

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΕΣ ΣΠΟΥΔΕΣ ΓΙΑ

**Π.Μ.Σ.**

ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

**Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων - Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου  
Τμήμα Οικονομικών Επιστημών - Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης  
Τμήμα Οικονομικών Επιστημών - Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης  
Τμήμα Οργάνωσης και Διοίκησης Επιχειρήσεων - Πανεπιστήμιο Πειραιά**

**Διαπανεπιστημιακό Διατμηματικό  
Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών  
«Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη και Αυτοδιοίκηση»**

**Μοντέλο καλής Διαχείρισης – Διοίκησης Νομικών  
προσώπων και οργανισμών**

**Αναστάσιος Χατζηκυριακίδης**

Κομοτηνή, Μάρτιος 2018



**Department of Political Studies and International Relations - University of  
Peloponnese**

**Department of Economics - Democritus University of Thrace  
Department of Economics - Aristotle University of Thessaloniki  
Department of Business Administration - University of Piraeus**

**Interuniversity Interdepartmental  
Master Program in  
«Local and Regional Government and Development»**

**A Model for the optimum administration of Public  
Organizations**

**Anastasios Chatzikyriakidis**

Komotini, March 2018

## Περίληψη

Στην παρούσα διπλωματική εργασία μελετώνται μοντέλα δημόσιας διοίκησης υπό το πρίσμα της εξέτασης επιτυχημένων παραδειγμάτων οργάνωσης και λειτουργίας δημοσίων νομικών προσώπων και οργανισμών. Μετά από μία σύντομη ανασκόπηση της υπάρχουσας θεωρητικής εξέλιξης στον υπό εξέταση τομέα, σταχυολογούμε τα χαρακτηριστικά τριών επιτυχημένων μοντέλων οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αυτό της Σιγκαπούρη, της Σουηδίας και της Νέας Ζηλανδίας. Αν και αποτελούν μοντέλα διοίκησης που έχουν προκύψει από διαφορετικές ιστορικές αφετηρίες, εμφανίζουν κοινά χαρακτηριστικά όπως η αποκεντρωμένη διοίκηση, η διαφάνεια και η διοίκηση βάσει στόχων. Παράλληλα, επιχειρείται η εξέταση της ελληνικής περίπτωσης και ο εντοπισμός διαφόρων στοιχείων που μπορούν να μεταφερθούν από τα διάφορα επιτυχημένα μοντέλα στην ελληνική πραγματικότητα.

## Abstract

In this dissertation we study the issue of public administration under the scope of examining successful organizational models in public administration. After a brief review of the most recent theoretical advances in public organizational models we pinpoint the characteristics of three successful organizational models; that of Singapore, New Zealand and Sweden. Although the specific administrative structures have been followed different paths and from different starting points, they appear to possess common characteristics such as a decentralized administrative structure, clarity in their operation and goal based organization. Moreover, I also illustrate the situation in the Greek public administration and track various elements from the successful models that can be adopted in the Greek case.

## Πίνακας Περιεχομένων

1. Εισαγωγή.....	9
2. Συστήματα Δημόσιας Διοίκησης.....	11
2.1 Το παραδοσιακό μοντέλο Διοίκησης.....	11
2.2 Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ.....	12
2.3 Διοίκηση Ολικής Ποιότητας.....	16
3. Παραδείγματα Επιτυχημένων μοντέλων Δημόσιας Διοίκησης.....	20
3.1 Μελέτη περίπτωσης: Μοντέλο δημόσιας διοίκησης στη Σιγκαπούρη.....	26
3.1.1 Αναδιοργάνωση δομών και αντιλήψεων.....	27
3.1.2 Καταπολέμηση της διαφθοράς.....	28
3.1.3 Επιλογή προσωπικού.....	29
3.2 Σκανδιναβικό μοντέλο διοίκησης.....	32
3.2.1 Διαφάνεια και απόδοση ευθυνών.....	34
3.2.2 Δυισμός.....	36
3.2.3 Αποκεντρωμένη διοίκηση.....	38
3.3 Το μοντέλο διοίκησης της Νέας Ζηλανδίας.....	40
3.3.1 Μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης.....	41
3.3.2 Υπάρχουσα δομή της δημόσιας διοίκησης.....	44
4. Ελληνική Δημόσια Διοίκηση.....	47
4.1 Ιστορικά Στοιχεία.....	47
4.2 Παρούσα Κατάσταση.....	52
4.3 Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση στην Ελλάδα.....	56
4.3.1 Πρόγραμμα “Semantic Gov”.....	56
4.3.2 Το Πρόγραμμα «Πολιτεία».....	57
4.3.3 Το Πρόγραμμα «ΣΥΖΕΥΞΙΣ».....	57
4.3.4 Το Πρόγραμμα «Αριάδνη».....	58
4.3.5 Το Πρόγραμμα «Ψηφιακή Σύγκλιση».....	58
5. Συμπεράσματα - Προτάσεις.....	59
Βιβλιογραφικές Αναφορές.....	63

## Ευρετήριο Πινάκων

Στοιχεία Υπηρεσίας καταπολέμησης διαφθοράς (Σιγκαπούρη).....	28
Αξιολόγηση Δημόσιας Διοίκησης στη Σιγκαπούρη .....	31
Αξιολόγηση Δημόσιας Διοίκησης στη Σουηδία .....	34
Αξιολόγηση Δημόσιας Διοίκησης στη Νέα Ζηλανδία .....	45
Αξιολόγηση Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα .....	54

## Ευρετήριο Φωτογραφιών και Διαγραμμάτων

Διαχωρισμός τοπικής Αυτοδιοίκησης την περίοδο 1987-1997 .....	51
Περιφέρειες με την εφαρμογή του προγράμματος «Καλλικράτης» .....	52
Λόγος υποψηφίων/ θέσεων σε διαγωνισμούς του ΑΣΕΠ.....	56

Θα ήθελα να ευχαριστήσω τον επιβλέποντα καθηγητή μου, κ. Γεώργιο Γαλανό για τη βοήθειά του κατά την εκπόνηση της συγκεκριμένης πτυχιακής εργασίας. Η συμβολή του στην παροχή των κατάλληλων κατευθύνσεων συνέβαλε σημαντικά στην ολοκλήρωσή της.

Παράλληλα θα ήθελα να αφιερώσω τη συγκεκριμένη εργασία στην οικογένεια μου, που μου συμπαραστάθηκε όλο αυτό το διάστημα των μεταπτυχιακών μου σπουδών και ιδιαίτερα στους δύο υιούς μου Μηνά και Ευάγγελο – Άγγελο που τους στερήθηκα όλο αυτό το διάστημα.

Αναστάσιος Χατζηκυριακίδης



## 1. Εισαγωγή

Η αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης αποτελεί ένα από τα πλέον βασικά στοιχεία προόδου κάθε κοινωνίας. Μία αποτελεσματική δημόσια διοίκηση επιτελεί μία πλειάδα λειτουργιών που δεν μπορούν να υλοποιηθούν από τον ιδιωτικό τομέα, προάγοντας την κοινωνική ευημερία, την ευρωστία της οικονομίας, τη δημιουργία ενός αισθήματος ασφάλειας και δικαιοσύνης ενώ συμβάλλει στη διατήρηση ενός της κοινωνικής ευημερίας.

Το σύστημα οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης είναι το αποτέλεσμα μακροχρόνιων ζυμώσεων του ιδιωτικού με το δημόσιο τομέα όπως αυτά προκύπτουν από τις κοινωνικές επιταγές και την πολιτική βούληση για αξιοκρατία, διαφάνεια και κοινωνική δικαιοσύνη. Κατά συνέπεια, ο τρόπος λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης είναι μοναδικός για κάθε κοινωνία, προσαρμοσμένος στις ιδιαίτερες ιστορικές μνήμες και τοπικές ιδιαιτερότητες.

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι η ανάλυση ενός μοντέλου δημόσιας διοίκησης νομικών προσώπων εν γένει, το οποίο να ανταποκρίνεται στις σημερινές αυξημένες απαιτήσεις διαχείρισης δημόσιων φορέων και ταυτόχρονα αναφορά σε σύγχρονα μοντέλα διοίκησης δήμων ή νομικών προσώπων που αποτελούν παραδείγματα καλών πρακτικών. Για να το πράξω αυτό μελετώ τρία (3) συστήματα επιτυχημένων μοντέλων δημόσιας διοίκησης, της Σιγκαπούρη, της Σουηδίας και της Νέας Ζηλανδίας. Αν και πολλά στοιχεία των τριών συστημάτων είναι ετερόκλιτα,

ωστόσο έχουν ως κοινή συνιστώσα την υψηλή αποτελεσματικότητα του δημόσιου τομέα.

Πριν τη μελέτη των χαρακτηριστικών των τριών μοντέλων οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης, παραθέτω το βασικό εννοιολογικό πλαίσιο και την ιστορική εξέλιξη σε παγκόσμιο επίπεδο από την οποία έχει περιέλθει η υπάρχουσα δομή της άριστης δημόσιας διοίκησης κατά τους διαφόρους μελετητές. Αν και σύντομο σε έκταση (λόγω των προφανών περιορισμών μίας διπλωματικής εργασίας) ως πρώτο βήμα η εργασία στοιχειοθετεί το βασικό πλαίσιο πάνω στο οποίο εξελίχθηκαν και διαμορφώθηκαν όλα τα επιμέρους στοιχεία δημόσιας οργάνωσης.

Φυσικά σε μία αντίστοιχη εργασία δεν θα μπορούσε να λείπει το στοιχείο της ελληνικής πραγματικότητας. Μετά από μία σύντομη περιγραφή της υφιστάμενης κατάστασης και της ιστορικής εξέλιξης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, επιχειρώ να εξετάσω τα στοιχεία εκείνα που θα ήταν δυνατόν να υιοθετηθούν από περιπτώσεις καλής πρακτικής. Με αυτό τον τρόπο επιχειρώ να καταλήξω σε μία δέσμη προτάσεων που αποτελούν και τα βασικά χαρακτηριστικά επιτυχημένων δομών που λείπουν από την ελληνική πραγματικότητα.

Όπως και κάθε εργασία αποτελεί ένα έναυσμα για τη συγκριτική εξέταση των διαφόρων στοιχείων της δημόσιας διοίκησης και φυσικά καμία λύση δεν μπορεί να τύχει θετικής έκβασης αν δεν προσαρμοστεί στα τοπικά στοιχεία που επικρατούν στην ελληνική επικράτεια. Ωστόσο, η συγκεκριμένη προσπάθεια αποτελεί μία κίνηση προς την ορθή (κατά την άποψή μου) κατεύθυνση, αυτή της σύγκρισης επιτυχημένων πρακτικών αξιοποιώντας την ιστορική μνήμη ανάλογων παραδειγμάτων άλλων χωρών.

## **2. Συστήματα Δημόσιας Διοίκησης**

Όπως προαναφέρθηκε στην εισαγωγή της παρούσας εργασίας, ο σκοπός αυτής της διπλωματικής είναι η διερεύνηση και η ανασκόπηση επιτυχημένων μοντέλων διαχείρισης και διοίκησης νομικών προσώπων και οργανισμών. Για να είναι δυνατή η παρουσίαση και περιγραφή των διαφόρων περιπτώσεων, είναι επιβεβλημένη η περιγραφή των σύγχρονων τάσεων που επικρατούν στο χώρο της οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης.

### **2.1 Το παραδοσιακό μοντέλο Διοίκησης**

Το Κλασικό ή παραδοσιακό ή Ναπολεόντιο μοντέλο της Δημόσιας Διοίκησης είναι ένα πολύπλοκο πλέγμα κοινωνικών και νομικών χαρακτηριστικών που βασίζονται σε ένα συχνά περίπλοκο κανονιστικό πλαίσιο.

Το κύριο χαρακτηριστικό του παραδοσιακού μοντέλου είναι η συγκέντρωση της εξουσίας στην κορυφή της ιεραρχικής πυραμίδας με λίγες μόνο λειτουργίες να μπορούν να ολοκληρωθούν σε κατώτερο επίπεδο, ενώ όλες οι δραστηριότητες απαιτούν την τελική έγκριση από την κορυφή της ιεραρχίας, δημιουργώντας μία συγκέντρωση ενεργειών που είναι κοστοβόρα χρονικά και γραφειοκρατικά. Αυτή η πυραμιδοειδής ιεραρχική δομή χαρακτηρίζεται από ένα αυστηρό πλαίσιο κανόνων νομικού, κοινωνικού και εθιμικού δικαίου που δεν είναι εύκολα προσβάσιμο στο μέσο πολίτη. Συχνά απαιτείται η κατοχή ειδικών γνώσεων για τη συνδιαλλαγή με ένα δημόσιο φορέα καθιστώντας τη διαδικασία προσιτή μόνο σε ειδικούς συμβούλους. Σε πολλές εκφάνσεις του το παραδοσιακό μοντέλο χαρακτηρίζεται από τη μη ορθή κατανομή των πόρων, την κοστοβόρα λειτουργία και τη διαφθορά, καθώς η ανώτερη ομάδα υπαλλήλων έχουν

εξαιρετικά εκτεταμένες αρμοδιότητες και είναι απομονωμένες από την κοινωνία, δημιουργώντας κίνητρα εύκολου πλουτισμού. Παράλληλα, οι προσλήψεις και απολύσεις του προσωπικού απαιτούν περίπλοκες και χρονοβόρες διαδικασίες.

## **2.2 Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ**

Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (NDM) ανέτειλε τη δεκαετία του 1980, ως αποτέλεσμα της κρίσης της εποχής, σε σύγκρουση με την κλασική έννοια της δημόσιας γραφειοκρατίας, όπως την είχε περιγράψει ο Weber (1922). Το νέο μοντέλο της Δημόσιας Διοίκησης και Δημόσιας Πολιτικής βασίστηκε στην θεωρία του ατομικισμού μέσω του προσανατολισμού στην αγορά (market orientation). Με βάση λοιπόν τη θεωρία του ατομικισμού, η δημόσια διοίκηση πρέπει να δίνει βάση στον ανταγωνισμό κι όχι στους αυστηρούς κανόνες που επιτάσσει το παραδοσιακό γραφειοκρατικό μοντέλο. Οι πολίτες θα πρέπει να αντιμετωπίζονται ως πελάτες. Το κέρδος είναι ο απώτερος στόχος και η ελαχιστοποίηση του κόστους αναζητά νέες προοπτικές και ανταγωνιστικές προτάσεις.

Βασικά χαρακτηριστικά της θεωρίας του ατομικισμού αποτελούν ο χαμηλός βαθμός συλλογικότητας και το αραιό πλέγμα κανόνων. Ο χαλαρός έλεγχος και η ελεύθερη ιδιωτική πρωτοβουλία που επιτάσσει ο ανταγωνισμός και οι «δυνάμεις της αγοράς» είναι πλέον σε θέση να αποφέρουν καρπούς. Πιο συγκεκριμένα, το NDM ενδιαφέρεται για τον μακροπρόθεσμο προγραμματισμό, τη δυναμική στοχοθεσία, επιδιώκει την επιτυχία της οργάνωσης, καθιερώνει την απλή δομή, δίνει έμφαση στα αποτελέσματα και εκχωρεί αρμοδιότητες στους εργαζομένους (Μιχαλόπουλος, 2003).

Το NDM λειτουργεί παράλληλα με τις παραδοσιακές διοικητικές αξίες, όπως είναι η ουδετερότητα, ενώ τονίζει τις αρχές της διαφάνειας, της ποιότητας, της

αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας. Η έμφαση δεν εστιάζεται πλέον στη νομιμότητα των διαδικασιών, αλλά στην ικανοποίηση των πολιτών, οι οποίοι θεωρούνται πλέον πελάτες. Σύμφωνα με τον Μιχαλόπουλο (2003), το ζητούμενο είναι «η μετάβαση από μία διοίκηση διαδικασιών σε μία αποτελεσμάτων». Πολλές οργανώσεις του Δημοσίου θεσπίζουν συστήματα για τη διαχείριση ποιότητας εστιάζοντας:

1. Στην ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών
2. Στους πολίτες που προσεγγίζονται ως πολίτες-πελάτες
3. Στη διοικητική αποκέντρωση
4. Στο διαχωρισμό της πολιτικής από την δημόσια διοίκηση
5. Στην αποτελεσματικότητα και στη μείωση του κόστους
6. Στη μείωση του μεγέθους των οργανισμών
7. Στη μείωση της γραφειοκρατίας
8. Στην πρόληψη των προβλημάτων κανονιστικού και διοικητικού δικαίου

πριν ανακύψουν

9. Στην ενεργοποίηση τόσο του δημόσιου όσο και του ιδιωτικού τομέα
10. Στην επίλυση των κοινωνικών προβλημάτων
11. Στη μείωση του κόστους και της σπατάλης των δημοσίων επιχειρήσεων

και οργανισμών

12. Στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των δημοσίων επιχειρήσεων και
13. Στη μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα στους

δημόσιους οργανισμούς.

