

Τ.Ε.Ι. ΚΡΗΤΗΣ



ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ

Τμήμα Λογιστικής και Χρηματοοικονομικής

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

«ΛΟΓΙΣΤΙΚΗ ΚΑΙ ΕΛΕΓΚΤΙΚΗ»

**Ο έλεγχος Αποδοτικότητας στο Δημόσιο Τομέα: Προσεγγίσεις και
Θέματα που ανέκυψαν στις χώρες της Ε.Ε.**

Διπλωματική Εργασία

που υποβλήθηκε στο Τμήμα Λογιστικής και Χρηματοοικονομικής του Τ.Ε.Ι. Κρήτης
ως μέρος των απαιτήσεων για την απόκτηση
Μεταπτυχιακού Διπλώματος Ειδίκευσης στη Λογιστική και Ελεγκτική
από τον

Χριστόφορο Παπά

Ηράκλειο

Ιανουάριος, 2015

Copyright © Χριστόφορος Παπάς, 2015

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Ο μεταπτυχιακός φοιτητής που εκπόνησε την παρούσα διπλωματική εργασία φέρει ολόκληρη την ευθύνη προσδιορισμού της δίκαιης χρήσης του υλικού, η οποία ορίζεται στη βάση των εξής παραγόντων: του σκοπού και χαρακτήρα της χρήσης (μη-εμπορικός, μη-κερδοσκοπικός, αλλά εκπαιδευτικός-ερευνητικός), της φύσης του υλικού που χρησιμοποιεί (τμήμα του κειμένου, πίνακες, σχήματα, εικόνες κ.λπ.) του ποσοστού και της σημαντικότητας του τμήματος που χρησιμοποιεί σε σχέση με το όλο κείμενο υπό copyright, και των πιθανών συνεπειών της χρήσης αυτής στην αγορά ή την γενικότερη αξία του υπό copyright κειμένου.

Η παρούσα διπλωματική εργασία εγκρίθηκε ομόφωνα από την τριμελή εξεταστική επιτροπή η οποία ορίστηκε από την ΓΣΕΣ του Τμήματος Λογιστικής και Χρηματοοικονομικής του Τ.Ε.Ι. Κρήτης, σύμφωνα με το νόμο και τον εγκεκριμένο Οδηγό Σπουδών του ΠΜΣ «Λογιστική και Ελεγκτική». Τα μέλη της Επιτροπής ήταν:

Αν. Καθ. Θεόδωρος Σταματόπουλος (Επιβλέπων)

Επικ. Καθ. Σταύρος Αρβανίτης (Μέλος)

Δρ. Χαρίλαος Χαρίσης (Μέλος)

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Τμήμα Λογιστικής και Χρηματοοικονομικής του Τ.Ε.Ι. Κρήτης δεν υποδηλώνει αποδοχή των απόψεων του συγγραφέα.

Πρόλογος

Ο όρο αποδοτικότητα αποτελεί την ουσιαστική έννοια του επιθέτου αποδοτικός. Εκ του ρήματος αποδίδω, χαρακτηρίζεται η ιδιότητα, ή η ικανότητα απόδοσης προσδοκώμενου αποτελέσματος. Η έννοια αυτή αναφέρεται σε πλείστους τομείς που μπορεί να αφορά, αναγωγικά, παραγόμενο έργο (π.χ. μηχανής), προσοδοφόρο μέσο, πόρο (π.χ. αποταμίευμα) κ.ά. Στις Οικονομικές Επιστήμες η έννοια της αποδοτικότητας αναφέρεται περισσότερο στις επιτεύξεις οικονομικών μονάδων ή οικονομικών συστημάτων, ή και προσωπικού. Κατά την άποψη πολλών, θεωρούνται και οι συγκρίσεις μεταξύ των προηγούμενων. Μέχρι τη Βιομηχανική Επανάσταση ο όρος αυτός χρησιμοποιούταν με ευρεία έννοια. Από τα τέλη όμως του 18ου αιώνα ξεκίνησε η αναζήτηση μιας βάσης για τη μέτρηση της βιομηχανικής αποδοτικότητας. Από τότε ξεκίνησαν έντονα, αρχικά, από τεχνικούς και στη συνέχεια από οικονομολόγους απόπειρες του ακριβή προσδιορισμού της έννοιας, που όμως διαφέρουν μεταξύ τους. Σημειώνεται ότι μέχρι σήμερα δεν έχει επέλθει συμφωνία προσδιορισμού, με συνέπεια να χρησιμοποιούνται εναλλακτικές έννοιες, όπως π.χ. παραγωγικότητα, οικονομική απώλεια, κ.λπ., κατά διεύθυνση και λειτουργία, ή κατά κλίμακα και σειρά, ή ακόμα και αναλογικά με το κέρδος. Στο Δημόσιο Τομέα η έννοια της αποδοτικότητας συνδέεται με τα δημόσια οικονομικά, τη λογοδοσία, την αξιοκρατία, την κοινωνική δικαιοσύνη και την ευημερία.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ	1
1. Αντικείμενο της εργασίας.....	1
2. Σκοπός της εργασίας	2
3. Περιεχόμενα – Συγγραφή της εργασίας	3
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 «ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ»: ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ & ΒΑΣΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ	5
1.1 Εισαγωγή	5
1.2 Δημόσιος Τομέας & «Εθνική Οικονομία»	5
1.3 Αποδοτικότητα και Δημόσια Διοίκηση.....	7
1.4 Η δημοσιονομική πολιτική, το μέγεθος και η αποδοτικότητα του Δημόσιου Τομέα.....	10
1.5 Μοντέλα και δομές λειτουργίας του Δημόσιου Τομέα	14
1.6 Σύνοψη.....	18
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ	20
2.1 Εισαγωγή	20
2.2 Θεωρητική Προσέγγιση «Αποδοτικότητας»	21
2.3 Παρουσίαση των Μορφών Αποδοτικότητας	24
2.3.1 Τεχνική Αποδοτικότητα.....	26
2.3.2 Αποδοτικότητα Κατανομής.....	27
2.3.3 Αποδοτικότητα Κλίμακας.....	28
2.3.4 Αποδοτικότητα Εύρους Δραστηριοτήτων	30
2.4 Εφαρμογή Τεχνικών Ανάλυσης Αποδοτικότητας.....	31
2.5 Σύνοψη.....	31

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 Η ΜΕΤΡΗΣΗ ΤΗΣ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ..... 33

3.1	Εισαγωγή	33
3.2	Μετρήσεις Χρηματοοικονομικής Απόδοσης.....	36
3.2.1	Απόδοση επί της επένδυσης.....	36
3.2.2	Σύστημα Σχεδιασμού, Προγραμματισμού και Προϋπολογισμού	37
3.2.3	Προϋπολογισμός Μηδενικής Βάσης	39
3.3	Μετρήσεις Αποδοτικότητας.....	40
3.3.1	Μέθοδος Στοχαστικής Ανάλυσης.....	42
3.3.2	Μέθοδος Περιβάλλουσας Ανάλυσης Δεδομένων	43
3.4	Μετρήσεις στρατηγικής.....	46
3.4.1	Μέθοδος Καλών Πρακτικών.....	46
3.4.2	Μέθοδος ισορροπημένης κάρτας επιδόσεων	50
3.5	Πλεονεκτήματα και Μειονεκτήματα Μέτρησης Αποδοτικότητας.....	52
3.6	Εμπόδια Εφαρμογής Τεχνικών Μέτρησης Αποδοτικότητας.....	53
3.7	Σύνοψη.....	54

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4 Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΗΣ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ..... 56

4.1	Εισαγωγή	56
4.2	Ορισμός του Ελέγχου Αποδοτικότητας.....	57
4.3	Αντικείμενο του Ελέγχου Αποδοτικότητας.....	59
4.3.1	Ο Έλεγχος της «Οικονομίας (Economy)»	61
4.3.2	Ο έλεγχος του «Αποτελέσματος (Efficiency)»	62
4.3.3	Ο έλεγχος της «Απόδοσης (Effectiveness)»	63
4.4	Βήματα προετοιμασίας ελεγκτικής διαδικασίας.....	66
4.4.1	Σχεδιασμός ελεγκτικής διαδικασίας.....	68
4.4.2	Σχεδιασμός ελεγκτικών ερωτημάτων	68
4.4.3	Επιλογή μεθόδων διερεύνησης ερωτημάτων.....	69

4.4.4	Επιλογή μεθόδων ανάλυσης ερωτημάτων	71
4.4.5	Συλλογή πληροφοριών και δεδομένων.....	72
4.4.6	Επεξεργασία και Ανάλυση Πληροφοριών.....	75
4.5	Υλοποίηση Διαδικασίας Ελέγχου Αποδοτικότητας.....	76
4.6	Διατύπωση Ελεγκτικού Πορίσματος.....	78
4.7	Εθνικές Προσεγγίσεις Ελέγχου Αποδοτικότητας	79
4.8	Σύνοψη.....	84
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5 ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΙΣ ΚΑΙ ΘΕΜΑΤΑ ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΩΝ		
ΜΕΤΡΗΣΗΣ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ		86
5.1	Εισαγωγή	86
5.2	Διεθνείς Πρακτικές Συγκριτικής Αξιολόγησης Αποδοτικότητας.....	87
5.2.1	Μελέτη Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας.....	87
5.2.2	Μελέτη Ολλανδικής Κυβέρνησης.....	89
5.2.3	Παγκόσμια Τράπεζα – Δείκτες Μέτρησης Κυβερνητικών Επιδόσεων.....	96
5.2.4	ΟΟΣΑ – Μελέτη συγκριτικής αξιολόγησης κρατών.....	97
5.3	Εθνικές Πρωτοβουλίες Μέτρησης Αποδοτικότητας.....	98
5.3.1	Η Βρετανική Πρωτοβουλία.....	98
5.3.2	Η πρωτοβουλία των Αυστραλιανών Κυβερνήσεων	99
5.3.3	Η πρωτοβουλία της Σουηδίας	100
5.3.4	Η πρωτοβουλία της Φιλανδίας.....	101
5.3.5	Η πρωτοβουλία της Ελλάδας	102
5.4	Βέλτιστες πρακτικές αξιολόγησης αποδοτικότητας στην παιδεία και υγεία.....	104
5.4.1	Αξιολόγηση αποδοτικότητας στον τομέα της υγείας	104
5.4.2	Αξιολόγηση αποδοτικότητας εκπαιδευτικού συστήματος.....	105
5.5	Σύνοψη – Παρατηρήσεις	106
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ & ΕΡΩΤΗΜΑΤΑ ΔΙΕΡΕΥΝΙΣΗΣ		108

6.1 Παράθεση Θέματος	108
6.2 Ερευνητική Τεκμηρίωση	111
6.3 Κριτική Προσέγγιση Θέματος	115
ΠΗΓΕΣ- ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	118

ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ ΠΙΝΑΚΩΝ

Πίνακας 1-1 ΕΜΠΕΙΡΙΚΕΣ ΜΕΛΕΤΕΣ - ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ	13
Πίνακας 1-2 ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ.....	16
Πίνακας 2-1 ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΜΟΡΦΩΝ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ	25
Πίνακας 3-1 ΒΗΜΑΤΑ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ (BENCHMARKING)	48
Πίνακας 4-1 ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ.....	65
Πίνακας 4-2 ΜΕΘΟΔΟΙ ΔΙΕΡΕΥΝΗΣΗΣ ΕΛΕΓΚΤΙΚΩΝ ΕΡΩΤΗΜΑΤΩΝ.....	69
Πίνακας 4-3 ΜΕΘΟΔΟΙ ΣΥΓΚΕΝΤΡΩΣΗΣ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΩΝ	73
Πίνακας 4-4 ΒΗΜΑΤΑ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ ΕΛΕΓΧΟΥ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ.....	76
Πίνακας 5-1 ΣΥΝΟΛΙΚΗ ΠΑΡΑΓΩΓΙΚΟΤΗΤΑΣ ΣΤΗ ΝΟΡΒΗΓΙΑ: ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ, 1995-1997	101
Πίνακας 5-2 ΣΥΝΟΛΙΚΗ ΠΑΡΑΓΩΓΙΚΟΤΗΤΑΣ ΣΤΗ ΝΟΡΒΗΓΙΑ: ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ, 1995-1997	102
Πίνακας 6-1 ΕΜΠΕΙΡΙΚΗ ΤΕΚΜΗΡΙΩΣΗ – ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑ & ΜΑΚΡΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ	112
Πίνακας 6-2 ΕΜΠΕΙΡΙΚΗ ΤΕΚΜΗΡΙΩΣΗ – ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑ & ΜΑΚΡΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ	113

ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ

Διάγραμμα 1.1 ΔΕΙΚΤΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΗΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΧΩΡΩΝ Ε.Ε.....	17
Διάγραμμα 2.1 ΣΥΝΔΕΣΗ ΑΠΟΤΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΜΕ ΤΗΝ ΠΑΡΑΓΩΓΙΚΟΤΗΤΑ-ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ.....	23
Διάγραμμα 2.2 ΚΑΜΠΥΛΗ ΙΣΗΣ ΠΑΡΑΓΩΓΗΣ – ΤΕΧΝΙΚΗ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑ.....	27
Διάγραμμα 2.3 ΤΑ ΣΥΝΟΡΑ ΠΑΡΑΓΩΓΗΣ ΥΠΟ ΣΤΑΘΕΡΕΣ ΚΑΙ ΜΕΤΑΒΛΗΤΕΣ ΑΠΟΔΟΣΕΙΣ ΚΛΙΜΑΚΑΣ	29
Διάγραμμα 3.1 ΜΕΤΡΗΣΗ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ (ΥΠΟΔΕΙΓΜΑ ΔΥΟ ΕΙΣΡΩΝ ΜΙΑΣ ΕΚΡΟΗΣ).....	45
Διάγραμμα 3.2 ΙΣΟΡΡΟΠΗΜΕΝΗ ΚΑΡΤΑ ΕΠΙΔΟΣΕΩΝ.....	51
Διάγραμμα 4.1 Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΗΣ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ (PERFORMANCE AUDIT)	59
Διάγραμμα 4.2 ΜΟΝΤΕΛΟ ΕΛΕΓΧΟΥ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ	67
Διάγραμμα 5.1 ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΤΡΑΠΕΖΑ – ΜΟΝΤΕΛΟ ΣΥΝΟΛΙΚΗΣ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ .	88
Διάγραμμα 5.2 ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΤΗΣ ΠΑΙΔΕΙΑΣ – ΟΛΛΑΝΔΙΑ 2004.....	90
Διάγραμμα 5.3 ΟΜΑΔΟΠΟΙΗΣΗ ΚΡΑΤΩΝ ΒΑΣΕΙ ΚΟΙΝΩΝ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΩΝ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΥΓΕΙΑΣ, ΟΛΛΑΝΔΙΑ 2004.....	91
Διάγραμμα 5.4 ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΤΟΥ ΤΟΜΕΑ ΤΗΣ ΥΓΕΙΑΣ ΟΛΛΑΝΔΙΑ 2004.....	93
Διάγραμμα 5.5 ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΕ ΣΧΕΣΗ ΜΕ ΤΟ ΚΑΤΑ ΚΕΦΑΛΗΝ ΚΟΣΤΟΣ ΕΠΙΤΕΥΞΗΣ ΤΗΣ , ΕΤΟΥΣ 2003	94
Διάγραμμα 5.6 Η ΣΥΝΟΛΙΚΗ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ, ΚΑΤΑΤΑΞΗ ΚΡΑΤΩΝ	95
Διάγραμμα 5.7 ΤΟ ΜΟΝΤΕΛΟ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΤΗΣ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ & ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ ΤΩΝ ΑΥΣΤΡΑΛΙΩΝ ΚΥΒΕΡΝΗΣΕΩΝ.....	99
Διάγραμμα 5.8 ΜΟΝΤΕΛΟ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΤΗΣ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΣΤΗΝ ΑΥΣΤΡΑΛΙΑ	106

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Σκοπός:

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι η παρουσίαση της έννοιας της αποδοτικότητας ως διαδικασία αυτο-βελτίωσης των κυβερνητικών πολιτικών και εργαλείο προγραμματισμού των δραστηριοτήτων της δημόσιας διοίκησης. Η μέτρηση της αποδοτικότητας απασχολεί έντονα τις κυβερνήσεις των κρατών και τη σύγχρονη δημόσια διοίκηση, καθώς κρίνεται ως «μοναδική ευκαιρία δημιουργίας ενός δημόσιου τομέα που θα συνεισφέρει στην οικονομική ανάπτυξη και στην κοινωνική δικαιοσύνη». Συνθήκες που κρίνουν αναγκαία την εφαρμογή μοντέλων αξιολόγησης και ελέγχου της αποδοτικότητας είναι η αποτελεσματική οργάνωση του δημόσιου τομέα και ο περιορισμός των δημόσιων ελλειμμάτων. Βασικό κίνητρο αξιολόγησης της κυβερνητικής αποδοτικότητας, είναι η συνεχής οργανωτική βελτίωση των υπηρεσιών που το κράτος παρέχει στους πολίτες.

Σχεδιασμός/μεθοδολογία/Προσέγγιση Θέματος:

Η ανάπτυξη του θέματος, μέσα από εκτενή βιβλιογραφική έρευνα, επιδιώκει την παρουσίαση της έννοιας «αποδοτικότητα στο δημόσιο τομέα» σε μακρο και μικρο-επίπεδο. Καταγράφονται, οι πιο διαδεδομένες μεθοδολογίες μέτρησης της αποδοτικότητας, καθώς και ο σχεδιασμός της εφαρμογής ελέγχου της αποδοτικότητας δημόσιων οργανισμών (performance auditing). Επιπλέον, αναπτύσσονται πρακτικές συγκριτικής αξιολόγησης επιδόσεων κρατών που έχουν υιοθετηθεί από διεθνείς οργανισμούς, καθώς και μοντέλα που εφαρμόζουν κυβερνήσεις κρατών σε επιμέρους τομείς λειτουργίας του δημοσίου. Τέλος δίνονται κύρια ερευνητικά ευρήματα κριτικής που αφορά τον τρόπο προσέγγισης της αποδοτικότητας στο δημόσιο τομέα.

Ευρήματα:

Η ανομοιογένεια που υπάρχει μεταξύ δομικών χαρακτηριστικών οργάνωσης του δημόσιου τομέα των κρατών, συνεπάγεται ότι δεν είναι εφαρμόσιμη μια «ενιαία» μεθοδολογία μέτρησης και ελέγχου της αποδοτικότητας, του δημοσίου τομέα. Επίσης, δεν μπορεί να εφαρμοστεί κοινό πλαίσιο κυβερνητικής/διοικητικής οργάνωσης που να οδηγεί σε καθολικά αποτελεσματική δημόσια διοίκηση. Όσο για την εφαρμογή μοντέλων μέτρησης της αποδοτικότητας, μέσω σύγκρισης επιδόσεων κρατών και δεικτών μέτρησης, έχει εκδηλωθεί έντονη αμφισβήτηση για την αντικειμενικότητα, την ερμηνεία και την οργάνωση των δεδομένων που εφαρμόζονται. Η αμφισβήτηση προκύπτει από την υποκειμενική ερμηνεία ποιοτικών χαρακτηριστικών και τη διαφορετικότητα των μεθοδολογιών στην επιλογή των κριτηρίων αξιολόγησης της αποδοτικότητας των κρατών που συγκρίνονται σε διάφορα επίπεδα κυβερνητικής λειτουργίας.

Προστιθέμενη αξία/ Πρωτοτυπία Εργασίας

Η εργασία αποτελεί μια ολοκληρωμένη παρουσίαση της έννοιας της αποδοτικότητας περιλαμβάνοντας τις πιο διαδεδομένες μεθοδολογίες για τη μέτρηση, τον τρόπο προσέγγισης και την εφαρμογή μοντέλων μέτρησης της αποδοτικότητας σε διεθνές επίπεδο. Επίσης, αναλύονται τα κύρια βήματα σχεδιασμού και εφαρμογής του ελέγχου αποδοτικότητας (performance audit), διαδικασία αρκετά σύγχρονη για τα ελληνικά αλλά και ευρωπαϊκά δεδομένα.

Λέξεις κλειδιά: Αποδοτικότητα, Δημόσιος Τομέας, Έλεγχος Αποδοτικότητας, Παραγωγικότητα, Αποτελεσματικότητα, Απόδοση

Abstract

Aim:

The aim of the present dissertation is the presentation of the concept of efficiency as a self-improvement procedure of governmental policies, as well as a programming tool of the activities of public administration. Efficiency measurement is a major concern for state governments and for the contemporary public administration, as it is considered to be “a unique opportunity for the creation of a public sector, which will contribute to economic growth and social justice”. The effective organization of the public sector and the limitation of public deficits are conditions that make the application of models of efficiency evaluation and performance audit necessary. A basic incentive for evaluating governmental efficiency is the continuous organizational improvement of the services rendered to citizens by the state.

Design / methodology / approach of subject:

The development of the subject through extensive bibliographic research aims at the presentation of the concept of “efficiency within the public sector”, on a macro and micro –level. The most popular methodologies for efficiency measurement, as well as the planning of the application of performance audit for public entities are registered herein. Moreover, practices of comparative evaluation of state performances adopted by international bodies, as well as models applied by state governments in separate sectors of public operation are analyzed. Finally, significant research findings of criticism concerning the approach of efficiency in the public sector are quoted herein.

Findings:

The heterogeneity among the structural characteristics of organization of the public sector within states implies that a “unique” methodology of measurement and audit of the performance of the public sector is not applicable. Moreover, no common framework of governmental / administrative organization that could lead to globally effective public administration can be applied. Regarding the application of efficiency measurement models through the comparison of state performances and measurement indices, a strong questioning on the objectivity, interpretation, and organization of applicable data has been demonstrated.

That questioning results from the subjective interpretation of qualitative features and from the differentiation of methodologies during the selection of criteria for the efficiency evaluation of states that are compared on different levels of governmental operation.

Added value / Originality of the dissertation

The dissertation constitutes an integrated presentation of the concept of efficiency, encompassing the most popular methodologies for the assessment of the approach and for the application of models for efficiency measurement on an international level. Moreover, the basic steps of scheduling and application of the performance audit are quoted, which constitutes a quite contemporary procedure, both for Greek and for European reality.

Keywords:

Efficiency, Public Sector, Performance Audit, Productivity, Effectiveness, Performance

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΤΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Το θέμα της αποδοτικότητας του δημοσίου τομέα και των επιπτώσεων που η λειτουργία των δημόσιων οργανισμών έχει στην οικονομική δραστηριότητα, καθώς και στην διατήρηση της «κοινωνικής δικαιοσύνης» έχει απασχολήσει και απασχολεί επιστήμονες και πολιτικούς, εδώ και πολλές δεκαετίες. Η αξιολόγηση της αποδοτικότητας των οργανισμών του δημοσίου τομέα αποτελεί την κύρια μεθοδολογία προκειμένου να προσδιοριστούν οι αναγκαίες μεταρρυθμίσεις που στοχεύουν στην εξυπηρέτηση του πολίτη, στη διόρθωση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και στην επίτευξη οικονομικής ανάπτυξης.

Θα μπορούσαμε να ισχυριστούμε ότι η μέτρηση της αποδοτικότητας συναντάται αρκετά στον ιδιωτικό τομέα, καθώς, ως διαδικασία, είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την αποτελεσματικότητα, την παραγωγικότητα και τελικά τη βιωσιμότητα. Παρόλα αυτά, η μέτρηση και ο έλεγχος της αποδοτικότητας, τα τελευταία χρόνια αποτελεί προτεραιότητα για το δημόσιο τομέα, καθώς δυσμενείς κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες επέβαλαν η δημόσια διοίκηση να διαδραματίζει ενεργό ρόλο, σχεδιάζοντας, βελτιώνοντας και εφαρμόζοντας διαδικασίες που στοχεύουν στην εξυπηρέτηση του πολίτη, διαδικασίες που σχεδιάζονται με γνώμονα το όφελος των πολιτών, εξυπηρετούν τη διαφάνεια και ενισχύουν τη συμμετοχική διοίκηση.

Η έννοια της αποδοτικότητας σχετίζεται με τις διαδικασίες, τον τρόπο οργάνωσης, τους πόρους που διατίθενται από τον κρατικό προϋπολογισμό, το έργο του δημόσιου τομέα, καθώς και τις επιπτώσεις που έχει αυτό στον τελικό αποδέκτη, τον πολίτη. Σε μακρο – επίπεδο, στοχεύει στην αξιολόγηση του εύρους δραστηριότητας του δημόσιου τομέα και της συσχέτισης του με την αξιοποίηση των πόρων, το ύψος και το είδος των δημόσιων δαπανών, το μέγεθος του δημοσίου τομέα και της οργάνωσης του, την αποτελεσματικότητα των δημοσίων υπηρεσιών και την ορθολογική αξιοποίηση των δημόσιων υποδομών. Σε μικρο – επίπεδο, η αποδοτικότητα εξετάζει, την ύπαρξη μεθοδολογίας, «μέτρησης- αξιολόγησης» της λειτουργίας του κάθε δημόσιου οργανισμού ως μονάδα παραγωγής. Στοχεύει δηλαδή στη διαδικασία μέτρησης, αξιολόγησης και ελέγχου του επίπεδο οργανωτικής και διοικητικής επάρκειας, της αποτελεσματικής αξιοποίησης των πόρων, μέτρησης του βαθμού

επίτευξης του σκοπού και των αρμοδιοτήτων λειτουργίας. Τελικά, μέσα από την μέτρηση και τον έλεγχο της αποδοτικότητας, εξετάζονται οι επιπτώσεις που το έργο, προϊόν ή υπηρεσία του δημόσιου οργανισμού, έχει σε οικονομικό και κοινωνικό επίπεδο.

Απαραίτητη προϋπόθεση για την εφαρμογή, τη μέτρηση και την αξιολόγηση της αποδοτικότητας, είναι ο προσδιορισμός της έννοιας της αποδοτικότητας, ως μέγεθος που προκύπτει μέσα από τη λειτουργία και τις εφαρμοζόμενες διαδικασίες του δημόσιου οργανισμού. Σε αυτή την κατεύθυνση κινούνται αρκετές ερευνητικές προσεγγίσεις, που προσδιορίζουν θεωρητικά και τεκμηριώνουν, ποικίλες και διαχρονικά εφαρμοζόμενες τεχνικές μέτρησης και ελέγχου της αποδοτικότητας. Διαχρονικά υπάρχουν σημαντικές εμπειρικές μελέτες, τόσο σε επίπεδο θεωρητικής προσέγγισης της αποδοτικότητας, όσο και διερεύνησης μεθόδων μέτρησης της. Επίσης, υπάρχουν και αρκετές ερευνητικές προσεγγίσεις που διερευνούν το επίπεδο αξιολόγησης των κρατών σε επίπεδο μεγέθους, οργάνωσής αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας λειτουργίας.

2. ΣΚΟΠΟΣ ΤΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Σκοπός της εργασίας είναι η παρουσίαση της έννοιας και της εφαρμογής μοντέλων μέτρησης και ελέγχου της αποδοτικότητας στο δημόσιο τομέα. Η μελέτη περιγράφει, έπειτα από εκτενή βιβλιογραφική έρευνα, την εφαρμογή μοντέλων μέτρησης και ελέγχου της αποδοτικότητας στους δημόσιους οργανισμούς. Παρουσιάζει την έννοια της αποδοτικότητας και τη σύνδεση της με συγγενικές έννοιες όπως αυτή της αποτελεσματικότητας και της παραγωγικότητας, περιγράφει τις πιο διαδεδομένες τεχνικές μέτρησης της αποδοτικότητας στο δημόσιο τομέα, παρουσιάζει την διαδικασία του ελέγχου αποδοτικότητας (performance audit), δηλαδή το αντικείμενο, το σχεδιασμό και την υλοποίηση του ελέγχου αποδοτικότητας, παραθέτει μελέτες περιπτώσεων εφαρμογής μοντέλων και προσεγγίσεων μέτρησης της αποδοτικότητας σε ευρωπαϊκά κράτη.

Στόχος της εργασίας είναι να απαντήσει στα κάτωθι ερωτήματα:

1. Ποια είναι η έννοια της αποδοτικότητας και γιατί εφαρμόζεται στο δημόσιο τομέα; Σχετίζεται η αποδοτικότητα με τα δημόσια οικονομικά;
2. Πως συνδέεται η έννοια της αποδοτικότητας με την παραγωγικότητα και την αποτελεσματικότητα;
3. Ποιες είναι οι πιο διαδεδομένες τεχνικές μέτρησης αποδοτικότητας που εφαρμόζονται στο δημόσιο τομέα;
4. Ποιο είναι το αντικείμενο, ο σχεδιασμός και η διαδικασία, του ελέγχου της αποδοτικότητας (performance audit) στο δημόσιο τομέα;
5. Προκύπτουν/εφαρμόζονται «αποτελεσματικές» διαδικασίες μέτρησης και ελέγχου της αποδοτικότητας σε κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης;

3. ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ – ΣΥΓΓΡΑΦΗ ΤΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Η διπλωματική εργασία εκπονήθηκε στο πλαίσιο του Π.Μ.Σ. «Λογιστική και Ελεγκτική», Τμήμα Λογιστικής και Χρηματοοικονομικής, Σχολή Διοίκησης & Οικονομίας». Έχει θέμα: «Ο έλεγχος της Αποδοτικότητας στο Δημόσιο Τομέα: Προσεγγίσεις και Θέματα που Ανέκυψαν σε χώρες της Ε.Ε». Τα περιεχόμενά της είναι τα εξής:

Στο 1^ο κεφάλαιο αναπτύσσεται η έννοια της αποδοτικότητας του δημόσιου τομέα και η σύνδεση της με την άσκηση δημοσιονομικής πολιτικής. Περιγράφεται ο ρόλος του δημόσιου τομέα και η συσχέτιση του με τους άλλους θεσμικούς τομείς της οικονομίας, παρουσιάζονται οι έννοιες δημόσια διοίκηση και οι κύριοι λόγοι εφαρμογής μεθόδων μέτρησης και ελέγχου της αποδοτικότητας και συνδέεται η έννοια της αποδοτικότητας με βασικά μακρο-οικονομικά μεγέθη αξιολόγησης του δημόσιου τομέα και της κυβερνητικής πολιτικής.

Στο 2^ο κεφάλαιο περιγράφεται η σύνδεση της αποδοτικότητας με την αποτελεσματικότητα και την παραγωγικότητα σε επίπεδο δημόσιου οργανισμού. Αναπτύσσονται τα θεωρητικά δομικά χαρακτηριστικά της έννοιας της αποδοτικότητας και οι μορφές της αποδοτικότητας σε σχέση με τη διαδικασία λειτουργίας των δημόσιων οργανισμών. Η έννοια της αποδοτικότητας συνδέεται με την παραγωγή και το προϊόν των δημόσιων οργανισμών, καθώς και τον τρόπο

οργάνωσης και αξιοποίησης των εισροών (υποδομών, τεχνολογίας και ανθρωπίνων πόρων).

Στο 3^ο κεφάλαιο αναλύονται οι πιο διαδεδομένες τεχνικές μέτρησης της αποδοτικότητας, γίνεται παράθεση των πλεονεκτημάτων και μειονεκτημάτων της κάθε μιας όσον αφορά την εφαρμογή τους σε οργανισμούς του δημοσίου τομέα. Παρουσιάζονται τα εμπόδια εφαρμογής μεθοδολογιών μέτρησης αποδοτικότητας, καθώς και οι διαχρονικά εφαρμοζόμενες τεχνικές μέτρησής της.

Στο 4^ο Κεφάλαιο περιγράφεται το αντικείμενο του ελέγχου αποδοτικότητας (performance audit), αναλύεται η διαδικασία σχεδιασμού και υλοποίησης του ελέγχου. Αναλύεται η μεθοδολογία προσδιορισμού των ελεγκτικών κριτηρίων και η μεθοδολογία τεκμηρίωσης της ελεγκτικής γνώμης. Παρουσιάζονται προσεγγίσεις κρατών όσον αφορά τον έλεγχο αποδοτικότητας, καθώς και ερευνητικές προσεγγίσεις γύρω από την ανάπτυξη και ερμηνεία της ελεγκτικής μεθοδολογίας.

Στο 5^ο κεφάλαιο παρουσιάζονται μελέτες προσέγγισης της αποδοτικότητας από διεθνείς οργανισμούς, καθώς και ερευνητικές μελέτες συγκριτικής αξιολόγησης «επίδοσης» κρατών. Επίσης, αναλύονται βέλτιστες πρακτικές εφαρμογής διαδικασιών μέτρησης της αποδοτικότητας, μέσα από πρωτοβουλίες κρατών καθώς και επιλεγμένες εφαρμογές βέλτιστης πρακτικής σε συγκεκριμένους τομείς όπως η υγεία και η εκπαίδευση. Έμφαση δίνεται στην αποτελεσματικότητα των μεθοδολογιών μέτρησης και των εμποδίων που υπήρξαν στις εφαρμοζόμενες διαδικασίες μέτρησης της.

Στο 6^ο κεφάλαιο παρουσιάζονται τα συμπεράσματα της εργασίας, αναφέρονται τα κύρια σημεία ανάπτυξης της και καταγράφονται προβληματισμοί γύρω από τη αντικείμενο της αποδοτικότητας και τη συσχέτιση της με το δημόσιο τομέα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 «ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ»: ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ & ΒΑΣΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ

1.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ο Δημόσιος τομέας περιλαμβάνει όλες τις θεσμικές μονάδες που παρέχουν αγαθά και υπηρεσίες τα οποία κατά κύρια λόγο είναι μη εμπορεύσιμα και προορίζονται για ατομική και συλλογική κατανάλωση. Η χρηματοδότηση του δημοσίου τομέα πραγματοποιείται κυρίως από υποχρεωτικές πληρωμές εκ μέρους των μονάδων που ανήκουν σε άλλους τομείς. Επίσης, ο δημόσιος τομέας χρηματοδοτείται από τις θεσμικές μονάδες που ασχολούνται κυρίως με την αναδιανομή του εθνικού εισοδήματος.

Το θέμα της αποδοτικότητας του δημοσίου τομέα και των επιπτώσεων που η αποτελεσματική λειτουργία των δημόσιων οργανισμών έχει στην οικονομική δραστηριότητα, καθώς και στην διατήρηση της «κοινωνικής δικαιοσύνης» έχει απασχολήσει και απασχολεί επιστήμονες και πολιτικούς, εδώ και πολλές δεκαετίες. Ενώ στη μετά το Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο, ο ρόλος του κράτους επεκτάθηκε σημαντικά σε όλες τις ανεπτυγμένες και αναπτυσσόμενες χώρες, τα τελευταία τριάντα χρόνια επικράτησε σταδιακά η άποψη ότι οι αγορές από μόνες τους δίνουν τα καλύτερα αποτελέσματα και ο ρόλος του κράτους πρέπει να περιοριστεί στο ελάχιστο. Αυτό παρατηρήθηκε στις περισσότερες χώρες, αλλά μετά την πρόσφατη οικονομική κρίση, που ξεκίνησε από τον χρηματοοικονομικό τομέα, η πεποίθηση αυτή έχει αρχίσει να χάνει έδαφος. Ποιος όμως ο ρόλος του κράτους και ποια η έκταση της κρατικής δραστηριότητας σε μια οικονομία;

1.2 ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ & «ΕΘΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ»

Ο Δημόσιος Τομέας αποτελεί έναν από τους έξι «θεσμικούς τομείς» της εθνικής οικονομίας κάθε κράτος μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ενώ σύμφωνα με το Ευρωπαϊκό Σύστημα Ολοκληρωμένων Οικονομικών Λογαριασμών (ΕΣΟΛ), έτσι όπως αυτό καθορίζεται από τον Ευρωπαϊκό Κανονισμό 2223/96 περί του «Ευρωπαϊκού Συστήματος Εθνικών και Περιφερειακών Λογαριασμών της Κοινότητας», παρουσιάζεται “εθνικολογιστικά” ως τομέας της «Γενικής Κυβέρνησης» συμπεριλαμβανομένου και των υποτομέων που ανήκουν σε αυτόν.

Το παραπάνω Ευρωπαϊκό Σύστημα Λογαριασμών, γνωστό και ως ΕΣΟΛ1995, καθορίζει (με έτος έναρξης το 1999) την εφαρμογή κοινών αρχών, λογαριασμών και κανόνων παρακολούθησης των δημοσιονομικών μεγεθών και στοχεύει στην συγκρισιμότητα, στην παροχή ενημερωμένων και αξιόπιστων στοιχείων για τη δομή και την εξέλιξη κάθε κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των περιφερειών που αποτελούν αυτό. Με τον παρόν κανονισμό εισάγεται συγκεκριμένη μεθοδολογία σχετικά με τα κοινά πρότυπα, ορισμούς, ονοματολογίες και λογιστικούς κανόνες επιτρέποντας την κατάρτιση συγκρίσιμων λογαριασμών και πινάκων για τις ανάγκες της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Οι πίνακες, σε καθορισμένες ημερομηνίες από τον κανονισμό, διαβιβάζονται στην «Επιτροπή Στατιστικού Προγράμματος» (Eurostat)¹ και ελέγχονται για την πληρότητα και ακρίβεια των περιεχόμενων στοιχείων τους.

Το ΕΣΟΛ1995 προσδιορίζει την οικονομία των κρατών μελών της Ευρώπης διακρίνοντας βασικούς (θεσμικούς) τομείς παραγωγής εντός των οποίων λειτουργούν οι *θεσμικές μονάδες*. Ως θεσμικές μονάδες, καλούνται οικονομικές οντότητες που μπορούν να κατέχουν αγαθά και περιουσιακά στοιχεία, να αναλαμβάνουν υποχρεώσεις, να επιδίδονται σε οικονομικές δραστηριότητες και συναλλαγές με άλλες μονάδες. Γενικότερα, διακρίνονται έξι τομείς ομαδοποίησης των θεσμικών μονάδων, ένας εκ των οποίων είναι και ο Δημόσιος Τομέας (N.H.Καραβίτης, 2008):

- *Οι μη χρηματοδοτικές εταιρείες:* Κύρια Δραστηριότητα τους είναι αυτή της παραγωγής αγαθών και μη χρηματοδοτικών υπηρεσιών.
- *Οι Χρηματοδοτικές εταιρείες:* ασχολούνται με τη χρηματοπιστωτική διαμεσολάβηση ή και με επικουρικές προς αυτή δραστηριότητες. Επικουρικοί Φορείς είναι αυτοί που λειτουργούν παράλληλα με τους κύριους διαμεσολαβητές χρήματος όπως τα Τραπεζικά Ιδρύματα, όπως εταιρείες Χρηματοπιστωτικών Παραγωγών, Αμοιβαίων Κεφαλαίων και Ασφαλιστικοί Οργανισμοί.

¹ Η Eurostat είναι η Στατιστική Υπηρεσία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής η οποία σε συνεχή επικοινωνία με τις εθνικές στατιστικές υπηρεσίες των κρατών μελών. Συγκεντρώνοντας τα στοιχεία των κρατών μελών είναι αρμόδια για την έγκριση των τελική διαμόρφωση και την έγκριση των τελικών στατιστικών στοιχείων

- *Τα νοικοκυριά*: αποτελούν καταναλωτικές μονάδες και διακρίνονται σε εργοδότες, μισθωτούς, συνταξιούχους αποδέκτες άλλων μεταβιβάσεων, καθώς και από άτομα-μονάδες που ζουν μόνιμα σε ιδρύματα.
- *Τα Μη Κερδοσκοπικά Ιδρύματα που εξυπηρετούν Νοικοκυριά (MKIEN)*: Κύρια δραστηριότητα τους είναι η παραγωγή με εμπορεύσιμου προϊόντος που μεταφέρεται στα νοικοκυριά και η δραστηριότητα τους δεν χρηματοδοτείται από το δημόσιο. Τέτοια είναι τα φιλανθρωπικά ιδρύματα και διεθνείς οργανώσεις οι οποίες λειτουργούν με προαιρετικές εισφορές ιδιωτών.
- *Η αλλοδαπή*: αποτελεί τομέα που παράγει και συμμετέχει στο Εθνικό Προϊόν του κράτους από συντελεστές που εδρεύουν εκτός συνόρων του, είτε εντός συνόρων Ευρωπαϊκής Ένωσης, είτε προέρχεται από τρίτες χώρες.
- *Ο Δημόσιος Τομέας*: Ο Δημόσιος Τομέας ως θεσμικός τομέας της οικονομίας αποτελεί το βασικό πεδίο έρευνας της παρούσας εργασίας με αναφορά στα βασικά χαρακτηριστικά που εκφράζουν την ιδιαιτερότητα του ως προς τη συγκρισιμότητα.

Η δραστηριότητα, το μέγεθος και το εύρος παρεχομένων υπηρεσιών του Δημοσίου Τομέα σχετίζεται άμεσα με την αποτελεσματική λειτουργία και την οικονομική ανάπτυξη με δυο τρόπους (Heinz H. et al, 2005): 1) Μέσα από το θεσμικό πλαίσιο που ο Δημόσιος Τομέας διαμορφώνει την εύρυθμη λειτουργία του ιδιωτικού τομέα, 2) μέσα από την δυνατότητα του Δημοσίου Τομέα να έχει τις δομές, να σχεδιάζει, να επικαιροποιεί και να εφαρμόζει αποτελεσματικά τις πολιτικές για την ενίσχυση της παραγωγικότητας και την επίτευξη οικονομικής ανάπτυξης. Πως όμως προσδιορίζεται η έννοια της αποδοτικότητας στη δημόσια διοίκηση;

1.3 ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Με τον όρο Δημόσια Διοίκηση (Government) χαρακτηρίζεται το σύνολο μέσων και ενεργειών που αποσκοπούν στην επίτευξη συγκεκριμένου αποτελέσματος για την ικανοποίηση του γενικού συμφέροντος των πολιτών ενός κράτους. Η Δημόσια Διοίκηση μιας χώρας αποτελεί μέρος του κρατικού μηχανισμού της και ειδικότερα της εκτελεστικής εξουσίας. Υπό την ευρεία έννοια η Δημόσια Διοίκηση

περιλαμβάνει δύο επιμέρους έννοιες, αυτή της εκάστοτε (δια)κυβέρνησης και «υπό στενή έννοια» αυτή της Διοίκησης. Σημειώνεται ότι υπό τη στενή έννοια των πολιτικών αυτών όρων η Κυβέρνηση διαφέρει της Διοίκησης στο ότι κινείται με απόλυτη (νόμιμη) πρωτοβουλία και είναι αυτή που χαράσσει τις κατευθυντήριες γραμμές.

Η Δημόσια Διοίκηση διεθνώς από το 1970 και μετά έχει επικεντρωθεί στα αποτελέσματα με εφαρμογή μεθόδων που στοχεύουν ολόενα και περισσότερο στη επιλογή πολιτικών με γνώμονα την παροχή αποτελεσματικότητας υπηρεσιών προς τον πολίτη. Χαρακτηριστικές είναι οι αναφορές των Osborne και Gaebler, (1992) σχετικά με τη σπουδαιότητα των μετρήσεων στη Δημόσια Διοίκηση:

«εάν δε μετράς τα αποτελέσματα, δε μπορείς να διαχωρίσεις την επιτυχία από την αποτυχία», «εάν δε μπορείς να εντοπίσεις την επιτυχία δεν είναι δυνατό να την ανταμείψεις», «εάν δε μπορείς να διακρίνεις την αποτυχία, δεν είναι δυνατό να τη διορθώσεις».

Η σύνδεση της αποδοτικότητας με τη δημόσια διοίκηση και τη λειτουργία του δημόσια τομέα, εμφανίζεται για πρώτη φορά το 1970, ενώ έως τότε δεν είχε ουσιαστική εφαρμογή παρά μόνον στον ιδιωτικό τομέα (Random and McGuire, 2004). Έως τότε, ο έλεγχος του αποτελέσματος της λειτουργίας στο δημόσιο τομέα περιοριζόταν σε εφαρμογή μοντέλων λογιστικών, διαχειριστικών και χρηματοοικονομικών μετρήσεων, με έμφαση στο κόστος λειτουργίας του οργανισμού.

Ερευνητικές μελέτες διερευνούν τους λόγους που διαχρονικά επέβαλαν την εφαρμογή «Δημόσια Διοίκηση με έμφαση στην απόδοση» (Brown, 2005; Halachmi, 2011) και καταλήγουν ότι οι λόγοι εφαρμογής είναι: 1) η μέτρηση της αποτελεσματικότητας του προσωπικού, 2) η ύπαρξη ή η δημιουργία κινήτρου βελτίωσης της απόδοσης των εργαζομένων 3) η μέτρηση και κατ'επέκταση η συνεχής βελτίωση της αποτελεσματικότητας της λειτουργίας και των εφαρμοζόμενων διαδικασιών, 4) η σύνδεση της απόδοσης των εργαζομένων με τη μισθοδοσία, 5) η εφαρμογή και η αξιολόγηση της επίτευξης του σκοπού, της στρατηγικής και του προγράμματος του οργανισμού.

Λόγοι που σχετίζονται με την αξιολόγηση της δημόσια διοίκησης όσον αφορά την άσκηση του κυβερνητικού έργου είναι: 1) η παρουσίαση των αποτελεσμάτων της δραστηριότητας του δημόσιου τομέα, 2) η αξιολόγηση του παραγόμενου έργου της δημόσιας διοίκησης και η σύγκριση της με στόχος που είχαν τεθεί, 3) η λογοδοσία, η τεκμηριωμένη παρουσίαση της ορθολογικής αξιοποίησης των πόρων που προέρχονται από τον κρατικό προϋπολογισμό, 4) η ανάγκη ικανοποίησης των κοινωνικών αναγκών και άσκησης «πολιτο – κεντρικής» διοίκησης, διοίκησης δηλαδή που θα στοχεύει στην εξυπηρέτηση του πολίτη, 5) η ανάγκη να εξετάζεται και να αξιολογείται η νομιμότητα της δραστηριότητας των οργανισμών του δημοσίου και η λειτουργία σύμφωνα με κανονισμούς και πρότυπα, 6) η ανάγκη συνεργασιών και συγκριτικής αξιολόγησης οργανισμών με ομοειδή σκοπό, δραστηριότητα και διαδικασίες.

Βασικό χαρακτηριστικό της «διοίκησης με έμφαση στην απόδοση», είναι η εφαρμογή ενός συστήματος το οποίο στοχεύει στη διαρκή μέτρηση, παρακολούθηση και αξιολόγηση των διαδικασιών, με στόχο τη βελτίωση του αποτελέσματος. Στην περίπτωση του δημοσίου τομέα ως αποτέλεσμα αναφέρεται το έργο των δημόσιων οργανισμών είτε αυτό είναι προϊόν, είτε υπηρεσία. Βιβλιογραφικά, απαραίτητες συνθήκες «αποδοτικής διοίκησης» είναι: 1) το σύστημα αξιολόγησης της απόδοσης να αποτελεί μέρος της κουλτούρας και του σκοπού λειτουργίας του οργανισμού, να είναι δηλαδή αυτοσκοπός και όχι «αναγκαστικό» μέσο, 2) να μετέχει ενεργά στις διαδικασίες αξιολόγησης και η διοίκηση του οργανισμού, 3) να αξιοποιούνται τα αποτελέσματα της αξιολόγησης και τα δεδομένα που προκύπτουν από την αξιολόγηση να χρησιμοποιούνται προκειμένου για τη συνεχή βελτίωση, 4) να συμμετέχουν οι πολίτες στην αξιολόγηση ως οι άμεσοι αποδέκτες του έργου της δημόσιας διοίκησης (Berman, 2006; Fryer et al., 2009)

Σύμφωνα με μελέτες και προκειμένου να επιτευχθεί η αποδοτική λειτουργία του δημόσιου τομέα, οι χώρες-μέλη του ΟΟΣΑ δαπανούν περισσότερα κεφάλαια και διαθέτουν περισσότερες ανθρωποώρες από ποτέ στο παρελθόν για την εφαρμογή μετρήσεων απόδοσης – αποτελεσματικότητας – αποδοτικότητας (Pollitt and Bouckaert, 2004; OECD, 1997).

1.4 Η ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ, ΤΟ ΜΕΓΕΘΟΣ ΚΑΙ Η ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ

Το μέγεθος του δημόσιου τομέα αποτελεί αντικείμενο συνεχούς αντιπαράθεσης, καθώς για πολλούς ταυτίζεται με το ρόλο του κράτους στην οικονομία. Κατά μια μάλλον ακραία, αλλά από πολλούς υποστηριζόμενη άποψη, ο ρόλος του κράτους πρέπει να είναι ελάχιστος και να περιορίζεται στην παροχή νόμου και τάξης, στη διασφάλιση των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας, στον εφοδιασμό της κοινωνίας με βασικές υποδομές και δημόσια αγαθά και στη θέσπιση βασικών κανόνων για την οικονομική δραστηριότητα. Κατά μια άλλη επίσης ακραία άποψη, οι αγορές από τη φύση τους οδηγούν σε αποτυχίες στην αποτελεσματική λειτουργία της οικονομίας και για να λειτουργήσει αποδοτικά ένα σύστημα της αγοράς απαιτούνται ευρείες κρατικές παρεμβάσεις. Τα πιο διαδομένα μεγέθη για τη μέτρηση του Δημοσίου Τομέα είναι (Ράπανος Β., 2009) :

- Το ύψος των δημοσίων δαπανών σε συνάρτηση με το συνολικό Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν και ειδικότερα οι δαπάνες της Γενικής Κυβέρνησης ως ποσοστό του ΑΕΠ και σε μικρότερο βαθμό τα έσοδα του κράτους ως ποσοστό του ΑΕΠ. Τέτοιοι δείκτες είναι η δημόσια κατανάλωση ως ποσοστό του ΑΕΠ, οι δημόσιες επενδύσεις ως ποσοστού του ΑΕΠ και η προστιθέμενη αξία του δημόσιου τομέα, δηλαδή του πόσο το Δημόσιο συμβάλλει στο ΑΕΠ.
- Ο αριθμός των φορέων που αποτελούν το Δημόσιο Τομέα και το πλήθος του ανθρωπίνου δυναμικού που εργάζεται σε φορείς της «Γενικής Κυβέρνησης»

Ξεκινώντας από τον ορισμό για τις δημόσιες δαπάνες (Blanchard O et al, 2004), θα μπορούσαμε να πούμε ότι αποτελούν το συνολικό ύψος του εισοδήματος/προϊόντος (ΑΕΠ), που προορίζεται για δημόσια αγαθά και υπηρεσίες που παρέχονται από την κυβέρνηση σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Τα αγαθά αφορούν τις υποδομές (π.χ. γραφεία και κτίρια, δημόσια έργα, αμυντικοί εξοπλισμοί κλπ.) ενώ οι υπηρεσίες περιλαμβάνουν το κόστος μισθοδοσίας των κυβερνητικών υπαλλήλων που παρέχουν υπηρεσίες στους πολίτες και το κόστος των υπηρεσιών που παρέχουν ιδιώτες προς το δημόσιο τομέα. Το παραπάνω κόστος των υπηρεσιών καλύπτεται μέσω εθνικών (κρατικών) λογαριασμών. Η οικονομική διάκριση των δημοσίων δαπανών (Καράγιωργας Δ.Π., 1981) είναι: α) δαπάνες του δημοσίου για αγαθά και

υπηρεσίες (δαπάνες για: δημόσια κατανάλωση και δημόσιες επενδύσεις) και δημόσιες δαπάνες για μεταβιβαστικές πληρωμές (δαπάνες για: συντάξεις, δαπάνες ταμείων ασφάλισης υγείας, εκπαίδευση). Το κράτος διαθέτει τις υπηρεσίες και τα «αγαθά» «δωρεάν» στους πολίτες οι οποίοι ενισχύουν τους εθνικούς (κυβερνητικούς) λογαριασμούς μέσω επιβολής φορολογίας. Οι δημόσιες δαπάνες (G) και η επιβολή φορολογίας (T) αποτελούν εργαλεία άσκησης της δημοσιονομικής πολιτικής. Η δημοσιονομική πολιτική επικεντρώνεται στην επίτευξη του βέλτιστου (optimal) μεγέθους του δημοσίου τομέα όσον αφορά το ύψος των δημοσίων δαπανών σε συνάρτηση με την επίτευξη «μακροοικονομικής σταθερότητας», δίκαιης εισοδηματικής αναδιανομής. Στόχο της δημοσιονομικής πολιτικής είναι η επίτευξη οικονομικής σταθερότητας ή ανάπτυξης.

