 2008. Estonia: Health system review. *Health Systems in Transition*, Issue 10, pp. 1-230.
125. Kopstein, J. & Wittenberg, J., 2009. *Modes of Inclusion and Exclusion: The Political Sociology of Regime-Type in Interwar Eastern Europe*. Toronto, American Political Science Association, pp. 1-33.
126. Kuhlmann, S. & Fedele, P., 2010. New Public Management in continental Europe: Local government modernisation in Germany, France, and Italy. Στο: H. Wollmann & G. Marcou, επιμ. *The Provision of Public Services in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 49-74.
127. Kulok, J., 2016. *What is modernization? – Attempts at a definition*. [Ηλεκτρονικό]
Available at: <https://www.schule-bw.de/faecher-und-schularten/gesellschaftswissenschaftliche-und-philosophische-faecher/geschichte/unterrichtsmaterialien/sekundarstufe-II/19jahrhundert/modernisation/ab1b.pdf>
[Πρόσβαση 12 Οκτώβριος 2021].
128. Kumar, K., 2009. *Modernization*. [Ηλεκτρονικό]
Available at: <https://www.britannica.com/topic/modernization>
[Πρόσβαση 12 Οκτώβριος 2021].
129. Kuznets, S., 1955. Economic Growth and Income Inequality. *American Economic Review*, 45(10), pp. 1-28.
130. Lal, D., 1998. *Unintended Consequences: The Impact of Factor Endowments, Culture, and Politics on Long-Run Economic Performance*. Cambridge: MIT Press.
131. Landes, D. S., 1998. *The Wealth and Poverty of Nations: Why Some Are So Rich and Some So Poor*. New York: W.W. Norton.

132. Lannaud, B., 2007. Performance in the New French Budget System. Στο: M. Robinson, επιμ. *Performance Budgeting: Procyclicality of Financial Systems in Asia*. London: Palgrave Macmillan, pp. 193-210.
133. Lee, S. J. & Cho, J. E., 1996. *Effects of informatization on the quality of life*, Korea: National Computerization Agency.
134. Lerner, D., 1958. *The Passing of Traditional Society*. New York: Free Press.
135. Lipset, S. M., 1959. Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. *American Political Science Review*, 53(1), pp. 69-105.
136. Longo, F., 1999. *Política y Gerencia Pública en los Gobiernos Locales, en Gobierno Local y Modelo Gerencial*. Barcelona: Fundación Pi i Sunyer.
137. Lopes, F. D., 2019. Criticism to the transposition of tools from private administration to public administration: A debate on modernizing public administration in Brazil. *Revista de Administração da Universidade Federal de*, Issue 12, pp. 841-856.
138. Lysyk, B., 2017. *Annual Report 2017*, Ontario: Office of the Auditor General of Ontario.
139. Makrydemetres, A., Zervopoulos, P. D. & Pravita, M.-E., 2016. *Reform of Public Administration in Greece - Evaluating Structural Reform of Central Government Departments in Greece: Application of the DEA Methodology*. London, European Institute.
140. Martinelli, A. & He, C., 2015. *Global Modernization Review: New Discoveries and Theories Revisited*. New Jersey: World Scientific Publishing.
141. Martinelli, R., 2005. *Global Modernization: rethinking the project of modernity*. London: SAGE Publications.
142. Matei, L., 2006. *Management public*. București: Editura Economică.
143. McCourt, W., 2005. New Public Management in Developing Countries. Στο: K. McLaughlin, S. P. Osborne & E. Ferlie, επιμ. *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*. London: Routledge, pp. 227-242.
144. McCourt, W., 2013. *Models of Public Service Reform: A Problem-Solving Approach*. Washington, D .C., The World Bank.

