



**ΑΝΟΙΚΤΟ  
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ  
ΚΥΠΡΟΥ**

**ΣΧΟΛΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ  
ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ**

**«ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ»**

## **ΔΙΑΤΡΙΒΗ ΕΠΙΠΕΔΟΥ ΜΑΣΤΕΡ**

*ΤΙΤΛΟΣ ΔΙΑΤΡΙΒΗΣ : Τάσεις και όψεις του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ στη Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα. Πως αυτές έχουν εφαρμοσθεί και έχουν επηρεάσει την Δημόσια Διοίκηση την τελευταία 20 ετία.*

ΟΝΟΜΑ ΦΟΙΤΗΤΡΙΑΣ : ΑΡΤΕΜΙΣ ΑΛΕΞΙΑΔΟΥ

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ : ΔΗΜΗΤΡΗΣ ΠΑΡΔΑΛΗΣ

**Αθήνα, Απρίλιος 2013**

## 1. ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Οι μεταρρυθμίσεις στο Δημόσιο τομέα στην Ελλάδα αντανakλούν σε ένα βαθμό τις θεωρίες και τις πρακτικές που ακολούθησαν οι Αγγλοσαξονικές και οι Κεντροευρωπαϊκές χώρες, από τις αρχές της Δεκαετίας του 1980 γνωστές ως Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (ΝΔΜ). Η επίδραση αυτών, σπάνια ήταν ευδιάκριτη καθώς ο θεωρητικός προβληματισμός στη Χώρα μας, για το συγκεκριμένο θέμα ήταν ελλιπής και ανοργάνωτος και οι διακηρυγμένοι στόχοι ή οι πρακτικές εφαρμογής των εκάστοτε μεταρρυθμίσεων που εφαρμόστηκαν υπέκυπταν συχνά σε σκοπιμότητες της πολιτικής συγκυρίας, όπως αυτές μεταφράζονταν από τις εκάστοτε Κυβερνήσεις σε σχέση με τις δεσμεύσεις που αναλάμβανε η Χώρα, ως μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε) ή Διεθνών Οργανισμών.

Ως ΝΔΜ υπονοούνται οι γενικότερες πολιτικές διακυβέρνησης που αναπτύχθηκαν από τη δεκαετία του 1980 και αποσκοπούσαν στον εκσυγχρονισμό των μορφών της κλασικής (γραφειοκρατικής, ιεραρχικής) Δημόσιας Διοίκησης και στην επίτευξη περισσότερο αποτελεσματικού και αποδοτικού Δημόσιου Τομέα. Το ΝΔΜ στην αρχική του έκφραση ήταν προσανατολισμένο στην αποτελεσματικότητα και την ορθότερη διαχείριση των δημοσίων οικονομικών, εισάγοντας μορφές ανταγωνισμού στους οργανισμούς της ΔΔ, δίνοντας έμφαση στις αρχές της ηγεσίας και των οικονομικών αποτελεσμάτων, υποστηρίζοντας πελατοκεντρική αντίληψη στις παρεχόμενες υπηρεσίες και αντίστοιχα θεωρώντας τους πολίτες ως μετόχους (shareholders)-ιδιοκτήτες των Δημόσιων Αρχών. Ο βασικός πυρήνας των αντιλήψεων του ΝΔΜ ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 2000 επαναπροσδιορίστηκε στην βάση της κοινωνίας των πολιτών, της ψηφιακής διακυβέρνησης και του ρόλου των Δημόσιων οργανισμών στην συν-δημιουργία με τους πολίτες Δημόσιας αξίας.

## ABSTRACT

Reforms in the Public Sector in Greece reflect to some extent the theories and practices followed by the Anglo-Saxon and the central European countries, since the early 1980's known as New Public Management (NPM). The effect of these reforms was rarely visible, as the theoretical debate in our country for that matter was incomplete, disorganized and fragmentary, and the declared objectives or the introduced implementations of the reforms succumbed often the expediency of political conjuncture, as there were interpreted by the government in close relation to the commitments assumed as a member of the European Union (EU) or International Organizations.

During the 80s, the enactment of NPM, endorsed wider government policies with the aim to modernize the classical forms (bureaucratic, hierarchical) in Public Administration and to form a more effective and efficient public sector. The NPM's original expression was adapted to efficiently manage the public funds, introducing forms of competition in agencies of the Public Administration, with an emphasis on the principles of leadership, financial performance and a customer-centric approach to support services; considering their respective citizens as shareholders of the Public Authorities. Since the early 00s, the NPMs core beliefs redefined the basis of civil society, digital governance and the role of public agencies in co-creation with the citizens' public values.

Key words: New public management, public sector, reformation, efficiency, effectiveness

## 2.1. ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

### Περιεχόμενα

<b>ΔΙΑΤΡΙΒΗ ΕΠΙΠΕΔΟΥ ΜΑΣΤΕΡ .....</b>	<b>0</b>
<i>ΤΙΤΛΟΣ ΔΙΑΤΡΙΒΗΣ : Τάσεις και όψεις του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ στη Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα. Πως αυτές έχουν εφαρμοσθεί και έχουν επηρεάσει την Δημόσια Διοίκηση την τελευταία 20 ετία.....</i>	
<b>1. ΠΕΡΙΛΗΨΗ .....</b>	<b>1</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>2</b>
<b>2.1. ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ .....</b>	<b>3</b>
<b>ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ .....</b>	<b>5</b>
<b>3. ΕΙΣΑΓΩΓΗ: ΟΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ .....</b>	<b>6</b>
3.1. ΑΝΑΓΚΑΙΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΣΠΟΥΔΑΙΟΤΗΤΑ ΕΡΕΥΝΑΣ .....	6
3.2. ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΚΑΙ ΔΟΜΗ ΤΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ .....	6
3.3. ΒΑΣΙΚΑ ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΑ ΕΡΩΤΗΜΑΤΑ .....	7
<b>4. ΝΕΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ (ΝΔΜ) .....</b>	<b>7</b>
4.1. Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΟΥ ΝΕΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ .....	7
4.1.1. ΤΑ ΔΟΓΜΑΤΑ ΤΟΥ ΝΕΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ .....	10
4.1.2. ΟΙ ΣΥΜΜΕΤΕΧΟΝΤΕΣ ΣΤΙΣ ΑΛΛΑΓΕΣ ΤΟΥ ΝΔΜ .....	11
4.1.3. ΟΙ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΕΣ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΣΤΟ ΝΔΜ .....	12
4.2. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΗ ΑΝΑΣΚΟΠΗΣΗ ΤΩΝ ΕΦΑΡΜΟΓΩΝ ΤΟΥ ΝΔΜ ΔΙΕΘΝΩΣ .....	13
4.3. ΟΙ ΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΝΔΜ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ .....	20
<b>5. ΕΦΑΡΜΟΓΕΣ ΤΩΝ ΔΟΜΩΝ ΤΟΥ ΝΔΜ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗ ΕΛΛΑΔΑ ΤΗΝ ΤΕΛΕΥΤΑΙΑ 20ΕΤΙΑ .....</b>	<b>23</b>
5.1. ΤΟΠΟΘΕΤΗΣΗ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΣΤΟ ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΟΥ ΝΔΜ .....	24
5.2. ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΩΝ ΒΑΣΙΚΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΩΝ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΩΝ ΤΟΥ ΔΤ ΥΠΟ ΤΟ ΠΡΙΣΜΑ ΤΟΥ ΝΔΜ .....	25
5.2.1. ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΕΙΣ .....	25
5.2.2. ΣΥΜΠΡΑΞΕΙΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΚΑΙ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ (ΣΔΙΤ) .....	30
5.2.3. ΟΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΥΓΕΙΑΣ (ΕΣΥ) .....	33
5.2.4. ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ .....	36
5.2.5. ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΔΥΝΑΜΙΚΟ ΚΑΙ ΕΡΓΑΣΙΑΚΕΣ ΣΧΕΣΕΙΣ .....	47
5.2.6. ΔΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΗ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ. ΑΠΟ ΤΟΝ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑ ΣΤΟΝ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ ..	54
5.2.7. ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΠΟΛΙΤΕΙΑ .....	56
<b>6. ΔΟΜΗΜΕΝΕΣ ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΕΙΣ ΜΕ ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ (ΚΛΕΙΣΤΟΥ ΤΥΠΟΥ) .....</b>	<b>62</b>
6.1. ΣΚΟΠΟΣ – ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ .....	62
6.2. ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ-ΣΥΝΟΨΗ .....	63
6.3. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ .....	63
<b>7. ΘΕΜΑΤΑ ΓΙΑ ΠΕΡΑΙΤΕΡΩ ΕΡΕΥΝΑ .....</b>	<b>65</b>

<b>8.ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ .....</b>	<b>66</b>
8.1. ΕΛΛΗΝΙΚΗ: .....	66
8.2.ΞΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ .....	68
8.3.ΠΗΓΕΣ ΑΠΟ ΤΟ ΔΙΑΔΙΚΤΥΟ .....	70
<b>ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ.....</b>	<b>71</b>
ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ: ΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΝΕΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ (ΝΔΜ) ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΤΗΝ ΤΕΛΕΥΤΑΙΑ 20 ΕΤΙΑ .....	71
ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ- ΣΥΝΟΨΗ.....	74
<b>ΑΚΡΩΝΥΜΙΑ .....</b>	<b>80</b>

## ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Η παρούσα Διπλωματική Εργασία εκπονήθηκε στα πλαίσια του μεταπτυχιακού Προγράμματος σπουδών «Διοίκηση Επιχειρήσεων και Οργανισμών» του Ανοικτού Πανεπιστημίου Κύπρου υπό την επίβλεψη του Αναπληρωτή Καθηγητή κ. Δημητρίου Παρδάλη, ο οποίος με βοήθησε για την διατύπωση του αντικειμένου της εργασίας σύμφωνα με τα ειδικά μου ενδιαφέροντα.

Οφείλω να ευχαριστήσω θερμά τους ανθρώπους που συνέβαλλαν στην ολοκλήρωσή της.

Θα ήθελα να ευχαριστήσω τον επιβλέποντα καθηγητή μου κ. Δημήτριο Παρδάλη για την εμπιστοσύνη και το ενδιαφέρον που έδειξε κατά την ανάθεση της εργασίας, και για τις πολύτιμες συμβουλές του, τις παρατηρήσεις του και την καθοδήγησή του, κατά τη διάρκεια της εκπόνησης της.

Θα ήθελα επίσης να ευχαριστήσω τα μέλη της οικογένειάς μου τον σύζυγο μου Άγγελο για την ηθική υποστήριξη που μου παρείχε κατά την διάρκεια της εκπόνησης της, όσο και την κόρη μου Φαίη που αποτέλεσε την πηγή δύναμης και έμπνευσης κατά την επίπονη διαδικασία της ανάληψης του εγχειρήματος και ολοκλήρωσης του παραπάνω μεταπτυχιακού προγράμματος.

Τέλος θα ήθελα να ευχαριστήσω την Διοίκηση και τα μέλη του Ανοικτού Πανεπιστημίου Κύπρου, για την ευκαιρία που μου έδωσαν να συμμετάσχω σε διαδικασίες αυτοβελτίωσης και αυτοπραγμάτωσης μέσω της δια βίου εκπαίδευσης

## **3.ΕΙΣΑΓΩΓΗ:ΟΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ**

### **3.1.ΑΝΑΓΚΑΙΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΣΠΟΥΔΑΙΟΤΗΤΑ ΕΡΕΥΝΑΣ**

Στις συνθήκες της παρατεταμένης κρίσης που διέρχεται η Ελληνική κοινωνία το ζήτημα της αναδιοργάνωσης της Δημόσιας Διοίκησης παραμένει δυστυχώς ανοικτό ενώ από πολλές πλευρές θεωρείται σαν ο Μίτος της Αριάδνης για την απεμπλοκή από τα αδιέξοδα και τις γενικότερες δυσλειτουργίες του κοινωνικού σχηματισμού. Καθώς, οι συνθήκες στις οποίες παρουσιάστηκε και αναπτύχθηκε η συζήτηση για το νέο Δημόσιο μανάτζμεντ δεν διαφέρουν ουσιαστικά από τις σημερινές προκλήσεις που αντιμετωπίζει η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα, η επανατοποθέτηση του προβληματισμού της αναδιοργάνωσης της στα πλαίσια και τα όρια που έχει δημιουργήσει η διεθνής εμπειρία στις σχετικές προσπάθειες, θα προσφέρει την δυνατότητα για περισσότερο ορθολογική προσέγγιση στους στόχους, τις προϋποθέσεις, τις πολιτικές και τα μέσα μιας αποτελεσματικής αναδιοργάνωσης της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα.

### **3.2.ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΚΑΙ ΔΟΜΗ ΤΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ**

Η παρούσα εργασία στηρίχθηκε κυρίως στην έρευνα της υπάρχουσας σύγχρονης βιβλιογραφίας που αφορά στην διοικητική μεταρρύθμιση και των αλλαγών που επιφέρει στις δομές της δημόσιας διοίκησης παγκοσμίως, στην Ε.Ε. και στις Χώρες με τις οποίες η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση φέρεται ότι ομαδοποιείται και κινείται στην τροχιά του προσανατολισμού, των αρχών, των δογμάτων αλλά και των εργαλείων του Νέου Δημόσιου Μανάτζμεντ. Στην αρχή, παρουσιάζεται το θεωρητικό πλαίσιο του ΝΔΜ και αναλύονται οι αρχές τα δόγματα, και οι Στρατηγικές εφαρμογής του. Στην συνέχεια, γίνεται μια βιβλιογραφική ανασκόπηση των εφαρμογών του εστιασμένες σε επιστημονικά άρθρα και συγκριτικές αναλύσεις που έχουν κατά καιρούς και μέχρι πρόσφατα επιχειρηθεί και είναι σχετικές με τις προσπάθειες των μεταρρυθμίσεων του Δημόσιου Τομέα των Χωρών υπό το πρίσμα του Ν.Δ.Μ. Ενώ, σε ξεχωριστό υποκεφάλαιο παρουσιάζονται τα βιβλιογραφικά ευρήματα των τάσεων του ΝΔΜ σε σχέση με τις μεταρρυθμιστικές προσπάθειες στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση. Ακολούθως, παρουσιάζονται οι κυριότερες πρωτοβουλίες αναδιοργάνωσης της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα στην διάρκεια της τελευταίας 20-ετίας με επικέντρωση στους κυριότερους τομείς όπως: των ιδιωτικοποιήσεων των οργανισμών κοινής ωφέλειας, της υγείας, της δομής και της λειτουργίας του Κράτους, του ανθρώπινου δυναμικού στο στενό και τον ευρύτερο Δημόσιο Τομέα και των αλλαγών στη Σχέση Κράτους- Πολίτη. Τέλος, για τις ανάγκες της παρούσας εργασίας με σκοπό μια περαιτέρω

αξιολόγηση των παραπάνω προσπαθειών, πέραν των ευρημάτων της διαμορφωθείσας μέχρι σήμερα σχετικής βιβλιογραφίας, χρησιμοποιήθηκαν και δομημένες (structured) συνεντεύξεις, με ερωτηματολόγιο πολλαπλής επιλογής κλειστού τύπου, με στελέχη της Δημόσιας Διοίκησης, προκειμένου να γίνει σαφέστερη η εικόνα σε σχέση με τις ανωτέρω πρωτοβουλίες αναδιοργάνωσης και να εξαχθούν απτά συμπεράσματα. Τέλος, προτείνονται θέματα για περαιτέρω διερεύνηση.

### **3.3.ΒΑΣΙΚΑ ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΑ ΕΡΩΤΗΜΑΤΑ**

- Στα πλαίσια της παρούσας εργασίας θα επιχειρηθεί να διευκρινιστούν:
- Οι κυρίαρχες τάσεις των θεωριών και της εφαρμογής του ΝΔΜ σε Διεθνές επίπεδο και κυρίως στις Χώρες της ΕΕ.
- Πως αυτές ερμηνεύθηκαν και παρουσιάσθηκαν στις εκάστοτε μεταρρυθμιστικές απόπειρες στη Ελλάδα την τελευταία εικοσαετία.
- Να εξαχθούν συμπεράσματα σε σχέση με τα αποτελέσματα τους και με τις προοπτικές που υπάρχουν, στην σημερινή συγκυρία της παρατεταμένης οικονομικής κρίσης.

## **4.ΝΕΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ (ΝΔΜ)**

### **4.1.Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΟΥ ΝΕΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ**

Αλλά ποια είναι η έννοια του ΝΔΜ; Κατά την εξέλιξη του διοικητικού φαινομένου, έχουν καταγραφεί κοινά χαρακτηριστικά στις αρχές και τις μεθόδους, που χρησιμοποιήθηκαν για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης των χωρών σε ολόκληρο τον πλανήτη. Το γεγονός αυτό, όμως δεν έχει καταστεί ικανό, για την καθιέρωση μιας επίσημης παγκόσμιας μεθόδου διοικητικής αναδιοργάνωσης (ΟΟΣΑ, 1990). Οι ομοιότητες στα χαρακτηριστικά των μεταρρυθμίσεων θα μπορούσαν να θεωρηθούν η βάση για την ανάπτυξη ενός διοικητικού μοντέλου. Οι ομοιότητες αναφέρονται με τον όρο Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (ΝΔΜ), χωρίς ωστόσο να συναντάται συμφωνία για ένα κοινό καθορισμό του όρου.

Αν και το ΝΔΜ, δεν αποτελεί διοικητικό πρότυπο, ωστόσο οι αρχές, οι λειτουργίες και οι μέθοδοι του, χρησιμοποιούνται ευρύτατα στις μεταρρυθμίσεις του δημόσιου τομέα παγκοσμίως, και ανιχνεύονται αρχικά κατά τις δεκαετίες του '80 και '90. Την περίοδο εκείνη, οι ταχύτατα αναπτυσσόμενες δυτικές χώρες επέβαλλαν προγράμματα διοικητικών μεταρρυθμίσεων, σε μια προσπάθεια βελτίωσης της λειτουργίας των κρατικών μηχανισμών, προκειμένου να αποτελέσουν μοχλό ανάπτυξης.

Η δράση του κινήματος του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ, κατά το ΟΟΣΑ (1993), αναδεικνύεται αρχικά στις ΗΠΑ, το Ηνωμένο Βασίλειο και σε άλλες Δυτικές



Ευρωπαϊκές διοικήσεις, αλλά και στην άλλη πλευρά της υφηλίου, όπως την Αυστραλία και τη Νέα Ζηλανδία. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές αποτελούν μεταρρυθμίσεις διοίκησης και εμφανίζουν συγκεκριμένα κοινά χαρακτηριστικά, καθώς υιοθετούνται προγράμματα διοίκησης του ιδιωτικού τομέα (Denhardt & Denhardt, 2000).

Οι αρχές του ΝΔΜ αποτελούν μια σύνθεση ιδεών, οι οποίες μπορούν να εφαρμοστούν στο δημόσιο τομέα, κατά τον ίδιο τρόπο που εφαρμόστηκαν στον ιδιωτικό τομέα (Denhardt & Denhardt, 2003). Βασική πηγή άντλησης των ιδεών στην περίπτωση του ΝΔΜ, αποτελούν οι συνθήκες της αγοράς και ο χώρος των επιχειρήσεων.

Ένας από τους αρχικούς στόχους του ΝΔΜ, αποτέλεσε η καθιέρωση μιας κουλτούρας με προσανατολισμό στην απόδοση και σε ένα λιγότερο συγκεντρωτικό δημόσιο τομέα. Για να την επίτευξη του στόχου αυτού, το ΝΔΜ εστίασε στα αποτελέσματα, με όρους όπως αποδοτικότητα, αποτελεσματικότητα και ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών. Παράλληλα, απαραίτητη με την εφαρμογή διοίκησης με βάση την απόδοση, είναι η αντικατάσταση της ιεραρχικής δομής του συγκεντρωτικού ( γραφειοκρατικού) κράτους, από ένα περιβάλλον αποκεντρωμένης διοίκησης (Boyne, A., 2002). Στο περιβάλλον αυτό, οι αποφάσεις κατανομής πόρων και παράδοσης υπηρεσιών, λαμβάνονται πιο κοντά στο σημείο του αποδέκτη των υπηρεσιών και κατά αυτό τον τρόπο παρέχουν τη δυνατότητα ανατροφοδότησης (feedback) πληροφοριών, από και προς τους πελάτες και των άλλων ομάδων ενδιαφέροντος.

Επιπρόσθετα, για να επιτυγχάνεται η μεγαλύτερη απόδοση των υπηρεσιών που παρέχονται άμεσα από το δημόσιο τομέα, είναι αναγκαία η ύπαρξη ευελιξίας στο σχεδιασμό των πολιτικών, σε αντίθεση με το γραφειοκρατικό πρότυπο που η βασική του μέριμνα είναι η θέσπιση νόμων. Τέτοιου είδους πολιτικές, αφορούν την καλλιέργεια περιβάλλοντος ανταγωνισμού στο εσωτερικό των οργανισμών, αλλά και μεταξύ των οργανισμών του δημόσιου τομέα με την καθιέρωση στόχων παραγωγικότητας.

Για το ΝΔΜ, βασική θεωρείται και η ενδυνάμωση της ανάπτυξης ορθής στρατηγικής και οράματος (χαρακτηριστικά της ηγεσίας του μάνατζμεντ), που θα καθοδηγήσει την εξέλιξη του κράτους, ώστε να ανταποκρίνεται αυτόματα στις εξωτερικές αλλαγές και στις παγκόσμιες εξελίξεις, ευέλικτα και με το μικρότερο δυνατό κόστος (Pollit, 2006).

Συνεπώς, η μεθοδολογία των αρχών του ΝΔΜ προϋποθέτει κομβικές αλλαγές στη δομή των δημόσιων οργανισμών, στην κουλτούρα και στα συστήματα διοίκησης. Περιλαμβάνει επίσης, την ανάγκη για επικέντρωση στον πελάτη, με οδηγό την αποστολή, τη βελτίωση της απόδοσης και τη συμμετοχική διοίκηση. Η ορθή χρήση των πόρων ενισχύει τη βελτίωση της αποδοτικότητας και την αποτελεσματικότητα του οργανισμού.

Το κίνημα του ΝΔΜ, κατά τους Denhardt & Denhardt (2003), επιδιώκει την αναβάθμιση και τη βελτίωση των σχέσεων που παρεμποδίζονται, καθοδηγούνται και καθυστερούν από τους γραφειοκράτες της δημόσιας διοίκησης, με συνέπεια να μην ανταποκρίνονται στις προτιμήσεις των πολιτών. Αποτελεί οδηγό στη μεγιστοποίηση της παραγωγικότητας και τον καταμερισμό του ελέγχου των αποδόσεων ανά τομέα ευθύνης, αλλά και ατομικά. Συνεπώς, δημιούργησε το πλαίσιο με βάση το οποίο οι κυβερνήσεις μπορούν να επιλέξουν χρήσιμα εργαλεία για να εκσυγχρονίσουν το μηχανισμό διοίκησης και λειτουργίας του.

Οι διεθνείς οργανισμοί, όπως το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και ο ΟΟΣΑ, προωθούν τις αρχές και τις ιδέες του ΝΔΜ, με σκοπό να αναδείξουν την αξία και να καθοδηγήσουν τις κεντρικές και τοπικές κυβερνήσεις, στον διοικητικό εκσυγχρονισμό (ΟΟΣΑ, 2000). Ένας από τους βασικούς στόχους όλων των κυβερνήσεων, αποτελεί η ενδυνάμωση και η βελτίωση των σχέσεων, ανάμεσα στη κυβέρνηση και στους διοικητικούς μηχανισμούς. Η αρμονική συνεργασία αυτών των θεσμών καθιστά εφικτή την πραγματική διάθεση αλλαγής της δημόσιας διοίκησης και τη σωστή εφαρμογή των πολιτικών, από τη κυβέρνηση και το κρατικό μηχανισμό.

Σύμφωνα με τους Durst & Newell (1999), η απαίτηση για διαφάνεια και μείωση του χρόνου υλοποίησης των πολιτικών της στρατηγικής, καθιστούν επιτακτική την ανάγκη υιοθέτησης των νέων τεχνολογιών, όπως είναι το διαδίκτυο, τα εσωτερικά δίκτυα (intranets) και τα λειτουργικά συστήματα υποστήριξης των οργανισμών (CRM, Knowledge Management, ERP). Κατά αυτό τον τρόπο, δίνεται βάρος στην καινοτομία, τόσο στον τομέα της τεχνολογίας, όσο και σε νέες υπηρεσίες, ενώ προάγεται η εκπαίδευση και η ανάπτυξη των δεξιοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού (Pollit, 1990).

Επιπρόσθετα, η επιτυχία του εκσυγχρονισμού καθορίζεται σημαντικά από τη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών. Σε αντίθεση με τις γραφειοκρατικές δομές, η καθολική κυριαρχία των μηχανισμών της αγοράς επιδίωκε και είχε καταφέρει σε πολλές περιπτώσεις, να μειώσει αποτελεσματικά τις δημόσιες δαπάνες και να δημιουργήσει την κατάλληλη οργανωτική υποδομή, για αποτελεσματικές και ποιοτικές δημόσιες υπηρεσίες. Η εστίαση στη ποιότητα και η ενίσχυση της εκπαίδευσης του ανθρώπινου δυναμικού προτρέπει τη δημιουργία των οργανισμών «που μαθαίνουν», όπου αναδύονται και ενθαρρύνονται επιχειρηματικές συλλογιστικές σκέψεις, σε όλα τα επίπεδα του οργανισμού.

Ακολουθώντας αυτή την φιλοσοφία οι εφαρμογές του ΝΔΜ υποστηρίχθηκαν κυρίως από συντηρητικές κυβερνήσεις (νεοφιλελεύθερες), ενώ οι υπόλοιπες που χρησιμοποίησαν τις αρχές του ΝΔΜ, περιορίστηκαν μόνο σε ανώδυνες και επιφανειακές αλλαγές. Οι επιφανειακές αλλαγές, συναντώνται στις Νότιες Ευρωπαϊκές χώρες, εκτός της Γαλλίας, με χαρακτηριστικά παραδείγματα την Ισπανική και την Ελληνική δημόσια διοίκηση, που η τελευταία αναλύεται στα επόμενα κεφάλαια (Kickert, 1996). Δύο είναι οι βασικές κινητήριες δυνάμεις κατά το Hood (1991), που ενισχύουν την προώθηση των μεταρρυθμίσεων του ΝΔΜ :

1. Οι οικονομικές, πολιτικές και κοινωνικές συνθήκες, που υποχρεώνουν στη λήψη μέτρων εκσυγχρονισμού.
2. Η πραγματική επιθυμία για μεταρρύθμιση.

Κρίσιμοι παράγοντες, ωστόσο, για την επιτυχή έκβαση των μεταρρυθμίσεων είναι η ύπαρξη της κατάλληλης τεχνογνωσίας, της συναίνεσης όλων των ομάδων ενδιαφέροντος και της πολιτικής βούλησης για πραγματικές μεταρρυθμίσεις. Οι ανωτέρω κινητήριες δυνάμεις, ωθούν τις δημόσιες γραφειοκρατικές δομές στην αλλαγή, προς τις νέες διευθυντικές πρακτικές. Απώτερος σκοπός, είναι η βελτίωση της αποδοτικότητας και της παραγωγικότητας της δημόσιας διοίκησης, ώστε να ανταποκρίνεται καλύτερα στις ανάγκες των πολιτών (Hood, 1991).

#### *4.1.1. ΤΑ ΔΟΓΜΑΤΑ ΤΟΥ ΝΕΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ*

Όλες οι αλλαγές και οι μεταρρυθμίσεις που επιχειρούνται στο Δημόσιο Τομέα των Διαφόρων Χωρών στα πλαίσια του ΝΔΜ τα τελευταία χρόνια, πέραν από τις ιδιαιτερότητες, την κουλτούρα και τις κοινωνικο-οικονομικές συνθήκες ακολουθούν συγκεκριμένα δόγματα.

Σύμφωνα με τον Hood, (1991), επτά (7) είναι τα δόγματα που προσβέυει το ΝΔΜ:

1. Ο Δημόσιος Τομέας, να βρίσκεται στα χέρια των επαγγελματιών με δεξιότητες διαχείρισης ( Leadership), αντί των γραφειοκρατών.
2. Να καθορίζονται σαφείς προδιαγραφές ανάληψης δράσεων και να υφίστανται μέτρα της απόδοσης των υπηρεσιών που παρέχονται, η των αποτελεσμάτων των υλοποιούμενων δράσεων.
3. Να υπάρξει μετατόπιση από τους ελέγχους των εισροών (input) στη αξιολόγηση των εκροών (output), με όρους αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας και με απώτερο στόχο την κοινωνική αποδοχή.
4. Η αποκέντρωση είναι βασική προϋπόθεση για την εφαρμογή των αλλαγών (με την έννοια της δημιουργίας μικρότερων αλλά βιώσιμων δομών οργάνωσης και διοίκησης ανά προϊόν ή υπηρεσία).
5. Να υπάρχει μεγαλύτερος ανταγωνισμός τόσο μεταξύ των οργανισμών του Δ.Τ, όσο και του ιδιωτικού τομέα με εσωτερικές αγορές και προθεσμιακά συμβόλαια.
6. Να εξασκείται πίεση για χρησιμοποίηση πρακτικών διαχείρισης του στυλ του ιδιωτικού τομέα (π.χ. διαχείριση ολικής ποιότητας, performance management, κ.λπ.)
7. Να δημιουργείται πίεση για την μείωση του κόστους των παρεχομένων υπηρεσιών με κίνητρο « κάνε περισσότερα με λιγότερα».

#### 4.1.2. ΟΙ ΣΥΜΜΕΤΕΧΟΝΤΕΣ ΣΤΙΣ ΑΛΛΑΓΕΣ ΤΟΥ ΝΔΜ

Ως προς τους συμμετέχοντες των μεταρρυθμίσεων από την οπτική του ΝΔΜ, δηλαδή οι εταίροι ή οι φορείς που συμμετέχουν στην διαμόρφωση και την εφαρμογή των στρατηγικών για τις μεταρρυθμίσεις στη Δ.Δ. είναι :

- Οι Αιρετοί Υπάλληλοι ( Οι Πολιτικοί σε Διευθυντικές Θέσεις) :

Είναι κοινά αποδεκτό από το Δόγμα του ΝΔΜ, ότι ο ρόλος των αιρετών στη Δ.Δ οριοθετείται στο να "κατευθύνουν από απόσταση", να προσδιορίζουν τους στόχους, να καθορίζουν τις προτεραιότητες και να κατανέμουν τους πόρους ενώ θα πρέπει να παραμένουν μακριά από την άσκηση Διοίκησης και από τις αποφάσεις για τους συνδυασμούς των συντελεστών παραγωγής, που αποτελεί αντικείμενο των μάνατζερ.

- Οι μόνιμοι Δημόσιοι Υπάλληλοι ( Οι γραφειοκράτες στη κορυφή της ιεραρχίας):

Η αποδοχή των αλλαγών από τους μόνιμους υπαλλήλους εξαρτάται από την επιτυχία ή μη των αλλαγών αλλά και από τις συναινέσεις που θα παραχθούν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, οριοθετώντας με σαφήνεια την ελευθερία ή τους περιορισμούς των αναλαμβανομένων δράσεων σε σχέση με τους πολιτικούς τους προϊσταμένους,

- Διάφοροι Φορείς του Ιδιωτικού Τομέα ( π.χ. εταιρείες συμβούλων που ασχολούνται με την μεταρρύθμιση της Δ.Δ.):

Το ΝΔΜ, συνδέεται επίσης με την εισχώρηση του ιδιωτικού τομέα στη Δ.Δ., με προσανατολισμό στη αγορά και των πρακτικών της καλύτερης διαχείρισης. Διεθνώς, ο προσανατολισμός του Δ.Τ προς τις πρακτικές του ιδιωτικού τομέα είναι εξαιρετικά αμφιλεγόμενος και συνήθως προσκρούει στην δυσκολία ως προς την αποδοχή των αλλαγών από τους πολίτες, πλήττεται η εμπιστοσύνη στους θεσμούς, ενώ πολλοί επιμένουν στο σαφή διαχωρισμό των σφαιρών μεταξύ ιδιωτικού –δημοσίου ανάλογα με την πολιτική τους τοποθέτηση ( σοσιαλιστές Vs νεοφιλελεύθεροι).

