

4^η Διάλεξη: Νεοκλασική & Σύγχρονη Γραφειοκρατική Θεωρία

Σήφης Πλυμάκης,
Επίκουρος Καθηγητής
Δημοσίων Πολιτικών

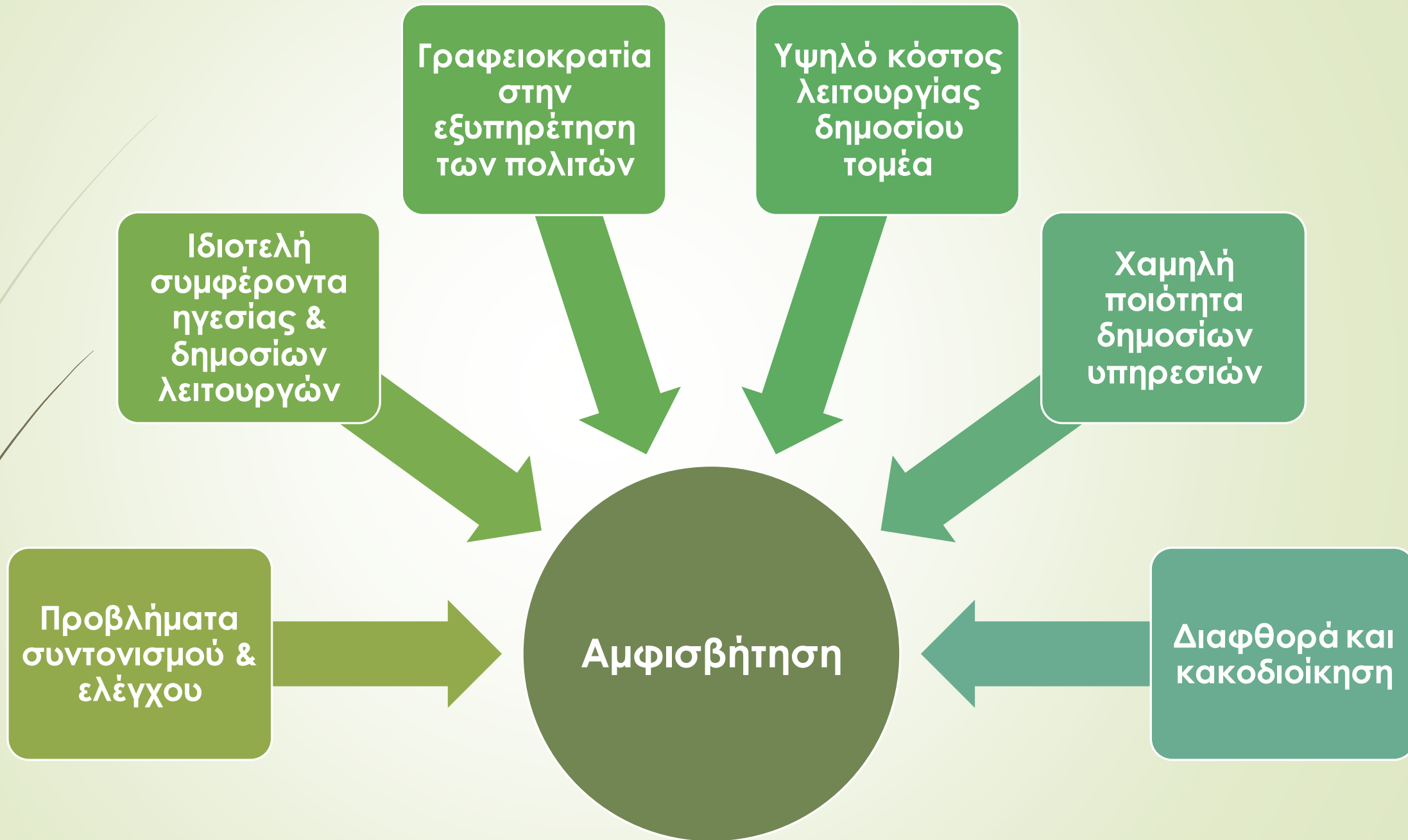
Μάθημα: Δημόσια Διοίκηση & Δημόσιο Μάνατζμεντ

Σύγχρονη Προσέγγιση

Οι οργανισμοί είναι **ορθολογικοί θεσμοί**, πρωταρχικός σκοπός λειτουργίας των οποίων είναι η **επίτευξη καθορισμένων στόχων**, μέσω του **ελέγχου** και του **συντονισμού των δράσεων** τους