145. McCourt, W. & Minogue, M., 2001. *The Internationalization of Public Management: Reinventing the Third World State*. Cheltenham: Edwin Elgar.
146. McNeill, W., 1990. *The Rise of the West: A History of the Human Community*. Chicago: University of Chicago Press.
147. Meier, B. M., Gebbie, K. M. & Hodge, J. G., 2007. Law and the Public's Health. *Public Health Reports*, Issue 122, pp. 559-563.
148. Meier, B. M., Merrill, J. & Gebbie, K., 2009. Modernizing state public health enabling statutes to reflect the mission and essential services of public health. *Journal of Health Management Practice*, Issue 15, pp. 112-119.
149. Melkers, J. & Willoughby, K., 2005. Models of Performance Measurement Use in Local Governments: Understanding Budgeting, Communication and Lasting Effects. *Public Administration Review*, Issue 65, pp. 180-190.
150. Mendes, J., 2006. La reforme du systeme administratif Portugais: new public management ou Etat neo-Weberien?. *Revue Francaise d'administration publique*, Issue 119, pp. 533-553.
151. Meriam, L., 1928. *The Problem of Indian Administration*. Washington: Brookings Institution.
152. Meyer-Sahling, J., 2009. "Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession". Paris, OECD Publishing.
153. Milakovich, M. E. & Gordon, G. J., 2007. *Public Administration in America*. 9η επιμ. Belmont: Thomson/Wadsworth.
154. Millard, J. και συν., 2009. *i2010 eGovernment Action Plan Progress Study: Summary Report*, Brussels: European Commission Information Society and Media.
155. Ministry of Economic Affairs and Digital Transformation, 2021α. *Plan for the Digitalisation of Spain's Public Administration: 2021-2025*, Madrid: Gobierno de España.
156. Ministry of Economic Affairs and Digital Transformation, 2021β. *Digital Spain 2025*, Madrid: Gobierno de España.
157. Minogue, M., 2001. The Internationalization of New Public Management. Στο: W. McCourt & M. Minogue, επιμ. *The Internationalization of Public Management: Reinventing the Third World State*. Cheltenham: Edwin Elgar, pp. 1-19.

158. Minogue, M., Polidano, C. & Hulme, D., 1998. *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Government*. Cheltenham: Edwin Elgar.
159. Mokgobu, E. P., 2005. *The Impact of Technology on a Democratic Political System in South Africa (Thesis)*, Pretoria: University of Pretoria.
160. Moon, M. J., 2002. The Evolution of E-government among Municipalities: Rhetoric or Reality?. *Public Administration Review*, Issue 62, pp. 424-433.
161. Morata, F., 1995. Spanish Regions and the European Community. Στο: B. Jones & M. Keating, επιμ. *The European Union and the Regions*. Oxford: Clarendon Press, pp. 115-134.
162. Mueller, R. E., 1998. Public-private Sector Wage Differentials in Canada: Evidence from Quantile Regressions. *Economic Letters*, Τόμος 60, pp. 229-235.
163. NACCHO, 1998. *Research Brief: NACCHO Survey Examines State/Local Health Department Relationships*, Washington: National Association of County and City Health Officials.
164. Naidu, S. P., 2005. *Public Administration: Concepts And Theories*. New Delhi: New Age International.
165. Naumkin, V., 2006. Islam as a Collective Actor?. *Intertrends*, Ιανουάριος-Απρίλιος, 4(10), pp. 41-54.
166. Neal, A. G., 2007. *Sociological Perspectives on Modernity: Multiple models and competing realities*. New York: Peter Lang.
167. Nigro, F. A. & Nigro, L. G., 1989. *Modern public administration*. 7η επιμ. New York: Harper & Row.
168. North, D. C., 1981. *Structure and Change in Economic History*. New York: W.W. Norton.
169. Nunberg, B., 1992. *Managing the Civil Service: Reform Lessons from Advanced Industrialized Countries*. Washington, D. C., The World Bank.
170. Nunberg, B. & Nellis, J., 1995. *Civil Service Reform and the World Bank*. Washington, D. C., The World Bank.
171. Nwabuzor, E. J. & Mueller, M., 1985. *An introduction to political science from African students*. London: Macmillan Publishers.
172. OECD Reviews of Regulatory Reform, 2001. *Government capacity to assure high quality regulation in Greece*. [Ηλεκτρονικό]

Available at: <https://www.oecd.org/regreform/2475366.pdf>
[Πρόσβαση 19 Δεκέμβριος 2021].

