



ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΕΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ, ΚΑΤΑΣΤΡΟΦΩΝ & ΚΡΙΣΕΩΝ

POST GRADUATE PROGRAM
ENVIRONMENTAL, DISASTER & CRISES MANAGEMENT STRATEGIES

Μεταπτυχιακή Διατριβή Ειδίκευσης

Master Thesis

**Η Εφαρμογή του Σύγχρονου Δημοσίου Μάνατζμεντ στους
Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Σύγκριση με την Ευρωπαϊκή
πρακτική**

**The Implementation of Modern Public Management in Local
Government Organizations, Comparison with European practice**

Ελένη Πεταλίδου / Eleni Petalidou

A.M. / R.N. : 17181

Ειδικές Εκδόσεις / Special Publications:

No. 2020010

Αθήνα, Μάρτιος 2020

Athens, March 2020



ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΕΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ, ΚΑΤΑΣΤΡΟΦΩΝ & ΚΡΙΣΕΩΝ

POST GRADUATE PROGRAM
ENVIRONMENTAL, DISASTER & CRISES MANAGEMENT STRATEGIES

Μεταπτυχιακή Διατριβή Ειδίκευσης

Master Thesis

Η Εφαρμογή του Σύγχρονου Δημοσίου Μάνατζμεντ στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Σύγκριση με την Ευρωπαϊκή πρακτική

The Implementation of Modern Public Management in Local Government Organizations, Comparison with European practice

Ελένη Πεταλίδου / Eleni Petalidou

A.M. / R.N. : 17181

Τριμελής Εξεταστική Επιτροπή:

Δρ. Α. Τασόπουλος,
Καθηγ. ΠΑΝΤΕΙΟΥ ΠΑΝ/ΜΙΟΥ

Δρ. Α. Παπαδασκαλόπουλος,
Καθηγ. ΠΑΝΤΕΙΟΥ ΠΑΝ/ΜΙΟΥ

Δρ. Ι. Ψυχάρης,
Καθηγ. ΠΑΝΤΕΙΟΥ ΠΑΝ/ΜΙΟΥ

Εξειδικευμένη Επιστημονική Καθοδήγηση:

Χ. Πάλλης
Δρ. Οικονομολόγος

Περιεχόμενα

Περιεχόμενα.....	i
Περίληψη	iii
Abstract	iv
Κατάλογος Εικόνων	vii
Κεφάλαιο 1. Η Δημόσια Διοίκηση	1
1.1. Εισαγωγή.....	1
1.2. Η ιστορική αναδρομή της Δημόσιας Διοίκησης	2
1.3. Ο Frederick Taylor και το Επιστημονικό Μάνατζμεντ (Scientific Management)....	3
1.4. Ο Henri Fayol και η Θεωρία Διαχείρισης (Administrative Theory)	5
1.5. Ο Max Weber και το Γραφειοκρατικό Μοντέλο (Bureaucratic Theory of Management).....	9
1.6. Ο Herbert Alexander Simon και η Σύγχρονη Διοικητική Θεωρία (Public Administration)	11
1.7. Ο James Buchanan και η Θεωρία της Δημόσιας Επιλογής (Public-choice Theory)	12
1.8. Η Θεωρία της Διαχειρισιολογίας (Managerialism Theory).....	12
Κεφάλαιο 2. Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση	14
2.1. Μοντέλα Μεταρρύθμισης Δημόσιας Διοίκησης	14
2.2. Η εξέλιξη της Δημόσιας Διοίκησης.....	15
2.3. Ο Επίσημος Προσδιορισμός του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ από τον Christopher Hood	16
2.3.1. Τα Δογματικά Στοιχεία του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ όπως τα ορίζει ο Hood	16
2.4. Ζητήματα Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε χώρες μέλη της ΕΕ.....	18
2.5. Η εφαρμογή του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ.....	18
Κεφάλαιο 3. Πρακτική Εφαρμογή.....	20
3.1. Γερμανία	20
3.1.1. Κυβερνητική Δομή.....	20
3.1.2. Ανταγωνισμός στον δημόσιο τομέα	21
3.1.3. Μείωση του προσωπικού	22
3.1.4. Καθιέρωση πρακτικών διαχείρισης που χρησιμοποιούνται στον ιδιωτικό τομέα.....	23
3.1.5. Αντικατάσταση του ελέγχου των εισροών με τον έλεγχο εκροών	24
3.1.6. Αποκεντροποίηση	25
3.1.7. Διάσπαση της κεντρικής γραφειοκρατίας σε υπηρεσίες	26
3.1.8. Εξωτερική ανάθεση	27
3.1.9. Πελατοστρέφεια.....	27
3.1.10. Διαχωρισμός των πολιτικών αποφάσεων από την άμεση διαχείριση των δημόσιων υπηρεσιών	27
3.1.11. Συμπεράσματα	28
3.2. Ελλάδα.....	28
3.2.1. Κυβερνητική Δομή.....	28
3.2.2. Ανταγωνισμός στον δημόσιο τομέα	29
3.2.3. Μείωση του προσωπικού	30
3.2.4. Καθιέρωση πρακτικών διαχείρισης που χρησιμοποιούνται στον ιδιωτικό τομέα.....	31
3.2.5. Αντικατάσταση του ελέγχου των εισροών με τον έλεγχο εκροών	32

3.2.6.	Αποκεντροποίηση	33
3.2.7.	Διάσπαση της κεντρικής γραφειοκρατίας σε υπηρεσίες	33
3.2.8.	Εξωτερική ανάθεση	34
3.2.9.	Πελατοκεντρισμός	35
3.2.10.	Διαχωρισμός των πολιτικών αποφάσεων από την άμεση διαχείριση των δημόσιων υπηρεσιών	36
3.2.11.	Συμπεράσματα	37
3.3.	Σχολιασμός - Συζήτηση	38
Βιβλιογραφία.....		41

Παράρτημα 45

Περίληψη

Η διαχείριση της δημόσιας διοίκησης από της αρχαιότητα έως σήμερα έχει πάρει πολλές μορφές. Το κάθε κράτος και οι εκάστοτε κυβερνήσεις του μέσα από νομοσχέδια και μεταρρυθμίσεις προσπαθεί να εφαρμόσει στρατηγικές για την καλύτερη και πιο αποτελεσματική λειτουργία της χώρας. Ο συντονισμός και η εκτέλεση αποφάσεων σε κυβερνητικό επίπεδο πρέπει να γίνονται με τέτοιο τρόπο έτσι ώστε οι εντολές να μπορούν να εφαρμοσθούν σε όλα τα διοικητικά επίπεδα και το αποτέλεσμα αυτών να ωφελήσουν τον πολίτη.

Η σωστή επιλογή διοικητικού πλαισίου παίζει σημαντικό ρόλο, αφενός στην εφαρμογή σχεδίων και αφετέρου στην αποτελεσματικότερη χρήση δημοσίων πόρων. Η διοίκηση μιας χώρας είναι πολύπλευρη και η επιτυχία εξαρτάται από πολλούς παράγοντες. Για αυτό το λόγο, οι επιτυχημένες στρατηγικές μίας χώρας δεν αποτελούν απαραίτητως σημείο αναφοράς για την επιτυχία μιας άλλης.

Η παρούσα εργασία αναλύει τη θεωρία του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ. Αρχικά κάνει μια αναδρομή στις κυριότερες και πιο διαδομένες μορφές διοίκησης που βοήθησαν στον σχηματισμό της θεωρίας του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ ξεκινώντας από τον Fredrick Taylor. Έπειτα γίνεται μια σειρά από αναφορές σε άλλους μεγάλους επιστήμονες του Μάνατζμεντ που και αυτοί με τη σειρά τους αποτέλεσαν πηγή έμπνευσης για τον Hood και την θεωρία του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ. Έχοντας αναλύσει τις θεωρίες του Μάνατζμεντ, η εργασία παρουσιάζει το θέμα της Δημόσιας Διοίκησης και την εξέλιξή της.

Η επόμενη ενότητα εστιάζει εκτενώς στην θεωρία του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ, στον επιστημονικό προσδιορισμό του και στα δογματικά του στοιχεία. Επίσης παρουσιάζει ζητήματα τοπικής αυτοδιοίκησης και στην πρακτική εφαρμογή της θεωρίας.

Η τελευταία ενότητα, λαμβάνοντας υπόψη τα δογματικά στοιχεία της θεωρίας, χρησιμοποιεί αυτά τα στοιχεία για να αξιολογήσει κατά πόσο η Ελλάδα και η Γερμανία εφαρμόζουν στρατηγικές που συνάδουν με τις πεποιθήσεις του Hood. Η μελέτη δείχνει ότι και οι δύο χώρες εφαρμόζουν στρατηγικές Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ με στόχο την χρήση πρακτικών διοίκησης του ιδιωτικού τομέα στον δημόσιο, όπως ορίζει ο Hood.

Λέξεις κλειδιά: Σύγχρονο Δημόσιο Μάνατζμεντ, Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ, Ελλάδα, Γερμανία

Abstract

The financial crisis that has hit many countries is causing radical changes in the methods and ideas surrounding governmental policies. Countries are seeking new ways to make the most out of the available resources they have while at the same time trying to provide the most to their citizens. This can only be achieved through a major restructuring of the political system and the laws that govern it.

The first signs of change took place in the '70s where the role of the government and its effect on the economy were reassessed. The initial changes were seen in the United Kingdom and later expanded to the rest of Europe. These changes included privatization, decentralization and restructuring and came to be known as New Public Management as coined by Christopher Hood.

As its name states "New", Hood's ideas were the evolution of the ideas created by the forefathers of management. The first most important figure was Fredrick Taylor who invented Scientific Management. Scientific Management was based on the notion that maximum efficiency can be reached only when jobs are broken down into small units and one person is responsible for each action. Additionally, he believed that managers should take a more active role in communicating with their subordinates and that financial incentives are the strongest driving force for workers. He also tried to apply monitoring and control processes by creating time limits for each action. It is worth mentioning that this last strategy boomeranged as many workers that were forced to abide to this method of production rebelled by striking forcing factory owner to call off this monitoring process.

Another contributor to managerial theory was Henri Fayol who created Administrative Theory. Many believe that Fayol's principles created the basic framework for management as we know it today. His 14 Principles of Management filled many managerial gaps that Taylor's theory contained. His principles moved away from scientific ideas and into truly managerial concepts. Fayol gave emphasis to flexibility and to the understanding that oftentimes managers need to assess situations and adjust their decisions accordingly.

Max Weber developed the Bureaucratic Theory of Management which has been widely used in many political systems. Weber's theory was based on the strict enforcement of procedures and processes that had paid little attention to human factors. Everyone is seen as equal and there is a division of labor based on the skills of the employees. Many countries today are finding this form of governing ineffective and are slowly moving away from such practices.

New perspectives about management were brought forth by Herbert Simon and James Buchanan. Unlike Weber, Simon's Public Administration Theory realized the importance of the human factor and making decisions based on it. Buchanan developed the idea of Public-Choice which stated that people will generally choose to elect a person that will offer them the largest financial benefit for themselves.

The major reform models that are taking place in Europe today are based on Weber's beliefs or on the idea of New Public Management or a combination of both. The Weberianism approach is that the best way to govern is by rethinking Weber's ideas and transforming

them into a system that provides justice and transparency. The New Public Management reforms deal with the idea of a more privatized perspective to public management. In other words, it is the notion of adapting private management principles to be used for public governing. The last model attempts to incorporate Weber's impartiality and legality with New Public Management's effectiveness and efficiency in reference to its ability to quickly respond to the needs of its citizens.

The doctrinal components of New Public Management as defined by Hood are seven. Firstly, the existence of managers who are truly responsible for their actions and are "free to manage" in the best way they feel possible. Secondly, the setting of goals and targets that can be measured in order to assess success. Thirdly, emphasis on output controls instead of input because results are more important than procedures. Fourthly, the disaggregation of public units so that control is more decentralized and greater cooperation between local and central government is required. Fifthly, the need for greater competition since rivalry is the key to lower costs and improved standards. Sixthly, and most importantly, the use of private-sector managerial practices giving ground for greater flexibility and efficiency. Lastly, a more efficient use of resources thereby offering more with less.

To be able to assess if the use of New Public Management strategies are being used in Greece and Germany, we employed Alonso, Clifton, & Díaz-Fuentes (2011) ten most common practices of New Public Management. Greater competition in the public sector is very important for assuring that services that are rendered to it are the best available. Germany has developed an intricate system as far as tendering is concerning. In the past, it mainly focused on the most economical offer while now it tries to incorporate factors such as innovation and environmental sustainability. The Greek tendering system is very complex comprising of 400 laws. In 2014, a new law was passed that tried to incorporate all these laws. Although still not in effect due to various legal issues, the new law will simplify the tendering process.

Germany has enforced strict policies in reference to downsizing. Since 1990, the total Germany public sector employment has decreased by one third. This downsizing took place through the elimination of positions that were once held by employees that are now retired and through a hiring freeze. The Greek public sector has been negatively criticized for its large public workforce in comparison to the country's size. Austerity measures are being applied to downsize the workforce which has caused upheaval in the public sector with strikes and disputes between union members and the government.

Both countries use managerial practices that are also used in the private sector. Germany has placed great emphasis on the use of incentive schemes. In 1997, Germany voted a law that allowed for the additional reimbursement of employees that had high productivity levels. Greece, on the other hand, has what some believe an insufficient understanding of such practices. This can be seen by the fact that even the employee assessment process is a bureaucratic procedure that bears no consequences to the individual. Such problems are caused from the lack of appropriate infrastructure and the general indifference from all levels of the public sector hierarchy.

The New Steering Model developed by Germany allowed for the replacement of input with output control. 60% of the local sector participated in this effort to establish greater and wider

services to the people of Germany. In Greece such monitoring systems are trying to be applied but without much success. The New Steering Model also focuses on the importance of decentralization. Although the system has created transparency, managerial improvement has not been noted. Greece's effort for decentralization is still an ongoing process considering the centralized government that existed for so many years. A multitude of reforms have been voted but there is still a long road ahead. A similar trend is observed in Greece with the disaggregation of centralized bureaucracies into agencies. The heavy centralization that existed in Greece for so long makes the creation of agencies with autonomy difficult to conceive. On the contrary, Germany agencies have great autonomy making them able to provide the best possible for their citizens.

Lastly, outsourcing and customer orientation are two more principles that are enforced in both countries. More so in Germany and slowly in Greece, outsourcing options are being considered as the efficient and economical solutions to the supply of products and services on a public sector scale. Additionally, reforms are being voted in both countries for a more customer oriented perspective when it comes to servicing the public.

In closing, it is seen that New Public Management principles have been greatly applied in both countries. The overall benefit that this system offers makes it appealing to both European countries and beyond. The only true limitation of these principles is the fact that this theory covers many aspects of public management. As a result, not all countries that apply it tend to use all dimension of the theory. Therefore, quantitative results cannot be generated, compared or assessed. Future research into the principle can try to apply practical criteria that would make such measurements possible thereby offer exceptional insight to the effectiveness of the theory.

Key Words: Modern Public Management, New Public Management, Greece, Germany

Κατάλογος Εικόνων

Εικόνα 1.	Σχολιασμός του Επιστημονικού Μάνατζμεντ.....	45
Εικόνα 2.	Τεχνικές που χρησιμοποιούνται στο Επιστημονικό Μάνατζμεντ.....	45
Εικόνα 3.	Οι 14 αρχές του μάνατζμεντ του Fayol.....	46
Εικόνα 4.	Το χαρακτηριστικά της Θεωρίας της Γραφειοκρατίας του Max Weber	46
Εικόνα 5.	Το δόγμα του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ.....	47
Εικόνα 6.	Χαρακτηριστικά του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ.....	47
Εικόνα 7.	Η Διάρθρωση της ευρωπαϊκής Τοπικής Αυτοδιοίκησης	48

Κεφάλαιο 1.

Η Δημόσια Διοίκηση

1.1. Εισαγωγή

Η διοίκηση, ή αλλιώς το Μάνατζμεντ, είναι απαραίτητο για την εκτέλεση όλων των τύπων διαχείρισης. Η καλή διαχείριση είναι η ραχοκοκαλιά των επιτυχημένων οργανισμών. Η διαχείριση μιας οργάνωσης σημαίνει να γίνονται πράγματα μέσω άλλων ανθρώπων για την επίτευξη των στόχων της. Το μάνατζμεντ είναι ένα σύνολο αρχών που σχετίζονται με τις λειτουργίες του σχεδιασμού, της οργάνωσης, της καθοδήγησης και του ελέγχου αλλά και την εφαρμογή αυτών των αρχών στην αξιοποίηση των φυσικών, οικονομικών, ανθρώπινων και πληροφοριακών πόρων αποτελεσματικά για την επίτευξη οργανωτικών στόχων.

Η δημόσια διοίκηση είναι η εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής και ασχολείται κυρίως με την οργάνωση κυβερνητικών πολιτικών και προγραμμάτων καθώς και των υπαλλήλων που είναι υπεύθυνοι για την εκτέλεση τους. Η δημόσια διοίκηση για να λειτουργήσει σωστά πρέπει να διαχειριστεί και να συντονίσει με ακρίβεια διάφορους πόρους που αλληλοεξαρτώνται. Αντίθετα με τον ιδιωτικό τομέα, η δημόσια διοίκηση κυβερνάται από εκλεγμένα πρόσωπα που διαχειρίζονται δημόσιο χρήμα, το οποίο πρέπει να καταμεριστεί έτσι ώστε να ανταποκρίνεται στις εκάστοτε ανάγκες του δημόσιου τομέα με τέτοιο τρόπο που να καλύπτει πλήρως τις υποχρεώσεις του δημοσίου καθώς και των πολιτών του.

Οι διοικητικές τάσεις του δημόσιου τομέα συνεχώς αλλάζουν. Η επιλογή τους έχει να κάνει με τις διαθέσιμες γνώσεις της εποχής και τις ανάγκες που προκύπτουν. Στην Ελλάδα καθώς και σε όλες τις χώρες του κόσμου, οι διοικητικές στρατηγικές του παρελθόντος δύσκολα μπορούν να εφαρμοστούν στις απαιτήσεις του σήμερα. Οι γραφειοκρατικές κυβερνήσεις με την πολιτική δύναμη να βρίσκεται στην κεντρική κυβέρνηση της χώρας έχει πάψει να είναι αποτελεσματική. Οι κυβερνήσεις πλέον τείνουν να είναι αποκεντρωμένες, δίνοντας περισσότερη εξουσία στις τοπικές αρχές και εφαρμόζοντας αρχές διοίκησης ιδιωτικού τομέα.

Η πιο πρόσφατη τάση στην δημόσια διοίκηση είναι το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ. Όλο και περισσότερες χώρες αρχίζουν να ενσωματώνουν τις αρχές αυτές στην δημόσια διοίκηση. Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ βασίζεται στην πεποίθηση ότι οι στρατηγικές που εφαρμόζονται στον ιδιωτικό τομέα μπορούν να εφαρμοσθούν και στο δημόσιο. Η εφαρμογή αυτών των στρατηγικών μπορούν να κάνουν μια χώρα πιο αποτελεσματική αναφορικά με την υλοποίηση αποφάσεων και την διαχείριση του κρατικού μηχανισμού.

Η στροφή προς την θεωρία του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ προέκυψε λόγω της αναγκαιότητας των χωρών να ανταπεξέλθουν στην σύγχρονη κοινωνικο-οικονομική κρίση. Δηλαδή ότι θα μπορέσουν να παρέχουν περισσότερες και καλύτερες υπηρεσίες στους πολίτες, με την χρήση λιγότερων πόρων. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο αυτές οι στρατηγικές αποσκοπούν στο να αποφέρουν μια ενιαία Δημόσια Διοίκηση που να στοχεύει στην δημιουργία ενός επιτελικού κράτους, στην αποκέντρωση και να προάγει την εξυπηρέτηση του πολίτη.

Στόχος της εργασίας είναι αρχικά να κάνει μία ιστορική αναδρομή στα μεγάλα ονόματα που επηρέασαν και διαμόρφωσαν το Μάνατζμεντ δίνοντας έμφαση στις θεωρίες τους και πώς ο κάθε ένας από αυτούς πίστευε ότι ο δικός του τρόπος διοίκησης ήταν ο πιο αποτελεσματικός. Έπειτα γίνεται αναφορά σε διάφορα μοντέλα μεταρρύθμισης δημόσιας διοίκησης και στην εξέλιξη της τελευταίας. Στη συνέχεια γίνεται επίσημος προσδιορισμός του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ, εξετάζονται ζητήματα τοπικής αυτοδιοίκησης και αναλύεται η εφαρμογή της θεωρίας στην δημόσια διοίκηση. Τέλος, αναλύεται κατά πόσο η Ελλάδα και η Γερμανία εφαρμόζουν στρατηγικές του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ.

1.2. Η ιστορική αναδρομή της Δημόσιας Διοίκησης

Ως αποτέλεσμα της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής και οικονομικής κρίσης, οι περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες εξετάζουν και πάλι ποια μέτρα πρέπει να λάβουν για να μειώσουν τις δημόσιες δαπάνες προκειμένου να μειώσουν το έλλειμμα και το δημόσιο χρέος. Κατά τον μεγαλύτερο μέρος του εικοστού αιώνα, ιδιαίτερα μετά το Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο, δημιουργήθηκε μια ευρεία συναίνεση σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο η οικονομική δραστηριότητα πρέπει να διέπεται από τον μεγαλύτερο μέρος του δυτικού κόσμου. Στην Ευρώπη κυριαρχούσε ο κεϋνσιανισμός και ο ρόλος του κράτους ενοποιήθηκε ως πάροχος δημόσιων υπηρεσιών και κράτους πρόνοιας. Όμως, από τη δεκαετία του '70, έγινε μια ριζικά διαφορετική συναίνεση σχετικά με τον κατάλληλο ρόλο του κράτους στην οικονομία και τον βέλτιστο τρόπο διαχείρισης της οικονομικής δραστηριότητας. Ξεκίνησε αρχικά από το Ηνωμένο Βασίλειο και στη συνέχεια εξαπλώθηκε στην υπόλοιπη Ευρώπη κατά τις επόμενες δύο δεκαετίες, δημιουργήθηκε μια βαθιά μεταρρύθμιση του δημόσιου τομέα. Αυτό περιελάμβανε εκτεταμένα προγράμματα ιδιωτικοποίησης, απελευθέρωσης και απορρύθμισης. (Alonso, Clifton, & Díaz-Fuentes, 2011).

