



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΥΠΡΟΥ**

**Η ΛΗΨΗ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ  
ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ**

Όνοματεπώνυμο Φοιτητή:  
**ΔΗΜΗΤΡΙΟΣ ΚΩΝΣΤΑΝΤΟΠΟΥΛΟΣ**

Επιβλέπων Καθηγητής:  
**ΔΗΜΗΤΡΙΟΣ ΑΣΤΕΡΙΟΥ**

Μάιος 2013

## Περίληψη

Σε μία εποχή μεγάλων αλλαγών και ανατροπών, κρίνεται απαραίτητη η αναθεώρηση του τρόπου λειτουργίας του ευρύτερου δημοσίου τομέα, τόσο σε επίπεδο αποφάσεων και χάραξης στρατηγικής, όσο και σε επίπεδο εφαρμογής αυτών. Η εφαρμογή κανόνων και μοντέλων που επικρατούν στον ιδιωτικό τομέα μπορεί να αναμορφώσει πλήρως την αντίληψη περί της λειτουργίας του δημοσίου τομέα και εντέλει να διευκολύνει τους συναλλασσόμενους πολίτες. Το κίνημα της Νέας Δημόσιας Διοίκησης (NPM) ξεκίνησε στα τέλη της δεκαετίας του 1970. Η επιτυχής εφαρμογή των διοικητικών μεταρρυθμίσεων NPM, έφερε την εν λόγω μεταρρυθμιστική διαδικασία στην ατζέντα πολλών χωρών. Βασικό συστατικό στοιχείο της διαδικασίας λήψης αποφάσεων είναι η ύπαρξη δεδομένων πάνω στα οποία αυτές πρέπει να στηρίζονται. Η εφαρμογή μοντέλων λήψης αποφάσεων του ιδιωτικού τομέα στη Δημόσια Διοίκηση έχει διαχρονικά αποτελέσει πρόκληση για τους Δημόσιους Οργανισμούς και Υπηρεσίες. Το μοντέλο NPM υιοθετεί πολλά από τα χαρακτηριστικά της διοίκησης ιδιωτικών Οργανισμών και τα εφαρμόζει στο Δημόσιο, υιοθετώντας μάλιστα πολλές πρακτικές λήψης αποφάσεων. Το μοντέλο Διοίκησης Ολικής Ποιότητας (Total Quality Management - TQM), το οποίο είναι πολύ δημοφιλές στον ιδιωτικό τομέα, έχει ήδη εφαρμοστεί στη δημόσια διοίκηση πολλών χωρών επιφέροντας σημαντικές αλλαγές σε λειτουργικό και οικονομικό επίπεδο και αποτελώντας απόδειξη για το θετικό αντίκτυπο που μπορούν να έχουν πρακτικές διοίκησης του ιδιωτικού τομέα όταν εφαρμόζονται στη δημόσια διοίκηση. Η οικονομική κρίση που η Ελλάδα διέρχεται την τελευταία πενταετία, συνδέθηκε άμεσα με την αναποτελεσματικότητα του Δημοσίου, τη γραφειοκρατία, τη χαμηλή παραγωγικότητα και γενικά τις παθογένειες που η Ελλάδα αντιμετωπίζει. Οι ταχύτερες αλλαγές που συντελούνται στο Δημόσιο τομέα της Ελλάδας υπό το βάρος του τεράστιου δημοσιονομικού προβλήματος που αντιμετωπίζει η χώρα και υπό την ισχυρή πίεση των δανειστών οδηγούν το Ελληνικό Δημόσιο σε μια βίαια προσαρμογή και ευρεία υιοθέτηση του μοντέλου της NPM. Παρόλα αυτά, η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση εξακολουθεί να χαρακτηρίζεται από πολλές παθογένειες με τις οποίες έχει διαχρονικά συνδεθεί. Η επί δεκαετίες έλλειψη μεταρρυθμιστικών δράσεων στο Δημόσιο, το κράτησε προσκολλημένο σε παλιές αντιλήψεις και παθογένειες. Η πρόσφατη οικονομική κρίση, μπορεί να αποτελέσει ευκαιρία για τη ριζική μεταρρύθμιση του Δημοσίου και των μηχανισμών λήψης αποφάσεων στη Δημόσια Διοίκηση. Είναι λοιπόν εμφανές ότι η νέα δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα θα πρέπει να κινηθεί συντεταγμένα προς μια συνολική αναδιάταξη του υφιστάμενου θεσμικού πλαισίου, ώστε να είναι σε θέση να ανταπεξέλθει στις σύγχρονες προκλήσεις και στο ρόλο που οι πολίτες προσδοκούν να παίξει. Μετουσιώνοντας το προαναφερθέν σκεπτικό σε συγκεκριμένη πρόταση, θα μπορούσαμε να πούμε πως απαιτείται η επαναθεμελίωση του διοικητικού συστήματος πάνω σε υγιείς βάσεις και μακριά από φαινόμενα διαπλοκής διαπλοκής, διαφθοράς, ευνοιοκρατίας και συναλλαγής που έχουν διαχρονικά αποτελέσει πηγές δυσλειτουργιών, μεταξύ άλλων, και στον τομέα λήψης αποφάσεων από τα στελέχη της Δημόσιας Διοίκησης.

**Λέξεις κλειδιά:** Νέα Δημόσια Διοίκηση (New Public Management – NPM), Λήψη Αποφάσεων, Δημόσια Διοίκηση

## **Ευχαριστίες**

Το παρόν κείμενο, αποτελεί τον καρπό μιας μεγάλης προσπάθειας, η οποία δε θα είχε ευτυχές τέλος, δίχως τη συνδρομή και τη στήριξη της οικογένειάς μου.

Μαργαρίτα, Χρήστο, Γιάννη, Άγγελε, σας ευχαριστώ

## **Κατάλογος Πινάκων**

Πίνακας 2.1: Χαρακτηριστικά της Νέας Δημόσιας Διοίκησης	<b>6</b>
Πίνακας 3.1: Χαρακτηριστικά Μηχανιστικών και Οργανικών Δομών	<b>30</b>
Πίνακας 3.2: TQM σε Δημόσιους Οργανισμούς	<b>32</b>
Πίνακας 4.1: Το Γραφειοκρατικό Κόστος ανά Χώρα – Μέλος	<b>40</b>

## Περιεχόμενα

ΠΕΡΙΛΗΨΗ.....	II
ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ.....	III
ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ.....	IV
1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	1
1.1. ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΚΑΙ ΣΤΟΧΟΙ ΕΡΓΑΣΙΑΣ.....	1
1.2. ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΚΑΙ ΣΥΝΕΙΣΦΟΡΑ ΤΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ.....	2
1.3. ΔΟΜΗ ΕΡΓΑΣΙΑΣ.....	3
2. ΝΕΑ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ (NEW PUBLIC MANAGEMENT).....	4
2.1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	4
2.2. ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΗΣ ΝΡΜ.....	5
2.3. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΝΡΜ.....	7
2.4. ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΥΠΟΒΑΘΡΟ ΝΡΜ.....	10
2.5. ΑΙΤΙΑ ΕΜΦΑΝΙΣΗΣ ΤΗΣ ΝΡΜ ΚΑΙ ΣΥΣΧΕΤΙΣΗ ΤΗΣ ΜΕ ΤΗΝ ΠΟΛΙΤΙΚΗ.....	15
3. ΜΟΝΤΕΛΑ ΛΗΨΗΣ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ ΚΑΙ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥΣ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ.....	19
3.1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	19
3.2. ΕΠΙΠΕΔΑ, ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΑ, ΤΥΠΟΙ ΚΑΙ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΛΗΨΗΣ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ.....	19
3.2.1. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ.....	20
3.2.2. ΕΠΙΠΕΔΑ ΛΗΨΗΣ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ.....	20
3.2.3. ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΑ ΛΗΨΗΣ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ.....	23
3.2.4. ΤΥΠΟΙ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ.....	24
3.2.5. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΛΗΨΗΣ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ.....	25
3.3. ΠΑΡΑΔΟΣΙΑΚΟ ΜΟΝΤΕΛΟ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	28
3.4. ΕΦΑΡΜΟΣΙΜΟΤΗΤΑ ΜΟΝΤΕΛΩΝ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ - ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ.....	31
4. ΕΜΠΕΙΡΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ: ΜΕΛΕΤΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	35
4.1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	35
4.2. ΤΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΚΑΙ ΟΙ ΠΑΘΟΓΕΝΕΙΕΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ.....	36

4.2.1.	ΔΗΜΟΣΙΟΙ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ ΚΑΙ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ - ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ.....	36
4.2.2.	ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΫΠΑΛΛΗΛΙΚΟΣ ΚΩΔΙΚΑΣ ..	37
4.2.3.	ΟΙ ΠΑΘΟΓΕΝΕΙΕΣ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ .....	39
4.2.4.	ΠΑΘΟΓΕΝΕΙΕΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ .....	42
4.3.	Ο ΣΥΓΧΡΟΝΟΣ ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ: ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ.....	43
5.	ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ .....	46
	ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	50

## **1. Εισαγωγή**

Η διατριβή αυτή έχει ως στόχο να προσεγγίσει τον τρόπο λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών και να εξετάσει το ενδεχόμενο τυχόν υιοθέτησης από αυτές επιτυχημένων μεθόδων λειτουργίας και διοίκησης του ιδιωτικού τομέα. Προς την κατεύθυνση αυτή, θα εξεταστούν μοντέλα λήψης αποφάσεων και μέθοδοι υλοποίησης αυτών.

### **1.1. Αντικείμενο και Στόχοι Εργασίας**

Οι τεχνικές λήψης αποφάσεων, έχουν επιτρέψει στις σύγχρονες επιχειρήσεις να βελτιώσουν την αποδοτικότητά τους, ενισχύοντας τη θέση τους στην αγορά. Την ίδια στιγμή, ο δημόσιος τομέας στην Ελλάδα, χαρακτηρίζεται από στατικότητα και γραφειοκρατία. Υπό τα δεδομένα αυτά, η παρούσα διατριβή αποσκοπεί στη διερεύνηση της δυνατότητας εφαρμογής μοντέλων λήψης αποφάσεων και διοίκησης που εφαρμόζονται στον ιδιωτικό τομέα, στο χώρο του ευρύτερου δημοσίου τομέα. Προσδοκάται η παροχή μιας ολοκληρωμένης πρότασης για τη βελτίωση της λειτουργίας και της απόδοσης του δημοσίου, όπως το γνωρίζουμε σήμερα.

Τα ερωτήματα που θα μας απασχολήσουν συνίστανται ιδίως στα ακόλουθα:

- Μπορούν να εφαρμοσθούν μοντέλα λήψης αποφάσεων στο δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα;
- Μπορούν δημόσιες επιχειρήσεις να «αντιγράψουν» την καλή λειτουργία επιτυχημένων ιδιωτικών;
- Μπορεί να εφαρμοσθεί και να εκπονείται σχέδιο δράσης του φορέα που να θέτει στόχους αλλά και να πραγματοποιεί απολογισμό επίτευξης παλαιότερων στόχων;
- Μπορούν να διακρίνονται και να επιβραβεύονται τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και ικανότητες του ανθρώπινου δυναμικού του εξεταζόμενου φορέα;
- Μπορούν να εφαρμόζονται στρατηγικές που εξαρτώνται από το εξωτερικό περιβάλλον της δημόσιας επιχείρησης και αν ναι, μπορούν τούτες να εναλλάσσονται και να προσαρμόζονται στα επικρατούντα δεδομένα;

- Μπορούν επιχειρήσεις του ευρύτερου δημόσιου τομέα να λειτουργήσουν ανταγωνιστικά προς αντίστοιχες ιδιωτικές;
- Είναι δυνατό να εφαρμοσθεί ένα νέο μοντέλο διοίκησης του δημόσιου τομέα, αφού ληφθεί υπόψη η επικρατούσα κατάσταση στο εσωτερικό των δημόσιων φορέων;
- Πως μπορεί να επηρεαστεί το κόστος λειτουργίας των φορέων αυτών, εφόσον προκριθούν οι προαναφερόμενες αλλαγές;
- Ποιες είναι εκείνες οι δομές των δημόσιων υπηρεσιών που πρέπει να αλλάξουν, για να υιοθετηθούν οι νέες τεχνικές;
- Μήπως χρειάζεται και αλλαγή νοοτροπίας των υπαλλήλων για την επίτευξη ενός νέου τρόπου λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών;

## **1.2. Μεθοδολογία και Συνεισφορά της Εργασίας**

Η μεθοδολογία που θα ακολουθηθεί στηρίζεται στη βιβλιογραφική ανασκόπηση και ανάλυση. Έτσι, επιχειρείται καταρχάς η ανάλυση του τρόπου λειτουργίας του δημοσίου τομέα και του εντοπισμού των αδυναμιών του ενώ στη συνέχεια, μέσω παραδειγμάτων, παρατίθενται προτάσεις για την αναμόρφωση και τον εκσυγχρονισμό των διαδικασιών και λειτουργιών του δημοσίου τομέα στα πρότυπα επιτυχημένων περιπτώσεων του ιδιωτικού τομέα. Ειδικότερα, έχει χρησιμοποιηθεί βιβλιογραφία που αφορά το επιστημονικό πεδίο της λήψης αποφάσεων, σε συνδυασμό με πηγές για τα μοντέλα και τις πρακτικές Δημόσιας Διοίκησης και έχει αναλυθεί ο τρόπος λειτουργίας, διοίκησης και λήψης αποφάσεων εταιριών του ιδιωτικού και του Δημοσίου Τομέα. Ακόμη έχει εξεταστεί το κατά πόσο μπορούν να εφαρμοστούν τεχνικές ευρέως διαδεδομένες σε επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα από δημόσιους φορείς.

Σε μία εποχή μεγάλων αλλαγών και ανατροπών στα ελληνικά δεδομένα, κρίνεται απαραίτητη η αναθεώρηση του τρόπου λειτουργίας του ευρύτερου δημοσίου τομέα. Τόσο σε επίπεδο αποφάσεων και χάραξης στρατηγικής, όσο και σε επίπεδο εφαρμογής αυτών, οι δημόσιοι φορείς οφείλουν να προσαρμόζονται και να ανταποκρίνονται σε απαιτήσεις όμοιες με αυτές των ιδιωτικών επιχειρήσεων. Η εφαρμογή κανόνων και μοντέλων που επικρατούν στον ιδιωτικό τομέα μπορούν να αναμορφώσουν πλήρως την



αντίληψη περί της λειτουργίας του δημοσίου τομέα και εντέλει να διευκολύνουν τους συναλλασσόμενους πολίτες. Με αυτό το σκεπτικό, επιχειρείται η ανάδειξη τρόπων ώστε οι δημόσιοι φορείς να μπορούν να λειτουργούν πιο αποδοτικά, προσφέροντας υψηλού επιπέδου ποιοτικές υπηρεσίες στους πολίτες.

### **1.3. Δομή Εργασίας**

Στο παρόν Κεφάλαιο παρατίθενται το αντικείμενο και οι στόχοι της παρούσας εργασίας, ενώ παρουσιάζεται επίσης η εφαρμοζόμενη μεθοδολογία, η συνεισφορά της και η δομή που ακολουθείται. Στο Κεφάλαιο 2 παρουσιάζεται αναλυτικά το μοντέλο της Νέας Δημόσιας Διοίκησης (New Public Management – NPM), το οποίο αποτελεί πλέον ένα από τα κυρίαρχα μοντέλα διοίκησης του Δημοσίου σε πολλές από τις χώρες του δυτικού κόσμου. Στο Κεφάλαιο 3 αναλύεται η έννοια της λήψης αποφάσεων, σε διαφορετικά επίπεδα και περιβάλλοντα, παρουσιάζονται οι διαφορετικοί τύποι και η διαδικασία λήψης των αποφάσεων και σχολιάζεται κριτικά η δυνατότητα εφαρμογής των μοντέλου του ιδιωτικού τομέα στη Δημόσια Διοίκηση. Στο Κεφάλαιο 4 μελετάται η περίπτωση της Δημόσιας Διοίκησης της Ελλάδας, δίνεται έμφαση στην κατάσταση που διαμόρφωσε η πρόσφατη οικονομική κρίση και προτείνονται ιδέες για την ενίσχυση του μοντέλου λήψης αποφάσεων του Δημοσίου. Τέλος στο Κεφάλαιο 5 συνοψίζουμε την εργασία και παραθέτουμε τα συμπεράσματα που προέκυψαν.

## **2. Νέα Δημόσια Διοίκηση (New Public Management)**

### **2.1. Εισαγωγή**

Χρειάστηκε περισσότερο από ένα αιώνα για να εδραιωθεί η Δημόσια Διοίκηση ως πεδίο έρευνας και μελέτης που στηρίζεται στις δικές του παραδοχές, αρχές και κανόνες, οι οποίες διακρίνονται από εκείνες των πολιτικών επιστημών και της διοίκησης επιχειρήσεων. Παρά το γεγονός ότι η Δημόσια Διοίκηση δανείστηκε σε σημαντικό βαθμό χαρακτηριστικά από τις πολιτικές επιστήμες και τη διοίκηση επιχειρήσεων, ένα από τα σημαντικότερα χαρακτηριστικά της, το οποίο προέκυψε στις περισσότερες φιλελεύθερες δημοκρατίες, ήταν μικρή συσχέτισή της με την πολιτική και το στηριζόμενο στο κέρδος επιχειρείν.

Τη δεκαετία του 1980, η προαναφερθείσα φιλοσοφία άρχισε να ανατρέπεται η δημόσια διοίκηση συνδέθηκε στενότερα με τις έννοιες της πολιτικής επιρροής και του εταιρικού συμφέροντος. Στο σύγχρονο παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον το οποίο χαρακτηρίζεται όλο και περισσότερο από την «έλλειψη» του κράτους, τη δαιμονοποίηση της κρατικής γραφειοκρατίας και την επέκταση της ιδεολογίας των ελεύθερων αγορών, η δημόσιες υπηρεσίες διαρκώς μετασχηματίζονται ως προς την εμβέλεια του αντικειμένου ενασχόλησης, το ρόλο, τη δομή και τον προσανατολισμό τους, ώστε να καταστούν περισσότερο υποστηρικτικές προς την πολιτική ηγεσία και τις ιδιωτικές επενδύσεις. Πίσω από την τρέχουσα ρητορική της επανεφεύρεσης και του ανασχεδιασμού του τρόπου δημόσιας διακυβέρνησης, η βασική ατζέντα των περισσότερων κυβερνήσεων, διεθνών οργανισμών και εμπειρογνομώνων υπαγορεύει την αναδιάρθρωση του δημόσιου τομέα προς όφελος των ντόπιων και ξένων επιχειρηματικών συμφερόντων που ευνοούνται από μια νέα γενιά πολιτικών ευνοϊκά διακείμενων στην οικονομία των αγορών.

Αυτή η πρόσφατη, προσανατολισμένη στις αγορές, αναδιάρθρωση του δημόσιου τομέα, έχει γίνει γνωστή με τον όρο Νέα Δημόσια Διοίκηση (New Public Management - NPM), η οποία έχει χαρακτηριστεί από κάποιους ερευνητές ως διοικητική επανάσταση (administrative revolution) ή μεταγραφειοκρατικό παράδειγμα (post-bureaucratic paradigm). Ευθυγραμμιζόμενο με την κοινή κρατούσα τάση στις κοινωνικές επιστήμες

σχετικά με τον ελλιπή βαθμό εμβάθυνσης σε κάτι τόσο σημαντικό όσο μια επανάσταση ή ένα παράδειγμα, πολλοί ειδικοί της διοίκησης απεικόνισαν τις σύγχρονες μεταρρυθμίσεις του δημόσιου τομέα ως μια παραδειγματική στροφή. Σύμφωνα με τους υπερασπιστές της, το νέο αναδύμενο παράδειγμα της NPM χαρακτηρίζεται από διοικητική ελευθερία, τον ελεύθερο (καθοδηγούμενο από την αγορά) ανταγωνισμό, τη επιχειρηματικού τύπου παροχή υπηρεσιών, τη σύγκριση της αξίας με το κόστος (value for money), τη βάσει αποτελέσματος επίδοση και τον προσανατολισμό προς τους πολίτες/ πελάτες.