173. OECD, 2004. *The e-Government Imperative*, Paris: OECD Publishing.
174. OECD, 2005. *e-Government for Better Government*, Paris: OECD Publishing.
175. OECD, 2005. *Modernising Government: The Way Forward*, Paris: OECD Publishing.
176. OECD, 2005α. *Using Performance Information for Managing and Budgeting: Challenges, Lessons and Opportunities*, Paris: OECD Publishing.
177. OECD, 2005β. *Performance Information in the Budget Process: Results of OECD 2005 Questionnaire - Final Report*, Paris: OECD Publishing.
178. OECD, 2005γ. *Paying for Performance: Policies for Government Employees*, Paris: OECD Publishing.
179. OECD, 2010α. *Modernising the Public Administration: A study on Italy*, Paris: OECD.
180. OECD, 2010β. *The OECD Innovation Strategy: Getting a Head Start on Tomorrow*, Paris: OECD Publishing.
181. OECD, 2011. *Greece: Review of the Central Administration*, Paris: OECD Publishing.
182. Öktem, M. K., Demirhan, K. & Demirhan, H., 2014. The Usage of E-Governance Applications by Higher Education Students. *Educational Sciences: Theory & Practice*, Issue 14, pp. 1925-1943.
183. Ontario Ministry of Health, 2019. *Discussion Paper: Public Health Modernization*. Ontario, Ontario Ministry of Health.
184. Oregon Health Authority, 2016. Law and the Public's Health Law and the Public's Health: A modern public health system for every person in Oregon. *Oregon Revised Statutes*, Issue 431, pp. 1-50.
185. Osborne, S. P., 2006. The New Public Governance?. *Public Management Review*, 8(3), pp. 377-388.
186. Osborne, S. P., 2010. *The New Public Governance*. London: Routledge.

187. Osborne, S. P., Radnor, Z. & Nasi, G., 2013. A New Theory for Public Service Management? Towards a (Public) Service-Dominant Approach. *The American Review of Public Administration*, 43(2), pp. 135-158.
188. Ozmen, A., 2014. Notes to the Concept of Decentralization. *European Scientific Journal*, Απρίλιος, Issue 10, pp. 415-424.
189. Palu, T. & Kadakmaa, R., 2001. Estonian hospital sector in transition. *Eurohealth*, Issue 7, pp. 61-64.
190. Peña-Casas, R., Sabato, S., Lisi, V. & Agostini, C., 2015. *The European Semester and Modernisation of Public Administration - Executive summary*, Brussels: European Social Observatory.
191. Perry, J. L., 2007. Democracy and the New Public Service. *The American Review of Public Administration*, 37(1), pp. 3-16.
192. Perry, J. L., Hondeghem, A. & Wise, L. R., 2010. Revisiting the Motivational Bases of Public Service: Twenty Years of Research and an Agenda for the Future. *Public Administration Review*, 70(5), pp. 681-690.
193. Perry, J. L. & Wise, L. R., 1990. The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review*, 50(3), pp. 367-373.
194. Peters, B. G., 2008. The Napoleonic tradition. *International Journal of Public Sector Management*, Issue 21, pp. 118-132.
195. Peters, B. G. & Savoie, D. J., 1998. *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms*. Montreal: Canadian Centre for Management Development.
196. Poberejnikov, I. J., 2001. *Spatial dynamics of modernization: theoretic, methodological and historic aspects*. Yekaterinburg: s.n.
197. Pollit, C. & Bouckaert, G., 2004. See results through a glass darkly. Στο: C. Pollit & G. Bouckaert, επιμ. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press, pp. 103-142.
198. Pollitt, C. & Bouckaert, G., 2004. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
199. Pollitt, C. & Dan, S., 2011. *The Impacts of the New Public Management in Europe - A Meta-Analysis*, Brussels: COCOPS.
200. Portes, A., 1976. On the Sociology of National Development: Theories and Issues. *American Journal of Sociology*, 82(1), pp. 55-85.
201. PRACE, 2006. *Council of Ministers Resolution*, Lisbon: Central Administration Restructuring Program.