Όπου η ιδιωτικοποίηση δεν ήταν τεχνικά ή πολιτικά εφικτή, αναπτύχθηκαν νέες ιδέες για το πώς θα μπορούσαν να διαχειρίζονται καλύτερα οι δραστηριότητες που θα παρέμεναν στον δημόσιο τομέα. Αυτές οι ιδέες οδηγήθηκαν από την προσπάθεια εισαγωγής κριτηρίων από τη διαχείριση του ιδιωτικού τομέα σε παραδοσιακές μεθόδους δημόσιας διοίκησης. Τέτοιες ιδέες αποκαλούνταν Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ. Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ προέκυψε ως απάντηση σε μια ευρεία αντίληψη ότι ο δημόσιος τομέας ήταν υπερβολικά ανεπαρκής και η ανάπτυξή του ξεπέρασε τον έλεγχο. Σε γενικές γραμμές, το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ αποσκοπούσε στη διόρθωση ορισμένων από τις αντιληπτές παθολογίες που σχετίζονται με τον δημόσιο τομέα. Καθώς το δόγμα Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ προέκυψε κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1980,

οι υποστηρικτές του έδωσαν μεγάλη έμφαση στις στρατηγικές για ελαχιστοποίηση και μείωση του μεγέθους τους, με στόχο να καταστήσουν μικρότερη την κυβέρνηση. (Alonso, Clifton, & Díaz-Fuentes, 2011)

1.3.Ο Frederick Taylor και το Επιστημονικό Μάνατζμεντ (Scientific Management)

Ο Frederick W. Taylor, ο πατέρας του Επιστημονικού Μάνατζμεντ, ήταν Αμερικανός μηχανολόγος μηχανικός, εμπειρογνώμονας αποτελεσματικότητας και σύμβουλος διαχείρισης. Το 1911 δημοσίευσε το τεράστιο έργο του, η Αρχές του Επιστημονικού Μάνατζμεντ, στο οποίο ανέθεσε τη διαδικασία της επιστημονικής μελέτης των εργασιών για την αύξηση της αποδοτικότητας των εργαζομένων και της οργάνωσης. Οι αρχές που διέπουν τη θεωρία του συνέβαλαν σε ένα ευρύ φάσμα πρακτικών διαχείρισης κατά τη διάρκεια του 20ου αιώνα, συμπεριλαμβανομένης της εξειδίκευσης των εργασιών, των πρακτικών παραγωγής της γραμμής συναρμολόγησης, της ανάλυσης της εργασίας, του σχεδιασμού εργασίας, των συστημάτων παροχής κινήτρων, της προσαρμογής στις ανάγκες των εργαζομένων και των ποσοστώσεων παραγωγής και ελέγχου. (Giannantonio & Hurley-Hanson, 2011)

Η φιλοσοφία του Taylor για το μάνατζμεντ, όπως υποδηλώνει και το όνομα του κινήματος, ήταν μια επιστημονική προσέγγιση της διαχειριστικής λήψης αποφάσεων. Το όνομα προοριζόταν να αντικρούσει την προσέγγισή του με τις μη επιστημονικές προσεγγίσεις που χαρακτήρισαν παραδοσιακές πρακτικές διαχείρισης. Με την λέξη επιστήμη, ο Taylor σήμαινε ότι βασιζόμαστε σε αποδεδειγμένο γεγονός (π.χ. έρευνα και πειραματισμό) και όχι στην παράδοση, στον κανόνα, στην εικασία, σε προηγούμενα γεγονότα ή την προσωπική γνώμη. (Locke, 1980)

Πίστευε ότι με το να βελτιστοποιηθούν και να απλοποιηθούν οι εργασίες που απαιτεί μια θέση εργασίας η παραγωγικότητα θα αυξηθεί. Τόνισε επίσης ότι έπρεπε να υπάρχει συνεργασία μεταξύ εργαζόμενων και διευθυντών. Αυτή η νέα προσέγγιση ήταν πολύ διαφορετική όσο αναφορά τον τρόπο λειτουργίας μιας επιχείρησης μέχρι τότε. Ένας διευθυντής εργοστασίου εκείνη την εποχή είχε πολύ λίγη επαφή με τους εργαζόμενους και τους άφηνε να παράγουν το απαραίτητο προϊόν χωρίς την επίβλεψη του. Δεν υπήρχε τυποποίηση και το κύριο κίνητρο ενός εργαζομένου ήταν συχνά η συνέχιση της απασχόλησης, επομένως δεν υπήρχε κανένα κίνητρο για να εργαστεί γρηγορότερα ή αποτελεσματικότερα.

Ο Taylor πίστευε ότι όλοι οι εργαζόμενοι είχαν κίνητρα από τα χρήματα, οπότε προήγαγε την ιδέα της "αμοιβής μιας δίκαιης ημέρας για μια εργασία δίκαιης ημέρας". Με άλλα λόγια, εάν ένας εργαζόμενος δεν κατάφερε να πετύχει αρκετά την ημέρα, δεν άξιζε να καταβληθεί όσο ένας άλλος εργαζόμενος που ήταν εξαιρετικά παραγωγικός. (Mind Tools Content Team, 2010)

Ως μηχανολόγος μηχανικός, ο Taylor ενδιαφερόταν πολύ για την αποτελεσματικότητα. Σχεδίασε πειράματα στο χώρο εργασίας για να καθορίσει τα βέλτιστα επίπεδα απόδοσης. Σε ένα από αυτά, πειραματίστηκε με τον σχεδιασμό φτυαριού μέχρι που είχε ένα σχέδιο που θα

επέτρεπε στους εργάτες να φτυαρίζουν για αρκετές ώρες ασταμάτητα. Με τους πλινθοκτίστες, πειραματίστηκε με τις διάφορες κινήσεις που απαιτούνται και ανέπτυξε έναν αποτελεσματικό τρόπο να τοποθετούν τα τούβλα. Εφάρμοσε την επιστημονική μέθοδο για να μελετήσει τον βέλτιστο τρόπο για να κάνει κάθε είδους έργο στο χώρο εργασίας. Ως εκ τούτου, διαπίστωσε ότι με τον υπολογισμό του χρόνου που απαιτείται για τα διάφορα στοιχεία ενός έργου, θα μπορούσε να αναπτύξει τον "καλύτερο" τρόπο για την ολοκλήρωσή του. (Mind Tools Content Team, 2010)

Αυτές οι μελέτες "χρόνου και κίνησης" οδήγησαν επίσης τον Taylor να καταλήξει στο συμπέρασμα ότι ορισμένοι άνθρωποι θα μπορούσαν να εργαστούν πιο αποτελεσματικά από άλλους. Αυτοί ήταν οι άνθρωποι που οι διευθυντές πρέπει να επιδιώκουν να προσλαμβάνουν όπου είναι δυνατόν. Ως εκ τούτου, η επιλογή των κατάλληλων ατόμων για την εργασία ήταν ένα άλλο σημαντικό μέρος της αποτελεσματικότητας στο χώρο εργασίας. Λαμβάνοντας υπόψη όσα έμαθε από τα πειράματα στο χώρο εργασίας, ο Taylor ανέπτυξε τέσσερις αρχές επιστημονικής διαχείρισης, γνωστές ως "Taylorism". (Mind Tools Content Team, 2010)

Η προσέγγιση του Επιστημονικού Μάνατζμεντ που προτάθηκε από τον Taylor βασίζεται στις ακόλουθες τέσσερις αρχές:

1. Αντικατάσταση των μεθόδων εργασίας με μεθόδους βασισμένες στην επιστημονική μελέτη των εργασιών.
2. Επιστημονική επιλογή, εκπαίδευση και ανάπτυξη κάθε εργαζομένου έτσι ώστε να μην είναι εμπειρική η εκπαίδευσή του.
3. Συνεργασία με τους εργαζόμενους για να διασφαλιστεί ότι ακολουθούνται οι επιστημονικά αναπτυγμένες μέθοδοι.
4. Διαχώριση της εργασίας σχεδόν όμοια μεταξύ των διευθυντών και των εργαζομένων, έτσι ώστε οι διευθυντές να εφαρμόζουν αρχές Επιστημονικού Μάνατζμεντ για τον προγραμματισμό του έργου και οι εργαζόμενοι να εκτελούν τα καθήκοντα. (Kukreja, 2013)

Θα πρέπει επίσης η κατανομή της εργασίας να γίνεται σύμφωνα με την ικανότητά του και το ενδιαφέρον του κάθε εργαζομένου. Μια τέτοια προσέγγιση θα δημιουργήσει μια αίσθηση ενθουσιασμού και αποδοχής μεταξύ των εργαζομένων.

Ενώ οι αρχές του Επιστημονικού Μάνατζμεντ βελτίωσαν την παραγωγικότητα και είχαν σημαντικό αντίκτυπο στη βιομηχανία, αύξησαν επίσης τη μονοτονία της εργασίας. Οι βασικές διαστάσεις εργασίας όπως η ποικιλία δεξιοτήτων, η ταυτότητα της εργασίας, η σημασία της εργασίας, η αυτονομία και η ανατροφοδότηση, όλα λείπουν από την εικόνα του Επιστημονικού Μάνατζμεντ.

Ενώ σε πολλές περιπτώσεις οι νέοι τρόποι εργασίας έγιναν δεκτοί από τους εργαζόμενους, σε ορισμένες περιπτώσεις δεν ήταν. Η χρήση χρονομέτρου ήταν συχνά ένα

μεγάλο ζήτημα και οδήγησε μέχρι και σε απεργία εκεί που δοκιμαζόταν το «Taylorism». Οι καταγγελίες ότι το Taylorism προκαλούσε την προσβολή της ανθρώπινης αξιοπρέπειας οδήγησε σε έρευνα από το Κογκρέσο των Ηνωμένων Πολιτειών. Παρά τη διαμάχη, το Επιστημονικό Μάνατζμεντ άλλαξε τον τρόπο με τον οποίο εκτελείται η εργασία και μορφές της συνεχίζουν να χρησιμοποιούνται σήμερα. (Internet Center for Management and Business Administration, Inc., 2002)

1.4. Ο Henri Fayol και η Θεωρία Διαχείρισης (Administrative Theory)

Ο Fayol ήταν ένας από τους πρώτους ασκούμενους επαγγελματίες του μάνατζμεντ που δημιούργησαν θεωρίες και αρχές μάνατζμεντ. Αυτό επιβεβαιώνεται με το γεγονός ότι πολλοί συγγραφείς με αντικείμενο το μάνατζμεντ πιστεύουν ότι το έργο του δημιούργησε τις βασικές αρχές, το πλαίσιο και αποτέλεσε το θεμέλιο της θεωρίας του μάνατζμεντ όπως το γνωρίζουμε σήμερα.

Ο Fayol δεν ήταν γνωστός μέχρι να δημοσιευθεί το βιβλίο του *Administration Industrielle et Generale* το 1916. Όταν το βιβλίο μεταφράστηκε, έλαβε ευρεία δημοσιότητα και καθιέρωσε το Fayol ως σημαντική αρχή για το μάνατζμεντ. Όταν αναλούμε τις θεωρίες του Henri Fayol, πρέπει να θυμόμαστε ότι γέμιζαν ένα κενό που υπήρχε στις θεωρίες του μάνατζμεντ. Οι θεωρίες του Fayol ήταν το αποτέλεσμα των εμπειριών του πάνω στο μάνατζμεντ και ο αντικατοπτρισμός του σε εκείνες που λειτούργησαν καλύτερα. Όταν συνταξιοδοτήθηκε στην ηλικία των 77 ετών, πέρασε το χρόνο του δημοσιεύοντας τις θεωρίες μάνατζμεντ και ίδρυσε το Κέντρο Διοικητικών Σπουδών. (Golden Pryor & Taneja, 2010)

Όταν μιλάμε για οργανωτική θεωρία, ο Fayol φημίζεται περισσότερο για τη συμβολή του στη σχολή του μάνατζμεντ. Πρώτον, ο Fayol πίστευε ότι η οργανωτική και επιχειρηματική ζωή ήταν ένα αμάλγαμα έξι δραστηριοτήτων – τεχνικών, εμπορικών, χρηματοοικονομικών, ασφάλειας, λογιστικών, και διαχειριστικών. Δεύτερον, ο Fayol είναι γνωστός για τα πέντε στοιχεία ή λειτουργίες του μάνατζμεντ, δηλαδή σχεδιασμό, οργάνωση, συντονισμό, εντολή, και έλεγχο. Ο Gulick επέκτεινε τις λειτουργίες του μάνατζμεντ του Fayol από πέντε σε επτά, προσθέτοντας στελέχωση, καθοδήγηση, αναφορά και προϋπολογισμό στον προγραμματισμό, την οργάνωση και τον συντονισμό. Τέλος, ο Fayol υποστήριξε 14 αρχές διαχείρισης που σχεδιάστηκαν για να καθοδηγήσουν τον επιτυχημένο μάνατζερ. (Golden Pryor & Taneja, 2010)

Οι αρχές πρέπει να εφαρμόζονται ανάλογα με την κατάσταση και λαμβάνοντας υπόψη της μεταβαλλόμενες συνθήκες. Οι αρχές είναι ευέλικτες και πρέπει να προσαρμόζονται σε κάθε κατάσταση. Ο μάνατζερ πρέπει να αξιολογεί την κατάσταση αποκτώντας πληροφορίες, εμπειρία, απόφαση και αναλογία. Δεν υπάρχει ανώτατο όριο στον αριθμό των κανόνων που θα μπορούσαν να προστεθούν στο μάνατζμεντ. Μια αλλαγή στην κατάσταση των πραγμάτων μπορεί να προκαλέσει μια αλλαγή στις αρχές της διοίκησης. (Schimmoeller, 2012)

Οι 14 αρχές του μάνατζμεντ του Fayol είναι:

1. καταμερισμός εργασίας,
2. εξουσία και υπευθυνότητα,
3. πειθαρχία,
4. ενότητα εντολής / ενότητα διοίκησης,
5. ενότητα κατεύθυνσης,
6. υπαγωγή του ατομικού συμφέροντος στο ομαδικό,
7. ανταμοιβή,
8. συγκεντρωτισμός,
9. γραμμή εξουσίας / διοικητική κλίμακα,
10. τάξη,
11. ισότητα,
12. σταθερότητα πρόσληψης,
13. πρωτοβουλία, και
14. συναδελφική αλληλεγγύη / αίσθημα ενότητας (*esprit de corps*). (Golden Pryor & Taneja, 2010)

Καταμερισμός Εργασίας: Αυτή είναι η γνωστή ιδέα της εξειδίκευσης της εργασίας με πλεονεκτήματα όπως αύξηση της παραγωγής, χαλάρωση της εκπαίδευσης και μείωση των αποβλήτων. Αυτή η εξειδίκευση δεν είναι μόνο για χειροκίνητα καθήκοντα, αλλά μπορεί να εφαρμοστεί και σε διευθυντικά καθήκοντα. Αντιστρόφως, ο Fayol υποστήριξε επίσης την ιδέα της διεύρυνσης ορισμένων καθηκόντων για την παρακίνηση των εργαζομένων σε επίπεδο υψηλότερης προσπάθειας.

Εξουσία και Υπευθυνότητα: Ο Fayol περιγράφει αυτή την αρχή ως «το δικαίωμα να δίνει εντολές και τη δύναμη στην ακριβή υπακοή». Με αυτό εννοεί την επίσημη θέση εξουσίας που προέρχεται από την θέση εργασίας επιπροσθέτως στην προσωπική εξουσία που προέρχεται από την εξουσία που αποκτήθηκε από τη «νοημοσύνη, την εμπειρία, την ηθική αξία, και την ικανότητα να οδηγήσει». Ένας κάλος μάνατζερ πρέπει να κατέχει και τα δύο αυτά στοιχεία. Η επίσημη εξουσία θα πρέπει να υποστηρίζεται από την προσωπική του δύναμη καθώς κέρδισε το σεβασμό εκείνων που διοικεί. Σε συνδυασμό με την εξουσία, η ευθύνη θεωρείται ότι

συσχετίζεται όταν χρησιμοποιείται η εξουσία. Δεν μπορεί κανείς να ασκεί εξουσία χωρίς να αναλάβει την ευθύνη για τα αποτελέσματα αυτών των ενεργειών.

Πειθαρχία: Προέρχεται από την υπακοή και το σεβασμό μεταξύ της επιχείρησης και των εργαζομένων της. Είναι σημαντικό να βασίζεται σε σεβασμό και όχι φόβο. Κακή πειθαρχία είναι το αποτέλεσμα κακής ηγεσίας. Οι καλοί ηγέτες αναπτύσσουν καλή πειθαρχία, με σαφείς συμφωνίες μεταξύ της διοίκησης και του εργατικού δυναμικού για τον καθορισμό και την επιβολή κανόνων καθώς και τις κυρώσεις που συνδέονται με την ανυπακοή τους. Η επιβολή κανόνων και η επιβολή κυρώσεων πρέπει να νοούνται ως οι φυσικές συνέπειες της παραβίασης των κανόνων και όχι των τυχαίων ιδιοτροπιών ενός αδύναμου ηγέτη.

Ενότητα Εντολής / Ενότητα Διοίκησης: Κάθε ενέργεια πρέπει να παραγγέλλεται μόνο από ένα αφεντικό. Αυτή η ενιαία αρχή οδηγεί την οργάνωση και πρέπει να υποστηρίζεται από τις άλλες αρχές της διοίκησης. Θα πρέπει να ωθήσει τη στρατηγική από τα ανώτερα μέχρι τα κατώτερα στελέχη της επιχείρησης για την επιτυχή εφαρμογή της. Όταν υπήρχε πάνω από ένα αφεντικό, η διπλή εντολή αποτελούσε κίνδυνο για την εξουσία, τη δομή διοίκησης και την οργανωτική σταθερότητα. Είναι σχεδόν αδύνατο οι δύο προϊστάμενοι να έχουν ακριβώς την ίδια αντίληψη μιας κατάστασης και να διατάξουν τους υπαλλήλους τους για την ίδια ακριβώς πορεία δράσης. Κάθε προϊστάμενος μπορεί να έχει μια επιτυχημένη λύση, αλλά πιθανώς δεν είναι ακριβώς η ίδια. Αυτή η αποκλίνουσα κατεύθυνση προς τους εργαζομένους προκαλεί σύγχυση, άγχος και μειώνει τόσο την παραγωγή όσο και την ηθική. Επιπλέον, συνήθως οδηγεί σε σύγκρουση μεταξύ των δύο προϊσταμένων και προβλήματα σε μελλοντικά ζητήματα. Συχνά, ένας από τους διευθυντές αποσπάται από την κατάστασή για να διορθωθούν τα θέματα υλοποίησης, αποκαθιστώντας την ενότητα των εντολών για καλύτερη απόδοση.

Ενότητα Κατεύθυνσης: Με απλά λόγια, το σύνολο του πληρώματος ενός σκάφους πρέπει να κωπηλατεί προς την ίδια κατεύθυνση. Μια ομάδα δραστηριοτήτων πρέπει να υποστηρίζει τον ίδιο στόχο με σαφή διοίκηση και δομή που εκτελεί το ίδιο σχέδιο. Η ενότητα κατεύθυνσης πρέπει να υποστηρίζεται από μια κατάλληλη οργανωτική δομή η οποία οδηγεί σε "ενότητα δράσης, συντονισμό της δύναμης και εστίαση της προσπάθειας".

Υπαγωγή του Ατομικού Συμφέροντος στο Ομαδικό: Ο Fayol πίστευε ότι ολόκληρη η οργάνωση θα πρέπει να προσπαθήσει να υποστηρίξει την εφαρμογή της εταιρικής στρατηγικής. Επιτυχία στις αγορές μοιράζεται με όλους τους συμμετέχοντες, τους ιδιοκτήτες, τους διευθυντές και τους υπαλλήλους. Ως εκ τούτου, το μεμονωμένο συμφέρον έπρεπε να είναι δευτερεύον προς τα συμφέροντα του οργανισμού. Οι προσωπικές φιλοδοξίες, ο εγωισμός ή η τεμπελιά είχαν αρνητικές συνέπειες στην απόδοση της οργάνωσης, εκτός αν παράγοντες όπως η φιλοδοξία μπορούσαν να αξιοποιηθούν για να υποστηρίξουν τους οργανωτικούς στόχους.

Ανταμοιβή: Η ανταμοιβή έχει πολλές μορφές όπως ημερομίσθια, αμοιβή «με το κομμάτι», μπόνους και κατανομή κερδών. Ο στόχος αυτών των πληρωμών είναι να καταστήσει τον εργαζόμενο πιο πολύτιμο και να του δώσει κίνητρο για λήψη αντίστοιχων ανταμοιβών. Η σωστή ανταμοιβή ενισχύει τη συμπεριφορά των εργαζομένων για την υποταγή των συμφερόντων τους στο γενικό συμφέρον.

Συγκεντρωτισμός: Ο συγκεντρωτισμός των αποφάσεων μανάτζμεντ δεν αποτελεί παράγοντα που πρέπει να ληφθεί υπόψη για τη χρήση ή την απόρριψή της, είναι πάντοτε παρούσα σε έναν οργανισμό αλλά σε διαφορετικές κλίμακες, είναι θέμα αναλογίας. Το σωστό ποσοστό συγκεντρωτισμού εξαρτάται από τις συνθήκες. Οι μικρές επιχειρήσεις με τον ιδιοκτήτη να μιλάει άμεσα στους υπαλλήλους έχει συνήθως ένα μεγάλο επίπεδο συγκεντρωτισμού. Οι περισσότερες εντολές έρχονται "από την κορυφή." Οι μεγαλύτεροι οργανισμοί, με περισσότερες βαθμίδες εξουσίας, έχουν εντολές και στόχους που περνούν μέσα από τον οργανισμό μέσω πολλαπλών διαμεσολαβητών. Αυτοί οι ενδιάμεσοι, είτε εσκεμμένα είτε όχι, θα συμπεριλάβουν κάποιες δικές τους κρίσεις στις εντολές καθώς μεταδίδονται προς τα κάτω. Όλα όσα αυξάνουν τον ρόλο ενός υπαλλήλου είναι αποκέντρωση. Όλα όσα μειώνουν είναι συγκεντρωτισμός. Κάθε επιχείρηση πρέπει να βρει μια χρυσή τομή.

Γραμμή Εξουσίας / Διοικητική Κλίμακα: Η διοικητική δομή φτάνει από την κορυφή του οργανισμού μέχρι τις χαμηλότερες βαθμίδες. Είναι η γραμμή εξουσίας και τα κανάλια επικοινωνίας τόσο προς τα κάτω όσο και προς τα πάνω στην ιεραρχία της οργάνωσης. Η αρχή της ενότητας της εντολής μπορεί να οδηγήσει σε κακή επικοινωνία, οπότε ο Fayol περιέγραψε μια λύση η οποία επιτρέπει στην επικοινωνία να ακολουθεί την ιεραρχική πορεία εάν συμφωνηθεί από τα εμπλεκόμενα μέρη και ενημερωθεί η διοίκηση. Αυτό η λύση επέτρεψε την ταχεία πλευρική επικοινωνία για να επιτρέψει στον οργανισμό να ανταποκριθεί εγκαίρως. Ο Fayol δεν ήθελε η αλυσίδα να παρεμποδίσει την εκτέλεση ή να χρησιμοποιηθεί ως δικαιολογία για την αδράνεια.

Τάξη: Η εξασφάλιση χώρου τάξης και οργάνωσης βελτιώνει την αποτελεσματικότητα και μπορεί να εφαρμοστεί για υλικά, εργαστήρια, εργαλεία και προσωπικό. Πρέπει να ανατεθούν καθήκοντα, τα οποία πρέπει να είναι δομημένα και σύμφωνα με τις δεξιότητες και τις ικανότητες του εργαζομένου.

Ισότητα: Η δικαιοσύνη θα πρέπει να υπερισχύσει για να παρέχει μια αξιόπιστη βάση για τις σχέσεις των εργαζομένων. Η αίσθηση της δικαιοσύνης πρέπει να περιλαμβάνει όλο το προσωπικό σε όλα τα επίπεδα του οργανισμού.

Σταθερότητα Πρόσληψης: Ο ομαλός προγραμματισμός των ανθρώπινων πόρων προσθέτει σταθερότητα στο προσωπικό και στην οργάνωση. Επιπλέον, απαιτείται ένα σταθερό εργατικό δυναμικό για να επιτρέψει σε άλλες αρχές διαχείρισης να ριζωθούν και να υλοποιηθούν.

Πρωτοβουλία: Ενώ άλλες αρχές τονίζουν την εξουσία και τον έλεγχο, ο Fayol πίστευε σθεναρά στην επιβράβευση εκείνων που έπερναν πρωτοβουλία για την υποστήριξη των στόχων των οργανισμών. Αυτή η συμπεριφορά πρέπει να ενθαρρύνεται και να ανταμείβεται.

Συναδελφική Αλληλεγγύη / Αίσθημα Ενότητας (*Espirit de corps*): Η διοίκηση θα πρέπει να ενεργεί με τέτοιο τρόπο ώστε να δημιουργεί αρμονία και ενότητα στους οργανισμούς. Ο μανάτζερ δεν θα πρέπει να καταχραστεί την γραπτή επικοινωνία που επιβραδύνει την επικοινωνία, αλλά θα πρέπει να επιλέγει προφορική επικοινωνία για να αυξάνει την ταχύτητα και τη σαφήνεια, αυξάνοντας έτσι και το πνεύμα ενότητας.