Ταυτόχρονα, μια μερίδα ερευνητών, δεν αποδέχονται την ύπαρξη παραδειγματικής NPM και υποστηρίζουν ότι πρόκειται για μια χαλαρή συλλογή ιδεών που προέρχονται από τον ιδιωτικό τομέα, χρησιμοποιείται ιδιαίτερα από κάποιες χώρες και διαδίδονται από διεθνείς οργανισμούς και προηγμένες οικονομίες των αγορών. Επιπρόσθετα, οι τεχνο-διοικητική ερμηνεία της NPM από τους υποστηρικτές της δεν εξηγεί επαρκώς τα αίτια της γέννησής της ιστορικά, το ιδεολογικό της υπόβαθρο, τις κοινωνικοοικονομικές συνέπειες, και τους πολιτικο-διοικητικούς περιορισμούς.

Στις ενότητες που ακολουθούν, επιχειρούμε να αναδείξουμε και να στοιχειοθετήσουμε και τις δύο προαναφερθείσες όψεις της NPM, παρουσιάζοντας κριτικά απόψεις ερευνητών από διάφορες σχολές και εμπειρικές μελέτες που αιτιολογούν το χαρακτήρα της NPM.

## **2.2. Χαρακτηριστικά της NPM**

Το κίνημα της Νέας Δημόσιας Διοίκησης (NPM) ξεκίνησε στα τέλη της δεκαετίας του 1970. Από τους πρώτους υποστηρικτές και θεμελιωτές του κινήματος ήταν το Ηνωμένο Βασίλειο κατά την πρωθυπουργία της Μάργκαρετ Θάτσερ, ενώ τη δεκαετία του 1980, αντίστοιχες κινήσεις παρατηρήθηκαν και σε επιμέρους διοικητικά διαμερίσματα των ΗΠΑ (π.χ. Πολιτεία της Καλιφόρνια) που είχαν υποστεί τις συνέπειες της οικονομικής ύφεσης. Στη συνέχεια ακολούθησαν οι κυβερνήσεις της Νέας Ζηλανδίας και της Αυστραλίας οι οποίες συντάχθηκαν με το κίνημα. Η εν γένει επιτυχή εφαρμογή των διοικητικών μεταρρυθμίσεων NPM, έφερε την εν λόγω μεταρρυθμιστική διαδικασία στην ατζέντα των περισσότερων χωρών μελών του ΟΟΣΑ άλλα και άλλες χώρες (OECD, 1995).

**Πίνακας 2.1: Χαρακτηριστικά της Νέας Δημόσιας Διοίκησης**

<b>Κοινώς αποδεκτά χαρακτηριστικά</b>	<b>Αμφισβητήσιμα χαρακτηριστικά</b>
Περιοκές προϋπολογισμού	Νομικοί περιορισμοί και περιορισμοί στον προϋπολογισμό και τις δαπάνες
Παραστατικά	Εξορθολογισμός των εξουσιών
Λογοδοσία για τις επιδόσεις	Ανάλυση και αξιολόγηση της πολιτικής
Έλεγχος απόδοσης	Βελτιωμένες κανονιστικές διατάξεις
Ιδιωτικοποιήσεις	Εξορθολογισμός διοικητικών δομών
Πελάτες (εξυπηρέτηση «μιας στάσης», διαχείριση υποθέσεων)	Εκδημοκρατισμός και συμμετοχή των πολιτών
Αποκέντρωση	
Στρατηγικός σχεδιασμός και διοίκηση	
Διαχωρισμός της παροχής υπηρεσιών και παραγωγής	
Ανταγωνισμός	
Μέτρηση επιδόσεων	
Στυλ διοίκησης αλλαγών	
Υπεργολαβίες	
Ελευθερία διοίκησης (ευελιξία)	
Βελτιωμένη λογιστική	
Διαχείριση προσωπικού (κίνητρα)	
Τέλη χρηστών	
Διαχωρισμός πολιτικής και διοίκησης	
Βελτιωμένη οικονομική διοίκηση	
Εκτενής χρήση τεχνολογίας πληροφοριών	

Πηγή: (Gruening, 2001)

Σε αντίθεση με ότι συνήθως συμβαίνει, η ενασχόληση και θεωρητική θεμελίωση της πρακτικής NPM, έγινε μετά την πρακτική εφαρμογή της. Ακαδημαϊκοί και ερευνητές προσδιόρισαν τα κοινά χαρακτηριστικά των εφαρμοζόμενων μεταρρυθμίσεων και επιχείρησαν να τις δομήσουν και να τις οργανώσουν κάτω από την ετικέτα της Νέας Δημόσιας Διοίκησης (Dunsire, 1995). Αυτά τα κοινά χαρακτηριστικά των NPM μπορούν να διακριθούν σε δύο βασικές κατηγορίες, (1) όσα είναι κοινώς αποδεκτά από την ερευνητική και ακαδημαϊκή κοινότητα και (2) όσα υποστηρίζονται από μέρος μόνο των ερευνητών και αμφισβητούνται από άλλους. Τα χαρακτηριστικά αυτά παρουσιάζονται στον Πίνακα 2.1.

### **2.3. Ιστορική Εξέλιξη της NPM**

Ένας από τους πιο σημαντικούς παράγοντες που έχουν συμβάλει στην εμφάνιση της NPM ήταν η ιστορική αλλαγή που συντελέστηκε στην ιδεολογία του κράτους από τα τέλη της δεκαετίας του 1970 και μετά στις προηγμένες χώρες του καπιταλισμού, με τη στροφή προς ένα νεοφιλελεύθερο πλαίσιο, το οποίο απορρίπτει το κράτος πρόνοιας, αντιτίθεται στο μεγάλο δημόσιο τομέα, αμφισβητεί τη δυναμική και τις ικανότητες των κυβερνήσεων, κατηγορεί δημόσια γραφειοκρατία, πιστεύει στην ανωτερότητα του ιδιωτικού τομέα, και δίνει έμφαση στην ανταγωνιστική λειτουργία του τομέα παροχής υπηρεσιών. Μια τέτοια ιδεολογική μετάβαση και στροφή έναντι του δημοσίου τομέα και υπέρ της ελεύθερης αγοράς, έλαβε χώρα κατά κύριο λόγο στις μεγάλες οικονομίες «δυτικού τύπου» όπως η Αυστραλία, ο Καναδάς, η Νέα Ζηλανδία, το Ηνωμένο Βασίλειο και οι ΗΠΑ λαμβάνοντας διάφορες επιμέρους μορφές ανάλογα με τις εκάστοτε κυβερνήσεις και τα εμπλεκόμενα πολιτικά κόμματα. Στη λεπτομέρεια υλοποίησής της, η νεοφιλελεύθερη κατεύθυνση της NPM αντικατοπτρίζεται στη νέου τύπου διοικητική οργάνωση που βασίζεται σε συγκεκριμένες οργανωτικές αρχές, στυλ ηγεσίας, και εμπειρίες που προέρχονται από τον επιχειρηματικό τομέα.

Οι προαναφερθείσες ρίζες της NPM σε νεοφιλελεύθερες και νέο-διοικητικές πεποιθήσεις είναι εμφανείς στις σύγχρονες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες που υλοποιήθηκαν στις λεγόμενες ανεπτυγμένες οικονομίες του καπιταλισμού. Παραδείγματα τέτοιων προσπαθειών μεταρρύθμισης περιλαμβάνουν τα προγράμματα δημοσιονομικής βελτίωσης (1984) και διοίκησης και προϋπολογισμού (1988) στην

Αυστραλία, τα προγράμματα μεταρρύθμισης δημοσίων υπηρεσιών του Καναδά (1989 και 1992), τα προγράμματα δημοσιονομικής διαχείρισης και «επόμενα βήματα» στο Ηνωμένο Βασίλειο (1982 και 1988) και αντίστοιχα προγράμματα στη Νέα Ζηλανδία (1988 και 1989), στις ΗΠΑ (1984 και 1993) και στη Δανία (1983 και 1991). Άλλες σημαντικές μεταρρυθμιστικές προσπάθειες προς την ίδια κατεύθυνση πραγματοποιήθηκαν στην Ιαπωνία (1982), τη Γαλλία (1989), την Αυστρία (1988), την Ιταλία (1990) και την Πορτογαλία (1992). Στην Ελλάδα αντίστοιχες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες έλαβαν χώρα το 1991 με το πρόγραμμα εκσυγχρονισμού της οργάνωσης και λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης και το 1992 με το πρόγραμμα διοικητικού εκσυγχρονισμού.

Όλες οι προαναφερθείσες μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες καταδεικνύουν την εξάπλωση της NPM σε προηγμένες και εν πολλοίς βιομηχανικές οικονομίες καπιταλιστικών χωρών. Θα πρέπει ωστόσο να επισημανθεί ότι παρά το γεγονός ότι οι πρώτες χώρες εφαρμογής της NPM ήταν το Ηνωμένο Βασίλειο και οι ΗΠΑ, το εν λόγω μοντέλο διακυβέρνησης εξαπλώθηκε όχι μόνο σε άλλα καπιταλιστικά κράτη (Αυστραλία, Αυστρία, Καναδάς, Δανία, Γαλλία, Γερμανία, Ιταλία, Ιαπωνία, Ολλανδία, Νορβηγία, Πορτογαλία, Ισπανία, Σουηδία), αλλά και στις αναπτυσσόμενες οικονομίες της Ασίας, της Αφρικής και της Λατινικής Αμερικής, καθώς επίσης και σε πολλές χώρες της Ανατολικής Ευρώπης. Άλλες φορές λιγότερο και άλλες περισσότερο, τα κύρια συστατικά της NPM (π.χ. ελεύθερος καθοδηγούμενος από την αγορά ανταγωνισμός, επιχειρηματικού τύπου διοίκηση, σύγκριση της αξίας με το κόστος, και τον προσανατολισμό προς τον πολίτη) συναντώνται και σήμερα στις προαναφερθείσες χώρες.

Στις αναπτυσσόμενες χώρες, το μοντέλο NPM δεν έχει λάβει εδραιωθεί μόνο σε σχετικά προηγμένες οικονομίες της Ασίας και της Λατινικής Αμερικής, αλλά συναντάται και σε ορισμένες από τις φτωχότερες αφρικανικές χώρες όπως είναι η Ουγκάντα, η Ζιμπάμπουε, η Τανζανία, το Μαλάουι, η Γκάνα και η Ζάμπια. Ως εκ τούτου, ορισμένοι μελετητές υποστηρίζουν ότι κατά τις δύο δεκαετίες, το μοντέλο NPM έχει καταστεί ένα παγκόσμιας εμβέλειας μεταρρυθμιστικό μοντέλο.

Η παγκοσμιοποίηση και προώθηση της NPM ως μοντέλο διοικητικής μεταρρύθμισης έχει ενισχυθεί από διάφορους διεθνείς παράγοντες όπως οι διεθνείς

Οργανισμοί. Χαρακτηριστικά παραδείγματα Οργανισμών οι οποίοι προώθησαν το εν λόγω μοντέλο είναι η Παγκόσμια Τράπεζα, το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, ο Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου, η Ασιατική Τράπεζα Ανάπτυξης, η Αφρικανική Τράπεζα Ανάπτυξης, η Δια-αμερικανική Τράπεζα Ανάπτυξης και το Πρόγραμμα Ανάπτυξης των Ηνωμένων Εθνών. Υπό την πίεση των νεοφιλελεύθερων πολιτικών προτιμήσεων των προηγμένων καπιταλιστικών χωρών, οι εν λόγω διεθνείς οργανισμοί υιοθέτησαν μία πολιτική στάση, ενάντια στην ευρεία «ύπαρξη» του κράτους και επέβαλαν κατά τη διάρκεια των δεκαετιών του 1980 και του 1990, στις αναπτυσσόμενες χώρες, μεταρρυθμίσεις του δημοσίου τομέα στην κατεύθυνση των ελεύθερων αγορών (σύμφωνα με το πρότυπο NPM).

Πέραν των προαναφερθέντων, υπάρχουν και άλλοι σημαντικότεροι οργανισμοί περιφερειακής ή τοπικής εμβέλειας, όπως ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), η Βορειοαμερικανική Συμφωνία Ελεύθερων Συναλλαγών (NAFTA), η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ), και η Οικονομική Συνεργασία Ασίας-Ειρηνικού (APEC) που έχουν συχνά λειτουργήσει ως υποστηρικτές του μοντέλου NPM. Ακόμη, σημαντικές εταιρείες παροχής διοικητικών συμβουλών και εμπειρογνώμονες που συνδέονται με αυτές έχουν διαδραματίσει κρίσιμο ρόλο στην υιοθέτηση αρχών και τεχνικών της NPM σε όλο τον κόσμο. Η ύπαρξη επαγγελματικών ομάδων ή ενώσεων που λειτουργούσαν στην κατεύθυνση δημοσιοποίησης και εδραίωσης του μοντέλου NPM μέσω επιστημονικών δημοσιεύσεων, εκθέσεων αξιολόγησης, και συνεδρίων συνέβαλλε και αυτή με τη σειρά της στην εξάπλωση του μοντέλου. Χαρακτηριστικά παραδείγματα περιλαμβάνουν το Πρόγραμμα Δημόσιας Διοίκησης (PUMA) για τις χώρες του ΟΟΣΑ, το SIGMA για τη βελτίωση της διακυβέρνησης και της διοίκησης στην Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη, και η Γραμματεία της Κοινοπολιτείας για τη διοίκηση και κατάρτιση σε πολλές αναπτυσσόμενες χώρες.

Κορυφαίες πολιτικές προσωπικότητες δυτικών χωρών, όπως ο Ronald Reagan και ο Αλ Γκορ στις ΗΠΑ, και οι Μάργκαρετ Θάτσερ και Τζον Μέιτζορ στη Βρετανία, έπαιξαν επίσης σημαντικό ρόλο ασκώντας επιρροή σε διάφορες κυβερνήσεις και διεθνείς οργανισμούς για την υλοποίηση μεταρρυθμίσεων τύπου NPM στο δημόσιο τομέα. Εν κατακλείδι, μέσω δραστηκών παρεμβάσεων και προγραμμάτων που εφαρμόστηκαν από διεθνείς οργανισμούς, Οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής εμβέλειας,

επαγγελματικές ενώσεις, και πολιτικούς ηγέτες, το μοντέλο NPM τείνει πλέον να αποτελέσει ένα παγκόσμιο μοντέλο για τη μεταρρύθμιση της διοίκησης του δημόσιου τομέα.

#### **2.4. Θεωρητικό Υπόβαθρο NPM**

Η Νέα Δημόσια Διοίκηση έχει πολλές επιμέρους συνιστώσες. Στην παρούσα ενότητα εξετάζεται το θεωρητικό υπόβαθρο της NPM και τα θεωρητικά μοντέλα πάνω στα οποία στηρίχθηκαν όσοι στην πράξη υιοθέτησαν και εφάρμοσαν τις μεταρρυθμίσεις που αργότερα κατατάχθηκαν κάτω από την «ομπρέλα» με τίτλο NPM ή «εκ νέου ανακάλυψη» της κυβέρνησης (Reinventing Government). Το σημείο εκκίνησης της ανάλυσης μας είναι τα επιμέρους χαρακτηριστικά της NPM που παρουσιάστηκαν στον Πίνακα 2.1.

1. Περιοπές προϋπολογισμού. Όλοι όσοι ενστερνίζονται το κίνημα NPM, θεωρούν ότι σε περιόδους οικονομικής στενότητας και υψηλών ελλειμμάτων είναι απαραίτητες οι περιοπές των προϋπολογισμών.
2. Ιδιωτικοποιήσεις. Ο όρος ιδιωτικοποίηση προέρχεται από θεωρία επιλογής δημοσίου (public-choice theory), τη νέο-αυστριακή σχολή, και τη θεωρία δικαιωμάτων ιδιοκτησίας (property-rights theory). Επίσης προτάσεις για ιδιωτικοποιήσεις προέρχονται από σχολές ορθολογικής διοίκησης (Drucker, 1968).
3. Διαχωρισμός παροχής υπηρεσιών και παραγωγής. Ο εν λόγω διαχωρισμός προέρχεται από το μοντέλο πολυκεντρικών διοικητικών συστημάτων του Ostrom, αλλά η ίδια πρόταση έχει γίνει και από τον Drucker.
4. Υπεργολαβίες. Η πρακτική αυτή αντανακλά τόσο ορθολογική όσο και την ουμανιστική σχολή διοίκησης. Έχει πολλές επιρροές από οικονομολόγους που στηρίζονται στα κόστη συναλλαγών, αλλά και από τη θεωρία επιλογής δημοσίου (public-choice theory) (Niskanen, 1971).
5. Τέλη χρηστών και Παραστατικά. Πρόκειται για πρακτικές που προτείνονται από τους οπαδούς της θεωρίας επιλογής δημοσίου (public-choice theory), καθώς επίσης και από τους καταναλωτιστές (consumerists) και την ορθολογική διοίκηση.



6. Πελάτες. Η έννοια του πελάτη μπορεί να αποδοθεί άμεσα σε προσεγγίσεις μάρκετινγκ. Κάποιες σημαντικές εφαρμογές συνδεδεμένες με τον πελάτη, όπως η εξυπηρέτηση «μιας στάσης», ή η διαχείριση υποθέσεων είναι αποτέλεσμα αντιλήψεων οργανικής διοίκησης.
7. Ανταγωνισμός. Ο ανταγωνισμός στο δημόσιο τομέα προκύπτει κυρίως από τη θεωρία της επιλογής δημοσίου (public-choice theory). Όταν ο ανταγωνισμός σχεδιάζεται με στόχο να παρακινεί τις υπηρεσίες ενός Οργανισμού (εσωτερικός ανταγωνισμός), τότε μπορεί να προκύψει από μοντέλα οργανικής διοίκησης.
8. Ελευθερία διοίκησης (ευελιξία). Η παροχή ελευθερίας κινήσεων και ευελιξίας στους διευθυντές είναι ζήτημα που δε στηρίζεται σε ιδιαίτερες θεωρίες αλλά στις πρακτικές της διευθυντικής κατήχησης και του σχεδιασμού κινήτρων.
9. Διαχωρισμός πολιτικής και διοίκησης. Ο εν λόγω διαχωρισμός μπορεί να αναχθεί στη σχολή των Προοδευτικών και στη κλασική δημόσια διοίκηση, ενώ θα μπορούσε κανείς να ισχυριστεί ότι έχει επιρροές από την πολιτική ανάλυση, αλλά και από ορισμένους κλάδους της δημόσιας διοίκησης.
10. Αποκέντρωση. Πρόκειται για έννοια που επίσης προέρχεται από τη νεοκλασική σχολή σκέψης, τη θεωρία της επιλογής δημοσίου (public-choice theory) και τις θεωρίες που στηρίζονται στα κόστη συναλλαγών.
11. Λογοδοσία για τις επιδόσεις. Η πρακτική αυτή μπορεί να αποδοθεί στους κλασικούς στοχαστές και τις ιδέες τους σχετικά με τη συγκριτική αξιολόγηση των δημόσιων οργανισμών. Επιπλέον, επανεμφανίστηκε στη νεοκλασική δημόσια διοίκηση, στην πολιτική ανάλυση και στην ορθολογική δημόσια διοίκηση.
12. Μέτρηση επιδόσεων και βελτιωμένη λογιστική. Για τις πρακτικές αυτές ισχύει ότι για την προαναφερθείσα λογοδοσία για τις επιδόσεις. Επιπρόσθετα, θα μπορούσε κανείς να τις αναγάγει σε στοχαστές της θεωρίας της επιλογής δημοσίου (public-choice theory) (Tullock, 1965).
13. Βελτιωμένη οικονομική διοίκηση και έλεγχος απόδοσης. Τα δύο αυτά χαρακτηριστικά της NPM μπορούν να συσχετιστούν με θεωρίες ορθολογικής δημόσιας διοίκησης που χρησιμοποιούν «μοσχεύματα» από τον ιδιωτικό τομέα. Είναι ενδιαφέρον να σημειωθεί ότι όλος ο κλάδος της παρακολούθησης και αξιολόγησης με βάση το αποτέλεσμα δείχνει να έχει επηρεαστεί σημαντικά από

το σύστημα PPBS (Program, Planning, and Budgeting System) (Waldo, 1969). Ακόμη, σε αυτό το σύμπλεγμα των εννοιών θα μπορούσε κανείς να εντοπίσει ιδέες της θεωρίας εντολέα-εντολοδόχου (principal-agent theory).

