

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ  ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ
ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ & ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ
ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών στην
Οργάνωση και Διοίκηση Δημοσίων Υπηρεσιών, Οργανισμών και Επιχειρήσεων

<http://econ.uop.gr/~econ/>



ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΘΕΜΑ : « Δημόσια Πολιτική - Διοίκηση και Οργάνωση Δημοσίων Υπηρεσιών - Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού - Αλλαγές και Μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης».

ΚΑΘΗΓΗΤΡΗΣ: ΤΙΜΟΘΕΟΣ ΑΓΓΕΛΙΔΗΣ
ΚΟΥΤΡΟΥ ΘΕΟΔΩΡΑ
marpm 11017

Η εργασία υποβάλλεται για την κάλυψη των απαιτήσεων με στόχο την απόκτηση του Μεταπτυχιακού Πτυχίου Σπουδών στο τμήμα Οργάνωσης & Διοίκησης Δημοσίων Υπηρεσιών, Οργανισμών & Επιχειρήσεων

ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ 2013

*Αφιερώνεται στην μνήμη των πολυαγαπημένων μου, αδελφού
Δημήτρη και πατέρα Κωνσταντίνου που μας άφησαν ξαφνικά στις
14-2-2011 και στις 1-2-2013.*

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Οργάνωση, οργανισμός, υπηρεσία, ίδρυμα είναι τόσο συγγενείς έννοιες που θα μπορούσε κανείς να πει ότι χαρακτηρίζουν ακριβώς το ίδιο πράγμα, ότι αποτελούν ορισμό του ίδιου κοινωνικού μορφώματος ή της ίδιας κοινωνικής κατασκευής. Στη σύγχρονη βιβλιογραφία ο όρος "οργάνωση" είναι πιο συχνός ίσως γιατί θεωρείται ο πιο περιεκτικός σε σχέση με τους άλλους, αυτός που κυμαίνεται σε γενικότερο επίπεδο, αυτός που ενδεχομένως υπερκαλύπτει - αν δεν αποτελεί το ακριβές συνώνυμο - τους άλλους όρους. Η παρούσα μελέτη πιο συγκεκριμένα πρόκειται να εστιάσει στη Δημόσια Πολιτική - Διοίκηση και Οργάνωση Δημοσίων Υπηρεσιών και στη Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού καθώς και τις Αλλαγές και Μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ευχαριστίες

Θερμές ευχαριστίες εκφράζω στον Καθηγητή Κύριο Τιμόθεο Αγγελίδη για την επίβλεψη και τη βοήθεια που μου παρείχε για την ολοκλήρωση της εργασίας μου.

Ιδιαίτερες ευχαριστίες οφείλονται στους υπαλλήλους όλων των Δημοσίων Υπηρεσιών που συμμετείχαν στην έρευνα, καθώς και στις Διευθύνσεις των Δημοσίων Υπηρεσιών για τα δεδομένα που μου κατέστησαν διαθέσιμα.

Τέλος εκφράζω την ευγνωμοσύνη μου στη μητέρα μου, τα πέντε αδέρφια μου και την κόρη μου για την υποστήριξη και βοήθειά τους σε όλη τη διάρκεια των σπουδών μου.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ.

ΠΡΟΛΟΓΟΣ	3
ΕΥΧΑΡΙΣΤΪΕΣ	4
ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΙΝΑΚΩΝ	7
ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΧΗΜΑΤΩΝ	7
ΠΕΡΙΛΗΨΗ	8
ΑΒSTRACT	9
ΕΙΣΑΓΩΓΉ.	10
ΚΕΦΆΛΑΙΟ 1^ο ΤΑ ΣΥΣΤΉΜΑΤΑ ΔΗΜ^οΣΙΑΣ ΔΙΟΪΚΗΣΗΣ- ΠΟΛΙΤΙΚΉ ΕΞΟΥΣΪΑ	11
1.1 Η ΈΝΝΟΙΑ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ	11
1.1.1 Πολιτικά όργανα και λειτουργίες	14
1.2 Το υφιστάμενο σύστημα διοικητικής οργάνωσης σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο	16
1.3 Το συνταγματικό πλαίσιο	19
1.4 Το νομοθετικό πλαίσιο	20
1.5 Ο θεσμός της περιφέρειας στην Ελλάδα	21
1.6 Η διοικητική λειτουργία της περιφέρειας	22
ΚΕΦΆΛΑΙΟ 2^ο ΔΗΜ^οΣΙΑ ΔΙΟΪΚΗΣΗ ΚΑΙ ΔΗΜ^οΣΙΟ ΜΆΝΑΤΖΜΕΝΤ	23
2.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ	23
2.2 ΓΕΝΙΚΉ ΔΙΟΪΚΗΣΗ	25
2.2.1 Δημόσια διοίκηση και μοντέλα δημοκρατίας	27
2.3 ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΪΚΗΣΗ	29
2.3.1 Συστήματα οργάνωσης δημόσιας διοίκησης	32
2.3.1.1 Γραφειοκρατία	33
2.4 ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ	34
2.5 ΣΗΜΕΙΑ ΣΥΓΚΛΙΣΗΣ ΚΑΙ ΑΠΟΚΛΙΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΚΑΙ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ.	35
2.6 Το Νέο Δημόσιο ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ	36
2.7 ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΤΑΣΕΙΣ ΚΑΙ Νέο ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ	37
2.8 Ο ΠΟΛΙΤΗΣ-ΠΕΛΑΤΗΣ	37
ΚΕΦΆΛΑΙΟ 3^ο ΔΙΟΪΚΗΣΗ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΔΗΜΟΣΪΩΝ ΥΠΗΡΕΣΪΩΝ	40
3.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ	40
3.2 ΔΙΟΪΚΗΣΗ ΟΛΙΚΉΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ	41
3.3 ΟΡΓΑΝΩΣΙΑΚΉ ΚΑΙ ΑΤΟΜΙΚΉ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ	44
3.4 ΗΓΕΣΙΑ	45
3.5 ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΉ ΚΑΙ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΣ	47
ΒΑΣΙΚΕΣ ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ ΣΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΉ ΤΟΥ ΚΠΑ.	50

3.5.1 Διοίκηση με στόχους.....	51
Λήψη αποφάσεων.....	53
Εκτίμηση του οράματος και της αποστολής.....	53
3.6 ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΔΥΝΑΜΙΚΟ.....	54
Ανθρώπινο Δυναμικό και ΚΠΑ.....	56
3.7 ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΕΣ ΚΑΙ ΠΟΡΟΙ.....	56
3.8 ΔΙΑΔΙΚΑΣΤΕΣ.....	57
Διαδικασίες και ΚΠΑ.....	58
Βελτίωση διοικητικών διαδικασιών.....	60
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο ΒΑΣΙΚΟΙ ΟΡΙΣΜΟΙ - ΝΕΟ ΔΗΜΟΣΙΟ	
ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΜΕΣΩ ΣΤΟΧΩΝ.....	63
4.1 Η ΚΡΙΣΙΜΗ ΈΝΝΟΙΑ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ.....	63
4.2 Η ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΗΣ ΟΡΙΟΘΕΤΗΣΗΣ ΣΤΟΧΩΝ ΚΑΙ Η ΣΥΝΔΕΣΗ ΤΗΣ ΜΕ ΤΟΥΣ ΔΕΙΚΤΕΣ ΜΕΤΡΗΣΗΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΩΝ.....	65
4.3 Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΚΑΘΟΡΙΣΜΟΥ ΤΩΝ ΔΕΙΚΤΩΝ ΜΕΤΡΗΣΗΣ.....	66
4.4 ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΩΝ ΕΝΝΟΙΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΔΕΣΗ ΤΟΥΣ ΜΕ ΤΟ ΝΕΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ.....	69
4.5 Ο ΝΟΜΟΣ 1943/1991.....	70
4.6 ΟΙ ΝΟΜΟΙ 2839/2000 ΚΑΙ 2880/2001: ΑΤΕΛΕΣΦΟΡΕΣ ΠΡΟΣΠΑΘΕΙΕΣ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΩΝ ΝΕΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΠΡΑΚΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΘΕΣΠΙΣΗ ΘΕΣΜΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΚΑΙ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ.....	72
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ	
ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ.....	74
5.1 ΤΙ ΕΙΝΑΙ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ.....	74
5.2 Η ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΈΝΩΣΗ.....	75
5.3 Η ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΤΗΣ ΛΙΣΣΑΒΟΝΑΣ.....	75
5.4 ΔΙΑΦΟΡΕΤΙΚΕΣ ΕΘΝΙΚΕΣ ΠΑΡΑΔΟΣΕΙΣ.....	76
5.5 ΤΟ E-GOVERNMENT ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ.....	76
5.5.1 Ηλεκτρονική διακυβέρνηση.....	76
5.5.2 Στόχοι Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	77
5.5.3 E-Europe.....	77
5.5.4 Κοινωνία της πληροφορίας.....	78
5.6 ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑΤΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΧΩΡΩΝ ΜΕ ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ.....	79
5.6.1 Παραδείγματα παρουσίας ευρωπαϊκών χωρών στο διαδίκτυο.....	79
5.6.2 Άλλα παραδείγματα.....	80
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6^ο ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΈΡΕΥΝΑΣ.....	84
6.1 ΕΙΔΗ ΈΡΕΥΝΑΣ.....	84
ΠΟΣΟΤΙΚΗ.....	86
ΠΟΙΟΤΙΚΗ ΈΡΕΥΝΑ.....	88
6.2 ΤΟ ΔΕΙΓΜΑ ΤΗΣ ΈΡΕΥΝΑΣ.....	92
6.3 ΤΟ ΕΡΓΑΛΕΙΟ ΤΗΣ ΈΡΕΥΝΑΣ.....	92
6.4 ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ ΤΗΣ ΈΡΕΥΝΑΣ.....	93

ΚΕΦΆΛΑΙΟ 7^ο ΑΠΟΤΕΛΈΣΜΑΤΑ ΑΠΌ ΈΡΕΥΝΑ	94
<i>Το Ερωτηματολόγιο:</i>	94
ΑΝΆΛΥΣΗ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΆΤΩΝ ΈΡΕΥΝΑΣ	98
ΑΝΆΛΥΣΗ ΔΙΑΣΠΟΡΑΣ (ONE WAY ANOVA)	113
ΛΟΓΙΣΤΙΚΗ ΠΑΛΙΝΔΡΟΜΗΣΗ	117
ΣΥΣΧΕΤΙΣΕΙΣ	118
ΣΥΜΠΕΡΆΣΜΑΤΑ	124
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΊΑ	127
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ	132

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΙΝΑΚΩΝ

Πίνακας 1 Δείκτες Αξιολόγησης για την Οικονομική Διαχείριση	68
Πίνακας 2 Δείκτες Αξιολόγησης Ικανοποίησης Πολιτών	68
Πίνακας 3 Διαδικασία της Διοίκησης με Στόχους	70

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΧΗΜΑΤΩΝ

Σχήμα 1: ΟΛΟΚΛΗΡΩΜΕΝΟ ΚΥΚΛΩΜΑ ΣΤΟΧΟΘΕΣΙΑΣ	66
---	----

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η παρούσα μελέτη ασχολήθηκε με το ζήτημα των δημόσιων υπηρεσιών και του δημόσιου μανάτζμεντ ολοκληρώθηκε μέσα από επτά κεφάλαια. Πιο αναλυτικά το πρώτο κεφάλαιο ανέφερε τα συστήματα δημόσιας διοίκησης και πολιτικής εξουσίας μέσα από αναφορά στην έννοια του κράτους και των πολιτικών οργάνων και λειτουργιών. Στη συνέχεια το δεύτερο κεφάλαιο τόνισε τη δημόσια διοίκηση και το δημόσιο μανάτζμεντ καθώς και τις επικρατούσες σύγχρονες τάσεις. Το τρίτο κεφάλαιο μελέτησε τη διοίκηση και οργάνωση των δημοσίων υπηρεσιών, ενώ το τέταρτο όρισε τις βασικές έννοιες του νέου δημόσιου μανάτζμεντ και διοίκηση μέσω στόχων. Το πέμπτο κεφάλαιο έκανε λόγο για αναδιοργάνωση των δημοσίων υπηρεσιών. Το έκτο κεφάλαιο αποτέλεσε τη μεθοδολογία της έρευνας, ενώ στο έβδομο και τελευταίο κεφάλαιο παρουσιάστηκαν τα αποτελέσματα της έρευνας. Η εργασία έκλεισε με τον επίλογο.

ABSTRACT

This study addressed the issue of public services and public management completed through seven chapters. More detail in the first chapter stated the systems of public administration and political power through reference to the concept of state and political institutions and functions. Then the second chapter emphasized the public administration and public management and the current trend. The third chapter examined the administration and organization of public services, while the fourth set the basic concepts of new public management and administration through goals. The fifth chapter talked about reorganization of public services. The sixth chapter was the research methodology, while the seventh and final chapter presented the results of research. The work ended with an epilogue.

Εισαγωγή.

Οι οργανώσεις έχουν από μόνες τους το προσωπικό στοιχείο, δηλαδή την ύπαρξη δύο ή περισσότερων προσώπων, τα οποία διαθέτουν από κοινού και συνειδητά τη δραστηριότητα προς μία συγκεκριμένη κατεύθυνση. Συνεπώς ο όρος οργάνωση είναι ευρύτερος των όρων οργανισμός, υπηρεσία, ίδρυμα και γι' αυτό όταν αναφερόμαστε στον πρώτο θα θεωρούμε ότι περιλαμβάνει και τις υπόλοιπες έννοιες. Οι πρακτικές στο χώρο των ανθρωπίνων πόρων ανά χώρα είναι διαφορετικές. Παρόλα αυτά η παγκοσμιοποίηση έχει καταφέρει σε μεγάλο ή μικρότερο βαθμό να προσαρμόσει τις εθνικές πρακτικές στα πρότυπα των επιτυχημένων πρακτικών. Ο βαθμός εξαρτάται από παράγοντες όπως η εθνική κουλτούρα, ο κλάδος δραστηριότητας, ο κρατικός παρεμβατισμός και η δύναμη των κοινωνικών εταίρων.

Κεφάλαιο 1^ο Τα συστήματα δημόσιας διοίκησης-πολιτική εξουσία

1.1 Η Έννοια του κράτους

Η πολιτική εξουσία, η άσκηση της πολιτικής πραγματώνεται μέσα στα πλαίσια του κράτους. Το κράτος είναι το περιβάλλον στο οποίο μπορούν να διαρθρωθούν τα ποικίλα πολιτικά συστήματα και να εφαρμοσθεί η αντίστοιχη μορφή πολιτικής εξουσίας. Το κράτος ακολούθησε μια εξελικτική πορεία ώστε από την Πολιτεία (πολίτευμα-οργάνωση) του Αριστοτέλη και τον αθηναϊκό όρο πόλις (με την έννοια της πολιτικής αρχής και εξουσίας) να διαμορφώσει τα χαρακτηριστικά εκείνα που το χαρακτηρίζουν ως τέτοιο δηλ. το λαό, τη χώρα και την εξουσία ανάμεσα στον 16^ο και 18^ο αιώνα με τις απόλυτες μοναρχίες στην Ευρώπη. Πρόκειται λοιπόν για μια ευρύτερη έννοια που δεν ταυτίζεται μόνο με έναν από τους παραπάνω όρους αλλά τους περιλαμβάνει στα πλαίσια του ορισμού της¹.

Συχνό είναι το φαινόμενο επίσης να συγχέεται η έννοια του κράτους με αυτή του έθνους. Κάτι τέτοιο όμως αποτελεί λάθος καθώς τα δύο δεν ταυτίζονται. Το έθνος πέρα από υποκείμενο ενός τυπικού ορισμού αποτελεί κάτι ευρύτερα σύνθετο, που συμπεριλαμβάνει στο περιεχόμενό του κουλτούρες, ιστορία, πολιτισμούς, πολιτικές παραδόσεις, εμπειρικά και γλωσσολογικά στοιχεία. Επομένως ένα έθνος συνδέει ανθρώπους με κοινά τα παραπάνω στοιχεία αλλά κυρίως με κοινή την εθνική τους συνείδηση. Αντίθετα μέσα σε ένα κράτος μπορεί να συναντήσει κανείς πολλά έθνη (πολυεθνικό) όπως για παράδειγμα στις Η.Π.Α. ή την πρώην Σοβιετική Ένωση, γεγονός που συμφωνεί και με τη διευκρίνιση του Παγκάκη για τις διαφορετικότητες των πολιτών ενός κράτους.

¹ Κοϊμτζόγλου Ιωάννης Ε., Στοιχεία Δημοσίου Δικαίου: Συνταγματικό και Διοικητικό Δίκαιο σε συνδυασμό με Διεθνές και Διοικητικό Δίκαιο², (πρόλ. Τάχος Α.Ι.), Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 2001, σ. 21

Ταυτόχρονα ένα έθνος μπορεί να έχει διαμοιραστεί σε πολλά διαφορετικά κράτη όπως συνέβη με τους Κούρδους².

Στην προσπάθεια λοιπόν να διευκρινιστεί επακριβώς η έννοια και το περιεχόμενο του κράτους έχουν κατά καιρούς διατυπωθεί διάφορες θεωρίες, οι σημαντικότερες από τις οποίες είναι οι εξής:

- **Σοσιαλιστική θεωρία.** Περιγράφει τους δεσμούς μεταξύ των κοινωνικών τάξεων, τον άκρατο ανταγωνισμό που επικρατεί ανάμεσά τους και τις σχέσεις των μέσων παραγωγής με τους ιδιώτες.
- **Θετική θεωρία.** Ο Leon Duguit διατύπωσε την άποψη πως το κράτος αποτελεί απλά ένα πραγματικό γεγονός που βασίζεται στη διάκριση μεταξύ αυτών που ασκούν εξουσία και των κυβερνωμένων.
- **Θεωρία του Δικαίου.** Ο Hans Kelsen ταυτίζει το κράτος με το δίκαιο και το καθιστά ως την έκφραση των νομικών κανόνων που διέπουν τον εκάστοτε λαό
- **Θεωρία της νομικής προσωπικότητας.** Είναι η θεωρία που κατά κύριο λόγο επικρατεί στη σύγχρονη εποχή και που αναγνωρίζει -και αντιμετωπίζει- το κράτος ως νομικό φαινόμενο.

Μέσα στα πλαίσια αυτής της θεωρίας «*Κράτος είναι λαός, μόνιμα εγκατεστημένος σε ορισμένη χώρα, οργανωμένος σε νομικό πρόσωπο που ασκεί αυτοδύναμη εξουσία*»³ Στη συνέχεια διευκρινίζονται οι βασικοί όροι του ορισμού αυτού:

- **λαός:** Αποτελεί το σύνολο των πολιτών ενός κράτους ανεξάρτητα από τα διαφορετικά τους χαρακτηριστικά όπως είναι η ηλικία, το φύλο, η θρησκεία ή εθνική προέλευση. Τα στοιχεία που τους

² Κουσκουβέλης Ηλίας, Εισαγωγή στην Πολιτική Επιστήμη και τη θεωρία της Πολιτικής, Παπαζήση, Αθήνα, 1997, σ. 148.

³ Παγκάκης Γρηγόριος, Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση², Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1991, σ. 122.

ενώνουν ώστε να αποτελούν ένα λαό είναι ο μόνιμος τόπος διαμονής τους σε συγκεκριμένη γεωγραφική περιοχή και η κοινή τους πολιτική ιθαγένεια είναι το στοιχείο εκείνο που τους ενώνει. Ταυτόχρονα λαός είναι και το εκλογικό σώμα του κράτους, δηλαδή το σύνολο των πολιτών που όταν πληρούν συγκεκριμένες προϋποθέσεις που ορίζει ο νόμος έχουν εκλογική αρμοδιότητα.

- **χώρα:** Η εδαφική επικράτεια μέσα στα πλαίσια της οποίας ασκείται η κρατική εξουσία στους κατοίκους της. Περιλαμβάνει τη χερσαία περιοχή, τα χωρικά ύδατα και τον εναέριο χώρο που περικλείονται στα όριά της.
- **κρατική εξουσία:** το δικαίωμα του κράτους να επιτάσσει ελεύθερα άτομα και να τα υποχρεώνει σε συμμόρφωση με όσα αυτό ορίζει. Βέβαια η διαδικασία αυτή δεν είναι ανεξέλεγκτη και απεριόριστη αλλά διάφορα όργανα (π.χ. Δικαστήρια) ελέγχουν τη νόμιμη εκτέλεσή της⁴.
- **νομική προσωπικότητα:** το κράτος αναγνωρίζεται ως νομικό πρόσωπο με ανεξάρτητη βούληση, δικαιώματα και υποχρεώσεις από τα φυσικά πρόσωπα που ανήκουν σε αυτό⁵.

Σύμφωνα λοιπόν με την ανάλυση του Παγκάκη που αναπτύχθηκε παραπάνω υπάρχουν διάφορες ερμηνείες και σχολές που αναφέρονται στο περιεχόμενο και τη σημασία της έννοιας του κράτους. Το βέβαιο όμως είναι πως, ανεξάρτητα από όλες αυτές τις θεωρίες και σχολές, δεν νοείται κράτος διαχρονικά που να μην βασίζεται σε δύο βασικούς πυλώνες: τον πολιτικό, που σαφέστατα διακρίνεται για τον αιρετό του χαρακτήρα και το διοικητικό, που χαρακτηρίζεται από μονιμότητα. Ανάλογα με το σύστημα μέσα στο οποίο λειτουργούν, η σχέση τους είναι αρμονική ή υπονομεύει ο ένας τον άλλο.

⁴ Στοιχεία Δημοσίου Δικαίου: Συνταγματικό και Διοικητικό Δίκαιο σε συνδυασμό με Διεθνές και Διοικητικό Δίκαιο², όπ. αν. παρ. σσ. 21-23.

⁵ Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση², όπ. αν. παρ. σ. 122.

1.1.1 Πολιτικά όργανα και λειτουργίες

«Λειτουργίες του κράτους είναι οι κατηγορίες στις οποίες κατατάσσονται οι πράξεις των οργάνων του Κράτους, με τις οποίες εξωτερικεύεται η κρατική εξουσία»⁶. Σύμφωνα λοιπόν με τον Παγκάκη πρόκειται για τις κρατικές δραστηριότητες τις οποίες εκτελεί ή εφαρμόζει το Κράτος με τα όργανά του. Ως γνωστόν, το Κράτος ασκεί τη διοίκηση της επικράτειας που το απαρτίζει αλλά ταυτόχρονα έχει την αρμοδιότητα να νομοθετεί και να εξασφαλίζει την απονομή της δικαιοσύνης. Συνεπώς καταλήγουμε στη διάκριση των λειτουργιών του κράτους σε τρεις βασικές κατηγορίες, ανάλογα με το περιεχόμενό τους.

Η νομοθετική λειτουργία είναι η κρατική δραστηριότητα που σχετίζεται με την θέσπιση κανόνων δικαίου, η διοικητική λειτουργία είναι υπεύθυνη να εφαρμόζει στην πράξη (διοίκηση) αυτούς τους κανόνες δικαίου ενώ τέλος, η δικαστική αναλαμβάνει την ποινική λειτουργία του κράτους και απονέμει δικαιοσύνη. Από τη στιγμή που κάθε μία από αυτές τις λειτουργίες ανατίθεται σε ορισμένη -ξεχωριστή ομάδα οργάνων προς εκτέλεσή τους, τότε πλέον υφίσταται και διάκριση των εξουσιών (τυπική διάκριση των εξουσιών, των οργάνων του Κράτους)⁷. Η συγκεκριμένη διάκριση εξουσιών, ανεξάρτητα από το πολιτικό σύστημα ή πολίτευμα που επικρατεί, ισχύει από την αρχαία εποχή, από την πολιτική οργάνωση των πρώτων μορφών κράτους.

Επίσης, ανάλογα με το πολιτικό σύστημα που επικρατεί σε κάθε Κράτος διαμοιράζονται οι αντίστοιχες αυτές εξουσίες με συγκεκριμένο τρόπο στα όργανα που αυτό ορίζει. Τα όργανα του κράτους είναι τα φυσικά πρόσωπα που αποτελούν τους φορείς της κρατικής εξουσίας και διακρίνονται αντίστοιχα σε διοικητικά, δικαστικά και νομοθετικά. Κάποια από αυτά είναι το εκλογικό σώμα, το σύνολο των ενεργών πολιτών, η Βουλή, ο Πρόεδρος, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, ο Βασιλιάς, η

⁶ Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση², όπ. αν. παρ. σ. 122.

⁷ Βλ. στο ίδιο, σσ. 125-126.

Κυβέρνηση, οι Δικαστικές Αρχές. Οι τρεις εξουσίες μπορεί να ανήκουν αποκλειστικά σε ένα όργανο ή να ασκούνται από περισσότερα του ενός όργανα⁸.

Ήδη από το σημείο αυτό γίνεται σαφές το πώς εμπλέκονται μεταξύ τους πολιτική εξουσία και Δημόσια Διοίκηση. Τα όργανα το κράτους, φορείς της πολιτικής εξουσίας αναλαμβάνουν την ευθύνη της διοικητικής λειτουργίας. Αν και, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, αυτό είναι κάτι που δεν γίνεται ανεξέλεγκτα, καθώς η εξουσία είναι αδιαίρετη άρα ελέγχεται και από τα υπόλοιπα όργανα, η διοίκηση του κράτους, όπως εκτελείται από τη Δημόσια Διοίκηση εξαρτάται από τον πολιτικό φορέα που αναλαμβάνει την εξουσία του κράτους.

Η εκτελεστική εξουσία ενέχει στοιχεία κυβερνητικής και διοικητικής λειτουργίας γεγονός που εύκολα γίνεται αντιληπτό από την εμπειρική εξέταση όλων διαχρονικά των πολιτικών σχηματισμών. Η διάκριση λοιπόν της εκτελεστικής εξουσίας σε δύο διαφορετικά σχήματα χαρακτηρίζεται από συγκεκριμένα στοιχεία που επηρεάζουν αποφασιστικά τη μεταξύ τους σχέση⁹.

Η κυβερνητική λειτουργία είναι αμιγώς πολιτική και αυτοπροσδιοριζόμενη.

Το κάθε πολιτικό σχήμα, ανάλογα με τις ιδιαίτερες επιδιώξεις του, χαράσσει συγκεκριμένους στόχους και ακολουθεί συγκεκριμένες πολιτικές. Αυτό σημαίνει πως η κυβερνητική λειτουργία ως παράγοντας της εκτελεστικής εξουσίας δε χαρακτηρίζεται από συνέχεια και σταθερότητα αλλά μεταβάλλεται παράλληλα με τις διαδοχικές εναλλαγές των εκάστοτε κυβερνώντων.

⁸ Βλ. στο ίδιο, σσ. 122-125.

⁹ Αθανασόπουλος, Δημ., Κυβέρνηση και κυβερνητικά όργανα: παρατηρήσεις για την καλή άσκηση της κυβερνητικής λειτουργίας, Σάκκουλα, Αθήνα -Κομοτηνή, 1986, σ. 111.

Αντίθετα η Διοίκηση χαρακτηρίζεται από σταθερότητα και ενότητα -ή τουλάχιστον οφείλει να λειτουργεί με τον τρόπο αυτό- όμως μειονεκτεί σε ένα βασικό σημείο έναντι της κυβερνητικής λειτουργίας. Δεν αυτοπροσδιορίζεται, με αποτέλεσμα να εξαρτάται από την πολιτική εξουσία και τελικά να λειτουργεί ως εκτελεστικό εργαλείο των ιδιαίτερων επιδιώξεών της. Ταυτόχρονα όμως καθίσταται και απόλυτα απαραίτητη στην κυβερνητική λειτουργία καθώς χωρίς τη δική της συμπαράταξη δεν είναι δυνατόν να προωθεί καμία πολιτική¹⁰.

Δημιουργείται λοιπόν το οξύμωρο σχήμα η Διοίκηση αφενός να υποτάσσεται στην εξουσία και με τον τρόπο αυτό να είναι εξαρτώμενη, αφετέρου να εμφανίζει και η ίδια μια αυτόνομη λειτουργία από την οποία εξαρτάται η ολοκλήρωση των κυβερνητικών επιδιώξεων. Συνεπώς η Διοίκηση έχει την ευχέρεια να λειτουργεί πέρα από την παρέμβαση της πολιτικής εξουσίας και να αποτελεί και η ίδια τελικά μία Εξουσία. Ο μόνος τρόπος να λειτουργήσουν αποτελεσματικά είναι να μπορούν και οι δύο, πολιτική εξουσία -διοίκηση, να διατηρούν την ανεξαρτησία τους έτσι ώστε η μεν πρώτη να μπορεί να αφοσιωθεί στην διακυβέρνηση η δε δεύτερη, ως αναπόσπαστο στοιχείο του κράτους, να παραμένει ελεύθερη από παρεμβάσεις και επιβολές της εξουσίας.

1.2 Το υφιστάμενο σύστημα διοικητικής οργάνωσης σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο

Την σημερινή εποχή η ανάγκη για αποκέντρωση της δημόσιας διοίκησης και ενίσχυση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι αναγκαία προκειμένου να μπορέσει να διευκολυνθεί η δημόσια διοίκηση. Η ενίσχυση των διαδικασιών και πρωτοβουλιών των περιφερειακών και τοπικών αρχών θα εξομαλύνει την κατάσταση και θα απλουστεύσει τις διάφορες διαδικασίες. Η οργάνωση της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα έχει άμεση σχέση με την διοικητική αποκέντρωση και με την Τοπική

¹⁰ Βλ. στο ίδιο, σ. 113.

Αυτοδιοίκηση.

Ανέκαθεν σε διάφορες χώρες τα συστήματα που ακολουθούνταν για την οργάνωση της δημόσιας διοίκησης ήταν εντελώς διαφορετικά. Υπήρχαν χώρες με συγκεντρωτικό σύστημα διοίκησης, άλλες με πιο αποκεντρωτικό σύστημα και άλλες που έδιναν έμφαση στην Αυτοδιοίκηση. Τα πιο γνωστά συστήματα διοικητικής οργάνωσης τα οποία εφαρμόζονται σε διάφορες χώρες είναι τα εξής:

1. Συγκεντρωτικό: Είναι το σύστημα εκείνο στο οποίο τα όργανα του κράτους ασκούν αποφασιστικές αρμοδιότητες σε ολόκληρη την χώρα. Με άλλα λόγια στο συγκεντρωτικό σύστημα ο έλεγχος και οι πρωτοβουλίες αναλαμβάνονται από το κεντρικό σύστημα και επηρεάζουν το περιφερειακό και το τοπικό επίπεδο.
2. Αποκεντρωτικό: Το σύστημα αυτό ασχολείται με την μεταβίβαση εξουσιών σε περιφερειακό επίπεδο καθώς επίσης και με την άσκηση πολιτικής σε μια συγκεκριμένη γεωγραφική ενότητα. Τα κεντρικά και περιφερειακά όργανα του συστήματος αυτού χαρακτηρίζονται από μια συμπληρωματικότητα ως προς τους επιδιωκόμενους στόχους.
3. Αποσυγκέντρωση: Το σύστημα αυτό είναι παραπλήσιο με το προηγούμενο το οποίο δίνει στην περιφέρεια οργανωτικές πρωτοβουλίες αλλά όχι την δυνατότητα για αποφασιστικές αρμοδιότητες.
4. Αυτοδιοίκηση: Το σύστημα αυτό έχει να κάνει με την σύσταση και λειτουργία ιδιαίτερων νομικών προσώπων που δεν ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του κράτους αλλά έχουν την δική τους νομική υπόσταση και τα δικά τους όργανα. Τέτοια μορφή οργάνωσης είναι και η Τοπική Αυτοδιοίκηση όπου ασχολείται με την διαχείριση και με τον έλεγχο μιας συγκεκριμένης περιφέρειας. Η περιφέρεια αυτή υπόκειται σε έναν απλό έλεγχο νομιμότητας από πλευράς κρατικών

οργάνων¹¹.

Συχνά το σύστημα της αποκέντρωσης το συγχέουν με αυτό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και υπάρχει μια σύγχυση ως προς τον ρόλο, τις αρμοδιότητες και τα όργανα του κάθε συστήματος. Ωστόσο η βασική διαφορά μεταξύ των δύο συστημάτων αυτών είναι ο βαθμός εξάρτησης τους από τα κεντρικά όργανα.

Για παράδειγμα η Τοπική Αυτοδιοίκηση ελέγχεται από το κράτος αλλά αυτό δεν περιορίζει την αυτονομία της και τις αποφάσεις. Αντίθετα στο αποκεντρωτικό σύστημα υπάρχει αυστηρός ιεραρχικός έλεγχος. Η νομιμοποίηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης γίνεται μέσα από την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας σε τοπικό επίπεδο ενώ για το αποκεντρωτικό σύστημα η νομιμοποίηση προέρχεται από την κεντρική διοίκηση.

Ωστόσο αυτό που θα πρέπει να αναφέρουμε είναι ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση και το αποκεντρωτικό σύστημα έχουν ορισμένα κοινά σημεία όπως για παράδειγμα ότι η πηγή εξουσιών και για τα δύο συστήματα είναι το κράτος. Κοινός σκοπός επίσης και των δύο χωρών είναι η προαγωγή των συμφερόντων του κράτους.

Η διοικητική οργάνωση της Ελλάδος προσδιορίζεται από το Σύνταγμα και τους νόμους της Ελλάδος. Ειδικότερα το Σύνταγμα ορίζει ότι η διοίκηση του κράτους θα πρέπει να οργανώνεται με βάση το αποκεντρωτικό σύστημα και η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς της τοπικής αυτοδιοίκησης Α' και Β' βαθμού. Συνεπώς η διοικητική αποκέντρωση και η τοπική Αυτοδιοίκηση είναι οι συνταγματικοί κανόνες βάση των οποίων ρυθμίζονται οι λειτουργίες και η οργάνωση του διοικητικού συστήματος στην Ελλάδα¹².

Επίσης το Σύνταγμα κατοχυρώνει τα δύο βασικά συστατικά της αποκέντρωσης δηλαδή την δημιουργία αποκεντρωμένων οργάνων και την ανάθεση σε αυτά αποφασιστικών αρμοδιοτήτων. Όσον αφορά την Τοπική

¹¹ Αθανασόπουλος, Κ.,(1995),Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση,Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα

¹² Σύνταγμα 1975/1986/2001 άρθρο 101 § 1-3

Αυτοδιοίκηση το Σύνταγμα κατοχυρώνει δύο βαθμούς αυτοδιοίκηση την Πρωτοβάθμια και την Δευτεροβάθμια.

Σχετικά με το νομοθετικό πλαίσιο τρεις είναι οι Νόμοι που άλλαξαν την κατάσταση της διοικητικής οργάνωσης στην Ελλάδα. Αυτοί είναι ο Ν. 2218/1994 που θεσμοθετεί την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, ο Ν. 2503/1997 που έχει να κάνει με την περιφερειακή αποκέντρωση και ο Ν. 2539/1997 που αφορά την ανασυγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Με τον Ν. 2218/1994 η βασική αλλαγή που έγινε ήταν ότι καταργήθηκαν οι κεντρικές νομαρχίες και αντικαταστάθηκαν από τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις. Με τον Ν. 2503/1997 αναγνωρίστηκε πλέον η περιφέρεια ως ο μοναδικός βαθμός αποκέντρωσης του κράτους με οργανωτική και εδαφική έννοια. Η περιφέρεια σύμφωνα με τον νόμο είναι αυτή που έχει την ευθύνη για τις διαχειριστικές και εκτελεστικές αρμοδιότητες. Με τον Ν. 2539/1997 ανανεώνεται η Τοπική Αυτοδιοίκηση μέσω της συνένωσης της με άλλους ΟΤΑ. Από τότε δημιουργήθηκε ένα νέο κλίμα σε ότι αφορά την Πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση¹³.

1.3 Το συνταγματικό πλαίσιο

Το Σύνταγμα καθιερώνει τόσο την οικονομική ελευθερία των ιδιωτών όσο και τη δυνατότητα του κράτους να επεμβαίνει στη διαμόρφωση των οικονομικών σχέσεων για την προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού και για την προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης.

Στο συνταγματικό πλαίσιο (άρθρ. 5 παρ. 1 και 3 και άρθρο 106 παρ. 1,2 και 3 - 5 Συντ.) συνυπάρχουν η ιδιωτική και η δημόσια πρωτοβουλία. Καθιερώνεται ένα σύστημα ανοικτής οικονομίας της αγοράς, όπου το κράτος και οι φορείς δημόσιας εξουσίας μπορούν να αναπτύσσουν, για την εξυπηρέτηση του γενικότερου συμφέροντος της εθνικής οικονομίας, οικονομικές δραστηριότητες ακόμη και ανταγωνιστικές των ιδιωτών.

¹³ Σπηλιωτόπουλος Ε.,(2001),Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα, Σάκκουλα

Οι σκοποί γενικότερου συμφέροντος μπορεί να συνδέονται με την παροχή υπηρεσιών στο κοινό, με την αξιοποίηση των πλουτοπαραγωγικών πόρων και γενικά την οικονομική ανάπτυξη. Το Συμβούλιο της Επικρατείας για παράδειγμα δεν αρνήθηκε στο κράτος και στα άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου τη δυνατότητα ίδρυσης βιομηχανιών χάρη του δημοσίου σκοπού της προωθήσεως της βιομηχανικής ανάπτυξης της χώρας. Το ίδιο δικαστήριο δε θεώρησε την ανάπτυξη επιχειρηματικής δραστηριότητας από νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, για λόγους δημοσίου συμφέροντος, ως συνταγματικά ακάλυπτη από το γεγονός της ύπαρξης ομοειδών ιδιωτικών επιχειρήσεων¹⁴.

