

2026-02

pÿ Ÿ i ì » ¿ Â Ä ¿ Å • Ã É Ä µ Á<sup>1 0</sup> ¿ Í • » -<sup>3</sup> Ç  
 pÿ Ã Ä<sup>1</sup> Â ” · ¼ ì Ã<sup>1</sup> µ Â £ Å ¼<sup>2</sup> ¬ Ã µ<sup>1</sup> Â Ã Ä ·  
 pÿ • » » ¬ ´ ± : ~ µ Ã ¼<sup>1 0</sup> ® ‘ ½ ¬ » Å Ã · Å À ì  
 pÿ Á<sup>-</sup> Ã ¼ ± Ä ¿ Å • - ¿ Å ” · ¼ ì Ã<sup>1</sup> ¿ Å  
 pÿ œ ¬ ½ ± Ä ¶ ¼ µ ½ Ä<sup>0 ± 1</sup> Ä · Â • - ± Â ” · 1

pÿ µ Á<sup>3</sup> ¬ ¼ ± » · , ´ ± Ã<sup>1</sup> »<sup>1 0</sup> ®

pÿ œ µ Ä ± Ä Ä Å Ç<sup>1 ± 0</sup> ì Á ì<sup>3</sup> Á ± ¼ ¼ ± ” · ¼ ì Ã<sup>1 ±</sup> Â ”<sup>1</sup> ¿<sup>-0</sup> · Ä · Â , £ Ç ¿ » ® Ÿ<sup>1 0</sup> ¿ ½ ¿ ¼<sup>1 0</sup> î ½ · Ä<sup>1</sup> Ä<sup>1</sup>  
 pÿ ”<sup>1</sup> ¿<sup>-0</sup> · Ä · Â , ± ½ µ Ä<sup>1</sup> Ä Ä ® ¼<sup>1</sup> ¿ · µ ¬ Ä ¿ »<sup>1</sup> Â ¬ Æ ¿ Å

<http://hdl.handle.net/11728/13501>

Downloaded from HEPHAESTUS Repository, Neapolis University institutional repository



**Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα Σπουδών στη Δημόσια  
Διοίκηση- Εξ Αποστάσεως**

**«Ο Ρόλος του Εσωτερικού Ελέγχου στις Δημόσιες  
Συμβάσεις στην Ελλάδα:**

**Θεσμική Ανάλυση υπό το Πρίσμα του Νέου Δημόσιου  
Μάνατζμεντ και της Νέας Δημόσιας Διακυβέρνησης»**

**Βασιλική Περγάμαλη, Α.Μ: 1241112448**

**Επιβλέπωντας Καθηγητής: Γεώργιος Μεραμβελιωτάκης**

**Φεβρουάριος 2026**



**Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα Σπουδών στη Δημόσια  
Διοίκηση- Εξ Αποστάσεως**

**«Ο Ρόλος του Εσωτερικού Ελέγχου στις Δημόσιες  
Συμβάσεις στην Ελλάδα:**

**Θεσμική Ανάλυση υπό το Πρίσμα του Νέου Δημόσιου  
Μάνατζμεντ και της Νέας Δημόσιας Διακυβέρνησης»**

**Διπλωματική Εργασία η οποία υποβλήθηκε προς απόκτηση εξ  
αποστάσεως μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών στη Δημόσια  
Διοίκηση στο Πανεπιστήμιο Νεάπολις Πάφος**

**Βασιλική Περιγράμλη Α.Μ: 1241112448**

**Φεβρουάριος 2026**

**Πνευματικά δικαιώματα**

Copyright © Βασιλική Περγάμαλη, 2026 κατάθεσης Διπλωματικής Εργασίας

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Η έγκριση της Διπλωματικής Εργασίας από το Πανεπιστημίου Νεάπολις δεν υποδηλώνει απαραίτητως και αποδοχή των απόψεων του συγγραφέα εκ μέρους του Πανεπιστημίου.

## Πίνακας περιεχομένων

ΠΕΡΙΛΗΨΗ .....	6
Λέξεις Κλειδιά.....	6
ABSTRACT .....	7
Keywords: .....	7
ΕΙΣΑΓΩΓΗ .....	8
Κεφάλαιο 1: Από το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ στη Νέα Δημόσια Διακυβέρνηση: Συνέχειες και Ασυνέχειες.....	10
1.1 Εισαγωγή .....	10
1.2 Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ.....	11
1.3 Επιπτώσεις και Κριτική του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ.....	13
1.4 Νέα Δημόσια Διακυβέρνηση.....	16
1.5 Συγκριτική Ανάλυση Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ και Νέας Δημόσιας Διακυβέρνησης... ..	20
1.6 Συμπεράσματα .....	27
Κεφάλαιο 2: Έννοιες Εσωτερικού Ελέγχου και Δημοσίων Συμβάσεων – Εργαλεία και περιπτώσεις άλλων χωρών .....	29
2.1 Εισαγωγή .....	29
2.2 Έννοια και ρόλος του Εσωτερικού Ελέγχου στη Δημόσια Διοίκηση .....	30
2.2.1 Θεσμικό πλαίσιο και κανονιστικές αρχές.....	31
2.2.2 Ρόλος στην πρόληψη διαφθοράς και ενίσχυση διαφάνειας .....	32
2.2.3 Παραδείγματα από χώρες της Ε.Ε. και την Ελλάδα .....	34
2.2.4 Ο εσωτερικός έλεγχος ως εργαλείο σύγχρονης διακυβέρνησης.....	34
2.3 Εργαλεία Εσωτερικού Ελέγχου.....	35
2.3.1 Ανάλυση και εκτίμηση κινδύνων (Risk Assessment).....	35
2.3.2 Έλεγχος συμμόρφωσης (Compliance Control) .....	36
2.3.3 Έλεγχος απόδοσης (Performance Audit).....	37
2.3.4 Έλεγχος πληροφοριακών συστημάτων και ανάλυση δεδομένων .....	38
2.3.5 Εργαλεία παρακολούθησης και αξιολόγησης.....	38
2.3.6 Διεθνή πρότυπα και προσεγγίσεις στον εσωτερικό έλεγχο.....	39
2.3.7 Προκλήσεις και περιορισμοί του εσωτερικού ελέγχου .....	39
2.3.8 Διασύνδεση του εσωτερικού ελέγχου με το ΝΔΜ και το ΝΔΔ.....	40
2.4 Δημόσιες Συμβάσεις ως μηχανισμός διακυβέρνησης .....	41
2.4.1 Έννοια και σημασία των δημοσίων συμβάσεων.....	41

2.4.2 Θεσμικό πλαίσιο και μηχανισμοί ελέγχου (ΕΕ, ΟΕCD, Ελλάδα) .....	43
2.4.3 Διαφάνεια, διαφθορά και κοινωνική αξία .....	45
2.4.4 Δημόσιες Συμβάσεις στο ΝΔΜ και στο ΝΔΔ .....	47
2.4.5 Σύγχρονες τάσεις και προκλήσεις στις δημόσιες συμβάσεις .....	48
2.5 Η λειτουργική διασύνδεση εσωτερικού ελέγχου και δημοσίων συμβάσεων .....	50
2.6 Συμπεράσματα .....	51
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ και η Νέα Δημόσια Διακυβέρνηση στην Ελλάδα:</b>	
<b>Επιπτώσεις στον Εσωτερικό Έλεγχο και στις Δημόσιες Συμβάσεις .....</b>	<b>53</b>
3.1 Εισαγωγή .....	53
3.2 Η εφαρμογή του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ (ΝΔΜ) στην Ελλάδα.....	54
Πρώιμη και αποσπασματική εισαγωγή εργαλείων του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ (αρχές δεκαετίας 1990 - αρχές 2000).....	55
Θεσμική διεύρυνση και τυπική ενσωμάτωση εργαλείων διοίκησης βάσει αποτελεσμάτων (μέσα δεκαετίας 2000 - 2010) .....	55
Εντατικοποίηση των εργαλείων ελέγχου και ανάδειξη των δομικών ορίων του ΝΔΜ υπό συνθήκες κρίσης (μετά το 2010) .....	55
3.3 Η σταδιακή μετάβαση προς τη Νέα Δημόσια Διακυβέρνηση (ΝΔΔ) στην Ελλάδα.....	59
Πρώιμες μορφές πολυεπίπεδης και συνεργατικής διακυβέρνησης (δεκαετία 1990 - μέσα δεκαετίας 2000).....	59
Θεσμική ενίσχυση ανεξάρτητων αρχών και διεύρυνση μηχανισμών εποπτείας (μέσα δεκαετίας 2000 - 2010) .....	59
Εντατικοποίηση της ΝΔΔ υπό συνθήκες κρίσης και διαμόρφωση καθεστώτων κατανομής λογοδοσίας (μετά το 2010) .....	60
3.4 Ο Εσωτερικός Έλεγχος στη Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα .....	64
3.5 Οι Δημόσιες Συμβάσεις στην Ελλάδα .....	68
3.6 Συμπεράσματα .....	72
<b>ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ .....</b>	<b>75</b>
Προτάσεις πολιτικής και διοικητικής εφαρμογής .....	76
<b>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....</b>	<b>77</b>
Ελληνόγλωσση Βιβλιογραφία .....	77
Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία .....	78

**Όνοματεπώνυμο Φοιτητή/Φοιτήτριας:** Βασιλική Περγάμαλη, Α.Μ: 1241112448

**Τίτλος Διπλωματικής Εργασίας:** ««Ο Ρόλος του Εσωτερικού Ελέγχου στις Δημόσιες Συμβάσεις στην Ελλάδα: Θεσμική Ανάλυση υπό το Πρίσμα του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ και της Νέας Δημόσιας Διακυβέρνησης»»

Η παρούσα Διπλωματική Εργασία εκπονήθηκε στο πλαίσιο των σπουδών για την απόκτηση εξ αποστάσεως μεταπτυχιακού τίτλου στο Πανεπιστήμιο Νεάπολις και εγκρίθηκε στις ..... [ημερομηνία έγκρισης] από τα μέλη της Εξεταστικής Επιτροπής.

**Εξεταστική Επιτροπή:**

Πρώτος επιβλέπων (Πανεπιστήμιο Νεάπολις Πάφος).....[ονοματεπώνυμο, βαθμίδα, υπογραφή]

Μέλος Εξεταστικής Επιτροπής: .....[ονοματεπώνυμο, βαθμίδα, υπογραφή]

Μέλος Εξεταστικής Επιτροπής: .....[ονοματεπώνυμο, βαθμίδα, υπογραφή]

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η παρούσα διπλωματική εργασία εξετάζει τον ρόλο και τη σημασία του εσωτερικού ελέγχου στις δημόσιες συμβάσεις στην Ελλάδα, στο πλαίσιο των θεωρητικών προσεγγίσεων του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ (ΝΔΜ) και της Νέας Δημόσιας Διακυβέρνησης (ΝΔΔ). Οι δημόσιες συμβάσεις αποτελούν έναν από τους πλέον κρίσιμους και ευάλωτους τομείς της δημόσιας διοίκησης, καθώς συνδέονται άμεσα με τη διαχείριση σημαντικών δημόσιων πόρων και με ζητήματα διαφάνειας, λογοδοσίας και πρόληψης της διαφθοράς.

Στο πρώτο μέρος της εργασίας αναλύεται η θεωρητική μετάβαση από το ΝΔΜ στη ΝΔΔ, αναδεικνύοντας τις συνέχειες και τις ασυνέχειες μεταξύ των δύο προσεγγίσεων, καθώς και τις επιπτώσεις τους στη λειτουργία των μηχανισμών ελέγχου και διακυβέρνησης. Στο δεύτερο μέρος εξετάζονται οι βασικές έννοιες και τα εργαλεία του εσωτερικού ελέγχου και των δημοσίων συμβάσεων, με έμφαση στο διεθνές και ευρωπαϊκό θεσμικό πλαίσιο, καθώς και σε καλές πρακτικές από άλλες χώρες. Το τρίτο μέρος επικεντρώνεται στην ελληνική περίπτωση, αναλύοντας την εφαρμογή των αρχών του ΝΔΜ και της ΝΔΔ, τις θεσμικές αδυναμίες και τις προκλήσεις που αντιμετωπίζει ο εσωτερικός έλεγχος στις δημόσιες συμβάσεις.

Παρά τη θεσμική ενίσχυση του εσωτερικού ελέγχου τα τελευταία χρόνια, η ανάλυση καταδεικνύει ότι εξακολουθούν να υφίστανται σημαντικά προβλήματα εφαρμογής, διοικητικής ωρίμανσης και ουσιαστικής ενσωμάτωσης των ελεγκτικών λειτουργιών στη στρατηγική διακυβέρνηση. Στο πλαίσιο αυτό, η εργασία καταλήγει στη διατύπωση προτάσεων για την περαιτέρω ενίσχυση του εσωτερικού ελέγχου, με στόχο την υποστήριξη μιας πιο ολοκληρωμένης και συμμετοχικής μορφής δημόσιας διακυβέρνησης, σύμφωνης με τις αρχές της Νέας Δημόσιας Διακυβέρνησης.

Παράλληλα, η εργασία συμβάλλει στη θεωρητική και θεσμική κατανόηση του ρόλου του εσωτερικού ελέγχου στις δημόσιες συμβάσεις, αναδεικνύοντας την ανάγκη μετάβασης από ένα κυρίως συμμορφωτικό μοντέλο ελέγχου σε ένα πιο ολοκληρωμένο και στρατηγικά προσανατολισμένο πλαίσιο διακυβέρνησης, ευθυγραμμισμένο με τις αρχές της Νέας Δημόσιας Διακυβέρνησης.

**Λέξεις Κλειδιά:** Εσωτερικός Έλεγχος, Δημόσιες Συμβάσεις, Δημόσια Διοίκηση, Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ, Νέα Δημόσια Διακυβέρνηση

## **ABSTRACT**

This master's thesis examines the role and significance of internal audit in public procurement in Greece, within the theoretical frameworks of New Public Management (NPM) and New Public Governance (NPG). Public procurement constitutes one of the most critical and vulnerable areas of public administration, as it is directly linked to the management of substantial public resources and to issues of transparency, accountability, and corruption prevention.

The first part of the thesis analyzes the theoretical transition from NPM to NPG, highlighting both continuities and discontinuities between the two approaches and their implications for governance and control mechanisms. The second part explores the core concepts and tools of internal audit and public procurement, with particular emphasis on the international and European institutional framework, as well as selected good practices from other countries. The third part focuses on the Greek case, examining the application of NPM and NPG principles, the institutional weaknesses of the existing framework, and the challenges faced by internal audit in public procurement processes.

Despite the recent institutional strengthening of internal audit in Greece, the analysis indicates that significant challenges persist in terms of implementation, administrative maturity, and the effective integration of audit functions into strategic governance processes. Within this context, the thesis concludes by proposing directions for further reforms aimed at strengthening internal audit in support of a more integrated and participatory model of public governance, consistent with the principles of New Public Governance.

In parallel, the thesis contributes to the theoretical and institutional understanding of internal audit in public procurement by emphasizing the need to move beyond a predominantly compliance-oriented audit model towards a more integrated and strategically oriented governance-based approach aligned with New Public Governance principles.

**Keywords:** Internal Audit, Public Procurement, Public Administration, New Public Management, New Public Governance

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η λειτουργία της δημόσιας διοίκησης τα τελευταία χρόνια έχει βρεθεί στο επίκεντρο έντονων μεταρρυθμιστικών παρεμβάσεων, με βασικούς άξονες τη διαφάνεια, τη λογοδοσία και την αποδοτική διαχείριση των δημόσιων πόρων. Ιδιαίτερα ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων αποτελεί κρίσιμο πεδίο άσκησης δημόσιας πολιτικής, καθώς συνδέεται άμεσα με σημαντικές δημοσιονομικές ροές και με αυξημένους κινδύνους κακοδιαχείρισης και διαφθοράς. Στο πλαίσιο αυτό, ο εσωτερικός έλεγχος αναδεικνύεται σε βασικό μηχανισμό πρόληψης κινδύνων και ενίσχυσης της χρηστής διοίκησης.

Η παρούσα διπλωματική εργασία έχει ως βασικό στόχο τη διερεύνηση του ρόλου του εσωτερικού ελέγχου στις δημόσιες συμβάσεις στην Ελλάδα, υπό το πρίσμα των θεωρητικών προσεγγίσεων του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ και της Νέας Δημόσιας Διακυβέρνησης. Ειδικότερα, επιχειρείται να απαντηθούν ερευνητικά ερωτήματα που αφορούν τη θέση του εσωτερικού ελέγχου στα σύγχρονα διοικητικά πρότυπα, τις θεσμικές και οργανωτικές αδυναμίες του ελληνικού πλαισίου, καθώς και τις δυνατότητες αξιοποίησης διεθνών καλών πρακτικών.

Η μεθοδολογία που ακολουθείται είναι ποιοτική και βασίζεται σε θεωρητική και αναλυτική προσέγγιση δευτερογενών πηγών, όπως επιστημονική βιβλιογραφία, θεσμικά κείμενα και εκθέσεις διεθνών οργανισμών. Η εργασία δεν περιλαμβάνει εμπειρική έρευνα, αλλά εστιάζει στη σύνθεση και κριτική ανάλυση του υφιστάμενου θεωρητικού και θεσμικού πλαισίου.

Στο πλαίσιο αυτό, η παρούσα διπλωματική εργασία επιχειρεί να απαντήσει σε συγκεκριμένα ερευνητικά ερωτήματα που αφορούν: (α) τον τρόπο με τον οποίο οι θεωρητικές αρχές του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ και της Νέας Δημόσιας Διακυβέρνησης επηρεάζουν τον σχεδιασμό και τη λειτουργία του εσωτερικού ελέγχου στις δημόσιες συμβάσεις, (β) τις θεσμικές και οργανωτικές αδυναμίες του ελληνικού πλαισίου εσωτερικού ελέγχου στον συγκεκριμένο τομέα και (γ) τις δυνατότητες περαιτέρω μεταρρυθμίσεων, με βάση διεθνείς πρακτικές και τις αρχές της σύγχρονης δημόσιας διακυβέρνησης.

Η δομή της διπλωματικής οργανώνεται σε τρία κεφάλαια. Το πρώτο κεφάλαιο εξετάζει τη θεωρητική μετάβαση από το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ στη Νέα Δημόσια Διακυβέρνηση. Το δεύτερο κεφάλαιο αναλύει τις έννοιες, τα εργαλεία και τις διεθνείς

πρακτικές του εσωτερικού ελέγχου και των δημοσίων συμβάσεων. Το τρίτο κεφάλαιο επικεντρώνεται στην ελληνική περίπτωση, αποτιμώντας τις επιπτώσεις των διοικητικών μεταρρυθμίσεων και αναδεικνύοντας τις προκλήσεις και τις ανάγκες περαιτέρω μεταρρύθμισης.

## **Κεφάλαιο 1: Από το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ στη Νέα Δημόσια Διακυβέρνηση: Συνέχειες και Ασυνέχειες**

### **1.1 Εισαγωγή**

Η εξέλιξη της δημόσιας διοίκησης από τα τέλη του 20ού αιώνα έως σήμερα φανερώνει μια βαθιά, συστημικού τύπου, μεταβολή στον τρόπο με τον οποίο το κράτος αντιλαμβάνεται αφενός την ίδια του την υπόσταση και λειτουργία του και αφετέρου τη σχέση του με τους πολίτες (Hood, 1991). Οι αλλαγές αυτές υπήρξαν αποτέλεσμα όχι μόνο των κοινωνικοοικονομικών συνθηκών, αλλά και της ανάγκης για μεγαλύτερη αποδοτικότητα, διαφάνεια και λογοδοσία στη χρήση των δημόσιων πόρων (Pollitt & Bouckaert, 2011). Στο πλαίσιο αυτό αναδύθηκαν δύο θεωρητικές προσεγγίσεις: το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (εφεξής ΝΔΜ) [New Public Management (NΔΜ)] και η Νέα Δημόσια Διακυβέρνηση (εφεξής ΝΔΔ) [New Public Governance (NΔΔ)]. Αν και οι δύο σχολές σκέψης εκφράζουν διακριτές φιλοσοφίες και πρακτικές ως προς τη διοίκηση, την οργάνωση και τη λειτουργία των δημοσίων οργανισμών, αντανακλώντας διαφορετικά στάδια της διοικητικής μεταρρύθμισης, σε ορισμένα σημεία λειτουργούν συμπληρωματικά, καθώς στοιχεία του ΝΔΜ εξακολουθούν να συνυπάρχουν με τις συνεργατικές και συμμετοχικές αρχές της ΝΔΔ (Osborne, 2006).

Το ΝΔΜ, το οποίο επικράτησε κατά τις δεκαετίες του 1980 και 1990, εισήγαγε ένα νέο μοντέλο διοίκησης εμπνευσμένο από τις αρχές του ιδιωτικού τομέα, εστιάζοντας στην αποδοτικότητα, τον ανταγωνισμό και την επίτευξη αποτελεσμάτων (Hood, 1991). Από την άλλη πλευρά, η ΝΔΔ, η οποία αναδύθηκε στις αρχές της δεκαετίας του 2000 ως επόμενο εξελικτικό στάδιο μετά το ΝΔΜ, επιδιώκει την ενίσχυση της συνεργασίας και της συμμετοχικότητας μεταξύ δημόσιων, ιδιωτικών και κοινωνικών φορέων, δίνοντας έμφαση στη συνδημιουργία δημόσιας αξίας (Osborne, 2010). Η κατανόηση της εξέλιξης αυτών των δύο προσεγγίσεων είναι απαραίτητη για την ερμηνεία των σύγχρονων πολιτικών διακυβέρνησης και την αποτίμηση της αποτελεσματικότητάς τους σε ζητήματα διαφάνειας, ελέγχου και χρηστής διοίκησης, ειδικά στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων.

Στο πλαίσιο αυτό, το κεφάλαιο που ακολουθεί εξετάζει συστηματικά την εννοιολογική και πρακτική εξέλιξη από το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ προς τη Νέα Δημόσια Διακυβέρνηση, αναδεικνύοντας τις μεταβολές που επέφεραν στη λειτουργία του δημόσιου τομέα. Παρουσιάζονται διεξοδικά οι βασικές αρχές, τα χαρακτηριστικά και οι

επιπτώσεις κάθε προσέγγισης, καθώς και η κριτική που έχουν δεχθεί στη διεθνή βιβλιογραφία. Τέλος, επιχειρείται μια συγκριτική αποτίμηση των δύο μοντέλων, με στόχο να αναδειχθούν οι συνέχειες και οι ασυνέχειές τους και να διαμορφωθεί το απαραίτητο θεωρητικό υπόβαθρο για την ανάλυση των μηχανισμών εσωτερικού ελέγχου και δημοσίων συμβάσεων στα επόμενα κεφάλαια.

## **1.2 Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ**

Το ΝΔΜ αποτέλεσε τη σημαντικότερη διοικητική καινοτομία του τέλους του 20ού αιώνα, επιχειρώντας να αναδιαμορφώσει τη λειτουργία των δημοσίων οργανισμών με βάση τις αρχές της επιχειρηματικής διοίκησης (Hood, 1991). Η εμφάνισή του συνδέεται στενά με τις πολιτικές και οικονομικές μεταρρυθμίσεις των δεκαετιών του 1980 και του 1990, ιδιαίτερα στο Ηνωμένο Βασίλειο υπό την κυβέρνηση της Μάργκαρετ Θάτσερ και στις Ηνωμένες Πολιτείες με τη διοίκηση του Ρόναλντ Ρήγκαν (Pollitt & Bouckaert, 2011). Οι κυβερνήσεις εκείνης της περιόδου επιδίωξαν να περιορίσουν τη γραφειοκρατία, να μειώσουν τις δημόσιες δαπάνες και να αυξήσουν την αποδοτικότητα των δημοσίων υπηρεσιών μέσω της εισαγωγής μηχανισμών αγοράς, ανταγωνισμού και ιδιωτικοποίησης (Hughes, 2018).

Η φιλοσοφία του ΝΔΜ βασίστηκε στην πεποίθηση ότι οι μέθοδοι και τα εργαλεία διοίκησης του ιδιωτικού τομέα μπορούν να εφαρμοστούν αποτελεσματικά και στο δημόσιο, οδηγώντας σε βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών και μείωση του κόστους (Osborne & Gaebler, 1992). Αυτή η προσέγγιση ενθάρρυνε την αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων, τη δημιουργία αυτόνομων οργανισμών με συγκεκριμένες στοχοθεσίες και την υιοθέτηση συμβάσεων απόδοσης (performance contracts) ως βασικού εργαλείου διοίκησης (Ferlie & Ongaro 2015). Παράλληλα, η διοικητική λογοδοσία μετατοπίστηκε από τον έλεγχο τήρησης διαδικασιών στην αξιολόγηση της επίτευξης συγκεκριμένων αποτελεσμάτων, με συνέπεια η δημόσια διοίκηση να λειτουργεί ολοένα περισσότερο με βάση την απόδοση και τα μετρήσιμα αποτελέσματα (Hood, 1991).