14. Στρατηγικός σχεδιασμός και Στυλ διοίκησης αλλαγών. Ο στρατηγικός σχεδιασμός και το στυλ διοίκησης αλλαγών αντανakλούν την επίδραση των δύο κλάδων της δημόσιας διοίκησης. Είναι σημαντικό να γίνει διάκριση μεταξύ της μετάβασης από γραφειοκρατικές σε ορθολογικές μορφές διοίκησης και αυτής από ορθολογικά ή γραφειοκρατικά στυλ σε ανθρωποκεντρικά στυλ.
15. Διαχείριση προσωπικού (κίνητρα). Για την πρακτική αυτή ισχύει ότι για τις προαναφερθείσες. Επιπρόσθετα, η εν λόγω πρακτική έχει επιρροές από ιδέες της θεωρίας εντολέα-εντολοδόχου (principal-agent theory).
16. Εκτενής χρήση τεχνολογίας πληροφοριών. Το χαρακτηριστικό αυτό της NPM δε έχει κάποιο συγκεκριμένο θεωρητικό υπόβαθρο. Πρόκειται για καθαρά ρεαλιστική και πρακτική ιδέα που κρίνεται επιβεβλημένη στη σύγχρονη πραγματικότητα.

Σε σχέση με τα αμφισβητήσιμα χαρακτηριστικά της MPM, οι θεωρίες που φαίνεται να παίζουν καίριο ρόλο κινούνται σε περιοχές που δε σχετίζονται άμεσα με τη διοίκηση. Ειδικότερα:

1. Νομικοί περιορισμοί προϋπολογισμού. Πρόκειται για χαρακτηριστικό που εδράζεται στη θεωρία της επιλογής δημοσίου (public-choice theory) και ιδιαίτερα σε κάποιους στοχαστές όπως ο Buchanan.
2. Βελτιωμένες κανονιστικές διατάξεις. Για αυτή την πρακτική υπάρχουν σχετικές θεωρίες όπως αυτή των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας και η θεωρία της ρύθμισης ως τμήμα της ευρύτερης θεωρίας επιλογής δημοσίου (Stigler, 1971).
3. Εξορθολογισμός των εξουσιών και των διοικητικών δομών. Πρόκειται για έννοιες οι οποίες και πάλι συσχετίζονται με την κλασική θεωρία διοίκησης και αυτή των Προοδευτικών. Σε μεταγενέστερο στάδιο, έχουν δεχτεί επιδράσεις από τις σχολές των νεοκλασικών, της πολιτικής ανάλυσης και της ορθολογικής διοίκησης του δημόσιου.

4. Εκδημοκρατισμός και συμμετοχή των πολιτών. Πρόκειται για πρακτικές που κυρίως συνδέονται με την NPA και σχετικές προσεγγίσεις καθώς και με ιδέες που προέρχονται από τις σχολές των Καταναλωτιστών και της επιλογής δημοσίου.

Σύμφωνα με σχετική εμπειρική μελέτη που διεξήχθη από τον (Gruening, 2001) προκύπτει ότι η NPM δε μπορεί να προκύψει μόνο από τις θεωρίες της άσκησης διοίκησης (managerialism) και επιλογής δημοσίου. Αντίθετα, η NPM συσχετίζεται άμεσα με θεωρητικές προσεγγίσεις όπως η θεωρία δημόσιας επιλογής, η θεωρία διοίκησης, η κλασική και νεοκλασική δημόσια διοίκηση, η πολιτική ανάλυση, η θεωρία εντολέα-εντολοδόχου, η θεωρία δικαιωμάτων ιδιοκτησίας, η νεο-αυστριακή σχολή, τα οικονομικά κόστους συναλλαγών, και η ίδια η NPA και οι διάφορες παραλλαγές και εξελίξεις της. Κατ' ουσίαν, όσοι στην πράξη υιοθέτησαν, ενστερνίστηκαν και εφάρμοσαν διάφορες μεταρρυθμίσεις NPM, επηρεάστηκαν από μια μεγάλη γκάμα ιδεών και θεωριών.

Σχετικές εμπειρικές έρευνες (Gruening, 2001) έδειξαν ότι πολλές από τις θεωρητικές ρίζες και επιρροές της NPM δεν είναι νέες. Μάλιστα, ορισμένες από αυτές μπορεί ακόμη και να αναχθούν στη σχολή των Προοδευτικών και πηγαινουν πίσω στο χρόνο περίπου εκατό έτη. Από την άλλη, ο συνδυασμός των μεταρρυθμίσεων που συνθέτουν Νέα Δημόσια Διοίκηση είναι σίγουρα νέος. Παρά το γεγονός ότι ορισμένα χαρακτηριστικά της NPM είναι αρκετά παλιά, τα στοιχεία αυτά δεν έχουν ποτέ πριν παρουσιαστεί οργανωμένα και δομημένα σε ένα μεταρρυθμιστικό κίνημα. Το ίδιο ισχύει και για την πρακτική εφαρμογή ορισμένων χαρακτηριστικών της NPM. Αν και θεωρητικά παλιές, κάποιες ιδέες (π.χ. εκείνες της σχολής της επιλογής δημοσίου) ελέγχθηκαν σε μεγάλη κλίμακα, για πρώτη φορά με την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων της NPM. Τίθεται λοιπόν το ερώτημα αν η NPM αντιπροσωπεύει μια παραδειγματική αλλαγή (paradigm change). Σύμφωνα με τον (Kuhn, 1962) η παραδειγματική αλλαγή ορίστηκε αρχικά ως μια σειρά συγκεκριμένων παραδειγμάτων για την επίλυση επιστημονικών προβλημάτων, ενώ στη συνέχεια ο ίδιος την προσδιόρισε ως ένα σύστημα πειθαρχίας μιας επιστήμης το οποίο αποτελείται από νόμους και ορισμούς, μεταφυσικούς προσανατολισμούς, υποθέσεις, αξίες, και καλά στοιχειοθετημένα παραδείγματα (Kuhn, 1962). Ως εκ τούτου και πάντα σύμφωνα με την ίδια έρευνα (Gruening, 2001), η Νέα Δημόσια Διοίκηση δεν αποτελεί νέο πρότυπο για τις συμπεριφορικές διοικητικές

επιστήμες. Στις διοικητικές επιστήμονες δε μπορεί να καταλογιστεί η σφυρηλάτηση κανενός είδους συμφωνίας για τα πειθαρχικά συστήματα.

Ένα σημαντικό σημείο που πρέπει να επισημανθεί (Gruening, 2001) είναι ότι σχεδόν καμία από τις συμπεριφορικο-διοικητικές επιστήμες δεν έχει ένα παράδειγμα. Οι περισσότερες δε μοιράζονται κάποιο ενιαίο, συμφωνημένο σύστημα πειθαρχίας. Η δημόσια διοίκηση είναι διασπασμένη και κατακερματισμένη, όπως και η πολιτική ανάλυση. Όλες οι επιμέρους επιστήμες περιλαμβάνουν ορθολογιστικές, ατομικιστικές και χειραφετικές προσεγγίσεις. Έτσι, είναι αναμενόμενο να υφίστανται διαμάχες πάνω στις χρησιμοποιούμενες μεθοδολογίες μελέτης και ανάλυσης και όχι στην ουσία της κανονικής επιστήμης. Η μόνη επιστήμη από τις προαναφερθείσες που θα μπορούσε να διεκδικήσει την κατοχή ενός ολοκληρωμένου παραδείγματος και που εξελίσσεται με σχετικά υψηλές ταχύτητες, είναι αυτή των σύγχρονων θεσμικών οικονομικών.

Ακόμη και όσοι υποστηρίζουν ότι η NPM προσφέρει νέες λύσεις για τα διοικητικά προβλήματα, μπορούν εύκολα να αναγνωρίσουν ότι οι λύσεις αυτές δεν είναι κοινά αποδεκτές, αφού υπάρχουν διαφωνίες για το βαθμό χρησιμότητας και καταλληλότητα, και τίθεται υπό αμφισβήτηση αν η NPM είναι πράγματι η ενδεδειγμένη επιστημονική απάντηση. Αν και οι συμπεριφορικο-διοικητικές επιστήμες, οι κοσμοθεωρίες των ερευνητών της στενά συνδεδεμένες με αξίες, η έλλειψη ενός παραδείγματος επιτείνει την αμφισβήτηση και είναι βέβαιο ότι θα εξακολουθήσει να προκαλεί διαφωνίες και διχογνωμία στην επιστημονική κοινότητα.

Σύμφωνα με εμπειρικά αποτελέσματα (Gruening, 2001), είναι εξαιρετικά απίθανο ότι θα υπάρξει κάποτε ένα ενιαίο πρότυπο για τις πολιτικο-διοικητικές επιστήμες. Επιπλέον, είναι εξαιρετικά αμφίβολο ότι το μοντέλο του Kuhn που αναπτύχθηκε για τις φυσικές επιστήμες μπορεί να προσδώσει αξία χρησιμοποιούμενο στην κατανόηση των συμπεριφορικο-διοικητικών επιστημών. Δεδομένου ότι αξίες, και όχι γεγονότα, διέπουν ένα μεγάλο μέρος του συναφούς επιστημονικού διαλόγου, η μέθοδος της αλλαγής παραδείγματος (paradigm change) δε φαίνεται να είναι επαρκής για την έγκυρη περιγραφή της εν λόγω επιστημονικής ανάπτυξης.

Για να είναι εφικτή η καλύτερη κατανόηση των συμπεριφορικο-διοικητικών επιστημών, ένα χρήσιμο μοντέλο, παρότι προέρχεται από την περιοχή των φυσικών επιστημών είναι αυτό του Feyerabend σχετικά με την αντίληψη του επιστημονικού

αναρχισμού. Ο Feyerabend υποστήριξε ότι υπάρχουν παράλληλες επιστημονικές κοσμοθεωρίες, ή συστήματα πειθαρχίας. Στην πραγματικότητα, κανένα σύστημα πειθαρχίας δε μπορεί, εκ των προτέρων, να αξιώσει ότι είναι μεγαλύτερης αξίας ή ο μοναδικός δρόμος προς την αλήθεια. Αυτό που συμβαίνει στην πράξη, είναι ότι οι επιστημονική κοινότητα έχει τη δυνατότητα να κάνει τις επιλογές της και να τις υποστηρίξει (Gruening, 2001).

## **2.5. Αίτια Εμφάνισης της NPM και Συσχέτισή της με την Πολιτική**

Στην παρούσα Ενότητα μελετάμε τη συσχέτιση της πολιτικής με τη δημόσια διοίκηση. Σύμφωνα με σχετικές έρευνες (Gruening, 2001), το πρώτο σημείο που πρέπει να επισημανθεί είναι ότι οι αποφάσεις σχετικά με τις διοικητικές δομές αποτελούν πολιτικά ζητήματα και συνδέονται στενά με την πολιτική φιλοσοφία. Εκτός αυτού, η NPM αποτελεί μίγμα των αξιών που συνάδει με τη σύγχρονη πραγματικότητα και είναι σε θέση να επιλύσει σημερινά διοικητικά προβλήματα, χωρίς ωστόσο να αποτελεί πανάκεια και να είναι κάτι που θα έχει μακρά διάρκεια. Είναι βέβαιο ότι θα υπάρξουν νέες, μετασχηματισμένες μορφές των σημερινών προβλημάτων και νέα κύματα μεταρρυθμίσεων που νομοτελειακά θα μετασχηματίσουν την NPM και θα την οδηγήσουν σε νέες κατευθύνσεις.

Ακόμη, στην Ενότητα αυτή εξετάζουμε τα βαθύτερα αίτια πίσω από την εμφάνιση της NPM και την παγκόσμια εξάπλωσή της. Οι δημοφιλέστερες επίσημες εξηγήσεις για την υιοθέτηση του μοντέλου NPM είναι οι αδυναμίες ή ελλείψεις της παραδοσιακής κρατικής γραφειοκρατίας, σε συνδυασμό με την μονοπωλιακή φύση του, το μη διαχειρίσιμο μέγεθός του, τη διοικητική αναποτελεσματικότητα, την περιορισμένη προσβασιμότητα, την οικονομική αδράνεια και τη διαφθορά. Παρά το γεγονός ότι αυτοί οι ισχυρισμοί για το κράτος ήταν διαχρονικά ακριβείς, η ένταση της αντιγραφειοκρατικής ρητορικής αυξήθηκε σημαντικά κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1980 και του 1990 από κυβερνώντα κόμματα προσκείμενα στην ελεύθερη οικονομία των αγορών, κυρίως στις προηγμένες καπιταλιστικές χώρες. Η νέα ατζέντα που μπήκε στο τραπέζι ήταν ο περιορισμός της έκτασης και του ρόλου του δημοσίου, η μεταφορά πόρων και υπηρεσιών από τον δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα και η αναδιάρθρωση των δημόσιων υπηρεσιών με πρότυπο την εικόνα των επιχειρήσεων του ιδιωτικού τομέα, με

στόχο να αυξηθεί η ανταγωνιστικότητα, παραγωγικότητα, αποτελεσματικότητα, καινοτομία, και εν τέλει η παροχή υπηρεσιών στους πολίτες.

Τόσο στις αναπτυγμένες όσο και στις αναπτυσσόμενες χώρες, η αμαυρωμένη εικόνα των δημόσιων υπηρεσιών, στάθηκε αφορμή ώστε οι περισσότερες κυβερνήσεις να περιορίσουν την επεκτατική δημόσιου τομέα που εθεωρείτο υπεύθυνος για την πρόκληση των ελλειμμάτων του προϋπολογισμού και της εμφανιζόμενης σε πολλές χώρες δημοσιονομικής κρίσης, και να κινηθούν προς πολιτικές που δίνουν έμφαση στην οικονομία των αγορών και την υλοποίηση διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, σύμφωνα με τις επιταγές του μοντέλου NPM. Διάφορες μορφές δημοσιονομικών κρίσεων, που φέρεται να προκλήθηκαν από την αναποτελεσματική δημόσια διοίκηση, χρησιμοποιήθηκαν ως ένα από τα πιο συχνά επιχειρήματα για τη νομιμοποίηση και εκτέλεση πολιτικών NPM σε χώρες της Δυτικής Ευρώπης, της Βόρειας Αμερικής, της Ασίας, της Αφρικής, και της Λατινικής Αμερικής.

Ένα άλλο κυρίαρχο σκεπτικό ήταν να ενισχυθεί η καινοτομία στο δημόσιο τομέα με βάση αρχές και τεχνικές του μοντέλου NPM, όπως ανταπόκριση των χρηστών, προσανατολισμός στο αποτέλεσμα, και ανταγωνιστική παροχή υπηρεσιών. Αυτές οι βασικές διοικητικές αρχές και τεχνικές, θεωρούνται «καλές πρακτικές», και έχουν θεμελιωθεί πάνω στη βασική μακρο-ρητορική της «καλής διακυβέρνησης» που χρησιμοποιείται από τις κυβερνήσεις για να δικαιολογήσουν τη υιοθέτηση των πολιτικών NPM. Για παράδειγμα, στο όνομα της «καλής διακυβέρνησης», η Παγκόσμια Τράπεζα έχει χρησιμοποιήσει το NPM ως μεταρρυθμιστικό μοντέλο για να κατευθύνει τις αναπτυσσόμενες χώρες.

Πέρα από τις παραπάνω τυπικές λογικές για τη χρήση του NPM, που συχνά παρουσιάζονται από τους υποστηρικτές του, υπάρχουν και άλλοι λόγοι πίσω από αυτήν την προσέγγιση, κυρίως πολιτικοί, όπως εμφατικά τονίζουν οι επικριτές του. Μια πολύ συχνά αναφερόμενη αιτία πίσω από την εμφάνιση του NPM είχε να κάνει με το γεγονός της πολιτικής ατζέντας του εκάστοτε κυβερνώντος κόμματος βάσει της οποίας χρησιμοποιούσε το παράδειγμα της οικονομίας των αγορών ως ένα αποτελεσματικό εργαλείο για να ενισχύσει την πολιτική υποστήριξη για ένα πιο αντιγραφειοκρατικό δημόσιο τομέα. Για παράδειγμα, στη δεκαετία του 1980, οι νεοσυντηρητικοί πολιτικοί ηγέτες στο Ηνωμένο Βασίλειο και τις ΗΠΑ, (Θάτσερ και Ρέιγκαν) επεσήμαιναν

συστηματικά τα κακώς κείμενα του δημόσιου τομέα, συγκρίνοντάς τα με την ελεύθερη οικονομία των αγορών, χρησιμοποιώντας εν τέλει τη συγκεκριμένη ρητορική ως εργαλείο ενίσχυσης της πολιτικής τους εκστρατείας για να κερδίσουν τις εκλογές. Αυτή η πολιτική τακτική έγινε ακόμη αποτελεσματικότερη στο πλαίσιο της παγκοσμιοποιημένης επικοινωνίας των ιδιωτικών μέσων ενημέρωσης τα οποία δημοσιοποιούσαν τις αποτυχίες του δημόσιου τομέα και τόνιζαν εμφατικά τις επιτυχίες των δυνάμεων της αγοράς. Παραδείγματα παρόμοιων πολιτικών χρήσεων της NPM μπορεί να βρει κανείς και σε άλλες αναπτυσσόμενες χώρες, όπως η Αυστραλία, ο Καναδάς και η Νέα Ζηλανδία και πιο πρόσφατα στις αναπτυσσόμενες χώρες και τις μεταβατικές οικονομίες της Ανατολικής Ευρώπης.

Ένας άλλος λόγος που συνέβαλλε στην αντιγραφειοκρατική ρητορική της NPM από τη δεκαετία του 1980, ήταν η κρίση εμπιστοσύνης των πολιτών έναντι της διακυβέρνησης στα μεγάλα καπιταλιστικά κράτη, γεγονός που οδήγησε τα πολιτικά κόμματα και τους ηγέτες να χρησιμοποιούν την αναποτελεσματικότητα του δημόσιου ως επιχείρημα και τους δημόσιους υπάλληλους ως αποδιοπομπαίους τράγους, αποδίδοντάς τους ευθύνες για την επιδείνωση των κοινωνικοοικονομικών προβλημάτων, προκειμένου οι ίδιοι να κερδίζουν τη συμπάθεια των ψηφοφόρων. Δείχνοντας με το δάχτυλο το δημόσιο τομέα ως υπεύθυνο για πολλά οικονομικά και κοινωνικά δεινά, και προτείνοντας ως εναλλακτική το μοντέλο NPM, τα κυβερνώντα κόμματα προσπάθησαν να δικαιολογήσουν τις αντιλαϊκές πολιτικές, όπως περικοπές προϋπολογισμών, περιορισμός πρόνοιας, και τέλη χρηστών. Σε μια προσπάθεια να αποφύγουν την ευθύνη και να ανακτήσουν την εμπιστοσύνη των πολιτών, επιτίθεντο επίσης στις δημόσιες υπηρεσίες καταλογίζοντάς τους ευθύνες για αποτυχίες της κυβέρνησης, με έμφαση στην οικονομική και δημοσιονομική κρίση. Θα πρέπει ωστόσο να επισημανθεί ότι στα περισσότερα καπιταλιστικά κράτη τα προβλήματα είχαν κυρίως να κάνουν με την κρίση του Κεϋνσιανού μοντέλου πρόνοιας που οδήγησε στην επέκταση του ιδιωτικού τομέα και επαναπροσδιόρισε το ρόλο του κράτους, εμπλουτίζοντάς το με στοιχεία του μοντέλου NPM.