Πρέπει να παρατηρηθεί επίσης πως το επιτρεπτό της άσκησης επιχειρηματικής δραστηριότητας από Ν.Π.Δ.Δ. εξυπακούουν και οι διατάξεις του άρθρου 106 παρ.3-5 που αναφέρονται στη δυνατότητα εξαγοράς επιχειρήσεων ή αναγκαστικής συμμετοχής σε αυτές του Κράτους ή των άλλων δημοσίων φορέων.

1.4 Το νομοθετικό πλαίσιο

Για να επιτευχθεί η αποστολή του Νομοθετικού Πλαισίου, διαμορφώθηκε ένα νέο οργανωτικό σχήμα για την περιφέρεια σύμφωνα με το οποίο η περιφέρεια είναι χωρισμένη σε Γενική Διεύθυνση Περιφέρειας.

Η Γενική Διεύθυνση αποτελείται από 10 Διευθύνσεις και από 1 Αυτοτελές Τμήμα. Ο Γενικός Διευθυντής της περιφέρειας επιλέγεται από ειδικό Υπηρεσιακό Συμβούλιο και η θητεία του είναι τριετής. Ο ρόλος του είναι να συντονίζει τις υπηρεσίες της περιφέρειας. Παράλληλα μεριμνά για την αποδοτικότητα των υπηρεσιών και για την συνεργασία με τις κεντρικές αρχές.

¹⁴ Αναστόπουλου Σ.,(2004),Επιχειρήσεις, συμμετοχές και κοινοπραξίες των Ο.Τ.Α., σ. 107.

1.5 Ο θεσμός της περιφέρειας στην Ελλάδα

Η θεμελίωση της περιφερειακής πολιτικής στη χώρα μας άρχισε στο τέλος της δεκαετίας του '50, μαζί με τις πρώτες προσπάθειες προγραμματισμού της οικονομικής ανάπτυξης. έτσι, στο Πενταετές Πρόγραμμα Οικονομικής Ανάπτυξης της Ελλάδας 1960-1964 τέθηκε το περιφερειακό πρόβλημα και η ανάγκη άσκησης περιφερειακής πολιτικής για την αποτελεσματική προώθηση της λύσης του προβλήματος ανισοτήτων που υφίστανται σήμερα στις διάφορες περιοχές της χώρας. Από το 1948 άρχισαν να εφαρμόζονται νομοθετήματα για την ενίσχυση της βιομηχανικής περιφερειακής ανάπτυξης και για την προστασία της επαρχιακής βιομηχανίας. Αφορούσαν κυρίως αυξημένες αποσβέσεις, παρακρατήσεις κερδών για να επενδυθούν σε επεκτάσεις, αφορολόγητες κρατήσεις, κ.λπ. Ακολούθησε μία δεύτερη περίοδος από το 1964 έως το 1974, με την καθιέρωση χρηματοδοτικών κινήτρων, διαχωρισμό των περιφερειών, ανάλογα με το βαθμό ανάπτυξής τους, εφαρμογή ειδικών προγραμμάτων για υπανάπτυκτες περιοχές, ίδρυση Βιομηχανικών Περιοχών, υποτυπώδη ενίσχυση πολιτικού συστήματος αστικών κέντρων, ενεργοποίηση των Υπηρεσιών Περιφερειακής Ανάπτυξης, κ.ά. Στην περίοδο 1975 – 1979 δίνεται έμφαση στην παροχή κινήτρων για την ανάπτυξη των παραμεθόριων περιοχών, καθιερώνεται η ενίσχυση των επιχειρήσεων, ανάλογα με τον κλάδο στον οποίο ανήκουν, χρησιμοποιούνται ευρύτερα τα πιστωτικά κίνητρα και ενισχύονται τα ειδικά προγράμματα και τα προγράμματα υποδομής. Το 1980 άρχισε η προσπάθεια συντονισμού της ελληνικής περιφερειακής πολιτικής με την περιφερειακή πολιτική της ΕΟΚ με κορύφωση την ψήφιση του νόμου 1116/81 που κύριο χαρακτηριστικό του είναι η αυξημένη διαφάνεια με την καθιέρωση επιδοτήσεων, την εκπόνηση του πρώτου ειδικού Προγράμματος Περιφερειακής Ανάπτυξης 1981-1985 και την είσπραξη των πρώτων ενισχύσεων από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και των πρώτων δανείων από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων.

Η τρίτη περίοδος αρχίζει με την ψήφιση του νόμου 1262/82, ο οποίος ενισχύει τις αποκεντρωμένες διαδικασίες, και με την κατάρτιση του Πενταετούς Προγράμματος 1983-1987. Το πρόγραμμα αυτό καθιερώνει τις αρχές του δημοκρατικού προγραμματισμού και τονίζει τα προβλήματα και τις δυνατότητες ανάπτυξης όλων των νομών της χώρας. Ακολουθεί το Πενταετές Πρόγραμμα 1988-1992, που η εφαρμογή του δεν έγινε λόγω των κυβερνητικών μεταβολών της περιόδου εκείνης.

Η τελευταία περίοδος του Περιφερειακού Προγραμματισμού στην Ελλάδα αρχίζει με την εφαρμογή των Ολοκληρωμένων Μεσογειακών Προγραμμάτων (1985-1990) και των δύο Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης (1989-1993 και 1997-1999), με τα οποία σηματοδοτείται η οριστική ένταξη της Ελληνικής Περιφερειακής Πολιτικής στις διαδικασίες της Περιφερειακής Πολιτικής της Κοινότητας.

1.6 Η διοικητική λειτουργία της περιφέρειας

Εκτός του Διευθυντή στην Περιφέρεια υπάρχει και ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας και το Περιφερειακό Συμβούλιο. Ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας είναι ο άμεσος εκπρόσωπος της κυβέρνησης και ο υπεύθυνος για την άσκηση της κυβερνητικής πολιτικής στην περιφέρεια. Διορίζεται και παύει να υπάρχει με πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου.

Το Περιφερειακό Συμβούλιο με την σειρά του αποτελεί το συλλογικό όργανο που λειτουργεί σε κάθε περιφέρεια και έχει έναν σημαντικό ρόλο για την ανάπτυξη της περιφέρειας και γενικότερα της χώρας. Το Περιφερειακό Συμβούλιο έχει ως Πρόεδρο τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας και νομάρχες και προέδρους των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων ως μέλη. Για την εναρμόνιση και αποδοτική λειτουργία των περιφερειακών πολιτικών ο Ν. 2503/1997 ίδρυσε το Συμβούλιο των Περιφερειών. Οι δαπάνες για την λειτουργία της περιφέρειας καταβάλλονται σε ξεχωριστό τμήμα του Γενικού Κρατικού Προϋπολογισμού κατά περιφέρεια ή νομό, μέσω πιστώσεων. Για την

χρηματοδότηση των έργων που υλοποιούνται στην Περιφέρεια το Υπουργείο Οικονομικών αποφάσισε την έκδοση Συλλογικών Αποφάσεων Έργων για κάθε περιφέρεια. Οι πιστώσεις αυτές περιλαμβάνονται στον προϋπολογισμό δημοσίων επενδύσεων.

Τα βασικότερα χαρακτηριστικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι τα εξής:

1. Δημοκρατική Συγκρότηση: Σύμφωνα με το άρθρο 102 § 2 του συντάγματος¹⁵ οι αρχές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποφασίζονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία. Διαπιστώνουμε λοιπόν ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση χαρακτηρίζεται από δημοκρατικούς κανόνες και νόμιμα όργανα. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση εξαρχής είχε συνδεθεί με την «δημοκρατική» αρχή και είχε καθιερωθεί ως ο θεσμός εκείνος που εφαρμόζει την λαϊκή κυριαρχία σε τοπικό επίπεδο. Αυτός ο χαρακτήρας των οργάνων της Αυτοδιοίκησης εξυπηρετεί τους σκοπούς του κράτους σε τοπικό επίπεδο.
2. Διοίκηση τοπικών υποθέσεων: Το Σύνταγμα προβλέπει ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση ασχολείται αποκλειστικά με τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων.
3. Διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια: Η Τοπική Αυτοδιοίκηση όπως αναφέραμε χαρακτηρίζεται από μια αυτονομία και ελευθερία κινήσεων με άλλα λόγια την διέπει μια αυτοτέλεια απέναντι στην κρατική διοίκηση.

Κεφάλαιο 2^ο Δημόσια διοίκηση και δημόσιο Μάνατζμεντ

2.1 Εισαγωγή

Η Δημόσια διοίκηση έχει σήμερα ως βασική του επιδίωξη την υπεράσπιση των κακών οργανωσιακών συστημάτων (γραφειοκρατία), τα οποία το μόνο που κάνουν είναι να δημιουργούν προβληματικές

¹⁵ Βήκα, Ε.,(2005), Το συνταγματικό πλαίσιο του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», Σάκκουλα

υπηρεσίες, οι οποίες αναπτύσσονται με ρυθμούς πάρα πολύ αργούς. Η υπερπήδηση της γραφειοκρατίας επιτυγχάνεται μέσα από την καλύτερη επικοινωνία, τη μηχανογράφηση και την αντιμετώπιση των πιο άμεσων προβλημάτων με λιγότερο χρονοβόρες και επίπονες διαδικασίες (μικρο-γραφειοκρατία). ¹⁶Όταν όμως λέμε δημόσια διοίκηση ουσιαστικά αναφερόμαστε στο μάνατζμεντ των δημόσιων οργανισμών. Αυτό που θα προσπαθήσουμε εμείς να κάνουμε στο συγκεκριμένο κεφάλαιο είναι να μελετήσουμε τα στοιχεία που αποτελούν τη διοίκηση των δημόσιων οργανισμών σήμερα αλλά και να τα συγκρίνουμε με τα αντίστοιχα του ιδιωτικού.

Δημόσιος οργανισμός ή υπηρεσία μπορεί να χαρακτηριστεί μια οργανωμένη κοινότητα που ανήκει στο κράτος (νομικά, συμβατικά, οικονομικά ή με οποιονδήποτε άλλο τρόπο και αποσκοπεί στην παραγωγή ή διάθεση αγαθών και υπηρεσιών για το δημόσιο καλό, δηλαδή για τους πολίτες ή μέρος τους (άτομα ή ομάδες). Για να καταστεί δυνατή αυτή η παροχή αγαθών και/ ή υπηρεσιών παρεμβάλλεται ανάμεσα στους κρατικούς εκπροσώπους του οργανισμού (δημόσιους υπαλλήλους) και στους πολίτες μια επικοινωνιακή σχέση αλληλεπίδρασης. Η επικοινωνία καθορίζει τις σχέσεις μεταξύ ατόμων ή ομάδων, είναι υπεύθυνη για τη μεταβίβαση ή ανταλλαγή μηνυμάτων και πληροφοριών και ρυθμίζει το σύστημα διακίνησης εντολών, αναφορών, πληροφοριών κλπ. σ' έναν οργανισμό. Εν ολίγοις, η επικοινωνία είναι ο κεντρικός άξονας μέσω του οποίου ο οργανισμός επιτελεί τις δραστηριότητές του και συνεπώς το βασικότερο στοιχείο της καθημερινότητάς του. Γύρω απ' αυτόν τον άξονα βρίσκεται ο μεγαλύτερος ή μικρότερος "μικρόκοσμος" του οργανισμού δηλαδή όλοι όσοι σχετίζονται με την επιβίωση, το έργο, τις παροχές (αγαθά ή υπηρεσίες), την ανάπτυξη του οργανισμού και γενικότερα την λειτουργία του.

¹⁶ Μπαμπίλης Γ.Χ., Γραφειοκρατία, 1983, σελ 5

Η επικοινωνία αποτελεί επίσης ουσιαστικό παράγοντα της διοικήσεως κάθε οργανισμού και συντονίζει πρόσωπα και δραστηριότητες καθώς και τις αναγκαίες επαφές μεταξύ των οργανισμών. Στη σύγχρονη εποχή έχει διευρυνθεί υπέρμετρα ο κύκλος των πληροφοριών που επηρεάζουν με τον ένα ή τον άλλο τρόπο τους οργανισμούς καθώς και ο κύκλος των προσώπων με τα οποία οι οργανισμοί είναι υποχρεωμένοι να επικοινωνούν. Γι αυτό, δημιουργήθηκε η ανάγκη καθιέρωσης ειδικών συστημάτων και μεθόδων επικοινωνίας οι οποίες με τη σειρά τους οδήγησαν στην ανάγκη εξειδίκευσης του προσωπικού στα συστήματα πληροφόρησης. Η εισαγωγή ηλεκτρονικών υπολογιστών και η επέκταση της ηλεκτρονικής επικοινωνίας έχουν εξελιχθεί τα τελευταία χρόνια σε σημαντική παράμετρο από την οποία εξαρτάται η δραστηριοποίηση και ανάπτυξη των σύγχρονων οργανισμών. Ωστόσο, αυτός ο "νέος επικοινωνιακός τρόπος" ή μέσο, δεν παραγκωνίζει αλλά έρχεται να συμπληρώσει επικουρικά τις κλασικές μορφές επικοινωνίας όπως η προφορική και η γραπτή επικοινωνία οι οποίες εξακολουθούν να παραμένουν οι κυριότερες επικοινωνιακές συνισταμένες των δημόσιων οργανισμών τόσο για λόγους χρηστικούς όσο και για λόγους συντονισμού και τεκμηρίωσης.

2.2 Γενική διοίκηση

Ως Διοικητικό φαινόμενο ορίζεται «η εξειδικευμένη ανθρώπινη δραστηριότητα, που γίνεται μέσα στα πλαίσια μιας οργανωμένης συλλογικής προσπάθειας (οργανισμό, δημόσια υπηρεσία, επιχείρηση, συνεταιρισμό κ.τ.λ.) και επιδιώκει την πραγματοποίηση, στον καλύτερο δυνατό βαθμό, κάποιου επιθυμητού αποτελέσματος (έργο, παροχή υπηρεσιών, πωλήσεις κ.τ.λ.) με την αξιοποίηση των διαθέσιμων μέσων,

μέσα από λειτουργίες όπως ο προγραμματισμός, η οργάνωση, η διεύθυνση, ο συντονισμός και ο έλεγχος»¹⁷.

Επίσης «*Διοίκηση είναι ο τρόπος με τον οποίο οργανώνεται και δομείται το κράτος και η υπόστασή του. Αφορά τον τρόπο οργάνωσης και κατανομής των εξουσιών, των αρμοδιοτήτων και της δύναμης. Είναι η ενέργεια του «διοικείν», η διεύθυνση του οργανωμένου συνόλου των αρχών, αλλά και η διοικητική διαίρεση μιας χώρας καθώς και ο τρόπος της οργάνωσης αυτής της υποδιαίρεσης. Ακόμα, διοίκηση είναι και η κάθε επιμέρους διοικητική αρχή, η προϊσταμένη αρχή ή εξουσία, αλλά και το σύνολο των προϊσταμένων μιας υπηρεσίας ή ο ανώτατος διοικητής της. Ακόμα διοίκηση είναι το σύστημα της διοίκησης ενός κράτους ή ενός οργανισμού ή μιας κοινωνικής ομάδας, μιας επιχείρησης ή ενός οργανωμένου συνόλου οποιασδήποτε μορφής ή περιεχομένου. Από τα παραπάνω φαίνεται καθαρά ότι το εύρος του όρου διοίκησης είναι πολύ μεγάλο*»¹⁸.

Ακόμη αναφέρεται και η διοίκηση έργου: «*Διοίκηση έργου είναι ο σχεδιασμός, η διεύθυνση και ο έλεγχος των πόρων μιας εταιρίας για ένα βραχυπρόθεσμο σχετικά στόχο, που είχε καθοριστεί να εκπληρώσει συγκεκριμένους στόχους και στόχους*»¹⁹.

Ο κλάδος που ασχολείται με το φαινόμενο της διοίκησης, την εξέλιξή του, τον τρόπο με τον οποίο διαρθρώνεται και τα διάφορα διοικητικά συστήματα είναι η **διοικητική επιστήμη**. Παράλληλα ασχολείται με τη σχέση της διοίκησης με την πολιτική εξουσία, το ρόλο της ηγεσίας και την επίδραση που έχει η άσκησή της τόσο στους

¹⁷ Τύπας Γεώργιος - Κατσαρός Γεώργιος, Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη. Από τη γραφειοκρατία και την επιστημονική διοίκηση στην σύγχρονη οργανωσιακή θεωρία, Gutenberg, Αθήνα, 2003, σ. 59.

¹⁸ Παρθενόπουλος Κωνσταντίνος, Ελληνική Δημόσια Διοίκηση: θεωρίες, εμπειρίες, πρακτικές και προοπτικές μια πολιτισμική θεώρηση των προβλημάτων της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα, Ζήτη, Θεσσαλονίκη, 1997, σ. 23.

¹⁹ Kezner Harold, Project Management: A Systems Approach to Planning, Scheduling and Controlling, Wiley & Sons, N. Jersey, 2009, σ. 4.

διοικούμενους όσο και γενικά στην ίδια τη διοίκηση. Τέλος, διακρίνουμε τη διοίκηση σε ιδιωτική, όταν αναφέρεται σε ιδιωτικά ζητήματα, οπότε και την ονομάζουμε Διοίκηση Επιχειρήσεων και σε Δημόσια Διοίκηση, όταν αφορά τις δημόσιες υποθέσεις²⁰.

2.2.1 Δημόσια διοίκηση και μοντέλα δημοκρατίας

Το πελατειακό κράτος εμφανίζεται σε υποανάπτυκτες κοινωνίες, που προκειμένου να εκσυγχρονισθούν, να αναπτυχθούν οικονομικά τους και να ενταχθούν στην διεθνή αγορά και στο διεθνές πραγματικότητα και αγορά εισήγαγαν θεσμούς από τις ανεπτυγμένες χώρες, οι οποίοι δεν λειτούργησαν όπως έπρεπε.

Οι λόγοι δυσλειτουργίας της ελληνικής κοινωνίας είναι ότι δεν είχαν ανάλογο οικονομικό και κοινωνικό περιβάλλον, ώστε να δημιουργήσουν θεσμικές διαδικασίες ανάλογες των αναγκών τους.

Στην εποχή μας το πώς ορίζεται ο όρος κράτος από τους πολιτικούς και τους πολίτες είναι κάτι το τελείως διαφορετικό. Συγκεκριμένα οι πρώτοι το προσδιορίζουν ως κομματικό μηχανισμό ενώ οι δεύτεροι το μόνο τρόπο για απόκτηση επαγγελματικής σταθερότητας.

Η έννοια του κράτους πρέπει επιτέλους να ξεφύγει από την πελατειακή της μορφή που συνηθίζουμε να του δίνουμε εδώ στη Ελλάδα, και να ακολουθήσουμε την λογική που επικρατεί στην δυτική Ευρώπη για ένα κράτος που το χαρακτηρίζει:

- η τεχνοκρατία, η συνέπεια και η συνέχεια του κράτους δικαίου
- η αποτελεσματικότητα και ο ορθολογισμός του κοινωνικού κράτους και
- ο τεχνολογικός νεωτερισμός

Οι αρχές που χρησιμοποιεί η δημόσια διοίκηση είναι οι κάτωθι :

²⁰ Εισαγωγή στην Πολιτική Επιστήμη και τη θεωρία της Πολιτικής, όπ. αν. παρ σ. 54.

A. Στην αρχή της ιεραρχίας: Διαφοροποιήσεις μεταξύ υπαλλήλων, ισχύουν μέθοδοι ελέγχου.

B. Αρχή ορθολογικότητας: Σταθεροί κανόνες με συνέχεια και συνέπεια.

Γ. Αρχή καταμερισμού εργασίας: Δηλαδή οι αρμοδιότητες είναι αυστηρά και ακριβώς κατανεμημένες μεταξύ των απασχολούμενων.

Δ. Αρχή της τυποποίησης: Οι διαδικασίες και τα έγγραφα είναι ενιαία. Στην ελληνική δημόσια διοίκηση προέκυψαν τα εξής φαινόμενα:

- **Ο νεποτισμός:** Οι θέσεις καταλαμβάνονται με βάση τις συγγένειες, τις φιλίες και χρησιμοποιούνται εκτός επιτρεπτών ορίων περιουσιακά στοιχεία του πολιτιστικού.
- **Η διαφθορά:** Ορισμένοι δημόσιοι υπάλληλοι χρηματίζονται και παραβιάζουν τους νόμους προς όφελος δικό τους ή για όφελος τρίτων από τους οποίους έχουν συμφέρον. Αυτό μπορεί να μην είναι κοινή πρακτική όλων, αλλά συμβαίνει έστω και σε μικρά επίπεδα.
- **Ο νομικισμός:** Αντί το κράτος να είναι ο προστάτης του πολίτη, εξαιτίας της πολυνομίας και της αντιφατικότητας των ρυθμίσεων, είναι υπονομευτής κάθε πρωτοβουλίας και νεωτερισμού. Παράλληλα, παρατηρείται έλλειψη επικοινωνίας ανάμεσα στα διάφορα όργανα της διοίκησης.
- **Ο συγκεντρωτισμός:** Δηλαδή η περιφέρεια αδυνατεί να λάβει πρωτοβουλίες, όλη η εξουσία συγκεντρώνεται στην τοπική αυτοδιοίκηση. Ο συγκεντρωτισμός οδηγεί σε οικονομικές ανισότητες δημιουργώντας το μοντέλο βοράς-νότος.

Καταλαβαίνουμε λοιπόν το αδιέξοδο στο οποίο βρίσκεται αυτή τη στιγμή η δημόσια διοίκηση, δεν μπορεί να κάνει οποιαδήποτε αλλαγή και να αναλάβει οποιαδήποτε πρωτοβουλία.

Η απαξίωση κάθε πρωτοβουλίας, η ισοπέδωση, η αδιαφάνεια και ενίοτε ακόμα και η διαφθορά είναι μερικά από τα χαρακτηριστικά που χαρακτηρίζουν τη δημόσια διοίκηση.

Συγκεκριμενοποιώντας, τα διαρθρωτικά προβλήματα του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος εντοπίζονται στα εξής:

- Υπερβολικός συγκεντρωτισμός στα υπουργεία
- Υψηλόβαθμοι γραφειοκράτες που καιροσκοπούν σε βάρος του πολιτιστικού
- Αναποτελεσματική τοπική αυτοδιοίκηση
- Πολλές επιτροπές που αντί να λύνουν τα προβλήματα, κωλυσιεργούν
- Υπολειτουργία ελεγκτικών μηχανισμών
- Αντιπαραγωγικές διοικητικές διαδικασίες
- Παρωχημένες μέθοδοι διοίκησης και διαχείριση των κρατικών υποθέσεων
- Χαμηλό επίπεδο εκπαίδευσης των εκπαιδευτικών υπαλλήλων
- Δημόσιοι υπάλληλοι που στερούνται μιας ευρύτερης πολιτιστικής, μορφωτικής και πολιτικής παιδείας και μίας διοικητικής κουλτούρας.
- Τεχνολογικός νεωτερισμός.²¹

2.3 Δημόσια διοίκηση

Αν και είναι δύσκολο να διατυπωθεί ένας ορισμός που να περιλαμβάνει όλες τις αρμοδιότητες της δημόσιας διοίκησης, καθώς εμπλέκεται άμεσα με την πολιτική εξουσία, την κυβερνητική πολιτική, οργανισμούς και ανθρώπους, είναι χρήσιμο να παρατεθούν μερικοί

²¹ Σιδέρη Γ. Ευθυμίου, *Εκσυγχρονισμός και ανάπτυξη*, 1997, σελ 41-45

ορισμοί που έχουν διατυπωθεί, πριν εξεταστούν η δομή και οργάνωσή της. Σύμφωνα με τον Παγκάκη

«Δημόσια διοίκηση με τη στενή έννοια του όρου, είναι το σύνολο των κρατικών οργάνων και μέσων. με τα οποία πολιτικές ιδέες και προγράμματα μετατρέπονται σε δράση και γίνονται πραγματικότητα»²².

Επίσης:

«Η Δημόσια διοίκηση. εξάλλου, στο κεντρικό, το περιφερειακό και το τοπικό επίπεδο αποτελεί (κατά τα άρθρα 101-104 του Συντάγματος) το λειτουργικά διαφοροποιημένο μέρος (υποσύστημα) του πολιτικού συστήματος το οποίο είναι επιφορτισμένο με τη συνέπεια και αξιόπιστη πραγμάτωση και εφαρμογή των έγκυρων επιλογών και προγραμμάτων δημόσιας πολιτικής. όπως αυτά προσδιορίζονται από αντίστοιχα λειτουργικά εξειδικευμένα όργανα ή μέρη του πολιτικού συστήματος (κόμματα. βουλή, κυβέρνηση) και ελέγχονται ως προς τη νομιμότητα και τη συνταγματικότητά τους από άλλα (δικαστήρια)»²³.

Ενώ τέλος:

«Κατά την οργανική έννοια της δημόσιας διοίκησης ως τέτοια μπορεί να θεωρηθεί το σύνολο των νομικών προσώπων. στα οποία οργανώνονται τα διοικητικά όργανα που προβλέπονται από τους κανόνες δικαίου. Μέρος της έννοιας της Δημόσιας Διοίκησης είναι και η Δημόσια Υπηρεσία. Αυτή κατά τη λειτουργική έννοια είναι η δραστηριότητα των δημόσιων νομικών προσώπων προς τους διοικουμένους για την ικανοποίηση των βασικών αναγκών τους»²⁴.

²² Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση², όπ. αν. παρ. σ. 143.

²³ Σπηλιωτόπουλος Επ. και Α. Μακρυδημήτρης (επιμ.), Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα, Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών/ Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 2001, σ. 21.

²⁴ Ελληνική Δημόσια Διοίκηση: θεωρίες, εμπειρίες, πρακτικές και προοπτικές: μια πολιτισμική θεώρηση των προβλημάτων της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα, όπ. αν. παρ. σ. 25.

Θα μπορούσαμε να συνοψίσουμε τα χαρακτηριστικά της δημόσιας διοίκησης στα εξής:

- είναι η μη πολιτική γραφειοκρατία που λειτουργεί (operating) σε ένα πολιτικό σύστημα
- ασχολείται με τις αρχές (ends) του κράτους, την κυρίαρχη βούληση, το δημόσιο συμφέρον και το δίκαιο
- είναι η επιχειρηματική πλευρά της κυβέρνησης και θεωρημένη ως τέτοια εμπλέκεται με την εκτέλεση της πολιτικής: αλλά επίσης εμπλέκεται και με τη χάραξη πολιτικής
- καλύπτει και τους τρεις κλάδους της κυβέρνησης, αν και τείνει να συγκεντρώνεται στην εκτελεστική εξουσία
- παρέχει κανονιστικές και υπηρεσιακές λειτουργίες στους πολίτες με σκοπό να αποκτήσουν ποιοτική ζωή
- διαφέρει σημαντικά από την ιδιωτική διοίκηση, ιδίως στην έμφαση που δίνει στο κοινό και,
- έχει διεπιστημονικό χαρακτήρα, δεδομένου ότι στηρίζεται και σε άλλες κοινωνικές επιστήμες, όπως η πολιτική επιστήμη, οικονομία και η κοινωνιολογία"²⁵.

Με βάση τους ορισμούς και τα χαρακτηριστικά της Δημόσιας Διοίκησης που αναφέρθηκαν παραπάνω, γίνεται αντιληπτό πως η Δημόσια Διοίκηση, αποτελεί ένα πολυσύνθετο φαινόμενο, με πολλαπλές αρμοδιότητες και σχετίζεται άμεσα με την οικονομική, κοινωνική και πολιτική ζωή της χώρας. Ταυτόχρονα διαπιστώνουμε πόσο στενά συνδεδεμένη είναι με την πολιτική εξουσία και τους φορείς και έννοιες που αυτή περιλαμβάνει (κυβέρνηση, εκτελεστική εξουσία, άσκηση - χάραξη πολιτικής).

²⁵ Naidu P.S., Public Administration: Concepts and Theory, New Age International Publishers, New Delhi, 2005, σ. 5.

2.3.1 Συστήματα οργάνωσης δημόσιας διοίκησης

Τα σημαντικότερα συστήματα δημόσιας διοίκησης με βάση τη γεωγραφική ή την κατά ειδικότητα κατανομή αρμοδιοτήτων είναι το συγκεντρωτικό, το αποκεντρωτικό και αυτό της αυτοδιοίκησης.

Το **συγκεντρωτικό σύστημα** διοίκησης αφορά μία ιεραρχικά οργανωμένη διοίκηση σύμφωνα με την οποία η κορυφή της πυραμίδας λαμβάνει όλες τις αποφάσεις, που αφορούν τόσο το κέντρο όσο και την περιφέρεια. Η κεντρική εξουσία λοιπόν είναι εκείνη που συγκεντρώνει τη διαχείριση όλων των κρατικών λειτουργιών και έχει στην ουσία τις περισσότερες αρμοδιότητες. Οι υποστηρικτές του συστήματος αυτού θεωρούν πως η λήψη όλων των αποφάσεων από ένα διαχειριστικό κέντρο μπορεί να προσφέρει μια αποτελεσματική διοίκηση καθώς υπάρχει μόνο ένας φορέας που συντονίζει όλη την οργάνωση, επομένως έτσι επιτυγχάνεται ομοιομορφία, άμεση αντίδραση σε περίπτωση κρίσεων και αντικειμενικότητα²⁶.

Είναι γεγονός βέβαια πως ένα τέτοιο σύστημα διοίκησης επιφορτίζει την κεντρική εξουσία με την ευθύνη επίλυσης πολλαπλών ζητημάτων. Σε αντίθεση λοιπόν με όσα θεωρούν οι υποστηρικτές του συγκεντρωτικού συστήματος, είναι πολύ πιθανό να προκληθεί καθυστέρηση και επιφανειακή αντιμετώπιση τοπικών Π.χ. ζητημάτων, για τα οποία η κεντρική διοίκηση δεν έχει άμεση επίγνωση αλλά ίσως ούτε και το αναγκαίο ενδιαφέρον. Επίσης, μπορεί να οδηγήσει σε επέκταση της γραφειοκρατίας καθώς οι πολίτες είναι αναγκασμένοι να "παραπέμπουν" τα αιτήματά τους σε απομακρυσμένα όργανα, στα οποία οι ίδιοι δεν έχουν πρόσβαση.

Οι δυσκολίες λοιπόν που προκλήθηκαν από την ανάθεση όλων των εξουσιών σε μία, κεντρική διοίκηση, οδήγησαν στην υιοθέτηση ενός αποκεντρωτικού συστήματος²⁷.

²⁶ Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη. Από τη γραφειοκρατία και την επιστημονική διοίκηση στην σύγχρονη οργανωσιακή θεωρία, όπ. αν. παρ. σσ. 231 -232.

²⁷ Βλ. στο ίδιο, σσ. 233-234.

Στο σύστημα τέλος της αυτοδιοίκησης, όπως επισημαίνει και ο Παγκάκης, νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου είναι εκείνα που κατέχουν έχουν την ευθύνη της διοίκησης που τα διακρίνουμε σε οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) και οργανισμούς καθ' ύλην αυτοδιοίκησης. Οι Ο.Τ.Α. επιδιώκουν να διευθετήσουν τα ζητήματα της περιοχής τους και να προωθήσουν τα συμφέροντα των κατοίκων στην κεντρική εξουσία. Τα όργανά τους είναι αιρετά και ορίζονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία μέσα στα πλαίσια των εκάστοτε δήμων²⁸.

Ο βαθμός συγκέντρωσης ή αποκέντρωσης της εξουσίας δεν είναι πάντα απόλυτος και ξεκάθαρος. Και αυτό γιατί πολλές φορές σε ένα κράτος δεν υιοθετείται μόνο το ένα ή το άλλο σύστημα αλλά μπορούν να εφαρμοστούν διάφοροι συνδυασμοί ή παραλλαγές τους. Αναμφίβολα πάντως, ο τρόπος με τον οποίο διαμοιράζονται οι αρμοδιότητες και οι εξουσίες είναι αποφασιστικά σημαντικός για τη σωστή λειτουργία του κράτους. Επομένως καλόν είναι σε κάθε περίπτωση να γίνεται η κατάλληλη επιλογή ανάμεσα από αυτά τα συστήματα -εφόσον όλα έχουν και προτερήματα και ελαττώματα- που, ανάλογα με τη δομή ενός κράτους να προωθεί την αποτελεσματική και την μέσα στα πλαίσια της νομιμότητας διοίκηση.

2.3.1.1 Γραφειοκρατία

Πολλές φορές, ειδικά στη σύγχρονη εποχή, και μόνον η αναφορά στη Δημόσια Διοίκηση ταυτίζεται με την έννοια της γραφειοκρατίας τόσο από τους πολίτες και τους δημοσίους υπαλλήλους όσο και από διάφορους μελετητές. Ταυτόχρονα η ταύτιση αυτή συνοδεύεται και από μία τάση προκατάληψης προς την γραφειοκρατική διοίκηση καθώς χαρακτηρίζεται από παθογένεια, αναποτελεσματικότητα και τυπολατρία. *Ο όρος γραφειοκρατία (bureaucracy) χρησιμοποιήθηκε για πρώτη φορά στη Γαλλία τον 18ο αιώνα, όταν η λέξη bureau (αρχικά αναφερόταν στο τσόχινο*

²⁸ Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση², όπ. αν. παρ. σ. 134.

ύφασμα που σκέπαζε τα γραφεία των κυβερνητικών αξιωματούχων) κατέληξε να σημαίνει αυτό καθαυτό το γραφείο και στη συνέχεια το κυβερνητικό αξίωμα αυτού που καταλάμβανε και χρησιμοποιούσε το γραφείο.

«Γραφειοκρατία είναι ένας τύπος οργάνωσης που αποσκοπεί στην επίτευξη μεγάλης κλίμακας διοικητικών καθηκόντων, μέσω του συστηματικού συντονισμού του έργου πολλών ατόμων, σε οργανωμένες δομές οι οποίες θέτουν τους νόμους και τις πολιτικές σε εφαρμογή αποτελεσματικά και αποδοτικά»²⁹.

Επίσης:

«Γραφειοκρατία είναι ο μηχανισμός διοίκησης ενός κράτους, το σύστημα που διαρθρώνεται από την ιεραρχία των υπαλλήλων, οι οποίοι αυτοδιοικούνται και είναι υπεύθυνοι, ο ένας (υφιστάμενος) στον άλλο (προϊστάμενος). Είναι με άλλα λόγια η εξουσία του γραφείου και των ανθρώπων του, η συγκέντρωση δηλαδή της διοικητικής εξουσίας στις υπηρεσίες με τα τμήματα και τα γραφεία ή την οποιαδήποτε άλλη δομή τους»³⁰.

Η γραφειοκρατία αποτελεί αντικείμενο μελέτης πολλών στοχαστών και κατά καιρούς έχουν διατυπωθεί διάφορες θεωρίες γύρω από το συγκεκριμένο τύπο διοίκησης.

2.4 Δημόσιο Μάνατζμεντ

Το δημόσιο management εμφανίστηκε το 1970, κατά την περίοδο της προεδρίας του R. Reagan και διαμορφώθηκε πιο συστηματικά στην Μ. Βρετανία κατά την περίοδο των κυβερνήσεων Thatcher κατά την δεκαετία του 1980. Βασικό χαρακτηριστικό της νέας αυτής αντίληψης είναι ότι, ο

²⁹ Public Administration: Concepts and Theory, όπ. αν. παρ. σσ. 80-85.

³⁰ Ελληνική Δημόσια Διοίκηση: θεωρίες, εμπειρίες, πρακτικές και προοπτικές: μια πολιτισμική θεώρηση των προβλημάτων της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα, όπ. αν. παρ. σ. 24.

κύριος ρόλος της Δημόσιας Διοίκησης συνίσταται στην προσφορά υπηρεσιών και όχι στην άσκηση εξουσίας μέσω αυταρχικών μεθόδων και άσκηση καταπιεστικών ελέγχων και ότι η αποστολή αυτή επιτυγχάνεται μέσω μιας διαφορετικής προσέγγισης των σκοπών της. Σύμφωνα με την προσέγγιση αυτή ο ρόλος και το αποτέλεσμα των ενεργειών της Διοίκησης αξιολογούνται αποκλειστικά με ποιοτικούς όρους και με κεντρικό άξονα την ικανοποίηση των αναγκών του κοινού.

2.5 Σημεία σύγκλισης και απόκλισης Δημόσιου και Ιδιωτικού τομέα.

"Αν θεωρήσουμε τους όρους «δημόσιος» και «ιδιωτικός» με βάση την ετυμολογία τους θα δούμε πως ο πρώτος αναφέρεται στο σύνολο των ατόμων ενώ ο δεύτερος σε κάτι ξεχωριστό από τα υπόλοιπα. Πολλοί ορισμοί έχουν δοθεί προκειμένου να καθοριστούν οι διαχωριστικές γραμμές ανάμεσα στο δημόσιο και τον ιδιωτικό οργανισμό. Ο Mitnick (1982) εισάγει τον όρο του δημοσίου ενδιαφέροντος (public interest) για να προσδιορίσει το δημόσιο και ιδιωτικό χαρακτήρα. Η διάκριση αυτή, στο ποσοστό που ένας οργανισμός προσεγγίζει ένα αμιγώς δημόσιο, οδήγησε σε πολυάριθμες μελέτες οι οποίες αποσκοπούν στο να προσδιορίσουν τις προεκτάσεις και τις επιδράσεις που ο χαρακτηρισμός δημόσιος ή ιδιωτικός μπορεί να επιφέρει στη δομή, την οργάνωση, τη λειτουργία, την αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα και παραγωγικότητα του οργανισμού. Οι Perry και Rainey (1988) στην έρευνά τους τονίζουν ότι οι ιδιαιτερότητες του δημοσίου τομέα περιορίζουν τη γέννηση και εισαγωγή νέων ιδεών οι οποίες γίνονται πιο άμεσα προσφιλείς στον ιδιωτικό τομέα και κυρίως όσες περιστρέφονται γύρω από θέματα οράματος, αποστολής και στρατηγικής."

