



ΔΙΑΤΜΗΜΑΤΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

Διπλωματική Εργασία

**"Το Κίνημα του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ και η Διοικητική Μεταρρύθμιση
του Ελληνικού Δημόσιου Τομέα. Βιβλιογραφική Επισκόπηση"**

του

ΔΗΜΗΤΡΙΟΥ ΚΟΛΕΤΣΙΟΥ

Υποβλήθηκε ως απαιτούμενο για την απόκτηση του μεταπτυχιακού
διπλώματος στη Διοίκηση Επιχειρήσεων

Ιανουάριος 2010

Copyright, Δημήτριος Κολέτσιος, 2010
Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved

Η έγκριση της μεταπτυχιακής εργασίας από το Διατμηματικό πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών στη Διοίκηση Επιχειρήσεων του Πανεπιστημίου Μακεδονίας δεν υποδηλώνει απαραίτητως και αποδοχή των απόψεων του συγγραφέα εκ μέρους του Τμήματος.

"Θα ήθελα να ευχαριστήσω τη σύζυγο και την κόρη μου που με στήριξαν και με στερήθηκαν προκειμένου να υλοποιηθεί η συγγραφή αυτής της Διπλωματικής Εργασίας. Για τον επιβλέποντα Καθηγητή μου κ. Δημήτριο Μιχαήλ θέλω να αναφέρω ότι τον ευχαριστώ θερμά για την παρότρυνση, την υποστήριξη, αλλά και την υπομονή που είχε μαζί μου".

ΣΥΝΟΨΗ

Με την παρούσα εργασία γίνεται μια προσπάθεια επισκόπησης της εξέλιξης των πρακτικών διοίκησης του δημόσιου τομέα, που οδήγησαν στην εμφάνιση του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ. Η ανάπτυξη του κινήματος, παρουσιάζεται ως μια εξελισσόμενη μορφή λύσεων, απέναντι στα ποικίλα διοικητικά προβλήματα της κάθε περιόδου. Η επιτυχημένη εφαρμογή των αρχών και των μεθόδων, από τις περισσότερες προηγμένες χώρες παγκοσμίως, συνθέτουν τη βασική επιχειρηματολογία για την ευρύτερη προώθηση των πρακτικών του. Ωστόσο, η αμφισβήτηση των αρχών του ΝΔΜ και η ιδιαίτερη κουλτούρα της δημόσιας διοίκησης σε κάθε χώρα, καθιστά ιδιαίτερα δύσκολη τη καθιέρωση του, ως επίσημου διοικητικού μοντέλου.

Αναλυτικότερα στο πρώτο κεφάλαιο παρουσιάζεται διεξοδικά το κίνημα του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ, καθώς και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά που συνθέτουν την ατζέντα του. Αναλύεται η παγκόσμια τάση εξάπλωσης και εφαρμογής των αρχών και μεθόδων του, ενσωματώνοντας στο λόγο της, ιδέες και πρακτικές που προέρχονται από το πεδίο της επιχειρηματικής δράσης.

Στο δεύτερο κεφάλαιο παρουσιάζεται η περίπτωση της Ισπανικής δημόσιας διοίκησης ως πεδίο εφαρμογής των αρχών του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ. Γίνεται προσπάθεια εξαγωγής συμπερασμάτων, ως προς το ρόλο που διαδραμάτισε το ΝΔΜ στις διοικητικές αλλαγές της χώρας.

Στο τρίτο κεφάλαιο περιγράφεται συνοπτικά το περιβάλλον της Ελληνικής διοικητικής οργάνωσης και αναλύονται τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της δημόσιας διοίκησης. Αναλύεται ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην προοπτική εφαρμογής των εργαλείων και των ολοκληρωμένων μεθόδων ΝΔΜ στην Ελληνική περίπτωση, ενώ προτείνονται μέτρα προς αυτή τη κατεύθυνση, για τα επίπεδα της δημόσιας διοίκησης.

Τέλος, παρατίθενται συμπεράσματα και ασκείται κριτική, ως προς τις εφαρμογές και την προοπτική καθιέρωσης του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ, ως παγκόσμιου μοντέλου δημόσιας διοίκησης.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Σύνοψη	σελ.4
Εισαγωγή	σελ.7

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

1. Το Κίνημα του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ

1.1. Η Εξέλιξη του Διοικητικού Φαινομένου	σελ.9
1.2. Μεταρρυθμιστικό Πλαίσιο του ΝΔΜ	σελ.9
1.3. Διοικητική Σύγκλιση & Εξελίξεις	σελ.12
1.4. Βασικοί Μεταρρυθμιστικοί Παράγοντες	σελ.15
1.5. Αρχές και Επιδιώξεις του ΝΔΜ	σελ.17
1.6. Προοπτικές του Κινήματος ΝΔΜ	σελ.20

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

2. Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ στην Ισπανική Δημόσια Διοίκηση

2.1. Διοικητικές Προκλήσεις	σελ.23
2.2. Χαρακτηριστικά Ισπανικής Δημόσιας Διοίκησης	σελ.24
2.3. Αναδιάρθρωση του Διοικητικού Συστήματος	σελ.25
2.4. Διάκριση και Οριοθέτηση Αρμοδιοτήτων	σελ.27
2.5. Σχέσεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα	σελ.28
2.6. Μεταρρυθμίσεις Χρηματοοικονομικού Μάνατζμεντ	σελ.29
2.7. Μεταρρυθμίσεις Εργασιακών Σχέσεων	σελ.31
2.8. Σχέσεις Κράτους-Πολιτών	σελ.32
2.9. Ανάλυση των Μεταρρυθμιστικών Τάσεων	σελ.33

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

3. Η Ελληνική Περίπτωση Διοικητικών Μεταρρυθμίσεων

3.1. Το Γραφειοκρατικό Μοντέλο Διοίκησης	σελ.37
3.2. Δομική Οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης	σελ.38
3.3. Ο Ρόλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης	σελ.41
3.4. Προτεινόμενα Μέτρα ΝΔΜ	σελ.43
3.5. Τοπικές Μεταρρυθμιστικές Παρεμβάσεις ΝΔΜ	σελ.47
Συμπεράσματα	σελ.52
Βιβλιογραφία	σελ.56
Παράρτημα	σελ.63

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Σε όλη την πορεία της σύγχρονης ιστορίας, παρατηρείται έντονη αλληλεπίδραση μεταξύ της κρατικής λειτουργίας, των ιδιωτικών πρωτοβουλιών του επιχειρηματικού κλάδου και των πολιτών, ως αποτέλεσμα του κοινού χώρου δράσης και ανάπτυξης.

Οι ραγδαίες εξελίξεις, αποτέλεσμα της παγκοσμιοποίησης των αγορών και της επανάστασης στην τεχνολογία της πληροφόρησης, προκαλούν τη δημόσια διοίκηση να λειτουργήσει και να αναπτυχθεί, σε ένα συνεχώς εξελισσόμενο και μεταβαλλόμενο περιβάλλον.

Σε αυτό το περιβάλλον, οι παραδοσιακές μέθοδοι λειτουργίας του κράτους αναθεωρούνται και εξελίσσονται, ώστε να μπορούν να ανταπεξέλθουν στις νέες απαιτήσεις. Παράλληλα, εφαρμόζονται νέες πρακτικές στη λήψη των αποφάσεων, το προγραμματισμό και την εφαρμογή των πολιτικών.

Επιδιώκεται η καθολική πληροφόρηση και συνεργασία με όλες τις ομάδες ενδιαφέροντος, για την επίτευξη του βέλτιστου αποτελέσματος και την αποφυγή των προβλημάτων. Η Διοίκηση των Ανθρώπινων Πόρων, αναλαμβάνει μεγαλύτερη δράση στην προώθηση της καινοτομίας στους εργαζόμενους και στη συνεχή επιμόρφωση και ανάπτυξη τους, διαμορφώνοντας ένα περιβάλλον οργανισμού «που μαθαίνει».

Οι ανωτέρω προσαρμογές δημιούργησαν το κίνημα του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ. Οι ιδέες και οι μέθοδοι του προωθούν την ανάπτυξη νέων πρακτικών διοίκησης, προκαλώντας τις παραδοσιακές γραφειοκρατικές δομές των δημόσιων οργανισμών. Κατευθύνουν τις λειτουργίες για τη ραγδαία ανασυγκρότηση των ιεραρχικών δομών και την καλύτερη πληροφόρηση των πολιτών.

Το ΝΔΜ αναπτύχθηκε και προωθείται, ως ένα σύνολο από ιδέες και πρακτικές, που στόχο έχουν να αλλάξουν τη διοικητική λειτουργία και να επιδράσουν θετικά στον εσωτερικό τρόπο διοίκησης των δημόσιων οργανισμών. Οι αρχές του αντλούνται από το χώρο της διοίκησης επιχειρήσεων και επιδιώκουν τη προσαρμογή στους δημόσιους οργανισμούς του μάνατζμεντ των επιχειρήσεων.

Για το σκοπό αυτό, τα μέτρα που προτείνει και προωθούνται ευρύτατα από τους διεθνείς οργανισμούς, δίνουν έμφαση στους στόχους και τα αποτελέσματα, ώστε να αυξηθεί η αποδοτικότητα του δημόσιου τομέα και η ποιοτική παροχή υπηρεσιών στους πολίτες.

Παράλληλα, οι μέθοδοι του στρατηγικού μάνατζμεντ με την καθιέρωση μακροπρόθεσμου σχεδιασμού και τη χάραξη ενιαίας στρατηγικής στην υλοποίηση των πολιτικών, αναπτύσσει ένα κλίμα αξιοπιστίας στους πολίτες, βελτιώνοντας τις σχέσεις κράτους-πολιτών.

Η υιοθέτηση των αρχών του και η λειτουργία της δημόσιας διοίκησης με βάση τις αρχές του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ, προϋποθέτει το μετασχηματισμό των ιεραρχημένων γραφειοκρατικών τύπων, που διατηρούνται στους δημόσιους οργανισμούς.

Στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης αυτές οι τάσεις έχουν καταστήσει αναγκαίες τις μεταρρυθμίσεις της δημόσιας διοίκησης των χωρών μελών της, προς την επίτευξη ενός ενιαίου τρόπου λειτουργίας.

Ωστόσο, παρά την έντονη προώθηση των πρακτικών του ΝΔΜ, επικρατεί μια επιφυλακτικότητα απέναντι στις διοικητικές μεταρρυθμίσεις, οι οποίες αναπτύσσονται μέσα από μοντέλα οργάνωσης και διοίκησης του ιδιωτικού τομέα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

1. Το Κίνημα του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ

1.1. Η Εξέλιξη του Διοικητικού Φαινομένου

Κατά την εξέλιξη του διοικητικού φαινομένου έχουν καταγραφεί κοινά χαρακτηριστικά στις αρχές και τις μεθόδους, που χρησιμοποιήθηκαν για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης των χωρών σε ολόκληρο τον πλανήτη. Το γεγονός αυτό, όμως δεν έχει καταστεί ικανό, για την καθιέρωση μιας επίσημης παγκόσμιας μεθόδου διοικητικής αναδιοργάνωσης (OECD, 1990, 1993).

Οι ομοιότητες στα χαρακτηριστικά των μεταρρυθμίσεων θα μπορούσαν να θεωρηθούν η βάση για την ανάπτυξη ενός διοικητικού μοντέλου. Οι ομοιότητες αναφέρονται με τον όρο Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (NΔM), χωρίς ωστόσο να συναντάται συμφωνία για ένα κοινό καθορισμό του όρου (Borins, 1995).

Το NΔM, δεν αποτελεί διοικητικό πρότυπο, ωστόσο οι αρχές, οι λειτουργίες και οι μέθοδοι του, χρησιμοποιούνται ευρύτατα στις μεταρρυθμίσεις του δημόσιου τομέα παγκοσμίως, κατά τις δεκαετίες του '80 και '90. Την περίοδο εκείνη οι ταχύτατα αναπτυσσόμενες δυτικές χώρες επέβαλλαν προγράμματα διοικητικών μεταρρυθμίσεων, σε μια προσπάθεια βελτίωσης της λειτουργίας του κρατικού μηχανισμού.

Η δράση του κινήματος του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ, κατά το OECD (1993), αναδεικνύεται αρχικά στις ΗΠΑ, το Ηνωμένο Βασίλειο και σε άλλες Δυτικές Ευρωπαϊκές διοικήσεις, αλλά και στην άλλη πλευρά της υφηλίου, όπως την Αυστραλία και τη Νέα Ζηλανδία.

Οι μεταρρυθμίσεις αυτές αποτελούν μεταρρυθμίσεις διοίκησης και εμφανίζουν συγκεκριμένα κοινά χαρακτηριστικά, καθώς υιοθετούνται από προγράμματα διοίκησης του ιδιωτικού τομέα (Denhardt & Denhardt, 2000).

1.2. Μεταρρυθμιστικό Πλαίσιο του NΔM

Μια ιδιαίτερα επιτυχημένη εφαρμογή των αρχών του NΔM, αποτέλεσε η δημόσια διοίκηση της Νέας Ζηλανδίας (Pallot, 2001). Βασικός πυλώνας των μεταρρυθμίσεων

αποτελέσει η μεταφορά αρμοδιοτήτων στα κατώτερα επίπεδα διοίκησης, στα μεσαία στελέχη λήψης αποφάσεων και στις τοπικές αυτοδιοικήσεις.

Παράλληλα, παραχωρήθηκε η δικαιοδοσία να αποφασίζουν χωρίς την καθοδήγηση και τον ασφυκτικό έλεγχο της κεντρικής διοίκησης. Το γεγονός αυτό, οδήγησε στην απελευθέρωση της διαδικασίας των προσλήψεων, της διοίκησης του προϋπολογισμού και των γραφειοκρατικών εμποδίων (Miah & Mia ,1996).

Ωστόσο, η σημερινή αναγνώριση και προβολή του ΝΔΜ, πραγματοποιήθηκε με τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις που αναπτύχθηκαν στη Βρετανία και στις ΗΠΑ, (Pollitt & Summa, 1997). Οι χώρες αυτές χρησιμοποίησαν εργαλεία και κανόνες, με βάση τη φιλοσοφία του ΝΔΜ, όπως οι "Χάρτες Δικαιωμάτων Πολιτών" (Citizen's Charters), η διασφάλιση ποιότητας των υπηρεσιών, ο έλεγχος των δημοσίων οικονομικών και των προϋπολογισμών.

Η καινοτομία στις επιλογές των μέτρων από τη Βρετανία, σε σχέση με την οργάνωση και τη λειτουργία του κράτους καθιέρωσε την αρχική μορφή του ΝΔΜ, για να εμφανίζεται σήμερα ως εναλλακτικό πακέτο λύσεων στις μεταρρυθμίσεις. Αντίστοιχα πρωτοποριακό, θεωρείται το Αμερικάνικο πρόγραμμα μεταρρύθμισης με τον τίτλο, "National Performance Review" (Gore, 1993).

Οι βασικές διαφορές μεταξύ των δύο τύπων μεταρρυθμίσεων έγκειται στο ότι η πρώτη περίπτωση της Βρετανίας έδωσε έμφαση στο μετασχηματισμό της δομής των δημόσιων οργανώσεων και στο σύνολο του κρατικού μηχανισμού, ενώ η περίπτωση των ΗΠΑ επικεντρώθηκε περισσότερο σε αλλαγές που αφορούσαν στην αποτελεσματική και ποιοτική λειτουργία του οργανισμού (Kettl , 1997).

Από τις εκθέσεις του OECD (1990, 1993), προκύπτει ότι σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό ακολουθήθηκε το ίδιο πλαίσιο ανάπτυξης, από όλα τα μέλη των χωρών του OECD. Το υπόδειγμα χαρακτηρίζεται από τις ακόλουθες οκτώ (8) βασικές τάσεις:

- μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στα κατώτερα κλιμάκια, παρέχοντας ευελιξία στη διοίκηση για τη διαμόρφωση της στρατηγικής,
- διασφάλιση ποιότητας μέσα από τον έλεγχο, την υπευθυνότητα, την υποχρέωση λογοδοσίας και τις αμοιβές με βάση την απόδοση,
- ανάπτυξη συνθηκών ανταγωνισμού και ελευθερία επιλογών από την αγορά,
- παροχή υπηρεσιών που ανταποκρίνονται στις ανάγκες των πολιτών,
- βελτίωση της διοίκησης και εκπαίδευσης του ανθρώπινου δυναμικού,
- αναβάθμιση της τεχνολογίας πληροφόρησης με τη χρήση νέων τεχνολογιών,

- βελτίωση της ποιότητας νομοθεσίας, και
- ενδυνάμωση των λειτουργιών καθοδήγησης για την υλοποίηση των πολιτικών και της στρατηγικής.

Επισημαίνεται ότι, οποιοδήποτε από τα εργαλεία του ΝΔΜ υλοποιείται από μόνο του μπορεί να θεωρηθεί εφαρμογή με βάση την ιδεολογία του ΝΔΜ, αλλά ένας ελάχιστος αριθμός στοιχείων θα πρέπει να συνδυαστούν για την επιτυχή έκβαση των αλλαγών (Pollitt, 2006). Σε διαφορετική περίπτωση, οι βασικοί μηχανισμοί και οι αρχές στις οποίες βασίζεται το ΝΔΜ, δεν θα ενεργοποιηθούν στην πράξη.

Οι αντικειμενικοί στόχοι που επιλέγονται για τις μεταρρυθμίσεις, ποικίλουν σημαντικά μεταξύ των τοπικών και των κεντρικών κυβερνήσεων (Guyomarch, 1999). Βασική προϋπόθεση, αποτελεί το γεγονός ότι κάθε πακέτο των συγκεκριμένων εργαλείων που επιλέγει η κυβέρνηση για το μεταρρυθμιστικό μοντέλο, καθορίζεται από τις πολιτικές, κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες που αντιμετωπίζει.

Για παράδειγμα, μια πόλη η οποία αντιμετωπίζει οικονομικά ελλείμματα, θα χρησιμοποιήσει στοιχεία του ΝΔΜ, τα οποία αντιμετωπίζουν αυτό το πρόβλημα. Τέτοιου είδους στοιχεία πιθανότατα είναι οι ιδιωτικοποιήσεις, η διαχείριση συμβολαίων και ο ανταγωνισμός (Kickert, 1996).

Οι μέθοδοι του ΝΔΜ καθορίζουν την ατζέντα του, όπου περιλαμβάνονται τόσο αντικείμενα του κλασικού μάνατζμεντ (π.χ. προγραμματισμός, οργάνωση πόρων, ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού), όσο και εφαρμογές που αναπτύχθηκαν σε επιμέρους κοινωνικές επιστήμες και επαναπροσδιόρισαν την έννοια των δημόσιων υπηρεσιών (Pollitt & Summa, 1997).

Οι πρακτικές επαγγελματικού μάνατζμεντ είναι ένα από τα βασικότερα κριτήρια που χρησιμοποιεί το ΝΔΜ. Οι πρακτικές αυτές περιλαμβάνουν τη καθιέρωση προτύπων και μετρήσεις με βάση την απόδοση, οι οποίες θα συνεισφέρουν στη μετάβαση από τον έλεγχο με βάση τις εισροές, στον έλεγχο των εκροών (Hood, 1995).

Επιπλέον, ο ίδιος συγγραφέας αναφέρει ότι η δημιουργία αποκεντρωμένων και αυτοδιοικούμενων μονάδων, επιδιώκει να αντικαταστήσει τις ανεπαρκείς γραφειοκρατικές δομές, καλλιεργώντας συνθήκες ανταγωνισμού μεταξύ του ανθρώπινου δυναμικού, αλλά και των ίδιων των μονάδων.

Τέλος, ο Hood αναφέρει ότι, οι πρακτικές διοίκησης του ιδιωτικού τομέα, όπως χρησιμοποιούνται στο χώρο της διοίκησης επιχειρήσεων, ενισχύουν τη

δημοσιονομική πειθαρχεία, την οικονομική διαχείριση και την εκπαίδευση και ανάπτυξη του προσωπικού.

1.3. Διοικητική Σύγκλιση - Εξελίξεις

Στην Ευρωπαϊκή Ένωση συναντώνται τρία εκτεταμένα είδη δημόσιου μανάτζμεντ (Kickert, 1997): i) το μανάτζμεντ των Νότιων Ευρωπαϊκών Χωρών, ii) το Γερμανικό μανάτζμεντ και iii) το μανάτζμεντ των Άγγλο-σαξονικών χωρών, με τις Σκανδιναβικές χώρες και την Ολλανδία να θεωρούνται μικτός τύπος του Άγγλο-σαξονικού και Γερμανικού μοντέλου.

Οι διαφορές που εμφανίζουν οι χώρες στον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας των διοικητικών μηχανισμών τους, είναι εκτεταμένες (Kaboolian, 1998). Σχετίζονται με τις πολιτικές, κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες που επικρατούν σε κάθε χώρα και την ιδιαίτερη κουλτούρα που διαθέτουν.

Από την άλλη πλευρά, οι αρχές της διοίκησης επιχειρήσεων μπορούν σε μεγάλο βαθμό να εφαρμοστούν παγκοσμίως, καθώς οι επιχειρήσεις λειτουργούν στην ίδια ενοποιημένη, παγκόσμια αγορά και υπόκεινται στους ίδιους κανόνες και περιορισμούς (Dunleavy & Hood, 1994).