- **Είναι ;**
- **Εάν όχι, γιατί ;**
- **Εάν ναι, πως γίνονται;**

Προβλήματα Παραδοσιακής Γραφειοκρατικής θεωρίας & Πρακτικής



Αμφισβήτηση βασικών αρχών Γραφειοκρατικού Μοντέλου

- ❑ Αποτελεσματικότητα Ιεραρχικής δομής
- ❑ Αποτελεσματικότητα αυστηρής και τυφλής ιεραρχικής εκτέλεσης των εντολών της διοίκησης από τους γραφειοκράτες
- ❑ Προβλεψιμότητα και έλεγχος δράσεων & υπηρεσιών δημόσιας διοίκησης
- ❑ Ακεραιότητα & διαχωρισμός επαγγελματικής – προσωπικής ζωής και συμφερόντων δημοσίων λειτουργών
- ❑ Οφέλη αυστηρής εξειδίκευσης και έλλειψης πρωτοβουλίας & ευελιξίας δημοσίων λειτουργών
- ❑ Ακεραιότητα συμφερόντων & ορθολογισμός αποφάσεων ηγεσίας

Θεωρία X – η αρνητική κριτική στα κίνητρα των δημοσίων λειτουργών

- ❑ Ο μέσος άνθρωπος συνήθως δεν **του αρέσει η εργασία** του και προσπαθεί να την **αποφύγει**
- ❑ Οι περισσότεροι άνθρωποι χρειάζονται **αυστηρή καθοδήγηση, εποπτεία, έλεγχο και φόβο**, προκειμένου να επιτύχουν τους στόχους του φορέα εργασίας τους
- ❑ Ο μέσος άνθρωπος **επιζητεί την καθοδήγηση και την εντολή, αποφεύγει την ευθύνη και το ρίσκο** και τον ενδιαφέρει η **ασφάλεια** στην **εργασία** του πάνω από όλα
- ❑ Ο μέσος γραφειοκράτης προσπαθεί να **αποφύγει τον κίνδυνο** και το ρίσκο και επιζητεί τη **μεγιστοποίηση των αρμοδιοτήτων και του προϋπολογισμού** που χειρίζεται, προκειμένου να ενισχύσει τη θέση του στην ιεραρχία και στο φορέα

Θεωρία Ψ – η θετική κριτική

- ❑ Η εργασία είναι τόσο φυσική όσο και το παιχνίδι, αν οι **συνθήκες εργασίας** είναι **ευνοϊκές**
- ❑ Ο **αυτοέλεγχος** και η **αυτονομία** των δημοσίων λειτουργών είναι απαραίτητες για την **επίτευξη** των **στόχων** της οργάνωσης
- ❑ Η **υποκίνηση** για την επίτευξη των στόχων – **κίνητρα** έχει εφαρμογή σε όλα τα επίπεδα αναγκών, ακόμα και στις εγωιστικές ανάγκες – **ιδιοτελή συμφέροντα**
- ❑ Τα άτομα μπορούν να **αυτό-καθοδηγούνται** και να είναι δημιουργικά στην εργασία τους αν **υποκινούνται σωστά**.
- ❑ Σε ένα **θετικό περιβάλλον**, το άτομο μαθαίνει να **αλλάζει & να βελτιώνεται**, καθώς και να **αποδέχεται & να διαχειρίζεται την ευθύνη**
- ❑ Τα περισσότερα άτομα έχουν τη **δημιουργικότητα & την καινοτομία**, για την **επίλυση** ενός **προβλήματος**.

Παράγοντες όξυνσης της κριτικής

- Διεθνής Οικονομική κρίση δεκαετίας 70'
- Προβλήματα χρηματοδότησης παραδοσιακού κράτους πρόνοιας κατά τη δεκαετία του 80'
- Διαρκής αύξηση του μεγέθους του δημοσίου τομέα
- Διαρκώς αυξανόμενο κόστος λειτουργίας του δημοσίου τομέα
- Όξυνση προβλημάτων γραφειοκρατίας (χαμηλής ποιότητας υπηρεσίες, αναποτελεσματικότητα επίλυσης κοινωνικών προβλημάτων, αρνητικές επιπτώσεις στην οικονομία)
- Σταδιακή αποδοχή αρχών & μοντέλων διοίκησης ιδιωτικού τομέα