1.5. Ο Max Weber και το Γραφειοκρατικό Μοντέλο (Bureaucratic Theory of Management)

Η θεωρία της γραφειοκρατίας του Max Weber περιγράφει μια νέα οργανωτική μορφή η οποία διαπίστωσε ο Weber ότι είχε αρχίσει να αναδύεται στη δυτική κοινωνία κατά το δεύτερο μισό του δέκατου ένατου αιώνα.

Ο Weber θεωρούσε ότι η εξουσία δεν ήταν αποτέλεσμα εμπειρίας και ικανότητας, αλλά κοινωνικής θέσης. Εξαιτίας αυτού, οι μάνατζερ δεν ήταν πιστοί στον οργανισμό. Οι οργανωτικοί πόροι χρησιμοποιούνταν προς όφελος των ιδιοκτητών και των μάνατζερ και όχι για την επίτευξη των οργανωτικών στόχων. Ο Weber ήταν πεπεισμένος ότι οι οργανώσεις που βασίζονται στην λογική εξουσία, δηλαδή εκεί όπου η εξουσία δινόταν στους πιο ικανούς και εξειδικευμένους ανθρώπους, θα ήταν πιο αποτελεσματικές σε πελατειακές σχέσεις. Ο Weber χαρακτήρισε αυτό το είδος ορθολογικής οργάνωσης «γραφειοκρατία».

Σύμφωνα με τον ίδιο, σε αυτόν τον νέο τύπο οργάνωσης, η ηγεσία και η εξουσία προέκυπταν από ένα πιο «λογικό» πλαίσιο απ' ό, τι στο παρελθόν. Προηγουμένως, η εξουσία προέκυπτε είτε από το χάρισμα είτε από την παράδοση. Στην περίπτωση της χαρισματικής εξουσίας, οι οπαδοί ακολουθούσαν τους προικισμένους ηγέτες από αφοσίωση, πίστη και σεβασμό. Η παραδοσιακή εξουσία, εξάλλου, υπήρξε εξαιτίας ιστορικών λόγων και οι άνθρωποι υπάκουγαν σε ένα πρόσωπο εξουσίας για τον απλό λόγο ότι το άτομο αυτό βρισκόταν σε θέση παραδοσιακής εξουσίας, όπως για παράδειγμα στην περίπτωση μοναρχικών ή άλλων κληρονομικών ηγετικών θέσεων. Ο Weber πίστευε ότι η εξουσία στη νέα, γραφειοκρατική οργανωτική μορφή ήταν περισσότερο «λογική», διότι οι ηγέτες αναγνωρίζονταν και υπακούονταν για την αποδοχή των αξιών της λογικής και της αποτελεσματικότητας. (Jain, 2004)

Οι οργανισμοί αυτοί λειτουργούσαν με βάση νομίμως παραγόμενων νόμων, κανόνων και κανονισμών. Οι νόμοι, οι κανόνες και οι κανονισμοί απέδωσαν τη νομιμότητά τους στο συνεπή, πειθαρχημένο, ορθολογισμό και μεθοδικό υπολογισμό των βέλτιστων μέσων σε συγκεκριμένους σκοπούς. Ο Weber υποστήριξε ότι η γραφειοκρατική δράση ήταν συνήθως προσανατολισμένη στην επίλυση προβλημάτων και ότι η γραφειοκρατική λήψη αποφάσεων καθοδηγείται από τους στόχους της αποδοτικότητας, των υπολογισμών και της προβλεψιμότητας. Κατά συνέπεια, οι αποφάσεις ήταν πιο ορθολογικές επειδή έγιναν «χωρίς να ληφθούν υπόψη τα άτομα», δηλαδή ήταν άνοσοι σε προσωπικές, παράλογες και συναισθηματικές πτυχές. (Jain, 2004)

Ο Weber προσδιόρισε έξι χαρακτηριστικά ή κανόνες γραφειοκρατίας: (Mulder, 2017)

1. **Εξειδίκευση εργασιών:** Τα καθήκοντα χωρίζονται σε απλές κατηγορίες ρουτίνας με βάση τις ικανότητες και τις λειτουργικές εξειδικεύσεις. Κάθε εργαζόμενος είναι υπεύθυνος για αυτό που κάνει καλύτερα και ξέρει ακριβώς τι αναμένεται από αυτόν. Με τον καταμερισμό της εργασίας με βάση την εξειδίκευση, ο οργανισμός ωφελείται άμεσα. Κάθε τμήμα έχει συγκεκριμένες εξουσίες. Ως αποτέλεσμα, υπάρχει μια οριοθέτηση των καθηκόντων και οι μάνατζερ μπορούν να

προσεγγίσουν τους υπαλλήλους τους πιο εύκολα όταν δεν τηρήσουν τα καθήκοντά τους. Κάθε εργαζόμενος γνωρίζει ακριβώς τι αναμένεται από αυτόν και ποιες είναι οι αρμοδιότητές του εντός του οργανισμού. Κάθε εργαζόμενος έχει μια συγκεκριμένη θέση μέσα στον οργανισμό και αναμένεται να επικεντρωθεί αποκλειστικά στην περιοχή εμπειρογνωμοσύνης του / της. Η υπέρβαση των ευθυνών και η ανάληψη καθηκόντων συναδέλφων δεν επιτρέπεται μέσα σε μια γραφειοκρατία.

2. **Ιεραρχική αρχή:** Οι μάνατζερ οργανώνονται σε ιεραρχικά επίπεδα, όπου κάθε επίπεδο διοίκησης είναι υπεύθυνο για το αντίστοιχο προσωπικό και τη συνολική απόδοση. Στις γραφειοκρατικές οργανωτικές δομές υπάρχουν πολλές ιεραρχικές θέσεις. Αυτό είναι ουσιαστικά το θεμέλιο μιας γραφειοκρατίας. Η ιεραρχία της εξουσίας είναι ένα σύστημα στο οποίο οι διάφορες θέσεις συνδέονται κατά σειρά προτεραιότητας και στο οποίο η υψηλότερη βαθμίδα στη πυραμίδα έχει τη μεγαλύτερη δύναμη. Τα κατώτατα στρώματα των γραφειοκρατικών οργανωτικών δομών υπόκεινται πάντοτε στην εποπτεία και τον έλεγχο των ανώτερων στρωμάτων. Αυτή η ιεραρχία αντικατοπτρίζει τις γραμμές γραφειοκρατικής επικοινωνίας και το βαθμό της εξουσιοδότησης και καθορίζει με σαφήνεια τον τρόπο με τον οποίο κατανέμονται οι αρμοδιότητες και οι ευθύνες.
3. **Τυπική επιλογή:** Όλοι οι εργαζόμενοι επιλέγονται βάσει των τεχνικών δεξιοτήτων και ικανοτήτων που έχουν αποκτηθεί μέσω της κατάρτισης, της εκπαίδευσης και της εμπειρίας. Μία από τις βασικές αρχές είναι ότι οι εργαζόμενοι πληρώνονται για τις υπηρεσίες τους και ότι το επίπεδο του μισθού τους εξαρτάται από τη θέση τους. Οι συμβατικοί όροι τους καθορίζονται από οργανωτικούς κανόνες και απαιτήσεις και ο εργαζόμενος δεν έχει δικαίωμα συμμετοχής στην εταιρεία.
4. **Κανόνες και απαιτήσεις:** Απαιτούνται τυπικοί κανόνες και απαιτήσεις για να διασφαλιστεί η ομοιομορφία, έτσι ώστε οι εργαζόμενοι να γνωρίζουν ακριβώς τι αναμένεται από αυτούς. Υπό αυτή την έννοια, οι κανόνες και οι απαιτήσεις μπορούν να θεωρηθούν προβλέψιμοι. Όλες οι διοικητικές διαδικασίες ορίζονται από επίσημους κανόνες. Εφαρμόζοντας αυστηρούς κανόνες, η οργάνωση μπορεί να επιτύχει ευκολότερα την ομοιομορφία και όλες οι προσπάθειες των εργαζομένων μπορούν να συντονιστούν καλύτερα. Οι κανόνες και οι απαιτήσεις είναι περισσότερο ή λιγότερο σταθεροί και πάντα τυποποιημένοι στις λεγόμενες επίσημες εκθέσεις. Σε περίπτωση εισαγωγής νέων κανόνων και απαιτήσεων, τότε τα ανώτερα στελέχη ή οι μάνατζερ είναι υπεύθυνοι γι' αυτό.
5. **Απροσωπία:** Οι κανονισμοί και οι σαφείς απαιτήσεις δημιουργούν αποστασιοποιημένες και απρόσωπες σχέσεις μεταξύ των εργαζομένων, με το πρόσθετο πλεονέκτημα την παρεμπόδιση του νεποτισμού ή την εμπλοκή των ξένων και των πολιτικών. Αυτή η απρόσωπη σχέση είναι ένα εξέχον χαρακτηριστικό της γραφειοκρατίας. Οι διαπροσωπικές σχέσεις χαρακτηρίζονται αποκλειστικά από ένα σύστημα δημοσίου δικαίου και από κανόνες και απαιτήσεις. Οι επίσημες απόψεις είναι απαλλαγμένες από οποιαδήποτε προσωπική εμπλοκή, και συναισθήματα. Οι αποφάσεις λαμβάνονται αποκλειστικά βάσει λογικών παραγόντων και όχι προσωπικών παραγόντων.

6. **Επαγγελματικός προσανατολισμός:** Οι υπάλληλοι μιας γραφειοκρατικής οργάνωσης επιλέγονται βάσει της εμπειρίας τους. Αυτό βοηθά την τοποθέτηση των κατάλληλων ανθρώπων στις σωστές θέσεις και ως εκ τούτου στη βέλτιστη αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού. Σε μια γραφειοκρατία, είναι δυνατό να οικοδομηθεί μια καριέρα με βάση την εμπειρία και την εμπειρογνωμοσύνη. Ως αποτέλεσμα, προσφέρει εργασία για όλη την ζωή ενός ατόμου. Ο σωστός καταμερισμός της εργασίας μέσα σε μια γραφειοκρατική οργάνωση επιτρέπει επίσης στους εργαζομένους να ειδικευτούν περαιτέρω, ώστε να γίνουν ειδικοί στο δικό τους τομέα και να βελτιώσουν σημαντικά την απόδοσή τους.

Σήμερα, ο όρος "γραφειοκρατία" έχει υιοθετήσει πλέον αρνητική έννοια. Συνδέεται με υπερβολική γραφειοκρατία, απάθεια, μη ανταπόκριση και ακαμψία. Αυτό είναι ατυχές, καθώς οι ιδέες του Weber έχουν εξαπλωθεί σε ολόκληρο τον βιομηχανικό κόσμο και έχουν μετατρέψει τον τρόπο με τον οποίο οργανώνονται και δομούνται οι οργανώσεις. (Lumenwaymaker, 2018)

1.6. Ο Herbert Alexander Simon και η Σύγχρονη Διοικητική Θεωρία (Public Administration)

Το 1945 ο Hebert A. Simon δήλωσε ότι μια θεωρία της διοίκησης πρέπει να ασχολείται με τη διαδικασία λήψης αποφάσεων καθώς και με τις διαδικασίες υλοποίησης. Το καθήκον της «απόφασης» είναι εξίσου σημαντικό με το καθήκον της «πράξης» και διαπερνά ολόκληρη τη διοικητική οργάνωση. Μια γενική θεωρία οργάνωσης που εξασφαλίζει τη σωστή λήψη αποφάσεων πρέπει να περιλαμβάνει αρχές οργάνωσης που θα περιλαμβάνουν με τη σωστή λήψη αποφάσεων, ακριβώς όπως θα πρέπει να περιλαμβάνει αρχές που θα εξασφαλίζουν αποτελεσματική δράση (Ketti & Fesler, 2009).

Ο Hebert A. Simon ήταν ένας Αμερικανός οικονομολόγος, πολιτικός επιστήμονας και γνωστικός ψυχολόγος, του οποίου το πρωταρχικό ερευνητικό ενδιαφέρον ήταν η λήψη αποφάσεων μέσα σε οργανισμούς και είναι περισσότερο γνωστός για τις θεωρίες «οριοθετημένου ορθολογισμού» και «ικανοποίησης» (The Economist, 2009). Η έρευνά του χαρακτηρίστηκε από τον διεπιστημονικό χαρακτήρα του και εκτείνεται σε όλα τα πεδία της γνωστικής επιστήμης, της επιστήμης των υπολογιστών, της δημόσιας διοίκησης, της διοίκησης και της πολιτικής επιστήμης (Feigenbaum, 2001).

Ειδικότερα, ο Simon ήταν από τους πρωτοπόρους πολλών σύγχρονων επιστημονικών τομέων όπως η τεχνητή νοημοσύνη, η επεξεργασία πληροφοριών, η λήψη αποφάσεων, η επίλυση προβλημάτων, η θεωρία των οργανώσεων και τα πολύπλοκα συστήματα. Ήταν από τους πρώτους να αναλύσει την αρχιτεκτονική της πολυπλοκότητας και πρότεινε έναν προνομιακό μηχανισμό προσκόλλησης για να εξηγήσει τις κατανομές του νόμου εξουσίας.

Η διαφορά του με τους προαναφερόμενους επιστήμονες είναι ότι έδινε μεγάλη σημασία στον ανθρώπινο παράγοντα και την επιρροή που αυτό το στοιχείο έχει στην λήψη και υλοποίηση αποφάσεων. Αντίθετα με προηγούμενες θεωρίες που είχαν μια επιστημονική

προσέγγιση σχετικά με την διοίκηση και πίστευαν ότι όλοι οι εργαζόμενοι πρέπει να αντιμετωπίζονται με επιστημονικά προκαθορισμένα κριτήρια, ο **Simon αναγνώρισε τη σημασία του ανθρώπινου παράγοντα.**

1.7. Ο James Buchanan και η Θεωρία της Δημόσιας Επιλογής (Public-choice Theory)

Η θεωρία της δημόσιας επιλογής υποστηρίζει ότι το οικονομικό συμφέρον είναι η κινητήρια δύναμη της πολιτικής. Σύμφωνα με τη θεωρία της δημόσιας επιλογής, οι άνθρωποι θα ψηφίσουν για τον υποψήφιο που πιστεύουν ότι πρόκειται να τους δώσει τη καλύτερη πρόσβαση σε περισσότερα χρήματα. Η θεωρία της δημόσιας επιλογής αναπτύχθηκε από τον οικονομολόγο James Buchanan. (Mariotti, 2017)

Όπως δήλωσε περίφημα ο Buchanan, η δημόσια επιλογή είναι "η πολιτική χωρίς ειδύλλιο". Οι άνθρωποι, υποστήριξε, ψηφίζουν με βάση το οικονομικό τους συμφέρον. Σύμφωνα με τη θεωρία της δημόσιας επιλογής, για παράδειγμα, ένα άτομο που εργάζεται για μια τοπική κυβέρνηση - είτε στον τομέα της εκπαίδευσης είτε στο αστυνομικό τμήμα - θα έχει περισσότερες πιθανότητες να ψηφίσει για μια κυβέρνηση που αυξάνει τους φόρους, επειδή ο ψηφοφόρος αναμένει κάποια από αυτά τα αυξημένα φορολογικά έσοδα να που προσφέρουν υψηλότερο μισθό. (Mariotti, 2017)

1.8. Η Θεωρία της Διαχειρισιολογίας (Managerialism Theory)

Η Θεωρία της Διαχειρισιολογίας αναφέρεται σε μια συλλογή από πεποιθήσεις και πρακτικές σχετικές με τη διοίκηση, οι οποίες αποτελούν μια ιδεολογία. Στις αρχές της δεκαετίας του 1990, οι Αμερικανοί διοικητικοί εμπειρογνώμονες Locke και Spender περιέγραψαν την ιδεολογία της διαχειρισιολογίας ως έκφραση μιας συγκεκριμένης ομάδας - στη συγκεκριμένη περίπτωση της διοίκησης - η οποία αθανατίζει τον εαυτό της σε μια οργάνωση και αποσπά από τους ιδιοκτήτες της τις εξουσίες λήψης αποφάσεων. Με λίγα λόγια, η θεωρία των διαχειρισιολογίας είναι η διαχείριση, η ιδεολογία και η επέκταση. (Janse, 2019)

Ελάχιστη επιστημονική έρευνα έχει γίνει σχετικά με τη διαχειρισιολογία και υπάρχουν ελάχιστες θεωρητικές δημοσιεύσεις. Αυτό οφείλεται εν μέρει στο ότι είναι ένα ιδεολογικό όραμα που επηρεάζει σημαντικά την κοινωνία. Υπάρχει μια όλο και συχνότερη υπόθεση ότι η διαχειρισιολογία επηρεάζει τις οικονομικές, κοινωνικές, πολιτιστικές και πολιτικές πτυχές μιας κοινωνίας και ότι έχει διαπεράσει κάθε επίπεδο ανθρώπινης αλληλεπίδρασης. (Janse, 2019)

Ορισμένοι σχετίζουν την διαχειρισιολογία με τον νεοφιλελευθερισμό, τη γραφειοκρατία και την ιεραρχία. Ωστόσο, η διαχειρισιολογία φαίνεται επίσης να υποδηλώνει ακατάλληλη ή αναποτελεσματική χρήση της διοίκησης και των οργανώσεων, κάτι που δεν είναι σύμφυτο με τη

γραφειοκρατία ή την ιεραρχία. Η διαχειρισιολογία συνδέεται επίσης συχνά με τον καπιταλισμό του Karl Marx, που περιγράφεται στο Das Kapital. Σε αυτό το έργο, ο Marx μιλά επίσης για αυτό που αργότερα θα αποκαλούσε διαχειρισιολογία. Στο Das Kapital, δηλώνει ότι όταν οι ιδιοκτήτες κεφαλαίων δεν έχουν πλέον τον έλεγχο και οι διευθυντές βρίσκονται μόνο σε ηγετικές θέσεις με βάση την εμπιστοσύνη, τότε πρέπει να μιλάμε για διαχειρισιολογία αντί για καπιταλισμό. (Janse, 2019)

Κεφάλαιο 2.

Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση

2.1. Μοντέλα Μεταρρύθμισης Δημόσιας Διοίκησης

Στην Ευρώπη έχουν παρατηρηθεί τρία κύρια μεταρρυθμιστικά μοντέλα. Το πρώτο έχει βάση τις αρχές του Weber. Το δεύτερο βασίζεται στο Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ. Το τρίτο ενώνει στοιχεία από τις αρχές του Weber με αυτές του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ.

Το πρώτο μεταρρυθμιστικό μοντέλο αφορά τις δομές και τις διαδικασίες, μεταμορφώνοντας τα πατριαρχικά συστήματα σε σύγχρονες διοικήσεις με διαφανείς επίσημες διαδικασίες για δίκαιη διαδικασία και κράτος δικαίου. Δυστυχώς, η υποστήριξη, η πολιτικοποίηση και η κατάχρηση εξουσίας παραμένουν χαρακτηριστικά πολλών δημοσίων διοικήσεων σε ορισμένα μέρη της Ευρώπης. Ενώ ορισμένες χώρες εισήγαγαν συστήματα με βάση την αξία τους στα τέλη του 19ου και τις αρχές του 20ού αιώνα, άλλοι αγωνίστηκαν να εφαρμόσουν τα θεμέλια μιας ανεξάρτητης και αυτόνομης δημόσιας γραφειοκρατίας. Πράγματι, ένα από τα βασικά στοιχεία της μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης στις πρώην κομμουνιστικές χώρες της Ευρώπης ήταν η μεταρρύθμιση των δημοσίων υπηρεσιών με στόχο την (εκ νέου) εισαγωγή των βασικών στοιχείων του Weber στην δημόσια διοίκηση και την ενσωμάτωση αρχών βασισμένων στην αξία. Τούτου λεχθέντος, πολλοί υποστήριξαν την κρίσιμη σημασία των γραφειοκρατικών χαρακτηριστικών του Weber για καλά λειτουργούντες κυβερνήσεις, υποδηλώνοντας ότι ίσως είναι καιρός να ανακαλύψουμε εκ νέου τη γραφειοκρατία και τους κλασικούς γραφειοκρατικούς ρόλους, ταυτότητες και αξίες. Μέσα σε αυτό το πρότυπο, η νομιμότητα και η ιεραρχία αποτελούν βασικά χαρακτηριστικά. (Van de Walle, Hammerschmid, Andrews, & Bezes, 2016)

Το δεύτερο μεταρρυθμιστικό μοντέλο, το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ, ασχολείται κυρίως με μηχανισμούς «επιχειρηματικής» προσέγγισης και μια λογική επιχειρηματική διαχείριση στον δημόσιο τομέα. Αυτές οι μεταρρυθμίσεις εφαρμόζονται συνήθως για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και την ενίσχυση της κυβερνητικής υπευθυνότητας. Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ και οι συναφείς μεταρρυθμίσεις άνοιξαν στον ευρωπαϊκό δημόσιο τομέα τη δεκαετία του 1980 και επηρέασαν την σκέψη των κυβερνήσεων μέχρι σήμερα. Ενώ ορισμένες χώρες έχουν απομακρυνθεί από τις αρχές του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ, οι ιδέες και τα εργαλεία διαχείρισης που συνδέονται με αυτό παραμένουν μόνιμα μέσα στις περισσότερες ευρωπαϊκές δημόσιες διοικήσεις. Σε ορισμένες χώρες, το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ εξακολουθεί να αποτελεί το βασικό παράδειγμα μεταρρύθμισης που διαμορφώνει τη διοικητική σκέψη, με

έμφαση στην αποδοτικότητα, τις επιδόσεις και την καινοτομία ως βασικά χαρακτηριστικά. (Van de Walle, Hammerschmid, Andrews, & Bezes, 2016)

Το τρίτο μεταρρυθμιστικό μοντέλο είναι μια προσπάθεια να συμβιβαστούν οι αρχές αμεροληψίας, νομιμότητας και ουδετερότητας του Weber με στοιχεία του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ που αποσκοπούν στην ενίσχυση ανταπόκρισης στις ανάγκες των πολιτών των δημοσίων απαιτήσεων. Σε αυτό το πλαίσιο, υποστηρίζουν την επανάκτηση του κράτους. Ορισμένοι συγγραφείς πιστεύουν ότι έχουμε εισέλθει τώρα σε μια μετά Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ εποχή, κυριαρχούμενοι από διακυβερνητικές και δικτυακές προσεγγίσεις, για την καταπολέμηση του κατακερματισμού και για την επιβεβαίωση κεντρικού πολιτικού ελέγχου, μετά τις μεταρρυθμίσεις του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ. Αυτές οι προσεγγίσεις αναφέρονται μερικές φορές ως μεταγενέστερες μεταρρυθμίσεις ή ως μεταρρυθμίσεις τρίτης γενιάς. Για άλλους, αντιπροσωπεύουν τη «νέα δημόσια διακυβέρνηση». Ενώ η ορολογία που χρησιμοποιείται για να αναφερθεί σε αυτό το τρίτο παράδειγμα μεταρρύθμισης παραμένει απροσδιόριστη, βασικά χαρακτηριστικά που συνδέονται με την εξέλιξη της περιλαμβάνουν την εστίαση στον συντονισμό, την αποτελεσματικότητα και τα αποτελέσματα. (Van de Walle, Hammerschmid, Andrews, & Bezes, 2016)

2.2. Η εξέλιξη της Δημόσιας Διοίκησης

Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ έχει τις ρίζες του στη θεωρία δημόσιας επιλογής (public-choice theory) και στην διαχειρισσιολογία (managerialism). Το κίνημα του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ ξεκίνησε στα τέλη της δεκαετίας του 1970 και στις αρχές της δεκαετίας του 1980. Οι πρώτοι που εφάρμοσαν την θεωρία εμφανίστηκαν στο Ηνωμένο Βασίλειο υπό την προεδρία της κυβέρνησης Margaret Thatcher και στις τοπικές κυβερνήσεις στις Η.Π.Α. που είχαν υποφέρει περισσότερο από την οικονομική ύφεση και τις φορολογικές εξεγέρσεις (Gruening, 2001). Κατά τη διάρκεια των περιόδων τους στην εξουσία στη δεκαετία του '80, αυτοί και πολλοί από τους συμβούλους τους ευνοούσαν μια πιο «επιχειρηματική» προσέγγιση. Σταδιακά, εν μέρει με το δόγμα και εν μέρει με πειραματισμούς και σφάλματα, αυτή η γενική στάση θεμελιώθηκε σε ένα πιο συγκεκριμένο σύνολο οδηγιών για τη μεταρρύθμιση του δημόσιου τομέα. Στις αρχές της δεκαετίας του 1990 αρκετοί επιφανείς σχολιαστές φαινόταν να πιστεύουν ότι υπήρχε μία ξεκάθαρη κατεύθυνση - τουλάχιστον στον κόσμο των Αγγλόφωνων χωρών (Pollitt & Dan, 2011). Στη συνέχεια, οι κυβερνήσεις της Νέας Ζηλανδίας και της Αυστραλίας εντάχθηκαν στο κίνημα. Οι επιτυχίες που σημειώθηκαν σε αυτές τις χώρες έθεσαν το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ και τις διοικητικές του ρυθμίσεις στις ατζέντες των περισσότερων χωρών του ΟΟΣΑ καθώς και άλλων εθνών. (Gruening, 2001).