Στην περίπτωση του αναπτυσσόμενου κόσμου, πέρα από τα εσωτερικά κοινωνικοοικονομικά προβλήματα, η προαναφερόμενη εξωτερική πίεση που ασκείται από διεθνείς φορείς και Οργανισμούς διαδραμάτισε αποφασιστικό ρόλο στην υιοθέτηση

και εδραίωση του μοντέλου NPM. Ειδικότερα, από τις αρχές της δεκαετίας του 1980, οι Οργανισμοί αυτοί έχουν επιβάλει προγράμματα διαρθρωτικής προσαρμογής, ως προϋπόθεση για τη χορήγηση δανείων, αναγκάζοντας έτσι τις αναπτυσσόμενες χώρες, όχι μόνο να υιοθετήσουν πολιτικές οικονομίας ελεύθερων αγορών όπως οι ιδιωτικοποιήσεις και η απελευθέρωση αγορών και επαγγελμάτων, αλλά και να εφαρμόσουν προγράμματα ριζικής αναδιάρθρωσης του δημόσιου τομέα με βάση τις αρχές και πρακτικές των ιδιωτικών επιχειρήσεων.

Έτσι, ενώ τα κύρια αίτια εφαρμογής του μοντέλου NPM σε καπιταλιστικά κράτη είναι σε μεγάλο βαθμό εσωτερικά (π.χ. εσωτερικά κατεστημένα και συμφέροντα και αναποτελεσματικό κράτος), στις αναπτυσσόμενες χώρες τα αίτια πίσω από την εφαρμογή του ήταν κατά κύριο λόγο εξωτερικά. Είναι ενδιαφέρον να επισημανθεί το γεγονός ότι και στις δύο περιπτώσεις, πέρα από τα επίσημα αίτια, όπως η κατάρρευση του κράτους, η αναποτελεσματικότητα του δημόσιου τομέα, και η γραφειοκρατία, υπάρχουν σημαντικοί κρίσιμοι παράγοντες, όπως τα πολιτικά συμφέροντα και κατεστημένα, μια κρίση νομιμότητας, αλλά και εξωτερικές πιέσεις. Τα κρίσιμα αίτια συχνά κρύβονται κάτω από το μανδύα ελκυστικών φράσεων που συνδέονται άμεσα με το μοντέλο NPM, όπως για παράδειγμα η επανεφεύρεση, η καινοτομία, η διευκόλυνση, η συνεργασία, η ενδυνάμωση, η ικανοποίηση των πολιτών, η ανάπτυξη δυνατοτήτων, κ.λ.π. Αν και υπάρχουν διαφορές από χώρα σε χώρα στο βαθμό στον οποίο οι παράγοντες που οδήγησαν στην εφαρμογή του μοντέλου NPM ήταν εσωτερικοί ή εξωτερικοί, είναι πλέον βέβαιο ότι σήμερα η NPM παρουσιάζεται ως ένα παγκόσμιο μοντέλο διακυβέρνησης.



### **3. Μοντέλα Λήψης Αποφάσεων και Εφαρμογή τους στο Δημόσιο Τομέα**

#### **3.1. Εισαγωγή**

Είναι γεγονός ότι το μεγαλύτερο μέρος του χρόνου των στελεχών ενός Οργανισμού αφιερώνεται στη διαδικασία εξέτασης των δεδομένων και λήψης αποφάσεων. Σύμφωνα με τους Simon και Drucker (Simon, 1960; Drucker, 1967), στις μεταβιομηχανικές κοινωνίες η διοίκηση στον ιδιωτικό ή το δημόσιο τομέα δε γίνεται στη βάση της οργάνωσης με σκοπό την παραγωγή και προσφορά υλικών αγαθών, αλλά κατά κύριο λόγο επικεντρώνεται στην ποσοτική και ποιοτική προσφορά υπηρεσιών, πράγμα που πρακτικά σημαίνει έμφαση στην οργάνωση του δικτύου λήψης αποφάσεων, τόσο εντός όσο και μεταξύ των επιμέρους διοικητικών μονάδων του Οργανισμού. Είναι λοιπόν αυτονόητο ότι η σημαντικότητα της λήψης αποφάσεων είναι κεφαλαιώδους σημασίας, πράγμα που θα επιχειρήσουμε να αναδείξουμε στις ενότητες που ακολουθούν.

#### **3.2. Επίπεδα, Περιβάλλοντα, Τύποι και Διαδικασία Λήψης Αποφάσεων**

Αν επιχειρήσουμε να ορίσουμε τη λήψη αποφάσεων, θα μπορούσαμε να πούμε ότι είναι η επιλογή μεταξύ δύο ή περισσότερων εναλλακτικών χρησιμοποιώντας συγκεκριμένα δεδομένα και κριτήρια (Καρασαββίδου, Χατζηγηργίου, 1999). Ειδικότερα, ως απόφαση θα ορίζαμε το σύνολο των ενεργειών που εκτελούνται μια χρονική στιγμή μετά τη μελέτη και αξιοποίηση των υφιστάμενων δεδομένων σε μια συγκεκριμένη κατάσταση. Γίνεται άμεσα αντιληπτό ότι βασικό συστατικό στοιχείο της διαδικασίας λήψης αποφάσεων είναι η ύπαρξη δεδομένων και πληροφοριών πάνω στα οποία αυτές πρέπει να στηρίζονται. Επιπλέον, οι ενέργειες που προκύπτουν βάσει των αποφάσεων που λαμβάνονται, ανατροφοδοτούν τον Οργανισμό με πληροφορίες οι οποίες λαμβάνονται υπόψη για τη λήψη μελλοντικών αποφάσεων. Ως εκ τούτου, η λήψη αποφάσεων μπορεί να χαρακτηριστεί ως μια επαναλαμβανόμενη διαδικασία δράσεων και ανατροφοδότησης δεδομένων που προέρχονται από τη διαρκή ροή των πληροφοριών (Πραστάκος, 2002). Ταυτόχρονα, θα πρέπει να επισημανθεί ότι η λήψη επιχειρηματικών αποφάσεων είναι διαδικασία που βρίσκεται στον πυρήνα της λειτουργίας της διοίκησης Οργανισμών και επιχειρήσεων, δεδομένου ότι τα διοικητικά στελέχη καλούνται σε

συνεχή βάση να λαμβάνουν αποφάσεις για να είναι σε θέση να οργανώσουν, να προγραμματίσουν και να ελέγξουν τις εργασίες για τις οποίες είναι υπεύθυνοι.

### **3.2.1. Ιστορική Αναδρομή**

Στην Ενότητα αυτή παρουσιάζουμε μια ιστορική αναδρομή στην επιστήμη των αποφάσεων και τις προσεγγίσεις και πρακτικές που έχουν αναπτυχθεί για το εν λόγω ζήτημα.

Σημαντικό σταθμό στη θεμελίωση της Επιστήμης των αποφάσεων έχει αποτελέσει η θεωρία παιγνίων που θεμελιώθηκε το 1944 από τους Von Neumann και Morgenstern. Για τα επόμενα 20 περίπου χρόνια, για την επίλυση προβλημάτων διοίκησης, επικράτησε η έρευνα και εφαρμογή μαθηματικών μοντέλων και αλγόριθμων (Πραστάκος, 2006). Στη συνέχεια, σταδιακά άρχισε να αναπτύσσεται η περιοχή της ανάλυσης αποφάσεων, ενώ ο Savage το 1972 θεμελίωσε την υποκειμενική εκτίμηση πιθανοτήτων λαμβάνοντας υπόψη για πρώτη φορά παράγοντες όπως η διαίσθηση και η εμπειρία και εισάγοντας τη θεωρία της χρησιμότητας (Πραστάκος, 2006; Υψηλάντης, 2006).

Τη δεκαετία του 1970 πρωτοεμφανίστηκαν τα συστήματα υποστήριξης αποφάσεων (decision support systems), τα οποία ενίσχυσαν σημαντικά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Η ανάπτυξη των συστημάτων υποστήριξης αποφάσεων πυροδότησε και την ανάπτυξη των ευρετικών μεθόδων (heuristics), οι οποίες χρησιμοποιούνται πλέον ευρέως στην επίλυση πολύπλοκων προβλημάτων που συχνά δεν είναι δυνατό να επιλυθούν με αναλυτικό τρόπο.

### **3.2.2. Επίπεδα Λήψης Αποφάσεων**

Είναι προφανές ότι οι αποφάσεις που λαμβάνονται σε ένα Οργανισμό ξεκινούν, εμπλέκουν και ταυτόχρονα επηρεάζουν στελέχη σε διάφορα επίπεδα της ιεραρχίας. Τα επίπεδα αυτά είναι (1) το επίπεδο ατόμου (individual), (2) το επίπεδο Ομάδας (group), (3) το επίπεδο Οργανισμού (organizational) και (4) το μεταοργανωσιακό επίπεδο (metaorganizational). Ο τρόπος με τον οποίο λειτουργούν τα επίπεδα αυτά περιλαμβάνει αφενός τη μεταφορά δεδομένων και πληροφοριών από το εξωτερικό περιβάλλον τα οποία αποτελούν απαραίτητα στοιχεία για τη λήψη μιας απόφαση (decisional inputs), και

αφετέρου στη διάχυση και μετάδοση των λαμβανόμενων αποφάσεων (decisional outputs) από τον Οργανισμό προς το εξωτερικό περιβάλλον. Οι εισερχόμενες και εξερχόμενες πληροφορίες απαντώνται σε όλα τα προαναφερθέντα επίπεδα, ενώ αναλυτικά τα επίπεδα αποφάσεων θα μπορούσαν να περιγραφούν ως εξής:

1. Επίπεδο Ατόμου. Η λήψη αποφάσεων σε επίπεδο ατόμου παρουσιάζει ένα αριθμό κοινών χαρακτηριστικών όπως είναι η αναζήτηση μεγάλου όγκου δεδομένων για να στοιχειοθετήσει το άτομο τις αποφάσεις του, η έλλειψη βούλησης για επανεξέταση των αποφάσεων και σε άλλες περιπτώσεις οι βιαστικές και πρώιμες, χωρίς επαρκή τεκμηρίωση και επαρκή στάθμιση των εναλλακτικών λύσεων. Οι επιλεγείσες τεχνικές λήψεις αποφάσεων για την επίλυση προβλημάτων σε επίπεδο ατόμου ενδέχεται επίσης να είναι υπεραπλουστευμένες, ενώ η συνηθέστερη τακτική έχει ως σημείο εκκίνησης μια δοκιμαστική λύση, την οποία ανατροφοδοτεί στη συνέχεια με επιπρόσθετα δεδομένα για να καταλήξει σε μία καλύτερη λύση, και ούτω καθεξής, έως ότου καταλήξει σε μια αποδεκτή ισορροπία μεταξύ αναμενόμενων και πιθανολογούμενων αποτελεσμάτων. Είναι αυτονόητο ότι, η ιδιοσυγκρασία και η προσωπικότητα του ατόμου διαφοροποιεί την ακολουθούμενη στρατηγική, και την τελική απόφαση. Εν κατακλείδι, οι αποφάσεις σε επίπεδο ατόμου χαρακτηρίζονται συνήθως από απλές στρατηγικές και απλοϊκές προσεγγίσεις, από έλλειψη επαρκούς πληροφόρησης, βιασύνη ή καθυστερήσεις και περιορισμένη εμβάθυνση, αλλά και διαφοροποίηση ανάλογα με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του ατόμου.
2. Επίπεδο Ομάδας. Η λήψη αποφάσεων σε επίπεδο ατόμου, συχνά πρέπει να υπερκεραστεί από συνολικές αποφάσεις σε επίπεδο ομάδας. Αυτό ενδέχεται πολλές φορές να προϋποθέτει προσαρμογές των ατομικών αποφάσεων και συμβιβασμούς, ενώ είναι εμφανές ότι δεν πρόκειται για μια απλή σύνθεση απόψεων αλλά για συγκερασμό τους σε επίπεδο Ομάδας (Fisher, 1970). Είναι προφανές ότι οι αποφάσεις σε επίπεδο Ομάδας στηρίζονται σε κατά κανόνα σε μεγαλύτερο όγκο δεδομένων και προϋποθέτουν την ανάλυση περισσότερων εναλλακτικών λύσεων/ αποφάσεων. Επιπλέον, στα ιδιαίτερα θετικά στοιχεία της λήψης αποφάσεων σε επίπεδο Ομάδας, προσμετράται η αλληλεπίδραση των

μελών της Ομάδας που συνήθως βελτιώνει την ποιότητα της ανάλυσης, η ομαδικότητα, η καλύτερη κατανόηση των δεδομένων και η ευρύτητα της λαμβανόμενης απόφασης αφού λαμβάνονται υπόψη πολλαπλές απόψεις (Dunn, 1984). Από την άλλη, υπάρχουν και μειονεκτήματα στις αποφάσεις επιπέδου Ομάδας όπως η βραδύτητα που συχνά παρατηρείται, και η έλλειψη ατομικών πρωτοβουλιών που θα διευκόλυνε τη διαδικασία. Ακόμη, είθισται οι Ομάδες να εστιάζουν τις αντιδράσεις τους στα αποτελέσματα των αποφάσεων και όχι στην ανάληψη πρωτοβουλιών που θα οδηγούσαν σε καλύτερο αποτέλεσμα (Dunn, 1984).

3. Επίπεδο Οργανισμού. Οι αποφάσεις ατόμων και Ομάδων, τελικά οδηγούν και υποστηρίζουν αποφάσεις σε επίπεδο Οργανισμού (Wadia, 1965). Σε αυτό το επίπεδο, είναι προφανές ότι αυξάνεται η πολυπλοκότητα σε σχέση με τα προαναφερθέντα επίπεδα. Ένα από τα δημοφιλέστερα προβλήματα των αποφάσεων σε επίπεδο Οργανισμού είναι η αυξημένη πιθανότητα απώλειας της σωστής εστίασης στο στόχο της απόφασης. Οι στρατηγικές αναζήτησης εναλλακτικών λύσεων και οι χρησιμοποιούμενοι κανόνες μπορούν να τροποποιούνται δυναμικά, ανάλογα με τις εμπειρίες του Οργανισμού σε προγενέστερες αποφάσεις. Πολλές φορές επικρατούν οι απλοί κανόνες αναζήτησης (Alexis and Wilson, 1967), ενώ είναι συνήθης η χρήση προγραμματισμένων αποφάσεων με βάση προαποφασισμένα πρότυπα αναζητήσεων. Ο προαναφερθείς τρόπος λήψης αποφάσεων μπορεί να οδηγήσει σε προβληματικές αποφάσεις όταν πρόκειται για πολύπλοκα ζητήματα με υψηλό βαθμό αβεβαιότητας. Σχετικές έρευνες που έχουν διεξαχθεί δείχνουν ότι η λήψη αποφάσεων σε επίπεδο Οργανισμού είναι πιθανό να στερείται των απαιτούμενων δεδομένων (O' Reilly, 1983). Παρόλα αυτά στην πλειοψηφία των περιπτώσεων οι αποφάσεις που λαμβάνονται στο επίπεδο αυτό είναι ορθολογικές και συστηματικές.
4. Μεταοργανωσιακό Επίπεδο. Είναι προφανές ότι οι Οργανισμοί εντάσσονται και λειτουργούν μέσα σε ένα ευρύτερο οικονομικό και κοινωνικό σύστημα. Στο μεταοργανωσιακό επίπεδο, οι αποφάσεις που λαμβάνονται στηρίζονται σε μακροοικονομικά μεγέθη, ενώ κατά τα λοιπά ισχύουν όσα προαναφέρθηκαν για

τις αποφάσεις σε επίπεδο Οργανισμού. Σημαντικές παράμετροι που αποδίδουν μια κοινωνική διάσταση στις αποφάσεις αυτού του επιπέδου είναι το «ευ ζην» (good life), η κουλτούρα (culture), ο «πολιτισμός» (civilization), η δικαιοσύνη (justice) και η τάξη (order). Είναι λοιπόν εμφανές ότι τα χαρακτηριστικά αυτού του επιπέδου αποφάσεων ξεφεύγουν από τη στενό οικονομικό πλαίσιο και κατευθύνονται σε κοινωνικά και πολιτισμικά στοιχεία (Bernthal, 1962). Ως εκ τούτου οι πολιτικές, ιδεολογικές και κοινωνικές ιδιαιτερότητες κάθε Χώρας παίζουν σημαντικό ρόλο στις αποφάσεις αυτού του τύπου.

Συνοψίζοντας, η λήψη των αποφάσεων ξεκινά από το επίπεδο του ατόμου, επεξεργάζεται και υιοθετείται σε επίπεδο Ομάδων, ενοποιούνται σε επίπεδο Οργανισμού και διαχέονται στην κοινωνία.

### **3.2.3. Περιβάλλοντα Λήψης Αποφάσεων**

Οι αποφάσεις που λαμβάνονται από τα στελέχη ενός Οργανισμού μπορεί να είναι λιγότερο ή περισσότερο επιτυχημένες και μπορεί να οδηγήσουν τον Οργανισμό στην επιτυχή διεξαγωγή των δραστηριοτήτων του ή σε δυσκολίες και προβλήματα. Αυτό οφείλεται αφενός στο γεγονός ότι η έκβαση των γεγονότων μπορεί να προβλεφθεί με ένα επίπεδο ακρίβειας και αφετέρου λόγω του ότι τα δεδομένα στα οποία στηρίζονται οι εκάστοτε αποφάσεις μπορεί να είναι ελλιπή, λανθασμένα ή δυναμικά μεταβαλλόμενα. Η σχέση αιτίου-αιτιατού παίζει καθοριστικό ρόλο στην ποιότητα και αποτελεσματικότητα των αποφάσεων και επηρεάζεται σημαντικά από το περιβάλλον μέσα στο οποίο λαμβάνονται οι αποφάσεις. Σύμφωνα με το πλαίσιο Cynefin, υπάρχουν 4 διαφορετικά περιβάλλοντα λήψης αποφάσεων (Snowden and Boone, 2007):

1. Απλό: Πρόκειται για σταθερό περιβάλλον, το οποίο στηρίζεται σε λήρως κατανοητή και μη αμφισβητήσιμη σχέση αιτίου-αιτιατού. Ακόμη και σε ένα περιβάλλον με τέτοια χαρακτηριστικά, θα πρέπει να τονιστεί ότι υπάρχει ο κίνδυνος εσφαλμένων αποφάσεων λόγω υπεραπλούστευσης των γεγονότων, η «προκαθορισμένης σκέψης» από άτομα που παραμένουν προσκολλημένα σε προσεγγίσεις και πρακτικές που εφαρμόζουν λόγω των εμπειριών τους, του εκπαιδευτικού τους υποβάθρου και άλλων παρόμοιων παραγόντων.

2. Σύνθετο: Πρόκειται για περιβάλλον το οποίο, σε αντίθεση με το απλό, εμπεριέχει μια σχετική πολυπλοκότητα παρά τη μη αμφισβητήσιμη σχέση αιτίου-αιτιατού. Και στην περίπτωση αυτή ελλοχεύει ο κίνδυνος της «προκαθορισμένης σκέψης» κατ' αντιστοιχία με το απλό περιβάλλον.
3. Πολυσύνθετο: Τα πολυσύνθετα περιβάλλοντα χαρακτηρίζονται από τη μη ύπαρξη\_σωστών απαντήσεων. Τα βασικά χαρακτηριστικά ενός πολυσύνθετου περιβάλλοντος είναι η ρευστότητα και αδυναμία πρόβλεψης. Η αξιοποίηση μοντέλων πρόβλεψης αποτελεί την πλέον ενδεδειγμένη λύση για τη λήψη αποφάσεων σε ένα τέτοιο περιβάλλον.
4. Χαοτικό: Πρόκειται για περιβάλλον στο οποίο οι σχέσεις αιτίου-αιτιατού δε μπορούν να προσδιοριστούν επαρκώς αφού αλλάζουν με μεγάλη ταχύτητα, ενώ ταυτόχρονα υπάρχει μεγάλος αριθμός αποφάσεων που πρέπει να ληφθούν και μη επαρκής χρόνος για αξιολόγηση των δεδομένων. Στην περίπτωση αυτή ο βασικός στόχος των αποφάσεων είναι να περιοριστούν κατά το μέτρο του δυνατού τυχόν απώλειες από τις λαμβανόμενες αποφάσεις, έως ότου επανέλθει το περιβάλλον σε μία περισσότερο ελεγχόμενη κατάσταση.