Κατά συνέπεια είναι δύσκολο να αποδώσεις μια παγκοσμίως έγκυρη και αποδεκτή θεωρία εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης, η οποία να μπορεί να εφαρμοστεί με επιτυχία σε κάθε δημόσια οργάνωση και σε οποιαδήποτε χρονική στιγμή. Η προώθηση και υιοθέτηση, όμως από πολλά δυτικά κράτη σε ολόκληρο τον κόσμο των ίδιων ιδεών και αρχών, παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον για τη διοικητική επιστήμη (Kettl, 1999).

Η μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης στα ομοσπονδιακά κράτη, ξεκίνησε κατά κύριο λόγο από τη βάση, π.χ. σε τοπικό επίπεδο ή σε επίπεδο κρατιδίου. Αυτό καλλιεργεί μια ευρύτερη ποικιλία από μοντέλα αναδιάρθρωσης, μέσα στην ίδια τη χώρα (Kickert, 1996).

Στα συγκεντρωτικά κεντρικά διοικούμενα κράτη, οι μεταρρυθμίσεις προωθούνται από το κεντρικό φορέα εξουσίας, σε όλα τα επίπεδα διοίκησης. Οι λόγοι και οι παράγοντες που επιβάλλουν και οδηγούν τις μεταρρυθμίσεις εμφανίζουν μεγάλη απόκλιση μεταξύ των χωρών.

Κατά αντίστοιχο τρόπο, οι προκλήσεις για διοικητική μεταρρύθμιση αλλάζουν συνεχώς με το χρόνο (Pollitt, 2006). Λαμβάνοντας υπόψη ότι, η διοίκηση και η

διαφάνεια αποτέλεσαν τις βασικές ανησυχίες των μεταρρυθμίσεων στις αρχές της δεκαετίας του '90, οι νέες προκλήσεις σχετίζονται με τον προσανατολισμό στο πελάτη, τη συμμετοχή του πολίτη στη λήψη των αποφάσεων και την ηλεκτρονική διακυβέρνηση.

Αντίστοιχα παράγοντες όπως, η παγκοσμιοποίηση των συνθηκών ανταγωνισμού της αγοράς διαδραμάτισαν ασήμαντο ρόλο στις τοπικές μεταρρυθμίσεις της ηπειρωτικής Ευρώπης (Kickert, 2003). Έτσι, αν και μερικές χώρες, όπως η Ολλανδία υιοθέτησαν μέτρα απελευθέρωσης και ενίσχυσης της αγοράς, αυτά δεν βρήκαν τόσο μεγάλη ανταπόκριση στις υπόλοιπες Ευρωπαϊκές χώρες.

Στο μεταξύ αν και τη δεκαετία του '80, οι μεταρρυθμίσεις επικεντρώθηκαν κυρίως στις νέο-φιλελεύθερες αντιλήψεις της αγοράς, αυτό δεν αποτέλεσε τη βάση για τις επακόλουθες μεταρρυθμίσεις των ηπειρωτικών Ευρωπαϊκών χωρών (Hood, 1995).

Μέσα σε αυτή τη ρευστότητα αλλαγής των συνθηκών, τα πολιτικά προγράμματα έχουν ανάγκη από νέες τοποθετήσεις, ανεξάρτητα αν οι παλιότερες εξακολουθούν να αποτελούν προβλήματα της καθημερινότητας (Johnsen, 2005). Για παράδειγμα, οι περισσότεροι δήμοι ή χώρες αντιμετωπίζουν μεγαλύτερο δημόσιο χρέος και δαπάνες, από ότι μερικά χρόνια πριν. Παρόλα αυτά, στην πολιτική ατζέντα το θέμα της συνεχής αντιμετώπισης των ελλειμμάτων, καθιστά δύσπιστο και αδιάφορο το εκλογικό σώμα.

Τα προγράμματα εκσυγχρονισμού, θα συνεχίσουν να αναπτύσσονται, έως ότου συναντήσουν τις νέες προκλήσεις και τα νέα πολιτικά θέματα (Kettl, 1999). Αυτό οδηγεί σε περαιτέρω σταθερή ανάπτυξη και αύξηση των στοιχείων και εργαλείων του ΝΔΜ.

Συνεπώς, η διοικητική μεταρρύθμιση ξεπέρασε τα όρια των επιμέρους νομικών, πολιτικών και διοικητικών εννοιών του κράτους και της δημόσιας διοίκησης και έχει διευρυνθεί στις σχέσεις κράτους-πολιτών, κράτους-πολιτικής και στις σχέσεις κράτους-κοινωνίας (Hood & Peters, 2004).

Για την Ευρωπαϊκή Ένωση στο προσκήνιο έρχονται προκλήσεις που αφορούν τη διοικητική αναβάθμιση των χωρών-μελών της, στα πλαίσια των ευρωπαϊκών αντιλήψεων σε σχέση με το κράτος, την πολιτική και τη διοίκηση (Ridley, 1996).

Βασική επιδίωξη των Ευρωπαϊκών οργάνων αποτελεί η διατήρηση αξιών, όπως η αποτελεσματικότητα και η παραγωγικότητα του δημόσιου τομέα (OECD,

2000). Για το σκοπό αυτό πρέπει να χρησιμοποιηθούν πρακτικές διαχείρισης των πόρων και παράδοσης των υπηρεσιών, μέσα από τις εφαρμογές και τα εργαλεία του ΝΔΜ.

Τέτοιου είδους αξίες, οφείλουν να αναδειχθούν και να τοποθετηθούν στο ευρύτερο πλαίσιο λειτουργίας της κοινωνίας, της δημοκρατίας και του δημόσιου συμφέροντος.

Οι δημόσιοι λειτουργοί πέρα από το να προσπαθούν να ελέγχουν ή να οδηγούν την κοινωνία σε νέες κατευθύνσεις, οφείλουν να εξυπηρετούν με καθαρότητα τους πολίτες και να ανταποκρίνονται στο ενδιαφέρον τους, για συμμετοχή στα κοινά (Pollitt, & Summa, 1997). Επιπρόσθετα, δεν πρέπει αποκλειστικά να ανταποκρίνονται μόνο στις ανάγκες των πολιτών-πελατών, αλλά να εστιάζουν στην ανάπτυξη σχέσεων εμπιστοσύνης και συνεργασίας με, αλλά και μεταξύ των πολιτών.

Παράλληλα, ο Rhodes (1987) αναφέρει ότι οι δημόσιοι διευθυντές θα πρέπει να συνεισφέρουν στο χτίσιμο μιας συλλογικής κοινής αντίληψης, σχετικά με το δημόσιο συμφέρον, το οποίο θα πρέπει να καταλήγει στη δημιουργία κοινών αντιλήψεων και συλλογικών ευθυνών. Οι πολιτικές και τα προγράμματα που ανταποκρίνονται στις δημόσιες ανάγκες, μπορούν να επιτευχθούν αποτελεσματικά και υπεύθυνα, μέσα από συλλογικές προσπάθειες και κλίμα συνεργασίας.

Τα όργανα του δημοσίου, οφείλουν να είναι προσηλωμένα όχι μόνο στους νόμους, αλλά και στις κοινωνικές αξίες, τα πολιτικά μέτρα απόδοσης, τα επαγγελματικά πρότυπα και τα ενδιαφέροντα των πολιτών. Παράλληλα, στα δίκτυα όπου συμμετέχουν, πρέπει να λειτουργούν μέσα από διαδικασίες αμοιβαίας συνεργασία και συμμετοχικής ηγεσίας, για να επιτύχουν μακροπρόθεσμα (Metcalf & Richards, 1987).

Καθίσταται σαφές ότι, το δημόσιο συμφέρον προάγεται καλύτερα από τα στελέχη του δημοσίου και τους πολίτες, όταν είναι προσηλωμένοι στο να κάνουν σημαντικές συνεισφορές στην κοινωνία.

Οι ανωτέρω επιδιώξεις, για την αναμόρφωση του ρόλου του κράτους και τη σχέση του με τους πολίτες, απαιτούν σημαντικές αλλαγές σε κομβικά σημεία λειτουργίας του κρατικού μηχανισμού (Pollit, 2006).

Τα κυβερνητικά προγράμματα οφείλουν να αναπτύξουν και να εφαρμόσουν πολιτικές, καλλιεργώντας προγράμματα άμεσης ανταπόκρισης και αποδοτικότητας. Έτσι θα προσφέρουν περισσότερες και πιο ποιοτικές υπηρεσίες, με λιγότερες εισροές

από φόρους. Για το σκοπό αυτό απαιτείται ενιαία στρατηγική και καθολική συμφωνία για τα αναγκαία μέτρα που πρέπει να ληφθούν (Μακρυδημήτρης & Μιχαλόπουλος, 2000).

Το ΝΔΜ παρέχει τα κατάλληλα μέτρα προς αυτή τη κατεύθυνση. Το σημαντικό βήμα που πρέπει να κάνουν οι κυβερνήσεις για να βελτιώσουν την εικόνα και να ανακτήσουν τη χαμένη αξιοπιστία, είναι να παρέχουν αυτά που έχουν υποσχεθεί.

1.4. Βασικοί Μεταρρυθμιστικοί Παράγοντες

Η ανάλυση των περιπτώσεων μεταρρυθμίσεων, που έχουν λάβει χώρα και συνεχίζουν να εξελίσσονται στην ηπειρωτική Ευρώπη, μπορεί να επισημάνει εκείνα τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά, που κατέστησαν απαραίτητη την ανάπτυξη και εφαρμογή των αρχών του ΝΔΜ (Mathiasen, 1999).

Περιγράφονται τα αίτια που υποκίνησαν τις μεταρρυθμίσεις, καθώς και οι ομοιότητες στις πρωτοβουλίες και τις αρχές που εφαρμόστηκαν. Η επισκόπηση των μεταρρυθμίσεων, οδηγεί στο συμπέρασμα ότι υφίσταται μια μεγάλη κλίμακα από υποκινητές, ανάλογα με τη φύση του υφιστάμενου διοικητικού μοντέλου.

Για παράδειγμα, ο Kickert (1996) αναφέρει ότι, οι μεταρρυθμίσεις ενεργοποιήθηκαν ως αποτέλεσμα των ελλειμμάτων στους προϋπολογισμούς του δημόσιου τομέα των κρατών. Σε καιρούς οικονομικής στενότητας λύση αποτελεί η εξοικονόμηση πόρων και η ανάληψη του ελέγχου στον προϋπολογισμό, με τον περιορισμό των δημοσίων δαπανών. Αντίστοιχα, προσθέτει ότι, η επίτευξη των χρηματοοικονομικών κριτηρίων της συνθήκης του Μάαστριχ, τοποθετούν ορισμένες χώρες σε παρόμοιους περιορισμούς.

Παράλληλα, η ανάγκη για περικοπές στο δημόσιο τομέα και ιδιαίτερα του τεράστιου μεγέθους των δημοσίων δαπανών, αποτέλεσαν το λόγο λήψης δραστικών μέτρων για αλλαγές (Oliver, 1991). Στόχος των αλλαγών αποτέλεσαν η δομή και η λειτουργία των διοικήσεων του κράτους.

Οι εναλλακτικές πολιτικές που προτείνονται και μπορούν να αντιμετωπίσουν τα αυξημένα ελλείμματα βασίζονται στα εξής μέτρα (Mintzberg, 1996):

- μείωση των δαπανών, ενώ μεγάλο μέρος των δημοσίων έργων και των αρμοδιοτήτων πρέπει να περικοπούν,
- αύξηση των εσόδων, από αντίστοιχη αύξηση της φορολογίας, και

- εκτέλεση των δημόσιων έργων και καθηκόντων με μικρότερο κόστος.

Αναλύοντας την τελευταία περίπτωση παρατηρούμε ότι δίνει έμφαση στην αύξηση της παραγωγικότητας και της απόδοσης. Επιπλέον, εστιάζει στη βελτίωση της σχέσης εισροών/εκροών και γενικότερα σε θέματα που έχουν κεντρικό ρόλο στο πλαίσιο του μανάτζμεντ.

Ως εκ τούτου, καθοδηγεί το δημόσιο τομέα προς την κατεύθυνση της εφαρμογής κανόνων δημόσιου μανάτζμεντ. Για το λόγο αυτό η εποχή των διοικητικών μεταρρυθμίσεων, κατέληξε σε μεταρρυθμίσεις υποδείγματος μανάτζμεντ (Ferlie, Lynn & Pollitt, 2005).

Ο Ridley (1996), ισχυρίζεται ότι η δυσαρέσκεια των πολιτών που αποτελούν τους πελάτες και χρήστες της δημόσιας διοίκησης, μπορεί να προκαλέσει την άμεση απαίτηση για αλλαγές. Η αρνητική κριτική απέναντι στη δημόσια διοίκηση αφορά στα χαμηλά πρότυπα ποιότητας ή στη γενική οργανωτική κριτική, όπως είναι η ανεπάρκεια της γραφειοκρατίας και της ποιότητας των δημόσιων υπηρεσιών.

Μεταρρυθμίσεις λαμβάνουν χώρα, όταν οι δημόσιοι λειτουργοί ή τα πολιτικά όργανα έρχονται αντιμέτωπα με την ανεπάρκεια του παραδοσιακού συστήματος (Barzelay, 1992). Στην περίπτωση αυτή, οι μεταρρυθμίσεις υποκινούνται από το εσωτερικό περιβάλλον του συστήματος, από τα ίδια τα στελέχη που απασχολούνται στη δημόσια διοίκηση και γνωρίζουν τη λειτουργία της.

Η ανάγκη για μεταρρύθμιση, όπως υποστηρίζει ο Premfors, R. (1998), μπορεί να βασίζεται στην αίσθηση ότι οι πολίτες αισθάνονται ανενεργοί, χωρίς ατομική επιρροή στα κοινά. Οι πολίτες θέλουν να εμπλέκονται περισσότερο και να συμμετέχουν ενεργά στη λήψη αποφάσεων και στη διαμόρφωση πολιτικών. Η γραφειοκρατία και η υπερβολική κατάχρηση των μηχανισμών και των οργάνων αυτού του συστήματος, μπορεί να καλλιεργήσει αυτή την αντίληψη στους πολίτες.

Οι νέες οικονομικές συνθήκες αποτέλεσμα της παγκοσμιοποίησης και η ενιαία Ευρωπαϊκή αγορά, ενισχύουν τον ανταγωνισμό στην προσέλκυση επιχειρήσεων μεταξύ των κρατών (Kettl, 2000). Το γεγονός ότι η δημόσια διοίκηση έχει επιρροή στην ελκυστικότητα των επενδύσεων στη χώρα, μπορεί να προκαλέσει τη διοικητική μεταρρύθμιση, ως το αναγκαίο μέσο για την προσέλκυση διεθνών επενδύσεων.

Στην ηπειρωτική Ευρώπη η στόχευση των περιοχών και η επιλογή των εργαλείων του ΝΔΜ, που θα χρησιμοποιηθούν στα μεταρρυθμιστικά προγράμματα, παρουσιάζουν μεγάλη ποικιλία σε κεντρικό επίπεδο (Ferlie *et al.*, 2005)

Ωστόσο, σε τοπικές κυβερνήσεις που αντιμετωπίζουν παρόμοιες προκλήσεις, επικρατεί η τάση να χρησιμοποιούνται παρόμοια πακέτα εργαλείων του ΝΔΜ. Αν και υπάρχουν περιπτώσεις όπου οι ίδιες προκλήσεις μπορεί να απαντηθούν με διαφορετική επιλογή στοιχείων, παρουσιάζεται κάποια αναλογία (Ammons, 1996).

Οι Pollitt & Summa (1997) αναφέρουν ότι, οι μεταρρυθμίσεις στην ηπειρωτική Ευρώπη αντλούσαν την έμπνευσή τους από τα κατορθώματα των Άγγλο-σαξονικών μεταρρυθμίσεων. Σε κάποιες περιπτώσεις, ωστόσο, συναντώνται παραδείγματα, όπου οι τοπικές αυτοδιοικήσεις της ηπειρωτικής Ευρώπης (π.χ. η Ολλανδική πόλη "Tilburg"), ανέπτυξαν τα δικά τους μεταρρυθμιστικά μοντέλα και τα προσαρμόσαν στο δικό τους μοναδικό περιβάλλον.

Συνεπώς, όπως αναφέρουν οι συγγραφείς παρατηρείται το φαινόμενο ότι, ενώ αρχικά οι μεταρρυθμίσεις χρησιμοποιούσαν μια σειρά από ακαθόριστες και γενικές αρχές μανάτζμεντ, με την πάροδο του χρόνου ενοποιήθηκαν και εξελίχθηκαν σε μια μορφή προγράμματος μετασχηματισμού, με την ονομασία Νέο Δημόσιο Μανάτζμεντ.

1.5. Αρχές και Επιδιώξεις του ΝΔΜ

Οι αρχές του ΝΔΜ αποτελούν μια σύνθεση ιδεών, οι οποίες μπορούν να εφαρμοστούν στο δημόσιο τομέα, κατά τον ίδιο τρόπο που εφαρμόστηκαν στον ιδιωτικό τομέα (Denhardt & Denhardt, 2000). Βασική πηγή άντλησης των ιδεών στην περίπτωση του ΝΔΜ, αποτελούν οι συνθήκες της αγοράς και ο χώρος των επιχειρήσεων.

Ένας από τους αρχικούς στόχους του ΝΔΜ, αποτέλεσε η καθιέρωση μιας κουλτούρας με προσανατολισμό στην απόδοση, σε ένα λιγότερο συγκεντρωτικό δημόσιο τομέα. Για να την επίτευξη του στόχου αυτού, το ΝΔΜ εστίασε στα αποτελέσματα, με όρους όπως αποδοτικότητα, αποτελεσματικότητα και ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών (Durst & Newell, 1999).

Παράλληλα, απαραίτητη είναι η εφαρμογή διοίκησης με βάση την απόδοση, που θα αντικαταστήσει τη ιεραρχική δομή του συγκεντρωτικού κράτους, με ένα περιβάλλον αποκεντρωμένης διοίκησης (Boyne, 2001). Στο περιβάλλον αυτό, οι αποφάσεις κατανομής πόρων και παράδοσης υπηρεσιών, λαμβάνονται πιο κοντά στο σημείο του αποδέκτη των υπηρεσιών και κατά αυτό τον τρόπο παρέχουν τη δυνατότητα ανατροφοδότησης (feedback) πληροφοριών, από και προς τους πελάτες και των άλλων ομάδων ενδιαφέροντος,

Επιπρόσθετα, για να επιτυγχάνεται μεγαλύτερη απόδοση των υπηρεσιών που παρέχονται άμεσα από το δημόσιο τομέα, είναι αναγκαία η ύπαρξη ευελιξίας στο σχεδιασμό των πολιτικών, σε αντίθεση με το γραφειοκρατικό πρότυπο της θέσπισης νόμων (Aucoin, 1990).

Τέτοιου είδους πολιτικές, αφορούν την καλλιέργεια περιβάλλοντος ανταγωνισμού στο εσωτερικό των οργανισμών, αλλά και μεταξύ των οργανισμών του δημόσιου τομέα με την καθιέρωση στόχων παραγωγικότητας.

Βασική θεωρείται η ενδυνάμωση της ανάπτυξης ορθής στρατηγικής και οράματος, που θα καθοδηγήσει την εξέλιξη του κράτους, ώστε να ανταποκρίνεται αυτόματα στις εξωτερικές αλλαγές και στις παγκόσμιες εξελίξεις, ευέλικτα και με το μικρότερο δυνατό κόστος (Pollit, 2006).

Συνεπώς, η μεθοδολογία των αρχών του ΝΔΜ προϋποθέτει κομβικές αλλαγές στη δομή των δημόσιων οργανισμών, στην κουλτούρα και στα συστήματα διοίκησης. Αυτό περιλαμβάνει την ανάγκη για επικέντρωση στον πελάτη, με οδηγό την αποστολή, τη βελτίωση της απόδοσης και τη συμμετοχική διοίκηση (Box, 1999). Η ορθή χρήση των πόρων ενισχύει τη βελτίωση της αποδοτικότητας και την αποτελεσματικότητα του οργανισμού.

Το κίνημα του ΝΔΜ, κατά τους Denhardt & Denhardt (2000), επιδιώκει την αναβάθμιση και τη βελτίωση των σχέσεων που παρεμποδίζονται, καθοδηγούνται και καθυστερούν από τους γραφειοκράτες της δημόσιας διοίκησης, με συνέπεια να μην ανταποκρίνονται στις προτιμήσεις των πολιτών. Αποτελεί οδηγό στη μεγιστοποίηση της παραγωγικότητας και τον καταμερισμό του ελέγχου των αποδόσεων ανά τομέα ευθύνης, αλλά και ατομικά.

Επιπρόσθετα, δημιούργησε το πλαίσιο με βάση το οποίο οι κυβερνήσεις μπορούν να επιλέξουν χρήσιμα εργαλεία για να εκσυγχρονίσουν το μηχανισμό διοίκησης και λειτουργίας.

Οι διεθνείς οργανισμοί, όπως το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και ο ΟΟΣΑ, προωθούν τις αρχές και τις ιδέες του ΝΔΜ, με σκοπό να αναδείξουν την αξία και να καθοδηγήσουν τις κεντρικές και τοπικές κυβερνήσεις, στον διοικητικό εκσυγχρονισμό (OECD, 2000).

Ένας από τους βασικούς στόχους όλων των κυβερνήσεων, αποτελεί η ενδυνάμωση και η βελτίωση των σχέσεων, ανάμεσα στη κυβέρνηση και στους διοικητικούς μηχανισμούς (Pallot, 2001). Η αρμονική συνεργασία αυτών των θεσμών

καθιστά εφικτή την πραγματική διάθεση αλλαγής της δημόσιας διοίκησης και τη σωστή εφαρμογή των πολιτικών, από τη κυβέρνηση και το κρατικό μηχανισμό.