Η ανάλυση της συμπεριφοράς των δημοσίων δαπανών διαχρονικά αποτελεί αντικείμενο ευρείας επιστημονικής έρευνας. Ο Γερμανός οικονομολόγος A. Wanger διατύπωσε την άποψη ότι η δραστηριότητα του δημοσίου τομέα και επομένως οι δημόσιες δαπάνες αυξάνονται ταχύτερα από την αύξηση των ιδιωτικών δραστηριοτήτων και κατά συνέπεια των ιδιωτικών δαπανών, με συνέπεια το μέγεθος του δημοσίου τομέα να αυξάνεται διαχρονικά. Στα αίτια συμπεριέλαβε τόσο οικονομικά, όσο και κοινωνικά δεδομένα, όπως δημογραφικά. Επίσης, ανάμεσα σε άλλους, ως παράγοντα της αυξητικής τάσης των δημοσίων δαπανών, συμπεριλαμβάνονται οι ατέλειες του πολιτικού μηχανισμού λήψης αποφάσεων και παροχής των αγαθών από τη δημόσια διοίκηση. Πράγμα που οδηγεί σε αύξηση των δημοσίων δαπανών που δε δικαιολογείται στο πλαίσιο της άριστης κατανομής των πόρων (Γεωργακόπουλος Θ., 1997).

Θα μπορούσε να υποστηριχτεί ότι μέσω ενός κράτους με υψηλές δημόσιες δαπάνες και κατά συνέπεια με τη δημιουργία ενός διευρυμένου σε σχέση με το μέγεθος της οικονομίας του δημοσίου τομέα, μπορεί να επιτευχθούν καλές υποδομές, καλά εκπαιδευμένο εργατικό δυναμικό και καλές υπηρεσίες υγείας, παράγοντες που συντελούν στην αύξηση της παραγωγικότητας μιας οικονομίας και συσχετίζονται άμεσα με την οικονομική ανάπτυξη. Για παράδειγμα, υποστηρίζεται ότι οι αυξημένες δημόσιες δαπάνες που προορίζονται για την παιδεία οδηγούν σε βελτίωση του επιπέδου του ανθρωπίνου δυναμικού και αυτό αποτελεί την κύρια πηγή μακροπρόθεσμα οικονομικής ανάπτυξης (Lucas, 1988). Σε άλλες μελέτες

υποστηρίζεται ότι ο περιορισμός στις δημόσιες δαπάνες έχει ως αποτέλεσμα την αδυναμία της οικονομίας να ανταποκρίνεται άμεσα στις τρέχουσες οικονομικές εξελίξεις ιδίως όταν αυτές είναι μη αναμενόμενες (Lane, 2003) . Όμως, υπάρχει και σε αυτό αντίλογος. Από κάποιους υποστηρίζεται ότι κάθε παρέμβαση μέσω της αύξησης των δημοσίων δαπανών δεν έχει το αναμενόμενο αποτέλεσμα, καθώς τα αναμενόμενα «διορθωτικά» μέτρα εξουδετερώνονται από τις συνέπειες της εφαρμοζόμενης δημοσιονομικής πολιτικής, όπως π.χ την επιβολή μη δίκαιης φορολογίας στους πολίτες (Alesina and Bayoumi,1996) ή ακόμα περισσότερο έχει αρνητικά οικονομικά αποτελέσματα, όπως την αύξηση των επιτοκίων δανεισμού λόγω αβεβαιότητας (Ayagari, et al, 1992)

Το μέγεθος του δημοσίου τομέα, απαιτεί χρηματοδότηση των δημοσίων δαπανών μέσω επιβολής υψηλής φορολογίας. Το ερώτημα είναι αν το κοινωνικό κόστος από τη φορολόγηση υπερβαίνει το όφελος. Αν δηλαδή, οι αρνητικές επιπτώσεις από τη φορολογία μπορούν να αντισταθμιστούν από τις θετικές επιδράσεις των υψηλότερων δημόσιων δαπανών. Η άποψη αυτή επομένως υποστηρίζει ότι δεν πρέπει να εξετάζεται μόνο η μια πλευρά της δημοσιονομικής πλευράς, οι φόροι, αλλά και οι δαπάνες και οι επιπτώσεις τους. Οι πολλές εμπειρικές μελέτες που έχουν γίνει μέχρι τώρα δεν φαίνεται να συμφωνούν στο ποια είναι η επίδραση της φορολογίας στην οικονομική ανάπτυξη. Οι περισσότερες μελέτες φαίνεται να καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι η υψηλή φορολογία έχει αρνητικές επιπτώσεις στην οικονομία, αλλά υπάρχουν και αρκετές μελέτες που διαπιστώνουν ότι εκείνο που έχει σημασία δεν είναι τόσο το ύψος των φορολογικών εσόδων μιας χώρας, όσο η διάρθρωση του φορολογικού της συστήματος και φυσικά το πόσο παραγωγικά και αποδοτικά δαπανώνται τα φορολογικά έσοδα. Μελέτες αναφέρουν ότι υπάρχει αρνητική σχέση μεταξύ επιβολής/αύξησης της φορολογίας και της οικονομικής ανάπτυξης. Χαρακτηριστικά μπορούμε να δώσουμε (Alfonso et al., 2007) διάφορα εμπειρικά αποτελέσματα μελετών που καταλήγουν στα παραπάνω συμπεράσματα (Πίνακας 1-1).

Το βασικό ερώτημα είναι εάν στην πράξη μπορεί να προσδιοριστεί το βέλτιστο (αποδοτικό) μέγεθος του δημοσίου τομέα. Αυτό θα μπορούσε ίσως να γίνει αξιολογώντας και επιλέγοντας τις δημόσιες δαπάνες και κατ' επέκταση εξετάζοντας ή αναθεωρώντας τη δομή, το εύρος και το είδος των παρεχομένων υπηρεσιών του

δημοσίου τομέα. Θα μπορούσε δηλαδή η αναδιάρθρωση των δομών του δημοσίου τομέα να γίνει με κριτήριο το όφελος σε σχέση με το κόστος που αυτές επιφέρουν στον πολίτη. Όμως, κατά την ανάλυση του κόστους - οφέλους θα προκύψουν τα εξής προβλήματα (Γεωργακόπουλος Θ., 1997⁶): 1) Ποια κονδύλια οφέλους και κόστους θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κάθε φορά για την αξιολόγηση του δημοσίου τομέα; 2) Πως θα αποτιμηθούν τα διάφορα στοιχεία κόστους οφέλους ώστε να αναχθούν σε ενιαία μονάδα και να είναι συγκρίσιμα, 3) Πως θα συγκριθούν το συνολικό κόστος και το συνολικό όφελος που προέρχεται από μια δραστηριότητα χωρίς να λάβουμε υπόψη τη διαχρονικότητα της δραστηριότητας αυτής; 4) Πως μπορούμε στατικά να κρίνουμε το αποτέλεσμα που έχει μια δραστηριότητα του δημοσίου τομέα στη διανομή του εισοδήματος;

Πίνακας 1-1 ΕΜΠΕΙΡΙΚΕΣ ΜΕΛΕΤΕΣ ΓΙΑ ΤΗ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

Autor (s)	Data period and coverage	Estimation method / model	Main results
Devarajan, Swaroop and Zou (1996)	43 developing countries, yearly data, 1970-1990	Fixed-effects (Five-year forward moving average dep. Variable)	Excess public capital expenditure for their data set.
Miller and Russek (1997)	39 developed and developing countries, yearly data, 1975-1984.	Fixed-effects and random-effects/Real per-capita GDP growth rate	For developed countries concludes that debt-financing increases in expenditure have no effects on growth, but tax-financing increases do. Education expenditure is positively linked with growth.
Kneller, Bleaney and Gemmell (1999)	22 OECD countries, yearly data, 1970-1995	Fixed-effects, random effects (Five-year averages)	Negative effect distortionary taxation Negative impact non productive expenditures (social transfers) Negative effect deficit
Bassanini and Scarpetta (2001)	21 OECD countries, 1971-1998	Pooled Mean Group Estimator (dynamic equation in levels)	Positive impact of public investment Unclear effect of public current expenditure. Negative impact of taxation
Bleaney, Gemmell and Kneller (2001)	22 OECD countries, yearly data, 1970-1995	Two-way FE, dynamic model (5-averages in static and levels in dynamic model)	Negative effect of distortionary taxation, positive effect of productive expenditure
Odedokun (2001)	103 countries in 4 groups, yearly data, 1970-1998	Fixed-effects (Five-year moving average of dep. var.)	Negative effect of current exp. And no significant effect of capital Negative impact of public consumption and wages Negative impact of defence, health, economic services. Positive impact of education
Folster and Henrekson (2001)	23 OECD countries, 1970-1995	Fixed-country and period effects (five-year averages)	Significant negative effect for total government spending; negative effect of total taxes.
Bose, Haque and Osborn (2003)	30 developing countries, decade averages, 1970-1990	OLS, 3SLS. (Decade average dep var.)	Identify the importance of education and government spending for economic growth in their set of countries. Also find a significant correlation with capital expenditure.
Romero de Avila and Strauch (2007)	15 European countries, 1960-2001	Long-term coefficients estimated by F-E (variables in levels)	Negative impact of total expenditure on growth. Positive impact of direct taxation, indirect taxation and public investment. Negative effect of government consumption, transfers, and social security revenues.
Gupta, Clements, Baldacci and Mulas-Granados (2005)	39 low income countries, yearly data, 1990-1999	Fixed-effects, GMM, A-Bond, IV (dep. var. in levels)	They highlight the impact of an equilibrated budget. Negative impact of public wages on growth.
Reed (2006)	US States, 1970-1999	F-E (5-year averaged data)	Negative impact of tax burden on GDP growth

Πηγή: António Afonso et al (2007)

1.5 ΜΟΝΤΕΛΑ ΚΑΙ ΔΟΜΕΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ

Η διαμόρφωση του σύγχρονο δημόσιου τομέα αποτελεί μια διαδικασία αντικρουόμενων προτάσεων διαφοροποιημένων μοντέλων οργάνωσης ως προς τη διάρθρωση και τις αρμοδιότητες των μονάδων που τον αποτελούν. Η οικονομία της κάθε χώρας εξαρτάται σημαντικά από τον τρόπο λειτουργίας του δημόσιου τομέα, το μέγεθος του, το εύρος και την ποιότητα των δημόσιων υπηρεσιών, καθώς επίσης και το κόστος που επωμίζεται ο πολίτης για να απολαμβάνει τις παροχές αυτές. Αυτό, θα μπορούσε να ερμηνευτεί σε μεγάλο βαθμό και από τη επεξήγηση ή οριοθέτηση της έννοιας διακυβέρνησης και διοίκησης.

Κοινά παραδεκτό είναι ότι, ο δημόσιος τομέας διαδραματίζει σημαντικό ρόλο σε κοινωνικό και οικονομικό επίπεδο κάθε κράτους. Στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης υπάρχουν διαφορετικά δομικά μοντέλα λειτουργίας του Δημοσίου Τομέα, τόσο όσον αφορά το μέγεθος τους, όσο και το εύρος αρμοδιοτήτων τους. Στις οικονομίες των αναπτυγμένων χωρών της Ευρώπης αποστολή του δημοσίου τομέα είναι η επίτευξη της «χρυσής τομής» μεταξύ της κοινωνικής προστασίας, της αναδιανεμητικής εισοδηματικής πολιτικής και της οικονομικής ανάπτυξης. Ο τρόπος επίτευξης των παραπάνω εφαρμόζεται με δύο μεθόδους: Αφενός με τη δημιουργία και εφαρμογή αποτελεσματικού θεσμικού πλαισίου εντός του οποίου δραστηριοποιούνται οι θεσμικές μονάδες της οικονομίας (ρυθμιστικός ρόλος) και αφετέρου μέσω της ενεργούς συμμετοχής των πολιτών στις οικονομικές διαδικασίες ως «διορθωτές» των στρεβλώσεων της αγοράς (εποπτικός ρόλος).

Σχετικά με τα χαρακτηριστικά του Δημοσίου Τομέα στην Ευρώπη υπάρχουν διαχρονικά διάφορες ερευνητικές προσεγγίσεις, οι οποίες προσπαθούν να προσδιορίσουν κατά πόσο επιτυγχάνονται η αποτελεσματική λειτουργία και ο ρόλος του Κράτους στην εξυπηρέτηση της κοινωνικής προστασίας και των δημόσιων παροχών προς τον πολίτη. Οι Esping και Andersen, το 1990 ταξινόμησαν τις χώρες της Ευρώπης σε τρεις ομάδες με βάση το κριτήριο του μεγέθους και τις προσβασιμότητας των πολιτών σε κυβερνητικά προγράμματα προστασίας από τη φτώχεια και την απώλεια εισοδήματος. Η κάθε ομάδα διαφοροποιείται με κριτήριο τους θεσμούς που προστατεύουν την αγορά εργασίας (primary protection) και το στόχο των κοινωνικών παροχών (secondary protection). Διακρίνονται τρία μοντέλα

δημοσίου τομέα (πόλοι): 1) το σοσιαλιστικό μοντέλο (με χαρακτηριστικό παράδειγμα τη Σουηδία), 2) το χριστιανοδημοκρατικό (με κύριο εκπρόσωπο τη Γερμανία) και το 3) αγγλοσαξονικό ή ελεύθερο μοντέλο (Ηνωμένο Βασίλειο). Οι ανατολικές περιοχές ενσωματώθηκαν αργότερα ως ένα διαφορετικό μοντέλο διάρθρωσης δημοσίου τομέα από το SCP/CERP (2004), ενώ και τα χαρακτηριστικά ενός διαφορετικού μεσογειακού μοντέλου οργάνωσης δημοσίου τομέα νοτίων ευρωπαϊκών χωρών μελετήθηκε σε ερευνητικές εργασίες, όπως του Castle, το 1995 και του Rohdes, το 1997.

Πιο πρόσφατες μελέτες ασχολήθηκαν με τη διαφοροποίηση της κουλτούρας διοίκησης στις ευρωπαϊκές χώρες, καθώς και με το πώς άλλα ιδιαίτερα «τοπικά» χαρακτηριστικά επέδρασαν στον τρόπο που ο δημόσιος τομέας διαμορφώθηκε. Ο Hofstede (1980), μελετά τη διοικητική κουλτούρα στο Δημόσιο Τομέα, ενώ αναφέρει ότι «η διοικητική κουλτούρα διαμορφώνεται εντός ενός ευρύτερου πολιτικού και κοινωνικού πλαισίου». Ο Loughlin (2003), ταξινομεί τις ευρωπαϊκές χώρες όσον αφορά τη διοικητική οργάνωση του δημοσίου τομέα τους, βάσει φιλοσοφικών και ιδιαίτερων χαρακτηριστικών της τοπικής παράδοσης τους. Ξεχωρίζει και ομαδοποιεί ανάλογα τη διοικητική οργάνωση και το μέγεθος παρέμβασης του Δημοσίου Τομέα στην οικονομία του κάθε κράτους και διακρίνει εκείνες που εφαρμόζουν το: Αγγλοσαξονικό (ελάχιστης κρατικής παρέμβασης), Γαλλικό (Ναπολέοντειο) και Γερμανικό μοντέλο διοικητικής οργάνωσης. Ο Hooghe (2002) χρησιμοποίησε τέσσερις παραμέτρους για να προσδιορίσει το βαθμό στον οποίο η διοικητική κουλτούρα προσομοιάζει στο «ιδανικό» μοντέλο διοίκησης (συνοχής, βαθμού αυτονομίας από πολιτικές σκοπιμότητες, ανεξαρτησία από συμφέροντα και αμεροληψία κατά τη λήψη αποφάσεων). Η κλίμακα μέτρησης είναι: ισχυρός (strong), μέτριος (semi-strong) και αδύναμος (weak) βαθμός. Άλλες μελέτες συσχετίζουν κοινωνικά κριτήρια με τον τρόπο οργάνωσης του δημοσίου τομέα κάθε ευρωπαϊκής χώρας.

Με βάση τα παραπάνω κριτήρια και τα συμπεράσματα των μελετητών τα κράτη διαφοροποιούνται όσον αφορά τον τρόπο οργάνωσης του δημοσίου τομέα στους περισσότερους τομείς όπως στο μέγεθος, στο εύρος των παρεχόμενων υπηρεσιών, στην κατανομή των πόρων που διατίθενται από τον κρατικό τους προϋπολογισμό (δημόσιες δαπάνες) και στο βαθμό παρεμβατικότητας. Οι παραπάνω υποθέσεις και

τα ευρήματα των μελετητών επιτρέπουν την ταξινόμηση των ευρωπαϊκών χωρών σε πέντε διακριτές κατηγορίες, οι οποίες παρουσιάζονται στον παρακάτω πίνακα. Αξίζει να σημειωθεί ότι το clustering των κρατών με βάση τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά διάρθρωσης και λειτουργίας του Δημοσίου Τομέα τείνουν να ταυτιστούν πλήρως με τα ιδιαίτερα γεωγραφικά/ιστορικά χαρακτηριστικά του κάθε κράτους. Επίσης κοινή παραδοχή είναι η μειωμένη αξιοπιστία του δημοσίου τομέα και η ανάγκη για αναδιάρθρωση του.

Πίνακας 1-2 ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ

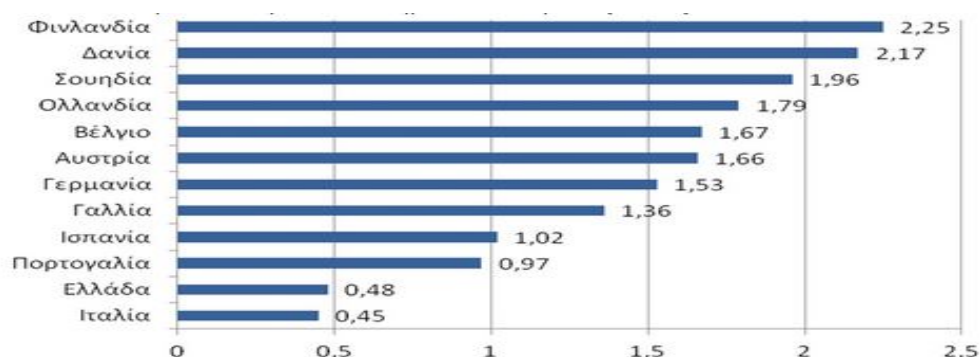
		Scandinavian or Northern European	Mediterranean or Southern European	Continental or Western European	Anglosaxon	Eastern European
General characteristics	<i>Administrative culture¹</i>	Public interest	No clear	Rule of law	Public interest	Transition
	<i>Inspiration²</i>	Socialism	Mix	Christian-democratic	Liberal	Post-communist
	<i>State tradition²</i>	Mixture of Germanic and French	French	Germanic or organicist	Anglosaxon	Communist
	<i>Type of administration³</i>	medium	Napoleonic	medium-weak*	strong	Strong/weak
Public Sector characteristics	<i>General characteristics</i>	High size, high quality and high confidence	Low size, low-medium quality and low-medium confidence	Mixed size, medium quality and medium-high confidence	Medium size, medium-high quality and average confidence	Low-medium size, low-medium quality and low-medium confidence
	<i>Public Service sector characteristics⁴</i>	Low private share, public orientation, less repressive, Beveridge type, uniform education and adversarial criminal law system	Low-medium private share, average repressive, Beveridge type, medium differentiated education	Medium private share, public orientation, less-average repressive, Bismarck type, differentiated education and inquisitorial law system	Medium-high private share, mixed repressive, Beveridge type, low-medium differentiated education	Medium-high private share, Bismarck type, low-medium differentiated education
	<i>PS Performance⁵</i>	Medium-high overall performance, low in education, medium-high in health care, low overall efficiency	Low overall performance, low in education, medium-high in health care, medium overall efficiency	Medium-high overall performance, medium-high in education, high in health care, low overall efficiency	Medium overall performance, high in education, medium-high in health care, high overall efficiency	Medium-low overall performance, low-medium in education, low-medium in health care, medium-low overall efficiency
Social protection characteristics	<i>Referring system⁶</i>	Redistribution (equality)	Household attendance	Security	Attendance	Transition towards Civil Society
	<i>Secondary protection (income guarantees)⁶</i>	High social expenditure level, impositive financing structure, universal cover and social right of citizens like criterion for access	Low social expenditure level, impositive (taxes) financing structure, universal cover and labour belonging like criterion for access	Average social expenditure level, contributive financing structure, selective cover and labour belonging like criterion for access	Low expenditure level, impositive (taxes) financing structure, selective cover and need like criterion for access	Medium social expenditure level, impositive financing structure, universal cover and social right of citizens like criterion for access
	<i>Primary protection (labour market conditions)⁶</i>	Average regulative density, very centralized and coordinated collective agreements structure, high cover rate of these agreements, very high union affiliation density	Highly regulated system. Intermediate systems for collective agreements and centralisation. Rigidity and black labour. Low union affiliation density	High regulative density, less centralized and by sector collective agreements structure, very high cover rate of these agreements, average union affiliation density	Low regulative density, decentralized and by company collective agreements structure, average-high cover rate of these agreements, high union affiliation density	Transition systems from fully regulated markets towards liberal markers Very centralized and coordinated collective agreements structure, high cover rate of these agreements, very high union affiliation density
Socio-economic characteristics	<i>Social⁷</i>	Medium ageing, high crime rate	High ageing, low crime rate	Medium ageing, medium crime rate	Low ageing, mixed crime rate	Low ageing, low crime rate
	<i>Economic⁸</i>	Average GDP per capita, average economic growth	Low GDP per capita, high economic growth	Average GDP per capita, low economic growth	High GDP per capita, average economic growth	Low GDP per capita, high economic growth

Πηγή: Maroto A. et al (2007), pg.10-11

Στον παραπάνω πίνακα παρατηρείται ότι παρόλο που οι χώρες της Βόρειας Ευρώπης έχουν διευρυμένο δημόσιο τομέα είναι από τις πλέον καινοτόμες και ανταγωνιστικές οικονομίες σε παγκόσμιο επίπεδο. Εκείνο που φαίνεται τελικά να διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο είναι «όχι μόνο το πόσα φορολογικά έσοδα εισπράττει ένα κράτος, ως ποσοστό του ΑΕΠ, και το πόσα δαπανούν, αλλά η διάρθρωση αυτών των εσόδων και των δαπανών και η ύπαρξη των κατάλληλων θεσμών και μηχανισμών που διασφαλίζουν, το πόσο αποτελεσματικά εισπράττονται και δαπανώνται τα ποσά αυτά». Οι θεσμοί αυτοί υπάρχουν στις περισσότερες ανεπτυγμένες χώρες, αλλά απουσιάζουν από τις αναπτυσσόμενες. Το ότι οι ανεπτυγμένες χώρες έχουν, κατά κανόνα, μεγάλο κράτος, αυτό δεν σημαίνει ότι και για κάθε χώρα η αύξηση των κρατικών εσόδων και δαπανών θα βοηθήσει την οικονομική ανάπτυξη. Χωρίς το κατάλληλο θεσμικό και οργανωτικό πλαίσιο, το πιθανότερο είναι ότι θα έχουμε αρνητικές επιπτώσεις στην οικονομική μεγέθυνση και την ανάπτυξη γενικότερα.

Η αποτελεσματικότητα, όπως και το μέγεθος του Δημοσίου Τομέα, είναι δύσκολο να αποτιμηθεί, ωστόσο ένας δείκτης που συχνά χρησιμοποιείται είναι ο Government Effectiveness Indicator της Παγκόσμιας Τράπεζας. Ο δείκτης αυτός αποτελεί μέτρηση της ποιότητας των δημοσίων υπηρεσιών (όπως είναι για παράδειγμα οι μεταφορές, οι τηλεπικοινωνίες, η παροχή ηλεκτρικού ρεύματος, η υγειονομική περίθαλψη και η εκπαίδευση), της ανεξαρτησίας τους από πολιτικές πιέσεις, του βαθμού γραφειοκρατίας, καθώς και της ποιότητας στη διαμόρφωση και εφαρμογή των πολιτικών και της αξιοπιστίας της κυβέρνησης στις δεσμεύσεις της (European Commission, 2011).

Διάγραμμα 1.1 ΔΕΙΚΤΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΗΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΧΩΡΩΝ Ε.Ε



Πηγή: Παγκόσμια Τράπεζα, 2011 και Επεξεργασία, Δεδομένων από έρευνα της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Οι χώρες με τη μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα (Διάγραμμα 1.1) τείνουν να επιτυγχάνουν υψηλότερα επίπεδα οικονομικής ανάπτυξης, καλύτερη ποιότητα παρεχόμενων υπηρεσιών (πιο αποδοτικό υγειονομικό και εκπαιδευτικό σύστημα), ευνοώντας παράλληλα τη συσσώρευση ανθρωπίνου κεφαλαίου και την τεχνολογική αλλαγή. Με μέγιστη τιμή το 2.5, που υποδεικνύει υψηλότερη αποτελεσματικότητα, και χαμηλότερη το -2.5, που συνεπάγεται το αντίστροφο, είναι εμφανές από το διάγραμμα Διαγραμμα 1-1, πως οι χώρες της Βόρειας Ευρώπης εμφανίζουν πολύ υψηλό βαθμό αποτελεσματικότητας παρότι το μέγεθος του δημοσίου τομέα τους είναι από τα μεγαλύτερα στην ΕΕ. Σημειωτέον ότι οι χώρες αυτές διαθέτουν πολύ υψηλό κατά κεφαλήν ΑΕΠ. Αντίθετα, ο δείκτης για την Ελλάδα λαμβάνει αρκετά χαμηλή τιμή (0.48), που με εξαίρεση την Ιταλία, είναι η χαμηλότερη συγκριτικά με τις υπόλοιπες εξεταζόμενες χώρες, αποτυπώνοντας τις αδυναμίες και ευπάθειες του ελληνικού δημοσίου τομέα. Είναι κρίσιμο, επομένως, να δοθεί έμφαση στη βελτίωση των παραγόντων εκείνων που δυσχεραίνουν την αποτελεσματικότητα του δημοσίου τομέα (π.χ. παραοικονομία, διαφθορά).

1.6 ΣΥΝΟΨΗ

Ο Δημόσιος τομέας περιλαμβάνει όλες τις θεσμικές μονάδες που παρέχουν αγαθά και υπηρεσίες τα οποία κατά κύρια λόγο είναι μη εμπορεύσιμα και προορίζονται για ατομική και συλλογική κατανάλωση. Η χρηματοδότηση του δημοσίου τομέα πραγματοποιείται κυρίως από υποχρεωτικές πληρωμές εκ μέρους των μονάδων που ανήκουν σε άλλους τομείς. Επίσης, χρηματοδοτείται από τις θεσμικές μονάδες που ασχολούνται κυρίως με την αναδιανομή του εθνικού εισοδήματος.

Αποστολή του δημοσίου τομέα είναι η επίτευξη της «χρυσής τομής» μεταξύ της κοινωνικής προστασίας, της αναδιανεμητικής εισοδηματικής πολιτικής και της οικονομικής ανάπτυξης, σημαντικό ρόλο σε αυτό διαδραματίζει ο τρόπος οργάνωσης, του κράτους, η αποδοτική λειτουργία των υπηρεσιών του δημοσίου τομέα και η άσκηση αποτελεσματικής δημόσιας διοίκησης.

Η δημόσια διοίκηση μιας χώρας αποτελεί μέρος του κρατικού μηχανισμού της και ειδικότερα της εκτελεστικής εξουσίας. Υπό την ευρεία έννοια η Δημόσια Διοίκηση περιλαμβάνει δύο επιμέρους έννοιες, αυτή της εκάστοτε (δια)κυβέρνησης και «υπό στενή έννοια» αυτή της Διοίκησης. Η έννοια της «αποδοτικότητας» στη δημόσια

διοίκηση, εισάγεται για πρώτη φορά το 1970, ενώ παράλληλα διαχρονικά υπάρχει πληθώρα βιβλιογραφικών και ερευνητικών μελετών προκειμένου να διακριθούν οι χώρες βάσει μεγέθους, εύρους δραστηριοτήτων, αποτελεσματικής δημοσιονομικής πολιτικής και τελικά να διερευνηθεί πως μπορεί να επιτευχθεί η αποδοτική λειτουργία του δημόσιου τομέα. Επίσης, ερευνητικά υπάρχει μεγάλη διάσταση απόψεων για τον τρόπο που μακρο – οικονομικά μεγέθη τα οποία προκύπτουν από την άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής μπορούν αποκλειστικά να αποτελέσουν «δείκτες μέτρησης, επίτευξης ή μη της αποδοτικότητας».

Σχετικά με το παραπάνω θέμα, μπορούμε να αναφέρουμε ότι υπάρχουν απόψεις που συνδέουν το μέγεθος του δημόσιου τομέα, δηλαδή το ύψος των δημοσίων δαπανών, με το ρόλο, τη δομή και τη διάρθρωση των υπηρεσιών του δημόσιου τομέα. Για παράδειγμα, από πολλούς υποστηρίζεται η άποψη ότι ο ρόλος του κράτους πρέπει να είναι ελάχιστος και να περιορίζεται στην παροχή νόμου και τάξης, στη διασφάλιση των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας, στον εφοδιασμό της κοινωνίας με βασικές υποδομές και δημόσια αγαθά και στη θέσπιση βασικών κανόνων για την οικονομική δραστηριότητα, ενώ από άλλους αντίθετα υποστηρίζεται ότι το κράτος και κατά συνέπεια ο δημόσιος τομέας θα πρέπει να έχει μεγαλύτερο εύρος δραστηριότητας.

Θα μπορούσε στην πράξη να προσδιοριστεί το βέλτιστο (αποδοτικό) μέγεθος του δημοσίου τομέα; Αυτό θα μπορούσε ίσως να γίνει αξιολογώντας και επιλέγοντας τις δημόσιες δαπάνες και κατ' επέκταση εξετάζοντας ή αναθεωρώντας τη δομή, το εύρος και το είδος των παρεχομένων υπηρεσιών του δημοσίου τομέα. Ελέγχοντας δηλαδή τις διαδικασίες, τη διάρθρωση των υπηρεσιών την αποτελεσματικότητα της διοίκησης, το μέγεθος και το είδος των δημοσίων δαπανών, τις επιπτώσεις που έχει το έργο του δημοσίου τομέα στον πολίτη. Δηλαδή όταν, κριτήριο οργάνωσης και λειτουργίας του δημοσίου τομέα θα ήταν η αξιολόγηση του οφέλους σε σχέση με το κόστος που προκύπτει από τη λειτουργία και το έργο του δημοσίου τομέα.

Το βασικό ερώτημα που προκύπτει έπειτα από την παραπάνω ανάλυση είναι: Επαρκούν οι συγκρίσεις με απόλυτα μεγέθη για να ταξινομήσει κανείς το δημόσιο τομέα σε αποδοτικές ή μη αποδοτικές μονάδες χρησιμοποιώντας απόλυτα μεγέθη και δείκτες αξιολόγησης; Η απάντηση σε αυτό είναι δύσκολη λόγω της «πολυδιάστατης» έννοιας της «αποδοτικότητας».

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ

2.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ο σημαντικότερος λόγος εφαρμογής μετρήσεων αποδοτικότητας είναι η βελτίωση των οικονομικών όρων χρήσης παραγωγικών συντελεστών, προμήθειας πρώτων υλών και γενικότερα διαχείρισης των χρηματικών κονδυλίων που διατίθενται προς τους δημόσιους οργανισμούς από τον Κρατικό Προϋπολογισμό. Αυτό προσδιορίζεται τεχνοκρατικά ως «ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας». Στη βιβλιογραφία, οι προαναφερθέντες λόγοι συνοψίζονται στη συντομογραφία '3Es' (Economy, Effectiveness, Efficiency). (Wisniewski and Olafsson, 2004; Brignall and Modell, 2000; Kloot and Martin, 2000; OECD, 1997; Ghobadian and Ashworth, 1994).

Η επίτευξη οικονομικότερης (αποτελεσματικότερης) και αποδοτικότερης λειτουργίας του δημόσιου τομέα, αποτελεί στόχο για τις σύγχρονες οικονομίες, καθώς, όπως υποστηρίζεται είναι η μοναδική ευκαιρία για τη μέτρηση, την αποτελεσματική οργάνωση, διοίκηση και λειτουργία του δημοσίου τομέα. Θεωρείται ότι, μέσω αποδοτικότερης λειτουργίας, η όπως τιτλοφορείται «εξυγίανσης ή αναδιάρθρωσης» του δημοσίου πρόκειται να επιτευχθεί αποτελεσματικότερη εφαρμογή της δημοσιονομικής πολιτικής, μείωση του δημόσιου χρέους, βελτίωση του οικονομικού περιβάλλοντος και κατ' επέκταση περιορισμός των άμεσων και έμμεσων φόρων.

Εξίσου σημαντικοί παράγοντες, που έχουν ωθήσει τις κυβερνήσεις των χωρών-μελών του ΟΟΣΑ στη χρήση μεθόδων μέτρησης απόδοσης – αποτελεσματικότητας – αποδοτικότητας, είναι η διαφάνεια στο δημόσιο τομέα και η λογοδοσία. Αυτό συμβαίνει, διότι η διαφάνεια αποτελεί καθοριστικό παράγοντα για την ενίσχυση της σχέσης εμπιστοσύνης μεταξύ πολιτών και Δημόσιας Διοίκησης. Μόνο όταν οι δημόσιοι οργανισμοί κερδίσουν την εμπιστοσύνη των πολιτών είναι δυνατό να επιτύχουν τους στόχους τους. Η λογοδοσία με τη σειρά της είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με τη διαφάνεια.

2.2 ΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ «ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ»

Προκειμένου να προσδιοριστεί η έννοια «αποδοτικότητα» χρήσιμο θα ήταν να περιγραφεί η σύνδεσή της με συγγενικές έννοιες τέτοιες, που συναντώνται ως βασικά εργαλεία αξιολόγησης στη «σύγχρονη διοίκηση».

Συγγενικές με την «αποδοτικότητα» είναι οι έννοιες *«παραγωγικότητα και αποτελεσματικότητα»*.

Ο όρος **«αποδοτικότητα** (performance)» μπορεί να ερμηνευτεί ως εξής: «αποδοτικότητα είναι να επιτύχουμε εκείνο που έχει τεθεί ως στόχος με τον σωστό τρόπο και το μικρότερο κόστος, ώστε να είμαστε παραγωγικοί». (Καρκατσούλης Π., 2004)

Ο όρος **«παραγωγικότητα** (productivity)» εκφράζει μια σχέση μεταξύ αποτελέσματος και μέσων επίτευξής του (Μιχαλόπουλος Ν., 2007) αποτελώντας, σύμφωνα με τον ορισμό που δίνει ο Ο.Ο.Σ.Α.: *«το πηλίκο της διαίρεσης του παραγομένου αποτελέσματος δι' ενός των συντελεστών της παραγωγής»*. Ένας σαφέστερος ορισμός είναι: *«ο λόγος του προϊόντος προς το σταθμικό μέσο των εισροών ή το πηλίκο της σχέσης αποτελεσματικότητα προς αποδοτικότητα»*. Στην ουσία πρόκειται για τη σχέση μεταξύ εισροών-εκροών.

Η **αποτελεσματικότητα** (efficiency) είναι ο λόγος ενός συγκεκριμένου αποτελέσματος που επιδιώκεται, προς το κόστος που απαιτείται για να επιτευχθεί το αποτέλεσμα αυτό. Ο όρος χρησιμοποιείται κυρίως στα οικονομικά. Μια μέθοδος (διαδικασία, συμπεριφορά, κανόνας) είναι πιο αποτελεσματική από μια άλλη, όταν απαιτεί μικρότερο κόστος για το ίδιο αποτέλεσμα. Με αφετηρία την υπόθεση ότι στόχος μας είναι η μείωση του κόστους, επιλέγουμε συνήθως την παραγωγή του συγκεκριμένου αποτελέσματος κατά τον πιο αποτελεσματικό τρόπο. Η υπόθεση αυτή στηρίζεται στα κλασικά οικονομικά μοντέλα στην παραδοχή ότι τα υποκείμενα είναι λογικά, και στοχεύουν στη μεγιστοποίηση του κέρδους τους (όποιας μορφής κι αν είναι αυτό) (Rational, egoistic, utility-maximizer).

Η «Βέλτιστη» (Optimum) Αποτελεσματικότητα, κατά Pareto, προσδιορίζεται «στο σημείο εκείνο που οποιαδήποτε αλλαγή μιας δεδομένη κατανομής μεταξύ δεδομένων υποκειμένων οδηγεί σε «χειροτέρευση» της θέσης των άλλων υποκειμένων». Στο

επίπεδο αριστοποίησης κατά Pareto, εκεί δηλαδή που επιτυγχάνεται η μέγιστη «αποτελεσματικότητα», ο λόγος εισροών (πόρων που διατίθενται για την επίτευξη ενός αποτελέσματος) και ο λόγος των αποτελεσμάτων είναι ίσος. Κατ' επέκταση του παραπάνω, από άλλους υποστηρίζεται ότι κάθε αλλαγή στην υπάρχουσα κατανομή (στην αναλογία/διάθεση των πόρων για την επίτευξη ενός αποτελέσματος) λογίζεται ως αύξηση της αποτελεσματικότητας ακόμη κι αν χειροτερεύσει η θέση κάποιων υποκειμένων, αν η βελτίωση αρκεί για να αποζημιωθούν αυτοί των οποίων η θέση χειροτέρευσε.

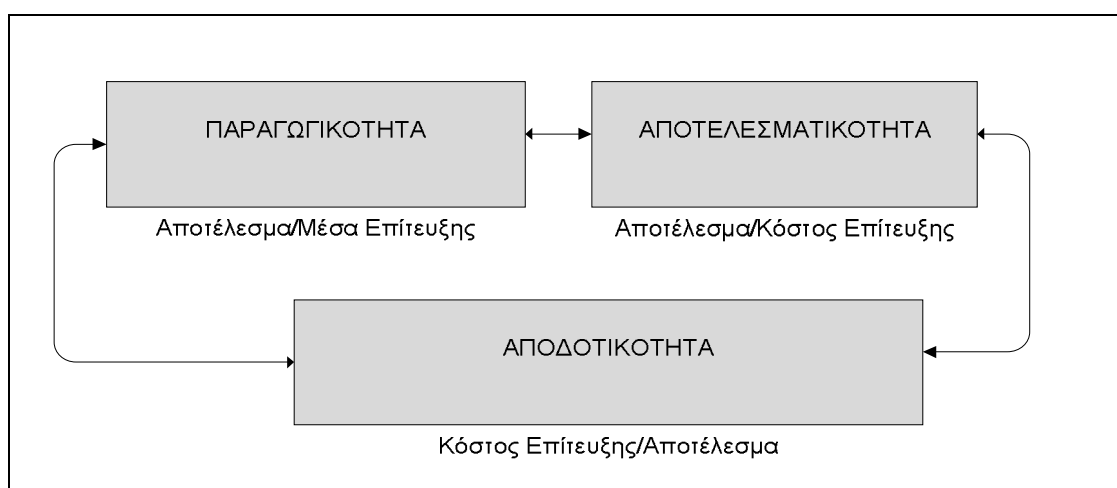
Ο όρος αποδοτικότητα αναφέρεται στο λόγο μεταξύ του κόστους και των αποτελεσμάτων και συγκεκριμένα στη διοικητική πρακτική που θέτει ως στόχο την επιλογή των κατάλληλων συνδυασμών «μέσων (εισροών)» προκειμένου να επιτευχθεί το μέγιστο από την αξιοποίηση τους αποτέλεσμα (εκροή). Η ανάγκη εξέτασης της αποδοτικότητας προκύπτει από την στενότητα των πόρων, καθώς θεωρητικά θα μπορούσε να υποθέσει κανείς ότι δεν θα υπήρχε η έννοια της αποδοτικότητας, αν η διαθεσιμότητα των πόρων ήταν απεριόριστη. Η αποδοτικότητα είναι η ικανότητα μιας οργάνωσης να μεγιστοποιεί ένα αποτέλεσμα με δεδομένους πόρους ή να ελαχιστοποιεί τη χρήση πόρων για ένα συγκεκριμένο αποτέλεσμα (Διαμαντόπουλος Χρ., 1986).

Ενδεικτικό παράδειγμα προερχόμενο από το χώρο της υγείας, ως αποδοτικότητα, ορίζεται ο βαθμός αξιοποίησης των διαθέσιμων πόρων για την παραγωγή εκροών – αποτελεσμάτων. Τα αποτελέσματα μπορεί να αρχίζουν με *ενδιάμεσα* προϊόντα – εκροές (π.χ. ασθενείς που νοσηλεύτηκαν, ημέρες νοσηλείας, επισκέψεις σε ιατρεία, αριθμός διαγνωστικών κατηγοριών ασθενειών, κλπ.) και να φθάνουν στο τελικό αποτέλεσμα που είναι η συνολική αποκατάσταση της υγείας ή δείκτες υγείας σχετιζόμενους με την ποιότητα ζωής.

Η αποδοτικότητα θεωρείται μέγιστη, όταν μια δεδομένη ποσότητα προϊόντος – εκροής παράγεται με το ελάχιστο δυνατό κόστος, και στην καλύτερη δυνατή ποιότητα ή όταν με δεδομένο κόστος παράγεται η μέγιστη ποσότητα προϊόντος – εκροής (McGuire et al., 1992). Η αποδοτικότητα διακρίνεται από την αποτελεσματικότητα, καθώς η αποδοτικότητα δεν εξετάζει απλώς την έλευση ή μη των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων αλλά και τις συνέπειες (επιπτώσεις) στα λοιπά

υποσυστήματα με τα οποία εμπλέκεται άμεσα ή έμμεσα (κοινωνικές ομάδες, οικονομικό περιβάλλον, φορείς της αγοράς κ.α) (Καρκατσούλης Π., 2004). Συνοπτικά η έννοια της αποδοτικότητας και η διασύνδεση της με την παραγωγικότητα και την αποτελεσματικότητα μπορούν σχηματικά, να παρατεθούν στο ακόλουθο διάγραμμα:

Διάγραμμα 2.1 ΣΥΝΔΕΣΗ ΑΠΟΤΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΜΕ ΤΗΝ ΠΑΡΑΓΩΓΙΚΟΤΗΤΑ-ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ



Πηγή: Ιδία Επεξεργασία

Η αποδοτικότητα μπορεί να μελετηθεί τόσο σε *μακρο – επίπεδο*, π.χ. σε σχέση με τη διανομή εθνικών πόρων, πράγμα που περιγράφεται αναλυτικά σε προηγούμενο κεφάλαιο της παρούσας εργασίας, καθώς και σε *μικρο-επίπεδο*, όταν εξετάζεται το «κόστος του μείγματος εισροών και τελικού αποτελέσματος», π.χ. το κόστος κατασκευής ενός οδικού άξονα (εισροές) σε σχέση με τα οφέλη/επιπτώσεις (αποτέλεσμα) για το ευρύτερο κοινωνικό σύνολο το οποίο εξυπηρετείται/επιβαρύνεται, καθώς και την τεχνολογία παραγωγής γνωστή ως παραγωγικότητα. Η έννοια της αποδοτικότητας στην παραγωγική διαδικασία (productive efficiency) αφορά στη σχέση κόστους συντελεστών παραγωγής σε σχέση με την ποσότητα των παραγόμενων εκροών που προκύπτουν.

2.3 ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΩΝ ΜΟΡΦΩΝ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ

Η έννοια της αποδοτικότητας εκφράζεται με πολλούς και διαφορετικούς τρόπους, κατά συνέπεια προσεγγίζεται από πολλές διαφορετικές σκοπιές και με ποικίλες μορφές. Σε κάθε περίπτωση, όπως και αν εκφραστεί πάντα ξεκινά και καταλήγει στον εξής στόχο: «στην ικανότητα αποτελεσματικού μετασχηματισμού εισροών σε ενδιάμεσες και τελικές εκροές. Για παράδειγμα, ερωτήματα που εκφράζουν τις διάφορες μορφές της, είναι τα εξής:

Παρ.1. Αν αυξηθεί το μέγεθος μιας δημόσιας υπηρεσίας, θα έχουμε φθηνότερο προσφερόμενο προϊόν ανά μονάδα προϊόντος;

Παρ.2. Αν μειωθεί το εύρος υπηρεσιών που παρέχεται από ένα δημόσιο οργανισμό θα πετύχουμε πιο αποδοτικό προϊόν λόγω εξειδίκευσης;

Παρ.3. Υπάρχει δυνατότητα να αυξήσουμε την παραγωγή υπηρεσιών χωρίς να αυξηθεί το κόστος; (π.χ. εισάγοντας αλλαγή διαδικασιών και μείωση λειτουργικού κόστους)

Παρ.4. Μπορεί μια αλλαγή της κατανομής του προσωπικού ενός οργανισμού (δηλ. στο πλήθος των εργαζομένων ανά ειδικότητα) να έχει θετικό αντίκτυπο στην παραγωγικότητα και κατ'επέκταση στην παραγωγικότητα του προϊόντος;

Κάθε ερώτημα από τα παραπάνω αντιστοιχεί σε έναν από τους βασικούς τύπους αποδοτικότητας οι οποίοι αναφέρονται παρακάτω και αναλύονται στη συνέχεια:

Πίνακας 2-1 ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΜΟΡΦΩΝ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ

<p>Αποδοτικότητα Εκροής (Output efficiency)</p>	<p>Αποδοτικότητα τύπου X (X-efficiency)</p>
<p>Αποδοτικότητα Κλίμακας (scale efficiency)</p> <p><i>Εξετάζει το άριστο από άποψη κόστους μέγεθος των μονάδων</i></p> <p>Αντιστοιχεί στο Ερώτημα του Παρ.1</p>	<p>Τεχνική X αποδοτικότητα</p> <p><i>Εξετάζει αν και κατά πόσο η μονάδα παράγει τη μέγιστη δυνατή εκροή, δεδομένων των εισροών της</i></p> <p>Αντιστοιχεί στο Ερώτημα του Παρ.3</p>
<p>Αποδοτικότητα Εύρους Δραστηριοτήτων (scope efficiency)</p> <p><i>Εξετάζει το ενδεχόμενο αύξησης ή μείωσης του κόστους ανά προϊόν, μέσω της αύξησης ή μείωσης του είδους των εκροών που παράγει η μονάδα</i></p> <p>Αντιστοιχεί στο Ερώτημα του Παρ.2</p>	<p>Αποδοτικότητα Τιμών (Price or allocative efficiency)</p> <p><i>Εξετάζει το εάν και κατά πόσο η μονάδα επιλέγει την άριστη αναλογία εισροών, δεδομένων των σχετικών τιμών τους</i></p> <p>Αντιστοιχεί το Ερώτημα του Παρ.4</p>

Πηγή: Farrell, 1975 & Ιδία Επεξεργασία

Η αποδοτικότητα εκροής και αποδοτικότητα τύπου X-efficiency εξετάζουν τα εν δυνάμει λειτουργικά ή ενδογενή χαρακτηριστικά (productive efficiency) της μονάδας. Χαρακτηρίζονται ως *λειτουργική αποδοτικότητα*.

Ο Farrell, το 1957, διατύπωσε πρώτος τη μέτρηση της αποδοτικότητας, βάσει προσδιορισμού ενός *συνόρου βέλτιστης πρακτικής (best practice frontier)*. Ουσιαστικά διαφώνησε με τη λογική ότι η αποδοτικότητα θα πρέπει να μετράται με δείκτες συνολικής παραγωγικότητας και εξέτασε τους «ενδογενείς» παράγοντες που προσδιορίζουν και διαμορφώνουν την αποδοτικότητα μιας μονάδας. Στη μελέτη του χρησιμοποίησε εμπειρικά δεδομένα αντιπροσωπευτικής ομάδας ομοειδών παραγωγικών μονάδων που παράγουν ομοιογενή προϊόντα. Κατ' επέκταση μέσω

της παραπάνω προσέγγισης προσδιόρισε και παρουσίασε με μαθηματικά υποδείγματα την έννοια της τεχνικής αποδοτικότητας και της αποδοτικότητας κατανομής.