Η Επιτροπή Δημόσιας Διαχείρισης του ΟΟΣΑ, με αυξανόμενη επιρροή, κατέληξε σε μια σειρά δημοσιεύσεων που έδειχναν ότι το μεγαλύτερο μέρος του ανεπτυγμένου κόσμου, όδευε προς αυτού του είδους την κατεύθυνση. Αυτή η κατεύθυνση περιελάμβανε την ανάπτυξη της διαχείρισης των επιδόσεων, την εισαγωγή μεγαλύτερου ανταγωνισμού στον δημόσιο τομέα, την παροχή ποιότητας και επιλογής στους πολίτες και την ενίσχυση του στρατηγικού, αντί του

λειτουργικού ρόλου του κέντρου. Ενώ είναι πλέον σαφές ότι ολόκληρος ο κόσμος δεν ακολουθούσε το ίδιο μονοπάτι, αληθεύει ότι οι ιδέες του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ είναι πολύ διαδεδομένες και συχνά θεωρούνται ως η πιο προφανής μέθοδος εκσυγχρονισμού. (Pollitt & Dan, 2011)

Παρόλη την επιτυχία του, όμως, οι ακαδημαϊκοί μελέτησαν και βρήκαν τα κοινά χαρακτηριστικά αυτών των μεταρρυθμίσεων και σχημάτισαν την θεωρία του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ πολύ αργότερα.

2.3. Ο Επίσημος Προσδιορισμός του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ από τον Christopher Hood

Παρότι την εφαρμογή του από το 1970, το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ δεν πήρε σάρκα και οστά μέχρι το 1991 όταν ο Christopher Hood (καθηγητής Public Administration και Public Policy στο University of London) με άρθρο του «A Public Management for All Seasons» καθιέρωσε αυτή την νέα τάση και όρισε τα δογματικά στοιχεία.

Στο άρθρο του αναφέρει ότι το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ είναι μία ομάδα από ιδέες που στόχος τους είναι η βελτίωση των υπηρεσιών του δημόσιου τομέα. Σημειώνει επίσης, ότι εκείνη την εποχή, το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ ήταν η πιο εξελισσόμενη τάση στην δημόσια διοίκηση τα τελευταία 15 χρόνια.

Πιστεύεται ότι το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ εξελίχθηκε από τέσσερις άλλες μεγάλες διοικητικές τάσεις εκείνης της εποχής. Αρχικά η προσπάθεια επιβράδυνσης ή αναίρεσης δημόσια ανάπτυξης σχετικά με τις δημόσιες δαπάνες και την υπεράριθμη στελέχωση προσωπικού. Μια δεύτερη τάση ήταν η στροφή προς την ιδιωτικοποίηση και απομάκρυνση από κεντρικά κυβερνητικά όργανα, με νέα έμφαση στην «επικουρικότητα» στην παροχή υπηρεσιών. Επίσης υπήρχε μία τάση προς την αυτοματοποίηση, ιδίως στον τομέα της πληροφορικής, στην παραγωγή και στη διανομή δημόσιων υπηρεσιών. Τέλος υπήρχε η ανάπτυξη για μιας πιο διεθνούς ατζέντας, η οποία επικεντρωνόταν ολοένα και περισσότερο στα γενικά ζητήματα της δημόσιας διοίκησης, στο σχεδιασμό πολιτικής, στο τρόπο λήψης αποφάσεων και της διακυβερνητικής συνεργασίας, παράλληλα με την παλαιότερη παράδοση δημόσια διοίκηση που είχε κάθε χώρα ξεχωριστά. Όλες αυτές οι τάσεις επηρέασαν και συντέλεσαν στην δημιουργία του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ.

2.3.1. Τα Δογματικά Στοιχεία του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ όπως τα ορίζει ο Hood

Διάφοροι σχολιαστές και υποστηρικτές του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ έχουν τονίσει διάφορες πτυχές του δόγματος, αλλά επτά στοιχεία εμφανίζονται στις περισσότερες αναφορές του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ. Όμως, αυτά τα επτά στοιχεία δεν ήταν εξίσου παρόντα ούτε

συνάδουν με όλες τις περιπτώσεις που αξιολογήθηκαν, εν μέρει επειδή δεν έχουν ενιαία πνευματική προέλευση. Επομένως, είναι σημαντικό να γνωρίζουμε ότι η έλλειψη ή η υπερίσχυση ενός στοιχείου δεν αναιρεί την ύπαρξη του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ.

- i. **«Επαγγελματική διαχείριση σε πρακτικό επίπεδο» στον δημόσιο τομέα:** Ενεργός, οπτικός διακριτικός έλεγχος οργανισμών από καθορισμένο προσωπικό στην κορυφή, "ελεύθερο να διοικήσει". Η λογοδοσία απαιτεί σαφή ανάθεση ευθύνης για τη δράση μη διάχυσης της εξουσίας.
- ii. **Σαφή πρότυπα και μέτρα απόδοσης:** Ορισμός στόχων, δεικτών επιτυχίας, κατά προτίμηση εκφρασμένων σε ποσοτικούς όρους, ειδικά για επαγγελματικές υπηρεσίες. Η λογοδοσία απαιτεί σαφή δήλωση των στόχων, ενώ η αποτελεσματικότητα απαιτεί μια «σκληρή ματιά» στους στόχους.
- iii. **Μεγαλύτερη έμφαση στους ελέγχους παραγωγής:** Κατανομή πόρων και ανταμοιβές που συνδέονται με τις μετρηθείσες επιδόσεις; διάσπαση της κεντρικής γραφειοκρατικής διαχείρισης προσωπικού. Πρέπει να δοθεί έμφαση στα αποτελέσματα και όχι στις διαδικασίες.
- iv. **Μεταβολή προς την διάσπαση των ενοτήτων στο δημόσιο τομέα:** Διάσπαση των παλαιότερων μονολιθικών μονάδων, διαχωρισμός του κεντρικού συστημάτων διαχείρισης σε εταιρικές μονάδες γύρω από προϊόντα, που λειτουργούν με αποκεντρωμένους προϋπολογισμούς και αλληλεπιδρούν σε κοντινή απόσταση. Η ανάγκη δημιουργίας διαχειρίσιμων μονάδων, με χωριστά συμφέροντα παροχής και παραγωγής, και αύξηση των πλεονεκτημάτων απόδοσης με την χρήση συμβάσεων ή συμφωνιών franchise εντός και εκτός του δημόσιου τομέα.
- v. **Μεταβολή προς μεγαλύτερο ανταγωνισμό στο δημόσιο τομέα:** Μεταβολή προς συμβάσεις ορισμένου χρόνου και διαδικασίες δημόσιας προκήρυξης. Η αντιπαλότητα είναι το κλειδί για τη μείωση του κόστους και των καλύτερων προτύπων.
- vi. **Έμφαση σε μορφές διαχείρισης που εφαρμόζονται τον ιδιωτικό τομέα:** Απομάκρυνση από την αυστηρή δεοντολογία του δημόσιου τομέα, προσφέροντας μεγαλύτερη ευελιξία στη μίσθωση και ανταμοιβή, και περισσότερη χρήση τεχνικών δημόσιων σχέσεων. Η ανάγκη αξιοποίησης αποδεδειγμένων εργαλείων διαχείρισης του ιδιωτικού τομέα στον δημόσιο τομέα.
- vii. **Έμφαση σε περισσότερη πειθαρχία και φειδωλότητα στη χρήση των πόρων:** Η μείωση του άμεσου κόστους, η αύξηση της πειθαρχίας στο προσωπικό, η αντίκρουση των απαιτήσεων των σωματείων, και ο περιορισμός του κόστους συμμόρφωσης στις επιχειρήσεις. Η ανάγκη ελέγχου των πόρων του δημόσιου τομέα και η δυνατότητα «να γίνονται περισσότερα με λιγότερα».

2.4. Ζητήματα Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε χώρες μέλη της ΕΕ

Η σωστή χρήση διακυβέρνησης και η ποιότητα των δημόσιων διοικήσεων είναι αναμφισβήτητα προς το συμφέρον των πολιτών και των κρατών μελών της ΕΕ, προκειμένου να επιτευχθεί η μέγιστη δυνατή αξία από τα περιορισμένα δημόσια κονδύλια και να δημιουργηθεί μια διεπαφή δημόσιου-ιδιωτικού τομέα που να αυξάνει την εργασία και την ανάπτυξη. Σε παγκόσμιο επίπεδο, τα αποδεικτικά στοιχεία είναι αδιαμφισβήτητα : η υψηλή παραγωγικότητα, οι υψηλές εισοδηματικές οικονομίες ανά άτομο έχουν τους πιο αποτελεσματικούς και αποδοτικούς δημόσιους θεσμούς. Η εσωτερική αγορά δεν μπορεί να ολοκληρωθεί, οι νόμοι ΕΕ δεν μπορούν να εφαρμοστούν αποτελεσματικά και οι στόχοι της για έξυπνη, χωρίς αποκλεισμούς και αειφόρος ανάπτυξης δεν μπορούν να επιτευχθούν ρεαλιστικά χωρίς καλή διακυβέρνηση. (Thijs, Hammerschmid, & Palaric, 2017)

Οι διοικήσεις των κρατών μελών αντιμετωπίζουν επί του παρόντος τριπλή πρόκληση: να προσφέρουν περισσότερο με λιγότερα – ικανοποιώντας κοινωνικές και επιχειρηματικές ανάγκες σε περιόδους αυστηρότερων προϋπολογισμών, να προσαρμόζουν την παροχή υπηρεσιών με τις δημογραφικές, τεχνολογικές και κοινωνικές αλλαγές, και να βελτιώνουν την επιχειρηματικότητα μέσω λιγότερων και πιο έξυπνων κανονισμών και καλύτερων υπηρεσιών προς στήριξη της ανάπτυξης και της ανταγωνιστικότητας. Η εμπειρία στην Ευρώπη κατά τις δύο τελευταίες δεκαετίες δείχνει διαφορετικά μονοπάτια και αποτελέσματα διοικητικής μεταρρύθμισης, κυρίως λόγω του διαφορετικού βαθμού μεταρρυθμιστικής ικανότητας, της βιωσιμότητας της μεταρρυθμιστικής προσέγγισης, της κάλυψης και ενός «κατάλληλου πλαισίου». Το κύμα μεταρρυθμίσεων «Νέα Δημόσια Διοίκησης» στα παλαιότερα κράτη μέλη αναγνώρισε την ανάγκη να γίνει μείωση του μεγέθους της κυβέρνησης και να υπάρχει βελτίωση της αποτελεσματικότητας της διοίκησης. Στα νέα κράτη μέλη, το "πρώτο κύμα" των μεταρρυθμίσεων άρχισε με τις απαιτήσεις της ΕΕ για τη δημιουργία επαγγελματικών και αποπολιτικοποιημένων συστημάτων δημόσιας υπηρεσίας. Η περιορισμένη εσωτερική δυναμικότητα αντισταθμίστηκε με εξωτερικά διαχειριζόμενη υποστήριξη. Ο περιορισμένος στρατηγικός προσανατολισμός και η ανάληψη των μεταρρυθμίσεων οδήγησαν σε μικτά αποτελέσματα. (Thijs, Hammerschmid, & Palaric, 2017)

2.5. Η εφαρμογή του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ

Συγκεντρωτικά, οι δέκα πρακτικές που συνηθέστερα συνδέονται με την NPM από το δημοσίευμα του Alonso, Clifton, & Díaz-Fuentes (2011, σ. 6) είναι:

- (1) η δημιουργία μεγαλύτερου ανταγωνισμού στον δημόσιο τομέα,
- (2) μείωση του προσωπικού,
- (3) η καθιέρωση πρακτικών διαχείρισης που χρησιμοποιούνται στον ιδιωτικό τομέα,

- (4) η αντικατάσταση του ελέγχου των εισροών από τον έλεγχο παραγωγής,
- (5) αποκεντροποίηση,
- (6) διάσπαση της κεντρικής γραφειοκρατίας σε υπηρεσίες,
- (7) εξωτερική ανάθεση,
- (8) διαχωρισμός αγοραστή / παρόχου,
- (9) πελατοστρέφεια και
- (10) διαχωρισμός των πολιτικών αποφάσεων από την άμεση διαχείριση των δημόσιων υπηρεσιών.

Αυτές οι πρακτικές μπορούν να ομαδοποιηθούν σε τρεις γενικές κατηγορίες:

- I. μηχανισμοί αγοράς, οι οποίοι αναφέρονται στην αυξανόμενη χρήση των αγορών και στον ανταγωνισμό στην παροχή δημόσιων υπηρεσιών,
- II. διαχειρισιολογία ή διοικητική βελτίωση και οργανωτική αναδιάρθρωση. και
- III. πελατοστρέφεια (Εικόνα 6).

Ωστόσο όπως έχει αναφερθεί από πολλούς επιστήμονες, το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ έχει μια ευρεία και ενίοτε ασαφή έννοια και έχει συνδεθεί με πολλαπλές, διακριτές και μάλιστα αντιφατικές πολιτικές σε όλο τον κόσμο. Ορισμένες από τις πολιτικές που προωθεί το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ είναι εξαιρετικά δύσκολο, αν όχι αδύνατο, να ποσοτικοποιηθούν. (Alonso, Clifton, & Díaz-Fuentes, 2011)

Κεφάλαιο 3.

Πρακτική Εφαρμογή

3.1. Γερμανία

3.1.1. Κυβερνητική Δομή

Στο πλαίσιο του διακυβερνητικού συστήματος της Γερμανίας, το επίπεδο της ομοσπονδιακής κυβέρνησης αποτελείται θεσμικά από τα ομοσπονδιακά υπουργεία και τις ανώτερες ομοσπονδιακές υπηρεσίες, ενώ το ομοσπονδιακό επίπεδο απαγορεύεται συνταγματικά να διαθέτει τοπικά γραφεία σε περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο. Έτσι, το ομοσπονδιακό προσωπικό εμπλέκεται σε μεγάλο βαθμό στη διεξαγωγή υπουργικών και αντίστοιχων διατυπώσεων πολιτικής και συντονισμού με σχεδόν καθόλου διοικητικές (εκτελεστικές) αρμοδιότητες. Κατά συνέπεια, μόνο το 10% από το σύνολο του προσωπικού του δημόσιου τομέα απασχολούνται σε ομοσπονδιακό επίπεδο (Wollmann, 2012).

Επιπλέον, τα περιφερειακά κράτη (Länder) που αποτελούν περίπου το 50% του προσωπικού του δημόσιου τομέα εμπλέκονται, εκτός από τις υπουργικές και συναφείς κυβερνητικές λειτουργίες του ομόσπονδου κράτους, ιδίως στον τομέα της εκπαίδευσης (εκπαιδευτικοί) και της αστυνομίας. Αντίθετα, ο αριθμός και το μερίδιο όσων ασκούν τα διοικητικά καθήκοντα είναι περιορισμένα, επειδή τα ομόσπονδα κράτη έχουν σχετικά λίγα τοπικά γραφεία σε τοπικό επίπεδο και πολλά από τα δημόσια καθήκοντά τους "μεταβιβάζονται" στις τοπικές αρχές (Wollmann, 2012).

Τέλος, σύμφωνα με την παράδοση της τοπικής κυβέρνησης της Γερμανίας, περίπου 12.600 δήμοι (Gemeinden, Städte) και 320 κομητείες (Kreise) χαρακτηρίζονται από ένα πολυλειτουργικό μοντέλο. Εκτός από τα καθιερωμένα καθήκοντα τοπικής αυτοδιοίκησης, είναι υπεύθυνοι για την εκτέλεση καθηκόντων τα οποία τους "μεταβιβάζονται" από τα ανώτερα κυβερνητικά επίπεδα. Έτσι, οι τοπικές αρχές υλοποιούν έως και το 80% των σχετικών νομοθετικών διατάξεων που έχουν θεσπιστεί από το ομοσπονδιακό και το περιφερειακό κράτος, καθώς και από την Ευρωπαϊκή Ένωση και περίπου τα τρία τέταρτα του συνόλου των δημόσιων επενδύσεων κεφαλαίου τους χειρίζεται. Περισσότερο από το 30% του συνόλου του προσωπικού του δημόσιου τομέα απασχολούνται από αυτούς (Wollmann, 2012).

3.1.2. Ανταγωνισμός στον δημόσιο τομέα

Ο ανταγωνισμός στον δημόσιο τομέα εγγυάται με νομοθεσίες για τις δημόσιες συμβάσεις. Η Γερμανία έχει μια μακροχρόνια νομική παράδοση των δημοσίων συμβάσεων που βασίζεται κυρίως στα δημοσιονομικά συστήματα των διαφόρων δήμων, περιφερειών και υπουργείων. Σαν αποτέλεσμα, η γερμανική προσέγγιση στις δημόσιες συμβάσεις εστιάζεται έντονα στην οικονομική αποτελεσματικότητα. Πιο πρόσφατα, έχουν εισαχθεί πολιτικές που στοχεύουν στην προώθηση δευτερευόντων στόχων, όπως π.χ. την καινοτομία και την περιβαλλοντική βιωσιμότητα. (PWC, 2016)

Το σύστημα προμηθειών είναι επίσης αποκεντρωμένο και συχνά αρκετά πολύπλοκο λόγω του ομοσπονδιακού συστήματος της Γερμανίας. Υπόκειται σε ένα διάσπαρτο ρυθμιστικό πλαίσιο το οποίο περιλαμβάνει εξουσιοδοτημένες πράξεις, όπως διατάξεις και κανόνες από μη κυβερνητικούς φορείς, και επιτρέπει ένα ουσιαστικό επίπεδο αυτονομίας στα γερμανικά ομοσπονδιακά κράτη. Σύμφωνα με εκτιμήσεις, περίπου το 58% όλων των δημοσίων συμβάσεων πραγματοποιείται σε επίπεδο δημοτικών αρχών, και το 30% στο επίπεδο των ομοσπονδιακών κρατών, αφήνοντας μόνο το 12% των δημοσίων συμβάσεων να διανεμηθεί ομοσπονδιακά. (PWC, 2016)

Οι παρατυπίες στις δημόσιες συμβάσεις δεν θεωρούνται σημαντική ανησυχία λόγω της ισχυρής διοικητικής ικανότητας, αφενός, και των κατάλληλων μέτρων για την πρόληψη της διαφθοράς, αφετέρου. Το αποτελεσματικό πλαίσιο καταπολέμησης της διαφθοράς στη Γερμανία αντικατοπτρίζεται στη χαμηλή αντίληψη της διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις σε σύγκριση με τον μέσο όρο της ΕΕ. Παρ' όλα αυτά, η Γερμανία δημοσιεύει έναν δυσανάλογα χαμηλό αριθμό συμβάσεων σε επίπεδο ΕΕ, γεγονός που προκαλεί ιδιαίτερη ανησυχία δεδομένου του μεγέθους των δαπανών της κυβέρνησης. (PWC, 2016)

Ένα μοναδικό στοιχείο της θεσμικής οργάνωσης των δημοσίων συμβάσεων της Γερμανίας είναι οι επιτροπές δημοσίων συμβάσεων. Αυτοί οι φορείς έχουν ένα φόρουμ που μπορούν να χρησιμοποιήσουν τα ενδιαφερόμενα μέρη από τις ομοσπονδιακές, κρατικές και τοπικές διοικήσεις, από δημόσιους ή ιδιωτικούς οργανισμούς καθώς και τα Επιμελητήρια Βιομηχανίας και Εμπορίου για τον σκοπό αυτό. Συμβάλλουν την εκπόνηση κανόνων για τις δημόσιες συμβάσεις, λαμβάνοντας υπόψη τις ανάγκες του ιδιωτικού και του δημόσιου τομέα. Η γερμανική επιτροπή προμηθειών, υπηρεσιών και κανονισμών των συμβάσεων (DVAL) εργάζεται για τους κανόνες δημοσίων συμβάσεων και υπηρεσιών, ενώ η γερμανική Επιτροπή Προμηθειών για Κατασκευές και Κανονισμούς Συμβολαίων (DVA) συμβάλλει στους κανόνες δημοσίων έργων. (PWC, 2016)

Οι σημαντικότερες αδυναμίες του γερμανικού συστήματος προμηθειών είναι οι ανεπάρκειες που προκύπτουν από τον διαχωρισμό των νομικών και θεσμικών δομών και μεταξύ των διαφόρων ομοσπονδιακών και περιφερειακών διοικήσεων. Ο διπλασιασμός των προσπαθειών, π.χ. μεταξύ των τεσσάρων κεντρικών οργανισμών αγορών σε ομοσπονδιακό επίπεδο και των πολυάριθμων περιφερειακών ομολόγων τους, δημιουργούν σημαντικό κόστος για τις διοικήσεις και τους οικονομικούς φορείς. Οι πιθανοί υποψήφιοι αναγκάζονται να παρακολουθούν πολλαπλές πλατφόρμες για πιθανές συμβάσεις σε μια συγκεκριμένη περιοχή

και μια αγορά από εξειδικευμένους ειδικούς έχει δημιουργηθεί μόνο για να βοηθήσει τους οικονομικούς φορείς να περιηγηθούν στο «λαβύρινθο» των ιστότοπων. Από την πλευρά των αγοραστών, οι περιφερειακές και τοπικές αναθέτουσες αρχές απαγορεύεται νομίμως να εκμεταλλεύονται την ομοσπονδιακή ηλεκτρονική αγορά. Οι ασυνέπειες στις διαδικασίες και τις απαιτήσεις μεταξύ των κατηγοριών προϊόντων και μεταξύ των διαφόρων ειδών αναθετουσών αρχών επιβάλλουν πρόσθετο κόστος διαχείρισης και συμμόρφωσης. (PWC, 2016)