Σύμφωνα με τους Durst & Newell (1999), η απαίτηση για διαφάνεια και μείωση του χρόνου υλοποίησης των πολιτικών της στρατηγικής, καθιστούν επιτακτική την ανάγκη υιοθέτησης των νέων τεχνολογιών, όπως είναι το διαδίκτυο, τα εσωτερικά δίκτυα (intranets) και τα λειτουργικά συστήματα υποστήριξης των οργανισμών (CRM, Knowledge Management, ERP). Κατά αυτό τον τρόπο, δίνεται βάρος στην καινοτομία, τόσο στον τομέα της τεχνολογίας, όσο και σε νέες υπηρεσίες, ενώ προάγεται η εκπαίδευση και η ανάπτυξη των δεξιοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού (Pollit, 1990).

Επιπρόσθετα, η επιτυχία του εκσυγχρονισμού καθορίζεται από τη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών (Aucoin, 1990). Σε αντίθεση με τις γραφειοκρατικές δομές, η καθολική κυριαρχία των μηχανισμών της αγοράς επιδίωκε και είχε καταφέρει σε πολλές περιπτώσεις, να μειώσει αποτελεσματικά τις δημόσιες δαπάνες και να δημιουργήσει την κατάλληλη οργανωτική υποδομή, για αποτελεσματικές και ποιοτικές δημόσιες υπηρεσίες.

Η εστίαση στη ποιότητα και η ενίσχυση της εκπαίδευσης του ανθρώπινου δυναμικού προτρέπει τη δημιουργία των οργανισμών «που μαθαίνουν», όπου αναδύονται και ενθαρρύνονται επιχειρηματικές συλλογιστικές σκέψεις, σε όλα τα επίπεδα του οργανισμού (Gray & Jenkins, 1995).

Ακολουθώντας αυτή την φιλοσοφία οι εφαρμογές του ΝΔΜ υποστηρίχθηκαν κυρίως από συντηρητικές κυβερνήσεις, ενώ οι υπόλοιπες που χρησιμοποίησαν τις αρχές του ΝΔΜ, περιορίστηκαν μόνο σε ανώδυνες και επιφανειακές αλλαγές. Οι επιφανειακές αλλαγές, συναντώνται στις Νότιες Ευρωπαϊκές χώρες, εκτός της Γαλλίας, με χαρακτηριστικά παραδείγματα την Ισπανική και την Ελληνική δημόσια διοίκηση, που αναλύονται στα επόμενα κεφάλαια (Kickert, 1996).

Δύο είναι οι βασικές κινητήριες δυνάμεις κατά το Hood (1991), που ενισχύουν την προώθηση των μεταρρυθμίσεων του ΝΔΜ. Πρώτον, οι οικονομικές, πολιτικές και κοινωνικές συνθήκες, που υποχρεώνουν στη λήψη μέτρων εκσυγχρονισμού, και δεύτερον η πραγματική επιθυμία για μεταρρύθμιση.

Κρίσιμοι παράγοντες, ωστόσο, για την επιτυχή έκβαση των μεταρρυθμίσεων είναι η ύπαρξη της κατάλληλης τεχνογνωσίας, της συναίνεσης όλων των ομάδων ενδιαφέροντος και της πολιτικής βούλησης για πραγματικές μεταρρυθμίσεις.

Οι ανωτέρω κινητήριες δυνάμεις, ωθούν τις δημόσιες γραφειοκρατικές δομές στην αλλαγή, προς τις νέες διευθυντικές πρακτικές. Απώτερος σκοπός, η βελτίωση της αποδοτικότητας και της παραγωγικότητας της δημόσιας διοίκησης, ώστε να ανταποκρίνεται καλύτερα στις ανάγκες των πολιτών (Hood, 1991).

1.6. Προοπτικές του Κινήματος ΝΔΜ

Σύμφωνα με την έκθεση του OECD (1993), τα χαρακτηριστικά που αναπτύχθηκαν και αποτέλεσαν το κίνημα του ΝΔΜ, αποτυπώνουν την προσπάθεια αναζήτησης λύσεων για προβλήματα που έχουν να κάνουν με τη διακυβέρνηση. Το ζήτημα της διακυβέρνησης δημιουργείται από την υπόθεση ότι η μορφή και τα συστήματα δημόσιας διοίκησης των προηγούμενων ετών, δεν θα είναι αποδοτικά στην αντιμετώπιση των προβλημάτων του μέλλοντος.

Κατά συνέπεια, η επιτυχία ή όχι του κινήματος του ΝΔΜ, εξαρτάται από το πόσο βαθιά θα εισχωρήσουν οι μεταρρυθμίσεις και θα γίνουν κομμάτι του συστήματος διακυβέρνησης της χώρας, όπως είναι τα πολιτικά κινήματα και η κοινωνία των πολιτών (Gray & Jenkins, 1995).

Η αναζήτηση και η διατήρηση ορθής διακυβέρνησης μέσα από πρωτοβουλίες μεταρρυθμίσεων εμπνευσμένες από το ΝΔΜ, είναι ο απόλυτος στόχος αυτής της παγκόσμιας επανάστασης του δημόσιου μάνατζμεντ.

Κεντρικός είναι ο ρόλος που διαδραματίζουν οι διεθνείς οργανισμοί στην προώθηση των μεταρρυθμίσεων του ΝΔΜ (OECD, 1993). Συμμετέχουν ενεργά με τη σχεδίαση των κατάλληλων μεταρρυθμιστικών πολιτικών, ενισχύοντας την ορθή εφαρμογή τους και υποκινώντας τις χώρες-μελή, για συνεχή εκσυγχρονισμό και ανάπτυξη.

Επιπρόσθετα, λειτουργούν ως συντονιστές στο σχεδιασμό των αντίστοιχων εθνικών πολιτικών, παράλληλα με τον παραδοσιακό, ελεγκτικό τους ρόλο. Από τις βασικές αρχές των οργανισμών αποτελεί η αντίληψη ότι, δεν μπορεί να υπάρξει οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη, χωρίς τη συνδρομή των διοικητικών μεταρρυθμίσεων.

Οι οικονομικές εκθέσεις για την οικονομική κατάσταση των χωρών-μελών του οργανισμού, διαθέτουν συμβουλευτικό χαρακτήρα και αποτελούν ισχυρό κίνητρο, για τη λήψη μέτρων από τις κυβερνήσεις (OECD, 2000).

Παράλληλα, μέσα από τους διεθνείς οργανισμούς προωθείται η στενή συνεργασία μεταξύ των κυβερνήσεων, των ιδιωτικών επιχειρήσεων, των ακαδημαϊκών, των μη κυβερνητικών και εθελοντικών οργανώσεων και των διαφόρων επιπέδων και οργάνων διοίκησης. Με αυτό τον τρόπο, αντιμετωπίζεται ουσιαστικά η έλλειψη επικοινωνίας και τοποθετείται ως άμεσος στόχος, η από κοινού αντιμετώπιση των σύγχρονων δημόσιων προβλημάτων (Dunleavy & Hood 1994).

Στη σημερινή παγκοσμιοποίηση της κοινωνίας, η σύγκλιση και η συνεργασία των διοικήσεων, αποτελεί προτεραιότητα για την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη των χωρών (Pollit, 2006). Οι διεθνείς οργανισμοί μπορούν να συμβάλλουν προς το σκοπό αυτό, μεταφέροντας τεχνογνωσία, κατά το σχεδιασμό και την εφαρμογή των πολιτικών.

Οι συστάσεις και οι υποδείξεις που υπαγορεύονται στις εκθέσεις των διεθνών οργανισμών, δεν εφαρμόζονται από τις κυβερνήσεις με το ρυθμό και την ένταση που τους συστήνεται (OECD, 2000). Ωστόσο, τα τελευταία χρόνια καταγράφεται ολοένα μεγαλύτερη επιθυμία των εθνικών διοικήσεων να συμμετέχουν στις ομάδες εργασίας και στα προγράμματα των οργανισμών, γεγονός που επιβεβαιώνει τη δράση τους.

Η Ε.Ε. ενισχύει τη συντονισμένη δραστηριότητα των κοινοτικών οργάνων, για τη προώθηση των μεταρρυθμίσεων, με σκοπό την καθιέρωση ενός ευρωπαϊκού μοντέλου λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών (Ridley, 1996).

Επιχειρείται η διαμόρφωση ενός μοντέλου διοικητικής μεταρρύθμισης, που θα αφομοιώνει τα θετικά στοιχεία που προάγει το ΝΔΜ και τα πρότυπα της αγοράς, προσαρμοσμένα στις πολιτισμικές ιδιαιτερότητες της κάθε χώρας. Παράλληλα, δίνεται βάρος στο ρόλο των θεσμών και την ιδιαίτερη κουλτούρα της κάθε χώρας.

Η μελέτη των εξελίξεων που λαμβάνουν χώρα στην Ισπανία, σχετικά με την ανάπτυξη του ΝΔΜ, θα είναι χρήσιμη για να κατανοήσουμε καλύτερα τα προβλήματα στην εφαρμογή των πεποιθήσεων του ΝΔΜ, σε γραφειοκρατικά δομημένα συστήματα. Παράλληλα, η περίπτωση της Ισπανίας μπορεί αποτελέσει οδηγό για τα μελλοντικά προγράμματα μεταρρύθμισης της Ελληνικής δημόσιας διοίκησης.

Στην Ισπανική περίπτωση είναι σημαντικό να εκτιμηθεί η επίδραση της κουλτούρας κατά την εφαρμογή των αρχών του ΝΔΜ. Είναι εμφανές ότι η λήψη των ίδιων μέτρων και πρωτοβουλιών, οδηγούν σε διαφορετικά αποτελέσματα σε κάθε χώρα. Κατά αντίστοιχο τρόπο, η κουλτούρα και οι θεσμοί παράγουν διαφορές στον

τρόπο επιλογής των αξιωμάτων του ΝΔΜ, της μεθόδου εφαρμογής, του συστήματος ελέγχου και της αποτίμησης τους.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

2. Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ στην Ισπανική Δημόσια Διοίκηση

2.1. Διοικητικές Προκλήσεις

Τα τελευταία χρόνια, η Ισπανία έχει μετασχηματιστεί από ένα έντονα κεντρικά διοικούμενο κράτος, σε ένα πολιτικά αποκεντρωμένο δημοκρατικό κράτος (Alba, 1997). Η αποκέντρωση ενθαρρύνθηκε με την εισαγωγή του συστήματος τριών επιπέδων διοίκησης. Το όλο κράτος χωρίζεται σε περιοχές, ή Αυτόνομες Κοινότητες και υποδιαιρείται σε επαρχίες και δήμους, που μαζί απαρτίζουν το τοπικό διοικητικό επίπεδο. Οι αρμοδιότητες που ανατίθενται σε κάθε Αυτόνομη Κοινότητα ποικίλουν περιστασιακά, ανάλογα με τους ατομικούς διακανονισμούς μεταξύ της περιοχής και του κεντρικού κράτους.

Το κίνημα μεταρρύθμισης που δραστηριοποιήθηκε στην Ισπανία εστιάστηκε κυρίως στη δόμηση αποκεντρωμένων και δημοκρατικών διοικητικών μηχανισμών (OECD, 1997). Ολόκληρη η διοικητική οργάνωση αναθεωρήθηκε σε τοπικό, περιφερειακό και κεντρικό επίπεδο, ώστε να κατανεμηθούν οι αρμοδιότητες μεταξύ των διαφόρων επιπέδων ιεράρχησης. Από την σημερινή προοπτική απεικόνιση, οι προσπάθειες αποκέντρωσης έχουν στεφθεί σε κάποιο βαθμό με επιτυχία.

Κατά τη δεκαετία του '70, ο δημόσιος τομέας της Ισπανίας είχε συρρικνωθεί σε σύγκριση με τις άλλες χώρες του OECD και εμφάνιζε αστάθεια (MPA, 2000). Παρουσίαζε σημαντικές ελλείψεις στις υποδομές και περιορισμένες δραστηριότητες στα πεδία της αναδιανομής του πλούτου, της κοινωνικής πρόνοιας, της υγείας, της εκπαίδευσης, των κοινωνικών και πολιτιστικών υπηρεσιών.

Η Ισπανική δημόσια διοίκηση σε μια προσπάθεια βελτίωσης των υπηρεσιών εφήρμοσε διάφορες πρακτικές, προγράμματα και δράσεις στη λογική του ΝΔΜ. Μάλιστα επισημαίνεται ότι, η Ισπανική εμπειρία από τις εφαρμογές του ΝΔΜ, δεν διαφοροποιείται σε μεγάλο βαθμό από την εμπειρία των άλλων κρατών.

Ωστόσο, ενώ οι Pollitt & Summa, H. (1997), παρουσιάζουν τη μεταρρύθμιση στο Βρετανία και ΗΠΑ να πραγματοποιείται σε εκτεταμένο βαθμό, ο Alba C. (1997) αναφέρει ότι, στην Ισπανία δεν έχει υπάρξει κανένα είδος ολοκληρωμένου συνόλου αρχών ή σχεδίου μεταρρυθμίσεων, αλλά περισσότερο ένα είδος απομονωμένων πρωτοβουλιών.

Από την άλλη πλευρά αυτό δεν σημαίνει ότι, μόνο το σύνολο των μεταρρυθμιστικών αρχών και κανόνων μπορεί να παρέχει ευδιάκριτες αλλαγές (Hood & Peters, 2004). Όταν αναλαμβάνονται πρωτοβουλίες για την εφαρμογή των αρχών του ΝΔΜ, δεν επιδιώκεται η εφαρμογή ενός ενιαίου πακέτου μεταρρυθμιστικών αρχών, παρά μόνο συγκεκριμένης εστίασης μέτρα. Αυτό συμβαίνει είτε γιατί το μοντέλο που υιοθετείται έχει αναμιχθεί με τις αρχές και τις εθνικές παραδόσεις άλλων χωρών, είτε γιατί δεν ταιριάζει απόλυτα με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της κάθε χώρας.

Για παράδειγμα, το σκανδιναβικό μοντέλο παρουσιάζεται ως η ενδιάμεση περίπτωση μεταξύ του Άγγλο-Αμερικανικού μοντέλου και των γραφειοκρατικών δομών (Schwartz, 1994). Το φαινόμενο της αποσπασματικής χρήσης των αρχών του ΝΔΜ παρατηρείται και στις άλλες Νότιες Ευρωπαϊκές χώρες με παραδοσιακές γραφειοκρατικές δομές (όπως η Γαλλία, η Ιταλία, η Πορτογαλία και η Ελλάδα), όπου κυρίως οι εξωτερικές πιέσεις της Ε.Ε. και των άλλων διεθνών οργανισμών (OECD, ΔΝΤ), ενθαρρύνουν την εισαγωγή των αρχών του ΝΔΜ.

2.2. Χαρακτηριστικά Ισπανικής Δημόσιας Διοίκησης

Ο γραφειοκρατικός τρόπος στην οργάνωση της δημόσιας διοίκησης στην Ισπανία, διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο στην εφαρμογή του υποδείγματος του ΝΔΜ (Peters, 2008). Ο συγγραφέας υποστηρίζει ότι η Ισπανική περίπτωση αποτυπώνει το γεγονός ότι μια επιφανειακή προσέγγιση μπορεί να οδηγήσει σε παρερμηνεία του σκοπού των μεταρρυθμίσεων.

Αυτό συμβαίνει επειδή οι μεταρρυθμίσεις και οι παραδοσιακές δομές, μπορούν να επικαλύψουν το ένα το άλλο, χωρίς την προώθηση πραγματικών αλλαγών. Τα χαρακτηριστικά των αλλαγών που προκαλούνται από τις αρχές του ΝΔΜ στους κυβερνητικούς οργανισμούς, είναι δύσκολο να προσαρμοστούν σε νομικίστικα και γραφειοκρατικά μοντέλα, που βασίζονται στο διοικητικό δίκαιο (Alba, 1997).

Στην ίδια κατεύθυνση ο Guyomarch, (1999) ισχυρίζεται ότι, η Ισπανική δημόσια διοίκηση αποτελεί ένα γραφειοκρατικά ιεραρχημένο μοντέλο διοίκησης, που βασίζεται στη συμμόρφωση με τη νομιμότητα. Συνεπώς, οτιδήποτε σχετίζεται με τη δημόσια διοίκηση, συμπεριλαμβανομένου του μάνατζμεντ, υπόκειται σε τύπους και κανονισμούς (νόρμες, κανονισμούς, νομοθετήματα) ή σε παρεμβάσεις του νομοθέτη.

Ο ίδιος συγγραφέας υποστηρίζει ότι, σε γραφειοκρατικά πρότυπα οργάνωσης των δημόσιων υπηρεσιών, οι προσπάθειες ενσωμάτωσης συνθηκών ανταγωνισμού και αξιολόγησης της απόδοσης, πραγματοποιείται με πολύ αργούς ρυθμούς. Οι βασικές τεχνικές ιδιωτικού μανάτζμεντ που σχετίζονται με τον ανταγωνισμό, την ταχύτητα αντίδρασης, την αποτελεσματικότητα, την ατομική υπευθυνότητα και την ανταπόκριση στις απαιτήσεις των πολιτών, οφείλουν να διέλθουν από τη νομιμοποίηση του κράτους για να εφαρμοσθούν.

Κατά αντιστοιχία, σε γραφειοκρατικά πρότυπα οργάνωσης υπάρχει ανακολουθία μεταξύ του μεταρρυθμιστικού σχεδιασμού και της εφαρμογής των προγραμμάτων (Albi *et al.*, 2000). Η Ισπανική δημόσια διοίκηση, πρέπει να αλλάξει κατεύθυνση, από μια κουλτούρα που βασίζεται στη νομότυπη αρχή, προς την εστίαση στα αποτελέσματα και τις εκροές.

Συνεχίζοντας αναφέρουν ότι, το Ισπανικό διοικητικό μοντέλο παρέχει στους μανάτζερ ανεπαρκή αυτονομία για τη λήψη αποφάσεων και δεν προωθεί την υπευθυνότητα. Υπάρχουν πολλοί παγιωμένοι νομικοί έλεγχοι, έλλειψη εκπαιδευμένου προσωπικού με διευθυντικές δεξιότητες, έλλειμμα ταύτισης μεταξύ προγραμμάτων, προϋπολογισμού και αποδόσεων τμημάτων γραμμής, έλλειψη λειτουργικών αντικειμενικών στόχων και δεικτών και απουσία χρήσης των αρχών λογιστικής κόστους.

Έτσι, ενώ πολλές από τις πρωτοβουλίες ΝΔΜ, εμφανίζονται από κοινού στην Ισπανία και τις άλλες δυτικές χώρες, οι αλλαγές στην Ισπανία δεν υπήρξαν ουσιαστικές (Kickert, 1996). Ο ξεκάθαρος πολιτικός προσδιορισμός, που σημειώθηκε στη Βρετανία και τις ΗΠΑ, κατά την εφαρμογή των επιτυχημένων μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων, απουσιάζει από την περίπτωση της Ισπανίας.

2.3. Αναδιάρθρωση του Διοικητικού Συστήματος

Τις τελευταίες δύο δεκαετίες η Ισπανία έχει μετακινηθεί από ένα σύστημα υψηλού συγκεντρωτισμού, σε ένα αποκεντρωμένο σύστημα με κεντρική, περιφερειακή και τοπική κυβέρνηση (Alba, 1997). Η Ισπανία μπορεί να θεωρηθεί περιφερειακό κράτος, όπου η διοίκηση λειτουργεί περισσότερο σαν ομοσπονδία και όχι ως κεντρικό κράτος. Υπάρχουν 17 αυτόνομες κοινότητες ή αυτό-διοικούμενες περιοχές, οι οποίες διαχειρίζονται μεγαλύτερο από το 35%, των συνολικών δαπανών του δημόσιου τομέα.

Η κεντρική κυβέρνηση διατηρεί τον ευρύτερο διοικητικό έλεγχο, που αφορά τη διαμόρφωση πολιτικών και την εφαρμογή αυτών σε πεδία, όπως είναι η εξωτερική πολιτική, η ασφάλεια (αστυνομία και ένοπλες δυνάμεις), η δημοσιονομική και νομισματική πολιτική (με την επίβλεψη της Ε.Ε.), τα προνόμια κοινωνικής ασφάλισης, οι υποδομές (εθνικοί οδοί και σιδηρόδρομος, λιμάνια και ακτές) και το νομικό σύστημα.

Αντίστοιχα σε άλλες περιοχές, όπως είναι η υγεία και το εκπαιδευτικό σύστημα, τα δημόσια έργα, η αγροτική ανάπτυξη, η προστασία του περιβάλλοντος, η περιφερειακή ανάπτυξη, η κοινωνική αρωγή κ.α., η κεντρική κυβέρνηση παραμένει ο γενικός διαμορφωτής των πολιτικών, διασφαλίζοντας ότι επιτυγχάνονται τα ελάχιστα επίπεδα (στάνταρτ) λειτουργίας και απόδοσης.

Η εφαρμογή των πολιτικών σε τοπικό επίπεδο είναι ευθύνη της περιφερειακής κυβέρνησης και των οργάνων της, ενώ οι υπηρεσίες που παρέχονταν από τις Ισπανικές τοπικές κυβερνήσεις είναι παρόμοιες με εκείνες που παραδίδονται σχεδόν σε όλες τις πόλεις της Ε.Ε. Ωστόσο, μόνο οι μεγαλύτεροι δήμοι συμμετέχουν στην παροχή υπηρεσιών υγείας και εκπαίδευσης και βρίσκονται κάτω από την ευθύνη και την επίβλεψη της περιφερειακής κυβέρνησης (Araujo, 2002).