Το ΝΔΜ και οι αλλαγές που επιφέρει στη δημόσια διοίκηση προκαλούν ιδιαίτερα οφέλη τόσο για τους πολίτες όσο και για τους ιδιωτικούς οργανισμούς που συνεργάζονται ή εξαρτώνται από τους δημόσιους οργανισμούς. Ιδιαίτερα, βελτιώνεται η επικοινωνία με το δημόσιο τομέα λόγω της ανάπτυξης εργαλείων για την επικοινωνία και την ανάπτυξη σχέσεων εμπιστοσύνης, τη μείωση του κόστους και χρόνου

αναζήτησης πληροφοριών και την παροχή ανταποδοτικών υπηρεσιών υψηλής ποιότητας.

Άλλα πιθανά οφέλη από την εφαρμογή των μεθόδων του ΝΔΜ είναι η ύπαρξη αντικειμενικότητας και διαφάνειας, καθώς υπάρχουν πιο σαφείς και μετρήσιμοι στόχοι καθώς και σαφή νομικά πλαίσια που τις στηρίζουν, η βελτίωση της διοίκησης ανθρωπίνων πόρων σε όλους τους τομείς της δημόσιας διοίκησης αλλά και της τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς και η ύπαρξη ευελιξίας και αξιοπιστίας στη λειτουργία όλων των δομών του δημοσίου.

Ωστόσο το ΝΔΜ μπορεί να έχει και σημαντικά μειονεκτήματα. Η αποκέντρωση που προωθεί σε συνεργασία με την έλλειψη μετακίνησης των μονάδων της κεντρικής διοίκησης (περιοριζόμενο απλά σε μία μεταβίβαση αρμοδιοτήτων) μπορεί να οδηγήσει στην αύξηση της γραφειοκρατίας, αντί για την καταπολέμηση αυτής. Παράλληλα, ο εκσυγχρονισμός που επιβάλλει έχει σημαντικό οικονομικό κόστος το οποίο μπορεί να μην συνάδει με το τελικό αποτέλεσμα.

Ένα ακόμη θέμα που έχει απασχολήσει συχνά τη βιβλιογραφία είναι το μίγμα των αποκρατικοποιήσεων που προωθούνται με το ΝΔΜ. Η εξωτερίκευση πλειάδας αρμοδιοτήτων και λειτουργιών αν και έχει προφανή αποτελέσματα μείωσης των λειτουργικών εξόδων, δημιουργεί πελατειακές σχέσεις με τον ιδιωτικό τομέα, ενώ έχουν καταγραφεί και περιπτώσεις εκπτώσεων στις προδιαγραφές των λειτουργιών που αναθέτονται με αποτέλεσμα τη μείωση της χρηστικότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών. Παράλληλα, η μετάβαση λειτουργιών στον ιδιωτικό τομέα έχει παρατηρηθεί ότι οδηγεί σε οικονομίες κλίμακας, ολιγοπώλιο και μονοπωλιακές πρακτικές.

Παρόμοια αποτελέσματα με τα προαναφερόμενα μπορεί να παρατηρηθούν και από την εξωτερικήυση των διαφόρων λειτουργιών όταν πολύπλοκες λειτουργίες του δημοσίου τομέα που έχουν προκύψει από ζυμώσεις πολλών ετών λειτουργίας όταν ανατίθενται σε νέους ιδιωτικούς φορείς που δεν έχουν την απαραίτητη εμπειρία οδηγούν σε μειωμένες αποδόσεις, στρεβλώσεις στη λειτουργία και τελικά δεν εξυπηρετούν το σκοπό της ανάθεσης (Hughes, 2003). Κατά συνέπεια, η ανάθεση σε εξωτερικούς συνεργάτες των λειτουργιών του δημοσίου πρέπει να γίνεται με ιδιαίτερο πλαίσιο και υπό στενή εποπτεία. Παρά τα συναφή πλεονεκτήματα και τις εγγενείς αδυναμίες, υπάρχουν και περιπτώσεις όπου το ΝΔΜ δεν έχει πεδίο εφαρμογής. Ειδικότερα, σε περιπτώσεις όπου η πίστη στο δημόσιο τομέα και η αξιοπιστία είναι εδραιωμένη, η γραφειοκρατία δεν είναι ιδιαίτερα ανασταλτικός παράγοντας.

Για να έχει επιτυχία το ΝΔΜ και η συναφής Διοίκηση διά Στόχων πρέπει ο κάθε εργαζόμενος να έχει την ικανότητα να οριοθετεί τους στόχους του. Στη συνέχεια να είναι αφοσιωμένος σε αυτούς και ειδικά στους πλέον δύσκολους. Είναι απαραίτητη η ανατροφοδότηση, σχετικά με την πρόοδο που επιτυγχάνει. Πολλές φορές οι εργαζόμενοι, όταν διαπιστώνουν ότι είναι αρκετά πίσω από την επίτευξη των στόχων τους, αναγκάζονται να αυξήσουν την απόδοσή τους, προκειμένου να μην ξεφύγουν από αυτούς. Ο εργαζόμενος πρέπει να εκπαιδευτεί, ώστε να μπορεί να συστηματοποιήσει τη συμπεριφορά και τη στρατηγική του για την επίτευξη των στόχων. Τέλος, η ύπαρξη ενός ικανού ηγέτη μπορεί να συμβάλει στην αντιμετώπιση όλων των προβλημάτων που παρουσιάζονται κατά τη διάρκεια της εργασίας (Παπαλεξανδρή και Μπουραντάς, 2003). Οι κύριοι τρόποι έκφρασης του ΝΔΜ είναι:

1. Η Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση (E-Governance) δηλαδή στην ουσία η ανάπτυξη ενός ολοκληρωμένου ηλεκτρονικού δικτύου στις δημόσιες υπηρεσίες
2. Η Διοικητική Αποκέντρωση (Decentralization) δηλαδή η δημιουργία φορέων αποκέντρωσης της εξουσίας και η ενίσχυσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης
3. Η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας (Total Quality Management) ακολουθώντας μία διαδικασία συνεχούς βελτίωσης της ποιότητας των δημοσίως παρεχόμενων υπηρεσιών
4. Η Θέσπιση νέων μορφών ελέγχου και ρύθμισης (Control and Administration) με τη δημιουργία ανεξάρτητων αρχών
5. Η Κανονιστική Μεταρρύθμιση (Legal Control) με την απορρύθμιση απαρχαιωμένων αυστηρών δομών και την αποτελεσματικότερη νομοθέτηση.
6. Η Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού (Human Resources) δηλαδή η επιλογή και εκπαίδευση του προσωπικού

### **2.3 Διοίκηση Ολικής Ποιότητας**

Η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας (Total Quality Management, Δ.Ο.Π.) είναι μια διοικητική φιλοσοφία η οποία επικεντρώνει την προσοχή της στον πολίτη - πελάτη και βελτιώνει συνεχώς τις επιχειρησιακές διαδικασίες χρησιμοποιώντας αναλυτικά εργαλεία και ομαδική εργασία με τη συμμετοχή όλων των υπαλλήλων. Η Δ.Ο.Π. δίνει έμφαση στην αποτελεσματική διαχείριση των συστημάτων και των διαδικασιών μιας επιχείρησης. Αναλύει τις σχέσεις των διαφόρων υποσυστημάτων που απαρτίζουν το σύνολο και επεκτείνει τη φιλοσοφία της ποιότητας σε όλους τους εργαζομένους της οργάνωσης. Διαμορφώνει έναν συμβουλευτικό παρά ελεγκτικό και θεωρεί ότι οι προσδοκίες των πελατών είναι το ελάχιστο που οφείλει να πραγματοποιήσει η επιχείρηση.

Η Δ.Ο.Π. ως πρώτη προτεραιότητά της έχει την ποιότητα και τη συνεχή βελτίωσή της, εστιάζοντας στις απαιτήσεις του πελάτη. Παρέχει τη συνολική και τη



συστηματική συμμετοχή εργαζομένων και τέλος στηρίζεται στις μικτές δια-λειτουργικές ομάδες. Είναι ένα ανθρωποκεντρικό σύστημα διοίκησης, το οποίο στηρίζεται στους ανθρώπους και υπηρετεί τους ανθρώπους. Για την επιτυχία ενός συστήματος Δ.Ο.Π. απαιτείται η συνεργασία και ο συντονισμός από όλους τους εργαζόμενους και τα υποσυστήματα του οργανισμού (Ασπρίδης, 2013). Για την επιτυχημένη εφαρμογή ενός μοντέλου που βασίζεται στη Δ.Ο.Π θα πρέπει να πληρούνται οι παρακάτω προϋποθέσεις:

**Δέσμευση της ηγεσίας:** Δέσμευση των κορυφαίων στελεχών της ανώτατης διοίκησης και του διευθυντή στις αρχές της ολικής ποιότητας. Η ανώτατη διοίκηση πρέπει να αναλάβει προσωπικά την ηγεσία της προσπάθειας και να παρέχει την αναγκαία καθοδήγηση δίνοντας πρώτη το παράδειγμα. Παράλληλα, ένα σημαντικό χαρακτηριστικό είναι η συνέχεια της ηγεσίας όπου η αλλαγή ενός διευθυντή ή γενικού γραμματέα ενός οργανισμού δεν θα επιφέρει αναστολή της προσπάθειας.

**Εφαρμογή σε έκταση:** Είναι αναγκαία η αντιμετώπιση της ποιότητας από όλα τα τμήματα του οργανισμού, και όχι μόνον από κάποιο ειδικό τμήμα ελέγχου που περιορίζεται μόνο σε τεχνικά θέματα, τα οποία δεν είναι εφικτά στις διάφορες θέσεις εργασίας. Με άλλα λόγια, η διασφάλιση της ποιότητας των υπηρεσιών είναι θέμα όλων των μελών του και όχι μόνο ενός εξειδικευμένου τμήματος που ασχολείται με την ποιότητα λόγω της αποστολή του.

**Υπευθυνότητα σε βάθος:** Η συνεισφορά κάθε εργαζομένου συμβάλει στην αλλαγή της νοοτροπίας και προς αυτό το σκοπό όλοι πρέπει να είναι υπεύθυνοι και υπόλογοι με κάποιο σύστημα αξιολόγησης για το ρόλο τους και την επίδοσή τους στην εξασφάλιση της ποιότητας.

**Πρόληψη:** Η ποιότητα πρέπει να έχει ενσωματωθεί στη σχεδίαση των υπηρεσιών και των διαδικασιών. Ο εκ των υστέρων έλεγχος δημιουργεί ένα κρυφό τμήμα παραγωγής ή εξυπηρέτησης όπου παράγονται ακατάλληλες υπηρεσίες και γίνεται σπατάλη πόρων για την εκ των υστέρων διόρθωσή τους αν όχι με την απόρριψη τους.

**Συνεχής εκπαίδευση στη χρήση εργαλείων και μεθόδων βελτίωσης ποιότητας:** Με τη χρησιμοποίηση στατιστικών διαγραμμάτων γίνονται κατανοητές από τους εργαζομένους (και από τη διοίκηση) οι διάφορες λειτουργίες και οι λόγοι των αιτιών διακύμανσης στην ποιότητα και κατ' επέκταση η διαγραμματική απεικόνιση συμβάλει στην ταχεία λήψη αποφάσεων. Έτσι οι υπάλληλοι δεν φοβούνται να επισημαίνουν τα προβλήματα του συστήματος και ταυτόχρονα αποκτούν περηφάνια και αγάπη για την δουλειά τους. Για να υπάρξει επιτυχία πρέπει να υπάρξει εκπαίδευση και κατάρτιση των εργαζομένων στα εργαλεία και στις τεχνικές ποιότητας.

**Έλεγχος ανταγωνιστικότητας:** Η αποτελεσματικότητα του συστήματος θα πρέπει να οριοθετείται συνεχώς με βάση μια σειρά δεικτών απόδοσης, εσωτερικών και εξωτερικών (benchmarking). Οι εξωτερικοί δείκτες είναι πιο σημαντικοί γιατί έχουν σχέση με το πώς αντιλαμβάνονται τις βελτιώσεις στα προϊόντα πετυχημένες επιχειρήσεις. Οι εσωτερικοί δείκτες αφορούν διαχρονική εξέλιξη δεικτών στα διάφορα τμήματα του οργανισμού.

**Συνεχής βελτίωση:** Η κεντρική φιλοσοφία της διοίκησης ολικής ποιότητας, είναι η παρακίνηση της συνεχούς αναζήτησης νέων μεθόδων βελτίωσης των δραστηριοτήτων εξυπηρέτησης. Με τη συνεχή βελτίωση γίνονται μικρά αλλά σταθερά βήματα με τη χρήση δοκιμαστικών τεχνικών και εργαλείων, με συμμετοχή των εργαζομένων.



### **3. Παραδείγματα Επιτυχημένων μοντέλων Δημόσιας Διοίκησης**

Η δημόσια διοίκηση αποτελεί κεντρικό θέμα της εξέλιξης κάθε κοινωνίας από τους αρχαιότερους χρόνους. Οι δημόσιοι οργανισμοί και η δημόσια διοίκηση βρίσκονται στην καρδιά της διαδικασίας. Παράλληλα, οι κυβερνητικοί ανασχηματισμοί επηρέασαν τις κυβερνητικές δομές μεταστρέφοντάς τους από κυβερνήσεις θεσμοί σε πολιτοκεντρικές διοικητικές δομές. Κατά συνέπεια ανακύπτει το λογικό ερώτημα, γιατί ξαφνικά οι πολίτες ήρθαν στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος στο μετασχηματισμό του κρατικού μηχανισμού λειτουργίας;

Ένα από τα σημαντικότερα θέματα στο σύγχρονο ρευστό περιβάλλον εργασίας της δημόσιας διοίκησης με την επικράτηση της παγκοσμιοποίησης είναι η μεταβολή του ρόλου που διαδραματίζει το σύγχρονο κράτος. Πλέον το κράτος δεν είναι υπεύθυνο για την παραγωγή του πλούτου και την αξιοποίηση των διαθέσιμων παραγωγικών πόρων , παρά μόνο για τη θεσμοθέτηση του πλαισίου που θα κινηθεί ο ιδιωτικός τομέας και την παροχή ορισμένων ρόλων κοινωνικού ενδιαφέροντος.

Ο ιστορικός ρόλος του κράτους και των κρατικών οργανισμών είναι η παροχή ασφάλειας και διόρθωσης των ατελειών της αγοράς παρέχοντας σταθερότητα και δικαιοσύνη ώστε να παρέχουν το ιδανικό πλαίσιο λειτουργίας του ιδιωτικού τομέα. Ενώ το φαινόμενο της παγκοσμιοποίησης δεν είναι καινούργιο, η επιτάχυνση στις αλλαγές που επιβάλλουν η τεχνολογική πρόοδος, ο μαρασμός παραδοσιακών ισχυρών

οικονομιών και η ίδρυση διεθνών οργανισμών οδήγησε στην ανάγκη οργάνωσης πιο αποδοτικών δομών λειτουργίας.

Η πρώτη σχολή σκέψη για το μετασχηματισμό του δημόσιου οργανισμού σε ένα πιο αποδοτικό φορέα από πλευράς παρεχόμενων υπηρεσιών είναι το ΝΔΜ που αναλύθηκε διεξοδικά στην Ενότητα 2. Τα διάφορα μειονεκτήματα του ΝΔΜ δημιούργησαν μία δεύτερη σχολή σκέψης που καταναίμει την οργανωτική δομή σε διαφορετικά μοντέλα λειτουργίας. Σύμφωνα με τον Peters (1996) κατατάσσονται σε τέσσερις κατηγορίες:

1. Μοντέλο της αγοράς, όπου η στόχευση είναι στη εξωτερίκευση όλων των διαδικασιών που είναι δυνατόν να ανατεθούν στον ιδιωτικό τομέα, την προστασία της λειτουργίας της ελεύθερης αγοράς και την ελάχιστη δυνατή επέμβαση στη λειτουργία της
2. Συμμετοχικό μοντέλο, με τις συνέργειες μεταξύ ιδιωτικού και δημοσίου τομέα να είναι το κυρίαρχο στοιχείο και να δίνεται η συμμετοχή στους πολίτες για τη συμμετοχή στη διαδικασία της διοίκησης.
3. Ευέλικτη διακυβέρνηση, με την διοίκηση βάση στόχων.
4. Απορρυθμισμένη διακυβέρνηση, όπου επικρατούν ευέλικτα οργανογράμματα βάση ομάδων εργασίας, αποκεντρωμένες αρμοδιότητες και μικρό δημόσιο τομέα.

Παρά την αλληλοεπικάλυψη σε διάφορα σημεία, γενικά υπάρχουν διακριτά στοιχεία που διαφοροποιούν μεταξύ τους τα διάφορα μοντέλα διακυβέρνησης βάση της συμμετοχής των πολιτών, της επικοινωνίας με τον ιδιωτικό τομέα και της δομής διακυβέρνησης.

