



**ΑΝΟΙΚΤΟ
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΥΠΡΟΥ**

**ΣΧΟΛΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ»**

ΔΙΑΤΡΙΒΗ ΕΠΙΠΕΔΟΥ ΜΑΣΤΕΡ

**ΑΛΛΑΓΗ ΠΡΑΚΤΙΚΩΝ ΣΤΗ
ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ :
Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ
ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ - ΘΡΑΚΗΣ**

ΟΝΟΜΑ ΦΟΙΤΗΤΗ : ΠΑΝΑΓΙΩΤΗΣ ΚΟΝΤΟΣ

ΟΝΟΜΑ ΕΠΙΒΛΕΠΟΝΤΑ ΚΑΘΗΓΗΤΗ : ΔΗΜΗΤΡΙΟΣ ΞΕΦΤΕΡΗΣ

ΚΟΜΟΤΗΝΗ, ΙΟΥΝΙΟΣ, 2017

Περιεχόμενα

Περίληψη	vii
Summary.....	viii
Ευχαριστίες.....	ix
Εισαγωγή.....	1
Κεφάλαιο 1	3
Η Κρίση Της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης.....	3
1.1 Η ιστορική καταγωγή της κρίσης της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης.....	4
1.2 Τα προβλήματα της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης.....	4
1.3 Οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες για τον λειτουργικό εκσυγχρονισμό της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης.....	6
1.4 Η ανάγκη του εκσυγχρονισμού της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης παραμένει επίκαιρη.....	7
Κεφάλαιο 2	12
Η Εφαρμογή Των Αρχών Του Management Στις Δημόσιες Υπηρεσίες	12
2.1 Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (ΝΔΜ) ως πρόταση εκσυγχρονισμού της Δημόσιας Διοίκησης.....	12
2.2 Τα οφέλη εφαρμογής των αρχών του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ στις Δημόσιες Υπηρεσίες	15
2.3 Ομοιότητες και διαφορές Δημοσίων Οργανώσεων και Ιδιωτικών Επιχειρήσεων	16
2.4 Η εμπειρία από την εφαρμογή των αρχών του management στη Διοικητική μεταρρύθμιση – Νέες προσεγγίσεις.....	17
Κεφάλαιο 3	20
Το Στρατηγικό Management Των Δημοσίων Υπηρεσιών	20
3.1 Από τη γραφειοκρατική, στη στρατηγική προσέγγιση της Δημόσιας Διοίκησης...	20
3.2 Η διατύπωση του Οράματος και ο προσδιορισμός της Αποστολής.....	21
3.3 Η ανάλυση των προσδιοριστικών παραγόντων του εξωτερικού και εσωτερικού περιβάλλοντος.....	22
3.4 Ο καθορισμός των στόχων	23

3.5 Η διαμόρφωση των στρατηγικών επιλογών.....	24
3.6 Η εφαρμογή του στρατηγικού προγράμματος, η αξιολόγησή του και η ανατροφοδότησή του	25
Κεφάλαιο 4	27
Η Αναδιοργάνωση Της Δημόσιας Διοίκησης.....	27
4.1 Η δομική αναδιοργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας	27
4.2 Από τη συγκέντρωση στην αποκέντρωση των δομών.....	29
4.3 Η αποτελεσματική στελέχωση των Δημοσίων Υπηρεσιών	31
4.4 Η υποκίνηση του προσωπικού, η διαχείριση συγκρούσεων και η επικοινωνία των αλλαγών	34
Κεφάλαιο 5	37
Η Εφαρμογή Της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας Στη Δημόσια Διοίκηση.....	37
5.1 Εννοιολογική προσέγγιση του όρου «ποιότητα».....	37
5.2 Η έννοια της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας και οι παράγοντες για την επιτυχή εφαρμογή της	38
5.3 Εργαλεία ποιότητας, μέθοδοι και τεχνικές Διοίκησης Ολικής Ποιότητας.....	40
5.4 Το σύστημα διοίκησης με στόχους και η μέτρηση της αποδοτικότητας στο δημόσιο τομέα	41
Κεφάλαιο 6	44
Μεθοδολογία Της Έρευνας.....	44
6.1 Η Αποκεντρωμένη Διοίκηση Μακεδονίας – Θράκης: Το προφίλ του Οργανισμού.....	44
6.2 Οι στόχοι της έρευνας.....	48
6.3 Ορισμός του ερευνητικού πεδίου	49
6.4 Η μεθοδολογική προσέγγιση	50
6.5 Η σύνταξη του ερωτηματολογίου	50
6.6 Η συλλογή των στοιχείων.....	51
6.7 Η ανάλυση των στοιχείων	51
Κεφάλαιο 7	52

Αποτελέσματα Της Έρευνας.....	52
7.1 Τα Δημογραφικά χαρακτηριστικά των συμμετεχόντων	52
7.2 Η εφαρμογή των εργαλείων ποιότητας στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση Μακεδονίας - Θράκης.....	59
7.3 Ο τρόπος άσκησης της διοίκησης.....	65
7.3 Οι αντιλήψεις αναφορικά με τις αρχές και τη φιλοσοφία της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας.....	67
Συμπεράσματα	70
Παράρτημα Α	73
Οι προτάσεις των εμπειρογνομόνων για τη βελτίωση της λειτουργίας της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης	73
Παράρτημα Β	77
Οι μεταρρυθμιστικές πολιτικές για τη βελτίωση της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης	77
Παράρτημα Γ.....	81
Διαφορές Δημοσίων Οργανώσεων και Ιδιωτικών Επιχειρήσεων	81
Παράρτημα Δ.....	83
Η Στρατηγική Διοίκηση	83
Παράρτημα Ε.....	85
Τα συστήματα οργάνωσης των κρατικών δομών.....	85
Παράρτημα ΣΤ.....	86
Πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα του συγκεντρωτικού και αποκεντρωτικού συστήματος διοίκησης.....	86
Παράρτημα Ζ.....	87
Η διαδικασία της στελέχωσης και η εφαρμογή της στις Δημόσιες Υπηρεσίες.....	87
Παράρτημα Η.....	91
Επισημάνσεις της Λευκής Βίβλου για τη Διακυβέρνηση για το ανθρώπινο κεφάλαιο στην Ελλάδα	91
Παράρτημα Θ	92
Ποιότητα προϊόντων και ποιότητα υπηρεσιών	92

Παράρτημα Ι.....	94
Το μοντέλο ποιότητας των υπηρεσιών.....	94
Παράρτημα ΙΑ.....	95
Οι παράγοντες για την επιτυχή εφαρμογή της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας.....	95
Παράρτημα ΙΒ.....	97
Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (Common Assessment Framework).....	97
Παράρτημα ΙΓ.....	100
Η Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση (e – Government).....	100
Παράρτημα ΙΔ.....	108
Το σύστημα διοίκησης με στόχους στο δημόσιο τομέα.....	108
Παράρτημα ΙΕ.....	113
Οι δείκτες απόδοσης.....	113
Παράρτημα ΙΣΤ.....	114
Ο σχεδιασμός του ερωτηματολογίου.....	114
ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ.....	116
Παράρτημα ΙΖ.....	116
Ερωτηματολόγιο και επιστολές.....	116
Παράρτημα ΙΗ.....	128
Απόψεις στελεχών Α.Δ.Μ.-Θ. που εμφανίζονται δύσπιστοι ως προς την εφαρμογή εργαλείων ποιότητας.....	128
Βιβλιογραφία.....	130

Περίληψη

Στην παρούσα διπλωματική εργασία προσπαθήσαμε να διερευνήσουμε την εισαγωγή νέων πρακτικών διοίκησης στη δημόσια διοίκηση και ειδικότερα στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση Μακεδονίας – Θράκης, η οποία αποτελεί μια αποκεντρωμένη κρατική δομή. Προσπαθήσαμε να ανιχνεύσουμε τις ακολουθούμενες πρακτικές διοίκησης των στελεχών της (Προϊσταμένων Διευθύνσεων και Τμημάτων) και να διαπιστώσουμε το κατά πόσο αυτές οι πρακτικές συνάδουν με τη φιλοσοφία του δημόσιου μάλιστα. Επίσης προσπαθήσαμε να καταγράψουμε τις γενικότερες αντιλήψεις των στελεχών περί της εισαγωγής πρακτικών Διοίκησης Ολικής Ποιότητας στη δημόσια διοίκηση, τις δυσχέρειες που αντιμετωπίζουν για την εφαρμογή τους και τις προτάσεις για την αντιμετώπισή τους.

Η σκοπιμότητα της εργασίας έγκειται στο γεγονός ότι η εισαγωγή νέων πρακτικών διοίκησης στη δημόσια διοίκηση η οποία παρουσιάζεται από πλήθος συγγραφέων ως αναγκαία για τον εκσυγχρονισμό και την αναδιαμόρφωση των δομών του δημοσίου τομέα προκειμένου να καταστεί λιγότερο γραφειοκρατικός και αποδοτικότερος για το πολίτη, δεν είναι σε καμία περίπτωση εύκολη, πολλές φορές δε, δεν έχει τα αναμενόμενα αποτελέσματα.

Μεθοδολογικά, για την εκπόνηση της εργασίας στηριχθήκαμε σε βιβλιογραφικές αναφορές, στη διαδικτυακή αναζήτηση πληροφοριών, στη συλλογή και επεξεργασία πρωτογενούς υλικού μέσω της σύνταξης και διανομής κατάλληλου ερωτηματολογίου στο σύνολο των στελεχών (Προϊσταμένων Διευθύνσεων και Τμημάτων) της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας – Θράκης, καθώς και στη σύγκριση με διαθέσιμα δευτερογενή στοιχεία.

Συμπερασματικά μπορούμε να αναφέρουμε ότι η δημιουργία κουλτούρας ποιότητας σε έναν δημόσιο οργανισμό, αποτελεί καταλυτικό παράγοντα για την ομαλή εισαγωγή των απαραίτητων καινοτομιών για την αύξηση της αποτελεσματικότητας της υπηρεσίας και της εξυπηρέτησης του πολίτη. Απαραίτητες προϋποθέσεις, η δέσμευση της ηγεσίας, η δημιουργία ενός αποτελεσματικού πλαισίου λειτουργίας, η ευρεία αποδοχή της από όλους τους εμπλεκόμενους, καθώς και ικανά ηγετικά στελέχη που θα μπορέσουν να την εφαρμόσουν.

Summary

In this diploma thesis we have tried to investigate the introduction of innovative practices in public administration and in particular, in the Regional Administration of Macedonia – Thrace, which is a decentralized state structure. We tried to identify the management practices followed by its executives (heads of departments) and the middle managers and to determine whether these practices are in line with the philosophy of the new public management.

We also attempted to record the general perceptions of executives and middle managers about the introduction of Total Quality Management practices in public administration, the difficulties they face in their implementation and the proposals to overcome them.

The feasibility of the work lies in the fact that the introduction of innovative practices in public administration, which is presented by a number of writers as necessary for the modernization and restructure of public sector in order to make it less bureaucratic and more efficient for the citizens, is in no case easy and sometimes does not have the expected results.

The Methodology, of this thesis, was based on bibliographical references, online search for information, as well as the collection and processing of primary material by formulating and distributing a suitable questionnaire to all executives (heads of departments) and middle managers of Regional Administration of Macedonia – Thrace and in comparison to available secondary data.

In conclusion, creating a culture of quality in the public sector is recognized as catalytic factor for the introduction of innovating practices, which *will lead to increased efficiency* within the *organization*, and therefore to *improved customer satisfaction*. Essential conditions are the commitment of leadership, the creation of an effective operational framework, broad acceptance by all the players concerned, together with capable leaders to implement it.

Ευχαριστίες

Ιδιαίτερες ευχαριστίες οφείλω στον επιβλέποντα καθηγητή της μεταπτυχιακής μου διατριβής κ. Δημήτριο Ξεφτέρη για τις συμβουλές, τις εύστοχες παρατηρήσεις του και την καθοδήγηση που μου παρείχε για την άρτια ολοκλήρωσή της.

Ευχαριστώ επίσης τη σύζυγό μου και το γιο μου, για τη στήριξή τους σε όλη μου τη προσπάθεια.

Εισαγωγή

Οι συνεχείς εξελίξεις που σημειώνονται σε όλους τους τομείς (οικονομικό, κοινωνικό, πολιτικό κ.λπ.) και διαμορφώνουν το σύγχρονο παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον, καθιστούν αναγκαία τη συνεχή προσαρμογή επιχειρήσεων και οργανισμών μέσω της αναζήτησης ανταγωνιστικών πλεονεκτημάτων για την επίτευξη της οικονομικής και πολιτικής τους επιβίωσης (Παπούλιας, 2002). Υπό τις παραπάνω συνθήκες αλλά και υπό τις συνθήκες κρίσης – που ξεκίνησε ως οικονομική και έχει συμπαρασύρει όλους τους τομείς της Ελληνικής κοινωνίας – η βελτίωση και ο εκσυγχρονισμός των διαδικασιών της Δημόσιας Διοίκησης, που αποτελεί πρωταρχικής σημασίας μηχανισμό ανάπτυξης, είναι άμεσης προτεραιότητας.

Οι μέθοδοι οργάνωσης και λειτουργίας της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, παρά τις όποιες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες που επιχειρήθηκαν, αναμφισβήτητα εξακολουθούν να είναι αναχρονιστικές και αναποτελεσματικές, συνιστώντας ακόμη, ένα κλειστό και αδιαφανές σύστημα. Οι χρόνιες παθογένειες που εξακολουθούν να την χαρακτηρίζουν είναι κυρίως, η διοικητική συγκέντρωση, η οργανωτική/δομική ανεπάρκεια και η έλλειψη διαδικασιών αποτελεσματικού ελέγχου και ανατροφοδότησης. Φαινόμενα κακοδιοίκησης που οφείλονται στις παθογένειες αυτές, αποτελούν η γραφειοκρατία, η διάχυση της ευθύνης, ο άκρατος νομικισμός και η πολυνομία, οι πελατειακές σχέσεις και η μεροληψία. Έτσι, τελικά, εκείνο που εισπράττει ο πολίτης κατά την επαφή του με τη Διοίκηση, είναι η χαμηλή έως ανύπαρκτη ποιότητα διοικητικών υπηρεσιών.

Η ανάγκη του διοικητικού εκσυγχρονισμού επιβάλλει τη στροφή προς ένα μεταγραφειοκρατικό μοντέλο διοικητικής συγκρότησης και λειτουργίας, στροφή η οποία ήδη έχει συντελεστεί σε διεθνές επίπεδο. Μέσω της αναδιοργάνωσης των διοικητικών δομών και της υιοθέτησης καινοτόμων διοικητικών πρακτικών επιχειρείται η αύξηση της αποδοτικότητας/αποτελεσματικότητας των δημοσίων οργανισμών και η βελτιστοποίηση της ποιότητας των παρεχόμενων στους πολίτες

υπηρεσιών. Η σύγχρονη αντίληψη της δημόσιας διοίκησης οφείλει να αναγνωρίζει το ρόλο της ως “μηχανισμού διαμεσολάβησης και μετατροπής των κοινωνικών αναγκών σε αγαθά και υπηρεσίες” (Μακρυδημήτρης 1996)

Το πέρασμα όμως από τη γραφειοκρατία, το συγκεντρωτισμό, την εσωστρέφεια και το κομματικό κράτος, στην εξωστρέφεια, στη διαφάνεια, στην αναγνώριση της προτεραιότητας ικανοποίησης του πολίτη, δεν είναι δυνατόν να γίνει εύκολα λόγω της χρόνιας παθολογικής κατεστημένης νοοτροπίας του προσωπικού, τόσο των απλών υπαλλήλων όσο και των στελεχών μέσων και ανώτερων.

Στην παρούσα διατριβή, θα επιδιώξουμε να διερευνήσουμε τους λόγους και το βαθμό εφαρμογής καινοτόμων πρακτικών διοίκησης, στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση Μακεδονίας – Θράκης, (μια αποκεντρωμένη μορφή της ελληνικής κεντρικής διοίκησης), την υποδοχή που έτυχαν αυτές από το μέσα και ανώτερα διοικητικά στελέχη που έχουν και την ευθύνη επικοινωνίας και εφαρμογής των νέων πρακτικών, καθώς και τα αποτελέσματα από την εφαρμογή τους.

Αναλυτικά, στο πρώτο κεφάλαιο παρουσιάζονται τα χαρακτηριστικά της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, τα προβλήματα που συνθέτουν την λειτουργία της και οι λόγοι που επιβάλλουν τον εκσυγχρονισμό της. Στα επόμενα τρία κεφάλαια περιγράφεται γενικά η εφαρμογή των αρχών του management στις Δημόσιες Υπηρεσίες και ειδικότερα στα ζητήματα προγραμματισμού και δομικής αναδιοργάνωσης τους. Στο πέμπτο κεφάλαιο παρουσιάζονται αναλυτικά τα εργαλεία Διοίκησης Ολικής Ποιότητας, στοχοθεσίας και μέτρησης των αποτελεσμάτων. Στο έκτο κεφάλαιο παρουσιάζεται το προφίλ του υπό μελέτη Οργανισμού και η μεθοδολογία της έρευνας. Τέλος στο έβδομο κεφάλαιο παρατίθενται τα αποτελέσματα της έρευνας και η ανάλυση των αποτελεσμάτων.

Κεφάλαιο 1

Η Κρίση Της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης

Η εν εξελίξει κρίση ανέδειξε με τρόπο δραματικό όλα τα εγγενή δομικά προβλήματα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης τα οποία λόγω του συστημικού τους χαρακτήρα μπορούν να θεωρηθούν και ως «πάγιες αδυναμίες». Συγκεκριμένα, η αδυναμία σχεδιασμού και εφαρμογής ολοκληρωμένων δημόσιων πολιτικών, η έλλειψη ενός αποτελεσματικού συντονιστικού μηχανισμού μεταξύ των διαφόρων οργανωσιακών διοικητικών συστημάτων, η ανεπαρκής αξιοποίηση και ανορθολογική κατανομή του ανθρώπινου δυναμικού, το προβληματικό θεσμικό πλαίσιο, η σημαντική υστέρηση στην υιοθέτηση συστημάτων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και η απουσία σύγχρονων μεθόδων, τεχνικών και εργαλείων διοίκησης και ελέγχου, καθιστούν προβληματικό το συνολικό πλαίσιο οργάνωσης και λειτουργίας της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Πολλές ωστόσο προσπάθειες διοικητικών μεταρρυθμίσεων επιχειρήθηκαν ιστορικά για την επίτευξη μιας περισσότερο αποτελεσματικής και αποδοτικής διοίκησης, οι οποίες όμως είτε δεν έτυχαν εφαρμογής στον αναγκαίο βαθμό και στην απαιτούμενη έκταση είτε τα μέτρα που ελήφθησαν είχαν περιορισμένη αποτελεσματικότητα και έτσι η πρόκληση παραμένει ακόμη και σήμερα ανοικτή (Υ.Δ.Μ.&Υ.Δ. Εθνική στρατηγική για τη διοικητική μεταρρύθμιση 2014 – 2016). Στο παρόν κεφάλαιο θα επιδιώξουμε να προσεγγίσουμε τη φύση των προβλημάτων της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, τις ιστορικές καταβολές τους καθώς επίσης και τις προσπάθειες διοικητικών μεταρρυθμίσεων για την αντιμετώπισή τους, αλλά και τους παράγοντες που αντιστρατεύονται την υλοποίησή τους.

1.1 Η ιστορική καταγωγή της κρίσης της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης

Για την κατανόηση της φύσης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και της καταγωγής των διαρθρωτικών της προβλημάτων, είναι χρήσιμη η τοποθέτησή της σε ιστορικά πλαίσια. Ήδη από τη συγκρότησή του το 1833, το ελληνικό κράτος, εμφάνισε τάσεις οριζόντιας επέκτασης και συγκεντρωτισμού, ταυτόχρονα με την ανάδειξη στοιχείων προστατευτισμού της οικονομικής δράσης. Τα χαρακτηριστικά αυτά, μάλλον δικαιολογημένα κατά την συγκρότησή του, κατέστησαν το κεντρικό κράτος κύριο μοχλό κοινωνικού μετασχηματισμού. Οι πολιτικές συγκρούσεις δεν άργησαν να κάνουν την εμφάνισή τους για τον έλεγχο των νεοσύστατων κρατικών δομών, που εξασφάλιζε οικονομικό όφελος και πολιτική εξουσία. Η έλλειψη πολιτικής παράδοσης κεντρικής εξουσίας σε συνδυασμό με την επικράτηση φιλελεύθερων ιδεών, οδήγησαν στην ανάδειξη των πολιτικών δυνάμεων σε μηχανισμό ελέγχου της λειτουργίας του κράτους. Έτσι, α) Η στελέχωση των κρατικών δομών, αντανακλούσε σε κάθε χρονική περίοδο την ισχύ των πολιτικών δυνάμεων, αφού κατά κύριο λόγο η απασχόληση στις κρατικές δομές αποτελούσε παροχή στην εκλογική τους πελατεία. Συνεπώς, κάθε προσπάθεια διοικητικής μεταρρύθμισης που απέβλεπε στον εξορθολογισμό των δομών με μεταβολή της απασχόλησης, προσέκρουε σε σθεναρή αντίσταση. β) Όπως είναι φυσικό, υπό τις παραπάνω συνθήκες ενισχύθηκε ο πολιτικός χαρακτήρας του κράτους εις βάρος της διοικητικής αποστολής του, αυτής της εξυπηρέτησης και προστασίας του πολίτη με ουδέτερο και αμερόληπτο τρόπο. Το συγκεκριμένο ρόλο έπαιξαν τα πολιτικά δίκτυα, τα οποία διαμορφώνοντας μια φοβική ψυχολογία στον πολίτη, καλλιέργησαν το πελατειακό σύστημα προσβλέποντας στην αύξηση της δύναμής τους. Τα παραπάνω χαρακτηριστικά συνέβαλαν στην αδυναμία του ελληνικού κράτους να διακρίνει την εφαρμογή πολιτικών εξουσίας από εκείνες του μηχανισμού κοινωνικής συγκρότησης (Μοσχόπουλος, 1996).

1.2 Τα προβλήματα της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης

Τα χαρακτηριστικά που συνιστούν την παθολογία της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης κατατάσσονται σε δυο βασικές κατηγορίες: α) Στην τάση συγκέντρωσης και αποφασιστικής δύναμης στη λήψη των αποφάσεων εντός του πολιτικού συστήματος, με αποτέλεσμα την άσκηση στρατηγικών ελέγχου και πολιτικοποίησης της διοίκησης.

β) Στην εσωτερική δομική ανεπάρκεια του διοικητικού μηχανισμού σε όλα τα επίπεδα (Μακρυδημήτρης, 1991).

Ειδικότερα:

Όσον αφορά το πρώτο χαρακτηριστικό, η τάση συγκέντρωσης και αποφασιστικής δύναμης η οποία αναπτύσσεται από το επίπεδο της πολιτικής εξουσίας έως τις ηγετικές βαθμίδες των δημόσιων οργανώσεων, έχει ως αποτέλεσμα την περιστολή στην εκχώρηση των αρμοδιοτήτων και την πολιτικοποίηση των αποφάσεων ενώ συνδέεται θετικά με τις παρατηρούμενες τάσεις πολιτικοποίησης των ηγετικών στελεχών της Δημόσιας Διοίκησης. Το χαρακτηριστικό αυτό σαφώς αποτελεί ανασταλτικό παράγοντα της λειτουργικής αυτονομίας της Δημόσιας Διοίκησης. Όσον δε αφορά το δεύτερο χαρακτηριστικό, την εσωτερική διαρθρωτική ανεπάρκεια του διοικητικού μηχανισμού μαρτυρούν:

α) Ο δυσανάλογος σε σχέση με τα παραγόμενα αποτελέσματα αριθμός του υπηρετούντος υπαλληλικού προσωπικού (www.apografi.gov.gr).

β) Η ακατάλληλη διάρθρωση των δημοσίων υπηρεσιών, λόγω της ανισοκατανομής του υπηρετούντος υπαλληλικού προσωπικού με αποτέλεσμα την ανάπτυξη «υδροκέφαλης» δόμησης της κρατικής διοίκησης, την υποστελέχωση κάποιων επιμέρους υπηρεσιών και αντίστοιχα την υπερστελέχωση κάποιων άλλων.

γ) Η ακατάλληλη στελέχωση των διοικητικών υπηρεσιών, η οποία μέχρι πρότινος βασίστηκε είτε στην εξυπηρέτηση πελατειακών σχέσεων, είτε σε μεθόδους προσλήψεων αμφίβολης αποτελεσματικότητας (βλ. γενικούς διαγωνισμούς πριν το 1981, και πλήρωση θέσεων με κοινωνικά κριτήρια του ν.1320/1983).

δ) Η οργανωτική και διοικητική «υπανάπτυξη», υπό την έννοια της απουσίας ενός σύγχρονου πνεύματος, μεθοδολογίας και φιλοσοφίας διοίκησης σε όλα τα διοικητικά επίπεδα αποτελώντας πρόσφορο έδαφος ανάπτυξης γνωστών φαινομένων κακοδιοίκησης και γραφειοπαθολογίας, όπως νομικισμό, διάχυση ευθύνης, αναποτελεσματικότητα, καθυστερήσεις, άσχημη συμπεριφορά κ.λπ.

ε) Η απουσία μέχρι πρόσφατα θεσμοθετημένων διαδικασιών στοχοθεσίας και αντίστοιχα μεθόδων ελέγχου και ανατροφοδότησης των αποτελεσμάτων, για τη διαπίστωση αποκλίσεων από τους επιδιωκόμενους στόχους και τη λήψη των αναγκαίων διορθωτικών μέτρων (Μακρυδημήτρης, 1991).

Αξίζει να τονιστεί επιπλέον ότι η προσπάθεια ανάπτυξης στρατηγικών πολιτικού ελέγχου των γραφειοκρατικών φαινομένων της Διοίκησης, οδηγεί σε επιδείνωση των προϋποθέσεων και συνθηκών λειτουργικής της ανάπτυξης, με αποτέλεσμα χαμηλή αποδοτικότητα και ένταση των φαινομένων γραφειοπαθολογίας, που με τη σειρά της οδηγεί σε νέα επίταση του πολιτικού ελέγχου κ.ο.κ., δηλαδή στη δημιουργία φαύλου κύκλου (Μακρυδημήτρης, 1991).

Από την πλευρά του πολίτη, τα παραπάνω χαρακτηριστικά γίνονται αντιληπτά ως αδυναμίες της Διοίκησης που εκδηλώνονται: ως αβεβαιότητα λόγω έλλειψης σταθερού νομικού πλαισίου και άλλοτε ως ασφυκτική με υπερβάλλοντα ζήλο εφαρμογή των τυπικών κανόνων, ως έλλειμμα προγραμματισμού, συντονισμού των ενεργειών και ελέγχου, ως έλλειψη ευελιξίας λόγω συγκεντρωτισμού των αρμοδιοτήτων ή/και της διάχυσης της ευθύνης, ως αδικαιολόγητη καθυστέρηση των απαιτούμενων ενεργειών, ως ανεπίτρεπτη συμπεριφορά κ.λπ. (Σβέρκου, 2007).

Με τα παραπάνω χαρακτηριστικά να διατρέχουν το σύνολο των διοικητικών δομών και των ηγετικών βαθμίδων της Διοίκησης, διαπιστώνεται μια σε μεγάλο βαθμό αναποτελεσματικότητα/αντιπαραγωγικότητα του Δημόσιου Τομέα, χωρίς προσανατολισμό στα αποτελέσματα και αδιάφορο για την ποιοτική παροχή των υπηρεσιών και την αξιολόγησή του (Σβέρκου, 2007).

1.3 Οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες για τον λειτουργικό εκσυγχρονισμό της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης

Οι αδυναμίες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης έγιναν πολλές φορές αντικείμενο μελετών και προτάσεων για την αντιμετώπισή τους. Στις γνωστές εκθέσεις των εμπειρογνομόνων (Βαρβαρέσου, Langrod κ.λπ.) που εκπονήθηκαν για τη βελτίωση της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης διαπιστώνεται η πλημμελής και αναποτελεσματική λειτουργία της κρατικής μηχανής η οποία εμφανίζει πλήθος παθογόνων αιτίων που οφείλονται μεταξύ άλλων στην αναποτελεσματική στελέχωση των υπηρεσιών, στην απουσία σύγχρονων μεθόδων οργάνωσης και διοίκησης και στην ανάπτυξη ενός συστήματος ευνοιοκρατίας, γραφειοκρατικής νοοτροπίας, νομικισμού και τυπολατρίας. Οι εμπειρογνώμονες προτείνουν ριζική αναδιάρθρωση και

εκσυγχρονισμό των διοικητικών δομών, με την υιοθέτηση μεταρρυθμίσεων αναβάθμισης του προσωπικού και γενικότερα εισαγωγής σύγχρονων μεθόδων οργάνωσης και διοίκησης, προκειμένου να αυξηθεί η ποιότητα και η αποδοτικότητα των διοικητικών υπηρεσιών (Μακρυδημήτρης – Μιχαλόπουλος, 2000). Παρουσίαση των κυριότερων σημείων των εκθέσεων εμπειρογνομώνων γίνεται στο Παράρτημα Α.

Είναι φυσικό, οι όποιες μεταρρυθμίσεις γενικά, να αντανακλούν σε μεγάλο βαθμό τις ιστορικές, οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες που επικρατούν σε κάθε χρονική στιγμή που συντελούνται. Αρχικά και με σημείο αναφοράς τις επισημάνσεις των εμπειρογνομώνων, ξεκίνησαν σταδιακά ήδη από τα μέσα του 20^{ου} αιώνα οι πρώτες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες για τη βελτίωση της λειτουργίας της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Στη συνέχεια, οι ιδιαίτερες συνθήκες (πολιτικές, κοινωνικές κ.λπ.) που επικράτησαν, η συνεχώς αυξανόμενη διεθνοποίηση των σχέσεων καθώς και η είσοδος της Ελλάδας στην τότε ΕΟΚ και αργότερα ΕΕ η οποία υπαγόρευσε τη σύγκλιση των πρακτικών, οδήγησαν στην υιοθέτηση και εφαρμογή διαφόρων μεταρρυθμιστικών πολιτικών και μέτρων. Αναφορά των σπουδαιότερων μεταρρυθμίσεων που επιχειρήθηκαν διαχρονικά, γίνεται στο Παράρτημα Β.

Μπορεί να διαπιστώνεται ότι πράγματι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες για τη βελτίωση της λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα έγιναν πολλές κατά το παρελθόν και εξακολουθούν και σήμερα να γίνονται, ωστόσο όμως όλες οι γνώμες, ειδικών αλλά και των πολιτών συγκλίνουν και χαρακτηρίζουν τα μεταρρυθμιστικά μέτρα ως ουσιαστικά άστοχα ή τουλάχιστον περιορισμένης αποτελεσματικότητας (Μακρυδημήτρης, 1999). Στην επόμενη ενότητα θα προσπαθήσουμε να επισημάνουμε τα αίτια της αναποτελεσματικότητας των μεταρρυθμιστικών μέτρων που ελήφθησαν και στη συνέχεια να καταδείξουμε την ανάγκη για στροφή των εκσυγχρονιστικών προσπαθειών προς τις νέες προκλήσεις που αναφύονται.

1.4 Η ανάγκη του εκσυγχρονισμού της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης παραμένει επίκαιρη

Επί δεκαετίες η διοικητική μεταρρύθμιση παραμένει μόνιμο ζητούμενο της πολιτικής ατζέντας και παρά το πλήθος εκθέσεων εμπειρογνομώνων, κυβερνητικών διακηρύξεων,

νομοθετημάτων και οργανωτικών αλλαγών, τα αποτελέσματα είναι πενιχρά, τουλάχιστον σε σύγκριση με τις επιτεύξεις άλλων χωρών (Χατζηεμμανουήλ, 2005).

Στην έκθεση του ΟΟΣΑ 2010 για τη δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα επισημαίνονται μεταξύ άλλων, η απουσία στρατηγικού οράματος και συντονισμού της διοικητικής δράσης, τα αδιαφανή και περίπλοκα συστήματά της, τα διάχυτα προβλήματα διαφθοράς και η αναποτελεσματική διοίκηση προσωπικού. Για τον ΟΟΣΑ η εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων προσκρούει στο συνδυασμό αδύναμης κεντρικής εποπτείας και κουλτούρας που ευνοεί περισσότερο την παραγωγή νομοθετημάτων παρά αποτελεσμάτων. Θεωρεί ότι η ελληνική διοίκηση έχει παγιδευτεί σε ένα περίπλοκο νομικό πλαίσιο, που αποθαρρύνει την ανάληψη πρωτοβουλιών, εστιάζοντας στις διαδικασίες και όχι στις πολιτικές, εμποδίζοντας τελικά την προώθηση των μεταρρυθμίσεων (OECD (2011), Greece: Review of the Central Administration).

Προσπαθώντας κανείς να απαντήσει στο ερώτημα γιατί αποτυγχάνει η εισαγωγή μεταρρυθμίσεων στην ελληνική δημόσια διοίκηση, αναγκαστικά ξεκινά από τη διαπίστωση ότι η εισαγωγή κάθε σημαντικής τομής πρέπει να συνοδεύεται από αντίστοιχη πολιτική βούληση. Η διοικητική μεταρρύθμιση απαιτεί πολλές φορές οξείες συγκρούσεις και επειδή συνήθως δεν αποδίδει άμεσα πολιτικά οφέλη, καταργεί εκείνες τις προϋποθέσεις (ανασφάλεια δικαίου, αβεβαιότητα, διακριτική μεταχείριση, συγκάλυψη αυθαιρεσιών κ.λπ.), στις οποίες στηρίζονται οι πελατειακές σχέσεις (Χατζηεμμανουήλ, 2005). Και στην Ελλάδα οι πελατειακές σχέσεις έχουν βαθιές ιστορικές ρίζες.

Το χαρακτηριστικό αυτό σημάδεψε τις πρακτικές των διαφόρων κυβερνήσεων, αντανακλώνοντας έτσι την αδυναμία τους να παράγουν δημόσιες πολιτικές για την προώθησή τους με μεθοδικό και αποτελεσματικό τρόπο (Χατζηεμμανουήλ, 2005). Η αδυναμία αυτή επιτείνεται, εάν ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι κατά την εναλλαγή των κυβερνήσεων και λόγω των κομματικών ανταγωνισμών, οι διοικητικές πρακτικές συχνά μεταβάλλονται, με αποτέλεσμα οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες να αλληλοεξουδετερώνονται. Έτσι τα διαδοχικά μεταρρυθμιστικά προγράμματα χαρακτηρίζονται από μια εσωτερική ασυνέπεια χωρίς μακροπρόθεσμο στόχο (Σπανού, 1996).

Επίσης, επειδή σε ένα μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα δεν προσδιορίζονται άμεσα οι ωφελούμενοι από τις μεταρρυθμίσεις ενώ υπάρχει χρονική υστέρηση μεταξύ των επερχόμενων ωφελημάτων και των μέτρων που λαμβάνονται, το δε πολιτικό κόστος που ενδεχομένως αυτά συνεπάγονται μπορεί να είναι ιδιαίτερα υψηλό, αυτό αποτελεί έναν ακόμη περιοριστικό παράγοντα μεταρρυθμίσεων (Σβέρκου, 2007).

Κάθε μεταρρυθμιστική προσπάθεια στη δημόσια διοίκηση έγινε με συγκεντρωτισμό, με επιβολή οριζόντιας ομοιομορφίας και με έμφαση σε τυπικούς κανόνες δικαίου με λεπτομερειακές ρυθμίσεις. Ένα δύσκαμπτο και βραδυκίνητο σχήμα που ευνοεί την παράκαμψή τους. Πρόκειται για τάσεις φυγής που οφείλονται κατά βάση στην παράδοση των πελατειακών σχέσεων του πολιτικού συστήματος. Οι όποιες δε προσπάθειες ελέγχου και περιορισμού αυτών των τάσεων, οδηγεί σε περεταίρω έντονο συγκεντρωτισμό, νομικισμό, κ.λπ. και αναπαραγωγή των παρακάμψεων με αποτέλεσμα δημιουργία φαύλου κύκλου (Σπανού, 1996, Σβέρκου, 2007).

Οι προσπάθειες υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων γίνονταν εκ των ενόντων με το υπάρχον προσωπικό, το οποίο όμως είτε δεν διέθετε τα κατάλληλα εφόδια για την υποστήριξη των αλλαγών είτε είχε υποκειμενικό συμφέρον για τη διαίωνιση της καχεξίας. Στο σημείο αυτό θα πρέπει να επισημανθεί αφενός η έλλειψη κινήτρων για την αποδοχή των αλλαγών και αφετέρου η έλλειψη στελεχών, ικανών να υποστηρίξουν την αλλαγή, μεταβάλλοντας την νοοτροπία και εμφυσώντας νέα κουλτούρα και φιλοσοφία ανανέωσης (Χατζηεμμανουήλ, 2005).

Αποτέλεσμα όλων των παραπάνω είναι η αβεβαιότητα και η δυσπιστία τόσο των δημοσίων υπαλλήλων όσο και των πολιτών προς τις επιδιωκόμενες μεταρρυθμίσεις. Το ζητούμενο συνεπώς εδώ, θα πρέπει να είναι πρωτίστως η καλλιέργεια ενός κλίματος αξιοπιστίας και εμπιστοσύνης στο πρόσωπο του μεταρρυθμιστή και όχι η αντιμετώπιση των έτσι κι αλλιώς αναπόφευκτων σε κάθε αλλαγή αντιδράσεων (Τσούκας – Παπούλιας, 2003).

Η γραφειοκρατία, κυρίαρχη μορφή οργάνωσης των δημοσίων υπηρεσιών αλλά και των ιδιωτικών επιχειρήσεων για πάνω από μισό αιώνα, στην ορθολογική της εκδοχή, ταυτίστηκε με την αποτελεσματική διοίκηση επαναλαμβανόμενης και ομοιογενούς φύσης κοινωνικών αναγκών. Η λειτουργική ικανότητα όμως του γραφειοκρατικού

συστήματος, στο σημερινό παγκόσμιο περιβάλλον της αβεβαιότητας και συνεχούς εξέλιξης των κοινωνικών αναγκών, τίθεται υπό αμφισβήτηση. Αμφισβήτηση που εντάσσεται στη γενικότερη κριτική της αποτελεσματικής λειτουργίας του κράτους, των δομών του και των δημόσιων υπηρεσιών ήδη από τη δεκαετία 1970. Η υπερφόρτωση των κρατών με προγράμματα κοινωνικής πολιτικής, δημιούργησε την κρίση προϋπολογισμού τους και τα έθεσε αντιμέτωπα με το μείζον πρόβλημα της διαχείρισης του δημοσιονομικού τους ελλείμματος. Μια οικονομία όμως υπερφορτωμένη με τις δαπάνες ενός αντιπαραγωγικού τομέα της, λειτουργεί εις βάρος των δυνάμεων της αγοράς και της ανταγωνιστικότητάς της έναντι των άλλων οικονομιών. Τέθηκε συνεπώς στο επίκεντρο η αναμόρφωση όλης της δόμησης του σπάταλου γραφειοκρατικού κράτους: Του μεγέθους, της οργάνωσης και των μεθόδων λειτουργίας του. Όλες δε οι παρεμβάσεις έχουν κοινό στόχο την αύξηση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητάς του (Μιχαλόπουλος, 2003).

Τα περισσότερα κράτη υπό το βάρος των καταλυτικών παραπάνω παραγόντων, προχώρησαν στην εφαρμογή πολιτικών επανασχεδιασμού τους, επαναπροσδιορίζοντας την αποστολή τους και αναδιαμορφώνοντας τη δομή και λειτουργία των διοικητικών θεσμών για την αποδοτικότερη και αποτελεσματικότερη λειτουργία τους. Αυτό έγινε με τη μεταφορά τεχνογνωσίας και πρακτικών από το ιδιωτικό management στη δημόσια λειτουργία. Το εφαρμοζόμενο στους δημόσιους οργανισμούς Public Management και μετά την αναμόρφωση και τον εμπλουτισμό του, New Public Management, θεωρήθηκε αναμφισβήτητη αναγκαιότητα για τα κράτη που επιθυμούσαν την επιβίωσή τους (Μιχαλόπουλος, 2003). Σήμερα, με το πολιτικό πλαίσιο της «χρηστής διακυβέρνησης» που επιτυγχάνεται μέσω ενίσχυσης της κρατικής δράσης με στοιχεία δημοκρατικής διακυβέρνησης, επιχειρείται η σύνδεση της αποτελεσματικότητας στην άσκηση της δημόσιας δράσης με την ταυτόχρονη νομιμοποίησή της η οποία πηγάζει από την κοινωνική συναίνεση (Γρηγοριάδου, 2010). Με το πλαίσιο αυτό επιδιώκεται η παραγωγή υπεύθυνων και διαφανών πολιτικών, εμποτισμένων με επαγγελματικό ήθος, για τη δημιουργία ενός κράτους δικαίου και μιας ισχυρής κοινωνίας πολιτών που θα συμμετέχει στις δημόσιες υποθέσεις (Καρκατσούλης, 2004).

Στην Ελλάδα, παρά τις πολυάριθμες προσπάθειες μεταρρύθμισης που επιχειρήθηκαν, εξακολουθεί να διαπιστώνεται η αναποτελεσματική λειτουργία των κρατικών και διοικητικών δομών και να επιβάλλεται η προσαρμογή τους στις σύγχρονες συνθήκες.

Την προσαρμογή άλλωστε των δομών επιβάλλουν δυο επιπλέον λόγοι: Αφενός η συμμετοχή της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και οι υποχρεώσεις μέσω συνθηκών που έχει αναλάβει (π.χ Στρατηγική της Λισσαβόνας, Ευρώπη 2020, κ.λπ.), αφετέρου δε οι υποχρεώσεις της από τις υπογραφείσες συμβάσεις χρηματοπιστωτικής διευκόλυνσης (μνημόνια συνεργασίας), μετά το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης και την ένταξή της σε επιτήρηση.

Ας είμαστε όμως αισιόδοξοι και ας έχουμε κατά νου ότι η κρίση μπορεί να αποτελέσει μια πρώτης τάξεως ευκαιρία για τη ζητούμενη αναδιοργάνωση των δομών.

Κεφάλαιο 2

Η Εφαρμογή Των Αρχών Του Management Στις Δημόσιες Υπηρεσίες

Αποτελεί κοινό τόπο ότι η εποχή μας είναι εποχή των αποτελεσμάτων. Η εποχή της εσωστρέφειας, του άκρατου νομικισμού και των γραφειοκρατικών δομών έχει παρέλθει ανεπιστρεπτί και οι δημόσιες υπηρεσίες και οι πρακτικές τους κρίνονται από τα αποτελέσματά τους. Η παγκόσμια οικονομική και κοινωνική πραγματικότητα υποχρεώνει τη δρομολόγηση των αλλαγών, ο διεθνής ανταγωνισμός συμπαρασύρει όλα τα κράτη στην υιοθέτησή τους, ενώ η τεχνολογική επανάσταση κάνει δυνατή την υλοποίησή τους. Το σημαντικότερο αποτέλεσμα αυτής της κινητικότητας, ήταν η υιοθέτηση αρχών και εργαλείων του ιδιωτικού management στο δημόσιο τομέα υπό τον όρο «Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ» (Καρκατσούλης, 2000).

Στο κεφάλαιο αυτό θα προσπαθήσουμε να προσεγγίσουμε την εφαρμογή των αρχών του management στις δημόσιες υπηρεσίες. Θα επιδιώξουμε δηλαδή να εντοπίσουμε τα οφέλη αλλά και τους περιορισμούς που αντιμετωπίζονται κατά την υιοθέτησή τους και να αξιολογήσουμε τα αποτελέσματα με βάση την εμπειρία από την εφαρμογή τους.

2.1 Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (ΝΔΜ) ως πρόταση εκσυγχρονισμού της Δημόσιας Διοίκησης

Ήδη από τη δεκαετία 1970, προτάθηκε από αναλυτές ένας διαφορετικός της γραφειοκρατίας τρόπος οργάνωσης και λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών, με την υιοθέτηση πρακτικών και τεχνογνωσίας του ιδιωτικού management για τη ποιοτικότερη και αποδοτικότερη παροχή σύγχρονων κοινωνικών υπηρεσιών. Η πρακτική αυτή εμπλουτιζόμενη σταδιακά με στοιχεία της πολιτικής και νομικής

επιστήμης, αποτέλεσε αρχικά το πεδίο του Δημόσιου Μάνατζμεντ. (Μιχαλόπουλος, 2004) Στην μετέπειτα μορφή της γνωστή ως New Public Management, η πρακτική αυτή διαδόθηκε ευρέως, κατέστη αποδεκτή και εφαρμόστηκε από το μεγαλύτερο μέρος των κρατών με σύγχρονες μορφές οργάνωσης και διοίκησης (Τσακαλάκης, 2013).

Τα βασικά χαρακτηριστικά που διαφοροποιούν το ΝΔΜ από τα παραδοσιακά μοντέλα διοίκησης, είναι α) ο εξωστρεφής προσανατολισμός του προς τους πολίτες – πελάτες με σκοπό την ποιοτική παροχή υπηρεσιών και β) η έμφαση στην αποτελεσματικότητα την αποδοτικότητα και την οικονομικότητα των διοικητικών δράσεων (Γκουγκουλής, 2007).

Ειδικότερα, οι διαφορές μεταξύ δημόσιας γραφειοκρατικής οργάνωσης και δημοσίου μάνατζμεντ είναι: α) Η δημόσια γραφειοκρατία χαρακτηρίζεται από προγραμματισμό σε βραχυχρόνια βάση, αντίθετα το δημόσιο μάνατζμεντ προγραμματίζει σε μακροχρόνια βάση. β) Η γραφειοκρατία ακολουθεί στατική στοχοθεσία σε αντίθεση με τη δυναμική στοχοθεσία του δημοσίου μάνατζμεντ. γ) Ενώ η γραφειοκρατία επιδιώκει την αποφυγή λαθών, το δημόσιο μάνατζμεντ επιδιώκει την επιτυχία. δ) Για τη γραφειοκρατία οι οικονομικοί πόροι είναι δευτερεύουσας σημασίας· αντίθετως για το δημόσιο μάνατζμεντ οι οικονομικοί πόροι είναι πρωτεύουσας σημασίας. ε) Η γραφειοκρατία χαρακτηρίζεται από άκαμπτη ιεραρχική δομή, σε αντίθεση με το δημόσιο μάνατζμεντ που το χαρακτηρίζει εύκαμπτη, απέριττη δομή. στ) Η γραφειοκρατία εκχωρεί εξουσία λήψης απόφασης σε πολύ περιορισμένο βαθμό, ενώ το δημόσιο μάνατζμεντ ακολουθεί εκτεταμένο σύστημα εκχώρησης αρμοδιότητας. ζ) Η γραφειοκρατία δίνει έμφαση στους τύπους, το δημόσιο μάνατζμεντ στα αποτελέσματα (Μιχαλόπουλος, 2003).

Το ΝΔΜ υιοθετεί πλήθος εργαλείων διοίκησης ευρέως διαδεδομένων στο ιδιωτικό μάνατζμεντ και αναπτύσσει εφαρμογές, όπως: η διοίκηση αποτελεσμάτων, η διοίκηση ολικής ποιότητας, η ηλεκτρονική διακυβέρνηση, η μέτρηση συγκριτικής απόδοσης (benchmarking), η εφαρμογή καλών πρακτικών, η κατάρτιση προϋπολογισμών βάσει δεικτών απόδοσης, η μισθοδοσία των υπαλλήλων βάσει δεικτών απόδοσης, η αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων, κ.α. (Καρκατσούλης, 2000).