Όπως ισχυρίζεται ο Kickert, αντίστοιχο σύστημα με αυτό που εφαρμόστηκε στο Ηνωμένο Βασίλειο, τη δεκαετία του '80, υπήρξε η δημιουργία των "Αυτόνομων Κοινοτήτων" ή των διακριτών αρχών, με τη συγκέντρωση και ενοποίηση πολλών δήμων, προκειμένου να διεκπεραιώσουν την παράδοση των τοπικών υπηρεσιών (Kickert, 1996).

Ωστόσο, η ενοποίηση των δημοτικών διαμερισμάτων και η εδαφική εκχώρηση αρμοδιοτήτων στοχεύει περισσότερο στην ικανοποίηση των απαιτήσεων των πολιτών σε συγκεκριμένες περιοχές, παρά σε μια αναζήτηση για μεγαλύτερη αποδοτικότητα και ευελιξία στην παροχή των δημοσίων υπηρεσιών (Alba, 1997). Έχει πολιτικές προελεύσεις και συνεπώς σχετίζεται ελάχιστα με τις αρχές του ΝΔΜ, ενώ ελάχιστα έχει αποφέρει από την εφαρμογή της.

Επιπρόσθετα, σχεδόν σε όλες τις περιπτώσεις, οι νέες τοπικές διοικήσεις έχουν αναπαράγει γραφειοκρατικές δομές κεντρικού επιπέδου, καθιστώντας το ακόμη πιο δύσκολο να ενσωματώσουν αλλαγές, καθώς κάθε περιοχή διαθέτει αυτονομία στην οργάνωση της διοίκησης (Peters, 2008).

2.4. Διάκριση και Οριοθέτηση Αρμοδιοτήτων

Με τη χρήση των ιδεολογιών του ΝΔΜ, μέσω της αντιπροσώπευσης και της ανάθεσης έργου, αναζητείτε ο διαχωρισμός του φορέα διαμόρφωσης πολιτικών, από τον εκτελεστικό φορέα (Pollit, 2006).

Ο διαχωρισμός αυτός αποτελεί ένα κομβικό ζήτημα για τις δομικές μεταρρυθμίσεις στην Ισπανία. Αφορά την οργάνωση και λειτουργία του κρατικού μηχανισμού, ώστε να αναδιοργανωθεί η κεντρική κυβερνητική δημόσια διοίκηση, που αποτελείται από ένα μεγάλο αριθμό από αυτόνομα δημόσια όργανα.

Τη δεκαετία του '80 υπήρχαν 290 αυτόνομα δημόσια όργανα, τα οποία μειώθηκαν στα 138, σε διάστημα 20 ετών (Alba, 1997). Υπολογίζοντας αυτά τα μεγέθη στο βαθμό της γεωγραφικής αποκέντρωσης (35% στη περιφέρεια και 13,5% στους δήμους), καταλήγει στο συμπέρασμα ότι, στην Ισπανία υπάρχει αρκετά υψηλός βαθμός εκχώρησης και μεταβίβασης εξουσίας.

Ωστόσο, ενώ πραγματοποιήθηκε γεωγραφική αποκέντρωση δεν συνέβη και διευθυντική αποκέντρωση στα τμήματα γραμμής και τους διευθυντές μεσαίου επιπέδου. Ομοίως, δεν καθορίστηκαν τα όρια αρμοδιοτήτων, το οποίο αποτελεί κομβικό σημείο των μεταρρυθμίσεων. Τα αυτόνομα δημόσια σώματα δημιουργήθηκαν πριν από τη δημιουργία του κράτους πρόνοιας της Ισπανίας και δεν σχετίζονται με τις διευθυντικές μεταβιβάσεις αρμοδιοτήτων, τη διοίκηση με βάση τα αποτελέσματα ή τη βελτίωση των σχεδίων αποδοτικότητας.

Η χρήση της αντιπροσώπευσης, αποτελεί το κορμό των μεταρρυθμίσεων του ΝΔΜ και κεντρικό σημείο αποτελεί η λειτουργική σχέση ανάμεσα στα κεντρικά τμήματα και τις υπηρεσίες (Rhodes, 1987). Επιπλέον, η κεντρική υπόθεση που θεμελιώνει τις υπηρεσίες, είναι η απόσταση ανάμεσα στην πολιτική και το μάνατζμεντ.

Οι εκχωρήσεις ανά περιοχή αφορούν τη μεταβίβαση εξουσίας στα στελέχη που βρίσκονται κοντά στους χρήστες των δημόσιων υπηρεσιών και η αποσυμφόρηση τους από τη κεντρική διοίκηση, με τη δημιουργία υπηρεσιών που είναι υπεύθυνες για την εφαρμογή των δημόσιων προγραμμάτων.

Για την Ισπανική περίπτωση ο Alba C. (1997) σημειώνει ότι, υπάρχει διοικητικό προσωπικό, αλλά όχι επαρκή διευθυντικά στελέχη, τα οποία να διαθέτουν τις ικανότητες για τον καθορισμό των αρμοδιοτήτων μεταξύ των τριών επιπέδων διοίκησης.

Ωστόσο, οι πρωτοβουλίες αυτές προσανατολίζονται στο να δώσουν στους οργανισμούς και τους διευθυντές μεγαλύτερη ελευθερία για τη λήψη των λειτουργικών αποφάσεων και την καλύτερη διαχείριση των πόρων. Ως αντάλλαγμα, οι οργανισμοί και οι διευθυντές είναι περισσότερο άμεσα υπεύθυνοι για τα αποτελέσματα.

Ένα παράδειγμα τοπικής μεταρρύθμισης αποτέλεσε η χρήση των διευθυντικών στελεχών πόλεων (Albi, *et al.*, 2000). Οι αρμοδιότητες που κατείχαν τα διευθυντικά στελέχη πόλης αφορούσαν στη διαχείριση ανθρώπινων και χρηματοοικονομικών πόρων και είχαν άμεση εξουσία στη λήψη αποφάσεων.

Ωστόσο, αυτού του είδους η επαγγελματική διοίκηση, των ανώτερων θέσεων της δημόσιας διοίκησης, πυροδότησε τις αντιδράσεις των δημοτικών συμβουλίων. Ο λόγος είναι εμφανής, καθώς τα στελέχη πόλης αποτέλεσαν απειλή για τις αρμοδιότητες των συμβουλίων, τα οποία εκλέγονται και έχουν τον έλεγχο των υπηρεσιών.

2.5. Σχέσεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα

Οι μεταρρυθμίσεις με βάση την ιδεολογία του ΝΔΜ στην Ισπανία κατά τον Peters (1997), στόχευαν μεταξύ άλλων να περιορίσουν τα όρια του κράτους και να ελαττώσουν τη δημόσια σπατάλη, κάτι αντίστοιχο με το μοντέλο που εφήρμοσαν οι ΗΠΑ και η Βρετανία.

Το μοντέλο των Συμπράξεων Δημοσίου-Ιδιωτών χρησιμοποιούνταν για δεκαετίες σε διευθυντικές υπηρεσίες στην Ισπανία (Pina & Torres, 2001). Για παράδειγμα, οι οικογένειες στην Ισπανία είχαν το δικαίωμα να επιλέξουν ανάμεσα στη δωρεάν εκπαίδευση για τα παιδιά τους, στα δημόσια σχολεία ή από την πλειοψηφία των ιδιωτικών σχολείων, στα οποία είχαν υπογραφεί ειδικές συμφωνίες με το κράτος. Στο πεδίο της υγείας, οι δημόσιοι υπάλληλοι μπορούσαν να επιλέξουν ανάμεσα στην Εθνική Υπηρεσία Υγείας ή μια σειρά από προεπιλεγμένα ιδιωτικά κέντρα υγείας, χωρίς χρέωση.

Ωστόσο, όπως επισημαίνει ο Alba C. (1997), τα ανωτέρω μέτρα δεν μπορούν να θεωρηθούν μεταρρυθμίσεις τύπου αγοράς, τα οποία εστιάζουν στην εισαγωγή του ανταγωνισμού στην Ισπανική εκπαίδευση και υγεία, καθώς υπήρξαν περισσότερο ένας τρόπος χρηματοδότησης του ιδιωτικού τομέα από το κρατικό προϋπολογισμό.

Σε τοπικό επίπεδο παρατηρεί ότι η Ισπανική νομοθεσία επέτρεπε την ανάθεση των δημόσιων υπηρεσιών των τοπικών αυτοδιοικήσεων, σε ιδιωτικούς φορείς. Η αναβάθμιση έγινε με τη θέσπιση νόμου για τη σύναψη δημόσιων συμβολαίων, η οποία προσαρμόστηκε για να συμβαδίζει με την κοινοτική νομοθεσία.

Για δεκαετίες οι Ισπανικοί δήμοι παρέχουν υπηρεσίες κάτω από το καθεστώς των δημοσίων - ιδιωτικών συνεταιρισμών (Trosa & Williams, 1995). Το φαινόμενο αυτό είναι αποτέλεσμα του χαμηλού προϋπολογισμού για δημόσιες δαπάνες, γεγονός που καθιστά μη ικανοποιητικά τα επίπεδα των δημόσιων υπηρεσιών για τους πολίτες. Κατά αυτό τον τρόπο ανατίθενται σε φορείς του ιδιωτικού τομέα, ενώ οι τοπικές κυβερνήσεις διατηρούν τον έλεγχο της αποτελεσματικότητας και της ποιότητας των υπηρεσιών που προσφέρονται.

Ωστόσο, η απουσία αξιολόγησης των αποτελεσμάτων στην παροχή των δημόσιων υπηρεσιών αποτρέπει, σε όλες σχεδόν τις περιπτώσεις, τη χρήση συγκριτικών μέσων, με την απόδοση άλλων αρχών ή ιδιωτικών φορέων, που προσφέρουν ανάλογες υπηρεσίες (Peters, 2008).

Μια άλλη διάσταση για τις συμπράξεις του δημοσίου με τον ιδιωτικό τομέα, αφορά τις ιδιωτικές χρηματοοικονομικές πρωτοβουλίες, οι οποίες χρησιμοποιήθηκαν για να προσελκύσουν κεφάλαια του ιδιωτικού τομέα για την υλοποίηση κρατικών έργων.

Τέτοιας μορφής συμπράξεις και συνεργασίες μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών φορέων χρησιμοποιήθηκαν στην Ισπανία σε δημόσια έργα υποδομών (π.χ. εθνικοί αυτοκινητόδρομοι, σήραγγες κ.α.) μέσα από την υλοποίηση "έργων" (projects). Με την ολοκλήρωση των έργων αυτών οι χρήστες πληρώνουν τέλη και φόρους (διόδια), απευθείας στον ιδιώτη κατασκευαστή για ένα συμφωνημένο χρονικό διάστημα (Pina & Torres, 2001).

2.6. Μεταρρυθμίσεις Χρηματοοικονομικού Μάνατζμεντ

Μεταρρυθμιστικά μέτρα με βάση τις αρχές του ΝΔΜ, αποτελούν τα προϋπολογιστικά συστήματα και η διοικητική λογιστική για τον έλεγχο των παραχωρηθέντων υπηρεσιών (Van Helden, 2005). Μεγάλη είναι η συνεισφορά της λογιστικής και του προϋπολογισμού στις αλλαγές, καθώς ένα από τα στοιχεία τα οποία χρησιμοποιήθηκαν για τον έλεγχο της εργασίας, είναι οι νέες τεχνολογίες και οι στοιχειώδεις αρχές της λογιστικής.

Η διάκριση του Ισπανικού δημοσίου τομέα έχει διευκολυνθεί από τη διοικητική λογιστική και την υιοθέτηση μέτρων απόδοσης, τα οποία θα πρέπει να ενισχύουν τη διαφάνεια και να διατηρούν αποκεντρωμένες λογιστικές υπηρεσίες (Ongaro, 2008).

Το μοντέλο της διοικητικής λογιστικής δίνει τη δυνατότητα υπολογισμού και καταγραφής της απόδοσης, σε μετρήσιμα και υπολογίσιμα μεγέθη, όπως είναι το συνολικό κόστος των κυβερνητικών προγραμμάτων και των δραστηριοτήτων. Επιπλέον, διευκολύνει την ανάλυση πιο συγκεκριμένων πληροφοριών, όπως το κόστος ανά προϊόν/υπηρεσία. Αλληλένδετη σχέση με την εκχώρηση αρμοδιοτήτων κατέχει και η ενδυνάμωση της υπευθυνότητας και της χορήγησης αμοιβών, ανάλογα προς την απόδοση (Lapsley, 1999).

Τα διοικητικά και δημοσιονομικά μέτρα που ελήφθησαν στα τέλη της δεκαετίας του '90, αναμόρφωσαν τις χρηματοοικονομικές αναφορές. Οδήγησαν στην ενοποίηση των ετήσιων λογαριασμών σε κεντρικό επίπεδο και τη λογιστική πληροφόρηση της κεντρικής κυβέρνησης.

Ωστόσο, τα λογιστικά προγράμματα που χρησιμοποιήθηκαν στην Ισπανική περίπτωση, παρέχουν συγκεκριμένους δείκτες απόδοσης, στην ετήσια αναφορά του προϋπολογισμού, αλλά μόνο για σκοπούς πληροφόρησης. Αυτό συμβαίνει καθώς δεν συνδέονται με υπηρεσίες ή οποιουδήποτε τύπου κέντρα αρμοδιοτήτων, με συνέπεια τα αποτελέσματα να μην αξιολογούνται (Alba, 1997).

Κατά τον τρόπο αυτό, τα προϋπολογιστικά προγράμματα δεν επιφέρουν καμία αλλαγή στον τρόπο οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης. Παρά τα ανωτέρω, ο Ongaro (2008) συμπεραίνει ότι στην Ισπανία οι λογιστικές μεταρρυθμίσεις δεν συνοδεύτηκαν από αλλαγές στις διοικητικές μεθόδους.

Η εισαγωγή της διοικητικής λογιστικής σε όλα τα επίπεδα της Ισπανικής διοίκησης, αποτέλεσε ένα αξιόλογο μέτρο, για την ενίσχυση της διαφάνειας, δεν προσέφερε όμως μεγάλες βελτιώσεις στη διαχείριση και τον έλεγχο, επειδή το παραδοσιακό γραφειοκρατικό σύστημα χρηματοοικονομικής διαχείρισης, έχει καταφέρει να διατηρηθεί.

Συνεπώς, ένα σύστημα το οποίο προσανατολίζεται στη μέτρηση των εισροών, ενθαρρύνει τη διοίκηση στην ακέραια εφαρμογή των νόμων, παρά στην εφαρμογή πολιτικών με βάση τα αποτελέσματα (Lapsley, 1999).

Η εφαρμογή της διοικητικής λογιστικής στην Ισπανία είναι από τις αλλαγές «κλειδιά» στη διατήρηση του χρηματοοικονομικού ελέγχου. Ωστόσο, αποτελεί καλό

παράδειγμα του πως μεμονωμένες αλλαγές, εμφανίζονται ανεπαρκείς εάν δεν αποτελέσουν μέρος μιας ομάδας από συνεκτικές μεταρρυθμίσεις, που θα ενθαρρύνουν την αποτελεσματική αναμόρφωση.

2.7. Μεταρρυθμίσεις Εργασιακών Σχέσεων

Στις Νότιες Ευρωπαϊκές και Γερμανικά ομιλούμενες χώρες, το μοντέλο της δημόσιας διοίκησης επιτρέπει την πλειοψηφία των εργαζομένων στο δημόσιο τομέα, να έχουν την ιδιότητα του μόνιμου υπαλλήλου (Christensen & Lægreid, 2001). Κατά συνέπεια δεν επηρεάζονται από τους νόμους της αγοράς εργασίας, αλλά υπάγονται στους δικούς τους κανονισμούς.

Ένα ιδιαίτερο χαρακτηριστικό στοιχείο της Ισπανικής δημόσιας διοίκησης είναι η οργάνωση της σε συλλογικά όργανα, με ειδικά καθήκοντα (Torres & Pina, 2002). Τα όργανα αυτά απαρτίζονται από ομάδες δημόσιων στελεχών, με ομοιογενείς ειδικότητες. Αυτές οι ομάδες επιστρατεύονται μέσα από μεθόδους στελέχωσης προσωπικού και εκπαιδεύονται, ώστε να καταλάβουν θέσεις, που σχετίζονται με τα χαρακτηριστικά του συλλογικού οργάνου.

Το φαινόμενο αυτό κατά τους συγγραφείς εμπεριέχει υψηλό βαθμό χαρακτηριστικών γραφειοκρατίας του επαγγέλματος και οδηγεί στη διαίρεση των διοικητικών κλιμακίων σε αυτόνομα, ξεχωριστά τμήματα. Έτσι το διοικητικό μοντέλο καθίσταται δυσκίνητο, για την ενσωμάτωση με επιτυχία των αρχών του ΝΔΜ.

Ο Rhodes (1997), υποστηρίζει ότι η επιβολή της πολιτικής εξουσίας με μέσα, όπως ο διορισμός μη μόνιμων δημοσίων υπαλλήλων, σε ανώτερες διευθυντικές θέσεις υπηρεσιών και η χαλιναγωγή των εργατικών σωματείων των δημοσίων υπηρεσιών, χρησιμοποιήθηκαν σε μεγάλο βαθμό στις επιτυχημένες μεταρρυθμίσεις ΝΔΜ της Βρετανίας και των ΗΠΑ.

Στην Ισπανία, ωστόσο, οι πολιτικές και η στρατηγική των δημοσίων υπηρεσιών, καθορίζεται σε συνεργασία με τα εργατικά συνδικάτα μέσα από διαβουλεύσεις (Lo Schiavo, 2000). Η διαπραγματευτική δύναμη των δημοσίων υπαλλήλων, των επαγγελματικών δικαιωμάτων και των πολιτικών προσωπικού, καθορίζουν την πορεία των διαπραγματεύσεων και τις τελικές αποφάσεις.

Επιπρόσθετα, στην Ισπανική δημόσια διοίκηση, είναι εφικτό να επιστρατεύσει ανώτερα εκτελεστικά στελέχη, από χώρους εκτός δημόσιας διοίκησης

(Ongaro, 2008). Ωστόσο, οι θέσεις αυτές δεν είναι ανοικτές στην ελεύθερη αγορά και η τελική απόφαση λαμβάνεται από τους κυβερνητικούς παράγοντες. Αυτοί έχουν την άμεση αρμοδιότητα και επιστρατεύουν, χωρίς την ύπαρξη διαδικασίας ανοικτής επιλογής.

Από την άλλη πλευρά, οι Pollitt & Summa (1997), ισχυρίζονται ότι οι πρωτοβουλίες με βάση τις αρχές του ΝΔΜ, οδηγούν στην αλλαγή της κουλτούρας και στο "άνοιγμα" των επαγγελματιών των δημοσίων υπηρεσιών σε όλα τα επίπεδα.

2.8. Σχέσεις Κράτους-Πολιτών

Η προσέγγιση της προστασίας των συμφερόντων των καταναλωτών, σχετίζεται με την αύξηση της ενημέρωσης και πληροφόρησης (Ridley, 1996). Η πληροφόρηση αυτή αφορά στα επίπεδα και στα πρότυπα των υπηρεσιών που παρέχονται στους πολίτες, καθώς και στην ελευθερία να διατυπώνουν απόψεις, έχοντας ως βάση αυτές τις πληροφορίες.

Χαρακτηριστικά, στο Ηνωμένο Βασίλειο έχουν ενεργοποιηθεί ομάδες καταγραφής των προσδοκιών των πολιτών, ως προς την απόδοση των δημοσίων οργάνων (Goldsmith & Page, 1997). Οι προσδοκίες αυτές λαμβάνουν τη μορφή των καταστατικών των πολιτών (citizens charters), με βάση τα οποία ορίζονται σαφή πρότυπα των υπηρεσιών, που πρέπει να παρέχονται από τις δημόσιες υπηρεσίες.

Τα καταστατικά των πολιτών εκφράζουν τους αντικειμενικούς στόχους των οργανισμών, με όρους επιπέδου ποιότητας υπηρεσιών (Lo Schiavo, 2000). Δεν έχουν νομική υπόσταση, καθώς η αποζημίωση είναι πρωτίστως πολιτική, παρά νομική.

Μοντέλα ποιότητας και καταστατικά πολιτών μπορεί να είναι ιδιαίτερα χρήσιμα και να εμφανίσουν αποτελέσματα, σε ένα σύστημα αμοιβών των δημοσίων υπαλλήλων που είναι μεταβαλλόμενο και εξαρτάται από την απόδοση (Pollitt & Bouckaert 1995). Στην ίδια κατεύθυνση βρίσκεται η θέσπιση μηχανισμών, που παρέχουν τη δυνατότητα αξίωσης αποζημιώσεων από τους πολίτες, στις περιπτώσεις όπου οι παρεχόμενες υπηρεσίες και οι δηλωθείσες υποσχέσεις δεν επιτευχθούν.

Στην Ισπανία, ο πολίτης θεωρείται παραδοσιακά, παθητικός θεατής στην παράδοση των δημόσιων υπηρεσιών (Torres & Pina, 2002). Η εικόνα αυτή αλλάζει τα τελευταία χρόνια στα πλαίσια των μεταρρυθμίσεων του ΝΔΜ.

