



ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ  
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

**ΚΑ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ**  
**ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**ΤΙΤΛΟΣ**

**Επισκόπηση των θεωρητικών προσεγγίσεων της οργάνωσης και λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης μετά το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ. Εφαρμογές και προκλήσεις για την ελληνική δημόσια διοίκηση**

**ΤΜ. ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ : ΓΕΝΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**Επιβλέπουσα: Μαρία Ραμματά**

**Σπουδαστής : Παναγιώτης Δ. Αλωνιστιώτης**

**ΑΘΗΝΑ – 2017**



## Abstract

In a world that evolution is the synonym of life, and change characterizes economy and society, transformation of public administration comes as effect. Public administration and its models are influenced by technological evolution and economy's growth, as any other social institution.

This dissertation is dividend in two distinct parts. The first emphasizes on the different modes and applications of New Public Management, and examines the relationship of administrative well rooted culture and institutions with specific trends of reform. It sets light on the variety of adaptation to managerialism, stresses out the appearance of counter models as the NeoWeberian State. Subsequently reviews the notion of Governance and its context. The core of the analysis stretches the differentiation of the reforms, depending on specific administrative tradition and value system.

The second part refers to Greek public administration and illustrates the scale of implementation of certain reform applications and it's results. The review concludes with an examination of the new administrative program and set forward certain reform proposals pointing out the need of creating a sense of institutional memory in Greek public administration.

## Περίληψη

Σε έναν κόσμο που η εξέλιξη είναι συνώνυμη της ζωής και η αλλαγή χαρακτηρίζει την οικονομία και την κοινωνία, η αλλαγή της δημόσιας διοίκησης έρχεται ως φυσικό αποτέλεσμα. Η Δημόσια Διοίκηση και τα υποδείγματά της επηρεάζονται από την τεχνολογική εξέλιξη και την οικονομική μεγέθυνση, όπως κάθε άλλος κοινωνικός θεσμός.

Η εργασία χωρίζεται σε δύο διακριτά μέρη. Το πρώτο καταδεικνύει τους διαφορετικούς τρόπους ανάπτυξης και εφαρμογές του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ και εξετάζει την σχέση της καλά ριζωμένης διοικητικής κουλτούρας και των θεσμών στην μεταρρύθμιση. Εξετάζει την διαφοροποίηση αποδοχής του «διαχειριστικού» μοντέλου και επισημαίνει την εμφάνιση του ΝεοΒεμπεριανού Υποδείγματος. Ακολούθως αναφέρεται στην Διακυβέρνηση και στην εννοιολόγησή της, Ο πυρήνας της ανάλυσης είναι η διαφοροποίηση της αλλαγής αναλόγως της διοικητικής προϋπαρχουσας παράδοσης και του συστήματος αξιών.

Το δεύτερο μέρος αναφέρεται στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση και εξετάζει το εύρος επίδρασης μιας σειράς εφαρμογών του ΝΔΜ. Η επισκόπηση καταλήγει με την αναφορά στο νέο πρόγραμμα διοικητικών αλλαγών και επισημαίνει την κομβική σημασία της θεσμικής μνήμης στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση.

**Λέξεις Κλειδιά: Ολιστική Προσέγγιση, Αλλαγή, Υπόδειγμα Δημόσιο Μάνατζμεντ**

## **ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ**

<b>ΠΡΟΛΟΓΟΣ</b>	<b>7</b>
<b>ΜΕΡΟΣ Ι</b>	<b>8</b>
<b>ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ ΚΑΙ ΥΠΟΔΕΙΓΜΑΤΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ</b>	<b>8</b>
<b>1. Διοικητικό Φαινόμενο και θεωρία γραφειοκρατίας</b>	<b>8</b>
<b>2. Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ –οικονομικό περιβάλλον &amp; θεωρητικοί πρόγονοι</b>	<b>10</b>
2.α. Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ ως έννοια και πρόταση αλλαγής	11
2.β. Η μετάδοση και εφαρμογή του ΝΔΜ.	13
2.γ. Διοικητικές παραδόσεις και επιδράσεις	14
2.δ. Η εφαρμογή των αλλαγών του ΝΔΜ σε επιλεγμένα κράτη (Ην. Βασίλειο , Αυστραλία, Ν. Ζηλανδία, Γερμανία, Γαλλία, Σουηδία) και η ανάδειξη των εναλλακτικών διοικητικών υποδειγμάτων	18
2.ε. Το νεοβεμπεριανό κράτος ως αντιπρόταση στην προοπτική του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ	24
2.στ. Ο αντίκτυπος του ΝΔΜ- Συμπεράσματα	25
<b>3. Δημόσια Διακυβέρνηση</b>	<b>27</b>
3.α. Έννοια και περιεχόμενο	27
3.β. Δικτυακή Διακυβέρνηση	29
3.γ. Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση	32
3.δ. Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση ή Διακυβέρνηση της Ψηφιακής Εποχής	35

	5
3.ε. Αποτίμηση Θεωρίας Διακυβέρνησης και Μετακυβέρνηση	38
<b>ΜΕΡΟΣ II</b>	<b>39</b>
<b>ΕΦΑΡΜΟΓΕΣ ΚΑΙ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ</b>	<b>39</b>
1. Υφιστάμενη Κατάσταση	40
2. Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση	42
3. Κανονιστική Μεταρρύθμιση	44
4. Αξιολόγηση Απόδοσης και Στοχοθεσία.	46
5. Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού -Συστήματα Αξιολόγησης	51
6. Βασικές κατευθύνσεις της ελληνικής δημόσιας διοίκησης το 2017	54
<b>ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ-ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ</b>	<b>57</b>
<b>ΕΠΙΛΟΓΟΣ</b>	<b>61</b>
<b>ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ : ΑΠΟΚΡΑΤΙΚΟΠΟΙΗΣΕΙΣ</b>	<b>61</b>
<b>ΠΗΓΕΣ/ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ</b>	<b>62</b>
<b>ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ ΕΙΚΟΝΩΝ</b>	
○ Εικόνα 1 Υπόδειγμα Balanced Scorecard... πηγή Εγκύκλιος ΔΙΠΑ/Φ.4/οικ.527/1.3.2007 σελ 50	
○ Εικόνα 2 Διάγραμμα αξιολόγησης 360 ( <a href="http://www.free-power-point-templates.com/articles/free-360-employee-evaluation-feedback-template/">http://www.free-power-point-templates.com/articles/free-360-employee-evaluation-feedback-template/</a> ) 53	
<b>ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ</b>	
➤ Πίνακας 1 Έρευνα COCOPS (Pollit & S.Dan, <i>The Impacts Of The New Public Management In Europe : A Meta-Analysis</i> , 2011).... Σελ 26	
➤ Εθνική Ψηφιακή Στρατηγική ....Σελ 43	
<b>ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ</b>	
○ ΝΑΜ Νέο Δημόσιο Μάντζιμεντ	
○ ΔΨΕ Διακυβέρνηση Ψηφιακής Εποχής	
○ ΝΒΚ Νέο Βεμπεριανό Κράτος	
○ ΤΠΕ Τεχνολογία Πληροφορικής & Επικοινωνίας	
○ Υ.Δ.Μ.Η.Δ. Υπουργείο Δημόσιας Διοίκησης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης	

**Δήλωση <sup>1</sup>**

**Δηλώνω ρητά ότι η παρούσα εργασία αποτελεί προϊόν προσωπικής εργασίας και δεν παραβιάζει καθ' οιονδήποτε τρόπο πνευματικά δικαιώματα τρίτων και δεν είναι προϊόν αντιγραφής**

**Αθήνα 29/ 10/2017**

**ΠΑΝΑΓΙΩΤΗΣ Δ. ΑΛΩΝΙΣΤΙΩΤΗΣ**

**Υπογραφή**

---

<sup>1</sup> World Intellectual Property Organization (WIPO) <http://www.wipo.int>

## ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Το διοικητικό φαινόμενο εξελίσσεται δυναμικά από την εποχή της δημιουργίας των οργανωμένων κοινωνιών. Αλλάζει μορφές και τρόπους λειτουργίας αναλόγως των καθοριστικών επιδράσεων της τεχνολογίας, της οικονομίας, των κοινωνικών αντιλήψεων και του κυρίαρχου συστήματος αξιών. Η Δημόσια Διοίκηση, ως ευρύτερος μηχανισμός ρύθμισης της κοινωνικής συμβίωσης και όσο και παρέμβασης για την μεγιστοποίηση των εξωτερικών οικονομιών καλείται να προσαρμόζεται σε ένα περιβάλλον ταχύτητας, αλλαγής δημογραφικών, κοινωνικών και οικονομικών δεδομένων ώστε να ανταποκρίνεται στον ρόλο της και να μην απαξιώνεται. Έτσι μεταλλάσσεται και λαμβάνει διάφορες μορφές.

Κύριος πυρήνας της εργασίας είναι η σχέση των αλλαγών που έφερε το διαχειριστιολογικό πρότυπο του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ και των πρότερων διοικητικών παραδόσεων, η εγκόλπωση των αλλαγών σε διαφορετικές διοικητικές δομές και κοινωνικούς σχηματισμούς, καθώς η διοίκηση είναι κοινωνικό προϊόν (Chevallier, 1993). Χρησιμοποιείται το παράδειγμα 6 κρατών με διαφορετικές προσαρμογές των εργαλείων του ΝΔΜ και διαφορετική διοικητική παράδοση αντιστοίχως, ενώ παρουσιάζεται η εικόνα του Νέου Βεμπεριανού Κράτους. Εξετάζεται η σχέση του ΝΔΜ με την Θεωρία της Δημόσιας Διακυβέρνησης, η Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση στην ΕΕ και παρουσιάζεται το Υπόδειγμα της Διακυβέρνησης της Ψηφιακής Εποχής.

Στο δεύτερο μέρος επισκοπείται η εφαρμογή εργαλείων του ΝΔΜ στην ελληνική διοίκηση και πώς ανταποκρίνεται στις ιδιαιτερότητές της, στην διοικητική παράδοση και στους «μακρούς χρόνους» της.

Η ελληνική δημόσια διοίκηση καλείται να ανταποκριθεί στους σκοπούς πραγμάτωσης του δημοσίου συμφέροντος και της παροχής υπηρεσιών προς τον πολίτη σε ένα περιβάλλον μακροοικονομικά δυσχερές (185% δημόσιο χρέος και 118% ιδιωτικό ως ποσοστό του ΑΕΠ , υψηλής ανεργίας παρά την μικρή κάμψη της (23%) ασθενή μεγέθυνση μετά από έτη ύφεσης κατά 0,3% το 2016) , κάτι που δημιουργεί εξωγενείς περιορισμούς ως προς την χάραξη πολιτικής διοικητικών αλλαγών.

## **ΜΕΡΟΣ Ι**

# **ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ ΚΑΙ ΥΠΟΔΕΙΓΜΑΤΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

### **1. Διοικητικό Φαινόμενο και θεωρία γραφειοκρατίας**

Η διοίκηση ως νεωτερική γραφειοκρατία πλέον διαμορφώνεται προϊόντος του 19<sup>ου</sup> αιώνα ως οργανωτική καθολικότητα και περιγράφεται ως ορθολογική και επιστημονική μορφή διοίκησης από τον Max Weber (Weber, Max, 2009 )Η γραφειοκρατία κατά τον Weber είναι επιστημονική και αποτελεσματική καθώς εξασφαλίζει τα απαιτούμενα μέσα για την πραγματοποίηση σκοπών ενώ στελεχώνεται και λειτουργεί βάσει γνώσης.

Τα φυσικά πρόσωπα που στελεχώνουν την διοίκηση, επιλέγονται βάσει προσόντων και γνώσεων, η αμοιβή τους αποτελεί περιοδική καταβολή μισθού, η διάρθρωση της



διοίκησης είναι πυραμιδοειδής (Weber, Gerth, & Mills, 2009), λειτουργεί βάσει κανόνων που θεσπίζονται από το νομοθετικό σώμα και κανονιστικές πράξεις που ερείδονται σε αυτούς (ιεραρχία κανόνων δικαίου) και χαρακτηρίζεται από καταμερισμό εργασίας (Weber, Max, 2009 ; Weber, Gerth, & Mills, 2009). Η ιεραρχική οργάνωση εξασφαλίζει την ροή των ενεργειών και την αποτελεσματικότητα όσο και τον έλεγχο της συμμόρφωσης των πράξεων των οργάνων της γραφειοκρατίας προς το σύνολο κανόνων δικαίου που διέπουν τις αρμοδιότητές τους (Weber, Gerth, & Mills, 2009; Weber, Max, 2009 ). Εν κατακλείδι χαρακτηρίζεται από ειδίκευση και καταμερισμό έργου, ομογενοποίηση, την αρχή ιεραρχικού ελέγχου, και την λογοδοσία (Gruening, 2001).

Η αμφισβήτηση και το αδιέξοδο του κλασικού βικτωριανού “laissez-faire” φιλελευθερισμού με την εμφάνιση του σοσιαλιστικού κινήματος, τον Α΄ Παγκόσμιο Πόλεμο και την Ρωσική Επανάσταση όσο και η λήξη της «Επίχρυσης Περιόδου» (“Gilded Age”) και της ταραχώδους δεκαετίας του ’20 με την «Μεγάλη Ύφεση» έφερε στο προσκήνιο τον κρατικό παρεμβατισμό με την μορφή του New Deal σε επίπεδο εφαρμοσμένης πολιτικής και την μακροοικονομική αντικυκλική οικονομική θεώρηση του J.M.Keynes σε επίπεδο οικονομικής θεωρίας. Η νίκη στον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο, η επάνοδος της οικονομίας σε περίοδο εκρηκτικής μεγέθυνσης κατά την μεταπολεμική περίοδο, οι ανάγκες του Ψυχρού Πολέμου αλλά και η πρόσφατη ανάμνηση των ετών της Ύφεσης έδωσαν την νομιμοποίηση στην κρατική παρέμβαση ως εισχώρηση του κράτους στην οικονομική και κοινωνική ζωή και στην επέκταση των δραστηριοτήτων του (Pollit C. , 2003; Gruening, 2001).

Σε διοικητικό-οργανωτικό επίπεδο η κρατική παρουσία λάμβανε την μορφή, είτε νέων Υπουργείων και καθοδικώς αναπτυσσομένων υπηρεσιών και δομών, είτε νομικών προσώπων δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου ή και ανωνύμων εταιρειών (Μακροδημήτρης, 2010). Η κλασική γραφειοκρατική δομή που οργανωτικά δύναται να αναπαράγει τα αποτελέσματα της με ακρίβεια και πιστότητα ανταποκρίνεται οργανωτικά ως αντίστιξη του φορντικού μοντέλου σε δημόσια αυτή τη φορά σφαίρα. Ο φορντισμός, με την χρήση τεχνικών διοικητικού και χρηματοοικονομικού ελέγχου και με την «taylor-ική» γραμμή παραγωγής αυξάνει την παραγωγικότητα της εργασίας, κάνει εφικτή τη μαζική παραγωγή βιομηχανικών (ομοειδών) προϊόντων και το πραγματικό εισόδημα της εργασίας αυξάνεται (Hounshell, 1984; Hirsch & Esser, 1994; Jessop, 1992). Το κριτήριο της απόδοσης στις δημόσιες αποφάσεις και δράσεις, και συγκεκριμένα ως προς την αποδοτικότητα της δημόσιας δαπάνης μελετά ο Paul Samuelson, ο οποίος θέτει και το

κριτήριο απόδοσης της δημόσιας δαπάνης (Samuelson, 1954) <sup>2</sup>. Στην νομικά προσδιορισμένη κλασική δημόσια διοικητική πρακτική άρχισαν να προστίθενται και εργαλεία οικονομικών επιστημών, στατιστικής και πληροφορικής όπως η χρήση της συστημικής ανάλυσης και η εφαρμογή του Program, Planning and Budgeting System (PPBS) που εφαρμόστηκαν από το Υπουργείο Άμυνας των ΗΠΑ για περιορισμένο χρονικό διάστημα και χωρίς την αναμενόμενη επιτυχία (Gruening, 2001). Η κλασική θεωρία της γραφειοκρατίας θα δέσποζε αδιατάρακτη ως τα μέσα της δεκαετίας του '70 και θα έληγε μαζί με την ευρεία συναίνεση στην λεγόμενη «κεϋνσιανή συναίνεση»

## 2. Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ –οικονομικό περιβάλλον & θεωρητικοί πρόγονοι

Με την είσοδο της δεκαετίας του '70 το γενικότερο οικονομικό και κοινωνικό περιβάλλον στο οποίο η Δημόσια Διοίκηση λειτουργεί διαφοροποιείται. Πτώση παραγωγικότητας και ρυθμών μεγέθυνσης, οικονομική στασιμότητα και επιταχυνόμενοι ρυθμοί πληθωρισμού που «εκτροχιάζεται» με τις πετρελαϊκές κρίσεις. Το shock προσφοράς είναι κάτι νέο, πέραν των «keynesιανών» μακροοικονομικών και ανταποκρίνεται σε νεοκλασικές οικονομικές θεωρήσεις. Στην παραγωγή το μοντέλο της ευέλικτης συσσώρευσης και η διαφοροποίηση διαδέχεται το φορντικό πρότυπο (Hirsch & Esser, 1994; Καρβούνης, 2012). Η καθετοποίηση δίνει την θέση της στην οριζόντια δομή των επιχειρήσεων και η διαφοροποίηση προτιμήσεων και παραγωγής αντικαθιστά την ομοιομορφία.

Η κρατική παρέμβαση καλείται να αντιμετωπίσει την νέα κατάσταση ενώ την χαρακτηρίζουν μεγάλες οργανώσεις, χρηματοοικονομικοί περιορισμοί λόγω στασιμότητας της οικονομίας και υπερφόρτωσης (overloading) από αιτήματα. Η «υπερφόρτωση» με την σειρά της οδηγεί σε «ετεροβαρή σχέση δημοσίων εσόδων και δημοσίων δαπανών» (Μιχαλόπουλος, 2003) και κατά συνέπεια και σε χρέη, και σε αδυναμία ανταπόκρισης στους πολλαπλούς ρόλους του (Μιχαλόπουλος, 2003; Pollit & Bouckaert, 2011).

Σε αυτό το περιβάλλον αναδύεται η προσέγγιση της ανάλυσης δημόσιας πολιτικής - policy analysis- με πρωταρχικό στόχο την κατάδειξη των αστοχιών και αποτυχιών

---

<sup>2</sup> Η υπόθεση Samuelson για την αποτελεσματική παροχή δημοσίων αγαθών θέτει ως άριστη την παροχή των δημοσίων αγαθών στο επίπεδο που το οριακό όφελος από το αγαθό εξισορροπεί το κόστος

(Nagel, 1980; Parsons, 1995) σε προγράμματα δημόσιας πολιτικής, όσο και την εξεύρεση βέλτιστων πολιτικών επιλογών. Η ανάλυση δημόσιων πολιτικών κατέστη πεδίο εφαρμογής και σε ότι αφορούσε υπάρχοντα (τότε) προγράμματα δημοσίων πολιτικών (Gruening, 2001) .

Πέραν των παραδοχών της κλασικής θεωρίας της Δημοσίας Διοίκησης, αναπτυσσόταν η θεωρία της Δημοσίας Επιλογής με κύριους εκπροσώπους τους Gordon Tullock, James M Buchanan και ιδιαίτερα σε ότι αφορά την γραφειοκρατία καθ' αυτή τον William Niskanen. Με υποθέσεις την ορθολογικότητα του ατόμου και την αριστοποιητική-μεγιστοποιητική συμπεριφορά του, οι Buchanan και Tullock (Buchanan & Tullock, 1965; Tullock G. , 1965) θεωρούν ότι το γραφειοκρατικό δυναμικό θα λειτουργήσει για να μεγιστοποιήσει το μέγεθος της δημόσιας οργάνωσης σε αρμοδιότητες και προϋπολογισμό ενώ ο William A. Niskanen (Niskanen, 1971) θεωρεί –στην ίδια οπτική– ότι η προτιμητέα στρατηγική οδηγεί την προσφορά δημοσίων αγαθών σε επίπεδο αναποτελεσματικής ισορροπίας.

Πέραν της σχολής της δημόσιας επιλογής , στην διαμόρφωση μίας νέας θεωρητικής οπτικής για την δημόσια διοίκηση ερχόταν να προστεθεί και η επιστήμη του μάνατζμεντ. Ο Frederick Taylor , «πατέρας» της επιστημονικής διοίκησης (management) είχε αναφέρει *οι βασικές αρχές της επιστημονικής διοίκησης είναι εφαρμόσιμες από τις απλούστερες πράξεις των ατόμων ως την δράση των μεγαλύτερων επιχειρήσεων* (Taylor, 1913), και συνεπαγωγικά, εφαρμόσιμες και από την δημόσια διοίκηση. Σταδιακά άρχισε να γίνεται αποδεκτή η χρήση εννοιών της διοίκησης επιχειρήσεων όπως η στρατηγική διοίκηση και εφαρμογών όπως η Διοίκηση Μέσω Στόχων (Sherwood & Page, 1976; Gruening, 2001).

## **2.α. Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ ως έννοια και πρόταση αλλαγής**

Καθώς από τον ορισμό του ΝΔΜ λείπει η συγκεκριμένη θεωρητική τεκμηρίωση και ανάπτυξη θα περιοριστούμε στην περιγραφή του ως *«επίκαιρη θεωρητική πρόταση οργάνωσης σχέσεων κράτους -αγοράς και κοινωνίας πολιτών που ανταποκρίνεται στις παγκόσμιες/ εθνικές/ τοπικές οικονομικές κοινωνικές και πολιτικές εξελίξεις»* (Καρκατσούλης, 2004). Το ΝΔΜ δεν δείχνει θεωρητική του συγκρότηση, κρίνεται ως μια *«δισεταλμένη έννοια»* -“loose term”- ως ομαδοποίηση πεποιθήσεων και στρατηγικών

στην Διοίκηση (Hood, 1991). Τα βασικά συστατικά του νέου τρόπου οργάνωσης είναι η σαφήνεια στην διοίκηση (“Hands-on management”), η σαφής στάθμιση απόδοσης και τα πρότυπα, ο προσανατολισμός στα αποτελέσματα, η αναδιάρθρωση οργανώσεων και τα μικρότερα σχήματα, η εισαγωγή ανταγωνισμού και η οικονομική λιτότητα ως προς τη χρήση οργανωτικών, έμψυχων και χρηματικών πόρων (Hood, 1991), ενώ οι δράσεις του ομαδοποιούνται ως εξής (B.Stanford, 1998):

- ✓ Βελτίωση υπηρεσιών
- ✓ Ευελιξία και οργανωτικές λύσεις πέραν της ιεραρχικής δομής (“contracting out”, “agencification”) με εκχώρηση/εξωτερική ανάθεση δραστηριοτήτων.
- ✓ Στρατηγική διοίκηση, στοχοθεσία και μέτρηση επιδόσεων και αποτελεσμάτων, ατομική, ενδοοργανωτική και διοργανωτική αξιολόγηση συγκριτικής απόδοσης.
- ✓ Διοίκηση ανθρωπίνων πόρων βάσει γνώσης
- ✓ Εφαρμογές ηλεκτρονικής διακυβέρνησης
- ✓ Ρυθμιστική λιτότητα και κανονιστική μεταρρύθμιση

Κατά μία διαφορετική προσέγγιση (Gruening, 2001) τα χαρακτηριστικά του NPM διακρίνονται σε *αδιαμφισβήτητα* και *αμφισβητούμενα*. Εν προκειμένω ο Gruening θεωρεί ως αδιαμφισβήτητα χαρακτηριστικά την εφαρμογή των μειώσεων στον προϋπολογισμό, της παροχής κουπονιών για παροχή υπηρεσιών από ιδιώτες παρόχους (εκπαίδευση πχ) τον έλεγχο επιδόσεων και την αξιολόγηση απόδοσης, τον προσανατολισμό προς τον πολίτη-πελάτη («υπηρεσίες μίας στάσης»), η αποσυγκέντρωση αρμοδιοτήτων, ο διαχωρισμός παρόχου και προσφέροντος την δημόσια υπηρεσία (separation of provision and production) και οι εξωτερικές αναθέσεις, η διοίκηση αλλαγών (change management style), η βελτίωση της χρηματοοικονομικής διοίκησης και του λογιστικού ελέγχου, η χρήση εργαλείων διοίκησης ανθρωπίνων πόρων, ο διαχωρισμός πολιτικής και διοίκησης και η χρήση της τεχνολογίας πληροφορικής (Gruening, 2001). Τα αμφισβητούμενα είναι οι νομικοί και δημοσιονομικοί περιορισμοί, η ορθολογική κατανομή αρμοδιοτήτων, η ανάλυση δημοσίων πολιτικών και η αποτίμηση, ο εξορθολογισμός των διοικητικών δομών και η συμμετοχή των πολιτών (Gruening, 2001).

Το ΝΔΜ καθώς αποτελεί μια «χαλαρά προσδιορισμένη έννοια» που δεν υποστηρίζεται από μια συνεκτική θεωρητική βάση (Gow & Dufour, 2000) δεν συνιστά αλλαγή υποδείγματος (Kuhn, 1970; Gow & Dufour, 2000). Κατά μια διαφορετική προσέγγιση (Gruening, 2001), δεδομένου ότι οι περιστάσεις που δημιουργούν «*αμφισβήτηση του πνευματικού status quo*» και οδηγούν στην διατύπωση νέων νόμων, υποθέσεων και κατευθύνσεων και ως εκ τούτου σε «*αλλαγή υποδείγματος*», έχουν ως πεδίο αναφοράς

τις θετικές επιστήμες και ο ορισμός του Kuhn δεν έχει συνάφεια με την διοικητική επιστήμη και την δημόσια διοίκηση. Κατά τον Gruening η δημόσια διοίκηση και το management αποτελούν *κατακερματισμένα συστήματα* (Gruening, 2001)- ή με έναν άλλο προσδιορισμό “fragmented adhocracy” (Witley, 1984)- και ως εκ τούτου η συζήτηση επί μεθοδολογικών διαφορών αποτελεί *«χάσιμο χρόνου»* (Gruening, 2001) . Το NPM θα ήταν δυνατόν να προδιαγραφεί ως *«φαινόμενο δύο επιπέδων»* (Pollit & Bouckaert, 2011) με το υψηλότερο να είναι η γενική παραδοχή ότι η Δημόσια Διοίκηση *«θα βελτιωθεί με εισαγωγή τεχνικών αξιών και εννοιών από τον χώρο των επιχειρήσεων»* (Pollit & Bouckaert, 2011) και σε πρακτική διάσταση ότι συνιστά δέσμη εργαλείων όπως οι “Market-type-mechanisms” ή η έμφαση στην απόδοση (Pollit & Bouckaert, 2011) ενώ εν κατακλείδι συνοψίζεται το περιεχόμενό του στην διατύπωση ότι το ΝΔΜ είναι άθροισμα των εννοιών του καταμερισμού , του ανταγωνισμού και της δημιουργίας κινήτρων.