2.3.1 ΤΕΧΝΙΚΗ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑ

Η τεχνική αποδοτικότητα εξετάζει: «αν και κατά πόσο η μονάδα παράγει τη μέγιστη δυνατή εκροή, δεδομένων των εισροών της» (Συριόπουλος, Κ). Για να προσδιοριστεί μαθηματικά η έννοια της τεχνικής αποδοτικότητας, χρησιμοποιήθηκε ένα υπόδειγμα μονάδας που χρησιμοποιεί δύο εισροές (x_1 και x_2) και παράγει μια εκροή (y). Αρχικά, έγινε η υπόθεση ότι επικρατούν σταθερές αποδόσεις κλίμακας και ότι η τεχνολογία παραγωγής αναπαρίσταται από την *καμπύλη ίσης παραγωγής* SS' (βλ. διαγρ. 2-1) Η καμπύλη SS' ορίζει το γεωμετρικό τόπο των σημείων που δείχνουν τους εναλλακτικούς συνδυασμούς των εισροών για την επίτευξη ενός συγκεκριμένου επιπέδου προϊόντος ή υπηρεσιών. Η κλίση (κυρτότητα) της καμπύλης υποδηλώνει την υποκατάσταση μεταξύ των συντελεστών παραγωγής σε κάθε επίπεδο επίτευξης αποτελέσματος (προϊόντος). Η συνάρτηση παραγωγής, από την οποία λαμβάνονται οι καμπύλες ίσης παραγωγής είναι:

$$y=f(x_1,x_2), (2.1)$$

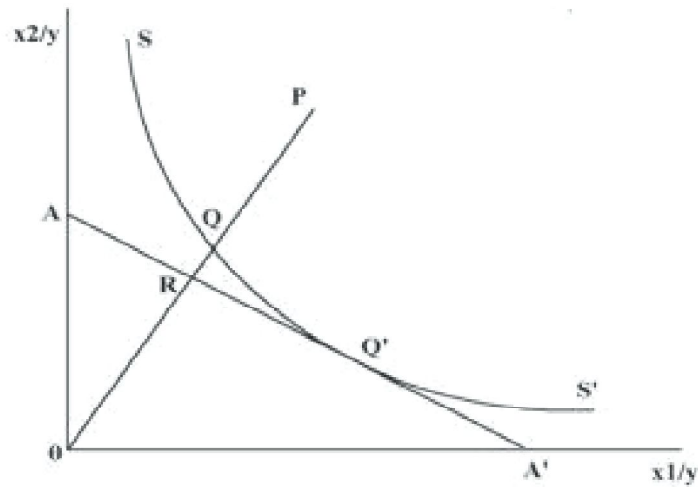
και με την υπόθεση των σταθερών αποδόσεων κλίμακας η συνάρτηση της παραγωγής μπορεί να εκφραστεί ως εξής: $1=f(\chi_1/y, \chi_2/y)$, (2.2)

οι μονάδες που βρίσκονται επάνω στην καμπύλη ίσης παραγωγής θεωρούνται τεχνικά αποδοτικές και λαμβάνουν τιμή τεχνικής αποδοτικότητας ίσης με τη μονάδα (π.χ. οι μονάδες Q και Q').

Αντίθετα κάθε μονάδα παραγωγής που δε βρίσκεται πάνω στην καμπύλη ίσης παραγωγής (π.χ. η P) λειτουργεί με τιμή τεχνικής αποδοτικότητας μικρότερης της μονάδας. Το επίπεδο της τεχνικής αποδοτικότητας δίδεται από την «ακτίνα» - απόστασης της P από το σύνορο (O), το οποίο αντιστοιχεί στην αρχή των αξόνων (βλ. Διάγραμμα 2-2) και εκφράζεται, συγκεκριμένα, από το λόγο:

$$TE_P = OQ/OP (2.3)$$

Διάγραμμα 2.2 ΚΑΜΠΥΛΗ ΙΣΗΣ ΠΑΡΑΓΩΓΗΣ – ΤΕΧΝΙΚΗ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑ



Πηγή: Συριόπουλος Κ., Ίδια Επεξεργασία

Ο λόγος αυτός δίνει την ποσοστιαία μείωση των εισροών που είναι εφικτή, χωρίς να μειωθεί η εκροή. Συγκεκριμένα για να καταστεί τεχνικά αποδοτική η μονάδα που παράγει στο σημείο P θα πρέπει να μετακινηθεί στο σημείο Q, δηλ. θα πρέπει να μειώσει τις εισροές της κατά ποσοστό $1-0Q/0P$. Οι αποστάσεις ονομάζονται «ακτινικές» γιατί λαμβάνονται κατά μήκος ακτινών από την αρχή των αξόνων και επεκτείνονται στο «επίπεδο» παραγωγής. Η ακτινική μορφή κατά το Farrell, δίνει τη δυνατότητα σύγκρισης μονάδων με παρόμοιο μείγμα εισροών-εκροών (βλ. Διάγραμμα. 2-2).

2.3.2 ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΤΑΝΟΜΗΣ

Η αποδοτικότητα κατανομής εκφράζει την ικανότητα μιας μονάδας να χρησιμοποιεί εκείνη την αναλογία των εισροών που ελαχιστοποιεί το κόστος παραγωγής. Ουσιαστικά, μια μονάδα παραγωγής μπορεί να υποκαταστήσει, έως ένα βαθμό κάποιες μονάδες εισροών με άλλες ενδεχομένως οικονομικότερες².

Στο παραπάνω διάγραμμα η ευθεία ίσου κόστους (isocost) AA' ορίζεται ως «ο γεωμετρικός τόπος των σημείων που εκφράζουν την κατανομή του συνολικού

² Η δυνατότητα υποκατάστασης εισροών μετράται με τον *οριακό λόγο τεχνικής υποκατάστασης*, ο οποίος δίνει τη δυνατότητα μείωσης της ποσότητας κάποιας εισροής χωρίς να αλλάξει η ποσότητα της άλλης και χωρίς να μεταβάλλεται η παραγόμενη εκροή

κόστους στους συντελεστές παραγωγής. Κάθε σημείο της δηλώνει το λόγο των τιμών δυο εισροών, και αντιπροσωπεύει τους διαφορετικούς συνδυασμούς με τους οποίους παράγεται μια μονάδα εκροής, η οποία παράγεται με το χαμηλότερο κόστος. Η μετατόπιση της ευθείας προς τα πάνω υποδηλώνει τη χρήση ακριβότερων συντελεστών παραγωγής.

Η αποδοτικότητα της μονάδας που παράγει στο σημείο Q δίνεται από το λόγο:

$$AE_p = OR/OQ \quad (2.4)$$

Επίσης, ο λόγος PQ/OQ αντιστοιχεί στην ποσοστιαία μείωση του κόστους παραγωγής που θα προέκυπτε αν η παραγωγή μετατοπιζόταν στο σημείο Q', που χαρακτηρίζεται μόνο από τεχνική αποδοτικότητα. Σύμφωνα, πάλι με το Farrell, η συνολική αποδοτικότητα της μονάδας στο σημείο P ορίζεται από το λόγο:

$$EE_p = OR/OP \quad (2.5)$$

Το μέτρο της συνολικής αποδοτικότητας, EE_p έχει το πλεονέκτημα ότι μπορεί εύκολα να διαχωριστεί σε τεχνική και «κατανεμητική» (ή X-efficiency) αποδοτικότητα. Αυτό μπορεί να προκύψει όπως φαίνεται, στη σχέση 2.5, πολλαπλασιάζοντας με OQ αριθμητή και παρανομαστή και λαμβάνοντας υπόψη τις 2.3 και 2.4 προκύπτει:

$$EE_p = OR/OP = (OQ/OP) \times (OR/OQ) = TE_p \times AE_p \quad (2.6)$$

2.3.3 ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑ ΚΛΙΜΑΚΑΣ

Η αποδοτικότητα κλίμακας είναι έννοια στενή συνδεδεμένη με τη συνολική αποδοτικότητα. Διερευνά το ερώτημα: «η παροχή μεγαλύτερου όγκου προϊόντος υπηρεσιών συνοδεύεται από αυξημένη αποδοτικότητα και περιορισμό του κόστους;». Η αποδοτικότητα κλίμακας συνδέεται με την έννοια των *οικονομιών κλίμακας*. Οι οικονομίες κλίμακας περιγράφουν, σε μακροχρόνιο ορίζοντα, την συμπεριφορά του κόστους σε μεταβολές της κλίμακας παραγωγής. Ως «μακροχρόνια» νοείται μια τέτοια χρονική περίοδο που η μονάδα παραγωγής δεν υφίσταται δέσμευση από υφιστάμενες/παρούσες πολιτικές ή υποχρεώσεις. Είναι η περίοδος που η μονάδα μπορεί να προβεί σε ριζικές αλλαγές, όπως αναδιοργάνωση (ή ανακατανομή) των συντελεστών παραγωγής, η αλλαγή της εφαρμοζόμενης τεχνολογίας, κ.α.

Στην περίπτωση μονάδας που παράγει ένα - X ομοιογενές προϊόν υπάρχουν οικονομίες κλίμακας εφόσον:

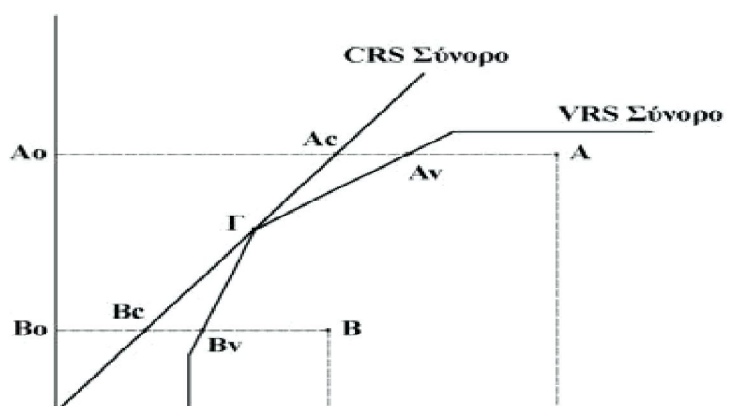
$$AC(X) > AC(X+k) \quad (2.7)$$

όπου AC είναι η συνάρτηση του μέσου κόστους παραγωγής, X η ποσότητας εκροής που παράγεται αρχικά και k μια πρόσθετη ποσότητα της ίδιας εκροής.

Οικονομίες κλίμακας υπάρχουν όταν μακροχρόνια το ανά μονάδα κόστος παραγωγής μειώνεται καθώς οι μονάδες παραγόμενου προϊόντος (κλίμακα παραγωγής) αυξάνονται. Όταν το ανά μονάδα κόστος παραγωγής αυξάνεται καθώς αυξάνεται η κλίμακα παραγωγής, υπάρχουν *αντιοικονομίες κλίμακας*. Όταν τα ανά μονάδα κόστος δεν επηρεάζεται από τις μεταβολές της κλίμακας παραγωγής, τότε δεν υπάρχουν ούτε οικονομίες, αλλά ούτε και αντιοικονομίες κλίμακας.

Το μέτρο της αποδοτικότητας κλίμακας προσδιορίζει αν το έλλειμμα αποδοτικότητας οφείλεται στο γεγονός ότι η κλίμακα παραγωγής της εξεταζόμενης μονάδας είναι πολύ μικρή ή πολύ μεγάλη. Προς αυτή την κατεύθυνση κινήθηκαν οι Banker, Charnes και Cooper (1984) μελετώντας την αποδοτικότητα στην περίπτωση που δεν επικρατούν σταθερές αποδόσεις κλίμακας και παραθέτοντας σενάρια προσαρμογής του «όγκου» παραγωγής με τη χρήση της μεθοδολογίας του συνόρου παραγωγής υπό μεταβλητές αποδόσεις κλίμακας παραγωγής.

Διάγραμμα 2.3 ΤΑ ΣΥΝΟΡΑ ΠΑΡΑΓΩΓΗΣ ΥΠΟ ΣΤΑΘΕΡΕΣ ΚΑΙ ΜΕΤΑΒΛΗΤΕΣ ΑΠΟΔΟΣΕΙΣ ΚΛΙΜΑΚΑΣ



Πηγή: Banker, Charnes and Cooper, 1984; Ιδία Επεξεργασία

Η αποδοτικότητα κλίμακας σύμφωνα με το υπόδειγμα των παραπάνω, υπολογίζεται συγκρίνοντας την τεχνική αποδοτικότητα υπό μεταβλητές αποδόσεις κλίμακας (VRS), με την τεχνική αποδοτικότητα υπό σταθερές αποδόσεις κλίμακας (CRS). Για παράδειγμα, στο Διάγραμμα 2.3, η παραγωγή στο σημείο B είναι λιγότερο αποδοτική τόσο κατά την ύπαρξη σταθερών αποδόσεων κλίμακας, όσο και μεταβλητών ($B > B_v > B_c$). Το ορθολογικό, σε αυτή την περίπτωση, θα ήταν η μονάδα να αυξήσει την παραγωγή της προκειμένου να επιτύχει τη μέγιστη αποδοτικότητα, καθώς το σημείο B βρίσκεται εντός του επιπέδου αυξουσών οικονομιών κλίμακας του συνόρου παραγωγής (VRS). Αντίθετα κατά την παραγωγή στο σημείο A, η μονάδα βρίσκεται εντός φθινουσών οικονομιών κλίμακας και το βέλτιστο θα ήταν να μειώσει το επίπεδο παραγωγής προκειμένου να λειτουργεί αποδοτικά. Η βέλτιστη αποδοτικότητα προσδιορίζεται στο σημείο παραγωγής Γ και η μονάδα θα πρέπει να ελέγχει την παραγωγή της ώστε να κινείται στο επίπεδο αυτό ($\Gamma = VRS = CRS$).

2.3.4 ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑ ΕΥΡΟΥΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΩΝ

Η αποδοτικότητα εύρους δραστηριοτήτων σκιαγραφείται από την έννοια των *οικονομιών εύρους* δραστηριοτήτων (economies of scope) και διερευνά τον τρόπο που επιδρά στο κόστος παραγωγής η επέκταση της μονάδας σε πρόσθετες παραγωγικές γραμμές. Στο Δημόσιο Τομέα, για παράδειγμα, η αποδοτικότητα εύρους δραστηριοτήτων θα εξέταζε: «πόσο μεταβάλλεται το κόστος λειτουργίας ενός οργανισμού, όταν σε αυτόν έχουν ανατεθεί πρόσθετες αρμοδιότητες χωρίς να έχει αλλάξει το προσωπικό που απασχολείται σε αυτόν». Οικονομίες κλίμακας υπάρχουν όταν: $AC(X_a + X_b) < AC(X_a) + AC(X_b)$ (2.8)

όπου AC, η συνάρτηση του μέσου κόστους ή κόστους ανά μονάδα και X_a , X_b οι παραγόμενες ποσότητες δυο προϊόντων ή υπηρεσιών a και b.

Η σχέση αυτή δηλώνει ότι η κοινή παραγωγή των X_a και X_b από την ίδια μονάδα κοστίζει λιγότερο από την ξεχωριστή παραγωγή από δυο διαφορετικές μονάδες. Στην αντίθετη περίπτωση επικρατούν αντι-οικονομίες εύρους δραστηριοτήτων (diseconomies of scope).

2.4 ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΕΧΝΙΚΩΝ ΑΝΑΛΥΣΗΣ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ

Η εφαρμογή τεχνικών ανάλυσης αποδοτικότητας ερευνήθηκε αρκετά με σκοπό την ανάλυση και τον προσδιορισμό δεδομένων που μπορούν να χρησιμοποιηθούν προκειμένου να αξιολογηθεί η αποδοτικότητα δημόσιων οργανισμών και εξειδικευμένων υπηρεσιών του δημόσιου τομέα. Βιβλιογραφικά αναφέρονται διάφορες τεχνικές ανάλυσης της αποδοτικότητας στο χώρο της υγείας, της εκπαίδευσης, της τοπικής αυτοδιοίκησης. Επίσης, σε αυτές συναντάται αρκετά και η έννοια της μονάδας λήψης αποφάσεων, έννοια η οποία θα αναλυθεί στο επόμενο κεφάλαιο. Σε κάθε περίπτωση οι τεχνικές ανάλυσης της αποδοτικότητας δίνουν έμφαση σε διαδικασίες, προϊόντα, υπηρεσίες, δεδομένα αξιολόγησης ανθρωπίνου δυναμικού και αξιοποίησης υποδομών. Βασική παράμετρο για την επιτυχή ανάλυση δεδομένων, καθώς και συχνά εμπόδιο στον προσδιορισμό των παραμέτρων που κάνουν εφικτή την αξιολόγηση της απόδοσης ενός οργανισμού είναι (Alesch D.J. and L.A. Dougharty, 1971): 1) η δυνατότητα επακριβούς προσδιορισμού της διαδικασίας παραγωγής, 2) η δυνατότητα προσδιορισμού του αποτελέσματος παραγωγής (προϊόν ή υπηρεσίας), 3) η δυνατότητα προσδιορισμού του κόστους παραγωγής και των παραγόντων εκείνων, εκτός από τον όγκο παραγωγής, που το διαμορφώνουν. 4) ανάλυση του κατά πόσο ο οργανισμός έχει τη δυνατότητα να εφαρμόσει αναδιαρθρώσεις προσανατολισμένες στην αποδοτικότερη λειτουργία του χωρίς να περιορίζεται από νομικούς, οικονομικούς και άλλους παράγοντες.

2.5 ΣΥΝΟΨΗ

Η έννοια της αποδοτικότητας, όπως και αν εκφραστεί πάντα ξεκινά και καταλήγει στον εξής ορισμό: «στην ικανότητα αποτελεσματικού μετασχηματισμού εισροών σε ενδιάμεσες και τελικές εκροές». Η αποδοτικότητα σε *μικρο-επίπεδο*, εξετάζει το «κόστος του μείγματος εισροών και τελικού αποτελέσματος, σε σχέση με τα οφέλη/επιπτώσεις για το ευρύτερο κοινωνικό σύνολο το οποίο εξυπηρετείται/επιβαρύνεται, καθώς και την τεχνολογία παραγωγής που εφαρμόζεται για την επίτευξη του αποτελέσματος, γνωστή ως παραγωγικότητα. Η αποδοτικότητα στην παραγωγική διαδικασία (productive efficiency) αφορά στη σχέση κόστους συντελεστών παραγωγής σε σχέση με την ποσότητα των παραγόμενων εκροών που

προκύπτουν. Έννοιες που σχετίζονται με την αποδοτικότητα είναι η παραγωγικότητα και η αποτελεσματικότητα.

Διαχρονικά υπήρξαν διάφορες εμπειρικές μελέτες οι οποίες επικεντρώθηκαν στα χαρακτηριστικά της αποδοτικότητας που προκύπτουν ως διαδικασία παραγωγής, μετασχηματισμού εισροών σε εκροές. Χαρακτηριστικά μπορούμε να αναφέρουμε τις διάφορες μορφές που διερευνήθηκαν και σχετίζονται με τα ενδογενή χαρακτηριστικά της έννοιας, όπως είναι η τεχνική αποδοτικότητα, αποδοτικότητα κατανομής, κλίμακας και εύρους δραστηριοτήτων.

Σε κάθε περίπτωση οι τεχνικές ανάλυσης της αποδοτικότητας δίνουν έμφαση σε διαδικασίες, προϊόντα, υπηρεσίες, δεδομένα αξιολόγησης ανθρωπίνου δυναμικού και αξιοποίησης υποδομών, αλλά φαίνεται να προκύπτουν και περιορισμοί που δυσκολεύουν την εκτίμηση των αποτελεσμάτων τους.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 Η ΜΕΤΡΗΣΗ ΤΗΣ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ

3.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η εφαρμογή μεθόδων μέτρησης απόδοσης (παραγωγικότητας- αποτελεσματικότητας –αποδοτικότητας) πρωτοεμφανίστηκε το 1850. Τότε αναφέρεται και το πρώτο εγχείρημα εφαρμογής μεθόδων μέτρησης απόδοσης στο δημόσιο τομέα (Wilcox and Bourne, 2002). Αντικείμενο των συγκεκριμένων μεθόδων ήταν η αξιολόγηση της λογιστικής κατάστασης των δημόσιων οργανισμών. Στις αρχές του 20ου αιώνα, παράλληλα με τις μεθόδους λογιστικής απόδοσης, υιοθετήθηκαν δείκτες παραγωγικότητας (π.χ. ο αριθμός παρεχόμενων υπηρεσιών ανά δημόσιο υπάλληλο κ.ά.) στη Δημόσια Διοίκηση.

Έπειτα από μία περίοδο ύφεσης, το 1960, εφαρμόστηκε η πρώτη μέθοδος που αξιολογούσε οικονομικά δεδομένα σε συνδυασμό με στοιχεία στρατηγικής. Η μέθοδος αυτή ονομάστηκε Σύστημα Σχεδιασμού, Προγραμματισμού και Προϋπολογισμού (PPBS) (Niven, 2003). Ως μέθοδος αξιολόγησης, εφαρμόστηκε αρχικά από πολλές δημόσιες υπηρεσίες στις Η.Π.Α, ενώ έπειτα υιοθετήθηκε από σημαντικό αριθμό χωρών-μελών του ΟΟΣΑ (π.χ. Γαλλία, 1969) (OECD, 1997).

Τη δεκαετία του '70, δημόσιοι οργανισμοί που ήδη εφαρμόζαν το Σύστημα Σχεδιασμού, Προγραμματισμού και Προϋπολογισμού (PPBS) και όσοι για πρώτη φορά αποφάσιζαν να χρησιμοποιήσουν μέθοδο απόδοσης – αποτελεσματικότητας – αποδοτικότητας, επέλεξαν τη Μέθοδο Προϋπολογισμού Μηδενικής Βάσης (ZBB) (Niven, 2003).

Συνοπτικά, από το 1850 έως και τα τέλη της δεκαετίας του '70, οι μέθοδοι μέτρησης απόδοσης – αποτελεσματικότητας – αποδοτικότητας που εφαρμόστηκαν στη Δημόσια Διοίκηση διεθνώς χαρακτηρίζονταν από εσωστρέφεια, αφού, έμφαση δόθηκε στην αξιολόγηση λογιστικών δεδομένων και χρηματοοικονομικών δεικτών (Kald and Nilson, 2000). Αντίθετα, τη δεκαετία του '80, στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος των διοικούντων των δημόσιων οργανισμών βρέθηκε η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών και η μέτρησή της (Niven, 2003). Σταθμό στη διάδοση και εφαρμογή μεθόδων μέτρησης απόδοσης στη Δημόσια Διοίκηση αποτέλεσε η Πράξη Διοικητικής Απόδοσης και Αποτελεσμάτων

(Government Performance and Results Act – GPRA) που ψηφίστηκε στις Η.Π.Α. το 1993 από την κυβέρνηση Clinton (OECD, 1997) και η οποία ουσιαστικά σηματοδότησε την έναρξη του εξωστρεφούς προσανατολισμού της Δημόσιας Διοίκησης.

Στο πλαίσιο της Πράξης αυτής έμφαση δόθηκε, όπως και τις προηγούμενες δεκαετίες, αφενός στο λογιστικό έλεγχο των δημόσιων οργανισμών, και αφετέρου στη βελτιστοποίηση του μίγματος απασχολούμενων παραγωγικών συντελεστών και παραγόμενων υπηρεσιών, στη στοχοθεσία, στη συστηματική παρακολούθηση του βαθμού επίτευξης προκαθορισμένων στόχων, στην ικανοποίηση των πολιτών, στη διαφάνεια και στη λογοδοσία. Για τη μέτρηση της απόδοσης – αποτελεσματικότητας – αποδοτικότητας εφαρμόστηκαν, κατά τη συγκεκριμένη περίοδο, σύνθετες – πολυκριτήριες μέθοδοι, όπως η Ισορροπημένη Κάρτα Επιδόσεων (Balanced Scorecard) (Radnor and McGuire, 2004).

Επίσης, για την αξιολόγηση, καθώς και την αποτελεσματική και αποδοτική λειτουργία του δημοσίου τομέα, τα τελευταία 30 και πλέον χρόνια εισάγεται και εφαρμόζεται μια νέα φιλοσοφία διοίκησης στο δημόσιο τομέα γνωστή ως «New Public Management (NPM)». Η φιλοσοφία αυτή, στοχεύει στην αναδιάρθρωση του δημοσίου τομέα και στην επίτευξη αποτελεσματικής και αποδοτικής λειτουργίας του. Βασίζεται σε τρεις κεντρικές ιδέες. Όπως αυτές έχουν διατυπωθεί (Venbeeten F et al, 2013): είναι:

«1) η βελτίωση της απόδοσης του δημοσίου τομέα απαιτεί την εφαρμογή κουλτούρας που να δίνει έμφαση στο αποτέλεσμα και όχι στις διαδικασίες ή τα μέσα που χρησιμοποιήθηκαν για την επίτευξη της, 2) στο δημόσιο τομέα πρέπει να εφαρμόζονται μοντέλα διοίκησης που να θέτουν στόχους απόδοσης, δίνουν κίνητρα για την επίτευξη αποδοτικότερης λειτουργίας που στοχεύουν στην παρακαλούθηση – αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας των μοντέλων αυτών, 3) η λειτουργία του δημοσίου τομέα και των θεσμικών οργάνων αυτού θα πρέπει να προβλέπει τους μηχανισμούς και να δίνει τη δυνατότητα ανεξαρτησίας στη λήψη αποφάσεων και να επιβάλει μειωμένη «αγκίστρωση» σε κεντρικούς κανόνες και διαδικασίες».

Οι μέθοδοι μέτρησης παραγωγικότητας – αποτελεσματικότητας – αποδοτικότητας που εφαρμόζονται στη Δημόσια Διοίκηση διεθνώς, διακρίνονται σε τρεις κατηγορίες (Παλάσκας Θ. και Ζερβόπουλος Π., 2010):

- 1) Στις Μετρήσεις Χρηματοοικονομικής Απόδοσης: Οι μετρήσεις χρηματοοικονομικής απόδοσης βασίζονται σε εξελεγμένες τεχνικές ανάλυσης αριθμοδεικτών που αξιολογούν το κόστος και το όφελος λειτουργίας των δημόσιων οργανισμών με χρήση χρηματοοικονομικών στοιχείων.
- 2) Στις Μετρήσεις Αποδοτικότητας: Οι μετρήσεις αποδοτικότητας εστιάζουν στη διαδικασία μετασχηματισμού εισροών σε εκροές που εκφράζονται από μετρήσιμες παραμέτρους. Αντίθετα, για τη μέτρηση της αποτελεσματικότητας, πλέον των εισροών και εκροών, χρειάζεται να προσδιοριστούν και να αξιολογηθούν τα αποτελέσματα (outcomes). Τα τελευταία αποτελούνται από ποσοτικά και ποιοτικά δεδομένα που συχνά δεν είναι εύκολα μετρήσιμα (π.χ. συμβολή της ποιοτικής βελτίωσης των παρεχόμενων διοικητικών υπηρεσιών στην οικονομική ανάπτυξη της χώρας).
- 3) Στις μετρήσεις στρατηγικού σχεδιασμού: Οι μετρήσεις στρατηγικού σχεδιασμού είναι η μόνη από τη συγκεκριμένη κατηγορία μεθόδων που δε βασίζεται κατ' ανάγκη σε ποσοτικά δεδομένα των οποίων η ανάλυση απαιτεί εφαρμογή σε συγκριτική αξιολόγηση και πρότυπα αναφοράς με προσδιορισμό σύνθετων κριτηρίων σύγκρισης. Ουσιαστικά, οι επιχειρήσεις ή οι οργανισμοί που αποτελούν 'πρότυπο αναφοράς' για τις υπόλοιπες υπό αξιολόγηση μονάδες χρησιμοποιούν 'καλές πρακτικές', δηλαδή, τις βέλτιστες πρακτικές, και το αντίστροφο.

Σε κάθε περίπτωση η επιδίωξη μέσω της χρήσης των δεικτών, είναι η πληρέστερη και αντικειμενικότερη δυνατή καταγραφή των διαδικασιών που λαμβάνουν χώρα σε όλους τους δημόσιους φορείς, των ενεργειών που χρηματοδοτούνται από τον Κρατικό Προϋπολογισμό, καθώς και των υπηρεσιών που παρέχονται χωρίς όμως επιπλέον επιβάρυνση των δημόσιων οικονομικών και συστηματική απασχόληση παραγωγικών συντελεστών.

3.2 ΜΕΤΡΗΣΕΙΣ ΧΡΗΜΑΤΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΑΠΟΔΟΣΗΣ

Η κατηγορία τεχνικών μέτρησης χρηματοοικονομικής απόδοσης χαρακτηρίζεται ως ‘παραδοσιακή’ (Chan, 2004), καθώς αποτέλεσε την πρώτη προσέγγιση μέτρησης απόδοσης. Μάλιστα, όπως έδειξε έρευνα που διεξήχθη σε 50 πολιτείες των Η.Π.Α, εξελιγμένες τεχνικές που βασίζονται σε ανάλυση αριθμοδεικτών συνεχίζουν να εφαρμόζονται κατά κόρον σε δημόσιους οργανισμούς διεθνώς.

Οι πιο διαδομένες κατηγορίες μέτρησης της χρηματοοικονομικής απόδοσης είναι οι εξής:

1. Η μέθοδος Απόδοσης επί της Επένδυσης (Return on Investment – ROI)
2. Η μέθοδος Σχεδιασμού, Προγραμματισμού και Προϋπολογισμού (Planning, Programming and Budgeting System – PPBS)
3. Η μέθοδος Προϋπολογισμού Μηδενικής Βάσης (Zero-Based Budgeting System – ZBB)

3.2.1 *ΑΠΟΔΟΣΗ ΕΠΙ ΤΗΣ ΕΠΕΝΔΥΣΗΣ*

Η απόδοση επί της επένδυσης (ROI) προσδιορίζει τη σχετική απόδοση μίας επένδυσης. Χρησιμοποιείται ο όρος ‘σχετική’ καθώς το αποτέλεσμα που προκύπτει από τον υπολογισμό της απόδοσης επί της επένδυσης (ROI) χρειάζεται να συγκριθεί στη συνέχεια είτε με μία ελάχιστη απαιτούμενη απόδοση της συγκεκριμένης επένδυσης, η οποία έχει καθοριστεί από τους ίδιους τους επενδυτές, είτε με μία εναλλακτική απόδοση που μπορεί να επιτευχθεί εάν επιλεγεί μία διαφορετική/εναλλακτική επένδυση. Η απόδοση επί της επένδυσης (ROI) υπολογίζεται μέσω του παρακάτω λόγου:

$$\frac{\text{Εσοδα Επένδυσης} - \text{Κόστος Επένδυσης}}{\text{Κόστος Επένδυσης}} \quad (3.1)$$

Ο ROI είναι διαδεδομένος τόσο στο δημόσιο τομέα όσο και στις ιδιωτικές επιχειρήσεις λόγω της απλότητας και της ευελιξίας του. Συγκεκριμένα, ως μέθοδος αξιολόγησης μπορεί να εφαρμοστεί προκειμένου να αξιολογηθεί η αποδοτικότητα των εφαρμοζόμενων διαδικασιών, καθώς και κάθε προσπάθειας αναδιάρθρωσης όπως εισαγωγής νέων τεχνολογικών εφαρμογών, υλοποίησης προγραμμάτων βελτίωσης διαδικασιών, εκτέλεσης προγραμμάτων εκπαίδευσης του προσωπικού,

υλοποίησης επενδυτικών προγραμμάτων και έργων, αγοράς – εκσυγχρονισμού, παγίου εξοπλισμού – υποδομών. Αξιοσημείωτο είναι ότι τα δεδομένα που απαιτούνται για τον υπολογισμό των παραμέτρων διαφοροποιούνται ανάλογα με τις ανάγκες που καλείται ο δείκτης να εξυπηρετήσει, καθώς και ανάλογα με το μεθοδολογικό προσδιορισμό των ροών – εσόδων από την επένδυση και του κόστους υλοποίησής της (Schell S., 2011).

Παρά την απλότητα του ως μεθοδολογία αξιολόγησης της απόδοσης, το μειονέκτημα του ROI είναι ότι ενδέχεται να οδηγήσει σε αποτελέσματα που δεν ανταποκρίνονται στην πραγματική εικόνα του υπό αξιολόγηση οργανισμού, καθώς η επιτυχία του εξαρτάται τόσο από την επιλογή των δεδομένων, όσο και από την συγκριτική αξιολόγηση των αποτελεσμάτων .

3.2.2 ΣΥΣΤΗΜΑ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ, ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

Το Σύστημα Σχεδιασμού, Προγραμματισμού και Προϋπολογισμού (PPBS) αποτελεί «ένα ολοκληρωμένο σύστημα διοίκησης που δίνει έμφαση στον αναλυτικό και τεκμηριωμένο προγραμματισμό και προϋπολογισμό επίτευξης ενός ορθολογικά κοστολογημένου αποτελέσματος» (Donvito P.,1969). Ως μεθοδολογία, στοχεύει στην υποστήριξη λήψης αποφάσεων (decision making) και στην ανάλυση του κόστους-οφέλους υλοποίησης των αποφάσεων αυτών μέσω του σχεδιασμού - planning (1), προγραμματισμού – programming (2), προϋπολογισμού - budgeting (3), υλοποίησης - operation (4) και αξιολόγησης - evaluation (5).

Κατά τη διαδικασία του σχεδιασμού (planning) οριοθετείται το εύρος των αντικείμενων/προγραμμάτων (objectives) που επιθυμείται να υλοποιηθούν και εξετάζονται οι δυνατότητες επίτευξής τους, προκειμένου να γίνει η επιλογή των βέλτιστων. Για το σχεδιασμό, απαραίτητη προϋπόθεση είναι η ύπαρξη οράματος, και σκοπού λειτουργίας (αρμοδιοτήτων) του οργανισμού, καθώς και η εμπλοκή της διοίκησης σε θέματα που αφορούν τη στρατηγική (μελλοντική εξέλιξη αρμοδιοτήτων) του οργανισμού.

Έπειτα, κατά τη διαδικασία του προγραμματισμού εξετάζονται και επιλέγονται οι «τρόποι επίτευξης» (actions) και ο προγραμματισμός των απαιτούμενων πόρων

(ανθρωπίνου δυναμικού, υλικοτεχνικής υποδομής και υφιστάμενων διαδικασιών) για την επίτευξη τους. Οριοθετείται επακριβώς και αναλυτικά σε ετήσια βάση (annual budgeting) το κόστος υλοποίησης (budgeting) και ουσιαστικά εξετάζεται η δυνατότητα επίτευξης των επιλεγμένων προγραμμάτων.

Μετά τον προσδιορισμό των προγραμμάτων, την επιλογή, τον προγραμματισμό των πόρων επίτευξης, ακολουθεί η υλοποίηση και έπειτα απολογιστικά (ή σε ενδιάμεσα στάδια κατά την υλοποίηση) η αξιολόγηση τους (evaluation). Κατά την αξιολόγηση εξετάζεται: εάν και σε ποιο βαθμό επιτεύχθηκε το αναμενόμενο αποτέλεσμα, εάν ήταν επαρκής ο χρόνος και το προϋπολογιζόμενο κόστος, τα αναλυτικά στοιχεία χρήσης/απασχόλησης των πόρων για την επίτευξη του αποτελέσματος.

Δομικά στοιχεία εφαρμογής της μεθόδου PPBS είναι η ύπαρξη:

1. Οράματος και γνώσης του αντικειμένου που υλοποιεί ο οργανισμός, των πόρων που διαθέτει και των δυνατοτήτων που έχει στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του
2. Η ύπαρξη στόχων (προγράμματα που επιθυμεί να εφαρμόσει στο μέλλον)
3. Προσδιορισμένη διαδικασία λήψης αποφάσεων
4. Χρήση αναλυτικών μεθοδολογιών κόστους – οφέλους για τη λήψη αποφάσεων
5. Πληροφοριακό Σύστημα προσαρμοσμένο στην εφαρμογή σχεδιασμού, προγραμματισμού, προϋπολογισμού

Συνεπώς, στο πλαίσιο της μεθόδου PPBS, μέσω της καταγραφής των πόρων που απασχολούνται, της ποσότητας των υπηρεσιών ή προϊόντων που παράγονται, του κόστους και των εσόδων αντίστοιχα, επιχειρείται η βελτιστοποίηση της κατανομής των παραγωγικών συντελεστών και της διανομής των κονδυλίων από τον Κρατικό Προϋπολογισμό στους δημόσιους οργανισμούς (Sherman and Zhu, 2006).

Το Σύστημα Σχεδιασμού, Προγραμματισμού και Προϋπολογισμού (PPBS) αποτελεί εξέλιξη του δείκτη Απόδοσης επί της Επένδυσης (ROI) και η επιτυχής εφαρμογή του συνδέεται στενά με τη διαθεσιμότητα επαρκών και έγκυρων δεδομένων που συνήθως καταγράφονται στις λογιστικές καταστάσεις του υπό αξιολόγηση οργανισμού (Hughes, 2003). Έπαψε να εφαρμόζεται στην κεντρική Δημόσια Διοίκηση των

Η.Π.Α. από τη δεκαετία του '70, περίπου δέκα χρόνια ύστερα από την εμφάνισή του (Hughes, 2003). Η σημαντικότερη αιτία παύσης εφαρμογής του ήταν η ανεπιτυχής σύνδεση των διανεμόμενων κονδυλίων από τον Κρατικό Προϋπολογισμό προς τους δημόσιους οργανισμούς με κριτήριο τη σχέση κόστους-εσόδων, διότι παρατηρήθηκε πως η διανομή κονδυλίων προσδιορίστηκε κυρίως από πολιτικές αποφάσεις και όχι από την εξέλιξη των οικονομικών δεδομένων των υπό αξιολόγηση οργανισμών με τη μέθοδο PPBS.

3.2.3 ΠΡΟΥΪΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΜΗΔΕΝΙΚΗΣ ΒΑΣΗΣ

Οι αδυναμίες που εμφάνισε η μέθοδος PPBS οδήγησε στην ανάπτυξη και υιοθέτηση της ZBB. Η εφαρμογή προϋπολογισμού μηδενικής βάσης (Zero Based Budgeting) προϋποθέτει την καταγραφή των πόρων που χρησιμοποιούνται από κάθε υπό αξιολόγηση δημόσιο οργανισμό για την παραγωγή προϊόντων και υπηρεσιών, καθώς και τη διάθεση έγκυρων δεδομένων κόστους κτήσης και απασχόλησης των συντελεστών παραγωγής.

Σε αντίθεση με την τεχνική Σχεδιασμού, Προγραμματισμού και Προϋπολογισμού, για την εφαρμογή της μεθόδου Προϋπολογισμού Μηδενικής Βάσης δεν είναι απαραίτητος ο υπολογισμός των εσόδων από τη διάθεση προϊόντων ή υπηρεσιών. Αντί για τα έσοδα, αξιολογούνται οι στόχοι που καλείται να επιτύχει ο οργανισμός εντός του οικονομικού έτους και προσδιορίζεται ο βαθμός επίτευξής τους. Με άλλα λόγια, η μέθοδος Προϋπολογισμού Μηδενικής Βάσης συνδέει την ανάλυση οικονομικών (λογιστικών - χρηματοοικονομικών) δεδομένων με τη μέτρηση της αποτελεσματικότητας των οργανισμών.

Η ευελιξία που διακρίνει τη μέθοδο Μηδενικής Βάσης, συγκριτικά με το Σύστημα Σχεδιασμού, Προγραμματισμού και Προϋπολογισμού οφείλεται στο σχεδιασμό της πρώτης ώστε να εξυπηρετεί κυρίως τις ανάγκες οργανισμών του δημόσιου τομέα. Σημαντική διάκριση άλλωστε μεταξύ δημόσιων οργανισμών και ιδιωτικών επιχειρήσεων αποτελεί η δωρεάν διάθεση ή η διάθεση των υπηρεσιών των πρώτων στο κοινό σε σημαντικά χαμηλότερη τιμή από εκείνη των ιδιωτικών επιχειρήσεων.

Παράλληλα, αναγκαία για την εφαρμογή της μεθόδου Προϋπολογισμού Μηδενικής

Βάσης είναι η κατάθεση εναλλακτικών σεναρίων αναφορικά με τη σχέση δαπανώμενων κονδυλίων, απασχολούμενων παραγωγικών συντελεστών και βαθμού επίτευξης προκαθορισμένων στόχων. Αρχικά, προτείνεται από τους προϊστάμενους της εκάστοτε μονάδας απόφασης (τμήματος, διεύθυνσης, οργανισμού) το επίπεδο της χρηματοδότησης για την ικανοποίηση των αναγκών της μονάδας. Στη συνέχεια, προτείνονται από τους ίδιους εναλλακτικά σενάρια χρηματοδότησης τα οποία βασίζονται σε μεταβολές που θα μπορούσαν να επέλθουν στη δομή και τη λειτουργία της μονάδας απόφασης. Βασικό κριτήριο, χωρίς όμως να αποτελεί το μοναδικό, προσδιορισμού της χρηματοδότησης του οργανισμού που εφαρμόζει τη μέθοδο Προϋπολογισμού Μηδενικής Βάσης από τον Κρατικό Προϋπολογισμό αποτελεί η σύνδεση των δαπανών για το οικονομικό έτος που ολοκληρώθηκε με το βαθμό επίτευξης των προκαθορισμένων στόχων. Το μίγμα δαπανών – στόχοι που επιτεύχθηκαν αποτελεί ενδεικτική βάση προσδιορισμού των χορηγήσεων για το επόμενο έτος (Hughes O., 2003).

Το σημαντικότερο πρόβλημα που παρουσιάζεται κατά την εφαρμογή της μεθόδου Προϋπολογισμού Μηδενικής Βάσης είναι η ιδιαίτερα χρονοβόρα διαδικασία για τη συλλογή δεδομένων και την τεκμηρίωση της αιτούμενης χρηματοδότησης από τον Κρατικό Προϋπολογισμό. Ειδικότερα, έχει παρατηρηθεί πως η συστηματική ενασχόληση ανθρώπινου δυναμικού του οργανισμού, που εφαρμόζει τη συγκεκριμένη μέθοδο αξιολόγησης, έχει ως αποτέλεσμα την υποχώρηση της παραγωγικότητας και της αποτελεσματικότητας της μονάδας απόφασης με συνέπεια την εξασθένηση των επιχειρημάτων της διοικητικής μονάδας για τη διεκδίκηση κρατικών κονδυλίων.

Επιπλέον, η μέθοδος Προϋπολογισμού Μηδενικής Βάσης συχνά αποτυγχάνει να τελεσφορήσει, όπως συμβαίνει και με τη μέθοδο Σχεδιασμού, Προγραμματισμού και Προϋπολογισμού, εξαιτίας της πολιτικής παρέμβασης στον προσδιορισμό των χορηγούμενων κονδυλίων προς τους δημόσιους οργανισμούς αποδίδοντας ουσιαστικά δευτερεύοντα ρόλο στο βασικό κριτήριο: τη σχέση κόστους λειτουργίας – βαθμού επίτευξης στόχων (Hughes O. 2003).

3.3 ΜΕΤΡΗΣΕΙΣ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ

Η μέτρηση της αποδοτικότητας θεωρείται απλούστερη συγκριτικά με τη μέτρηση της αποτελεσματικότητας, καθώς εστιάζει στη διαδικασία μετασχηματισμού

εισροών σε εκροές μέσα από την ορισμό, αξιοποίηση και αξιολόγηση, μετρίσιμων παραμέτρων. Ως μέθοδος, είναι ιδιαίτερα διαδεδομένη στο δημόσιο τομέα (Quiggin J., 2002). Στην περίπτωση, των μετρήσεων αποδοτικότητας, πλέον των εισροών και εκροών, χρειάζεται να προσδιοριστούν και να αξιολογηθούν τα αποτελέσματα (outcomes). Τα τελευταία αποτελούνται από ποσοτικά και ποιοτικά δεδομένα που συχνά δεν είναι εύκολα μετρήσιμα (π.χ. συμβολή της ποιοτικής βελτίωσης των παρεχόμενων διοικητικών υπηρεσιών στην οικονομική ανάπτυξη της χώρας).

Οι μέθοδοι μέτρησης αποδοτικότητας διακρίνονται σε παραμετρικές (parametric) και μη παραμετρικές (nonparametric) (Pestieau, 2009; Chander et al, 2006). Η ευρύτερα χρησιμοποιούμενη παραμετρική μέθοδος είναι η Στοχαστική Ανάλυση (Stochastic Frontier Analysis) και μη παραμετρική, η μέθοδος της Περιβάλλουσας Καμπύλης (Data Envelopment Analysis) (Worthington and Dollery, 2000).

Οι δύο προαναφερθείσες τεχνικές αξιολογούν τη σχετική αποδοτικότητα (relative efficiency). Δηλαδή, την αποδοτικότητα μίας παραγωγικής μονάδας, ή εν προκειμένου ενός δημόσιου οργανισμού, σε σύγκριση με το στοχαστικό του όριο παραγωγής (stochastic frontier output). Ουσιαστικά, οι τεχνικές μέτρησης αποδοτικότητας αποτελούν ποσοτικές προσεγγίσεις προσδιορισμού καλών πρακτικών (Best Practices' Methods).

Μέσω των συγκεκριμένων μεθόδων προσδιορίζονται 'πρότυπα' βέλτιστης λειτουργίας για τις υπό αξιολόγηση επιχειρησιακές μονάδες. Ειδικότερα, οι μονάδες – 'πρότυπο' απαρτίζουν το ανώτατο ή βέλτιστο όριο που αποτελεί στόχο μετάβασης για τις υπόλοιπες υπό αξιολόγηση μονάδες. Λόγω του προσδιορισμού ενός βέλτιστου ορίου από τις δύο προαναφερθείσες μεθόδους μέτρησης αποδοτικότητας αποκαλούνται βιβλιογραφικά 'οριακές' μέθοδοι (frontier methods) (Quiggin J., 2002).

Στις 'οριακές' μεθόδους θα μπορούσε να ενταχθεί και η τεχνική των Καλών Πρακτικών ή των Προτύπων Αναφοράς (Best Practices – Benchmarking) της οποίας στόχος είναι η ανάλυση της στρατηγικής ενός οργανισμού. Για την εφαρμογή της δεν απαιτείται η χρήση σύνθετων μαθηματικών και στατιστικών μοντέλων ανάλυσης, όπως συμβαίνει με τις μεθόδους Στοχαστικής Ανάλυσης

και Περιβάλλουσας Καμπύλης.

3.3.1 ΜΕΘΟΔΟΣ ΣΤΟΧΑΣΤΙΚΗΣ ΑΝΑΛΥΣΗΣ

Οι δημιουργοί της μεθόδου Στοχαστικής Ανάλυσης (Meeusen and van de Broeck, 1977) θεώρησαν ότι η μη αποδοτική λειτουργία μίας επιχειρησιακής μονάδας δεν οφείλεται εξολοκλήρου στο σχετικά μη αποδοτικό τρόπο χρησιμοποίησης των εισροών για την παραγωγή εκροών, αλλά και στην πιθανότητα σφάλματος στη διαδικασία προσδιορισμού του βέλτιστου παραγωγικού ορίου. Η πιθανότητα σφάλματος ενδέχεται να οφείλεται σε παράλειψη εισαγωγής κάποιας εισροής στη συνάρτηση παραγωγής, σε λάθη κατά τη διάρκεια εισαγωγής δεδομένων (εισροών και εκροών) ή σε στρογγυλοποιήσεις τιμών (Coelli et al, 2005).

Η εκτίμηση της τεχνικής/βέλτιστης αποδοτικότητας ή της ελλιπούς αποδοτικότητας κάθε επιχειρησιακής μονάδας/δημόσιου οργανισμού που αποτελεί το δείγμα επιτυγχάνεται μέσω της σύγκρισης της προσδιορισμένης από τον ερευνητή συνάρτησης παραγωγής (π.χ. translog, Cobb-Douglas) της κάθε επιχειρησιακής μονάδας με το αντίστοιχο στοχαστικό της όριο (stochastic frontier). Για παράδειγμα, όταν ο βαθμός τεχνικής αποδοτικότητας ισούται με τη μονάδα ($TA = 1$) τότε ο δημόσιος οργανισμός αναφοράς κρίνεται αποδοτικός. Αντίθετα, εάν ο βαθμός τεχνικής αποδοτικότητας είναι μικρότερος της μονάδας ($0 \leq TA \leq 1$), η μονάδα είναι μη αποδοτική και χρήζει αναδιοργάνωση της δομής της και της διαδικασίας μετασχηματισμού των εισροών σε εκροές.

Η μέθοδος Στοχαστικής Ανάλυσης αποτελεί παραμετρική μέθοδο μέτρησης αποδοτικότητας διότι βασίζεται στη στατιστική ανάλυση για την εκτίμηση του βέλτιστου παραγωγικού ορίου (production frontier) και της ελλιπούς αποδοτικότητας (inefficiency) ορισμένων εκ των αξιολογούμενων επιχειρησιακών μονάδων.

Πρώτο βήμα για την εφαρμογή της συγκεκριμένης μεθόδου αποτελεί η επιλογή των απασχολούμενων παραγωγικών συντελεστών, των παραγόμενων προϊόντων ή υπηρεσιών για την κάθε υπό αξιολόγηση επιχειρησιακή μονάδα, καθώς και ο προσδιορισμός της συνάρτησης παραγωγής

Η συνάρτηση παραγωγής καθορίζει το βέλτιστο παραγωγικό όριο για κάθε παραγωγική μονάδα του δείγματος. Από το παραγωγικό όριο εξαρτάται το

στοχαστικό όριο (stochastic frontier) ή πρότυπο αναφοράς (benchmark) για κάθε μονάδα ξεχωριστά (Coelli et al, 2005; Kumbhakar and Lovell, 2003).

3.3.2 ΜΕΘΟΔΟΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΥΣΑΣ ΑΝΑΛΥΣΗΣ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ

Η Περιβάλλουσα Ανάλυση Δεδομένων, στηρίζεται στο γραμμικό προγραμματισμό και αποτελεί μη παραμετρική μέθοδο μέτρησης της αποδοτικότητας. Σε αντίθεση όμως με το γραμμικό προγραμματισμό που αξιολογεί μία μόνο επιχειρησιακή μονάδα, επιδιώκοντας τον προσδιορισμό του βέλτιστου επιπέδου απασχόλησης παραγωγικών συντελεστών και παραγωγής, η DEA αξιολογεί την αποδοτικότητα ενός συνόλου μονάδων (DMUs).

Η πρώτη βιβλιογραφική αναφορά στη μέθοδο ανήκει στους Charnes, Cooper και Rhodes (1978), οι οποίοι βασιζόμενοι στις πρωτοποριακές ιδέες του Farrell, δημιούργησαν ένα υπόδειγμα στο οποίο κάθε μονάδα λήψης αποφάσεων³ (*Decision Making Unit*) προβάλλεται στο «εμπειρικό σύνορο» το οποίο είναι κυρτό μη – παραμετρικό και τμηματικά γραμμικό και αντιστοιχεί στο σύνορο της βέλτιστης πρακτικής. Δηλαδή, με δεδομένες τις εισροές που χρησιμοποιεί η κάθε μονάδα για την παραγωγή συγκεκριμένης ποσότητας εκροών, η ΠΑΔ προσδιορίζει ένα σύνολο «Μέγιστων Παραγωγικών Δυνατοτήτων (Production Possibility Set – PPS)» το οποίο διαγραμματικά απεικονίζεται με τη μορφή (κυρτής) καμπύλης. Πάνω στην καμπύλη *AD* βρίσκονται οι αποδοτικές επιχειρησιακές μονάδες ή μονάδες που εφαρμόζουν τη βέλτιστη μέθοδο μετατροπής των εισροών σε εκροές (βλ. Διάγρ. 3-1). Η καμπύλη παραγωγικών δυνατοτήτων περιβάλλει όλες τις υπόλοιπες μονάδες του δείγματος οι οποίες είναι μη αποδοτικές συγκριτικά με εκείνες που εφαρμόζουν τις βέλτιστες πρακτικές.