Εκδήλωση της κριτικής στο γραφειοκρατικό μοντέλο σε επίπεδο θεωρίας

- ❑ Θεωρία Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ – δεκαετία του 80': Η επίθεση στη δημόσια διοίκηση
- ❑ Θεωρία (Νέας) Διακυβέρνησης – δεκαετία του 90': Η παροχή των δημόσιων υπηρεσιών πέρα από τα παραδοσιακά όρια του κράτους
- ❑ Θεωρία Νέο-Βεμπεριανού μοντέλου Κράτους – Δεκαετία του 200': Η επιστροφή του κράτους

**Νέο Δημόσιο
Μάνατζμεντ
(ανταγωνισμός &
αξιολόγηση)**

**Προς ένα
νέο
πρότυπο
Δημόσιας
Διοίκησης**

**(Νέα)
Διακυβέρνηση
(συνεργασία &
δικτύωση)**

Νέες αρχές & αξίες στη Διοικητική Θεωρία

Ισότητα

Αποτελεσματικότητα

Διαφάνεια &
Λογοδοσία

Κοινωνική
δικαιοσύνη

Καθολικότητα –
προσβασιμότητα

Αμεροληψία

Συμμετοχικότητα

Ποιότητα

Αποδοτικότητα

Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ: Η επίθεση στο Κράτος & τη γραφειοκρατία

Η κρίση του μεταπολεμικού κράτους

- Υπερ-μεγέθυνση δημόσιου τομέα & δημόσιων παροχών
- Ελλείματα παραγωγικότητας & αποτελεσματικότητας δημόσιων υπηρεσιών
- Κρίση & σταδιακή αδυναμία χρηματοδότησης δημόσιου τομέα
- Μείωση ρυθμών οικονομικής ανάπτυξης των κρατών

Η κριτική στη γραφειοκρατία

- Αμφισβήτηση αποδοτικότητας & αποτελεσματικότητας δημόσιων υπηρεσιών
- Αν αποτελεσματικότητα δημόσιων μονοπωλίων
- Που πηγαίνουν οι φόροι των φορολογούμενων;
- Ο ιδιωτικός τομέας είναι πιο αποδοτικός & αποτελεσματικός
- Η δημόσια διοίκηση να λειτουργεί σαν ιδιωτική επιχείρηση

Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ

- Θεωρητικό ρεύμα που βασίστηκε στην υιοθέτηση πρακτικών διοίκησης του ιδιωτικού τομέα στη δημόσια διοίκηση
- Αιτία της αν αποτελεσματικότητας των δημόσιων οργανισμών είναι η έλλειψη ανταγωνισμού, κινήτρων & αξιολόγησης
- Συρρίκνωση κράτους & προώθηση των ιδιωτικοποιήσεων

Θεωρία Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ: Βασικές Αρχές

- ❑ Αναποτελεσματικότητα δημοσίων μονοπωλίων, λόγω της απουσίας ανταγωνισμού και κινήτρων – κινδύνων πτώχευσης
- ❑ Έλλειψη κινήτρων στο δημόσιο τομέα, λόγω **μονιμότητας** υπαλλήλων
- ❑ Έλλειψη κινήτρων στους δημόσιους φορείς, λόγω **εξασφαλισμένης λειτουργίας & οικονομικής βιωσιμότητας**
- ❑ Αναποτελεσματικός προγραμματισμός και λήψη αποφάσεων με πολιτικά και όχι ορθολογικά κριτήρια στους δημόσιους φορείς
- ❑ Απουσία αξιολόγησης
- ❑ Απουσία επιβολής ποινών & ανταμοιβών βάσει της απόδοσης / επίτευξης στόχων

Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ: Χαρακτηριστικά

- ❑ Εισαγωγή πετυχημένων μεθοδολογιών και πρακτικών του ιδιωτικού τομέα
- ❑ Μικρότερες, πιο ευέλικτες διοικητικές δομές
- ❑ Επιλογή επαγγελματιών μάνατζερ για τη διοίκηση των δημόσιων οργανισμών, με μεγάλη αυτονομία και διακριτική ευχέρεια στη λήψη αποφάσεων.
- ❑ Καθορισμένα πρότυπα απόδοσης
- ❑ Επικέντρωση στον έλεγχο των εκροών και στον περιορισμό του κόστους λειτουργίας
- ❑ Επικέντρωση στην αποδοτικότερη χρήση των πόρων

Πυλώνες

Διοικητικές

μεταρρυθμίσεις

- Ιδιωτικοποιήσεις
- Συμβάσεις παροχής υπηρεσιών από ιδιώτες.
- Συμβόλαια απόδοσης δημόσιων οργανισμών
- Χρέωση παρεχόμενων υπηρεσιών.
- Αποκέντρωση δομών.
- Περικοπές προϋπολογισμού.