Τα πρώτα «σύγχρονα» μοντέλα οργάνωσης αποτελούν τα μοντέλα του Max Weber στη Γερμανία και του Woodrow Wilson στις ΗΠΑ. Και οι δύο ήταν οπαδοί του διαχωρισμού της πολιτικής από τη διακυβέρνηση του δημόσιου τομέα ψάχνοντας για μία δομή που θα αντιστεκόταν σε πολιτικές πιέσεις και στρεβλώσεις στη δομή και τη διαδικασία επιλογής των υπαλλήλων. Το κλασσικό μοντέλο της γραφειοκρατίας που συνδέθηκε με τον Max Weber εδράζεται στην καταπολέμηση της γραφειοκρατίας. Φυσικά, στο σημείο αυτό τίθεται το ερώτημα αν το μοντέλο είναι ορθά προσδιορισμένο και ποιοι είναι οι παράγοντες εκείνοι που πρέπει να μεταβληθούν για να μειωθεί αποτελεσματικά η γραφειοκρατία χωρίς να δημιουργηθούν στρεβλώσεις στη λειτουργία του οργανισμού. Ο Wilson ήταν επικεφαλής ενός κινήματος για την κατάργηση πλεοναζόντων θέσεων σε όλα τα επίπεδα της δημόσιας διοίκησης στις ΗΠΑ. Τα βασικά στοιχεία του παραδοσιακού μοντέλου δημόσιας διοίκησης κατά τον Wilson είναι:

1. Ιεραρχική δομή
2. Κατανομή εργασιών
3. Πρόσληψη επαγγελματιών
4. Προαγωγή με βάση την αρχαιότητα
5. Μονιμότητα
6. Πειθαρχία με βάση συγκεκριμένες μορφές
7. Απόλυση με βάση δικαστικές αποφάσεις

Παρά τις προσπάθειες και των δύο, τα παραπάνω χαρακτηριστικά δεν αποτέλεσαν αντικείμενο μελέτης καθώς θεωρούνται ως βασικά στοιχεία της οργάνωσης και η απάντηση στα προβλήματα της δημόσιας διοίκησης αναζητήθηκε στις σχέσεις μεταξύ των διαφόρων λειτουργιών με τη μορφή της γραφειοκρατίας. Το συγκεκριμένο

γραφειοκρατικό μοντέλο (όπως είναι γνωστό στη βιβλιογραφία) αποτελεί τη βασική μορφή οργάνωσης πλειάδας χωρών και οργανισμών. Η κριτική στο συγκεκριμένο μοντέλο εδράζεται στα παρακάτω στοιχεία:

1. Η τυπολατρική συμπεριφορά δεν είναι και πραγματική. Με άλλα λόγια ο πραγματικός τρόπος λειτουργίας μπορεί να είναι τελείως διαφορετικός από τον προβλεπόμενο στο οργανόγραμμα οργάνωσης.
2. Κάτω από την επίσημη μορφή οργάνωσης συχνά σχηματίζονται ανεπίσημες δομές και συνέργειες που δεν προβλέπονται αλλά μπορεί να είναι εξαιρετικά αποτελεσματικές για τη συνολικά επίδοση. Αν και θεμιτές, αυτές οι αλλαγές (π.χ. διευθύνσεις ή ομάδες εργασίας) συχνά δεν επισημοποιούνται καθόλου ή με μεγάλη καθυστέρηση, όταν πλέον ο ρόλος τους έχει καταστεί παρωχημένος.
3. Η επίσημη οργάνωση τείνει να είναι αυστηρή και άκαμπτη, γεγονός που είναι αντιπαραγωγικό στη διοίκηση βάση στόχων.
4. Το ανώτερο επίπεδο της διοικητικής πυραμίδας συχνά είναι εκτός του κύκλου πραγματικής εργασίας του οργανισμού, αντίθετα με άτομα χαμηλότερα στην ιεραρχική πυραμίδα που αναλαμβάνουν σημαντικό έργο στην όλη λειτουργία, χωρίς την απαραίτητη νομιμοποίηση γι' αυτό.
5. Η καινοτομία αν και σημαντική για την λειτουργία κάθε οργανισμού δεν υποστηρίζεται επίσημα, με αποτέλεσμα ο οργανισμός να έπεται των εξελίξεων.
6. Η λειτουργία με βάση την αντιστοίχιση κάθε λειτουργίας σε συγκεκριμένα τμήματα κάθε δραστηριότητας δημιουργεί αντίστοιχη οργάνωση και καταμερισμό σε όλη την κοινωνία. Ωστόσο η «υπουργοποίηση» με βάση τις

αρμοδιότητες και όχι με βάση ευέλικτες μορφές διοίκησης περιορίζει την εξουσία και δημιουργεί παθολογίες.

Όλες αυτές οι παθολογίες της παραδοσιακής δημόσιας διοίκησης μπορούν να καμφθούν με την εισαγωγή ηλεκτρονικών μοντέλων διοίκησης (e-management) τα οποία ελαχιστοποιούν τις καθυστερήσεις, μειώνουν την γραφειοκρατία, δημιουργούν ευέλικτες μορφές οργάνωσης και λειτουργίας και τελικά μεγιστοποιούν την απόδοση για την παροχή καλύτερων υπηρεσιών προς το κοινωνικό σύνολο.

Στις τελευταίες δεκαετίες με τη διόγκωση του ιδιωτικού τομέα και την ανάγκη για την ύπαρξη ισοσκελισμένων δημόσιων προϋπολογισμών λόγω του περιορισμού των δημοσίων δαπανών, έχουν αναδειχθεί αρκετές πρωτοβουλίες σύμπραξης δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, τόσο με τη μορφή της εξωτερίκευσης εσωτερικών διαδικασιών της δημόσιας διοίκησης, όσο και μέσω της παράλληλης χρησιμοποίησης των παραγωγικών πόρων κάθε κλάδου για τη μεγιστοποίηση του αποτελέσματος. Καινοτόμες σε αυτή την κατεύθυνση αποτέλεσαν οι προσπάθειες της κυβέρνησης του Ηνωμένου Βασιλείου προς αυτό το σκοπό. Όπως μάλιστα αναφέρει και ο Rhodes (1997) αυτός είναι «ο δρόμος για το μέλλον».

Χαρακτηριστικό παράδειγμα σύμπραξης δημόσιου – ιδιωτικού τομέα αποτέλεσαν τα QUANGO (quasi-autonomous non-governmental organisation). Αποτελούνται από ιδιωτικούς και δημόσιους οργανισμούς που έχουν συσταθεί για την επίτευξη ενός συγκεκριμένου έργου μέσω της παραχώρησης αρμοδιοτήτων από το δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα (κάτι αντίστοιχο με τον ελληνικό όρο των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων – ΜΚΟ). Ο όρος προτάθηκε από τον Alan Pifer το 1967 με την ίδρυση ενός αντίστοιχου οργανισμού διαχείρισης υδάτων, φτάνοντας τα 827



QUANGO το 2007 (Κυβέρνηση του HB, 2018). Η δημοτικότητα των QUANGO οφείλεται στις ελαστικές δομές ιεραρχίας που δημιουργούνται, την ικανότητα υιοθέτησης νέων τεχνολογιών και την ύπαρξη ενός κοινού χώρου άμεσης επικοινωνίας μεταξύ της δημόσιας διοίκησης και της κοινωνίας. Ωστόσο αυτές οι πρωτοβουλίες σύμπραξης συχνά έχουν δεχθεί κριτική ως προς τα κίνητρα που έχει κάθε μέρος της σύμπραξης και τους στόχους που θέλει να επιτύχει. Παράλληλα, η ελαστικότητα στη λειτουργία συχνά ταυτίζεται με την έλλειψη αποτελεσματικού ελέγχου και τη δημιουργία μίας αίσθησης κατασπατάλησης δημόσιου χρήματος.

Η εισαγωγή της έννοιας του στρατηγικού σχεδιασμού και η συνεπακόλουθη ιδέα του ΝΔΜ έχει καταστήσει τη δημόσια διοίκηση πιο αποδοτική ως προς την εκπλήρωση συγκεκριμένων στόχων. Ωστόσο, πολλές φορές αναφέρεται το ερώτημα της σύγκλισης των στόχων που τίθενται από την κοινωνία και εκείνων της δημόσιας διοίκησης και εκείνο της ορθής αξιοποίησης των πόρων από τη δημόσια διοίκηση. Όπως αναφέρουν οι Osborne και Hutchinson (2004) το «άριστο» κράτος είναι εκείνο που λειτουργεί με την κλασική «γραφειοκρατική» οργάνωση για έναν στενά ορισμένων λειτουργιών που απαρτίζουν τον «πυρήνα» της ύπαρξης της δημόσιας διοίκησης και έχει εξωτερικεύσει όλες τις υπόλοιπες λειτουργίες, συχνά με βραχυχρόνια συμβόλαια που προσδίδουν μεγαλύτερη ευελιξία στη σύναξη και διακοπή σχέσεων με τον ιδιωτικό τομέα.

Αν και η περιγραφική ανάλυση των σύγχρονων μορφών δημόσιας διοίκησης είναι χρήσιμη στην κατανόηση της τάσης στον τομέα, προσωπική μου άποψη είναι ότι όλα αυτά γίνονται περισσότερο προσιτά μέσα από την εξέταση συγκεκριμένων πραγματικών μοντέλων οργάνωσης. Κατά συνέπεια, στη συνέχεια θα περιγράψουμε

τρία μοντέλα επιτυχημένης διαχείρισης δημόσιων οργανισμών: της Σιγκαπούρη, της Σουηδίας και της Νέας Ζηλανδίας.

### **3.1 Μελέτη περίπτωσης: Μοντέλο δημόσιας διοίκησης στη Σιγκαπούρη**

Η επιλογή της Σιγκαπούρη ως μελέτη περίπτωσης προκύπτει από τις ιδιαίτερες επιδόσεις της στον τομέα της δημόσιας διακυβέρνησης. Η δημόσια διοίκηση στη Σιγκαπούρη κατατάσσεται ανάμεσα στις κορυφαίες παγκοσμίως από την Παγκόσμια Τράπεζα επιτυγχάνοντας άριστες επιδόσεις στην αποτελεσματικότητα της διοίκησης (2,2 με άριστο το 2,5), την ποιότητα του ρυθμιστικού πλαισίου και τον έλεγχο της διαφθοράς.

Η Σιγκαπούρη είναι μία μικρή χώρα νησί με πληθυσμό 5,6 εκατ. κατοίκους στην περιοχή της Νοτιοανατολικής Ασίας. Κερδίζοντας την ανεξαρτησία της στις 3 Ιουνίου 1959 από το Ηνωμένο Βασίλειο, πρόκειται για ένα νεοσύστατο κράτος (στον τομέα της δημόσιας διοίκησης) που κατά τη στιγμή της ίδρυσής του μαστιζόταν από υψηλή εγκληματικότητα, διαφθορά του δημόσιου τομέα, υψηλή (14%) ανεργία, ενώ ο μισός περίπου πληθυσμός ζούσε χωρίς τα βασικά στοιχεία διαβίωσης (Quah, 2013). Από μία τέτοια αφετηρία η Σιγκαπούρη έχει κάνει σημαντικά βήματα προόδου, καθώς πλέον συγκαταλέγεται μεταξύ των ανεπτυγμένων οικονομιών καταλαμβάνοντας τη δέκατη θέση παγκοσμίως με βάση το ονομαστικό κατά κεφαλή εισόδημα (Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, 2018).

Για την αντιμετώπιση των προβλημάτων η κυβέρνηση της Σιγκαπούρη ίδρυσε δύο οργανισμούς που αξιοποιούσαν την εμπειρία του ιδιωτικού τομέα, το Housing and

Development Board (HDB) και το Economic Development Board (EDB) για την επίλυση του στεγαστικού προβλήματος και την προσέλκυση Ξένων Άμεσων Επενδύσεων, αντίστοιχα. Ο κρατικός τομέας την περίοδο εκείνη μαστίζονταν από υψηλά επίπεδα διαφθοράς και αποικιοκρατικής αντίληψης με την έλλειψη ευελιξίας και πρωτοβουλιών για την ανάληψη πρωτοβουλιών. Οι κύριες πρωτοβουλίες που ανέλαβε η κυβέρνηση για την αντιμετώπιση των στρεβλώσεων του δημόσιου τομέα αναλύονται παρακάτω.

### **3.1.1 Αναδιοργάνωση δομών και αντιλήψεων**

Τα 137 χρόνια λειτουργίας της Σιγκαπούρη ως μία Βρετανική αποικία είχαν σοβαρές επιπτώσεις στον τρόπο οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης. Το αποκλειστικό έργο της δημόσιας διοίκησης ήταν η συλλογή φόρων, η διατήρηση της τάξης και η κατασκευή (περιορισμένων) δημοσίων έργων. Η ανάπτυξη της χώρας, η ικανοποίηση των αναγκών της κοινωνίας και η εξυπηρέτηση των πολιτών δεν αποτελούσαν προτεραιότητες της διοίκησης.

Ως πρώτο έργο της νέας κυβέρνησης ήταν η δημιουργία δύο υπουργείων ανάπτυξης και γεωργίας και η στελέχωσή τους με το κατάλληλο προσωπικό. Παράλληλα, για την αλλαγή της νοοτροπίας των δημοσίων λειτουργών ιδρύθηκε ένα ειδικό τμήμα επιμόρφωσης και ξεκίνησε η μαζική επιμόρφωση των δημοσίων υπαλλήλων. Για την ορθότερη αξιολόγηση των υπαλλήλων ιδρύεται γραφείο παραπόνων για τον εντοπισμό και την απόλυση ανίκανων ή αγενών υπαλλήλων και θεσπίζεται η εθελοντική εργασία δημοσίων υπαλλήλων τα σαββατοκύριακα σε δημόσιες κοινωφελείς δομές ώστε να έρθουν πιο κοντά στα προβλήματα της κοινωνίας. Τέλος,

παρέχεται η ικανότητα σε υπαλλήλους που συνταξιοδοτούνται να παραμείνουν στη θέση τους μέσω ενός συστήματος κινήτρων μετά από αξιολόγηση του έργου τους.

Το βασικό στοιχεί της αναδιοργάνωση του δημοσίου τομέα δεν περιορίζεται στην αλλαγή οργανογραμμμάτων και διοικητικών δομών αλλά στην ενεργή αλλαγή της αντίληψης του ρόλου της δημόσιας διοίκησης και της ευθύνης των δημόσιων λειτουργών για την ανάπτυξη του κοινωνικού συνόλου.

### 3.1.2 Καταπολέμηση της διαφθοράς

Η διαφθορά αποτελούσε τρόπο ζωής για τη Σιγκαπούρη κατά τη διάρκεια της Βρετανικής διακυβέρνησης (Quah, 2013). Ένα αναποτελεσματικό και δαιδαλώδες νομοθετικό πλαίσιο και η προσήλωση περισσότερο στη διατήρηση της τάξης επιτείνει την κατάσταση. Η πρώτη ενέργεια της νέας κυβέρνησης ήταν η θέσπιση ενός αυστηρού νομοθετικού πλαισίου και η στελέχωση του ειδικού γραφείου παρακολούθησης θεμάτων διαφθοράς (Corrupt Practices Investigation Bureau) που αντίθετα με άλλες χώρες δεν ανήκει στις διοικητικές δομές της δημόσιας διοίκησης αλλά στις αστυνομικές δυνάμεις της χώρας. Η πολιτική βούληση για την καταπολέμηση της διαφθοράς απεικονίζεται στη σταθερή και διαχρονική αύξηση του προσωπικού και της χρηματοδότησης του γραφείου καταπολέμησης διαφθοράς που απεικονίζεται στον Πίνακα 1.

Πίνακας 1: Στοιχεία Υπηρεσίας καταπολέμησης διαφθοράς (Σιγκαπούρη)		
Έτος	Προϋπολογισμός (\$)	Άτομα
1978	1.024.370	61
1987	4.147.230	69
1997	10.225.463	79
2007	14.619.718	89
2008	15.790.811	86
2009	16.386.900	93

2010	20.094.000	138
2011	34.073.400	138

(Πηγή: Quah, 2013)

Το σημαντικότερο, ίσως, μέτρο για την εποχή αποτελούσε η δυνατότητα για τις αστυνομικές αρχές να διενεργούν ελέγχους στους τραπεζικούς λογαριασμούς και να διατάσσουν αυτεπάγγελτους ελέγχους και συλλήψεις σε περιπτώσεις διαφθοράς, ενέργεια που απαιτούσε πρότερα την έγκριση του βρετανού κυβερνήτη. Με άλλα λόγια διαμορφώθηκε μία διαφορετική νοοτροπία και κουλτούρα στη διαχείριση του τραπεζικού απορρήτου σε σχέση με το δύσκαμπτο παρελθόν. Παράλληλα, η διαφθορά αντιμετωπίζεται όχι μόνο κατασταλτικά αλλά και προληπτικά με σειρά ενημερώσεων σε σχολεία, υπηρεσίες, πανεπιστήμια και επιχειρήσεις. Χαρακτηριστικά οι δράσεις του συγκεκριμένου γραφείου για το 2010 έφθασαν τις 9.193 διαλέξεις και ενημερωτικές εκδηλώσεις.