Υποστηρίζεται από τους συγγραφείς ότι τα καταστατικά δικαιωμάτων των πολιτών (citizens charters), εισήχθησαν στην Ισπανική δημόσια διοίκηση, σε μια

προσπάθεια για συνεχή βελτίωση της ποιότητας των δημόσιων υπηρεσιών, ενθαρρύνοντας τη διαφάνεια και ενδυναμώνοντας τους χρήστες και τους δημοσίους υπαλλήλους. Η δημιουργία των καταστατικών των πολιτών εξαπλώθηκε πολύ γρήγορα στις περιφερειακές και τοπικές κυβερνήσεις και εφαρμόζονται σε διάφορες υπηρεσίες.

2.9. Ανάλυση των Μεταρρυθμιστικών Τάσεων

Στα πλαίσια της ετήσιας έκθεσης του OECD (1997), η Ισπανία παρουσιάζει ιδιαίτερα χαρακτηριστικά στοιχεία και εμφανίζει κοινά οργανωτικά και λειτουργικά σημεία, με τις υπόλοιπες Νότιες Ευρωπαϊκές χώρες. Στο σύνολο τους, ανήκουν σε μια κουλτούρα δημόσιας διοίκησης που βασίζεται στην έντονη νομοθέτηση, την ιεράρχηση και έχουν επηρεαστεί από τις εισαγόμενες δομές του Γαλλικού νομικού μοντέλου.

Παράλληλα, όπως αναλύεται στην έκθεση, όλες οι χώρες της Νότιας Ευρώπης, εκτός της Γαλλίας, δεν συμπεριλαμβάνονται συνήθως σε συγκριτικές μελέτες μεταρρυθμιστικών μοντέλων, καθώς η εφαρμογή των πεποιθήσεων του ΝΔΜ, πραγματοποιείται με αργούς ρυθμούς και με σχετικές δυσκολίες.

Ο Barzelay (2001), αναφέρει ότι οι μεταρρυθμίσεις που έλαβαν χώρα στην Άγγλο-Αμερικάνικη δημόσια διοίκηση, δίνοντας έμφαση στο προσανατολισμό στην ελεύθερη αγορά και τη διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού, παρουσιάζουν σημαντικές αποκλίσεις, από τις μεταρρυθμίσεις των χωρών της νότιας Ηπειρωτικής Ευρώπης. Οι διαφορές έγκειται στο γεγονός ότι οι δεύτερες παρουσιάζουν μεγαλύτερες δυσκολίες στην υιοθέτηση των αξιωμάτων και των αρχών του ΝΔΜ.

Το γεγονός αυτό, οφείλεται στο ότι στις Νότιες Ευρωπαϊκές χώρες οι κοινωνικοί θεσμοί και η κουλτούρα διαθέτουν ισχυρές βάσεις (Ongaro, 2008). Κινητοποιούν πολιτικές και κοινωνικές αντιδράσεις, στις νέες μεταρρυθμιστικές ιδέες του εξωτερικού περιβάλλοντος, καλλιεργώντας ένα κλίμα συνεχούς έντασης και αρνητισμού.

Ο Ongaro ισχυρίζεται ότι, η εφαρμογή των αρχών του ΝΔΜ στην Ισπανία λόγω των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών και της κουλτούρας της χώρας, εμφανίζει διαφορές στον τρόπο υιοθέτησης των αξιωμάτων του ΝΔΜ, από τις Άγγλο-Αμερικανικές χώρες. Το ίδιο συμβαίνει στην εφαρμογή, τον έλεγχο και την

αποτίμηση των αποτελεσμάτων, με διαφορετική κάθε φορά επίδραση στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, σε κάθε χώρα.

Παράλληλα, η εφαρμογή των αρχών του ΝΔΜ στις Άγγλο-Αμερικανικές χώρες είχε ως κύριο στόχο την ελαχιστοποίηση του κρατικού μηχανισμού (Rhodes, 1997). Βασική επιδίωξη αποτέλεσε η προαγωγή των ιδεών του ιδιωτικού τομέα και η ανάδειξη της εμπιστοσύνης των πολιτών, στη λειτουργία της ελεύθερης αγοράς και του ανταγωνισμού στο δημόσιο τομέα.

Στην Ισπανική περίπτωση, το ΝΔΜ δημιουργήθηκε ως μια αντίδραση των πολιτών στον τρόπο λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης και της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών (Torres & Pina, 2002). Η καθιέρωση του υπερβολικά γραφειοκρατικού και ανεπαρκούς συστήματος διοίκησης, που επικάλυπτε αντί να μετασχηματίζει τις δομές και τη μορφή της παραδοσιακής δημόσιας διοίκησης, πυροδότησε τις αρχικές αντιδράσεις.

Οι Ισπανικές κυβερνήσεις, διαμόρφωσαν προγράμματα για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης, με σκοπό να αλλάξουν τη διοικητική εικόνα και όχι τις δομές της (Alba, 1997). Μέχρι κάποιο βαθμό δόθηκε έμφαση στον πελάτη, με τη βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών, την εφαρμογή βραβείων ποιότητας, την οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων και τη χρήση νέων τεχνολογιών πληροφόρησης. Η προώθηση, όμως, των ανωτέρω πρωτοβουλιών επιχειρήθηκε χωρίς την αποξήλωση του γραφειοκρατικού συστήματος.

Κατά συνέπεια, οι Ισπανικές κυβερνήσεις ενδιαφέρθηκαν περισσότερο για την εικόνα της δημόσιας διοίκησης, παρά για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας. Βασική επιδίωξη αποτέλεσε, η απόκρυψη της πολιτικής ατολμίας, για ουσιαστικότερες και βαθύτερες μεταρρυθμίσεις (Ongaro, 2008).

Ωστόσο, στη διαδικασία εφαρμογής των αρχών του ΝΔΜ προτείνεται η συγκέντρωση σε ένα ενιαίο σύνολο, κομβικών θεμάτων και εργαλείων διοίκησης. Τα εργαλεία αυτά πρέπει να είναι περιορισμένα ικανοποιητικά, ώστε να μπορούν να υλοποιηθούν σταδιακά, αλλά την ίδια στιγμή εξίσου σημαντικά, ώστε να μπορούν να παράγουν σημαντικές αλλαγές στις δομές και τις αντιλήψεις (Barzelay, 2001).

Στην Ισπανία, παρόλο που έχουν εφαρμοστεί ιδέες και αντιλήψεις ΝΔΜ, δεν έχουν επιφέρει το σχεδιασμό των πολιτικών και τις εμφανείς αλλαγές στις δομές και τη κουλτούρα του δημόσιου τομέα (Alba, 1997). Οι μεμονωμένες πρωτοβουλίες των διεθνών οργανισμών, έχουν συνεισφέρει μόνο στη δημιουργία πιέσεων, για την εισαγωγή μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων και δομικών αλλαγών.

Η Ισπανική δημόσια διοίκηση έχει αναλάβει πρωτοβουλίες με μεταβιβάσεις αρμοδιοτήτων στην επικράτεια, αλλά δεν έχει καταφέρει να τις συνδυάσει, με την εκχώρηση των διοικητικών αρμοδιοτήτων και των ξεκάθαρων ορίων ευθύνης (Torres & Pina, 2002). Το γεγονός αυτό, καθιστά τις πρωτοβουλίες αυτές, κάτι αντίστοιχο με την εισαγωγή της διοικητικής λογιστικής τη δεκαετία του '80, με καθαρά επιφανειακά αποτελέσματα.

Για την ενσωμάτωση με επιτυχία των μεταρρυθμίσεων ΝΔΜ, μία από τις πιο σημαντικές προκλήσεις για την Ισπανική δημόσια διοίκηση, αποτελεί η αναμόρφωση των δημόσιων οργανισμών (Ongaro, 2008). Στην επιλογή προσωπικού και την εκπαίδευση των δημοσίων υπαλλήλων, διατηρούνται ισχυρές γραφειοκρατικές δομές. Αυτό έχει ως συνέπεια, να παράγονται επαγγελματίες με νομικό παρασκήνιο και με έντονη απροθυμία στην ανάληψη διευθυντικών αποφάσεων και ευθυνών.

Η εισαγωγή των πρωτοβουλιών ποιότητας και των καταστατικών πολιτών, που διαδίδεται σε όλες τις χώρες της Νοτίου Ευρώπης, μπορεί να αποτελέσει ένα βήμα προς την αλλαγή της παραδοσιακής νομικίστικης κουλτούρας, σε μια κουλτούρα, όπου θα απαντώνται οι ανάγκες των πολιτών (Pina & Torres, 2001).

Ακόμη και σε χώρες με αυστηρό νομικό καθεστώς, όπως η Γερμανία, η Γαλλία, η Ιταλία, η Ισπανία, η Πορτογαλία κ.α., οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις προχώρησαν αργά και χωρίς θεαματικά αποτελέσματα (Ongaro, 2008). Επικεντρώθηκαν, όμως προς την ελάφρυνση της δημόσιας διοίκησης, από το ιεραρχικά δομημένο νομικό καθεστώς.

Για το λόγο αυτό είναι αναγκαία η αποβολή του απομονωτισμού και η συνεχής μελέτη της πορείας και των υποδειγμάτων των άλλων χωρών. Αυτό δεν σημαίνει την άκριτη μεταφορά μεμονωμένων λύσεων και προγραμμάτων από το εξωτερικό περιβάλλον, αλλά την λήψη μέτρων που σχετίζονται με τα προβλήματα και μπορούν να προσαρμοστούν στην ιδιαίτερη κουλτούρα της κάθε χώρας (Ridley, 1996).

Κατά αντιστοιχία, η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση πρέπει να δεχθεί τα μηνύματα και να προσαρμοστεί στο νέο παγκόσμιο περιβάλλον. Οφείλει να ακολουθήσει παράλληλη πορεία με τις διοικήσεις των άλλων Ευρωπαϊκών χωρών και να ενταχθεί μέσα στο ανταγωνιστικό περιβάλλον που διαρκώς αλλάζει, επεκτείνει τα όρια του και αποκτά παγκοσμιότητα.

Η Ελληνική δημόσια διοίκηση πρέπει να αξιοποιήσει τα παραδείγματα από τις περιπτώσεις μεταρρυθμίσεων των Ευρωπαϊκών εταίρων της, διερευνώντας το

εξωτερικό παγκόσμιο περιβάλλον, ώστε να απαλλαγθεί από την εσωστρέφεια και τη γραφειοκρατία.

Στο κεφάλαιο που ακολουθεί αναλύεται η εφαρμογή των αρχών και μεθόδων του ΝΔΜ στην Ελληνική δημόσια διοίκηση. Παρουσιάζονται τα διαχρονικά προβλήματα του κρατικού μηχανισμού και γίνεται μια προσπάθεια εντοπισμού λύσεων και προοπτικών, μέσα από το πακέτο μεταρρυθμίσεων του ΝΔΜ.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

3. Η Ελληνική Περίπτωση Διοικητικών Μεταρρυθμίσεων

3.1. Γραφειοκρατικό Μοντέλο Διοίκησης

Η οργανωτική δομή της διοίκησης του κράτους είναι καθοριστικής σημασίας, καθώς αποτελεί το ρυθμιστή των αλλαγών και της ενθάρρυνσης της καινοτομίας (Boyne, 2001). Κατά συνέπεια, η τυποποίηση που παρουσιάζουν οι γραφειοκρατικές δομές της δημόσιας διοίκησης, μειώνει τη δυναμικότητα των δημόσιων οργανισμών για αλλαγή και ευελιξία στις μεταρρυθμίσεις.

Η δημόσια διοίκηση αποτελεί το χώρο όπου εφαρμόζονται οι αρχές και τα προγράμματα της διοικητικής επιστήμης (Μακρυδημήτρης, 1996). Στο πεδίο αυτό επιδιώκεται συνεργασία της δημόσιας διοίκησης με το πολιτικό σύστημα για την αποτελεσματική εφαρμογή των πολιτικών, στα πλαίσια της ευρύτερης στρατηγικής και την ορθή υλοποίηση των αποφάσεων.

Το γραφειοκρατικό μοντέλο, αποτελεί ένα σύστημα διοίκησης, το οποίο λειτουργεί σε συνεχή βάση από εκπαιδευμένους επαγγελματίες, στα πλαίσια καθορισμένων κανόνων (Peters, 2008). Το σύστημα αυτό δίνει έμφαση στις νομοθετικές ρυθμίσεις, ενώ οι διοικητικές δομές παρουσιάζουν έντονη διάκριση ανάμεσα στα στελέχη που διαμορφώνουν τις πολιτικές και τη γραμμή παραγωγής που τις εφαρμόζει.

Η τυποποίηση αναφέρεται στην ύπαρξη επίσημης περιγραφής εργασίας, κανόνων, πολιτικών και διαδικασιών. Η αυξημένη εξάρτηση σε αυτά τα χαρακτηριστικά, αποθαρρύνει τις νέες ιδέες και πρωτοβουλίες, αποτρέπει την ανοικτή πληροφόρηση και επικοινωνία, περιορίζοντας τις καινοτομικές δραστηριότητες (Dunleavy, & Hood, 1994).

Οι γραφειοκρατικοί μηχανισμοί σχεδιασμού είναι αργοί και δυσκίνητοι. Κατά συνέπεια, ο τρόπος λειτουργίας και εκτέλεσης των εργασιών σε γραφειοκρατικούς οργανισμούς, δεν αφήνει περιθώριο στις μονάδες, για πρωτοβουλίες και δικαιοδοσίες, ενώ ταιριάζει περισσότερο σε ανθρώπινο δυναμικό με μειωμένο ενδιαφέρον στην ελευθερία επιλογών και την αυτονομία (Brosnahan, 1999).

Επιπρόσθετα, η υπερβολική συγκέντρωση της εξουσίας λήψης των αποφάσεων, μειώνει την αφοσίωση και τη συμμετοχή του ανθρώπινου δυναμικού (Child, 1993).

Σε μεγάλες δημόσιες γραφειοκρατίες, όπου η παρέμβαση των πολιτικών δυνάμεων σε κάθε δραστηριότητα του κράτους και της κοινωνίας, είναι σχεδόν αδύνατο να εφαρμοστούν αλλαγές χωρίς σκληρή αντιπαράθεση. Επιπλέον, οι συνθήκες είναι ιδιαίτερα ευμετάβλητες για το μάνατζμεντ, ώστε να μπορεί να βασιστεί σε προγράμματα γραφειοκρατικών μηχανισμών, σχέδια και αναφορές ενστάσεων για υψηλού επιπέδου αποφάσεις (Kaboolian, 1998).

3.2. Δομική Οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης

Όπως αναφέρθηκε στο πρώτο κεφάλαιο, η δόμηση του Ελληνικού κράτους, όπως και όλων των Νότιων Ευρωπαϊκών κρατών, έγινε σύμφωνα με τις αρχές του Γαλλικού μοντέλου. Κατά αντίστοιχο τρόπο, η δημόσια διοίκηση της Ελλάδας παρουσιάζει μικρές αποκλίσεις, σε όρους δομών και κουλτούρας από το Γαλλικό συγκεντρωτισμό (Ongaro, 2008).

Οι κρατικές παρεμβάσεις σε όλες τις δραστηριότητες του κοινωνικού, οικονομικού και πολιτικού γίνεσθαι της χώρας, αποτελούν κύριο χαρακτηριστικό της Ελληνικής δημόσιας διοίκησης (Μακρυδημήτρης, 2008). Το γεγονός αυτό, σε συνδυασμό με τις αδυναμίες του κοινωνικού συνόλου να πιέσει και να αντιδράσει, καλλιεργεί φαινόμενα διαφθοράς και ανεπίσημες λειτουργίες του κράτους.

Οι σχέσεις μεταξύ του ιδιωτικού και του δημόσιου τομέα διατηρούνται σε χαμηλά επίπεδα, τόσο σε όρους ανθρώπινου δυναμικού, όσο και σε υποδομές (Papalexandris, 1992). Η Ελληνική δημόσια διοίκηση τείνει να είναι ένα σύστημα, που προωθεί τις επίσημες δομές καριέρας στο δημόσιο τομέα και τη διατήρηση της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων.

Επιπρόσθετα, η πολιτική ανεπάρκεια δεν εξασφαλίζει ότι, η εφαρμογή των προγραμμάτων γίνεται με ομαλό, εξελικτικό τρόπο (Ridley, 1996). Έτσι, τα προγράμματα συνειδητοποιούνται αφού διέλθουν μέσα από διάφορα στάδια διαβούλευσης με τις ομάδες ενδιαφέροντος. Το κλίμα αυτό καλλιεργεί μια γενικότερη δυσπιστία της κοινωνίας απέναντι στους πολιτικό-διοικητικούς θεσμούς.

Από την άλλη πλευρά, ενώ η κεντρική Ελληνική οργανωτική διοίκηση αποτελεί το κυρίαρχο όργανο εξουσίας, παρουσιάζει χαμηλή αποτελεσματικότητα στην καθοδήγηση και την άσκηση ελέγχου (Spanou, 1998).

Οι κρατικές παρεμβάσεις σε κομβικά σημεία της οικονομίας, της διαχείρισης των πόρων και μέσων είναι ελλιπείς. Έτσι, ενισχύεται η πολιτική ανεπάρκεια και η εικόνα του κράτους της αδιαφάνειας αποδίδεται σε οικονομικά συμφέροντα.

Μια απεικόνιση της κατάστασης μπορεί να παρατηρηθεί, από την έλλειψη ενός αυτοματοποιημένου συστήματος κωδικοποίησης των νόμων, το οποίο αφήνει «κενά» στο νομικό σύστημα. Η κατάσταση αυτή ενισχύει την αβεβαιότητα και μειώνει τη διαφάνεια. Έτσι, καλλιεργούνται φαινόμενα διαφθοράς και παραοικονομίας (Spanou, 1996).

Από την άλλη πλευρά, οι περιπτώσεις διακρίσεων και διαφθοράς ενδυναμώνουν τις αρνητικές αντιλήψεις και νοοτροπίες στους δημόσιους υπαλλήλους. Όλα τα ανωτέρω, έρχονται σε αντίφαση με την ισχυρή ζήτηση για εργασία στο δημόσιο από τους νέους εργαζόμενους, κυρίως για την ασφάλεια που παρέχει, παρά τις χαμηλές αποζημιώσεις και το κακό επαγγελματικό γόητρο (Bellou, 2007).

Όπως αναφέρθηκε στο πρώτο κεφάλαιο, οι αποφάσεις και τα προγράμματα της δημόσιας διοίκησης έχουν άμεση σχέση με την κουλτούρα και τη λειτουργία της κοινωνίας, στην οποία πρόκειται να εφαρμοσθούν.

Κατά συνέπεια, οι ικανότητες που εμφανίζει η εκάστοτε κυβέρνηση ή διοίκηση, να κατευθύνει και να ελέγχει τις συμπεριφορές και τις αντιδράσεις των κοινωνικών ομάδων, καθορίζουν το βαθμό της αποτελεσματικής άσκησης πολιτικής (Spanou, 1999).

Ωστόσο, οι τακτικές αλλαγές των προσώπων της δημόσιας διοίκησης, των πολιτικών και των ανωτέρων στελεχών που χαράσσουν τις πολιτικές, καλλιεργεί ένα κλίμα αδιαφορίας, ως προς την εφαρμογή της στρατηγικής και την επίτευξη των στόχων. Παράλληλα, οι πιέσεις που ασκούνται από τις διάφορες ομάδες ενδιαφέροντος προς το κρατικό μηχανισμό, ενισχύουν την αδιαφάνεια (Themelis, 1990).

Η διαδικασία ένταξης της Ελλάδας στην Ε.Ε. αποκάλυψε το μεγάλο εύρος των αδυναμιών της Ελληνικής δημόσιας διοίκησης στο σχεδιασμό, το προγραμματισμό, την υλοποίηση και τον έλεγχο των βασικών πολιτικών, στα πλαίσια των στόχων της στρατηγικής (Sotirakou & Zeprou, 2005).

Η σημαντικότερη επίπτωση των ανωτέρω, το οποίο βιώνει σε μεγάλο βαθμό η Ελλάδα τους τελευταίους μήνες, αφορά στο πλήγμα που δέχεται η αξιοπιστία της χώρας από την ασυνέπεια που παρουσιάζει, στην εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών και τη τήρηση των κανόνων.

Η αδυναμία εκπόνησης έγκυρων προβλέψεων, που αποτελεί χρήσιμο εργαλείο για την περαιτέρω ανάπτυξη και το σχεδιασμό των δραστηριοτήτων, προκαλεί την ανησυχία των διεθνών επενδυτών, με τις αρνητικές επιπτώσεις στη χρηματοδότηση του δημοσιονομικού ελλείμματος της χώρας (Μακρυδημήτρης, 2008).

Το φαινόμενο αυτό οφείλεται στη πρόχειρη προετοιμασία των πολιτικών, καθώς και στην αδιαφορία για τις προϋποθέσεις εφαρμογής του ελέγχου. Συνεπώς η υλοποίηση των πολιτικών καθίσταται προβληματική, χωρίς τα προσδοκώμενα αποτελέσματα (Ongaro, 2008).

Παράλληλα, οι ελλείψεις έμπειρων και κατάλληλων στελεχών όλων των βαθμίδων, καθώς και τεχνολογικών μέσων και υποδομών, ενισχύουν σε μεγάλο βαθμό τις διοικητικές αδυναμίες (Koskina, 2008).