Στο επίκεντρο του ΝΔΜ βρίσκεται η έννοια του πολίτη ως πελάτη (citizen as customer), που υποδηλώνει τη μετατόπιση της σχέσης κράτους-πολίτη από τη γραφειοκρατική υποχρέωση στην παροχή υπηρεσιών με γνώμονα την ικανοποίηση και την αποτελεσματικότητα (Osborne & Gaebler, 1992). Η υιοθέτηση αυτής της αντίληψης

προώθησε την ανταγωνιστικότητα μεταξύ δημόσιων φορέων και ιδιωτικών παρόχων, με στόχο τη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών (Lane, 2000). Παράλληλα, η ανάπτυξη και η υιοθέτηση δεικτών απόδοσης (performance indicators) και συστημάτων αξιολόγησης καθιερώθηκε ως μηχανισμός παρακολούθησης της παραγωγικότητας και της αποδοτικότητας (Pollitt, 2003).

Μία από τις σημαντικότερες καινοτομίες του ΝΔΜ ήταν η απορρύθμιση και η μεταφορά αρμοδιοτήτων από τα κεντρικά διοικητικά όργανα σε φορείς με μεγαλύτερο βαθμό λειτουργικής και διοικητικής αυτονομίας – δηλαδή σε οργανισμούς που μπορούσαν να καθορίζουν οι ίδιοι τον τρόπο οργάνωσης και υλοποίησης των αρμοδιοτήτων τους και διέθεταν αυξημένη ευχέρεια στη διαχείριση των πόρων και του προσωπικού τους, όπως δημόσιες επιχειρήσεις, οργανισμοί κοινής ωφέλειας ή ιδιωτικοί πάροχοι μέσω συμβάσεων. Έτσι, μέρος των δημοσίων λειτουργιών απομακρύνθηκε από το παραδοσιακό, ιεραρχικό και στενά ελεγχόμενο πλαίσιο της κεντρικής διοίκησης (Christensen & Lægreid, 2007). Αυτή η μετατόπιση προς πιο αυτόνομες δομές είχε ως αποτέλεσμα την αποδυνάμωση του κεντρικού διοικητικού ελέγχου και την εμφάνιση ενός νέου τύπου δημόσιας διοίκησης, που λειτουργούσε περισσότερο ως σύνολο ανεξάρτητων μονάδων με έμφαση στα αποτελέσματα παρά στις διαδικασίες (Boston, 2011). Η προσέγγιση αυτή ενίσχυσε την ευελιξία και επιτάχυνε τη λήψη αποφάσεων, αλλά ταυτόχρονα δημιούργησε νέες προκλήσεις ως προς τη διαφάνεια, τον συντονισμό και τη θεσμική συνοχή (Hood, 1991).

Η θεωρητική θεμελίωση του ΝΔΜ αντλεί στοιχεία από διάφορα ρεύματα σκέψης, όπως η Θεωρία της Δημόσιας Επιλογής (Public Choice Theory) και τα Νέα Θεσμικά Οικονομικά (New Institutional Economics) (Lane, 2000). Η πρώτη αντιμετωπίζει τα δημόσια στελέχη ως ορθολογικά άτομα που επιδιώκουν προσωπικά οφέλη, άρα απαιτείται η ύπαρξη κινήτρων και ελέγχων για να επιτευχθούν τα κοινωνικά επιθυμητά αποτελέσματα (Hughes, 2018). Αντίστοιχα, η προσέγγιση των Νεοθεσμικών Οικονομικών εστιάζει στον ρόλο των θεσμών και των κανόνων στη διαμόρφωση της αποτελεσματικότητας του δημόσιου τομέα, υποστηρίζοντας ότι η μείωση του κόστους συναλλαγών και η αξιοποίηση μηχανισμών αγοράς μπορούν να συμβάλουν στη βελτίωση της αποδοτικότητας και του ελέγχου (Pollitt & Bouckaert, 2011).

Η υιοθέτηση του ΝΔΜ συνοδεύτηκε από τη ρητορική της αποτελεσματικότητας (efficiency), της ευθύνης (accountability) και της απόδοσης (performance) ως θεμελιωδών

αξιών του δημόσιου τομέα (Hood, 1991). Αυτή η νέα διοικητική κουλτούρα άλλαξε ριζικά τον τρόπο με τον οποίο αντιλαμβανόταν το κράτος τη διαχείριση των πόρων του, οδηγώντας στη σταδιακή μετατροπή της δημόσιας διοίκησης σε μια περισσότερο επιχειρηματικά προσανατολισμένη οργάνωση (Osborne, 2010). Ωστόσο, η έμφαση στη μείωση του κόστους και στην αποδοτικότητα συχνά παραμέρισε τη διάσταση της κοινωνικής ισότητας και της συμμετοχικότητας, δημιουργώντας ανάγκη για επαναπροσδιορισμό των αρχών της δημόσιας διακυβέρνησης, κάτι που επιχειρεί να καλύψει το μοντέλο της Νέας Δημόσιας Διακυβέρνησης (ΝΔΔ).

### **1.3 Επιπτώσεις και Κριτική του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ**

Η εφαρμογή του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ (ΝΔΜ) είχε πολυδιάστατες επιπτώσεις στη λειτουργία των δημοσίων οργανισμών, καθώς επέφερε αλλαγές τόσο στις διοικητικές δομές όσο και στην κουλτούρα λογοδοσίας (Christensen & Lægreid, 2007). Η εστίαση στη μέτρηση αποτελεσμάτων και στην απόδοση ενίσχυσε τη διαφάνεια, αφού οι οργανισμοί υποχρεώθηκαν να δημοσιοποιούν δείκτες επίδοσης και οικονομικά δεδομένα (Hood, 1991). Ωστόσο, αυτή η «διαφάνεια μέσω αριθμών» οδήγησε συχνά στη χρήση τυποποιημένων και αυστηρά προκαθορισμένων διαδικασιών λογοδοσίας, οι οποίες στηρίζονταν σε υποχρεωτικά έντυπα και συγκεκριμένα υποδείγματα καταγραφής της απόδοσης βασισμένα αποκλειστικά σε ποσοτικούς δείκτες. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα να περιορίζεται η δυνατότητα ουσιαστικής αξιολόγησης της ποιότητας των δημόσιων υπηρεσιών (Pollitt, 2003). Οι δείκτες απόδοσης και τα συστήματα στοχοθεσίας χρησιμοποιήθηκαν ως βασικά εργαλεία παρακολούθησης της διοικητικής αποτελεσματικότητας. Ωστόσο, η υπερβολική έμφαση σε ποσοτικά κριτήρια συχνά υποβάθμιζε τις κοινωνικές και ποιοτικές διαστάσεις της δημόσιας δράσης, περιορίζοντας την ουσιαστική αποτίμηση του κοινωνικού αντίκτυπου των υπηρεσιών (Boston, 2011).

Η αναδιάρθρωση του δημόσιου τομέα με βάση τις αρχές του ΝΔΜ οδήγησε στη δημιουργία νέων μηχανισμών εσωτερικού ελέγχου, με στόχο τη διασφάλιση της νομιμότητας και της χρηστής διαχείρισης (OECD, 2019). Οι μηχανισμοί αυτοί δεν είχαν πλέον αποκλειστικά κατασταλτικό χαρακτήρα, αλλά λειτουργούσαν προληπτικά για την αποφυγή σπατάλης και την ενίσχυση της αποδοτικότητας. Σε πολλές χώρες του ΟΟΣΑ, όπως το Ηνωμένο Βασίλειο και ο Καναδάς, ο εσωτερικός έλεγχος συνδέθηκε με την

αξιολόγηση προγραμμάτων, την παρακολούθηση κινδύνων και την αξιολόγηση συμβάσεων με ιδιωτικούς φορείς (OECD, 2019). Αυτή η εξέλιξη αποτέλεσε τομή στη διαχείριση του δημόσιου τομέα, καθώς ο έλεγχος απέκτησε στρατηγικό ρόλο στην επίτευξη οργανωτικών στόχων (Hughes, 2018).

Σημαντική συνέπεια του ΝΔΜ ήταν η ανάθεση έργων και υπηρεσιών σε εξωτερικούς αναδόχους (outsourcing) εισήγαγε τις αρχές του ανταγωνισμού και της αγοράς στη δημόσια διοίκηση. Με τον τρόπο αυτό, οι δημόσιοι οργανισμοί μετατράπηκαν από παρόχους σε ρυθμιστές και επιβλέποντες, ελέγχοντας την ποιότητα και το κόστος των υπηρεσιών μέσω συμβατικών όρων (Ferlie & Ongaro 2015). Παράλληλα, η διαδικασία αυτή αύξησε την ανάγκη για θεσμικά ισχυρούς μηχανισμούς διαφάνειας και ελέγχου προμηθειών, ώστε να αποτρέπονται φαινόμενα διαφθοράς ή αδιαφανών συναλλαγών (OECD, 2019). Στην πράξη, όμως, η πολυπλοκότητα των συμβάσεων και η μεταφορά αρμοδιοτήτων σε εξωτερικούς φορείς δημιούργησε νέες προκλήσεις για την εποπτεία και τη λογοδοσία (Christensen & Lægreid, 2007).

Η λογοδοσία (accountability) στο πλαίσιο του ΝΔΜ απέκτησε περισσότερο κατακόρυφη μορφή, καθώς εστιάστηκε στις σχέσεις προϊσταμένου–υφισταμένου και στους μηχανισμούς ιεραρχικού ελέγχου (Hood, 1991). Αντί της θεσμικής λογοδοσίας προς τους πολίτες, προωθήθηκε μια περισσότερο τεχνοκρατική εκδοχή, όπου η επιτυχία μετριόταν με βάση ποσοτικούς δείκτες και οικονομικές επιδόσεις (Lane, 2000). Αυτό το μοντέλο είχε το πλεονέκτημα της απλότητας και της μετρησιμότητας, αλλά αγνόησε σε μεγάλο βαθμό τη συμμετοχική διάσταση της δημόσιας διοίκησης, οδηγώντας σε απομάκρυνση του πολίτη από τη διαδικασία λήψης αποφάσεων (Osborne, 2006).

Η θεωρητική βάση του ΝΔΜ προσέφερε ένα πλαίσιο διοικητικής λογικής, αλλά ταυτόχρονα δημιούργησε ανισορροπίες μεταξύ της ανάγκης για αποδοτικότητα και της απαίτησης για θεσμική ακεραιότητα (Pollitt & Bouckaert, 2011). Ειδικά στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, η εισαγωγή εργαλείων αγοράς αύξησε την ανάγκη για εσωτερικό έλεγχο, προκειμένου να διασφαλίζεται η τήρηση των διαδικασιών και η αποφυγή καταχρήσεων (OECD, 2019). Σε αρκετές περιπτώσεις, οι μεταρρυθμίσεις του ΝΔΜ οδήγησαν σε βελτίωση της οικονομικής διαχείρισης, αλλά και σε φαινόμενα κατακερματισμού (fragmentation), της δημόσιας διοίκησης σε ανεξάρτητες οντότητες χωρίς επαρκή συντονισμό (Rhodes, R.A.W, 2007).

Η κριτική προς το ΝΔΜ εστιάζει στην περιορισμένη του ικανότητα να εξασφαλίσει κοινωνική δικαιοσύνη και συμμετοχική νομιμοποίηση (Torfing, 2019). Ενώ ενίσχυσε την αποδοτικότητα και την καινοτομία, συχνά υποβάθμισε τη διάσταση της δημοκρατικής λογοδοσίας, αντιμετωπίζοντας τη δημόσια διοίκηση ως επιχείρηση και όχι ως θεσμό με κοινωνική αποστολή (Osborne, 2010). Η εμπορευματοποίηση της δημόσιας υπηρεσίας και η πίεση για συνεχή βελτίωση δεικτών οδήγησαν σε στρέβλωση των προτεραιοτήτων, όπου η επίτευξη αριθμητικών στόχων υπερίσχυσε της πραγματικής ποιότητας (Hood, 1991).

Παράλληλα, σύμφωνα με τους Dunleavy, Margetts, Bastow και Tinkler (2006), το παραδοσιακό μοντέλο του ΝΔΜ άρχισε να υποχωρεί στις αρχές του 21ου αιώνα, καθώς δεν μπορούσε πλέον να ανταποκριθεί στις αυξανόμενες απαιτήσεις για διαφάνεια, ταχύτητα και διασυνδεσιμότητα στη δημόσια διοίκηση. Οι συγγραφείς υποστηρίζουν ότι η νέα φάση της δημόσιας διακυβέρνησης, γνωστή ως «Digital-Era Governance», στηρίζεται στην αξιοποίηση των ψηφιακών τεχνολογιών, στην απλούστευση των διαδικασιών και στην ενίσχυση της διαλειτουργικότητας μεταξύ των δημόσιων οργανισμών. Το μοντέλο αυτό προωθεί την ενιαία και ολοκληρωμένη παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες, μετατοπίζοντας το επίκεντρο από τη γραφειοκρατική αποτελεσματικότητα στη δημιουργία δημόσιας αξίας μέσω τεχνολογικής καινοτομίας (Dunleavy et al., 2006).

Επιπλέον, η μεταφορά αρμοδιοτήτων σε ανεξάρτητους οργανισμούς ή ιδιωτικούς παρόχους μείωσε την κοινωνική λογοδοσία (social accountability), αφού οι πολίτες έχασαν τη δυνατότητα άμεσης επίδρασης στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων (Bryson, Crosby, & Bloomberg, 2014). Αυτή η απομάκρυνση δημιούργησε ένα αίσθημα αποξένωσης μεταξύ κράτους και πολιτών, το οποίο υπονόμωσε εν μέρει την εμπιστοσύνη στους θεσμούς (Rhodes, 2012). Παράλληλα, η υπερβολική εξάρτηση από μετρήσιμα κριτήρια απέκλεισε την ποιοτική αξιολόγηση, η οποία είναι απαραίτητη για την αποτίμηση πολιτικών που αφορούν κοινωνικά αγαθά και δημόσιες αξίες (Moore, 1995).

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, το ΝΔΜ μπορεί να θεωρηθεί ως αναγκαίο αλλά όχι επαρκές στάδιο εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης (Pollitt & Bouckaert, 2011). Εισήγαγε σημαντικά εργαλεία διοικητικής μεταρρύθμισης, αλλά η μονοδιάστατη προσήλωσή του στην αποδοτικότητα το καθιστά αδύναμο απέναντι σε προκλήσεις που απαιτούν συνεργασία, εμπιστοσύνη και συντονισμό πολλών φορέων (Osborne, 2010). Η

ανάγκη για ένα πιο συμμετοχικό, διαφανές και συνεργατικό μοντέλο οδήγησε σταδιακά στην εμφάνιση της Νέας Δημόσιας Διακυβέρνησης (ΝΔΔ), η οποία επιδιώκει να επαναφέρει την έννοια της δημόσιας αξίας και να ενισχύσει την εμπιστοσύνη και την αποδοχή των πολιτών απέναντι στις δημόσιες πολιτικές (Bryson, Crosby & Bloomberg, 2014).

#### **1.4 Νέα Δημόσια Διακυβέρνηση**

Η Νέα Δημόσια Διακυβέρνηση (ΝΔΔ) αναδύθηκε ως εναλλακτική προσέγγιση μετά το ΝΔΜ, εισάγοντας ένα νέο παράδειγμα που βασίζεται στη συνεργασία, τη συμμετοχή και τη δημιουργία δημόσιας αξίας (Osborne, 2006). Ενώ το ΝΔΜ επικεντρώθηκε στην αποδοτικότητα και την αγορά, η ΝΔΔ στρέφει το ενδιαφέρον στη διακυβέρνηση μέσω δικτύων και στην ενίσχυση της εμπιστοσύνης μεταξύ διοίκησης, πολιτών και κοινωνικών εταίρων (Torfing & Ansell, 2017). Η ΝΔΔ δεν απορρίπτει πλήρως τις αρχές του ΝΔΜ, αλλά επιχειρεί να τις ενσωματώσει σε ένα πλαίσιο συλλογικής δράσης και συμμετοχικής λογοδοσίας (Bryson, Crosby, & Bloomberg, 2014).

Η θεωρητική θεμελίωση της ΝΔΔ αντλεί από τη θεωρία της διακυβέρνησης δικτύων (network governance theory) και από τη θεωρία της δημόσιας αξίας (public value theory) (Moore, 1995). Στο πλαίσιο αυτό, η δημόσια διοίκηση δεν θεωρείται πλέον απομονωμένος μηχανισμός λήψης αποφάσεων, αλλά ένα σύνολο αλληλοεπιδρώντων φορέων, όπου οι δημόσιοι λειτουργοί, οι ιδιωτικοί οργανισμοί και οι κοινωνικοί εταίροι συνεργάζονται για τον σχεδιασμό και την εφαρμογή πολιτικών (Klijn & Koppenjan, 2016). Η λογική αυτή βασίζεται στην αρχή ότι οι πολύπλοκες κοινωνικές προκλήσεις απαιτούν δικτυακή διακυβέρνηση, δηλαδή κοινή διαχείριση γνώσης, πόρων και ευθυνών (Rhodes, R.A.W, 2007).

Κεντρική έννοια της ΝΔΔ είναι η δημόσια αξία (public value), όπως την εισήγαγε ο Moore (1995). Η δημόσια αξία αφορά την ικανότητα του κράτους να δημιουργεί αποτελέσματα που βελτιώνουν την ποιότητα ζωής, ενισχύουν την εμπιστοσύνη στους θεσμούς και εξασφαλίζουν κοινωνική δικαιοσύνη (Bryson Crosby, & Bloomberg, 2014). Σε αντίθεση με το ΝΔΜ, το οποίο επικεντρώνεται στην αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα, η ΝΔΔ δίνει έμφαση στη νομιμοποίηση και τη συμμετοχή. Η επιτυχία των δημόσιων πολιτικών δεν μετρείται μόνο από το κόστος ή την παραγωγικότητα, αλλά από

τον βαθμό στον οποίο ενισχύεται η εμπιστοσύνη των πολιτών και προάγεται το συλλογικό συμφέρον (Osborne, 2010).

Ένα βασικό χαρακτηριστικό της ΝΔΔ είναι η μετάβαση από τη γραμμική ιεραρχία του ΝΔΜ στη συνεργατική διακυβέρνηση (collaborative governance) (Ansell & Gash, 2008). Στο πλαίσιο αυτό, οι αποφάσεις λαμβάνονται μέσα από διαβούλευση, συνεταιρισμό και συνδιαμόρφωση πολιτικών με τους εμπλεκόμενους φορείς. Οι δημόσιοι λειτουργοί αποκτούν ρόλο διαμεσολαβητή και συντονιστή, ενώ οι πολίτες αντιμετωπίζονται ως συνδημιουργοί πολιτικής και όχι απλώς ως καταναλωτές υπηρεσιών (Bryson Crosby, & Bloomberg, 2014). Αυτή η προσέγγιση ενισχύει τη διαφάνεια και τη νομιμοποίηση, καθώς οι αποφάσεις δεν επιβάλλονται μονομερώς αλλά προκύπτουν μέσα από συμμετοχικές διαδικασίες (Torfing & Ansell, 2017).

Η λειτουργία των δικτύων συνεργασίας βρίσκεται στον πυρήνα της ΝΔΔ. Τα δίκτυα αυτά αποτελούνται από δημόσιους, ιδιωτικούς και κοινωνικούς εταίρους που συνδέονται μέσω σχέσεων εμπιστοσύνης και κοινών στόχων (Klijn & Koppenjan, 2016). Σε αντίθεση με το ΝΔΜ, το οποίο στηρίζεται σε αγοραία φιλοσοφία και εισάγει μηχανισμούς ανταγωνισμού στον δημόσιο τομέα, η Νέα Δημόσια Διακυβέρνηση (ΝΔΔ) δίνει έμφαση στη συνέργεια και την αλληλεξάρτηση μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων. Η επιτυχία των δημόσιων πολιτικών εξαρτάται από την ικανότητα συνεργασίας των συμμετεχόντων και από τη θεσμοθέτηση μηχανισμών συντονισμού που υποστηρίζουν τη συλλογική λήψη αποφάσεων (Rhodes, 2012).

Σημαντική συμβολή της ΝΔΔ είναι η ανάπτυξη της διακυβέρνησης μέσω εμπιστοσύνης (trust-based governance). Η εμπιστοσύνη λειτουργεί ως μηχανισμός κοινωνικού κεφαλαίου που μειώνει τις συναλλακτικές δαπάνες και ενισχύει τη θεσμική σταθερότητα (Torfing, 2019). Η οικοδόμηση εμπιστοσύνης επιτυγχάνεται μέσω της διαφάνειας, της συνεχούς επικοινωνίας και της λογοδοσίας όλων των εμπλεκόμενων φορέων. Έτσι, η λογοδοσία μετατρέπεται από κάθετη σχέση υποταγής σε οριζόντια σχέση συνεργασίας (Christensen & Lægreid, 2007).

Στη ΝΔΔ, η διαφάνεια δεν είναι απλώς εργαλείο ελέγχου, αλλά αξία που διαπερνά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Μέσω ανοιχτών δεδομένων, συμμετοχικών πλατφορμών και δημόσιων διαβουλεύσεων, οι πολίτες αποκτούν ενεργό ρόλο στη διαμόρφωση πολιτικών (OECD, 2019). Αυτό το πλαίσιο προωθεί τη δημοκρατική λογοδοσία και

ενισχύει τον εσωτερικό έλεγχο μέσω της κοινωνικής παρακολούθησης και της θεσμικής διαφάνειας (Hughes, 2018). Οι πολιτικές διαφάνειας, όπως τα προγράμματα «Open Government» και «Open Data», αποτελούν χαρακτηριστικά παραδείγματα εφαρμογής της ΝΔΔ σε διεθνές επίπεδο, καθώς συνδέουν την τεχνολογία με τη συμμετοχικότητα (OECD, 2019).

Οι χώρες του ΟΟΣΑ έχουν υιοθετήσει πρακτικές που αντικατοπτρίζουν τις αρχές της ΝΔΔ. Για παράδειγμα, η Δανία έχει θεσμοθετήσει μοντέλα συμμετοχικής διακυβέρνησης, όπου οι τοπικοί φορείς συνδιαμορφώνουν πολιτικές κοινωνικής πρόνοιας (Torfing & Ansell, 2017). Στη Φινλανδία, οι μηχανισμοί ανοιχτής διακυβέρνησης και ο εσωτερικός έλεγχος είναι πλήρως ενσωματωμένοι σε ένα σύστημα διαφάνειας και ηλεκτρονικής λογοδοσίας (OECD, 2019). Παρόμοιες πρακτικές παρατηρούνται και στις Κάτω Χώρες, όπου τα δίκτυα συνεργασίας μεταξύ κράτους, πανεπιστημίων και κοινωνικών εταίρων έχουν ενισχύσει τη λήψη τεκμηριωμένων πολιτικών αποφάσεων (Klijn & Koppenjan, 2016).

Η έννοια της συνδημιουργίας (co-creation) αποτελεί βασικό στοιχείο της ΝΔΔ. Μέσω της συνδημιουργίας, οι πολίτες, οι επιχειρήσεις και οι δημόσιοι οργανισμοί συνεργάζονται για τον σχεδιασμό, την εφαρμογή και την αξιολόγηση των πολιτικών (Bryson Crosby, & Bloomberg, 2014). Αυτή η προσέγγιση μετατοπίζει το επίκεντρο της διοίκησης από την αποδοτικότητα στην ενδυνάμωση των πολιτών και στη δημοκρατική συμμετοχή. Ενισχύει επίσης τον εσωτερικό έλεγχο σε επίπεδο οργανισμού, καθώς κάθε συμμετέχων έχει ρόλο στην αξιολόγηση της διαδικασίας και των αποτελεσμάτων (Osborne, 2010).

Η θεωρία της ΝΔΔ επηρεάστηκε και από τις αρχές της θεσμικής διακυβέρνησης (institutional governance), η οποία υποστηρίζει ότι η ποιότητα των δημόσιων θεσμών καθορίζει την αποτελεσματικότητα των πολιτικών (Rhodes, 2012). Οι θεσμοί δεν λειτουργούν απομονωμένα, αλλά ως δυναμικά συστήματα αλληλεπίδρασης, όπου η επικοινωνία, η διαφάνεια και η εμπιστοσύνη είναι κρίσιμες προϋποθέσεις (Christensen & Lægreid, 2007). Επομένως, η ΝΔΔ επιχειρεί να ενισχύσει τη θεσμική συνοχή, ενσωματώνοντας τόσο τη λογική της αποδοτικότητας του ΝΔΜ όσο και τη δημοκρατική διάσταση της συμμετοχικής διοίκησης (Torfing, 2019).