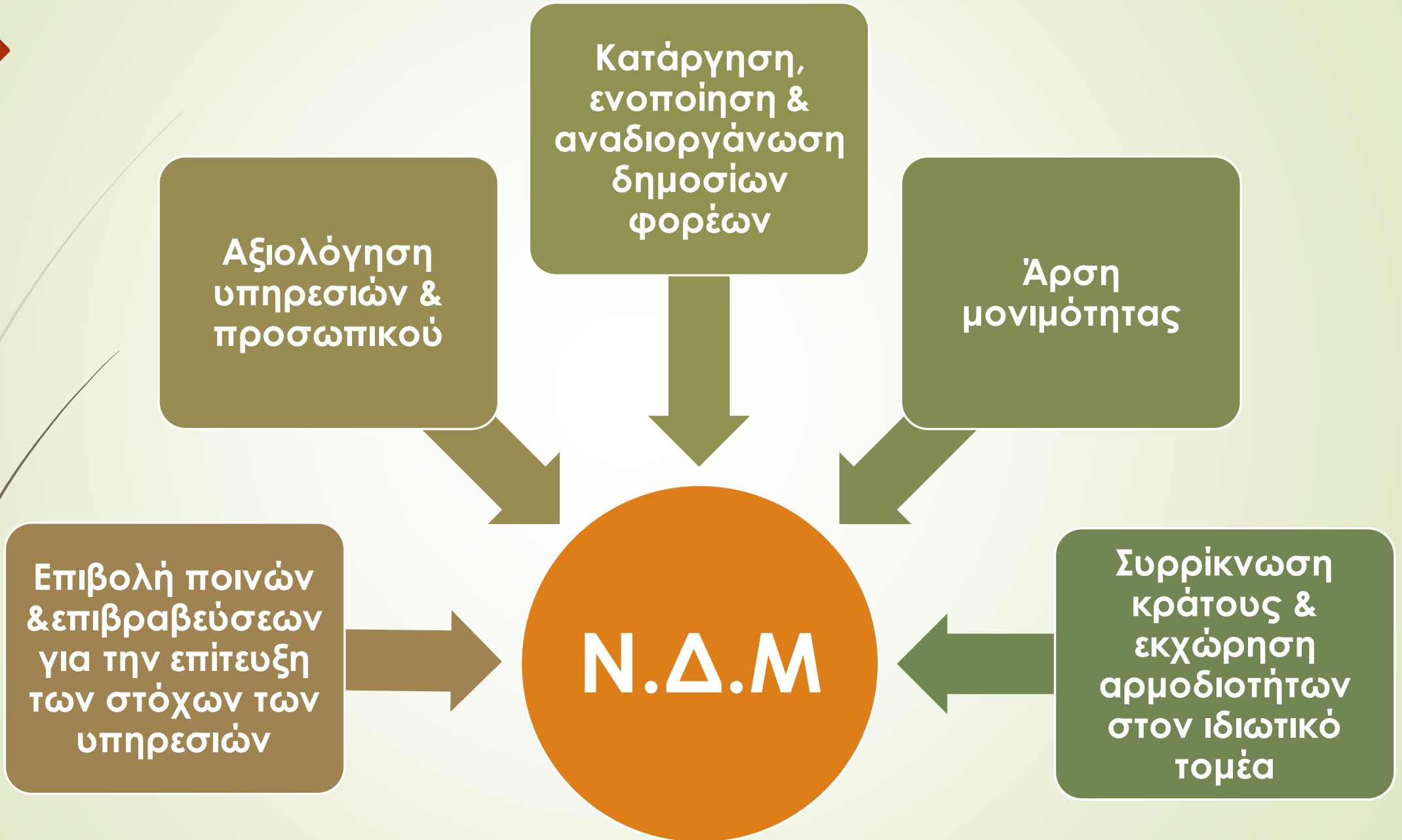
Διοικητική φιλοσοφία

- Στρατηγικός σχεδιασμός
- Διαχωρισμός πολιτικής και διοικητικής ιεραρχίας.
- Εσωτερικός και εξωτερικός ανταγωνισμός
- Διακριτική ευχέρεια στη διοίκηση.
- Περιορισμός δαπανών
- Βελτίωση αποδοτικότητας

Ελεγκτικοί μηχανισμοί

- Λογοδοσία σχετικά με την απόδοση
- Δείκτες μέτρησης
- Χρηματοοικονομική διαχείριση
- Λογιστικά πρότυπα
- Διαχωρισμός δομών προμηθειών και παροχής υπηρεσιών.
- Ανταγωνιστική παροχή