### **3.1.3 Επιλογή προσωπικού**

Ένα από τα βασικά προβλήματα όλων των σύγχρονων διοικήσεων είναι η αξιοκρατική επιλογή προσωπικού των δημόσιων οργανισμών τόσο για την εμπέδωση του αισθήματος κοινωνικής δικαιοσύνης, όσο και για την βελτιστοποίηση της απόδοσης των οργανισμών. Οι ρίζες του συμβουλίου επιλογής προσωπικού (Public Service Commission) εντοπίζονται στην περίοδο της βρετανικής διακυβέρνησης, αν και εκείνη της περιόδου υπήρχε διαφορετική στόχευση. Το βασικό στοιχείο του αντίστοιχου συμβουλίου, πέρα των προσλήψεων, ήταν και ο ενεργός του ρόλος στην υπηρεσιακή εξέλιξη των δημοσίων υπαλλήλων. Αντίθετα με πριν, εφαρμόζεται ένα σύστημα επιλογής με βάση τις ικανότητες και όχι την αρχαιότητα, όπου τα μέλη του συμβουλίου με προσωπικές συνεντεύξεις διενεργούν τις προαγωγές και τον πειθαρχικό έλεγχο,

αφαιρώντας αυτή τη λειτουργία από τους προϊσταμένους κάθε τμήματος ώστε να μην υπάρχουν στρεβλώσεις στη διαδικασία λόγω τοπικών ή υπηρεσιακών επιλογών. Χαρακτηριστικά την περίοδο 1983-1989 το συμβούλιο διενήργησε 50.274 συνεντεύξεις προαγωγής, εξέτασε 1.184 πειθαρχικές υποθέσεις και απένειμε 1.543 υποτροφίες περαιτέρω επιμόρφωσης σε εκπαιδευτικά ιδρύματα του εσωτερικού και του εξωτερικού.

Ένας από τους βασικούς παράγοντες που επηρεάζει την αποδοτικότητα κάθε οργανισμού είναι η αμοιβή του στελεχιακού προσωπικού. Καθώς αυτό έγινε γρήγορα αντιληπτό, προωθήθηκε από το 1961 και μετά η σημαντική άμεση και έμμεση αύξηση (μέσω φοροαπαλλαγών) του μισθού των δημοσίων υπαλλήλων ώστε να ταυτίζονται με αυτούς του ιδιωτικού τομέα για την προσέλκυση των καλύτερων υποψηφίων. Παράλληλα, θεσπίζεται σύστημα πληρωμών με βάση την απόδοση τα οποία δεν αποδίδονται οριζόντια αλλά με βάση συγκεκριμένα μετρήσιμα κριτήρια. Η προσέλκυση και διατήρηση των καλύτερων ανακλάται στο γεγονός ότι μόλις 9 υψηλόβαθμα στελέχη της δημόσιας διοίκησης έχουν μεταπηδήσει από το δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα σε όλη τη διάρκεια λειτουργίας του κρατικού μηχανισμού (Qual, 2013).

Η επιτυχία του μοντέλου δημόσιας διοίκησης στη Σιγκαπούρη διαφαίνεται στις διάφορες μετρήσεις απόδοσης με βάση τους δείκτες αποδοτικότητας της Παγκόσμιας Τράπεζας (Πίνακας 2).

Πίνακας 2: Αξιολόγηση Δημόσιας Διοίκησης στη Σιγκαπούρη					
Τομέας	Έτος	Αριθμός διαθέσιμων πηγών	Επίδοση (-2,5 μέχρι +2,5)	Κατάταξη σε εκατοστημόριο	Τυπικό σφάλμα
Επικοινωνία και απόδοση ευθυνών	1996	7	0,1	55,5	0,2
	2006	12	-0,4	34,1	0,1
	2016	11	-0,3	36,9	0,1
Πολιτική Σταθερότητα και απώλεια βίας/τρομοκρατίας	1996	4	1,1	87,2	0,4
	2006	8	1,3	93,2	0,2
	2016	9	1,5	99,5	0,2
Αποτελεσματικότητα διοίκησης	1996	5	2	100	0,2
	2006	8	2,2	99,5	0,2
	2016	8	2,2	100	0,2
Ποιότητα ρυθμιστικού πλαισίου	1996	6	2,2	100	0,3
	2006	8	1,8	98	0,2
	2016	9	2,2	100	0,2
Εφαρμογή νομοθετικού πλαισίου	1996	8	1,2	87,9	0,2
	2006	12	1,6	91,9	0,2
	2016	11	1,8	96,2	0,2
Έλεγχος Διαφθοράς	1996	7	2,1	97,3	0,2
	2006	11	2,2	98	0,2
	2016	11	2,1	97,1	0,1

(πηγή: Παγκόσμια Τράπεζα)

Όπως παρατηρούμε, η Σιγκαπούρη επιτυγχάνει υψηλές βαθμολογίες στους τομείς της δημόσιας διοίκησης, καταπολέμησης της διαφθοράς και διαμόρφωσης ενός αξιόπιστου ρυθμιστικού πλαισίου. Τα στοιχεία αυτά ανακλώνται και στα στοιχεία επιχειρηματικότητας που δημοσιεύει η παγκόσμια Τράπεζα όπου από το 2007-2016 η Σιγκαπούρη βρίσκεται στην πρώτη θέση παγκοσμίως για την προσέλκυση ΑΞΕ και στη δεύτερη θέση για το 2017-2018 μεταξύ 193 οικονομιών (World Bank, 2007,2008,2009,2010,2011,2012,2013,2014,2015,2016,2017,2018). Τα δύο στοιχεία που θεσμοθετούν αυτή την επιτυχία είναι η πολιτική δέσμευση για την ανάπτυξη ενός εύρωστου συστήματος δημόσιας διοίκησης και η προσέλκυση των «καλύτερων» και «ευφυέστερων» όπως ανέφερε ο πρωθυπουργός της χώρας Lee Kuan Yew (Quah, 2013)

### 3.2 Σκανδιναβικό μοντέλο διοίκησης

Αν και αποτελεί ένα λαμπρό παράδειγμα μετασχηματισμού τόσο της οικονομίας όσο και της δημόσιας διοίκησης από ασθενικό σε ένα ανεπτυγμένο κράτος, η περιορισμένη εδαφική έκταση της Σιγκαπούρης, η εύρωστη οικονομική της κατάσταση και ο μικρός πληθυσμός της καθιστά δύσκολη την γενίκευση του παραδείγματος. Το δεύτερο παράδειγμα επιτυχημένου μοντέλου διακυβέρνησης οργανισμών που θα παρουσιάσω είναι αυτό της Σουηδίας.

Η Σουηδία αποτελεί ένα παράδειγμα εύρωστης οικονομίας που έχει επιτευχθεί μέσω της ορθής οργάνωσης και λειτουργίας του συστήματος δημόσιας διοίκησης. Μάλιστα, η Σουηδία είναι γνωστή για το σύστημα κοινωνικών παροχών, τους υψηλούς φορολογικούς συντελεστές και την ικανότητά της στη συλλογή φόρων. Το γνωστότερο χαρακτηριστικό όταν κάποιος αναφέρεται στην Σουηδία αποτελεί το σύστημα κοινωνικών παροχών, με το «δίκτυο» προστασίας να εκτείνεται από τη γέννηση έως την τρίτη ηλικία το οποίο έχει μελετηθεί και παρουσιαστεί σε πλειάδα μελετών. Παράλληλα, η ικανότητα βεβαίωσης και συλλογής των φόρων προσδίδει ένα αίσθημα κοινωνικής δικαιοσύνης και σε συνδυασμό με τις κοινωνικές παροχές, τις δομές εκπαίδευσης και υγείας και γενικά όλες τις λειτουργίες του κρατικού μηχανισμού να λειτουργούν για την εξυπηρέτηση του πολίτη να ενθαρρύνουν την καταβολή των φόρων.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί ύπαρξη υπέρογκων φορολογικών εσόδων για το έτος 2016. Ως αποτέλεσμα, η σουηδική κυβέρνηση πρέπει να προχωρήσει σε αναπροσαρμογή των φόρων που πρέπει να καταβληθούν για το έτος 2017, αφαιρώντας το πλεονάζον ποσό. Το «φαινόμενο» οφείλεται στο ότι φυσικά και νομικά πρόσωπα



διάλεξαν να πληρώσουν εκτός από τους οφειλόμενους και τους προκαταβολικούς φόρους, λόγω του καθεστώτος πολύ χαμηλών ή αρνητικών επιτοκίων που επικρατούν στο τραπεζικό σύστημα της εύπορης σκανδιναβικής χώρας και της πίστης στην κυβέρνηση (Τραπεζικά νέα, 2017).

Εξηγώντας, τα χαμηλά ή αρνητικά επιτόκια δεν δίνουν κίνητρα για αποταμίευση, οπότε η προπληρωμή των φόρων φαντάζει ως μία καλύτερη «επένδυση» για τους Σουηδούς. Το αποτέλεσμα ήταν η χώρα να παρουσιάσει ένα δημοσιονομικό πλεόνασμα 85 δισ. κορωνών (9 δισ. ευρώ) για το σύνολο του 2016, με το ήμισυ εξ' αυτών να προέρχεται από τους επιπλέον φόρους από πολίτες και επιχειρήσεις.

Με βάση το κατά κεφαλή εισόδημα η Σουηδία κατατάσσεται στην 21η θέση παγκοσμίως, ενώ πληθυσμιακά προσεγγίζει την Ελλάδα με 10 εκατ. κατοίκους κατανεμημένοι σε 21 κομητείες (περιφέρειες), με ιδιαίτερο χαρακτηριστικό την ισομερή κατανομή του εισοδήματος μεταξύ όλων των περιφερειών, γεγονός που δεν παρατηρείται σε καμία άλλη χώρα παγκοσμίως. Η ανεργία κυμαίνεται στο 8% ενώ η κυβέρνηση εμφανίζει πλεονασματικούς προϋπολογισμούς.

Τα χαρακτηριστικά του σουηδικού συστήματος διακυβέρνησης αποτελούνται από τον κυρίαρχο ρόλο της αυτοδιοίκησης στο δημόσιο τομέα, μία τεχνοκρατική κουλτούρα και την επιτακτική ζήτηση ευθύτητα και δημόσιου ελέγχου στα δημόσια έγγραφα (Petersson, 2007). Στον Πίνακα 3 αναφέρονται οι επιδόσεις του σουηδικού μοντέλου διοίκησης στους διάφορους τομείς μέτρησης, όπως αναφέρονται στους δείκτες μέτρησης της Παγκόσμιας Τράπεζας.

Πίνακας 3: Αξιολόγηση Δημόσιας Διοίκησης στη Σουηδία					
Τομέας	Έτος	Αριθμός διαθέσιμων πηγών	Επίδοση (-2,5 μέχρι +2,5)	Κατάταξη σε εκατοστημόριο	Τυπικό σφάλμα
Επικοινωνία και απόδοση ευθυνών	1996	7	1,52	95,50	,210
	2006	12	1,49	96,63	0,15
	2016	11	1,50	99,51	0,13
Πολιτική Σταθερότητα και απώλεια βίας/τρομοκρατίας	1996	4	1,46	99,47	0,37
	2006	8	1,29	95,65	0,25
	2016	9	0,98	82,38	0,21
Αποτελεσματικότητα διοίκησης	1996	5	1,92	97,27	0,17
	2006	7	1,80	95,61	0,20
	2016	7	1,79	94,71	0,22
Ποιότητα ρυθμιστικού πλαισίου	1996	6	1,32	89,13	0,28
	2006	7	1,44	91,67	0,21
	2016	8	1,85	97,12	0,23
Εφαρμογή νομοθετικού πλαισίου	1996	8	1,80	96,68	0,19
	2006	11	1,86	97,61	0,16
	2016	10	2,04	100	0,17
Έλεγχος Διαφθοράς	1996	6	2,17	98,92	0,21
	2006	9	2,20	98,54	0,16
	2016	10	2,22	98,56	0,15

(πηγή: Παγκόσμια Τράπεζα)

Όπως παρατηρούμε, το σουηδικό μοντέλο διοίκησης επιτυγχάνει χαμηλότερες επιδόσεις στην αποτελεσματικότητα της διοίκησης, ωστόσο είναι εξαιρετικά πιο αποδοτικό στην επικοινωνία με τους πολίτες και στην απόδοση ευθυνών. Αντίθετα με τη Σιγκαπούρη που δεν είναι «ανοιχτή» στην πρόσβαση των πολιτών προς τη δημόσια διοίκηση, το σουηδικό μοντέλο προσδίδει διαφάνεια και είναι ενδιαφέρεται για την κοινωνική κριτική. Ακολουθώντας τον Levin (2009), θα περιγράψουμε το σουηδικό μοντέλο με βάση τα τρία παραπάνω στοιχεία.

### 3.2.1 Διαφάνεια και απόδοση ευθυνών

Κυρίαρχο ρόλο στη δημόσια διοίκηση του σουηδικού μοντέλου είναι η ελεύθερη πρόσβαση κάθε πολίτη σε οποιοδήποτε δημόσιο έγγραφο. Κάθε έγγραφο που

λαμβάνει, εκδίδει ή διαχειρίζεται μία δημόσια υπηρεσία αποθηκεύεται και είναι προσβάσιμο σε οποιοδήποτε πολίτη, με την ύπαρξη περιορισμών για την προστασία κρατικών απορρήτων και προσωπικών δεδομένων. Η ελεύθερη πρόσβαση στα δημόσια έγγραφα θεσμοθετήθηκε για πρώτη φορά στη Σουηδία το 1766 με τη Συνθήκη Ελεύθερης πρόσβασης του Τύπου (Tryckfrihetsförordningen) και αποτελεί το πρώτο κράτος με μεγάλη ιστορική διαφορά που θέσπισε τέτοιο μέτρο. Η ελευθερία πρόσβασης στα δημόσια έγγραφα δημιουργεί ένα περιβάλλον αυξημένης διαφάνειας και εμπιστοσύνης προς τη δημόσια διοίκηση, καθώς η πρόσβαση του Τύπου σε στοιχεία είναι εύκολη.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η περίπτωση ενός σκανδάλου που απασχόλησε τη σουηδική κοινωνία το 2008. Κατά τη διάρκεια ενός διαγωνισμού για την ανάληψη της τροφοδοσίας νοσοκομειακού φαγητού για όλες τις ιατρικές υποδομές στην κομητεία της Στοκχόλμης υπήρξε μεροληπτική στάση ορισμένης μερίδας δημοσίων αξιωματούχων προς όφελος της γαλλικής εταιρίας Sodexo. Οι δημοσιογράφοι που ανέλαβαν να ερευνήσουν το θέμα είχαν πρόσβαση σε έναν αριθμό στοιχείων που εκτός από τα επίσημα έγγραφα περιλάμβαναν και σημειώσεις από τις συναντήσεις, ανταποκρίσεις ηλεκτρονικού ταχυδρομείου (emails) ακόμη και τα γραπτά μηνύματα μεταξύ αξιωματούχων και στελεχών της εταιρείας τα οποία ήταν διαθέσιμα ακόμη και την ίδια μέρα από αυτή που γράφονταν. Και για όλα αυτά οι δημοσιογράφοι απλά χρειαζόταν να τα ζητήσουν ανώνυμα και χωρίς να χρειάζεται να λογοδοτήσουν ως προς το λόγο που τα ζητούν (Levin, 2009).

Το βασικότερο όμως χαρακτηριστικό της δημόσιας διοίκησης αποτελεί η απόδοση ευθυνών τόσο για τους δημόσιους λειτουργούς, όσο και η αξιολόγηση του

έργου που έχει παραχθεί και η λογοδοσία προς την κοινωνία. Αν και η ιδέα μέτρησης της απόδοσης της δημόσιας διοίκησης προς την κοινωνία αποτελεί βασικό χαρακτηριστικό του ΝΔΜ, η εφαρμογή του στη Σουηδία εδράζεται στη θεσμοθέτηση ενός Καγκελαρίου Δικαιοσύνης (Ombudsman) το 1809 για την εκπροσώπηση της κοινωνίας στα δημόσια όργανα μέσω της λογοδοσίας των δημοσίων λειτουργιών. Στη σημερινή εποχή, ο συγκεκριμένος θεσμός απαρτίζεται από 50 στελέχη πολλοί εκ των οποίων είναι πρώην δικαστικοί και είναι υπεύθυνος για τη λογοδοσία όχι μόνο των δημοσίων υπαλλήλων αλλά και των πολιτικών αρχών. Χαρακτηριστικά, ο καγκελάριος Δικαιοσύνης έχει την αρμοδιότητα να ασκήσει ποινική δίωξη ακόμη και σε εν ενεργεία υπουργό. Κατά συνέπεια, ο έλεγχος του δημόσιου τομέα έχει ανατεθεί σε έναν θεσμό με ιδιαίτερη θεσμική ισχύ διευρυμένες αρμοδιότητες και χωρίς τις σχέσεις λογοδοσίας που μπορεί να έχουν οι υπάρχουσες εσωτερικές δομές δημοσίων υπηρεσιών που παρατηρούμε σε διάφορα άλλα συστήματα οργάνωσης.