- Οι πολίτες:

Ως προς τους πολίτες το ΝΔΜ προσβέβει την αντιμετώπιση των πολιτών ως πελατών. Πάντως στα περισσότερα κράτη, όπου το ΝΔΜ έχει εφαρμοσθεί έχει επικρατήσει να μην αντιμετωπίζεται ο πολίτης με υποταγή ως προς την Δημόσια Διοίκηση, με προσανατολισμό στην καλύτερη εξυπηρέτηση του και με έμφαση στην συμμετοχή του στα δικαιώματα του.

- Η Ακαδημαϊκή Κοινότητα:

Ως προς την ακαδημαϊκή κοινότητα ελάχιστα φαίνεται ότι έχει επηρεάσει τις αλλαγές που έχουν προκύψει από τις μεταρρυθμίσεις στη Δ.Δ., κυρίως έχει συνεισφέρει με την παροχή μοντέλων για την εφαρμογή τους στις μεταρρυθμίσεις, ή ιδέες καθοδήγησης, ενώ πολλές φορές άτομα της Πανεπιστημιακής Κοινότητας που

στρέφονται προς την πολιτική εφαρμόζουν τις σχετικές πρακτικές για τις αλλαγές που εκάστοτε επιχειρούνται.

Για την υλοποίηση των αλλαγών και των μεταρρυθμίσεων, στα πλαίσια του ΝΔΜ, ακολουθούνται διάφορες στρατηγικές, όπως αναλυτικά περιγράφονται παρακάτω :

#### **4.1.3.ΟΙ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΕΣ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΣΤΟ ΝΔΜ**

Σύμφωνα με τους Pollitt και Bouckaert, (2004/2011 pp 183-194), διακρίνονται τέσσερις βασικές στρατηγικές που συνήθως εφαρμόζει η Διοικητική Ελίτ για την αντιμετώπιση των πιέσεων των αλλαγών στον κρατικό μηχανισμό με στόχο τις μεταρρυθμίσεις:

1. **Η Στρατηγική της διατήρησης** : Βασίζεται στη κλιμάκωση των παραδοσιακών ελέγχων, με περιορισμό των δαπανών, πάγωμα των νέων προσλήψεων, εκστρατείες κατά της σπατάλης και της διαφθοράς. Συνήθως, η στρατηγική της διατήρησης έχει σαν στόχο να «συμπιέσει» το σύστημα χορηγήσεων του Δημόσιου Τομέα.
2. **Η Στρατηγική του εκσυγχρονισμού**: Βασίζεται στο να φέρνει πιο γρήγορους και ευέλικτους τρόπους παράδοσης υπηρεσιών στους χρήστες που αφορούν στους προϋπολογισμούς, λογιστικές διαχειρίσεις, διαχείρισης ελεύθερων δεδομένων κ.λπ. Κατά τους ίδιους συγγραφείς διακρίνονται δυο υποκατηγορίες της ως άνω στρατηγικής:
  - ✓ Με προσανατολισμό "αφήνοντας τους διαχειριστές να διαχειρίζονται", με σαφή την ενδυνάμωση και την απελευθέρωση των δημοσίων υπαλλήλων από περιορισμούς, προκειμένου να είναι πιο αποτελεσματικοί και αποδοτικοί στην παράδοση υπηρεσιών προς τους πολίτες (top-down, or push προσέγγιση ) και προέρχεται από το εσωτερικό του δημόσιο τομέα.
  - ✓ Με βασικό προσανατολισμό τους πολίτες προς τον Δημόσιο Τομέα, τονίζοντας τη συμμετοχή των πολιτών και των χρηστών των υπηρεσιών σε μια ποικιλία από συμμετοχικές διαδικασίες.
3. **Στρατηγική της αγοράς**: Βασίζεται στην θεσμοθέτηση και υιοθέτηση όσο το δυνατόν περισσότερων μηχανισμών της αγοράς εντός του Δημόσιου Τομέα. Το ιδιαίτερο γνώρισμα αυτής της στρατηγικής είναι η διεύθυνση της κουλτούρας, των αξιών και των πρακτικών της αγοράς στο Δημόσιο Τομέα
4. **Στρατηγική της ελαχιστοποίησης**: Βασίζεται στην ανάθεση όσο περισσότερων έργων στο ιδιωτικό τομέα είτε μέσω των

ιδιωτικοποιήσεων η μέσω συμβάσεων ανάθεσης έργων η υπηρεσιών. Με αυτή την στρατηγική ο Δ.Τ. ελαττώνεται σε σχέση με την προηγούμενη μορφή του.

5. **Η στρατηγική του «αποστασιοποιούμαι και κατηγορώ» (Distancing and Blaming):** Πέραν των παραπάνω 4 στρατηγικών, θα πρέπει να προστεθεί και μια επιπλέον, η οποία εφαρμόζεται κυρίως από τους πολιτικούς, προκειμένου να εξασφαλίσουν την απαιτούμενη συναίνεση των πολιτών για να επιβάλλουν τις μεταρρυθμίσεις. Έχει γρήγορα αλλά βραχυπρόθεσμα αποτελέσματα, αφού στερείται περιεχομένου και είναι γνωστή ως **η στρατηγική του «αποστασιοποιούμαι και κατηγορώ»**. Κατ' αυτή, η Δημόσια Διοίκηση εμφανίζεται από τους πολιτικούς ως ο αποδιοπομπαίος τράγος για ότι έχει πάει στραβά εκμεταλλευόμενη την εν δυνάμει αντιδημοτικότητα της γραφειοκρατίας, που θεωρείται από τους πολίτες πηγή κακού και δεινών.

Συνεπώς, για μακροπρόθεσμα αποτελέσματα, η αντιμετώπιση των αλλαγών στο Δημόσιο Τομέα γίνεται με μία από τις παραπάνω τέσσερις (4) βασικές στρατηγικές ή σε έναν συνδυασμό μερικών εξ αυτών.

## 4.2. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΗ ΑΝΑΣΚΟΠΗΣΗ ΤΩΝ ΕΦΑΡΜΟΓΩΝ ΤΟΥ ΝΔΜ ΔΙΕΘΝΩΣ

Από την διεθνή βιβλιογραφία επιχειρούνται αρκετές συγκριτικές αναλύσεις των τάσεων του ΝΔΜ στις διάφορες αναπτυγμένες Χώρες του Δυτικού κυρίως κόσμου και πως τελικά αυτές μεταφράστηκαν και εφαρμόστηκαν, ανάλογα με την κυριαρχούσα κουλτούρα και τις πολιτικές συγκυρίες στις δεδομένες χρονικές περιόδους, στο Δημόσιο Τομέα εξεταζόμενων Χωρών.

Μια ιδιαίτερα επιτυχημένη εφαρμογή των αρχών του ΝΔΜ, αποτέλεσε η δημόσια διοίκηση της Νέας Ζηλανδίας (Pallot, 2001). Βασικός πυλώνας των μεταρρυθμίσεων αποτέλεσε η μεταφορά αρμοδιοτήτων στα κατώτερα επίπεδα διοίκησης, στα μεσαία στελέχη λήψης αποφάσεων και στις τοπικές αυτοδιοικήσεις. Παράλληλα, παραχωρήθηκε η δικαιοδοσία να αποφασίζουν χωρίς την καθοδήγηση και τον ασφυκτικό έλεγχο της κεντρικής διοίκησης. Το γεγονός αυτό, οδήγησε στην απελευθέρωση της διαδικασίας των προσλήψεων, της διοίκησης του προϋπολογισμού και των γραφειοκρατικών εμποδίων.

Ωστόσο, η σημερινή αναγνώριση και προβολή του ΝΔΜ, πραγματοποιήθηκε με τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις που αναπτύχθηκαν στη Βρετανία και στις ΗΠΑ, (Pollitt & Summa, 1997). Οι χώρες αυτές χρησιμοποίησαν εργαλεία και κανόνες, με βάση τη φιλοσοφία του ΝΔΜ, όπως οι "Χάρτες Δικαιωμάτων Πολιτών" (Citizen's Charters), η

διασφάλιση ποιότητας των υπηρεσιών, ο έλεγχος των δημοσίων οικονομικών και των προϋπολογισμών. Η καινοτομία στις επιλογές των μέτρων από τη Βρετανία, σε σχέση με την οργάνωση και τη λειτουργία του κράτους, καθιέρωσε την αρχική μορφή του ΝΔΜ, για να εμφανίζεται σήμερα ως εναλλακτικό μοντέλο λύσεων στις μεταρρυθμίσεις. Αντίστοιχα πρωτοποριακό, θεωρείται το Αμερικάνικο πρόγραμμα μεταρρύθμισης με τον τίτλο, "National Performance Review" (Gore, 1993). Οι βασικές διαφορές μεταξύ των δύο τύπων μεταρρυθμίσεων έγκειται στο ότι στην πρώτη περίπτωση, αυτή της Βρετανίας, έδωσαν έμφαση στο μετασχηματισμό της δομής των δημοσίων οργανώσεων και στο σύνολο του κρατικού μηχανισμού, ενώ στην περίπτωση των ΗΠΑ επικεντρώθηκαν περισσότερο σε αλλαγές που αφορούσαν στην αποτελεσματική και ποιοτική λειτουργία του οργανισμού (Kettl , 1997).

Από τις εκθέσεις του OECD (1990, 1993), προκύπτει ότι σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό ακολουθήθηκε το ίδιο πλαίσιο ανάπτυξης, από όλα τα μέλη των χωρών του OECD. Το υπόδειγμα χαρακτηρίζεται από τις ακόλουθες οκτώ (8) βασικές τάσεις:

- μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στα κατώτερα κλιμάκια, παρέχοντας ευελιξία στη διοίκηση για τη διαμόρφωση της στρατηγικής,
- διασφάλιση ποιότητας μέσα από τον έλεγχο, την υπευθυνότητα, την υποχρέωση λογοδοσίας και τις αμοιβές με βάση την απόδοση,
- ανάπτυξη συνθηκών ανταγωνισμού και ελευθερία επιλογών από την αγορά,
- παροχή υπηρεσιών που ανταποκρίνονται στις ανάγκες των πολιτών,
- βελτίωση της διοίκησης και εκπαίδευσης του ανθρώπινου δυναμικού,
- αναβάθμιση της τεχνολογίας πληροφόρησης με τη χρήση νέων τεχνολογιών,
- βελτίωση της ποιότητας νομοθεσίας, και
- ενδυνάμωση των λειτουργιών καθοδήγησης για την υλοποίηση των πολιτικών και της στρατηγικής.

Επισημαίνεται ότι, οποιοδήποτε από τα εργαλεία του ΝΔΜ υλοποιείται από μόνο του μπορεί να θεωρηθεί εφαρμογή με βάση την ιδεολογία του ΝΔΜ, αλλά ένας ελάχιστος αριθμός στοιχείων θα πρέπει να συνδυαστούν για την επιτυχή έκβαση των αλλαγών (Pollitt, 2006). Σε διαφορετική περίπτωση, οι βασικοί μηχανισμοί και οι αρχές στις οποίες βασίζεται το ΝΔΜ, δεν θα ενεργοποιηθούν στην πράξη.

Οι αντικειμενικοί στόχοι που επιλέγονται για τις μεταρρυθμίσεις, ποικίλουν σημαντικά μεταξύ των τοπικών και των κεντρικών κυβερνήσεων (Guyomarch, 1999). Βασική προϋπόθεση, αποτελεί το γεγονός ότι κάθε πακέτο των συγκεκριμένων εργαλείων που επιλέγει η εκάστοτε κυβέρνηση για το μεταρρυθμιστικό μοντέλο, καθορίζεται από τις πολιτικές, κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες που

αντιμετωπίζει. Για παράδειγμα, μια πόλη η οποία αντιμετωπίζει οικονομικά ελλείμματα, θα χρησιμοποιήσει στοιχεία του ΝΔΜ, τα οποία αντιμετωπίζουν αυτό το πρόβλημα. Τέτοιου είδους στοιχεία πιθανότατα μπορεί να είναι οι ιδιωτικοποιήσεις, η διαχείριση συμβολαίων και ο ανταγωνισμός (Kickert, 1996).

Από την βιβλιογραφική έρευνα προκύπτει επίσης, ότι η ατζέντα του ΝΔΜ καθορίζεται από τις μεθόδους του, οι οποίες κατά κύριο λόγο περιλαμβάνουν τόσο τα εργαλεία που διαθέτει το κλασικό μανάτζμεντ (π.χ. προγραμματισμός, οργάνωση πόρων, ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού), όσο και τις εφαρμογές που αναπτύχθηκαν σε επιμέρους κοινωνικές επιστήμες οι οποίες επαναπροσδιόρισαν την έννοια των δημόσιων υπηρεσιών (Pollitt & Summa, 1997). Οι πρακτικές, δηλαδή, του επαγγελματικού μανάτζμεντ είναι ένα από τα βασικότερα κριτήρια που χρησιμοποιεί το ΝΔΜ. Οι πρακτικές αυτές περιλαμβάνουν, συνήθως, τη καθιέρωση προτύπων και μετρήσεις με βάση την απόδοση, οι οποίες στόχο έχουν να συνεισφέρουν στη μετάβαση από τον έλεγχο με βάση τις εισροές, στον έλεγχο των εκροών (Hood, 1995).

Ένα άλλα βασικό κριτήριο, κατά τον ίδιο συγγραφέα είναι και η δημιουργία αποκεντρωμένων και αυτοδιοικούμενων μονάδων. Με την μέθοδο αυτή, το ΝΔΜ επιδιώκει να αντικαταστήσει τις ανεπαρκείς και υπερμεγέθεις γραφειοκρατικές δομές, καλλιεργώντας συνθήκες ανταγωνισμού μεταξύ του ανθρώπινου δυναμικού, αλλά και των ίδιων των μονάδων μεταξύ τους.

Ένα άλλο πλεονέκτημα κατά τον Hood, σε σχέση με την ενσωμάτωση στις λειτουργίες του Κράτους των πρακτικών της διοίκησης του ιδιωτικού τομέα, όπως αυτές χρησιμοποιούνται στο χώρο της διοίκησης επιχειρήσεων, είναι ότι, τελικά, ενισχύουν τη δημοσιονομική πειθαρχία, την ορθολογική οικονομική διαχείριση αλλά και την εκπαίδευση και ανάπτυξη του προσωπικού.

Ειδικότερα, σύμφωνα με την έρευνα της βιβλιογραφίας, στην Ευρωπαϊκή Ένωση συναντώνται τρία εκτεταμένα είδη δημόσιου μανάτζμεντ (Kickert, 1997):

- I. το μανάτζμεντ των Νότιων Ευρωπαϊκών Χωρών (Ναπολεόντειες Χώρες)
- II. Το Γερμανικό μανάτζμεντ (Βεμπεριανικές Χώρες) και,
- III. Το μανάτζμεντ των Άγγλο-σαξονικών χωρών, με τις Σκανδιναβικές χώρες και την Ολλανδία να θεωρούνται μικτός τύπος του Άγγλο-Σαξονικού και Γερμανικού μοντέλου.

Οι διαφορές που εμφανίζουν οι χώρες στον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας των διοικητικών μηχανισμών τους, είναι εκτεταμένες (Kaboolian, 1998). Σχετίζονται με τις πολιτικές, κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες που επικρατούν σε κάθε χώρα και την ιδιαίτερη κουλτούρα που διαθέτουν.



Από την άλλη πλευρά, οι αρχές της διοίκησης επιχειρήσεων εμφανίζουν ομοιογένεια και μπορούν σε μεγάλο βαθμό να εφαρμοστούν παγκοσμίως, καθώς οι επιχειρήσεις λειτουργούν στην ίδια ενοποιημένη, παγκόσμια αγορά και υπόκεινται στους ίδιους κανόνες και περιορισμούς (Dunleavy & Hood, 1994).

Κατά συνέπεια, είναι δύσκολο να αποδώσεις μια παγκοσμίως έγκυρη και αποδεκτή θεωρία εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης, η οποία να μπορεί να εφαρμοστεί με επιτυχία σε κάθε δημόσια οργάνωση και σε οποιαδήποτε χρονική στιγμή. Η προώθηση και υιοθέτηση, όμως από πολλά δυτικά κράτη σε ολόκληρο τον κόσμο των ίδιων ιδεών και αρχών, παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον για τη διοικητική επιστήμη (Kettl, 1999) αλλά και για την δημιουργία προτύπων.

Η μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης στα ομοσπονδιακά κράτη, ξεκίνησε κατά κύριο λόγο από τη βάση, π.χ. σε τοπικό επίπεδο ή σε επίπεδο κρατιδίου. Αυτό καλλιεργεί μια ευρύτερη ποικιλία από μοντέλα αναδιάρθρωσης, μέσα στην ίδια τη χώρα (Kickert, 1996).

Στα συγκεντρωτικά κεντρικά διοικούμενα κράτη, οι μεταρρυθμίσεις προωθούνται από το κεντρικό φορέα εξουσίας, σε όλα τα επίπεδα διοίκησης. Οι λόγοι και οι παράγοντες που επιβάλλουν και οδηγούν τις μεταρρυθμίσεις εμφανίζουν μεγάλη απόκλιση μεταξύ των χωρών.

Κατά αντίστοιχο τρόπο, οι προκλήσεις για διοικητική μεταρρύθμιση αλλάζουν συνεχώς με το χρόνο (Pollitt, 2006). Λαμβάνοντας υπόψη ότι, η διοίκηση και η διαφάνεια αποτέλεσαν τις βασικές ανησυχίες των μεταρρυθμίσεων στις αρχές της δεκαετίας του '90, οι νέες προκλήσεις σχετίζονται με τον προσανατολισμό στο πελάτη, τη συμμετοχή του πολίτη στη λήψη των αποφάσεων και την ηλεκτρονική διακυβέρνηση.

Αντίστοιχα παράγοντες όπως, η παγκοσμιοποίηση των συνθηκών ανταγωνισμού της αγοράς διαδραμάτισαν ασήμαντο ρόλο στις τοπικές μεταρρυθμίσεις της ηπειρωτικής Ευρώπης (Kickert, 2003). Έτσι, αν και μερικές χώρες, όπως η Ολλανδία υιοθέτησαν μέτρα απελευθέρωσης και ενίσχυσης της αγοράς, αυτά δεν βρήκαν τόσο μεγάλη ανταπόκριση στις υπόλοιπες Ευρωπαϊκές χώρες.

Στο μεταξύ, αν και τη δεκαετία του '80, οι μεταρρυθμίσεις επικεντρώθηκαν κυρίως στις νέο-φιλελεύθερες αντιλήψεις της αγοράς, αυτό δεν αποτέλεσε τη βάση για τις επακόλουθες μεταρρυθμίσεις των ηπειρωτικών Ευρωπαϊκών χωρών (Hood, 1995).

Μέσα σε αυτή τη ρευστότητα της αλλαγής των συνθηκών, τα πολιτικά προγράμματα έχουν ανάγκη από νέες τοποθετήσεις, ανεξάρτητα αν οι παλιότερες εξακολουθούν να αποτελούν προβλήματα της καθημερινότητας της ζωής των πολιτών (Johnsen, 2005). Για παράδειγμα, οι περισσότεροι δήμοι ή χώρες αντιμετωπίζουν μεγαλύτερο δημόσιο χρέος και δαπάνες, από ότι μερικά χρόνια πριν. Παρόλα αυτά, στην πολιτική ατζέντα το θέμα της συνεχούς αντιμετώπισης των ελλειμμάτων, καθιστά δύσπιστο και αδιάφορο το εκλογικό σώμα. Επειδή, διαφαίνεται ότι τα προγράμματα

εκσυγχρονισμού διεθνώς, θα συνεχίσουν να αναπτύσσονται, έως ότου συναντήσουν νέες προκλήσεις και νέα πολιτικά θέματα (Kettl, 1999), αυτό οδηγεί σε περαιτέρω σταθερή ανάπτυξη και αύξηση των στοιχείων και εργαλείων του ΝΔΜ.

Συνεπώς, η διοικητική μεταρρύθμιση ξεπέρασε τα όρια των επιμέρους νομικών, πολιτικών και διοικητικών εννοιών του κράτους και της δημόσιας διοίκησης και έχει διευρυνθεί στις σχέσεις κράτους-πολιτών, κράτους-πολιτικής και στις σχέσεις κράτους-κοινωνίας (Hood & Peters, 2004).

Για την Ευρωπαϊκή Ένωση στο προσκήνιο έρχονται προκλήσεις που αφορούν τη διοικητική αναβάθμιση των χωρών-μελών της, στα πλαίσια των ευρωπαϊκών αντιλήψεων σε σχέση με το κράτος, την πολιτική και τη διοίκηση (Ridley, 1996). Βασική επιδίωξη των Ευρωπαϊκών οργάνων αποτελεί η διατήρηση αξιών, όπως η αποτελεσματικότητα και η παραγωγικότητα του δημόσιου τομέα (OECD, 2000). Για το σκοπό αυτό πρέπει να χρησιμοποιηθούν πρακτικές διαχείρισης των πόρων και παράδοσης των υπηρεσιών, μέσα από τις εφαρμογές και τα εργαλεία του ΝΔΜ. Τέτοιου είδους αξίες, οφείλουν να αναδειχθούν και να τοποθετηθούν στο ευρύτερο πλαίσιο λειτουργίας της κοινωνίας, της δημοκρατίας και του δημόσιου συμφέροντος. Οι δημόσιοι λειτουργοί πέρα από το να προσπαθούν να ελέγχουν ή να οδηγούν την κοινωνία σε νέες κατευθύνσεις, οφείλουν να εξυπηρετούν με καθαρότητα τους πολίτες και να ανταποκρίνονται στο ενδιαφέρον τους, για συμμετοχή στα κοινά (Pollitt, & Summa, 1997). Επιπρόσθετα, δεν πρέπει αποκλειστικά να ανταποκρίνονται μόνο στις ανάγκες των πολιτών-πελατών, αλλά να εστιάζουν στην ανάπτυξη σχέσεων εμπιστοσύνης και συνεργασίας με, αλλά και μεταξύ των πολιτών. Παράλληλα, ο Rhodes (1987), αναφέρει ότι οι δημόσιοι διευθυντές θα πρέπει να συνεισφέρουν στο χτίσιμο μιας συλλογικής κοινής αντίληψης, σχετικά με το δημόσιο συμφέρον, το οποίο θα πρέπει να καταλήγει στη δημιουργία κοινών αντιλήψεων και συλλογικών ευθυνών. Οι πολιτικές και τα προγράμματα που ανταποκρίνονται στις δημόσιες ανάγκες, μπορούν να επιτευχθούν αποτελεσματικά και υπεύθυνα, μέσα από συλλογικές προσπάθειες και κλίμα συνεργασίας. Τα όργανα του δημοσίου, οφείλουν να είναι προσηλωμένα όχι μόνο στους νόμους, αλλά και στις κοινωνικές αξίες, τα πολιτικά μέτρα απόδοσης, τα επαγγελματικά πρότυπα και τα ενδιαφέροντα των πολιτών. Παράλληλα, στα δίκτυα όπου συμμετέχουν, πρέπει να λειτουργούν μέσα από διαδικασίες αμοιβαίας συνεργασίας και συμμετοχικής ηγεσίας, για να επιτύχουν μακροπρόθεσμα (Metcalf & Richards, 1987).

Συνεπώς, από τα παραπάνω, καθίσταται σαφές ότι, το δημόσιο συμφέρον προάγεται καλύτερα από τα στελέχη του δημοσίου και τους πολίτες, όταν είναι προσηλωμένοι στο να κάνουν σημαντικές συνεισφορές στην κοινωνία. Οι ανωτέρω επιδιώξεις, για την αναμόρφωση του ρόλου του κράτους και τη σχέση του με τους πολίτες, απαιτούν σημαντικές αλλαγές σε κομβικά σημεία λειτουργίας του κρατικού μηχανισμού (Pollitt, 2006).

Τα κυβερνητικά προγράμματα οφείλουν να αναπτύξουν και να εφαρμόσουν πολιτικές, καλλιεργώντας προγράμματα άμεσης ανταπόκρισης και αποδοτικότητας.

Έτσι θα προσφέρουν περισσότερες και πιο ποιοτικές υπηρεσίες, με λιγότερες εισροές από φόρους. Για το σκοπό αυτό απαιτείται ενιαία στρατηγική και καθολική συμφωνία για τα αναγκαία μέτρα που πρέπει να ληφθούν (Μακρυδημήτρης & Μιχαλόπουλος, 2000).

Το ΝΔΜ παρέχει τα κατάλληλα μέτρα προς αυτή τη κατεύθυνση. Το σημαντικό βήμα που πρέπει να κάνουν οι κυβερνήσεις για να βελτιώσουν την εικόνα και να ανακτήσουν τη χαμένη αξιοπιστία, είναι να παρέχουν αυτά που έχουν υποσχεθεί.

Η ανάλυση των περιπτώσεων μεταρρυθμίσεων, που έχουν λάβει χώρα και συνεχίζουν να εξελίσσονται στην ηπειρωτική Ευρώπη, μπορεί να επισημάνει εκείνα τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά, που κατέστησαν απαραίτητη την ανάπτυξη και εφαρμογή των αρχών του ΝΔΜ (Mathiasen, 1999). Από την άποψη αυτή είναι σημαντικά τα αίτια που υποκίνησαν τις μεταρρυθμίσεις, καθώς και οι ομοιότητες στις πρωτοβουλίες και τις αρχές που εφαρμόστηκαν. Η επισκόπηση των μεταρρυθμίσεων, οδηγεί στο συμπέρασμα ότι υφίσταται μια μεγάλη κλίμακα από υποκινητές, ανάλογα με τη φύση του υφιστάμενου διοικητικού μοντέλου. Για παράδειγμα, ο Kickert (1996) αναφέρει ότι, οι μεταρρυθμίσεις ενεργοποιήθηκαν ως αποτέλεσμα των ελλειμμάτων στους προϋπολογισμούς του δημόσιου τομέα των κρατών. Σε καιρούς οικονομικής στενότητας, άμεση λύση αποτελεί η εξοικονόμηση πόρων και η ανάληψη του ελέγχου στον προϋπολογισμό, με τον περιορισμό των δημοσίων δαπανών. Αντίστοιχα, προσθέτει ότι, η επίτευξη των χρηματοοικονομικών κριτηρίων της συνθήκης του Μάαστριχ, τοποθετούν ορισμένες χώρες σε παρόμοιους περιορισμούς. Παράλληλα, η ανάγκη για περικοπές στο δημόσιο τομέα και ιδιαίτερα του τεράστιου μεγέθους των δημοσίων δαπανών, αποτέλεσαν το λόγο λήψης δραστικών μέτρων για αλλαγές (Oliver, 1991). Στόχος αυτών των αλλαγών ήταν η δομή και η λειτουργία των διοικήσεων του κράτους.

Οι εναλλακτικές πολιτικές που προτείνονται και μπορούν να αντιμετωπίσουν τα αυξημένα ελλείμματα βασίζονται στα εξής μέτρα (Mintzberg, 1996):

- μείωση των δαπανών, ενώ μεγάλο μέρος των δημοσίων έργων και των αρμοδιοτήτων πρέπει να περικοπούν,
- αύξηση των εσόδων, από αντίστοιχη αύξηση της φορολογίας, και
- εκτέλεση των δημοσίων έργων και καθηκόντων με μικρότερο κόστος.

Αναλύοντας την τελευταία περίπτωση παρατηρούμε ότι δίνει έμφαση στην αύξηση της παραγωγικότητας και της απόδοσης. Επιπλέον, εστιάζει στη βελτίωση της σχέσης εισροών/εκροών και γενικότερα σε θέματα που έχουν κεντρικό ρόλο στο πλαίσιο του μανάτζμεντ. Ως εκ τούτου, καθοδηγεί το δημόσιο τομέα προς την κατεύθυνση της εφαρμογής κανόνων δημόσιου μανάτζμεντ. Για όλους τους παραπάνω λόγους, η εποχή των διοικητικών μεταρρυθμίσεων, κατέληξε σε μεταρρυθμίσεις υποδείγματος μανάτζμεντ (Ferlie, Lynn & Pollitt, 2005).

Ο Ridley (1996), ισχυρίζεται ότι η δυσαρέσκεια των πολιτών που αποτελούν τους πελάτες και χρήστες της δημόσιας διοίκησης, μπορεί να προκαλέσει την άμεση απαίτηση για αλλαγές. Η αρνητική κριτική απέναντι στη δημόσια διοίκηση αφορά κυρίως στα χαμηλά πρότυπα ποιότητας ή στη γενική οργανωτική κριτική, όπως είναι η ανεπάρκεια της γραφειοκρατίας να ευθυγραμμιστεί με τις μεταβαλλόμενες ανάγκες της κοινωνίας και της ποιότητας των δημόσιων υπηρεσιών. Μεταρρυθμίσεις λαμβάνουν χώρα, όταν οι δημόσιοι λειτουργοί ή τα πολιτικά όργανα έρχονται αντιμέτωπα με την ανεπάρκεια του παραδοσιακού συστήματος (Barzelay, 1992). Στην περίπτωση αυτή, οι μεταρρυθμίσεις υποκινούνται από το εσωτερικό περιβάλλον του συστήματος, από τα ίδια τα στελέχη που απασχολούνται στη δημόσια διοίκηση και γνωρίζουν τη λειτουργία της. Η ανάγκη για μεταρρύθμιση, όπως υποστηρίζει ο Premfors, R. (1998), μπορεί να βασίζεται στην αίσθηση ότι οι πολίτες αισθάνονται ανενεργοί, χωρίς ατομική επιρροή στα κοινά. Οι πολίτες θέλουν να εμπλέκονται περισσότερο και να συμμετέχουν ενεργά στη λήψη αποφάσεων και στη διαμόρφωση πολιτικών. Η γραφειοκρατία και η υπερβολική κατάχρηση των μηχανισμών και των οργάνων αυτού του συστήματος, μπορεί να καλλιεργήσει αυτή την αντίληψη στους πολίτες. Οι νέες οικονομικές συνθήκες αποτέλεσμα της παγκοσμιοποίησης και η ενιαία Ευρωπαϊκή αγορά, ενισχύουν τον ανταγωνισμό στην προσέλκυση επιχειρήσεων μεταξύ των κρατών (Kettl, 2000). Το γεγονός ότι η δημόσια διοίκηση έχει επιρροή στην ελκυστικότητα των επενδύσεων στη χώρα, μπορεί να προκαλέσει τη διοικητική μεταρρύθμιση, ως το αναγκαίο μέσο για την προσέλκυση διεθνών επενδύσεων.

Στην ηπειρωτική Ευρώπη η στόχευση των περιοχών και η επιλογή των εργαλείων του ΝΔΜ, που χρησιμοποιούνται στα μεταρρυθμιστικά προγράμματα, παρουσιάζουν μεγάλη ποικιλία σε κεντρικό επίπεδο (Ferlie et al., 2005). Ωστόσο, σε τοπικές κυβερνήσεις που αντιμετωπίζουν παρόμοιες προκλήσεις, επικρατεί η τάση να χρησιμοποιούνται παρόμοια πακέτα εργαλείων του ΝΔΜ. Αν και υπάρχουν περιπτώσεις όπου οι ίδιες προκλήσεις μπορεί να απαντηθούν με διαφορετική επιλογή στοιχείων, παρουσιάζεται κάποια αναλογία (Ammons, 1996).

Επίσης, οι Pollitt & Summa (1997) αναφέρουν ότι, οι μεταρρυθμίσεις στην ηπειρωτική Ευρώπη αντλούσαν την έμπνευση τους από τα κατορθώματα των Άγγλο-σαξονικών μεταρρυθμίσεων. Σε κάποιες περιπτώσεις, ωστόσο, συναντώνται παραδείγματα, όπου οι τοπικές αυτοδιοικήσεις της ηπειρωτικής Ευρώπης (π.χ. η Ολλανδική πόλη "Tilburg"), ανέπτυξαν τα δικά τους μεταρρυθμιστικά μοντέλα και τα προσάρμοσαν στο δικό τους μοναδικό περιβάλλον.

