



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ

ΓΕΝΙΚΟ ΤΜΗΜΑ ΛΑΡΙΣΑΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

«ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ»

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**«Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΣΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ
ΣΥΣΤΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ»**

ΤΗΣ

ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΑΣ ΦΕΡΦΥΡΗ

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: ΠΑΝΑΓΙΩΤΗΣ ΚΑΡΚΑΤΣΟΥΛΗΣ

ΛΑΡΙΣΑ, ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΣ 2021

Υπεύθυνη Δήλωση

«Δηλώνω υπεύθυνα ότι η συγκεκριμένη μεταπτυχιακή διπλωματική εργασία για τη λήψη του μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών του ΠΜΣ Πλήρους Φοίτησης του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας «Δημόσια Διοίκηση και τοπική Αυτοδιοίκηση» έχει συγγραφεί από εμένα προσωπικά και δεν έχει υποβληθεί ούτε έχει εγκριθεί στο πλαίσιο κάποιου άλλου μεταπτυχιακού ή προπτυχιακού τίτλου σπουδών, στην Ελλάδα ή στο εξωτερικό. Η εργασία αυτή έχοντας εκπονηθεί από εμένα, αντιπροσωπεύει τις προσωπικές μου απόψεις επί του θέματος και το κείμενο είναι γραμμένο με τα δικά μου λόγια και δεν αποτελεί προϊόν λογοκλοπής από τρίτες πηγές. Οι πηγές στις οποίες ανέτρεξα για την εκπόνηση της συγκεκριμένης διπλωματικής αναφέρονται στο σύνολό τους, δίνοντας πλήρεις αναφορές στους συγγραφείς, συμπεριλαμβανομένων και των πηγών που ενδεχομένως χρησιμοποιήθηκαν από το διαδίκτυο».

Η Δηλούσα

Φερφυρή Κωνσταντία

Στον σύζυγό μου Βαγγέλη

και στον γιο μου Σωτήρη.

Ευχαριστίες

«Ολοκληρώνοντας τις μεταπτυχιακές μου σπουδές στη Δημόσια Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση αισθάνομαι την ανάγκη να ευχαριστήσω όλους όσους συνέβαλαν στην πραγματοποίηση των στόχων μου για απόκτηση πολύτιμων γνώσεων και εμπειριών. Θέλω να ευχαριστήσω τους καθηγητές και εισηγητές του προγράμματος για την διδασκαλία και υποστήριξή τους σε όλη τη διάρκεια των σπουδών μου. Ιδιαίτερα θέλω να ευχαριστήσω τον επιβλέποντα καθηγητή μου κ. Καρκατσούλη Παναγιώτη για την πολύτιμη βοήθειά του στην ολοκλήρωση της παρούσας μεταπτυχιακής εργασίας».

Περίληψη

Στην παρούσα εργασία περιγράφεται το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ και η εφαρμογή του στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Αποτυπώνονται τα προβλήματα που διαχρονικά έχουν καταγραφεί στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα και οι μεταρρυθμίσεις που έχουν επιχειρηθεί την τελευταία δεκαετία. Στόχος της εργασίας είναι να αποτυπώσει το σύνολο των μεταρρυθμίσεων που έχουν γίνει στην ελληνική δημόσια διοίκηση, να προσδιορίσει το βαθμό αποτελεσματικότητας τους και την εκπλήρωση του σκοπού της εφαρμογής τους. Επίσης, στόχο έχει να διερευνήσει αν η Διοίκηση δίνει έμφαση στην ανάπτυξη των ανθρώπινων πόρων, προκειμένου να ηγηθεί στην προσπάθεια μεγαλύτερης διείσδυσης του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ στη δημόσια διοίκηση.

Τα αποτελέσματα δείχνουν πως η ελληνική δημόσια διοίκηση προσπαθεί ακόμα να βρει το βηματισμό της, ώστε να καταστεί αποτελεσματική και να προσφέρει αποτελεσματικές υπηρεσίες στον πολίτη, δέκα χρόνια μετά από την κρίση που φανέρωσε το πλήθος των αδυναμιών της. Συμπεραίνεται λοιπόν, η ανάγκη για τη συνέχιση των μεταρρυθμίσεων και τη μεγαλύτερη διείσδυση της τεχνολογίας στις υπηρεσίες του δημόσιου τομέα, προς την εξυπηρέτηση του πολίτη και των επιχειρήσεων. Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ δε μπόρεσε να βρει αποτελεσματική εφαρμογή στην Ελλάδα, όπως έγινε σε άλλες χώρες στον κόσμο. Χρειάζεται να γίνουν ακόμη βήματα προς αυτήν την κατεύθυνση, με τη χώρα να πρέπει να εκμεταλλευτεί τη στιγμή, συνεχίζοντας τις μεταρρυθμίσεις που ξεκίνησε, σχεδόν, χωρίς σχεδιασμό, τα πρώτα χρόνια της κρίσης.

Λέξεις Κλειδιά: Δημόσια Διοίκηση, Διοικητική Μεταρρύθμιση, Ελλάδα, Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων, Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ, Κρίση.

Abstract

This diploma thesis describes the New Public Management and their application in the Greek public administration. The problems that have been recorded over time in the operation of the public administration in Greece and the reforms that have been attempted in the last decade are reflected. The aim of the work is to capture all the reforms that have been made in the Greek public administration, to determine the degree of their effectiveness and the fulfillment of the purpose of their implementation. Also aims to investigate whether the Leader Management emphasizes at the development of human resources, in order to lead the effort of greater penetration of the NPM in the public administration.

The results show that the Greek public administration is still trying to find its footing, in order to become effective and offer effective services to the citizen, ten years after the crisis that revealed the multitude of its weaknesses. It is concluded that there is a need for continued reforms and greater penetration of technology in public sector services, to serve citizens and businesses. The New Public Management could not find effective implementation in Greece, as in other countries around the world. There is a need for more steps to be taken in this direction, with the country having to seize the moment, continuing the reforms that began, almost without planning, in the first years of the crisis.

Keywords: Public Administration, Administrative Reform, Greece, Reform Program, New Public Management, Crisis

Περιεχόμενα

Περίληψη	4
Abstract	5
Περιεχόμενα.....	6
Εισαγωγή	8
Κεφάλαιο 1: Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (ΝΔΜ).....	11
1.1 Αρχικές επισημάνσεις για το ΝΔΜ	11
1.2 Σχετικά με τη δημόσια διοίκηση.....	23
1.3 Η παγκόσμια κρίση του 2008 και το ΝΔΜ.....	26
Κεφάλαιο 2: Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση	29
2.1 Διαχρονική εξέλιξη της ελληνικής δημόσιας διοίκησης	29
2.2 Η πρόσφατη κρίση	40
2.3 Προβλήματα που δημιουργήθηκαν από την κρίση.....	46
Κεφάλαιο 3: Οι μεταρρυθμίσεις στην ελληνική δημόσια διοίκηση την τελευταία δεκαετία	51
3.1 Πλαίσιο μεταρρυθμίσεων στην ελληνική δημόσια διοίκηση	51
3.2 Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση (e-Government)	58
3.2.1 Η Πύλη Ερμής	62
3.2.2 Σύζευξις	63
3.2.3 ΚΗΔΜΗΣ – ΕΣΗΔΗΣ	63
3.2.4 Διαύγεια	64
3.3 Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (Κ.Ε.Π.)	65

3.4 Απογραφή δημοσίων υπαλλήλων	66
3.5 Καταγραφή φορέων της δημόσιας διοίκησης	68
3.6 Οδικός χάρτης μεταρρυθμίσεων στην ελληνική δημόσια διοίκηση	69
3.7 Το ανθρώπινο δυναμικό της ελληνικής δημόσιας διοίκησης	71
Κεφάλαιο 4: Σχετικές Μελέτες.....	76
Συμπεράσματα	83
Βιβλιογραφικές Αναφορές.....	87
Ελληνόγλωσση.....	87
Ξενόγλωσση.....	89
Νομοθεσία.....	95

Εισαγωγή

Εδώ και πολλά χρόνια έχει ξεκινήσει από το εξωτερικό μια μεγάλη προσπάθεια αλλαγής του τρόπου λειτουργίας του δημόσιου τομέα, με σκοπό να γίνει περισσότερο αποτελεσματικό και να καλύπτει επαρκώς τις ανάγκες των πολιτών και των επιχειρήσεων. Αυτή η νέα φιλοσοφία διοίκησης έχει ονομαστεί Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (ΝΔΜ) θέλοντας να αναδείξει το νέο τρόπο λειτουργίας των υπηρεσιών που εντάσσονται στη σφαίρα της δημόσιας διοίκησης.

Πολλές είναι οι χώρες που έχουν προχωρήσει σημαντικά στην υιοθέτηση των βασικών αρχών του ΝΔΜ και έχουν δημιουργήσει ένα δημόσιο τομέα-πρότυπο, που παράγει αποτελέσματα και λειτουργεί με γνώμονα την πλήρη ικανοποίηση των συναλλασσόμενων. Ο αποδοτικός τρόπος λειτουργίας του δημόσιου τομέα, συμβάλει στην οικονομική ανάπτυξη της χώρας ενώ ταυτίζεται στενά και με την γενικότερη ανάπτυξή της, καθώς συντελεί στην αποτελεσματική λειτουργία και του ιδιωτικού τομέα της οικονομίας.

Οι χώρες που έχουν κατορθώσει να εφαρμόσουν με επιτυχία τις πρακτικές του ΝΔΜ στην δημόσια διοίκηση, αντιμετωπίζουν με μεγαλύτερη επιτυχία τις καταστάσεις κρίσεων, όπως την πρόσφατη οικονομική κρίση. Σε αντίθεση, χώρες όπου ο δημόσιος τομέας αντιμετωπίζει στρεβλώσεις και λειτουργεί με χαρακτηριστικά του παρελθόντος, έχουν αδυναμία αποτελεσματικής αντιμετώπισης των δύσκολων καταστάσεων. Αυτό το γεγονός φάνηκε και από την πρόσφατη οικονομική κρίση στην Ελλάδα η οποία επειδή δεν έχει υιοθετήσει στη στρατηγική της, τις βασικές αρχές του ΝΔΜ, αδυνατεί να ανταπεξέλθει με επιτυχία στις προκλήσεις που δημιουργεί η κρίση.

Σήμερα, ο εκσυγχρονισμός της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης φαίνεται πως βρίσκεται ψηλά στην ατζέντα της πολιτείας, με τις αλλαγές που επιχειρούνται να είναι πολλές και σημαντικές.

Για την ανάπτυξη της εργασίας και την απάντηση στα ερευνητικά ερωτήματα θα γίνει χρήση της πρόσφατης ελληνόγλωσσης και ξενόγλωσσης βιβλιογραφίας.

Στόχος είναι να μην υπάρξει συσσώρευση πληροφοριών, αλλά να πραγματοποιηθεί κριτική επεξεργασία του θέματος. Η επιχειρηματολογία θα αναπτυχθεί βαθμιαία εντός του κύριου σώματος της εργασίας με τρόπο επαγωγικό. Ο επαγωγικός τρόπος σημαίνει πως η ανάλυση του θέματος θα γίνει από παράγραφο σε παράγραφο και από ενότητα σε ενότητα. Επίσης, η μετάβαση στα επιμέρους τμήματα του κυρίως θέματος, θα επιχειρηθεί να γίνει με λογική αλληλουχία, χωρίς επαναλήψεις και επικαλύψεις.

Από τη διπλωματική εργασία προσδοκάται πως θα εξαχθούν σημαντικά συμπεράσματα όσον αφορά το βαθμό εισαγωγής στοιχείων του ΝΔΜ στην ελληνική δημόσια διοίκηση, την αποτελεσματικότητα των μεταρρυθμίσεων που έχουν πραγματοποιηθεί την τελευταία δεκαετία και τη συμμετοχή των ανθρώπινων πόρων του δημόσιου τομέα στην αποτελεσματικότητα των μεταρρυθμίσεων και κατά πόσο αυτές οι μεταρρυθμίσεις έχουν συμβάλει στην ενίσχυση της παραγωγικότητας και απόδοσης των υπαλλήλων.

Τα ερευνητικά ερωτήματα που επιχειρεί να απαντήσει η εργασία είναι:

- 1) Εφαρμόζεται ικανοποιητικά το ΝΔΜ στην ελληνική δημόσια διοίκηση;
- 2) Οι μεταρρυθμίσεις που έχουν εφαρμοστεί από την κρίση μέχρι σήμερα, στην ελληνική δημόσια διοίκηση, έχουν πετύχει;
- 3) Δίνεται έμφαση από την ελληνική δημόσια διοίκηση στο ανθρώπινο δυναμικό, έτσι ώστε να συνεισφέρει στην εισαγωγή του ΝΔΜ στην ελληνική δημόσια διοίκηση;

Στο πρώτο κεφάλαιο αναφέρονται ζητήματα σχετικά με το ΝΔΜ. Αρχικά προσδιορίζονται οι συνθήκες που έχουν οδηγήσει στο σχεδιασμό και την ανάπτυξη του ΝΔΜ και ο τρόπος εφαρμογής του σε διάφορες χώρες του κόσμου. Εν συνεχεία αναφέρεται η περίοδος της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης και η επίδραση στο ΝΔΜ και στα συστήματα δημόσιας διοίκησης των χωρών όλου του κόσμου.

Το δεύτερο κεφάλαιο είναι αφιερωμένο στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση. Αποτυπώνεται η διαχρονική εξέλιξη της δημόσιας διοίκησης στη χώρα, τα

προβλήματα που έχουν εντοπιστεί και οι προκλήσεις που έχουν ενταθεί από την κρίση και έκτοτε.

Στο τρίτο κεφάλαιο γίνεται αναφορά στις μεταρρυθμίσεις που έχουν πραγματοποιηθεί στην ελληνική δημόσια διοίκηση την τελευταία δεκαετία και επιχειρείται η κριτική ανάλυση των αποτελεσμάτων από την εφαρμογή τους. Τονίζεται δε ο ιδιαίτερα σημαντικός ρόλος του ανθρώπινου δυναμικού στην επιτυχή εφαρμογή των διοικητικών μεταρρυθμίσεων. Επίσης, παρουσιάζεται ο οδικός χάρτης των μεταρρυθμίσεων για την ελληνική δημόσια διοίκηση στο μέλλον.

Στο τέταρτο και τελευταίο κεφάλαιο της διπλωματικής, παρουσιάζονται τα αποτελέσματα σχετικών ερευνών για τις μεταρρυθμίσεις που έχουν πραγματοποιηθεί στην ελληνική δημόσια διοίκηση την τελευταία δεκαετία.

Στόχος της διπλωματικής εργασίας είναι να εξετάσει το ελληνικό σύστημα δημόσιας διοίκησης, όπως αυτό έχει διαμορφωθεί την τελευταία δεκαετία και μετά την παγκόσμια οικονομική κρίση, προκειμένου να διερευνηθεί η προσαρμογή της ελληνικής δημόσιας διοίκησης στις επιταγές του ΝΔΜ.

Κεφάλαιο 1: Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (ΝΔΜ)

1.1 Αρχικές επισημάνσεις για το ΝΔΜ

Το ΝΔΜ έχει γίνει ένα διεθνές πρότυπο για τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης. Ο όρος ΝΔΜ προήλθε αρχικά από τη Νέα Ζηλανδία, περιγράφοντας τις μεταρρυθμίσεις που ξεκίνησαν εκεί τη δεκαετία του 1980. Σήμερα, το ΝΔΜ χρησιμοποιείται ως γενικός όρος για την κίνηση παρόμοιων μεταρρυθμίσεων δημόσιας διαχείρισης που πραγματοποιούνται σε ολόκληρο τον κόσμο (Schedler & Proeller, 2000).

Οι μεταρρυθμίσεις του ΝΔΜ ξεκίνησαν στις αγγλοσαξονικές χώρες όπως το Ηνωμένο Βασίλειο, οι ΗΠΑ και η Νέα Ζηλανδία. Ωστόσο, την ίδια περίοδο, το όνομα και οι βασικές του ιδέες συζητούνται στις περισσότερες δυτικές χώρες, όπως και σε πολλές χώρες της ηπειρωτικής Ευρώπης οι οποίες ισχυρίζονται ότι έχουν ήδη ξεκινήσει μεταρρυθμίσεις τέτοιου τύπου.

Ένα σημαντικό στοιχείο του ΝΔΜ είναι ο στρατηγικός σχεδιασμός, που αποτελεί ένα σημαντικό εργαλείο αξιολόγησης και ελέγχου της αποτελεσματικότητας και της απόδοσης κάθε οργάνωσης (Hendrick, 2000). Η σημαντικότητα της στρατηγικής σχετίζεται στενά με την υιοθέτηση πρακτικών και δράσεων, προκειμένου το σύνολο των υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης να παρέχουν υπηρεσίες, που να ανταποκρίνονται στις προσδοκίες των πολιτών και των επιχειρήσεων (Ugboro et al, 2011).

Η προσπάθεια σχεδιασμού της νέας φιλοσοφίας λειτουργίας των υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης, γίνεται σε μια περίοδο όπου το περιβάλλον συνεχώς μετασχηματίζεται. Αυτός ο μετασχηματισμός έχει δημιουργήσει την αναγκαιότητα ο δημόσιος τομέας να οδηγηθεί σε πιο υψηλούς ρυθμούς ανάπτυξης, ώστε να βελτιωθεί συνολικά η λειτουργία των υπηρεσιών και να ενισχυθούν ποιοτικά οι παρεχόμενες προς τον πολίτη υπηρεσίες. Αυτός είναι ένας σημαντικός λόγος, για τον οποίο

χρειάζεται να ληφθεί μέριμνα για την ενίσχυση και ανάπτυξη των ανθρώπινων πόρων, καθώς συνδέονται στενά με την αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης (Ρωσσίδης και συν, 2016).

Μέσω της υιοθέτησης της νέας αυτής φιλοσοφίας, επιχειρείται στην πραγματικότητα να εκσυγχρονιστεί ο δημόσιος τομέας, με την άσκηση πολιτικών και δράσεων που θα εμπεριέχουν στοιχεία διοίκησης, που λαμβάνουν χώρα στον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας. Προς την κατεύθυνση της αλλαγής, σημαντική παράμετρο αποτελεί η ενίσχυση της απόδοσης και η αλλαγή στο μοντέλο λειτουργίας της διοίκησης του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης (Holmberg & Rothstein, 2012).

Το ΝΔΜ είναι ένας γενικός όρος και έχουν δοθεί πολλοί επιμέρους ορισμοί. Για παράδειγμα η Elke Loeffler (1997) αναφέρει πως το πρότυπο του ΝΔΜ μπορεί να ληφθεί υπόψη στη συνάρτηση ενός καταλόγου αρχών που θα ισχύουν για το δημόσιο τομέα. Ο διοικητικός εκσυγχρονισμός σημαίνει τη μετάφραση αυτών των αφηρημένων αρχών σε προγράμματα εκσυγχρονισμού, μοντέλα διαχείρισης και νομοθεσία που θα ισχύει για τους πολιτικούς και διοικητικούς φορείς.

Για τον ορισμό του ΝΔΜ οι Pollitt & Bouckaert (2011), κάνουν λόγο για δύο συνιστώσες που πρέπει να ληφθούν υπόψη. Η πρώτη είναι η έννοια της «δημόσιας διαχείρισης» και η δεύτερη η έννοια της «μεταρρύθμισης».

Κάποιοι ορισμοί που συναντώνται στη βιβλιογραφία για να περιγράψουν το ΝΔΜ είναι οι κάτωθι:

«Το ΝΔΜ είναι συγχώνευση του κανονιστικού προσανατολισμού της παραδοσιακής δημόσιας διοίκησης και του οργανικού προσανατολισμού της γενικής διαχείρισης» (Perry & Kraemer, 1983).

«Το πεδίο του ΝΔΜ ορίζεται καλύτερα αναλυτικά από το θεσμικό. Δεν υπάρχει σαφής θεσμική διάκριση. Ο κρίσιμος τομέας του ΝΔΜ είναι η διαχείριση της οργανωτικής αλληλεξάρτησης, όπως για παράδειγμα στην παροχή υπηρεσιών ή στη διαχείριση της διαδικασίας του προϋπολογισμού. Η δημόσια διαχείριση ασχολείται με την αποτελεσματική λειτουργία ολόκληρων συστημάτων οργανισμών. Αυτό που διακρίνει το ΝΔΜ, είναι η ρητή αναγνώριση της ευθύνης για την αντιμετώπιση

διαρθρωτικών προβλημάτων στο επίπεδο του συστήματος στο σύνολό του» (Metcalf & Richards, 1987).

«Το ΝΔΜ γίνεται αντιληπτό ως ο βασικός δεσμός παραγωγής του κράτους με την κοινωνία των πολιτών. Ωστόσο, αποτελεί και τη διεπαφή μεταξύ της δημόσιας διοίκησης και η απαίτηση πολιτικής από ιδιωτικούς φορείς προς τους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής» (Pierre, 1995).

«Το ΝΔΜ είναι ουσιαστικά το διευθυντικό κράτος, επειδή θέλουμε να τοποθετήσουμε το διαχειριστικό σχηματισμό ως τον πολιτισμικό σχηματισμό και ένα ξεχωριστό σύνολο ιδεολογιών και πρακτικών, που αποτελούν ένα από τα θεμέλια μιας αναδυόμενης πολιτικής διευθέτησης» (Clarke & Newman, 1997).

«Το ΝΔΜ μπορεί να ερμηνευθεί ως ένα κοινωνικό σύστημα που υπάρχει και λειτουργεί σύμφωνα με τη δική του τάξη, αλλά, από την άλλη πλευρά, εξαρτάται επίσης από τις περιβαλλοντικές συνθήκες σε μια περίπλοκη και μεταβαλλόμενη κοινωνία» (Koning, 1996).

«Υπό το φως της λειτουργικής διαφοροποίησης της σύγχρονης κοινωνίας, το κράτος και η αγορά λειτουργούν αξιοσημείωτα για τις δικές τους χαρακτηριστικές στρατηγικές για τον έλεγχο της προσφοράς αγαθών. Ο τύπος, το πεδίο εφαρμογής και η διανομή των ιδιωτικών αγαθών, αποφασίζουν για την εναρμόνιση των ατομικών προτιμήσεων εντός του μηχανισμού της αγοράς. Οι αποφάσεις σχετικά με την παραγωγή δημόσιων αγαθών, από την άλλη πλευρά, προκύπτουν από μια συλλογική πολιτική-διοικητική προσπάθεια» (Koning, 1996).

Οι νέες μεταρρυθμίσεις που εμπνέονται από το ΝΔΜ έχουν κυριαρχήσει στις ατζέντες του δημόσιου τομέα στην Ευρώπη από τις δεκαετίες του 1990 και του 2000 και σε πολλές χώρες έχουν προκύψει νέα πρότυπα μεταρρυθμίσεων (Pollitt & Bouckaert, 2011). Πρέπει να ειπωθεί, πως παρά τον τεράστιο αντίκτυπο του ΝΔΜ στις κυβερνήσεις στην Ευρώπη, εξακολουθεί να υπάρχει, σχετικά, μικρή συστηματική έρευνα για τις επιπτώσεις των μεταρρυθμίσεων του ΝΔΜ στις επιδόσεις του δημόσιου τομέα εντός ή μεταξύ των ευρωπαϊκών χωρών (Pollitt & Dan, 2013).

Η έρευνα για το ΝΔΜ τείνει να εξετάζει τις αλλαγές στις δομές και τις διαδικασίες, ενώ για τα αποτελέσματα καταγράφονται γενικεύσεις και όχι εμπειρικές παρατηρήσεις. Σύμφωνα με τους Van de Walle & Hammerschmid (2011) αυτό ίσως

να είναι ένα αναπόφευκτο γεγονός, δεδομένης της διαφορούμενης φύσης αυτών των μεταρρυθμίσεων.

Σύμφωνα με τον Grüning (2001), οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις είναι πάντοτε πολύπλευρες, συνδυάζουν τη θεωρία με την πρακτική, έχουν αδύναμες προδιαγραφές και η εμπειρία μετατοπίζεται στο σκοπό κατά τη διάρκεια της διαδικασίας εφαρμογής. Επιπλέον, είναι συνήθως δύσκολο να επιτευχθούν αξιόπιστα δεδομένα πριν και μετά τη μεταρρύθμιση, ειδικά για εκτεταμένα προγράμματα μεταρρυθμίσεων. Αυτά τα χαρακτηριστικά καθιστούν δύσκολη την αξιολόγηση.

Σε μια πρόσφατη μελέτη των αξιολογήσεων των μεταρρυθμίσεων τύπου ΝΔΜ σε ευρωπαϊκές χώρες, οι Pollitt & Dan (2011) διαπίστωσαν ότι, «υπάρχει ένας ωκεανός μελετών της εφαρμογής ιδεών ΝΔΜ στην Ευρώπη, αλλά μόνο ένας μικρός αριθμός μελετών προσφέρουν άμεση εμπειρική ανάλυση των αποτελεσμάτων και ακόμη μικρότερος είναι ο αριθμός των μελετών που συνδέει πειστικά συγκεκριμένες μεταρρυθμίσεις σε συγκεκριμένα αποτελέσματα».

Οι ευρωπαϊκές μεταρρυθμίσεις ΝΔΜ είναι ίσως πιο απλές, λόγω των χαρακτηριστικών τους. Οι διακριτές μεταρρυθμίσεις εντοπίζονται και διαχωρίζονται πιο εύκολα, συγκριτικά με τα ευρύτερα προγράμματα και τάσεις (Pollitt, 2002). Υπό αυτό το πρίσμα, οι Alonso et al. (2015) στην έρευνά τους, κάνουν λόγο για την ύπαρξη σημαντικών παραλλαγών μεταξύ πολλών χωρών στην έκταση και τον αντίκτυπο των βασικών μεταρρυθμίσεων ΝΔΜ. Αναφέρουν χαρακτηριστικά για τις επιπτώσεις που έχουν οι εξωτερικές αναθέσεις στο μέγεθος και τον όγκο της απασχόλησης στους φορείς του δημόσιου τομέα. Είναι σημαντικό οι προκλήσεις να παραμένουν στην προσπάθεια συγκέντρωσης ενός συνόλου δεδομένων, προκειμένου να πραγματοποιείται συγκριτική αξιολόγηση των μεταρρυθμίσεων του ΝΔΜ.

Σύμφωνα με τον Hood (2011), ο σημαντικότερος στόχος των μεταρρυθμίσεων ΝΔΜ στην Ευρώπη, είναι η μείωση του κόστους και η βελτίωση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης. Ουσιαστικά οι μεταρρυθμίσεις, έχουν σκοπό να κάνουν τους φορείς του δημόσιου τομέα να λειτουργούν καλύτερα και με λιγότερο κόστος. Δίνουν έμφαση στη μείωση του κόστους και στη βελτίωση της

απόδοσης, με την προσπάθεια να επικεντρώνεται στους χρήστες των υπηρεσιών και στον περιορισμό των πρακτικών απασχόλησης.

Ο χρήστης των υπηρεσιών πρέπει να ορίζεται ως “πελάτης” από το προσωπικό των δημοσίων υπηρεσιών. Για να επιτευχθούν τα ανωτέρω, πρέπει οι μεταρρυθμίσεις να οδηγούν τις δημόσιες υπηρεσίες να συνδιαλέγονται με τους πολίτες με τρόπο “επιχειρηματικό”, δίνοντας παράλληλα την ευχέρεια στους προϊσταμένους των υπηρεσιών να αποκτούν περισσότερη «ελευθερία διαχείρισης» (Osborne & Gaebler, 1993).

Ωστόσο, οι επικριτές αυτού του νέου μοντέλου διοίκησης, έχουν επικεντρωθεί στη δυνατότητα του ΝΔΜ να προκαλέσει άνιση κατανομή παροχής υπηρεσιών σε διαφορετικές κοινωνικές ομάδες. Συγχρόνως, οι επικριτές έχουν αναφερθεί στην πιθανότητα ο διαχωρισμός και η αποκέντρωση να διαταραχθούν, δίνοντας έμφαση στο σκέλος της ευθύνης που πρέπει να καθιερωθεί (Harrow, 2002).

Ένα επίσης βασικό επιχείρημα της έντονης κριτικής στο ΝΔΜ είναι η υποβάθμιση του ρόλου του κράτους ως ρυθμιστή στη λειτουργία της αγοράς. *«Κατά τα τελευταία, όμως, χρόνια της δεκαετίας του 1990 άρχισε να ασκείται κριτική σε ορισμένες βασικές επιλογές του ΝΔΜ, όπως, για παράδειγμα, στο ότι οι πολίτες δεν είναι απλώς πελάτες και ότι ο ρόλος των κρατικών υπηρεσιών δεν μπορεί να εξαντλείται στην παροχή οικονομικοποιημένων αγαθών και υπηρεσιών»* (Καρκατσούλης, 2001:σελ.214).

Σύμφωνα με τον Τσέκο (2011), το κράτος δεν αποδυναμώνεται αλλά διαφοροποιείται ο ρόλος του αφού ενισχύεται η επιτελική του εξουσία έναντι της εκτελεστικής που μειώνεται. Ακόμη οι επικριτές αντιδρούν στην έμφαση που δίνεται στα αποτελέσματα και όχι στις διαδικασίες διότι με αυτό τον τρόπο θεωρούν ότι καταπατάται η αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης όπως, για παράδειγμα, αν ο στόχος μιας δημόσιας υπηρεσίας είναι να εξυπηρετήσει πιο γρήγορα τους πολίτες αυτό μπορεί να οδηγήσει σε παράβλεψη ουσιωδών νόμιμων διαδικασιών.

Υπάρχει επίσης η πεποίθηση από τους επικριτές ότι οι πολίτες αντιμετωπίζονται ως παθητικοί καταναλωτές και όχι ως ενεργά μέλη που συμμετέχουν σε μια δημοκρατική κοινωνία ενοχοποιώντας έτσι τις μεταρρυθμίσεις που βασίζονται στο ΝΔΜ ότι συμβάλλουν τόσο στην αποδυνάμωση των δημοκρατικών θεσμών όσο και της λογοδοσίας των δημοσίων υπηρεσιών προς τους πολίτες (Pollitt, 2000).

Εμπόδια στην επιτυχία εφαρμογής του ΝΔΜ μπορούν να θεωρηθούν οι αντιδράσεις που έρχονται από το εσωτερικό περιβάλλον των δημόσιων οργανισμών και επικεντρώνονται κυρίως στην γραφειοκρατική αντίληψη για τον τρόπο λειτουργίας που διακατέχει τόσο την ηγεσία όσο και τους υπαλλήλους των δημόσιων υπηρεσιών. Σύμφωνα με τον Καρκατσούλη (2004) η αντίσταση αυτή του ανθρώπινου δυναμικού ανέδειξε τη διοικητική κουλτούρα ως σημαντική παράμετρο επιτυχίας των μεταρρυθμίσεων διότι θεωρήθηκε ότι μια από τις αιτίες που οι μεταρρυθμίσεις οδηγούνται σε αδιέξοδο είναι οι προσκόλληση των εργαζομένων στο γραφειοκρατικό μοντέλο. Με την υιοθέτηση, σήμερα, των αρχών της «οργάνωσης που μαθαίνει» οι μεταρρυθμίσεις αυξάνουν τα ποσοστά επιτυχίας τους διότι τόσο η οργάνωση όσο και οι εργαζόμενοι μαθαίνουν να εκπαιδούνται διευρύνοντας το γνωστικό τους πεδίο για να μπορούν να προσαρμόζονται πιο εύκολα στις αλλαγές.

Παρόλες όμως τις επικρίσεις που δέχτηκε το ΝΔΜ θεωρείται ότι αποτελεί ένα πλαίσιο που περιλαμβάνει σημαντικά εργαλεία για την επιτυχημένη εφαρμογή των διοικητικών μεταρρυθμίσεων στον δημόσιο τομέα.

Μια βασική λειτουργία του ΝΔΜ είναι ο περιορισμός της διακριτικής ευχέρειας των δημοσίων υπαλλήλων, μέσω της αυστηρότερης εστίασης σχετικά με συμβάσεις, εταιρικά και εκτελεστικά μέτρα λογοδοσίας (Ranson, 2003).

Ως παράδειγμα αναφέρεται ο τομέας της εκπαίδευσης, όπου σύμφωνα με το ΝΔΜ οι διευθυντές των σχολείων, το προσωπικό των σχολείων και οι εποπτικοί τους φορείς, πρέπει να προσπαθούν να πιστοποιήσουν την αποτελεσματικότητα, την αποδοτικότητα και την ποιότητα των σχολείων, συνήθως με τρόπους που καθιστούν αναγκαία τη λογική του ιδιωτικού τομέα και τις συζητήσεις που κυκλοφορούν παγκοσμίως για «εκπαιδευτική αριστεία» και «χρηστή διακυβέρνηση» (Wilkins, 2016).