Αξιολογώντας τα χαρακτηριστικά του ΝΔΜ σε σχέση με τα αντίστοιχα της γραφειοκρατίας, διαπιστώνουμε καταρχήν την υπεροχή του ΝΔΜ όσον αφορά τον

προσανατολισμό του στην επίτευξη οικονομικότητας της διοικητικής δράσης: Η αξιολόγηση του οικονομικού κόστους σε σχέση με το επιτευχθέν όφελος, αλλά και η εκτίμηση του κόστους σε σχέση με την αποτελεσματικότητα της διοικητικής δράσης, αποτελούν στοιχεία απαραίτητα κατά την ορθολογική σύνταξη των δημοσίων προϋπολογισμών (Καρκατσούλης, 2000).

Η δημόσια διοίκηση ουσιαστικά αποτελεί έναν μηχανισμό μετατροπής των κοινωνικών αναγκών σε αγαθά και υπηρεσίες για τους πολίτες. Συνεπώς, υπό το κράτος των σημερινών συνθηκών που καθιστούν απαραίτητη την ανάπτυξη και τον εκσυγχρονισμό του δημοσίου τομέα για την βελτιστοποίηση των παρεχόμενων στους πολίτες υπηρεσιών, ο προσανατολισμός του ΝΔΜ στην ποιότητα και αποτελεσματικότητα εγγυάται – σε αντίθεση με τη γραφειοκρατία – ότι η υιοθέτηση των εργαλείων του οδηγεί στην ποιοτική αναβάθμιση των παρεχόμενων υπηρεσιών στους πολίτες (Μακρυδημήτρης, 1995).

Η αξιοποίηση των ανθρώπινων πόρων με εφαρμογή των μεθόδων του ΝΔΜ είναι σαφώς ορθολογικότερη: Οι υπάλληλοι δεν αποτελούν απλά εργαλεία για την υλοποίηση της βούλησης των προϊσταμένων όπως τους θέλει η κλασική γραφειοκρατική αντίληψη της διοικητικής δράσης. Η ιεραρχική δομή δεν είναι αυστηρή και αυταρχική, υπάρχει μάλλον συμμετοχή στην υπηρεσιακή δράση. Για το ΝΔΜ όμως, εκτός της συλλογικής διοικητικής ευθύνης υπάρχει και η προσωπική ευθύνη του υπαλλήλου με βάση τα καθήκοντα που ασκεί. Η ατομική επίδοσή του μετράται και αξιολογείται με βάση τους στόχους και τα επιτευχθέντα αποτελέσματα των συναδέλφων του. Η βαρύτητα που δίνει το ΝΔΜ στους υπηρετούντες υπαλλήλους και στην αντιμετώπιση που τους οφείλεται, καθίσταται ιδιαίτερα εμφανής από τον χαρακτηρισμό τους ως «εσωτερικοί πελάτες» (Καρκατσούλης, 2000).

Πρέπει όμως να τονιστεί ότι σε καμιά περίπτωση δεν πρέπει να θεωρηθεί ότι οι βασικές αρχές του ΝΔΜ βρίσκονται σε αντίθεση με τις παραδοσιακές αξίες οργάνωσης της δημόσιας δράσης. Έτσι, η οικονομικότητα, η ποιότητα, η αποδοτικότητα, η αποτελεσματικότητα, μάλλον συμπληρωματικές των παραδοσιακών αξιών της νομιμότητας της διοικητικής δράσης και της ισότητας των ευκαιριών θα πρέπει να θεωρούνται (Καρκατσούλης, 2000).

2.2 Τα οφέλη εφαρμογής των αρχών του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ στις Δημόσιες Υπηρεσίες

Ένα μεγάλο αναποτελεσματικό κράτος, υπερφορτωμένο με τεράστιες κοινωνικές δαπάνες, επιβαρύνει ασφυκτικά την οικονομία, η οποία καλείται ουσιαστικά να χρηματοδοτήσει το δημοσιονομικό έλλειμμα του πλέον αντιπαραγωγικού τομέα της, γεγονός που δρα αρνητικά στις δυνάμεις της αγοράς και της ανάπτυξης. Αυτός ήταν και ο λόγος ουσιαστικά της δριμείας και πολλές φορές υπερβολικής κριτικής, που δέχθηκε ο δημόσιος τομέας από το 1970 και μετά, με πλήθος μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων να αναπτύσσονται για τον ανασχεδιασμό του. Οι πρακτικές του ΝΔΜ στοχεύουν στην μείωση του κόστους των δημόσιων δράσεων, στην αύξηση της παραγωγικότητάς του, στην ορθολογική διαχείριση των πόρων του και τελικά την αύξηση της οικονομικότητας του (Μιχαλόπουλος, 2003).

Το ΝΔΜ, εξ' ορισμού αποβλέπει στη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων στους πολίτες υπηρεσιών. Αναμένεται ότι η υιοθέτηση πολιτικών αποκέντρωσης της κεντρικής εξουσίας συνοδευόμενη από μεταβίβαση αρμοδιοτήτων υπογραφής, η κανονιστική μεταρρύθμιση, η εξάλειψη του νομικισμού, η μείωση της γραφειοκρατίας μέσω της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης κ.λπ. θα μειώσει το χρόνο εξυπηρέτησης του πολίτη, βελτιώνοντας ταυτόχρονα την ποιότητα της διοικητικής δράσης. Η αναβάθμιση του ρόλου του πολίτη, αποδίδει τον οφειλόμενο σεβασμό στην προσωπικότητά του ως άτομο και ως μέλος της κοινωνίας, γεγονός που αυξάνει αυτήν την ίδια την δημοκρατία (Μακρυδημήτρης, 1988, Μακρυδημήτρης, 1995, Μιχαλόπουλος, 2003, Κωστάκος, 2003).

Όσον αφορά τους υπαλλήλους, η υιοθέτηση πρακτικών του ΝΔΜ όπως η περιγραφή των καθηκόντων, η τοποθέτηση στην κατάλληλη των προσόντων τους θέση, η συνεχής εκπαίδευση και επιμόρφωσή τους, η παροχή κινήτρων και η κατάλληλη υποκίνησή τους από ικανά ηγετικά στελέχη, αναμένεται να αυξήσει την παραγωγικότητα και αποτελεσματικότητά τους. Τα παραπάνω, σε συνδυασμό με την ανάπτυξη του ρόλου τους εντός του αναθεωρημένου οργανωτικού σχήματος, θα αυξήσει τον ενθουσιασμό και την αφοσίωσή τους. Όλα αυτά φυσικά, θα ενισχύουν περαιτέρω την αύξηση της αποδοτικότητας των υπηρεσιών και την βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών (Μακρυδημήτρης, 1996, Καρκατσούλης, 2000).

Θα πρέπει ωστόσο εδώ να τονιστεί, ότι ενώ πράγματι αναμένονται οφέλη όπως τα παραπάνω από την υιοθέτηση των καινοτόμων πρακτικών, θα πρέπει να αποφευχθούν υπερβολικές ενέργειες στο όνομα της αύξησης της οικονομικότητας του κράτους, όπως π.χ. η μείωση κρίσιμων κρατικών δραστηριοτήτων είτε με κατάργηση είτε με την ιδιωτικοποίησή τους. Η ανασυγκρότηση της δημόσιας διοίκησης και η αναδιάταξη των υπηρεσιών, οφείλει να γίνεται βάσει προγράμματος και μελέτης κόστους – οφέλους.

2.3 Ομοιότητες και διαφορές Δημοσίων Οργανώσεων και Ιδιωτικών Επιχειρήσεων

Η υιοθέτηση των αρχών του ΝΔΜ από τη δημόσια διοίκηση θέτει τον προβληματισμό για την ορθή ή μη εξομοίωση των δημοσίων οργανώσεων με τις ιδιωτικές επιχειρήσεις, τουλάχιστον όσον αφορά στην χρησιμοποίηση ταυτόσημων ή έστω παραπλήσιων μεθόδων management.

Γίνεται δεκτό από πολλούς επιστήμονες (π.χ. M.Murray, R.Colembiewski), ότι οι αρχές του μάνατζμεντ, μέθοδοι και πρακτικές είναι δυνατόν να εφαρμοστούν αδιακρίτως τόσο στις δημόσιες όσο και στις ιδιωτικές οργανώσεις, καθόσον δεν υφίστανται ουσιώδεις διαφορές μεταξύ τους (Μιχαλόπουλος, 2003).

Ωστόσο, η παραπάνω άποψη δεν μπορεί να θεωρηθεί ορθή, διότι όντως υφίστανται σημαντικές διαφορές μεταξύ των δυο μορφών οργανώσεων οι οποίες και θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη. Οι κύριες διαφορές τους εντοπίζονται σε τρία πλαίσια: α) Στο κανονιστικό – θεσμικό πλαίσιο, αφού οι δημόσιες οργανώσεις είναι υποχρεωμένες να λειτουργούν εντός ενός κανονιστικού πλαισίου που καθορίζει αυστηρά τη δράση τους, ενώ αντιστοίχως το χαρακτηριστικό αυτό δεν παρατηρείται στον ιδιωτικό τομέα. β) Στο πολιτικό περιβάλλον το οποίο επηρεάζει τη στοχοθεσία των δημοσίων οργανώσεων η οποία πολλές φορές υπακούει σε κριτήρια πολιτικά ή/και δημοσίου συμφέροντος, σε αντίθεση με τη στοχοθεσία των ιδιωτικών επιχειρήσεων που προσδιορίζεται από καθαρά οικονομικά ή επιχειρησιακά κριτήρια. γ) Στο οικονομικό πλαίσιο λειτουργίας τους, αφού οι μεν δημόσιες οργανώσεις χρηματοδοτούνται μέσω του κρατικού προϋπολογισμού, η δε λειτουργία των ιδιωτικών επιχειρήσεων επηρεάζεται από τις προτιμήσεις των πελατών τους και τις δυνάμεις της αγοράς (Μιχαλόπουλος, 2003, Κοϊμτζόγλου). Αναλυτικότερα η παρουσίαση των διαφορών δημοσίων και ιδιωτικών οργανώσεων στο Παράρτημα Γ.

Οι διαφορές μεταξύ ιδιωτικών επιχειρήσεων και δημοσίων οργανώσεων οι οποίες ουσιαστικά θέτουν και το πλαίσιο των περιορισμών εφαρμογής των αρχών του management σ' αυτές, δεν θα πρέπει σε καμία περίπτωση να υποβαθμίζονται μέσω απλουστευμένων γενικεύσεων. Συνεπώς δεν ενδείκνυται η άκριτη μεταφορά μεθόδων του ιδιωτικού στο δημόσιο τομέα χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι διαφορές αυτές. Αντιστοίχως όμως θα πρέπει να αποφεύγεται και η υπερεκτίμησή τους, που πολλές φορές εκπορεύεται από ιδεολογικές τοποθετήσεις προκειμένου να αποφεύγεται η εισαγωγή νεωτερισμών (Savas, 1982). Σε κάθε περίπτωση θα πρέπει η μεταφορά μεθόδων από τον ιδιωτικό τομέα στις δημόσιες οργανώσεις να ακολουθεί την προσαρμογή στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους. Αυτό είναι άλλωστε ένα εκ των αντικειμένων της διοικητικής επιστήμης.

2.4 Η εμπειρία από την εφαρμογή των αρχών του management στη Διοικητική μεταρρύθμιση – Νέες προσεγγίσεις

Από τη δεκαετία του 1980 των ραγδαίων αλλαγών και τις επόμενες δεκαετίες, ο ανταγωνισμός μεταξύ των κρατών για το ποιο θα εφαρμόσει πρώτο τις πιο ριζοσπαστικές διοικητικές αλλαγές προκειμένου να βελτιώσει τη οικονομική του θέση διεθνώς, έφτασε στο αποκορύφωμά του (Μιχαλόπουλος, 2003). Στην προσπάθειά τους αυτή, η υιοθέτηση των αρχών του ΝΔΜ, θεωρήθηκε πανάκεια τόσο θεωρητική όσο και πρακτική. Το βασικό πρόβλημα που κλήθηκαν οι περισσότερες χώρες τότε να αντιμετωπίσουν, ήταν το πρόβλημα της ορθολογικής διοίκησης των πόρων (Καρκατσούλης, 2000). Η περίοδος όμως αυτή είναι και η πλέον εχθρική για το γραφειοκρατικό σύστημα οργάνωσης που φαίνεται πια να λειτουργεί ως τροχοπέδη στην ανάπτυξη και έτσι όλο και περισσότεροι ενστερνίζονται την άποψη ότι υπάρχει ανάγκη θεσμοθέτησης νέων οργανωτικών συστημάτων (Μιχαλόπουλος, 2003). Συνεπώς, η εφαρμογή των μεθόδων του ΝΔΜ φέρνει αποτελέσματα βελτιώνοντας ουσιαστικά τόσο τα οικονομικά, όσο και την απόδοση των δημοσίων οργανώσεων, αλλάζοντας τους ρυθμούς λειτουργίας τους και προσδίδοντας ενθουσιασμό στους υπαλλήλους τους (Καρκατσούλης, 2000).

Επίσης, οι διεθνείς οργανισμοί (ΟΟΣΑ, ΟΗΕ, Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και Παγκόσμια Τράπεζα), μέσω της παροχής τεχνογνωσίας και της πολιτικής τους επιρροής, αποτέλεσαν και αποτελούν μηχανισμούς πίεσης για την εφαρμογή των πρακτικών ΝΔΜ (Καρκατσούλης, 2000, Μιχαλόπουλος, 2003).

Στην Ελλάδα, στο πλαίσιο εισαγωγής μεθόδων ΝΔΜ αναπτύχθηκαν μέσω προγραμμάτων («Πολιτεία», «Ποιότητα για τον Πολίτη», «Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση» κ.α.), διάφορες εφαρμογές για τη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων δημοσίων υπηρεσιών, όπως οι τηλεφωνικές αιτήσεις, η απογευματινή λειτουργία των υπηρεσιών, η δημιουργία των υπηρεσιών μιας στάσης, η έκδοση χαρτών δικαιωμάτων των πολιτών, η εισαγωγή του συστήματος διοίκησης με στόχους, η εισαγωγή μεθόδων αξιολόγησης της απόδοσης των δημοσίων υπηρεσιών, το σύστημα κινητικότητας των δημοσίων υπαλλήλων, κ.α. (Καρκατσούλης, 2000).

Από το τέλος της δεκαετίας 1990 όμως και μετά, άρχισαν να αναφύονται οι πρώτες αμφισβητήσεις για τις μεθόδους του ΝΔΜ – που ουσιαστικά αφορούν στην αυτούσια μεταφορά και εφαρμογή των εργαλείων του ιδιωτικού στο δημόσιο τομέα – και να τονίζεται η ανάγκη αναθεώρησης και εμπλουτισμού του. Επισημαίνεται πια με έμφαση ότι ο πολίτης δεν είναι απλώς πελάτης και η δημόσια υπηρεσία δεν εξαντλείται απλώς στην παροχή υπηρεσιών. Ακόμη, οι έννοιες αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα, πολλές φορές δεν συνάδουν με τη νομιμότητα και την προαγωγή του δημοσίου συμφέροντος (Μήτσου). Αναγνωρίστηκε ότι πράγματι η άκριτη υιοθέτηση των μεθόδων του ΝΔΜ περιόρισε τελικά τη δημοκρατία και συρρίκνωσε τα ανθρώπινα δικαιώματα προτάσσοντας το οικονομικό όφελος και αφήνοντας ένα συμπληρωματικό χαρακτήρα στην εφαρμογή των αρχών της ισονομίας και ισοπολιτείας. Το μοντέλο διοικητικής δράσης έπρεπε να συμπληρωθεί με την ενίσχυση του πολιτικού ρόλου του εθνικού κράτους και την αποδυνάμωση της λειτουργίας του σε στενά οικονομικά πλαίσια. Με το νέο διοικητικό παράδειγμα που περιγράφεται ως «*χρηστή διακυβέρνηση*» συνδέεται η αύξηση της αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης με την ενίσχυση της νομιμοποίησής της που πηγάζει από την κοινωνική συναίνεση για τις κυβερνητικές επιλογές. Δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στην υπευθυνότητα και την ηθική υπόσταση του δημοσίου υπαλλήλου και των αρχών που διέπει την λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας συνολικά, για την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, ενώ παράλληλα τονίζεται και η ευθύνη του πολίτη – διοικούμενου. Η νέα αυτή φιλοσοφία

συμπληρώνει τις αρχές του ΝΔΜ με τα στοιχεία της δημοκρατικής διακυβέρνησης (Γρηγοριάδου, 2010).

Κάτω από την ανάγκη αναθεώρησης των αρχών του ΝΔΜ, άρχισαν σε ορισμένες χώρες να ενσωματώνονται πλέον νέες τεχνικές άμεσης δημοκρατίας, όπως είναι η καθιέρωση δημοψηφισμάτων στις τοπικές κοινωνίες για μεταρρυθμιστικά θέματα ή η θέσπιση συμμετοχικών διαδικασιών στη λήψη αποφάσεων όπως το «διαδραστικό μάνατζμεντ» (Καρκατσούλης, 2000). Στην Ελλάδα αξιοσημείωτη είναι η θέσπιση της ανοικτής διαβούλευσης στην ηλεκτρονική σελίδα του Κοινοβουλίου, όλων των κρίσιμων νομοσχεδίων, προκειμένου να διατυπωθούν παρατηρήσεις και σχόλια των πολιτών για την βελτίωσή τους

Παρά τις όποιες αντιρρήσεις και επιφυλάξεις εκφράζονται, φαίνεται ότι η εφαρμογή νέων πρακτικών έχει ήδη συμβάλει σημαντικά στη βελτίωση της διοικητικής δράσης. Με τις αναγκαίες βελτιώσεις και τον εμπλουτισμό των μεθόδων, οι μεταρρυθμίσεις θα είναι γενικά προς την σωστή κατεύθυνση. Ιδιαίτερα σθεναροί ανασχετικοί παράγοντες αποδείχθηκαν οι αντιστάσεις του γραφειοκρατικού μοντέλου οργάνωσης των δημοσίων υπηρεσιών, ενισχυμένες από τη διαφθορά αλλά και τις αντιλήψεις πολιτών και υπαλλήλων (Καρκατσούλης, 2000). Διαπίστωση, που μαρτυρά την ανάγκη ικανής στελέχωσης, εκπαίδευσης, αλλαγής κουλτούρας, αλλά και επιλογής των κατάλληλων ηγετικών στελεχών, ικανών να υποκινήσουν το προσωπικό και να προάγουν την αλλαγή.

Κεφάλαιο 3

Το Στρατηγικό Management Των Δημοσίων Υπηρεσιών

Η στρατηγική διοίκηση, ένα εργαλείο του management του ιδιωτικού τομέα, προτείνεται για υιοθέτηση από την ηγεσία των δημοσίων οργανώσεων, προκειμένου να αναπροσανατολιστεί η δράση τους και να καταστεί δυνατή η επίτευξη των σκοπών τους με τη μέγιστη δυνατή αποτελεσματικότητα (Παπούλιας, 2002). Στο κεφάλαιο αυτό θα προσεγγίσουμε τις παραμέτρους εφαρμογής ενός συστήματος στρατηγικής διοίκησης στο δημόσιο τομέα.

3.1 Από τη γραφειοκρατική, στη στρατηγική προσέγγιση της Δημόσιας Διοίκησης

Με τη στρατηγική διοίκηση, οι επιδιώξεις των οργανισμών όπως έχουν εκφραστεί μέσα από τη διατύπωση της αποστολής τους και αφού ληφθούν υπόψη οι παράγοντες που διαμορφώνουν τόσο το εξωτερικό όσο και εσωτερικό περιβάλλον, μετουσιώνονται σε επιμέρους στόχους ποσοτικούς και ποιοτικούς. Η υλοποίηση των στόχων γίνεται με την εκπόνηση του αναγκαίου σχεδίου και την εφαρμογή της κατάλληλης πολιτικής. Η παραπάνω διαδικασία, περιλαμβανομένων των διαδικασιών παρακολούθησης και ελέγχου των αποτελεσμάτων, αποτελεί ενιαίο πρόγραμμα, το οποίο είναι προφανές ότι θα πρέπει να το διακρίνει ευελιξία και προσαρμοστικότητα κατά την υλοποίησή του, δεδομένου ότι οι συνθήκες που υπαγόρευσαν την εκπόνησή του αλλάζουν συνεχώς. Εννοείται ότι ο βαθμός αποδοχής του προγράμματος και προσήλωσης σ' αυτό θα πρέπει να είναι υψηλός από όλα τα μέλη της οργάνωσης (Παπαδάκης, 2007). Ανάπτυξη της στρατηγικής διοίκησης γίνεται στο Παράρτημα Δ.

Εάν το γραφειοκρατικό κράτος λειτούργησε αποδοτικά κατά την ιστορική περίοδο όπου επικρατούσαν συνθήκες σταθερότητας και ομοιογένειας, σήμερα είναι υποχρεωμένο να δρα σ' ένα περιβάλλον ραγδαία μεταβαλλόμενο, ανταγωνιστικό και αβέβαιο. Υπό τις συνθήκες αυτές, είναι απαραίτητη η μετάβαση από τη γραφειοκρατική στη στρατηγική δράση του κράτους. Το κράτος έχει πια ρόλο επιτελικό, αποτελεί το «κράτος στρατηγείο», που με την εκπόνηση των κατάλληλων στρατηγικών συμβάλλει στην οικονομική και κοινωνική ανέλιξη. Οι λειτουργίες του αυτές, συναρτώνται με τις λειτουργίες των περιφερειακών υπηρεσιών, στη βάση της εκχώρησης όλο και περισσότερων αρμοδιοτήτων διατηρώντας για τον εαυτό του τις αμιγώς επιτελικές. Οι δημόσιες οργανώσεις σε ένα τέτοιο κράτος μεταμορφώνονται σε υπηρεσίες επίλυσης δημοσίων προβλημάτων. Θα πρέπει εδώ να τονιστεί με έμφαση, ότι η παραπάνω μετάβαση, εκτός των όποιων οργανωτικών αναδιατάξεων, το σημαντικότερο είναι ότι απαιτεί την αλλαγή κουλτούρας. Απαιτεί ανάπτυξη μιας διοικητικής κουλτούρας ταυτιζόμενη με τη στρατηγική σκέψη και όχι με τη διαχείριση της καθημερινότητας (Μιχαλόπουλος, 2003).

Στη συνέχεια θα δούμε τα βήματα κατά τη διαδικασία διαμόρφωσης ενός στρατηγικού προγράμματος εστιασμένο στις δημόσιες οργανώσεις.

3.2 Η διατύπωση του Οράματος και ο προσδιορισμός της Αποστολής

Η έννοια του οράματος κατέχει σημαντική θέση στο στρατηγικό management. Στο στρατηγικό όραμα μιας επιχείρησης ή οργάνωσης, αποτυπώνεται η επιθυμητή μελλοντική της θέση. Πρόκειται για μια έννοια καθοδηγητική η οποία πρέπει να επικοινωνείται εύκολα σε όλα τα επίπεδα του οργανισμού. Πρέπει να είναι ξεκάθαρο, περιεκτικό, να εμπνέει και να εκτείνεται χρονικά στο μέλλον (Σιώμκος, 2004, Μυλωνάς, 2011). Εφόσον δε, οι συνθήκες του περιβάλλοντος συνεχώς μεταβάλλονται, το όραμα μπορεί να προσαρμόζεται και να αλλάζει, μαζί και η κατεύθυνση του οργανισμού (Χασιώτης, 1998, Μυλωνάς, 2011).

Αντίθετη με την παραπάνω δημιουργική λογική που χαρακτηρίζει τις στρατηγικά δρώσες οργανώσεις, είναι η λογική των «στάσιμων» γραφειοκρατικών οργανώσεων, που αναλύσκονται στην διαχείριση καθημερινών προβλημάτων και

επαναλαμβανόμενων αιτημάτων. Εξίσου άλλωστε προβληματική, καθίσταται και η λειτουργία των οργανώσεων που διατυπώνουν μεν όραμα, αλλά δεν αναπτύσσουν τις αναγκαίες δράσεις (Μιχαλόπουλος, 2003).

Σε πολλές οργανώσεις, όραμα και αποστολή είναι έννοιες που χρησιμοποιούνται εναλλακτικά. Ωστόσο η δήλωση αποστολής είναι πιο συγκεκριμένη. Αν το όραμα εκφράζει τις αξίες της οργάνωσης και τις πεποιθήσεις για τη μελλοντική της θέση, η δήλωση αποστολής τις αποσαφηνίζει και αποτυπώνει τις συγκεκριμένες δραστηριότητες που θα πρέπει να αναπτύξει η οργάνωση. Στην δήλωση αποστολής μιας δημόσιας οργάνωσης, εκφράζονται επιπλέον οι καταστατικές αρχές διοίκησής της και ο τρόπος θεώρησης των σχέσεών της με τους πολίτες, τις ανάγκες των οποίων εξυπηρετεί. Η επιτυχημένη δήλωση αποστολής πρέπει να είναι σαφής και απλή, να εμπνέει αλλαγές για να είναι δυνατή η συνεχής βελτίωση της δημόσιας οργάνωσης, να έχει μακροπρόθεσμο χαρακτήρα και να είναι επικοινωνιακή προκειμένου να διαχέεται σε όλο το φάσμα της διοικητικής ιεραρχίας (ΥΠΕΣΔΔΑ/ΔΙΠΑ/Φ.4/οικ.5270/1.3.2007).

3.3 Η ανάλυση των προσδιοριστικών παραγόντων του εξωτερικού και εσωτερικού περιβάλλοντος

Οι συνθήκες που αντιμετωπίζει ο οργανισμός στο εσωτερικό και εξωτερικό του περιβάλλον επηρεάζουν τη λειτουργία του και θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά την κατάστρωση του στρατηγικού σχεδίου ιδιαίτερα υπό συνθήκες διαρκούς μεταβολής:

Το εξωτερικό περιβάλλον διακρίνεται σε μικρο και μακρο-περιβάλλον. Το μακρο-περιβάλλον καθορίζουν οι πολιτικές, οικονομικές, κοινωνικές, τεχνολογικές και περιβαλλοντικές συνθήκες που επικρατούν, καθώς και το κανονιστικό πλαίσιο εντός του οποίου οφείλει να λειτουργεί ο οργανισμός. Το μακρο-περιβάλλον μπορεί να αναλυθεί με τη μέθοδο PESTEL (Johnson – Scholes – Whittington, 2006, Μυλωνάς, 2011). Το μικρο-περιβάλλον του οργανισμού αναφέρεται στην απειλή νεοεισερχομένων οργανισμών, στη διαπραγματευτική δύναμη των προμηθευτών και των πελατών, στην απειλή από υποκατάστατα προϊόντα/υπηρεσίες και στην ένταση του ανταγωνισμού στον κλάδο/τομέα λειτουργίας του. Το κλασικό υπόδειγμα ανάλυσης του μικρο-περιβάλλοντος εισήχθη από τον PORTER (Κέφης, 2005).

Εξίσου σημαντική με τη διάγνωση του εξωτερικού περιβάλλοντος, είναι και η διάγνωση των ιδιαίτερων εσωτερικών συνθηκών της δημόσιας οργάνωσης. Η ανάλυση του εσωτερικού περιβάλλοντος γίνεται με τη SWOT ANALYSIS. Με τη μέθοδο αυτή, προσδιορίζονται και συσχετίζονται αφενός τα δυνατά και αδύνατα σημεία της οργάνωσης και αφετέρου οι ευκαιρίες και απειλές που αντιμετωπίζει. Ειδικότερα, κατά τη διαδικασία διάγνωσης των δυνατοτήτων και αδυναμιών της οργάνωσης, εκτιμώνται ιδιαίτερα χαρακτηριστικά, τα οποία είτε μπορούν να αποβούν καθοριστικά για τη βελτίωση των υπηρεσιών, είτε να επιδεινώσουν την άσκηση των πολιτικών της (Τζωρτζάκης – Τζωρτζάκη, 2007). Κατά τη διαδικασία αυτή το ενδιαφέρον θα πρέπει να εστιάζεται: α)Στον προσδιορισμό του βαθμού συνέργειας μεταξύ των διαφόρων υποσυστημάτων της οργάνωσης. β)Στην ανάλυση της καταλληλότητας ή μη, του οργανωτικού σχεδιασμού. γ)Στον προσδιορισμό της λειτουργικής επάρκειας των διοικητικών διαδικασιών μέσα από τις οποίες διεκπεραιώνονται σημαντικές λειτουργίες της οργάνωσης (π.χ. στοχοθεσία, διευθέτηση συγκρούσεων) (Μιχαλόπουλος, 2003).

Αντίστοιχα, εξωτερικές συνθήκες ή περιστάσεις, μπορούν να αποτελέσουν είτε ευκαιρία για σημαντική βελτίωση της λειτουργίας της οργάνωσης, είτε απειλή υπονόμευσης της αποτελεσματικής λειτουργίας της. Κατά τη διερεύνηση των συνθηκών αυτών θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη παράγοντες όπως η πολιτική βούληση, οι αλλαγές του νομικού πλαισίου, η ύπαρξη χρηματοδοτικών προγραμμάτων, η ικανότητα προσαρμογής στις τεχνολογικές εξελίξεις κ.λπ. (Μιχαλόπουλος, 2003).

3.4 Ο καθορισμός των στόχων

Η στοχοθεσία αποτελεί πολύ σημαντική λειτουργία στο πλαίσιο του προγραμματισμού της δράσης των οργανώσεων και της ορθολογικής διοίκησης με προσανατολισμό την επίτευξη των αποτελεσμάτων (Μαδούρος, 2012). Όπως άλλωστε αναγνωρίζεται πια από και από τη Διοίκηση, *«με τη στοχοθεσία επιδιώκεται η βελτίωση της αποτελεσματικότητας και συλλογικής δράσης της διοίκησης, η πληρέστερη εκπλήρωση της αποστολής της Υπηρεσίας και η ανταπόκρισή της στις ανάγκες της κοινωνίας»* (άρθρο 22 του ν.4369/2016).

Με την ταξινόμηση του Anthony (1965), οι στόχοι διακρίνονται σε *στρατηγικοί* οι οποίοι εκφράζουν τις γενικές επιδιώξεις του οργανισμού και διαμορφώνουν την πολιτική του, *τακτικοί* οι οποίοι εξειδικεύουν τους στρατηγικούς ανά τομέα δράσης και *λειτουργικοί* που με τη σειρά τους εξειδικεύουν τους τακτικούς σε ομαδικό ή και ατομικό επίπεδο (Μαδούρος, 2012). Οι στόχοι επίσης ανάλογα με το χρονικό διάστημα εντός του οποίου αναμένεται να επιτευχθούν, διακρίνονται σε *μακροπρόθεσμους* και *βραχυπρόθεσμους* (Μπουραντάς, 2002).

Ένα σύστημα στοχοθεσίας οδηγεί στην αύξηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας του οργανισμού όταν οι στόχοι που τίθενται είναι α)συγκεκριμένοι, σαφώς προσδιορισμένοι και μετρήσιμοι, β)προκλητικοί αλλά ταυτόχρονα και ρεαλιστικοί, γ)συνεπείς μεταξύ τους, δ)έχουν συμφωνηθεί και είναι κοινά αποδεκτοί από τα μέρη της οργάνωσης και ε) δίνουν βαρύτητα στα αποτελέσματα (Παπαλεξανδρή – Μπουραντάς, 2002).

Η στοχοθεσία οφείλει να είναι μια διαδικασία συνειδητή στην οποία να συμμετέχουν όλοι οι εμπλεκόμενοι, ώστε να επιτυγχάνεται ο μέγιστος βαθμός αποδοχής των στόχων από μέρους τους και η μεγαλύτερη δυνατή δέσμευσή για την υλοποίησή τους. Η συμμετοχή άλλωστε των εργαζομένων στον καθορισμό των στόχων, αυξάνει την υποκίνησή τους σημαντικά ενώ οδηγεί και στην αυτοαξιολόγησή τους (Μπουραντάς, 2002).

Μετά τον καθορισμό των στόχων, ακολουθεί η ανάπτυξη και εφαρμογή των κατάλληλων προγραμμάτων για την επίτευξή τους. Με τις ενέργειες αυτές θα ασχοληθούμε στη συνέχεια.

3.5 Η διαμόρφωση των στρατηγικών επιλογών

Η διαμόρφωση των δυνατών εναλλακτικών στρατηγικών και της λήψης της πλέον κατάλληλης απόφασης για την πραγματοποίηση του διοικητικού σκοπού αποτελεί την ουσία του στρατηγικού προγράμματος και στοχεύει στη διαμόρφωση των κατάλληλων εκείνων διοικητικών δράσεων που θα οδηγήσουν στην ικανοποίηση των κοινωνικών αναγκών.

Η διαμόρφωση του συνόλου των εναλλακτικών στρατηγικών επιλογών είναι άμεσα συνδεδεμένη με το περιβάλλον του οργανισμού, έτσι όπως αυτό έχει ανιχνευθεί από την ανάλυση που έχει προηγηθεί. Αναπτύσσονται τρεις βασικές μέθοδοι για την αναζήτηση και ανάπτυξη των κατάλληλων στρατηγικών επιλογών: α) Συνδυασμός δυνατών σημείων και ευκαιριών. β) Μετατροπή των αδύνατων σημείων σε δυνατά και των απειλών σε ευκαιρίες. γ) Αποφυγή ή ελαχιστοποίηση των περιπτώσεων εκείνων που δεν είναι εφικτή η παραπάνω μετατροπή (ΥΠΕΣΔΔΑ/ΔΙΠΑ/Φ.4/οικ.5270/01.03.2007).

Μια δημόσια οργάνωση που εστιάζει στα αποτελέσματα και στην ποιοτική παροχή υπηρεσιών, ανεξάρτητα από τον προσανατολισμό της στρατηγικής που επιλέγει, συστατικό στοιχείο στη διαμόρφωσή της θα πρέπει να είναι η ικανοποίηση του τελικού χρήστη της υπηρεσίας (Μιχαλόπουλος, 2003).

3.6 Η εφαρμογή του στρατηγικού προγράμματος, η αξιολόγησή του και η ανατροφοδότησή του

Από την πλευρά της διοίκησης η υλοποίηση της συγκεκριμένης στρατηγικής περιλαμβάνει την κατανομή των χρηματοοικονομικών πόρων, την οργανωτική αναδιάταξη των δομών εάν είναι απαραίτητη, την πολιτική κινήτρων και τη δημιουργία της ιδανικής κουλτούρας για την ομαλή υποδοχή των στρατηγικών σχεδίων (Γεωργόπουλος, 2006).

Η αποτελεσματική υλοποίηση του προγράμματος ενδέχεται να παρουσιάζει ορισμένες δυσλειτουργίες οι οποίες μπορεί να οφείλονται σε διάφορους λόγους. Η ανάμειξη πολλών υπηρεσιών κατά την υλοποίηση της στρατηγικής και η αδυναμία συντονισμού τους, είναι ενδεχομένως ο σπουδαιότερος. Κάποιοι θεωρητικοί της διοικητικής επιστήμης αλλά επίσης και ορισμένα σύγχρονα μεταρρυθμιστικά προγράμματα, υιοθετούν την λογική της δικτυακής σύνδεσης των δημοσίων υπηρεσιών, οπότε ο συντονισμός του δικτύου ανάγεται στον τρόπο οργάνωσης και διοίκησής του. Εδώ ο ρόλος του ηγέτη – επικεφαλής του δικτύου είναι καθοριστικός όσον αφορά στην επικοινωνία, την παρακίνηση και τη διάχυση της κουλτούρας (Μιχαλόπουλος, 2003).

Ένας ακόμη λόγος δυσλειτουργίας οφείλεται στην ασαφή διατύπωση της στρατηγικής, των στόχων και των αποφάσεων υλοποίησης, με αποτέλεσμα να είναι συχνά απαραίτητη η έκδοση διευκρινιστικών οδηγιών (Μιχαλόπουλος, 2003).

Τέλος, η αποτελεσματική υλοποίηση του προγράμματος εξαρτάται από την καταλληλότητα του προσωπικού, την ύπαρξη της αναγκαίας τεχνολογίας και γενικά την επάρκεια των απαιτούμενων πόρων. Η βέλτιστη κατανομή των ανεπαρκών πόρων σε σχέση με τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα, είναι ένα από τα κύρια ζητήματα που καλείται να λύσει η δημόσια διοίκηση σήμερα λόγω της οικονομικής στενότητας που αντιμετωπίζει (Μιχαλόπουλος, 2003).

Το τελευταίο στάδιο του στρατηγικού μάνατζμεντ είναι ο έλεγχος του προγράμματος και η ενδεχόμενη αναθεώρησή του εάν τα αποτελέσματα το επιβάλλουν (Κέφης, 2005). Η διαδικασία του ελέγχου περιλαμβάνει τέσσερα βασικά στάδια: α) Τον καθορισμό προτύπων απόδοσης. β) Την μέτρηση της απόδοσης. γ) Την αξιολόγησή της, με σύγκριση του αποτελέσματος που μετρήθηκε με το πρότυπο απόδοσης. δ) Την αναπληροφόρηση και τη λήψη διορθωτικών μέτρων ανάλογα με την ανταπόκριση της απόδοσης στα πρότυπα (Montana – Charnov, 2003).

Οι δημόσιες υπηρεσίες στην πλειονότητά τους αμφισβητούνται από τους πολίτες για την αναποτελεσματικότητά τους και την αναντιστοιχία των παρεχόμενων υπηρεσιών σε σχέση με το κόστος λειτουργίας τους. Μέσω των μετρήσεων αναζητούνται διαρκώς τρόποι οργάνωσης και διοίκησής τους προκειμένου να βελτιωθεί η παροχή των υπηρεσιών τους και ο βαθμός ανταπόκρισής τους στις ανάγκες των πολιτών. Έτσι, ιδρύθηκαν επιτελικές μονάδες αποδοτικότητας σε κεντρικό επίπεδο, ενώ θεσμοθετήθηκαν συστήματα διοίκησης με στόχους και διάφοροι μηχανισμοί και μέθοδοι μέτρησης της διοικητικής παραγωγικότητας. Οι μετρήσεις των αποτελεσμάτων, εκτός του ότι πράγματι έχουν συμβάλει στην αύξηση της αξίας των παρεχόμενων στους πολίτες υπηρεσιών, μπορούν να προσφέρουν επιπλέον χρήσεις στη διοίκηση όπως η σύνδεσή τους με την ανάπτυξη του προσωπικού, η διαμόρφωση συγκριτικών επιδόσεων κ.α. (Μιχαλόπουλος, 2003).

Κεφάλαιο 4

Η Αναδιοργάνωση Της Δημόσιας Διοίκησης

Η δεύτερη παράμετρος, μετά την κατάστροφη του στρατηγικού προγράμματος, προκειμένου να επιτευχθούν οι τιθέμενοι στόχοι ενός οργανισμού, είναι η ανάπτυξη των κατάλληλων οργανωτικών δομών, συναφών με τις ανάγκες του σχεδιασμού – προγραμματισμού για την εφαρμογή του (Κέφης 2005). Στο παρόν κεφάλαιο, θα εξετάσουμε την ανάπτυξη και εφαρμογή σύγχρονων πολιτικών αναδιοργάνωσης των δομών των δημοσίων υπηρεσιών.

4.1 Η δομική αναδιοργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας

Η αναζήτηση και θεσμοθέτηση της άριστης οργανωτικής δομής κατά τη διαδικασία του οργανωτικού σχεδιασμού, αποτέλεσε τον πυρήνα ανάπτυξης της κλασσικής διοικητικής σκέψης. Κρίσιμα ζητήματα όπως, ο άριστος βαθμός συγκέντρωσης – αποκέντρωσης και εκχώρησης αρμοδιότητας, το βέλτιστο εύρος εποπτείας, τα κριτήρια διοικητικής τμηματοποίησης, ο αποτελεσματικός συντονισμός κ.λπ., παραμένουν μέχρι και σήμερα ως καίρια ερωτήματα που απασχολούν τους διοικητικούς επιστήμονες (Μιχαλόπουλος, 2003). Επίσης, η ανάπτυξη ενός οργανισμού, συνδέεται με επεμβάσεις και καινοτομίες βελτιωτικού χαρακτήρα, προκειμένου να καταστεί αποτελεσματικότερος. Οι συγκεκριμένες δράσεις, μπορεί να λύνουν εσωτερικά προβλήματα (π.χ. αποφυγή συγκρούσεων) ή να σχετίζονται με δομικές αλλαγές, όπως προσφορά νέων υπηρεσιών, τεχνολογικό εκσυγχρονισμό, μεταβολές στις στάσεις και πεποιθήσεις του υπαλληλικού προσωπικού για την υλοποίηση των αλλαγών κ.λπ. (Καρβούνης, 2003).

Η εισαγωγή των πρακτικών του management στη δημόσια λειτουργία, ανέδειξε την ανάγκη του οργανωτικού *ανασχεδιασμού* των δημοσίων υπηρεσιών για την αύξηση της αποτελεσματικότητάς τους. Στη βάση αυτή, το σύνολο των διοικητικών μεταρρυθμίσεων υιοθέτησε δημόσιες πολιτικές τόσο σε μακρο-οργανωτικό επίπεδο με περιορισμό της διοικητικής δράσης (π.χ. ιδιωτικοποιήσεις), όσο και σε μικρο-οργανωτικό επίπεδο με την υιοθέτηση και ενσωμάτωση στη λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών, μηχανισμών του ιδιωτικού τομέα και της διοίκησης επιχειρήσεων (Μιχαλόπουλος, 2003).

Το κρίσιμο ερώτημα που άμεσα προκύπτει στο σημείο αυτό είναι το πώς θα πρέπει να επανασχεδιαστούν οι δομές του διοικητικού συστήματος ώστε αυτό να μην εμφανίζει πλέον τις παθογένειες του γραφειοκρατικού συστήματος. Με άλλα λόγια, θα πρέπει να προσδιοριστούν παράγοντες όπως π.χ. το άριστο μείγμα μεταξύ συγκέντρωσης και αποκέντρωσης, ο αριθμός των επιπέδων διοικητικής ιεραρχίας κ.λπ. Προφανώς και δεν υπάρχει μια «άριστη» λύση στα παραπάνω ζητήματα. Ωστόσο, έχει παρατηρηθεί ότι με το δημόσιο management ο επανασχεδιασμός των δημόσιων δομών στηρίζεται στις παρακάτω αρχές:

α) Σχεδιασμός και διαμόρφωση συνθηκών λειτουργίας «οιονεί αγοράς» ως μηχανισμού κατανομής και συντονισμού των διαθέσιμων πόρων.

β) Απόδοση ειδικού βάρους στη διοίκηση μέσω συμβάσεων και όχι μέσω της ιεραρχίας και δημιουργία χαλαρών δομών σε τοπικό επίπεδο.

γ) Διάκριση σε δομικό επίπεδο μεταξύ στρατηγικών λειτουργιών και εκτελεστικών δράσεων.

δ) Μετάβαση σε επίπεδες δομές με ανάλογες ρυθμίσεις οργάνωσης και διάρθρωσης του στελεχιακού δυναμικού.

ε) Διαχωρισμός των δομών μεταξύ αυτών που «παράγουν» και αυτών που «αγοράζουν» τις υπηρεσίες.

στ) Μετάβαση από πρότυπα διοίκησης εντολής και ελέγχου σε πρότυπα επιρροής δικτύων και στρατηγικών συμμαχιών.

ζ) Μετάβαση από τις γραφειοκρατικά επαναλαμβανόμενες και υποδειγματοποιημένες υπηρεσίες σε εκείνες που αξιοποιούν την ποικιλία και την ευελιξία (P.Thomas, 1996 εντός Μιχαλόπουλος, 2003).

Οι πολιτικές επανασχεδιασμού που στοχεύουν στη βελτίωση της δημόσιας δράσης, εκτείνονται πια σε όλο το φάσμα της δημόσιας λειτουργίας· από το κεντρικό κυβερνητικό επίπεδο (αναδιατάξεις υπουργείων και αρμοδιοτήτων και ίδρυση θεσμικών οργάνων για τον καλύτερο συντονισμό του κυβερνητικού έργου), μέχρι το επίπεδο διοικητικών υπηρεσιών (ίδρυση νέων αναγκαίων οργανωτικών μονάδων και κατάργηση μη αναγκαίων, συγχωνεύσεις υπηρεσιών, περιστολή θέσεων εργασίας, ενθάρρυνση της κινητικότητας του προσωπικού κ.α.)

Η αναδιοργάνωση της δημόσιας διοίκησης προσεγγίζεται πλέον μέσω της διάκρισης μεταξύ των δομών που έχουν επιτελική/στρατηγική κατεύθυνση και εκείνων που έχουν διαχειριστικό/εκτελεστικό χαρακτήρα. Για τις πρώτες δομές θα πρέπει να ενισχύεται η ικανότητά τους για στρατηγική δράση και προγραμματισμό, για δε τις δεύτερες θα πρέπει να ενδυναμώνεται η επάρκειά τους για την υλοποίηση των συγκεκριμένων προγραμμάτων και την παροχή αποτελεσματικών υπηρεσιών στους πολίτες. Μέσω της διάκρισης αυτής ενισχύεται η μετάβαση από τη συγκέντρωση των δομών και των αρμοδιοτήτων στην αποκέντρωσή τους και ταυτόχρονα επαναπροσδιορίζεται η αποστολή του κράτους που δεν είναι άλλη από τον ρόλο του «πλοηγού» ή του καθοδηγητή από απόσταση (W.J.M.Kickert, 1996 εντός Μιχαλόπουλος, 2003). Έτσι, στη συνέχεια θα επικεντρώσουμε την προσοχή μας στη μετάβαση από τη συγκεντρωτική δομική διάρθρωση της δημόσιας διοίκησης στην αποκέντρωση των δομών της.

4.2 Από τη συγκέντρωση στην αποκέντρωση των δομών

Σε επίπεδο οργανισμού, όταν η λήψη αποφάσεων γίνεται από τα ανώτατα ή το ένα και μοναδικό ανώτατο στέλεχος, τότε η λειτουργία του χαρακτηρίζεται ως *συγκεντρωτική*. Εάν όλο και περισσότερο τα κατώτερα και κατώτατα διοικητικά στελέχη συμμετέχουν στη λήψη αποφάσεων και παραλλήλως η εξουσία αποκεντρώνεται, τότε η λειτουργία του οργανισμού χαρακτηρίζεται ως *αποκεντρωτική*. Το επίπεδο όπου λαμβάνονται οι σημαντικές και κύριες αποφάσεις καθορίζει και το βαθμό συγκέντρωσης – αποκέντρωσης της εξουσίας. Η έννοια ωστόσο της συγκέντρωσης – αποκέντρωσης είναι σχετική διότι κανένας οργανισμός δεν μπορεί να λειτουργήσει αποτελεσματικά σε κανένα από τα δυο άκρα (Χυτήρης – Άννινος, 2015).