Το σύνορο αυτό που προσδιορίζεται από τη καμπύλη μέγιστων παραγωγικών δυνατοτήτων, εξυπηρετεί στην οριοθέτηση στόχων αποδοτικότητας και αποτελεί το

³ Ο όρος ‘Μονάδα Λήψης Αποφάσεων’ χρησιμοποιήθηκε για πρώτη φορά από τους Charnes και Cooper (1985), δύο εκ των δημιουργών της DEA. Ως Μονάδα Λήψης Αποφάσεων νοείται η επιχείρηση, ο οργανισμός, η εκάστοτε νομική οντότητα που έχει τον έλεγχο της διαδικασίας μετατροπής των διατιθέμενων πόρων (εισροών) σε προϊόντα ή υπηρεσίες (εκροές).

σημείο αναφοράς μέτρησης για τις μη αποδοτικές μονάδες, των οποίων η απόσταση από αυτό εκφράζει τη βελτίωση που απαιτείται προκειμένου μια μονάδα παραγωγής να καταστεί αποδοτική. Τα σημεία προβολής των μη αποδοτικών μονάδων επάνω στο σύνορο αντιπροσωπεύουν στόχους επίτευξης αποδοτικότητας. Η πρακτική σημασία είναι ότι οι ελλειμματικές, σε αποδοτικότητα, μονάδες έχουν κίνητρο να μιμηθούν τις πρακτικές παραγωγής των αποδοτικών μονάδων, ώστε να γίνουν ανταγωνιστικές.

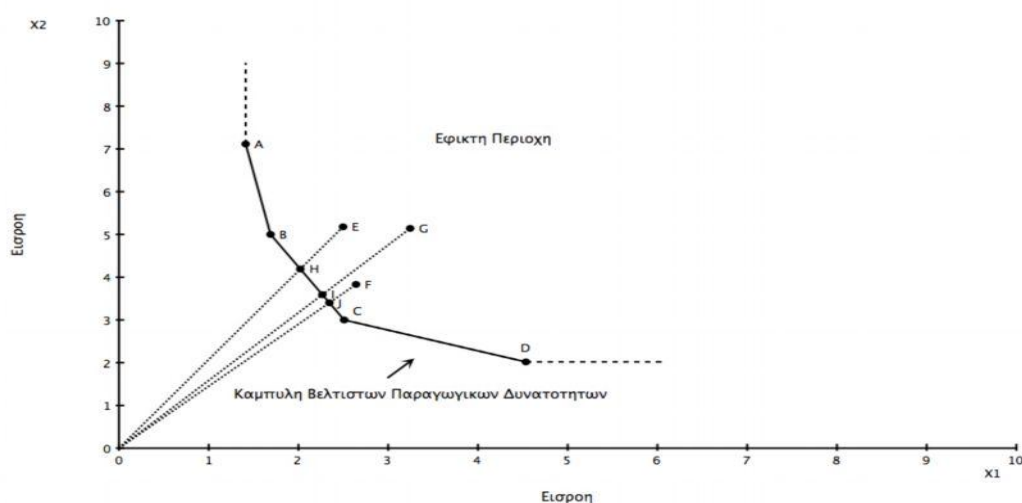
Κάθε σημείο προβολής στο «σύνορο» αντιστοιχεί σε μια πραγματική ή εικονική και 100% αποδοτική, μονάδα παραγωγής, η οποία χαρακτηρίζεται από το ίδιο μείγμα εισροών και εκροών με την υπό παρατήρηση μονάδα. Η μέθοδος συνιστά προσέγγιση προγραμματισμού και σύστημα γραμμικών εξισώσεων, όπου για κάθε υπό αξιολόγηση μονάδα $j, j=1, \dots, N$, οι τιμές των εισροών δηλώνονται ως $x_{1j}, x_{2j}, \dots, x_{mj}$ και οι τιμές των εκροών ως $y_{1j}, y_{2j}, \dots, y_{sj}$. Η αποδοτικότητα h_{ju} , ορίζεται από το λόγο των συνολικών σταθμισμένων εκροών προς τις συνολικές σταθμισμένες εισροές, δηλ

$$h_{ju} = \frac{u_1 y_{1j} + u_2 y_{2j} + \dots + u_s y_{sj}}{v_1 x_{1j} + v_2 x_{2j} + \dots + v_m x_{mj}} = \frac{\sum_{i=1}^s u_i y_{sj}}{\sum_{i=1}^m v_i x_{ju}} \quad (3.1)$$

Οι συντελεστές εισροών και εκροών, καθώς και οι μεταβλητές u_r και v_i που χρησιμοποιούνται ως σταθμιστές τους, δημιουργούνται από τα δεδομένα των μονάδων του δείγματος και επιλέγονται με κριτήριο τη μεγιστοποίηση του δείκτη σχετικής αποδοτικότητας κάθε μονάδας, υπό τον περιορισμό ότι καμιά άλλη μονάδα με τους ίδιους σταθμιστές δεν είναι περισσότερο αποδοτική.

Η ΠΑΔ συγκρίνει τη διαδικασία μετατροπής των εισροών σε εκροές της κάθε μονάδας με το σύνολο των μονάδων (DMUs) του δείγματος. Γι' αυτό το λόγο, η εκτιμώμενη αποδοτικότητα που προκύπτει μέσω της DEA χαρακτηρίζεται σχετική ή συγκριτική (Coelli et al, 2005; Zhu, 2003). Η συγκεκριμένη μονάδα θεωρείται ανεξάρτητη, ακόμη κι αν εντάσσεται σε ευρύτερη επιχειρηματική ή επιχειρησιακή δομή, και είναι υπεύθυνη για τη διαχείριση των πόρων της καθώς και του παραγόμενου αποτελέσματος.

Διάγραμμα 3.1 ΜΕΤΡΗΣΗ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ (ΥΠΟΔΕΙΓΜΑ ΔΥΟ ΕΙΣΡΟΩΝ ΜΙΑΣ ΕΚΡΟΗΣ)



Πηγή: Coelli et al, 2005, Ίδια Επεξεργασία

Μεταξύ των πλεονεκτημάτων της ΠΑΔ είναι ότι βασίζεται σε οικονομικές θεωρίες και μεθόδους και ότι εστιάζει στη σχετική και όχι απόλυτη αποδοτικότητα, η δυνατότητα ταυτόχρονης ενσωμάτωσης πολλαπλών εισροών και εκροών στο υπόδειγμα και η δυνατότητα προσδιορισμού σημείων αναφοράς (benchmarks) και στόχων απόδοσης (performance targets).

Επίσης δεν απαιτεί γνώσεις της συγκεκριμένης συνάρτησης παραγωγής, δηλαδή της «τεχνολογίας» που οι εισροές μετατρέπονται σε εκροές, σε αντίθεση με τις κλασσικές οικονομετρικές μεθόδους. Η ΠΑΔ χωρίζει τις μονάδες παραγωγής σε δυο κατηγορίες, αποδοτικές και μη αποδοτικές. Ο χαρακτηρισμός μιας μονάδας ως μη αποδοτικής είναι αδιαμφισβήτητος, αφού ο δείκτης αποδοτικότητας υπολογίζεται υπό τους ευνοϊκότερους όρους για αυτή. Για τον ίδιο όμως λόγο, ο χαρακτηρισμός αποδοτικών μονάδων μπορεί να αμφισβητηθεί γιατί υπάρχει πάντα μια διαφορετική «υποκειμενική θα λέγαμε σκοπιά» προσδιορισμού συντελεστών στάθμισης εισροών και εκροών, η οποία μπορεί να αλλάξει το «φάσμα προσδιορισμού» μιας μονάδας ως αποδοτικής ή μη αποδοτικής.

Στην πράξη όμως, είναι δύσκολη η επιλογή των κατάλληλων εισροών και εκροών, καθώς και ο ορισμός υποδείγματος με αξιόπιστα, ποιοτικά και ποσοτικά υποδείγματα. Για παράδειγμα, μπορεί να απαιτηθούν πολλές εισροές και εκροές για να

περιγραφεί επαρκώς μια διαδικασία ή ακόμα η ποιότητα των δεδομένων μπορεί να μην επαρκεί για αξιόπιστα αποτελέσματα. Σαν προσδιοριστική μέθοδος, η ΠΑΔ επηρεάζεται από απομονωμένες/ακραίες τιμές (outliers) και βασίζεται στην υπόθεση ότι οι προκύπτουσες αποδοτικές μονάδες είναι πράγματι αποδοτικές (Giuffida και Gravelle, 1999). Επίσης, δεν υπάρχει μια συγκεκριμένη μέθοδος ελέγχου της καταλληλότητας των εισροών και των εκροών που επιλέγονται (Smith, 1997). Τέλος η δυνατότητα της ΠΑΔ να διακρίνει τις πραγματικά αποδοτικές μονάδες περιορίζεται όταν ο αριθμός των μονάδων που επιλέγονται είναι μικρός σε σχέση με τον αριθμό των εισροών και εκροών που ελέγχονται (Pedjara-Chapparro et al, 1999).

3.4 ΜΕΤΡΗΣΕΙΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗΣ

Η πλειονότητα των μεθόδων που αναφέρονται στο στρατηγικό σχεδιασμό των επιχειρήσεων ή των οργανισμών του δημόσιου τομέα αναπτύχθηκε τη δεκαετία του '90 και μεταγενέστερα. Εξάιρεση αποτελεί η μέθοδος των Καλών Πρακτικών ή των Προτύπων Αναφοράς η οποία εφαρμόζεται σε δημόσιους οργανισμούς εδώ και πολλές δεκαετίες, κυρίως λόγω της απλότητάς της. Άλλωστε, είναι η μόνη από τη συγκεκριμένη κατηγορία μεθόδων που δε βασίζεται κατ' ανάγκη σε ποσοτικά δεδομένα των οποίων η ανάλυση απαιτεί εφαρμογή σύνθετης μεθοδολογίας και εξειδικευμένου λογισμικού.

Παρόλο που η μέθοδος Καλών Πρακτικών διαφέρει σημαντικά από τις υπόλοιπες μεθόδους που δίνουν έμφαση στη στρατηγική (π.χ. τη μέθοδο Ισορροπημένης Κάρτας Επιδόσεων - BSC), εντάσσεται στην ίδια ομάδα καθώς αποτελεί το πρώτο στάδιο, την προεργασία, για την υλοποίηση των κατ' εξοχήν μεθόδων που δίνουν έμφαση στη στρατηγική. Συγκεκριμένα, οι στόχοι του κάθε οργανισμού, οι οποίοι είναι απαραίτητο να προσδιοριστούν κατά τα πρώτα στάδια εφαρμογής των περισσότερων σύγχρονων μεθόδων μέτρησης της απόδοσης με έμφαση στη στρατηγική, προκύπτουν από τη μέθοδο Καλών Πρακτικών (Niven, 2003).

3.4.1 *ΜΕΘΟΔΟΣ ΚΑΛΩΝ ΠΡΑΚΤΙΚΩΝ*

Οι όροι 'Καλές Πρακτικές' (Best Practices) και 'Πρότυπα Αναφοράς' (Benchmarking) είναι σχεδόν ταυτόσημοι και γι' αυτό χρησιμοποιούνται στη βιβλιογραφία εναλλακτικά. Ουσιαστικά, ως «καλές πρακτικές» οριοθετούνται:

«επιχειρήσεις ή οργανισμοί που αποτελούν ‘πρότυπο αναφοράς’ για τις υπόλοιπες υπό αξιολόγηση μονάδες, καθώς χρησιμοποιούν «καινοτόμες» ή επιτυχημένες πρακτικές, (δηλαδή, τις βέλτιστες πρακτικές), σε επίπεδο στρατηγικής, διαδικασιών και απόδοσης».

Ανεξάρτητα από τον όρο που χρησιμοποιείται, στόχος της συγκεκριμένης μεθόδου είναι ο προσδιορισμός των μονάδων, από ένα σύνολο ομοειδών μονάδων προκειμένου αυτές να αποτελέσουν το «μέτρο σύγκρισης» για τις υπόλοιπες μονάδες που «πασχίζουν» να «βελτιωθούν». Από τα παραπάνω προκύπτει ότι η μέθοδος των «Προτύπων Αναφοράς» βασίζεται στη συγκριτική αξιολόγηση. Ως μέθοδος στοχεύει στην συγκριτική αξιολόγηση σημείων όπως (Bogan C. and English M.,1994):

- βέλτιστων χρήσεων των πόρων (συντελεστών παραγωγής/εισροών) για να παράγουν προϊόντα ή υπηρεσίες (process benchmarking)
- παραγωγής προϊόντων ή παροχής υπηρεσιών που προσφέρουν τη μεγαλύτερη ικανοποίηση στους πελάτες ή τους πολίτες (outcome benchmarking)
- εφαρμογής διεργασιών που επιτυγχάνουν στόχους, οι οποίοι θεωρούνται πρότυπα αποτελεσματικής λειτουργίας (standards benchmarking)
- εφαρμογής επιτυχημένων στρατηγικών/πολιτικών που έχουν οδηγήσει σε ανάπτυξη (strategic benchmarking)
- εφαρμογής συστημάτων και μεθόδων βέλτιστης οικονομικής διαχείρισης (financial benchmarking).

Προϋπόθεση εφαρμογής της συγκεκριμένης μεθόδου αποτελεί:

- η επιλογή οργανισμών που είναι επιφορτισμένοι με το ίδιο έργο,
- η διαθεσιμότητα επαρκούς πληροφόρησης για τις διαδικασίες που λαμβάνουν χώρα σε κάθε υπό αξιολόγηση επιχειρησιακή μονάδα,
- η διαθεσιμότητα δεδομένων για τα παραγόμενα προϊόντα ή τις διατιθέμενες υπηρεσίες και η πληροφόρηση για το βαθμό ικανοποίησης του κοινού από τα προϊόντα ή τις υπηρεσίες (OECD, 1997).

Δεδομένης της διαθεσιμότητας πληροφόρησης για όλες τις παραπάνω παραμέτρους, τα πρότυπα αναφοράς προκύπτουν από τη συγκριτική αξιολόγηση των

επιχειρησιακών μονάδων που αποτελούν το υπό αξιολόγηση δείγμα.

Στη βιβλιογραφία, υπάρχουν αρκετές μέθοδοι σχεδιασμού μοντέλων εφαρμογής βέλτιστης αξιολόγησης. Ανάμεσα σε αυτές είναι και η μέθοδος 12 βημάτων (Camp. R, 1989) που παρουσιάζεται στον παρακάτω πίνακα:

Πίνακας 3-1 ΒΗΜΑΤΑ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ (BENCHMARKING)

α/α	Στάδιο	Περιγραφή Σταδίου
1	Επιλογή Αντικειμένου Σύγκρισης	Προσδιορισμός του «ερευνητικού» σκοπού και των συμπερασμάτων που αναμένεται να προκύψουν από την συγκριτική αξιολόγηση.
2	Προσδιορισμός της Διαδικασίας «Συγκριτικής Αξιολόγησης»	Προσδιορισμός των κριτηρίων της συγκριτικής αξιολόγησης και των υποκειμένων στην αξιολόγηση διαδικασιών. Οριοθέτηση των συγκριτικών παραμέτρων, επιλογή του πεδίου ενδιαφέροντος προκειμένου για την εύρεση των μονάδων που θα αποτελέσουν την ομάδα συγκριτικής αξιολόγησης
3	Επιλογή των Δυνητικών μονάδων που θα αποτελέσουν «Βέλτιστες Πρακτικές»	Επιλογή ομοειδών οργανισμών που θα χρησιμοποιηθούν ως βέλτιστες πρακτικές στη διαδικασία αξιολόγησης
4	Προσδιορισμός των Δεδομένων Ανάλυσης	Επιλογή της Μεθοδολογίας Συλλογής των Δεδομένων που θα αποτελέσουν χρησιμοποιηθούν στη συγκριτική αξιολόγηση.
5	Συλλογή Δεδομένων	Συλλογή Δεδομένων σε συνεργασία με τις ομοειδής «βέλτιστης πρακτικής» επιχειρήσεις προκειμένου για την επίτευξη του σκοπού της συγκριτικής αξιολόγησης
6	Ανάλυση Δεδομένων Αξιολόγησης	Ανάλυση Δεδομένων Αξιολόγησης και εντοπισμός Απόκλισης των παραμέτρων σύγκρισης που έχει θέση η μονάδα σε σχέση με αυτό που έχει προσδιοριστεί ως βέλτιστη πρακτική

7	Καταγραφή των Σημείων Βελτίωσης	Καταγραφή των απαιτούμενων σημείων βελτίωσης βάσει της ανάλυσης των αποτελεσμάτων που προέκυψαν από τη συγκριτική αξιολόγηση
8	Προσδιορισμός των στόχων βελτίωσης	Εισήγηση των στόχων βελτίωσης βάσει της καταγραφής των αποτελεσμάτων που προέκυψαν από τη συγκριτική αξιολόγηση
9	«Επικοινωνία» των στόχων βελτίωσης	Διάδοση των αποτελεσμάτων της συγκριτικής αξιολόγησης και συνεργασία για τον προσδιορισμό των μέτρων βελτίωσης. Συνεργασία με τη Διοίκηση και τους εμπλεκόμενους στη διαδικασία αξιολόγησης για την ανάλυση των απαιτούμενων αλλαγών
10	Προσδιορισμός των μέτρων Βελτίωσης	Προσδιορισμός της απαιτούμενης αναδιοργάνωσης για την επίτευξη των μέτρων βελτίωσης
11	Εφαρμογή των μέτρων Βελτίωσης	Εφαρμογή της απαιτούμενης αναδιοργάνωσης για την επίτευξη των μέτρων βελτίωσης
12	Αξιολόγηση των μέτρων Βελτίωσης	Αξιολόγηση των μέτρων βελτίωσης και ανατροφοδότηση διαδικασία συγκριτικής αξιολόγησης με νέα δεδομένα για εκ νέου βελτίωση τους

Πηγή: Camp.R, 1989, Ίδια Επεξεργασία

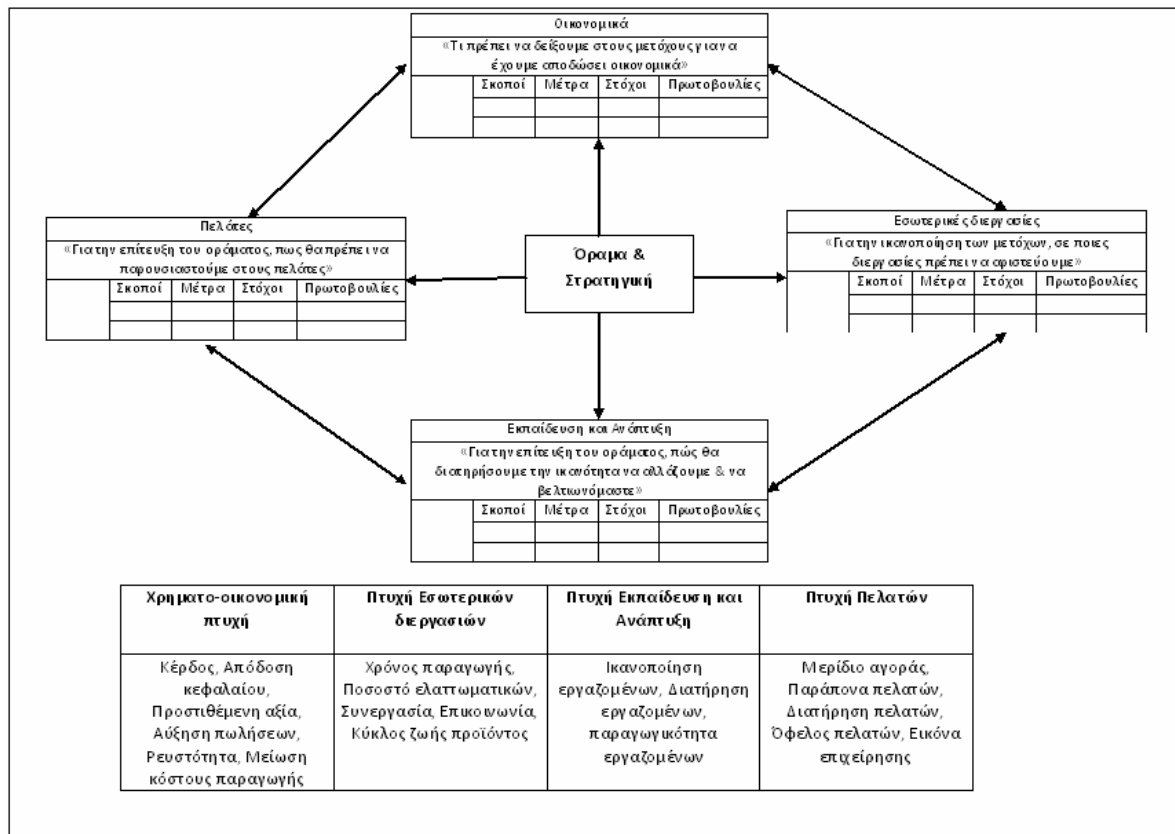
Χρειάζεται να σημειωθεί πως η μέθοδος Καλών Πρακτικών ή Προτύπων Αναφοράς εφαρμόζεται ευρέως σε δημόσιους οργανισμούς διεθνώς παρόλο που αρχικά αναπτύχθηκε για τις ανάγκες ιδιωτικών επιχειρήσεων (Pollitt and Bouckaert, 2004; OECD, 1997). Ειδικότερα, οι συνθήκες που επικρατούν στο δημόσιο τομέα, όπως η έλλειψη ή η περιορισμένη ένταση ανταγωνισμού μεταξύ των διοικητικών μονάδων, κρίνονται ευνοϊκότερες για την επιτυχή εφαρμογή της μεθόδου καθώς η ελεγκτική αρχή διαθέτει ή έχει πρόσβαση σε όλα τα απαραίτητα δεδομένα για την υλοποίηση της συγκριτικής αξιολόγησης και τον προσδιορισμό των Προτύπων Αναφοράς (Sherman and Zhu, 2006).

3.4.2 ΜΕΘΟΔΟΣ ΙΣΟΡΡΟΠΗΜΕΝΗΣ ΚΑΡΤΑΣ ΕΠΙΔΟΣΕΩΝ

Η Ισορροπημένη Κάρτα Επιδόσεων αναπτύχθηκε από τους Kaplan και Norton το 1996 με αφορμή την ολοένα αυξανόμενη εξάρτηση των επιχειρήσεων από άυλους παράγοντες, όπως η ικανοποίηση των πελατών, η ικανοποίηση και οι ικανότητες των εργαζομένων, η ικανότητα προσαρμογής της παραγωγικής μονάδας στις τάσεις της εποχής. Αρχικά, η Ισορροπημένη Κάρτα Επιδόσεων απευθύνθηκε σε ιδιωτικές επιχειρήσεις, στη συνέχεια όμως δοκιμάστηκε και συνεχίζει να εφαρμόζεται σε δημόσιους οργανισμούς (Ferlie et al, 2007; Sherman and Zhu, 2006; Chan, 2004; McAdam and Walker, 2003; Kaplan and Norton, 1996).

Η Ισορροπημένη Κάρτα Επιδόσεων αποτελεί το συνδυαστικό κρίκο των παραδοσιακών λογιστικών – χρηματοοικονομικών μεθόδων μέτρησης απόδοσης και των σύγχρονων μεθόδων αξιολόγησης αποτελεσμάτων (outcomes) και διαμόρφωσης στρατηγικής (βλ. Διάγραμμα 3-2). Η παρούσα μέθοδος υιοθετεί πλήρως τον πολιτοκεντρικό προσανατολισμό της σύγχρονης Δημόσιας Διοίκησης, ενώ αν και αποτελεί μέθοδος που εφαρμόζεται σε συντριπτική πλειοψηφία, στον ιδιωτικό τομέα, μπορεί να προσαρμοστεί ως μοντέλο μέτρησης της αποδοτικότητας του δημοσίου τομέα με μεγάλη επιτυχία. Συγκεκριμένα, μέσα από τις τέσσερις κύριες προσεγγίσεις – κάρτες, η Ισορροπημένη Κάρτα Επιδόσεων εξισορροπεί τη λογιστική – χρηματοοικονομική αποτίμηση (financial perspective), την καταγραφή των διαδικασιών που λαμβάνουν χώρα σε κάθε διοικητική μονάδα (internal business perspective), την ικανότητα διαρκούς επιμόρφωσης και εκσυγχρονισμού (learning perspective) και τέλος, την ανάλυση της πελατειακής βάσης (customer perspective) (Kaplan and Norton, 2001, 1996).

Διάγραμμα 3.2 ΙΣΟΡΡΟΠΗΜΕΝΗ ΚΑΡΤΑ ΕΠΙΔΟΣΕΩΝ



Πηγή: Kaplan and Norton, 2001, Ίδια Επεξεργασία

Σύμφωνα με τους δημιουργούς της Ισορροπημένης Κάρτας Επιδόσεων, η συγκεκριμένη μέθοδος ‘μεταφράζει την αποστολή και τη στρατηγική ενός οργανισμού σε ένα πλήρες σύνολο μεθόδων μέτρησης απόδοσης που παρέχει το πλαίσιο για τη μέτρηση της εταιρικής στρατηγικής και του συστήματος διοίκησης’ (Kaplan and Norton, 1996). Η παρούσα μέθοδος θα μπορούσε να χαρακτηριστεί η πιο ολοκληρωμένη προσέγγιση μέτρησης απόδοσης διότι αποτελεί ένα σύστημα αξιολόγησης της λειτουργίας, καταγραφής των στόχων μίας μονάδας, λήψης αποφάσεων και χάραξης στρατηγικής (Βλ.Διάγραμμα 3.2).

Προϋποθέσεις για την επιτυχή χρήση της Ισορροπημένης Κάρτας Επιδόσεων αποτελούν:

- η προγενέστερη εμπειρία εφαρμογής μεθόδων μέτρησης απόδοσης αποτελεσματικότητας – αποδοτικότητας
- η διαθεσιμότητα έγκυρων δεδομένων

- η επιθυμία συνεχούς εξέλιξης του ανθρώπινου δυναμικού της επιχειρησιακής μονάδας μέσω προγραμμάτων κατάρτισης
- η ανεμπόδιστη επικοινωνία των εργαζομένων όλων των βαθμίδων και τμημάτων των διοικητικών μονάδων για την ανταλλαγή πληροφοριών και εμπειριών
- ο πολιτο-κεντρικός προσανατολισμός του οργανισμού

3.5 ΠΛΕΟΝΕΚΤΗΜΑΤΑ ΚΑΙ ΜΕΙΟΝΕΚΤΗΜΑΤΑ ΜΕΤΡΗΣΗΣ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ

Οι θετικές επιπτώσεις – πλεονεκτήματα της εφαρμογής μεθόδων μέτρησης απόδοσης – αποτελεσματικότητας – αποδοτικότητας για τους δημόσιους οργανισμούς συνδέονται με τους λόγους εφαρμογής των συγκεκριμένων μεθόδων. Οι λόγοι αυτοί συνοψίζονται στην επίτευξη οικονομίας, αποδοτικότητας, αποτελεσματικότητας, διαφάνειας και λογοδοσίας.

Οι αρνητικές επιπτώσεις των μεθόδων μέτρησης απόδοσης – αποτελεσματικότητας – αποδοτικότητας στο δημόσιο τομέα, διακρίνονται σε εκείνες που αναφέρονται στις μεθόδους μέτρησης αποδοτικότητας και σε εκείνες που απορρέουν από την εφαρμογή τεχνικών στρατηγικής και συγκεκριμένα από την Ισορροπημένη Κάρτα Επιδόσεων.

Η πρώτη κατηγορία μεθόδων (μετρήσεις αποδοτικότητας) εντοπίζει τους σχολάζοντες παραγωγικούς συντελεστές και την προοπτική επέκτασης της παραγωγής, ενίσχυσης του αριθμού των παραγόμενων προϊόντων ή παρεχόμενων υπηρεσιών, χωρίς όμως να αναδεικνύει τους παράγοντες που ευθύνονται για την παρουσία και απασχόληση πλεοναζόντων πόρων και την ελλιπή παραγωγή (Chander et al, 2006). Επίσης, η απaréγκλιτη χρήση τεχνικών μέτρησης αποδοτικότητας στο δημόσιο τομέα είναι πιθανό να οδηγήσει σε επιδείνωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, σε δυσαρέσκεια των πολιτών από τις παρεχόμενες διοικητικές υπηρεσίες και των εργαζομένων στους δημόσιους οργανισμούς από τη διαρκή αναδιοργάνωση της δομής και λειτουργίας των διοικητικών μονάδων. Η αναδιοργάνωση της δομής και λειτουργίας των υπό αξιολόγηση μονάδων αποτελεί προϋπόθεση για την επίτευξη αποδοτικότητας.

Η ικανοποίηση των πολιτών είναι μία παράμετρος η οποία δεν εντάσσεται στην

παραγωγική διαδικασία, συνεπώς δεν αποτελεί αντικείμενο αξιολόγησης των μετρήσεων αποδοτικότητας, συνδέεται όμως με την αποδοτικότητα με αντίστροφη σχέση (Sherman and Zhu, 2006a). Με άλλα λόγια, όταν επιχειρείται ενίσχυση της αποδοτικότητας υποχωρεί ο βαθμός ικανοποίησης των πολιτών από τις παρεχόμενες υπηρεσίες ή τα παραγόμενα προϊόντα της επιχειρησιακής μονάδα αναφοράς και το αντίστροφο.

Όσον αφορά στην Ισορροπημένη Κάρτα Επιδόσεων, παρά την παρουσία εκτενούς βιβλιογραφίας σχετικά με τα στάδια υλοποίησης της μεθόδου, οι πιθανότητες αποτυχίας είναι υψηλές, σημαντικά μεγαλύτερες από τις πιθανότητες επιτυχούς εφαρμογής (Neely and Bourne, 2000). Το ενδεχόμενο αποτυχίας επισημαίνεται ακόμη και από τους δημιουργούς της Ισορροπημένης Κάρτας Επιδόσεων (Kaplan and Norton, 2001).

3.6 ΕΜΠΟΔΙΑ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΕΧΝΙΚΩΝ ΜΕΤΡΗΣΗΣ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ

Η απόφαση εφαρμογής μεθόδων μέτρησης αποδοτικότητας σε δημόσιους οργανισμούς, συνεπάγεται την επιλογή των εισροών-εκροών. Το προκαταρκτικό αυτό στάδιο, δεν υφίσταται στην περίπτωση των λογιστικών – χρηματοοικονομικών τεχνικών, διότι τόσο το περιεχόμενο όσο και το αντικείμενο των αριθμοδεικτών χρηματοοικονομικής ανάλυσης καθορίζονται αυστηρά στη βιβλιογραφία.

Ο προαπαιτούμενος προσδιορισμός των παραμέτρων της μέτρησης, οδηγεί συχνά σε διαφωνίες μεταξύ των εμπλεκομένων στην κατάρτιση και υλοποίηση των μεθόδων μέτρησης αποδοτικότητας (Melkers and Willoughby, 1998; OECD, 1997; Kaplan and Norton, 1996). Η διάσταση απόψεων οφείλεται άλλοτε στην υποκειμενικότητα προσδιορισμού των εισροών-εκροών, του αποτελέσματος, της ποιότητας, της ικανοποίησης πολιτών, και άλλοτε σε δυσκολίες που σχετίζονται με τη μέτρηση των επιλεγόμενων παραμέτρων. Οι σημαντικότερες δυσκολίες παρουσιάζονται στην ποσοτικοποίηση, μέτρηση-εκτίμηση και αξιολόγηση των αποτελεσμάτων (outcomes).

Επίσης, σημαντικά εμπόδια που έχουν σχέση με την παραγωγική διαδικασία και το ανθρώπινο δυναμικό των υπό αξιολόγηση διοικητικών μονάδων, αποτελούν η έλλειψη επαρκών και έγκυρων δεδομένων για την κατάρτιση των επιλεγμένων μοντέλων μέτρησης απόδοσης – αποτελεσματικότητας – αποδοτικότητας, η

έλλειψη σχετικής εμπειρίας και δεξιοτήτων και συχνά η αντίσταση των εργαζομένων στους δημόσιους οργανισμούς στη χρήση αντίστοιχων μεθόδων, η αντίδραση των εργαζομένων σε οποιαδήποτε μορφή αναδιοργάνωσης, καθώς και η έλλειψη αποφασιστικότητας και προσήλωσης των ιθυνόντων στην πλήρη εφαρμογή τεχνικών μέτρησης απόδοσης – αποτελεσματικότητας – αποδοτικότητας (De Bruijn, 2007; Radnor and McGuire, 2004; Kumbhakar and Lovell, 2003; Kloot and Martin, 2000; OECD, 1997; Ghobadian and Ashworth, 1994).

Τροχοπέδη στην εφαρμογή μεθόδων μέτρησης απόδοσης – αποτελεσματικότητας – αποδοτικότητας συχνά αποτελεί η ηγεσία του εκάστοτε δημόσιου οργανισμού, ακόμη και η πολιτική ηγεσία (OECD, 1997). Άλλωστε, η εφαρμογή αντίστοιχων τεχνικών καθώς και η χρηματοδότησή τους από τον Κρατικό Προϋπολογισμό προϋποθέτει πολιτική βούληση. Η χρηματοδότηση αφορά την απασχόληση κατάλληλα καταρτισμένου ανθρώπινου δυναμικού, την εγκατάσταση, λειτουργία και συντήρηση πληροφοριακών συστημάτων για την καταγραφή και διακίνηση δεδομένων και πληροφοριών, την απόκτηση κατάλληλου λογισμικού επεξεργασίας δεδομένων. Η έλλειψη προσήλωσης της πολιτικής ηγεσίας στην εφαρμογή τεχνικών μέτρησης απόδοσης – αποτελεσματικότητας – αποδοτικότητας και μετέπειτα στην αξιοποίηση των αποτελεσμάτων τους αποτελεί έναν από τους σημαντικότερους παράγοντες αποτυχίας των μεθόδων αυτών.

3.7 ΣΥΝΟΨΗ

Η μέτρηση της αποδοτικότητας των δημόσιων οργανισμών αποτελεί μια διαδικασία που πρωτοεμφανίστηκε το 1850, όταν και καταγράφεται το πρώτο εγχείρημα εφαρμογής μεθόδων μέτρησης απόδοσης στο δημόσιο τομέα. Ενώ αρχικά, αντικείμενο των συγκεκριμένων μεθόδων ήταν η αξιολόγηση της λογιστικής κατάστασης των δημόσιων οργανισμών εξελίχθηκαν σε δείκτες αξιολόγησης της παραγωγικότητας, με έμφαση στον προσδιορισμό βέλτιστης χρήσης παραγωγικών συντελεστών και στον συνδυασμένων έλεγχο απόδοσης διαδικασιών, πόρων και κόστους. Τα οικονομικά δεδομένα συσχετίστηκαν με τη «στοχοθεσία», την αξιολόγηση του αποτελέσματος, την οργάνωση της διαδικασίας παραγωγής, την εξέταση της αποδοτικότητας των πόρων και τον έλεγχο του κόστους.

Οι τεχνικές μέτρησης της αποδοτικότητας μπορούν να διακριθούν σε αυτές τις χρηματοοικονομικής απόδοσης, με τις πιο διαδεδομένες μεθόδους: την απόδοση επί της επένδυσης (Return on Investment), τη Μέθοδο Σχεδιασμού Προγραμματισμού και Προϋπολογισμού (Planning, Programming and Budgeting System) και τη μέθοδο προϋπολογισμού Μηδενικής Βάσης (Zero – Based Budgeting System). Σε παραμετρικές και μη παραμετρικές τεχνικές μέτρησης αποδοτικότητας με αντιπροσωπευτικές του είδους αυτή της Στοχαστικής Ανάλυσης (Stochastic Frontier Analysis) και της Περιβάλλουσας Καμπύλης (Data Envelopment Analysis), καθώς και σε τεχνικές καλών πρακτικών, με πιο γνωστές αυτή της «συγκριτικής αξιολόγησης» (Best Practices/Benchmarking) και της ισορροπημένης κάρτας επιδόσεων (balance score-card).

Βιβλιογραφικά, τα πλεονεκτήματα της εφαρμογής τεχνικών μέτρησης αποδοτικότητας επικεντρώνονται στη επίτευξη οικονομίας, αποδοτικότητας, αποτελεσματικότητας, διαφάνειας και λογοδοσίας, ενώ ως αρνητικά σημεία μπορούμε να παραθέσουμε το γεγονός ότι είναι πιθανό να οδηγήσουν σε επιδείνωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, σε δυσαρέσκεια των πολιτών από τις παρεχόμενες διοικητικές υπηρεσίες και των εργαζομένων στους δημόσιους οργανισμούς από τη διαρκή αναδιοργάνωση της δομής και λειτουργίας των διοικητικών μονάδων. Αυτό μπορεί να συμβεί, λόγω παρερμηνείας της έννοιας της απόδοσης και συνδυασμού των τεχνικών ελέγχου της απόδοσης με την εισαγωγή «εξοντωτικά» προσανατολισμένων στην αποδοτικότητα πιλοτικών προγραμμάτων αναδιοργάνωσης.

Τέλος, αναφέροντας επιγραμματικά ανασταλτικούς παράγοντες εφαρμογής τεχνικών μέτρησης της αποδοτικότητας μπορούμε να αναφέρουμε την έλλειψη επαρκών και έγκυρων δεδομένων για την κατάρτιση των επιλεγμένων μοντέλων μέτρησης, την έλλειψη σχετικής εμπειρίας και δεξιότητας και συχνά την αντίσταση των εργαζομένων στους δημόσιους οργανισμούς στη μέτρηση της αποδοτικότητας, καθώς και την έλλειψη πολιτικής βούλησης. Πως όμως ελέγχεται η απόδοση ενός δημόσιου οργανισμού; Υπάρχουν πρότυπα και μηχανισμοί ελέγχου;

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4 Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΗΣ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ

4.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η σύνδεση του ελέγχου με την αξιολόγηση (μέτρηση) της αποδοτικότητας ενός οργανισμού, προκύπτει από επτά επίπεδα διαδικασιών τα οποία συνδέονται με τη «ορθολογική» άσκηση της δημόσιας διοίκησης. Τα επίπεδα αυτά είναι ο έλεγχος, η αποτίμηση του κυβερνητικού έργου, η γνωστοποίηση των αποτελεσμάτων (διαφάνεια), η δημιουργία κινήτρου βελτίωσης, ο ανασχεδιασμός, η μάθηση και το πιο σημαντικό η επίτευξη βελτιώσεων (Ammons and Rivenbarks, 2008). Βασική διαφοροποίηση μεταξύ των δημοσίων οργανισμών και των επιχειρήσεων είναι ότι οι δημόσιοι οργανισμοί επηρεάζονται από πολιτικές αποφάσεις, ενώ η κύρια ομοιότητα τους εντοπίζεται στο σημείο ότι τόσο οι δημόσιοι οργανισμοί, όσο και οι επιχειρήσεις πασχίζουν για τη βελτίωση της απόδοσης τους (Radcliffe, 1999). Ο έλεγχος της αποδοτικότητας διενεργείται με στόχο την παροχή πληροφόρησης για το βαθμό αποτελεσματικής εκτέλεσης ενός κυβερνητικού προγράμματος και στοχεύει σε δυο επίπεδα. Στην ενίσχυση της διαφάνειας και στη βελτίωση της απόδοσης του οργανισμού (Dittenhofen, 2001).

Η έννοια του ελέγχου απόδοσης (performance audit) είναι αρκετά νέα στην ιστορία της ελεγκτικής επιστήμης, ιδιαίτερα όσον αφορά το δημόσιο τομέα. Η διάδοση της προέκυψε και συνδέεται με την ανάγκη διεύρυνσης των ελεγκτικών διαδικασιών, από το μονοδιάστατο έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας των δαπανών, σε ελεγκτική διαδικασία που αφορά την οικονομία, την αποτελεσματικότητα, την αποδοτικότητα, τη σκοπιμότητα και τις επιπτώσεις της λειτουργίας, των δράσεων και της οικονομικής διαχείρισης που εφαρμόζει ο δημόσιος οργανισμός (Ditthofer, 2001). Επίσης, ξεφεύγει από τις παραδοσιακές ελεγκτικές διαχειριστικές (οικονομικές) διαδικασίες και διευρύνεται στην αξιολόγηση των δραστηριοτήτων που προέρχονται από τη λειτουργία των δημοσίων οργανισμών, αξιολογώντας το αποτέλεσμα που επιτυγχάνεται και τις επιπτώσεις που αυτό έχει (Lundin and Riderdahl, 1999).

Ο ελεγκτής είναι ο αυτός που εξετάζει το βαθμό επίτευξης της αποδοτικότητας, βάσει της δραστηριότητας, των εσωτερικών διαδικασιών, του νομικού πλαισίου

και των στόχων που ο οργανισμός έχει θέσει (Burrowes and Persson, 2000). Λέγοντας αξιολόγηση της αποδοτικότητας, ο ελεγκτής δεν περιορίζεται στο βαθμό ικανοποίησης των πολιτών από το έργο του οργανισμού, αλλά διευρύνεται στον αν η επίτευξη του έργου έχει γίνει με γνώμονα τις αρχές της οικονομίας, της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας (Ammons and Rivenbarks 2008). Σημαντικό για την ελεγκτική διαδικασία, είναι ο οργανισμός που ελέγχεται να έχει εσωτερικές διαδικασίες που αξιολογούν την απόδοση του οργανισμού, βάσει δεικτών, να έχει στόχους και να διαθέτει μεθοδολογία μέτρησης της απόδοσης του (Goodwin,2004).

4.2 ΟΡΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ

Ως ορισμός, ο έλεγχος απόδοσης, αντιμετωπίζεται πολυδιάστατα και συναντάται με ποικίλες ορολογίες. Χαρακτηριστικότερη, αλλά και αρκετά διαδεδομένη σε ερευνητική αρθρογραφία, είναι εκείνη του «Ελέγχου της Αξίας του Χρήματος» (Value for Money Audit)». Παρ' ότι, ο έλεγχος της απόδοσης εξετάζει το κόστος σε σχέση με το όφελος των δραστηριοτήτων των δημόσιων οργανισμών (VFMA) δεν περιορίζεται μόνο σε αυτό, αλλά συμπεριλαμβάνει και άλλες διαστάσεις, όπως για παράδειγμα την ποιότητα των παρεχομένων υπηρεσιών, τις επιπτώσεις και την επίτευξη των προσδοκώμενων αποτελεσμάτων, καθώς και τις τεχνικές (τα μέσα) επίτευξης του. Ο έλεγχος της αποδοτικότητας στην ουσία είναι εκείνος που “μεταλλάσει” την ελεγκτική επιστήμη από ένα εργαλείο «ελέγχου λογιστικών/διαχειριστικών διαδικασιών» σε επιστήμη η οποία δίνει έμφαση στη μέτρηση της απόδοσης, στοχεύοντας στη διερεύνηση των κρίσιμων παραμέτρων που μπορούν να ωθήσουν τους οργανισμούς σε βελτιώσεις διαδικασιών, σε εντοπισμό παραλήψεων, σε αξιολόγηση διαχειριστικής αποτελεσματικότητας και σε υποστηρικτικό μέσο διερεύνησης των αποκλίσεων από προγραμματισμένους στόχους.

Ο Talbot (1999) αναφέρει ότι ο έλεγχος της αποδοτικότητας είναι η διαδικασία εντοπισμού της διαφοράς μεταξύ του αποτελέσματος που έχει επιτευχθεί σε σχέση με εκείνο που είχε προγραμματιστεί. Επίσης, στον ορισμό του, συμπεριλαμβάνει και τον «τρόπο» επίτευξης του αποτελέσματος. Σε άλλα άρθρα, ο έλεγχος απόδοσης αναφέρεται ως «η συστηματική και αντικειμενική αξιολόγηση του κυβερνητικού

έργου ή των διαδικασιών εφαρμογής ενός κυβερνητικού προγράμματος, προκειμένου να διερευνηθεί η τήρηση των αρχών της οικονομικότητας, αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας (Waring C. and Morgan S., 2007). Ο Michel J. (1991) περιγράφει το ρόλο της αποδοτικότητας ως εργαλείο βελτίωσης των κυβερνητικών πολιτικών, και ενίσχυσης της «κυβερνητικής υπευθυνότητας». Ως «κυβερνητική υπευθυνότητα» ορίζεται η διαφάνεια στην λήψη αποφάσεων και η λογοδοσία (δηλαδή ο καθένας να είναι υπεύθυνος και να ελέγχεται για τις πράξεις του). Σύμφωνα με το Michel J. στη ανοιχτή διακυβέρνηση, κάθε δράση θα πρέπει να δημοσιοποιείται και να υπόκειται στον έλεγχο της κανονικότητας (εάν ακολουθεί δηλαδή την εθνική-κοινοτική νομοθεσία και έχει προέλθει από νόμιμες διαδικασίες), στην επιβολή και εφαρμογή ποινών για πράξεις ή παραλήψεις που σχετίζονται με τη μη χρηστή διαχείριση του δημοσίου χρήματος και είναι ενάντια στο δημόσιο συμφέρον. Η λογοδοσία και η διαφάνεια όσον αφορά την επίτευξη του κυβερνητικού έργου και την αξιολόγηση του, αποτελεί χαρακτηριστικό των δημοκρατικών κυβερνήσεων. Επίσης, η βελτίωση της αποδοτικότητας αποτελεί κυβερνητική υποχρέωση (Barzelay, 1996).

Σύμφωνα με τον Tilemann και Bogt (2010) ο έλεγχος αποδοτικότητας, σημαίνει ότι ένα ανεξάρτητο ελεγκτικό σώμα διερευνά την επίτευξη του κυβερνητικού έργου και αξιολογεί τα αποτελέσματα, ακολουθώντας μια ελεγκτική μεθοδολογία. Ο ελεγκτής καταλήγει σε κάποια συμπεράσματα τα οποία αποτυπώνονται σε μια ελεγκτική έκθεση (audit report). Η ελεγκτική έκθεση στοχεύει στην αποτύπωση των ευρημάτων όσον αφορά την επίτευξη του αποτελέσματος, βάσει στόχων που έχουν τεθεί από τον οργανισμό και στον εντοπισμό των αποκλίσεων (performance accountability), καθώς και σε προτάσεις βελτίωσης της αποδοτικότητας (performance improvement). Ο εντοπισμός αποκλίσεων διερευνά τη σχέση που έχει το αποτέλεσμα σε σχέση με τη δραστηριότητα, τη νομοθεσία τους στόχους και το σκοπό λειτουργία του οργανισμού. Επίσης εντοπίζει και παρουσιάζει τις κρίσιμες παραμέτρους που σχετίζονται με τυχόν αποκλίσεις και παρατηρήσεις αστοχιών απόδοσης. Οι προτάσεις βελτίωσης της αποδοτικότητας στοχεύουν στην παράθεση ενδεδειγμένων μεθοδολογιών αναδιοργάνωσης διαδικασιών εντός του οργανισμού με στόχο την βελτίωση της αποτελεσματικότητας του.

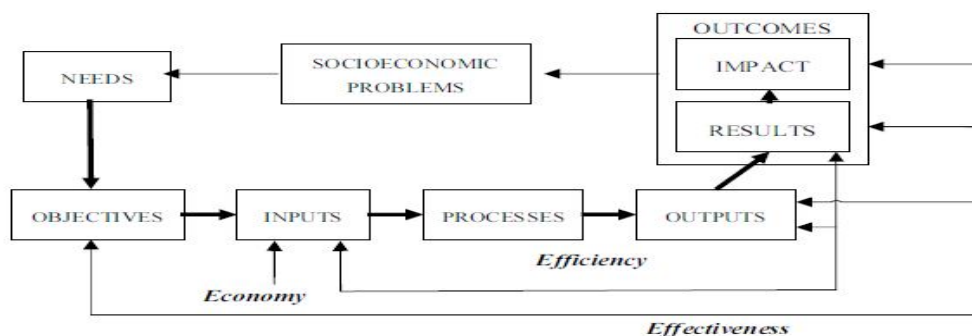
Σε κάποιες περιπτώσεις ερευνητικών εργασιών ο έλεγχος αποδοτικότητας διαφοροποιείται ως προς το αντικείμενό του με κριτήριο το εάν ο οργανισμός που

ελέγχεται είναι δημόσιος ή ιδιωτικός. Οι διαφοροποιήσεις συνδέονται με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά λειτουργίας του δημοσίου τομέα σε σχέση με το καθεστώς λειτουργίας των επιχειρήσεων. Ειδικότερα, παρουσιάζονται τρία χαρακτηριστικά διαφοροποίησης που επηρεάζουν την έμφαση που πρέπει να δοθεί στην ελεγκτική διαδικασία. Το πρώτο αφορά τον μη κερδοσκοπικό χαρακτήρα του δημοσίου τομέα, πράγμα που επηρεάζει τον τρόπο που αντιμετωπίζεται η έννοια της βιωσιμότητας του δημοσίου οργανισμού από την ελεγκτική διαδικασία. Το δεύτερο αφορά, τη λειτουργία του δημοσίου τομέα υπό καθεστώς προκαθορισμένης και «συγκεκριμένης» νομοθεσίας η οποία ορίζεται από την κυβέρνηση, πράγμα που μπορεί να προκαθορίσει το αντικείμενο του ελέγχου και να βοηθήσει στη διερεύνηση των επιπτώσεων που έχει το έργο του δημόσιου οργανισμού στους πολίτες. Το τρίτο αφορά τις πηγές χρηματοδότησης των οργανισμών του δημοσίου τομέα, ο οποίος είναι συνήθως συγκεκριμένος και προέρχεται από επιχορηγήσεις μέσω του κρατικού προϋπολογισμού, πράγμα που προσδίδει ιδιαίτερο βάρος στον έλεγχο της κανονικότητας των δαπανών, στον έλεγχο της οικονομίας και της αποτελεσματικότητας. (Anthony,1985)

4.3 ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ

Ο έλεγχος της Αποδοτικότητας (performance audit) σύμφωνα με τον INTOSAI, τη Διεθνή Επιτροπή Ελεγκτικών Προτύπων, είναι ο έλεγχος της οικονομίας (economy), της αποτελεσματικότητας (efficiency) και της απόδοσης (effectiveness), (βλ. Διάγραμμα 4-1).