Αυτό σημαίνει σε στρατηγικό επίπεδο, πως απαιτείται η ηγεσία των σχολείων να πειθαρχεί σε ένα πλαίσιο λογικής αυτοδιαχείρισης, όπου σύμφωνα με τον Power (1997) ονομάζονται «τελετουργίες επαλήθευσης», δηλαδή ένα πλαίσιο ελέγχου συμμόρφωσης και παρακολούθησης της απόδοσης.

Ένα χαρακτηριστικό του ΝΔΜ είναι ότι μπορεί, συνήθως, να προσαρμόζεται σε προϋπάρχουσες σχέσεις και δομές και επομένως δεν εμφανίζεται παντού ως αποτέλεσμα της ίδιας προκαθορισμένης αλληλουχίας (Gunter et al., 2016). Σύμφωνα με αυτήν την άποψη, το ΝΔΜ δεν πρέπει να θεωρείται ως απρόσκοπτη μετατροπή του λόγου σε πράξη, δεδομένου ότι, τείνει να επικαλύπτεται και να ευθυγραμμίζεται με τις υπάρχουσες πολιτικές-διοικητικές δομές, όπως οι παραδοσιακές μορφές διακυβέρνησης που εξακολουθούν να ισχύουν σε πολλές χώρες και οι οποίες επεκτείνονται στις διακριτικές εξουσίες ορισμένων δημοσίων υπαλλήλων, που εργάζονται για τη διαμόρφωση του στρατηγικού σχεδιασμού. Επομένως, μπορεί να υποστηριχθεί πως το ΝΔΜ, μπορεί να λαμβάνει διαφορετικές μορφές σε κάθε χώρα, να καταγράφεται διαφοροποιημένο και τοπικά προσαρμοσμένο.

Όπως γίνεται αναφορά στη βιβλιογραφία από τους Holmberg & Rothstein (2012), με το ΝΔΜ επιχειρείται να εκσυγχρονιστεί η δημόσια διοίκηση, που θα προέλθει, κυρίως, από τη βελτίωση της απόδοσης του ανθρώπινου δυναμικού που υπηρετεί στη δημόσια διοίκηση. Σημαντικός παράγοντας αλλαγών και εφαρμογής του ΝΔΜ αποτελεί ο σχεδιασμός και η ανάπτυξη ενός στρατηγικού πλαισίου λειτουργίας των φορέων που εντάσσονται στη σφαίρα της δημόσιας διοίκησης, υιοθετώντας ταυτόχρονα στοιχεία από τον τρόπο ανάπτυξης της στρατηγικής των επιχειρήσεων του ιδιωτικού τομέα της οικονομίας.

Η νέα φιλοσοφία διοίκησης έρχεται να ενσωματωθεί στη δημόσια διοίκηση, σε μια χρονική στιγμή που το περιβάλλον αλλάζει διαρκώς και με ένταση. Ο μετασχηματισμός του περιβάλλοντος έχει ταυτιστεί με την προσπάθεια επίτευξης πιο υψηλών ρυθμών ανάπτυξης των φορέων της δημόσιας διοίκησης. Πολλά μέτρα που εντάσσονται στο ΝΔΜ, σχετίζονται με τους ανθρώπινους πόρους που εργάζονται στους φορείς του δημοσίου τομέα, όπως και τον τρόπο άσκησης διοίκησης, καθώς αποτελούν δύο σημαντικούς παράγοντες που επηρεάζουν έντονα την αποτελεσματικότητα των οργανώσεων του δημοσίου (Ρωσσίδης και συν, 2016).

Σύμφωνα με τον Ντόλκα (2017) οι επιχειρούμενες αλλαγές μέσω του ΝΔΜ, προσδοκείται να αντιμετωπίσουν επιτυχώς τις αδυναμίες της δημόσιας διοίκησης, που επηρεάζουν έντονα την απόδοση των υπαλλήλων. Γίνεται αναφορά στην απουσία κινήτρων και στην αδυναμία εφαρμογής σύγχρονων μοντέλων διοίκησης, ταυτόχρονα με τον έντονο βαθμό αναξιοκρατίας.

Ο σχεδιασμός του ΝΔΜ δίνει έμφαση στη βελτίωση επιμέρους παραμέτρων της δημόσιας διοίκησης που χρήζουν βελτίωσης, με τον Boyne (2003) να αναφέρει τους πιο σημαντικούς, όπως η αύξηση της παραγωγής, η παροχή πιο ποιοτικών υπηρεσιών, η ύπαρξη δικαιοσύνης και η ικανοποίηση του πολίτη και των επιχειρήσεων.

Η μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης, όπως καταγράφεται στο πλαίσιο του ΝΔΜ, αποτελεί μια σκόπιμη αλλαγή στις γραφειοκρατικές δομές και στις διαδικασίες των δημόσιων οργανισμών, με στόχο την αποτελεσματικότερη λειτουργία τους (Pollit & Bouckaert, 2011). Η αλλαγή μπορεί να περιλαμβάνει το σχεδιασμό βασικών διαδικασιών για την εξυπηρέτηση των πολιτών και τον καθορισμό προτύπων ποιότητας στους τομείς λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης (υγεία, εκπαίδευση, συστήματα πρόσληψης κ.α.) (Bertelsmann, 2009).

Ενώ, όπως έχει επισημανθεί, το ΝΔΜ έχει ξεκινήσει από τη Νέα Ζηλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο, κάθε χώρα έχει αναπτύξει τη δική της διοικητική μεταρρύθμιση, σύμφωνα με τις εθνικές της ιδιαιτερότητες (Schedler & Proeller, 2000).

Σε ορισμένες χώρες η μεταρρύθμιση του ΝΔΜ, αλλάζει σύμφωνα με τις πρακτικές που ακολουθεί η κυβέρνησή τους. Επίσης σε κάποιες χώρες το ΝΔΜ αναφέρεται ως ικανότητα οικοδόμησης του κράτους ή εκσυγχρονισμός του κράτους. Η σχολή σκέψης του ΝΔΜ επηρέασε σε μεγάλο βαθμό τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης και εισήγαγε νέες διαχειριστικές πρακτικές, που δίνουν μεγαλύτερη έμφαση στην αγορά και μεταμορφώνουν τις γραφειοκρατικές δομές των δημόσιων οργανισμών. Σε ένα γενικότερο επίπεδο, αυτή η νέα σχολή σκέψης, μπορεί να ειπωθεί, πως αποτελεί μία μεταμόρφωση από το δημόσιο γραφειοκρατικό σύστημα, σε ένα μοντέλο πιο ευέλικτης διοίκησης (Philippidou et al., 2004).

Το ΝΔΜ προωθεί την προστασία του δημοσίου συμφέροντος και του κοινωνικού πλούτου, που θα προέλθουν μέσω δράσεων που αφορούν σε επιμέρους τομείς όπως την έμφαση στους ελέγχους εξόδων, το διαχωρισμό των παραδοσιακών γραφειοκρατικών οργανώσεων, την αποκέντρωση της διαχειριστικής αρχής, την καθιέρωση μηχανισμών αγοράς και τις πελατοκεντρικές υπηρεσίες (Lamproulou, 2017).

Στη βιβλιογραφία συναντώνται πολλές και διαφορετικές απόψεις, σχετικά με τι ακριβώς είναι το ΝΔΜ (Talbot, 2001):

1. Το ΝΔΜ ως «κίνητρο απόδοσης»

Το ΝΔΜ ξεκίνησε στις αρχές της δεκαετίας του 1980, με έμφαση στη μείωση του κόστους, την αύξηση της αποδοτικότητας και ως ένα κίνητρο αποτελεσματικότητας. Αυτά τα χαρακτηριστικά συνεπάγονται αυξημένους χρηματοοικονομικούς ελέγχους, και περισσότερα συστήματα «διοίκησης και ελέγχου».

2. Το ΝΔΜ ως «συρρίκνωση και αποκέντρωση»

Αυτό σημαίνει ότι, το ΝΔΜ απομακρύνεται από μεγάλες, ιεραρχικές, γραφειοκρατικές οργανωτικές μορφές προς πιο αποκεντρωμένες, δικτυωμένες και ευέλικτες. Αυτή η τάση επικεντρώνεται στις διαρθρωτικές αλλαγές και την ενδυνάμωση των τοπικών αρχών.

3. Το ΝΔΜ ως «αναζήτηση αριστείας»

Το ΝΔΜ εστιάζει σημαντικά στην ποιότητα των λειτουργιών «*back office*». Αυτή η τάση επικεντρώνεται στις οργανώσεις μάθησης, απελευθερώνοντας «επιχειρηματική» σκέψη σε όλα τα επίπεδα οργάνωσης και απορρύθμισης.

4. Το ΝΔΜ ως «προσανατολισμός δημόσιας υπηρεσίας».

Το ΝΔΜ επικεντρώνει τη σημασία της δημόσιας διοίκησης στην ανανεωμένη εστίαση στους πολίτες, ως χρήστες των δημοσίων υπηρεσιών και ως κρίσιμες μεταρρυθμίσεις, με έμφαση στην ποιότητα των υπηρεσιών «*front office*», τη διαβούλευση και τη συμμετοχή. Αυτή η προοπτική έχει εξελιχθεί προς την «*ιδέα των ενδιαφερομένων*» που υποστηρίζει τον ιδιωτικό τομέα. Τα ενδιαφερόμενα μέρη όπως οι διευθυντές, οι υπάλληλοι, οι προμηθευτές, οι μέτοχοι, τα συνδικάτα έχουν την

δυνατότητα να επηρεάζουν ή να επηρεάζονται από τις δραστηριότητες, τους σκοπούς και τις πολιτικές μιας επιχείρησης έχοντας προσωπικό, πολιτικό ή οικονομικό ενδιαφέρον ή δικαίωμα. Συνεπώς όπως οι εταιρείες έχουν και άλλες ευθύνες, πέρα από τη μεγιστοποίηση των κερδών για τους μετόχους και για το σύνολο των ενδιαφερομένων μερών, έτσι και ο δημόσιος τομέας αναλαμβάνει ευθύνες έναντι των δικών του ενδιαφερομένων όπως των υπαλλήλων, των προμηθευτών και των πολιτών.

Την περίοδο της πρόσφατης οικονομικής κρίσης, η δημόσια διοίκηση αποτελεί έναν τομέα βασικής μεταρρύθμισης και αναπόσπαστο μέρος των προγραμμάτων προσαρμογής. Ενώ η κυβερνητική αντίδραση στην κρίση διαφέρει μεταξύ των χωρών (Peters, 2014), οι απαντήσεις των περιφερειακών χωρών έχουν ορισμένες ομοιότητες. Σε αντίθεση με τα παραδοσιακά πρότυπα, οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες που εντάσσονται στο γενικότερο πλαίσιο εφαρμογής του ΝΔΜ, έχουν εστιάσει στα μέτρα ενοποίησης και τις οικονομικές επιδόσεις του δημόσιου τομέα (Kickert et al., 2015). Υπό την αυξανόμενη δημοσιονομική πίεση, αμφισβητήθηκε η αποτελεσματικότητα και η απόδοση του διοικητικού μηχανισμού και γεννήθηκε η απαίτηση για αρκετές αλλαγές στο μεγαλύτερο μέρος του δημόσιου τομέα (Freire et al. 2014).

Από την ανάλυση της βιβλιογραφίας για το ΝΔΜ προκύπτει πως (Aktivos et al., 2013):

- Το ΝΔΜ απαιτεί την εφαρμογή πρακτικών διαχείρισης του ιδιωτικού τομέα προκειμένου να είναι αποτελεσματικό.
- Η σημασία του προσανατολισμού στους «πελάτες» στο ΝΔΜ, πρέπει να γίνει αποδεκτή από τους δημόσιους υπαλλήλους, προκειμένου να παραχθούν υπηρεσίες υψηλής ποιότητας.
- Η κατάσταση της δημόσιας διοίκησης έχει πολλά περιθώρια για βελτιώσεις, όπως επιβεβαιώνεται από κυβερνητικές και ανεξάρτητες εκθέσεις.
- Ο μεταρρυθμίσκει που εντάσσονται στο ΝΔΜ δίνουν μια εξαιρετική ευκαιρία για τον εντοπισμό βέλτιστων πρακτικών στη διαχείριση στρατηγικών αλλαγών.

Τα παραπάνω αποτελέσματα και συμπεράσματα, οδηγούν στις παρακάτω προτάσεις για τη βελτίωση της δημόσιας διοίκησης: (Akrivos et al., 2013):

1. Χρήση των μηχανισμών της αγοράς μπορεί να γίνει με επιτυχία και στις οργανώσεις του δημόσιου τομέα.

2. Η παραδοσιακή γραφειοκρατική διαχείριση δεν πρέπει να εγκαταλειφθεί για τις απαιτήσεις ευελιξίας για την καινοτομία και την αλλαγή, αλλά η αλλαγή και η καινοτομία πρέπει να στηρίζονται σε μια γραφειοκρατική υποδομή για να καταστεί αποτελεσματική σε ένα δημόσιο πλαίσιο.

3. Οι υπάλληλοι του δημόσιου τομέα και το διοικητικό προσωπικό πρέπει να συμμετέχουν και να είναι ανοιχτοί σε μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες, καθώς προκύπτουν οφέλη τόσο για το δημόσιο όσο και τον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας.

4. Οι μεταρρυθμίσεις των δημόσιων οργανισμών πρέπει να χρησιμοποιούν εκείνα τα μοντέλα που κυριαρχούν στην επιστήμη της διαχείρισης της αλλαγής, όπως είναι το μοντέλο των 8 βημάτων του Kotter.

Συγκεκριμένα και σύμφωνα με τον Kotter (1995), μια επιτυχημένη αλλαγή πρέπει να βασίζεται στον κατάλληλο σχεδιασμό και την ικανότητα προσαρμογής των αναγκαίων αλλαγών σε ένα διαρκώς μεταβαλλόμενο επιχειρησιακό περιβάλλον. Ο ίδιος θεώρησε ότι η κυριότερη αιτία αποτυχίας εφαρμογής των αλλαγών είναι η αδυναμία των επιχειρήσεων ή οργανισμών να αλλάξουν τις πεποιθήσεις και την συμπεριφορά των συνεργατών τους. Δημιούργησε λοιπόν ένα μοντέλο που προτείνει οκτώ στάδια για την επίτευξη των σημαντικών αλλαγών κάθε ένα από τα οποία απαιτούν ένα μεγάλο χρονικό διάστημα για να υλοποιηθούν ενώ τα λάθη που μπορεί να γίνουν σε οποιοδήποτε από αυτά έχει αρνητικό αντίκτυπο στην διαδικασία αλλαγής. Τα οκτώ αυτά βήματα περιγράφονται παρακάτω ως εξής:

1. Δημιουργία του επείγοντος μιας αλλαγής

Εξετάζοντας την υφιστάμενη κατάσταση και αναλύοντας τις εσωτερικές δυνατότητες ενός οργανισμού (διεθνείς εξελίξεις, προοπτικές, προσδοκίες για το μέλλον), σημαντικά πρόσωπα του οργανισμού μπορούν να αποδείξουν την αναγκαιότητα και χρησιμότητα μιας αλλαγής για την επιβίωση και τη πρόοδό του.

2. Δημιουργία ηγετικής ομάδας

Είναι αναγκαία η συγκρότηση μιας ηγετικής ομάδας που θα αποτελείται από ανώτερα και μεσαία στελέχη, η οποία θα έχει το όραμα και τις ικανότητες, την

εξουσία αλλά και τη θέληση να προωθήσει το πρόγραμμα των αλλαγών αλλά και να υποστηρίξει αυτό το πρόγραμμα σε όλες τις φάσεις του.

3. Ανάπτυξη οράματος και στρατηγική

Η δημιουργία ενός λογικού, λειτουργικού και ενθουσιώδους επιχειρηματικού οράματος που θα δίνει την κατεύθυνση για την επιτυχία στην προσπάθεια της αλλαγής είναι σημαντικό για να ευθυγραμμίζονται και να εμπνέονται οι ενέργειες ενός μεγάλου αριθμού ατόμων. Ειδικά για ένα δημόσιο οργανισμό, το κατάλληλο όραμα το οποίο θα συνδέεται με το δημόσιο συμφέρον και ευγενείς σκοπούς είναι προαπαιτούμενο για να υπάρξει η νομιμοποίηση και η ευρύτερη συναίνεση ηγεσίας και εργαζομένων για να υποστηριχθεί αυτή η αλλαγή.

4. Διάχυση του οράματος

Θα πρέπει να υπάρχει μια μετάδοση του οράματος σε όλους τους εμπλεκόμενους ώστε να πεισθούν για τα πιθανά οφέλη και να πιστέψουν στην πραγματοποίησή του. Αυτό γίνεται μέσω παραδειγμάτων, ομιλιών και συμβόλων. Δηλαδή θα πρέπει η ηγεσία μέσω παραδειγμάτων και μέσα από έργα να πείσει τους εργαζόμενους ότι η αλλαγή που επιθυμεί είναι πραγματοποιήσιμη.

5. Ενίσχυση της δράσης με σκοπό την υποστήριξη του οράματος

Σε αυτή τη φάση είναι απαραίτητο να απομακρυνθούν και να καμφθούν όλα τα εμπόδια τα οποία υπονομεύουν την όλη προσπάθεια για την υλοποίηση του οράματος, των σκοπών, των στόχων και των στρατηγικών. Είναι λοιπόν απαραίτητο να επέλθει η αλλαγή στα συστήματα και τις δομές που εμποδίζουν την μεταρρυθμιστική προσπάθεια αλλά ταυτόχρονα να δοθούν κίνητρα και έμφαση στις νέες ιδέες, στην ενεργοποίηση των υπαλλήλων και στις δράσεις τους.

6. Επίτευξη βραχυχρόνιων επιτυχιών

Οι επιτυχίες δημιουργούν θετικές εντυπώσεις στους ανθρώπους που μετέχουν ή υφίστανται τις αλλαγές αλλά στέλνουν και θετικά μηνύματα προς τις απαραίτητες χρηματοδοτικές πηγές για τη συνέχιση του μετασχηματισμού ενός οργανισμού. Αφού η πραγματοποίηση της αλλαγής απαιτεί πολύ χρόνο, είναι απαραίτητο να μη χαθεί η δυναμική της για αυτό οι βραχυχρόνιες επιτυχίες πρέπει να επιβραβεύονται. Οι θετικές εμπειρίες παρακινούν τους εργαζόμενους σε ποιο δυναμική συμμετοχή και υποστήριξη της αλλαγής.

7. Σταθεροποίηση των αλλαγών και έναρξη καινούριων

Ο ηγέτης της αλλαγής καθώς και η ομάδα καθοδήγησης δεν επαναπαύονται με μια βραχυχρόνια επιτυχία αλλά θέτουν τους στόχους για τις επόμενες επιτυχίες τους,

ενεργοποιούν ακόμα περισσότερο την διαδικασία της αλλαγής με επιβραβεύσεις τμημάτων ή εργαζομένων και προωθούν σε ημερήσια βάση νέες αλλαγές, νέα προγράμματα και δράσεις.

8. Η αλλαγή ως νέα συνήθεια του οργανισμού

Οι αλλαγές που συντελούνται σε έναν οργανισμό πρέπει να ενσωματώνονται σε αυτόν δημιουργώντας μια νέα κουλτούρα, νέες αξίες, έθιμα και φόρμες συμπεριφοράς τα οποία δημιουργούνται από τις διαδοχικές βραχυχρόνιες επιτυχίες. Σκοπός είναι τα αποτελέσματα των αλλαγών να γίνουν μια καινούργια συνήθεια έτσι ώστε να μην επικρατήσει η έμφυτη τάση που έχουν οι οργανισμοί να επιστρέφουν στις πρότερες παγιωμένες καταστάσεις.

1.2 Σχετικά με τη δημόσια διοίκηση

Οι Holmberg & Rothstein (2012) κάνουν λόγο πως η δημόσια διοίκηση αντικατοπτρίζει το διαμορφωθέν θεσμικό πλαίσιο που έχει αναπτυχθεί, σχετικά με τον τρόπο λειτουργίας της κρατικής διακυβέρνησης κάθε χώρας. Μετά την πρόσφατη κρίση, πολλές χώρες του κόσμου έχουν οδηγηθεί στην επιτάχυνση των διαδικασιών εισαγωγής του ΝΔΜ στη δημόσια διοίκηση αφού ο εκσυγχρονισμός της θεωρείται πλέον επιτακτική ανάγκη. Είναι η περίοδος όπου έγινε εμφανές πως η δημόσια διοίκηση είναι ένας κύριος παράγοντας επίτευξης μιας συνολικής εύρυθμης λειτουργίας του κράτους. Ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης θα πρέπει να γίνει μέσω ενός ολοκληρωμένου σχεδίου, το οποίο θα αποτυπώνει τη φιλοσοφία του ΝΔΜ και θα στοχεύει στη βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών, την ενίσχυση της λογοδοσίας και την εφαρμογή νέων πολιτικών για την αύξηση της ανταγωνιστικότητας, της ενίσχυσης της απόδοσης και παραγωγής των υπαλλήλων και του συνόλου των υπηρεσιών που εντάσσονται στη δημόσια διοίκηση.

Όπως γίνεται αναφορά σε ενημερωτικό δελτίο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η δημόσια διοίκηση αντικατοπτρίζει τις θεσμικές βάσεις για τον τρόπο διακυβέρνησης των χωρών. Άλλα σημαντικά χαρακτηριστικά της δημόσιας διοίκησης είναι ότι (European Commission, 2017):

- ανταποκρίνεται στις ανάγκες της κοινωνίας,

- η λειτουργία της είναι σύμφωνη με τις οργανωτικές δομές, τις διαδικασίες, τους ρόλους, τις σχέσεις, τις πολιτικές και τα προγράμματα,
- διαμορφώνει τη βιώσιμη οικονομική ευμάρεια, την κοινωνική συνοχή και την ανθρώπινη ευημερία,
- επηρεάζει την κοινωνική εμπιστοσύνη και διαμορφώνει τις συνθήκες για τη δημιουργία δημόσιας αξίας.

Όταν η δημόσια διοίκηση ενός κράτους είναι αδύναμη και εμφανίζει πολλά προβλήματα και δυσχέρειες, δημιουργούνται εμπόδια στη λειτουργία της ενιαίας αγοράς, στο βαθμό των επενδύσεων και την καινοτομία. Η Ελλάδα όπως και άλλες χώρες της ΕΕ, κυρίως μετά την κρίση του 2008, επιχειρούν σθεναρά την ενίσχυση των επιδόσεων της διοίκησης, με τις περισσότερες από αυτές να επανεξετάζουν τα δομικά στοιχεία του διοικητικού τους συστήματος. Η ταχύτητα των αλλαγών σε κοινωνικό, τεχνολογικό και οικονομικό περιβάλλον, απαιτεί η δημόσια διοίκηση κάθε κράτους να προσαρμόζεται στην πραγματικότητα που έχει καθιερωθεί (European Commission, 2017).

Σύμφωνα με πρόσφατη έρευνα (Βλ. Πύλη Δημόσιων Δεδομένων της ΕΕ, Τακτικό Ευρωβαρόμετρο 85, δεδομένα 2016 τόμος Α) η ποιότητα των υπηρεσιών που παρέχει η δημόσια διοίκηση μίας χώρας, σχετίζεται άρρηκτα με το επίπεδο εμπιστοσύνης που έχει ο εξυπηρετούμενος με τη δημόσια διοίκηση, με την ευχέρεια άσκησης επιχειρηματικών δραστηριοτήτων και την κοινωνική ευημερία. Επίσης, γίνεται αναφορά πως είναι ένας αξιόπιστος δείκτης της συνολικής λειτουργίας ενός κράτους.

Σε αυτήν την προσπάθεια, δεν πρέπει να παραβλεφθεί η βοήθεια που λαμβάνει η δημόσια διοίκηση από τους ανθρώπινους πόρους οι οποίοι πολλές φορές παρείχαν άμεση και υποδειγματική εξυπηρέτηση, σε ένα περιβάλλον που έχει δομηθεί από το κράτος να οδηγεί στην αδρανοποίηση και την ανικανότητα του προσωπικού.

Η δημόσια διοίκηση εντάσσεται στο γενικότερο πλαίσιο της δημόσιας διακυβέρνησης (Pollitt, 2011). Αυτό το χαρακτηριστικό της δημόσιας διοίκησης, συνιστά την ανάγκη να λαμβάνεται υπόψη το πολιτικό πλαίσιο (McLoughlin, 2014) όταν σχεδιάζονται και υλοποιούνται οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις. Καταγράφονται

στη βιβλιογραφία πέντε διαστάσεις της δημόσιας διοίκησης που σχετίζονται με την ποιότητα των υπηρεσιών που παρέχει η δημόσια διοίκηση. Αυτές είναι (European Commission, 2017):

- 1) Αποτελέσματα και λογοδοσία**
- 2) Θεσμικές δομές και διαδικασίες**
- 3) Δημόσιες υπηρεσίες και διαχείριση ανθρώπινων πόρων**
- 4) Ανάπτυξη και εφαρμογή πολιτικών**
- 5) Παροχή υπηρεσιών**

Προκειμένου να επιτευχθεί η βελτίωση της δημόσιας διοίκησης των κρατών-μελών της ΕΕ, τα θεσμικά όργανα της ΕΕ έχουν αναπτύξει μια εργαλειοθήκη από μέτρα. Συγκεκριμένα, έχουν λάβει πρωτοβουλίες στους τομείς της χρηματοδότησης, της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, της έρευνας, της τεχνικής καθοδήγησης και υποστήριξης.

Στον τομέα της χρηματοδότησης, ενισχύονται δράσεις για την ενίσχυση της θεσμικής ικανότητας των υπηρεσιών και των φορέων της δημόσιας διοίκησης, με στόχο την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας στη λειτουργία τους. Ενίσχυση παρέχεται και από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (Ε.Τ.Π.Α.), με τις δράσεις να αφορούν κυρίως στην επικέντρωση σε υποδομές ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Αξίζει να γίνει αναφορά στο μηχανισμό «Συνδέοντας την Ευρώπη» που έχει στόχο τη διασυννοριακή διαλειτουργικότητα της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.

Πολλές είναι οι δράσεις που αναφέρονται στην ηλεκτρονική διακυβέρνηση, με τον οδικό άξονα 2016-2020 να κάνει λόγο πως το όραμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι ο καθορισμός βασικών αρχών και προτεραιοτήτων για τις δημόσιες διοικήσεις των κρατών-μελών. Επιγραμματικά αναφέρονται ο Ευρωπαϊκός Κανονισμός σχετικά με την ηλεκτρονική ταυτοποίηση (eIDAS), η πραγματοποίηση μελετών που είναι σχετικές με την καλύτερη κατανόηση των τρόπων μείωσης του διοικητικού φόρτου στην πορεία προς την ανοικτή διακυβέρνηση και η ανταλλαγή ορθών πρακτικών και βάσεων δεδομένων που δίνουν τη δυνατότητα αναζήτησης μελετών περίπτωσης ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Άλλα χρηματοδοτούμενα προγράμματα προς αυτήν την κατεύθυνση είναι το έργο LIPSE (Learning from Innovation in Public Sector

Environments) σχετικά με την κοινωνική καινοτομία στο δημόσιο τομέα των ευρωπαϊκών χωρών, το έργο COCOPS (Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future) που αφορά στην συγκριτική και ποσοτική αξιολόγηση του αντίκτυπου των μεταρρυθμίσεων τύπου Νέας Δημόσιας Διοίκησης στις ευρωπαϊκές χώρες αντλώντας στοιχεία από σημαντικούς ευρωπαίους μελετητές δημόσιας διοίκησης και το OPSI (Παρατηρητήριο του ΟΟΣΑ για την καινοτομία στον δημόσιο τομέα).

1.3 Η παγκόσμια κρίση του 2008 και το ΝΔΜ

Η χρηματοπιστωτική κρίση προκάλεσε αύξηση της δημοσιονομικής πίεσης στον κρατικό μηχανισμό, θέτοντας ως προτεραιότητα την ανάγκη μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης. Κάθε χώρα αντέδρασε διαφορετικά και υιοθέτησε διαφορετικό μείγμα πολιτικής για να ανταπεξέλθει στην κρίση. Λόγω της έκτακτης ανάγκης, τα περισσότερα από τα μέτρα που επιλέχθηκαν, ήταν σχετικά με περικοπές στους προϋπολογισμούς των κρατικών φορέων και οργανώσεων (European Commission, 2016).

Αυτήν την περίοδο η δημόσια διοίκηση ήρθε αντιμέτωπη με ποικίλες κοινωνικές προκλήσεις. Υπήρξε επιτακτική ανάγκη η δημόσια διοίκηση να προβλέπει τις κοινωνικές προκλήσεις και να σχεδιάζει εκ των προτέρων μέτρα για την αντιμετώπισή τους, μειώνοντας τις επιπτώσεις στους πολίτες και τις επιχειρήσεις.

Σύμφωνα με τον Pollitt (2016), η δημόσια διοίκηση επηρεάζεται και η ίδια από τις νέες διαμορφούμενες τάσεις του περιβάλλοντος. Η αντιμετώπιση των τάσεων δεν είναι εύκολο ζήτημα. Για το λόγο αυτό ο Mazzucato (2017) προτείνει πως οι οργανώσεις που εντάσσονται στη σφαίρα της δημόσιας διοίκησης, πρέπει να έχουν ως κύριο στόχο τους να βρίσκονται συνεχώς επικεντρωμένες στην εκτέλεση της αποστολής τους, να επενδύουν στην καινοτομία, να σχεδιάζουν μακροπρόθεσμες πολιτικές και να μη φοβούνται να αναλαμβάνουν κινδύνους. Αν καθίσταται εφικτό, η δημόσια διοίκηση πρέπει να αναγνωρίζει τους επερχόμενους μετασχηματισμούς και να δίνει την ευκαιρία στα ανώτατα στελέχη να λάβουν μέτρα ενίσχυσης των οργανισμών που προΐστανται, ώστε να ανταπεξέλθουν αποτελεσματικά στην αλλαγή (European Commission, 2017).

Οι προκλήσεις για τη δημόσια διοίκηση και το ΝΔΜ τα χρόνια της κρίσης που συνίστανται σε επίπεδο κοινωνικών αλλαγών είναι (European Commission, 2017):

1. Η παγκοσμιοποίηση

Ο αλληλένδετος χαρακτήρας και η πολυπλοκότητα της κοινωνίας που συνεχώς αυξάνεται, καθιστά ως δύσκολη τη διαδικασία να προβλεφθούν οι τάσεις σε αναπτυξιακά ζητήματα. Στις σύγχρονες κοινωνίες όπου καταγράφονται πολύ συχνά διαταραχές, απαιτείται η ύπαρξη διαρκών προσαρμογών, που δε μπορούν να γίνουν με τη χρήση των παραδοσιακών εργαλείων διοίκησης. Η ανάγκη για ευέλικτες δημόσιες διοικήσεις, θέτει υπό αμφισβήτηση ορισμένες από τις παραδοσιακές αρχές τους.

2. Δημογραφικές αλλαγές

Η γήρανση του πληθυσμού ασκεί σημαντική πίεση στα δημόσια συστήματα και οδηγεί στην ανάγκη για νέες υπηρεσίες και αλλαγές στον τρόπο που αξιοποιούνται οι διαθέσιμοι πόροι. Το γεγονός της συνταξιοδότησης ενός μεγάλου μέρους του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης, σημαίνει την ανάγκη προσέλκυσης νέου προσωπικού.

3. Η κλιματική αλλαγή

Οι αυξημένοι περιβαλλοντικοί κίνδυνοι απαιτούν από το προσωπικό της διοίκησης να αποκτήσει νέες δεξιότητες, προκειμένου να μπορεί να ανταποκριθεί στην ανάγκη για ολοκληρωμένες, τεκμηριωμένες και καινοτόμες διαδικασίες διακυβέρνησης. Οι ικανότητες των ανθρώπινων πόρων και οι σχετικές υποδομές, έχουν ανάγκη αλλαγής και προσαρμογής στα νέα δεδομένα.

4. Οι τεχνολογικές αλλαγές

Οι νέες τεχνολογίες επηρεάζουν έντονα κάθε πτυχή των ανθρώπων. Στο νέο περιβάλλον που έχει διαμορφωθεί, πρέπει η δημόσια διοίκηση να πετύχει την κατάλληλη ισορροπία μεταξύ της διευκόλυνσης της αλλαγής και της διασφάλισης ενός ανοικτού και δίκαιου ανταγωνισμού. Κάθε τόσο που αλλάζει η τεχνολογία και νέα συστήματα και εφαρμογές ανακαλύπτονται, εγείρονται σημαντικά ζητήματα όσον αφορά θέματα σχετικά με τη διασφάλιση της ασφάλειας της ιδιωτικής ζωής, της διαφάνειας, της ισότητας και της ελευθερίας της έκφρασης. Επιπλέον, η εισαγωγή καινοτόμων πρακτικών, πρέπει να συνδυάζεται με μακροπρόθεσμες επενδύσεις. Είναι ένα στοιχείο που χρειάζεται ιδιαίτερη προσοχή, καθώς μπορεί να υπάρξει σύγκρουση με άλλες προτεραιότητες της δημόσιας χρηματοδότησης.