Επιπλέον, η ΝΔΔ δίνει έμφαση στη δημόσια καινοτομία (public innovation). Μέσω συνεργασιών και διαβούλευσης, προωθούνται νέες μορφές παροχής υπηρεσιών που ανταποκρίνονται καλύτερα στις ανάγκες των πολιτών (Torfing & Ansell, 2017). Η δημόσια καινοτομία συνδέεται άμεσα με την ενίσχυση της διαφάνειας και του εσωτερικού ελέγχου, αφού κάθε νέα πολιτική ή διαδικασία αξιολογείται με βάση τη δυνατότητα λογοδοσίας και αποτελεσματικής υλοποίησης (OECD, 2019).

Συνολικά, η ΝΔΔ επιδιώκει να δημιουργήσει ένα σύγχρονο και ανθεκτικό διοικητικό πλαίσιο, ικανό να ανταποκρίνεται στις προκλήσεις της παγκοσμιοποίησης, της τεχνολογικής προόδου και της αυξανόμενης πολυπλοκότητας των κοινωνικών ζητημάτων (Osborne, 2010). Μετατοπίζει τη δημόσια διοίκηση από το μοντέλο του «διοικητή» στο μοντέλο του «συντονιστή», και από τη μετρησιμότητα των αποτελεσμάτων στη συνδημιουργία αξίας και εμπιστοσύνης (Bryson, Crosby & Bloomberg, 2014). Ωστόσο, παρά τα οφέλη και τις καινοτομίες που εισάγει, η Νέα Δημόσια Διακυβέρνηση δεν είναι απαλλαγμένη από περιορισμούς και έχει αποτελέσει αντικείμενο σημαντικής κριτικής στη βιβλιογραφία.

Παρά τα πλεονεκτήματά της, η Νέα Δημόσια Διακυβέρνηση έχει δεχθεί σημαντική κριτική. Πολλοί συγγραφείς επισημαίνουν ότι η έμφαση στη συνεργασία μεταξύ πολλών και ετερόκλητων φορέων μπορεί να οδηγήσει σε αργές διαδικασίες λήψης αποφάσεων και σε δυσκολία συντονισμού, ιδιαίτερα όταν τα συμφέροντα ή οι προτεραιότητες των εμπλεκόμενων αποκλίνουν (Klijn & Koppenjan, 2016). Επιπλέον, η διάχυση αρμοδιοτήτων και η απουσία σαφών γραμμών ευθύνης καθιστούν συχνά δυσκολότερη τη λογοδοσία, καθώς δεν είναι πάντοτε σαφές ποιος φορέας είναι υπεύθυνος για τα αποτελέσματα μιας πολιτικής (Meijer & Boon, 2021). Τέλος, έχει υποστηριχθεί ότι οι μηχανισμοί συμμετοχής των πολιτών δεν εξασφαλίζουν πάντοτε την ύπαρξη πραγματικά αντιπροσωπευτικών φωνών, με κίνδυνο να ενισχύονται όσοι ήδη διαθέτουν μεγαλύτερους πόρους ή πρόσβαση στη διαδικασία (Bryson, Crosby, & Bloomberg, 2014).

Συνολικά, η ΝΔΔ βασίζεται σε διαφορετικές αρχές και τρόπους λειτουργίας από το ΝΔΜ· γι' αυτό και στην επόμενη ενότητα τα δύο μοντέλα εξετάζονται συγκριτικά, ώστε να αναδειχθούν οι ομοιότητες και οι διαφορές τους.

## 1.5 Συγκριτική Ανάλυση Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ και Νέας Δημόσιας Διακυβέρνησης

Η συζήτηση για τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης τα τελευταία σαράντα χρόνια καθορίστηκε από δύο κεντρικές θεωρητικές προσεγγίσεις: το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (ΝΔΜ) και τη Νέα Δημόσια Διακυβέρνηση (ΝΔΔ) (Hood, 1991·Osborne, 2006). Οι δύο αυτές προσεγγίσεις αποτυπώνουν διαφορετικές αντιλήψεις για τον ρόλο του κράτους και τον τρόπο οργάνωσης των δημόσιων οργανισμών (Pollitt & Bouckaert, 2011). Το ΝΔΜ διαμορφώθηκε τη δεκαετία του 1980 ως μεταρρυθμιστική απάντηση στη δυσκαμψία και τη χαμηλή αποδοτικότητα της παραδοσιακής γραφειοκρατίας (Hood, 1991). Η ΝΔΔ, η οποία εμφανίστηκε στις αρχές του 2000, αναπτύχθηκε ως συμμετοχική και συνεργατική προσέγγιση, επιχειρώντας να αντιμετωπίσει τόσο τα κοινωνικά όρια του ΝΔΜ –όπως η περιορισμένη συμμετοχή των πολιτών, η μείωση της νομιμοποίησης και η εξασθένιση της κοινωνικής διάστασης των πολιτικών– όσο και τα λειτουργικά του όρια, που σχετίζονται με τον κατακερματισμό υπηρεσιών, την υπερβολική έμφαση στους δείκτες απόδοσης και τις δυσκολίες συντονισμού σε σύνθετες δημόσιες πολιτικές (Osborne, 2010). Παρότι συχνά παρουσιάζονται ως αντίθετα μοντέλα, στην πραγματικότητα αποτελούν δύο διαφορετικές προοπτικές για τη λειτουργία του σύγχρονου κράτους, με σημεία διαφοροποίησης αλλά και συνάφειας (Christensen & Lægreid, 2007).

Το ΝΔΜ αναπτύχθηκε στη βάση της αντίληψης ότι η δημόσια διοίκηση οφείλει να υιοθετήσει πρακτικές και λογικές που προέρχονται από τον ιδιωτικό τομέα, ιδιαίτερα σε ζητήματα αποδοτικότητας, μέτρησης αποτελεσμάτων και διοίκησης μέσω στόχων (Hood, 1991). Στον πυρήνα του βρίσκεται η αρχή ότι οι δημόσιοι οργανισμοί πρέπει να λειτουργούν με όρους ορθολογικής διαχείρισης, ανταγωνισμού και προσανατολισμού στις αρχές της αγοράς, με στόχο τη βελτίωση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας των υπηρεσιών (Pollitt & Bouckaert, 2011). Η υιοθέτηση συστημάτων αξιολόγησης επιδόσεων, η αποκέντρωση αρμοδιοτήτων, η ενίσχυση του διοικητικού ελέγχου και η εφαρμογή συμβάσεων απόδοσης αποτέλεσαν βασικά χαρακτηριστικά αυτής της προσέγγισης (Behn, 2003). Παράλληλα, το ΝΔΜ προώθησε την αντίληψη του πολίτη ως “χρήστη” ή “καταναλωτή” δημόσιων υπηρεσιών, δίνοντας έμφαση στην ικανοποίησή του και στη βελτιστοποίηση του κόστους λειτουργίας της διοίκησης (Osborne & Gaebler, 1992). Ωστόσο, η υιοθέτηση πρακτικών και λογικών της αγοράς από τον δημόσιο τομέα

προκάλεσε ζητήματα ως προς την τήρηση της δημοκρατικής λογοδοσίας και την προστασία της κοινωνικής συνοχής (O'Flynn, 2007).

Η εφαρμογή του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ διαφοροποιήθηκε σημαντικά μεταξύ χωρών, αλλά κοινός παρονομαστής υπήρξε η προσπάθεια μείωσης του διοικητικού κόστους και η αύξηση της αποδοτικότητας μέσω της εισαγωγής εργαλείων που προσομοιάζουν στις πρακτικές του ιδιωτικού τομέα (Pollitt & Bouckaert, 2011). Στη Νέα Ζηλανδία, οι μεταρρυθμίσεις της δεκαετίας του 1980 βασίστηκαν στην καθιέρωση συστημάτων μέτρησης διοικητικής επίδοσης και στην εκτεταμένη αποκέντρωση αρμοδιοτήτων, γεγονός που οδήγησε σε σημαντική ενίσχυση του διοικητικού ελέγχου και της αξιολόγησης των δημοσίων οργανισμών (Scott, G., 1997). Στο Ηνωμένο Βασίλειο, η δημιουργία αυτόνομων εκτελεστικών οργανισμών, όπως οι “Next Steps Agencies”, επέτρεψε την εφαρμογή μοντέλων διοίκησης με μεγαλύτερη ευελιξία και έμφαση στη μέτρηση αποτελεσμάτων (Hood, 1991). Ωστόσο, η υπερβολική έμφαση στους ποσοτικούς δείκτες και στον αυστηρό διαχειριστικό έλεγχο οδήγησε σε περιορισμό της συνεργασίας μεταξύ των δημόσιων οργανισμών, καθώς κάθε υπηρεσία επικεντρωνόταν αποκλειστικά στους δικούς της μετρήσιμους στόχους. Παράλληλα, η προτεραιότητα στα αριθμητικά αποτελέσματα αποδυνάμωσε την κοινωνική διάσταση της δημόσιας διοίκησης, δηλαδή την έμφαση στη δικαιοσύνη, την κοινωνική προστασία και την κάλυψη των διαφορετικών κοινωνικών αναγκών (Christensen & Lægreid, 2011). Παρά τις επιμέρους επιτυχίες του, το ΝΔΜ θεωρήθηκε ότι ενίσχυσε έναν περισσότερο τεχνοκρατικό και αποστασιοποιημένο τρόπο λειτουργίας του κράτους, γεγονός που συχνά μείωσε τον βαθμό κοινωνικής αποδοχής των δημόσιων αποφάσεων και περιόρισε τις δυνατότητες ουσιαστικής συμμετοχής των πολιτών (O'Flynn, 2007).

Η ΝΔΔ αναπτύχθηκε στις αρχές της δεκαετίας του 2000 ως θεωρητική προσέγγιση που επιδιώκει να ξεπεράσει τις πρακτικές δυσλειτουργίες και τις κοινωνικές επιπτώσεις του ΝΔΜ, δίνοντας έμφαση στη συνεργασία μεταξύ φορέων, στη συμμετοχή των πολιτών και στη διαμόρφωση πολιτικών μέσα από δικτυακές μορφές διακυβέρνησης (Osborne, 2010). Σε αντίθεση με τη λογική της αγοράς που χαρακτηρίζει το ΝΔΜ, η ΝΔΔ στηρίζεται στην ιδέα ότι η δημιουργία πολιτικών και η παροχή δημόσιων υπηρεσιών αποτελούν διαδικασίες που απαιτούν την ενεργό συμβολή πολλών διαφορετικών φορέων, συμπεριλαμβανομένων των πολιτών, των κοινωνικών οργανώσεων και του ιδιωτικού

τομέα (Klijn & Korpenjan, 2016). Η ΝΔΔ αντιμετωπίζει τη διακυβέρνηση ως ένα σύστημα αλληλεξαρτώμενων δικτύων και όχι ως μια κλειστή, ιεραρχική δομή, υποστηρίζοντας ότι οι σύγχρονες κοινωνικές ανάγκες μπορούν να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικά μόνο μέσα από συλλογικές μορφές δράσης (Sørensen & Torfing, 2007). Ταυτόχρονα, η ΝΔΔ αναγνωρίζει ότι η νομιμοποίηση της δημόσιας δράσης δεν προκύπτει μόνο από την αποδοτικότητα, αλλά και από τη διαφάνεια, τη συμμετοχικότητα και τη δυνατότητα των πολιτών να συνδιαμορφώνουν πολιτικές (Moore, 1995). Για τον λόγο αυτό, η ΝΔΔ αποτελεί μια προσέγγιση που επιδιώκει να ενισχύσει τη σχέση εμπιστοσύνης ανάμεσα στο κράτος και την κοινωνία, αποδίδοντας ιδιαίτερη σημασία στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και όχι αποκλειστικά στο τελικό αποτέλεσμα (Van Meerkerk, Edelenbos & Klijn, 2015).

Η εφαρμογή της ΝΔΔ διαφοροποιείται ανάλογα με το διοικητικό και θεσμικό πλαίσιο κάθε χώρας, αλλά κοινός άξονας είναι η ενίσχυση συνεργατικών δομών και συμμετοχικών διαδικασιών στη διαμόρφωση και υλοποίηση δημόσιων πολιτικών (Osborne, 2010). Στην Ολλανδία, η διακυβέρνηση μέσω δικτύων εφαρμόστηκε εκτεταμένα σε προγράμματα αναβάθμισης υποβαθμισμένων αστικών περιοχών, όπου δημόσιοι οργανισμοί, ιδιωτικές επιχειρήσεις και κοινωνικές οργανώσεις συνεργάστηκαν για την αντιμετώπιση προβλημάτων όπως η φτώχεια, η ανεργία και η υποβάθμιση του κτιριακού περιβάλλοντος (Klijn & Korpenjan, 2016). Στη Σουηδία, η συμμετοχική προσέγγιση ενσωματώθηκε σε προγράμματα κοινωνικής πρόνοιας, στα οποία οι τοπικές κοινότητες είχαν ουσιαστικό ρόλο στη διαμόρφωση και αξιολόγηση των κοινωνικών υπηρεσιών (Pierre, 2000). Στη διεθνή πρωτοβουλία για την Ανοιχτή Διακυβέρνηση (Open Government Partnership), που ιδρύθηκε το 2011, η συμμετοχή των πολιτών και η διαφάνεια αποτελούν θεμελιώδεις αρχές για τη βελτίωση της ποιότητας της διακυβέρνησης, με περισσότερα από εβδομήντα κράτη να υιοθετούν πολιτικές ανοιχτών δεδομένων και ψηφιακών εργαλείων συμμετοχής (Open Government Partnership, 2020). Η Ελλάδα συμμετέχει στην πρωτοβουλία αυτή από το 2012, προωθώντας πολιτικές διαφάνειας και ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, οι οποίες ενισχύουν τη λογοδοσία και επιδιώκουν την ενδυνάμωση της σχέσης πολίτη–κράτους (Ministry of Interior, 2018). Οι πρακτικές αυτές δείχνουν ότι η ΝΔΔ συνδέεται στενά με την τεχνολογική και θεσμική

καινοτομία, προωθώντας μορφές διοίκησης που στηρίζονται στη συνεργασία, στην εμπιστοσύνη και στη συλλογική διαχείριση δημοσίων ζητημάτων (Meijer & Boon, 2021).

Η σύγκριση ανάμεσα στο Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ και στη Νέα Δημόσια Διακυβέρνηση αναδεικνύει ότι οι δύο προσεγγίσεις βασίζονται σε διαφορετικές αντιλήψεις για τον τρόπο με τον οποίο πρέπει να οργανώνεται και να λειτουργεί η δημόσια διοίκηση (Osborne, 2006). Το ΝΔΜ δίνει έμφαση στην αποδοτικότητα, στη μέτρηση αποτελεσμάτων και στη διοικητική επίδοση, υιοθετώντας λογικές διαχείρισης που προέρχονται από τον ιδιωτικό τομέα (Hood, 1991). Η ΝΔΔ, αντίθετα, επικεντρώνεται στη συνεργασία, στη συμμετοχικότητα και στη διασύνδεση φορέων, θεωρώντας ότι οι δημόσιες πολιτικές παράγονται αποτελεσματικότερα μέσα από δίκτυα και συλλογικές διαδικασίες (Klijn & Korpenjan, 2016). Στο ΝΔΜ η λογοδοσία συνδέεται κυρίως με την αποδοτικότητα, ενώ στη ΝΔΔ η λογοδοσία αποκτά κοινωνικό και διαδικαστικό χαρακτήρα, εστιάζοντας στη διαφάνεια και στη συμμετοχή των πολιτών (O'Flynn, 2007). Επιπλέον, ενώ το ΝΔΜ καλλιεργεί κουλτούρα ανταγωνισμού και ατομικής ευθύνης, η ΝΔΔ προωθεί κουλτούρα συνεργασίας, εμπιστοσύνης και κοινής προσπάθειας για την επίτευξη κοινωνικών αποτελεσμάτων (Sørensen & Torfing, 2007). Έτσι, οι δύο προσεγγίσεις διαφέρουν όχι μόνο ως προς τις τεχνικές διοίκησης, αλλά και ως προς τις αξίες και τη φιλοσοφία που διέπουν την άσκηση της δημόσιας δράσης (Christensen & Lægreid, 2011).

Η διαφοροποίηση ανάμεσα στο ΝΔΜ και στη ΝΔΔ αντανακλά διαφορετικού τύπου προσεγγίσεις στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, καθώς η ΝΔΔ στηρίζεται περισσότερο στη διασύνδεση φορέων, στη συνεργασία και στη νομιμοποίηση των διαδικασιών στο πλαίσιο δικτυακής διακυβέρνησης (Van Meerkerk, Edelenbos & Klijn, 2015). Το ΝΔΜ στηρίζεται στην εργαλειακή ορθολογικότητα, σύμφωνα με την οποία η επιτυχία των δημοσίων οργανισμών μετριέται κυρίως μέσα από δείκτες απόδοσης, ποσοτικούς στόχους και συστήματα αξιολόγησης που προσομοιάζουν με τα πρότυπα του ιδιωτικού τομέα (Hood, 1991). Η ΝΔΔ, αντίθετα, βασίζεται στη διαδικαστική ορθολογικότητα, η οποία δίνει έμφαση στη νομιμοποίηση της δημόσιας δράσης, στη συμμετοχή των πολιτών και στη διασφάλιση ότι τα αποτελέσματα προκύπτουν μέσα από ανοιχτές, διαφανείς και συνεργατικές διαδικασίες (Osborne, 2010). Στο ΝΔΜ, η λογοδοσία έχει κυρίως τεχνικό χαρακτήρα και συνδέεται με την επίτευξη προκαθορισμένων στόχων, ενώ στη ΝΔΔ η

λογοδοσία αποκτά κοινωνική διάσταση και περιλαμβάνει την υποχρέωση των δημόσιων φορέων να εξηγούν και να αιτιολογούν τις αποφάσεις τους στους πολίτες και στους εμπλεκόμενους φορείς (O'Flynn, 2007). Παράλληλα, η οργανωσιακή κουλτούρα του ΝΔΜ ενθαρρύνει τον ανταγωνισμό, την ατομική υπευθυνότητα και την επιδίωξη μετρήσιμων αποτελεσμάτων, ενώ η ΝΔΔ προωθεί συνεργατικές σχέσεις, δικτυακές συνδέσεις και την οικοδόμηση εμπιστοσύνης ανάμεσα στους συμμετέχοντες στη διαδικασία άσκησης πολιτικής (Sørensen & Torfing, 2007). Η διαφορά αυτή στην κουλτούρα επηρεάζει τον ρόλο των δημόσιων λειτουργών, οι οποίοι στο ΝΔΜ αντιμετωπίζονται ως διαχειριστές επιδόσεων, ενώ στη ΝΔΔ αναλαμβάνουν ρόλο συντονισμού, διαμεσολάβησης και προαγωγής συνεργασιών (Christensen & Lægreid, 2007).

Παρά τις ουσιαστικές διαφορές τους, το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ και η Νέα Δημόσια Διακυβέρνηση δεν αποτελούν δύο εντελώς ασύμβατες προσεγγίσεις, καθώς σε πολλά διοικητικά συστήματα συνυπάρχουν και λειτουργούν συμπληρωματικά (Christensen & Lægreid, 2007). Η έμφαση του ΝΔΜ στη μέτρηση αποτελεσμάτων και στην αποδοτικότητα παραμένει κρίσιμη για τον έλεγχο των δημόσιων πόρων, ακόμη και σε περιβάλλοντα όπου κυριαρχούν συνεργατικές μορφές διακυβέρνησης (Pollitt & Bouckaert, 2011). Αντίστοιχα, η ΝΔΔ επαναπροσδιορίζει τον τρόπο με τον οποίο ερμηνεύονται οι αξίες της συμμετοχής και της λογοδοσίας, εντάσσοντάς τις σε ένα πλαίσιο όπου η αποτελεσματικότητα συνδέεται με την κοινωνική αποδοχή των πολιτικών (Osborne, 2010). Σε αρκετές χώρες, τα δύο μοντέλα δεν εφαρμόστηκαν ως διαδοχικά «κύματα» μεταρρυθμίσεων, αλλά ως συνδυαστικές πρακτικές που προσαρμόστηκαν στις ιδιαιτερότητες του πολιτικού και θεσμικού περιβάλλοντος (Sørensen & Torfing, 2007). Η διεθνής εμπειρία δείχνει ότι η αποτελεσματική διαχείριση σύγχρονων προβλημάτων απαιτεί τόσο τις διαχειριστικές τεχνικές του ΝΔΜ όσο και τις συνεργατικές διαδικασίες της ΝΔΔ, γεγονός που αναδεικνύει τον συχνά συμπληρωματικό χαρακτήρα των δύο προσεγγίσεων (Meijer & Boon, 2021).

Η σύγχρονη βιβλιογραφία υποστηρίζει ότι οι περισσότερες δημόσιες διοικήσεις δεν εφαρμόζουν αποκλειστικά το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ ή αποκλειστικά τη Νέα Δημόσια Διακυβέρνηση, αλλά υιοθετούν συνδυαστικές μορφές διοίκησης που αντλούν στοιχεία και από τις δύο προσεγγίσεις (Christensen & Lægreid, 2007). Οι δημόσιοι

οργανισμοί υιοθετούν εργαλεία αποδοτικότητας, αξιολόγησης και διοικητικού ελέγχου, όπως προτείνει το ΝΔΜ, αλλά τα εντάσσουν σε πλαίσια συνεργασίας, συμμετοχικότητας και δικτύων, όπως προτείνει η ΝΔΔ (Osborne, 2010). Η ανάγκη για ενίσχυση της κοινωνικής νομιμοποίησης, ιδιαίτερα σε συνθήκες πολυπλοκότητας και διοικητικής αβεβαιότητας, προωθεί τη σταδιακή ενσωμάτωση συμμετοχικών διαδικασιών και ανοικτών μορφών διακυβέρνησης, οι οποίες λειτουργούν συμπληρωματικά προς τα παραδοσιακά εργαλεία διοικητικής αποδοτικότητας (Van Meerkerk, Edelenbos & Klijn, 2015). Ταυτόχρονα, κρίσεις όπως η πανδημία COVID-19 ανέδειξαν ότι ο δημόσιος τομέας χρειάζεται τόσο ισχυρές δομές συντονισμού και ελέγχου όσο και συνεργατικές σχέσεις με εξωτερικούς φορείς για την αντιμετώπιση πολυσύνθετων προβλημάτων (Meijer & Boon, 2021). Έτσι, η σύγχρονη τάση δεν είναι η επιλογή ενός μοντέλου έναντι του άλλου, αλλά η αναζήτηση ισορροπίας μεταξύ αποδοτικότητας και συμμετοχής με στόχο τη βελτίωση της ποιότητας της διακυβέρνησης (Pollitt & Bouckaert, 2011).

Η πρακτική εμπειρία των τελευταίων δεκαετιών δείχνει ότι καμία από τις δύο προσεγγίσεις δεν μπορεί να λειτουργήσει αποτελεσματικά ως αποκλειστικό πρότυπο οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης, γεγονός που έχει οδηγήσει στη διαμόρφωση συνδυαστικών μορφών διακυβέρνησης σε πολλές χώρες (Christensen & Lægreid, 2007). Μετά την οικονομική κρίση του 2008, αλλά και την περίοδο της πανδημίας COVID-19, οι δημόσιες διοικήσεις κλήθηκαν να ανταποκριθούν σε σύνθετες κοινωνικές και διοικητικές προκλήσεις που απαιτούσαν τόσο αυξημένο έλεγχο πόρων όσο και υψηλό επίπεδο συνεργασίας μεταξύ φορέων (Carano et al., 2020). Σε αυτό το πλαίσιο, στοιχεία του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ, όπως η διαχείριση επιδόσεων και η ορθολογική χρήση πόρων, συνδυάστηκαν με χαρακτηριστικά της Νέας Δημόσιας Διακυβέρνησης, όπως η ανοιχτή διακυβέρνηση, η συμμετοχικότητα και η δικτυακή συνεργασία (Ansell & Gash, 2008). Η χρήση ψηφιακών τεχνολογιών ενίσχυσε περαιτέρω αυτή τη δυναμική, καθώς η δυνατότητα συλλογής δεδομένων, η ηλεκτρονική λογοδοσία και οι διαδικτυακοί μηχανισμοί συμμετοχής επέτρεψαν την ανάπτυξη πιο διαφανών, συνεργατικών και ευέλικτων μορφών διοίκησης (Meijer & Boon, 2021). Συνολικά, η σύγχρονη διοικητική πρακτική φαίνεται να υιοθετεί μια πολυδιάστατη προσέγγιση, στην οποία τα στοιχεία αποδοτικότητας του ΝΔΜ και οι συνεργατικές διαδικασίες της ΝΔΔ συνυπάρχουν σε ένα ευρύτερο πλαίσιο προσαρμοστικότητας και θεσμικής ανθεκτικότητας (Christensen & Lægreid, 2007).