## **2.β. Η μετάδοση και εφαρμογή του ΝΔΜ.**

Με την έναρξη της δεκαετίας του 1980 και ως τα τέλη της δεκαετίας του 1990 οι αλλαγές στον δημόσιο τομέα ήταν χαρακτηριστικό διακηρυγμένης και εφαρμοσμένης πολιτικής *«από την Μογγολία την Κίνα και την Ινδία ως την Νέα Ζηλανδία , την Σουηδία και τις ΗΠΑ»* (Kettle, 2005). Το ΝΔΜ κατά μέρος τουλάχιστον της διοικητικής θεωρίας και διεκδικεί οικουμενικότητα (Hood, 1991; Osborne & Gaebler, 1993; Kettle, 2005). Άλλωστε στην προαναφερόμενη περίοδο, οι διοικητικές αλλαγές δείχνουν κοινούς τόπους (Osborne & Gaebler, 1993), όπως την μείωση της κρατικής παρέμβασης στον παραγωγικό τομέα της οικονομίας, τις ιδιωτικοποιήσεις -οργανωτικές ή λειτουργικές-, την εισαγωγή στοιχείων μέτρησης απόδοσης, την εκχώρηση αρμοδιοτήτων σε Ανεξάρτητες Αρχές, η ανάθεση υπηρεσιών σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου με σύμβαση έργου , τα συνεργατικά σχήματα ιδιωτικού-δημοσίου τομέα<sup>3</sup>, στην μείωση της παρουσίας του κράτους στην κοινωνική ζωή και στην υιοθέτηση ιδιωτικοοικονομικών κριτηρίων στην λειτουργία του . Η συνάφεια άλλωστε των αλλαγών αντικατοπτρίζεται και στην περιεκτικότητα του ΝΔΜ ως όρου, ενώ οι επιμέρους διαφορές τείνουν να

---

<sup>3</sup> Public Private Partnerships ή PPPs

παραμένουν λανθάνουσες υπό την «κυριαρχία» της αγγλόφωνης βιβλιογραφίας (Pollit & Bouckaert, 2011), η οποία τείνει να εξετάζει την εφαρμογή της διοικητικής αλλαγής υπό συγκεκριμένο πρίσμα και υπό το πνεύμα της οπτικής της «αγγλοσαξονικής» διοικητικής παράδοσης. Αν και αρκετά ελκυστική η εκδοχή της ομογενοποιημένης εξέτασης των διοικητικών αλλαγών, το κύμα του ΝΔΜ παρουσιάζει παραλλαγές που σχετίζονται με χαρακτηριστικά τόσο δικά του όσο και με τα επιμέρους κράτη και τις ιδιαίτερες πολιτικές και διοικητικές τους ιδιαιτερότητες (Pollit, Thiel, & Homburg, 2007; Kickert, 2008).

## **2.γ. Διοικητικές παραδόσεις και επιδράσεις**

Οι Pollit και Bouckaert (Pollit & Bouckaert, 2011) θεωρούν ως κρίσιμα στοιχεία για τον προσδιορισμό της διοικητικής αλλαγής την δομή του κράτους (ενιαίο/ομοσπονδιακό), το πολίτευμα και την δόμηση της κυβέρνησης (κοινοβουλευτικό/ προεδρικό και αντιστοίχως μονοκομματική/πλειοψηφική (majoritarian), κυβέρνηση συνεργασίας), ως προς την δυναμική αλληλεπίδραση και σχέση Υπουργών και ανώτερων δημοσίων υπαλλήλων, την διοικητική κουλτούρα και τέλος την διαφοροποίηση των ρευμάτων ιδεών που τροφοδοτούν την αλλαγή.

Ως προς την κρατική δομή τα κράτη διαφοροποιούνται ως προς τον κάθετη διάρθρωσή τους και ως προς τον οριζόντιο συντονισμό των Υπουργείων σε επίπεδο Κυβερνήσεως. Στις περιπτώσεις των ομοσπονδιακών κρατών, η διάχυση και η κατανομή εξουσίας και αρμοδιοτήτων είναι σαφώς μεγαλύτερη, ενώ στα ενιαία κράτη μικρότερη ως γενική αρχή. Επιπροσθέτως ακόμη και τα ενιαία κράτη διαφοροποιούνται ως προς την αποκέντρωση αρμοδιοτήτων σε περιφερειακές και αυτοδιοικούμενες μονάδες. Η διαφοροποιήσεις αυτές σχετίζονται με την διαπίστωση (Pollit, Thiel, & Homburg, 2007; Pollit & Bouckaert, 2011) ότι σε ενιαία και συγκεντρωτικά κράτη διαπιστώνεται μεγαλύτερο και πλέον δραστικό εύρος αλλαγών. Επίσης την περίπτωση των ενιαίων κρατών, το κεντρικό κράτος συνήθως είναι ο πάροχος υπηρεσιών και αγαθών καθ' αυτό δημοσίων και «ημι-δημοσίων» και τείνει να αξιολογεί την παροχή τους με πιο περιοριστική οπτική, εξετάζοντας περισσότερο χρηματοοικονομικές και δημοσιονομικές παραμέτρους και όχι την αποτιμώντας την παροχή υπηρεσιών με όρους στρατηγικού management (M.Holmes & Sand, 1995; Pollit & Bouckaert, 2011) Κατ' αντιπαράθεσιν τα ομοσπονδιακά και

αποσυγκεντρωτικά τείνουν να έχουν πιο διευρυμένη οπτική στόχευσης (Pollit & Bouckaert, 2011).

Η μορφή της κυβέρνησης είναι ένας έτερος προσδιοριστικός παράγοντας που πρέπει να λαμβάνεται υπ' όψιν ως προς την μορφή των αλλαγών του δημοσίου management (Kuhlmann & Wollman, 2014; Pollit & Bouckaert, 2011). Η σχέση της με το Κοινοβούλιο και η παρουσία σχέσεων αλληλεξάρτησης (ή η απουσία) αποτελεί τεκμήριο κατάταξης σε κοινοβουλευτικό ή προεδρικό πολίτευμα. Η πλήρης διάκριση εξουσιών δημιουργεί δυναμικά δυνάμεις αρνησικυρίας σε περίπτωση που η μεταρρυθμιστική πρόταση της Κυβέρνησης συναντά αντίθετη πλειοψηφία στο νομοθετικό σώμα. Ο συνδυασμός του προεδρικού πολιτεύματος και ομοσπονδιακής διάρθρωσης του κράτους των Η.Π.Α. δημιουργεί ιδιότυπη συνθήκη καθώς οι αρμοδιότητες διαχέονται και οι εξουσίες δεν διασταυρώνονται με τις χαρακτηριστικές συνδέσεις που συναντάμε στο κοινοβουλευτικό πολίτευμα.

Στην περίπτωση του Κοινοβουλευτικού πολιτεύματος -που αφορά την συντριπτική πλειοψηφία των χωρών της ΕΕ και του Ο.Ο.Σ.Α., οι κυβερνήσεις αναλόγως και του εκλογικού συστήματος ανταποκρίνονται σε περισσότερο ή λιγότερο συναινετικά συστήματα πολιτικής αντιπαράθεσης. Οι κοινοβουλευτικές πλειοψηφίες είναι είτε μονοκομματικές είτε κυβερνήσεις συνεργασίας (ή ανοχής/ μεγάλου συνασπισμού) . Από μελέτη περίπτωσης 12 κρατών οι Pollit και Bouckaert (Pollit & Bouckaert, 2011) συνδέουν θετικά την παρουσία μονοκομματικών πλειοψηφικών κυβερνήσεων με την εφαρμογή εκτεταμένων και ριζικών μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων καθώς σε μία κυβέρνηση συνεργασίας είναι *«πιθανότερο να εκπροσωπούνται οι δυναμικά «χαμένοι» από την αλλαγή»* (Pollit & Bouckaert, 2011), ενώ άλλωστε οι κυβερνήσεις συνεργασίας τείνουν να αποφεύγουν πολύ μεγάλες αλλαγές. Η συγκεκριμένη σύνδεση έχει αναλυθεί και έχει αναδειχθεί ήδη από την δεκαετία του 1990 και από μέρος της θεωρίας των δημοσίων οικονομικών (Alesina & R.Perotti, 1994) (Persson & G.Tabellini, 1997).

Ως προς την διοικητική παράδοση διακρίνουμε 4 ιδιαίτερες κατηγορίες (Pollit, Thiel, & Homburg, 2007; Kuhlmann & Wollman, 2014): την ναπολεόντεια-ηπειρωτική, την νότιο ευρωπαϊκή την αγγλοσαξονική και την σκανδιναβική με ιδιαίτερα χαρακτηριστικά που επηρέασαν όχι μόνο την πρόσληψη, αποδοχή και συνέχεια των αλλαγών αλλά και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους. Ο Pierre (Pierre, 1995) αντιπαραθέτει το μοντέλο του «Κανονιστικού Κράτους» (“Rechtstaat”) το οποίο χαρακτηρίζεται από την αρχή της νομιμότητας (principe de légalité) και το μοντέλο κρατών του δημοσίου συμφέροντος (public interest). Στην περίπτωση του «Κράτους Δικαίου» η δραστηριότητα της

Δημόσιας Διοίκησης αφορά την προετοιμασία και εφαρμογή των κανόνων δικαίου που χαρακτηρίζονται από πυραμιδοειδή διάρθρωση. Το «κράτος παίρνει σημαντική θέση στην κοινωνία» (Pollit & Bouckaert, 2011) και οι δημόσιοι υπάλληλοι χαρακτηρίζονται από ιδιαίτερο εργασιακό και νομικό καθεστώς, ενώ οι έννομες σχέσεις που σχετίζονται με άσκηση δημόσιας ρυθμίζονται από ιδιαίτερο διοικητικό δίκαιο (Kickert, 2008; Kuhlmann & Wollman, 2014). Η συγκεκριμένη κατηγορία χωρών είναι κυριότατα οι χώρες της Ηπειρωτικής Ευρώπης. Αντιθέτως στα κράτη που χαρακτηρίζονται από την αρχή του δημοσίου συμφέροντος (Μ. Βρετανία, Αυστραλία, Νέα Ζηλανδία, ΗΠΑ), η έννοια της «Κυβέρνησης»<sup>4</sup> συνυφίνεται με τον ορισμό του «αναγκαίου κακού» (Pollit & Bouckaert, 2011; Pierre, 1995). Η λογοδοσία και η επικουρικότητα στην δράση του κράτους είναι γνωρίσματα του συγκεκριμένου τύπου. Η τυπολογία του Pierre κάθε άλλο παρά εξαντλεί τις διοικητικές παραδόσεις. Θέτει όμως μία βασική διαχωριστική γραμμή. Η τυπολογία των διοικητικών παραδόσεων κατά την διοικητική θεωρία περιλαμβάνει ευρύτερη κατηγοριοποίηση σε σχέση με την προτεινόμενη από τον Pierre.

Το πλέον χαρακτηριστικό υπόδειγμα κανονιστικού κράτους “Rechtstaat” είναι το ναπολεόντειο γαλλικό μοντέλο διοίκησης και το κανονιστικό γερμανικό. Οριοθετούνται (Kickert, 2008) από κοινού ως κατ’ εξοχήν κανονιστικό-ηπειρωτικό πρότυπο παρά τις επιμέρους διαφορές τους. Αμφότερα έχουν βασικό πυλώνα επιρροής το ρωμαϊκό δίκαιο, η λειτουργία της διοίκησης είναι νομικώς προσδιορισμένη και υπάρχει κατηγορία δικαίου που ρυθμίζει τις έννομες σχέσεις στο πλαίσιο των οποίων η Διοίκηση λειτουργεί ως φορέας άσκησης εξουσίας (Kuhlmann & Wollman, 2014). Ισχύει η *principe de légalité*, η αρχή της νομιμότητας, κατά την οποία η Διοίκηση υπακούει το σύνολο κανόνων δικαίου που θεσπίζει το νομοθετικό σώμα, ή η εκτελεστική λειτουργία κατ’ εξουσιοδότηση (Kuhlmann & Wollman, 2014). Το σώμα των δημοσίων υπαλλήλων διακρίνεται διέπεται από ιδιαίτερο εργασιακό καθεστώς, η γραφειοκρατία εξυπηρετεί την νομιμότητα (Kickert, 2008; Kuhlmann & Wollman, 2014; Pollit & Bouckaert, 2011). Το αγγλοσαξονικό υπόδειγμα χαρακτηρίζεται από (Kuhlmann & Wollman, 2014) «την έννοια του δημοσίου συμφέροντος ή της αστικής πολιτικής παράδοσης, βασίζεται σε φιλελεύθερες και ωφελιμιστικές καταβολές». Σε επίπεδο καθημερινού λεξιλογίου η έννοια «κράτος» εκτοπίζεται και την αντικαθιστά η έννοια της «κυβέρνησης» σε ότι αφορά κάθε δημόσια λειτουργία, σε βαθμό που γίνεται λόγος για «κοινωνία χωρίς κράτος» (stateless society) (Dyson, 1980). Το κράτος και η κυβέρνηση έχουν την σημασία του «αναγκαίου

---

<sup>4</sup> Η λέξη κράτος χρησιμοποιείται σπάνια στις χώρες της αγγλοσαξονικής διοικητικής παράδοσης



κακού» σύμφωνα με την Lockϊανή παράδοση. Η βρετανική διοίκηση δρα και λειτουργεί υπό τις συγκεκριμένες θεωρητικές επιδράσεις που προτάσσουν και έχουν αφετηρία το άτομο. Με αυτό ως δεδομένο «*οι γνωστικές και κανονιστικές διαφορές μεταξύ δημόσιας και ιδιωτικής σφαίρας είναι περιορισμένες*» (Kuhlmann & Wollman, 2014). Η εισαγωγή πρακτικών και αρχών του ιδιωτικού τομέα καθίσταται ευκολότερη ενώ την αλληλεπίδραση με την ιδιωτική σφαίρα επηρεάζει η μεγάλη σημασία της νομολογίας ακόμη και έναντι θεσπισμένων κανόνων δικαίου (Porta, Lopez-de-Silanes, A.Sneifer, & R.Vishny, 1999).

Το σκανδιναβικό μοντέλο σχετίζεται με το κανονιστικό πρότυπο, αφορά ενιαία μεν κράτη, αλλά με μεγάλο βαθμό αποσυγκέντρωσης και αποκέντρωσης αρμοδιοτήτων (Kuhlmann & Wollman, 2014). Για την δράση του κεντρικού κράτους ισχύει η αρχή της επικουρικότητας, ενώ παρέχονται στους πολίτες υπηρεσίες κοινής ωφέλειας. Η τοπική αυτοδιοίκηση έχει και αρμοδιότητα είσπραξης δημοτικών φόρων, εν γένει ο βαθμός αποσυγκέντρωσης αρμοδιοτήτων είναι εξαιρετικά μεγάλος (Veggeland, 2007; Kuhlmann & Wollman, 2014).

Τέλος το νοτιοευρωπαϊκό μοντέλο, αν και τυπικά εντάσσεται στο κανονιστικό ηπειρωτικό ως μέρος της ναπολεόντειας διοικητικής παράδοσης έχει κάποια ιδιαίτερα χαρακτηριστικά που αιτιολογούν διαφορετική κατηγοριοποίηση (Pollit, Thiel, & Homburg, 2007; Kuhlmann & Wollman, 2014; Kickert, 2008). Πρόκειται για περιπτώσεις κρατών (Ελλάδα, Ισπανία, Ιταλία, Πορτογαλία) με χαρακτηριστικό νομικιστικό και φορμαλιστικό υπόβαθρο διοίκησης, σε συνδυασμό με διείσδυση πελατειακών πρακτικών, χωρίς την παράδοση της ουδετερότητας της γαλλικής ή της γερμανικής διοίκησης (Kuhlmann & Wollman, 2014). Αυτά τα χαρακτηριστικά και η διαχρονική σχέση των κυβερνητικών κομμάτων με την δημοσιούπαλληλία καθιστούν συντηρητική και δυσκίνητη την διοίκηση (Kickert, 2008; Kuhlmann & Wollman, 2014), ενώ δεν πρέπει να παραγνωριστεί και το αποτύπωμα των παλαιότερων αυταρχικών καθεστώτων σε Ελλάδα, Ισπανία και Πορτογαλία (Kickert, 2008).

Ε γένει οι διοικητικές παραδόσεις επιδρούν τόσο ως πλαίσιο πεποιθήσεων όσο και ως δομή (Yesilkagit, 2010). Η διοικητική πρακτική καθορίζεται από το αξιακό σύστημα και τις κυρίαρχες αναπαραστάσεις. Το νομοθετικό πλαίσιο εντός του οποίου λειτουργεί και δρα η διοίκηση προκύπτει από το κυρίαρχο πολιτικό και κοινωνικό περιβάλλον, όπως αποτυπώνεται στην βούληση του νομοθέτη. Ως δομή, αναπαράγονται στο θεσμικό περιβάλλον εντός του οποίου κινούνται οι φορείς πολιτικής και «*οριοθετούν το εύρος των αλλαγών*» (Alt & Shepsle, 1998).

Τέλος καθοριστική είναι η επίδραση των κυρίαρχων κοινωνικών αξιών όπως αναπαράγονται στην διοικητική λειτουργία και πρακτική (Chevallier, 1993). «*Εντάσσεται στο κοινωνικό πλαίσιο, εντός του κοινωνικού ιστού, είναι κοινωνικό προϊόν*» (Chevallier, 1993). Εντός του θεωρητικού σχήματος της *όσμωσης* (Chevallier, 1993), ο Crozier (Crozier, 1964) συνδέει το διοικητικό σύστημα με την πολιτισμική παράδοση και περιβάλλον, έκαστο διοικητικό σχήμα «*αναπαράγει πολιτισμικό πρότυπο*» (Chevallier, 1993). Πρόκειται για την παραλλαγή της πολιτισμικής ανάλυσης της θεωρίας της όσμωσης (Chevallier, 1993). Κατά την παραλλαγή της πολλαπλής υπαγωγής οι θεσμοί και η διοίκηση αναπαράγουν πρότυπα συμπεριφοράς (Chevallier, 1993). Αντιθέτως η θεώρηση του προσδιορισμού (*détermination*) ερμηνεύει τα χαρακτηριστικά της διοίκησης από ιδιότητες και γνωρίσματα της κοινωνικής δομής (Chevallier, 1993).

## **2.δ. Η εφαρμογή των αλλαγών του ΝΑΜ σε επιλεγμένα κράτη (Ην. Βασίλειο, Αυστραλία, Ν. Ζηλανδία, Γερμανία, Γαλλία, Σουηδία) και η ανάδειξη των εναλλακτικών διοικητικών υποδειγμάτων**

### **Ην. Βασίλειο**

Το Ηνωμένο Βασίλειο υπήρξε η πλέον εμβληματική χώρα της αγγλοσαξονικής τροχιάς του ΝΡΜ με ριζικές αλλαγές στην διοίκηση. Η έναρξη της περιόδου των δραστικών αλλαγών σηματοδοτείται από τα shock προσφοράς και αποβιομηχάνισης της βρετανικής οικονομίας όσο και από την έλευση των Συντηρητικών στην Κυβέρνηση το 1979 υπό την ηγεσία της M.Thatcher. Η αρχική τάση συνίστατο τόσο σε μείωση κόστους και θέσεων εργασίας όσο και σε βελτίωση της ποιότητας της χρηματοοικονομικής διοίκησης με ίδρυση του Εθνικού Ελεγκτικού Γραφείου και της Ελεγκτικής Επιτροπής στο πλαίσιο της Πρωτοβουλίας Χρηματοοικονομικής Διοίκησης (Pollit & Bouckaert, 2011). Ο προσανατολισμός των αλλαγών κινείτο στην κατεύθυνση “3e” (economy, efficiency, effectiveness) και με αυτή την λογική έκαναν την εμφάνισή τους δείκτες απόδοσης (Pollit & Bouckaert, 2011). Στα τέλη της πρώτης θητείας της Thatcher εισήχθησαν managers στις μονάδες του National Health Service (Harrison, Marnoch, & Pollit, 1992). Η agenda των αλλαγών συμπεριέλαβε τις ιδιωτικοποιήσεις στα μέσα του '80 (British Telecom, British Gas, British Airports Authority). Με την τρίτη θητεία των Συντηρητικών οι υπηρεσίες των δήμων ανατέθηκαν σε εξωτερικούς παρόχους υποχρεωτικά εφ' όσον αυτοί πλειοδοτήσαν σε διαγωνιστική διαδικασία (Compulsive Contracting and Tendering-CCT), εισήχθησαν μηχανισμοί ομιών αγοράς (“market-type mechanisms”), δημιουργήθηκαν ευάριθμες νομικά πρόσωπα με συμβατική σχέση έργου (agencification) στα πλαίσια της πρωτοβουλίας “Next Steps” και υιοθετήθηκαν οι

“Citizen’s Charters” με σκοπό την ενημέρωση του πολίτη για τα δικαιώματά του, την διαφάνεια και την ορατότητα της Διοίκησης (Pollit & Bouckaert, 2011).

Ως προς την διαδικασία ανάθεσης, εσωτερικής (contracting in) και εξωτερικής (contracting out) υπάρχουν αντικρουόμενα στοιχεία και ερμηνείες της επιτυχίας της ή μη. Σύμφωνα με μέρος της θεωρίας των δημοσίων οικονομικών (Dormberger, Meadowcroft, & Thompson, 1986) το κόστος από την αποκομιδή σκουπιδιών μειώθηκε κατά 22% λόγω της ανταγωνιστικής διαδικασίας ενώ κατά S. Domberger και P. Jensen (Domberger & P.Jensen, 1997) τα αποτελέσματα αυτά έχουν ανάλογα στον Καναδά. Αντιστρόφως ο Boyne (Boyne, 1998) αμφισβητεί την μεθοδολογία σειράς ερευνών που δείχνουν σημαντική πτώση του κόστους χωρίς την παράλληλη μείωση της ποιότητας.

Ως προς την μέτρηση αποτελεσματικότητας η Βρετανία εισήγαγε τις Συμφωνίες Δημοσίων Υπηρεσιών (Public Service Agreements) ως σύστημα διοίκησης μέσω στόχων για τριετή περίοδο ανά Υπουργείο (Kuhlmann & Wollman, 2014). Η στοχοθεσία διαρθρώνεται καθοδικά στα διοικητικά επίπεδα. Σε κεντρικό επίπεδο συμπληρώνεται από τις Εκθέσεις Συνολικής Δαπάνης (Comprehensive Spending Review). Οι Εκθέσεις «συνδέουν τους στόχους των PSAs με προκαθορισμένους στόχους προϋπολογισμού» (Kuhlmann & Wollman, 2014)'

Από την δεκαετία του 1980 οι Συνεργασίες Δημόσιου Ιδιωτικού Τομέα στην Βρετανία χρησιμοποιήθηκαν για την χρηματοδότηση υποδομών, με την επωνυμία Private Finance Initiative (PFI) (Klijn, Edelenbos, & M.Hughes, 2007). Λόγω γραφειοκρατικών εμποδίων η πρακτική αφορούσε περιορισμένα έργα ως το 1993 (Klijn, Edelenbos, & M.Hughes, 2007), ενώ το 1995 οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης στην Βρετανία εισήγαγαν πρόγραμμα Συμπράξεων με την επωνυμία “Public Private Partnerships”.

Ως προς την αξιολόγηση δράσεων και λειτουργίας των τοπικών κυβερνήσεων η Ελεγκτική Επιτροπή (Audit Commission) «δημιούργησε ένα σύστημα μέτρησης και παρεμβάσεων από την κεντρική κυβέρνηση» (Kuhlmann & Wollman, 2014). Από το 2002 ισχύει η Αξιολόγηση Συνολικής Απόδοσης (Comprehensive Performance Assessment) (Kuhlmann & Wollman, 2014) με σκοπό την εποπτεία των τοπικών αρχών σε θέματα αποδοτικής λειτουργίας και παροχής υπηρεσιών. Σε ότι αφορά την διαχείριση ανθρωπίνων πόρων τα συστήματα μισθοδοσίας βάσει δεικτών απόδοσης εφαρμοσθήκαν εκτεταμένα στο σύνολο των δημοσίων υπηρεσιών κεντρικών και τοπικών (Kuhlmann & Wollman, 2014).

Το ΝΔΜ στην περίπτωση της Βρετανίας δέχθηκε σκληρή κριτική σε μία σειρά περιπτώσεων. Επισημάνθηκε μεγάλο ποσοστό μείωσης προσωπικού σε

ιδιωτικοποιούμενες επιχειρήσεις με χαρακτηριστικό παράδειγμα τον τομέα της ενέργειας και απώλεια (στον τομέα) 58% των θέσεων εργασίας (Kuhlmann & Wollman, 2014). Στο τοπικό επίπεδο η λειτουργική αποκρατικοποίηση οδήγησε σε μείωση θέσεων εργασίας, και υποβάθμιση των εργασιακών σχέσεων (Kuhlmann & Wollman, 2014)

Εκ παραλλήλου η ταχύτητα και η αποφασιστικότητα των διαδικασιών δεν συνοδεύθηκε με μερίμνα για διασφάλιση του ανταγωνισμού με αποτέλεσμα πτώση της ποιότητας των υπηρεσιών γενικότερα και των προδιαγραφών ασφαλείας με χαρακτηριστικό το παράδειγμα των σιδηροδρόμων (Kuhlmann & Wollman, 2014).

### **Αυστραλία**

Η Αυστραλία ως κράτος αποτελεί ομοσπονδία, με έχει την ιδιαιτερότητα να εμφανίζεται το κεντρικό κράτος ως ισχυρό έναντι των υποδιαίρεσών του. Η χώρα εκλέγει μονοκομματικές κυβερνήσεις καθώς το εκλογικό σύστημα χαρακτηρίζεται ως πλειοψηφικό με την λογική του “first pass the post”<sup>5</sup>. Η διοίκηση ως τις αρχές του ’80 ήταν ιεραρχική, με γνωρίσματα την πολιτική ουδετερότητα. Στις αρχές της δεκαετίας του ’80 θεωρήθηκε ότι η διοίκηση από εργαλείο εφαρμογής πολιτικής αυτονομήθηκε (Pollit & Bouckaert, 2011). Κύρια μέριμνα της κυβέρνησης του Bob Hawke το 1983 ήταν *«η αποκατάσταση του ελέγχου εκ μέρους των Υπουργών και η ανταπόκριση στις κυβερνητικές πολιτικές και προτεραιότητες»* (Halligan, 1996). Η αφετηρία των μεταρρυθμίσεων αφορούσε και στην περίπτωση της Αυστραλίας την χρηματοοικονομική διοίκηση και ακολούθως συστήθηκε η Senior Executive Service (Pollit & Bouckaert, 2011). Η αύξηση των δαπανών στα μέσα της δεκαετίας του 1980 και η δυσχερής οικονομική θέση οδήγησαν σε πρόγραμμα ανάταξης της οικονομικής διοίκησης (Financial Management Improvement Program). Η κύρια ενέργεια ριζικής αλλαγής ήταν η συγχώνευση 28 Υπουργείων (Pollit & Bouckaert, 2011). Ο τελικός αριθμός θα κατέβαινε στα 16 και ο μετασχηματισμός συμπεριελάμβανε αλλαγές σε εξέχουσες θέσεις προσωπικού μέσω της Senior Executive Service, προάγοντας την κινητικότητα και στοιχεία ανταγωνισμού στην διαχείριση ανθρωπίνων πόρων (Pollit & Bouckaert, 2011). Η κυβέρνηση που προέκυψε το 1996 μετά την μακροχρόνια παραμονή των Εργατικών προέβη σε εμβάθυνση των αλλαγών με εξωτερικές αναθέσεις και αποδοχή της δεδουλευμένης λογιστικής βάσης κατά την κατάρτιση προϋπολογισμού και απολογισμού, όσο και με θέσπιση μέτρησης απόδοσης (Pollit & Bouckaert, 2011). Με έκθεση της το

---

<sup>5</sup> Χαρακτηριστική αρχή πλειοψηφικών συστημάτων με μονοκομματικές εκλογικές περιφέρειες κατά την οποία ο σχετικός πλειοψηφείσας συνδυασμός λαμβάνει την έδρα

2004 η Συμβουλευτική Επιτροπή της Διοίκησης ( Management Advisory Reform) αναγνωρίζει ότι αρκετά εργαλεία πολιτικής όπως η χρήση Ανεξάρτητων Αρχών και η λειτουργική ιδιωτικοποίηση οδηγούσαν σε λογική silos (Pollit & Bouckaert, 2011).

### **Νέα Ζηλανδία**

Η Νέα Ζηλανδία ακολουθεί το ρεύμα των χωρών πρωτοπόρων του ΝΔΜ μολονότι -όπως η Αυστραλία εισήγαγε την μεταρρυθμιστική agenda μια κυβέρνηση Εργατικών. Το πολίτευμά της είναι χαρακτηριστικό κοινοβουλευτικό με πλειοψηφικό σύστημα μονοεδρικών περιφερειών (“first-pass-the-post”) και οι αλλαγές του ΝΔΜ υπήρξαν καταλυτικές συνεκτικές και εφαρμόστηκαν με πιστότητα (Pollit & Bouckaert, 2011).