Θεωρία Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ – προτάσεις πολιτικής



Κριτική του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ

- ❑ Προβληματική η εφαρμογή του ως διοικητική πρακτική
- ❑ Αμφισβήτησε το γραφειοκρατικό μοντέλο (τα θετικά του) δίχως να μπορέσει να το αντικαταστήσει ούτε και να πετύχει τον κύριο στόχο του (αποδοτικότερη λειτουργία).
- ❑ Αναποτελεσματικά μοντέλα οικονομικής διαχείρισης με πολυδαίδαλους δείκτες και τελικά είτε ανακύκλωση της γραφειοκρατίας είτε αναξιοπιστία .
- ❑ Δημιούργησε κενά στην αξιολόγηση & προστασία του δημόσιου συμφέροντος
- ❑ Δεν έγινε ποτέ καθολικά αποδεκτό καθώς οι αρχές του δεν μπορούσαν να εφαρμοστούν σε όλα τα διοικητικά περιβάλλοντα τα οποία είχαν έκαστο διαφορετικές αρχές λειτουργίας

Συμπέρασμα:

Αλλού εφαρμόστηκε επιτυχώς (ή εν μέρει επιτυχώς) και αλλού, όχι ανάλογα με το ευρύτερο περιβάλλον, την κοινωνία και την κουλτούρα κάθε χώρας.

Η (Νέα) Δημόσια Διακυβέρνηση: Η παροχή των δημόσιων υπηρεσιών, πέρα από όρια του κράτους

Η αμφισβήτηση του ΝΔΜ

- Μικτά αποτελέσματα από την εφαρμογή του ΝΔΜ
- Αυξημένος αριθμός περιπτώσεων υποβάθμισης ποιότητας δημόσιων υπηρεσιών
- Αμφισβητούμενη αποτελεσματικότητα
- Σημαντική αποτυχία μεγάλου αριθμού ιδιωτικοποιήσεων
- Προβλήματα & περιορισμοί προγραμματισμού & αξιολόγησης δημόσιων υπηρεσιών, κατά τα πρότυπα των ιδιωτικών

Ο μεταβαλλόμενος ρόλος του κράτους

- Όξυνση & πολυπλοκότητα δημόσιων προβλημάτων και στόχων πολιτικής
- Επιπτώσεις παγκοσμιοποίησης στην κοινωνία και την οικονομία
- Αυξανόμενες ανάγκες πολιτών & της διεκδίκησης τους
- Πέρα από τα όρια της διχοτόμησης κράτους & αγοράς
- Η επίλυση των δημόσιων προβλημάτων απαιτεί τη συνεργασία των εμπλεκόμενων φορέων & των πολιτών

Η Νέα Δημόσια Διακυβέρνηση

- Θεωρητικό ρεύμα που αναζήτησε τη βελτίωση των δημόσιων υπηρεσιών πέρα από το παγιωμένο δίπολο "αποτελεσματικότητα δημόσιου τομέα" – "η αγορά ανταμείβεται & υποβαθμίζει το δημόσιο συμφέρον"
- Η μεταρρύθμιση του δημόσιου τομέα απαιτεί τη συνεργασία & τη σύμπραξη δημόσιου τομέα, ιδιωτικού τομέα & κοινωνίας των πολιτών
- Η βάση της παροχής των δημόσιων υπηρεσιών πρέπει να είναι η συνεργασία, η διαβούλευση και η εμπιστοσύνη

Η Θεωρία της (Νέας) Διακυβέρνησης

- ❑ Η **αναποτελεσματικότητα** των δημοσίων οργανισμών, είναι έλλειμμα συμμετοχής και **έλλειμμα εμπιστοσύνης** στη διοίκηση
- ❑ Τα προβλήματα στην παροχή των δημοσίων υπηρεσιών, προέρχονται από την **αυστηρή ιεραρχική δομή**, την **έλλειψη αποκέντρωσης & ευελιξίας**, την **απουσία συμμετοχής του προσωπικού** και την απουσία αξιολόγησης & **ενσωμάτωσης των αναγκών των ωφελούμενων** – πολιτών
- ❑ Η αποτελεσματική παροχή των δημοσίων υπηρεσιών απαιτεί **διαβούλευση**, **συμμετοχικό προγραμματισμό** και **δικτύωση** με τους ωφελούμενους
- ❑ Η **παροχή** των δημοσίων υπηρεσιών πρέπει να είναι **αποκεντρωμένη** και να παρέχεται σε **σύμπραξη – συνεργασία** με τους ωφελούμενους & τους εμπλεκόμενους φορείς
- ❑ Η αποτελεσματική παροχή των δημοσίων υπηρεσιών προϋποθέτει τη δημιουργία **περιβάλλοντος εμπιστοσύνης** και **υποστήριξης** των υπηρεσιών