Η διερεύνηση της σχέσης ανάμεσα στο Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ και τη Νέα Δημόσια Διακυβέρνηση αναδεικνύει ότι η μετάβαση από τη μία προσέγγιση στην άλλη δεν αποτελεί απότομη τομή, αλλά μια σταδιακή προσαρμογή της δημόσιας διοίκησης στις κοινωνικές, θεσμικές και τεχνολογικές μεταβολές των τελευταίων δεκαετιών (Osborne, 2010). Σε πολλές χώρες, στοιχεία του ΝΔΜ συνεχίζουν να εφαρμόζονται παράλληλα με μηχανισμούς συνεργασίας και συμμετοχής που εισάγει η ΝΔΔ, δημιουργώντας μορφές διοίκησης όπου η αποδοτικότητα συνδυάζεται με τη διαβούλευση και τη συν-διαμόρφωση πολιτικών (Christensen & Lægreid, 2007). Η ανάγκη διατήρησης αξιόπιστων μηχανισμών λογοδοσίας και ελέγχου, που αποτέλεσε κεντρική συνισταμένη του ΝΔΜ, εξακολουθεί να αποτελεί βασικό πυλώνα των σύγχρονων δημοσίων οργανισμών, ακόμη και όταν υιοθετούνται συμμετοχικές διαδικασίες συνεργασίας (Behn, 2003). Την ίδια στιγμή, η δυναμική της κοινωνίας των πολιτών και η αυξανόμενη πολυπλοκότητα των δημοσίων προβλημάτων καθιστούν αναγκαία τη διεύρυνση των διαδικασιών συμμετοχής και τη θεσμοθέτηση δικτυακών μορφών διακυβέρνησης που χαρακτηρίζουν τη ΝΔΔ (Klijn & Korpenjan, 2016). Η συνύπαρξη αυτών των στοιχείων υποδηλώνει ότι οι σύγχρονες διοικήσεις λειτουργούν πλέον σε ένα περιβάλλον όπου συνδυάζονται η διαχειριστική ορθολογικότητα του ΝΔΜ και η συνεργατική νομιμοποίηση της ΝΔΔ, διαμορφώνοντας ένα σύνθετο αλλά απαραίτητο διοικητικό υπόδειγμα για τις προκλήσεις του 21ου αιώνα (O'Flynn, 2007).

Η συνολική αξιολόγηση των δύο προσεγγίσεων δείχνει ότι καμία από αυτές δεν μπορεί να θεωρηθεί επαρκής από μόνη της για τη διαχείριση των πολύπλοκων κοινωνικών προκλήσεων του 21ου αιώνα, καθώς το ΝΔΜ προσφέρει εργαλεία ελέγχου και αποτελεσματικότητας αλλά περιορίζεται ως προς τη δημοκρατική νομιμοποίηση, ενώ η ΝΔΔ ενισχύει τη συμμετοχικότητα και τη συνεργασία, χωρίς όμως να παρέχει πάντοτε σαφείς μηχανισμούς συντονισμού και ευθύνης (Christensen & Lægreid, 2007). Στην πράξη, οι δημόσιες διοικήσεις τείνουν να υιοθετούν συνδυαστικά στοιχεία και από τα δύο μοντέλα, διαμορφώνοντας μορφές διοίκησης που προσπαθούν να επιτύχουν ισορροπία ανάμεσα στην αποδοτικότητα και στη συμμετοχή, στη διαχειριστική πειθαρχία και στη δημοκρατική λογοδοσία (Osborne, 2010). Η ανάγκη για αυτή τη σύνθεση καθίσταται ακόμη πιο έντονη σε συνθήκες κρίσεων, όπως η οικονομική ύφεση ή η πανδημία COVID-19, που απαιτούν ταυτόχρονα ισχυρούς μηχανισμούς διαχείρισης και ευέλικτες

συνεργατικές δομές για την αντιμετώπιση σύνθετων και μεταβαλλόμενων προβλημάτων (Meijer & Boon, 2021). Υπό αυτή την έννοια, η ΝΔΔ δεν αντικαθιστά το ΝΔΜ, αλλά λειτουργεί ως συμπληρωματική προσέγγιση που επιχειρεί να ενσωματώσει τις λειτουργικές του αρετές σε ένα ευρύτερο πλαίσιο κοινωνικής συμμετοχής, συλλογικής δράσης και ενίσχυσης της δημόσιας αξίας (Moore, 1995).

## 1.6 Συμπεράσματα

Η πορεία από το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (ΝΔΜ) στη Νέα Δημόσια Διακυβέρνηση (ΝΔΔ) αποτυπώνει μια ευρύτερη μεταβολή στον τρόπο με τον οποίο αντιλαμβανόμαστε τον ρόλο και τη λειτουργία του δημόσιου τομέα. Το ΝΔΜ εισήγαγε πρακτικές εμπνευσμένες από τη λογική της αγοράς, δίνοντας έμφαση στην αποδοτικότητα, στη μέτρηση αποτελεσμάτων και στην ανταγωνιστικότητα μεταξύ φορέων, γεγονός που οδήγησε σε σημαντικές αλλαγές στη διοικητική οργάνωση (Hood, 1991· Pollitt & Bouckaert, 2011). Παρότι συνέβαλε στη βελτίωση της χρήσης των πόρων και στην ενίσχυση της λογοδοσίας, η υπερβολική εξάρτηση από ποσοτικούς δείκτες και η έμφαση στη συμβατική διαχείριση των υπηρεσιών δημιούργησαν ζητήματα συντονισμού, διαφάνειας και ουσιαστικής συμμετοχής των πολιτών (Rhodes, 2012). Τα όρια αυτά κατέστησαν εμφανές ότι απαιτούνται νέες μορφές διοίκησης, ικανές να ανταποκριθούν στην πολυπλοκότητα των σύγχρονων δημόσιων προβλημάτων.

Η Νέα Δημόσια Διακυβέρνηση αναδείχθηκε ως μια διαφορετική προσέγγιση, βασισμένη στη συνεργασία μεταξύ πολλαπλών φορέων, στη συμμετοχικότητα και στη διαμόρφωση δημόσιας αξίας (Osborne, 2006· Moore, 1995). Στο πλαίσιο αυτό, η λειτουργία δικτύων, η διαφάνεια στη λήψη αποφάσεων και οι μηχανισμοί συλλογικής δράσης απέκτησαν κεντρική θέση, ενισχύοντας τη σχέση εμπιστοσύνης μεταξύ κράτους και πολιτών (Torfing & Ansell, 2017). Παρά τις δυνατότητές της, η ΝΔΔ δεν στερείται προκλήσεων: ο συντονισμός μεταξύ ετερόκλητων φορέων μπορεί να είναι χρονοβόρος, η λογοδοσία ενίοτε γίνεται δυσκολότερη λόγω της διάχυσης αρμοδιοτήτων, και οι διαδικασίες συμμετοχής δεν εξασφαλίζουν πάντα την ουσιαστική εκπροσώπηση όλων των κοινωνικών ομάδων (Klijn, E. H., & Koppenjan, J., 2016; · Meijer & Boon, 2021).

Συνολικά, τα δύο μοντέλα δεν αποτελούν γραμμικά στάδια της ίδιας πορείας, αλλά διαφορετικές λογικές με συμπληρωματικά στοιχεία. Το ΝΔΜ προσέφερε εργαλεία

αποδοτικότητα και λογοδοσίας, ενώ η ΝΔΔ επανέφερε την ανάγκη για συνεργασία, διαφάνεια και κοινωνική εμπιστοσύνη. Η κατανόηση αυτής της μετάβασης – με τις δυνατότητες και τους περιορισμούς κάθε προσέγγισης – αποτελεί κρίσιμο υπόβαθρο για την ανάλυση των μηχανισμών εσωτερικού ελέγχου και των δημοσίων συμβάσεων, οι οποίοι απαιτούν ισορροπία ανάμεσα στην αποτελεσματικότητα, τη θεσμική ακεραιότητα και τη δημοκρατική λογοδοσία (Christensen & Lægreid, 2007).

## **Κεφάλαιο 2: Έννοιες Εσωτερικού Ελέγχου και Δημοσίων Συμβάσεων – Εργαλεία και περιπτώσεις άλλων χωρών**

### **2.1 Εισαγωγή**

Όπως αναδείχθηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο, η μετάβαση από το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ στη Νέα Δημόσια Διακυβέρνηση συνδέθηκε με την ενίσχυση της διαφάνειας, της λογοδοσίας και της αποτελεσματικής διαχείρισης των δημόσιων πόρων (Hood, 1991; Osborne, 2006; Pollitt & Bouckaert, 2011). Στο πλαίσιο αυτό, ο εσωτερικός έλεγχος και οι δημόσιες συμβάσεις αναδεικνύονται σε καίρια εργαλεία υλοποίησης των αρχών της σύγχρονης δημόσιας διακυβέρνησης, καθώς συμβάλλουν στη θωράκιση της διοίκησης απέναντι σε φαινόμενα κακοδιαχείρισης, σπατάλης και διαφθοράς (OECD, 2020; European Commission, 2018). Ο εσωτερικός έλεγχος λειτουργεί ως μηχανισμός διασφάλισης της χρηστής διοίκησης, παρέχοντας ανεξάρτητη και αντικειμενική αξιολόγηση των διαδικασιών και των εσωτερικών ελέγχων των δημόσιων οργανισμών (INTOSAI, 2020; COSO, 2017). Από την άλλη πλευρά, οι δημόσιες συμβάσεις αποτελούν κρίσιμο πεδίο άσκησης οικονομικής διακυβέρνησης, καθώς συνδέονται άμεσα με την αποδοτική αξιοποίηση των δημόσιων πόρων και την ενίσχυση της εμπιστοσύνης των πολιτών (World Bank, 2017; OECD, 2016).

Ο εσωτερικός έλεγχος λειτουργεί ως σύστημα πρόληψης και εντοπισμού αποκλίσεων, εξασφαλίζοντας ότι οι οργανισμοί τηρούν τις νομοθετικές και κανονιστικές απαιτήσεις, αλλά και ότι προάγεται η χρηστή διακυβέρνηση (COSO, 2017). Η λειτουργία του δεν αφορά μόνο τη διασφάλιση νομιμότητας, αλλά και τη βελτίωση της επίδοσης, στοιχείο το οποίο ενισχύθηκε ιδιαίτερα στο πλαίσιο του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ (NPM), όπου η αποτελεσματικότητα, η μέτρηση αποτελεσμάτων και η ορθολογική διαχείριση των πόρων αποτέλεσαν κεντρικές αρχές (Hood, 1991; Pollitt & Bouckaert, 2011). Αντίθετα, στη Νέα Δημόσια Διακυβέρνηση (NPG) ο εσωτερικός έλεγχος συνδέεται περισσότερο με τη λογοδοσία, τη διαφάνεια και τη συμμετοχή των πολλαπλών φορέων σε ένα περιβάλλον δικτύων (Osborne, 2006; Osborne, 2010).

Αντίστοιχα, οι δημόσιες συμβάσεις αποτελούν κρίσιμο εργαλείο τόσο για το ΝΔΜ –το οποίο ενίσχυσε την εξωτερίκευση λειτουργιών και τη χρήση ανταγωνιστικών διαδικασιών– όσο και για τη ΝΔΔ, όπου δίνεται έμφαση στη διαφάνεια, τη συνεργασία και τον δημόσιο έλεγχο της διαδικασίας. Η διεθνής εμπειρία δείχνει ότι χώρες με ισχυρά

συστήματα εσωτερικού ελέγχου και ώριμες διαδικασίες συμβάσεων εμφανίζουν χαμηλότερα επίπεδα διαφθοράς και υψηλότερη θεσμική αποτελεσματικότητα (Transparency International, 2014).

Στη βάση των προαναφερθέντων, το παρόν κεφάλαιο εξετάζει τις βασικές έννοιες και τα εργαλεία του εσωτερικού ελέγχου και των δημοσίων συμβάσεων, καθώς και πρακτικές από άλλες χώρες που μπορούν να αποτελέσουν πρότυπο για τη βελτίωση των ελληνικών θεσμών.

## **2.2 Έννοια και ρόλος του Εσωτερικού Ελέγχου στη Δημόσια Διοίκηση**

Ο εσωτερικός έλεγχος αποτελεί έναν κρίσιμο μηχανισμό της σύγχρονης δημόσιας διοίκησης, καθώς εξασφαλίζει τη νομιμότητα, τη διαφάνεια και την αποδοτικότητα των διαδικασιών διαχείρισης δημοσίων πόρων (OECD, 2019). Η εφαρμογή του βασίζεται στην ανάγκη για ενίσχυση της εμπιστοσύνης των πολιτών προς το κράτος, προλαμβάνοντας φαινόμενα κακοδιοίκησης και διαφθοράς (INTOSAI, 2020). Σύμφωνα με τον ορισμό του Institute of Internal Auditors (IIA), ο εσωτερικός έλεγχος είναι «μια ανεξάρτητη, αντικειμενική και συμβουλευτική δραστηριότητα που αποσκοπεί στη βελτίωση των λειτουργιών ενός οργανισμού και στη δημιουργία προστιθέμενης αξίας» (IIA, 2024). Στο δημόσιο τομέα, ο έλεγχος αυτός αφορά όχι μόνο τη συμμόρφωση με τους νόμους και τους κανονισμούς, αλλά και τη διαχείριση κινδύνων, την αποδοτική χρήση πόρων και την επίτευξη στρατηγικών στόχων (COSO, 2017).

Στο πλαίσιο του ΝΔΜ, ο εσωτερικός έλεγχος συνδέθηκε με την ανάγκη για βελτίωση της απόδοσης, την ανάπτυξη δεικτών μέτρησης και την ενίσχυση της αποδοτικότητας των δημοσίων οργανισμών (Hood, 1991;· Pollitt & Bouckaert, 2011). Στη φάση της ΝΔΔ, ο εσωτερικός έλεγχος εξελίσσεται, δίνοντας έμφαση στη λογοδοσία, στη διαφάνεια των διαδικασιών και στη συνεργασία μεταξύ διαφορετικών δημοσίων και κοινωνικών φορέων (Osborne, 2006;· Osborne, 2010). Έτσι, ο εσωτερικός έλεγχος δεν αποτελεί μόνο μηχανισμό συμμόρφωσης, αλλά και μέσο ενίσχυσης της εμπιστοσύνης και της θεσμικής συνοχής σε περιβάλλοντα πολυεπίπεδης διακυβέρνησης (OECD, 2020).

### 2.2.1 Θεσμικό πλαίσιο και κανονιστικές αρχές

Η λειτουργία του εσωτερικού ελέγχου στη δημόσια διοίκηση στηρίζεται σε διεθνή πρότυπα και κατευθυντήριες γραμμές που έχουν διαμορφωθεί από οργανισμούς όπως το Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (OECD), η Διεθνής Οργάνωση Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων (INTOSAI) και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (OECD, 2020). Τα πρότυπα αυτά ορίζουν τις θεμελιώδεις αρχές διακυβέρνησης, διαχείρισης κινδύνων και ελέγχου που πρέπει να διέπουν τους δημόσιους φορείς (INTOSAI, 2020).

Το πλαίσιο COSO (2017) προσδιορίζει πέντε βασικά συστατικά στοιχεία για τη δημιουργία ενός ολοκληρωμένου συστήματος εσωτερικού ελέγχου: (α) περιβάλλον ελέγχου, (β) αξιολόγηση κινδύνων, (γ) δραστηριότητες ελέγχου, (δ) πληροφόρηση και επικοινωνία, και (ε) παρακολούθηση. Αυτά τα στοιχεία αλληλοσυμπληρώνονται, επιτρέποντας στους δημόσιους οργανισμούς να εντοπίζουν κινδύνους, να υιοθετούν προληπτικά μέτρα και να διασφαλίζουν τη νομιμότητα και αποδοτικότητα των πράξεών τους (COSO, 2017).

Ο OECD (2019) επισημαίνει ότι ο εσωτερικός έλεγχος πρέπει να θεωρείται βασικό συστατικό της χρηστής διακυβέρνησης, καθώς εξασφαλίζει τον εντοπισμό και τη διόρθωση οργανωτικών αδυναμιών. Παράλληλα, προωθεί τη διαφάνεια και την εμπιστοσύνη των πολιτών, αφού επιτρέπει την παρακολούθηση της χρήσης των δημόσιων πόρων με μετρήσιμα και αντικειμενικά κριτήρια (OECD, 2020).

Η Ευρωπαϊκή Ένωση, μέσω του Κανονισμού (ΕΕ, Euratom) 2018/1046 για τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης, έχει θεσπίσει ένα ενιαίο πλαίσιο για την εσωτερική δημοσιονομική διαχείριση των ευρωπαϊκών οργανισμών. Ο Κανονισμός απαιτεί από όλους τους φορείς της Ε.Ε. να διαθέτουν μηχανισμούς εσωτερικού ελέγχου προσαρμοσμένους στους κινδύνους και τη φύση των δραστηριοτήτων τους (European Union, 2018). Στο πλαίσιο αυτό, ο εσωτερικός έλεγχος δεν περιορίζεται στη διασφάλιση της κανονικότητας των δαπανών, αλλά επεκτείνεται στην αξιολόγηση της αποδοτικότητας και της επίτευξης στόχων πολιτικής.

Στην Ελλάδα, η ενσωμάτωση των διεθνών προτύπων έγινε θεσμικά με τον Νόμο 4795/2021, που προβλέπει τη δημιουργία Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου σε όλους τους δημόσιους φορείς (Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, 2021b). Ο νόμος αυτός καθορίζει ότι οι

μονάδες αυτές πρέπει να λειτουργούν με βάση τις αρχές ανεξαρτησίας, αντικειμενικότητας και λογοδοσίας, και να υποβάλλουν ετήσια προγράμματα ελέγχου. Με την εφαρμογή του νόμου, η Ελλάδα επιχειρεί να εναρμονιστεί με τις βέλτιστες πρακτικές του OECD και της INTOSAI, ενισχύοντας τη διαφάνεια και την αποδοτικότητα του δημόσιου τομέα (OECD, 2016).

Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας (ΕΑΔ) έχει αναλάβει τον ρόλο του κεντρικού συντονιστικού φορέα, παρέχοντας κατευθυντήριες οδηγίες, εργαλεία αξιολόγησης και προγράμματα εκπαίδευσης για τους εσωτερικούς ελεγκτές (Εθνική Αρχή Διαφάνειας, 2023). Μέσα από τη δημιουργία ενιαίων προτύπων λειτουργίας, επιχειρείται να εξασφαλιστεί συνέπεια και αξιοπιστία στην εφαρμογή των ελέγχων σε όλο το φάσμα της δημόσιας διοίκησης.

Η θέσπιση θεσμικού πλαισίου για τον εσωτερικό έλεγχο αντανακλά την ευρύτερη αναγνώριση του ρόλου του ως βασικού μηχανισμού πρόληψης κινδύνων και ενίσχυσης της θεσμικής αξιοπιστίας. Η ανεξαρτησία και η αντικειμενικότητα του ελεγκτή αποτελούν θεμελιώδεις αρχές που διασφαλίζουν την αποτελεσματικότητα του ελέγχου και τη λογοδοσία των δημόσιων φορέων (ΠΑ, 2024).

Επιπλέον, κρίσιμη διάσταση του θεσμικού πλαισίου αποτελεί η έννοια της «κανονικότητας των δαπανών», η οποία αφορά τη συμμόρφωση όλων των οικονομικών πράξεων με το δημοσιονομικό, νομικό και κανονιστικό πλαίσιο που διέπει τη δημόσια διοίκηση (OECD, 2016;· European Commission, 2018). Η κανονικότητα συνδέεται τόσο με τη νομιμότητα όσο και με την ορθή δημοσιονομική διαχείριση, καθώς διασφαλίζει ότι οι δαπάνες είναι εντός πιστώσεων, σύμφωνες με τις προβλεπόμενες διαδικασίες και ευθυγραμμισμένες με τις αρχές της χρηστής διοίκησης (OECD, 2016;· European Commission, 2018). Στο πλαίσιο αυτό, ο εσωτερικός έλεγχος δεν περιορίζεται σε τυπικό έλεγχο συμμόρφωσης, αλλά συμβάλλει στην ενίσχυση της διαφάνειας και της αξιοπιστίας των δημόσιων οικονομικών (INTOSAI, 2020;· OECD, 2020).

### **2.2.2 Ρόλος στην πρόληψη διαφθοράς και ενίσχυση διαφάνειας**

Ο εσωτερικός έλεγχος δεν αποτελεί απλώς έναν μηχανισμό διαχειριστικής εποπτείας, αλλά έναν πυλώνα θεσμικής ακεραιότητας και κοινωνικής λογοδοσίας (OECD, 2020). Μέσω της συνεχούς παρακολούθησης των διοικητικών λειτουργιών, εντοπίζει

αδυναμίες στα συστήματα ελέγχου και εισηγείται διορθωτικά μέτρα που περιορίζουν τις πιθανότητες εμφάνισης φαινομένων διαφθοράς ή απάτης (Transparency International, 2014). Οι διαδικασίες αυτές είναι καθοριστικής σημασίας για την προστασία των δημόσιων πόρων και την ενίσχυση της εμπιστοσύνης των πολιτών προς τη δημόσια διοίκηση (INTOSAI, 2020).

Ο OECD (2016) τονίζει ότι οι ισχυροί μηχανισμοί εσωτερικού ελέγχου ενισχύουν τη διαφάνεια στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, συμβάλλοντας στην έγκαιρη ανίχνευση ασυνεπειών ή παρατυπιών. Μέσω αυτής της λειτουργίας, ο εσωτερικός έλεγχος καθίσταται θεμελιώδες εργαλείο πρόληψης της διαφθοράς, καθώς διαμορφώνει ένα θεσμικό περιβάλλον λογοδοσίας. Στην Ευρωπαϊκή Ένωση, τα συστήματα ελέγχου υποστηρίζουν τη συμμόρφωση με τις αρχές της «καλής διακυβέρνησης» και τη διαφάνεια στη χρήση των διορθωτικών πόρων (European Union, 2018).

Κατά τη διάρκεια της πανδημίας COVID-19, οι εσωτερικοί ελεγκτές σε πολλές χώρες ανέλαβαν ρόλο-κλειδί στην εποπτεία των έκτακτων δημοσίων δαπανών, διασφαλίζοντας τη νομιμότητα και την αποτελεσματικότητα των δαπανών αυτών (INTOSAI, 2020). Για παράδειγμα, η National Audit Office (NAO) του Ηνωμένου Βασιλείου πραγματοποίησε στοχευμένες αξιολογήσεις κινδύνου στα προγράμματα κρατικών ενισχύσεων που χορηγήθηκαν κατά την περίοδο της πανδημίας COVID-19, εντοπίζοντας εγκαίρως αδυναμίες στους μηχανισμούς εφαρμογής και στα συστήματα ελέγχου (NAO, 2023). Οι παρεμβάσεις αυτές ανέδειξαν τον κρίσιμο ρόλο του εσωτερικού ελέγχου ως θεσμικού αντισταθμίματος σε συνθήκες διοικητικής πίεσης και κρίσης.

Στην Ελλάδα, η Εθνική Αρχή Διαφάνειας έχει επισημάνει ότι ο εσωτερικός έλεγχος αποτελεί την «πρώτη γραμμή άμυνας» κατά της διαφθοράς, ενσωματώνοντας την πρόληψη στη διοικητική λειτουργία και όχι μόνο την εκ των υστέρων εποπτεία (Εθνική Αρχή Διαφάνειας, 2023). Η ανάπτυξη τυποποιημένων διαδικασιών και εκπαιδευτικών προγραμμάτων για εσωτερικούς ελεγκτές ενισχύει την ομοιομορφία και τη διαφάνεια των ελέγχων στους δημόσιους φορείς.

### **2.2.3 Παραδείγματα από χώρες της Ε.Ε. και την Ελλάδα**

Η εφαρμογή του εσωτερικού ελέγχου ποικίλλει σημαντικά μεταξύ των ευρωπαϊκών κρατών, ωστόσο κοινός στόχος είναι η ενίσχυση της λογοδοσίας και της εμπιστοσύνης στους δημόσιους θεσμούς (OECD, 2020).

Στη Γαλλία, το Υπουργείο Οικονομικών έχει αναπτύξει το πλαίσιο *Cadre de Contrôle Interne*, το οποίο εφαρμόζεται σε όλους τους δημόσιους οργανισμούς και προβλέπει τη συστηματική αξιολόγηση κινδύνων, την παρακολούθηση των δημοσιονομικών ροών και την αναφορά αποκλίσεων προς τα ανώτερα διοικητικά επίπεδα (OECD, 2020). Αντίστοιχα, στη Γερμανία, η *Bundesrechnungshof* συνεργάζεται με τις εσωτερικές ελεγκτικές μονάδες των υπουργείων, προωθώντας κοινές προδιαγραφές ελέγχου και ενισχύοντας την αποτελεσματικότητα της διαχείρισης των δημοσίων κονδυλίων (*Bundesrechnungshof*, 2021).