Διάγραμμα 4.1 Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΗΣ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ (PERFORMANCE AUDIT)



Πηγή: European Court of Auditors, 2007, σελ.16

Η έννοια της οικονομικότητας (ή οικονομίας) εξετάζει εάν οι πόροι διατίθενται την κατάλληλη στιγμή, είναι επαρκείς σε ποσότητα και ικανοποιητικοί σε ποιότητα και αν αποκτώνται στο κατώτερο δυνατό κόστος. Ο όρος αποτελεσματικότητα εξετάζει αν οι πόροι που απαιτούνται για να εκπληρωθούν οι στόχοι της κάθε δράσης παρέχουν τη βέλτιστη αναλογία μεταξύ εισροών και εκροών. Ο όρος αποδοτικότητα εξετάζει το βαθμό στον οποίο επιτυγχάνονται οι στόχοι που έχουν τεθεί και τη σχέση μεταξύ προσδοκώμενου και πραγματικού αποτελέσματος (ΙΤΑ, 2006). Σύμφωνα με το INTOSAI (1995) ο έλεγχος αποδοτικότητας περιλαμβάνει τα κάτωθι:

1. Τον λογιστικό έλεγχο των οργανισμών σε συνάρτηση με τις αρχές που προβλέπονται στην εθνική νομοθεσία και διέπουν τις διοικητικές διαδικασίες των δημόσιων οργανισμών και τις διοικητικές πρακτικές που καθορίζουν διαδικασίες λειτουργίας τους (έλεγχος οικονομίας).
2. Τον έλεγχο της αποτελεσματικής αξιοποίησης των πόρων και ειδικότερα των χρηματοδοτήσεων εθνικών και κοινοτικών, των ανθρωπίνων πόρων, της εγκυρότητας των πληροφοριακών συστημάτων και των διαδικασιών παρακολούθησης/μέτρησης της απόδοσης του οργανισμού (έλεγχος αποτελεσματικότητας).
3. Τον έλεγχο, των επιπτώσεων και των αποκλίσεων από τα αναμενόμενα αποτελέσματα σε προϋπολογιστικό και απολογιστικό επίπεδο (έλεγχος αποδοτικότητας).

Σκοπός του ελέγχου αποδοτικότητας στο Δημόσιο Τομέα είναι η διερεύνηση τήρησης των αρχών της οικονομίας, αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας, μέσα από την αξιοποίηση των πόρων και την υλοποίηση προϊόντων και υπηρεσιών, τον έλεγχο των διαδικασιών, την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων συμπεριλαμβανομένων και των επιπτώσεων που αυτά έχουν τόσο σε επίπεδο οργανισμού, όσο και σε επίπεδο (Πίνακα 4-1). Θα μπορούσε να αναφερθεί ότι ο έλεγχος απόδοσης αποτελεί μια «συστημική ελεγκτική διαδικασία» η οποία περιλαμβάνει την αξιολόγηση του συνόλου των εφαρμοζόμενων διαδικασιών προκειμένου να τεκμηριώσει τις αρχές της οικονομίας, της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας.

Τα βασικά ερωτήματα που θα πρέπει να διερευνηθούν κατά τη διαδικασία ελέγχου αποδοτικότητας είναι: 1) Εάν το έργο του δημόσιου οργανισμού έχει εκτελεστεί ή

κατά πόσο αποκλίνει από το στόχο που είχε τεθεί, 2) Εάν το έργο έχει εκτελεστεί με τις «σωστές» διαδικασίες (INTOSAI,2004).

4.3.1 Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΗΣ «ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ (ECONOMY)»

Κατά τη διενέργεια ελέγχου της αποδοτικότητας ο ελεγκτής θα πρέπει να τεκμηριώσει κατά πόσο ο οργανισμός επιτυγχάνει την υλοποίηση του προγράμματός του στο ελάχιστο κόστος, στη μέγιστη ποιότητα και εάν εφαρμόζει διαδικασίες που αποδεικνύουν την ορθολογική και νόμιμη διαχείριση των πόρων (input). Θα πρέπει δηλαδή, να διερευνηθούν τα εξής:

1. Τα μέσα που χρησιμοποιήθηκαν (υποδομές και ανθρώπινοι πόροι) για την εκτέλεση του προγράμματος του δημοσίου οργανισμού (inputs) επιλέχθηκαν με το κριτήριο της ελαχιστοποίησης του κόστους;
2. Η κρατική επιχορήγηση και οι λοιποί πόροι, το προσωπικό και οι υποδομές χρησιμοποιήθηκαν ορθολογικά για την εκτέλεση του προγράμματος;
3. Οι διαχειριστικές/διοικητικές διαδικασίες εφαρμόστηκαν σύμφωνα με τη νομοθεσία και τα πρότυπα που ορίζονται από αυτή;

Εξετάζεται δηλαδή, εάν οι πόροι διατίθενται την κατάλληλη στιγμή, είναι επαρκείς σε ποσότητα και ικανοποιητικοί σε ποιότητα και αν αποκτώνται στο κατώτερο δυνατό κόστος. Επίσης, διερευνά εάν ο οργανισμός θα μπορούσε να αξιοποιήσει αποτελεσματικότερα τις διαθέσιμες κρατικές χρηματοδοτήσεις, μέσα από εναλλακτικά σενάρια και πολιτικές. Ειδικότερα, τα ελεγκτικά εύρετρα που μπορεί να προκύψουν είναι τα εξής:

- Κατασπατάληση πόρων: διάθεση κρατικών χρηματοδοτήσεων σε ενέργειες που δε σχετίζονται με το σκοπό, το πρόγραμμα και κατ' επέκταση με την ποσότητα και την ποιότητα του παραγόμενου προϊόντος ή της υπηρεσία.
- Υπερκοστολογήσεις: χρήση χρηματοδοτήσεων για την επίτευξη ενεργειών/προγραμμάτων που θα μπορούσαν να εκτελεστούν με χαμηλότερο κόστος
- Υπερχρηματοδοτήσεις: Διάθεση μεγαλύτερου ποσού κρατικών ενισχύσεων από αυτό που πραγματικά είναι απαραίτητο για την επίτευξη του

έργου/προγράμματος του οργανισμού, το οποίο θα μπορούσε να έχει τις ίδιες επιπτώσεις/αποτελέσματα με χαμηλότερο κόστος.

4.3.2 Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΟΥ «ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΟΣ (EFFICIENCY)»

Κατά τον έλεγχο της αποτελεσματικότητας, ο ελεγκτής θα πρέπει να τεκμηριώσει εάν ο οργανισμός αξιοποιεί «παραγωγικά» τους διαθέσιμους πόρους προκειμένου να επιτύχει το παραγόμενο αποτέλεσμα (προϊόν ή υπηρεσία). Για να το πετύχει αυτό θα πρέπει να συγκρίνει τη σχέση εισροών (πόρων, συντελεστών παραγωγής)/ εκροών (παραγόμενου έργου προϊόντος ή υπηρεσίας) με στόχους, πρότυπα ή με αντίστοιχα δεδομένα από οργανισμούς που έχουν όμοιο αντικείμενο λειτουργίας, ή δεδομένα από οργανισμούς που εφαρμόζουν ομοειδείς διαδικασίες παραγωγής. Η ποιότητα και η ποσότητα του αποτελέσματος (results) αποτελεί επίσης συγκρίσιμο μέγεθος προκειμένου να υπάρξει τεκμηρίωση για την αποτελεσματική λειτουργία του οργανισμού. Ο ελεγκτής, προκειμένου να διερευνήσει τις τυχόν «αναποτελεσματικότητες» εξετάζει:

- Την ύπαρξη τεκμηριωμένων δεδομένων σχετικά με την χρήση των πόρων του οργανισμού και τον έλεγχο απόδοσης της παραγωγής όπως, αναφορές σχετικά με τον όγκο παραγωγής, το επίπεδο ποιότητας των υπηρεσιών, την αξιολόγηση και αξιοποίηση του προσωπικού, την αξιοποίηση του εξοπλισμού, τη μεθοδολογία προσδιορισμού του κόστους παραγωγής,
- Την άποψη των πελατών/πολιτών για την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών,
- Τον τρόπο οργάνωσης της παραγωγής διαχρονικά και ειδικότερα την ύπαρξη όμοιων - αλληλεπικαλυπτόμενων και επαναλαμβανόμενων διαδικασιών από διαφορετικά τμήματα του οργανισμού,
- Τη δυνατότητα υιοθέτησης εναλλακτικών – αποτελεσματικότερων διαδικασιών π.χ. μέσα από τη χρήση νέων τεχνολογιών

Αξιολογώντας τις εκροές, το προϊόν ή τις υπηρεσίες που παράγονται, ο ελεγκτής θα πρέπει να επικεντρωθεί στις εφαρμόζουσες από τον οργανισμό διαδικασίες μετασχηματισμού των εισροών σε εκροές. Θα πρέπει για παράδειγμα μέσω της ελεγκτικής διαδικασίας να διερευνηθεί το ενοποιημένο κόστος παραγωγής, να υπολογιστούν δείκτες απορρόφησης του κόστους των συντελεστών παραγωγής ανά μονάδα παραγόμενης εκροής, να διερευνηθεί εάν εφαρμόζονται η έννοια της

ανταποδοτικότητα, αν δηλαδή η αξία των εισροών που αξιοποιήθηκαν δικαιολογείται από το κόστος, το ποσοτικό μέγεθος και την ποιότητα των εκροών κ.α. Τα δεδομένα αυτά θα πρέπει να συγκριθούν με πρότυπα, κριτήρια και διαδικασίες που εφαρμόζουν άλλοι ομοειδείς οργανισμοί, προκειμένου να υπάρξει τεκμηριωμένη ελεγκτική γνώμη. Αξιολογώντας τα αποτελέσματα, ο ελεγκτής χρησιμοποιεί οικονομικούς δείκτες, καθώς και επιλεγμένα κριτήρια μέτρησης απόδοσης (όπως τη μέθοδο καλών πρακτικών ή της συγκριτικής αξιολόγησης/benchmarking) προκειμένου να διαμορφώσει γνώμη για το κατά πόσο οι ενέργειες ή η δραστηριότητες του οργανισμού είναι αποτελεσματικές, έχουν πετύχει στόχους, πρότυπα και έχουν επιτευχθεί ορθά σε σχέση με αυτό που «κόστισαν». Θα μπορούσαμε να πούμε ότι ο έλεγχος της αποτελεσματικότητας συνδέεται με τον έλεγχο της οικονομίας, καθώς εξετάζεται πιο ολοκληρωμένα η «οικονομικά – αποτελεσματική» λειτουργία του οργανισμού.

Ειδικότερα, τα ελεγκτικά εύρετρα που μπορεί να προκύψουν από τον έλεγχο αποτελεσματικότητας είναι τα εξής:

- Αναποτελεσματικότητα/Αστοχία στην παραγωγική διαδικασία: Κατασπατάληση πόρων χωρίς την επίτευξη του αναμενόμενου αποτελέσματος.
- Χαμηλή Παραγωγικότητα: Χαμηλός δείκτης εισροών/εκροών, που μπορεί να προκύπτει από μη ορθολογική αξιοποίηση παραγωγικών συντελεστών ή λόγω μειωμένης αποτελεσματικότητας συντελεστών παραγωγής ή λόγω μη επάρκειας των πόρων για την εκτέλεση του παραγόμενου έργου.
- Μη επίτευξη των στόχων, του προγράμματος υλοποίησης των ενεργειών του οργανισμού.
- Μη ύπαρξη ποιοτικού ελέγχου και αξιολόγησης των αποτελεσμάτων του οργανισμού.

4.3.3 Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΗΣ «ΑΠΟΔΟΣΗΣ (EFFECTIVENESS)»

Κατά τον έλεγχο της απόδοσης εξετάζονται οι επιπτώσεις (effects) και οι συνέπειες (impacts) που έχουν επιφέρει οι ενέργειες του δημόσιου οργανισμού τόσο ενδο-επιχειρησιακά, όσο και στον τελικό αποδέκτη του προϊόντος του οργανισμού, τον πολίτη. Η αποτελεσματικότητα, ως έννοια συνδέεται με την απόδοση στο βαθμό, που και τα δυο περιέχουν την έννοια επίτευξης ενός επιθυμητού αποτελέσματος, με

το πρώτο όμως, την αποτελεσματικότητα, να επικεντρώνεται στη λογική ότι «το επιθυμητό αποτέλεσμα θα πρέπει να επιτυγχάνεται με το ελάχιστο κόστος (INTOSAI, 1995)».

Ο έλεγχος της απόδοσης επικεντρώνεται: 1) στην εκροή (προϊόντα ή υπηρεσίες που προκύπτουν από τις επιτέλεση του έργου του δημόσιου οργανισμού, 2) στα αποτελέσματα (στον τρόπο επίτευξης της εκροής), 3) στις επιπτώσεις και συνέπειες (στις έμμεσα και άμεσα θετικές ή αρνητικές συνέπειες που έχει η λειτουργία του οργανισμού, τόσο ενδο-επιχειρησιακά όσο και για τον πολίτη). Αντικείμενο του ελέγχου απόδοσης είναι να εξετάσει εάν ο οργανισμός έχει επιτελέσει το σκοπό του, έχει εξετάσει εάν οι διαδικασίες που εφαρμόζει ακολουθούν κανόνες ή πρότυπα προκειμένου να ελέγχονται παράμετροι που αφορούν τις επιπτώσεις της δραστηριότητας και των επιλογών άσκησης των καθηκόντων του, τόσο εντός του οργανισμού, όσο και για τον τελικό αποδέκτη – πολίτη. Ο ελεγκτής, κατά τον έλεγχο της αποτελεσματικότητας, θα πρέπει να επικεντρωθεί:

- Στο βαθμό επίτευξης του επιθυμητού αποτελέσματος ελέγχοντας τις διαδικασίες που εφαρμόζονται για την επίτευξη του
- Να αξιολογήσει εάν ο οργανισμός έχει καθορίσει με μετρήσιμους και σαφείς στόχους το «θετικό αντίκτυπο» των παρεμβάσεων που εφαρμόζει και αν έχει μεθοδεύσει διαδικασία ελέγχου επίτευξης του αποτελέσματος αυτού
- Να ελέγξει εάν εφαρμόζονται πολιτικές ανατροφοδότησης και διόρθωσης/βελτίωσης των διαδικασιών του οργανισμού, μέσα από την υιοθέτηση μεθοδολογιών και ενσωμάτωσης αλλαγών που προκύπτουν από την αξιοποίηση των δεδομένων που προκύπτουν από τη διαδικασία ελέγχου των αποτελεσμάτων και των επιπτώσεων.

Για να υπάρξει τεκμηριωμένη και αξιόπιστη ελεγκτική γνώμη, όσον αφορά την αξιολόγηση του αποτελέσματος, η ελεγκτική διαδικασία θα πρέπει να επικεντρωθεί σε δείκτες απόδοσης οι οποίοι θα είναι σαφείς (Specified), μετρήσιμοι (measurable), επιτεύξιμοι (Achievable), σχετική με τη δραστηριότητα (Relevant) και επίκαιροι (Timely) – SMART (Dittenhofer M.,2001).

Ειδικότερα, τα ελεγκτικά εύρετρα που μπορεί να προκύψουν από τον έλεγχο

αποδοτικότητας είναι τα εξής:

- **Λανθασμένες Επιλογές Δραστηριότητας:** Επιλογές οι οποίες έχουν προκύψει έπειτα από ανεπαρκή σχεδιασμό, που δε συνάδουν με το σκοπό λειτουργίας του οργανισμού, ή που ο οργανισμός δεν έχει τα μέσα ή τη δυνατότητα να τις υλοποιήσει
- **Διοικητική Ανεπάρκεια:** Αδυναμία της διοίκησης να ιεραρχήσει τις ενέργειες και το πρόγραμμα δράσης του οργανισμού, μη ύπαρξη «στοχοθεσίας» και ανεπαρκής μηχανισμός ελέγχου επίτευξης στόχων.

Πίνακας 4-1 ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ

Ελεγκτικό Αντικείμενο	Χαρακτηριστικά Ελεγκτικής Διαδικασίας	Περιγραφή Διαδικασίας	Συνεισφορά Ελεγκτικής Διαδικασίας
<p>Οικονομία (Economy)</p> <p>Εξετάζεται εάν οι πόροι διατίθενται την κατάλληλη στιγμή, είναι επαρκείς σε ποσότητα και ικανοποιητικοί σε ποιότητα και αν αποκτώνται στο κατώτερο δυνατό κόστος</p>	Σκοπός	Αξιολογεί εάν οι πόροι έχουν διατεθεί ακολουθώντας τις Αρχές της οικονομίας, της Αποδοτικότητας και της Αποτελεσματικότητας	<p>Στο σχεδιασμό των κυβερνητικών παρεμβάσεων και την υιοθέτηση μοντέλων διοίκησης μέσω στόχων</p> <p>Στη βελτίωση της ποιότητας της δημόσιας διοίκησης και στη</p>
<p>Αποτελεσματικότητα (Efficiency)</p> <p>Εξετάζεται εάν οι πόροι που απαιτούνται για να εκπληρωθούν οι στόχοι της κάθε δράσης παρέχουν τη βέλτιστη αναλογία μεταξύ</p>	Στόχος	Εξετάζει τις πολιτικές τα προγράμματα τα συστήματα διοίκησης του δημοσίου οργανισμού, τις διαδικασίες εκτέλεσης του προγράμματος που έχει τεθεί ως στόχος επίτευξης	Στην αποτελεσματική αξιοποίηση των πόρων

<p>εισροών και εκροών;</p> <p>Αποδοτικότητα (Effectiveness)</p> <p>Εξετάζεται ο βαθμός στον οποίο επιτυγχάνονται οι στόχοι που έχουν τεθεί και τη σχέση μεταξύ προσδοκώμενου και πραγματικού αντίκτυπου (επιπτώσεις)</p>	<p>Μεθοδολογία</p> <p>Ελεγκτικό Πόρισμα</p>	<p>Ακολουθεί μεθοδολογία προσδιορισμού κριτηρίων αξιολόγησης βάσει εφαρμογής τεχνικών «μέτρησης απόδοσης» και του αντικειμένου του οργανισμού που ελέγχεται. Στόχος είναι ο περιορισμός του ελεγκτικού κινδύνου.</p> <p>Ειδικευμένη έκθεση του ελεγκτή. Διαφοροποιείται βάσει του είδους του οργανισμού και των περιεχομένων αναφοράς. Εξαρτάται από τα διαθέσιμα δεδομένα ελέγχου.</p>	<p>Στην ενίσχυση της κυβερνητικής υπευθυνότητας και στην προώθηση της λογοδοσίας</p> <p>Στη δημοσιοποίηση μέσω αναλυτικών αναφορών των αποτελεσμάτων της δημόσιας διοίκησης</p>
--	---	---	---

Πηγή: European Court of Auditors, 2007, *Ιδία Επεξεργασία*

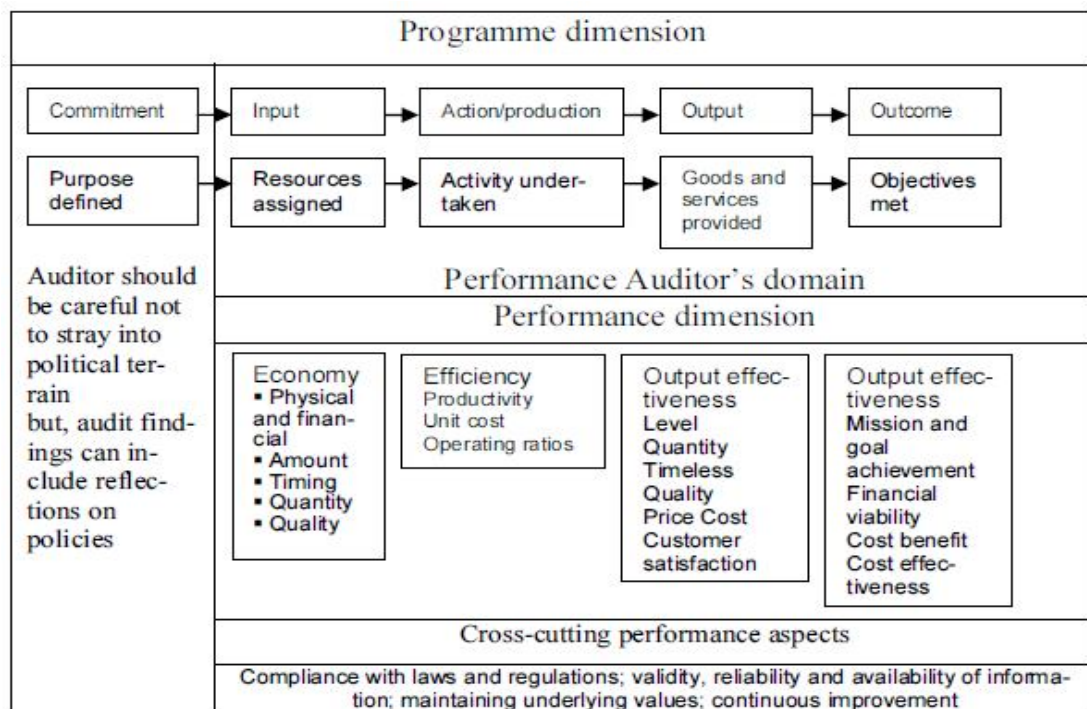
4.4 ΒΗΜΑΤΑ ΠΡΟΕΤΟΙΜΑΣΙΑΣ ΕΛΕΓΚΤΙΚΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ

Ο έλεγχος της αποδοτικότητας εξετάζει το βαθμό που ο δημόσιος οργανισμός λειτουργεί και επιτυγχάνει τα κριτήρια που σχετίζονται με την έννοια της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας (3E's). Το ελεγκτικό μοντέλο στηρίζεται σε ένα σύνολο συσχετιζόμενων δεδομένων προκειμένου να εξεταστεί η συνολική εικόνα λειτουργίας του οργανισμού μέσω του οποίου ελέγχονται οι πόροι που διατέθηκαν (inputs) σε συνάρτηση με τα αγαθά ή τις υπηρεσίες που παρήχθησαν (output), καθώς και οι επιπτώσεις/αποτελέσματα που προκύπτουν από τη διαδικασία παραγωγής (process) τόσο ενδο-επιχειρησιακά (για τον ίδιο το δημόσιο οργανισμό) όσο και για τον πολίτη/τελικό αποδέκτη των αποτελεσμάτων (outcome). Επίσης, ο έλεγχος αποδοτικότητας εξετάζει τη σχέση εισροών/αποτελέσματος (productivity), τον τρόπο χρήσης (βάσει προτύπων, στόχων, κανόνων, νομοθεσίας), δηλαδή τη «χρήση» των πόρων προκειμένου για την παραγωγή δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών.

Αποτέλεσμα του ελέγχου της αποδοτικότητας είναι μια αναφορά παρουσίασης της επίτευξης «ποσοτικών και ποιοτικών» χαρακτηριστικών του παραγόμενου δημόσιου προϊόντος ή της υπηρεσίας. Η έννοια της ποιότητας, μεταξύ άλλων περιλαμβάνει

εξέταση δεδομένων που σχετίζονται με την αξιοπιστία, την ακρίβεια, την ασφάλεια του παραγόμενου αποτελέσματος. Συνοψίζοντας τα παραπάνω, μέσω του ελέγχου αποδοτικότητας αξιολογείται κατά πόσο οι εισροές, το παραγόμενο έργο (output), οι διαδικασίες (processes), τα αποτελέσματα (outcomes) συσχετίζονται με την επίτευξη των στόχων, του σκοπού, συνάδουν με το όραμα, τη στρατηγική υλοποιήθηκαν με νόμιμες διαδικασίες, εφαρμόζουν/εξυπηρετούν τις αρχές της οικονομίας, αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας (βλ.διάγραμμα 4-2).

Διάγραμμα 4.2 ΜΟΝΤΕΛΟ ΕΛΕΓΧΟΥ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ



Πηγή: Warning C. και Morgan S., 2007

Ο σχεδιασμός της ελεγκτικής διαδικασίας, βασίζεται σε ένα σύστημα επιλογής κατάλληλων κριτηρίων ελέγχου, τα οποία επιλέγονται (και διαφοροποιούνται κατά περίπτωση) ανάλογα με το είδος του παραγόμενου προϊόντος ή της υπηρεσίας, το αντικείμενο «παραγωγής» του δημόσιου οργανισμού και τις διαδικασίες παραγωγής.

Σκοπός είναι η ελεγκτική διαδικασία να αποδώσει τα κατάλληλα ελεγκτικά εύρετρα, τα οποία θα οδηγήσουν σε τεκμηριωμένη άποψη για τον τρόπο λειτουργίας του οργανισμού και τις αιτίες, επιπτώσεις και συνθήκες, που τεκμηριώνουν γνώμη, για

την αποδοτική ή μη αποδοτική λειτουργία του. Τα βήματα προετοιμασίας της ελεγκτικής διαδικασίας είναι τα εξής:

4.4.1 ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΕΛΕΓΚΤΙΚΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ

Κατά το σχεδιασμό της ελεγκτικής διαδικασίας αποφασίζεται το εύρος και το αντικείμενο του ελέγχου, προκειμένου το ελεγκτικό πόρισμα να μπορεί να τεκμηριωθεί με σαφήνεια και αντικειμενικότητα. Η διαδικασία του σχεδιασμού, αποτελεί διερευνητική φάση συγκέντρωσης δεδομένων του οργανισμού που ελέγχεται, η οποία μέσα από διάφορες μεθοδολογίες (όπως SWOT analysis, problem analysis, συνεντεύξεις, κ.α), εκτιμά τους κινδύνους της διαδικασίας, το είδος των μεθοδολογιών εξεύρεσης των ελεγκτικών τεκμηρίων, του χρόνου και του απαιτούμενου προσωπικού που είναι απαραίτητο προκειμένου για τη διεξαγωγή του ελέγχου και των περιορισμών/προβλημάτων που μπορεί να προκύψουν κατά τη διεξαγωγή της διαδικασίας.

4.4.2 ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΕΛΕΓΚΤΙΚΩΝ ΕΡΩΤΗΜΑΤΩΝ

Έπειτα από το σχεδιασμό της ελεγκτικής διαδικασίας, προσδιορισμού δηλαδή του αντικείμενου και του εύρους που θα καλύψει ο έλεγχος, προσδιορίζονται τα ερωτήματα εκείνα που θα οδηγήσουν στα ελεγκτικά τεκμήρια, τα τεκμήρια που θα οδηγήσουν τον ελεγκτή να σχηματίσει ελεγκτική τεκμηριωμένη γνώμη. Μεταξύ άλλων τα ερωτήματα αυτά μπορεί να είναι:

- Τι προκάλεσε την αύξηση του κόστους λειτουργίας του οργανισμού;
- Το έργο του οργανισμού εξυπηρετεί το σκοπό λειτουργίας του οργανισμού και τις απαιτήσεις των πολιτών;
- Η ολοκλήρωση του προγράμματος (ή των προγραμμάτων) πραγματοποιήθηκε εντός του προγραμματισμένου πλάνου;
- Ποιες είναι οι αιτίες απόκλισης από τους στόχους του οργανισμού;

Κατά τον προσδιορισμό των ελεγκτικών ερωτημάτων ο ελεγκτής στοχεύει στην εύρεση των βασικών πεδίων άσκησης της ελεγκτικής διαδικασίας. Τα ερωτήματα αυτά διαμορφώνονται σε υπο-ερωτήματα και προκύπτουν από γενικές παρατηρήσεις, όπως παράπονα πολιτών, αυξημένα κόστη, ελλείψεις πόρων, κ.α. Ο ελεγκτής διαμορφώνει τα ερωτήματα, τόσο βασιζόμενος στην εμπειρία του από ελέγχους σε

ομοειδείς δημόσιους οργανισμούς, όσο και σε δεδομένα που προκύπτουν από συζήτηση με στελέχη του οργανισμού ή από μελέτη παλαιότερων ελεγκτικών πορισμάτων. Επίσης, τα ερωτήματα προκύπτουν και από συζήτηση που προκύπτει εντός της ελεγκτικής ομάδας. Στόχος είναι η ιεράρχηση των ερωτημάτων σε βασικά, δευτερεύοντα και η διερεύνηση αν αυτά μπορεί να οδηγήσουν σε απαντήσεις που θα οδηγήσουν στην αιτία του κάθε προβλήματος.

4.4.3 ΕΠΙΛΟΓΗ ΜΕΘΟΔΩΝ ΔΙΕΡΕΥΝΗΣΗΣ ΕΡΩΤΗΜΑΤΩΝ

Έπειτα από τον καθορισμό των ερωτημάτων που θα οδηγήσουν στα ελεγκτικά τεκμήρια, ο ελεγκτής αποφασίζει για την επιλογή των μεθόδων εκείνων που θα οδηγήσουν σε απαντήσεις στα ερωτήματα. Σχετικά με τις μεθοδολογίες υπάρχει πληθώρα επιλογών προκειμένου να επιλεγούν οι καταλληλότερες, εκείνες δηλαδή που σχετίζονται με το αντικείμενο εργασιών του οργανισμού και μπορούν να εφαρμοστούν αποτελεσματικά. Ενδεικτικά τέτοιες μεθοδολογίες είναι οι εξής:

Πίνακας 4-2 ΜΕΘΟΔΟΙ ΔΙΕΡΕΥΝΗΣΗΣ ΕΛΕΓΚΤΙΚΩΝ ΕΡΩΤΗΜΑΤΩΝ

Μεθοδολογία	Περιγραφή	Πότε Χρησιμοποιείται	Πως Υλοποιείται
Μελέτη Επίτευξης Στόχου ή Αποτελέσματος	Εξετάζεται ο βαθμός επίτευξης του προγράμματος του οργανισμού βάσει των στόχων που έχουν τεθεί και τα αποτελέσματα που έχουν επιτευχθεί	Ο ελεγκτής χρησιμοποιεί τη μελέτη επίτευξης στόχου ή αποτελέσματος στις περιπτώσεις εκείνες που μπορούν να προσδιοριστούν με σαφήνεια οι στόχοι τα αποτελέσματα και οι επιπτώσεις	1. Επιλέγονται τα αποτελέσματα και οι επιπτώσεις που θα μελετηθούν 2.Εξετάζονται αντιπροσωπευτικοί προσδιοριστικοί παράγοντες των αποτελεσμάτων και των επιπτώσεων 3.Προσδιορίζεται η πληροφορία που θα πρέπει να αναζητηθεί από την ελεγκτική διαδικασία.

Μελέτη διαδικασιών	Εξετάζονται οι διαδικασίες που εφαρμόζει ο οργανισμός, προκειμένου για τη διερεύνηση δυσλειτουργιών και μη βέλτιστων πρακτικών αξιοποίησης των πόρων	Η μελέτη διαδικασιών επιλέγεται, όταν ο δημόσιος οργανισμός έχει προβεί σε σημαντικές αλλαγές σε διαδικασίες, έχει αλλάξει το πρόγραμμα και τους στόχους εργασιών του και υπάρχουν «δεδομένα» δυσλειτουργιών	Ο ελεγκτής χρησιμοποιεί δεδομένα που προκύπτουν από τη διαδικασία μετασχηματισμού των εισροών σε εκροές (έργα, προϊόντα και υπηρεσίες) και δίνουν εικόνα για το κόστος των διαδικασιών, την αξιοποίηση των υποδομών και την παραγωγικότητα του ανθρώπινου δυναμικού
Μελέτη Επιπτώσεων	Η μελέτη επιπτώσεων αξιολογεί το συνολικό αποτέλεσμα και την προστιθέμενη αξία ενός προγράμματος στο σύνολο του αντικειμένου και της δραστηριότητας του οργανισμού	Η μελέτη επιπτώσεων επιλέγεται στην περίπτωση που χρειάζεται να αξιολογηθούν οι εξωγενείς παράγοντες συνεισφοράς που προέκυψαν κατά την υλοποίηση του προγράμματος. (Τέτοιες μπορεί να είναι Εξωτερικές οικονομίες και αντι-οικονομίες, περιβαλλοντικές επιπτώσεις)	Ο ελεγκτής διερευνά τις συνολικές επιπτώσεις του προγράμματος του οργανισμού, το οποίο συγκρίνεται με αυτές που θα διαμορφώνονταν αν το πρόγραμμα δεν είχε εξολοκλήρου υλοποιηθεί.
Μελέτη Κόστους - Οφέλους	Η μελέτη κόστους οφέλους εξετάζει το βαθμό επίτευξης του αποτελέσματος σε σχέση με το κόστος της	Η μελέτη κόστους - οφέλους επιλέγεται προκειμένου να προσδιοριστεί εάν ο δημόσιος οργανισμός επιλέγει ένα αξιόπιστο σύστημα προσδιορισμού του κόστους λειτουργίας.	Διερευνάται εάν το όφελος από την υλοποίηση του προγράμματος του οργανισμού υπερβαίνει το κόστος. Επίσης προσδιορίζει το κόστος ανά μονάδα αποτελέσματος.

Μελέτη Συγκριτικής Αξιολόγηση (Benchmarking)	Η μελέτη συγκριτικής αξιολόγησης είναι η διαδικασία σύγκρισης των μεθόδων, διαδικασιών, έργου, προϊόντων και υπηρεσιών με ομάδα ομοειδών δεδομένων	Επιτρέπει στον ελεγκτή να τεκμηριώνει την ελεγκτική γνώμη, να επικεντρώνεται σε ελεγκτικά κριτήρια που προκύπτουν από διαδικασίες, μεθόδους, πρακτικές και πρότυπα που επιλέγονται με κριτήριο τη σύγκριση και βασίζονται σε δεδομένα που έχουν επιλεγεί ως «βέλτιστες πρακτικές»	Η μελέτη επιλέγεται προκειμένου να προσδιοριστεί αντικειμενικός τρόπος αξιολόγησης των αποτελεσμάτων, σε σχέση και συγκριτικά με άλλους ομοειδείς οργανισμούς που εφαρμόζουν βέλτιστες πρακτικές και διαδικασίες σε επιλεγμένους τομείς ελέγχου
--	--	---	---

Πηγή: INTOSAI, 2004, pp.86-92; Ιδία Επεξεργασία

4.4.4 ΕΠΙΛΟΓΗ ΜΕΘΟΔΩΝ ΑΝΑΛΥΣΗΣ ΕΡΩΤΗΜΑΤΩΝ

Κατά στάδιο αυτό επιλέγονται οι μεθοδολογίες ανάλυσης προκειμένου να διεξαχθεί η διαδικασία του ελέγχου της αποδοτικότητας. Όταν υπάρχουν μελέτες περίπτωσης οι οποίες έχουν προκύψει και προσδιοριστεί κατά τη διαδικασία διερεύνησης των ερωτημάτων ο ελεγκτής δεν προβαίνει σε διαδικασία έρευνας μεμονωμένων περιπτώσεων αλλά προβαίνει σε συμπεράσματα από την εκπόνηση των προαναφερθέντων μελετών προκειμένου να προβεί στην εύρεση ελεγκτικών τεκμηρίων. Μερικές, από τις πιο διαδεδομένες μεθοδολογίες ανάλυσης των δεδομένων που χρησιμοποιούνται κατά την ελεγκτική διαδικασία, σύμφωνα με τον INTOSAI είναι οι εξής (INTOSAI 2004):

Συγκριτική Ανάλυση Ο ελεγκτής αναλύει τα υπάρχοντα δεδομένα εισροών, διαδικασιών, αποτελεσμάτων και επιπτώσεων προκειμένου να ελέγξει εναλλακτικά σενάρια αποδοτικότερων πρακτικών και πολιτικών, αναζητώντας αντίστοιχα δεδομένα σε οργανισμούς με ομοειδή δράση, διαδικασίες, μεθόδους και πρότυπα λειτουργίας εντός κράτους ή διεθνώς.

Δειγματοληπτική Ανάλυση: Ο ελεγκτής θα πρέπει να κρίνει εάν η δειγματοληπτική μέθοδος είναι κατάλληλη προκειμένου να αποδώσει τα κατάλληλα ελεγκτικά εύρετρα. Επίσης, θα πρέπει να επιλέξει το δείγμα ούτως ώστε αυτό να είναι αντιπροσωπευτικό σε σχέση με τον πληθυσμό, να είναι ικανό σε σχέση με το

μέγεθος και την πολυπλοκότητα των ελεγκτικών ερωτημάτων, να μπορεί να αποδώσει τα αναμενόμενα από την ελεγκτική διαδικασία αποτελέσματα εντός προκαθορισμένου εκτιμώμενου χρόνου. Αρχικά, για να επιλεγεί το δείγμα θα πρέπει να υπάρχει εκτίμηση του πληθυσμού, ενώ επίσης για την επιτυχή διαδικασία απαραίτητο είναι να έχει προσδιοριστεί το εύρος του αντικείμενου του ελέγχου που πρόκειται να διεξαχθεί.

Ανάλυση μέσω Μελέτης Περιπτώσεων: Ο ελεγκτής χρησιμοποιεί μελέτες περιπτώσεων προκειμένου να διερευνήσει εξειδικευμένα θέματα. Ειδικότερα, ο ελεγκτής χρησιμοποιεί ανάμεσα σ' άλλα οι μελέτες περιπτώσεων χρησιμοποιούνται: 1) Ως παράδειγμα καλής πρακτικής σε απάντηση περίπλοκων ελεγκτικών ερωτημάτων 2) ως μέτρο συγκριτικής προσέγγισης, 3) ως υποστηρικτικό υλικό στην ελεγκτική διαδικασία προκειμένου για την ανάλυση ενός εξειδικευμένου αντίστοιχου θέματος που προκύπτει κατά την ελεγκτική διαδικασία.

4.4.5 ΣΥΛΛΟΓΗ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΩΝ ΚΑΙ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ

Η συλλογή πληροφοριών αποτελεί τη διαδικασία που ο ελεγκτής χρησιμοποιεί διάφορες μεθοδολογίες προσέγγισης, είτε κατά την έναρξη της ελεγκτικής διαδικασίας, είτε κατά την πορεία του ελέγχου. Στόχος είναι η συγκέντρωση των απαιτούμενων πληροφοριών προκειμένου να διαμορφωθεί τεκμηριωμένη και αντικειμενική ελεγκτική γνώμη. Στην περίπτωση του ελέγχου αποδοτικότητας, ο ελεγκτής μπορεί να επιλέξει διάφορες μεθοδολογίες ανάλογα με το αντικείμενο του οργανισμού που ελέγχεται, την πολυπλοκότητα των ελεγκτικών ερωτημάτων και το εύρος της ελεγκτικής διαδικασίας. Οι πληροφορίες θα πρέπει να σχετίζονται τόσο με ποσοτικά, όσο και ποιοτικά δεδομένα. Τα δεδομένα σε κάθε περίπτωση θα πρέπει να είναι σαφή, έγκυρα, αξιόπιστα, τεκμηριωμένα και σχετικά με τη ελεγκτικά ερωτήματα και το αντικείμενο του ελέγχου. Κάποιες από τις πιο γνωστές μεθοδολογίες για τη συγκέντρωση πληροφοριών είναι οι κάτωθι (Mcnamara C.,2005):

Πίνακας 4-3 ΜΕΘΟΔΟΙ ΣΥΓΚΕΝΤΡΩΣΗΣ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΩΝ

Μέθοδος	Πότε Χρησιμοποιείται	Πλεονεκτήματα	Εμπόδια
Ερωτηματολόγια, Έρευνες, Checklists	Όταν υπάρχει ανάγκη για πρόσβαση σε γρήγορη και γενικά προσβάσιμη πληροφόρηση	<ul style="list-style-type: none"> -τα ερωτηματολόγια μπορεί να ανώνυμα -μεθοδολογία που δεν απαιτεί μεγάλο κόστος εφαρμογής -μπορεί να συμπεριλάβει μεγάλο όγκο και εύρος πληροφορίας - μπορεί να συμπεριλάβει μεγάλο δείγμα 	<ul style="list-style-type: none"> - θα πρέπει να επιλεγθεί προσεκτικά το δείγμα του πληθυσμού που θα απαντήσει τα ερωτηματολόγια - δεν διασφαλίζεται η αμεροληψία - η επεξεργασία των αποτελεσμάτων περιέχει υψηλή πιθανότητα υποκειμενισμού
Συναντήσεις (interviews)	Όταν απαιτείται ανάγκη για να υπάρξει, καλύτερη κατανόηση ενός εξειδικευμένου θέματος και είναι απαραίτητο να αντληθεί περισσότερη πληροφορία που σχετίζεται με απαντήσεις που έχουν δοθεί σε ερωτηματολόγια	<ul style="list-style-type: none"> -αποτελεί ευέλικτη διαδικασία συλλογής πληροφοριών - στηρίζεται στη διαπροσωπική σχέση και τη συνομιλία -μπορεί να επεκταθεί σε συνέντευξη μεγάλου εύρους θεματολογίας και αντικείμενων 	<ul style="list-style-type: none"> -μπορεί να χρειαστεί πολύ χρόνο υλοποίησης - μπορεί να είναι δύσκολη η ανάλυση της πληροφορίας - μπορεί να απαιτεί μεγάλο κόστος υλοποίησης - μπορεί να επηρεάσει τη γνώμη του ελεγκτή

<p>Έγγραφα/Αρχεία (documentation review)</p>	<p>Η μέθοδος αυτή συγκέντρωσης πληροφοριών χρησιμοποιείται προκειμένου ο ελεγκτής να αποκομίσει εικόνα για τις διαδικασίες που τηρούνται και τη μεθοδολογία που ακολουθείται κατά την υλοποίηση του προγράμματος</p>	<ul style="list-style-type: none"> - μεθοδολογία που δίνει συνολική και απτή εικόνα - δεν απαιτεί τη διακοπή διαδικασιών και την απασχόληση προσωπικού του οργανισμού - χρησιμοποιείται πληροφορία που υπάρχει και είναι διαθέσιμη άμεσα - η πληροφορία που λαμβάνεται είναι πραγματική και αμερόληπτη 	<ul style="list-style-type: none"> - πολλές φορές η πληροφορία δεν είναι ολοκληρωμένη - τα δεδομένα που αντλούνται είναι συγκεκριμένα και δεν μπορούν να διευρυνθούν σε άλλα πεδία παρά σε αυτά που είναι καταγεγραμμένα σε έντυπα και αρχεία - θα πρέπει να είναι πλήρως προσδιορισμένο το αντικείμενο των ερωτημάτων που αναζητείται μέσα από έντυπο υλικό και αρχείο
<p>Αυτοψίες (Observations)</p>	<p>Ακολουθείται προκειμένου να συγκεντρωθεί πληροφορία που σχετίζεται με την πραγματική διαδικασία που ακολουθείται σε ένα οργανισμό</p>	<ul style="list-style-type: none"> - ο ελεγκτής διαπιστώνει μέσω της παρατήρησης τον τρόπο λειτουργίας ενός οργανισμού και τον τρόπο που υλοποιεί ένα έργο ή πρόγραμμα - ο ελεγκτής μπορεί να αποτυπώσει πραγματικά γεγονότα στις παρατηρήσεις του 	<ul style="list-style-type: none"> - ο ελεγκτής μπορεί να δυσκολευτεί, να ερμηνεύσει και να συνδέσει με ερωτήματα με γεγονότα που παρατηρεί μέσω αυτοψίας - η παρουσία του ελεγκτή μπορεί να επηρεάσει τη συμπεριφορά του «ελεγχόμενου» - η διαδικασία μπορεί να είναι πολύ χρονοβόρα και να έχει μεγάλο κόστος

<p>Ομαδικές συνεντεύξεις (Focus Groups)</p>	<p>Χρησιμοποιείται προκειμένου να αναλυθεί σε βάθος ένα περίπλοκο θέμα το οποίο απαιτεί ομάδα εξειδικευμένων στελεχών οι οποίοι μπορούν σε ομαδικό επίπεδο να δώσουν πληροφορίες σχετικά με την ποιότητα παρεχομένων υπηρεσιών, τις επιπτώσεις έργων και για θέματα διαχείρισης και λειτουργίας του οργανισμού</p>	<p>- διαδικασία που δεν απαιτεί πολύ χρόνο και δίνει απαντήσεις που αφορούν περίπλοκα ελεγκτικά ερωτήματα</p>	<p>- διαδικασία που απαιτεί καλή οργάνωση και απαιτεί συντονισμό</p> <p>- μπορεί να είναι δύσκολη η ανταπόκριση των μελών σε εξειδικευμένα ερωτήματα</p> <p>- μπορεί να είναι δύσκολη η ταξινόμηση των απαντήσεων, η ανάλυση τους και η συσχέτιση των απαντήσεων με τα ελεγκτικά ερωτήματα</p>
---	--	---	--

Πηγή: Mcnamara C.,2005; Ιδία Επεξεργασία

4.4.6 ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑ ΚΑΙ ΑΝΑΛΥΣΗ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΩΝ

Κατά το στάδιο της επεξεργασίας και ανάλυσης πληροφορίας ο ελεγκτής οργανώνει τα δεδομένα που έχει συλλέξει βάσει του ελεγκτικού αντικείμενου και των ερωτημάτων. Κατά την ανάλυση και επεξεργασία ο ελεγκτής θα πρέπει να κατατάζει τα δεδομένα που έχει συλλέξει σύμφωνα με τα ερωτήματα που έχει σχεδιάσει προκειμένου, να καταλήξει σε ελεγκτικά εύρετρα και να τεκμηριώσει το ελεγκτικό πόρισμα. Η ανάλυση των πληροφοριών αποτελεί μια ομαδική διαδικασία, στην οποία συμμετέχει όλη η ελεγκτική ομάδα, καθώς περιλαμβάνει την εξέταση διαφορετικών σεναρίων προσέγγισης και ταξινόμησης, λογικών και τεκμηριωμένων συμπερασμάτων. Η επιτυχία της διαδικασίας, κρίνεται στο βαθμό που η συλλογή και η αναζήτηση των δεδομένων έχει γίνει με γνώμονα τον προσδιορισμό του ελεγκτικού αντικείμενου, των ελεγκτικών ερωτημάτων και των χαρακτηριστικών του ελεγχόμενου οργανισμού. Για την ανάλυση ποσοτικών και ποιοτικών δεδομένων μπορεί να χρησιμοποιηθεί περιγραφική στατιστική, προκειμένου να διερευνηθεί η κεντρική τάση, η διάμεσος, το εύρος και η διασπορά των μεταβλητών (ερωτημάτων) που έχουν οριστεί για τον έλεγχο της αποδοτικότητας, καθώς και η μέθοδος της πολλαπλής παλινδρόμησης προκειμένου για τον έλεγχο και την τεκμηρίωση της

ορθότητας ελεγκτικών υποθέσεων και σεναρίων, για τον έλεγχο της συσχέτισης των ελεγκτικών μεταβλητών, την πρόβλεψη μελλοντικών τιμών των μεταβλητών.

4.5 ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ ΕΛΕΓΧΟΥ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ

Η υλοποίηση του ελέγχου αποδοτικότητας αποτελεί τη φάση ανάλυσης των δεδομένων που προκύπτουν έπειτα από τον προσδιορισμό του αντικειμένου της ελεγκτικής διαδικασίας, τον προσδιορισμό της ελεγκτικής μεθοδολογίας και των ελεγκτικών ερωτημάτων, την συγκέντρωση και ταξινόμηση πληροφοριών. Σύμφωνα με τον INTOSAI, τα βήματα που ακολουθούνται είναι τα εξής (Βλ. Πίνακα 4-4):

Πίνακας 4-4 ΒΗΜΑΤΑ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ ΕΛΕΓΧΟΥ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ

Βήματα	Προσδιορισμός:	Περιγραφή βήματος
1	Ελεγκτικών Κριτηρίων (Audit criteria)	Τι θα έπρεπε να είναι;
2	Ελεγκτικών Γεγονότων (Audit evidence)	Τι είναι;
3	Ελεγκτικών Ευρέτρων	Σύγκριση των Γεγονότων με τα Κριτήρια
4	Συμπερασμάτων και Συστάσεων	Έπειτα από την ανάλυση των ελεγκτικών ευρέτρων γίνεται η καταγραφή συμπερασμάτων σε ενδιάμεσες ή τελικές εκθέσεις
5	Επιπτώσεις Συμπερασμάτων και Συστάσεων	Προσδιορισμός των επιπτώσεων των συμπερασμάτων και των συστάσεων βελτίωσης του ελεγκτή στον ελεγχόμενο οργανισμό

Πηγή: INTOSAI, 2004 p.63,; Ιδία Επεξεργασία

Κρίσιμο σημείο στην υλοποίηση της ελεγκτικής διαδικασίας αποτελεί ο καθορισμός των «ελεγκτικών κριτηρίων». Τα ελεγκτικά κριτήρια επιλέγονται ώστε το πόρισμα

του ελέγχου να είναι αντικειμενικό και να περιοριστεί ο «ελεγκτικός κίνδυνος». Ο ελεγκτικός κίνδυνος, ορίζεται, ως το ενδεχόμενο ο ελεγκτής να διατυπώσει μη κατάλληλη ή εσφαλμένη ελεγκτική γνώμη, λόγω μη εντοπισμού λαθών ή παραλείψεων στα ελεγκτικά τεκμήρια ή λόγω ελλιπούς σχεδιασμού της ελεγκτικής διαδικασίας (Λουμιώτης Β., 2010). Τα ελεγκτικά κριτήρια αφορούν τη βέλτιστη αποδοτικότητα, το τι δηλαδή προσδιορίζει ένα μοντέλο λειτουργίας του οργανισμού που «καταφέρνει» να λειτουργεί με κριτήριο το βέλτιστο επίπεδο αποδοτικότητας. Η επιλογή των κριτηρίων που θα εφαρμοστούν στο μοντέλο ελέγχου αποδοτικότητας μπορεί να προκύπτει από πρότυπα και κανόνες λειτουργίας, καθώς και από εφαρμογή μεθοδολογιών μέτρησης αποδοτικότητας τέτοιων όπως, συγκριτικής αξιολόγησης (benchmarking)/βέλτιστων πρακτικών, διανομής ερωτηματολογίων ικανοποίησης πολιτών/πελατών, διανομής ερωτηματολογίων ανίχνευσης απαιτήσεων πολιτών/πελατών. Επίσης, μέσω διαδικασιών ελέγχου της επίτευξης μετρήσιμων στόχων που έχουν τεθεί από τη διοίκηση του οργανισμού, από τον έλεγχο επιμέρους επιλεγμένων προγραμμάτων που αντιπροσωπεύουν την επίτευξη των στόχων του οργανισμού και σύγκριση τους με αντίστοιχα ομοειδή εφαρμοσμένα προγράμματα άλλων οργανισμών, καθώς και με δείκτες εσωτερικής αξιολόγησης της χρήσης των πόρων (δείκτες παραγωγικότητας, αξιολόγησης του προσωπικού, αξιολόγησης και σύγκρισης απόδοσης τμημάτων του οργανισμού κ.α.) (INTOSAI, 2004). Τα κριτήρια που θα επιλεγούν, θα πρέπει να εξυπηρετούν την αποστολή της ελεγκτικής διαδικασίας να οδηγούν δηλαδή, σε αξιόπιστα συμπεράσματα, προκειμένου ο ελεγκτής να μπορεί να διατυπώσει ολοκληρωμένη και αντικειμενική γνώμη.

Τα ελεγκτικά γεγονότα αφορούν τα τεκμήρια εκείνα που συλλέγονται κατά τη λειτουργία του οργανισμού για ένα χρονικό διάστημα (π.χ. ετήσιο) και αποτελούν εκείνα που θα συγκριθούν με τα ελεγκτικά τεκμήρια προκειμένου να προκύψουν αποκλίσεις σχετικά με αυτό που ορίζεται ως μέγιστη αποδοτικότητα και ορίζεται ως ελεγκτικό κριτήριο. Η μεθοδολογία που ακολουθείται για τη συλλογή των ελεγκτικών γεγονότων προσδιορίζονται κατά τη φάση του σχεδιασμού του ελέγχου. Τα ελεγκτικά εύρετρα είναι εκείνα που προκύπτουν από την ανάλυση των αποκλίσεων μεταξύ κριτηρίων και γεγονότων καθώς και η ανάλυση των επιπτώσεων που έχουν αυτά.