Αναλυτικότερα, όσον αφορά τις Ελληνικές δημόσιες υπηρεσίες, αυτές οριοθετούν ένα ιδιαίτερα πολύπλοκο σύστημα. Το σύστημα αυτό αποτελείται από μια ποικιλία από οργανισμούς, οι οποίοι προσφέρουν όλων των ειδών υπηρεσίες, προς τους πολίτες (π.χ. υγεία, παιδεία, κοινωνικές υπηρεσίες, οικονομικές, ανάπτυξης και υπηρεσίες κουλτούρας) (Sotirakou, & Zeprou, 2005).

Οι περισσότεροι και οι μεγαλύτεροι από τους δημόσιους οργανισμούς έχουν τη βάση τους στην Αθήνα, και μόλις τα τελευταία χρόνια – μέσω της εφαρμογής του Σχεδίου "Καποδίστριας" (MPA, 1997), η κεντρική κυβέρνηση άρχισε να αποκεντρώνει κάποιες από τις αρμοδιότητες στις τοπικές αρχές.

Ένα νέο σχέδιο με την ονομασία "Καλλικράτης", έχει τεθεί σε διαβούλευση με τις πολιτικές, κοινωνικές και λοιπές ομάδες ενδιαφέροντος και στοχεύει στην αναμόρφωση των τοπικών διοικήσεων, μέσα από τον ανασχηματισμό των δήμων και των περιφερειών. Τα αποτελέσματα της διαβούλευσης θα διαμορφώσουν το τελικό μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα.

Το μέγεθος του ανθρώπινου δυναμικού στο δημόσιο τομέα έχει ξεπεράσει τους 500.000 δημόσιους υπάλληλους σε εργασία μόνιμης βάσης (Μακρυδημήτρης, 1996). Ανεξάρτητα όμως, από τις διαστάσεις που έχει λάβει η δημόσια διοίκηση στις μέρες μας, το αίτημα της διοικητικής μεταρρύθμισης κατέστη επίκαιρο από τα μέσα της δεκαετίας του '80.

Βασικοί στόχοι όλων των διοικητικών μεταρρυθμίσεων, αποτελούν η πάταξη της γραφειοκρατίας, η αναβάθμιση της ποιότητας των δημόσιων υπηρεσιών και η βελτίωση των σχέσεων του κράτους με τον πολίτη (Srapou, 1999).

Όπως αναλύθηκε στο πρώτο κεφάλαιο, αυτά αποτελούν και τα κεντρικά ζητήματα του ΝΔΜ. Συνεπώς, η διαμόρφωση των δομών των δημοσίων υπηρεσιών κατά τρόπο λειτουργικό, ώστε να καθίστανται αποτελεσματικές και ικανοποιητικές για τους πολίτες, καθιστά επιτακτική την ανάγκη λήψης έκτακτων αποφάσεων και μέτρων.

Η λήψη των απαιτούμενων μέτρων στις δημόσιες υπηρεσίες, πρέπει να συνδυάζεται με την ενδυνάμωση μιας κουλτούρας, που στόχο έχει τον πολίτη-πελάτη και την καθιέρωση μιας διοίκησης με βάση την απόδοση (Μακρυδημήτρης & Μιχαλόπουλος, 2000).

Ο εκσυγχρονισμός καθίσταται αναγκαίος και αφορά τη μετάβαση από μια διοίκηση προσκολλημένη στις διαδικασίες, σε μια διοίκηση αποτελεσμάτων (Nikandrou & Aprosori, 2003). Όπως αναφέρθηκε και στο πρώτο κεφάλαιο η διοικητική μεταρρύθμιση που βασίζεται στις αρχές του ΝΔΜ μπορούν να οδηγήσουν στα επιθυμητά αποτελέσματα, χωρίς να αναλώνονται στην επιφανειακή βελτίωση της εικόνας της δημόσιας διοίκησης.

Η αντιμετώπιση των προβλημάτων των πολιτών και η ορθή λειτουργία του δημοσίου τόσο στο κεντρικό, όσο και στο τοπικό επίπεδο της, μπορεί να καθοδηγηθεί σωστά με την εφαρμογή μέτρων και ιδεών του ΝΔΜ, όπως πραγματοποιήθηκε σε όλα τα ανεπτυγμένα κράτη (Ongaro, 2008). Παράλληλα, σημαντική είναι η έγκυρη πληροφόρηση των πολιτών και η συμμετοχή τους στις εισηγήσεις, για την προετοιμασία και την εφαρμογή των κατάλληλων νόμων και των προγραμμάτων της κυβερνητικής πολιτικής.

3.3. Ο Ρόλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Στα πλαίσια της Συνθήκης της Λισσαβόνα, η Ε.Ε. αποφάσισε να προωθήσει τη διοικητική ένταξη στους δημόσιους οργανισμούς, μεταξύ των Ευρωπαϊκών χωρών. Προς την επίτευξη αυτού του στόχου κοινές πολιτικές και διαδικασίες εκσυγχρονισμού έχουν καθοριστεί, οι οποίες θα πρέπει να εφαρμοστούν από όλα τα κράτη-μέλη (europa.eu/european_council/conclusions/index_el.htm, [17 Σεπτ. 2009]).

Ωστόσο, όπως επισημάνθηκε στα προηγούμενα κεφάλαια, οι θεσμικοί παράγοντες και οι παράγοντες κουλτούρας σε κάθε χώρα, αναγνωρίζονται και επηρεάζουν την εκπλήρωση αυτών των κατευθύνσεων της Ε.Ε.

Συγκεκριμένα, η Ε.Ε. μορφοποίησε την πολιτική της για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης των χωρών-μελών, με σκοπό να μπορεί να προσαρμοστεί στις ιδιαίτερες ανάγκες και την κουλτούρα της κάθε χώρας (MPA, 2001). Στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού προγράμματος, ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης προϋποθέτει όπως οι δημόσιοι οργανισμοί σε κάθε κράτος μέλος θα πρέπει να:

- διαμορφώνουν, αποκεντρώνουν και επιτρέπουν τον ελεύθερο ανταγωνισμό των λειτουργιών,
- ικανοποιούν τις ανάγκες των πολιτών και ισορροπούν τις προσδοκίες όλων των μετόχων,
 - εστιάζουν στα αποτελέσματα και στις εκροές,
 - βελτιώνουν την ποιότητα των υπηρεσιών,
 - επιβραβεύουν τις εκροές, περισσότερο από τις εισροές,
 - αναθεωρούν και απλοποιούν τις λειτουργίες και τις διαδικασίες,
 - ενδυναμώνουν τους εργαζόμενους,
 - αναπτύσσουν ηγετικό προφίλ, το οποίο καλλιεργεί σαφήνεια και σύμπνοια στο σκοπό,
 - δημιουργούν μια κουλτούρα εμπιστοσύνης,
 - αποκηρύσσουν τον προστατευτισμό, με διαφάνεια και αμεροληψία, και
 - αναπτύσσουν κουλτούρα συνεχούς αποτίμησης αποτελεσμάτων, συνεχούς μάθησης και καινοτομίας.

Οι εθνικές κυβερνήσεις στην Ευρώπη (OECD, 2000), στην προσπάθειά τους να επιτύχουν τις ανωτέρω ενέργειες και να ανταπεξέλθουν σε αυτές τις νέες απαιτήσεις στη διοίκηση του δημόσιου τομέα, έχουν συνειδητοποιήσει τη σημασία της ανάπτυξης, εκτενών συστημάτων διοίκησης με βάση τα αποτελέσματα.

Υποστηρίζεται ότι, περιεκτικά συστήματα για τη διαχείριση των αποτελεσμάτων, ως μια εναλλακτική λύση στην επικεντρωμένη στην παραγωγή γραφειοκρατία, πρέπει να χρησιμοποιηθούν από τους οργανισμούς του δημόσιου τομέα σε κάθε Ευρωπαϊκή χώρα (Zerrou & Sotirakou, 2003). Έτσι, μπορεί να βελτιωθεί ο τρόπος που λειτουργούν οι δημόσιοι οργανισμοί και να υιοθετηθούν με επιτυχία οι συγκεκριμένες οδηγίες και ενέργειες της Ε.Ε.

Για το σκοπό αυτό, πολλά μοντέλα διοίκησης απόδοσης και μετρήσεων έχουν αναπτυχθεί, όπως το Ευρωπαϊκό Ίδρυμα της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας (EFQM) και το Μοντέλο Διάκρισης (EFQM, 1999). Το μοντέλο αυτό διαχείρισης της απόδοσης και των μετρήσεων, σχεδιάστηκε να ενισχύσει τους οργανισμούς του ιδιωτικού και δημόσιου τομέα, στην επίτευξη και διατήρηση εξαιρετικής απόδοσης για όλους τους μετόχους (όπως είναι οι πελάτες, οι εργαζόμενοι, οι μέτοχοι και η κοινότητα).

Ωστόσο, τα συστήματα διοίκησης και μέτρησης της απόδοσης θα πρέπει να αναγνωρίζουν με σαφήνεια το ρόλο του δημόσιου τομέα να ενεργεί, ως ανάδοχος και προασπιστής του δημόσιου συμφέροντος (Vakkuri & Meklin, 2006).

Ο ρόλος αυτός πολλές φορές εμφανίζει αντιφατικότητα στη λήψη συγκεκριμένων μέτρων και καθιστά δύσκολο το σχεδιασμό και την υλοποίηση πολιτικών, που προτείνονται από το ΝΔΜ. Ωστόσο, το εύρος των εργαλείων και των ιδεών που έχουν αναπτυχθεί μέσα από το κίνημα του ΝΔΜ, προτείνει εναλλακτικές λύσεις για την αντιμετώπιση των προβλημάτων της δημόσιας διοίκησης.

Η περίπτωση της Ισπανικής δημόσιας διοίκησης, που αναλύθηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο, εμφανίζει μεγάλες ομοιότητες με την Ελληνική οργανωτική δομή (Ongaro, 2008). Το παράδειγμα της, μπορεί να αποτελέσει χώρο εξαγωγής συμπερασμάτων, για τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν για την ανάπτυξη και το σχεδιασμό του μεταρρυθμιστικού προγράμματος της Ελληνικής δημόσιας διοίκησης.

3.4. Προτεινόμενα Μέτρα ΝΔΜ

Οι μεταρρυθμίσεις με βάση τις αρχές και τους κανόνες του ΝΔΜ είναι ακόμη στο ξεκίνημα τους και έχουν μόλις σύντομη ιστορία στην Ελλάδα. Εκτεταμένα μεταρρυθμιστικά προγράμματα συγκροτήθηκαν με βάση τις οδηγίες και την εμπειρία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έχοντας ως στόχο την αλλαγή του πολιτικό-διοικητικού συστήματος στο σύνολο (Spanou, 1999).

Ωστόσο, με εξαίρεση τις χώρες Άγγλο-Αμερικανικής κουλτούρας, η Ισπανική περίπτωση μας οδήγησε στο συμπέρασμα ότι ένα πολύπλοκο σύστημα αξιών, όπως είναι το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ δεν είναι δυνατόν να εισαχθεί με νομοθετική παρέμβαση, αλλά περισσότερο ως μια εξελικτική μετάβαση.

Συνεπώς, τα μεταρρυθμιστικά προγράμματα της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, θα πρέπει να βασίζονται κυρίως στην σταδιακή εφαρμογή και την

οριοθέτηση των αρχών του δημόσιου μάνατζμεντ, ώστε να βελτιωθεί η αποδοτικότητα των διοικητικών υπηρεσιών (Ongaro, 2008).

Επιπρόσθετα, σε αυτές τις διοικητικές αλλαγές, σημαντικά βήματα πρέπει να γίνουν με σκοπό την αλλαγή του νομοθετικού πλαισίου, που αφορά στην λειτουργία της κυβερνητικής γραφειοκρατίας (OECD, 2001b).

Τα προγράμματα "Ποιότητα για τον Πολίτη" (Υ.Ε.Δ.Δ.&Α., 1998) και "Πολιτεία" (MPA, 2001), που στόχο είχαν τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης, υιοθετήθηκαν με τη μορφή «έργων» (projects) και εστιάστηκαν κυρίως στην ανασυγκρότηση του μάνατζμεντ των οργανισμών.

Τα έργα είχαν έναν κοινό παρονομαστή, σύμφωνα με τον οποίο κυρίαρχος στόχος υπήρξε η αλλαγή στις δομές, ενώ τα κοινωνικά στοιχεία της δημόσιας διοίκησης τοποθετούνταν ως δεύτερη προτεραιότητα, με τη μορφή των εκπαιδευτικών μεθοδεύσεων (Zerrou, & Sotirakou, 2003).

Εξωτερικές αναλυτικές προσεγγίσεις, όπως η προσπάθεια ανάλυσης του λειτουργικού κόστους, χρησιμοποιήθηκαν σε μια προσπάθεια να γίνει η δημόσια διοίκηση πιο αποδοτική.

Ωστόσο, με το ΝΔΜ μια νέα τάση αλλαγής προτείνεται, η οποία εστιάζει όχι τόσο σε δομικές αλλαγές, αλλά στην ανάγκη κατανομής των λειτουργιών της δημόσιας διοίκησης (Spanou, 1998). Όπως παρουσιάστηκαν και στην Ισπανική περίπτωση οι τέσσερις βασικές κατηγορίες των θεμάτων της αναδιαμόρφωσης του κράτους αφορούν τα εξής σημεία:

- Αποκέντρωση: απαλλαγή από τη κεντρική διοίκηση των λειτουργιών που μπορούν να υλοποιηθούν από τις τοπικές κοινότητες ή δήμους (γνωστή και ως λειτουργική αναμόρφωση της Γερμανίας),

- Ιδιωτικοποίηση: μεταφορά βασικών κρατικών δραστηριοτήτων στον ιδιωτικό τομέα,

- Εκδημοκρατισμός: ενίσχυση της θέσης των πολιτών και των αντιπροσώπων τους, στη διαδικασία ανάπτυξης πολιτικών στόχων, που βρίσκει απήχηση στη συμμετοχή των πολιτών, και

- Από-γραφειοκρατικοποίηση: ανάπτυξη της αποτελεσματικότητας του δημόσιου μάνατζμεντ, στην κατεύθυνση και στα όρια που ορίζει το εταιρικό μάνατζμεντ.

Η εφαρμογή των αρχών του ΝΔΜ στην Ελλάδα μπορεί να ακολουθήσει τη μορφή υλοποίησης διαδοχικών έργων, όπου ακολουθούν τα στάδια της σύλληψης, του σχεδιασμού, της εφαρμογής και του ελέγχου. Η προσέγγιση οφείλει να

επικεντρώνεται στην ανάπτυξη της οργανωτικής δομής, όπου η ενεργή εμπλοκή των εργαζομένων έχει ιδιαίτερη βαρύτητα (Sotirakou & Zeppou, 2005).

Όπως παρουσιάσαμε στο πρώτο κεφάλαιο και έχοντας ως γνώμονα το παράδειγμα των Ισπανικών μεταρρυθμίσεων, καταλήγουμε ότι ο Ελληνικός δημόσιος τομέας μπορεί να εφαρμόσει εκτεταμένες και φιλόδοξες μεταρρυθμίσεις, τα στοιχεία των οποίων θα αφορούν:

- την αναθεώρηση του συνταγματικού και νομικού πλαισίου, τόσο σε κυβερνητικό όσο και σε τοπικό επίπεδο,

- την ανακατανομή του τομέα ευθύνης και των αρμοδιοτήτων, μεταξύ και για κάθε ένα από τα τρία επίπεδα διοίκησης (κεντρικό, περιφερειακό, τοπικό), με συγχωνεύσεις και δίκτυα μεταξύ των τοπικών και των περιφερειακών δημόσιων οργανισμών,

- την αναδιοργάνωση των δομών και λειτουργιών μέσα από ελέγχους, ανάλυση αξίας και προγράμματα διαχείρισης ποιότητας,

- τις νέες μορφές εμπλοκής και συμμετοχής των πολιτών, μέσω της ηλεκτρονικής e-διακυβέρνησης, επισκοπήσεις και δημόσιες συζητήσεις (φόρουμ) πολιτών, και

- τον μετασχηματισμό των εργατικών συνθηκών των δημοσίων υπαλλήλων και του νομικού πλαισίου, ώστε να προσαρμόζονται περισσότερο με εκείνα του ιδιωτικού τομέα, π.χ. σταδιακή κατάργηση της μονιμότητας, μέτρηση της απόδοσης και καθορισμός μισθών με βάση την απόδοση.

Οι στρατηγικές του ΝΑΜ που πρέπει να υιοθετηθούν στην Ελλάδα προσανατολίζονται με βάση την αποδοτικότητα και την ποιότητα, ώστε να δώσουν μεγαλύτερη έμφαση στην οικονομική διαχείριση και όχι στους μηχανισμούς της αγοράς και τις ιδιωτικοποιήσεις (Spanou, 1999).

Στόχος πρέπει να αποτελέσει η διατήρηση των δημόσιων υπηρεσιών, όπου θα εξασφαλίζεται η αποδοτική λειτουργία τους, σε συνδυασμό με τον έλεγχο του κόστους και τη βελτίωση της ποιότητας (OECD, 2001a).

Επιπρόσθετα, σύμφωνα με τις καθοδηγήσεις της Ε.Ε., βασική είναι η χρήση μοντέλων διοίκησης απόδοσης για τον καθορισμό των εκροών, των στόχων και των δεικτών απόδοσης και η προαγωγή και ενθάρρυνση της καινοτομίας (Sotirakou & Zeppou, 2005).

Οι στόχοι πρέπει είναι διαπραγματεύσιμοι μεταξύ της κυβέρνησης και των διοικήσεων/προϊστάμενων των δημόσιων και των διοικητικών μονάδων και

λαμβάνουν επίσημη μορφή μέσα από συμβόλαια υπηρεσιών (Ongaro, 2008). Τέτοιου είδους συμβόλαια περιλαμβάνουν στοιχεία όπως:

- εκροές, που αναμένονται να επιτευχθούν και δείκτες ανταπόκρισης,
- εκτενέστερο προϋπολογισμό,
- νομικές και διοικητικές διαδικασίες, που πρέπει να ακολουθηθούν, και
- αμοιβές ή ποινές που σχετίζονται με την υλοποίηση ή μη, των συμφωνημένων στόχων.

Όλες αυτές οι αλλαγές θα επηρεάσουν παράγοντες, όπως είναι οι νόμοι, τα οργανογράμματα, τις διαδικασίες και τα εργατικά μέσα, αλλά και παράγοντες κουλτούρας και νοοτροπίας, με πιο διεισδυτικό τρόπο.

Πολιτικοί, πολίτες και πελάτες θα πρέπει να επαναξιολογήσουν το ρόλο τους, ενώ οι δημόσιοι υπάλληλοι θα έρθουν αντιμέτωποι με νέες απαιτήσεις, νέους κανόνες εργασίας και προσδοκίες συμπεριφοράς (Nikandrou & Aprosori 2003).

Επιπρόσθετα, οι αλλαγές του δημόσιου τομέα και ο απαιτούμενος εκσυγχρονισμός απαιτούν την πρόθυμη συναίνεση του ανθρώπινου δυναμικού, το οποίο καλείται να εφαρμόσει τα προγράμματα εκσυγχρονισμού και ανασυγκρότησης.

Η Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων (ΔΑΠ) κατά το Dessler (2000), αποτελεί κρίσιμο παράγοντα για την επιτυχία των οργανισμών και πόρος-κλειδί, για την απόκτηση του ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος. Αυτό μπορεί να συμβεί ανεξάρτητα από το μέγεθος ή το τομέα στον οποίο δραστηριοποιείται ο οργανισμός.

Η αντίληψη και η θεώρηση του ανθρώπινου δυναμικού, ως συνεργάτη στην ανάπτυξη και την εφαρμογή της στρατηγικής του οργανισμού, μπορεί να οδηγήσει στη μεγιστοποίηση της αποτελεσματικότητας και την αποτελεσματική εφαρμογή της στρατηγικής.

Πιο συγκεκριμένα, εντός του πλαισίου της Ε.Ε., η βασική αρμοδιότητα των διευθύνσεων των ανθρώπινων πόρων είναι η υποβοήθηση των οργανισμών, ώστε να ευθυγραμμιστούν με τις πολιτικές δημόσιας διοίκησης της Ε.Ε. (OECD, 2002).

Παράλληλα, με την εισαγωγή νέων μεθόδων μέτρησης της απόδοσης γίνεται εξυγίανση των εσωτερικών υπηρεσιακών δραστηριοτήτων. Κύριος στόχος, η εύρεση μέτρων εξυγίανσης, που θα επηρεάσουν τις δραστηριότητες και τις εργασίες, οι οποίες εκτελούνται στα διάφορα τμήματα (Zerrou & Sotirakou 2003).

Οι τέσσερις βασικοί στόχοι των μέτρων, βασίζονται στην αύξηση της αποτελεσματικότητας, την τοποθέτηση στόχων αποδοτικότητας, την επίτευξη

ταμειακών αποθεμάτων και τη βελτιστοποίηση των δομών και του μανάτζμεντ (Pollit, 2006).

Η διοίκηση βάση στόχων απόδοσης και η καθιέρωση της σύνταξης γενικού και περιεκτικού προϋπολογισμού, μπορούν να εφαρμοστούν από την ενεργοποίηση του προγράμματος μεταρρύθμισης. Οι επακόλουθες μεταρρυθμίσεις, θα έχουν ως στόχο την αύξηση της ευελιξίας του προσωπικού, τις αμοιβές ανάλογα με την αποδοτικότητα, την ανάπτυξη της κουλτούρας νέων επιχειρήσεων και τον έλεγχο των λειτουργικών εξόδων των διοικητικών υπηρεσιών.