Συνεπώς, όπως αναφέρουν οι συγγραφείς παρατηρείται το φαινόμενο ότι, ενώ αρχικά οι μεταρρυθμίσεις χρησιμοποιούσαν μια σειρά από ακαθόριστες και γενικές αρχές μάνατζμεντ, με την πάροδο του χρόνου ενοποιήθηκαν και εξελίχθηκαν σε μια μορφή προγράμματος μετασχηματισμού, με την ονομασία Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ η σε ένα πρόσφατο μόρφωμα που ονομάζεται Διακυβέρνηση.

Συνοπτικά, στο παρόν υποκεφάλαιο, παρουσιάσαμε τις κυρίαρχες τάσεις του ΝΔΜ σε διεθνές επίπεδο όσο και μέσα στη ΕΕ, μέσω της βιβλιογραφικής έρευνας. Το γενικό συμπέρασμα είναι ότι, παρότι υπάρχουν διαφορές στην εφαρμογή και την μετάφραση των αρχών του ΝΔΜ από Χώρα σε Χώρα, η σε ομάδες Χωρών, ανάλογες της οπτικής που ο εκάστοτε ερευνητής έφτανε στις αξιολογήσεις του, εν τούτοις, έχουν εφαρμοσθεί σε μεγαλύτερο η μικρότερο βαθμό σε όλα τα προγράμματα εκσυγχρονισμού και μεταρρυθμίσεων στα Δυτικά Κράτη.

### 4.3. ΟΙ ΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΝΔΜ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Η Ελληνική βιβλιογραφία αλλά και η Διεθνής βιβλιογραφία, έχει ασχοληθεί αρκετά με την ερμηνεία των αποτελεσμάτων των επιχειρούμενων μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα, υπό το πρίσμα του ΝΔΜ. Συνήθως η ερμηνεία αυτή γίνεται σε συγκριτική αξιολόγηση με άλλες χώρες της Ε.Ε.

Από τα ευρήματα της διεθνούς βιβλιογραφίας, η Ελλάδα, φαίνεται να εντάσσεται, από πλευράς ιστορικής προσέγγισης και για λόγους που εξυπηρετούν την εμπειρική συγκριτική ανάλυση, σε μια ομάδα πέντε χωρών που βρίσκονται κάτω από την ομπρέλα της Ναπολεόντειας διοικητικής παράδοσης (Γαλλίας, Ιταλίας, Ισπανίας, Πορτογαλίας και Ελλάδας), και οι οποίες παρουσιάζουν κοινά χαρακτηριστικά.

Τα κυρίαρχα χαρακτηριστικά αυτής της παράδοσης (Painter & Peters, 2010) είναι καταρχάς, μια οργανική αντίληψη της ΔΔ στη σχέση της με την κοινωνία. Δεύτερον, είναι η υπεροχή του δικαίου (έναντι της διαχείρισης) προκειμένου να οριστούν τα θεμελιώδη καθήκοντα της διοίκησης (ο κύριος ρόλος του δημόσιου διαχειριστή είναι να θεωρεί ότι είναι επιφορτισμένος με τη διαχείριση δημόσιου δικαίου). Τρίτον χαρακτηριστικό, είναι ο ρόλος της γραφειοκρατίας στο να παρέχει, τουλάχιστον δυνητικά, ένα ελιτισμό γενικού σκοπού για την πολιτεία, με λιγότερα εμπόδια από ό, τι σε άλλα γραφειοκρατικά συστήματα, με σκοπό να γεμίζει με αιρετούς διάφορες διοικητικές θέσεις ( οι αιρετοί διοικητές-διαχειριστές έχουν πολιτική σταδιοδρομία, είτε ως ενεργοί πολιτικοί η ως στελέχη σε θέσεις σε υπουργικά γραφεία και σε παρόμοιες δομές, που συνδέονται με τους πολιτικούς ηγέτες). Ένα άλλο κοινό χαρακτηριστικό της παραπάνω διοικητικής παράδοσης, είναι ότι η δημόσια διοίκηση τείνει να είναι ξεχωριστή σε σχέση με τη γενική αντίληψη για την απασχόληση. Τέλος, η ομοιομορφία και η συνέχεια στις διοικητικές δράσεις κατέχει σημαντική θέση και θεωρείται ο πυρήνας της παραγόμενης διοικητικής αξίας (βλ. Peters (2008) - οι παραπομπές είναι από σελ. 122 και 124, αντίστοιχα).

Εκτός της παραπάνω ιστορικής προσέγγισης, χρησιμοποιούνται και άλλες θεωρητικές προσεγγίσεις για να δικαιολογήσουν την ομαδοποίηση των πέντε χωρών. Μια πολύ ενδιαφέρουσα, είναι η πολιτιστική προοπτική που προτάθηκε από Bouckaert (2007), ο οποίος στηρίχθηκε στην έρευνα του Hofstede και συγκεκριμένα στη εργασία που σχετίζεται με τις τιμές των χαρτογραφημένων πολιτισμικών διαστάσεων σε 21 διαφορετικές χώρες της ΕΕ. Με βάση αυτό το έργο, έχει παρατηρηθεί ότι οι πέντε χώρες του συμπλέγματος των Ναπολεόντειων Χωρών (συν το Βέλγιο) τείνουν να πέφτουν με τον ίδιο τεταρτημόριο και να διακρίνονται από

όλες τις άλλες χώρες. Έτσι, μια κοινή κουλτούρα (ή τουλάχιστον σε κοινά που σχετίζονται με την παραπάνω εργασία πολιτιστικά χαρακτηριστικά) μπορούν να παρέχουν, μια άλλη βάση για την ομαδοποίηση των χωρών αυτών (Ongaro, 2008).

Σύμφωνα με τον Ongaro (2012), η πορεία των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα έχει χαρακτηριστεί ως «θεσμική» και όχι διαχειριστική (managerial) ως προς την εστίαση και τον πυρήνα της (ένα χαρακτηριστικό που εφαρμόζεται σε όλες τις υπόλοιπες τέσσερις νότιες χώρες της διασποράς (Kickert, 2011A, 2011b). Πιο συγκεκριμένα διαπιστώνει ότι έχουν καταρχάς επέλθει μεταβολές στην αρχιτεκτονική του κράτους, π.χ., μέσω της εισαγωγής μιας επιλογής αποκέντρωσης σε περιφερειακό επίπεδο, ή μέσω της αναδιάρθρωσης του ρυθμιστικού του ρόλου, με την ίδρυση των Ανεξάρτητη Διοικητικών Αρχών (ΑΔΑ) και άλλων οργάνων, με στόχο την εξασφάλιση της ορθής λειτουργίας των βιομηχανικών και χρηματοπιστωτικών αγορών, ή στην εξασφάλιση των δικαιωμάτων του πολίτη σε σχέση με τη δημόσια διοίκηση (θεσμός διαμεσολαβητή). Διαπιστώνει επίσης, ότι η πορεία και ο προσανατολισμός των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα δεν εστίαζαν οπωσδήποτε σε συστήματα διαχείρισης (βλέπε Σπανού, 2008 και Σπανού & Σωτηρόπουλος, 2011). Εκφράζοντας τις αμφιβολίες του και τους προβληματισμούς του στο κατά πόσον αυτές οι παραπάνω ανιχνεύσιμες μεταρρυθμίσεις αντιπροσώπευαν ένα διάλειμμα στο δρόμο, ή αν ήταν ένα εσωτερικό μονοπάτι (δηλαδή, περιορισμένες, σταδιακές, μετασχηματιστικές), μπορούμε να συμπεράνουμε τόσο ο προσανατολισμός όσο και τα αποτελέσματα των μεταρρυθμίσεων στη Ελλάδα υπό το πρίσμα του ΝΔΜ και τουλάχιστον πριν από την κρίση του κρατικού προϋπολογισμού 2010-2011, ήταν ισχνά.

Ως προς τις στρατηγικές του ΝΔΜ που χρησιμοποιήθηκαν για τις μεταρρυθμίσεις, φαίνεται να είναι κοινές στην Ελλάδα, την Πορτογαλία και την Ισπανία. Σύμφωνα με τον Ongaro (2012), ένας συνδυασμός σε κάποιο βαθμό της στρατηγικής του εκσυγχρονισμού και σε μεγαλύτερο βαθμό η στρατηγική της διατήρησης φαίνεται να είναι κυρίαρχες, μέσα σε ένα πλαίσιο στο οποίο, οι θεσμικές μεταρρυθμίσεις (αποκέντρωσης και περιφερειοποίησης, νέες ισορροπίες ανάμεσα στην πολιτική και τη διοίκηση και μέσω των μεταρρυθμίσεων του κανονισμού του προσωπικού του ΔΤ/Δημοσιούπαλληλικός Κώδικας) είναι η κεντρική σκηνή, καθώς οι διαχειριστικές μεταρρυθμίσεις έχουν λιγότερη κεντρικότητα, τόσο στο δημόσιο λόγο όσο και στις επίσημες αποφάσεις αρμοδιοτήτων και στις δράσεις που έχουν αναληφθεί (Kickert, 2011A).

Στα ίδια περίπου συμπεράσματα καταλήγει και η ανάλυση της Σπανού Κ. (2010), σύμφωνα με την οποία η ελληνική περίπτωση σε ότι αφορά στις μεταρρυθμίσεις στα πλαίσια του ΝΔΜ, μοιράζεται κοινά χαρακτηριστικά με άλλες περιπτώσεις της Νότιας Ευρώπης. Αλλά η βασική διαφοροποίηση των μεταρρυθμίσεων στο Ελληνικό μοντέλο έγκειται στο γεγονός ότι δίνεται μεγαλύτερη έμφαση στη θεσμική μεταρρύθμιση και όχι στις οικονομικές και διοικητικές μεταρρυθμίσεις. Κατά τις δύο προηγούμενες δεκαετίες, οι δύο αυτοί τύποι αλλαγών δεν προσέκλυσαν τον ίδιο βαθμό προσοχής. Σύμφωνα με την ίδια, μια εξαίρεση σε

αυτό το πρότυπο μπορεί να είναι οι κυβερνήσεις Σημίτη 1996-2000 και 2000-2004, όταν και οι δύο θεσμικές και οικονομικές μεταρρυθμίσεις ήταν στην πρώτη γραμμή των πολιτικών πρωτοβουλιών. Ειδικότερα, οι προσπάθειες σε θεσμικές μεταρρυθμίσεις είχαν μεγαλύτερη επιτυχία από ό, τι προσπάθειες για οικονομικές και διαχειριστικές μεταρρυθμίσεις. Η σημασία των μεταρρυθμίσεων που έχουν αναληφθεί, ωστόσο, ποικίλλει. Οικονομικές και διαχειριστικές μεταρρυθμίσεις έχουν βρει τη θέση τους στην ημερήσια διάταξη και έχουν τεθεί σε εφαρμογή, μολονότι σε ανομοιόμορφο βαθμό. Επίσης μπορούν να παρατηρηθούν ιδιαίτερα σε τομείς που σχετίζονται με τον οικονομικό ανταγωνισμό, το άνοιγμα των αγορών, και τη μείωση του μεγέθους του δημόσιου τομέα, όπου η πίεση από το διεθνές περιβάλλον (και ειδικότερα η ΕΕ) είναι ισχυρότερη. Σύμφωνα πάντα με την ίδια, η παρουσία του κράτους στην οικονομία έχει μειωθεί, ενώ οι μεταρρυθμίσεις στη δομή και την λειτουργία του Κράτους για αποκέντρωση ήταν πιο σημαντικές πολιτικά παρά διοικητικά. Τα δικαιώματα των πολιτών και η ποιότητα παροχής υπηρεσιών στο δημόσιο τομέα, έχουν σχεδιαστεί ως μεταρρυθμίσεις εκδημοκρατισμού και εκσυγχρονισμού και όχι ως διοικητικές μεταρρυθμίσεις. Άλλες μεταρρυθμίσεις, όπως «εκτελεστικών υπηρεσιών», που ισοδυναμούν με παράκαμψη των υφιστάμενων κεντρικών υπηρεσιών των υπουργείων έχουν συμπεριληφθεί στην συνολική εικόνα των μεταρρυθμίσεων χωρίς να διαφημίζονται ή να προβάλλονται. Η αλλαγή υπήρξε σταδιακή και ακολούθησε προκαθορισμένες διαδρομές. Οι μεταρρυθμίσεις έχουν μόνο ελάχιστα καθοδηγηθεί από τις πρακτικές και τα παραδείγματα του ΝΑΜ σε άλλες χώρες. Υπήρξε πολύ λίγη έμφαση στις ελληνικές μεταρρυθμίσεις για αλλαγές που να ήταν διαποτισμένες από διαχειριστικές και οικονομικές αξίες και με στόχο την αύξηση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας. Επιπλέον, είναι σημαντικό να τονιστεί ότι η δυναμική της μεταρρύθμισης έχει επωφεληθεί όχι μόνο από εξωτερικές πιέσεις, αλλά και από την λειτουργία των εσωτερικών δυνάμεων, που έγιναν ιδιαίτερα εμφανείς κατά τη διάρκεια της εν λόγω περιόδου «Εκσυγχρονισμού» του 1996-2004, διότι οι μεταρρυθμιστές βρέθηκαν κατά πρόσωπο με την ευκαιρία να προωθήσουν μια λογική μεταρρύθμισης που άλλες φορές φαίνονταν πιο θολή, αδιαφανής και συγκεχυμένη. Συνεχίζοντας, η ίδια συγγραφέας, υποστηρίζει ότι σε μεγάλο βαθμό, οι ιστορικές και κοινωνιολογικές συνθήκες μπορούν να εξηγήσουν την κατεύθυνση και τα αποτελέσματα των μεταρρυθμίσεων την τελευταία 20ετία στην Ελλάδα. Καταλήγοντας, ισχυρίζεται, ότι σε αντίθεση με τις στερεότυπες παρατηρήσεις, που τονίζουν την αδράνεια της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, είναι εσφαλμένος ο ισχυρισμός ότι δεν υπήρξε καμία κινητικότητα στο πολιτικό-διοικητικό σύστημα. Στην πραγματικότητα, υπήρξαν μεταρρυθμίσεις θεσμικές που είχαν ως στόχο να αντιστρέψουν την μεταπολεμική βαριά παρουσία του κράτους στην οικονομία και ενισχύσουν τη λειτουργία, την αξιοπιστία και την υπευθυνότητα του συστήματος, ενώ την ίδια περίοδο έγιναν, σε πολύ μικρότερο βαθμό, διοικητικές και οικονομικές μεταρρυθμίσεις.

Τέλος, εξετάζοντας την περίπτωση της Ελλάδας, όλες οι αναλύσεις στην διαμορφωθείσα μέχρι σήμερα βιβλιογραφία, συγκλίνουν στο γεγονός της υστέρησης των επιχειρημένων μεταρρυθμίσεων έναντι των υπολοίπων χώρων της Ε.Ε., των

εμποδίων οφειλομένων είτε στην ιστορικά διαμορφωμένη αντίληψη των πελατειακών σχέσεων με την πολιτική εξουσία η στις αγκυλώσεις του ισχυρού γραφειοκρατικού και θεσμικού κυρίως προσανατολισμού των εκάστοτε μεταρρυθμίσεων, που έβαζε εμπόδια και δεν διευκόλυνε την διαχειριστική διαδικασία που θεμελιώνει το μοντέλο του ΝΔΜ, στο ΔΤ. Πάντως, είναι κοινός τόπος ότι όλες οι μεταρρυθμίσεις και οι αλλαγές που κατά την τελευταία 20ετία εφαρμόστηκαν στη Χώρα για τον εξορθολογισμό, εκσυγχρονισμό, εκδημοκρατισμό του Δημόσιου Τομέα, της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας του, είχε σαν βασική αιτία την Ευρωπαϊκή προοπτική της Χώρας που απαιτούσε και πίεζε για αξιόπιστες δομές για την απορρόφηση των πιστώσεων από την ΕΕ, με σκοπό την σύγκλιση προς τον Ευρωπαϊκό μέσο όρο.

Σύνοψη Κεφαλαίου 4 : Στο παρόν κεφάλαιο αναλύσαμε καταρχήν το Ν.Δ.Μ, ως προς τα δόγματα που πρεσβεύει, τους συμμετέχοντες στις αλλαγές που επιχειρούνται με εργαλείο το ΝΔΜ και τις βασικές στρατηγικές που ακολουθούνται. Με τον προσδιορισμό των βασικών του χαρακτηριστικών θέτουμε το πλαίσιο με το οποίο θα αξιολογήσουμε τις τάσεις του ΝΔΜ στις επιχειρηθείσες μεταρρυθμίσεις στη Ελλάδα την τελευταία εικοσαετία στα επόμενα κεφάλαια. Ακολούθως, με την εκτενή βιβλιογραφική αναφορά και έρευνα των τάσεων του ΝΔΜ σε διάφορες χώρες αλλά και ειδικότερα στην Ελλάδα, δίνουμε αφενός μεν την προβληματική που έχει αναπτυχθεί στην πανεπιστημιακή κοινότητα για τα ζητήματα των μεταρρυθμίσεων αλλά και πως ειδικότερα μεταφράστηκαν και εφαρμόστηκαν στα διάφορα κράτη ώστε να αποτελέσει τον άξονα πάνω στον οποίο θα διερευνήσουμε τις επιμέρους μεταρρυθμίσεις του Δημόσιου Τομέα της Χώρας μας, και που μπορούμε αποδεδειγμένα να ισχυρισθούμε ότι ανιχνεύονται στοιχεία και Τάσεις του Ν.Δ.Μ. στο κεφάλαιο που ακολουθεί.

## **5.ΕΦΑΡΜΟΓΕΣ ΤΩΝ ΔΟΜΩΝ ΤΟΥ ΝΔΜ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗ ΕΛΛΑΔΑ ΤΗΝ ΤΕΛΕΥΤΑΙΑ 20ετία**

Σύμφωνα με τον Α. Μακρυδημήτρη (1996), ο Ελληνικός Δημόσιος Τομέας είναι εξαιρετικά συγκεντρωτικός και διαχρονικά πάσχει από παθογένειες όπως κατακερματισμένες δομές, πελατειακές σχέσεις μεταξύ πολιτών και πολιτικών και ανεπαρκείς πρακτικές διοίκησης.

Το αποτέλεσμα είναι η μετριότητα, η έλλειψη υποκίνησης για το προσωπικό και η φτωχή οργανωσιακή απόδοση, που αποτυγχάνει να ικανοποιήσει τις ανάγκες των πολιτών (Κουφίδου, Σ., Πετρίδου, Ε., Μιχαήλ, Δ., 1997). Για την εκτίμηση της υφιστάμενης κατάστασης στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση σε ότι αφορά τη καλή διακυβέρνηση είναι ενδεικτική η συγκριτική αξιολόγηση που πραγματοποιεί τακτικά και σε παγκόσμια κλίμακα η Διεθνής Τράπεζα, λαμβάνοντας υπόψη πέντε (5) κριτήρια καλής διακυβέρνησης



Τα κριτήρια αυτά είναι:

1. Συμμετοχή και λογοδοσία (Voice and accountability).
2. Αποτελεσματικότητα διακυβέρνησης (Government effectiveness).
3. Ποιότητα ρυθμίσεων (Regulatory quality).
4. Εφαρμογή της νομιμότητας (Rule of law).
5. Έλεγχος της διαφθοράς (Control of corruption).

Και για τα πέντε αυτά κριτήρια, η χώρα κατατάσσεται στην δυσμενέστερη, ή στη δεύτερη δυσμενέστερη, θέση μεταξύ των χωρών της Ένωσης, ενώ διαχρονικά η απόλυτη θέση της χώρας δεν βελτιώνεται, με εξαίρεση το κριτήριο του ελέγχου της διαφθοράς όπου όμως εξακολουθεί να παραμένει σε χαμηλές θέσεις μεταξύ των αναπτυγμένων Κρατών. Τα κριτήρια αυτά συμπίπτουν σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό με τα κριτήρια του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου. Σε ότι αφορά το ζήτημα της διαφάνειας και της διαφθοράς η αξιολόγηση της Διεθνούς Τραπεζής συμφωνεί με τα ευρήματα των ερευνών της Διεθνούς Διαφάνειας, ενώ σε ότι αφορά την αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης, η αξιολόγηση της Διεθνούς Τραπεζής επιβεβαιώνει την κρατούσα άποψη για τη χαμηλή αποτελεσματικότητα των υπηρεσιών της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα.

## 5.1 ΤΟΠΟΘΕΤΗΣΗ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΣΤΟ ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΟΥ ΝΔΜ

Ανεξάρτητα από την επικρατούσα αντίληψη Διεθνώς για τον Δημόσιο Τομέα στην Ελλάδα, για τις ανάγκες της παρούσας εργασίας, κρίνεται σκόπιμο η παρουσίαση των βασικών πρωτοβουλιών των εκάστοτε Κυβερνήσεων της Χώρας για εκσυγχρονισμό του Δ.Τ. την τελευταία 20 ετία.

Από την δεκαετία του 90 η αναδιάρθρωση, ο επαναπροσδιορισμός και εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης (Δ.Δ.) αποτελεί εσαεί επιδίωξη και στόχο της Ελληνικής κοινωνίας και της Ελληνικής πολιτικής τάξης. Αποκέντρωση των κεντρικών γραφειοκρατικών δομών, ιδιωτικοποιήσεις και επιχειρηματικές συμπράξεις με τον ιδιωτικό τομέα, πολιτικές ανθρώπινου δυναμικού και εργασιακές σχέσεις αναφορικά με την δομή του κράτους και οι σχέσεις πολίτη με την ΔΔ αποτελούσαν το αντικείμενο αυτών των πρωτοβουλιών, οι οποίες όμως προσέκρουαν στην απροθυμία της Κεντρικής Κυβέρνησης για παραχώρηση εξουσιών και μείωση του ρόλου της, σε αλληλοεπικαλύψεις αρμοδιοτήτων με συνέπεια την αποδυνάμωση των ελεγκτικών μηχανισμών και δημιουργία κλίματος γενικευμένης ανευθυνότητας με αποσπασματικές και κατακερματισμένες δράσεις και σε σημαντικές καθυστερήσεις στη προσαρμογή του Θεσμικού πλαισίου στις σύγχρονες απαιτήσεις.

Στο ανωτέρω διάστημα, έχουν παρουσιαστεί και εξελιχθεί σε σχέση με τους κεντρικούς στόχους που εξυπηρετούσαν οι παρακάτω σημαντικότερες πρωτοβουλίες αναδιάταξης της ΔΔ:

- Ιδιωτικοποιήσεις της περιόδου 1991-2007.
- Συμπράξεις δημοσίου ιδιωτικού τομέα (ΣΔΙΤ).
- Εξορθολογισμός και Εκσυγχρονισμός στο τομέα της Υγείας.
- Ανάδειξη των Ανεξάρτητων εκτελεστικών Αρχών ( agencyfication)
- Δομική και Λειτουργική Αποκέντρωση
- Ανθρώπινο Δυναμικό και Εργασιακές σχέσεις-Μονιμότητα – Σύστημα Αμοιβών
- Σχέσεις κράτους –πολίτη: Πρόγραμμα Πολιτεία

Τις παραπάνω πρωτοβουλίες, τόσο ως προς τις αναγκαίες αλλαγές στο θεσμικό πλαίσιο όσο και ως προς τα αποτελέσματά τους θα παρουσιάσουμε αναλυτικά στο επόμενο υποκεφάλαιο.

## 5.2.ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΩΝ ΒΑΣΙΚΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΩΝ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΩΝ ΤΟΥ ΔΤ ΥΠΟ ΤΟ ΠΡΙΣΜΑ ΤΟΥ ΝΔΜ.

### *5.2.1.ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΕΙΣ*

Οι Δημόσιες Επιχειρήσεις στην Ελλάδα δημιουργήθηκαν κατά την Μεταπολεμική Περίοδο, με κύριο σκοπό την συμβολή τους στην αναπτυξιακή πορεία της Χώρας, καθότι οι επικρατούσες οικονομικές συνθήκες καθιστούσαν τον ιδιωτικό τομέα αδύναμο στην δημιουργία τέτοιων επιχειρήσεων. Οι επιχειρήσεις αυτές είχαν τα χαρακτηριστικά του φυσικού μονοπωλίου και αφορούσαν στις δημόσιες επιχειρήσεις δικτύων ( ΔΕΗ, ΟΤΕ, ΟΣΕ κ.λπ.) . Εκτός αυτών, στο κράτος περιήλθε και μια σειρά επιχειρήσεων (εμπορικές, μεταποιητικές) του ελεύθερου ανταγωνισμού των αγορών, οι οποίες βρισκόμενες στα πρόθυρα χρεωκοπίας κρατικοποιήθηκαν, με σκοπό την εξυγίανση τους.

Από την δεκαετία του 1990, ξεκίνησε και στην Ελλάδα μια προσπάθεια εξορθολογισμού των δημόσιων επιχειρήσεων, με αναδιοργάνωση τους και ιδιωτικοποιήσεις. Πολλές επιχειρήσεις που λειτουργούσαν σε ανταγωνιστικά πλαίσια ιδιωτικοποιήθηκαν μερικά η ολικά, είτε με απευθείας πώληση είτε μέσω του Χρηματιστηρίου. Οι μεγάλες επιχειρήσεις δικτύων, όπως ΔΕΗ, ΟΤΕ, ΕΥΔΑΠ κ.α. μετασχηματίστηκαν σε Ανώνυμες Εταιρείες, εισήχθησαν στο Χρηματιστήριο, και πουλήθηκε σταδιακά μέρος των πακέτου μετοχών που κατείχε το Ελληνικό Δημόσιο, αλλάζοντας με αυτό τον τρόπο την μετοχική σύνθεση και συνεπώς τον έλεγχο του μετοχικού κεφαλαίου υπέρ των ιδιωτών. Σε πολλές περιπτώσεις, η ιδιωτικοποίηση προχώρησε σε μεγάλο βαθμό, όπως π.χ. στην περίπτωση του ΟΤΕ, των χρηματοπιστωτικών Ιδρυμάτων (τραπεζών), ενώ σε άλλες περιπτώσεις το κράτος συνεχίζει να ελέγχει την πλειοψηφία του μετοχικού κεφαλαίου. Τα τελευταία χρόνια

και άλλοι φορείς, όπως τα λιμάνια και το Διεθνές Αεροδρόμιο Αθηνών έχουν μετατραπεί σε ανώνυμες εταιρείες, ενώ έχει συσταθεί το Ταμείο Αποκρατικοποιήσεων (ΤΑΠΠΕΔ), προκειμένου να επιταχυνθούν οι διαδικασίες ιδιωτικοποιήσεων αλλά και εν γένει της αξιοποίησης της περιουσίας του Δημοσίου.

Αν και το θέμα των ιδιωτικοποιήσεων στη Χώρα μας δεν έχει ιδιαίτερος μελετηθεί, ούτε έχουν υπάρξει συγκριτικές αξιολογήσεις για τις συνεισφορές τους στο ΑΕΠ, κρίνεται σκόπιμο η συνοπτική αποτύπωση των επιχειρήσεων που ιδιωτικοποιήθηκαν από το 1991-2007, παρουσιάζεται στον παρακάτω πίνακα και τα συνολικά έσοδα που εισπράχθηκαν προέρχονται από το Privatization Barometer. Πιθανόν να υπάρχουν κάποιες παραλήψεις οι οποίες δεν φαίνεται να επηρεάζουν σημαντικά την διαμορφωθείσα εικόνα (Ράπανος, Β. 2009).