Το ανθρώπινο δυναμικό της δημόσιας διοίκησης πρέπει να μπορεί να ανταπεξέρχεται στις εξελίξεις της τεχνολογίας. Η ενδεχόμενη ύπαρξη ψηφιακού χάσματος, μπορεί να δημιουργήσει έντονα προβλήματα στην αποτελεσματική παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες / επιχειρήσεις. Η ανταπόκριση της δημόσιας διοίκησης στα άλματα που κάνει η τεχνολογία πρέπει να είναι ραγδαία, καθώς υπάρχει αυξημένη πιθανότητα οι φορείς της δημόσιας διοίκησης να μην έχουν τη δυνατότητα να ανταποκριθούν στις αυξημένες ανάγκες των πολιτών.

5. Οικονομικές προτεραιότητες

Οι κοινωνικές προκλήσεις αυξάνουν τον ανταγωνισμό για τους περιορισμένους δημόσιους πόρους. Στο μεταβαλλόμενο περιβάλλον που συμβαίνουν αυτές οι κοινωνικές προκλήσεις, πρέπει να παρεμβαίνει αποτελεσματικά η δημόσια διοίκηση, δίνοντας έμφαση στη βραχυπρόθεσμη εξοικονόμηση πόρων, ώστε να μη θίγονται βασικές ικανότητες της διοίκησης.

6. Βελτίωση του κλίματος εμπιστοσύνης των πολιτών με το κράτος

Οι κοινωνικές προκλήσεις εντείνουν τη δυσπιστία προς τη διοίκηση και τις ενέργειες στις οποίες προβαίνει προκειμένου να ανταποκριθεί. Κοινωνικά και πολιτικά κινήματα αμφισβητούν τη νομιμότητα του κράτους.

Κεφάλαιο 2: Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση

2.1 Διαχρονική εξέλιξη της ελληνικής δημόσιας διοίκησης

Στην Ελλάδα η δημόσια διοίκηση αντιμετωπίζει διαχρονικά προβλήματα και παρά το γεγονός πως τα προβλήματα αυτά ήταν ορατά για πάρα πολλά χρόνια, προχωρούσε με πολύ μικρά βήματα στην εφαρμογή πολιτικών, που εντάσσονται στη φιλοσοφία του ΝΔΜ.

Σύμφωνα με τους Spanou (2008) και Ongaro (2014), η Ελλάδα όπως και άλλες χώρες του νότου της Ευρώπης, ακολουθεί ένα μοντέλο διοίκησης που έχει χαρακτηριστικά της Ναπολεόντειας παράδοσης και εμφανίζουν σημαντικές ομοιότητες στα διοικητικά τους συστήματα. Σύμφωνα με τον Kickert (2011), ένα κύριο χαρακτηριστικό τους είναι η κεντρική και ιεραρχική οργάνωση του διοικητικού μηχανισμού, η έμφαση στις διαδικασίες και η «πολιτική λογοδοσία της γραφειοκρατίας» (Kickert, 2011, σελ.810). Από πολλούς θεωρητικούς έχει ονομαστεί ως ένα διοικητικό σύστημα που επικεντρώνεται στη σταδιοδρομία των υπηρεσιών του δημοσίου και τις εταιρικές σχέσεις μεταξύ κράτους και κοινωνίας.

Μια ματιά στο παρελθόν φανερώνει την παρατεταμένη φάση εκδημοκρατισμού στην Ελλάδα, η οποία κράτησε μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του 1980. Από τα τέλη του 1970 ξεκίνησε να δίνεται έμφαση στην αποκατάσταση των δημοκρατικών θεσμών και την ίδια στιγμή τα κυρίαρχα χαρακτηριστικά του διοικητικού μηχανισμού, έχουν καθοριστεί από διοικητικά συστήματα χωρών με έντονα γραφειοκρατικό στυλ. Στη δεκαετία του 1980, οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις συνδέθηκαν άμεσα με στόχο τον «εκδημοκρατισμό» του δημόσιου τομέα, που όλο και διευρύνονταν και αργότερα με τον ονομαζόμενο «δημοκρατικό εκσυγχρονισμό», όπου προωθήθηκαν κάποιες σημαντικές θεσμικές αλλαγές (Spanou, 2012). Η πολιτική αλλαγή του 1990, έφερε και αλλαγές στην ατζέντα του δημόσιου τομέα, όπου επικρατεί μια νεοφιλελεύθερη προσέγγιση, χωρίς ουσιαστικά να εφαρμόζεται στην πράξη.

Σύμφωνα με τους Lampropoulou & Oikonomou (2015) προσπάθειες εκσυγχρονισμού του δημόσιου τομέα καταγράφονται και στα μέσα της δεκαετίας του 1990, συνέπεια της διαδικασίας εξευρωπαϊσμού και της ανάγκης εφαρμογής νέων διαχειριστικών μοντέλων.

Από τις ανωτέρω καταγραφές συνάγεται το συμπέρασμα πως η ένταση της διοικητικής αλλαγής τα χρόνια πριν την κρίση, ήταν μέτρια και οι μεταρρυθμιστικές διαδικασίες προχωρούσαν αργά. Καταγράφεται στη βιβλιογραφία (Kickert, 2011: Spanou, 2012), πως μοντέλα διακυβέρνησης όπως το ΝΔΜ, ενώ επηρέασαν ως ένα βαθμό τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις, δεν επέφεραν ριζικές αλλαγές στις βασικές κατευθύνσεις του παραδοσιακού διοικητικού προτύπου.

Όταν ξεκίνησε η κρίση στην Ευρωζώνη, τα προγράμματα διοικητικής μεταρρύθμισης έχουν εν μέρει ξεκινήσει στην Ελλάδα, καθώς από τα μέσα της δεκαετίας του 1990, η τάση του ΝΔΜ άρχισε να διερευνάται και να τυγχάνει εφαρμογής στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Την ίδια στιγμή λόγω της ένταξης της χώρας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, γίνονταν αποσπασματικές προσπάθειες εισαγωγής στοιχείων από τα ευρωπαϊκά διοικητικά συστήματα στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Παρά τις όποιες προσπάθειες μεταρρύθμισης έγιναν στη χώρα πριν την κρίση, αλλά και κατά τη διάρκεια της κρίσης, υπάρχει ακόμα δρόμος για τον εκσυγχρονισμό της ελληνικής δημόσιας διοίκησης (Lampropoulou, 2017).

Τα προβλήματα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης αναφέρονταν συχνά από φορείς της Ένωσης και άλλους διεθνείς φορείς με τη μορφή συστάσεων, ωστόσο αυτές δεν γίνονταν δεκτές από τις ελληνικές κυβερνήσεις, αποφεύγοντας τη συμβολή τους σε επίπεδο γνώσης, όσο και σε επίπεδο χρηματοδότησης, καθώς δεν ελάμβαναν την απόφαση να προχωρήσουν σε σημαντικές τομές.

Πράγματι η ελληνική δημόσια διοίκηση διαχρονικά παρουσιάζει στρεβλώσεις και προβλήματα. Οι κυριότερες από τις προκλήσεις είναι (Ραμματά, 2018):

- 1) Ο συγκεντρωτισμός και η έμφαση στον ιεραρχικό έλεγχο και την εσωτερική λογοδοσία. Όπως γίνεται αναφορά από τον Μακρυδημήτρη (2006) τα συστήματα λήψης αποφάσεων διέπονται από μία βαριά γραφειοκρατία, όπου κυριαρχεί η διασφάλιση της νομιμότητας και ο αυστηρός ιεραρχικός έλεγχος.

- 2) Η γραφειοκρατία. Είναι ένας παράγοντας που συνιστά καθυστερήσεις στη λήψη απόφασης και δυσκολία ανταπόκρισης της δημόσιας διοίκησης στα συνεχή και έντονα προβλήματα που αναδύονται στην καθημερινότητα των πολιτών και των επιχειρήσεων.
- 3) Η πολυνομοθεσία. Ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ, 2010) έχει καταγράψει ένα πλούσιο νομοθετικό έργο στην Ελλάδα. Συγκεκριμένα, έχουν καταγραφεί 17.000 νόμοι που έχουν ψηφιστεί μετά τη μεταπολίτευση. Έχουν αναγνωριστεί 27.318 αρμοδιότητες, καθώς και 9.816 υποστηρικτικές αρμοδιότητες που μοιράζονται μεταξύ τους τα υπουργεία. Αυτή η πολυπλοκότητα απομακρύνει κάθε υπουργείο από το όραμα για την καθιέρωση Υπουργείων-Στρατηγείων και την ίδια στιγμή περιορίζουν το ρόλο τους όσον αφορά στην παροχή πληροφόρησης σε κάθε ενδιαφερόμενο.
- 4) Υπάρχει εμμονή στην τυπολατρία. Γενικά καταγράφεται στην ελληνική δημόσια διοίκηση μια «κανονιστική κουλτούρα» που δίνει έμφαση στην «ελιτιστική» θεώρηση των θεσμών και στην τήρηση των διαδικασιών, που πολλές φορές έρχεται σε αντίθεση με την ανάγκη αποτελεσματικής λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Παρατηρείται η εφαρμογή μίας διαδικασίας «συντήρησης» του δημοσίου τομέα, με κάθε κόστος από πλευράς των χρηστών, χωρίς την προσπάθεια αλλαγών.
- 5) Υπάρχει έντονος βαθμός εσωστρέφειας και ιδιαίτερα αυστηρά όρια δράσης. Όπως αναφέρεται από τον Peters (2014) παρατηρείται έντονος απομονωτισμός και μεγάλη απόσταση από τα λοιπά υποσυστήματα που δρουν στην εκάστοτε κοινωνία.
- 6) Επικρατεί μια κουλτούρα αδιαφορίας ως προς τις νέες ανάγκες και προβλήματα της κοινωνίας, με την αντιμετώπισή τους να είναι ομοιόμορφη, ενώ θα έπρεπε να ακολουθείται μια διαφοροποιημένη τακτική.
- 7) Εμφανίζεται έντονος συντηρητισμός κατά την ενσωμάτωση των Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΤΠΕ) στις διαδικασίες, ώστε να συμβαδίζουν με τα καινοτομικά πρότυπα διοικητικής δράσης.
- 8) Έντονος είναι ο βαθμός αδυναμίας διαχωρισμού μεταξύ πολιτικής και διοίκησης, με την πολιτική βούληση να κυριαρχεί κατά τη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής.

Πράγματι στην έκθεση του ΟΟΣΑ για το 2011, όπου γίνεται αναφορά στα προβλήματα που αντιμετωπίζει η ελληνική δημόσια διοίκηση, επισημαίνεται η ανάγκη περιορισμού της εμπλοκής του πολιτικού συστήματος στη δημόσια διοίκηση θέτοντας όρια και κανόνες ώστε να είναι σαφής η μεταξύ τους διάκριση.

Η αποσπασματικότητα των μεταρρυθμίσεων και οι πρακτικές που δε βασίζονται σε συγκεκριμένη στρατηγική, ουσιαστικά έχουν δημιουργήσει ένα σύστημα που υπηρετεί τις πολιτικές-κομματικές και τις πελατειακές συντεχνίες, χωρίς να επιδιώκεται η οργάνωση και λειτουργία ενός μηχανισμού που θα έχει ως σκοπό την επιτυχημένη ολοκλήρωση των συλλογικών υποθέσεων.

Σύμφωνα με τον Καρκατούλη (2014) κατά τη διαδικασία λειτουργικής αξιολόγησης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης που έγινε το 2011 από Έλληνες και ξένους ειδικούς υπό την αιγίδα του ΟΟΣΑ, τα ευρήματα ήταν:

- 1) Η πολυνομία, που αποτελεί μείζον πρόβλημα του ρυθμιστικού συστήματος. Εκτιμάται πως η πολυνομία εκτός από απώλεια χρόνου των πολιτών και των επιχειρήσεων, δημιουργεί προβλήματα και στην απονομή δικαιοσύνης, στη λειτουργία των θεσμών και γενικά στη λειτουργία της οικονομίας.
- 2) Το δεύτερο πρόβλημα συνιστούν οι αρμοδιότητες, καθώς έχει διαπιστωθεί πως υπάρχουν χιλιάδες αρμοδιότητες στα υπουργεία, που δημιουργούν πολλά προβλήματα. Πρόκειται για ένα κυκεώνα δραστηριοτήτων, όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται *«χιλιάδες αρμοδιότητες, ατάκτως ερριμμένες, δημιουργούν έναν ετερόκλητο καμβά, μάλλον κουρελού, που οδηγεί την ήδη παραπαίουσα δημόσια διοίκηση στους λαβυρίνθους της γραφειοκρατίας, σε «σιλό», σε νομικίστικα κελύφη που επιτρέπουν την περιχαράκωσή της, σε βάρος της αποτελεσματικότητας, της χρηστής διοίκησης και της οικονομικότητας»* (Καρκατούλης, 2014 σ.1).
- 3) Το τρίτο μεγάλο πρόβλημα συνιστούν οι διοικητικές διαδικασίες, που δημιουργούν μια τεράστια γραφειοκρατία. Σε άρθρο της εφημερίδας Ημερησία (3-12-2012) έχει προσδιοριστεί πως απαιτούνται 14 δις ευρώ για τη διατήρηση της ελληνικής γραφειοκρατίας.

- 4) Οι δομές αποτελούν το επόμενο μεγάλο ζήτημα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Οι δομές που έχουν αναπτυχθεί σχετίζονται με την ύπαρξη πολυνομίας και έντονης γραφειοκρατίας στις διαδικασίες, συντηρώντας το πλαίσιο προβλημάτων, ενώ οι επικαλύψεις και η σύγχυση δραστηριοτήτων εντείνουν το πρόβλημα.
- 5) Το πέμπτο πρόβλημα είναι οι υποδομές. Πολλά από τα κτίρια που στεγάζονται οι δημόσιες υπηρεσίες δεν πληρούν τις προδιαγραφές ασφάλειας, χωροταξίας και ποιότητας εργασίας, με την ακαταλληλότητα των υποδομών να ταυτίζεται με την αδυναμία διείσδυσης των νέων τεχνολογιών και πληροφοριών στη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών.
- 6) Οι ανθρώπινοι πόροι αποτελούν το έκτο πρόβλημα. Έχουν καταγραφεί πολυποίκιλες σχέσεις εργασίας με την ελληνική δημόσια διοίκηση, συντηρώντας τον πελατειακό δημόσιο τομέα. Οι ελληνικές κυβερνήσεις από τη δεκαετία του 1980 συντηρούσαν ένα πελατειακό δημόσιο τομέα, ενώ πολλά άτομα που εντάχθηκαν στη δημόσια διοίκηση δεν είχαν τις προϋποθέσεις άσκησης των καθηκόντων του δημόσιου λειτουργού. Είναι χαρακτηριστικό το γεγονός πως έχουν καταγραφεί στην έκθεση 1.447 κλάδοι για την τοποθέτηση των υπαλλήλων.
- 7) Ο προϋπολογισμός αποτελεί το επόμενο πρόβλημα. Είναι απόλυτα φυσιολογικό ένα διοικητικό σύστημα με τα ανωτέρω χαρακτηριστικά να χρηματοδοτείται από έναν προϋπολογισμό με την ίδια ακριβώς αρχιτεκτονική. Έχει παρατηρηθεί μεγάλη διασπορά κωδικών, χωρίς σύνδεση μεταξύ τους και μεγάλη αδυναμία υπολογισμού τους λόγω των πολλών και ανεξάρτητων δομών, αλλά και της ποικιλίας των εργασιακών σχέσεων.

Η ανάγκη αναδιαμόρφωσης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης κυριαρχούσε στα πάνελ των πολιτικών αντιπαραθέσεων για πολλά χρόνια πριν την κρίση, ωστόσο καμία εκλεγμένη κυβέρνηση δεν έλαβε την πρωτοβουλία να προχωρήσει σε ριζικές μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση. Η Γρηγοριάδου (2010), έχει προσδιορίσει τη δημόσια διοίκηση εκείνης της περιόδου ως ένα σύστημα με διαφοροποιημένες λειτουργίες, όπου κυριαρχούν η σταθερότητα, συνοχή και αλληλεξάρτηση, ταυτόχρονα με ένα αναγνωρίσιμο οργανωτικό πεδίο.

Τα προβλήματα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης έγιναν πιο έντονα και φανερά όταν ξέσπασε η κρίση. Αυτό γίνεται περισσότερο εμφανές από το γεγονός πως από τις πρώτες προτεραιότητες των προγραμμάτων προσαρμογής, αποτέλεσαν οι πολλαπλές μεταρρυθμίσεις σε ένα μεγάλο εύρος λειτουργιών και δραστηριοτήτων.

Την περίοδο της κρίσης γίνεται αναφορά στην ανάγκη που υπάρχει ώστε οι δημόσιες υπηρεσίες να συμμετέχουν περισσότερο στις παραγωγικές δραστηριότητες. Σε έκθεση του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (Δ.Ν.Τ.) για την Ελλάδα αποτυπώνεται η μεγάλη αύξηση των κρατικών υπηρεσιών στη χώρα μετά το 1870, λαμβάνοντας υπόψη το μέγεθος των δημοσίων δαπανών, καθώς από 10,7% το 1870 έφτασαν το 45% το 1996.

Η Λαδή (2015) έχει προσδιορίσει την περίοδο μετά το Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο ως την περίοδο σημαντικής αύξησης των υπηρεσιών του κράτους στην Ελλάδα. Τότε έχει ξεκινήσει μια προσέγγιση του κράτους – πρόνοιας, όπου το κράτος έχει κύριο ρόλο στη διαχείριση των κοινωνικών ζητημάτων, όπως η αύξηση της ανεργίας και ο πληθωρισμός. Νέες κρατικές υπηρεσίες συστήνονται και κυριαρχεί ο κρατικός παρεμβατισμός. Με τη νέα προσέγγιση υψηλού παρεμβατισμού, αυξάνονται υπέρμετρα οι δαπάνες, ενώ την ίδια στιγμή δε φαίνεται να βελτιώνεται η αποτελεσματικότητα των κρατικών υπηρεσιών.

Οι αδυναμίες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης είναι τόσο μεγάλες, που ταυτίζονται με τον εκτροχιασμό στα δημοσιονομικά, όπως αναφέρεται και στην αιτιολογική έκθεση του πρώτου προγράμματος προσαρμογής το 2010. Είναι γεγονός πως σε πολλές σχετικές μελέτες υπάρχουν καταγραφές για τα ελλείμματα στη λειτουργία των υπηρεσιών του δημοσίου και τη μικρή αποτελεσματικότητά τους. Κυριαρχούν ζητήματα σχετικά με την μικρή προσέγγιση στην τήρηση των διαδικασιών και των υποχρεώσεων της δημόσιας διοίκησης απέναντι στο κοινό.

Ένα απόσπασμα από την έκθεση του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) για την ελληνική δημόσια διοίκηση είναι χαρακτηριστικό των προβλημάτων *«μεταξύ των συνθηκών που ευνοούν τη διαφθορά συμπεριλαμβάνονται η αδυναμία της κεντρικής εξουσίας, η πολυπλοκότητα του νομικού πλαισίου, η έλλειψη βασικών δεδομένων, η αδυναμία των μηχανισμών*

δημοσιονομικών και λοιπών ελέγχων και η ανεπάρκεια της διοίκησης του ανθρώπινου δυναμικού» (OECD, 2010 σ.3).

Από την παράθεση των προβλημάτων της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, μπορεί να υποστηριχθεί πως για την αποτελεσματική αντιμετώπισή τους, υπάρχει αδήριτη η ανάγκη σχεδιασμού και υλοποίησης δράσεων σε οριζόντιο επίπεδο, συμπληρωματικά του τομεακού επιπέδου.

Με την υιοθέτηση των προγραμμάτων προσαρμογής, οι ελληνικές κυβερνήσεις υποχρεώθηκαν να προβούν σε ένα συνολικό πλαίσιο μεταρρυθμίσεων, καθώς υπήρξε σύνδεση της χρηματοδότησης με την εφαρμογή των μεταρρυθμιστικών μέτρων.

Η οικονομική κρίση κατέδειξε σοβαρές αναποτελεσματικές και διαχρονικές ενέργειες στην ελληνική δημόσια διοίκηση, ενώ την ίδια στιγμή ανακαλύφθηκαν σημαντικές καθυστερήσεις και στην απονομή δικαιοσύνης. Αυτά τα ευρήματα οδήγησαν στο να οριστεί ο εκσυγχρονισμός του δημόσιου τομέα, ως ένας βασικός πυλώνας του προγράμματος σταθερότητας. Θεωρήθηκε πως η δημόσια διοίκηση έχει ύψιστη σημασία για τη διασφάλιση υψηλής ποιότητας παροχής δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών. Οι βασικές μεταρρυθμίσεις από τα προγράμματα προσαρμογής, αποσκοπούν στην ευθυγράμμιση του μεγέθους του δημόσιου τομέα με εκείνο άλλων κρατών μελών της Ε.Ε., ενοποιώντας τα επίπεδα των μισθών για δημόσιους υπαλλήλους, την καθιέρωση διαφανών διαδικασιών πρόσληψης με βάση την αξία, εισάγοντας την κινητικότητα και τις εκτιμήσεις απόδοσης, ενώ την ίδια στιγμή καθιστούν το δικαστικό σύστημα πιο αποτελεσματικό. Επίσης, έμφαση δόθηκε στην ενίσχυση των ανεξάρτητων αρχών (European Commission, 2017).

Στην Ελλάδα εδώ και μια δεκαετία έχει ξεκινήσει η μεταρρυθμιστική προσπάθεια, ωστόσο ακόμη χρειάζεται μεγάλη προσπάθεια για να διορθωθούν οι σοβαρές ανεπάρκειες του δημόσιου τομέα. Στόχος των μεταρρυθμίσεων είναι η δημιουργία ενός ισχυρού και επιτελικού κεντρικού κράτους με αποκεντρωμένες εκτελεστικές περιφερειακές διοικήσεις και οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ), που θα προσφέρουν σύγχρονες υπηρεσίες οι οποίες θα δίνουν βάση στα αποτελέσματα, θα παρέχουν εύκολη πρόσβαση στον πολίτη και ο προσανατολισμός της λειτουργίας τους θα είναι η ποιοτική εξυπηρέτησή του. Οι μεταρρυθμίσεις πρέπει

να είναι γενναίες, προκειμένου να δημιουργήσουν ένα περιβάλλον σταθερότητας και να αντιμετωπίζουν τις προκλήσεις εν τη γενέσει τους και αποτελεσματικά. Οι προκλήσεις που έχουν αυξημένη σημαντικότητα τοποθετούνται σε τέσσερεις τομείς: στην αποκατάσταση της εμπιστοσύνης του πολίτη έναντι των θεσμών διακυβέρνησης, την υποστήριξη της επιχειρηματικής δράσης, την προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης, την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής και την αναβάθμιση του επιπέδου εξυπηρέτησης των πολιτών (Erdm, 2014).

Μετά την πρόσφατη οικονομική και χρηματοπιστωτική κρίση και κατόπιν πιέσεων των διεθνών φορέων, ο εκσυγχρονισμός της ελληνικής δημόσιας διοίκησης αποτελεί προτεραιότητα. Από το 2010 και μετά επιχειρείται αλλαγή της φιλοσοφίας διοίκησης και εισαγωγή της έννοιας της ανταγωνιστικότητας όπως και η παροχή ποιοτικών, σύγχρονων και φιλικών υπηρεσιών προς τον πολίτη και τις επιχειρήσεις, ενώ την ίδια στιγμή γίνεται προσπάθεια η λειτουργία των υπηρεσιών να πραγματοποιείται με σύγχρονες μεθόδους και εργαλεία.

Σύμφωνα με τον Ντόλκα (2016), είναι αναγκαίο ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης να δίνει έμφαση στη μείωση των διοικητικών βαρών και στην απαλλαγή των πολιτών από τις διά ζώσης και χωρίς περιεχόμενο επισκέψεις στις δημόσιες υπηρεσίες, τονίζοντας ότι είναι επιβεβλημένη η ανάγκη για την εξυπηρέτηση του κοινού με άλλα μέσα και τρόπους.

Η Ελλάδα μετά την κρίση του 2008, με τη χώρα να πλήττεται έντονα και περισσότερο από κάθε άλλη χώρα του κόσμου, έχει προχωρήσει σε μια σειρά μεταρρυθμίσεων στη δημόσια διοίκηση, οι οποίες εκτιμάται πως έχουν αλλάξει προς το καλύτερο, τις παρεχόμενες προς τον πολίτη υπηρεσίες. Πολλές από αυτές έγιναν φέτος, με την πανδημία του COVID-19 να επιταχύνει κάποιες αλλαγές. Ωστόσο, ακόμα φαίνεται πως σε κάποια σημεία η δημόσια διοίκηση εξακολουθεί να έχει προβλήματα και πρέπει να καταβάλλει ακόμα μεγαλύτερη προσπάθεια, για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητά της.

Μεγάλο μέρος των μεταρρυθμίσεων που έχουν εφαρμοστεί μέχρι σήμερα, σχετίζονται με τον άξονα της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Για παράδειγμα έχει εφαρμοστεί το πρόγραμμα Διαύγεια, μέσω του οποίου επιδιώκεται η ενίσχυση της

διαφάνειας στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Πολλές ακόμα αλλαγές έγιναν το τρέχον έτος, με τους πολίτες να μπορούν να λαμβάνουν, εξ αποστάσεως, διάφορα πιστοποιητικά και βεβαιώσεις από τις δημόσιες υπηρεσίες.

Όπως αναφέρεται στο επιχειρησιακό πρόγραμμα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης 2014-2020, ο τρόπος που λειτουργεί η δημόσια διοίκηση έχει συνέπειες στην ανάπτυξη μιας χώρας. Αν η λειτουργία της δημόσιας διοίκησης είναι σωστή και αποτελεσματική, οδηγεί σε ένα ευνοϊκό περιβάλλον ανάπτυξης των παραγωγικών δυνάμεων αφού αυξάνονται οι πιθανότητες αξιοποίησης των δυνατοτήτων τους στο μέγιστο βαθμό. Ειδικά σε περιόδους κρίσης, η δημόσια διοίκηση πρέπει να αποτελεί οδηγό στην επανέναρξη των αναπτυξιακών διαδικασιών και την ίδια στιγμή είναι ανάγκη να ανταποκρίνεται πλήρως στις προκύπτουσες ανάγκες των πολιτών και των επιχειρήσεων (Erdm, 2014).

Από τις αρχές του 2012 και μετά τα πρώτα μεταρρυθμιστικά εγχειρήματα, άρχισε να δημιουργείται ένα νέο μοντέλο οργάνωσης και λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών. Το νέο μοντέλο έχει στόχο την βελτίωση της απόδοσης και την αύξηση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών. Ταυτόχρονα, επιδιώκει να περιορίσει τη γραφειοκρατία και το ρυθμιστικό πλεθωρισμό. Με την εφαρμογή αυτού του νέου προτύπου, οι υπηρεσίες που εντάσσονται στη σφαίρα της δημόσιας διοίκησης, εκτιμάται πως θα βελτιώσουν την απόδοσή τους, θα προσφέρουν ικανοποίηση στους συναλλασσόμενους και θα περιοριστούν τα κόστη και η σχετική επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού. Η επιτελικότητα βρίσκεται στο κέντρο της νέας φιλοσοφίας διοίκησης, όπου θα κυριαρχεί ο συντονισμός και ο έλεγχος εφαρμογής των δημοσίων πολιτικών. Επισημαίνεται πως η νέα φιλοσοφία διοίκησης θα συνεισφέρει σημαντικά και στην επίτευξη δύο ακόμα σημαντικών στόχων. Αφενός θα δημιουργήσει μια τεκμηριωμένη κατανόηση των παραγόντων υποβάθμισης της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας στο υφιστάμενο μοντέλο παροχής των δημοσίων υπηρεσιών και αφετέρου θα συμβάλει στη εισαγωγή, με συνδυαστικό τρόπο, αλλαγών στην οργάνωση των τομέων του συστήματος δημόσιας διοίκησης.

Οι αστοχίες και οι παθογένειες που έχουν καταγραφεί στη δημόσια διοίκηση, μπορούν να βοηθήσουν στο σχεδιασμό ενός νέου πλαισίου λειτουργίας, που θα ξεπερνά τις προκλήσεις του παρελθόντος και θα αντιμετωπίζει με επιτυχία τις νέες,

ώστε το νέο μοντέλο διοίκησης, με την ανάπτυξη παρεμβάσεων ενίσχυσης της διακυβέρνησης και την αναδιοργάνωση των δομών και των οργανώσεων. να αποκτήσει βιωσιμότητα. Είναι ανάγκη οι προτεινόμενες αλλαγές να οδηγούν στη βελτίωση της απόδοσης των ανθρώπων των υπηρεσιών του δημοσίου και στην αναβάθμιση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις.

Η βελτίωση των υπηρεσιών του δημόσιου τομέα έχει τη δυνατότητα να δημιουργήσει προστιθέμενη αξία για την οικονομία και την κοινωνία και ταυτόχρονα να απελευθερώσει τους λειτουργούς του δημοσίου ώστε να μπορούν να δημιουργήσουν και να καινοτομήσουν. Η εφαρμογή του νέου μοντέλου διακυβέρνησης έχει τα εχέγγυα για να βελτιώσει την αποδοτικότητα και την απογραφειοκρατικοποίηση, στοιχεία που σχετίζονται με την ύπαρξη διαφάνειας, λογοδοσίας και διαβούλευσης (Λευκή Βίβλος, 2012).

Στην έκθεση του ΟΟΣΑ για την Ελλάδα, στο σκέλος που αφορά στη δημόσια διοίκηση και διακυβέρνηση, αναφέρεται πως η μεταρρύθμιση της δημόσιας διακυβέρνησης πρέπει να σχεδιαστεί και να διεξαχθεί με ολοκληρωμένο τρόπο, καθώς όταν υλοποιούνται μέτρα περιορισμένης εμβέλειας σε έναν τομέα διακυβέρνησης ή οι προσεγγίσεις δε σχετίζονται με ένα σαφή οδικό άξονα, αποτελούν παράγοντες που δε δημιουργούν αυξημένες πιθανότητες επιτυχίας. Ως παράδειγμα αναφέρεται ο τομέας των ανθρώπινων πόρων, όπου είναι δύσκολο να φανταστεί κάποιος μια μεταρρύθμιση, χωρίς την ύπαρξη συνολικής υποστήριξης από μια συνολική μεταρρύθμιση στην κυβερνητική δομή και σε ζητήματα που αφορούν το δημοσιονομικό σκέλος (OECD, 2011).

Η συγκεκριμένη εμπλοκή σχετίζεται με δύο αιτίες. Η πρώτη αναφέρεται στις δυσλειτουργίες της κεντρικής διοίκησης διαχρονικά, όπου η έλλειψη σε έναν τομέα επιτρέπει τη διαρροή ελλείψεων και σε άλλους τομείς. Η δεύτερη αιτία είναι η στενότητα αλλαγών λόγω της αδυναμίας ελιγμών που εμφανίζουν οι ελληνικές κυβερνήσεις. Αυτές οι δύο αιτίες έχουν οδηγήσει στην πρόταση του ΟΟΣΑ για μια ριζική αναδιάρθρωση της δημόσιας διοίκησης με τη διαδικασία «big bang», που συνιστά μια γενναία μεταρρύθμιση στις δομές και στην ανακατανομή πόρων. Πρέπει να επισημανθεί πως μια τέτοια προσέγγιση απαιτεί ισχυρή δέσμευση στο υψηλότερο πολιτικό επίπεδο και ένα σημαντικά ενισχυμένο κέντρο Διακυβέρνησης. Περαιτέρω,

χρειάζεται τη συμμετοχή και την υποστήριξη όλων των πολιτικών δυνάμεων, ώστε η μεταρρύθμιση να πετύχει χωρίς προβλήματα. Μια τόσο σημαντική μεταρρύθμιση πρέπει να σχεδιάζεται με ιδιαίτερη προσοχή και να έχει οριστεί ένας οδικός άξονας που να είναι λειτουργικός και απαραίτητος, με σαφή χρονοδιαγράμματα για την υλοποίηση των μεταρρυθμιστικών στοιχείων (OECD, 2011).