Η θεσμική ισχύ του συγκεκριμένου οργάνου περιλαμβάνει την αποστολή γραπτών παρατηρήσεων σε συγκεκριμένες υπηρεσίες για τη διόρθωση αθέμιτων λειτουργιών, την παραπομπή σε πειθαρχικά συμβούλια ή ακόμη και την παραπομπή σε δικαστήριο, όπου αναλαμβάνει το ρόλο του δημόσιου κατηγορού. Η πραγματική δύναμη όμως του φορέα πηγάζει από την εκτεταμένη κάλυψη των ενεργειών του από τα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης και τη σημασία που δίνει στο έργο του το κοινωνική σύνολο.

### **3.2.2 Δυσισμός**

Κεντρικό ρόλο στην οργάνωση της δημόσιας διοίκησης είναι το σχήμα οργάνωσής της. Η πυραμίδα της δημόσιας διοίκησης αποτελείται από μικρά υπουργεία

και μεγάλους οργανισμούς. Ο αριθμός των υπαλλήλων που εργάζονται στον «πυρήνα» της δημόσιας διοίκησης (υπουργεία) είναι εξαιρετικά μικρός (υπολογίζεται περίπου σε 4.800 υπαλλήλους - Pollitt and Bouckaert, 2004) ενώ το σύνολο της πλειοψηφίας των αρμοδιοτήτων και του έργου έχει εκχωρηθεί και εκτελείται από υπερμεγέθεις οργανισμούς. Κάθε οργανισμός βρίσκεται υπό τον έλεγχο ενός υπουργείου αλλά είναι υπόλογος έναντι του συνόλου της Κυβέρνησης, χαρακτηριστικό που πηγάζει από τη διαδικασία λήψης αποφάσεων από όλους τους υπουργούς από κοινού, έναντι των υπολοίπων κρατών όπου ο κάθε υπουργός είναι υπεύθυνος για τη λήψη αποφάσεων σε ένα συγκεκριμένο τομέα της διοίκησης.

Η οργανωτική δομή κάθε δημόσιας υπηρεσίας καθορίζεται εσωτερικά από το Γενικό Γραμματέα της. Ωστόσο, η νομοθεσία μεταξύ δημοσίων και ιδιωτικών υπαλλήλων είναι εναρμονισμένη καθώς δεν υπάρχει η έννοια της μονιμότητας και ο μισθός καθορίζεται από τις συλλογικές συμβάσεις του επαγγελματικού κλάδου για τους υπαλλήλους και του ιδιωτικού και του δημοσίου τομέα και όχι ανεξάρτητα για κάθε τομέα (Levin, 2009).

Ένα ακόμη συστατικό της δημόσιας διοίκησης είναι η έννοια του *δυσισμού*. Το σύνταγμα της χώρας καθορίζει σαφή όρια μεταξύ της πολιτικής και διοικητικής εξουσίας του κράτους. Με άλλα λόγια, ο υπουργός δεν μπορεί να εμπλέκεται σε εσωτερικά θέματα της κάθε υπηρεσίας πέρα της παροχής γενικών οδηγιών ως προς τον τρόπο λειτουργίας και τον καθορισμό του επικεφαλής της. Αν και αντίστοιχες προβλέψεις υπάρχουν και σε άλλες χώρες, η κοινωνική απαίτηση για την τήρηση του διαχωρισμού των αρμοδιοτήτων και η νοοτροπία των δημοσίων λειτουργών που έχει καλλιεργηθεί με την πάροδο του χρόνου από τη θέσπιση του μέτρου το 1809, καθιστά τη

Σουηδία μοναδικό παράδειγμα ως προς το συγκεκριμένο χαρακτηριστικό. Σε έρευνα που διεξήχθη το 2008 στον ευρύτερο τομέα της δημόσιας διοίκησης, το 86% των ερωτηθέντων απάντησε ότι ο δημόσιος υπάλληλος διατηρεί σαφή βαθμό αυτονομίας χωρίς περιορισμούς στην διεκπεραίωση των καθηκόντων του, το 13% δήλωσε ότι υπήρχαν «συμβουλές» και κατευθύνσεις ενώ μόλις το 1% απάντησε ότι ο υπουργός λαμβάνει τις περισσότερες αποφάσεις (Niklasson, 2009).

### **3.2.3 Αποκεντρωμένη διοίκηση**

Ενώ οι περισσότερες δομές δημόσιες διοίκησης επιχειρούν την αποκέντρωση των λειτουργιών με τη μεταβίβασή τους σε χαμηλότερο κλιμάκιο στην πυραμίδα εξουσίας κατά τις επιταγές του ΝΔΜ, το σουηδικό μοντέλο διοίκησης έχει ενστερνιστεί τη σημασία της περιφερειακής και δημοτικής αποκεντρωμένης διοίκησης από το 1809. Τα επίπεδα διοικήσεως διαμορφώνονται σε τρία επίπεδα: το εθνικό με τα υπουργεία και του μεγάλους δημόσιους οργανισμούς, τα περιφερειακά συμβούλια και τη δημοτική αρχή. Ενώ οι επικεφαλείς των μεγάλων δημόσιων οργανισμών επιλέγονται από την κυβέρνηση, τα περιφερειακά συμβούλια και η δημοτική αρχή επιλέγονται μέσω εκλογών κατευθείαν από τους πολίτες.

Τα περιφερειακά συμβούλια έχουν περιορισμένες αρμοδιότητες που εκτείνονται στη χάραξη της πολιτικής για την υγεία, την οδοντιατρική περίθαλψη, την προώθηση του τουρισμού και περιορισμένες επεμβάσεις σε θέματα των μεταφορών. Αντίθετα, τα δημοτικά συμβούλια έχουν εκτεταμένες αρμοδιότητες που καλύπτουν την παιδεία, την φροντίδα των ηλικιωμένων και αναπήρων, αστικός σχεδιασμός, υπηρεσίες κοινής ωφέλειας, ασφάλεια και αντιμετώπιση εκτάκτων αναγκών (αστυνομία, πυροσβεστική), διαχείριση λυμάτων και απορριμμάτων και ανάπτυξη οδικών δικτύων (Halvarson κ.ά.

2003). Κατά συνεπεία, η συντριπτική πλειοψηφία (περίπου το 85% - 250.000) των δημοσίων υπαλλήλων εργάζονται στην τοπική αυτοδιοίκηση.

Για να είναι δυνατή η επίτευξη όλων αυτών των ρόλων, η περιφερειακή και η τοπική διοίκηση έχουν τη δυνατότητα συλλογής φόρων για να χρηματοδοτήσουν τις δραστηριότητές τους. Λαμβάνοντας υπόψιν ότι τα δημοτικά συμβούλια από το 2000 και μετά πρέπει να έχουν ισοσκελισμένους προϋπολογισμούς, σε πολλές περιπτώσεις η φορολογική επιβάρυνση μεταξύ των δήμων διαφέρει σημαντικά, ανάλογα με τα προβλήματα κάθε περιοχής. Σε ελάχιστες περιπτώσεις υπήρξε νομοθετική παρέμβαση της κεντρικής κυβέρνησης για τον περιορισμό της φορολογίας, χωρίς ωστόσο να υπάρξει επέμβαση στην ασκούμενη πολιτική.

Η παρούσα μορφή της τοπικής αυτοδιοίκησης στη Σουηδία έχει προκύψει μέσα από μία συνεχή τριβή ε την κοινωνία και από πειραματισμό διαφόρων μορφών οργάνωσης. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το «free-commune experiment» που άρχισε το 1984 και ολοκληρώθηκε το 1992. Τα συμπεράσματα αυτού του προγράμματος ενσωματώθηκαν στο νόμο περί τοπικής αυτοδιοίκησης του 1992.

Στο συγκεκριμένο πρόγραμμα επιλέχθηκε τυχαία ένας αριθμός από δήμους και τους δόθηκε η δυνατότητα μεγαλύτερης ελευθερίας από το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο της περιόδου, π.χ. συμμετοχή γονέων στο καθημερινό πρόγραμμα των σχολείων και τη διαδικασία λήψης αποφάσεων, ανοιχτές δημοτικές διασκέψεις σε άλλους χώρους εκτός των δημαρχείων, εντονότερη εκμετάλλευση παραγωγικών πόρων, δημιουργία ελλειμάτων και προγραμματισμός και λειτουργία τοπικών δομών υγείας. Με αυτό τον τρόπο δόθηκε η δυνατότητα διερεύνησης ευρύτερων τρόπων επέκτασης της δημοκρατίας και συμμετοχής των πολιτών στη δημόσια ζωή. Αξιοσημείωτη αποτελεί η

πρωτοβουλία στο προάστιο της Στοκχόλμης Urplands Vasby, όπου 1.000 τυχαία επιλεγμένοι πολίτες καλούνται σε ομάδες των 100 για 10 ημέρες κάθε χρόνο να συνεισφέρουν στη συζήτηση για τον προγραμματισμό των δράσεων και την προγραμματισμό του προϋπολογισμού του δήμου για τον επόμενο χρόνο.

Συμπερασματικά, το σουηδικό μοντέλο δημόσιας διοίκησης και οργάνωσης αποτελεί ένα αμάλγαμα συλλογικών αναμνήσεων των παλαιότερων γερμανικών μορφών διοίκησης κατά την περίοδο της οργάνωσης σε φέουδα και των ιδεών του Αγγλοσαξωνικού ΝΔΜ δομημένων υπό το πρίσμα του σκανδιναβικού τρόπου σκέψης, παράδοσης και κουλτούρας. Τα βασικά του στοιχεία -δυσμός, διαφάνεια, αποκέντρωση- εδράζονται στη βαθιά κοινωνική αποδοχή της διοίκησης από την κοινωνία και ένα έντονο αίσθημα κοινωνικής δικαιοσύνης, τόσο στην καταπολέμηση της διαφθοράς και παρανομίας που αποτελεί κοινό αίσθημα και επιταγή όλων των πολιτών. Αδιαμφισβήτητα, αυτός ο βαθμός εμπιστοσύνης βοηθά στη δημιουργία μιας αποτελεσματικής και σταθερής διακυβέρνησης και επιτρέπει την εκχώρηση σημαντικών αρμοδιοτήτων, και αποκέντρωση εξουσιών χωρίς το φόβο απώλειας του ελέγχου και εμφάνισης φαινομένων κακοδιαχείρισης και διαφθοράς.

### **3.3 Το μοντέλο διοίκησης της Νέας Ζηλανδίας**

Το τρίτο μοντέλο δημόσιας οργάνωσης που θα περιγράψω είναι αυτό της Νέας Ζηλανδίας. Η Νέα Ζηλανδία είναι μια μικρή αγροτική χώρα της Ωκεανίας που βρίσκεται στη θέση 19 παγκοσμίως με βάση το ονομαστικό κατά κεφαλή εισόδημα, κατατάσσοντας τη χώρα ανάμεσα στις ανεπτυγμένες οικονομίες. Η επιλογή της Νέας Ζηλανδίας βασίζεται στην κατάταξή της ως την καλύτερη χώρα για τη δημιουργία νέων



επιχειρήσεων με βάση την κατάταξη της Παγκόσμιας Τράπεζας για το 2017 και 2018 (World Bank, 2016, 2017).

Αντιμετωπίζοντας μια οικονομία με κακή απόδοση, η Νέα Ζηλανδία ξεκίνησε μια ριζική πορεία μεταρρύθμισης, υπό την ηγεσία τοπικών επιχειρηματιών, το 1984. Αυτές οι εκτεταμένες μεταρρυθμίσεις, που περιγράφονται ως το πιο ολοκληρωμένο και ριζοσπαστικό σύνολο δημόσιων μεταρρυθμίσεων οποιασδήποτε χώρας του ΟΟΣΑ (Politt και Bouckaert, 2004), έχουν προσελκύσει μεγάλη προσοχή από ερευνητές, δημοσιογράφους, πολιτικούς και δημόσιους διευθυντές σε άλλες χώρες. Οι μεταρρυθμίσεις της Νέας Ζηλανδίας περιλάμβαναν μια σειρά χαρακτηριστικών που συνδέονται με το ΝΔΜ συμπεριλαμβανομένου ενός συνδυασμού κάθετης και οριζόντιας εξειδίκευσης των λειτουργιών της δημόσιας διοίκησης, ιδιωτικοποιήσεις, αποκέντρωση και δημιουργία οργανισμών ενιαίου σκοπού, (Gregory, 2006).

Σύμφωνα με τον Cook (2004), υπάρχουν πέντε αρχές που υποστηρίζουν το μοντέλο της Νέας Ζηλανδίας: "σαφήνεια των στόχων", "ελευθερία διαχείρισης", "λογοδοσία", "αποτελεσματική αξιολόγηση των επιδόσεων" και "επαρκείς ροές πληροφοριών".

### **3.3.1 Μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης**

Πριν από το 1984, ο βασικός δημόσιος τομέας στη Νέα Ζηλανδία ήταν μεγάλος, τα τμήματα της δημόσιας διοίκησης είχαν πολλά διαφορετικά καθήκοντα ακολουθώντας μια κατακερματισμένη οργάνωση ενώ πολλά τμήματα συνδυάζουν εμπορικές και μη εμπορικές λειτουργίες. Αρχίζοντας το 1984, η Νέα Ζηλανδία εφάρμοσε ριζικές, ολοκληρωμένες και σημαντικές μεταρρυθμίσεις στον κρατικό τομέα. Τα τέσσερα

βασικά στοιχεία που χαρακτηρίζουν το νέο μοντέλο της Νέας Ζηλανδίας σύμφωνα με τον Cook (2004) είναι:

### 1. Ελευθερία διαχείρισης

Η διοικητική μεταρρύθμιση βασίζεται σε μια απλή αρχή: οι διαχειριστές δεν μπορούν να θεωρηθούν υπεύθυνοι για τα αποτελέσματα, εκτός αν έχουν την ελευθερία να ενεργούν. Η ελευθερία στη διαχείριση σημαίνει ότι οι διαχειριστές είναι ελεύθεροι να επιλέγουν εκείνες τις εισροές που θα παράγουν τα καλύτερα δυνατά αποτελέσματα. Η εισαγωγή των ιδεών που ενέπνευσαν τη Δημόσια Διοίκηση άλλαξε την εστίαση από τις εισροές στις εξόδους, ακολουθώντας τη διοίκηση βάση των στόχων και όχι διοίκηση με βάση τις διαδικασίες.

### 2. Ευθύνη

Σύμφωνα με τον Schick (1996), η λογοδοσία αποτελεί σημαντικό χαρακτηριστικό του μοντέλου της Νέας Ζηλανδίας. Για να καταστούν οι διαχειριστές υπεύθυνοι, οι διαχειριστές πρέπει, σύμφωνα με αυτό το μοντέλο, να έχουν την ελευθερία να ενεργούν και να αποφασίζουν ποιες εισροές θα χρησιμοποιήσουν για να δημιουργήσουν τα καλύτερα δυνατά αποτελέσματα. Μετά την εισαγωγή της νέας δημόσιας διοίκησης, οι επιδόσεις, παρά οι κανόνες και οι διαδικασίες, αποτέλεσαν τη βάση για λογοδοσία.

### 3. Αποτελεσματική εκτίμηση των επιδόσεων

Αξιολόγηση της επίδοσης σε κάθε επίπεδο με τη διενέργεια οριζοντίων και καθέτων διαδικασιών με αμφίδρομο χαρακτήρα και πάντα βάση συγκεκριμένης στοχοθεσίας.

#### 4. Επαρκείς ροές πληροφοριών

Ένα άλλο σημαντικό χαρακτηριστικό του μοντέλου της Νέας Ζηλανδίας είναι η επίτευξη επαρκών ροών πληροφοριών οριζόντια και κάθετα. Η αποτελεσματική αξιολόγηση των επιδόσεων απαιτεί κατάλληλες ροές πληροφοριών.

Οι ριζοσπαστικές μεταρρυθμίσεις στη Νέα Ζηλανδία επέφεραν πολλά οφέλη: για παράδειγμα, μεγαλύτερη ελευθερία διαχείρισης, μεγαλύτερη διαφάνεια, σαφήνεια ρόλων και ευθυνών, μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα και στενότερος δημοσιονομικός έλεγχος. Η σαφήνεια των στόχων αποτελεί κεντρική συνιστώσα του μοντέλου της Νέας Ζηλανδίας. Η σαφήνεια των στόχων έχει ως στόχο να διευκολύνει τη μέτρηση και τον έλεγχο της πραγματικής απόδοσης των εμπλεκόμενων διαχειριστών.