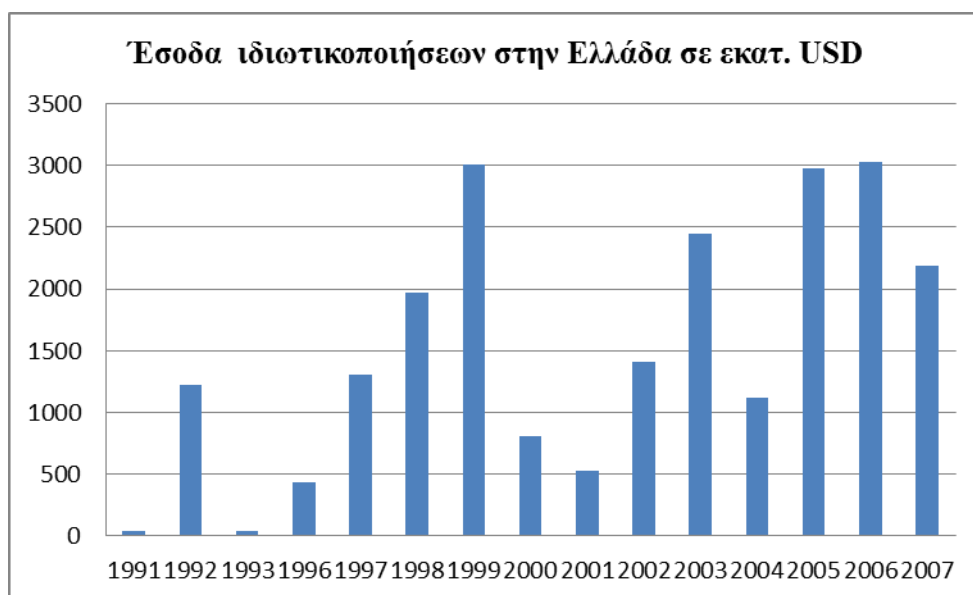
Χρονολογία	Εταιρεία	% Πώλησης	Αξία συναλλαγής
24/4/1991	Olympic Marine A.E.	100	5,11
9/9/1991	Τράπεζα Χίου	100	15,8
31/10/1991	ΕΛΒΙΜ Α.Ε.	100	8,86
30/11/1991	MINION Α.Ε	100	6,62
6/12/1991	Θράκη Α.Ε.	100	8,37
31/1/1992	Χαρτοποιία Θεσσαλίας	100	2,45
31/3/1992	ΑΓΕΤ ΗΡΑΚΛΗΣ Α.Ε.	69,8	644,18
30/6/1992	ΧΑΝΔΡΗΣ	ΜΔ	200
31/12/1992	ΝΑΥΠΗΓΕΙΑ ΕΛΕΥΣΙΝΑΣ Α.Ε	100	373,8
14/1/1993	Τράπεζα Αθηνών ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΒΙΟΜΗΧΑΝΕΙΑ	66,7	31,36
1/7/1993	ΖΑΧΑΡΗΣ	20	12,2
18/3/1996	ΟΤΕ	7,6	430,9
14/2/1997	ΕΚΚΟΚΙΣΤΗΡΙΑ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ	100	2,74
22/5/1997	COSMOTE	100	97,68
16/6/1997	ΟΤΕ	12,4	1123,9
12/12/1997	Χρηματιστήριο Αξιών Αθηνών	39,67	78,7
16/4/1998	Τράπεζα Μακεδονίας Θράκης	36,98	74,33
24/4/1998	ΓΕΝΙΚΗ ΤΡΑΠΕΖΑ	14,5	55,8
28/4/1998	ΟΤΕ	3,5	399,9
19/5/1998	ΕΘΝΙΚΗ ΤΡΑΠΕΖΑ	10	87,2
22/6/1998	ΕΛΛΗΝΙΚΑ ΠΕΤΡΕΛΑΙΑ	23	272,7
1/9/1998	Τράπεζα Κεντρικής Ελλάδος	ΜΔ	58,39
2/11/1998	ΟΤΕ	15	1019,5
15/4/1999	ΝΑΥΠΗΓΕΙΑ ΧΑΛΚΙΔΑΣ Α.Ε	100	9,31
26/4/1999	ΕΘΝΙΚΗ ΤΡΑΠΕΖΑ	4	553,3
27/4/1999	Olympic Catering Α.Ε.	25	10,9
3/6/1999	ΑΘΗΝΑΙΚΗ ΧΑΡΤΟΠΟΙΙΑ	100	120
10/7/1999	ΟΤΕ	14,1	979,2
16/10/1999	ΕΘΝΙΚΗ ΤΡΑΠΕΖΑ	2	302,9
9/11/1999	ΚΑΕ	25	173,16
15/12/1999	ΕΤΒΑ	25	398

21/12/1999	ΕΛΛΗΝΙΚΑ ΠΕΤΡΕΛΑΙΑ	15	458,1
1/7/2000	ΕΠΑ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ	49	35,13
28/7/2000	Χρηματιστήριο Αξιών Αθηνών	60	66,8
10/12/2000	COSMOTE	11,02	403,6
12/12/2000	ΑΓΡΟΤΙΚΗ ΤΡΑΠΕΖΑ	7	300,8
6/4/2001	ΟΠΑΠ	5,5	79,7
28/6/2001	ΟΤΕ LEASING	100	20,94
1/8/2001	ΟΛΘ	25	15
3/8/2001	ΕΥΑΘ	25,45	14,4
12/10/2001	ΕΛΛΗΝΙΚΑ ΝΑΥΠΗΓΕΙΑ	51	5,3
12/12/2001	ΔΕΗ	15,09	391,7
13/6/2002	ΟΤΕ	8	627,8
13/7/2002	ΟΠΑΠ	19	437,9
11/9/2002	Olympic Catering A.E.	58	15,75
8/12/2002	ΔΕΗ	13,2	323,9
3/5/2003	ΕΛΛΗΝΙΚΑ ΠΕΤΡΕΛΑΙΑ	16,65	384,19
12/7/2003	ΟΠΑΠ	24,6	710,4
26/7/2003	ΟΛΠ	25,5	61,5
8/10/2003	ΕΘΝΙΚΗ ΤΡΑΠΕΖΑ	11	577,1
25/10/2003	ΔΕΗ	15,7	714,3
5/3/2004	ΓΕΝΙΚΗ ΤΡΑΠΕΖΑ	50,01	154,62
17/8/2004	ΕΛΛΗΝΙΚΑ ΠΕΤΡΕΛΑΙΑ	8,21	237,13
11/11/2004	ΕΘΝΙΚΗ ΤΡΑΠΕΖΑ	7,46	725,5
18/7/2005	ΟΠΑΠ	16,4	1518,58
9/8/2005	ΟΤΕ	10	1036,9
12/5/2005	ΑΓΡΟΤΙΚΗ ΤΡΑΠΕΖΑ	7,23	421,3
31/5/2006	ΤΑΧΥΔΡΟΜΙΚΟ ΤΑΜΕΙΕΥΤΗΡΙΟ	35	793,03
8/8/2006	ΕΜΠΟΡΙΚΗ ΤΡΑΠΕΖΑ	36,56	2233,99
28/6/2007	ΟΤΕ	10,7	1485,99
10/7/2007	ΤΑΧΥΔΡΟΜΙΚΟ ΤΑΜΕΙΕΥΤΗΡΙΟ	20	701,1
			22509,71

**Πίνακας 1: Ιδιωτικοποιήσεις Δημοσίων Επιχειρήσεων περιόδου 1991- 2007, Πηγή: Privatization Barometer**

Από τον παραπάνω πίνακα 1 τα έσοδα του Ελληνικού Δημοσίου ανήλθαν στα 22.509,71 εκατομμύρια δολάρια, ενώ οι επιχειρήσεις που ιδιωτικοποιήθηκαν, αφορούσαν, ως προς τους κλάδους δραστηριοποίησης, τις τράπεζες, τις τηλεπικοινωνίες, κοινής ωφέλειας, πετρέλαια, μεταποιητικές, εμπορικές και μεταφορών. Παρότι δεν υπάρχουν επαρκεί στοιχεία αξιολόγησης των αποτελεσμάτων των παραπάνω ιδιωτικοποιήσεων, με την έννοια της συνεισφοράς τους στη βελτίωση του κλαδικού ανταγωνισμού και της απελευθέρωσης των αγορών που απευθύνονταν, μπορούμε να ισχυρισθούμε ότι η περίπτωση της ιδιωτικοποίησης του ΟΤΕ, είναι ένα καλό παράδειγμα και μια καλή πρακτική, διότι λειτούργησε στα παραπάνω πλαίσια, της παράλληλης δηλαδή απελευθέρωσης της αγοράς των τηλεπικοινωνιών με εισδοχή νέων παρόχων ( Vodafone, Wind) και δημιουργίας κλίματος ανταγωνισμού.

Η εξέλιξη των ιδιωτικοποιήσεων, κατά την ίδια χρονική περίοδο, από την σκοπιά των Δημοσίων εσόδων δίνεται στο Διάγραμμα 1



**Διάγραμμα 1: Έσοδα ιδιωτικοποιήσεων στην Ελλάδα 1991-2007**

Καλές χρονιές για τα έσοδα εμφανίζονται τα έτη 1998,1999, 2003, 2005,2006,2007, και πιθανώς να συνδέεται και με την ανοδική πορεία του χρηματιστηρίου και των Διεθνών αγορών για τα συγκεκριμένα έτη.

Σύμφωνα με τον Β. Ράπανο, (2009), στην δύσκολη συγκυρία της παρατεταμένης οικονομικής κρίσης το Ελληνικό Δημόσιο κατέχει σημαντικό μέρος του μετοχικού κεφαλαίου, αρκετών επιχειρήσεων, όπως ΟΤΕ, ΔΕΗ, ΕΥΔΑΠ, Εθνική Τράπεζα, ενώ διαδραματίζει ουσιαστικό ρόλο στην κεφαλαιοποίηση και των ιδιωτικών τραπεζών μετά το κούρεμα των Ελληνικών Ομολόγων αλλά και των προβλημάτων ρευστότητας εξ αιτίας της οικονομικής κρίσης. Οι περισσότερες των επιχειρήσεων, είναι εισηγμένες στο Χρηματιστήριο και κατά κανόνα είναι κερδοφόρες. Οι προοπτικές, ιδιωτικοποίησης εταιρειών όπως οι Αστικές Συγκοινωνίες, τα τραίνα φαίνονται δυσοίωνες, ενώ οι διαδικασίες ιδιωτικοποίησης των οργανισμών των Λιμένων και Αεροδρομίων έχουν καλές προοπτικές. Υπάρχουν όμως και επιχειρήσεις του ΕΔ μη εισηγμένες στο Χρηματιστήριο, οι οποίες είναι ζημιογόνες και με συσσώρευση ζημιών διαχρονικά, όπως οι Δημόσιες συγκοινωνίες, κάτι αναμενόμενο λόγω της χαμηλής χρέωσης κομίστρου για κοινωνικούς λόγους. Η διατήρηση αυτών των επιχειρήσεων εξασφαλίζεται με κρατική επιχορήγηση, ενώ δεν υπάρχει δυνατότητα εξυγίανσης τους ώστε να καταστούν μακροπρόθεσμα κερδοφόρες. Οι περισσότερες ζημιές προέρχονται από τον ΟΣΕ, και από τις Αστικές Συγκοινωνίες της Αθήνας.

Από πλευράς νομικού πλαισίου που διέπει τις ΔΕΚΟ, ισχύει ο νόμος 3429/05,ο οποίος, συνοπτικά, διατείνεται σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση που τον συνοδεύει, ότι βελτιώνει και ρυθμίζει μια σειρά από θέματα, όπως:

1. Η σύνθεση, και η λειτουργία του Διοικητικού Συμβουλίου και των Διοικήσεων των ΔΕΚΟ
2. Υποχρέωση όλων των ΔΕΚΟ :
  - A. Κατάρτιση Νέου Εσωτερικού Κανονισμού Λειτουργίας, με ουσιαστικό περιεχόμενο
  - B. Οργάνωσης Εσωτερικής Υπηρεσίας Ελέγχου, με καθορισμένες αρμοδιότητες
  - C. Κατάρτιση και υποβολή Στρατηγικού και Επιχειρησιακού σχεδίου στην Διυπουργική Επιτροπή Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών προς έγκριση, τροποποίηση η αναθεώρηση.
  - D. Υποβολή Οικονομικών Καταστάσεων ( τριμηνιαίων, εξαμηνιαίων, ετήσιων) στη Ειδική Γραμματεία Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών
  - E. Ρύθμιση διαφόρων διαδικαστικών Θεμάτων

Πάντως μέχρι σήμερα δεν φαίνεται να έχει ενεργοποιηθεί, αφού δεν έχουν δημοσιοποιηθεί στοιχεία σχετικά με την βελτίωση των επιδόσεων των ΔΕΚΟ, αλλά και αν έχει καθολικά εφαρμοσθεί από αυτές. Επίσης, δεν παρέχονται πολλές δυνατότητες διαχείρισης του προσωπικού, στη διαχείριση των πόρων, ενώ το μόνο κριτήριο που ουσιαστικά θέτει είναι η σύγκλιση των οικονομικών αποτελεσμάτων με τα εγκεκριμένα επιχειρησιακά σχέδια. Δεν επιβάλλει και μια σειρά άλλων κριτηρών τα οποία είναι αρκετά σημαντικά για την ολοκληρωμένη διοίκηση, όπως κοινωνική λογοδοσία, μεγαλύτερη διαφάνεια των λογαριασμών τους, ανθρώπινο δυναμικό, σύστημα αμοιβών κ.λπ. Επίσης απέχει πολύ από το επικρατούν μοντέλο του ΟΟΣΑ για την εταιρική διακυβέρνηση των Δημοσίων Οργανισμών, που απαιτεί μεγαλύτερη ανεξαρτησία στη δράση των Διοικητικών Συμβουλίων (συνήθη πρακτική τα Διοικητικά Συμβούλια στη Ελλάδα να στελεχώνονται από μεσαία κυρίως κομματικά στελέχη που είτε απέτυχαν σε εκλογικές αναμετρήσεις η τους δίνεται η ευκαιρία για ανέλιξη τους στην εξουσία, η οποία εφαρμόζεται και μέχρι σήμερα), μεγαλύτερη διαφάνεια και λογοδοσία, όχι μόνο από τους μετόχους αλλά και από τους πελάτες και κοινωνικούς εταίρους, και αξιολόγηση των ποσοτικών και ποιοτικών επιδόσεών τους. Τέλος, με τους τελευταίους μνημονιακούς νόμους, και με το πλέον πρόσφατο 4070/12, πολλές ΔΕΚΟ καταργούνται η συγχωνεύονται, ενώ οι αμοιβές των εργαζομένων σε αυτές εξισώνονται με τις αμοιβές των δημοσίων υπαλλήλων του στενού ΔΤ. Πάντως ένα άλλο σημαντικό ζήτημα ως προς την

διακυβέρνηση και εποπτεία τους, είναι το γνωστό φαινόμενο της αλληλοκάλυψης αρμοδιοτήτων από διάφορα υπουργεία.

Συνοπτικά, στο παρόν υποκεφάλαιο, παρουσιάστηκε η εξέλιξη των ιδιωτικοποιήσεων στην Ελλάδα την τελευταία εικοσαετία. Από το 1998 έως και το 2007 οι ιδιωτικοποιήσεις που συντελέστηκαν είχαν σχετικά καλά αποτελέσματα. Από το 2008 και μέχρι σήμερα, δεν υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία ώστε να μπορούμε να τα παραθέσουμε. Πάντως, φαίνεται ότι υπάρχει μια στασιμότητα στο θέμα των ιδιωτικοποιήσεων και ίσως ατολμία ή απροθυμία της πολιτικής ελίτ του τόπου για απτά αποτελέσματα, ενόψει και των δυσμενών συνθηκών εξ αιτίας της οικονομικής κρίσης.

### *5.2.2.ΣΥΜΠΡΑΞΕΙΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΚΑΙ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ(ΣΔΙΤ)*

Οι Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) είναι συμβάσεις – κατά κανόνα μακροχρόνιες, οι οποίες συνάπτονται μεταξύ ενός δημόσιου φορέα και ενός ιδιωτικού, με σκοπό την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών. Σε μία ΣΔΙΤ ο ιδιωτικός φορέας αναλαμβάνει το σύνολο ή μέρος του κόστους υλοποίησης του έργου και ένα σημαντικό μέρος των κινδύνων που σχετίζονται με την κατασκευή και λειτουργία του. Ο δημόσιος τομέας από την πλευρά του επικεντρώνεται στον καθορισμό των σχεδιαστικών, τεχνικών και λειτουργικών απαιτήσεων του έργου και αποπληρώνει τους Ιδιώτες είτε με τμηματικές καταβολές από την πλευρά του Δημοσίου συνδεδεμένες με τη διαθεσιμότητα του έργου και την τήρηση των προδιαγραφών λειτουργίας του, είτε με απευθείας καταβολές από τους τελικούς χρήστες.

Σκοπός των ΣΔΙΤ είναι η ανταπόκριση του Κεντρικού Κράτους , αλλά και των φορέων της αυτοδιοίκησης, στις ολοένα αυξανόμενες ανάγκες και απαιτήσεις των πολιτών για σύγχρονες ποιοτικές υποδομές και υπηρεσίες. Η χρήση ιδιωτικών κεφαλαίων συμπληρωματικών προς τα διαθέσιμα δημόσια μπορεί να συμβάλει στην ταχύτερη υλοποίηση των υποδομών και υπηρεσιών αυτών. Τα έργα ΣΔΙΤ έρχονται να λειτουργήσουν εντός του στρατηγικού σχεδιασμού κάθε φορέα, συμπληρωματικά τόσο ως προς τα παραδοσιακά δημόσια έργα, αλλά και ως προς τις άλλες μορφές συνεργασίας κράτους και ιδιωτών, όπως τα μοντέλα των συμβάσεων παραχώρησης ή οι συνεργασίες των ΟΤΑ με ιδιώτες που συνεχίζουν να εφαρμόζονται. Με τον τρόπο αυτό, το Δημόσιο μπορεί να υλοποιήσει και να προσφέρει στους πολίτες ταχύτερα περισσότερα έργα και υπηρεσίες. Τα έργα ΣΔΙΤ διακρίνονται σε ανταποδοτικά και μη ανταποδοτικά. Ως ανταποδοτικά έργα ΣΔΙΤ νοούνται εκείνα τα έργα ή οι υπηρεσίες, στις οποίες πέρα από τη χρηματοδότηση, το σχεδιασμό, την κατασκευή και τη συντήρησή τους, οι ιδιωτικοί φορείς αναλαμβάνουν και την εκμετάλλευσή τους. Συνήθη ανταποδοτικά έργα είναι τα συγκοινωνιακά έργα (λιμάνια, αεροδρόμια,

σιδηρόδρομοι, σταθμοί αυτοκινήτων κλπ), περιβαλλοντικά έργα (ύδρευση, αποχέτευση, διαχείριση αποβλήτων), ενεργειακά έργα, έργα τουριστικής υποδομής και θεματικά πάρκα). Ως μη ανταποδοτικά έργα ΣΔΙΤ νοούνται εκείνα τα έργα ή οι υπηρεσίες, στις οποίες δεν υπάρχει το στοιχείο της εκμετάλλευσης για τους ιδιωτικούς φορείς. Πρόκειται ουσιαστικά για κοινωνικού χαρακτήρα υποδομές ή υπηρεσίες, τις οποίες λειτουργεί το κράτος και απολαμβάνουν δωρεάν οι πολίτες. Τα μη ανταποδοτικά έργα ΣΔΙΤ είναι συνήθως έργα κοινωνικού χαρακτήρα. Τέτοια έργα, είναι τα σχολεία, τα νοσοκομεία, τα κτίρια δημόσιων υπηρεσιών, η παροχή υπηρεσιών τηλεπικοινωνιών και μηχανογράφησης, καθώς και τα συγκοινωνιακά έργα με χαμηλή ζήτηση (επαρχιακοί οδοί, δημόσιες συγκοινωνίες κλπ).

Το νομικό πλαίσιο για την υλοποίηση έργων ΣΔΙΤ, Ο Νόμος 3389/2005

Οι πρώτες προσπάθειες για τον σχεδιασμό έργων ΣΔΙΤ, προκάλεσαν τον ν. 2469/1997 ο οποίος όμως δεν αντιμετώπιζε με ολοκληρωμένο τρόπο τις ανακατατάξεις στον Διοικητικό μηχανισμό για την εφαρμογή της ως άνω πρωτοβουλίας και συνεπώς δεν ενεργοποιήθηκε με επιτυχία. Έτσι, το θεσμικό πλαίσιο επαναπροσδιορίστηκε με αρκετή καθυστέρηση, με το Νόμο 3389/2005. Συνοπτικά, ο νόμος αυτός κωδικοποιεί τις σχετικές έννοιες με τις ΣΔΙΤ, προσδιορίζει το πεδίο εφαρμογής τους, προβλέπει τη δημιουργία δύο αρμόδιων διοικητικών οργάνων (Διυπουργική Επιτροπή ΣΔΙΤ και Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ) για τη χάραξη πολιτικής και την καλύτερη διαχείριση των έργων, προσδιορίζει τις διαδικασίες ανάθεσης, τα συμβατικά και νομικά θέματα και, τέλος, προβλέπει ειδικές ρυθμίσεις σχετικές με αδειοδοτήσεις, φορολογικά θέματα κλπ. Αλλά και μέχρι σήμερα παρατηρούνται σημαντικές ολιγωρίες στην εφαρμογή του κυρίως όσον αφορά στα ανταποδοτικά έργα ΣΔΙΤ., μερικώς αποδιδόμενες στην δυσμενή οικονομική συγκυρία, αλλά και στη πολιτική ρευστότητα που επικρατεί στη χώρα.

Πάντως, Στον παρακάτω πίνακα, γίνεται η σύγκριση μεταξύ ανταποδοτικών και μη ανταποδοτικών έργων ΣΔΙΤ,



	<b>Ανταποδοτικά έργα</b>	<b>Μη Ανταποδοτικά έργα</b>
<b>Χαρακτηριστικά έργων</b>	Η αποπληρωμή της επένδυσης γίνεται με χρέωση των τελικών χρηστών (αυτοκινητόδρομοι, λιμάνια, περιβαλλοντικά έργα, κλπ)	Η αποπληρωμή της επένδυσης δεν μπορεί να γίνει με χρέωση των τελικών χρηστών (σχολεία, νοσοκομεία, δημόσια κτίρια κλπ)
<b>Αποπληρωμή επένδυσης Ιδιώτη</b>	Οι τελικοί χρήστες καταβάλλουν τέλη	Το Δημόσιο καταβάλει περιοδικές πληρωμές διαθεσιμότητας
<b>Επενδυτικός Κίνδυνος</b>	Υψηλότερος κίνδυνος  Κίνδυνος ζήτησης και διακύμανσης εσόδων  Υψηλές αποδόσεις κεφαλαίου, ανάλογες των κινδύνων που αναλαμβάνονται	Χαμηλότερος κίνδυνος  Τα έσοδα δεν επηρεάζονται από τη ζήτηση, αλλά από τη διαθεσιμότητα του έργου  Έσοδα λειτουργίας βάσει τήρησης προδιαγραφών απόδοσης (χαμηλή ποιότητα υποδομών ή υπηρεσιών οδηγεί σε χαμηλές πληρωμές και αντιστρόφως)  Χαμηλότερες αποδόσεις κεφαλαίου ανάλογες των μικρότερων κινδύνων που αναλαμβάνονται
<b>Υπολογισμός των εσόδων</b>	Βασίζεται στο συνολικό κόστος του έργου και προσδιορίζεται στη σύμβαση  Το ύψος των τελών μπορεί να κυμαίνεται ανάλογα με τις συνθήκες, εντός ορίων που προβλέπονται στη σύμβαση	Βασίζεται στο συνολικό κόστος της επένδυσης  Η επένδυση αποπληρώνεται με τμηματικές πληρωμές μετά την έναρξη της λειτουργίας του έργου
<b>Χρηματοδοτική υποστήριξη Δημοσίου</b>	Ενδεχόμενη επιχορήγηση κατά τη διάρκεια κατασκευής  Ενδεχόμενη εγγύηση ελάχιστων εσόδων	Αποπληρωμή του έργου απ' ευθείας από το δημόσιο  Εμπορικές ή άλλες χρήσεις δύναται να μειώσουν την χρηματοδοτική συμβολή του Δημοσίου

**Πίνακας 2: Σύγκριση Ανταποδοτικών- Μη Ανταποδοτικών ΣΔΙΤ. Πηγή :Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ**

Από τα διαθέσιμα στοιχεία του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας, μέχρι σήμερα έχουν εξελιχθεί αρκετά μη ανταποδοτικά έργα ΣΔΙΤ, ενώ δεν έχουν ακόμα υλοποιηθεί ανταποδοτικά έργα ( Εγκεκριμένα Ανταποδοτικά Δήμων είναι : Ανάπλαση της Παλαιάς Λαχαναγοράς και την υλοποίηση υπόγειου πολυώροφου χώρου στάθμευσης, με Αναθέτουσα Αρχή τον Δήμο Χίου και Αξιοποίηση Δημοτικής Περιουσίας με την Υλοποίηση Προτύπου Κέντρου Φροντίδας Ηλικιωμένων Δήμου Μίκρας)

Ενδεικτικά, έργα ΣΔΙΤ μη ανταποδοτικά ,αναφέρονται τα παρακάτω:

ΟΣΚ Α.Ε. :

Κατασκευή και συντήρηση 27 σχολικών υποδομών στην Αττική, €180 Κατασκευή και συντήρηση 31 σχολικών υποδομών στην ΚεντρικήΜακεδονία,€140Εκ

Κατασκευή και συντήρηση 23 σχολικών υποδομών στην Ανατολική Μακεδονία, τη Θράκη, την Ήπειρο και τα νησιά του Ιονίου, €76 Εκ

Δ.Ε.Π.Π.:

Κατασκευή και συντήρηση 6 κτιριακών υποδομών του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου

ΘΕΜΙΣ ΚΑΤΑΣΚΕΥΑΣΤΙΚΗ Α.Ε.:

3 νέα καταστήματα κράτησης σε Θεσσαλονίκη, Βόλο και Κόρινθο, €238 Εκ

2 νέα δικαστικά μέγαρα σε Πάτρα και Ηράκλειο, €120

ΜΓ.Γ.Ο.Α :

Μετασκευή Ολυμπιακού Κέντρου Φαλήρου (ΤΑΕ ΚΩΟ ΔΟ) σε Διεθνές Συνεδριακό Κέντρο, €65 Εκ

ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΜΠΟΡΙΚΗΣ ΝΑΥΤΙΛΙΑΣ :

Εγκατάσταση και λειτουργία συστημάτων ασφαλείας σε 12 λιμάνια της χώρας

Από τα παραπάνω παρατεθέντα στοιχεία, οι Συμπράξεις Δημοσίου Τομέα δεν φαίνεται να έχουν προχωρήσει ικανοποιητικά στο στάδιο εφαρμογής και υλοποίησης δράσεων, παρότι έχει παρέλθει αρκετό χρονικό διάστημα από την παραγωγή του θεσμικού του πλαισίου και επομένως μπορούμε να διακρίνουμε την απροθυμία του ΔΤ σε σχέση με αυτές.

### *5.2.3.ΟΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΥΓΕΙΑΣ (ΕΣΥ)*

Στον Τομέα των Υπηρεσιών Υγείας, η πρώτη προσπάθεια εισαγωγής νέων εργαλείων μάνατζμεντ έγινε με τον νόμο 2519/97, με τον οποίο συστήθηκε Γενική Δ/νση Δημόσιας Υγείας με κύριες αρμοδιότητες σχεδιασμού, ελέγχου και εφαρμογής πολιτικών Υγείας και αξιολόγησης των υπηρεσιών, ενώ εισήγαγε τους Γενικούς Διευθυντές στην Διοίκηση των Νοσοκομείων της Χώρας, με πρόσληψη στελεχών

από την αγορά. Με τον ίδιο νόμο εισάγεται για πρώτη φορά η έννοια του Επιχειρησιακού Σχεδίου (Business Plan) και της αποτελεσματικότητας, αποδοτικότητας, της ποιότητας, του ελέγχου και της αξιολόγησης. Η παραπάνω πρωτοβουλία είχε σαφή προσανατολισμό προς τις αρχές του ΝΔΜ, αλλά στην πράξη κατέστη ανενεργή λόγω των αντιδράσεων που συνάντησε.

Ακολούθησε ο Νόμος 2889/2001, με τον οποίο επιχειρήθηκαν μεταβολές στην διάρθρωση των υπηρεσιών υγείας με την ίδρυση 17 Περιφερειακών Συστημάτων Υγείας (αντικατάσταση των Γενικών Διευθυντών), την διοικητική αυτονομία των Νοσοκομείων, την αλλαγή στο σύστημα προμηθειών, την ολοήμερη λειτουργία των νοσοκομείων, την δημιουργία γραφείων υποδοχής ασθενών, τμημάτων επειγόντων περιστατικών ενώ εισάγεται και η έννοια του συμβολαίου αποδοτικότητας μεταξύ των Διοικητών των Νοσοκομείων, στη βάση συγκεκριμένων διαδικασιών στοχοθεσίας και αξιολόγησης. Πάντως ακόμα και αυτές οι αλλαγές ουδέποτε εφαρμόστηκαν.

Στη συνέχεια, με τον νόμο 3329/05, καταργήθηκε καταργήθηκαν τα 17 ΠΕΣΥ και τα νοσοκομεία απέκτησαν αυτόνομη λειτουργία, με έλεγχο στα κέντρα υγείας η στις μικρότερες μονάδες και μετασχηματίστηκαν σε Δ.Υ.Π.Ε., ως ενδιάμεσοι οργανισμοί διαχείρισης της γραφειοκρατίας μεταξύ του Υπουργείου Υγείας και Νοσοκομείων. Αξίζει να σημειωθεί ότι οι διοικήσεις των ΠΕΣΥ και Νοσοκομείων επιλέγονται από τον εκάστοτε Υπουργό Υγείας.

Στη συνέχεια, με τον νόμο 3257/07 καταργήθηκαν οι ΔΥΠΕ, που σε πρώτη φάση περιορίστηκαν σε 7, ακολουθώντας την επερχόμενη αλλαγή της γεωγραφικής – χωροταξικής αποκέντρωσης που εισήχθη με τον Καλλικράτη. Η συγχώνευση αυτή, έθετε τις προϋποθέσεις για καλύτερο συντονισμό και οικονομικότητα των πόρων, των πολιτικών και των δράσεων αλλά δεν έγιναν ουσιαστικές αλλαγές στο σύστημα διαχείρισης των υπηρεσιών υγείας.

Τέλος, στα πλαίσια των συνεχιζόμενων μεταρρυθμίσεων με τον νόμο 3863/2010 για το νέο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, προβλέπεται ο διαχωρισμός των κονδυλίων για την υγεία από τη χορήγηση των συντάξεων, η συγχώνευση των κονδυλίων για την υγεία για την απλούστευση του υπερβολικά κατακεραματισμένου συστήματος, και η μεταφορά όλων των σχετικών με την υγεία δραστηριοτήτων στο Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, αναλυτικότερα οι σπουδαιότερες αλλαγές περιλαμβάνουν:

(α) η δημιουργία νέων συστημάτων για τη διαχείριση των φαρμάκων που ευνοούν την ευρύτερη χρήση των γενόσημων φαρμάκων, συμπεριλαμβανομένου ενός νέου συστήματος για την ηλεκτρονική παρακολούθηση των συνταγών των γιατρών

(β) η ολοκλήρωση του προγράμματος μηχανοργάνωσης των νοσοκομείων,

(γ) η αναβάθμιση των συστημάτων κατάρτισης του προϋπολογισμού των νοσοκομείων και τη μεταρρύθμιση της διαχείρισης, λογιστικής διαχείρισης

(συμπεριλαμβανομένου και διπλογραφικού λογιστικού σε δεδουλευμένη βάση) και των συστημάτων χρηματοδότησης.

(δ) την διασφάλιση μεγαλύτερης δημοσιονομική και λειτουργικής επίβλεψης των δαπανών υγείας από το Υπουργείο Οικονομικών

(ε) η δημοσίευση των ελεγμένων λογαριασμών

στ) η βελτίωση των μηχανισμών τιμολόγησης και κοστολόγησης.

Ο τελευταίος αυτός νόμος, παρότι φαίνεται ότι επιχειρεί εξορθολογισμό των δαπανών για την υγεία και εφαρμόζεται με συνέπεια, έχει δεχθεί πολλές αρνητικές κριτικές από τα μέσα μαζικής ενημέρωσης, και την αντιπολίτευση, αλλά επειδή είναι αρκετά πρόσφατος δεν δύναται να εξαχθεί ασφαλές συμπέρασμα.

Συμπερασματικά, από την παράθεση και μόνο των παραπάνω νομοθετημάτων, το ελληνικό σύστημα υγείας, με βασικά δομικά χαρακτηριστικά :

- Την επικυριαρχία της κεντρικής κρατικής ιεραρχίας ως μηχανισμός λήψης αποφάσεων
- Την επικυριαρχία παραδοσιακών αρχών διοίκησης και εργαλείων πολιτικής, όπως εγκύκλιοι, τυπικές διαδικασίες έγκρισης προϋπολογισμών, όπου η αποδοτικότητα, αποτελεσματικότητα και ποιότητα δεν διαδραματίζουν ουσιαστικό ρόλο
- Απουσία ολοκληρωμένου κεντρικού σχεδιασμού με επικέντρωση μόνο στο εργαλείο της άμεσης κατανομής πόρων ως αντικείμενο λήψης αποφάσεων κεντρικού σχεδιασμού

κατατάσσεται στο κρατικό οικονομικό μοντέλο. Οι μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες εξορθολογισμού, εκσυγχρονισμού των υπηρεσιών υγείας συνέτειναν στην οργανωμένη ανευθυνότητα του συστήματος (έλλειψη: αξιολόγησης-λογοδοσίας, ημι-αγορών, διαχείρισης συμβάσεων υγείας κ.λπ.), με διάχυση αρμοδιοτήτων και ευθυνών, που προέρχονται:

- Το ιδιότυπο σύστημα ασυντόνιστης κατάτμησης και καταμερισμού της ανάληψης χρηματοδοτικής ευθύνης μεταξύ του Δημοσιονομικού συστήματος (μισθοδοσία προσωπικού), των ΚΠΣ ( χρηματοδοτική ευθύνη, αποφάσεις επενδυτικού χαρακτήρα ανάπτυξης υπηρεσιών υγείας) και των Φορέων Κοινωνικής ασφάλισης (λειτουργικά κόστη μέσω κλειστού νοσηλίου)
- Το κατ'επίφαση προϋπολογιστικό σύστημα ( στην ουσία πρόκειται για την αναδρομική κάλυψη ελλειμμάτων)

- Υδροκέφαλο και συγκεντρωτικό μοντέλο κρατικής διοίκησης
- Διοίκηση με βάση την ηθική της δοξασίας και όχι την ηθική της ευθύνης

Συνοπτικά, στο παρόν υποκεφάλαιο παρουσιάσαμε αδρομερώς το θέμα των μεταρρυθμίσεων στο τομέα της υγείας. Η παρατηρούμενη απροθυμία εφαρμογής αλλαγών και καινοτομιών στο τομέα των υπηρεσιών υγείας, σε σχέση με τις αρχές και τα δόγματα που εισήγαγε το Ν.Δ.Μ., αναδεικνύουν το θεμελιώδες ζήτημα της αλλαγής της Διοικητικής Κουλτούρας στις υπηρεσίες υγείας με παράλληλο περιορισμό της παραδοσιακής οργανωτικής δομής, συνεπικουρούμενης με τις καλές πρακτικές αλλαγών και μεταρρυθμίσεων, όπως π.χ. στο σύστημα των υπηρεσιών υγείας στην Νορβηγία ή στο Ηνωμένο Βασίλειο (Μπουρσανίδης 2006).