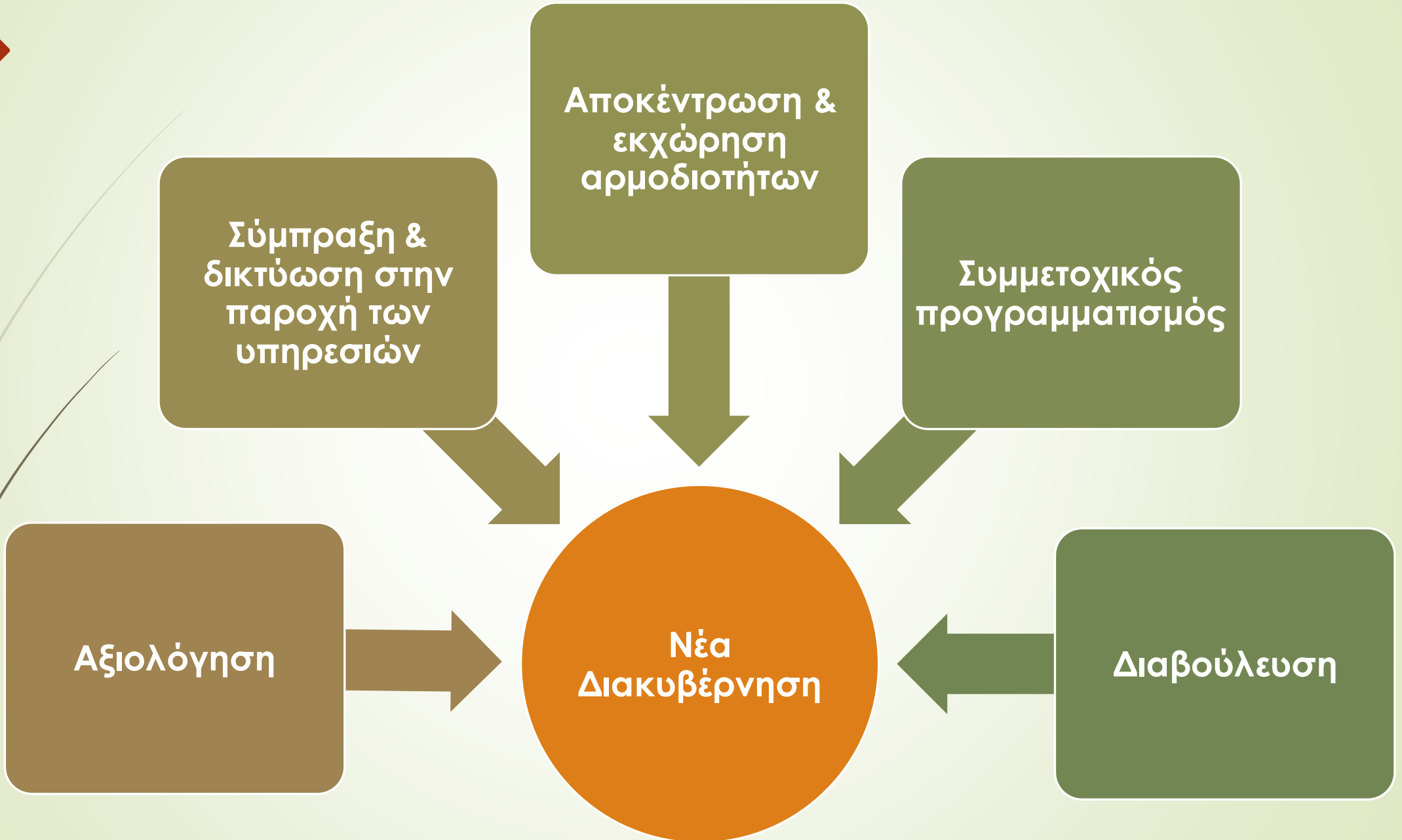
Το μοντέλο της Νέας Δημόσιας Διακυβέρνησης: Χαρακτηριστικά