3.5. Τοπικές Μεταρρυθμιστικές Παρεμβάσεις ΝΔΜ

Χωρίς αμφιβολία, τόσο στην ισπανική όσο και την Ελληνική τοπική διοίκηση, τα βασικά αίτια που οδηγούν στην άμεση αναγκαιότητα μεταρρύθμισης, είναι χρηματοοικονομικής φύσης (Ongaro, 2008). Όλοι οι δήμοι πρέπει να υιοθετήσουν ένα ολοκληρωτικά νέο σύστημα, με αυστηρό χρηματοοικονομικό σχεδιασμό και επίσημους ελέγχους.

Το μοντέλο διακυβέρνησης πίσω από τις χρηματοοικονομικές και οργανωτικές διαστάσεις των τοπικών μεταρρυθμίσεων, είναι το επιχειρηματικό διοικητικό μοντέλο του ιδιωτικού τομέα, που προωθείται μέσα από τις αρχές του ΝΔΜ (Boyne, 1996).

Στο επίπεδο των Ελληνικών τοπικών αυτοδιοικήσεων, πρέπει να ισοσκελιστούν τα εκτεταμένα ελλείμματα του προϋπολογισμού και η υποχρέωση αυτή πρέπει να καθοριστεί νομικά (Torres & Pina 2002).

Για το σκοπό αυτό οι δήμοι θα πρέπει, είτε να αυξήσουν τα έσοδα τους, είτε να μειώσουν τις δαπάνες με τη μείωση των έργων, είτε να βελτιώσουν τη σχέση κόστους-απόδοσης (Sotirakou & Zερρου, 2005).

Οι προοπτικές για την πρώτη επιλογή είναι περιορισμένες. Η δεύτερη επιλογή της μείωσης, κατάργησης ή ιδιωτικοποίησης των έργων έχει χρησιμοποιηθεί σε εκτεταμένο βαθμό. Για την τρίτη επιλογή, οι δήμοι πρέπει να ανακαλύψουν μεθόδους παροχής των ίδιων έργων με μικρότερο κόστος, με άλλα λόγια, να αυξήσουν την παραγωγικότητα, την απόδοση και την αξία του χρήματος.

Ωστόσο, η ανάπτυξη των χρηματοοικονομικών συστημάτων μέτρησης της απόδοσης, αποτελούν από μόνα τους ένα κομβικό σημείο αυτών των αλλαγών. Ο έλεγχος των εκροών απαιτεί έγκυρους, καθορισμένους δείκτες απόδοσης και ο

αποκεντρωμένος έλεγχος δεν μπορεί να εφαρμοσθεί με επιτυχία, χωρίς τη βελτίωση της υπευθυνότητας των μονάδων (Zerrou & Sotirakou, 2003).

Το Υπουργείο Εσωτερικών οφείλει να υποκινήσει τους δήμους, ανεξάρτητα από το μέγεθος τους, να χρησιμοποιήσουν εργαλεία επιχειρηματικού τύπου και εργαλεία ΝΔΜ (MPA, 2001). Τέτοιου είδους εργαλεία αποτελούν ο προϋπολογισμός βάση των εκροών, η διοικητική λογιστική, η ανάλυση μεταβλητών για τη διενέργεια προβλέψεων και ο καταμερισμός-ανάλυση κόστους.

Μέσα από αυτή την ενέργεια της κεντρικής κυβέρνησης, η οποία θα πρέπει να αποτελέσει ολοκληρωμένο σχέδιο δράσης, θα παρέχονται συγκεκριμένες οδηγίες και συστάσεις σχετικά με την εφαρμογή διαφορετικών μέτρων, για πιο αποτελεσματικούς και αποδοτικούς, τοπικούς κυβερνητικούς οργανισμούς (Verbeeten, 2008).

Οι αρχές του ΝΔΜ κατευθύνουν την τοπική διοίκηση στη διαμόρφωση της οργάνωσης, με βάση την αρχή της ομοιογένειας του προϊόντος (Wilson & Doig 2000). Κατά αυτό τον τρόπο, οι υπηρεσίες ενός δήμου μπορούν να διαχωριστούν σε τρεις τύπους διευθύνσεων: υπηρεσίες σχετικές με τους πελάτες (όπως η περισυλλογή σκουπιδιών), υπηρεσίες σχετικές με τους πολίτες (όπως υπηρεσίες πρόνοιας στα όρια του δήμου) και οι δραστηριότητες βάση των έργων (τα σχετικά με τη δημιουργία υποδομών).

Τα δημοτικά συμβούλια πρέπει να αποφορτιστούν από τους εκτεταμένους ετήσιους προϋπολογισμούς και λογαριασμούς και τον εκτεταμένο όγκο δεδομένων και αριθμών, που με δυσκολία παρέχουν τη δυνατότητα ανάλυσης και επεξεργασίας.

Επιπρόσθετα, ένα σημείο κριτικής αφορά την έλλειψη διορατικότητας στην εφαρμογή και υλοποίηση των πολιτικών, την επίτευξη των εκροών και των αποφάσεων (DeLeon & Denhardt 2000). Είναι καθοριστικής σημασίας, οι στόχοι των πολιτικών να μεταφράζονται σε μετρήσιμα έργα και αποτελέσματα.

Ο νέος διοικητικός σχεδιασμός των τοπικών αυτοδιοικήσεων και το νέο σύστημα ελέγχου μπορούν να βασίζονται στα ακόλουθα στάδια (Wright, 2001),:

- Έλεγχος του επικεφαλής των έργων από το δημοτικό συμβούλιο,
- Ολοκληρωμένες και πλήρεις αρμοδιότητες για τους διευθυντές,
- Απόδοση ευθυνών για αποτελέσματα που βασίζονται σε συμβόλαια έργων,
- Αποκέντρωση εξουσιών, και
- Τακτική αποτίμηση και μέτρηση των αποτελεσμάτων.

Συνεπώς, τα όργανα λήψης των αποφάσεων χρειάζονται ένα σύστημα χρηματοοικονομικού ελέγχου, το οποίο θα καθορίζει το κόστος ανά δημόσιο έργο,

δίνοντας έμφαση στο προϊόν και προσανατολισμό στα αποτελέσματα (Zeppou & Sotirakou, 2003).

Στα παραδοσιακά συστήματα προϋπολογισμού, που βασίζονται στο σύστημα των υποχρεώσεων, σχεδόν καμία πληροφόρηση δεν παρέχεται για την τιμή ανά προϊόν/υπηρεσία. Η έμφαση δίνεται στις εισροές και όχι στα προϊόντα και τις εκροές (Torres & Pina 2002). Το μοντέλο αυτό είναι ικανοποιητικό για κανονικούς προϋπολογισμούς και ελέγχους, αλλά είναι ανεπαρκές για τις εκτεταμένες και μεγάλης έκτασης περικοπές δαπανών, που πρέπει να εφαρμοσθούν.

Για να επιτευχθεί η αξιόλογη απόδοση οφέλους, οι πολιτικοί και οι μάνατζερ, χρειάζονται ένα χρηματοοικονομικό σύστημα που θα καταστήσει εφικτό, τον ακριβή καθορισμό των πόρων, που αναλώνονται σε προϊόντα και υπηρεσίες (Sotirakou & Zeppou, 2005).

Συνεπώς, για την επίτευξη του στόχου αυτού απαιτείται η αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων των ανώτερων διευθυντών σε στελέχη μεσαίας κλίμακας (Kufidou, Petridou & Mihail, 1997). Με αυτό τον τρόπο διασφαλίζεται η ορθή υλοποίηση των πολιτικών και η εκτέλεση με επιτυχία της ευρύτερης στρατηγικής του κράτους.

Μια αμοιβαία συμφωνία ανάμεσα στο σχεδιασμό των πολιτικών και στα εκτελεστικά όργανα, είναι η καλύτερη εγγύηση για την πραγματική κατανόηση και εφαρμογή των έργων. Έτσι, επιτυγχάνεται δια-δραστική επικοινωνία και απόλυτη συνεργασία μεταξύ των στελεχών σχεδιασμού των πολιτικών και των εκτελεστικών οργάνων που τις υλοποιούν (Pollitt, 1986).

Τα εκτελεστικά τμήματα είναι απολύτως υπεύθυνα για την εκτέλεση των συμφωνιών, όταν τους παρέχεται διοικητική αυτονομία. Η κεντρική διοίκηση και οι αντίστοιχοι φορείς, πρέπει να είναι συνοδευτικοί στη λειτουργική διοίκηση και να επικεντρώνουν το ρόλο τους στο σχεδιασμό και την υλοποίηση της μακροπρόθεσμης στρατηγικής πολιτικής (Kufidou *et al.*, 1997).

Ωστόσο, η κριτική που ασκείται στην ενσωμάτωση των αρχών του ΝΔΜ για την τοπική αυτοδιοίκηση αφορά ότι, με την εφαρμογή των μοντέλων διοίκησης των ιδιωτικών επιχειρήσεων, έχει χαθεί η επαφή με τον πολίτη, καθώς αντιμετωπίζεται ως "πελάτης" (Spanou, 1996). Για την αποφυγή αυτού του φαινομένου τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν (Ongaro, 2008), αφορούν:

- Μετακίνηση από τον προσανατολισμό στην εσωτερική διοίκηση, προς ένα μοντέλο επικεντρωμένο στις ανάγκες των πολιτών και
- Ανανέωση του τρόπου λήψης των τοπικών αποφάσεων.

Με ποικίλους τρόπους, οι πολίτες θα πρέπει να λαμβάνουν έναν πιο προεξέχον ρόλο στις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων, που αφορούν τοπικές υποθέσεις.

Εκτός από τους παραδοσιακούς τρόπους συμμετοχής των πολιτών, νέες μέθοδοι πρέπει να εισαχθούν, όπως οι ψηφοφορίες των πολιτών, οι κριτικές επιτροπές πολιτών, αλλά κυρίως νέες διαδικασίες για δια-δραστική και συμμετοχική λήψη αποφάσεων (Torres & Pina 2002).

Οι τοπικές κυβερνήσεις θα πρέπει να αποφασίσουν τη συμμετοχή και την ανάμιξη των πολιτών και όλων των άλλων ομάδων ενδιαφέροντος, στα στάδια του σχεδιασμού των δημόσιων έργων (projects), που αφορούν την τοπική κοινωνία.

Σε περιπτώσεις διαφορετικών ή αντίθετων ομάδων ενδιαφέροντος, ο ρόλος της τοπικής κυβέρνησης στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, θα στρέφεται προς ένα ρόλο διαμόρφωσης της διαδικασίας και διοίκησης αυτής. Κατά αυτό τον τρόπο, η διαδικασία αποδίδει κάποιου είδους εφικτού συμβιβασμού, αποδοχής και ομοφωνίας.

Ο εξωτερικός προσανατολισμός στον πολίτη, με τη μορφή και την έννοια του πελάτη, έχει υπάρξει αντικείμενο των διοικητικών μεταρρυθμίσεων σε πολλά κράτη παγκοσμίως (Tregaskis & Brewster, 2003). Αυτές οι μεταρρυθμίσεις δεν είναι προσανατολισμένες μόνο προς το εσωτερικό περιβάλλον λειτουργίας, αλλά δίνουν έμφαση στην εξωτερική παράδοση των υπηρεσιών και των προϊόντων στο πολίτη-πελάτη.

Ιδέες για καλύτερη και πιο φιλική παράδοση υπηρεσιών, όπως τα καταστήματα μιας στάσης (ΚΕΠ), τα ερωτηματολόγια πελατών και οι δημοσκοπήσεις πολιτών, πρέπει να εισαχθούν σε μεγαλύτερο βαθμό. Η συμμετοχική λήψη αποφάσεων παρουσιάζεται να επισημαίνει την ανάγκη, ενός κατά βάση διαφορετικού μοντέλου δημόσιας διακυβέρνησης.

Κατά τη δεκαετία του '70, η ανάπτυξη προγραμμάτων διοίκησης, αποτέλεσε το αποκορύφωμα του ολοκληρωμένου κυβερνητικού σχεδιασμού. Η οικονομική ύφεση και η δημοσιονομική κρίση είχαν δώσει ένα τέλος στην ευφορία που αφορούσε την κυβερνητική καθοδήγηση. Η απόλυτη κυβερνητική υπεροχή οδήγησε στην αποστροφή προς την έντονη κυβερνητική παρέμβαση (Wright, 1994).

Στη δεκαετία του '80 αποσύρθηκε το κράτος πρόνοιας, προς όφελος της ελεύθερης αγοράς. Φιλελευθεροποίηση, καθιέρωση ελεύθερου ανταγωνισμού, ιδιωτικοποιήσεις υπήρξαν οι μεταρρυθμίσεις εκείνης της εποχής.

Όλα αυτά τα χρόνια εξέλιξης του διοικητικού φαινομένου η δημόσια διακυβέρνηση μετακινήθηκε από την έντονη ιεράρχηση των διοικητικών δομών, στις αρχές και συνθήκες της ελεύθερης αγοράς (Ferlie *et al.*, 2005).

Η παγκόσμια χρηματοπιστωτική, οικονομική κρίση και η δημοσιονομική ύφεση των περισσότερων ανεπτυγμένων κρατών, έχει μετατρέψει τη δεκαετία που άρχισε σε ένα πεδίο αναζήτησης για ένα ενδιάμεσο μεταξύ των δύο ακραίων μοντέλων δημόσιας διοίκησης. Το μοντέλο αυτό βρίσκεται στη χρυσή τομή μεταξύ της έντονης ιεράρχησης των γραφειοκρατικών προτύπων και της απόλυτης απελευθέρωσης των κανόνων αγοράς, που προάγουν οι αρχές του ΝΔΜ.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η δημόσια διοίκηση βρίσκεται πάντα στη επικαιρότητα, λόγω της ιδιαιτερότητας του έργου που προσφέρει και των ραγδαίων μεταβολών που έχουν επέλθει στη δομή των συστημάτων της, κατά τις τελευταίες δεκαετίες.

Η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών των δημόσιων οργανισμών και η αποτελεσματικότητα της διοίκησης στην υλοποίηση των πολιτικών, αποτελεί την κορυφαία προτεραιότητα των μεταρρυθμίσεων στη δημόσια διοίκηση.

Η καθιέρωση και η λειτουργία ενός συστήματος δημόσιας διοίκησης, το οποίο θα προσφέρει ποιοτικές και διαφανείς υπηρεσίες σε όλες τις ομάδες ενδιαφέροντος, αποτελεί διαχρονικό αίτημα όλων των κοινωνικών, πολιτικών και οικονομικών ομάδων.

Χαρακτηριστικό φαινόμενο της διοίκησης στην εποχή μας, αποτέλεσε η ανάπτυξη του κινήματος του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ. Το φαινόμενο αυτό αναδύθηκε σε ένα περιβάλλον, όπου ο κρατικός μηχανισμός αδυνατούσε να αντιμετωπίσει τα δημοσιονομικά προβλήματα και να διαχειριστεί την κρίση και την ύφεση της οικονομίας.

Οι κύριοι υποκινητές του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ, προώθησαν πολιτικές από το χώρο της διοίκησης επιχειρήσεων, εφαρμόζοντας εργαλεία όπως είναι ο στρατηγικός προγραμματισμός, σε μια προσπάθεια αποτελεσματικής σύνδεσης των δημόσιων υπηρεσιών με το περιβάλλον λειτουργίας τους.

Η σύνδεση αυτή απαιτεί δημόσιες υπηρεσίες προσανατολισμένες στις ανάγκες των πολιτών, που δίνουν έμφαση στα αποτελέσματα και όχι στις γραφειοκρατικές διαδικασίες. Για το σκοπό αυτό προκλήθηκαν βασικές τομές στη λειτουργία του γραφειοκρατικού μοντέλου, με την εισαγωγή μηχανισμών αξιολόγησης της αποδοτικότητας των δημοσίων υπηρεσιών και τη διοίκηση με βάση την απόδοση.

Οι ανωτέρω διοικητικές καινοτομίες εστιάστηκαν στο λειτουργικό σκέλος της δημόσιας διοίκησης, χωρίς να καταργήσουν το νομοθετικό και θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας του κράτους δικαίου, σε μια προσπάθεια να διατηρηθεί η εμπιστοσύνη των πολιτών.

Βασικός είναι ο ρόλος των διεθνών οργανισμών (Ο.Ο.Σ.Α., Παγκόσμια Τράπεζα, Δ.Ν.Τ.), μέσω της παροχής τεχνογνωσίας και συμβουλών, στη διάδοση και

μεταφορά των αρχών του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ, στις ανεπτυγμένες και αναπτυσσόμενες χώρες.

Η διάδοση των αρχών του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ και η εφαρμογή των ίδιων πολιτικών μεταρρύθμισης, καλλιεργεί τις βάσεις για μια παγκόσμια διοικητική σύγκλιση. Τα κράτη-μέλη της Ε.Ε. επιχειρούν να διαμορφώσουν τις βάσεις μιας ενιαίας πολιτικής για τη μεταρρύθμιση τόσο της κοινοτικής δημόσιας διοίκησης, όσο και των εθνικών δημόσιων διοικήσεων.

Η καθιέρωση ενός ενιαίου ευρωπαϊκού διοικητικού συστήματος προϋποθέτει την ανάπτυξη ενός ολοκληρωμένου και αναλυτικού σχεδίου δράσης, όπου στο αρχικό στάδιο θα διαμορφωθεί η κοινή δημόσια πολιτική σε επίπεδο Ε.Ε. και στη συνέχεια θα συμπεριληφθούν τα ιδιαίτερα στοιχεία κάθε χώρας-μέλους, που σχετίζονται με τις πολιτικές δομές, την κουλτούρα και τους εγχώριους θεσμούς.

Ωστόσο, οι βασικές επικρίσεις που δέχεται το κίνημα του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ σχετίζονται με τις βασικές επιδιώξεις του, σύμφωνα με τις οποίες θέτουν ως άμεση προτεραιότητα τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας στη λειτουργία των δημόσιων οργανισμών.

Πολλές από τις τεχνικές εφαρμογές του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ, τείνουν να μετατρέψουν τη δημόσια διοίκηση σε μια τεχνοκρατική αντίληψη του οικονομικού και λογιστικού κέρδους και των αποτελεσμάτων, όπου οι πολίτες μετατρέπονται σε πελάτες. Ο ρόλος του κράτους εμφανίζεται να περιορίζεται, από το βασικό διαμορφωτή των πολιτικών, σε ένα ρόλο εσωτερικού ελεγκτή του επιπέδου των παρεχόμενων υπηρεσιών.

Παράλληλα, η κρίση εμπιστοσύνης των πολιτών απέναντι στις μεταρρυθμιστικές προσπάθειες επιβάλλει την επαναξιολόγηση των προτεραιοτήτων του ΝΔΜ, προσδιορίζοντας θέματα όπως η διασφάλιση της διαφάνειας και της αξιοπιστίας.

Το κλίμα ανασφάλειας και καχυποψίας που καλλιεργείται από τις μεταρρυθμίσεις με βάση το ΝΔΜ, σχετίζεται και με την ανάπτυξη οικονομικών συνεργασιών των κρατικών οργανισμών με τις επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα, για την επίτευξη συγκεκριμένων οικονομικών στόχων. Το γεγονός αυτό μπορεί καλλιεργήσει αδιαφανείς διαδικασίες και φαινόμενα διαφθοράς των κρατικών λειτουργιών.

Ωστόσο, οι επιφυλάξεις και η κριτική που ασκείται δεν απορρίπτει σε καμιά περίπτωση τις αρχές και τις θετικές προθέσεις των μεταρρυθμίσεων, αλλά έχει ως

στόχο να προσεγγίσει τα παγκόσμια χαρακτηριστικά τους και να περιορίσει τις ανεπιθύμητες δραστηριότητες που προκαλούν τα αρνητικά φαινόμενα.

Οι τεράστιες οικονομικές και τεχνολογικές προκλήσεις της εποχής, με επιδράσεις που διαχέονται στην εκπαίδευση, στην αγορά εργασίας, στη συνοχή της κοινωνίας, αλλά και στο ίδιο το περιεχόμενο και το νόημα της πολιτικής, καθιστούν αναγκαία δέσμη αλλαγών στη λειτουργία των δημόσιων οργανώσεων.

Στην Ισπανική περίπτωση, οι κυβερνητικές πολιτικές ενδιαφέρθηκαν περισσότερο για την εικόνα της δημόσιας διοίκησης, παρά για την υιοθέτηση μεθόδων ενίσχυσης της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας, όπως προτείνονται από το ΝΔΜ. Οι μεμονωμένες πρωτοβουλίες των διεθνών οργανισμών, έχουν συνεισφέρει μόνο στη δημιουργία πιέσεων, για την εισαγωγή μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων και δομικών αλλαγών.

Κατά αντίστοιχο τρόπο, η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί το βασικό προωθητικό παράγοντα των μεταρρυθμίσεων στην Ελληνική δημόσια διοίκηση, καθώς μέσω των κοινοτικών προγραμμάτων, προσπαθεί να προωθήσει τις αξίες και τις δράσεις της θεματολογίας του ΝΔΜ.

Μετά από δεκαετίες κυβερνητικών μεταρρυθμιστικών υποσχέσεων και αποφάσεων στην Ελληνική δημόσια διοίκηση, η εφαρμογή και η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων των προηγούμενων μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων, προτείνει περισσότερες εξελίξεις και αλλαγές με βάση τις αρχές του ΝΔΜ.