Οι μεταβολές που εισήχθησαν στα μέσα της δεκαετίας του '80 αφορούσαν διαχειριστική και διαρθρωτική αποκέντρωση, διαχωρισμό πολιτικών και διοικητικών καθηκόντων και δημιουργία νέων και μικρότερων διοικητικών μονάδων, για παράδειγμα με την καθιέρωση οργανισμών ενιαίου σκοπού. Ο κρατικός τομέας στη Νέα Ζηλανδία εισήγαγε έναν ισχυρό συνδυασμό οριζόντιας και κάθετης εξειδίκευσης. Για να αποφευχθούν διαφορετικές μορφές «σύλληψης», η καθιέρωση οργανισμών ενιαίου σκοπού περιλάμβανε έναν διαχωρισμό των λειτουργιών πολιτικής από λειτουργικές λειτουργίες.

Η σχέση διεύθυνσης είναι παρόμοια με εκείνη του ιδιωτικού τομέα. Διορίζεται διοικητικό συμβούλιο που λειτουργεί ως διαμεσολαβητής μεταξύ του υπουργού και των διευθυντικών στελεχών των οντοτήτων του κάθε μεγάλου οργανισμού. Στη Νέα Ζηλανδία, οι εταιρίες «Crown Entities» αποτελούν μια ιδιαίτερη κατηγορία ιδρυμάτων

που δεν είναι ούτε υπηρεσίες ούτε κρατικές επιχειρήσεις, υλοποιώντας τις αρχές της αποκρατικοποίησης και της ευέλικτης διοίκησης του ΝΔΜ.

Ένα ακόμη χαρακτηριστικό αποτέλεσε η χρήση δικτύων και ομάδων για τη δημιουργία περισσότερης συνεργασίας σε οργανωτικά όρια, θεωρώντας τα ως λύσεις σε προβλήματα κατακερματισμού. Από τη μία πλευρά, μια χαλαρά συζευγμένη δομή μπορεί να διευκολύνει την καινοτόμο συμπεριφορά, την ευελιξία και τη δυναμική. Τα δίκτυα μπορούν να αποτελέσουν σημαντικά εργαλεία για τον οριζόντιο συντονισμό και τη συγκέντρωση των ενδιαφερομένων μερών από διαφορετικά οργανωτικά όρια. Τα νέα θέματα και τα καθήκοντα μπορούν να συνδυαστούν με νέους και καλύτερους τρόπους. Αυτό μπορεί να μειώσει τις πιθανότητες κατακερματισμού και να μετριάσει τα προβλήματα συντονισμού. Η ύπαρξη μεγάλου αριθμού οργανισμών των οποίων οι δραστηριότητες δεν συντονίζονται συνέβαλε σε προβλήματα κατακερματισμού. Από οργανική άποψη, η οριζόντια συνεργασία μπορεί να θεωρηθεί ως ένας οργανικός σχεδιασμός για τη δημιουργία κοινών αποτελεσμάτων. Ως εκ τούτου, η νέα εστίαση σε διαφορετικούς τύπους δικτύων μπορεί να συμβάλει σε μεγαλύτερη συνεργασία, υπονοώντας ότι οι διάφοροι ενδιαφερόμενοι εργάζονται για την επίτευξη κοινών αποτελεσμάτων. Πολλά καθήκοντα και θέματα περικλείουν διαφορετικά οργανωτικά όρια και δεν μπορούν να τοποθετηθούν εύκολα σε έναν οργανισμό. Ως εκ τούτου, τα δίκτυα μπορούν να είναι απαραίτητα και χρήσιμα.

### **3.3.2 Υπάρχουσα δομή της δημόσιας διοίκησης**

Η υιοθέτηση των δογμάτων του ΝΔΜ και η ευρεία μεταρρύθμιση του κατακερματισμένου δημόσιου τομέα οδήγησε στη δημιουργία ενός πιο ευέλικτου συστήματος διοίκησης που βασίζεται στη δημιουργία δικτύων και πολλών αυτόνομων

οργανισμών του δημοσίου. Συνδυάζοντας ένα μικρό και ευέλικτο «στενό» δημόσιο τομέα και οργανισμούς που δημιουργούνται με βάση την εξυπηρέτηση συγκεκριμένων σκοπών, το μοντέλο δημόσιας διοίκησης της Νέας Ζηλανδίας αποτελεί το απαύγασμα της διοίκησης βάση στόχων.

Η αξιολόγηση του κάθε οργανισμού και ειδικότερα κάθε υπαλλήλου εξαρτάται άμεσα με την εκπλήρωση του στόχου για τον οποίο δημιουργήθηκε ο οργανισμός και του ρόλου που διαδραματίζει ο υπάλληλος. Κατά συνέπεια, είναι ευκολότερη η αξιολόγηση ακολουθώντας τις αρχές της ΝΔΜ και της διοίκησης βάση στόχων.

Η αποτελεσματικότητα του δημοσίου τομέα και το ευρύτερο θετικό κλίμα για τις επιχειρήσεις συνδυάζεται και με μικρή φορολόγηση (18%) για επιχειρήσεις που καθιστά την Νέα Ζηλανδία ως ιδανικό χώρο καινοτομίας και επιχειρηματικότητας. Παράλληλα, είναι έντονη η σύμπραξη με τον ιδιωτικό τομέα και η εξωτερίκευση όλων εκείνων των λειτουργιών που μπορούν να εκπληρωθούν από αυτόν. Στον Πίνακα 4 αναφέρω τις επιδόσεις της Νέας Ζηλανδίας στη δημόσια διοίκηση.

Πίνακας 4: Αξιολόγηση Δημόσιας Διοίκησης στη Νέα Ζηλανδία					
Τομέας	Έτος	Αριθμός διαθέσιμων πηγών	Επίδοση (-2,5 μέχρι +2,5)	Κατάταξη σε εκατοστημόριο	Τυπικό σφάλμα
Επικοινωνία και απόδοση ευθυνών	1996	7	1,63	100	0,21
	2006	12	1,50	97,60	0,15
	2016	11	1,44	97,04	0,13
Πολιτική Σταθερότητα και απώλεια βίας/τρομοκρατίας	1996	4	1,34	94,68	0,37
	2006	8	1,26	94,20	0,25
	2016	9	1,49	99,05	0,21
Αποτελεσματικότητα διοίκησης	1996	5	1,77	95,08	0,17
	2006	7	1,59	91,22	0,20
	2016	7	1,86	97,12	0,22
Ποιότητα ρυθμιστικού πλαισίου	1996	6	1,89	98,91	0,28
	2006	7	1,70	97,55	0,21
	2016	8	2,04	99,04	0,23

Εφαρμογή νομοθετικού πλαisiού	1996	8	1,86	98,49	0,19
	2006	11	1,81	96,17	0,16
	2016	10	1,93	98,08	0,17
Έλεγχος Διαφθοράς	1996	6	2,11	97,85	0,21
	2006	8	2,33	99,02	0,16
	2016	9	2,30	100	0,15

(πηγή: Παγκόσμια Τράπεζα)

Όπως παρατηρούμε η δημόσια διοίκηση συνδυάζει τόσο αποτελεσματικότητα με επικοινωνία, απόδοση ευθυνών και έλεγχο της διαφθοράς μέσω ενός αποτελεσματικού θεσμικού πλαισιού.

## **4. Ελληνική Δημόσια Διοίκηση**

Μία εργασία στη δημόσια διοίκηση δεν θα μπορούσε να μην αναφερθεί και στην Ελληνική δημόσια διοίκηση και την υπάρχουσα κατάσταση. Η ελληνική δημόσια διοίκηση έχει περιέλθει από πολλές φάσεις μετασχηματισμού και «αναδιάρθρωσης» για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητάς της. Αν και η εξαντλητική ιστορική ανασκόπηση και ανάλυση της παρούσας κατάστασης στην ελληνική δημόσια διοίκηση είναι εκτός των επιδιώξεων αυτής της διπλωματική εργασίας, κρίνω σκόπιμη τη σύντομη αναφορά στα βασικά στοιχεία που χαρακτηρίζουν την υφιστάμενη κατάσταση.

### **4.1 Ιστορικά Στοιχεία**

Σύμφωνα με τους Ψυχάρη και Σιμάτου (2003) η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα χαρακτηρίζεται από τρία επίπεδα: το συγκεντρωτικό (κεντρικό), το αποκεντρωτικό (περιφερειακό) και την αυτοδιοίκηση.

Στο πρώτο επίπεδο συμπεριλαμβάνονται φορείς οι οποίοι έχουν την αρμοδιότητα λήψης αποφάσεων με ισχύ για όλη την ελληνική επικράτεια (π.χ. Υπουργεία, Γενικές γραμματείες κτλ.). Στο περιφερειακό επίπεδο αποκρυσταλλώνεται η έννοια της αποκέντρωσης της κεντρικής εξουσίας σε μικρότερο βαθμό και με περιφερειακή αρμοδιότητα. Στην Ελλάδα αυτός ο θεσμός καθιερώθηκε με τον Ν. 1416/1984 και την ίδρυση των περιφερειών και ενισχύθηκε αργότερα με την ενίσχυση των αρμοδιοτήτων των περιφερειών στα πλαίσια του προγράμματος «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ». Η περιφερειακή οργάνωση εκπορεύεται από τις αρμοδιότητες της κεντρικής εξουσίας έχοντας τοπική αρμοδιότητα για την προσαρμογή στις

ιδιαιτερότητες της κάθε περιφέρειας. Η οργανωτική δομή με τις περισσότερες αλλαγές αποτελεί η τοπική αυτοδιοίκηση με τους ΟΤΑ, οι οποίοι διαθέτουν και δικούς τους οργανισμούς και έχουν την ικανότητα χάραξης αυτόνομης πολιτικής στα πλαίσια και της αρμοδιότητας του νομικού πλαισίου που τους διέπει. Η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί το κομμάτι της δημόσιας διοίκησης που έχει δεχτεί τις περισσότερες αλλαγές και μετασχηματισμούς.

Η πρώτη προσπάθεια οργάνωσης της ελληνικής διοίκησης βασίστηκε στο γαλλικό πρότυπο διοίκησης και εισήχθη με το Προσωρινό Πολίτευμα της Επιδάουρου, που ψηφίστηκε στις 20/12/1821. Ο σκοπός των πρώτων τοπικών αρχών ήταν η αντιμετώπιση των ιδιαιτεροτήτων του αγώνα, χωρίς κάποιο ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την ανάπτυξη της τοπικής αυτοδιοίκησης. Με αυτό ξεκίνησε να διαμορφώνεται η έννοια της συγκεντρωτικής κρατικής εξουσίας και μειώθηκε σταδιακά η ισχύς της τοπικής αυτοδιοίκησης. Χαρακτηριστικά τα υπουργεία κι ο όρος «Υπουργός» δεν παρουσιάζονται μέχρι το 1846. Ήδη από εκείνη την περίοδο παρατηρούνται φαινόμενα υπεσυγκεντρωτισμού κι υδροκεφαλισμού της δημόσιας διοίκησης, καθώς ανά 5000 υπάλληλους οι 378 ήταν ανώτερα και ανώτατα στελέχη (Μοίρα-Μυλωνοπούλου, 1998). Η περίοδος χαρακτηρίζεται από μεγάλο αριθμό ετερόκλητων και αλλοδαπών υπαλλήλων, ενώ βασικό πρόβλημα ήταν και η μη ύπαρξη μονιμότητας που θεσμοθετήθηκε μόλις το 1905 (Τσουκαλάς, 1989).

Προς το τέλος του 19ου αιώνα είχε διαφανεί η ανάγκη να αναθεωρηθούν οι διατάξεις που αφορούσαν τα προσόντα των δημοσίων υπαλλήλων και να θεμελιωθεί μία σύγχρονη μορφή διοίκησης. Μετά το δεύτερο μισό του 19ου αιώνα η Ελλάδα είχε τριπλάσιους κατά κεφαλήν δημοσίους υπαλλήλους σε σχέση με τη Μ. Βρετανία και



άλλες χώρες της δυτικής φιλελεύθερης Ευρώπης. Πιο συγκεκριμένα, συναντούμε 214 υπαλλήλους ανά 10.000 κατοίκους στην Ελλάδα, ενώ τα αντίστοιχα ποσοστά στο Βέλγιο ήταν 200 εργαζόμενοι ανά 10.000 κατοίκους, στη Γαλλία 176 εργαζόμενοι ανά 10.000 κατοίκους, στη Γερμανία 126 εργαζόμενοι ανά 10.000 κατοίκους, στις Η.Π.Α. 113 εργαζόμενοι ανά 10.000 κατοίκους και στη Μ. Βρετανία 73 εργαζόμενοι ανά 10.000 κατοίκους. Γενικά, ήταν μια περίοδος στην οποία οι δημόσιοι υπάλληλοι τελούσαν υπό καθεστώς κομματικής και πολιτικής ομηρίας, χωρίς καμία εξασφάλιση μονιμότητας και διατήρησης της εργασίας τους (Τσουκαλάς, 1989).

Η πρώτη σοβαρή προσπάθεια εξυγίανσης τη δυσκίνητης ελληνικής δημόσιας διοίκησης γίνεται με το Ν. 1811/1951 «περί κώδικος καταστάσεως των δημοσίων διοικητικών υπαλλήλων». Σε αυτό τον Κώδικα είχαν ληφθεί υπόψη τα προσχέδια των επιτροπών του 1917 και του 1931, καθώς και ο γαλλικός και ο γερμανικός Κώδικας των δημοσίων υπαλλήλων. Ο αριθμός των τακτικών μόνιμων δημοσίων υπαλλήλων εκείνη την περίοδο σχετικά σταθερός. Το 1961 ανέρχεται σε 36.525, 44.985 το 1972 και 52.001 τη μεταπολίτευση (Μοίρα-Μυλωνοπούλου, 1998). Η περίοδος της μεταπολίτευσης χαρακτηρίζεται από μία σειρά αύξησης του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων κα της δημιουργίας νέων (συχνά απροσδιόριστης αξίας και σκοπού) οργανισμών.

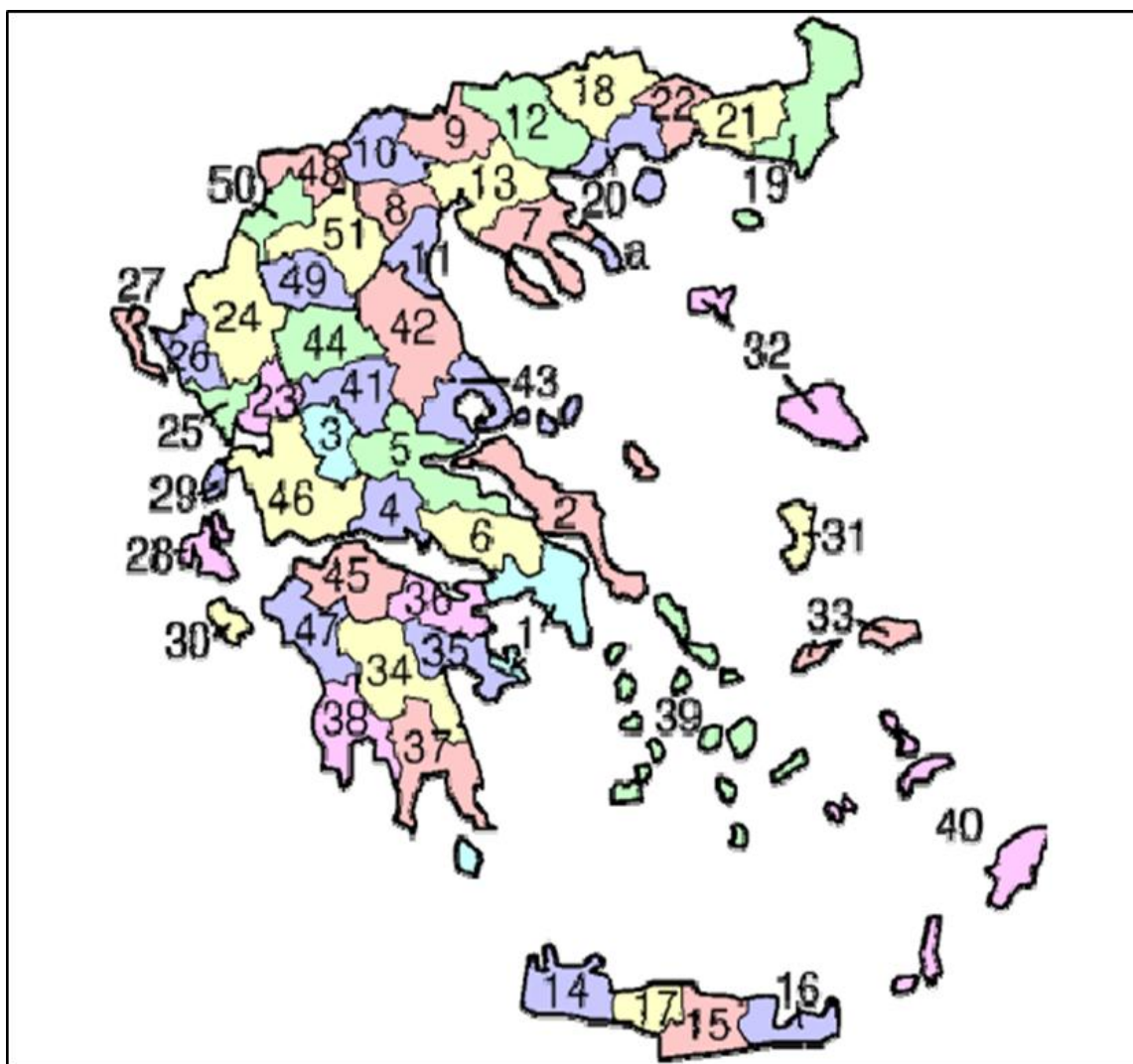
Η σημαντικότερη προσπάθεια εξυγίανσης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης γίνεται με το Ν. 2190/1994 που εισάγει τη δημιουργία μιας ανεξάρτητης αρχής προσλήψεων για τη διασφάλιση της ικανότητας και δικαιοσύνης στη διαδικασία των προσλήψεων. Συνέπεια της παγκοσμιοποίησης, των τεχνολογικών εξελίξεων και της ανάγκης μείωσης του κράτους ήταν η προσπάθεια διαμόρφωσης ενός νέου προτύπου οργάνωσης (Μιχαλόπουλος, 2003). Την ίδια περίοδο ψηφίστηκε ο Ν. 3230/2004

«Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις», με στόχο την καθιέρωση στόχων, τόσο ατομικών όσο και ομαδικών, στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Ο νόμος ήταν αποτέλεσμα των επιταγών του ΝΔΜ και αποτύπωνε την ανάγκη για μια ανταγωνιστική διοίκηση που κρίνεται «εκ των αποτελεσμάτων».