Συνοφασμένα με το βαθμό συγκέντρωσης – αποκέντρωσης είναι τα ζητήματα: α)Της κατανομής της εξουσίας. β)Του συντονισμού των ενεργειών. γ)Της τυποποίησης των εργασιών, η οποία μπορεί να εξασφαλίζει σταθερότητα στις ενέργειες και στη συμπεριφορά και άρα την ορθολογική λειτουργία του οργανισμού, ενδέχεται όμως να οδηγεί σε μείωση της πρωτοβουλίας και της ευελιξίας. Ο βαθμός άλλωστε της τυποποίησης των εργασιών, καθορίζει και το βαθμό της γραφειοκρατικής λειτουργίας του οργανισμού (Χυτήρης – Άννινος, 2015).

Αντίστοιχα, σε επίπεδο οργάνωσης των κρατικών δομών παρουσιάζονται τέσσερα συστήματα οργάνωσης: το αποσυγκεντρωτικό, το συγκεντρωτικό, το αποκεντρωτικό και το σύστημα της αυτοδιοίκησης (Ακριβοπούλου – Ανθόπουλος, 2015). Περισσότερα για τα συστήματα οργάνωσης των κρατικών δομών αναπτύσσονται στο Παράρτημα Ε.

Τόσο το συγκεντρωτικό σύστημα διοίκησης όσο και το αποκεντρωτικό, είτε σε επίπεδο οργανισμού είτε σε επίπεδο κρατικών δομών, παρουσιάζουν ορισμένα πλεονεκτήματα αλλά και μειονεκτήματα. (Ενδεικτική παρουσίασή τους γίνεται στο Παράρτημα ΣΤ) Η διοίκηση ενός οργανισμού, επηρεάζεται από την *οργανωσιακή εξέλιξη*. Ο κατακερματισμός των δραστηριοτήτων και μάλιστα με επικάλυψη των τυπικών αρμοδιοτήτων των τομέων, οδηγεί στη δημιουργία προβλημάτων συντονισμού των δράσεων, ιεράρχησης των δραστηριοτήτων, κατασπατάλησης των πόρων και τελικά μείωσης της αποδοτικότητας και παραγωγικότητας. Πρόκειται για μια προβληματική κατάσταση που παρουσιάζουν οι δομές των υπουργείων της Ελλάδας όπως έχει ήδη επισημάνει σε έκθεσή του ο ΟΟΣΑ για την Ελληνική Κεντρική Διοίκηση (OECD (2011), Greece: Review of the Central Administration). Η κατανομή συνεπώς των εξουσιών και της ευθύνης εντός μιας οργάνωσης, θα πρέπει να γίνεται επιδιώκοντας τη δημιουργία του κατάλληλου «μείγματος» αρμοδιοτήτων, εκείνων που πρέπει να παραμείνουν και να ασκούνται κεντρικά και εκείνων που θα πρέπει να αποκεντρωθούν. Η κατάλληλη ισορροπία εξαρτάται από τις ιδιαίτερες κάθε φορά συνθήκες.

Η άναρχη ανάπτυξη συγκεντρωτικών συστημάτων διοίκησης, τόσο σε επίπεδο κρατικών δομών όσο και σε επίπεδο δημοσίων υπηρεσιών, οδήγησε στις γνωστές παθογένειες ταυτίζοντας το σύστημα αυτό με την αναποτελεσματικότητα. Η αμφισβήτηση του σπάταλου κράτους, η προσέγγιση του πολίτη ως πελάτη της παρεχόμενης υπηρεσίας και η αναπόφευκτη στροφή στα επιτευχθέντα αποτελέσματα,

οδήγησε στον περιορισμό της κρατικής δράσης μέσω των ιδιωτικοποιήσεων και αναγνωρίστηκε η ανάγκη για αποκέντρωση των κρατικών και διοικητικών δομών και λειτουργιών καθώς και της μεταβίβασης αρμοδιοτήτων. Η τελευταία προσπάθεια στην Ελλάδα για προώθηση της αποκέντρωσης και αυτοδιοίκησης των κρατικών δομών έγινε με το ν.3852/2010.

4.3 Η αποτελεσματική στελέχωση των Δημοσίων Υπηρεσιών

Η αποτελεσματικότητα ενός οργανισμού εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την στελέχωσή του με τα κατάλληλα άτομα. Ο αριθμός και οι ειδικότητες των ατόμων που καλούνται να στελεχώσουν έναν οργανισμό καθορίζονται στο *οργανόγραμμά* του (Κέφης, 2005). Για την αριστοποίηση της αποτελεσματικότητας του οργανισμού, είναι απαραίτητη η συστηματική, προγραμματισμένη και ολοκληρωμένη ανάπτυξη στρατηγικών αξιοποίησης του ανθρώπινου δυναμικού, βρίσκοντας έτσι εφαρμογή το αξίωμα: ο σωστός άνθρωπος στη σωστή θέση στο σωστό χρόνο με τα σωστά κίνητρα υλοποιεί τους αντικειμενικούς στόχους του οργανισμού (Μπουρής, 2002 , εντός Κέφης, 2005).

Βασική συνιστώσα για την αποτελεσματική στελέχωση ενός οργανισμού στο πλαίσιο της οργάνωσης ή αναδιοργάνωσης των δομών του, αποτελεί ο *σχεδιασμός των θέσεων εργασίας*, ο οποίος μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως εργαλείο σύνδεσης της αποτελεσματικότητας της οργάνωσης και των ατομικών επιθυμιών και συνεπώς της ικανοποίησης των εργαζομένων. Ο σχεδιασμός των θέσεων εργασίας περιλαμβάνει: α)Την *ανάλυση των θέσεων εργασίας (job analysis)*, με την οποία προσδιορίζεται η εργασία ως προς τις οργανωτικές και τεχνικές απαιτήσεις της. β)Την *περιγραφή των καθηκόντων (job description)*, η οποία στηρίζεται στην ανάλυση της θέσης εργασίας και είναι η λεπτομερής αναφορά των καθηκόντων που την απαρτίζουν. γ)Την *αξιολόγηση των θέσεων εργασίας (job evaluation)*, με την οποία προσδιορίζεται η αξία κάθε επιμέρους εργασίας στην ιεραρχία του σχεδιασμού του συνόλου των θέσεων εργασίας του οργανισμού (Τερζίδης – Τζωρτζάκης, 2004, Επιτροπή για την εξέταση της μακροπρόθεσμης οικονομικής πολιτικής, 1998).

Η διαδικασία της στελέχωσης περιλαμβάνει πέντε στάδια: α)Τον *προγραμματισμό* του ανθρώπινου δυναμικού. β)Την *πρόσληψη* του προσωπικού η οποία περιλαμβάνει τα επιμέρους στάδια της προσέλκυσης, της επιλογής και της κατάρτισης των νεοπροσλαμβανομένων. γ)Την *ανάπτυξη/εκπαίδευση* του προσωπικού για διόρθωση των ανεπαρειών του ή την απόκτηση δεξιοτήτων απαραίτητων για την διεκπεραίωση των τρεχουσών εργασιών ή μελλοντικών αναγκών του οργανισμού. δ)Την *αξιολόγηση* του προσωπικού που περιλαμβάνει την αξιολόγηση της απόδοσης της εργασίας και την επαναπληρόφρηση του υπαλλήλου για τον προσδιορισμό του βαθμού ποσοτικής και ποιοτικής αύξησης της απόδοσής του (Τερζίδης – Τζωρτζάκης, 2004, Montana & Charnon, 2000). ε)Την *ανέλιξη/προαγωγή* του εργαζομένου που είναι το τελευταίο στάδιο και αποτέλεσμα των προηγούμενων σταδίων της στελέχωσης. Η προοπτική της προαγωγής αποτελεί κίνητρο για την παρακίνηση του εργαζομένου. Τα τυπικά προσόντα του, η εκπαίδευση και επιμόρφωσή του, καθώς και οι εργασιακές του επιδόσεις, είναι αυτά που αποτελούν τους βασικούς παράγοντες για την επαγγελματική του ανέλιξη (Κέφης 2005).

Στις δημόσιες οργανώσεις η διαδικασία της στελέχωσης διαφοροποιείται από εκείνη των ιδιωτικών επιχειρήσεων: Η προσέλκυση και επιλογή του προσωπικού γίνεται μέσω δημοσίων προκηρύξεων υπό την επίβλεψη του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) (www.asep.gr). Μετά την επιλογή του προσωπικού και την ένταξη του στον υπηρεσιακό χώρο, προβλέπεται η διαδικασία της κατάρτισης νεοπροσλαμβανομένων, η οποία γίνεται μέσω του Ινστιτούτου Επιμόρφωσης (ΙΝΕΠ) του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (www.ekdd.gr).

Η εκπαίδευση τόσο των στελεχών όσο και των υπαλλήλων γίνεται από το ΙΝΕΠ με επιμορφωτικά προγράμματα που διοργανώνει, μετά από μια διαδικασία ανίχνευσης των εκπαιδευτικών αναγκών που πραγματοποιείται μέσα από την ηλεκτρονική του πλατφόρμα. Οι αιτήσεις του προσωπικού για την συμμετοχή του, γίνονται ηλεκτρονικά με χρήση προσωπικών κωδικών.

Η αξιολόγηση των υπαλλήλων μέχρι πρότινος γινόταν με τη συμπλήρωση εντύπων εκθέσεων αξιολόγησης. Το συγκεκριμένο σύστημα όμως ουδέποτε λειτούργησε αντικειμενικά, αφού εμπεριείχε σε μεγάλη έκταση υποκειμενικά στοιχεία, ενώ χωρίς να έχουν καθοριστεί πρότυπα απόδοσης δεν ήταν δυνατό να γίνει εμπεριστατωμένη σύγκριση με τα επιτευχθέντα αποτελέσματα (OECD (2011), Greece: Review of the Central Administration). Μετά την στροφή της δημόσιας διοίκησης στα αποτελέσματα

και την εισαγωγή του συστήματος διοίκησης με στόχους, έγινε εισαγωγή του νέου συστήματος αξιολόγησης με το ν.4369/2016. Με το νόμο αυτό, εκτός των άλλων υποκειμενικών κριτηρίων, όπως συμπεριφορά, γνώση του αντικειμένου, ενδιαφέρον, κ.λπ., εισάγεται αντικειμενικό κριτήριο για την αποτελεσματικότητα του υπαλλήλου.

Τέλος, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στο σύστημα προαγωγών στο δημόσιο, η βαθμολογική εξέλιξη του υπαλλήλου είναι συνδεδεμένη με τα χρόνια υπηρεσίας. Μέχρι πρότινος δε, οι τοποθετήσεις σε θέσεις ευθύνης μετά την κένωσή τους, γίνονταν με απόφαση του υπηρεσιακού συμβουλίου, το οποίο αποφάσιζε επί των αιτήσεων των ενδιαφερομένων από τα στοιχεία του υπηρεσιακού τους φακέλου και με κριτήρια τα χρόνια υπηρεσίας, τα τυπικά προσόντα και την επιμόρφωσή τους. Με το ν.4369/2016 θεσπίζεται νέο σύστημα επιλογής προϊσταμένων όπου οι ενδιαφερόμενοι εκτός των πολλών προϋποθέσεων που πρέπει να καλύπτουν για την υποβολή αιτήσεων, υπάγονται σε κριτήρια μοριοδότησης με τα οποία εκτός των τυπικών προσόντων, λαμβάνονται υπόψη η αξιολόγηση των προϊσταμένων τους καθώς και το αποτέλεσμα δομημένης συνέντευξης από τα Συμβούλια Επιλογής Προϊσταμένων. Μια αναλυτικότερη παρουσίαση της διαδικασίας της στελέχωσης σε σχέση με την ακολουθούμενη στο δημόσιο, γίνεται στο Παράρτημα Ζ.

Το Σύνταγμα προστατεύει τους δημοσίους υπαλλήλους από την αυθαιρεσία και την πολιτική παρέμβαση μέσω της μονιμότητάς τους, της απαγόρευσης των επιβαλλόμενων μετακινήσεων και της υποβάθμισής τους (αρ.103 παρ.4 Σ). Οι διατάξεις αυτές σταδιακά θεωρήθηκαν τυπικές προϋποθέσεις και μείωσαν την ικανότητα της δημόσιας διοίκησης να προσαρμόζεται στις διαφοροποιούμενες συνθήκες, απέκλιναν έτσι από τον αρχικό τους σκοπό, συντείνοντας στις γνωστές παθογένειες (OECD (2011), Greece: Review of the Central Administration).

Διάφορες παρεμβάσεις όπως, η δημιουργία του ΑΣΕΠ για τον έλεγχο των προσλήψεων, της ΕΣΔΔ για την προεισαγωγική εκπαίδευση επίλεκτου σώματος μόνιμου προσωπικού υψηλού επιπέδου, του ΙΝΕΠ για την συνεχή επαγγελματική επιμόρφωση του προσωπικού, ο περιορισμός των προσλήψεων τα τελευταία χρόνια και η ψήφιση διαφόρων νομοθετημάτων όπως ο ν.4369/2016 για το ενιαίο σύστημα κινητικότητας, είναι προς τη σωστή κατεύθυνση, ωστόσο πρέπει ακόμη να γίνουν πάρα πολλά. Όπως έχει επισημανθεί (Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση), απαιτείται μεταξύ άλλων, η διασύνδεση του προγραμματισμού προσλήψεων με την ανίχνευση των αναγκών σε προσωπικό και της μισθολογικής πολιτικής, η αύξηση της κινητικότητας των

υπαλλήλων συνυφασμένη με τα περιγράμματα θέσεων, η σύνδεση της αξιολόγησής τους με τα περιγράμματα θέσης, κ.λπ. Γενικά όμως για την αντιμετώπιση όλων αυτών των προκλήσεων, απαιτείται η ανάπτυξη μιας ολοκληρωμένης και συνεκτικής στρατηγικής ανθρώπινων πόρων. Η διοίκηση ανθρώπινων πόρων της κυβέρνησης, έχει πολλές φορές κατά το παρελθόν επικριθεί (ΟΟΣΑ 2009), για την έλλειψη στρατηγικού οράματος, καθώς και για την απουσία σχεδιασμού του ανθρώπινου δυναμικού της, ενώ παράλληλα έχει κατηγορηθεί για βραχυπρόθεσμη εστίαση σε μεμονωμένες μεταρρυθμίσεις, χωρίς αντίστοιχη σύνδεση με τους λοιπούς τομείς του δημοσίου μάνατζμεντ (OECD (2011), Greece: Review of the Central Administration).

4.4 Η υποκίνηση του προσωπικού, η διαχείριση συγκρούσεων και η επικοινωνία των αλλαγών

Η αποτελεσματικότητα του εργαζόμενου εξαρτάται α) από την ύπαρξη των αναγκαίων προσόντων που απαιτεί η θέση του, β) από την ακριβή γνώση του περιεχομένου της εργασίας που του έχει ανατεθεί και γ) από την ύπαρξη των απαραίτητων κινήτρων για να εργαστεί. Όλες οι προσπάθειες ενός οργανισμού για τον καθορισμό των στόχων και την εκπόνηση προγραμμάτων δεν είναι δυνατόν να καρποφορήσουν εάν λείπει η επιθυμία και ο ενθουσιασμός των εργαζομένων για την υλοποίηση των στόχων (Τζωρτζάκης – Τζωρτζάκη, 2007).

Ο οργανισμός προσπαθεί να κινητοποιήσει τους εργαζόμενους μέσω της διαδικασίας της υποκίνησης. Αποτελεί πεποίθηση του μάνατζμεντ ότι προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι ενός οργανισμού, θα πρέπει να συμβαδίζουν με τους στόχους των μελών του οργανισμού. Οι στόχοι δε των εργαζομένων ταυτίζονται με τα κίνητρα που αποβλέπουν στην ικανοποίηση των ατομικών τους αναγκών (*βιογενετικών και ψυχογενετικών*) (Κέφης, 2005).

Κίνητρα όπως η αμοιβή ή οι προαγωγές που έχουν ισχυρή υποκινητική δύναμη στις ιδιωτικές επιχειρήσεις όπου υπάρχει ισχυρή θετική διασύνδεση μεταξύ προσπάθειας και ανταμοιβής, στο δημόσιο τομέα δεν υφίστανται (Βαξεβανίου, 2007). Εντούτοις όμως, οι λοιποί υποκινητικοί παράγοντες που αναφέρονται στις θεωρίες κινήτρων είναι δυνατόν να λειτουργούν και στο δημόσιο τομέα. Έτσι, η αναγνώριση, η ενδιαφέρουσα εργασία, τα επιτεύγματα, η αίσθηση προσφοράς, η προσωπική ανάπτυξη (παράγοντες ικανοποίησης του Herzberg), οι σχέσεις με τους προϊσταμένους και τους συναδέλφους, οι εργασιακές συνθήκες, η ασφάλεια (παράγοντες δυσαρέσκειας ή «υγιεινής» του

Herzberg), μπορούν να κινητοποιήσουν τους δημοσίους υπαλλήλους και να οδηγήσουν στην αύξηση της αποδοτικότητάς τους (Ράμματα, 2005, Κέφης, 2005).

Η εξύψωση του ηθικού των εργαζομένων θα πρέπει να προωθείται για την εξυπηρέτηση των στόχων του οργανισμού. Η ενεργή συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων του οργανισμού, στη στοχοθεσία κ.λπ., συνδέεται με το υψηλό ηθικό, ενώ ταυτόχρονα αυξάνει τη δέσμευση και αφοσίωση του προσωπικού και συνεπώς την ικανοποίηση από την εργασία του, άρα και τις επιδόσεις του (Πατρινός, 2005, Δραμαλιώτη – Παπαδημητρίου, 2013, Herzberg, 1966). Η ανάπτυξη αποτελεσματικών ομάδων (τυπικών αλλά και άτυπων) εντός των οργανισμών έχει επίσης συνδεθεί με την αύξηση της αποτελεσματικότητας και της ανταγωνιστικότητας και θα πρέπει να αποτελεί μέλημα των διοικήσεων. Η αποτελεσματική εργασία με ομάδες, διασφαλίζει σημαντικά πλεονεκτήματα όπως συνέργεια, συντονισμό, υψηλό ηθικό και ικανοποίηση (Ιορδάνογλου, 2008).

Στο πλαίσιο λειτουργίας ενός οργανισμού, η ανάπτυξη πολλαπλών ρόλων ενδέχεται να οδηγήσει στη μεταξύ τους επικάλυψη και να προκληθούν ασάφειες, φιλονικίες ή ακόμη και συγκρούσεις ρόλων που προκαλούν άσχημα αποτελέσματα τόσο στα άτομα όσο και στη λειτουργία του οργανισμού και είναι αναγκαίο να διευθετούνται άμεσα και αποτελεσματικά. Στη διευθέτηση δε τέτοιων προβλημάτων, έχει παρατηρηθεί ότι βοηθά η εκπαίδευση, η εξάσκηση και η εξειδίκευση. Τα διοικητικά στελέχη οφείλουν συνεπώς, να αποκτούν τις αναγκαίες ειδικές γνώσεις και εμπειρίες, προκειμένου να μπορούν να χειριστούν αποτελεσματικά τέτοιες συμπεριφορές (Θεοδωράτος, 2004).

Η υιοθέτηση και εφαρμογή των απαραίτητων μεταρρυθμίσεων για την αύξηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας των οργανισμών δεν είναι εύκολη υπόθεση. Τα άτομα τα οποία επηρεάζονται από τις αλλαγές τείνουν να μην τις επιθυμούν, να τις αποφεύγουν και να αντιδρούν. Οι αιτίες αντιδράσεων όπως έχουν επισημανθεί από τους Kotter, Schlesinger, και Sathe, είναι τέσσερις: α)το ατομικό τους συμφέρον, β)η έλλειψη εμπιστοσύνης σε συνδυασμό με παρεξηγήσεις, γ)διαφορετικές απόψεις/εκτιμήσεις για τα πλεονεκτήματα της αλλαγής και δ)η χαμηλή ανοχή στις αλλαγές. Ακόμη, διαφορετική πιθανόν να είναι η αντίδραση των εργαζομένων, ανάλογα με τη θέση που λαμβάνει για την επιχειρούμενη αλλαγή η ομάδα στην οποία ανήκουν. Τα διοικητικά στελέχη, για την ομαλή εφαρμογή των αναγκαίων μεταρρυθμίσεων και

αλλαγών και την άμβλυση των αντιδράσεων, οφείλουν: α)Να παρέχουν πλήρη πληροφόρηση και ενημέρωση για την ανάγκη των επιχειρούμενων αλλαγών και τα προσδοκώμενα οφέλη απ' αυτές. β)Να παρουσιάζουν με σαφήνεια τις προθέσεις τους για τις αλλαγές που πρόκειται να κάνουν, ώστε να αποφεύγεται η έλλειψη εμπιστοσύνης από ορισμένους εργαζόμενους εξ' αιτίας λάθος ερμηνείας των εν λόγω προθέσεων. γ)Για τον ίδιο λόγο, ιδιαίτερη σημασία πρέπει να δίνεται στη διαδικασία της επικοινωνίας των αλλαγών. δ) Να εξασφαλίζουν ευρεία και ενεργητική συναίνεση (Θεοδωράτος, 2004, Χυτήρης, 2001).

Η επικρατούσα κουλτούρα σε έναν οργανισμό αποτελεί επίσης εμπόδιο σε όποια επιχειρούμενη αλλαγή. Η συγκεκριμένη κουλτούρα συνήθως έχει ισχυρές βάσεις, τόσο στα στελέχη όσο και στους υπαλλήλους, οι οποίοι έχουν προσπαθήσει πολύ και μεγάλο διάστημα για την υιοθέτησή της. Είναι λοιπόν εύλογο το ότι αντιδρούν στην αλλαγή της κουλτούρας τους. Μεταβολή άλλωστε της κουλτούρας σημαίνει μεταβολή της φιλοσοφίας, συμπεριφοράς και σκέψης τόσο των διοικητικών στελεχών όσο και των υπαλλήλων και απαιτεί την ανάπτυξη συγκεκριμένων διαδικασιών. Ίσως τελικά σε έναν κόσμο συνεχώς μεταβαλλόμενο, να είναι αναγκαία η δημιουργία μιας κουλτούρας αλλαγής, για την ανάπτυξη φιλοσοφίας και διαδικασιών ευπροσάρμοστων, για τη δημιουργία στελεχών και υπαλλήλων ικανών και πρόθυμων για την υιοθέτηση συνεχών μεταβολών και μεταρρυθμίσεων, αναλόγως των αντιμετωπιζόμενων αναγκών (Ιορδάνογλου, 2008). Ενδιαφέρουσες είναι οι επισημάνσεις της Λευκής Βίβλου για τη Διακυβέρνηση που αφορούν το ανθρώπινο κεφάλαιο στην Ελλάδα (Παράρτημα Η).

Κεφάλαιο 5

Η Εφαρμογή Της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας Στη Δημόσια Διοίκηση

Η στροφή των δημόσιων πρακτικών στην βελτίωση της αποτελεσματικότητας έφερε μια επιπλέον διάσταση στο δημόσιο μάνατζμεντ, αυτή της ποιότητας. Η βελτίωση της σχέσης εισροών – εκροών δεν νοείται πια μονοδιάστατα με την οικονομική της μόνο έννοια, αλλά λαμβάνεται υπόψη και η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών και η προσπάθεια συνεχούς βελτίωσής τους. Με την υιοθέτηση των αρχών της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας (ΔΟΠ), επιδιώκεται η απομάκρυνση από την εσωστρέφεια της δημόσιας διοίκησης και η συνεχής αναβάθμιση της εξυπηρέτησης των αναγκών των πολιτών, μέσω της διαρκούς βελτίωσης της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών (Μιχαλόπουλος, 2003). Στο κεφάλαιο αυτό, αφού πρώτα προσεγγίσουμε εννοιολογικά τον όρο ποιότητα, θα εξετάσουμε στη συνέχεια την έννοια της ΔΟΠ, τις προϋποθέσεις επιτυχούς εφαρμογής της στη δημόσια διοίκηση, καθώς και τις διάφορες μορφές που μπορεί να λάβει στη δημόσια πρακτική.

5.1 Εννοιολογική προσέγγιση του όρου «ποιότητα»

Ετυμολογικά ο όρος *ποιότητα* σημαίνει το ποιόν, τη φύση, την εσωτερική υπόσταση καθώς και το σύνολο των ιδιοτήτων του προσώπου ή του πράγματος που το διαφοροποιούν από τα ομοειδή του (Κέφης, 2005 εντός Μυλωνάς, 2011). Πολλοί ορισμοί έχουν διατυπωθεί οι οποίοι εκφράζουν είτε τους στόχους της έρευνας κάθε αναλυτή είτε τις ιδιαίτερες συνθήκες που επικρατούν στον τρόπο οργάνωσης της παραγωγικής διαδικασίας και γενικότερα της οικονομίας. Η ποιότητα σύμφωνα με έναν ορισμό εκφράζει το βαθμό στον οποίο το προϊόν ή η υπηρεσία ανταποκρίνεται με

αξιοπιστία στις προδιαγραφές με βάση το σχεδιασμό του. Σύμφωνα με τον ορισμό αυτό, διακρίνονται δυο διαστάσεις της ποιότητας: Μια εσωτερική διάσταση, σύμφωνα με την οποία η ποιότητα συνίσταται στην ανταπόκριση του προϊόντος ή της υπηρεσίας στις προδιαγραφές που έχουν τεθεί και μια εξωτερική διάσταση, σύμφωνα με την οποία η ποιότητα εκφράζει το βαθμό στον οποίο το προϊόν ή η υπηρεσία ανταποκρίνεται στις προσδοκίες των πελατών. Η τελευταία διάσταση είναι και η πιο σημαντική, αφού δίνεται ιδιαίτερη σημασία στο πώς αντιλαμβάνονται οι πελάτες την ποιότητα και δεν περιορίζεται στην αντίληψη αυτού καθαυτού του προϊόντος/υπηρεσίας, αλλά υπεισέρχεται και στην αντίληψη της εκλαμβανόμενης εξυπηρέτησής τους (Μπουραντάς, 2002 εντός Μυλωνάς, 2011). Οι παράμετροι διαφοροποίησης στην ποιότητα προϊόντων και υπηρεσιών παρουσιάζονται στο Παράρτημα Θ.

Ο όρος ποιότητα έχει διαχρονικό και δυναμικό περιεχόμενο που διαμορφώνεται από τις εκάστοτε ιστορικές συνθήκες. Επομένως ο όρος δεν είναι ουδέτερος, είναι ιστορικά προσδιορισμένος και συνεπώς η ποιότητα στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης δεν μπορεί να εξαντλείται στην υιοθέτηση συγκεκριμένων τεχνικών, αλλά να επιδιώκεται η κατανόησή της μέσω της ταύτισής της με την αντίληψη που έχουν γι' αυτήν οι πολίτες. Έτσι, η ποιότητα ως έννοια πρέπει να ορίζεται σε αναφορά με το βαθμό ικανοποίησης των συγκεκριμένων και προσδιορισμένων αναγκών των πολιτών και άρα υπό την έννοια αυτή η ποιότητα σχετίζεται με τον τρόπο που οι πολίτες τη βιώνουν ως εμπειρία στη καθημερινή επαφή τους με τις δημόσιες υπηρεσίες (Μιχαλόπουλος, 2003). Ένα μοντέλο ποιότητας υπηρεσιών παρουσιάζεται στο Παράρτημα Ι.

5.2 Η έννοια της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας και οι παράγοντες για την επιτυχή εφαρμογή της

Η ποιότητα ως έννοια, υιοθετήθηκε αρχικά στην παραγωγική διαδικασία και στη συνέχεια σταδιακά στον τομέα της παροχής υπηρεσιών. Η εξέλιξή της έγινε μέσα από τέσσερα στάδια (Doherty, 2002, Τσιότρας, 2002 εντός Τσολάκη, 2011):

Επιθεώρηση: Η βιομηχανική επανάσταση και ο καταμερισμός εργασίας αφαίρεσε από τον τεχνίτη τη συνολική εποπτεία επί του προϊόντος και δημιούργησε την ανάγκη σύστασης ενός νέου αυτόνομου τμήματος επιθεώρησης της εργασίας.

Έλεγχος: Λίγο πριν το τέλος του 19^{ου} αιώνα εμφανίστηκε ο έλεγχος ποιότητας, ο οποίος αφορούσε τη σύγκριση του τελικού παραγόμενου προϊόντος με τις προδιαγραφές του.

Διασφάλιση της ποιότητας: Τη δεκαετία του '50 μέσω της υιοθέτησης συγκεκριμένων διαδικασιών, επιδιώχθηκε η κατασκευή ποιοτικού προϊόντος/υπηρεσίας από την πρώτη φορά.

Διοίκηση Ολικής Ποιότητας: Εμφανίστηκε στις ΗΠΑ και την Ευρώπη στα τέλη της δεκαετίας του '80. Πρόκειται για ένα ολοκληρωμένο σύστημα διοίκησης της ποιότητας το οποίο περιλαμβάνει: προσήλωση στον πελάτη, εφαρμογή στρατηγικού προγραμματισμού, ηγεσία, ομαδική εργασία και συνεχή βελτίωση των εφαρμοζόμενων διαδικασιών. Η ΔΟΠ είναι: α)*Διοίκηση:* Εφαρμογή αποτελεσματικών μεθόδων ηγεσίας, προγραμματισμού και ελέγχου, ώστε οι εμπλεκόμενοι να λειτουργούν αποδοτικά μεταξύ τους για την επίτευξη του επιθυμητού αποτελέσματος. β)*Ολική:* Αφορά το σύνολο της οργάνωσης. γ)*Ποιότητα:* Αφορά την τέλεια απόδοση στο προϊόν/υπηρεσία, του συνόλου των χαρακτηριστικών που καθορίζουν τη φύση τους. Η διαρκής βελτίωση της ποιότητας οδηγεί στην αύξηση της παραγωγικότητας και έτσι στη μείωση του κόστους, η οποία με τη σειρά της επιφέρει μείωση των τιμών και κατά συνέπεια αύξηση των πωλήσεων. Ταυτόχρονα οδηγεί στην αύξηση της ικανοποίησης του πελάτη και συνεπώς και του γοήτρου της επιχείρησης (Deming, 1986). Τελικά, η υιοθέτηση της φιλοσοφίας αυτής οδηγεί στην εκπλήρωση των στόχων της επιχείρησης. Η εφαρμογή στην Ιαπωνική οικονομία είχε θεαματικά αποτελέσματα (Βούζας, 2007).

Η ΔΟΠ μπορεί να οριστεί ως το σύνολο των διοικητικών λειτουργιών ενός οργανισμού, που καθορίζουν την πολιτική, τους στόχους και τις αρμοδιότητές του αναφορικά με την ποιότητα, αλλά και που υλοποιούν όλα τα παραπάνω, με προγράμματα που εφαρμόζουν, τηρώντας μηχανισμούς διασφάλισής της, διεξάγοντας τους απαραίτητους ελέγχους και αναπτύσσοντας δραστηριότητες για τη συνεχή βελτίωσή της (Κορρέ – Μυλωνάς, 2010).

Ως παράγοντες που διασφαλίζουν την επιτυχή εφαρμογή της ΔΟΠ αναφέρονται: α)Εμπλοκή όλων των εργαζομένων. β)Συνεχής βελτίωση. γ)Συνεχής εκπαίδευση. δ)Ομαδική εργασία. ε)Ενδυνάμωση του προσωπικού. στ)Δέσμευση και υποστήριξη της ηγεσίας. ζ)Δημοκρατικό στυλ ηγεσίας. η)Ικανοποίηση του πελάτη/πολίτη. θ)Αλλαγή κουλτούρας (Μιχαλόπουλος, 2007, Βούζας, 2007). Αναλυτική παρουσίαση των παραγόντων επιτυχούς εφαρμογής της ΔΟΠ γίνεται στο Παράρτημα ΙΑ.

5.3 Εργαλεία ποιότητας, μέθοδοι και τεχνικές Διοίκησης Ολικής Ποιότητας

Ένα σύστημα ΔΟΠ υποστηρίζεται στην εφαρμογή του από ένα σύνολο εργαλείων και τεχνικών, όπως π.χ. στατιστικά εργαλεία: διάγραμμα ροής, διάγραμμα Pareto, ιστόγραμμα, διάγραμμα διασποράς, διάγραμμα ελέγχου κ.α. (Τσολάκη, 2011).

Παράλληλα με τα παραπάνω εργαλεία αναπτύχθηκαν τα βραβεία ποιότητας (Deming, Baldrige, EFQM) Με το θεσμό των βραβείων γενικά, επιδιώκεται η ενίσχυση του ηθικού των υπαλλήλων. Με τη θεσμοθέτηση των βραβείων ποιότητας, επιδιώκεται επιπλέον η έμπρακτη αναγνώριση της αξίας του δημοσίου τομέα που έχει τη δυνατότητα να λειτουργήσει αποδοτικά, αντιστρέφοντας την εις βάρος του αρνητική εικόνα. Ακόμη, οι βραβευμένες υπηρεσίες λειτουργούν ως παραδείγματα και άριστες πρακτικές προς μίμηση (Μιχαλόπουλος, 2003).

Οι επιχειρήσεις και οργανισμοί που επιθυμούν να εφαρμόσουν ΔΟΠ, έχουν τη δυνατότητα να χρησιμοποιήσουν τα πρότυπα συστήματα ποιότητας (ΕΛΟΤ EN ISO 9001:2008 κ.α.) τα οποία μπορούν να λειτουργήσουν ως εργαλεία υποδειγματοποίησης και πιστοποίησης των διοικητικών λειτουργιών των δημοσίων υπηρεσιών και έτσι να επιτευχθεί ο εξορθολογισμός των διαδικασιών σε οργανωτικό επίπεδο.

Η Συγκριτική Αξιολόγηση (*Benchmarking*) χρησιμοποιείται για βελτίωση η οποία μπορεί να επιτευχθεί μέσω της σύγκρισης με άλλες επιχειρήσεις που αναγνωρίστηκαν ως οι καλύτερες του κλάδου. (ΕΚΔΔΑ/ΙΝΕΠ Επιμορφωτικό πρόγραμμα: Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης ως εργαλείο για Διοίκηση Ολικής Ποιότητας, 2010).

Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (ΚΠΑ.) είναι ένα εργαλείο Διοίκησης Ολικής Ποιότητας, το οποίο αναπτύχθηκε για εφαρμογή από το δημόσιο τομέα και βασίζεται στο Ευρωπαϊκό Πρότυπο EFQM και στο Γερμανικό Spreyer (www.minadmin.gov.gr).

Το ΚΠΑ συνιστά ένα μέσο αυτο-αξιολόγησης των δημοσίων υπηρεσιών, με τη χρήση του οποίου μπορούν να επιτύχουν τη βελτίωση της εσωτερικής δομής και οργάνωσής τους, καθώς και της ποιότητας των παρεχόμενων προς τους πολίτες προϊόντων/υπηρεσιών (ΕΚΔΔΑ/ΙΝΕΠ Επιμορφωτικό πρόγραμμα: Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης ως εργαλείο για Διοίκηση Ολικής Ποιότητας, 2010). Αποτελεί ένα εύχρηστο και οικονομικό εργαλείο, με το οποίο μετρούνται οι επιδόσεις των δημοσίων οργανώσεων, ενώ συμβάλλει με

τρόπο καθοριστικό στην εισαγωγή συστημάτων διοίκησης ποιότητας στη δημόσια διοίκηση (Engel, 2002, www.minadmin.gov.gr). (ΥΠΕΣΔΔΑ: Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (ΚΠΑ) Βελτιώνοντας τις δημόσιες οργανώσεις μέσω της αυτο-αξιολόγησης). Αναλυτική παρουσίαση του ΚΠΑ γίνεται στο Παράρτημα ΙΒ.

Ως ηλεκτρονική διακυβέρνηση (*e-Government*) ορίζεται η αξιοποίηση των Τεχνολογιών Πληροφοριών και Επικοινωνιών (ΤΠΕ) στις δημόσιες υπηρεσίες, σε συνδυασμό με τις οργανωτικές αλλαγές και τις νέες δεξιότητες του προσωπικού. Στόχος της είναι η βελτίωση της παροχής των δημοσίων υπηρεσιών καθώς και η ενίσχυση των δημοκρατικών διαδικασιών και η υποστήριξη των δημοσίων πολιτικών προς όφελος των πολιτών (<https://opengov.minedu.gov.gr>).

Ο ν.3979/2011 (ΦΕΚ 138 Α'), θέτει το θεσμικό πλαίσιο για την ανάπτυξη της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στην Ελλάδα.

Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση αποτελεί σημαντικότερη προτεραιότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης η οποία έχει εκπονήσει σχετικά σχέδια δράσης (eEurope, eEurope 2002, eEurope 2005, i-2010) (Κόκκινου et al, 2001, Zissis et al., 2008), ενώ επίσης έχει δημιουργήσει πλατφόρμα όπου συγκεντρώνει ιδέες για νέες δράσεις και βελτίωση των υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, ενόψει της ανάπτυξης του νέου σχεδίου ηλεκτρονικής διακυβέρνησης 2016-2020. (<https://opengov.ellak.gr>, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/european-egovernment-action-plan-2016-2020>)

Η Ελλάδα έχει διαμορφωμένη εθνική στρατηγική για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση. Στο σχετικό κείμενο «Στρατηγική για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση 2014 – 2020» (www.minadmin.gov.gr), αναγνωρίζεται η μεγάλη σημασία της υλοποίησής της για την ενίσχυση και αποτελεσματική εφαρμογή των πολιτικών διοικητικής μεταρρύθμισης με στόχο την εξυπηρέτηση των πολιτών και των επιχειρήσεων. Αναλυτική παρουσίαση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης γίνεται στο Παράρτημα ΙΓ.

5.4 Το σύστημα διοίκησης με στόχους και η μέτρηση της αποδοτικότητας στο δημόσιο τομέα

Η διοίκηση βάσει στόχων (*management by objectives*) είναι ένα σύστημα διοίκησης την έννοια του οποίου εισήγαγε ο Peter Drucker το 1955 και κατά το οποίο ο προϊστάμενος μιας διοικητικής ιεραρχίας, θέτει για κάθε υφιστάμενο σαφείς στόχους οι οποίοι θα

πρέπει να επιτευχθούν. Η φιλοσοφία αυτής της προσέγγισης είναι να εισαγάγει όλους τους εμπλεκόμενους στην κοινή προσπάθεια επίτευξης του στόχου του οργανισμού, αποδεχόμενος ο καθένας τον στόχο του οργανισμού ως δικό του στόχο. Βάσει του συστήματος αυτού, οι στρατηγικοί στόχοι εξειδικεύονται σε επιχειρησιακούς και τα σχετικά προγράμματα δράσης αναπτύσσονται με βάση την ιεραρχική διάρθρωση της οργανωτικής δομής κάθε φορέα. Η κατάλληλη επικοινωνία, η κατανόηση και αποδοχή του στόχου από όλους τους εμπλεκόμενους, οδηγεί στη δέσμευσή τους και στη βελτίωση της απόδοσής τους για την επίτευξή του. Επισημαίνεται ότι κατά την κατάκτηση του στόχου του οργανισμού σε επιμέρους υποστόχους, αυτοί θα πρέπει να είναι: α) σαφείς και σύντομοι, β) εφικτοί, γ) μετρήσιμοι, δ) απόλυτα σύμφωνοι με τους γενικούς στόχους του οργανισμού και ε) να συνοδεύονται από χρονοδιάγραμμα υλοποίησης. Με την ολοκλήρωση του έργου, αξιολογούνται τα αποτελέσματα και η απόδοση των εμπλεκόμενων (Τζωρτζάκης – Τζωρτζάκη, 2007, Ραμματά, 2009).

Ο ν.3230/2004 (ΦΕΚ 44 Α΄) θεσπίζει την εφαρμογή στην ελληνική δημόσια διοίκηση του συστήματος διοίκησης με στόχους για τη βελτιστοποίηση της λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών και της ανταπόκρισης του ανθρώπινου δυναμικού στις σύγχρονες ανάγκες και τα νέα πρότυπα διοίκησης. Αναλυτικά η παρουσίαση του συστήματος παρατίθεται στο Παράρτημα ΙΔ.

Με ίδιο νόμο καθιερώνεται επίσης η μέτρηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας της Διοίκησης για την εξυπηρέτηση του πολίτη, την επαύξηση της εμπιστοσύνης του, την ενίσχυση της διαφάνειας και την πληρέστερη αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων. Ως «αποδοτικότητα» θεωρείται η μεγιστοποίηση των αποτελεσμάτων από τις δράσεις της Διοίκησης με δεδομένους πόρους και «αποτελεσματικότητα» η επίτευξη συγκεκριμένων και προκαθορισμένων στόχων.

Με τις διατάξεις του παραπάνω νόμου ορίζονται ακόμη οι γενικοί και ειδικοί «δείκτες μέτρησης» για την αποτίμηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας. Οι γενικοί δείκτες είναι ο χρόνος ανταπόκρισης στα αιτήματα των πολιτών, το ποσοστό ικανοποίησης των παραπόνων που υποβάλλονται, η εφαρμογή νέων τεχνολογιών, το κόστος διαχείρισης και η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών. *Ειδικοί* είναι οι δείκτες που κάθε υπηρεσιακή μονάδα μπορεί να εφαρμόζει συμπληρωματικά, ανάλογα με το είδος των παρεχόμενων υπηρεσιών. Για τη μεθοδολογία καθορισμού δεικτών μέτρησης της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας της διοίκησης έχει εκδοθεί η

αριθμ.ΔΙΠΑ/Φ4/οικ.7323/5-4-2006 εγκύκλιος του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.&Α. Πληρέστερη παρουσίαση των δεικτών απόδοσης γίνεται στο Παράρτημα ΙΕ.

Κεφάλαιο 6

Μεθοδολογία Της Έρευνας

Στη συνέχεια θα επικεντρωθούμε στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση Μακεδονίας – Θράκης η οποία αποτελεί μια αποκεντρωμένη κρατική δομή και θα προσπαθήσουμε να εντοπίσουμε τις πρακτικές διοίκησης που εφαρμόζουν τα μέσα και ανώτερα διοικητικά στελέχη της, το βαθμό εισαγωγής καινοτομιών για την αύξηση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης, καθώς και τα αποτελέσματα από την εφαρμογή τους. Τα παραπάνω θα προσπαθήσουμε να τα συναρτήσουμε με τα δημογραφικά χαρακτηριστικά των στελεχών και τις γενικότερα διαμορφωμένες αντιλήψεις τους για την άσκηση της δημόσιας διοίκησης.

Στο παρόν κεφάλαιο θα αναπτύξουμε καταρχήν τη φυσιογνωμία του συγκεκριμένου οργανισμού και στη συνέχεια τα επιμέρους χαρακτηριστικά της έρευνας, όπως: τους στόχους της έρευνας, την μεθοδολογική της προσέγγιση, τον ορισμό του ερευνητικού πεδίου, τον τρόπο σύνταξης του ερωτηματολογίου και τη μέθοδο συλλογής και ανάλυσης των στοιχείων.

6.1 Η Αποκεντρωμένη Διοίκηση Μακεδονίας – Θράκης: Το προφίλ του Οργανισμού

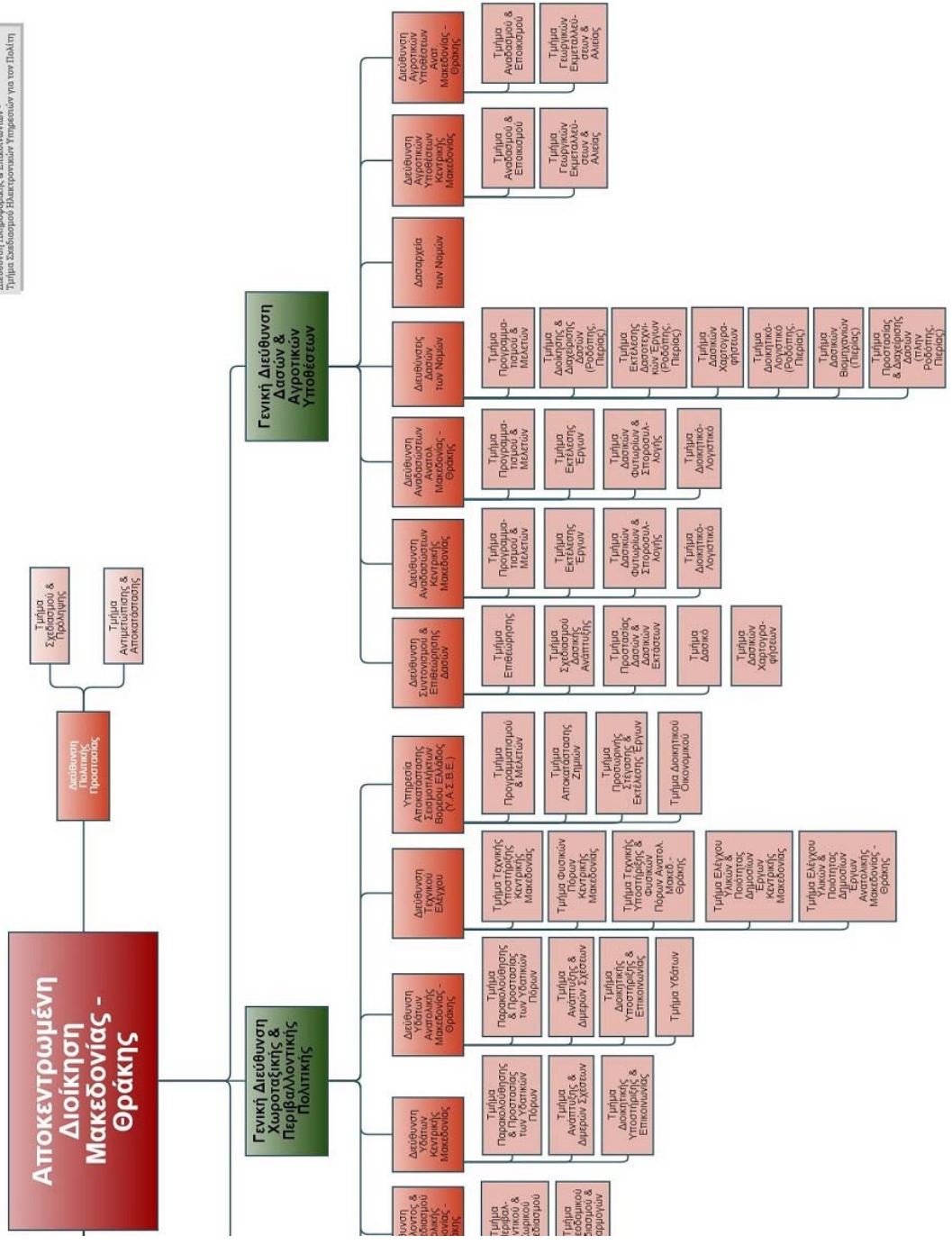
Η Αποκεντρωμένη Διοίκηση Μακεδονίας – Θράκης (Α.Δ.Μ.-Θ.) συστήθηκε με το άρθρο 6 του ν.3852/2010 (Φ.Ε.Κ.87/Α'/7-6-2010) «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης», ως μια εκ των επτά (7) συνολικά Αποκεντρωμένων Διοικήσεων του κράτους. Εκτείνεται στα όρια των Περιφερειών Ανατολικής Μακεδονίας – Θράκης και Κεντρικής Μακεδονίας περιλαμβάνοντας τους νομούς Έβρου, Ροδόπης, Ξάνθης, Καβάλας, Δράμας, Ημαθίας, Θεσσαλονίκης, Χαλκιδικής, Κιλκίς, Πέλλας, Πιερίας και Σερρών και έχει έδρα τη Θεσσαλονίκη. Των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων προϊστάται Γενικός Γραμματέας.