Ως προς το προσωπικό, η συμβατική σχέση πήρε μορφή συμβολαίων απόδοσης, ως προς την κατηγορία των ανώτερων υπαλλήλων και οι οργανικές μονάδες κατακερματίστηκαν (Pollit & Bouckaert, 2011). Από την μεταβολή και την διχοτόμησή τους προέκυψαν πολλά μικρότερα ανεξάρτητα τμήματα. Η μείωση του μεγέθους σχετιζόταν με συγκεκριμενοποίηση αρμοδιοτήτων και αποστολής (task) ενώ οι προϋπολογισμοί καταρτίζοντο με βάση την δεδουλευμένη λογιστική και όχι βάσει ταμειακής από το 1989 με την εισαγωγή του The Public Finance Act (Pollit & Bouckaert, 2011). Το 2001 διαπιστώθηκε (State Services Commission, 2001) η *«ανάγκη συντονισμού του κατακερματισμένου συστήματος και παρακίνησης πολιτών και κοινωνίας στην διαμόρφωση πολιτικών»*

### **Γερμανία**

Η Γερμανία αποτελεί χώρα στην οποία η ριζοσπαστικοποιημένη μορφή εφαρμογής του ΝΔΜ που γνώρισε η Βρετανία και η Ν. Ζηλανδία δεν γνώρισε απήχηση. Το μοντέλο του πολιτεύματος είναι κοινοβουλευτικό με μεικτό εκλογικό σύστημα που ωθεί σε κυβερνήσεις συνεργασίας, η χώρα είναι ομοσπονδιακή με 16 ομόσπονδα κρατίδια (Länder). Η δημόσια διοίκηση έχει τον χαρακτήρα του “Rechtstaat”, του κανονιστικού κράτους με κύριο πυλώνα διοίκησης τις ομοσπονδιακές αρχές. Η διοικητική δομή χαρακτηρίζεται από τις αρχές της διάκρισης λειτουργιών, του ομοσπονδιακού κράτους -με τα 16 Länder- και τέλος της τοπικής αυτοδιοίκησης που διακρίνεται σε δύο διαφορετικά επίπεδα, τον Δήμο και την Επαρχία. Θα πρέπει για λογούς πληρότητάς να συνυπολογιστεί η μεγάλη πίεση της επανένωσης της χώρας ως προς την δημοσιονομική της κατάσταση και ως προς τις διοικητικές της δομές.

Η Γερμανία μπήκε ενσωμάτωσε εν μέρει την λογική αλλαγών αλλά με ιδιαίτερο τρόπο και χωρίς τα χαρακτηριστικά του αγγλοσαξονικού υποδείγματος (Greiling, 2005). Οι ιδιωτικοποιήσεις ξεκίνησαν παράλληλα με την λειτουργία του σχήματος της

Treuhandanstalt που χρησιμοποιήθηκε για την ιδιωτικοποίηση των χιλιάδων κρατικών επιχειρήσεων της Ανατολικής Γερμανίας (Kuhlmann & Wollman, 2014). Η ιδιωτικοποίηση στην περίπτωση μίας σειράς επιχειρήσεων (Bundespost, Telekom, Postbank) θα πάρει τα χαρακτηριστικά μετοχοποίησης (Kuhlmann & Wollman, 2014). Η μετοχοποίηση ως πρακτική θα χρησιμοποιηθεί και για την παροχή υπηρεσιών σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης (Kuhlmann & Wollman, 2014), αφού οι σχετικές υπηρεσίες πάρουν μορφή δημοτικής επιχείρησης, ενώ σε κάποιες περιπτώσεις χρησιμοποιήθηκε και η μέθοδος του outsourcing. Τέλος η μείωση της παρουσίας του δημοσίου τομέα θα πάρει και την μορφή πώλησης περιουσιακών στοιχείων (Kuhlmann & Wollman, 2014). Η συγκριτική αξιολόγηση στην περίπτωση της γερμανικής διοίκησης προέκυψε ως τάση «από τα κάτω» (“Bottom-up”) (Greiling, 2005) με την διαμόρφωση του «Νέου Υποδείγματος Καθοδήγησης» (“New Steering Model”) κατά την σύσταση του συμβουλευτικού του οργάνου, του Δημοτικού Γραφείου για την Διοικητική Διαχείριση<sup>6</sup>-KGST (Klages & E.Löffler, 1996). Το υπόδειγμα περιελάμβανε *«προϋπολογισμό βασισμένο σε αποτελέσματα, υπολογισμό κόστους προϊόντων, εισαγωγή ισολογισμών, αποκέντρωση λογοδοσίας πόρων, καθορισμό δεικτών προδιαγραφών ποιότητας, προσανατολισμό σε συναλλασσόμενους, εξωτερικές αναθέσεις και ιδιωτικοποιήσεις, ανταγωνισμό»* (Klages & E.Löffler, 1996).

Επιπροσθέτως, το Ίδρυμα Bertelsmann και το Πρόγραμμα «Θεμελιώδη Στοιχεία Αποτελεσματικής Τοπικής Διοίκησης» ακολουθήθηκε από το KGSt δημιουργώντας το δίκτυο «Κύκλων Διοικητικής Σύγκρισης Απόδοσης»- IKO (Kuhlmann & Wollman, 2014; Greiling, 2005). Η πρακτική της συγκριτικής απόδοσης αρχικά υπήρξε δημοφιλής αν και η συμμετοχή και η δημοφιλία της άρχισε να φθίνει σταδιακά (Greiling, 2005). Σημειώνεται πάντως παρόμοια πρωτοβουλία για τις υπηρεσίες των Länder ενώ από το 2009 η συγκριτική αξιολόγηση προβλέπεται και από το Γερμανικό Σύνταγμα με αναθεώρηση (Kuhlmann & Wollman, 2014). Αν και από μέρος της ανάλυσης (Reinhard, 2008) επισημαίνεται βελτίωση στην ανταπόκριση της διοίκησης και σε αποδοτικότητα, γενικότερα σε ομοσπονδιακό επίπεδο έχει γίνει περισσότερο σε διακηρυκτικό επίπεδο διατύπωση προθέσεων μεταρρύθμισης παρά πραγματική άσκηση πολιτικής (Kickert, 2008; Pollit & Bouckaert, 2011; Kuhlmann & Wollman, 2014).

## **Γαλλία**

---

<sup>6</sup> Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement- KGSt

Η Γαλλία ως λίκνο του ναπολεόντειου κανονιστικού μοντέλου αποτελεί επίσης χώρα που υπήρξε επιφυλακτική στην υιοθέτηση του NPM. Το γαλλικό διοικητικό μοντέλο διακρίνεται από την κεντρική θέση της διοίκησης στην οικονομική ζωή και την κοινωνική δραστηριότητα, συγκεντρωτική λογική, στελέχωση των Grande Corps από παραγωγικές σχολές (Ecole National d'Administration, Ecole Polytechnique), τον θεσμό του νομάρχη και «αποκεντρωμένων υπηρεσιών των Υπουργείων» και τέλος την ύπαρξη του διοικητικού δικαίου.

Ουσιαστικά βήματα μεταρρυθμίσεων ξεκινούν επιφυλακτικά με την εγκύκλιο «Μεταρρύθμιση του Κράτους και των Δημοσίων Υπηρεσιών» (Pollit & Bouckaert, 2011) με προτάσεις αναδιοργάνωσης επί πρωθυπουργίας Juppe. Η επόμενη κυβέρνηση Jospin έθεσε στόχους σχετικούς με αξιολόγηση, εισαγωγή στρατηγικού management, μεγαλύτερο βαθμό διαφάνειας και εισαγωγή ηλεκτρονικής διακυβέρνησης (Pollit & Bouckaert, 2011). Στον τομέα της οργάνωσης του κράτους δινόταν έννοια συνέχειας στην εναλλαγή των κυβερνήσεων.

Αντιθέτως διαφορετική ήταν η προσέγγιση στο θέμα των ιδιωτικοποιήσεων (Kuhlmann & Wollman, 2014). Η κυβέρνηση Chirac προέβη σε ιδιωτικοποίηση 66 μεγάλων επιχειρήσεων την περίοδο 1986-1988. Το πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων την δεκαετία του 1990 συμπεριέλαβε μεταξύ άλλων, εταιρίες όπως η Air France, η France Telecom, η τράπεζα BNP, και η εταιρεία πετρελαιοειδών Total (Kuhlmann & Wollman, 2014).

Ως προς τις καθ' αυτό διοικητικές αλλαγές, ο προϋπολογισμός προγραμμάτων και δείκτες απόδοσης εισήχθησαν με την «νόμο πλαίσιο» LOLF<sup>7</sup>.

Το πρόγραμμα RGPP<sup>8</sup> εισήχθη το 2007 και αποτελούσε μία προεδρική πρωτοβουλία. Περιελάβανε «εξοικονόμηση πόρων, αναδιοργάνωση Υπουργείων, έμφαση σε αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα» (Pollit & Bouckaert, 2011) και τέλος η εισαγωγή στρατηγικής διοίκησης σε επίπεδο περιφερειακών νομαρχιών (Pollit & Bouckaert, 2011)

### **Σουηδία**

Τα κύρια γνωρίσματα της Σουηδίας ως πολιτική παράδοση και διοικητική δομή ήταν η αποσυγκέντρωση και αποκέντρωση αρμοδιοτήτων και εξουσιών, η συναινετική πολιτική παράδοση, η ανοικτότητα και η λογοδοσία της διοίκησης και τέλος το εκτεταμένο κοινωνικό κράτος (Pollit & Bouckaert, 2011).

<sup>7</sup> Loi Organique relative Lois de Finance : Οργανικός Νόμος Περί Οικονομικών Νόμων

<sup>8</sup> Révision générale des politiques publiques : Γενική Αναθεώρηση Δημοσίων Πολιτικών

Στα τέλη της δεκαετίας του '80 και στις αρχές του '90 η δημοσιονομική κρίση και η απότομη αύξηση του χρέους (F.Giavazzi & Pagano, 1996) , όσο και οι χαμηλοί ρυθμοί μεγέθυνσης επέβαλαν την αλλαγή του status quo. Ήδη, πριν την αλλαγή κυβερνήσεως του 1991 , η σοσιαλδημοκρατική κυβέρνηση ανακοίνωσε πρόγραμμα διοικητικής μεταρρύθμισης με σκοπό την μείωση του συνόλου του Δημοσίου Τομέα κατά 10% (Pollit & Bouckaert, 2011). Εισήχθησαν η δεδουλευμένης βάσης λογιστική και ο προϋπολογισμός βάσει αποτελεσμάτων , ενώ ανεξάρτητες αρχές και οργανισμοί από το *«έπρεπε να αποστέλλουν χρηματοοικονομικές καταστάσεις και ισολογισμούς , όπως και κατάσταση δαπανών»*. Εκ παραλλήλου η Σουηδία άρχισε να εφαρμόζει εργαλεία του NPM όπως την εξωτερική ανάθεση και τα κουπόνια υπηρεσιών (Kuhlmann & Wollman, 2014).

Η Σουηδία ίδρυσε Ανεξάρτητη Αρχή Ανταγωνισμού και θέσπισε ειδικό νόμο για αποτροπή συμπράξεων και ακολούθησε η εφαρμογή προγράμματος ιδιωτικοποιήσεων το οποίο όμως πέραν της μέριμνας για την διατήρηση του ανταγωνισμού , *«δεν ήταν αντίρροπο στις ιδιαιτερότητες του σουηδικού υποδείγματος»* (Kuhlmann & Wollman, 2014). Οι πρωτοβουλίες εξωτερικής ανάθεσης υπηρεσιών και χρήσης κουπονιών εκπαίδευσης λάμβαναν χώρα σε πολλές περιπτώσεις από το επίπεδο των δήμων (Kuhlmann & Wollman, 2014) αντιθέτως προς τον υποχρεωτικό “top-down” χαρακτήρα των αλλαγών στην περίπτωση της Βρετανίας

Με μεγάλη διοικητική αυτονομία υπηρεσίες , οργανισμοί και τοπικές αρχές εφάρμοσαν πολιτικές προτύπων ποιότητας (Pollit & Bouckaert, 2011), ενώ οι δήμοι δημιούργησαν διαδημοτικές συγκρίσεις αξιολόγησης (benchmarking) και συγκρίσεις ποιότητας (Strid, 2004)

## **2.ε. Το νεοβεμπεριανό κράτος ως αντιπρόταση στην προοπτική του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ**

Τόσο το Ην. Βασίλειο , όσο και η Αυστραλία και η Ν. Ζηλανδία εφάρμοσαν με αρκετή πιστότητα την agenda του ΝΔΜ. Οι μεταρρυθμίσεις όμως και η δυναμική των νεών κυμάτων και εφαρμογών δεν εφαρμόστηκαν ομοιόμορφα, και οι διοικητικές παραδόσεις, η νομική βάση της διοίκησης , ιδιαίτερα ιστορικά και πολιτισμικά χαρακτηριστικά έπαιξαν ρόλο στην διαφορετική ενσωμάτωση των μεταρρυθμίσεων του ΝΔΜ , με τρόπο χαρακτηριστικά διαφορετικό. Στην περίπτωση των μεταρρυθμίσεων του ΝΔΜ, οι χώρες



πρωτοπόροι χαρακτηρίστηκαν ως επανιδρυτές (reinventors)<sup>9</sup> (Osborne & Gaebler, 1993; Pollit & Bouckaert, 2011). Για την περίπτωση των ηπειρωτικών χωρών της Ευρώπης που πήραν διαφορετική τροχιά μεταρρυθμίσεων από το ΝΔΜ – όπως ανωτέρω είδαμε, οι Pollit και Bouckaert έδωσαν τον χαρακτηρισμό του «εκσυγχρονιστή» (modernizer) και παρουσίασαν το υπόδειγμα του Νεο- Βεμπεριανού Κράτους (NBK) ως εναλλακτική εφαρμογή αλλαγών χωρίς την επικάλυψη του ΝΔΜ (Pollit & Bouckaert, 2011). Κατά τους Pollit, Thiel & Homburg (Pollit, Thiel, & Homburg, 2007) το NBK έχει χαρακτηριστικά που έχουν αναφορά στην κλασική Βεμπεριανή θεώρηση και άλλα νεοπαγή. Τα «βεμπεριανά» χαρακτηριστικά είναι *«Επιβεβαίωση του ρόλου του κράτους ως διαχειριστή των λύσεων στα νέα προβλήματα, η επιβεβαίωση του ρόλου της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας ως νομιμοποιητική βάση, όπως και του ρόλου του διοικητικού δικαίου, διατήρηση της ιδέας της δημόσιας υπηρεσίας»* (Pollit, Thiel, & Homburg, 2007). Αντιθέτως, νέα στοιχεία είναι *«ο αναπροσανατολισμός από εσωστρεφή γραφειοκρατική κουλτούρα σε ανταπόκριση προς τα αιτήματα των πολιτών με οχήματα την κουλτούρα και την προσήλωση στην υπηρεσία, σε ενίσχυση της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας με στοιχεία συμβουλευτικά όσο και στοιχεία άμεσης δημοκρατίας, σε αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα στην διαχείριση πόρων, και στην επαγγελματική διοίκηση και μανάτζμεντ»* (Pollit, Thiel, & Homburg, 2007)

Οι περιπτώσεις διοικητικών υποδειγμάτων, που χαρακτηρίζονται από διαφοροποίηση σε σχέση με το αγγλοσαξονικό υπόδειγμα έχουν έντονα κανονιστικά χαρακτηριστικά και τα αγοραία στοιχεία έρχονται συμπληρωματικά προς την διοικητική παράδοση που αντιπροσωπεύουν, ανανεώνοντάς την και προσαρμόζοντάς την στην ταχύτητα της μεταβιομηχανικής εποχής. Θα πρέπει για λόγους πληρότητας να αναφερθεί ότι οι κατά διάφορες προσεγγίσεις η σύγχρονη γαλλική διοίκηση και το σύνολο των διοικήσεων των σκανδιναβικών χωρών αποτελούν δύο επιπλέον χωριστά υποδείγματα (A.Bartoli, 2008) (Veggeland, 2007)

## **2.στ. Ο αντίκτυπος του ΝΔΜ- Συμπεράσματα**

Το ΝΡΜ αφ' εαυτού έχει ως άξονα την διοίκηση μέσω στόχων όπως και την αξιολόγηση της απόδοσης. Με αυτό ως δεδομένο θα πρέπει η επίδρασή του να αποτιμάται σύμφωνα με την φράση που αποδίδεται στον Peter Drucker *“What gets measured gets managed. What doesn't get measured doesn't get managed. What gets measured gets done. To*

---

<sup>9</sup> Με βάση το εμβληματικό βιβλίο για το ΝΔΜ των D.Osborne και T.Gaebler “Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming Public Sector”

*measure is to know*<sup>10</sup>. Η μεθοδολογία και τα χρησιμοποιούμενα κριτήρια είναι σαφές πρόβλημα κατά τον Pollit (Pollit C. , 2003) . Ο δείκτης Government Effectiveness Index της Παγκόσμιας Τράπεζας (Kaufmann, Kraay, & Mastruzzi, 2009) κατά την περίοδο ραγδαίων αλλαγών στις δημόσιες διοικήσεις λόγω της επίδρασης του ΝΑΜ έδειχνε γενική πτώση διοικητικής ικανότητας, με τα αποτελέσματα των μεταρρυθμίσεων να μην μπορούν να απομονωθούν. Ο Government Effectiveness Index συμπεριλαμβάνει 6 «διαστάσεις αποτελεσματικής διακυβέρνησης, την λογοδοσία, την πολιτική σταθερότητα, την αποτελεσματικότητα του κράτους, την ρυθμιστική ποιότητα, την εφαρμογή του νόμου (Rule of Law) και τον έλεγχο διαφθοράς» (Kaufmann, Kraay, & Mastruzzi, 2009) Περαιτέρω , ο Pollit επισημαίνει μία σειρά προβλήματα στις μετρήσεις (Pollit C. , 2003). Βασικό μεθοδολογικό πρόβλημα η μη ακριβής μέτρηση του *status quo ante*, ενώ οι σκοποί των πολιτικών είναι ασαφείς. Το βασικότερο είναι δύσκολο να «απομονωθεί» η επίδραση των διοικητικών αλλαγών έναντι του περιβάλλοντος ώστε να ισχύει η αρχή του *ceteris paribus*.

Το 2011 μία έρευνα της COCOPS<sup>11</sup> (Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future) υπό τους C.Pollit , S. Dan (Pollit & S.Dan, 2011) αναλύοντας 520 περίπου μελέτες κατέληξε στο ότι η εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων είχε σχετική επιτυχία με μεγαλύτερη έμφαση στον τομέα των διαδικασιών κατά 57% με αντίστοιχο αρνητικό αποτέλεσμα διαδικασιών το 18,5% και αμετάβλητο το 23,6%. Η ερμηνεία των αποτελεσμάτων βασίστηκε σε σειρά παραδοχών. Τα αποτελέσματα διακρίθηκαν σε επιδράσεις σε διαδικασίες, εκροές και αποτελέσματα, που σχετίζονταν με αποτελεσματικότητα , αποδοτικότητα και επιπτώσεις στην κοινωνική συνοχή<sup>12</sup>.

Κατεύθυνση επίδρασης	Βελτίωση		Επιδείνωση		Αμετάβλητα		Σύνολο Εγγράφων
	Αριθμός	Ποσοστό	Αριθμός	Ποσοστό	Αριθμός	Ποσοστό	
Αποτελέσματα	25	43,9	13	22,8	19	33,3	57
Εκροές	87	53,4	32	19,6	46	27,9	165
Διαδικασίες	373	57,9	119	18,5	152	23,6	644

<sup>10</sup> Κατά άλλες πηγές στον William Thompson -Lord Kelvin , βρετανό φυσικό

<sup>11</sup> Το πρόγραμμα COCOPS project (Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future) εξετάζει τον αντίκτυπο των μεταρρυθμίσεων που σχετίζονται με το New Public Management στην ΕΕ και εντάσσεται στα χρηματοδοτούμενα προγράμματα.

<sup>12</sup> Πίνακας Σφάλμα! Μόνο κύριο έγγραφο. ; Έρευνα COCOPS (Pollit & S.Dan, The Impacts Of The New Public Management In Europe : A Meta-Analysis , 2011)

Πέραν αυτών ως γενική αρχή είναι δύσκολο να απαντήσει κανείς για τον βαθμό επιτυχίας του ΝΔΜ. Έθεσε μέτρο στην διοίκηση και υπέβαλε τις επιλογές των ανθρώπων της πρώην γραφειοκρατικής διοίκησης σε συνθήκες περιορισμού, ίσως ανέσχεσε αυτό που όριζε ο A.Wagner (Καράγιωργας, 1981) ως διαρκή αύξηση των διοικητικών δαπανών ενώ εμφάνισε -κυρίως στο αγγλοσαξονικό υπόδειγμα και κοινωνικές- αρνητικές επιπτώσεις.

Ωστόσο, θα μπορούσε κανείς να πει ότι ως φιλοσοφία το ΝΔΜ έφερε την διοίκηση για πρώτη φορά σε θέση να κάνει επιλογές «βελτίστου υπό περιορισμό» και ώθησε την διοίκηση σε επιλογές που δεν δημιουργούσαν μακροοικονομικές ασυμμετρίες. Άλλωστε καθώς οι διοικήσεις λειτουργούσαν υπό στενότητα ήδη λόγω των shock του '70 θα έπρεπε να υπάρξει μία οργανωτική αναδιάταξη που θα αύξανε την εκροή με δεδομένους πόρους ή θα απαιτούσε για δεδομένη εκροή λιγότερες εισροές. Υπ' αυτήν την έννοια το ΜΔΜ λειτούργησε ως εξελικτική προσαρμογή του διοικητικού φαινομένου.

### 3. Δημόσια Διακυβέρνηση

#### 3.α. Έννοια και περιεχόμενο

Το ρήμα «κυβερνώ» στην αρχαία ελληνική είχε την έννοια της πηδαλιουχίσεως ενός πλοίου (Σταματακος, 1990). Η διακυβέρνηση ως γενικός περιγραφικός όρος αναφέρεται ως πράξη ή τρόπος του κυβερνάν ή ως συνώνυμο της άσκησης αρμοδιότητας ή εξουσίας. Ο Levi-Faur (Levi-Faur, 2012) διακρίνει την διακυβέρνηση ως έννοια με τέσσερα σημασιόμενα: ως δομή – «*υπό την έννοια του συνόλου των τυπικών και άτυπων θεσμών*», ως «*διαδικασία που περιγράφει τις δυναμικές και καθοδηγητικές λειτουργίες κατά την παραγωγή πολιτικής*», ως μηχανισμό δηλαδή «*σύνολο διαδικασιών παραγωγής δημόσιας*

---

πολιτικής» και ως στρατηγική. Πιο συνεκτικός ο Boyer (Boyer, 1990) ορίζει την διακυβέρνηση ως «*δράση της κυβέρνησης συν η αντίδραση των μη κυβερνητικών εταίρων κατά την διαδικασία του κυβερνάν- στην συλλογική τους διασύνδεση με την οικονομία και την δημόσια πολιτική*» και στο μοτίβο της αποτύπωσης της δυναμικής της διακυβέρνησης ο Kooiman ορίζει την διακυβέρνηση ως «*υπόδειγμα ή δομή που αναφέρεται σε ένα κοινωνικοπολιτικό σύστημα ως αποτέλεσμα των προσπαθειών παρέμβασης δρώντων που βρίσκονται σε διαρκή αλληλεπίδραση*» (Kooiman, 1993). Ο Guy Peters (Peters, 2000) οριοθετεί την διακυβέρνηση ως «*διαδικασία επιλογής στόχων, επίλυσης διενέξεων, προσαρμοστική διαδικασία, διαφοροποιημένη δραστηριότητα*», ενώ οι Marks, Hooghe και Blank (Marks, L.Hooghe, & K.Blank, 1996) εισάγουν την έννοια της διακυβέρνησης σε υπερεθνικό επίπεδο.

Από τους παραπάνω ορισμούς μπορούμε να περιγράψουμε την έννοια εκτενέστερα. Η Διακυβέρνηση αφορά την διαδικασία και τους μηχανισμούς λήψης απόφασης -τυπικούς και μη – σε διάφορα επίπεδα, υποεθνικό, εθνικό, υπερεθνικό (Marks, Hooghe, & Blank, 1996). Θέτει τους κανόνες επικοινωνίας των εταίρων της απόφασης , η δημόσια πολιτική είναι συλλογική δράση (Καρκατσούλης Π. , 2001). Ως πλαίσιο εντάσσει την δράση Κυβέρνησης/Κράτους , Αγορών και Κοινωνίας πολιτών (Lynn, 2012). Υπό την ευρεία έννοια και σύλληψη η διακυβέρνηση συνδέεται με «*όλο το φάσμα των δρώντων... κάθε δυνατό σχηματισμό συνδέσεων... ενσωματώνει κάθε κοινωνικό μηχανισμό εντός του οποίου επιτυγχάνεται συντονισμός ..και κάθε είδους δράσεις*» (Schneider, 2012).

Σύμφωνα με τον Stoker (Stoker, 1999) η Διακυβέρνηση σχετίζεται με υπόδειγμα δικτυακών σχέσεων που είναι αντίθετο σε ιεραρχικές ή αγοραίες σχέσεις, ενώ οι Bevir και Rhodes (M.Bevir & Rhodes, 2001 ) αποδίδουν την ανάπτυξη των δικτύων ως αντίδραση στις συνέπειες του ΝΔΜ , ενώ ως αρνητικός χαρακτηρισμός του ΝΔΜ , οι Milward και Provan χρησιμοποιούν το «Κράτος κέλυφος» (“hollow state”) (Milward & Provan, 2000).

Αντιθέτως προς το ΝΔΜ, η Διακυβέρνηση εστιάζει (E.H.Klijn, 2012) στην διοργανωτική διάσταση παραγωγής πολιτικής, σε οριζόντιους τύπους καθοδήγησης, σε πρόσκτηση γνώσης δια των εταιρικών σχέσεων και δικτύων και στην κινητοποίηση των κοινωνικών δρώντων. Η Διακυβέρνηση ως υπόδειγμα σχέσεων δρα με τις υποθέσεις ότι η διευθέτηση προβλημάτων, η ολοκλήρωση προγραμμάτων δημόσιας πολιτικής και η παροχή υπηρεσιών «*εφαρμόζονται σε δίκτυα ανεξαρτήτων εταίρων*» (E.H.Klijn, 2012) . Αναγκαία προϋπόθεση η συμμετοχή και η χρήση των πόρων των συμμετεχόντων εντός του δικτύου και ο οριζόντιος συντονισμός (E.H.Klijn, 2012; Klijn & Korpenjan, 2016).

Εν κατακλείδι θα μπορούσε να ισχυριστεί κανείς ότι τα υποδείγματα δεν είναι αντίθετα , τουλάχιστον όχι όσο ισχυρίζεται η βρετανική κριτική στην εφαρμογή του NPM (Stoker, 1999). Έχουν διαφορετικές στοχεύσεις και παραδοχές αλλά λειτουργούν συμπληρωματικά, τόσο μεταξύ τους όσο και προς τις ιεραρχίες.

Η ευελιξία και οι ευέλικτες μορφές ρύθμισης είναι χαρακτηριστικό της διακυβέρνησης και δη της δικτυακής διακυβέρνησης (Pierre, 2012), καθώς η προσέγγιση και η εταιρική σχέση με την κοινωνία πολιτών και την αγορά δεν είναι εφικτή με μόνη την έμφαση σε ιεραρχικές δομές και τον περιορισμό στον ρόλο του κράτους ως φορέα άσκησης δημόσιας εξουσίας (Pierre, 2012). Ο επαναπροσδιορισμός των ρόλων και η ευελιξία καθίστανται ζητούμενα στην παραδοσιακή γραφειοκρατική δομή. (Pierre, 2012).