Κατά την άποψη των Vasu M., Stewart D., και Garson D. (1998) οι δημόσιοι οργανισμοί και υπηρεσίες είναι διαφορετικοί από τις ιδιωτικές επιχειρήσεις επειδή οι πρωταρχικοί σκοποί και στόχοι είναι διαφορετικοί. Διαφορετικός είναι ο τρόπος που διασφαλίζουν τους πόρους για την συνεχή επιβίωσή τους. Αυτό έχει διαφορετική επίδραση στον τρόπο που εφαρμόζεται το management.

Ο τελικός σκοπός της ιδιωτικής επιχείρησης είναι να μεγιστοποιήσει τα κέρδη της, διότι αν δεν το κάνει, το λιγότερο που θα συμβεί είναι να αποτύχει να επιβιώσει στην αγορά στην οποία δραστηριοποιείται και από την οποία πρέπει να αντλήσει τα κεφάλαια. Από την άλλη πλευρά, οι δημόσιοι οργανισμοί αντλούν την δύναμή τους από τον νόμο και τα κεφάλαια που χρειάζονται αντλούνται από τους φόρους με την δέσμευση και τελικό στόχο την παροχή δημόσιων υπηρεσιών. Οι δημόσιες υπηρεσίες είναι μέρος της κυβέρνησης και η κυβέρνηση μέρος του πολιτικού συστήματος. Το πολιτικό σύστημα έχει ένα διακριτό ρόλο που είναι διαφορετικός από τον ρόλο που έχει η κάθε επιχείρηση στην αγορά. Αυτό δεν σημαίνει ότι δεν υπάρχουν κοινά σημεία αναφοράς.

Όμως οι πρωταρχικοί στόχοι είναι ολότελα διαφορετικοί. Σε ένα σύστημα που διακρίνεται από εισροές που πρέπει να μετατραπούν σε εκροές, όπως είναι στην ιδιωτική επιχείρηση, βασική επιδίωξη είναι η αποδοτικότητα. Αυτό σημαίνει το μέγιστο δυνατό επίπεδο εκροών για τις δοσμένες εισροές. Στον δημόσιο οργανισμό πρωταρχικός στόχος είναι η ισότητα και η δικαιοσύνη στην διανομή των υπηρεσιών, π.χ. στον χώρο της υγείας και του νοσοκομείου αυτό είναι αδιαμφισβήτητο, σε όλο τον κόσμο, με όλες τις πολιτικές απόψεις.

2.6 Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ

Στις περισσότερες αναπτυγμένες χώρες παρατηρείται μία τάση προς μείωση του μεγέθους της κεντρικής διοίκησης μέσω ίδρυσης ανεξάρτητων υπηρεσιών και οργανισμών που λειτουργούν στη βάση των αρχών της αγοράς. Ένας «πυρήνας» κεντρικών δημοσίων υπηρεσιών που συμβάλουν στη διαμόρφωση και υλοποίηση των πολιτικών αποφάσεων λειτουργεί παράλληλα με έναν αριθμό ανεξάρτητων υπηρεσιών και οργανισμών που διαχειρίζονται την παροχή των δημοσίων υπηρεσιών.

Το νέο δημόσιο μάνατζμεντ για να επιβιώσει θα πρέπει να ενημερώνεται, ν' αλλάζει συμπεριφορές και να προσαρμόζεται στις απαιτήσεις του δυναμικού περιβάλλοντος.

2.7 Σύγχρονες τάσεις και Νέο Μάνατζμεντ

Η παγκοσμιοποίηση συνδέεται περισσότερο με τη δυνατότητα ταχύτατης διάδοσης των νέων ιδεών ανά τον κόσμο, με αποτέλεσμα την επιτάχυνση της διαδικασίας μάθησης και της μίμησης και όχι με την επιβολή ενός ενιαίου πλαισίου και τη δημιουργία μιας ομοιογενούς πολιτείας σε μία κοινωνία που αναγνωρίζει τη σημασία της κοινότητας και της διαφορετικότητας.

Παρόλο που μία από τις βασικές αρχές του Νέου Δημόσιου Management υποστηρίζει ότι είναι παγκοσμίως εφαρμόσιμο σχετικές μελέτες δείχνουν ότι οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις των δημοσίων υπηρεσιών έχουν να κάνουν σε μεγάλο βαθμό με πολιτισμικούς παράγοντες που είναι ενσωματωμένοι στους μηχανισμούς των δημοσίων διοικήσεων των διαφόρων χωρών. Παρά τη σημασία της μεγάλης κλίμακας αλλαγών στα πλαίσια του σύγχρονου οικονομικού συστήματος όπως η εξωτερίκευση δραστηριοτήτων (outsourcing), οι ιδιωτικοποιήσεις και οι συμπράξεις δημοσίου-ιδιωτικού τομέα, πολλοί κρίσιμοι θεσμοί της δημόσιας διοίκησης φαίνεται να παραμένουν απρόσβλητοι. Η μεταστροφή των παγιωμένων συμφερόντων που αποτελούν τη βάση των εξουσιών της δημόσιας διοίκησης ή της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι πιο δύσκολη από την μεταστροφή διαχειριστικών διαδικασιών μέσω των οποίων επιδιώκουν τους σκοπούς τους.

2.8 Ο πολίτης-πελάτης

Ο επίσημος ορισμός της συμπεριφοράς του δημότη δίνεται από την

American Marketing Association³¹, η οποία την ορίζει ως «τη δυναμική αλληλεπίδραση του συναισθήματος (affect) και της γνώσης (cognition), της συμπεριφοράς (behavior) και του περιβάλλοντος (environment) μέσω της οποίας οι άνθρωποι διεξάγουν συναλλαγές στη ζωή τους».

Η προσπάθεια για την ικανοποίηση του δημότη επιτυγχάνεται μόνο αν είμαστε γνώστες της συμπεριφοράς του. Όμως, η γνώση πρέπει να στηρίζεται περισσότερο σε γεγονότα παρά σε υποθέσεις και εικασίες. Η μελέτη της συμπεριφοράς του δημότη δεν απέχει πολύ από την μελέτη της γενικής συμπεριφοράς του ανθρώπου

Οι υπεύθυνοι του Μάρκετινγκ πρέπει να κατέχουν τις θεμελιώδεις γνώσεις των επιστημών της συμπεριφοράς του δημότη, για να είναι σε θέση να ερμηνεύσουν καλύτερα το «γιατί» των αποφάσεων και των πράξεών του. Ιδιαίτερα πρέπει να γνωρίζουν³²:

1. Τις ψυχολογικές πλευρές της συμπεριφοράς του δημότη.
 - Τα κίνητρα.
 - Την αντίληψη του δημότη.
 - Τις διαθέσεις του δημότη.
 - Την μάθηση του δημότη.
2. Τις επιδράσεις του περιβάλλοντος στη συμπεριφορά του δημότη.
 - Τις κοινωνικές ομάδες.
 - Τους καθοδηγητές γνώμης (Opinion Leaders).
 - Την οικογένεια.
 - Τις κοινωνικές τάξεις.

Η αγορά ενός προϊόντος ή μιας υπηρεσίας είναι μία δυναμική

³¹ Bennet. R.D.(1995) Dictionary of Marketing Temps, page : 56, 2nd edition, 1995 Chicago : American Marketing Association.

³² Γιάννης Πετρώφ, Κώστας Τζωρτζάκης , Αλεξία Τζωρτζάκη : “Μάρκετινγκ Μάνατζμεντ η Ελληνική Προσέγγιση”, Εκδόσεις ROSILI, Αθήνα 2001, σελ: 265.

διαδικασία που οδηγεί στην υλοποίηση μιας απόφασης. Πολλοί παράγοντες πιθανόν να ταλαντεύουν τον αγοραστή προς την μία ή την άλλη κατεύθυνση, όμως την τελική απόφαση αγοράς θα την πάρει ο ίδιος ο αγοραστής. Κάθε αγορά του δημότη είναι στην ουσία η αναγνώριση και η επίλυση ενός προβλήματος. Στο σχήμα 4 παρουσιάζεται ένα μοντέλο της αγοραστικής διαδικασίας του δημότη, που περιλαμβάνει τρία στάδια³³: την εισροή, την διαδικασία αγοράς και τέλος την εκροή.

Τέλος θα πρέπει να αναφερθεί ότι σημαντικό ρόλο στην αγοραστική συμπεριφορά του δημότη παίζει η τιμή του προϊόντος, όπως μας αναφέρει ο T. Kollmann³⁴.

³³ Γιάννης Πετρώφ, Κώστας Τζωρτζάκης , Αλεξία Τζωρτζάκη : “Μάρκετινγκ Μάνατζμεντ η Ελληνική Προσέγγιση”, Εκδόσεις ROSILI, Αθήνα 2001, σελ: 265.

³⁴ Kollmann T. (2000), “The price/acceptance function: perspectives of a pricing policy in European telecommunication markets”, European journal of innovation management.

Κεφάλαιο 3^ο Διοίκηση και οργάνωση δημοσίων υπηρεσιών

3.1 Εισαγωγή

Την περίοδο πριν την βιομηχανική επανάσταση, η βιομηχανική παραγωγή στηριζόταν αποκλειστικά σε ανεξάρτητες ομάδες τεχνιτών που ήταν υπεύθυνοι τόσο για την παραγωγή όσο και για μια πρωτόγονη μορφή ποιοτικού ελέγχου. Με την είσοδο του 20^{ου} αιώνα άρχισε να εμφανίζεται μια ομαδοποίηση των τεχνιτών ή εργατών που είχαν παρόμοια καθήκοντα και η επίβλεψη των ομάδων ανατέθηκε σε εργοδηγούς οι οποίοι ήταν υπεύθυνοι για την ποιότητα των προϊόντων. Η τεχνολογική πρόοδος και η ανάπτυξη νέων υλικών και μεθόδων παραγωγής έκανε δύσκολο τον έλεγχο από τους παραδοσιακούς εργοδηγούς και έτσι δημιουργήθηκε η ανάγκη σύστασης ενός νέου σώματος ελέγχου: τους πλήρως απασχολούμενους εργοδηγούς Επιθεωρητές. Αυτή είναι η πρώτη προσπάθεια ανεξαρτητοποίησης της Επιθεώρησης από την Παραγωγή. Έτσι η επιθεώρηση που δεν ήταν τίποτα περισσότερο από την απλή σύγκριση των παραγόμενων προϊόντων με τις βασικές τους προδιαγραφές, έγινε το πρώτο μέσο ελέγχου ποιότητας.

Η απομόνωση των εργαζομένων της παραγωγής από την συμμετοχή τους στις προδιαγραφές ποιότητας των αγαθών που παρήγαγαν, οδήγησε στην αδιαφορία τους σε θέματα ποιότητας και στην εστίαση του ενδιαφέροντός τους στην αύξηση της ποσότητας της παραγωγής που ήταν άμεσα συνδεδεμένη με την παραγωγικότητά τους. Η έλευση του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου εκτίναξε στα ύψη την παραγωγή πολεμικού υλικού -κυρίως από τις ΗΠΑ- και δημιούργησε την ανάγκη για ανάπτυξη προηγμένων μέσων ελέγχου της ποιότητας. Σε συνδυασμό με την εξέλιξη της στατιστικής επιστήμης αναπτύχθηκε ο «Έλεγχος της Ποιότητας» που αποτελεί το σύνολο των λειτουργικών τεχνικών διαδικασιών που επιβεβαιώνουν την ποιότητα ενός προϊόντος ή μιας υπηρεσίας βάσει συγκεκριμένων τεχνικών προδιαγραφών

Η αδυναμία του ποιοτικού ελέγχου και η εντυπωσιακή αύξηση των απαιτήσεων των πελατών να εντοπίσει προβλήματα πριν από τον σχεδιασμό και την παραγωγή, οδήγησαν σε πρώτη φάση τους μεγάλους οργανισμούς στην υιοθέτηση συστημάτων «Διασφάλισης της Ποιότητας» η οποία ορίζεται ως το σύνολο των προγραμματισθέντων και συστηματικών ενεργειών και διαδικασιών που είναι απαραίτητες για να διασφαλίσουν ότι ένα προϊόν ή μία υπηρεσία θα πληρεί ορισμένες προδιαγραφές

Πρωτοπόροι στην υιοθέτηση τέτοιων συστημάτων ήταν ο στρατός και ο διαστημικός τομέας. Το 1987 ο Διεθνής Οργανισμός Τυποποίησης (I.S.O. – International Standardization Organization) εξέδωσε τα πρότυπα που σχετίζονται με τη Διασφάλιση Ποιότητας.

Είναι προφανές ότι κανένα από τα συστήματα που προαναφέρθηκαν δεν υπόσχεται ποιοτικά προϊόντα με ταυτόχρονη μείωση του κόστους, πλήρη αξιοποίηση και ανάπτυξη του διαθέσιμου εργατικού δυναμικού, εφαρμογή καινοτομιών, συνεχή βελτίωση και συμμετοχή όλων των εργαζομένων όλων των ιεραρχικών επιπέδων. Τα στοιχεία που απουσιάζουν από τα παραπάνω συστήματα αποτέλεσαν τη βάση για την ανάπτυξη της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας, η οποία είναι το σύνολο των δραστηριοτήτων και μεθόδων που εφαρμόζονται από τον οργανισμό, με στόχο την ικανοποίηση του πελάτη και την ταυτόχρονη ενεργοποίηση όλου του δυναμικού (έμψυχου και άψυχου) του οργανισμού με το μικρότερο δυνατό κόστος

3.2 Διοίκηση ολικής ποιότητας στο δημόσιο τομέα

Η μεγάλη ποιότητα ενός προϊόντος ή μιας υπηρεσίας καθώς και η σύνδεση τους με την ικανοποίηση του πελάτη, είναι σημαντική προϋπόθεση για την επιβίωση μιας επιχείρησης. Βέβαια η φύση του

παγκόσμιου ανταγωνισμού χρειάζεται, γενικά από κάθε οργανισμό, τέσσερις κατηγορίες χαρακτηριστικών που αφορούν στις ικανότητες:³⁵

1. *.Της κατανόησης της επιθυμίας του πελάτη και της ικανοποίησης της, αμέσως μόλις ζητηθεί με το χαμηλότερο κόστος*
2. *.Της συνεπούς παροχής προϊόντων και υπηρεσιών υψηλής ποιότητας και πιστότητας*
3. *Της συμπίεσης με το ρυθμό των αλλαγών, όταν αυτές συντελούνται σε τεχνολογικό, πολιτικό και κοινωνικό επίπεδο και*
4. *Του να βρίσκεται κανείς ένα βήμα μπροστά από τις ανάγκες του πελάτη, δηλαδή να προβλέπει τι θα επιθυμήσει ο πελάτης σε ένα ή σε δέκα χρόνια από την τρέχουσα περίοδο*

Είναι, συνεπώς ευνόητο ότι τα προαναφερόμενα χρειάζονται μια πολύ καλά οργανωμένη διοικητική προσέγγιση και πρακτική. Απαιτούν ένα πλαίσιο διοίκησης, το οποίο επιβάλλεται να στοχεύει στην αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα των συντελεστών παραγωγής, να εμπλέκει κάθε μία ξεχωριστά αλλά και όλες μαζί τις δραστηριότητες του εκάστοτε οργανισμού, όπως επίσης και τους ανθρώπους του σε όλα τα ιεραρχικά επίπεδα Αυτή η πρακτική διοίκησης ορίζεται ως Διοίκηση Ολικής Ποιότητας και αποτελεί πραγματικά μια νέα διοικητική κουλτούρα.

Κάποιοι από τους ορισμούς αποδίδουν τη σημασία και το περιεχόμενο της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας ή Διοίκησης με Έμφαση στην Ολική Ποιότητα είναι οι εξής:

«Ολική Ποιότητα³⁶ (TQ-Total Quality) είναι ένα ανθρωποκεντρικό σύστημα Διοίκησης που στοχεύει στην συνεχή αύξηση της ικανοποίησης των

³⁵ Λογοθέτης Ν., *Μάνατζμεντ Ολικής Ποιότητας*, TQM HELLAS LTD, INTERBOOKS, (1992), σ.: 15

³⁶ Evans J., Lindsay W., *The Management and Control of Quality*, Southwestern – Thomson Learning, (2001) Fifth Edition, p.: 16

Πελατών με συνεχώς μειούμενο πραγματικό κόστος. Ολική Ποιότητα είναι μια ολική Συστημική Προσέγγιση (όχι μια ξεχωριστή περιοχή ή πρόγραμμα) και ένα πλήρες κομμάτι μιας υψηλού επιπέδου στρατηγικής.

Λειτουργεί οριζόντια και κάθετα, εμπλέκει όλα τα τμήματα, τις λειτουργίες του οργανισμού, όλους τους υπαλλήλους σε όλα τα επίπεδα ενώ εκτείνεται από το σημείο πριν την παραγωγή έως και μετά από αυτή, ώστε να συμπεριλάβει τόσο τους προμηθευτές όσο και τους πελάτες.

Η Ολική Ποιότητα βοηθάει την ουσιαστική μάθηση και την υιοθέτηση της συνεχούς αλλαγής, θεωρώντας τα στοιχεία αυτά καίρια χαρακτηριστικά για την επιχειρησιακή επιτυχία. Η «καρδιά» της Ολικής Ποιότητας είναι η Επιστημονική Μέθοδος. Η Ολική Ποιότητα περιλαμβάνει συστήματα, μεθόδους και εργαλεία. Τα συστήματα επιτρέπουν την αλλαγή. Η φιλοσοφία όμως παραμένει η ίδια. Η Ολική Ποιότητα είναι συνδεδεμένη με τις αξίες που τονίζουν την αξιοπρέπεια του ατόμου και τη δύναμη της κοινοτικής δράσης.³⁷

«Η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας είναι μια φιλοσοφία που υποστηρίζει τις εξής βασικές αρχές: (1) εστίαση στην ικανοποίηση του πελάτη, (2) ακριβής μέτρηση των ενεργειών, (συνεχής βελτίωση των προϊόντων και διαδικασιών, (4) δέσμευση και συμμετοχή του προσωπικού.»³⁸

«Η ΔΟΠ είναι μια στρατηγική προσέγγιση που στοχεύει στην παραγωγή προϊόντος ή υπηρεσίας μέσω της υιοθέτησης καινοτομιών και συνεχών βελτιώσεων.» «Η ΔΟΠ είναι ένας τρόπος ζωής για έναν οργανισμό αφοσιωμένο στην ολική ικανοποίηση του πελάτη μέσω της συνεχούς βελτίωσης και της συμμετοχής του ανθρώπινου δυναμικού.»³⁹

Ένας ακόμη ορισμός διατυπώνει ότι:

³⁷ 4Evans J., Lindsay W., *The Management and Control of Quality*, Southwestern – Thomson Learning, (2001) Fifth Edition, p.: 16

³⁸Noori H., Russell R., *Production and Operations management, Total Quality and Responsiveness*, USA: McGraw-Hill, (1995)

³⁹ Bendell T., Boulter L., Kelly J., *Benchmarking for Competitive Advantage*, London: Pitman, (1993)

«Η ΔΟΠ είναι ένα σύνολο οργανωτικών στρατηγικών, πρακτικών και εργαλείων για τη βελτίωση της οργανωτικής επίδοσης. Ως συστηματική προσέγγιση αφορά στη μέτρηση και βελτίωση των λειτουργικών διαδικασιών ώστε η κάθε μια από αυτές να προσθέτει αξία στο προϊόν ή την υπηρεσία με απώτερο στόχο την ικανοποίηση του πελάτη.»⁴⁰

Άσχετα από την παράμετρο, που δίνει μεγαλύτερη έμφαση ο κάθε ορισμός, όλοι αναφέρονται στο ότι η ΔΟΠ είναι το σύστημα των πρακτικών και των ενεργειών που υιοθετούνται από έναν οργανισμό ώστε να ικανοποιηθούν οι απαιτήσεις του πελάτη για ποιότητα, υποκινώντας τη συμμετοχή όλου του ανθρώπινου δυναμικού με όσο μικρότερο κόστος είναι δυνατό

3.3 Οργανωσιακή και ατομική αξιολόγηση

Η κατάσταση αυτή έχει τις επιπτώσεις στην αξιολόγηση και της ατομικής δράσης, π.χ. αν προσπαθήσουμε να σταθούμε μόνο στο θέμα της αξιολόγησης της ατομικής δράσης θα δούμε ότι χωρίς την ύπαρξη αντικειμενικών κριτηρίων (που είναι αδύνατο να υπάρξουν όσο η διαδικασία της αξιολόγησης μένει στα χαρτιά και δεν μπαίνει στην πράξη) δεν νομιμοποιείται αλλά ούτε και έχει έρεισμα στους υπαλλήλους. Αντίθετα στον ιδιωτικό τομέα η αξιολόγηση, πέρα από το ότι η αγορά κάνει σαφή τα κριτήρια, μπορεί να είναι και υποκειμενική γιατί δεν χρειάζεται να υπακούσει σε κανένα νόμο. Η «ελευθερία» του αξιολογητή κρίνεται μόνο από την δυνατότητα να καταφέρει να συνδέσει την αξιολόγηση της απόδοσης με αμοιβές έτσι ώστε να λειτουργεί προς όφελος του επιχειρηματία. Αν δεν το καταφέρει τότε την ευθύνη και τη ζημία αναλαμβάνει ο τελικός αξιολογητής που είναι ο επιχειρηματίας. Όμως και σ' αυτή την περίπτωση, των υποκειμενικών κριτηρίων, η αγορά

⁴⁰ Lawler E., AlbersMohraman S, Ledford G., *Strategies for High Performance Organizations, Employee Involvement, TQM, and Reengineering, Programs in Fortune 1000 Corporations, The CEO Report*, San Francisco: Jossey-Bass Inc, (1998)

στέλνει feedback που αποτελεί πηγή μάθησης και διόρθωσης των αυθαιρεσιών και σφαλμάτων.

Στον δημόσιο τομέα η ατομική αξιολόγηση δεν γίνεται ή γίνεται εικονικά. Αυτό με την σειρά δημιουργεί πρόβλημα για δίκαιες αμοιβές και για έλλειψη υποκίνησης. Η υποκίνηση με την σειρά της επηρεάζει άμεσα την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα και έμμεσα εξαιτίας της απροθυμίας για εκπαίδευση και ανάπτυξη, ή της απροθυμίας για συμμετοχή σε εργασίες που δεν είναι στενά υποχρεωτικές. Αυτό σε τελική ανάλυση επηρεάζει και δημιουργεί απροθυμία για την αξιολόγηση της εργασίας που επιτελείται, με αποτέλεσμα να δημιουργείται ένας φαύλος κύκλος. Τελικό σημείο ισορροπίας για αυτή τη κατάσταση είναι η αυξημένη εντροπία, ένα χάος στην διαχείριση των ανθρώπινων πόρων που οδηγεί σε χαμηλή αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα.

Είναι σημαντικό να παρατηρήσουμε ότι όταν λείπει η υποκίνηση δεν μπορεί να τροποποιηθεί η ανθρώπινη συμπεριφορά τόσο για τη διαχρονική και πλήρη ικανοποίηση των εργαζομένων στην προσπάθεια ικανοποίησης του πελάτη, όσο και την ανάπτυξη μόνιμης νοοτροπίας - κουλτούρας στους εργαζόμενους της επιχείρησης. Συμβαίνει ακριβώς το αντίθετο, δημιουργεί μία νοοτροπία απάθειας και αποφυγής ανάληψης ευθυνών

3.4 Ηγεσία

Είναι δεδομένο, ότι μέσα στους αιώνες η ηγεσία απασχόλησε και συνεχίζει να απασχολεί την ακαδημαϊκή κοινότητα τόσο σε πρακτικά όσο και θεωρητικά θεμέλια. Η πολυπλοκότητα του όρου ηγεσία σε συνδυασμό με τη συνεχή εξέλιξη των πραγμάτων σε οικονομικό, κοινωνικό, πολιτικό και πολιτισμικό επίπεδο είχε ως αποτέλεσμα να αποδοθούν πολλές και διαφορετικές απόψεις. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η ηγεσία περιγράφεται ως μια διαδικασία, αλλά οι περισσότερες θεωρίες και έρευνες έχουν δείξει ότι πρόκειται για ένα άτομο που κερδίζει την εκτίμηση και την

εμπιστοσύνη των γύρων του ⁴¹

Οι περισσότερες αναλύσεις σε σχέση με την ηγεσία έχουν εστιάσει σε πολιτισμικές, χρονολογικές και θεωρητικές πεποιθήσεις με στόχο να ορίσουν διάφορες συμπεριφορά ηγετών. Ο P. Hersey στο βιβλίο του «The Situational Leader» υποστηρίζει ότι: «*Ηγεσία είναι η διαδικασία που αποσκοπεί στο να επηρεάσει τις ενέργειες ενός ατόμου ή μιας ομάδας στην προσπάθειά της να επιτύχει τους στόχους μιας επιχείρησης όταν είναι δεδομένη η κατάσταση και οι συνθήκες που επικρατούν σ' αυτή την επιχείρηση*»⁴²

Ο Ζαβλανός Μ το 2002 στο βιβλίο του «Οργανωσιακή Συμπεριφορά» αναφέρει ότι «*Ηγεσία είναι η διαδικασία του να επηρεάζει κανείς τις δραστηριότητες μιας οργανωμένης ομάδας προς θέσπιση και επίτευξη κάποιων στόχων*»⁴³

Ο Δ. Μπουραντάς στο βιβλίο του «*Ηγεσία - Ο Δρόμος της διαρκούς επιτυχίας*», αναφέρει ότι: «*Ο διακεκριμένος καθηγητής του Insead Kets de Vries πιστεύει ότι η ηγεσία είναι η έκφραση του “θεάτρου” που παίζεται στον εσωτερικό κόσμο του ηγέτη. Αυτός είναι ο λόγος που ένα ουσιαστικό μέρος της εκπαίδευσης και της ανάπτυξης των στελεχών εστιάζει στην αυτό-ηγεσία*»⁴⁴

Ηγεσία σημαίνει να δίνουμε στους άλλους τη δυνατότητα να ακολουθήσουν, μέσα από τη στρατηγική σκέψη και την εστίαση στη σωστή κατεύθυνση, την εξάλειψη των εμποδίων, την ανάπτυξη της ευθύνης και την ανάληψη πρωτοβουλίας για δράση. Οι ίδιοι συγγραφείς μέσα από αυτή τους τη τοποθέτηση αναφέρουν ένα διαφορετικό πρότυπο

⁴¹ Κυριαζόπουλος Π.Γ.- Τερζίδης Κ.Π.,(2000), *Διοίκηση Μικρομεσαίων Επιχειρήσεων*, Σύγχρονη Εκδοτική

⁴² James, A.- Belasco-Ralph, C.,(2000). *Flight of the Buffalo*.Κριτική

⁴³ Ζαβλανός, Μ.,(2002), *Οργανωτική Συμπεριφορά*, Σταμούλης

⁴⁴ Μπουραντάς, Δ., (2005), *Ηγεσία - Ο Δρόμος της διαρκούς επιτυχίας*, Κριτική.

ηγέτη που μπορεί να απαντήσει στην ερώτηση: «πόσο ψηλά είναι το ψηλά για μένα;» ,που βλέπει τον εαυτό του ως χήνα-ηγέτη, αντί για τον αρχηγό-βούβαλο, που μαθαίνει πως για να είσαι χήνα-ηγέτης πρέπει να κάνεις το βούβαλο να πετάξει, και αυτό, δίνοντας πρωτοβουλίες στους υπαλλήλους σου ⁴⁵

Ο ηγέτης έχει τα ίδια χαρακτηριστικά ανεξάρτητα από το χώρο που εντάσσεται. Ο ηγέτης πάντα καλείται να χρησιμοποιήσει τις ικανότητες του, για να βοηθήσει στη λειτουργία του οργανισμού που διοικεί. Ο ηγέτης σε μια τράπεζα, έχει τα χαρακτηριστικά που έχει ο οποιοσδήποτε ηγέτης σ' οποιοδήποτε κλάδο και αν εντάσσεται. Αυτό που διαφοροποιείται, είναι οι καταστάσεις που καλείται να αντιμετωπίσει, οπότε και ανάλογα το στυλ που έχει, αναπτύσσει μια διαφορετική προσέγγιση. Αφού στην επόμενη ενότητα προσδιορίσουμε ιστορικά το ρόλο του ηγέτη, θα προχωρήσουμε στη παράθεση των ηγετικών στυλ προκειμένου να κατανοήσουμε τις διαφορετικές προσεγγίσεις που μπορεί να ακολουθήσει ένας ηγέτης, διοικώντας έναν οργανισμό.

3.5 Στρατηγική και προγραμματισμός

Η πρακτική του σχεδιασμού και προγραμματισμού των δραστηριοτήτων δεν είναι κάτι το καινούριο για το δημόσιο τομέα. Συνήθως οι προσπάθειες επικεντρώνονται στο σχεδιασμό και προϋπολογισμό του οργανισμού και στον προγραμματισμό των προσφερόμενων υπηρεσιών του για το χρονικό διάστημα του τρέχοντος ή του επόμενου έτους. Αυτή η βραχυπρόθεσμη προσπάθεια προγραμματισμού σίγουρα δεν περιέχει το στοιχείο του στρατηγικού σχεδιασμού που χρειάζεται η ιδιωτική επιχείρηση για να επιβιώσει και να συνεχίσει τη λειτουργία της στις συνεχώς μεταβαλλόμενες συνθήκες στις οποίες λειτουργεί, όμως αποτελεί τον «κανόνα» για τη δημόσια διοίκηση.

⁴⁵ James, A.- Belasco-Ralph, C.,(2000). *Flight of the Buffalo*.Κριτική

Δύο είδη προγραμματισμού θα πρέπει να απασχολούν έναν οργανισμό. Ο τακτικός και ο στρατηγικός προγραμματισμός.

Με τον *τακτικό προγραμματισμό* αναφερόμαστε στα ετήσια προγράμματα όλων των ειδών των δραστηριοτήτων του οργανισμού και με το *στρατηγικό προγραμματισμό* αναφερόμαστε στα προγράμματα μεγαλύτερης χρονικής διάρκειας (3-5 έτη), τα οποία στην ουσία απαντούν στο ερώτημα πως ο οργανισμός θα συνεχίσει την λειτουργία του χρησιμοποιώντας τους πόρους του στο συνεχές μεταβαλλόμενο περιβάλλον.

Η διαδικασία της *στρατηγικής* διοίκησης βασίζεται στην δήλωση του οράματος και της αποστολής του οργανισμού και στην ουσία έγκειται στην διαμόρφωση, εφαρμογή και αξιολόγηση στόχων. Η διαδικασία μορφοποίησης των στόχων έχει ως βάση την διπλή ανάλυση, του εξωτερικού περιβάλλοντος στο οποίο δραστηριοποιείται ο οργανισμός, και των δυνατοτήτων ή αδυναμιών του στο εσωτερικό περιβάλλον.

Ο *σχεδιασμός* στα πλαίσια της στρατηγικής διοίκησης θέτει διαδικασίες και κριτήρια για την λήψη αποφάσεων και βελτιώνεται στο πέρασμα του χρόνου αν κατά την εφαρμογή του αξιολογείται η δράση και υπάρχει το κατάλληλο feedback αυτό είναι ταυτόσημο με την ύπαρξη μάθησης στην οργάνωση.

Το στάδιο της *διαμόρφωσης* της στρατηγικής περιλαμβάνει:

Η *διαμόρφωση της στρατηγικής* γίνεται με ανάλυση των ευκαιριών και απειλών του εξωτερικού μάκρο-περιβάλλοντος (πολιτικό, οικονομικό, κοινωνικό, τεχνολογικό) και μικρο-περιβάλλοντος (δυνάμεις ανταγωνισμού, στρατηγικές ομάδες κ.τ.λ.) και της ανάλυσης των δυνάμεων και αδυναμιών του εσωτερικού περιβάλλοντος του οργανισμού (δομές, αλυσίδα αξίας, πόροι, κουλτούρα). Αυτή η ανάλυση των ευκαιριών και απειλών στην ουσία για την ιδιωτική επιχείρηση αφορά κυρίως το μικρο – περιβάλλον ενώ αντίθετα για την δημόσια διοίκηση αυτό δεν έχει νόημα. Αλλά ακόμα και το μάκρο – περιβάλλον το οποίο

λαμβάνεται ελάχιστα υπόψη στον ιδιωτικό τομέα και μόνο από τις πολύ μεγάλες επιχειρήσεις, στον δημόσιο τομέα είναι εντελώς καθοριστικό.

Για την διαμόρφωση της στρατηγικής χρησιμοποιούνται διάφορα εργαλεία. Το συχνότερα χρησιμοποιούμενο εργαλείο είναι η SWOT ανάλυση, από τα αρχικά των λέξεων δυνάμεις – αδυναμίες – ευκαιρίες – απειλές. Η SWOT ανάλυση προτείνεται και στην σχετική εγκύκλιο του ΥΠΕΣΔΑ καθώς επίσης, χρησιμοποιήθηκε κατά την διαδικασία του στρατηγικού σχεδιασμού που επιχειρήθηκε στα ελληνικά νοσοκομεία. Πρέπει από την αρχή να τονιστεί πως η άκριτη εφαρμογή της ανάλυσης SWOT στον δημόσιο τομέα δεν δίνει αποτελέσματα όπως στον ιδιωτικό τομέα.

Το στάδιο της *υλοποίησης* της στρατηγικής περιλαμβάνει :

Τα *προγράμματα* που καθορίζουν με επαρκείς λεπτομέρειες τις επιμέρους διαδικασίες ή βήματα για την επίτευξη των στρατηγικών που αποφασίσθηκαν.

Τους προϋπολογισμούς που εκφράζουν σε ποσοτικούς - χρηματοοικονομικούς όρους τα προγράμματα καθώς και τα κέρδη που αναμένονται από αυτά.

Τις *διαδικασίες υλοποίησης* που είναι οι λειτουργίες εκείνες που μπορούν να υποδιαιρεθούν σε ένα συγκεκριμένο αριθμό επιμέρους απλών - και τις περισσότερες φορές επαναλαμβανόμενων – ενεργειών.

Το στάδιο της αξιολόγησης και του ελέγχου περιλαμβάνει :

Την μέτρηση της **απόδοσης** και την εκτίμηση της **αποτελεσματικότητας** της στρατηγικής που εφαρμόζεται. Η συνεχής ανάδραση σε κάθε βήμα της στρατηγικής μπορεί να βοηθήσει στην ανάπτυξη της **οργανωσιακής μάθησης** μέσω της σύγκρισης των στόχων που είχαν τεθεί και αυτών που επιτεύχθηκαν. Στο βαθμό που στάδιο της διαμόρφωσης της στρατηγικής και αμφισβητήσει και αυτούς τους ίδιους τους στόχους τότε η αξιολόγηση αφορά κυρίως την αποτελεσματικότητα της οργάνωσης και συνιστά **μάθηση διπλού βρόγχου**. Όλη αυτή η διαδικασία όταν φτάσει σε ένα πιο προχωρημένο στάδιο ώστε η οργάνωση

να μάθει πώς να ανιχνεύει σωστά το περιβάλλον και να διαμορφώνει αποτελεσματικές στρατηγικές, συνιστά την **μάθηση πώς να μαθαίνεις** (C. Argyris & D. Schon). Στην ουσία η μάθηση πώς να μαθαίνεις αφορά την δυνατότητα συνεχούς επαναξιολόγησης των διαδικασιών αξιολόγησης, δηλαδή είναι αξιολόγηση δευτέρου βαθμού.

Βασικές συνέπειες στην εφαρμογή του ΚΠΑ.

Η στρατηγική και ο προγραμματισμός είναι μέρος του κύκλου ποιότητας ΠΕΕΑ (**Προγραμματισμός, Εκτέλεση, Έλεγχος, Ανάδραση**), που αφορά τη συλλογή πληροφοριών για τις παρούσες και μελλοντικές ανάγκες των μετόχων, για τις εκροές και τα αποτελέσματα, ώστε να επικαιροποιείται η διαδικασία του σχεδιασμού. Αυτό περιλαμβάνει τη χρήση αξιόπιστης πληροφόρησης, συμπεριλαμβανομένων των αντιλήψεων όλων των μετόχων για τις πολιτικές, την κατεύθυνση του προγραμματισμού και της στρατηγικής. Η ανάδραση από μια εσωτερική διαδικασία επιθεώρησης μετατρέπεται σε μια λειτουργία προγραμματισμού των βελτιώσεων για την οργανωτική απόδοση.

Ο εντοπισμός των κρίσιμων παραγόντων επιτυχίας που πρέπει να εκπληρώνονται ώστε να πραγματοποιούνται οι στρατηγικοί στόχοι και οι καθορισμένοι στόχοι διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στην αποτελεσματική παρακολούθηση και μέτρηση των αποτελεσμάτων. Οι στόχοι πρέπει να διατυπώνονται με τέτοιο τρόπο ώστε να γίνεται διαχωρισμός μεταξύ εκροών και αποτελεσμάτων.