Σύμφωνα με το άρθρο 280 του παραπάνω νόμου, οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις ασκούν τις αρμοδιότητες των κρατικών Περιφερειών του ν.2503/1997 και των συλλογικών οργάνων τους, καθώς και τις ειδικότερες αρμοδιότητες που τους απονέμει το άρθρο αυτό. Επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 238, μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας των ΟΤΑ Α΄ και Β΄ βαθμού, ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεών τους ασκείται από το Γενικό Γραμματέα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

Με το Π.Δ.142/2010 (Φ.Ε.Κ.235/Α΄/27-12-2010) «Οργανισμός της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας – Θράκης» διαρθρώθηκαν οι οργανικές της μονάδες και απονεμήθηκαν οι επιμέρους αρμοδιότητές τους.

Το οργανόγραμμα του Οργανισμού έχει ως εξής:

Αποστολή: Πανεπιστημιακή & Ερευνητική
Τμήμα Διαθεσιμότητας Υπηρεσιών για τον Πολίτη



Πηγή: www.damt.gov.gr

Η αποστολή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης όπως προκύπτει από τον ιδρυτικό νόμο είναι η άσκηση σε περιφερειακό επίπεδο των κρατικών αρμοδιοτήτων οι οποίες δεν μπορούν σύμφωνα με το Σύνταγμα να μεταφερθούν στην Τοπική Αυτοδιοίκηση (άσκηση χωροταξικής, περιβαλλοντικής, πολεοδομικής πολιτικής κ.λπ.).

Ειδικότερα, οι στρατηγικοί στόχοι της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας – Θράκης για το έτος 2017 όπως αυτοί έχουν καθοριστεί με την αριθμ.πρωτ.οικ.2198/23-11-2016 απόφαση του Γενικού Γραμματέα, είναι οι εξής:

1. Συμβολή στη δημιουργία ευνοϊκών συνθηκών για την προσέλκυση και εγκατάσταση επενδύσεων – συνδρομή στην ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας και την αύξηση της απασχόλησης.
2. Παροχή υψηλής ποιότητας υπηρεσιών προς τους πολίτες.
3. Προστασία και αναβάθμιση του φυσικού και δομημένου περιβάλλοντος.
4. Υποστήριξη της εύρυθμης λειτουργίας της Αυτοδιοίκησης Α΄ και Β΄ βαθμού.
5. Ορθολογική – αειφορική διαχείριση των φυσικών πόρων στην περιοχή αρμοδιότητας της Α.Δ.Μ.–Θ.
6. Αποτελεσματική διαχείριση της δημόσιας ακίνητης περιουσίας και των εθνικών κληροδοτημάτων και συντήρηση – αναβάθμιση υποδομών αρμοδιότητας της Α.Δ.Μ.–Θ.
7. Αποτελεσματική άσκηση εποπτείας και ελέγχου στην υλοποίηση επί μέρους πολιτικών.
8. Συμβολή στη δημιουργία μιας ευημερούσας και ασφαλούς κοινωνίας που θα κατοχυρώνει την ισότητα και την κοινωνική συνοχή.
9. Διαρκής βελτίωση της λειτουργίας της Α.Δ.Μ.–Θ.: Υποστήριξη – ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού, χρηστή και αποδοτική διαχείριση των οικονομικών και τεχνολογικών πόρων, βελτίωση διαδικασιών, εσωτερικός έλεγχος.

Με την παραπάνω απόφαση ορίζονται οι φορείς υλοποίησης των στρατηγικών στόχων και η διαδικασία της επιμέρους εξειδίκευσής τους στις αρμόδιες Διευθύνσεις και Τμήματα για τον περαιτέρω αναλυτικό προσδιορισμό τους.

Η εν λόγω απόφαση κοινοποιήθηκε ηλεκτρονικά σε όλους τους υπαλλήλους για ενημέρωσή τους.

6.2 Οι στόχοι της έρευνας

Οι ραγδαίες εξελίξεις σε όλους τους τομείς του σύγχρονου παγκοσμιοποιημένου περιβάλλοντος, επέβαλαν και εξακολουθούν να επιβάλλουν στην ελληνική δημόσια διοίκηση την προσαρμογή της στις νέες συνθήκες μέσω μεταρρυθμίσεων. Επιδιώχθηκε συνεπώς η αναδιάρθρωση των δομών της δημόσιας διοίκησης και η εφαρμογή νέων πρακτικών λειτουργίας της για την αύξηση της αποδοτικότητας και τη βελτίωση της

ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών. Η αποκέντρωση – αποκρατικοποίηση των δομών, ο επιτελικός στρατηγικός προγραμματισμός, η αξιοκρατική στελέχωση του δημοσίου, η διοίκηση με στόχους και η μέτρηση των αποτελεσμάτων, η εκπαίδευση και συνεχής επιμόρφωση των υπαλλήλων, η εφαρμογή δεικτών απόδοσης και η αξιολόγηση του προσωπικού, είναι κάποιες από τις δράσεις που υιοθετήθηκαν για το σκοπό αυτό. Ωστόσο, το πέρασμα από τη γραφειοκρατία, το συγκεντρωτισμό, την εσωστρέφεια και το κομματικό κράτος, στην εξωστρέφεια, στη διαφάνεια, στην αναγνώριση της προτεραιότητας ικανοποίησης του πολίτη-πελάτη μέσω της παροχής ποιοτικών υπηρεσιών, δεν είναι δυνατόν να γίνει εύκολα λόγω της χρόνιας παθολογικής κατεστημένης νοοτροπίας τόσο των υπαλλήλων όσο και των στελεχών, μέσω και ανώτερων.

Στην παρούσα διατριβή, επιδιώκουμε να διερευνήσουμε τους λόγους, το είδος και το μέτρο εφαρμογής των παραπάνω νέων πρακτικών διοίκησης στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση Μακεδονίας – Θράκης, η οποία αποτελεί μια αποκεντρωμένη μορφή της ελληνικής κεντρικής διοίκησης, την υποδοχή που έτυχαν αυτές από τα μέσα και ανώτερα διοικητικά στελέχη που έχουν και την ευθύνη επικοινωνίας και εφαρμογής των νέων πρακτικών, καθώς και τις εκτιμήσεις τους για τα αποτελέσματα και την ανάγκη συνέχισης της εφαρμογής τους με στόχο την αποτελεσματικότερη και ποιοτικότερη παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες.

6.3 Ορισμός του ερευνητικού πεδίου

Ο πληθυσμός στον οποίο διεξήχθη η έρευνα, είναι το σύνολο των ανώτερων και μεσαίων στελεχών, δηλ. των Προϊσταμένων Διευθύνσεων και Τμημάτων της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας – Θράκης. Επιλέχθηκε για συλλογή στοιχείων το σύνολο των στελεχών του οργανισμού και όχι ένα αντιπροσωπευτικό δείγμα, αφενός λόγω του σχετικά μικρού συνολικού αριθμού τους και του κινδύνου μικρής ανταπόκρισής τους και αφετέρου για την επίτευξη της κατά το δυνατόν μεγαλύτερης αντικειμενικότητας των απαντήσεων και συνεπώς της μεγαλύτερης δυνατής αξιοπιστίας των στοιχείων.

6.4 Η μεθοδολογική προσέγγιση

Η έρευνα είναι ποσοτική με συλλογή πρωτογενούς υλικού μέσω της σύνταξης και αποστολής ανάλογου ηλεκτρονικού ερωτηματολογίου με την εφαρμογή Google Forms. Η σχετική εφαρμογή για την ηλεκτρονική συλλογή των στοιχείων παρέμεινε ανοικτή για περίπου ένα μήνα.

Ο βασικός ερευνητικός προβληματισμός έγκειται στον προσδιορισμό του βαθμού χρήσης πρακτικών αποτελεσματικής και ποιοτικής διοίκησης από τα στελέχη της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας – Θράκης, καθώς και των αντιλήψεών τους για τα αποτελέσματα από την εφαρμογή τους και την ανάγκη συνέχισής τους. Συνεπώς τα ερευνητικά ερωτήματα που διατυπώνονται αφορούν: Τον προσδιορισμό του δημογραφικού προφίλ των στελεχών. Τα εργαλεία ποιότητας που εφαρμόζονται. Το κατά πόσο οι διοικητικές πρακτικές που εφαρμόζονται εκπορεύονται από τις αρχές της ποιότητας και συντείνουν στην αποτελεσματική παροχή ποιοτικών υπηρεσιών προς τους πολίτες. Τις διαμορφωμένες αντιλήψεις των στελεχών σχετικά με τη φιλοσοφία εφαρμογής ποιοτικών διαδικασιών στο Δημόσιο Τομέα.

Σημειώνουμε ότι κατά το έτος 2010 και στο πλαίσιο μεταπτυχιακής εργασίας της συναδέλφου κας Άρτεμις Τσολάκη σχετικά με τη συμβολή του Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης στη διαμόρφωση των αντιλήψεων των μεσαίων στελεχών για την Ποιότητα στην τότε κρατική Περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας – Θράκης, είχε διεξαχθεί ανάλογη έρευνα, πιο περιορισμένης όμως έκτασης, εφόσον η Αποκεντρωμένη Διοίκηση Μακεδονίας – Θράκης εκτείνεται στα ευρύτερα όρια των Περιφερειών Ανατολικής Μακεδονίας – Θράκης και Κεντρικής Μακεδονίας. Τα στοιχεία και συμπεράσματα της συγκεκριμένης έρευνας θα χρησιμοποιήσουμε σε ένα δεύτερο επίπεδο ως δευτερογενή στοιχεία, προκειμένου να τα συγκρίνουμε με τα πρόσφατα στοιχεία που συλλέξαμε και να εξάγουμε συμπεράσματα σχετικά με τη μεταβολή ή μη των αντιλήψεων των στελεχών μετά την πάροδο έξι και πλέον ετών.

6.5 Η σύνταξη του ερωτηματολογίου

Για το σχεδιασμό του ερωτηματολογίου ακολουθήθηκε η διαδικασία η οποία περιγράφεται αναλυτικά στο Παράρτημα ΙΣΤ (Σταθακόπουλος, 2005).

Η αποστολή του ηλεκτρονικού ερωτηματολογίου συνοδεύτηκε από σχετική επιστολή στην οποία δόθηκαν όλες οι απαραίτητες πληροφορίες για την διεξαγόμενη έρευνα, καθώς και τα λοιπά κατατοπιστικά στοιχεία που αφορούσαν στη συμπλήρωση του ερωτηματολογίου.

Επιστολές γνωστοποίησης της διεξαγόμενης έρευνας μέσω του συγκεκριμένου ερωτηματολογίου εστάλησαν επίσης στον Προϊστάμενο της Γενικής Διεύθυνσης Εσωτερικής Λειτουργίας, καθώς και στον εκτελώντα χρέη Γενικού Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας – Θράκης, στους οποίους γνωστοποιήθηκε επίσης η πρόθεσή μου για κατάθεση της παρούσας εργασίας μετά την ολοκλήρωσή της στην υπηρεσία για ενδεχόμενη μελλοντική χρησιμοποίησή της.

Αυτούσιο το ερωτηματολόγιο καθώς και οι ανωτέρω αναφερόμενες επιστολές παρατίθενται στο παράρτημα ΙΖ.

6.6 Η συλλογή των στοιχείων

Το ερωτηματολόγιο διατέθηκε για ηλεκτρονική συμπλήρωση στις 20-03-2017 και η εφαρμογή έμεινε ανοικτή έως τις 21-04-2017. Εστάλη στα υπηρεσιακά e-mails του συνόλου των Προϊσταμένων Διευθύνσεων και Τμημάτων της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας – Θράκης τα οποία είναι διαθέσιμα στην ιστοσελίδα του Οργανισμού (www.damt.gov.gr). Συνολικά εστάλησαν 362 e-mails εκ των οποίων 66 στους Προϊσταμένους των Διευθύνσεων και 296 στους Προϊσταμένους των Τμημάτων. Ελήφθησαν 88 απαντήσεις.

6.7 Η ανάλυση των στοιχείων

Για την ανάλυση των στοιχείων χρησιμοποιήθηκαν υπολογιστικά φύλλα του προγράμματος excel του Microsoft Office 2007 για τη δυνατότητα χρήσης σχετικών συναρτήσεων και άλλων διευκολύνσεων όπως δημιουργία πινάκων, διαγραμμάτων κ.λπ. που παρέχει. Τέλος, συγκεντρωτικά στοιχεία και σχετικά διαγράμματα ήταν διαθέσιμα και ελήφθησαν απευθείας από την εφαρμογή Google Forms με την οποία έγινε και η συλλογή των στοιχείων.

Κεφάλαιο 7

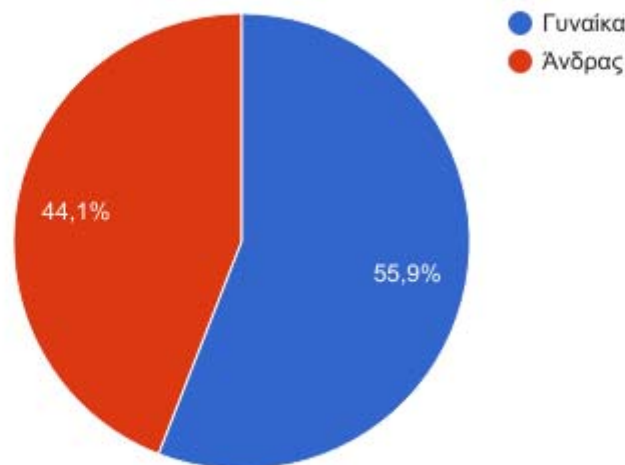
Αποτελέσματα Της Έρευνας

Στο παρόν και τελευταίο κεφάλαιο παρουσιάζονται τα αποτελέσματα της έρευνας.

7.1 Τα Δημογραφικά χαρακτηριστικά των συμμετεχόντων

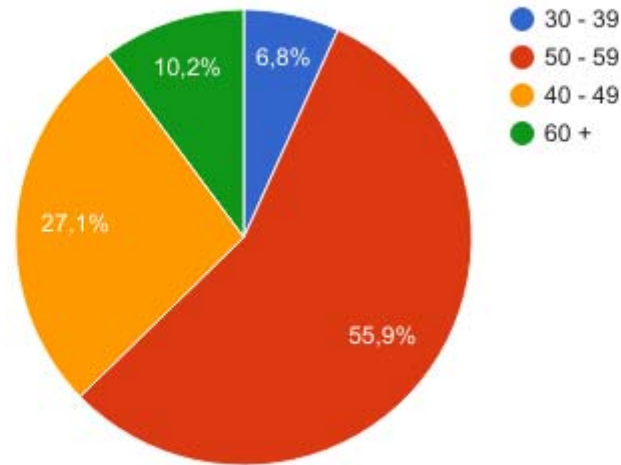
Από τους συνολικούς συμμετέχοντες στην έρευνα, το 55,9% είναι γυναίκες ενώ το 44,1% άνδρες.

Γράφημα 1. Φύλο



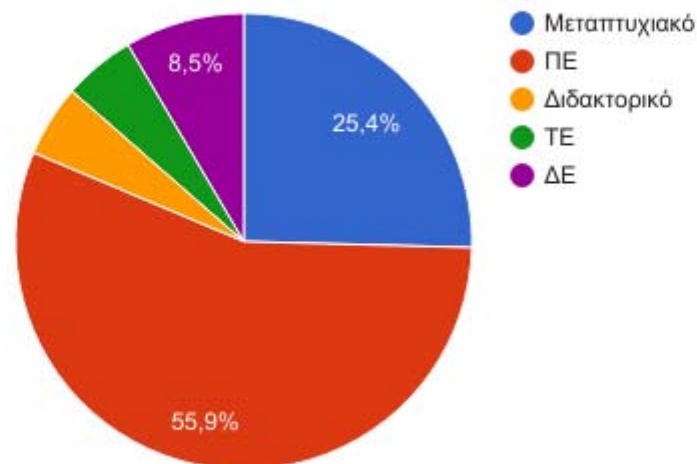
Όσον αφορά την ηλικιακή τους διάρθρωση, το 55,9% είναι μεταξύ 50 και 59 ετών, το 27,1% είναι μεταξύ 40 και 49 ετών ενώ 10,2% είναι άνω των 60 ετών. Μόλις ένα μικρό ποσοστό της τάξεως του 6,8% είναι μεταξύ 30 και 39 ετών. Στοιχεία που μαρτυρούν το περασμένο της ηλικίας των στελεχών αλλά και την μέχρι πρότινος πρακτική της προαγωγής σε θέσεις ευθύνης με βάση τα χρόνια υπηρεσίας.

Γράφημα 2. Ηλικία:



Το επίπεδο της εκπαίδευσης των στελεχών της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας – Θράκης είναι υψηλό, αφού το 55,9% των συμμετεχόντων ανήκει στην κατηγορία της Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης, το 25,4% κατέχει Μεταπτυχιακό τίτλο σπουδών και το 5,1% κατέχει μάλιστα Διδακτορικό τίτλο. Το 5,1% είναι Τεχνολογικής Εκπαίδευσης και το 8,5% Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης.

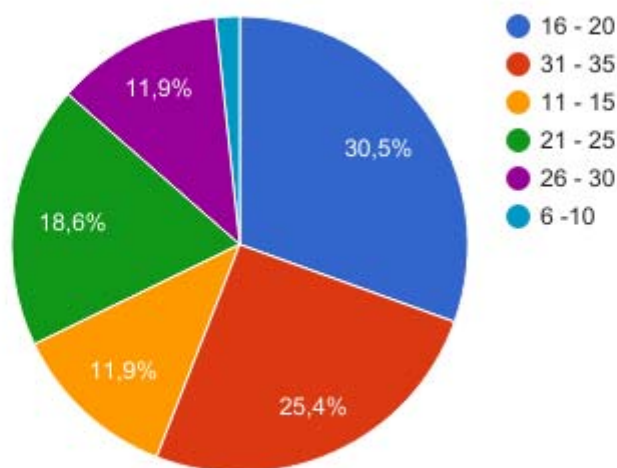
Γράφημα 3. Επίπεδο εκπαίδευσης:



Σε σχέση με τα χρόνια προϋπηρεσίας παρατηρούμε ότι ποσοστό 30,5% των συμμετεχόντων υπηρετεί από 16 έως 20 χρόνια, 25,4% υπηρετεί από 31 έως 35 χρόνια,

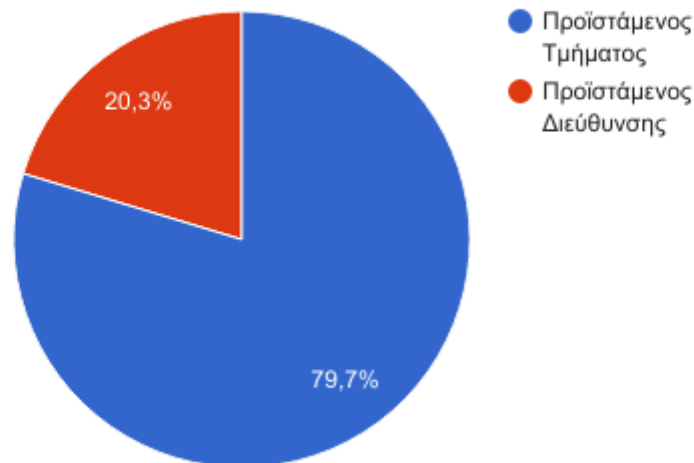
18,6% από 21 έως 25 χρόνια, 11,9% υπηρετεί από 11 έως 15 χρόνια και ένα ίδιο ποσοστό 11,9% από 26 έως 30 χρόνια. Μόνο ένα πολύ μικρό ποσοστό 1,7% έχει από 6 έως 10 χρόνια υπηρεσίας. Όπως άλλωστε και πιο πάνω επισημάνθηκε, εδώ όμως μαρτυρείται καθαρά η πρακτική ανάληψης θέσης ευθύνης με βάση τα χρόνια υπηρεσίας. Παρατηρείται συνεπώς ότι ένα ποσοστό 25,4% των υπηρετούντων στελεχών είναι στα όρια της συνταξιοδότησης, συνολικά δε ποσοστό 74,5% υπηρετεί πάνω από 21 χρόνια.

Γράφημα 4. Χρόνια προϋπηρεσίας:



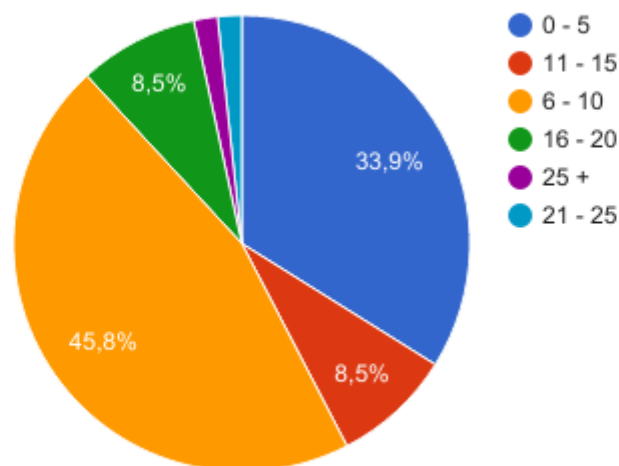
Από τα στελέχη που ανταποκρίθηκαν στην έρευνα, ποσοστό 20,3% είναι Προϊστάμενοι Διεύθυνσης και ποσοστό 79,7% είναι Προϊστάμενοι Τμήματος.

Γράφημα 5. Θέση που κατέχετε στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση Μακεδονίας – Θράκης:



Όπως φαίνεται από το παρακάτω γράφημα τα στελέχη της Α.Δ.Μ.-Θ. υπηρετούν στην παρούσα θέση από 6 έως 10 χρόνια σε ποσοστό 45,8%, από 11 έως 15 χρόνια σε ποσοστό 8,5%, από 16 έως 20 χρόνια επίσης σε ποσοστό 8,5%, από 21 έως 25 χρόνια σε ποσοστό 1,7%, πάνω από 25 χρόνια σε ποσοστό επίσης 1,7%, ενώ μέχρι 5 χρόνια στην παρούσα θέση υπηρετεί ποσοστό 33.9% των στελεχών.

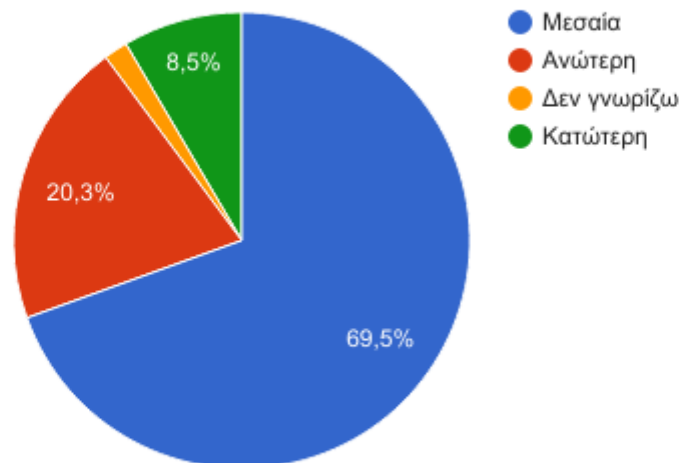
Γράφημα 6. Χρόνια υπηρεσίας στην παρούσα θέση:



Στο επόμενο γράφημα παρατηρούμε τις αντιλήψεις των στελεχών σχετικά με το ιεραρχικό επίπεδο στο οποίο κατατάσσουν τον εαυτό τους. Ποσοστό 20,3% πιστεύει

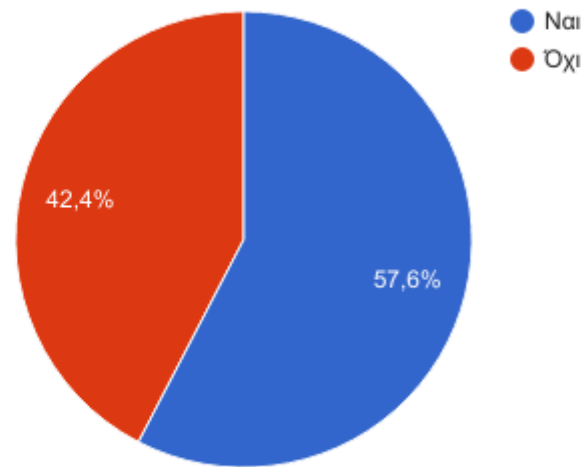
ότι ανήκει σε ανώτερο επίπεδο, 69,5% πιστεύει ότι ανήκει στο μεσαίο επίπεδο, 8,5% στο κατώτερο, ενώ ένα ποσοστό 1,7% δεν γνωρίζει.

Γράφημα 7. Σε ποια θέση θα κατατάσσετε τον εαυτό σας σε σχέση με την ιεραρχία;

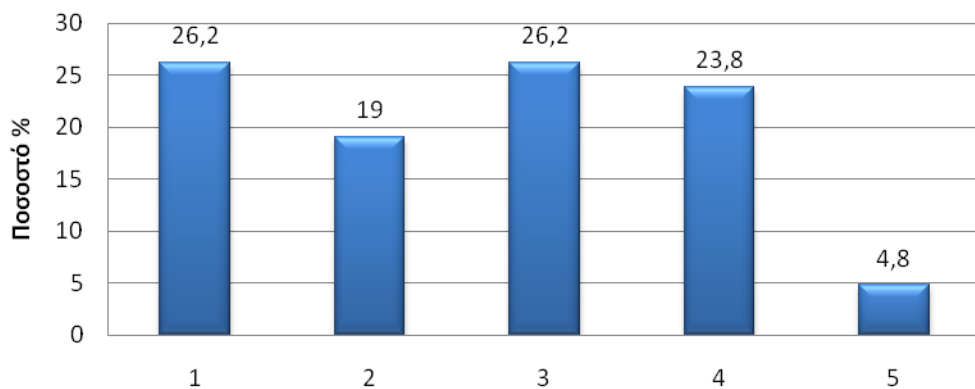


Σχετικό με το παραπάνω είναι το επόμενο γράφημα στο οποίο παρουσιάζονται οι αντιλήψεις των στελεχών σχετικά με το εάν συμμετέχουν ή όχι στη λήψη αποφάσεων των οργάνων του ανώτερου επιπέδου. Έτσι ποσοστό 57,6% πιστεύει ότι συμμετέχει στη λήψη αποφάσεων ενώ ένα ποσοστό 42,4% πιστεύει ότι δεν συμμετέχει. Εκείνοι άλλωστε οι οποίοι πιστεύουν ότι συμμετέχουν στη λήψη αποφάσεων ανώτερου επιπέδου εκτιμούν ότι ο βαθμός συμμετοχής τους δεν είναι εξαιρετικά μεγάλος (με βάση 5βάθμια κλίμακα Likert από 1:Καθόλου έως 5:Πάρα Πολύ).

Γράφημα 8. Συμμετέχετε στη λήψη αποφάσεων οργάνων του ανώτερου από εσάς ιεραρχικού επιπέδου;

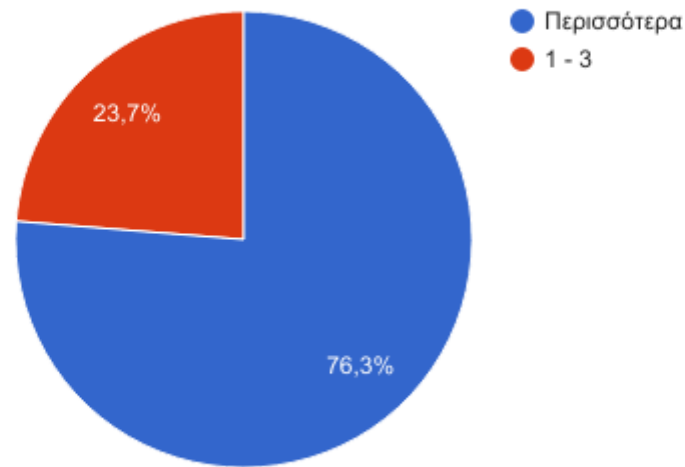


Γράφημα 9. Αν συμμετέχετε στη λήψη αποφάσεων των ανώτερων οργάνων, σε ποιο βαθμό πιστεύετε ότι συμμετέχετε;



Όσον αφορά το βαθμό επιμόρφωσης των στελεχών, ποσοστό 76,3% έχει παρακολουθήσει άνω των τριών επιμορφωτικών σεμιναρίων, ενώ ποσοστό 23,7% έχει παρακολουθήσει μέχρι τρία σεμινάρια.

Γράφημα 10. Πόσα Επιμορφωτικά σεμινάρια για τη Δημόσια Διοίκηση έχετε παρακολουθήσει;



Στο τελευταίο γράφημα αναφορικά με τα δημογραφικά χαρακτηριστικά των συμμετεχόντων, καταγράφεται ο βαθμός ικανοποίησής τους από την εργασία τους. Παρατηρούμε ότι τα στελέχη εμφανίζονται σχετικά ικανοποιημένα από την εργασία τους (5βάθμια κλίμακα Likert από 1:Καθόλου έως 5:Πάρα Πολύ).



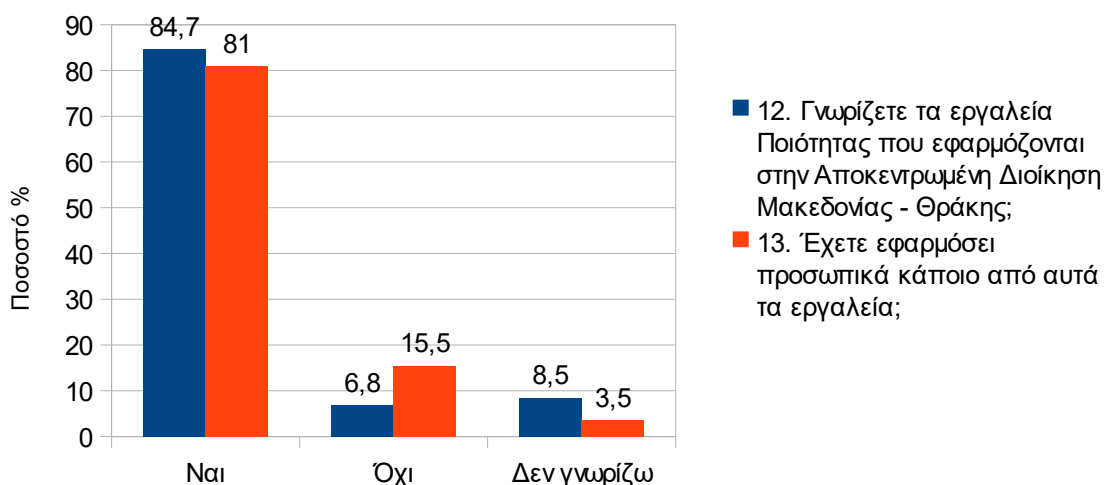
Από τη σύγκριση με τα δευτερογενή στοιχεία που έχουμε στην κατοχή μας από την προηγούμενη έρευνα η οποία βέβαια όπως αναφέρθηκε αφορούσε μόνο την τότε κρατική Περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας – Θράκης, διαπιστώνεται ότι παρά την αύξηση των συνταξιοδοτήσεων τα τελευταία χρόνια, τα δημογραφικά χαρακτηριστικά των στελεχών της Α.Δ.Μ.-Θ. δεν παρουσιάζουν δραματική διαφοροποίηση τόσο ως προς την ηλικιακή διάρθρωση και την προϋπηρεσία τους, όσο και ως προς την αντίληψη που

έχουν για την κατάταξή τους στην ιεραρχία. Αντίθετα παρατηρείται αύξηση στο εκπαιδευτικό και επιμορφωτικό επίπεδό τους.

7.2 Η εφαρμογή των εργαλείων ποιότητας στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση Μακεδονίας - Θράκης

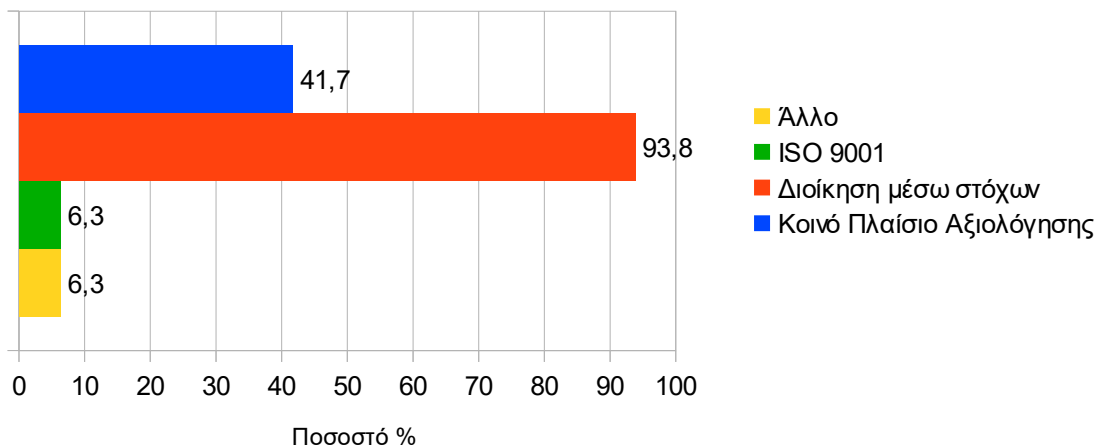
Σχετικά με το εάν τα στελέχη της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας - Θράκης γνωρίζουν ή όχι τα εργαλεία ποιότητας που εφαρμόζονται στην υπηρεσία τους, ένα πολύ μεγάλο ποσοστό της τάξεως του 84,7% γνωρίζει τα εργαλεία ποιότητας, ένα ποσοστό 6,8% δεν τα γνωρίζει ενώ ένα ποσοστό 8,5% δεν γνωρίζει την απάντηση. Αντίστοιχα δε, ένα επίσης μεγάλο ποσοστό της τάξεως του 81% έχει εφαρμόσει εργαλεία ποιότητας, ενώ ένα ποσοστό 15,5% δεν έχει εφαρμόσει. Τέλος ένα 3,5% των στελεχών δεν γνωρίζει την απάντηση.

Γράφημα 12



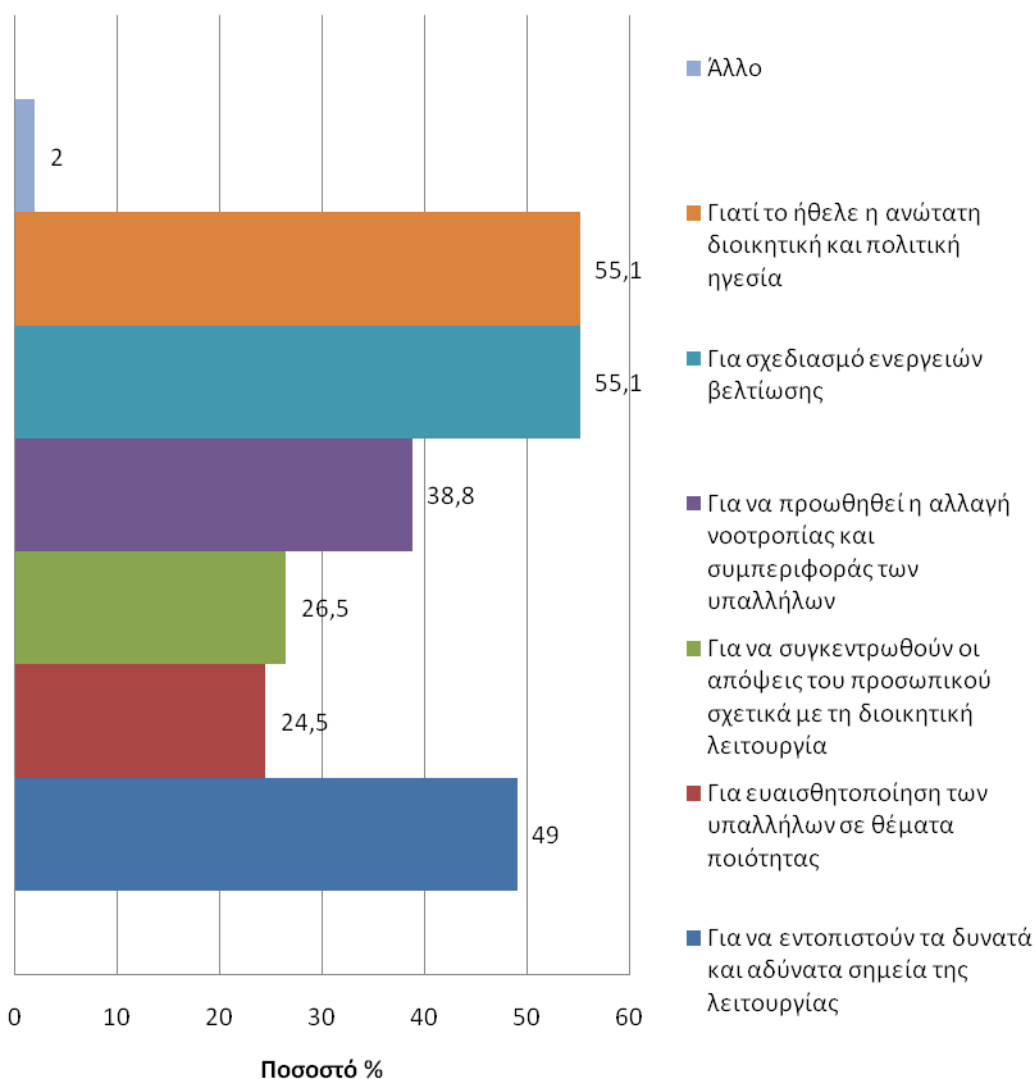
Αναφορικά με το είδος των εργαλείων ποιότητας που έχουν εφαρμοστεί (ένα ή/και περισσότερα), το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης εφαρμόστηκε από τα στελέχη σε ποσοστό 41,7%, η Διοίκηση μέσω στόχων σε ποσοστό 93,8%, το ISO 9001 σε ποσοστό 6,3% και κάποιο άλλο εργαλείο ποιότητας σε ποσοστό επίσης 6,3%. Επισημαίνεται όμως ότι όπως και παραπάνω αναφέρθηκε η εφαρμογή του συστήματος Διοίκησης με στόχους έχει καταστεί πλέον υποχρεωτική, ενώ η εφαρμογή άλλων εργαλείων ποιότητας στο παρελθόν ήταν προαιρετική.

Γράφημα 13.
Εάν έχετε εφαρμόσει κάποιο εργαλείο ποιότητας, ποιο από τα παρακάτω ;



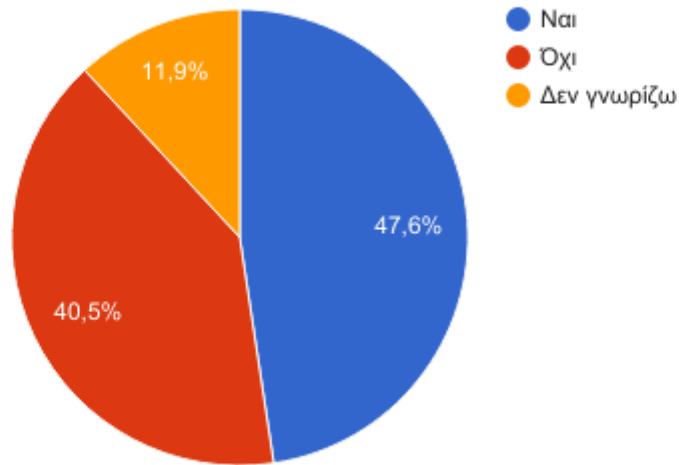
Οι λόγοι για τους οποίους επιλέχθηκε η εφαρμογή εργαλείων ποιότητας (οι οποίοι μπορεί να είναι και περισσότεροι του ενός) αναφέρονται κατεξοχήν στο σχεδιασμό ενεργειών βελτίωσης (55,1%), στην απαίτηση της ανώτατης διοικητικής και πολιτικής ηγεσίας (55,1%) και στον εντοπισμό των δυνατών και αδύνατων σημείων της λειτουργίας (49%). Σε μικρότερο βαθμό αναφέρονται η προώθηση αλλαγής της συμπεριφοράς και νοοτροπίας των υπαλλήλων (38,8%), η συγκέντρωση των απόψεων του προσωπικού σχετικά με τη διοικητική λειτουργία (26,5%) και η ευαισθητοποίηση των υπαλλήλων σε θέματα ποιότητας (24,5%).

Γράφημα 14. Για ποιους λόγους επιλέξατε την εφαρμογή κάποιου εργαλείου ποιότητας;



Η εφαρμογή του Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης υπέδειξε τη λήψη ορισμένων μέτρων βελτίωσης τα οποία εφάρμοσε το 47,6% των στελεχών ενώ το 40,5 όχι. Ένα ποσοστό 11,9% δεν γνωρίζει την απάντηση. Επίσης ο βαθμός εφαρμογής των μέτρων βελτίωσης δεν φαίνεται να κυμάνθηκε σε ιδιαίτερα υψηλά επίπεδα (5βάθμια κλίμακα Likert από 1:Καθόλου έως 5:Πάρα Πολύ). Σχετικά είναι τα παρακάτω δυο γραφήματα.

Γράφημα 15. Αν έχετε εφαρμόσει το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης, εφαρμόσατε τα Μέτρα Βελτίωσης που προέκυψαν από την εφαρμογή του;



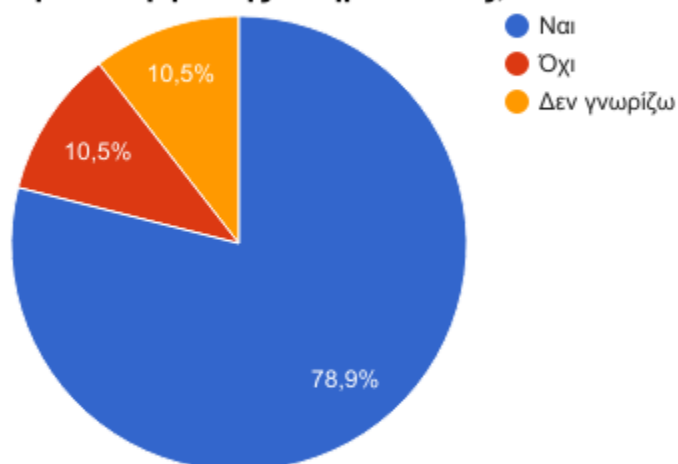
Γράφημα 16. Αν εφαρμόσατε τα μέτρα βελτίωσης του ΚΠΑ, σε ποιο βαθμό τα εφαρμόσατε;



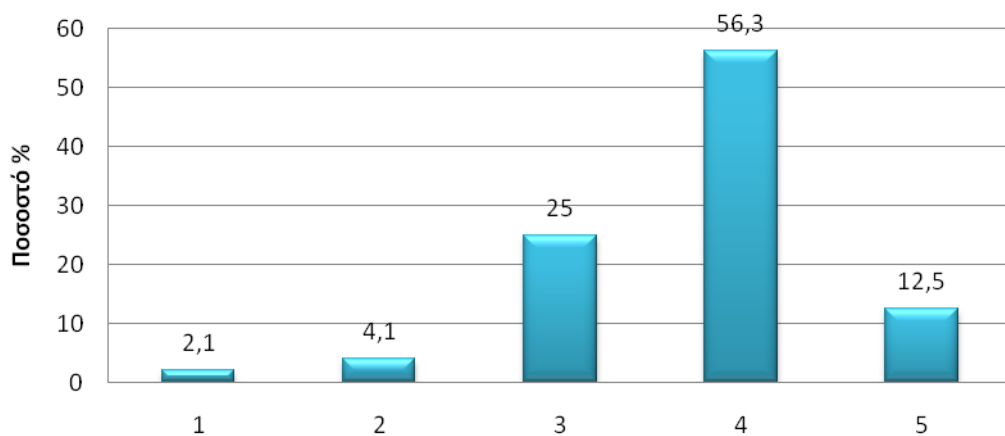
Ένα ιδιαίτερα μεγάλο ποσοστό, της τάξεως του 78,9% των στελεχών, πιστεύουν ότι η εφαρμογή εργαλείων ποιότητας είναι αποτελεσματική για τη λειτουργία της υπηρεσίας και μάλιστα σε αρκετά μεγάλο βαθμό (5βάθμια κλίμακα Likert από 1:Καθόλου έως 5:Πάρα Πολύ), ένδειξη της εμπέδωσης από μέρος τους των απόψεων για υιοθέτηση της χρήσης τέτοιων εργαλείων για αύξηση της αποτελεσματικότητας της υπηρεσίας. Αντίθετα, ποσοστό 10,5% των στελεχών έχει διαφορετική άποψη, ενώ επίσης ποσοστό 10,5% δεν γνωρίζει την απάντηση. Οι επιμέρους πάντως υπηρεσίες έχουν σχεδιάσει,

υλοποιήσει ή συμμετάσχει σε διάφορα προγράμματα βελτίωσης της ποιότητας σε ποσοστό 64,9%, ένα συντριπτικό δε ποσοστό 87,7% των στελεχών πιστεύουν ότι η εφαρμογή των εργαλείων ποιότητας θα πρέπει να συνεχιστεί.