#### 5.2.4. ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ

Ο θεσμός εμφανίστηκε αρχικά στις ΗΠΑ ήδη από τα τέλη του 19ου αιώνα και γενικεύτηκε με το New Deal (η παγκοσμιοποίηση της οικονομίας, υπερεθνικοί οργανισμοί π.χ. Ε.Ε., επιστημονικές και τεχνολογικές εξελίξεις, η ελαχιστοποίηση του κρατικού παρεμβατισμού και η επικράτηση του φιλελευθερισμού) προκειμένου, όπως επισημαίνει ο Μ. Αντωνόπουλος (1995), «να συμφιλιάσει την παρέμβαση του Κράτους με την ιδεολογία της ελεύθερης επιχείρησης», αλλά και την εξέλιξη της δημοκρατίας που απορρέει από την εμφάνιση μιας 3<sup>ης</sup> γενιάς δικαιωμάτων (Ως νέες ατομικές ελευθερίες νοούνται η ελευθερία πρόσβασης στα δημόσια έγγραφα, το δικαίωμα προστασίας των προσωπικών δεδομένων, το δικαίωμα ελεύθερης, ποιοτικής και αντικειμενικής ενημέρωσης, η ελευθερία επικοινωνίας με προστασία απορρήτου, το δικαίωμα ασφαλών ηλεκτρονικών εμπορικών συναλλαγών). Ειδικότερα, η εμφάνιση καινοφανών θεσμικών μηχανισμών από την ίδια την κρατική εξουσία που δεν υπάγονται όμως στον πολιτικό της έλεγχο και διατηρούν **ρυθμιστικό ρόλο** στα πλαίσια της παρέμβασης του Κράτους στην Κοινωνία. Τα θεσμικά αυτά μορφώματα έκαναν την εμφάνισή τους ως «Independent regulatory agencies» στις ΗΠΑ. Στην Ευρώπη οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές (ΑΔΑ) εμφανίστηκαν πρώτα στη Γαλλία και κυρίως μετά το 1950 ενώ όσον αφορά στη χώρα μας η πρώτη Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή συστάθηκε το 1987 (με το άρθρο 9 του Ν. 1730/87) και ήταν το Ραδιοτηλεοπτικό Συμβούλιο. Έκτοτε ο θεσμός εξελίχθηκε και εμπλουτίστηκε με την ίδρυση νέων αρχών για να καταλήξει στην συνταγματική του κατοχύρωση με την αναθεώρηση του Συντάγματος του 2001<sup>1</sup>. Για την εδραίωση του νέου αυτού μηχανισμού στη χώρα μας, έπαιξε ιδιαίτερο ρόλο η Ευρωπαϊκή Ένωση. Αρκετές από τις ιδρυθείσες ελληνικές ΑΔΑ, θεσμοθετήθηκαν στα πλαίσια της ενσωμάτωσης σχετικών Οδηγιών, άλλωστε είναι γεγονός η αποτελεσματική συνεργασία του ΣΥΠ με τους «obudsmen» των άλλων ευρωπαϊκών κρατών και με τον Ευρωπαϊκό «Διαμεσολαβητή», η συμμετοχή του ΕΣΡ στο EPRA ( European Platform of Regulatory Authorities) και παρόμοιες δραστηριότητες άλλων ελληνικών ΑΔΑ.

<sup>1</sup> Άρθρα: 9<sup>Α</sup>, 15§2, 19§§1,2, 20§1, 26, 43§2, 100<sup>Α</sup>, 101<sup>Α</sup>, 103§§7,9.

Είναι αλήθεια, ότι οι ΑΔΑ αποτελούν για την Ελλάδα ένα θεσμό «εισαγόμενο» ο οποίος δημιουργήθηκε και εξελίχθηκε σύμφωνα με το γαλλικό πρότυπο των *Authorites Administratives Independantes*. Σύμφωνα με τον Ν. Κουλούρη (1993) οι ΑΔΑ είναι «εθνικά συλλογικά κρατικά όργανα με αυτοτελή διοικητική υποδομή και προϋπολογισμό, των οποίων τα μέλη απολαμβάνουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας, διοριζόμενα από μη κυβερνητικούς φορείς για ορισμένη θητεία και έχουν ως ρόλο την κυριαρχική εποπτεία ευαίσθητων τομέων της πολιτικής, οικονομικής και κοινωνικής ζωής διαμέσου της άσκησης κανονιστικών, γνωμοδοτικών, διαιτητικών και εξελεγκτικών αρμοδιοτήτων των οποίων η άσκηση δεν υπόκειται στον ιεραρχικό έλεγχο της διοικήσεως, υποτασσόμενη απλώς στον κλασσικό έλεγχο νομιμότητας».

Οι ΑΔΑ που ιδρύθηκαν και λειτουργούν σήμερα στην Ελλάδα είναι :

### **1. ΑΝΩΤΑΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ (ΑΣΕΠ)**

Το ΑΣΕΠ είναι Ανεξάρτητη Αρχή, μη υποκείμενη σε κυβερνητικό ή άλλο έλεγχο και προβλέπεται από το Σύνταγμα. Συστάθηκε με το Ν. 2190/1994 ο οποίος ισχύει μέχρι σήμερα όπως τροποποιήθηκε μεταγενέστερα. Αποτελείται από 28 μέλη (πρόεδρο, 3 αντιπροέδρους, 24 συμβούλους), οι οποίοι επιλέγονται από τη διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής, εγνωσμένου κύρους και επαγγελματικής επάρκειας, πρόσωπα που έχουν διατελέσει ανώτατοι δικαστικοί λειτουργοί ή κρατικοί υπάλληλοι, καθηγητές ΑΕΙ ή στελέχη δημοσίων Οργανισμών και Επιχειρήσεων. Το ΑΣΕΠ υπόκειται στον Υπουργό Διοικητικής μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (ΦΕΚ 147 Α΄/2011) ο οποίος προτείνει τα μέλη του που μετά από έγκριση της Διασκεψέως των Προέδρων της Βουλής διορίζονται με σχετικό Προεδρικό Διάταγμα.

Το ΑΣΕΠ έχει ως αποκλειστικές αρμοδιότητες :

- την επιλογή του μονίμου προσωπικού του Δημόσιου Τομέα
- τον έλεγχο φορέων του Δημοσίου Τομέα κατά την επιλογή μονίμου και εποχιακού προσωπικού
- τη διεξαγωγή γραπτού διαγωνισμού για τους εκπαιδευτικούς
- τον καταλογισμό στους υπευθύνους του συνόλου των αποδοχών του παρανόμως απασχοληθέντος προσωπικού
- την επισήμανση στη Βουλή και στον Πρωθυπουργό των παραβιάσεων των περιορισμών του άρθρου 103 παρ. 2-3 του Συντάγματος για την πρόσληψη συμβασιούχων.

- την κλήση των εκπροσώπων των υπηρεσιών και νομικών προσώπων για παροχή οδηγιών ώστε να τηρούνται ενιαίες αρχές σε θέματα αρμοδιότητας του ΑΣΕΠ.
- τον έλεγχο της κατάταξης σε οργανικές θέσεις υπαλλήλων του δημοσίου και Ν.Π.Δ.Δ. που υπηρέτησαν με σύμβαση εργασίας ορισμένου χρόνου.
- τον έλεγχο της κατάταξης σε προσωρινές προσωποπαγείς θέσεις υπαλλήλων πρωτοβαθμίων ΟΤΑ που υπηρέτησαν με σύμβαση εργασίας ορισμένου χρόνου.
- Η επιλογή προσωπικού σύμφωνα με το Ν. 2190/94 όπως τροποποιήθηκε μεταγενέστερα γίνεται είτε με γραπτό διαγωνισμό, είτε με εφαρμογή αντικειμενικών κριτηρίων, είτε με αξιολόγηση ουσιαστικών και τυπικών προσόντων.
- Οι αρμοδιότητες του ΑΣΕΠ κατανέμονται στην Ολομέλεια , σε Ελάσσονες συνθέσεις της Ολομέλειας, σε Τμήματα και σε Μονομελείς Συνθέσεις.

Στο ΑΣΕΠ λειτουργεί Γραφείο Επιθεώρησης που διενεργεί ελέγχους σε δείγμα τουλάχιστον του 10% του συνολικού αριθμού διοριζομένων ανά φορέα. Η έκθεση επιθεώρησης υποβάλλεται στον Πρόεδρο του ΑΣΕΠ , στον Υπουργό Προεδρίας και στον οικείο Υπουργό. Εφόσον ανακύπτουν ευθύνες κατά συγκεκριμένων οργάνων , η έκθεση διαβιβάζεται στην οικεία υπηρεσία και σε περίπτωση ασκήσεως πειθαρχικής δίωξης η έκθεση επέχει θέση ανακριτικού πορίσματος κατά τις πειθαρχικές διατάξεις .Οι Επιθεωρητές, κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, έχουν την ιδιότητα του ανακριτικού υπαλλήλου του άρθρου 33 παρ.1 του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας .

Για τα θέματα που υπάγονται στον έλεγχο του ΑΣΕΠ δεν έχει αρμοδιότητα το σώμα ελεγκτών δημόσιας Διοίκησης.

## **2. Ο ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ**

Είναι Ανεξάρτητη Αρχή που ιδρύθηκε στην Ελλάδα με το Ν. 2477/97 και ξεκίνησε την λειτουργία του την 1<sup>η</sup> Οκτωβρίου 1998. Το νομοθετικό πλαίσιο λειτουργίας του ρυθμίζεται από τις διατάξεις του Ν. 3094/03 και από το Π.Δ.273/99 για τον Κανονισμό λειτουργίας του Συνηγόρου του Πολίτη. Ο Συνήγορος του Πολίτη, υπόκειται στον Υπουργό Διοικητικής μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (ΦΕΚ 147 Α΄/2011).

Αποστολή του Συνηγόρου είναι αφού λάβει σχετική αναφορά από τον πολίτη ανεξαρτήτως εθνικότητας με την οποία πιστοποιείται η συναλλαγή με το Δημόσιο και περιγράφεται το πρόβλημα, να διαμεσολαβήσει με σκοπό :

1. Την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου: Ασχολείται με ζητήματα προσβολής ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων, που κατοχυρώνονται στο Σύνταγμα ή σε διεθνείς συμβάσεις που έχουν ενσωματωθεί στο εσωτερικό δίκαιο. Οι υποθέσεις αφορούν κυρίως τη θρησκευτική ή την προσωπική ελευθερία, την αστική και δημοτική κατάσταση, τη στράτευση, διακρίσεις με βάση την ιθαγένεια ή την εθνική καταγωγή, την έννομη προστασία, την κατοχύρωση επαγγελματικών δικαιωμάτων. Επίσης, μεγάλος αριθμός αναφορών σχετίζονται με την ανώτατη εκπαίδευση, την ακαδημαϊκή αναγνώριση αλλοδαπών τίτλων σπουδών και την προστασία του δικαιώματος στην εργασία και την οικονομική ελευθερία. Τέλος, βασικός τομέας ενασχόλησης της ομάδας αυτής αποτελούν τα θέματα εισόδου και παραμονής αλλοδαπών.
2. Την Κοινωνική Προστασία: Εξετάζει αναφορές με αντικείμενο την προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων των πολιτών. Χειρίζεται υποθέσεις, οι οποίες αφορούν, κυρίως, τομείς που σχετίζονται με θέματα κοινωνικής πολιτικής, υγείας, κοινωνικής ασφάλισης και πρόνοιας. Επίσης, σε αυτόν τον κύκλο δραστηριοποιείται και ο Συνήγορος της Υγείας και της Κοινωνικής Αλληλεγγύης που θεσπίστηκε με τον Ν. 3293/2004 και παρέχει τις υπηρεσίες του σε όλους τους πολίτες - χρήστες των δημοσίων υπηρεσιών υγείας.
3. Την Ποιότητα Ζωής: Ασχολείται με θέματα παραβίασης της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, υποβάθμισης του φυσικού περιβάλλοντος, αυθαίρετες παρεμβάσεις στο οικιστικό και πολιτιστικό περιβάλλον και γενικότερης υποβάθμισης της ποιότητας ζωής. Χειρίζεται υποθέσεις παραβιάσεων σε ζώνες περιβαλλοντικής προστασίας, περιβαλλοντικής αδειοδότησης έργων και επιχειρήσεων, χαρακτηρισμού δασικών εκτάσεων, διαχείρισης της παράκτιας ζώνης, ολοκλήρωσης έργων υποδομής, ελέγχου της αυθαίρετης δόμησης, εγκατάστασης και λειτουργίας σταθμών βάσης κινητής τηλεφωνίας, λειτουργίας καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος, δεσμεύσεων ιδιοκτησίας, προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς, πρόσβασης των πολιτών σε περιβαλλοντικές πληροφορίες.



4. Τις Σχέσεις Κράτους- Πολίτη: Ασχολείται και μεσολαβεί σε ένα ευρύ φάσμα υποθέσεων και υπηρεσιών με τις οποίες οι πολίτες έρχονται σε καθημερινή επαφή. Πρόκειται κυρίως για θέματα τοπικής αυτοδιοίκησης, επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας, μεταφορών και επικοινωνιών, γεωργίας, εργασίας και απασχόλησης, εμπορίου, βιομηχανίας, ενέργειας, φορολογίας και τελωνείων, κρατικών προμηθειών και δημοσίων συμβάσεων, προσλήψεων (εκτός διαδικασίας ΑΣΕΠ) στο δημόσιο και στην εκπαίδευση. Εστιάζει ιδιαίτερα στα ζητήματα ποιότητας των υπηρεσιών, οργάνωσης των διαδικασιών, επικοινωνίας και πληροφόρησης.
5. Τα δικαιώματα του παιδιού: Προσπίζεται και μεσολαβεί για την προαγωγή των δικαιωμάτων του παιδιού. Ο Συνήγορος του Πολίτη είναι αρμόδιος τόσο για θέματα που ανάγονται σε δημόσιες υπηρεσίες, όσο και σε ιδιώτες, φυσικά ή νομικά πρόσωπα, που προσβάλλουν τα δικαιώματα του παιδιού.
6. Την ισότητα των φύλλων: Μεσολαβεί για την αντιμετώπιση των διακρίσεων λόγω φύλου ή λόγω οικογενειακής κατάστασης που εκδηλώνονται στην πρόσβαση στην απασχόληση, στην επαγγελματική εκπαίδευση, στις σχέσεις εργασίας στον ιδιωτικό, δημόσιο και ευρύτερο δημόσιο τομέα, και στην άσκηση ελευθέρου επαγγέλματος. Εξετάζουν επίσης ζητήματα ίσης πρόσβασης ανδρών και γυναικών σε αγαθά και υπηρεσίες του δημοσίου τομέα και δραστηριοποιούνται στην προώθηση της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών, σε συνεργασία με φορείς, επιχειρήσεις και μη κυβερνητικές οργανώσεις.

Απώτερος σκοπός είναι η καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και εν τέλει η τήρηση της νομιμότητας. Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει την δυνατότητα και της αυτεπάγγελτης ενέργειας.

### **3. ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΗ ΑΡΧΗ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ (ΡΑΕ)**

Η Ρ.Α.Ε συστήθηκε με το νόμο 2773/99 και προς εναρμόνιση της Χώρας μας με την Κοινοτική Οδηγία 96/92. Είναι ανεξάρτητη αρχή με κυρίως γνωμοδοτικό και εισηγητικό χαρακτήρα στο τομέα της ενέργειας εν γένει, ο ρόλος της δεν είναι ελεγκτικός ή δικαστικός.

Η Αγορές ενέργειας χρειάστηκαν την ύπαρξη ανάλογων Αρχών προκειμένου να ρυθμιστεί η εύρυθμη λειτουργία τους προς όφελος των καταναλωτών της εξελισσόμενης απελευθέρωση της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας.

Βασικοί Στρατηγικοί Στόχοι της ΡΑΕ σύμφωνα με το νόμο είναι :

- a. ασφάλεια και αξιοπιστία ενεργειακού εφοδιασμού της χώρας
- b. προστασία του περιβάλλοντος
- c. συμβολή στην ανταγωνιστικότητα της εθνικής οικονομίας δια της μείωσης του κόστους της ενέργειας για το σύνολο των χρηστών, καταναλωτών και νέων επιχειρήσεων, δίχως να επεμβαίνει σε θέματα της Επιτροπής Ανταγωνισμού, όπως π.χ. του κατά πόσον μία συγχώνευση εταιρείας μπορεί να δημιουργήσει μονοπωλιακή κατάσταση.

#### **4. ΕΘΝΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΡΑΔΙΟΤΗΛΕΟΡΑΣΗΣ (ΕΣΡ)**

Το ΕΣΡ είναι μία από τις πρώτες ανεξάρτητες Αρχές στην Ελλάδα, ιδρύθηκε με τον Ν.Α 1866/89 περί της λειτουργίας των ιδιωτικών τηλεοπτικών σταθμών και η πρώτη του συνεδρίαση πραγματοποιήθηκε το Νοέμβριο του 1989. Μετά από αλληπάλληλες μεταβολές του νομοθετικού του πλαισίου, η λειτουργία του σήμερα διέπεται καταρχήν από τους Ν. 2863/2000 και 3051/2002 και δευτερευόντως από τους νόμους 2328/95, 2644/98, 3310/2005, 3592/07 και τα Προεδρικά Διατάγματα 109/2010, 77/2000, 100/2000, 310/1996 . Επίσης με τον Ν. 3166/2003 επεκτάθηκαν οι αρμοδιότητες του ΕΣΡ στον τομέα της Οργάνωσης και Λειτουργίας των Γραφείων Τύπου και Επικοινωνίας του Υπουργείου Τύπου και Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης . Με το Π.Δ. 343/2002 το ΕΣΡ ανέλαβε επιπλέον, την νομική προστασία των υπηρεσιών που βασίζονται στην παροχή πρόσβασης υπό όρους (συνδρομητικές υπηρεσίες). Ενώ, με τα Π.Δ 235, 234 /2003 ανατέθηκε επιπροσθέτως η αξιολόγηση των αιτήσεων περί αδειών λειτουργίας ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών σταθμών ελεύθερης λήψης.

#### **5. ΑΡΧΗ ΔΙΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΤΟΥ ΑΠΟΡΡΗΤΟΥ ΤΩΝ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ(ΑΔΑΕ)**

Η ΑΔΑΕ συστάθηκε με το άρθρο 1 του Ν. 3115/2003 σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 19 του Συντάγματος με σκοπό την προστασία του απορρήτου των επιστολών, της ελεύθερης ανταπόκρισης ή επικοινωνίας με οποιονδήποτε

άλλο τρόπο καθώς και την ασφάλεια των δικτύων και πληροφοριών. Στην έννοια της προστασίας του απορρήτου των επικοινωνιών περιλαμβάνεται και ο έλεγχος της τήρησης των όρων και της διαδικασίας άρσης του απορρήτου, που προβλέπονται από τον νόμο.

Η ΑΔΑΕ απολαμβάνει διοικητικής αυτοτέλειας, υποβάλλει έκθεση πεπραγμένων στον Πρόεδρο της Βουλής και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Υπόκειται σε κοινοβουλευτικό έλεγχο κατά τον τρόπο και διαδικασία που προβλέπει ο Κανονισμός της Βουλής

## **6. ΑΡΧΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ**

Ο Νόμος 2472/1997 ( όπως τροποποιήθηκε και ισχύει με τον Ν.4024/11) περί προστασίας του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα στο κεφάλαιο Δ αυτού προέβλεψε τη σύσταση της Αρχής προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα που χαίρει διοικητικής ανεξαρτησίας και τα μέλη της απολαύουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Η Αρχή υπόκειται στον Υπουργό Δικαιοσύνης . Η συνταγματική κατοχύρωση της παραπάνω αρχής έγινε με τον νόμο 3051/2002

Η Αρχή συγκροτείται από ένα δικαστικό λειτουργό βαθμού Συμβούλου της Επικρατείας και άνω ως Πρόεδρο και έξι μέλη που διορίζονται με προεδρικό Διάταγμα. Τα μέλη της Αρχής υπόκεινται στο καθήκον της εχεμύθειας.

Στα πλαίσια άσκησης των αρμοδιοτήτων της η Αρχή επιβάλλει διοικητικές κυρώσεις (πρόστιμο, προσωρινή ανάκληση άδειας, οριστική ανάκληση άδειας, καταστροφή αρχείου ή διακοπή επεξεργασίας ).

Οι κανονιστικές Αποφάσεις της Αρχής δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης και ισχύουν από την έκδοση ή την κοινοποίηση τους.

Ένδικα βοηθήματα κατά των αποφάσεων της Αρχής μπορεί να ασκεί και ο κατά περίπτωση αρμόδιος υπουργός.

## **7. ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ**

Η Επιτροπή Ανταγωνισμού είναι το όργανο που ανέλαβε δια του Ν. 703/77 την αποκλειστική αρμοδιότητα περί ελέγχου των μονοπωλίων και ολιγοπωλίων και προστασίας του ελεύθερου ανταγωνισμού και πιο συγκεκριμένα την εφαρμογή του ν. 3959/11 "προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού". Με τον Ν. 2996/95 η Επιτροπή, η οποία μέχρι τότε λειτουργούσε ως όργανο του Υπουργείου Εμπορίου, απέκτησε τη μορφή ανεξάρτητης Διοικητικής αρχής με διοικητική αυτοτέλεια. Με τον Ν. 2837/00 η Επιτροπή απέκτησε και οικονομική αυτοτέλεια. Στη συνέχεια , με τον ν. 3373/2005 η Επιτροπή Ανταγωνισμού απέκτησε διακεκριμένη νομική προσωπικότητα που της επιτρέπει να παρίσταται αυτοτελώς σε κάθε είδους δίκες που έχουν ως αντικείμενο πράξεις ή παραλήψεις της, ενώ παράλληλα της αναγνωρίστηκε αρμοδιότητα κανονιστικής παρέμβασης σε κλάδους της οικονομίας (άρθρο 11 ν. 3959/11) Ο προϋπολογισμός της Αρχής προσαρτάται στον προϋπολογισμό του Υπουργείου Ανάπτυξης.

Η επιτροπή είναι εννεαμελής και διορίζεται από τον Υπουργό Ανάπτυξης μετά από διατύπωση γνώμης από την αρμόδια Επιτροπή της Βουλής. Η Επιτροπή συνεργάζεται με τις αρχές στις οποίες έχει ανατεθεί ο έλεγχος της λειτουργίας ειδικών τομέων της οικονομίας όπως Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων και Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας διατυπώνοντας γνώμη για θέματα ανταγωνισμού ως αποκλειστικός αρμοδία για την εφαρμογή του νόμου.

Οι βασικότερες αρμοδιότητες είναι :

- να διαπιστώνει την ύπαρξη συμπράξεων που περιορίζουν τον ανταγωνισμό
- να αποφασίζει την απαλλαγή συμπράξεων που περιορίζουν τον ανταγωνισμό αλλά έχουν θετικά οικονομικά αποτελέσματα για τον καταναλωτή.
- να διαπιστώνει την καταχρηστική συμπεριφορά επιχειρήσεων με δεσπόζουσα θέση στην αγορά .
- να ελέγχει προληπτικά την επίδραση στον ανταγωνισμό συγκεντρώσεων επιχειρήσεων κατά τα προβλεπόμενα κατά τα προβλεπόμενα στα άρθρα 5 - 10 ν. 3959/11
- να λαμβάνει ασφαλιστικά μέτρα , όταν πιθανολογείται παράβαση των άρθρων 1, 2 και 11 ν. 3959/11.

- Εξετάζει μετά από αίτημα του Υπουργού Ανάπτυξης ή αυτεπάγγελτα συγκεκριμένο κλάδο της ελληνικής αγοράς και, εφόσον διαπιστώσει ότι στο συγκεκριμένο κλάδο δεν υπάρχουν συνθήκες αποτελεσματικού ανταγωνισμού, μπορεί με αιτιολογημένη απόφασή της, να λάβει κάθε απολύτως αναγκαίο κανονιστικό μέτρο που αφορά τη διάρθρωση της αγοράς και αποσκοπεί στη δημιουργία συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού.
- να γνωμοδοτεί επί θεμάτων ανταγωνισμού είτε με δική της πρωτοβουλία είτε όταν της ζητηθεί από βιομηχανικούς και εμπορικούς συλλόγους.
- Εφαρμόζει τις διατάξεις των άρθρων 101 και 102 της Συνθ. ΛΕΕ.
- Συνεργάζεται στενά με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τις άλλες Αρχές Ανταγωνισμού των άλλων Κρατών Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας του ανταγωνισμού.
- Παρακολουθεί την εκτέλεση των αποφάσεων της Επιτροπής Ανταγωνισμού, των υπουργικών αποφάσεων και των δικαστικών αποφάσεων που εκδίδονται στις περιπτώσεις προσβολής των προηγούμενων αποφάσεων.

Η επιτροπή ανταγωνισμού δεν είναι αρμόδια για την τήρηση των διατάξεων του Ν. 146/1914 περί αθεμίτου ανταγωνισμού, η εφαρμογή των οποίων εμπίπτει στην αρμοδιότητα των πολιτικών δικαστηρίων. Τέλος οι Αποφάσεις της Επιτροπής υπόκεινται σε προσφυγή ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών.

## **8. ΕΘΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΗΛΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ ΚΑΙ ΤΑΧΥΔΡΟΜΕΙΩΝ (ΕΕΤΤ)**

Η ΕΕΤΤ (Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων), είναι η Ανεξάρτητη Αρχή η οποία αποτελεί τον Εθνικό Ρυθμιστή που ελέγχει, ρυθμίζει και εποπτεύει: (α) την αγορά ηλεκτρονικών επικοινωνιών, στην οποία δραστηριοποιούνται οι εταιρείες σταθερής και κινητής τηλεφωνίας, ασύρματων επικοινωνιών και διαδικτύου και (β) την ταχυδρομική αγορά, στην οποία δραστηριοποιούνται οι εταιρείες παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών και υπηρεσιών ταχυμεταφοράς. Επιπλέον, η ΕΕΤΤ ασκεί τις αρμοδιότητες Επιτροπής Ανταγωνισμού στις εν λόγω αγορές.

Η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών ιδρύθηκε με το Ν. 2075/92 με την επωνυμία Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών (ΕΕΤ) και οι αρμοδιότητές της επικεντρώνονταν στην εποπτεία της απελευθερωμένης αγοράς των

τηλεπικοινωνιών, η λειτουργία της όμως ξεκίνησε το 1995. Με τον Ν. 2668/98 της ανατέθηκε η ευθύνη για την εποπτεία και ρύθμιση της αγοράς ταχυδρομικών υπηρεσιών . Με τον ν 2687/2000 ενισχύθηκε ο εποπτικός, ελεγκτικός και ρυθμιστικός ρόλος της ΕΕΤΤ. Στη συνέχεια, με το Π.Δ 388/002 καθορίστηκαν οι διαφορές που μπορούν να υπαχθούν στη μόνιμη διαιτησία της Αρχής και η οργάνωσή της. Τέλος, με τον ισχύοντα Ν. 3431/2006 περί ηλεκτρονικών επικοινωνιών, καθορίζεται το πλαίσιο παροχής δικτύων και υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών και συναφών ευκολιών εντός της Ελληνικής Επικράτειας σύμφωνα με το ισχύον κοινοτικό δίκαιο και προσδιορίζονται οι αρμοδιότητές της.

Η ΕΕΤΤ επιβλέπει και ρυθμίζει την τηλεπικοινωνιακή αγορά και την αγορά των ταχυδρομικών υπηρεσιών. Στοχεύει στην προώθηση της ανάπτυξης της αγοράς στα πλαίσια υγιούς ανταγωνισμού και την διασφάλιση των συμφερόντων των χρηστών.

## **9. ΕΝΙΑΙΑ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ (ΕΑΑΔΗΣΥ)**

Σχετικά πρόσφατα, με τον νόμο 4013/11 έχει συσταθεί η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, η οποία μέχρι σήμερα βρίσκεται στο στάδιο της στελέχωσης των υπηρεσιών της, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο Π.Δ. 123/2012 (ΦΕΚ 216/Α/05.11.2012) «Οργανισμός Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων.

Από την αιτιολογική έκθεση του Νόμου με τον οποίο συστάθηκε, παραθέτουμε την σκοπιμότητα της σύστασης της, η οποία είναι: να παύσει ο κατακερματισμός της εθνικής νομοθεσίας για τις δημόσιες συμβάσεις και να διευκολυνθεί η ανάπτυξη της αγοράς μέσω ενός σαφούς πλαισίου κανόνων δικαίου και μέσω της ενοποίησης της διαγωνιστικής πρακτικής των αναθετουσών αρχών. Η ανάγκη αντιμετώπισης του υπάρχοντος διεσπαρμένου νομικού πλαισίου επιτείνεται από τη συνεχή προσπάθεια και τάση των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης για περαιτέρω απλούστευση και ενοποίηση των κανόνων της ευρωπαϊκής νομοθεσίας που αφορά τις δημόσιες συμβάσεις. Η χώρα μας, μέχρι στιγμής, δεν φαίνεται να ακολουθεί σθεναρά την

ευρωπαϊκή προσπάθεια που γίνεται στο πεδίο της αναμόρφωσης και του εξορθολογισμού του συστήματος στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων. Στο κομμάτι αυτό, λοιπόν, χρειάζεται η ουσιαστική συνδρομή και συμβολή της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων, η οποία θα επιβλέπει, θα μεριμνά και θα διασφαλίζει ότι τα αρμόδια δημόσια όργανα και οι αναθέτουσες αρχές εφαρμόζουν μία ενιαία προσέγγιση κατά τη διαδικασία ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων, καθώς και κατά τα στάδια του προσυμβατικού και μετασυμβατικού ελέγχου σύμφωνα με τους κανόνες και τις αρχές της ευρωπαϊκής νομοθεσίας.

## Η ΚΡΙΤΙΚΗ ΣΤΟ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟ ΤΩΝ ΑΔΑ

Ήδη, με την εμφάνιση των ΑΔΑ διατυπώθηκαν γενικότεροι προβληματισμοί για το ρόλο τους και την επίδραση τους στη λειτουργία του Κράτους αλλά και την κοινωνική συμβίωση, όπως την γνωρίζουμε μέχρι σήμερα. Ο Μ. Αντωνόπουλος, ( 1995), διαπιστώνει ότι :

«Στον προβληματισμό που αναπτύσσεται στη Δύση για τις ΑΔΑ διακρίνει κανείς τους απαισιόδοξους επικριτές και τους αισιόδοξους – υποστηρικτές του θεσμού. Οι πρώτοι, ανησυχούν για την αύξηση του αριθμού τους, δυσπιστούν για το αν υπάρχει πραγματικά αυτοπεριορισμός του Κράτους ή αντίθετα «διαχέουν» περισσότερη εξουσία. Αναφέρουν τις ελλείψεις στα μέσα για την πραγματοποίηση του σκοπού τους, διότι τροφοδοτούνται οικονομικά από την πολιτική εξουσία. Προβάλλουν την αμφισβητούμενη κανονιστική τους αρμοδιότητα (βλ. άρθρ 13 και 21 του Γαλλικού Συντάγματος), και την έλλειψη δημοκρατικής νομιμοποίησης αυτών των αρχών αλλά και λογοδοσίας. Μήπως, υποστηρίζουν, οδηγούμε τη Δημοκρατία σε αριστοκρατικούς δρόμους ;

Οι δεύτεροι, υποστηρίζουν ότι οι ΑΔΑ συμβάλλουν στην ενίσχυση του Κράτους Δίκαιου στην κοινωνία μας, στην προστασία των πολιτικών και ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Με τις προειδοποιήσεις, γνώμες, αποφάσεις, αναφορές και ετήσιες εκθέσεις τους συμβάλλουν στη λύση προβλημάτων κινούμενες πάντα στα πλαίσια των εξουσιοδοτικών διατάξεων. Ο διοικητικός δικαστής όταν παρεμβαίνει δεν εξασθενίζει το θεσμό, αλλά αντίθετα ισχυροποιεί τη θέση τους, συμβάλλει στη νομιμοποίησή του αφού είναι υπεύθυνες για μια από τις 3 λειτουργίες του κράτους. Η επιλογή των μελών των ΑΔΑ με πρόσωπα αναγνωρισμένου κύρους από τον χώρο των γραμμάτων, των τεχνών της επιστήμης, της τεχνολογίας και της πολιτικής, από τα μέλη των Μεγάλων Σωμάτων της Διοίκησης αποτελεί μια ασφαλιστική δικλείδα για την αντικειμενικότητα, την αποτελεσματικότητα του θεσμού. Η δημοσιότητα της λειτουργίας τους η κοινή γνώμη, η θεωρία εξασφαλίζουν τη διαφάνεια, τον επιστημονικό και κοινωνικό έλεγχο.