Οι οργανώσεις πρέπει να παρακολουθούν ανελλιπώς και με κριτικό πνεύμα την εφαρμογή της στρατηγικής και του προγραμματισμού τους, να την επικαιροποιούν και να την προσαρμόζουν όποτε θεωρούν ότι είναι απαραίτητο.

3.5.1 Διοίκηση με στόχους

Για να απλοποιηθεί η ανάλυση και να γίνει κατανοητός ο τρόπος πως να τεθούν στόχοι και δείκτες θα γίνει προσπάθεια να απαντηθούν κάποια βασικά ερωτήματα για να κατανοηθεί η σχετική διαδικασία.

Οι στόχοι, ποιο στάδιο της διαδικασίας στρατηγικής διοίκησης αφορούν ;

- ❖ Αφορούν το όραμα, την αποστολή, την ανίχνευση του εσωτερικού περιβάλλοντος, την ανίχνευση του εξωτερικού περιβάλλοντος, τα προγράμματα, τις διαδικασίες, την αξιολόγηση;
- ❖ Όλα αυτά ή μόνο κάποια συγκεκριμένα ανάλογα με την θέση της μονάδας στον οργανισμό ;
- ❖ Μπορούν να τεθούν στόχοι χωρίς να έχει γίνει προηγούμενα αξιολόγηση σε βάθος όλων των λειτουργιών της οργάνωσης ;
- ❖ Μπορούν να τεθούν στόχοι χωρίς ανίχνευση των αναγκών του περιβάλλοντος στο οποίο δρα η οργάνωση ;
- ❖ Μπορούν να μπουν στόχοι μακροπρόθεσμοι που απαιτούν πόρους ανθρώπινους και χρηματοοικονομικούς και για τους οποίους η οργάνωση δεν έχει καμία διασφάλιση ότι θα τους βρει ;
- ❖ Πως το ανώτερο πολιτικό επίπεδο μπορεί να θέσει στόχους όταν δεν έχει εικόνα των προβλημάτων των συγκεκριμένων χώρων που δραστηριοποιείται η οργάνωση (αφού και η ίδια η οργάνωση που έρχεται σε επαφή με την κοινωνία δεν έχει επαρκή εικόνα);
- ❖ Υπάρχει εκτίμηση των δυνατοτήτων και αδυναμιών των οργανώσεων;
- ❖ Πόση βεβαιότητα υπάρχει για την επιτυχία στόχων όταν δεν υπάρχει προηγούμενη εμπειρία από επιτυχημένες προσπάθειες που έγιναν στο παρελθόν ;

Και, ίσως το σημαντικότερο, με ποια κριτήρια θεωρείται δεδομένη η υποκίνηση και η ενεργοποίηση του προσωπικού της δ.δ. ώστε να παρακινηθεί να βάλει στόχους, να τους υλοποιήσει και να τους αξιολογήσει και να πάρει την ευθύνη της επιτυχίας ή της αποτυχίας ;

Τέλος όλα αυτά τα ερωτήματα διπλασιάζονται και γίνονται ακόμα δυσκολότερο να απαντηθούν αν θα πρέπει να τεθούν και αντίστοιχοι δείκτες έτσι ώστε να έχουν νόημα οι στόχοι που θα μπουν.

Φαίνεται ότι επαρκείς απαντήσεις σε πολλά από τα παραπάνω ερωτήματα δίνει η διαδικασία της αξιολόγησης όπως προτείνεται από το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (ΚΠΑ).

Στα κριτήρια και υποκριτήρια του ΚΠΑ αναλύεται η διαδικασία στρατηγικής διοίκησης προσανατολισμένης προς τον πολίτη που τον καθιστά μέτοχο και συνδυαμορφωτή της στοχοθεσίας την οποία πρέπει να έχει η δημόσια υπηρεσία. Στην ουσία μέσα από την ικανοποίησή του καθορίζονται οι στόχοι και οι δείκτες. Ταυτόχρονα μέσα από την αξιολόγηση των διαδικασιών με τις οποίες λειτουργεί η δημόσια οργάνωση φαίνονται με σαφήνεια οι δυσλειτουργίες της και αυτό αποτελεί βάση για την στοχοθεσία. Η δυνατότητα της υπηρεσίας να εξασφαλίσει τους πόρους που απαιτούνται για τους στόχους αυτούς, στην ουσία καθορίζει και τους ειδικούς δείκτες που πρέπει να τεθούν. Στο βαθμό που η στοχοθεσία αφορά απλές λειτουργικές διαδικασίες και όχι αυτές της λήψης αποφάσεων για σημαντικά θέματα, η στοχοθεσία μετατοπίζεται από την ηγεσία της οργάνωσης σε όλη την οργάνωση και αυτή η ομαδική λειτουργία είναι ένα πολύ σημαντικό ζητούμενο σε όλες τις οργανώσεις.

Ίσως ο σημαντικότερος λόγος που απαντά στην διαπίστωση ότι ο Ν 3230/2004 δεν έχει ακόμα εφαρμοστεί να σχετίζεται με το γεγονός ότι αυτά που προβλέπονται σ' αυτόν δεν έχουν συνδεθεί με τις διαδικασίες της αξιολόγησης και του ΚΠΑ, οι οποίες δεν είναι υποχρεωτικές. Χρειάζεται να υπάρχει υποκίνηση από την μεριά της πολιτείας που θα συνδέσει την ανάληψη της ευθύνης με συστήματα αμοιβών. Η ισοπέδωση των αμοιβών, η έλλειψη αξιοκρατίας και η αντί αυτής κομματικοκρατία,

δεν αποτελούν οδηγό προς την σωστή κατεύθυνση. Από την άλλη, οι αξίες και οι στάσεις των υπαλλήλων μέσα σε μια κοινωνία που λειτουργεί με τον ίδιο τρόπο, που και ο τελευταίος πολίτης γίνεται «δυνάστης» αν βρεθεί στην κατάλληλη θέση, δεν μπορεί παρά να ακολουθούν τα πρότυπα αυτής της κοινωνίας και ειδικά των πολιτικών και γενικά των επιφανών πολιτών, αυτών που ορίζουν, περισσότερο από τους άλλους, τις τύχες της.

Λήψη αποφάσεων

Η λήψη αποφάσεων αυξάνει τις ηθικές και πολιτικές πτυχές της δημόσιας διοίκησης. Στον ιδιωτικό τομέα βασίζεται στη χρησιμοποίηση του κέρδους ως εξαρτώμενη μεταβλητή ενάντια στην οποία συγκρίνει και αντιπαραβάλλει άλλες σημαντικότερος τρόπος να πραγματοποιηθεί το κέρδος είναι μέσω της αποδοτικότητας, (δηλαδή χρησιμοποιώντας τις λιγότερες δαπάνες για να παραγάγει τα ίδια ή μεγαλύτερα αποτελέσματα), η αποδοτικότητα γίνεται ο σημαντικότερος στόχος της λογικής διαδικασίας λήψης αποφάσεων στον ιδιωτικό τομέα

Ο δημόσιος τομέας, σε αντίθεση, έχει μια διαφορετική αποστολή. Αυτή η αποστολή αναγκάζει συχνά το δημόσιο τομέα, να επιλέξει το δημόσιο συμφέρον έναντι της αποδοτικότητας. Παραδείγματος χάριν, επιλέγοντας να χρηματοδοτήσει θέσεις εργασίας ατόμων με ειδικές ανάγκες, τις συγκοινωνίες σε άγονες γραμμές κτλ.

Εκτίμηση του οράματος και της αποστολής

Το *όραμα* εκφράζει την ιδανική μελλοντική κατάσταση στην οποία πρέπει να βρεθεί ο οργανισμός σε ένα ορισμένο χρονικό ορίζοντα. Για τον δημόσιο τομέα η στοχοθεσία στο όραμα δεν έχει νόημα ούτε και οι δείκτες, γιατί απαιτείται μακροπρόθεσμη στόχευση που με την σειρά τους απαιτεί, τουλάχιστον, μη προσωρινή διοίκηση. Αλλά ακόμα και στην περίπτωση που υπάρχουν οι προϋποθέσεις, το όραμα είναι ευθύνη και αρμοδιότητα του πολιτικού επιπέδου.

Με την δήλωση της αποστολής ένας οργανισμός ουσιαστικά δηλώνει τον λόγο (τον σκοπό) της ύπαρξής του, δηλαδή για ποιανού όφελος ασκούνται οι ενέργειες που αναλαμβάνει.

Η αποστολή του οργανισμού έχει προκαθορισθεί κατά την ίδρυσή του και ιδανικά απεικονίζει την δημόσια απαίτηση για την καλύτερη παροχή υπηρεσιών που η δήλωση αποστολής περιλαμβάνει.

3.6 Ανθρώπινο δυναμικό

Σύμφωνα με τον Noe (2000) οι σύγχρονες προκλήσεις που αντιμετωπίζουν οι οργανισμοί μπορούν να ταξινομηθούν σε τρεις βασικές κατηγορίες:

- η πρόκληση της παγκοσμιοποίησης των αγορών
- η πρόκληση της ισόρροπης ικανοποίησης των αναγκών όλων των συμμετεχόντων, συμπεριλαμβανομένων –εκτός ιδιοκτητών και μετόχων- των πελατών, των εργαζομένων και της κοινότητας
- η πρόκληση της υιοθέτησης εργασιακών συστημάτων υψηλών αποδόσεων που συνδέουν τις νέες τεχνολογίες με τους ανθρώπινους πόρους και με νέες πιο ευέλικτες εργασιακές δομές και πρακτικές. Όλοι οι οργανισμοί θα πρέπει να ανταποκριθούν με επιτυχία στις παραπάνω προκλήσεις για τη δημιουργία και διατήρηση αξίας. Ο κρίσιμος παράγοντας για την αποτελεσματική αντιμετώπιση αυτών των προκλήσεων είναι ένα υποκινούμενο, άρτια εκπαιδευμένο και αφοσιωμένο εργατικό δυναμικό

Η έννοια της Διοίκησης Ανθρώπινου Δυναμικού είναι διαφορούμενη και αυτό για μια σειρά από λόγους, όπως ιδεολογικούς, εμπειρικούς, θεωρητικούς αλλά ακόμη και για λόγους επαγγελματικών συμφερόντων που τείνουν να κυριαρχούν σε μια επιχειρηματική οντότητα.

Αρχικά, θα λέγαμε ότι ο όρος χρησιμοποιείται ως συνώνυμος της διοίκησης προσωπικού με την απλή - στυγνή έννοια. Δηλαδή, αυτήν της

μονόπλευρης αντιμετώπισης του ανθρώπινου τις υπόλοιπες διαστάσεις που απορρέουν κατά την διαδικασία παροχής εργασίας.

Μια δεύτερη έννοια της Διοίκησης Ανθρώπινου Δυναμικού, πιο ολοκληρωμένη και παράγοντα ως εργατικό δυναμικό, χωρίς να εξετάζει όχι στεγνά ερμηνευμένη, είναι αυτή κατά την οποία οι λειτουργίες της επιλογής, της εκτίμησης, της ανταμοιβής και της ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού εξαρτώνται από την εκάστοτε αντιμετώπιση των επικεφαλών του τμήματος.

Μια τρίτη προσέγγιση είναι η καθαρά επαγγελματικά προσανατολισμένη άποψη κατά την οποία εξετάζεται η διαχείριση του Ανθρώπινου Δυναμικού μόνο ως συνέχεια της διαχείρισης του κεφαλαίου, της τεχνολογίας, της ενεργειακής πολιτικής και της διαχείρισης των πόρων εν γένει.

Η 4η έννοια της Διοίκησης Ανθρώπινου Δυναμικού αφορά την υποταγή και στην εξασφάλιση της ευθυγράμμισης της εργασιακής συμπεριφοράς

Οι παραπάνω τέσσερις απόψεις μπορούν να χαρακτηριστούν ως μια ενιαία θεωρία, ως ένας κοινός άξονας. Η ερμηνεία αυτού του άξονα έχει δύο εκδοχές, ανάλογα με την υποκειμενική αντίληψη του καθενός. Την «σκληρή» εκδοχή και την «απαλή» εκδοχή. Η «σκληρή» εκδοχή δίνει βαρύτητα στην έννοια του χρησιμοποιούμενου πόρου, με έναν τυπικό, απαθή και λογικό τρόπο. Η «απαλή» εκδοχή δίνει βάση στον όρο άνθρωπος και στον συναισθηματικό κόσμο αυτού.

Η Διοίκηση του Ανθρώπινου Δυναμικού αναφέρεται στις πολιτικές, πρακτικές και διαδικασίες που χρησιμοποιούν οι οργανισμοί για την προσέλκυση, επιλογή και διοίκηση των εργαζομένων και επηρεάζουν τη συμπεριφορά, τις στάσεις και την απόδοσή τους. Οι πρακτικές της συμπεριλαμβάνουν τον σχεδιασμό και την πρόβλεψη των αναγκών σε ανθρώπινο δυναμικό (προγραμματισμός), την προσέλκυση των εργαζομένων (στρατολόγηση), την επιλογή των κατάλληλων εργαζομένων (επιλογή), την εκπαίδευση και την ανάπτυξή τους, το σύστημα των

αμοιβών τους, το σύστημα αξιολόγησής τους και τη δημιουργία ενός θετικού εργασιακού περιβάλλοντος και εργασιακών σχέσεων. Οι αποτελεσματικές πρακτικές Διοίκησης Ανθρώπινου Δυναμικού φαίνεται να συσχετίζονται θετικά με την απόδοση των οργανώσεων, αν και σχετικά πρόσφατα άρχισε να αναγνωρίζεται και να διευρύνεται ο ρόλος τους πέρα από μία απλή διοικητική αρμοδιότητα.

Ανθρώπινο Δυναμικό και ΚΠΑ.

Το ανθρώπινο δυναμικό είναι η ίδια η οργάνωση. Είναι το σημαντικότερο περιουσιακό στοιχείο της. Ο τρόπος με τον οποίο οι υπάλληλοι αλληλεπιδρούν μεταξύ τους και διαχειρίζονται τους διαθέσιμους πόρους με άριστο τρόπο ορίζει την επιτυχία της οργάνωσης.

Βασικές συνέπειες στην εφαρμογή του ΚΠΑ.

Το κριτήριο αυτό αξιολογεί εάν η οργάνωση ευθυγραμμίζει τους στρατηγικούς της στόχους με τους ανθρώπινους πόρους της, έτσι ώστε αυτοί να εντοπίζονται, να αναπτύσσονται, να χρησιμοποιούνται αποτελεσματικά και να δέχονται τη μέριμνα της υπηρεσίας ώστε να επιτυγχάνεται η άριστη αξιοποίησή τους και η τελική επιτυχία.

Οι δημόσιες οργανώσεις μπορούν, όταν αξιολογούν τα αποτελέσματα και τις επιδόσεις τους, να λαμβάνουν υπόψη τους υφιστάμενους περιορισμούς των δράσεών τους που απορρέουν από τις γενικότερες ασκούμενες δημόσιες πολιτικές (π.χ. πολιτική μισθών) δείχνοντας με αυτόν τον τρόπο πώς λειτουργούν και πώς επιχειρούν να μεγιστοποιήσουν τις δυνατότητες των υπαλλήλων τους.

3.7 Συνεργασίες και πόροι

Οι συνεργασίες και οι πόροι είναι ο τρόπος με τον οποίο η δημόσια οργάνωση σχεδιάζει και διαχειρίζεται τις κύριες συνεργασίες της – ειδικά με τους πελάτες/πολίτες- ώστε να υποστηρίζεται η στρατηγική και ο προγραμματισμός της και η αποτελεσματική λειτουργία των διαδικασιών

της. Με αυτό τον τρόπο οι συνεργασίες αποτελούν σημαντικό πόρο για την καλή λειτουργία της οργάνωσης.

Παράλληλα με τις συνεργασίες, οι οργανώσεις χρειάζονται και τους πιο παραδοσιακούς πόρους-όπως είναι τα οικονομικά, η τεχνολογία, οι εγκαταστάσεις- για να εξασφαλίζουν την αποτελεσματική τους λειτουργία. Αυτοί χρησιμοποιούνται και αναπτύσσονται για να στηρίζουν τη στρατηγική μιας οργάνωσης και τις πιο σημαντικές της διαδικασίες έτσι ώστε να επιτυγχάνονται οι στόχοι της οργάνωσης με τον πιο αποτελεσματικό τρόπο. Όταν παρουσιάζονται με διαφάνεια, οι οργανώσεις μπορούν να εξασφαλίσουν την υποχρέωση λογοδοσίας προς τους πολίτες/πελάτες με τη νόμιμη χρήση των διαθέσιμων πόρων.

Βασικές συνέπειες στην εφαρμογή του ΚΠΑ.

Σε μια κοινωνία που γίνεται όλο και πιο περίπλοκη, οι δημόσιες οργανώσεις απαιτείται να διαχειρίζονται τις σχέσεις τους με τις άλλες οργανώσεις (δημόσιες και ιδιωτικές) ώστε να υλοποιούν τους στρατηγικούς τους στόχους. Οι όροι πολίτης-πελάτης καλύπτουν όλο το εύρος των ρόλων που εκτείνεται από τον πολίτη-πελάτη ως μέτοχο μέχρι τον πολίτη- πελάτη ως χρήστη των υπηρεσιών. Το κριτήριο αυτό εστιάζεται:

- α) στη συμμετοχή των πολιτών στις δημόσιες υποθέσεις,
- β) στη συμμετοχή των πολιτών στην ανάπτυξη των δημοσίων πολιτικών και
- γ) στον προσανατολισμό στις ανάγκες και προσδοκίες των πολιτών (ανοικτή διοίκηση).

3.8 Διαδικασίες

Το πρόβλημα της απλούστευσης των διοικητικών διαδικασιών, σχετίζεται με το στόχο της δημόσιας διοίκησης να οργανώσει κατά τον βέλτιστο δυνατό τρόπο τις διοικητικές διαδικασίες ώστε αφ' ενός μεν να ικανοποιούν την αποστολή των δημόσιων οργανισμών κατά τον πιο

αποτελεσματικό τρόπο, αφετέρου δε, να περιορίζουν κατά τον μέγιστο βαθμό τις προσπάθειες που καταβάλλουν οι πολίτες, οι λοιπές δημόσιες υπηρεσίες και οι επιχειρήσεις προκειμένου να διεκπεραιώσουν τις υποθέσεις τους

Για να έχει νόημα η απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών το πρώτο που απαιτείται είναι η συστηματική αξιολόγησή τους με βάση τη υπάρχουσα στρατηγική, δηλαδή με βάση την αποστολή και τους σκοπούς της υπηρεσίας που πρέπει εξυπηρετούνται από τις καθιερωμένες διαδικασίες. Μόνο με αυτόν τον τρόπο είναι δυνατό να φανεί ποιες διαδικασίες είναι αποδοτικές και αποτελεσματικές και ποιες όχι και επομένως ποιες πρέπει να παραμείνουν, ποιες πρέπει να τροποποιηθούν και σε τι και ποιες πρέπει να καταργηθούν. Το δεύτερο είναι η συνεχής θεσμική κατοχύρωση των αλλαγών που θα γίνονται (συνεχώς) ώστε να υπάρχει η απαραίτητη ευελιξία για να μπορεί ο δημόσιος τομέας να ανταποκρίνεται στα σύγχρονα προβλήματα. Το νομοθετικά συστήματα πρέπει να υπόκεινται σε περιοδικό έλεγχο για να είναι χρήσιμα. Ο τακτικός επανέλεγχος των νόμων, είναι απαραίτητη προϋπόθεση για να μη γίνει το νομοθετικό σύστημα μιας χώρας πολυδαίδαλο

Διαδικασίες και ΚΠΑ.

Κάθε δημόσια οργάνωση με καλή απόδοση καθοδηγείται από πολλές διαδικασίες. Κάθε διαδικασία αποτελείται από μια σειρά αλληπάλλληλων δραστηριοτήτων που μετατρέπουν τους πόρους ή τις εισροές σε αποτελέσματα ή εκροές, και έτσι σε προστιθέμενη αξία. Αυτές οι διαδικασίες μπορεί να είναι διαφορετικής φύσεως. Οι *βασικές διαδικασίες* είναι σημαντικές στην παροχή προϊόντων ή υπηρεσιών. Οι *διαδικασίες διαχείρισης* διευθύνουν την οργάνωση και οι *διαδικασίες υποστήριξης* παρέχουν τους απαραίτητους πόρους. Μόνο οι πιο σημαντικές από αυτές τις διαδικασίες, οι κύριες διαδικασίες, αποτελούν αντικείμενο αξιολόγησης βάσει του ΚΠΑ. Κλειδί στον εντοπισμό, αξιολόγηση και βελτίωση των κύριων διαδικασιών είναι πόσο αποτελεσματικά αυτές συνεισφέρουν στην επίτευξη της αποστολής της

οργάνωσης. Η συμμετοχή των πολιτών/πελατών στα διαφορετικά στάδια της διοίκησης των διαδικασιών, λαμβάνοντας υπόψη τις προσδοκίες τους συνεισφέρει στη συνολική τους ποιότητα και αξιοπιστία.

"Η φύση των διαδικασιών στις δημόσιες οργανώσεις μπορεί να διαφέρει σημαντικά, καλύπτοντας ένα φάσμα στο ένα άκρο του οποίου είναι οι σχετικά αφηρημένες δραστηριότητες όπως λ.χ. αυτές που αναφέρονται στην υποστήριξη για ανάπτυξη της πολιτικής ή της ρύθμισης των οικονομικών δραστηριοτήτων, ενώ στο άλλο άκρο τοποθετούνται και πολλές συγκεκριμένες δραστηριότητες που αφορούν την παροχή υπηρεσιών. Σε κάθε περίπτωση, μια οργάνωση πρέπει να μπορεί να αναγνωρίζει τις κύριες διαδικασίες που επιτελεί, προκειμένου να παρέχει τις αναμενόμενες εκροές και αποτελέσματα, λαμβάνοντας υπόψη τις προσδοκίες των πολιτών/πελατών και των άλλων μετόχων.

Ο ρόλος των πολιτών/πελατών θα μπορούσε να λειτουργήσει σε σχέση με τα εξής:

- 1) συμμετοχή των εκπροσώπων των πολιτών, ομάδων πολιτών στο σχεδιασμό των υπηρεσιών και προϊόντων των οργανώσεων,
- 2) συνεργασία με τους πολίτες/πελάτες στην εφαρμογή των υπηρεσιών και προϊόντων,
- 3) ενδυνάμωση των πολιτών/πελατών ώστε να πραγματοποιούν ή να έχουν πρόσβαση οι ίδιοι στις υπηρεσίες και τα προϊόντα.

Οι περιπτώσεις διαδικασιών που διασταυρώνονται είναι σύνηθες φαινόμενο στη δημόσια διοίκηση. Η συνοχή τέτοιων διαδικασιών είναι ζωτικής σημασίας επειδή η αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την ενοποίηση. Για το λόγο αυτό θα πρέπει να αναζητηθούν δοκιμασμένα οργανωτικά σχήματα όπως είναι λ.χ. η σύσταση διατμηματικών ομάδων διαχείρισης, με το διορισμό υπεύθυνων αυτών των ομάδων.

Παραδείγματα διαδικασιών δημόσιας διοίκησης είναι:

- η παροχή βασικών υπηρεσιών που συνδέονται με την αποστολή της οργάνωσης,
- η παροχή υπηρεσιών προς τον πελάτη μέσω της επεξεργασίας των ερωτημάτων
- η διαμόρφωση και εφαρμογή της θεσπισμένης πολιτικής, - οι διαδικασίες λήψης

αποφάσεων,

- η κατάρτιση προϋπολογισμού και ο προγραμματισμός και
- οι διαδικασίες για τη διοίκηση ανθρώπινου δυναμικού.

Για τις μονάδες υποστήριξης, οι κύριες διαδικασίες θα συνδεθούν με την υποστηρικτική λειτουργία της οργάνωσης που είναι υπεύθυνη για την παροχή των βασικών εργασιών. Είναι σημαντικό οι διαδικασίες να αναθεωρούνται συνεχώς όσο ο σχεδιασμός, η καινοτομία και οι νέες τεχνολογίες προχωρούν με ταχύ βήμα στην αγορά. Οι δημόσιες οργανώσεις, για να αξιοποιούν όλες τις δυνατές βελτιώσεις, απαιτείται να διαθέτουν μηχανισμούς που τους επιτρέπουν να πληροφορούνται από όλους τους πολίτες τις απόψεις τους για τις παρεχόμενες υπηρεσίες και προϊόντα.

Το κεφάλαιο με τις διοικητικές διαδικασίες θεωρείται για τις δημόσιες υπηρεσίες το πεδίο όπου υπάρχει η μεγαλύτερη δυνατότητα βελτιώσεων, στις οποίες μπορούν να συμμετέχουν όλοι οι υπάλληλοι ανεξαρτήτως του σημείου που βρίσκονται στην υπαλληλική ιεραρχία. Επειδή όμως αυτό από μόνο του είναι ένα τεράστιο κεφάλαιο, θίγονται στην συνέχεια επιγραμματικά τα βασικά στοιχεία του."⁴⁶

Βελτίωση διοικητικών διαδικασιών

- *Με αποφάσεις ΥΠΕΣΔΑ*
- *Πιστοποιητικά*

⁴⁶ P. Joyce, «Strategic Management for the Public Services», σ. 22, εκδόσεις Open University Press, London 1999

- *Υπεύθυνες Δηλώσεις*
- *Διοικητικές πράξεις*
- *Ηλεκτρονικό ταχυδρομείο*
- *Διεκπεραίωση υποθέσεων από τη διοίκηση – προθεσμίες/ποινές-αμοιβές*

Προϋποθέσεις για την απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών

Εισαγωγικά

- *η απλούστευση δεν αγνοεί την σύγχρονη πολυπλοκότητα της κοινωνίας*
- *σημαίνει θεσμικό πλαίσιο περισσότερο φιλικό προς τον πολίτη*
- *απλουστεύοντας το θεσμικό πλαίσιο αυξάνεται η εφαρμοσημότητα και η διαφάνεια των διαδικασιών*

Αποτελεσματική πολιτική απλούστευσης διαδικασιών

- *Διαδικασία συνεχής*
- *Πολιτική υποστήριξη δεδομένη*
- *Πρόγραμμα απλούστευσης με μεγάλη εμβέλεια, καθαρή στόχευση και πλαίσιο εφαρμογής*
- *Διεπιστημονικό πρόγραμμα*
- *Παράλληλη διαδικασία αναθεώρησης και βελτίωσης της ποιότητας των ρυθμίσεων*
- *Μέτρηση αποτελεσμάτων*
- *Δημόσια διαβούλευση.*

Πρακτικές μέθοδοι απλούστευσης των διαδικασιών

1.Καταγραφή

2.Κριτήρια προσδιορισμού διαδικασιών που μπορεί να βελτιωθούν

- *Πολυπλοκότητα*
- *Φιλικότητα*

- *Οικονομικότητα*
- *Αναγκαιότητα*
- *Καταλληλότητα*
- *Διαφάνεια*

3. Κριτήρια επιλογής των διαδικασιών που θα παρέμβουμε κατά προτεραιότητα

- *αφορούν μεγάλο αριθμό πολιτών*
- *επηρεάζουν ευαίσθητες κοινωνικές ομάδες*
- *αφορούν θέματα επιχειρηματικότητας*
- *έχουν μεγάλη ζήτηση από τους ενδιαφερόμενους*
- *παρουσιάζουν έντονες δυσλειτουργίες*
- *είναι κομβικής σημασίας*

4. Τεχνικές απλούστευσης

- *Κατάργηση της διαδικασίας*
- *Περιορισμός εμπλεκόμενων φορέων*
- *Εφαρμογή υπηρεσίας μίας στάσης*
- *Αντικατάσταση διαδικασίας από ειδοποίηση*
- *Σιωπηρή έγκριση μετά από προθεσμία*
- *Κατάργηση (μέρους) δικαιολογητικών*
- *Αντικατάσταση δικαιολογητικών με υπεύθυνη δήλωση*
- *Δικαιολογητικά για κάθε χρήση και αόριστης διάρκειας*
- *Αναζήτηση δικαιολογητικών με ευθύνη της υπηρεσίας*
- *Διαδικασίες στο χαμηλότερο και σε λιγότερα δυνατά διοικητικά επίπεδα*
- *Fax, e-mail, αντικατάσταση χαρτοσήμων κτλ.*

Κεφάλαιο 4^ο Βασικοί ορισμοί - νέο δημόσιο μανάτζμεντ και διοίκηση μέσω στόχων

4.1 Η Κρίσιμη έννοια του προγραμματισμού

Η έννοια του προγραμματισμού εκ μέρους του κράτους έχει αποκτήσει άλλη διάσταση τα τελευταία χρόνια, στα πλαίσια και της Ευρωπαϊκής ενοποίησης, στην προσπάθεια να ενισχυθεί η συσσώρευση κεφαλαίων εκ μέρους των ιδιωτικών επιχειρήσεων.

Ο κρατικός μηχανισμός στην Ελλάδα έχει πρωταρχικό ρόλο στην οικονομία από τα μέσα του 19^{ου} αιώνα ρόλο που του υπαγόρευσε η ανάγκη υπέρβασης της καθυστέρησης στην ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας και στην εξασφάλιση κατάλληλης υποδομής για τις οικονομικές μονάδες, δηλ. αναπαραγωγή, εκπαίδευση, επαγγελματική κατάρτιση του εργατικού δυναμικού, διεύρυνση των επιστημονικών ερευνών και συστήματος πειραματισμών και εφαρμογών νέας τεχνολογίας

47

Είναι γενική η παραδοχή της αμφίδρομης σχέσης μεταξύ εκπαίδευσης και ανάπτυξης. Η οικονομική ανάπτυξη, όμως στην Ελλάδα, ήταν άναρχη και απρογραμματίστη και στηρίχτηκε και ενισχύθηκε από την άναρχη χρηματοδότηση. Όπως αναφέρει ο Κ. Χατζημιχάλης ⁴⁸ *«υπάρχουν απόψεις που, παρά τις σοβαρές διαφορές μεταξύ τους, συμπίπτουν στο συμπέρασμα ότι η περιφερειακή πολιτική στην Ελλάδα ήταν και παραμένει ασυντόνιστη, αποσπασματική και τελικά ανεπαρκής. Υπάρχουν όμως και αντίθετες απόψεις επ' αυτού. Που χωρίς να διαφωνούν ριζικά με τις προαναφερθείσες, προβάλλουν την υπόθεση ότι η αποτυχία της κρατικής περιφερειακής πολιτικής δεν έχει τις διαστάσεις που της*

⁴⁷ Παπαδάκης Β. (2008): Στρατηγική των Επιχειρήσεων: Ελληνική και Διεθνής Εμπειρία, Αθήνα, Εκδ. Μπένου

⁴⁸ Μηλιώτη Ε. (2005): Προγραμματισμός Δράσεων Επιχειρήσεων, Αθήνα, Εκδ. Σύγχρονη Εκδοτική

προσδίδουν, αν λάβει κανείς υπόψη του τις γενικές και μακροχρόνιες επιδιώξεις των κυρίαρχων τάξεων. Έτσι, η κρατική περιφερειακή πολιτική ασκείται άμεσα μέσω αναπτυξιακών νόμων, δημοσίων επενδύσεων, ειδικών προγραμμάτων περιφερειακής ανάπτυξης και έμμεσα μέσω της συνεχούς παρέμβασης του κράτους σε όλες τις πλευρές της καθημερινής (και όχι μόνο οικονομικής) ζωής στις ελληνικές περιφέρειες. Αυτή η κρατική περιφερειακή πολιτική έχει δύο πλευρές. Την άμεση, φανερή και λιγότερο επιτυχή, που χρησιμεύει για να καλύψει την άλλη, μη ορατή, έμμεση αλλά περισσότερο επιτυχή περιφερειακή πολιτική. Η πρώτη (άμεση) προσπαθεί να ενεργήσει μέσω της τεχνοκρατικά οριοθετημένης κρατικής παρέμβασης. Η δεύτερη (έμμεση), αξιοποιώντας ένα πλουσιότερο «οπλοστάσιο», προσπαθεί να ενσωματώσει και να καταστείλει τις όποιες αντιδράσεις των περιφερειακών πληθυσμών. Και οι δύο αυτές πολιτικές συνεισφέρουν στην αναπαραγωγή και τον εκσυγχρονισμό των σχέσεων εξουσίας και εκμετάλλευσης».

Η απουσία ολοκληρωμένων αναπτυξιακών πρωτοβουλιών και η αδιαφορία του τραπεζικού συστήματος για τέτοιες προοπτικές απέκλειαν ακόμη και την ύπαρξη οποιασδήποτε εκπαιδευτικής προβληματικής. Μπορεί να μη συνέπεσαν ο εκπαιδευτικός και ο τραπεζικός μηχανισμός στην ενεργοποίηση της αναπτυξιακής διαδικασίας, συνέπεσαν όμως απόλυτα σ' ένα σημείο, στη συνοδευτική τους λειτουργία στην κατεύθυνση της αναπαραγωγής των υπάρχουσών κοινωνικών δομών και οικονομικών δραστηριοτήτων ⁴⁹

Οι διαδικασίες της συγκρότησης του νεοελληνικού κράτους, έχουν ένα ακόμη χαρακτηριστικό, την προσπάθεια εκ μέρους των λαϊκών στρωμάτων και της εργατικής τάξης της υπέρβασης των ταξικών διαφορών που στηρίζεται στην πεποίθηση ότι μπορούν να ξεπεραστούν οι ταξικές διαφορές και να υπάρξει κοινωνική και ταξική άνοδος μέσω της εκπαίδευσης, κυρίως της ανώτατης. Οι μηχανισμοί της εκπαίδευσης

⁴⁹ Kotler P. et al (2006): Principles of marketing: The European edition, UK, Prentice Hall Europe

έπαιξαν σημαντικό ρόλο στην ταξική διαστρωμάτωση της ελληνικής κοινωνίας και αυτό το γεγονός, κατά συνέπεια, επηρεάζει και την ανώτατη εκπαίδευση.

Σκοπός της ανώτατης εκπαίδευσης είναι να διαμορφώνει επιστήμονες. Ανθρώπους, δηλαδή υψηλής κατάρτισης και ειδίκευσης, με ικανότητα στην ερευνητική και διευθυντική λειτουργία, ικανούς να αντιμετωπίσουν κάθε νέο πρόβλημα που θα συναντήσουν στην πράξη - στην παραγωγική διαδικασία και στην κοινωνική ζωή - που να μπορούν να συνεισφέρουν με πρωτότυπη επιστημονική σκέψη, δημιουργικότητα και πρωτοβουλία, σ' ένα συνειδητό μετασχηματισμό της φυσικής και κοινωνικής πραγματικότητας, στον πλουτισμό της ανθρώπινης γνώσης, της ίδιας της επιστήμης και στη κάλυψη των κοινωνικών αναγκών. Η εκπαίδευση στον καπιταλισμό έχει διπλό ρόλο που είναι από τη μια, η παροχή των αναγκαίων γνώσεων στον εκπαιδευόμενο για την άσκηση με επιτυχία του μελλοντικού του κοινωνικού ρόλου σαν επαγγελματία και από την άλλη η διάδοση και η επιβολή της κυρίαρχης ιδεολογίας

4.2 Η σημασία της οριοθέτησης στόχων και η σύνδεση της με τους δείκτες μέτρησης αποτελεσμάτων

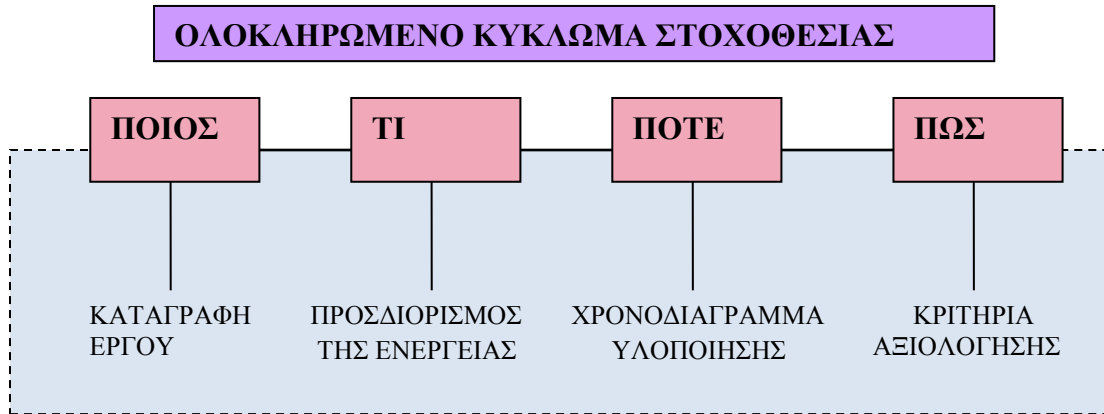
Σύμφωνα με τα παραπάνω, η **στοχοθεσία** αποτελεί πολυσήμαντη λειτουργία ιδωμένη εντός του πλαισίου του προγραμματισμού.⁵⁰

Κατά τη στοχοθεσία, τίθενται στόχοι, συγκεκριμενοποιούνται, συνδέονται με τους διατιθέμενους πόρους και τίθενται δείκτες για τη μέτρηση, παρακολούθηση και αξιολόγηση των εκροών, των πραγματικών αποτελεσμάτων και των συνεπειών τους..⁵¹

⁵⁰Όπως ορίζει ο Ansoff: «η πεμπτουσία της διοίκησης συνίσταται ακριβώς στην ενεργητική διαδικασία προσδιορισμού και καθοδήγησης ενός συνόλου ενεργειών για την επίτευξη ορισμένων στόχων» στο Α. Αντ. Μακρυδημήτρης, «Η Στοχοθεσία στα πλαίσια της διοικητικής θεωρίας και πρακτικής», σ. 288, στο Μ. Δεκλερής (εισ.-επιμ.), «Διοίκηση Συστημάτων», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1989

⁵¹Βλ. Μ. Δεκλερής, «Συστημική Θεωρία», εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1989

Οι *μακροπρόθεσμοι στόχοι* είναι τα τελικά αποτελέσματα (ends)



Σχήμα 1: ΟΛΟΚΛΗΡΩΜΕΝΟ ΚΥΚΛΩΜΑ ΣΤΟΧΟΘΕΣΙΑΣ

Πηγή: «Διοίκηση Συστημάτων», Μ. Δεκλερής σ. 288

.52

4.3 Η Διαδικασία καθορισμού των δεικτών μέτρησης

"Η παρακολούθηση και επανεξέταση των δεικτών αποτελεί το τελευταίο στάδιο που τηρείται κατά τη διαδικασία μέτρησης των αποδόσεων. Τα υπόλοιπα **εφτά (7)** είναι τα εξής:

- ανάλυση των υπάρχουσών διαδικασιών με τη χρήση ειδικών τεχνικών ποιότητας
- καθορισμός δεικτών αποτελεσματικότητας
- καθορισμός μεθόδου μέτρησης των δεικτών αποτελεσματικότητας
- προσδιορισμός συγκρινόμενης οργάνωσης
- συλλογή στοιχείων και δεδομένων
- ανάλυση στοιχείων και εντοπισμός αποκλίσεων. Μέθοδοι συλλογής δεδομένων δύνανται να αποτελέσουν προσωπικές

⁵²Βλ. J. Galbraith, «Designing Organization: in Executive Guide to Strategy, Structure and Process Revised», Jossey-bass, σ. 192-195

συνεντεύξεις, διοικητικά αρχεία, χαρτογραφήσεις⁵³ είτε μέσω ερωτηματολογίων είτε μέσω τηλεφωνικής επικοινωνίας, διαβαθμισμένες παρατηρήσεις ενός εκπαιδευμένου παρατηρητή-αξιολογητή⁵⁴

- ανάπτυξη προγράμματος δραστηριοτήτων για την εξάλειψη των αποκλίσεων και προσέγγιση των στόχων⁵⁵.