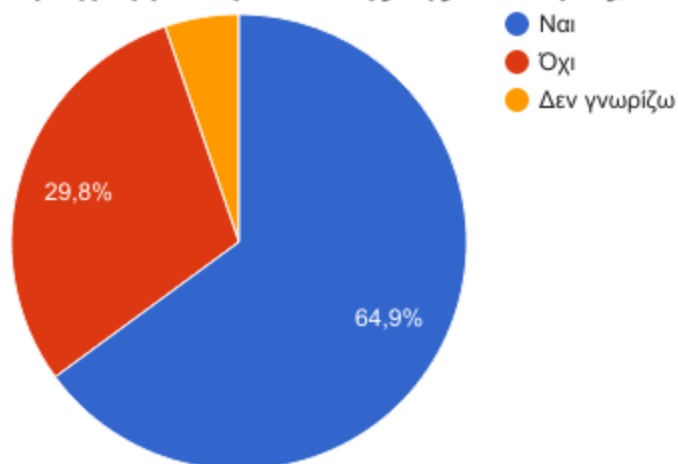
Γράφημα 17. Θεωρείτε ότι η εφαρμογή εργαλείων ποιότητας είναι αποτελεσματική για τη λειτουργία της υπηρεσίας σας;



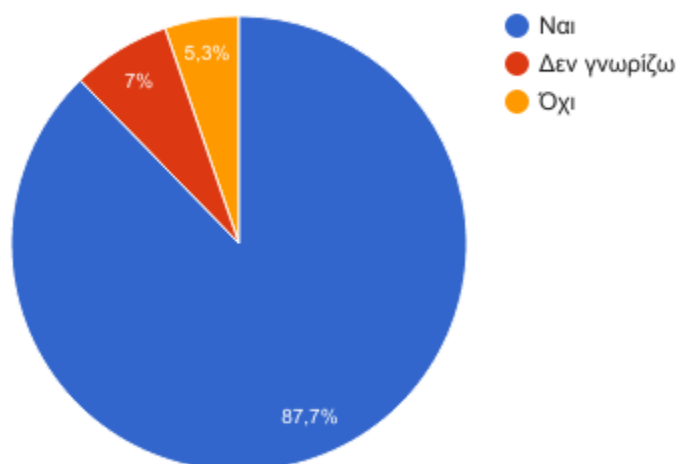
Γράφημα 16. Αν θεωρείτε ότι η εφαρμογή εργαλείων ποιότητας είναι αποτελεσματική για τη λειτουργία της υπηρεσίας σας, σε ποιο βαθμό το πιστεύετε;



Γράφημα 19. Έχει η Διεύθυνση σας ή το τμήμα σας, σχεδιάσει, υλοποιήσει ή συμμετάσχει σε προγράμματα βελτίωσης της ποιότητας;



Γράφημα 20. Πιστεύετε ότι θα πρέπει να συνεχιστεί η εφαρμογή εργαλείων ποιότητας;

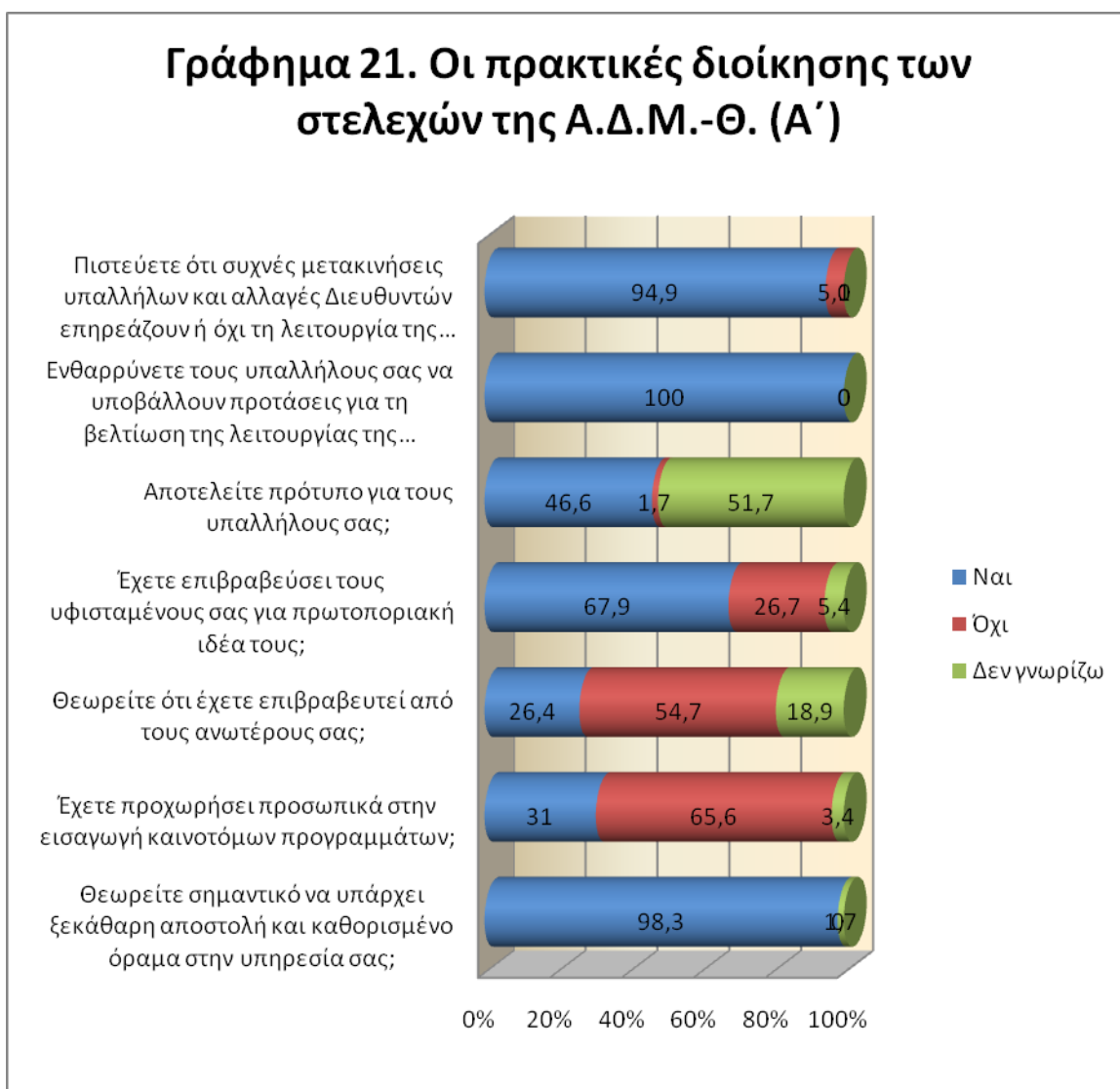


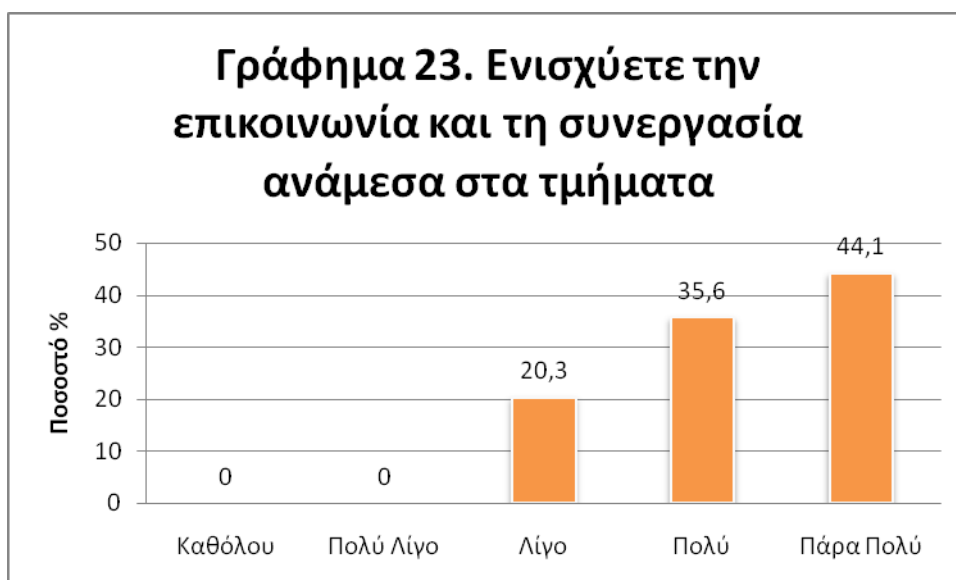
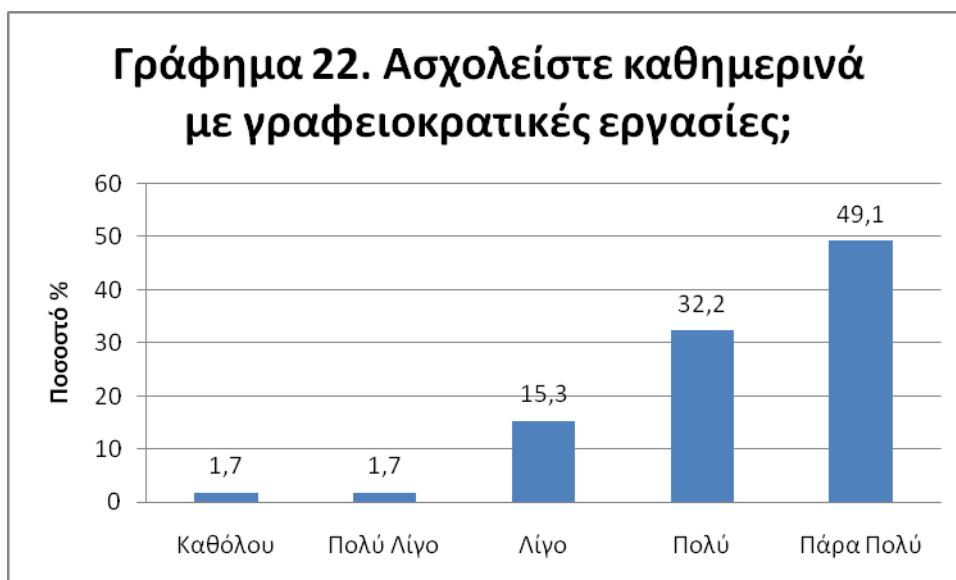
Ενδιαφέρον παρουσιάζουν ορισμένες από τις καταγεγραμμένες απόψεις των στελεχών εκείνων που εμφανίζονται δύσπιστοι και δεν πιστεύουν ότι η εφαρμογή εργαλείων ποιότητας είναι αποτελεσματική. Τις απόψεις αυτές παραθέτουμε στο Παράρτημα ΙΗ.

Συγκρίνοντας τα ευρήματα της έρευνας με τα δευτερογενή στοιχεία αναφορικά με την εφαρμογή των εργαλείων ποιότητας, παρατηρούμε ότι ενώ τα εργαλεία ποιότητας είναι γνωστά στα στελέχη και σε γενικές γραμμές εφαρμόζονται, εντούτοις ο βαθμός εφαρμογής τους χαρακτηρίζεται μέτριος. Εκφράζεται πάντως σε μεγάλο βαθμό η άποψη ότι εφαρμογή τους θα πρέπει να συνεχιστεί αφού κρίνεται αποτελεσματική για τη λειτουργία της υπηρεσίας, παρά τη δυσπιστία ενός ποσοστού στελεχών όπως αυτή παραπάνω καταγράφηκε.

7.3 Ο τρόπος άσκησης της διοίκησης

Αμέσως παρακάτω, με τα επόμενα τρία γραφήματα, παρουσιάζονται οι πρακτικές διοίκησης των στελεχών της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας – Θράκης:





Παρατηρούμε καταρχήν ότι εξαιρετικά σημαντικό, με ποσοστό 98,3%, θεωρείται από τα στελέχη της Α.Δ.Μ.-Θ. ο προσδιορισμός ξεκάθαρα οράματος και αποστολής της υπηρεσίας.

Επίσης φαίνεται να πιστεύουν στη σταθερότητα των υπηρεσιακών σχέσεων προκειμένου να λειτουργεί ομαλά η υπηρεσία, αφού σε ποσοστό ιδιαίτερα υψηλό 94,9% έχουν την γνώμη ότι συχνές μετακινήσεις των υπαλλήλων και αλλαγές των διευθυντών επηρεάζουν τη λειτουργία της.

Όλοι ανεξαιρέτως (ποσοστό 100%), απάντησαν ότι ακολουθούν πολιτική ενθάρρυνσης των υπαλλήλων τους για υποβολή προτάσεων βελτίωσης της λειτουργίας της υπηρεσίας τους.

Επίσης, ενώ θεωρούν σε ποσοστό 67,9% ότι επιβραβεύουν τους υπαλλήλους τους για πρωτοποριακή τους ιδέα (ποσοστό αντίστοιχα που δεν τους επιβραβεύει 26,7% είναι μάλλον υψηλό), ωστόσο σε ποσοστό 54,7% θεωρούν ότι οι ίδιοι δεν έχουν επιβραβευτεί από τους ανωτέρους τους. Αντίστοιχα, ποσοστό 26,4% θεωρεί ότι έχει επιβραβευτεί από τους ανωτέρους και 18,9% δεν γνωρίζει.

Ακόμη, μικρό μάλλον ποσοστό (31%) έχει προχωρήσει στην εισαγωγή καινοτόμων προγραμμάτων όπως: α)Σύστημα Βάσης Δεδομένων (ACCESS) για τη διαχείριση των δασών. β)Εφαρμογή του Γεωγραφικού Συστήματος Πληροφοριών (Qgis) για τη σύνταξη πινάκων υλοτομίας και διαχειριστικών μελετών. γ)Δημιουργία ηλεκτρονικής βάσης δεδομένων. δ)Τυποποίηση των διαδικασιών του Τμήματος και αλλαγές στον τρόπο χρέωσης των εγγράφων. ε)Ψηφιοποίηση των διοικητικών πράξεων. στ)Ανάπτυξη τεχνικής ομαδικής εργασίας για την παραγωγή ιδεών χωρίς περιορισμούς με αποφυγή κάθε είδους κριτικής στη φάση της διατύπωσης των ιδεών. Συνεχής διαδικασία βελτίωσης με αναβάθμιση των διοικητικών διαδικασιών με όρους ποιότητας και περιστολής του χρόνου. ζ)Απλοποίηση των διαδικασιών συλλογής στοιχείων με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο. η)Ανάπτυξη συστήματος αρχειοθέτησης. θ)Πραγματοποίηση ερευνών ικανοποίησης προσωπικού και πολιτών. ι)Αξιοποίηση σύγχρονων εργαλείων πληροφορικής στην εργασία και την επικοινωνία με τους πολίτες. ια)Εφαρμογή συστημάτων επιβράβευσης απόδοσης υπαλλήλων.

Επίσης, σε υψηλό ποσοστό 79,7% τα στελέχη προσπαθούν σε μεγάλο ή σε πολύ μεγάλο βαθμό να ενισχύουν την επικοινωνία μεταξύ των τμημάτων, δεν γνωρίζουν όμως σε ποσοστό 51,7% εάν αποτελούν πρότυπο για τους υπαλλήλους τους. Ποσοστό πάντως 46,4% πιστεύει ότι αποτελεί πρότυπο για τους υπαλλήλους του.

Τέλος ιδιαίτερα σημαντικό θεωρείται το στοιχείο ότι τα διοικητικά στελέχη της Α.Δ.Μ.-Θ. ασχολούνται καθημερινά από λίγο έως πάρα πολύ με γραφειοκρατικές εργασίες, ενώ προφανώς η υγιής διοικητική λειτουργία επιτάσσει το αντίθετο.

7.3 Οι αντιλήψεις αναφορικά με τις αρχές και τη φιλοσοφία της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας

Στον παρακάτω πίνακα αποτυπώνεται ο βαθμός αφομοίωσης των αρχών και της φιλοσοφίας της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας από τα στελέχη της Α.Δ.Μ.-Θ.

Οι αντιλήψεις των στελεχών της Α.Δ.Μ.-Θ. αναφορικά με τις αρχές και τη φιλοσοφία της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας

Ερώτημα	Καθόλου	Πολύ Λίγο	Λίγο	Πολύ	Πάρα Πολύ
	Ποσοστό %				
Σε τι βαθμό πιστεύετε ότι η δέσμευση της ηγεσίας για την προώθηση προγραμμάτων ποιότητας είναι συνεχής;	11,9	37,3	35,6	8,5	6,7
Σε τι βαθμό πιστεύετε ότι υπάρχει δυνατότητα συνεχούς βελτίωσης της λειτουργίας της υπηρεσίας σας;	1,7	10,2	28,8	45,8	13,5
Σε τι βαθμό ασχολείσθε με την ενδυνάμωση και την αποτελεσματική αξιοποίηση του προσωπικού της υπηρεσίας σας;	5,1	10,2	25,4	40,7	18,6
Σε τι βαθμό προωθείτε και ενθαρρύνετε την ομαδική εργασία;	1,7	1,7	13,8	46,6	36,2
Σε τι βαθμό παρακινείτε το προσωπικό σας να συμμετέχει σε προγράμματα κατάρτισης και επιμόρφωσης;	3,4	0	15,5	29,3	51,8
Σε τι βαθμό θεωρείτε ότι η υπηρεσία σας ενσωματώνει τις αλλαγές του τρόπου λειτουργίας σας;	5,1	15,3	40,7	32,2	6,7
Πόσο σημαντική θεωρείτε τη συμμετοχή των εργαζομένων στη διαμόρφωση του οράματος και της αποστολής της υπηρεσίας;	1,7	0	3,4	40,7	54,2
Πόσο σημαντική θεωρείτε την ενημέρωση και πληροφόρηση όλων των εργαζομένων για το σύνολο των σημαντικών θεμάτων της υπηρεσίας;	1,7	0	1,7	23,7	72,9
Πόσο σημαντικός παράγοντας θεωρείτε ότι είναι η ικανοποίηση του πολίτη για την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της υπηρεσίας σας;	1,7	0	5,1	27,1	66,1
Πόσο σημαντική θεωρείτε την παροχή ηθικών κινήτρων για την παρακίνηση των εργαζομένων σας;	0	1,7	5,1	25,4	67,8
Πόσο σημαντική θεωρείτε την ισότιμη και δίκαιη μεταχείριση των εργαζομένων σας;	0	0	0	10,2	89,8
Πόσο σημαντικό θεωρείτε τον εντοπισμό και την περιγραφή των κρίσιμων διαδικασιών της υπηρεσίας σας;	0	0	3,4	22	74,6
Πόσο σημαντικό θεωρείτε το ανθρώπινο δυναμικό για την επίτευξη των στόχων της υπηρεσίας σας;	0	0	1,7	13,8	84,5
Πόσο σημαντικό θεωρείτε το κατάλληλο εργασιακό περιβάλλον στην απόδοση των εργαζομένων;	0	0	0	23,7	76,3
Σε τι βαθμό πιστεύετε ότι η ελληνική δημόσια διοίκηση μπορεί να εφαρμόσει συστήματα ποιότητας;	8,5	22	39	23,7	6,8
Πόσο σημαντικός πιστεύετε ότι είναι ο ρόλος σας στην προώθηση θεμάτων ποιότητας στο Δημόσιο Τομέα;	3,4	20,3	33,9	32,2	10,2
Σε ποιο βαθμό θεωρείτε ότι μπορείτε να ανταποκριθείτε στο ρόλο αυτό;	3,4	3,4	22	45,8	25,4
Σε ποιο βαθμό θεωρείτε ότι υπάρχει κουλτούρα ποιότητας στο Δημόσιο Τομέα;	25,4	32,2	28,8	13,6	0

Από τα συγκεντρωτικά στοιχεία του πίνακα μπορούμε να συμπεράνουμε ότι τα στελέχη της Α.Δ.Μ.-Θ. έχουν σε ικανοποιητικό βαθμό αφομοιώσει/ενστερνιστεί τις γενικές αρχές της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας αφού δίνουν από αρκετή έως μεγάλη σημασία: α) Στην ικανοποίηση του πολίτη. β) Στην αποτελεσματικότητα της υπηρεσίας και της συνεχούς βελτίωσής της. γ) Στον εντοπισμό των κρίσιμων διαδικασιών της λειτουργίας της υπηρεσίας. δ) Στην προώθηση των θεμάτων ποιότητας. ε) Στο ρόλο του προσωπικού και της ομαδικής εργασίας για την επίτευξη των στόχων. στ) Στην ανάγκη πληροφόρησης, επιμόρφωσης, παρακίνησης, δίκαιης μεταχείρισης του προσωπικού και εξασφάλισης του κατάλληλου εργασιακού περιβάλλοντος.

Από τα στοιχεία του πίνακα όμως μπορούμε να διακρίνουμε επίσης: α) Τη δυσπιστία των στελεχών τόσο στη δέσμευση της ηγεσίας όσο και γενικά στην ελληνική δημόσια διοίκηση για τη προώθηση και εφαρμογή προγραμματών ποιότητας. β) Την άποψη περί έλλειψης κουλτούρας ποιότητας στο Δημόσιο Τομέα.

Επισημαίνεται ακόμη ότι σε γενικές γραμμές, τόσο οι πρακτικές διοίκησης από πλευράς των στελεχών της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας - Θράκης όσο και οι αντιλήψεις τους αναφορικά με τις αρχές και τη φιλοσοφία της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας δεν παρουσιάζονται σε μεγάλο βαθμό διαφοροποιημένες από εκείνες των στελεχών της τότε κρατικής Περιφέρειας Ανατολικής Μακεδονίας - Θράκης όπως έχουν αποτυπωθεί στα δευτερογενή στοιχεία.

Συμπεράσματα

Από την ανάπτυξη των δημογραφικών χαρακτηριστικών των στελεχών της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας – Θράκης, συμπεραίνουμε ότι στο μεγαλύτερο μέρος τους πρόκειται για άτομα σχετικά μεγάλης ηλικίας με πολλά χρόνια προϋπηρεσίας. Αξιοσημείωτο είναι επίσης το γεγονός ότι διαθέτουν υψηλό επίπεδο εκπαίδευσης και επιμόρφωσης. Έτσι είναι φανερό ότι τα στελέχη διαθέτουν μεγάλη διοικητική εμπειρία και οπωσδήποτε γνωρίζουν τα λειτουργικά προβλήματα της δημόσιας διοίκησης.

Τα παραπάνω χαρακτηριστικά όμως φανερώνουν επίσης παγιωμένες αντιλήψεις που πολύ δύσκολα αφομοιώνουν καινούργιες νοοτροπίες/φιλοσοφίες, αποτελώντας έτσι τροχοπέδη στην υιοθέτηση καινοτομιών.

Τα στελέχη, παρά το γεγονός ότι σε γενικές γραμμές είναι ευχαριστημένα από την εργασία τους, εντούτοις έχουν την άποψη ότι συμμετέχουν σε μικρό βαθμό στη λήψη των αποφάσεων των ανώτερων οργάνων, περιοριζόμενα έτσι στην άσκηση απλών διοικητικών λειτουργιών, γεγονός που καταδεικνύει έντονο συγκεντρωτισμό. Σε αντίθεση, επισημαίνεται, ότι τα ίδια τα στελέχη ενθαρρύνουν τους υφισταμένους τους να υποβάλλουν προτάσεις βελτίωσης της λειτουργίας της υπηρεσίας και δηλώνουν ότι τους επιβραβεύουν για πρωτοποριακές τους ιδέες αν και πιστεύουν ότι τα ίδια δεν επιβραβεύονται από τους ανωτέρους τους. Τονίζουμε ότι σύμφωνα με τις αρχές του σύγχρονου management πρέπει να ενθαρρύνεται η ανάπτυξη πρωτοβουλιών για την αύξηση της αποτελεσματικότητας, η δε επιβράβευση με διάφορους τρόπους, αποτελεί κίνητρο για αύξηση της προσπάθειας τόσο σε ατομικό όσο και σε συλλογικό επίπεδο. Αξίζει να σημειωθεί στο σημείο αυτό περιστατικό που πρόσφατα είδε το φως της δημοσιότητας, όπου με πρωτοβουλία ενός κατώτερου υπαλλήλου του ΟΑΕΔ σχετικά με αναβάθμιση του πληροφορικού συστήματος, ο οργανισμός εξοικονόμησε περίπου €900.000 (www.aftodioikisi.gr).

Η εφαρμογή εργαλείων ποιότητας όπως το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης σε μεγάλο αριθμό υπηρεσιών των τότε κρατικών Περιφερειών και η ανάδειξη των αδυναμιών

τους, υπέδειξε την λήψη μέτρων βελτίωσης τα οποία εφάρμοσε σημαντικό ποσοστό των στελεχών. Η κατάργηση εφαρμογής του συγκεκριμένου εργαλείου, μάλλον φτωχότερη έκανε την «εργαλειοθήκη ΔΟΠ» και ίσως η πολιτεία θα πρέπει να επανεξετάσει την εκ νέου εισαγωγή του. Τα στελέχη άλλωστε σε συντριπτικό ποσοστό, πιστεύουν ότι θα πρέπει να συνεχιστεί η εφαρμογή εργαλείων ποιότητας, που θεωρούν ότι αυξάνει την αποτελεσματικότητα λειτουργίας της υπηρεσίας.

Ένα ακόμη χαρακτηριστικό που προέκυψε από την έρευνα είναι ότι στελέχη ασχολούνται καθημερινά και σε μεγάλο βαθμό με τη διεκπεραίωση γραφειοκρατικών διαδικασιών. Υπενθυμίζουμε ότι κατά τον ορισμό του, management είναι η διεκπεραίωση των εργασιών μέσω άλλων. Εδώ συνεπώς πρόκειται για κακή εφαρμογή του management που οδηγεί στη μείωση της λειτουργικής απόδοσης της υπηρεσίας.

Όλα τα παραπάνω χαρακτηριστικά που αναφέρθηκαν αποτελούν ισχυρά εμπόδια στη δημιουργία κουλτούρας ποιότητας η οποία απαιτεί εμπλοκή όλων των εργαζομένων, ανάπτυξη της ομαδικής εργασίας, βελτίωση των δεξιοτήτων και αποτελεσματική διοίκηση. Τα στελέχη φαίνεται να το αντιλαμβάνονται αυτό και προσπαθούν τηρουμένων των αναλογιών και στο μέτρο των αρμοδιοτήτων τους, να ενσωματώσουν τις απαραίτητες αλλαγές στην καθημερινή λειτουργία της υπηρεσίας. Η ανάπτυξη ωστόσο μιας κουλτούρας ποιότητας, προϋποθέτει καταρχήν τη δέσμευση της ηγεσίας και αυτό απ' ότι φαίνεται δεν διαπιστώνεται από τα ίδια τα στελέχη τα οποία φτάνουν να εκφράσουν την έντονη δυσπιστία τους και για το κατά πόσο ακόμη η ελληνική δημόσια διοίκηση μπορεί να εφαρμόσει αποτελεσματικά οποιαδήποτε εργαλεία ποιότητας.

Η εισαγωγή οποιαδήποτε αλλαγής και η υποστήριξή της για την ευρεία αποδοχή της απαιτεί ικανά και με τις απαραίτητες γνώσεις ηγετικά στελέχη που θα εμφυσήσουν τη νέα κουλτούρα, θα παράσχουν τα απαραίτητα κίνητρα για την αποδοχή των αλλαγών και θα κατορθώσουν να μεταβάλλουν τη καθεστηκυία νοοτροπία. Αυτό αποτελεί τη δεύτερη προϋπόθεση.

Η τρίτη προϋπόθεση είναι συνυφασμένη με την δημιουργία ενός λειτουργικού και αποτελεσματικού υπηρεσιακού περιβάλλοντος. Απαιτείται η οργανωτική αναδιάρθρωση βάσει ενός κατάλληλου εκπονηθέντος οργανογράμματος, η κατανομή των αρμοδιοτήτων στη βάση της μεγαλύτερης αποκέντρωσης των λειτουργιών και η αποτελεσματική στελέχωση, η οποία απαιτεί: α) Περιγραφή των θέσεων εργασίας.

β)Αποτελεσματική πλήρωσή τους με γνώμονα την αρχή “ο κατάλληλος υπάλληλος στην κατάλληλη θέση”. γ)Ανάπτυξη του προσωπικού με συνεχή εκπαίδευση και επιμόρφωσή του. δ)Εμπλοκή του προσωπικού στη διαδικασία της στοχοθεσίας και της λήψης των αποφάσεων. ε)Αξιολόγηση του έργου που παρήγε και ενδεχομένως λήψη των απαιτούμενων διορθωτικών μέτρων. στ)Εφαρμογή αξιοκρατικών μεθόδων προαγωγής με βάση όχι μόνο τα τυπικά προσόντα, αλλά και τις ικανότητες που επέδειξε και το έργο που παρήγε.

Σχετική με τα παραπάνω είναι και η απαιτούμενη σταθερότητα του ευρύτερου διοικητικού, πολιτικού και θεσμικού πλαισίου. Οι συχνές μεταβολές του ευρύτερου περιβάλλοντος που συνήθως ακολουθούν πολιτικές μεταβολές, (από την διοικητική διάρθρωση των ν.2218/94 και ν.2503/97 στην αναδιάρθρωση του προγράμματος “Καποδίστριας” και στη συνέχεια σε εκείνη του προγράμματος “Καλλικράτης”, ενώ ήδη σήμερα που εκπονείται η παρούσα εργασία συζητείται η νέου αναδιάρθρωσή του) και οι συνεπαγόμενες αναδιατάξεις όλων των υπηρεσιακών διαρθρώσεων, λειτουργιών και αρμοδιοτήτων, μόνο δυσλειτουργία από πλευράς του διοικητικού μηχανισμού και σύγχυση, αβεβαιότητα και δυσπιστία από πλευράς υπαλλήλων και πολιτών μπορεί να έχουν ως αποτέλεσμα.

Η αποδοχή εκ μέρους όλων των εμπλεκομένων και η εφαρμογή των νέων αντιλήψεων και λειτουργικών μεθόδων μόνο εύκολη υπόθεση δεν είναι και μάλιστα όταν οι παλιές αντιλήψεις είναι βαθιά ριζωμένες και συνυφασμένες με προσωπικά ή πολιτικά συμφέροντα. Άποψή μας όμως είναι ότι οι συνθήκες που διαμορφώνονται στο παγκόσμιο οικονομικό, πολιτικό και κοινωνικό περιβάλλον, οδηγούν αναπόδραστα στην υιοθέτηση και εφαρμογή τους. Οι συνθήκες κρίσης άλλωστε που βιώνει η χώρα μας, μπορούν να αποτελέσουν ευκαιρία και εφαλτήριο για την εδραίωση μιας καλύτερης, αποδοτικότερης, αποτελεσματικότερης και πιο δημοκρατικής δημόσιας διοίκησης, φτάνει να το θελήσουμε πραγματικά.

Παράρτημα Α

Οι προτάσεις των εμπειρογνομόνων για τη βελτίωση της λειτουργίας της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης

Οι αδυναμίες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης έγιναν πολλές φορές αντικείμενο μελετών και αντίστοιχα προτάσεων για την αντιμετώπισή τους. Είναι γνωστές οι εκθέσεις των εμπειρογνομόνων που εκπονήθηκαν για τη βελτίωση της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης και αμέσως παρακάτω θα δούμε τα κύρια σημεία των σπουδαιότερων εξ' αυτών :

Ήδη στα 1950, μετά το τέλος του μεγάλου πολέμου και της εμφύλιας διαμάχης, κατά την διάρκεια των πρώτων προσπαθειών της Ελλάδας για ανασυγκρότηση και ανάπτυξη, ανατέθηκε από την κυβέρνηση στον καθηγητή Κ. Βαρβαρέσο η μελέτη του προβλήματος και η πρόταση λύσεων. Στην έκθεσή του ο Βαρβαρέσος διαπίστωνε τον εξαιρετικά μεγάλο βαθμό πλημμελούς λειτουργίας της κρατικής μηχανής, η οποία δεν μπορούσε ούτε στις στοιχειώδεις κρατικές λειτουργίες να ανταπεξέλθει, όπως αυτή της είσπραξης των φόρων και εκτιμούσε ότι για τη βελτίωση της οικονομικής κατάστασης της χώρας ήταν απαραίτητη η ριζική αναδιάρθρωση και ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης. Κατά τον καθηγητή, η διοικητική παθολογία είχε τις κυριότερες αιτίες της στην ανισοκατανομή του προσωπικού στις κρατικές υπηρεσίες, στην πτώση του ηθικού, στην αδιαφορία και στη χαμηλή απόδοσή του ως αποτέλεσμα του συστήματος της ευνοιοκρατίας και στη γραφειοκρατική νοοτροπία, στο νομικισμό και στην τυπολατρεία που εμπόδιζαν την ανάπτυξη δημιουργικού πνεύματος στην αντιμετώπιση των δημοσίων προβλημάτων. Πρότεινε δε τη λήψη μέτρων όπως, την άμεση απομάκρυνση των υπεύθυνων στελεχών, την απόλυση των περιττών ή ακατάλληλων υπαλλήλων, την αναπροσαρμογή των μισθών και την επαναφορά συστήματος πειθαρχίας και αξιοκρατικών προσλήψεων. Ουσιώδη δε, θεωρούσε ο Βαρβαρέσος ότι ήταν η υιοθέτηση υπερκομματικής μεθοδολογίας και φιλοσοφίας κατά την πραγματοποίηση του προγράμματος αναδιοργάνωσης του διοικητικού μηχανισμού. Μετά τις διαπιστώσεις αυτές του καθηγητή, τα κυριότερα μέτρα που πάρθηκαν ήταν η θέσπιση Υπαλληλικού Κώδικα και η ίδρυση του Ανώτατου Συμβουλίου Δημοσίων Υπηρεσιών ως το θεσμικό όργανο για την τήρηση των διατάξεων του κώδικα (Μακρυδημήτρης – Μιχαλόπουλος, 2000).

Δεκαπέντε χρόνια αργότερα και ενώ έχει υπογραφεί η συμφωνία ένταξης της Ελλάδας στην ΕΟΚ και έχει συντελεστεί αλλαγή του πολιτικού σκηνικού, ο Γάλλος καθηγητής Langrod συντάσσει την δική του έκθεση, στην οποία διαπιστώνει ότι ενόψει της εισόδου της Ελλάδας στην ΕΟΚ και του αναμενόμενου οικονομικού ανταγωνισμού που θα κλιθεί να αντιμετωπίσει, πρέπει «άνευ αναβολής» να αποκτήσει την κατάλληλη διοικητική υποδομή και να δώσει απόλυτη προτεραιότητα στις διοικητικές μεταρρυθμίσεις. Ο Langrod εκτιμά ότι τα αίτια της διοικητικής παθολογίας οφείλονται σε ποικίλους παράγοντες όπως οικονομικούς, κοινωνικούς, ιστορικούς, πολιτικούς, ακόμη και ψυχολογικούς. Επίσης θεωρεί ότι ο υπέρμετρος συγκεντρωτισμός των αρμοδιοτήτων έχει οδηγήσει σε δύσμορφη και υδροκέφαλη διοικητική συγκρότηση. Ακόμη, διαπιστώνει αναντιστοιχία των θεωρητικών γνώσεων των αποφοίτων της ανώτατης εκπαίδευσης και των πραγματικών επαγγελματικών προσόντων τους. Τέλος δεν παραλείπει να επισημάνει το πρόβλημα της έλλειψης συντονισμού των θεσμικών οργάνων. Οι προτάσεις του για διοικητική μεταρρύθμιση επικεντρώνονταν στην αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού, είχαν το έρεισμά τους στο γαλλικό διοικητικό σύστημα και έγιναν αμέσως δεκτές από την τότε κυβέρνηση. Οι πολιτικές εξελίξεις όμως που ακολούθησαν ματαίωσαν την εφαρμογή τους (Μακρυδημήτρης – Μιχαλόπουλος, 2000).

Μετά την μεταπολίτευση, το 1987, το ΚΕΠΕ στην έκθεση που συνέταξε, με ιδιαίτερα οξύ τρόπο διαπιστώνει πλήθος παθογόνων αιτιών της δημόσιας διοίκησης όπως πληθώρα δημοσίων νομικών προσώπων και αναποτελεσματική εποπτεία τους, γενική οργανωτική δυσμορφία του δημόσιου τομέα, μισθολογική αναρχία, κρίση αποτελεσματικότητας της δημόσιας δράσης, απουσία των κατάλληλων μεθόδων οργάνωσης και διοίκησης των δημόσιων υπηρεσιών και ανεπαρκή αξιοποίηση των σύγχρονων τεχνολογιών και πληροφορικής. Στα μέτρα διορθωτικών παρεμβάσεων που προτείνει περιλαμβάνονται δράσεις βελτίωσης της διοίκησης προσωπικού (σύστημα βαθμολογικής και μισθολογικής ανέλιξης), ενώ σημαντικές είναι οι προτάσεις του για έναρξη διαδικασιών περιγραφής των θέσεων εργασίας. Καινοτόμος όμως είναι ο χαρακτήρας των προτάσεων του Κέντρου για λειτουργικό εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης με εισαγωγή σύγχρονων μεθόδων οργάνωσης και διοίκησης (public management) στη λήψη των αποφάσεων, στην αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων, τη μέτρηση και αξιολόγηση της απόδοσης. Έτσι για πρώτη φορά εισάγεται και στην

Ελλάδα, προβληματισμός αντίστοιχος με αυτών άλλων χωρών για την αμφισβήτηση των παραδοσιακών μεθόδων δημόσιας διοίκησης (Μακρυδημήτρης – Μιχαλόπουλος, 2000).

Το 1990 ακολούθησε η περίφημη έκθεση των «100», η οποία εκπονήθηκε με πρωτοβουλία του τότε Υπουργού Προεδρίας της Κυβέρνησης Α. Κανελλόπουλο. Η έκθεση απέδωσε ιδιαίτερη σημασία στη χάραξη νέας στρατηγικής, καθώς επίσης και στα ζητήματα προσωπικού. Ιδιαίτερα στην στελέχωση των δημοσίων υπηρεσιών με αξιοκρατικά κριτήρια μέσω διαγωνισμών, στην ανασύνταξη του βαθμολογίου και του μισθολογίου των δημοσίων υπαλλήλων και στην ανάγκη εκπαίδευσης και επιμόρφωσής τους. Η έκθεση επαναδιατυπώνει την ανάγκη για τον λειτουργικό εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης με την υιοθέτηση αρχών αύξησης της αποδοτικότητας και μέτρων απλούστευσης της διοικητικής δράσης. Έτσι, παγιώνεται πια η αναγνώριση της ανάγκης για στροφή της διοικητικής πρακτικής προς ένα νέο μεταγραφειοκρατικό μοντέλο δημόσιας διοίκησης. Ένα μέρος των προτάσεων βρήκε εφαρμογή με τη θέσπιση του ν.1943/1991 για τον *«εκσυγχρονισμό της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμιση του προσωπικού και άλλες συναφείς διατάξεις»*, ανοίγοντας έτσι το δρόμο για τον απαραίτητο εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης στο κατώφλι της νέας δεκαετίας και της νέας εποχής (Μακρυδημήτρης – Μιχαλόπουλος, 2000).

Σε εφαρμογή του άρθρου 1 του ν.1943/1991 συγκροτήθηκε τον Ιούλιο 1992 νέα επιτροπή υπό την προεδρία του αντιπροέδρου του Συμβουλίου της Επικρατείας Μ. Δεκλερή, η οποία εκπόνησε την έκθεσή της με τίτλο *«Ελληνική Διοίκηση 2000»* που δημοσιεύθηκε το Δεκέμβριο 1992. Στην έκθεση τονίζεται ότι *«είναι εθνική ανάγκη να εκσυγχρονιστεί η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση και να συγκλίνει το επίπεδό της προς το γενικό επίπεδο των Διοικήσεων των εταίρων της χώρας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα»*, ενώ *«σκοπός του εκσυγχρονισμού είναι...να ανταποκριθεί η Δημόσια Διοίκηση στις ανάγκες της ελληνικής κοινωνίας και να υπηρετήσει το δημόσιο συμφέρον με αποτελεσματικότητα και εύλογο κόστος λειτουργίας»*. Αξίζει να σημειωθεί ότι με βάση τα πορίσματα της έκθεσης αυτής οικοδομήθηκε το πρώτο Πρόγραμμα Διοικητικού Εκσυγχρονισμού (1993 – 1995). Αξιοσημείωτα μέτρα αυτής της περιόδου ήταν η θέσπιση της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης (ν.2218/1994 και 2240/1994) καθώς και η σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού στο δημόσιο (ΑΣΕΠ) με το

ν.2190/1994, αξιοποιώντας έτσι τα πορίσματα των προτάσεων των εμπειρογνομώνων, περιλαμβανομένης της έκθεσης Δεκλερή (Μακρυδημήτρης – Μιχαλόπουλος, 2000).

Τον Δεκέμβριο 1997 εκπονείται η έκθεση της επιτροπής υπό την προεδρία του καθηγητή Ι. Σπράου. Με την έκθεση αυτή τίθεται ξεκάθαρα πια ως ζητούμενο πρώτιστης σημασίας, το θέμα της ποιότητας στη λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών. Εντοπίζεται πλήθος αδυναμιών στην οργάνωση και λειτουργία τους, με κυριότερη την φτωχή ποιότητα των αποτελεσμάτων τους, που ήταν σε προφανή δυσαναλογία προς το ύψος του κόστους τους. Οι προτάσεις της επιτροπής αναφέρονταν στην υιοθέτηση μεταρρυθμιστικών μέτρων για την ποιοτική αναβάθμιση της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα, ενώ καίριο και αλληλένδετο μ' αυτή, θεωρεί το θέμα του ανθρώπινου δυναμικού και της στελέχωσης της διοίκησης. Μεγάλης σημασίας ακόμη, είναι η παρατήρηση την οποία η έκθεση κάνει προς το τέλος της, ότι προκειμένου να πετύχει η προσπάθεια αναμόρφωσης της διοίκησης, απαιτείται, όλοι οι εμπλεκόμενοι να ευαισθητοποιηθούν, να αποδεχθούν και να γίνουν συμμετοχοί της προσπάθειας αυτής (Μακρυδημήτρης – Μιχαλόπουλος, 2000).

Παράρτημα Β

Οι μεταρρυθμιστικές πολιτικές για τη βελτίωση της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης

Με βάση την έκθεση Βαρβαρέσου θεσπίστηκε ο υπαλληλικός κώδικας (ν.1811/1951). Μετά δε την κατάρρευση του δικτατορικού καθεστώτος και σε μια προσπάθεια αποκατάστασης της ομαλότητας, επιχειρήθηκε επάνοδος ουσιαστικά στο προδικτατορικό καθεστώς του υπαλληλικού κώδικα, με τη δημοσίευση του Προεδρικού διατάγματος 611/1977 (Μακρυδημήτρης, 1999).

Κατά τη δεκαετία του 1980 οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις που λαμβάνουν χώρα, αντανακλούν την αλλαγή στην κυβερνητική πολιτική της χώρας, μετά την ανάληψη της εξουσίας από τη σοσιαλιστική πολιτική παράταξη. Έτσι επιχειρείται μια σειρά μεταρρυθμίσεων όπως: Η σύντμηση στην ιεραρχία της διοικητικής πυραμίδας, με κατάργηση των βαθμίδων των γενικών διευθυντών και των αναπληρωτών τους, η θέσπιση μηχανογραφικού συστήματος προσλήψεων για ίση μεταχείριση των υποψηφίων, η ψήφιση νομοθετημάτων για την προώθηση της βελτίωσης των σχέσεων κράτους - πολίτη, η ψήφιση νομοθετημάτων για τη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης και την περιφερειακή ανάπτυξη. Κομβικής σημασίας θεωρείται η δημιουργία του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης με το ν.1388/1983, υπηρεσιακές μονάδες του οποίου είναι η Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και το Ινστιτούτο Διαρκούς Επιμόρφωσης. Αναγνωρίζεται έτσι η ανάγκη δημιουργίας ικανών στελεχών και της διαρκούς εκπαίδευσής τους, για την επάνδρωση και αποτελεσματική λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών (Μακρυδημήτρης, 1999).

Μετά την εκπόνηση της «έκθεσης των 100», μια σειρά νομοθετημάτων εισάγουν σχετικές μεταρρυθμίσεις: Με το ν.1892/1990 συστήνονται οι Μονάδες Στρατηγικού Σχεδιασμού και Ανάλυσης Πολιτικής σε κάθε Υπουργείο, με το ν.1943/1991 θεσπίζεται Πρόγραμμα Διοικητικού Εκσυγχρονισμού για την προώθηση μέτρων καταπολέμησης της γραφειοκρατίας και βελτίωσης των μεθόδων αύξησης της παραγωγικότητας, με το ν.2000/1991 προωθούνται οι αποκρατικοποιήσεις, η κατάργηση και συγχώνευση φορέων και οι ιδιωτικοποιήσεις. Τέλος με το ν.2085/1992 ρυθμίζονται θέματα

βαθμολογικής διάρθρωσης, προαγωγών μετακινήσεων και λοιπών υπηρεσιακών θεμάτων του προσωπικού.

Στα επόμενα χρόνια, πολύ σημαντικά νομοθετήματα επιφέρουν πλήθος καινοτομιών στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση:

Το 1993 με το Π.Δ.135 συστήνεται στο Υπουργείο Εσωτερικών η Διεύθυνση Διοικητικών Μεταρρυθμίσεων, με κύρια αποστολή την προώθηση του εκσυγχρονισμού στη Δημόσια Διοίκηση, μετά από ανίχνευση και αξιολόγηση των αναγκών της.

Με τον σημαντικότατο ν.2190/1994 ρυθμίζονται τα θέματα προσλήψεων στο δημόσιο τομέα, με βάση τις αρχές της διαφάνειας, αξιοκρατίας και αντικειμενικότητας. Συστήνεται δε, ως εγγύηση αμεροληψίας και ανεξάρτητη αρχή, το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ), το οποίο είναι επιφορτισμένο με τον έλεγχο της ορθής εφαρμογής των διατάξεων του νόμου.

Το 1997 αποτελεί πολύ σημαντική χρονιά για τη νομοθέτηση διοικητικών μεταρρυθμίσεων. Σε μια σημαντική προσπάθεια για διοικητική αποκέντρωση των κρατικών δομών, με το ν.2503/1997 ιδρύονται οι δεκατρείς Περιφέρειες, που αποτελούν αποκεντρωμένες διοικητικές κρατικές μονάδες. Την ίδια χρονιά με το ν.2539/1997 «*Πρόγραμμα Ι. Καποδίστριας*» αποφασίστηκε και η συνένωση των πράγματι πολυπληθών δήμων και κοινοτήτων της ελληνικής επικράτειας, με τον αριθμό τους να μειώνεται από 5.780 σε 1.030, και να αποτελούν τους πρωτοβάθμιους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ωστόσο, το 2010 με το ν.3852 «*Πρόγραμμα Καλλικράτης*» ανασυγκροτείται το σύνολο της αυτοδιοίκησης και της αποκεντρωμένης διοίκησης. Καταργούνται οι Ενιαίες Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις και τα Νομαρχιακά Διαμερίσματα, συστήνονται εκ νέου οι δήμοι, οι Περιφέρειες καθίστανται δεύτερος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης με αιρετά όργανα και ιδρύονται επτά Αποκεντρωμένες Διοικήσεις.

Για την ενίσχυση του ελέγχου της δημόσιας διοίκησης και την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, με το ν.2477/1997 συστήθηκαν οι υπηρεσίες του Συνηγόρου του Πολίτη και του Σώματος Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, ενώ με το ν.3074/2002 συνίσταται θέση Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης (ΓΕΔΔ).

Σε μια πρώτη προσπάθεια αναβάθμισης της ποιότητας των προσφερόμενων διοικητικών υπηρεσιών, απλουστεύοντας τις διαδικασίες αναζήτησης από τους πολίτες και μειώνοντας έτσι το χρόνο διεκπεραίωσης των υποθέσεών τους, με το ν.3013/2002 ιδρύονται τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ).

Το 2004 με την ψήφιση του ν.3230, εισάγεται επίσημα και στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση – όπως άλλωστε ήδη συμβαίνει στην Ευρωπαϊκή Ένωση και όχι μόνο –, η αναγνώριση της ανάγκης παροχής ποιοτικών υπηρεσιών στον πολίτη. Με το νόμο αυτό, καθιερώνεται σύστημα διοίκησης με στόχους και μέτρηση της αποδοτικότητας, με το οποίο επιδιώκεται η αποτελεσματικότερη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών.

Η συμμετοχή της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, λειτούργησε καταλυτικά όσον αφορά στην εισαγωγή μεταρρυθμίσεων στη Δημόσια Διοίκηση. Αυτές υπαγορεύτηκαν από την ανάγκη σύγκλισης των διοικητικών πρακτικών των χωρών – μελών (πχ Συνθήκη Λισσαβόνας). Μέσω των Κοινοτικών Προγραμμάτων Στήριξης, ειδικά του Γ΄ ΚΠΣ και στη συνέχεια του ΕΣΠΑ εκπονήθηκαν διάφορα Επιχειρησιακά Προγράμματα. Ειδικότερα δε για τη Δημόσια Διοίκηση το Ε.Π. Διοικητική Μεταρρύθμιση οραματίζεται τη *«δημιουργία μιας πολιτο-κεντρικής, αποτελεσματικής, ανοιχτής και ευέλικτης διακυβέρνησης»*, με στόχο τη μετάβαση *«από τη διαχείριση αρμοδιοτήτων και διαδικασιών στην διοίκηση πολιτικών, αποτελεσμάτων και υπηρεσιών»*. Στρατηγικός στόχος του προγράμματος, είναι *«η βελτίωση της ποιότητας της διακυβέρνησης μέσα από την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των δημοσίων οργανώσεων, καθώς και η ενίσχυση της λογοδοσίας και της επαγγελματικής ηθικής μέσω της διεύρυνσης της κοινωνικής διαβούλευσης και συμμετοχής των κοινωνικών εταίρων»*.