Συνολικά, το πλαίσιο δημόσιων συμβάσεων στη Γερμανία είναι αποτελεσματικό για την επίτευξη των πρωταρχικών στόχων της αξιοποίησης των χρημάτων και της προώθησης του ανοικτού και θεμιτού ανταγωνισμού και των στόχων που υπάγονται σε αυτό. Αυτό οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στα υψηλά επίπεδα ανταγωνισμού, σε ένα σταθερό πλαίσιο καταπολέμησης της διαφθοράς και σε μια συνεχή ανάπτυξη δεξιοτήτων. Το σύστημα προμηθειών της Γερμανίας χαρακτηρίζεται από σχετικά έντονη χρήση ανοικτών διαδικασιών. Αυτό εντάσσεται στην κατανόηση των δημόσιων συμβάσεων ως πλαίσιο του δικαίου περί ανταγωνισμού, αφενός, και, αφετέρου, είναι ενσωματωμένο στο νομικό της σύστημα μέσω της λεγόμενης «αρχής της προτίμησης για την ανοικτή διαδικασία». Το μέσο επίπεδο ανταγωνισμού για τις συμβάσεις υπερβαίνει τον μέσο όρο της ΕΕ, με 7,5 προσφορές να υποβάλλονται ανά διαγωνισμό σε σύγκριση με τις 5,1 που υποβάλλονται σε επίπεδο ΕΕ. Ο μεγαλύτερος ανταγωνισμός οδηγεί συνήθως σε ισχυρότερη αποτελεσματικότητα της αγοράς και οικονομικότερες αγορές. (PWC, 2016)

3.1.3. Μείωση του προσωπικού

Σε ορισμένα κράτη μέλη της ΕΕ ο αριθμός των υπαλλήλων του δημόσιου τομέα μειώθηκε σημαντικά ακόμη και πριν από την κρίση. Οι άμεσες απολύσεις δεν αποτελούν συχνά μια βραχυπρόθεσμη στρατηγική στο δημόσιο τομέα λόγω των διατάξεων για μόνιμες θέσεις εργασίας. Ωστόσο, η μη αντικατάσταση συνταξιοδοτημένων υπαλλήλων και το πάγωμα των προσλήψεων για κενές θέσεις εργασίας είναι εφαρμόσιμα μέτρα. Αυτά τα μέτρα επιλέγονται επειδή δεν προκαλούν άμεσες αντιδράσεις από υπαλλήλους. Τα χρονοδιαγράμματά τους μπορεί να είναι προσωρινά ή πάνω κάτω μόνιμα και μπορούν να έχουν γενικό ή επιλεκτικό χαρακτήρα (και να αποκλείουν ορισμένα ευαίσθητα επαγγέλματα, όπως η αστυνομία). Επιπλέον, αυτές οι αλληλένδετες στρατηγικές εφαρμόζονται κατά πάσα πιθανότητα σε μεγαλύτερη κλίμακα λόγω της ηλικιακής διάρθρωσης του δημόσιου τομέα. (Keller, 2013)

Ένας δημόσιος υπάλληλος στην Γερμανία αρχικά προσλαμβάνεται για θέσεις εργασίας στα χαμηλότερα ιεραρχικά επίπεδα. Οι δημόσιες θέσεις εργασίας είναι μόνιμες και έτσι δεν υπάρχει δυνατότητα απόλυσης υπαλλήλου. Ακόμα και αυτοί οι δημόσιοι υπάλληλοι, οι οποίοι, σύμφωνα με το γερμανικό δίκαιο, δεν είναι δημόσιοι υπάλληλοι αλλά απλοί υπάλληλοι του δημοσίου είναι σχεδόν αδύνατον να απολυθούν. Ο δημόσιος τομέας είναι άκρως συνδικαλισμένος και οι υπάλληλοί του έχουν μια ιδιαίτερη σχέση εμπιστοσύνης με το κράτος, το οποίο δεν τους επιτρέπει να απεργήσουν. (Drechsler, 2003)

Από τη ενοποίηση της Γερμανίας το 1990, η συνολική απασχόληση μειώθηκε κατά περίπου ένα τρίτο, από 6,7 σε 4,5 εκατομμύρια. Οι μειώσεις ήταν πολύ υψηλότερες τη δεκαετία του 1990 από ό, τι τη δεκαετία του 2000. Οι δήμοι στα νέα ομόσπονδα κρατίδια της ανατολικής πλευράς υπέστησαν περισσότερες απώλειες από αυτές τις δυτικής πλευράς, λόγω του μεγέθους της δημόσιας διοίκησής τους. Αυτές οι συγκεκριμένες συνέπειες της ενοποίησης κυριάρχησαν στο μεταβατικό στάδιο της δεκαετίας του '90. Οι δημόσιοι υπάλληλοι επηρεάστηκαν λιγότερο από τους άλλους υπαλλήλους λόγω της ύπαρξης αυστηρής προστασίας από απόλυση. Επιπλέον, το τοπικό / δημοτικό επίπεδο υπέφερε περισσότερο από τις περικοπές από ό, τι το ομόσπονδο και το ομοσπονδιακό επίπεδο. Οι βελτιώσεις στην τοπική υποδομή που εισήχθησαν μέχρι τη δεκαετία του 1980, αλλά αποδείχθηκαν ακριβότερες από ό, τι αρχικά αναμενόταν, σταμάτησαν επίσης. Περίπου το ήμισυ των περικοπών στην απασχόληση οφείλεται στη σταδιακή ιδιωτικοποίηση του ομοσπονδιακού σιδηροδρομικού συστήματος και της ταχυδρομικής υπηρεσίας. (Keller, 2013)

Σε αντίθεση με προηγούμενες προσδοκίες, δεν παρατηρήθηκε περαιτέρω μείωση της συνολικής απασχόλησης του δημόσιου τομέα, αλλά αντιθέτως μια μικρή αύξηση στα διαδοχικά έτη μετά το 2009, ιδίως στην εκπαίδευση και τη πρόνοια. Αυτές οι σχετικά μικρές αυξήσεις είναι οι πρώτες από τις αρχές της δεκαετίας του 1990. Το ζήτημα για το εάν πρόκειται για αναστροφή της μακροχρόνιας συρρίκνωσης είτε για βραχυπρόθεσμη απόκλιση, παραμένει προς συζήτηση. Τα χαρακτηριστικά των νέων συμβάσεων (προσωρινά και όχι μόνιμα, μερικής απασχόλησης παρά πλήρους απασχόλησης) είναι επίσης σημαντικά για κάθε αξιολόγηση. Τουλάχιστον υπάρχει η δυνατότητα μελλοντικών περικοπών, εν μέρει επειδή το ποσοστό των προσωρινών συμβάσεων είναι ακόμη υψηλότερο από ό, τι στον ιδιωτικό τομέα.

3.1.4. Καθιέρωση πρακτικών διαχείρισης που χρησιμοποιούνται στον ιδιωτικό τομέα

Υπήρξε, και σε κάποιο βαθμό εξακολουθεί να υπάρχει, ενδιαφέρον για τη χρήση αμοιβών ως κίνητρο για την καλύτερη επίδοση και την ενθάρρυνση της εργασίας στο δημόσιο τομέα. Η αμοιβή βάσει απόδοσης χρησιμοποιείται στις ταχυδρομικές και τηλεπικοινωνιακές υπηρεσίες, αλλά οι πρόσφατες ρυθμίσεις που θα επέτρεπαν την πληρωμή τους σε ομοσπονδιακά και περιφερειακά επίπεδα δεν έχουν χρησιμοποιηθεί σε μεγάλο βαθμό. Αυτό οφείλεται στις ανησυχίες ότι τα συστήματα αξιολόγησης της απόδοσης ενδέχεται να μην είναι επαρκώς εύρωστα για να υποστηρίξουν αυτό το σχέδιο και στις ανησυχίες σχετικά με ενδεχόμενες επακόλουθες νομικές ενέργειες των εργαζομένων. (Manning & Parison, 2003)

Ο νόμος περί μεταρρύθμισης των δημόσιων υπηρεσιών του 1997 άνοιξε την ευκαιρία για την ίδια την Ομοσπονδία να εισαγάγει οικονομικά κίνητρα για εκείνους τους υπαλλήλους των οποίων η επίδοση ήταν υψηλότερη από άλλους. Οι διαδικασίες προαγωγής βάσει επιδόσεων υποδηλώνουν τη γρήγορη προαγωγή ορισμένων δημοσίων υπαλλήλων με καλή απόδοση και το αντίθετο για υπαλλήλους που δεν είναι τόσο αποδοτικοί. Ενδιαφέρον είναι το γεγονός ότι η Ομοσπονδία διστάζει να εισαγάγει συστήματα αμοιβών που σχετίζονται με την απόδοση, είτε ως επίδομα είτε ως πρόσθετη αμοιβή. Φαίνονται να είναι πολύ αβέβαιοι σχετικά με την

εγκυρότητα των συστημάτων αξιολόγησής τους. Στην πράξη αυτά τα συστήματα τείνουν να οδηγήσουν σε επιείκεια της βαθμολογίας που απονέμεται. (Manning & Parison, 2003)

3.1.5. Αντικατάσταση του ελέγχου των εισροών με τον έλεγχο εκροών

Στη Γερμανία, η δημιουργία του συστήματος διαχείρισης που είναι προσανατολισμένη στις εκροές και επιδόσεων προσανατολισμένων προς την παραγωγή εμπνεύστηκε από τη γερμανική έκδοση του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ, το λεγόμενο μοντέλο «New Steering Model». Κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990, η πλειοψηφία των γερμανικών τοπικών αρχών προχώρησε σε σχέδια μεταρρύθμισης που αφορούσαν την εφαρμογή του NSM. Τα πιο ελκυστικά μέσα όσον αφορά στη διαχείριση των επιδόσεων ήταν οι νέες διαδικασίες κατάρτισης του προϋπολογισμού, τα εργαλεία διεύθυνσης «προσανατολισμένα στο προϊόν», τα συστήματα ελέγχου, αναφοράς και η διαχείριση της ποιότητας. Επιπλέον, οι συγκρίσεις μεταξύ των διαφόρων επιδόσεων έπαιξαν σημαντικό ρόλο σε τοπικό επίπεδο. Το 60% των γερμανικών τοπικών αρχών συμμετείχε σε αυτά τα έργα, ο κύριος στόχος των οποίων ήταν η σύγκριση των δομών, των διαδικασιών, του κόστους και της ποιότητας των διαφόρων τοπικών υπηρεσιών. Οι δείκτες επιδόσεων αφορούν αποκλειστικά τα «προϊόντα» (αποτελέσματα) και το κόστος (εισροές), τα οποία μπορούν εύκολα να ποσοτικοποιηθούν, και ενίοτε δείκτες διαδικασίας. Οι δείκτες ποιότητας (αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα και συνέπειες των δημόσιων πολιτικών) που ορίζονται ως δείκτες επιπτώσεων και αποτελεσμάτων, σπανίως λαμβάνονται υπόψη. Υπάρχει μια τάση στην ήδη υπάρχουσα γραφειοκρατία των νομικών κανόνων και διαδικασιών να προστεθεί μια νέα, που αποτελείται από δείκτες και «προϊόντα». Αυτή η «γραφειοκρατική εξέλιξη» των δεικτών απόδοσης στη Γερμανία απεικονίζεται στο διάγραμμα διαχείρισης της αρχής των υπηρεσιών του πολίτη. Το KGSt προτείνει 66 δείκτες απόδοσης με λεπτομερείς οδηγίες μέτρησης. Για παράδειγμα: (Kuhlmann, 2010):

- Μέσος χρόνος αναμονής για ταυτότητα
- Μέσος χρόνος αναμονής για φορολογική κάρτα
- Μέσος χρόνος αναμονής για να επικοινωνήσεις τηλεφωνικώς με δημόσια υπηρεσία
- Μέσος χρόνος αναμονής για να εξυπηρετηθείς σε δημόσια υπηρεσία (σε λεπτά)
- Χρόνος που απαιτείται για καταχώρηση στο δημαρχείο
- Ποσοστό πολιτών που πηγαίνουν σε εσφαλμένη δημόσια υπηρεσία
- Κόστος δημιουργίας φορολογικής κάρτας
- Ποσοστό των δαπανών που καλύπτονται για την έκδοση ταυτότητας
- Ποσοστό του καλυπτόμενου κόστους υπηρεσιών

Οι γερμανικές τοπικές αρχές είναι ελεύθερες να αποφασίσουν εάν οι πληροφορίες σχετικά με την απόδοση των τοπικών αρχών θα δημοσιοποιηθούν ή όχι. Σε γενικές γραμμές, οι πληροφορίες των δημοτικών συγκρίσεων παραμένουν «μυστικές» και έχουν ελάχιστη επίδραση όσον αφορά θετικές ή αρνητικές κυρώσεις για καλές / κακές επιδόσεις. Ωστόσο, το ενδιαφέρον

των τοπικών συμμετεχόντων για μεταρρυθμίσεις διοικητικού εκσυγχρονισμού επέτρεψε την εφαρμογή πολυάριθμων διαδικασιών και εργαλείων, προσανατολισμένων στις επιδόσεις που χρησιμοποιούνται για την τρέχουσα εσωτερική αυτοαξιολόγηση και τη συνεχή παρακολούθηση των διοικητικών δραστηριοτήτων. Συνολικά, το 29% των γερμανικών τοπικών αρχών δημιούργησαν «καταλόγους προϊόντων», το 46% υιοθέτησε λογιστικά συστήματα για το κόστος και τη δραστηριότητα, το 22% βελτίωσε την εσωτερική πληροφόρηση μέσω αναφορών βάσει δεικτών και το 26% δημιούργησε σύστημα καθοδήγησης για τα ανώτατα διοικητικά στελέχη έτσι ώστε να συντονίζουν και να ενσωματώνουν πληροφορίες απόδοσης. Ωστόσο, παρά τα αξιοσημείωτα αυτά επιτεύγματα, έχει αποδειχθεί ότι στην πράξη, τα μέσα διαχείρισης των επιδόσεων χρησιμοποιούνται ελάχιστα για τη λήψη πολιτικών ή διοικητικών αποφάσεων. Στις περισσότερες περιπτώσεις, οι πληροφορίες σχετικά με τα προϊόντα και τις επιδόσεις δεν υποβάλλονται ούτε για έγκριση του προϋπολογισμού ούτε για αναδιοργάνωση διοικητικών διαδικασιών ή συγκρίσεις μεταξύ δήμων (Kuhlmann, 2010)

Στη Γερμανία, οι μεταρρυθμίσεις του προϋπολογισμού εστιάζουν στην κοστολόγηση και τη μέτρηση των αποτελεσμάτων. Ωστόσο, οι ορισμοί των αποτελεσμάτων των διοικητικών δραστηριοτήτων είναι σχετικά υποανάπτυκτοι. Σε γενικές γραμμές, οι τοπικές αρχές είναι πολύ πιο εξελιγμένες από τα ομόσπονδα κράτη και τα ομοσπονδιακά κυβερνητικά επίπεδα. Ορισμένες τοπικές αρχές άρχισαν να ενσωματώνουν πληροφορίες εκρών στις οικονομικές τους αναφορές, προκειμένου να παρέχουν καλύτερες πληροφορίες σχετικά με την εκτέλεση του προϋπολογισμού σε εκλεγμένους τοπικούς πολιτικούς (Manning & Parison, 2003)

Ένα σύστημα λογιστικών αρχών για την ομοσπονδιακή διοίκηση αναπτύχθηκε από το Ομοσπονδιακό Υπουργείο Οικονομικών (με τη βοήθεια εξωτερικού συμβούλου) βάσει πληροφοριών που συγκεντρώθηκαν από ένα μεγάλο αριθμό έργων στην ομοσπονδιακή διοίκηση. Ο νόμος για τον προϋπολογισμό καθιστά υποχρεωτική τη χρήση της λογιστικής αρχής από την Ομοσπονδία σε όλους τους κατάλληλους τομείς. Το 1998, η λογιστική κόστους και αποτελεσμάτων (CRA) εισήχθη σε περισσότερες από 20 αρχές ή υπουργεία (Manning & Parison, 2003)

Σε αντίθεση με τις κινήσεις στην χρηματοοικονομική αναφορά που βασίζεται στις εκροές, η διαμόρφωση του προϋπολογισμού στο γερμανικό δημόσιο τομέα παραμένει επικεντρωμένη στις εισροές. Ωστόσο, η ευελιξία στην εκτέλεση του προϋπολογισμού αυξήθηκε μέσω της σημαντικής μείωσης του αριθμού των κονδυλίων και της χαλάρωσης στη διακίνηση χρημάτων μεταξύ των κατηγοριών του "πλαισίου συνολικών προϋπολογισμών". (Manning & Parison, 2003)

3.1.6. Αποκεντροποίηση

Η αποκεντρωμένη διαχείριση πόρων αποτελεί σημαντικό στοιχείο για το New Steering Model. Αυτό συνεπάγεται τη μετατροπή των υπομονάδων των τοπικών αρχών ή οργανισμών σε "κέντρα ευθύνης". Σε αυτή τη μετατροπή, η ευθύνη για τη διαχείριση των πόρων (κυρίως προσωπικού και χρηματοδότησης), η οποία παραδοσιακά ανήκει σε ισχυρά κεντρικά τμήματα,

μεταβιβάζεται στις επιχειρησιακές μονάδες της δημόσιας αρχής. Οι διαχειριστές μονάδων λαμβάνουν έναν συνολικό προϋπολογισμό σε αντάλλαγμα συγκεκριμένων συμβάσεων απόδοσης. (Manning & Parison, 2003)

Στην πραγματικότητα, ωστόσο, ορισμένες τοπικές αρχές και οργανισμοί έχουν εφαρμόσει συγκεντρωτικούς προϋπολογισμούς ταυτοχρόνως με συνολική μείωση του προϋπολογισμού, έτσι ώστε να μειωθεί η συνολική διαχειριστική ευελιξία. Οι διαχειριστές μονάδων ισχυρίζονται, επίσης, ότι δεν μπορούν να λογοδοτήσουν για την αύξηση των υποχρεωτικών δημόσιων υπηρεσιών, για τις οποίες δεν έχουν κανέναν έλεγχο. Έτσι, η δημιουργία περίπλοκων συστημάτων παρακολούθησης της απόδοσης σε τοπικό ομοσπονδιακό επίπεδο έχει επιφέρει μεγαλύτερη διαφάνεια αλλά δεν έχει την επιθυμητή βελτίωση στη διαχειριστική ευθύνη. (Manning & Parison, 2003)

3.1.7. Διάσπαση της κεντρικής γραφειοκρατίας σε υπηρεσίες

Η προσέγγιση του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ για τη δημιουργία ημιαυτόνομων φορέων ειδικού σκοπού εφαρμόζεται κυρίως στα τοπικά επίπεδα, δεδομένου ότι αυτοί είναι κυρίως υπεύθυνοι για την παροχή υπηρεσιών. Στη Γερμανία, εδώ και χρόνια οι δήμοι μεταφέρουν σε κοινοτικές επιχειρήσεις αρμοδιότητες για καθήκοντα ευρείας εξουσιοδότησης, για σκοπούς όπως παρκινγκ αυτοκινήτων, καθαρισμός, αποχέτευση, σφαγεία και αποθήκες, μουσεία και θέατρα ή σε κοινές κοινωφελείς οργανώσεις ειδικού σκοπού, όπως για παράδειγμα την ενέργεια ή άλλες επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας και τοπικής μεταφοράς επιβατών. (Manning & Parison, 2003)

Λόγω της δημοσιονομικής κρίσης μετά την ενοποίηση, οι κοινοτικές κυβερνήσεις ανέθεσαν τις υπηρεσίες σε τοπικό επίπεδο. Ωστόσο, η αρχή της επικουρικότητας, ένα ιδιαίτερο χαρακτηριστικό του γερμανικού συνταγματικού νόμου, πάντοτε εξασφάλιζε ότι το μεγαλύτερο μέρος των ομοσπονδιακών προγραμμάτων μεταβιβάζεται στην τοπική αυτοδιοίκηση για εφαρμογή. Ως αποτέλεσμα, έχει συσταθεί ένας πολύ μικρός αριθμός ομοσπονδιακών φορέων και μόνο ένας περιορισμένος αριθμός κοινοτικών φορέων για να αναλάβουν δράση σε τοπικό επίπεδο. (Manning & Parison, 2003)

Η εκτεταμένη ανάθεση καθηκόντων στην τοπική αυτοδιοίκηση έχει δημιουργήσει μεγάλη αλληλεξάρτηση μεταξύ κρατικής και τοπικής κυβέρνησης. Από τη μία πλευρά, οι τοπικές αρχές απολαμβάνουν την τεράστια ελευθερία να διαμορφώνουν την τοπική ζωή καθώς και ανταγωνιστική διαπραγματευτική θέση στις διαπραγματεύσεις τους με το κράτος, μιας και αυτό πρέπει να προσφύγει στην τοπική κυβέρνηση προκειμένου να εφαρμόσει τις πολιτικές του. Από την άλλη πλευρά, η τοπική κυβέρνηση εξακολουθεί να εξαρτάται από το κράτος λόγω κρατικής ρύθμισης και εποπτείας. Επιπλέον, μεγάλο μέρος των εσόδων της τοπικής αυτοδιοίκησης συνίσταται από κρατικές επιχορηγήσεις. Στη Γερμανία, η μεταρρύθμιση των τοπικών οικονομικών το 1969 σηματοδότησε το σημείο καμψής από την αύξηση των εσόδων μέσω της τοπικής φορολογίας σε ένα σύνθετο σύστημα κοινών φόρων μεταξύ του ομοσπονδιακού, και της τοπικής κυβέρνησης. (Manning & Parison, 2003)

3.1.8. Εξωτερική ανάθεση

Η χρηματοπιστωτική κρίση της δεκαετίας του 1990 αύξησε το πεδίο της εξωτερικής ανάθεσης και της ιδιωτικοποίησης στις υγειονομικές και κοινωνικές υπηρεσίες. Μία μορφή υποχρεωτικού ανταγωνιστικού διαγωνισμού υπάρχει στη Γερμανία από το 1932 υπό τη μορφή κανονισμών για την υποβολή προσφορών για δημόσιες υπηρεσίες (VOL) και των κανονισμών για την υποβολή προσφορών για οικοδομικές εργασίες (VOB) που δημιουργούν ανταγωνισμό μεταξύ παρόχων του ιδιωτικού τομέα. Οι λεπτομερείς κανονισμοί είναι υποχρεωτικοί για την ομοσπονδιακή διοίκηση και συνιστάται στους δήμους. Παρόλο που το New Steering Model ενθαρρύνει τις δοκιμές στην αγορά, μόνο λίγοι δήμοι δοκιμάζουν τις υπηρεσίες τους στον ιδιωτικό τομέα. (Manning & Parison, 2003)

3.1.9. Πελατοστρέφεια

Οι μεταρρυθμίσεις της δημόσιας διοίκησης, που τονίζονται στο «New Steering Model», επικεντρώνονται κυρίως στην αποκέντρωση των γερμανικών μονάδων τοπικής αυτοδιοίκησης. Ωστόσο, οι μεταρρυθμίσεις του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ στη Γερμανία δύσκολα υιοθετήθηκαν. Οι ανησυχίες ότι το αγοροκεντρικό Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ έχει αρνητικό αντίκτυπο στη δημοκρατική συμμετοχή επηρεάζει το μεταρρυθμιστικό κίνημα που εστίασε στον ρόλο των πολιτών με βελτιώσεις στην δημοκρατία. Ως εκ τούτου, υπήρξε μια κριτική ως προς την υιοθέτηση του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ που αντικατοπτρίζει μια ισχυρή «δημοκρατική λογική» - αν και αυτό έχει συνδεθεί και με έναν ισχυρότερο πελατολογιακό προσανατολισμό. Η μορφή της δημόσιας διοίκησης μπορεί να μειώσει την ανάγκη για τη μέτρηση των επιδόσεων, καθώς η λογοδοσία έναντι των πολιτών παρέχεται από τη νομική εταιρική πολιτική και το νομικό διαδικαστικό πλαίσιο. Η δημόσια διοίκηση ασχολείται λιγότερο με τις αρχές μέτρησης και διαχείρισης της απόδοσης, ενώ μια μεγαλύτερη συνεργατική προσέγγιση, σύμφωνα με ορισμένους, οδηγεί σε μια ευρύτερη αποδοχή της συμμετοχής των πολιτών. (Huxley & et.al., 2016)