Στη Σουηδία, η λειτουργία του εσωτερικού ελέγχου έχει ενταχθεί στο σύστημα «ανοιχτής διακυβέρνησης» (*open government*), με υποχρέωση δημοσιοποίησης των ετήσιων ελεγκτικών εκθέσεων, γεγονός που αυξάνει την εμπιστοσύνη των πολιτών (*Transparency International*, 2014). Στο Ηνωμένο Βασίλειο, η ΝΑΟ διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο ως κεντρικός οργανισμός εσωτερικού ελέγχου για όλα τα υπουργεία, διασφαλίζοντας κοινές πρακτικές και συνεκτική μεθοδολογία (ΝΑΟ, 2023).

Στην Ελλάδα, ο εσωτερικός έλεγχος ενισχύθηκε θεσμικά μετά το 2021, με τη δημιουργία μονάδων εσωτερικού ελέγχου στα υπουργεία και τους εποπτευόμενους οργανισμούς (Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, 2021b). Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας έχει υιοθετήσει διεθνή πρότυπα, όπως το COSO και το INTOSAI, προωθώντας παράλληλα την ανάπτυξη ψηφιακών εργαλείων για τη διενέργεια ελέγχων σε πραγματικό χρόνο (Εθνική Αρχή Διαφάνειας, 2023). Οι εξελίξεις αυτές δείχνουν ότι ο εσωτερικός έλεγχος εξελίσσεται σταδιακά από τυπικό διοικητικό καθήκον σε μηχανισμό στρατηγικής διακυβέρνησης.

### **2.2.4 Ο εσωτερικός έλεγχος ως εργαλείο σύγχρονης διακυβέρνησης**

Ο σύγχρονος εσωτερικός έλεγχος δεν περιορίζεται στον έλεγχο της κανονικότητας των δαπανών ή της συμμόρφωσης, αλλά συνδέεται άμεσα με τη στρατηγική διοίκηση και τη λήψη αποφάσεων (COSO, 2017). Μέσω της αξιολόγησης κινδύνων και της ανάλυσης

δεδομένων, οι εσωτερικοί ελεγκτές παρέχουν πληροφορίες που συμβάλλουν στην καλύτερη στόχευση των δημόσιων πολιτικών και στη βελτιστοποίηση των διαδικασιών (OECD, 2016).

Η χρήση τεχνολογιών πληροφορικής έχει αλλάξει ριζικά τον τρόπο διεξαγωγής των ελέγχων. Εργαλεία όπως τα ERP συστήματα, η ανάλυση μεγάλων δεδομένων (big data analytics) και η τεχνητή νοημοσύνη επιτρέπουν τον εντοπισμό προτύπων απάτης, την παρακολούθηση των οικονομικών συναλλαγών και την εκτίμηση κινδύνων σε πραγματικό χρόνο (World Bank, 2020). Ο λεγόμενος «ψηφιακός εσωτερικός έλεγχος» ενισχύει την αποδοτικότητα και την προληπτική εποπτεία, καθιστώντας τον ελεγκτή στρατηγικό συνεργάτη της διοίκησης και όχι απλώς επιτηρητή (OECD, 2016).

Συνολικά, ο εσωτερικός έλεγχος αναδεικνύεται ως θεμελιώδες στοιχείο της νέας δημόσιας διακυβέρνησης, προωθώντας τη διαφάνεια, την υπευθυνότητα και την κοινωνική εμπιστοσύνη (INTOSAI, 2020). Όταν λειτουργεί αποτελεσματικά, δεν ενισχύει μόνο τη χρηστή διοίκηση αλλά και την οργανωσιακή μάθηση, καθώς επιτρέπει στους δημόσιους οργανισμούς να αναγνωρίζουν αδυναμίες, να αναπροσαρμόζουν τις στρατηγικές τους και να βελτιώνουν συνεχώς την απόδοσή τους (OECD, 2020).

### **2.3 Εργαλεία Εσωτερικού Ελέγχου**

Ο εσωτερικός έλεγχος αποτελεί θεμελιώδες εργαλείο χρηστής διακυβέρνησης και λογοδοσίας, καθώς εξασφαλίζει ότι οι δημόσιοι οργανισμοί λειτουργούν σύμφωνα με τις αρχές της διαφάνειας, της νομιμότητας και της αποτελεσματικότητας (OECD, 2020). Η επιτυχής εφαρμογή του προϋποθέτει τη χρήση συγκεκριμένων μεθόδων και εργαλείων, τα οποία επιτρέπουν τον εντοπισμό κινδύνων, την αξιολόγηση διαδικασιών και τη διασφάλιση της ορθής χρήσης των δημόσιων πόρων (COSO, 2017). Τα εργαλεία αυτά εξελίσσονται συνεχώς, προσαρμοζόμενα στις νέες προκλήσεις της ψηφιακής εποχής και στις αυξανόμενες απαιτήσεις για διαφάνεια και κοινωνική λογοδοσία (INTOSAI, 2020).

#### **2.3.1 Ανάλυση και εκτίμηση κινδύνων (Risk Assessment)**

Η ανάλυση κινδύνων αποτελεί τον πυρήνα του σύγχρονου εσωτερικού ελέγχου, καθώς καθορίζει τις προτεραιότητες και τις στρατηγικές του ελεγκτή (COSO, 2017). Μέσω της διαδικασίας αυτής, οι δημόσιοι οργανισμοί εντοπίζουν τους τομείς όπου υπάρχει

μεγαλύτερη πιθανότητα εμφάνισης σφαλμάτων, παρατυπιών ή αναποτελεσματικότητας (OECD, 2019). Ο εσωτερικός ελεγκτής αξιολογεί τόσο τους εσωτερικούς όσο και τους εξωτερικούς κινδύνους -οικονομικούς, λειτουργικούς, τεχνολογικούς ή θεσμικούς- και καθορίζει προληπτικά μέτρα αντιμετώπισής τους (INTOSAI, 2020).

Σύμφωνα με τον OECD (2016), η εκτίμηση κινδύνων συμβάλλει στη μετάβαση από έναν παραδοσιακό έλεγχο συμμόρφωσης σε ένα μοντέλο στρατηγικού ελέγχου που στοχεύει στη βελτίωση των διαδικασιών και στη δημιουργία αξίας για την κοινωνία. Η World Bank (2020) επισημαίνει ότι η προσέγγιση αυτή αποτελεί βασική αρχή της σύγχρονης δημόσιας διακυβέρνησης, καθώς ενισχύει τη θεσμική ανθεκτικότητα και μειώνει τις πιθανότητες κατάχρησης δημόσιων πόρων.

Στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η εκτίμηση κινδύνων ενσωματώνεται στο Integrated Financial Management Framework, το οποίο προβλέπεται στον Κανονισμό (ΕΕ, Euratom) 2018/1046 και περιλαμβάνει συστηματική αξιολόγηση των δημοσιονομικών διαδικασιών και των μηχανισμών εσωτερικού ελέγχου (European Union, 2018). Στην Ελλάδα, οι Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου εφαρμόζουν πλέον τη μεθοδολογία ελέγχου βάσει κινδύνων (risk-based auditing), όπως ορίζεται στον Ν. 4795/2021, ώστε να εντοπίζουν τομείς αυξημένης επικινδυνότητας και να βελτιώνουν την απόδοση των δημόσιων φορέων (Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, 2021b).

### **2.3.2 Έλεγχος συμμόρφωσης (Compliance Control)**

Ο έλεγχος συμμόρφωσης διασφαλίζει ότι οι δημόσιες υπηρεσίες λειτουργούν σύμφωνα με το νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο που τις διέπει (INTOSAI, 2020). Στο δημόσιο τομέα, όπου οι αποφάσεις και οι διαδικασίες υπόκεινται σε αυστηρούς κανόνες νομιμότητας, η λειτουργία αυτή είναι καθοριστική για τη διαφύλαξη της θεσμικής τάξης και της εμπιστοσύνης των πολιτών (OECD, 2020).

Ο εσωτερικός ελεγκτής εξετάζει την τήρηση πολιτικών, διαδικασιών και νόμων, εντοπίζοντας παραλείψεις ή αποκλίσεις από τα ισχύοντα πρότυπα (COSO, 2017). Ο OECD (2016) αναφέρει ότι ο έλεγχος συμμόρφωσης είναι ιδιαίτερα σημαντικός στα συστήματα δημοσίων συμβάσεων, όπου η μη τήρηση των διαδικασιών μπορεί να οδηγήσει σε στρεβλώσεις του ανταγωνισμού και σε απώλεια δημόσιου χρήματος.

Η INTOSAI (2020) προτείνει την ανάπτυξη εσωτερικών «χαρτών συμμόρφωσης» (compliance maps), που αποτυπώνουν τις ροές αποφάσεων και τις ευθύνες κάθε διοικητικής μονάδας. Αυτά τα εργαλεία ενισχύουν τη λογοδοσία και διευκολύνουν την ανίχνευση παρατυπιών. Στην Ελλάδα, η Εθνική Αρχή Διαφάνειας (ΕΑΔ) έχει εκδώσει ειδικές οδηγίες για τη διενέργεια ελέγχων νομιμότητας και την εφαρμογή μηχανισμών εσωτερικής παρακολούθησης στους δημόσιους οργανισμούς (Εθνική Αρχή Διαφάνειας, 2023). Οι διαδικασίες αυτές αποσκοπούν στη δημιουργία κουλτούρας διαφάνειας και πρόληψης, αντί απλής καταστολής παραβάσεων.

### 2.3.3 Έλεγχος απόδοσης (Performance Audit)

Ο έλεγχος απόδοσης επικεντρώνεται στη μέτρηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των δημόσιων δραστηριοτήτων, αξιολογώντας κατά πόσο οι πόροι χρησιμοποιούνται με τον βέλτιστο τρόπο για την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων (World Bank, 2020). Η INTOSAI (2020) διακρίνει τρεις κύριες διαστάσεις:

- Οικονομικότητα (Economy): χρήση των πόρων με το μικρότερο δυνατό κόστος.
- Αποδοτικότητα (Efficiency): σχέση μεταξύ εισροών και εκροών.
- Αποτελεσματικότητα (Effectiveness): βαθμός επίτευξης των επιδιωκόμενων στόχων.

Σε διεθνές επίπεδο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2022a) εφαρμόζει ευρέως τον έλεγχο απόδοσης στα προγράμματα της Ε.Ε., παρέχοντας δημόσιες εκθέσεις που συμβάλλουν στη βελτίωση των πολιτικών. Στη Σουηδία, οι εσωτερικοί έλεγχοι απόδοσης πραγματοποιούνται σε ετήσια βάση σε κάθε υπουργείο, προκειμένου να αξιολογηθεί η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών (OECD, 2020).

Στην Ελλάδα, ο έλεγχος απόδοσης εισήχθη θεσμικά μέσω της ΕΑΔ και της Γενικής Γραμματείας Δημοσιονομικής Πολιτικής, που προωθούν την ανάπτυξη «δεικτών απόδοσης» για την αξιολόγηση των υπηρεσιών (Εθνική Αρχή Διαφάνειας, 2023). Αν και η εφαρμογή του βρίσκεται ακόμη σε εξέλιξη, θεωρείται κομβικό εργαλείο για τη βελτίωση της δημόσιας διαχείρισης και την ενίσχυση της εμπιστοσύνης των πολιτών (OECD, 2016).

### **2.3.4 Έλεγχος πληροφοριακών συστημάτων και ανάλυση δεδομένων**

Η ψηφιοποίηση της δημόσιας διοίκησης έχει εισαγάγει νέα εργαλεία ελέγχου, βασισμένα στην τεχνολογία και την ανάλυση δεδομένων (OECD, 2016). Ο έλεγχος πληροφοριακών συστημάτων (IT Audit) αξιολογεί την ασφάλεια, την αξιοπιστία και τη λειτουργικότητα των πληροφοριακών συστημάτων που χρησιμοποιούνται από τους δημόσιους φορείς (INTOSAI, 2020). Σκοπός του είναι να διασφαλίσει ότι τα δεδομένα είναι ακριβή, ασφαλή και προσβάσιμα, μειώνοντας έτσι τον κίνδυνο κυβερνοεπιθέσεων και απώλειας κρίσιμων πληροφοριών (World Bank, 2020).

Παράλληλα, η ανάλυση δεδομένων (Data Analytics) και η τεχνητή νοημοσύνη επιτρέπουν στους εσωτερικούς ελεγκτές να ανιχνεύουν τάσεις και αποκλίσεις με πολύ μεγαλύτερη ακρίβεια από τις παραδοσιακές μεθόδους (OECD, 2016). Χώρες όπως η Φινλανδία και η Δανία έχουν αναπτύξει συστήματα ελέγχου σε πραγματικό χρόνο (real-time auditing), όπου οι ελεγκτές χρησιμοποιούν αυτοματοποιημένες εφαρμογές για να ελέγχουν δημοσιονομικά στοιχεία και διαδικασίες συμβάσεων σε πραγματικό χρόνο (INTOSAI, 2020).

Στην Ελλάδα, η ΕΑΔ έχει ξεκινήσει την ανάπτυξη του Εθνικού Συστήματος Ηλεκτρονικών Ελέγχων, που επιτρέπει την καταγραφή, αξιολόγηση και παρακολούθηση των ελεγκτικών ευρημάτων μέσω ψηφιακής πλατφόρμας (Εθνική Αρχή Διαφάνειας, 2023). Αυτή η καινοτομία ενισχύει την ταχύτητα και την ακρίβεια των ελέγχων, μειώνοντας το διοικητικό βάρος και προάγοντας τη διαφάνεια.

### **2.3.5 Εργαλεία παρακολούθησης και αξιολόγησης**

Η παρακολούθηση (monitoring) και η αξιολόγηση (evaluation) αποτελούν συμπληρωματικά εργαλεία του εσωτερικού ελέγχου, καθώς επιτρέπουν την αποτίμηση της προόδου στην εφαρμογή των διορθωτικών μέτρων (OECD, 2020). Ο συνεχής έλεγχος εξασφαλίζει ότι οι εισηγήσεις των ελεγκτών εφαρμόζονται και ότι οι διαδικασίες βελτιώνονται διαρκώς (INTOSAI, 2020).

Η Ευρωπαϊκή Ένωση δημοσιεύει ετήσιες εκθέσεις διαχείρισης και ελέγχου, στις οποίες αποτυπώνονται τα αποτελέσματα των εσωτερικών και εξωτερικών ελεγκτικών διαδικασιών καθώς και οι ενέργειες παρακολούθησης, όπως παρουσιάζονται στις ετήσιες εκθέσεις του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου (European Commission, 2022a).

Αντίστοιχα, στην Ελλάδα, οι Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου οφείλουν να υποβάλλουν ετήσιες εκθέσεις προόδου προς τα αρμόδια υπουργεία και την ΕΑΔ, ενισχύοντας τη λογοδοσία και τη διαφάνεια (Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, 2021b).

### **2.3.6 Διεθνή πρότυπα και προσεγγίσεις στον εσωτερικό έλεγχο**

Η ανάπτυξη και εφαρμογή των εργαλείων εσωτερικού ελέγχου βασίζεται σε διεθνώς αναγνωρισμένα πρότυπα, τα οποία εξασφαλίζουν τη συνέπεια και την αξιοπιστία των ελέγχων σε όλα τα επίπεδα της δημόσιας διοίκησης (INTOSAI, 2020). Το πιο γνωστό πλαίσιο είναι το COSO – Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, το οποίο καθορίζει πέντε βασικές συνιστώσες για την αποτελεσματική λειτουργία του εσωτερικού ελέγχου: το περιβάλλον ελέγχου, την εκτίμηση κινδύνου, τις δραστηριότητες ελέγχου, την πληροφόρηση και επικοινωνία και τη συνεχή παρακολούθηση (COSO, 2017). Το πλαίσιο αυτό εφαρμόζεται ευρέως από διεθνείς οργανισμούς, κυβερνήσεις και ανώτατα ελεγκτικά ιδρύματα.

Η INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions) έχει αναπτύξει τα INTOSAI Framework of Professional Pronouncements (IFPP), τα οποία περιλαμβάνουν τα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα για τον δημόσιο τομέα (ISSAIs). Αυτά τα πρότυπα παρέχουν οδηγίες για τον σχεδιασμό, τη διενέργεια και την αναφορά ελεγκτικών διαδικασιών, προάγοντας τη διαφάνεια και τη συγκρισιμότητα των αποτελεσμάτων (INTOSAI, 2020).

Επιπλέον, η World Bank (2020) και η OECD (2016) έχουν εκδώσει κατευθυντήριες γραμμές για την εφαρμογή εργαλείων διαχείρισης κινδύνων και λογοδοσίας, ενθαρρύνοντας τις κυβερνήσεις να συνδέουν τον εσωτερικό έλεγχο με την αξιολόγηση των πολιτικών και την παραγωγή δημόσιας αξίας. Τα GAO Standards for Internal Control των Ηνωμένων Πολιτειών προσφέρουν επίσης πρακτικό μοντέλο για τον συνδυασμό ελέγχου και διακυβέρνησης, προωθώντας την προληπτική διαχείριση κινδύνων και την αξιοπιστία των δημοσίων οικονομικών (U.S. Government Accountability Office, 2014).

### **2.3.7 Προκλήσεις και περιορισμοί του εσωτερικού ελέγχου**

Παρά τη ραγδαία πρόοδο και τη διεύρυνση των εργαλείων ελέγχου, σημαντικές προκλήσεις παραμένουν. Η OECD (2020) υπογραμμίζει ότι η ανεπαρκής στελέχωση, η

έλλειψη τεχνικής εξειδίκευσης και οι χαμηλές ψηφιακές δεξιότητες περιορίζουν την αποτελεσματικότητα των ελέγχων σε πολλές δημόσιες διοικήσεις. Παράλληλα, η απουσία κουλτούρας λογοδοσίας μπορεί να οδηγήσει σε τυπική, γραφειοκρατική εφαρμογή των ελέγχων, χωρίς ουσιαστική αξιοποίηση των αποτελεσμάτων τους (INTOSAI, 2020).

Στην Ελλάδα, η εφαρμογή των νέων εργαλείων εσωτερικού ελέγχου συχνά προσκρούει σε θεσμικά και οργανωτικά εμπόδια, όπως η ελλιπής συνεργασία μεταξύ υπουργείων και εποπτευόμενων φορέων (Εθνική Αρχή Διαφάνειας, 2023). Επίσης, η καθυστέρηση στην πλήρη υιοθέτηση των πληροφοριακών συστημάτων περιορίζει τη δυνατότητα διενέργειας ελέγχων σε πραγματικό χρόνο και τη διασταύρωση κρίσιμων δεδομένων (Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, 2021b). Αυτά τα ζητήματα καταδεικνύουν την ανάγκη για συνεχή εκπαίδευση ελεγκτών και θεσμική ενίσχυση των μονάδων ελέγχου.

Επιπρόσθετα, η World Bank (2020) σημειώνει ότι τα συστήματα εσωτερικού ελέγχου οφείλουν να προσαρμόζονται στις ταχέως μεταβαλλόμενες μορφές διακυβέρνησης. Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, οι διακρατικές συνεργασίες και η ανάθεση υπηρεσιών σε ιδιωτικούς παρόχους καθιστούν αναγκαία τη διεύρυνση του ελεγκτικού πεδίου και τη χρήση εργαλείων ανάλυσης κινδύνου που υπερβαίνουν τα παραδοσιακά διοικητικά όρια.

Παράλληλα, οι διεθνείς οργανισμοί επισημαίνουν ότι μεγάλο μέρος των αδυναμιών δεν σχετίζεται με τα εργαλεία καθαυτά, αλλά με τον τρόπο ενσωμάτωσής τους στη διοικητική κουλτούρα. Όταν ο εσωτερικός έλεγχος εφαρμόζεται τυπικά, χωρίς συστηματική αξιοποίηση των ευρημάτων, τότε χάνει τον στρατηγικό του ρόλο και περιορίζεται σε μηχανισμό συμμόρφωσης (OECD, 2020).

### **2.3.8 Διασύνδεση του εσωτερικού ελέγχου με το ΝΔΜ και το ΝΔΔ**

Η εξέλιξη των εργαλείων εσωτερικού ελέγχου συνδέεται στενά με τις θεωρητικές μεταβολές στη δημόσια διοίκηση. Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (ΝΔΜ) εισήγαγε την ανάγκη για ποσοτικά μετρήσιμα αποτελέσματα και για ελέγχους αποδοτικότητας, μετατρέποντας τον εσωτερικό έλεγχο σε μηχανισμό αξιολόγησης της διοικητικής επίδοσης (Hood, 1991). Υπό το ΝΔΜ, ο έλεγχος θεωρήθηκε κυρίως εργαλείο διασφάλισης αποδοτικότητας και οικονομικότητας, με έμφαση στα αποτελέσματα και τη διαχείριση κόστους (Pollitt & Bouckaert, 2011).

Αντίθετα, η προσέγγιση της Νέας Δημόσιας Διακυβέρνησης (ΝΔΔ) αντιμετωπίζει τον εσωτερικό έλεγχο ως εργαλείο συνεργατικής διακυβέρνησης και οικοδόμησης εμπιστοσύνης (Osborne, 2010). Εδώ, η λογοδοσία δεν περιορίζεται στην ιεραρχική σχέση κράτους–πολίτη, αλλά επεκτείνεται στα δίκτυα συνεργασίας μεταξύ δημοσίων, ιδιωτικών και κοινωνικών φορέων (Torfing & Ansell, 2017). Ο εσωτερικός έλεγχος, επομένως, μετατρέπεται σε μηχανισμό οριζόντιας διαφάνειας, ενισχύοντας τη συλλογική υπευθυνότητα και τη συμμετοχική αξιολόγηση πολιτικών.

Σύμφωνα με την OECD (2016), η νέα γενιά εργαλείων ελέγχου πρέπει να εστιάζει όχι μόνο στην οικονομική διαχείριση, αλλά και στη διαμόρφωση δημόσιας αξίας μέσω διαφανούς, συνεργατικής και καινοτόμου διακυβέρνησης. Ο εσωτερικός έλεγχος, υπό αυτή τη θεώρηση, λειτουργεί ως σύνδεσμος μεταξύ του διοικητικού ελέγχου και της στρατηγικής διακυβέρνησης, προσφέροντας πολύτιμα δεδομένα για τον σχεδιασμό και την αναθεώρηση των δημόσιων πολιτικών.

## **2.4 Δημόσιες Συμβάσεις ως μηχανισμός διακυβέρνησης**

### **2.4.1 Έννοια και σημασία των δημοσίων συμβάσεων**

Οι δημόσιες συμβάσεις αποτελούν έναν από τους σημαντικότερους πυλώνες της σύγχρονης δημόσιας διακυβέρνησης, καθώς συνδέουν άμεσα την οικονομική δραστηριότητα του κράτους με την κοινωνική ευημερία και τη διαφάνεια (OECD, 2020). Στηρίζονται στην αρχή ότι η δημόσια διοίκηση πρέπει να εξασφαλίζει τη βέλτιστη αξιοποίηση των δημοσίων πόρων, τηρώντας παράλληλα κανόνες νομιμότητας, ανταγωνισμού και λογοδοσίας (European Commission, 2018).

Σύμφωνα με τον OECD (2016), οι δημόσιες συμβάσεις αντιπροσωπεύουν περίπου το 12–15% του ΑΕΠ στις περισσότερες χώρες-μέλη, γεγονός που τις καθιστά βασικό μηχανισμό οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής. Μέσω αυτών, οι κυβερνήσεις προμηθεύονται αγαθά, υπηρεσίες και έργα που είναι κρίσιμα για τη λειτουργία του κράτους και την παροχή δημοσίων αγαθών στους πολίτες (World Bank, 2017).

Οι δημόσιες συμβάσεις συνιστούν επίσης μηχανισμό εφαρμογής στρατηγικών προτεραιοτήτων, όπως η βιώσιμη ανάπτυξη, η κοινωνική ένταξη και η καινοτομία (European Commission, 2018). Ο θεσμός αυτός έχει εξελιχθεί από μια απλή διοικητική διαδικασία σε εργαλείο πολιτικής διακυβέρνησης, μέσω του οποίου τα κράτη μπορούν να

ενισχύσουν τη διαφάνεια, να προωθήσουν την υπευθυνότητα και να καταπολεμήσουν τη διαφθορά (Transparency International, 2014).

Η δίκαιη, διαφανής και αποτελεσματική διαχείριση των δημοσίων συμβάσεων αποτελεί βασικό παράγοντα ενίσχυσης της εμπιστοσύνης των πολιτών και των επιχειρήσεων προς τους δημόσιους θεσμούς, καθώς διασφαλίζει την ορθολογική και αποδοτική κατανομή των δημόσιων πόρων (Transparency International, 2014). Η νομιμότητα και η ακεραιότητα της διαδικασίας προμηθειών αποτελούν, επομένως, αναγκαίες προϋποθέσεις για τη διατήρηση της κοινωνικής συνοχής και τη σταθερότητα των θεσμών (OECD, 2020).