Γίνεται εμφανές από τα προαναφερθέντα ότι τα περιβάλλοντα λήψης αποφάσεων μέσα στα οποία λειτουργούν οι διάφοροι Οργανισμοί και επιχειρήσεις χαρακτηρίζονται πολλές φορές από σημαντική πολυπλοκότητα, γεγονός που καθιστά τις τελικές αποφάσεις δύσκολες και επικίνδυνες.

### **3.2.4. Τύποι Αποφάσεων**

Στη σχετική βιβλιογραφία συναντώνται διάφοροι τύποι αποφάσεων. Στην παρούσα Ενότητα παρουσιάζουμε ορισμένες σημαντικές κατηγοριοποιήσεις των αποφάσεων που λαμβάνονται από διοικητικά στελέχη (Καρασαββίδου – Χατζηγηγορίου, 1999).

Σύμφωνα με το Simon (1960) οι αποφάσεις μπορούν να διαχωριστούν σε προγραμματισμένες, οι οποίες αφορούν σε ζητήματα συνηθισμένα και επαναλαμβανόμενα με δοκιμασμένους και εφαρμοσμένους τρόπους αντιμετώπισης και μη προγραμματισμένες, οι οποίες αναφέρονται σε ζητήματα που δεν έχουν προκύψει στο παρελθόν και ως εκ τούτου δεν υπάρχει εμπειρία στην αντιμετώπισή τους, ή ακόμη και σε θέματα τα οποία ναι μεν έχουν αντιμετωπιστεί και στο παρελθόν αλλά η

σημαντικότητά τους είναι τέτοια ώστε να απαιτείται ιδιαίτερη προσοχή και μελέτη πριν τη λήψη της όποιας απόφασης (Καρασαββίδου - Χατζηγηγορίου, 1999). Σύμφωνα με το Drucker (1967) οι αποφάσεις διακρίνονται σε τακτικές, όταν αναφέρονται σε καταστάσεις όπου τα δεδομένα είναι γνωστά και οι στόχοι είναι γνωστοί, και σε στρατηγικές όπου προαπαιτείται η ορθή και αντικειμενική διατύπωση των στόχων και η εξεύρεση των απαιτούμενων πόρων και των μέσων. Σύμφωνα με τον Gore οι αποφάσεις μπορούν να διαχωριστούν σε συνήθεις αποφάσεις προσαρμογής και σε νέες αποφάσεις ή αποφάσεις καινοτομίας. Τέλος, σύμφωνα με τον Debbecq οι αποφάσεις διακρίνονται σε συνήθεις αποφάσεις διαπραγμάτευσης και σε δημιουργικές αποφάσεις (Καρασαββίδου - Χατζηγηγορίου, 1999).

Θα πρέπει στο σημείο αυτό να τονιστεί ότι, σε κάθε περίπτωση, ο αναλαμβανόμενος κίνδυνος αποτελεί αναπόσπαστο στοιχείο των επιχειρηματικών αποφάσεων που λαμβάνονται. Ως επιχειρηματικός κίνδυνος ορίζεται η πιθανότητα απώλειας περιουσιακών στοιχείων μιας επιχείρησης λόγω εσωτερικών ή εξωτερικών παραγόντων. Ο αναλαμβανόμενος κίνδυνος αποτελεί χαρακτηριστικό κυρίως των στρατηγικών αποφάσεων οι οποίες χαρακτηρίζονται από ένα μικρότερο ή μεγαλύτερο βαθμό αβεβαιότητας και επιδρά σημαντικά στη λήψη των αποφάσεων ασκώντας επιρροή στις αντιλήψεις για την υφιστάμενη κατάσταση, την αξιολόγηση των εναλλακτικών αποφάσεων (Pablo, et al, 1996).

### **3.2.5. Διαδικασία Λήψης Αποφάσεων**

Κάθε Οργανισμός αντιμετωπίζει σύνθετα και πολυδιάστατα ζητήματα, γεγονός που σημαίνει ότι οι όποιες αποφάσεις θα πρέπει να εξετάζουν τα εν λόγω ζητήματα σφαιρικά και σε όλες τις διαστάσεις τους (Πραστάκος, 2002). Μεταξύ άλλων θα πρέπει να διασφαλίζεται ότι τηρούνται κοινωνικοί και περιβαλλοντικοί περιορισμοί που προκύπτουν από το υφιστάμενο νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο (Υψηλάντης, 2006).

Σε κάθε απόφαση που λαμβάνεται, υπάρχουν δυο παράγοντες που παίζουν πολύ σημαντικό ρόλο στο να χαρακτηριστεί η απόφαση αυτή επιτυχής ή αποτυχημένη, η αποδοτικότητα (efficiency) και η αποτελεσματικότητα (effectiveness). Η αποδοτικότητα αξιολογεί το βαθμό αξιοποίησης των διαθέσιμων πόρων του Οργανισμού και εν γένει ορίζεται ως το πηλίκο των εκροών προς τις εισροές. Η αποτελεσματικότητα αξιολογεί το

βαθμό επίτευξης των στόχων που έχουν τεθεί, ποσοτικοί ή ποιοτικοί, και εν γένει ορίζεται ως το πηλίκο των αποτελεσμάτων προς τους στόχους (Πραστάκος, 2006).

Η Διοικητική Επιστήμη έχει επιμερίσει τη διαδικασία λήψης αποφάσεων σε επιμέρους στάδια τα οποία εξετάζουν τους περιορισμούς που θέτει το επιχειρησιακό και εξωτερικό περιβάλλον σε συνδυασμό με τα εναλλακτικά σχέδια δράσης και να καταλήξουν στις τελικές αποφάσεις απλών ή δύσκολων ζητημάτων με δομημένο και συστηματικό τρόπο. Τα στάδια αυτά είναι τα ακόλουθα:

1. Αναγνώριση και Διατύπωση του Προβλήματος. Πρόκειται για το πρώτο στάδιο το οποίο καθορίζει την εν συνεχεία αντιμετώπιση του ζητήματος και ως εκ τούτου κρίνεται ιδιαίτερα σημαντικό. Δεδομένου ότι η διάγνωση ενός προβλήματος είναι κατά κανόνα υποκειμενική και στηρίζεται στην κρίση του εκάστοτε διοικητικού φορέα και των στελεχών του, είναι πιθανό να παρουσιαστούν λανθασμένες και μη επαρκείς διατυπώσεις (Πραστάκος, 2006). Ακόμη, στην περίπτωση που το εμφανιζόμενο πρόβλημα δε γίνει έγκαιρα αντιληπτό, ο Οργανισμός είναι πιθανό να οδηγηθεί σε πολλαπλάσια προβλήματα (Υψηλάντης, 2006; Καρασαββίδου - Χατζηγηγορίου, 1999). Είναι αυτονόητο ότι η έγκαιρη αναγνώριση και η καλή αντίληψη του προβλήματος βελτιστοποιεί τη διαδικασία και το χρόνο επίλυσής του. Βέβαια για να είναι εφικτή η κατανόηση του προβλήματος απαιτείται η απαραίτητη ανάλυση ώστε να εντοπιστούν τα αίτια και τα επιμέρους χαρακτηριστικά του εν λόγω προβλήματος (Υψηλάντης, 2006). Αυτή η ανάλυση θα πρέπει να λάβει υπόψη της τα χαρακτηριστικά και τη δομή του Οργανισμού, τις ακολουθούμενες διαδικασίες, τη στρατηγική του, τη τεχνολογική υποδομή, το εξωτερικό περιβάλλον, κ.λπ. Σημαντικό ρόλο στο βήμα αυτό της διαδικασίας παίζει η συλλογή, επεξεργασία και ανάλυση ποιοτικών επιχειρησιακών δεδομένων, τα οποία αφενός εμπεριέχουν στοιχεία για την τρέχουσα κατάσταση του Οργανισμού και αφετέρου μπορούν να αποτελέσουν τη βάση για την πρόβλεψη της μελλοντικής πορείας του (Πραστάκος, 2002).
2. Καθορισμός Στόχων. Σημαντικό παράγοντα για τη λήψη των ενδεδειγμένων αποφάσεων αποτελεί ο καθορισμός των στόχων με σαφήνεια και ακρίβεια. Χαρακτηριστικά παραδείγματα επιχειρησιακών στόχων είναι ο έλεγχος του



κόστους, η βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών, η βελτίωση των συνθηκών εργασίας κ.λπ. Σε περίπτωση που οι στόχοι δεν είναι καλά ορισμένοι, εφικτοί, ή μη ρεαλιστικοί είναι πιθανό οι αποφάσεις να μην είναι αποδοτικές και αποτελεσματικές. Επιπλέον, οι στόχοι πρέπει να επαναπροσδιορίζονται σε περίπτωση που αυτό απαιτείται για να συμβάλλουν στη λήψη των πλέον ενδεδειγμένων αποφάσεων (Καρασαββίδου - Χατζηγηγορίου, 1999; Πραστάκος, 2006).

3. Καθορισμός Παραμέτρων και Μεταβλητών. Μετά τη σαφή και ακριβή διατύπωση των στόχων θα πρέπει να καθοριστεί αυτό που συνήθως καλείται αντικειμενική συνάρτηση και περιγράφει και ποσοτικοποιεί τα επιθυμητά αποτελέσματα χρησιμοποιώντας τα κατάλληλα μοντέλα και υποδείγματα. Η αντικειμενική συνάρτηση εμπεριέχει τους σημαντικότερους παράγοντες και τις μεταβλητές που επηρεάζουν και καθορίζουν τις αποφάσεις και είτε μπορούν να ελεγχθούν από όσους λαμβάνουν αποφάσεις, είτε είναι εξωτερικές παράμετροι οι οποίες καθορίζονται από το εξωτερικό περιβάλλον (Υψηλάντης, 2006).
4. Εντοπισμός Περιορισμών. Στο συγκεκριμένο στάδιο της διαδικασίας αποφάσεων εντοπίζονται και αναλύονται οι περιορισμοί που επιβάλλει το εσωτερικό και εξωτερικό περιβάλλον του Οργανισμού και αποκλείονται κάποιες από τις εναλλακτικές λύσεις που θα μπορούσαν να αποφασιστούν λόγω έλλειψης διαθέσιμου χρόνου ή περιορισμών στην ύπαρξη πόρων (Υψηλάντης, 2006).
5. Αναζήτηση και Ανάλυση Εναλλακτικών Λύσεων. Μετά την ολοκλήρωση των προηγούμενων τεσσάρων σταδίων, προκύπτει μια λίστα από πιθανές εναλλακτικές λύσεις/ αποφάσεις. Οι πιθανές αποφάσεις αναλύονται, συγκρίνονται και εξετάζονται τα πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα της κάθε μίας για να επιλεγεί η βέλτιστη λύση (Υψηλάντης, 2006). Οι εναλλακτικές αποφάσεις θα πρέπει να αξιολογούνται με βάση τα προσδοκώμενα αποτελέσματα που αναμένεται να δώσουν και είθισται να εκφράζονται σε χρηματική αξία, κόστος (χρηματικό, υλικό, κ.λπ), ή χρησιμότητα. Από τις προτεινόμενες εναλλακτικές, επιλέγεται εκείνη που αναμένεται να έχει τις μεγαλύτερες, πιθανότητες επιτυχίας. Στην περίπτωση που καμιά από τις

εναλλακτικές. λύσεις που αναπτύχθηκαν δεν ικανοποιεί τους στόχους που έχουν τεθεί, η διαδικασία αναζήτησης λύσεων μπορεί να επαναληφθεί μέχρι να βρεθεί μια αποδεκτή εναλλακτική λύση (Καρασαββίδου - Χατζηγηγορίου, 1999). Η ανάλυση των εναλλακτικών λύσεων, μπορεί να περιλαμβάνει και τη γνωστή ως ανάλυση ευαισθησίας, η οποία εξετάζει το βαθμό αποτελεσματικότητας των αποφάσεων σε ενδεχόμενες αλλαγές παραμέτρων του εσωτερικού και κυρίως του εξωτερικού περιβάλλοντος (Πραστάκος, 2002).

6. Υλοποίηση της Απόφασης. Στο στάδιο αυτό εφαρμόζεται στην πράξη η απόφαση/ λύση η οποία έχει επιλεγεί κατά το προηγούμενο στάδιο. Πρόκειται για την κορύφωση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων αφού υλοποιείται στην πράξη ότι στα προηγούμενα στάδια έχει σχεδιαστεί. Είναι εν γένει δύσκολο στάδιο και απαιτεί λεπτούς χειρισμούς αφού ενδέχεται να υπάρξουν πρακτικές δυσκολίες και εμπλοκή (Πραστάκος, 2006). Ακόμη και σωστές αποφάσεις, μπορεί να μην είναι επιτυχείς αν υπάρξουν λανθασμένοι χειρισμοί κατά τη διάρκεια εφαρμογής της απόφασης. Θα πρέπει ακόμη να σημειωθεί ότι κατά την εφαρμογή της απόφασης, ενδέχεται να απαιτηθεί η προσαρμογή της και η επιβολή κάποιων αλλαγών ώστε να υλοποιηθεί με επιτυχία η απόφαση που έχει ληφθεί (Υψηλάντης, 2006).
7. Αξιολόγηση Αποτελεσμάτων. Το τελευταίο βήμα με το οποίο ολοκληρώνεται η διαδικασία είναι η αξιολόγηση της απόφασης/ λύσης ως προς την αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητά της. Σε περίπτωση αποδεκτών αποτελεσμάτων και επίτευξης των στόχων, η λύση που εφαρμόστηκε μπορεί να θεωρηθεί αποδεκτή (Πραστάκος, 2002). Σε περίπτωση σοβαρών αποκλίσεων από τους στόχους, αρνητικών επιπτώσεων και κόστους και ύπαρξης παρενεργειών από την εφαρμογή της εν λόγω απόφασης, η διαδικασία λήψης απόφασης θα πρέπει να επαναληφθεί (Υψηλάντης, 2006).

### **3.3. Παραδοσιακό Μοντέλο Δημόσιας Διοίκησης**

Το Παραδοσιακό Μοντέλο Δημόσιας Διοίκησης (Old Public Administration - OPA), μετρά περίπου εκατό χρόνια από τότε που θεμελιώθηκε και διατυπώθηκε σε θεωρητικό επίπεδο. Εν έτη 1921, ο Max Weber ανέπτυξε την ιδέα της γραφειοκρατίας

ως ένα τυπικό μοντέλο διοίκησης και οργάνωσης το οποίο διασφαλίζει την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα ενός Οργανισμού και στο οποίο εν πολλοίς στηρίχθηκε το ΟΡΑ. Τα βασικά στοιχεία που υιοθέτησε και προέταξε το εν λόγω μοντέλο ήταν τα ακόλουθα:

1. Εξουσία, η οποία δίνει ισχύ στα άτομα να επιβάλλουν σε άλλους συγκεκριμένους τρόπους λειτουργίας και συμπεριφορές.
2. Ιεραρχική δομή, η οποία δίνει τη δυνατότητα παρακολούθησης, ελέγχου και επιβολής πειθαρχίας.
3. Εξειδίκευση, η οποία επιτρέπει τον κατάλληλο καταμερισμό της εργασίας και το καθορισμό των επιμέρους τομέων αρμοδιότητας και καλά ορισμένων καθηκόντων για κάθε θέση.
4. Τοποθέτηση και εξέλιξη στην ιεραρχία ενός Οργανισμού με βάση την επίδοση (performance) και όχι με άλλα υποκειμενικά κριτήρια.
5. Καλά ορισμένες γραμμές αναφοράς (lines of authority), ώστε οι εργαζόμενοι να γνωρίζουν σε ποιον πρέπει να απευθύνονται και πότε.
6. Καλά ορισμένοι κανονισμοί (rules), πρότυπες διαδικασίες λειτουργίας (Standard Operating Procedures - SOPs), και κανόνες (norms), ώστε να προσδιορίζεται επαρκώς ο τρόπος λειτουργίας του Οργανισμού.

Η δομή της γραφειοκρατικής οργάνωσης υπάγεται στις μηχανιστικές δομές, σε αντιδιαστολή με τις οργανικές δομές οι οποίες ορίζονται με «χαλαρότερο» τρόπο. Τα κύρια χαρακτηριστικά των δομών αυτών αποτυπώνονται στον ακόλουθο Πίνακα 3.1 (Χατζηπαντελή, 1999).

Το Παραδοσιακό Μοντέλο Δημόσιας Διοίκησης, στηρίχθηκε όπως προαναφέρθηκε σημαντικά στο μοντέλο του Max Weber. Τα σημαντικότερα στοιχεία που περιλαμβάνει το εν λόγω μοντέλο είναι τα ακόλουθα:

1. Το βασικό μέλημα του Δημοσίου είναι η κάλυψη αναγκών για παροχή υπηρεσιών στους πολίτες μέσω υφισταμένων ή νεοσυσταθέντων Δημοσίων Οργανισμών.
2. Η ασκούμενη Δημόσια Διοίκηση επικεντρώνεται στο σχεδιασμό και την υλοποίηση πολιτικών στόχων. Η εξυπηρέτηση των πολιτών πραγματοποιείται από στελέχη που αναφέρονται στους εκλεγμένους πολιτικούς και ως εκ τούτου

έχουν πολύ περιορισμένη ευελιξία κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Ως εκ τούτου, τα στελέχη της Δημόσιας Διοίκησης εστιάζουν τις προσπάθειές τους κατά κύριο λόγο στην εφαρμογή της εκάστοτε κυβερνητικής πολιτικής.

**Πίνακας 3.1: Χαρακτηριστικά Μηχανιστικών και Οργανικών Δομών**

ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΟ	ΜΗΧΑΝΙΣΤΙΚΗ ΔΟΜΗ	ΟΡΓΑΝΙΚΗ ΔΟΜΗ
Ιεραρχικά επίπεδα	Πολλά	Λίγα
Εύρος ελέγχου	Μικρό	Μεγάλο
Εξειδίκευση	Υψηλή	Χαμηλή
Αριθμός τμημάτων	Μεγάλος	Μικρός
Εξουσία	Συγκεντρωμένη	Αποκεντρωμένη
Τυποποίηση	Ισχυρή	Ασθενής
Συντονισμός	Τυπικές διαδικασίες, Ιεραρχία, Περιγραφή καθηκόντων	Αμοιβαία προσαρμογή, Ομάδες, Αυτοέλεγχος
Σχέσεις	Κάθετες	Οριζόντιες
Περιεχόμενο επικοινωνίας	Οδηγίες, εντολές, διαταγές	Συμβουλές, πληροφορίες
Κατεύθυνση επικοινωνίας	Κυρίως κάθετη	Κάθετη και οριζόντια
Επίλυση συγκρούσεων	Ο προϊστάμενος	Αμοιβαία αλληλεπίδραση
Προσανατολισμός μελών	Εσωτερικός	Προς τους στόχους
Πηγή γοήτρου	Η θέση στην οργάνωση	Η συμβολή στα αποτελέσματα

Πηγή: Χατζηπαντελή (1999)

3. Πρωταρχικές αξίες την επίτευξη των οποίων επιδιώκει ένας Δημόσιος Οργανισμός είναι η αποτελεσματικότητα και ο οικονομικός ορθολογισμός.
4. Τα στελέχη της Δημόσιας Διοίκησης επικεντρώνονται στην υλοποίηση εργασιών που συνδέονται με το ακρωνύμιο «POSDCORB» (Koontz & Weihrich, 1990) και ειδικότερα στο Σχεδιασμό (Planning), την Οργάνωση (Organizing), τη Στελέγωση (Staffing), τη Διεύθυνση (Directing), το

Συντονισμό (Coordinating), την Αναφορά (Reporting) και τον Προϋπολογισμό (Budgeting).

5. Οι Δημόσιοι Οργανισμοί και Υπηρεσίες αλληλεπιδρούν σε πολύ περιορισμένο βαθμό με το εξωτερικό περιβάλλον και τους πολίτες και λειτουργούν εν γένει ως κλειστά, περιορισμένης πρόσβασης συστήματα.