- ❑ Επιτελικός μετασχηματισμός κράτους: 1) Κεντρικός σχεδιασμός & εποπτεία και 2) αποκεντρωμένη & συμμετοχική παροχή
- ❑ Συμμετοχή ιδιωτικού τομέα και κοινωνίας πολιτών (τρίτου τομέα) στην παροχή των δημόσιων υπηρεσιών, μέσω της ανάπτυξης δικτύων & συμπράξεων
- ❑ Συμμετοχή πολιτών στο σχεδιασμό, παροχή και αξιολόγηση των δημόσιων υπηρεσιών
- ❑ Συμμετοχικός & αποκεντρωμένος σχεδιασμός και παροχή των δημόσιων υπηρεσιών
- ❑ Ανάπτυξη σχέσεων εμπιστοσύνης και συνεργασίας μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων
- ❑ Ευελιξία ως προς τη μέθοδο παροχής των δημόσιων υπηρεσιών – αξιολόγηση βάσει εκροών & αποτελεσμάτων

Συμπέρασμα:

Εν εξελίξει, θετικά αποτελέσματα στην πλειοψηφία των περιπτώσεων, παρουσία και μικτών και αρνητικών αποτελεσμάτων...

Θεωρία (Νέας) Διακυβέρνησης – προτάσεις πολιτικής



Η κριτική στη Νέα Διακυβέρνηση

Είναι πιο αποτελεσματική η παροχή μίας δημόσιας υπηρεσίας από μία σύμπραξη, ένα ιδιώτη, μία ΜΚΟ;

Μπορεί το κράτος να ελέγχει & να διασφαλίζει την ποιότητα των δημόσιων υπηρεσιών που παρέχονται από τρίτους;

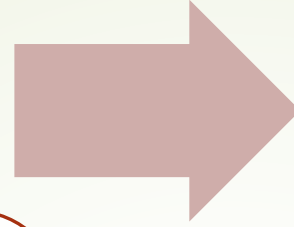
Μπορεί να βασιστεί η εφαρμογή της πολιτικής πχ για την παιδεία, την κοινωνική ενσωμάτωση, την προστασία του περιβάλλοντος, σε μη δημόσιους φορείς;

Είναι σταθερά και αποτελεσματικά τα δίκτυα παροχής των δημόσιων υπηρεσιών;

Εάν αποτύχει ή καταρρεύσει η παροχή μίας δημόσιας υπηρεσίας, ποιος είναι υπόλογος; Ποιος φταίει;

Το Νέο – Βεμπεριανό Μοντέλο του Κράτους

Αποτυχία Αγοράς, αποτυχία του κράτους, κίνδυνοι & επισφάλεια των δικτύων



Το νέο – Βεμπεριανό Μοντέλο του Κράτους

- Το μοντέλο του ΝΔΜ απέτυχε σε πολλούς τομείς, αλλά όχι στο σύνολο του και σαν πρακτική
- Το μοντέλο της Νέας Διακυβέρνησης παρουσιάζεται να είναι αποτελεσματικότερο, αλλά όχι συνολικά & διακρίνεται από την επισφάλεια της παροχής των δημόσιων υπηρεσιών πέρα από τα όρια του δημόσιου ελέγχου
- Η αναποτελεσματικότητα του δημόσιου τομέα παραμένει & συχνά οξύνεται

- Αποτελεί το αμάλγαμα των προηγούμενων θεωρητικών ρευμάτων στη δημόσια διοίκηση
- Η επιστροφή της γραφειοκρατίας
- Επιχειρεί την εξισορρόπηση μεταξύ ισχυρού κράτους, της συμμετοχής του ιδιωτικού τομέα και την ανάδειξη της κοινωνίας των πολιτών
- Βασίζεται στην ανάπτυξη συμπράξεων & την αποκέντρωση
- Ισχυρή εποπτεία & έλεγχος από το δημόσιο τομέα
- Ενίσχυση ρόλου & δεξιοτήτων δημόσιων λειτουργών