Αξίζει να γίνει αναφορά σε κάποιες δράσεις, στο πλαίσιο εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης. Αυτές έχουν συμπεριληφθεί στο Εθνικό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα 2014-2020, όπου στόχος του προγράμματος στη δύσκολη χρονική συγκυρία, είναι η δημόσια διοίκηση να καταστεί πιο συνεκτική και καλά συντονισμένη, ευέλικτη και αποτελεσματική. Επιπλέον, μέσω των δράσεων επιχειρείται η βελτίωση της σχέσης μεταξύ δημόσιας διοίκησης και πολιτών/επιχειρήσεων, που εκτιμάται πως θα προέλθει από την αναβάθμιση των παρεχόμενων υπηρεσιών που θα θέτουν στο επίκεντρο τους πολίτες. Οι άξονες προτεραιότητας του προγράμματος είναι (Euro Access, n.d.):

PA1 - Διοικητική και οργανωτική μεταρρύθμιση για την αύξηση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας του δημόσιου τομέα σε 11 περιφέρειες της χώρας

PA2 - Διοικητική και οργανωτική μεταρρύθμιση για την αύξηση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας του δημόσιου τομέα στην περιφέρεια Κεντρικής Ελλάδας

PA3 - Διοικητική και οργανωτική μεταρρύθμιση για την αύξηση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας του δημόσιου τομέα στην περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου

PA4 - Ενίσχυση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης σε 11 περιφέρειες της χώρας

PA5 - Ενίσχυση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στην περιφέρεια Κεντρικής Ελλάδας

PA6 - Ενίσχυση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στην περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου

PA7 - Βελτίωση της διαχείρισης και της ανάπτυξης ανθρώπινων πόρων του δημόσιου τομέα σε 11 περιφέρειες της χώρας

PA8 - Βελτίωση της διαχείρισης και ανάπτυξης ανθρώπινων πόρων του δημόσιου τομέα στην περιφέρεια Κεντρικής Ελλάδας

PA9 - Βελτίωση της διαχείρισης και της ανάπτυξης ανθρώπινων πόρων του δημόσιου τομέα στην περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου

Από τη μελέτη της διαχρονικής εξέλιξης του μοντέλου δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα, προκύπτει πως μετά την αποχώρηση από το μοντέλο που επικράτησε μεταπολεμικά, το ελληνικό διοικητικό σύστημα έχει υποβληθεί σε διάφορα προγράμματα μεταρρυθμίσεων με σκοπό τον εκσυγχρονισμό του. Στα συμπεράσματα μελέτης των Lampropoulou & Οικονομου (2016) υποστηρίζεται πως η ελληνική διοίκηση δε μπόρεσε να ακολουθήσει και να εκμεταλλευτεί έναν έντονα διευρυμένο αστερισμό ιδανικών τύπων και υβριδικών μοντέλων κρατικής οργάνωσης. Κάθε μετασχηματισμός έδινε αδύναμα αποτελέσματα και έχουν καταγραφεί αποτυχίες στην οικοδόμηση ενός συνεπούς εννοιολογικού και λειτουργικού διοικητικού παραδείγματος. Ακόμη και υπό την οικονομική συρρίκνωση την περίοδο της κρίσης και την ταυτόχρονη πίεση από τους δανειστές, δεν υπάρχουν ισχυρές ενδείξεις μετατόπισης του διοικητικού προτύπου, αλλά καταγράφονται κατακερματισμένες αλλαγές περιορισμένης φιλοδοξίας.

2.2 Η πρόσφατη κρίση

Η παγκόσμια κρίση που έχει οδηγήσει σε μια βαθιά οικονομική και χρηματοπιστωτική κρίση στην Ελλάδα, εμφάνισε τις αδυναμίες και ελλείψεις της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Σύμφωνα με την Σπανού (2018) είναι η περίοδος που από πολλούς θεωρήθηκε πως είναι ένα παράθυρο για την εισαγωγή ριζικών μεταρρυθμίσεων στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Ένα φιλόδοξο πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων του δημόσιου τομέα έγινε μέρος των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα, όπως έχουν περιγραφεί στα προγράμματα προσαρμογής.

Οι πιστωτές παρείχαν την απαραίτητη τεχνολογία και τεχνική βοήθεια για το σχεδιασμό και υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων, όπου ουσιαστικά παρείχαν τα απαραίτητα συστατικά ώστε η χώρα να προχωρήσει στο μέλλον. Με την αναφορά σε συστατικά λογίζονται τα κίνητρα για την κινητοποίηση της πολιτικής ηγεσίας, την ανθεκτικότητα στις αντιστάσεις των μεταρρυθμίσεων, τη διαθεσιμότητα

εμπειρογνωμοσύνης και τη συνεισφορά καλών πρακτικών και εφαρμογών από άλλες χώρες της Ε.Ε. (Spanou, 2018).

Ο αντίκτυπος της κρίσης δημόσιου χρέους ήταν ιδιαίτερα σοβαρός στην Ελλάδα, με τη χώρα να δεσμεύεται για δημοσιονομική εξυγίανση και για μια ατζέντα διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, προκειμένου να λάβει οικονομική βοήθεια από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (Δ.Ν.Τ.) και τους άλλους φορείς. Σύμφωνα με τον Kougias (2019) η κρίση οδήγησε σε μια περίοδο ουσιαστικής μεταρρύθμισης των δημόσιων υπηρεσιών. Τα ευρήματα της έρευνάς του οδηγούν στο συμπέρασμα πως η κλίμακα της δημοσιονομικής κρίσης και οι αλλαγές στη δημόσια διοίκηση δεν συμβαδίζουν απαραίτητα. Η εκτίμησή του είναι πως η προσαρμογή στις εξωτερικές πιέσεις για τη μεταρρύθμιση της διοίκησης, δε σημαίνει απαραίτητα πως τα αποτελέσματα της μεταρρύθμισης είναι δεδομένα ή προφανή. Τα αποτελέσματα των μεταρρυθμίσεων και οι προοπτικές επίτευξης των στόχων αλλάζουν, καθώς δέχονται πιέσεις από διάφορες μεταβλητές, όπως οι δημοσιονομικές πιέσεις, οι ιδιαιτερότητες κάθε προγράμματος, οι μεταρρυθμιστικές ικανότητες της χώρας, οι οργανωτικοί πόροι και οι πολιτικές των μεταρρυθμίσεων.

Σε σχετική έκθεση του τραπεζικού ιδρύματος Eurobank (2019), αναφέρεται πως η οικονομική κρίση αποτέλεσε μια επώδυνη εμπειρία για την ελληνική κοινωνία. Το βάθος, η διάρκεια και η ένταση της κρίσης ήταν άνευ προηγουμένου και πολύ χειρότερη από τις αρχικές προσδοκίες των πιστωτών. Η Ελλάδα είναι η πρώτη κυρίαρχη χώρα στη ιστορία της Ε.Ε. που έλαβε επίσημα οικονομική στήριξη, με την ελληνική κρίση να θέτει σε κίνδυνο τη συνοχή της ίδιας της Ε.Ε.

Σήμερα και μετά την έξοδο από τα προγράμματα οικονομικής προσαρμογής, η χώρα βρίσκεται σε μια κρίσιμη καμπή, με την πανδημία του COVID-19 να έχει επιδεινώσει το κλίμα. Τα 2-3 τελευταία χρόνια φαινόταν πως η χώρα ακολουθούσε τη σωστή κατεύθυνση, με ενδείξεις θετικών στοιχείων σε επίπεδο μακρό-οικονομίας και τη διόρθωση των ανισορροπιών. Τα ποσοστά ανεργίας άρχισαν να μειώνονται και η οικονομία έδειχνε σημάδια ανάκαμψης. Βέβαια εκτός της πανδημίας, οι προκλήσεις για τη χώρα δε σταμάτησαν από τη στιγμή που εξήλθε των προγραμμάτων προσαρμογής, γίνονται δε κατανοητές από τα υψηλά, ακόμα, ποσοστά ανεργίας, τη μικρή αύξηση των εισοδημάτων, ενώ ταυτόχρονα η αύξηση της παραγωγικότητας

είναι αργή. Τέλος, σημαντικό θεωρείται το γεγονός ότι το επίπεδο φτώχειας είναι ένα από τα υψηλά μεταξύ των χωρών της ζώνης του ευρώ.

Ανατρέχοντας πίσω στο ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης, η κρίση στην Ελλάδα ξεκίνησε όταν η χώρα εμφάνισε αδυναμία δανεισμού από τις διεθνείς αγορές. Η πτώχευση αποφεύχθηκε χάρη στην οικονομική στήριξη του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (ΔΝΤ) και των ευρωπαϊκών εταίρων. Συνολικά τα τρία προγράμματα προσαρμογής παρείχαν οικονομική βοήθεια 289 δις ευρώ, με μεγάλο μέρος των χρημάτων να κατευθύνεται στη στήριξη και ρευστότητα του τραπεζικού συστήματος, για να μην εμφανιστούν φαινόμενα κατάρρευσής του.

Στην έκθεση της Eurobank (2019), γίνεται λόγος για την ανάδυση των ποικίλων αδυναμιών της ελληνικής οικονομίας, όταν ξέσπασε η κρίση, που είχαν δημιουργηθεί ως συνέπεια των μακροοικονομικών ανισορροπιών πολλών χρόνων. Οι πιο σημαντικές ανισορροπίες είναι:

- 1) η συσσώρευση σημαντικών ελλειμμάτων του προϋπολογισμού,
- 2) ο μεγάλος τρεχούμενος λογαριασμός ελλειμμάτων, που αντικατοπτρίζει την επιδείνωση της χώρας στη διεθνή ανταγωνιστικότητα,
- 3) η ξέφρενη πίστωση που απευθύνεται κυρίως στην ιδιωτική κατανάλωση, τις εισαγωγές, τις επενδύσεις σε ακίνητα και σε λιγότερο παραγωγικές επενδύσεις και
- 4) η συνεχής αύξηση των ονομαστικών μισθών, που ξεπερνούσε σταθερά τα κέρδη παραγωγικότητας.

Η κρίση συνδέεται με καταστροφικές συνέπειες στην οικονομία και την κοινωνία. Οι έχοντες την ευθύνη λήψης προληπτικών μέτρων, δεν έδωσαν προσοχή στα προειδοποιητικά σήματα, που προέρχονταν από διάφορες πηγές στο εσωτερικό και το εξωτερικό της χώρας, γεγονός που οφείλεται στη μυωπική συμπεριφορά πολλών από τα ενδιαφερόμενα μέρη. Οι λάθος πολιτικές επιλογές, σε συνδυασμό με ένα λάθος μείγμα μέτρων από τους πιστωτές, επιδείνωσαν άσκοπα την κατάσταση και παρέτειναν το κόστος και τη διάρκεια των προγραμμάτων προσαρμογής. Στην πραγματικότητα πολλές από τις αδυναμίες που παρουσιάστηκαν, δεν έδωσαν την ευκαιρία επίτευξης ενός βιώσιμου ρυθμού οικονομικής ανάπτυξης (Eurobank, 2019).

Η περίοδος της κρίσης για την Ελλάδα και για ολόκληρο τον κόσμο, αποτελεί τη χειρότερη ύφεση την περίοδο μετά τον πόλεμο. Η ανάκαμψη είναι αργή και κυριαρχούν τα διστακτικά βήματα ενώ επιτακτική είναι η ανάγκη για δημοσιονομική εξυγίανση. Στις περισσότερες χώρες τα δημόσια οικονομικά έχουν υποστεί σημαντική πίεση, ωστόσο η μη ισορροπημένη απόσυρση των δημοσιονομικών κινήτρων εγκυμονεί κινδύνους υπονόμησης των προσπαθειών της μεταρρύθμισης. Σε αντίθεση με τις περισσότερες χώρες του κόσμου, στην Ελλάδα, οι οικονομικές δυσκολίες είναι βαθύτερες από τις άμεσες επιπτώσεις της κρίσης και της επείγουσας δημοσιονομικής εξυγίανσης. Αυτό συνέβη καθώς, η Ελλάδα είχε πολλά προβλήματα και ήταν εκτεθειμένη σε κινδύνους. Συγκεκριμένα, εκτός από τα σοβαρά δημοσιονομικά προβλήματα, η χώρα είχε χάσει σταδιακά τη διεθνή ανταγωνιστικότητά της, με αποτέλεσμα τη διεύρυνση των ελλειμμάτων τρεχουσών συναλλαγών, την επιδείνωση της διεθνούς επενδυτικής της θέσης, εμφανίζοντας ένα χαμηλό ιστορικό στις άμεσες ξένες επενδύσεις.

Οι μεγάλες μεταρρυθμίσεις απαιτούν μια επείγουσα πολιτική δράση σε ένα ευρύ μέτωπο. Η Ελλάδα στάθηκε τυχερή, καθώς τα μέλη της Ένωσης, έδειξαν την προθυμία να το κάνουν με ένα ισχυρό πνεύμα αλληλεγγύης και συντονισμένη δράση. Το πρώτο βήμα αποτέλεσε η σταθεροποίηση των δημόσιων οικονομικών, ώστε να καθησυχάσουν οι αγορές. Τα προγράμματα διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων κρίνονται φιλόδοξα, ωστόσο παρέχουν τα εχέγγυα ώστε η χώρα να επιστρέψει σε ρυθμούς υψηλής ανταγωνιστικότητας και παραγωγικότητας (OECD, 2011).

Σε έκθεση του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (OECD, 2010) καταγράφεται η άποψη πως η κρίση ανοίγει ένα «παράθυρο ευκαιρίας» για την Ελλάδα ώστε να προχωρήσει σε βαθιές δημοσιονομικές διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις και να μη στηρίζεται σε προσωρινά μέτρα έκτακτου χαρακτήρα. Αποτελεί την ευκαιρία για τη μεταρρύθμιση του φορολογικού πεδίου, με την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής να αποτελεί προτεραιότητα. Επίσης, είναι ευκαιρία να καθιερωθεί μια διαφορετική και αποτελεσματική διαδικασία ελέγχου, με την αυστηροποίηση του ελέγχου των δαπανών και την ενίσχυση της βελτίωσης της λειτουργίας της διοίκησης.

Οι μεταρρυθμίσεις για την έξοδο από την κρίση πρέπει να συνοδευτούν με την αξιοποίηση των γνώσεων για την πράσινη οικονομία και την ανάληψη δράσεων για την βελτίωση του κλίματος καινοτομίας.

Ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης, στην προσπάθειά του για παροχή βοήθειας προς την Ελλάδα για την κατάρτιση του πλαισίου μεταρρυθμίσεων, έχει προτείνει την ανάπτυξη μιας στρατηγικής για τη διόρθωση των ανισορροπιών και τον εκσυγχρονισμό της οικονομίας, συνοδευόμενη από σχέδια δράσης σε καθέναν από τους ακόλουθους εννέα κρίσιμους τομείς (OECD, 2010):

- (i) διοίκηση και προϋπολογισμός**
- (ii) συντάξεις**
- (iii) διακυβέρνηση κρατικών επιχειρήσεων**
- (iv) φορολογικές πολιτικές**
- (v) απασχόληση και κοινωνική πολιτική**
- (vi) εκπαίδευση**
- (vii) νέες πηγές ανάπτυξης, καινοτομίας και πράσινης ανάπτυξης**
- (viii) ανταγωνισμός και**
- (ix) τα περίπλοκα προβλήματα πολιτικής οικονομίας που συνδέονται με τις μεταρρυθμίσεις στον δημόσιο τομέα.**

Στην περίοδο της κρίσης κυριαρχεί η άποψη από πολλές πλευρές, πως η διαμόρφωση πολιτικών και λύσεων για την αντιμετώπιση των προκλήσεων της, μπορεί να γίνει με την κοινή χρήση των εμπειριών, ώστε να επιτευχθεί μια βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη και η μετατροπή του οράματος για μια ισχυρότερη, καθαρότερη και πιο δίκαιη οικονομία (OECD, 2010).

Στην εθνική στρατηγική για τη διοικητική μεταρρύθμιση 2017-2019 «δημόσιο 2020», επιχειρείται να αρθούν οι διαχρονικές αδυναμίες της δημόσιας διοίκησης όπως αυτές έχουν καταγραφεί στο παρελθόν. Η προσπάθεια αυτή μπορεί να ξεκινήσει μέσω ενός μέσο-μακροπρόθεσμου πλαισίου δράσης, το οποίο θα στοχεύει αρχικά στη αντιμετώπιση της αδυναμίας σχεδιασμού & εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών. Αποτελεί μια πρωτεύουσα αδυναμία, που έχει ως συνέπεια την εφαρμογή αποσπασματικών πολιτικών παρεμβάσεων. Επιπλέον, πρέπει να δημιουργηθεί ένα πλαίσιο όπου θα αρθούν τα προβλήματα της έλλειψης συντονισμού, όπου επικρατεί η

απουσία δικτύων συνεργασίας στη δημόσια διοίκηση και ένα διασπασμένο λειτουργικό μοντέλο του δημόσιου τομέα. Οι υπόλοιπες παρεμβάσεις που πρέπει να γίνουν σχετίζονται με:

- Την ανεπαρκή αξιοποίηση και ανορθολογική κατανομή των ανθρώπινων πόρων του δημόσιου τομέα.

Συγκεκριμένα, προβληματική παρουσιάζεται η διαχείριση των ανθρώπινων πόρων. Κύρια χαρακτηριστικά της αποτελούν η στενή οπτική της και η έλλειψη στρατηγικής αντίληψης. Οι πολιτικές μείωσης του ανθρώπινου δυναμικού λόγω των πολιτικών περικοπών των δαπανών, αποσταθεροποίησαν το σύστημα και αποξένωσαν το υπάρχον προσωπικό. Περαιτέρω, δημιουργήθηκε μεγάλη ανισομερή στελέχωση των υπηρεσιών, με αποτέλεσμα να μην αξιοποιούνται οι πολύτιμοι αυτοί πόροι.

- Την ύπαρξη ενός προβληματικού ρυθμιστικού πλαισίου.

Η προβληματικότητα του ρυθμιστικού πλαισίου συνίσταται στην πολυνομία και την πολυπλοκότητα των κανονιστικών κειμένων. Επίσης, λόγω της ύπαρξης νομικών εμποδίων υπήρξε δυσκολία εφαρμογής των μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών.

- Ζητήματα σχετικά με τον τομέα της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.

Δεν έχουν προχωρήσει αρκετά ζητήματα σχετικά με την ηλεκτρονική διακυβέρνηση. Οι πολίτες και οι επιχειρήσεις δεν εξυπηρετούνται στο βαθμό που πρέπει μέσω ηλεκτρονικών υπηρεσιών και οι όποιες εφαρμογές υπάρχουν βρίσκονται σε πρώιμο στάδιο.

- Υπάρχει απουσία εφαρμογής σύγχρονων εργαλείων διοίκησης.

Δεν υφίσταται τεκμηρίωση για την εφαρμογή ενός στρατηγικού επιχειρησιακού πλαισίου, με την ανεπάρκεια να χαρακτηρίζει τις διαδικασίες για τη συλλογή και την ανάλυση δεδομένων προκειμένου να διενεργούνται αποτελεσματικοί έλεγχοι που θα οδηγούν στις απαιτούμενες διορθωτικές ενέργειες.

Οι μεταρρυθμιστικές δράσεις που έχουν προταθεί από τους «θεσμούς» και συμπεριληφθεί στα προγράμματα προσαρμογής, έχουν εμπνευστεί από την τάση για εφαρμογή ενός επιχειρησιακού μοντέλου διακυβέρνησης στη δημόσια διοίκηση που δίνει έμφαση, σύμφωνα με τον Featherstone (2015) σε μέτρα που λειτουργούν αποκλειστικά για την εξοικονόμηση πόρων, με την Λαμπροπούλου (2017) να

αναφέρει για τις πολλές σε αριθμό ιδιωτικοποιήσεις και την κατάργηση των μονοπωλίων.

Σύμφωνα με τη Ραμματά (2018), πολλές από τις δράσεις στοχεύουν στη βελτιστοποίηση των διοικητικών μεθόδων και στην αναδιοργάνωση των μηχανισμών διοίκησης, με βελτιώσεις, κυρίως, σε ζητήματα οργανογράμματος, δομών και διαδικασιών. Ιδιαίτερη σημασία έχει δοθεί στην αναμόρφωση των φορέων που σχετίζονται με μηχανισμούς ελέγχου, έτσι ώστε να λειτουργούν με μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα και να ενισχύουν την εξωτερική λογοδοσία της δημόσιας διοίκησης.

2.3 Προβλήματα που δημιουργήθηκαν από την κρίση

Ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα αποτελεί κορυφαίο στόχο των μνημονιακών πολιτικών. Στον ν. 3845/10 γίνεται αναλυτική περιγραφή της δέσμευσης που έχει αναλάβει η χώρα για τον εκσυγχρονισμό της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.

Σύμφωνα με τους Makrydemetres et al. (2016) ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης αποτέλεσε μια από τις διαρθρωτικές πολιτικές που έπρεπε να εφαρμόσει η Ελλάδα στο πρώτο πρόγραμμα προσαρμογής, όπως κυρώθηκε και με το ν. 3845/2010. Βασικός σκοπός της μεταρρύθμισης είναι η μείωση των εξόδων, ταυτόχρονα με τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των φορέων που ανήκουν στη σφαίρα της δημόσιας διοίκησης. Πρέπει να αναφερθεί πως μεταξύ άλλων, έχει καταγραφεί η πρόβλεψη συνεργασίας της ελληνικής κυβέρνησης, με τα όργανα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ώστε να ξεκινήσει μια ανεξάρτητη εξωτερική λειτουργική αξιολόγηση της κεντρικής διοίκησης της χώρας.

Αργότερα με το ν.4024/11 περιλαμβάνονται επιμέρους ζητήματα των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών, όπως είναι η αξιολόγηση των οργανωτικών δομών και των ανθρώπινων πόρων του δημόσιου τομέα, η αναδιάρθρωση των δημοσίων υπηρεσιών, η συγχώνευση και η κατάργηση δομών του κράτους, η κατάργηση θέσεων και η μεταφορά προσωπικού.

Ο παραπάνω νόμος παρέχει περαιτέρω διευκρινήσεις για την αξιολόγηση δομών και προσωπικού, δίνοντας έμφαση στην ανασυγκρότηση των υπηρεσιών του δημοσίου και ανάγκη μεταβολής των οργανογραμμμάτων. Οι αλλαγές στα κυβερνητικά σχήματα δεν άλλαξαν το πλαίσιο μεταρρυθμίσεων που είχε καταστεί υποχρεωτικό. Πέραν τούτου, η ανάγκη αναδιάρθρωσης του δημόσιου τομέα παρέμενε επιβεβλημένη. Για να ξεπεραστούν οι όποιες καθυστερήσεις στα χρονοδιαγράμματα υλοποίησης, τονίστηκε η ανάγκη ύπαρξης μιας ομάδας που θα λειτουργεί σε κορυφαίο επίπεδο, υπό τον πρωθυπουργό της χώρας, που θα έχει την ευθύνη σχεδιασμού της πολιτικής για τη βελτίωση της οργάνωσης, λειτουργίας και αποτελεσματικότητας των δημόσιων υπηρεσιών.

Από τα πρώτα χρόνια εφαρμογής των μνημονιακών πολιτικών, γίνεται προσπάθεια να εισαχθούν στην ελληνική δημόσια διοίκηση νέα εργαλεία διοίκησης και διαχείρισης των πόρων και βελτίωσης της απόδοσης των υπηρεσιών, ώστε η χώρα να αντιμετωπίσει τις προκλήσεις και να οδηγηθεί στο μέλλον. Πολλά από τα μέτρα που έχουν υλοποιηθεί μέχρι σήμερα σχετίζονται με το ανθρώπινο δυναμικό της δημόσιας διοίκησης. Σύμφωνα με τον Ντόλκα (2017), οι αδυναμίες της δημόσιας διοίκησης σχετίζονται και με τη μικρή παραγωγικότητα του ανθρώπινου δυναμικού, καθώς απουσιάζουν η αξιοκρατία και η παροχή κινήτρων και δε γίνεται χρήση σύγχρονων εργαλείων διοίκησης.

Η Λαδή (2015) στην έρευνα της κάνει λόγο πως η ελληνική δημόσια διοίκηση πρέπει να εστιάσει τις προσπάθειές της στη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών. Έχει προσδιορίσει τους παράγοντες που πρέπει η ηγεσία να δώσει έμφαση, όπως τη βελτίωση της απόδοσης του μάνατζμεντ, την ανάγκη συνεργασιών με τον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας και την ανάγκη βελτιώσεων σε οργανωτικό επίπεδο.

Ενώ οι αναλυτές από τις μελέτες τους έχουν προσδιορίσει συγκεκριμένους παράγοντες που έχουν οδηγήσει την ελληνική δημόσια διοίκηση στο να είναι αναποτελεσματική, στα προγράμματα προσαρμογής δόθηκε έμφαση σε μέτρα που αφορούν άλλους παράγοντες, στοιχείο που έχει οδηγήσει στην άσκηση κριτικής. Συγκεκριμένα, τα μέτρα που συμπεριλήφθηκαν στα προγράμματα προσαρμογής έχουν οριζόντιο χαρακτήρα (μειώσεις αριθμού δημοσίων υπαλλήλων, περικοπές

μισθών και επιδομάτων). Η Λαδή (2015) στην έρευνά της αναφέρει πως το μέγεθος του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα δε μπορεί να χαρακτηριστεί αρκετά μεγάλο, εν συγκρίσει με χώρες της Ε.Ε. Συμπληρώνει , πως ούτε οι δημόσιες δαπάνες μπορούν να χαρακτηριστούν πολύ υψηλές, αν αναλογιστεί κάποιος την τεράστια μείωση του Ακαθάριστου Εθνικού Προϊόντος (Α.Ε.Π.) τα χρόνια της κρίσης. Η κριτική που άσκησε σχετίζεται με την ανάγκη αλλαγής του μείγματος μέτρων που έπρεπε να είχαν συμπεριληφθεί στα προγράμματα προσαρμογής και συγκεκριμένα στη βελτίωση της ποιότητας των φορέων που εντάσσονται στη σφαίρα της δημόσιας διοίκησης και στην αύξηση της αποτελεσματικότητας.

Οι αλλαγές στο εσωτερικό περιβάλλον της δημόσιας διοίκησης, σχετίζονται με διαδικασίες και αναλύσεις, όπως η εσωτερική δομή του διοικητικού συστήματος, που περιλαμβάνει στοιχεία σχετικά με τις επιχειρησιακές δραστηριότητες, την οργάνωση και λειτουργία της δεσπόζουσας διοικητικής δομής, τους οργανωτικούς χάρτες, τους ανθρώπινους και υλικούς πόρους.

Η περίοδος της κρίσης, δίνει μια ευκαιρία στην Ελλάδα να αλλάξει, έστω και αν οι κανόνες υπαγορεύονται από υπαλλήλους ξένων οργανισμών (ΔΝΤ και ΕΕ). Οι αλλαγές στην ελληνική δημόσια διοίκηση έχουν συζητηθεί πολύ νωρίτερα από εκείνα τα άτομα που υποστηρίζουν σθεναρά τις πρακτικές του ΝΔΜ. Μέσω της υιοθέτησης των πρακτικών του ΝΔΜ, θα εξαλειφθεί η δυνατότητα για τους υπαλλήλους του δημοσίου να εκμεταλλευτούν τη δημόσια εξουσία τους για την υποστήριξη των ατομικών τους συμφερόντων.

Σύμφωνα με την Lampropoulou (2017) αλλαγές μεγάλης κλίμακας προκρίνονται για την περίπτωση της Ελλάδας, καθώς ο ελληνικός δημόσιος τομέας αντιμετωπίζει το φαινόμενο της χαμηλής παραγωγικότητας, λόγω των παρεμβάσεων των πολιτικών στις διοικήσεις των δημόσιων οργανισμών. Είναι ένα φαινόμενο που οδηγεί σε κρίση και συντηρεί τη χαμηλή αποτελεσματικότητα του δημόσιου τομέα.

Ωστόσο, οι αλλαγές αυτής της κλίμακας, πρέπει να λειτουργούν με στρατηγική, ώστε να επιφέρουν μακροπρόθεσμα αποτελέσματα. Μεταρρυθμίσεις σε οργανωτικό επίπεδο θα βοηθήσουν την ποιότητα της παραγωγής και θα ενισχύσουν το ανταγωνιστικό πλεονέκτημα του δημόσιου τομέα. Η Ελλάδα επηρεάστηκε από την

κρίση πολύ περισσότερο από κάθε άλλη χώρα της ΕΕ και μέσω των προγραμμάτων προσαρμογής και την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων προσπάθησε να προβεί στις αναγκαίες προσαρμογές. Υπό την αυξανόμενη δημοσιονομική πίεση, αμφισβητήθηκε η αποτελεσματικότητα του διοικητικού μηχανισμού και απαιτήθηκαν πολλές αλλαγές στο μεγαλύτερο μέρος του δημόσιου τομέα.

Σύμφωνα με την Σπανού (2018) η ελληνική δημόσια διοίκηση δε μπόρεσε να παρουσιάσει υψηλό βαθμό αποτελεσματικότητας, καθώς κάθε πλαίσιο μεταρρυθμίσεων που πραγματοποιούνταν δεν έφερνε μετατροπές στο πλήθος προβλημάτων της δημόσιας διοίκησης.

Αναφορά γίνεται και στην έκθεση του ΟΟΣΑ (2011), όπου πολλές μεταρρυθμίσεις επείγοντα χαρακτήρα σχετιζόνταν με τομείς όπως η δημοσιονομική διαχείριση, η φορολογική διοίκηση, ζητήματα προσλήψεων και η τροποποίηση των διαδικασιών προμηθειών.

Στα συμπεράσματα της έκθεσης του Ελληνικού Ιδρύματος Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ, 2018) γίνεται λόγος για την απουσία υλοποιήσεων από τις κυβερνήσεις εκείνης της περιόδου, ενός σημαντικού πλαισίου μεταρρυθμίσεων με μεγάλη ευρύτητα, χωρίς ωστόσο να συμπίπτουν οι απόψεις των ενδιαφερομένων, για την ύπαρξη των προϋποθέσεων εφαρμογής αυτού του πλαισίου από την ελληνική δημόσια διοίκηση. Επί παραδείγματι, ο Τσούκαλης (2016) διατυπώνει πλήθος αμφισβητήσεων για το πόσο εφικτή είναι η υλοποίηση ενός μεγάλου εύρους μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα.

Είναι γεγονός πως οι μεταρρυθμίσεις συνεχώς αυξάνονταν από πρόγραμμα σε πρόγραμμα, κυρίως μετά το τέλος κάθε αξιολόγησης. Είναι ένα στοιχείο που λειτούργησε αρνητικά, σε συνδυασμό και με καθυστερήσεις στα χρονοδιαγράμματα που έχουν υποβληθεί.

Η άποψη της Σπανού (2018) είναι πως στα ζητήματα διοικητικής μεταρρύθμισης, κυριάρχησε η λογική «big bang». Το πεδίο εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων αυξάνεται διαρκώς και το περιεχόμενο των μεταρρυθμίσεων εξειδικεύεται, διευρύνεται και εμβαθύνει χωρίς σχεδιασμό. Την ίδια στιγμή στόχος

είναι η δημοσιονομική στρατηγική, με πολλά από τα ζητήματα να μην υπάρχει χρόνος να εξεταστούν ή να διαχειριστούν από τους θεσμούς. Παράλληλα, καταγράφεται και παράπλευρο κόστος από το μέγεθος της ατζέντας των μεταρρυθμίσεων. Υπάρχει επιβάρυνση σε υπέρμετρο βαθμό του πολιτικό-διοικητικού μηχανισμού της χώρας, προκειμένου να προωθήσει και να διαχειριστεί τις μεταρρυθμίσεις. Αγνοήθηκε στην Ελλάδα η συμβουλή «less is more» δηλαδή όσο λιγότερα τόσο το καλύτερο, που κυριαρχεί στις μεταρρυθμιστικές προσπάθειες διεθνώς, με αποτέλεσμα να δημιουργούνται περισσότερα προβλήματα στην πράξη.

Ο όγκος της ατζέντας των μεταρρυθμίσεων, η παντού διάχυτη δημοσιονομική προτεραιότητα και ο χρονικός περιορισμός είναι παράγοντες που δε βοηθούν στην επιτυχία της προσπάθειας. Είναι ένα μείγμα παραγόντων που μπορεί να οδηγεί τις κυβερνήσεις σε σπασμωδικές κινήσεις, χωρίς σχεδιασμό και οργάνωση. Ακόμη και η παροχή βοήθειας από τα τεχνικά κλιμάκια, φαίνεται πολύ μικρή για να ξεπεραστούν αυτά τα προβλήματα. Άλλωστε όπως γίνεται αναφορά στη βιβλιογραφία (ECA, 2015), η έλλειψη προτεραιοτήτων χαρακτήριζε και την ίδια την Ειδική Ομάδα Τεχνικής Βοήθειας (Technical Assistance Task Force) που είχε δημιουργηθεί για την Ελλάδα, ύστερα από αίτημα της ελληνικής κυβέρνησης, η οποία είχε ως στόχο να εισφέρει την ελλείπουσα τεχνογνωσία για τις μεταρρυθμίσεις.