Με βάση τα προαναφερθέντα χαρακτηριστικά κατανοεί κανείς πως, στο πλαίσιο λειτουργίας του Παραδοσιακού Μοντέλου Δημόσιας Διοίκησης, τα περιθώρια αυτενέργειας και ευελιξίας στον τρόπο λειτουργίας των στελεχών της Δημόσιας Διοίκησης είναι σαφώς περιορισμένα, γεγονός που έχει άμεσο αντίκτυπο και στην ευελιξία και ταχύτητα στη λήψη αποφάσεων, τον έλεγχο της αποτελεσματικότητάς τους και τη δυναμική αναπροσαρμογή τους εφόσον κάτι τέτοιο απαιτηθεί. Είναι αυτονόητο, ότι το εν λόγω μοντέλο δε συνάδει σε επίπεδο λήψης αποφάσεων με τις εφαρμοζόμενες στον ιδιωτικό τομέα πρακτικές και δε μπορεί να συλλειτουργήσει αποδοτικά σε ένα παγκόσμιο, ανταγωνιστικό και προσανατολισμένο στο αποτέλεσμα περιβάλλον.

Δε θα πρέπει βέβαια κανείς να παραβλέψει το γεγονός ότι, το Παραδοσιακό Μοντέλο Δημόσιας Διοίκησης έχει υιοθετηθεί σε ευρεία κλίμακα τον προηγούμενο αιώνα από πολλές χώρες και μάλιστα έχει ασκήσει σημαντική επιρροή σε νευραλγικούς τομείς της κοινωνίας. Από τα πρώτα βήματα της υιοθέτησης και εφαρμογής του, το εν λόγω μοντέλο συνέβαλε σημαντικά στην αντιμετώπιση σύνθετων προβλημάτων με αποτελεσματικό τρόπο και κατόρθωσε να πετύχει τη διατήρηση μιας σχετικής ισορροπίας μεταξύ πολιτικής και δημόσιας διοίκησης, αν και σε κάποιες περιπτώσεις η ισορροπία αυτή δεν κατέστη πλήρως εφικτή. Ακόμη και στη σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση, η επιρροή του Παραδοσιακού Μοντέλου εξακολουθεί να είναι σημαντική, παρά το γεγονός ότι έχει δεχτεί έντονη κριτική από τους υποστηρικτές του Μοντέλου NPM, το οποίο αναπτύξαμε εκτενώς στο προηγούμενο Κεφάλαιο.

#### **3.4. Εφαρμοσιμότητα Μοντέλων Ιδιωτικού Τομέα στο Δημόσιο - Προτάσεις**

Η διεθνής οικονομική κρίση εξαιτίας της πετρελαϊκής κρίσης της δεκαετίας του 1970, αποτέλεσε αφορμή για πολλές από τις χώρες του δυτικού κόσμου να υιοθετήσουν στο Δημόσιο πρακτικές διοίκησης και λήψης αποφάσεων που παραδοσιακά συναντώνται στον ιδιωτικό τομέα. Αυτό ουσιαστικά σήμανε τη σταδιακή μετάβαση από το Κεϋνσιανό

μοντέλο ανάπτυξης της οικονομίας, του οποίου θεμέλιος λίθος ήταν ο κρατικός έλεγχος και παρεμβατισμός, σε ένα φιλελεύθερο μοντέλο στο οποίο η οικονομική ανάπτυξη θα στηρίζεται στη συρρίκνωση του δημόσιου τομέα, με εξαίρεση τους τομείς ασφάλειας, δικαιοσύνης και άμυνας, και υιοθέτηση πρακτικών διοίκησης και μοντέλων λήψης αποφάσεων του ιδιωτικού τομέα σε άλλους τομείς όπως η εκπαίδευση και η υγεία.

Η εφαρμογή μοντέλων λήψης αποφάσεων του ιδιωτικού τομέα στη Δημόσια Διοίκηση έχει διαχρονικά αποτελέσει πρόκληση για τους Δημόσιους Οργανισμούς και Υπηρεσίες. Το μοντέλο NPM που αναπτύχθηκε και αναλύθηκε στο Κεφάλαιο 2 υιοθετεί πολλά από τα χαρακτηριστικά της διοίκησης ιδιωτικών Οργανισμών και τα εφαρμόζει στο Δημόσιο, μεταξύ αυτών και πολλές διαδικασίες και πρακτικές λήψης αποφάσεων.

Το μοντέλο Διοίκησης Ολικής Ποιότητας (Total Quality Management - TQM), το οποίο είναι πολύ δημοφιλές στον ιδιωτικό τομέα, έχει ήδη εφαρμοστεί στη δημόσια διοίκηση πολλών χωρών της Ευρώπης αλλά και στις ΗΠΑ και τον Καναδά επιφέροντας σημαντικές αλλαγές σε λειτουργικό και οικονομικό επίπεδο και αποτελώντας απόδειξη για το θετικό αντίκτυπο που μπορούν να έχουν πρακτικές διοίκησης του ιδιωτικού τομέα όταν εφαρμόζονται στη δημόσια διοίκηση. Οι τομείς στους οποίους έχει υπάρξει βελτίωση από την εφαρμογή της TQM σε Δημόσιους Οργανισμούς και Υπηρεσίες, παρουσιάζονται στον ακόλουθο Πίνακα 3.2.

**Πίνακας 3.2: TQM σε Δημόσιους Οργανισμούς**

<b>TQM σε Δημόσιους Οργανισμούς</b>		
Αναθεώρηση και παρακολούθηση των διαδικασιών	Αναγνώριση του πολίτη ως πελάτη	Εισαγωγή και ορισμό του οράματος, της αποστολής και του σκοπού (vision – mission - purpose)
Χρήση ομάδων και την ενδυνάμωση αυτών	Κατάργηση της γραφειοκρατίας	Επίτευξη περισσότερων με λιγότερα
Δημιουργία συμφωνιών με τις κοινότητες	Διαχείριση σύμφωνα με τα αποτελέσματα	Χρήση τεχνολογιών για καλύτερη επικοινωνία

Η εφαρμογή της TQM στη δημόσια διοίκηση σταδιακά επαναπροσδιορίζει τον τρόπο λειτουργίας και τις απαιτούμενες ικανότητες των υψηλόβαθμων διοικητικών στελεχών. Οι ακόλουθες αλλαγές αποτελούν σύγχρονες τάσεις και προτάσεις σχετικά με την εφαρμογή στο Δημόσιο τομέα προσεγγίσεων διοίκησης και λήψης αποφάσεων που εφαρμόζονται παραδοσιακά στον ιδιωτικό τομέα.

1. Ο καθορισμός, η παρακολούθηση και η επίτευξη στόχων οι οποίοι είναι μετρήσιμοι και καλά ορισμένοι, από σταδιακά αυξανόμενο αριθμό Δημοσίων Οργανισμών και Υπηρεσιών συμβάλλει αναμφισβήτητα αφενός στην ικανοποίηση των αναγκών των πολιτών και αφετέρου στην καλύτερη και αποτελεσματικότερη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης.
2. Το παραδοσιακό μοντέλο διοίκησης του Δημοσίου, στο οποίο η διαφοροποίηση μεταξύ διοίκησης και ηγεσίας ήταν δυσδιάκριτη, αντικαθίσταται από ένα νέο μοντέλο το οποίο εστιάζει στην ικανοποίηση των πολιτών. Αυτό πρακτικά σημαίνει ότι πολλοί Δημόσιοι Οργανισμοί απαιτούν από τα υψηλόβαθμα στελέχη τους ικανότητες και προσόντα που μπορούν να διασφαλίσουν τη δημιουργία νέων σχέσεων μεταξύ των πολιτών/ πελατών και δημοσίων φορέων.
3. Ο επιμερισμός της εξουσίας σε μεγαλύτερο αριθμό επιτελικών στελεχών που εξειδικεύονται σε επιμέρους αντικείμενα και η υιοθέτηση από το Δημόσιο οργανωτικών αρχών και πρακτικών του ιδιωτικού τομέα αποδίδει σταδιακά επιθυμητά αποτελέσματα στην κατεύθυνση βελτίωσης της αποτελεσματικότητας και των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες χωρίς να επηρεάζει αρνητικά τις εσωτερικές δομές λειτουργίας του.
4. Η αξιοποίηση τεχνικών και εργαλείων της TQM οδηγεί σταδιακά τα υψηλόβαθμα στελέχη του Δημοσίου στην υιοθέτηση νέων μορφών διοίκησης οι οποίες δίνουν ιδιαίτερη έμφαση στην συνεργατικότητα, την ομαδικότητα και τη διαρκή εκπαίδευση και κατάρτιση.
5. Η υιοθέτηση τεχνικών και πρακτικών TQM οδηγεί, μεταξύ άλλων, και στον ανασχεδιασμό των υφιστάμενων διαδικασιών (process reengineering), συμβάλλοντας στην αύξηση της αποτελεσματικότητας και την εξοικονόμηση πόρων.

6. Η εστίαση στο αποτέλεσμα, αποτελεί πλέον μέθοδο που σταδιακά υιοθετείται και από Δημόσιους Οργανισμούς και τους καθοδηγούν στην προσαρμογή του συστήματος διοίκησης και λήψης αποφάσεων.



## **4. Εμπειρική Ανάλυση: Μελέτη Περίπτωσης της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης**

### **4.1. Εισαγωγή**

Ο Δημόσιος τομέας και η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα αποτελεί ένα από τα ζητήματα για τα οποία έχουν γίνει πολλές συζητήσεις και αντιπαραθέσεις ειδικά τα τελευταία χρόνια. Η οικονομική κρίση που η χώρα διέρχεται την τελευταία πενταετία συνδέθηκε άμεσα με την αναποτελεσματικότητα του Δημοσίου, τη γραφειοκρατία, τη χαμηλή παραγωγικότητα και γενικά τις παθογένειες που η Ελλάδα αντιμετωπίζει. Οι διεθνείς εξελίξεις, με την υιοθέτηση σε μεγάλο βαθμό της NPM, έχουν πυροδοτήσει πολλαπλές συζητήσεις και αντιπαραθέσεις με αντικείμενο το ενδεδωμένο εύρος του δημόσιου τομέα και τα πραγματικά αίτια της προβληματικής λειτουργίας του.

Οι ταχύτερες αλλαγές που συντελούνται στο Δημόσιο τομέα της Ελλάδας, ιδιαίτερα την τελευταία πενταετία, υπό το βάρος του τεράστιου δημοσιονομικού προβλήματος που αντιμετωπίζει η χώρα και υπό την ισχυρή πίεση των δανειστών οδηγούν το Ελληνικό Δημόσιο σε μια βίαια προσαρμογή και ευρεία υιοθέτηση του μοντέλου της NPM. Οι αλλαγές αυτές θα μπορούσαν να συνοψιστούν στα ακόλουθα:

1. Εξορθολογισμός των δημοσίων δαπανών και περιορισμός του ρόλου του δημοσίου σε καθαρά υποστηρικτικό και ρυθμιστικό με έμφαση στη λειτουργία του υγιούς ανταγωνισμού.
2. Σαφής και ξεκάθαρη οριοθέτηση της διαχωριστικής γραμμής μεταξύ πολιτικής εξουσίας και δημόσιας διοίκησης και προσπάθεια δημιουργίας αντικειμενικού συστήματος αξιολόγησης των επιδόσεων της Δημόσιας διοίκησης.
3. Αναβάθμιση των παρεχόμενων υπηρεσιών στους πολίτες και βελτίωση του επιπέδου επαγγελματισμού των στελεχών του Δημοσίου τομέα.
4. Περιορισμός της παντοδυναμίας των συντεχνιών και ουσιαστικότερος ρόλος και συμμετοχή στη δημόσια διοίκηση των ίδιων των πολιτών.

Στις επόμενες ενότητες εξετάζουμε ενδελεχώς την περίπτωση της Ελλάδας και παραθέτουμε στοιχεία για τον τρόπο διοίκησης και λήψης αποφάσεων από τη Δημόσια Διοίκηση της Ελλάδας.

## **4.2. Τα Χαρακτηριστικά και οι Παθογένειες της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα**

### **4.2.1. Δημόσιοι Οργανισμοί και Επιχειρήσεις - Ιστορική Αναδρομή**

Οι πρώτες ιστορικά επιχειρηματικές δραστηριότητες του σύγχρονου Ελληνικού κράτους ξεκίνησαν το 1914 και αφορούσαν στη λειτουργία και διαχείριση του σιδηροδρομικού δικτύου, το οποίο το 1919 πέρασε στην ευθύνη του νεοσύστατου δημόσιου φορέα Σιδηρόδρομοι του Ελληνικού Κράτους (ΣΕΚ). Πριν την εκδήλωση του Β' Παγκοσμίου πολέμου το Ελληνικό Δημόσιο δημιούργησε και λειτούργησε και μια σειρά άλλων Οργανισμών όπως το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων (1919), η Αγροτική Τράπεζα της Ελλάδος και ο Αυτόνομος Σταφιδικός Οργανισμός (1929) (Αθανασόπουλος, 1990). Η δημιουργία Οργανισμών από το Ελληνικό Δημόσιο, εντάθηκε μετά το τέλος του Β' Παγκοσμίου, οπότε και σταδιακά δημιουργήθηκαν Οργανισμοί ζωτικής σημασίας για τη λειτουργία του Κράτους, όπως Οργανισμός Τηλεπικοινωνιών Ελλάδος (ΟΤΕ) (1949), η Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού (ΔΕΗ) (1950), η Ελληνική Τράπεζα Βιομηχανικής Ανάπτυξης (ΕΤΒΑ) (1964). Μάλιστα, τη δεκαετία του 1970 το Ελληνικό Δημόσιο προχώρησε και σε εξαγορές ιδιωτικών εταιριών, όπως της ΗΕΜ (1970) και η ΕΗΣ (1975) οι οποίες αποτέλεσαν τη βάση για την ίδρυση αντίστοιχα των Ηλεκτροκίνητων Λεωφορείων Αθηνών-Πειραιώς (ΗΛΠΑΠ) και των Ηλεκτρικών Σιδηροδρόμων Αθηνών-Πειραιώς (ΗΣΑΡ).

Η τάση συγκέντρωσης Οργανισμών και λειτουργίας τους από το Ελληνικό Δημόσιο, αντιστράφηκε σταδιακά κατά την δεκαετία του 1990, οπότε και άρχισαν να υιοθετούνται πρακτικές «ελεύθερης αγοράς» και να πραγματοποιούνται αποκρατικοποιήσεις Δημόσιων Οργανισμών στο πλαίσιο της ευρύτερης τάσης ΝΡΜ που είχε ήδη διαμορφωθεί στην Ευρώπη και διεθνώς. Μάλιστα, όσο οι προϋπολογισμοί της χώρας παρέμεναν ελλειμματικοί και το δημόσιο χρέος αυξάνονταν, η τάση αυτή κατέστη ανάγκη, με αποκορύφωμα την πρόσφατη οικονομική κρίση κατά την οποία οι ιδιωτικοποιήσεις δημόσιων επιχειρήσεων υπαγορεύτηκαν και από τους δανειστές ως προαπαιτούμενο για την παροχή οικονομικής βοήθειας.

Ο τρόπος με τον οποίο έχει αναπτυχθεί το Ελληνικό Δημόσιο, και η άμεση σύνδεσή του και εξάρτησή του από το πολιτικό σύστημα και τον κομματισμό, οδήγησε όλες αυτές

τις δεκαετίες στην εκδήλωση δυσλειτουργιών όπως οι χαμηλές ταχύτητες εκπλήρωσης του έργου του των Δημόσιων Οργανισμών, χαμηλό επίπεδο εξυπηρέτησης και φυσικά κακή λειτουργία και κρατικοδίαιτες αγκυλώσεις στη λήψη αποφάσεων. Στις Ενότητες που ακολουθούν εξετάζονται αναλυτικότερα το θεσμικό πλαίσιο των Δημόσιων Οργανισμών στην Ελλάδα και ο δημοσιοϋπαλληλικός κώδικας τα οποία εν πολλοίς καθόρισαν και καθορίζουν τον τρόπο λειτουργίας και λήψης αποφάσεων από τα στελέχη της Δημόσιας Διοίκησης, ενώ καταγράφουμε και τις χρόνιες παθολογίες του κράτους και της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης οι οποίες αποτέλεσαν άλλες φορές την αιτία και άλλες την αφορμή για τα έντονα οικονομικά προβλήματα που έχει αντιμετωπίσει η Ελλάδα ιδιαίτερα την τελευταία πενταετία.

#### **4.2.2. Θεσμικό Πλαίσιο Λειτουργίας Δημόσιων Οργανισμών και Δημοσιοϋπαλληλικός Κώδικας**

Η οικονομική δραστηριοποίηση του Δημοσίου, παραδοσιακά εκτείνεται πέρα από τις οικονομικές δράσεις του κρατικού πυρήνα, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ) και εκδηλώνεται με τη δημιουργία και λειτουργία δημοσίων νομικών προσώπων που διέπονται από το ιδιωτικό δίκαιο (δημόσιες επιχειρήσεις, ιδρύματα, σωματεία, κ.λπ.) (Σπηλιωτόπουλου, 1984).

Στην Ελληνική νομοθεσία, υφίσταται πλήθος νομοθετικών διατάξεων για τον τρόπο λειτουργίας και διοίκησης των Δημοσίων Οργανισμών και Επιχειρήσεων. Σε κάθε περίπτωση όμως θα πρέπει να τονιστεί ότι ειδικά την τελευταία πενταετία, το τοπίο αλλάζει ταχύτατα και η εμπλοκή και συμμετοχή ιδιωτών στη λειτουργία του κράτους και του Ελληνικού Δημοσίου αποκτά ολοένα και μεγαλύτερη εμβέλεια. Πέραν της συστηματικής προσπάθειας μείωσης του κράτους η οποία λίγο ή περισσότερο είναι επιβεβλημένη και από τις καταστάσεις, η Δημόσια Διοίκηση αλλάζει και αυτή με τη σειρά της και σταδιακά μετασχηματίζεται υιοθετώντας μοντέλα διοίκησης και λήψης αποφάσεων του ιδιωτικού τομέα.

Βασική συνιστώσα στην προσπάθεια επανασχεδίαση του τρόπου λειτουργίας του κράτους αποτέλεσε η εισαγωγή σύγχρονου θεσμικού πλαισίου για την πρόσληψη και τον τρόπο λειτουργίας των δημοσίων υπαλλήλων. Ο δημοσιοϋπαλληλικός κώδικας αποτελεί τον πυρήνα του τρόπου λειτουργίας, των υποχρεώσεων και των καθηκόντων των

στελεχών του Δημοσίου και ως εκ τούτου υπαγορεύει σε σημαντικό βαθμό την ευελιξία και τις δυνατότητες που αυτά έχουν στην άσκηση διοίκησης και στη λήψη αποφάσεων.

Οι προσπάθειες για τη δημιουργία ενός λειτουργικού και δίκαιου Υπαλληλικού Κώδικα ξεκίνησαν με το Ν.964/1917. Οι επιτροπές οι οποίες αρχικά επιχείρησαν να θεσμοθετήσουν, παρήγαγαν κάποιο έργο, όμως δεν κατέληξαν σε νομοθέτηση για διαφορετικούς κάθε φορά λόγους. Για πρώτη φορά επιτεύχθηκε το 1951 η θεσμοθέτηση ενός πλήρους σχεδίου που καθορίστηκε από το Ν.1811/1951 «Περί κώδικος καταστάσεως δημοσίων πολιτικών διοικητικών υπαλλήλων», ενώ 26 χρόνια μετά υπήρξε η κωδικοποίηση του Π.Δ.611/1977. Το 1999 ψηφίστηκε ο Ν.2683/1999, ενώ με το Ν.3242/2004 (άρθρο 14 παρ. 1) και με στόχο την αποτελεσματική αντιμετώπιση των προβλημάτων και δυσλειτουργιών που αναδείχτηκαν τις τελευταίες δεκαετίες συστάθηκε Επιτροπή για τη σύνταξη του νέου Υπαλληλικού Κώδικα η οποία κατέληξε σε νομοθετική διάταξη η οποία στόχευε στην αντιμετώπιση των παρακάτω προβλημάτων:

1. Διαχρονική έλλειψη αντικειμενικών κριτηρίων για την εξέλιξη των στελεχών του Δημοσίου και έλλειψη κινήτρων και ελέγχων του τρόπου λειτουργίας και λήψης αποφάσεων από τα στελέχη αυτά.
2. Ενσωμάτωση κατευθύνσεων και διατάξεων που υπαγορεύονταν από το κοινοτικό δίκαιο, όπως για παράδειγμα όρια ηλικίας για το διορισμό και χορήγηση αδειών.
3. Εναρμόνιση των διατάξεων του Κώδικα με την πρόσφατη νομολογία των αποφάσεων της δικαιοσύνης.
4. Επικαιροποίηση και ορθολογικότερη αναμόρφωση ορισμένων διατάξεων, με βάση την πρότερη εμπειρία, όπως για παράδειγμα ο έλεγχος της περιουσιακής κατάστασης, το σύστημα χορήγησης αναρρωτικών αδειών και οι μετατάξεις.
5. Εναρμόνιση του Κώδικα με τις κατευθύνσεις και τη στρατηγική του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Ανάπτυξης 2007-2013 και με στόχο τη βελτίωση της διοικητικής ικανότητας της Δημόσιας Διοίκησης, ώστε αυτή να καταστεί μεταρρυθμιστικός μοχλός και πυλώνας για την ανάπτυξη και την ανταγωνιστικότητα.