### 5.2.5. ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΔΥΝΑΜΙΚΟ ΚΑΙ ΕΡΓΑΣΙΑΚΕΣ ΣΧΕΣΕΙΣ

Για τα ζητήματα που αφορούν το ανθρώπινο δυναμικό του ΔΤ και τις εργασιακές σχέσεις επιλέξαμε να επικεντρωθούμε στο να παρουσιάσουμε την εξέλιξη του σύστημα αμοιβών, καθότι το θεωρούμε ως το πλέον σημαντικό των εργασιακών σχέσεων που έχουν διαμορφωθεί μέχρι σήμερα και αποτελεί, λόγω της οικονομικής κρίσης, το κυριότερο πεδίο αντιπαραθέσεων και συγκρούσεων με τους Κυβερνώντες. Ήδη, την εξέλιξη του θεσμικού πλαισίου των προσλήψεων έχουμε ήδη περιγράψει αδρομερώς στο υποκεφάλαιο 5.1.4., που αφορά στο ΑΣΕΠ

#### **Σύστημα αμοιβών στο Δημόσιο Τομέα- εξέλιξη θεσμικού πλαισίου**

Το σύστημα αμοιβών των δημοσίων υπαλλήλων είναι ένα από τα πλέον χρηστικά εργαλεία μέσω του οποίου η Διοίκηση επιδιώκει στόχους όπως η παραγωγικότητα της εργασίας, η ποιότητα των υπηρεσιών η αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα των δημοσίων πολιτικών και οι οποίοι στόχοι κινούνται στις κατευθύνσεις του ΝΔΜ. Συνεπώς, ένας δίκαιος και αποδοτικός μισθός αντιπροσωπεύει ένα ορθολογικό σύστημα ανταμοιβής-παρακίνησης των δημοσίων υπαλλήλων. Με τον όρο δίκαιος μισθός, σύμφωνα με την οικονομική θεωρία, εννοείται εκείνος με τον οποίο η παραγωγικότητα του εργαζόμενου εξαρτάται από την προθυμία του τελευταίου να υλοποιήσει το σύνολο των δεσμεύσεων του, όπως απορρέουν από τα επαγγελματικά του καθήκοντα και συνάμα επιτρέπει την αξιοπρεπή διαβίωσή του (παραδοσιακή αρχή που συναντάται στο στις δυτικοευρωπαϊκές χώρες). Με τον όρο, αποδοτικός μισθός νοείται η διεργασία εκείνη με την οποία επιτυγχάνεται αφενός μεν η βελτίωση των εργασιακών σχέσεων και του εργασιακού περιβάλλοντος και αφετέρου η παρακίνηση των υπαλλήλων με σκοπό την μεγαλύτερη κατά το δυνατό συνεισφορά τους στους στόχους των υπηρεσιών τους. Με βάση τα παραπάνω, οι βασικές συνιστώσες ενός μισθού στο δημόσιο, είναι ο βασικός, τα επιδόματα και τα κίνητρα απόδοσης. Με αυτή την παραπάνω οπτική, οι μεταρρυθμίσεις που επιχειρήθηκαν στο θεσμικό πλαίσιο κατά την τελευταία δεκαετία, πριν την εφαρμογή των μνημονιακών νόμων έπασχε παθογενειών ( πρόταση αποφοίτων Σχολών Ε.Σ.Δ.Δ.&Ε.Σ.Τ.Α,2011).

Η πρώτη αξιοσημείωτη μεταρρυθμιστική προσπάθεια ως προς το σύστημα αμοιβών των δημοσίων υπαλλήλων, περιλαμβάνει κατά κύριο λόγο τον νόμο 3205/2003 « Μισθολογικές ρυθμίσεις λειτουργών και υπαλλήλων του Δημοσίου, ΝΠΔΔ, και ΟΤΑ, μονίμων στελεχών των Ενόπλων Δυνάμεων και αντιστοίχων της Ελληνικής αστυνομίας, του Πυροσβεστικού και Λιμενικού σώματος και άλλες διατάξεις» καθότι ο προϋπάρχων νόμος 2470/97 « Αναμόρφωση μισθολογίου προσωπικού της Δημόσιας Διοίκησης και άλλες συναφείς διατάξεις» δεν κινούνταν στις παραπάνω κατευθύνσεις, δεν πρόσφερε στην μεταρρυθμιστική προσπάθεια και συνεπώς αναφέρεται ενδεικτικά και μόνο ως προς την διαπίστωση των παθογενειών της Δημόσιας Διοίκησης με τις έντονες πελατειακές σχέσεις μεταξύ πολιτικών συνδικαλιστών και συντεχνιών. Απώτερος σκοπός του νόμου 3205/2003 υπήρξε « η εκλογίκευση, η απλούστευση και η άμβλυνση των διαφορών του συστήματος αμοιβών για το προσωπικό της Δημόσιας Διοίκησης. Σύμφωνα με το παραπάνω



θεσμικό πλαίσιο προσδιορίζεται ο τρόπος καταμερισμού των υπαλλήλων σε μισθολογικά κλιμάκια και ο τρόπος υπολογισμού των τακτικών αμοιβών ανά κλιμάκιο. Καθορίζονται στο σύνολό τους τόσο τα τακτικά επιδόματα όσο και το ύψος αυτών για όλες τις κατηγορίες υπαλλήλων που έχουν δικαίωμα σε αυτό και εμπίπτουν σε αυτό το πλαίσιο. Με τον ως άνω νόμο θεσπίστηκαν τα ειδικά μισθολόγια για τις ειδικές κατηγορίες ( Σώματα ασφαλείας, Στρατιωτικοί, Δικαστικοί, Ιατροί ΕΣΥ). Παρότι, πρόσφερε αρκετά στην προσπάθεια αλλαγής του συστήματος αμοιβών, απείχε παρασάγγας από ένα αποτελεσματικό σύστημα ανταμοιβής παρακίνησης και ευθύνεται για την διαφοροποίηση των αμοιβών ανάμεσα στους δημοσίους υπαλλήλους (μέσω κυρίως της διατήρησης των ειδικών μισθολογίων και διαφόρων λοιπών επιδομάτων), δημιούργησε κατακερματισμό στην ασκούμενη μισθολογική πολιτική και ήταν εμφανής η αδυναμία του να λειτουργήσει ως ένα σύστημα ανταμοιβής και παρακίνησης του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης, ώστε αυτή να καταστεί αποδοτική και αποτελεσματική, ενώ εκτόξευσε το μισθολογικό κόστος, όπως φαίνεται και στο παρακάτω πίνακα 3

Κατηγορία Δαπάνης	Ποσά σε εκατομ.€
A. Συνολική Μισθολογική Δαπάνη	18.660
B. Επιδόματα	7.171
B1.Οικογενειακής παροχής	234
B2.Θέσης Ευθύνης	22
B3.Κίνητρο απόδοσης	386
B4.Λοιπά επιδόματα	6.529
Γ. Βασική Μισθολογική Δαπάνη	11.489
$\Gamma = A - B$	
Δ. Λοιπά επιδόματα προς συνολική μισθολογική Δαπάνη ( $\Delta = B4/A$ )	35%
Ε. Αύξηση βασικής μισθ. δαπάνης λόγω καταβολής των B4 ( $E = B4/\Gamma$ )	57%

Πίνακας 3: Σύνθεση Μισθολογικής Δαπάνης 2009, Πηγή: ΓΛΚ, Στοιχεία Μισθοδοσίας

Από τον παραπάνω πίνακα, προκύπτει ότι η αύξηση της βασικής μισθολογικής δαπάνης λόγω των λοιπών επιδομάτων έφθανε στο 57%, και σαν στοιχείο από μόνο του δημιουργεί στρεβλώσεις στο σύστημα διοίκησης των αμοιβών.

Συνοψίζοντας, το σύστημα αμοιβών στο ΔΤ σύμφωνα με το παραπάνω θεσμικό πλαίσιο θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως:

#### 1. ανορθολογικό

- διότι διαφοροποιούσε ελάχιστα τους εισαγωγικούς μισθούς μεταξύ των κατηγοριών υπαλλήλων ( ΠΕ,ΤΕ,ΔΕ,ΥΕ), χωρίς ικανοποιητική αμοιβή για προσόντα των υπαλλήλων της υψηλότερης εκπαιδευτικής βαθμίδας
- Διατηρούσε στατικό τον συντελεστή ωρίμανσης των κλιμακίων (1,8) μεταξύ των κατηγοριών υψηλών προσόντων (ΠΕ,ΤΕ) και χαμηλών (ΔΕ,ΥΕ).
- Διατηρούσε ανισότητες μεταξύ υπαλλήλων των ιδίων τυπικών και ουσιαστικών προσόντων μεταξύ των φορέων, δημιουργούσε στρεβλώσεις στην κινητικότητα και στην προνομιακή μεταχείριση και τέλος καθιστούσε ανέφικτη την οργανωτική και οργανωσιακή λειτουργία.
- βασικό κριτήριο για την μισθολογική εξέλιξη (ανά διετία+ χρονοεπίδομα) είναι τα έτη υπηρεσίας.

#### 2. Μη ανταγωνιστικό- Αναποτελεσματικό σύστημα παρακίνησης

- Διατηρούσε χαμηλά τα επιδόματα θέσεων ευθύνης
- Διένειμε το επίδομα του κινήτρου απόδοσης σε όλους ανεξαιρέτως τους υπαλλήλους χωρίς σύνδεσή του με αξιολόγησης της απόδοσης με βάση τις εκροές η με κάποιους δείκτες μέτρησης

#### 3. Παρωχημένο

Διότι όπως είχε διαμορφωθεί με τις εκάστοτε κυβερνητικές παρεμβάσεις αντανακλούσε τις παλιές αντιλήψεις μιας μαξιμαλιστικής και ανταποδοτικής ανάδρασης μεταξύ κράτους και δημοσίων υπαλλήλων με την διατήρηση κλαδικών η άλλων προνομίων εξαιρετικά δαπανηρών (πχ. υπάλληλοι ΔΕΚΟ).

#### 4. Ανεπαρκές

Διότι απέτυχε να εξυπηρετήσει τους τεθέντες επιχειρησιακούς στόχους για αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα των παρεχομένων υπηρεσιών προς τους πολίτες-πελάτες

Από τις παραπάνω διαπιστώσεις αλλά κυρίως λόγω της πίεσης της κρίσης χρέους της Χώρας, που επέβαλλε την μείωση του μισθολογικού κόστους του ΔΤ με τους νόμους 3833/2010 και 3845/2010 θεσμοθετούνται μια σειρά μειώσεων των βασικών αποδοχών των δημοσίων υπαλλήλων και των επιδομάτων τους, ενώ περικόπηκαν και τα δώρα των Χριστουγέννων- Πάσχα και αδείας. Ωστόσο οι παραπάνω πρωτοβουλίες είχαν τον χαρακτήρα του κατεπείγοντος για την αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης και την μείωση των δαπανών της Γενικής Κυβέρνησης και παρέβλεψε την αναγκαιότητα του ανασχεδιασμού εκ βάθρων και εκσυγχρονισμού του συστήματος αμοιβών στο ΔΤ, ενώ έτυχαν της αρνητικής αποδοχής από όλους τους δημοσίους υπαλλήλους λόγω των μειώσεων που είδαν στους μισθούς τους. Ισχυρότερη αντίδραση παρατηρήθηκε από τους εργαζόμενους στις ΔΕΚΟ και στα ειδικά μισθολόγια ενόψει και των προβλεπόμενων για την κατάργηση του προνομιακού καθεστώτος στις αμοιβές τους.

Ακολούθως, εν μέσω δημοσιονομικής κρίσης, με το νόμο 4024/11 θεσπίζεται νέο σύστημα βαθμολογικής κατάταξης, βαθμολογικών προαγωγών, μισθολογικής εξέλιξης και αποδοχών των δημοσίων υπαλλήλων και των υπαλλήλων που υπηρετούν με σχέση ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου. Επίσης εισάγεται για τα θέματα κινητικότητας, η έννοια του υπαλλήλου του κράτους. Τέλος ρυθμίζονται ζητήματα κατάργησης κενών οργανικών θέσεων στον δημόσιο τομέα, εισάγεται ο θεσμός της προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας, αντίστοιχα καταργούνται οι κενές θέσεις ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, ρυθμίζονται ζητήματα εργασιακής εφεδρείας και θεσπίζονται ρυθμίσεις για την αναδιοργάνωση των δημοσίων υπηρεσιών και την ανακατανομή των οργανικών θέσεων. Συγχρόνως, για πρώτη φορά γίνεται απογραφή των δημοσίων υπαλλήλων, με σύγχρονο τρόπο, χρησιμοποιώντας τις νέες τεχνολογίες για την δημιουργία βάσης δεδομένων και η μισθοδοσία τους γίνεται πλέον από την Ενιαία Αρχή Πληρωμών (συμπεριλαμβάνοντας και όλες τις υπόλοιπες πηγές, όπως πληρωμές υπερωριακής εργασίας, εκτός έδρας μετακινήσεων κ.λπ.).

Σύμφωνα με το μητρώο μισθοδοτούμενων Ελληνικού Δημοσίου, με τελευταία ενημέρωση στις 19 Νοεμβρίου 2012, αριθμός των Δημοσίων υπαλλήλων ανέρχεται στους 701.761 (<http://apografi.gov.gr>)

Στον παρακάτω πίνακα 4 φαίνεται η κατανομή τους ανά εργασιακή σχέση

Εργασιακή σχέση	Αριθμός υπαλλήλων
ΑΙΡΕΤΟΙ	11647
ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΑΟΡΙΣΤΟΥ ΧΡΟΝΟΥ	54371
ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΟΡΙΣΜΕΝΟΥ ΧΡΟΝΟΥ	41074
ΛΟΙΠΕΣ ΕΡΓΑΣΙΑΚΕΣ ΣΧΕΣΕΙΣ*	19108

ΜΟΝΙΜΟΙ ΥΠΑΛΛΗΛΟΙ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ /ΔΙΚΑΣΤΙΚΟΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΟΙ /ΔΗΜΟΣΙΟΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΟΙ	568884
ΜΕΤΑΚΛΗΤΟΙ	1263
ΣΥΜΒΑΣΙΟΥΧΟΙ ΕΡΓΟΥ	4188
ΩΡΟΜΙΣΘΙΟΙ/ΗΜΕΡΟΜΙΣΘΙΟΙ	1226

Πίνακας 4: Κατανομή δημοσίων Υπαλλήλων ανά εργασιακή σχέση, Πηγή: [www.apografi.gov.gr](http://www.apografi.gov.gr) (19-11-2012)

\* Λοιπές εργασιακές σχέσεις: Βουλευτές-Ευρωβουλευτές, Εκπαιδευτές, Ιδιώτες Μέλη Επιτροπών, Μέλη Διοικητικών Συμβουλίων, Πρόεδρος, Διευθύνων Σύμβουλος, Έμμισθη Εντολή, Σύμβουλος, Διοικητής, Υποδιοικητής.

Μια περαιτέρω διερεύνηση των στοιχείων προκειμένου να διασαφηνισθούν περισσότερα τα ζητήματα του μισθολογικού κόστους στον Δημόσιο Τομέα αλλά κυρίως το μορφωτικό επίπεδο του ανθρώπινου δυναμικού που εξυπηρετεί τις ανάγκες στο ΔΤ, φαίνεται στο επόμενο πίνακα 5, όπου ο αριθμός των υπαλλήλων συναρτάται με την κατηγορία εκπαίδευσης.

Κατηγορία Εκπαίδευσης	Αριθμός υπαλλήλων
ΑΝΕΥ ΚΑΤΗΓΟΡΙΑΣ ΕΚΠ/ΣΗΣ	26338
ΔΕ	188433
ΕΕΠ	1042
ΕΙΔΙΚΩΝ ΘΕΣΕΩΝ	80513
ΠΕ	282738
ΤΕ	63440
ΥΕ	54603
Χωρίς πληροφορία εκπαίδευσης	4654

Πίνακας 5: Αριθμός υπαλλήλων ανά κατηγορία εκπαίδευσης, Πηγή: [www.apografi.gov.gr](http://www.apografi.gov.gr) (19-12-2012)

Από τον παραπάνω πίνακα φαίνεται ότι οι υπάλληλοι της πανεπιστημιακής εκπαίδευσης υπερτερούν κατά πολύ έναντι των υπολοίπων κατηγοριών ενώ

ακολουθεί η κατηγορία ΔΕ με αρκετά μεγάλη συμμετοχή, αρκετά σημαντική είναι και η συμμετοχή της κατηγορίας ΥΕ.

Προκειμένου να έχουμε μια σαφέστερη εικόνα για την κατανομή του ανθρώπινου δυναμικού του δημόσιου τομέα σε σχέση με τις πρόσφατα επιχειρηθείσες πρωτοβουλίες αποκέντρωσης του Σχεδίου Καλλικράτης και ενδυνάμωσης του θεσμού του α και β βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης (Δήμοι-Περιφέρειες), αλλά και των αιρετών, των τακτικών υπαλλήλων, και των πολιτικών κρίνουμε σημαντική την παρουσίαση των σχετικών στοιχείων, στο πίνακα 6 που ακολουθεί:

Φορέας	Αριθμός υπαλλήλων
ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ	1889
ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΕΣ ΔΙΟΙΚΗΣΕΙΣ	7276
ΟΤΑ	124933
ΥΠΟΥΡΓΕΙΑ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΙ ΦΟΡΕΙΣ	567663

Πίνακας 6: Αριθμός Υπαλλήλων ανά φορέα, Πηγή: [www.apografi.gov.gr](http://www.apografi.gov.gr) (19-11-2012)

Από τον παραπάνω πίνακα προκύπτει ότι οι ανεξάρτητες αρχές απασχολούν ένα μικρό αριθμό υπαλλήλων σε σχέση με την ποσότητα και ποιότητα των παρεχομένων υπηρεσιών τους. Ο μεγαλύτερος αριθμός υπαλλήλων κατανέμεται στα Υπουργεία και τους Δημόσιους Φορείς, ενώ οι 7 αποκεντρωμένες διοικήσεις έχουν αρκετά χαμηλή στελέχωση. Συνεπώς από αυτή την οπτική, το σχέδιο Καλλικράτης από πλευράς του ανθρώπινου δυναμικού δεν κατάφερε μέχρι σήμερα να αποκεντρώσει δομές και λειτουργίες, που να ενθαρρύνουν την κινητικότητα των υπαλλήλων προς τις νέες αποκεντρωμένες δομές και εξακολουθεί να είναι συγκεντρωτικό προς τα Υπουργεία και τους Φορείς που εποπτεύει με κάθετη διάρθρωση και κατά την άποψη μας θα πρέπει να αξιολογηθεί από πλευράς του στρατηγικού σχεδιασμού και του επιτελικού του ρόλου. Έτσι, κατά την άποψη μας, το ζητούμενο της αναδιάρθρωσης των Δομών και Λειτουργιών του Κράτους ώστε να λειτουργήσει Αποκεντρωτικά και να εκσυγχρονίσει τις υπάρχουσες Δομές στις αρχές που πρεσβεύει το ΝΔΜ, μέχρι σήμερα δεν φαίνεται να έχει επιτευχθεί, αφού καθίσταται προφανής ο Συγκεντρωτικός του χαρακτήρας

Ήδη, με τον πλέον πρόσφατο νόμο 4047/12 (ΦΕΚ 31 Α/23-2-2012): Κύρωση της Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου «Κατεπείγοντα μέτρα εφαρμογής του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015 και του Κρατικού Προϋπολογισμού έτους 2011» και της Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου «Ρυθμίσεις κατεπειγόντων θεμάτων εφαρμογής του ν. 4024/2011 «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο – βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής

στρατηγικής 2012-2015» και των Υπουργείων Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Εσωτερικών, Οικονομικών, Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής και Παιδείας, Δια Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων που αφορούν την εφαρμογή του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015» και άλλες διατάξεις, τα ειδικά μισθολόγια των ΔΕΚΟ εξισώνονται με αυτά του στενού Δημόσιου Τομέα.

Επίσης, στο ίδιο σύστημα αμοιβών εντάχθηκαν και τα ειδικά μισθολόγια (των Δικαστικών λειτουργιών, των διδασκόντων στα ΑΕΙ, οι γιατροί του ΕΣΥ, τα σώματα ασφαλείας, ΑΔΑ, κ.λπ.) με τον νόμο 4093/12 «Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013–2016 – Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του ν. 4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013–2016. Επιπλέον, σύμφωνα και με την ερμηνευτική εγκύκλιο ΔΙΔΑΔ-ΔΠΠΔΔ/οικ. 26188/12-11-12 εισάγονται ρυθμίσεις οι οποίες αποσκοπούν στη διεύρυνση των δυνατοτήτων αξιοποίησης του προσωπικού του δημόσιου τομέα, με γνώμονα την κάλυψη των πολλαπλών και ιδιαίτερων αναγκών των υπηρεσιών σε προσωπικό και την εξάλειψη ανορθολογικών καταστάσεων. Οι νέες ρυθμίσεις αναμορφώνουν θεσμούς του ισχύοντος Υπαλληλικού Κώδικα και του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων. Ειδικότερα:

- Εισάγεται ένα νέο, ευέλικτο και λειτουργικό πλαίσιο κινητικότητας, το οποίο διευκολύνει τη μετακίνηση προσωπικού σε όλο το εύρος του δημόσιου τομέα, με σκοπό την κάλυψη των μεταβαλλόμενων αναγκών των υπηρεσιών και την αξιοποίηση του προσωπικού με βάση τα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα του.
- Εκσυγχρονίζεται ο θεσμός της διαθεσιμότητας, ο οποίος πλέον παρέχει ευρύτερες δυνατότητες αξιοποίησης του προσωπικού που υπηρετούσε σε θέσεις που καταργούνται. Το προσωπικό αυτό μπορεί να μετατάσσεται, να μεταφέρεται ή να μετακινείται προσωρινά ή να υπάγεται σε προγράμματα επανεκπαίδευσης ή επανακατάρτισης.
- Ενισχύεται ο θεσμός της αργίας, ώστε να επιτυγχάνεται η άμεση απομάκρυνση από την υπηρεσία όσων υπαλλήλων διώκονται ή τιμωρούνται για σοβαρά ποινικά ή πειθαρχικά παραπτώματα και να προστατεύεται το συμφέρον και το κύρος της υπηρεσίας. Παράλληλα, διευρύνεται η προστασία του υπαλλήλου που τίθεται σε αργία.
- Καταργούνται ορισμένες θέσεις ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου σε κλάδους και ειδικότητες Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης, οι οποίες κρίνεται ότι δεν ανταποκρίνονται στις λειτουργικές ανάγκες των συγκεκριμένων φορέων. Οι υπάλληλοι που υπηρετούν σε θέσεις που καταργούνται μπορούν να

αξιοποιηθούν σε άλλους φορείς, όπου και παρουσιάζονται ελλείψεις σε προσωπικό.

Οι σχετικά πρόσφατες αλλαγές στο θεσμικό πλαίσιο του συστήματος αμοιβών στο Ελληνικό Δημόσιο, δεν είναι δυνατό να εκτιμηθούν με αντικειμενικότητα και θα πρέπει να υπάρξει ένας εύλογος χρόνος εφαρμογής για την εξαγωγή ασφαλών συμπερασμάτων. Μπορούμε όμως να παρατηρήσουμε, ότι το σύστημα αμοιβών εξακολουθεί να παραμένει παραδοσιακό και ότι έχει επιλεγθεί το μοντέλο που βασίζεται στην καριέρα δηλαδή το σύστημα εκείνο όπου οι αμοιβές είναι συνδεδεμένες με τον χρόνο προϋπηρεσίας (παλαιότητα) και τα τυπικά προσόντα, χωρίς ιδιαίτερη έμφαση στο ρόλο ( μοντέλο συστήματος αμοιβών με βάση τη Θέση). Επίσης, το όλο εγχείρημα στηρίχθηκε στις προτεραιότητες της δημοσιονομικής εξυγίανσης και δεν συνδέθηκε με πολιτικές διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού. Όσον αφορά στις αξιολογήσεις των στελεχών του ΔΤ, αυτές, πρόκειται να προχωρήσουν σε απώτερο χρόνο, αφού προηγουμένως οριστικοποιηθούν οι αξιολογήσεις των δομών και ολοκληρωθούν τα νέα οργανογράμματα των Φορέων του Δημοσίου.

#### *5.2.6. ΔΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΗ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ ΑΠΟ ΤΟΝ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑ ΣΤΟΝ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ*

Οι προσπάθειες για περισσότερη αποκέντρωση του Δημοσίου Τομέα, την τελευταία 20ετία επικεντρώνεται στην ουσία στους παρακάτω νόμους:

Νόμος 2503/97, με τον οποίο δημιουργήθηκαν οι 13 Περιφέρειες του Κράτους,

**Νόμος Καποδίστρια** ή **Σχέδιο Καποδίστρια** είναι η συνηθισμένη ονομασία του νόμου (2539/97) του Ελληνικού Κράτους, που δημοσιεύτηκε το 1997 και σύμφωνα με τον οποίο έγινε συνένωση κοινοτήτων σε μεγαλύτερους δήμους με σκοπό τη βελτιστοποίηση της δημόσιας διοίκησης στο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης. Με τον νόμο αυτό προέκυψε η Διοικητική διαίρεση της Ελλάδας που ίσχυσε μέχρι τα τέλη του 2010 οπότε και αντικαταστάθηκε από την νέα διοικητική διαίρεση που προβλέπεται από το νέο Καλλικράτης.

Ο νέος όρος που εισήγαγε ο *Νόμος Καποδίστρια* είναι τα *Δημοτικά Διαμερίσματα* (οι παλαιές κοινότητες).

Ο νόμος αυτός πήρε το όνομά του από τον **Ιωάννη Καποδίστρια**, πρώτο κυβερνήτη της Ελλάδος μετά την απελευθέρωσή της από τους Οθωμανούς.

Λόγω της κατάργησης των κοινοτήτων έτυχε σημαντικής αντίδρασης σε ορισμένες περιοχές.

Το 2006 με τροπολογία που ψηφίστηκε στη Βουλή αναγνωρίστηκαν επίσημα ως ξεχωριστές Κοινότητες τα Ζωνιανά Ρεθύμνου, το Βραχάσι Λασιθίου και η Τσαρίτσανη Λάρισας).

**Σχέδιο Καλλικράτης** είναι το όνομα που δόθηκε από την ελληνική κυβέρνηση σε μια σειρά διοικητικών αλλαγών στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Το Σχέδιο Καλλικράτης ψηφίστηκε στις 4 Ιουνίου 2010 και δημοσιεύτηκε στο ΦΕΚ Α', αρ. φύλλου 87, 7 Ιουνίου 2010 ως «Νόμος 3852» με το όνομα «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης». Ο νόμος 3852/2010 άρχισε να ισχύει από 1 Ιανουαρίου 2011. Σημαντικό σημείο του σχεδίου είναι η συγκροτημένη διοικητική μεταρρύθμιση της αυτοδιοίκησης (α και β βαθμού) μέσω της μείωσης του αριθμού φορέων με σκοπό να αποκτήσουν βιώσιμη δομή και λειτουργικότητα και να διαδραματίσουν επιτυχώς τον ρόλο της αναπτυξιακής τους πορείας στα πλαίσια των περιφερειακών πολιτικών της Ε.Ε.

Πιο συγκεκριμένα :

- Συνένωση Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Δήμοι και κοινότητες) από 1034 σε 325 Δήμους.
- Συνένωση περίπου 6.000 Νομικών Προσώπων και Δημοτικών Επιχειρήσεων των Δήμων σε λιγότερα από 2000.
- Αντικατάσταση των 56 νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων από τις 13 αιρετές περιφέρειες που διαχωρίζονται σε περιφερειακές ενότητες. Εισάγεται η έννοια των Δυο Μητροπολιτικών κέντρων της Χώρας Αθήνας και Θεσσαλονίκης, και ενδεικτικά αναφέρουμε ότι η Νομαρχία Αθηνών διαιρείται σε τέσσερις περιφερειακές ενότητες, οι Νομαρχίες Πειραιά, Καβάλας, Κεφαλλονιάς και Μαγνησίας σε δύο περιφερειακές ενότητες ενώ οι πρώην Νομαρχίες Κυκλάδων και Δωδεκανήσων συνιστούν δυο διαφορετικές περιφερειακές ενότητες μέσα στα σημερινά όρια των Περιφερειών. Μεγάλη σημασία δίνεται στην Νησιωτική φύση και τα χαρακτηριστικά μεγάλου μέρους της επικράτειας ( Αιγαίου, Κρήτης, Νησιών Ιονίου κ.λπ.) που επιβάλλουν και εξειδικεύουν διαφορετικές πολιτικές διοίκησης, σχεδιασμού και προγραμματισμού δράσεων όσο και της υλοποίησης αυτών. Επιπλέον, βρίσκεται σε αλληλεξάρτηση με τις υφιστάμενες πολιτικές της Ε.Ε. για την Νησιωτικότητα, όσο και του ισχύοντος Συντάγματος της Χώρας, ενώ παρέχει την δυναμική της ανάπτυξης δικτύων και συνεργασιών με άλλες νησιωτικές περιοχές, σε Διεθνές η Ευρωπαϊκό επίπεδο. Ανάλογης προτεραιότητας και σημασίας δίνεται και στις ορεινές και μειονεκτικές περιοχές της Ενδοχώρας ( Ήπειρος κ.λπ.), οι οποίες αποκλίνουν σημαντικά από τον μέσο όρο της Ε.Ε. και απαιτούν πολιτικές και σχεδιασμούς με σκοπό την σύγκλιση τους στα πλαίσια της περιφερειακής ανάπτυξης.
- Μετατροπή της θητείας δημάρχου και περιφερειάρχη από τετραετή σε πενταετή με διεξαγωγή των εκλογών ταυτόχρονα με τις Ευρωεκλογές.
- Οι 13 κρατικές περιφέρειες συγκροτούν 7 αποκεντρωμένες διοικήσεις. Ο θεσμός των αποκεντρωμένων διοικήσεων, προωθεί την περαιτέρω



αποκέντρωση του Συγκεντρωτικού Κράτους, που στην νέα Δομή κρατά μόνο τον Επιτελικό του Χαρακτήρα.

Το Σχέδιο Καλλικράτης είναι ουσιαστικά η συνέχεια του Σχεδίου Καποδίστρια του νόμου (2539/97) του Ελληνικού Κράτους-συνένωση κοινοτήτων σε μεγαλύτερους δήμους- και πήρε το όνομά του από τον Καλλικράτη, έναν εκ των δυο αρχιτεκτόνων του Παρθενώνα της Ακρόπολης των Αθηνών.

Λόγω των σχετικά πρόσφατων μεταρρυθμίσεων που επιχειρούνται με το Σχέδιο Καλλικράτης, δεν υπάρχουν αξιολογήσεις σε σχέση με τα αποτελέσματα και την αποδοτικότητα του. Γενικά, μπορούμε να πούμε ότι αντιμετωπίζει με αξιοπιστία τα ζητήματα του κατακερματισμού και δημιουργεί χωρικές οντότητες οι οποίες μπορούν καταρχάς να επιδέχονται ενός συστήματος διαχείρισης. Πάντως, η επιτυχία του η μη είναι συνδεδεμένη με την προθυμία η την αντίσταση των αλλαγών στην Κουλτούρα των Οργανισμών, των παθογενειών της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης αλλά κυρίως των πολιτικών και στο πόσο έχουν την δυνατότητα στην παρούσα συγκυρία να επαναπροσδιορίσουν τα όρια της συμμετοχής τους στις νέες Δομές, η κατά πόσο έχουν την δυνατότητα παραχώρησης εξουσίας σε Διοικητικά στελέχη .