3.1.10. Διαχωρισμός των πολιτικών αποφάσεων από την άμεση διαχείριση των δημόσιων υπηρεσιών

Για να αντισταθμιστεί ο «γραφειοκρατικός κεντρωτισμός» ο οποίος είχε δημιουργήσει ισχυρά (ίσως υπερβολικά ισχυρά) κεντρικά τμήματα υπηρεσιών, έγινε μια προσπάθεια να μεταφερθούν οι αρμοδιότητες για την λήψη αποφάσεων και οι ευθύνες για π.χ. χρηματοδότηση, διαχείριση προσωπικού και διορισμούς από τα κεντρικά τμήματα, που μέχρι τότε έκαναν αυτά την διαχείριση, στα μεμονωμένα τομεακά τμήματα με τις διάφορες ειδικές αρμοδιότητές τους (π.χ. τμήμα νεολαίας, αρχή σχεδιασμού). Για τις τομεακές υπηρεσίες αυτό αντιπροσωπεύει μια πολύ σημαντική διεύρυνση των ευθυνών τους, καθιστώντας τις υπεύθυνες για το συνολικό αποτέλεσμα των ενεργειών τους (τεχνικές και πτυχές σχετικές με τους πόρους). Στην

πραγματικότητα, τα κεντρικά τμήματα εξομαλύνθηκαν και από τότε και στο εξής ήταν υπεύθυνα αποκλειστικά και μόνο για τις υπηρεσίες και τις συμβουλευτικές λειτουργίες. Ως ανταπόκριση σε αυτή την ανάθεση καθηκόντων, έγινε προσπάθεια να διασφαλιστεί η ουσιαστική κεντρική διαχείριση της τοπικής αρχής, δημιουργώντας μια αποτελεσματική κεντρική διευθύνουσα υπηρεσία που είχε ως στόχο την ανάληψη των σχετικών/ανάλογων/αντίστοιχων λειτουργιών ελέγχου εκ μέρους του επικεφαλής της διαχείρισης. (Reichard, 2001)

3.1.11. Συμπεράσματα

Στη Γερμανία, η ατζέντα για την δημόσια διαχείριση στις αρχές της δεκαετίας του '90 κυριαρχούνταν από τη διαδικασία ενοποίησης και τις σχετικές πολιτικές μετασχηματισμού του δημόσιου τομέα που επέβαλαν τη δομή και τις αρχές της δημόσιας διοίκησης της Δυτικής Γερμανίας στην πρώην Ανατολική Γερμανία. Ενδιαφέρον για το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ προέκυψε αργότερα με τη δημοσιονομική κρίση που προκάλεσε η ενοποίηση. Η εφαρμογή του έγινε με την τεχνικές πειραματισμού, αρχικά στα κατώτερα κυβερνητικά επίπεδα και αργότερα στα ανώτερα. Κατά συνέπεια οι κοινότητες καθώς και ορισμένες ομοσπονδιακές υπηρεσίες, έχουν δείξει κάποιο ενδιαφέρον για διοικητικές μεταρρυθμίσεις. Λαμβάνοντας υπόψη όμως τα πιο ισορροπημένα νομοθετικά, δικαστικά και εκτελεστικά όργανα του γερμανικού κυβερνητικού συστήματος σε σύγκριση με άλλες χώρες που έχουν άλλων ειδών συστήματα, η επιδίωξη για διαχειριστικές μεταρρυθμίσεις δεν θα έπρεπε να αναμένεται- και έτσι έγινε στην πράξη – να υπερισχύσει των επικρατούντων θεμελιωδών νομικών και πολιτικών διαδικασιών του γερμανικού συστήματος. (Manning & Parison, 2003)

3.2. Ελλάδα

3.2.1. Κυβερνητική Δομή

Με το νόμο 3852/2010 σχετικά με τη «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης», η Ελλάδα έχει πλέον μια δυαδική τοπική κυβέρνηση που αποτελείται από 325 δήμους (αντικαθιστώντας 1033 δήμοι και κοινότητες) και 13 περιφέρειες (αντικαθιστώντας 54 νομούς) χωρίς ιεραρχική σύνδεση. Η μεταρρύθμιση διατηρείται ιστορική κοινότητες ως αποσυγκεντρωμένες οντότητες, παρέχοντας "κάποια ενδο-δημοτική αποκέντρωση". Οι 325 νέοι δήμοι χωρίζονται σε τοπικές κοινότητες (κοινότητες με πληθυσμό κάτω των 2000 κατοίκων) και δημοτικές κοινότητες (κοινότητες με πληθυσμό πάνω από 2000 πολίτες). Η Ελλάδα έχει μια αυτόνομη τοπική αυτοδιοίκηση, την Κοινότητα των Μοναστηριών του Αγίου Όρους. Η Ελλάδα χωρίζεται, επίσης, σε επτά αποκεντρωμένες κρατικές διοικήσεις (υπό την ηγεσία ενός Γενικού Γραμματέα που διορίστηκε από το Υπουργείο Εσωτερικών) και σε 74 περιφερειακές μονάδες για διοικητικούς σκοπούς.

3.2.2. Ανταγωνισμός στον δημόσιο τομέα

Ο αντίκτυπος της οικονομικής κρίσης του 2008 ήταν δυσκολότερος για την Ελλάδα από ό, τι ίσως για οποιαδήποτε άλλη χώρα, με το ΑΕΠ να μειώνεται σχεδόν κατά 30% μεταξύ του 2007 και του 2013. Στο πλαίσιο της συντονισμένης προσπάθειας απόκρισης, η ελληνική κυβέρνηση συμφώνησε να ξεκινήσει μια σημαντική διαδικασία διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων προκειμένου να αυξηθεί η αποτελεσματικότητα της κυβέρνησης. Στο πλαίσιο αυτό, οι δημόσιες συμβάσεις είχαν πρωταρχική θέση μεταξύ των λειτουργιών που πρέπει να μεταρρυθμιστούν και οι οποίες έχουν αναγνωριστεί από τον ΟΟΣΑ ως μία από τις κορυφαίες κινητήριες δυνάμεις των διοικητικών δαπανών. (PWC, 2016)

Πριν από την κρίση, το ελληνικό σύστημα δημόσιων συμβάσεων χαρακτηριζόταν από την ιδιαίτερη πολυπλοκότητά του, τόσο μεταξύ νομικών όσο και θεσμικών δομών. Σημαντική πρόοδος έχει ήδη επιτευχθεί όσον αφορά την εδραίωση των αρμοδιοτήτων, που μεταξύ άλλων συμπεριλαμβάνει τη δημιουργία μιας ενιαίας αρχής για τις δημόσιες συμβάσεις, η οποία θα είναι υπεύθυνη για ένα ευρύ φάσμα λειτουργιών πολιτικής, εκτελεστικής εξουσίας και εποπτείας. (PWC, 2016)

Επιπλέον, το σύστημα δημόσιων συμβάσεων χαρακτηρίζεται πρωταρχικά από μια ώθηση σε κυβερνητικό επίπεδο για αύξηση της διαφάνειας και καταπολέμηση της διαφθοράς. Αυτό περιλαμβάνει την ταχεία υιοθέτηση διαδικτυακών εφαρμογών, οι οποίες έχουν αυξήσει σημαντικά την αποτελεσματικότητα και την ευκολία εποπτείας του συστήματος. (PWC, 2016)

Το ελληνικό νομικό σύστημα δημοσίων συμβάσεων είναι πολύπλοκο και αποτελείται από 400 νόμους, κανονισμούς και προεδρικά διατάγματα. Περαιτέρω συμβολή στην πολυπλοκότητα είναι η έλλειψη ομοιομορφίας, καθώς διάφοροι νόμοι και κανονισμοί χρησιμοποιούν μια σειρά από έννοιες και ορισμούς που διαφέρουν από εκείνους της ΕΕ. Για παράδειγμα, δεν υπάρχει ούτε ένας ορισμός της αναθέτουσας αρχής στην ελληνική νομοθεσία, που σημαίνει ότι οι διαφορετικές ταξινομήσεις χρησιμοποιούνται για διαφορετικούς σκοπούς. (PWC, 2016)

Το 2014, η ελληνική κυβέρνηση εφάρμοσε ένα νέο νόμο, ο οποίος ενοποίησε τον τεράστιο αριθμό κανονισμών για τις δημόσιες συμβάσεις σε ένα ενιαίο πλαίσιο που καλύπτει σχεδόν όλες τις νομικές πτυχές του συστήματος δημοσίων συμβάσεων. Παρά τη θέσπιση, η εφαρμογή δεν είναι ακόμη ενεργή, δεδομένου ότι πρώτα ορισμένες υπουργικές αποφάσεις και άλλες ρυθμιστικές πρωτοβουλίες πρέπει να εισαχθούν. Εκτός από τη συγκέντρωση όλων των προηγούμενων κανονισμών, ο νέος νόμος οδεύει προς τη απλούστευση και τον εκσυγχρονισμό του συστήματος δημοσίων συμβάσεων στην Ελλάδα, κυρίως μέσω της ακύρωσης προνομίων δημοσίων συμβάσεων, τα οποία σήμερα επιτρέπονται από ορισμένους φορείς, όπως οι κρατικές επιχειρήσεις. (PWC, 2016)

Η βασική αδυναμία του ελληνικού συστήματος δημοσίων συμβάσεων είναι το υπερβολικά πολύπλοκο σύστημα νόμων και κανονισμών που διέπουν την εφαρμογή του, προκαλώντας έτσι πολλά από τα ζητήματα που επηρεάζουν αρνητικά τα αποτελέσματα. Πρώτα απ' όλα, η πολυπλοκότητα αυξάνει το περιθώριο διακριτικής ευχέρειας που απολαμβάνουν οι

αναθέτοντες φορείς κατά την υποβολή προσφορών και την ανάθεση συμβάσεων, τις συγκεκαλυμμένες πρακτικές, και περιπλέκει την εποπτεία, ενθαρρύνοντας τη διαφθορά. Ένα πιο απλό, πιο τυποποιημένο σύστημα θα παρουσίαζε λιγότερες ευκαιρίες για διαφθορά και θα ήταν ευκολότερο να παρακολουθείται για παρατυπίες. (PWC, 2016)

Επίσης, η πολυπλοκότητα του συστήματος καθιστά πολύ δαπανηρή τη διαχείριση, μειώνοντας την αποτελεσματικότητα. Επιπλέον, οι καθυστερήσεις στην παροχή δημόσιων έργων και προμηθειών όχι μόνο αυξάνουν το κόστος της σύμβασης, αλλά και στερούν τους δικαιούχους δημόσιων αγαθών και υπονομεύουν την ανάπτυξη. Τέλος, η πολυπλοκότητα του συστήματος δημοσίων συμβάσεων επιβάλλει ένα άλλο είδος δαπανών στους προμηθευτές και στο κράτος, συμβάλλοντας σε υπερβολικές διαφορές και προσφυγές. Η έλλειψη σαφήνειας όσον αφορά τον τρόπο εφαρμογής των κανονισμών, αυξάνει τα κίνητρα ώστε οι μη επιλεγμένες προσφορές να προσφύγουν στο δικαστήριο, καθυστερώντας τη διαδικασία και δημιουργώντας σημαντικά οικονομικά βάρη για το κράτος. (PWC, 2016)

Φυσικά, η πολυπλοκότητα δεν είναι το μόνο ζήτημα. Ένα άλλο σημαντικό εμπόδιο για μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα και δικαιοσύνη είναι η ευαισθησία της διαδικασίας στις πολιτικές ανάγκες. Για παράδειγμα, η Ελλάδα είναι μια από τα λίγα κράτη μέλη στα οποία ο επικεφαλής της Ανώτατης Υπηρεσίας Ελέγχου διορίζεται από τον πρωθυπουργό όντας υπόλογος στο διοικητικό συμβούλιο και όχι στο Κοινοβούλιο. (PWC, 2016)

3.2.3. Μείωση του προσωπικού

Με αφορμή την κρίση που έχει υποστεί η Ευρώπη, μία από τις πλέον επικριθείσες πτυχές της ελληνικής διακυβέρνησης πρέπει να εξεταστεί: η δημόσια διοίκηση. Τα κράτη μέλη της ΕΕ θεωρούν τον δημόσιο τομέα της Ελλάδος αναποτελεσματικό και διεφθαρμένο και πιστεύουν ότι οι δημόσιοι πόροι θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν σε άλλους τομείς με μεγαλύτερα οφέλη. Οι αρνητικές αυτές κατηγορίες μεταδίδονται στα μέσα μαζικής ενημέρωσης, στις συνόδους κορυφής και στις συστάσεις λιτότητας. (Haycock, 2013)

Ο δημόσιος τομέας της Ελλάδας έχει επικριθεί ότι έχει υπεράριθμο προσωπικό και ότι είναι υπερχρηματοδοτούμενος, ανεπαρκής, αδρανής και με δυσανάλογα υψηλά οφέλη. Η Ελλάδα με πληθυσμό 11 εκατομμυρίων ανθρώπων έχει 700.000 δημόσιους υπαλλήλους. Οι δημόσιοι υπάλληλοι προστατεύονταν συνταγματικά από την απόλυση, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι δεν είναι πολιτικοποιημένοι. Αυτή η διασφάλιση έκανε τον τομέα πολύ αναποτελεσματικό. Ακόμη και τα άτομα με ποινικό μητρώο δεν απολύονταν από τα πειθαρχικά συμβούλια. (Haycock, 2013)

Οι μεταρρυθμίσεις του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα άρχισαν πολύ πριν από τη διαπραγμάτευση της πρώτης δέσμης διάσωσης με την Τρόικα την άνοιξη του 2010. Ωστόσο, οι μεταρρυθμίσεις συνεχίστηκαν στο πλαίσιο των υποχρεώσεων της Ελλάδας υπό τους όρους του δανείου που διαπραγματεύθηκε με την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ), το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ) και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) και στόχος ήταν να συνταξιοδοτηθούν ή να

απολυθούν 25.000 δημόσιοι υπάλληλοι έως τα τέλη του 2014. Στο πλαίσιο αυτής της διαδικασίας, 12.500 έπρεπε να τεθούν σε «διαθεσιμότητα» ή "κινητικότητα" έως τα τέλη του 2013 και άλλα 12.500 μέχρι το τέλος του 2014. Η πρόβλεψη ήταν ότι πολλοί από αυτούς θα επαναπροσληφθούν σε άλλες θέσεις, αλλά ένα σημαντικό ποσοστό ήταν προς απόλυση. (Georgiadiou, 2014)

Τον Ιούλιο του 2013, η ελληνική κυβέρνηση επιβεβαίωσε τη χρήση του καθεστώτος «διαθεσιμότητας» και «κινητικότητας» για τους δημόσιους υπαλλήλους ως βασικά εργαλεία στις προσπάθειές της να πραγματοποιήσει εκτεταμένες διαρθρωτικές αλλαγές στον δημόσιο τομέα. Οι εργαζόμενοι σε αυτές τις καταργηθείσες θέσεις θεωρούνται «αδρανείς», δηλαδή μη-εργαζόμενοι για διάρκεια οκτώ μηνών. Κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου, λαμβάνουν το 75% των βασικών αποδοχών τους. Θεωρούνται επίσης ότι έχουν καθεστώς «κινητικότητας» και αυτό σημαίνει ότι, αν είναι δυνατόν, θα απασχολούνται σε άλλη θέση στο δημόσιο τομέα. Αν στο τέλος της περιόδου των οκτώ μηνών δεν βρεθεί νέα θέση εργασίας, ο εργαζόμενος μπορεί να απολυθεί. (Georgiadiou, 2014)

Το νέο πλαίσιο απαιτεί την μεταφορά εργαζομένων από τον δημόσιο τομέα και την τοπική αυτοδιοίκηση σε άλλους οργανισμούς όπου υπάρχουν κενές θέσεις που αντιστοιχούν στις δεξιότητες του εργαζομένου. Στόχος του μέτρου αυτού είναι να αξιοποιήσει με τον καλύτερο δυνατό τρόπο τους υφιστάμενους ανθρώπινους πόρους. Αυτή η διαδικασία μεταφοράς είναι υποχρεωτική και ένας πρώην εργαζόμενος του δημόσιου τομέα μπορεί να μετακινηθεί σε εργασία μη δημόσιου τομέα χωρίς την συναίνεσή του. (Georgiadiou, 2014)

Δεν υπήρξε καμία διαδικασία αντικειμενικής αξιολόγησης πριν από την αφαίρεση των εργαζομένων από την εργασία τους ούτε τα μέτρα αυτά αποτελούν μέρος ενός ολοκληρωμένου σχεδίου αναβάθμισης και εκσυγχρονισμού του δημόσιου τομέα. Η κυβέρνηση προχώρησε χωρίς να διερευνήσει πλήρως τη δυνατότητα τοποθέτησης υπαρχόντων υπαλλήλων σε άλλες θέσεις όπου θα χρειαζόταν. Αυτή η πολιτική προκάλεσε αναταραχή και ανασφάλεια όχι μόνο μεταξύ των υπαλλήλων του δημόσιου τομέα, αλλά και στην ελληνική κοινωνία ως σύνολο. Εκτός από τη μεγάλη σύγχυση μεταξύ των υπαλλήλων του δημόσιου τομέα, ο τρόπος με τον οποίο έχουν εφαρμοστεί τα μέτρα φαίνεται να αποσκοπεί στη μείωση του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων και, ως εκ τούτου, στην εκπλήρωση των δεσμεύσεων που έχει θέσει η Τρόικα, παρά στη βελτίωση του δημόσιου τομέα. Εν τω μεταξύ, βασικές υπηρεσίες της εκπαίδευσης και της υγείας φαίνεται ότι έχουν μειωθεί ποιοτικά ως αποτέλεσμα των απολύσεων. (Georgiadiou, 2014)

3.2.4. Καθιέρωση πρακτικών διαχείρισης που χρησιμοποιούνται στον ιδιωτικό τομέα

Τα νέα εργαλεία διαχείρισης δεν αποτελούν πρόσφατη ανακάλυψη στην ελληνική διοίκηση. Ιδέες όπως η ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού και δεξιότητες διαχείρισης έχουν συμπεριληφθεί στα μαθήματα κατάρτισης των δημοσίων υπαλλήλων από τα τέλη της δεκαετίας του '80. Ωστόσο, είναι δύσκολο να εκτιμηθεί εάν οι διοικητικές μονάδες των οποίων το

προσωπικό συμμετείχε πραγματικά λειτουργούν έτσι ώστε να προσφέρουν αυξημένη αποτελεσματικότητα. Το πρόβλημα αυτό οφείλεται στην έλλειψη προετοιμασίας της δημόσιας διοίκησης στο σύνολό της για τη μετάβαση σε μια πιο διοικητική λειτουργία. Για παράδειγμα, δεν υπήρχαν ευκαιρίες για τους εκπαιδευόμενους να εφαρμόσουν τις τεχνικές που είχαν μάθει σε κλίμακα μεγαλύτερη από τη δική τους μονάδα. Ένας νόμος που ψηφίστηκε το 2004 εισήγαγε διαχείριση με στόχους και μέτρηση επιδόσεων και προέβλεπε τη δημιουργία μονάδων «ποιότητας και αποτελεσματικότητας» στην κεντρική και περιφερειακή δημόσια διοίκηση. Αυτές οι μονάδες δεν είναι ακόμη λειτουργικές. Γενικότερα, οι διαχειριστικές μεταρρυθμίσεις φαίνονται μάλλον συμβολικές λόγω της επικρατούσας νομικιστικής κουλτούρας και της έλλειψης προετοιμασίας για προσαρμογή στις αλλαγές από την πλευρά της δημόσιας διοίκησης. (Spanou & Sotiropoulos, 2011)

3.2.5. Αντικατάσταση του ελέγχου των εισροών με τον έλεγχο εκροών

Η αξιολόγηση της απόδοσης των εργαζομένων στον δημόσιο τομέα ακόμα απέχει πολύ από της θεωρίες του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ. Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ ορίζει ότι βάρος πρέπει να δοθεί στο αποτέλεσμα μιας πράξης και όχι σε αυτά που χρειάστηκαν για να πραγματοποιηθεί η πράξη. Με άλλα λόγια η αποδοτικότητα μετριέται μόνο με βάση το αποτέλεσμα.

Στο δημόσιο τομέα, ο προϊστάμενος κάθε δημοσίου υπαλλήλου υποχρεούται να συμπληρώνει ένα έντυπο αξιολόγησης σε ετήσια βάση. Αυτό το έντυπο αξιολογεί τις γνώσεις του υπαλλήλου σχετικά με τις αρμοδιότητες που έχει στο τομέα του, καθώς και χαρακτηριστικά όπως το ενδιαφέρον που δείχνει για την εργασία του, η αφοσίωση στα καθήκοντά του, οι επικοινωνιακές του ικανότητες, η ποιότητα και η ποσότητα της εργασίας που παράγεται. Το αποτέλεσμα αυτής της ετήσιας εκτίμησης δεν συνδέεται με την αμοιβή του εργαζομένου ούτε επηρεάζει την μελλοντική του πορεία και προαγωγή. Πρόκειται για μια καθαρά γραφειοκρατική διαδικασία, χωρίς καμία ουσία που θα προτιμούσε να αποφύγει τόσο ο εργαζόμενος όσο και ο προϊστάμενος. Είναι προφανές ότι υπάρχει μια θεμελιώδης έλλειψη συνθηκών που να ευνοούν τις μεθόδους διαχείρισης που βασίζονται στην απόδοση. Παραδείγματα αυτών των μεθόδων είναι: οι μισθολογικές κλίμακες που είναι ευέλικτες και σχετίζονται άμεσα με τις επιδόσεις, η διαφάνεια και η αξιοκρατία που παρατηρούνται αυστηρά στις διαδικασίες πρόσληψης και προώθησης, η παρουσία ανοιχτών καναλιών επικοινωνίας και εμπιστοσύνης μεταξύ του προϊστάμενου και των υφισταμένων, καθώς και η δημιουργία ενός επιλεγμένου σώματος επαγγελματιών που διορίζονται στα υψηλότερα κλιμάκια της δημόσιας διοίκησης με καθαρή αξία παρά με πολιτικά μέσα. (Liveris, 2015)

Η κυβέρνηση προσπαθεί να εφαρμόσει ένα νέο σύστημα αξιολόγησης για τους δημόσιους υπαλλήλους βάσει ποσοτώσεων. Το σύστημα αυτό απαιτεί το 25% των δημοσίων υπαλλήλων να βαθμολογούνται με 9 ή 10, το 60% να βαθμολογείται με 7 ή 8 και το τελευταίο 15% να λαμβάνει βαθμούς από το 1 έως το 6. Οι συνδικαλιστικές οργανώσεις αντιτίθενται σθεναρά στη διαδικασία, θεωρώντας ότι έχει απώτερο σκοπό να δημιουργήσει μια ομάδα δημοσίων υπαλλήλων που μπορούν να απολυθούν, όπως ορίζεται στο Μνημόνιο που

υπέγραψε η ελληνική κυβέρνηση στους οφειλότες της, και όχι σαν σκοπό την αποτελεσματικότερη λειτουργία του δημόσιου τομέα. (Liveris, 2015)

3.2.6. Αποκεντροποίηση

Η μεταρρύθμιση του νόμου Καλλικράτη ήταν διαδικασία αποκέντρωσης, παρέχοντας στους δήμους και στις περιφέρειες νέες και διευρυμένες αρμοδιότητες. Οι περιφερειακές αρμοδιότητες προγραμματισμού και ανάπτυξης έχουν δοθεί στις 13 νέες αυτοδιοικούμενες περιοχές. Διαχειρίζονται επίσης τα περιφερειακά επιχειρησιακά προγράμματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ορισμένες ευθύνες σε σχέση με τη τοπική ανάπτυξη, την πρόνοια ανηλίκων, την φροντίδα της τρίτης ηλικίας, την κοινωνική βοήθεια προς τους ανέργους και τους φτωχούς και τις υπηρεσίες υγείας, μεταφέρθηκαν στους δήμους. Οι δήμοι ήταν ήδη υπεύθυνοι για το περιβάλλον, την απασχόληση, την εκπαίδευση, τον πολιτισμό και τον αθλητισμό, την πολιτική προστασία, την αγροτική ανάπτυξη. Πολλές αρμοδιότητες επίσης αναλογούν στην κεντρική κυβέρνηση (π.χ. εκπαίδευση, υγεία). Όπως προβλέπεται από το Σύνταγμα, οι νησιωτικοί δήμοι μπορούν να αναλάβουν πρόσθετες αρμοδιότητες που σε διαφορετική περίπτωση ασκούνται από τις περιφέρειες.