Με την εμφάνιση της κρίσης στην Ελλάδα, φάνηκε η αδυναμία και η μη προετοιμασία του μηχανισμού του κράτους, να αντιμετωπίσει τα συσσωρευμένα προβλήματα. Οι προκλήσεις ήταν καθημερινές και με ένταση, με την αναζήτηση βοήθειας από ξένους φορείς να φαντάζει η μοναδική διέξοδος. Η Ελλάδα υποχρεώθηκε να υπογράψει τα μνημόνια συνεργασίας και άμεσα να προβεί σε πολιτικές μείωσης των κρατικών δαπανών, μέσω της εφαρμογής περιοριστικών πολιτικών.

Κεφάλαιο 3: Οι μεταρρυθμίσεις στην ελληνική δημόσια διοίκηση την τελευταία δεκαετία

3.1 Πλαίσιο μεταρρυθμίσεων στην ελληνική δημόσια διοίκηση

Μια νέα ώθηση δόθηκε σε μεταρρυθμίσεις, αφού η Ελλάδα και η Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε.) συμφώνησαν για ένα δεύτερο πακέτο διάσωσης τον Ιούλιο του 2011. Πολλοί παρατηρητές ήλπιζαν ότι αυτό το εξωτερικό κίνητρο για μεταρρύθμιση, σε συνδυασμό με τη διεθνή πίεση, θα αλλάξει εντελώς το ελληνικό «μοντέλο» της οικονομικής ανάπτυξης, θα επιφέρει επιτέλους πολλές διαρθρωτικές και πολιτικές αλλαγές που ενώ ανακοινώθηκαν και νομοθετήθηκαν από τη μετάβαση της Ελλάδας στη δημοκρατία (1974), ποτέ δεν υλοποιήθηκαν.

Η μεταρρύθμιση έχει πάρει ένα αρνητικό όνομα στην Ελλάδα και η έλλειψη μεταρρυθμίσεων έχει γίνει οδυνηρά εμφανής από το ξέσπασμα της κρίσης στα ελληνικά δημόσια οικονομικά το 2009-2010. Ο όρος «μεταρρύθμιση» έχει αποκτήσει απογοητευτικούς τόνους, λόγω των ανεκπλήρωτων υποσχέσεων διαδοχικών κυβερνήσεων για μεγαλοπρεπή σχέδια μεταρρυθμίσεων που δεν έχουν φτάσει ποτέ να καρποφορήσουν. Σε αυτό συνέβαλαν εκστρατείες από κατοχυρωμένα συμφέροντα που είχαν σκοπό να διατηρήσουν τις θέσεις της αγοράς τους ή και προτιμησιακά καθεστώτα (π.χ. κανονισμοί κλειστών επαγγελμάτων, φοροαπαλλαγές σε ειδικές κατηγορίες επαγγελματιών). Ένα ακόμα λόγο αποτελούν λεπτά, καλυμμένα προσωπικά και πολιτικά κομματικά έργα που εκφράζονται στη γλώσσα της μεταρρύθμισης από εθνικιστικές ακροδεξιές ομάδες, την Ελληνική Ορθόδοξη Εκκλησία και την κομμουνιστική αριστερά που είχαν στόχο να ενώσουν τη μεταρρύθμιση με τον νεοφιλελευθερισμό και τους κινδύνους της παγκοσμιοποίησης. Τέλος, ένας επιπλέον παράγοντας που πρέπει να ληφθεί υπόψιν, είναι η αρνητική δημοσιότητα που προέκυψε στους μεταρρυθμιστές από εφημερίδες της αντιπολίτευσης και από τα ελεγχόμενα, από μεγιστάνες και δημοσιογράφους, τοπικά μέσα μαζικής ενημέρωσης.

Ωστόσο, σημαντικές μεταρρυθμίσεις, όπως η προώθηση της δημοκρατίας και της ισότητας καθώς και του ορθολογισμού στην κρατική οργάνωση, έχουν πραγματοποιηθεί από τη μετάβαση της χώρας από το αυταρχικό στο δημοκρατικό πολίτευμα το 1974. Στα επόμενα έτη, η εγκαθίδρυση, σταθεροποίηση και εδραίωση του δημοκρατικού πολιτεύματος, η ομαλότητα στην εναλλαγή των πολιτικών κομμάτων στην εξουσία και η πολιτική σταθερότητα όπως και η ένταξη της χώρας στη Ευρωπαϊκή Κοινότητα και ακολούθως στην Ευρωπαϊκή Ένωση και την Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ), είναι παράγοντες που συνέβαλαν αποφασιστικά στον εκσυγχρονισμό και την κοινωνική-οικονομική ανάπτυξη του κράτους. Από αυτήν την άποψη, αξίζει να υποστηριχθεί ότι το ελληνικό πολιτικό σύστημα σήμερα φαίνεται κατάλληλο για την προώθηση της μεταρρύθμισης, αλλά στην πράξη φαίνεται να χωλαίνει. Αυτό οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στην ανεπάρκεια διαμόρφωσης των μεταρρυθμίσεων όπως ανεπάρκεια σχεδιασμού, έλλειμμα εφαρμογής και έλλειμμα πολιτικής βούλησης.

Η αποτυχία μιας μεταρρύθμισης δεν αρκεί να εξηγηθεί μόνο από αφηρημένες, θεωρητικού τύπου εξηγήσεις, που μπορεί να στηρίζονται σε θεωρίες πολιτικής οικονομίας ή σε ορθολογικές επιλογές, αλλά πρέπει να συμπληρώνεται και από την ανάλυση συγκεκριμένων περιπτώσεων που αποτελούν τις αιτίες για τις οποίες η μεταρρύθμιση δεν εφαρμόστηκε όπως για παράδειγμα η αποτυχία εφαρμογής της αξιολόγησης στο δημόσιο τομέα μπορεί να οφείλεται στην επιλογή των κριτηρίων ή στον τρόπο που γίνεται η αξιολόγηση και όχι σε μια γενική αντίδραση των υπαλλήλων στις αλλαγές ή σε μια πολιτική αντίδραση.

Το θέμα είναι να κατανοηθούν οι μηχανισμοί και οι διαδικασίες μέσω των οποίων οι μεταρρυθμίσεις ξεδιπλώνονται και τελικά πετυχαίνουν ή αποκλείονται. Αυτό το κεφάλαιο επικεντρώνεται στην περίπτωση της σύγχρονης Ελλάδας, και προσφέρει μια τυπολογία αιτιών των αποτυχιών της μεταρρύθμισης, στο πλαίσιο του ανταγωνισμού μεταξύ των πολιτικών κομμάτων, της ανικανότητας του κράτους και της πολιτικοποίησης του πολιτισμού.

Παρά την ποικιλία των προαναφερθέντων παραδειγμάτων, η εικόνα είναι πιο μικτή και εσωτερικά μάλλον πιο ζοφερή. Με βάση συγκριτικές μελέτες επιδόσεων πολιτικής, εκτελεστικής και ρυθμιστικής ικανότητας στον ΟΟΣΑ, οι χώρες

κατατάσσουν την Ελλάδα στην προτελευταία θέση, σε έναν μακρύ κατάλογο δεικτών (ΟΟΣΑ, 2001: Bertelsman Stiftung, 2009). Η κρίση του 2008 δεν άλλαξε αυτήν την κατάσταση, με την Ελλάδα να επιχειρεί να υλοποιήσει μεταρρυθμίσεις σύμφωνα και με την εργαλειοθήκη του ΟΟΣΑ.

Η σοβαρότητα της κατάστασης μπορεί να εκτιμηθεί καλύτερα αν θυμηθεί κανείς γεγονότα στην Ελλάδα που έχουν γίνει διεθνή πρωτοσέλιδα όπως: ο αδικαιολόγητα υψηλός αριθμός θανάτων που οφείλονται στο κύμα θερμότητας το καλοκαίρι του 1987, ο αυξανόμενος πληθωρισμός και το δημόσιο χρέος το 1989-1990, και η κρίση χρέους του 2010-2011. Πρέπει ακόμη να ληφθούν υπόψη, η τεράστια καταστροφή από την άποψη της ανθρώπινης ζωής, της περιουσίας και των δασών στις πυρκαγιές του καλοκαιριού του 2007, η καταστροφή του κέντρου της Αθήνας στην αναταραχή του Δεκεμβρίου 2008 και οι βίαιες κοινωνικές διαμαρτυρίες του Μαΐου 2010 και του Ιουλίου 2011 κατά των συμφωνιών που υπογράφηκαν μεταξύ της ελληνικής κυβέρνησης και των διεθνών πιστωτών. Παράλληλα, σημειώνεται η δυσάρεστη κατάσταση της εθνικής οικονομίας το 2009. Πιο συγκεκριμένα, τον Οκτώβριο του ίδιου έτους, όταν το κόμμα της Νέας Δημοκρατίας έχασε την εξουσία, ο ρυθμός οικονομικής ανάπτυξης ήταν αρνητικός (-1%), η ανεργία ήταν 9%, το έλλειμμα του προϋπολογισμού ήταν 13% και το δημόσιο χρέος ήταν πάνω από 110 % του ΑΕΠ. Όλες αυτές οι περιπτώσεις δεν μπορούν να κατανοηθούν πλήρως ως αποτέλεσμα των δυνάμεων της φύσης ή της λήξης μιας περιφερειακής οικονομίας. Αντιθέτως, επισημαίνονται ως περιπτώσεις αποτυχίας διακυβέρνησης και οι πολίτες τα αναγνωρίζουν ως τέτοια.

Σε αυτό το κεφάλαιο, έχει υποστηριχθεί ότι, ενώ εκ πρώτης όψεως η Ελλάδα θα ήταν ιδανική-τυπική περίπτωση επιτυχίας μεταρρυθμιστικών πολιτικών, στην πράξη οι μεταρρυθμίσεις δεν έχουν προσφέρει τα αναμενόμενα αποτελέσματα και δεν ήταν σύμφωνες με τις προσδοκίες. Υπάρχει μια επαναλαμβανόμενη και διαδεδομένη αντίληψη της κρατικής αποτυχίας, με ιδιαίτερη αναφορά στις καθυστερημένες μεταρρυθμίσεις. Αυτή η αντίληψη είναι ορθή καθώς, ακόμη και μετά το 1974, όταν η Ελλάδα εδραίωσε τη δημοκρατία της, αναπτύχθηκε οικονομικά, προσχώρησε στην Ευρωζώνη και βελτίωσε την υποδομή της, αλλά τα επιτεύγματά της υποτιμήθηκαν από τους περισσότερους παρατηρητές της κρίσης 2010-2011.

Υπήρξε πολύ μεγαλύτερη επιτυχία στο επίπεδο της δημιουργίας νέων θεσμικών οργάνων παρά στο επίπεδο διαμόρφωσης και εφαρμογής νέων δημόσιων πολιτικών.

Σε ζωτικούς τομείς πολιτικής, όπως στην κεντρική δημόσια διοίκηση, στην τριτοβάθμια εκπαίδευση, στις δημόσιες συντάξεις και την κοινωνική αρωγή, την προστασία του περιβάλλοντος και του πολυπρογραμματισμού, υπάρχει αποτυχία μεταρρύθμισης. Σε όλους αυτούς τους τομείς, έγιναν νέες δραματικές αλλαγές πολιτικής και νομοθετήθηκαν υπό την κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ το 2010-2011. Απομένει λοιπόν, να δούμε εάν οι προσπάθειες μεταρρυθμίσεων θα φτάσουν στο στάδιο της εφαρμογής (Sotiropoulos, 2012).

Η πρόοδος των διοικητικών και ρυθμιστικών μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα ήταν δυσκολότερη από ό,τι σε πολλές χώρες του ΟΟΣΑ. Το γεγονός αυτό οφείλεται στο ότι οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις αντιτίθενται στις μακρές παραδόσεις κρατικής παρέμβασης, του πολιτικού πελατειασμού και της οικονομικής προστασίας οι οποίες οδηγούν τις μεταρρυθμίσεις σε αργή κίνηση και συνεπάγονται σημαντικό πολιτικό κόστος (OECD, 2001).

Την περίοδο της κρίσης κυριαρχεί η αβεβαιότητα και ένα ρευστό περιβάλλον, μέσα στο οποίο λειτουργεί και η δημόσια διοίκηση. Οι αλλαγές στο περιβάλλον είναι σημαντικές και έχουν ένταση τόσο σε οικονομικό και πολιτικό όσο και σε κοινωνικό πεδίο. Οι προκλήσεις είναι πολλές και αυξημένης σημαντικότητας, με τις κυριότερες από αυτές να αποτελούν η ρευστότητα στο οικονομικό σύστημα, που είναι εξαιρετικά ευάλωτο στις εξελίξεις του διεθνούς περιβάλλοντος και η ένταση της κρίσης εμπιστοσύνης και αμφισβήτησης των θεσμών από τους πολίτες.

Η λειτουργία της δημόσιας διοίκησης πρέπει να είναι αποτελεσματική και υποδειγματική, καθώς συνδέεται στενά με την ανάπτυξη της χώρας. Συμβάλλει στη δημιουργία ενός ευνοϊκού περιβάλλοντος ανάπτυξης των παραγωγικών δυνάμεων και τους παρέχει την ευκαιρία αξιοποίησης του συνόλου των δυνατοτήτων τους σε υψηλό επίπεδο. Προκειμένου αυτή η αναπτυξιακή διαδικασία να παράγει αποτελέσματα, αποτελεί αναγκαιότητα η δημόσια διοίκηση να έχει την ικανότητα να προσαρμόζεται

εύκολα στις νέες συνθήκες και να ανταποκρίνεται θετικά στις ανάγκες κάθε πολίτη/επιχείρησης.

Στην έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στο πλαίσιο της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» γίνεται αναφορά σε κάποια δεδομένα που αφορούν στη δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα. Τα πιο σημαντικά αποτυπώνονται κατωτέρω:

Στον τομέα «ποιότητα της δημόσιας διοίκησης» εμφανίζει πολύ χαμηλούς δείκτες απόδοσης σε σχέση με τους αντίστοιχους δείκτες του μέσου όρου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πιο αναλυτικά, όσον αφορά στην αποτελεσματικότητα διακυβέρνησης η Ελλάδα βρίσκεται στην 26η θέση. Στο δείκτη χρηστοκεντρικότητας όπου συνυπολογίζονται 4 επιμέρους δείκτες, (OnLine διαθεσιμότητα, χρηστικότητα, ταχύτητα στη χρήση και ευκολία στη χρήση), των υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης η χώρα έλαβε βαθμολογία 50, με το μέσο όρο να είναι 72 (epdm, 2014).

Όσον αφορά στον τομέα διοίκησης των ανθρώπινου δυναμικού στην Κεντρική Κυβέρνηση, η Ελλάδα καταλαμβάνει την προτελευταία θέση. Επίσης, γίνεται αναφορά στην υστέρηση που παρουσιάζει η χώρα στο 72% των δεικτών του Ευρωπαϊκού ψηφιακού θεματολογίου, που σημαίνει χαμηλή επίδοση με μια σειρά από ζητήματα όπως την ευρυζωνικότητα, το βαθμό χρήσης του διαδικτύου, τη χρήση ηλεκτρονικών συναλλαγών και προμηθειών. Αυτά τα αποτελέσματα συνδέονται με το μικρό ποσοστό χρήσης του διαδικτύου από τους πολίτες στη χώρα, καθώς υψηλό ποσοστό που φτάνει το 36% των πολιτών, δεν έχει χρησιμοποιήσει ούτε μια φορά το διαδίκτυο. Αξίζει να σημειωθεί πως ο μέσος όρος στην Ε.Ε. είναι 21%. Αναφορικά με τις υπηρεσίες ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, το ποσοστό των πολιτών που έχει κάνει χρήση αυτών είναι 36%, πιο χαμηλό από το μέσο όρο της Ε.Ε. που είναι 41%.

Σε αντίθεση με την έρευνα της Λαδής (2015) που προαναφέρθηκε στο 2^ο κεφάλαιο, στην έκθεση της Ε.Ε. γίνεται αναφορά πως ο δημόσιος τομέας στη χώρα είναι ένας από τους πιο μεγάλους και δαπανηρούς. Αναφέρεται επίσης, πως υπολείπεται σε μέγεθος από τις Βόρειες χώρες, οι οποίες ωστόσο, προσφέρουν πιο ποιοτικές κοινωνικές υπηρεσίες. Η Ελλάδα στο δείκτη ποιότητας της δημόσιας διοίκησης κατατάσσεται πολύ χαμηλά, όπου ο συνδυασμός χαμηλής ποιότητας και υψηλής δημόσιας δαπάνης, δείχνει αναποτελεσματικές υπηρεσίες.

Οι ανεπάρκειες που παρουσιάζει η ελληνική δημόσια διοίκηση, είναι δύσκολο να αντιμετωπιστούν σε σύντομο χρόνο, έστω και αν έχουν υλοποιηθεί από την κρίση και έκτοτε πολλές και σημαντικές μεταρρυθμιστικές προσπάθειες. Ο βασικός στόχος των μεταρρυθμίσεων είναι η δημιουργία σύγχρονων δημοσίων υπηρεσιών, που θα έχουν προσανατολισμό στα αποτελέσματα, θα είναι εύκολα προσβάσιμες στο σύνολο των πολιτών και των επιχειρήσεων, και θα δίνουν έμφαση στην εξυπηρέτησή τους. Επιπλέον στη στοχοθεσία της νέας ελληνικής δημόσιας διοίκησης πρέπει να συμπεριλαμβάνονται η αποτελεσματική διαχείριση των διαδικασιών, η ορθολογική ανάπτυξη των ανθρώπινων πόρων και η έμφαση στην κοινωνική ευθύνη.

Είναι σημαντικό για την ελληνική δημόσια διοίκηση που προσπαθεί να βρει τα βήματά της την περίοδο της κρίσης και μέσα σε ένα πλαίσιο μεταρρυθμίσεων, να μπορεί να δημιουργήσει συνθήκες σταθερότητας, που θα οδηγήσουν στη βιώσιμη ανάπτυξη. Έμφαση πρέπει να δοθεί στην αντιμετώπιση των προκλήσεων, οι οποίες συνίστανται σε τρεις άξονες και συγκεκριμένα: στο επίπεδο αποκατάστασης της εμπιστοσύνης έναντι των θεσμών διακυβέρνησης, την υποστήριξη της επιχειρηματικής δράσης και την προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης.

Προκειμένου να ενισχυθεί η θεσμική ικανότητα και η βελτίωση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης, αναγνωρίζεται η οριζόντια ανάγκη δημιουργίας ενός ισχυρού επιτελικού κέντρου διακυβέρνησης με αποκεντρωμένες περιφερειακές υπηρεσίες. Ο παραπάνω στόχος μπορεί να επιτευχθεί με το σχεδιασμό και την υλοποίηση μέτρων για τη βελτίωση των δομών και των διαδικασιών που θα προέλθουν από ένα συνεχώς καταρτισμένο ανθρώπινο δυναμικό. Επιπλέον, ως συμπληρωματικό μέτρο, απαιτείται η αποτελεσματική κάλυψη αναγκών που αφορούν στην υποστήριξη μεταρρυθμίσεων που εστιάζουν σε σημαντικούς τομείς όπως η φορολογική-δημοσιονομική μεταρρύθμιση, η δικαστική μεταρρύθμιση, ο υγειονομικός τομέας και η κοινωνική ασφάλιση.

Από τις πρώτες μεταρρυθμίσεις που υλοποιήθηκαν στη δημόσια διοίκηση, ως συνέπεια των προγραμμάτων προσαρμογής, φαίνεται πως επιτεύχθηκε η μείωση των λειτουργικών εξόδων, χωρίς ωστόσο, να αντιμετωπίζονται οι πιο σημαντικές προκλήσεις. Συγκεκριμένα το 2012, στις αρχικές μεταρρυθμίσεις του έτους, αναφέρεται η εισαγωγή στην ελληνική δημόσια διοίκηση πολλών μέτρων που

περιλαμβάνονται στην εργαλειοθήκη του ΟΟΣΑ. Πολλά από τα νέα εργαλεία έχουν στόχο τη μείωση των διοικητικών δαπανών και την ανακούφιση από την πολυπλοκότητα των κειμένων και ρυθμίσεων της νομοθεσίας. Το αρχικό σχέδιο προβλέπει τη μείωση των διοικητικών βαρών σε ποσοστό 20%, που θα προέλθει από την αλλαγή των κανονισμών σε 13 τομείς, μεταξύ των οποίων η ενέργεια, οι δημόσιες συμβάσεις και το εταιρικό δίκαιο.

Μέσω της χρήσης της εργαλειοθήκης του ΟΟΣΑ στόχος είναι να εξαλειφθούν οι αδυναμίες που εμφανίστηκαν κατά την υλοποίηση των δράσεων που ήταν προγραμματισμένες την περίοδο 2007-2013. Οι κυριότερες αδυναμίες που έχουν περιγραφεί είναι η αδυναμία προσήλωσης στους στόχους της εθνικής στρατηγικής και ο ελλιπής επιχειρησιακός συντονισμός. Ταυτόχρονα, σημειώνεται ο σχεδιασμός μεταρρυθμίσεων χωρίς παράλληλη μέριμνα σχεδιασμού δράσεων αναβάθμισης της επιχειρησιακής λειτουργίας των αρμόδιων επιχειρησιακών μονάδων, των φορέων άσκησης πολιτικής και του ανθρώπινου δυναμικού τους και η έλλειψη κεντρικού πολιτικού συντονισμού για την εφαρμογή των απαιτούμενων αλλαγών στη δημόσια διοίκηση.

Όμως παρόλες τις αναφερόμενες αδυναμίες, το πρόγραμμα επέφερε και θετικά αποτελέσματα αφού μέσω αυτού χρηματοδοτήθηκε η ανάπτυξη σημαντικών δράσεων όπως (Erdm, 2014):

- Ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης και η ανάπτυξη αποτελεσματικών υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.
- Η βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων νομοθετικού και κανονιστικού περιεχομένου.
- Η βελτίωση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης και της διοικητικής ανασυγκρότησης προκειμένου να ολοκληρωθεί ο νέος αυτοδιοικητικός χάρτης της χώρας.

Το πρόγραμμα της περιόδου 2007-2013 για τη διοικητική μεταρρύθμιση, εν τέλει δε μπόρεσε να ολοκληρώσει με επιτυχία το όραμα για τη δημιουργία μιας πολιτο-κεντρικής, αποτελεσματικής, ανοιχτής και ευέλικτης διακυβέρνησης, έστω και αν δόθηκαν γενναίες χρηματοδοτήσεις σε σχετικούς τομείς της δημόσιας διοίκησης.

Οι λόγοι που συνετέλεσαν στην καθυστέρηση εφαρμογής του επιχειρησιακού προγράμματος, οφείλονται κυρίως στη μη έγκαιρη ωρίμανση του τρόπου υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων. Άλλα προβλήματα που εντοπίστηκαν είναι οι μη συγκεκριμένοι και μετρήσιμοι στόχοι και οι συνεχείς εσωτερικές αλλαγές στη δημόσια διοίκηση, μια πράξη που δε συνδέεται με τη βελτίωση της εξυπηρέτησης και της εποικοδομητικής σχέσης με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις (Erpm, 2014).

Για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που δημιουργήθηκαν την προγραμματική περίοδο 2007-2013, εκπονήθηκαν δύο στρατηγικά σχέδια δράσης στους τομείς της Διοικητικής Μεταρρύθμισης και της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης αντίστοιχα, που αφορούν στο επιχειρησιακό πρόγραμμα της περιόδου 2014-2020. Πιο συγκεκριμένα και όσον αφορά (Erpm, 2014):

- Στην εθνική στρατηγική για την διοικητική μεταρρύθμιση 2014-2015, ενισχύεται η θεσμική ικανότητα της Δημόσιας Διοίκησης μέσω της αναδιοργάνωσης των δομών, της υποστήριξης του ανθρώπινου κεφαλαίου, της βελτίωσης των λειτουργιών διοίκησης και της ενίσχυσης των μηχανισμών διαφάνειας και λογοδοσίας.
- Στην ηλεκτρονική διακυβέρνηση 2014-2020, η στρατηγική επικεντρώνεται σε τρία σημαντικά ζητήματα δηλαδή στην προσπάθεια εκσυγχρονισμού κράτους και δημόσιας διοίκησης, στην ενίσχυση της σύνδεσης του πολίτη με το κράτος και την δημόσια διοίκηση και στην ανάπτυξη και συντονισμό οριζόντιων πολιτικών Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΤΠΕ) στην Δημόσια Διοίκηση.

3.2 Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση (e-Government)

Όπως αναφέρεται από τους Makrydemetres et al. (2016), η βελτίωση και ενίσχυση της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (e-Government) αποτελεί μία από τις μεγαλύτερες και πιο σημαντικές μεταρρυθμιστικές προσπάθειες της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα τα τελευταία χρόνια. Τα θετικά αποτελέσματα που προσδίδει ο συνδυασμός της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης με τη διαλειτουργικότητα, μπορούν να προσδώσουν πολλά πλεονεκτήματα στη δημόσια διοίκηση. Τα πιο σημαντικά οφέλη εκτιμάται πως είναι η αποτελεσματικότερη και ποιοτικότερη παροχή

υπηρεσιών για πολίτες και επιχειρήσεις, η λειτουργία του συστήματος με άμεσο τρόπο σε ένα περιβάλλον ασφάλειας των διαδικασιών, η ενίσχυση της παραγωγικότητας, η απαλλαγή του πολίτη από αναίτιες επισκέψεις στις δημόσιες υπηρεσίες, η αύξηση της πρόσβασης και διαθεσιμότητας των υπηρεσιών του δημόσιου τομέα.

Είναι γεγονός, πως από τα μέσα της πρώτης δεκαετίας της νέας χιλιετίας, έχουν γίνει σημαντικοί μετασχηματισμοί στο περιβάλλον της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Οι αλλαγές γίνονται με κύριο σκοπό την ικανοποίηση της συνεχούς ζήτησης για τη βελτίωση της διαλειτουργικότητας, της αποδοχής και της συνοχής των συστημάτων.

Όπως έγινε αναφορά από τους Drogkaris et al. (2008), σταδιακά έχει γίνει μεταφορά της ελληνικής δημόσιας διοίκησης στα βήματα της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, επιδιώκοντας την ενίσχυση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών. Η δημιουργία της πύλης Ερμής δίνει την ευκαιρία στους ενδιαφερόμενους, να λάβουν με ηλεκτρονικό τρόπο μια βεβαίωση/πιστοποιητικό από πολλούς φορείς που εντάσσονται στη σφαίρα της δημόσιας διοίκησης. Η σχετική πύλη λειτουργεί εντός ενός συνολικού πλαισίου ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Με τη δημιουργία αυτού του πλαισίου, επιχειρείται ένας τρόπος υποστήριξης κοινών μηχανισμών καταχώρησης και επαλήθευσης για την πρόσβαση στο σύνολο των διαθέσιμων ηλεκτρονικών υπηρεσιών.

Το αρμόδιο Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης μέσω των δράσεων του, επιθυμεί να καταστεί η διοίκηση πιο αποτελεσματική και διαφανής και ταυτόχρονα να αυξήσει τη συμμετοχή των πολιτών και να ανακτήσει την εμπιστοσύνη τους. Για να πετύχει αυτούς τους στόχους έχει θεσπίσει κάποιες αρχές που είναι: η διαλειτουργικότητα, η συμμόρφωση/αιτιολόγηση, η ενσωμάτωση, η διατήρηση/μη επανάληψη, η ενιαία εισαγωγή δεδομένων, η σκοπιμότητα/αιεφορία, η διαφάνεια/ανάκτηση εμπιστοσύνης, η ηλεκτρονική προσβασιμότητα (eAccessibility) ατόμων με αναπηρία, η ασφάλεια/απόρρητο και η συμμετοχή των πολιτών.

Η διαλειτουργικότητα θα προέλθει επίσης, μέσω της μετακίνησης από την ανταλλαγή εγγράφων στην ανταλλαγή ανοικτών δεδομένων, από τη δημιουργία ενός δικτύου υπαλλήλων των δημόσιων φορέων που θα υλοποιήσουν και θα προωθούν

δράσεις ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και από τη βελτίωση της παραγωγικότητας των φορέων που εντάσσονται στη σφαίρα της δημόσιας διοίκησης.

Αναφορικά με τις παρεμβάσεις που σχετίζονται με την επανασύνδεση μεταξύ πολίτη και κράτους, τα μέτρα που υλοποιούνται έχουν στόχο την εξάλειψη του διοικητικού φόρτου και τον προσδιορισμό κάποιων ενιαίων σημείων επαφής.

Όσον αφορά στη στρατηγική που έχει σχέση με το συντονισμό των οριζόντιων πολιτικών Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΤΠΕ) στη δημόσια διοίκηση, τα μέτρα που σχεδιάζονται σχετίζονται με τη διαφάνεια, τη λογοδοσία και την ενίσχυση της εμπλοκής των πολιτών. Αφορούν επίσης στην ταυτόχρονη διασφάλιση της ιδιωτικότητας, την ασφάλεια των πληροφοριών και την προσβασιμότητα για όλους τους πολίτες.

Το νέο σχέδιο δράσης για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση δίνει έμφαση στο σχεδιασμό νέων πρωτοβουλιών για το ψηφιακό σχεδιασμό των υπηρεσιών του δημοσίου, λαμβάνοντας στοιχεία από άλλες χώρες. Σε πολλές χώρες εδώ και αρκετά χρόνια έχουν τεθεί σε εφαρμογή υποχρεωτικές ηλεκτρονικές υπηρεσίες για τις επιχειρήσεις, ενώ μεγάλο εύρος υπηρεσιών μέσω του διαδικτύου παρέχεται και για τους φοιτητές. Η πιο δημοφιλής και ανεπτυγμένη διαδικτυακή υπηρεσία είναι ο διαδικτυακός διάυλος, που χρησιμοποιείται σε ποσοστό 43% από τους πολίτες.

Σημαντικά στοιχεία που πρέπει να ληφθούν υπόψη για την ενίσχυση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης αποτελούν η υιοθέτηση και λειτουργία ενός ενιαίου συστήματος διαχείρισης του ανθρώπινου κεφαλαίου της δημόσιας διοίκησης, ο προσδιορισμός των αρχών και των εργαλείων διαλειτουργικότητας των πληροφοριακών συστημάτων του Δημόσιου Τομέα, και η λειτουργία ενός συστήματος παροχής υπηρεσιών σύμφωνα με την επιχειρηματική στρατηγική CRM (Customer Relationship Management) που εφαρμόζεται στις επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα. Επίσης σημαντική είναι η υλοποίηση του Κανονισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης (E.E.) με αριθ. 910/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, που αναφέρονται σε ζητήματα σχετικά με την ηλεκτρονική ταυτοποίηση και τις ονομαζόμενες υπηρεσίες εμπιστοσύνης, για τις συναλλαγές που πραγματοποιούνται με ηλεκτρονικό τρόπο στο πλαίσιο της εσωτερικής αγοράς (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2016).

Για την ανάπτυξη ενός συστήματος ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στο δημόσιο τομέα στην Ελλάδα, από τις αρχές του 2016 είχε σχεδιαστεί ένα πλάνο δράσης με καθορισμένα βήματα. Τα πιο σημαντικά βήματα αφορούν στον αρχικό εντοπισμό των φορέων της Διοίκησης που δραστηριοποιούνται στην εφαρμογή της πολιτικής των ανοικτών δεδομένων, τη βελτίωση των υποδομών και την οικονομική αποτίμηση της διαμορφούμενης πολιτικής (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2016).

Τα τελευταία χρόνια πολλά γράφονται για τα ανοιχτά δεδομένα, αλλά δεν έχουν γίνει αρκετά βήματα σε αυτόν τον τομέα. *«Ο όρος Ανοιχτά (κρατικά) δεδομένα αφορά πληροφορίες που συλλέγονται, παράγονται ή αποκτώνται δια αντιτίμου από τους δημόσιους φορείς (ένα άλλο όνομα είναι Πληροφορίες του δημόσιου τομέα) και διατίθενται δωρεάν προς περαιτέρω χρήση για οιονδήποτε σκοπό»* (Ευρωπαϊκή Πύλη Δεδομένων, 2020).