Τέλος, κατά τη συλλογή⁵⁶ και ανάλυση δεδομένων⁵⁷, τη φάση, δηλαδή, μετασχηματισμού των δεδομένων σε πληροφορίες, πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στο γεγονός ότι **τα αποτελέσματα και οι δείκτες δεν ταυτίζονται. Οι δείκτες δεν μετρούν το φαινόμενο per se αλλά μόνο**

⁵³*Οι χαρτογραφήσεις της ικανοποίησης των πολιτών-πελατών ως προς την ποιότητα των υπηρεσιών που παρέχουν διάφοροι τομείς της οικονομίας (τράπεζες, βιομηχανίες, δημόσιες υπηρεσίες) είναι ιδιαίτερα διαδεδομένες στη Σουηδία, στον Καναδά και στις ΗΠΑ, βλ.σχετικά Ν.Μιχαλόπουλος, «Η δημόσια διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων», σ.116-117, εκδ.Παπαζήση, Αθήνα 2007*

⁵⁴Η τεχνική αυτή στοχεύει στη διαμόρφωση μιας σειράς διαβαθμισμένων κατηγοριοποιήσεων παρατηρούμενων περιπτώσεων μέσω της σύγκρισης της άμεσης αντίληψης που έχει ο εκπαιδευόμενος αξιολογητής για τη συγκεκριμένη περίπτωση και μιας a priori κλίμακας διαβάθμισης, βλ.σχετικά Ν.Μιχαλόπουλος, «Η δημόσια διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων», σ.118, ο.π...

⁵⁵Βλ. Π. Καρκατσούλης, «Το Κράτος σε Μετάβαση: Από τη διοικητική μεταρρύθμιση και το νέο δημόσιο μάνατζμεντ στη διακυβέρνηση», σ. 91, ο.π...

⁵⁶*Κριτήρια για τη συλλογή ποιοτικών δεδομένων είναι η αξιοπιστία, η εγκυρότητα, η χρονική ακρίβεια, η συχνότητα και η σχετικότητα, βλ.σχετικά «Δόμηση της αξιολόγησης: Συμμετοχικό Πρόγραμμα αξιολόγησης της απόδοσης των ελεγκτικών υπηρεσιών της ελληνικής δημόσιας διοίκησης/Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Πολιτεία», Αργυριάδης Δ., Ντινάκη Φ., Λιβεράκος Π., Μαντέ Σ., Φαλάρας Ε., (και οι Δουλαδίρης Ν., Καββαθάς Τρ. και άλλοι..), ο.π...*

⁵⁷*Κατά την ανάλυση δεδομένων θα πρέπει να καθοριστεί η περιοδικότητα της ανάλυσης και οι πηγές, από τις οποίες αντλούνται κάθε φορά τα δεδομένα, βλ.σχετικά «Δόμηση της αξιολόγησης: Συμμετοχικό Πρόγραμμα αξιολόγησης της απόδοσης των ελεγκτικών υπηρεσιών της ελληνικής δημόσιας διοίκησης/Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Πολιτεία», Αργυριάδης Δ., Ντινάκη Φ., Λιβεράκος Π., Μαντέ Σ., Φαλάρας Ε., (και οι Δουλαδίρης Ν., Καββαθάς Τρ. και άλλοι..), ο.π...*

έμμεσα, δείχνουν και δεν εξηγούν⁵⁸. Οι δείκτες δεν αποτελούν παρά ένα μέσο ή μέτρο επιτυχίας ή αποτυχίας, καθώς παρέχουν μια συνολική εικόνα της οργάνωσης και του έργου που έχει επιτευχθεί, αποτιμώντας την υλοποίηση των προγραμματισμένων στόχων, χωρίς να αποτελούν πανάκεια ή κλειδί επιτυχίας μιας οργάνωσης.

Πίνακας 1 Δείκτες Αξιολόγησης για την Οικονομική Διαχείριση

Μέσο Κόστος Ελέγχου [ΜΚΕ]	=	Συνολικό Κόστος / Σύνολο Ελέγχων (μέτρηση αποδοτικότητας)
Μέσο Κόστος Ελέγχου ανά άτομο [ΜΚΕ/Α]	=	Συνολικό κόστος διεξαγωγής ελέγχων / Σύνολο ατόμων που διεξάγουν ελέγχους
Ποσοστό Κόστους Ελέγχου [ΠΚΕ]	=	Πραγματικό κόστος ελέγχου / Υπολογιζόμενο Κόστος ελέγχου * 100
Ποσοστό Απόκλισης Κόστους Ελέγχου [ΠΑΚΕ]	=	Υπολογιζόμενο Κόστος - Πραγματικό Κόστος / Υπολογιζόμενο Κόστος * 100
Μέσος Αριθμός Εκπαιδευτικού Κόστους [ΜΑΕΚ]	=	Σύνολο Κόστους Εκπαίδευσης Ελεγκτών / Αριθμός Ελεγκτών

Μελέτη Διοικητικού Επιμελητηρίου, «Δείκτες Αξιολόγησης Έργου Ελεγκτικών Μηχανισμών, σ. 37

Πίνακας 2 Δείκτες Αξιολόγησης Ικανοποίησης Πολιτών

Αριθμός Ελεγχόμενων Παραμέτρων [ΑΕΠ-Ι]	=	Αριθμός Παραμέτρων που Ελέγχθηκαν / Παράμετροι που προβλέπονται να ελεγχθούν (μέτρηση πληρότητας / ποιότητας)
Ποσοστό Αντιστοιχίας Καταγγελιών [ΠΑΚ]	=	Ποσοστό των Ελέγχων για ένα Τομέα / Ποσοστό του Τομέα στο Σύνολο των Πραγματοποιηθέντων Καταγγελιών

Μελέτη Διοικητικού Επιμελητηρίου, «Δείκτες Αξιολόγησης Έργου Ελεγκτικών Μηχανισμών, σ. 40

⁵⁸Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος, «Η δημόσια διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων», σ. 124, ο.π...

4.4 Ιστορική εξέλιξη των εννοιών και σύνδεση τους με το νέο δημόσιο μάνατζμεντ

Το ΝΔΜ ταυτίστηκε με τους εκφραστές του οικονομικού (νέο-)φιλελευθερισμού των διαδοχικών κυβερνήσεων των *R.Reagan* και *M.Thatcher*. Οι απαρχές του εντοπίζονται στην προσέγγιση της Επιστημονικής Διοίκησης (*Scientific Management*) του *F.W.Taylor*, όπου η διοίκηση ορίζεται ως τεχνική της οργάνωσης, με σκοπό την ικανοποίηση οικονομικών στόχων ως γνήσιο τέκνο του πνεύματος της Βιομηχανικής Επανάστασης όπου οι δράσεις του ανήκουν είτε στο κλασικό μάνατζμεντ είτε σε επιμέρους κοινωνικές επιστήμες⁵⁹:

- αποκέντρωση αρμοδιοτήτων και πόρων
- προγραμματισμό
- ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού
- σχεδίαση δημοσίων πολιτικών με λογική ανταγωνισμού
- διοίκηση ανθρωπίνων πόρων με βάση τη γνώση
- αξιοποίηση των ΤΠΕ
- ενίσχυση της οργανωσιακής ευελιξίας με τη δημιουργία έξω-ιεραρχικών σχημάτων
- λήψη αποφάσεων με ευρεία κοινωνική διαβούλευση
- κατάργηση εμποδίων για την ανάπτυξη των αγορών μέσω της υιοθέτησης προγραμμάτων κανονιστικής μεταρρύθμισης
- βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες μέσω των εναλλακτικών μορφών εξυπηρέτησής τους

⁵⁹ B. Stanford, «What the New Public Management is Achieving», σ. 65 στο Π. Καρκατσούλης, «Το Κράτος σε Μετάβαση: Από τη διοικητική μεταρρύθμιση και το νέο δημόσιο μάνατζμεντ στη Διακυβέρνηση»

- συμφωνίες μεταξύ εργαζομένων και εργοδοτών μετά από διαπραγματεύσεις και όχι σύμφωνα με προκαθορισμένους κανόνες δημοσίου δικαίου και
- μέτρηση της συγκριτικής απόδοσης (benchmarking) Διαφορές μεταξύ Δημόσιας Γραφειοκρατίας και Δημόσιου Μάνατζμεντ

Πίνακας 3 Διαδικασία της Διοίκησης με Στόχους

Δημόσια Γραφειοκρατία	Δημόσιο Μάνατζμεντ
Βραχυπρόθεσμος προγραμματισμός	Μακροπρόθεσμος προγραμματισμός
Στατική στοχοθεσία	Δυναμική στοχοθεσία
Αποφυγή λαθών	Επιδίωξη επιτυχίας
Δευτερεύουσας σημασίας οι οικονομικοί πόροι	Πρωτεύουσας σημασίας οι οικονομικοί πόροι
Ιεραρχική και άκαμπτη δομή	Απέριττη δομή
Περιορισμένη εκχώρηση της εξουσίας λήψης απόφασης	Μέγιστη εκχώρηση της εξουσίας λήψης απόφασης
Έμφαση στους τύπους	Έμφαση στα αποτελέσματα

«Διοίκηση Συστημάτων», Μ. Δεκλερής, σ.293

4.5 Ο Νόμος 1943/1991

Στην χώρα μας, η απαξίωση της σύγχρονης διοίκησης από τους πολίτες αποτελεί μια πανθομολογούμενη αλήθεια. Οι δημόσιες οργανώσεις αντιμετωπίζονται με δυσαρέσκεια αδυνατώντας να

ανταποκριθούν στην αρχική τους αποστολή, δηλαδή, την ποιοτική παροχή δημόσιων αγαθών⁶⁰. Τα τελευταία χρόνια σημειώνονται σημαντικές προσπάθειες μετασχηματισμού των δημόσιων οργανώσεων σε «κέντρα επίτευξης αποτελεσμάτων με διακριτή ευθύνη και υποχρέωση λογοδοσίας»⁶¹.

Αρχικά με την ψήφιση του νόμου 1943/1991 περί «εκσυγχρονισμού της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμισης του προσωπικού της και άλλων διατάξεων»⁶². Ο νόμος αυτός επιχειρεί για πρώτη φορά την εισαγωγή στοιχείων ΝΔΜ στο ελληνικό διοικητικό τοπίο ενσωματώνοντας στο κείμενό του ένα μέρος των προτάσεων της «Έκθεσης των 100».

⁶³ Οι επόμενες, , μεταβολές στο πολιτικό σκηνικό της χώρας⁶⁴ αλλάζουν την πορεία των πραγμάτων, με τελικό αποτέλεσμα να κατατεθεί στη Βουλή μια «Πρόταση για τον Εκσυγχρονισμό της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης» από το βουλευτή Μ.Έβερτ⁶⁵.

⁶⁰Ως δημόσιο αγαθό ορίζουμε «το αγαθό, το οποίο από τη στιγμή που θα παραχθεί, όλα τα μέλη μιας κοινωνίας μπορούν συγχρόνως να ικανοποιούνται εξίσου από αυτό, δίχως η ικανοποίηση του ενός να μειώνει την ικανοποίηση του άλλου» στο Δ. Καράγεωργας, «Οι οικονομικές λειτουργίες του κράτους», σ.103, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 1980

⁶¹Βλ. Ένωση Αποφοίτων ΕΣΔΔ και ΕΣΤΑ, «Η αναγκαία μεταρρύθμιση της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης», Κωνσταντίνος Θ.Παπαδημητρίου – Αντ. Μακρυδημήτρης στο www.nspa.gr

⁶²Βλ. Ν. 1943/1991 (ΦΕΚ Α' 50/11.4.1991) «Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμιση του προσωπικού της και άλλες συναφείς διατάξεις» στο www.et.gr

⁶³Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος – Α. Μακρυδημήτρης (επιμ.), «Εκθέσεις Εμπειρογνομώνων για τη Δημόσια Διοίκηση» σ. 56, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2000

⁶⁴Οι πολιτικές μεταβολές αφορούν στην παραίτηση του Μιλτιάδη Έβερτ και τη διαδοχή του από τον Σωτήρη Κούβελα

⁶⁵Η πρόταση αυτή αποτελούσε πρωτοβουλία του Μ.Έβερτ, συζητήθηκε στη Βουλή στις 23.09.1992 και είχε τύχει επεξεργασίας από τριμελή ομάδα πανεπιστημιακών (Ι.Δ.Αναστόπουλος, Μ.Κωνσταντοπούλου, Αντ. Μακρυδημήτρης) παρουσιάζοντας υψηλή συνάφεια με το τελικό κείμενο της «Έκθεσης των 100»

Ο Ν.1943/1991 προτείνει ρυθμίσεις, οι οποίες πέραν του *συμμετοχικού χαρακτήρα* που απαιτούν για την εφαρμογή τους μια *εμφατική προσήλωση στην εγγύηση της διαφάνειας, την καταπολέμηση της γραφειοκρατίας και την καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη*. Αναλυτικότερα, προτείνονται ρυθμίσεις

Η σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού στο δημόσιο (ΑΣΕΠ)⁶⁶ με το Ν.2190/1994⁶⁷ ως η μόνη «φωτεινή» εξαίρεση στο πεδίο αξιοποίησης των προτάσεων του επίμαχου νόμου παρήγαγε ευεργετικά αποτελέσματα και ενίσχυσε την αξιοκρατία στο πεδίο των προσλήψεων."⁶⁸

4.6 Οι Νόμοι 2839/2000 και 2880/2001: ατελέσφορες προσπάθειες υλοποίησης των νέων διοικητικών πρακτικών και θέσπιση θεσμικού πλαισίου μεταρρυθμίσεων και υλοποίησης ευρωπαϊκών πολιτικών

Ο Ν.2839/2000 προβλέπει τον καθορισμό δεικτών αξιολόγησης της οικονομικής διαχείρισης των ΟΤΑ α' και β' βαθμού, των Ν.Π.Δ.Δ⁶⁹ και των πάσης φύσεως επιχειρήσεων⁷⁰

⁶⁶Όπου Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού

⁶⁷Βλ.σχετικά Ν.2190/1994 , «Σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση άλλων θεμάτων διοίκησης», ΦΕΚ Α/28/03.03.1994, γνωστός ως *Νόμος Πεπονή*

⁶⁸Παρά το γεγονός ότι οι πελατειακές σχέσεις δεν εξαφανίστηκαν, όπως σημειώνει ο Α.Μακρυδημήτρης στο Μακρυδημήτρης Α., Σπανού Κ., Τσούκας Χ., Καρκατσούλης Π., «Τι πρέπει να αλλάξει στη δημόσια διοίκηση», Οικονομικός Ταχυδρόμος, 17 Νοεμβρίου 2001

⁶⁹Όπου Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου

⁷⁰Βλ. Νόμος 2839/2000 (ΦΕΚ Α'/196/12.09.2000), «Ρυθμίσεις θεμάτων Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και άλλες διατάξεις», διαθέσιμος στο διαδικτυακό τόπο του Εθνικού Τυπογραφείου, ο.π...

Ως επιμέρους άξονες πολιτικής στον εν λόγω νόμο αναγνωρίζονται:

- ο εξορθολογισμός της λειτουργίας του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.⁷¹
- η θεσμοθέτηση ενός *forum* κοινωνικού διαλόγου, του Εθνικού Συμβουλίου Διοικητικής Μεταρρύθμισης στα πλαίσια μιας «διαλογικής δημοκρατίας»
- η μέριμνα για τα άτομα με ειδικές ανάγκες (ΑΜΕΑ) και της τοποθέτησής τους στον εργασιακό χώρο
- η προώθηση της μείζονος αρχής περί ισότητας των φύλων ως δημοκρατική επιταγή
- η ορθότερη απονομή της δικαιοσύνης με τη σύσταση και συγκρότηση δευτεροβάθμιου πειθαρχικού συμβουλίου
- η προσπάθεια απόβλυνση της επιρροής της πολιτικής ηγεσίας περί των προϋποθέσεων για τις κρίσεις, στις οποίες προβαίνει το Ειδικό Υπηρεσιακό Συμβούλιο περί των Γ.Δ⁷².

⁷¹Όπου Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. συστάθηκε με το Ν.2477/1997 , άρχισε να λειτουργεί το 1998 και υπάγεται στον Υπουργό Εσωτερικών

⁷²Όπου Γενικοί Διευθυντές, βλ. άρθρα 1, 8^α, 2, 3, 6, 15, 116, 163^α, 4 αντίστοιχα του Ν. 2839/2000

Κεφάλαιο 5^ο Αναδιοργάνωση των δημοσίων υπηρεσιών

5.1 Τι είναι δημόσιες υπηρεσίες

Ο Δημόσιος Τομέας είναι έννοια ευρύτερη από αυτή της Δημόσιας Διοίκησης. Περιλαμβάνει όχι μόνο τις δημόσιες υπηρεσίες που ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του κράτους και τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.) (δημόσιος τομέας σε στενή έννοια), αλλά και νομικά πρόσωπα, εξαρτώμενα άμεσα ή έμμεσα ή επιχορηγούμενα ή ιδιωτικού ή μεικτού δικαίου. Περιλαμβάνει, δηλαδή Την Κεντρική Διοίκηση.⁷³

Κρίσιμο είναι να διευκρινιστεί ότι στον όρο «δημόσιος τομέας» δεν περιλαμβάνονται οι δημόσιες επιχειρήσεις, οι οποίες αποτελούν επιχειρηματικούς οργανισμούς που υπόκεινται εν μέρει στον έλεγχο της αγοράς, εφόσον τα έσοδά τους δεν προέρχονται από φόρους, αλλά από την πώληση των υπηρεσιών και αγαθών που παράγονται από αυτούς τους οργανισμούς⁷⁴. Παρόλα αυτά στην έννοια του δημόσιου τομέα έρχεται να προστεθεί και η έννοια του ευρύτερου δημόσιου τομέα.

" Ο όρος αυτός περιλαμβάνει:⁷⁵:

1. Τις κάθε είδους δημόσιες υπηρεσίες που υπάγονται στο νομικό πρόσωπο του κράτους
2. Τα κάθε είδους Ν.Π.Δ.Δ., εξαιρουμένου του Χρηματιστηρίου Αξιών
3. Τις κάθε είδους κρατικές ή δημόσιες ή παραχωρηθείσες επιχειρήσεις και οργανισμούς
4. Τις τράπεζες και άλλες ανώνυμες εταιρίες που ανήκουν στο κρατικό νομικό πρόσωπο

⁷³ Γεωργακόπουλος Θ, Πατσουράτης Β, *Δημόσια Οικονομική*, Εκδοτικές Επιχειρήσεις «Το Οικονομικό», Κ&Π. Σμπίλιας, Αθήνα, , (1995), σ. 48-51

⁷⁴ Τάτσος Ν., *Τα Δημόσια Οικονομικά στην Ελλάδα*, Εκδοτικές Επιχειρήσεις «Το Οικονομικό», Κ.&Π. Σμπίλιας, Αθήνα, (1994),σ. 9-11

⁷⁵ Ν.2000/1992 ,άρθρα 1&2

5. Τις κάθε είδους θυγατρικές εταιρίες των Ν.Π.Δ.Δ., εκτός από τις επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α.
6. Όσα νομικά πρόσωπα έπαψαν να περιλαμβάνονται στο δημόσιο τομέα.
7. Τα κοινωφελή ιδρύματα του Αστικού Κώδικα (Α.Κ.) που περιήλθαν στο δημόσιο και χρηματοδοτούνται ή επιχορηγούνται απ' αυτό".

Εκτός του δημοσίου τομέα και τη δημόσια διοίκηση, επιτακτική ανάγκη αποτελεί και η αναφορά της έννοιας της 'Δημόσιας Υπηρεσίας'. Δημόσιες υπηρεσίες²⁶, με την οργανική έννοια, είναι οι οργανωτικοί σχηματισμοί του Δημόσιου και των άλλων δημόσιων νομικών προσώπων που συγκροτούνται από φυσικά πρόσωπα και περιουσιακά μέσα, και με τους οποίους το Δημόσιο αλλά και τα νομικά πρόσωπα επιδιώκουν την πραγματοποίηση των σκοπών τους με άσκηση δημόσιας εξουσίας.

5.2 Η σημασία των δημοσίων υπηρεσιών στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Οι ποιοτικές δημόσιες υπηρεσίες είναι σε θέση να συμβάλουν στην αντιμετώπιση της οικονομικής παύσης, και της απομόνωσης, ενισχύοντας την κοινωνική και εδαφική συνοχή. Οι δημόσιες υπηρεσίες αποτελούν, ουσιαστικές συνιστώσες του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου.

Οι δυνάμεις της αγοράς δεν είναι σε θέση να διασφαλίσουν τις δημόσιες υπηρεσίες που χρειάζονται. Οπότε, οι δημόσιες αρχές ασχολούνται με την παροχή, τη ρύθμιση, την οργάνωση ή –σε ποικίλους βαθμούς

5.3 Η στρατηγική της Λισσαβόνας

Οι δημόσιες υπηρεσίες αποτελούν εκτός από απαραίτητο στοιχείο της ποιότητας ζωής των πολιτών. Παίζουν επιπλέον βασικό ρόλο στο πλαίσιο της στρατηγικής της Λισσαβόνας, της ναυαρχίδας της ΕΕ, που έχει σκοπό την αξιοποίηση των πλεονεκτημάτων του ευρωπαϊκού

κοινωνικού και οικονομικού μοντέλου για τη δημιουργία της πιο δυναμικής, συνεκτικής και αειφόρου οικονομίας στον κόσμο.

Άξιο αναφοράς είναι ότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβόνας, το 2000 σημείωσε την εφαρμογή μιας δεκάχρονης στρατηγικής για την οικονομική, κοινωνική και περιβαλλοντική ανανέωση της ΕΕ.

5.4 Διαφορετικές εθνικές παραδόσεις

Στο σύνολο της Ευρώπης, οι ποιοτικές δημόσιες υπηρεσίες αποτελούν στοιχείο μιας πολιτισμένης κοινωνίας. Βέβαια, οι εθνικές παραδόσεις –τι παρέχεται, πώς και από ποιον– ποικίλλουν σε μεγάλο βαθμό, οπότε δημιουργούνται παρεξηγήσεις όσον αφορά το ακριβές περιεχόμενο της έννοιας “δημόσιες υπηρεσίες” και να επικρατεί μια διστακτικότητα που αναστέλλει κάθε προσπάθεια να αναπτυχθούν «κοινά ευρωπαϊκά κριτήρια και κατευθυντήριες γραμμές».

Για τις εθνικές, περιφερειακές και τοπικές αρχές, η αυτονομία τους να καθορίζουν τις δικές τους πολιτικές για τους δικούς τους πολίτες με τον δικό τους τρόπο αποτελεί δικαίωμα που δεν επιθυμούν να απεμπολήσουν.

5.5 Το e-government στην Ευρώπη

5.5.1 Ηλεκτρονική διακυβέρνηση

Το κράτος προωθεί την ηλεκτρονική κυβέρνηση από τα πάνω με σκοπό την αύξηση του ελέγχου των πολιτών του και την καθοδήγηση του ιδιωτικού τομέα συχνά με αυταρχικές μεθόδους. Πρόκειται για το μοντέλο που εφαρμόζουν κυρίως οι χώρες της ΝΑ Ασίας (Ν. Κορέα, Σιγκαπούρη, Ταϊλάνδη, Κίνα κλπ) αλλά σε μια πιο ήπια μορφή του θα μπορούσε να παρατηρηθεί σε περίπτωση οπισθοδρόμησης της Ομοσπονδιακής λογικής στην ΕΕ σε αρκετά ευρωπαϊκά κράτη.

Καθώς διάφορες πρωτοβουλίες ηλεκτρονικής διακυβέρνησης εφαρμόζονται σε όλο τον κόσμο, οι δημιουργοί πολιτικής και οι παροχείς

τεχνολογιών αρχίζουν να αντιλαμβάνονται την σημασία συστημάτων διοίκησης της ηλεκτρονικής Κυβέρνησης. Στη σημερινή εποχή καθίσταται αναγκαία η ηλεκτρονική διακυβέρνηση προκειμένου οι δημόσιοι οργανισμοί να καταστούν αποτελεσματικοί. Για το λόγο αυτό έχουν πραγματοποιηθεί κάποια σημαντικά βήματα ώστε οι νέες τεχνολογίες να υιοθετηθούν από όλους τους δημόσιους οργανισμούς της χώρας μας. Αποτέλεσμα των παραπάνω προσπαθειών είναι η μηχανογράφηση μεγάλου μέρους των διοικητικών και οικονομικών λειτουργιών τους.

Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση λοιπόν παρέχει πολλές δυνατότητες στους δημόσιους οργανισμούς, όπου αν αξιοποιηθούν με κατάλληλους χειρισμούς μπορούν να βελτιώσουν τις υπηρεσίες που προσφέρουν στους πολίτες. Η Ελλάδα ωστόσο βρίσκεται σε πρώιμο στάδιο δεδομένου των αδυναμιών του δημοσίου όπως είναι η έλλειψη εξειδίκευσης του ανθρώπινου δυναμικού, η έλλειψη πόρων από την ηγεσία, οι χαμηλές υποδομές στα συστήματα ηλεκτρονικής διακυβέρνησης αλλά και η μη ύπαρξη αρμόδιου κανονιστικού πλαισίου. Για μια επιτυχή λοιπόν εφαρμογή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης απαιτούνται υπηρεσίες απόλυτα προσανατολισμένες στις ανάγκες των πολιτών.

5.5.2 Στόχοι Ευρωπαϊκής Ένωσης

Οι στόχοι που έχει θέσει η Ευρωπαϊκή Ένωση για την αναμόρφωση της Δημόσιας Διοίκησης με την βοήθεια των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών είναι:

- *Ενίσχυση της διαφάνειας των συναλλαγών και των διαδικασιών του δημοσίου*
- *Δημόσια Διοίκηση που έχει στο επίκεντρο της τον Πολίτη*
- *Δημόσια Διοίκηση παραγωγική*

5.5.3 E-Europe

Το 2000 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ξεκίνησε την πρωτοβουλία **e-Europe**, με κύριους στόχους:

- Κάθε πολίτης, σχολείο, επιχείρηση και διοικητικός φορέας να έχουν πρόσβαση στο Internet
- Να "μορφωθεί ηλεκτρονικά" όλη η Ευρώπη, και να δημιουργηθεί η κατάλληλη επιχειρηματική κουλτούρα
- Να διασφαλιστεί ότι η όλη διαδικασία δεν θα οδηγήσει σε κοινωνικό αποκλεισμό συγκεκριμένων ομάδων, και ότι θα ενισχυθεί η εμπιστοσύνη των καταναλωτών μέσα από την κοινωνική συνοχή.

Η έως τώρα εμπειρία αποδεικνύει ότι έχει συντελεστεί σημαντική πρόοδος. Το Σχέδιο Δράσης του 2002 είχε στόχο να "φέρει" στο internet κυβερνήσεις, πολίτες και επιχειρήσεις. Ο επόμενος στόχος, από το e-Europe 2005, ήταν να διασφαλιστεί ότι οι υπηρεσίες που παρέχονται on-line όντως χρησιμοποιούνται που προϋποθέτει την καλύτερη γνωριμία του κοινού με τις on-line δημόσιες υπηρεσίες

5.5.4 Κοινωνία της πληροφορίας

Από τα πιο σημαντικά κομμάτια της ζωής μας. Οι πολίτες διαφόρων ηλικιών χρησιμοποιούν την τεχνολογία των τηλεπικοινωνιών ή της πληροφορικής σε μεγάλο βαθμό.

Ωστόσο εκτός από τις περιπτώσεις των τηλεπικοινωνιών η νέα τεχνολογία έχει κάνει την εμφάνιση της και στις εμπορικές αγορές.

Είναι λοιπόν εμφανές ότι με περισσότερο ή με λιγότερο ορατό τρόπο, οι τεχνολογίες αυτές αλλάζουν τον τρόπο της ζωής μας, τον τρόπο με τον οποίο εργαζόμαστε, εκπαιδευόμαστε και αποκτούμε γνώσεις.

Η ταχεία εξέλιξη των νέων τεχνολογιών, η ευρεία επέκτασή τους σε όλη την κοινωνία γενικότερα καθώς επίσης και η ενσωμάτωσή τους σε όλες σχεδόν τις διαστάσεις της καθημερινής ζωής χτίζουν μία παγκόσμια Κοινωνία της Πληροφορίας.

Η νέα αυτή κοινωνία της πληροφορίας βασίζεται σε νέα δεδομένα και νέες ευκαιρίες για την ανάπτυξη, την απασχόληση, την ευημερία και την ποιότητα ζωής των ανθρώπων. Το βασικό μέλημα της πολιτείας είναι

η νέα αυτή κοινωνία να μετατραπεί σε μια κοινωνία όπου όλοι θα έχουν πρόσβαση στην πληροφορία.

Ωστόσο για να ολοκληρωθεί η πορεία προς την Κοινωνία της Πληροφορίας απαιτούνται συνεχόμενες αλλαγές των κοινωνικών δεδομένων αλλά και συνηθειών.

Η συνολική στρατηγική για την Κοινωνία της Πληροφορίας βασίζεται σε ορισμένες βασικές αρχές:

- **Στην καινοτομία και στις επιχειρηματικές πρωτοβουλίες:** Πιο συγκεκριμένα η Κοινωνία της Πληροφορίας επιδιώκει να αναπτυχθεί έχοντας ως βάση τους μηχανισμούς της αγοράς, και το θεσμικό και κανονιστικό πλαίσιο προκειμένου να μπορέσει να διευκολύνει την καινοτομία.
- **Στην δημοκρατία και στις ατομικές ελευθερίες:** Η Κοινωνία της Πληροφορίας επιδιώκει την ενίσχυση των δημοκρατικών διαδικασιών και την διασφάλιση των δικαιωμάτων των πολιτών
- **Στις ίσες ευκαιρίες και στην αλληλεγγύη:** Η Κοινωνία της Πληροφορίας θα πρέπει να προσφέρει σε όλους τους πολίτες ίση πρόσβαση στις ευκαιρίες, στη γνώση και στις αγορές που παρέχουν οι νέες τεχνολογίες. Επίσης η κοινωνία της πληροφορίας θα πρέπει να είναι αλληλέγγυη σε όσους δεν καταφέρουν να ανταποκριθούν στις νέες τεχνολογίες⁷⁶.

5.6 Παραδείγματα ευρωπαϊκών χωρών με αναδιοργάνωση στη δημόσια διοίκηση

5.6.1 Παραδείγματα παρουσίας ευρωπαϊκών χωρών στο διαδίκτυο

Αυστρία

⁷⁶ www.info3kps.gr

Η Αυστρία αποτελεί μια από τις πρωτοπόρες χώρες σε επίπεδο διείσδυσης των Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών, έχοντας επιτύχει τα ακόλουθα ποσοστά:

- 96% των αυστριακών επιχειρήσεων χρησιμοποιούν ηλεκτρονικούς υπολογιστές
- 91% διαθέτουν πρόσβαση στο Internet
- 74% αξιοποιούν πληροφορίες e-Government
- μία στις πέντε επιχειρήσεις έχει ολοκληρώσει συναλλαγές με το δημόσιο μέσω Internet.

Παράλληλα:

- 56% των Αυστριακών χρησιμοποιούν το Internet
- 49% των νοικοκυριών διαθέτουν ηλεκτρονικό υπολογιστή
- 75% διαθέτουν κινητό τηλέφωνο
- 51% αξιοποιούν πληροφορίες e-Government
- 32% των πολιτών έχουν ολοκληρώσει συναλλαγές με το δημόσιο μέσω Internet

Ηλεκτρονική Επικοινωνία με την τοπική Αυτοδιοίκηση

Η πόλη της Βιέννης έχει αναπτύξει έναν πρωτοποριακό κόμβο ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, ο οποίος προσφέρει σημαντικά πλεονεκτήματα τόσο στους πολίτες που συναλλάσσονται με το δημόσιο, όσο και στους εργαζομένους στην τοπική αυτοδιοίκηση.

5.6.2 Άλλα παραδείγματα

Ιρλανδία

"Η Ιρλανδία έχει αναπτύξει προγράμματα στρατηγικής που αφορούν τη «μοντερνοποίηση» των δημοσίων υπηρεσιών της όπως: η Πρωτοβουλία

για Ποιότητα στις Δημόσιες Υπηρεσίες, Καλύτερη Διατήρηση του Ελέγχου των Δημοσίων Υπηρεσιών με Κανόνες και Περιορισμούς, η Ευθύτητα και η Ειλικρίνεια, συμπεριλαμβανομένης και της εισαγωγής του προγράμματος Ελευθερία στην Πληροφόρηση της Νομοθεσίας όπως επίσης και η ίδρυση οργανισμών. Για παράδειγμα αναφέρεται το *Commission for Standards in Public Services*.

Βάσει και έρευνας η οποία διεξήχθη για τις δημόσιες υπηρεσίες στην Ιρλανδία το 2002 από το *Department Taoiseach* από την *Ipsos MORI* και σε όρους του προγράμματος για την Αλλαγή και Μοντερνοποίηση των Δημοσίων Υπηρεσιών φαίνεται ότι:

- στα επίπεδα επικοινωνίας και εξυπηρέτησης
- στην αποτελεσματικότητα
- στην οικειότητα και τη στάση που κρατούν οι υπηρεσίες απέναντι στους πολίτες
- στην ικανοποίηση από τις δημόσιες υπηρεσίες σημειώνεται αύξηση και αυτό μαρτυρά τη βελτίωση όσον αφορά την ποιότητα της εξυπηρέτησης του πελάτη.

Αξιοσημείωτο είναι ότι η παραπάνω έρευνα έδειξε ότι:

- ένας στους οχτώ πελάτες των δημοσίων υπηρεσιών χρησιμοποίησε το *internet* για να επικοινωνήσει μαζί τους
- ένας στους πέντε πελάτες χρησιμοποίησε το *e-mail!*⁷⁷

Κύπρος

"Ένα από τα μοντέλα οργάνωσης που φιλοδοξούν να βάλουν τον πολίτη στο επίκεντρο των δραστηριοτήτων τους και να χρησιμοποιήσουν στο έπακρο τις δυνατότητες της τεχνολογίας και του διαδικτύου είναι τα

⁷⁷ Gibling M.,2003 "A Further Perspective on Satisfaction with Policing", Alaska Justice Forum 20(3)

Κέντρα Εξυπηρέτησης του Πολίτη, τα Citizens Service Centers, όπως είναι γνωστά στον Ευρωπαϊκό Χώρο.