Η πρόοδος που παρουσιάζει η Ελλάδα στον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης και οι μεταρρυθμίσεις των κανόνων και των ρυθμιστικών διατάξεων, έρχονται σε σύγκρουση με τις μακροπρόθεσμες, ισχυρές παραδόσεις της κρατικής παρέμβασης, της πελατειακής πολιτικής και της οικονομικής προστασίας.

Ένα εύρος νέων προγραμμάτων και πρωτοβουλιών απαιτείται για τη βελτίωση της ποιότητας της δημόσιας διοίκησης και την υιοθέτηση νέων διευθυντικών πρακτικών, οι οποίες θα κάνουν τους Ελληνικούς δημόσιους οργανισμούς πιο αποδοτικούς και λιγότερο γραφειοκρατικούς.

Η απλοποίηση των καθημερινών διοικητικών πράξεων και η αναβάθμιση της σχέσης μεταξύ του κράτους και των πολιτών, αποτελεί μία από τις βασικές επιδιώξεις της Ε.Ε. και σε αυτή την πορεία οφείλει να κατευθυνθεί και η Ελλάδα.

Όλα αυτά τα θέματα όμως, απαιτούν μια ολοκληρωμένη θεώρηση της κυβερνητικής διοικητικής δόμησης, ικανής να μεταφράσει τους κανονισμούς και τις οδηγίες της Ε.Ε. σε εφαρμόσιμους νόμους, καθώς επίσης και ικανούς να

ανταποκρίνονται και να εκμεταλλεύονται ευκαιρίες που δίνονται από την Ε.Ε. και τους υπόλοιπους διεθνείς οργανισμούς.

BIBΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Alba, C. (1997), Modernizing Spanish Public Administration: Old Inertias and New Challenges, in W. Kickert (ed.), *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 177–98.
- Albi, E., Gonzalez-Paramo, J.M. & Zubiri, I. (2000), *Economia Publica*, Ariel Economia, Barcelona.
- Ammons, D. (1996), "Overcoming the Inadequacies of performance in local government", *Public Administration Review*, Vol. 55, (No. 1), pp. 37-47.
- Araujo, J. (2002), "NPM and the change in Portuguese central government" *International Public Management Journal*, 5(3), 223–236.
- Aucoin, P. (1990), "Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums", *Governance*, Vol.3 p.115-137.
- Bale, M. & Dale, T. (1998), "Public Sector Reform in New Zealand and its Relevance to Developing Countries", *The World Bank Research Observer*, V.13 p.103-121.
- Barzelay, M. (1992), *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Governance*, Berkeley, CA: University of California Press, pp.45-69
- Barzelay, M. (2001), *The New Public Management*, Berkeley, CA: University of California Press, pp.32-70
- Bellou, V. (2007), "Identifying employees: perceptions on organizational obligations", *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 20 (No. 7), pp. 608-621.
- Borins, S. (1995), "The New Public Management is here to stay", *Canadian Public Administration*, Vol.38, p.122-132.
- Box, R. (1999), "Running government like a business", *American Review of Public Administration*, Vol. 29 (No. 1), pp. 19-43.
- Boyne, G. (2001), "Planning, Performance and Public Services", *Public Policy and Administration*, Vol.79, p.73-88.
- Boyne, G. (1996), "Scale, performance and the new public management: an empirical analysis of local authority services", *Journal of Management Studies*, Vol. 33 (No. 6), pp. 807-24.
- Brosnahan, Jo. (1999), "Public Sector Reform Requires Leadership", *A paper presented to OECD/PUMA Symposium on Government of the Future* in September 1999.
- Child, J. (1993). *Organization: A Guide to Problems and Practice*, London: Harper & Row, pp.55-75

Christensen T. & Laegreid P. (2001), "Administrative Reform Policy: the Challenges of Turning Symbols into Practice", *Paper presented at the Six National Public Management Research Conference School of Public and Environmental Affairs, Indiana University, Bloomington, 18-20/10/2001.*

Dekleri S. (1992), "Greek Management 2000", *Included into a report prepared by the Ministry of Interior Public Administration & Decentralization.*

DeLeon, L. & Denhardt, R. (2000), "The political theory of reinvention", *Public Administration Review*, Vol. 60 (No. 2), pp. 89-97

Denhardt, R.B. & Denhardt, J.V. (2000), "The New Public Service: Serving Rather than Steering", *Public Administration Review*, Vol.60, p.549-559

Dessler, G. (2000), *Human Resource Management*, Upper Saddle River, NJ, Prentice-Hall.pp.32-40

Dunleavy, P. & Hood, C. (1994), "From Old Public Administration to New Public Management", *Public Money and Management*, 4 (2), pp.15-24

Durst, S. & Newell, C. (1999), "Better, faster, stronger, government reinvention in the 1990s", *American Review of Public Administration*, Vol. 29 (No. 1), pp. 61-75.

EFQM (1999), *The EFQM Excellence Model*, European Foundation for Quality Management, Brussels.

Ferlie, E. Lynn, J. & Pollitt, C. (2005), *The Oxford Handbook of Public Management* New York USA, Oxford University Press, pp.70-100

Gray, A. & Jenkins, B. (1995), "From public administration to public management: re-assessing a revolution?", *Public Administration*, Vol. 73 (No. 1), pp. 75-99

Goldsmith, M.J. & E.C. Page (1997), "Farewell to the British State", in J.E. Lane (ed.), *"Public Sector Reform. Rationale, Trends and Problems"*, London: Sage, pp. 147-68.

Gore, A. (1993), *Creating a Government that Works Better and Costs Less*, New York, Penguin Books USA Inc.

Guyomarch, A. (1999), "Public Service, Public Management and the Modernization of French Public Administration", *Public Administration*, 77, (1), 171-93

Hood, C. (1991), "A Public Management for all Seasons", *Public Administration*, v.69, p.3-19.

Hood C. (1995), "The New Public Management in the 1980: variations on the theme", *Accounting, Organization and Society*, v.20, p. 94.

- Hood, C. & Peters, G. (2004), "The middle aging of new public management: into the age of paradox", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 14 (No. 3), pp. 267-82.
- Johnsen, A. (2005), "What does 25 years of experience tell us about the state of performance measurement in public policy and management?", *Public Money and Management*, Vol. 25 (No. 1), pp. 9-17.
- Kaboolian, L. (1998), "The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Managements Administrative Debate", *Public Administration Review*, V.58, p.189-193.
- Kettl, D. (1997), "The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links", *Journal of Policy Analysis and Management*, v. 16, p.446-462
- Kettl, D. (1999), "The Future of Public Administration, Journal of Public Affairs Education", *Journal of Policy Analysis and Management*, v.5, p.127-133
- Kettl, D. (2000), *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*, Washington, D.C., Brooking Institution Press, pp.60-72
- Kickert, W. (1996), "Expansion and Diversification of Public Administration in the Postwar Welfare State: The Case of The Netherlands", *Public Administration Review*, Washington, D.C., v.56 p.88-94
- Kickert, W. (1997), *Public management and Administrative Reform in Western Europe*, USA, Edward Elgar Publishing Inc. pp.15-145
- Kickert, W. (2003), "Shifting frames of reference in administrative reforms in The Netherlands", *Public Management Review*, Vol. 5 (Issue 3), p.377–399
- Koskina, A. (2008), "The «pros» and «cons» of career development in the Greek public sector", *Personnel Review* Vol. 37 (No. 3), pp. 264-279
- Kufidou, S., Petridou, E. & Mihail, D. (1997), "Upgrading managerial work in the Greek civil service", *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 10 (No. 4), pp. 244- 53
- Lapsley, I. (1999), "Accounting and the New Public Management: Instruments of Substantive Efficiency or a Rationalizing Modernity?", *Financial Accountability and Management*, 15, (3), pp.201–07
- Lapsley, I. (2001), "Accounting Organization and the State", *Financial Accountability and Management*, 17, (4), pp.299–302
- Lo Schiavo, L. (2000), "Quality Standards in the Public Sector: Differences between Italy and the UK in the Citizen's Charter Initiative", *Public Administration*, 78 (3): pp.679-98.

Lynn, J.E. (2000), "The New Public Management as an International Phenomenon: A Sceptical View", *International Perspectives on the NPM*, p. 105-122.

Μακρυδημήτρης, Α. (1996), *Η διοίκηση σε κρίση: κείμενα για τη διοίκηση και την κοινωνία*, Αθήνα: Εκδόσεις Ν. Σύνορα. σ.42-120

Μακρυδημήτρης, Α. (2008), *Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης*, Γ' Έκδοση, Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα.σ.10-200

Μακρυδημήτρης, Α. & Μιχαλόπουλος, Ν. (2000), *Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση*, Αθήνα Εκδόσεις Παπαζήση. σ.602-750

Mathiasen D.G. (1999), "The New Public Management and its Critics", *International Public Management Journal*, V.2 p.90-111.

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

Miah, N. & Mia, L. (1996), "Decentralization, accounting controls and performance of government organizations: a New Zealand empirical study", *Financial Accountability and Management*, Vol. 12 (No. 3), pp. 173-90.

Ministry of Public Administration, (1997), *Kapodistrias Act*, Athens.

Ministry of Public Administration, (2000), *White Paper on the Improvement of Public Services: A New Administration at the Service of the Citizens*, Madrid

Ministry of Public Administration, (2001), *Politia Reform Act*, Athens.

Mintzberg, H. (1996), "Managing government, governing management", *Harvard Business Review*, pp. 75-83

Nikandrou, I. & Apospori, E. (2003), "Changes in HRM in Europe", *The 7th IHRM Conference Proceedings*, Limerick University, Limerick, 4-6 June.

OECD (1990), *Public Management Developments Survey*, Organization for Economic Cooperation and Development, Paris.

OECD (1993), *Public Management Developments Survey*, OECD Paris.

OECD. (1997), *Issues and Developments in Public Management: Survey 1996– 1997*, Perspectives, II Governing within the Limits, III The Challenge, III Public Management Initiatives in OECD Member Countries, III1 Summary of Developments.

OECD (2000), *Government of the Future*, OECD Paris.

OECD (2001)(a), *Public Sector Leadership for the 21st Century*, OECD Paris.

- OECD (2001)(b), *Regulatory Reform in Greece*, OECD Paris.
- OECD (2002), *Recent Privatization Trends in OECD Countries, Financial Market Trends*, 82, 43–58.
- Oliver, C. (1991), "Strategic responses to institutional processes", *Academy of Management Review*, Vol. 16 (No. 1), pp. 145-79.
- Ongaro, E. (2008), "Introduction: the reform of public management in France, Greece, Italy, Portugal and Spain", *International Journal of Public Sector Management* Vol. 21 (No. 2), pp. 101-117.
- Pallot, J. (1999), "Beyond NPM developing strategic capacity", *Financial Accountability and Management*, Vol. 15 (No. 3/4), pp. 419-27.
- Pallot, J. (2001), "A decade in review: New Zealand's experience with resource accounting and budgeting", *Financial Accountability and Management*, Vol. 17 (No. 4), pp. 383-401.
- Papalexandris, N. (1992), "Human Resource Management in Greece", *Employee Relations*, Vol. 14 (No. 4), 1992, pp. 38-52
- Peters, G. (1997), "A North American Perspective on Administrative Modernization in Europe", in W. Kickert (ed.), *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Cheltenham: Edward Elgar, pp.52-99
- Peters, B.G. (2008), "The Napoleonic tradition", *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 21 (No. 2), pp. 118-32.
- Pina, V. & Torres, L. (2001), "Public-Private Partnership and Private Finance Initiative in European Union Local Governments and Spain", *The European Accounting Review*, 10, (3), 601–19.
- Pollitt, C. (1986), "Beyond the managerial model: the case for broadening performance assessment in government and the public services", *Financial Accountability and Management*, Vol. 2 (No. 3), pp. 155-70.
- Pollit C. (1990), *Managerialism and the Public Services: the Anglo-American Experience*, Blackwell, Oxford, pp.52-259
- Pollit, C. (2006), "Antistatic Reforms and New Administrative Directions: Public Administration in the UK", *Comparative Public Administration: The Essential Readings Research in Public Policy Analysis and Management*, Volume 15, 777–792.
- Pollitt, C. & Summa, H. (1997), "Trajectories of Reform: Public Management Change in Four Countries", *Public Money & Management*, V7, pp. 18-25
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (1995), *Quality Improvements in European Public Services*, London: Sage, pp. 41-156

- Premfors, R. (1998), "Re-shaping the Democratic State: Swedish Experiences in a Comparative Perspective", *Public Administration*, 76, (1), 141–59.
- Ridley, F. (1996), "The New Public Management in Europe: Comparative Perspectives", *Public Policy and Administration*, v.11, p.16-29.
- Rhodes, R.W.A. (1987), "Developing the Public Service Orientation", *Local Government Studies* 13 (3).
- Rhodes, R.A.W. (1997), "Reinventing Whitehall 1979–1995", in W. Kickert (ed.). *"Public Management and Administrative Reform in Western Europe"* Cheltenham: Edward Elgar, pp. 41–59.
- Schwartz, H. (1994), "Small States in Big Trouble: State Reorganization in Australia, Denmark, New Zealand and Sweden in 1980s", *World Politics*, v.68, p.103-121.
- Sotirakou, T. & Zeppou, M. (2005), "How to align Greek Civil Service with European Union public sector management policies", *International Journal of Public Sector Management* Vol. 18 (No. 1), pp. 54-82.
- Spanou, C. (1996), "Penelope's suitors: administrative modernization and party competition in Greece", *West European Politics*, Vol. 19 (No. 1), pp. 98-125.
- Spanou, C. (1998), "European integration in administrative terms. A framework for analysis and the Greek case", *Journal of European Public Policy* 5 (3) p. 467-484.
- Spanou, C. (1999), "Reshaping the politics-administration nexus in Greece: a new era of administrative reform?", *paper presented at the Workshop Politicians, Bureaucrats and Institutional Reform*, ECPR Joint Sessions of Workshops, Mannheim.
- Stoker, G. (1996), "Strangle to Reform Local Government: 1970– 95" *Public Money and Management*, 16(1) 17– 22.
- Sunoo, B. (1998), "Reinventing Government", *Workforce*, v77 p60-1+.
- Themelis, N. (1990), "Transformation of the Public Administration in Greece", *Included into a report prepared by Ministry of Interior Public Administration & Decentralization* (1998).
- Torres, L. & V. Pina. (2002), "An Empirical Study about New Public Management Developments in Three European Union Cultural Categories: Germanic, Nordic and Napoleonic Countries", *25th Congress of the European Accounting Association*, Copenhagen, April
- Tregaskis, O. & Brewster, C. (2003), "Are European countries converging in their use of flexibilities?", *The 7th IHRM Conference Proceedings*, Limerick University, Limerick, 4-6 June.

Trosa, S. and Williams, S. (1995), "Benchmarking in public sector performance management", in Trosa, S. and Williams, S. (Eds), *Using Performance Measures in Government*, OCDE, Paris.

Vakkuri, J. & Meklin, P. (2006), "Ambiguity in performance measurement: a theoretical approach to organizational uses of performance measurement", *Financial Accountability and Management*, Vol. 22 (No. 3), pp. 235-50.

Van Helden, G.J. (2005), "Researching public sector transformation: the role of management accounting", *Financial Accountability and Management*, Vol. 21 (No. 1) pp. 99-133.

Verbeeten, F. (2008), "Performance management practices in public sector organizations Impact on performance", *Accounting, Auditing & Accountability Journal* Vol. 21 (No. 3), pp. 427-454.

Wilson, J., & Doig A. (2000), "Local Government", *Public Management* 2(1).

Wright V. (1994), "Reshaping the state: Implications for Public Administrations", *Western European Politics*, v.17 p.102-134.

Wright, G. (2001), "Public-sector work motivation: a review of the current literature and a revised conceptual model", *Journal of Public Administration and Theory*, Vol. 11 (No. 4), pp. 559-86.

Zeppou, M. & Sotirakou, T. (2003), "The STAIR model: a comprehensive approach for managing and measuring government performance in the postmodern era", *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 16 (No. 4), pp. 320-32.

ΠΗΓΕΣ ΑΠΟ ΤΟ ΔΙΑΔΙΚΤΥΟ

- http://europa.eu/european_council/conclusions/index_el.htm
Συμπεράσματα της Προεδρίας «Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβόνας 23 και 24 Μαρτίου 2000», στην ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης
- <http://eceuropa.eu/enterprise>
- www.europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs/
- http://Europa.Eu.Int/Comm/Regional_Policy/Sources/Docgener/Guides
- www.Oecd.Org
- www.kedke.gr

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ: Χρονικά Ορόσημα (milestone) στην Ιστορία του Δημόσιου Μάνατζμεντ

4ος π.Χ. αιώνας	Ο Shen Pu-hai κυβερνήτης της Βόρειο-κεντρικής Κίνας, κωδικοποιεί τις αρχές της διοίκησης
124 π.Χ.	Ίδρυση του αυτοκρατορικού πανεπιστημίου στην Κίνα, για την καλλιέργεια των αξιών και των νοοτροπιών των δημόσιων υπηρεσιών
529 μ.Χ.	Πρώτο προσχέδιο της διακήρυξης του Κώδικα του Ιουστινιανού, σύνοψη του Ρωμαϊκού νόμου
1154-1189	Ο Αγγλικός κοινός νόμος, καθιερώθηκε επί βασιλείας του Henry II
1231	Ο Frederick II της Κάτω Ιταλίας και Σικελίας επιβάλλει νόμους στο Melfi, σκιαγραφώντας τη σύγχρονη γραφειοκρατία
1640-1688	Το απολυταρχικό καθεστώς του Frederick William (Ο Μέγας Εκλέκτορας) του Βρανδεμβούργου (αργότερα Πρωσία) καθιερώνει τη δημόσια υπηρεσία, ως υποχρέωση και όχι κυβερνήτη των πολιτών
1648	Η Συμφωνία της Βεσφαλίας δημιουργεί Ευρωπαϊκή κοινότητα των ηγεμονικών κρατών
1688	Η Ένδοξη Επανάσταση ανασυνθέτει τη Βρετανική μοναρχία με τη περικοπή εξουσίας
1760	Ο Johann von Justi εκδίδει την απολυταρχική Καμεραλιστική διατριβή, Die Grundfeste zu der Macht und Gluckseligkeit der Staaten
1787	Το Σύνταγμα των Ηνωμένων Πολιτειών περιλαμβάνει εκλεγμένη εκτελεστική εξουσία, διάκριση εξουσίας. Εφημερίδες γνωστές ως The Federalist, εκδίδονται
1789	Η Επανάσταση στη Γαλλία γνωστοποιεί τη Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, καθιερώνοντας την αρχή της εθνικής (σε αντίθεση με τη βασιλική) κυριαρχίας
1804-1814/15	Η Βασιλεία του Ναπολέον Βοναπάρτη καθιερώθηκε με τη Διακήρυξη το 1804, του ισχυρού Κώδικα του Ναπολέον, που κωδικοποίησε το αστικό δίκαιο και ενεργοποίησε διοικητικές μεταρρυθμίσεις
1829-1837	Ο πρόεδρος των ΗΠΑ, Andrew Jackson θέτει σε εφαρμογή συστήματα διορισμών, η βάση για την επιλογή προσωπικού του δημοσίου
1836	Ο Henry Taylor εκδίδει το πρώτο σύγχρονο βιβλίο αναφοράς στη δημόσια διοίκηση, 'The Statesman'
1848	Ηπειρωτικές επαναστάσεις επιταχύνουν το κίνημα προς την πολιτική δημοκρατία και τη Rechtsstaat
1853	Η Αναφορά των Northcote-Trevelyan, επιταχύνει τη διαδικασία προς την επαγγελματισμό των Βρετανικών δημοσίων υπηρεσιών
1883	Η Δράση Pendleton, θέτει σε εφαρμογή το κίνημα προς τη μεταρρύθμιση των Αμερικάνικων δημοσίων υπηρεσιών
1900	Με το βιβλίο "Πολιτική και Διοίκηση: Μια μελέτη Διακυβέρνησης" του Frank J. Goodnow δημιουργείται γόνιμο έδαφος για το διοικητικό κράτος
1911	Η δημοσίευση των "Αρχών του Επιστημονικού Μάνατζμεντ" του Frederick W. Taylor, εγκαθιστά επισήμως το κίνημα του επιστημονικού μάνατζμεντ
1947-1948	Επικρίσεις των Robert A. Dahl, Herbert S. Simon και Dwight Waldo υπονομεύουν την εξουσία της "παραδοσιακής δημόσιας διοίκησης", προετοιμάζοντας τη θεμελίωση του "πνευματικού παροξυσμού"
1960-1978	Επιτυχημένες Αμερικανικές Διοικήσεις προωθούν τα PPBS, MBO, ZBB και άλλα εκτελεστικά εργαλεία για τη διοικητική μεταρρύθμιση
1979-1990	Η Βρετανική κυβέρνηση της Margaret Thatcher ενεργοποιεί το κίνημα του "Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ"
1992	Το βιβλίο των David Osborne και Ted Gaebler "Επανάδρυση του Κράτους" διαδίδει την ιδέα και πολλές από τις αρχές της μεταρρύθμισης του δημόσιου μάνατζμεντ
1990-2006	Επηρεαζόμενο από το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ, το πεδίο του δημόσιου μάνατζμεντ γίνεται διεθνές και αναλογικό

Πηγή: Lynn L. (2006), "Public Management: Old and New", Routledge, New York, USA