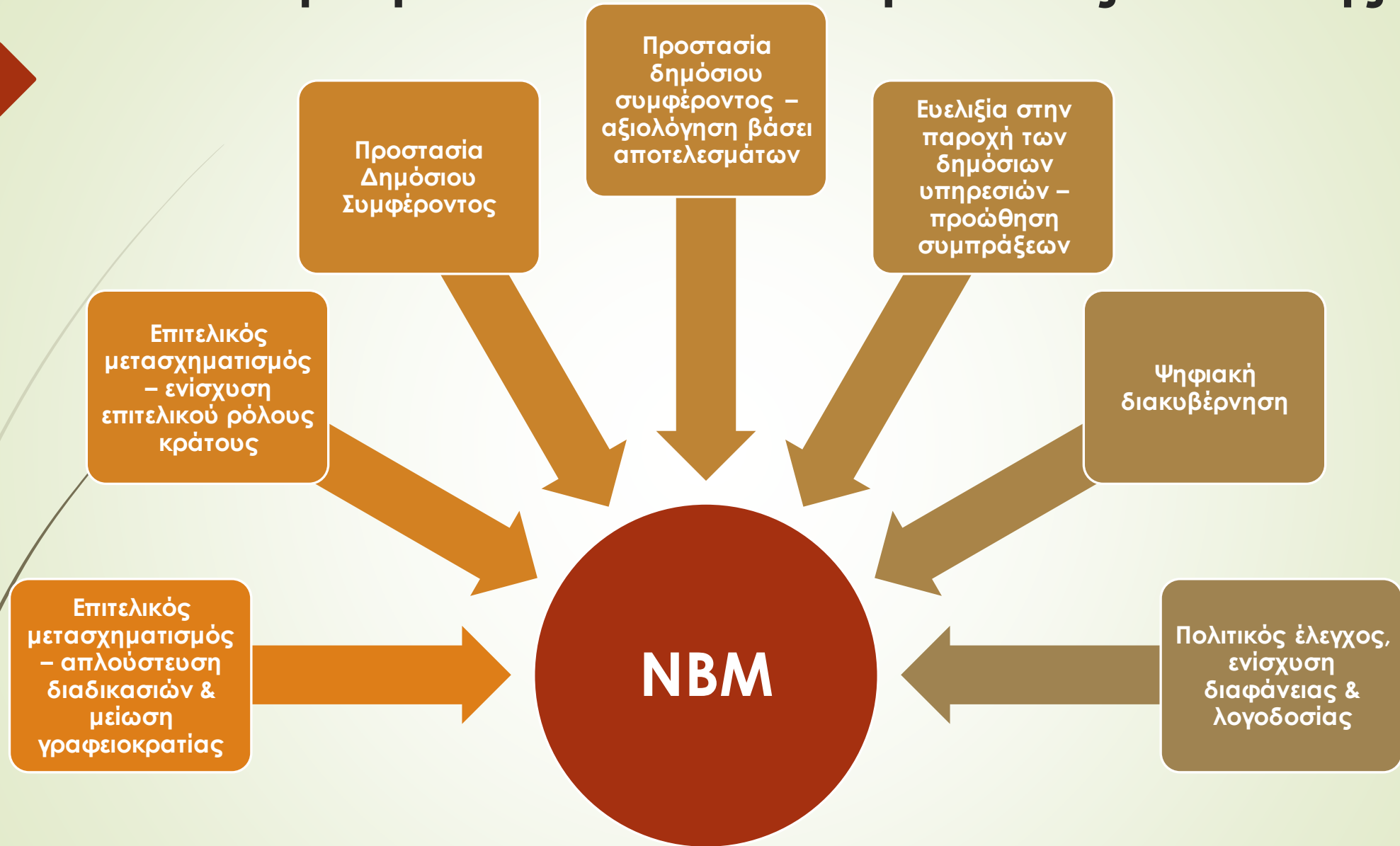
Το νεο – Βεμπεριανό Μοντέλο – Χαρακτηριστικά

- ❑ Η κάλυψη των αναγκών των πολιτών στο επίκεντρο της δημόσιας διοίκησης, ευελιξία ως προς την κάλυψη τους
- ❑ Ενίσχυση Επιτελικού ρόλου & αρμοδιοτήτων κράτους για την προστασία του δημόσιου συμφέροντος
- ❑ Ενίσχυση ρόλου μάνατζερ δημόσιων οργανισμών
- ❑ Αναβάθμιση δεξιοτήτων & ρόλου ανθρώπινου δυναμικού
- ❑ Ενίσχυση πολιτικού ελέγχου & λογοδοσίας, σε συνδυασμό με την προώθηση του σχεδιασμού βάσει δεδομένων
- ❑ Σχεδιασμός πολιτικών & λήψη αποφάσεων βάσει δεδομένων
- ❑ Οριζόντιος & πολύ-επίπεδος συντονισμός στη δημόσια διοίκηση
- ❑ Ανάπτυξη συμπράξεων και αξιολόγηση συμπράξεων βάσει των αποτελεσμάτων που επιφέρουν
- ❑ Απλούστευση διαδικασιών λειτουργίας δημόσιων οργανισμών
- ❑ Ψηφιακή διακυβέρνηση

Συμπέρασμα:

Εν εξελίξει.....

Νέο – Βεμπεριανό Μοντέλο – Προτάσεις Πολιτικής





Σας Ευχαριστώ Πολύ!!!