Τα κυριότερα χαρακτηριστικά της νέας αυτής μορφής οργάνωσης και του τρόπου λειτουργίας της είναι τα ακόλουθα:

- ο η συγκέντρωση στην ίδια οργανωτική μονάδα και στον ίδιο χώρο περισσότερων της μιας υπηρεσιών. Όπως σε πολυκατάστημα ή ένα τραπεζικό παράρτημα, ο πολίτης, μπαίνοντας στο Κέντρο, θα έχει τη δυνατότητα να τύχει εξυπηρέτησης για περισσότερες της μιας υπηρεσιών, σε ένα και μόνο σημείο επαφής με την δημόσια υπηρεσία.
- ο η αξιοποίηση της σύγχρονης τεχνολογίας, με αποτέλεσμα, όπου είναι δυνατό, ο πολίτης να τυγχάνει άμεσης εξυπηρέτησης.

Εκεί όπου η άμεση εξυπηρέτηση δεν είναι δυνατή, η διοίκηση μέσω του κέντρου αναλαμβάνει τη διεκπεραίωση της διαδικασίας. Διακινούνται, δηλαδή, μέσω του κέντρου τα έγγραφα, χωρίς να χρειάζεται να μετακινείται ο πολίτης από ένα κυβερνητικό γραφείο σε άλλο και από μια υπηρεσία σε άλλη. Η υπηρεσία πηγαίνει όσο πιο κοντά στον πολίτη γίνεται και "τρέχει" η ίδια για να τον εξυπηρετήσει, χωρίς ο ίδιος να χρειάζεται να διακινείται.

Στα πιο πάνω πρότυπα, έχουν δημιουργηθεί τα τρία πρώτα Κέντρα Εξυπηρέτησης του Πολίτη στην Κύπρο:

- το ΚΕΠ Λευκωσίας, από το Δεκέμβριο 2005,
- το ΚΕΠ Λεμεσού, από τον Οκτώβριο 2006 και
- το ΚΕΠ Πόλης Χρυσοχούς το οποίο τέθηκε στη διάθεση του κοινού από τις 22/1/2007.

Στα Κέντρα αυτά, όπως και σε άλλα που θα δημιουργηθούν πολύ σύντομα σε όλη την Κύπρο, το Τμήμα Υπηρεσιών Πληροφορικής (ΤΥΠ) - σε συνεργασία με το Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης και Προσωπικού - έχει εγκαταστήσει τα πιο κάτω βασικά Συστήματα Πληροφορικής που προσφέρουν υπηρεσίες στον πολίτη:

- Σύστημα Αρχείου Πληθυσμού και Μετανάστευσης
- Σύστημα Τμήματος Οδικών Μεταφορών
- Σύστημα Κοινωνικών Ασφαλίσεων
- Σύστημα Χορηγιών και Επιδομάτων
- Σύστημα Κτηματολογίου και Χωρομετρίας (Κτηματικά Σχέδια)
- Σύστημα Έκδοσης Ευρωπαϊκής Κάρτας Ασφάλισης Ασθένειας

Αξιοποιώντας την Τεχνολογία της Πληροφορικής και των Τηλεπικοινωνιών, ο πολίτης μπορεί να εξυπηρετείται εύκολα, γρήγορα και αποτελεσματικά για 64 διαφορετικές υπηρεσίες του Δημοσίου, με μια μόνο επίσκεψη στα ΚΕΠ, χωρίς να χρειάζεται να μετακινείται από Υπουργείο σε Υπουργείο και από Τμήμα σε Τμήμα. Πρέπει να σημειωθεί ότι υπάρχει και κυβερνητική πύλη στο διαδίκτυο www.cyprus.gov.cy όπου ο πολίτης μπορεί να ενημερωθεί για υπηρεσίες του δημοσίου που τον ενδιαφέρουν"⁷⁸

⁷⁸ Giblin M.,2003“Α Further Perspective on Satisfaction with Policing”,Alaska Justice Forum 20(3)

Κεφάλαιο 6° Μεθοδολογία έρευνας

6.1 Είδη έρευνας

Η Μεθοδολογία της έρευνας αναλύεται μέσα από τρεις βασικές μεθόδους που χρησιμοποιούνται σε μία μελέτη: το θετικισμό, τη φαινομενολογία και την ενεργητική μελέτη. Υπάρχουν ποικίλα μέσα μεθοδολογίας έρευνας. Εδώ θα επικεντρωθούμε στα τρία πιο βασικά, το θετικισμό, τη φαινομενολογία και την ενεργητική μελέτη.

Ο θετικισμός και η φαινομενολογία είναι φιλοσοφικές έννοιες των κοινωνικών επιστημών. Κάθε φιλοσοφική έννοια έχει τις δικές της αρχές και αξίες και στηρίζεται σε διαφορετικές ερευνητικές απόψεις. Φυσικά κάθε ερευνητής ακολουθεί κάποιες από τις φιλοσοφικές αυτές έννοιες. Συχνότερα οι ερευνητές στηρίζονται στην αντίστροφη φιλοσοφία κατά τη διάρκεια της μελέτης τους δηλαδή αντιστρέφουν τα γεγονότα προκειμένου να δούνε τι θα γινόταν στην πραγματικότητα αν τα γεγονότα θα συνέβαιναν διαφορετικά. Ο θετικισμός σαν φιλοσοφία παρουσιάζει πως πραγματικά είναι τα γεγονότα και πώς θα έπρεπε να τα μελετήσουμε στηριζόμενοι σε λογικά επιχειρήματα προκειμένου να φτάσουμε στο επιθυμητό αποτέλεσμα .

Κάποια από τα βασικά συμπεράσματα στα οποία καταλήγουμε χρησιμοποιώντας αυτή τη μέθοδο είναι: 1) Ότι ο ερευνητής πρέπει να λειτουργεί ανεξάρτητα και ανεπηρέαστα προκειμένου να καταλήξει σε σωστά συμπεράσματα. 2) Ο ερευνητής πρέπει να στηρίζεται μόνο σε στοιχεία τα οποία απορρέουν από την ερευνά του και όχι από τα προσωπικά του πιστεύω και τις αξίες που τον χαρακτηρίζουν. 3) Ο ερευνητής πρέπει να δίνει σημασία μόνο στα γεγονότα. Συγχρόνως πρέπει να γνωρίζει τις γνώμες άλλων ερευνητών να έχει γνώση της βιβλιογραφίας και αρθρογραφίας του θέματος που αναλύει άλλα και της νομοθεσίας που το διέπει αν υπάρχει. Ο ερευνητής εφόσον έχει γνώση όλων των παραπάνω πρέπει να έχει την αφαιρετική ικανότητα να κρατάει από όλα τα στοιχεία που γνωρίζει μόνο αυτά που πραγματικά των ενδιαφέρουν. 4) Ο ερευνητής πρέπει να υποστηρίζει το θέμα του χρησιμοποιώντας λειτουργικά μέσα όπως ερωματολογία έχοντας ένα

μεγάλο δείγμα προκειμένου να προχωρήσει σε στατιστική ανάλυση.

Αντίθετα με τον θετικισμό η φαινομενολογική έρευνα παρουσιάζει τον κόσμο να στηρίζεται μόνο σε κοινωνικά θεμέλια και όχι σε αντικειμενικά . Γι αυτό το λόγο ο ερευνητής δεν χρειάζεται να στηριχτεί σε ανάλυση συμπεριφορών και γεγονότων αλλά σε φαινομενικά κριτήρια όπως η εμπειρία . Ο ερευνητής μπορεί να μελετάει τους γύρω του ακόμα και τον ίδιο του τον εαυτό, όποτε όμως τον “συμφέρει” μπορεί να αφαιρέσει τον εαυτό του από αυτή τη μελέτη.

Από την άλλη στην φαινομενολογική μέθοδο ο ερευνητής πέρα από την επιφάνεια των γεγονότων πρέπει να ερευνήσει και τους δευτερεύοντες παράγοντες στους οποίους στηρίζονται αυτά τα γεγονότα. Πρέπει να ελέγχει το κάθε στοιχείο σαν μια ολοκληρωμένη εικόνα , και να παράγει τις δικές του ιδέες και αντιλήψεις . Σε γενικές γραμμές η φαινομενολογική έρευνα βασίζεται σε γνώμες και αντιλήψεις άλλων πάνω στις οποίες πρέπει να στηρίζεται ο ερευνητής για να διαμορφώσει τις δικές του ιδέες και απόψεις για το θέμα.

Τρίτη ερευνητική μέθοδος είναι η δραστική έρευνα. Αυτή η μέθοδος δανείζεται πολλά από τις προηγούμενες. Η βασική παράμετρος αυτής της μεθόδου είναι η βάση για την αλλαγή . Η αλλαγή είναι ο βασικός στόχος μιας έρευνας. Το κλασσικό μοντέλο της δραστικής μελέτης στηρίζεται σε πέντε βασικές παραμέτρους: σκοπός και επιλογή, μελέτη, αλλαγή βασισμένη σε στοιχεία - πληροφορίες αλλά και την αίσθηση του ερευνητή, προσωπική άποψη στην έρευνα, γνώσεις.

Σκοπός και επιλογή: Σημαίνει ότι η δραστική έρευνα δεν δέχεται την επιστήμη απόλυτα ανεξάρτητη από τις αξίες και τονίζει τη σημασία της πιθανότητας σε σχέση με την πρόβλεψη. Οι άνθρωποι πρέπει να έχουν ξεκάθαρες αξίες προκειμένου να έχουν ποιο ξεκάθαρες βλέψεις αλλά και να μπορούν να τις επιτύχουν.

Μελέτη: Η δραστική έρευνα είναι ένας συνδυασμός επίλυσης ρεαλιστικών και πρακτικών προβλημάτων . Οπότε η έρευνα βοηθάει στην επίλυση προβληματικών καταστάσεων, χρησιμοποιώντας υπαρκτές

θεωρίες και όχι κατασκευασμένες. Η μελέτη επικεντρώνεται στο πρόβλημα αλλά και στην επίλυση του.

Αλλαγή βασισμένη σε στοιχεία - πληροφορίες αλλά και την αίσθηση του ερευνητή: Αυτή η παράμετρος βοηθάει στην περίπτωση που η αλλαγή είναι ο απόλυτος στόχος του ερευνητή . Ο ερευνητής κάνει συστηματική συλλογή στοιχείων μέχρι να επιτύχει το στόχο του.

Προσωπική άποψη στην έρευνα: Η προσωπική άποψη στην έρευνα παίζει ρόλο προκειμένου να βάλει ο ερευνητής την δική του σφραγίδα στην έρευνα.

Γνώσεις: Ο ερευνητής προτού αρχίσει την ερευνά του πρέπει να αυξήσει τις γνώσεις του προκειμένου να επιτύχει τον στόχο του δηλαδή να επιλύσει τα προβλήματα του οργανισμού που αναλύει.

Ο μελετητής πρέπει να επικεντρωθεί στην δραστική έρευνα συμπεριλαμβάνοντας και άλλους ανθρώπους σε αυτήν και στη διαδικασία αλλαγής να συμπεριλάβει όλα τα τμήματα του οργανισμού. Πρέπει να λάβει υπόψη του τους ανθρώπινους παράγοντες που επηρεάζουν την κατάσταση χρησιμοποιώντας τεστ, συνεντεύξεις, ερωτηματολόγια.

ΠΟΣΟΤΙΚΗ

Ποσοτική έρευνα είναι αυτή που χρησιμοποιούνται στατιστικά μοντέλα για να αναλυθούν τα αποτελέσματα της. Η ποσοτική έρευνα γίνεται κυρίως με το ερωτηματολόγιο. Το ερωτηματολόγιο είναι ένα ειδικό έντυπο που περιλαμβάνει συνήθως τυποποιημένες ερωτήσεις για τη συλλογή συγκεκριμένων στοιχείων.

Αποτελεί την πιο δημοφιλή μέθοδο συλλογής πρωτόγεννων στοιχείων. Βέβαια , η χρήση του ερωτηματολογίου είναι συνυφασμένη με τη διενέργεια δημοσκοπήσεων. Εν τούτοις, ερωτηματολόγια χρησιμοποιούνται και σε πειραματικές μελέτες, αλλά και έρευνες. Η σύνταξη του ερωτηματολογίου είναι ένας από του σημαντικότερους παράγοντες που επηρεάζουν την ποιότητα των στοιχείων που θα

συλλέγουν. Υπάρχει συγκεκριμένη διαδικασία που περιγράφεται παρακάτω για να πάρει το ερωτηματολόγιο την τελική του μορφή. Αυτή έχει 7 στάδια τα οποία είναι⁷⁹:

1. Προκαταρκτικές αποφάσεις. Ο ερευνητής πρέπει να καθορίσει
 - Τι είδους πληροφορίες είναι αναγκαίο να συλλέγουν
 - Από ποιους θα συλλέγουν
 - Με ποια μέθοδο θα συλλέγουν οι πληροφορίες
2. Αποφάσεις για το περιεχόμενο των ερωτήσεων. Αυτές αφορούν περισσότερο στις πληροφορίες που θα συλλέγουν, παρά στη μορφή και στο ύφος της κάθε ερώτησης χωριστά. Σε αυτό εδώ το στάδιο πρέπει να εξετάσουμε αν μια ερώτηση είναι αναγκαία και μετά αν η ερώτηση είναι ικανοποιητική – επαρκής, ώστε να μας δώσει τις απαιτούμενες πληροφορίες
3. Αποφάσεις για την διατύπωση των ερωτήσεων. Το στάδιο αυτό αφορά στη φρασεολογία και το λεξιλόγιο που θα χρησιμοποιηθούν για να διατυπωθεί η κάθε ερώτηση.
4. Αποφάσεις για το τύπο των ερωτήσεων. Στο στάδιο αυτό ο ερευνητής πρέπει να αποφασίσει για το τύπο των ερωτήσεων. Υπάρχουν τρεις τύποι ερωτήσεων.
 - Ανοιχτές, είναι αυτές που δίνουν την δυνατότητα και την ελευθέρια στον ερωτώμενο να απαντήσει στην ερώτηση όπως αυτός νομίζει, χρησιμοποιώντας τις δικές του λέξεις
 - Ερωτήσεις πολλαπλής επιλογής, αυτές παρέχουν την δυνατότητα στον ερωτώμενο να επιλέξει μεταξύ πολλών προεπιλογών απαντήσεων. Σε ορισμένες περιπτώσεις η απάντηση θα είναι μόνο μια, ενώ σε άλλες, μπορεί να δοθούν περισσότερες από μια απαντήσεις.

⁷⁹ Mc Daniel, C & Gates, R (1995) “Marketing Research Essentials”, West Publishing Company

- Οι διχοτομικές ερωτήσεις επιτρέπουν στον ερωτώμενο να επιλέξει μόνο μια από τις δυο δυνατές απαντήσεις.

5. Αποφάσεις για τη σειρά των ερωτήσεων. Οι ερωτήσεις πρέπει να έχουν μια λογική σειρά. συνήθως αρχίζουν με κάποιες ερωτήσεις γενικού περιεχομένου και για να γνωρίζει ο ερευνητής κάποια δημογραφικά χαρακτηριστικά και στην συνέχεια πάει στις γενικές ερωτήσεις και από εκεί σε κάποιες πιο ειδικές.

6. Αποφάσεις για τη διάταξη και εμφάνιση του ερωτηματολογίου. Ένα ερωτηματολόγιο πρέπει να έχει μια επαγγελματική εμφάνιση, έτσι ο ερευνητής πρέπει να προσέξει την στοίχιση των ερωτήσεων τις γραμματοσειρές κ.τ.λ.

7. Αποφάσεις για το προέλεγχο και την αναθεώρηση του ερωτηματολογίου. Σκοπός είναι να γίνει ένας προέλεγχος έτσι ώστε να διορθωθούν τυχόν λάθη ή ατέλειες. Συνήθως δίνεται ένα μικρό δείγμα στην αγορά ώστε να δουν τις αντιδράσεις του κοινού πριν αρχίσει η ερευνά.

ΠΟΙΟΤΙΚΗ ΕΡΕΥΝΑ

Η ποιοτική έρευνα αποτελείται από την σε βάθος συνέντευξη, την ομάδα εστίασης ενδιαφέροντος, τις συγκεκριμενικές τεχνικές και την παρατήρηση. Η χρήση αυτών παρουσιάζει αλματώδη αύξηση την τελευταία δεκαετία, τόσο στις ΗΠΑ, όσο και στην Ευρώπη.

1. ΣΕ ΒΑΘΟΣ ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ

Σύμφωνα με την μέθοδο αυτή, ο ερευνητής πραγματοποιεί μια «πρόσωπο με πρόσωπο» συνέντευξη με τον ερωτούμενο, η οποία συνήθως διαρκεί 30-45 λεπτά. Ο ερευνητής δεν έχει μια σειρά προκαθορισμένων ερωτήσεων που πρέπει να απαντήσει ο ερωτώμενος, όπως συμβαίνει με τη χρήση του ερωτηματολογίου. Αντίθετα έχει την ευχέρεια να δημιουργήσει ερωτήσεις, να ζητήσει διευκρινίσεις για συγκεκριμένες απαντήσεις και γενικώς να προσπαθήσει να συλλέξει τις καλύτερες, κατά το δυνατόν

πληροφορίες. Η σε βάθος συνέντευξη θεωρείται ως η καταλληλότερη τεχνική για τη συλλογή πληροφοριών στις εξής περιπτώσεις⁸⁰:

- Όταν απαιτείται απόλυτη και πλήρης διευκρίνιση για τις συμπεριφορές, επιθυμίες, τάσεις, γνώμες διαθέσεις και ανάγκες των καταναλωτών.
- Όταν το προς μελέτη θέμα θεωρείται προσωπικό και «απόρρητο»
- Όταν το προς ερευνά θέμα θεωρείται ευαίσθητο και συναισθηματικό
- Όταν η φύση του θέματος μπορεί να αναγκάσει τους ερωτούμενους να συμφωνήσουν με τη γνώμη των μελών μια ομάδας και να δώσουν κοινωνικά αποδεκτές απαντήσεις
- Όταν απαιτείται λεπτομερείς κατανόηση πολύπλοκο αποφάσεων ή και συμπεριφορών.
- Όταν οι συνεντεύξεις γίνονται με επαγγελματίες για τη φύση της δουλειά τους.

Το μεγάλο πλεονέκτημα είναι η πληθώρας των πληροφοριών που μπορεί να συλλέξει κανείς. Από την άλλη, απαιτούνται ερευνητές που να διαθέτουν τα απαραίτητα προσόντα, αλλά και κάποιες ειδικές δεξιότητες.

2. ΟΜΑΔΑ ΕΣΤΙΑΣΗΣ ΕΝΔΙΑΦΕΡΟΝΤΟΣ (FOCUS GROUP)

Στην μέθοδο αυτή ένας μικρός αριθμός ατόμων συνήθως 8 – 12, συγκεντρώνονται σε κάποιο χώρο, για να μιλήσουν για το θέμα, που ενδιαφέρει τον ερευνητή. Ο χώρος αυτός είναι ειδικά διαμορφωμένος με την ύπαρξη μονόδρομου καθρέπτη, για να είναι δυνατή η παρακολούθηση της συζήτησης από τον ερευνητή, καθώς και όλων των απαραίτητων οπτικοακουστικών μέσων. Η συζήτηση κατευθύνεται από τον συντονιστή και διαρκεί συνήθως από μια έως τρεις ώρες. Η τεχνική μπορεί να αποδειχθεί χρήσιμη για τις παρακάτω περιπτώσεις

⁸⁰ Tull, D. & Hawkins, D. (1987) “Marketing research: Measurements and Method”, 4th Edition, McMillian Publishing

- Για τη γέννηση ιδεών σχετικών με την ανάπτυξη νέων προϊόντων
- Για την αξιολόγηση νέων προϊόντων
- Για την ανάπτυξη της επικοινωνιακής και διαφημιστής στρατηγικής ενός προϊόντος
- Για το σχεδιασμό ερωτηματολογίου
- Για τη δημιουργία υποθέσεων που μπορούν να ελέγχουν στατιστικά μεταγενέστερα.

Η σύνθεση των συμμετεχόντων γίνεται με τέτοιο τρόπο ώστε να αντανakλά τα χαρακτηριστικά της αγοράς στόχο για τη οποία ενδιαφέρεται ο ερευνητής. Οι συμμετέχοντες συνήθως επιλέγονται με τέτοιο τρόπο ώστε η ομάδα που θα προκύψει να είναι σχετικά ομοιογενής για να περιορίζονται όσο το δυνατόν οι αντεγκλήσεις και οι συγκρούσεις. Ο ρόλος του συντονιστή είναι πολύ κρίσιμος για τη συνολική διαδικασία. Σε γενικές γραμμές, ο συντονιστής, πρέπει να προσπαθεί να κινηθεί σε τρία επίπεδα.

1. Να δημιουργήσει την κατάλληλη άνετη ατμόσφαιρα μεταξύ των συμμετεχόντων, να καθιερώσει τους στόχους της ομάδας και να θεσμοθετήσει τους κανόνες συμπεριφοράς.
2. Να προκαλέσει έντονες συζητήσεις μεταξύ των συμμετεχόντων σε θέματα ‘κλειδιά’
3. Να συνοψίσει τις απαντήσεις των συμμετεχόντων και να καθορίσει την έκταση της συμφωνίας τους με τις απαντήσεις αυτές.

3. ΣΥΓΚΕΚΑΛΥΜΜΕΝΕΣ ΤΕΧΝΙΚΕΣ

Οι συγκεκρικαλυμμένες τεχνικές έχουν τη βάση τους στη θεωρία ότι η περιγραφή αντικειμένων απαιτεί ερμηνεία και η ερμηνεία που δίνεται από τον ερωτώμενο εκφράζει τη στάση του, τις αξίες του και τα πιστεύω του. όσο πιο αφηρημένο είναι το αντικείμενο που πρέπει να περιγράψει τόσο πιο αναγκασμένος είναι να αποκαλύψει τον εσωτερικό του κόσμο ώστε να

κάνει την περιγραφή. Οι τεχνικές όπως οι εξής⁸¹:

- Συσχετισμός λέξεων. Στη μέθοδο αυτή ο ερευνητής παρουσιάζει μια κατάσταση με διάφορες λέξεις και ζητάει από τον ερωτώμενο να πει την πρώτη λέξη που έρχεται στο μυαλό του. Η κατάσταση των λέξεων περιλαμβάνει λέξεις που είναι ουδέτερες, ώστε να μην αποκαλυφθεί ο σκοπός της μελέτης.
- Συμπλήρωση φράσης. Στην τεχνική αυτή, ο ερωτώμενος καλείται να συμπληρώσει μια ημιτελή φράση με τις πρώτες σκέψεις που έρχονται στο μυαλό του. Οι απαντήσεις αυτές καταγράφονται «λέξη προς λέξη» και στη συνέχεια αναλύονται.
- Συμπλήρωση ιστορίας. Σύμφωνα με τη μέθοδο αυτή δίνεται στον ερωτώμενο μιας ημιτελής ιστορίας, την οποία καλείται να συμπληρώσει
- Συμπλήρωση εικόνας. Στη μέθοδο αυτή δίνεται στον ερωτώμενο μια εικόνα που παρουσιάζει ένα ή περισσότερα άτομα σε κάποια κατάσταση. Ένα ή περισσότερα από αυτά τα άτομα φαίνεται να έχει – έχουν εκφέρει μια γνώμη ή να έχει – έχουν πει κάτι., ενώ τα άλλα άτομα φαίνονται να είναι έτοιμα να απαντήσουν ή να σκέφτονται κάτι.. Ο ερωτώμενος πρέπει να συμπληρώσει αυτές τις απαντήσεις ή σκέψεις. Όπως και στις προηγούμενες τεχνικές, ο ερωτώμενος δίνει απαντήσεις που αντανακλούν το υποσυνείδητο του.
- Έλεγχος θεματικής αντίληψης. Στην τεχνική αυτή δίνεται στον ερωτώμενο μια εικόνα ή σειρά εικόνων που πρέπει να μελετήσει για ένα σύντομο χρονικό διάστημα. Στη συνέχεια καλείται να γράψει μια ιστορία στην οποία να περιγράψει τι νομίζει ότι συμβαίνει ή ότι θα συμβεί στην εικόνα. Ο τρόπος με τον οποίο άπαντα οδηγεί στην ερμηνεία του, καθώς και στη στάση του, για το αντικείμενο της μελέτης.

⁸¹ Dibb, Simkin, Pride and Ferrell, 1994 “Marketing, concepts and strategies” Houghton Mifflin

4. ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΗ

Αυτή η μέθοδος είναι η παρατήρηση και καταγραφή της συμπεριφοράς δίχως λεκτική επικοινωνία. Οι πληροφορίες που μπορούν να συγκεντρωθούν είναι απεριόριστες. Πρέπει να σχεδιάζεται και να εκτελείται συστηματικά και προγραμματισμένα. Υπάρχουν τρεις λόγοι που κάνουν την παρατήρηση την επιθυμητή μέθοδο συλλογής στοιχείων.

1. Οι καταναλωτές πολλές φορές δεν μπορούν να θυμηθούν συμπεριφορές ή λόγους συμπεριφορών
2. Σε αρκετές περιπτώσεις, όπως για παράδειγμα στην κατανάλωση «αρνητικών» προϊόντων, οι καταναλωτές δεν επιθυμούν να δώσουν απαντήσεις ή έχουν την τάση να αποκρύπτουν τον συνολικό όγκο κατανάλωσης των προϊόντων αυτών.

6.2 Το δείγμα της έρευνας

Το δείγμα ορίζεται από τους Mc Daniel, C & Gates,R στο βιβλίο τους «Marketing Research Essentials», ως το αριθμητικό δεδομένο, βάση του οποίου ο ερευνητής επιλέγει με τυχαίο ή όχι τρόπο το μέγεθος των ερωτώμενων το οποίο πρόκειται να έχει η έρευνα την οποία θα διεξάγει. Ουσιαστικά το δείγμα βοηθά τον ερευνητή να βάλει σε συγκεκριμένες ασφαλιστικές δικλίδες την έρευνα του, να έχει μια σαφή εικόνα της γνώμης της ομάδας που επέλεξε να ερευνήσει και σε γενικές γραμμές να μπορεί να αποδείξει αριθμητικά ότι όντως οι ερωτώμενοι είναι ικανοποιητικού αριθμού οπότε και οι απαντήσεις όντως επιβεβαίωσαν και τα ερευνητικά μας ερωτήματα και τις υποθέσεις μας⁸². Στη συγκεκριμένη ανάλυση το ερωτηματολόγιο στάλθηκε ηλεκτρονικά με mail σε 50 άτομα και απάντησαν τα 20 και δόθηκε χειρόγραφα σε 150 και απάντησαν 89

6.3 Το εργαλείο της έρευνας

Η ποσοτική έρευνα είναι η πλέον κατάλληλη μεθοδολογία για την

⁸² Mc Daniel, C & Gates,R (1995) “Marketing Research Essentials”, West Publishing Company

παρούσα έρευνα, αφού η διερεύνηση ενός προβλήματος δεν είναι ο σκοπός και στόχος της έρευνας αλλά η γενίκευση και η καθιέρωση των μεταβλητών που αποτελούν το εξεταζόμενο μοντέλο και η εφαρμογή αυτού. Εναλλακτική μέθοδος θα ήταν η ποιοτική διερεύνηση του προβλήματος όπου συνεντεύξεις θα οδηγούσαν στην παράθεση του ‘προβλήματος’ από την οπτική των συμμετεχόντων⁸³.

6.4 Περιορισμοί της έρευνας

Ένας περιορισμός ήταν η πίεση του χρόνου για την επιτυχή διεξαγωγή της έρευνας στο προκαθορισμένο χρονικό πλαίσιο. Η επίλυση του συγκεκριμένου περιορισμού υφίστανται με την χρήση του χρονοδιαγράμματος. Το συγκεκριμένο πλάνο δράσης τηρήθηκε για την ομαλή διεξαγωγή της έρευνας, αφήνοντας παράλληλα χρόνο δράσης για επίλυση αναπάντεχων δυσκολιών (π.χ. ελλιπής αριθμός συμπληρωμένων ερωτηματολογίων). Ένας ακόμη περιορισμός ήταν οι ενδεχόμενες αναστολές των συμμετεχόντων ως προς την συμπλήρωση των ερωτηματολογίων. Λύση σε αυτό έχει δοθεί με βάση τον δεοντολογικό κώδικα τον οποίο εφαρμόζει η έρευνα.

Οι ηθικοί περιορισμοί της παρούσης έρευνας αναφέρονται στις ηθικές αναστολές μερικών εκ των ερωτώμενων να δώσουν κάποια αρνητική πληροφόρηση σε σχέση με τον οργανισμό. Αυτό πιθανόν να αύξησε τις αναληθείς απαντήσεις και να διέφθειρε την εγκυρότητα των τελικών αποτελεσμάτων. Για τον λόγο αυτό, κατά τη διανομή των ερωτηματολογίων διασαφηνίστηκε στους ερωτώμενους ότι θα τηρηθούν οι αρχές της εμπιστευτικότητας και την ανωνυμίας, εφόσον τα προσωπικά τους στοιχεία θα παραμείνουν απόρρητα. Ακόμη οι συμμετέχοντες θα δώσουν την συναίνεσή τους για να πάρουν μέρος στην έρευνα και ανά πάσα στιγμή θα μπορούν να αποχωρήσουν .

⁸³ Παρασκευόπουλου Ι.(1993), *Μεθοδολογία Επιστημονικής Έρευνας*, Τόμος 1, Αθήνα.

Κεφάλαιο 7^ο Αποτελέσματα από έρευνα

Προκειμένου να διαπιστώσω την αντίληψη που επικρατεί σχετικά με την Δημόσια Πολιτική - Διοίκηση και Οργάνωση Δημοσίων Υπηρεσιών - Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού - Αλλαγές και Μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης συνέταξα ένα ερωτηματολόγιο.

Τα αποτελέσματα της έρευνας ίσως δώσουν μία εικόνα των ελλείψεων και των προβλημάτων, εάν υπάρχουν, στον τομέα της Αναδιοργάνωση των Δημοσίων Υπηρεσιών και θα προτείνει λύσεις.

Το Ερωτηματολόγιο:

Δημογραφικά στοιχεία

1.Φύλο:

Ανδρας

Γυναίκα.....

2.Θέση στην υπηρεσιακή μονάδα:.....

3.Ηλικία:

Έως 25 ετών

26-35 ετών

36-50 ετών

51-65 ετών

άνω των 65 ετών...

4. Έτη προϋπηρεσίας.....

5. Μορφωτικό επίπεδο.....

6. Είστε ικανοποιημένος από την υπηρεσία σας;

ΠΑΡΑ ΠΟΛΥ	ΠΟΛΥ	ΟΥΤΕ ΛΙΓΟ ΟΥΤΕ ΠΟΛΥ	ΛΙΓΟ	ΠΟΛΥ ΛΙΓΟ

7. Η απουσία προγραμματισμού και στοχοθεσίας αποτελεί μέρος της ελληνικής διοικητικής πραγματικότητας.

Ναι

Όχι

Δε γνωρίζω

8. Πού, κατά τη γνώμη σας, οφείλεται αυτό;

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

9. Πώς αξιολογείτε, με βάση την εμπειρία σας, τη μέχρι τώρα προσπάθεια εισαγωγής συστήματος «Διοίκησης μέσω Στόχων»;

Πολύ καλή

Καλή

Μέτρια

Κακή

10. Σημειώστε ποιες από τις παρακάτω είναι οι κυριότερες εστίες παρεμπόδισης της βελτίωσης της οργάνωσης των δημοσίων υπηρεσιών (επιλέξτε από 1 έως 7 απαντήσεις).

α. Απουσία ισχυρής πολιτικής βούλησης

β. Ελλιπής συνεργασία μεταξύ διευθυντών – υφισταμένων

γ. Φόβος από πλευράς υπαλλήλων σύνδεσης της διαδικασίας με αξιολόγησή τους ...

δ. Ελλιπής εξειδίκευση του ανθρώπινου δυναμικού

ε. Φόβος αποκάλυψης των αδυναμιών των στελεχών στην άσκηση των καθηκόντων

στ. Οργανωτική δυσκαμψία του συστήματος διοίκησης η οποία δεν επιτρέπει την υιοθέτηση σύγχρονων μέτρων.....

ζ. Ανυπαρξία σαφούς πλαισίου μέτρησης της απόδοσης

11. Ιεραρχήστε αριθμητικά τις προηγούμενες επιλογές σας, ξεκινώντας από την σοβαρότερη.

Απουσία ισχυρής πολιτικής βούλησης.....

Ελλιπής συνεργασία μεταξύ διευθυντών – υφισταμένων.....

Φόβος από πλευράς υπαλλήλων σύνδεσης της διαδικασίας με αξιολόγησή τους ...

Ελλιπής εξειδίκευση του ανθρώπινου δυναμικού

Φόβος αποκάλυψης των αδυναμιών των στελεχών στην άσκηση των καθηκόντων...

Οργανωτική δυσκαμψία του συστήματος διοίκησης η οποία δεν επιτρέπει την υιοθέτηση σύγχρονων μέτρων.....

Ανυπαρξία σαφούς πλαισίου μέτρησης της απόδοσης

12. Θεωρείται ότι το υπάρχον νομικό πλαίσιο βοηθά στην αναδιοργάνωση των δημόσιων υπηρεσιών;

ΝΑΙ	
ΌΧΙ	
ΔΕ ΓΝΩΡΙΖΩ	

13. Πιστεύεται ότι είναι απαραίτητη η αναδιοργάνωση των δημόσιων υπηρεσιών

ΝΑΙ	
ΌΧΙ	
ΔΕ ΓΝΩΡΙΖΩ	

14. Αν Ναι σε ποιους τομείς θα πρέπει να γίνει αυτό;

Υγείας

Εκπαίδευση

Εμπορίου

Ναυτιλίας

Οικονομίας

Σε όλους

Σε όλους τους παραπάνω

15. Θεωρείται ότι τα μέτρα που έχουν παρθεί λόγω της οικονομικής κρίσης θα βοηθήσουν τον δημόσιο τομέα;

ΝΑΙ	
ΌΧΙ	
ΔΕ ΓΝΩΡΙΖΩ	

16. Θεωρείτε ότι πρέπει να παρθούν πιο αυστηρά μέτρα για να βελτιωθεί ο δημόσιος τομέας;

ΝΑΙ	
ΌΧΙ	
ΔΕ ΓΝΩΡΙΖΩ	

17. Το σύστημα οργάνωσης δημόσιων υπηρεσιών συνεχίζει να είναι γραφειοκρατικό σε όλα τα επίπεδα ανάπτυξης του;

ΝΑΙ	
ΌΧΙ	
ΔΕ ΓΝΩΡΙΖΩ	

18. Οι δημόσιες υπηρεσίες σήμερα λειτουργούν πιο αποτελεσματικά από το παρελθόν;

ΝΑΙ	
ΌΧΙ	
ΔΕ ΓΝΩΡΙΖΩ	

19. Το παρόν μοντέλο οργάνωσης και διοίκησης είναι αποτελεσματικό;

ΝΑΙ	
ΌΧΙ	

ΔΕ ΓΝΩΡΙΖΩ	
-------------------	--

20. Πιο από τα παρακάτω μοντέλα θεωρείτε πιο αποτελεσματικό;

ΣΥΝΕΡΓΑΤΙΚΟ	
--------------------	--

ΑΥΤΑΡΧΙΚΟ	
------------------	--

ΣΥΓΚΕΝΤΡΩΤΙΚΟ	
----------------------	--

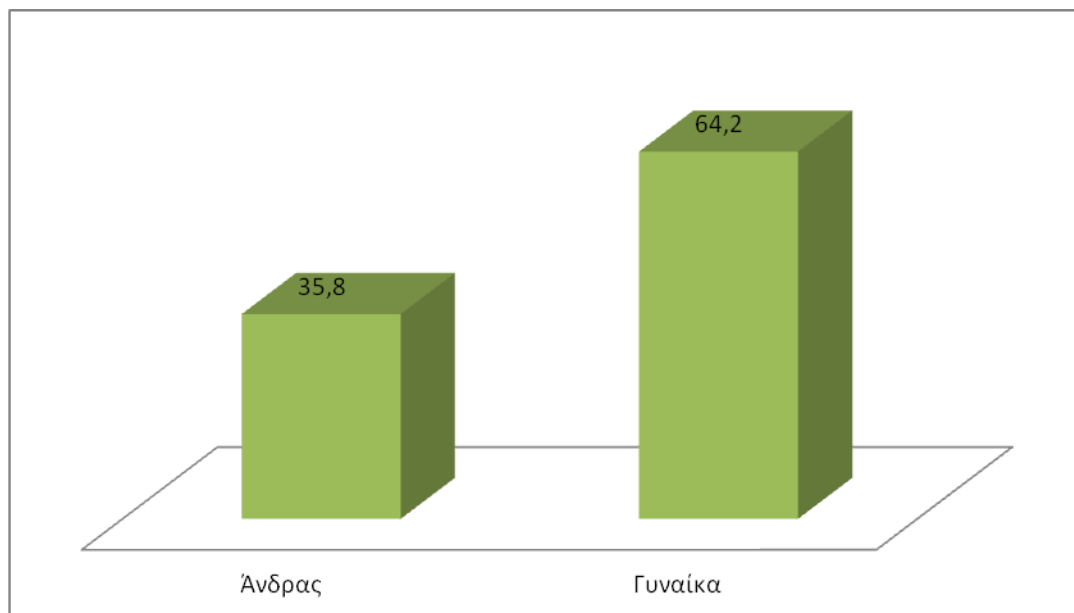
Ανάλυση αποτελεσμάτων έρευνας

Το ερωτηματολόγιο εστάλη ηλεκτρονικά σε 50 άτομα και δόθηκε χειρόγραφα σε 150 στις 23-08-2013 και έως τις 10-09-2013 είχαν απαντήσει 109 άτομα. (20 με mail)

Στην παρούσα ενότητα παρουσιάζονται οι απαντήσεις των ερωτώμενων χρησιμοποιώντας περιγραφική στατιστική. Παρουσιάζονται οι συχνότητες και τα ποσοστά των απαντήσεων αλλά και οι μέσες τιμές και τυπικές αποκλίσεις σε συγκεκριμένες ερωτήσεις.