Με τον Ν. 3979/2011 «Για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και λοιπές διατάξεις» επιδιώκεται η απλούστευση των διαδικασιών, η μείωση της γραφειοκρατίας, η ελάφρυνση των πολιτών και των επιχειρήσεων, η ενίσχυση της λογοδοσίας και ευθύνης της δημόσιας διοίκησης και τέλος στην εμπέδωση της διαφάνειας και της χρηστής διαχείρισης. Στο πλαίσιο των προσπαθειών για την αναβάθμιση των δημοσίων υπηρεσιών, ανήκουν οι χάρτες δικαιωμάτων πολιτών και η δημιουργία των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών (Μιχαλόπουλος, 2003). Παράλληλα, προωθήθηκε η Δ.Ο.Π. από μία σειρά πρωτοβουλιών του αρμόδιου Υπουργείου Διοικητικής Αναδιάρθρωσης και Ανασυγκρότησης. Η πιο σημαντική πρωτοβουλία ήταν το πρόγραμμα «Πολιτεία», το οποίο επιδίωξε την εισαγωγή συστημάτων διασφάλισης ποιότητας, αλλά και τη διεξαγωγή αυτοαξιολόγησης της απόδοσης των δημοσίων οργανισμών. Το πρόγραμμα «Πολιτεία» θέτει ως προτεραιότητα τη συνεχή επανεξέταση των αναγκών των πολιτών και την τροποποίηση της λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών για να διευκολύνουν τις σχέσεις κράτους-πολίτη.

Πέρα της κεντρικής διοίκησης, υπήρξε και σημαντική προσπάθεια αναδιοργάνωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης, Με τα προγράμματα «ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ» και «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ» το νομικό πλαίσιο ανανεώθηκε και μείωσε τον αριθμό των ΟΤΑ από 5.825 την περίοδο 1974-1986 σε 1.033 και 325 αντίστοιχα. Τα σημαντικότερα

στοιχεία του πρώτου προγράμματος είναι η ίδρυση των νομαρχιών και η μεταβίβαση σημαντικών αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση σε αυτές. Στο Γράφημα 1 απεικονίζονται οι 52 Νομαρχίες. Ωστόσο η έλλειψη ουσιαστικής χρηματοδότησης δεν επέτρεψε την επιτυχία του εγχειρήματος.



Γράφημα 1: Διαχωρισμός τοπικής Αυτοδιοίκησης β' βαθμού (νομαρχίες) την περίοδο 1987-1997 (πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών)

Με το πρόγραμμα «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ» ιδρύονται 13 περιφέρειες που αναλαμβάνουν τις αρμοδιότητες των νομαρχιών (γράφημα 2) , ενώ επεκτείνεται η

παραχώρηση αρμοδιοτήτων και εισάγονται αποκλειστικές πηγές χρηματοδότησης. Παράλληλα, λόγω μεγαλύτερης πλυθησιακής συγκέντρωσης δημιουργούνται «οικονομίες κλίμακας» στη δημόσια διοίκηση, δίνοντας τη δυνατότητα προσέλκυσης χρηματοδοτικών προγραμμάτων απευθείας από τις περιφέρειες.



Γράφημα 2: Περιφέρειες με την εφαρμογή του προγράμματος «Καλλικράτης» (πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών)

## 4.2 Παρούσα Κατάσταση

Παρά τα σημαντικά βήματα που έχουν γίνει στη δημόσια διοίκηση, απομένουν αρκετές δυσχέρειες και προβλήματα. Σύμφωνα με το δελτίο τύπου της Ειδικής

Υπηρεσίας Διαχείρισης Επιχειρησιακού Προγράμματος (ΕΠ) « Η Μεταρρύθμιση του Δημόσιου Τομέα» (Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης, 2015), στον τομέα «ποιότητα της δημόσιας διοίκησης» η Ελληνική δημόσια διοίκηση εμφανίζει πολύ χαμηλούς δείκτες απόδοσης σε σχέση με τους αντίστοιχους δείκτες του μέσου όρου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ειδικότερα, στην αποτελεσματικότητα διακυβέρνησης η Ελλάδα κατέχει μόλις την 26<sup>η</sup> θέση σε σύνολο 28 χωρών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στην χρήση στρατηγικής διοίκησης των ανθρώπινου δυναμικού στην Κεντρική Κυβέρνηση η Ελλάδα καταλαμβάνει την προτελευταία θέση. Η Ελλάδα παρουσιάζει υστέρηση στο 72% των δεικτών του Ευρωπαϊκού ψηφιακού θεματολογίου, γεγονός που απηχεί χαμηλές επιδόσεις στη διείσδυση της ευρυζωνικότητας, στην τακτική χρήση του διαδικτύου, στη χρήση ηλεκτρονικών συναλλαγών και ηλεκτρονικών προμηθειών.

Σύμφωνα με την τελευταία έκθεση αξιολόγησης της χώρας και το βαθμολόγιο του ψηφιακού θεματολογίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης το 2013, το 36% των Ελλήνων πολιτών δεν έχει χρησιμοποιήσει ποτέ το διαδίκτυο, ενώ ο αντίστοιχος μέσος όρος της ΕΕ είναι 21%. Επίσης για την ίδια περίοδο το 36% των Ελλήνων έχουν χρησιμοποιήσει υπηρεσίες ηλεκτρονικής διακυβέρνησης κατά τους τελευταίους 12 μήνες με τον αντίστοιχο μέσο όρο της ΕΕ να είναι το 41%. Το Παγκόσμιο Οικονομικό Φόρουμ κατατάσσει την Ελλάδα σε εξαιρετικά χαμηλά επίπεδα, αναφορικά με την ποιότητα των προσφερόμενων δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών. Η χαμηλή ποιότητα σε συνδυασμό με την υψηλή δημόσια δαπάνη, καταδεικνύει την αναποτελεσματικότητα του ελληνικού δημόσιου τομέα.

Σε μελέτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ευρωπαϊκή Στατιστική Υπηρεσία, 2015) σχετικά με το κόστος που επιβάλλεται στις επιχειρήσεις λόγω της γραφειοκρατίας, η

Ελλάδα βρίσκεται στην πρώτη θέση με 6,8% του ΑΕΠ. Το ποσοστό αυτό είναι το μεγαλύτερο στην Ευρωπαϊκή Ένωση των 25 και κατά δύο και πλέον μονάδες υψηλότερο από την επόμενη κατά σειρά χώρα του ευρώ. Παρόλα αυτά, σύμφωνα με εκτιμήσεις, αν μειωθεί η γραφειοκρατία κατά 25% στην Ελλάδα, ίσως το ποσοστό αυτό ανέλθει ως το 2025 στο 2,5% του ΑΕΠ.

Στον Πίνακα 5 απεικονίζεται η αξιολόγηση της Ελληνικής δημόσιας διοίκησης με βάση του δείκτη αποτελεσματικότητας της Παγκόσμιας Τράπεζας. Από τα στοιχεία φαίνεται ότι η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα δεν επιτυγχάνει ιδιαίτερες επιδόσεις, καθώς η βαθμολογία της κυμαίνεται γύρω από το 0, κάτι που δεν είναι σύνηθες για μία ανεπτυγμένη οικονομία.

Πίνακας 5: Αξιολόγηση Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα					
Τομέας	Έτος	Αριθμός διαθέσιμων πηγών	Επίδοση (-2,5 μέχρι +2,5)	Κατάταξη σε εκατοστημόριο	Τυπικό σφάλμα
Επικοινωνία και απόδοση ευθυνών	2006	11	0,97	77,88	0,15
	2011	12	0,82	72,77	0,13
	2016	10	0,65	68,97	0,13
Πολιτική Σταθερότητα και απώλεια βίας/τρομοκρατίας	2006	8	0,63	65,22	0,25
	2011	8	-0,10	41,71	0,24
	2016	9	-0,14	41,90	0,21
Αποτελεσματικότητα διοίκησης	2006	7	0,64	71,71	0,20
	2011	7	0,51	68,25	0,22
	2016	7	0,21	62,50	0,22
Ποιότητα ρυθμιστικού πλαισίου	2006	7	0,86	75,98	0,21
	2011	7	0,50	68,25	0,23
	2016	8	0,15	59,13	0,22
Εφαρμογή νομοθετικού πλαισίου	2006	11	0,87	77,03	0,21
	2011	12	0,57	67,14	0,23
	2016	10	0,20	59,13	0,23
Έλεγχος Διαφθοράς	2006	9	0,36	68,29	0,16
	2011	10	-0,10	55,45	0,15
	2016	10	-0,05	56,73	0,17

(πηγή: Παγκόσμια Τράπεζα, 2016)

Το ΕΠ έχει ως στόχο τη δημιουργία ενός ισχυρού και επιτελικού κεντρικού κράτους με αποκεντρωμένες εκτελεστικές περιφερειακές διοικήσεις και τοπική αυτοδιοίκηση, με σύγχρονες δημόσιες υπηρεσίες στοχευμένες στα αποτελέσματα, προσβάσιμες σε όλους τους πολίτες και προσανατολισμένες στην εξυπηρέτηση πολιτών, στη διαχείριση διαδικασιών, στην ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού και στην κοινωνική ευθύνη. Οι ειδικότεροι στόχοι του προγράμματος είναι η ενίσχυση της οργανωτικής, θεσμικής και επιχειρησιακής ικανότητας της κεντρικής κυβέρνησης και της αποκεντρωμένης δημόσιας διοίκησης, η εντατικοποίηση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στο Δημόσιο Τομέα και η ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού μέσω της βελτίωσης της διαχείρισης του προσωπικού, της ορθολογικής κατανομής των ανθρώπινων πόρων, της ενίσχυσης του ρόλου, της σημασίας και της διαχείρισης των υψηλόβαθμων στελεχών καθώς και της παροχής αναβαθμισμένων υπηρεσιών κατάρτισης/εκπαίδευσης, με στόχο την ατομική ανάπτυξη των υπαλλήλων και την ανταπόκρισή τους στις ανάγκες των διαρθρωτικών και θεσμικών αλλαγών των μεταρρυθμίσεων.

Ωστόσο σημαντικά βήματα έχουν συμβεί στον τομέα της πρόσληψης νέων υπαλλήλων. Ειδικότερα για το τελευταίο, τα στοιχεία από την ίδρυση του ΑΣΕΠ και μετά, παρατηρείται αθρόα προσέλευση υποψηφίων και επιλογή των καλύτερων. Στο Γράφημα 3 απεικονίζεται ο λόγος υποψηφίων/ θέσεων για επιλεγμένους διαγωνισμούς του 2016.

Θέσεις, υποψήφιοι και προτιμήσεις στους πρόσφατους διαγωνισμούς	
<p><b>ΠΡΟΚΗΡΥΞΗ 2Κ/2017: 135</b> θέσεις            πτυχιούχων πληροφορικής σε δικαστήρια            και δικαστικές υπηρεσίες            ΑΙΤΗΣΕΙΣ: 4.578 =&gt; 1 θέση            για κάθε 34 υποψηφίους            ΠΛΗΘΟΣ ΠΡΟΤΙΜΗΣΕΩΝ: 97.393</p>	<p><b>ΠΡΟΚΗΡΥΞΗ 5Κ/2016: 80</b> θέσεις            στην ΕΥΑΘ            ΑΙΤΗΣΕΙΣ: 2.815 =&gt; 1 θέση            για κάθε 35 υποψηφίους            ΠΛΗΘΟΣ ΠΡΟΤΙΜΗΣΕΩΝ: 3.627</p>
<p><b>ΠΡΟΚΗΡΥΞΗ 1Κ/2017: 404</b> θέσεις            γραμματέων σε δικαστήρια και δικαστικές            υπηρεσίες            ΑΙΤΗΣΕΙΣ: 31.221 =&gt; 1 θέση            για κάθε 77 υποψηφίους            ΠΛΗΘΟΣ ΠΡΟΤΙΜΗΣΕΩΝ: 1.167.346</p>	<p><b>ΠΡΟΚΗΡΥΞΗ 4Κ/2016: 52</b> θέσεις στις            Γενικές Γραμματείες Δημόσιας Περιουσίας            και Δημόσιων Εσόδων            ΑΙΤΗΣΕΙΣ: 3.456 =&gt; 1 θέση            για κάθε 66 υποψηφίους            ΠΛΗΘΟΣ ΠΡΟΤΙΜΗΣΕΩΝ: 22.385</p>
<p><b>ΠΡΟΚΗΡΥΞΗ 7Κ/2016: 1.666</b> θέσεις            σε νοσοκομεία            ΑΙΤΗΣΕΙΣ: 36.201 =&gt; 1 θέση            για κάθε 22 υποψηφίους            ΠΛΗΘΟΣ ΠΡΟΤΙΜΗΣΕΩΝ: 860.368</p>	<p><b>ΠΡΟΚΗΡΥΞΗ 3Κ/2016: 58</b> θέσεις            σε φορείς του υπουργείου Οικονομίας            ΑΙΤΗΣΕΙΣ: 2.031 =&gt; 1 θέση            για κάθε 35 υποψηφίους            ΠΛΗΘΟΣ ΠΡΟΤΙΜΗΣΕΩΝ: 5.837</p>
<p><b>ΠΡΟΚΗΡΥΞΗ 6Κ/2016: 93</b> θέσεις            πληρώματος στο ΕΚΑΒ (οδηγοί -            συνοδηγοί)            ΑΙΤΗΣΕΙΣ: 1.045 =&gt; 1 θέση            για κάθε 11 υποψηφίους            ΠΛΗΘΟΣ ΠΡΟΤΙΜΗΣΕΩΝ: 9.410</p>	<p><b>ΠΡΟΚΗΡΥΞΗ 2Κ/2016: 35</b> θέσεις            στην Τράπεζα της Ελλάδος            ΑΙΤΗΣΕΙΣ: 767 =&gt; 1 θέση για κάθε 22            υποψηφίους            ΠΛΗΘΟΣ ΠΡΟΤΙΜΗΣΕΩΝ: δεν υπάρχουν            διαθέσιμα στοιχεία</p>

Γράφημα 3: Λόγος υποψηφίων/ θέσεων σε διαγωνισμούς του ΑΣΕΠ (πηγή: Εφημερίδα των συντακτών)

### 4.3 Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση στην Ελλάδα

Στο πλαίσιο της αύξησης της αποδοτικότητας της ελληνικής δημόσιας διοίκησης εντάσσονται διάφορες προσπάθειες εκσυγχρονισμού και ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Οι κύριες προσπάθειες αποτελούν τα παρακάτω προγράμματα (περιγράφονται συνοπτικά καθώς η αναλυτική παρουσίαση τους εκφύγει τα πλαίσια αυτής της εργασίας).