#### 5.2.7. ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΠΟΛΙΤΕΙΑ

Με τον Ν.3230/11.2.2004 (ΦΕΚ 44/11-2-04), μπήκαν στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση, πολιτικές για την ανάπτυξη ενός Συστήματος Στρατηγικής Διοίκησης, την καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους και μέτρησης της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας των Δημοσίων Υπηρεσιών με την εισαγωγή δεικτών αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας. Το σύστημα αυτό συνάδει με τις βασικές μεθόδους και πρακτικές του ΝΔΜ .

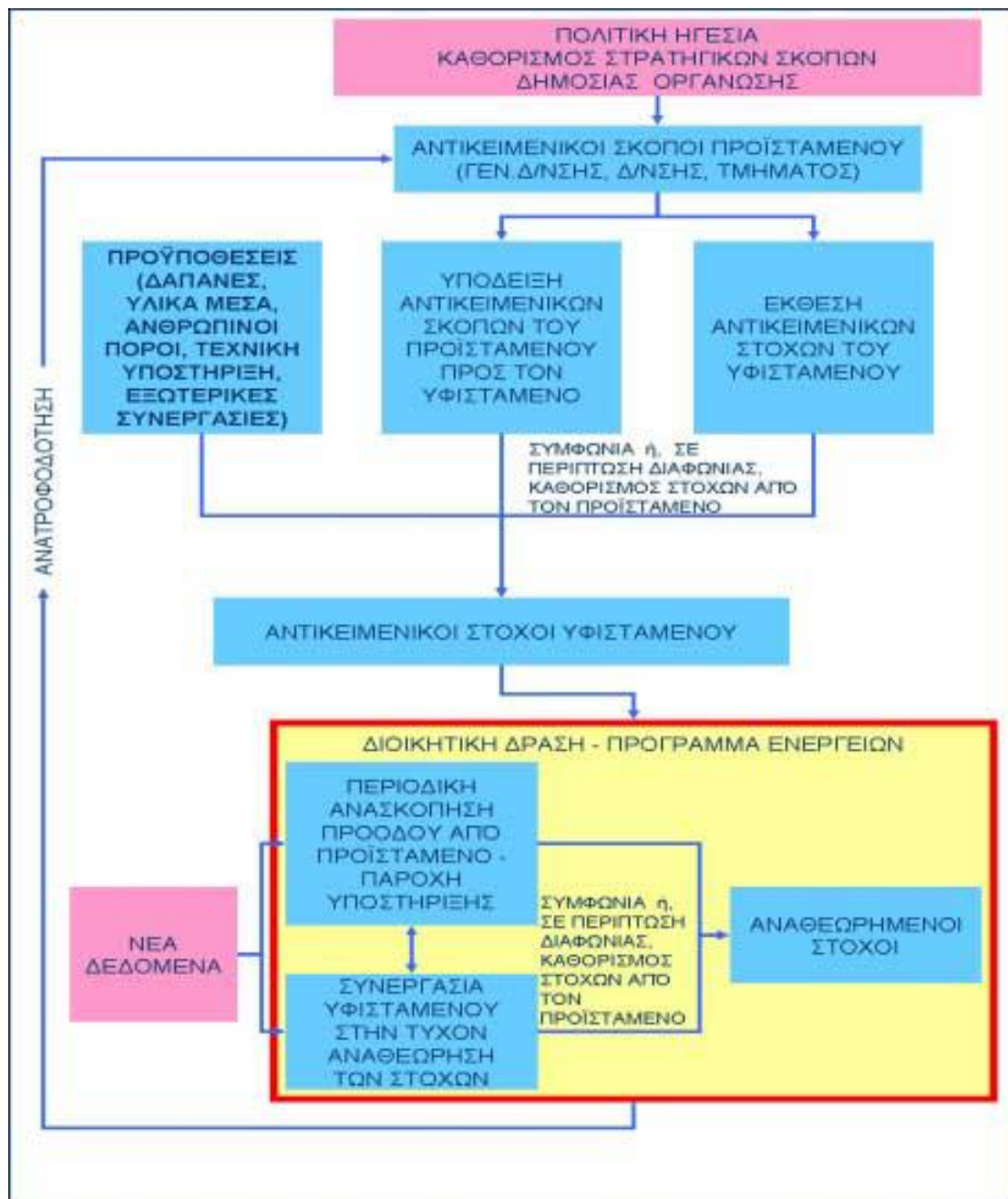
Βασική επιδίωξη της Διοίκησης μέσω Στόχων ήταν η αποτελεσματικότερη λειτουργία των Δημοσίων Υπηρεσιών και η ανταπόκριση του ανθρώπινου δυναμικού στις σύγχρονες ανάγκες και τα νέα πρότυπα διοίκησης, τα οποία πρεσβεύει και το ΝΔΜ. Καθιερώνεται έτσι, μια μεθοδολογία προσδιορισμού σαφών επιδιώξεων □ επιδόσεων στα ανώτατα ιεραρχικά επίπεδα κάθε φορέα και εν συνεχεία η διάχυση των γενικότερων αυτών επιδιώξεων υπό μορφή εξειδικευμένων δράσεων σε κάθε κατώτερο ιεραρχικό επίπεδο. Οι προϊστάμενοι και οι υφιστάμενοι όλων των βαθμίδων δεσμεύονται σε ετήσια βάση για την υλοποίηση συγκεκριμένων ενεργειών και την επίτευξη συγκεκριμένων ποσοτικών και ποιοτικών αποτελεσμάτων.

Στο άρθρ. 3 του Ν. 3230/04, γίνεται σαφής διάκριση των ιεραρχικών επιπέδων θέσπισης στόχων και κατά συνέπεια ανάπτυξης μηχανισμών αξιολόγησης, τα οποία καθορίζονται ως ακολούθως: (α) Υπουργός, (β) Προϊστάμενος Γενικής Διεύθυνσης, (γ) Προϊστάμενος Διεύθυνσης και (δ) Προϊστάμενος Τμήματος. Σε κάθε ιεραρχικό επίπεδο οι στόχοι καθορίζονται και αποτυπώνονται σε συγκεκριμένο πρόγραμμα δράσης κατόπιν συνεργασίας και συμφωνίας προϊσταμένου και υφισταμένου. Με απόφαση του οικείου Υπουργού ή του οργάνου διοίκησης κάθε φορέα γνωστοποιούνται και κατανέμονται στις οικείες Υπηρεσίες οι στρατηγικοί στόχοι.

Συνεπώς οι προτεραιότητες πολιτικής παρέμβασης στους τομείς πολιτικής, που έχουν επιλεγεί από το Υπουργικό Συμβούλιο, εξειδικεύονται με ευθύνη του κάθε Υπουργού (ή του οργάνου διοίκησης) στο πεδίο των αρμοδιοτήτων του στο πλαίσιο σχεδίασης και ανάπτυξης ενός συστήματος Στρατηγικής Διοίκησης.

Απώτερος σκοπός της καθιέρωσης συστήματος μέτρησης της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας της Διοίκησης είναι η αξιολόγηση των Υπηρεσιών της Διοίκησης για την εξυπηρέτηση του πολίτη, την επαύξηση της εμπιστοσύνης του και του βαθμού ικανοποίησης των αναγκών του από αυτή, την ενίσχυση της διαφάνειας, την πληρέστερη αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων και γενικότερα την άσκηση της διοίκησης προς όφελος του πολίτη.

Στην παρακάτω εικόνα 1 φαίνεται η σχηματική απεικόνιση της πρωτοβουλίας του Υπουργείου Εσωτερικών για την Διοίκηση με στόχους.



Εικόνα 1: Διοίκηση με στόχους, Πηγή: Διεύθυνση Ποιότητας & Αποδοτικότητας, ΥΠΗΔ.

Συμπερασματικά, η προτεινόμενη μεθοδολογία αφορούσε στην ανάπτυξη Συστήματος Στρατηγικής Διοίκησης στις Δημόσιες Οργανώσεις, η οποία αναλύθηκε στις ακόλουθες φάσεις και αναλυτικά βήματα:

#### I. Διαμόρφωση Στρατηγικής:

- Διαμόρφωση Οράματος
- Διαμόρφωση Δήλωσης Αποστολής
- Ανάλυση SWOT (Strengths-Weaknesses-Opportunities-Threats)
- Ενδοδιοικητική Ανάλυση-Ανάλυση Εξωτερικού Περιβάλλοντος)

- Διαμόρφωση Στρατηγικών Επιλογών

## II. Εφαρμογή Στρατηγικής (με την χρήση της Balanced Scorecard)

- Καθορισμός Στρατηγικών Στόχων
- Διαμόρφωση Στρατηγικών Διασυνδέσεων
- Στοχοθεσία-Ανάπτυξη Πρωτοβουλιών
- Μετρήσεις Αποδοτικότητας & Ανατροφοδότησης

Παράλληλα με το παραπάνω θεσμικό πλαίσιο, η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση συμμετέχει και στο Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (ΚΠΑ), του Ευρωπαϊκού Ινστιτούτου Δημόσιας Διοίκησης. Το ΚΠΑ είναι ένα εργαλείο διοίκησης ολικής ποιότητας και σύμφωνα με αυτό τα άριστα αποτελέσματα ως προς την οργανωτική απόδοση, τους πελάτες / πολίτες και την κοινωνία εξαρτώνται από την ηγεσία, τη στρατηγική και τον προγραμματισμό, το ανθρώπινο δυναμικό, τις συνεργασίες και τους πόρους και τις διοικητικές διαδικασίες. Το ΚΠΑ αποτελεί μια ολιστική ανάλυση της οργανωτικής απόδοσης προσεγγίζοντάς την από διαφορετικές οπτικές ταυτόχρονα. Θεμελιώνεται στις βασικές έννοιες και αξίες που συνθέτουν τη διοικητική αριστεία, όπως αυτή έχει αποτυπωθεί από το EFQM, και ειδικότερα στον προσανατολισμό στα αποτελέσματα, στην εξυπηρέτηση του πελάτη, στην ηγεσία και στην αξιοπιστία της στοχοθεσίας, στη διοίκηση μέσω διαδικασιών και πραγματικών δεδομένων, στη συμμετοχή του ανθρώπινου δυναμικού, στη συνεχή βελτίωση και καινοτομία, στις αμοιβαία επωφελείς συνεργασίες και στη συλλογική κοινωνική ευθύνη. Κατά αυτό τον τρόπο, βοηθάει στη βελτίωση της απόδοσης των Δημοσίων Οργανώσεων στη βάση των παραπάνω εννοιών. Αν και το ΚΠΑ εστιάζεται κυρίως στην αξιολόγηση της απόδοσης της διοίκησης και στον προσδιορισμό των οργανωτικών της αιτιών, ώστε να καταστήσει δυνατή τη διοικητική βελτίωση, ο τελικός στόχος της εφαρμογής του είναι η συνεισφορά στην καλή διακυβέρνηση.

Έτσι, η αξιολόγηση της απόδοσης αφορά στα εξής ζητήματα:

1. την ικανότητα ανταπόκρισης στις ανάγκες των πολιτών και τη λογοδοσία,
2. την έννομη λειτουργία της και τη δράση της εντός του προβλεπόμενου θεσμικού-κανονιστικού πλαισίου,
3. την επικοινωνία με το πολιτικό επίπεδο,
4. τη συμμετοχή των μετόχων και την εξισορρόπηση των αναγκών των μετόχων,
5. την άριστη παροχή υπηρεσιών,
6. την εξοικονόμηση πόρων,
7. την επίτευξη των στόχων και

8. τη διαχείριση του εκσυγχρονισμού, της καινοτομίας και της αλλαγής.

Το ΚΠΑ αποτελείται από εννέα κριτήρια, τα οποία αναφέρονται στις βασικές συνιστώσες μιας Δημόσιας Υπηρεσίας ή Αρχής και διακρίνονται σε δύο βασικές κατηγορίες, στις προϋποθέσεις και τα αποτελέσματα. Η σχηματική απόδοση των παραπάνω κριτηρίων δίνεται στην εικόνα 2 που ακολουθεί.



Συμπερασματικά το μοντέλο της διοίκησης με στόχους και αυτό του ΚΠΑ δεν βρίσκονται σε απόσταση και συνεισφέρει το ένα στο άλλο για την ενδυνάμωση των παρεχόμενων υπηρεσιών του Δημοσίου Τομέα, ενώ βασικός τους προσανατολισμός είναι το ΝΔΜ.

Ενδεικτικά παραδείγματα `και δράσεις που έγιναν άμεσα αντιληπτές από τους πολίτες εξαιτίας των παραπάνω μεταρρυθμίσεων (Καρκατσούλης, 2004), ήταν:

- Οι τηλεφωνικές αιτήσεις
- Η εισαγωγή των νέων τεχνολογιών για την εξυπηρέτηση των πολιτών ( τηλεμοιότυπο, ηλεκτρονικό ταχυδρομείο, ηλεκτρονικές ιστοσελίδες των δημοσίων υπηρεσιών στο διαδίκτυο, παροχή ελεύθερων δεδομένων)
- Η απλούστευση διαδικασιών με κατάργηση δικαιολογητικών και φορέων, η ενιαιοποίηση και ψηφιοποίηση των διοικητικών εντύπων
- Η δημιουργία υπηρεσιών μιας στάσης (one-stop-shop) και η απογευματινή λειτουργία των υπηρεσιών
- Η έκδοση χαρτών δικαιωμάτων των πολιτών
- Η κωδικοποίηση και η βελτίωση κανονιστικών ρυθμίσεων

Η ελληνική εμπειρία είναι σχετικά φτωχή σε σχέση με τις προόδους των υπολοίπων χωρών της ΕΕ των 15 στην ποιότητα των παρεχομένων υπηρεσιών του ΔΤ. Ως ένα εμπόδιο για τις αλλαγές φαίνεται να καταγράφεται και η ασυνέχεια των πολιτικών στις επιχειρούμενες μεταρρυθμίσεις και επίσης το εύρος των πελατειακών σχέσεων. Αξίζει να αναφερθεί μια πρόσφατη εμπειρική ανάλυση με το μοντέλο SERVEQUAL, που αφορά στην αντίληψη των παρεχομένων υπηρεσιών στις εφορίες από τους φορολογούμενους αλλά και από τους υπαλλήλους των Εφοριών, (Κακούρης Α., Μέλλιου Ε., 2011), τα συμπεράσματα της οποίας συνοψίζονται ως εξής :

Οι φορολογούμενοι, θεωρούνται ως μία από τις σημαντικότερες ομάδες ενδιαφερομένων για το τμήμα φορολογικών εσόδων των Εφοριών. Αναμένουν, μια υπηρεσία η οποία θα ανταποκρίνεται και θα παρέχει τις κατάλληλες υπηρεσίες, όπως ενθαρρύνεται από το NPM. Η παραπάνω εμπειρική ανάλυση ανέδειξε το μεγάλο χάσμα στην αντίληψη των παρεχομένων υπηρεσιών από πλευράς ποιότητας μεταξύ των φορολογουμένων και των εργαζομένων στα τμήματα εσόδων. Αυτή η μεγάλη διαφορά καταδεικνύει την δυσαρέσκεια των πελατών (φορολογουμένων), η οποία συνάδει με την γενική εντύπωση των πολιτών για την αναποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης και το χαμηλό επίπεδο ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών. Αυτή η δυσαρέσκεια εκφράζεται σε όλα τα κριτήρια του μοντέλου δηλαδή της αξιοπιστίας, ανταπόκρισης, εμπάθειας (Empathy) και απτότητας (Tangibility). Το μοντέλο μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως οδηγός, για να μπορούν τα χάσματα της ποιότητας της υπηρεσίας να κλείσουν επιτυχώς και να αναβαθμισθούν οι υπηρεσίες των εφοριών, λαμβάνοντας υπόψη ότι υπάρχει και μεγάλο χάσμα συμφερόντων μεταξύ των δύο πλευρών.

Συμπερασματικά, οι σχετικές πρωτοβουλίες για την εφαρμογή ενός μοντέλου παροχής ποιοτικών υπηρεσιών στους πολίτες, και τα συγκεκριμένο πρόγραμμα δεν έτυχαν μέχρι σήμερα καθολικής εφαρμογής στο Δημόσιο Τομέα, η δεν έτυχαν της αποτελεσματικότερης διάχυσης για να γίνουν καθολικές αλλαγές στην κουλτούρα του Δημοσίου προς αυτή την κατεύθυνση, ενώ υπάρχει πλήρης απουσία του στρατηγικού σχεδιασμού και προγραμματισμού ειδικότερα όσον αφορά στις περισσότερες υπηρεσίες του «στενού» δημόσιου τομέα προς αυτή την κατεύθυνση δηλαδή των ποιοτικότερων υπηρεσιών προς τους πολίτες. Οι κύριες εργασίες των δημόσιων υπηρεσιών είναι διεκπεραιωτικού χαρακτήρα, με έμφαση στις διαδικασίες ενώ, η κατανομή πόρων φαίνεται να είναι το κυριότερο εργαλείο κεντρικού σχεδιασμού των Υπουργείων και της Κεντρικής Κυβέρνησης. Ως προς το τελευταίο, στις πλέον αναπτυγμένες χώρες της Ε.Ε, κυριαρχεί το performance management, όπου τόσο η κατανομή των πόρων όσο και εφαρμογή δράσεων που απορρέουν από αυτούς αποτελούν μέρος του ίδιου αντικειμένου διαχείρισης.

Σύνοψη κεφαλαίου 5. Στο παρόν κεφάλαιο παρουσιάσαμε τις μεταρρυθμιστικές προσπάθειες της τελευταίας εικοσαετίας στην Χώρα μας στις οποίες ιχνηλατήσαμε και διακρίναμε στοιχεία που συνδέονται με τις αρχές και τα δόγματα του Ν.Δ.Μ. Απώτερος σκοπός μας είναι να τις χρησιμοποιήσουμε στο παρακάτω κεφάλαιο 6,

προκειμένου να τις αξιολογήσουμε και να εξαγάγουμε τα τελικά συμπεράσματα της έρευνας μας.

## **6. ΔΟΜΗΜΕΝΕΣ ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΕΙΣ ΜΕ ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ (ΚΛΕΙΣΤΟΥ ΤΥΠΟΥ)**

### **6.1. ΣΚΟΠΟΣ – ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ**

Βασικός σκοπός του παρόντος κεφαλαίου είναι η «εκ των έσω» αξιολόγηση των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών της τελευταίας εικοσαετίας, όπως αυτές παρουσιάστηκαν στο κεφάλαιο 5., υπό το πρίσμα των αρχών του ΝΔΜ, που προσδιορίστηκαν στο κεφάλαιο 4., με απώτερο σκοπό να συνεισφέρει είτε στη μελέτη των ζητημάτων της δημόσιας διοίκησης ή στους φορείς χάραξης πολιτικής όσον αφορά την μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης. Βασίζεται στις απόψεις εμπειρογνομόνων στον τομέα που ερευνώνται, οι οποίοι είναι είτε εκλεγμένοι διοικητές (πολιτικοί) ή διευθυντές υπηρεσιών δηλαδή επαγγελματίες που προέρχονται από τον «Στενό» ΔΤ, και την Τοπική Αυτοδιοίκηση και οι οποίοι είναι βιωματικοί γνώστες της μεταρρύθμισης του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα που αποτελεί και το αντικείμενο της έρευνας μας. Οι συνεντεύξεις, ασχολούνται με μια σειρά από ερωτήματα σχετικά με τις δημόσιες μεταρρυθμίσεις της διαχείρισης του διοικητικού συστήματος στην Ελλάδα. Οι συνεντεύξεις έγιναν με ερωτηματολόγιο πολλαπλής επιλογής, κλειστού τύπου ερωτήσεων με σκοπό να διερευνηθούν περαιτέρω τα ζητήματα που αναδύθηκαν από την έρευνα στην υπάρχουσα βιβλιογραφία στο κεφάλαιο 4 όσο και στις κυριότερες πρωτοβουλίες των μεταρρυθμίσεων που παρουσιάστηκαν εκτενώς στο υποκεφάλαιο 5.2. Η επιλογή να γίνουν συνεντεύξεις μόνο σε στελέχη (Περιφερειάρχες, Γενικούς Δ/ντές, Δ/ντές και Τμηματάρχες) των Δημόσιων Φορέων, μπορεί ως ένα βαθμό να είναι μεροληπτική (biased) αλλά προσπαθεί να διερευνήσει την αντίληψη που έχει δημιουργηθεί στο εργαζόμενο στο ΔΤ (εσωτερικό) σχετικά με τις αλλαγές της τελευταίας εικοσαετίας στην Χώρα. Ξεκινά με την γενική ερώτηση για το πώς αντιλήφθηκαν το περιεχόμενο (Θεσμικό ή Διαχειριστικό) και την πορεία των μεταρρυθμίσεων που συνέβη την τελευταία 20ετία, και στη συνέχεια, διερευνά ποιες από τις πρωτοβουλίες ήταν η σημαντικότερη, ποιοι είναι οι λόγοι της απρόθυμης στάσης απέναντι στο (ΝΔΜ). Επίσης, συζητούμε για την αντίληψη που έχει διαμορφωθεί στα στελέχη σε σχέση με τους συμμετέχοντες στις αλλαγές, όπως έχουν προσδιορισθεί στο υποκεφάλαιο 4.1.2. Συγκεκριμένα, για το πόσο οι μεταρρυθμίσεις έχουν αλλάξει τη δουλειά (τον ρόλο) τόσο των εκλεγμένων σε διοικητικές θέσεις, όσο και των τακτικών (μονίμων) υπαλλήλων σε θέσεις Ευθύνης, για την εκτίμησή τους σε σχέση με τις δυνάμεις της αγοράς αν δηλαδή βγήκαν χαμένοι ή κερδισμένοι από τις αλλαγές, σε σχέση με την αντιμετώπιση των πολιτών και την συμμετοχή της ακαδημαϊκής κοινότητας. Επίσης ζητάμε την γνώμη τους ως προς τις στρατηγικές προσεγγίσεις που χρησιμοποιήθηκαν προς τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης στη χώρα. Τέλος, ζητάμε την γνώμη των παραπάνω εμπειρογνομόνων σχετικά με τις

τάσεις και τις δυναμικές στη Δημόσια Διοίκηση στην εποχή της λιτότητας και της οικονομικής κρίσης.

## 6.2. ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ-ΣΥΝΟΨΗ

Το ερωτηματολόγιο κοινοποιήθηκε σε 300 στελέχη των Φορέων του Δημοσίου, μέσω email, και οι απαντήσεις που τελικά πήραμε σε χρονικό διάστημα 15 ημερών (από 6 έως 21 Ιανουαρίου) ήταν συνολικά 130, οι οποίες αποτελούν ένα αρκετά αξιόπιστο δείγμα για την ακολουθούμενη μεθοδολογία της έρευνας (δομημένη συνέντευξη με ερωτηματολόγιο των ερωτήσεων πολλαπλής επιλογής κλειστού τύπου). Ακολούθως, ακολούθησε η επεξεργασία των αποτελεσμάτων σε υπολογιστικά φύλλα excel (Microsoft Excel 2010), από την οποία προέκυψαν τα διαγράμματα ανά ερώτηση. Το ερωτηματολόγιο, όσο και τα διαγράμματα που προέκυψαν από την περαιτέρω επεξεργασία των αποτελεσμάτων βρίσκονται στο παράρτημα της παρούσας εργασίας.

## 6.3. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Μετά και την αναλυτική επεξεργασία των αποτελεσμάτων καταλήγουμε στα παρακάτω συμπεράσματα:

1. Οι μεταρρυθμίσεις που επιχειρήθηκαν στην Ελλάδα την τελευταία εικοσαετία η δεν ήταν εμπνευσμένες από τα δόγματα και τις τάσεις του ΝΔΜ η τουλάχιστον δεν ήταν ξεκάθαρη η τοποθέτηση τους ως προς τις Αρχές και τα Δόγματα που πρεσβεύει. Το παραπάνω συμπέρασμα ενισχύεται από τα ευρήματα της έρευνας και συγκεκριμένα:
  - Οι δυνάμεις της Αγοράς είναι τελικά οι ηττημένοι των μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών της περασμένης εικοσαετίας (βλέπε διάγραμμα ερώτησης 7 στο παράρτημα)
  - Οι πολίτες δεν αντιμετωπίζονται ως πελάτες αλλά έχουν βελτιωθεί σημαντικά τα δικαιώματά τους αφού δεν αντιμετωπίζονται μόνο σαν υφιστάμενοι (βλέπε διάγραμμα ερώτησης 8 στο παράρτημα)
  - Το γραφειοκρατικό μοντέλο διακυβέρνησης επικρατεί σε σχέση με το διαχειριστικό (διοικητικό- οικονομικό) (βλέπε διαγράμματα ερωτήσεων 1 και 3 στο παράρτημα)
2. Οι λόγοι που εμπόδισαν την εφαρμογή των τάσεων του ΝΔΜ ήταν συνδυασμός πολιτιστικών χαρακτηριστικών (κουλτούρα) και ιστορικών, με βαρύνοντα λόγο τα ιδιαίτερα πολιτιστικά χαρακτηριστικά της Χώρας (βλέπε διάγραμμα ερώτησης 4 στο παράρτημα).



3. Οι μεταρρυθμίσεις φαίνεται ότι έχουν αλλάξει σημαντικά την δουλειά και το ρόλο των τακτικών υπαλλήλων και ειδικά σε σχέση με τους εκλεγμένων αξιωματούχων (βλέπε διαγράμματα ερωτήσεων 5, 5<sup>α</sup>, 6, 6<sup>α</sup> στο παράρτημα).
4. Η στρατηγική προσέγγιση των μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών φαίνεται ότι η στρατηγική της διατήρησης να έχει επικρατήσει, ενώ σε μέτριο βαθμό φαίνεται να χρησιμοποιείται η στρατηγική του "Εκσυγχρονισμού" και η βραχυπρόθεσμη στρατηγική του «Αποστασιοποιούμαι και κατηγορώ».
5. Η βασική μεταρρυθμιστική προσπάθεια (όπως προσδιορίστηκε και περιγράφηκε στο υποκεφάλαιο 5.1.1), σύμφωνα με την αντίληψη των στελεχών της Διοίκησης που συμμετείχαν στις συνεντεύξεις φαίνεται ότι είναι οι Ιδιωτικοποιήσεις. Οι υπόλοιπες μεταρρυθμίσεις όπως πχ. της Αποκέντρωσης, των εργασιακών σχέσεων στο Δημόσιο και την Υγεία (βλέπε διάγραμμα ερώτησης 2 στο παράρτημα), υπολείπονται με μεγάλη διαφορά.
6. Η Ακαδημαϊκή Κοινότητα της Χώρας δεν φαίνεται να συμμετείχε ενεργά στις μεταρρυθμιστικές προσπάθειες (βλέπε διάγραμμα ερώτησης 12).
7. Η παρατεταμένη δημοσιονομική κρίση, οι αλλαγές στην διακυβέρνηση της Χώρας (Κυβέρνηση Συνεργασίας), οι πιεστικές παρεμβάσεις της Τρόικας (Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, ΕΕ) θα μπορούσε να οδηγήσουν σε μια εντελώς διαφορετική κατάσταση και οι μεταρρυθμίσεις του δημόσιου τομέα θα μπορούσε να γίνουν πιο αποτελεσματικές από ό,τι στο παρελθόν. Επιπλέον, η δημοσιονομική κρίση της Χώρας ενδέχεται να αποτελεί ορόσημο όσον αφορά στο ευρύ πλαίσιο των αλλαγών στη Δημόσια Διαχείριση που λαμβάνει χώρα (βλέπε διαγράμματα ερωτήσεων 10 & 11 στο παράρτημα), σίγουρα όχι μόνο στην χώρα μας, αλλά θα μπορούσε να αποτελεί ίσως, την πρώτη εκδήλωση, και ενδεχομένως το παροξυσμό, ενός φαινομένου (αποτέλεσμα της παγκοσμιοποίησης συν εξευρωπαϊσμός) σύμφωνα με την οποία η μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης παύει να είναι κυρίως "εθνική" αρμοδιότητα και διασυνδέεται όλο και περισσότερο με τις δυναμικές των αλληλεπιδράσεων που συμβαίνει στην παγκόσμια και την υπερεθνική διακυβέρνηση της ΕΕ.

Τέλος, δεν θα πρέπει να διαφεύγει της προσοχής όλων όσων ασχολούνται με τα ζητήματα της ΔΔ ότι, αλλάζοντας τη μορφή ενός συστήματος απαιτεί χρόνο και συνεχείς προσπάθειες, συστατικά που μπορεί να λείπουν σε αυτές τις περιστάσεις που έχει περιπέσει η Χώρα.

## 7. ΘΕΜΑΤΑ ΓΙΑ ΠΕΡΑΙΤΕΡΩ ΕΡΕΥΝΑ

Η παρούσα εργασία στηρίχθηκε στην έρευνα των τάσεων του ΝΔΜ στο ΔΤ στην Ελλάδα την τελευταία εικοσαετία κυρίως μέσω βιβλιογραφικών ευρημάτων, περιγραφική ανάλυση των κυριότερων μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών στο ίδιο χρονικό διάστημα ενώ υποστηρίχθηκε από συνεντεύξεις στελεχών της Δημόσιας Διοίκησης για την εξαγωγή συμπερασμάτων στα βασικά ερευνητικά ερωτήματα που τέθηκαν στο κεφάλαιο 3.

Αποτελεί γενική έρευνα επί του θέματος, σε θεωρητικό κυρίως επίπεδο, όσον αφορά στη μεταφορά και την εφαρμογή των τάσεων του ΝΔΜ στην ελληνική πραγματικότητα του Δημόσιου Τομέα την τελευταία εικοσαετία και των αλλαγών που τελικά έχουν τελικά συμβεί στη δομή του Κράτους προσεγγίζοντας τα ζητήματα σε ένα αρχικό επίπεδο. Τα αποτελέσματα και τα συμπεράσματα στα οποία καταλήξαμε, μπορούν να χρησιμοποιηθούν από τους ασχολούμενους με την Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα και να συνεισφέρει στην προσπάθεια μιας αποτελεσματικότερης αναδιοργάνωσης του Κράτους μέσα από την ορθολογική προσέγγιση των πολιτικών, των στόχων και των διαθέσιμων μέσων και εργαλείων. Επίσης, η συνολική ερευνητική προσπάθεια στην παρούσα εργασία μας, είναι εξαιρετικά επίκαιρη, αφού η αναδιοργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης είναι το βασικό ζητούμενο για την έξοδο από την κοινωνικο-οικονομική κρίση που διέρχεται η Χώρα.

Αποτελεί επίσης έναυσμα για περαιτέρω και λεπτομερέστερη διερεύνηση των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών, που παρουσιάστηκαν στο κεφάλαιο 5, καθεμιάς ξεχωριστά η σε συγκριτική ανάλυση και αξιολόγηση, με σκοπό να αναδειχθούν αναλυτικότερα τα επιμέρους ζητήματα που αλληλεπιδρούν και διαμορφώνουν τις αλλαγές και τον μετασχηματισμό των επί μέρους δομών αλλά και της αποτελεσματικότητας της λειτουργίας του Κράτους στη Χώρα μας.

Επίσης, η έρευνα των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών στη Δημόσια Διοίκηση της Χώρας μπορεί να επεκταθεί σε συγκριτική αξιολόγηση και με άλλα μοντέλα αλλαγών, όπως π.χ. το Νορβηγικό μοντέλο η το μοντέλο αλλαγών των Κρατών της Κεντρικής Ευρώπης ( Γερμανίας, Αυστρίας κ.λπ.).