Ο νέος Υπαλληλικός Κώδικας περιλαμβάνει μία σειρά σημαντικών αλλαγών, οι οποίες μεταξύ άλλων αγγίζουν και επηρεάζουν έμμεσα και ζητήματα αποτελεσματικότητας και λήψης αποφάσεων από τα στελέχη της Δημόσιας Διοίκησης, όπως για παράδειγμα η ταχύτερη ιεραρχική εξέλιξη για τους κατόχους διδακτορικών και μεταπτυχιακών τίτλων και η αναμόρφωση του συστήματος επιλογής των προϊσταμένων

Ο βασικός κορμός του εν λόγω Δημοσιοϋπαλληλικού Κώδικα οποιού ισχύει και σήμερα, παρά το γεγονός ότι από την είσοδο της Ελλάδας στο μνημόνιο έχουν γίνει σημαντικές παρεμβάσεις σε ζητήματα όπως η αντιμετώπιση των επίορκων, οι διαδικασίες ένταξης σε διαθεσιμότητα, κ.λπ.

#### **4.2.3. Οι Παθογένειες του Ελληνικού Δημόσιου Τομέα**

Στη σύγχρονη παγκοσμιοποιημένη πραγματικότητα, η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση εξακολουθεί να χαρακτηρίζεται από πολλές παθογένειες με τις οποίες έχει διαχρονικά συνδεθεί. Τέτοιες παθογένειες είναι η γραφειοκρατία, η έλλειψη στρατηγικής, η σπατάλη πόρων, η διαφθορά και η ατροφία του πειθαρχικού δικαίου, η έλλειψη κινήτρων, οι οργανωτικές επικαλύψεις και φυσικά η βραδεία και αναποτελεσματική λήψη αποφάσεων. Αποτέλεσμα της προβληματικής και παθογενούς Δημόσιας Διοίκησης είναι να υπάρχει ασυμμετρία μεταξύ του κόστους και του οφέλους των παραγομένων αποτελεσμάτων.

Αναλυτικότερα, ορισμένες από τις σημαντικότερες παθογένειες της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης οι οποίες έχουν άμεσο αντίκτυπο στη λήψη γρήγορων και αποτελεσματικών αποφάσεων είναι οι ακόλουθες:

1. Το Αναποτελεσματικό Σύστημα Δημόσιας Διοίκησης και το Δυσλειτουργικό Νομικό Πλαίσιο. Η ανεπάρκεια και η αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στην προβληματική λειτουργία και τις δυνατότητες του συστήματος δημόσιας διοίκησης. Το νομοθετικό πλαίσιο λειτουργίας του δημοσίου αποτελεί τροχοπέδη στην άσκηση αποτελεσματικής διοίκησης, ενώ ταυτόχρονα είναι έντονη η έλλειψη σύγχρονων μεθόδων και εργαλείων διοίκησης και μέριμνας για αποτελεσματική οικοδόμηση διοικητικών προσόντων. Η λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης είναι αγκιστρωμένη σε ένα δαιδαλώδες και δυσλειτουργικό νομικό πλαίσιο

λειτουργίας, το οποίο προάγει τη γραφειοκρατία, δημιουργεί προσκόμματα στις προσπάθειες εκσυγχρονισμού του. Η ύπαρξη μεγάλου όγκου νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων, αφενός δυσχεραίνει τη δυνατότητα παρακολούθησης και εφαρμογής τους και αφετέρου δημιουργεί ένα πλαίσιο λειτουργίας που εγκλωβίζεται στην εφαρμογή κανόνων και δεν εστιάζει στην επίτευξη αποτελέσματος (Makrydimitris, 1999). Αυτό το αναχρονιστικό μοντέλο, έχει άμεσο αντίκτυπο, μεταξύ άλλων στην ταχύτητα λήψης αποφάσεων αλλά και στην ποιότητα και αποτελεσματικότητα των αποφάσεων που τελικά λαμβάνονται.

2. Υπηρεσίες Χαμηλής Ποιότητας. Δυστυχώς οι υπηρεσίες που παρέχει το Ελληνικό Δημόσιο στους Έλληνες πολίτες είναι κατά κανόνα ανεπαρκής προβληματικές και χαμηλής ποιότητας. Οι Δημόσιοι Οργανισμοί και Υπηρεσίες διακρίνονται εν γένει από δυσκαμψία και έντονη γραφειοκρατία, γεγονός που οδηγεί σε αργούς ρυθμούς, και τουλάχιστον ελλιπή και προβληματική εξυπηρέτηση των πολιτών. Είναι αυτονόητο ότι σημαντικό ρόλο σε όλο αυτό το δυσλειτουργικό πλαίσιο εξυπηρέτησης των πολιτών παίζει η αργή, ανεπαρκής και αποτελεσματική λήψη αποφάσεων.
3. Έλλειψη Εμπιστοσύνης και Ανασφάλεια Πολίτη. Με βάση τις συσσωρευμένες εμπειρίες που έχουν οι πολίτες από τη Δημόσια Διοίκηση, είναι προφανές ότι είναι δύσπιστοι και καχύποπτοι απέναντι στο Κράτος και τις Δημόσιες Υπηρεσίες και είναι κατανοητό και απόλυτα εξηγήσιμο γιατί αντιμετωπίζουν διαχρονικά τους Δημόσιους Φορείς με αρνητικά συναισθήματα και δε μπορούν να κατανοήσουν γιατί διαιωνίζεται το υφιστάμενο καθεστώς και δε μπορεί να επιτευχθεί η σταδιακή αποκατάσταση της υγείας στον τρόπο λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης. Η Δημόσια Διοίκηση με τη σημερινή της μορφή και τις υφιστάμενες πρακτικές που εφαρμόζει, οδηγεί τους πολίτες σε σκεπτικισμό και ανασφάλεια και τους προκαλεί ιδιαίτερα αρνητικά συναισθήματα τα οποία μάλιστα ενισχύονται από τα εκτεταμένα κρούσματα διαφθοράς και αδιαφάνειας που και φυσικά από το χαμηλό επίπεδο ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών.

4. Γραφειοκρατία. Πρόκειται για ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα του Ελληνικού Δημοσίου, με βαθιές ρίζες, που επί δεκαετίες ταλαιπωρεί τους Έλληνες πολίτες. Η αποτελεσματική αντιμετώπισή του, φαντάζει ιδιαίτερα δύσκολη, ωστόσο στο σημερινό παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον η διατήρηση της ανταγωνιστικότητας ακόμη και στο Δημόσιο Τομέα αποτελεί σημαντικό παράγοντα για τη διασφάλιση της οικονομικής βιωσιμότητας κάθε χώρας. Οι πρακτικές αντιμετώπισης της γραφειοκρατίας, σε Ευρωπαϊκό επίπεδο έχουν προταθεί από τη Συνθήκη της Λισσαβόνας. Είναι αυτονόητο ότι η βελτίωση του πλαισίου λειτουργίας των Δημοσίων Οργανισμών αποτελεί σημαντικό παράγοντα διατήρησης και ανάπτυξης της ανταγωνιστικότητας της Χώρας. Όσο η εκτεταμένη γραφειοκρατία διατηρεί την παραγωγικότητα σε χαμηλά επίπεδα τόσο πλήττεται ο βαθμός ανταγωνιστικότητας της Χώρας. Καθοριστικής σημασίας για τη μείωση και την εξάλειψη της γραφειοκρατίας είναι σαφέστατα η επένδυση στον τομέα της τεχνολογίας και η υιοθέτηση σύγχρονων πρακτικών διαχείρισης του ανθρωπίνου δυναμικού, αλλά και η εστίαση στην καινοτομία. Σύμφωνα με σχετικές έρευνες του Central Planning Bureau (CPB), το κόστος της γραφειοκρατίας στην Ελλάδα κυμαίνονταν το 2007 σε ποσοστά της τάξεως του 6,8% του ΑΕΠ, σε αντίθεση με χώρες της Σκανδιναβίας και του Αγγλοσαξονικού τόξου, όπως η Σουηδία και το Ηνωμένο Βασίλειο, όπου ήταν σε ιδιαίτερα χαμηλά επίπεδα της τάξεως του 1,5% του ΑΕΠ (Council Of European Union, 2007).

**Πίνακας 4.1: Το Γραφειοκρατικό Κόστος ανά Χώρα – Μέλος**

Το Γραφειοκρατικό Κόστος ανά Χώρα – Μέλος																					
	AT	BL <sup>2</sup>	CZ	DE	DK	ES	FI	FR	UK	GR	HU	IE	IT	NL	PL	PT	RE <sup>2</sup>	SK	SI	SE	EU-25
Κόστος Γραφειοκρατίας σε σχέση με ΑΕΠ (%)	4.6	2.8	3.3	3.7	1.9	4.6	1.5	3.7	1.5	6.8	6.8	2.4	4.6	3.7	5.0	4.6	6.8	4.6	4.1	1.5	3.5

<sup>1</sup> Σύμφωνα με Κοκ (2005): Ενδο-Ευρωπαϊκές διαφορές στους κανονισμούς που προκαλούν γραφειοκρατικό. CPB Memorandum 136. CPB, The Hague.

<sup>2</sup> BL συμβολίζει Βέλγιο & Λουξεμβούργο, RE συμβολίζει τις Βαλτικές χώρες & Κύπρο, EU-25 αποτελεί το μέσο σταθμισμένο

Πηγή: Council Of European Union (2007)

Το κόστος της γραφειοκρατίας είναι ιδιαίτερα υψηλό και για την επιχειρηματική δραστηριότητα του ιδιωτικού τομέα, αφού η δημόσια γραφειοκρατία πλήττει όχι μόνο την εξυπηρέτηση των πολιτών, αλλά και την εξυπηρέτηση των επιχειρήσεων σε κρίσιμους τομείς (π.χ. αδειοδότηση, συναλλαγές με το Δημόσιο, κ.λπ.) (Council Of European Union, 2007). Είναι αυτονόητο, ότι μέσα σε ένα πλαίσιο τόσο έντονα γραφειοκρατικής λειτουργίας του Δημοσίου, το οποίο αποτελεί μια δυσάρεστη πραγματικότητα, χωρίς τάσεις ουσιαστικής βελτίωσης για δεκαετίες, η διαδικασία λήψης και εφαρμογής αποφάσεων, ακόμη και σε κρίσιμους τομείς της Δημόσιας Διοίκησης είναι απελπιστικά αργή, αναποτελεσματική και κάθε άλλο παρά συμβάλλει στη δημιουργία ανταγωνιστικού και παραγωγικού Δημόσιου Τομέα.

#### **4.2.4. Παθογένειες της Δημόσιας Διοίκησης και Οικονομική Κρίση**

Τα συσσωρευμένα προβλήματα και οι παθογένειες της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, αφενός συνέβαλλαν στην εκδήλωση της οικονομικής κρίσης και αφετέρου αναδείχτηκαν εμφατικά, λόγω της οικονομικής κρίσης, σε όλη τους την έκταση και σε όλες τις εκφάνσεις τους. Η επί δεκαετίες έλλειψη μεταρρυθμιστικών δράσεων στο Δημόσιο, το κράτηση προσκολλημένο σε παλιές αντιλήψεις και παθογένειες, οι οποίες παγιώθηκαν και αποτελούσαν πλέον τμήμα του σκληρού πυρήνα της Δημόσιας Διοίκησης.

Μεγάλα προβλήματα της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης και γενικότερα του Δημόσιου τομέα, αποτελούν αναμφίβολα ο υπερσυγκεντρωτισμός και η μη ορθολογική οργάνωση και λειτουργία του. Αυτό πρακτικά εστιάζεται σε επιμέρους τομείς όπως ο νομικισμός, η εμμονή στην εκτέλεση των διαδικασιών αδιαφορώντας για την ουσία και το αποτέλεσμα, και βέβαια η επί δεκαετίες πελατειακή λογική που επικράτησε σε τομείς όπως η στελέχωσή του, αλλά και η «επιλεκτική» εξυπηρέτηση των πολιτών και συναλλασσόμενων με κριτήρια ιδιοτέλειας και προσωπικού συμφέροντος. Είναι προφανές ότι ένα κράτος με τέτοιες παθογένειες ήταν αδύνατο να ανταποκριθεί αποτελεσματικά σε ανάγκες και προκλήσεις που γέννησε η παγκοσμιοποίηση και η ενοποίηση των οικονομιών και μάλιστα συνέβαλε σημαντικά στην οικονομική κατάρρευση της Χώρας. Η χρόνια αδιαφορία και αναποτελεσματικότητα και η



υπερδιόγκωση των δημόσιων φορέων και υπηρεσιών σε συνδυασμό με την εκτεταμένη διαφθορά που επικράτησε, μετέτρεψαν το κράτος και τη Δημόσια Διοίκηση σε αιτίες δυσλειτουργίας και οικονομικής αφαίμαξης των πολιτών-φορολογουμένων. Αντιλαμβάνεται λοιπόν κανείς εύκολα, ότι μέσα σε ένα τέτοιο περιβάλλον οι αποφάσεις λαμβάνονταν με πολιτικά, συντεχνιακά και ιδιοτελή κριτήρια, αγνοώντας το συμφέρον του κράτους και των πολιτών, και οδήγησαν, όταν πλέον το ευρύτερο οικονομικό περιβάλλον κατέστη ιδιαίτερα δυσμενές, στην κατάρρευση της Χώρας.

Από την άλλη, θα πρέπει κανείς να παραδεχτεί ότι, η μεγάλη έκταση που πήραν οι εν λόγω δυσλειτουργίες της Δημόσιας Διοίκησης και η διαπόμπευση πολλών δημόσιων προσώπων που εκμεταλλεύτηκαν την εξουσία και τη διοικητική ισχύ τους για ιδιοτελείς λόγους, έχει πλέον δυσχεράνει ακόμη περισσότερο τη διαδικασία λήψης γρήγορων και αποτελεσματικών αποφάσεων από τα στελέχη της Δημόσιας Διοίκησης, αφού έχει καλλιεργήσει σημαντικά αισθήματα φόβου, ανασφάλειας και ακόμη και οι υγιείς θύλακες της Δημόσιας Διοίκησης λειτουργούν υπό καθεστώς ισχυρής πίεσης και φοβούνται πως οποιαδήποτε απόφασή τους μπορεί να τους ενοχοποιήσει ακόμη και αν οι προθέσεις τους είναι ανιδιοτελείς και τα κίνητρά τους θετικά.

#### **4.3. Ο Σύγχρονος Ρόλος της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα: Προκλήσεις και Προτάσεις**

Η πρόσφατη οικονομική κρίση σύμφωνα με κάποιες απόψεις μπορεί να αποτελέσει ευκαιρία για τη ριζική μεταρρύθμιση του Δημοσίου και των μηχανισμών λήψης αποφάσεων στη Δημόσια Διοίκηση. Αναμφίβολα, η μεταρρύθμιση του κράτους και της Δημόσιας Διοίκησης παραμένει, παρά τα όποια βήματα έχουν γίνει το τελευταίο διάστημα, η μεγαλύτερη πρόκληση για το μέλλον και την προοπτική της Ελλάδας στο σύγχρονο παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον. Η μεταρρύθμιση αυτή δε θα πρέπει να εκλαμβάνεται ως ένας απλός μετασχηματισμός του Δημοσίου με έμφαση στην αποτελεσματικότητα, αλλά ως κάτι ριζικότερο και ανατρεπτικότερο, αφού ακόμη και ένα αποτελεσματικό κράτος μπορεί να λειτουργεί με παθογένειες και πελατειακές αντιλήψεις. Αυτό που πραγματικά απαιτείται είναι ένα Δημόσιο με ευρεία αποδοχή που να υπηρετεί επί της ουσίας το δημόσιο συμφέρον και να προάγει ισόρροπα την ευέλικτη

και αποτελεσματική λειτουργία του κράτους και τη λήψη δίκαιων αποφάσεων προς όφελος των πολλών.

Είναι λοιπόν εμφανές ότι η νέα δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα δε θα πρέπει να ακολουθήσει μια άκριτη και παθητική προσαρμογή στα ευρωπαϊκά και παγκόσμια δεδομένα, όπως πολλοί ισχυρίζονται, αλλά να κινηθεί συντεταγμένα προς μια συνολική αναδιάταξη του υφιστάμενου θεσμικού πλαισίου, ώστε να είναι σε θέση να ανταπεξέλθει στις σύγχρονες προκλήσεις και στο ρόλο που οι πολίτες προσδοκούν να παίξει με γνώμονα τις αρχές και τις αξίες της ουσιαστικής πολιτικής και κοινωνικής δημοκρατίας. Μετουσιώνοντας το προαναφερθέν σκεπτικό σε συγκεκριμένη πρόταση, θα μπορούσαμε να πούμε πως απαιτείται η επαναθεμελίωση του διοικητικού συστήματος πάνω σε υγιείς βάσεις και μακριά από φαινόμενα διαπλοκής διαπλοκής, διαφθοράς, ευνοιοκρατίας και συναλλαγής που έχουν διαχρονικά αποτελέσει πηγές δυσλειτουργιών, μεταξύ άλλων, και στον τομέα λήψης αποφάσεων από τα στελέχη της Δημόσιας Διοίκησης.

Τα δείγματα γραφής προς μία πραγματικά σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση τα οποία έχουν καταγραφεί σε ορισμένους τομείς κατά την τελευταία τριετία, είναι όντως σημαντικά και ως εκ τούτου πρέπει να αναφερθούν. Καταρχάς στην κατεύθυνση κατοχύρωσης της αποτελεσματικότητας και της διαφάνειας, υλοποιήθηκαν σημαντικά βήματα όπως η ηλεκτρονική διακυβέρνηση, το Πρόγραμμα «Διαύγεια», η Ανεξάρτητη Αρχή Προμηθειών και η νέα οργάνωση του πειθαρχικού ελέγχου, ενώ στην κατεύθυνση διασφάλισης της αξιοκρατίας αποφεύχθηκαν επιμελώς οι κραυγαλέες μικροκομματικές και πελατειακές πρακτικές των τελευταίων δεκαετιών. Ιδιαίτερα σημαντική σελίδα στις μεταρρυθμιστικές προσπάθειες του Δημοσίου, αν και απαιτούνται ακόμη σημαντικά βήματα για την αποτελεσματική υλοποίησή του, αποτέλεσε αναμφίβολα το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» και η αναδιάταξη των δυνάμεων της αποκεντρωμένης διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Θα πρέπει βέβαια να επισημανθεί ότι αν και οι αλλαγές που εφαρμόστηκαν είναι σημαντικές και κρίσιμες, θα πρέπει ακόμη να ακολουθήσουν και άλλες μεγάλες αλλαγές ώστε να καταστεί εφικτή η σταδιακή αντικατάσταση των υφιστάμενων προβληματικών και δύσκαμπτων δομών με υγιείς και ευέλικτες διοικητικές λειτουργίες. Η υιοθέτηση περισσότερο ευέλικτων και αποτελεσματικών δομών θα βοηθήσει σίγουρα και στην λήψη αποτελεσματικότερων αποφάσεων από τα Διοικητικά στελέχη, υπό την

προϋπόθεση ότι το νέο σύστημα Διοίκησης θα είναι διευκολυντής προς την κατεύθυνση αυτή και δε θα λειτουργεί αποτρεπτικά, όπως συμβαίνει μέχρι σήμερα. Προς την κατεύθυνση αυτή θα μπορούσαμε να προτείνουμε τα ακόλουθα:

- Επιμελής διαχωρισμός των επιτελικών από τις εκτελεστικές αρμοδιότητες και η διατήρηση στους Κεντρικούς φορείς και Υπηρεσίες μόνο των επιτελικών ώστε να καταστεί εφικτός ο στρατηγικός ρόλος της Κεντρικής Διοίκησης και να δοθεί έμφαση στη λήψη ορθών και αποτελεσματικών αποφάσεων από τα στελέχη των Υπηρεσιών αυτών.
- Ανάθεση των επιτελικών αρμοδιοτήτων σε επαρκή αριθμό Διευθύνσεων, οι οποίες θα στελεχώνονται με προσωπικό υψηλών προσόντων και εμπειρίας, ώστε να μπορέσει να υποστηριχθεί η λογική του στρατηγικού ρόλου των Κεντρικών Υπηρεσιών Δημόσιας Διοίκησης.
- Μεταφορά των μη επιτελικών αρμοδιοτήτων σε αποκεντρωμένους φορείς, ώστε να βρίσκονται κοντά στα σημεία εξυπηρέτησης των πολιτών και να συμβάλλουν στην άμεση και ποιοτική παροχή υπηρεσιών.
- Αναβάθμιση (ως προς την στελέχωση όσο και τον τρόπο λειτουργίας τους) των Κέντρων Εξυπηρέτησης πολιτών (ΚΕΠ) και σταδιακή μετατροπή τους σε τοπικά κέντρα ολοκληρωμένης εξυπηρέτησης.
- Ενίσχυση και αναζήτηση καινοτόμων δράσεων και τρόπων ομαδικής λειτουργίας όπως για παράδειγμα ο θεσμός των Ομάδων Διοίκησης Έργου, οι οποίες λειτουργούν ήδη σε ορισμένους τομείς άσκησης διοικητικών αρμοδιοτήτων.