Το ΝΔΜ εισήγαγε στρατηγικές κατευθύνσεις αντικατάστασης της άσκησης δημόσιας εξουσίας με όρους “command and control” με διάδραση με το εξωτερικό περιβάλλον (Pierre, 2012). Η μεταρρύθμιση της λειτουργίας του κράτους στα πλαίσια της Διακυβέρνησης ωστόσο λάμβανε υπ’ όψιν και διαφορετικές παραμέτρους σε σχέση με το ΝΔΜ, καθώς αναγνωρίζει τον ρόλο του Κράτους ως φορέα συλλογικών αξιών και συμφερόντων (Pierre, 2012). Οι κατευθύνσεις που ακολουθήθηκαν ήταν η ενίσχυση της επικοινωνίας των κρατικών δομών και φορέων με το εξωτερικό περιβάλλον , όσο και της διάδρασης, μέσω των δικτύων , η εισαγωγή εργαλείων soft law και ο αυτοπεριορισμός του κράτους σε εποπτικό ρόλο και η εκχώρηση αρμοδιοτήτων σε ανεξάρτητες αρχές (Pierre, 2012).

Η Διακυβέρνηση χαρακτηρίζεται καταστατικά από την διάδραση και την αλληλεξάρτηση μεταξύ πολλών και ποικίλων παραγόντων, σε κάθετο επίπεδο (υποεθνικοί-εθνικοί-υπερεθνικοί) όσο και στο οριζόντιο μέσω των δικτύων (Schneider, 2012; Nugent, 2010 ). Οι δρώντες είναι δημόσιοι και ιδιωτικοί , όσο και ανήκοντες στον Τρίτο Τομέα. Οι αλληλεπιδράσεις αυτές και οι αλληλεξαρτήσεις δημιουργούν συνδέσεις και δομές , δίκτυα που χαρακτηρίζονται για την πολυπλοκότητά τους (Schneider, 2012). Η δικτυακή Διακυβέρνηση είναι χαρακτηριστικό του κατακερματισμού και της πολυδιάσπασης της εξουσίας (Klijn & Korpenjan, 2016), λαμβάνει υπόσταση εντός των δικτύων δημοσίων και ιδιωτικών δρώντων και συνιστά εναλλακτική των ιεραρχιών και των αγορών (Καρκατσούλης Π. , 2001)

### **3.β. Δικτυακή Διακυβέρνηση**

Η δημόσια πολιτική εμπεριέχει πολιτικούς και κοινωνικούς δρώντες , τυπικούς και άτυπους , εσωτερικούς και μη , οι οποίοι στο πλαίσιο της δημόσιας πολιτικής είναι δυνατόν να επιλέξουν συνειδητά ή όχι συλλογικές στρατηγικές δράσης τυπικές , λιγότερο τυπικές και άτυπες (Muller & Surel, 2002)

Τα δίκτυα δεν συνιστούν προσχεδιασμένες δομές αλλά συμπεριφορικά προσαρμοζόμενα συστήματα (Καρκατσούλης Π. , 2001), συναθροιζόμενα γύρω από πολιτικό πρόγραμμα ή πρόβλημα ή σύνολο πόρων (Klijn & Korpenjan, 2016), διακρίνονται από αλληλεξαρτήσεις σε ότι αφορά πόρους (Hanf & Sharpf, 1978). *«Οι αλληλεξαρτήσεις δημιουργούν πολυπλοκότητα»* (Klijn & Korpenjan, 2016) , αβεβαιότητα και μη ελεγχόμενη πορεία. Εκ παραλλήλου οι δρώντες εντός των δικτύων χαρακτηρίζονται για την αυτονομία τους και τα ιδιαίτερες στρατηγικές , αντιλήψεις , προστιθέμενη αξία και επιλογές (Klijn & Korpenjan, 2016)

Καθώς τα προβλήματα δεν είναι δυνατόν να επιλυθούν από έναν δρώντα και χαρακτηρίζονται από αλληλεξαρτήσεις , η πολυπλοκότητα πολλαπλασιάζεται. (Schneider, 2012). Υπό συνθήκες πολυπλοκότητας τα συστήματα είναι ετερογενή και ο ρόλος της αλληλεπίδρασης και της διαπραγμάτευσης (bargaining) είναι κομβικός (Schneider, 2012; Klijn & Korpenjan, 2016). Μέσω την γενικότερης αυτής συνύπαρξης των εταίρων είναι εφικτή η διαμόρφωση υποδειγμάτων αλληλεπίδρασης , αλλά και κανόνων που καθορίζουν την λειτουργία του δικτύου (Schneider, 2012) .

Η μελέτη των δικτύων στον δημόσιο τομέα αναφέρεται στα δίκτυα δημόσιας πολιτικής που σχετίζονται με την ιδέα των υποσυστημάτων δημόσιας πολιτικής με θεσμοθετημένους δρώντες και σταθερή συμμετοχή (Baumgartner & Jones, (2009[1993])). Οι κοινότητες δημόσιας πολιτικής κατά τον Rhodes είναι *«δίκτυα χαρακτηριζόμενα από διάρκεια, συνέχεια , περιορισμένο αριθμό, μελών κάθετες αλληλεξαρτήσεις βασισμένες σε κοινή υποχρέωση παροχής υπηρεσίας , απομόνωση από άλλα δίκτυα και κοινό. Διακρίνονται από μεγάλο βαθμό κάθετης αλληλεξάρτησης και περιορισμένη οριζόντια άρθρωση»* (Rhodes, 1988). Επίσης αναφέρονται τα «θεματικά δίκτυα» (“issue networks”) τα οποία συντίθεται από ειδικούς και αρμόδιους σχετικά με ένα διακύβευμα δημόσιων πολιτικών. Όπως σημειώνουν οι Hague & Harrop (Hague & Harrop, 2005) πρόκειται για δίκτυα στα οποία συμμετέχουν διοικητικοί και εμπειρογνώμονες δημοσίου τομέα -οι επιστημικές κοινότητες- τις ομάδες συμφερόντων του πεδίου πολιτικής, τον τύπο στον βαθμό που επιδιώκει ανάδειξη της θεματικής ή επιρροή.

Αντιθέτως οι Klijn και Korpenjan προσδιορίζουν τρεις κατηγορίες έρευνας και αντίστοιχους τύπους , τα πολιτικά δίκτυα , τα σχετιζόμενα με την εφαρμογή προγραμμάτων πολιτικής και τα διακυβερνητικά ή συλλογικής διακυβέρνησης(Klijn & Korpenjan, 2016).

Καθώς τα δίκτυα χαρακτηρίζονται από την παρουσία πολλών και ποικίλων δρώντων, ύπαρξη διαδικασιών, τυπικών και μη και η θεσμοποίηση μεγαλύτερου ή μικρότερου βαθμού, σε επίσημο ή μη πλαίσιο (Klijn & Korpenjan, 2016). Στην περίπτωση των δικτύων πολιτικής παρατηρείται περιορισμένος αριθμός μελών, καθώς είτε θέματα δεν εντάσσονται στην ημερήσια διάταξη (Klijn & Korpenjan, 2016), είτε το κόστος συμμετοχής είναι υψηλό , είτε -τέλος – οι υπάρχοντες δρώντες είναι λιγότερο πρόθυμοι να συγκατανεύσουν σε είσοδο νέων παικτών (Cook, 1977). Οι δρώντες στα δίκτυα εφαρμογής πολιτικής και παροχής υπηρεσιών χαρακτηρίζονται από μεγάλο βαθμό αλληλεξαρτήσεων ως προς τους πόρους, ενώ καθοριστική ως προς το είδος του συντονισμού είναι η δομή των αλληλεξαρτήσεων (Klijn & Korpenjan, 2016). Στα διακυβερνητικά δίκτυα , οι δρώντες εστιάζουν σε προβλήματα διακυβέρνησης και δημοσίων πολιτικών. Οι πόροι κατηγοριοποιούνται (Klijn & Korpenjan, 2016) σε χρηματικούς , παραγωγικούς , γνώση και εμπειρογνωμοσύνη , και νομιμοποίηση.

Η πολυπλοκότητα με την σειρά της διακρίνεται σε τρεις υποκατηγορίες , την ουσιαστική , την στρατηγική και την θεσμική (Klijn & Korpenjan, 2016), με την ουσιαστική να σχετίζεται με την δυσχέρεια κατανόησης του προβλήματος και ερμηνείας του, την στρατηγική που προκύπτει από την παρουσία πολλών ανεξάρτητων δρώντων με δικά τους συμφέροντα και στρατηγικές, και τέλος την θεσμική που σχετίζεται με κανόνες , τυπικούς ή όχι.

.Στο έκαστο επιμέρους δίκτυο , υπό τους όρους της σταθερότητας , της αλληλεξάρτησης μελών και της περιοδικότητας των αλληλεπιδράσεων , δημιουργούνται σταθερές και τρόποι επικοινωνίας ενώ διαμορφώνεται συναντίληψη σε συστήματα πεποιθήσεων με αποτέλεσμα την εξεύρεση συναινετικών λύσεων (Klijn, T.Ysa, E.Berman, J.Edelenbos, & Chen, 2015; Klijn & Korpenjan, 2016). Η επαναληπτικότητα διαντιδράσεων θα οδηγήσει και σε σχηματισμό δομών και κανόνων (Klijn & Korpenjan, 2016), ενώ εκ παραλλήλου οι κανόνες έχουν διττό χαρακτήρα συνιστώντας και προϋπόθεση περιοδικότητας δράσεις και ενδιάμεσο «προϊόν» αυτής (Giddens, 1979). Τα δίκτυα ενσωματώνουν κανόνες που διαπλάσθηκαν μέσω των δυναμικών της επικοινωνίας των μελών τους.

Για την αποτελεσματική λειτουργία των δικτύων και την μείωση της θεσμικής πολυπλοκότητας οι Klijn & Korpenjan (Klijn & Korpenjan, 2016) προτείνουν στρατηγικές διαφοροποιήσεων των παικτών , ανασχηματισμού του δικτύου και αυτορρύθμισης (self-regulation), αναδιοργάνωση αναθεώρηση κανόνων αλληλεπίδρασης, θέτοντας κώδικες και κίνητρα (pay offs), επιλύοντας διαφορές, επανακαθορίζοντας σύστημα πεποιθήσεων, δημιουργώντας προϋποθέσεις για ανάκτηση εμπιστοσύνης (Klijn & Korpenjan, 2016). Οι Klijn & Korpenjan θέτουν συγκεκριμένα κριτήρια επιτυχίας αναλόγως της κατηγοριοποίησεως της πολυπλοκότητάς (Klijn & Korpenjan, 2016). Στην περίπτωση της πολυπλοκότητάς ουσίας το διακύβευμα είναι το κατά πόσον επιτυγχάνουν να συνδυάσουν τις επιδιώξεις τους ή όχι , ενώ στην περίπτωση της στρατηγικής πολυπλοκότητάς στο κατά πόσον θα επιτύχουν συνάφεια στρατηγικής θα κρατήσουν σε ένα χαμηλό επίπεδο το συναλλακτικό κόστος και θα αποφύγουν αδιέξοδα (Klijn & Korpenjan, 2016). Τέλος, στην περίπτωση της θεσμικής πολυπλοκότητας συναρτάται με τον βαθμό κατά την οποίο επιτυγχάνουν στο να οικοδομήσουν σχέσεις , σταθερά υποδείγματα συναντίληψης και θεσμικούς κανόνες (Klijn & Korpenjan, 2016).

Περαιτέρω ο Sabatier κάνει λόγο για «συμμαχίες υπεράσπισης» (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993) που ενδεχομένως είναι μέρος των δρώντων στο δίκτυο ή και μία θεματική κοινότητα ή ομάδα συμφερόντων. Οι δρώντες αποδέχονται ένα σύστημα πεποιθήσεων και συντονίζουν τις συμπεριφορές τους. Είναι δυνατόν να δημιουργήσουν μία συμμαχία , που μπορεί να αποσκοπεί στον έλεγχο της agenda .

### **3.γ. Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση**

Η Διακυβέρνηση ως έννοια πέραν της ιδιότητας της συμμετοχής πολλών και διαφορετικών δρώντων στον κύκλο παραγωγής δημόσιας πολιτικής , νοείται και ως διαδικασία σε πολλά επίπεδα , από το τοπικό/περιφερειακό , ως το εθνικό , υπερεθνικό και διεθνές . Καθώς ο ορισμός της ημερήσιας διάταξης , ο σχηματισμός πολιτικών εναλλακτικών και η αξιολόγηση δημοσίων πολιτικών έχουν γίνει πεδίο δρώντων και πέραν των κυβερνήσεων (Marks, Hooghe, & Blank, 1996), και καθ' ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση διαμορφώνει δημόσιες πολιτικές με ποικιλία θεσμικών δομών και διαφορετική και διαφορετική ανά περίπτωση νομική ισχύ (Marks, Hooghe, & Blank, 1996), ενώ τα όργανά της δίνουν την δυνατότητα συμμετοχής και συνδιαμόρφωσης πολιτικών σε τοπικές και εθνικές κυβερνήσεις . Κατ' αυτή τη λογική ο Hix αναφέρει ότι *«η ΕΕ μεταβάλλει την πολιτική και την κυβέρνηση σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο σε ένα*



*σύστημα πολυεπίπεδης και μη ιεραρχικής , συμβουλευτικής και απολιτικής διακυβέρνησης , μέσα από ένα πολύπλοκο ιστό δημοσίων/ ιδιωτικών δικτύων και ημιαυτόνομων εκτελεστικών υπηρεσιών...»* (Hix, 1998). Το 1996 οι Marks , Hooghe και Blank θεωρητικοποίησαν και πρότειναν την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση ως ερμηνευτικό πρότυπο λειτουργίας της Ένωσης (Marks, Hooghe, & Blank, 1996). Κατά τους Marks , Hooghe , Blank , συμμετέχουν στην παραγωγή δημόσιας πολιτικής δρώντες από το υπερεθνικό και το υποεθνικό επίπεδο , «ψηλότερα» και «χαμηλότερα» σε σχέση με τις εθνικές κυβερνήσεις, ενώ ασκούν αρμοδιότητες αυτοτελούς οργάνου με αρμοδιότητες που ορίζονται από το πρωτογενές δίκαιο υπερεθνικά όργανα της ΕΕ όπως το ΔΕΕ (τότε ΔΕΚ) , η Commission και το Ευρωκοινοβούλιο (Marks, Hooghe, & Blank, 1996). Η προσέγγιση των Marks, Hooghe, Blank δεν αποδέχεται την διακυβερνητική άποψη για την σημασία της συμμετοχής των κρατών μελών στο Συμβούλιο. Κατά τους ίδιους (Marks, Hooghe, & Blank, 1996) υφίσταται απώλεια εθνικής κυριαρχίας ενώ τα πεδία πολιτικής είναι διασυνδεδεμένα.

Κατ' αυτόν τον τρόπο υφίσταται η δυνατότητα διάδρασης πολλών και ποικίλων φορέων και εταίρων πολιτικής, η διαδικασία απόφασης είναι σύνθετη και απρόβλεπτη (Richardson, 2001) και προϋποθέτει δικτύωσεις ώστε να επιτευχθεί αποτέλεσμα και εξεύρεση λύσης (Wallace, 1990). Η ΕΕ διαμορφώνει ένα ιδιότυπο πολιτικό σύστημα (Hix, 1999) χαρακτηριζόμενο από θεσμικό κατακερματισμό (Kassim, 2003) και ανταγωνισμό (Hix, 1999), διαφοροποίηση θεσμικών οργάνων και προτιμήσεων (Egeberg, 2004) και τομεακή κατάτμηση πολιτικών (Wright, 2001). Τα ίδια αυτά χαρακτηριστικά δημιουργούν την ανάγκη δικτυώσεων και πολύπλευρων , μη ιεραρχικών σχέσεων (Wallace, 1990), συνδέσεις οριζόντιες και κάθετες, διαφοροποίηση διαδικασιών λήψεως αποφάσεων με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να καταγράφει 14 το 2003 (Kassim, 2003).

Κατ' αυτόν τον τρόπο τα εθνικά κράτη *«δεν αποτελούν μοναδικό παράγοντα στην διαδικασία παραγωγής πολιτικής»* (Marks, Hooghe, & Blank, 1996), *«η κυριαρχία διαχέεται στους υπερεθνικούς θεσμούς και στο Συμβούλιο»*, η *« Ένωση χαρακτηρίζεται από αμοιβαία εξάρτηση, συμπληρωματικές λειτουργίες και επικαλυπτόμενες εξουσίες»* (Marks, Hooghe, & Blank, 1996) ενώ κατά την Hooghe (Hooghe, 1995) η ΕΕ *είναι «μία πολυεπίπεδη πολιτεία στην οποία συνεργάζονται υποεθνικά , υπερεθνικά και εθνικά επίπεδα»*.

Πέραν του προαναφερθέντος προτύπου μπορεί να γίνει σαφέστερη η εικόνα της “multilevel governance” με την αναφορά στοιχείων ενδεικτικών της , πέραν των τυπικών

υπερεθνικών - οιωνεί ομοσπονδιακών οργάνων και αρμοδιοτήτων. Η χρήση ενισχυμένων πλειοψηφιών στο Συμβούλιο, η «συνήθης νομοθετική διαδικασία», οι αρμοδιότητες της Επιτροπής, η δικαιοδοσία του ΔΕΚ (Τσινισιζέλης & Χρυσόχου, 2007), η Επιτροπή των Περιφερειών και η υποχρεωτική συμμετοχή της στην λήψη αποφάσεων για αναπτυξιακά , περιβαλλοντικά λόγου χάριν ζητήματα , ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής , η θεσμοποιημένη παρουσία των εκπροσώπων ομάδων συμφερόντων ως συζήτηση με ενδιαφερόμενους δρώντες και σε συμβουλευτικά expert groups μεταξύ άλλων , η χρήση εργαλείων Soft Law με την Ανοιχτή Μέθοδο Συντονισμού που εμπεριέχει δείκτες αξιολόγησης , κατευθυντήριες γραμμές , συγκριτική αξιολόγηση (benchmarking) , συντονισμό και αυτορρύθμιση είναι στοιχεία που παραπέμπουν στην ερμηνεία της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης (Τσινισιζέλης & Χρυσόχου, 2007).

Περαιτέρω μία σειρά εμπειρικών ερευνών δείχνουν αύξηση των πολυεπίπεδων διασυνδέσεων και δυναμικών διαδράσεων, όπως στην οικονομική πολιτική (Ederlein, 2010) ή στο περιβάλλον (Walti, 2010) ενώ ο Bache επισημαίνει την πολιτική συνοχής ως κατ' εξοχήν δείγμα πολυεπίπεδης διακυβέρνησης εντός του οποίου επισημαίνονται εταιρικές σχέσεις ακόμη και υποεθνικού και υπερεθνικού επιπέδου χωρίς μεσολάβηση του εθνικού (I.Bache, 2012)

Η αντίθετη θεώρηση που θα μπορούσε συμπεριληπτικά να ονομαστεί «διακυβερνητική» ότι η κρατική ισχύς ή η οιωνεί κρατικού τύπου ισχύς των υπερεθνικών ενωσιακών οργάνων είναι ο απαραίτητος «πυρήνας» στην άσκηση δημόσιων πολιτικών. Η Tanja Bönzel (Bonzel, 2012) θεωρεί ότι η ΕΕ δεν αποτελεί τόσο μία πολυεπίπεδη διακυβέρνηση όσο μία διαφορετική μίξη σχέσεων κράτους αγοράς και κοινωνίας πολιτών και δυναμική διάδραση υπερεθνικών κρατών. Η «σκιά της ιεραρχίας» κατά την ίδια είναι παρούσα σε κάθε περίπτωση. Γενικώς υποστηρίζεται από την διακυβερνητική οπτική ότι υπερτονίζεται η σημασία των υποεθνικών και ιδιωτικών δρώντων (Nugent, 2010 )

Καθώς η ΕΕ αποτελεί ένα άκρως δυναμικό πολιτειακό εγχείρημα , υφίσταται από την έναρξη της χρηματοπιστωτικής κρίσης και ακόμη περισσότερο από την έναρξη της κρίσης δανεισμού το 2010 μια σαφής τάση ενίσχυσης της διακρατικής εποπτείας σε ότι αφορά την οικονομική πολιτική των κρατών μελών. Με την θεσμοποίηση του «Ευρωπαϊκού Εξαμήνου» , του «Συμφώνου για το Ευρώ» και την ενίσχυση της δημοσιονομικής εποπτείας με την έκδοση των 5 Κανονισμών και μία οδηγίας (1173/2011 , 1174/2011 , 1175/2011, 1176/2011 , 1177/2011, Οδηγία 2011/85/EU) η δημοσιονομική

εποπτεία καθίσταται μέρος του hard law (Nugent, 2010 ). Αυτό που παρατηρείται κυριότατα είναι η ενίσχυση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου όσο και της Ευρωομάδας. Εν γένει παρατηρείται η τάση της μετεξέλιξης του soft law σε ισχύον δίκαιο τυπικού υποχρεωτικού χαρακτήρος με τις υποχρεώσεις και δικαιώματα που αυτό συνεπάγεται (Terpan, 2015). Εκ παραλλήλου πολιτικές κρίσιμες για την οικονομική ανάπτυξη των κρατών μελών της ΕΕ και εν προκειμένω η διακηρυχθείσα κατεύθυνση της μετατροπής της στην πλέον ανταγωνιστική οικονομία στον κόσμο και σε οικονομία βασισμένη στην γνώση δεν είχαν παρά πολύ περιορισμένα αποτελέσματα. Η Στρατηγική της Λισαβώνας είχε ακριβώς αιχμή του δόρατος της εφαρμογής της την Ανοικτή Μέθοδο Συντονισμού. Η αποτυχία αυτή, σε συνδυασμό με την δυσχέρεια αλλαγής των Συνθηκών και ενίσχυσης των αρμοδιοτήτων της ΕΕ λόγω του ευρύτερου πολιτικού περιβάλλοντος δείχνει και τα όρια της εφαρμογής ευέλικτων μορφών ρύθμισης. Η θεσμική ισορροπία που κρατούσε την ΕΕ επί δεκαετίες εν γένει δείχνει να μην επαρκεί εν όψει πολύ γρήγορων αλλαγών και προκλήσεων που σχετίζονται με την οικονομική ευμάρεια και την ασφάλεια (με νέες μορφές τρομοκρατίας).

Όπως συνάγεται από την εξέταση, η θεωρία της Διακυβέρνησης, μολονότι χρήσιμη στην ερμηνεία και θεωρητικοποίηση επιμέρους πτυχών της ενωσιακής διαδικασίας και θεσμικής δόμησης έφτασε στα όρια της ενώπιον κρίσιμων διακυβευμάτων όπως η θεσμική ολοκλήρωση, η ουσιαστική οικονομική ολοκλήρωση και η αντιμετώπιση ασύμμετρων απειλών.

### **3.δ. Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση ή Διακυβέρνηση της Ψηφιακής Εποχής**

Αν κάτι καθιστούσε την γραφειοκρατία ως κατάλληλη μορφή οργάνωσης της βιομηχανικής εποχής ήταν ο καινοφανής -τότε- συνδυασμός της ικανότητας σύνταξης και φύλαξης δημοσίων εγγράφων που έδιναν εγγύηση αμεροληψίας (Dunleavy, Margretts, Bastow, & Tinkler, 2006; Snellen, 2000), η καταχώρηση των στοιχείων σε επίσημα μητρώα και ο αποτελεσματικός χειρισμός των δεδομένων από ανθρώπινο δυναμικό κατάλληλα εκπαιδευμένο και επιλεγμένο με βάση αξιοκρατικά κριτήρια (Dunleavy, Margretts, Bastow, & Tinkler, 2006).

Σήμερα η τεχνολογική εξέλιξη δημιουργεί τις προϋποθέσεις αποτελεσματικότητας με καταχώρηση δεδομένων και φύλαξη αρχείων σε βάσεις δεδομένων και μητρώα, συστήματα υποστήριξης διοικητικών αποφάσεων που καλύπτουν ευρύ φάσμα εργασιών, τεχνολογίες επικοινωνίας και δικτύων και χρήση Διαδικτύου με τα οποία μπορεί να προσπελάσει ο συναλλασσόμενος-πολίτης περιορισμούς χώρου και χρόνου και

τεχνολογίες πολυμέσων που επιτρέπουν ανάκτηση δεδομένων , ή ακόμη και επαναχειρισμό θεμάτων και τέλος δυνατότητα προσωπικής ταυτοποίησης και διεκπεραίωσης συναλλαγών (Snellen, 2000).

Σε ένα γενικότερο πλαίσιο , οι χρήσεις αυτές της υποστηρίζουν τεχνικά τις διοικητικές οργανώσεις (Dunleavy, Margretts, Bastow, & Tinkler, 2006) καθώς ο *«πυρήνας της δράσης της δημόσιας διοίκησης σχετίζεται με την συγκέντρωση , καταχώρηση , επεξεργασία μετάδοση και παροχή πληροφορίας με αποτέλεσμα η Τεχνολογία Πληροφορικής και Επικοινωνίας να καταστεί κεντρική τεχνολογική βάση της Διοίκησης»* (Snellen, 2000). Τα χαρακτηριστικά της ψηφιακής τεχνολογίας και πληροφορικής είναι η αλγοριθμοποίηση (algorithmisation) , η διαφάνεια και η εικονικοποίηση (virtualization) (Snellen, 2000) . Οι ΤΠΕ δυνητικά θα επηρεάσουν καθοριστικά την σχέση του πολίτη και της Δημόσιας Διοίκησης , την σχέση ιεραρχικών επιπέδων , θα διαφοροποιήσουν τον ρόλο της καθημερινής “front line” γραφειοκρατίας και ενδεχομένως δημιουργούνται ζητήματα διαχείρισης της γνώσης (Snellen, 2000).

Ως προς τον πολίτη , η δυνατότητες του να χρησιμοποιήσει την τεχνολογία καθιστώντας τον *«σημείο ενοποίησης μητρώων και πληροφοριακών συστημάτων»* (Snellen, 2000) στην περίπτωση που τα πληροφοριακά συστήματα της διοίκησης είναι προηγμένα και διαλειτουργούν, ενώ θα είναι δυνατόν να εξυπηρετηθεί *«μέσω e-mail , ενοποιημένες βάσεις δεδομένων , συστήματα επεξεργασίας και ανάκτησης δεδομένων»* (Snellen, 2000) ενώ οι κρατικοί φορείς θα καταστούν ταχύτεροι στην εξυπηρέτησή τους , αποτελεσματικότεροι και οικονομικότεροι πραγματώνοντας τον στόχο των «3ε» (efficiency , effectiveness, economy) . Σε ότι αφορά την καθημερινή “street level” γραφειοκρατία η διακριτική της ευχέρεια θα τείνει προς εξάλειψη καθώς η διαδικασία ελέγχου της διευκολύνεται καθώς η *«πληροφοριακή πηγή του πολίτη είναι το δίκτυο , λόγω της αλγοριθμικής λειτουργίας συστημάτων απόφασης , των δομών επικοινωνίας και της εποπτείας και «αποθήκευσης» σε βάσεις δεδομένων όλων των δράσεων της γραφειοκρατίας»* (Snellen, 2000).

Σε επίπεδο ζήτησης δημοσίων υπηρεσιών είτε απ’ ευθείας είτε κατ’ ανάθεση η ψηφιακή τεχνολογία δίνει την δυνατότητα ανάλυσης δεδομένων ώστε να είναι δυνατή η εφαρμογή συστημάτων προϋπολογισμού που ανταποκρίνονται στην ζήτηση υπηρεσιών και σε παροχή προς τον πολίτη-συναλλασσόμενο (Snellen, 2000). Η κατάρτιση προϋπολογισμών μέσω της χρήσης στοιχείων για την ζήτηση υπηρεσιών θα καταστήσει αποτελεσματικότερη την κρατική δαπάνη σε όρους οικονομικής θεωρίας (Gayer, Rosen, Ράπανος, & Καπλάνογλου, 2009; Καράγιωργας, 1979) Η εισαγωγή της πληροφορικής

τεχνολογίας ωστόσο καθιστά και τον πολίτη πιο ορατό με κίνδυνο της απώλειας της ιδιωτικότητάς του καθώς η ενοποίηση μητρώων και πληροφοριακών συστημάτων καθιστά εύκολη την διασταύρωση στοιχείων (Snellen, 2000).