Ο εσωτερικός έλεγχος παίζει καθοριστικό ρόλο στην αποτελεσματική διαχείριση των δημοσίων συμβάσεων, εξασφαλίζοντας ότι οι διαδικασίες επιλογής, ανάθεσης και εκτέλεσης είναι σύμφωνες με το νομοθετικό πλαίσιο και τις αρχές της χρηστής διοίκησης (INTOSAI, 2020). Μέσω των ελέγχων αυτών, προλαμβάνονται οι κίνδυνοι απάτης, διαφθοράς και υπερκοστολογήσεων, που αποτελούν διαχρονικές προκλήσεις στα συστήματα προμηθειών (World Bank, 2020).

Η OECD (2016) επισημαίνει ότι οι δημόσιες συμβάσεις πρέπει να θεωρούνται όχι μόνο διοικητικό εργαλείο, αλλά και βασικό μέσο άσκησης δημόσιας πολιτικής. Ενσωματώνουν την αρχή της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης και του ανοικτού ανταγωνισμού, διασφαλίζοντας ότι οι δημόσιες δαπάνες δημιουργούν μετρήσιμη αξία για το κοινωνικό σύνολο.

Η μετάβαση από τα παραδοσιακά συστήματα συμβάσεων στη νέα εποχή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης έχει αλλάξει ριζικά το τοπίο των δημοσίων προμηθειών (European Commission, 2018). Οι ηλεκτρονικές πλατφόρμες (e-procurement) επιτρέπουν τη δημοσιοποίηση όλων των σταδίων της διαδικασίας, από την προκήρυξη έως την υλοποίηση, ενισχύοντας την πρόσβαση των επιχειρήσεων και τη διαφάνεια των επιλογών (OECD, 2016).

Στην Ελλάδα, το Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΣΗΔΗΣ), σε συνδυασμό με το Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (ΚΗΜΔΗΣ), συγκροτεί το βασικό θεσμικό και πληροφοριακό πλαίσιο για τη διενέργεια, τη δημοσιότητα και την παρακολούθηση των δημοσίων συμβάσεων (Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, 2016, 2021a). Μέσω του ΕΣΗΔΗΣ, οι αναθέτουσες αρχές και οι

οικονομικοί φορείς υποβάλλουν προσφορές και συνάπτουν συμβάσεις με ηλεκτρονικό τρόπο, γεγονός που συμβάλλει στη μείωση της γραφειοκρατίας και στην τυποποίηση των διαδικασιών, ενώ το ΚΗΜΔΗΣ διασφαλίζει τη δημοσιοποίηση και τη δυνατότητα πλήρους και αναδρομικής παρακολούθησης όλων των σταδίων του κύκλου ζωής των δημοσίων συμβάσεων. Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας έχει επισημάνει ότι η ψηφιοποίηση των διαδικασιών αυτών έχει περιορίσει σημαντικά τους κινδύνους παρατυπιών και έχει ενισχύσει τη δυνατότητα εποπτείας και ελέγχου (Εθνική Αρχή Διαφάνειας, 2023).

Συνολικά, οι δημόσιες συμβάσεις αποτελούν έναν μηχανισμό στρατηγικής διακυβέρνησης, όπου συνδυάζονται η οικονομική αποδοτικότητα, η κοινωνική ευθύνη και η διαφάνεια (World Bank, 2017). Η αποτελεσματική τους λειτουργία ενισχύει τη δημόσια αξία, προάγει τη βιώσιμη ανάπτυξη και ενδυναμώνει τη δημοκρατική λογοδοσία.

#### **2.4.2 Θεσμικό πλαίσιο και μηχανισμοί ελέγχου (ΕΕ, OECD, Ελλάδα)**

Το θεσμικό πλαίσιο που διέπει τις δημόσιες συμβάσεις αποτελεί έναν από τους βασικούς μηχανισμούς εξασφάλισης διαφάνειας και λογοδοσίας στη δημόσια διοίκηση (OECD, 2016). Οι κανόνες αυτοί καθορίζουν τις διαδικασίες μέσω των οποίων οι δημόσιοι οργανισμοί προμηθεύονται αγαθά, υπηρεσίες και έργα, διασφαλίζοντας ότι οι διαδικασίες είναι ανοιχτές, δίκαιες και βασισμένες σε αντικειμενικά κριτήρια (European Commission, 2018).

Στην Ευρωπαϊκή Ένωση, το θεσμικό πλαίσιο ορίζεται από τις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ, οι οποίες καθορίζουν τις βασικές αρχές της ίσης μεταχείρισης, της διαφάνειας και του ελεύθερου ανταγωνισμού (European Commission, 2018). Οι οδηγίες αυτές επιβάλλουν στα κράτη-μέλη την υποχρέωση να εφαρμόζουν συστήματα παρακολούθησης και αξιολόγησης των διαδικασιών προμηθειών, να διασφαλίζουν τη δημοσιοποίηση των διαγωνισμών και να τηρούν κανόνες δεοντολογίας για τους δημόσιους υπαλλήλους (European Commission, 2018).

Ο OECD (2016) έχει αναπτύξει το OECD Recommendation on Public Procurement, ένα διεθνές πρότυπο που παρέχει κατευθυντήριες γραμμές για την αποτελεσματική οργάνωση και εποπτεία των διαδικασιών προμηθειών. Το πλαίσιο αυτό περιλαμβάνει δώδεκα αρχές, όπως η διαφάνεια, η λογοδοσία, η στρατηγική προσέγγιση, η

συμμετοχή ενδιαφερόμενων μερών και η ακεραιότητα, οι οποίες αποτελούν τη βάση για την ανάπτυξη συστημάτων ελέγχου σε κάθε δημόσιο οργανισμό (OECD, 2016).

Στην Ελλάδα, το σύστημα δημοσίων συμβάσεων ρυθμίζεται κυρίως από τον Ν. 4412/2016, ο οποίος ενσωμάτωσε τις ευρωπαϊκές οδηγίες στο εθνικό δίκαιο και καθιέρωσε ενιαίο πλαίσιο για τις προμήθειες αγαθών, υπηρεσιών και έργων (Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, 2016). Ο νόμος αυτός τροποποιήθηκε με τον Ν. 4782/2021, προκειμένου να επιταχυνθούν οι διαδικασίες και να ενισχυθεί η διαφάνεια μέσω της ψηφιοποίησης και της υποχρεωτικής χρήσης του ΕΣΗΔΗΣ (Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, 2021a).

Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας (ΕΑΔ), σε συνεργασία με το Ελεγκτικό Συνέδριο και την Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ), έχει αναλάβει καθοριστικό ρόλο στην εποπτεία των δημοσίων συμβάσεων (Εθνική Αρχή Διαφάνειας, 2023). Η ΕΑΔ ελέγχει τη νομιμότητα και τη διαφάνεια των διαδικασιών, πραγματοποιεί στοχευμένους ελέγχους, εκδίδει κατευθυντήριες οδηγίες και συντονίζει δράσεις πρόληψης της διαφθοράς. Το Ελεγκτικό Συνέδριο, με τη σειρά του, ασκεί προληπτικό και κατασταλτικό έλεγχο στις δημόσιες δαπάνες, διασφαλίζοντας τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση (Ελεγκτικό Συνέδριο, 2021).

Σύμφωνα με την World Bank (2020), η ύπαρξη ανεξάρτητων μηχανισμών ελέγχου είναι κρίσιμη για τη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας των δημοσίων συμβάσεων. Η ανεξαρτησία, η τεχνική επάρκεια και η διαφάνεια αποτελούν τις βασικές προϋποθέσεις για τη διασφάλιση της ακεραιότητας των διαδικασιών. Στην πράξη, τα κράτη που διαθέτουν ισχυρές ελεγκτικές δομές παρουσιάζουν μειωμένα ποσοστά απάτης και καλύτερη δημοσιονομική απόδοση (OECD, 2016).

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2022a) έχει επίσης θεσπίσει μηχανισμούς τεχνικής υποστήριξης για τα κράτη-μέλη μέσω του Instrument for Pre-accession Assistance (IPA) και του Technical Support Instrument (TSI), προκειμένου να ενισχυθούν οι διοικητικές ικανότητες και να διασφαλιστεί η ορθή εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου περί δημοσίων συμβάσεων. Οι μηχανισμοί αυτοί συμβάλλουν στην ανάπτυξη εθνικών συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου με έμφαση στην πρόληψη κινδύνων (European Commission, 2022a).

Η διασύνδεση του θεσμικού πλαισίου με τον εσωτερικό έλεγχο είναι καθοριστική, καθώς επιτρέπει στους δημόσιους οργανισμούς να εντοπίζουν αστοχίες και να βελτιώνουν

τις διαδικασίες προμηθειών με βάση τα ευρήματα των ελέγχων (INTOSAI, 2020). Ο εσωτερικός έλεγχος συμβάλλει στην εφαρμογή των κανόνων και στην εναρμόνιση των διοικητικών πρακτικών με τα διεθνή πρότυπα, ενισχύοντας τη διαφάνεια και την εμπιστοσύνη των πολιτών στους θεσμούς (OECD, 2016).

#### **2.4.3 Διαφάνεια, διαφθορά και κοινωνική αξία**

Η διαφάνεια αποτελεί θεμελιώδη αρχή των δημοσίων συμβάσεων και κεντρικό στοιχείο της χρηστής διακυβέρνησης (OECD, 2020). Η διαφάνεια διασφαλίζει ότι όλες οι πληροφορίες που σχετίζονται με τις διαδικασίες προμηθειών -από τη δημοσίευση των διαγωνισμών έως την εκτέλεση των συμβάσεων- είναι διαθέσιμες στο κοινό και στους ενδιαφερόμενους φορείς (European Commission, 2018). Μέσω της δημοσιοποίησης δεδομένων και της χρήσης ηλεκτρονικών πλατφορμών, ενισχύεται η λογοδοσία, μειώνεται ο κίνδυνος διαφθοράς και αυξάνεται η εμπιστοσύνη των πολιτών προς τη δημόσια διοίκηση (World Bank, 2020).

Σύμφωνα με την Transparency International (2014), οι δημόσιες συμβάσεις είναι ο τομέας της δημόσιας διοίκησης που παρουσιάζει τη μεγαλύτερη έκθεση σε φαινόμενα διαφθοράς, καθώς περιλαμβάνει σημαντικά οικονομικά μεγέθη και πολύπλοκες διαδικασίες επιλογής. Η οργάνωση τονίζει ότι η διαφάνεια στις διαδικασίες προμηθειών αποτελεί το αποτελεσματικότερο εργαλείο πρόληψης της διαφθοράς, υπό την προϋπόθεση ότι συνοδεύεται από μηχανισμούς ελέγχου και συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών (Transparency International, 2014).

Η OECD (2016) αναφέρει ότι οι ανοιχτές διαδικασίες διαγωνισμών, η πρόσβαση στα δεδομένα και η δυνατότητα δημόσιας εποπτείας αποτελούν ουσιώδη προαπαιτούμενα για τη διασφάλιση της ακεραιότητας των δημοσίων συμβάσεων. Η πρακτική της ανοικτής διακυβέρνησης (open government), μέσω εργαλείων όπως το Open Contracting Data Standard (OCDS), επιτρέπει τη δημοσιοποίηση όλων των πληροφοριών που αφορούν τις δημόσιες προμήθειες, διευκολύνοντας τον έλεγχο και τη συμμετοχή των πολιτών (Open Contracting Partnership, 2021).

Η διαφάνεια, ωστόσο, δεν περιορίζεται στη δημοσιοποίηση πληροφοριών· επεκτείνεται και στη διαμόρφωση πολιτικών που προωθούν την κοινωνική αξία (social value) (European Commission, 2018). Οι δημόσιες συμβάσεις μπορούν να λειτουργήσουν

ως εργαλείο κοινωνικής και περιβαλλοντικής πολιτικής, ενσωματώνοντας κριτήρια που αφορούν την ισότητα, την προστασία του περιβάλλοντος και τη βιώσιμη ανάπτυξη (OECD, 2020). Με αυτόν τον τρόπο, οι διαδικασίες προμηθειών δεν αποσκοπούν μόνο στη βέλτιστη χρήση των οικονομικών πόρων, αλλά και στη δημιουργία ευρύτερων κοινωνικών ωφελειών.

Η World Bank (2020) προωθεί την έννοια των “value for money” συμβάσεων, οι οποίες λαμβάνουν υπόψη όχι μόνο το οικονομικό κόστος αλλά και το κοινωνικό και περιβαλλοντικό αποτύπωμα των έργων. Στην πράξη, αυτό σημαίνει ότι η δημόσια διοίκηση οφείλει να επιλέγει προμηθευτές και έργα που συνεισφέρουν στη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα και στην κοινωνική συνοχή.

Στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η Οδηγία 2014/24/ΕΕ καθιέρωσε τη δυνατότητα ενσωμάτωσης κοινωνικών και περιβαλλοντικών κριτηρίων στις δημόσιες συμβάσεις, προωθώντας το μοντέλο των “green public procurements” και των “socially responsible contracts” (European Commission, 2018). Αυτό το μοντέλο ενθαρρύνει τη σύνδεση της διαδικασίας προμηθειών με τους Στόχους Βιώσιμης Ανάπτυξης (SDGs) των Ηνωμένων Εθνών, ενισχύοντας την κοινωνική διάσταση της διακυβέρνησης.

Στην Ελλάδα, η ενσωμάτωση κοινωνικών κριτηρίων στις δημόσιες συμβάσεις προωθείται μέσω της Εθνικής Στρατηγικής για τις Πράσινες Δημόσιες Συμβάσεις και της ΕΑΔ, η οποία παρακολουθεί την εφαρμογή των αρχών διαφάνειας και δεοντολογίας (Εθνική Αρχή Διαφάνειας, 2023). Επιπλέον, το ΕΣΗΔΗΣ επιτρέπει την ανάρτηση όλων των συμβάσεων και προσφορών σε ηλεκτρονική μορφή, ενισχύοντας την πρόσβαση των πολιτών και των ελεγκτικών αρχών στις πληροφορίες (Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, 2016, 2021a).

Η ΕΑΔ (2023) επισημαίνει ότι η ενίσχυση της διαφάνειας απαιτεί όχι μόνο τεχνολογικά μέσα, αλλά και καλλιέργεια διοικητικής κουλτούρας ακεραιότητας. Η ύπαρξη θεσμών διαφάνειας και η συμμετοχή των πολιτών αποτελούν προϋποθέσεις για την οικοδόμηση εμπιστοσύνης στους δημόσιους θεσμούς. Η συμμετοχική παρακολούθηση των δημοσίων συμβάσεων (social auditing) συνιστά καινοτόμο πρακτική που υιοθετείται σε αρκετές χώρες, όπως η Ολλανδία και η Φινλανδία, με θετικά αποτελέσματα στη μείωση της κακοδιαχείρισης (OECD, 2016).

Συνολικά, η διαφάνεια και η κοινωνική αξία συνιστούν τους δύο πυλώνες πάνω στους οποίους οικοδομείται η νομιμότητα και η αξιοπιστία των δημοσίων συμβάσεων. Η ενσωμάτωσή τους στο θεσμικό πλαίσιο και στις πρακτικές ελέγχου ενισχύει τη δημοκρατική λογοδοσία και συμβάλλει στη δημιουργία δημόσιας αξίας, που αποτελεί θεμελιώδη στόχο της σύγχρονης διακυβέρνησης (World Bank, 2020).

#### **2.4.4 Δημόσιες Συμβάσεις στο ΝΑΜ και στο ΝΔΔ**

Οι δημόσιες συμβάσεις αποτελούν έναν από τους βασικούς μηχανισμούς μέσω των οποίων εκδηλώθηκαν οι μεταρρυθμίσεις του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ (ΝΑΜ) και της Νέας Δημόσιας Διακυβέρνησης (ΝΔΔ). Στο πλαίσιο του ΝΑΜ, οι συμβάσεις θεωρήθηκαν εργαλείο ενίσχυσης της αποδοτικότητας, της ανταγωνιστικότητας και της μείωσης του κόστους, μέσω της εισαγωγής ιδιωτικοοικονομικών κριτηρίων στη λειτουργία του κράτους (Hood, 1991; Pollitt & Bouckaert, 2011). Η έμφαση δόθηκε στη μέτρηση αποτελεσμάτων, στην εξασφάλιση value for money και στην επέκταση των πρακτικών outsourcing, που συνέβαλαν στην ενίσχυση των μηχανισμών επιλογής και αξιολόγησης προμηθευτών (OECD, 2016).

Υπό το πρίσμα της Νέας Δημόσιας Διακυβέρνησης, οι δημόσιες συμβάσεις αποκτούν έναν ευρύτερο θεσμικό και κοινωνικό ρόλο, καθώς προωθούν τη συνεργασία μεταξύ δημόσιων, ιδιωτικών και κοινωνικών φορέων και συμβάλλουν στη δημιουργία δημόσιας αξίας (Osborne, 2010). Η ΝΔΔ δίνει έμφαση στη διαφάνεια, στη συμμετοχικότητα και στη λογοδοσία, ενισχύοντας την ιδέα ότι οι προμήθειες δεν αποτελούν μόνο τεχνική διαδικασία, αλλά και μηχανισμό προώθησης κοινωνικών και περιβαλλοντικών στόχων (European Commission, 2018). Στο πλαίσιο αυτό, αναπτύχθηκαν πρακτικές όπως οι πράσινες συμβάσεις, οι κοινωνικά υπεύθυνες προμήθειες και τα ανοικτά δεδομένα προμηθειών (Open Contracting Partnership, 2021).

Η σύγκλιση των δύο προσεγγίσεων οδηγεί σε ένα σύγχρονο μοντέλο συμβάσεων που συνδυάζει την οικονομική αποδοτικότητα του ΝΑΜ με τη συνεργατική και αξιακή διάσταση της ΝΔΔ, διαμορφώνοντας ένα ολοκληρωμένο σύστημα διακυβέρνησης το οποίο ενισχύει τη νομιμότητα, τη λογοδοσία και την κοινωνική εμπιστοσύνη (OECD, 2020).

#### 2.4.5 Σύγχρονες τάσεις και προκλήσεις στις δημόσιες συμβάσεις

Οι δημόσιες συμβάσεις, ως θεμελιώδης μηχανισμός διακυβέρνησης, εξελίσσονται ραγδαία υπό την επίδραση τεχνολογικών, κοινωνικών και θεσμικών μεταβολών (OECD, 2016). Οι σύγχρονες τάσεις εστιάζουν στην ψηφιοποίηση, στη βιώσιμη ανάπτυξη, στην ενίσχυση της διαφάνειας και στη συνεργασία μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, με στόχο τη δημιουργία δημόσιας αξίας και την ενδυνάμωση της λογοδοσίας (World Bank, 2020).

Μία από τις πιο σημαντικές εξελίξεις είναι η ψηφιοποίηση των διαδικασιών προμηθειών μέσω ολοκληρωμένων συστημάτων e-procurement, τα οποία επιτρέπουν τη διαχείριση ολόκληρου του κύκλου ζωής της σύμβασης με ηλεκτρονικά μέσα (European Commission, 2018). Η χρήση τεχνολογιών τεχνητής νοημοσύνης (AI) και αναλύσεων μεγάλων δεδομένων (big data analytics) ενισχύει σημαντικά την ικανότητα των δημοσίων φορέων να εντοπίζουν παρατυπίες, να προβλέπουν κινδύνους και να παρακολουθούν την απόδοση των συμβάσεων σε σχεδόν πραγματικό χρόνο, στο πλαίσιο της ψηφιακής μεταρρύθμισης των δημοσίων προμηθειών (OECD, 2025). Τα ψηφιακά εργαλεία καθιστούν τις διαδικασίες πιο διαφανείς και επιτρέπουν την ενεργή συμμετοχή των πολιτών μέσω ανοιχτών δεδομένων (Open Contracting Partnership, 2021).

Η βιώσιμη δημόσια προμήθεια (sustainable public procurement) αναδεικνύεται επίσης ως κυρίαρχη τάση στη διεθνή πολιτική ατζέντα. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018) προωθεί την ενσωμάτωση περιβαλλοντικών και κοινωνικών κριτηρίων στις δημόσιες συμβάσεις μέσω των πολιτικών βιώσιμης προμήθειας. Οι πρωτοβουλίες αυτές ενισχύθηκαν περαιτέρω με την Πράσινη Συμφωνία (European Green Deal, 2019) και τους Στόχους Βιώσιμης Ανάπτυξης του ΟΗΕ. Οι κυβερνήσεις ενθαρρύνονται να επιλέγουν προμηθευτές που συμβάλλουν στη μείωση εκπομπών άνθρακα, στην προώθηση της κοινωνικής ισότητας και στην υπεύθυνη χρήση των φυσικών πόρων (OECD, 2016).

Η καινοτομία στις προμήθειες (innovation procurement) αποτελεί, επίσης, σημαντικό πεδίο μεταρρυθμίσεων. Οι συμβάσεις χρησιμοποιούνται όλο και περισσότερο ως εργαλείο προώθησης τεχνολογικών και οργανωτικών καινοτομιών, μέσω διαδικασιών όπως το pre-commercial procurement (PCP) και το public procurement of innovative solutions (PPI) (European Commission, 2018). Οι πρακτικές αυτές ενισχύουν τη

συνεργασία μεταξύ κράτους και επιχειρηματικού τομέα, επιταχύνοντας την υιοθέτηση καινοτόμων λύσεων για δημόσιες ανάγκες.

Παρά τις θετικές εξελίξεις, οι δημόσιες συμβάσεις εξακολουθούν να αντιμετωπίζουν σημαντικές προκλήσεις. Η OECD (2020) τονίζει ότι η πολυπλοκότητα των διαδικασιών, η γραφειοκρατία και η έλλειψη επαρκούς τεχνικής εξειδίκευσης αποτελούν εμπόδια για την αποδοτική εφαρμογή των κανόνων. Επιπλέον, η ασυνεπής εφαρμογή των ευρωπαϊκών οδηγιών και η αδυναμία των εθνικών αρχών να διασφαλίσουν την ανεξαρτησία των ελεγκτικών φορέων περιορίζουν την αποτελεσματικότητα των ελέγχων (European Commission, 2022a).

Η διαφθορά και οι συγκρούσεις συμφερόντων παραμένουν διαχρονικές προκλήσεις, ειδικά σε χώρες με ασθενή θεσμικά πλαίσια και ανεπαρκείς μηχανισμούς εποπτείας (Transparency International, 2014). Παρά τις βελτιώσεις που προσφέρει η ψηφιοποίηση, οι αδιαφανείς διαδικασίες επιλογής και η απουσία δημόσιου ελέγχου εξακολουθούν να επιτρέπουν την εμφάνιση αθέμιτων πρακτικών. Η ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας, η κατάρτιση των στελεχών και η συστηματική εφαρμογή του εσωτερικού ελέγχου αποτελούν καθοριστικούς παράγοντες για την αντιμετώπιση αυτών των προβλημάτων (INTOSAI, 2020).

Μία ακόμη πρόκληση αφορά την ανθεκτικότητα των δημοσίων συμβάσεων σε περιόδους κρίσης, όπως φάνηκε χαρακτηριστικά κατά την πανδημία COVID-19. Σύμφωνα με την World Bank (2020), οι κυβερνήσεις αναγκάστηκαν να προβούν σε έκτακτες προμήθειες, πολλές φορές χωρίς διαγωνιστικές διαδικασίες, γεγονός που ανέδειξε την ανάγκη για ευέλικτα αλλά διαφανή συστήματα προμηθειών. Ο OECD (2016) υπογραμμίζει ότι η εμπειρία αυτή κατέδειξε τη σημασία ύπαρξης μηχανισμών πρόληψης, προετοιμασίας και γρήγορης προσαρμογής στις κρίσεις, χωρίς έκπτωση στη λογοδοσία.

Επιπλέον, οι νέες τεχνολογίες δημιουργούν προκλήσεις που σχετίζονται με την προστασία προσωπικών δεδομένων, τη διαλειτουργικότητα των συστημάτων και τη διαχείριση κυβερνοκινδύνων (OECD, 2025). Οι δημόσιοι οργανισμοί καλούνται να αναπτύξουν πλαίσια ψηφιακής ασφάλειας και μηχανισμούς ηθικής αξιοποίησης των δεδομένων. Παράλληλα, η συνεχής εξέλιξη των ψηφιακών δεξιοτήτων των υπαλλήλων καθίσταται απαραίτητη για τη διατήρηση της αποτελεσματικότητας των ηλεκτρονικών προμηθειών (European Commission, 2018).