Με τα κοινοτικά προγράμματα στήριξης, χρηματοδοτήθηκαν και εκπονήθηκαν διάφορα «έργα» από τα καθ' ύλην αρμόδια υπουργεία όπως η «Κοινωνία της Πληροφορίας», το «Πρόγραμμα Πολιτεία» το πρόγραμμα «Taxis» κ.λπ. Με τα προγράμματα αυτά επιδιώχθηκε η πληροφόρηση και εξυπηρέτηση του πολίτη μέσω πρακτικών απλούστευσης των διαδικασιών, όπως τηλεφωνικές γραμμές εξυπηρέτησης, θεσμοθέτηση διακίνησης των εγγράφων με fax και email, εκπόνηση χαρτών δικαιωμάτων του πολίτη, νομοθέτηση των υπηρεσιών μιας στάσης, απογευματινή λειτουργία των υπηρεσιών κ.α. ενώ εισήχθη και η διαδικτυακή πληροφόρηση και εξυπηρέτηση του πολίτη μέσω των ψηφιακών πλατφορμών (π.χ. πύλη Ερμής για τη χορήγηση πιστοποιητικών, και διαδικτυακοί τόποι των διαφόρων υπηρεσιών). Επιπλέον, για την ενίσχυση της διαφάνειας του συνόλου της διοικητικής δράσης αναπτύχθηκαν εφαρμογές για την άμεση και πλήρη ενημέρωση του κοινού (πρόγραμμα «Διαύγεια»).

Με το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης, η ένταξη της Ελλάδας στους μηχανισμούς ελέγχου (ΔΝΤ, ΕΕ), η υπογραφή των μνημονίων συνεργασίας και η θεσμοθέτηση των προβλεπόμενων μέτρων (ν.4046/2012, ν.4093/2012), έφερε μια βίαιη προσαρμογή, μεταξύ των άλλων κρατικών και ιδιωτικών δομών και των διοικητικών δομών, στα συμφωνηθέντα. Έτσι, ρυθμίστηκαν θέματα αποκρατικοποιήσεων, θεσπίστηκε μηχανισμός παρακολούθησης των ετήσιων προϋπολογισμών των ΔΕΚΟ και ΝΠΙΔ, ρυθμίστηκαν θέματα για τα δημόσια έσοδα και την φορολογική απεικόνιση των συναλλαγών και συστήθηκε παρατηρητήριο οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ για την επίτευξη ισοσκελισμένων προϋπολογισμών. Επίσης, ρυθμίστηκαν θέματα μετατάξεων και μεταφοράς προσωπικού, καταργήθηκαν ορισμένες ειδικότητες και θέσεις, περιορίστηκαν οι προσλήψεις και οι θέσεις μετακλητών υπαλλήλων και ρυθμίστηκαν πειθαρχικά και ποινικά θέματα των υπαλλήλων.

Παράρτημα Γ

Διαφορές Δημοσίων Οργανώσεων και Ιδιωτικών Επιχειρήσεων

Οι κύριες διαφορές μεταξύ δημοσίων και ιδιωτικών οργανώσεων εντοπίζονται σε τρία πλαίσια: α) Στο κανονιστικό – θεσμικό πλαίσιο, β) στο πολιτικό περιβάλλον και γ) στο οικονομικό πλαίσιο λειτουργίας τους. Αναλυτικά (Μιχαλόπουλος, 2003):

α) Οι δημόσιες οργανώσεις αποτελούν στοιχεία που συνθέτουν το θεσμικό καθεστώς ενός πολιτικού συστήματος, το πλαίσιο λειτουργίας του οποίου θέτει αντιστοίχως και τους κανόνες λειτουργίας των δημοσίων αυτών οργανώσεων. Το χαρακτηριστικό αυτό δεν παρατηρείται στο πλαίσιο λειτουργίας των ιδιωτικών επιχειρήσεων. Η ανάγκη αυτή της έννομης δράσης είναι άλλωστε εκείνη που πρακτικά μεταλλάσσεται σε μια από τις πιο σημαντικές παθογένειες της διοικητικής δράσης το «νομικισμό». Έτσι λοιπόν, ενώ οι ιδιωτικές επιχειρήσεις είναι υποχρεωμένες να λειτουργούν στο πλαίσιο του νόμου και να μην παρανομούν, οι δημόσιες οργανώσεις οφείλουν να αναπτύσσουν σχετικές δράσεις μόνο όταν ανάλογες κανονιστικές διατάξεις επιτρέπουν ή επιβάλλουν την εκδήλωση των συγκεκριμένων δράσεων. Το κανονιστικό αυτό πλαίσιο λειτουργίας, περιορίζει τις διοικητικές επιλογές και τα περιθώρια ευελιξίας της διοικητικής δράσης που εξαντλείται έτσι συχνά στην διαδικαστική εφαρμογή του, χωρίς να μεριμνά για την παραγωγή των αναγκαίων αλλά και ποιοτικών υπηρεσιών για τους πολίτες.

β) Το πολιτικό περιβάλλον είναι ένας παράγοντας που επηρεάζει την διαδικασία της στοχοθεσίας των δημοσίων οργανώσεων σε αντίθεση με τις ιδιωτικές επιχειρήσεις. Η στοχοθεσία του δημόσιου τομέα γενικά διακρίνεται από έναν αμφίσημο χαρακτήρα. Δηλαδή, το σύνολο των δημοσίων οργανώσεων, εμφανίζεται να επιδιώκουν ταυτόχρονα την επίτευξη στόχων που μεταξύ τους ενδέχεται να είναι αντιφατικοί. Έτσι για παράδειγμα οι στόχοι μιας δημόσιας υπηρεσίας μπορεί να προσκρούουν στους στόχους μιας άλλης. Από την άποψη αυτή, σαφώς η στοχοθεσία του δημόσιου τομέα ως συνόλου δεν μπορεί να υπάγεται στις αρχές του διοικητικού ορθολογισμού. Αντιθέτως μάλιστα, πολιτικά ορθολογικά κριτήρια είναι εκείνα που υπεισέρχονται κατά τη διαδικασία του προγραμματισμού των διοικητικών δράσεων. Αυτό βεβαίως δεν συμβαίνει στις ιδιωτικές επιχειρήσεις, όπου κατά τη διαδικασία της στοχοθεσίας οι στόχοι προσδιορίζονται με σαφήνεια χωρίς αντιθέσεις και ερμηνευτικά ζητήματα ανάλογα αυτών που ανακύπτουν στις δημόσιες οργανώσεις.

γ) Μια από τις ουσιαστικότερες διαφορές μεταξύ των δημοσίων οργανώσεων και των ιδιωτικών επιχειρήσεων είναι ότι οι πρώτες χρηματοδοτούνται μέσω του κρατικού προϋπολογισμού δηλαδή της φορολογίας, ενώ οι δεύτερες είναι εξαιρετικά ευαίσθητες στις προτιμήσεις των πελατών τους. Είναι γνωστό ότι οι δυνάμεις της αγοράς προσδιορίζουν κυρίως τη λειτουργία των ιδιωτικών επιχειρήσεων, σε αντίθεση με τις δημόσιες οργανώσεις όπου τέτοιοι περιοριστικοί παράγοντες απουσιάζουν από το οικονομικό πλαίσιο λειτουργίας τους και η χρηματοδότησή τους εξαρτάται καθαρά από πολιτικές αποφάσεις. Το κόστος λειτουργίας μιας δημόσιας υπηρεσίας δεν φαίνεται να λαμβάνεται πάντα υπόψη και μπορεί σε πολλές περιπτώσεις να είναι δυσανάλογο του οφέλους, επειδή εκτός των οικονομικών κριτηρίων υπεισέρχονται πολιτικοί παράγοντες στις λαμβανόμενες αποφάσεις. Σύμφωνα δε με τον P. Drucker (1973) η οικονομική υπόσταση των δημοσίων οργανώσεων δεν εξαρτάται από την ικανότητά τους να δρουν αποδοτικά, αλλά από τις αποφάσεις κατανομής του κρατικού προϋπολογισμού. Άλλωστε όπως είναι γνωστό, η χαμηλή αποδοτικότητα μια δημόσιας οργάνωσης δεν σημαίνει και μείωση των πόρων της εάν η λειτουργία της είναι απαραίτητη για το κοινωνικό σύνολο.

Παράρτημα Δ

Η Στρατηγική Διοίκηση

Η έννοια της στρατηγικής αν και προέρχεται από την αρχαιότητα, εντούτοις στην επιστήμη του management εμφανίστηκε τη δεκαετία 1960. Υπάρχουν πολλοί ορισμοί της στρατηγικής ανάλογα με την σχολή διοικητικής σκέψης που ακολουθείται. Ο Γεωργόπουλος (2006) αναφέρει ότι «η στρατηγική περιλαμβάνει την εξισορρόπηση των δυνάμεων και των αδυναμιών του οργανισμού με τις παρουσιαζόμενες από το περιβάλλον ευκαιρίες και απειλές, ώστε να επιτευχθεί ο σκοπός της επιχείρησης, ο οποίος τίθεται ανάλογα με τις αξίες, τις φιλοδοξίες και τα πιστεύω των στελεχών της». Ο Μιχαλόπουλος (2003) ωστόσο, αναφέρει ότι στη δημόσια διοίκηση, η έννοια της στρατηγικής τείνει να αντικατασταθεί από τη συγγενή έννοια της πολιτικής (policy). Η αλλαγή δε αυτή, σχετίζεται με τη λειτουργία ενός κράτους επιτελείου που εκχωρεί όλο και περισσότερες εκτελεστικές αρμοδιότητες σε περιφερειακής εμβέλειας υπηρεσίες και διατηρεί για τον εαυτό του τις αμιγώς επιτελικές. Η στρατηγική περιλαμβάνει το στάδιο του προγραμματισμού ή σχεδιασμού και το στάδιο της εφαρμογής ή εκτέλεσης. Ο προγραμματισμός των ενεργειών καταρτίζεται από τα επιτελικά στελέχη και η εφαρμογή τους ανατίθεται στα μέσα και κατώτερα στελέχη.

Ο προγραμματισμός ως έννοια διακρίνεται σε βραχυπρόθεσμο, μεσοπρόθεσμο και μακροπρόθεσμο. Με την στρατηγική, συνδέεται η έννοια του μακροπρόθεσμου σχεδιασμού όπου και συναντάται με την όρο στρατηγικός προγραμματισμός ή στρατηγικός σχεδιασμός (Γεωργόπουλος, 2006). Ο στρατηγικός προγραμματισμός αποτελεί μια πειθαρχημένη προσπάθεια παραγωγής βασικών αποφάσεων και ενεργειών που διαμορφώνουν και καθοδηγούν το τι είναι ένας οργανισμός, τι κάνει και γιατί το κάνει. Μέσω του στρατηγικού σχεδιασμού επιδιώκεται η αύξηση της αποδοτικότητας του οργανισμού με τη βελτίωση τόσο των υφιστάμενων όσο και των μελλοντικών δομών και λειτουργιών του δημιουργώντας το κατάλληλο πλαίσιο για την πραγματοποίηση του οράματός του. Απαντά στις ερωτήσεις: α) Πού βρισκόμαστε τώρα; (Ποιο είναι το όραμά μας, ποιοι οι στρατηγικοί μας στόχοι, ποιες οι εσωτερικές δομές λειτουργίας μας, ποιος ο προϋπολογισμός μας κ.λπ). β) Πού θέλουμε να πάμε; (Ενδεχομένως να απαιτείται η αναθεώρηση του οράματος). γ) Πώς θα πάμε; (Θα διαμορφωθεί η στρατηγική, θα επιλεγεί το κατάλληλο στρατηγικό σχέδιο, θα

εκπονηθούν οι στόχοι και οι συγκεκριμένες τακτικές για την υλοποίησή τους και θα γίνουν οι απαραίτητες προσαρμογές στην εσωτερική δομή του οργανισμού). Στη συνέχεια θα εφαρμοστεί η διαμορφωθείσα στρατηγική μέσω των κατάλληλων τακτικών για την εκπλήρωση του σκοπού (Bryson, 2004).

Ο όρος στρατηγικό μάνατζμεντ είναι ευρύτερος εκείνου του στρατηγικού προγραμματισμού. Είναι η διαδικασία ευθυγράμμισης ολόκληρης της επιχείρησης ή του οργανισμού με το περιβάλλον για την επίδιωξη κάποιου αποτελέσματος δηλαδή την επίτευξη των επιχειρησιακών στόχων και της αποστολής. Τα στάδια του είναι η διαμόρφωση της στρατηγικής, η υλοποίησή της, η αξιολόγηση και ο έλεγχός της (Σιώμκος, 2004).

Η διαδικασία συνεπώς του στρατηγικού μάνατζμεντ περιλαμβάνει: α) Τη διαμόρφωση της στρατηγικής του οργανισμού, η οποία πραγματοποιείται προσδιορίζοντας την αποστολή του, καθορίζοντας τους αντικειμενικούς στόχους του και τις επιμέρους στρατηγικές και πολιτικές του. Κατά τη διαμόρφωση της στρατηγικής, γίνεται ανάλυση τόσο του εξωτερικού μικρο και μακρο περιβάλλοντος, όσο και ανάλυση του εσωτερικού περιβάλλοντος του οργανισμού. β) Την υλοποίηση της στρατηγικής, η οποία γίνεται με την ανάπτυξη των κατάλληλων προγραμμάτων υλοποίησης, και την εκτέλεση των προϋπολογισμών. γ) Τέλος ελέγχεται και αξιολογείται όλη η διαδικασία με βάση τις επιδόσεις και τα επιτευχθέντα αποτελέσματα και γίνεται η κατάλληλη ανατροφοδότηση του συστήματος (Παπαδάκης, 2007).

Παράρτημα Ε

Τα συστήματα οργάνωσης των κρατικών δομών

Σε επίπεδο οργάνωσης των κρατικών δομών παρουσιάζονται τα παρακάτω τέσσερα συστήματα οργάνωσης (Ακριβοπούλου – Ανθόπουλος, 2015):

α) Το αποσυγκεντρωτικό σύστημα, το οποίο εμφανίζεται στα ομοσπονδιακά κράτη (ΗΠΑ, Γερμανία). Κατά την οργάνωση αυτή, υπάρχει αυστηρός διαχωρισμός της ομοσπονδιακής διοίκησης από τη διοίκηση των κρατών – μελών. Η ομοσπονδιακή δημόσια διοίκηση είναι πλήρως ανεπτυγμένη στον ανώτατο βαθμό, αλλά σε μέσο και κατώτερο περιφερειακό και τοπικό επίπεδο είναι ασθενώς παρούσα. Τα κράτη – μέλη έχουν πρωτογενή νομοθετική, εκτελεστική και δικαστική εξουσία.

β) Το συγκεντρωτικό σύστημα, όπου τα όργανα του κράτους ασκούν τις αποφασιστικές αρμοδιότητες σε όλη την επικράτεια. Η οργάνωση των τοπικών και περιφερειακών διοικητικών υπηρεσιών, η συγκρότησή τους και οι αρμοδιότητες που ασκούν, εξαρτώνται από τα κεντρικά διοικητικά όργανα, υπό την εποπτεία και την οικονομική εξάρτηση των οποίων άλλωστε ευρίσκονται. Ουσιαστικά πρόκειται για μια αποσυμφόρηση των υπηρεσιών του κέντρου με διασπορά τους στην περιφέρεια, χωρίς ουσιαστική αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων.

γ) Στο αποκεντρωτικό σύστημα, προβλέπεται η ύπαρξη μη κεντρικών περιφερειακών οργάνων, τα οποία μπορούν να πάρουν αποφάσεις που παράγουν έννομα αποτελέσματα, χωρίς να απαιτείται η έγκριση ή επικύρωση τους από τα κεντρικά όργανα. Ωστόσο, τα περιφερειακά όργανα ανήκουν στα κεντρικά, διορίζονται από την κεντρική κρατική εξουσία, η οποία έχει την δυνατότητα κατεύθυνσης, ελέγχου και συντονισμού τους.

δ) Με το σύστημα της αυτοδιοίκησης, ασκούνται διοικητικής φύσης αρμοδιότητες από οργανισμούς οργανωμένους ως νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, με δική τους νομική προσωπικότητα και χωρίς να ανήκουν στις κρατικές υπηρεσίες. Οι αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί μπορούν να είναι φορείς δικαιωμάτων και υποχρεώσεων έναντι των διοικουμένων. Τα όργανά τους μπορεί να εκλέγονται από τους πολίτες. Ασκούν δημόσια, όχι όμως κρατική εξουσία και εκδίδουν διοικητικές πράξεις. Τα νομικά αυτά πρόσωπα διαθέτουν οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια. Περαιτέρω, η αυτοδιοίκηση ανάλογα με την δραστηριότητά τους διακρίνεται σε κατά τόπο (π.χ. Δήμοι, Περιφέρειες) και σε καθ' ύλη (π.χ. ΑΕΙ).

Παράρτημα ΣΤ

Πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα του συγκεντρωτικού και αποκεντρωτικού συστήματος διοίκησης

Το συγκεντρωτικό σύστημα διοίκησης, είτε σε επίπεδο οργανισμού είτε σε επίπεδο κρατικών δομών, παρουσιάζει ορισμένα πλεονεκτήματα όπως (Montana & Charnov, 2000, Σαΐτης, 2005): α) Δημιουργία ενιαίας οργανωτικής σκέψης και δράσης. β) Επίτευξη ομοιόμορφου, συνεχούς και αποτελεσματικού ελέγχου. γ) Εξοικονόμηση εργατικού δυναμικού, υλικών και πόρων. δ) Δημιουργία ισχυρής δύναμης επιβολής. Ωστόσο το συγκεντρωτικό σύστημα δεν στερείται και πολύ σοβαρών μειονεκτημάτων: α) Η διοίκηση καθίσταται δύσκαμπτη και περίπλοκη, με αποτέλεσμα την ανάπτυξη γραφειοκρατίας. β) Οι πολίτες υποβάλλονται σε ταλαιπωρία, απώλεια χρόνου και ενδεχομένως και σε οικονομικά έξοδα. γ) Τα κεντρικά όργανα αποφασίζουν για ζητήματα για τα οποία δεν έχουν άμεση αντίληψη. δ) Δημιουργείται τάση συγκέντρωσης στα μεγάλα αστικά κέντρα.

Σε αντιδιαστολή, το αποκεντρωτικό σύστημα διοίκησης παρουσιάζει τα εξής πλεονεκτήματα (Montana & Charnov, 2000, Σαΐτης, 2005): α) Η κεντρική διοίκηση απαλλάσσεται από καθήκοντα ειδικού ή τοπικού ενδιαφέροντος, ενώ οι λύσεις που δίνονται είναι περισσότερο προσαρμοσμένες στις ιδιαίτερες συνθήκες. β) Επιτυγχάνεται ταχύτερη λήψη αποφάσεων και με μικρότερο κόστος, ενώ εξυπηρετούνται καλύτερα και ευκολότερα οι διοικούμενοι. γ) Προωθείται η περιφερειακή ανάπτυξη. Αντίστοιχα και το σύστημα αυτό παρουσιάζει μειονεκτήματα όπως: α) Ενδέχεται να αναπτυχθούν τάσεις κατάχρησης της εξουσίας. β) Μπορεί να παρουσιαστεί αδυναμία των περιφερειακών οργάνων να επιλύσουν ειδικά θέματα που απαιτούν εξειδικευμένες γνώσεις. γ) Υπάρχει κίνδυνος για ανομοιομορφία των διοικητικών ενεργειών. δ) Απαιτείται ανάπτυξη διαδικασιών συντονισμού των ενεργειών και ελέγχου.

Παράρτημα Ζ

Η διαδικασία της στελέχωσης και η εφαρμογή της στις Δημόσιες Υπηρεσίες

Η διαδικασία της στελέχωσης περιλαμβάνει πέντε στάδια: Τον προγραμματισμό των προσλήψεων, την πρόσληψη του προσωπικού, την ανάπτυξή του, την αξιολόγησή του και την ανέλιξη – προαγωγή του:

α) Ο προγραμματισμός του ανθρώπινου δυναμικού είναι η διαδικασία με την οποία εξασφαλίζεται από τη διοίκηση η παρουσία αρκετού και κατάλληλου ανθρώπινου δυναμικού, στο κατάλληλο μέρος την σωστή χρονική στιγμή, προκειμένου να υλοποιηθούν με τρόπο αποτελεσματικό οι στόχοι του οργανισμού. Ο προγραμματισμός περιλαμβάνει τα στάδια της αξιολόγησης του υπάρχοντος προσωπικού και του προσδιορισμού του προσωπικού που θα απαιτηθεί στο μέλλον (Τερζίδης – Τζωρτζάκης, 2004). Κατά το στάδιο της αξιολόγησης του υπάρχοντος προσωπικού, η διοίκηση του οργανισμού οφείλει να λαμβάνει υπόψη της την διαδικασία της *σταδιοδρομίας*. Πρόκειται για μια διαδοχή αλληλεξαρτώμενων εργασιών, καθεμιά από τις οποίες εφοδιάζει το άτομο με τις απαραίτητες ικανότητες και εμπειρία για την εξέλιξή του στην επόμενη θέση, μέχρι την τελική έξοδό του με τη συνταξιοδότηση (Montana & Charnov, 2000).

β) Η *πρόσληψη* του προσωπικού περιλαμβάνει τα επιμέρους στάδια της προσέλκυσης, της επιλογής και της κατάρτισης των νεοπροσλαμβανομένων. Στους δημόσιους οργανισμούς, η προσέλκυση και η επιλογή του προσωπικού δεν γίνεται με τους τρόπους που χρησιμοποιούν οι ιδιωτικές επιχειρήσεις αλλά ως εξής: Για τη διασφάλιση διαφάνειας και αξιοπιστίας, μέσω δημοσίων προκηρύξεων γνωστοποιούνται οι διαθέσιμες θέσεις ανά ειδικότητα στις διάφορες υπηρεσίες, τα απαιτούμενα τυπικά προσόντα, τα κωλύματα διορισμού και τα απαιτούμενα δικαιολογητικά. Ακολουθεί είτε γραπτός διαγωνισμός (παλαιότερη μέθοδος), είτε κατάρτιση προσωρινών πινάκων με σειρά προτεραιότητας βάσει αριθμού μορίων που συγκεντρώνουν οι υποψήφιοι. Συνήθως υπάρχει η δυνατότητα υποβολής ενστάσεων κατά των προσωρινών πινάκων. Μετά την εκδίκαση των ενστάσεων καταρτίζονται οι οριστικοί πίνακες κατάταξης και η κατανομή των επιτυχόντων στις διάφορες υπηρεσίες. Η όλη παραπάνω διαδικασία είναι υπό την επίβλεψη του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) (www.asep.gr). Είναι φανερό ότι παρά την διασφάλιση ενός βαθμού διαφάνειας της

παραπάνω διαδικασίας, δεν εξασφαλίζεται πάντα η επιλογή του πλέον κατάλληλου προσωπικού. Για την αντιμετώπιση του ελαττώματος αυτού, προκειμένου για την επιλογή προσωπικού σε θέσεις αυξημένων προσόντων, έχει εισαχθεί επιπλέον και η μέθοδος της προσωπικής συνέντευξης για την αξιολόγηση των υποψηφίων. Μετά την επιλογή του προσωπικού και την ένταξή του στον υπηρεσιακό χώρο, προβλέπεται η διαδικασία της κατάρτισης νεοπροσλαμβανομένων, η οποία γίνεται μέσω του Ινστιτούτου Επιμόρφωσης (ΙΝΕΠ) του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (www.ekdd.gr).

γ) Η *ανάπτυξη* του προσωπικού είναι ευρύτερη της έννοιας της εκπαίδευσής του. Περιλαμβάνει αφενός την εκπαίδευση του προσωπικού για την απόκτηση δεξιοτήτων απαραίτητων για την διεκπεραίωση των τρεχουσών εργασιών ή την διόρθωση των ανεπαρκειών του και αφετέρου την προσπάθεια για την απόκτηση από το προσωπικό ικανοτήτων, που ενδεχομένως θα είναι απαραίτητες για τις μελλοντικές ανάγκες του οργανισμού (Τερζίδης – Τζωρτζάκης, 2004). Η εκπαίδευση του προσωπικού των δημοσίων οργανισμών, τόσο των στελεχών όσο και των υπαλλήλων, γίνεται από το Ινστιτούτο Επιμόρφωσης, με επιμορφωτικά προγράμματα που διοργανώνει, μετά από μια διαδικασία ανίχνευσης των εκπαιδευτικών αναγκών, που πραγματοποιείται μέσα από την ηλεκτρονική του πλατφόρμα. Οι αιτήσεις του προσωπικού για την συμμετοχή του, γίνονται ηλεκτρονικά με χρήση προσωπικών κωδικών (www.ekdd.gr).

δ) Η *αξιολόγηση* του προσωπικού, αφορά την τυπική αξιολόγηση της απόδοσης της εργασίας κάθε απασχολούμενου. Περιλαμβάνει επίσης την επαναπληροφόρηση του υπαλλήλου, καθώς και τον προσδιορισμό τού κατά πόσο η απόδοσή του μπορεί να αυξηθεί ποσοτικά και ποιοτικά (Τερζίδης – Τζωρτζάκης, 2004). Η επαναπληροφόρηση στοχεύει επίσης στην ενίσχυση της αυτοπεποίθησης των εργαζομένων (Heler, 1999 εντός Κέφης, 2005). Η αξιολόγηση μπορεί να αποτελέσει το μέτρο για την σύνδεση του μισθού με την παραγωγικότητα. Επίσης, αποτελεί κριτήριο για την εξέλιξη και προαγωγή του υπαλλήλου (Κέφης, 2005). Ως τεχνική ελέγχου, η αποτελεσματική αξιολόγηση απαιτεί τον καθορισμό προτύπων απόδοσης για σύγκριση των αποτελεσμάτων της εργασίας, την ύπαρξη και διάθεση των απαραίτητων πληροφοριών στους υπεύθυνους της αξιολόγησης, καθώς επίσης και την δυνατότητα των υπευθύνων να προβαίνουν στις αναγκαίες διορθωτικές κινήσεις (Τερζίδης – Τζωρτζάκης, 2004).

Μέχρι πρότινος, η αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων γινόταν βάσει των προβλεπόμενων εντύπων εκθέσεων αξιολόγησης σε ετήσια βάση. Επί του εντύπου, ο υπάλληλος ανέφερε το επίπεδο εκπαίδευσής του, το έργο που είχε επιτελέσει, τυχόν

δυσχέρειες και προβλήματα που είχε αντιμετωπίσει και τέλος αυτοαξιολογούσε την επίδοσή του με βάση τέσσερα κριτήρια. Στη συνέχεια και επί του ίδιου εντύπου, αξιολογούσαν την επίδοση του υπαλλήλου οι ιεραρχικώς προϊστάμενοί του. Εάν η τελική βαθμολογία του υπαλλήλου ήταν κάτω ενός ελάχιστου ή άνω ενός ανώτερου ορίου, απαιτούνταν ειδική αιτιολογία και οι εκθέσεις κρίνονταν τελικά από την ειδική επιτροπή αξιολόγησης (το υπηρεσιακό συμβούλιο του φορέα). Το συγκεκριμένο σύστημα ουδέποτε λειτούργησε αντικειμενικά, αφού εμπεριείχε σε μεγάλη έκταση υποκειμενικά στοιχεία, ενώ χωρίς να έχουν καθοριστεί πρότυπα απόδοσης δεν ήταν δυνατό να γίνει εμπεριστατωμένη σύγκριση με τα επιτευχθέντα αποτελέσματα (OECD (2011), Greece: Review of the Central Administration). Μετά την στροφή της δημόσιας διοίκησης στα αποτελέσματα και την εισαγωγή του συστήματος διοίκησης με στόχους, έγινε εισαγωγή του νέου συστήματος αξιολόγησης με το ν.4369/2016. Με το νόμο αυτό, εκτός των άλλων υποκειμενικών κριτηρίων, όπως συμπεριφορά, γνώση του αντικειμένου, ενδιαφέρον, κ.λπ., εισάγεται αντικειμενικό κριτήριο για την αποτελεσματικότητα του υπαλλήλου. Έτσι, λαμβάνεται υπόψη η ποιοτική και ποσοτική εργασιακή απόδοση του υπαλλήλου, καθώς και ο βαθμός επίτευξης τόσο της ατομικής του στοχοθεσίας, όσο και της στοχοθεσίας του τμήματός του (ν.4369/2016).

ε) Η *ανέλιξη – προαγωγή* του εργαζομένου είναι το τελευταίο στάδιο και αποτέλεσμα των προηγούμενων σταδίων της στελέχωσης. Η προοπτική της προαγωγής αποτελεί κίνητρο για την παρακίνηση του εργαζομένου. Τα τυπικά προσόντα του, η εκπαίδευση και επιμόρφωσή του, καθώς και οι εργασιακές του επιδόσεις, είναι αυτά που αποτελούν τους βασικούς παράγοντες για την επαγγελματική του ανέλιξη (Κέφης 2005).

Σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στο σύστημα προαγωγών στο δημόσιο, η βαθμολογική εξέλιξη του υπαλλήλου είναι συνδεδεμένη με τα χρόνια υπηρεσίας και γίνεται με απόφαση του υπηρεσιακού συμβουλίου. Μέχρι πρότινος δε, οι τοποθετήσεις σε θέσεις ευθύνης (τμηματάρχη, διευθυντή, γενικού διευθυντή) μετά την κένωσή τους, γίνονταν με απόφαση του υπηρεσιακού συμβουλίου, το οποίο αποφάσιζε επί των αιτήσεων των ενδιαφερομένων από τα στοιχεία του υπηρεσιακού τους φακέλου και με κριτήρια τα χρόνια υπηρεσίας, τα τυπικά προσόντα και την επιμόρφωσή τους. Οι απόφοιτοι ωστόσο της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης λόγω ακριβώς της εξειδικευμένης εκπαίδευσής τους για στελέχη, είχαν ένα σχετικό προβάδισμα τόσο στη βαθμολογική εξέλιξή τους όσο και κατά την αξιολόγηση των αιτήσεών τους για θέσεις ευθύνης.

Με το ν.4369/2016 επέρχονται δυο αλλαγές: α) Συνιστάται Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, στο οποίο εντάσσονται υποψήφιοι αυξημένων

προσόντων για την κάλυψη διοικητικών θέσεων αυξημένης ευθύνης (Γενικών Γραμματέων, Ειδικών Γραμματέων κ.λπ.) και η επιλογή και τοποθέτησή τους γίνεται με απόφαση του Ειδικού Συμβουλίου Επιλογής Διοικήσεων (ΕΣΕΔ). β) Θεσπίζεται νέο σύστημα επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων: Οι ενδιαφερόμενοι θα πρέπει αρχικά να καλύπτουν πολλές προϋποθέσεις για την υποβολή αιτήσεων. Οι απόφοιτοι της ΕΣΔΔ έχουν και εδώ επίσης ένα σχετικό προβάδισμα. Ως κριτήρια δε μοριοδότησης και επιλογής, εκτός των τυπικών προσόντων, λαμβάνονται οι επιμέρους αξιολογήσεις της τελευταίας τριετίας καθώς και το αποτέλεσμα δομημένης συνέντευξης από τα Συμβούλια Επιλογής Προϊσταμένων. Η τελική επιλογή των προϊσταμένων Γενικών Διευθύνσεων και Διευθύνσεων γίνεται από τα παραπάνω συμβούλια, των δε προϊσταμένων τμημάτων από τα αρμόδια υπηρεσιακά συμβούλια.

Παράρτημα Η

Επισημάνσεις της Λευκής Βίβλου για τη Διακυβέρνηση για το ανθρώπινο κεφάλαιο στην Ελλάδα

Όσο αφορά την ελληνική διοικητική πραγματικότητα, αξίζει να αναφερθούν οι επισημάνσεις στη Λευκή Βίβλο για τη Διακυβέρνηση που αφορούν το ανθρώπινο κεφάλαιο: *«Στην Ελλάδα, η προϊούσα απαξίωση του σώματος των δημοσίων υπαλλήλων τόσο από τα μέσα μαζικής ενημέρωσης όσο και από μέρος του πολιτικού συστήματος, δυσχεραίνει την ανάδειξη των θετικών ιδιοτυπικών χαρακτηριστικών του Έλληνα δημόσιου λειτουργού τα οποία μπορούν να αποτελέσουν το σημείο εκκίνησης για την ανάταξη του ανθρώπινου κεφαλαίου της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Τα συμπεράσματα που προέκυψαν από τις ομάδες εστίασης κατά την καταγραφή της υφιστάμενης κατάστασης έδειξαν ότι σε ποσοστό πάνω από 90% οι δημόσιοι υπάλληλοι πιστεύουν ότι η μεταρρύθμιση του κράτους μπορεί να οικοδομηθεί στη βάση του στελεχιακού του δυναμικού. Σύμφωνα με την έρευνα, έχει εμπεδωθεί στο σώμα της δημοσιοϋπαλληλίας η εικόνα του νέου, ικανού και καλά εκπαιδευμένου δημοσίου λειτουργού ο οποίος εισήλθε στο σώμα της δημοσιοϋπαλληλίας με διαφανείς και αξιοκρατικές διαδικασίες. Βασικές επιφυλάξεις διατυπώθηκαν σε ό,τι αφορά τη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού. Η απουσία περιγραφών θέσεων δυσχεραίνει την βέλτιστη αξιοποίηση του ανθρώπινου κεφαλαίου και την τοποθέτηση των ανθρώπων με τα κατάλληλα προσόντα, γνώσεις και δεξιότητες στις κατάλληλες θέσεις. Η λειτουργική αξιολόγηση επιχειρήθηκε να αναδείξει, εκτός από την προφανή, την αντίπαλη διάσταση που δεν λειτουργεί απλώς ανασχετικά προς το «σύστημα», αλλά μπορεί να επαναπροσδιορίσει την ισορροπία μεταξύ των δύο αντιμαχόμενων ποσοτήτων και ποιοτήτων εντός του ελληνικού διοικητικού συστήματος. Σε μια λοιπόν αυτο-περιγραφή του, το ελληνικό διοικητικό σύστημα δείχνει ότι οι πολλαπλές αδυναμίες και αγκυλώσεις του θα μπορούσαν να υπερκεραστούν, για παράδειγμα, με την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού».*

Παράρτημα Θ

Ποιότητα προϊόντων και ποιότητα υπηρεσιών

Η έννοια της ποιότητας διαφοροποιείται μεταξύ προϊόντων και υπηρεσιών, αφού προϊόντα και υπηρεσίες παρουσιάζουν μεταξύ τους σημαντικές διαφορές. Συγκεκριμένα, οι υπηρεσίες παρουσιάζουν τρία βασικά χαρακτηριστικά που δεν παρουσιάζουν τα προϊόντα: α) *Αϋλότητα*: Οι περισσότερες υπηρεσίες είναι άυλες σε αντίθεση με τα προϊόντα που έχουν υλική υπόσταση όπως βάρος, μέγεθος, χρώμα. Εξαιτίας της αϋλότητάς τους οι υπηρεσίες δεν μπορούν να μετρηθούν με ακρίβεια ούτε να ελεγχθούν και να πιστοποιηθούν για την καταλληλότητά τους προς πώληση, αφού δεν αποτελούνται από χειροπιαστά χαρακτηριστικά. β) *Αδιαιρετότητα*: Τα υλικά αγαθά μπορούν να αποθηκευτούν, να διανεμηθούν μέσω πολλών μεταπωλητών και να καταναλωθούν σε ύστερο χρόνο. Αυτό δεν ισχύει στις υπηρεσίες, των οποίων η παραγωγή και η κατανάλωση γίνεται ταυτόχρονα, με την ενεργό συμμετοχή του πελάτη και με άμεση κατά κανόνα παρουσία του εκπροσώπου του παρόχου της υπηρεσίας. Συνεπώς, η υπηρεσία δεν μπορεί να διατηρηθεί με τη μορφή του αποθέματος ή να μεταπωληθεί σε άλλο αγοραστή, γεγονός που μπορεί να αναδειχθεί σε μείζονος σημασίας πρόβλημα σε περιόδους έντονων μεταβολών της ζήτησης. γ) *Μεταβλητότητα*: Επειδή οι υπηρεσίες εξαρτώνται από τον παροχέα, καθώς και από τον τόπο και το χρόνο που αυτός τις παρέχει, παρουσιάζουν μεγάλη μεταβλητότητα καθιστώντας έτσι κάθε υπηρεσία μοναδική. Αντιθέτως, τα προϊόντα τα οποία παράγονται από μια επιχείρηση παρουσιάζουν ομοιογένεια (Kotler – Keller, 2006, ΕΚΔΔΑ/ΙΝΕΠ Επιμορφωτικό πρόγραμμα: Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης ως εργαλείο για Διοίκηση Ολικής Ποιότητας, 2010).

Υποστηρίχθηκε από τον Gronroos (1984), ότι «όταν μία επιχείρηση γνωρίζει τον τρόπο με τον οποίο μια υπηρεσία της θα αξιολογηθεί από τον πελάτη, τότε έχει τη δυνατότητα να επηρεάσει αυτές τις εκτιμήσεις προς την επιθυμητή κατεύθυνση». Παρακινούμενοι από την αντίληψη αυτή, πολλοί ερευνητές προσπάθησαν να ερμηνεύσουν και να μετρήσουν την ποιότητα εντοπίζοντας τις καθοριστικές παραμέτρους / διαστάσεις της ποιότητας (ΕΚΔΔΑ/ΙΝΕΠ Επιμορφωτικό πρόγραμμα: Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης ως εργαλείο για Διοίκηση Ολικής Ποιότητας, 2010). Οι Parasuraman, Zeithaml και Berry διαμόρφωσαν ένα πλήρες μοντέλο ποιότητας υπηρεσιών, το οποίο τονίζει τις βασικές

προϋποθέσεις για την παροχή της προσδοκώμενης ποιότητας υπηρεσιών. Σύμφωνα με το μοντέλο αυτό, προσδιορίζονται πέντε χάσματα που είναι οι αιτίες ανεπιτυχούς παροχής υπηρεσιών και για τα οποία θα πρέπει να καταβάλλεται προσπάθεια εξάλειψής τους: α) Χάσμα ανάμεσα στις προσδοκίες των πελατών και στις αντιλήψεις του μάνατζμεντ γι' αυτές. β) Χάσμα μεταξύ της αντίληψης του μάνατζμεντ και των προδιαγραφών ποιότητας των υπηρεσιών. γ) Χάσμα μεταξύ των προδιαγραφών ποιότητας των υπηρεσιών και των παρεχόμενων υπηρεσιών. δ) Χάσμα ανάμεσα στις παρεχόμενες υπηρεσίες και στις εξωτερικές επικοινωνίες. ε) Χάσμα ανάμεσα στις εκλαμβανόμενες και στις προσδοκώμενες υπηρεσίες. Με βάση το μοντέλο ποιότητας υπηρεσιών, οι ίδιοι ερευνητές διαπίστωσαν την ύπαρξη πέντε καθοριστικών παραγόντων της ποιότητας των υπηρεσιών. Με σειρά σπουδαιότητας: 1) *Αξιοπιστία*: Η ικανότητα παροχής της αναμενόμενης ποιότητας, με ακρίβεια και τρόπο αξιόπιστο. 2) *Ανταπόκριση*: Η επιθυμία παροχής βοήθειας και προσφοράς υπηρεσιών με προθυμία στον πελάτη. 3) *Ασφάλεια*: Η ικανότητα έμπνευσης αισθήματος εμπιστοσύνης στον πελάτη, που εκπορεύεται από τη γνώση του αντικειμένου και την αβροφροσύνη του προσωπικού. 4) *Συναίσθηση*: Η ικανότητα παροχής εξατομικευμένης φροντίδας και προσοχής στον πελάτη. 5) *Υλικές Πλευρές*: Αφορά στις εγκαταστάσεις, στα υλικά και στην εμφάνιση του προσωπικού. Εκκινώντας από τους πέντε αυτούς παράγοντες, οι ερευνητές ανέπτυξαν κλίμακα 22 στοιχείων (τη SERVQUAL) η τήρηση των οποίων οδηγεί στην ποιοτική παροχή υπηρεσιών (Kotler – Keller, 2006, Χυτήρης – Άννινος, 2015).

Παράρτημα Ι

Το μοντέλο ποιότητας των υπηρεσιών

Υποστηρίχθηκε από τον Gronroos (1984), ότι «όταν μία επιχείρηση γνωρίζει τον τρόπο με τον οποίο μια υπηρεσία της θα αξιολογηθεί από τον πελάτη, τότε έχει τη δυνατότητα να επηρεάσει αυτές τις εκτιμήσεις προς την επιθυμητή κατεύθυνση». Παρακινούμενοι από την αντίληψη αυτή, πολλοί ερευνητές προσπάθησαν να ερμηνεύσουν και να μετρήσουν την ποιότητα εντοπίζοντας τις καθοριστικές παραμέτρους / διαστάσεις της ποιότητας (ΕΚΔΔΑ/ΙΝΕΠ Επιμορφωτικό πρόγραμμα: Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης ως εργαλείο για Διοίκηση Ολικής Ποιότητας, 2010). Οι Parasuraman, Zeithaml και Berry διαμόρφωσαν ένα πλήρες μοντέλο ποιότητας υπηρεσιών, το οποίο τονίζει τις βασικές προϋποθέσεις για την παροχή της προσδοκώμενης ποιότητας υπηρεσιών. Σύμφωνα με το μοντέλο αυτό, προσδιορίζονται πέντε χάσματα που είναι οι αιτίες ανεπιτυχούς παροχής υπηρεσιών και για τα οποία θα πρέπει να καταβάλλεται προσπάθεια εξάλειψής τους: α) Χάσμα ανάμεσα στις προσδοκίες των πελατών και στις αντιλήψεις του μάνατζμεντ γι' αυτές. β) Χάσμα μεταξύ της αντίληψης του μάνατζμεντ και των προδιαγραφών ποιότητας των υπηρεσιών. γ) Χάσμα μεταξύ των προδιαγραφών ποιότητας των υπηρεσιών και των παρεχόμενων υπηρεσιών. δ) Χάσμα ανάμεσα στις παρεχόμενες υπηρεσίες και στις εξωτερικές επικοινωνίες. ε) Χάσμα ανάμεσα στις εκλαμβανόμενες και στις προσδοκώμενες υπηρεσίες. Με βάση το μοντέλο ποιότητας υπηρεσιών, οι ίδιοι ερευνητές διαπίστωσαν την ύπαρξη πέντε καθοριστικών παραγόντων της ποιότητας των υπηρεσιών. Με σειρά σπουδαιότητας: 1) *Αξιοπιστία*: Η ικανότητα παροχής της αναμενόμενης ποιότητας, με ακρίβεια και τρόπο αξιόπιστο. 2) *Ανταπόκριση*: Η επιθυμία παροχής βοήθειας και προσφοράς υπηρεσιών με προθυμία στον πελάτη. 3) *Ασφάλεια*: Η ικανότητα έμπνευσης αισθήματος εμπιστοσύνης στον πελάτη, που εκπορεύεται από τη γνώση του αντικειμένου και την αβροφροσύνη του προσωπικού. 4) *Συναίσθηση*: Η ικανότητα παροχής εξατομικευμένης φροντίδας και προσοχής στον πελάτη. 5) *Υλικές Πλευρές*: Αφορά στις εγκαταστάσεις, στα υλικά και στην εμφάνιση του προσωπικού. Εκκινώντας από τους πέντε αυτούς παράγοντες, οι ερευνητές ανέπτυξαν κλίμακα 22 στοιχείων (τη SERVQUAL) η τήρηση των οποίων οδηγεί στην ποιοτική παροχή υπηρεσιών (Kotler – Keller, 2006, Χυτήρης – Άννινος, 2015).

Παράρτημα ΙΑ

Οι παράγοντες για την επιτυχή εφαρμογή της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας

Η υιοθέτηση και εφαρμογή των αρχών που διέπουν τη Διοίκηση Ολικής Ποιότητας αποτελεί την προϋπόθεση για την επιτυχή εφαρμογή της. Αναλυτικά (Μιχαλόπουλος, 2007, Βούζας, 2007) :

α) *Εμπλοκή όλων των εργαζομένων*: Η καθολική συμμετοχή όλων των εργαζομένων του οργανισμού, ανεξαρτήτως του ιεραρχικού τους επιπέδου, αποτελεί καθοριστικό παράγοντα στην προοπτική ανάπτυξης της ΔΟΠ.

β) *Συνεχής βελτίωση*: Όλοι οι «πατέρες» της ποιότητας έχουν υποστηρίξει ότι η ποιότητα δεν αποτελεί βραχυχρόνιο στόχο. Η ποιότητα αποτελεί επένδυση για το μέλλον και προϋποθέτει τη συνεχή βελτίωση. Στο σκεπτικό τους, η συνεχής βελτίωση ταυτίζεται με την παροχή όλο και καλύτερων, ποιοτικότερων προϊόντων και ταυτόχρονα όλο και λιγότερων αποκλίσεων και αστοχιών. Επιπλέον όμως θα πρέπει να τονιστεί, ότι η διαρκής και συστηματική βελτίωση ενός οργανισμού, επιβάλλει την ανάπτυξη των πλέον κατάλληλων οργανωτικών προτύπων, ικανών να επαναπροσδιορίζουν και να επανασχεδιάζουν διαρκώς τη δράση του, αλλά και τις δομές του, δεδομένης της πολυπλοκότητας και της συνεχούς μεταβολής του παγκόσμιου περιβάλλοντος.

γ) *Συνεχής εκπαίδευση*: Η ποιότητα συνδέεται άμεσα με την εκπαίδευση. Οι τεχνολογικές εξελίξεις και το διαρκώς μεταβαλλόμενο περιβάλλον εντός του οποίου λειτουργεί ο οργανισμός, απαιτεί τη συνεχή εκπαίδευση όλων των εμπλεκόμενων, ώστε να μπορούν να ανταποκριθούν στις νέες κάθε φορά συνθήκες και να είναι σε θέση να παρέχουν το προϊόν/υπηρεσία με την απαιτούμενη ποιότητα (Oakland, 1989).

δ) *Ομαδική εργασία*: Τα πλεονεκτήματα που εξασφαλίζονται μέσω της μετάβασης από την ατομικότητα στη συλλογικότητα και την ανάπτυξη ομάδων εντός ενός οργανισμού είναι πάρα πολλά και έχουν τύχει ανάλυσης από πολλούς ερευνητές. Ο προσδιορισμός του ατόμου μέσα από την ομάδα, εξασφαλίζει δέσμευση και συνέργεια, οδηγώντας έτσι σε ένα μεγαλύτερο και καλύτερο ποιοτικά αποτέλεσμα (Wilkinson – Machington – Goodman – Ackers, 1992).

ε) *Ενδυνάμωση του προσωπικού*: Η ΔΟΠ αποδίδει ιδιαίτερο βάρος στην ενδυνάμωση του ρόλου του προσωπικού, διαμορφώνοντας ένα περιβάλλον εντός του οποίου τα

άτομα αισθάνονται σιγουριά, συμμετέχουν στις διαδικασίες, λαμβάνουν πρωτοβουλίες και αποκτούν προσωπικό χώρο ευθύνης. Τα στοιχεία αυτά οδηγούν στην απόλυτη ικανοποίηση των εργαζομένων και τη δέσμευσή τους για τη βελτίωση των διαδικασιών και την αύξηση της ποιότητας των παραγόμενων προϊόντων/υπηρεσιών (Besterfield, et al., 1999).