Ειδικότερα και όσον αφορά στην πολιτική των ανοικτών δεδομένων η χώρα μας, σε συμμόρφωση με κοινοτικές οδηγίες της Ε.Ε., θέσπισε νομοθετικό πλαίσιο αρχικά με τον ν.3448/06 και ακολούθως με τον ν.4305/14 στο άρθρο 1 του οποίου αναφέρεται ότι σκοπός είναι η «καθιέρωση της αρχής της ανοικτής διάθεσης και περαιτέρω χρήσης των εγγράφων, πληροφοριών και δεδομένων που βρίσκονται στην κατοχή των φορέων του δημοσίου τομέα».

Επίσης και σύμφωνα με το άρθρο 10 παρ.1 και 2 του τελευταίου νόμου στο Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (Υ.Δ.Μ.Η.Δ.) τηρείται «μητρώο ανοικτών δεδομένων του Δημοσίου» στο οποίο αναρτώνται με ειδική ταξινόμηση όλα τα έγγραφα, πληροφορίες και δεδομένα που έχουν καταγραφεί, αξιολογηθεί και διατεθεί από τους φορείς του Δημοσίου τα οποία βρίσκονται σε ανοιχτό και μηχαναγνώσιμο μορφότυπο.

Ουσιαστικά ο ν.4305/14 αποτελεί έναν οδηγό ανάρτησης των ανοικτών δεδομένων των φορέων του δημοσίου στην επίσημη διαδικτυακή πύλη data.gov.gr και φανερώνει την πρόθεση της χώρα μας για την διάθεση στους πολίτες και τις επιχειρήσεις, πληροφοριών και δεδομένων των δημοσίων και μη οργανισμών με πλήρη διαφάνεια.

Τα πλεονεκτήματα της χρήσης δεδομένων είναι η αύξηση των επιδόσεων, οφέλη για την οικονομία και η δυνατότητα βελτίωσης του κράτους πρόνοιας (Ευρωπαϊκή Πύλη Δεδομένων, 2020).

Όμως τα αποτελέσματα αυτής της ιδιαίτερα σημαντικής προσπάθειας δεν είναι πολύ ενθαρρυντικά αν ληφθεί υπόψη η αριθ. πρωτ. ΔΗΔ/Φ.40/2369/24.1.2017 (ΑΔΑ:6Γ07465ΧΘΨ-473) σχετική εγκύκλιο με θέμα την «Επίσπευση ενεργειών από τους υπόχρεους φορείς για τη διάθεση και περαιτέρω χρήση των ανοικτών δεδομένων σε εφαρμογή του ν.4305/14» σύμφωνα με την οποία οι φορείς του δημοσίου δεν έχουν προβεί στις απαραίτητες ενέργειες εφαρμογής της πολιτικής των ανοικτών δεδομένων ενώ υπενθυμίζονται τόσο οι υποχρεώσεις τους σύμφωνα με το θεσμικό πλαίσιο όσο και οι συνέπειες μη τήρησης αυτών.

Ακόμη και παρά το γεγονός πως στην Ελλάδα έγινε ενσωμάτωση της ευρωπαϊκής οδηγίας για τα ανοιχτά δεδομένα από το 2014, δεν υπήρξαν πρωτοβουλίες για τη νομοθέτηση των απαραίτητων εφαρμοστικών διατάξεων. Αυτό το γεγονός είχε ως αποτέλεσμα να μην αξιοποιούνται με τον ορθό τρόπο τα δεδομένα που υπάρχουν στη σχετική πλατφόρμα data.gov.gr (Κωνσταντάτου, 2020).

3.2.1 Η Πύλη Ερμής

Ο πολίτης ενημερώνεται από την Εθνική Πύλη της Δημόσιας Διοίκησης Ερμής, για ζητήματα σχετικά με την έκδοση ψηφιακών πιστοποιητικών υποβάλλοντας τα αιτήματά του διαδικτυακά, με τη πύλη να στοχεύει στην εξασφάλιση της ασφαλούς χρήσης των υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Η πύλη παρέχει ενημέρωση για ζητήματα συναλλαγών με τους φορείς της δημόσιας διοίκησης, με την αξιοπιστία της ενημέρωσης να βρίσκεται στην κορυφή των προτεραιοτήτων της. Λειτουργεί με τρόπο που υποστηρίζει τη διαλειτουργικότητα μεταξύ συστημάτων πληροφορικής των υπηρεσιών του δημόσιου τομέα, ενώ δίνει έμφαση στην ασφάλεια των συναλλαγών προστατεύοντας τα προσωπικά δεδομένα επιχειρήσεων και πολιτών σύμφωνα με τις οδηγίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Βασικός στόχος της πύλης είναι η δημιουργία μιας κοινής διασύνδεσης για το σύνολο των υπηρεσιών που παρέχονται ή θα παρέχονται με ηλεκτρονικά μέσα και τρόπο από τους δημόσιους φορείς. Ως κύρια χαρακτηριστικά της πύλης αναφέρονται οι ενιαίες διαδικασίες καταχώρησης και ελέγχου ταυτότητας, η δημιουργία επιπέδων εμπιστοσύνης των παρεχόμενων ηλεκτρονικών υπηρεσιών και η ύπαρξη αναγνωριστικού για κάθε τομέα, τα οποία θα παρέχονται στο χρήστη που θα θέλει να χρησιμοποιεί τις υπηρεσίες της.

3.2.2 Σύζευξις

Το έργο «ΣΥΖΕΥΞΙΣ» σχεδιάστηκε και τέθηκε σε λειτουργία με σκοπό να ενημερώσει και να αναπτύξει τις υποδομές του Τομέα Τεχνολογιών, Πληροφορικής & Επικοινωνιών (ΤΠΕ) των δημόσιων υπηρεσιών, προκειμένου να βελτιωθούν οι διάφορες μορφές επικοινωνίας (βίντεο, δεδομένα, τηλεφωνία). Για την επιτυχία του προγράμματος, αλλά και λόγω των αναγκών βελτίωσης των υποδομών στις υπηρεσίες του δημοσίου, σύμφωνα και με τη νέα πραγματικότητα που έχει διαμορφωθεί στο τοπίο των τηλεπικοινωνιών, τέθηκε σε εφαρμογή το ΣΥΖΕΥΞΙΣ II. Το πρόγραμμα αυτό, στοχεύει κατά κύριο λόγο στην ευρυζωνικότητα και στη βελτίωση των προγραμμάτων που ξεκίνησαν από το πρώτο πρόγραμμα. Επιπλέον, μέσω του προγράμματος επιδιώκεται η ανάπτυξη νέων υπηρεσιών και η τελική ενεργοποίηση των συνδέσεων του συνόλου των φορέων της δημόσιας διοίκησης, επιδιώκοντας την ίδια στιγμή, τη σημαντική μείωση της δαπάνης για τέλη τηλεπικοινωνίας στο σύνολο των υπηρεσιών του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα.

3.2.3 ΚΗΔΜΗΣ – ΕΣΗΔΗΣ

Αποτελούν δύο εφαρμογές που αναφέρονται στην καταχώρηση δεδομένων από τους φορείς του δημόσιου τομέα και τις αναθέτουσες αρχές. Το ΚΗΔΜΗΣ που αποτελεί συντομογραφία του «Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων», υλοποιήθηκε, με σκοπό επιδίωξης την απόλυτη διαφάνεια. Η επίτευξη του συγκεκριμένου αυτού σκοπού επιδιώκεται μέσω της συλλογής και δημοσίευσης των δεδομένων που προκύπτουν από τις διαγωνιστικές και λοιπές διαδικασίες προμηθειών των φορέων του δημόσιου τομέα.

Έχει θεσμοθετηθεί η υποχρέωση του συνόλου των υπηρεσιών του δημόσιου τομέα να καταχωρούν τις σχετικές πράξεις και διαδικασίες προμήθειας που αφορούν σε έργα, προμήθειες αγαθών, υπηρεσίες και δημόσιες συμβάσεις. Αν μια σχετική πράξη προκύψει πως δεν είναι καταχωρημένη στο ΚΗΔΜΗΣ, τότε δε βρίσκεται σε ισχύ.

Η δεύτερη εφαρμογή είναι το ΕΣΗΔΗΣ που αποτελεί συντομογραφία του «Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων» και αφορά στις προμήθειες των υπηρεσιών του δημόσιου τομέα, στις οποίες απαιτείται η ύπαρξη σύμβασης, μεταξύ του φορέα και του προμηθευτή. Η σχετική νομοθεσία αναφέρει πως είναι

υποχρέωση των φορέων να αναρτούν διαγωνισμούς με προϋπολογισθείσα αξία 60.000 ευρώ και άνω, με τη διαδικασία της προμήθειας να ολοκληρώνεται ηλεκτρονικά μέσω της συγκεκριμένης πλατφόρμας.

3.2.4 Διαύγεια

Για την ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας στους φορείς της δημόσιας διοίκησης, έχει τεθεί σε λειτουργία και η εφαρμογή «Διαύγεια». Όπως αναφέρεται και στη σχετική νομοθεσία, στη συγκεκριμένη πλατφόρμα γίνεται ανάρτηση στοιχείων σχετικών με τον προϋπολογισμό των φορέων του δημοσίου, αλλά και απολογιστικών στοιχείων δαπανών των φορέων που λαμβάνουν επιχορήγηση από τη Γενική Κυβέρνηση. Ο ν.4325/15 ισχυροποιεί το πρόγραμμα Διαύγεια, καθώς θεσπίζει την υποχρεωτικότητα ανάρτησης των πράξεων που αφορούν συμβάσεις μίσθωσης έργου με την επιχορήγηση να προέρχεται από επιχειρησιακά προγράμματα ΕΣΠΑ (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2016).

Πρόσφατα, έχει ξεκινήσει μια προσπάθεια αναβάθμισης της εφαρμογής, με στόχο να αναδειχθεί ένα νέο πρόσωπο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Σε αυτό το νέο εγχείρημα δίνεται έμφαση στη διαφάνεια, την αποτελεσματική ενημέρωση και τη διάχυση της πληροφορίας.

Όπως αναφέρεται από τον Χριστόπουλο (2020) μέσω της αναβάθμισης επιχειρείται μεγαλύτερος βαθμός πρόσβασης στην πληροφόρηση από όλους τους πολίτες, που οδηγεί και σε μεγαλύτερη συμμετοχή τους στην οικονομική και κοινωνική ζωή της Ελλάδος.

Με τη νέα έκδοση της Διαύγειας, επιδιώκεται ο εμπλουτισμός της πλατφόρμας, που θα οδηγήσει και σε μεγαλύτερη προστιθέμενη αξία. Βασικός σκοπός του εμπλουτισμού της Διαύγειας είναι η ενίσχυση της ανοικτότητας των δεδομένων και η προσωποποιημένη πληροφόρηση κάθε ενδιαφερομένου. Η αναβάθμιση της εφαρμογής αποτελεί μια προσπάθεια της πολιτείας για μια σύγχρονη διοίκηση.

Στο πρόγραμμα αναβάθμισης προβλέπεται η επέκταση των εφαρμογών, που θα προέλθει μέσω της προσθήκης νέων λειτουργικοτήτων, οι οποίες οδηγούν στην

ανάρτηση στη Διαύγεια επιπλέον τύπων πράξεων. Με αυτόν τον τρόπο, ενισχύεται η διαφάνεια της δημόσιας διοίκησης. Περαιτέρω, υπάρχει η πρόβλεψη για τον εκσυγχρονισμό του ευρετηρίου πράξεων, τόσο για τη διευκόλυνση των χρηστών, όσο και για την επέκταση ή συρρίκνωση του καθημερινού φόρτου δεδομένων και ο διαχωρισμός του υποσυστήματος αναρτήσεων.

Με τις νέες λειτουργίες του προγράμματος αναβάθμισης διευρύνεται τόσο το πεδίο των αποφάσεων που αναρτώνται, όσο και τα περιγραφικά δεδομένα που αποθηκεύονται, χαρακτηριστικά που θα ενισχύσουν την προσπάθεια ορθής και αποτελεσματικής διαχείρισης της πληροφορίας. Σημαντική προσθήκη αποτελεί, η εποπτεία λειτουργίας και ενίσχυσης της πληροφόρησης στην επιτελική διοίκηση και σε στελέχη του φορέα λειτουργίας. Αυτό θα προκύψει μέσω της ανάπτυξης ειδικής εφαρμογής ενημέρωσης, όπως και αναβάθμισης των υποσυστημάτων διαχείρισης.

3.3 Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (Κ.Ε.Π.)

Τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών ιδρύθηκαν με τον νόμο 3013/2002 και αποτελούν έναν από τους πιο πετυχημένους θεσμούς στην Ελλάδα. Η σύστασή τους έγινε σύμφωνα με το άρθρο 31 του ιδρυτικού τους νόμου όπου αναφέρεται ότι «Στις Περιφέρειες, Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, Νομαρχιακά Διαμερίσματα των Ενιαίων Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, Δήμους και Κοινότητες συνιστώνται Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (Κ.Ε.Π.). Αποστολή των Κέντρων αυτών είναι η παροχή διοικητικών πληροφοριών και η διεκπεραίωση των υποθέσεων των πολιτών από την υποβολή της αίτησης μέχρι την έκδοση της τελικής πράξης σε συνεργασία με τις καθ' ύλην αρμόδιες υπηρεσίες» (άρθρο 31 παρ.1 ν.3013/2002).

Ειδικότερα, αποτελούν μια διοικητική μεταρρύθμιση που πρόσθεσε αξία στην ελληνική δημόσια διοίκηση καθώς επιχειρήθηκε η εισαγωγή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στις παρεχόμενες δημόσιες υπηρεσίες προς τους πολίτες. Την εισήγηση για το νέο θεσμό και συμμετοχή στην ομάδα που τα έθεσε σε λειτουργία, κατέχει ο Παναγιώτης Καρκατσούλης, π. Βουλευτής και εμπειρογνώμονας της δημόσιας διοίκησης.

Ο θεσμός αυτός έχει πετύχει, καθώς απάντησε στις ανάγκες των πολιτών. Το ξεκίνημα των Κ.Ε.Π. έγινε με μια αρκετά ευέλικτη οργανωτική δομή και ο βασικός τους σκοπός είναι η ταχύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών σε όλα τα στάδια διεκπεραίωσης των υποθέσεών τους. Έχουν δε καταλήξει να αποτελούν απότοκα γνώσης και εμπειρίας. Ταυτόχρονα, αποτελούν μια υπηρεσία που ανήκει στους Δήμους και το κόστος λειτουργίας τους εποπτεύεται από την Κεντρική Διοίκηση.

Η ψηφιακή μετατροπή των Κ.Ε.Π. που πρόσφατα ανακοίνωσε η κυβέρνηση, εκτιμάται πως θα τα οδηγήσει σε ένα νέο δρόμο. Στόχος της παρούσας κυβέρνησης με τη δημιουργία ψηφιακών Κ.Ε.Π., είναι η αύξηση των παρεχόμενων ψηφιακών υπηρεσιών, η εξυπηρέτηση χωρίς τη φυσική παρουσία των πολιτών και η ηλεκτρονική πρόσβαση του πολίτη από όπου αυτός επιθυμεί και με οποιοδήποτε μέσο επιθυμεί. Ο Καρκατσούλης (2020) σε πρόσφατο άρθρο του επισημαίνει, πως από τις διαρκείς ανακοινώσεις για την επανίδρυση των Κ.Ε.Π. απουσιάζει ένα ολοκληρωμένο σχέδιο μετασχηματισμού τους.

Η αναβάθμιση των Κ.Ε.Π. και η μετάβασή τους στη νέα εποχή, αποτελεί ένα στοίχημα που πρέπει να κερδηθεί, καθώς αυτός ο σημαντικός θεσμός δεν πρέπει να σταματήσει να παρέχει διευκολύνσεις στον πολίτη, όπως έχει κάνει μέχρι σήμερα.

3.4 Απογραφή δημοσίων υπαλλήλων

Το ερώτημα για το ποιος είναι ο αριθμός των ατόμων που μισθοδοτούνται από το ελληνικό δημόσιο κυριαρχούσε για πολλά χρόνια σε συζητήσεις για την ελληνική δημόσια διοίκηση. Υπήρχε διάχυτη η αίσθηση πως απουσίαζε η γενική εικόνα για τους ανθρώπινους πόρους της δημόσιας διοίκησης, με τα στοιχεία που υπήρχαν διαθέσιμα να μην είναι αξιόπιστα. Τα συγκεντρωτικά στοιχεία για το προσωπικό της δημόσιας διοίκησης συγκεντρώνονταν στο Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης, χωρίς ωστόσο να περιλαμβάνονται στοιχεία για το προσωπικό της Γενικής Κυβέρνησης. Γενικότερα στη δημόσια διοίκηση επικρατούσε ένα καθεστώς άναρχων προσλήψεων, κυρίως με συμβάσεις ορισμένου χρόνου, που εν συνεχεία και με τη διαπίστωση των πάγιων και διαρκών αναγκών, μετατρέπονταν σε συμβάσεις αορίστου χρόνου.

Η έλλειψη στοιχείων για το προσωπικό συνδέεται στενά και με την έλλειψη στοιχείων και για τη μισθοδοσία των υπαλλήλων, όπως και για τη συνολική δαπάνη μισθοδοσίας τους. Η άγνοια αναφορικά με αυτά τα ζητήματα από το κεντρικό κράτος, συνδέεται στενά και με την αδυναμία διαμόρφωσης και προγραμματισμού μιας πολιτικής απασχόλησης των ανθρώπινων πόρων, ώστε να αντιμετωπιστούν ζητήματα όπως η ανορθολογική κατανομή τους (ΕΛΙΑΜΕΠ, 2018).

Πρέπει να αναφερθεί, πως οι διαδικασίες για την απογραφή του προσωπικού της ελληνικής δημόσιας διοίκησης είχαν ξεκινήσει πριν την υπογραφή του πρώτου μνημονίου. Ωστόσο, προκειμένου να δοθεί προτεραιότητα και να ολοκληρωθεί άμεσα αυτή η μεταρρύθμιση, συμπεριλήφθηκε στο πλαίσιο μεταρρυθμίσεων του πρώτου μνημονίου.

Αυτές οι δύο συμπλεκόμενες μεταρρυθμίσεις και η δημιουργία μιας κεντρικής ηλεκτρονικής βάσης δεδομένων, δηλαδή το «Μητρώο μισθοδοτούμενων του Ελληνικού Δημοσίου», συνδέονται άμεσα με την πολιτική μείωσης του ανθρώπινου δυναμικού και περιστολής της δαπάνης. Κυριαρχεί η δημοσιονομική διάσταση της μεταρρύθμισης, που στόχο έχει τον εξορθολογισμό της λειτουργίας της διοίκησης. Στην πραγματικότητα η παρούσα μεταρρύθμιση αποκαθιστά την ανυπαρξία σύνδεσης μεταξύ διοικητικής και οικονομικής πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ, 2018).

Βασικός στόχος της δημιουργίας του Μητρώου είναι η συλλογή πληροφοριών για το σύνολο του προσωπικού που απασχολείται σε κάθε φορέα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Προκειμένου οι φορείς να αποτυπώσουν το προσωπικό τους στο μητρώο εκδόθηκαν πολλές εγκύκλιοι, με την άναρχη κατάσταση στο πεδίο της δημόσιας απασχόλησης, να δυσκολεύει την άμεση επιτυχία του εγχειρήματος.

Από το ν.3845/2010 που αναφέρεται στη δημιουργία του μητρώου και μέχρι το 2017, πραγματοποιήθηκαν 9 παρεμβάσεις στη νομοθεσία, με συνεχείς προσθήκες και τροποποιήσεις, ώστε η πλατφόρμα να λειτουργεί αποτελεσματικά και να επιτυγχάνει το ρόλο της.

3.5 Καταγραφή φορέων της δημόσιας διοίκησης

Ταυτόχρονα με την απογραφή των ατόμων που μισθοδοτούνται από τους φορείς της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, γίνεται προσπάθεια να καταγραφεί και το σύνολο των φορέων, υπηρεσιών του δημοσίου και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου. Η καταγραφή του συνδέθηκε με την ανάγκη περικοπών και αλλαγών σε οργανωτικές δομές, στο πλαίσιο των μνημονιακών πολιτικών (ΕΛΙΑΜΕΠ, 2018).

Στο Μητρώο Υπηρεσιών και Φορέων της Ελληνικής Διοίκησης, καταγράφονται όλες οι δομές που υπάγονται στο δημόσιο τομέα και τα νομικά πρόσωπα που δεν υπάγονται απευθείας σε εκείνον. Λόγω του ότι η διοικητική πραγματικότητα συνεχώς εξελίσσεται, το μητρώο ανανεώνεται κάθε έτος, καθώς νέοι φορείς ιδρύονται, άλλοι συγχωνεύονται ή καταργούνται (ΕΛΙΑΜΕΠ, 2018).

Η γνώση των φορέων, μέσω του Μητρώου, βοηθά τον πολίτη κατά τις συναλλαγές του, αλλά και τους υπαλλήλους της δημόσιας διοίκησης, συμβάλλοντας στην αποτύπωση της σύγχρονης διοικητικής πραγματικότητας.

Η Ελληνική Στατιστική Υπηρεσία (ΕΛ.ΣΤΑΤ.) ως ανεξάρτητη αρχή που συστάθηκε με τον ν.3832/2010 είναι επίσημος στατιστικός φορέας που περιλαμβάνεται, με άλλες υπηρεσίες και φορείς του ευρύτερου δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, στο Ελληνικό Στατιστικό Σύστημα (ΕΛ.Σ.Σ.) (άρθρο 1 παρ.2 ν.3832/2010). Αποτελεί την εθνική στατιστική υπηρεσία που είναι υπεύθυνη για την κατάρτιση και τακτική επικαιροποίηση του στατιστικού μητρώου των Φορέων της Γενικής Κυβέρνησης το οποίο περιλαμβάνει τους φορείς εκείνους που με βάση τα κριτήρια του νέου Κανονισμού της Ε.Ε. 549/2013 (*Ευρωπαϊκό Σύστημα Λογαριασμών 2010 – European System of Accounts (ESA 2010)*) χαρακτηρίζονται ως φορείς της Γενικής Κυβέρνησης. Η ορθή τήρηση του στατιστικού μητρώου αποτελεί ευθύνη της ΕΛ.ΣΤΑΤ. και είναι μια διαρκής διαδικασία τακτικής ενημέρωσης για την διενέργεια των ετήσιων και τριμηνιαίων ερευνών των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης. Σε αυτό το πλαίσιο η ΕΛ.ΣΤΑΤ. εξετάζει την ταξινόμηση των φορέων που εποπτεύονται από την Γενική Κυβέρνηση λαμβάνοντας υπόψη νέα ή ενημερωμένα οικονομικά δεδομένα αυτών των φορέων σύμφωνα με τους κανόνες του ESA 2010. Αποτέλεσμα αυτής της ενέργειας είναι η εισαγωγή νέων φορέων και η απαλοιφή φορέων που είτε

καταργούνται είτε παύουν να τηρούν τα κριτήρια ταξινόμησης της Γενικής Κυβέρνησης (ΕΛ.ΣΤΑΤ., 2020).

Σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ.3 και 4 του ν.3835/10 οι υπηρεσίες και οι φορείς του δημοσίου έχουν την υποχρέωση να εξασφαλίζουν την πρόσβαση στην ΕΛ.ΣΤΑΤ. σε όλες τις διοικητικές πηγές καθώς και τα μητρώα και αρχεία του δημοσίου, η παράβαση δε αυτής της υποχρέωσης από τους υπευθύνους υπαλλήλους των υπηρεσιών συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα.

Με βάση τα συμπεράσματα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (2010), διαπιστώνεται ότι στην Ελλάδα οι φορείς που είναι υπόχρεοι στην παροχή στοιχείων και δεδομένων στην ΕΛ.ΣΤΑΤ., δεν την τροφοδοτούν με αξιόπιστα οικονομικά δεδομένα ενώ η μεθοδολογία που χρησιμοποιείται για την κατάρτιση και επεξεργασία των στατιστικών δεδομένων δεν είναι η πλέον κατάλληλη για να παράγει αξιόπιστα και ακριβή αποτελέσματα. Επιπλέον υπάρχει η εντύπωση συχνών πολιτικών παρεμβάσεων για την παροχή συγκεκριμένων οικονομικών δεδομένων και στοιχείων που εξυπηρετούν πολιτικούς σκοπούς.

Για την αντιμετώπιση αυτών των προβλημάτων η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε συνεργασία με τις Ελληνικές στατιστικές αρχές έθεσε σε εφαρμογή το Κοινό Συνολικό Σχέδιο Δράσης για τις Ελληνικές Στατιστικές (Joint Overall Statistical Greek Action Plan-JOSGAP) το οποίο συμφωνήθηκε μεταξύ των Ελληνικών Αρχών και της Eurostat το 2010. (ΕΛ.ΣΤΑΤ.,2010)

3.6 Οδικός χάρτης μεταρρυθμίσεων στην ελληνική δημόσια διοίκηση

Σε έκθεση του ΟΟΣΑ, γίνεται αναφορά στη σημαντική πρόοδο που υπάρχει στην Ελλάδα, όσον αφορά ζητήματα μεταρρυθμίσεων. Δύο κορυφαίοι οικονομολόγοι του έχουν αναφερθεί στο γεγονός πως η Ελλάδα έχει εισαγάγει ένα μεγάλο εύρος μεταρρυθμίσεων, κάνοντας χρήση των εργαλείων του ΟΟΣΑ. Περαιτέρω, επισημαίνουν την ανάγκη για μεγαλύτερες μεταρρυθμίσεις, στην προσπάθεια που καταβάλλει η Ελλάδα για εξορθολογισμό της δημόσιας δαπάνης και την επιτάχυνση του ρυθμού μεταρρυθμίσεων (OECD, 2019).

Το ΕΛΙΑΜΕΠ στις διάφορες εκθέσεις του έχει προσδιορίσει τις εγγενείς αδυναμίες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, με το χαμηλό βαθμό πολιτικής βούλησης για την πραγματοποίηση ενός ισχυρού προγράμματος μεταρρυθμίσεων και την αντίσταση στα οργανωμένα συμφέροντα.

Η σύμβουλος του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) Mairoano, έχει αναφερθεί στην καλή πρόοδο που έχει σημειώσει η χώρα σε πολλούς τομείς σε επίπεδο θέσπισης των μεταρρυθμίσεων, χωρίς ωστόσο να γνωρίζει αν οι μεταρρυθμίσεις εφαρμόζονται πραγματικά και το αποτέλεσμα αυτών. Ακόμη ένα στέλεχος του ΟΟΣΑ, ο Pisu, τόνισε ότι, βασικός στόχος της Ελλάδας πρέπει να αποτελεί ο εξορθολογισμός των δαπανών του δημόσιου τομέα, ενώ προτεραιότητα πρέπει να δοθεί και στο θέμα της άμεσης επίλυσης των δικαστικών επιδόσεων και καθυστερήσεων.

Επισημαίνεται δηλαδή, η ανάγκη για τη μεγαλύτερη χρήση της ψηφιακής τεχνολογίας, καθώς θα συμβάλει στη βελτίωση πολλών επιμέρους τομέων που σχετίζονται με τη βελτίωση της δημόσιας διοίκησης.

Η προσπάθεια για ένα ευρύ πλαίσιο μεταρρυθμίσεων στη δημόσια διοίκηση ξεκίνησε το 2015, όπου άρχισαν να φαίνονται τα πρώτα σημάδια εξόδου από την κρίση. Ξεκίνησε μια μεγάλη διαβούλευση με πολλούς εμπλεκόμενους φορείς, για τη βελτίωση της ποιότητας και τη συνολική αναβάθμιση της δημόσιας διοίκησης. Η συγκεκριμένη στρατηγική μεταρρύθμισης με την ονομασία «Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2016-2018» έχει ως όραμα τη δημιουργία μιας δημόσιας διοίκησης που θα λειτουργεί με ανεξαρτησία και με υψηλά πρότυπα αποτελεσματικότητας της λειτουργίας της. Στόχος είναι η ανταπόκριση στις σημερινές ανάγκες της κοινωνίας, που θα προέλθει μέσω της επικέντρωσης σε τέσσερις πυλώνες:

- **Τις διοικητικές δομές και εργαλεία,**
- **Τις διοικητικές λειτουργίες και διαδικασίες,**
- **Το ανθρώπινο δυναμικό,**
- **Την ενίσχυση της διαφάνειας, λογοδοσίας και ανοικτής διακυβέρνησης.**

Για την προώθηση των δράσεων που περιλαμβάνονται σε κάθε πυλώνα, έχει δημιουργηθεί ένα πλαίσιο ολοκληρωμένης επικοινωνιακής στρατηγικής. Πιο συγκεκριμένα:

Στον οδικό χάρτη γίνεται αναφορά στην επιδίωξη της πολιτείας να πετύχει αυτό το νέο εγχείρημα. Παρά τις σημαντικές δυσχέρειες λόγω της οικονομικής κρίσης, ξεκίνησε η εφαρμογή ενός σημαντικού πλέγματος παρεμβάσεων. Σημαντικές παρεμβάσεις αποτελούν ο ν.4354/2015 που αφορά στη θεσμοθέτηση κινήτρων για τους ανθρώπινους πόρους του δημόσιου τομέα, ο ν.4369/2016 σχετικά με την ίδρυση του Εθνικού Μητρώου Επιτελικών Στελεχών του δημόσιου τομέα και η αναμόρφωση του πλαισίου αξιολόγησης και στοχοθεσίας, όπως και ο ν.4440/2016 που αφορά στο ενιαίο σύστημα κινητικότητας.

Οι ανωτέρω παρεμβάσεις κρίνονται σημαντικές στην προσπάθεια επίτευξης του οράματος που έχει τεθεί από το πρόγραμμα. Επίσης, τα μέτρα που περιλαμβάνονται σε αυτές τις στρατηγικές παρεμβάσεις, συμβάλουν στη δημιουργία μιας κουλτούρας αποδοτικής και αποτελεσματικής λειτουργίας των υπηρεσιών του δημόσιου τομέα. Ταυτόχρονα, εκσυγχρονίζεται το πλαίσιο διοίκησης των υπηρεσιών του δημοσίου, σύμφωνα και με τα πιο αποτελεσματικά ευρωπαϊκά πρότυπα. Μετά από την εφαρμογή των ανωτέρω δράσεων για χρονικό διάστημα τριών και πλέον ετών, υποστηρίζεται πως η μεταρρύθμιση στο δημόσιο τομέα εξελίσσεται ικανοποιητικά. Ωστόσο, το γεγονός πως η μεταρρυθμιστική προσπάθεια είναι διαρκής, αποδεικνύει ότι χρειάζεται ακόμη χρόνος και υποστηρικτικά βήματα για να παράγει επιπλέον θετικά αποτελέσματα (Υπουργείο Εσωτερικών, 2017).

3.7 Το ανθρώπινο δυναμικό της ελληνικής δημόσιας διοίκησης

Στην παρούσα ενότητα γίνεται προσπάθεια να αναδειχθεί η σημαντικότητα του ρόλου του ανθρώπινου δυναμικού της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, στην προσπάθεια της πολιτείας να υλοποιήσει τις μεταρρυθμίσεις.

Πιο συγκεκριμένα, η κομματικοποίηση και ο πελατειακός χαρακτήρας που επικρατεί στην Ελλάδα για μια σειρά ετών, δεν αφήνουν το περιθώριο για την υλοποίηση σημαντικών ζητημάτων σχετικά με το ανθρώπινο δυναμικό. Σημαντικές

ωστόσο παρεμβάσεις πραγματοποιήθηκαν, κατά την εφαρμογή των μνημονιακών πολιτικών στην προσπάθεια της πολιτείας, αλλά και των ξένων θεσμικών παραγόντων, να υλοποιηθούν το σύνολο των μεταρρυθμίσεων.

Πριν γίνει καταγραφή των μεταρρυθμίσεων για το προσωπικό της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, θα γίνει ανασκόπηση της βιβλιογραφίας για τη σημαντικότητα των ανθρώπινων πόρων του δημόσιου τομέα, ώστε αυτός να καταστεί αποτελεσματικός, να εξυπηρετεί τους πολίτες και τις επιχειρήσεις και να παράγει έργο.