Πίνακας 1: Φύλο

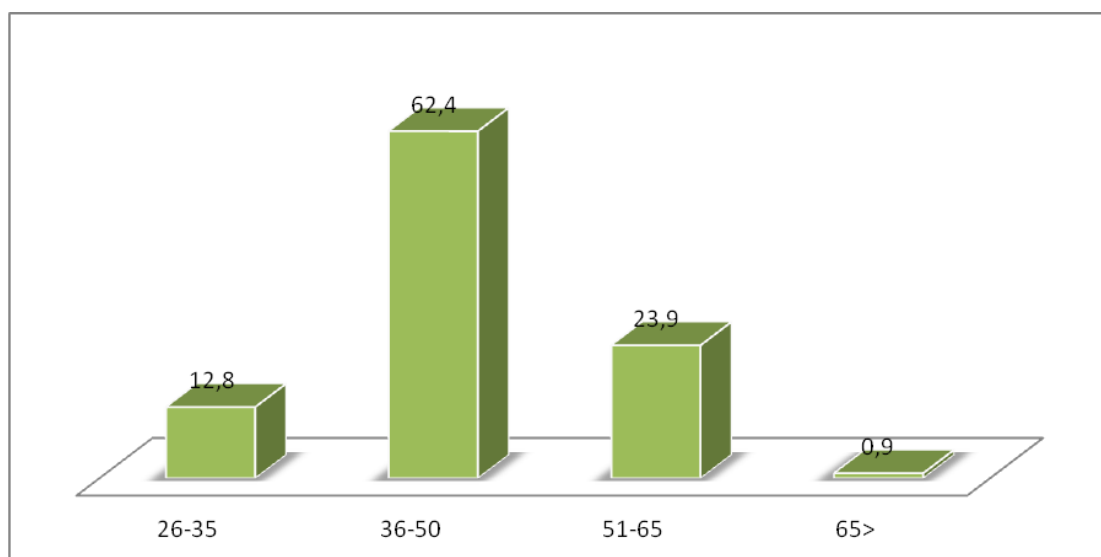
	Συχνότητα	Ποσοστό
Ανδρας	39	35,8
Γυναίκα	70	64,2
Total	109	100,0



Σύμφωνα με τον Πίνακα 1 η αναλογία ανδρών και γυναικών στο δείγμα είναι 35,8% και 64,2% αντίστοιχα.

Πίνακας 2: Ηλικία

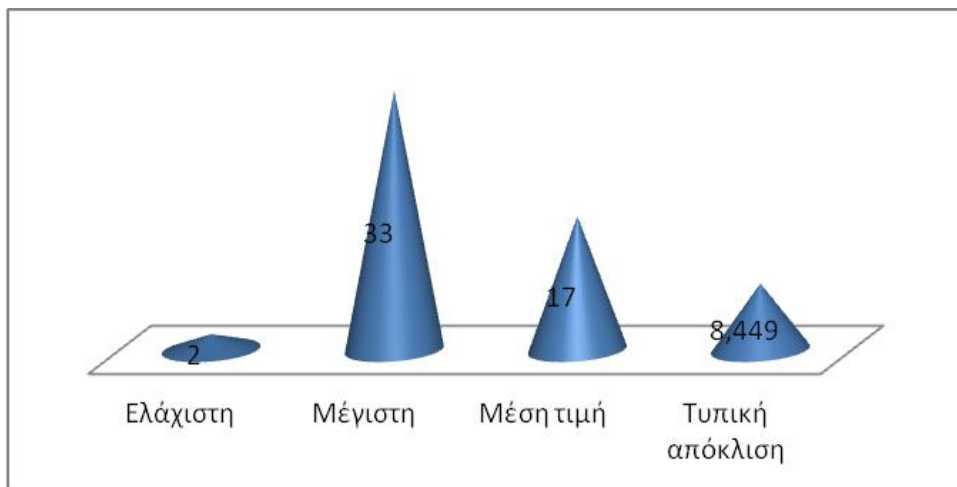
		Συχνότητα	Ποσοστό
Valid	26-35	14	12,8
	36-50	68	62,4
	51-65	26	23,9
	65>	1	0,9
	Total	109	100,0



Σύμφωνα με τον Πίνακα 2 το 62,4% των ερωτώμενων είναι από 36 - 50 ετών, το 23,9% είναι από 51-65 ετών, το 12,8% είναι από 26 -35 ετών και το 0,9% άνω των 65 ετών.

Πίνακας 3: Έτη προϋπηρεσίας

Ελάχιστη	Μέγιστη	Μέση τιμή	Τυπική απόκλιση
2	33	17,00	8,449

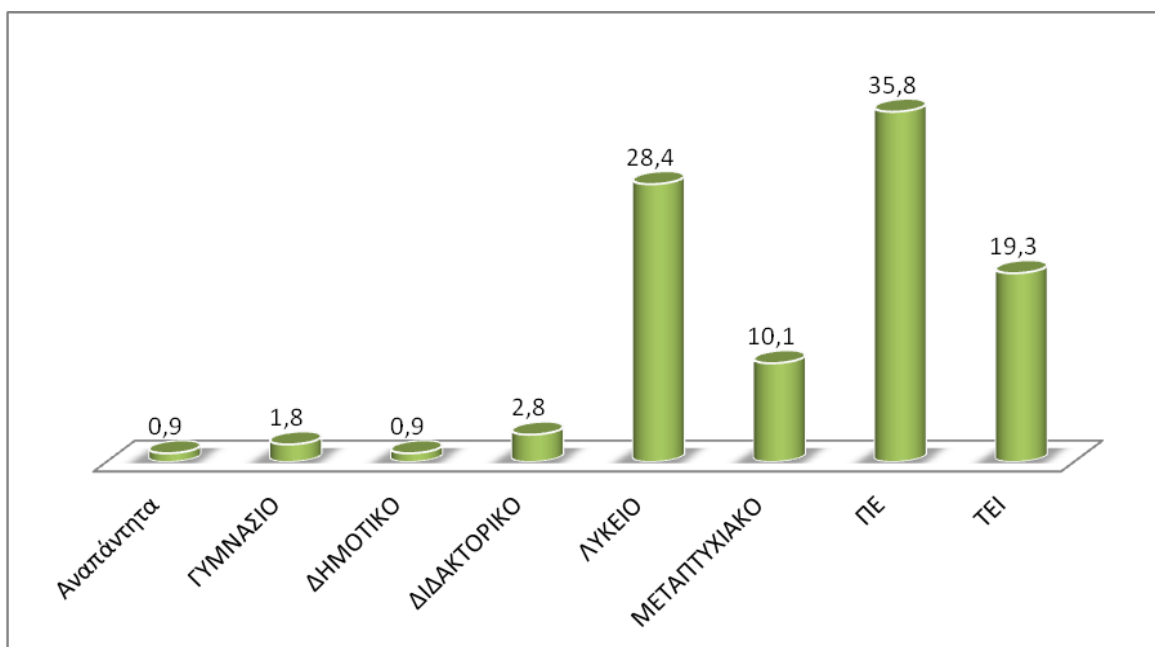


Σύμφωνα με τον Πίνακα 3 ο μέσος χρόνος προϋπηρεσίας είναι τα 17 έτη με τυπική απόκλιση τα 8,44 έτη. Ο μικρότερος χρόνος προϋπηρεσίας είναι τα 2 έτη και ο μεγαλύτερος τα 33 έτη.

Πίνακας 4: Μόρφωση

	Συχνότητα	Ποσοστό
Αναπάντητα	1	0,9
ΓΥΜΝΑΣΙΟ	2	1,8
ΔΗΜΟΤΙΚΟ	1	0,9

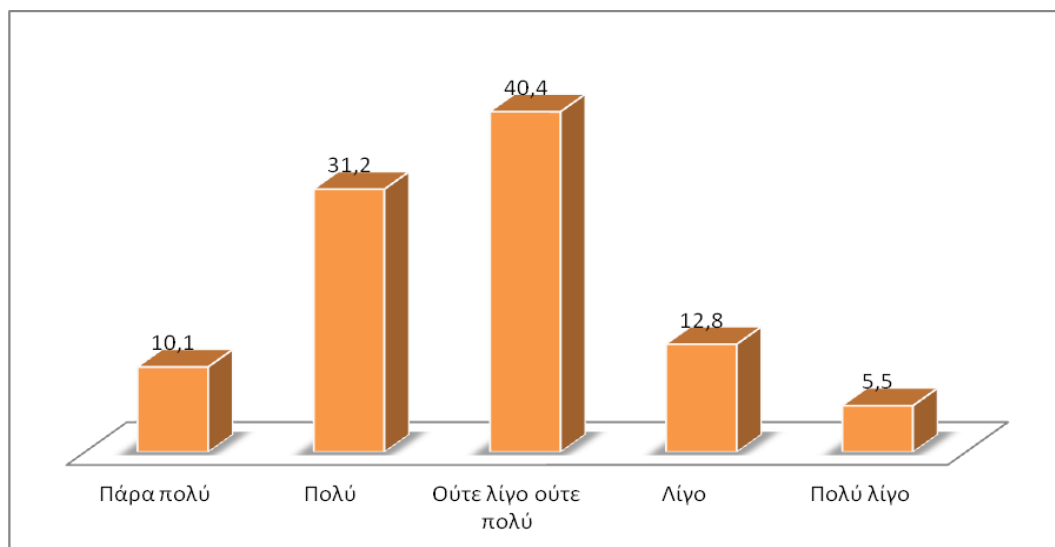
ΔΙΔΑΚΤΟΡΙΚΟ	3	2,8
ΛΥΚΕΙΟ	31	28,4
ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ	11	10,1
ΠΕ	39	35,8
ΤΕΙ	21	19,3
Total	109	100,0



Σύμφωνα με τον Πίνακα 4 το 35,8% των ερωτώμενων έχει πανεπιστημιακή εκπαίδευση, το 28,4% έχει εκπαίδευση λυκείου, το 19,3% είναι απόφοιτοι λυκείου, το 19,3% είναι απόφοιτοι ΤΕΙ, το 10,1% έχει μεταπτυχιακό τίτλο, το 2,8% έχει διδακτορικό τίτλο, το 1,8% είναι απόφοιτοι γυμνασίου και το 0,9% είναι απόφοιτοι δημοτικού.

Πίνακας 5: Ικανοποίηση από την υπηρεσία

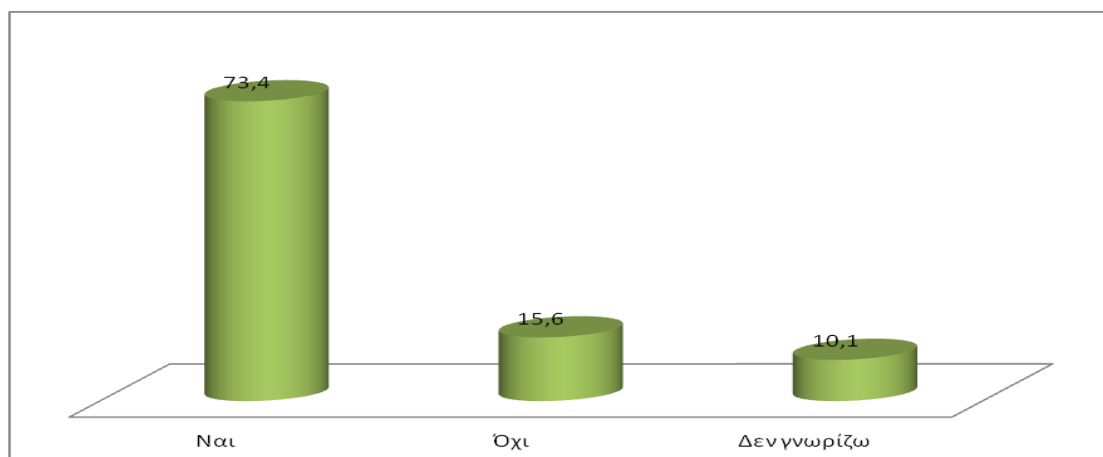
		Συχνότητα	Ποσοστό
Valid	Πάρα πολύ	11	10,1
	Πολύ	34	31,2
	Ούτε λίγο ούτε πολύ	44	40,4
	Λίγο	14	12,8
	Πολύ λίγο	6	5,5
	Total	109	100,0



Σύμφωνα με τον Πίνακα 5 το 41,3% των ερωτώμενων είναι τουλάχιστον πολύ ικανοποιημένοι από την υπηρεσία, το 40,4% ούτε λίγο ούτε πολύ και το 18,3% είναι λίγο ή πολύ λίγο ικανοποιημένοι.

Πίνακας 6: Η απουσία προγραμματισμού και στοχοθεσίας αποτελεί μέρος της ελληνικής διοικητικής πραγματικότητας.

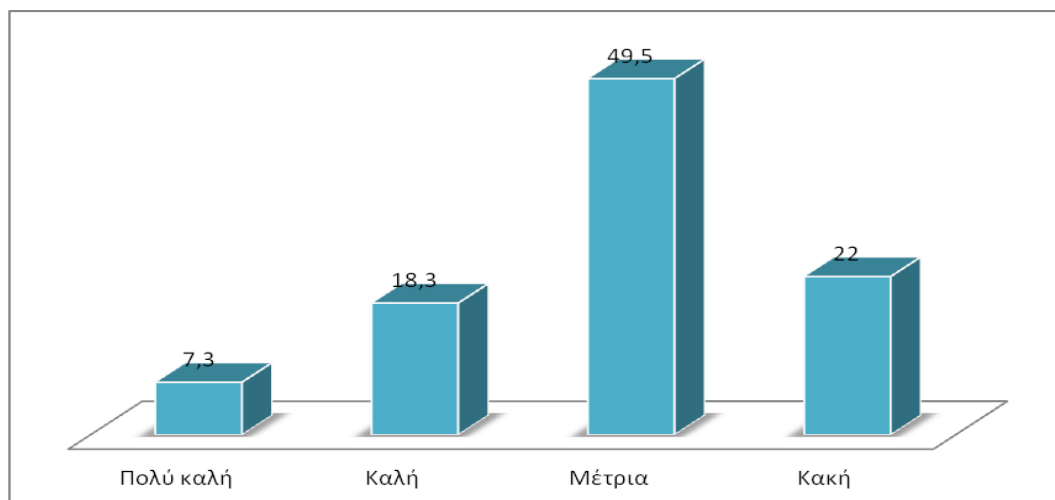
	Συχνότητα	Ποσοστό
Ναι	80	73,4
Όχι	17	15,6
Δεν γνωρίζω	11	10,1
Total	108	99,1
Αναπάντητα	1	0,9
Total	109	100,0



Σύμφωνα με τον Πίνακα 6 η πλειοψηφία των ερωτώμενων, το 73,4% θεωρεί πως η απουσία προγραμματισμού και στοχοθεσίας αποτελεί μέρος της ελληνικής διοικητικής πραγματικότητας ενώ το 15,6% είναι αρνητικό. Όσοι απάντησαν θετικά δικαιολογούν την απάντησή τους λόγω της έλλειψης κινήτρων, της ακαταλληλότητας των ανθρώπων σε διοικητικές θέσεις, της έλλειψης πολιτικής βούλησης, έλλειψη κρατικής διοίκησης, λόγω πολλών νομοθετικών ρυθμίσεων, στην αναξιοκρατία, στην πολυνομία και στην έλλειψη παιδείας.

Πίνακας 7: Πώς αξιολογείτε, με βάση την εμπειρία σας, τη μέχρι τώρα προσπάθεια εισαγωγής συστήματος «Διοίκησης μέσω Στόχων»;

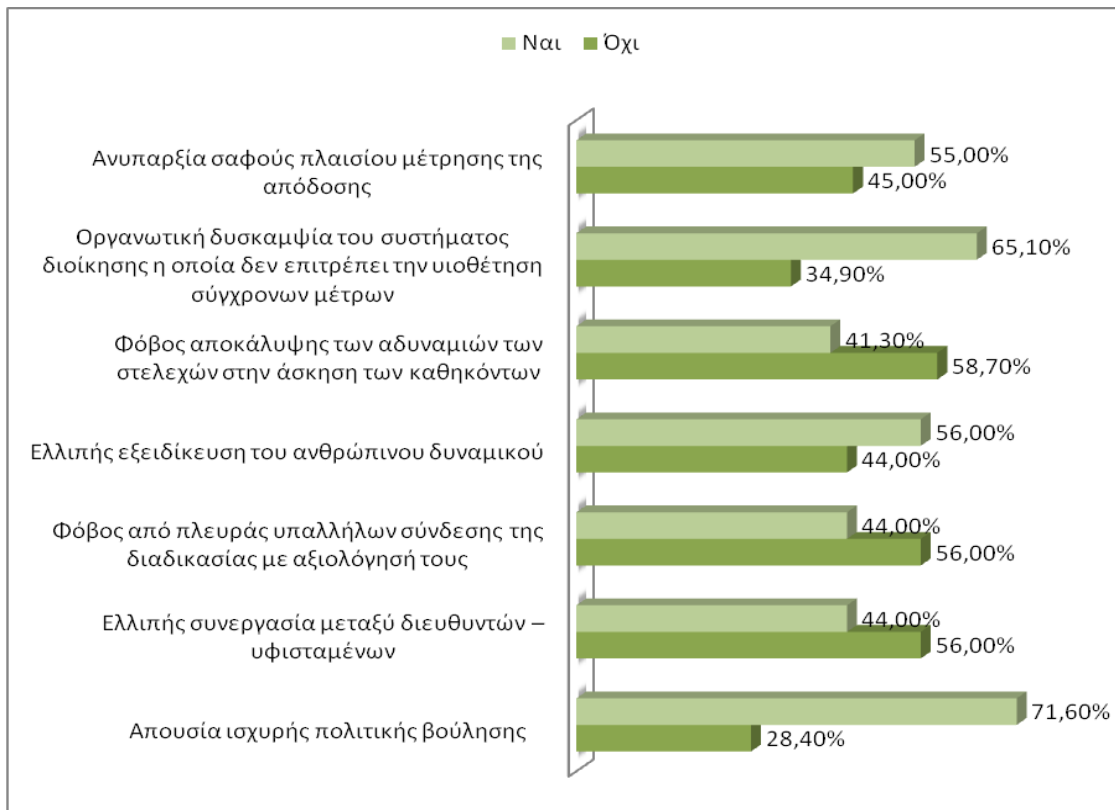
	Συχνότητα	Ποσοστό
Πολύ καλή	8	7,3
Καλή	20	18,3
Μέτρια	54	49,5
Κακή	24	22,0
Total	106	97,2
Αναπάντητα	3	2,8
Total	109	100,0



Σύμφωνα με τον Πίνακα 7 το 25,6% των ερωτώμενων αξιολογεί ως τουλάχιστον καλή τη μέχρι τώρα προσπάθεια εισαγωγής συστήματος «Διοίκησης μέσω Στόχων», το 49,5% ως μέτρια και το 22% ως κακή.

Πίνακας 8: Εστίες παρεμπόδισης της βελτίωσης της οργάνωσης των δημοσίων υπηρεσιών

	Όχι		Ναι	
	N	%	N	%
Απουσία ισχυρής πολιτικής βούλησης	31	28,4%	78	71,6%
Ελλιπής συνεργασία μεταξύ διευθυντών – υφισταμένων	61	56,0%	48	44,0%
Φόβος από πλευράς υπαλλήλων σύνδεσης της διαδικασίας με αξιολόγησή τους	61	56,0%	48	44,0%
Ελλιπής εξειδίκευση του ανθρώπινου δυναμικού	48	44,0%	61	56,0%
Φόβος αποκάλυψης των αδυναμιών των στελεχών στην άσκηση των καθηκόντων	64	58,7%	45	41,3%
Οργανωτική δυσκαμψία του συστήματος διοίκησης η οποία δεν επιτρέπει την υιοθέτηση σύγχρονων μέτρων	38	34,9%	71	65,1%
Ανυπαρξία σαφούς πλαισίου μέτρησης της απόδοσης	49	45,0%	60	55,0%



Σύμφωνα με τον Πίνακα 8 η κυριότερη εστία παρεμπόδισης βελτίωσης της οργάνωσης των δημοσίων υπηρεσιών για το 71,4% των ερωτώμενων είναι η απουσία ισχυρής πολιτικής βούλησης, για το 65,1% είναι η οργανωτική δυσκαμψία του συστήματος διοίκησης η οποία δεν επιτρέπει την υιοθέτηση σύγχρονων μέτρων, για το 56% η ελλιπής εξειδίκευση του ανθρώπινου δυναμικού, για το 55% η ανυπαρξία σαφούς πλαισίου μέτρησης της απόδοσης, για το 44% ο φόβος από πλευράς υπαλλήλων σύνδεσης της διαδικασίας με την αξιολόγηση τους και η ελλιπής συνεργασία μεταξύ διευθυντών και υφιστάμενων και για το 41,3% ο φόβος αποκάλυψης των αδυναμιών των στελεχών στην άσκηση των καθηκόντων.

Πίνακας 9: Αξιολόγηση των εστιών παρεμπόδισης για την βελτίωση της οργάνωσης των δημοσίων υπηρεσιών

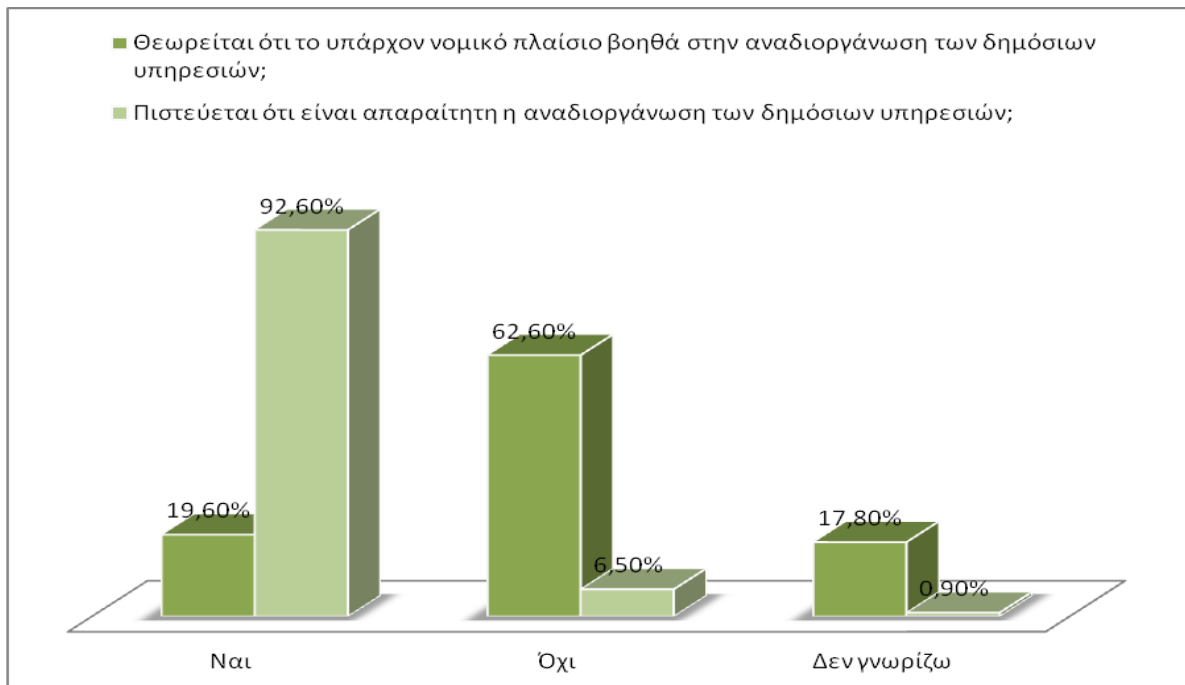
	N	Μέση τιμή	Τυπική απόκλιση
Απουσία ισχυρής πολιτικής βούλησης	75	2,29	2,019
Ελλιπής συνεργασία μεταξύ διευθυντών – υφισταμένων	49	3,24	1,665
Φόβος από πλευράς υπαλλήλων σύνδεσης της διαδικασίας με αξιολόγησή τους	48	3,90	1,859
Ελλιπής εξειδίκευση του ανθρώπινου δυναμικού	62	2,85	1,598
Φόβος αποκάλυψης των αδυναμιών των στελεχών στην άσκηση των καθηκόντων	43	3,53	1,764
Οργανωτική δυσκαμψία του συστήματος διοίκησης η οποία δεν επιτρέπει την υιοθέτηση σύγχρονων μέτρων	72	2,75	1,554
Ανυπαρξία σαφούς πλαισίου μέτρησης της απόδοσης	61	3,28	1,845

Σύμφωνα με τον πίνακα 9 η σοβαρότερη εστία παρεμπόδισης για την βελτίωση της οργάνωσης των δημοσίων υπηρεσιών είναι η απουσία ισχυρής πολιτικής βούλησης, ακολουθεί η οργανωτική δυσκαμψία του συστήματος διοίκησης η οποία δεν επιτρέπει την υιοθέτηση σύγχρονων μέτρων, έπεται η ελλιπής εξειδίκευση του ανθρώπινου δυναμικού, στη τέταρτη θέση έχουμε την ανυπαρξία σαφούς πλαισίου μέτρησης της απόδοσης, στη Πέμπτη θέση έχουμε την ελλιπή συνεργασία μεταξύ διευθυντών – υφισταμένων, στην έκτη θέση έχουμε τον φόβο αποκάλυψης των αδυναμιών των στελεχών στην άσκηση των καθηκόντων

και στην τελευταία θέση έχουμε τον φόβο από πλευράς υπαλλήλων σύνδεσης της διαδικασίας με αξιολόγησή τους.

Πίνακας 10: Νομικό πλαίσιο και η αναγκαιότητα αναδιοργάνωσης

	Ναι		Όχι		Δεν γνωρίζω	
	N	%	N	%	N	%
Θεωρείται ότι το υπάρχον νομικό πλαίσιο βοηθά στην αναδιοργάνωση των δημόσιων υπηρεσιών;	21	19,6%	67	62,6%	19	17,8%
Πιστεύεται ότι είναι απαραίτητη η αναδιοργάνωση των δημόσιων υπηρεσιών;	100	92,6%	7	6,5%	1	,9%

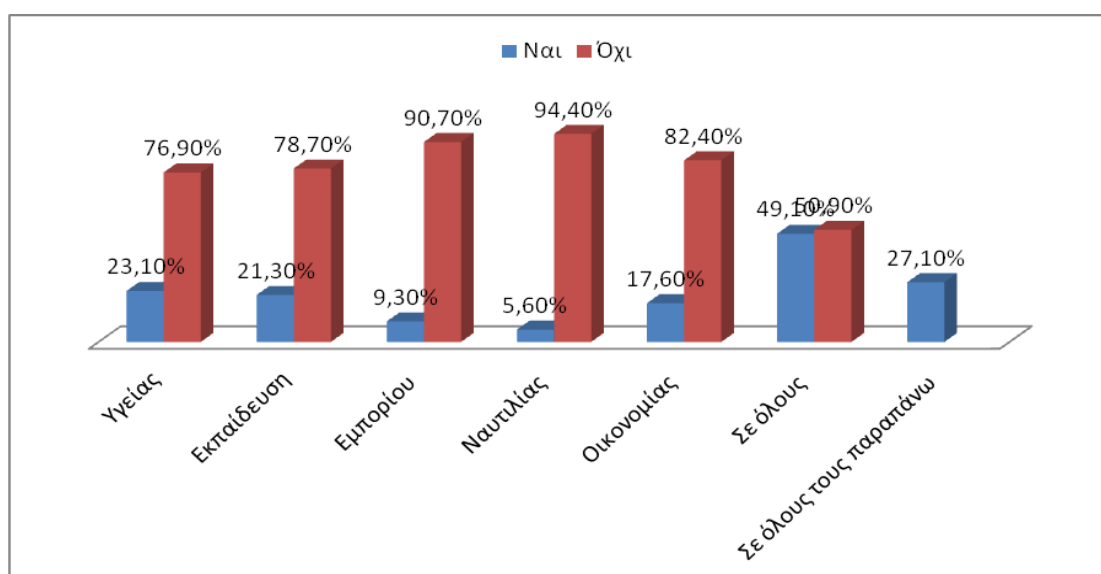


Σύμφωνα με τον Πίνακα 10 μόνο το 19,6% των ερωτώμενων θεωρεί πως το υπάρχον νομικό πλαίσιο βοηθά στην αναδιοργάνωση των

δημόσιων υπηρεσιών ενώ το 92,6% πιστεύει ότι είναι απαραίτητη η αναδιοργάνωση των δημοσίων υπηρεσιών.

Πίνακας 11: Τομείς στους οποίους είναι απαραίτητη η αναδιοργάνωση

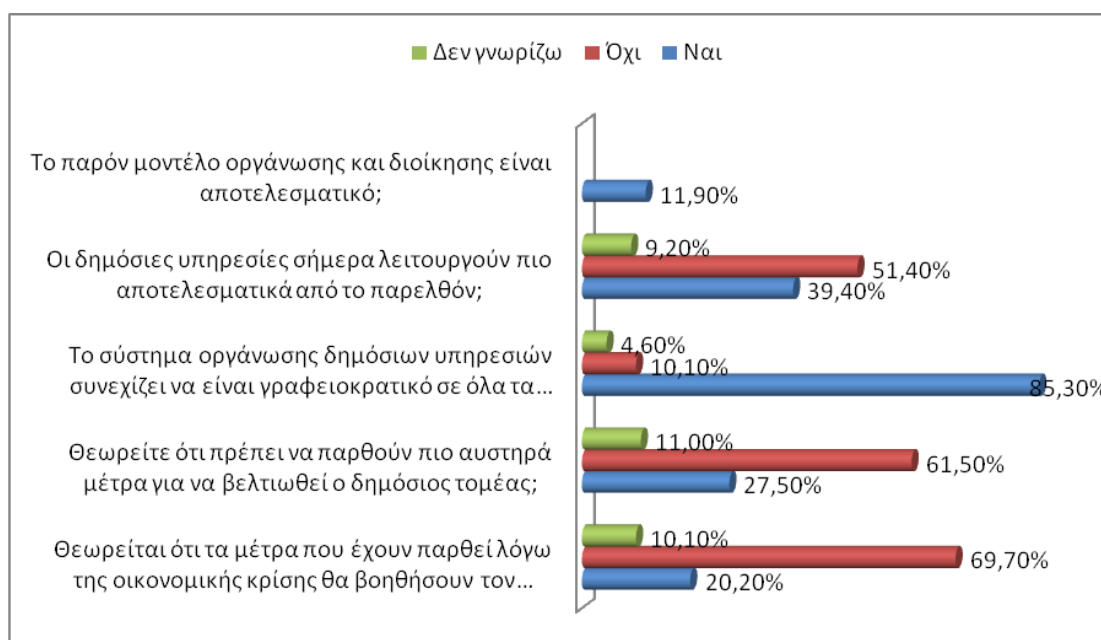
	Όχι		Ναι	
	N	%	N	%
Υγείας	83	76,9%	25	23,1%
Εκπαίδευση	85	78,7%	23	21,3%
Εμπορίου	98	90,7%	10	9,3%
Ναυτιλίας	102	94,4%	6	5,6%
Οικονομίας	89	82,4%	19	17,6%
Σε όλους	55	50,9%	53	49,1%
Σε όλους τους παραπάνω	78	72,9%	29	27,1%



Σύμφωνα με τον Πίνακα 11 το 49,1% των ερωτώμενων θεωρεί πως πρέπει σε όλους τους τομείς του δημοσίου να γίνει αναδιοργάνωση, το 23,1% αναφέρει τον τομέα υγείας, το 21,3% στην εκπαίδευση, το 17,6% στο τομέα της οικονομίας, το 9,3% στο τομέα του εμπορίου, το 5,6% στο τομέα της ναυτιλίας και το 27,1% σε όλους που προαναφέρθηκαν.

Πίνακας 12: Απόψεις ως προς το επίπεδο οργάνωσης και την αναγκαιότητα μέτρων

	Ναι		Όχι		Δεν γνωρίζω	
	N	%	N	%	N	%
Θεωρείται ότι τα μέτρα που έχουν παρθεί λόγω της οικονομικής κρίσης θα βοηθήσουν τον δημόσιο τομέα;	22	20,2%	76	69,7%	11	10,1%
Θεωρείτε ότι πρέπει να παρθούν πιο αυστηρά μέτρα για να βελτιωθεί ο δημόσιος τομέας;	30	27,5%	67	61,5%	12	11,0%
Το σύστημα οργάνωσης δημόσιων υπηρεσιών συνεχίζει να είναι γραφειοκρατικό σε όλα τα επίπεδα ανάπτυξης του;	93	85,3%	11	10,1%	5	4,6%
Οι δημόσιες υπηρεσίες σήμερα λειτουργούν πιο αποτελεσματικά από το παρελθόν;	43	39,4%	56	51,4%	10	9,2%
Το παρόν μοντέλο οργάνωσης και διοίκησης είναι αποτελεσματικό;	13	11,9%	86	78,9%	10	9,2%



Σύμφωνα με τον πίνακα 12 το 85,3% των ερωτώμενων θεωρεί ότι το σύστημα οργάνωσης δημόσιων υπηρεσιών συνεχίζει να είναι γραφειοκρατικό σε όλα τα επίπεδα ανάπτυξης του, το 39,4% θεωρεί πως οι δημόσιες υπηρεσίες σήμερα λειτουργούν πιο αποτελεσματικά από το παρελθόν, το 27,5% θεωρεί ότι πρέπει να παρθούν πιο αυστηρά μέτρα για να βελτιωθεί ο δημόσιος τομέας, το 20,2% θεωρεί ότι τα μέτρα που έχουν παρθεί λόγω της οικονομικής κρίσης θα βοηθήσουν τον δημόσιο τομέα και μόνο το 11,9% θεωρεί το παρόν μοντέλο οργάνωσης και διοίκησης ως αποτελεσματικό.

Πίνακας 13: Αποτελεσματικότητα μοντέλων

	Συχνότητα	Ποσοστό
Συνεργατικό	100	91,7
Αυταρχικό	2	1,8

Συγκεντρωτικό	6	5,5
Total	108	99,1
Αναπάντητα	1	,9
Total	109	100,0



Σύμφωνα με τον πίνακα 13 το 91,7% των ερωτώμενων θεωρεί ως το πιο αποτελεσματικό μοντέλο το συνεργατικό, το 5,5% το συγκεντρωτικό και το 1,8% το αυταρχικό.

Ανάλυση διασποράς (One Way Anova)

Στην παρούσα ενότητα εξετάζουμε κατά πόσο η ηλικία επηρεάζει ή όχι την ικανοποίηση από την υπηρεσία αλλά και την ιεράρχηση των λόγων που παρεμποδίζουν την βελτίωση της οργάνωσης των δημοσίων υπηρεσιών (η ηλικιακή ομάδα άνω των 65 έχει εξαιρεθεί καθώς υπάρχει μόνο ένα άτομο).

Πίνακας 14: Περιγραφικά στοιχεία ανά ηλικιακή κατηγορία

		N	Mean	Std. Deviation
Είστε ικανοποιημένος από την υπηρεσία σας;	26-35	14	2,86	1,027
	36-50	68	2,75	,920
	51-65	26	2,58	1,206
	Total	108	2,72	1,003
Απουσία ισχυρής πολιτικής βούλησης	26-35	10	4,30	2,452
	36-50	43	2,26	2,025
	51-65	21	1,38	,921
	Total	74	2,28	2,031
Ελλιπής συνεργασία μεταξύ διευθυντών – υφισταμένων	26-35	12	3,00	1,414
	36-50	31	3,32	1,833
	51-65	6	3,33	1,366
	Total	49	3,24	1,665
Φόβος από πλευράς υπαλλήλων σύνδεσης της διαδικασίας με αξιολόγησή τους	26-35	9	3,33	1,871
	36-50	29	4,17	1,814
	51-65	10	3,60	2,011
	Total	48	3,90	1,859
Ελλιπής εξειδίκευση του ανθρώπινου δυναμικού	26-35	12	3,58	1,881
	36-50	38	2,74	1,639
	51-65	12	2,50	,905
	Total	62	2,85	1,598
Φόβος αποκάλυψης των αδυναμιών των στελεχών στην άσκηση των καθηκόντων	26-35	11	3,18	1,601
	36-50	27	3,59	1,760
	51-65	4	4,75	1,893
	Total	42	3,60	1,740

Οργανωτική δυσκαμψία του συστήματος διοίκησης η οποία δεν επιτρέπει την υιοθέτηση σύγχρονων μέτρων	26-35	11	3,73	1,954
	36-50	47	2,66	1,449
	51-65	13	2,31	1,377
	Total	71	2,76	1,563
Ανυπαρξία σαφούς πλαισίου μέτρησης της απόδοσης	26-35	13	3,15	1,908
	36-50	39	3,38	1,844
	51-65	8	3,13	2,031
	Total	60	3,30	1,853

Στον παραπάνω πίνακα παρατηρούμε την μέση τιμή και την τυπική απόκλιση για κάθε ηλικιακή κατηγορία για όλες τις ερωτήσεις. Δεν παρατηρούνται σημαντικές διαφοροποιήσεις.