Έπειτα από την ανάλυση των ελεγκτικών γεγονότων, ο ελεγκτής διατυπώνει σε ενδιάμεσες και σε τελική έκθεση το πόρισμα του, στο οποίο μπορεί να παραθέτει τα ελεγκτικά εύρετρα, τη διαδικασία που ακολουθήθηκε, τις συστάσεις βελτίωσης του οργανισμού, καθώς και δυνητικά, την εκτίμηση της βελτίωσης που θα αποφέρουν οι συστάσεις του στην αποδοτικότητα του οργανισμού.

4.6 ΔΙΑΤΥΠΩΣΗ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΠΟΡΙΣΜΑΤΟΣ

Ο ελεγκτής καλείται να εκφράσει έγγραφη ελεγκτική γνώμη διατυπώνοντας ένα, ή και ενδιάμεσα προ του τελικού, πορίσματα, τα οποία βασίζονται σε μια συνεχόμενη ελεγκτική διαδικασία και τεκμηριώνουν με σαφήνεια τα ελεγκτικά εύρετρα και τη διατύπωση της γνώμης του. Η έκθεση, θα πρέπει να είναι αξιόπιστη και να περιέχει τα αντικείμενα, το σκοπό, τη μεθοδολογία, τις πηγές άντλησης πληροφοριών, τα ελεγκτικά εύρετρα, επισημάνσεις και συστάσεις βελτίωσης. Επίσης σε αυτή θα πρέπει να αναφέρονται τυχόν εμπόδια κατά το έργο της ελεγκτικής διαδικασίας και τις αιτίες, που προέκυψαν αυτά. Σύμφωνα με τον INTOSAI η γνώμη του ελεγκτή θα πρέπει να «ολοκληρωμένη, με σαφήνεια διατυπωμένη, πειστική, και αντικειμενική» και το περιεχόμενο του πορίσματος να είναι ευκατανόητο.

Το περιεχόμενο της αναφοράς θα πρέπει να στοχεύει στη παροχή πληροφόρησης για το βαθμό επίτευξης οικονομίας, αποτελεσματικότητας και απόδοσης μέσω τεκμηριωμένων ελεγκτικών ερωτημάτων και παροχής γνώμης έπειτα από το σχεδιασμό, τη συλλογή και ανάλυση επίκαιρων στοιχείων. Τα ελεγκτικά εύρετρα θα πρέπει να παρουσιαστούν σε μια τελική έκθεση που περιέχει τα κάτωθι χαρακτηριστικά:

1. Στηρίζεται σε ξεχωριστές αναφορές των ευρημάτων και των συμπερασμάτων που προκύπτουν από αυτά.
2. Τα ελεγκτικά εύρετρα παρουσιάζονται με σαφήνεια και ιεραρχούνται με ήπιους τόνους
3. Παρουσιάζονται τυχόν διαφορετικές προσεγγίσεις και σενάρια ανάλυσης
4. Όλα τα ελεγκτικά εύρετρα και τεκμήρια διατύπωσης γνώμης θα πρέπει να συμπεριλαμβάνονται στην έκθεση
5. Η αναφορά θα πρέπει να είναι δομημένη με τέτοιο τρόπο ώστε να είναι

κατανοητή και να παρουσιάζει τα συμπεράσματα με σαφήνεια.

Μια «ολοκληρωμένη ελεγκτική αναφορά» περιέχει όλες τις πληροφορίες και το περιεχόμενο για να επιτύχει την κάλυψη, τεκμηρίωση και τη σαφή τεκμηρίωση του ελεγκτικού αντικειμένου. Συγκεκριμένα, περιέχει τη μεθοδολογία που ακολουθήθηκε, τη συσχέτιση των ελεγκτικών ερωτημάτων με τα ελεγκτικά εύρετρα, τα συμπεράσματα του ελέγχου, καθώς τη σύνδεση των συμπερασμάτων με συστάσεις βελτίωσης. Επίσης, περιέχει τυχόν αντικειμενικά εμπόδια που σχετίζονται με την ελεγκτική διαδικασία και οφείλονται στον οργανισμό που ελέγχεται. Με «σαφήνεια διατυπωμένη έκθεση» σημαίνει ότι τα ελεγκτικά εύρετρα θα πρέπει να είναι αναλυτικά και με ορθότητα διατυπωμένα και να περιέχουν τα απαιτούμενα ελεγκτικά τεκμήρια. Θα πρέπει δηλαδή, να αποφευχθεί οποιαδήποτε ανακρίβεια ή παράληψη τεκμηρίωσης, καθώς κάτι τέτοιο εγείρει αμφιβολία για την ορθότητα τεκμηρίωσης την εγκυρότητα της διαδικασίας και την προσοχή που θα πρέπει να δοθεί στα αποτελέσματα της. «Αντικειμενική ελεγκτική» έκθεση σημαίνει ότι θα πρέπει να διατηρεί σταθερούς τόνους και να μην υπερτονίζει ή να υποβιβάζει κατ' επιλογή ελεγκτικά εύρετρα. «Πειστική έκθεση» σημαίνει ότι ο ελεγκτής τεκμηριώνει την έκθεση του με λογικά, κατανοητά επιχειρήματα και η ανάλυσή του δεν ακολουθεί περίπλοκους συλλογισμούς ή μεγαλύτερη από την απαιτούμενη κατά την περίπτωση ανάλυση.

Ενδεικτική δομή του περιεχομένου της έκθεσης ελέγχου αποδοτικότητας είναι η εξής:

- 1) περίληψη έκθεσης,
- 2) εισαγωγή και μεθοδολογία σχεδιασμού ελεγκτικής διαδικασίας,
- 3) περιγραφή ελεγκτικού αντικειμένου,
- 4) Παρουσίαση ελεγκτικών ευρέτρων και ανάλυσή τους,
- 5) Παράθεση ελεγκτικής γνώμης και συμπερασμάτων
- 6) παράρτημα με πίνακες και αναφορές.

4.7 ΕΘΝΙΚΕΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΙΣ ΕΛΕΓΧΟΥ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ

Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, ο έλεγχος απόδοσης (performance audit) περιλαμβάνει την εξέταση της οικονομίας, αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας. Παρά την κοινή παραδοχή σύμφωνα με διεθνείς οργανισμούς ελεγκτικών διαδικασιών και ορισμού ελεγκτικών προτύπων διαφορετικές ερμηνείες ακολουθούνται για τον έλεγχο της αποδοτικότητας σε κάθε χώρα. Επίσης, παρατηρούνται διαφορές και ως προς το

τι δύνανται οι δημόσιοι ελεγκτές να ερευνούν κατά τη διάρκεια ενός ελέγχου απόδοσης καθώς και σε ποιο στάδιο δύνανται να ξεκινήσουν τον έλεγχο.

Στη Τσεχία, ο έλεγχος αποδοτικότητας αναφέρεται ως έλεγχος «σκοπιμότητας και οικονομικότητας» των δραστηριοτήτων των ελεγχόμενων φορέων. Στη Γαλλία, ο έλεγχος αποδοτικότητας περιγράφεται ως διαδικασία «εξακρίβωσης της «καλής χρήσης των κονδυλίων» και ερμηνεύεται ως ενδελεχής εξέταση της επίτευξης των τεθέντων σκοπών μέσω των δημοσίων δαπανών. Στον Καναδά ο όρος που χρησιμοποιείται ευρύτερα είναι ο «πλήρης έλεγχος» και αναφέρεται ως «χρηστή δημοσιονομική διαχείριση» («Sound financial management») (National Audit Office, 2010).

Σε αρκετές περιπτώσεις, τα ειδικότερα στοιχεία του ελέγχου απόδοσης ορίζονται στη βασική νομοθεσία που διέπει τη λειτουργία των αρμόδιων αρχών διενέργειας δημοσιονομικών ελέγχων ενώ σε άλλες αποτελεί αντικείμενο ερμηνείας ή εσωτερικής απόφασης των αρμόδιων αρχών. Κατά κανόνα οι στόχοι διεξαγωγής ελέγχου απόδοσης είναι:

α) Να παρέχουν διαβεβαίωση περί της οικονομικής, αποδοτικότητας και αποτελεσματικής εφαρμογής των πολιτικών της κυβέρνησης, β) να παρέχουν στα ανωτέρω όργανα διαβεβαίωση ως προς την αξιοπιστία των δεικτών ή των αναφορών οι οποίες καταρτίζονται από τους φορείς σχετικά με την απόδοση, γ) να εντοπίζουν και επισημαίνουν τομείς δραστηριότητας όπου παρατηρείται ανεπαρκής απόδοση και κατά συνέπεια, να βοηθούν τον φορέα ή την κυβέρνηση γενικότερα να βελτιώνουν την αποδοτικότητά τους, δ) να εντοπίζουν και επισημαίνουν - ως παραδείγματα για τους ελεγχόμενους φορείς ή την κυβέρνηση - περιπτώσεις «καλών πρακτικών».

(Maher N. 2004).

Στο πλαίσιο αυτό, ο έλεγχος απόδοσης περιλαμβάνει συνήθως: α) έλεγχο της οικονομικότητας των διοικητικών δραστηριοτήτων σύμφωνα με αρχές και πρακτικές χρηστής διοίκησης, καθώς και έλεγχο των πολιτικών διαχείρισης, β) έλεγχο αποδοτικότητας της διαχείρισης ανθρωπίνων, οικονομικών ή άλλων πόρων, εξετάζοντας παράλληλα τις ρυθμίσεις και διαδικασίες που ακολουθούνται από τους ελεγχόμενους φορείς ως προς τη διόρθωση ελλείψεων και ανεπαρκειών, και γ) έλεγχο της αποτελεσματικότητας ως προς την επίτευξη των στόχων και έλεγχο του

πραγματικού αντίκτυπου σε σχέση με τον αρχικό στόχο. Δύναται επίσης να συμπεριλαμβάνει περισσότερες παραμέτρους, ενσωματώνοντας ευρύτερα ζητήματα δημοσίου συμφέροντος (Maher N., 2004).

Στη Μεγάλη Βρετανία, τα κριτήρια επιλογής των θεμάτων του ελέγχου βασίζονται στην εκτίμηση του κινδύνου (ως προς το «value for money»), στο ύψος των πόρων που διακυβεύεται, στον ενδεχόμενο αντίκτυπο του προγράμματος στον πολίτη και στον βαθμό ενδιαφέροντος του κοινοβουλίου αλλά και της κοινής γνώμης. Ενώ υπήρξαν πρωτοβουλίες για μια προσέγγιση που προσομοιάζει περισσότερο σε παροχή συμβουλών διαχείρισης, η οποία παραμένει ακόμα σε πολύ μεγάλο βαθμό στην επίκληση επίσημων διοικητικών εγγράφων, γεγονός που καταδεικνύει ότι ο έλεγχος απόδοσης παραμένει στενά συνδεδεμένος με την κλασική δημοσιονομική λογοδοσία και εποπτεία. Γενικά, η έμφαση εντοπίζεται στην οικονομικότητα δηλαδή στην εξοικονόμηση δημοσίου χρήματος (Lonsdale J., 2009).

Στην Ιρλανδία, ο Γενικός Δημοσιονομικός Ελεγκτής (Comptroller and Auditor General) δύναται να εξετάζει τα συστήματα, τις διαδικασίες και τις πρακτικές που εφαρμόζονται από τις υπηρεσίες ώστε να αξιολογεί την αποτελεσματικότητα της λειτουργίας τους, προβαίνοντας ακόμα και σε συγκρίσεις με άλλες υπηρεσίες κατά το δοκούν. Ωστόσο, σε αντίθεση με το Γενικό Δημοσιονομικό Ελεγκτή, στο Ηνωμένο Βασίλειο, στην Ιρλανδία, δεν έχει αρμοδιότητα να εξετάζει ευθέως την αποτελεσματικότητα των καθυτών δραστηριοτήτων κάθε τμήματος. Μπορεί μονό να διαβουλευεται με την Επιτροπή Δημοσίων Λογαριασμώνως προς την υποβολή προτάσεων για μελέτη (National Audit Office, 2010).

Στην Αυστραλία, στο τέλος του 2011, η Auditor-General Act του 1997 τροποποιήθηκε ώστε να παρέχεται στο Γενικό Δημοσιονομικό Ελεγκτή και το Australian National Audit Office ρητή αρμοδιότητα να αναλαμβάνει ελέγχους καταλληλότητας βασικών δεικτών απόδοσης, όπως τίθενται στους δημοσίους φορείς. Η διαδικασία περιλαμβάνει επίσης και αξιολόγηση του συστήματος διαχείρισης που διέπει έναν οργανισμό, ένα πρόγραμμα ή μία λειτουργία. Η έκταση του ελέγχου απόδοσης δύναται, ωστόσο, να περιλαμβάνει και εξέταση του συνόλου των πληροφοριών οι οποίες οδήγησαν στη λήψη συγκεκριμένης απόφασης, εκτίμηση για το αν οι στόχοι που είχαν τεθεί επετεύχθησαν καθώς και αξιολόγηση των

αποτελεσμάτων της εφαρμογής μιας πολιτικής (Barrett P.,2002).

Στη Γαλλία τα συγκεκριμένα θέματα του ελέγχου απόδοσης επιλέγονται με βάση κριτήρια κινδύνου, ελεγκτικού κύκλου, εμπειρίας του τομέα και του επιπέδου πολιτικού ενδιαφέροντος αλλά και ενδιαφέροντος της κοινής γνώμης. Διενεργείται αξιολόγηση των αποτελεσμάτων και σύγκρισή τους με τους στόχους, με το ενδιαφέρον του ελέγχου να εστιάζεται περισσότερο σε ποσοτικά παρά σε ποιοτικά κριτήρια. Το γαλλικό Ελεγκτικό Συνέδριο αναπτύσσει τη μεθοδολογία του μέσω πρακτικών κατευθυντήριων γραμμών και σεμιναρίων κατάρτισης.

Το πλαίσιο που έχει υιοθετηθεί για τον έλεγχο απόδοσης η «προσέγγιση της απόδοσης» ως «όργανο καθοδήγησης της διοίκησης με στόχο τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των δημοσίων δαπανών προσανατολίζοντας τη διαχείριση προς την επίτευξη αποτελεσμάτων που έχουν καθοριστεί εκ των προτέρων, ως προς την κοινωνικοοικονομική αποτελεσματικότητα, την ποιότητα της υπηρεσίας και την αποδοτικότητα, εντός του ορίου των προκαθορισμένων μέσων».

Από τη διατύπωση της παραπάνω διάταξης, διακρίνουμε δύο τύπους αποτελεσματικότητας: την κοινωνικοοικονομική αποτελεσματικότητα και την ποιότητα της (δημόσιας) υπηρεσίας. Καθίσταται επίσης προφανές ότι οι στόχοι προς επίτευξη κατανέμονται σε κάθε επιχειρησιακό επίπεδο και ότι κάθε επίπεδο διαθέτει ευχέρεια ως προς την επιλογή των μέσων που θα χρησιμοποιήσει για την πραγματοποίηση των σκοπών αυτών.

Στο παραπάνω πλαίσιο, το γαλλικό Ελεγκτικό Συνέδριο αφενός διευρύνει το πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του και αφετέρου προβαίνει σε έμμεση εκτίμηση των δημοσίων πολιτικών, υπό την έννοια ότι επιχειρεί αξιολόγηση της σχέσης των στόχων, των μέσων και των αποτελεσμάτων μιας οικονομικής πράξης (LOLF, 2004).

Στην Ιταλία η αρμοδιότητα του ελέγχου της αποδοτικότητας αναφέρεται ως «αξιολόγηση των επιτευχθέντων αποτελεσμάτων από τους ελεγχόμενους φορείς σε σύγκριση με τους στόχους που τέθηκαν από τη νομοθεσία, και εν συνεχεία μία εκτίμηση του κόστους, των διαδικασιών και των χρονοδιαγραμμάτων της διοικητικής δράσης». Προκειμένου να φέρει εις πέρας την αποστολή του αυτή, το

Ελεγκτικό Σώμα διαθέτει πλήρεις εξουσίες πρόσβασης στους ελεγχόμενους φορείς (National Audit Office, 2010.)

Στην Πορτογαλία, το Ελεγκτικό Συνέδριο μετρά τη απόδοση και την πρόοδο μιας υπηρεσίας ή ενός τμήματος έχοντας ως μέτρο σύγκρισης την προηγούμενη απόδοση του φορέα, παρά ένα σταθερό κριτήριο η σημείο αναφοράς. Οι έλεγχοι απόδοσης ως προς τη διαχειριστική αποτελεσματικότητα αποτελούν μια σχετικά πρόσφατη εξέλιξη και διενεργούνται ως μέρος ειδικών, επιτόπιων ελέγχων. Σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία το Ελεγκτικό Συνέδριο δύναται, κατόπιν αιτήματος του κοινοβουλίου ή της κυβέρνησης, να διεξάγει ελέγχους ως προς συγκεκριμένες όψεις της κρατικής δημοσιονομικής διαχείρισης ή άλλων νομικών προσώπων που υπάγονται στην αρμοδιότητα του. Κατά συνέπεια, ένας έλεγχος ως προς επενδυτικές επιχορηγήσεις σε οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης δεν περιλαμβάνει μόνο εξέταση της νομιμότητας και κανονικότητας των διαγωνισμών και των συμβάσεων αλλά και θεώρηση του κοινωνικού και οικονομικού αντίκτυπου της επένδυσης (National Audit Office, 2010).

Στη Γερμανία, καθώς οι υπηρεσίες υποχρεούνται να προβαίνουν σε εμπειριστατωμένη αξιολόγηση κάθε δαπάνης δημοσίου κεφαλαίου, η μεθοδολογία δύναται να κυμαίνεται από μία εκτίμηση του κόστους κάθε οικονομικής πρότασης έως περίπλοκες αναλύσεις κόστους-οφέλους χρησιμοποιώντας επιστημονικά εργαλεία από το χώρο του οικονομικού μάνατζμεντ. Ο έλεγχος εστιάζει στη σύγκριση όλων των εναλλακτικών επιλογών. Για κάθε επιλογή, το πιθανό αποτέλεσμά της πρέπει να εντοπιστεί και να αξιολογηθεί, και η καλύτερη εναλλακτική πρέπει να επιλεγεί. Ο ελεγκτής εξετάζει καταρχήν εάν τέτοιου είδους αναλύσεις έχουν διεξαχθεί τόσο στο στάδιο του σχεδιασμού όσο και στο στάδιο της αξιολόγησης των αποτελεσμάτων. Ο έλεγχος απόδοσης στο γερμανικό σύστημα έχει ως ευρύτερο στόχο να πιστοποιεί εάν έχει επιτευχθεί η πλέον ευνοϊκή σχέση μεταξύ ενός επιδιωκόμενου σκοπού και των εισροών πόρων που χρειάστηκαν για την εκπλήρωση του. Στην περίπτωση αυτή είναι σχεδόν αδύνατος ο εντοπισμός ενός απόλυτα αντικειμενικού και ποσοτικοποιημένου μέτρου σύγκρισης. Τούτο σημαίνει ότι τέτοιου είδους έλεγχοι συνεπάγονται ένα υψηλό βαθμό κρίσης του ελεγκτή (Engels D. και Koslowski J.,2004). Ωστόσο η νομοθεσία και το διοικητικό κανονιστικό πλαίσιο περί μέτρησης της απόδοσης θεσπίζουν ορισμένες

προϋποθέσεις και απαιτήσεις ενώ επίσης προσδιορίζουν ορισμένα στοιχεία ορισμού της απόδοσης. Στο πλαίσιο αυτό εκδόθηκαν διοικητικοί οδηγοί σχετικοί με την ερμηνεία και εφαρμογή των αρχών που επιβάλλει ο έλεγχος απόδοσης, οι οποίοι όμως δεν θεωρήθηκε ότι είχαν ιδιαίτερα ουσιαστικά αποτελέσματα.

Στη Δανία το Ελεγκτικό Συνέδριο διακρίνει τέσσερα είδη ελέγχων απόδοσης: περιγραφικές μελέτες, μελέτες αξιολόγησης, μελέτες αιτιότητας (causality) και μελέτες προσανατολισμένες στις απαιτούμενες αλλαγές. Οι μελέτες αξιολόγησης, ειδικότερα, συνδέονται με την αξιολόγηση του ελεγχόμενου φορέα είτε με κριτήριο καθορισμένες ελάχιστες απαιτήσεις είτε με κριτήριο αρχές καλής διαχείρισης όπως αυτές έχουν προσδιοριστεί. Η παράμετρος της αιτιότητας εφαρμόζεται όταν ο έλεγχος έχει ως στόχο την έρευνα και κατανόηση των αιτιών, με βάση κριτήρια που έχουν διαμορφωθεί κατόπιν συναίνεσης με το ελεγχόμενο φορέα. Οι μελέτες, οι σχετικές με τις απαραίτητες αλλαγές, καταρτίζονται σε περίπτωση που το ελεγκτικό συνέδριο έχει ως στόχο να παρέχει συστάσεις ή προτάσεις στον ελεγχόμενο φορέα ως προς την ενίσχυση της απόδοσής του (National Audit Office, 2010).

Ιδιαίτερο, τέλος, ενδιαφέρον παρουσιάζει η διάρθρωση του ελέγχου στη Φιλανδία και την Εσθονία: Στην τελευταία, ο έλεγχος απόδοσης εστιάζει περισσότερο στην έρευνα συγκεκριμένων θεμάτων παρά στη εξέταση της διαχείρισης των φορέων. Η προσέγγιση αυτή συντείνει στη διάγνωση αλληλοσυγκρουόμενων και αλληλεπικαλυπτόμενων δραστηριοτήτων διαφορετικών υπουργείων τα οποία έχουν ως συνέπεια επιπλέον δημοσιονομικό κόστος. Το ίδιο ισχύει και για τη γειτονική Φιλανδία όπου παρατηρείται η ευχέρεια για οριζόντιο έλεγχο υπηρεσιών που επιτελούν κοινές λειτουργίες. Για παράδειγμα, οι συμβατικές ρυθμίσεις ή ο καθορισμός στόχων απόδοσης, δύνανται να αξιολογηθούν - ταυτόχρονα - σε διαφορετικούς διοικητικούς τομείς της κυβέρνησης (National Audit Office, 2010).

4.8 ΣΥΝΟΨΗ

Ο έλεγχος της αποδοτικότητας εξετάζει το βαθμό που ο δημόσιος οργανισμός λειτουργεί και επιτυγχάνει τα κριτήρια που σχετίζονται με την έννοια της οικονομίας, της απόδοσης και της αποτελεσματικότητας. Αποτέλεσμα του ελέγχου της αποδοτικότητας είναι μια αναφορά παρουσίασης της επίτευξης «ποσοτικών και ποιοτικών» χαρακτηριστικών του παραγόμενου δημόσιου προϊόντος ή της

υπηρεσίας. Η έννοια της ποιότητας, μεταξύ άλλων περιλαμβάνει εξέταση δεδομένων που σχετίζονται με την αξιοπιστία, την ακρίβεια, την ασφάλεια του παραγόμενου αποτελέσματος.

Ο σχεδιασμός της ελεγκτικής διαδικασίας, βασίζεται σε ένα σύστημα επιλογής κατάλληλων κριτηρίων ελέγχου, τα οποία επιλέγονται (και διαφοροποιούνται κατά περίπτωση) ανάλογα με το είδος του παραγόμενου προϊόντος ή της υπηρεσίας, το αντικείμενο «παραγωγής» του δημόσιου οργανισμού και τις διαδικασίες παραγωγής.

Σκοπός είναι η ελεγκτική διαδικασία να αποδώσει τα κατάλληλα ελεγκτικά εύρετρα, τα οποία θα οδηγήσουν σε τεκμηριωμένη άποψη για τον τρόπο λειτουργίας του οργανισμού και τις αιτίες, επιπτώσεις και συνθήκες, που τεκμηριώνουν γνώμη, για την αποδοτική ή μη αποδοτική λειτουργία του.

Η υλοποίηση του ελέγχου αποδοτικότητας αποτελεί τη φάση ανάλυσης των δεδομένων που προκύπτουν έπειτα από τον προσδιορισμό του αντικείμενου της ελεγκτικής διαδικασίας, τον προσδιορισμό της ελεγκτικής μεθοδολογίας και των ελεγκτικών ερωτημάτων, την συγκέντρωση και ταξινόμηση πληροφοριών.

Έπειτα από την ανάλυση των ελεγκτικών γεγονότων, ο ελεγκτής διατυπώνει σε ενδιάμεσες και σε τελική έκθεση το πόρισμα του, στο οποίο μπορεί να παραθέτει τα ελεγκτικά εύρετρα, τη διαδικασία που ακολουθήθηκε, τις συστάσεις βελτίωσης του οργανισμού, καθώς και δυνητικά, την εκτίμηση της βελτίωσης που θα αποφέρουν οι συστάσεις του στην αποδοτικότητα του οργανισμού. Το περιεχόμενο της αναφοράς θα πρέπει να στοχεύει στη παροχή πληροφόρησης για το βαθμό επίτευξης οικονομίας, αποτελεσματικότητας και απόδοσης μέσω τεκμηριωμένων ελεγκτικών ερωτημάτων και παροχής γνώμης έπειτα από το σχεδιασμό, τη συλλογή και ανάλυση επίκαιρων στοιχείων. Η έκθεση, θα πρέπει να είναι αξιόπιστη και να περιέχει τα αντικείμενα, το σκοπό, τη μεθοδολογία, τις πηγές άντλησης πληροφοριών, τα ελεγκτικά εύρετρα, επισημάνσεις και συστάσεις βελτίωσης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5 ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΙΣ ΚΑΙ ΘΕΜΑΤΑ ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΩΝ ΜΕΤΡΗΣΗΣ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ

5.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το θέμα της αποδοτικότητας του δημοσίου τομέα απασχολεί ιδιαίτερα τόσο σε ερευνητικό επίπεδο, καθώς κοινωνικοί επιστήμονες μελετούν τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του δημοσίου τομέα προκειμένου να προσδιορίσουν αποτελεσματικές μεθοδολογίες αξιολόγησης της αποδοτικότητάς του, όσο και σε κυβερνητικό επίπεδο, καθώς κυβερνήσεις των κρατών αναζητούν μεθοδολογίες ελέγχου και αξιολόγησης των πολιτικών τους επιλογών. Παρά τις μεθοδολογίες που έχουμε παρουσιάσει έως τώρα, η επιλογή των δεδομένων που θα χρησιμοποιηθούν για την μελέτη της αποδοτικότητας του δημοσίου τομέα, διαχρονικά αποτελεί δύσκολο εγχείρημα και επηρεάζει σημαντικά την εγκυρότητα των εκτιμήσεων που δίδει κάθε ερευνητική προσπάθεια.

Σημαντικός αριθμός ερευνών έχει εκπονηθεί με αντικείμενο την αξιολόγηση της αποδοτικότητας σε διεθνές επίπεδο. Κάποιες από αυτές στοχεύουν στη μέτρηση της «συνολικής αποδοτικότητας κρατών» με ταξινόμηση των χωρών βάσει δεικτών αποδοτικότητας. Άλλες αφορούν τη διεθνή αξιολόγηση της αποδοτικότητας σε επιμέρους τομείς όπως είναι η παιδεία ή η υγεία. Επίσης, μελέτες στοχεύουν στην εξέταση της διαχρονικής μεταβολής της αποδοτικότητας (είτε της συνολικής αποδοτικότητας είτε επιμέρους τομέων όπως υγεία/παιδεία) σε επίπεδο κράτους.

Μέσω της μελέτης προσεγγίσεων μέτρησης αποδοτικότητας παρουσιάζονται τα πιο διαδομένα μοντέλα που αφορούν την αξιολόγηση της αποδοτικότητας του δημοσίου τομέα διακρίνοντας σε αυτά τρία επίπεδα εφαρμογής: 1) προσεγγίσεις συγκριτικής αξιολόγησης της αποδοτικότητας του δημοσίου τομέα μεταξύ κρατών: 2) εθνικές πρωτοβουλίες εφαρμογής συστημάτων αξιολόγησης δημοσίου τομέα, 3) βέλτιστες πρακτικές εφαρμογής πρακτικών παρακολούθησης στον τομέα της υγείας, παιδείας και τοπικής αυτοδιοίκησης.

5.2 ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ

Ένας μικρός αριθμός μελετών έχει εφαρμοστεί προκειμένου για τη σύγκριση της συνολικής αποδοτικότητας σε επίπεδο κράτους και τη διεθνή ταξινόμηση των κρατών με κριτήριο της αποδοτική λειτουργία του δημοσίου τομέα (Van de Walle, 2005). Οι σπουδαιότερες μελέτες είναι: 1) Η διεθνής συγκριτική αξιολόγηση της συνολικής αποδοτικότητας του δημοσίου τομέα, μελέτη της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (Afonso, Schuknecht and Tanzi, 2003 και 2006), 2) Η μελέτη της Υπηρεσίας Κοινωνικού και Πολιτιστικού Σχεδιασμού της Ολλανδίας (Social and Cultural Office, 2004), με αντικείμενο τη διεθνή αξιολόγηση της αποδοτικότητας, 3) η μελέτη της Παγκόσμιας Τράπεζας με θέμα τον προσδιορισμό κυβερνητικών δεικτών αποδοτικότητας (Kaufmann, Kraay and Mastruzzi, 2005) και 4) η θεματική ενότητα εργασιών συνεχούς παρακολούθησης των επιδόσεων των κρατών μελών σε επιμέρους κυβερνητικούς τομείς του ΟΟΣΑ (OECD, 2006) με θέμα: «Κυβερνητική Διοίκηση: Συγκρίσιμα Δεδομένα Κρατών» (Management in Government: Comparative Country Data).

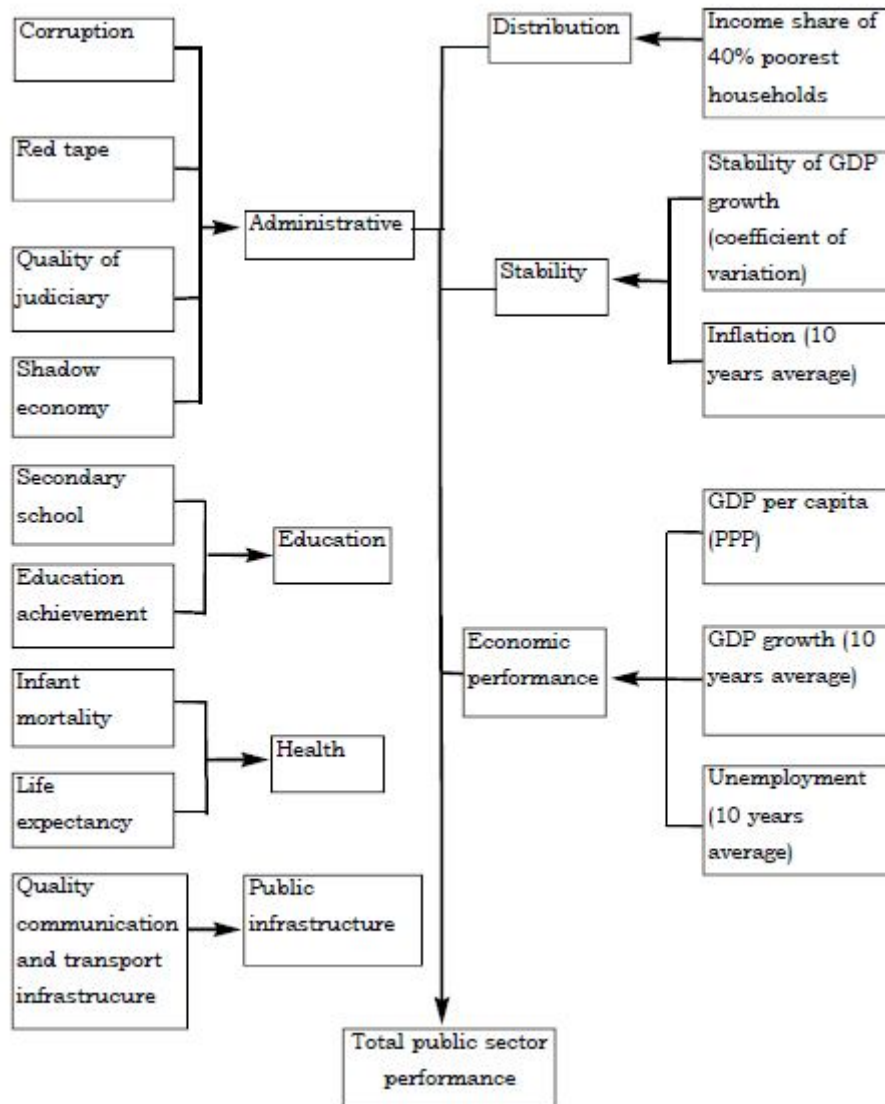
5.2.1 *ΜΕΛΕΤΗ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΤΡΑΠΕΖΑΣ*

Η μελέτη της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (Afonso et al, 2003 και 2006) εξετάζει την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα του δημοσίου τομέα συγκρίνοντας οικονομικά και κοινωνικά δεδομένα 23 κρατών μελών του ΟΟΣΑ, για την περίοδο 1980-2000. Στη μελέτη η αποδοτικότητα προσδιορίζεται ως το συνολικό αποτέλεσμα του δημοσίου τομέα, ενώ η αποτελεσματικότητα προσδιορίζεται από τη σχέση μεταξύ αποτελέσματος και των δημοσίων δαπανών για την επίτευξη του.

Για την αξιολόγηση της αποδοτικότητας εξετάζονται 7 «υπο-τομείς» (βλ. διάγραμμα 5-1). Οι πρώτοι τέσσερεις αντιπροσωπεύουν τα αποτελέσματα που έχουν επιτευχθεί στους τομείς της διοίκησης, την παιδείας, της υγείας και των δημόσιων υποδομών. Στη μελέτη οι τομείς αυτοί ονομάζονται ως τομείς «δυνατοτήτων» (opportunity sectors), καθώς υποστηρίζεται ότι εκπροσωπούν τις βασικές λειτουργίες του δημοσίου τομέα, εκείνες που δίνουν τη δυνατότητα «ώθησης» της οικονομίας και είναι απαραίτητες για την αποτελεσματική λειτουργία των αγορών. Οι άλλοι τρεις τομείς προσδιορίζουν τη δημοσιονομική πολιτική. Οι τομείς αυτοί προσεγγίζουν

την αναδιανομή του εισοδήματος, την οικονομική σταθερότητα και την κατανομή του εισοδήματος στις πληθυσμιακές ομάδες. Καθένας τομέας από τους παραπάνω εξετάζεται με επιμέρους υποτομείς και δείκτες, οι οποίοι παρουσιάζονται στο παρακάτω διάγραμμα:

Διάγραμμα 5.1 ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΤΡΑΠΕΖΑ – ΜΟΝΤΕΛΟ ΣΥΝΟΛΙΚΗΣ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ



Πηγή: Afonso, Schuknecht and Tanzi, 2003, p.10

Για τον προσδιορισμό της αποτελεσματικότητας του δημοσίου τομέα οι δημόσιες δαπάνες μετρώνται ως ποσοστό του συνολικού ΑΕΠ με στόχο να αξιολογηθεί κατά πόσο αυτές αντανakλούν την απόδοση του δημοσίου τομέα. Σε συνάρτηση με τις δημόσιες δαπάνες, εξετάζεται ο μέσος όρος δεκαετίας των δημοσίων δαπανών που

αναλώθηκαν σε προϊόντα και υπηρεσίες, στην παιδεία, στην υγεία, στις δημόσιες επενδύσεις και στις μεταβιβαστικές πληρωμές. Προκειμένου να ελεγχθεί η αποτελεσματικότητα των κρατών βάσει των δημοσίων δαπανών γίνεται κανονικοποίηση των δεδομένων.

Τα αποτελέσματα της μελέτης είναι ότι τα «κράτη με μικρού μεγέθους δημόσιο τομέα», δηλαδή αυτά που δαπανούν μικρότερο μέρος του 40% του ΑΕΠ για τη χρηματοδότηση του δημόσιου τομέα, επιτυγχάνουν καλύτερες επιδόσεις στον τομέα της διοίκησης και των δεικτών οικονομικής απόδοσης. Τα κράτη «μεγάλου μεγέθους δημόσιο τομέα», εκείνα που κατά τη μελέτη δαπανούν μεγαλύτερο μέρος από το 50% του ΑΕΠ στο δημόσιο τομέα, πετυχαίνουν δικαιότερη κατανομή εισοδήματος στον πληθυσμό τους. Σχετικά με την αποτελεσματικότητα, οι χώρες μικρού μεγέθους είναι αποτελεσματικότερες από αυτές του μεσαίου και μεγάλου μεγέθους.

Σε κάθε περίπτωση πάντως, οι συγγραφείς της μελέτης εφιστούν την προσοχή όσον αφορά τον τρόπο ερμηνείας των δεδομένων, ενώ από άλλους μελετητές υπάρχει έντονη κριτική για την ποσότητα και την ποιότητα των δεικτών που χρησιμοποιήθηκαν, καθώς θεωρούν ότι δεν επαρκούν προκειμένου τα αποτελέσματα της να είναι έγκυρα (Van de Walle, 2005).

5.2.2 ΜΕΛΕΤΗ ΟΛΛΑΝΔΙΚΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ

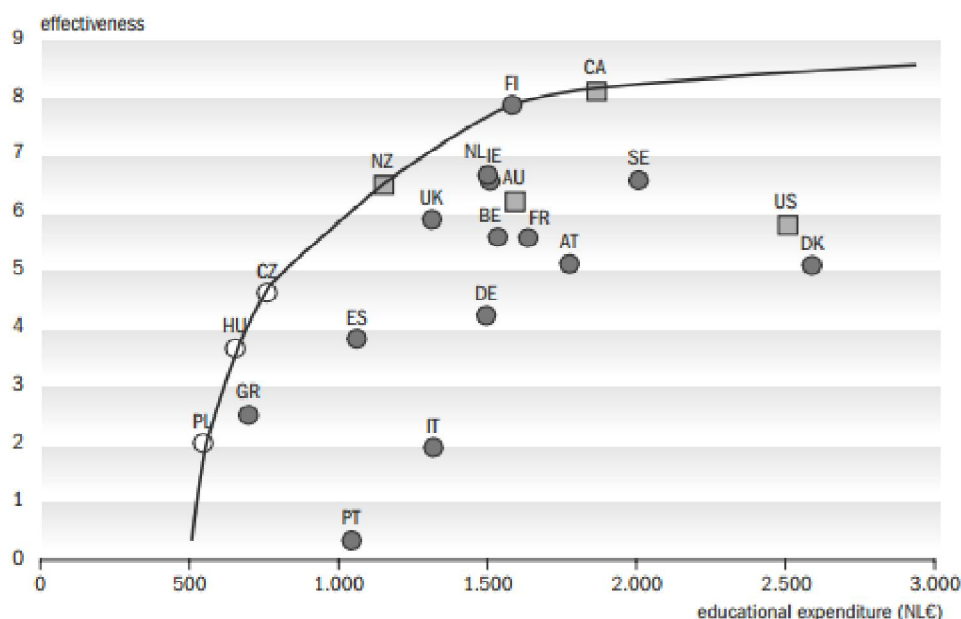
Κατά την ανάληψη της προεδρίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης το δεύτερο εξάμηνο του 2004, η υπηρεσία Κοινωνικού και Πολιτιστικού Σχεδιασμού, του Υπουργείου Εσωτερικών της Ολλανδίας, εκπόνησε συγκριτική μελέτη αξιολόγησης του δημόσιου τομέα των κρατών μελών συμπεριλαμβανομένων τεσσάρων αγγλοσαξονικών χωρών που δεν είναι μέλη της Ε.Ε. Ειδικότερα η μελέτη καλύπτει τέσσερις περιοχές. Την παιδεία, την υγεία, τη λειτουργία του νομοθετικού συστήματος και τη δημόσια διοίκηση. Επίσης, στοχεύει στη συνολική αξιολόγηση των κρατών και την ταξινόμηση τους βάσει της συνολικής αποδοτικότητας του δημόσιου τομέα.

Κατά τη συγκριτική αξιολόγηση της αποδοτικότητας στον τομέα της παιδείας χρησιμοποιήθηκαν δείκτες αποτελεσμάτων – επίτευξης μαθητικών επιδόσεων και δείκτες συμμετοχής/εισαγωγής μαθητών στο εκπαιδευτικό σύστημα κάθε χώρας. Ως δεδομένα επίτευξης αποτελεσμάτων/επιδόσεων χρησιμοποιήθηκαν δείκτες

μέτρησης μαθητικών επιδόσεων σε διεθνές επίπεδο, δείκτες που αξιολογούν το μαθησιακό επίπεδο, την επίτευξη επιδόσεων στα μαθηματικά, την ανάγνωση/κατανόηση κειμένων (reading) και την επιστημονική κατάρτιση. Τα δεδομένα των δεικτών επίτευξης προήλθαν έπειτα από αξιολόγηση και από αποτελέσματα διεθνών διαγωνισμών στους οποίους συμμετέχουν μαθητές. Όσον αφορά τους δείκτες συμμετοχής/εισαγωγής των μαθητών χρησιμοποιήθηκαν ποσοστά εισαγωγής μαθητών στην τριτοβάθμια εκπαίδευση, ποσοστά εξόδου μαθητών από την υποχρεωτική εκπαίδευση.

Συγκρίνοντας τα παραπάνω δεδομένα, η αποτελεσματικότητα της παιδείας κάθε κράτους συσχετίστηκε με το κόστος επίτευξής της και προσδιορίστηκε ένας συνολικός δείκτης αποδοτικότητας της παιδείας. Επίσης, προσδιορίστηκε ένα «σύνορο βέλτιστης παραγωγής» (βλ. Διάγραμμα 5-2), στο οποίο τοποθετήθηκαν τα κράτη βάσει επίδοσης τους.

Διάγραμμα 5.2 ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΤΗΣ ΠΑΙΔΕΙΑΣ – ΟΛΛΑΝΔΙΑ 2004



Πηγή: Social and Cultural Planning Office (2004), p.117

Κατά το παραπάνω διάγραμμα και σύμφωνα με τη μελέτη η Πολωνία (PT) επιτυγχάνει χαμηλά αποτελέσματα και διαθέτει χαμηλό ποσοστό δημοσίων δαπανών στον τομέα της παιδείας. Η Ουγγαρία (HU) και η Τσεχία (CZ) επιτυγχάνει τα μέτρια αποτελέσματα με μέτριο ύψος χρηματοδότησης της παιδείας, ενώ η Φιλανδία (FI)

και ο Καναδάς (CA) με υψηλό κόστος επιτυγχάνουν πολύ καλά αποτελέσματα. Η Ελλάδα (GR), η Ιταλία (IT) και η Πορτογαλία (PT) διαθέτουν χαμηλή χρηματοδότηση στην παιδεία και δεν είναι αποτελεσματικές.

Για την αξιολόγηση του τομέα της υγείας συγκρίθηκαν δεδομένα μέτρησης όπως το προσδόκιμο ζωής, ο αριθμός της βρεφικής θνησιμότητας, το ποσοστό «υγειών χρόνων ζωής καλής υγείας», δεδομένα που αφορούν το κόστος υγείας ανά ασθενή, δεδομένα ποιότητας εξυπηρέτησης (π.χ. χρόνου αναμονής εξυπηρέτησης), καθώς και δεδομένα που αφορούν την εμπιστοσύνη των πολιτών στο σύστημα υγείας της χώρας τους. Στόχος ήταν ο προσδιορισμός ενός δείκτη αξιολόγησης του επιπέδου του τομέα υγείας (health status) και η ταξινόμηση των κρατών (clustering) βάσει κοινών χαρακτηριστικών προκειμένου για τη συγκρισιμότητα τους και τη διεξαγωγή συμπερασμάτων στον τομέα της αποδοτικότητας. (βλ. Διάγραμμα 5-3).

Διάγραμμα 5.3 ΟΜΑΔΟΠΟΙΗΣΗ ΚΡΑΤΩΝ ΒΑΣΕΙ ΚΟΙΝΩΝ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΩΝ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΥΓΕΙΑΣ, ΟΛΛΑΝΔΙΑ 2004

	health expenditure per capita	(1) type of financing	(2) GP funding free> budget	(3) funding of medicines free> budget	(4) public funding low> high	(5) out-of-pocket payments low> high	(6) legal status of hospitals private> public	(7) freedom of choice low> high	(8) GP gate-keeper low> high
country group	2001								
(1) Czech et al.	830	Bismarck	1.7	1.5	2.3	1.1	3.9	1.4	2.2
(2) Finland et al.	1.630	Beveridge	2.1	1.9	1.7	2.5	3.0	1.3	2.9
(3) Denmark et al.	2.080	Beveridge	2.1	1.7	2.4	0.8	2.8	2.2	3.0
(4) France et al.	2,440	Bismarck	1.5	2.0	2.0	2.8	2.6	1.0	1.0
(5) Other	2.530	various	2.0	1.6	1.6	1.4	2.3	1.7	2.0

Πηγή: Social and Cultural Planning Office (2004), p.117

Η ταξινόμηση των κρατών έγινε βάσει ιδιαίτερων χαρακτηριστικών όπως: 1) την παράλληλη λειτουργία δημόσιας και ιδιωτικής πρωτοβουλίας στον τομέα της υγείας, 2) τη συμμετοχή των ασθενών με νοσήλια προκειμένου για την περίθαλψη τους, 3) τη συμμετοχή στο σύστημα υγείας ή μέρους του συστήματος υγείας συγκεκριμένων ομάδων του πληθυσμού για παράδειγμα συγκεκριμένων επαγγελματιών

ομάδων,4) τη συνολική ή τμηματική παροχή δωρεάν παροχής υγείας, με την υποχρεωτική πληρωμή από τον ασθενή συγκεκριμένων εξετάσεων ή τομεακής πρόσβασης σε επιμέρους τομείς υγείας.

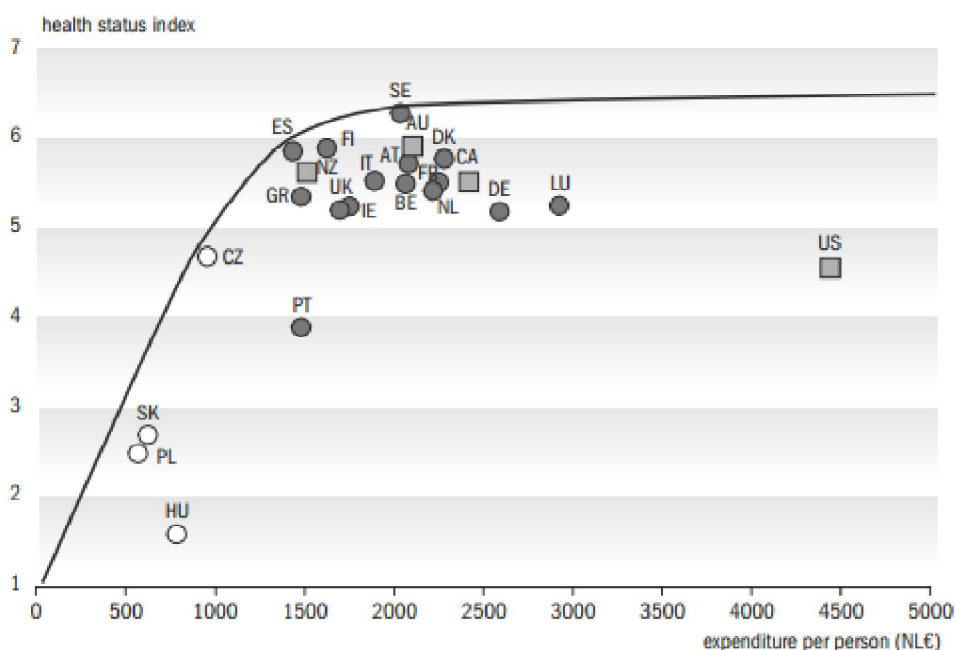
Το σύστημα υγείας των κρατών των ομάδων 1-4 χαρακτηρίζεται από ομοιογένεια όσον αφορά την οργάνωση του συστήματος υγείας. Το 1,2,3 χαρακτηρίζεται από έντονη συμμετοχή του δημόσιου τομέα στην υγεία έναντι ιδιωτικών πρωτοβουλιών. Στην ομάδα 1 ανήκουν οι χώρες της Ανατολικής Ευρώπης, στις οποίες ο ασθενής δεν επιβαρύνεται με νοσήλια κατά την περίθαλψη του. Στην ομάδα 2 ανήκουν χώρες με δημόσια υγεία, στην οποία ο ασθενής επιβαρύνεται με υψηλά νοσήλια. Τα κράτη της ομάδας 2 είναι: η Φιλανδία, Πορτογαλία, Αυστραλία, η Πορτογαλία, η Αυστραλία και η Νέα Ζηλανδία. Στην Ομάδα 3 ανήκουν τα κράτη Δανία, Ιρλανδία, Ισπανία, ο Καναδάς και η Αγγλία, τα οποία χαρακτηρίζονται από ένα μεικτό σύστημα περίθαλψης, δημόσιο και ιδιωτικό, ενώ σε γενικό επίπεδο ο ασθενής επιβαρύνεται με πρόσθετο αλλά χαμηλό κόστος νοσηλείας. Στην Ομάδα 4, συμπεριλαμβάνονται τα κράτη όπου η ιδιωτική πρωτοβουλία είναι έντονη στον τομέα της υγείας, ενώ το κράτος έχει ρυθμιστική εποπτεία. Στα κράτη αυτά ο πολίτης επιβαρύνεται με υψηλά νοσήλια. Τα κράτη της ομάδας 4 είναι η Γαλλία, η Γερμανία, το Βέλγιο και η Αυστρία. Επίσης σε μια 5^η Ομάδα κατατάσσονται τα κράτη με μη ομοιογενή στοιχεία στο σύνολο οργάνωσής τους. Τέτοια είναι η Ελλάδα και οι Η.Π.Α.

Για τη συγκριτική αξιολόγηση του τομέα της υγείας, λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαιτερότητες που χαρακτηρίζουν τον τομέα, αξιολογείται η διάθεση των πόρων στο τομέα της υγείας σε συνάρτηση με τον τρόπο οργάνωσης του τομέα σε κάθε κράτος. Έπειτα από τον προσδιορισμό και την ανάλυση του δείκτη της αποτελεσματικότητας της υγείας τα αποτελέσματα παρουσιάζονται σε ένα «σύνορο βέλτιστης παραγωγής» το οποίο παρουσιάζεται στο Διάγραμμα 4-4 και ταξινομεί τις χώρες σε ένα «χάρτη» σε σχέσης αποτελεσματικότητας - κόστους επίτευξης.