202. Przeworski, A. & Limongi, F., 1997. Modernization: Theories and Facts. *World Politics*, 49(2), pp. 155-183.
203. Ragioneria Generale dello Stato, 2009. *Note Preliminari al Rendiconto Generale dello Stato per l'anno 2009*, Rome: Ministero dell Economia e delle Finanze.
204. Ramabrahmam, I., 2014. *E-Pathshala On Public Administration*. [Ηλεκτρονικό]
Available at:
https://epgp.inflibnet.ac.in/epgpdata/uploads/epgp_content/S000030PU/P000179/M016452/ET/14658892832et.pdf
[Πρόσβαση 25 Σεπτέμβριος 2021].
205. Randma-Liiv, T. & Drechsler, W., 2017. Three decades, four phases: Public administration development in Central and Eastern Europe, 1989-2017. *International Journal of Public Sector Management*, Issue 30, pp. 555-565.
206. Rao, S., 2013. *Civil Service Reform: Topic Guide*, Birmingham: Governance and Social Development Resource Centre.
207. Reichard, C., 2002. *Assessing Performance-Oriented HRM Activities in Selected OECD Countries: A Review of Ten Years of Modernisation: The HRM Perspective Human Resources Management (HRM)*. Paris, OECD Publishing.
208. Riley, T. B. & Riley, C. G., 2003. *E-governance to e-democracy: examining the evolution*. New Delhi, Commonwealth Centre for E-Governance.
209. Robinson, M., 2007. The Politics of Successful Governance Reforms: Lessons of Design and Implementation. *Commonwealth and Comparative Politics*, 45(4), pp. 521-548.
210. Robinson, M., 2015. *From Old Public Administration to the New Public Service: Implications for Public Sector Reform in Developing Countries*, Singapore: UNDP Global Centre for Public Service Excellence.
211. Roll, M., 2014. *The Politics of Public Sector Performance: Pockets of Effectiveness in Developing Countries*. London: Routledge.
212. Rondinelli, D., 1999. What Is Decentralization. Στο: J. Litvack & J. Seddon, επιμ. *Decentralization Briefing Notes*. Washington: World Bank, pp. 2-5.
213. Rosenbloom, D. H. & Kravchuk, R. S., 1997. *Public Administration – Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector*. 4η επιμ. New Delhi: McGraw-Hill.

214. Rostow, W. W., 1990. *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press.
215. Saltman, R. B., Durán, A. & Dubois, H. F. W., 2011. *Governing Public Hospitals: Reform strategies and the movement towards institutional autonomy*, Brussels: European Observatory on Health Systems and Policies.
216. Sarker, A. E., 2006. New Public Management in Developing Countries: An Analysis of Success and Failure with Particular Reference to Singapore and Bangladesh. *International Journal of Public Sector Management*, 19(2), pp. 180-203.
217. Shapiro, C., 1999. *Information rules: a strategic guide to the network economy*. Boston: Harvard Business School Press.
218. SIMPLEX, 2006. *Programa de Simplificacao Administrativa e Legislativa*, Lisbon: Presidency of the Council of Ministers.
219. Smith, D. H. & Inkeles, A., 1966. The OM Scale: A Comparative Socio-Psychological Measure of Individual Modernity. *Sociometry*, Τόμος 29, pp. 353-377.
220. Spanou, C., 2001. (Re)shaping the politics-administration nexus in Greece: the decline of a symbiotic relationship?. Στο: B. G. Peters & J. Pierre, επιμ. *Politicians, Bureaucrats and Administrative reform*. London: Routledge, pp. 106-115.
221. Spanou, C., 2012. The quandary of administrative reform: Institutional and performance modernization. Στο: S. Kalyvas, G. Pagoulatos & H. Tsoukas, επιμ. *om stagnation to forced adjustment. Reforms in Greece 1974-2010*. London: Hurst & Co., pp. 171-194.
222. Spanou, C., 2014. Administrative elites and the crisis: what lies ahead for the senior civil service in Greece?. *International Review of Administrative Sciences*, Issue 80, pp. 709-725.
223. Spanou, C., 2019. *Competing frames, domestic discretion and uneven outcomes: Administrative reform in Greece under the crisis*. Boston, Tufts University.
224. Stillman, R. J., 1976. *Public Administration: Concepts and Cases*. Boston: Houghton Mifflin.
225. Surkov, V. I., 2009. Nationalization of the Future. *Russian Studies in Philosophy*, 47(4), pp. 8-21.
226. Tendler, J., 1997. *Good Governance in the Tropics*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.