Πίνακας 15: Έλεγχος Ομοιογένειας

Test of Homogeneity of Variances				
	Levene Statistic	df1	df2	Sig.
Είστε ικανοποιημένος από την υπηρεσία σας;	2,194	2	105	,117
Απουσία ισχυρής πολιτικής βούλησης	8,713	2	71	,000
Ελλιπής συνεργασία μεταξύ διευθυντών – υφισταμένων	,552	2	46	,580
Φόβος από πλευράς υπαλλήλων σύνδεσης της διαδικασίας με αξιολόγησή τους	,004	2	45	,996
Ελλιπής εξειδίκευση του ανθρώπινου δυναμικού	2,881	2	59	,064
Φόβος αποκάλυψης των αδυναμιών των στελεχών στην άσκηση των καθηκόντων	,281	2	39	,757
Οργανωτική δυσκαμψία του συστήματος διοίκησης η οποία δεν επιτρέπει την υιοθέτηση σύγχρονων μέτρων	1,594	2	68	,211
Ανυπαρξία σαφούς πλαισίου μέτρησης της απόδοσης	,237	2	57	,790

Σύμφωνα με τον παραπάνω πίνακα οι διασπορές μεταξύ των ηλικιακών κατηγοριών είναι ίσες για όλες τις ερωτήσεις εκτός από την ερώτηση ‘Απουσία ισχυρής

πολιτικής βούλησης' καθώς το $p\text{-value}=0.000<0.05$. Για αυτή την ερώτηση θα χρησιμοποιήσουμε την στατιστική συνάρτηση του Welch και όχι του Fisher.

Πίνακας 16: Ανάλυση διασποράς (Fisher)

ANOVA						
		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Είστε ικανοποιημένος από την υπηρεσία σας;	Between Groups	,856	2	,428	,421	,658
	Within Groups	106,810	105	1,017		
	Total	107,667	107			
Ελλιπής συνεργασία μεταξύ διευθυντών – υφισταμένων	Between Groups	,954	2	,477	,166	,848
	Within Groups	132,108	46	2,872		
	Total	133,061	48			
Φόβος από πλευράς υπαλλήλων σύνδεσης της διαδικασίας με αξιολόγησή τους	Between Groups	5,941	2	2,971	,854	,433
	Within Groups	156,538	45	3,479		
	Total	162,479	47			
Ελλιπής εξειδίκευση του ανθρώπινου δυναμικού	Between Groups	8,408	2	4,204	1,684	,194
	Within Groups	147,285	59	2,496		
	Total	155,694	61			
Φόβος αποκάλυψης των αδυναμιών των στελεχών στην άσκηση των καθηκόντων	Between Groups	7,214	2	3,607	1,203	,311
	Within Groups	116,905	39	2,998		
	Total	124,119	41			
Οργανωτική δυσκαμψία του συστήματος διοίκησης η οποία δεν επιτρέπει την υιοθέτηση σύγχρονων μέτρων	Between Groups	13,425	2	6,713	2,898	,062
	Within Groups	157,504	68	2,316		
	Total	170,930	70			
Ανυπαρξία σαφούς πλαισίου μέτρησης της απόδοσης	Between Groups	,802	2	,401	,113	,893
	Within Groups	201,798	57	3,540		
	Total	202,600	59			

Σύμφωνα με τον παραπάνω πίνακα δεν υπάρχει κάποιου είδους σχέση της ηλικίας με την ικανοποίηση από την υπηρεσία και με την ιεράρχηση των λόγων που παρεμποδίζουν την βελτίωση της οργάνωσης των δημόσιων υπηρεσιών.

Πίνακας 17: Ανάλυση Διασποράς (Welch)

Robust Tests of Equality of Means					
		Statistic ^a	df1	df2	Sig.
Απουσία ισχυρής πολιτικής βούλησης	Welch	8,192	2	22,419	,002

a. Asymptotically F distributed.

Παρατηρούμε ότι υπάρχει στατιστικά σημαντική σχέση μεταξύ της ηλικίας και της απουσίας ισχυρής πολιτικής βούλησης (Welch=8.192,p=0.002).

Πίνακας 18: Tukey

Dependent Variable	(I) Ηλικία	(J) Ηλικία	Mean	Std. Error	Sig.
			Difference (I-J)		
Απουσία ισχυρής πολιτικής βούλησης	26-35	36-50	2,044*	,650	,007
		51-65	2,919*	,711	,000
	36-50	26-35	-2,044*	,650	,007
		51-65	,875	,493	,185
	51-65	26-35	-2,919*	,711	,000
		36-50	-,875	,493	,185

Παρατηρούμε ότι υπάρχει στατιστικά σημαντική διαφορά μεταξύ της ηλικιακής κατηγορίας 26-35 ως προς την απουσία ισχυρής πολιτικής βούλησης με τις ηλικιακές κατηγορίες 36-50 και 51-65 καθώς $0,007 < 0,05$ και $0,00 < 0,05$ αντίστοιχα. Η ηλικιακή κατηγορία 26-35 πιστεύει σε μεγαλύτερο βαθμό ότι υπάρχει απουσία πολιτικής βούλησης έναντι των ηλικιών άνω των 36 ετών.

Λογιστική παλινδρόμηση

Στη συνέχεια παρουσιάζουμε το μοντέλο της λογιστικής παλινδρόμησης με εξαρτημένη μεταβλητή την ερώτηση που αν το παρόν μοντέλο οργάνωσης και διοίκησης είναι αποτελεσματικό (1=ναι, 0= όχι) και ανεξάρτητες μεταβλητές το φύλο, την ηλικία, τα έτη προϋπηρεσίας και την ικανοποίηση από την εταιρεία.

Model Summary

Step	-2 Log likelihood	Cox & Snell R Square	Nagelkerke R Square
1	62,978 ^a	,131	,241

a. Estimation terminated at iteration number 6 because parameter estimates changed by less than ,001.

Σύμφωνα με τον παραπάνω πίνακα παρατηρούμε ότι η τιμή του δείκτη NAgerlkerke R square =0.241 το οποίο σημαίνει ότι το 24.1% της μεταβλητότητας της εξαρτημένης μεταβλητής εξηγείται από τις ανεξάρτητες.

Classification Table^a

Observed			Predicted		Percentage Correct
			Το παρόν μοντέλο οργάνωσης και διοίκησης είναι αποτελεσματικό;		
			Όχι	Ναι	
Step 1	Το παρόν μοντέλο οργάνωσης και διοίκησης είναι αποτελεσματικό;	Όχι	85	0	100,0
		Ναι	12	1	7,7
Overall Percentage					87,8

a. The cut value is ,500

Οι περιπτώσεις τις οποίες το μοντέλο επιτυχώς προβλέπει είναι κατά μέσο όρο 87.8%.

Variables in the Equation

	B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Step 1 ^a Q3			,434	2	,805	
Q3(1)	-,846	1,360	,387	1	,534	,429
Q3(2)	-,275	,975	,079	1	,778	,760
Q4	-,110	,053	4,222	1	,040	,896
Q6	-1,233	,451	7,486	1	,006	,291
Q1(1)	-,438	,700	,392	1	,531	,645
Constant	3,292	1,831	3,233	1	,072	26,903

a. Variable(s) entered on step 1: Q3, Q4, Q6, Q1.

Παρατηρούμε ότι οι μεταβλητές που αφορούν την ικανοποίηση από την υπηρεσία και τα έτη προϋπηρεσίας να έχουν προβλεπτική ικανότητα για το αν παρόν μοντέλο διοίκησης είναι αποτελεσματικό καθώς $0,040 < 0,05$ και $0,006 < 0,05$ αντίστοιχα. Όταν τα έτη προϋπηρεσίας αυξάνουν τότε μειώνεται η πιθανότητα να είναι αποτελεσματικό το μοντέλο διοίκησης. Ακόμα όταν η ικανοποίηση μειώνεται τότε αυξάνει η πιθανότητα το μοντέλο διοίκησης να είναι αποτελεσματικό.

Συσχετίσεις

Στην παρούσα ενότητα εξετάζουμε κατά πόσο η ηλικία επηρεάζει την άποψη των ερωτώμενων για το αν χρειάζονται αναδιοργάνωση διάφοροι τομείς της δημόσιας διοίκησης (υγείας, εκπαίδευσης, εμπορίου κ.α). Για τον λόγο αυτό χρησιμοποιούμε τον δείκτη Cramer V.

Ηλικία * Υγείας

Crosstab

			Υγείας		Total
			Όχι	Ναι	
Ηλικία	26-35	Count	13	1	14
		% within Ηλικία	92,9%	7,1%	100,0%
	36-50	Count	49	18	67

	% within Ηλικία	73,1%	26,9%	100,0%
51-65	Count	21	5	26
	% within Ηλικία	80,8%	19,2%	100,0%
Total	Count	83	24	107
	% within Ηλικία	77,6%	22,4%	100,0%

Symmetric Measures

		Value	Approx. Sig.
Nominal by Nominal	Phi	,162	,248
	Cramer's V	,162	,248
N of Valid Cases		107	

Δεν υπάρχει στατιστικά σημαντική συσχέτιση μεταξύ της ηλικίας και το αν χρειάζεται αναδιοργάνωση το τομέας υγείας καθώς $0,248 > 0,05$.

Ηλικία * Εκπαίδευση

Crosstab

			Εκπαίδευση		Total
			Όχι	Ναι	
Ηλικία	26-35	Count	12	2	14
		% within Ηλικία	85,7%	14,3%	100,0%
	36-50	Count	50	17	67
		% within Ηλικία	74,6%	25,4%	100,0%
51-65	Count	22	4	26	
	% within Ηλικία	84,6%	15,4%	100,0%	
Total	Count	84	23	107	
	% within Ηλικία	78,5%	21,5%	100,0%	

Symmetric Measures

		Value	Approx. Sig.
Nominal by Nominal	Phi	,122	,449

Cramer's V	,122	,449
N of Valid Cases	107	

Δεν υπάρχει στατιστικά σημαντική συσχέτιση μεταξύ της ηλικίας και το αν χρειάζεται αναδιοργάνωση ο τομέας της εκπαίδευσης καθώς $0,449 > 0,05$.

Ηλικία * Εμπορίου

Crosstab

			Εμπορίου		Total
			Όχι	Ναι	
Ηλικία	26-35	Count	13	1	14
		% within Ηλικία	92,9%	7,1%	100,0%
	36-50	Count	61	6	67
		% within Ηλικία	91,0%	9,0%	100,0%
	51-65	Count	23	3	26
		% within Ηλικία	88,5%	11,5%	100,0%
Total		Count	97	10	107
		% within Ηλικία	90,7%	9,3%	100,0%

Symmetric Measures

		Value	Approx. Sig.
Nominal by Nominal	Phi	,047	,887
	Cramer's V	,047	,887
N of Valid Cases		107	

Δεν υπάρχει στατιστικά σημαντική συσχέτιση μεταξύ της ηλικίας και το αν χρειάζεται αναδιοργάνωση ο τομέας της εμπορίου καθώς $0,887 > 0,05$

Ηλικία * Ναυτιλίας

Crosstab

			Ναυτιλίας		Total
			Όχι	Ναι	
Ηλικία	26-35	Count	13	1	14
		% within Ηλικία	92,9%	7,1%	100,0%
	36-50	Count	65	2	67
		% within Ηλικία	97,0%	3,0%	100,0%
	51-65	Count	23	3	26
		% within Ηλικία	88,5%	11,5%	100,0%
Total		Count	101	6	107
		% within Ηλικία	94,4%	5,6%	100,0%

Symmetric Measures

		Value	Approx. Sig.
Nominal by Nominal	Phi	,158	,264
	Cramer's V	,158	,264
N of Valid Cases		107	

Δεν υπάρχει στατιστικά σημαντική συσχέτιση μεταξύ της ηλικίας και το αν χρειάζεται αναδιοργάνωση ο τομέας της ναυτιλίας καθώς $0,264 > 0,05$

Ηλικία * Οικονομίας

Crosstab

			Οικονομίας		Total
			Όχι	Ναι	
Ηλικία	26-35	Count	12	2	14
		% within Ηλικία	85,7%	14,3%	100,0%
	36-50	Count	55	12	67
		% within Ηλικία	82,1%	17,9%	100,0%
	51-65	Count	22	4	26
		% within Ηλικία	84,6%	15,4%	100,0%

Total	Count	89	18	107
	% within Ηλικία	83,2%	16,8%	100,0%

Symmetric Measures

		Value	Approx. Sig.
Nominal by Nominal	Phi	,039	,923
	Cramer's V	,039	,923
N of Valid Cases		107	

Δεν υπάρχει στατιστικά σημαντική συσχέτιση μεταξύ της ηλικίας και το αν χρειάζεται αναδιοργάνωση ο τομέας της οικονομίας καθώς $0,923 > 0,05$

Ηλικία * Σε όλους

Crosstab

			Σε όλους		Total
			Όχι	Ναι	
Ηλικία 26-35	Count	7	7	14	
	% within Ηλικία	50,0%	50,0%	100,0%	
36-50	Count	38	29	67	
	% within Ηλικία	56,7%	43,3%	100,0%	
51-65	Count	9	17	26	
	% within Ηλικία	34,6%	65,4%	100,0%	
Total	Count	54	53	107	
	% within Ηλικία	50,5%	49,5%	100,0%	

Symmetric Measures

		Value	Approx. Sig.
Nominal by Nominal	Phi	,185	,160
	Cramer's V	,185	,160
N of Valid Cases		107	

Δεν υπάρχει στατιστικά σημαντική συσχέτιση μεταξύ της ηλικίας και το αν χρειάζονται αναδιοργάνωση όλοι οι τομείς καθώς $0,160 > 0,05$.

Ηλικία * Σε όλους τους παραπάνω

Crosstab

			Σε όλους τους παραπάνω		Total
			Όχι	Ναι	
Ηλικία	26-35	Count	7	7	14
		% within Ηλικία	50,0%	50,0%	100,0%
	36-50	Count	53	14	67
		% within Ηλικία	79,1%	20,9%	100,0%
	51-65	Count	17	8	25
		% within Ηλικία	68,0%	32,0%	100,0%
Total		Count	77	29	106
		% within Ηλικία	72,6%	27,4%	100,0%

Symmetric Measures

		Value	Approx. Sig.
Nominal by Nominal	Phi	,223	,071
	Cramer's V	,223	,071
N of Valid Cases		106	

Δεν υπάρχει στατιστικά σημαντική συσχέτιση μεταξύ της ηλικίας και το αν χρειάζονται αναδιοργάνωση όλοι οι παραπάνω τομείς καθώς $0,071 > 0,05$.

Συμπεράσματα

Από την παραπάνω ανάλυση προέκυψαν τα εξής:

Βρήκαμε ότι μόνο το 41,3% των υπαλλήλων είναι τουλάχιστον πολύ ικανοποιημένοι από την υπηρεσία, το 40,4% ούτε λίγο ούτε πολύ και το 18,3% είναι λίγο ή πολύ λίγο ικανοποιημένοι. Ακόμα η πλειοψηφία των υπαλλήλων, το 73,4% θεωρεί πως η απουσία προγραμματισμού και στοχοθεσίας αποτελεί μέρος της ελληνικής διοικητικής πραγματικότητας ενώ το 15,6% είναι αρνητικό. Μάλιστα όσοι απάντησαν θετικά δικαιολογούν την απάντηση τους λόγω της έλλειψης κινήτρων, της ακαταλληλότητας των ανθρώπων σε διοικητικές θέσεις, της έλλειψης πολιτικής βούλησης, έλλειψη κρατικής διοίκησης, λόγω πολλών νομοθετικών ρυθμίσεων, στην αναξιοκρατία, στην πολυνομία και στην έλλειψη παιδείας. Επιπλέον μόνο των υπαλλήλων ερωτώμενων αξιολογεί ως τουλάχιστον καλή τη μέχρι τώρα προσπάθεια εισαγωγής συστήματος «Διοίκησης μέσω Στόχων», το 49,5% ως μέτρια και το 22% ως κακή.

Επιπρόσθετα βρήκαμε ότι η κυριότερη εστία παρεμπόδισης βελτίωσης της οργάνωσης των δημοσίων υπηρεσιών για το 71,4% των ερωτώμενων είναι η απουσία ισχυρής πολιτικής βούλησης, για το 65,1% είναι η οργανωτική δυσκαμψία του συστήματος διοίκησης η οποία δεν επιτρέπει την υιοθέτηση σύγχρονων μέτρων, για το 56% η ελλιπής εξειδίκευση του ανθρώπινου δυναμικού, για το 55% η ανυπαρξία σαφούς πλαισίου μέτρησης της απόδοσης, για το 44% ο φόβος από πλευράς υπαλλήλων σύνδεσης της διαδικασίας με την αξιολόγηση τους και η ελλιπής συνεργασία μεταξύ διευθυντών και υφιστάμενων και για το 41,3% ο φόβος αποκάλυψης των αδυναμιών των στελεχών στην άσκηση των καθηκόντων. Εδώ πρέπει να τονίσουμε ότι η σοβαρότερη εστία παρεμπόδισης για την βελτίωση της οργάνωσης των δημοσίων υπηρεσιών σύμφωνα με τους υπαλλήλους είναι η απουσία ισχυρής πολιτικής βούλησης, ακολουθεί η οργανωτική δυσκαμψία του συστήματος διοίκησης η οποία δεν επιτρέπει την υιοθέτηση σύγχρονων μέτρων, έπεται η ελλιπής εξειδίκευση του ανθρώπινου δυναμικού, στη τέταρτη θέση έχουμε την

ανυπαρξία σαφούς πλαισίου μέτρησης της απόδοσης, στη Πέμπτη θέση έχουμε την ελλιπή συνεργασία μεταξύ διευθυντών – υφισταμένων, στην έκτη θέση έχουμε τον φόβο αποκάλυψης των αδυναμιών των στελεχών στην άσκηση των καθηκόντων και στην τελευταία θέση έχουμε τον φόβο από πλευράς υπαλλήλων σύνδεσης της διαδικασίας με αξιολόγησή τους.

Ακόμα βρήκαμε ότι μόνο το 19,6% των υπαλλήλων θεωρεί πως το υπάρχον νομικό πλαίσιο βοηθά στην αναδιοργάνωση των δημόσιων υπηρεσιών ενώ το 92,6% πιστεύει ότι είναι απαραίτητη η αναδιοργάνωση των δημοσίων υπηρεσιών. Επίσης το 49,1% των υπαλλήλων θεωρεί πως πρέπει σε όλους τους τομείς του δημοσίου να γίνει αναδιοργάνωση, το 23,1% αναφέρει τον τομέα υγείας, το 21,3% στην εκπαίδευση, το 17,6% στο τομέα της οικονομίας, το 9,3% στο τομέα του εμπορίου, το 5,6% στο τομέα της ναυτιλίας και το 27,1% σε όλους που προαναφέρθηκαν.

Βρέθηκε ακόμα ότι το 85,3% των υπαλλήλων να θεωρεί ότι το σύστημα οργάνωσης δημοσίων υπηρεσιών συνεχίζει να είναι γραφειοκρατικό σε όλα τα επίπεδα ανάπτυξης του, το 39,4% θεωρεί πως οι δημόσιες υπηρεσίες σήμερα λειτουργούν πιο αποτελεσματικά από το παρελθόν, το 27,5% θεωρεί ότι πρέπει να παρθούν πιο αυστηρά μέτρα για να βελτιωθεί ο δημόσιος τομέας, το 20,2% θεωρεί ότι τα μέτρα που έχουν παρθεί λόγω της οικονομικής κρίσης θα βοηθήσουν τον δημόσιο τομέα και μόνο το 11,9% θεωρεί το παρόν μοντέλο οργάνωσης και διοίκησης ως αποτελεσματικό.

Τέλος το 91,7% των υπαλλήλων θεωρεί ως το πιο αποτελεσματικό μοντέλο το συνεργατικό, το 5,5% το συγκεντρωτικό και το 1,8% το αυταρχικό.

Επιπρόσθετα από την λογαριθμική παλινδρόμηση βρήκαμε ότι οι μεταβλητές που αφορούν την ικανοποίηση από την υπηρεσία και τα έτη προϋπηρεσίας να έχουν προβλεπτική ικανότητα για το αν παρόν μοντέλο διοίκησης είναι αποτελεσματικό. Το φύλο και η ηλικία δεν έχουν καμία προβλεπτική ικανότητα. Όταν τα έτη προϋπηρεσίας αυξάνουν τότε μειώνεται η πιθανότητα να είναι αποτελεσματικό το μοντέλο διοίκησης. Ακόμα όταν η ικανοποίηση μειώνεται τότε αυξάνει η πιθανότητα το

μοντέλο διοίκησης να είναι αποτελεσματικό. Ακόμα από την ανάλυση διασποράς βρήκαμε ότι υπάρχει στατιστικά σημαντική διαφορά μεταξύ της ηλικιακής κατηγορίας 26-35 ως προς την απουσία ισχυρής πολιτικής βούλησης με τις ηλικιακές κατηγορίες 36-50 και 51-65 καθώς $0,007 < 0,05$ και $0,00 < 0,05$ αντίστοιχα. Η ηλικιακή κατηγορία 26-35 πιστεύει σε μεγαλύτερο βαθμό ότι υπάρχει απουσία πολιτικής βούλησης έναντι των ηλικιών άνω των 36 ετών. Τέλος από τις συσχετίσεις βρήκαμε ότι όλες οι ηλικιακές κατηγορίες είχαν την ίδια άποψη ως προς την αναδιοργάνωση των τομέων της δημόσιας διοίκησης.

Βιβλιογραφία

1. Evans J., Lindsay W., *The Management and Control of Quality*, Southwestern – Thomson Learning, (2001) Fifth Edition, p.: 16
2. B. Stanford, «What the New Public Management is Achieving», σ. 65 στο Π. Καρκατσούλης, «Το Κράτος σε Μετάβαση: Από τη διοικητική μεταρρύθμιση και το νέο δημόσιο μάλιστα στη Διακυβέρνηση»
3. Bendell T., Boulter L., Kelly J., *Benchmarking for Competitive Advantage*, London: Pitman, (1993)
4. Bennet. R.D.(1995) Dictionary of Marketing Terms, page : 56, 2nd edition, 1995 Chicago : American Marketing Association.
5. Dibb, Simkin, Pride and Ferrell, 1994 “Marketing, concepts and strategies” Houghton Mifflin
6. Evans J., Lindsay W., *The Management and Control of Quality*, Southwestern – Thomson Learning, (2001) Fifth Edition, p.: 16
7. Giblin M., 2003 “A Further Perspective on Satisfaction with Policing”, Alaska Justice Forum 20(3)
8. J. Galbraith, «Designing Organization: in Executive Guide to Strategy, Structure and Process Revised», Jossey-bass, σ. 192-195
9. James, A.- Belasco-Ralph, C., (2000). *Flight of the Buffalo*. Κριτική
10. Kezner Harold, Project Management: A Systems Approach to Planning, Scheduling and Controlling, Wiley & Sons, N. Jersey, 2009, σ. 4.
11. Kollmann T. (2000), “The price/acceptance function: perspectives of a pricing policy in European telecommunication markets”, European journal of innovation management.
12. Kotler P. et al (2006): Principles of marketing: The European edition, UK, Prentice Hall Europe
13. Lawler E., AlbersMohrman S, Ledford G., *Strategies for High Performance Organizations, Employee Involvement, TQM, and*

14. Mc Daniel, C & Gates,R (1995) “Marketing Research Essentials”, West Publishing Company
15. Naidu P.S., Public Administration: Concepts and Theory, New Age International Publishers, New
16. P. Joyce, «Strategic Management for the Public Services», σ. 22, εκδόσεις Open University Press, London 1999
17. Public Administration: Concepts and Theory, όπ. αν. παρ. σσ. 80-85.
18. *Reengineering, Programs in Fortune 1000 Corporations, The CEO Report*, San Francisco: Jossey-Bass Inc, (1998)
19. Tull, D. & Hawkins, D. (1987) “Marketing research: Measurements and Method”, 4th Edition, McMillian Publishing
20. www.info3kps.gr
21. Αθανασόπουλος, Δημ., Κυβέρνηση και κυβερνητικά όργανα: παρατηρήσεις για την καλή άσκηση της κυβερνητικής λειτουργίας, Σάκκουλα, Αθήνα -Κομοτηνή, 1986, σ. 111.
22. Αναστόπουλου Σ.,(2004),Επιχειρήσεις, συμμετοχές και κοινοπραξίες των Ο.Τ.Α., σ. 107.
23. Αντ. Μακρυδημήτρης, «Η Στοχοθεσία στα πλαίσια της διοικητικής θεωρίας και πρακτικής», σ. 288, στο Μ. Δεκλερής (εισ.-επιμ.), «Διοίκηση Συστημάτων», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 1989
24. Βήκα, Ε.,(2005),Το συνταγματικό πλαίσιο του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», Σάκκουλα
25. Γεωργακόπουλος Θ, Πατσουράτης Β, *Δημόσια Οικονομική*, Εκδοτικές Επιχειρήσεις «Το Οικονομικό», Κ&Π. Σμπίλιας, Αθήνα, ,
26. Γιάννης Πετρώφ, Κώστας Τζωρτζάκης , Αλεξία Τζωρτζάκη : “Μάρκετινγκ Μάνατζμεντ η Ελληνική Προσέγγιση”, Εκδόσεις ROSILI, Αθήνα 2001, σελ: 265.
27. Δ. Καράγεωργας, «Οι οικονομικές λειτουργίες του κράτους», σ.103, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 1980
28. Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση2, όπ. αν. παρ. σ. 122.

29. Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη. Από τη γραφειοκρατία και την επιστημονική διοίκηση στην σύγχρονη οργανωσιακή θεωρία, όπ. αν. παρ. σσ. 231 -232.
30. Εισαγωγή στην Πολιτική Επιστήμη και τη θεωρία της Πολιτικής, όπ. αν. παρ σ. 54.
31. Ελληνική Δημόσια Διοίκηση: θεωρίες, εμπειρίες, πρακτικές και προοπτικές: μια πολιτισμική θεώρηση των προβλημάτων της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα, όπ. αν. παρ. σ. 24.
32. Ένωση Αποφοίτων ΕΣΔΔ και ΕΣΤΑ, «Η αναγκαία μεταρρύθμιση της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης», Κωνσταντίνος Θ.Παπαδημητρίου – Αντ. Μακρυδημήτρης στο www.nspa.gr
33. Ζαβλανός, Μ.,(2002), *Οργανωτική Συμπεριφορά*, Σταμούλης
34. Κοϊμτζόγλου Ιωάννης Ε., *Στοιχεία Δημοσίου Δικαίου: Συνταγματικό και Διοικητικό Δίκαιο σε συνδυασμό με Διεθνές και Διοικητικό Δίκαιο*², (πρόλ. Τάχος Α.Ι.), Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 2001, σ. 21
35. Κουσκουβέλης Ηλίας, Εισαγωγή στην Πολιτική Επιστήμη και τη θεωρία της Πολιτικής, Παπαζήση, Αθήνα, 1997, σ. 148.
36. Κυριαζόπουλος Π.Γ.- Τερζίδης Κ.Π.,(2000), *Διοίκηση Μικρομεσαίων Επιχειρήσεων*, Σύγχρονη Εκδοτική
37. Λογοθέτης Ν., *Μάνατζμεντ Ολικής Ποιότητας*, TQM HELLAS LTD, INTERBOOKS, (1992), σ.: 15
38. Μ. Δεκλερής, «Συστημική Θεωρία», εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1989
39. Μηλιώτη Ε. (2005): *Προγραμματισμός Δράσεων Επιχειρήσεων*, Αθήνα, Εκδ. Σύγχρονη Εκδοτική
40. Μπαμπίλης Γ.Χ., *Γραφειοκρατία* , 1983 ,σελ 5
41. Μπουραντάς, Δ., (2005), *Ηγεσία - Ο Δρόμος της διαρκούς επιτυχίας*, Κριτική.

42. Ν. 1943/1991 (ΦΕΚ Α' 50/11.4.1991) «Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμιση του προσωπικού της και άλλες συναφείς διατάξεις» στο www.et.gr
43. Ν. Μιχαλόπουλος – Α. Μακρυδημήτρης (επιμ.), «Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση» σ. 56, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2000
44. Ν.2000/1992 ,άρθρα 1&2
45. Ν.2190/1994 , «Σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση άλλων θεμάτων διοίκησης», ΦΕΚ Α/28/03.03.1994, γνωστός ως *Νόμος Πεπονή*
46. Ν.Μιχαλόπουλος, «Η δημόσια διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων», σ.124, ο.π...
47. Noori H., Russell R, *Production and Operations management, Total Quality and Responsiveness*, USA: McGraw-Hill, (1995)
48. Νόμος 2839/2000 (ΦΕΚ Α'/196/12.09.2000), «Ρυθμίσεις θεμάτων Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και άλλες διατάξεις», διαθέσιμος στο διαδικτυακό τόπο του Εθνικού Τυπογραφείου, ο.π...
49. Π. Καρκατσούλης, «Το Κράτος σε Μετάβαση: Από τη διοικητική μεταρρύθμιση και το νέο δημόσιο μάνατζμεντ στη διακυβέρνηση», σ. 91, ο.π...
50. Παγκάκης Γρηγόριος, *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση*2, Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1991, σ. 122.
51. Παπαδάκης Β. (2008): *Στρατηγική των Επιχειρήσεων: Ελληνική και Διεθνής Εμπειρία*, Αθήνα, Εκδ. Μπένου
52. ¹Παρά το γεγονός ότι οι πελατειακές σχέσεις δεν εξαφανίστηκαν, όπως σημειώνει ο Α.Μακρυδημήτρης στο Μακρυδημήτρης Α., Σπανού Κ., Τσούκας Χ., Καρκατσούλης Π., «Τι πρέπει να αλλάξει στη δημόσια διοίκηση», *Οικονομικός Ταχυδρόμος*, 17 Νοεμβρίου 2001
53. Παρασκευόπουλου Ι.(1993), *Μεθοδολογία Επιστημονικής Έρευνας*, Τόμος 1, Αθήνα.
54. Παρθενόπουλος Κωνσταντίνος, *Ελληνική Δημόσια Διοίκηση: θεωρίες, εμπειρίες, πρακτικές και προοπτικές μια πολιτισμική θεώρηση*

των προβλημάτων της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα, Ζήτη, Θεσσαλονίκη, 1997, σ. 23.

55. Σιδέρη Γ. Ευθυμίου, *Εκσυγχρονισμός και ανάπτυξη*, 1997, σελ 41-45

56. Σπηλιωτόπουλος Ε.,(2001),*Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα*, Σάκκουλα

57. Σπηλιωτόπουλος Επ. και Α. Μακρυδημήτρης (επιμ.), *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών/Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 200 I, σ. 21.

58. Στοιχεία Δημοσίου Δικαίου: Συνταγματικό και Διοικητικό Δίκαιο σε συνδυασμό με Διεθνές και Διοικητικό Δίκαιο², όπ. αν. παρ. σσ. 21-23.

59. Σύνταγμα 1975/1986/2001 άρθρο 101 § 1-3

60. Γάτσος Ν., *Τα Δημόσια Οικονομικά στην Ελλάδα*, Εκδοτικές Επιχειρήσεις «Το Οικονομικό», Κ.&Π. Σμπίλιας, Αθήνα, (1994),σ. 9-11

61. Τύπας Γεώργιος - Κατσαρός Γεώργιος, *Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη. Από τη γραφειοκρατία και την επιστημονική διοίκηση στην σύγχρονη οργανωσιακή θεωρία*, Gutenberg, Αθήνα, 2003, σ. 59.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

Θέση στην υπηρεσιακή μονάδα					
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	READER IN INTERNATIONAL BUSINESS DIRECTOR OF GRADUATE STUDIES AND ACCREDITATIONS	1	,9	,9	,9
	ΑΝΑΠΛΗΡΩΜΑΤΙΚΟΣ ΠΡΟΙΣΤΑΜΕΝΟΣ	1	,9	,9	1,8
	ΑΝΑΠΛΗΡΩΤΗΣ ΠΡΟΙΣΤΑΜΕΝΟΣ ΤΜΗΜΑΤΟΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ	1	,9	,9	2,8
	ΑΣΤΥΝΟΜΙΚΟΣ	1	,9	,9	3,7
	ΓΕΝΙΚΩΝ ΚΑΘΗΚΟΝΤΩΝ	1	,9	,9	4,6
	ΓΙΑΤΡΟΣ	1	,9	,9	5,5
	ΓΙΑΤΡΟΣ ΕΝΔΟΚΡΙΝΟΛΟΓΟΣ	1	,9	,9	6,4
	ΔΕ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ	1	,9	,9	7,3
	ΔΕ ΗΛΕΚΤΡΟΤΕΧΝΙΤΗΣ	1	,9	,9	8,3

ΔΕ ΜΗΧΑΝΟΤΕΧΝΙΤΗΣ	1	,9	,9	9,2
ΔΕ ΟΔΗΓΟΣ	1	,9	,9	10,1
ΔΕ ΠΑΡΑΣΚΕΥΑΣΤΩΝ	1	,9	,9	11,0
ΔΕΥΤΕΡΟΒΑΘΜΙΑ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ	1	,9	,9	11,9
ΔΙΕΥΘΥΝΤΗΣ	1	,9	,9	12,8
ΔΙΕΥΘΥΝΤΡΙΑ	3	2,8	2,8	15,6
ΔΙΚΗΓΟΡΟΣ	1	,9	,9	16,5
ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟΣ	5	4,6	4,6	21,1
ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟΣ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΚΗΣ	1	,9	,9	22,0
ΕΡΓΑΣΤΗΡΙΑΚΟΣ ΣΥΝΕΡΓΑΤΗΣ ΤΕΙ	1	,9	,9	22,9
ΘΥΡΩΡΟΣ-ΚΛΗΤΗΡΑΣ	1	,9	,9	23,9
ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ	1	,9	,9	24,8
ΚΕΠ ΔΗΜΟΥ ΝΕΑΣ ΙΩΝΙΑΣ ΤΕ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ- ΛΟΓΙΣΤΙΚΟΥ	1	,9	,9	25,7
ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΟΣ	1	,9	,9	26,6

ΛΗΪΑΡΧΟΡ	1	,9	,9	27,5
ΜΑΓΕΙΡΑΡ	1	,9	,9	28,4
ΜΗΧΑΝΙΚΟΡ	1	,9	,9	29,4
ΝΟΜΙΚΟΡ ΢ΥΜΒΡΟΥΛΟΡ	1	,9	,9	30,3
ΟΔΗΓΟΡ	3	2,8	2,8	33,0
ΟΔΗΓΟΡ ΛΕΩΦΟΡΕΙΩΝ	1	,9	,9	33,9
ΟΡΓΑΝΙΚΗ	1	,9	,9	34,9
ΠΑΙΔΑΓΩΓΟΡ	3	2,8	2,8	37,6
ΠΑΙΔΑΓΩΓΟΡ ΤΕ	1	,9	,9	38,5
ΠΕ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ	1	,9	,9	39,4
ΠΡΟΙΡΤΑΜΕΝΗ	2	1,8	1,8	41,3
ΠΡΟΙΡΤΑΜΕΝΗ ΜΕΛΕΤΩΝ- ΚΑΤΑΡΚΕΥΩΝ	1	,9	,9	42,2
ΠΡΟΙΡΤΑΜΕΝΟΡ	6	5,5	5,5	47,7
ΠΡΟΙΡΤΑΜΕΝΟΡ ΕΦΟΡΙΑΡ	1	,9	,9	48,6
ΠΡΟΙΡΤΑΜΕΝΟΡ ΤΜΗΜΑΤΟΡ	2	1,8	1,8	50,5
ΤΕΧΝΙΚΟΡ	1	,9	,9	51,4

ΤΕΧΝΟΛΟΓΟΣ ΙΑΤΡΙΚΩΝ ΕΡΓΑΣΤΗΡΙΩΝ	3	2,8	2,8	54,1
ΥΠΑΛΛΗΛΟΣ	35	32,1	32,1	86,2
ΥΠΑΛΛΗΛΟΣ (ΕΦΟΡΙΑΣ)	1	,9	,9	87,2
ΥΠΑΛΛΗΛΟΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ-ΕΛΕΓΧΟΣ ΚΑΙ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΧΡΗΜΑΤΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΘΕΜΑΤΩΝ	1	,9	,9	88,1
ΥΠΑΛΛΗΛΟΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΣ	1	,9	,9	89,0
ΥΠΑΛΛΗΛΟΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ	1	,9	,9	89,9
ΥΠΑΛΛΗΛΟΣ ΕΦΟΡΙΑΚΟΣ	1	,9	,9	90,8
ΥΠΑΛΛΗΛΟΣ ΚΕΠ	1	,9	,9	91,7
ΥΠΑΛΛΗΛΟΣ ΛΟΓΙΣΤΗΡΙΟΥ	2	1,8	1,8	93,6
ΥΠΑΛΛΗΛΟΣ ΜΟΝΙΜΟΣ	1	,9	,9	94,5
ΥΠΑΛΛΗΛΟΣ ΤΡΑΠΕΖΗΣ	2	1,8	1,8	96,3
ΥΠΑΛΛΗΛΟΣ(ΟΙΚΟΝΟΜΙΚ ΟΥ)	1	,9	,9	97,2

	ΥΠΕΥΘΥΝΗ ΔΙΠΛΟΓΡΑΦΙΚΟΥ	1	,9	,9	98,2
	ΦΙΛΟΛΟΓΟΣ	1	,9	,9	99,1
	ΧΕΙΡΙΣΤΗΣ ΕΛΕΓΧΟΥ	1	,9	,9	100,0
	Total	109	100,0	100,0	