## 8.ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

### 8.1. ΕΛΛΗΝΙΚΗ:

1. Αντωνόπουλος Μ., (1995). *Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές*. Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή.
2. Γεωργόπουλος Β.Ν.,(2006). *Στρατηγικό Μάνατζμεντ*. Εκδόσεις Μπένου, Αθήνα.
1. ΕΝ.ΑΠ.-Ε. Σ. Δ.Δ.& Ε.Σ.Τ.Α., (2011). *Για το Νέο Σύστημα Αμοιβών-Παρακίνησης στο Δημόσιο Τομέα*, Αθήνα.
2. Kakouris A., Melliou E., (2011). New Public Management: Promote the Public Sector Modernization Through Service Quality. Current Experiences and Future Challenges. *Public Organization Review*, pp351–369.
3. Καρκατσούλης Π., (2004). *Το Κράτος σε μετάβαση. Από τη Διοικητική Μεταρρύθμιση και το Νέο Δημόσιο Μάνατζμέντ στη Διακυβέρνηση*. Εκδόσεις Ι. Σιδέρη, Αθήνα,
4. Κουλούρης Ν.,(1993).Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές: τα αλλοδαπά πρότυπα και τα ημεδαπά κακέκτυπα, σε *ΔιΔικ*, τχ 5, σελ.1140-1183.
5. Μακρυδημήτρης Α., (2001). *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*. εκδόσεις: Α. Σάκκουλα, Αθήνα.
6. Μακρυδημήτρης Α., (2008).*Δημοσια Διοίκηση: Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης*. Γ' έκδοση. Α. Σάκκουλα, Αθήνα.
7. Μπουραντάς Δ., (2005). *Ηγεσία*, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα.
8. Μπουρσανίδης, Χ., (2006b). Δημόσιο Μάνατζμεντ και Πολιτικές Υγείας, *Διδακτικές Σημειώσεις, Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης*, Αθήνα
9. Dekleris S., (1992). *Greek Management 2000. Included into a report prepared by the Ministry of Interior Public Administration & Decentralization*.
10. Koskina A., (2008). The «pros» and «cons» of career development in the Greek public sector. *Personnel Review* Vol. 37 (No. 3), pp. 264-279.
11. Kufidou S., Petridou E. & Mihail D., (1997). Upgrading managerial work in the Greek civil service", *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 10 (No. 4), pp. 244- 53
12. Ministry of Public Administration, (1997), *Kapodistriias Act*, Athens.

13. Ministry of Public Administration, (2000), *White Paper on the Improvement of Public Services: A New Administration at the Service of the Citizens*, Madrid
14. Ministry of Public Administration, (2001), *Politia Reform Act*, Athens.
15. Ministry of Public Administration, (2010), *Kallikratis Act*, Athens.
16. Ράπανος Β, (2009).Μέγεθος και Εύρος Δραστηριοτήτων του Δημόσιου Τομέα. *Κείμενο εργασίας IOBE*.
17. Sotirakou, T.& Zeppou, M.(2003). "The STAIR model: a comprehensive approach for managing and measuring government performance in the postmodern era", *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 16 (No. 4), pp. 320-32.
18. Sotirakou, T. & Zeppou, M. (2005). "How to align Greek Civil Service with European Union public sector management policies", *International Journal of Public Sector Management* Vol. 18 (No. 1), pp. 54-82.
19. Spanou, C. (2008). "State reform in Greece: responding to old and new challenges", *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 21 Iss: 2 pp. 150 – 173.
20. Spanou, C., & Sotiropoulos, D. (2011). The odyssey of administrative reform in Greece, 1981–2009: A Tale of two reform paths. *Public Administration*, 89(3), pp. 723–737.
21. Themelis, N. (1990). Transformation of the Public Administration in Greece. *Included into a report prepared by Ministry of Interior Public Administration & Decentralization (1998)*.
22. ΥΠΕΣ
  - a. ΔΠΠΑ/Φ.4/οικ. 5270/1-3-2007 (Εγκύκλιος για την Ανάπτυξη Συστήματος Στρατηγικής Διοίκησης)
  - b. ΔΠΠΑ/Φ.4/οικ. 2639/27-12-05 (Εγκύκλιος για την Καθιέρωση Συστήματος μέσω Στόχων)
  - c. ΔΠΠΑ/Φ.4/οικ.7323/5-4-06 (Εγκύκλιος για την Μεθοδολογία Καθορισμού Δεικτών Μέτρησης της Αποδοτικότητας),
  - d. ΔΠΠΑ/Φ.4/οικ.20260/13-9-06 ( Σύνταξη και Υποβολή Εκθέσεων Αποτελεσμάτων επί μέρους αξιολογήσεων/ μετρήσεων)
  - e. ΔΠΠΑ /Φ. 1/οικ. 9537/12-4-07 ( Οδηγίες για τη Σύσταση και Λειτουργία της Ομάδας Αυτοαξιολόγησης και το ρόλο του Προέδρου).

23. ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ, (2011). Μελέτη για τις Μισθολογικές Εξελίξεις στο Δημόσιο- Προσχέδιο Μελέτης.

## 8.2.ΞΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Boyne, G. A., (2002). Public and private management: What's the difference? *Journal of Management Studies*, 39(1), pp.97–122.
2. Bouckaert, G., (2007). *Cultural characteristics from public management reforms worldwide. In K. Schedler & I. Proeller (Eds.), Cultural aspects of public management reforms.* Amsterdam, the Netherlands: Elsevier.
3. Chandler, J. A., (1991). Public administration: A discipline in decline. *Teaching Public Administration*, 11(1), pp. 39–45.
4. Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B., (2003). *The new public service: Serving not steering.* Armonk, NY: M.E. Sharpe
5. Dunleavy, P. & Hood, C., (1994). From Old Public Administration to New Public Management. *Public Money and Management*, 4 (2), pp.15-24.
6. Durst, S., & Newell, C., (1999). Better, Faster, Stronger. Government Reinvention in the 1990s. *The American Review of Public Administration* December 1, 2001 31:pp. 414-435
7. Heichlinger A., et all (2011). EPSA, Trends in Practice Driving Public Sector Excellence to Shape Europe for 2020. European Institute of Public Administration, *Publication Service EIPA*, The Netherlands.
8. Ferlie, E. Lynn, J. & Pollitt, C., (2005). *The Oxford Handbook of Public Management.* New York USA, Oxford University Press, pp.70-100
9. Hood, C., (1991). A public management for all seasons. *Public Administration*, 69(1), 3–19.
10. Hood, C. & Peters, G. (2004), "The middle aging of new public management: into the age of paradox", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 14 (No.3), pp. 267-82.
11. Kettl D.F., 1997. The global revolution in public management: driving themes, missing links. *Journal of Public Policy and Management* 16(3): pp. 446–462

12. Kickert, W., (2007). *The Study of Public management in Europe and US: A Comparative Analysis*. N.Y: Routledge.
13. Kickert, W. (2011a). Introduction: Administrative reform in Greece, Italy, Portugal, Spain. *Public Administration*, 89(3), pp. 721–722.
14. Kickert, W. (2011b). Distinctiveness of administrative reform in Greece, Italy, Portugal and Spain. Common characteristics of context, administrations and reforms. *Public Administration*, 89(3), pp. 801–818.
15. Lynn, J.E. (2000), "The New Public Management as an International Phenomenon: A Skeptical View", *International Perspectives on the NPM*, p. 105-122.
16. Miller, K. (2012). Chapter 1 The Future of the Discipline: Trends in Public Sector Management, *Emerald Group Publishing Limited*, pp. 1 – 24, Permanent link to this document: [http://dx.doi.org/10.1108/S2045-7944\(2012\)0000001004](http://dx.doi.org/10.1108/S2045-7944(2012)0000001004) Downloaded on: 26-09-2012
17. Lynn, J.E. (2008). *Public Management: Old and New*, N.Y: Routledge.
18. OECD (2001). *Regulatory Reform in Greece*, OECD Paris.
19. OECD (2002), *Recent Privatization Trends in OECD Countries, Financial Market Trends*, 82, 43–58.
20. OECD (2005). *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*.
21. OECD. (2005). *Modernizing government: The way forward*. Paris, France: OECD.
22. Ongaro, E. (2008), "Introduction: the reform of public management in France, Greece, Italy, Portugal and Spain", *International Journal of Public Sector Management* Vol.21 (No. 2), pp. 101-117.
23. Ongaro, E., (2009). *Public management reform and modernization: Trajectories of administrative change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
24. Ongaro, E., (2010). *The Napoleonic administrative tradition and public management reform in France, Greece, Italy, Portugal, Spain*. In M. Painter & B. G. Peters (Eds.), *Tradition and public administration*. Basingstoke, UK: Palgrave MacMillan.
25. Pallot, J., (2001b). A Decade in Review: New Zealand's Experience with Recourse Accounting and Budgeting. *Financial Accountability and Management*, 17: pp. 383-400.

26. Peters, B.G. (2008), "The Napoleonic tradition", *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 21 (No. 2), pp. 118-32.
27. Pollitt, C. & Bouckaert, G., (2011). *Public Management Reform: A Comparative analysis, New public management, Governance, and the neo-Weberian States*. 3<sup>rd</sup> Edition, Oxford: Oxford University Press.
28. Shirley, M. & Walsh, P. (August 2000). Public versus Private Ownership: The Current State of the Debate. *World Bank Policy Research Working Paper*, 2420.
29. Wilson, W. (1887). The study of administration. *American Political Science Quarterly*, 2(2), pp. 197–222.

### 8.3.ΠΗΓΕΣ ΑΠΟ ΤΟ ΔΙΑΔΙΚΤΥΟ

- [http://europa.eu/european\\_council/conclusions/index\\_el.htm](http://europa.eu/european_council/conclusions/index_el.htm)
- [http://Europa.Eu.Int/Comm/Regional\\_Policy/Sources/Docgener/Guides](http://Europa.Eu.Int/Comm/Regional_Policy/Sources/Docgener/Guides)
- [www.europa.eu.int/comm/civil\\_society/coneccs/](http://www.europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs/)
- [www.eira.eu](http://www.eira.eu)
- [www.min.fin.gr](http://www.min.fin.gr)
- [www.ypes.gr](http://www.ypes.gr)
- [www.yped.gr](http://www.yped.gr)
- [www.kedke.gr](http://www.kedke.gr)
- [www.sdit.mnec.gr](http://www.sdit.mnec.gr)
- [www.synigoros.gr/el/projects](http://www.synigoros.gr/el/projects)
- [www.rae.gr](http://www.rae.gr)
- [www.esr.gr](http://www.esr.gr)
- [www.adae.gr](http://www.adae.gr)
- [www.dpa.gr](http://www.dpa.gr)
- [www.epant.gr](http://www.epant.gr)
- [www.eett.gr](http://www.eett.gr)
- [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

### ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ: ΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΝΕΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ (ΝΔΜ) ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΤΗΝ ΤΕΛΕΥΤΑΙΑ 20 ΕΤΙΑ.

#### **Επεξηγηματικό κείμενο:**

Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ: Το κίνημα του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ, κατά το ΟΟΣΑ (1993), αναδεικνύεται αρχικά στις ΗΠΑ, το Ηνωμένο Βασίλειο και σε άλλες Δυτικές Ευρωπαϊκές διοικήσεις, αλλά και στην άλλη πλευρά της υφελίου, όπως την Αυστραλία και τη Νέα Ζηλανδία. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές αναφέρονται αποκλειστικά σε μεταρρυθμίσεις της δημόσιας διοίκησης και εμφανίζουν συγκεκριμένα κοινά χαρακτηριστικά, καθώς υιοθετούνται προγράμματα διοίκησης του ιδιωτικού τομέα (Denhardt & Denhardt, 2003), με σκοπό την αύξηση της αποδοτικότητας, της αποτελεσματικότητας και την βελτίωση των παρεχομένων υπηρεσιών προς τους πολίτες

#### \* Απαιτείται

1. Ποιό ήταν το περιεχόμενο των αλλαγών των μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών στην χώρα σας την τελευταία εικοσαετία: \*

#### **Επεξηγηματικό Κείμενο:**

Θεσμικό: έμφαση στη παραγωγή του θεσμικού και κανονιστικού πλαισίου μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών.

Διοικητικό-Οικονομικό: Έμφαση στη διαχείριση με στόχους και αξιολόγηση αποτελεσμάτων

- ο Θεσμικό
  - ο Διοικητικό- Οικονομικό
2. Ποιές από τις παρακάτω μεταρρυθμίσεις που έχουν συμβεί στη χώρα σας θεωρείτε σημαντικότερη; (ως προς τις δυναμικές υλοποίησης και τα αποτελέσματά τους) \*
- ο Ιδιωτικοποιήσεις
  - ο Συμπράξεις Δημοσίου Ιδιωτικού Τομέα ( ΣΔΙΤ)
  - ο Του Τομέα Υγείας



- Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές
  - Ανθρώπινου Δυναμικού Δημόσιου Τομέα ( Εργασιακές Σχέσεις- Σύστημα Αμοιβών)
  - Δομική και Λειτουργική Αποκέντρωση ( από τον Καποδίστρια στον Καλλικράτη)
  - Στρατηγικές Διοίκησης με στόχους αποδοτικότητας και ποιότητας παρεχόμενων δημοσίων Υπηρεσιών
3. **Ποιοί είναι κατά την άποψη σας οι λόγοι που η χώρα σας ανήκει στην ομάδα των χωρών που αποτελούν " σκληρή περίπτωση" για τα δόγματα που προσβέβει το ΝΔΜ; \***
- Ιστορικοί
  - Κοινωνικές Συνθήκες
  - Κουλτούρα
  - Πολιτικοί
4. **Έγιναν αντιληπτά πρακτικές και εργαλεία μανατζμεντ στις μεταρρυθμίσεις του Δημοσίου Τομέα στη Χώρα σας την τελευταία 20 ετία ; Σε ποιο επίπεδο; \***
- Της συζήτησης
  - Της απόφασης
  - Της δράσης
5. **Έχει αλλάξει η δουλειά των εκλεγμένων αξιωματούχων την τελευταία 20ετία; \***
- Ναι
  - Όχι

**5a. Ανεξάρτητα από την παραπάνω απάντηση, πως αξιολογείτε τις επιπτώσεις της δουλειάς των εκλεγμένων την ίδια χρονική περίοδο: \***

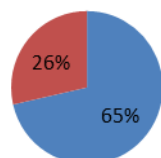
- Θετικά
  - Αρνητικά
6. **Έχει αλλάξει η δουλειά των τακτικών (μονίμων) υπαλλήλων την τελευταία 20ετία; \***
- Ναι
  - Όχι

**6a.Ανεξάρτητα από την παραπάνω απάντηση, πώς αξιολογείτε τις επιπτώσεις της δουλειάς των τακτικών υπαλλήλων την ίδια χρονική περίοδο; \***

- Θετικά
  - Αρνητικά
- 7. Οι δυνάμεις της αγοράς ήταν οι νικητές (ή ηττημένοι) των μεταρρυθμίσεων στη Δημόσια Διοίκηση στη Χώρα σας; \***
- Νικητές
  - Ηττημένοι
- 8. Ειδικότερα για τους πολίτες πως απέδωσαν οι μεταρρυθμίσεις μετά από 2 δεκαετίες; \***
- Είναι υφιστάμενοι της Δημόσιας Διοίκησης;
  - Αντιμετωπίζονται ως πολίτες;
  - Αντιμετωπίζονται ως πελάτες;
- 9. Ποια ήταν, κατά την γνώμη σας, τα κυρίαρχα παιχνίδια στρατηγικής για τις μεταρρυθμίσεις; \***
- Στρατηγική Διατήρησης;
  - Στρατηγική Εκσυγχρονισμού;
  - Στρατηγική της Αγοράς;
  - Στρατηγική της Ελαχιστοποίησης;
  - Στρατηγική " του αποστασιοποιούμαι και κατηγορώ";
- 10. Μπορεί η πρόσφατη οικονομική κρίση και οι συνακόλουθες περικοπές των δυναμικών της πολιτικής (παροχών κ.λπ.) να δώσει την ευκαιρία για μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση; \***
- Ναι
  - Όχι
- 11. Είναι αυτή (η οικονομική κρίση) μια εποχή " περικοπών της πολιτικής"; \***
- Ναι
  - Όχι
- 12. Έχει συμβάλει η ακαδημαϊκή κοινότητα στη διαχείριση αλλαγών του δημόσιου τομέα κατά την τελευταία 20ετία; \***
- Ναι
  - Όχι

## ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ- ΣΥΝΟΨΗ

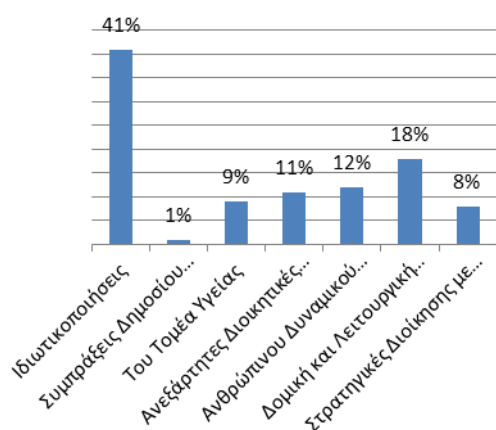
1. Ποιό ήταν το περιεχόμενο των αλλαγών των μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών στην χώρα σας την τελευταία εικοσαετία:



■ Θεσμικό  
■ Διοικητικό-Οικονομικό

Θεσμικό	85	65%
Διοικητικό-Οικονομικό	45	25%

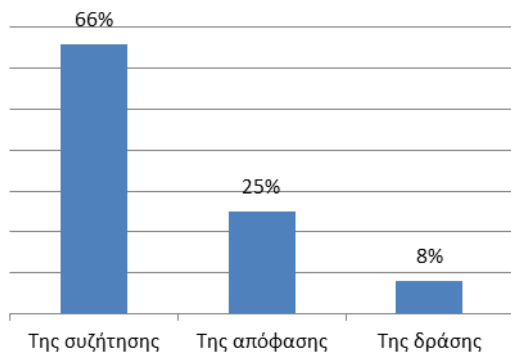
2. Ποιές από τις παρακάτω μεταρρυθμίσεις που έχουν συμβεί στη χώρα σας θεωρείτε σημαντικότερη; (ως προς τις δυναμικές υλοποίησης και τα αποτελέσματά τους)



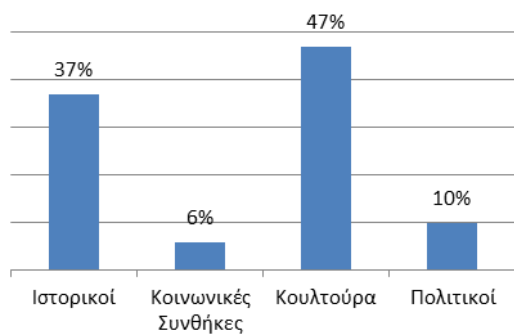
Ιδιωτικοποιήσεις	53	41%
Συμπράξεις Δημοσίου-Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ)	1	1%
Του Τομέα Υγείας	12	9%
Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές	14	11%
Ανθρώπινου Δυναμικού Δημόσιου Τομέα (Εργασιακές Σχέσεις- Σύστημα Αμοιβών)	16	12%
Δομική και Λειτουργική Αποκέντρωση (από τον Καποδίστρια στον Καλλικράτη)	23	18%
Στρατηγικές Διοίκησης με στόχους αποδοτικότητας και ποιότητας παρεχόμενων δημοσίων Υπηρεσιών	10	8%

3. Έγιναν αντιληπτά πρακτικές και εργαλεία μανάτζμεντ στις μεταρρυθμίσεις του Δημοσίου Τομέα στη Χώρα σας την τελευταία 20 ετία ; Σε ποιο επίπεδο;

Της συζήτησης	86	66%
Της απόφασης	33	25%
Της δράσης	11	8%



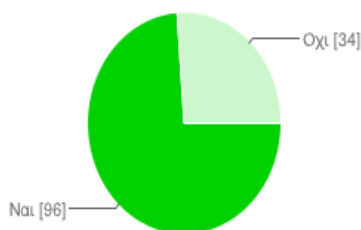
4. Ποιοί είναι κατά την άποψη σας οι λόγοι που η χώρα σας ανήκει στην ομάδα των χωρών που αποτελούν "σκληρή περίπτωση" για τα δόγματα που προσβέει το ΝΔΜ;



Ιστορικοί	48	37%
Κοινωνικές Συνθήκες	8	6%
Κουλτούρα	61	47%
Πολιτικοί	13	10%

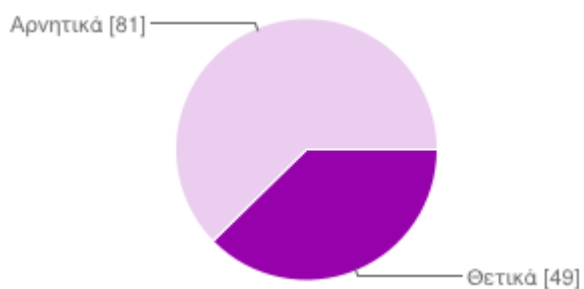
5. Έχει αλλάξει η δουλειά των εκλεγμένων αξιωματούχων την τελευταία 20ετία;

Ναι	96	74%
Όχι	34	26%

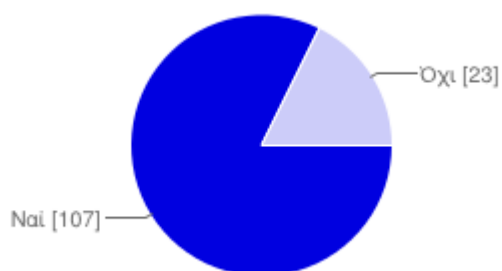


5a. Ανεξάρτητα από την παραπάνω απάντηση, πως αξιολογείτε τις επιπτώσεις της δουλειάς των εκλεγμένων την ίδια χρονική περίοδο;

Θετικά	49	38%
Αρνητικά	81	62%

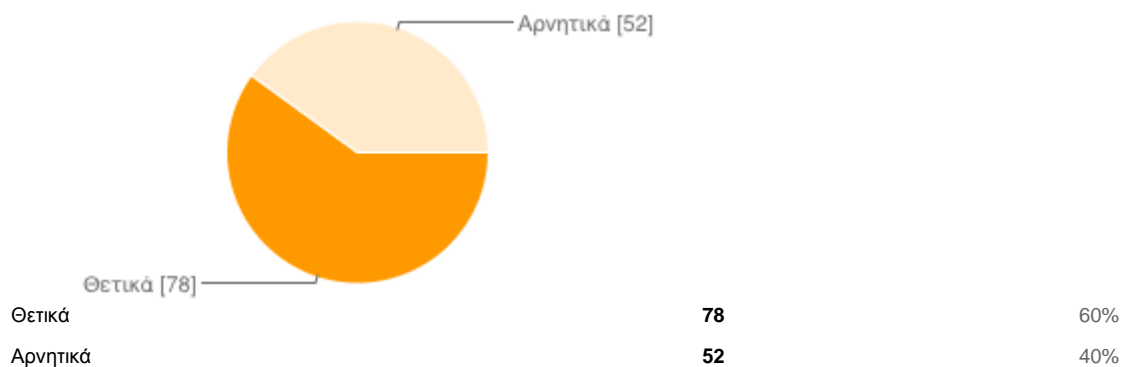


6. Έχει αλλάξει η δουλειά των τακτικών (μονίμων) υπαλλήλων την τελευταία 20ετία;

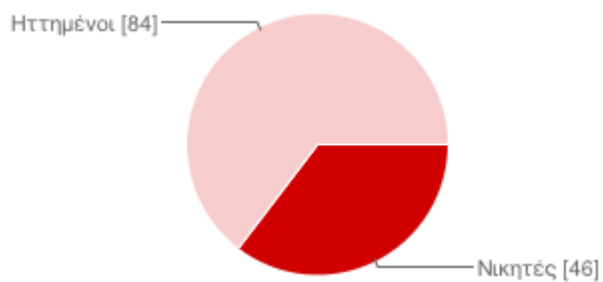


Θετικά	<b>49</b>	38%
Αρνητικά	<b>81</b>	62%

6α. Ανεξάρτητα από την παραπάνω απάντηση, πώς αξιολογείτε τις επιπτώσεις της δουλειάς των τακτικών υπαλλήλων την ίδια χρονική περίοδο;

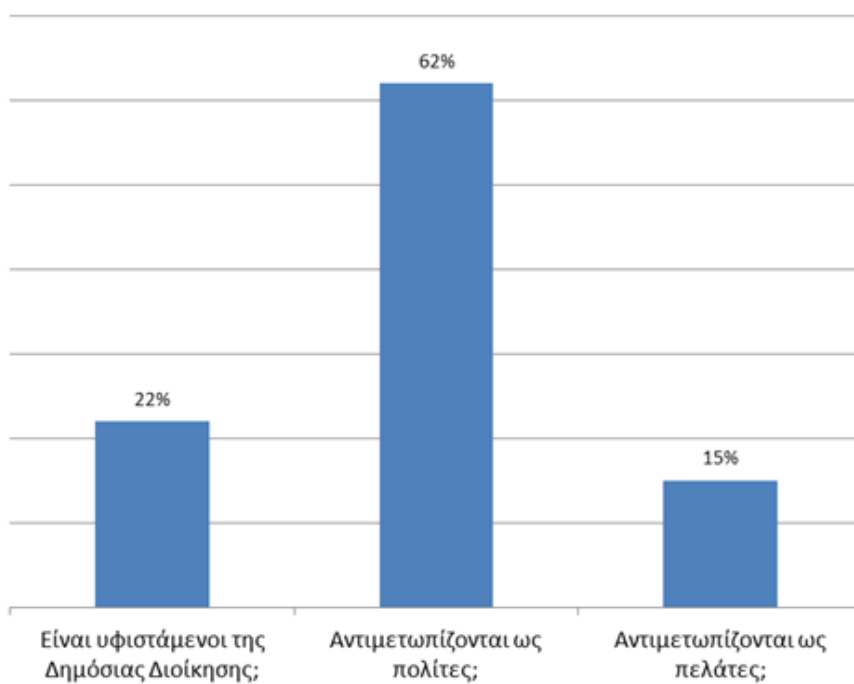


7. Οι δυνάμεις της αγοράς ήταν οι νικητές (ή ηττημένοι) των μεταρρυθμίσεων στη Δημόσια Διοίκηση στη Χώρα σας;



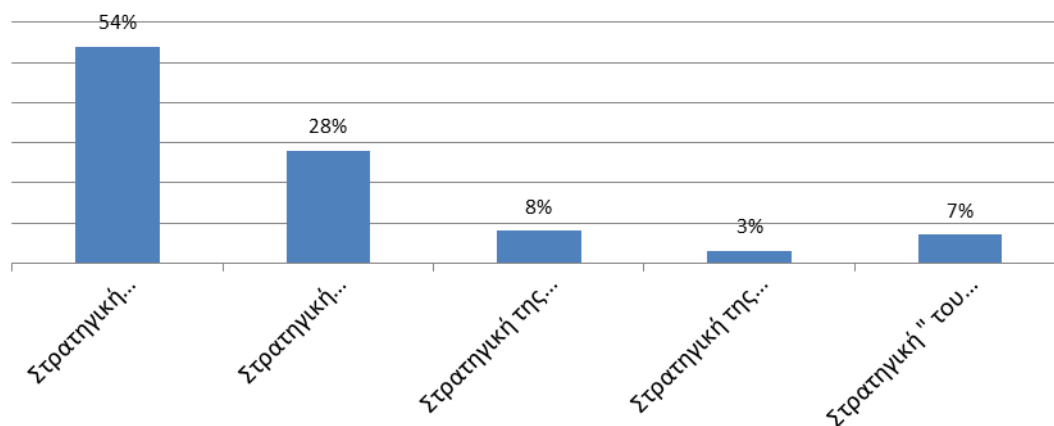
Νικητές	46	35%
Ηττημένοι	84	65%

8. Ειδικότερα για τους πολίτες πως απέδωσαν οι μεταρρυθμίσεις μετά από 2 δεκαετίες;



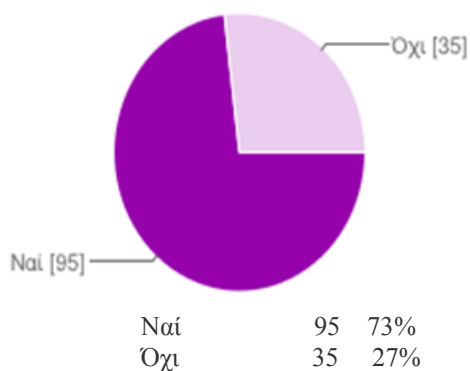
Είναι υφιστάμενοι της Δημόσιας Διοίκησης;	( 29) 22%
Αντιμετωπίζονται ως πολίτες;	( 81) 62%
Αντιμετωπίζονται ως πελάτες;	( 20) 15%

9. Ποια ήταν, κατά την γνώμη σας, τα κυρίαρχα παιχνίδια στρατηγικής για τις μεταρρυθμίσεις;



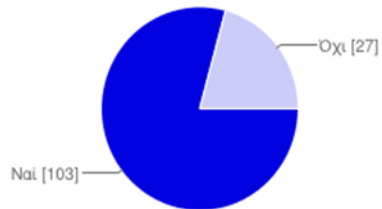
Στρατηγική Διατήρησης;	<b>70</b>	54%
Στρατηγική Εκσυγχρονισμού;	<b>36</b>	28%
Στρατηγική της Αγοράς;	<b>11</b>	8%
Στρατηγική της Ελαχιστοποίησης;	<b>4</b>	3%
Στρατηγική " του αποστασιοποιούμαι και κατηγορώ";	<b>9</b>	7%

10. Μπορεί η πρόσφατη οικονομική κρίση και οι συνακόλουθες περικοπές των δυναμικών της πολιτικής (παροχών κ.λπ.) να δώσει την ευκαιρία για μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση;

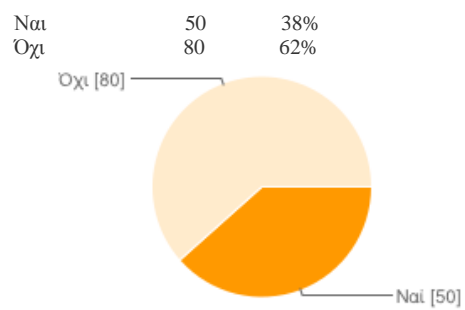


11. Είναι αυτή (η οικονομική κρίση) μια εποχή " περικοπών της πολιτικής";

Ναι	103	79%
Όχι	27	21%



12. Έχει συμβάλει η ακαδημαϊκή κοινότητα στη διαχείριση αλλαγών του δημόσιου τομέα κατά την τελευταία 20ετία;





## ΑΚΡΩΝΥΜΙΑ

- ΑΕΠ : Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
- ΑΔΑ: Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές
- ΑΔΑΕ: Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών
- ΑΣΕΠ: Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
- ΔΕ: Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης
- ΔΔ : Δημόσια Διοίκηση
- ΔΕΗ: Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού
- ΔΕΚΟ: Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί
- ΔΤ: Δημόσιος Τομέας
- ΔΥΠΕ: Διοικήσεις Υγειονομικών Περιφερειών
- ΕΑΑΔΗΣΥ: Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων
- ΕΕ: Ευρωπαϊκή Ένωση
- ΕΕΤΤ: Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων
- ΕΔ: Ελληνικό Δημόσιο
- ΕΙΡΑ: European Institute of Public Administration
- ΕΡΡΑ : European Platform of Regulatory Authorities
- ΕΡΡΑ: European Public Sector Award
- ΕΣΡ : Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης
- ΕΣΥ: Εθνικό Σύστημα Υγείας
- ΕΥΔΑΠ: Εταιρεία Ύδρευσης και Αποχέτευσης Πρωτεύουσας
- ΚΠΑ: Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης
- ΝΔΜ: Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ
- ΝΠΔΔ: Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου
- ΟΟΣΑ: Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
- ΟΣΕ: Οργανισμός Σιδηροδρόμων Ελλάδας
- ΟΤΑ: Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης

ΟΤΕ: Οργανισμός Τηλεπικοινωνιών Ελλάδας

ΠΕ: Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης

ΠΕΣΥ: Περιφερειακά Συστήματα Υγείας

ΡΑΕ: Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας

ΣΔΙΤ: Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα

ΤΑΙΠΕΔ: Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου

ΤΕ: Τεχνολογικής Εκπαίδευσης

ΥΕ: Υποχρεωτικής Εκπαίδευσης