227. Thapa, I., 2020. *Public Administration: Meaning, Scope and Its Nature*, Kathmandu: Tribhuvan University.
228. The World Bank, 1999. *Rethinking Civil Service Reform*. Washington, D. C., The World Bank.
229. Transparency International, 2021. *Corruption Perceptions Index*, Berlin: Transparency International Secretariat.
230. UNDP, 2013. *Lessons Learned Review of UN Support to Core Public Administration Functions in the Immediate Aftermath of Conflict*, New York: Mimeo.
231. USC, 2006. *South Carolina Turning Point background*, South Carolina: University of South Carolina.
232. Vinni, R., 2007. Total Quality Management and Paradigms of Public Administration. *International Public Management Review*, Issue 8, pp. 103-131.
233. Waldo, D., 1948. *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*. New York: Routledge.
234. Weber, E. P. & Khademian, A. M., 2008. Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings. *Public Administration Review*, 68(2), pp. 334-349.
235. Weber, M., 1958. *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. New York: Charles Scribner's Sons.
236. Weiner, M., 1966. *Modernization: The Dynamics of Growth*. New York: Basic Books.
237. Wettenhall, R., 2013. A critique of the “administrative reform industry”: reform is important but so is stability. *Teaching Public Administration*, Issue 31, pp. 149-164.
238. White Paper, 1999. *Greece in the Information Society: Strategy and Actions*. [Ηλεκτρονικό]
Available at: http://en.infosoc.gr/content/downloads/strategy_en.pdf
[Πρόσβαση 19 Δεκέμβριος 2021].
239. White, L. D., 1926. *Introduction to the Study of Public Administration*. New York: Macmillan Co..
240. White, L. D., 1950. Introduction to the Study of Public Administration. *The Annals of Japanese Political Science Association*, Τόμος 1, pp. 153-162.

241. WHO, 2011. *Rio Political Declaration on Social Determinants of Health*. Rio de Janeiro, World Health Organization.
242. WHO, 2016. *Advancing the right to health: the vital role of law*. Geneva: World Health Organization.
243. Willoughby, J. F., 1927. *Principles of Public Administration*. New Delhi: Digital Library Of India.
244. Wilson, W., 1887. The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), pp. 97-122.
245. Wollmann, H., 2000. Comparing Institutional Development in Britain and Germany. Στο: H. Wellmann & E. Schröter, επιμ. *Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany*. Aldershot: Ashgate, pp. 1-26.
246. Wollmann, H., 2003. Evaluation and Public Sector Reform in Germany: Leaps and Lags. Στο: H. Wollmann, επιμ. *Evaluation in Public-Sector Reform*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 118-139.
247. Wollmann, H., 2012. Administrative reforms and New Public Management modernization of (local level) public administration in Germany. Στο: B. G. Peters & J. Pierre, επιμ. *The SAGE Handbook of Public Administration*. London: SAGE Publications, pp. 71-87.
248. Wollmann, H. & Thurmaier, K., 2012. Provision of Public Services in Europe and the New Public Management in Europe and in the USA. Στο: S. Clarke, P. John & K. Mossberger, επιμ. *Oxford Handbook on Urban Politics*. Oxford: Oxford University Press, pp. 179-209.
249. World Bank, 2019. *Doing Business 2020*, Washington: World Bank.
250. Yildiz, M., 2007. E-government Research: Reviewing the Literature, Limitations, and Ways Forward. *Government Information Quarterly*, 24(3), pp. 646-665.
251. Γεωργακόπουλος, Θ., 2018. *Η Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση Στην Ελλάδα - Μια Μελέτη*. [Ηλεκτρονικό] Available at: <https://www.dianeosis.org/2018/03/e-government-post/> [Πρόσβαση 20 Αύγουστος 2021].
252. Μέργος, Γ. και συν., 2014. *Προώθηση της Μεταρρύθμισης στην Ελληνική Οικονομία*. Αθήνα: Ακαδημία Αθηνών.
253. Ντόλκας, Χ., 2016. Ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης ως μεγάλη αναπτυξιακή ευκαιρία. *Manager*, Νοέμβριος-Δεκέμβριος, Issue 41, pp. 10-11.