στ) *Δέσμευση και υποστήριξη της ηγεσίας*: Είναι φυσικό ότι για να υιοθετηθεί και να προωθηθεί πρόγραμμα ΔΟΠ, είναι απαραίτητη η δέσμευση της ηγεσίας του οργανισμού. Η διοικητική ηγεσία έχει την κύρια ευθύνη για τη διαμόρφωση ενός οράματος ποιότητας. Ένα όραμα που θα ενθαρρύνει την προώθηση της αλλαγής και τον επαναπροσδιορισμό της δράσης του οργανισμού προς την ικανοποίηση του πελάτη/πολίτη.

ζ) *Δημοκρατικό στυλ ηγεσίας*: Απαραίτητη εξέλλου σύμφωνα με όσα ήδη αναφέραμε, φαίνεται να είναι η υιοθέτηση ενός στυλ ηγεσίας που θα ενθαρρύνει τη συμμετοχή στις διαδικασίες καθώς και την ανάληψη πρωτοβουλιών εκ μέρους των εργαζομένων στον οργανισμό.

θ) *Ικανοποίηση του πελάτη/πολίτη*: Ο πελάτης/πολίτης και η ικανοποίηση των αναγκών του αποτελούν τον ακρογωνιαίο λίθο της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας. Οι επιχειρήσεις και οργανισμοί που εφαρμόζουν συστήματα ΔΟΠ, θέτουν τον πελάτη στο επίκεντρο της δράσης τους και χρησιμοποιούν διάφορες μεθόδους και εργαλεία για να ανιχνεύσουν το επίπεδο της ποιοτικής ικανοποίησής του, όπως ερωτηματολόγια, συνεντεύξεις κ.λπ.

η) *Αλλαγή κουλτούρας*: Εφόσον η εφαρμογή Διοίκησης Ολικής Ποιότητας επιφέρει ριζοσπαστικές αλλαγές στη φιλοσοφία και στις θεμελιώδεις αξίες του οργανισμού, μοιραία θα αντιμετωπίσει την αντίδραση και τις αντιστάσεις που πηγάζουν από την επικρατούσα διοικητική κουλτούρα. Προκειμένου να αποφευχθεί η ακύρωση των διοικητικών αλλαγών και να καμφθούν οι όποιες αντιδράσεις, απαραίτητη είναι η αναζήτηση των πλέον προσφορότερων μέσων και μεθόδων για την ενσωμάτωση/υποκατάσταση των νέων αξιών στο παλιό θεσμικό καθεστώς. Η αλλαγή της κουλτούρας είναι μια διαδικασία επίπονη και χρονοβόρα και απαιτεί ειδικούς λεπτούς χειρισμούς. Ο ρόλος του ηγέτη στη περίπτωση αυτή αναδεικνύεται καθοριστικός προκειμένου να καθιερωθεί με επιτυχία μια *κουλτούρα ποιότητας*: Μια «κουλτούρα που καλλιεργεί σχέσεις υψηλής εμπιστοσύνης, σεβασμό στα δικαιώματα των ατόμων, κοινή αίσθηση αποδοχής από το οργανωσιακό σύνολο και την πεποίθηση ότι η συνεχής βελτίωση είναι απαραίτητη για κοινό καλό» (Hill, 1991).

Παράρτημα ΙΒ

Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (Common Assessment Framework)

Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (Κ.Π.Α.) (ή Common Assessment Framework CAF), είναι ένα εργαλείο Διοίκησης Ολικής Ποιότητας, το οποίο αναπτύχθηκε για εφαρμογή από το δημόσιο τομέα. Το Κ.Π.Α. βασίζεται στο Ευρωπαϊκό Πρότυπο Επιχειρηματικής Αριστείας του Ευρωπαϊκού Ιδρύματος για τη Διοίκηση Ποιότητας (EFQM) και στο πρότυπο του Γερμανικού Πανεπιστημίου Διοικητικών Επιστημών (Spreyer). Σχεδιάστηκε και διαμορφώθηκε από την Ομάδα Καινοτόμων Δημοσίων Υπηρεσιών (Innovative Public Services Group – IPSG), η οποία έχει ως αντικείμενο την προώθηση διακρατικών συνεργασιών, στο πεδίο της ανάπτυξης διοικητικών καινοτομιών και ποιοτικών δημοσίων υπηρεσιών μεταξύ των κρατών – μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (www.minadmin.gov.gr).

Το Κ.Π.Α. συνιστά ένα μέσο αυτο-αξιολόγησης των δημοσίων υπηρεσιών, με τη χρήση του οποίου οι δημόσιοι οργανισμοί μπορούν να επιτύχουν τη βελτίωση της εσωτερικής δομής και οργάνωσής τους, καθώς επίσης και της ποιότητας των παρεχόμενων προς τους πολίτες προϊόντων και υπηρεσιών (ΕΚΔΔΑ/ΙΝΕΠ Επιμορφωτικό πρόγραμμα: Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης ως εργαλείο για Διοίκηση Ολικής Ποιότητας, 2010). Αποτελεί ένα εύχρηστο και οικονομικό εργαλείο, με το οποίο επιχειρείται η μέτρηση των επιδόσεων των οργανώσεων του δημοσίου τομέα, ενώ επίσης συμβάλλει με τρόπο καθοριστικό στην εισαγωγή συστημάτων διοίκησης ποιότητας στη δημόσια διοίκηση (Engel, 2002, www.minadmin.gov.gr).

Το Κ.Π.Α. έχει σχεδιαστεί για εφαρμογή σε όλα τα επίπεδα του δημοσίου τομέα, όπως ευρωπαϊκό, τοπικό, περιφερειακό και εθνικό επίπεδο, ενώ μπορεί να χρησιμοποιηθεί είτε στο σύνολο ενός δημόσιου οργανισμού, είτε σε μεμονωμένη οργανωτική του μονάδα, με την ενεργό συμμετοχή του ανθρώπινου δυναμικού (ΥΠΕΣΔΔΑ: Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (ΚΠΑ) Βελτιώνοντας τις δημόσιες οργανώσεις μέσω της αυτο-αξιολόγησης, ΕΚΔΔΑ/ΙΝΕΠ Επιμορφωτικό πρόγραμμα: Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης ως εργαλείο για Διοίκηση Ολικής Ποιότητας, 2010).

Με το Κ.Π.Α. επιχειρείται να εφαρμοστεί μια ολοκληρωμένη διαδικασία βελτίωσης στο πλαίσιο της δημόσιας οργάνωσης και μέσω αυτού να εξυπηρετηθούν πέντε βασικοί

στόχοι (ΥΠΕΣΔΔΑ: Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (ΚΠΑ) Βελτιώνοντας τις δημόσιες οργανώσεις μέσω της αυτο-αξιολόγησης):

α) Η εισαγωγή της δημόσιας διοίκησης στη κουλτούρα της αριστείας και στις αρχές της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας.

β) Η εφαρμογή ενός ολοκληρωμένου κύκλου ποιότητας, αποτελούμενου από τα στάδια του Προγραμματισμού, της Εκτέλεσης, του Ελέγχου και της Ανάδρασης.

γ) Η διευκόλυνση της αυτο-αξιολόγησης της δημόσιας οργάνωσης και η επαρκής αποτύπωση της υφιστάμενης κατάστασης, ώστε να προσδιοριστούν οι δράσεις βελτίωσης.

δ) Η γεφύρωση των διαφορετικών μεθοδολογιών και μοντέλων ΔΟΠ που χρησιμοποιούνται για διοίκηση ποιότητας, στο δημόσιο και στον ιδιωτικό τομέα.

ε) Η ενθάρρυνση της συγκριτικής αξιολόγησης και της συγκριτικής μάθησης, μεταξύ των οργανώσεων του δημοσίου τομέα.

Η δομή του Κ.Π.Α. στηρίζεται στη παραδοχή ότι η επίτευξη των άριστων αποτελεσμάτων ως προς την λειτουργική απόδοση της οργάνωσης και την παροχή ποιοτικών υπηρεσιών προς τους πολίτες/πελάτες, είναι άρρηκτα συνδεδεμένα με την αποτελεσματική ηγεσία, τη στρατηγική, το ανθρώπινο δυναμικό, τους πόρους, τις συνεργασίες και το σύνολο των διοικητικών διαδικασιών. Αποτελεί συνεπώς μια *ολιστική προσέγγιση* της ανάλυσης της οργανωσιακής απόδοσης, προσεγγίζοντάς την ταυτόχρονα από όλες τις οπτικές πλευρές (ΥΠΕΣΔΔΑ: Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (ΚΠΑ) Βελτιώνοντας τις δημόσιες οργανώσεις μέσω της αυτο-αξιολόγησης).

Έτσι, το Κ.Π.Α. αποτελείται από μια δέσμη εννέα κριτηρίων αξιολόγησης, τα οποία προσδιορίζουν τις βασικές συνιστώσες της οργάνωσης και της λειτουργίας του οργανισμού: α) ηγεσία, β) στρατηγική και προγραμματισμός, γ) διοίκηση ανθρώπινου δυναμικού, δ) εξωτερικές συνεργασίες και πόροι, ε) διοίκηση διαδικασιών και αλλαγών, στ) αποτελέσματα προσανατολισμένα προς τον πολίτη/πελάτη, ζ) αποτελέσματα σχετικά με το ανθρώπινο δυναμικό, η) αποτελέσματα αναφορικά με την κοινωνία και θ) κύρια αποτελέσματα. Καθένα από τα εννέα κριτήρια υποδιαιρείται σε δέσμη υποκριτηρίων (συνολικά 28), τα οποία αποτελούν τους κύριους άξονες επί των οποίων θα στηριχθεί η αυτο-αξιολόγηση. Κάθε υποκριτήριο, υποδιαιρείται με τη σειρά του σε δέσμη παραδειγμάτων (συνολικά 212), τα οποία τίθενται υπό μορφή ερωτημάτων και αποτελούν δείκτες του βαθμού επίτευξης κάθε υποκριτηρίου.

Τα πρώτα πέντε κριτήρια αναφέρονται στα χαρακτηριστικά γνωρίσματα της δημόσιας οργάνωσης και στον τρόπο λειτουργίας της. Τα επόμενα τέσσερα κριτήρια

αναφέρονται στο βαθμό επίτευξης των αποτελεσμάτων. Συνεπώς, τα κριτήρια 1-5 αποτελούν τις *προϋποθέσεις* επίτευξης των κριτηρίων 6-9 τα οποία αφορούν τα *αποτελέσματα*.

Η επανάληψη της εφαρμογής του Κ.Π.Α. σε τακτά χρονικά διαστήματα είναι πολύ χρήσιμη, καθόσον οδηγεί μέσω της σύγκρισης των αποτελεσμάτων, στην εξαγωγή συμπερασμάτων σχετικά με την πρόοδο ή μη στις επιχειρούμενες αλλαγές, καθώς και τη βελτίωση των διαδικασιών και των αποτελεσμάτων της δημόσιας οργάνωσης.

Παράρτημα ΙΓ

Η Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση (e – Government)

Σε προηγούμενο κεφάλαιο αναφερθήκαμε διεξοδικά στις παθογένειες της δημόσιας διοίκησης οι οποίες εκπορεύονται από τη γραφειοκρατική και συγκεντρωτική οργάνωσή της, όπως είναι το υψηλό κόστος εξυπηρέτησης, οι χρονοβόρες και δυσκίνητες διαδικασίες, η πολυνομία, η διάχυση της ευθύνης, τα δυσδιάκριτα όρια αρμοδιοτήτων, η εμφάνιση φαινομένων διαφθοράς, η αναποτελεσματικότητα των ελεγκτικών μηχανισμών κ.λπ. Αποτέλεσμα των παθογενειών αυτών όπως σε διάφορες έρευνες έχει καταδειχθεί, είναι η είσπραξη από τον πολίτη δυσaráσκειας τόσο λόγω του ανεπαρκούς και κοστοβόρου επιπέδου εξυπηρέτησής του, όσο και λόγω της απρεπούς πολλές φορές αντιμετώπισής του (Παρίσης, 2006).

Μας δόθηκε ακόμη η ευκαιρία να αναφερθούμε αναλυτικά και στα σημαντικά εμπόδια που βάζουν στις επιχειρούμενες προσπάθειες διοικητικής μεταρρύθμισης για την εξάλειψη των παραπάνω βαθιά ριζωμένων στη δημόσια διοίκηση παθογενειών, η αντίδραση των εμπλεκομένων και η άρνηση πολλές φορές ανάληψης του πολιτικού κόστους από τις διάφορες κυβερνήσεις.

Στο πλαίσιο της προσπάθειας μετασχηματισμού της δημόσιας διοίκησης ώστε να καταστεί μικρότερη σε μέγεθος, αποτελεσματική και αξιόπιστη, ευέλικτη και ευπροσάρμοστη στις νέες κάθε φορά απαιτήσεις αποσκοπώντας στη βέλτιστη εξυπηρέτηση του πολίτη, η ηλεκτρονική διακυβέρνηση εκμεταλλευόμενη τις τεράστιες δυνατότητες της τεχνολογίας, φαίνεται ότι μπορεί να παίξει καταλυτικό ρόλο στη μετάβαση από τη γραφειοκρατική στην αποτελεσματική διοίκηση (Παρίσης, 2006, www.minadmin.gov.gr).

Ως ηλεκτρονική διακυβέρνηση (e – Government) ορίζεται η αξιοποίηση των Τεχνολογιών Πληροφοριών και Επικοινωνιών (ΤΠΕ) στις δημόσιες υπηρεσίες (κεντρικές και περιφερειακές, της κεντρικής διοίκησης ή/και της αυτοδιοίκησης), σε συνδυασμό με τις οργανωτικές αλλαγές και τις νέες δεξιότητες του προσωπικού. Στόχος της είναι η βελτίωση της παροχής των δημοσίων υπηρεσιών καθώς και η ενίσχυση των δημοκρατικών διαδικασιών και η υποστήριξη των δημοσίων πολιτικών προς όφελος των πολιτών (<https://opengov.minedu.gov.gr>).

Το 2011 με το ν.3979 (ΦΕΚ 138 Α'), τέθηκε το θεσμικό πλαίσιο για την ανάπτυξη της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στην Ελλάδα. Σύμφωνα με το άρθρο 1 του νόμου αυτού, σκοπός του είναι: α) η αναγνώριση του δικαιώματος των φυσικών προσώπων και νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, να επικοινωνούν και να συναλλάσσονται με τους φορείς του δημόσιου τομέα με χρήση τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών και β) η ρύθμιση της χρήσης των ΤΠΕ από τους φορείς του δημόσιου τομέα εντός του πλαισίου και για τις ανάγκες της λειτουργίας τους και την υποστήριξη της άσκησης των αρμοδιοτήτων και συναλλαγών τους.

Με τις διατάξεις του ανωτέρω νόμου, μεταξύ άλλων, προβλέπεται από όλους τους φορείς του δημοσίου η υποχρέωση για δημιουργία και διατήρηση δικτυακού τόπου με τις κατάλληλες εφαρμογές για την εξυπηρέτηση και επικοινωνία των συναλλασσόμενων καθώς και η τήρηση ηλεκτρονικού πρωτοκόλλου. Επίσης θεσπίζεται η αποδεικτική και νομική ισχύς των ηλεκτρονικών εγγράφων και θεσμοθετείται η ηλεκτρονική επικοινωνία μεταξύ φορέων της δημόσιας διοίκησης και φυσικών και νομικών προσώπων (<https://opengov.minedu.gov.gr>).

Ειδικότερα, με το άρθρο 4 του νόμου αυτού θεσπίζονται οι γενικές αρχές της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, οι κυριότερες των οποίων είναι: α) Χρήση των ΤΠΕ και των εφαρμογών της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης σύμφωνα με τις αρχές της νομιμότητας, της χρηστής διοίκησης και της διαφάνειας. β) Μέριμνα για την ασφάλεια των πληροφοριακών συστημάτων κατά τη χρήση των ΤΠΕ και των εφαρμογών της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. γ) Μέριμνα για την εγκυρότητα, νομιμότητα, ακεραιότητα, ακρίβεια και επικαιροποίηση των παρεχόμενων πληροφοριών. ε) Διαμόρφωση των πληροφοριών, της επικοινωνίας και εν γένει των υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης με τρόπο φιλικό προς τον χρήστη, διασφαλίζοντας ταυτόχρονα την ισότητα στην πρόσβαση στις υπηρεσίες όλων των πολιτών και ιδίως των ατόμων με ιδιαίτερες ανάγκες πρόσβασης ή ατόμων με αναπηρία.

Ακόμη, με το άρθρο 6 του νόμου, καθορίζονται αναλυτικά οι υποχρεώσεις του δημόσιου τομέα ως προς το είδος, την ποιότητα και την τεκμηρίωση των παρεχόμενων πληροφοριών, τον τρόπο παροχής τους, την ειδική μορφή για περαιτέρω επεξεργασία τους και τον καθορισμό των περιορισμών και των όρων χρήσης τους.

Τέλος, με το άρθρο 7 του νόμου, καθορίζονται οι γενικές αρχές προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα από τη χρήση ΤΠΕ και εφαρμογών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και με το άρθρο 8 καθορίζονται τα δικαιώματα των προσώπων σε

σχέση με την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα για σκοπούς της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.

Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση αποτελεί μια από τις σημαντικότερες προτεραιότητες της Ευρωπαϊκής Ένωσης η οποία έχει εκπονήσει σχετικά σχέδια δράσης. Ήδη από τη Στρατηγική της Λισσαβόνας και την πρωτοβουλία eEurope τέθηκαν οι βάσεις για την ανάπτυξη της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στα κράτη – μέλη της Ε.Ε. Στόχος ήταν η πρόσβαση όλων των πολιτών, των επιχειρήσεων και των οργανισμών στο διαδίκτυο και μέσω αυτού σε πληροφορίες διοικητικού, νομικού, πολιτιστικού κ.α. περιεχομένου. Στη συνέχεια με τα σχέδια δράσης eEurope 2002 και eEurope 2005, ελήφθησαν πρωτοβουλίες για την ενίσχυση της χρήσης του διαδικτύου και της ανάπτυξης νέων εφαρμογών με στόχο την βελτίωση της διοικητικής λειτουργίας και της αποδοτικότητας του δημόσιου τομέα προς όφελος του πολίτη και των επιχειρήσεων (Κοκκίνου, 2001). Με τη στρατηγική i-2010, αναθεωρήθηκε η στρατηγική της Λισσαβόνας, έτσι ώστε να αξιοποιηθούν περισσότερο οι νέες τεχνολογίες προς την κατεύθυνση της ενίσχυσης της συμμετοχής των πολιτών στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, της περαιτέρω αποτελεσματικότερης λειτουργίας του δημοσίου τομέα και της μείωσης του κόστους (Zissis et al., 2008). Με το σχέδιο δράσης 2011-2015 για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση, στόχος ήταν η παροχή νέων αναβαθμισμένων υπηρεσιών σε πολίτες και επιχειρήσεις. Αναμένονταν δε ποσοστά 50% πολιτών και 80% επιχειρήσεων που θα χρησιμοποιούσαν τις ηλεκτρονικές υπηρεσίες. Τέλος, η Ε.Ε. έχει δημιουργήσει μια νέα πλατφόρμα, όπου συγκεντρώνει ιδέες για νέες δράσεις, με στόχο τη βελτίωση των υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης της Ε.Ε. Στην πλατφόρμα αυτή, πολίτες, επιχειρήσεις και δημόσιοι φορείς μπορούν να καταγράφουν τις ανάγκες τους, έτσι ώστε να αναπτυχθεί το νέο σχέδιο δράσης ηλεκτρονικής διακυβέρνησης 2016-2020 για την αναβάθμιση των ψηφιακών δημοσίων υπηρεσιών προς όφελος της κοινωνίας (<https://opengov.ellak.gr>, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/european-egovernment-action-plan-2016-2020>)

Η Ελλάδα έχει τη δική της διαμορφωμένη Εθνική Στρατηγική για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση. Στο σχετικό κείμενο «Στρατηγική για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση 2014 – 2020» (www.minadmin.gov.gr), πρωτίστως αναγνωρίζεται η σημασία της υλοποίησης της συγκεκριμένης στρατηγικής για την ενίσχυση και την αποτελεσματική εφαρμογή των πολιτικών διοικητικής μεταρρύθμισης με στόχευση την εξυπηρέτηση

των πολιτών και των επιχειρήσεων. Έτσι, προς την κατεύθυνση αυτή διατυπώνεται το όραμα της συγκεκριμένης στρατηγικής: *“Μέσα στα επόμενα επτά χρόνια, αξιοποιώντας το δυναμικό των ΤΠΕ ως καταλύτη ανάπτυξης και εργαλείο διακυβέρνησης, η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση, θα ανακτήσει την εμπιστοσύνη της κοινωνίας και θα καταστεί πιο αποδοτική και παραγωγική, παρέχοντας στους πολίτες και τις επιχειρήσεις πολιτοκεντρικές και συνεχώς αναβαθμιζόμενες ηλεκτρονικές υπηρεσίες”*.

Για την υλοποίηση του σχεδίου αυτού η ηλεκτρονική διακυβέρνηση καλείται να διαδραματίσει τρεις στρατηγικούς ρόλους:

α) *Ως όχημα εκσυγχρονισμού του κράτους και της διοίκησης να στηρίζει τη διοικητική μεταρρύθμιση σύμφωνα με τις αρχές της αποτελεσματικότητας, αποδοτικότητας, διαφάνειας και λογοδοσίας.*

β) *Ως μηχανισμός επανασύνδεσης του πολίτη με το κράτος και τη Διοίκηση να κατακτήσει την εμπιστοσύνη των πολιτών μέσω αξιόπιστων και ποιοτικών υπηρεσιών που συμβάλλουν στην ανάπτυξη, ενισχύουν την ισότιμη και ενεργή συμμετοχή και βελτιώνουν την ποιότητα της ζωής των πολιτών.*

γ) *Ως μοχλός σχεδιασμού και συντονισμού των οριζόντιων πολιτικών ΤΠΕ στη Δημόσια Διοίκηση, να εγγυηθεί την εφαρμογή των συμφωνημένων δεσμευτικών γενικών αρχών κατά τη χάραξη, έγκριση και υλοποίηση κάθε στόχου, δράσης και επί μέρους έργου, στο σύνολο της Δημόσιας Διοίκησης.*

Οι παραπάνω στρατηγικοί στόχοι εξειδικεύονται σε επιμέρους στρατηγικές τοποθετήσεις, υπακούουν σε κατευθυντήριες αρχές, προϋποθέτουν ένα χρηματοδοτικό πλαίσιο καθώς και τις αναγκαίες πολιτικές δεσμεύσεις ενώ υπόκεινται στις τεχνολογικές και μεθοδολογικές παραδοχές, έτσι ώστε στο σύνολό τους όλα τα παραπάνω να αποτελούν συνεκτική ολοκληρωμένη στρατηγική ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.

Οι κατευθυντήριες γενικές αρχές διατυπώνονται ως εξής:

α) *Διαλειτουργικότητα:* Τα πληροφοριακά συστήματα όλων των δημόσιων φορέων διαλειτουργούν αυτοματοποιημένα μεταξύ τους, έτσι ώστε ο πολίτης να λαμβάνει το τελικό προϊόν της αιτούμενης υπηρεσίας.

β) *Συμμόρφωση ή αιτιολόγηση:* Κάθε νέα λύση ηλεκτρονικής διακυβέρνησης συμμορφώνεται και είναι συμβατή με τους δεσμευτικούς κανόνες. Κάθε παρέκκλιση θα πρέπει να τεκμηριώνεται.

γ) *Ενοποίηση:* Ο εξοπλισμός και το λογισμικό θα ενταχθούν σε ενιαία κέντρα δεδομένων, με κοινή διαχείριση και κανόνες που θα επιτρέπουν ενιαία πρόσβαση.

δ) *Εξοικονόμηση – Μη επανάληψη*: Προϋπόθεση για τη χρηματοδότηση δράσης ηλεκτρονικής διακυβέρνησης είναι η εξοικονόμηση πόρων ή η μη σπατάλη πόρων. Παράλληλα, προϋπόθεση για τη χρηματοδότησή της είναι η ανάδειξη της αναγκαιότητάς της και η μη επανάληψή της.

ε) *Μοναδική καταχώρηση δεδομένων*: Τήρηση της πληροφορίας από έναν μοναδικό δημόσιο φορέα, υπεύθυνο για την εγκυρότητα και τη διάθεσή της. Επίσης, η Δημόσια Διοίκηση μπορεί να ζητήσει από τον πολίτη κάποια πληροφορία μόνο μια φορά.

στ) *Εφικτότητα – Βιωσιμότητα*: Ο σχεδιασμός και η υλοποίηση δράσεων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης πραγματοποιείται μόνο εφόσον διασφαλίζεται η εφικτότητα και η βιωσιμότητά τους, καθώς και η επιχειρησιακή ικανότητα των δημόσιων φορέων υλοποίησής τους.

ζ) *Διαφάνεια – Ανάκτηση εμπιστοσύνης*: Η Δημόσια Διοίκηση σχεδιάζει και υλοποιεί τις δράσεις Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, ενισχύοντας τη διαφάνεια, την ακεραιότητα, τη λογοδοσία και την αποδοτικότητα και με γνώμονα τις ανάγκες των πολιτών, έτσι ώστε να ανακτηθεί η εμπιστοσύνη τους.

η) *Προσβασιμότητα*: Η Δημόσια Διοίκηση δεσμεύεται για την εξασφάλιση προσβασιμότητας στους δικτυακούς τόπους, όλων των πολιτών, χωρίς αποκλεισμούς, ειδικά των μειονεκτούντων ομάδων (ΑμεΑ, ψηφιακά αναλφάβητων κ.λπ.) σύμφωνα με τις διεθνείς, ευρωπαϊκές και εθνικές προδιαγραφές.

θ) *Ασφάλεια – Ιδιωτικότητα*: Η Δημόσια Διοίκηση δεσμεύεται για τη διαφύλαξη της ασφάλειας των πληροφοριών, των συστημάτων και δικτύων, των διαδικασιών και των υποδομών, από κάθε προσπάθεια αλλοίωσης, παραβίασης ή αναρμόδιας πρόσβασης. Επίσης, η Δημόσια Διοίκηση εγγυάται την προστασία της ιδιωτικότητας στη συλλογή, επεξεργασία, αποθήκευση και ανταλλαγή πληροφοριών, υπό την έννοια της μη εξουσιοδοτημένης ή της μη προβλεπόμενης από το ισχύον θεσμικό πλαίσιο χρήσης τους.

ι) *Συμμετοχή πολιτών*: Η Δημόσια Διοίκηση θα διασφαλίζει τη συμμετοχή των πολιτών κατά λήψη των κυβερνητικών αποφάσεων και κατά το σχεδιασμό και την αξιολόγηση των υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης.

Περαιτέρω, εξειδικεύονται οι επιμέρους στρατηγικές κατευθύνσεις και καθορίζονται οι αντίστοιχοι στόχοι ως εξής:

α) *Στρατηγική κατεύθυνση πρώτη: Εκσυγχρονισμός του κράτους και της διοίκησης.*

Στόχοι:

- i) Απλούστευση των διαδικασιών με χρήση ΤΠΕ.
- ii) Ηλεκτρονική διαχείριση των εγγράφων – ψηφιοποίηση των διεργασιών.

iii) Ενιαία διαχείριση των πόρων της δημοσίας διοίκησης.
β) Στρατηγική κατεύθυνση δεύτερη: *Επανασύνδεση του πολίτη με το κράτος και τη δημόσια διοίκηση.*

Στόχοι:

- iv) Ενιαία διαχείριση των σχέσεων του κράτους με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις.
 - v) Δημιουργία ενιαίου σημείου πρόσβασης στις υπηρεσίες του δημόσιου τομέα.
 - vi) Αυθεντικοποίηση των πολιτών.
 - vii) Συμμετοχική δημοκρατία.
 - viii) Ψηφιακή ένταξη και ψηφιακός αλφαριθμητισμός.
- γ) Στρατηγική κατεύθυνση τρίτη: *Συντονισμός των οριζόντιων πολιτικών ΤΠΕ στη δημόσια διοίκηση.*
- ix) Διασύνδεση των βασικών μητρώων της δημοσίας διοίκησης.
 - x) Ανοιχτή διάθεση της δημοσίας πληροφορίας.

Μέσω της επίτευξης των παραπάνω δέκα στόχων αναμένεται να βελτιωθεί η ποιότητα εξυπηρέτησης των πολιτών και των επιχειρήσεων, να αυξηθεί η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα και να μειωθεί το κόστος της δημοσίας διοίκησης. Ταυτόχρονα θα ενισχυθεί η διαφάνεια και θα εξασφαλιστεί η μέγιστη δυνατή συμμετοχή των πολιτών και των επιχειρήσεων στο σύγχρονο κράτος.

Με το σχέδιο δράσης eEurope 2002 της Ε.Ε., καθοριζόταν ως στόχος η παροχή της δυνατότητας πρόσβασης πολιτών και επιχειρήσεων στις δημόσιες υπηρεσίες μέσω διαδικτύου μέχρι το τέλος του 2002. Το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη συνέχεια κατάρτισε ένα σύνολο 20 σχετικών υπηρεσιών ως εξής (Millard, 2003 εντός Κιοσσέ, 2011):

Υπηρεσίες προς πολίτες: 1) φόρος εισοδήματος, 2) εύρεση εργασίας, 3) κοινωνική ασφάλιση, 4) προσωπικά έγγραφα, 5) εγγραφή αυτοκινήτου, 6) έκδοση άδειας οικοδομής, 7) υπεύθυνες δηλώσεις, 8) δημόσιες βιβλιοθήκες, 9) πιστοποιητικά γάμου και γέννησης, 10) εγγραφή στην τριτοβάθμια εκπαίδευση, 11) αλλαγή διεύθυνσης, 12) υπηρεσίες υγείας.

Υπηρεσίες προς επιχειρήσεις: 1) κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων, 2) φορολογία εταιρειών, 3) υπηρεσίες ΦΠΑ, 4) εγγραφή νέας εταιρείας, 5) υποβολή στοιχείων σε στατιστικές υπηρεσίες, 6) τελωνειακές δηλώσεις, 7) περιβαλλοντικές άδειες, 8) δημόσιες συμβάσεις.

Κάθε κράτος – μέλος της Ε.Ε., υπό το κοινό ευρωπαϊκό πλαίσιο για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση έτσι όπως τέθηκε με τα σχετικά σχέδια δράσης, υλοποίησε πολλές εφαρμογές, σε διαφορετικό βεβαίως επίπεδο η κάθε χώρα, στις προσπάθειες που καθεμιά κατέβαλε για τη μετάβαση από την παραδοσιακή στην ηλεκτρονική διακυβέρνηση, προκειμένου να εξορθολογιστεί η δημόσια διοίκηση, να αυξηθεί η αποδοτικότητα του δημοσίου τομέα και να βελτιωθεί η εξυπηρέτηση του πολίτη. Πάρα πολλές δε από τις εφαρμογές αυτές μπορούν να αποτελέσουν *καλές πρακτικές* προς μίμηση. Ενδεικτικά (Κοκκίνου, 2001): Στη Γερμανία δόθηκε ιδιαίτερη έμφαση στη χρήση μεθόδων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης από τους υπαλλήλους των Κέντρων Πολιτών για την παροχή πληροφοριών στους πολίτες. Στο Βέλγιο με τη χρήση της Προσωπικής Ηλεκτρονικής Ταυτότητας, οι πολίτες έχουν πρόσβαση σε όλες τις δημόσιες ηλεκτρονικές υπηρεσίες. Στην Ολλανδία εκτός από τη χρήση της ηλεκτρονικής ταυτότητας, λειτουργούν υπηρεσίες μιας στάσης για παροχή πληροφοριών σε πολίτες και σπουδαστές και ανέργους. Στη Γαλλία, μέσω διαδικτύου είναι δυνατή η παροχή πληροφοριών για τα δικαιώματα πολιτών. Επίσης, ηλεκτρονικά γίνεται η υποβολή και εκκαθάριση των φορολογικών δηλώσεων και η διαχείριση των καρτών υγείας. Στην Ισπανία οι συναλλαγές των πολιτών με το δημόσιο γίνονται ηλεκτρονικά με τη χρήση της ψηφιακής υπογραφής. Επίσης ηλεκτρονικά, γίνεται η καταχώρηση των νέων εταιρειών. Στην Ιταλία λειτουργεί εφαρμογή ηλεκτρονικής υποβολής εγκληματικών πράξεων. Επίσης η ιταλική ηλεκτρονική κάρτα αποτελεί διεθνές ταξιδιωτικό έγγραφο με το οποίο υπάρχει δυνατότητα πραγματοποίησης ηλεκτρονικών συναλλαγών. Στη Φιλανδία λειτουργεί υπηρεσία ηλεκτρονικής υγειονομικής φροντίδας παροχή συμβουλών υγείας.

Στην Ελλάδα, με χρηματοδότηση των κοινοτικών προγραμμάτων στήριξης (Β΄ ΚΠΣ, Γ΄ ΚΠΣ, ΕΣΠΑ) επιχειρήθηκε ο εκσυγχρονισμός της Δημοσίας Διοίκησης προς την κατεύθυνση της βελτίωσης της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητάς της, της ορθολογικότερης διαχείρισης των πόρων, της διαφάνειας της δημόσιας δράσης και της συμμετοχής του πολίτη. Έτσι, εκπονήθηκαν ειδικά επιχειρησιακά προγράμματα για την ανάπτυξη της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης όπως τα προγράμματα: «Κλεισθένης», «Πολιτεία», «Σύζευξις», «Αριάδνη», «Κοινωνία της Πληροφορίας», το «Ειδικό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα του ΥΠΕΣ» (Boufeas et al., 2004 εντός Κιοσσέ, 2011). Μέσα από τα προγράμματα αυτά, αναπτύχθηκαν πλήθος εφαρμογές και δράσεις ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, όπως: α) Το ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα

φορολογίας TAXIS μέσω του οποίου διεκπεραιώνεται ηλεκτρονικά ένα πολύ μεγάλο μέρος των συναλλαγών με τους φορολογούμενους πολίτες και επιχειρήσεις (www.gsis.gr). β) Η κεντρική διαδικτυακή πύλη της δημόσιας διοίκησης «ΕΡΜΗΣ», μέσω του ασφαλούς περιβάλλοντος της οποίας παρέχεται ένα πλήθος πληροφοριών αλλά και υπηρεσιών ηλεκτρονικών συναλλαγών (π.χ. χορήγηση πάνω από 100 διαφορετικών πιστοποιητικών), οι οποίες είναι εφικτές λόγω της διαλειτουργικής σύνδεσης των πληροφοριακών συστημάτων των διαφόρων υπηρεσιών (www.ermis.gov.gr). γ) Ο δικτυακός τόπος Διαύγεια (<https://diavgeia.gov.gr>), στον οποίο η Δημόσια Διοίκηση είναι υποχρεωμένη να αναρτά το μεγαλύτερο μέρος των αποφάσεών της προς πληροφόρηση των πολιτών, διασφαλίζοντας έτσι τη διαφάνεια της δράσης της. δ) Οι δικτυακοί τόποι εξάλλου των περισσότερων δημόσιων υπηρεσιών και οργανισμών οι οποίοι συναλλάσσονται με πολίτες και υπηρεσίες, είναι σε θέση πλέον να παρέχουν με πιστοποίηση του χρήστη, μεγάλο μέρος των υπηρεσιών τους ηλεκτρονικά (ΙΚΑ (www.ika.gr), ΟΑΕΔ (www.oaed.gr), Επιμελητήρια κ.λπ.)

Είναι σαφές ότι στην Ελλάδα τα τελευταία χρόνια έγιναν προσπάθειες και επιτεύχθηκαν πάρα πολλά για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση με ορατά τα αποτελέσματα της διευκόλυνσης των συναλλαγών, της μείωσης του κόστους, της διαφάνειας της διοικητικής δράσης και της εξυπηρέτησης του πολίτη. Ωστόσο μένουν να γίνουν ακόμη περισσότερα και τα επιτεύγματα των άλλων χωρών προς την κατεύθυνση αυτή, μπορούν να δώσουν το παράδειγμα.

Παράρτημα ΙΔ

Το σύστημα διοίκησης με στόχους στο δημόσιο τομέα

Με το ν.3230/2004 (ΦΕΚ 44 Α') θεσπίστηκε η εφαρμογή στην ελληνική δημόσια διοίκηση του συστήματος διοίκησης με στόχους και μέτρησης της αποτελεσματικότητας. Ειδικότερα, με τις διατάξεις της παρ.1 του άρθρου 1 του νόμου, καθιερώνεται το σύστημα «Διοίκηση μέσω Στόχων», με το οποίο επιδιώκεται «η αποτελεσματικότερη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών και η ανταπόκριση του ανθρώπινου δυναμικού στις σύγχρονες ανάγκες και τα νέα πρότυπα διοίκησης». Η Διοίκηση μέσω Στόχων ορίζεται ως «η διαδικασία προσδιορισμού σαφών επιδιώξεων – επιδόσεων στα ανώτατα ιεραρχικά επίπεδα κάθε φορέα και εν συνεχεία η διάχυση των γενικότερων αυτών επιδιώξεων υπό μορφή εξειδικευμένων δράσεων σε κάθε κατώτερο ιεραρχικό επίπεδο. Σε κάθε επίπεδο οι προϊστάμενοι και οι υφιστάμενοι δεσμεύονται σε ετήσια βάση για την υλοποίηση συγκεκριμένων ενεργειών και την επίτευξη συγκεκριμένων ποσοτικών και ποιοτικών αποτελεσμάτων, λαμβανομένων υπόψη και των δεικτών αποδοτικότητας γενικών ή ειδικών όπου υπάρχουν».

Με τις νεώτερες διατάξεις του άρθρου 22 του ν.4369/2016 (ΦΕΚ 33 Α') (παλαιότερα του άρθρου 3 του ν.3230/2004) και της αριθμ.πρωτ.12972/10-05-2016 εγκυκλίου του ΥΠ.ΕΣ.&Δ.Α. περί της Εφαρμογής Συστήματος Διοίκησης με Στόχους για το έτος 2017, θεσπίζεται επακριβώς η διαδικασία καθορισμού, ανάλυσης και διάχυσης από τα ανώτερα στα κατώτερα ιεραρχικά κλιμάκια των στόχων ως εξής:

- α) Εντός της πρώτης εβδομάδας του Οκτωβρίου κάθε έτους, ο Υπουργός ή το ανώτατο όργανο κάθε φορέα, γνωστοποιεί τους προτεινόμενους στρατηγικούς στόχους της υπηρεσίας του για το επόμενο έτος.
- β) Στο πλαίσιο των παραπάνω στόχων, οι Προϊστάμενοι των Γενικών Διευθύνσεων ή ελλείψει αυτών οι Προϊστάμενοι Διευθύνσεων, καταθέτουν στον Υπουργό ή στο όργανο διοίκησης εξειδικευμένη εισήγηση σχετικά με τους διαθέσιμους πόρους, τις υλοποιηθείσες και εν εξελίξει δράσεις της υπηρεσίας τους, καθώς και τον γενικότερο προγραμματισμό του τομέα ευθύνης τους.
- γ) Εντός της πρώτης εβδομάδας του Νοεμβρίου, ο αρμόδιος Υπουργός ή το μονομελές όργανο διοίκησης, σε συνεργασία με τους ως άνω αναφερόμενους Προϊσταμένους, αποφασίζει σχετικά επί των εισηγήσεων.

- δ) Στη συνέχεια γνωστοποιεί και κατανέμει σε κάθε Γενική Διεύθυνση ή σε κάθε Διεύθυνση τους στρατηγικούς στόχους της για το επόμενο έτος.
- ε) Η ανωτέρω απόφαση κοινοποιείται ηλεκτρονικά σε όλους τους υπαλλήλους και παρουσιάζεται σε ολομέλεια των Διευθύνσεων (του άρθρου 23 του νόμου) ανά Γενική Διεύθυνση, όπου αυτή υφίσταται, υπό την προεδρία του Υπουργού ή του μονομελούς οργάνου διοίκησης.
- στ) Οι προϊστάμενοι Γενικής Διεύθυνσης προβαίνουν σε μια κατ' αρχήν εξειδίκευση ανά οικεία Διεύθυνση των στόχων που έχουν τεθεί στην Γενική τους Διεύθυνση και ενημερώνουν σχετικά με την εξειδίκευση τους υπαγόμενους σε αυτούς προϊσταμένους Διεύθυνσης και τους ζητούν να εισηγηθούν περαιτέρω προσδιορισμό των στόχων κάθε Διεύθυνσης.
- ζ) Οι προϊστάμενοι Διεύθυνσης ζητούν από τους προϊσταμένους Τμήματος να εισηγηθούν τον προσδιορισμό των στόχων κάθε Τμήματος.
- η) Οι προϊστάμενοι Τμήματος ζητούν από τους υπαλλήλους να υποβάλουν τις απόψεις τους και τις προτάσεις τους σχετικά με την στοχοθεσία του Τμήματος, της Διεύθυνσης και συνολικά της Υπηρεσίας.
- θ) Βάσει των εισηγήσεων των Προϊσταμένων, εκδίδεται από κάθε Γενικό Διευθυντή απόφαση για τους στόχους κάθε Διεύθυνσης και Τμήματος του τομέα αρμοδιότητας του.
- ι) Εντός της δεύτερης εβδομάδας του Δεκεμβρίου κάθε έτους, ο προϊστάμενος Τμήματος παρουσιάζει στην Ολομέλεια των υπαλλήλων του Τμήματος (του άρθρου 23 του νόμου), τους στόχους που έχουν αποφασιστεί κατά τα ανωτέρω και προτείνει, στο πλαίσιο της στοχοθεσίας αυτής, τους ατομικούς στόχους κάθε υπαλλήλου, λαμβάνοντας υπόψη την κατηγορία και τον κλάδο του υπαλλήλου, τα πρόσθετα τυπικά του προσόντα, τις γνώσεις του, τη διοικητική εμπειρία και τις δεξιότητες που κατέχει σε σχέση με τον επιδιωκόμενο στόχο, καθώς και με τις ενέργειες και δράσεις που πρόκειται να αναλάβει.
- ια) Στη συνέχεια, ακολουθεί συνέντευξη του Προϊσταμένου με κάθε υπάλληλο. Ο Προϊστάμενος αφού λάβει υπόψη τη γνώμη του υπαλλήλου καθορίζει γραπτά την ατομική στοχοθεσία του και την ειδικότερη συμβολή του στην επίτευξη των στόχων του Τμήματος, με ατομικούς στόχους, οι οποίοι αναλύονται σε συγκεκριμένες ενέργειες, με χρονικά προσδιορισμένη υλοποίηση όπου η φύση της Υπηρεσίας το επιτρέπει. Από τα παραπάνω συμπεραίνεται ότι η εξειδίκευση των στρατηγικών στόχων σε επιχειρησιακούς και η ανάπτυξη των σχετικών προγραμμάτων δράσης, αντιστοιχούν

στην ιεραρχική διάρθρωση της οργανωτικής δομής κάθε φορέα. Στην κορυφή της διοικητικής πυραμίδας αντιστοιχούν σκοποί, που καθορίζονται από την αποστολή της συγκεκριμένης υπηρεσίας και προσδιορίζονται από τη στρατηγική και το όραμα της ηγεσίας. Στη βάση της πυραμίδας αντιστοιχούν οι στόχοι που εξειδικεύουν τα αναμενόμενα επιχειρησιακά αποτελέσματα των διοικητικών δράσεων. Συνεπώς, για τον καθορισμό των στόχων ακολουθείται προσέγγιση από την κορυφή προς τη βάση: Αφού ολοκληρωθεί η στοχοθεσία στο ανώτερο ιεραρχικό επίπεδο, στη συνέχεια ακολουθεί η στοχοθεσία στο ιεραρχικά κατώτερο. Κατά την υλοποίηση των στόχων όμως ακολουθείται η αντίστροφη πορεία, από τη βάση προς την κορυφή: Η εκπλήρωση των επιμέρους στόχων, σταδιακά συμβάλλει στην εκπλήρωση των στρατηγικών σκοπών. Γίνεται αντιληπτό, ότι είναι απαραίτητο οι παραπάνω διαδικασίες να συνδέονται μεταξύ τους με τρόπο ουσιαστικό, προκειμένου να συνθέτουν ένα σύστημα προσανατολισμένο σε σαφείς στόχους. Οι επιμέρους στόχοι άλλωστε, πρέπει να είναι δομημένοι με τέτοιο τρόπο ώστε να συντελούν στην επίτευξη των στόχων του ανώτερου διοικητικού επιπέδου και όλοι μαζί να συνεισφέρουν στην επίτευξη των στρατηγικών σκοπών που έχουν τεθεί σε επίπεδο πολιτικής ηγεσίας (ΕΚΔΔΑ/ΙΝΕΠ Επιμορφωτικό πρόγραμμα: Διοίκηση μέσω στόχων και μέτρηση της αποδοτικότητας, 2010).

Σύμφωνα με τα παραπάνω γίνεται αντιληπτό ότι σε κάθε ιεραρχικό επίπεδο οι στόχοι καθορίζονται και συγκεκριμενοποιούνται σε πρόγραμμα δράσης κατόπιν συνεργασίας και συμφωνίας μεταξύ προϊσταμένων και υφισταμένων. Αυτό σημαίνει ότι οι στόχοι δεν τίθενται αυθαίρετα από τον προϊστάμενο, αλλά αντίθετα οι υφιστάμενοι συμμετέχουν ενεργά στον καθορισμό τους.

Τέλος, σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ.4 του άρθρου 22 του ν.4369/2016 οι αποφάσεις στοχοθεσίας του Υπουργού ή του μονομελούς οργάνου διοίκησης και των Γενικών Διευθυντών, καθορίζουν το βαθμό προτεραιότητας για κάθε στόχο, τους δείκτες μέτρησης των αποτελεσμάτων, το χρονοδιάγραμμα υλοποίησης, ενώ ρυθμίζουν και κάθε άλλο σχετικό θέμα. Σύμφωνα δε με τις διατάξεις των παρ.3α και 3γ του άρθρου 22 του ως άνω νόμου, οι αποφάσεις στοχοθεσίας κοινοποιούνται ηλεκτρονικά σε όλο το προσωπικό που αφορούν και δημοσιεύονται στη Διαύγεια, έτσι ώστε όλοι να είναι ενήμεροι για το σύνολο των επιδιωκόμενων στόχων και το χρονοδιάγραμμα υλοποίησης.

Η παρακολούθηση υλοποίησης της στοχοθεσίας σύμφωνα με την παράγραφο 2α του άρθρου 23 του ν.4369/2016 (παλαιότερα άρθρου 4 του ν.3230/2004), πραγματοποιείται σε δύο ιεραρχικά επίπεδα ως εξής (αριθμ.πρωτ.12972/10-05-2016 εγκύκλιος του ΥΠ.ΕΣ.&Δ.Α.):

α) Σε επίπεδο Διεύθυνσης από την Ολομέλεια της Διεύθυνσης, η οποία συνεδριάζει τρεις φορές το χρόνο, δηλαδή κάθε τέσσερις μήνες, για να αξιολογήσει την πορεία υλοποίησης των στόχων της Διεύθυνσης, όπως αυτοί αποτυπώνονται στο σύνολο της λειτουργίας της αντίστοιχης οργανικής μονάδας. Εισηγητής είναι ο αρμόδιος προϊστάμενος Διεύθυνσης ή αρμόδιος υπάλληλος που επιλέγεται από αυτόν.

β) Σε επίπεδο Τμήματος, από την ολομέλεια του τμήματος μια φορά κάθε δύο μήνες, για να αξιολογήσει την πορεία υλοποίησης των στόχων του Τμήματος.