Σε ότι αφορά στην σχέση μεταξύ ιεραρχικών επιπέδων , η λειτουργία των υφισταμένων επιπέδων θα γίνει διαφανέστερη. Πέραν αυτού η εποπτεία *«θα χαρακτηρίζεται είτε από ενεργό εφαρμογή πολιτικών κατευθύνσεων»* (Snellen, 2000) , είτε από εποπτεία περιορισμένη σε τήρηση νομιμότητας και ορίων προϋπολογισμού , *«χωρίς να επιδιώκεται διαφορετική λειτουργία του οργανισμού»*. Η δυνατότητα μεγαλύτερης εποπτείας θα διαφοροποιήσει την ισορροπία των ιεραρχικών επιπέδων υπέρ του ανωτέρου .

Η διαχείριση γνώσης είναι σύμφυτη με την επιστημονική Διοίκηση κατά τον Weber. Με την χρήση ΤΠΕ η δυνατότητα πρόσκτησης γνώσης μεγιστοποιείται ενώ οι βάσεις δεδομένων και τα συστήματα επεξεργασίας καθιστούν την χρήση της προσβάσιμη για συναλλαγές με οικονομικότητα πόρων και ενεργειών. Αν κάποιος φόβος υφίσταται είναι της απώλειας γνώσης της διοίκησης στην περίπτωση των διοικητικών διαδικασιών που είναι εξαιρετικά αυτοματοποιημένες ως προς την ποιότητα διαδικασιών (Snellen, 2000). Πέραν των ήδη υπάρχουσών καθημερινών λειτουργιών που παραθέτει ο Snellen, οι P.Dunleavy , E.Margretts , S.Bastow και J. Tinkler αναπτύσσουν το υπόδειγμα της Διακυβέρνησης της Ψηφιακής Εποχής (“Digital Era Governance”) (Dunleavy, Margretts, Bastow, & Tinkler, 2006). Οι Dunleavy , Margretts , Bastou και Tinkler υποστηρίζουν πλέον ότι αφ’εαυτή η ηλεκτρονική διακυβέρνηση συνιστά το διάδοχο υπόδειγμα διοικητικής οργάνωσης. Κατά την ΔΨΕ τα κύρια στοιχεία μεταρρύθμισης της διοικητικής οργάνωσης σχετίζονται με την τεχνολογία της Πληροφορίας (Dunleavy, Margretts, Bastow, & Tinkler, 2006). Η εισαγωγή της ΤΠΕ μείωσε την ανάγκη και τον όγκο της τυπικής επαναλαμβανόμενης εργασίας γραφείου μεν , οι διαδικασίες αυτοματοποίησης όμως ενσωματώθηκαν στην προγενέστερη διοικητική νοοτροπία (Dunleavy, Margretts, Bastow, & Tinkler, 2006).

Η ΔΨΕ ως υπόδειγμα έχει ως χαρακτηριστικό το να θέτει την ίδια την τεχνολογία ως επίκεντρο ευρύτερης διοικητικής αλλαγής , αποδεχόμενη ότι αυτή η αλλαγή αποτελεί την κύρια επιρροή και κατεύθυνση αλλαγών (Dunleavy, Margretts, Bastow, & Tinkler, 2006). Οι διοικητικές αλλαγές υπήρξαν πολλές και σημαντικές όπως η *«μετάβαση στα e-mail, η αύξηση των διαδικτυακών σελίδων και του intranet η ανάπτυξη ηλεκτρονικών υπηρεσιών για κάθε ομάδα συναλλασσομένων και η θεμελιώδης αλλαγή από τα έγγραφα αρχεία στα ηλεκτρονικά»*

Η ΔΨΕ ως τάση ενσωματώνει τρεις θεματικούς άξονες (Dunleavy, Margretts, Bastow, & Tinkler, 2006). Ο πρώτος είναι η επανενσωμάτωση διαδικασιών και στοιχείων τα οποία «έσπασαν» με τα κριτήρια αποδοτικότητας του ΝΔΜ. Η επανολοκλήρωση επιμερίζεται σε 9 διαφορετικά συστατικά, την άρση του κατακερματισμού, συμμετοχική διακυβέρνηση, αντιστροφή της διαδικασίας εξωτερικών αναθέσεων, ενιαίες διαδικασίες, μείωση κόστους, αναδιοργάνωση υποστηρικτικών δομών, ενοποίηση διαδικασίας προμηθειών, χρήση κοινών υπηρεσιών και απλούστευση δικτύου (Dunleavy, Margretts, Bastow, & Tinkler, 2006).

Ο δεύτερος άξονας είναι η βασισμένη η ολιστική προσέγγιση βασισμένη στις ανάγκες. Με τον άξονα αυτό, επιδιώκεται «η απλούστευση και η αλλαγή της σχέσης των υπηρεσιών και των συναλλασσομένων», η ευελιξία και η ταχύτητα εκ μέρους του κράτους. (Dunleavy, Margretts, Bastow, & Tinkler, 2006). Η ολιστική δράση έχει 7 κύρια συστατικά, διαδραστική πληροφόρηση, αναδιοργάνωση λειτουργικού χαρακτήρα, παροχή υπηρεσίας μίας στάσης, αποθήκευση δεδομένων, ολική αναδιοργάνωση, ταχύτητα διαδικασιών (Dunleavy, Margretts, Bastow, & Tinkler, 2006).

Τέλος ο τελευταίος άξονας είναι οι αλλαγές στην ψηφιοποίηση με συστατικά την «παροχή ηλεκτρονικών υπηρεσιών» (ESD) ως δράση μετατροπής διαδικασιών σε ψηφιακές, υπολογιστική χρησιμότητα βασισμένη στο διαδίκτυο, ενιαίο κεντρικό φορέα προμηθειών πληροφοριακής τεχνολογίας, ριζική αποδιαμεσολάβηση, ροή καναλιού, «διευκόλυνση διοίκησης βασισμένης στον πολίτη» (Dunleavy, Margretts, Bastow, & Tinkler, 2006)

Οι Dunleavy, Margretts, Bastow, & Tinkler επισημαίνουν επίσης ότι καθώς το διαδίκτυο, η ψηφιοποίηση και εν γένει οι τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνίας επηρέασαν καταλυτικά την οικονομία και κοινωνικές νόρμες και συνθήκες θα επιδράσουν με αλλαγή υποδείγματος και την διοίκηση που όπως οι ίδιοι αναφέρουν συνάρμοσε την χρήση της τεχνολογίας στην κουλτούρα και τις ιδιαίτερες «ρουτίνες» της.

### **3.ε. Αποτίμηση Θεωρίας Διακυβέρνησης και Μετακυβέρνηση**

Η ταχύτητα πληροφόρησης και ροών, η αίσθηση διασύνδεσης της παγκόσμιας οικονομίας, τα πολιτιστικά πρότυπα που δεν είναι πάντα «εθνοκεντρικά», η συμμετοχή σε υπερκρατικές-περιφερειακές ολοκληρώσεις και regimes (ΕΕ, ASEAN, NAFTA, GTO) η κινήσεις κεφαλαίων, η δράση του Τρίτου Τομέα δημιουργούν την αίσθηση ότι το κράτος έχει απωλέσει μέρος της ισχύος του, μικρό ή μεγάλο. Εκ παραλλήλου οι διεθνείς θεσμοί και η εντεινόμενη παρουσία των υποεθνικών οντοτήτων δίνουν την εικόνα της διακυβέρνησης ως δυναμικής διαδικασίας λήψης απόφασης που εμπλέκει φορείς από το τοπικό ως το υπερεθνικό επίπεδο. Ο Guy Peters (Peters, 2000) θυμίζει ιστορικές περιόδους με μεγαλύτερη οικονομική διεθνοποίηση ή την αδυναμία του έθνους κράτους να την ρυθμίσει, εν αντιθέσει με το σήμερα και θεσμούς όπως το ΔΝΤ παραδείγματος χάριν. Σημειώνει (Peters, 2000) ότι για να υπάρξει διαδικασία λήψης απόφασης και συνέχεια στην δημόσια σφαίρα μίας κοινωνίας πρέπει το κράτος να θέσει κατευθύνσεις και πλαίσιο δίνοντας περιεχόμενο στην έννοια της «Μετακυβέρνησης» που δημιουργεί το πλαίσιο αυτό (Kooiman, 1999)

Επίσης σημειώνεται ότι οι κυβερνήσεις δια των διακρατικών και διεθνών οργανισμών συμμετέχουν στην διαμόρφωση της δημόσιας σφαίρας σε ευρύτερο επίπεδο, όπως και ότι σε επίπεδο διαχείρισης κρίσεων χρηματοοικονομικών αλλά και ασφαλείας, έγιναν αντιληπτά και τα όρια του κράτους (διαχρονικός δημοσιονομικός περιορισμός) αλλά και τα όρια της διακυβέρνησης ως ευρύτερης πολυεπίπεδης διαδικασίας στο μέτρο που η αντιμετώπιση μιας σειράς κρίσεων δημιούργησε την ανάγκη άμεσης παρέμβασης που χωρίς τους κρατικούς και διακυβερνητικούς θεσμούς δεν θα μπορούσε να υπάρξει.

## **ΜΕΡΟΣ II**

### **Εφαρμογές και προκλήσεις για την ελληνική διοίκηση**

Οι νέες τάσεις στην προσέγγιση της δημόσιας διοίκησης και εν προκειμένω το ΝΔΜ, όσο και τα εργαλεία του, είχαν περιορισμένη επίδραση στην διοικητική πρακτική και

στον τρόπο λειτουργίας της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης. Η εμφάνιση των επί μέρους πολιτικών του ΝΔΜ ήλθε με χρονική καθυστέρηση, ενώ τα εργαλεία του ΝΔΜ εισήχθησαν εξ' ίσου σταδιακά. Ενδεικτικά, ο νόμος 2000/1991 δημιούργησε το νομοθετικό πλαίσιο για ιδιωτικοποιήσεις, οι οποίες είχαν αφετηρία τις επιχειρήσεις του Οργανισμού Ανασυγκρότησης Επιχειρήσεων. Οι εφαρμογές ηλεκτρονικής διακυβέρνησης άρχισαν να εμφανίζονται με το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Κλεισθένης» και το «Πολιτεία», την «Κοινωνία της Πληροφορίας», και τα έργα «Σύζευξις» και «Αριάδνη» (Markellos, Markellou, Panayotaki, & Stergianelli, 2007; Καραβασίλης, 2012), η στρατηγική διοίκηση και η στοχοθεσία με τον Ν3230/2004 και η ρυθμιστική πολιτική με την εγκύκλιο Υ190/18.7.2006.

Στην συγκεκριμένη ενότητα αφού παρουσιαστεί το ευρύτερο και εγγύτερο περιβάλλον εντός του οποίου δρα η ελληνική διοίκηση θα αναδειχθεί η υφιστάμενη κατάσταση όπως προκύπτει από την Εθνική Στρατηγική για την Δημόσια Διοίκηση για τις περιόδους 2014-2016 και 2017-2019, θα παρουσιαστούν οι νομοθετικές παρεμβάσεις και δράσεις των τελευταίων ετών στα θέματα της πολιτικής ανθρωπίνων πόρων, της πολιτικής στοχοθεσίας και αξιολόγησης, της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και της κανονιστικής μεταρρύθμισης.

Η επισκόπηση των τρεχουσών δράσεων θα πλαισιωθεί από εξέταση κύριων αξόνων και δράσεων της Εθνικής Στρατηγικής για την Δημόσια Διοίκηση 2017-2019.

## **1. Υφιστάμενη Κατάσταση**

Η σύγκριση των δύο προγραμμάτων στρατηγικής για την δημόσια διοίκηση αναδεικνύει σε μεγάλο βαθμό ομοιότητα ως προς την περιγραφή της υφιστάμενης κατάστασης. (Υ.Δ.Μ.Η.Δ. 2014; Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2017)

- Πρώτον διαπιστώνεται αδυναμία σχεδιασμού όσο και ελλιπής εφαρμογή δημοσίων πολιτικών. Με την σειρά τους οι μη επεξεργασμένες και σαφώς προσδιορισμένες στρατηγικές, έχουν ως αποτέλεσμα αποσπασματική εφαρμογή και διοικητικό περιβάλλον με κατακερματισμένες δομές και αναποτελεσματικότητα ως προς την χρήση ανθρωπίνων και υλικών πόρων όσο και υποδομών (Υ.Δ.Μ.Η.Δ., 2014; Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2017).



- Η έλλειψη συντονισμού διαπιστώνεται από σειρά εκθέσεων εμπειρογνομόνων σε ότι αφορά στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Ο κατακερματισμός δομών , η απουσία δικτυώσεων , η νοοτροπία των στεγανών “silo” δημιουργούν εμπόδια στον συντονισμό δράσης (Υ.Δ.Μ.Η.Δ., 2014; Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2017).
- Ως προς την πολιτική και στρατηγική διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού χαρακτηρίζεται από ανορθολογικότητα κατανομής υπαλλήλων, έλλειψη διαχείρισης πόρων βάσει αναγκών και ανάγκη ενδυνάμωσης μεσαίων στελεχών (Υ.Δ.Μ.Η.Δ., 2014; Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2017).
- Το αναποτελεσματικό ρυθμιστικό περιβάλλον, ο κανονιστικός φόρτος, η πολυνομία, έχουν ως απότοκο την σύγχυση αρμοδιοτήτων και τις αλληλεπικαλύψεις, την ελλιπή εξυπηρέτηση των πολιτών, τον διοικητικό φόρτο στην οικονομική ζωή, ενώ επιβαρύνουν τον συντονισμό και την οριζόντια επικοινωνία σε επίπεδο διοίκησης (Υ.Δ.Μ.Η.Δ., 2014; Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2017).
- Τόσο η Εθνική Στρατηγική Διοικητικής Μεταρρύθμισης σε δύο περιόδους (2014-2016, 2017-2019) όσο και η Έκθεση Εμπειρογνομόνων του ΟΟΣΑ διαπιστώνουν περιορισμένη , πρώιμη χρήση εφαρμογών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και περιορισμένη χρήση εφαρμογών.
- Ελλιπής παρουσία μεθόδων , τεχνικών και εργαλείων διοίκησης περιστασιακή και ακατάλληλη συλλογή και ταξινόμηση των δεδομένων δυσκολεύει περαιτέρω την ανάπτυξη πολιτικών με βάση τα στοιχεία και περιορίζει τη δυνατότητα εντοπισμού και επίλυσης προβλημάτων (Υ.Δ.Μ.Η.Δ., 2014; Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2017)

Η εμφάνιση προβλημάτων επιτελικής λειτουργίας , συντονισμού και στοχοθεσίας εμφανίζεται σε σειρά μελετών εμπειρογνομόνων (Μακρυδημήτρης & Μιχαλόπουλος, 2000) για την ελληνική δημόσια διοίκηση. Μπορεί κανείς επομένως χωρίς να αυθαιρετεί να μιλήσει για δομικά προβλήματα στην λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και στην ανάγκη υπέρβασής τους με μέτρα , νόμους , βούληση , πολιτικές και αξιοποιώντας πρωτίστως της τεχνολογία της Διακυβέρνησης της Ψηφιακής Εποχής (“digital era governance”)

## 2. Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση

Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση αποτέλεσε ένα βασικό εργαλείο του ΝΑΜ (Gruening, 2001), ενώ συνιστά κατά τον Dunleavy (Dunleavy, Margretts, Bastow, & Tinkler, 2006) αφ' εαυτή εναλλακτική πρόταση υποδείγματος διαδόχου του ΝΑΜ. Σχεδόν παράλληλα με την έκθεση του ΟΟΣΑ (2011) για την ελληνική δημόσια διοίκηση θεσπίστηκε ο Ν3979/2011 για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση, με κύριους σκοπούς την αναγνώριση του δικαιώματος επικοινωνίας, την αναγνώριση δυνατότητας επικοινωνίας μεταξύ φυσικών προσώπων και νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου με τον Δημόσιο Τομέα και τον προσδιορισμό της χρήσης των ΤΠΕ εκτός του Δημοσίου Τομέως. Κατά την αιτιολογική πρόταση του νόμου δημιουργείται το πλαίσιο επικοινωνίας πολιτών και επιχειρήσεων με χρήση ΤΠΕ και προσδιορίζονται οι συναλλαγές, δίνεται δυνατότητα αξιοποίησης των ΤΠΕ για αναδιοργάνωση εσωτερικών λειτουργιών και επικοινωνία των υπηρεσιών του Δημοσίου Τομέως.

Το *Σχέδιο Δράσης (ΣΔ) για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση (eGov Action Plan)* συνιστά το επιχειρησιακό σχέδιο Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης της Ελλάδας. Υπεύθυνο για την εκπόνησή του ήταν το πρώην Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης Στο πλαίσιο του σχεδίου δράσης για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση οι στόχοι στρατηγικής είναι ο Εκσυγχρονισμός Κράτους και Διοίκησης, η Επανασύνδεση Πολίτη και Κράτους, ο Συντονισμός Οριζοντίων Πολιτικών, και οι Κάθετοι Τομείς. Με την σειρά τους οι στόχοι στρατηγικής διαρθρώνονται σε 11 στόχους σχεδίου δράσεις και ακολούθως και αυτοί σε δέσμες δράσεων. Στον στόχο στρατηγικής του Εκσυγχρονισμός Κράτους -διοίκησης αντιστοιχούν οι στόχοι «Απλούστευση διαδικασιών με ΤΠΕ» «Ηλεκτρονική Διαχείριση Εγγράφων» και «Ενιαία Διαχείριση Πόρων», στον στόχο στρατηγικής «Επανασύνδεση Πολίτη με Κράτος», η «Ενιαία Διαχείριση Σχέσεων Κράτους-Πολίτη», η «Αναβάθμιση Κεντρικής Διαδικτυακής Πύλης Ενιαίας Πρόσβασης», η «Αυθεντικοποίηση Πολιτών», η «Συμμετοχική Δημοκρατία», και η «Ψηφιακή Ένταξη». Τέλος στον Στόχο Στρατηγικής «Συντονισμός Οριζόντιων Πολιτικών» η «Διασύνδεση Βασικών Μητρώων» και η «Ανοιχτή Διάθεση Πληροφορίας» και στον «Κάθετοι Τομείς Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης» ο «Ενέργειες Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης στους κάθετους τομείς».

Από τα επιμέρους έργα τα σημαντικότερα αποτελούν η «Διασύνδεση Βασικών Μητρώων», η «Διαλειτουργικότητα Πληροφοριακών Συστημάτων». Η «Ψηφιακή

Υποδομή διαχείρισης ανθρώπινου κεφαλαίου», το «ενιαίο σύστημα χρηματοοικονομικής διαχείρισης». Με το ΠΔ 82/2017 ιδρύεται το Υπουργείο Πολιτικής Ψηφιακής, Τηλεπικοινωνιών και Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης το οποίο αποκτά την αρμοδιότητα της εκπλήρωσης του σχεδίου Δράσης, εντάσσοντάς το στην Εθνική Ψηφιακή Στρατηγική (Υπουργείο Ψηφιακής Πολιτικής, 2017), η οποία αναπτύσσεται με επίκεντρο 7 κύριους άξονες, που αναλύονται σε βασικές προτεραιότητες. Πρώτον ανάπτυξη υποδομών προσβασιμότητας νέας γενιάς NGA, δεύτερον επιτάχυνση ψηφιοποίησης της οικονομίας, τρίτον, η ώθηση του κλάδου των ΤΠΕ για την οικονομική μεγέθυνση, , τέταρτον την ενδυνάμωση και ανάπτυξη του έμψυχου δυναμικό με δεξιότητες, πέμπτον τον ενιαίο σχεδιασμό για νέα έργα πληροφορικής, έκτον την άρση αποκλεισμών και την διάχυση ωφελειών από την ανάπτυξη ψηφιακής οικονομίας και έβδομο, την ενίσχυση της ασφάλειας και εμπιστοσύνης στην ψηφιακή διακυβέρνηση.

Εθνική Ψηφιακή Στρατηγική	
Άξονες Εθνικής Ψηφιακής Στρατηγικής	Προτεραιότητες
Ανάπτυξη υποδομών προσβασιμότητας νέας γενιάς (NGA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Με διαμόρφωση υποδομών περιβάλλοντος για επενδύσεις</li> <li>➤ Εμπρακτική δημόσια υποστήριξη επέκτασης υποδομών</li> </ul>
Επιτάχυνση ψηφιοποίησης της οικονομίας	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ ψηφιοποίηση ΜΜΕ</li> <li>➤ Ενίσχυση εξωστρέφειας</li> <li>➤ Συνεργασία για την συμμετοχή στην 4<sup>η</sup> βιομηχανική Επανάσταση</li> <li>➤ Διάδοση Ηλεκτρονικής Τιμολογήσεως</li> <li>➤ Συντονισμός Πολιτικής Ενιαίας Ψηφιακής Αγοράς</li> </ul>
Ωθηση κλάδου ΤΠΕ για ανάπτυξη οικονομίας	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Αξιοποίηση ΤΠΕ σε τομείς προτεραιότητας</li> <li>➤ Ευνοϊκό περιβάλλον για νεοφυείς επιχειρήσεις</li> <li>➤ Αλλαγή τρόπου προμηθειών ΤΠΕ για το Δημόσιο</li> <li>➤ Τρόποι υποστήριξης εξωστρέφειας</li> <li>➤ Αξιοποίηση Πνευματικής Ιδιοκτησίας</li> </ul>
Ενδυνάμωση Ανθρώπινου Δυναμικού με Δεξιότητες	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Ενίσχυση ψηφιακών δεξιοτήτων</li> <li>➤ Έμφαση στην Δια Βίου Μάθηση</li> </ul>
Ενιαίος σχεδιασμός για νέα έργα	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Αποτελεσματικό μοντέλο υλοποίησης</li> <li>➤ Αξιοποίηση υπολογιστικού νέφους</li> <li>➤ Αλλαγή προσώπου Δημόσιας Διοίκησης</li> <li>➤ Ανάπτυξη δομικών στοιχείων ψηφιακών υπηρεσιών</li> <li>➤ Επιβολή διαλειτουργικότητας</li> <li>➤ Βελτίωση δημοσίων μητρώων</li> <li>➤ Ολοκληρωμένες υπηρεσίες προς πολίτες και επιχειρήσεις</li> </ul>
Άρση αποκλεισμών και διάχυση ωφελειών ψηφιακής οικονομίας	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Εστίαση σε άρση αποκλεισμών</li> <li>➤ Ανοιχτή διακυβέρνηση</li> <li>➤ Ωθηση χρήσης ψηφιακών υπηρεσιών σε τομείς γενικού ενδιαφέροντος</li> </ul>
Ενίσχυση ασφάλειας και εμπιστοσύνης	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Θεσμοθέτηση και εφαρμογή πολιτικών ασφάλειας και προστασίας της ιδιωτικότητας</li> <li>➤ Υιοθέτηση πιστοποιητικού προστασίας δεδομένων για υπηρεσίες υπολογιστικού νέφους (cloud)</li> <li>➤ Θωράκιση των κρίσιμων συστημάτων της Δημόσιας Διοίκησης</li> </ul>

Η ψηφιακή διοίκηση ή ηλεκτρονική διακυβέρνηση αποτελεί εργαλείο αλλαγών σε υποδομές, ταχύτητα εξυπηρέτησης και αποτελεσματικότητα του κράτους. Για να μεγιστοποιήσει η διοίκηση τα οφέλη από την χρήση της τεχνολογίας και την αναδιοργάνωσή της με όρους αποτελεσματικότητας είναι απαραίτητη η πλαισίωση της από το κατάλληλο, απλό και σαφές νομοθετικό και ρυθμιστικό πλαίσιο.

### **3. Κανονιστική Μεταρρύθμιση**

Η κανονιστική μεταρρύθμιση αποτέλεσε εκ των κύριων εργαλείων διοικητικής αλλαγής και μεταρρύθμισης (B.Stanford, 1998) Η ευρύτατη, πληθωρική και παράλληλα πυκνή νομοθετική παρέμβαση δημιουργεί κατά κανόνα επιπρόσθετο φόρτο στην διοίκηση και καθυστερήσεις στο μέτρο που θα κληθεί να ερμηνευθεί από εγκυκλίους (Σωτηρόπουλος & Χριστόπουλος, 2016; Υ.Δ.Μ.Η.Δ., 2012)Ο πολλαπλασιασμός των νομοθετικών ,κανονιστικών ρυθμίσεων δημιουργεί αναποτελεσματικότητες καθώς είναι η πληροφορία έχει κόστος (χρόνου , εργασίας , ή ακόμη και μετρήσιμο σε χρηματικούς όρους) και μία ογκώδης νομοθετική παραγωγή είναι πάρα πού δύσκολο να γίνει προσβάσιμη και διαθέσιμη (Ogus, 1994; Καρκατσούλης Π. , 2004; Σωτηρόπουλος & Χριστόπουλος, 2016).

Σε μικροοικονομικό επίπεδο προκαλεί ασυμμετρίες πληροφόρησης ενώ ενδέχεται και να δημιουργεί έδαφος για προσοδοθηρία (Olson, 1971; Stingler, 1971). Εκ παραλλήλου θα αυξάνει την δικαστική ύλη και δημιουργεί ανασφάλεια δικαίου , ιδιαίτερα αν υπάρχουν ρυθμίσεις ασαφείς ή αντιφατικές (Υ.Δ.Μ.Η.Δ., 2012). Στην χώρα μας ο κανονιστικός φόρτος κρίνεται ως ιδιαίτερα υψηλός ειδικά αν σκεφτούμε ότι από το 2001 έως το 2015 είχαμε την δημοσίευση 1478 Νόμων , 3452 Προεδρικών Διαταγμάτων , 80

Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου , 206 Πράξεων Υπουργικού Συμβουλίου (Σωτηρόπουλος & Χριστόπουλος, 2016) .

Εκτός της νομοθεσίας καθ' αυτής το ρυθμιστικό περιβάλλον και η λειτουργία της δημόσιας διοίκησης δυσχεραίνει και η ύπαρξη πληθώρας αρμοδιοτήτων. Η «Λευκή Βίβλος» του πρώην Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης το 2012 κάνει λόγο για 27.995 αρμοδιότητες σε επίπεδο κεντρικής διοίκησης, ενώ μόνο οι κεντρικές υπηρεσίες των Υπουργείων έχουν 10.765 επιτελικές , 9.816 υποστηρικτικές και 1.563 ελεγκτικές αρμοδιότητες (Υ.Δ.Μ.Η.Δ., 2012).

Κύρια νομοθετική παρέμβαση για την αντιμετώπιση της πολυνομίας και την πολιτική καλής νομοθέτησης ήταν ο Ν.4048/2012 , ο οποίος καθορίζει ως κριτήρια ποιότητας κανονιστικής την τήρηση αρχών καλής νομοθέτησης όπως την *αναγκαιότητα* , *οικονομικότητα και σαφήνεια περιεχομένου, καταλληλότητα, αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα, αναλογικότητα, ασφάλεια δικαίου , επικουρικότητα, διαφάνεια και προσβασιμότητα*»

Ο Ν. 4048/12 εισάγει σημαντικές καινοτομίες. Θεσπίζει υποχρέωση των Υπουργών σε ενημέρωση του Γραφείου Καλής Νομοθέτησης της Γενικής Γραμματείας της Κυβερνήσεως ως προς τις νομοθετικές πρωτοβουλίες τους και εν προκειμένω τον αριθμό και το αντικείμενο. Τυχόν υπέρβαση τελεί υπό την αίρεση της άδειας του Υπουργικού Συμβουλίου ή για νομοσχέδια ενσωμάτωσης ενωσιακής νομοθεσίας στην ελληνική έννομο τάξη και τέλος *«για χαρακτηριζόμενα ως επείγοντα-κατεπείγοντα»* (Ν.4048/2012). Μέσα της καλής νομοθέτησης Μέσα της καλής νομοθέτησης είναι ιδίως *«η διαβούλευση, η ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων, η αιτιολογική έκθεση των νόμων, η απλούστευση, η κωδικοποίηση, η αναμόρφωση του δικαίου και η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής των ρυθμίσεων»*.