254. Παπακωνσταντίνου, Γ., 2016. *Game Over*. Αθήνα, Παπαδόπουλος.
255. Παπασταματίου, Μ., 2014. *Άσκηση Διοίκησης στο Δημόσιο και στο Ιδιωτικό Νοσοκομείο*. Αθήνα, s.n.
256. Πετράκη, Ε., 2013. *Η συμβολή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης (ηλεκτρονική διοικητική πράξη - ψηφιακή υπογραφή) στον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης*, Τρίπολη: Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου.
257. Ράπανος, Β. Θ., 2007. *Σύνταξη και Εκτέλεση του Κρατικού Προϋπολογισμού: Ευρωπαϊκή εμπειρία και ελληνική πραγματικότητα*. Αθήνα, Ίδρυμα Οικονομικών & Βιομηχανικών Ερευνών.
258. Σπανού, Κ., 2010. Αδυναμία αυτοδιόρθωσης; Παράγοντες υπονόμησης των εξορθολογιστικών παρεμβάσεων. Στο: Κ. Σπανού, επιμ. *Δημόσιες Πολιτικές στην Ελλάδα: Όψεις και αντιφάσεις*. Αθήνα: Παπαζήσης, pp. 285-317.
259. Τζίφα, Μ. Σ., 2017. *Η Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση ως μέσον εκσυγχρονισμού της Διοίκησης & του Κράτους (Διπλωματική εργασία)*, Τρίπολη: Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου.
260. ΥΔΜΗΔ, 2012. *Λευκή Βίβλος για τη διακυβέρνηση*, Αθήνα: Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.
261. Φατσέας, Μ. & Καπότη, Μ., 2013. *Σύγχρονες τάσεις και προοπτικές της δημόσιας διοίκησης: Κεντρική αυτοδιοίκηση - Τοπική αυτοδιοίκηση*, Αθήνα: ΤΕΙ Πειραιά.
262. ΦΕΚ 106 Α', 1999. *Νόμος 2719/1999 - Κύρωση της Διεθνούς Σύμβασης για τη διατήρηση των αποδημητικών ειδών της άγριας πανίδας και άλλες διατάξεις*, Αθήνα: Εφημερίς της Κυβερνήσεως.
263. ΦΕΚ 166 Α', 2014. *Προεδρικό Διάταγμα 99/2014*, Αθήνα: Εφημερίς της Κυβερνήσεως.
264. ΦΕΚ 168 Α', 2014. *Προεδρικό Διάταγμα 101/2014*, Αθήνα: Εφημερίς της Κυβερνήσεως.
265. ΦΕΚ 172 Α', 2014. *Προεδρικό Διάταγμα 105/2014*, Αθήνα: Εφημερίς της Κυβερνήσεως.
266. ΦΕΚ 176 Α', 2014. *Προεδρικό Διάταγμα 109/2014*, Αθήνα: Εφημερίς της Κυβερνήσεως.
267. ΦΕΚ 181 Α', 2014. *Προεδρικό Διάταγμα 114/2014*, Αθήνα: Εφημερίς της Κυβερνήσεως.

268. ΦΕΚ 185 Α', 2014. *Προεδρικό Διάταγμα 116/2014*, Αθήνα: Εφημερίς της Κυβερνήσεως.
269. ΦΕΚ 37 Α', 2001. *Νόμος 2889/2001 - Βελτίωση και εκσυγχρονισμός του Εθνικού Συστήματος υγείας Ε.Σ.Υ. και άλλες διατάξεις*, Αθήνα: Εφημερίς της Κυβερνήσεως.
270. ΦΕΚ 38 Α', 2014. *Νόμος 4238/2014 - Πρωτοβάθμιο Εθνικό Δίκτυο Υγείας (Π.Ε.Δ.Υ.), αλλαγή σκοπού Ε.Ο.Π.Υ.Υ. και λοιπές διατάξεις*, Αθήνα: Εφημερίς της Κυβερνήσεως.
271. ΦΕΚ 59 Α', 2013. *Νόμος 4132/2013 - Κατεπείγουσες ρυθμίσεις του Υπουργείου Υγείας και άλλες διατάξεις*, Αθήνα: Εφημερίς της Κυβερνήσεως.
272. ΦΕΚ 85 Α', 2014. *Νόμος 4254/2014 - Μέτρα στήριξης και ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας στο πλαίσιο εφαρμογής του ν. 4046/2012 και άλλες διατάξεις*, Αθήνα: Εφημερίς της Κυβερνήσεως.
273. Φράγκου, Β.-Ε., 2013. *Διοίκηση Ολικής Ποιότητας και η εφαρμογή της στις ξενοδοχειακές επιχειρήσεις (Διπλωματική εργασία)*, Τρίπολη: Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου.