

## Προϋποθέσεις μεταφοράς διοικητικής τεχνολογίας από τον ιδιωτικό στο δημόσιο τομέα.<sup>1</sup>

### Εισαγωγή.

Οι αλλαγές στο περιβάλλον της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, δεν αφήνουν περιθώρια για διαφωνία σχετικά με την αναγκαιότητα μεταρρύθμισής της. Όλοι (πολίτες, πολιτικοί, διοικητικοί επιστήμονες και δημόσιοι υπάλληλοι) έχουν την άποψη ότι η διοικητική μεταρρύθμιση είναι μια αναγκαία διαδικασία, η οποία μάλιστα πρέπει να είναι συνεχής, ώστε η Δημόσια Διοίκηση να ανταποκρίνεται καλύτερα στις εξελισσόμενες συνθήκες και τις ανάγκες της κοινωνίας των πολιτών. Οι διαφωνίες ανακύπτουν όταν τίθενται ζητήματα σχετικά με το εύρος των μεταρρυθμίσεων, τον τρόπο και τον χρόνο που αυτές πρέπει να γίνουν, τους τομείς που πρέπει να αφορούν, την κατεύθυνση που πρέπει να έχουν π.χ. ενίσχυση του βεμπεριανού υποδείγματος διοίκησης ή αποδυνάμωσή του, κ.λπ.

Από το 1980 και μετά, παράλληλα με την επικράτηση του νεοφιλελευθερισμού εδραιώθηκε η αντίληψη ότι το βεμπεριανό κράτος και η Δημόσια Διοίκηση είναι αρχαϊκές δομές που δεν ανταποκρίνονται στις κοινωνικές αναμονές και για τούτο έπρεπε να μεταρρυθμιστούν ριζικά ενσωματώνοντας ιδέες και πρακτικές του αγοραίου υποδείγματος διοίκησης.

Στην εργασία μας αυτή θα ασχοληθούμε με το ζήτημα της μεταφοράς διοικητικής τεχνολογίας από τον ιδιωτικό στο δημόσιο τομέα ως μέσον μεταρρύθμισης αυτού του τελευταίου.

Ο ρόλος του κράτους και της Δημόσιας Διοίκησης αρχίζει να αμφισβητείται και να περιορίζεται από τις αρχές της δεκαετίας του '80 στη Μεγάλη Βρετανία και στη συνέχεια στις ΗΠΑ και αργότερα σε ολόκληρη την Ευρώπη και φυσικά στη χώρα μας. Στην πραγματικότητα παρατηρήθηκε ότι αυτό που περιορίστηκε ήταν το κοινωνικό κράτος. «Το κράτος που είχε στο στόχαστρό της η εκστρατεία αυτή (εννοείται που εμπνεόταν από τη νέο-φιλελεύθερη ή νέο-συντηρητική ιδεολογία), ήταν το κράτος πρόνοιας, το κοινωνικό κράτος δικαίου, τα διάφορα προγράμματα υπέρ των δυσπραγούντων και η κρατική παρέμβαση στην αγορά. Συρρίκνωση του κράτους ουσιαστική δεν έγινε ....Γιατί σχεδόν ταυτόχρονα αυξήθηκαν υπέρμετρα οι αμυντικές δαπάνες και οι δυνάμεις ασφαλείας. Απλώς το ένα κράτος παρεχώρησε τη θέση του στο άλλο»<sup>2</sup>.

Η αμφισβήτηση του κρατικού παρεμβατισμού και της Δημόσιας Διοίκησης, προϊόν του δόγματος της ελεύθερης αγοράς που επικρατούσε, όλα αυτά τα χρόνια, διογκωνόταν διαρκώς. Η τάση αυτή οδήγησε σε κρίση το βεμπεριανό μοντέλο του κράτους που είναι συνυφασμένο με τον κρατικό παρεμβατισμό<sup>3</sup>. Η αυξημένη αυτή

---

<sup>1</sup> Στοιχεία της εργασίας αυτής παρουσιάστηκαν στις εισηγήσεις μου στο συνέδριο του Διοικητικού Επιμελητηρίου Ελλάδας (ΔΕΕ) που έγινε στις 7.11.2008 στο Χαροκόπειο Παν/μιο με θέμα «Προτάσεις για τη διοικητική μεταρρύθμιση της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης στη σημερινή ιστορική συγκυρία» και στο συνέδριο που έγινε στην Ερέτρια από 15-17 Μαΐου 2009 το οποίο συνδιοργάνωσαν το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης και οι σύλλογοι αποφοίτων της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης (Ε.Σ.Δ.Δ.) και της Εθνικής Σχολής Τοπικής Αυτοδιοικήσεων (Ε.Σ.Τ.Α.) με θέμα «Η καινοτομία στη Δημόσια Διοίκηση, Ο ρόλος των αποφοίτων ΕΣΔΔ και ΕΣΤΑ».

<sup>2</sup> Από ομιλία του Δημ. Αργυριάδη στο Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, στις 25.2.2004, με θέμα: «Δημόσια Διοίκηση: Επιστήμη ή Ιδεολογία;».

<sup>3</sup> C. Spanou «Abandonner ou renforcer l' état weberien?» R.F.A.P. no 105-106 (2003). (Από το άρθρο αυτό της κ. Σπανού και το βιβλίο της «Διοίκηση, Πολίτες και Δημοκρατία» εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2000, όπως τα κατανόησα, άντλησα πολλά στοιχεία και ιδέες. Το ίδιο ισχύει και για το βιβλίο του Vincent de Gaulejac «La societe malade de la gestion» ed. du Seuil 2005).

αμφισβήτηση του βεμπεριανού κράτους οδήγησε κάθε τι σχετικό με αυτό και τη Δημόσια Διοίκηση να λαμβάνει αρνητικό πρόσημο. Αντίθετα κάθε τι σχετικό με τον ιδιωτικό τομέα ήταν θετικό, ο δε τρόπος λειτουργίας των ιδιωτικών επιχειρήσεων, εξιδανικεύτηκε και μυθοποιήθηκε. Ένα από τα συνθήματα-προτροπές που διατυπώνονταν από τους νέο-φιλελεύθερους ήταν και το «Run government like business». Χαρακτηριστικά οι Osborne και Gaebler συγγραφείς του «Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public sector», Reading MA, A Plume Book (1993), υποστήριζαν ότι η επιχείρηση Mc Donald, ενδιαφέρεται περισσότερο για τις ανάγκες του αμερικανικού λαού από ότι η αμερικάνικη κυβέρνηση και προφανώς η τελευταία έπρεπε να μιμηθεί τον τρόπο λειτουργίας της συγκεκριμένης επιχείρησης και γενικότερα των επιχειρήσεων για να ανταποκριθεί αποτελεσματικά στις ανάγκες των πολιτών.

Πηγή όλων των προβλημάτων μας είναι το κράτος υποστήριζε ο τότε πρόεδρος των ΗΠΑ Reagan, συναγωνιζόμενος την Thatcher όσον αφορά στην υιοθέτηση ακραίων νέο-φιλελεύθερων ή νέο-συντηρητικών, κατ' άλλους, θέσεων, κατά του κράτους και της Δημόσιας Διοίκησης. Από τους βασικούς στόχους της Thatcher, την υλοποίηση του οποίου επεδίωκε εφαρμόζοντας το νέο δημόσιο μάνατζμεντ, ήταν η ενίσχυση της εξουσίας της πολιτικής ηγεσίας επί των δημοσίων υπηρεσιών, η αποδυνάμωση της Δημόσιας Υπαλληλίας και η «ενίσχυση» της θέσης του χρήστη των δημοσίων υπηρεσιών με την ανάδειξή του ως πελάτη.<sup>4</sup>

Στο πλαίσιο αυτό εκτός του ότι ο ρόλος του κράτους και της Δημόσιας Διοίκησης έπρεπε να περιοριστεί (ιδιωτικοποίηση τομέων που ήλεγχε το κράτος) έπρεπε το ίδιο το κράτος και η Δημόσια Διοίκηση να οργανωθούν και να λειτουργήσουν όπως οι ιδιωτικές επιχειρήσεις. Το αγοραίο πρότυπο διοίκησης επιχείρησης επέμεινε να επιβάλλει στη Διοίκηση όχι μόνο τις μεθόδους και τις τεχνικές αλλά και αυτές τις αξίες και αυτήν ακόμα την ορολογία της επιχείρησης. Στην κορυφή της κλίμακας των αξιών ανήλθαν η οικονομία, η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα. Αντίθετα η ηθική, η σωφροσύνη, η αίσθηση του καθήκοντός για την υπεράσπιση του δημόσιου συμφέροντος, η νομιμότητα και ο σεβασμός προς το κράτος δικαίου απαξιώθηκαν, παρά τις περί του αντιθέτου επαγγελίες του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ. Στο πλαίσιο αυτό με την επικράτηση και του συνθήματος «management is management» δεν είναι τυχαίο που ο όρος «Δημόσια Διοίκηση» «Public Administration» συναντάται σπάνια στο σύγχρονο λεξιλόγιο και ουσιαστικά αντικαταστάθηκε από τον όρο «Management». Το αγοραίο πρότυπο αρνείται τη διάκριση μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα. Το κράτος και η Διοίκηση δεν διαφοροποιούνται από την αγορά με συνέπεια να υποστηρίζεται, στο πλαίσιο αυτής της προσέγγισης, ότι το μάνατζμεντ που αναπτύσσεται στον ιδιωτικό τομέα μπορεί να μεταφερθεί, ως έχει στο δημόσιο.

Σύμφωνα με αυτές τις αντιλήψεις η Δημόσια Διοίκηση έπρεπε να μεταρρυθμιστεί υιοθετώντας, όσο το δυνατόν ταχύτερα και σε όσο το δυνατόν μεγαλύτερη έκταση, τεχνικές διοίκησης και εφαρμογές που καλλιεργήθηκαν και εφαρμόστηκαν στον ιδιωτικό τομέα. Οι νέες μέθοδοι και τεχνικές διοίκησης την τελευταία δεκαετία στη χώρα μας (εικοσαετία όσον αφορά άλλες χώρες της Ε.Ε. και του ΟΟΣΑ όπως Ηνωμένο Βασίλειο, Γαλλία, ΗΠΑ, κ.λπ.), εντάσσονται στις προσεγγίσεις των οργανώσεων που κωδικοποιήθηκαν με την ονομασία Νέο Δημόσιο management (ΝΔΜ) και Διοίκηση Ολικής Ποιότητας (ΔΟΠ).<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup>Η έννοια «πελάτης» είναι ουσιαστικά ένα είδος δούρειου ίππου με τον οποίο το αγοραίο μοντέλο επιχείρησης να θέσει υπό αμφισβήτηση το γραφειοκρατικό υπόδειγμα διοίκησης. Η αντιμετώπιση του πολίτη ως «πελάτη» αποδείχθηκε απλουστευτική και δεν ενίσχυσε τη θέση του έναντι της Διοίκησης. (Βλ. σχετικά και πιο κάτω).

<sup>5</sup> Στη Γαλλία από τα μέσα της δεκαετίας του '80 τέθηκε από την κυβέρνηση Chirac το ζήτημα της ποιότητας στη Δημόσια Διοίκηση, με πρώτο στόχο την επιτάχυνση της εξυπηρέτησης του πολίτη. Το σύνθημα που επικράτησε ήταν “zero delai” δηλαδή «μηδενική προθεσμία». Οι

---

κυβερνήσεις Rocard και Juppe που ακολούθησαν έδωσαν έμφαση στην βελτίωση της εξυπηρέτησης του πολίτη μέσω της απλούστευσης των διοικητικών διαδικασιών. Στην Ελλάδα από τις αρχές της δεκαετίας του '90 άρχισε να θεωρείται η Ολική Ποιότητα ως μέθοδος μεταρρύθμισης της Δημόσιας Διοίκησης.

Η ψήφιση του ν. 1599/1986 «Σχέσεις κράτους-πολίτη, καθιέρωση νέου τύπου δελτίου ταυτότητας και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ75Α') αν και αποβλέπει στην βελτίωση της εξυπηρέτησης των πολιτών δεν είναι αποτέλεσμα της επικράτησης του ΝΔΜ ή της ποιότητας, δεδομένου ότι τότε στην Ελλάδα οι προσεγγίσεις αυτές δεν ήταν ακόμη διαδεδομένες. Εξάλλου πολιτικές για την εξυπηρέτηση του πολίτη έχουν εφαρμοστεί στη χώρα μας από τη σύσταση του ελληνικού κράτους, δεν είναι λοιπόν δυνατόν να αποδώσουμε αποκλειστικά στο ΝΔΜ ή στην ολική ποιότητα τις όποιες προόδους έγιναν στον τομέα αυτόν τα τελευταία είκοσι χρόνια. Ο Σωτηρόπουλος στη συγκριτική του μελέτη «Κράτος και μεταρρύθμιση στη σύγχρονη Νότια Ευρώπη στη σελ. 190 σημειώνει: «Είναι πιθανό ότι την τελευταία τριακονταετία οι σημαντικότερες μεταρρυθμίσεις των εν λόγω μηχανισμών της Νότιας Ευρώπης δεν είχαν ιδιαίτερη σχέση με το Νέο Δημόσιο Μανατζμεντ. Για παράδειγμα στην Ισπανία η σημαντικότερη μεταρρύθμιση δεν ήταν η εισαγωγή τέτοιων αρχών μανατζμεντ όσο η μεταβίβαση της πολιτικής εξουσίας στις Περιφέρειες».

Πρέπει πάντως να γίνει δεκτό ότι κατά τη δεκαετία του '80 έγιναν σημαντικά βήματα, ιδιαίτερα όσον αφορά τη βελτίωση της εξυπηρέτησης και γενικότερα την ενίσχυση της θέσης του πολίτη. Ειδικότερα κατά τα έτη αυτά συνεστήθη στο τότε αρμόδιο για όλη τη Δημόσια Διοίκηση Υπ. Προεδρίας, η Δ/ση Σχέσεων κράτους-πολίτη, σηματοδοτώντας και σε οργανωτικό επίπεδο την πολιτική βούληση για εξωστρέφεια, θεσμοθετήθηκε το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα, συστήθηκαν τα Γραφεία Εξυπηρέτησης των Πολιτών, προβλέφθηκαν έντυπα και εκδόθηκε οδηγός του πολίτη για τις συναλλαγές των πολιτών με το Δημόσιο. Η ώθηση για τα πιο πάνω μέτρα πρέπει να αναζητηθεί μάλλον στη φροντίδα λίγο πολύ όλων των κυβερνήσεων να βελτιώσουν την εικόνα της Δημόσιας Διοίκησης στα μάτια των πολιτών αλλά και στο ζήλο των τότε σοσιαλιστικών κυβερνήσεων να κάνουν τη Διοίκηση πιο φιλική προς τους πολίτες.

Σημαντικά όμως μέτρα για την βελτίωση της εξυπηρέτησης των πολιτών ελήφθησαν και κατά τη δεκαετία του '90, π.χ. ορίσθηκαν προθεσμίες για την ανταπόκριση της Διοίκησης στα αιτήματα των πολιτών και προβλέφθηκαν αποζημιώσεις για τους πολίτες σε περίπτωση μη έγκαιρης απάντησης, εφαρμόστηκαν οι τηλεφωνικές αιτήσεις, συνεστήθησαν τα Κέντρα Εξυπηρέτησης των Πολιτών (ΚΕΠ), ανασχεδιάστηκαν διοικητικά έντυπα, καταργήθηκε ο τύπος της υπεύθυνης δήλωσης, επιτρέποντας τη σύνταξη της σε ορισμένες περιπτώσεις και σε απλό χαρτί, καταρτίστηκαν χάρτες δικαιωμάτων των πολιτών σε δημόσιες υπηρεσίες, ΔΕΚΟ και Νομ. Αυτοδιοικήσεις, εκδόθηκαν οδηγοί πολιτών για τις διοικητικές διαδικασίες των Νομ. Αυτοδιοικήσεων, προωθήθηκαν ρυθμίσεις για την απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών (κατάργηση ή αντικατάσταση δικαιολογητικών με υπεύθυνη δήλωση), καθιερώθηκε η αυτεπάγγελτη αναζήτηση δικαιολογητικών, θεσμοθετήθηκε ο Συνήγορος του Πολίτη, η Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων κ.λπ.

Η επικράτηση της ρητορικής της ολικής ποιότητας και του νέου δημόσιου μανατζμεντ, μετά το 1990, τόσο στο πολιτικό όσο και στο διοικητικό επίπεδο, αποτέλεσε, σε κάποιο βαθμό, ένα μέσο κινητοποίησης και ευαισθητοποίησης των δημοσίων υπαλλήλων όσον αφορά το ζήτημα της εξυπηρέτησης των πολιτών, γεγονός που ίσως διευκόλυνε την εφαρμογή της πιο πάνω δέσμης μέτρων. Στην υλοποίηση όμως των μέτρων αυτών συνεισέφεραν κυρίως άλλοι παράγοντες, όπως η ασκούμενη έστω έμμεση πίεση από την Ε.Ε., η αύξηση των απαιτήσεων των πολιτών, η ύπαρξη των προηγούμενων μέτρων τα οποία χρησίμευσαν ως βάση για τα επόμενα π.χ. τα Γραφεία Εξυπηρέτησης Πολιτών ως πρόδρομος των ΚΕΠ, η σταθερή υποστήριξη των μέτρων από την πολιτική ηγεσία και μάλιστα από το Γραφείο του Πρωθυπουργού, (π.χ. κατά την αρχική φάση ίδρυσης των ΚΕΠ), η ύπαρξη των κατάλληλων εκπαιδευμένων στελεχών στη Γεν. Γραμ. Δημόσιας Διοίκησης, στα λοιπά υπουργεία αλλά και στους ΟΤΑ, ιδίως αποφοίτων της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης, η διάθεση των απαραίτητων οικονομικών πόρων κ.λπ. Προφανώς η υιοθέτηση της ρητορικής της ποιότητας από το Δημόσιο εξυπηρετούσε κυρίως άλλες σκοπιμότητες, την ανανέωση του

---

λόγου περί διοικητικών μεταρρυθμίσεων, με την υιοθέτηση ενός λόγου εμπνεόμενου από το νεοφιλελευθερισμό που ευνοεί τις ιδιωτικοποιήσεις και κολακεύει τους πολίτες, τον περιορισμό των διεκδικήσεων των υπαλλήλων αφού ο σκοπός ύπαρξης των υπηρεσιών είναι αποκλειστικά η εξυπηρέτηση του πολίτη και όχι η βελτίωση της κατάστασης των δημοσίων υπαλλήλων η απόδοση των οποίων δεν ήταν εξ ορισμού ικανοποιητική κ.λπ.

Στο σημείο αυτό νομίζουμε ότι είναι χρήσιμη η παράθεση ορισμένων στοιχείων που κατά την αντίληψή μου σηματοδοτούν τα πρώτα βήματα της ποιότητας στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση.

Το 1990 εκδόθηκε μεταφρασμένη στα ελληνικά (από τον γράφοντα και τον Θ. Αντωνόπουλο) η έκθεση του ΟΟΣΑ «Η διοίκηση στην υπηρεσία των πολιτών», από το Εθνικό Τυπογραφείο για λογαριασμό της Δ/σης Σχέσεων Κράτους Πολίτη του τότε Υπουργείου Προεδρίας της Κυβέρνησης, σηματοδοτώντας, σε κάποιο βαθμό, την έναρξη της συζήτησης για την ποιότητα στο Δημόσιο. Βασικό θέμα της έκθεσης αυτής η οποία σαφώς αποτελεί την προσαρμογή της Ολικής Ποιότητας στη Δημόσια Διοίκηση, είναι η βελτίωση των σχέσεων της τελευταίας με τους «πελάτες» της. Η έκθεση προτείνει τη χρήση της λέξης «πελάτης» αντί πολίτης και υποστηρίζει ότι όλα τα οργανωτικά και λειτουργικά ζητήματα των δημοσίων υπηρεσιών-φορέων πρέπει να αντιμετωπίζονται με βάση την οπτική του «πελάτη», ώστε να αυξηθεί ο βαθμός ανταπόκρισής τους στις πραγματικές ανάγκες των «πελατών». Η έκθεση στάλθηκε σε όλα τα υπουργεία, τις Γενικές και Ειδικές Γραμματείες και άλλους φορείς του Δημοσίου.

Ακολούθησαν οι νόμοι 1892/1990 και 1943/1991 με τους οποίους καθιερώθηκε ο κανόνας των τριών υπογραφών και η προθεσμία απάντησης σε ερωτήματα πολιτών. Πιο συστηματικά η επίκληση της Ολικής Ποιότητας ως θεωρίας υποστηρικτικής των διαφόρων μέτρων για τη βελτίωση της λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα, έγινε στα μέσα της δεκαετίας του '90. Η ολική ποιότητα έγινε κατά κάποιο τρόπο η επίσημη ιδεολογία υποστήριξης των διαφόρων μέτρων μεταρρύθμισης της Δημόσιας Διοίκησης την εποχή αυτή στην Ελλάδα. Στην ανάδειξη της ολικής ποιότητας ως «επίσημης ιδεολογίας» στο χώρο της Διοίκησης συνετέλεσε η υιοθέτησή της από την Ε.Ε. και τον ΟΟΣΑ αλλά και από κράτη-μέλη της Ε.Ε. όπως η Αγγλία, η Γερμανία, η Γαλλία, κ.λπ. από τα οποία η χώρα μας «εισάγει» μεθόδους και πρακτικές διοίκησης. Μια απόδειξη της έμφασης που η τότε κυβέρνηση ήθελε να δώσει στη διοίκηση ολικής ποιότητας είναι το επιμορφωτικό πρόγραμμα με τίτλο «Strategic quality planning» για διευθυντικά στελέχη που συνδιοργανώθηκε από το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και το παγκοσμίως γνωστό, με έδρα τις ΗΠΑ, Juran Institute τον Σεπτέμβριο του 1997. Στο πρόγραμμα αυτό δίδαξε ο αντιπρόεδρος του Juran Institute Dr. Blanton Godfrey χρησιμοποιώντας προχωρημένα για την εποχή μέσα διδασκαλίας, προβολή εκπαιδευτικών ταινιών, power point τα οποία συνετέλεσαν στη δημιουργία των προϋποθέσεων για την άκριτη αποδοχή και αφομοίωση των αρχών της ολικής ποιότητας. Το επιμορφωτικό αυτό πρόγραμμα το θεωρούμε σημαντικό για την επικράτηση των αρχών της ολικής ποιότητας επειδή το παρακολούθησαν πάρα πολλά στελέχη του τότε υπουργείου Προεδρίας τα οποία ήταν παράλληλα και εκπαιδευτές σε επιμορφωτικά προγράμματα για δημοσίους υπαλλήλους, όντας έτσι με τη διπλή τους αυτή ιδιότητα σε θέση να διαδώσουν την ολική ποιότητα σε όλο το δημόσιο τομέα. Από το έτος αυτό και στο εξής η αναφορά στην ολική ποιότητα ευθέως ή έμμεσα, γίνεται εξαιρετικά συχνή τόσο στα διάφορα Εθνικά Σχέδια Δράσεων για τη Δημόσια Διοίκηση, π.χ. το πρόγραμμα «Πολιτεία» για τα έτη 2001-2003 και αυτά που ακολούθησαν καθώς και στις διάφορες εγκυκλίους του Υπουργείου Προεδρίας και στο επιχειρησιακό πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013». Για την διείσδυση της ολικής ποιότητας και του ΝΔΜ στη Δημόσια Διοίκηση σαφώς πολύ σημαντικότερος από τους πιο πάνω αναφερόμενους τρόπους είναι η νομοθεσία. με αρκετούς νόμους εκείνης της περιόδου επιβάλλεται στη Δημόσια Διοίκηση η τήρηση αρχών της ολικής ποιότητας και του ΝΔΜ. Για παράδειγμα με το νόμο 2190/1999 «Κύρωση Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις» (Α'45) και τις τροποποιήσεις του επιχειρείται η οριοθέτηση των σχέσεων του πολίτη με τις δημόσιες υπηρεσίες, η επιτάχυνση της λειτουργίας της διοίκησης με την απλούστευση των διαδικασιών, με τον καθορισμό και πάλι κανόνων για τη λειτουργία των

Οι υποστηρικτές αυτών των προσεγγίσεων υποσχέθηκαν ριζικές και θεαματικές αλλαγές του «προβληματικού, αρχαϊκού και γραφειοκρατικού» βεμπεριανού υποδείγματος διοίκησης και γενικότερα του βεμπεριανού κράτους (ακόμη και την εγκατάλειψή του) οι οποίες όμως, ευτυχώς, δεν πραγματοποιήθηκαν στον βαθμό που εξαγγελλόταν.<sup>6</sup> Ορισμένες μάλιστα από τις αλλαγές που προήλθαν από αυτές τις προσπάθειες φαίνεται ότι προκάλεσαν σοβαρές στρεβλώσεις και προβλήματα (ανεπιθύμητες παρενέργειες) π.χ. μείωση της σημασίας της αρχής της νομιμότητας και της τήρησης των διαδικαστικών τύπων, καθιστώντας προβληματική τη διαδικασία της λογοδοσίας της Διοίκησης προς την εκλεγμένη πολιτική ηγεσία, αύξηση της αδιαφάνειας και ενδεχομένως της διαφθοράς<sup>7</sup>, επιτάχυνση των ρυθμών με συνέπεια την αύξηση των λαθών, μείωση της ικανότητας των δημοσίων υπηρεσιών να αντιμετωπίζουν προβλήματα, λόγω της απαξίωσής τους με την ανάθεση σημαντικού μέρους των αρμοδιοτήτων τους σε συμβούλους και εταιρίες συμβούλων, ένταση σε πολύ υψηλό βαθμό του ανταγωνισμού μεταξύ υπηρεσιών, με αποτέλεσμα τη δημιουργία κακού εργασιακού κλίματος που με τη σειρά της οδήγησε σε μείωση της ικανότητας του συγκεκριμένου φορέα για την αντιμετώπιση των προκλήσεων, κ.λπ. . Η απαξίωση του Κράτους και της Δημόσιας Διοίκησης είχε ως αποτέλεσμα καταστροφές τόσο κοινωνικές όσο και οικολογικές.

Η θέση που θα αναπτύξουμε στην εισήγηση αυτή είναι ότι πρέπει να διατηρούμε μια συνολική οπτική η οποία θα εμπνέεται από την κοινωνιολογία, από την πολιτική επιστήμη, από τη φιλοσοφία, από την ψυχολογία, ώστε να μη μας διαφεύγουν οι πολιτικές και φιλοσοφικές προεκτάσεις των διαφόρων διοικητικών

---

συλλογικών οργάνων κ.λπ. . Με το άρθρο δεύτερο όμως του νόμου καθιερώνονται οι χάρτες δικαιωμάτων των πολιτών, εισάγοντας έτσι μια εφαρμογή, εμπνεόμενη σαφώς από το ΝΔΜ και την ποιότητα, που είχε δοκιμαστεί στην Αγγλία επί πρωθυπουργίας Mayor. Ακολούθησε ο νόμος 3230/2004 «Καθιέρωση συστήματος με στόχους μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις» (Α' 44) με τον οποίο καθιερώθηκε η στοχοθεσία και οι δείκτες μέτρησης αποτελεσματικότητας-αποδοτικότητας στις Δημόσιες υπηρεσίες και στα νπδδ με δυνατότητα επέκτασης στους στα α' και β' βαθμού. (Για περισσότερα στοιχεία βλ. στο άρθρο μου «Η δημόσια πολιτική για την απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών στην Ελλάδα» που δημοσιεύτηκε στο τεύχος 46 της Διοικητική Ενημέρωσης Ιούλιος-Σεπτέμβριος 2008.

<sup>6</sup> Η αντιπαράθεση του αγοραίου με το κλασικό πρότυπο γραφειοκρατίας έχει έντονο ιδεολογικό χαρακτήρα. Η ανωτερότητα του αγοραίου προτύπου βασίζεται περισσότερο σε πεποιθήσεις παρά σε αποδείξεις και πραγματική αξιολόγηση. Άλλωστα η διαφορετική λογική των δύο μοντέλων καθιστά την εφόλης της ύλης σύγκρισή τους προβληματική. Pollitt 1995, "Techniques de gestion pour le secteur public. De la doctrine a la pratique, in B.G. Peters, D. Savoie (dir), Les nouveaux defies de la gouvernance, Les presses de l' Universite de Laval, Quebec (179-216). Αναφέρεται από τη Σπανού στο βιβλίο της Διοίκηση, Πολίτες και Δημοκρατία, σελ. 259.

<sup>7</sup> Η κατάταξη της χώρας μας ως προς το δείκτη «διαφθορά» από τη μη κυβερνητική οργάνωση «Διεθνής Διαφάνεια» δεν είναι ικανοποιητική. Ας σημειωθεί όμως εδώ ότι ο Δημ. Α. Σωτηρόπουλος στο βιβλίο του «Κράτος και μεταρρύθμιση στη σύγχρονη Νότια Ευρώπη» εκδ, Ποταμός Αθήνα 2007, υποστηρίζει ότι η άποψη που θέλει τη διαφθορά να είναι πολύ πιο εκτεταμένη στις χώρες της Νότιας Ευρώπης (Ελλάδα, Ισπανία, Ιταλία, Πορτογαλία) από ότι στις χώρες της Βόρειας Ευρώπης αποτελεί σε κάποιο βαθμό μύθο και στερεότυπο. Ειδικότερα στη σελ. 61 αναφέρει: «Έως ότου υπάρξουν αξιόπιστα συγκριτικά στοιχεία γι αυτό το θέμα, το μόνο που μπορούμε να υποστηρίξουμε, ως υπόθεση εργασίας και μόνον, είναι ότι τα κράτη της Νότιας Ευρώπης διαφέρουν κατά πάσα πιθανότητα από εκείνα της Βόρειας ή της Δυτικής σε ό,τι αφορά την εκτεταμένη χαμηλόβαθμη διαφθορά...οι κοινά αποδεκτές, ιδιαίτερα αφηρημένες αντιλήψεις για τη διαδεδομένη αναποτελεσματικότητα και διαφθορά στους κρατικούς μηχανισμούς της Νότιας Ευρώπης δεν είναι πλήρως τεκμηριωμένες...αυτά τα δύο χαρακτηριστικά (αναποτελεσματικότητα, διαφθορά) μπορεί να είναι κοινά στις περισσότερες σύγχρονες δημόσιες διοικήσεις».

τεχνικών-μεθόδων και εφαρμογών. Η οπτική αυτή εμπλουτίζει τον προβληματισμό της διοικητικής επιστήμης και την καθιστά περισσότερο εύστοχη στις αναλύσεις της και ως εκ τούτου και περισσότερο χρήσιμη<sup>8</sup> και κυρίως καθιστά τις αποφάσεις των πολιτικών και των στελεχών της Δημόσιας Διοίκησης περισσότερο εύστοχες και ωφέλιμες για το δημόσιο συμφέρον.

Ειδικότερα θα προσπαθήσουμε να δείξουμε ότι το Κράτος και η Δημόσια Διοίκηση έχουν ιδιαίτερα χαρακτηριστικά που οφείλονται και ταυτόχρονα υποστηρίζουν την ιδιαίτερη αποστολή τους, την ανάδειξη και προστασία του δημοσίου συμφέροντος και ότι τα χαρακτηριστικά αυτά δεν πρέπει να αλλοιώνονται όταν υιοθετούνται τεχνικές και μέθοδοι διοίκησης (management) από τον ιδιωτικό τομέα. Κατά τη μεταφορά διοικητικής τεχνογνωσίας από τον ιδιωτικό τομέα στον δημόσιο πρέπει να έχουμε υπόψη ότι μεταξύ του κλασσικού βεμπεριανού-γραφειοκρατικού μοντέλου διοίκησης και του management και ειδικότερα του ΝΔΜ που είναι πιο «επιθετικό» από το κλασσικό management, υπάρχει σε μικρότερο ή μεγαλύτερο βαθμό ασυμβατότητα και ένταση.

Η υιοθέτηση του επιχειρηματικού-αγοραίου μοντέλου διοίκησης από τη Δημόσια Διοίκηση δεν θα λύσει τα πραγματικά προβλήματά της, δεδομένου ότι όπως αποδείχθηκε από τις περιπτώσεις των επιχειρήσεων Enron<sup>9</sup> και Vivendi και το υπόδειγμα αυτό έχει σοβαρότατες ατέλειες. Οι εξελίξεις γύρω από αυτές τις επιχειρήσεις απέδειξαν ότι και οι ιδιωτικές επιχειρήσεις μπορεί να είναι τόσο αδιαφανείς όσο και οι παλαιού τύπου γραφειοκρατίες και αυτό κάτω από ένα πέπλο δήθεν διαφάνειας και επικοινωνίας και συμμετοχής των εργαζομένων<sup>10</sup>.

Δεν υποστηρίζουμε πάντως ότι η Δημόσια Διοίκηση πρέπει να είναι ένα κλειστό αυτοαναφερόμενο σύστημα που δεν επικοινωνεί με το περιβάλλον του που δεν «δανείζεται» επιτυχημένες μεθόδους διοίκησης, αλλά ότι οι τεχνικές management και γενικότερα τα μοντέλα διοίκησης που υιοθετούνται πρέπει να προσαρμόζονται στο βασικό πλαίσιο λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης, ώστε να μην υποσκάπτουν τα θεμελιώδη χαρακτηριστικά της, τις αξίες και τις αρχές λειτουργίας της, τη νομιμότητα, την ισότητα, την έντιμη και με διαφάνεια διαχείριση του δημόσιου χρήματος, την κοινωνική ευαισθησία, την ακεραιότητα, την ηθική, τη λογοδοσία κ.λπ.

Εν ολίγοις το βεμπεριανό κράτος πρέπει να συνεχίσει να είναι η βάση και το σημείο εκκίνησης των διαφόρων μεταρρυθμίσεων οι οποίες όμως δεν πρέπει να φθάσουν στο σημείο αμφισβήτησης της ουσίας του, δεδομένου ότι μια ριζική αμφισβήτησή του προϋποθέτει μια άλλη αντίληψη της δημοκρατίας και των βασικών της αρχών.<sup>11</sup> Το βεμπεριανό μάλιστα υπόδειγμα διοίκησης είναι ακόμη το ζητούμενο για τη χώρα μας. Είναι γενικά παραδεκτό ότι δεν έχουμε ακόμη στην Ελλάδα ένα άρτιο βεμπεριανό πολιτικο-διοικητικό σύστημα. Αυτό που έχουμε «είναι ένα πολιτικο-διοικητικό σύστημα που προσομοιάζει προς τον βεμπεριανό ιδεότυπο αλλά δεν λειτουργεί αντιστοίχως, ούτε παράγει τα ίδια αποτελέσματα με αυτόν. Η ελληνική

---

<sup>8</sup> Βλ. Κ. Σπανού «Διοίκηση, Πολίτες και Δημοκρατία» ό.π. σελ.574.

<sup>9</sup> Η Enron ιδρύθηκε το 1980 και δραστηριοποιήθηκε στον τομέα της ενέργειας αντικαθιστώντας τους στα και άλλους δημόσιους φορείς που είχαν αρχικά την ευθύνη διαχείρισης αυτού του τομέα και αντιπροσώπευε μια νέα αντίληψη, δυναμική και νεοφιλελεύθερη, αποτελούσε δε επιχείρηση πρότυπο. Αυτό όμως έως τον Ιανουάριο του 2002 οπότε η επιχείρηση πτώχευσε. Η αξία της μετοχής της μέσα σε μερικούς μήνες (αρχές 2001–Νοέμβριος 2001) έπεσε από τα 80 δολάρια στα 30 σεντς. Όπως έγινε γνωστό 29 στελέχη της που διέθεταν την κατάλληλη πληροφόρηση, πούλησαν εγκαίρως τις μετοχές τους κερδίζοντας 42 εκατομ. Ευρώ το καθένα. Αντίθετα 14.000 υπάλληλοι της εταιρίας τα έχασαν όλα, την εργασία τους και τη σύνταξή τους. (Αναφέρεται από τον Vincent de Gaulejac στο βιβλίο του “La societe malade de la gestion” ed. du Seuil 2005). Αυτό που πρέπει να σημειωθεί εδώ είναι ότι στην περίπτωση της Enron έχουμε, εκτός των άλλων και ένα είδος αποτυχημένης ιδιωτικοποίησης.

<sup>10</sup> Δημ. Αργυριάδης ό.π.

<sup>11</sup> C. Spanou, ό.π.

κρατική μηχανή, διαβρωμένη από τις πελατειακές σχέσεις, έχει παραμείνει διαχρονικά πεδίο ιδιοτελούς διαχείρισης δημοσίων πόρων, υπηρετώντας παρωχημένες στρατηγικές διανομής θέσεων εργασίας και εξασφάλισης του ελέγχου ποικίλων πόρων και πηγών ισχύος». <sup>12</sup> Συνεπώς πρέπει πρώτα να αποκτήσουμε το βεμπεριανό κράτος και μετά να συζητήσουμε και να μελετήσουμε μεθόδους για τη βελτίωσή του.

Το γραφειοκρατικό υπόδειγμα διοίκησης αποτελεί εργαλείο που υλοποιεί με ακρίβεια και προβλεψιμότητα τις εντολές των πολιτικών. Η τήρηση των απρόσωπων γενικών κανόνων, η πειθαρχία, ο έλεγχος και η μη ιδιοκτησία των μέσων δράσης, διασφαλίζουν την υποταγή στην πολιτική και έτσι νομιμοποιούν το μοντέλο αυτό Διοίκησης. Η επιλογή των υπαλλήλων με βάση την αξία τους, ο επαγγελματισμός τους και η προοπτική της σταδιοδρομίας τους στη Δημόσια Διοίκηση επιτρέπουν την αποδέσμευση και το ανεπηρέαστο από συμφέροντα. <sup>13</sup>

Οι αρχές του δημοκρατικού ελέγχου, της ανάληψης της ευθύνης που είναι τα θεμέλια του επαγγελματισμού και της ηθικής των δημοσίων υπαλλήλων, πρέπει να προτάσσονται των αρχών της αποδοτικότητας του ΝΔΜ. <sup>14</sup>

Τέλος η μεταφορά διοικητικής τεχνολογίας από τον ιδιωτικό τομέα στον δημόσιο ως μέσον διοικητικού εκσυγχρονισμού πρέπει να επιλέγεται μόνο όταν η Διοίκηση αποδεδειγμένα δεν είναι σε θέση να αυτομεταρρυθμιστεί αναπτύσσοντας η ίδια τις κατάλληλες τεχνικές ή δεν υπάρχουν επιτυχημένες εφαρμογές για να μεταφέρει από άλλες Δημόσιες Διοικήσεις.

Εφόσον επιλεγεί η λύση της μεταφοράς διοικητικής τεχνογνωσίας από τον ιδιωτικό τομέα τότε αυτή πρέπει να είναι καλά προετοιμασμένη και να έχει ως βάση συγκεκριμένη μέθοδο, δεδομένου ότι αποδείχθηκε και στην πράξη ότι δεν υπάρχουν λύσεις κατάλληλες για όλα τα διοικητικά προβλήματα.

#### **A. Εννοιολογικές διευκρινήσεις.**

Τις τελευταίες δεκαετίες μεταφέρθηκαν στη Δημόσια Διοίκηση τεχνικές και εφαρμογές προερχόμενες από θεωρήσεις του οργανωτικού φαινομένου όπως η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας (ΔΟΠ), (Total Quality Management στα αγγλικά, και εν συντομία TQM) και άλλες εμπνεόμενες από το Νέο Δημόσιο Management (ΝΔΜ), το γνωστότερο με τους αγγλικούς όρους New Public Management και εν συντομία (NPM). Ο πυρήνας όλων αυτών των θεωρήσεων παραμένει ουσιαστικά το management οπότε η κριτική που διατυπώνεται πιο κάτω γι' αυτό ισχύει απόλυτα και σε μεγαλύτερο βαθμό για τα παράγωγά του, τα οποία αναπτύχθηκαν σε υπερμοντέρνες κοινωνίες της μεταβιομηχανικής εποχής.

Τι είναι όμως η γραφειοκρατία, το management, το «Δημόσιο Management» και το νέο Δημόσιο Management ; Τι είναι η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας;

Παρά το ότι κάθε προσπάθεια ορισμού είναι ατελής, κάτι που ισχύει σε πολύ μεγάλο βαθμό στην περίπτωση των εννοιών που θα διαπραγματευθούμε, θα προσπαθήσουμε να απαντήσουμε στα παραπάνω ερωτήματα.

α) Τι είναι η γραφειοκρατία;

Η γραφειοκρατία<sup>15</sup> συνιστά έναν τύπο οργάνωσης που επικράτησε στη νεότερη εποχή, διαμόρφωσε έναν γενικό οργανωτικό και διοικητικό «κανόνα» που

<sup>12</sup> Από το άρθρο των Αργ. Πασά, Θεόδ. Τσέκου με τίτλο «Οι διοικητικές επιπτώσεις της Ελληνικής Ενωσιακής πορείας» που δημοσιεύτηκε στο τεύχος 3 του περιοδικού Διεθνής και Ευρωπαϊκή Πολιτική στο πλαίσιο αφιερώματος «Ελλάδα-25 χρόνια ενωσιακού βίου: Θεσμικές και πολιτικές διαστάσεις». Την ίδια θέση υποστηρίζει και ο Σωτηρόπουλος στο βιβλίο του «Κράτος και μεταρρύθμιση στη σύγχρονη Νότια Ευρώπη» εκδ, Ποταμός Αθήνα 2007, σελ. 31.

<sup>13</sup> C. Spanou, ό.π.

<sup>14</sup> C. Spanou, ό.π.

εξέφρασε αλλά και επηρέασε σε μεγάλο βαθμό τις αντίστοιχες κοινωνικές συμπεριφορές στην πολιτική, στην οικονομική και την πολιτισμική σφαίρα. Ο οργανωτικός κανόνας της γραφειοκρατίας παρουσιάζει τα ακόλουθα γενικά χαρακτηριστικά γνωρίσματα:

-Ένα τυπικά διαρθρωμένο σύστημα κοινωνικής συμπεριφοράς στη δημόσια ή στην επιχειρηματική σφαίρα, στο πλαίσιο του οποίου προσδιορίζονται με τρόπο σαφή και δεσμευτικό δράσεις και αρμοδιότητες για την επίτευξη συγκεκριμένων σκοπών.

-Σε ένα τέτοιο είδος κοινωνικής οργάνωσης συναντάται μια σειρά ή ακολουθία αξιωμάτων που είναι διατεταγμένα με τρόπο ιεραρχικό και διέπονται από ένα πλέγμα επακριβών και δεσμευτικών κατά το μάλλον ή ήττον κανόνων και διατάξεων.

-Η εξουσία και η δυνατότητα ελέγχου σε αυτό το σύστημα οργάνωσης απορρέει από τα αξιώματα και τις θέσεις εργασίας και δεν ανήκει στα φυσικά πρόσωπα που τα φέρουν ή τις καταλαμβάνουν για ορισμένο χρόνο. Τα πρόσωπα ασκούν τις αρμοδιότητές τους στο πλαίσιο των τυπικών τους ρόλων, το περιεχόμενο και η φύση των οποίων προσδιορίζεται από τους κανόνες και το σύστημα εξουσίας που ισχύει στην οργάνωση.

-Η δράση των προσώπων που φέρουν αντίστοιχους τυπικούς ρόλους στο πλαίσιο λειτουργίας της γραφειοκρατικής οργάνωσης διέπεται και χαρακτηρίζεται από τυπικότητα και διαδικασίες που οριοθετούν με σχετική ακρίβεια τη συμπεριφορά και τη δράση τους στην οργάνωση. Αποφεύγεται έτσι ή περιορίζεται η ανεξέλεγκτη ή αυθαίρετη ενέργεια και ενισχύεται η βεβαιότητα, η αντικειμενικότητά του και η προβλεψιμότητα στη συνολική λειτουργία της οργάνωσης. Και τούτο ανεξάρτητα από συμπάθειες, αντιπάθειες, εύνοια ή προκατάληψη.

-Αυτή η οργάνωση διαρκεί συνήθως επί μακρόν, στηρίζεται στην τεχνική υπεροχή της και επιτυγχάνει με σταθερότητα και αξιοπιστία τα αποτελέσματά της.

Μια οργάνωση με τα πιο πάνω βασικά γνωρίσματα χαρακτηρίζεται από:

-την έμφαση σε ένα αυστηρό σύστημα κανόνων και διατάξεων που διέπουν τη συμπεριφορά της

-την ιεραρχική διαβάθμιση των σχέσεων και την πυραμιδοειδή διάταξη του οργανωτικού πεδίου

-την υπαλληλοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού που στελεχώνει την οργάνωση και την επί πληρωμή παροχή των υπηρεσιών σε αυτήν, και

-τη λεπτομερή περιγραφή και την εξειδίκευση των καθηκόντων των στελεχών κατά βαθμίδα διοίκησης και κατά αντικείμενο αρμοδιοτήτων<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Η λέξη χρησιμοποιείται με την έννοια που της έδωσε ο Βέμπερ και όχι με αυτήν της «γραφειοπαθολογίας». Η ανάλυση της έννοιας της «γραφειοκρατίας» που παραθέτουμε είναι από το βιβλίο του καθηγητή Αντ. Μακρυδημήτρη «Προσεγγίσεις στη θεωρία των Οργανώσεων» εκδ. Καστανιώτη, Αθήνα, 2004.

<sup>16</sup> Ο Αντ. Μακρυδημήτρης στο άρθρο του «Η κρυφή γοητεία της διοικητικής μεταρρύθμισης» που δημοσιεύτηκε στο συλλογικό έργο «Προβλήματα Διοικητικής Μεταρρύθμισης» Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 1995 σημειώνει: «Η γραφειοκρατία ως σύνθετο κοινωνικό φαινόμενο διαθέτει τόσο τις θετικές (λειτουργικές) όσο και τις αρνητικές (δυσλειτουργικές) διαστάσεις και όψεις.....Κατά μια παράδοξη, μάλιστα, αντιστροφή, όπως παρατήρησε ο Merton, οι αρνητικές όψεις της γραφειοκρατίας φαίνεται να προκαλούνται και να προέρχονται από τις θετικές...Έτσι οι κανόνες στην υπερβολική και απεριόριστη χρήση τους εκφυλίζονται στην παθολογία του νομικισμού.....Η ιεραρχική διαβάθμιση της εξουσίας και της αρμοδιότητας μπορεί επίσης να γίνει πρόξενος αυταρχισμού....Η επαγγελματική εξειδίκευση και η οργανωτική τμηματοποίηση μπορεί ...στην υπερβολή τους να εκφυλιστούν στην έντονη τεχνικιστική θεώρηση...τέλος, η σταθερή χρηματική αμοιβή και η μονιμότητα των στελεχών...μπορεί να συντελούν στην αδιαφορία, στην παθητικότητα...».

Συμπληρωματικά προς τα ανωτέρω ως σημειωθεί η έντονη αρνητική κριτική που δέχονται οι διαδικαστικοί τύποι χωρίς διάκριση. Ενώ όπως γίνεται δεκτό πολλές φορές οι διαδικαστικοί



Ο Βέμπερ δεν αμφιβάλλει για τη χρησιμότητα της γραφειοκρατίας « Η επιλογή είναι μεταξύ γραφειοκρατίας και ερασιτεχνισμού στο πεδίο της Διοίκησης» σημειώνει και συμπληρώνει: «Η γραφειοκρατική διοίκηση σημαίνει πάνω από όλα κυριαρχία μέσω της γνώσης. Αυτό είναι το στοιχείο που την καθιστά ειδικά ορθολογική».<sup>17</sup>

β) Τι είναι το management;

Ήδη η ετυμολογία της λέξης «management» μας προειδοποιεί για το αμφιλεγόμενο περιεχόμενο της έννοιας. Μεταξύ των εννοιών της λέξης «management» είναι και οι έννοιες ελέγχω, εκπαιδεύω, εξημερώνω, τιθασεύω το άλογο κ.λπ. Τα τελευταία χρόνια καλλιεργήθηκε συστηματικά σε υπεραναπτυγμένες κοινωνίες (ΗΠΑ, Ιαπωνία) προσανατολισμένες στην πλήρως «αυτορρυθμιζόμενη» αγορά, οι οποίες αποθεώνουν, τον ανταγωνισμό χωρίς κανόνες (business is war), την αντίληψη ότι ζούμε για να εργαζόμαστε και όχι το αντίστροφο, το χρήμα ως αυτοσκοπό, την αποτελεσματικότητα, την αποδοτικότητα, τις μετρήσεις κ.λπ.

Η αρχική έννοια του management που ήταν διευθύνω, καθοδηγώ, επιτυγχάνω αποτελέσματα μέσω άλλων, κ.λπ., σήμερα παραπέμπει σε ένα συγκεκριμένο τύπο σχέσης με τον κόσμο, με τους άλλους και τον εαυτό μας. Έχει επικρατήσει δηλαδή μια συγκεκριμένη αντίληψη του management η οποία αποτελεί σήμερα κυρίαρχη ιδεολογία<sup>18</sup> η οποία φυσικά δεν έχει στόχο να αναλύσει επιστημονικά το πολύπλοκο διοικητικό φαινόμενο όπως αυτό εμφανίζεται στις επιχειρήσεις, αλλά να το αναλύσει με τέτοιο απλουστευτικό συνήθως τρόπο, ώστε να εξυπηρετούνται αποτελεσματικότερα συγκεκριμένα συμφέροντα, των ιδιοκτητών-μετόχων, των υψηλόβαθμων διευθυντικών στελεχών και όχι των εργαζομένων ή των πελατών.

Το management θεωρείται ως ένα σύνολο τεχνικών και μεθόδων που έχουν ως στόχο την αξιοποίηση, με τον καλύτερο τρόπο, των οικονομικών, υλικών και ανθρώπινων πόρων, ώστε να διασφαλιστεί η επιβίωση μιας επιχείρησης. Αυτή ακριβώς είναι η μεγάλη ανατροπή των αξιών που επιχειρείται (επιτυγχάνεται;) μέσω της ιδεολογίας του σύγχρονου μανάτζμεντ, η αντιμετώπιση του ανθρώπου όχι ως αυτοσκοπού αλλά ως πόρου της επιχείρησης. Όλη η φιλοσοφία του management είναι προσανατολισμένη στην επίτευξη συγκεκριμένων στόχων οι οποίοι συνήθως τίθενται από τρίτους και όχι από τους εργαζομένους.

Δημιουργημένο από μηχανικούς το management διαπνεόταν για πολλά χρόνια από μια «μηχανιστική» αντίληψη της επιχείρησης και γενικότερα κάθε είδους οργάνωσης. Το management αρχικά θεωρεί την επιχείρηση ως μια απλή μηχανή παραγωγής, κάτι που δεν ανταποκρίνεται στην πραγματικότητα. Η επιχείρηση και κάθε οργάνωση είναι επίσης μια κοινωνία σε σμίκρυνση, μια κοινότητα ανθρώπων η οποία πρέπει να βρει μια ισορροπία μεταξύ οικονομικών επιδόσεων, κοινωνικών προβληματισμών και συμβολικών παραμέτρων.<sup>19</sup>

---

τύποι αποτελούν την προϋπόθεση για την προάσπιση σημαντικών κατακτήσεων των πολιτών, π.χ. των ατομικών δικαιωμάτων, αλλά και αρχών που χαρακτηρίζουν τα σύγχρονα κράτη, π.χ. διαφάνεια στη διαχείριση του δημόσιου χρήματος κ.λπ. Στο πλαίσιο της επικράτησης του φιλελευθερισμού και του νέου δημόσιου μανάτζμεντ που αποτελεί εκδοχή του στο πεδίο της διοίκησης, όπως σημειώνει σε υπό δημοσίευση άρθρο του και ο Τσέκος, ασκήθηκαν συστηματικά διάφορες πολιτικές για την απορρύθμιση και για την απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών, χωρίς να γίνεται πάντα διάκριση μεταξύ χρήσιμων για το δημόσιο συμφέρον και περιττών διαδικασιών. (Βλ. και το άρθρο μου «Η δημόσια πολιτική για την απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών στην Ελλάδα» που δημοσιεύτηκε στη Διοικητική Ενημέρωση, τεύχος 46, έτος 2008.

<sup>17</sup> Αναφέρεται από τον Αντ. Μακρυδημήτρη στο «Προσεγγίσεις στη θεωρία των οργανώσεων» εκδ. Καστανιώτη, Αθήνα

<sup>18</sup> Vincent de Gaulejac “La societe malade de la gestion” ed. du Seuil 2005.

<sup>19</sup> Vincent de Gaulejac ό.π.

Αργότερα αναγνώρισε την πολυπλοκότητα των οργανώσεων, ανέλυσε σε κάποιο βαθμό τα ζητήματα των ανθρώπινων σχέσεων μέσα στις οργανώσεις, πάντα όμως υπό το πρίσμα της αποτελεσματικότητας-αποδοτικότητας, χωρίς να αντιμετωπίζει τις οργανώσεις ως κοινωνικές οντότητες στο πλαίσιο των οποίων υπάρχουν συγκρούσεις, τίθενται ζητήματα δικαιοσύνης, άσκησης εξουσίας, και οι οποίες λειτουργούν μέσα σε μια κοινωνία με ανισότητες<sup>20</sup>.

Το μάνατζμεντ εκτός από τεχνική, ιδεολογία κ.λπ., είναι και προϊόν το οποίο πωλείται από εταιρείες σε άλλες εταιρείες και στο Δημόσιο. Ως προϊόν το μάνατζμεντ προωθείται στην αγορά σύμφωνα με όλους τους κανόνες του "Marketing". Για να αυξάνεται η ζήτηση για υπηρεσίες συμβούλων, για μελέτες κ.λπ. το προϊόν μάνατζμεντ τροποποιείται συχνά, τις περισσότερες φορές επιφανειακά, υποσχόμενο πάντα ότι η βελτίωσή του αυτή είναι η τελευταία και η πιο ολοκληρωμένη η οποία εξασφαλίζει 100% την αποτελεσματική λειτουργία της επιχείρησης (ή του δημόσιου οργανισμού) την κατίσχυσή της έναντι των ανταγωνιστών και φυσικά την κερδοφορία της. Έτσι μετά την ρητορική σχετικά με τη σημασία της «αλλαγής» κατά τη δεκαετία του '70, της «αριστείας» κατά τη δεκαετία του '80, φθάσαμε το 1990 στην ολική ποιότητα και στο ΝΔΜ. Τελευταία η ψυχολογία χρησιμοποιείται όλο και περισσότερο στο μάνατζμεντ του ανθρώπινου δυναμικού. Το μέλλον του μάνατζμεντ είναι η ψυχολογία. Πρόσφατες εξελίξεις αποτελούν το "Loft Management" ή το «Management a la "Loft story"» το οποίο απαιτεί απόλυτη διαφάνεια όσον αφορά τα ευαίσθητα προσωπικά δεδομένα του ατόμου. Ο εσωτερικός κόσμος του εργαζομένου δεν του ανήκει πλέον αποκλειστικά, αποτελεί πεδίο προς κατάκτηση από την επιχείρηση. Για να επιτευχθεί δε αυτό χρησιμοποιούνται διάφορα «εργαλεία» του μάνατζμεντ, όπως τα ψυχομετρικά τεστ τα κέντρα αξιολόγησης, η υποβολή των εργαζομένων ή των υποψηφίων για την κατάληψη μιας θέσης σε διάφορες δύσκολες δοκιμασίες και καταστάσεις ώστε να μετρηθεί η ικανότητά τους να αντιδρούν σωστά. Για παράδειγμα ελβετική τράπεζα υποχρέωσε στελέχη της να συμβιώσουν επί μια εβδομάδα σε ένα νοσοκομείο με πάσχοντες από aids στο τελευταίο στάδιο της ζωής τους. Όλες οι μέθοδοι και οι τεχνικές που χρησιμοποιούνται στο πλαίσιο και αυτής της εκδοχής του μάνατζμεντ επικαλούνται την επιστήμη ενώ πρόκειται, στην καλύτερη περίπτωση για εντελώς ερασιτεχνικές και χονδροειδείς απομιμήσεις επιστημονικών μεθόδων. Το είδος αυτό του μάνατζμεντ αποτελεί μια στρατηγική που σκοπό έχει να πείσει τα άτομα να εργάζονται χωρίς να σκέπτονται, να τα ελέγξει, να τα παγιδεύσει μέσα στις ίδιες τους τις επιθυμίες, να τα σαγηνεύσει.

Μια επίσης πρόσφατη ανακάλυψη των θεωρητικών του μάνατζμεντ είναι ότι η καθοδήγηση των εργαζομένων είναι πολύ αποτελεσματική αν γίνεται μέσω της διήγησης ιστοριών («story telling»). Φυσικά θα ακολουθήσουν και άλλες «μόδες» σχετικά με τη διοίκηση των οργανώσεων που θα αποτελούν προϊόντα της ιστορικής συγκυρίας και θα αποβλέπουν στην εξυπηρέτηση συγκεκριμένων συμφερόντων, των διευθυντικών στελεχών, ίσως των μετόχων, όχι όμως των εργαζομένων.<sup>21</sup>

γ) Τι είναι το «Δημόσιο Management»;

Οι αρχές, οι μέθοδοι, οι τεχνικές του management που αναπτύχθηκαν στον Ιδιωτικό τομέα για τις οποίες έγινε προσπάθεια να ενσωματωθούν και να προσαρμοστούν στον τρόπο λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης, αποτέλεσαν αυτό που ονομάστηκε «Δημόσιο Management».

<sup>20</sup> Vincent de Gaulejac ό.π.

<sup>21</sup> Σχετικά με το θέμα του "Loft Management" και το «story telling» είναι αντίστοιχα τα άρθρα "La tentation du loft management" του Stefane Haefliger και «Leon Tolstoi, consultant en entreprise» του Christian Salmon που δημοσιεύτηκαν στη διμηνιαία έκδοση Maniere de voir (τεύχος 96 Δεκέμβριος 2007 Ιανουάριος 2008) της Monde diplomatique στο πλαίσιο αφιερώματος με τίτλο: "Divertissement, Consommation, Management, La fabrique du conformisme".

Ειδικότερα «Δημόσιο Management» είναι η θέληση για βελτίωση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας της Δημόσιας Διοίκησης:

αα) μέσω της εντατικής αξιοποίησης μεθόδων διοίκησης, όπως η πληροφορική

ββ) μέσω της αναδιοργάνωσης της Δημόσιας Διοίκησης ώστε να γίνει περισσότερο ευέλικτη ξεπερνώντας τις αγκυλώσεις που απορρέουν από το νομοθετικό πλαίσιο που τη διέπει και τον συγκεντρωτισμό όσον αφορά τη λήψη των αποφάσεων και

γγ) μέσω της βελτίωσης του τρόπου επικοινωνίας με το περιβάλλον της. Ο απόμακρος, αποσπασματικός και αυταρχικός τρόπος επικοινωνίας του παρελθόντος πρέπει να αντικατασταθεί από ένα πιο φιλικό, πιο ανθρώπινο, συστηματικό και διαφανή τρόπο επικοινωνίας.<sup>22</sup>

δ) Τι είναι το νέο «Δημόσιο Management» (NDM).

Το νέο δημόσιο management, κυρίαρχη προσέγγιση κατά τα τελευταία είκοσι χρόνια, αντιστέκεται σθεναρά σε κάθε προσπάθεια ορισμού. Αυτό που μπορεί να σημειωθεί είναι ότι το NDM προσπάθησε να αναοριοθετήσει τις σχέσεις του κράτους τόσο με την οικονομία όσο και με την κοινωνία των πολιτών. Το νέο δημόσιο management παραμένει περισσότερο ένας τίτλος κάτω από τον οποίο φιλοξενούνται θέματα διοικητικού στυλ και υποδείγματα διοίκησης της δημόσιας υπηρεσίας που έχουν εφαρμοστεί ιδίως στο Ηνωμένο Βασίλειο, την Αυστραλία και τη Νέα Ζηλανδία, πρόκειται δηλ. για ένα αμάλγαμα ετερόκλητων στοιχείων.<sup>23</sup> Σ' αυτόν τον πολυσυλλεκτικό του χαρακτήρα οφείλεται εν πολλοίς και η δυναμική του.

Τα βασικά χαρακτηριστικά του NDM είναι η έμφαση στην αποτελεσματικότητα-αποδοτικότητα και την οικονομικότητα των δράσεων της Δημόσιας Διοίκησης και ο προσανατολισμός στην εξυπηρέτηση του πολίτη-πελάτη των δημόσιων οργανώσεων. Η έμφαση αυτή στον πολίτη-πελάτη, όπως και η αντιμετώπιση του υπαλλήλου ως εσωτερικού πελάτη είναι δάνεια από τη Διοίκηση Ολικής Ποιότητας που θα δούμε πιο κάτω.

Η οικονομικότητα είναι επίσης μια από τις θεμελιώδεις αρχές του NDM η οποία εξυπηρετείται μέσω της εκτίμησης του κόστους σε σχέση με το όφελος και αποτυπώνεται, κυρίως στη σύνταξη των δημόσιων προϋπολογισμών. Το NDM έχει μια λογιστική βάση. Το NDM ενθαρρύνει την μεταφορά στο Δημόσιο και άλλων οικονομικών εργαλείων διοίκησης, όπως οι συμφωνίες μεταξύ εργαζομένων και εργοδοτών με διαπραγματεύσεις και όχι με προκαθορισμένους κανόνες δημοσίου δικαίου, ο προγραμματισμός και η παρακολούθηση της διοικητικής δράσης στη βάση στόχων και αποτελεσμάτων, οι δείκτες μέτρησης και αξιολόγησης των διαφόρων δράσεων η συγκριτική αξιολόγηση και ο ανταγωνισμός μεταξύ υπηρεσιών και υπηρεσιακών μονάδων κ.λπ.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Jacques Chevallier et Daniele Loschak "Rationalite juridique et rationalite manageriale dans l' administration francaise » in Revue francaise d' administration Publique, Octobre-Decembre 1982 no 24.

<sup>23</sup> Παναγώτης Καρκατσούλης «Το κράτος σε μετάβαση» εκδόσεις Ι.Σιδέρης, Αθήνα 2004.

<sup>24</sup> Συχνά οι ερευνητές του διοικητικού φαινομένου παραθέτουν τις διαφορές μεταξύ του βεμπεριανού μοντέλου κράτους και Διοίκησης και του δημόσιου management. Εδώ παρατίθενται τέτοιου είδους διαφορές με βάση στοιχεία από τη Σπανού (Σπανού 2000) και το Μιχαλόπουλο (Μιχαλόπουλος 2003):

#### Βεμπεριανό μοντέλο

- Βραχυπρόθεμος προγραμματισμός
- Στατική στοχοθεσία
- Αποφυγή λαθών
- Δευτερεύουσας σημασίας οι οικονομικοί πόροι

ε) Τι είναι η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας (ΔΟΠ);

Οι ορισμοί για τη Διοίκηση Ολικής Ποιότητας είναι πολλοί<sup>25</sup>, ένας από αυτούς είναι ο ακόλουθος: Διοίκηση Ολικής Ποιότητας είναι η συνεχής και συστηματική προσπάθεια μεταρρύθμισης ενός οργανισμού με τη συμμετοχή όλων των εργαζομένων, ώστε να παρέχει προϊόντα και υπηρεσίες που να ανταποκρίνονται στις εκφρασμένες ή συναγόμενες ανάγκες των πελατών, χωρίς την αύξηση του κόστους. Σύμφωνα με τον ορισμό που δίνει ο Διεθνής Οργανισμός Τυποποίησης (ISO): «Ποιότητα είναι το σύνολο των χαρακτηριστικών μιας οντότητας που την καθιστούν ικανή να ικανοποιεί εκπεφρασμένες και συναγόμενες ανάγκες».<sup>26</sup>

Στη ρητορική του «κινήματος» της ποιότητας αποδίδεται ίση βαρύτητα στη λεγόμενη «εξωτερική» ποιότητα που αφορά τα διοικητικά προϊόντα και στην «εσωτερική» ποιότητα που αναφέρεται στο σύνολο των μέτρων και δράσεων που απευθύνονται στο εσωτερικό του οργανισμού δηλ. στους εργαζόμενους σ' αυτόν. Για να μπορέσει μια υπηρεσία να προσφέρει διοικητικά προϊόντα που να ανταποκρίνονται στις ανάγκες των πολιτών θα πρέπει να έχει υπάρξει προηγουμένως φροντίδα για την ικανοποίηση των αναγκών των υπαλλήλων. Τέλος δύο είναι οι βασικές παραδοχές της ΔΟΠ στο Δημόσιο: α) ο πολίτης εκτός από φορέας συνταγματικά κατοχυρωμένων δικαιωμάτων είναι και πελάτης του κράτους, δεδομένου ότι απευθύνεται σ' αυτό για την παροχή υπηρεσιών και πρέπει να αντιμετωπίζεται ως τέτοιος και β) η εξυπηρέτηση του πολίτη-πελάτη είναι αυτή που πρέπει να καθορίζει την έκταση των εσωτερικών αλλαγών στη δομή, στις διαδικασίες και το ανθρώπινο δυναμικό των δημοσίων υπηρεσιών.

Ο Pollitt, με παράδειγμα τη Μ. Βρετανία, επισημαίνει ότι το ενδιαφέρον για την ποιότητα άρχισε μετά το πρώτο κύμα μέτρων εξοικονόμησης πόρων και αποδοτικότητας και μάλιστα προκειμένου να μετριαστούν ορισμένες από τις πιο δυσάρεστες συνέπειες των διαρκών συμπίεσεων δαπανών και προσωπικού της δεκαετίας του 1980. Στην ποιότητα, οι πολιτικοί βρήκαν ένα ενωτικό σύνθημα που αφ' ενός ικανοποιούσε τους εκλογείς και αφ' ετέρου μετρίαζε τον

- 
- Ιεραρχική και Άκαμπτη δομή
  - Περιορισμένη εκχώρηση της εξουσίας λήψης αποφάσεων
  - Έμφαση στους τύπους
  - Δέσμευση από κανόνες
  - Προσανατολισμός στη συμμόρφωση και σε ενιαίες προδιαγραφές
  - Δημόσιο management
  - Μακροπρόθεμος προγραμματισμός
  - Δυναμική Στοχοθεσία
  - Επιδίωξη επιτυχίας
  - Πρωτεύουσας σημασίας οι οικονομικοί πόροι
  - Απέριττη δομή
  - Μέγιστη εκχώρηση της εξουσίας λήψης αποφάσεων
  - Έμφαση στα αποτελέσματα
  - Έμφαση στην εξυπηρέτηση του πελάτη

Από την πιο πάνω απαρίθμηση των διαφορών μεταξύ των δύο μοντέλων διοίκησης, δεν προκύπτει, κατά την άποψή μας αγεφύρωτο χάσμα μεταξύ τους. Τέτοιο τουλάχιστον που να αποκλείει τις συγκλήσεις και να επιβάλλει τον εξοβελισμό του γραφειοκρατικού μοντέλου. Εξάλλου, με βάση τη δική μας οπτική, πολλές από τις διαφορές του βεμπεριανού μοντέλου από το δημόσιο μανάτζμεντ, μπορεί να θεωρηθεί ότι αποτελούν και επιχειρήματα για την ανωτερότητά του.

<sup>25</sup> «Επιδέχεται ποικίλους ορισμούς ανάλογα με τους ευρύτερους σκοπούς που υπηρετεί και τις ομάδες που την προωθούν». Κ.Σπανού, «Διοίκηση, Πολίτες και Δημοκρατία».

<sup>26</sup> Αναφέρεται από τον Θ. Τσέκο στο βιβλίο του «Ποιότητα υπηρεσιών και Δημόσιο Marketing», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2007.

αντιδημοσιούπαλληλικό λόγο των Thatcher και Reagan. (αναφέρεται από την Σπανού στο «Διοίκηση, Πολίτες και Δημοκρατία» σελ.469). Στη σελ. 471 του ίδιου ο.π. βιβλίου της Σπανού διαβάζουμε: « Μάλιστα ο Pollitt θεωρεί την ποιότητα ως τον Δούρειο Ίππο στο οικοδόμημα της δημόσιας υπηρεσίας, αφού επιχειρεί να επιφέρει μια αλλαγή παραδείγματος στις κοινωνικές αξίες και μορφές διοίκησης ώστε οι γραφειοκρατικές αρχές και λειτουργίες να υποκατασταθούν από εκείνες που συγκροτούν τη λογική της αγοράς.

## **B. Η φύση του management και των παραγώγων του και οι σχέσεις έντασης με το βεμπεριανό-γραφειοκρατικό υπόδειγμα διοίκησης.**

Στο πρώτο μέρος της ενότητας αυτής θα αναφερθούμε στον χαρακτήρα και στις προεκτάσεις του management και των παραγώγων του και στο δεύτερο μέρος στις σχέσεις έντασης με το βεμπεριανό-γραφειοκρατικό υπόδειγμα διοίκησης.

### *1. Η φύση του management και των παραγώγων του.*

Η γραφειοκρατία με τα πιο πάνω χαρακτηριστικά δέχτηκε κριτική, ήδη προ πολλών ετών η οποία όμως απέβλεπε στη βελτίωσή της και όχι στην υποκατάστασή της από ριζικά διαφορετικής φιλοσοφίας και λογικής μοντέλα διοίκησης (π.χ. νέο δημόσιο μανάτζμεντ), όπως συνέβαινε αυτά τα τελευταία χρόνια, δεδομένου ότι αναγνωρίζονταν τα προτερήματά της ως μοντέλου διοίκησης.<sup>27</sup> Η καθαρά τεχνική υπεροχή της γραφειοκρατικής οργάνωσης οφείλεται, κατά τον Βέμπερ, στο γεγονός ότι αυτή μπορεί να παραγάγει με αξιοπιστία και σταθερότητα τα αποτελέσματά της και επιτρέπει επομένως να ασκηθεί διοίκηση με «ακρίβεια, ταχύτητα, σαφήνεια, γνώση των φακέλων, συνέχεια, αξιοπιστία, ενότητα, αυστηρό έλεγχο, αποφυγή των εντάσεων, δίχως υλικό και προσωπικό κόστος».<sup>28</sup>

Με την επικράτηση του νεοφιλελευθερισμού και κατ' επέκταση του ΝΔΜ η μεταφορά των ιδεών και μεθόδων διοίκησης οι οποίες ευδοκούν στην επιχειρηματική σφαίρα των δραστηριοτήτων (business management) και η ανάλογη προσαρμογή της δημόσιας διοίκησης, παρουσιαζόταν ως η επικρατέστερη μεταρρυθμιστική τάση έως πρόσφατα, ιδίως στον αγγλοσαξωνικό κόσμο αλλά και ευρύτερα.<sup>29</sup>

Η Δημόσια Διοίκηση υποστηριζόταν ότι πρέπει να υιοθετήσει αρχές του management, του κλασσικού ή του νέου δημόσιου management και της ολικής ποιότητας για να λύσει όλα τα προβλήματά της και να γίνει αποτελεσματική, αποδοτική, καινοτόμος, ώστε να εξυπηρετεί με ταχύτητα και με ποιοτικούς όρους τους πολίτες.

---

<sup>27</sup> Για την κριτική προς τη γραφειοκρατία που ασκήθηκε μέσω της λογοτεχνίας βλ. το βιβλίο του γράφοντος «Διοίκηση και Λογοτεχνία» που εκδόθηκε από την Ειδική Εκδοτική το 2001.

<sup>28</sup> Αντ. Μακρυδημήτρης, «Προσεγγίσεις στη θεωρία των Οργανώσεων», εκδόσεις Καστανιώτης, Αθήνα.

<sup>29</sup> Κριτική προς το βεμπεριανό μοντέλο ασκεί ο Ν. Μιχαλόπουλος στο βιβλίο του «Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο management» εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2003. Στη σελ. 50 του βιβλίου σημειώνεται: «Αποτελεί πλέον πεποίθηση της πλειοψηφίας των αναλυτών...ότι η γραφειοκρατία δεν είναι το μόνο πρότυπο οργάνωσης των δημοσίων υπηρεσιών...Ως γνωστόν, στη διεθνή βιβλιογραφία απαντούν όλο και συχνότερα αναφορές όπως, λ.χ., market-based administration ή managerialism ή... New Public Management που υποδηλώνουν έναν άλλο, σε σχέση με τη γραφειοκρατία, διαφορετικό τρόπο λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών, που συμβάλλει στην ποιοτικότερη, αποδοτικότερη και πιο αξιόπιστη διαχείριση των κοινωνικών αναγκών.....Το γραφειοκρατικό κράτος ανήκει πλέον στο παρελθόν. Το βαρύ, δυσκίνητο, άκαμπτο, απρόσωπο γραφειοκρατικό οικοδόμημα μπορεί να αποτελεί έκθεμα στο μουσείο της διοικητικής ιστορίας.....Η πορεία προς το Δημόσιο Management δεν φαίνεται να είναι αντιστρέψιμη και γιατί να είναι άλλωστε».

Με την προσέγγιση αυτή σημειώνει ο καθηγητής C. Pollitt στην εισήγησή του<sup>30</sup>, «Η ιδέα του ενός άριστου τρόπου-και της μιας βέλτιστης πρακτικής-είναι ιδιαίτερα ελκυστική. Κάθε γενιά φαίνεται πως διέρχεται ένα στάδιο ενθουσιασμού για τον εντοπισμό του άριστου τρόπου και στη συνέχεια απογοήτευση καθώς μεγαλύτερη ανάλυση και περισσότερες μελέτες αποκαλύπτουν ότι τελικά ο «άριστος τρόπος» δεν είναι άριστος στην πραγματικότητα, τόσο, όσον αφορά την καθολική του αποτελεσματικότητα και όσο και ως προς τις αρνητικές του επιπτώσεις.

Στην ίδια εισήγηση ο C. Pollitt αναφέρει ότι ο ΟΟΣΑ (παρότι στο παρελθόν υπήρξε ένθερμος υποστηρικτής του ΝΔΜ) προέβη στην ακόλουθη διευκρίνιση: «η εσφαλμένη αντίληψη ότι οι χώρες μοιράζονται ένα κοινό πρόβλημα συχνά συνοδεύεται και από ένα συνονθύλευμα διαθέσιμων λύσεων εκ των οποίων κάποια ή και όλες θα είναι χρήσιμες. Αυτή η παρανόηση ενδεδυμένη με το όνομα της βέλτιστης πρακτικής, είχε τραγικές συνέπειες σε κάποιες αναπτυσσόμενες χώρες». Τα πιο πάνω ισχύουν αναλογικά και για τη μεταφορά διοικητικής τεχνολογίας από τον ιδιωτικό στο δημόσιο τομέα.

Αυτή η προσέγγιση, ότι το Δημόσιο πρέπει να λειτουργήσει με βάση τις αρχές του ΝΔΜ, προωθήθηκε από πολλές κυβερνήσεις κρατών μελών της Ε.Ε. και του ΟΟΣΑ, αλλά και από διεθνείς οργανισμούς όπως το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, η Παγκόσμια Τράπεζα, ο ΟΟΣΑ, η Ε.Ε. κ.ά. και έγινε κυρίαρχη, γεγονός που καθιστούσε την παραμικρή αμφισβήτησή της ένα δύσκολο εγχείρημα.

Παρά τη δημιουργία ενός κυρίαρχου ρεύματος ιδεών υπήρξαν αρκετοί που αμφισβήτησαν το ΝΔΜ και την Ολική Ποιότητα ως πανάκεια στα προβλήματα των Δημοσίων Διοικήσεων ανά τον κόσμο. Αντί άλλων αναφέρουμε τους: Κ. Σπανού, ιδίως στο βιβλίο της στο «Διοίκηση, Πολίτες και Δημοκρατία» Εκδ. Παπαζήση 2000, Ρ. Aucoin, "The design of Public Administration for the 21st century: why bureaucracy will survive in public management", Canadian Public Administration, 1997, vol 40, sel.290-306, τον Γάλλο καθηγητή Vincent de Gaulejac. Ο τελευταίος επισημαίνει τα προβλήματα που έχει προκαλέσει στους εργαζόμενους στις επιχειρήσεις και στους φορείς του Δημοσίου, αλλά και γενικότερα στους πολίτες και σε ολόκληρη την κοινωνία η άκριτη υιοθέτηση του management και των παραγώγων του.

Αυτή η άποψη, της μεταρρύθμισης της Δημόσιας Διοίκησης μέσω του ΝΔΜ, στην απολυτότητά της κρίθηκε λανθασμένη και απλουστευτική. Η μεταφορά διοικητικής τεχνολογίας που καλλιεργήθηκε σε ένα πλαίσιο σε ένα άλλο με διαφορετική διοικητική κουλτούρα δεν είναι απλή υπόθεση. Όσον αφορά στο θέμα που εξετάζεται εδώ πρέπει να έχουμε υπόψη ότι η λογική του γραφειοκρατικού τύπου διοίκησης είναι διαφορετική από τη λογική του τύπου διοίκησης που εμπνέεται από τις μεθόδους που μεταφέρονται από τις επιχειρήσεις όπως το management, το ΝΔΜ και η ολική ποιότητα.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> « Από το εκεί στο εδώ, από το τώρα στο μετά; Αγοράζοντας και δανείζοντας μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση» που έγινε στο Ένατο Διεθνές Συνέδριο που οργανώθηκε από το δίκτυο CLAD και πραγματοποιήθηκε στη Μαδρίτη (2-5.11.2004).

<sup>31</sup> «Η έμφαση στην αποδοτική και οικονομική διαχείριση δημοσίων πόρων που φυσικά δεν περισσεύουν, συνιστά το αδιαμφισβήτητο πλεονέκτημα της νέας διοικητικής ορθοδοξίας. Υπό την προϋπόθεση ότι δεν καταλήγει σε νέες ακρότητες κυριαρχίας μιας οικονομικής και μόνο λογικής στις δημόσιες υποθέσεις, η τάση αυτή έχει κάποια χρησιμότητα και σημασία..... Όμως η οικονομική διαχείριση δεν είναι το παν. Έχουν τη θέση και τη σημασία τους και οι αξίες της δημόσιας πολιτικής, δηλ. η αντιμετώπιση των δημόσιων υποθέσεων με πνεύμα δικαιοσύνης αντικειμενικότητας και με βάση την αρχή της δημοκρατικής διακυβέρνησης. Η διαχειριστιολογία (managerialism) έχει τη σημασία και την χρησιμότητά της, αλλά δεν εξηγεί τα πάντα στη δημόσια σφαίρα, ούτε αποτελεί τη μόνη θεραπεία για κάθε διοικητική δυσλειτουργία. Η ριζική μεταβολή της γραφειοκρατίας, μπορεί να είναι ως ένα βαθμό αναγκαία, ιδίως στο μέτρο που συνδέεται με τεχνολογικές μεταβολές, την αξιοποίηση της πληροφορικής και γενικότερα των ΤΠΕ, την αποκέντρωση της εξουσίας,

Οι τεχνικές και οι μέθοδοι διοίκησης γενικά δεν είναι ουδέτερες, αναμφισβήτητα φέρουν ένα συγκεκριμένο κάθε φορά ιδεολογικό φορτίο και εκφράζουν συγκεκριμένες αντιλήψεις για την κοινωνία, ανάλογα κάθε φορά με την ιστορική συγκυρία. Αντικατοπτρίζουν αξίες, συμφέροντα και στρατηγικές. Το management και τα παράγωγά του δεν εξαιρούνται από αυτόν τον κανόνα, ιδιαίτερα δε το νέο δημόσιο management.

Στα εγχειρίδια το management ορίζεται ως ένα σύνολο τεχνικών προορισμένων να ορθολογικοποιήσουν και να βελτιστοποιήσουν τη λειτουργία των οργανώσεων. Πέραν τούτου όμως είναι και ένα σύστημα άρθρωσης της εξουσίας μέσα σε μια οργάνωση. Πρέπει επίσης να δούμε πίσω από τη φαινομενική του ουδετερότητα, επιστημονικότητα, και τον πραγματισμό του, ότι πρόκειται για μια ιδεολογία που υπηρετεί συγκεκριμένα συμφέροντα και μετατρέπει τον άνθρωπο σε πόρο στην υπηρεσία της επιχείρησης.<sup>32</sup> Όπως κάθε ιδεολογία το management απλοποιεί την πραγματικότητα αποσιωπώντας πολλές πλευρές της.

Αναδεικνύοντας εδώ τον ιδεολογικό χαρακτήρα του μάνατζμεντ, γίνεται φανερό, όπως σημειώνει ο Vincent de Gaulejac ότι πίσω από τις τεχνικές, τις διαδικασίες, τα μέσα πληροφόρησης και επικοινωνίας, λειτουργεί μια συγκεκριμένη αντίληψη του κόσμου και ένα σύστημα πεποιθήσεων. Η ιδεολογία είναι ένα σύστημα σκέψης που διεκδικεί την ορθολογικότητα ενώ περιέχει πολλές ψευδαισθήσεις και συγκαλύπτει ένα σχέδιο κυριαρχίας. Η ιδεολογία του μάνατζμεντ περιλαμβάνει ψευδαισθήσεις όπως της παντοδυναμίας, του απόλυτου ελέγχου, της ουδετερότητας των τεχνικών, της μοντελοποίησης και ποσοτικοποίησης της ανθρώπινης συμπεριφοράς, της επικράτησης ενός οικονομικού συστήματος που νομιμοποιεί το κέρδος ως τον μοναδικό σκοπό κάθε ανθρώπινης δραστηριότητας. Αναζητώντας την επιστημονικότητα που δεν διαθέτει το ίδιο (το μάνατζμεντ) στις θετικές επιστήμες κυρίως τα μαθηματικά, αναδεικνύεται σε μια τεχνική που ενισχύει την εξουσία των μάνατζερς. Νομιμοποιώντας μια σκέψη κατ' επίφαση αντικειμενική, χρησιμοθηρική, λειτουργιστική και θετικιστική, μεταβάλλει τον εργαζόμενο σε πόρο της επιχείρησης. Πίσω από τον ψυχρό ορθολογισμό και την αντικειμενικότητα των αριθμών κρύβεται μια νευρωτική σχεδόν εμμονή με τους αριθμούς που οδηγεί τους ανθρώπους στο χάσιμο της αίσθησης του μέτρου. Η ψυχρή λογική των αριθμών και των τεχνικών του μάνατζμεντ αποτελεί ένα καλό πρόσχημα που αποπροσωποποιεί τις σχέσεις και διευκολύνει τους μάνατζερς να λαμβάνουν δυσάρεστες αποφάσεις, π.χ. απόλυση, μη προαγωγή. Η ιδεολογία του μάνατζμεντ έρχεται να καλύψει ένα ηθικό κενό του καπιταλισμού που δημιουργήθηκε από τη στιγμή που ο καπιταλιστικός τρόπος παραγωγής αποσυνδέθηκε από την προτεσταντική ηθική που τον νομιμοποιούσε. Σύμφωνα με την ηθική αυτή το άτομο εργάζεται για να αποκτήσει πλούτο,

---

την προώθηση της οργανωτικής ευελιξίας, την προσαρμογή της διοικητικής δράσης στα πραγματικά αιτήματα των πολιτών.

Πρέπει να αποφευχθεί όμως η ολοσχερής υπαγωγή της διοικητικής δράσης στη δημόσια σφαίρα σε μια λογική καταναλωτισμού και οικονομικής κερδοσκοπίας, η οποία ενώ μπορεί να προσιδιάζει στις επιχειρήσεις, δεν ανταποκρίνεται στη φύση και την ιδιαιτερότητα των δημόσιων υπηρεσιών και οργανισμών. Η βελτίωση του βεμπεριανού μοντέλου είναι αναγκαία. Εκείνο που δεν είναι αναγκαίο και θα αποτελούσε οπισθοδρόμηση αν συνέβαινε είναι η αντικατάσταση της δημόσιας υπηρεσίας και του κράτους από την επιχείρηση. Τότε αυτή θα κατακτούσε τη θέση όχι απλά του κυρίαρχου οργανωτικού υποδείγματος, με την ανάλογη συμβολική και ιδεολογική εξουσία, αλλά θα επέφερε και την εξαφάνιση του πολιτικού και του κοινωνικού στοιχείου από τη δημόσια λειτουργία. Η ιδιαιτερότητα της δημόσιας υπηρεσίας και οι αρχές και οι αξίες τις οποίες υπηρετεί, κράτος δικαίου, δημοκρατική διακυβέρνηση, ίση μεταχείριση, προστασία των αδυνάτων, κοινωνική δικαιοσύνη κ.λπ. θα περνούσαν στο περιθώριο». (Α. Μακρυδημήτρης «Προσεγγίσεις στη θεωρία των οργανώσεων» ό.π.)

<sup>32</sup> Vincent de Gaulejac ό.π.

βελτιώνοντας τη ζωή του και παράλληλα ωφελεί το κοινωνικό σύνολο επανεπενδύοντας τα κέρδη.

Σε μια προσπάθεια απομυθοποίησης της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας ο Vincent de Gaulejac σημειώνει: «Η ιδέα της ποιότητας, κύρια όταν συνοδεύεται με τον όρο «ολική» φέρνει στο νου έναν κόσμο τελειότητας και αριστείας, ένα κόσμο αγνότητας. Έναν αφεγάδιαστο κόσμο, εντός του οποίου καθένας επιτελεί το καθήκον του με τέλειο τρόπο. Είδος παραδείσου πριν μάλιστα προκύψει το προπατορικό αμάρτημα που σκοτεινιάσε τον ορίζοντα της ανθρωπότητας. Η ποιότητα παραπέμπει στο μύθο της Εδέμ πριν την πτώση: σε ένα κόσμο συμφιλίωσης όλων των αντιθέτων, σε έναν κόσμο όπου το λάθος, η ατέλεια, ή έλλειψη αγνών προθέσεων έχουν εξοβελιστεί, σε ένα ιδεατό κόσμο στον οποίο καθένας μπορεί να ζήσει χωρίς περιορισμούς και συγκρούσεις, σε ένα φανταστικό κόσμο όπου η επιθυμία ικανοποιείται και η έλλειψη έχει καταργηθεί. Μέσα σ' αυτόν τον κόσμο, ο καθένας μπορεί επιτέλους να ζήσει χωρίς να έρχεται σε σύγκρουση με τις επιθυμίες του άλλου, στο πλαίσιο μιας άνθισης των ικανοτήτων του και μιας γενικευμένης αρμονίας. Αυτός είναι ο λόγος που η ποιότητα προκαλεί αρχικά την αποδοχή. Είναι επίσης όμως ο λόγος που προκαλεί την απογοήτευση. Θα ήθελε κανείς πολύ να πιστέψει σ' αυτήν, αλλά η πραγματικότητα έρχεται να θυμίσει ότι η τελειότητα είναι πάντα σχετική, ότι το λάθος είναι πάντα πιθανό, ότι οι συγκρούσεις είναι συνυφασμένες με την κοινωνία, ότι ο άνθρωπος είναι θεμελιωδώς αντιφατικός και ότι το ιδανικό συγκρούεται με την πραγματικότητα, όπως η επιθυμία του ενός συγκρούεται με την επιθυμία του άλλου. Όταν εγκαταλείψουμε το μύθο για να αναλύσουμε τις συγκεκριμένες πρακτικές, όταν το ιδανικό της ποιότητας δεν χρησιμοποιείται για να κρύψει την πραγματικότητα, αντιλαμβανόμαστε ότι πρόκειται για ένα σύστημα συνταγών. Αν και μπορεί να χρησιμεύσει ως πλαίσιο για τη λειτουργία, αποκαλύπτει τη βαθύτερη φύση της εξουσίας αυτών που το προσδιορίζουν. Η ποιότητα εμφανίζεται τότε όχι ως ένα εργαλείο βελτίωσης των συνθηκών παραγωγής, αλλά ως ένα εργαλείο άσκησης πίεσης για την ενίσχυση της παραγωγικότητας και της αποδοτικότητας της επιχείρησης».<sup>33</sup>

Ο Gaulejac, αναλύοντας το περιεχόμενο ενός κειμένου οδηγού για τη διάδοση και εφαρμογή της ολικής ποιότητας που εξέδωσε το European Foundation for Quality management (EFQM) σημειώνει ότι πρόκειται για ένα κείμενο που δεν διευκολύνει την κατανόηση της πραγματικότητας της επιχείρησης, αν και διεκδικεί τον επιστημονικό χαρακτήρα ενός μοντέλου, δηλ. ενός πλαισίου σκέψης και μιας μεθόδου. Το μοντέλο όμως αυτό δεν είναι ικανό να αποκρυπτογραφήσει την πραγματικότητα, αντίθετα κατασκευάζει μια μερική και θολή αναπαράσταση της πραγματικότητας της επιχείρησης. Οι χρησιμοποιούμενοι όροι, αριστεία, επιτυχία, δέσμευση, πρόοδος, ικανοποίηση των αναγκών κ.λπ. φαίνονται προφανείς ενώ είναι ασαφείς, πολυσήμαντοι και αντιφατικοί. Με τη χρήση των όρων αυτών συγκροτείται ένας ξύλινος κενός λόγος, ένας λόγος χωρίς σημασία, ένας λόγος αυτοαναφερόμενος στο πλαίσιο του οποίου κάθε όρος μπορεί να αντικατασταθεί από κάποιον άλλο. Αυτός ο χωρίς σημασία λόγος κρύβει την πολυπλοκότητα με το προφανές, ουδετεροποιεί τις αντιφάσεις με τον θετικισμό, διαγράφει τις συγκρούσεις συμφερόντων με την επίκληση αξιών που διεκδικούν την οικουμενικότητα. Με αυτόν τον τρόπο αποδομεί τις σημασίες και την κοινή λογική. Αποφεύγει να αντιμετωπίσει την πραγματικότητα όπως και κάθε αμφισβήτηση. Όταν υποστηρίζουμε κάτι και παράλληλα το εντελώς αντίθετό του, δεν είναι δυνατόν αν γίνει διάλογος. Παρά τη φαινομενική ουδετερότητα, τον πραγματισμό και την αντικειμενικότητα που επικαλείται, η ολική ποιότητα έχει σκοπό να προκαλέσει την προσχώρηση τη δέσμευση του εργαζόμενου. Στη σελ. δε 73 αναφέρει: «Στην πραγματικότητα το “όραμα” που διαπερνά το μοντέλο EFQM είναι η έκφραση μιας ιδεολογίας που η

<sup>33</sup> Απόσπασμα σε ελεύθερη μετάφραση από τη σελ. 80 του βιβλίου του Vincent de Gaulejac ό.π..



επεξεργασία της έγινε μέσα σε μεγάλες πολυεθνικές επιχειρήσεις όπως η IBM, η ZEROX, η Texas Instruments, η Thomson στις οποίες έχει απονεμηθεί το βραβείο Ποιότητας από το EFQM. Οι προϋποθέσεις και τα κριτήρια που προσδιορίζουν το εγχείρημα της ποιότητας αποτελούν έκφραση της κουλτούρας του μάνατζμεντ, βασικό χαρακτηριστικό της οποίας είναι η μετατροπή των ανθρώπων σε πόρο της επιχείρησης στο όνομα μιας λογικής που παρουσιάζει ως βελτίωση της ποιότητας αυτό που δεν είναι παρά μια βελτίωση των οικονομικών αποτελεσμάτων.<sup>34</sup>

Ας σημειωθεί εδώ ότι η εκπορευόμενη από την Επιτροπή (Commission) της Ε.Ε. πρωτοβουλία για τον έλεγχο και την αξιολόγηση της διοικητικής δράσης, το κοινό πλαίσιο αξιολόγησης (Common Assessment Framework-CAF) αποτελεί μια απλουστευμένη εκδοχή του μοντέλου EFQM. Το κοινό πλαίσιο αξιολόγησης καλούνται οι χώρες μέλη να εφαρμόσουν εθελοντικά. (Βλ. το άρθρο Αργ. Πασάς και Ο Θεόδ. Τσέκος ό.π. ).

Θα πρέπει λοιπόν κάθε φορά που τίθενται ζητήματα εισαγωγής τεχνικών του μάνατζμεντ στο Δημόσιο να είμαστε πιο προσεκτικοί και με κριτική στάση απέναντί τους να εμμένουμε στο θέμα του ελέγχου συμβατότητας και των αναγκαίων προσαρμογών ή ακόμη και της απόρριψης, ώστε να μην παρατηρούνται ανεπιθύμητες συνέπειες. Το μάνατζμεντ δεν είναι ένα αθώο ουδέτερο εργαλείο που ανάλογα με τη χρήση που θα του γίνει μπορεί να φέρει καλά ή άσχημα αποτελέσματα. Είναι κάτι περισσότερο, είναι μια ιδεολογία που ευθύνεται για την προβληματική, όσον αφορά την ευτυχία των πολιτών, κατάσταση των υπερμοντέρνων κοινωνιών.

Δεν πρέπει να μας διαφεύγει ότι οι υπερανάπτυγμένες κοινωνίες είναι «άρρωστες» από την απόλυτη επικράτηση σε όλα τα πεδία, ακόμη και της ιδιωτικής ζωής, της ιδεολογίας του management. Η λατρεία της αποτελεσματικότητας, της επίτευξης των στόχων με κάθε μέσο, της ταχύτητας, της κάθε είδους καινοτομίας, της επιθετικότητας, του ακραίου ανταγωνισμού, της αποδοτικότητας, των μετρήσεων επιδρά εκφυλιστικά όχι μόνο στους εργαζομένους αλλά και στα θεμέλια της κοινωνίας, γεγονός που έχει παθογόνες συνέπειες για τα άτομα που την αποτελούν.

Η τήρηση κριτικής στάσης απέναντι στο μάνατζμεντ και τα παράγωγά του, αναγνωρίζεται ως κάτι πολύ δύσκολο δεδομένου ότι το μάνατζμεντ παρουσιάζεται ως μια επιστήμη, ενώ δεν είναι, επειδή προβάλλεται ως το απόλυτο και το πιο σύγχρονο εργαλείο για τη βελτίωση της λειτουργίας των επιχειρήσεων και ιδιαίτερα της Δημόσιας Διοίκησης και επειδή είναι συμβατό και υποστηρίζεται από τις επικρατούσες αντιλήψεις στο μεγαλύτερο μέρος του πληθυσμού στη διαμόρφωση των οποίων έχει συνεισφέρει. Τα ΜΜΕ, οι εκδοτικοί οίκοι, με πολλές και ιδιαίτερα άνισης ποιότητας εκδόσεις, εκλαϊκεύουν τη ρητορική του μάνατζμεντ και την κάνουν οικεία στο ευρύ κοινό. Από την πλευρά τους και σε ένα άλλο επίπεδο και οι εκπαιδευτικοί φορείς συνεισφέρουν στην εξάπλωση της ιδεολογίας του μάνατζμεντ. Η γοητεία του μάνατζμεντ είναι τέτοια που ορισμένες από τις τεχνικές του αποτελούν για ορισμένους φετίχ. Σε τέτοιο βαθμό, μάλιστα που μπορεί να ασκήσουν αρνητική κριτική σε ένα φορέα ή μια υπηρεσιακή μονάδα ή στέλεχος που έχει επιτελέσει με απόλυτη επιτυχία το έργο του, απλά και μόνο επειδή δεν εφάρμοσε συγκεκριμένες τεχνικές, ή αντίθετα να τον επικροτήσουν επειδή απλά χρησιμοποίησε μοντέρνα μέθοδο, χωρίς κανένα αποτέλεσμα, Θυσιάζοντας έτσι την ουσία στον τύπο.

## *2. Σχέσεις έντασης του μάνατζμεντ και των παραγώγων του με το με το βεμπεριανό-γραφειοκρατικό υπόδειγμα διοίκησης.*

Στην ενότητα αυτή θα αναφερθούμε στις σχέσεις έντασης με το κράτος, τη δημόσια διοίκηση, τον πολίτη και το δίκαιο. Θα γίνει επίσης αναφορά στην έννοια πελάτης και στις προεκτάσεις της.

Η υιοθέτηση του μάνατζμεντ (και των παραγώγων του) και της ρητής ή λανθάνουσας ιδεολογίας του, συνεπάγεται μια αρνητική αντίληψη για το κράτος και

<sup>34</sup> Vincent de Gaulejac, σελ 66-67,ο.π.

τη Δημόσια Διοίκηση. Ο κεντρικός ρυθμιστικός ρόλος του κράτους αμφισβητείται.<sup>35</sup> Το οξύμωρο είναι ότι η κεντρική σημασία του κράτους για την οικοδόμηση μιας δίκαιης κοινωνίας αμφισβητείται λιγότερο ή περισσότερο από αυτούς που θα έπρεπε να το υπερασπίζονται, πολιτικά κόμματα και κυβερνήσεις. Σχετικά ο καθηγητής Vincent de Gaulejac ό.π., σημειώνει: «Η εξομοίωση της κοινωνίας με επιχείρηση την οποία οι πολιτικοί πρέπει να διευθύνουν ως μάνατζερς, οδηγεί στη μείωση του κύρους και της σπουδαιότητας της πολιτικής. Η ικανοποίηση ατομικών συμφερόντων ή συμφερόντων συγκεκριμένων κατηγοριών του πληθυσμού έχει ως συνέπεια να χάνεται από την οπτική το δημόσιο συμφέρον. Αποστολή του κράτους δεν είναι να «μανατζάρει» την κοινωνία. Το κράτος είναι ο εγγυητής της ασφάλειας όλων, της ισότητας των δικαιωμάτων, της ανάπτυξης της δημοκρατίας, .....».

Η δε Δημόσια Διοίκηση αντιμετωπίζεται ως μη παραγωγική, αναποτελεσματική και ως αρχαϊκού τύπου οργάνωση που χρήζει εκσυγχρονισμού εφαρμόζοντας και σε αυτήν μέτρα που εφαρμόζονται και στις ιδιωτικές επιχειρήσεις, όπως μείωση του προσωπικού και του κόστους λειτουργίας, ευελιξία στις εργασιακές σχέσεις, κ.λπ.. Οι δημόσιοι υπάλληλοι στιγματίζονται ως διεφθαρμένοι, μη παραγωγικοί, γραφειοκράτες κ.λπ.. Την τελευταία δεκαετία ήταν ιδιαίτερα έντονη η αρνητική κριτική για τη Δημόσια Διοίκηση και συνεχής ο στιγματισμός, συνολικά χωρίς εξαιρέσεις του προσωπικού της. Αυτό προφανώς είχε ως αποτέλεσμα να χάσουν το κύρος τους και το ηθικό τους ακόμη και τα ικανά και έντιμα στελέχη της Δημόσιας Διοίκησης. Τα οποία ας σημειωθεί δεν έχουν την ίδια ευχέρεια με αυτούς που τα κρίνουν να παρεμβαίνουν με οποιοδήποτε τρόπο στον δημόσιο διάλογο, ώστε να ανασκευάσουν τις κατηγορίες. Η κριτική που ασκείται από ειδικούς και μη για τη Δημόσια Διοίκηση, πολλές φορές και για διάφορους λόγους δεν είναι απόλυτα αντικειμενική. Ένας από τους λόγους είναι και η έλλειψη εμπειριστατωμένης και εκ των έσω πληροφόρησης για μια δημόσια πολιτική.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Βλ. τη διαδικασία αυτής της αμφισβήτησης μέσω την έννοιας της διακυβέρνησης στο άρθρο της C. Spanou «Abandonner ou renforcer l'etat weberien?» R.F.A.P. no 105-106 (2003).

<sup>36</sup> Ως παράδειγμα σε κάποιο βαθμό άδικης κριτικής μπορεί να αναφερθεί η κριτική που διατυπώθηκε στην πολιτική που ασκήθηκε ιδίως από το 2000 έως το 2004 για την προσβασιμότητα των Ατόμων με Αναπηρίες (ΑμεΑ) σε δημόσια κτίρια. Η αρμόδια υπηρεσία έστειλε πολλές εγκυκλίους κύριες και υπομνηστικές για το θέμα και δεν αρκέστηκε μόνο σε αυτό. Σε σταθερή βάση συγκεντρώνονταν στοιχεία από όλες τις υπηρεσίες σχετικά με την πρόοδο των εργασιών για τη βελτίωση της προσβασιμότητας (εγκατάσταση ανελκυστήρων, κατασκευή «ραμπών» και ειδικών χώρων υγιεινής, εγκατάσταση ψυκτών κ.λπ. Τα στοιχεία ετίθεντο υπόψη του γραφείου του Πρωθυπουργού το οποίο παρακολουθούσε στενά και έδειχνε συνεχώς ενδιαφέρον για το θέμα. Έγιναν πολλές συσκέψεις με συναρμόδιους φορείς και ιδιαίτερα με τον αρμόδιο φορέα του Υπ. Οικονομικών για τη στέγαση των δημοσίων υπηρεσιών και το ΥΠΕΧΩΔΕ. Προσκλήθηκαν στη Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης επανειλημμένως οι αρμόδιοι για τα θέματα προσβασιμότητας των επί μέρους υπουργείων και λοιπών φορέων του Δημοσίου για ενημέρωση και παροχή οδηγιών. Πέραν της πειθούς έγινε προσπάθεια να επιταχυνθεί η υλοποίηση της σχετικής πολιτικής και μέσω του πειθαναγκασμού. Με εισήγηση της αρμόδιας υπηρεσίας ανετέθη από τον τότε Υπουργό Εσωτερικών στο Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης η διενέργεια ελέγχων στο Δημόσιο για να διαπιστωθεί ο βαθμός συμμόρφωσης προς τις εντολές του Υπουργείου για το θέμα της βελτίωσης της προσβασιμότητας. Με νόμο προβλέφθηκε η σύσταση οργανικών μονάδων σε όλα τα υπουργεία και τις Περιφέρειες με αποστολή τη βελτίωση της προσβασιμότητας των ΑμεΑ. Λειτουργήσε επιτροπή υπό τον Δ/ντή του γραφείου του τότε Γενικού Γραμματέα της ΓΓΔΔ στην οποία εκτός από τους αρμόδιους υπηρεσιακούς παράγοντες συμμετείχε και έμπειρο στέλεχος από το γραφείο του Πρωθυπουργού. Τέλος τα ΚΕΠ που τότε ιδρύονταν και τα οποία παρείχαν μεγάλη δέσμη διοικητικών υπηρεσιών, οκτακόσιες και πλέον, ορίστηκε ότι θα έπρεπε να στεγάζονται σε κτίρια προσβάσιμα από τα

Χαρακτηριστικά είναι όσα σημείωνε ήδη από το 1992, ο καθηγητής στο Πανεπιστήμιο του Princeton στις ΗΠΑ, Ezra SULEIMAN σχετικά με το πόσο αρνητικές συνέπειες μπορεί να έχει η ατεκμηρίωτη κριτική προς τη Δημόσια Διοίκηση. Σε άρθρο του υποστήριζε ότι οι επιθέσεις εναντίον του κράτους έχουν αρνητικές συνέπειες που θα αντιληφθούμε τα επόμενα χρόνια. Προϋπόθεση για να μπορέσει ένα κράτος να φέρει σε πέρας την αποστολή του στους τομείς της οικονομίας, της κοινωνικής πολιτικής και της άμυνας είναι να διαθέτει μια Δημόσια Διοίκηση ικανή και επαγγελματική. Για να αποκτήσει όμως μία χώρα επαγγελματική και ικανή Δημόσια Διοίκηση πρέπει να την περιβάλλει με σεβασμό, να προβάλλει τις αξίες της δημόσιας υπηρεσίας ώστε να είναι ελκυστική ως εργοδότης για ταλαντούχους και με διάθεση να υπηρετήσουν το κοινωνικό σύνολο νέους. (Βλ. το άρθρο του « L' etat a-t-il un avenir dans une societe qui se mefie de lui? » που δημοσιεύτηκε στη Revue francaise d' administration Publique janvier-mars 1992, no 61.

Μέσα στο γενικά αρνητικό πλαίσιο για τη Δημόσια Διοίκηση τέτοιες απόψεις περνάνε απαρατήρητες. Για να βελτιωθεί μάλιστα η Δημόσια Διοίκηση, ο δυναμισμός, η καινοτόμος διάθεση, η παραγωγικότητά των υπαλλήλων κ.λπ. προτείνεται η άρση της μονιμότητας. Στο πλαίσιο αυτής της προσέγγισης η ανασφάλεια προτείνεται ως εργαλείο υποκίνησης και δημιουργικότητας. Ήδη στο σημείο αυτό επισημαίνεται ένα πρώτο σημείο έντασης μεταξύ του γραφειοκρατικού υποδείγματος διοίκησης που προβλέπει τη σταθερότητα της εργασιακής σχέσης των στελεχών και του αγοραίου μοντέλου που προωθεί τις ελαστικές σχέσεις εργασίας. Στη ρητορική της διοίκησης ολικής ποιότητας αναφέρεται ότι η απειλή της απόλυσης δεν πρέπει να χρησιμοποιείται ως μέσο υποκίνησης των εργαζομένων και ακόμη ότι και αυτή η απόλυση πρέπει με κάθε τρόπο να αποφεύγεται. Προφανώς πρόκειται για κάτι που μπορούσε να λέγεται σε συνθήκες οικονομικής ανάπτυξης, δεδομένου ότι τώρα παντού οι απολύσεις είναι μαζικές, ακόμη και στην Ιαπωνία, χώρα όπου αναπτύχθηκε και εφαρμόστηκε σε μεγάλη έκταση η ολική ποιότητα και όπου παραδοσιακά οι δεσμοί των εργαζομένων με τις επιχειρήσεις όπου εργάζονται εθεωρούντο πολύ ισχυροί και πατερναλιστικού τύπου.<sup>37</sup>

Η Δημόσια Διοίκηση σε ένα κράτος δικαίου διέπεται από την αρχή της νομιμότητας η οποία εξασφαλίζει τον έλεγχο της και τη λογοδοσία. Το δίκαιο έχει σημαίνοντα ρόλο στη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης, η λογική του δικαίου διαμορφώνει το «καλούπι», δηλαδή το πλαίσιο δράσης της Δημόσιας Διοίκησης. Το δίκαιο γενικότερα είναι σημαντικό για την ίδια την υπόσταση του ατόμου. Κάθε άτομο πρέπει να αναγνωρίζεται ως υποκείμενο δικαίου ίσο με όλα τα άλλα. Δεν είναι δυνατόν να υπάρξει πραγματική αυτονομία του ατόμου χωρίς ένα πλαίσιο που διατυπώνει τους αναγκαίους κανόνες για τη διαβίωση εν κοινωνία στους οποίους υπόκεινται όλοι. Η βία των κοινωνικών σχέσεων δεν είναι δυνατόν να τιθασευτεί παρά μόνο με την ύπαρξη δικαιωμάτων νομικά κατοχυρωμένων. Για παράδειγμα η

---

ΑμεΑ, παρακάμπτοντας έτσι το πρόβλημα της μη προσβασιμότητας σε πολλές επί μέρους υπηρεσίες του Δημοσίου. Η με αργούς ρυθμούς υλοποίηση των έργων διευκόλυνσης της προσβασιμότητας δεν οφειλόταν μόνο σε αντικειμενικές δυσκολίες, όπως εγκατάσταση ανελκυστήρα σε κτίριο όπου δεν είχε αρχικά προβλεφθεί, νοικιασμένα κτίρια για τη βελτίωση των οποίων το Δημόσιο δεν επιτρέπεται να προβεί σε δαπάνες, διατηρητέα κτίρια στα οποία δεν επιτρέπονται παρεμβάσεις, έλλειψη προσφοράς για ενοικίαση κατάλληλων κτιρίων (σε νησιά και κωμοπόλεις κ.λπ.) έλλειψη πρόβλεψης της σχετικής δαπάνης στους προϋπολογισμούς κ.λπ., οφειλόταν και στο ότι ή κυρίως στο ότι, δεν κατέστη δυνατόν, ή δεν επιδιώχθηκε να αποτελέσει θέμα υψηλής προτεραιότητας στην agenda όλων των πολιτικών προϊσταμένων.

<sup>37</sup> Για τον τρόπο της απόλυσης στην Ιαπωνία βλ. το άρθρο του δημοσιογράφου Odaïra Namihei που δημοσιεύτηκε στην ελληνική έκδοση της «Le Monde diplomatique». Κυριακάτικη Ελευθεροτυπία 26.4.2009.

αντίληψη ότι η απορρύθμιση των εργασιακών σχέσεων είναι στοιχείο ελευθερίας είναι λανθασμένη. Μια ελευθερία είναι ουσιαστική με την προϋπόθεση ότι είναι νομικά κατοχυρωμένη<sup>38</sup>. Ας σημειωθεί εδώ ότι στο πλαίσιο της βελτίωσης της ποιότητας των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων, ένα πρόγραμμα που προωθείται τα τελευταία χρόνια πολύ συστηματικά από τον ΟΟΣΑ και την Ε.Ε. είχε ως στόχο αρχικά την απορρύθμιση, δηλ. κατάργηση ισχύουσας νομοθεσίας και αργότερα, μεταξύ άλλων, εκτός από την κατάργηση ισχυουσών νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων και τον περιορισμό των νέων. Η απορρύθμιση συμπαρέσυρε και πολλές χρήσιμες ρυθμίσεις που είχαν θεσπισθεί για να προλάβουν ή έστω να περιορίσουν φαινόμενα κατάχρησης εξουσίας. Οι συνέπειες υπήρξαν ολέθριες.

Το γραφειοκρατικό μοντέλο, η γραφειοκρατία, δεν έχει σχέσεις έντασης ή τουλάχιστον σε τέτοιο βαθμό με το δίκαιο και την αρχή της νομιμότητας που έχουν οι μέθοδοι που προέρχονται από τον ιδιωτικό τομέα.

Ένα άλλο σημείο τριβής του μανάτζμεντ και των παραγώγων του με το γραφειοκρατικό υπόδειγμα διοίκησης είναι το ζήτημα της επιτάχυνσης της διοικητικής δράσης<sup>39</sup>. Όπως σημειώνει ο Jacques Chevallier<sup>40</sup> μέσω του ζητήματος της επιτάχυνσης της διοικητικής δράσης ουσιαστικά τίθεται υπό αμφισβήτηση ένα ολόκληρο μοντέλο διοίκησης. Η απαίτηση για ταχύτητα έρχεται σε αντίθεση με τη λογική του γραφειοκρατικού (βεμπεριανού) μοντέλου διοίκησης το οποίο από τη φύση δίνει έμφαση στους τύπους και στους ελέγχους και δεν είναι φιλικό προς την ταχύτητα. Η φύση ενός μοντέλου διοίκησης που βασίζεται στο δίκαιο και το οποίο ενθαρρύνει την κανονικότητα των συμπεριφορών, απαγορεύει στη Δημόσια Διοίκηση να επιδεικνύει ταχύτητα, ευελιξία και προσαρμοστικότητα. Η φροντίδα για την τήρηση της νομιμότητας ωθεί τη Διοίκηση στη συσσώρευση διαδικαστικών τύπων και ελέγχων.

Η ιδέα της επιτάχυνσης του διοικητικού έργου συναντά τα όριά της στην ανάγκη προστασίας των δικαιωμάτων των πολιτών έναντι της Διοίκησης<sup>41</sup>, δεν μπορεί να ξεπεράσει το όριο και να τους στερήσει από κατακτημένες βασικές εγγυήσεις έναντι της διοικητικής αυθαιρεσίας. Οι διαδικαστικοί τύποι που τόσο έχουν

---

<sup>38</sup> Vincent de Gaulejac ό.π.

<sup>39</sup> Στην Ελλάδα στο πλαίσιο της επιτάχυνσης της διοικητικής λειτουργίας με το ν.1943/1991 προβλέφθηκε ανώτατη γενική προθεσμία 60 ημερών εντός της οποίας η Διοίκηση έπρεπε να απαντάει σε σύνθετα ερωτήματα των πολιτών και δέκα ημερών για τη χορήγηση πιστοποιητικών. Με το ν. 3242/2004 συντομεύτηκε κατά δέκα ημέρες η γενική προθεσμία και από 60 ημέρες έγινε 50. Η επιτάχυνση του διοικητικού έργου επιδιώχθηκε και με την απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών, με τον περιορισμό των υπογραφών στα διοικητικά έγγραφα, με τον περιορισμό των συναρμοδιοτήτων και με την έκδοση υπουργικών αποφάσεων αντί π.δ. Με τα ΚΕΠ, με τις τηλεφωνικές αιτήσεις και με την αυτεπάγγελτη αναζήτηση είναι προφανές ότι δεν επιταχύνεται η διοικητική διαδικασία, μάλλον δε επιβραδύνεται. Το θετικό όμως για τους πολίτες είναι ότι μέσω αυτών των πρακτικών απαλλάσσονται από μετακινήσεις. (Βλ. το άρθρο μου «Η δημόσια πολιτική για την απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών στην Ελλάδα» που δημοσιεύτηκε στο τεύχος 46 της Διοικητική Ενημέρωσης Ιούλιος-Σεπτέμβριος 2008.

<sup>40</sup> Jacques Chevallier “L’ acceleration de l’ action administrative” Revue francaise d’ administration publique no 84 octobre-decembre 1997.

<sup>41</sup> Γενικότερα δε της αρχής της νομιμότητας. Σύμφωνα με την αρχή της νομιμότητας, η οποία αποτελεί συνταγματικό κανόνα, η δράση της Δημόσιας Διοίκησης διέπεται από κανόνες δικαίου, που πηγάζουν από όλες τις πηγές του διοικητικού δικαίου. Στο πλαίσιο δε αυτής τα διοικητικά όργανα μπορούν να προβαίνουν μόνο στις ενέργειες που προβλέπονται από κανόνες δικαίου. ( Ε. Σπηλιωτόπουλος «Το Ελληνικό Δημόσιο Δίκαιο, οι βασικοί κανόνες» Εκδόσεις Πατάκη, Αθήνα 2005).

κατηγορηθεί, έχουν θετικές πλευρές για τους πολίτες, περιορίζοντας την υποκειμενικότητα των δημοσίων υπαλλήλων εξασφαλίζουν την ίση μεταχείριση των όμοιων περιπτώσεων. Η συμμετοχή επίσης των πολιτών στη διοικητική διαδικασία και τελικά στη λήψη των αποφάσεων είναι κάτι που αυξάνει τους απαιτούμενους χρόνους, επιβραδύνει δηλαδή τις διοικητικές διαδικασίες.

Η σύνδεση της αποτελεσματικότητας με την ταχύτητα δεν είναι τόσο αυτονόητη, όσο φαίνεται με την πρώτη ματιά. Χωρίς αμφιβολία, μια Διοίκηση που ικανοποιεί τις αναμονές των πολιτών πιο σύντομα, είναι μια αποτελεσματική Διοίκηση. Η ταχύτητα όμως είναι μια όψη της αποτελεσματικότητας η οποία περιλαμβάνει και άλλες τις οποίες η ταχύτητα μπορεί να υπονομεύει. Η πολύ μεγάλη ταχύτητα βλάπτει την αποτελεσματικότητα και υπονομεύει τους επιδιωκόμενους στόχους. Αυτή η διαπίστωση είναι πολύ καθαρή στο επίπεδο του δικαίου. Η υποβάθμιση της ποιότητας των νόμων και των κανονιστικών πράξεων διαπιστώνεται από όλους και αποδίδεται στην υπερβολική ταχύτητα με την οποία καταρτίζονται.

Η αποκατάσταση της αποτελεσματικότητας του δικαίου μπορεί να γίνει με την αφιέρωση περισσότερου χρόνου στη διαδικασία κατάρτισής του.

Τέλος και στο πλαίσιο της ποιότητας παρατηρείται αντίφαση μεταξύ ταχύτητας και ανταπόκρισης στις αναμονές του πολίτη. Η ικανοποίηση των αναμονών του πολίτη είναι κεντρικό θέμα για την ποιότητα. Η ποιότητα όμως των αγαθών και των υπηρεσιών που προσφέρει η Διοίκηση είναι πιο σημαντικό μέγεθος από την ταχύτητα. Βέβαια «ποιοτική» είναι η Διοίκηση που απαντά γρήγορα στα αιτήματα των πολιτών αλλά η ποιότητα απαιτεί πρώτα απ' όλα την ουσιαστική βελτίωση των παροχών με την αποφυγή των λαθών, των δυσλειτουργιών που μπορεί ταυτόχρονα να αποτελούν και δικαστικές διαφορές. Υπάρχει λοιπόν μια αντίφαση μεταξύ της «μηδενικής προθεσμίας» και των «μηδέν λαθών». Η φροντίδα για την ποιότητα είναι επομένως παράγων επιβράδυνσης.

Η επιτάχυνση των διοικητικών διαδικασιών πρέπει λοιπόν να αντιμετωπίζεται ως ένας στόχος μεταξύ άλλων. Οι άλλοι μάλιστα στόχοι είναι ανταγωνιστικοί προς τον στόχο της ταχύτητας. Η Δημόσια Διοίκηση δεν οφείλει να επιδεικνύει μόνο ταχύτητα κατά τη δράση της, πρέπει να σέβεται την αρχή της νομιμότητας, τις διαδικασίες που προστατεύουν τον πολίτη από τη διοικητική αυθαιρεσία, να παράγει ποιοτικό νομοθετικό έργο και να προσφέρει υπηρεσίες ποιότητας στους πολίτες. Σε κάθε περίπτωση η συνέχεια των δομικών χαρακτηριστικών του γραφειοκρατικού μοντέλου διοίκησης που επιβάλλουν τους αργούς ρυθμούς αποτελούν το όριο των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών που έχουν ως στόχο την ταχύτητα.

Το ιδεολογικό φορτίο τόσο του ΝΔΜ όσο και της ΔΟΠ και γενικότερα του μανάτζμεντ, όπως είδαμε και πιο πάνω, είναι φιλικό προς τις αξίες της αγοράς, την αποδοτικότητα, τον ανταγωνισμό, την εξυπηρέτηση του πελάτη και την ανταπόκριση στις ανάγκες του και εχθρικό προς τον κρατικό παρεμβατισμό, τη Δημόσια Διοίκηση και τις διαδικασίες της στις οποίες οφείλεται ο πάντα «γραφειοκρατικός» τρόπος λειτουργίας της.

Η έμφαση στην αποδοτικότητα είναι τόσο έντονη που θα έλεγε κανείς ότι θα μπορούσε μια δημόσια υπηρεσία προκειμένου να είναι αποδοτική κ.λπ. να αγνοήσει σε κάποιο βαθμό τους διαδικαστικούς τύπους ακόμη και την ίδια την αρχή της νομιμότητας,<sup>42</sup> αλλά και την αποστολή της δημόσιας υπηρεσίας. Το παράδειγμα του

---

<sup>42</sup> Μια ένδειξη προτίμησης της αποτελεσματικότητας έναντι της νομικής προσέγγισης των θεμάτων στη Δημόσια Διοίκηση, μπορεί να υποστηριχθεί ότι είναι το «άνοιγμα» με το π.δ. 347/2003 (Α' 315), των κλάδων ΠΕ Διοικητικού-Οικονομικού και ΤΕ Διοικητικού-Λογιστικού σε όλα χωρίς εξαίρεση τα πτυχία ΑΕΙ και ΤΕΙ. Έτσι ένας φιλόλογος, ένας μαθηματικός, ένας γιατρός εφόσον το επιθυμεί και δεν υπάρχει περιορισμός των πτυχίων από τον οικείο οργανισμό του φορέα ή από την προκήρυξη, μπορεί να διοριστεί στον Διοικητικό κλάδο. Με τον τρόπο αυτό, καταργείται η αρχή της εξειδίκευσης που ισχύει για όλους τους κλάδους στο Δημόσιο, σύμφωνα με την οποία για να διοριστείς ή μεταταγείς σε ένα κλάδο πρέπει να έχεις το ομώνυμο ή ταυτόσημο πτυχίο με την ονομασία του κλάδου. Η

οργανισμού με αρμοδιότητα τις «Κατοικίες Χαμηλού Ενοικίου, (HLM)» στη Γαλλία είναι χαρακτηριστικό. Στο πλαίσιο της αποτελεσματικότητας, που στη συγκεκριμένη περίπτωση είχε το νόημα της αποφυγής ενοικίασης των σπιτιών σε οικογένειες που δεν ήταν βέβαιο ότι θα ανταποκρίνονταν στην υποχρέωση έγκαιρης καταβολής του ενοικίου, εξ αιτίας του χαμηλού τους εισοδήματος, τα σπίτια τελικά ενοικιάζονταν από οικογένειες που είχαν οικονομική άνεση. Έτσι τα στελέχη του οργανισμού κρίνονταν ως αποτελεσματικά και συγκέντρωναν τις απαραίτητες προϋποθέσεις για την προαγωγή τους. Τα στελέχη κάθε οργανισμού, σημειώνει ο καθηγητής Gaulejac, προσαρμόζουν τη συμπεριφορά τους στα κριτήρια με βάση τα οποία θεωρούν ότι θα αξιολογηθούν. Έτσι από τη στιγμή που στο πλαίσιο των Offices publics d habitations a loyer modere (OPHLM) επικράτησε η αντίληψη ότι το αποτελεσματικό στέλεχος πρέπει μεταξύ άλλων να απονέμει το δικαίωμα σε κατοικία σε οικογένειες που αποδεικνύονται ικανές να πληρώσουν, τα στελέχη οργάνωσαν τον διωγμό των οικογενειών που δεν μπορούσαν να αποδείξουν ότι θα μπορούσαν να πληρώσουν χωρίς πρόβλημα το ενοίκιο. Έτσι αυτό που στην αρχή ήταν ένας απλός δείκτης έγινε στην συνέχεια μέρος της αποστολής των υπηρεσιών αυτών. Το παράδειγμα αυτό επιτρέπει να παρατηρήσουμε τρεις διαδικασίες συνυφασμένες με την καρδιά της λογικής του μανάτζμεντ:

-η κυριαρχία των οικονομικών κριτηρίων επί των άλλων παραμέτρων

-η μετατροπή αυτής της συνθήκης σε μετρήσιμο μέγεθος

-η υποβάθμιση των κοινωνικών σκοπών

Η επικράτηση της αποτελεσματικότητας-αποδοτικότητας οδηγεί στον εξοβελισμό της κοινωνικής αποστολής των (OPHLM), παρά το γεγονός ότι η αποστολή αυτή προβλέπεται από τη συστατική κανονιστική πράξη και συνιστά το λόγο ύπαρξης του συγκεκριμένου οργανισμού.

Ένα άλλο παράδειγμα νόθευσης ή και πλήρους αλλοίωσης της καταστατικά προβλεπόμενης αποστολής ενός οργανισμού, λόγω της επικράτησης συγκεκριμένων αντιλήψεων, αποτελεί το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο.<sup>43</sup>

Όσον αφορά τις αρχές του ΝΔΜ και εν μέρει της ολικής ποιότητας για την εισαγωγή του ανταγωνισμού στις δημόσιες υπηρεσίες και της μείωσης της ισχύος της δημόσιας υπαλληλίας, με την προσπάθεια αποφυγής της σαφούς οριοθέτησης των αρμοδιοτήτων τους στο πλαίσιο του δόγματος «όλοι εμπλέκονται σε όλα», μπορούμε να αντιληφθούμε εύκολα τις στρεβλώσεις που αυτές προκάλεσαν. Αντικείμενο συγκεκριμένης υπηρεσιακής μονάδας που ανατίθεται σε άλλη για διάφορους λόγους, είναι πολύ πιθανό να έχει ως αποτέλεσμα, καθυστερήσεις, ερασιτεχνισμό, λάθη, διάχυση της ευθύνης και τελικά μη ενασχόληση καμίας μονάδας με το αντικείμενο αυτό, μετά από κάποιο χρονικό διάστημα. Στο πλαίσιο μιας

---

αποειδίκευση αυτή στους συγκεκριμένους κλάδους που είναι οι συχνότερα απαντώμενοι στο Δημόσιο και έχουν ουσιαστικό ρόλο στη διοίκησή του και η συνεπαγόμενη υποστελέχωσή τους από πτυχιούχους νομικών διοικητικών ή οικονομικών σπουδών, θα έχει ως συνέπεια μικρότερη έμφαση στη νομική προσέγγιση των προβλημάτων.

<sup>43</sup> Ο Joseph Stiglitz, κάτοχος Νόμπελ Οικονομίας, οικονομικός σύμβουλος του Κλίντον και αντιπρόεδρος της Παγκόσμιας Τράπεζας περιέγραψε θαυμάσια την επιρροή της ιδεολογίας του ΝΔΜ στους διεθνείς οργανισμούς που έχουν επιφορτιστεί με την διατήρηση της ισορροπίας της παγκόσμιας οικονομίας, Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, Παγκόσμια Τράπεζα κ.λπ. Τελικά σημειώνει ο Stiglitz το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο εφαρμόζει μια πολιτική που έρχεται σε αντίθεση με την αποστολή που αρχικά του είχε ανατεθεί. «Ιδρύθηκε επειδή εκτιμήθηκε ότι οι αγορές λειτουργούν συχνά με άναρχο τρόπο και ιδού μεταβλήθηκε σε φανατικό υπέρμαχο της ηγεμονίας των αγορών. Συστάθηκε επειδή κρίθηκε απαραίτητο να ασκηθεί σε διεθνές επίπεδο πίεση στα κράτη για να υιοθετήσουν αναπτυξιακές οικονομικές πολιτικές...και ιδού σήμερα, κατά κανόνα, δεν τους χορηγεί κεφάλαια παρά μόνο όταν εφαρμόζουν πολιτικές λιτότητας.» Ανάλογο διαβρωτικό ρόλο όσον αφορά την αποστολή του είχε η επικράτηση της ιδεολογίας του ΝΔΜ μεταξύ των στελεχών του Διεθνούς Γραφείου Εργασίας. Αναφέρεται από τον Vincent de Gaulejac στο βιβλίο του ό.π. στη σελ. 42.

υπηρεσίας όπου όλοι μπορούν να ασχολούνται με όλα, είναι φυσικό, πέραν των πιο πάνω, να παρατηρηθεί υπέρμετρη ένταση του ανταγωνισμού, αύξηση του εργασιακού άγχους με αρνητικές συνέπειες για την απόδοση της υπηρεσίας. Παραδείγματα μπορούν να αναφερθούν πολλά από τους εργαζόμενους στο Δημόσιο αλλά και στον ιδιωτικό τομέα.

Οι στόχοι, οι μετρήσεις και οι δείκτες αποτελεσματικότητας-αποδοτικότητας είναι επίσης στοιχεία τόσο του ΝΔΜ όσο και της ΔΟΠ και έχουν καθιερωθεί για το Δημόσιο με το ν.3230/2004. Ο καθορισμός στόχων και χρονοδιαγράμματος επίτευξής τους έχει θετικές πλευρές και μπορεί να αυξήσει την αποτελεσματικότητα των δημοσίων υπηρεσιών και να εντείνει τον έλεγχο όσον αφορά τη λειτουργία τους. Δεν είναι σπάνιο βέβαια το φαινόμενο, λόγω της αδυναμίας πρόβλεψης σε ικανοποιητικό βαθμό του μέλλοντος, να ανατρέπεται η στοχοθεσία και οι προτεραιότητες. Είναι δυνατόν να τεθεί ένας νέος στόχος από την πολιτική ηγεσία ενός οργανισμού επειδή άλλαξαν τα δεδομένα. Επίσης είναι δυνατόν να παρατηρηθεί το φαινόμενο να συμφωνηθούν οι στόχοι μιας υπηρεσιακής μονάδας, να εκδοθεί δηλαδή η σχετική υπουργική απόφαση και ακολούθως να μετακινηθεί ένας υπάλληλος από τη μονάδα αυτή σε μια άλλη. Είναι φανερό ότι με αυτόν τον τρόπο, ανατρέπονται τα δεδομένα, αφού ενισχύεται μια υπηρεσία σε βάρος μιας άλλης και για το λόγο αυτό θα πρέπει να τροποποιηθεί η σχετική απόφαση.

Παράλληλα η επιμονή στις λεπτομερείς μετρήσεις με την καθιέρωση δεικτών, διαδικασία που απαιτεί πολλές τεχνικές γνώσεις και πολύ χρόνο, τόσο για την καθιέρωσή τους όσο και για την μέτρησή-αξιολόγησή τους μπορεί να οδηγήσει σε εσωστρέφεια ένα οργανισμό ή μια υπηρεσία. Συχνά είναι τα παράπονα εργαζομένων ότι στο πλαίσιο υιοθέτησης από τον οργανισμό ή την επιχείρηση όπου εργάζονται νέων μεθόδων διοίκησης, όπως Ολική Ποιότητα, είναι αναγκασμένοι να συμπληρώνουν πολλά έντυπα, να κάνουν διαγράμματα, να μετρούν με βάση δείκτες κ.λπ. γεγονός που δεν τους αφήνει αρκετό χρόνο να ασχοληθούν με τα κύρια καθήκοντά τους. Οι μετρήσεις είναι χρήσιμες αρκεί να μετράμε για να κατανοήσουμε καλύτερα και όχι να θεωρούμε μη κατανοητό κάθε τι που δεν μετριέται γιατί έτσι καταλήγουμε σε μια μυωπική πρόσληψη της πραγματικότητας.

### *3. Η έννοια του «πελάτη» και οι προεκτάσεις της.*

Η ανταπόκριση στις ανάγκες του πελάτη-πολίτη<sup>44</sup> με κάθε μέσο είναι επίσης μια από τις αρχές του ΝΔΜ το οποίο στην περίπτωση αυτή συμπίπτει με τη Διοίκηση Ολικής Ποιότητας. Η αρχή αυτή όπως ήταν αναμενόμενο υιοθετήθηκε από τους πολιτικούς προϊστάμενους και αποτέλεσε το θεωρητικό υπόβαθρο για παραινέσεις-πιέσεις προς την υπαλληλία για αποτελεσματικότητα, ευελιξία, ταχύτητα στην εξυπηρέτηση των πολιτών, εγκαταλείποντας αυτή την «ενοχλητική» εμμονή τους προς τους διαδικαστικούς τύπους. Αυτό έχει θετικές πλευρές έχει όμως και αρνητικές. Μια από τις αρνητικές είναι ότι ενδέχεται να ενισχυθεί μια πελατειακή ροπή στις σχέσεις Δημόσιας Διοίκησης και πολιτών. Η Δημόσια Διοίκηση να διατάζει να παίζει το ρόλο της όταν αυτός δεν είναι ευχάριστος στους πολίτες. Να διατάζει, με άλλα

<sup>44</sup> Στο βιβλίο της «Διοίκηση, Πολίτες και Δημοκρατία», εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2000, σελ.251, η καθηγήτρια Κ. Σπανού σημειώνει: Η έννοια του ενεργού πολίτη, ως συμμετοχή στην απόφαση για ζητήματα συλλογικού ενδιαφέροντος αντικαθίσταται με εκείνη της μεγιστοποίησης του ατομικού του οφέλους και εκφράζεται μέσα από την εκδήλωση των προτιμήσεών του. Προκύπτει ένα φτωχό υποκατάστατο του πολίτη της δημοκρατίας, αφού απουσιάζει πλέον το διακριτικό γνώρισμα του πολίτη που συνίσταται στην ικανότητα του ατόμου να μπορεί ενεργά να επηρεάσει δημοκρατικές αλλαγές του καθεστώτος του....Παράλληλα, η έννοια του δημοσίου συμφέροντος παύει να αποτελεί σημείο αναφοράς για τη διοικητική δράση και αξία νομιμοποίησής της. Ο μεθοδολογικός ατομικισμός και η άρνηση της διάκρισης δημοσίου-ιδιωτικού τομέα στο αγοραίο πρότυπο υποσκάπτουν την ύπαρξη ενός διακριτού δημοσίου συμφέροντος.

λόγια, να πει όχι, ακόμη και όταν αυτό επιβάλλει η εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Μια άλλη αρνητική συνέπεια είναι η τάση υποτίμησης της χρησιμότητας των διαδικαστικών τύπων και κατ' επέκταση της τήρησης της αρχής της νομιμότητας.

Ο πελάτης και η αποθέωσή του, χαρακτηριστικά είναι τα συνθήματα «ο πελάτης έχει πάντα δίκιο» ή «ο πελάτης είναι βασιλιάς», γίνεται το άλλοθι για μια σειρά μέτρων που στρέφονται κατά του εργαζόμενου, υπερωρίες, εργασία και το απόγευμα ή τα Σάββατα και τις Κυριακές, άμεση εξυπηρέτηση, ανοχή στην καταχρηστική άσκηση δικαιωμάτων εκ μέρους του πελάτη κ.λπ.. Προφανώς, ας σημειωθεί εδώ ότι τις επιχειρήσεις ενδιαφέρει ο πελάτης που έχει χρήματα να ξοδέψει για πραγματικές και κυρίως για φανταστικές ανάγκες και όχι αυτός που δεν έχει χρήματα ο οποίος όμως έχει πολλές πραγματικές και ζωτικές ανάγκες. Ο πελάτης εμφανίζεται ανυπόμονος, ευέξαπτος, αδιάλλακτος, υπαγορεύει τους όρους του, επιβάλλει τις προθεσμίες του. Εμφανίζεται ή διαμορφώνεται να είναι άπληστος, επιθυμεί τα πάντα, αμέσως και δωρεάν. Ο πελάτης στο πλαίσιο αυτό μπορεί να γίνει ο «τύραννος» του εργαζόμενου. Το οργανόγραμμα γνωστού ομίλου, είναι αποκαλυπτικό σ' αυτό το σημείο. Παρουσιάζεται με τη μορφή αντεστραμμένης πυραμίδας: οι πελάτες βρίσκονται στην κορυφή της ιεραρχίας, ακριβώς από κάτω εμφανίζονται οι υπάλληλοι «σε διαρκή επαφή με τον πελάτη», στη συνέχεια τα στελέχη, και τέλος στη βάση ο Δ/ντής. Αυτή η εικονική αναπαράσταση της επιχείρησης δημιουργεί πράγματι μια πολύ δυνατή ψευδαίσθηση. Ο υπάλληλος δεν αισθάνεται πια ότι είναι ένα γρανάζι στο μηχανισμό της ανταποδοτικής λογικής της επιχείρησης, γίνεται ολοκληρωμένος παράγοντας, ο κύριος ρόλος του είναι να βρίσκεται σε συνεχή αλληλεπίδραση με τον πελάτη, να εξυπηρετεί τις επιθυμίες του. Αυτή η νέα οργάνωση της επιχείρησης επιτρέπει στα υψηλόβαθμα στελέχη της να αποποιοούνται κάθε ευθύνη σχετικά με τις συνθήκες εργασίας των υπαλλήλων της. Υπεύθυνος είναι ο πελάτης. Δεν πρέπει ούτε να τον κάνουν να περιμένει, ούτε να τον απογοητεύσουν, ούτε πολύ περισσότερο να του ζητήσουν να πληρώσει ακριβότερα. Στον μισθωτό απομένει να προσαρμοστεί προκειμένου να τηρήσει τις προβλεπόμενες προθεσμίες, να αποδείξει ότι «επενδύει προσωπικά» (ανώδυνος ευφημισμός για τις απλήρωτες υπερωρίες) και να κατορθώσει με όλα τα μέσα να αυξήσει την παραγωγικότητα.

Εξάλλου ο υπάλληλος έχει κάθε συμφέρον: η αμοιβή του, και μερικές φορές η θέση του, εξαρτώνται ουσιαστικά από τα αποτελέσματά «του». Οι εργοδότες αντί να δημιουργήσουν νέες θέσεις εργασίας, καθιστούν τους πάντες υπεύθυνους για τον κύκλο εργασιών χάρη στα πριμ, που φθάνουν να αντιπροσωπεύουν μέχρι και το ένα τρίτο του μισθού. Είναι αδιάφορο αν οι καθορισμένοι στόχοι είναι δυσβάσταχτοι για το μισθωτό, αν ο πελάτης παραμένει ανικανοποίητος, αν τα πριμ που βασίζονται στην αύξηση του κύκλου εργασιών, είναι όλο και περισσότερο ακατόρθωτα: σημασία έχει ο εργαζόμενος να νιώσει την πρόκληση να «εσωτερικεύσει τις πιέσεις». Στο πλαίσιο αυτό ο υπάλληλος πληρώνεται για 39 ώρες και εργάζεται για πενήντα θυσιάζει μέρες από την άδεια του για να «πιάσει» τους στόχους. Η Διεύθυνση δεν αισθάνεται υπεύθυνη για το γεγονός ότι οι υπάλληλοί της εκμεταλλεύονται τον ίδιο τους τον εαυτό για να εκπληρώσουν τους στόχους τους. Ο πελάτης από την πλευρά του αδιαφορεί γι' αυτά που συμβαίνουν στα παρασκήνια. Το μόνο που τον ενδιαφέρει είναι να καλύψει τις ανάγκες του, οι περισσότερες των οποίων, όπως γνωρίζουμε, δεν είναι πραγματικές και έχουν δημιουργηθεί, μέσω κυρίως της διαφήμισης. Ο πελάτης βέβαια είναι «βασιλιάς» όσο έχει τη δυνατότητα να καταναλώνει. Είναι επίσης «βασιλιάς» και «έχει πάντα δίκιο» μόνο και μόνο επειδή ο υπάλληλος δεν μπορεί να τον βάλει στη θέση του, όταν γίνεται προσβλητικός, η δουλοπρέπεια προέρχεται από την εργασιακή αβεβαιότητα. Ο Γάλλος φιλόσοφος Αλέν έγραψε «Η κοινωνία είναι μια θαυμάσια μηχανή που



επιτρέπει στους καλούς ανθρώπους να είναι βίαιοι χωρίς να το γνωρίζουν» Ο πελάτης θα αρχίσει να το αντιλαμβάνεται;<sup>45</sup>

Από τα πιο πάνω προκύπτει ότι δεν επαληθεύτηκαν οι επαγγελίες ότι η επικράτηση του ΝΔΜ και της ολικής ποιότητας θα είχε ως αποτέλεσμα την επίλυση όλων των προβλημάτων της Δημόσιας Διοίκησης. Ούτε επικράτησε πλήρως το ΝΔΜ ούτε στο μέτρο που επικράτησε έλυσε τα προβλήματα της Δημόσιας Διοίκησης, το αντίθετο μάλιστα.<sup>46</sup>

Είναι χαρακτηριστική η θέση του καθηγητή Μακρουδημήτρη: «Παρά τα επιφανόμενα και τη σχετική υποσχεσιολογία, πολλές από τις τεχνικές εφαρμογές αυτού που χαρακτηρίζεται ως νέο δημόσιο management αντί να προάγουν μια ανθρωποκεντρική, χειραφετησιακή και δημοκρατική εκδοχή της ποιότητας στη διοίκηση, συχνά δεν κρύβουν παρά με τρόπο αδέξιο την πρόθεσή τους να την υπαγάγουν σε μια οικονομική και λογιστική εκδοχή του οφέλους και του αποτελέσματος, περιλαμβανομένης της κερδοφορίας. Για να μη μιλήσουμε για την εργαλειακή και ιεραρχική αντίληψη για τους εργαζόμενους και τα στελέχη αλλά και τους αποδέκτες των υπηρεσιών των δημοσίων οργανώσεων, που δύσκολα συγκαλύπτεται από το ευαγγέλιο των αποστόλων της ποιότητας-μιας ποιότητας που είναι ωστόσο απογυμνωμένη από το ανθρώπινο και το δημοκρατικό περιεχόμενό της».<sup>47</sup>

Από τα πιο πάνω έγινε, ελπίζουμε, επίσης σαφές, αυτό που αναφέρθηκε στην αρχή ότι δηλαδή οι διάφορες τεχνικές και μέθοδοι διοίκησης του ιδιωτικού τομέα έχουν ένα ιδεολογικό φορτίο και χαρακτηριστικά διαμορφωμένα από το ιστορικά προσδιορισμένο κοινωνικό-οικονομικό πλαίσιο μέσα στο οποίο αυτές αναπτύχθηκαν. Αυτό είναι ένα αξίωμα που πρέπει οι μεταρρυθμιστές να λαμβάνουν υπόψη τους για να αποφεύγονται αποτυχίες και στρεβλώσεις. Κατά τη μεταφορά μεθόδων διοίκησης από τον ιδιωτικό τομέα στο δημόσιο πρέπει να εφαρμόζονται, αναλογικά, όσα αναφέρει ο Pollitt όταν πρόκειται για τη μεταφορά διοικητικής τεχνογνωσίας από ένα κράτος σε ένα άλλο.

### **Γ. Μέθοδοι μεταφοράς διοικητικής τεχνολογίας.**

Η μεταφορά διοικητικής τεχνολογίας από τον ιδιωτικό τομέα στο Δημόσιο γίνεται συνήθως με τη μεσολάβηση εταιριών συμβούλων οργάνωσης. Η συνεργασία με τους συμβούλους δεν είναι πάντα εποικοδομητική και στοιχίζει συνήθως πολύ, δεδομένου ότι οι σύμβουλοι δεν έχουν επαρκή γνώση του ιδιαίτερου τρόπου λειτουργίας του Δημοσίου με συνέπεια οι μελέτες που παραδίνουν στο Δημόσιο να μην είναι αξιοποιήσιμες στον επιθυμητό βαθμό.

Σχετικά ο Θ. Τσέκος στο άρθρο του «Η διαρκής ελληνική διοικητική κρίση: Περί της μεταρρυθμιστικής ιδιομορφίας μιας μη βεμπεριανής γραφειοκρατίας» που

---

<sup>45</sup> Οι σκέψεις που παρατίθενται για τη χρήση της έννοιας «πελάτης» στο πλαίσιο της Ολικής Ποιότητας βασίζονται στο άρθρο του Pierre Lazuly που δημοσιεύτηκε στη «Le Monde Diplomatique» και αναδημοσιεύτηκε στην Κυριακάτικη Ελευθεροτυπία στις 25-27 Δεκεμβρίου 1998.

<sup>46</sup> Το ότι οι διάφορες μέθοδοι διοίκησης και φυσικά η ποιότητα δεν είναι πανάκεια για τα προβλήματα των επιχειρήσεων και των φορέων του Δημοσίου είναι γενικά νομίζουμε αποδεκτό. Ένδειξη γι αυτό είναι η περίπτωση επιχείρησης στις ΗΠΑ στην οποία απονεμήθηκε το βραβείο ποιότητας από τον ίδιο τον Πρόεδρο της χώρας, η επιχείρηση αυτή όμως μετά από λίγο πτώχευσε. (Αναφέρεται από τον Θ. Τσέκο σε αδημοσίευτες σημειώσεις του για την ολική ποιότητα).

<sup>47</sup> Από τον πρόλογο του καθηγητή Αντ. Μακρουδημήτρη στη μελέτη του Ν. Μιχαλόπουλου «Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Management» Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2003.

δημοσιεύτηκε στον τόμο με τίτλο «Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος;» σημειώνει: «Στις πρόσφατες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες όχι μόνον η εξάρτηση από εξωτερική τεχνογνωσία αλλά και η αδυναμία εσωτερικού in house) ελέγχου της τεχνογνωσίας αυτής καθίστανται προφανείς. Οι αναθέσεις προγραμμάτων εισαγωγής διοικητικής καινοτομίας σε εταιρείες συμβούλων, που αποτέλεσαν τον κανόνα εφαρμογής μεταρρυθμιστικών δράσεων, παρήγαγαν δύο τύπους προβλημάτων. Αφενός μεν προσέκρουσαν στην άγνοια των ιδιαιτεροτήτων του πολιτικο-διοικητικού συστήματος και ειδικότερα της ελληνικής εκδοχής του, αφετέρου δε εξαντλήθηκαν στην προκρούστεια προσπάθεια εφαρμογής έτοιμων γενικευτικών (generic) προτύπων που είχαν αναπτύξει οι ξένες κυρίως εταιρείες».

Ο καθηγητής C. Pollitt στην εισήγησή του « Από το εκεί στο εδώ, από το τώρα στο μετά; Αγοράζοντας και δανείζοντας μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση» που έγινε στο Ένατο Διεθνές Συνέδριο που οργανώθηκε από το δίκτυο CLAD και πραγματοποιήθηκε στη Μαδρίτη (2-5.11.2004) επισημαίνει τις δυσκολίες μεταφοράς διοικητικών πρακτικών από μια χώρα σε μια άλλη, και υποδεικνύει μέθοδο για τον περιορισμό των αποτυχημένων προσπαθειών. Αν και αυτό το θέμα δεν εξετάζεται σε αυτό το άρθρο, εντοπίζονται πολλές αναλογίες στα προβλήματα που ανακύπτουν από τη μεταφορά τεχνογνωσίας από τον ιδιωτικό στο δημόσιο τομέα και από χώρα σε χώρα.

Ο Pollitt χαρακτηρίζει ανεπαρκείς τις συνήθεις μεθόδους μεταφοράς τεχνογνωσίας οι οποίες αντιμετωπίζουν το αντικείμενο μεταφοράς ως εργαλείο ή εξάρτημα κάποιου μηχανήματος και οι οποίες αναδεικνύουν ως σκοπό του όλου εγχειρήματος το σωστό εξάρτημα να τοποθετηθεί στο σωστό σημείο. Η φιλοσοφία των μεθόδων μεταφοράς τεχνογνωσίας πρέπει να αλλάξει και η εισάγουσα αρχή αντί να θεωρείται ως ένας καταναλωτής που αγοράζει ένα συγκεκριμένο προϊόν πρέπει να καθίσταται ένας ενεργός μέτοχος στη διαδικασία, συμβάλλοντας στη διαμόρφωση και προσαρμογή των προσφερόμενων ιδεών και τεχνικών.

Κατά την μεταφορά διοικητικής τεχνολογίας, σύμφωνα με τον καθηγητή, πρέπει να έχουμε υπόψη μας τα εξής:

«1. Οι μεταφορές διοικητικής τεχνολογίας είναι κάθε άλλο παρά απλές-τις περισσότερες φορές προϋποθέτουν σημαντική προσαρμογή, αν όχι μεταμόρφωση του «εισαγόμενου» προϊόντος

2. Οι μεταφορές διοικητικής τεχνολογίας ενέχουν περισσότερα στοιχεία από την εισαγωγή ενός απλού εργαλείου ή οργάνου. Αυτά «τα εργαλεία» δεν εισάγονται συσκευασμένα ξεχωριστά, αλλά αποτελούν κομμάτι ενός συνόλου που απαρτίζεται από υποθέσεις, νόρμες, προαπαιτούμενα και μη επιθυμητές συνέπειες.

3. Είναι συνήθως ορθότερο να θεωρούμε τις αλλαγές στη διοικητική τεχνολογία ως μέρος μιας διαδικασίας προσαρμογής και ανάπτυξης που βρίσκεται σε εξέλιξη παρά ως μια χρονικά προσδιορισμένη «διορθωτική παρέμβαση» για την επίλυση ενός συγκεκριμένου προβλήματος.....»

«...όταν μελετάται η μεταφορά ενός συγκεκριμένου συστήματος διοίκησης ή τεχνικής, θα πρέπει να λαμβάνει κανείς υπόψη του κατά πόσο αυτοί οι σημαντικοί παράγοντες-η κουλτούρα, το πολιτικό σύστημα<sup>48</sup>, η δομή των θεσμών, η διοικητική στρατηγική, η φύση των βασικών καθηκόντων-ταιριάζουν μεταξύ της εξάγουσας και εισάγουσας αρχής. Όσο περισσότερες είναι οι ασυμβατότητες, τόσο αυξάνεται η πιθανότητα να αποτύχει η μεταφορά ή να έχει ανεπιθύμητα αποτελέσματα. Αυτό σε καμία περίπτωση δεν σημαίνει ότι θα πρέπει να υπάρχει τέλεια σύμπτωση και ότι κάθε σημείο απόκλισης καταδικάζει τη μεταφορά σε αποτυχία. Σημαίνει όμως ότι κάθε απόκλιση χρήζει προσοχής...Επιπλέον λειτουργώντας αθροιστικά ο αριθμός και η σοβαρότητα των αποκλίσεων επηρεάζει την επιτυχία όλου του εγχειρήματος. Ο ορισμός του συνόρου μεταξύ επιτυχίας και αποτυχίας είναι ένα ιδιαίτερα λεπτό

<sup>48</sup> Επειδή το ζήτημα που μας ενδιαφέρει εδώ είναι η μεταφορά τεχνογνωσίας από τον ιδιωτικό τομέα στο δημόσιο, η φράση ας γίνει κατανοητή ως σύστημα άρθρωσης της εξουσίας σε μια επιχείρηση.

ζήτημα ( .....η διαδικασία της μεταφοράς μοιάζει περισσότερο με χειροτεχνία παρά με τέχνη ή επιστήμη). Έως ένα σημείο εξαρτάται επίσης από την ενέργεια, το χρόνο και τους πόρους που οι αρχές εισαγωγής είναι διατεθειμένες να διαθέσουν στη διαδικασία εφαρμογής.<sup>49</sup>

Δεδομένων των δυσκολιών αυτών πρέπει να ενθαρρύνεται η αυτομεταρρύθμιση. Με την αυτομεταρρύθμιση αποφεύγονται πολλές από τις ανεπιθύμητες συνέπειες της μεταφοράς διοικητικής τεχνολογίας από άλλα πεδία σε αυτό της Δημόσιας Διοίκησης. Ο βαθμός αποδοχής των μεταρρυθμιστικών εγχειρημάτων ενός φορέα που προέρχονται από τον ίδιο είναι μεγαλύτερος και είναι ευθέως ανάλογος της συμμετοχής των ενδιαφερομένων. Οι μεταρρυθμιστικές προτάσεις ενδέχεται να είναι περισσότερο εύστοχες. Η συμμετοχή στη διαδικασία μεταρρύθμισης ενισχύει τις δεξιότητες των στελεχών. Οι ασυμβατότητες είναι λιγότερες, κ.λπ. Ενδέχεται όμως το μεταρρυθμιστικό εγχείρημα που προέρχεται εκ των έσω να μην είναι αρκετά τολμηρό. Ας σημειωθεί εδώ ότι το κράτος ήταν αυτό που αρχικά δάνεισε πρότυπα και μεθόδους διοίκησης στον ιδιωτικό τομέα π.χ. η οργάνωση του στρατού αποτέλεσε το υπόδειγμα για την οργάνωση και άλλων οργανωτικών οντοτήτων. Δυστυχώς όμως η απαξίωση της Δημόσιας Διοίκησης και ο περιορισμός της αυστηρά στην απλή υλοποίηση των προγραμμάτων και καθόλου στον σχεδιασμό τους οδήγησε στην αποδυνάμωση της σχετικής ικανότητας γεγονός που με τη σειρά του υπονόμωσε τη δυνατότητα αυτομεταρρύθμισής της η οποία απαιτεί ικανότητα επιτελικής θεώρησης των πραγμάτων. Η αδυναμία σχεδιασμού και αυτομεταρρύθμισης της Δημόσιας Διοίκησης οδήγησε στην ανάθεση αυτών των λειτουργιών σε ιδιώτες συμβούλους γεγονός που αποδυνάμωσε ακόμη περισσότερο τη Δημόσια Διοίκηση σε αυτόν τον τομέα. Παρατηρείται δηλ. στην περίπτωση αυτή η δημιουργία ενός φαύλου κύκλου.

## **Συμπέρασμα.**

Κατά την άποψή μας ή κριτική που ασκήθηκε στο βεμπεριανό μοντέλο αν και δεν ήταν τις περισσότερες φορές επιστημονικά τεκμηριωμένη, δεν ήταν εντελώς αδικαιολόγητη. Είχαν παρατηρηθεί και παρατηρούνται δυσλειτουργίες στο υπόδειγμα αυτό, όπως συγκεντρωτισμός, αργοί ρυθμοί, νομικισμός και έμφαση στις διαδικασίες, αδιαφάνεια, υποτίμηση της παραμέτρου του κόστους των δημόσιων πολιτικών, περιορισμένο εύρος και μερική επιτυχία των προσπαθειών μεταρρύθμισης κ.ά. οι οποίες όμως ήταν και είναι δυνατόν να αντιμετωπιστούν, χωρίς τον εξοβελισμό του.

---

<sup>49</sup> Σχετικά με τη μεταφορά τεχνολογίας ο Αργ. Πασάς και ο Θεόδ. Τσέκος ό.π. σημειώνουν: «Υπό συνθήκες προϊούσας κοινωνικο-οικονομικής πολυπλοκότητας οι κυβερνώσες ελιτ ...αναζητούν ταχύρυθμες αποδείξεις μεταρρυθμιστικού ζήλου. Η μίμηση επιτυχημένων εγχειρημάτων τρίτων χωρών είναι η απλούστερη λύση...Η αντιγραφή ωστόσο δεδομένων μεθόδων δεν σημαίνει και την επίτευξη των επίζητων αποτελεσμάτων. Η υιοθέτηση μιας τεχνικής δεν συνεπάγεται αυτομάτως και την ορθή χρήση της. Διοικητικός μιμητισμός δεν σημαίνει ότι η δάνεια τακτική εφαρμόζεται αυτούσια, ούτε ότι η χρήση της στο πεδίο μίμησης και από τις εντός αυτού ομάδες συμφερόντων, διατηρεί την σκοπιμότητα που έχει στο πεδίο προέλευσης και για τις εκεί ομάδες συμφερόντων. Η καινοτομία δεν εγγράφεται σε *tabula rasa* αλλά εντάσσεται σε πεδίο δυναμικών τις οποίες επηρεάζει και επηρεάζεται.

Στο ίδιο άρθρο επισημαίνουν παραπέμποντας αντί άλλων στον Chevallier, J. Loschak, D.(1978) *Science Administrative. Theorie generale de l'institution administrative*, τόμοι 2, LGDJ, Paris, ότι η αντίληψη ότι η εισαγωγή διοικητικών προτύπων είναι δυσλειτουργική λόγω αναντιστοιχίας των χαρακτηριστικών του πεδίου προέλευσης με εκείνα του πεδίου υποδοχής υπήρξε ιδιαίτερα διαδεδομένη. Προφανώς τα πιο πάνω ισχύουν αναλογικά και για τη μεταφορά διοικητικής τεχνολογίας από τον ιδιωτικό στο δημόσιο τομέα.

Η δικαιολογημένη κριτική σε ορισμένες δυσλειτουργίες του βεμπεριανού υποδείγματος διοίκησης είναι αποδεκτή και χρήσιμη. Δεν συμβαίνει όμως το ίδιο με την ακραία θέση που υποστηρίζει τον εξοβελισμό του και την αντικατάστασή του από το μάνατζμεντ και τα παράγωγά του. Εξάλλου δεν πρέπει να λησμονείται ότι από μια άλλη οπτική ορισμένα από τα αδύνατα αυτά σημεία του γραφειοκρατικού μοντέλου είναι και τα πλεονεκτήματά του.

Δεν υποστηρίζουμε ότι το management είναι «το απόλυτο κακό». Είναι αναμφίβολα νομιμοποιημένο να οργανώσεις και να εκλογικεύσεις την παραγωγή, να ενδιαφερθείς για την αποδοτικότητα. Με την προϋπόθεση όμως ότι με τον τρόπο αυτό θα βελτιωθούν οι ανθρώπινες και οι κοινωνικές σχέσεις, θα ενισχυθεί η κοινωνική συνοχή. Αυτό όμως δεν συμβαίνει με το υπερσύγχρονο μάνατζμεντ και τα παράγωγά του, ΝΔΜ, ολική ποιότητα κ.λπ..

Το σύγχρονο μάνατζμεντ αποτελεί ιδεολογία που δεν είναι συμβατή με μια ανθρωποκεντρική προσέγγιση των ζητημάτων της παραγωγικής διαδικασίας και επί πλέον σε πάρα πολλά σημεία διατηρεί σχέσεις έντασης με το βεμπεριανό κράτος. Για το λόγο αυτό πρέπει να τηρούμε κριτική στάση απέναντί του, να μην χάνουμε από την οπτική μας το ιδεολογικό του φορτίο και τις προεκτάσεις του και να επιδιώκουμε την προσαρμογή των μεθόδων του ώστε να μην υπονομεύουν τις θεμελιώδεις αρχές της Δημόσιας Διοίκησης, του κράτους δικαίου και του κοινωνικού κράτους, νομιμότητα, διαφάνεια στη διαχείριση του δημόσιου χρήματος, ίση αντιμετώπιση των πολιτών, δικαιοσύνη, κοινωνική αλληλεγγύη κ.λπ..

Η μεταφορά διοικητικής τεχνολογίας από τον ιδιωτικό στον δημόσιο τομέα, πρέπει να γίνεται μετά από μελέτη και με βάση συγκεκριμένους κανόνες, ώστε να αποφεύγονται οι ανεπιθύμητες παρενέργειες και σε πολλές περιπτώσεις οι καταστρεπτικές συνέπειες. Παράλληλα όμως πρέπει να καταβληθεί προσπάθεια ώστε το Δημόσιο να αναπτύξει τη δυνατότητα της αυτομεταρρύθμισης του.

Μια διευκρίνιση είναι αναγκαία στο σημείο αυτό. Τα αρνητικά χαρακτηριστικά του μάνατζμεντ και των παραγώγων του ισχύουν με την ένταση που περιγράφηκε πιο πάνω ιδιαίτερα όταν αναφερόμαστε στον ιδιωτικό τομέα. Όταν το πεδίο εφαρμογής τους είναι το Δημόσιο μπορεί να υποστηριχθεί ότι ή ένταση των αρνητικών τους συνεπειών που έχουν ως αποδέκτες τους εργαζομένους μειώνεται σε κάποιον βαθμό, λόγω των ειδικών συνθηκών που επικρατούν σ' αυτό όπως η μονιμότητα, όπου βέβαια αυτή υφίσταται ακόμη. Αυτό βέβαια δεν πρέπει να μας κάνει να ξεχνάμε την καταστροφική και εξαιρετικά διαβρωτική επίδραση των εφαρμογών του και της ρητορικής του στις αρχές λειτουργίας της δημόσιας υπηρεσίας αλλά και ολόκληρης της κοινωνίας.

Παρά την αντίθετη εντύπωση που έχει δημιουργηθεί και παρά την υποστήριξη που είχε το ΝΔΜ και η ποιότητα από διεθνείς οργανισμούς και κυβερνήσεις το βεμπεριανό υπόδειγμα άντεξε και αποτέλεσε τον βασικό κορμό των διοικητικών συστημάτων πάνω στον οποίο εφαρμόστηκαν οι διάφορες μεταρρυθμίσεις.

Το βεμπεριανό υπόδειγμα Δημόσιας Διοίκησης δεν είναι δυνατόν να εγκαταλειφθεί, χωρίς κόστος για το πολιτικο-διοικητικό σύστημα και ειδικότερα για το χαρακτήρα της Δημόσιας Διοίκησης ως φορέα παροχής υπηρεσιών στους πολίτες. Ειδικά μάλιστα στην Ελλάδα, όχι μόνο δεν πρέπει να εξοβελιστεί αλλά πρέπει να γίνει ακόμη μεγαλύτερη προσπάθεια για την εμπέδωσή του. Πολλά από τα προβλήματα που αντιμετωπίζει η ελληνική Δημόσια Διοίκηση, αδιαφανείς διαδικασίες, τάσεις αυτονόμησης, περιορισμένη ικανότητα διαχείρισης δύσκολων προβλημάτων, πελατειακές σχέσεις κ.λπ. οφείλονται στο γεγονός ότι δεν έχει αποκτήσει ακόμη ένα άρτιο βεμπεριανό μοντέλο διοίκησης.

Το βεμπεριανό υπόδειγμα διοίκησης πρέπει βέβαια να βελτιωθεί με την ενίσχυση του επαγγελματισμού των στελεχών του, με τον εκδημοκρατισμό και την συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων, με την αποκέντρωση και την ενίσχυση της αυτοδιοίκησης, χωρίς όμως η Διοίκηση να χάνει τον πρωτεύοντα ρόλο της και χωρίς

να μετατραπεί σε επιχείρηση. Η μετατροπή της Δημόσιας Διοίκησης σε επιχείρηση θα αποτελούσε μεγάλη οπισθοδρόμηση.

Αθήνα, Σεπτέμβριος 2009

Δημήτρης Παπαδημητρόπουλος  
Προϊστάμενος Διεύθυνσης στη  
Γενική Γραμματεία Δημόσιας  
Διοίκησης και Ηλεκτρονικής  
Διακυβέρνησης του Υπ.  
Εσωτερικών.