Η διαβούλευση λαμβάνει χώρα με δημοσίευση της ρύθμισης στο [opengov.gr](http://opengov.gr), ενώ στην αιτιολογική έκθεση παρουσιάζεται η ανάγκη της θέσπισης της συγκεκριμένης ρύθμισης και τεκμηριώνεται η τήρηση των αρχών καλής νομοθέτησης.

Οι ρυθμίσεις αξιολογούνται μετά την παρέλευση τριετίας από την δημοσίευση στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Συγκεκριμένα εξετάζονται το κόστος, οι επιπτώσεις και οι συνέπειες , όπως θετικά αποτελέσματα της εφαρμογής της . Η αξιολόγηση αποτελεί αρμοδιότητα του Γραφείου Νομοθετικής Πρωτοβουλίας (μονάδας που ιδρύεται με τον 4048/12) του -εκάστοτε-οικείου Υπουργείου. Με την αξιολόγηση , δύναται να προτείνει τροποποίηση διατάξεων. Η αξιολόγηση και οι τυχόν προτάσεις , υποβάλλονται στο Γραφείο Καλής Νομοθέτησης. Τέλος ο 4048/12 καθορίζει ως δομές καλής νομοθέτησης

το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης της ΓΓΚ και τα οικεία Γραφεία Καλής Νομοθέτησης των Υπουργείων ενώ προβλέπει τις διαδικασίες κωδικοποίησης και αναμόρφωσης νομοθεσίας.

Πέραν της θεσπίσεως της νομοθεσίας τα αποτελέσματα ήταν ισχνά καθώς τα Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας δεν λειτουργήσαν αποτελεσματικά (Σωτηρόπουλος & Χριστόπουλος, 2016). Υποστελέχωση και πληθώρα παραγωγής, τυπική λειτουργία της Ανάλυσης Κανονιστικών Επιπτώσεων ήταν εκ των αιτίων, ενώ το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης δεν έλαβε συγκεκριμένες πρωτοβουλίες που θα μπορούσαν να «κινητοποιήσουν» την αλλαγή παραδείγματος και την ουσιαστική εξέταση των κανονιστικών επιπτώσεων (Σωτηρόπουλος & Χριστόπουλος, 2016). Τέλος σημειώνεται η πολύ περιορισμένη συμβολή της Κεντρικής Επιτροπής Κωδικοποίησης (Σωτηρόπουλος & Χριστόπουλος, 2016).

Τα προβλήματα που παρουσιάστηκαν και η μάλλον ελλειμματική εφαρμογή του νόμου δημιούργησαν την ανάγκη εκ νέου νομοθετικής παρέμβασης. Τοιούτοτρόπως στο άρθρο 40 του νόμου 4369/2016 προβλέπεται η εκπόνηση της Εθνικής Στρατηγικής για την Κωδικοποίηση και Αναμόρφωση της Ελληνικής Νομοθεσίας. Παρ' ότι ο 4048/2012 υπήρξε ο πρώτος νόμος που ασχολήθηκε με την κανονιστική διακυβέρνηση ως συνέχεια της εγκυκλίου 190/18.7.2006, δεν υπήρξε συνέπεια στην εφαρμογή του υποδεικνύοντας τις ασυνέχειες και την ασθενή θεσμική μνήμη όσο και την λογική των silo των Υπουργείων που έπρεπε να συνεργάζονται με την Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης και την Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης (Σωτηρόπουλος & Χριστόπουλος, 2016).

Η καλή νομοθέτηση και οι καλές πρακτικές ρύθμισης αποτελούν προϋπόθεση αποδοτικής λειτουργίας στην δημόσια οργάνωση, καθώς η δράση της τελευταίας ερείδεται στην νομοθεσία. Επιπροσθέτως η δράση της διοίκησης θα πρέπει να αναπτύσσεται με συνοχή για να εκπληρώσει στόχους δημοσίου συμφέροντος

#### **4. Αξιολόγηση Απόδοσης και Στοχοθεσία.**

Η Διοίκηση Μέσω Στόχων και Διοίκηση Ολικής Ποιότητας συνυφαίνονται με την έννοια Στρατηγικής Διοίκησης. Ως Διοίκηση Μέσω Στόχων κατά τον ν. 3230/2004 ορίζεται η διαδικασία προσδιορισμού στρατηγικών στόχων του Οργανισμού, η επεξεργασία τους και η συγκεκριμενοποίησή τους και η καθοδική τους διάχυση υπό τύπον στόχου, δράσης και ενέργειας που αντιστοιχεί σε καθορισμένες δράσεις και ενέργειες σε κάθε ιεραρχικό

επίπεδο. Αντιστρόφως οι επιμέρους δράσεις εκάστου επιπέδου πρέπει να είναι με τέτοιο τρόπο διαρθρωμένες ώστε να είναι συμβάλλουν στην επίτευξη του στόχου του αμέσως ανώτερου ιεραρχικώς επιπέδου.

Γενικότερα κατά την επιστήμη της Διοίκησης , ο οργανισμός πρέπει να διαθέτει πλην της Αποστολής και στρατηγικούς και επιχειρησιακούς στόχους. Οι Στρατηγικοί Στόχοι έχουν μακροχρόνιο και μεσοπρόθεσμο ορίζοντα , είναι γενικοί , ενώ οι επιχειρησιακοί πρέπει να είναι συγκεκριμένοι κατά το ακρωνύμιο SMART<sup>14</sup>

Κατά την πρόβλεψη του Ν3230/2004 ο οικείος Υπουργός ή ο επικεφαλής του φορέα με απόφασή του όριζε τους στρατηγικούς στόχους . Οι στόχοι επιμερίζονται σε υπηρεσίες και γενικούς διευθυντές . Με την σειρά τους οι προϊστάμενοι Γενικών διευθύνσεων αιτούνται από έκαστο προϊστάμενο διεύθυνσης την κατάρτιση στοχοθεσίας της αντίστοιχης οργανωτικής μονάδας, ενώ οι προϊστάμενοι διευθύνσεων καταθέτουν στόχους ανά τμήμα. , συνεργαζόμενοι με Τμηματάρχες Τέλος οι προϊστάμενοι τμήματος προσδιορίζουν την ατομική συμβολή των υπαλλήλων. Για μετρήσεις αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας χρησιμοποιούνται δείκτες γενικότεροι και ειδικότεροι<sup>15</sup>.

Τα Υπουργεία και οι περιφέρειες απόκτησαν μονάδες ποιότητας και αποτελεσματικότητας. Η σύσταση των Μονάδων έλαβε χώρα με Προεδρικό Διάταγμα και οι αρμοδιότητές τους η *«μέτρηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας, την εκτίμηση των αποτελεσμάτων και τη διατύπωση συγκεκριμένων προτάσεων για τη βελτίωση της λειτουργίας των Υπουργείων και των υπηρεσιών που υπάγονται σε αυτά»*. Τέλος στο Υπουργείο Εσωτερικών δημιουργείται η Διεύθυνση Ποιότητας και Αποδοτικότητας με τις αρμοδιότητές της να *«συνίστανται στην έρευνα, μελέτη και εισαγωγή μέτρων βελτίωσης της αποδοτικότητας των υπηρεσιών του Δημοσίου, καθώς και στον προσδιορισμό της ανάγκης για την ανάληψη συγκεκριμένων νομοθετικών ή κανονιστικών πρωτοβουλιών από τους αρμόδιους κατά περίπτωση Υπουργούς ή φορείς. Επίσης φροντίζει για τη συλλογή, κωδικοποίηση και επεξεργασία των σχετικών εκθέσεων, που υποβάλλονται από τις αντίστοιχες μονάδες των Υπουργείων και των Ο.Τ.Α»*

Για την εφαρμογή του 3230/2004 εκδόθηκαν οι εγκύκλιοι ΔΠΠΑ/Φ.4/οικ.26397/27.12.2005, ΔΠΠΑ/Φ.4/οικ.527/1.3.2007 και ΔΠΠΑ/Φ.4/οικ.7323/

<sup>14</sup> Specific Measurable Achievable Realistic Time-bounded : Συγκεκριμένοι , Μετρήσιμοι , Επιτευξιμοί , Ρεαλιστικοί , Χρονικά Προσδιορισμένοι

<sup>15</sup> Γενικός δείκτης είναι ο χρόνος ανταπόκρισης στα αιτήματα των πολιτών, το ποσοστό ικανοποίησης των παραπόνων που υποβάλλονται, η εφαρμογή νέων τεχνολογιών, το κόστος διαχείρισης και η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών. Συμπληρωματικώς για κάθε υπηρεσιακή μονάδα μπορεί να εφαρμόζονται ειδικοί δείκτες που αντιστοιχούν στο είδος των παρεχόμενων από αυτές υπηρεσιών

5.4.2006. Χαρακτηριστικά με την ΔΠΙΑ/Φ.4/οικ.527/1.3.2007 επιχειρείται με την εγκύκλιο να καταστούν περισσότερο προσιτά τα εργαλεία στρατηγικής διοίκησης ώστε να χρησιμοποιηθούν στο πλαίσιο εφαρμογής του 3230/2004

Ωστόσο το 2008 μόλις 10 φορείς είχαν υποβάλει στόχους και 3 είχαν καταρτίσει δείκτες (Χριστοπούλου, 2008). Ο πενιχρός απολογισμός αυτός ερμηνεύεται (Χριστοπούλου, 2008) και από τον προσ αυξητικό χαρακτήρα των δημοσίων πολιτικών αλλά και την δίκην εθίμου , βαθιά ριζωμένη πρακτική της αποφυγής εξειδίκευσης πολιτικής και προσδιορισμού προϋποθέσεων . Τονίζει επίσης την δυνατότητα των πρακτικών και των κατεστημένων νοοτροπιών και τύπων συμπεριφοράς να δρουν αποφαιτικά και να επηρεάζουν δυσμενώς μεταρρυθμίσεις όταν αυτές δεν χαρακτηρίζονται από εποπτεία , πολιτική βούληση . Τέλος αυτή η κατάληξη δείχνει την ανάγκη για συνεκτικό και συστηματικό σχεδιασμό στόχων (Χριστοπούλου, 2008). Η ΔΠΙΑ/Φ.4/οικ.527/1.3.2007 πέραν της παρουσίασης εργαλείων στρατηγικής διοίκησης δίνει την δυνατότητα πιλοτικής εφαρμογής του 3230/2004 κάτι που -σημειολογικά- τρία χρόνια μετά την έναρξη ισχύος του νόμου δείχνει μάλλον παραδοχή μιας δυσάρεστης κατάστασης από την μη εφαρμογή. Η διοικητική κουλτούρα δεν πρέπει να υποτιμάται στην εισαγωγή μίας μεταρρύθμισης, καθώς είναι δυνατόν οι παγιωμένες καταστάσεις και οι «ρουτίνες» να προσπελάσουν την βούληση της ηγεσίας.

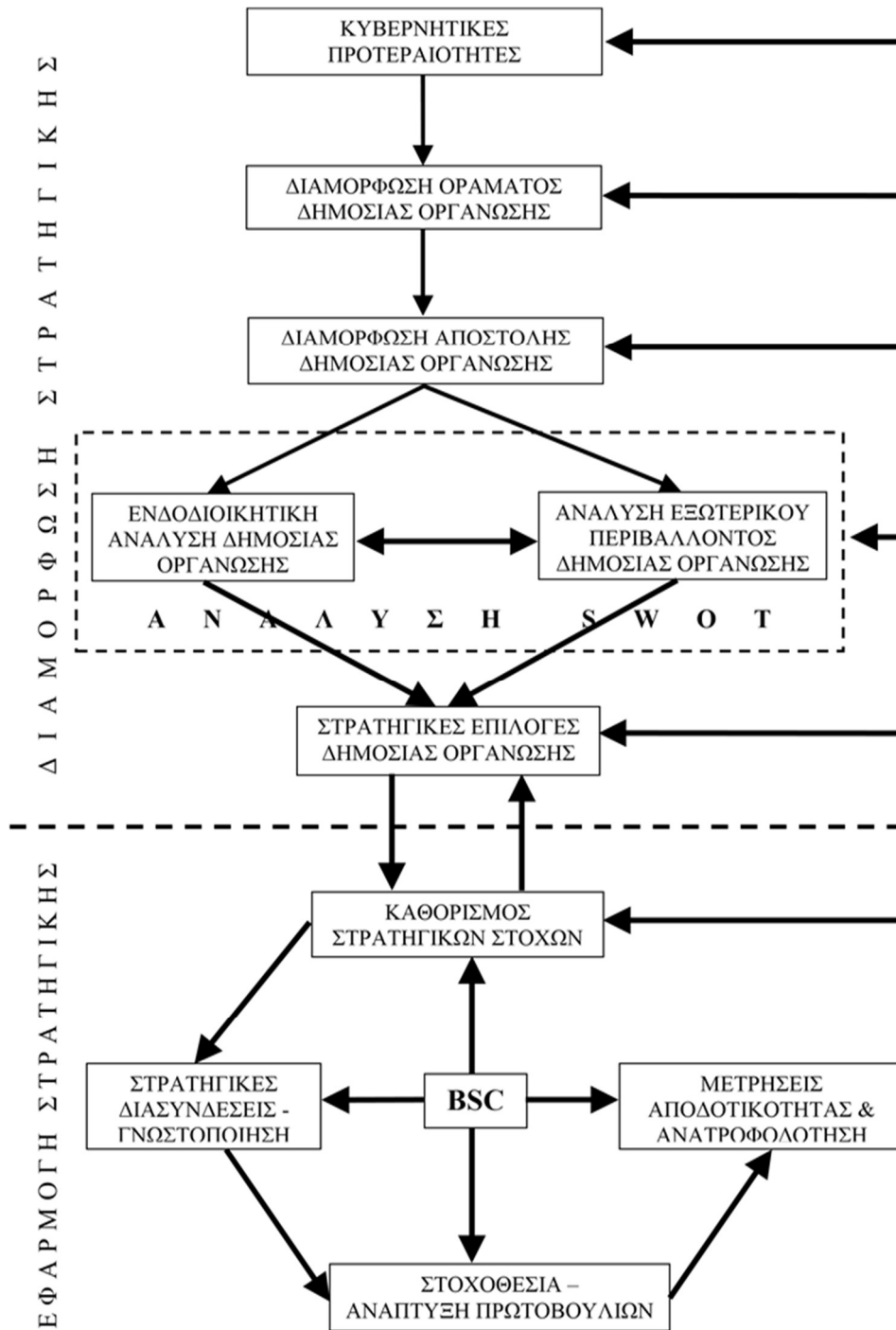
Ο 4369/2016 διαφοροποιείται έναντι του 3230/2004 καθώς , ενώ μεν διακρίνεται για την «έναρξη εκ των άνω» της διαδικασίας , ο προϊστάμενος Τμήματος παρουσιάζει στην Ολομέλεια των υπαλλήλων του Τμήματος του άρθρου 23, *«εντός της δεύτερης εβδομάδας του Δεκεμβρίου κάθε έτους, τους στόχους προτείνει, στο πλαίσιο της στοχοθεσίας αυτής, τους ατομικούς στόχους κάθε υπαλλήλου, λαμβάνοντας υπόψη τις δεξιότητες, γνώσεις, εμπειρίες και τα καθήκοντα που ασκεί»*. Ενώπιον της ολομέλειας συζητείται ευρύτερα η στοχοθεσία και εν συνεχεία μετά από συνέντευξη με τους υπαλλήλους καθορίζει ο προϊστάμενος τους στόχους κατ' άτομο. Οι εν λόγω στόχοι αντανακλώνται σε διεκπεραίωση συγκεκριμένων ενεργειών. Ο ν. 4369/2016 θεσπίστηκε το 2016 και αυτόν τον Νοέμβριο αναμένεται να τεθεί πλήρως σε εφαρμογή καθώς τα Υπουργεία έχουν κληθεί από το Υπουργείο Διοικητικής Αναδιοργάνωσης να προβούν στις ενέργειες για την υλοποίηση της ετήσιας στοχοθεσίας.

Επιπροσθέτως πρέπει να προσθέσουμε ότι ως προς τον Άξονα «Δομές και Διαδικασίες» της «Στρατηγικής για την Δημόσια Διοίκηση» προβλέπεται ο λειτουργικός διαχωρισμός επιτελικών–εκτελεστικών αρμοδιοτήτων, η ενίσχυση του συντονιστικού ρόλου του υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης στη διαδικασία αξιολόγησης και



ανασχεδιασμού δομών και η βελτίωση των μεθόδων και διαδικασιών αξιολόγησης με την αξιοποίηση της ευρωπαϊκής εμπειρίας και πρακτικής (Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2017) . Επιδίωξη της Στρατηγικής είναι η εισαγωγή σύγχρονων εργαλείων και μεθόδων διοίκησης ποιότητας, μέσα από την κατάρτιση ενός σχεδίου για την εφαρμογή του Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης (Κ.Π.Α.) σε δομές της δημόσιας διοίκησης (Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2017). Ο εν λόγω σχεδιασμός θα περιλαμβάνει ένα συνολικό πλαίσιο . Τέλος , αξίζει να σημειωθεί ότι στο πλαίσιο της διαδικασίας, θα υπάρξει καταγραφή διαδικασιών, κάτι το οποίο είναι προαπαιτούμενο για την αντιμετώπιση του προβλήματος του πλήθους αρμοδιοτήτων (Υ.Δ.Μ.Η.Δ., 2012; Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2017)

Η εκπλήρωση των στόχων του διοικητικού έργου βασίζεται στην δράση του ανθρώπινου δυναμικού όλο και περισσότερο , τόσο στον ιδιωτικό όσο και στον δημόσιο τομέα της οικονομίας. Όχι τυχαία τα μοντέλα ενδογενούς μεγέθυνσης εμπεριέχουν τον συντελεστή του ανθρώπινου κεφαλαίου (Mankiw, 1995; O.E.C.D., 1996) . Η αποτελεσματική διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού και η αξιοποίησή του συνιστούν προϋπόθεση της επιτυχίας και επίτευξης των στόχων. Άλλωστε είναι κοινός τόπος ότι σε έναν οργανισμό οι άνθρωποι συνιστούν το πνευματικό κεφάλαιο (Ραμματά, 2011)



5

1

Εικ.1 Η προτεινόμενη χρήση Balanced Scorecard από την ΔΙΠΑ/Φ.4/οικ.527/1.3.2007 (πηγή ΔΙΠΑ/Φ.4/οικ.527/1.3.2007)

## 5. Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού -Συστήματα Αξιολόγησης

Η αποτελεσματική χρήση του ανθρώπινου δυναμικού αποτελεί ζητούμενο για δεκαετίες στην ελληνική διοίκηση αποτυπωμένο σε εκθέσεις εμπειρογνομώνων (Langrod, 1964), λαμβάνει δε, κρίσιμη διάσταση στην εποχή που κύριος παραγωγικός συντελεστής καθίσταται η γνώση (O.E.C.D., 1996) και η ικανότητα διαρκούς προσαρμογής καθίσταται αναγκαία είτε πρόκειται για ατομικές περιπτώσεις είτε για σύνθετες και πολυδιάστατες οργανώσεις. Ως προς το ανθρώπινο δυναμικό θα εξεταστεί ο τρόπος αξιολόγησης της δράσης του και εξέλιξης του στα πλαίσια του ελληνικού δημοσίου τομέα την τελευταία δεκαετία.

Ο Ν.3839/2010 προβλέπει την σύσταση στο Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων (ΕΙ.Σ.Ε.Π.), Το ΕΙ.Σ.Ε.Π. (Άρθρο 157, Ν.3839/2012) είναι αρμόδιο για την εν γένει υπηρεσιακή κατάσταση των ανωτάτων υπαλλήλων του Δημοσίου και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, είναι πενταμελές, αποτελούμενο από έναν Αντιπρόεδρο του ΑΣΕΠ και τρία μέλη με τους αναπληρωτές τους και ένα μέλος του Συνηγόρου του Πολίτη και τον αναπληρωτή του. Προτείνονται αντιστοίχως από τον Πρόεδρο του ΑΣΕΠ και τον Συνήγορο του Πολίτη, και ορίζονται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών(Άρθρο 157 Ν3839/2010). Το ΕΙΣΕΠ αξιολογεί τους υποψηφίους Γενικούς Διευθυντές με κριτήριο επαγγελματικά- τεχνικά προσόντα, επαγγελματική-διοικητική τρίτον ικανότητες - δεξιότητες. Τα Σ.Ε.Π. είναι πενταμελή (Άρθρο 158 Ν 3839/2010) και αποτελούνται από δύο προϊσταμένους Γενικών Διευθύνσεων του οικείου Υπουργείου ή της οικείας Περιφέρειας από τους οποίους ο ένας ορίζεται πρόεδρος αυτού με τους αναπληρωτές τους και έναν προϊστάμενο Γενικής Διεύθυνσης άλλης υπηρεσίας με τον αναπληρωτή του. Επίσης συμμετέχουν και δύο αιρετοί εκπροσώπους των εργαζομένων με βαθμό Α (Άρθρο 158 Ν.3839/2010) Τέλος τα Υπηρεσιακά Συμβούλια επιλέγουν προϊσταμένους τμήματος και αποτελούνται από τρεις (3) μόνιμους υπαλλήλους Προϊσταμένους Διεύθυνσης, από αυτούς που υπάγονται στην αρμοδιότητα του Υπηρεσιακού Συμβουλίου και υπηρετούν στην έδρα του και δύο αιρετούς με βαθμό Α.

Ο 3839/2010 αντικαταστάθηκε από τον 4275/2014, ο οποίος διατήρησε την διαδικασία γραπτής εξέτασης και συνέντευξης αλλά τα τυπικά προσόντα θα αποτελούσαν το κατά περίπτωση -καθώς οροθετείται αναλόγως της θέσεως- προκαταρκτικό στάδιο, και στο β στάδιο ο υποψήφιος περνά από γραπτή εξέταση. Το πρώτο και το δεύτερο στάδιο διεξάγονται από το ΑΣΕΠ, ενώ η δομημένη συνέντευξη διεξάγεται από το Συμβούλιο Συνέντευξης Προϊσταμένων το οποίο κατά περίπτωση αν αφορά επιλογή προϊστάμενου Γενικής Διεύθυνσης ή Διεύθυνσης αποτελείται από μέλος του ΑΣΕΠ ως πρόεδρο, τον προϊστάμενο γενικής διεύθυνσης διοικητικής υποστήριξης του οικείου υπουργείου και ένα στέλεχος του ιδιωτικού τομέα, εμπειρογνώμονα στο αντικείμενο της θέσης.

Σε ότι αφορά την αξιολόγηση του προσωπικού ο Ν. 4250/2014 επαναφέρει την υποχρεωτική τήρηση της διασποράς της βαθμολογήσεως του πδ318/1992 με άμεσο αξιολογητή τον προϊστάμενο της αμέσως υπερκείμενης οργανικής μονάδας εκείνης που υπηρετεί ο αξιολογούμενος. Ο αξιολογούμενος υπάλληλος έχει δικαίωμα κατάθεσης ένστασης.

Η συγκεκριμένη μορφή αξιολόγησης ήλθε να «θεραπεύσει» το φαινόμενο των μαζικών και κατά συρροή άριστων αξιολογήσεων, και επρόκειτο να είναι μεταβατικό, είχε δύο βασικούς όμως περιορισμούς. Ο ένας ήταν ότι ο αξιολογητής επρόκειτο να είναι ένα μόνο φυσικό πρόσωπο, ο δεύτερος πως δεν υπήρχε κάποιου είδους στοχοθεσία στην οποία θα έπρεπε να ανταποκριθεί ο υπάλληλος ώστε να κριθεί βάσει αυτής.

Τέλος ο νόμος 4369/2016 αποτέλεσε τον νόμο με το μεγαλύτερο εύρος παρεμβάσεων. Πέραν του νέου συστήματος στοχοθεσίας που θέσπισε, προβλέπει την σύσταση Εθνικού Μητρώου Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης (άρθρο1, Ν.4369/2016) στο οποίο δύνανται να ενταχθούν υπάλληλοι με αυξημένα τυπικά προσόντα για κάλυψη θέσης ευθύνης. Εν προκειμένω δύνανται να ενταχθούν με ηλεκτρονική τους αίτηση κάτοχοι αναγνωρισμένου διδακτορικού διπλώματος, απόφοιτοι της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, κάτοχοι αναγνωρισμένου μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών, διατελέσαντες προϊστάμενοι Γενικής Διεύθυνσης επί τρία (3) τουλάχιστον έτη ή προϊστάμενοι Διεύθυνσης επί δέκα τουλάχιστον έτη καθηγητές όλων των βαθμίδων και λέκτορες Πανεπιστημίων, επιστημονικό προσωπικό ανεξάρτητων αρχών (άρθρο 2, Ν4369/2016)

Τρίτη μεγάλη συμβολή του Ν4369/2016 το σύστημα αξιολόγησης που συνδέεται με το σύστημα διοίκησης μέσω στόχων που ο ίδιος νόμος θεσπίζει. Υπόκεινται στο σύστημα οι τακτικοί υπάλληλοι του δημοσίου, οι υπάλληλοι ΝΠΔΔ, οι υπάλληλοι δημοσίων υπηρεσιών που διέπονται από εργασιακή σχέση ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου.

Κατά τις διατάξεις του 4369/2016 είναι οι δύο ιεραρχικά προϊστάμενοι καθίστανται αξιολογητές των υπαλλήλων και των προϊσταμένων οργανικών μονάδων κατά τη σειρά της οργανικής διάρθρωσης.

Η έκθεση αξιολόγησης περιλαμβάνει (Άρθρο 16, Ν4369/2016) τους τίτλους σπουδών του υπαλλήλου, και τις δραστηριότητες επιμόρφωσης κατά το έτος στο οποίο αναφέρεται η αξιολόγηση, συνοπτική περιγραφή του έργου που επιτελέσθη από την οργανική μονάδα και του έργου του αξιολογούμενου, τα στοιχεία της συνέντευξης ενώπιον του αξιολογητή και συντάσσονται από τους αξιολογητές εντός του πρώτου τριμήνου εκάστου έτους. Κριτήρια αξιολόγησης είναι η γνώση του αντικείμενου, το ενδιαφέρον και η δημιουργικότητα, οι υπηρεσιακές σχέσεις και η συμπεριφορά και τέλος η αποτελεσματικότητα. Πριν από την ολοκλήρωση της αξιολόγησης, ο άμεσα ιεραρχικά προϊστάμενος, ως πρώτος αξιολογητής καλεί τον υπάλληλο προκειμένου να συζητήσει μαζί του τρόπους βελτίωσης της απόδοσης του και καλύτερης αξιοποίησης και ανάπτυξης των ικανοτήτων του κατά το άρθρο 19.

Τέλος αξίζει να σημειωθεί η πρόβλεψη του άρθρου 18 του 4369/2016 για χρήση του εργαλείου της «αξιολόγησης των 360°» στην αξιολόγηση των προϊσταμένων κάθε βαθμίδας. Εν προκειμένω αξιολογούνται και από τους υφιστάμενους τους με χρήση ερωτηματολογίου. Η αξιολόγηση των 360° συνιστά εργαλείο που προήλθε από την στρατιωτική διοίκηση και επεκτάθηκε και με χρήση πληροφοριακών συστημάτων στην οικονομία και την δημόσια διοίκηση.



Εικόνα.2 Διάγραμμα αξιολόγησης 360 (<http://www.free-power-point-templates.com/articles/free-360-employee-evaluation-feedback-template/>).