Σύμφωνα με το Διάγραμμα 5-4, η Τσεχία (CZ) αποτελεί την πιο ενδιαφέρουσα περίπτωση καθώς, η επίδοσή της βρίσκεται κοντά στο βέλτιστο σύνορο παραγωγής, σε αντίθεση με άλλες χώρες που συμπεριλαμβάνονται στην ομάδα 1 οι οποίες δεν είναι αποτελεσματικές. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αυτό της Ουγγαρίας (HU). Η Σλοβακία και η Πολωνία δεν αποτελούν υπόδειγμα αποτελεσματικότητας, όσον,

καθώς η αποτελεσματικότητα του συστήματος υγείας τους βαθμολογήθηκε περίπου στο μέσο των χωρών που βρίσκονται στο βέλτιστο όριο παραγωγής, κατά τη σχετική καμπύλη του Διαγράμματος. Γενικά, με την εξαίρεση των κρατών που συμπεριλαμβάνονται στην πρώτη ομάδα, οι υπόλοιπες βαθμολογήθηκαν με ένα μέσο όρο 5-6. Η Πορτογαλία (PT), με χαμηλό επίπεδο δαπανών στον τομέα της υγείας και οι ΗΠΑ (US), με υψηλό ανά πολίτη κόστος υγείας βαθμολογήθηκαν περίπου στο 6.

Διάγραμμα 5.4 ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΤΟΥ ΤΟΜΕΑ ΤΗΣ ΥΓΕΙΑΣ ΟΛΛΑΝΔΙΑ 2004



Πηγή: Social and Cultural Planning Office (2004), p.177

Στον τομέα αξιολόγησης της αποδοτικότητας της δημόσιας διοίκησης χρησιμοποιήθηκαν τέσσερις δείκτες που αφορούν την ποιότητα των υπηρεσιών του δημοσίου τομέα:

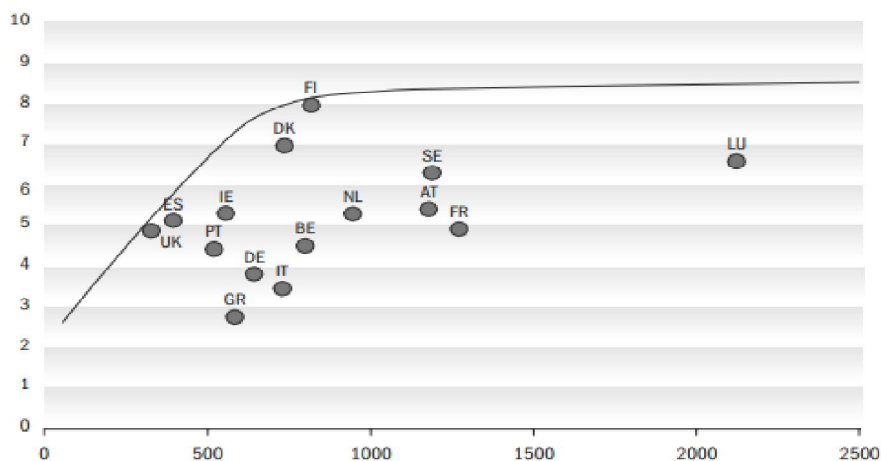
- Το επίπεδο της γραφειοκρατίας: εξετάζεται ο βαθμός που η γραφειοκρατία εμποδίζει τη λειτουργία της αγοράς και την λήψη αποφάσεων στην οικονομία
- Το επίπεδο της διαφάνειας: εξετάζεται κατά πόσο είναι εφαρμόζεται διαφάνεια στις λήψεις αποφάσεων στη δημόσια διοίκηση
- Το επίπεδο της εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών: εξετάζεται ο βαθμός αποτελεσματικής επίτευξης της υλοποίησης των κυβερνητικών αποφάσεων

- Το επίπεδο της διαφθοράς: εξετάζεται το επίπεδο της διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση

Οι πρώτοι τρεις από τους τέσσερις δείκτες μετρήθηκαν με τη συλλογή δεδομένων που προήλθαν από έρευνα και αξιολόγηση αντιπροσωπευτικών ομάδων κάθε χώρας για τους συγκεκριμένους δείκτες (IMD, 2003). Για την αξιολόγηση της διαφθοράς χρησιμοποιήθηκαν δείκτες μέτρησης του Οργανισμού Διαφάνειας (International Transparency, 2003).

Σύμφωνα με τη μελέτη, είναι ιδιαίτερα δύσκολο να προσδιοριστούν δείκτες μέτρησης της αποδοτικότητας της δημόσιας διοίκησης, καθώς αποτελεί ένα τομέα ποικίλων αντικειμένων. Η μέτρηση της αποδοτικότητας του δημοσίου τομέα, μπορεί να προκύψει έπειτα από τον προσδιορισμό δεικτών που λαμβάνουν υπόψη συγκριμένους τομείς και εκφράζουν με υποκειμενικό τρόπο την άποψη των πολιτών για τα ποιοτικά χαρακτηριστικά λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Τέτοιοι δείκτες μπορεί να εκφράζουν την εμπιστοσύνη των πολιτών στη δημόσια διοίκηση και στον τρόπο που λαμβάνονται οι αποφάσεις που αφορούν τη λειτουργία της (Kuchry et al, 2006). Επίσης, η αποδοτικότητα της δημόσιας διοίκησης μπορεί να εκφραστεί ως ποιοτική παράμετρος σε σχέση με το κόστος επίτευξης του παραγόμενου «ποιοτικού αποτελέσματος», ενώ η έννοια της ποιότητας είναι αυτή που έχει προσδιοριστεί από τους πολίτες και σχετίζεται με την εμπιστοσύνή τους στον τρόπο λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης.

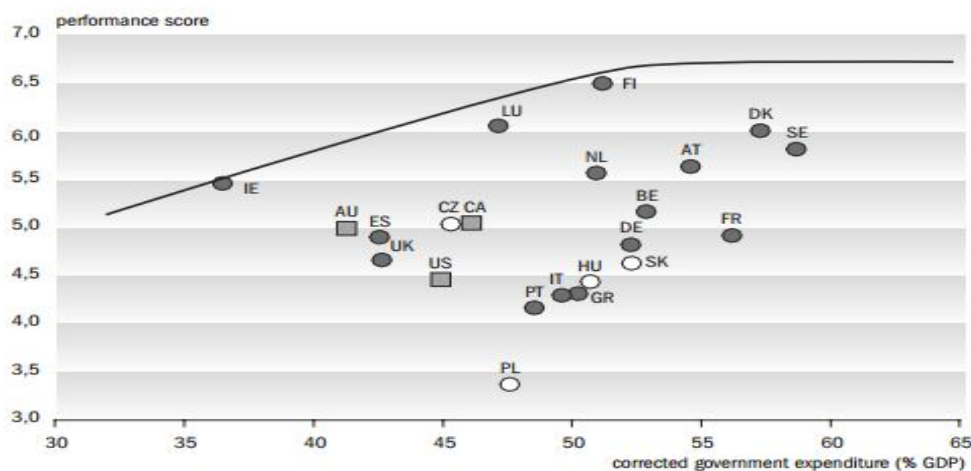
Διάγραμμα 5.5 ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΕ ΣΧΕΣΗ ΜΕ ΤΟ ΚΑΤΑ ΚΕΦΑΛΗΝ ΚΟΣΤΟΣ ΕΠΙΤΕΥΞΗΣ ΤΗΣ , ΕΤΟΥΣ 2003



Στο Διάγραμμα 5-5 η αποδοτικότητα της δημόσιας διοίκησης εκφράζεται ως η αξιολόγηση που έχει δοθεί από τους πολίτες για την ποιότητα του έργου της δημόσιας διοίκησης σε σχέση με το κατά κεφαλήν ύψος των δημόσιων δαπανών που η κυβέρνηση διαθέτει για την επίτευξη του αποτελέσματος αυτού. Σύμφωνα με την προαναφερθείσα προσέγγιση η Φιλανδία επιτυγχάνει τη μέγιστη ποιότητα στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, ενώ η Ελλάδα περίπου με την ίδια επιβάρυνση των πολιτών για τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, έχει το χαμηλότερο βαθμό ποιότητας (αποδοτικότητας).

Για την αξιολόγηση της συνολικής αποδοτικότητας του δημοσίου τομέα εξετάζονται σενάρια που αφορούν διάφορες πτυχές της κυβερνητικής πολιτικής και προκύπτει ένας ενιαίος συνδυασμένος και με προσδιορισμένη βαρύτητα στα κριτήρια αξιολόγησης, βαθμός κυβερνητικής αποδοτικότητας. Ο βαθμός κυβερνητικής αποδοτικότητας αποτελεί συνδυασμό αξιολόγησης/βαθμολόγησης τεσσάρων τομέων λειτουργίας του δημοσίου τομέα: 1) Σταθερότητας και Οικονομικής Ανάπτυξης, 2) Δικαιοσύνης, 3) Εξυπηρέτησης πολιτών από τις δημόσιες υπηρεσίες, 4) Ποιότητας Δημόσιας Διοίκησης. Ο βαθμός κυβερνητικής αποτελεσματικότητας συσχετίζεται με το κόστος επίτευξης του και προκύπτει ένα «σύνορο βέλτιστης παραγωγής», (βλ.Διάγραμμα 5-6).

Διάγραμμα 5.6 Η ΣΥΝΟΛΙΚΗ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ, ΚΑΤΑΤΑΞΗ ΚΡΑΤΩΝ



Από το παραπάνω διάγραμμα, η Φιλανδία είναι το πιο αποδοτικό κράτος, όσον αφορά την επίδοσή της στο σύνολο της δραστηριότητας του δημοσίου τομέα. Δηλαδή επιτυγχάνει υψηλής ποιότητας δημόσιες υπηρεσίες με σχετικά χαμηλό κόστος επίτευξης. Με την έννοια της αποτελεσματικής δημόσιας διοίκησης, όπως αυτή περιλαμβάνεται στη μελέτη της Ολλανδικής Κυβέρνησης, η Ιρλανδία βαθμολογείται ελαφρώς χαμηλότερα από τη Φιλανδία και επιτυγχάνει τα αποτελέσματα αυτά με ελαφρά χαμηλότερο κόστος. Στις αμέσως επόμενες θέσεις βαθμολογήθηκαν η Σουηδία, η Δανία το Λουξεμβούργο και η Ολλανδία. Γενικά, μπορούμε να αναφέρουμε ότι οι χώρες βόρειας και της δυτικής Ευρώπης λειτουργούν αποδοτικότερα από τις υπόλοιπες και σύμφωνα με τη μελέτη λαμβάνουν υψηλό βαθμό κυβερνητικής αποτελεσματικότητας, αφού κατέχουν τις πρώτες θέσεις στις αναφορές των επιδόσεων της δημόσιας διοίκησης.

5.2.3 ΠΑΓΚΟΣΜΙΑ ΤΡΑΠΕΖΑ – ΔΕΙΚΤΕΣ ΜΕΤΡΗΣΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΩΝ ΕΠΙΔΟΣΕΩΝ

Από το 1996, η Παγκόσμια Τράπεζα έχει αναπτύξει ένα σύστημα δεικτών κυβερνητικής αποδοτικότητας, προκειμένου να ενισχυθεί η προσπάθεια της «καλής διακυβέρνησης». Οι δείκτες των κυβερνητικών επιδόσεων περιλαμβάνουν μετρήσεις επιδόσεων περισσότερων των 200 κρατών, σε διάφορους τομείς του δημοσίου τομέα. Αυτοί οι δείκτες, συνδυάζοντας τη συλλογή εκατοντάδων μεταβλητών, προχωρούν στη βαθμολόγηση και αξιολόγηση έξι διαφορετικών τομέων οργάνωσης του δημοσίου τομέα και του κυβερνητικού έργου. Οι τομείς αυτοί είναι: 1) πολιτική σταθερότητα και βία, 2) κυβερνητική αποτελεσματικότητα, 3) νομοθεσία και ο ρόλος της στην οικονομία κάθε κράτους, 4) έλεγχος της διαφθοράς, 5) οικονομική σταθερότητα και ανάπτυξη. Για την ανάπτυξη των δεικτών χρησιμοποιούνται δεδομένα από τριανταένα διαφορετικές εξειδικευμένες βάσεις οικονομικών και κοινωνικών δεδομένων μέτρησης. (Kaufmann et al, 2005).

Σύμφωνα με το Van de Walle, (2005), οι δείκτες της παγκόσμιας τράπεζας αποτελούν την πιο ολοκληρωμένη βάση αξιολόγησης της ποιότητας του δημοσίου τομέα. Όμως, πολλοί από τους δείκτες που παρουσιάζονται χαρακτηρίζονται από υποκειμενισμό, πρόβλημα που εξομαλύνεται όμως από την πληθώρα των δεδομένων που παρουσιάζονται και τη συμπληρωματικότητα των δεικτών που προκύπτει από την

ανάλυση τους. Βέβαια, ο Van de Walle, υποστηρίζει ότι η μεγάλη πληθώρα των δεδομένων δυσκολεύει τη διεξαγωγή συμπερασμάτων, καθώς κάνει περίπλοκο το γεγονός της διάκρισης των δεικτών εκείνων που προσδιορίζουν την έννοια της αποδοτικότητας. Επίσης, οι ίδιοι οι ερευνητές που εμπνεύστηκαν τη μεθοδολογία που ακολουθείται από την Παγκόσμια Τράπεζα, αναφέρουν ότι ένα πλεονέκτημα της μέτρησης της αποδοτικότητας είναι ότι δεν μπορεί να αμφισβητηθεί το αποτέλεσμα της αξιολόγησης, καθώς η υποκειμενικότητα που προκύπτει από τα δεδομένα μετρήσεων της απόδοσης των κρατών μελών καλύπτει την πολύπλευρη ερμηνεία των δεικτών αξιολόγησης (Kaufmann et al, 2005).

5.2.4 ΟΟΣΑ – ΜΕΛΕΤΗ ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΚΡΑΤΩΝ

Ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) προκειμένου για την επίτευξη του εγχειρήματος της συγκρισιμότητας των κρατών μελών του, καθώς και για την αξιολόγηση της κυβερνητικής πολιτικής μέσα από ομοιογενή δεδομένα ανάλυσης, παρουσίασε το 2005 μια μελέτη δεικτών αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας των κυβερνητικών πρακτικών. Η μελέτη έχει τον τίτλο: «Management in Government: Comparative Country Data, με το περιεχόμενο της να επικεντρώνεται στην παρουσίαση εμπειρικών δεδομένων αξιολόγησης και δεικτών «καλών κυβερνητικών πρακτικών (OECD,2006)». Σκοπός της αρχικής μελέτης ήταν η δημιουργία του πλαισίου βάσει του οποίου θα ακολουθούσε, όπως και έγινε, η συνεχής χρήση δεικτών για την αξιολόγηση της επίδοσης και της σύγκρισης της αποτελεσματικότητας της κυβερνητικής πολιτικής σε πληθώρα τομέων. Στη βάση αυτή ακολούθησαν από το 2006 και μετά μελέτες με χρήση δεικτών που τιτλοφορούνται ως «Government at a glance».

Αρχικά τα δεδομένα που χρησιμοποιήθηκαν αφορούσαν οικονομικά στοιχεία, μετρήσιμα αποτελέσματα και επιπτώσεις, καθώς και ανάλυση των περιορισμών που προέκυψαν στις εκτιμήσεις και στη διαδικασία αξιολόγησης. Σταδιακά, η αρχική μελέτη εμπλουτίστηκε με νέους δείκτες οι οποίοι έδιναν έμφαση σε επιμέρους ποιοτικά χαρακτηριστικά πολιτικών και των επιπτώσεων στην οικονομία των κρατών μελών. Στόχος του ΟΟΣΑ, πράγμα που αναφέρεται και στην αρχική μελέτη του 2005, αλλά και στις ετήσιες αναφορές, είναι η συνεχής βελτίωση της αρχικής μελέτης, με τη σταδιακή συμπλήρωση δεικτών και δεδομένων που ακολουθούν τις νέες οικονομικές

και κοινωνικές τάσεις/ανάγκες. Σκοπός, του ΟΟΣΑ είναι διαχρονικά οι ετήσιες αναφορές που παρουσιάζονται να είναι όσο το δυνατό περισσότερο αντικειμενικές, να έχουν διευρυμένο αντικείμενο ανάλυσης και τα στοιχεία που παρουσιάζονται να είναι συγκρίσιμα.

5.3 ΕΘΝΙΚΕΣ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΕΣ ΜΕΤΡΗΣΗΣ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ

Τα τελευταία χρόνια πολλά κράτη έχουν στραφεί στην αξιολόγηση του Δημοσίου Τομέα εφαρμόζοντας πρακτικές μέτρησης και αξιολόγησης του έργου του δημοσίου τομέα. Ανάμεσα σε άλλα σημαντικές είναι οι πρωτοβουλίες που έχουν γίνει από την Αγγλία, τη Φιλανδία, τη Σουηδία και την Αυστραλία. Τα κράτη αυτά, έχουν προβεί σε θεσμοθέτηση διαδικασιών και μεθοδολογιών μέτρησης των επιδόσεων του δημοσίου τομέα με αναφορές και μέτρα βελτίωσης της αποδοτικότητας του.

5.3.1 *Η ΒΡΕΤΑΝΙΚΗ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑ*

Από το 1988, η Αγγλία έχει σταδιακά απεμπλακεί από τη λογική του ισοσκελισμού, ειροών-εκροών, ότι δηλαδή οι πόροι που προβλέπεται να διατεθούν από τον κρατικό προϋπολογισμό, θα πρέπει τουλάχιστο να καλύπτουν το ύψος των προβλεπόμενων δημοσίων δαπανών. Αντίθετα εφαρμόζονται διαδικασίες άμεσης αξιολόγησης και προσδιορισμού των αποτελεσμάτων της κυβερνητικής πολιτικής και η συσχέτιση του παραγόμενου προϊόντος του δημοσίου τομέα με συγκεκριμένους εθνικούς λογαριασμούς. Για τη διαδικασία αυτή, δημιουργήθηκε ειδική υπηρεσία, η οποία υπάγεται στην εθνική στατιστική υπηρεσία της Αγγλίας, και αντικείμενό της είναι οι αναφορές/μελέτες για την επίτευξη του αποτελέσματος που επιτυγχάνεται σε επιμέρους τομείς του δημόσιου τομέα. Στόχος της Αγγλικής κυβέρνησης είναι, να υπολογίζονται άμεσα και δυναμικά οι πόροι που απαιτούνται για την κάλυψη των δημοσίων δαπανών. Στα κριτήρια αξιολόγησης και μέτρησης, λαμβάνονται υπόψη ποσοτικοί και ποιοτικοί παράμετροι, καθώς και δεδομένα που προέρχονται από το μελλοντικό σχεδιασμό δράσεων και πολιτικών.

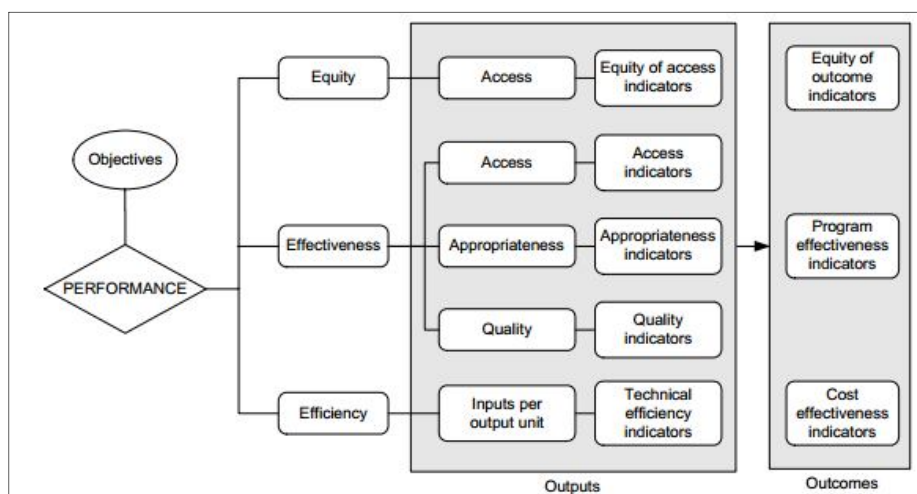
Το κίνητρο που οδήγησε στην υιοθέτηση αυτής της διαδικασίας, είναι η μελέτη του Aktinson. Στη μελέτη αυτή, παρουσιάστηκε η προσέγγιση: «προσδιορισμός των εισροών (απαιτούμενων πόρων) με κριτήριο την αξιολόγηση του βαθμού επίτευξης του αποτελέσματος». Στη μεθοδολογία εφαρμογής που παρουσιάστηκε,

υπογραμμίζεται η συνεχής παρακολούθηση και αξιολόγηση του αποτελέσματος, καθώς και ο έλεγχος της παραγωγικότητας του δημοσίου τομέα (Aktinson, 2005). Σύμφωνα με τον Aktinson, η μέτρηση του δημοσίου τομέα, αποτελεί μια πολύπλοκη διαδικασία, η οποία απαιτεί τον προσδιορισμό αντικειμενικών, μετρήσιμων και έγκυρων δεικτών. Για το λόγο αυτό, ο Aktinson πρότεινε τις αρχές που θα υπολογίζονται οι πόροι βάσει αποτελέσματος, και τόνισε την ανάγκη ενσωμάτωσης ποσοτικών αλλά και ποιοτικών παραμέτρων στη μέτρηση του βαθμού επίτευξης των αποτελεσμάτων. Επίσης, ως κύριο πλεονέκτημα της προαναφερθείσας μεθοδολογίας, ανέφερε τη δυνατότητα σταδιακής εξοικονόμησης πόρων και τη δημιουργία παραγωγικών πλεονασμάτων. Τα πλεονάσματα, σύμφωνα με τις παρατηρήσεις του, θα προκύψουν από τη σταδιακή βελτίωση της αποδοτικότητας του δημοσίου τομέα, η οποία θα υπερβεί αυτή της θετικής μεταβολής των απαιτούμενων πόρων.

5.3.2 Η ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑ ΤΩΝ ΑΥΣΤΡΑΛΙΑΝΩΝ ΚΥΒΕΡΝΗΣΕΩΝ

Στην Αυστραλία, από το 1993, και σε ετήσιο επίπεδο, ελέγχεται η αποδοτικότητα του δημοσίου τομέα. Για το σκοπό αυτό ιδρύθηκε μια ανεξάρτητη Αρχή, με τη συμμετοχή εκπροσώπων της δημόσιας διοίκησης και αντικείμενο την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων και της απόδοσης των δημόσιων οργανισμών. (Australian Productivity Commission, 2006).

Διάγραμμα 5.7 ΤΟ ΜΟΝΤΕΛΟ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΤΗΣ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ & ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ ΤΩΝ ΑΥΣΤΡΑΛΙΩΝ ΚΥΒΕΡΝΗΣΕΩΝ



Πηγή: Australian Productivity Commission, 2006

Η ετήσια αναφορά περιλαμβάνει την αξιολόγηση δεκατεσσάρων τομέων δραστηριότητας του δημοσίου τομέα, οι οποίοι αφορούν έξι βασικούς άξονες: την παιδεία, την υγεία, τη δικαιοσύνη, τις διοικητικές υπηρεσίες, τις υποδομές και τη διαχείριση κινδύνων. Για την αξιολόγηση χρησιμοποιούνται κοινές μεθοδολογίες για όλους τους τομείς, οι οποίες περιλαμβάνουν την αποτελεσματικότητα, την αποδοτικότητα και τις δημόσιες δαπάνες (βλ. Διάγραμμα 5-7).

Στο μοντέλο αξιολόγησης των Αυστραλιανών Κυβερνήσεων, λαμβάνονται υπόψη αντικειμενικοί παράμετροι. Όσον αφορά την αποτελεσματικότητα αξιολογείται η τεχνική της σκοπιά, πόσο ικανοποιητικά δηλαδή αξιοποιούνται οι πόροι στην επίτευξη του αποτελέσματος. Όπου υπάρχουν δυσκολίες στην αξιολόγηση των αποτελεσμάτων χρησιμοποιούνται συμπληρωματικοί δείκτες που περιλαμβάνουν ποιοτικά και ποσοτικά κριτήρια.

5.3.3 Η ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑ ΤΗΣ ΣΟΥΗΔΙΑΣ

Στη Σουηδία από το 1980 έχουν αναπτυχθεί πρακτικές μέτρησης της αποδοτικότητας του δημοσίου τομέα και υπάρχει σχετική υπηρεσία με σχετικό αντικείμενο. Η υπηρεσία αυτή εντάσσεται στο υπουργείο οικονομικών της χώρας και συνεπικουρείται από την εθνική στατιστική υπηρεσία. Σκοπός είναι ο προσδιορισμός δεικτών αξιολόγησης των υπηρεσιών και η συσχέτιση τους με τις δαπάνες της κυβέρνησης για τη λειτουργία επιμέρους τομέων του δημοσίου τομέα. (Ministry of finance, 1997). Ειδικότερα, επιδιώκεται η αξιολόγηση ποσοτικών στοιχείων και όπου κρίνεται απαραίτητο η ενσωμάτωση ποιοτικών κριτηρίων στη διαδικασία αξιολόγησης. Από την εφαρμογή των μεθοδολογιών έχουν προκύψει οι εξής παρατηρήσεις (Ministry of finance, 1997): 1) Η αποδοτικότητα του δημοσίου τομέα μεταβάλλεται από έτος σε έτος. Για να αξιολογηθεί κάθε περίοδος θα πρέπει να ληφθούν υπόψη δεδομένα και πληροφορίες πολλών προγενέστερων ετών. 2) Τα κριτήρια αξιολόγησης δεν θα πρέπει να είναι ισοδύναμης βαρύτητας, καθώς μπορεί να οδηγήσουν σε στρεβλές εκτιμήσεις. Αντίθετα θα πρέπει να σταθμίζονται με διαφορετική βαρύτητα ανάλογα με το είδος κριτηρίου και το αντικείμενο εργασιών του τομέα που αξιολογείται.

5.3.4 Η ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑ ΤΗΣ ΦΙΛΑΝΔΙΑΣ

Στη Φιλανδία, η πρώτη μελέτη για την εφαρμογή μοντέλων μέτρησης της παραγωγικότητας του δημοσίου τομέα διεξήχθη από την εθνική στατιστική υπηρεσία της Φιλανδίας το 1995. Σκοπός της μελέτης ήταν η ανάπτυξη μεθοδολογίας παρακολούθησης και μέτρησης του έργου και της παραγωγικότητας του δημοσίου τομέα της κεντρικής κυβέρνησης, με την εφαρμογή ενός δείκτη παρακολούθησης που αξιολογούσε το βαθμό επίτευξης των παραπάνω. Το 1997 ο σκοπός της μελέτης διευρύνθηκε και συμπεριέλαβε την μέτρηση του αποτελέσματος και της παραγωγικότητας των τοπικών μονάδων διοίκησης (local government). Τα δεδομένα που συγκεντρώθηκαν έφτασαν το ποσοστό του 80% του συνόλου των υπηρεσιών και των πόρων των δημόσιων οργανισμών.

Πίνακας 5-1 ΣΥΝΟΛΙΚΗ ΠΑΡΑΓΩΓΙΚΟΤΗΤΑΣ ΣΤΗ ΝΟΡΒΗΓΙΑ: ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ, 1995-1997

The weighted average of the growth in output:	1995 (1994 = 100)	1996 (1995 = 100)	1997 (1996 = 100)
output		+ 4.9%	+ 4.2%
labour input		- 1.7%	+ 4.2%
total input		+ 4.1%	+ 2.3%
labour productivity	+ 3.0%	+ 6.8%	0.0%
total productivity	- 0.5%	+ 0.8%	+ 1.9%

Πηγή: Niemi, M., 2008, p.2

Η εφαρμογή του μοντέλου αξιολόγησης, είχε θετικά αποτελέσματα σε επίπεδο υπηρεσιών της κεντρικής διοίκησης (βλ Πίνακα 5-1). Η συνολική βελτιωμένη παραγωγικότητα, παρουσιάζεται στον παραπάνω πίνακα και σχετίζεται με επιμέρους υπο-δείκτες όπως αυτοί του κόστους μισθοδοσίας των δημοσίων υπαλλήλων και των λοιπών δημοσίων δαπανών (total input). Επίσης βελτιώθηκε και το επίπεδο του παραγόμενου προϊόντος (output).

Πίνακας 5-2 ΣΥΝΟΛΙΚΗ ΠΑΡΑΓΩΓΙΚΟΤΗΤΑΣ ΣΤΗ ΝΟΡΒΗΓΙΑ: ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ, 1995-1997

	1995 (1994 = 100)	1996 (1995= 100)
The change in the output of:		
education	+ 2.4%	+ 2.7%
libraries	+ 1.1%	+2.9%
social services	+ 0.4%	+ 5.4%
The change in the inputsof:		
education	+ 3.4%	+ 1.5%
libraries	+ 1.6%	+ 0.5%
social services	+ 5.1%	+ 5.7%
The change in the productivity of:		
education	- 1.0%	+ 1.1%
libraries	- 0.6%	+ 2.4%
social services	- 4.4%	- 0.3 %

Πηγή: Niemi, M., 2008, p.2

Στην τοπική αυτοδιοίκηση αξιολογήθηκαν κοινωνικές, πολιτιστικές υπηρεσίες, η παιδεία, ενώ κάποια ενδεικτικά κριτήρια στο μοντέλο αξιολόγησης ήταν ο αριθμός επισκεπτών στις βιβλιοθήκες, ο αριθμός των πολιτών που εξυπηρετήθηκε από κοινωνικές υπηρεσίες κ.α. (Niemi, 2008). Στον Πίνακα 5-2 παρουσιάζεται η μεταβολή στην αποτελεσματικότητα και την παραγωγικότητα από την εφαρμογή μοντέλου αξιολόγησης των υπηρεσιών στην τοπική αυτοδιοίκηση. Οι μεταβολές της αποδοτικότητας φαίνεται να είναι αξιόλογες

5.3.5 Η ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ

Η πρωτοβουλία της ελληνικής κυβέρνησης για τη μέτρηση της αποδοτικότητας του δημοσίου τομέα εισάγεται με το Νόμο 3230/2004, ο οποίος καθιερώνει το σύστημα μέτρησης-αξιολόγησης αποδοτικότητας της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης με εφαρμογή δεικτών. Οι δείκτες διακρίνονται σε γενικούς και σε ειδικούς (Νόμος 3230/2004).

Η πρώτη κατηγορία δεικτών ενδέχεται να είναι κοινή για περισσότερους από ένα φορείς (ΣΕΥΥΟ, 2009). Ενδεικτικοί γενικοί δείκτες είναι ο χρόνος ανταπόκρισης στα αιτήματα των πολιτών, το ποσοστό ικανοποίησης των παραπόνων πολιτών που υποβάλλονται, ο βαθμός διείσδυσης νέων τεχνολογιών, η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών (Νόμος 3230/2004). Οι ειδικοί δείκτες διαφοροποιούνται ανά διοικητική μονάδα και μετρούν την αποδοτικότητα και την παραγωγικότητά της. Σύμφωνα με Κοινοποίηση (2008) του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιων

Διοίκησης και Αποκέντρωσης (ΥΠΕΣΔΔΑ), έμφαση στο αντικείμενο μέτρησης των δεικτών πρέπει να δοθεί: 1) στην απλούστευση των διαδικασιών, 2) στη μέτρηση της ικανοποίησης των πολιτών, 3) στην τήρηση των προθεσμιών διεκπεραίωσης των αιτημάτων πολιτών, 4) στο βαθμό υλοποίησης των προτάσεων Σωμάτων Επιθεωρητών – Ελεγκτών.

Οι δείκτες, που θα αποτελέσουν το βασικό εργαλείο για τη μέτρηση της αποδοτικότητας στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση, χρειάζεται να είναι συγκεκριμένοι, αντιπροσωπευτικοί, προσανατολισμένοι στη μέτρηση του βαθμού επίτευξης στόχων – αποτελεσμάτων, απλοί στη χρήση, να μην απαιτούν χρονοβόρες διαδικασίες κατάρτισης και συμπλήρωσης, και να έχουν χαμηλό κόστος διαχείρισης (Κρατικός Προϋπολογισμός, 2009). Επιδίωξη του ΥΠΕΣΔΔΑ, μέσω των δεικτών, είναι η πληρέστερη και αντικειμενικότερη δυνατή καταγραφή των διαδικασιών που λαμβάνουν χώρα σε όλους τους δημόσιους φορείς, των ενεργειών που χρηματοδοτούνται από τον Κρατικό Προϋπολογισμό, καθώς και των υπηρεσιών που παρέχονται χωρίς όμως επιπλέον επιβάρυνση των δημόσιων οικονομικών και συστηματική απασχόληση παραγωγικών συντελεστών.

Στόχος του ΥΠΕΣΔΔΑ, μέσω της χρήσης δεικτών, δεν είναι η δημιουργία καθολικών προτύπων αναφοράς για την ελληνική Δημόσια Διοίκηση (ΣΕΥΥΟ, 2009). Επιδίωξή του αποτελεί η καταγραφή και αξιολόγηση της διαχρονικής εξέλιξης της κάθε διοικητικής μονάδας ξεχωριστά. Σε συνδυασμό με τη στοχοθεσία, που αποτελεί το επόμενο στάδιο από την κατάρτιση δεικτών, ζητούμενο είναι η διαχρονική βελτίωση των αποτελεσμάτων τόσο των ειδικών όσο και των γενικών δεικτών για τους επιμέρους δημόσιους φορείς και για το σύνολο της Δημόσιας Διοίκησης. Στο πλαίσιο αυτό, κάθε χρόνο θα καταγράφεται η τρέχουσα τιμή των δεικτών και θα συγκρίνεται με την αντίστοιχη του προηγούμενου έτους (Κρατικός Προϋπολογισμός, 2009b).

Όπως προκύπτει από την παραπάνω ανάλυση, η στοχοθεσία για κάθε επόμενο έτος θα προκύπτει από την τιμή του κάθε δείκτη ξεχωριστά για το τρέχον έτος, καθώς και από ενδογενείς και εξωγενείς παράγοντες που επηρεάζουν την αποδοτικότητα και την παραγωγικότητα των υπό αξιολόγηση δημόσιων οργανισμών. Πάντως, το πλαίσιο χρηματοδότησης των διοικητικών μονάδων από τον Κρατικό Προϋπολογισμό (Προϋπολογισμός Προγραμμάτων) βάσει του βαθμού επίτευξης

προκαθορισμένων στόχων βρίσκεται ακόμη υπό διαμόρφωση.

5.4 ΒΕΛΤΙΣΤΕΣ ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΣΤΗΝ ΠΑΙΔΕΙΑ ΚΑΙ ΥΓΕΙΑ

Οι αναφορές στη μέτρηση της αποδοτικότητας συγκεκριμένων τομέων που αποτελούν αντικείμενο της δημόσιας διοίκησης δεν είναι ποικίλες. Από αυτές σκόπιμο θεωρείται να αναφερθούν κάποιες μεμονωμένες περιπτώσεις που αφορούν την παιδεία την υγεία. Συγκεκριμένα, στον τομέα της υγείας, ιδιαίτερα ενδιαφέρον παρουσιάζει το μοντέλο που εφαρμόζει η Αγγλία. Ενώ για την αξιολόγηση του εκπαιδευτικού συστήματος άξιο λόγου είναι αυτό που εφαρμόζεται στην Αυστραλία.

5.4.1 *ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΗΣ ΥΓΕΙΑΣ*

Για την αξιολόγηση της αποδοτικότητας στον τομέα της υγείας, η Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Αγγλίας έχει παρουσιάσει ένα μοντέλο εκτίμησης το οποίο προσμετρά την αποδοτικότητα του συστήματος σε τρία επίπεδα.

Στο πρώτο επίπεδο η αποδοτικότητα συσχετίζεται με τους εθνικούς λογαριασμούς, δηλαδή, τις δημόσιες δαπάνες που απαιτούνται για τη λειτουργία του τομέα της υγείας, ενώ δεν λαμβάνονται υπόψη ποιοτικά στοιχεία Στο δεύτερο επίπεδο, για την εκτίμηση της αποδοτικότητας, λαμβάνονται υπόψη ενδογενή ποιοτικά χαρακτηριστικά όπως οι διακυμάνσεις του αριθμού των ασθενών που χρησιμοποιούν το σύστημα περίθαλψης, ο χρόνος αναμονής των ασθενών, τυχόν έξαρση ασθενειών που απαιτούν νοσηλεία, δεδομένα από το ιστορικό περίθαλψης των ασθενών, στατιστικά στοιχεία που αφορούν το προσδόκιμο ζωής κ.α. Στο τρίτο επίπεδο για την εκτίμηση της αποδοτικότητας προσμετρούνται, επιπλέον του δεύτερου επιπέδου, ποιοτικά και ποσοτικά κοινωνικά και οικονομικά εξωγενή δεδομένα όπως το ύψους του κατά κεφαλήν εισοδήματος, το ποσοστό της ανεργίας, κ.α. Στόχος, του τρίτου επιπέδου αξιολόγησης είναι να προσδιοριστεί και να αξιολογηθεί η προστιθέμενη αξία του τομέα της υγείας στο κοινωνικό σύνολο και να επιμετρηθεί ως ένα επιπλέον παράγοντας στην παραγωγικότητά του.

Τα δεδομένα, που συγκεντρώνονται, σταθμίζονται βάσει δεικτών που προκύπτουν από ποιοτικά χαρακτηριστικά και τα συμπεράσματα για την αποδοτικότητα του τομέα της υγείας και προσαρμόζονται βάσει ποιοτικών δεικτών. Για την

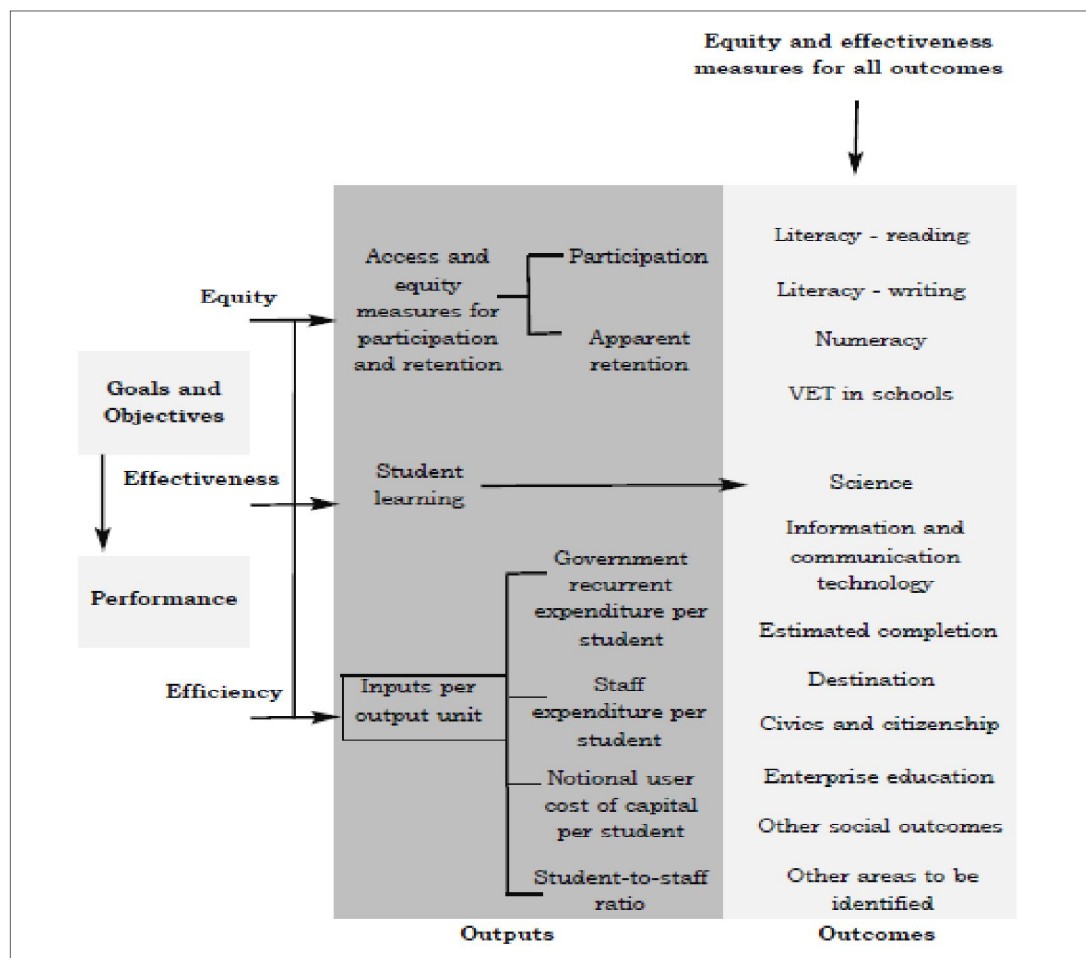
αξιολόγηση της αποδοτικότητας τα αποτελέσματα που επιτεύχθηκαν συγκρίνονται με τους πόρους που διατέθηκαν και αξιολογούνται βάσει χρονολογικών σειρών (ONS,2012).

Με την εφαρμογή του συστήματος αυτού παρατηρήθηκαν σημαντικές βελτιώσεις στην παραγωγικότητα του συστήματος περίθαλψης, με κατά μέσο όρο βελτίωση κατά 5,4%, την περίοδο 1997-2000, ενώ για την αντίστοιχη περίοδο οι πόροι που διατέθηκαν αυξήθηκαν κατά μέσο όρο σε ποσοστό 4,9%. Επίσης, σημειώνεται η εισαγωγή αποτελεσματικότερων όσον αφορά το κόστος μεθόδων νοσηλείας, καθώς και μείωση του απαιτούμενου μέσου χρόνου νοσηλείας (ONS, 2010).

5.4.2 ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ

Η αποδοτικότητα του εκπαιδευτικού συστήματος αποτελεί ένα τομέα που αξιολογείται στην Αυστραλία σε ετήσιο επίπεδο. Το μοντέλο βασίζεται σε ένα σύστημα επιμέτρησης αποτελεσμάτων και απόδοσης (Banks,2005). Αποτελείται από δείκτες που προσμετρούν την ανταπόκριση των μαθητών και τη συμμετοχή τους στην εκπαιδευτική δραστηριότητα (equity), μετράει την αποτελεσματικότητα με κριτήριο της αξιολόγησης των μαθητικών επιδόσεων σε σχέση με το κόστος εκπαίδευσης (efficiency) και προσδιορίζει τις αποκλείσεις που υπάρχουν από τους στόχους που έχουν τεθεί ελέγχοντας την απόδοση του συστήματος (performance). Σχηματικά το σύστημα αξιολόγηση περιγράφεται στο παρακάτω διάγραμμα (βλ. Διάγραμμα 5-8).

Διάγραμμα 5.8 ΜΟΝΤΕΛΟ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΣΤΗΝ ΑΥΣΤΡΑΛΙΑ



Πηγή: Banks, 2005, p.11

5.5 ΣΥΝΟΨΗ – ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Αρκετά μεγάλος είναι ο αριθμός των ερευνών που έχει εκπονηθεί με αντικείμενο την αξιολόγηση της αποδοτικότητας. Κάποιες από αυτές στοχεύουν στη μέτρηση της «συνολικής αποδοτικότητας κρατών» ενώ, άλλες αφορούν τη διεθνή αξιολόγηση της αποδοτικότητας σε επιμέρους τομείς όπως είναι η παιδεία ή η υγεία. Επίσης, μελέτες στοχεύουν στην εξέταση της διαχρονικής μεταβολής της αποδοτικότητας (είτε της συνολικής αποδοτικότητας είτε επιμέρους τομέων όπως υγεία/παιδεία) σε επίπεδο κράτους.

Η Παγκόσμια Τράπεζα και ο Οργανισμός Οικονομικής Σταθερότητας και Ανάπτυξης έχουν παρουσιάσει μεθοδολογίες που στοχεύουν στην αξιολόγηση της επίδοσης

των κρατών με κοινά κριτήρια και μεθοδολογία. Τα δεδομένα της αξιολόγησής τους δημοσιεύονται σε ετήσια βάση, και κατατάσσουν τα κράτη βάσει δεικτών επίδοσης σε διάφορους τομείς. Οι δείκτες, περιλαμβάνουν οικονομικά και κοινωνικά στοιχεία. Επίσης, έμφαση δίνουν σε στοιχεία ανταγωνιστικότητας και λειτουργίας της αγοράς του κάθε κράτους. Πέρα από αυτές τις μεθοδολογίες, άξια αναφοράς είναι η μελέτη της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και η πρωτοβουλία της Ολλανδικής Κυβέρνησης η οποία κινείται στο ίδιο πλαίσιο ανάλυσης.

Καταγράφονται επίσης, κάποια μεμονωμένα παραδείγματα κρατών που έχουν υιοθετήσει μεθοδολογίες αξιολόγησης της αποδοτικότητας του δημοσίου τομέα. Άξια αναφοράς είναι τα μοντέλα αξιολόγησης που εφαρμόζονται στην Αυστραλία, την Αγγλία, στη Νορβηγία και τη Σουηδία. Επίσης καταγράφονται τα πρώτα βήματα της ελληνικής προσπάθειας για την εισαγωγή διοίκησης μέσω στόχων και την εφαρμογή συστήματος αξιολόγησης με δείκτες στο Δημόσιο Τομέα. Τέλος αναφορά γίνεται σε λίγες αλλά αξιόλογες περιπτώσεις «τομεακής» εφαρμογής της αξιολόγησης της αποδοτικότητας, στον τομέα της υγείας και της παιδείας. Προς αυτή την κατεύθυνση έχει κινηθεί η Αγγλία και η Αυστραλία.

Γενικότερη παρατήρηση πάντως, είναι ότι ακόμα και σήμερα, πέρα από τα μοντέλα συγκριτικής αξιολόγησης κρατών μέσα από δείκτες επιδόσεων, υπάρχει μικρή εμπειρία «τομεακής αξιολόγησης». Παρά την πληθώρα συγκριτικών αξιολόγησης κρατών, καταγράφονται σημαντικές αδυναμίες που αφορούν τον υποκειμενισμό των κριτηρίων που έχουν υιοθετηθεί, καθώς και του τρόπου ερμηνείας τους.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ & ΕΡΩΤΗΜΑΤΑ ΔΙΕΡΕΥΝΙΣΗΣ

6.1 ΠΑΡΑΘΕΣΗ ΘΕΜΑΤΟΣ

Ο όρος αποδοτικότητα αναφέρεται στο λόγο μεταξύ του κόστους και των αποτελεσμάτων. Στη διοικητική πρακτική η αποδοτικότητα αναφέρεται στην επιλογή των κατάλληλων συνδυασμών «μέσων (εισροών)» προκειμένου να επιτευχθεί το μέγιστο από την αξιοποίηση τους αποτέλεσμα (εκροή). Η αποδοτικότητα είναι η ικανότητα μιας οργάνωσης να μεγιστοποιεί ένα αποτέλεσμα με δεδομένους πόρους ή να ελαχιστοποιεί τη χρήση πόρων για ένα συγκεκριμένο αποτέλεσμα. Στο αποτέλεσμα αυτό προσμετρούνται και οι επιπτώσεις Ως έννοια συνδέεται με την αποτελεσματικότητα και την παραγωγικότητα. Ο όρος παραγωγικότητα εκφράζει μια σχέση μεταξύ αποτελέσματος και μέσων επίτευξής του, ενώ ο όρος αποτελεσματικότητα είναι ο λόγος ενός συγκεκριμένου αποτελέσματος που επιδιώκεται, προς το κόστος που απαιτείται για να επιτευχθεί το αποτέλεσμα αυτό.

Βασικό χαρακτηριστικό της «δημόσιας διοίκησης με έμφαση στην απόδοση» είναι η εφαρμογή ενός συστήματος το οποίο στοχεύει στη διαρκή μέτρηση, παρακολούθηση και αξιολόγηση των διαδικασιών, με στόχο τη βελτίωση του αποτελέσματος. Στην περίπτωση του δημοσίου τομέα ως αποτέλεσμα αναφέρεται το έργο των δημόσιων οργανισμών είτε αυτό είναι προϊόν, είτε υπηρεσία.

Σε μακρο- επίπεδο η μέτρηση της αποδοτικότητας σχετίζεται με την εφαρμογή και την αξιολόγηση των κυβερνητικών πολιτικών και τη δημοσιονομική πολιτική κάθε κράτους. Η «αποδοτικότητα» στη δημοσιονομική πολιτική επικεντρώνεται στην αξιολόγηση της αποτελεσματικής αξιοποίησης των πόρων του κρατικού προϋπολογισμού σε συνάρτηση με την επίτευξη «μακροοικονομικής σταθερότητας» και δίκαιης εισοδηματικής αναδιανομής. Για τη μέτρηση της αποδοτικότητας του δημοσίου τομέα σε μακρο-επίπεδο αναλύεται η συμπεριφορά των δημοσίων δαπανών, οι επιπτώσεις τους στην ανάπτυξη, η λειτουργία του πολιτικού συστήματος και η αποτελεσματικότητα της νομοθεσίας. Εξετάζονται, επίσης οι επιπτώσεις που αφορούν τη λειτουργία του δημοσίου τομέα και ελέγχονται τα δομικά χαρακτηριστικά του, όπως η συνολική παραγωγικότητα, το μέγεθος, το εύρος των υπηρεσιών, οι πολιτικές που εφαρμόζουν οι εκάστοτε διοικήσεις των οργανισμών κ.α. Για τη μέτρηση του αποτελέσματος αναλύονται, οι συνολικές επιδόσεις του

δημοσίου τομέα σε επιμέρους τομείς, όπως είναι η παιδεία και η υγεία. Σε ερευνητικές μελέτες υπάρχουν διάφορες προσεγγίσεις που σχετίζονται με την οργάνωση του δημοσίου τομέα προκειμένου να επιτυγχάνεται η αποδοτική λειτουργία του. Οι μελέτες αυτές συσχετίζουν τις δημόσιες δαπάνες με τα αποτελέσματα που επιτυγχάνονται και καταλήγουν σε προβληματισμούς σχετικά με τον προσδιορισμό της αποτελεσματικής δομής του κρατικού μηχανισμού. Ποια δηλαδή θα πρέπει να είναι τα χαρακτηριστικά οργάνωσης ενός κράτους που λειτουργεί αποδοτικά για τους πολίτες του. Σε κάθε περίπτωση πάντως, ο σημαντικότερος λόγος εφαρμογής μετρήσεων αποδοτικότητας είναι η βελτίωση των οικονομικών όρων χρήσης παραγωγικών συντελεστών, προμήθειας πρώτων υλών και γενικότερα διαχείρισης των χρηματικών κονδυλίων που διατίθενται προς τους δημόσιους οργανισμούς από τον Κρατικό Προϋπολογισμό. Αυτό προσδιορίζεται τεχνοκρατικά ως «ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας».