Παρά τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στο πλαίσιο της μεταρρύθμισης του Καλλικράτη, η Ελλάδα παραμένει μεταξύ των πλέον συγκεντρωτικών χωρών του ΟΟΣΑ, μαζί με τη Χιλή, την Ιρλανδία, τη Νέα Ζηλανδία και την Τουρκία. Οι δημόσιες δαπάνες ως ποσοστό του ΑΕΠ είναι από τις χαμηλότερες όπως και το ποσοστό των δαπανών του προσωπικού του δημόσιου (παρά το γεγονός ότι οι δαπάνες προσωπικού αντιπροσωπεύουν σημαντικό ποσοστό των τοπικών δαπανών). Η συμμετοχή της κυβέρνησης στις δημόσιες επενδύσεις είναι επίσης περιορισμένη.

3.2.7. Διάσπαση της κεντρικής γραφειοκρατίας σε υπηρεσίες

Μια νέα γενιά δημόσιων υπηρεσιών (το κάθε ένα με μία μόνο αρμοδιότητα, αποκεντρωμένα και εξειδικευμένα) ξεκίνησε σταδιακά και διακριτικά εκτός των τυπικών ορίων του δημόσιου τομέα. Έλαβαν τη μορφή μιας κοινής μετοχικής εταιρείας, όπου το κράτος είναι ο μόνος μέτοχος. Οι περισσότερες από αυτές λειτουργούν με ιδιωτικό δίκαιο, εκπληρώνουν νέες αποστολές και διαθέτουν αυξημένη αυτονομία και πόρους για να εξαφανίσουν τη γραφειοκρατική στασιμότητα. Η διατήρηση της απόστασης ή η παράκαμψη των μηχανισμών του κεντρικού κράτους, δεν συμβάλλουν στη δημιουργία διοικητικής ικανότητας, αλλά βελτιώνουν ενδεχομένως (βραχυπρόθεσμα) την αποτελεσματικότητα. (Spanou & Sotiropoulos, 2011)

Ομοίως, κατά τα τέλη της δεκαετίας του 1990, οι ρυθμιστικές αρχές δημιουργήθηκαν από τα υπουργεία για να ρυθμίσουν τις απελευθερωμένες τομεακές αγορές, όπως οι τηλεπικοινωνίες, οι ταχυδρομικές υπηρεσίες και η ενέργεια. Ωστόσο, οι αρχές αυτές δεν έχουν επαρκώς απελευθερωθεί από τα υπουργεία που αντιστοιχούν στους πολιτικούς τομείς στους

οποίους εμπλέκονται. Η διοίκησή τους επηρεάζεται από την εκάστοτε κυβέρνηση, η οποία ασκεί επιρροή σε διορισμούς, κατανομή κεφαλαίων και καθορισμό προτεραιοτήτων σχετικά με αυτές τις αρχές, πέραν της επικύρωσης των αποφάσεών τους.

3.2.8. Εξωτερική ανάθεση

Σε σύγκριση με άλλες Ευρωπαϊκές χώρες, η Ελλάδα άργησε να πραγματοποιήσει συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα. Στο παρελθόν, επίσης, υπήρξαν ορισμένα πολιτιστικά χαρακτηριστικά των δημοσίων έργων στην Ελλάδα, τα οποία ίσως είχαν την τάση να αποθαρρύνουν τις ξένες εταιρείες να συμμετέχουν σε αυτά.

Ειδικότερα, οι συμπράξεις δημόσιου με ιδιωτικού τομέα παίζουν σημαντικό ρόλο στην υλοποίηση έργων υποδομής. Τα έργα υποδομής αντιμετωπίζουν οικονομικά εμπόδια που θα μπορούσαν να οδηγήσουν στην καθυστέρηση ή ακόμη και στην ακύρωση της υλοποίησης του έργου. Η παροχή υποδομής μέσω ΣΔΙΤ έχει λάβει θετικά σχόλια, καθώς λέγεται ότι είναι λιγότερο δαπανηρή, παρέχει καλύτερη ποιότητα υπηρεσιών και επιπλέον ικανοποιεί τις απαιτήσεις ή παρέχει μεγαλύτερη επιλογή υπηρεσιών.

Οι δημόσιες συμβάσεις στην Ελλάδα έχουν νομοθετηθεί, κυρίως μέσω του νόμου 4412/2016 σχετικά με τις «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών» και μέσω του νόμου 4413/2016 για την «Ανάθεση και εκτέλεση συμβάσεων παραχώρησης».

Ο νόμος 4412/2016, που αποτελεί το βασικό νομοθετικό πλαίσιο δημόσιων συμβάσεων στην Ελλάδα, ρυθμίζει σε μία πράξη την ανάθεση και εκτέλεση συμβάσεων δημοσίων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, καθώς και την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων από φορείς που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, την ενέργεια, τη μεταφορά και τις ταχυδρομικές υπηρεσίες.

Η εφαρμογή του νόμου 4412/2016 άλλαξε ριζικά την κατάσταση των δημοσίων συμβάσεων, καθώς έθεσε τέλος σε ένα πολυσύνθετο νομικό πλαίσιο, όπου ο κανονισμός για τις δημόσιες συμβάσεις χωριζόταν οριζόντια αναλόγως το είδος και κάθετα αναλόγως το επίπεδο της κυβέρνησης. Στην πράξη, ο νόμος 4412/2016 ένωσε σε μια ενιαία πράξη πολλές από τις νομοθετικές πράξεις που καταργήθηκαν με αυτό το νόμο και, ως εκ τούτου, οι διατάξεις του ισχύουν σήμερα για συμβάσεις όλων των ειδών, ανεξαρτήτως της εκτιμώμενης αξίας τους και των αναθετουσών αρχών, και ανεξαρτήτως από την νομική τους υπόσταση. Μεταξύ άλλων σημαντικών αλλαγών, ο νόμος 4412/2016 επανεξέτασε τους κανόνες σχετικά με τις διαδικασίες προσφυγής, καθώς και την εκτέλεση και τον έλεγχο των δημοσίων συμβάσεων.

3.2.9. Πελατοκεντρισμός

Το Ελληνικό κράτος, στην προσπάθειά του να εφαρμόσει στρατηγικές πελατοκεντρισμού, δημιούργησε τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πελατών (ΚΕΠ). Τα ΚΕΠ δημιουργήθηκαν το 2002 από το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης ως μια υπηρεσία ενιαίας εξυπηρέτησης που μεσολαβούν μεταξύ των πολιτών και των δημόσιων υπηρεσιών, έτσι ώστε να παρέχουν συνεχή και ταχεία εξυπηρέτηση στους πολίτες. Σύμφωνα με το θεσμικό νόμο, τα ΚΕΠ είναι διοικητικές μονάδες που έχουν ως αποστολή την παροχή ευρέος φάσματος διοικητικών πληροφοριών και υπηρεσιών στους πολίτες, όπως πιστοποιήσεις, άδειες, κοινωνική ασφάλιση κλπ. Μέχρι τον Αύγουστο του 2006 είχαν δημιουργηθεί 1054 ΚΕΠ σε όλη την Ελλάδα, έτσι ώστε κάθε πολίτης να έχει άμεση πρόσβαση στις δημόσιες υπηρεσίες ανεξάρτητα από τις ικανότητες του στον τομέα της πληροφορικής.

Τα ΚΕΠ περιλαμβάνουν το προσωπικό της πρώτης γραμμής (front office) και το προσωπικό που προσφέρει υποστηρικτικές υπηρεσίες (back office). Το front office είναι υπεύθυνο για την παροχή πληροφοριών και για την εισαγωγή των αιτημάτων των πολιτών στο σύστημα πληροφοριών, ενώ το back office έχει τη δικαιοδοσία να ελέγχει αν οι αιτήσεις είναι πλήρεις, επικοινωνώντας με τους αντίστοιχους δημόσιους οργανισμούς, μεταφέροντας τα αιτήματα των πολιτών και την παρακολούθηση της εξέλιξης της αίτησης. Τα back office των ΚΕΠ, αντιθέτως με τη συνήθη λογική του back office, δεν είναι να έχει τη δικαιοδοσία να επεξεργαστεί τα αιτήματα των πολιτών. Αντ' αυτού, η επεξεργασία γίνεται από την εκάστοτε δημόσια υπηρεσία στην οποία οι αιτήσεις των πολιτών μεταφέρονται από τα ΚΕΠ σε αυτήν.

Οι υπάλληλοι λειτουργούν αυτόνομα υπογράφοντας οι ίδιοι τα έγγραφα χωρίς την απαιτούμενη πρώτη και δεύτερη υπογραφή (που ακόμη απαιτείται σε πολλές υπηρεσίες του Δημοσίου). Αυτό έχει ως αποτέλεσμα την άμεση και γρήγορη εξυπηρέτηση των πολιτών. Ο ρόλος του Διευθυντή είναι να φροντίζει για την οργάνωση και την εύρυθμη λειτουργία και να επεμβαίνει μόνο σε θέματα που υπερβαίνουν τις αρμοδιότητες των υπαλλήλων. (Κολέμπας, 2015)

Για την ορθή λειτουργία των ΚΕΠ δημιουργήθηκε ένα κεντρικό πληροφορικό σύστημα για να εξυπηρετεί τα ΚΕΠ όλης της Ελλάδος. Το σύστημα διαχειρίζεται όλες τις διοικητικές πληροφορίες, τα διοικητικά έντυπα και τις λεπτομέρειες των πολιτών που παρέχονται από προηγούμενα αιτήματα που εκείνοι υπέβαλαν στα ΚΕΠ. Το σύστημα περιλαμβάνει επίσης μια εφαρμογή συστήματος διαχείρισης πληροφοριών (MIS) που παρέχει δεδομένα απόδοσης στην ομάδα έργου του Υπουργείου, η οποία είναι υπεύθυνη για τη διαχείριση και την αποδοτικότητα των ΚΕΠ. Αυτά τα δεδομένα περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, πλήρεις και εκκρεμείς αιτήσεις σε κάθε ΚΕΠ, (Petraçaki, Hayes, & Introna, 2009)

Τα ΚΕΠ, ειδικότερα, έχουν βοηθήσει στην εξυπηρέτηση των υπερέλικων, των ΑΜΕΑ, και των ανθρώπων που δυσκολεύονται να εξυπηρετηθούν όταν πάνε σε μία δημόσια υπηρεσία. Οι υπάλληλοι με την ευγένειά τους και την υπομονή τους εξηγούν και τους εξυπηρετούν. Βοήθησαν επίσης, με το πρόβλημα επικοινωνίας των πολλών και απομακρυσμένων νησιών

της χώρας, κυρίως τους χειμερινούς μήνες, που η μετακίνηση σε διοικητικό κέντρο είναι πολύ δύσκολη. (Κολέμπας, 2015)

3.2.10. Διαχωρισμός των πολιτικών αποφάσεων από την άμεση διαχείριση των δημόσιων υπηρεσιών

Το ελληνικό πολιτικο-διοικητικό σύστημα είναι παραδοσιακά συγκεντρωτικό. Αυτή η συγκέντρωση της πολιτικής εξουσίας - μια τάση που συνδέεται με τη συγκέντρωση του ελληνικού πληθυσμού σε σχετικά λίγα αλλά μεγάλα αστικά κέντρα - παρουσιάζει διπλά οφέλη. Αφενός, ο έλεγχος από το κυβερνών κόμμα και, αφετέρου, ο έλεγχος της κεντρικής κυβέρνησης σχετικά με τις φυγοκεντρικές τάσεις και τον κατακερματισμό (για παράδειγμα, μέσω του ελέγχου των προσλήψεων στη δημόσια διοίκηση και της λειτουργίας των φορέων ελέγχου). Αυτές οι δύο πτυχές συχνά αλληλοσυνδέονται, όταν οι θεσμικές ρυθμίσεις δεν μπορούν να αντισταθούν στην πολιτική επιρροή που ασκούν τα κόμματα. (Spanou & Sotiropoulos, 2011)

Η αλλαγή αυτού του μακροχρόνιου χαρακτηριστικού του ελληνικού κράτους αποτελούσε μεγάλη πρόκληση. Το 1986, για πρώτη φορά, εισήχθη η τοπική αυτοδιοίκηση της 2ης βαθμίδας. Το 1997-1998, μια άλλη σημαντική μεταρρύθμιση ήταν η υποχρεωτική συγχώνευση μονάδων τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτης βαθμίδας. Τα όρια των δημοτικών αρχών, τα οποία ήταν πολυάριθμα (περίπου 6.000) και αδύναμα όσον αφορά την εξουσία, τις ευθύνες και τους πόρους, ανασυγκροτήθηκαν και ως αποτέλεσμα δημιουργήθηκαν 1.034 δημοτικές αρχές. Η μεταρρύθμιση του 1997-1998 νομιμοποιήθηκε κυρίως ως προς την αύξηση της αποτελεσματικότητας της τοπικής αυτοδιοίκησης. (Spanou & Sotiropoulos, 2011)

Αυτές οι δύο μεταρρυθμίσεις επανατοποθετούσαν τα επίπεδα της νομαρχίας και της δημοτικής κυβέρνησης έναντι της κεντρικής κυβέρνησης. Επίσης άνοιξαν το δρόμο για τη μεταρρύθμιση των 13 περιφερειών της χώρας. Η μεταρρύθμισή του 1998 αφορούσε την ενίσχυση και τη διεύρυνση του πεδίου λήψης αποφάσεων. Μέχρι την σημαντική αναδιοργάνωση της περιφερειακής κυβέρνησης που βρισκόταν σε εξέλιξη το 2010-2011, οι περιφερειακές αρχές παρέμεναν αποκεντροποιημένες κυβερνητικές μονάδες υπό την εξουσία ενός κυβερνητικού εκλεγέντος. Αυτές οι μεταρρυθμίσεις άλλαξαν τους κανόνες του παιχνιδιού όσον αφορά τις σχέσεις περιφέρειας και κεντρικής κυβέρνησης. Από την άλλη, οι εκλεγμένοι νομάρχες είναι σχετικά περιορισμένοι ως προς τις εξουσίες τους, δεδομένου ότι οι δικαιοδοσίες και τα κονδύλια τους είναι περιορισμένα. Η επιρροή της κεντρικής κυβέρνησης στην τοπική αυτοδιοίκηση εξακολουθεί να κυριεύει. (Spanou & Sotiropoulos, 2011)

Η διοικητική μεταρρύθμιση παραμένει μια από τις κορυφαίες προτεραιότητες της ελληνικής κυβέρνησης με στόχο τη μετατροπή της δημόσιας διοίκησης σε βασικό εργαλείο οικονομικής ευημερίας, εξυπηρετώντας ταυτόχρονα τις ανάγκες των πολιτών και των επιχειρήσεων. Μια τέτοια προσπάθεια είναι η «Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2017-2019». Η Εθνική Στρατηγική Διοικητικής Μεταρρύθμισης επικεντρώνεται σε 8 βασικούς τομείς:

- Η πρώτη είναι η διαμόρφωση και εφαρμογή δημόσιων πολιτικών μέσω της ενίσχυσης του διυπουργικού συντονισμού καθώς και της συνεργασίας με δημόσιους οργανισμούς.
- Η δεύτερη είναι η αναδιοργάνωση των επίσημων δομών και η απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών, έχοντας ως στόχο να μειωθεί το λειτουργικό κόστος, ενώ ταυτόχρονα να ενισχυθεί η ποιότητα των υπηρεσιών προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις.
- Η τρίτη είναι ο εκσυγχρονισμός του νομικού πλαισίου που αφορά τη λειτουργία φορέων τοπικής αυτοδιοίκησης με έμφαση στην κοινωνική συμμετοχή και λογοδοσία.
- Η τέταρτη είναι να δοθεί έμφαση στην αξιοκρατία, τη διαφάνεια και την αμεροληψία, ώστε να εξασφαλιστεί η αποτελεσματική και αποδοτική διοίκηση.
- Η πέμπτη, ο εκσυγχρονισμός του νομικού και ρυθμιστικού περιβάλλοντος, καθώς και η δημιουργία ενός ενιαίου σημείου ανοικτής πρόσβασης σε νομικές πληροφορίες για τον δημόσιο τομέα, τους πολίτες και τις επιχειρήσεις.
- Η έκτη έχει σχέση με την διαφάνεια, λογοδοσία και ανοικτή διακυβέρνηση. Στόχος είναι να ενισχυθεί η συμμετοχή των πολιτών στη λήψη αποφάσεων μέσω δημόσιων διαβουλεύσεων, εργαλείων αξιολόγησης και ανοιχτών πλατφορμών δεδομένων.
- Η έβδομη είναι η στρατηγική ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, που στοχεύει στην βελτίωση των δημόσιων υπηρεσιών που παρέχονται στους πολίτες και τις επιχειρήσεις μέσω της απλοποίησης και ψηφιοποίησης των διαδικασιών ανάπτυξης νέων δεξιοτήτων και ικανοτήτων στη δημόσια διοίκηση.
- Τέλος, την καταπολέμηση της διαφθοράς μέσω της Εθνικής Στρατηγικής κατά της Διαφθοράς.

Στόχος είναι να εντοπισθούν τομείς με το υψηλότερο επίπεδο διαφθοράς, να βελτιωθεί η νομοθεσία και οι κώδικες δεοντολογίας, να ενισχυθεί η λογοδοσία, να υλοποιηθεί η συνεργασία δημόσιου και ιδιωτικού τομέα κλπ. (Μανροϊδής, 2017)

3.2.11. Συμπεράσματα

Για την ελληνική τοπική κυβέρνηση τη δεκαετία του '90, το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ προήλθε από τη Δύση και πιο συγκεκριμένα από τον αγγλοσαξονικό κόσμο. Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ στον Ελληνικό Δημόσιο τομέα έφτασε σχετικά αργά και εξακολουθεί να είναι σε εξέλιξη σε σύγκριση με άλλες χώρες όπως το Ηνωμένο Βασίλειο, τη Νέα Ζηλανδία, την Ελβετία κλπ. Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ δεν είναι μια ομοιόμορφα ληφθείσα σκέψη, αλλά η διάδοσή της πραγματοποιείται πάντα μέσα στις πολιτικο-διοικητικές ρυθμίσεις που έχουν τις δικές τους

ειδικές προκλήσεις και τις δικές τους συγκεκριμένες αξίες, κανόνες, ρουτίνες και ρυθμίσεις. Κάθε φορά εξαρτάται από το πλαίσιο στο οποίο εμφανίζονται, οι αλλαγές που προτείνει το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ θα έχουν διαφορετικές έννοιες και στοιχεία που προστίθενται σε αυτά.

3.3. Σχολιασμός - Συζήτηση

Όπως παρουσιάστηκε, η χρήση του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ για την διαχείριση του δημόσιου τομέα γίνεται όλο και πιο αποδεκτή. Οι στρατηγικές που εφαρμόζει τείνουν να αποφέρουν καλύτερη διαχείριση και πιο θετικά αποτελέσματα. Ενσωματώνοντας θεωρίες του ιδιωτικού τομέα στο δημόσιο, τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης στοχεύουν σε ένα πιο ομογενοποιημένο κρατικό μηχανισμό που δεν γνωρίζει σύνορα. Με την σωστή εφαρμογή του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ, όλα τα μέλη θα έχουν μια κυβερνητική δομή παρόμοια μεταξύ τους, με περισσότερη αποκεντροποίηση και με ισχυρότερη τοπική αυτοδιοίκηση. Αυτή η αλλαγή θα βοηθήσει στην υλοποίηση Ευρωπαϊκών μεταρρυθμίσεων μακροπρόθεσμα.

Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ επηρεάστηκε και δημιουργήθηκε από πάρα πολλές προγενέστερες θεωρίες του Μάνατζμεντ. Αρχικά το Μάνατζμεντ ξεκίνησε ως θετική επιστήμη με τις θεωρίες του Frederick W. Taylor που πρόσφερε μια επιστημονική προσέγγιση της διαχειριστικής λήψης αποφάσεων. Συνεχίστηκε με τον Henri Fayol και τις 14 αρχές του Μάνατζμεντ. Ο Fayol θεωρείται ο αρχικός εμπνευστής του σύγχρονου Μάνατζμεντ. Στη συνέχεια υπήρξε η θεωρία του Max Weber που κυρίευσε τον δημόσιο τομέα με τα γραφειοκρατικά του πιστεύω. Οι θεωρίες του Weber είναι από τις πιο δημοφιλείς, εάν όχι η δημοφιλέστερη, στην δημόσια διοίκηση εξαιτίας τη δομής και της εφαρμογής τους. Ακολούθησε ο Herber Simon με την σύγχρονη διοικητική θεωρία που έδωσε έμφαση στον ανθρώπινο παράγοντα και τέλος, ο James Buchanan και η θεωρία της Δημόσιας Επιλογής που πίστευε ότι οι πολιτικές επιλογές του πολίτη βασίζονται στα προσωπικά του συμφέροντα.

Σε Ευρωπαϊκό επίπεδο το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ εφαρμόζεται πλέον για να δημιουργήσει πιο ομογενοποιημένες κρατικές κυβερνήσεις. Οι μεταρρυθμίσεις που αφορούν τη δημόσια διοίκηση φέρουν ριζικές αλλαγές στον τρόπο διοίκησης, στο μέρισμα των υποχρεώσεων, στην σημαντικότητα και την δύναμη του πολίτη, στον ανταγωνισμό και άλλα πολλά. Στόχος των αλλαγών είναι η χώρα να είναι λιγότερο γραφειοκρατική και πιο ευέλικτη.

Η μελέτη που πραγματοποιήθηκε απέδειξε ότι και οι δύο χώρες που αξιολογήθηκαν χρησιμοποιούν τις αρχές του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ. Οι μεταρρυθμίσεις που έχουν ψηφιστεί και σε κρατικό αλλά και σε ευρωπαϊκό επίπεδο ωθούν τις χώρες προς ένα πιο μοντέρνο διοικητικό πλαίσιο και απομακρύνονται από τα παραδοσιακά γραφειοκρατικά πρότυπα.

Μεγαλύτερος ανταγωνισμός στον δημόσιο τομέα είναι πολύ σημαντικός για να διασφαλισθεί ότι οι υπηρεσίες που παρέχονται είναι οι καλύτερες διαθέσιμες. Η Γερμανία έχει αναπτύξει ένα πολύπλοκο σύστημα όσον αφορά τον δημόσιων διαγωνισμό. Στο παρελθόν,

επικεντρωνόταν κυρίως σε οικονομικά κριτήρια επιλογής, ενώ τώρα προσπαθεί να ενσωματώσει παράγοντες όπως την καινοτομία και την περιβαλλοντική βιωσιμότητα. Το ελληνικό σύστημα υποβολής προσφορών είναι πολύ σύνθετο και περιλαμβάνει 400 νόμους. Το 2014 εγκρίθηκε ένας νέος νόμος που προσπάθησε να ενσωματώσει όλους τους σχετικούς νόμους. Παρόλο που εξακολουθεί να μην ισχύει λόγω διαφόρων νομικών ζητημάτων, ο νέος νόμος θα απλοποιήσει τη διαδικασία υποβολής προσφορών.