Στο ελληνικό πλαίσιο, παρά την πρόοδο που έχει επιτευχθεί με το ΕΣΗΔΗΣ και τη λειτουργία της ΕΑΔ, παραμένουν ζητήματα καθυστερήσεων, ασυνέπειας εφαρμογής και περιορισμένων πόρων (Εθνική Αρχή Διαφάνειας, 2023). Η αποτελεσματική εποπτεία απαιτεί ενίσχυση των ελεγκτικών δομών, διαρκή επιμόρφωση και στενότερη συνεργασία με ευρωπαϊκούς φορείς για την ανταλλαγή τεχνογνωσίας (Ελεγκτικό Συνέδριο, 2021).

Συνοψίζοντας, οι δημόσιες συμβάσεις βρίσκονται σε μεταβατική φάση, όπου η ψηφιακή και πράσινη μετάβαση συνδυάζεται με την ανάγκη ενίσχυσης της διαφάνειας, της λογοδοσίας και της ανθεκτικότητας των θεσμών. Οι κυβερνήσεις που θα κατορθώσουν να εναρμονίσουν αυτές τις διαστάσεις θα διαμορφώσουν ένα νέο, πιο δίκαιο και αποτελεσματικό μοντέλο δημόσιας διακυβέρνησης (World Bank, 2020).

## **2.5 Η λειτουργική διασύνδεση εσωτερικού ελέγχου και δημοσίων συμβάσεων**

Ο εσωτερικός έλεγχος και οι δημόσιες συμβάσεις αποτελούν δύο αλληλένδετους μηχανισμούς της σύγχρονης δημόσιας διακυβέρνησης, καθώς συνεισφέρουν στη διαφάνεια, στη λογοδοσία και στη χρηστή διαχείριση των δημόσιων πόρων (OECD, 2020). Ο εσωτερικός έλεγχος παρέχει ένα πλαίσιο προληπτικής και κατασταλτικής εποπτείας, το οποίο ενισχύει την αξιοπιστία και την ακεραιότητα των διαδικασιών συμβάσεων, μειώνοντας τον κίνδυνο παρατυπιών, υπερκοστολογήσεων και φαινομένων διαφθοράς (INTOSAI, 2020).

Στη λειτουργία των δημοσίων συμβάσεων, ο εσωτερικός έλεγχος παρεμβαίνει σε όλο τον κύκλο ζωής της σύμβασης: από τον σχεδιασμό και την προκήρυξη έως την ανάθεση, την εκτέλεση και την τελική αποτίμηση (European Commission, 2018). Μέσω του ελέγχου συμμόρφωσης διασφαλίζεται ότι οι διαδικασίες τηρούν το νομοθετικό πλαίσιο, ενώ μέσω του ελέγχου απόδοσης αξιολογείται η οικονομικότητα, η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα των δαπανών (World Bank, 2020). Η αξιολόγηση κινδύνων επιτρέπει στους δημόσιους οργανισμούς να εντοπίζουν ευάλωτα σημεία στο σύστημα προμηθειών και να αναπτύσσουν μηχανισμούς πρόληψης (OECD, 2016).

Επιπλέον, ο εσωτερικός έλεγχος συμβάλλει στη λειτουργία των ηλεκτρονικών προμηθειών (e-procurement), καθώς ο ψηφιακός έλεγχος και η ανάλυση δεδομένων ενισχύουν τη δυνατότητα εντοπισμού αποκλίσεων και παρατυπιών σε πραγματικό χρόνο

(Open Contracting Partnership, 2021). Η διαφάνεια που προκύπτει από τα ανοικτά δεδομένα και τις ηλεκτρονικές πλατφόρμες, όπως το ΕΣΗΔΗΣ στην Ελλάδα, επιτρέπει τη διασταύρωση πληροφοριών και τη βελτίωση της λογοδοσίας (Εθνική Αρχή Διαφάνειας, 2023).

Στο πλαίσιο του ΝΔΜ και της ΝΔΔ, η διασύνδεση εσωτερικού ελέγχου και δημοσίων συμβάσεων αποκτά στρατηγικό χαρακτήρα. Το ΝΔΜ δίνει έμφαση στην αποτελεσματικότητα και στη βέλτιστη αξία έναντι κόστους (value for money), ενώ η ΝΔΔ προάγει τη συνεργατική διακυβέρνηση, τη διαφάνεια και την κοινωνική αξία (Osborne, 2010). Ο εσωτερικός έλεγχος λειτουργεί, επομένως, ως κρίσιμος μηχανισμός που εξασφαλίζει ότι οι διαδικασίες συμβάσεων ανταποκρίνονται τόσο στα οικονομικά όσο και στα κοινωνικά και θεσμικά κριτήρια της σύγχρονης διοίκησης (OECD, 2020).

Συνολικά, η αλληλεπίδραση των δύο θεσμών ενισχύει τη θεσμική αξιοπιστία, μειώνει τη διαφθορά και συμβάλλει στη δημιουργία δημόσιας αξίας. Η αποτελεσματική λειτουργία τους προϋποθέτει επαρκή στελέχωση, τεχνική κατάρτιση, ανεξαρτησία και αξιοποίηση ψηφιακών εργαλείων, στοιχεία που συνιστούν προϋποθέσεις για την προώθηση της χρηστής δημόσιας διακυβέρνησης.

## **2.6 Συμπεράσματα**

Το κεφάλαιο αυτό ανέδειξε τον πολυδιάστατο ρόλο του εσωτερικού ελέγχου και των δημοσίων συμβάσεων ως βασικών εργαλείων διακυβέρνησης και λογοδοσίας στον δημόσιο τομέα. Ο εσωτερικός έλεγχος παρουσιάστηκε ως κρίσιμος μηχανισμός πρόληψης, διαφάνειας και βελτίωσης της διοικητικής απόδοσης, συνδεδεμένος με τα διεθνή πρότυπα COSO, INTOSAI και OECD, τα οποία επιβάλλουν ενιαίες αρχές λειτουργίας και αξιολόγησης (COSO, 2017;· INTOSAI, 2020;· OECD, 2020). Οι δημόσιες συμβάσεις, από την πλευρά τους, εξελίχθηκαν από μια απλή διοικητική διαδικασία σε στρατηγικό εργαλείο άσκησης δημόσιας πολιτικής, μέσω του οποίου επιδιώκεται όχι μόνο η αποδοτικότητα των δημοσίων δαπανών αλλά και η ενίσχυση της κοινωνικής αξίας, της βιωσιμότητας και της εμπιστοσύνης των πολιτών (European Commission, 2018;· OECD, 2016;· World Bank, 2017).

Οι διεθνείς εμπειρίες απέδειξαν ότι η επιτυχία των μεταρρυθμίσεων σε αυτά τα πεδία εξαρτάται από τη θεσμική διαφάνεια, την τεχνολογική καινοτομία και τη

συνεργατική διακυβέρνηση (OECD, 2020; OECD, 2025). Χώρες όπως η Δανία, η Φινλανδία και η Νότια Κορέα έχουν αποδείξει ότι η ενσωμάτωση των αρχών της ψηφιακής διακυβέρνησης και της συμμετοχικής εποπτείας μπορεί να μειώσει δραστικά τα φαινόμενα διαφθοράς και να ενισχύσει τη δημόσια αξία (World Bank, 2020; OECD, 2020). Για την Ελλάδα, η ενίσχυση των θεσμών εσωτερικού ελέγχου και η πλήρης αξιοποίηση του ΕΣΗΔΗΣ συνιστούν προϋποθέσεις για την εδραίωση μιας πιο διαφανούς και αποδοτικής διοίκησης (Εθνική Αρχή Διαφάνειας, 2023; Ελεγκτικό Συνέδριο, 2021). Συνεπώς, η επιτυχία των μεταρρυθμίσεων στον εσωτερικό έλεγχο και στις δημόσιες συμβάσεις εξαρτάται από την ικανότητα της δημόσιας διοίκησης να συνδυάσει την τεχνολογική πρόοδο με τη θεσμική λογοδοσία και τη διαρκή προσήλωση στις αρχές της χρηστής διακυβέρνησης.

Συνοψίζοντας, η ανάπτυξη ολοκληρωμένων συστημάτων εσωτερικού ελέγχου και η ορθολογική οργάνωση των δημοσίων συμβάσεων συνιστούν βασικές προϋποθέσεις για την πραγμάτωση των αρχών της σύγχρονης δημόσιας διακυβέρνησης που αναλύθηκαν στο πρώτο κεφάλαιο (Osborne, 2010; Pollitt & Bouckaert, 2011). Ιδιαίτερα, η διασύνδεση των θεσμών αυτών με τις μεταβάσεις από το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ στη Νέα Δημόσια Διακυβέρνηση αναδεικνύει τον ρόλο τους ως κεντρικών μηχανισμών αποδοτικότητας, διαφάνειας και δημιουργίας δημόσιας αξίας. Η υιοθέτηση διεθνών προτύπων, όπως το πλαίσιο COSO και οι κατευθυντήριες γραμμές της INTOSAI, συμβάλλει στη διασφάλιση της διαφάνειας, της λογοδοσίας και της αποτελεσματικότητας στη δημόσια διοίκηση (INTOSAI, 2020; COSO, 2017). Παράλληλα, η εφαρμογή σύγχρονων πρακτικών δημοσίων συμβάσεων, σύμφωνα με τις οδηγίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τις προτάσεις του ΟΟΣΑ, ενισχύει την εμπιστοσύνη των πολιτών και τη βιωσιμότητα των δημόσιων πολιτικών (European Commission, 2018; OECD, 2020). Η θεωρητική αποτύπωση των εννοιών, η παρουσίαση των εργαλείων και η επισκόπηση διεθνών πρακτικών που επιχειρήθηκαν στο παρόν κεφάλαιο παρέχουν το αναγκαίο υπόβαθρο για την εξέταση του τρόπου με τον οποίο οι μηχανισμοί αυτοί έχουν θεσμοθετηθεί και λειτουργούν στην ελληνική δημόσια διοίκηση (World Bank, 2017). Στο επόμενο κεφάλαιο η ανάλυση εστιάζει στην περίπτωση της Ελλάδας, διερευνώντας τον βαθμό σύγκλισης με τα διεθνή πρότυπα και τις προκλήσεις εφαρμογής τους στο συγκεκριμένο διοικητικό και θεσμικό περιβάλλον (OECD, 2025; European Commission, 2022a).

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ και η Νέα Δημόσια Διακυβέρνηση στην Ελλάδα: Επιπτώσεις στον Εσωτερικό Έλεγχο και στις Δημόσιες Συμβάσεις**

### **3.1 Εισαγωγή**

Η μελέτη της ελληνικής δημόσιας διοίκησης στο πλαίσιο των σύγχρονων διοικητικών προτύπων καθίσταται ιδιαίτερα σημαντική, καθώς η Ελλάδα αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα χώρας όπου οι μεταρρυθμίσεις του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ (ΝΔΜ) και της Νέας Δημόσιας Διακυβέρνησης (ΝΔΔ) υιοθετήθηκαν μερικώς, ασύμμετρα και υπό ισχυρούς εξωτερικούς και εσωτερικούς περιορισμούς (Pollitt & Bouckaert, 2011). Η ελληνική περίπτωση δεν συνιστά αποτέλεσμα συστηματικής διοικητικής στρατηγικής, αλλά προϊόν σταδιακών και συχνά αντιδραστικών παρεμβάσεων, δηλαδή παρεμβάσεων που υιοθετήθηκαν ως απάντηση σε εξωτερικές πιέσεις και κρίσεις, χωρίς να εντάσσονται σε ένα συνεκτικό και μακροπρόθεσμο διοικητικό σχέδιο, οι οποίες διαμορφώθηκαν σε συνθήκες δημοσιονομικής πίεσης, ευρωπαϊκής επιτήρησης και χαμηλής θεσμικής εμπιστοσύνης (OECD, 2011).

Η εισαγωγή στοιχείων του ΝΔΜ στην Ελλάδα από τη δεκαετία του 1990 συνδέθηκε κυρίως με προσπάθειες βελτίωσης της αποδοτικότητας, της στοχοθεσίας και της διοίκησης βάσει αποτελεσμάτων, χωρίς ωστόσο να συνοδευτεί από βαθιές αλλαγές στη διοικητική κουλτούρα και στη λειτουργία των θεσμών (Hood, 1991). Οι μεταρρυθμίσεις αυτές εφαρμόστηκαν αποσπασματικά, διατηρώντας έντονα χαρακτηριστικά γραφειοκρατικού ελέγχου και νομικισμού, γεγονός που περιόρισε την αποτελεσματικότητά τους στην πράξη (Christensen & Lægreid, 2007). Ως αποτέλεσμα, η ελληνική δημόσια διοίκηση ανέπτυξε ένα υβριδικό μοντέλο, στο οποίο οι αρχές του ΝΔΜ συνυπήρξαν με παραδοσιακές διοικητικές δομές, δημιουργώντας συχνά ασυνέχειες και λειτουργικές αντιφάσεις (Pollitt & Bouckaert, 2011).

Η δημοσιονομική κρίση μετά το 2010 λειτούργησε ως καταλύτης για τη σταδιακή ενίσχυση στοιχείων της ΝΔΔ, καθώς η ανάγκη για διαφάνεια, λογοδοσία και ενίσχυση της θεσμικής αξιοπιστίας τέθηκε στο επίκεντρο των μεταρρυθμιστικών παρεμβάσεων (European Commission, 2022b). Στο νέο αυτό πλαίσιο, η δημόσια διοίκηση κλήθηκε να λειτουργήσει σε ένα πολυεπίπεδο σύστημα διακυβέρνησης, όπου η συνεργασία με ευρωπαϊκούς θεσμούς, ανεξάρτητες αρχές και άλλους δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς

απέκτησε καθοριστικό ρόλο (Osborne, 2010). Η ΝΔΔ δεν αντικατέστησε το ΝΔΜ, αλλά το συμπλήρωσε, ενισχύοντας τη διάσταση της συμμετοχικότητας και της δικτυακής διακυβέρνησης στο ελληνικό διοικητικό σύστημα (Osborne, 2006).

Σε αυτό το περιβάλλον, ο εσωτερικός έλεγχος και οι δημόσιες συμβάσεις αναδείχθηκαν σε κρίσιμους μηχανισμούς εφαρμογής και αποτίμησης των αρχών του ΝΔΜ και της ΝΔΔ στην Ελλάδα (INTOSAI, 2020). Ο εσωτερικός έλεγχος ενισχύθηκε θεσμικά ως εργαλείο πρόληψης κινδύνων, διασφάλισης νομιμότητας και υποστήριξης της διοικητικής λογοδοσίας, ιδίως μετά τη συγκρότηση κεντρικών δομών συντονισμού και εποπτείας (Εθνική Αρχή Διαφάνειας, 2021). Παράλληλα, οι δημόσιες συμβάσεις αποτέλεσαν βασικό πεδίο διοικητικών παρεμβάσεων, καθώς συνδέονται άμεσα με τη διαχείριση σημαντικού μέρους των δημόσιων πόρων και με φαινόμενα διαφθοράς και κακοδιοίκησης (OECD, 2020).

Η σημασία της ανάλυσης της ελληνικής περίπτωσης έγκειται στην ανάδειξη των ορίων της μεταφοράς διεθνών διοικητικών προτύπων χωρίς προσαρμογή στις εγχώριες θεσμικές και οργανωτικές ιδιαιτερότητες (Pollitt & Bouckaert, 2011). Το παρόν κεφάλαιο εξετάζει την εφαρμογή των αρχών του ΝΔΜ και της ΝΔΔ στην Ελλάδα, με έμφαση στον εσωτερικό έλεγχο και στις δημόσιες συμβάσεις ως πεδία υψηλής θεσμικής και δημοσιονομικής σημασίας (OECD, 2011). Στόχος είναι η τεκμηριωμένη αποτύπωση τόσο των μεταρρυθμιστικών τομών όσο και των διαχρονικών αδυναμιών, προκειμένου να διαμορφωθεί μια ρεαλιστική εικόνα της σύγχρονης ελληνικής δημόσιας διοίκησης (European Commission, 2023).

### **3.2 Η εφαρμογή του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ (ΝΔΜ) στην Ελλάδα**

Η εφαρμογή του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ (ΝΔΜ) στην Ελλάδα δεν συνιστά ενιαία ή γραμμική μεταρρυθμιστική διαδικασία, αλλά εξελίχθηκε σταδιακά μέσα από διακριτές φάσεις, οι οποίες διαφοροποιούνται ως προς το εύρος, τη θεσμική ένταση και τον βαθμό ενσωμάτωσής τους στη διοικητική πρακτική (Pollitt & Bouckaert, 2011). Η αποσπασματική υιοθέτηση εργαλείων του ΝΔΜ, σε συνδυασμό με τις ιδιαιτερότητες του ελληνικού διοικητικού συστήματος, οδήγησε στη διαμόρφωση ενός υβριδικού και ασύμμετρου προτύπου εφαρμογής, το οποίο μπορεί αναλυτικά να ιδωθεί σε τρία βασικά στάδια εξέλιξης (Christensen & Lægheid, 2007).

***Πρώιμη και αποσπασματική εισαγωγή εργαλείων του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ (αρχές δεκαετίας 1990 - αρχές 2000)***

Το πρώτο αυτό χρονικό διάστημα χαρακτηρίζεται από την περιορισμένη και αποσπασματική εισαγωγή στοιχείων που συνδέονται με τη λογική του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ, κυρίως σε επίπεδο θεσμικών παρεμβάσεων και διοικητικής ρητορικής (Hood, 1991). Η έμφαση δόθηκε στην ανάγκη βελτίωσης της αποδοτικότητας του δημόσιου τομέα και στον περιορισμό της διοικητικής αναποτελεσματικότητας, χωρίς όμως να συνοδεύει από ουσιαστική αναδιάρθρωση των οργανωσιακών δομών ή της διοικητικής κουλτούρας (Pollitt & Bouckaert, 2011). Οι παρεμβάσεις της περιόδου υιοθετήθηκαν κυρίως ως απάντηση σε πιέσεις εκσυγχρονισμού και δημοσιονομικής προσαρμογής, γεγονός που περιόρισε τη λειτουργική τους εμβάθυνση στο ελληνικό διοικητικό σύστημα (Christensen & Lægreid, 2007).

***Θεσμική διεύρυνση και τυπική ενσωμάτωση εργαλείων διοίκησης βάσει αποτελεσμάτων (μέσα δεκαετίας 2000 - 2010)***

Κατά τη δεύτερη αυτή περίοδο, παρατηρείται ενίσχυση της θεσμικής παρουσίας του ΝΔΜ μέσω της εισαγωγής συστημάτων στοχοθεσίας, αξιολόγησης και ελέγχου της απόδοσης, τα οποία ενσωματώνονται σε ευρύτερα κανονιστικά και οργανωσιακά πλαίσια (OECD, 2011). Ωστόσο, τα εργαλεία αυτά λειτουργούν κυρίως σε τυπικό επίπεδο συμμόρφωσης και όχι ως στοιχεία ενός συνεκτικού συστήματος διοίκησης βάσει αποτελεσμάτων (Pollitt & Bouckaert, 2011). Η περιορισμένη σύνδεση της αξιολόγησης με τη λήψη αποφάσεων και την κατανομή πόρων αναδεικνύει τις εγγενείς αντιφάσεις της ελληνικής εφαρμογής του ΝΔΜ κατά την περίοδο αυτή (Christensen & Lægreid, 2007).

***Εντατικοποίηση των εργαλείων ελέγχου και ανάδειξη των δομικών ορίων του ΝΔΜ υπό συνθήκες κρίσης (μετά το 2010)***

Η περίοδος μετά το 2010 συνδέεται με την εντατικοποίηση της χρήσης εργαλείων του ΝΔΜ στο πλαίσιο αυστηρών δημοσιονομικών περιορισμών και ενισχυμένης ευρωπαϊκής εποπτείας (OECD, 2016). Παρότι πολλά από τα εργαλεία αυτά είχαν ήδη θεσμοθετηθεί, η οικονομική κρίση ανέδειξε τα λειτουργικά τους όρια, καθώς η έμφαση μετατοπίστηκε προς τη συμμόρφωση και τον έλεγχο, εις βάρος της διοικητικής ευελιξίας και της βελτίωσης της οργανωσιακής απόδοσης (Pollitt & Bouckaert, 2011). Η αδυναμία

ουσιαστικού μετασχηματισμού της διοικητικής κουλτούρας κατέστησε εμφανή τα δομικά ελλείμματα του ΝΔΜ στο ελληνικό διοικητικό περιβάλλον (OECD, 2016).

Η εφαρμογή του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ (ΝΔΜ) στην Ελλάδα συνιστά μια διαδικασία περιορισμένης και ασύμμετρης προσαρμογής διεθνών διοικητικών προτύπων σε ένα διοικητικό σύστημα με ισχυρές ιστορικές, θεσμικές και πολιτισμικές ιδιαιτερότητες, γεγονός που επηρέασε καθοριστικά την έκταση και την ποιότητα των μεταρρυθμιστικών αποτελεσμάτων (Pollitt & Bouckaert, 2011). Σε αντίθεση με χώρες όπου το ΝΔΜ αποτέλεσε προϊόν μακροχρόνιου στρατηγικού σχεδιασμού, στην ελληνική περίπτωση η υιοθέτησή του προέκυψε κυρίως ως απάντηση σε πιέσεις εκσυγχρονισμού και δημοσιονομικής προσαρμογής, χωρίς τη δημιουργία ενός συνεκτικού διοικητικού οράματος (OECD, 2011).

Οι πρώτες εμφανίσεις στοιχείων του ΝΔΜ στην Ελλάδα εντοπίζονται από τις αρχές της δεκαετίας του 1990, όταν άρχισε να αναδεικνύεται η ανάγκη βελτίωσης της αποδοτικότητας του δημόσιου τομέα και περιορισμού της διοικητικής αναποτελεσματικότητας (Hood, 1991). Οι παρεμβάσεις αυτής της περιόδου επικεντρώθηκαν κυρίως σε θεσμικές και κανονιστικές αλλαγές, χωρίς όμως να συνοδευτούν από ουσιαστική αναδιάρθρωση των οργανωσιακών δομών και της διοικητικής κουλτούρας (Christensen & Lægreid, 2007). Ως αποτέλεσμα, η εφαρμογή του ΝΔΜ έλαβε κυρίως τυπικό χαρακτήρα, περιορίζοντας την πρακτική του επίδραση στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης (Pollitt & Bouckaert, 2011).

Κεντρικός άξονας του ΝΔΜ αποτελεί η διοίκηση βάσει αποτελεσμάτων και η συστηματική μέτρηση της απόδοσης, στοιχεία τα οποία στην ελληνική περίπτωση αντιμετώπισαν σημαντικά εμπόδια εφαρμογής (Hood, 1991). Τα συστήματα στοχοθεσίας και αξιολόγησης που θεσπίστηκαν δεν ενσωματώθηκαν σε έναν ολοκληρωμένο μηχανισμό διοικητικής λογοδοσίας, αλλά λειτούργησαν κυρίως ως διαδικασίες κανονιστικής συμμόρφωσης (OECD, 2011). Η απουσία αξιόπιστων δεικτών, η περιορισμένη χρήση δεδομένων και η έλλειψη σύνδεσης της αξιολόγησης με τη λήψη αποφάσεων υπονόμισαν τη βασική λογική του ΝΔΜ στην πράξη (Pollitt & Bouckaert, 2011).

Η περιορισμένη λειτουργική ενσωμάτωση της διοίκησης βάσει αποτελεσμάτων στην ελληνική δημόσια διοίκηση δεν συνιστά απλώς τεχνική ή οργανωσιακή αδυναμία, αλλά αντανακλά βαθύτερα θεσμικά χαρακτηριστικά του διοικητικού συστήματος, όπως η

ασθενής διοικητική αυτονομία και η ασαφής κατανομή ευθύνης μεταξύ πολιτικής και διοικητικής ηγεσίας (Pollitt & Bouckaert, 2011). Σε ένα περιβάλλον όπου η λήψη αποφάσεων παραμένει συγκεντροποιημένη και πολιτικά ελεγχόμενη, η μέτρηση της απόδοσης αποσυνδέεται από τη δυνατότητα ουσιαστικής διορθωτικής παρέμβασης, μετατρέπόμενη σε διαδικασία τυπικής συμμόρφωσης (OECD, 2011). Η απουσία σαφούς σύνδεσης μεταξύ αποτελεσμάτων, διοικητικής ευθύνης και κατανομής πόρων περιορίζει τη χρησιμότητα των εργαλείων του ΝΑΜ, καθώς η αξιολόγηση δεν λειτουργεί ως μηχανισμός οργανωσιακής μάθησης και βελτίωσης, αλλά ως γραφειοκρατική απαίτηση χωρίς επιχειρησιακό αντίκρισμα (Christensen & Lægreid, 2007).