Στις περιπτώσεις που παρατηρείται απόκλιση μεταξύ των επιθυμητών και πραγματικών αποτελεσμάτων, οι στόχοι μπορούν να αναθεωρηθούν (κατάργηση, αντικατάσταση, συμπλήρωση, διόρθωση) ή να τροποποιηθεί το ετήσιο χρονοδιάγραμμα υλοποίησής τους, εφόσον υπάρχουν αντικειμενικοί λόγοι γι' αυτό, σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ.5 του άρθρου 22 του ν.4369/2016.

Για τις απαιτούμενες διορθωτικές ενέργειες, η ολομέλεια της Διεύθυνσης ή του Τμήματος, μπορεί να συντάσσει σχετική εισήγηση προς την πολιτική ηγεσία με βάση προτάσεις των μελών της, σύμφωνα με σχετική δυνατότητα που προβλέπεται στην παράγραφο 2γ του άρθρου 23 του ν.4369/2016, μετά την πάροδο τεσσάρων μηνών και πριν την παρέλευση οκτώ μηνών από τον καθορισμό της στοχοθεσίας, όπως προβλέπεται στους χρονικούς περιορισμούς που καθορίζονται στην παράγραφο 5 του άρθρου 22 του ν.4369/2016.

Για την αναθεώρηση της ατομικής στοχοθεσίας επαναλαμβάνεται η διαδικασία καθορισμού των ατομικών στόχων που περιγράφεται στην παράγραφο 3γ του άρθρου 22 του ν.4369/2016, ενώ για την αναθεώρηση της στοχοθεσίας σε επίπεδο Τμήματος και Διεύθυνσης επαναλαμβάνονται οι διαδικασίες με τις οποίες πραγματοποιείται ο καθορισμός τους στις σχετικές διατάξεις του άρθρου 22 του ως άνω νόμου.

Τα αποτελέσματα της υλοποίησης της ετήσιας στοχοθεσίας αποτυπώνονται, σύμφωνα με την παράγραφο 2δ του άρθρου 23 του ν.4369/2016, στις Εκθέσεις Αξιολόγησης που εγκρίνονται από τις Ολομέλειες της Διεύθυνσης και του Τμήματος. Οι Εκθέσεις Αξιολόγησης συντάσσονται από τον οικείο προϊστάμενο, περιλαμβάνουν το έργο που παρήγαγαν οι οργανικές μονάδες και εγκρίνονται ύστερα από συζήτηση

τουλάχιστον από τα δύο τρίτα ($2/3$) των υπαλλήλων της αντίστοιχης δομής. Οι Εκθέσεις είναι επαρκώς αιτιολογημένες βάσει της στοχοθεσίας της κάθε δομής και λαμβάνουν βαθμολογία από το 0-100.

Παράρτημα ΙΕ

Οι δείκτες απόδοσης

Οι δείκτες απόδοσης οι οποίοι αναφέρονται στην αξιολόγηση ενός έργου μετά την ολοκλήρωσή του είναι οι εξής (Ραμματά, 2009):

α) *Εκτίμηση ως προς την επίτευξη των αποτελεσμάτων*: Εκτιμάται εάν επιτεύχθηκε και σε ποιο βαθμό μια προβλεπόμενη δράση (μη επίτευξη, μερική επίτευξη, ικανοποιητική επίτευξη και πλήρης επίτευξη).

β) *Αποτίμηση των ενδιάμεσων αποτελεσμάτων*: Υπολογίζονται οι ενδιάμεσες εκροές μεταξύ συγκεκριμένων χρονικών ή άλλων ορόσημων.

γ) *Εκτίμηση της δαπάνης πόρων*: Με τον υπολογισμό των πόρων που δαπανήθηκαν για την υλοποίηση της δράσης, εκτιμάται η αποδοτικότητα της μονάδος.

δ) *Εσωτερικοί δείκτες πόρων*: Αποτιμούν τις εσωτερικές διαδράσεις μεταξύ των διαφόρων τμημάτων του οργανισμού.

ε) *Δείκτες εργασιακών φορτίων*: Εκτιμούν τις απαιτούμενες εργατοώρες για την διεκπεραίωση των επιμέρους εργασιών που είναι απαραίτητες για την αποτελεσματική υλοποίηση των δράσεων του οργανισμού.

στ) *Λοιποί εξωτερικοί δείκτες*: Αφορούν στην αποτίμηση του ευρύτερου πλαισίου (πολιτικού, οικονομικού, νομικού, περιβαλλοντικού κ.λπ.), που επηρεάζει την αποτελεσματικότητα της διοικητικής δράσης του φορέα ανάλογα με το αντικείμενό του.

ζ) *Δείκτες επιπτώσεων*: Μετρούν την επίπτωση που έχει η δράση του φορέα της διοίκησης στην λειτουργία της κοινωνίας.

η) *Ειδικοί ποιοτικοί δείκτες προσαρμοζόμενοι στην εκάστοτε υπηρεσία*: Ανάλογα με το αντικείμενο της υπηρεσίας ορίζονται ειδικοί δείκτες για τη μέτρηση ειδικών αποτελεσμάτων της εν λόγω δράσης.

Παράρτημα ΙΣΤ

Ο σχεδιασμός του ερωτηματολογίου

Για το σχεδιασμό του ερωτηματολογίου ακολουθήθηκε παρακάτω διαδικασία (Σταθακόπουλος, 2005):

α) *Λήψη προκαταρκτικών αποφάσεων*: Επιλέχθηκε ο προς έρευνα πληθυσμός, οι απαιτούμενες προς άντληση πληροφορίες, καθώς και η μέθοδος συλλογής τους όπως παραπάνω αναφέρθηκε.

β) *Λήψη αποφάσεων για το περιεχόμενο των ερωτήσεων*: Οι ερωτήσεις επιλέχθηκαν με βάση την αναγκαιότητά τους, την επάρκειά τους για την λήψη των απαραίτητων πληροφοριών, καθώς και το ενδεχόμενο ο ερωτώμενος να μην γνωρίζει την απάντηση ή να μην επιθυμεί να απαντήσει. Σημειώνεται ότι κατά το σχεδιασμό του ερωτηματολογίου ελήφθη υπόψη και το σχετικό ερωτηματολόγιο της παραπάνω αναφερθείσας ανάλογης έρευνας της κας Άρτεμις Τσολάκη, προκειμένου οι ληφθείσες πληροφορίες να είναι συγκρίσιμες για την εξαγωγή των απαραίτητων συμπερασμάτων.

γ) *Λήψη αποφάσεων για τη διατύπωση των ερωτήσεων*: Η φρασεολογία και το λεξιλόγιο που χρησιμοποιήθηκε για τη διατύπωση των ερωτήσεων είναι απλό. Έγινε προσπάθεια να αποφευχθούν ασάφειες, αμφιβολίες, υποθέσεις και γενικεύσεις, καθώς επίσης και η ακούσια καθοδήγηση του ερωτώμενου σε συγκεκριμένες απαντήσεις.

δ) *Λήψη αποφάσεων για τον τύπο των ερωτήσεων*: Κατά το μεγαλύτερο μέρος του, το ερωτηματολόγιο, περιέχει ερωτήσεις κλειστού ή/και διχοτομικού τύπου, όπου ο ερωτώμενος καλείται να επιλέξει από ένα περιορισμένο πλήθος έτοιμων απαντήσεων οι οποίες εξαντλούν και τις σχετικές επιλογές. Επίσης, σε μικρότερο βαθμό περιλαμβάνονται και ερωτήσεις πολλαπλών επιλογών, όπου ο ερωτώμενος μπορεί να επιλέξει περισσότερες της μιας απάντησης και τέλος, ερωτήσεις ανοικτού τύπου όπου ο ερωτώμενος δίνει ο ίδιος την κατάλληλη απάντηση. Σε καμία ερώτηση δεν δόθηκε υποχρεωτικός χαρακτήρας, προκειμένου να δοθεί η δυνατότητα στους συμμετέχοντες να απαντήσουν σε όσες ερωτήσεις επιθυμούν ή/και να μην απαντήσουν σε όσες ερωτήσεις θεωρήσουν ότι δεν τους αφορούν.

ε) *Λήψη αποφάσεων για τη σειρά των ερωτήσεων*: Κατά τη διάταξη των ερωτήσεων στο ερωτηματολόγιο ακολουθήθηκε ο κανόνας «από το πιο απλό στο περισσότερο σύνθετο». Επίσης, οι ερωτήσεις ομαδοποιήθηκαν νοηματικά και έγινε προσπάθεια να ακολουθούν μια λογική σειρά και να έχουν αλληλουχία μεταξύ τους. Έτσι, στο πρώτο

μέρος του ερωτηματολογίου τοποθετήθηκαν ερωτήσεις απλές, χωρίς δυσκολία απάντησης εκ μέρους των συμμετεχόντων, οι οποίες αφορούν στα δημογραφικά τους στοιχεία. Στο δεύτερο μέρος τέθηκαν οι ερωτήσεις που αφορούν στη χρήση ή όχι των εργαλείων ποιότητας καθώς και στις απόψεις των συμμετεχόντων για την αποτελεσματική εφαρμογή τους. Στο τρίτο μέρος του ερωτηματολογίου τέθηκαν οι ερωτήσεις που αφορούν στον τρόπο άσκησης της διοίκησης από μέρους τους. Τέλος, στο τέταρτο και τελευταίο μέρος τέθηκαν οι πιο «δύσκολες» για τους συμμετέχοντες ερωτήσεις οι οποίες αφορούν στην κατάθεση των αντιλήψεών τους για τις αρχές και τη φιλοσοφία της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας.

στ) *Λήψη αποφάσεων για τη διάταξη και εμφάνιση του ερωτηματολογίου:* Προσπαθήσαμε έτσι ώστε το ηλεκτρονικό ερωτηματολόγιο να είναι φιλικό στον συμμετέχοντα κατά τη συμπλήρωσή του, ευχάριστο και ξεκούραστο στην εμφάνιση. Έτσι, ως προς την εμφάνιση επιλέχθηκε ανοικτό μπλε φόντο. Η δόμησή του έγινε σε διακριτές ενότητες σύμφωνα με την ομαδοποίηση των ερωτήσεων όπως παραπάνω αναφέραμε. Ακόμη, επιλέχθηκε να εμφανίζεται μέσω πληροφοριακής «μπάρας» η πρόοδος συμπλήρωσης των ενοτήτων του ερωτηματολογίου, έτσι ώστε ο συμμετέχων να γνωρίζει άμεσα και διαρκώς το ποσοστό που απομένει για τη συμπλήρωσή του. Τέλος, για τη διασφάλιση της αξιοπιστίας των πληροφοριών, η ηλεκτρονική εφαρμογή ρυθμίστηκε με τρόπο ώστε κάθε συμμετέχων στην έρευνα να έχει τη δυνατότητα μιας και μοναδικής συμμετοχής.

ζ) *Δοκιμή, προέλεγχος και αναθεώρηση του ερωτηματολογίου:* Για τον εντοπισμό τυχόν ατελειών και αστοχιών έγινε προέλεγχος και δοκιμή του ερωτηματολογίου κάτω από πραγματικές συνθήκες. Διαπιστώθηκαν έτσι ορισμένες ασάφειες στη διατύπωση κάποιων ερωτήσεων οι οποίες και διορθώθηκαν. Σε δεύτερο έλεγχο διαπιστώθηκε ότι το αναθεωρημένο ερωτηματολόγιο ήταν σαφές και λειτουργικό.

Παράρτημα ΙΖ

Ερωτηματολόγιο και επιστολές

ΚΟΝΤΟΣ ΠΑΝΑΓΙΩΤΗΣ

ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ (ΜΒΑ)

ΑΝΟΙΚΤΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΥΠΡΟΥ

ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ

Το ερωτηματολόγιο που ακολουθεί αποτελεί εργαλείο έρευνας που πραγματοποιείται από τον Παναγιώτη Κόντο, υπάλληλο της Δ/σης Αστικής Κατάστασης και Κοινωνικών Υποθέσεων Α.Μ. - Θ. της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας - Θράκης, στο πλαίσιο της μεταπτυχιακής του εργασίας με θέμα: «ΑΛΛΑΓΗ ΠΡΑΚΤΙΚΩΝ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ: Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ - ΘΡΑΚΗΣ», για το μεταπτυχιακό πρόγραμμα σπουδών: «Διοίκηση Επιχειρήσεων (ΜΒΑ)»

ΜΕΡΟΣ 1^ο - Δημογραφικό προφίλ των συμμετεχόντων:

1. Φύλο:

Αντρας

Γυναίκα

2. Ηλικία:

20-29 50-59

30-39 60 +

40-49

3. Επίπεδο εκπαίδευσης:

ΔΕ Μεταπτυχιακό

ΤΕ Διδακτορικό

ΠΕ

4. Χρόνια προϋπηρεσίας:

0-5 16-20 31-35

6-10 21-25

11-15 26-30

5. Παρακαλώ σημειώστε τη θέση που κατέχετε μέσα στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση Μακεδονίας - Θράκης:

Προϊστάμενος Τμήματος

Προϊστάμενος Διεύθυνσης

6. Χρόνια υπηρεσίας στην παρούσα θέση:

0-5 16-20

6-10 21-25

11-15

7. Σε ποια θέση θα κατατάσσατε τον εαυτό σας σε σχέση με την ιεραρχία;

Ανώτερη

Μεσαία

Κατώτερη

Δεν γνωρίζω

8. Συμμετέχετε στη λήψη αποφάσεων οργάνων του ανώτερου από εσάς ιεραρχικού επιπέδου;

Ναι

Όχι

Δεν γνωρίζω

9. Αν ναι, σε ποιο βαθμό πιστεύετε ότι συμμετέχετε;

Καθόλου		→			Πάρα πολύ	
1	2	3	4	5		

10. Πόσα Επιμορφωτικά σεμινάρια για τη Δημόσια Διοίκηση έχετε παρακολουθήσει;

Κανένα

1 έως 3

Περισσότερα

11. Είστε ικανοποιημένος από την εργασία σας;

Καθόλου		→			Πάρα πολύ	
1	2	3	4	5		

**ΜΕΡΟΣ 2^ο – Η Ποιότητα στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση Μακεδονίας
– Θράκης**

12. Γνωρίζετε τα εργαλεία Ποιότητας που εφαρμόζονται στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση Μακεδονίας – Θράκης;

Ναι

Όχι

Δεν γνωρίζω

13. Έχετε εφαρμόσει προσωπικά κάποιο από αυτά τα εργαλεία;

Ναι

Όχι

Δεν γνωρίζω

14. Αν ναι, ποιο;

α) Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης.....

β) ISO 9001.....

γ) Διοίκηση Μέσω Στόχων.....

στ) Άλλο.....

15. Γιατί το επιλέξατε;

α) Για να εντοπιστούν τα δυνατά και αδύνατα σημεία της λειτουργίας.....

β) Για ευαισθητοποίηση των υπαλλήλων σε θέματα ποιότητας.....

γ) Για να συγκεντρωθούν οι απόψεις του προσωπικού σχετικά με τη διοικητική λειτουργία

δ) Για να προωθηθεί η αλλαγή νοοτροπίας και συμπεριφοράς των υπαλλήλων.....

στ) Για σχεδιασμό ενεργειών βελτίωσης.....

η) Γιατί το ήθελε η ανώτατη διοικητική και πολιτική ηγεσία.....

ι) Άλλο.....

παρακαλώ διευκρινίστε.....

16. Θεωρείτε ότι η εφαρμογή εργαλείων ποιότητας είναι αποτελεσματική για τη λειτουργία της υπηρεσίας σας;

Ναι

Όχι

Δεν γνωρίζω

17. Αν ναι, σε τι βαθμό;

Καθόλου		→			Πάρα πολύ	
1	2	3	4	5		

18. Αν όχι, για ποιο λόγο πιστεύετε ότι η εφαρμογή εργαλείων ποιότητας δεν είναι αποτελεσματική;

.....
.....
.....
.....

19. Έχει η Διεύθυνση σας ή το τμήμα σας, σχεδιάσει, υλοποιήσει ή συμμετάσχει σε προγράμματα βελτίωσης της ποιότητας;

Ναι

Όχι

Δεν γνωρίζω

20. Αν έχετε εφαρμόσει το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης, εφαρμόσατε τα Μέτρα Βελτίωσης που προέκυψαν από την εφαρμογή του;

Ναι

Όχι

Δεν γνωρίζω

21. Αν ναι, σε τι βαθμό;

Καθόλου		→			Πάρα πολύ	
1	2	3	4	5		

22. Πιστεύετε ότι θα πρέπει να συνεχιστεί η εφαρμογή εργαλείων ποιότητας;

Ναι

Όχι

Δεν γνωρίζω

ΜΕΡΟΣ 3^ο - Τρόπος άσκησης της διοίκησης

23. Έχετε προχωρήσει προσωπικά στην εισαγωγή καινοτόμων προγραμμάτων;

Ναι

Όχι

Δεν γνωρίζω

24. Αν ναι, τι είδους καινοτομίες έχετε εισάγει στην υπηρεσία σας;

.....
.....
.....
.....

25. Θεωρείτε ότι έχετε επιβραβευτεί από τους ανωτέρους σας;

Ναι

Όχι

Δεν γνωρίζω

26. Έχετε επιβραβεύσει τους υφισταμένους σας για πρωτοποριακή ιδέα τους;

Ναι

Όχι

Δεν γνωρίζω

27. Ασχολείστε καθημερινά με γραφειοκρατικές διαδικασίες;

Καθόλου		→			Πάρα πολύ	
1	2	3	4	5		

28. Ενισχύετε την επικοινωνία και τη συνεργασία ανάμεσα στα τμήματα;

Καθόλου		→			Πάρα πολύ	
1	2	3	4	5		

29. Θεωρείτε σημαντικό να υπάρχει ξεκάθαρη αποστολή και καθορισμένο όραμα στην υπηρεσία σας;

Ναι

Όχι

Δεν γνωρίζω

30. Αποτελείτε πρότυπο για τους υπαλλήλους σας;

Ναι

Όχι

Δεν γνωρίζω

31. Ενθαρρύνετε τους υπαλλήλους σας να υποβάλλουν προτάσεις για τη βελτίωση της λειτουργίας της υπηρεσίας σας;

Ναι

Όχι

Δεν γνωρίζω

32. Πιστεύετε ότι συχνές μετακινήσεις υπαλλήλων και αλλαγές Διευθυντών επηρεάζουν ή όχι τη λειτουργία της υπηρεσίας;

Ναι

Όχι

Δεν γνωρίζω

ΜΕΡΟΣ 4^ο - Αντιλήψεις αναφορικά με τις αρχές και τη φιλοσοφία της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας

	0	1	2	3	4	5
33. Σε τι βαθμό πιστεύετε ότι η δέσμευση της ηγεσίας για την προώθηση προγραμμάτων ποιότητας είναι συνεχής;						
34. Σε τι βαθμό πιστεύετε ότι υπάρχει δυνατότητα συνεχούς βελτίωσης της λειτουργίας της υπηρεσίας σας;						

35. Σε τι βαθμό ασχολείστε με την ενδυνάμωση και την αποτελεσματική αξιοποίηση του προσωπικού της υπηρεσίας σας;						
36. Σε τι βαθμό προωθείτε και ενθαρρύνετε την ομαδική εργασία;						
37. Σε τι βαθμό παρακινείτε το προσωπικό σας να συμμετέχει σε προγράμματα κατάρτισης και επιμόρφωσης;						
38. Σε τι βαθμό θεωρείτε ότι η υπηρεσία σας ενσωματώνει τις αλλαγές του τρόπου λειτουργίας σας;						
39. Πόσο σημαντική θεωρείτε τη συμμετοχή των εργαζομένων στη διαμόρφωση του οράματος και της αποστολής της υπηρεσίας;						
40. Πόσο σημαντική θεωρείτε την ενημέρωση και πληροφόρηση όλων των εργαζομένων για το σύνολο των σημαντικών θεμάτων της υπηρεσίας;						
41. Πόσο σημαντικός παράγοντας θεωρείτε ότι είναι η ικανοποίηση του πολίτη για την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της υπηρεσίας σας;						
42. Πόσο σημαντική θεωρείτε την παροχή ηθικών κινήτρων για την παρακίνηση των εργαζομένων σας;						
43. Πόσο σημαντική θεωρείτε την ισότιμη και δίκαιη μεταχείριση των εργαζομένων σας;						
44. Πόσο σημαντικό θεωρείτε τον εντοπισμό και την περιγραφή των κρίσιμων διαδικασιών της υπηρεσίας σας;						
45. Πόσο σημαντικό θεωρείτε το ανθρώπινο δυναμικό για την επίτευξη των στόχων της υπηρεσίας σας;						
46. Πόσο σημαντικό θεωρείτε το κατάλληλο εργασιακό περιβάλλον στην απόδοση των εργαζομένων;						

47. Σε τι βαθμό πιστεύετε ότι η ελληνική δημόσια διοίκηση μπορεί να εφαρμόσει συστήματα ποιότητας;						
48. Πόσο σημαντικός πιστεύετε ότι είναι ο ρόλος σας στην προώθηση θεμάτων ποιότητας στο Δημόσιο Τομέα;						
49. Σε ποιο βαθμό θεωρείτε ότι μπορείτε να ανταποκριθείτε στο ρόλο αυτό;						
50. Σε ποιο βαθμό θεωρείτε ότι υπάρχει κουλτούρα ποιότητας στο Δημόσιο Τομέα;						

Συνοδευτική επιστολή του ηλεκτρονικού μηνύματος

κα Προϊσταμένη / κ. Προϊστάμενε καλημέρα σας,

Ονομάζομαι Παναγιώτης Κόντος και είμαι υπάλληλος της Δ/σης Αστικής Κατάστασης και Κοινωνικών Υποθέσεων Α.Μ.-Θ. της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας – Θράκης.

Στο πλαίσιο της ολοκλήρωσης του μεταπτυχιακού προγράμματος σπουδών μου “Διοίκηση Επιχειρήσεων MBA” στο Ανοικτό Πανεπιστήμιο Κύπρου, εκπονώ τη μεταπτυχιακή μου εργασία με τίτλο **“Αλλαγή Πρακτικών στη Δημόσια Διοίκηση: Η περίπτωση της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας – Θράκης”**.

Προκειμένου να ολοκληρωθεί το ερευνητικό σκέλος της εργασίας μου που αφορά στην καταγραφή των αντιλήψεων των **ηγετικών στελεχών** (Προϊσταμένων Τμημάτων & Διευθύνσεων) της Α.Δ.Μ-Θ. για τον τρόπο άσκησης της αποτελεσματικής διοίκησης, συντάξα το επισυναπτόμενο ηλεκτρονικό ερωτηματολόγιο, η συμπλήρωση του οποίου γίνεται ανώνυμα, είναι ιδιαίτερα φιλική στο συμμετέχοντα, ενώ απαιτεί μόλις 10 – 15 λεπτά περίπου.

Η συμμετοχή σας είναι οπωσδήποτε πολύ σημαντική για την ολοκλήρωση και τεκμηρίωση της εργασίας μου, την οποία και θα θέσω στη διάθεση της υπηρεσίας για ενδεχόμενη χρήση των συμπερασμάτων.

Σας ευχαριστώ εκ των προτέρων για τη συμμετοχή σας.

Με εκτίμηση

**Ενημερωτική επιστολή στον εκτελούντα χρέη Γενικού Γραμματέα
της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας – Θράκης**

Αξιότιμε κ. Γενικέ,

Ονομάζομαι Παναγιώτης Κόντος, είμαι υπάλληλος της Δ/νσης Αστικής Κατάστασης και Κοινωνικών Υποθέσεων Α.Μ.-Θ. της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας – Θράκης και υπηρετώ στην Κομοτηνή.

Επιθυμώ να σας ενημερώσω ότι στο πλαίσιο της ολοκλήρωσης του μεταπτυχιακού προγράμματος σπουδών μου “*Διοίκηση Επιχειρήσεων MBA*” στο Ανοικτό Πανεπιστήμιο Κύπρου, εκπονώ τη μεταπτυχιακή μου εργασία με τίτλο “***Αλλαγή Πρακτικών στη Δημόσια Διοίκηση: Η περίπτωση της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας – Θράκης***”.

Την εν λόγω μεταπτυχιακή εργασία μου μετά την ολοκλήρωσή της, επιθυμώ να θέσω στη διάθεση της υπηρεσίας για ενδεχόμενη χρήση των συμπερασμάτων, καθόσον θα αντικατοπτρίζονται οι απόψεις και αντιλήψεις των **ηγετικών στελεχών** (Προϊσταμένων Διευθύνσεων & Τμημάτων) της Α.Δ.Μ-Θ. για τον τρόπο άσκησης της αποτελεσματικής διοίκησης, τη βελτιστοποίηση των διοικητικών λειτουργιών και την παροχή ποιοτικών υπηρεσιών στον πολίτη. Οι απόψεις των ηγετικών στελεχών ελήφθησαν μέσω ηλεκτρονικού ερωτηματολογίου που συνέταξα και απέστειλα στις ηλεκτρονικές διευθύνσεις που είναι διαθέσιμες στην ιστοσελίδα της υπηρεσίας.

Με εκτίμηση

Παναγιώτης Κόντος

Ενημερωτική επιστολή στον Γενικό Δντή Εσωτερικής Λειτουργίας
της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας – Θράκης

Αξιότιμε κ. Γενικό Διευθυντά,

Ονομάζομαι Παναγιώτης Κόντος, είμαι υπάλληλος της Δ/νσης Αστικής Κατάστασης και Κοινωνικών Υποθέσεων Α.Μ.-Θ. της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας – Θράκης και υπηρετώ στην Κομοτηνή.

Επιθυμώ να σας ενημερώσω ότι στο πλαίσιο της ολοκλήρωσης του μεταπτυχιακού προγράμματος σπουδών μου *“Διοίκηση Επιχειρήσεων MBA”* στο Ανοικτό Πανεπιστήμιο Κύπρου, εκπονώ τη μεταπτυχιακή μου εργασία με τίτλο ***“Αλλαγή Πρακτικών στη Δημόσια Διοίκηση: Η περίπτωση της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας – Θράκης”***.

Την εν λόγω μεταπτυχιακή εργασία μου μετά την ολοκλήρωσή της, επιθυμώ να θέσω στη διάθεση της υπηρεσίας για ενδεχόμενη χρήση των συμπερασμάτων, καθόσον θα αντικατοπτρίζονται οι απόψεις και αντιλήψεις των **ηγετικών στελεχών** (Προϊσταμένων Διευθύνσεων & Τμημάτων) της Α.Δ.Μ-Θ. για τον τρόπο άσκησης της αποτελεσματικής διοίκησης, τη βελτιστοποίηση των διοικητικών λειτουργιών και την παροχή ποιοτικών υπηρεσιών στον πολίτη. Οι απόψεις των ηγετικών στελεχών ελήφθησαν μέσω ηλεκτρονικού ερωτηματολογίου που συνέταξα και απέστειλα στις ηλεκτρονικές διευθύνσεις που είναι διαθέσιμες στην ιστοσελίδα της υπηρεσίας.

Με εκτίμηση

Παναγιώτης Κόντος

Παράρτημα ΙΗ

Απόψεις στελεχών Α.Δ.Μ.-Θ. που εμφανίζονται δύσπιστοι ως προς την εφαρμογή εργαλείων ποιότητας

Ορισμένες απόψεις των στελεχών εκείνων που πιστεύουν ότι η εφαρμογή εργαλείων ποιότητας δεν είναι αποτελεσματική καταγράφηκαν ως εξής:

“Διότι στο Δημόσιο η κουλτούρα της αλλαγής δεν υπάρχει σε ικανοποιητικό βαθμό. Και κάθε προσπάθεια βελτίωσης προσκρούει σε βαθιά ριζωμένες νοοτροπίες και στάσεις που αποτελούν τροχοπέδη για την βελτίωση της δημόσιας διοίκησης”.

“Για την υποχρέωση του ορισμού στόχων σε επίπεδο τμήματος το παραγόμενο αποτέλεσμα δεν αποτελεί προϊόν συστηματικής και οργανωμένης εργασίας, η οποία προϋποθέτει την διάθεση και του αντίστοιχου χρόνου για την προετοιμασία που απαιτεί η εφαρμογή ενός συστήματος Διοίκησης μέσω στόχων κατά τα οριζόμενα στο Ν.3230/2004. Η Διοίκηση μέσω στόχων στη Δημόσια Διοίκηση καίτοι θεωρητικά εφαρμόζεται από το 2004 ωστόσο ουδέποτε μέχρι σήμερα εφαρμόστηκε με τρόπο συστηματοποιημένο στην Α.Δ.Μ.Θρ. Εξάλλου, προκειμένου να εφαρμόσουν αυτό το σύστημα Διοίκησης οι υπάλληλοι που εκ της θέσης τους (Προϊστάμενοι Τμημάτων, Διευθύνσεων κλπ.) οφείλουν να το πράξουν, θα έπρεπε να έχουν επιμορφωθεί σχετικά”.

“Για το λόγο ότι θα πρέπει αυτά τα εργαλεία να γίνουν πιο εξειδικευμένα, προσδιορισμένα και στοχευμένα πάνω στα αντικείμενα της Υπηρεσίας”.

“Δεν υπάρχει τιμωρία και ανταμοιβή στην Δημόσια Διοίκηση. Η Διοίκηση στην ανώτερη ιεραρχία είναι πολιτικά εξαρτώμενη και στις πλείστες των περιπτώσεων αποτελείται από άτομα που δεν έχουν εργαστεί στο αντικείμενο που διοικούν ώστε να γνωρίζουν τις παθογένειές του”.

“Για να είναι αποτελεσματική, πρέπει να υπάρχει πρώτα περιγραφή της κάθε θέσης υπαλλήλου, ώστε να μπορούν να τεθούν σωστά οι στόχοι. Αυτή η περιγραφή πρέπει να τροποποιείται κάθε φορά που, π.χ. λόγω αλλαγής νομοθεσίας, προστίθενται καθήκοντα και αρμοδιότητες. Αντίστοιχα αλλάζουν και οι στόχοι”.

“Πιστεύω ότι δεν έχει εφαρμογή στη Δημόσια Διοίκηση”.

“Το καλύτερο εργαλείο στον Έλληνα είναι το φιλότιμο”.

“Δεν δόθηκε μέχρι σήμερα η δέουσα σημασία”.

“Δεν εξειδικεύεται ανάλογα με το αντικείμενο κάθε υπηρεσίας”.

“Διότι η τυποποίηση στην οποία βασίζονται, προϋποθέτει ξεκάθαρο νομοθετικό πλαίσιο, αρμοδιότητες, οργανογράμματα, περιγραφή καθηκόντων, τα οποία δεν υφίστανται”.

“Δεν υπάρχει στην πράξη αξιολόγηση - έλεγχος της ανταπόκρισης του υπαλλήλου”.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση:

- Ακριβοπούλου-Ανθόπουλος. (2015). *Η Διοικητική Οργάνωση του Κράτους*. Ελληνικά Ακαδημαϊκά Ηλεκτρονικά Συγγράμματα και Βοηθήματα (www.kallipos.gr).
- Βαξεβανίου, Μ. (2007, Ιούλιος-Αύγουστος-Σεπτέμβριος). Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης ως Μέτρο για την Εφαρμογή Διοίκησης Ποιότητας στο Δημόσιο Τομέα. Δυνητικά Οφέλη για τις Δημοσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμούς στην Ελλάδα. *Διοικητική Ενημέρωση* .
- Βασιλάκης-Παπαθεοδώρου-Ντρούτσα. (2010). *Εισήγηση σε Επιμορφωτικό Πρόγραμμα: Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης ως Εργαλείο για Διοίκηση Ολικής Ποιότητας*. Αθήνα: Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.
- Βασιλάκης-Παπαθεοδώρου-Ντρούτσα. (2010). *Εισήγηση σε Επιμορφωτικό Πρόγραμμα: Διοίκηση Μέσω Στόχων και Μέτρηση της Αποδοτικότητας*. Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.
- Βούζας, Φ. (2007). *Διοίκηση Ολικής Ποιότητας και Δημόσιες Επιχειρήσεις*. *Διοικητική Ενημέρωση* .
- Γεωργόπουλος, Ν. (2006). *Στρατηγικό Μάνατζμεντ*. Αθήνα: Μπένος.
- Γκουγκουλής, Α. (2007). *Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ και οι Μεταρρυθμίσεις των Συστημάτων Υγειονομικής Περίθαλψης. Τα Παραδείγματα της Μ. Βρετανίας και της Νορβηγίας και η Περίπτωση της Ελλάδας* . Αθήνα.
- Γρηγοριάδου, Σ. (2010). *Στρατηγικός Σχεδιασμός στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση - Η Περίπτωση του Υπουργείου Εσωτερικών*. Αθήνα.
- Δραμαλιώτη-Παπαδημητρίου. (2013). Αξιολόγηση - Αναδιοργάνωση Δομών και Κυβερνητικός Συντονισμός. 5ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων. Κομοτηνή: <http://www.dee.gr/mediaupload/publications/Dramalioti%20Papadimitriou%20Nadiorganosi%20Domon.pdf>.
- Drucker, P. (1998). *Το Μάνατζμεντ στην Πράξη*. Αθήνα: Κλειδάριθμος.
- *Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2014-2016*. Αθήνα: Υ.Δ.Μ.& Υ.Δ.
- *Έκθεση της 3ης Φάσης Σχετικά με την Εφαρμογή της Συνθήκης του ΟΟΣΑ για την Καταπολέμηση της Δωροδοκίας στην Ελλάδα*. www.ministryofjustice.gr/site/LinkClick.aspx?fileticket=yFetj38XwtA%3D&tabid...

- Επιτροπή για την Εξέταση της Μακροπρόθεσμης Οικονομικής Πολιτικής. (1998). *Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση Πρόταση Αλλαγών*. Αθήνα: Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος.
- Θεοδωράτος, Ε. (2004). *Διοίκηση & Οργανωτική Συμπεριφορά*. Αθήνα: Σταμούλης.
- Ιρδάνογλου, Δ. (2008). *Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού στις Σύγχρονες Οργανώσεις Νέες Τάσεις και Πρακτικές*. Αθήνα: Κριτική.
- Καρβούνης, Α. (2003). *Εισαγωγή στην Οργάνωση και Λειτουργία του Κράτους*. Αθήνα: Πατάκης.
- Καρκατσούλης, Π. (2000). *Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ: Αρχές, Εξελίξεις, Προοπτικές. Διοικητική Ενημέρωση*.
- Καρκατσούλης, Π. (2004). *Το κράτος σε μετάβαση. Από τη διοικητική μεταρρύθμιση και το νέο δημόσιο μάνατζμεντ στη διακυβέρνηση*. Αθήνα: Ι. Σιδέρης.
- Κέφης, Β. (2005). *Διοίκηση Ολικής Ποιότητας Θεωρία και Πρότυπα*. Αθήνα: Κριτική.
- Κέφης, Β. (2005). *Ολοκληρωμένο Management*. ΑΘΗΝΑ: ΚΡΙΤΙΚΗ.
- Κιοσσέ, Ε. (2011). *Η Πορεία της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης στις Χώρες της Ε.Ε. και την Ελλάδα - Οι Επιδόσεις των Χωρών*. Θεσσαλονίκη.
- Κοϊμτζόγλου, Ι. (n.d.). Η νομική προσέγγιση της διοικητικής μεταρρύθμισης. http://www.pspa.uoa.gr/fileadmin/pspa.uoa.gr/uploads/Research/EDE/Conferences/SDE_2005/Papers/Koimtzoglou_Ioannis.pdf.
- Κόκκινου-Κομνηνός-Μαντζιώκας-Χάλαρης. (2001). *Η Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση*.
- Κορρέ-Μυλωνάς. (2010). Πιλοτική Έρευνα για την Αξιολόγηση της Εφαρμογής της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας στη Μονάδα Εντατικής Θεραπείας Δημόσιου Νοσοκομείου. *Επιθεώρηση Υγείας*.
- Kotler-Keller. (2006). *Μάρκετινγκ Μάνατζμεντ*. Αθήνα: Κλειδάριθμος.
- Κωστάκος, Γ. (2003). *Δημόσια Διοίκηση: Το Πρόβλημα, οι Λόγοι που το δημιουργούν, Τα συμπτώματα, Τα Μέτρα. Διοικητική Ενημέρωση*.
- *Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση*. www.opengov.gr/minreform/wp-content/uploads/downloads/2012/.../lefki_vivlos.pdf.
- Μαδούρος, Σ. (2012). *Διοίκηση Μέσω Στόχων και Μέτρηση της Αποδοτικότητας*. Αθήνα.

- Μακρδημήτρης-Μιχαλόπουλος. (200). *Εκθέσεις Εμπειρογνομώνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Μακρδημήτρης, Α. (1995, Απρίλιος). Δημόσια Διοίκηση: Αναδιοργάνωση και μεταρρύθμιση στο κατώφλι του 21ου αιώνα. *Information* .
- Μακρδημήτρης, Α. (1999). *Διοίκηση και Κοινωνία, Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*. Αθήνα: Θεμέλιο.
- Μακρδημήτρης, Α. (10.06.1990). Επιτακτική η Ανάγκη Διαφορετικής Λειτουργίας. *Αυγή* .
- Μακρδημήτρης, Α. (1996). *Η Διοίκηση σε Κρίση*. Αθήνα: Λιβάνης.
- Μακρδημήτρης, Α. (1991, Ιούνιος). Η Πρόκληση του Εκσυγχρονισμού της Δημόσιας Διοίκησης. *Επίκεντρα* .
- Μακρδημήτρης, Α. (1988). Ο Εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης. *ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ* .
- Μακρδημήτρης, Α. (1996, Ιανουάριος). Ποιότητα της Διοίκησης και Ποιότητα της Ζωής. *Δημόσιος Τομέας* .
- Μακρδημήτρης-Παυλόπουλος. (1991, Ιούνιος). Η Πρόκληση του Εκσυγχρονισμού της Δημόσιας Διοίκησης. *Επίκεντρα* .
- Mantana-Charnov. (2003). *Μάνατζμεντ*. Αθήνα: Κλειδάριθμος.
- Μήτσιου, Ε. (n.d.). Δημόσια Διοίκηση, Δημόσιο management και ιδιωτικοποιήσεις. *Thraki Today Xanthi* .
- Μιχαλόπουλος, Ν. (2003). *Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Management*. ΑΘΗΝΑ: ΠΑΠΑΖΗΣΗ.
- Μιχαλόπουλος, Ν. (1999). Διοίκηση Ολικής Ποιότητας: Όψεις Ενός Σύνθετου Φαινομένου. *Διοικητική Ενημέρωση* .
- Μιχαλόπουλος, Ν. (2010). *Στρατηγική Λισαβόνας και Δημόσια Διοίκηση*. ΑΘΗΝΑ: ΠΑΠΑΖΗΣΗ.
- Μοσχόπουλος, Δ. (1996). Εισήγηση. *Προτάσεις για τη μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης*. ΙΣΤΑΜΕ.
- Μπουραντάς, Δ. (2002). *Μάνατζμεντ*. Αθήνα: Γ. Μπένος.
- Μπουρής, Ι. (2002, Ιούλιος - Σεπτέμβριος). Το Πρότυπο (model) "Αλυσίδα Διακριτής Παραμέτρου" στον Προγραμματισμό του Ανθρώπινου Δυναμικού της Επιχειρηματικής Οργάνωσης. *Οικονομικά Χρονικά* .

- Μυλωνάς, Δ. (2011). *Στρατηγική και Διοίκηση Ολικής Ποιότητας στο Δημόσιο Τομέα*. Πειραιάς.
- Παπαδάκης, Β. (2007). *Στρατηγική των Επιχειρήσεων*. Αθήνα.
- Παπαλεξανδρή-Μπουραντάς. (2002). *Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων*. Αθήνα: Γ. Μπένος.
- Παπούλιας, Δ. (2002). *Η στρατηγική διοίκηση επιχειρήσεων επιχειρήσεων και αλλαγών*. Αθήνα: Καστανιώτης.
- Παρίσης, Κ. (2006). *Η Χάραξη Εθνικής Στρατηγικής για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση. Διοικητική Ενημέρωση*.
- Πατρινός, Δ. (2005). *Μάνατζμεντ II Διοίκηση & Εποπτεία Προσωπικού*. Αθήνα: Παπαζήση ΑΕΒΕ.
- Ραμματά, Μ. *Εισήγηση σε επιμορφωτικό σεμινάριο: Διοίκηση με Στόχους και Δείκτες Αξιολόγησης στον Δημόσιο Τομέα*. Θεσσαλονίκη: Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.
- Ραμματά, Μ. (2009). *Εισήγηση σε επιμορφωτικό σεμινάριο: Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση - Διοίκηση Μέσω Στόχων και Μέτρηση της Αποδοτικότητας*. Καβάλα: Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.
- Ραμματά, Μ. (2006). *Η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας, η Στοχοθεσία και η Μέτρηση της Απόδοσης στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση. Διοικητική Ενημέρωση*.
- Ραμματά, Μ. (2010). *Σύγχρονη Ελληνική Δημόσια Διοίκηση - Ανάμεσα στη Γραφειοκρατία και το Μάνατζμεντ*. Αθήνα: ΚΡΙΤΙΚΗ.
- Σαΐτης, Χ. (2005). *Οργάνωση και Διοίκηση της Εκπαίδευσης: Θεωρία και Πράξη*. Αθήνα: Ιδιωτική έκδοση.
- Σβέρκου, Α. (2007). *Πολιτικές για τη Βελτίωση της Οργάνωσης, Λειτουργίας και Στελέχωσης της Δημόσιας Διοίκησης*. Αθήνα.
- Σιώμοκος, Γ. (2004). *Στρατηγικό Μάρκετινγκ*. Αθήνα: Σταμούλης.
- Σπανού, Κ. (1996). *Το πρόβλημα της Δημόσιας Διοίκησης, ια πρώτη προσέγγιση. ΙΟΒΕ Οικονομικά Θέματα*.
- (2014). *Σχέδιο Δράσης για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση 2014-2020*. Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.
- Σωτηρόπουλος, Δ. (2007). *Κράτος και Μεταρρύθμιση στη Σύγχρονη Νότια Ευρώπη*. Ποταμός.
- Τερζίδης-Τζωρζάκης. (2004). *Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων*. Αθήνα: Rosilli.

- Τζωρτζάκης-Τζωρτζάκη. (2007). *Οργάνωση & Διοίκηση το Μάνατζμεντ της Νέας Εποχής*. Αθήνα: Rosili.
- (2013). *Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (ΚΠΑ) Βελτιώνοντας τις Δημόσιες Οργανώσεις Μέσω της Αυτοαξιολόγησης*. Αθήνα: ΥΠ.ΕΣ.Δ.Α., Τομέας Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.
- Τσακαλάκης, Γ. (2013). *Η Εισαγωγή των Μεθόδων του New Public Management στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση*. Πειραιάς.
- Τσιότρας, Γ. (2003). *Βελτίωση Ποιότητας*. Αθήνα: Μπένος.
- Τσολάκη, Α. (2011). *Η Συμβολή του Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης στη Διαμόρφωση των Αντιλήψεων των Μεσαίων Διοικητικών Στελεχών για την Ποιότητα στην Περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας - Θράκης*. Κομοτηνή.
- Τσούκας-Παπούλιας. (2003). *Μεταρρυθμίσεις και ανθρώπινη συμπεριφορά. Το ΒΗΜΑ*.
- Χαλάς, Ι. (2010). *Προσδιοριστικοί Παράγοντες της Ικανοποίησης από την Εργασία στον Δημόσιο Τομέα. Διοικητική Ενημέρωση*.
- Χασιώτης, Β. *Εισαγωγή στα Θεμέλια του Στρατηγικού Μάνατζμεντ*. Αθήνα: Σταμούλης.
- Χατζηεμμανουήλ, Χ. (2005, 12 1). *Επανάδρυση του κράτους: οι αναγκαίες τομές. ΕΠΙΚΕΝΤΡΑ*.
- Χυτήρης, Λ. (2001). *Οργανωσιακή Συμπεριφορά, Η Ανθρώπινη Συμπεριφορά σε Οργανισμούς και Επιχειρήσεις*. Αθήνα: INTERBOOKS.
- Χυτήρης-Άννινος. (2015). *Διοίκηση και Ποιότητα Υπηρεσιών*. Αθήνα: ΣΕΑΒ - Ελληνικά Ακαδημαϊκά Ηλεκτρονικά Συγγράμματα και Βοηθήματα (www.kallipos.gr).

Ξενογλωσση:

- Anthony, R. (1965). *Planning and Control Systemes*. Boston: Harvard University Press.
- Besterfield, D. (1999). *Total Quality Management*. London: Practice Hall.
- Boufeas-Halaris-Kokkinou. (2004). *Business Plans for the Development of e-Government in Greece. An appraisal. UNTC Occasional Papers Series*.
- Bryson, J. (2004). *Strategiic for Public and Nonprofit Organization*. Jossey-Bass.

- Camp, R. (1995). *Business Process Benchmarking. Finding and Implementing Best Practices. ASQC Quality press .*
- Deming, E. (1986). *Out of Crisis*. Boston: MIT Press.
- Doherty, T. (2002). *Managing public services-implementing changes: a Thoughtful approach to the practice of management*. London: Routledge.
- Drucker, P. (1973). *Managing the Public Service Institution*. The Interest.
- Engel, C. (2002). *Common Assesment Framework: The State of Affairs . Eipascope .*
- Goetsch-Davis. (1994). *Introduction to Quality: Quality Productivity, Competitiveness*. London: Macmillan.
- Goetsch-Davis. (1994). *Introduction to Total Quality: Quality, Productivity, Competitiveness .* London: Macmillan.
- Helle, R. (1999). *Managing People*. London: Dorling Kindersley Limited.
- Herzberg, F. (1966). *Work and the Nature of Man*.
- Hill, S. (1991). *Why Quality Circles Failed But Total Quality Might Succeed . British Journal of Industrial Relations .*
- Hood, C. (1994). *From Old Public Administration to New Public Management. Public Money and Management .*
- Jonson-Scholes-Whittington. (2006). *Exploring Corporate Strategy*. Edition Prentice Hall.
- Juran, J. (1988). *Juran on Planning for Quality*. N.Y.: The Free Press.
- Murray, M. (1975). *Comparing Public and Private Management: An Exploratory Essay. Administration Review .*
- Oakland, J. (1989). *Total Quality Management*. Oxford: Heinemann.
- OECD. (2011). *Greece: Review of the Central Administration, .* OECD Publishing.
- Savas, D. (1982). *Privatizing the Public Sector*. Chatham : Chatham House.
- Vouzas-Psychogios. (2007). *Assessing Managers Awareness of TQM. The TQM Magazine .*
- Wilkinson-Machington-Goodman-Ackers. (1992). *Total Quality Management and Employee Involvement. Human Resource Management Journal .*

- Zissis-Papadopoulou-Lekkas. (2008). Enhancing Security in the Integration of e-Government: The e-School initiative. *4th International Conference on Web Information Systems and Technologies, Welist'08*. Madeira-Portugal.

Ιστοσελίδες:

- <http://efqm.org>.
- <https://diavgeia.gov.gr>.
- <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/european-egovernment-action-plan-2016-2020> .
- <https://opengov.ellak.gr>.
- <https://opengov.minedu.gov.gr>.
- www.asep.gr.
- www.baldrige.nist.gov.
- www.damt.gov.gr.
- www.ekdd.gr.
- www.ermis.gov.gr.
- www.gsis.gr.
- www.ika.gr.
- www.minadmin.gov.gr.
- www.minadmin.gov.gr.
- www.oaed.gr.