Οι προαναφερθείσες προτεινόμενες αλλαγές είναι βέβαιο ότι θα περιορίσουν τη γραφειοκρατία, την αδιαφάνεια και το πελατειακό κράτος και θα αποτελέσουν μία ουσιαστική αρχή στην κατεύθυνση αντιμετώπισης των δυσλειτουργιών της Δημόσιας Διοίκησης. Θα πρέπει βέβαια οι προτεινόμενες αλλαγές να συνοδευτούν από το απαραίτητο θεσμικό και οργανωτικό πλαίσιο, να εφαρμοστούν με συνέπεια σε βάθος χρόνου και να έχουν συνέχεια, ώστε να καταστεί η Δημόσια Διοίκηση περισσότερο δημιουργική και αποτελεσματική και να αποδεσμευτεί από δυσλειτουργίες που δυσκολεύουν τη λήψη και εφαρμογή αποφάσεων προς όφελος των πολιτών, της κοινωνίας και τελικά της Χώρας.

## 5. Συμπεράσματα

Στην παρούσα διατριβή παρουσιάστηκε ο τρόπος λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών και εξετάστηκε το ενδεχόμενο υιοθέτησης από αυτές επιτυχημένων μεθόδων λειτουργίας και διοίκησης που προέρχονται από τον ιδιωτικό τομέα με χρήση μοντέλων λήψης αποφάσεων. Οι τεχνικές λήψης αποφάσεων, έχουν επιτρέψει στις σύγχρονες επιχειρήσεις να βελτιώσουν την αποδοτικότητά τους, ενισχύοντας τη θέση τους στην αγορά, ενώ την ίδια στιγμή, ο δημόσιος τομέας, χαρακτηρίζεται σε πολλές περιπτώσεις από στατικότητα και γραφειοκρατία.

Σε μία εποχή μεγάλων αλλαγών και ανατροπών, κρίνεται απαραίτητη η αναθεώρηση του τρόπου λειτουργίας του ευρύτερου δημοσίου τομέα. Τόσο σε επίπεδο αποφάσεων και χάραξης στρατηγικής, όσο και σε επίπεδο εφαρμογής αυτών, οι δημόσιοι φορείς οφείλουν να προσαρμόζονται και να ανταποκρίνονται σε απαιτήσεις όμοιες με αυτές των ιδιωτικών επιχειρήσεων. Η εφαρμογή κανόνων και μοντέλων που επικρατούν στον ιδιωτικό τομέα μπορούν να αναμορφώσουν πλήρως την αντίληψη περί της λειτουργίας του δημοσίου τομέα και εντέλει να διευκολύνουν τους συναλλασσόμενους πολίτες.

Το κίνημα της Νέας Δημόσιας Διοίκησης (NPM) ξεκίνησε στα τέλη της δεκαετίας του 1970. Από τους πρώτους υποστηρικτές και θεμελιωτές του κινήματος ήταν το Ηνωμένο Βασίλειο κατά την πρωθυπουργία της Μάργκαρετ Θάτσερ, ενώ τη δεκαετία του 1980, αντίστοιχες κινήσεις παρατηρήθηκαν και σε επιμέρους διοικητικά διαμερίσματα των ΗΠΑ. Η εν γένει επιτυχής εφαρμογή των διοικητικών μεταρρυθμίσεων NPM, έφερε την εν λόγω μεταρρυθμιστική διαδικασία στην ατζέντα των περισσότερων χωρών μελών του ΟΟΣΑ άλλα και άλλες χώρες.

Θα πρέπει να τονιστεί ότι ενώ τα κύρια αίτια εφαρμογής του μοντέλου NPM σε καπιταλιστικά κράτη είναι σε μεγάλο βαθμό εσωτερικά (π.χ. εσωτερικά κατεστημένα και συμφέροντα και αναποτελεσματικό κράτος), στις αναπτυσσόμενες χώρες τα αίτια πίσω από την εφαρμογή του ήταν κατά κύριο λόγο εξωτερικά. Και στις δύο περιπτώσεις, πέρα από τα επίσημα αίτια, όπως η κατάρρευση του κράτους, η αναποτελεσματικότητα του δημόσιου τομέα, και η γραφειοκρατία, υπάρχουν σημαντικοί κρίσιμοι παράγοντες, όπως τα πολιτικά συμφέροντα και κατεστημένα, μια κρίση νομιμότητας, αλλά και εξωτερικές

πιέσεις. Αν και υπάρχουν διαφορές από χώρα σε χώρα στο βαθμό στον οποίο οι παράγοντες που οδήγησαν στην εφαρμογή του μοντέλου NPM ήταν εσωτερικοί ή εξωτερικοί, είναι πλέον βέβαιο ότι σήμερα η NPM παρουσιάζεται ως ένα παγκόσμιο μοντέλο διακυβέρνησης.

Είναι γεγονός ότι το μεγαλύτερο μέρος του χρόνου των στελεχών ενός Οργανισμού αφιερώνεται στη διαδικασία εξέτασης των δεδομένων και λήψης αποφάσεων. Στις μεταβιομηχανικές κοινωνίες, η διοίκηση στον ιδιωτικό ή το δημόσιο τομέα δε γίνεται στη βάση της οργάνωσης με σκοπό την παραγωγή και προσφορά υλικών αγαθών, αλλά κατά κύριο λόγο επικεντρώνεται στην ποσοτική και ποιοτική προσφορά υπηρεσιών, πράγμα που πρακτικά σημαίνει έμφαση στην οργάνωση του δικτύου λήψης αποφάσεων, τόσο εντός όσο και μεταξύ των επιμέρους διοικητικών μονάδων του Οργανισμού. Είναι λοιπόν αυτονόητο ότι η σημαντικότητα της λήψης αποφάσεων είναι κεφαλαιώδους σημασίας.

Βασικό συστατικό στοιχείο της διαδικασίας λήψης αποφάσεων είναι η ύπαρξη δεδομένων και πληροφοριών πάνω στα οποία αυτές πρέπει να στηρίζονται. Επιπλέον, οι ενέργειες που προκύπτουν βάσει των αποφάσεων που λαμβάνονται, ανατροφοδοτούν τον Οργανισμό με πληροφορίες οι οποίες λαμβάνονται υπόψη για τη λήψη μελλοντικών αποφάσεων. Ως εκ τούτου, η λήψη αποφάσεων μπορεί να χαρακτηριστεί ως μια επαναλαμβανόμενη διαδικασία δράσεων και ανατροφοδότησης δεδομένων που προέρχονται από τη διαρκή ροή των πληροφοριών. Η Διοικητική Επιστήμη έχει επιμερίσει τη διαδικασία λήψης αποφάσεων σε επιμέρους στάδια τα οποία εξετάζουν τους περιορισμούς που θέτει το επιχειρησιακό και εξωτερικό περιβάλλον σε συνδυασμό με τα εναλλακτικά σχέδια δράσης και να καταλήξουν στις τελικές αποφάσεις απλών ή δύσκολων ζητημάτων με δομημένο και συστηματικό τρόπο.

Η εφαρμογή μοντέλων λήψης αποφάσεων του ιδιωτικού τομέα στη Δημόσια Διοίκηση έχει διαχρονικά αποτελέσει πρόκληση για τους Δημόσιους Οργανισμούς και Υπηρεσίες. Το μοντέλο NPM υιοθετεί πολλά από τα χαρακτηριστικά της διοίκησης ιδιωτικών Οργανισμών και τα εφαρμόζει στο Δημόσιο, μεταξύ αυτών και πολλές διαδικασίες και πρακτικές λήψης αποφάσεων. Το μοντέλο Διοίκησης Ολικής Ποιότητας (Total Quality Management - TQM), το οποίο είναι πολύ δημοφιλές στον ιδιωτικό τομέα, έχει ήδη εφαρμοστεί στη δημόσια διοίκηση πολλών χωρών της Ευρώπης αλλά και στις

ΗΠΑ και τον Καναδά επιφέροντας σημαντικές αλλαγές σε λειτουργικό και οικονομικό επίπεδο και αποτελώντας απόδειξη για το θετικό αντίκτυπο που μπορούν να έχουν πρακτικές διοίκησης του ιδιωτικού τομέα όταν εφαρμόζονται στη δημόσια διοίκηση.

Ο Δημόσιος τομέας και η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα αποτελεί ένα από τα ζητήματα για τα οποία έχουν γίνει πολλές συζητήσεις και αντιπαραθέσεις ειδικά τα τελευταία χρόνια. Η οικονομική κρίση που η χώρα διέρχεται την τελευταία πενταετία συνδέθηκε άμεσα με την αναποτελεσματικότητα του Δημοσίου, τη γραφειοκρατία, τη χαμηλή παραγωγικότητα και γενικά τις παθογένειες που η Ελλάδα αντιμετωπίζει. Οι διεθνείς εξελίξεις, με την υιοθέτηση σε μεγάλο βαθμό της NPM, έχουν πυροδοτήσει πολλαπλές συζητήσεις και αντιπαραθέσεις με αντικείμενο το ενδεδειγμένο εύρος του δημόσιου τομέα και τα πραγματικά αίτια της προβληματικής λειτουργίας του.

Οι ταχύτερες αλλαγές που συντελούνται στο Δημόσιο τομέα της Ελλάδας, ιδιαίτερα την τελευταία πενταετία, υπό το βάρος του τεράστιου δημοσιονομικού προβλήματος που αντιμετωπίζει η χώρα και υπό την ισχυρή πίεση των δανειστών οδηγούν το Ελληνικό Δημόσιο σε μια βίαια προσαρμογή και ευρεία υιοθέτηση του μοντέλου της NPM. Παρόλα αυτά, η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση εξακολουθεί να χαρακτηρίζεται από πολλές παθογένειες με τις οποίες έχει διαχρονικά συνδεθεί. Αποτέλεσμα της προβληματικής και παθογενούς Δημόσιας Διοίκησης είναι να υπάρχει ασυμμετρία μεταξύ του κόστους και του οφέλους των παραγομένων αποτελεσμάτων.

Τα συσσωρευμένα προβλήματα και οι παθογένειες της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, αφενός συνέβαλλαν στην εκδήλωση της οικονομικής κρίσης και αφετέρου αναδείχτηκαν εμφανικά, λόγω της οικονομικής κρίσης, σε όλη τους την έκταση και σε όλες τις εκφάνσεις τους. Η επί δεκαετίες έλλειψη μεταρρυθμιστικών δράσεων στο Δημόσιο, το κράτηση προσκολλημένο σε παλιές αντιλήψεις και παθογένειες, οι οποίες παγιώθηκαν και αποτελούσαν πλέον τμήμα του σκληρού πυρήνα της Δημόσιας Διοίκησης. Μεγάλα προβλήματα της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης και γενικότερα του Δημόσιου τομέα, αποτελούν αναμφίβολα ο υπερσυγκεντρωτισμός και η μη ορθολογική οργάνωση και λειτουργία του. Είναι προφανές ότι ένα κράτος με τέτοιες παθογένειες ήταν αδύνατο να ανταποκριθεί αποτελεσματικά σε ανάγκες και προκλήσεις που γέννησε η παγκοσμιοποίηση και η ενοποίηση των οικονομιών και μάλιστα συνέβαλε σημαντικά στην οικονομική κατάρρευση της Χώρας. Η χρόνια αδιαφορία και

αναποτελεσματικότητα και η υπερδιόγκωση των δημόσιων φορέων και υπηρεσιών σε συνδυασμό με την εκτεταμένη διαφθορά που επικράτησε, μετέτρεψαν το κράτος και τη Δημόσια Διοίκηση σε αιτίες δυσλειτουργίας και οικονομικής αφαιμάξης των πολιτών-φορολογουμένων. Αντιλαμβάνεται λοιπόν κανείς εύκολα, ότι μέσα σε ένα τέτοιο περιβάλλον οι αποφάσεις λαμβάνονταν με πολιτικά, συντεχνιακά και ιδιοτελή κριτήρια, αγνοώντας το συμφέρον του κράτους και των πολιτών, και οδήγησαν, όταν πλέον το ευρύτερο οικονομικό περιβάλλον κατέστη ιδιαίτερα δυσμενές, στην κατάρρευση της Χώρας.

Η πρόσφατη οικονομική κρίση σύμφωνα με κάποιες απόψεις μπορεί να αποτελέσει ευκαιρία για τη ριζική μεταρρύθμιση του Δημοσίου και των μηχανισμών λήψης αποφάσεων στη Δημόσια Διοίκηση. Αναμφίβολα, η μεταρρύθμιση του κράτους και της Δημόσιας Διοίκησης παραμένει, παρά τα όποια βήματα έχουν γίνει το τελευταίο διάστημα, η μεγαλύτερη πρόκληση για το μέλλον και την προοπτική της Ελλάδας στο σύγχρονο παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον. Η μεταρρύθμιση αυτή δε θα πρέπει να εκλαμβάνεται ως ένας απλός μετασχηματισμός του Δημοσίου με έμφαση στην αποτελεσματικότητα, αλλά ως κάτι ριζικότερο και ανατρεπτικότερο. Είναι λοιπόν εμφανές ότι η νέα δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα δε θα πρέπει να ακολουθήσει μια άκριτη και παθητική προσαρμογή στα ευρωπαϊκά και παγκόσμια δεδομένα, αλλά να κινηθεί συντεταγμένα προς μια συνολική αναδιάταξη του υφιστάμενου θεσμικού πλαισίου, ώστε να είναι σε θέση να ανταπεξέλθει στις σύγχρονες προκλήσεις και στο ρόλο που οι πολίτες προσδοκούν να παίξει με γνώμονα τις αρχές και τις αξίες της ουσιαστικής πολιτικής και κοινωνικής δημοκρατίας. Μετουσιώνοντας το προαναφερθέν σκεπτικό σε συγκεκριμένη πρόταση, θα μπορούσαμε να πούμε πως απαιτείται η επαναθεμελίωση του διοικητικού συστήματος πάνω σε υγιείς βάσεις και μακριά από φαινόμενα διαπλοκής διαπλοκής, διαφθοράς, ευνοιοκρατίας και συναλλαγής που έχουν διαχρονικά αποτελέσει πηγές δυσλειτουργιών, μεταξύ άλλων, και στον τομέα λήψης αποφάσεων από τα στελέχη της Δημόσιας Διοίκησης.

## Βιβλιογραφία

### Ξενόγλωσση

1. Alexis and Wilson (1967). Organizational Decision Making.
2. Bernthal W. (1962). Value Perspectives in Management Decisions, Journal of the Academy of Management, December 1962, pp.194.
3. Council Of The European Union (2007). 5924/07 Add 1, Compet 34, Brussels, 1 February 2007.
4. Drucker, P. (1967). The Effective Executive, New York: Harper & Row.
5. Drucker, P. F. (1968). The age of discontinuity, New York: Harper & Row.
6. Dunn J. (1984). Organizational Decision Making, Group Decision Making, Beverly Hills: Sage, 1984, pp.307.
7. Dunsire, A. (1995). Administrative theory in the 1980s: a viewpoint, Public Administration, 73, pp.17–40.
8. Fisher A. (1970). Decision Emergence: Phases in Group Decision Making, pp.53-66.
9. Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of New Public Management, International Public Management Journal 4 (2001), pp.1–25, Elsevier.
10. Koontz H. & Weihrich H. (1990). Essentials of Management, 5<sup>th</sup> Edition, New York: McGraw-Hill.
11. Kuhn, T. S. (1962). The structure of scientific revolutions, Chicago: University of Chicago Press.
12. Makrydimitris, A. (1999). Government & Society: Public Administration in Greece, Themelio Press, Athens.
13. Niskanen, W. A. (1971). Bureaucracy and representative government, Chicago: Aldine-Atherton.
14. OECD (1995). Governance in transition: public management reforms in OECD countries, Paris: OECD.



15. O' Reilly Ch., (1983). The Use of Information in Organizational Decision Making: A Model and Some Propositions, Research in Organizational Behavior, 5th Edition, Greenwich, Conn.: JAI Press, Inc, pp.103-139.
16. Pablo Amy L. et al. (1996), Acquisition Decision-Making Processes: The Central Role of Risk, Journal of Management, Vol. 22, no. 5, pp.723-746.
17. Simon H. (1960). The New Science of Management Decision, New York: Harper & Row.
18. Snowden, D. and Boone, M. (2007). A Leader's Framework for Decision Making, Harvard Business Review, November 2007.
19. Stigler, G. T. (1971). The theory of economic regulation, The Bell Journal of Economic and Management Science, 2 (1), pp.3-21.
20. Tullock, G. (1965). The politics of bureaucracy, Washington, D. C.: Public Affairs Press.
21. Wadia M. (1965). Management and the Behavioral Sciences: A Conceptual Scheme, California Management Review, Autumn 1965, pp.65-72.
22. Waldo, D. (1969). A symposium-planning-programming-budgeting system reexamined: development, analysis, and criticism, Public Administration Review, 29, pp.111-112.

### Ελληνική

23. Αθανασόπουλος, Κ. (1990). Θεσμικό πλαίσιο Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών, Β' Έκδοση, Αθήνα.
24. Καρασαββίδου-Χατζηγηγορίου Ε. (1999). Λήψη επιχειρηματικών αποφάσεων: Προσέγγιση με την επιχειρησιακή έρευνα, University Studio Press, Θεσσαλονίκη.
25. Πραστάκος Γ. Π. (2002). Διοικητική Επιστήμη στην πράξη, Εφαρμογές στη σύγχρονη επιχείρηση, Β' έκδοση, Εκδόσεις Σταμούλης, Αθήνα.

26. Πραστάκος Γ. Π. (2006). 'οικητική Επιστήμη, Λήψη Επιχειρησιακών Αποφάσεων στην κοινωνία της πληροφορίας, Β' έκδοση, Εκδόσεις Σταμούλης, Αθήνα.
27. Σπηλιωτόπουλου, Επ. (1984). Βασικοί Θεσμοί Δημοσιουπαλληλικού δικαίου», Εκδοση 1η, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα.
28. Υψηλάντης Π. (2006). Επιχειρησιακή Έρευνα, Εφαρμογές στη σημερινή επιχείρηση, Εκδόσεις Προπομπός.
29. Χατζηπαντελή Π. (1999). Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού, Εκδόσεις Μεταίχμιο.