Οι υπάλληλοι του δημόσιου τομέα διαδραματίζουν καίριο ρόλο στη μακροπρόθεσμη ικανότητα, τη θεσμική σταθερότητα και την ποιότητα των υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης. Ένα γερασμένο προσωπικό της δημόσιας διοίκησης, χωρίς τις απαραίτητες γνώσεις και δεξιότητες δε θα μπορεί να ανταπεξέλθει στις απαιτήσεις της σύγχρονης δημόσιας διοίκησης. Απαιτείται μια ικανή ηγεσία, που θα έχει την ικανότητα να διασφαλίζει την παραγωγή ικανοποιητικού και ποιοτικού έργου από το προσωπικό. Η ηγεσία θα πρέπει να δίνει έμφαση σε οργανωτικά ζητήματα, με ένα από τα πιο σημαντικά, να είναι ο σχεδιασμός των ανθρώπινων πόρων για τη βελτίωση της απόδοσης, με γνώμονα την τοποθέτηση των κατάλληλων εργαζόμενων στην κατάλληλη θέση. Άλλα επιμέρους ζητήματα είναι η προσέλκυση ταλέντων, η δυνατότητα κινητικότητας μεταξύ των υπηρεσιών και φορέων της δημόσιας διοίκησης, με στόχο την καλλιέργεια ευελιξίας και ικανότητας ανταπόκρισης, η προαγωγή της ομαδικής εργασίας, η δυνατότητα της εξέλιξης των υπαλλήλων σε θέσεις ευθύνης και η προαγωγή και ανάπτυξη του προσωπικού βάσει ικανοτήτων. Συμπληρωματικά, έμφαση πρέπει να δίνεται στη δημιουργία ενός περιβάλλοντος της δημόσιας διοίκησης που θα παρέχει το ερέθισμα στα στελέχη και θα δίνει κίνητρα για τη βελτίωση της απόδοσής τους, προσφέροντάς τους παράλληλα ικανοποίηση για την εργασία τους μέσω ενός πλαισίου διαχείρισης της απόδοσης.

Είναι σημαντικό για την ελληνική δημόσια διοίκηση να επιδιώκει πρακτικές διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού που θα βασίζονται στην πληροφόρηση μέσω ενός οργανωμένου στρατηγικού σχεδίου, με βασικές επιδιώξεις την ενίσχυση των κινήτρων, τη συνεργασία και τον επαγγελματισμό στη δημόσια διοίκηση. Πρέπει να αναφερθεί, πως η βελτίωση των διαδικασιών διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού

της δημόσιας διοίκησης, εξαρτάται σημαντικά από το εκάστοτε νομικό πλαίσιο, λαμβάνοντας υπόψη πως τα μοντέλα που ισχύουν σε μια χώρα, δεν είναι δεδομένο πως μπορούν να εφαρμοστούν αποτελεσματικά σε μια άλλη χώρα (Ευρωπαϊκή επιτροπή, 2016).

Η ενίσχυση της παραγωγικότητας των δημοσίων υπαλλήλων ταυτίζεται σημαντικά με την ώθηση της διοικητικής ανασυγκρότησης, της οικονομικής ανάκαμψης και συνολικά της κοινωνικής ανάκαμψης, συμβάλλοντας και στην ανασυγκρότηση της ελληνικής πολιτείας. Με τη βελτίωση του επιπέδου παραγωγικότητας του προσωπικού της, η ελληνική δημόσια διοίκηση θα μπορέσει να επιτύχει το κεντρικό διοικητικό της στόχο, που δεν είναι άλλο από την αναδιάρθρωση του δημόσιου τομέα (Ρωσσίδης και συν, 2016).

Ένα σημαντικό μέρος των μεταρρυθμίσεων αφορά στις παρεμβάσεις σε ζητήματα ανθρώπινου δυναμικού. Στο πρώτο μνημόνιο γίνεται αναφορά σε συγκεκριμένους τομείς, λόγω του επείγοντος προώθησης κάποιων μεταρρυθμίσεων. Εν συνεχεία και αφού το ζήτημα τέθηκε σταδιακά σε διαβούλευση με τους θεσμούς, λήφθηκε ως βάση της συζήτησης η έκθεση του ΟΟΣΑ που δημοσιεύτηκε το 2011. Εκεί γίνεται αναφορά σε ζητήματα που εσωκλείουν μια ευρύτατη διαρθρωτική ατζέντα μεταρρυθμίσεων. Ως επείγουσα προτεραιότητα προσδιορίζεται το σύστημα διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού. Στην έκθεση αναφέρονται συνεχώς ζητήματα σχετικά με την απουσία στρατηγικής για το ανθρώπινο δυναμικό, την άνιση κατανομή του προσωπικού, τις μεταρρυθμίσεις αποσπασματικού χαρακτήρα που δεν έβλεπαν στο μέλλον και την έλλειψη διασύνδεσης των επιμέρους διαστάσεων (EuroAccess, n.d.).

Επίσης, υπάρχει απουσία κινήτρου στην εργασία των υπαλλήλων και ουσιαστική αξιολόγηση. Η κύρια εξειδίκευση των μέτρων έγινε το χρονικό διάστημα 2011-2014, ενώ στο τρίτο μνημόνιο προβλέπονται οι μεταρρυθμίσεις που δεν είχαν ολοκληρωθεί το 2014. Ένα ζήτημα που έχει θεωρηθεί ιδιαίτερα σημαντικό, είναι η από-πολιτικοποίηση της κορυφής της πυραμίδας, σε επίπεδο πολιτικά διοριζόμενων επιτελικών στελεχών.

Επισημαίνεται, πως ζητήματα σχετικά με τους ανθρώπινους πόρους της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, πρέπει να γίνονται κατανοητά και να

αντιμετωπίζονται στο πλαίσιο του ρόλου του κράτους-εργοδότη και της ισχυρής ανισορροπίας που υφίσταται στις σχέσεις διοίκησης-πολιτικής.

Αυτή την ανισορροπία επισημαίνει ο Καρκατσούλης (2017) όταν αναφέρεται στο βιβλίο με τίτλο «Από το μεγάλο πάρτι στη χρεοκοπία» του Γ. Παπαδογιάννη (2015) ο οποίος τονίζει ότι η δυσανάλογη αύξηση των δημοσίων δαπανών σε σχέση με αυτή των εσόδων που επέφερε ελλείμματα στον κρατικό προϋπολογισμό και οδήγησε στον δανεισμό και κατά επέκταση σε περαιτέρω αύξηση του χρέους της χώρας, οφείλεται κυρίως σε έναν ισχυρό πελατειακό κρατισμό. Αυτό διαπιστώνεται από την αύξηση των προσλήψεων στον «ευρύτερο» δημόσιο τομέα, κατά παρέκκλιση του ν.2190/94 με τον οποίο συστάθηκε το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) προκειμένου να εφαρμοστεί η αντικειμενικότητα και αξιοκρατία στο δημόσιο τομέα. Παρακάμπτοντας το ΑΣΕΠ συγκροτήθηκε το σώμα των μετακλητών δηλαδή των δημοσίων υπαλλήλων που προσλαμβάνονται για ορισμένο χρονικό διάστημα ίσο με την θητεία του πολιτικού προσώπου στο οποίο προσφέρουν τις υπηρεσίες τους.

Η δυνατότητα, με αυτό τον τρόπο, πρόσληψης υπαλλήλων της αρεσκείας πολιτικών προσώπων με προνομιακούς μισθούς, εκτός ότι επιφέρει αύξηση του μισθολογικού κόστους στο Δημόσιο, ισχυροποιεί το πελατειακό κράτος εξυπηρετώντας τα εκάστοτε συμφέροντά του εις βάρος των θεμελιωδών αρχών της ίσης μεταχείρισης των πολιτών, της αξιοκρατίας και της διαφάνειας στην στελέχωση και λειτουργία της δημόσιας διοίκησης.

Με το ν.4622/2019 έρχεται το κράτος να εγγυηθεί τον επιτελικό του ρόλο και να δεσμευτεί στον διαχωρισμό της Κυβέρνησης από τη Δημόσια Διοίκηση ενώ στο άρθρο 19 εγγυάται για τις παραπάνω θεμελιώδεις αρχές και συγκεκριμένα στην παρ. 1 αναφέρει ότι «Η Κεντρική Δημόσια Διοίκηση για την εκπλήρωση της αποστολής της, λειτουργεί βάσει των αρχών της καλής διακυβέρνησης και χρηστής διοίκησης, όπως αυτές καθορίζονται από τη διεθνή επιστημονική ανάλυση και πρακτική, ιδίως δε τις αρχές της νομιμότητας, της διαφάνειας και λογοδοσίας, της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας, της αναγκαιότητας και επικουρικότητας και της αξιοκρατίας και του επαγγελματισμού».

Το ανθρώπινο δυναμικό ενώ θα έπρεπε να αποτελεί τον πολυτιμότερο πόρο της δημόσιας διοίκησης και να ταυτίζεται με το συγκριτικό πλεονέκτημα του δημόσιου τομέα, η αναποτελεσματικότητα της στρατηγικής της διοίκησης, το έχει καθηλώσει σε χαμηλό επίπεδο αποδοτικότητας και παραγωγής έργου.

Εντοπίζονται σημαντικές στρεβλώσεις σε ζητήματα διαχείρισης των ανθρώπινων πόρων όπως:

- **Η μειωμένη κινητικότητα.**
- **Ο κατακερματισμός σε κλάδους και ειδικότητες.**
- **Η ανεπιτυχής αξιολόγηση του προσωπικού.**
- **Το προβληματικό σύστημα σταδιοδρομίας των υπαλλήλων.**
- **Η έλλειψη αξιοκρατίας στη στελέχωση των θέσεων ευθύνης.**
- **Η πολιτικοποίηση των επιτελικών θέσεων.**

Κεφάλαιο 4: Σχετικές Μελέτες

Στην έρευνα του Τασιόπουλου (2020), γίνεται λόγος πως την τελευταία δεκαετία πραγματοποιείται διαρκώς συζήτηση στην Ελλάδα, σχετικά με τις απαραίτητες μεταρρυθμίσεις στο δημοσιονομικό και δημόσιο τομέα, οι οποίες θα βοηθήσουν τη χώρα να ξεπεράσει τη χρηματοπιστωτική κρίση και να βελτιώσει τη λειτουργία του κράτους.

Μετά την οικονομική βοήθεια που παρασχέθηκε από τα κράτη μέλη της Ε.Ε. και το ΔΝΤ, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ξεκίνησε το καλοκαίρι του 2011 ένα πρόγραμμα τεχνικής βοήθειας για την Ελλάδα. Στόχος του προγράμματος ήταν η υποστήριξη των απαραίτητων μεταρρυθμίσεων, όπως προβλέφθηκαν και από τα προγράμματα οικονομικής προσαρμογής που είχε συμφωνήσει η Ελλάδα με τους δανειστές της. Είναι η περίοδος που συστάθηκε η ομάδα Task Force για την Ελλάδα.

Με τη βοήθεια των τεχνικών κλιμακίων, ξεκίνησαν στην Ελλάδα οι προσπάθειες για τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις. Οι πρώτες μεταρρυθμίσεις που αφορούν τη δημόσια διοίκηση, εστιάζουν στη βελτίωση ζητημάτων λειτουργικού κόστους, και του τρόπου λειτουργίας των υπηρεσιών του δημόσιου τομέα. Σε αυτήν την πρώτη φάση, οι προσπάθειες που έχουν γίνει δε μπόρεσαν να οδηγήσουν σε ένα σύγχρονο κράτος και στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης.

Τον Ιούνιο του 2016, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενέκρινε το πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων για το δημόσιο τομέα στην Ελλάδα, έπειτα από τις εγκρίσεις χρηματοδότησης του ελληνικού αιτήματος, που έγιναν από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής.

Στο πρώτο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής στην Ελλάδα, κύριες μεταρρυθμίσεις της δημόσιας διοίκησης αποτελούν η δημιουργία του Μητρώου Δημοσίων Υπαλλήλων και της Ενιαίας Αρχής Πληρωμών (Ε.Α.Π.) (ν.3845/2010 και ν.4111/2013). Σημαντικές επίσης είναι οι μεταρρυθμίσεις του προγράμματος Διαύγεια (ν.3861/2010 και ν.4210/2013).

Όσον αφορά στο Μητρώο και την Ενιαία Αρχή Πληρωμών, καθιερώνεται μια νέα εποχή για την ελληνική δημόσια διοίκηση, καθώς για πρώτη φορά το ελληνικό κράτος μπορούσε να γνωρίζει τον αριθμό των ατόμων που πληρώνονται από το κράτος και το ύψος του μισθού τους. Το πρόγραμμα είχε ως στόχο τα πρόσωπα που

απασχολούνται στις υπηρεσίες του κράτους, εάν δεν είναι εγγεγραμμένα στην πλατφόρμα, να μη μπορούν να πληρωθούν και να μη μπορεί να δημιουργηθεί οποιαδήποτε συναλλαγή πληρωμής.

Την επόμενη περίοδο και συγκεκριμένα από το Δεκέμβριο του 2015, οι μεταρρυθμίσεις που πραγματοποιήθηκαν στοχεύουν στην αποτελεσματικότητα των υπηρεσιών του κράτους. Αρχικά, επανιδρύθηκε το Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρυθμίσεων που είναι το αρμόδιο όργανο για τη στρατηγική και τον έλεγχο των μεταρρυθμίσεων στο δημόσιο τομέα. Σε αυτή τη φάση των μεταρρυθμίσεων, οι βασικοί νόμοι που ψηφίστηκαν από το ελληνικό κοινοβούλιο είναι οι ακόλουθοι: ο ν.4325/2015 για την καταπολέμηση της γραφειοκρατίας και τα μέτρα ηλεκτρονικής διακυβέρνησης όπως και για το νέο μισθοδοτικό σύστημα για τους υπαλλήλους του δημόσιου τομέα, ο ν.4369/2016 για το σύστημα αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων και ο ν.4440/2016 για την κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων. Επίσης, τα μέτρα που εφαρμόζονται για πρώτη φορά είναι η καθιέρωση της θέσης του διοικητικού γραμματέα σε κάθε υπουργείο και ο καθορισμός και η μέτρηση της στοχοθεσίας για κάθε υπηρεσία του δημόσιου τομέα σύμφωνα με το ν.4369/2016, και τέλος η διαδικτυακή και ψηφιακή ανταλλαγή εγγράφων μεταξύ των υπηρεσιών του δημοσίου με το ν.4325/2015.

Με στόχο μια δημόσια διοίκηση που θα είναι πιο υπεύθυνη, διαφανής και αποτελεσματική, στο 3^ο Εθνικό σχέδιο δράσης για την ανοικτή διακυβέρνηση των ετών 2016-2018 παρουσιάστηκαν δεσμεύσεις για τις σχετικές πρωτοβουλίες. Κάποιες από αυτές τις πρωτοβουλίες είναι η προώθηση της ατζέντας για την αειφόρο ανάπτυξη και η βελτίωση του προγράμματος Διαύγεια. Σε αυτές συγκαταλέγονται επίσης η εφαρμογή της ψηφιακής υπογραφής στο δημόσιο τομέα, για κάθε υπηρεσία και σε κάθε επίπεδο και η εφαρμογή της υποχρεωτικότητας της ψηφιακής ανταλλαγής εγγράφων μεταξύ των φορέων του δημόσιου τομέα.

Αξίζει να σημειωθεί, πως σημαντική αρωγή έχει επέλθει από τα κλιμάκια τεχνικής βοήθειας, όπως εκείνα έχουν σχεδιαστεί στο 3^ο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής. Συγκεκριμένα, όσον αφορά στο έργο του οργανισμού «Expertise France» έχει προβλεφθεί η συνέχιση του προγράμματος στους τομείς διακυβέρνησης, διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού, διαφάνειας και λογοδοσίας, διαχείρισης αλλαγών και ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.

Επίσης, με το έργο του «Expertise France» προβλέπεται η υποστήριξη του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης για την εφαρμογή της τριετούς

στρατηγικής για τη διοικητική μεταρρύθμιση. Η τεχνική βοήθεια προβλέπεται να δοθεί και σε νέα πεδία, όπως η διευκόλυνση της πρόσβασης στη νομοθεσία από τους πολίτες, συμπεριλαμβανομένης της κωδικοποίησης της κύριας νομοθεσίας (εξαιρείται το εργατικό δίκαιο), ο εκσυγχρονισμός του κώδικα διοικητικής διαδικασίας και η βελτίωση των διοικητικών υπηρεσιών για τους χρήστες. Τα αναμενόμενα αποτελέσματα από τη συγκεκριμένη υποστήριξη είναι η βελτίωση της διυπουργικής διακυβέρνησης και της δημόσιας διοίκησης, η εμπάθυνση της βελτιστοποίησης της διαχείρισης ανθρώπινων πόρων, η ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας. Παράλληλα, στην ίδια κατηγορία κατατάσσονται η ανάπτυξη μιας υγιούς ηλεκτρονικής διακυβέρνησης για το κράτος και η ολοκλήρωση μιας διαδικασίας διαχείρισης αλλαγών για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης.

Στην έρευνα των Makrydemetres, Zervopoulos & Pravita (2016), γίνεται λόγος για την επέκταση της οργανωτικής διάταξης των υπουργείων. Αυτή θα μπορούσε να εξηγηθεί, μεταξύ άλλων, μέσω της σταδιακής αύξησης των αναγκών των πολιτών διαχρονικά ή λόγω της προσπάθειας του κεντρικού κράτους να ανταποκριθεί στις χρηματοδοτικές ευκαιρίες. Οι μεταρρυθμίσεις που αφορούν στο κεντρικό κράτος, πέτυχαν θετικά αποτελέσματα, καθώς μειώθηκε το συνολικό μέγεθος των οργανωτικών δομών των Υπουργείων. Υπάρχουν ωστόσο ακόμη ζητήματα που πρέπει να αλλάξουν, όπως η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών και η αποτελεσματικότητα της διοίκησης.

Η μεταρρύθμιση που αναφέρεται στην υπουργική αναδιάρθρωση πρέπει να γίνει περισσότερο ουσιαστική. Υποστηρίζεται πως η χρήση κανόνων και τεχνικών από τις αρχές της διοικητικής επιστήμης, θα βοηθήσει τους μεταρρυθμιστές στην προσπάθεια αναδιατύπωσης της οργανωτικής δομής της Κεντρικής Κυβέρνησης, δίνοντας έμφαση σε διάφορα ζητήματα. Τα πιο σημαντικά είναι η δήλωση και ο ορισμός της αποστολής των υπουργείων, ο καθορισμός των στρατηγικών και λειτουργικών σχεδίων τους, και η εσωτερική διάρθρωση και διαφοροποίηση των διοικητικών υπηρεσιών, που πρέπει να πραγματοποιούνται βάσει τυποποιημένων και κάθετων ολοκληρωμένων μονάδων. Άλλα ζητήματα αποτελούν η κατανομή αρμοδιοτήτων και δικαιοδοσιών για την εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής, που πρέπει να πραγματοποιηθούν στην εσωτερική οργάνωση των κυβερνητικών υπηρεσιών. Με ανάλογο τρόπο, θα πραγματοποιηθεί η κατανομή και η ανάθεση των

θέσεων προσωπικού στις οργανωτικές μονάδες της κεντρικής διοίκησης, σύμφωνα με τα εργαλεία διαρθρωτικής διαχείρισης.

Κατά τη διαδικασία της υπουργικής αναδιάρθρωσης πρέπει να δοθεί προσοχή, ειδικά σε ζητήματα οργάνωσης του προσωπικού των κυβερνητικών υπηρεσιών, ενώ όσον αφορά τη δήλωση αποστολής πρέπει να περιλαμβάνει θέματα πολιτικής, στρατηγικού προσανατολισμού, συντονισμού, ελέγχου και αξιολόγησης.

Ορισμένες προτάσεις διαρθρωτικής μεταρρύθμισης για την κεντρική κυβέρνηση, είναι η κατάργηση της άμεσης συγχώνευσης διευθύνσεων χωρίς ή με ελάχιστο προσωπικό και τμημάτων χωρίς προσωπικό, η συγχώνευση τμημάτων με μικρό αριθμό προσωπικού (2 ή 3 άτομα) και η συγχώνευση ή κατάργηση του πλήθους χωριστών ή ημιαυτόνομων μονάδων (τμήματα ή γραφεία) που εξαιρούνται από την τυπική κάθετη ιεραρχία. Περαιτέρω, κάθε τμήμα/διεύθυνση στη νέα υπουργική διάρθρωση, θα πρέπει να παρουσιάζει ενότητα και ειδικότητα κατεύθυνσης και προσανατολισμού, έτσι ώστε η διασπορά και η αλληλοεπικάλυψη, ταυτόχρονα με την εξουσία και την ευθύνη να αποφεύγονται, κατά το δυνατόν περισσότερο. Υπό αυτό το πρίσμα, δε θα υπάρχει τμήμα με λιγότερα από 5-7 άτομα και καμία διεύθυνση της κεντρικής διοίκησης δε θα έχει λιγότερα από 5 τμήματα.

Ο σχεδιασμός ενός συστήματος για τη συγχώνευση του πλήθους των κλάδων και ειδικεύσεων του προσωπικού της κεντρικής κυβέρνησης συνιστάται ιδιαίτερα, ως προϋπόθεση της διάλυσης της πρακτικής και της παράδοσης του υπερβολικού κατακερματισμού, σε επίπεδο κεντρικής διοίκησης. Οι προαναφερθείσες γενικές αρχές της διοικητικής πρακτικής δεν αφορούν μόνο στην υποστήριξη σε διάφορα εγχειρίδια διοικητικών επιστημών. Αντίθετα, έχουν αναγνωριστεί ως απολύτως ζωτικής σημασίας και απαραίτητα πρότυπα διοίκησης και οργάνωσης.

Στην έρευνά της η Ραμματά (2018), κάνει λόγο για τη σύνδεση των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής και των μεταρρυθμίσεων της δημόσιας διοίκησης. Παράλληλα, νέες έννοιες έχουν εισαχθεί στην ελληνική δημόσια διοίκηση, που πρέπει να γίνουν κατανοητές από το ανθρώπινο δυναμικό του δημόσιου τομέα. Η Ραμματά αναφέρεται σε σημαντικά ζητήματα, όπως η κωδικοποίηση της νομοθεσίας, η ανάγκη καλύτερης νομοθέτησης, η δημιουργία ηλεκτρονικών Μητρώων και βάσεων δεδομένων προσβάσιμων από συναρμόδιες υπηρεσίες. Ταυτόχρονα, ουσιώδη ζητήματα αποτελούν η αναδιοργάνωση των δομών έπειτα από αξιολόγηση και η συγχώνευση παρόμοιων υπηρεσιών όπου απαιτείται ή ακόμα και η κατάργηση

υπηρεσιών. Περαιτέρω, αναφέρεται στην ανάγκη αυστηρής τήρησης των προθεσμιών κατά την υλοποίηση των δημόσιων πολιτικών, την καθιέρωση δεικτών για τη μετρησιμότητα των δράσεων δημόσιας διοίκησης και τη σύνδεση απόδοσης υπηρεσιών με την αξιολόγησή τους.

Από την Ελλάδα απουσιάζουν τα συστήματα παρακολούθησης της απόδοσης και δεν υπάρχει εμπειρία μετρήσεων ή και συστημάτων συγκριτικής προτυποποίησης (benchmarking) που εφαρμόζονται κυρίως στον ιδιωτικό τομέα. Ένα σημαντικό πρόβλημα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, είναι η αδυναμία να οριστεί με σαφήνεια η στρατηγική κάθε τομέα πολιτικής, στοιχείο που οδηγεί, σε πολλές περιπτώσεις, τους φορείς να επιχειρούν μόνοι τους να οριοθετήσουν τη στρατηγική, χωρίς να υπάρχει σαφής προσανατολισμός τόσο της στρατηγικής που πρέπει να ακολουθήσουν όσο και των σκοπών που πρέπει να θέσουν σε κάθε επιμέρους πεδίο υπηρεσιών. Είναι ένα χαρακτηριστικό, που έχει οδηγήσει πολλές υπηρεσίες στην καθιέρωση αντικρουόμενων στόχων εντός του ίδιου εύρους πολιτικής, ακόμη και σε επίπεδο διακυβερνητικό, με συνέπεια την πρόκληση δυσάρεστων συνεπειών.

Παρά τις προσπάθειες συντονισμού από το αρμόδιο υπουργείο, η ελληνική δημόσια διοίκηση αντιμετωπίζει δυσκολίες στη μετάβαση από την «κουλτούρα ενός παρόχου» που κατέχει την τεχνογνωσία και τη βέλτιστη λύση για κάθε πρόβλημα (one public choice). Οι δυσκολίες αυτές αφορούν στην προσφορά εναλλακτικών πιθανών λύσεων από πολλούς δημόσιους παρόχους, που θα προσφέρουν πολλαπλές ενδεχόμενες λύσεις, ανάλογα με το εκάστοτε δημόσιο πρόβλημα (φιλοσοφία της πολιτικής που στηρίζεται στην αγορά «market-based theory»).

Στην έρευνά της η Σπανού (2019) έκανε προσπάθεια να αξιολογήσει το αποτέλεσμα των διοικητικών μεταρρυθμίσεων κατά τη διάρκεια της κρίσης, συγκρίνοντας δύο κύριους τομείς, τη διαχείριση δημόσιων οικονομικών και τη διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού.

Το βασικό στοιχείο του προϋπάρχοντος πλαισίου πολιτικής είναι μια μακροχρόνια αντίληψη των κρατικών πόρων (είτε οικονομικών, είτε άλλων) ως προνόμια που πρέπει να διανέμονται πολιτικά. Η νέα ατζέντα μεταρρυθμίσεων που περιλαμβάνεται στις προτάσεις του ΟΟΣΑ, συνεπάγεται και νέο πλαίσιο πολιτικής. Αξίζει να σημειωθεί πως οι συγκρίσεις που πραγματοποιήθηκαν αποκαλύπτουν και άνιση αλλαγή.

Όσον αφορά στη φορολογική διαχείριση όπου επικράτησαν νέα πλαίσια πολιτικής, υπάρχει σημαντική αλλαγή, που επηρεάζει το πυρήνα πολιτικής. Αναφορικά με τη διαχείριση των ανθρώπινων πόρων, τα αποτελέσματα είναι μάλλον αναμφισβήτητα. Συγκεκριμένα το τρίτο μνημόνιο απαίτησε την αποπολιτικοποίηση σε ολόκληρο το «εκτελεστικό προσωπικό», δηλαδή τους πολιτικά διορισμένους και άρα ελεύθερους να ανακληθούν γενικούς και ειδικούς γραμματείς στα υπουργεία και τους δημόσιους οργανισμούς. Οι αλλαγές που έφερε ο νόμος 4369/2016 (και οι τροποποιήσεις του) ορίζουν τετραετή θητεία για εκτελεστικές θέσεις και οριοθετούν τις κυβερνητικές παρεμβάσεις μέσω της αξιολόγησης των υποψηφίων. Αυτό συντελείται με δύο βασικούς μηχανισμούς. Πρώτον το Εθνικό Μητρώο Εκτελεστικού Προσωπικού το οποίο καταρτίζεται ηλεκτρονικά από το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) και χρησιμεύει ως ομάδα υποψηφίων και δεύτερον η διαδικασία του δημοσίου που προκηρύσσει διαγωνισμό για την πλήρωση των κενών θέσεων και συγκροτεί ένα ειδικό συμβούλιο για την επιλογή προσωπικού το οποίο καταλήγει σε τρεις υποψηφίους. Η υπουργική διακριτική ευχέρεια έρχεται στο τέλος με την επιλογή μεταξύ των τριών υποψηφίων. Διαπιστώνεται ότι τα παλιά πλαίσια πολιτικής επέζησαν, έστω και αν εμπεριέχουν πλέον κάποια καινοτόμα στοιχεία. Εισήχθησαν αλλαγές, ως επί το πλείστον, δευτερεύουσας σημασίας που δεν αμφισβήτησαν τον πυρήνα των προϋπαρχουσών ρυθμίσεων πολιτικής.

Οι συνθήκες υπό τις οποίες επινοήθηκαν και εφαρμόστηκαν οι μεταρρυθμίσεις ήταν εξίσου διαφορετικές. Ειδικότερα, η πίεση από τα μνημόνια συνεργασίας ήταν μεγάλη και άφηνε περιορισμένο περιθώριο ελιγμών για εγχώρια διακριτική ευχέρεια. Το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (Δ.Ν.Τ.) γνωρίζει λόγω της μακρόχρονης εμπειρίας του, πως οι διακυβεύσεις τέτοιων μεταρρυθμίσεων, είναι λιγότερο εξαρτημένες από άλλους παράγοντες και διαθέτουν αποτελεσματικά μέσα πίεσης. Αντίθετα, η δημοσιονομική προτεραιότητα εμφανίζει ισχυρή επιρροή στη διαχείριση των ανθρώπινων πόρων, ωστόσο είναι περιορισμένη στις ποσοτικές πτυχές τους.

Η στενή δημοσιονομική εστίαση άφησε ένα ευρύτερο περιθώριο στην εγχώρια κρίση. Υπό αυτές τις συνθήκες, τα παλιά πλαίσια πολιτικής κατάφεραν να διατηρήσουν το "δημόσιο παζάρι" που ορίζει τους όρους της συμβίωσης μεταξύ πολιτικής και διοίκησης. Επικράτησαν δευτερεύουσες αλλαγές, που ενισχύονται επιπλέον, από την αναπόφευκτη εστίαση των μεθόδων παρακολούθησης και των τεχνικών βοήθειας σε μέσα και όχι σε βασικά ζητήματα πολιτικής.

Ακόμη στην έρευνά της η Σπανού (2019) επιχείρησε να απαντήσει και στο κατά πόσο οι μεταρρυθμίσεις είναι βιώσιμες. Διαπιστώνει ότι, η βιωσιμότητα αποτελεί κοινή πρόκληση, ανεξάρτητα από τη σημασία των μεταρρυθμίσεων που έχουν επιτευχθεί μέχρι σήμερα. Υπάρχουν διάφοροι παράγοντες που οδηγούν σε αυτό το συμπέρασμα.

Το ελληνικό πλαίσιο της χαμηλής θεσμοποίησης επιτρέπει ή ακόμα και ενθαρρύνει, τις συνεχείς αποσπασματικές αλλαγές στο όνομα της μεταρρύθμισης, σηματοδοτώντας μια εντυπωσιακή έλλειψη επίγνωσης των συνεπειών της σταθερής αστάθειας. Το μακροχρόνιο χάσμα μεταξύ των τυπικών κανόνων και των άτυπων πρακτικών αποτελεί επίσης πηγή ανησυχίας.

Όπου έχουν επιβιώσει τα παλαιά πλαίσια πολιτικής, η βιωσιμότητα ακόμη και δευτερογενών μεταρρυθμίσεων είναι εύθραυστη και αβέβαιη. Η Σπανού κλείνει την έρευνά της αναφερόμενη στην ανάγκη δέσμευσης της χώρας, για τη διατήρηση και περαιτέρω ανάπτυξη των μεταρρυθμίσεων.

Συμπεράσματα

Αναφορικά με τα ερευνητικά ερωτήματα που τέθηκαν στην εισαγωγή της εργασίας, από την ανασκόπηση της κείμενης βιβλιογραφίας και τις σχετικές μελέτες, προκύπτει:

- Στο πρώτο ερευνητικό ερώτημα *«Εφαρμόζεται ικανοποιητικά το ΝΔΜ στην ελληνική δημόσια διοίκηση;»*, φαίνεται αφενός, πως υπολείπεται ακόμη πολύς δρόμος, προκειμένου να ενσωματωθούν οι πολιτικές του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ (ΝΔΜ) στην ελληνική δημόσια διοίκηση και αφετέρου να παράγουν και ικανοποιητικά αποτελέσματα. Η πρόσφατη οικονομική και δημοσιονομική κρίση, εμφάνισε τις στρεβλώσεις του συστήματος δημόσια διοίκησης όπως είχε δομηθεί από τη μεταπολίτευση και μετά, με την απουσία πρακτικών του ΝΔΜ, όπως αυτό έχει αναπτυχθεί και εφαρμοστεί σε πολλές αναπτυγμένες χώρες του κόσμου. Ωστόσο, ακόμη και πρακτικές του ΝΔΜ που είχαν ξεκινήσει να εφαρμόζονται στην ελληνική δημόσια διοίκηση, δεν παρήγαγαν τα επιθυμητά αποτελέσματα, συνέπεια της έλλειψης στρατηγικής, των πολιτικών παρεμβάσεων και της απουσίας αποτελεσματικού μάνατζμεντ.