Από τα ανωτέρω βγάζει εύκολα κανείς το συμπέρασμα ότι οι αλλαγές στην πολιτική διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού είναι εξαιρετικά συχνές. Από την σύντομη

επισκόπηση που προηγήθηκε εμφανίζονται τέσσερις νόμοι διαφορετικοί που ρυθμίζουν θέματα αξιολόγησης και προαγωγών εντός διαστήματος 7 ετών. Οι αλλαγές δεν μπορούν να ενσωματωθούν, ούτε καν να αξιολογηθούν, η περίπτωση του 3839/2011 είναι η πλέον χαρακτηριστική. Πέραν των ασυνεχειών μπορεί κανείς ευλόγως να εικάσει την παρουσία αντιστάσεων και να επισημάνει την ανάγκη συνέχειας και συντονισμού σε θέματα ανθρώπινου δυναμικού.

Η επικείμενη έναρξη της διαδικασίας στοχοθεσίας, η συνειδητοποίηση ότι οι διαδικασίες του ν.4048/2012 , οι αντιδράσεις στην διαδικασία αξιολόγησης , η νέα πραγματικότητα που δημιουργείται από την τεχνολογική οικονομική και κοινωνική εξέλιξη και ιδίως από την τεχνολογική έκρηξη είναι ζητούμενα στα οποία καλείται να ανταποκριθεί η ελληνική Δημόσια Διοίκηση.

## **6. Βασικές κατευθύνσεις της ελληνικής δημόσιας διοίκησης το 2017**

Οι κύριες κατευθύνσεις των αλλαγών στην λειτουργία της δημόσιας διοίκησης περιγράφονται στην Εθνική Στρατηγική για την Δημόσια Διοίκηση 2017-2019 όπως ανακοινώθηκε τον Ιούλιο του 2017.

Η Στρατηγική (Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2017) χωρίζεται σε επιμέρους άξονες οι οποίοι επιμερίζονται σε τομείς δράσεων. Εν προκειμένω , ο πρώτος άξονας , αναφέρεται στις «**Διαμόρφωση και Υλοποίηση Πολιτικών**» με τομείς δράσεως τον διωπουργικό συντονισμό και την στρατηγική διοίκηση δημοσίων υπηρεσιών και οργανώσεων (Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2017).

Η Στρατηγική ως ευρύτερη στόχευση επιβεβαιώνει την κύρια αρμοδιότητα της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού ως προς τον προγραμματισμό , συνεκτικότητα και συνοχή του κυβερνητικού έργου και προβλέπει την ενίσχυσή της με ολοκληρωμένο σύστημα μέσω και πληροφοριακών συστημάτων, όσο και έμψυχου δυναμικού.

Ως προς την στρατηγική διοίκηση δημοσίων οργανώσεων, τίθενται οι στόχοι της ανάπτυξης και εφαρμογής της στοχοθεσίας του 4369/2016, της προτεραιοποίησης έργων και δραστηριοτήτων, ενώ οι δημόσιες υπηρεσίες κατευθύνονται στην επίτευξη συγκεκριμένων αποτελεσμάτων (Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2017) Η Στρατηγική επίσης ως στόχο θέτει την εφαρμογή του Σχεδίου Δράσης για τη Στοχοθεσία

και την Ποιότητα 2015-2016 περιλαμβάνοντας την εφαρμογή του Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης σε προκαθορισμένες υπηρεσίες των υπουργείων.

Ο δεύτερος άξονας αφορά τις **δομές** και τις **διαδικασίες** στην δημόσια διοίκηση και θέτει ως ειδικούς στόχους ως προς τις δομές την βελτιστοποίηση της οργανωτικής διάρθρωσης των φορέων της Κεντρικής Διοίκησης, τον λειτουργικό διαχωρισμό επιτελικών-εκτελεστικών αρμοδιοτήτων, την ενίσχυση του συντονιστικού ρόλου του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης στη διαδικασία αξιολόγησης και ανασχεδιασμού δομών, την βελτίωση των μεθόδων και διαδικασιών αξιολόγησης με την αξιοποίηση της ευρωπαϊκής εμπειρίας και πρακτικής (Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2017).

Επίσης η Στρατηγική αποσκοπεί στην εισαγωγή σύγχρονων εργαλείων και μεθόδων διοίκησης ποιότητας, μέσα από την κατάρτιση ενός σχεδίου για την εφαρμογή του Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης (Κ.Π.Α.) σε δομές της δημόσιας διοίκησης. Ο εν λόγω σχεδιασμός θα περιλαμβάνει ένα συνολικό πλαίσιο

- ✓ αυτοαξιολόγηση δομών της δημόσιας διοίκησης βάσει προτύπων ποιότητας
- ✓ την επίτευξη οργανωσιακών αλλαγών
- ✓ την βελτίωση της λειτουργίας τους σύμφωνα με τις ευρωπαϊκές βέλτιστες πρακτικές. (Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2017)

Σε ότι αφορά τις διαδικασίες η Στρατηγική (Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2017)επισημαίνει τα πλεονεκτήματα εστίασης στην βελτιστοποίηση των διαδικασιών καθώς τοιούτοτρόπως η διοίκηση αποκτά πρόσβαση σε σημαντικά ποιοτικά και ποσοτικά δεδομένα για τη λειτουργία των δημόσιων φορέων και αναβαθμίζεται το επίπεδο πληροφόρησης της οργάνωσης, ενώ το μοντέλο διοίκησης και η διαδικασία διοίκησης μέσω στόχων προσανατολίζεται στη λήψη αποφάσεων βάσει δεδομένων και στοιχείων.

Η βελτιστοποίηση της γνώσης των διαδικασιών και η αξιοποίηση των περιγραμμάτων θέσης, δίνουν ευκαιρία για λήψη καλύτερων αποφάσεων για τη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού τόσο εντός, όσο και μεταξύ των φορέων της δημόσιας διοίκησης. Τέλος, οι οργανώσεις αποκτούν καλύτερη αντίληψη του χρόνου και του κόστους. Με τα συγκεκριμένα δεδομένα η Στρατηγική θέτει ως στόχο την ανάπτυξη κουλτούρας διαχείρισης και απλοποίησης διαδικασιών στους φορείς της δημόσιας διοίκησης και ως δράσεις.

- 🚩 Ανάπτυξη ενιαίας μεθοδολογίας χαρτογράφησης, ανάλυσης και απλοποίησης διοικητικών διαδικασιών
- 🚩 Σύσταση μέχρι το 2019 μητρώου διαδικασιών σε κάθε φορέα της Κεντρικής Διοίκησης, με σταδιακή επέκταση στις υπηρεσίες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

- ✚ Κατάρτιση ετήσιας έκθεσης αξιολόγησης διοικητικών διαδικασιών κάθε φορέα
- ✚ Λειτουργική διασύνδεση του συστήματος αξιολόγησης διαδικασιών με το σύστημα στοχοθεσίας των δημόσιων υπηρεσιών.
- ✚ Περαιτέρω απλούστευση επιλεγμένων διοικητικών διαδικασιών που εμπίπτουν στην Οδηγία 2006/123/ΕΚ και αφορούν σε παροχή υπηρεσιών για την περαιτέρω διευκόλυνση των επαγγελματιών και επιχειρηματιών στην άσκηση οικονομικής δραστηριότητας:
- ✚ Παροχή τεχνικής βοήθειας για την αναζήτηση και μελέτη καλών πρακτικών (best practices) με διαγράμματα ροής, χρόνους ανταπόκρισης κ.λπ., για ανάλογες διαδικασίες σε ευρωπαϊκό επίπεδο.
- ✚ Σύνταξη σχεδίων Κ.Υ.Α. απλούστευσης των διοικητικών διαδικασιών
- ✚ • Ανάπτυξη ολοκληρωμένης μεθοδολογίας για την ανάλυση, χαρτογράφηση και ανασχεδιασμό διαδικασιών σε συνδυασμό με επιμορφωτικές δράσεις
- ✚ Προώθηση νομοθετικής ρύθμισης για τη δημιουργία ενός ολοκληρωμένου δικτύου απλουστεύσεων των διοικητικών διαδικασιών με αξιοποίηση των επιμέρους Διευθύνσεων Απλούστευσης Διαδικασιών Οργάνωσης των οικείων υπουργείων.
- ✚ • Διοργάνωση σεμιναρίων στο Ε.Κ.Δ.Δ.Α. για την προώθηση της συνεργασίας με τις Δ/νσεις Απλούστευσης ή Οργάνωσης των υπουργείων.
- ✚ Ολοκλήρωση της ανάπτυξης Μητρώου Διαδικασιών στους φορείς της Δημόσιας Διοίκησης

Η οπτική αυτή της Στρατηγικής έρχεται να αγγίξει παραμέτρους που είχαν επισημανθεί με την Λευκή Βίβλο του 2012 (Υ.Δ.Μ.Η.Δ., 2012) ως προς τον όγκο των αρμοδιοτήτων και η χρήση ΤΠΕ δύναται να καταστήσει εφικτή την καταγραφή τόσο των διαδικασιών όσο και του πλήθους αρμοδιοτήτων που θα μπορούσαν να ομαδοποιηθούν και εξορθολογιστούν.

Τέλος σε ότι αφορά στον άξονα **«Εξυπηρέτηση Πολιτών και Επιχειρήσεων»** ως ειδικοί στόχοι (Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2017) τίθενται η ανάπτυξη εναλλακτικών τρόπων διεκπεραίωσης αιτημάτων πολιτών, η αξιοποίηση νέων τεχνολογιών και ψηφιοποίηση διαδικασιών και η ενίσχυση και αναβάθμιση των υπηρεσιών μιας στάσης. Ως ιδιαίτερες δράσεις ορίζονται

- ανάπτυξη ειδικής συνεργασίας με τον Ο.Ο.Σ.Α. (στο πλαίσιο του National Coalition) με στόχο την υλοποίηση ενός συνολικού πλαισίου για την ψηφιακή αναβάθμιση των υπηρεσιών εξυπηρέτησης πολιτών και επιχειρήσεων



- ο προσδιορισμός και καταγραφή των φορέων που παρέχουν δημόσιες υπηρεσίες προς πολίτες και επιχειρήσεις
- η πρόσκληση των φορέων σε συνεργασία προκειμένου να αποτυπωθεί το εύρος και ο βαθμός ψηφιοποίησης των ηλεκτρονικών τους υπηρεσιών.
- Ψηφιοποίηση αρχείων και προώθηση της ηλεκτρονικής αυτεπάγγελτης αναζήτησης δικαιολογητικών
- Ένταξη, κατά προτεραιότητα, διαδικασιών οι οποίες διεκπεραιώνονται ηλεκτρονικά on-line μέσω διασύνδεσης του πληροφοριακού συστήματος «ΕΡΜΗΣ – Κ.Ε.Π.» με το πληροφοριακό σύστημα του καθ' ύλην αρμόδιου φορέα, εφόσον το τελευταίο πληροί συγκεκριμένες τεχνικές προδιαγραφές και υφίσταται ωριμότητα στο βαθμό ανάπτυξής του και παραγωγικής λειτουργίας.
- Χωροταξική αναδιάρθρωση των Κ.Ε.Π. για την καλύτερη εξυπηρέτηση πολιτών και επιχειρήσεων με βάση τους όρους και τις προϋποθέσεις της παρ. 3 του άρθρου 40 του ν. 4024/2011 (ΦΕΚ 226/Α).
- Μείωση του οικονομικού κόστους στέγασης των Κ.Ε.Π. μέσω των μεταστεγάσεων σε ιδιόκτητα κτίρια των Δήμων ή σε κτίρια με χαμηλότερο ενοίκιο

Τέλος ως προς τον άξονα της Ρυθμιστικής Διακυβέρνησης (Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2017) τέθηκαν ως στόχοι, η αντιμετώπιση της πολυνομίας και κακονομίας, η βελτίωση της σαφήνειας, της νομοτεχνικής αρτιότητας και συνεκτικότητας των νομοθετικών ρυθμίσεων, η μείωση των γραφειοκρατικών βαρών, η ενίσχυση της πρόσβασης του πολίτη στην νομική πληροφορία και η ενίσχυση του συντονισμού και των συνεργασιών μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων, ενώ ως δράσεις συμπεριλαμβάνονται η συγκρότηση Εθνικού Συμβουλίου για την Κωδικοποίηση της Νομοθεσίας η προτυποποίηση διαδικασιών κωδικοποίησης και αναμόρφωσης της νομοθεσίας η ολοκλήρωση της ηλεκτρονικής πλατφόρμας «Εθνική Πύλη για την Κωδικοποίηση της Νομοθεσίας»

## Προτάσεις-Συμπεράσματα

Αυτό που διαπιστώνεται σε σειρά πολιτικών ως κύριο πρόβλημα είναι οι ασυνέχειες, οι «φαύλοι κύκλοι» καθώς η ασυνέχεια εξασθενίζει την διάρκεια και την

αποτελεσματικότητα των δημοσίων πολιτικών (Σπανού, 2001). Στην περίπτωση της διοίκησης μέσω στόχων η θέσπισή της το 2004 δεν ακολούθησε την εφαρμογή της , καθώς το status quo «κατάπιε» την μεταρρύθμιση. Οι συχνές αλλαγές που είδαμε στον τρόπο αξιολόγησης προϊσταμένων και στο σύστημα αξιολόγησης δεν δίνουν αίσθηση συνέχειας αλλά ρευστότητας με αποτέλεσμα να μην υπάρχει αυτό που ονομάζεται θεσμική μνήμη (Σπανού, 2001). Το ίδιο ισχύει και για την περίπτωση της ρυθμιστικής διακυβέρνησης. Οι «μακρές διάρκειες»<sup>16</sup>, το έθιμο , η συνήθεια τείνουν να επικρατούν να «απορροφούν» την μεταρρυθμιστική προσπάθεια.

Οι κατά καιρούς παρεμβάσεις με καινοτόμους πολιτικές και νομοθετικές πρωτοβουλίες συνήθως κρίνονται πέραν προθέσεων και αρτιότητάς των ψηφισθέντων νόμων, από την εφαρμογή τους. Η έλλειψη εφαρμογής και η έλλειψη θεσμικής μνήμης είναι απότοκα είτε του κακού σχεδιασμού εφαρμογής είτε της περιορισμένης εφαρμογής , ελλιπούς εποπτείας εφαρμογής και επικράτησης στρατηγικών αλλοίωσης της μεταρρύθμισης (Σπανού, 2001). Η αλλαγή πολιτικής ηγεσίας σε υπουργική θέση επαρκεί για να αλλάξει πολλές φορές η agenda , πολλώ δε μάλλον το ενδεχόμενο να μην προλάβει η διαδικασία ανάπτυξης αποτελεσμάτων πολιτικής την λήξη του εκλογικού κύκλου, με αποτέλεσμα αποσπασματικές πολιτικές (Σπανού, 2010; Σπανού, 2001).

Προφανώς δεν αγνοεί κανείς ότι το δημοκρατικό πολίτευμα αποτελεί έκφραση κοινωνικών συσχετισμών και ενέχει το στοιχείο της αλλαγής και σύγκρουσης και της διαφοροποίησης. Στον βαθμό όμως που – και εφ’ όσον- υφίστανται συγκεκριμένοι κοινοί τόποι , θα μπορούσε κάποιος παρατηρητής να ισχυριστεί ότι είναι απώλεια χρόνου και πόρων , απώλεια ευκαιριών , «κόστος ευκαιρίας» στην οικονομική το να ανεβαίνει η διοίκηση το όρος ως μυθικός Σίσυφος. Θα ήταν δυνατόν επομένως να δημιουργηθεί ένα θεσμικό έρμα , μία άγκυρα συνέχειας και συνοχής στην διοικητική αλλαγή.

Δεύτερο βασικό στοιχείο θα πρέπει να είναι η ολιστική προσέγγιση και η ενιαία φιλοσοφία της μεταρρυθμιστικής προσπάθειας , που να ανταποκρίνεται τόσο σε διοικητικές ανάγκες και συνθήκες όσο και σε κοινωνικά ζητούμενα, ολιστική προσέγγιση που αφ’ εαυτής παραπέμπει στην λογική της στρατηγικής διοίκησης, εφ’ όσον υπολογίζει συνθήκες , περιορισμούς και έχει μακροχρόνιο και μακρόπνοο ορίζοντα. Ως μέρη και μέλη της στρατηγικής πρέπει το κέντρο διακυβέρνησης να συντονίζει τις αλλαγές.

---

Εκφραση που χρησιμοποίησε ο Braudel (Braudel, 1958)

Σε αυτή τη λογική η Έκθεση του ΟΟΣΑ (Ο.Ε.Κ.Δ., 2011) προκρίνει την θεσμική λειτουργία ενός **Κέντρου Διακυβέρνησης** που θα διασφαλίζει συνοχή και ολιστική προσέγγιση των πολιτικών όσο και συνέχεια της δημόσιας δράσης. Καθορίζει το Κέντρο Διακυβέρνησης ως *«το μικρό σύνολο των κεντρικών οργάνων που έχουν την εξουσία, ευθύνη και ικανότητα να καθοδηγήσουν την ανάπτυξη στρατηγικού οράματος και την κατεύθυνση δημοσίων πολιτικών»* (Ο.Ε.Κ.Δ., 2011). Η Έκθεση προσδιορίζει τον στρατηγικό, καθοδηγητικό, συντονιστικό ρόλο του Κέντρου Διακυβέρνησης και το οποίο διασφαλίζει συνεκτικότητα εποπτεία, λογοδοσία των επιμέρους μονάδων και ολιστική προσέγγιση στις δημόσιες πολιτικές (Ο.Ε.Κ.Δ., 2011). Σε γενικές γραμμές το Κέντρο αποτελεί ομάδα οργανωτικών μονάδων της κεντρικής διοίκησης που επικουρούν τον Πρωθυπουργό, διαχειρίζονται την agenda του Υπουργικού Συμβουλίου, ασκούν λειτουργίες ως προς την καλή νομοθέτηση, την διαχείριση προϋπολογισμού και την διοίκηση ανθρωπίνων πόρων (Ο.Ε.Κ.Δ., 2011).

Η ίδια η Στρατηγική με την έμφαση που δίνεται στην Γ.Γ. Συντονισμού θέτει ως επίκεντρο ένα συγκεκριμένο κέντρο διακυβέρνησης στο υψηλότερο κυβερνητικό επίπεδο καθ' ότι υπάγεται απ' ευθείας στον Πρωθυπουργό, ενώ κομβικός είναι ο ρόλος των Υπουργείων Διοικητικής Ανασυγκρότησης και Ψηφιακής Πολιτικής δημιουργώντας τρόπον τινά ένα κέντρο διακυβέρνησης.

Επέκεινα της Στρατηγικής θα ήταν δυνατόν να υιοθετηθούν δράσεις και πρωτοβουλίες που συναρμόζουν με τους στόχους της διακηρυχθείσας πολιτικής και του δημοσιονομικού περιορισμού.

Πρώτον ως προς την πολιτική ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, η ίδρυση της Γενικής Γραμματείας Ψηφιακής Πολιτικής και του Υπουργείου ανταποκρίνεται στην ανάγκη συντονισμού της πολιτικής από ενιαίο σημείο αλλά και προς την τάση συγκέντρωσης των οριζόντιων λειτουργιών της διοίκησης (Dunleavy, Margretts, Bastow, & Tinkler, 2006). Ως γενική κατεύθυνση η Εθνική Ψηφιακή Στρατηγική επιδιώκει το ψηφιακό “catch up”, έχει την προσέγγιση της αλληλεπίδρασης με τον τομέα των ΤΠΕ στην οικονομία και διακρίνεται για συνολική προσέγγιση που επιχειρείται, ενώ μια σειρά δράσεων της θα επηρεάσουν την όλη διαχειριστική επάρκεια της διοίκησης, όπως η ολοκλήρωση των Μητρώων, το ηλεκτρονικό μητρώο προσωπικού ή η καταγραφή των διαδικασιών.

Σε ότι αφορά την στρατηγική διοίκηση και διοίκηση μέσω στόχων η προσέγγιση του 4369/2017 και της Στρατηγικής, με τον συνδυασμό συστήματος Διοίκησης Μέσω Στόχων, συστήματος αξιολόγησης ανθρώπινου δυναμικού, καταγραφής και αξιολόγησης

διαδικασιών, και προσπάθειας εφαρμογής του Common Assessment Framework δείχνει να ακολουθεί ολιστικό τρόπο παρέμβασης. Οι αντιδράσεις στην αξιολόγηση υπήρξαν έντονες και το μεγάλο στοίχημα θα είναι για την Διοίκηση σε αυτόν τον τομέα να νικήσει τις «μακρές διάρκειες», παγιωμένες καταστάσεις και σκληρώσεις και να μετρήσει το παραγόμενο έργο της.

Η πολιτική διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού αποτελεί τυπική περίπτωση ασυνεχειών και περιορισμένου ορίζοντα αλλαγών. Ως προς την διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού θα μπορούσε να υιοθετηθεί μία πιο μακροπρόθεσμη προσέγγιση με υιοθέτηση σχημάτων όπως η Αυστραλιανή Επιτροπή Δημοσίας Υπηρεσίας (Australian Public Service Commission) που διαθέτει αρμοδιότητα άσκησης πολιτικών ανθρώπινου δυναμικού, δράσεις βελτίωσης και συνεχούς ανάπτυξης, προσδιορισμού καθηκόντων και προσόντων ανα θέση (Australian Public Service Commission, 2017)

Στον τομέα της ρυθμιστικής διακυβέρνησης, η αναποτελεσματική εφαρμογή του 4048/2012 έχει καταστεί εμφανής. Η συγκρότηση της Εθνικής Επιτροπής Κωδικοποίησης και Αναμόρφωσης Νομοθεσίας, η ανάλογη διαδικτυακή πύλη κωδικοποίησης και η προαναγγελία σχετικής στρατηγικής δίνουν την εικόνα επικείμενης αντικατάστασης του νόμου. Για την αντιμετώπιση του νομοθετικού πληθωρισμού έχουν υπάρξει συγκεκριμένες προτάσεις (Σωτηρόπουλος & Χριστόπουλος, 2016), όπως *«η μείωση του ρυθμιστικού όγκου με τη χρήση του εργαλείου της «γκιλοτίνας»<sup>17</sup>, και περιορισμός του ρυθμιστικού όγκου, μέσω στοχευμένων κωδικοποιήσεων»*. Προτείνεται *«επίσης εξορθολογισμός και έλεγχος των βουλευτικών προσθηκών και τροπολογιών, ενοποίηση όλων των συνοδευτικών εκθέσεων ενός νομοσχεδίου σε μια αναβαθμισμένη Ανάλυση Ρυθμιστικών ή Κανονιστικών Επιπτώσεων, ουσιαστικός νομοθετικός προγραμματισμός με ανώτατα όρια ανά Υπουργείο στην ετήσια παραγωγή νομοθεσίας, βάσει ποσοτικών στόχων και αναφορές πεπραγμένων σε εξαμηνιαία βάση, αξιολόγηση της εφαρμογής της νομοθεσίας μετά τη θέση της σε ισχύ και αυτοδίκαιη κατάργηση νόμων δύο χρόνια μετά την ψήφισή τους, εφόσον ψηφίστηκαν για να αντιμετωπίσουν έκτακτες ή*

---

<sup>17</sup> μεθοδολογία της γκιλοτίνας: «είτε η Βουλή καταργεί ή απλουστεύει νομοθεσία που έχει αξιολογηθεί οριζόντια ή σε επίπεδο τομέα πολιτικής

Η αξιολόγηση λαμβάνει χώρα με βάση συγκεκριμένα κριτήρια καλής νομοθέτησης (αναγκαιότητας /νομιμότητας / αν είναι φιλική προς το χρήστη; Και / αν συμπεριλαμβάνονται χρεώσεις, είναι λογικές και αναγκαίες; Τα κριτήρια για την απάντηση σε κάθε μία ερώτηση αξιολογούνται από τρεις ομάδες εμπειρογνομόνων: α) δημοσίους υπαλλήλους στα Υπουργεία, β) εμπειρογνώμονες της αγοράς και γ) από στελέχη της κεντρικής μονάδας ή ομάδας που κάνει το συντονισμό. Επιπλέον, είναι προφανές πως όπου έχει εφαρμοστεί η μεθοδολογία της “γκιλοτίνας” χρειάζεται ισχυρή πολιτική βούληση στο ανώτατο επίπεδο του Προέδρου της Κυβέρνησης» (Σωτηρόπουλος & Χριστόπουλος, 2016)

*επείγουσες ανάγκες, και τέλος αλλαγή του νομοθετικού πλαισίου και βαθμιαία μεταβολή της νομολογίας, ώστε τα δικαστήρια να ελέγχουν σε συγκεκριμένες περιπτώσεις την ίδια τη διαδικασία παραγωγής νόμων από τη Βουλή» (Σωτηρόπουλος & Χριστόπουλος, 2016).*

## ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Η αλλαγή αφορά την δυνατότητα ανθρώπων , κοινωνικών ομάδων και οργανωμένων κοινωνικών δομών να αλλάζουν ανταποκρινόμενα στην μεταβαλλόμενη δυναμική του περιβάλλοντος. Προφανώς η αλλαγή δεν είναι από μόνη της αυταξία , αλλά όταν προκύπτει ως εξελικτική διαδικασία. Είναι κανόνας επιβίωσης.

Το ΝΔΜ προέκυψε όχι μόνο ως θεωρητική κατασκευή προσαρμογή των δομών διοίκησης σε νέες ανάγκες και τελείως διαφορετικές συνθήκες. Η δεκαετία του 1970 και η λήξη της 30ετούς περιόδου εκρηκτικής μεγέθυνσης που ακολούθησε τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο, όσο και η διαφοροποίηση των διοικητικών προσεγγίσεων είχαν αντίκτυπο στην δόμηση και του Δημοσίου Τομέα.

Η μεταβολή αυτή όμως δεν αποτέλεσε οργανωτική καθολικότητα. Οι αλλαγές πέρασαν από το «φίλτρο» των διοικητικών παραδόσεων και των συστημάτων πεποιθήσεων και πήραν διαφορετικό τόνο κατά χώρα.

Η ελληνική Δημόσια Διοίκηση καθυστέρησε να υιοθετήσει τις αλλαγές και αυτές δεν πήραν πάντοτε ολοκληρωμένο χαρακτήρα , ενώ πρόσκομμα αποτέλεσαν οι αντιστάσεις και οι παγιωμένες πρακτικές. Κατ' αυτόν τον τρόπο επιβεβαιώνει την θεώρηση την διαφοροποίησης των μεταρρυθμίσεων υπό το πρίσμα της διοικητικής παράδοσης και δυναμικής. Η υιοθέτηση σφαιρικής στρατηγικής και η εποπτεία των αλλαγών αποτελεί καθοριστικό παράγοντα επιτυχίας της Εθνικής Στρατηγικής για την Δημόσια Διοίκηση ώστε η τελευταία να ανταποκριθεί με επάρκεια στον ρόλο της.

## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ : Αποκρατικοποιήσεις

Οι ιδιωτικοποιήσεις αποτελούσαν την κορωνίδα των αλλαγών του ΝΔΜ , ιδιώς στις αγγλοσαξονικές χώρες. Σταδιακά έγιναν μια αποδεκτή πρακτική και από χώρες του κανονιστικού ηπειρωτικού μοντέλου Οι αποκρατικοποιήσεις και ιδιωτικοποιήσεις μπόηκαν δυναμικά στην agenda της ελληνικής συζήτησης για το μέγεθος του Δημοσίου

από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 με τον νόμο 2000/1991 που προέβλεπε την δυνατότητα εξόδου επιχείρησης ή νομικού προσώπου από τον έλεγχο του Δημοσίου. Ο σχετικός νόμος βρήκε εφαρμογή στην περίπτωση των επιχειρήσεων του ΟΑΕ, ενώ διάδοχός του υπήρξε ο Ν.3049/2002 βάσει του οποίου μετοχοποιήθηκαν αρχικώς οι ΔΕΚΟ.

Με την κρίση χρέους και την υπογραφή των 3845/2010 και 4046/2012 προχώρησε η αποκρατικοποίηση του Οργανισμού Προγνώσεως Αγώνων Ποδοσφαίρου (ΟΠΑΠ), του Οργανισμού Διεξαγωγής Ιπποδρομιών Ελλάδος (ΟΔΥΕ) η μετοχοποίηση της Εταιρίας Ύδρευσης Θεσσαλονίκης (ΕΥΑΘ), η ΤΡΑΙΝΟΣΕ θα μεταφέρθηκε στο ΤΑΙΠΕΔ συμφωνήθηκε η διαδικασία πώλησης με τον νέο μέτοχο της Hochtief, ολοκληρώθηκε η αποκρατικοποίηση του Οργανισμού Λιμένος Θεσσαλονίκης (ΟΛΘ), Οργανισμού Λιμένος Πειραιώς και 14 περιφερειακών αεροδρομίων.