#### 4.3.1 Πρόγραμμα “Semantic Gov”

Το Πρόγραμμα αυτό συγχρηματοδοτείται από το Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και από την Ευρωπαϊκή Ένωση,



περιλαμβάνει και περιγράφει την παροχή υπηρεσιών στους πολίτες με τη χρήση πληροφοριακών συστημάτων αξιοποιώντας τις νέες τεχνολογίες. Οι στόχοι του προγράμματος είναι οι ακόλουθοι :

- Η καλύτερη συνεργασία και επικοινωνία των δημόσιων οργανισμών
- Ο εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης
- Η ψηφιακή σύγκλιση της Ελλάδας με την υπόλοιπη Ευρώπη
- Η υποστήριξη του πολίτη-πελάτη στην διαδικασία παροχής υπηρεσιών με τη συνδρομή της σύγχρονης τεχνολογίας και η διευκόλυνσή του

#### **4.3.2 Το Πρόγραμμα «Πολιτεία»**

Το Πρόγραμμα «Πολιτεία» θεσπίστηκε το 2001 με ευρωπαϊκή και εθνική συνχρηματοδότηση και περιλαμβάνει :

- Την σύσταση δικτυακών ιστότοπων και ομάδων συζητήσεων (forums) για την βελτίωση της διαδραστικότητας μεταξύ Διοίκησης και πολίτη
- Την δημιουργία διαδικτυακών πυλών για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της περιφερειακής διοίκησης

#### **4.3.3 Το Πρόγραμμα «ΣΥΖΕΥΞΙΣ»**

Το Πρόγραμμα «ΣΥΖΕΥΞΙΣ» συνδέει το σύνολο του δημόσιου τομέα με ένα ολοκληρωμένο εσωτερικό ηλεκτρονικό δίκτυο (intranet). Είναι γνωστό ως Εθνικό Δίκτυο Δημόσιας Διοίκησης και θεσμοθετήθηκε το 2005. Προγραμματίστηκε για να χρησιμοποιείται από 2.500 φορείς της δημόσιας διοίκησης, καθώς και από πολίτες και επιχειρήσεις. Οι στόχοι του προγράμματος είναι :

- Η βελτίωση της εξυπηρέτησης του πολίτη
- Η αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη λειτουργία και συνεργασία των φορέων της δημόσιας διοίκησης

- Η παροχή υπηρεσιών υψηλής προστιθέμενης αξίας στον πολίτη με την τηλεκπαίδευση, τηλεδιάσκεψη, τηλεργασία κλπ.

#### **4.3.4 Το Πρόγραμμα «Αριάδνη»**

Το Πρόγραμμα «Αριάδνη» προβλέπει την παροχή ηλεκτρονικών υπηρεσιών και διοικητικών πληροφοριών στους πολίτες. Εκπονήθηκε στο πλαίσιο του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Κοινωνία της Πληροφορίας» που χρηματοδοτήθηκε από το Γ' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης της ΕΕ, την περίοδο 2000-2006. Περιλαμβάνει την:

- Απλοποίηση των διοικητικών διαδικασιών όπως η παροχή διοικητικών πληροφοριών μέσω διαδικτύου προς τους πολίτες πχ. με το TAXISNET.
- Δημιουργία One-Stop-Shops όπως τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ)
- Ψηφιοποίηση των εντύπων
- Το Κέντρο κλήσης 1564

#### **4.3.5 Το Πρόγραμμα «Ψηφιακή Σύγκλιση»**

Το Πρόγραμμα «Ψηφιακή Σύγκλιση» εφαρμόστηκε την περίοδο 2007-2013 και προϋπολογισμό κόστους 2 δις ευρώ. Προβλέπει την παροχή ψηφιακών υπηρεσιών της Δημόσιας Διοίκησης προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Αποσκοπεί :

- Στη βελτίωση της ποιότητας υπηρεσιών του δημόσιου τομέα προς τους πολίτες.
- Στην αύξηση της αποτελεσματικότητας και της εξυπηρέτησης των επιχειρήσεων με σκοπό τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας και της ελκυστικότητας της χώρας για επενδύσεις
- Στην ανάπτυξη της διαλειτουργικότητας
  - Στην ισότιμη συμμετοχή των πολιτών στην Ψηφιακή Ελλάδα

## 5. Συμπεράσματα - Προτάσεις

Γενικά στις σύγχρονες κοινωνίες, είναι δύσκολος ο ακριβής διαχωρισμός μεταξύ της έννοιας του δημόσιου και του ιδιωτικού και κατά καιρούς χρησιμοποιούνται όροι όπως «κρατικός και αγορά», «γραφειοκρατικό και ιδιωτική επιχείρηση» και «σχεδιασμός και ανταγωνισμός» για να διαχωρίσουν τις αρμοδιότητες και τα πεδία εφαρμογής των δύο μορφών διοίκησης. Ωστόσο, ο δημόσιος τομέας έχει πλέον διογκωθεί περιλαμβάνοντας και λειτουργίες που παλαιότερα δεν ήταν στον στενό τομέα ενδιαφέροντος (π.χ. επενδύσεις σε ιδιωτικές επιχειρήσεις). Κατά συνέπεια είναι δύσκολος ένας τέτοιος διαχωρισμός που έχει καταστήσει θολά τα όρια μεταξύ των δύο.

Η παρούσα διπλωματική εργασία αποτελεί μία προσπάθεια καταγραφής των κύριων τάσεων που επικρατούν στο χώρο της οργάνωσης, διαχείρισης και διοίκησης δημόσιων νομικών προσώπων και οργανισμών. Οι αρχές του ΝΔΜ και της ΔΟΠ έχουν μεταβάλλει παγκοσμίως τον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας κάθε δημόσιου οργανισμού εισάγοντας τις έννοιες της ευέλικτης οργάνωσης, της διοίκησης βάση στόχων, της ορθολογικής αξιολόγησης, της ενεργής συμμετοχής των πολιτών στις διάφορες δομές της δημόσιας διοίκησης και στην ορθολογική αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων.

Η αναλυτική περιγραφή τριών επιτυχημένων μοντέλων οργάνωσης και διαχείρισης δημόσιων οργανισμών ανέδειξε τη σημασία του μοντέλου οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης στην επίτευξη οικονομικής ευημερίας και οικονομικής ευρωστίας. Ειδικότερα, τα κυρίαρχα στοιχεία που αναφέρονται είναι αυτά της διαφάνειας, της

αποκεντρωμένης διοίκησης και της δέσμευσης της ηγεσίας στην αριστεία. Παράλληλα, στην παρούσα διπλωματική επιδιώκεται η περιγραφή της υπάρχουσας κατάστασης στην ελληνική δημόσια διοίκηση.

Παρά τα σημαντικά βήματα που έχουν σημειωθεί στη δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα, απομένουν αρκετές στρεβλώσεις στη δημόσια διοίκηση που μειώνουν την αποτελεσματικότητα της και κατά συνέπεια τις παρεχόμενες υπηρεσίες στους πολίτες. Αυτό άλλωστε αντικατοπτρίζεται στις χαμηλές επιδόσεις της κεντρικής κυβέρνησης όπως αναφέρονται στον Πίνακα 5. Επομένως, το λογικό ερώτημα που γεννάται είναι ποια είναι εκείνα τα χαρακτηριστικά που διαθέτουν τα επιτυχημένα συστήματα διοίκησης;

Τα κυρίαρχα στοιχεία του συστήματος διακυβέρνησης της Σουηδίας αποτελούν η διαφάνεια και η αποκεντρωμένη διοίκηση. Αν και έχουν συντελεστεί πολλές προσπάθειες για την αναβάθμιση και εξυγίανση της περιφερειακής διοίκησης και των ΟΤΑ στην Ελλάδα, το ελληνικό σύστημα απομένει προσηλωμένο σε ένα κεντρικό, συγκεντρωτικό σύστημα διοίκησης. Χαρακτηριστικά, όπως αναφέρεται στην εφαρμογή απογραφής των δημοσίων υπαλλήλων από σύνολο 566.861 υπαλλήλων του δημοσίου τομέα, μόλις 6.705 απασχολούνται στην περιφερειακή διοίκηση και 83.528 στους ΟΤΑ (Απογραφή δημοσίων Υπαλλήλων, 2018) . Κατά συνέπεια, πρέπει να γίνει μία γενναία προσπάθεια μεταβίβασης αρμοδιοτήτων και υπηρεσιών από την κεντρική διοίκηση σε περιφερειακές δομές (μαζί με το προσωπικό τους) ώστε πλέον να είναι πιο εύκολη η απόδοση ευθυνών σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, λόγω εγγύτητας με τον πληθυσμό. Το στοιχείο αυτό αναμένεται να συμβάλει και στην εμπέδωση ενός αισθήματος κοινωνικής δικαιοσύνης.

Ως προς τον τομέα της διαφάνειας και του ελέγχου των πολιτών για τα δρώμενα στη δημόσια διοίκηση, η εισαγωγή του συστήματος ηλεκτρονικής ανάρτησης εγγράφων «ΔΙΑΥΓΕΙΑ» βελτίωσε σημαντικά αυτό τον τομέα, αν και το υπάρχον σύστημα έχει ακόμη αρκετά προβλήματα και πολλές φορές αποτελεί υποχείριο των υπαλλήλων που δεν αναρτούν ορθά ή όλα τα υπάρχοντα στοιχεία (Καθημερινή, 2017). Σε αυτό τον τομέα πρέπει να υπάρξει ως βασική προτεραιότητα η δέσμευση της πολιτικής ηγεσίας για την καταπολέμηση αντίστοιχων φαινομένων.

Η δέσμευση της πολιτικής ηγεσίας και η διοίκηση βάση αποτελεσμάτων αποτελεί τα βασικά χαρακτηριστικά του μοντέλου της Νέας Ζηλανδίας και της Σιγκαπούρη. Όπως αναφέρει το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συμβούλιο στην ετήσια έκθεσή του για την Ελλάδα (Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συμβούλιο, 2017) η αξιολόγηση του δημοσίου τομέα δεν έχει προσδώσει τα αναμενόμενα ενώ σημειώνει την έλλειψη στρατηγικού σχεδιασμού, και μία αποσπασματικότητα στις μεταρρυθμίσεις. Το βασικό συμπέρασμα είναι ότι πρέπει να υπάρξει μία αποφασιστική δέσμευση της πολιτικής και κοινωνικής ζωής για την εξυγίανση του δημοσίου τομέα και την επιτάχυνση της μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης.

Τέλος, ένα στοιχείο που αναδύεται από την αξιολόγηση του μοντέλου της Σιγκαπούρη είναι η σύνδεση των μισθών (στα ανώτερα τουλάχιστον στελέχη) με τους αντίστοιχους μισθούς του ιδιωτικού τομέα. Αν και πλέον μετά την ίδρυση του ΑΣΕΠ έχει αποκατασταθεί το αίσθημα δικαιοσύνης ως προς τις προσλήψεις, απομένει η προσέλκυση ανώτερων διευθυντικών στελεχών από τον ιδιωτικό τομέα (στα πρότυπα της Νέας Ζηλανδίας) που θα εργαστούν σε συγκεκριμένο πλαίσιο και με συγκεκριμένη στοχοθεσία ώστε να επιταχύνουν τις μεταρρυθμίσεις. Συμπερασματικά, αν και η

μεταρρύθμιση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης δεν έχει αποδώσει τα αναμενόμενα, υπάρχουν σαφή μέτρα που μπορούν να βελτιώσουν την απόδοσή της.

## Βιβλιογραφικές Αναφορές,

### Ξενόγλωσσες

- Cook, A-L. (2004), *Managing for Outcomes in the New Zealand Public Management System*’, Working Paper 04/15, New Zealand Treasury.
- Gregory, R. (2006), ‘Theoretical Faith and Practical Works: De-autonomizing and Joining -Up in the New Zealand State Sector’, in T. Christensen and P. Lægreid (eds.), *Autonomy and regulation. Coping with agencies in the modern state*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Halvarson, A., Lundmark, K., & Staberg, U. (2003) *Sveriges statsskick: Fakta och perspektiv*. 12th ed. Södertälje: Liber. Original edition, 1972.
- Hughes O. (2003) *Public Management and Administration: An Introduction*, Palgrave MacMillan, New York.
- Levin P. (2009) *The Swedish Model of Public Administration: Separation of Powers – The Swedish Style*, *Journal of Administration & Governance*, 4.(1), 1-9.
- Niklasson, B. (2009) *The Swedish Cobra study*. Paper read at "Autonomy and control of public agencies at national and EU-level" COST-CRIPO High-Level Seminar for Invited Researchers and Practitioners, Brussels.
- Osborne, D. and P. Hutchinson (2004) *The Price of Government: Getting the Results We Need in an Age of Permanent Fiscal Crisis*. New York: Basic Books.
- Peters, G. (1996). *Models of governance for the 1990s*. In D. Kettl & B. Milward (Eds.), *The state of public management* (pp. 15–44). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Petersson, O. (2007) *Den offentliga makten*. Stockholm: SNS Förlag.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004) *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C., and Bouckaert, G. (2004), *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford.
- Quah, J. (2013) *Ensuring good governance in Singapore: Is this experience transferable to other Asian countries?*, *International Journal of Public Sector Management*, 26 (5), 401-420.
- Rhodes, R.A.W. (1997) *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Milton Keynes: Open University Press.
- Schick A. (1996) *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*, State Services Commission and The Treasury, New Zealand.

Weber Max (1922) Rationalism and Modern Society: New Translations on Politics, Bureaucracy, and Social Stratification, Chapter 6, Bureaucracy.

World Bank (2006), Doing Business 2007, World Bank, Washington, DC.

World Bank (2007), Doing Business 2008, World Bank, Washington, DC.

World Bank (2008), Doing Business 2009, World Bank, Washington, DC.

World Bank (2009), Doing Business 2010, World Bank, Washington, DC.

World Bank (2010), Doing Business 2011, World Bank, Washington, DC.

World Bank (2011), Doing Business 2012, World Bank, Washington, DC.

World Bank (2012), Doing Business 2013, World Bank, Washington, DC.

World Bank (2013), Doing Business 2014, World Bank, Washington, DC.

World Bank (2014), Doing Business 2015, World Bank, Washington, DC.

World Bank (2015), Doing Business 2016, World Bank, Washington, DC.

World Bank (2016), Doing Business 2017, World Bank, Washington, DC.

World Bank (2017), Doing Business 2018, World Bank, Washington, DC.

#### Ελληνικές

Ασπρίδης Γ. (2013) Εισαγωγή στην πολιτική και διοικητική οργάνωση του ελληνικού κράτους, εκδ. Προπομπός, Αθήνα.

Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (2017) Η παρέμβαση της Επιτροπής στην ελληνική χρηματοπιστωτική κρίση, Ειδικές εκθέσεις αξιολόγησης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Βρυξέλλες.

Μιχαλόπουλος Ν. (2003) Από τη δημόσια γραφειοκρατία στο δημόσιο management, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα.

Μοίρα-Μυλωνοπούλου Π.(1998) Οι δημόσιοι υπάλληλοι, Κοινωνιολογική προσέγγιση: Αυτοαντίληψη, αυτοκριτική, στερεότυπα. Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα.

Παπαλεξανδρή Ν., Μπουραντάς Δ. (2003) Διοίκηση ανθρωπίνων πόρων, εκδ. Μπένου, Αθήνα.

Ρωσσίδης Φ. Ιωάννης, (2014), Εφαρμογές του Επιχειρησιακού Μάνατζμεντ στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση, εκδ. Σταμούλη, Αθήνα.

Τσουκαλάς Κ. (1989) Κοινωνική Ανάπτυξη και Κράτος. Η συγκρότηση του δημοσίου χώρου στην Ελλάδα, εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα.

Ψυχάρης Ι. και Σιμάτου Ε. (2003) Η οργάνωση της δημόσιας διοίκησης σε περιφερειακό επίπεδο στην Ελλάδα, Σειρά Ερευνητικών Εργασιών, 9(29), 645-684.



## Διαδίκτυο

- World Governance Indicators, World Bank, accessed at <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>, on 18 January 2018.
- Απογραφή ανθρωπίνου δυναμικού του δημοσίου (2017) accessed at <http://apografi.yap.gov.gr/apografi/F2017/View2017>
- Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (2018), World Economic Outlook Database-October 2017, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/02/weodata/weorept.aspx>, on 18 January 2018.
- Ευρωπαϊκή Στατιστική Υπηρεσία (2015) Οικονομικά Κεντρικών κυβερνήσεων, accessed at [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government\\_finance\\_statistics/el](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government_finance_statistics/el), on 18 January 2018.
- Εφημερίδα των συντακτών (2017) accessed at <http://www.aftodioikisi.gr/dimosio/dimosio-sinostismos-gia-mia-thesi-ergasias-ti-deixnoun-ta-statistika-tou-asep/> on 18 January 2018.
- Καθημερινή (2017) Οι «μαύρες τρύπες» που συσκοτίζουν τη Διαύγεια, accessed at: <http://www.kathimerini.gr/938514/article/epikairothta/ellada/oi-mayres-trypes-poy-syskotizoyn-th-diaygeia>
- Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου (2018) <https://www.gov.uk/government/organisations>, on 18 January 2018.
- Τραπεζικά νέα (2017) Το σουηδικό μοντέλο διακυβέρνησης accessed at <http://bankingnews.gr/pws-h-soyhdia-katafere-na-ktisei-mia-oikonomia-protypo-to-perifhmo-skandinabiko-montelo.html> on 18 January 2018.
- Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης (2015), Ειδική Γραμματεία Διαχείρισης Τομεακών Επιχειρησιακών Προγράμματος «ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ», accessed at <https://www.espa.gr/el/pages/staticOPMetarythmisiDimosiouTomea.aspx>, on 18 January 2018.