Σε μικρο- επίπεδο η μέτρηση της απόδοσης αφορά τη λειτουργία των δημόσιων οργανισμών ή αφορά μεμονωμένες δραστηριότητες που ασκούνται υπό το πλαίσιο δραστηριοτήτων των δημόσιων οργανισμών. Ειδικότερα εξετάζεται το «κόστος του μείγματος εισροών και τελικού αποτελέσματος, π.χ. το κόστος κατασκευής ενός οδικού άξονα (εισροές) σε σχέση με τα οφέλη/επιπτώσεις (αποτέλεσμα) για το ευρύτερο κοινωνικό σύνολο το οποίο εξυπηρετείται/επιβαρύνεται, καθώς και την τεχνολογία παραγωγής γνωστή ως παραγωγικότητα. Για τη μέτρηση της αποδοτικότητας σε μικρο-επίπεδο προτείνονται διάφορα μοντέλα και τεχνικές μέτρησης. Οι τεχνικές μέτρησης της αποδοτικότητας μπορούν να διακριθούν σε αυτές τις χρηματοοικονομικής απόδοσης, με τις πιο διαδεδομένες μεθόδους: την απόδοση επί της επένδυσης (Return on Investment), τη Μέθοδο Σχεδιασμού Προγραμματισμού και Προϋπολογισμού (Planning, Programming and Budgeting System) και τη μέθοδο προϋπολογισμού Μηδενικής Βάσης (Zero – Based Budgeting System). Σε παραμετρικές και μη παραμετρικές τεχνικές μέτρησης αποδοτικότητας με αντιπροσωπευτικές του είδους αυτή της Στοχαστικής Ανάλυσης (Stochastic Frontier Analysis) και της Περιβάλλουσας Καμπύλης (Data Envelopment Analysis), καθώς και σε τεχνικές καλών πρακτικών, με πιο γνωστές αυτή της «συγκριτικής αξιολόγησης» (Best Practices/Benchmarking) και της ισορροπημένης κάρτας επιδόσεων (balance score-card).

Μέσω της μελέτης προσεγγίσεων μέτρησης αποδοτικότητας παρουσιάζονται τα πιο διαδομένα μοντέλα που αφορούν την αξιολόγηση της αποδοτικότητας του δημοσίου τομέα διακρίνοντας σε αυτά τρία επίπεδα εφαρμογής: 1) προσεγγίσεις συγκριτικής αξιολόγησης της αποδοτικότητας του δημοσίου τομέα μεταξύ κρατών, 2) εθνικές πρωτοβουλίες εφαρμογής συστημάτων αξιολόγησης δημόσιου τομέα, 3) βέλτιστες πρακτικές εφαρμογής πρακτικών παρακολούθησης σε επιμέρους δημόσιους τομείς, όπως στον τομέα της υγείας και της παιδείας. Κάποιες από αυτές στοχεύουν στη μέτρηση της «συνολικής αποδοτικότητας κρατών» με ταξινόμηση των χωρών βάσει δεικτών αποδοτικότητας. Άλλες αφορούν τη διεθνή αξιολόγηση της αποδοτικότητας σε επιμέρους τομείς όπως είναι η παιδεία ή η υγεία. Επίσης, μελέτες στοχεύουν στην εξέταση της διαχρονικής μεταβολής της αποδοτικότητας (είτε της συνολικής αποδοτικότητας είτε επιμέρους τομέων όπως υγεία/παιδεία) σε επίπεδο κράτους.

Για την αξιολόγηση της εφαρμογής μεθοδολογιών μέτρησης της απόδοσης των δημόσιων οργανισμών, οι κυβερνήσεις έχουν προβεί σε θεσμοθέτηση μια σχετικά νέας ελεγκτικής διαδικασίας, αυτής του ελέγχου αποδοτικότητας (performance audit). Μέσω του ελέγχου αποδοτικότητας αξιολογείται κατά πόσο οι εισροές, το παραγόμενο έργο (output), οι διαδικασίες (processes), τα αποτελέσματα (outcomes) συσχετίζονται με την επίτευξη των στόχων, του σκοπού, συνάδουν με το όραμα, τη στρατηγική υλοποιήθηκαν με νόμιμες διαδικασίες, εφαρμόζουν/εξυπηρετούν τις αρχές της οικονομίας, αποτελεσματικότητας και απόδοσης. Η σύνδεση του ελέγχου με την αξιολόγηση (μέτρηση) της αποδοτικότητας ενός οργανισμού, προκύπτει από επτά επίπεδα διαδικασιών τα οποία συνδέονται με τη «ορθολογική» άσκηση της δημόσιας διοίκησης. Τα επίπεδα αυτά είναι ο έλεγχος, η αποτίμηση του κυβερνητικού έργου, η γνωστοποίηση των αποτελεσμάτων (διαφάνεια/ λογοδοσία), η δημιουργία κινήτρου βελτίωσης, ο ανασχεδιασμός, η μάθηση και το πιο σημαντικό η επίτευξη βελτιώσεων.

Παρά την κοινή παραδοχή σύμφωνα με διεθνείς οργανισμούς ελεγκτικών διαδικασιών και ορισμού ελεγκτικών προτύπων, διαφορετικές ερμηνείες ακολουθούνται για τον έλεγχο της αποδοτικότητας σε κάθε χώρα. Επίσης, παρατηρούνται διαφορές και ως προς το τι δύνανται οι δημόσιοι ελεγκτές να ερευνούν κατά τη διάρκεια ενός ελέγχου απόδοσης καθώς και σε ποιο στάδιο δύνανται να ξεκινήσουν τον έλεγχο. Σε αρκετές περιπτώσεις, τα ειδικότερα

στοιχεία του ελέγχου απόδοσης ορίζονται στη βασική νομοθεσία που διέπει τη λειτουργία των αρμόδιων αρχών διενέργειας δημοσιονομικών ελέγχων ενώ σε άλλες αποτελεί αντικείμενο ερμηνείας ή εσωτερικής απόφασης των αρμόδιων αρχών. Κατά κανόνα οι στόχοι διεξαγωγής ελέγχου απόδοσης είναι: α) Να παρέχουν διαβεβαίωση περί της οικονομικής, αποδοτικότητας και αποτελεσματικής εφαρμογής των πολιτικών της κυβέρνησης, β) να παρέχουν στα ανωτέρω όργανα διαβεβαίωση ως προς την αξιοπιστία των δεικτών ή των αναφορών οι οποίες καταρτίζονται από τους φορείς σχετικά με την απόδοση, γ) να εντοπίζουν και επισημαίνουν τομείς δραστηριότητας όπου παρατηρείται ανεπαρκής απόδοση και κατά συνέπεια, να βοηθούν τον φορέα ή την κυβέρνηση γενικότερα να βελτιώνουν την αποδοτικότητά τους, δ) να εντοπίζουν και επισημαίνουν - ως παραδείγματα για τους ελεγχόμενους φορείς ή την κυβέρνηση - περιπτώσεις « καλών πρακτικών».

Γενικότερη παρατήρηση πάντως, είναι ότι ακόμα και σήμερα, πέρα από τα μοντέλα συγκριτικής αξιολόγησης κρατών μέσα από δείκτες επιδόσεων, υπάρχει μικρή εμπειρία «τομεακής αξιολόγησης». Παρά την πληθώρα συγκριτικών αξιολόγησης κρατών, καταγράφονται σημαντικές αδυναμίες που αφορούν τον υποκειμενισμό των κριτηρίων που έχουν υιοθετηθεί, καθώς και του τρόπου ερμηνείας τους. Η υποκειμενικότητα αφορά τη δυσκολία μέτρησης ποιοτικών χαρακτηριστικών που προσδιορίζουν κρίσιμα σημεία απόδοσης.

6.2 ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΗ ΤΕΚΜΗΡΙΩΣΗ

Η ερευνητική τεκμηρίωση εμπεριέχει τα κύρια σημεία των συμπερασμάτων που έχουν προκύψει από την ανάπτυξη και τη συγγραφή του θέματος της διπλωματικής εργασίας. Ειδικότερα η ερευνητική τεκμηρίωση περιέχει τα βασικότερα ερευνητικά άρθρα που μελετήθηκαν προκειμένου για την διαμόρφωση των απόψεων που καταγράφονται. Η ερευνητική διερεύνηση, τα ερευνητικά ερωτήματα, τα επιμέρους πεδία έρευνας και οι συγγραφικές πηγές εμπεριέχονται στους παρακάτω πίνακες. Ειδικότερα, για την κριτική προσέγγιση και την καταγραφή βασικών συμπερασμάτων η ερευνητική τεκμηρίωση οργανώνεται σε δυο επίπεδα. Το πρώτο επίπεδο τοποθετεί την προσέγγιση του θέματος της αποδοτικότητας στο Δημόσιο Τομέα σε « μακροοικονομική σκοπιά» με βασικό ερώτημα έρευνας: «ο βαθμός συσχέτισης της αποδοτικότητας του δημόσιου τομέα με την δημοσιονομική πολιτική», και το

δεύτερο αφορά επιμέρους εφαρμογή μεθοδολογιών μέτρησης και ελέγχου της αποδοτικότητας σε επίπεδο μονάδας (δημόσιου οργανισμού) – «μικροοικονομική σκοπιά. Βασικό Ερώτημα του δεύτερου επιπέδου είναι «Εφαρμόζονται αποτελεσματικές μεθοδολογίες μέτρησης και ελέγχου αποδοτικότητας σε επίπεδο αξιολόγησης της απόδοσης του δημόσιου οργανισμού;»

Πίνακας 6-1 ΕΜΠΕΙΡΙΚΗ ΤΕΚΜΗΡΙΩΣΗ – ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑ & ΜΑΚΡΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ

Ερώτημα Διερεύνησης	Σχετίζεται η αποδοτικότητα του Δημόσιου Τομέα με τα Δημόσια Οικονομικά;
Ερευνητικά Πεδία	<ul style="list-style-type: none"> - Δημοσιονομικές Μεταρρυθμίσεις και βελτίωση της αποδοτικότητας του Δημόσιου Τομέα. - Οργάνωση Δημοσίου Τομέα βάσει κοινών ευρωπαϊκών κυβερνητικών πολιτικών. - Προσδιορισμός κοινών Δεικτών Συγκριτικής Αξιολόγησης Κρατών βάσει οργάνωσης θεσμικών τομέων Δημόσιας Διοίκησης όπως η παιδεία και η υγεία
Ερευνητικές Απόψεις	<ul style="list-style-type: none"> - Οι δραστηριότητες του δημοσίου τομέα αυξάνονται με ταχύτερο ρυθμό από αυτό τον ιδιωτικών, λόγω κοινωνικών, δημογραφικών δεδομένων και ατελειών στη λήψη πολιτικών αποφάσεων πράγμα οδηγεί σε μη δυνατότητα της αριστοποίησης στην αξιοποίηση των πόρων που προέρχονται από τον κρατικό προϋπολογισμό. Θεωρητικά, μπορεί να υποστηριχτεί ότι είναι σχεδόν ανέφικτο ο δημόσιος τομέας να λειτουργεί χωρίς συνεχείς κυβερνητικές παρεμβάσεις, προκειμένου να ρυθμίζεται η αποδοτική λειτουργία του. - Η αύξηση των δημοσίων δαπανών δεν συνεπάγεται τη βελτίωση των δημοσίων υποδομών, καθώς τις περισσότερες φορές συσχετίζεται με την επιβολή με δίκαιης φορολογίας, άρα δεν μπορεί να υποστηριχτεί ότι η αύξηση των δημοσίων δαπανών οδηγεί σε βελτίωση της απόδοσης της κυβερνητικής πολιτικής. - Οι περισσότερες εμπειρικές μελέτες έχουν δείξει ότι η κάλυψη των δημοσίων δαπανών με φορολογία δεν οδηγεί συσχετίζεται θετικά με την κοινωνική δικαιοσύνη και την κοινωνική ευημερία, κατά επέκταση δεν οδηγεί σε βελτίωση της αποδοτικότητας του δημοσίου τομέα - Οι δημοσιονομικές διορθώσεις (αύξηση των δημοσίων δαπανών ή αύξηση της φορολογίας) θα πρέπει να εξετάζεται όχι ποσοτικά αλλά ποιοτικά, βάσει της διάρθρωσης των μέτρων που εφαρμόζονται προκειμένου να αξιολογηθούν τα αποτελέσματα που αυτά θα επιφέρουν. Θα πρέπει δηλαδή να εξετάζονται οι επιπτώσεις των μέτρων και η αποδοτικότητα των επιλογών άσκησης της δημοσιονομικής πολιτικής - Η οργάνωση του δημοσίου τομέα προκύπτει από κοινωνικά-πολιτιστικά δεδομένα και το ιδανικό «μοντέλο διοίκησης» προκύπτει βάσει ιδιαίτερων εθνικών χαρακτηριστικών. - Προκειμένου για τη μελέτη της λειτουργίας του δημοσίου τομέα των κρατών της Ευρώπης οι ερευνητές προχώρησαν σε Ομαδοποίηση Clustering των κρατών βάσει κοινών χαρακτηριστικών οργάνωσης

	<ul style="list-style-type: none"> - Κοινή προσέγγιση είναι η ομαδοποίηση κρατών βάσει κοινωνικών γεωγραφικών και ιστορικών κριτηρίων - Κατά τη συγκριτική αξιολόγηση των επιδόσεων κρατών βάσει προσδιορισμού δεικτών αξιολόγησης σε επιμέρους τομείς από οργανισμούς, όπως η Παγκόσμια Τράπεζα, ο Οργανισμός Οικονομικής Ανάπτυξης και Συνεργασίας και η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα εκφράζουν προβληματισμό για την αντικειμενικότητα των δεικτών λόγω πολλαπλών ποιοτικών (υποκειμενικών) κριτηρίων, ενώ σε κάποιες περιπτώσεις υποστηρίζεται ότι η εξομάλυνση των δεδομένων προκύπτει από την εφαρμογή πληθώρας μεταβλητών ελέγχου προκειμένου για την εξομάλυνση λανθασμένων εκτιμήσεων.
Συγγραφείς (έτος)	Hofstede (1980), Καραγιωργας (1981), Lucas (1988), Esping και Andersen (1990), Ayagari, et al (1992), Castle (1995), Alesina and Bayoumi (1996), Rohdes (1997), Γεωργακόπουλος (1997), Hooghe (2002), Afonso, Schuknecht and Tanzi (2003), Lane (2003), Loughlin (2003), Blanchard O. et al (2004), Pollitt and Bouckaert (2004), SCP/CERP (2004), Aktinson (2005), Kaufmann et al (2005), Van de Walle (2005), Alfonso et al. (2007), Ράπανος (2009).

Πίνακας 6-2 ΕΜΠΕΙΡΙΚΗ ΤΕΚΜΗΡΙΩΣΗ – ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑ & ΜΙΚΡΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ

Ερώτημα Διερεύνησης	Εφαρμόζονται αποτελεσματικές μεθοδολογίες μέτρησης και ελέγχου αποδοτικότητας σε επίπεδο αξιολόγησης της απόδοσης του δημόσιου οργανισμού;
Ερευνητικά Πεδία	<ul style="list-style-type: none"> - Διερεύνηση εύρους και αποτελεσματικότητας τεχνικών μέτρησης και ελέγχου απόδοσης. (Πλεονεκτήματα, Μειονεκτήματα και Εμπόδια Εφαρμογής). - Διερεύνηση έννοιας αποδοτικότητας και συσχέτισης με την παραγωγικότητα και αποτελεσματικότητα - Διερεύνηση εφαρμογής ελέγχου αποδοτικότητας σε επίπεδο κρατικών ελεγκτικών μηχανισμών - Διερεύνηση προστιθέμενης αξίας του ελέγχου αποδοτικότητας στην αποδοτικότητα δημόσιων οργανισμών
Ερευνητικές Απόψεις	<ul style="list-style-type: none"> - Η μέτρηση και ο έλεγχος της αποδοτικότητας στοχεύει στην ταυτόχρονη επίτευξη οικονομίας, απόδοσης και αποτελεσματικότητας. - Η τάση των ερευνητών είναι η διερεύνηση των ενδογενών στοιχείων που προσδιορίζουν την έννοια της αποδοτικότητας με έμφαση σε ποιοτικά χαρακτηριστικά που προσδιορίζουν τη λειτουργία των δημόσιων οργανισμών. - Η αποδοτικότητα προσεγγίζεται «συστημικά» και οι σύγχρονες μεθοδολογίες μέτρησης υιοθετούν τεχνικές που «ξεφεύγουν» από καθαρά οικονομικά κριτήρια που περιέχει ο όρος, προσδιορίζοντας την έννοια της αποδοτικότητας, ως τη διαδικασία μέτρησης και ποιοτικών παραμέτρων,

	<p>ανάμεσα αυτών και των επιπτώσεων που προκύπτει από το έργο του δημόσιου τομέα.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Η ερευνητική προσέγγιση προσδιορισμού της αποδοτικότητας των μεθοδολογιών βασίζεται στη διαδικασία της συνεχούς βελτίωσης μέσα από διαδικασίες συγκριτικής αξιολόγησης και μάθησης από τη μέτρηση των αποτελεσμάτων και για τη μέτρηση της είναι αναγκαία η ύπαρξη στόχων, κυβερνητικού προγράμματος και στρατηγικής επίτευξης του. - Η αποδοτικότητα διακρίνεται από την αποτελεσματικότητα, καθώς η αποτελεσματικότητα εξετάζει απλώς την έλευση ή μη των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων, ενώ η αποδοτικότητα διερευνά και τις επιπτώσεις /αντίκτυπο που το αποτέλεσμα επιφέρει στα λοιπά υποσυστήματα που σχετίζονται με το αποτέλεσμα αυτό καθεαυτό. - Τα σημαντικότερα εμπόδια που σχετίζονται με την εφαρμογή τεχνικών μεθοδολογιών μέτρησης της αποδοτικότητας είναι η υποκειμενικότητα ή η αδυναμία προσδιορισμού κριτηρίων των υπό αξιολόγηση παραμέτρων (εισροών –εκροών), η έλλειψη στοιχείων που είναι απαραίτητα για την αξιολόγηση των πόρων και των αποτελεσμάτων, η ελλιπής κατάρτιση ή η άρνηση του προσωπικού των δημοσίων οργανισμών να συνεργαστούν στην εφαρμογή μοντέλων μέτρησης της αποδοτικότητας, η ανυπαρξία διοικητικής κουλτούρας. - Η σύνδεση του ελέγχου με την αξιολόγηση (μέτρηση) της αποδοτικότητας ενός οργανισμού, προκύπτει από επτά επίπεδα διαδικασιών. Τα επίπεδα αυτά είναι ο έλεγχος, η αποτίμηση του κυβερνητικού έργου, η γνωστοποίηση των αποτελεσμάτων (διαφάνεια), η δημιουργία κινήτρου βελτίωσης, ο ανασχεδιασμός, η μάθηση και το πιο σημαντικό η επίτευξη βελτιώσεων - Η εφαρμογή του ελέγχου αποδοτικότητας προέκυψε και συνδέεται με την ανάγκη διεύρυνσης των ελεγκτικών διαδικασιών, από το μονοδιάστατο έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας των δαπανών, σε ελεγκτική διαδικασία που αφορά την οικονομία, την αποτελεσματικότητα, την αποδοτικότητα, τη σκοπιμότητα και τις επιπτώσεις της λειτουργίας, των δράσεων και της οικονομικής διαχείρισης που εφαρμόζει ο δημόσιος οργανισμός - Ο έλεγχος αποδοτικότητας συνδέεται με το δημοσιονομικό έλεγχο, αλλά ως διαδικασία προσεγγίζεται διαφορετικά από τους ελεγκτικούς μηχανισμούς του κάθε κράτους.
<p>Συγγραφείς (έτος)</p>	<p>Alesch D.J. and L.A. Dougharty (1971), Banker, Charnes και Cooper (1984), Διαμαντόπουλος Χρ. (1986), Michel J. (1991), Bogan C. and English M.(1994), Kaplan and Norton,(2000&1996), Barzelay (1996), OECD (1997), Melkers and Willoughby (1998), Talbot (1999), Radcliffe (1999), Lundin and Riderdahl (1999), Giuffida και Gravelle (1999), Neely and Bourne (2000), Kald and Nilson (2000), Burrowes and Persson (2000), Brignall and Modell (2000), Kloot and Martin (2000), Dittenhofen (2001), Wilcox and Bourne (2002), Quiggin J.(2002), Barrett (2002), Niven (2003), Wisniewski and Olafsson (2004), Maher (2004), LOLF,(2004), INTOSAI (1995&2004), Goodwin,2004,Engels D. και Koslowski J.(2004), Chan (2004), Sherman and Zhu (2006a), Chander et al (2006), Waring C. and Morgan S. (2007),Ammons and Rivenbarks (2008), Lonsdale (2009), Λουμιώτης (2010), Tilemann& Bogt</p>

6.3 ΚΡΙΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΘΕΜΑΤΟΣ

Μελετώντας, τις διάφορες ερευνητικές προσεγγίσεις θα μπορούσε να συμπεράνουμε ότι η εφαρμογή ενιαίων μεθοδολογιών μέτρησης της αποδοτικότητας του δημόσιου τομέα με στόχο την βελτίωση του σε κάθε κράτος με κοινές μεταρρυθμίσεις, είναι ιδιαίτερα δύσκολο εγχείρημα, καθώς για να εφαρμοστεί θα πρέπει να εξομαλύνει και να ενσωματώσει κοινωνικό – οικονομικές ανομοιογένειες διαφορετική φιλοσοφία και κουλτούρα λαών. Στις ερευνητικές προσεγγίσεις που παρουσιάστηκαν στην παρούσα εργασία, όσον αφορά τον τρόπο οργάνωσης του δημόσιου τομέα των κρατών, καθώς και η παρουσίαση της προσπάθειας πολλών ερευνητών, να συσχετίσουν ιδιαίτερα χαρακτηριστικά κρατών με τον τρόπο που έχουν οργανωθεί το δημόσια οικονομικά, φαίνεται ξεκάθαρα η ανομοιογένεια που υπάρχει μεταξύ δομικών χαρακτηριστικών οργάνωσης του δημόσιου τομέα των κρατών.

Γενικότερα, στις ερευνητικές προσεγγίσεις παρατηρείται έντονη η χωρική διάσταση στην ταξινόμηση των κρατών βάσει κοινών χαρακτηριστικών οργάνωσης του δημόσιου τομέα τους. Κατ' επέκταση, παρά την προσπάθεια ομαδοποίησης των κρατών βάσει κοινής οργάνωσης και συσχέτισής της κάθε ομάδας με κοινά ιδιαίτερα χαρακτηριστικά, δεν υπάρχει κάποια πρόταση «ενιαίας» μεθοδολογίας μέτρησης της αποδοτικότητας, του δημόσιου τομέα, αλλά ούτε και κοινό πλαίσιο κυβερνητικής οργάνωσης που να οδηγεί σε αποτελεσματική διοίκηση. Παραμένει λοιπόν το ερώτημα για το πώς θα μπορούσε να οργανωθεί ο κρατικός μηχανισμός προκειμένου να επιτύχει το βέλτιστο επίπεδο αποδοτικότητας.

Η διαφορετική προσέγγιση που ακολουθείται στην «χρήση» της έννοιας «αποδοτικότητα» παρουσιάζεται και στον τρόπο που προσεγγίζεται και διενεργείται ο έλεγχος της αποδοτικότητας. Παρά την κοινή παραδοχή σύμφωνα με διεθνείς οργανισμούς ελεγκτικών διαδικασιών και καθιέρωσης ελεγκτικών προτύπων, διαφορετικές ερμηνείες ακολουθούνται για τον έλεγχο της αποδοτικότητας σε κάθε κράτος. Επίσης, παρατηρούνται διαφορές και ως προς το τι δύνανται οι δημόσιοι ελεγκτές να ερευνούν κατά τη διάρκεια ενός ελέγχου απόδοσης και σε ποιο

στάδιο δύνανται να ξεκινήσουν τον έλεγχο. Σε αρκετές περιπτώσεις, τα ειδικότερα στοιχεία του ελέγχου απόδοσης ορίζονται στη βασική νομοθεσία που διέπει τη λειτουργία των αρμόδιων αρχών διενέργειας δημοσιονομικών ελέγχων, ενώ σε άλλες αποτελεί αντικείμενο ερμηνείας ή εσωτερικής απόφασης των αρμόδιων αρχών. Κατά κανόνα, βέβαια, οι στόχοι διεξαγωγής ελέγχου απόδοσης είναι: α) Να παρέχουν διαβεβαίωση περί της οικονομικής, αποδοτικότητας και αποτελεσματικής εφαρμογής των πολιτικών της κυβέρνησης, β) να παρέχουν στα ανωτέρω όργανα διαβεβαίωση ως προς την αξιοπιστία των δεικτών ή των αναφορών οι οποίες καταρτίζονται από τους φορείς σχετικά με την απόδοση, γ) να εντοπίζουν και επισημαίνουν τομείς δραστηριότητας όπου παρατηρείται ανεπαρκής απόδοση και κατά συνέπεια, να βοηθούν τον φορέα ή την κυβέρνηση, γενικότερα να βελτιώνει την αποδοτικότητά του δημοσίου τομέα, δ) να εντοπίζουν και να επισημαίνουν - ως παραδείγματα για τους ελεγχόμενους φορείς ή την κυβέρνηση - περιπτώσεις « καλών πρακτικών».

Ο έλεγχος της αποδοτικότητας, αφορά τον έλεγχο και αξιολόγηση του κυβερνητικού έργου, που ασκείται μέσα από τη λειτουργία των δημόσιων οργανισμών (μικρο-επίπεδο). Ως ελεγκτική διαδικασία σχετίζεται απόλυτα με την αποτελεσματικότητα, καθώς ελέγχει τις επιλογές της διοίκησης όσον αφορά την εφαρμογή της αρχής της οικονομίας. Επίσης, σχετίζεται με την παραγωγικότητα, καθώς ως διαδικασία, ο έλεγχος αποδοτικότητας εξετάζει τον τρόπο λειτουργίας του δημόσιου οργανισμού και την αξιοποίηση των υποδομών, των κρατικών χρηματοδοτήσεων και του ανθρωπίνου δυναμικού. Τέλος, σχετίζεται με την αποδοτικότητα καθώς ελέγχει τις επιπτώσεις, που προκύπτουν από τη λειτουργία του δημόσιου οργανισμού, τόσο σε ενδο- επιχειρησιακό επίπεδο, όσο και για τον πολίτη τελικό αποδέκτη του δημόσιου έργου. Για τη μέτρηση της αποδοτικότητας σε μικρο-επίπεδο προτείνονται διάφορα μοντέλα και τεχνικές μέτρησης, που μπορούν να εφαρμοστούν από δημόσιους οργανισμούς προκειμένου να μετρούν, να προσδιορίζουν και να βελτιώνουν την αποδοτικότητα- αποτελεσματικότητα – παραγωγικότητα τους (τόσο σε επίπεδο συνολικής δραστηριότητας, όσο και επιμέρους εργασιών (projects)). Κατά την εφαρμογή μοντέλων μέτρησης της αποδοτικότητας θα πρέπει να υπάρχει η θετική προσέγγιση και η συμμετοχή της διοίκησης. Να υπάρχει πρόγραμμα δράσης και στόχοι για υλοποίηση επιμέρους προγραμμάτων και πολιτικών. Επίσης, θα πρέπει να υπάρχει η τεχνολογία που θα επιτρέπει την εφαρμογή μοντέλων μέτρησης της αποδοτικότητας, ειδικότερα να υπάρχει το επίπεδο μηχανοργάνωσης που να

επιτρέπει ένα τέτοιο εγχείρημα. Βασική παράμετρο στη διαδικασία μέτρησης της αποδοτικότητας διαδραματίζει ο ανθρώπινος παράγοντας που σχεδιάζει και συμμετέχει σε αυτή. Δυσκολίες στην αξιολόγηση προκύπτουν στην επιλογή και διαθεσιμότητα των δεδομένων που θα χρησιμοποιηθούν στη σύγκριση. Για παράδειγμα θα πρέπει να μπορεί να προσδιοριστεί το αποτέλεσμα (έργο, υπηρεσία ή προϊόν), επίσης θα πρέπει να υπάρχει η πρόθεση και ο μηχανισμός μέτρησης ποιοτικών δεδομένων που αφορούν τις επιπτώσεις, πράγμα που δυσκολεύει τη διαδικασία μέτρησης και εντείνει τον κίνδυνο της υποκειμενικότητας.

Ο έλεγχος της αποδοτικότητας αποτελεί σχετικά νέα διαδικασία. Αποτελεί αρμοδιότητα ελεγκτικών οργανισμών, ενώ στις περισσότερες των περιπτώσεων ασκείται από δημόσιους ελεγκτές και αποτελεί μέρος του δημοσιονομικού ελέγχου. Όπως έχει παρουσιαστεί στην παρούσα εργασία, συνδέεται με τη μέτρηση της αποδοτικότητας. Κατά το σχεδιασμό της διαδικασίας του ελέγχου προτείνονται διάφορες κοινές μεθοδολογίες και τεχνικές αξιολόγησης της αποδοτικότητας των οργανισμών. Μπορούμε να πούμε, ότι ο έλεγχος αποδοτικότητας θα μπορούσε να αποτελέσει «συνώνυμο» της δημόσιας διοίκησης, έτσι όπως αυτή απαιτείται να λειτουργεί στις σύγχρονες οικονομίες. Θέμα για περαιτέρω ερευνητική διερεύνηση είναι κατά πόσο ο Έλεγχος της Αποδοτικότητας βοήθησε στη βελτίωση της δημόσιας διοίκησης. Ποιες δηλαδή είναι οι επιπτώσεις που έχει επιφέρει ο έλεγχος αποδοτικότητας στην άσκηση της κυβερνητικής πολιτικής και αν οδήγησε σε αποδοτικότερη λειτουργία του δημόσιου τομέα.

ΠΗΓΕΣ- ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ammons., D. N. and Rivenbark, W.C., (2008).” *Factors Influencing the Use of Performance Data to Improve Municipal Services: Evidence from the North Carolina Benchmarking Project*”. University of North Carolina at Chapel Hill

Afonso, A., Schuknecht L. and Tanzi V. (2006). Public Sector Efficiency: Evidence for New EU Member States and Emerging Markets. *European Central Bank Working Paper Series*. Working Paper No. 581. Frankfurt: European Central Bank. [online] <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp581.pdf>, Read: 7 Nov 2014

Afonso, A., Schuknecht L. and Tanzi V. (2003). Public Sector Efficiency: An International Comparison. *European Central Bank Working Paper Series*, Working Paper No. 242. Frankfurt: European Central Bank. [online] <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp242.pdf>, Read: 7 Nov 2014

Aigner, D.J., Knox Lovell, C.A. and Schmidt, P., (1977). Formulation and Estimation of Stochastic Frontier Production Function Models. *Journal of Econometrics*, 6 (1), pp.21-37

Alesch D. and Dougharty L.A. (1971). “*The Economies of Scale Analysis of Public Services*”. Council of Intergovernmental Relations, State of California”. [online] <http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/reports/2007/R739.pdf>. Read: 16 Oct 2014 pp.1-8

Alesina, A. and Bayoumi, T., (1996). “*The Costs and the Benefits of Fiscal Rules: Evidence from U.S. States*”, NBER Working Papers, 5614.

António, A. and González, J.A., (2007). “*Economic Growth and Budgetary Components: a Panel Assessment for the EU*”. School of Economics and Management, Technical University of Lisbon, WP 029/2007/DE/UECE

Atkinson T., (2005). *Atkinson Review: Final Report - Measurement of Government Output and Productivity for the National Accounts*, Final report, Basingstoke; Palgrave Macmillan, [online] <http://www.ons.gov.uk/ons/guide...sector.../atkinson-review-final-report.pdf>. Read: 10 Nov 2014

Australian Productivity Commission, (2006). “*Report on Government Services 2006*. Report of the Steering Committee for the Review of Government Service Provision, Canberra: Australian Productivity Commission [online] http://www.pc.gov.au/data/assets/pdf_file/0003/61617/chapter01.pdf., Read: 10 Nov 2014

Ayagari, S, Christiano, L. and Eichenbaum, M., (1992). The Output, Employment, and Interest Rate of Government Consumption. *Journal of Monetary Economics*, (30), p.p.73-86

Barrett, P. (2002). Public Sector Auditing: ANAO Approaches and Practices, Macquarie University,[online]

http://www.anao.gov.au/~media/Uploads/Documents/public_sector_auditing_anao_approaches_and_practices1.pdf, Read 10 Nov 2014

Banker, R.D., Charnes A., Cooper W.W., (1984). Models for estimating technical and scale efficiencies in data involvement analysis. *Management Science*. (30), p.p. 1078 - 1092

Banks, G., (2005). “Comparing school systems across Australia”, address to Australia and New Zealand School of Government (ANZSOG) conference, September, Sydney. [online] http://pc-web01.squiz.net/_data/assets/pdf_file/0007/7657/cs20050928.pdf Read: 10 Nov 2014

Barzelay, M. (1996). Performance auditing and the new public management: changing roles and strategies of central audit institutions. *Organization for economic co-operation and development*. Performance auditing and the modernization of government. pp. 15-57

Berman, E., Bowman, J., West, J., and Van Wart, M., (2006). *Human Resource Management in Public Service*. Chapter 1: The public Service Heritage, Context, Continuity and Change, 4th Edition, Thousand Oaks, CA: Sage, pp. 11-52

Blanchard, O., Amaghini A., Giavazzi, F., (2004). *Macroeconomics, A European Perspective*. Chapter 3 -The Goods Market, Pearson Education Limited, pp.41-54

Bogan, C.E. and English, M.J., (1994). *Benchmarking for Best Practices: Winning through Innovative Adaptation*. New York: McGraw-Hill

Burrowes, A. and Persson, M., (2000). The Swedish management audit: a precedent for performance and value for money audits. *Managerial Auditing Journal* 15(3), pp. 85-96

Brignall, S. and Modell, S., (2000)., An Institutional Perspective on Performance Measurement and Management in the New Public Sector’, *Management Accounting Research*, 11 (3), pp.281- 306

Brown, A., (2005). Implementing Performance Management in England’s Primary Schools. *International Journal of Productivity and Performance Management*, (54) pp.468 -481

Camp, R., (1989). *The search for industry best practices that lead to superior performance*. Productivity Press.

Castles, F., (1995). “Welfare State development in Southern Europe”. *European Politics*, vol 18, n° 2

Chan, Y., (2004). Performance Measurement and Adoption of Balanced Scorecards: A Survey of Municipal Governments in the USA and Canada. *The International Journal of Public Sector Management*, 17 (3), p.p.204-221

- Chander, P., Dreze, J., Knox Lovell, C.A. and Mintz, J., (2006). *Public Goods, Environmental Externalities and Fiscal Competition*, New York: Springer
- Charnes, A., Cooper, W.W., Rhodes, E., (1978). Measuring efficiency of decision-making units. *European Journal of Operations Research*. (3), pp. 429-444
- Coelli, T.J., Prasada Rao, P., O'Donnell, C.J. and Battese, G., (2005) *An Introduction to Efficiency and Productivity Analysis* (2nd ed.), New York: Springer, Chapter 2, pp.11-40
- Dittenhofer, M. (2001). Internal audit effectiveness: an expansion of present methods. *Managerial Auditing Journal*, 16 (8), pp.443-450
- Donvito, P.A., (1969). "The essentials of a Planning – Programming - Budgeting System. *The Rand Corporation, Santa Monica, California*", [online] <http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/papers/2008/P4124.pdf>
- Engels D., Koslowski J. "Performance auditing in Germany", σε: Τιμητικός Τόμος για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, «Διαφάνεια και ανεξαρτησία στον έλεγχο του δημοσίου χρήματος», εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2004, σ. 159 επ.
- Esping-Andersen, G., (1990). "*Los tres mundos del Estado del Bienestar*". Diputació de Valencia. ed. Alfons el Magnànim
- European Commission, (2011). "*World Bank– Worldwide Governance Indicators*", http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/34_public_administration.pdf, Read: 20 Okt 2014
- European Court of Auditors, (2007). "*Performance audit manual*". [Online], Available: <http://eca.europa.eu/portal/audit>, Read 19 Sept. 2014, p.p. 14 – 23
- Farrell, M.J., (1957). The measurement of productive efficiency. *Journal of the Royal Statistical Society*, Series A:252-281
- Ferlie, E., Lynn, L. and Pollitt C., (2007) *The Oxford Handbook of Public Management*. New York: Oxford University Press
- Fryer, K., Antony J. and Odgen, S., (2009). Performance Management in the Public Sector. *International Journal of Public Sector Management*, (22), pp.478-498
- Guyidrida, A. and Gravelle, H., (1999). Measuring quality of care with routine data: avoiding confusion between performance indicators and health outcomes. *British Medical Journal*. Jul 10, 1999; 319(7202), pp. 94–98.
- Ghobadian, A. and Ashworth, J., (1994) 'Performance Measurement in Local Government – Concept and Practice', *International Journal of Operations & Production Management*, 14 (5), pp. 35-51
- Goodwin, J., (2004). A comparison of internal audit in the private and public sector. *Managerial Auditing Journal* 19(5), pp.640-650.

Heinz H., Bertrand K., Reiss Ph, Schratzenstaller M., (2005). “*The size and Performance of Public Sector Activities in Europe*”, WIFO Working Papers, No. 246

Hilachmi A., (2011). Imagined Promises versus Real Challenges to Public Performance Management. *International Journal of Productivity and Performance Management*, (60), pp.24-40

Hofstede, G., (1980). *Culture’s consequences. International differences in work-related values*. California. Sage Publications

Hooghe, L., (2002). *The European Commission and the integration of Europe. Images of governance*. Cambridge University Press
<http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/papers/2008/P4124.pdf>

Hughes, O. (2003). *Public Management & Administration: An Introduction*. (3rd ed.), Hampshire: Palgrave Macmillan

IMD (2003), *World Competitiveness Yearbook 2003*, Lausanne: Institute for Management Development. [online]
<https://www.imd.org/uupload/IMD.WebSite/wcc/WCYResults/3/Perspective1997-2013.pdf> Read 9 Nov 2014

INTOSAI,(1995). “*Auditing Standards*”. Auditing Standards Committee International Organization of Supreme Audit Institutions, p. 33, pp. 103 – 141

INTOSAI., (2004). “Standards and Guidelines for Performance Auditing based on INTOSAI’s Auditing Standards and Practical Experience”. Stockholm pp.9-23, pp.137-142

Kald, M. and Nilsson, F., (2000). Performance Measurement at Nordic Companies. *European Management Journal*, 18 (1), p.p. 113-127

Kaplan, R. and Norton, D., (1996). *Balanced Scorecard: The Translating Strategy into Action*, Massachusetts: Harvard Business School Press

Kaplan, R. and Norton, D., (2001). *The Strategy-Focused Organization: How Balanced Scorecard Companies Survive in the New Business Environment*. Massachusetts: Harvard Business School Press

Kaufmann, D., A. Kraay and M. Mastruzzi, (2005). Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004. *World Bank Policy Research Working Paper 3630*. Washington, DC: The World Bank. [online]
<http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-3630>. Read 8 Nov 2014

Kloot, L. and Martin, J., (2000). Strategic Performance Management: A Balanced Approach to Performance Management Issues in Local Government. *Management Accounting Research*, (11), p.p.231-251

Kuhry, B.,Pommer E. and de Kam F., (2006). “*Public sector performance, an international comparison*”, paper presented at the National Institute of Economic and

Social Research (NIESR) fourth Public Sector Performance conference, London, 20 January

Kumbhakar, S. and Knox Lovell, C.A., (2003). *Stochastic Frontier Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press

Lane, P., (2003). The Cyclical Behavior of Fiscal Policy: Evidence from the OECD. *Journal of Public Economics*. (87), p.p.2261-2275

Lonsdale, J., (2009). A constantly evolving construct: The development of value for money audit practice at the United Kingdom National Audit Office, [online] [http://eprints.lse.ac.uk/25785/1/The_National_Audit_Office_the_Public_\(LSERO_version\).pdf](http://eprints.lse.ac.uk/25785/1/The_National_Audit_Office_the_Public_(LSERO_version).pdf), pp. 43-45

LOLF, (2004). La démarche de performance: Stratégie, objectifs, indicateurs - Guide méthodologique de la LOLF. [online] http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/files/documents/performance/guide_performance_2004.pdf, Read 13 Oct 2014

Loughlin, J., (1994). *Nation, State and Region in Western Europe*, in L. Bekemans. *Culture: Building stone for Europe 2002*. Reflections and perspectives, Peter Lang Publishing, Brussels

Lucas, R., (1988). On the mechanism of economic development. *Journal of Monetary Economics*, (22), p.p. 3-42

Lundin, Olle and Riberdahl, Curt (1999). *Maktdelning. Demokratiutredningens forskarvolym 1*. Stockholm: Elanders Gotab.

Maher, N. (2004). "How the Supreme Audit Institution Should Perform and is to Be Managed for External Audit". NISPACEe, Occasional Papers Volume V-No1 [online] http://www.nispa.org/files/publications/occasional/NISPACEe_Occas%202004-1.pdf pp.15-33

Maroto A. et al., (2007). "Public Sector Performance and Efficiency in Europe: The role of public R&D", Universidad de Alcalá, Institute of Social and Economic Analysis, p.p.8-11

McAdam, R. and Walker, T., (2003). An Inquiry into Balanced Scorecards within Best Value Implementation in UK Local Government. *Public Administration*, 81 (4), pp. 873-892

McGuire, A., Henderson, J. Mooney, G., (1992). *The economics of health care*. London: Routledge

Mcnamara C., (2005). "Overview of Methods to Collect Information". [online] http://www.unm.edu/~egrong/web/docs/R3_Basic%20Guide%20to%20Program%20Evaluation.pdf. Read: 30 Nov 2014

Meeusen, W. and van den Broeck, J., (1977). Efficiency Estimation from Cobb-Douglas Production Functions with Composed Error. *International Economic Review*,

18 (2), pp. 435-444

Melkers, J.E. and Willoughby, K.G., (1998). The State of the States: Performance-Based Budgeting Requirements in 47 out of 50. *Public Administration Review*, 58 (1), pp. 66-73

Michel J.,(1991). “*Need for Accountability to Sustain Democracy*”, Florida, 1991, p.111

Ministry of Finance (1997), *Public Sector Productivity in Sweden*, Stockholm: Ministry of Finance, [online] <http://www.nber.org/chapters/c7244.pdf>, Read: 10 Nov 2014

National Audit Office, (2010). *State Audit in the European Union*. [online] http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2005/12/State_Audit_Book.pdf, Read 20 Sep.2014

Neely, A. and Bourne, M., (2000). Why Measurement Initiatives Fail. *Measuring Business Excellence*, 4 (4), pp.3-7

Niemi,M., (1998). “*Measuring government sector output and productivity in Finland - application of the output indicator method*”, agenda item 1, OECD meeting of national accounts experts, Statistics Directorate, STD/NA(98)4, 22-25 September, Paris: OECD [online] <http://www.oecd.org/std/na/2681798.pdf>, Read 10 Nov 2014

Niven, P., (2003). *Balanced Scorecard for Government and Nonprofit Agencies*. New Jersey: John Wiley & Sons

OECD, (1997). “*In Search of Results: Performance Management Practices*”, Paris: Organization for Economic Co-Operation and Development

ONS, (2010). “*Public Service Productivity: Total Public Service, 2010*”. Office for National Statistics of United Kingdom. pp.11-17, [online] http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171766_307152.pdf, Read: 10 Nov 2014

ONS, (2012). *Source and Methods Public Service Productivity: Health Care*. Office for National Statistics of United Kingdom. pp.1-25, [online] <http://www.ons.gov.uk/ons/guide-method/method-quality/specific/public-sector-methodology/articles/index.html>, Read: 10 Nov 2014

Osborne, D. and Gaebler, T., (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Chapter 5: Results-Oriented Government: Funding Outcomes Not Inputs*. Massachusetts: Addison-Wesley

Pestieau, P., (2009). ‘Assessing the Performance of the Public Sector’, *Annals of Public and Cooperative Economics*, 80 (1), pp.133-161

Pollitt, C. and Bouckaert, G., (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. 2nd Edition. New York: Oxford University Press

Quiggin, J. (2002). Risk and Self-Protection: A State-Contingent View. *Journal*

of Risk and Uncertainty, 25 (2), pp. 133-145

Radcliff, Vaughan S. (1999). Knowing efficiency: the enactment of efficiency in efficiency auditing. *Accounting Organizations and Society* (24), pp. 333-362.

Radnor, Z. and McGuire, M. (2004). Performance Management in the Public Sector: Fact or Fiction?. *International Journal of Productivity and Performance Management*, (53- 3), p.p. 245- 260

Randor, Z., and McGuire, M., (2004). Performance Management in Public Sector: Fact or Fiction? *International Journal of Productivity and Performance Management*. (53), pp. 245-260

Rodhes, M., (1997). *Southern European Welfares States: Identity Problems and Prospects for Reform*. London. Frank Cass & Co.Ltd publications

Schell, S.,(2011). "Measuring Value in the Public Sector. When allocating funds there needs to be an evaluation process with a focus on results". [Online] http://www.summitconnects.com/Articles_Columns/PDF_Documents/1404bmeasuring.pdf . pp.7-11

SCP/CERP, (2004). "Public Sector Performance. An international comparison of education, health care, law and order and public administration". Social and Cultural Planning Office, The Hague

Sherman, D. and Zhu, J. (2006a) .*Service Productivity Management: Improving Service Performance Using Data Envelopment Analysis (DEA)*. New York: Springer.

Sherman, D. and Zhu, J., (2006b). Benchmarking with Quality-Adjusted DEA (Q-DEA) to Seek Lower-Cost High-Quality Service: Evidence from a U.S. Bank Application. *Annals of Operations Research*. (145), pp. 301-319

Social and Cultural Planning Office, (2004). "Public Sector Performance: An International Comparison of Education, Health Care, Law and Order and Public Administration", The Hague: Social and Cultural Planning Office.[online] <https://www.scp.nl/dsresource?objectid=22049&type=org>, Read:8 Nov 2014

Pedraja-Chaparro, F., J. Salinas-Jiménez and P. Smith (1997), "On the Role of Weight Restrictions in Data Envelopment Analysis", *Journal of Productivity Analysis*. Vol. 8, No. 2, pp. 215-230.

Transparency International, (2003). "Corruption Perceptions Index"2003. [online] http://www.transparency.org/research/cpi/cpi_2003/0/#results, Read 9 Nov 2014

Van de Walle, S., (2005). "Measuring bureaucratic quality in governance indicator", paper presented at European Group of Public Administration (EGPA) study group on productivity and quality in the public sector, Bern, 31 August-3 September

Vebeeten H.M and Spekle R. (2013) "Management control systems, results-oriented culture, and performance: empirical evidence on New Public Management" Working Paper, University of Amsterdam, pp.1-37

Waring, C. and Morgan, S., (2007). “*Performance Accountability and Combating Corruption*”, Washington, D.C: The World Bank. p.448

Wilcox, M. and Bourne, M.,(2002). “*Performance Measurement and Management: Research and Action*”. Performance Management Conference, Boston: Centre for Business Performance

Wisniewski, M. and Olafsson, S., (2004)., Developing Balanced Scorecards in Local Authorities: A Comparison of Experience. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 53 (7),. pp.602-620

Worthington, A. and Dollery, B., (2000). “*Efficiency Measurement in the Local Public Sector: Econometric and Mathematical Programming Frontier Techniques*”. [Online] <http://business.qut.edu.au>, Read 15 Sept.2014

Zervopoulos, P. and Palaskas, Th., (2010). “*Performance – effectiveness – efficiency measurement methods in public sector: international and greek experience*”. Panteion University of Social and Political Sciences, p.p. 1-32

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Γεωργακόπουλος, Θ., (1997). *Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική. Κεφ.9. Διαχρονική Εξέλιξη Δημοσίων Δαπανών*. Αθήνα. Εκδόσεις Ευαγγ.Μπένου. σ.σ.273-290

Διαμαντόπουλος, Χ., (1986), *Παραγωγικότητα, Αποδοτικότητα και η σύγχρονη Διοίκηση*, Αθήνα

ΥΠΕΣΔΑΑ, ΔΠΠΑ/Φ.10/οικ. 2813, (2008). “*Καθορισμός Δεικτών Μέτρησης Αποτελεσματικότητας και Αποδοτικότητας, Κοινοποίηση*”.

ΙΤΑ, (2006). “*Οι έλεγχοι στους ΟΤΑ, Έκθεση της Επιτροπής του ΙΤΑ, Προτάσεις για τον εξορθολογισμό και την αποτελεσματικότητα του συστήματος*”. Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης, σ.63

Καραβίτης, Ν.,(2008). *Δημόσιο Χρέος & Έλλειμμα*. Αθήνα. Εκδόσεις Διόνικος, σ.σ.23-25

Καράγιωργας, Δ., (1981). *Δημόσια Οικονομική 2. Κεφάλαιο 3. Η φύση των Δημοσίων Δαπανών*. Αθήνα. Εκδόσεις Παπαζήση., σ.σ.110-127

Καρκατσούλης, Π., (2004). *Το κράτος σε μετάβαση: Από τη διοικητική μεταρρύθμιση και το νέο δημόσιο μανάτζμεντ στη διακυβέρνηση*. Αθήνα. εκδ.Ι.Σιδέρη

Καρκατσούλης, Π., (2004). *Το κράτος σε μετάβαση: Από τη διοικητική μεταρρύθμιση και το νέο δημόσιο μανάτζμεντ στη διακυβέρνηση*. εκδ.Ι.Σιδέρη, Αθήνα

Λουμιώτης, Β., (2010). *Ελεγκτική για Επαγγελματικές Ικανότητες ελεγκτών*. ΙΕΣΟΕΛ, pp.158-160

Μιχαλόπουλος, Ν., (2007). *Η δημόσια διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σελ.133

Νόμος 3230/2004. “Καθιέρωση Συστήματος Διοίκησης με Στόχους, Μέτρηση της Αποδοτικότητας και άλλες Διατάξεις”. (ΦΕΚ 44/Α)

Ράπανος, Β., (2009). Μέγεθος και Εύρος Δραστηριοτήτων του Δημοσίου Τομέα”, *Ιδρυμα Οικονομικών & Βιομηχανικών Ερευνών*, [online] http://www.euro2day.gr/dm_documents/iobe_nBSaW.doc, Read: 10 Sep 2013

ΣΕΥΥΟ, (2009). “Διοίκηση Μέσω Στόχων – Προϋπολογισμός Προγραμμάτων”. Σχολή Επιμόρφωσης Υπαλλήλων Υπουργείου Οικονομικών

Συριόπουλος, Κ.,(2014). Εισαγωγή στη Μικροοικονομική Ι, Μέρος 5, Θεωρία της Παραγωγής, [Online] <http://siriopoulos.webs.com/MICRO5.pdf> , Read 15Oct2014