Τέλος με τον 4389/2016 ρυθμίστηκε ο πλήρης διαχωρισμός της ΑΔΜΗΕ ΑΕ και της ΔΕΗ ΑΕ και για την διαχείριση των περιουσιακών στοιχείων του Ελληνικού Δημοσίου συστάθηκε η Ελληνική Εταιρία Συμμετοχών και Περιουσίας με θυγατρικές το Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας Δημοσίου, το Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας και την Εταιρία Δημοσίων Συμμετοχών.

## **ΠΗΓΕΣ/ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ**

### **α. Αναφορές στην νομοθεσία**

**Ενωσιακό Δίκαιο**

**Κανονισμός 1173/2011** του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Νοεμβρίου 2011 , για την αποτελεσματική επιβολή της δημοσιονομικής εποπτείας στη ζώνη του ευρώ

**Κανονισμός 1174/2011** του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Νοεμβρίου 2011 , σχετικά με κατασταλτικά μέτρα για τη διόρθωση των υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών στην ευρωζώνη

**Κανονισμός 1175/2011** του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Νοεμβρίου 2011 , που τροποποιεί τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1466/97 του Συμβουλίου για την ενίσχυση της εποπτείας της δημοσιονομικής κατάστασης και την εποπτεία και τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών

**Κανονισμός 1176/2011** του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Νοεμβρίου 2011 , σχετικά με την πρόληψη και τη διόρθωση των υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών

**Κανονισμός 1177/2011** του Συμβουλίου, της 8ης Νοεμβρίου 2011, που τροποποιεί τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1467/97 για την επιτάχυνση και τη διασαφήνιση της εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος

**Οδηγία 2006/123/ΕΚ** του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2006 , σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά

**Οδηγία 2011/85/ΕΕ** του Συμβουλίου, της 8ης Νοεμβρίου 2011, σχετικά με τις απαιτήσεις για τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών μελών

**N. 2000/1991** "Για την αποκρατικοποίηση, απλούστευση των διαδικασιών εκκαθάρισης, ενισχύσεως των κανόνων ανταγωνισμού και άλλες διατάξεις".

#### **Εθνικό Δίκαιο**

**N. 3049/2002** "Αποκρατικοποίηση επιχειρήσεων του Δημοσίου και άλλες διατάξεις."

**N. 3230/2004** "Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις"

**N. 3845/2010** "Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη-μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο"

**N 3839/2010** "Σύστημα επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων με αντικειμενικά και αξιοκρατικά κριτήρια – Σύσταση Ειδικού Συμβουλίου Επιλογής Προϊσταμένων (ΕΙ.Σ.Ε.Π.) και λοιπές διατάξεις"

**N. 3979/2011** "Για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και λοιπές διατάξεις"

**N. 4024/2011** Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο – βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012–2015

**N. 4046 /2012** "Έγκριση των Σχεδίων Συμβάσεων Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Ε.Τ.Χ.Σ.), της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Τράπεζας της Ελλάδος, του Σχεδίου του Μνημονίου Συνεννόησης μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Τράπεζας της Ελλάδος και άλλες επείγουσες διατάξεις για τη μείωση του δημοσίου χρέους και τη διάσωση της εθνικής οικονομίας"

**N. 4048/2012** "Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης"

**N.4250/2014** "Διοικητικές Απλουστεύσεις - Καταργήσεις, Συγχωνεύσεις Νομικών Προσώπων και Υπηρεσιών του Δημοσίου Τομέα - Τροποποίηση Διατάξεων του π.δ. 318/1992 (Α' 161) και λοιπές ρυθμίσεις"

**N. 4275/2014** "Τροποποίηση διατάξεων του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. (ν. 3528/2007) - Επιλογή προϊσταμένων οργανικών μονάδων και άλλες διατάξεις"

**N. 4369/2016** "Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων (διαφάνεια – αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις"

**N. 4389/2016** "Επείγουσες διατάξεις για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και άλλες διατάξεις"

**Προεδρικό Διάταγμα 318/1992** "Αξιολόγηση των ουσιαστικών προσόντων του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών - πλην των εκπαιδευτικών λειτουργών πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης - και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου".

**Προεδρικό Διάταγμα 82/2017** Οργανισμός του Υπουργείου Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης.

**Εγκύκλιοι**

Υ190/18.7.2006

ΔΠΠΑ/Φ.4/οικ.26397/27.12.2005



ΔΠΠΑ/Φ.4/οικ.7323/ 5.4.2006.

ΔΠΠΑ/Φ.4/οικ.527/1.3.2007

## β.Βιβλιογραφία-Αρθρογραφία

- Alesina, A., & R.Perotti. (1994). *The Political Economy of Fiscal Deficits* . Cambridge MA: National Bureau of Economic Research .
- Alt, J., & Shepsle, K. (1998, Δεκέμβριος). Rules , Restrictions , Constranints: Stuctures and Processes in the New Institutional Economics. *Journal of Theoretical and Institutional Economics*, σσ. 735-743. Ανάκτηση από <http://www.jstor.org/stable/40752108>
- Australian Public Service Commission 2017 <http://www.apsc.gov.au/about-the-apsc/the-commission>
- B.Stanford. (1998). What The Public Management Is Achieving : A Survey of Commonwealth Experience. Στο K. S. L.R. Jones, *Advances In Comparative Public Management* . JAI Press Inc.
- Baumgartner, F., & Jones, B. ((2009[1993])). *Agendas and Instability in American Politics* . Chicago/London: The University of Chicago Press.
- Bonzel, T. (2012). The European Union - A Unique Governance Mix. Στο D. Levi-Faur, *Oxford Handbook of Governance*. Oxford : Oxford University Press.
- Boyer, W. (1990, Μάρτιος). Political Science and the 21st Century: From Government to Governance. *PS: Political Science and Politics*, σσ. 50-54.
- Boyne, G. (1998, Winter ). Competitive Tendering In Local Government - A Review of Theory and Evidence. *Public Administration* , σσ. 695-712.
- Braudel F (1958) "Histoire et Sciences sociales : La longue durée" *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations* Volume 13 Numéro 4
- Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1965). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. University Of Michigan Press.
- Chevallier, J. (1993). *Διοικητική Επιστήμη* . Αθήνα Κομοτηνή: Αντ.Ν. Σάκκουλα.
- State Services Commission (2001). *Review of the Centre*. Wellington. Ανάκτηση από <http://www.ssc.govt.nz/current-problems-public-management>

- Cook, K. (1977, 1 1). Exchange and Power In Networks of Interorganizational Relations. *The Sociological Quarterly*, 18(1), σσ. 62-68.
- Crozier, M. (1964). *The Bureaucratic Phenomenon* . University of Chicago Press.
- Domberger, S., & P.Jensen. (1997, Δεκεμβριος ). Contracting Out By The Public Sector. *Oxford Review of Economic Policy* , σσ. 67-78.
- Dormberger, S., Meadowcroft, S., & Thompson, D. (1986, Νοέμβριος). Competitive Tendering and Efficiency. *Fiscal Studies*(4), σσ. 69-87. doi: 10.1111/j.1475-5890.1986.tb00530.x
- Dunleavy, P., Margretts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). *Digital Era Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Dyson, K. (1980). *The State Tradition In Western Europe*. Oxford UK: Robertson.
- E.H.Klijn. (2012). New Public Management and Governance : A comparison . Στο D. L. Faur, *The Oxford Handbook of Governance* . Oxford: Oxford University Publications .
- Ederlein, H. (2010). Economic Policy Making and Multi-Level Governance. Στο H. Ederlein, S. Walti, & M.Zurn, *Handbook on Multilevel Governance* . Cheltenham : Edward Elgar.
- Egeberg, M. (2004). An Organisational Approach to European Integration: Outline of A Complementary Perspective. *European Journal Of Political Research*, σσ. 199-219.
- F.Giavazzi, & Pagano, M. (1996, 3). *Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy Changes: International Evidence and the Swedish Experience*. NBER. Cambridge MA USA: NBER.
- Gayer, T., Rosen, H. S., Ράπανος, Β., & Καπλάνογλου, Γ. (2009). *Δημόσια Οικονομική* . Αθήνα: Κριτική .
- Giddens, A. (1979). *Central Problems In Social Theory* . London : Macmillan.
- Gow, J. I., & Dufour, C. (2000). Is The New Public Management A Paradigm ? Does It Matter? (C. Pollit, Επμ.) *International Review of Administrative Sciences*(66), σσ. 573-597.
- Greiling, D. (2005). Performance measurement in the public sector: the German experience". *International Journal of Productivity and Performance Management*(7), σσ. 551-567.
- Gruening, G. (2001, 4). Origin and Theoretical basis of New Public Management. *International Public Administration Journal*, σσ. 1-25.

- Hague, R., & Harrop, M. (2005). *Συγκριτική Πολιτική και Διακυβέρνηση*. Αθήνα: Κριτική.
- Halligan, J. (1996). The Diffusion of Civil Service Reform . Στο H. Bekke, J.Perry, & T.Toonen, *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Bloomington and Indiana: Indiana University Press.
- Hanf, K., & Sharpf, F. (1978). *Interorganizational Policy Making* . London : Sage.
- Harrison, S., Marnoch, G., & Pollit, C. (1992). *Just Managing : Power and Culture in the National Health Service*. Basington: Macmillan.
- Hindmoor, A. (1998, Spring ). The Importance of Being Trusted . *Public Administration* , σσ. 25-43.
- Hirsch, J., & Esser, J. (1994). The crisis of Fordism and the dimensions of a 'Post-Fordist' regional and urban structure. Στο A. Ash, *Post-Fordism. A Reader*. Oxford: Blackwell.
- Hix, S. (1998, 1(5)). The Study of the European Union II: The New Governance Agenda and its Rival. *Journal of European Public Policy* , σσ. 38-65.
- Hix, S. (1999). *The Political System of the European Union* . London: Palgrave.
- Hood, C. (1991, Spring). A Public Management For All Seasons? *Public Administration*, σσ. 3-19.
- Hooghe, L. (1995). Subnational Mobilisation in the European Union . Στο J. Hayward, *The Crisis of Representation in Europe*. London : Frank Cass.
- Hounshell, D. (1984). *From The American System to Mass Production, 1880-1932*. Baltimore : John Hopkins University Press .
- <http://www.free-power-point-templates.com/articles/free-360-employee-evaluation-feedback-template/>. (χ.χ.).
- I.Bache. (2012). Multilevel Governance in the European Union . Στο D. Levi-Faur, *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford : Oxford University Press.
- Jessop, B. (1992). Fordism and post-Fordism: A critical reformulation. Στο M. Storper., & A. Scott, *Pathways to industrialization and regional development*. London : Routledge .
- Jos C. N. Raadschelders. (2017). *Handbook of Administrative History*. Νέα Υόρκη , USA : Routledge .
- Kassim, H. (2003). The European Administration: Between Europeanization and Domestication. Στο J. Hayward, & A. Menon, *Governing Europe* . Oxford: Oxford University Press.

- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2009). *Governance Matters VIII: Governance Indicators for 1996-2008*. World Bank Policy Research Working Papers.
- Kettle, D. F. (2005). *The Global Public Management Revolution*. Washington D.C.: The Brookings Institution Press.
- Kickert, W. (2008). *The Study of Public Management in Europe and the US*. Στο W. Kickert. New York: Routledge.
- Klages, H., & E.Löffler. (1996). *Public Sector Modernisation In Germany: Resent Trends and Emerging Strategies*. Στο N. Flynn, & F. Strehl, *Public Sector Management In Europe*. London: Prentice Hall / Harvester Wheatsleaf.
- Klijn, E. (2003). *Governance In the Hollow State: Managing and connecting Networks. Observation on Management: Contracting Out , Process Management or Combination?* *Public Management Review*, 4(2), σσ. 149-165.
- Klijn, E., Edelenbos, J., & M.Hughes. (2007). *Public -Private Partnership: A Two Headed Reform. A comparison of PPP in England and Netherlands*. Στο C. Pollit, S. V. Thiel, & V. Homburg, *New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives*. Houndmills , Basington , Hamshire UK and New York : Palgrave Macmillan.
- Klijn, E., T.Ysa, E.Berman, J.Edelenbos, & Chen, D. (2015, 111-139). *The Influence of Trust on Network Performance in Taiwan, Spain, and the Netherlands: A Cross-Country Comparison*. *International Public Managment Journal*, 19(1).
- Klijn, E., & Koppenjan, J. (2016). *Governance Networks in the Public Sector*. London - New York: Routledge.
- Kooiman, J. (1993). *Findings , Speculations , Recomendations* . Στο J. Kooiman, *Modern Governance*. London: Sage.
- Kooiman, J. (1999, 1). *Social-Political Governance Overview , reflections and design*. *Public Management: International Journal of Research and Theory*, σσ. 67-92.
- Kuhlmann, S., & Wollman, H. (2014). *Introduction to Comparative Public Administration* . Cheltenham: Edward Elgar Publishing Lmt.
- Kuhn, T. S. (1970). *The Structures of Scientific Revolutions* . Chicago IL: University of Chicago Press.
- Langrod, G. (1964). "Εκθεσεις αφορώσα την Διοικητικήν Αναδιοργάνωσιν εν Ελλάδι. Στο A. Μακροδημήτρης, & Ν. Μιχαλόπουλος (Επιμ), *Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση* (2000 εκδ.). Αθήνα: Παπαζήση.

- Laurie E. Pierce . (1995 ). *The Scribes and Scholars of Ancient Mesopotamia* . Στο J. M.Sasson, *Civilization of the Near East* . Νέα Υόρκη : Macmillan Library Reference USA .
- Levi-Faur, D. (2012). From "Big Government" to "Big Governance". Στο D. Faur, *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford : Oxford University Press.
- Lynn, L. (2012). The Many Faces of Governance? Adaptation? Transformation? Both? Neither? Στο D. Levi-Faur, *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- M.Bevir, & Rhodes, R. (2001 , 3 9). *e-scholarship.org*. Ανάκτηση από <http://escholarship.org/content/qt0bw2p1gp/qt0bw2p1gp.pdf>
- M.Holmes, & Sand, D. (1995, 5). Management Reform: Some Practitioner Perspectives on the Past Ten Years. *Governance*, σσ. 551-578.
- Mankiw, G.N. *The Growth of Nations* (1995) Brookings Papers on Economic Activity, Washington D.C. Brookings Institution
- March, J., & Olsen, J. (1976). *Ambiguity and Choise In Organisations* . Bergen Norway: Universitetforlaget.
- Markellos, K., Markellou, P., Panayotaki, A., & Stergianelli, E. (2007). Current State of E-Governance Initiatives. *Journal of Bussines Systems. Governance and Ethics* , 2(3). Ανάκτηση από <https://jbsge.vu.edu.au/index.php/jbsge/article/view/111/162>
- Marks, G., L.Hooghe, & K.Blank. (1996, 3). European Integration from the 1980s: Statecentric v. Multilevel Governance. *Journal Of The Common Market Studies*, σσ. 341-378.
- Milward, H., & Provan, K. (2000, Απρίλιος ). Governing the Hollow State . *Journal Of Public Administration Research and Theory*, σσ. 359-379.
- Muller, P., & Surel, Y. (2002). *Η Ανάλυση των Πολιτικών του Κράτους- Ανάλυση των Δημοσίων Πολιτικών* . Αθήνα : Τυποθείτω - Γιώργος Δαρδανός .
- Nagel, S. S. (1980). *The Policy Studies Handbook* . Lexington Massachussets : The Lexington Press.
- Niall Ferguson . (2013). *The Cash Nexus: Money and Politics in Modern History, 1700-2000*. Λονδίνο : Penguin Books .
- Niskanen, W. A. (1971 ). *Bureaucracy and Representative Goverment* . Aldine Atherton.
- Nugent, N. (2010 ). *Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση - Ιστορία , Θεσμοι , Πολιτικές*. Αθήνα : Σαββάλας.

- O.E.C.D. (2011). *Greece: Review of the Central Administration, OECD Public Governance Reviews*. OECD Publishing .
- O.E.C.D. (1996) "The Knowledge Based Economy" Paris OECD
- Ogus, A. (1994), *Regulation: Legal Form and Economic Theory*. Oxford: Oxford University Press
- Olson, M. (1971). *The Logic of Collective Action : Public Goods and The Theory of Groups*. Cambridge MA USA: Harvard University Press.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1993). *Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the Public Sector*. New York : Plume .
- Parsons, W. (1995). *Public Policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis* . Edward Elgar Publishing Ltd .
- Persson, T., & G.Tabellini. (1997 ). *Political Economics & Macroeconomic Policy* . Cambridge MA: National Bureau of Economic Research .
- Peters, B. G. (2000). *Globalization , Institutions and Governance*. Στο B. Peters, & D. Savoie, *Governance In the 21st Century* . Montreal : Canadian Centre of Management Development ; McGill-Queens University Press.
- Pierre, J. (1995). *Bureaucracy in the Modern State: An Introduction to Comparative Public Administration* . Northampton MA USA: Edward Edgar Publishing .
- Pierre, J. (2012). *Governance and institutional Flexibility* . Στο D. Levi-Faur, *Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollit, C. (2003). *The Essential Public Manager* . Maidenhead UK: Open University Press - McGrawHill.
- Pollit, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform -A Comparative Analysis -New Public Management , Governance and the Neoweberian State*. New York: Oxford University Press.
- Pollit, C., & S.Dan. (2011). *The Impacts Of The New Public Management In Europe : A Meta-Analysis* . Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future – [www.cocops.eu](http://www.cocops.eu) .
- Pollit, C., Thiel, S. V., & Homburg, V. (2007). *New Public Management In Europe , Adaptations and Alternatives* . New York: Palgrave Macmillan .
- Posner, Richard A. (1974), "Theories of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics & Management Science* 5: 335-358.

- Porta, R. L., Lopez-de-Silanes, F., A.Sneifer, & R.Vishny. (1999, December). The Quality Of Government. *Journal of Law , Economics and Organization*, σσ. 1113-1155.
- Reinhard, C. (2008). Public Management In Germany . Στο W. Kickert, *The Study of Public Management in Europe and the US*. London and New York: Routledge.
- Rhodes, R. (1988). *Beyond Westminster and Whitehall: The subcentral governments of Britain* . London: Unwin Hyman .
- Richardson, J. (2001). Policy Making In The EU: interests , ideas and garbage can of primeval soup. Στο J. Richardson, *European Union: Power and Policy Making* . London: Routledge .
- Sabatier, P. (1988, 2-3). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy oriented learning therein. *Policy Sciences*, σσ. 129-168.
- Sabatier, P., & Jenkins-Smith, H. (1993). *Policy Change and Learning : An advocacy coalition approach* . Westview Press.
- Samuelson, P. A. (1954, Νοέμβριος). The Pure Theory of Public Expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, Vol 36.
- Schneider, V. (2012). Governance and Complexity. Στο D. L. Faur, *The Oxford Handbook of Government* . Oxford UK: Oxford University Press.
- Sherwood, F., & Page, W. (1976, Ιανουάριος/Φεβρουάριος). MBO and Public Management. *Public Administration Review*, σσ. 5-12.
- Simon, H. A. (1976). *Administrative behavior : A study of the decision making in administrative organization*. New York : The Free Press.
- Simon, H. A., Smithburg, D. W., & Thompson, V. (1962). *Public Administration*. New York: Alfred Knopf.
- Snellen, I. (2000). Public Sector In Information Society . Στο B. Peters, & D. Savoie, *Governance in the Twenty First Century* . Montreal & Kingston , London , Bufallo: Canadian Centre of Management Development & McGill-Queen's University Press.
- Sotiropoulos, D.A. & Spanou, K. " The Odyssey of Administrative Reforms in Greece, 1981-2009: A Tale of Two Reform Paths" *Public Administration* 89 (3) John Wiley & Sons Ltd
- Stingler, G. (1971, Spring). The Theory Of Economic Regulation. *Bell Journal Of Economics & Management Science*, 2(1), σσ. 3-21.

- Stoker, G. (1999). *The New Public Management of British Local Governance*. London: King's Fund.
- Strid, L. (2004). Comparative Municipal Quality Networks In Sweden . Στο J. Bogumil, & H. Wollman, *Leistungsmessung und vergleich in Politic und Verwaltung* . Wiesbaden : VS Verlanf fur Sozialenwissenshcaften.
- Taylor, (. W. (1913). *The Principles of Scientific Management*. New York & London: Harper & Brothers Publishers .
- Terpan, F. (2015, 1). Soft Law in the European Union - The Changing Nature of EU Law. *European Law Journal*(21).
- Tullock, G. (1965). *Politics of Bureaucracy* . Wachington DC : The Public Affairs Press.
- Tullock, J. M. (1965 ). *The Calculus of Consent : Logical foundations of Constitutional Democracy* . University of Michigan Press.
- Veggeland, N. (2007). *Paths of Public Management in the Global Age Lessons from Scandinavia* . Cheltenham , UK . Northampton MA USA: Edward Elgar.
- Wagner, A. (1892, Winter). Grundlegung der politischen Ökonomie. . Leipzig.
- Wallace, H. (1990). Making Multilateral Negotiations Work . Στο W.Wallace, *The Dynamics of European Integration* . London/ New York: Pinter.
- Walti, S. (2010). Multi Level Enviromental Governance. Στο H. Ederlein, S. Walti, & M.Zurn, *Handbook on Multi-level Governance*. Cheltenham : Edward Elgar.
- Weber, M., Gerth, H., & Mills, C. W. (2009). *From Max Weber: Essays In Sociology* . Oxford and New York : Routledge .
- Weber, Max. (2009 ). *Οικονομία και Κοινωνία -Η Κοινωνιολογία της Εξουσίας* (Τόμ. 5ος ). (Θ. Γκούρας, Επιμ., & Θ. Γκούρας, Μεταφρ.) Εκδ Σαββαλα .
- Williamson, O. (1979, 2). Transaction Cost Economics : The Governance of contractual relations. *Journal of Law & Economics*(22).
- Witley, R. (1984). The development of management studies As fragmented adhocracy. *Social Science Information*(23), σσ. 775-818.
- Wright, V. (2001). The National Co-ordination of European Policy Making: Negotiating the quangmire. Στο J. Richardson, *European Union. Power and Policy-making* . London: Routledge.
- Yesilkagit, K. ( 2010). The Future of Administrative Tradition: Tradition as Ideas and Structures. Στο M.Painter, & B. G. Peters, *Tradition and Public Administration*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire : Palgrave Macmillan.



- A. Bartoli. (2008). *Public Management In France*. Στο W. Kickert, *The Study of Public Management in Europe and the US: A comparative analysis of National distinctiveness*. London and New York : Routledge.
- Αλεξόπουλος, Ν. (2007). Σημειώσεις Παραδόσεων Ανάλυση Δημόσιας Πολιτικής Τμήμα Πολιτικές Επιστήμης Πανεπιστημιο Κρήτης. Ρεθυμνο.
- Καραβασίλης, Ι. (2012). *Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση στη Διοίκηση και Οργάνωση Δημοσίων Οργανισμών*. Πανεπιστήμιο Μακεδονίας , Οικονομικών και Κοινωνικών Επιστημών / ΕΑΔΔ.
- Καράγιωργας , Δ (1979) Δημόσια Οικονομική Ι : Οι Οικονομικές Λειτουργίες του Κράτους Εκδ. Παπαζήση ´
- Καράγιωργας , Δ (1981) Δημόσια Οικονομική ΙΙ : Οι Δημοσιονομικοί Θεσμοί Εκδ, Παπαζήση
- Καρβούνης, Α. (2012) "Η Οργάνωση και Λειτουργία του Κράτους" Εκδ. Πατάκη
- Καρκατσούλης, Π. (2001). Η Διακυβέρνηση ως περιεχόμενο και διαδικασία λήψης απόφασης για τις δημόσιες υποθέσεις. *Επιστήμη και Κοινωνία*(7).
- Καρκατσούλης, Π. (2004). *Το Κράτος σε Μετάβαση - Από τη "διοικητική μεταρρύθμιση" και το "νέο δημόσιο μανατζμεντ" στη "διακυβέρνηση"*. Αθήνα: Σιδέρης .
- Μακρυδημήτρης Α. & Μιχαλόπουλος, Ν. *Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για την Δημόσια Διοίκηση 1998-2000* Εκδ. Παπαζήση
- Μακρυδημήτρης, Α. (2010). *Δημόσια Διοίκησης* . Αθήνα: Εκδ. Σάκκουλα ΑΕ.
- Μιχαλόπουλος, Ν. (2003). *Από την Δημόσια Γραφειοκρατεία στο Δημόσιο Management*. Αθήνα : Παπαζήσης.
- Ραμματά, Μ. (2011). *Σύγχρονη Ελληνική Δημόσια Διοίκηση - Ανάμεσα στην Γραφειοκρατεία και στο Μανατζμεντ*. Αθήνα: Κριτική.
- Σπανού, Κ. (2001) "Δημόσια Διοίκηση και Δημόσια Πολιτική" σε Αντ. Μακρυδημήτρης & Ε. Σπηλιωτοπούλος "Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα" Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών Εκδ. Αντ Σάκκουλας
- Σπανού, Κ. (2010) *"Αδυναμία αυτοδιόρθωσης. Παράγοντες υπονόμησης των εξορθολογιστικών παρεμβάσεων»* σε Κ. Σπανού *Δημόσιες πολιτικές στην Ελλάδα. Όψεις και αντιφάσεις* Εκδ. Παπαζήσης
- Σταματακος, Ι. (1990). *Λεξικόν της Αρχαίας Ελληνικής Γλώσσης*. Αθήνα: Βιβλιοπρομηθευτική.

- Σωτηρόπουλος, Δ., & Χριστόπουλος, Λ. (2016). *Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα: Ανάλυση Αποτυχιών του Παρελθόντος και Προτάσεις Βελτιωτικών Παρεμβάσεων*. Αθήνα: Διανέοσις .
- Τσινισιζέλης, Μ.Ι. & Χρυσοχόου, Δ.Ν. "Πολιτική Θεωρία της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης: Από τον Λειτουργισμό στο Νέο Ρεπουμπλικανισμό" στο Ν.Μαραβέγιας - Μ.Ι. Τσινισιζέλης "Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση: Οργάνωση και Πολιτικές-50 Χρόνια" 2007 Εκδ.Θεμέλιο
- Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης. (2017). *Εθνική Στρατηγική Για την Διοικητική Μεταρρύθμιση 2017-2019*. Αθήνα: Υπουργείο Διοικητικής Αναδιοργάνωσης.
- Υ.Δ.Μ.Η.Δ. (2012). *Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση*. Αθήνα: Υ.Δ.Μ.Η.Δ.
- Υ.Δ.Μ.Η.Δ. (2014). *Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2014-2016*. Αθήνα: Υ.Δ.Μ.Η.Δ.
- Υπουργείο Ψηφιακής Πολιτικής (2017) *Εθνική Ψηφιακή Στρατηγική*
- Χριστοπούλου, Σ. (2008). *Δημόσια Πολιτική για την Διοικητική Μεταρρύθμιση: Η προσπάθεια μέτρησης της απόδοσης και καθιέρωσης συστήματος Διοίκησης Μέσω Στόχων*. Αθήνα: Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης / ΕΚΔΔΑ.



Ευρωπαϊκή Ένωση  
Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής  
και Επενδυτικής Τύχευσης

Ε.Π.  
**ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ  
ΔΗΜΟΣΙΟΥ  
ΤΟΜΕΑ**  
LONEX



ΕΣΠΑ  
2014-2020  
ανάπτυξη - εργασία - αλληλεγγύη

Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)

Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Ταύρος

τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479

[www.ekdd.gr](http://www.ekdd.gr)