Η Γερμανία έχει εφαρμόσει αυστηρές πολιτικές σε σχέση με τη μείωση των δημοσίων υπαλλήλων. Από το 1990, η συνολική απασχόληση στο δημόσιο τομέα της Γερμανίας μειώθηκε κατά ένα τρίτο. Η μείωση αυτή πραγματοποιήθηκε με την κατάργηση θέσεων εργασίας που κάποτε κατείχαν υπάλληλοι που τώρα συνταξιοδοτήθηκαν και με το πάγωμα προσλήψεων. Ο ελληνικός δημόσιος τομέας έχει σχολιασθεί έντονα για το τεράστιο δημόσιο εργατικό δυναμικό του σε σύγκριση με το μέγεθος της χώρας. Εφαρμόζονται αυστηρά μέτρα για τη μείωση του προσωπικού που έχει προκαλέσει αναταραχές στο δημόσιο τομέα με απεργίες και διαμάχες μεταξύ τα συνδικάτα και της κυβέρνησης.

Και οι δύο χώρες χρησιμοποιούν πρακτικές διαχείρισης που χρησιμοποιούνται στον ιδιωτικό τομέα. Η Γερμανία δίνει μεγάλη έμφαση στη χρήση οικονομικών κινήτρων για την αύξηση της παραγωγικότητας. Το 1997, η Γερμανία ψήφισε ένα νόμο που επέτρεπε την πρόσθετη αμοιβή των εργαζομένων που είχαν υψηλά επίπεδα παραγωγικότητας. Η Ελλάδα, από την άλλη, δεν εφαρμόζει επαρκώς τέτοιες πρακτικές. Αυτό φανεί από το γεγονός ότι ακόμη και η διαδικασία αξιολόγησης των εργαζομένων είναι μια γραφειοκρατική διαδικασία που δεν έχει συνέπειες για το άτομο. Τέτοια προβλήματα οφείλονται στην έλλειψη κατάλληλων υποδομών και στη γενική αδιαφορία όλων των επιπέδων του δημόσιου τομέα.

Το New Steering Model που αναπτύχθηκε από τη Γερμανία επέτρεψε την αντικατάσταση του ελέγχου των εισροών με τον έλεγχο εκροών. Το 60% του τοπικού τομέα συμμετείχε σε αυτή την προσπάθεια να δημιουργήσει περισσότερες και ευρύτερες υπηρεσίες στον Γερμανικό λαό. Στην Ελλάδα, αυτά τα συστήματα παρακολούθησης εφαρμόζονται αλλά δεν έχουν μεγάλη επιτυχία. Το New Steering Model εστιάζει επίσης στην αποκέντρωση. Παρόλο που το σύστημα έχει δημιουργήσει διαφάνεια, δεν έχει σημειωθεί διαχειριστική βελτίωση. Η προσπάθεια της Ελλάδας για αποκέντρωση εξακολουθεί να είναι μια συνεχής διαδικασία, λαμβάνοντας υπόψη την ισχυρή κεντρική κυβέρνηση που υπήρχε εδώ και τόσα χρόνια. Έχουν ψηφιστεί πλήθος μεταρρυθμίσεων, αλλά υπάρχει ακόμη πολύς δρόμος να διανυθεί μέχρι να υλοποιηθεί. Παρόμοια τάση παρατηρείται στην Ελλάδα με τον διάσπαση της κεντρικής γραφειοκρατίας σε υπηρεσίες. Στην Ελλάδα για τόσο μεγάλο καθιστά δύσκολη τη σύλληψη της δημιουργίας οργανισμών με αυτονομία. Αντιθέτως, οι υπηρεσίες της Γερμανίας έχουν μεγάλη αυτονομία, καθιστώντας τους ικανούς να παρέχουν το καλύτερο δυνατό στους πολίτες τους.

Τέλος, η εξωτερική ανάθεση και ο πελατοκεντισμός είναι δύο ακόμη αρχές που εφαρμόζονται και στις δύο χώρες. Κυρίως στη Γερμανία και με πιο αργούς ρυθμούς στην Ελλάδα, οι επιλογές εξωτερικής ανάθεσης θεωρούνται ως αποδοτικές και οικονομικές λύσεις για την παροχή προϊόντων και υπηρεσιών σε δημόσια κλίμακα. Επιπλέον, και στις δύο χώρες ψηφίζονται μεταρρυθμίσεις για μια πιο πελατοκεντρική προοπτική όσον αφορά την εξυπηρέτηση του κοινού.

Κλείνοντας, φαίνεται ότι οι αρχές του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ έχουν εφαρμοστεί σε μεγάλο βαθμό και στις δύο χώρες. Το συνολικό όφελος που προσφέρει αυτό το σύστημα το καθιστά ελκυστικό τόσο για τις ευρωπαϊκές χώρες όσο και ευρύτερα στις υπόλοιπες χώρες εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο μόνος πραγματικός περιορισμός αυτών των αρχών είναι το γεγονός ότι αυτή η θεωρία καλύπτει πολλές πτυχές της δημόσιας διοίκησης. Ως εκ τούτου, οι χώρες που την εφαρμόζουν τείνουν να μην χρησιμοποιούν όλες τις διαστάσεις της θεωρίας. Επομένως, ποσοτικά αποτελέσματα δεν μπορούν να παραχθούν, να συγκριθούν ή να αξιολογηθούν. Μελλοντικές έρευνα για την θεωρία μπορούν να εστιάσουν στην δημιουργία μετρήσιμων κριτηρίων, παρέχοντας έτσι πιο σαφή εικόνα ως προς την αποτελεσματικότητα της θεωρίας.

Βιβλιογραφία

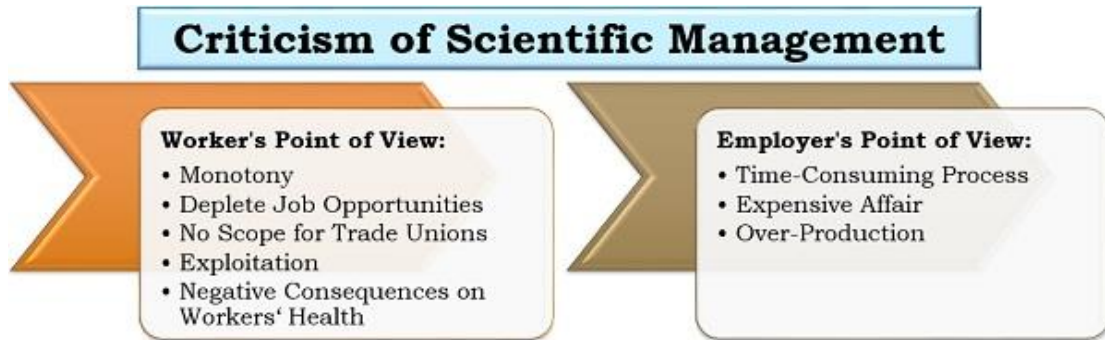
- Alonso, J. M., Clifton, J., & Díaz-Fuentes, D. (2011). *Did New Public Management Matter? An Empirical Analysis of the Outsourcing and Decentralization Effects on Public Sector Size*. Berlin: Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future.
- Drechsler, W. (2003). Managing Public Sector Restructuring: Public Sector Downsizing and Redeployment Programs in Central and Eastern Europe. *Inter-American Development Bank: Regional Policy Dialogue Public Policy Management and Transparency Network*.
- Feigenbaum, E. (2001). Herbert A. Simon, 1916-2001. *Science*, 291(5511), 2107.
doi:10.1126/science.1060171
- Georgiadou, P. (2014, Ιανουάριος 8). *Public sector job cuts gather pace*. Ανάκτηση από Eurofound: <https://www.eurofound.europa.eu/sr/publications/article/2014/public-sector-job-cuts-gather-pace>
- Giannantonio, C. M., & Hurley-Hanson, A. E. (2011). Frederick Winslow Taylor: Reflections on the Relevance of The Principles of Scientific Management 100 Years Later. *Journal of Business and Management.*, 7-10.
- Golden Pryor, M., & Taneja, S. (2010). Henri Fayol, practitioner and theoretician – revered and reviled. *Journal of Management History*, 16(4), 489-503.
- Gregory, A. (2017). *Management History Module*. Ανάκτηση από slideplayer: <https://slideplayer.com/slide/5287199/>
- Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of New Public Management. *International Public Management Journal*, 1-25.
- Haycock, M. (2013, Ιούνιος 5). *Civil Service Cuts Across the Board*. Ανάκτηση από NATO Association of Canada: <http://natoassociation.ca/civil-service-cuts-across-the-board/>
- Hood, C. (1991). A Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(Spring), 3-19.
- Huxley, K., & et.al. (2016). Administrative traditions and citizen participation in public policy: a comparative study of France, Germany, the UK and Norway. *Policy & Politics*, 44(3), 383-402.
- Internet Center for Management and Business Administration, Inc. (2002). *Frederick Taylor and Scientific Management*. Ανάκτηση από NetMBA Business Knowledge Center: <http://www.netmba.com/mgmt/scientific/>

- Jain, A. (2004). Using the lens of Max Weber's Theory of Bureaucracy to examine E-Government Research . *37th Hawaii International Conference on System Science*, (σσ. 1-10).
- Janse, B. (2019). *Managerialism Theory*. Ανάκτηση από ToolsHero: <https://www.toolshero.com/management/managerialism-theory/>
- Kavya, R. (2017, September 12). *F.W.Taylor-Father of scientific management*. Ανάκτηση από Slideshare: <https://www.slideshare.net/Rashmikavya/fwtaylorfather-of-scientific-management>
- Keller, B. (2013). Germany: The public sector in the financial and debt crisis. *European Journal of Industrial Relations*, 19(4), 359–374.
- Ketti, D., & Fesler, J. (2009). *The Politics of the Administrative Process* (4 εκδ.). Washignton, DC: CQ Press/Sage.
- Kuhlmann, S. (2010). Performance Measurement in European local governments: a comparative analysis of reform experiences in Great Britain, France, Sweden and Germany. *International Review of Administrative Sciences*, 76(2), 331–345. doi:10.1177/0020852310372050
- Kukreja, S. (2013). *Contribution by F.W. Taylor – Scientific Management*. Ανάκτηση από Management Study HQ: <https://www.managementstudyhq.com/taylor-principles-of-scientific-management.html>
- Liveris, P. (2015). *New public Management reforms, an empirical study of human resources critical factors, in the context of the Greek Public sector*. University of Derby.
- Locke, E. A. (1980). *The Ideas of Frederick W. Taylor: An Evaluation*. Maryland: University of Maryland.
- Lumenwaymaker. (2018). *Bureaucratic Management*. Ανάκτηση από Lumen Learning: <https://courses.lumenlearning.com/wm-principlesofmanagement/chapter/reading-bureaucratic-management/>
- Manning, N., & Parison, N. (2003). *International Public Administration Reform: Implications for the Russian Federation: Country Reform Summaries*. Russian Federation Government. World Bank.
- Mariotti, S. (2017, Δεκέμβριος 6). *What Every Voter Should Know About Public Choice Theory*. Ανάκτηση από HuffPost: https://www.huffpost.com/entry/what-every-voter-should-k_b_8217650?guccounter=1&guce_referrer=aHR0cHM6Ly93d3cuZ29vZ2xlLmNvbS8&guce_referrer_sig=AQAAAGpBBNOn7Vwl4IWqQ5IoA86F4v663sk7TfKjJFHdAYi8g8r6Ed7hCTBa8QWEyEp0-epDUz0uPFLPfXd8DVqPRgRYnj1flx2ZSHD1QLol2y

- Mavroidis, C. (2017, Νοέμβριος 3). *Administrative Reform 2017-2019: Interview with Secretary General Grigoris Theodorakis*. Ανάκτηση από Greek News Agenda: <http://www.greeknewsagenda.gr/index.php/interviews/government-policy/6557-administrative-reform-2017-2019-vehicle-for-economic-growth-and-social-cohesion>
- Mind Tools Content Team. (2010, May 31). *Frederick Taylor and Scientific Management: Understanding Taylorism and Early Management Theory*. Ανάκτηση από MindTools Essential skills for an excellent career: https://www.mindtools.com/pages/article/newTMM_Taylor.htm
- Mulder, P. (2017). *Bureaucratic Theory by Max Weber*. Ανάκτηση από ToolsHero: <https://www.toolshero.com/management/bureaucratic-theory-weber/>
- Petrakaki, D., Hayes, N., & Introna, L. (2009). Narrowing down accountability through performance monitoring technology: E-government in Greece. *Qualitative Research in Accounting & Management*, 6(3), 160-179. doi:10.1108/11766090910973911
- Pollitt, C., & Dan, S. (2011). *The Impact of the New Public Management in Europe: A Meta-Analysis*. Berlin: Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future.
- Priya C. (2019, May 23). *Scientific Management*. Ανάκτηση από The Investors Book: <https://theinvestorsbook.com/scientific-management.html>
- PWC. (2016). *Stock-taking of administrative capacity, systems and practices across the EU to ensure the compliance and quality of public procurement involving European Structural and Investment (ESI) Funds*. Brussels: European Commission.
- Reichard, C. (2001). New Approaches to Public Management. Στο K. König, & H. Siedentopf, *Public administration in Germany*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Schimmoeller, L. (2012, March). Henri Fayol and Zero Tolerance Policies. *Review of International Comparative Management*, 13(1), 30-36.
- Spanou, C., & Sotiropoulos, D. A. (2011). THE ODYSSEY OF ADMINISTRATIVE REFORMS IN GREECE, 1981–2009: A TALE OF TWO REFORM PATHS. *Public Administration*, 89(3), 723–737. doi:10.1111/j.1467-9299.2011.01914.x
- The Economist. (2009, Μάρτιος 20). *Herbert Simon*. Ανάκτηση από The Economist: <https://www.economist.com/news/2009/03/20/herbert-simon>
- Thijs, N., Hammerschmid, G., & Palaric, E. (2017). *A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28*. Luxembourg: European Commission.
- Van de Walle, S., Hammerschmid, G., Andrews, R., & Bezes, P. (2016). *Introduction: public administration reforms in Europe*.

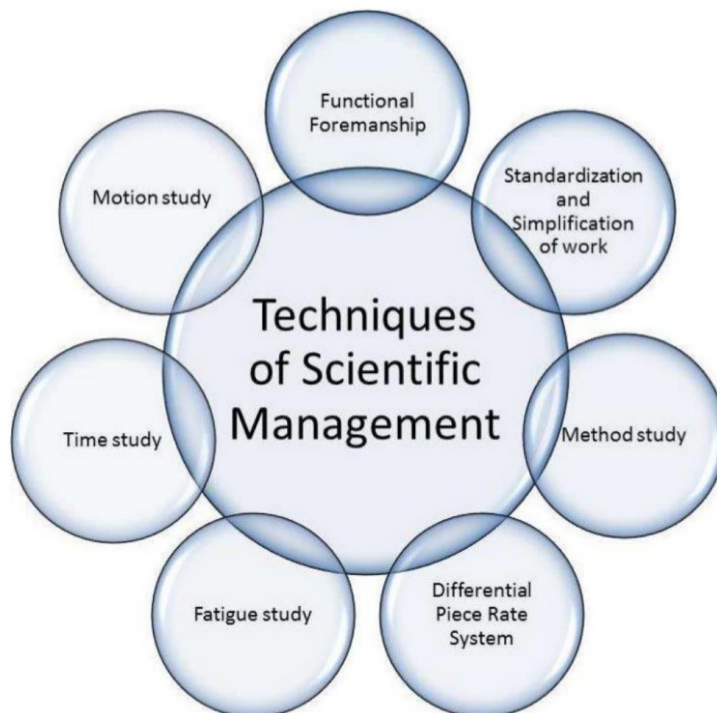
- Van Vliet, V. (2016, November 25). *14 Principles of Management (Fayol)*. Ανάκτηση July 2019, από toolshero: <https://www.toolshero.com/management/14-principles-of-management/>
- Wollmann, H. (2012). *Administrative reforms and New Public Management modernization of (local level) public administration in Germany*. Lisbon: Instituto Nacional de Administracao.
- Γκέκας, Ρ., & Μήτσου, Κ. (2011). *Καλλικράτης. Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση. Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές*. Αθήνα: Η Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Ε.Τ.Α.Α. Α.Ε.).
- Κολέμπας, Ά. (2015, Αύγουστος 8). *ΚΕΠ: Ο πιο επιτυχημένος θεσμός της Ελληνικής Πολιτείας*. Ανάκτηση από tvxs Ανεξάρτητη Ενημέρωση: <https://tvxs.gr/news/egrapsan-eipan/kep-o-pio-epityximenos-thesmos-tis-ellinikis-politeias>

Παράρτημα



Εικόνα 1. Σχολιασμός του Επιστημονικού Μάνατζμεντ

Σημείωση. Τα αρνητικά στοιχεία της θεωρίας από την πλευρά των εργαζομένων και από την πλευρά του εργοδότη (Priya C., 2019)



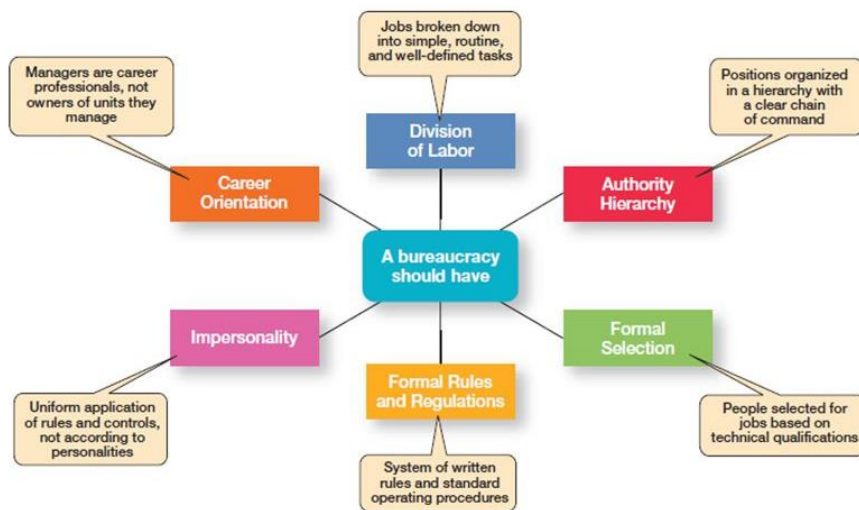
Εικόνα 2. Τεχνικές που χρησιμοποιούνται στο Επιστημονικό Μάνατζμεντ

Σημείωση. (Kavya, 2017)



Εικόνα 3. Οι 14 αρχές του μανάτζμεντ του Fayol
 Σημείωση. (Van Vliet, 2016)

Characteristics of Weber's Bureaucracy



Εικόνα 4. Το χαρακτηριστικά της Θεωρίας της Γραφειοκρατίας του Max Weber
 Σημείωση. (Gregory, 2017)

**Table 2: Doctrine of New Public Management
(Hood, 1994)**

Sl. No.	Doctrine	Meaning	Justification
1	Hands-on professional management of public organization.	Visible managers at the top of the organization, free to manage by use of discretionary power.	Accountability requires clear assignment of responsibility, not diffusion of power.
2	Explicit standards and measures of performance.	Goals and targets defined and measurable as indicators of success.	Accountability means clearly stated aims; efficiency requires a 'hard look' at objectives.
3	Greater emphasis on output controls.	Resource allocation and rewards are linked to performance.	Need to stress results rather than procedures.
4	Shift to disaggregation of units in the public sector.	Disaggregate public sector into corporatized units of activity, organised by products, with devolved budgets. Units dealing at arm's length with each other.	Make units manageable; split provision and production, use contracts or franchises inside as well as outside the public sector.
5	Shift to greater competition in the public sector.	Move to term contracts and public tendering procedures; introduction of market disciplines in public sector.	Rivalry via competition as the key to lower costs and better standards.
6	Stress on private-sector styles of management practice.	Move away from traditional public service ethics to more flexible pay, hiring, rules, etc.	Need to apply 'proven' private sector management tools in the public sector.
7	Stress on greater discipline and economy in public sector resource use.	Cutting direct costs, raising labour discipline, limiting compliance costs to business.	Need to check resource demands of the public sector, and do more with less.

Εικόνα 5. Το δόγμα του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ
Σημείωση. (Hood, 1991)

Characteristics of the New Public Management

Undisputed characteristics (identified by most observers)	Debatable attributes (identified by some, but not all, observers)
Budget cuts Vouchers Accountability for performance Performance auditing Privatization	Legal, budget, and spending constraints Rationalization of jurisdictions Policy analysis and evaluation Improved regulation Rationalization or streamlining of administrative structures
Customers (one-stop shops, case management) Decentralization Strategic planning and management Separation of provision and production Competition Performance measurement Changed management style Contracting out Freedom to manage (flexibility) Improved accounting Personnel management (incentives) User charges Separation of politics and administration Improved financial management More use of information technology	Democratization and citizen participation

Εικόνα 6. Χαρακτηριστικά του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ
Σημείωση. (Gruening, 2001)

Η Διάρθρωση της ευρωπαϊκής Τοπικής Αυτοδιοίκησης			
Χώρες με μία βαθμίδα διακυβέρνησης (Ο.Τ.Α.)			
Βουλγαρία	264 Ο.Τ.Α.		
Εσθονία	227 Ο.Τ.Α. (194 μη αστικοί δήμοι και 33 πόλεις)		
Κύπρος	524 Ο.Τ.Α. (24 δήμοι - 491 κοινότητες)		
Λιθουανία	60 Ο.Τ.Α.		
Λουξεμβούργο	116 Ο.Τ.Α. (περιλαμβάνονται 12 πόλεις)		
Μάλτα	68 τοπικά συμβούλια		
Σλοβενία	210 Ο.Τ.Α. (περιλαμβάνονται 11 αστικοί Ο.Τ.Α.)		
Φιλανδία	416 Ο.Τ.Α.		
Χώρες με δύο βαθμίδες διακυβέρνησης			
Αυστρία	2.357 Ο.Τ.Α.	9 κράτη	
Δανία	98 Ο.Τ.Α.	5 περιφέρειες	
Ελλάδα	325 Ο.Τ.Α.	13 αιρετές περιφέρειες	
Ιρλανδία	114 τοπικά συμβούλια	8 περιφερειακές αρχές	
Λετονία	527 Ο.Τ.Α.	26 επαρχίες	
Ολλανδία	443 Ο.Τ.Α.	12 επαρχίες	
Ουγγαρία	3.175 Ο.Τ.Α.	19 κομητείες	
Πορτογαλία	308 Ο.Τ.Α.	2 αυτόνομες περιφέρειες	
Ρουμανία	3.179 τοπικές αρχές	42 κομητείες	
Σλοβακία	2891 Ο.Τ.Α.	8 περιφέρειες	
Σουηδία	290 Ο.Τ.Α.	18 κομητειακά συμβούλια και 2 περιφέρειες	
Τσεχία		14 περιφέρειες	
Χώρες με τρεις βαθμίδες διακυβέρνησης			
Βέλγιο	589 Ο.Τ.Α.	10 επαρχίες	6 κοινότητες και περιφέρειες
Γαλλία	36683 Ο.Τ.Α.	100 διοικητικά διαμερίσματα	26 περιφέρειες
Γερμανία	12.312 Ο.Τ.Α.	323 επαρχιακά διαμερίσματα	16 κρατίδια
Η.Β.	434 τοπικές αυτοδιοικήσεις	34 κομητειακά συμβούλια και την Ευρύτερη Αρχή του Λονδίνου	3 αποκεντρωμένα έθνη
Ισπανία	8.111 Ο.Τ.Α.	50 επαρχίες 314 κομητείες	17 αυτόνομες κοινότητες
Ιταλία	8.101 Ο.Τ.Α.		16 περιφέρειες

Εικόνα 7. Η Διάρθρωση της ευρωπαϊκής Τοπικής Αυτοδιοίκησης
 Σημείωση. (Γκέκας & Μήτσου, 2011)