- Στο δεύτερο ερευνητικό ερώτημα *«Οι μεταρρυθμίσεις που έχουν εφαρμοστεί από την κρίση μέχρι σήμερα, στην ελληνική δημόσια διοίκηση, έχουν πετύχει;»* από την παράθεση των μεταρρυθμίσεων και το γεγονός της συνέχισης λειτουργίας τους, συνάγεται το συμπέρασμα πως το σύνολό τους έχει πετύχει το βασικό στόχο για την υλοποίησή τους, αποκομίζοντας πολλαπλά οφέλη για την παραγωγικότητα των υπαλλήλων και τη συνολική αποτελεσματικότητα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Πολλές από τις μεταρρυθμίσεις εξελίσσονται και εμπλουτίζονται, φανερώνοντας τη σημαντικότητα της εφαρμογής τους στο δημόσιο τομέα. Είναι γεγονός, πως κάποιες από τις μεταρρυθμίσεις έχουν προσφέρει πολλαπλάσια οφέλη από κάποιες άλλες. Το πρώτο πλαίσιο μεταρρυθμίσεων, λόγω της έκτακτης κατάστασης που είχε δημιουργηθεί, είναι σίγουρο πως περιελάμβανε μέτρα που δεν είχαν αρχικά σχεδιαστεί προκειμένου να παράγουν τα βέλτιστα αποτελέσματα και άλλα που επεδίωκαν σε άμεσο χρόνο να καλύψουν επείγουσες ανάγκες. Εν συνεχεία, και κάτω από διαφορετικό πλαίσιο λήψης αποφάσεων, ο σχεδιασμός των μέτρων ήταν

περισσότερο οργανωμένος, λήφθηκαν υπόψη οι αιτιάσεις των διεθνών φορέων (ΟΟΣΑ, ΔΝΤ κ. α.) και με τον τρόπο αυτό οι μεταρρυθμίσεις ήταν πιο στοχευόμενες και λειτουργικές.

- Στο τρίτο ερευνητικό ερώτημα «*Δίνεται έμφαση από την ελληνική δημόσια διοίκηση στο ανθρώπινο δυναμικό, έτσι ώστε να συνεισφέρει στην εισαγωγή του ΝΔΜ στην ελληνική δημόσια διοίκηση;*», είναι γεγονός πως παρά τα μέτρα που έχουν σχεδιαστεί και θεσπιστεί, ακόμη χρειάζεται πολύς δρόμος για τη βελτίωση ζητημάτων που άπτονται της διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού. Ζητήματα που χρειάζονται ενίσχυση, είναι ο σχεδιασμός ενός πλαισίου κινήτρων, ώστε το προσωπικό να καταστεί περισσότερο αποδοτικό και παραγωγικό, να αναζητά τον εμπλουτισμό των γνώσεων και δεξιοτήτων του, με σκοπό να συνεισφέρει στην αποτελεσματικότητα της υπηρεσίας του και συνολικά της δημόσιας διοίκησης.

Περαιτέρω, ενίσχυση απαιτείται και στο πεδίο της κατάρτισης των υπαλλήλων της δημόσιας διοίκησης, τόσο για ζητήματα σχετικά με το εξειδικευμένο αντικείμενο της εργασίας τους, όσο και για ζητήματα σχετικά με τη συνολική λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Μέσω της κατάρτισης, το προσωπικό θα εμπλουτίσει το πεδίο της γνώσης του και θα αισθανθεί ότι, αποτελεί σημαντικό πόρο της δημόσιας διοίκησης, καθώς θα λαμβάνει υποστήριξη από την ηγεσία.

Ένα τελευταίο ζήτημα που πρέπει να αναληφθούν πρωτοβουλίες, είναι το ζήτημα της αξιολόγησης των υπαλλήλων. Αποτελεί ένα ακανθώδες πεδίο στο ζήτημα της δημόσιας διοίκησης, με τους υπαλλήλους των υπηρεσιών του δημοσίου και τους συνδικαλιστικούς φορείς να αντιδρούν για τον τρόπο που γίνεται η αξιολόγηση, εδώ και πολλά χρόνια. Μάλιστα, πολλοί είναι οι υπάλληλοι του δημοσίου που δε συμμετέχουν στη διαδικασία αξιολόγησης, αντιδρώντας με τον τρόπο αυτό στο θεσμικό πλαίσιο της αξιολόγησής τους. Είναι γεγονός πως χρειάζονται αλλαγές σε αυτό το πεδίο. Πρέπει να δοθεί έμφαση στο πλαίσιο αξιολόγησης ώστε να καταστεί εργαλείο βελτίωσης της απόδοσης των υπαλλήλων, παροχής κινήτρων και όχι μέσο πίεσης ή φόβου των υπαλλήλων.

Τα προγράμματα προσαρμογής που έχουν εφαρμοστεί στην Ελλάδα και οι εγχώριες πολιτικές ατζέντες, διαμορφώθηκαν υπό την ισχυρή επιρροή εξωτερικών

παραγόντων. Ο κύριος στόχος των προγραμμάτων καθορίστηκε από τη λογική των δημοσιονομικών πολιτικών συρρίκνωσης. Η διοικητική μεταρρύθμιση συμπεριλήφθηκε ως ένα από τα κύρια σημεία των μνημονίων, που συμφωνήθηκαν με αυστηρούς όρους. Ο συνδυασμός πολιτικής ήταν ένας συνδυασμός διαρθρωτικών και φορολογικών μέτρων. Τα προγράμματα αποσκοπούσαν κυρίως στη μείωση του κόστους και στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας του δημόσιου τομέα. Ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε στα μέτρα μείωσης και εξοικονόμησης κόστους, επηρεάζοντας τις επίσημες δομές της δημόσιας διοίκησης, τις διοικητικές διαδικασίες και την ίδια τη δημόσια διοίκηση.

Βασικά στοιχεία και χαρακτηριστικά των προγραμμάτων είναι οι περικοπές σε μισθούς, οι μειώσεις προσωπικού και η στενή παρακολούθηση του προϋπολογισμού. Η αξιολόγηση των προγραμμάτων προσαρμογής της δημόσιας διοίκησης, έγινε βάσει ποιοτικών και ποσοτικών δεικτών. Τα δεδομένα που έχουν προκύψει από την αξιολόγηση, δείχνουν ότι, υπάρχουν ορισμένα κενά στην πλήρη εφαρμογή των προγραμμάτων και υπάρχει σημαντική απόκλιση των πραγματικών αποτελεσμάτων από τα προσδοκώμενα αποτελέσματα.

Επιπρόσθετα, οι οριζόντιες περικοπές επέδρασαν θετικά στις χρηματοοικονομικές επιδόσεις του δημόσιου τομέα, όπως φάνηκε και από τη βελτίωση των περισσότερων δεικτών. Από την άλλη πλευρά, τα αποτελέσματα των προγραμμάτων προσαρμογής στους άλλους τομείς, δεν ήταν τόσο σαφή, όσο τα αποτελέσματα στις χρηματοοικονομικές επιδόσεις. Σε επίπεδο ποιότητας της διακυβέρνησης, τα αποτελέσματα στην Ελλάδα δείχνουν πως υπάρχει σαφής επιδείνωση. Πτωτική είναι η τάση σε επίπεδο εκτελεστικής ικανότητας, ενώ μειώθηκε η εμπιστοσύνη των πολιτών στην κυβέρνηση τόσο τα χρόνια της κρίσης όσο και μετά την κρίση όπου εξακολούθησε να κυμαίνεται σε χαμηλά επίπεδα.

Τα προγράμματα μεταρρυθμίσεων της περιόδου της κρίσης, συγκριτικά με αυτά που είχαν επιχειρηθεί σε προηγούμενες περιόδους, είχαν ως πρωταρχικό προσανατολισμό τη μείωση του κόστους, ταυτόχρονα με τις διοικητικές προσαρμογές και τη βελτίωση της ποιότητας. Το μοτίβο μεταρρύθμισης περιελάμβανε στο μεγαλύτερο μέρος του τεχνικές μεταρρυθμίσεις, που οδήγησαν κυρίως στην κάλυψη επείγουσών δημοσιονομικών αναγκών. Το γεγονός αυτό επιβεβαιώνεται και από τα

αποτελέσματα, όπου ενώ υπάρχει βελτίωση των οικονομικών αποδόσεων, η ποιότητα της δημόσιας διοίκησης επηρεάστηκε συχνά αρνητικά. Η Ελλάδα παρά το ότι πέτυχε σημαντικά αποτελέσματα στη δημοσιονομική προσαρμογή, οι δείκτες επιδεινώθηκαν σε ζητήματα ποιότητας.

Οι μεταρρυθμίσεις που έχουν πραγματοποιηθεί, ποικίλουν αναφορικά με ζητήματα αποκέντρωσης και είναι πιο σημαντικές πολιτικά παρά διοικητικά, ενώ στην οικονομία η παρουσία του κράτους έχει μειωθεί σημαντικά. Υπήρξε μια περίοδος όπου αμφισβητήθηκαν, μερικώς, οι εργασιακές σχέσεις στο δημόσιο τομέα, ενώ άλλες πτυχές της μεταρρύθμισης περιλαμβάνουν παλιές και νέες προκλήσεις.

Γενικότερα, η διαδικασία αλλαγών θεωρείται περισσότερο πολύπλοκη από όσο περιγράφεται σε θεωρητικό επίπεδο. Ειδικά σε ζητήματα αλλαγών σε επίπεδο πολιτικής διακυβέρνησης, ο σχεδιασμός και η εφαρμογή μιας ενδεδειγμένης πολιτικής και διοικητικής μεταρρύθμισης πρέπει να γίνεται με προσοχή και βήμα προς βήμα, ώστε οι πιθανότητες επιτυχίας και βέλτιστης αποτελεσματικότητας να είναι μεγάλες.

Για να μπορέσουν οι πολιτικές αλλαγές να είναι επιτυχείς, απαιτείται εκτός της τεχνικής επάρκειας, να δίνουν απαντήσεις στις πραγματικές κοινωνικές ανάγκες και να στηρίζονται σε αξίες τις οποίες αποδέχεται το κοινωνικό σύνολο. Είναι θετικό το γεγονός πως, έχει πλέον διεισδύσει στην ελληνική δημόσια διοίκηση η έννοια της στρατηγικής. Μέσω της στρατηγικής μπορεί να οργανωθεί επιτυχώς ο αγώνας για τη μεταρρύθμιση δομών και λειτουργιών του κράτους.

Εν κατακλείδι, εκτός της στρατηγικής αυτής, πρέπει να υπάρχει διάθεση και από την ηγεσία να πραγματοποιήσει τις αλλαγές, ηγεσία η οποία θα πρέπει να είναι σε θέση να πείσει τον πολίτη και το κοινωνικό σύνολο για την αναγκαιότητα των μεταρρυθμίσεων. Το μέλλον της ελληνικής δημόσιας διοίκησης θα προέλθει από τις διεκδικήσεις των πολιτών, τους οποίους εξυπηρετεί και για τους οποίους υφίσταται.

Βιβλιογραφικές Αναφορές

Ελληνόγλωσση

Γρηγοριάδου, Σ., (2010). *Στρατηγικός σχεδιασμός στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση-Η περίπτωση του Υπουργείου Εσωτερικών*. Τελική Εργασία. Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης.

ΕΛΙΑΜΕΠ, (2018). *Μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης. Επισκόπηση/Περιγραφή/Αποτίμηση*. Αθήνα: Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής.

ΕΛ.ΣΤΑΤ., (2020). *Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης, 2019, Δελτίο Τύπου, Πειραιάς 13-3-2020*. Ανακτήθηκε από: <https://www.statistics.gr/el/statistics/-/publication/SEL08/> Πρόσβαση στις 26-01-2021.

ΕΛ.ΣΤΑΤ., (2010). *Το έργο της ΕΛ.ΣΤΑΤ από της 8/2010*. Ανακτήθηκε από: https://www.statistics.gr/documents/20181/1218169/presentation2_18122012.pdf/c122ac8c-a1d3-4f72-9f8f-6b38589ee803 Πρόσβαση στις 20-01-2021.

Epdm, (2014). *Μεταρρύθμιση δημόσιου τομέα 2014-2020*. Ανακτήθηκε από: http://www.epdm.gr/el/Documents/EP_MDT/%CE%A3%CF%84%CF%81%CE%B1%CF%84%CE%B7%CE%B3%CE%B9%CE%BA%CE%AE.pdf. Πρόσβαση στις 04-10-2020.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2010). *Έκθεση για τα στατιστικά στοιχεία δημοσίου ελλείμματος και χρέους της Ελλάδος*, COM (2010) 1 final, Βρυξέλλες.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2016). *Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων 2016*. Ανακτήθηκε από: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-semester-national-plan_greece_2016_el.pdf. Πρόσβαση στις 07-10-2020.

Ευρωπαϊκή Πύλη Δεδομένων, (2020). *Τι σημαίνει ανοιχτά δεδομένα*. Ανακτήθηκε από: <https://www.europeandataportal.eu/el/training/what-open-data>. Πρόσβαση στις 24-01-2021.

Καρκατσούλης, Π. (2001) *Η Διακυβέρνηση ως περιεχόμενο και διαδικασία λήψης απόφασης για τις δημόσιες υποθέσεις*, Επιστήμη και Κοινωνία, Τεύχος 7,σελ.214.

Καρκατσούλης, Π. (2014). *Διακυβέρνηση και δημόσια διοίκηση: μια μεταρρυθμιστική ατζέντα*. Ανακτήθηκε από: <http://topotami.gr/diikitiki-pathologia-ke-diikitiki-metarritihmisi/>. Πρόσβαση στις 06-10-2020.

Καρκατσούλης, Π. (2017) *Διοικώντας (σ)την κρίση*, Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, 2017, σελ.161-166.

Καρκατσούλης, Π. (2020). *Μετασχηματισμός ή απίσχναση των ΚΕΠ;*. Ανακτήθηκε από https://www.athensvoice.gr/politics/668233_metashimatismos-i-apishnansi-ton-kep. Πρόσβαση στις 11-12-2020.

Κοντοράβδης, Δ. (2016). *Η σημασία της διαλειτουργικότητας*. Planet A.E.

Κωνσταντάτου, Ε. (2020). *Δεδομένα ανοιχτά αλλά....άγνωστα*. Ανακτήθηκε από: <https://www.tovima.gr/2020/11/03/society/dedomena-anoixta-alla-agnosta/>. Πρόσβαση στις 24-01-2021.

Λαδής, Σ. (2015). Είναι αλήθεια ότι ο Δημόσιος Τομέας στην Ελλάδα είναι υπερβολικά μεγάλος; Μία κυρίως πολιτική ερώτηση. *Κατανοώντας την Ελληνική Κρίση*, 4, Απρίλιος., Αθήνα: ΕΛΙΑΜΕΠ.

Μακρυδημήτρης, Α. (2006). *Κράτος των πολιτών, προβλήματα μεταρρύθμισης και εκσυγχρονισμού*. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκουλας.

Ντόλκας, Λ. (2017). Ανθρώπινο Δυναμικό, ο κρίσιμος παράγον για τη μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης. *on Public Management – Newsletter του ΤΟΜΑΔΑ της ΕΕΔΕ*, 5, 3.

Ντόλκας, Χ. (2016). Ο εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης ως μεγάλη αναπτυξιακή ευκαιρία, *Περιοδικό manager*, 41, σσ.10.

Παπαδογιάννης, Γ. (2015). *Από το μεγάλο πάρτι στη χρεοκοπία*, Αθήνα: εκδόσεις Παπαδόπουλος, σελ.20.

Πύλη Δημόσιων Δεδομένων της ΕΕ, Τακτικό Ευρωβαρόμετρο 85, δεδομένα 2016 τόμος Α. Ανακτήθηκε από: <https://europa.eu/european-union/documents-publications/open-data-el>. Πρόσβαση στις 11-12-2020.

Ραμματά, Μ. (2018). Μεταρρύθμιση στη δημόσια διοίκηση. *Θεωρία και πράξη διοικητικού δικαίου*. ΘΠΔΔ, 8-9, 708-721.

Ρωσσίδης, Ι., Ασπρίδης, Μ.Γ., Μπούας, Κ. & Κατισμάρδος, Π. (2016). *Το ατέρμονο εγχείρημα της βελτίωσης της παραγωγικότητας των δημοσίων υπαλλήλων στην Ελλάδα*. Ανακτήθηκε από:

https://www.researchgate.net/publication/319623086_To_atermono_enceirema_tes_beltioses_tes_paragogikotetas_ton_demosion_ypallelon_sten_Ellada. Πρόσβαση στις 09-07-2020.

Τσέκος, Θ. (2011). *Οι στρατηγικές των διοικητικών μεταρρυθμίσεων μπροστά στην οικονομική κρίση: Απόπειρα συμπερασμάτων και σχέδιασμα κατευθύνσεων*, Διοικητικό Επιμελητήριο.

Τσούκαλης, Λ. (2016). *Υπεράσπιση της Ευρώπης*. Αθήνα: Παπαδόπουλος.

Υπουργείο Εσωτερικών, (2017). *Εθνική Στρατηγική για τη διοικητική μεταρρύθμιση 2017-2019*. Ανακτήθηκε από: <http://minadmin.yypes.gr/wp-content/uploads/Dimosio2020-%CE%92ooklet-GR.pdf>. Πρόσβαση στις 04-10-2020.

Υπουργείο Εσωτερικών, (2012). *Λευκή Βίβλος για τη διακυβέρνηση*. Αθήνα: Υπουργείο Εσωτερικών.

Χριστόπουλος, Λ. (2020). *Ανάπτυξη υπηρεσιών προστιθέμενης αξίας του προγράμματος Διαύγεια*. Ανακτήθηκε από: <https://www.iefimerida.gr/ellada/se-dimosia-diaboyleysi-ergo-anabathmisi-diaygeias>. Πρόσβαση στις 15-10-2020.

Ξενογλώσση

Akrivos, C., Reklitis, P. and Prifti, P. (2013). Greek Public Administration Reform. How to Improve the Effectiveness of Strategic Changes. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 73(27), 710-717.

Alonso, JM, Clifton, J. and Díaz-Fuentes, D (2015) Did New Public Management matter? An empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on public sector size. *Public Management Review* 17(5), 643-660.

Bertelsmann, S. (2009). *Sustainable Governance Indicators 2009: Policy Performance and Executive Capacity in the OECD*. Guetersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.

Boyne, G. A., Farrell, C., Law, J., Powell, M. and Walker R.M. (2003) *Evaluating Public Management Reforms*. Buckingham: Open University Press.

Clarke, S., and J. Newman. (1997). *The Managerial State*. London: Sage.

Drogkaris, P., Geneiatakis, D., Gritzalis, S., Lambrinouidakis, C. and Mitrou, L. (2008). *Towards an Enhanced Authentication Framework for eGovernment Services: The Greek case*. In: Ferro, E., Scholl, J., Wimmer, M. (eds.) EGOV 2008. LNCS, 5184, pp. 189–196. Springer, Heidelberg.

ECA (European Court of Auditors), (2015). *More Attention to Results Needed to Improve the Delivery of Technical Assistance to Greece*. Special Report No. 19/2015. Luxembourg: European Court of Auditors.

EuroAccess. (n.d). *Call: Reform of the Public Sector Greece 2014-2020*. Διαθέσιμο στο https://www.euro-access.eu/calls/reform_of_the_public_sector_greece_2014-2020. Πρόσβαση στις 05-10-2020.

Eurobank, (2019). *Lessons from the Greek Crisis*. Ανακτήθηκε από: <https://www.eurobank.gr/-/media/eurobank/omilos/oikonomikes-analuseis/oikonomiki-epitheorisi/2019/lessons-from-the-greek-crisis.pdf>. Πρόσβαση στις 15-10-2020.

European Commission, (2017). *Θεματικό Ενημερωτικό Δελτίο Ευρωπαϊκού εξαμήνου- Ποιότητα της Δημόσιας Διοίκησης*. Ανακτήθηκε από: European Commission. (2016). https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester-thematic-factsheet-quality-public-administration_el.pdf. Πρόσβαση στις 16-10-2020.

European Commission, (2016). *Compliance Report. The third economic adjustment programme for Greece, First review*. Directorate General Economic and Financial Affairs, Brussels.

Featherstone, K. (2015). External conditionality and the debt crisis: the ‘Troika’ and public administration reform in Greece. *Journal of European Public Policy*, 22(3), 295-314.

Freire, A., Lisi, M., Andreadis, I. and Leite Viegas, J. (2014). Political representation in bailed-out Southern Europe: Greece and Portugal compared. *South European Society and Politics*, 19(4), 413-433. Ανακτήθηκε από: <https://doi.org/10.1080/13608746.2014.984381>. Πρόσβαση στις 20-10-2020.

Gunter, H., Grimaldi, E. and Salmieri, L. (2016). New Public Management and the Reform of Education. European lessons for policy and practice. *Scuola Democratica*, 1, doi: 10.12828/89612.

Grüning, G. (2001). Origin and Theoretical Basis of the New Public Management (NPM). *International Public Management Journal*, 4(1), 1-25.

Harrow, J. (2002). New Public Management and Social Justice: Just efficiency or equity as well?' in K. McLaughlin, S. P. Osborne and E. Ferlie (eds) *New Public Management: Current Trends and Future Prospects* (141-159). London: Routledge.

Hendrick, R. (2000). Comprehensive Management and Budgeting Reform in Local Government. *Public Productivity and Management Review*, 23(3), 312-337.

Holmberg, S. & Rothstein, B. (2012). *Good government. The relevance of political science*. USA: Edward Elgar Publishing Limited.

Hood, C. (2011). Book Review. The Ashgate Research Companion to New Public Management. *Governance*, 24(4), 737-739. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2011.01547.1.x> Πρόσβαση στις 03-10-2020.

Hood, C. (1991). A New Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.

Kickert, W. and Randma-Liiv, T. (2015). *Europe managing the crisis*. London: Routledge.

Kickert, W., Randma-Liiv, T. & Savi, R. (2015). Politics of fiscal consolidation in Europe: a comparative analysis. *International Review of Administrative Sciences*, 81(3), 562-584. <https://doi.org/10.1177/0020852314564312>. Πρόσβαση στις 15-10-2020.

Kickert, W. (2011). Distinctiveness of administrative reform in Greece, Italy, Portugal and Spain. Common characteristics of context, administrations and reforms. *Public Administration*, 89(3), 801-818. Ανακτήθηκε από: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2010.01862.x>. Πρόσβαση στις 25-10-2020.

Koning, K. (1996). *On the Critique of New Public Management*, Speyer 155, Speyerer.

Kougiyas, K. (2019). Adjustment under Conditions of Crisis: Irish and Greek Public Administrations in Comparison. *International Journal of Public Administration*, 43(10), Ανακτήθηκε από: <https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1661434>. Πρόσβαση στις 20-10-2020.

Kotter, J. P. (1995) “Leading change: why transformation efforts fail”, *Harvard Business Review*, 73 (2), pp. 59–67.

Ladi, S. (2014). Austerity Politics and Administrative Reform: The Eurozone Crisis and its Impact upon Greek Public Administration. *Comparative European Politics*, 12(2),184-208.

Lampropoulou, M. (2017). Administrative reforms and the eurozone crisis: a comparative study of Greece and Portugal. *International Journal of Social Sciences*, 3(2), 336-361.

Lampropoulou, M. and Oikonomou, G. (2016). Theoretical models of public administration and patterns of state reform in Greece. *International Review of Administrative Sciences*, 84(1),1-21.

Lampropoulou, M., & Oikonomou, G. (2018). Theoretical models of public administration and patterns of state reform in Greece. *International Review of Administrative Sciences*, 84(1), 101-121. <https://doi.org/10.1177/0020852315611219>

Löffler, E. (1997). Personnel Management in German Public Administration: A Critical Success Factor in the New Steering Model. *Review of Public Personnel Administration*, 17(3), 69-81.

Makrydemetres, A., Zervopoulos, P.D. & Pravita, M-E. (2018). *Reform of Public Administration in Greece Evaluating Structural Reform of Central Government Departments in Greece: Application of the DEA Methodology*. UK: LSE.

Makrydemetres, A., Zervopoulos, P. & Pravita, M.E. (2016). *Reform of public administration in Greece. Evaluating structural reform of central government departments in Greece: Application of the DEA methodology (Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe, GreeSE Paper No. 97)*. Ανάκτηση από: <https://www.semanticscholar.org/paper/Reform-of-public-administration-in-Greece%3A-reformMakrydemetres->

[Zervopoulos/2ce1255e3da4e6e83732ff07decb6cc6584d3862](https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/sites/public-purpose/files/moip-challenges-and-opportunities-working-paper-2017-1.pdf). Πρόσβαση στις 11-12-2020.

Mazzucato, M. (2017). *Mission-Oriented Innovation Policy*. Working Paper, IIPP 2017-1. Διαθέσιμο στο <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/sites/public-purpose/files/moip-challenges-and-opportunities-working-paper-2017-1.pdf>.

Πρόσβαση στις 13-10-2020.

Mcloughlin, C. (2014). *Political Economy Analysis: Topic Guide* (2nd Ed.). UK: GSDRC, University of Birmingham.

Metcalf, L., and S. Richards. (1987). *Evolving Public Management Cultures*. In J. Kooiman (ed.), *Managing Public Organizations*. London: Sage, pp. 65–86.

OECD, (2019). *Regulatory Policy:Greece*. Paris: OECD Publishing.

OECD, (2011). *Greece at a Glance Policies for a Sustainable Recovery*. Paris: OECD Publishing.

OECD, (2011). *Greece: Review of the Central Administration. OECD Public Governance Reviews*. Paris: OECD Publishing.

OECD, (2010). *Greece at a Glance Policies for a Sustainable Recovery*. Paris: OECD Publishing.

OECD, (2009). *OECD Economic Surveys: Greece 2009*. Paris: OECD Publishing.

OECD, (2001). *Government capacity to assure high quality regulation in Greece*. Paris: OECD Publishing.

Ongaro, E. (2014). The relationship between the new European governance emerging from the fiscal crisis and administrative reforms: qualitatively different, quantitatively different, or nothing new? A Plea for a Research Agenda. *Administrative Culture*, 15(1),10-20.

Osborne, D. and Gaebler, T. (1993). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Plume.

Perry, J., and Kraemer. K. (1983). *Public Management: Public and Private Perspectives*. California: Mayfield. Pierre, J.

- Peters, G. (2014). Implementation structures as institutions. *Public Policy and Administration*, 29(2), 131-144.
- Pierre, J. (1995). *Bureaucracy in the Modern State*. An Introduction to Comparative Public Administration. UK: Edward Elgar Publishing.
- Pollitt, C. (2016). *Advanced Introduction to Public Management and Administration*. UK: Edward Elgar Publishing.
- Pollitt, C. (2000). *Is the emperor in his underwear? An analysis of the impacts of public management reform*, *Public Management*, 2 (2), pp. 181-200.
- Pollitt, C. and Dan, S. (2013). Searching for Impacts in Performance-Oriented Management Reform. *Public Performance & Management Review*, 37(1), 7-32.
- Pollitt, C. and Dan, S. (2011). *The Impacts of the New Public Management in Europe: A Meta-analysis*. COCOPS Research Report.
- Pollitt, Ch. & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform. A comparative analysis*. 3rd edition, Oxford University Press, Oxford.
- Pollitt, C. (2002). *The New Public Management in International Perspective: An Analysis of Impacts and Effects*. In: McLaughlin, Osborne SP and Ferlie E (eds) *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*. London: Routledge, pp.274-292.
- Power, M. (1997). *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Ranson, S. (2003). Public Accountability in the Age of Neo-Liberal Governance. *Journal of Education Policy*, 18(5), 459-480.
- Schedler, K. and Proeller, I. (2000). *New Public Management*. Stuttgart: UTB.
- Sotiropoulos, D, A. (2012). *The paradox of non-reform in a reform-ripe environment: lessons from postauthoritarian Greece*. In Kalyvas et al. (2012). *From stagnation to forced adjustments: reforms in Greece*, London and New York: Hurst Co. and Columbia University Press.
- Spanou, K. (2019). *Competing frames, domestic discretion and uneven outcomes: Administrative reform in Greece under the crisis*. The Fletcher School, Working Paper No 2019-04.

Spanou, C. (2012). *The quandary of administrative reform. Institutional and performance modernization*. In: Kalyvas, S., Pagoulatos, G., & Tsoukas, H. (eds), *From stagnation to forced adjustments: reforms in Greece, 1974-2010* (pp.171-194). New York: Columbia University Press.

Spanou, C. (2018). External influence on structural reform: Did policy conditionality strengthen reform capacity in Greece?. *Public Policy and Administration*, 35(2), doi: 10.1177/0952076718772008, 1-23.

Spanou, C. (2008) State Reform in Greece: Responding to Old and New Challenges. *International Journal of Public Sector Management* 21 (2) (150- 173).

Talbot, C. (2001). UK Public Services and Management: (1979–2000)- Evolution or Revolution. *The International Journal of Public Sector Management*, 14(4), 281-303.

Tasiopoulos, T. (2020). *General Presentation and Public's Sector Reforms in Greece, IMODEV*. Ανακτήθηκε από: <http://cms.imodev.org/index.php?id=683>. Πρόσβαση στις 04-10-2020.

Ugboro, I.O., Obeng, K. & Spann, O. (2011). Strategic planning as an effective tool of strategic management in public sector organizations: Evidence from public transit organizations. *Administration & Society*, 43, 87-123. doi:10.1177/0095399710386315.

Van de Walle, S. and Hammerschmid, G. (2011). The Impact of the New Public Management: Challenges for Coordination and Cohesion in European Public Sectors (Review Essay). *Halduskultuur – Administrative Culture*, 12(2), 190-209.

Wilkins, A. (2016). *Modernising School Governance: Corporate Planning and Expert Handling in State Education*. London: Routledge.

Νομοθεσία

Εγκύκλιος αρ.πρωτ. ΔΗΔ/Φ.40/2369/24.1.2017 (ΑΔΑ:6Γ07465ΧΘΨ-473) *Επίσπευση ενεργειών από τους υπόχρεους φορείς για τη διάθεση και περαιτέρω χρήση των ανοικτών δεδομένων σε εφαρμογή του ν. 4305/2014 (ΦΕΚ 237 Α΄)*.

Νόμος υπ' αριθ. 2190/94 (ΦΕΚ Α' 28/03-03-1994), *Σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης.*

Νόμος υπ' αριθ. 3013/2002, (ΦΕΚ Α' 102/1-5-2002), *Αναβάθμιση της Πολιτικής Προστασίας και λοιπές διατάξεις.*

Νόμος υπ' αριθ. 3448/06, (ΦΕΚ Α' 57/15-03-2006), *Για την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημόσιου τομέα και τη ρύθμιση θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.*

Νόμος υπ' αριθ. 3845/2010, (ΦΕΚ Α' 65/6-5-2010), *Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη-μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο.*

Νόμος υπ' αριθ. 3861/2010, (ΦΕΚ Α' 112/13-7-2010), *Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο «Πρόγραμμα Διαύγεια» και άλλες διατάξεις.*

Νόμος υπ' αριθ. 4024/2011, (ΦΕΚ Α' 226/27-10-2011), *Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο-βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015.*

Νόμος υπ' αριθ. 4111/2013, (ΦΕΚ Α' 18/25-1-2013), *Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, τροποποιήσεις του Ν. 4093/2012 και άλλες επείγουσες διατάξεις.*

Νόμος υπ' αριθ. 4210/2013, (ΦΕΚ Α' 254/21-11-2013), *Ρυθμίσεις Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και άλλες διατάξεις.*

Νόμος υπ' αριθ. 4305/14 (ΦΕΚ Α' 237/31-10-2014), *Ανοικτή διάθεση και περαιτέρω χρήση εγγράφων, πληροφοριών και δεδομένων του δημόσιου τομέα, τροποποίηση του ν. 3448/2006 (Α' 57), προσαρμογή της εθνικής νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2013/37/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, περαιτέρω ενίσχυση της διαφάνειας, ρυθμίσεις θεμάτων Εισαγωγικού Διαγωνισμού Ε.Σ.Δ.Δ.Α. και άλλες διατάξεις.*

Νόμος υπ' αριθ. 4325/2015, (ΦΕΚ Α' 47/11-5-2015), *Εκδημοκρατισμός της Διοίκησης-Καταπολέμηση Γραφειοκρατίας και Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση. Αποκατάσταση αδικιών και άλλες διατάξεις.*

Νόμος υπ'αριθ.4354/2015, (ΦΕΚ Α'175/16-12-2015), *Διαχείριση των μη εξυπηρετούμενων δανείων, μισθολογικές ρυθμίσεις και άλλες επείγουσες διατάξεις εφαρμογής της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων.*

Νόμος υπ'αριθ.4369/2016, (ΦΕΚ Α'33/27-2-2016), *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.*

Νόμος υπ'αριθ.4440/2016, (ΦΕΚ Α'224/2-12-2016), *Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση, υποχρεώσεις των προσώπων που διορίζονται στις θέσεις των άρθρων 6 και 8 του ν.4369/2016, ασυμβίβαστα και πρόληψη των περιπτώσεων σύγκρουσης συμφερόντων και λοιπές διατάξεις.*

Νόμος υπ'αριθ.4369/2016 (ΦΕΚ Α'33/27-02-2016), *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 .*

Νόμος υπ'αριθ.4622/2019 (ΦΕΚ Α'133/07-08-2019), *Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης.*