Ιδιαίτερη βαρύτητα στο πλαίσιο του ΝΑΜ απέκτησε το ζήτημα της αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων, το οποίο στην Ελλάδα αποτέλεσε διαχρονικά πεδίο έντονων πολιτικών και διοικητικών αντιπαραθέσεων (OECD, 2011). Παρά τις επανειλημμένες νομοθετικές παρεμβάσεις, τα συστήματα αξιολόγησης χαρακτηρίστηκαν από περιορισμένη αξιοπιστία και χαμηλή αποδοχή, καθώς δεν συνδέθηκαν ουσιαστικά με κίνητρα απόδοσης ή επαγγελματικής εξέλιξης (Pollitt & Bouckaert, 2011). Η εξέλιξη αυτή ανέδειξε τη δυσκολία ενσωμάτωσης εργαλείων του ΝΑΜ σε ένα διοικητικό περιβάλλον με έντονα στοιχεία πολιτικοποίησης και χαμηλό βαθμό διοικητικής αυτονομίας (Christensen & Lægreid, 2007).

Η αδυναμία λειτουργικής ενεργοποίησης των συστημάτων αξιολόγησης του προσωπικού δεν μπορεί να ερμηνευθεί αποκλειστικά ως τεχνικό ή μεθοδολογικό έλλειμμα, αλλά συνδέεται με βαθύτερες πολιτικοδιοικητικές συνθήκες. Σε ένα διοικητικό περιβάλλον όπου η αξιολόγηση εκλαμβάνεται ως δυνητικό εργαλείο ελέγχου ή πειθαρχικής πίεσης, η αποδοχή της από το προσωπικό παραμένει περιορισμένη, ανεξαρτήτως της τυπικής θεσμικής της κατοχύρωσης (Pollitt & Bouckaert, 2011). Επιπλέον, η απουσία σαφούς διαχωρισμού μεταξύ διοικητικής και πολιτικής ευθύνης αποδυναμώνει τη νομιμοποιητική βάση της αξιολόγησης, καθώς οι κρίσεις απόδοσης δεν συνδέονται με ένα σταθερό και προβλέψιμο πλαίσιο διοικητικής εξέλιξης (Christensen & Lægreid, 2007). Ως αποτέλεσμα, τα εργαλεία αξιολόγησης τείνουν να λειτουργούν ως φορμαλιστικές διαδικασίες συμμόρφωσης, χωρίς ουσιαστική συμβολή στη βελτίωση της οργανωσιακής απόδοσης και της ποιότητας των παρεχόμενων δημόσιων υπηρεσιών (OECD, 2011).

Παράλληλα, η ελληνική εφαρμογή του ΝΔΜ δεν συνοδεύτηκε από ουσιαστική αποκέντρωση αρμοδιοτήτων και πόρων, στοιχείο που αποτελεί θεμελιώδη προϋπόθεση για την ενίσχυση της διοικητικής αποτελεσματικότητας (Pollitt & Bouckaert, 2011). Η διατήρηση ισχυρού κεντρικού ελέγχου περιόρισε την ευελιξία των δημόσιων οργανισμών και ενίσχυσε φαινόμενα διοικητικής αδράνειας, ακυρώνοντας σε μεγάλο βαθμό τα δυνητικά οφέλη του ΝΔΜ (OECD, 2020). Η ασυμμετρία μεταξύ ευθυνών και διαθέσιμων μέσων δράσης αποτέλεσε διαχρονικό εμπόδιο στη λειτουργική εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων (Christensen & Lægreid, 2007).

Στον τομέα της οικονομικής διαχείρισης, το ΝΔΜ συνδέθηκε με την προσπάθεια ενίσχυσης της δημοσιονομικής πειθαρχίας και του ελέγχου των δημόσιων δαπανών, ιδίως μέσω της εισαγωγής εργαλείων προϋπολογισμού βάσει στόχων (OECD, 2011). Ωστόσο, οι παρεμβάσεις αυτές παρέμειναν σε μεγάλο βαθμό λογιστικού χαρακτήρα, χωρίς να ενσωματωθούν σε ένα συνεκτικό σύστημα στρατηγικού σχεδιασμού και αξιολόγησης δημόσιων πολιτικών (OECD, 2020). Η απουσία λειτουργικής σύνδεσης μεταξύ προϋπολογισμού, απόδοσης και ελέγχου περιόρισε τη μεταρρυθμιστική δυναμική του ΝΔΜ (Pollitt & Bouckaert, 2011).

Η σχέση του ΝΔΜ με τους μηχανισμούς ελέγχου στην Ελλάδα ανέδειξε περαιτέρω δομικές αντιφάσεις, καθώς η έμφαση στην αποδοτικότητα δεν συνοδεύτηκε από έγκαιρη ενίσχυση των δομών εσωτερικού ελέγχου (INTOSAI, 2020). Η απουσία συστηματικής διαχείρισης κινδύνων και η περιορισμένη ανεξαρτησία των ελεγκτικών μηχανισμών υπονόμισαν τη θεσμική λογοδοσία, ιδιαίτερα σε τομείς υψηλής δημοσιονομικής σημασίας (OECD, 2020). Το γεγονός αυτό συνέβαλε στη διατήρηση φαινομένων κακοδιοίκησης, τα οποία αντιβαίνουν στις βασικές αρχές του ΝΔΜ (Pollitt & Bouckaert, 2011).

Συνολικά, η εφαρμογή του ΝΔΜ στην Ελλάδα μπορεί να χαρακτηριστεί ως ατελής και λειτουργικά περιορισμένη, καθώς δεν κατόρθωσε να επιφέρει ουσιαστικό μετασχηματισμό της διοικητικής κουλτούρας και των πρακτικών διακυβέρνησης (Pollitt & Bouckaert, 2011). Οι μεταρρυθμίσεις εγκλωβίστηκαν σε ένα πλαίσιο τυπικής συμμόρφωσης και θεσμικού κατακερματισμού, γεγονός που εξηγεί τη σταδιακή στροφή προς στοιχεία της Νέας Δημόσιας Διακυβέρνησης (ΝΔΔ) ως απάντηση στα δομικά όρια του ΝΔΜ στην ελληνική δημόσια διοίκηση (Osborne, 2010).

### **3.3 Η σταδιακή μετάβαση προς τη Νέα Δημόσια Διακυβέρνηση (ΝΔΔ) στην Ελλάδα**

Η μετάβαση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης προς τη Νέα Δημόσια Διακυβέρνηση (ΝΔΔ) δεν συνιστά αποτέλεσμα ενός ενιαίου και εκ των προτέρων διαμορφωμένου διοικητικού σχεδίου, αλλά εξελίχθηκε σταδιακά μέσα από διακριτές φάσεις θεσμικής προσαρμογής και αναπροσανατολισμού της διοικητικής λειτουργίας (Osborne, 2010). Σε αντίθεση με διοικητικά συστήματα όπου η ΝΔΔ συγκροτήθηκε ως συνειδητή στρατηγική επιλογή ενίσχυσης της συνεργατικής διακυβέρνησης, στην ελληνική περίπτωση η σχετική μετάβαση διαμορφώθηκε κυρίως ως απάντηση σε σύνθετες προκλήσεις διακυβέρνησης, θεσμικές αδυναμίες και μεταβαλλόμενες ευρωπαϊκές δεσμεύσεις (Pollitt & Bouckaert, 2011). Η διαδικασία αυτή μπορεί αναλυτικά να αποδοθεί σε τρία βασικά στάδια εξέλιξης, τα οποία διαφοροποιούνται ως προς τον ρόλο των δρώντων, τους μηχανισμούς λογοδοσίας και τον βαθμό δικτυακής οργάνωσης της διοικητικής δράσης (Christensen & Lægreid, 2007).

#### ***Πρώιμες μορφές πολυεπίπεδης και συνεργατικής διακυβέρνησης (δεκαετία 1990 - μέσα δεκαετίας 2000)***

Κατά την περίοδο αυτή, στην ελληνική δημόσια διοίκηση αναδύονται περιορισμένα και αποσπασματικά στοιχεία που προσιδιάζουν στη λογική της Νέας Δημόσιας Διακυβέρνησης, κυρίως ως αποτέλεσμα της ενίσχυσης της ευρωπαϊκής διάστασης της δημόσιας πολιτικής και της συμμετοχής σε υπερεθνικά δίκτυα συντονισμού (Osborne, 2006). Η χάραξη και εφαρμογή πολιτικών εξακολουθεί να κυριαρχείται από ιεραρχικές διοικητικές δομές, ωστόσο η σταδιακή εμπλοκή ευρωπαϊκών θεσμών και εξωτερικών δρώντων μεταβάλλει τους όρους άσκησης διοικητικής εξουσίας (Pollitt & Bouckaert, 2011). Τα στοιχεία αυτά δεν συγκροτούν ακόμη ένα συνεκτικό πρότυπο ΝΔΔ, αλλά λειτουργούν ως πρόδρομες μορφές δικτυακής διακυβέρνησης σε ένα κατά βάση συγκεντρωτικό διοικητικό σύστημα (Christensen & Lægreid, 2007).

#### ***Θεσμική ενίσχυση ανεξάρτητων αρχών και διεύρυνση μηχανισμών εποπτείας (μέσα δεκαετίας 2000 - 2010)***

Στη δεύτερη αυτή φάση, παρατηρείται συστηματικότερη ενσωμάτωση χαρακτηριστικών της ΝΔΔ, κυρίως μέσω της θεσμικής ενδυνάμωσης ανεξάρτητων αρχών και της επέκτασης ρυθμιστικών και εποπτικών μηχανισμών (OECD, 2011). Η διοικητική δράση αρχίζει να οργανώνεται σε μεγαλύτερο βαθμό μέσω θεσμικών διαμεσολαβητών,

γεγονός που περιορίζει την αποκλειστικότητα της κεντρικής εκτελεστικής εξουσίας, χωρίς ωστόσο να αίρει τον συγκεντρωτικό και νομικιστικό χαρακτήρα της ελληνικής διοικητικής παράδοσης (Pollitt & Bouckaert, 2011). Η περίοδος αυτή αναδεικνύει τις εσωτερικές εντάσεις της ελληνικής εκδοχής της ΝΔΔ, καθώς η ενίσχυση της εποπτείας δεν συνοδεύεται από αντίστοιχη ανάπτυξη συνεργατικών και συμμετοχικών πρακτικών διακυβέρνησης (Christensen & Lægreid, 2007).

***Εντατικοποίηση της ΝΔΔ υπό συνθήκες κρίσης και διαμόρφωση καθεστώτων κατανεμημένης λογοδοσίας (μετά το 2010)***

Παρότι στοιχεία της Νέας Δημόσιας Διακυβέρνησης είχαν αρχίσει να διαμορφώνονται ήδη πριν το 2010, η οικονομική και δημοσιονομική κρίση λειτούργησε ως καταλύτης για τη συστηματικότερη ενίσχυση πολυεπίπεδων και δικτυακών μορφών διακυβέρνησης (OECD, 2011). Η χάραξη και εφαρμογή δημόσιων πολιτικών πραγματοποιείται πλέον μέσω σύνθετων μηχανισμών συντονισμού μεταξύ εθνικών αρχών, ευρωπαϊκών θεσμών και ανεξάρτητων φορέων, οδηγώντας στη διαμόρφωση καθεστώτων κατανεμημένης λογοδοσίας (shared accountability), όπου η ευθύνη και η λογοδοσία διαμοιράζονται μεταξύ πολλαπλών επιπέδων διακυβέρνησης (Osborne, 2010). Η εξέλιξη αυτή συνέβαλε στην ενίσχυση της θεσμικής εποπτείας και της τυπικής διαφάνειας, ωστόσο συνοδεύτηκε από περαιτέρω κατακερματισμό των σχέσεων διοικητικής ευθύνης, γεγονός που περιόρισε τη δυνατότητα ανάπτυξης ουσιαστικά συνεργατικών διαδικασιών και παραγωγής δημόσιας αξίας (Pollitt & Bouckaert, 2011).

Η μετάβαση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης προς τη Νέα Δημόσια Διακυβέρνηση (ΝΔΔ) δεν συνιστά αποτέλεσμα ενός ενιαίου και συνειδητού διοικητικού επανασχεδιασμού, αλλά προϊόν σταδιακών θεσμικών μετατοπίσεων που προέκυψαν από τη μεταβολή των όρων άσκησης δημόσιας εξουσίας σε εθνικό και υπερεθνικό επίπεδο (Osborne, 2010). Σε αντίθεση με διοικητικά συστήματα όπου η Νέα Δημόσια Διακυβέρνηση αναπτύχθηκε ως στρατηγική επιλογή ενίσχυσης της συνεργατικής διακυβέρνησης, στην ελληνική περίπτωση η σχετική μετάβαση υπήρξε κυρίως αντιδραστική, υπό την έννοια ότι διαμορφώθηκε ως εκ των υστέρων θεσμική προσαρμογή σε χρόνιες διοικητικές αδυναμίες και κρίσεις νομιμοποίησης, και όχι ως αποτέλεσμα συνειδητού και προληπτικού διοικητικού επανασχεδιασμού (Pollitt & Bouckaert, 2011).

Η οικονομική και δημοσιονομική κρίση μετά το 2010 λειτούργησε ως καταλύτης για την ενίσχυση χαρακτηριστικών που συνδέονται με τη ΝΔΔ, καθώς η παραδοσιακή ιεραρχική λειτουργία του κράτους αποδείχθηκε ανεπαρκής για τη διαχείριση σύνθετων και πολυεπίπεδων προκλήσεων (OECD, 2011). Η ελληνική δημόσια διοίκηση εντάχθηκε σε ένα περιβάλλον διακυβέρνησης όπου η χάραξη και εφαρμογή πολιτικών πραγματοποιούνταν πλέον μέσω μηχανισμών συντονισμού μεταξύ εθνικών αρχών, ευρωπαϊκών θεσμών και ανεξάρτητων φορέων, γεγονός που μετασχημάτισε ουσιαστικά τη δομή της διοικητικής εξουσίας (European Commission, 2022b).

Η εξέλιξη αυτή ενίσχυσε μορφές πολυεπίπεδης και δικτυακής διακυβέρνησης, οι οποίες αποτελούν κεντρικό γνώρισμα της ΝΔΔ, καθώς η παραγωγή δημόσιας πολιτικής προϋποθέτει τη συνεργασία πολλαπλών θεσμικών δρώντων με διαφορετικά επίπεδα αρμοδιότητας και λογοδοσίας (Osborne, 2006). Ωστόσο, στην ελληνική περίπτωση η ανάπτυξη των δικτύων αυτών δεν συνοδεύτηκε από αντίστοιχη θεσμική αποσαφήνιση ρόλων, ευθυνών και μηχανισμών συντονισμού, με αποτέλεσμα τη δημιουργία ενός κατακερματισμένου πλαισίου διακυβέρνησης (Christensen & Lægreid, 2007). Ο κατακερματισμός αυτός περιόρισε τη συνοχή της διοικητικής δράσης και ενίσχυσε φαινόμενα θεσμικής ασάφειας (Pollitt & Bouckaert, 2011).

Ο κατακερματισμός της διακυβέρνησης στην ελληνική δημόσια διοίκηση δεν συνιστά απλώς οργανωσιακό πρόβλημα, αλλά παράγει συγκεκριμένες θεσμικές και λειτουργικές συνέπειες ως προς την άσκηση δημόσιας πολιτικής και τη λογοδοσία. Η πολυδιάσπαση αρμοδιοτήτων μεταξύ υπουργείων, ανεξάρτητων αρχών και ευρωπαϊκών φορέων αποδυναμώνει τη δυνατότητα στρατηγικού συντονισμού, καθώς δεν υφίσταται ενιαίος μηχανισμός ενοποίησης στόχων και προτεραιοτήτων (Pollitt & Bouckaert, 2011). Στο πλαίσιο αυτό, η λογοδοσία καθίσταται διάχυτη και δυσχερώς ανιχνεύσιμη, γεγονός που ευνοεί τη μετακύλιση ευθυνών και περιορίζει τη διαφάνεια της διοικητικής δράσης (OECD, 2020). Η συνθήκη αυτή αντιβαίνει στον κανονιστικό πυρήνα της ΝΔΔ, ο οποίος προϋποθέτει σαφείς ρόλους, θεσμική εμπιστοσύνη και λειτουργική διασύνδεση μεταξύ των εμπλεκόμενων δρώντων (Osborne, 2010).

Κομβικό ρόλο στη διαμόρφωση της ελληνικής εκδοχής της ΝΔΔ διαδραμάτισε η ενίσχυση των ανεξάρτητων αρχών, οι οποίες αναδείχθηκαν σε βασικούς φορείς εποπτείας, ρύθμισης και ελέγχου (OECD, 2020). Οι αρχές αυτές λειτούργησαν ως θεσμικοί

διαμεσολαβητές μεταξύ πολιτικής εξουσίας, διοικητικής πρακτικής και ευρωπαϊκών κανόνων, αντανakλώντας τη λογική της ΝΔΔ περί κατανομής της εξουσίας και αποδυνάμωσης της αποκλειστικής ιεραρχικής διοίκησης (Osborne, 2010). Παρά ταύτα, η θεσμική τους ενδυνάμωση δεν συνοδεύτηκε από σαφή ενσωμάτωση σε ένα συνεκτικό σύστημα διακυβέρνησης, γεγονός που δημιούργησε επικαλύψεις αρμοδιοτήτων και δυσχέρειες συντονισμού (European Commission, 2023).

Η σχέση των ανεξάρτητων αρχών με την εκτελεστική εξουσία αποτυπώνει με σαφήνεια τις δομικές εντάσεις της ελληνικής ΝΔΔ, καθώς η λειτουργική τους αυτονομία συνυπάρχει με ισχυρές παραδόσεις συγκεντρωτισμού και πολιτικής παρέμβασης (Christensen & Lægreid, 2007). Παρά τη θεσμική κατοχύρωση της ανεξαρτησίας τους, οι αρχές αυτές λειτουργούν σε ένα περιβάλλον έντονου νομικιστικού ελέγχου, γεγονός που περιορίζει την αποτελεσματικότητά τους ως φορέων ουσιαστικής δικτυακής διακυβέρνησης (OECD, 2020). Η αντίφαση αυτή αναδεικνύει τα όρια της μεταφοράς προτύπων ΝΔΔ σε διοικητικά συστήματα με διαφορετικές ιστορικές και θεσμικές διαδρομές (Pollitt & Bouckaert, 2011).

Παράλληλα, η ευρωπαϊκή διάσταση της διακυβέρνησης διαμόρφωσε καθοριστικά το περιεχόμενο της ΝΔΔ στην Ελλάδα, καθώς η συμμετοχή σε μηχανισμούς ευρωπαϊκής εποπτείας και συντονισμού μετατόπισε σημαντικό μέρος της λήψης αποφάσεων εκτός του εθνικού διοικητικού πλαισίου (European Commission, 2022b). Η εξέλιξη αυτή επαναδιαμόρφωσε τα όρια της εθνικής κρατικής κυριαρχίας, καθώς η λογοδοσία και η ευθύνη επιμερίστηκαν μεταξύ εθνικών και υπερεθνικών φορέων (OECD, 2011). Αν και η ευρωπαϊκή διακυβέρνηση συνέβαλε στη θεσμική σταθεροποίηση και στην ενίσχυση κανόνων διαφάνειας, ταυτόχρονα ενέτεινε τον κατακερματισμό της διοικητικής ευθύνης (Pollitt & Bouckaert, 2011).

Η ενσωμάτωση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης σε ένα πολυεπίπεδο ευρωπαϊκό σύστημα διακυβέρνησης ανέδειξε με ιδιαίτερη ένταση το ζήτημα της κατανεμημένης λογοδοσίας (shared accountability). Στο πλαίσιο αυτό, η άσκηση δημόσιας πολιτικής δεν αποδίδεται πλέον σε έναν ενιαίο φορέα εξουσίας, αλλά προκύπτει από την αλληλεπίδραση εθνικών διοικητικών οργάνων, ανεξάρτητων αρχών και ευρωπαϊκών θεσμών, με διαφορετικά επίπεδα αρμοδιότητας και ευθύνης (OECD, 2011). Η κατανομή αυτή, αν και αντανakλά τη λογική της Νέας Δημόσιας Διακυβέρνησης, δημιουργεί σημαντικές

προκλήσεις ως προς τη σαφήνεια των μηχανισμών λογοδοσίας και τον εντοπισμό της ευθύνης σε περιπτώσεις διοικητικής αστοχίας (Pollitt & Bouckaert, 2011).

Στην ελληνική περίπτωση, το φαινόμενο της κατανεμημένης λογοδοσίας (shared accountability), όπου η ευθύνη για τη λήψη και εφαρμογή πολιτικών επιμερίζεται μεταξύ εθνικών και ευρωπαϊκών θεσμών, συνδέθηκε στενά με καθεστώτα ενισχυμένης ευρωπαϊκής εποπτείας, ιδίως κατά την περίοδο της δημοσιονομικής προσαρμογής, όπου κρίσιμες αποφάσεις διαμορφώνονταν μέσω σύνθετων μηχανισμών συντονισμού και όρων αιρεσιμότητας (European Commission, 2022b). Η συνθήκη αυτή περιόρισε τη διακριτική ευχέρεια της εθνικής διοίκησης, ενώ ταυτόχρονα ενίσχυσε τον ρόλο τεχνοκρατικών και ρυθμιστικών φορέων στη διαδικασία χάραξης και εφαρμογής πολιτικών (OECD, 2020). Ωστόσο, η μετατόπιση αυτή δεν συνοδεύτηκε από την ανάπτυξη αντίστοιχων μηχανισμών εσωτερικού συντονισμού και ελέγχου, με αποτέλεσμα η λογοδοσία να παραμένει διάχυτη και συχνά ασαφής (Christensen & Lægreid, 2007).

Η ασάφεια της κατανεμημένης λογοδοσίας περιορίζει τη δυνατότητα ουσιαστικής δημοκρατικής εποπτείας και αποδυναμώνει τη λειτουργία της ΝΔΔ ως πλαισίου συνδημιουργίας δημόσιας αξίας. Όταν η ευθύνη διαχέεται μεταξύ πολλαπλών επιπέδων διακυβέρνησης χωρίς σαφείς μηχανισμούς ανατροφοδότησης και ελέγχου, η διοικητική δράση τείνει να προσανατολίζεται στη συμμόρφωση με διαδικαστικές απαιτήσεις παρά στην επίτευξη ουσιαστικών αποτελεσμάτων (Osborne, 2010). Η ελληνική εμπειρία αναδεικνύει, συνεπώς, ότι η αποτελεσματική ενσωμάτωση της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης προϋποθέτει όχι μόνο θεσμική προσαρμογή, αλλά και ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας, της διαφάνειας και της σαφήνειας λογοδοσίας σε όλα τα επίπεδα άσκησης δημόσιας εξουσίας (OECD, 2020).

Η ελληνική εκδοχή της ΝΔΔ διαφοροποιείται, συνεπώς, από το θεωρητικό της πρότυπο, καθώς η έμφαση μετατοπίστηκε από τη συνδημιουργία δημόσιας αξίας προς τη συμμόρφωση με κανόνες, τη θεσμική εποπτεία και την πρόληψη αποκλίσεων (Osborne, 2010). Η παραγωγή δημόσιας αξίας αντιμετωπίστηκε κυρίως ως ζήτημα ελέγχου και διασφάλισης νομιμότητας, γεγονός που περιορίζει τη μετασχηματιστική δυναμική της ΝΔΔ στην ελληνική δημόσια διοίκηση (OECD, 2020). Η επιλογή αυτή αντανάκλα την προσπάθεια αντιμετώπισης χρόνιων φαινομένων κακοδιοίκησης, αλλά ταυτόχρονα

αποδυναμώνει τη συμμετοχική και συνεργατική διάσταση της διακυβέρνησης (Pollitt & Bouckaert, 2011).

Συνολικά, η μετάβαση προς τη ΝΔΔ στην Ελλάδα μπορεί να χαρακτηριστεί ως μερική, άνιση και θεσμικά αντιφατική, καθώς δεν συνοδεύτηκε από ουσιαστικό αναπροσδιορισμό των σχέσεων εξουσίας, ευθύνης και συμμετοχής (Christensen & Lægreid, 2007). Η ΝΔΔ λειτούργησε περισσότερο ως μηχανισμός θεσμικής σταθεροποίησης και διαχείρισης κρίσεων, παρά ως ολοκληρωμένο μοντέλο διοικητικού μετασχηματισμού (Pollitt & Bouckaert, 2011). Η εξέλιξη αυτή καθιστά αναγκαία τη συστηματική ανάλυση του εσωτερικού ελέγχου στην Ελλάδα, ο οποίος εξετάζεται στην επόμενη ενότητα ως κεντρικός θεσμός διαμεσολάβησης μεταξύ πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και διοικητικής λογοδοσίας (INTOSAI, 2020).

### **3.4 Ο Εσωτερικός Έλεγχος στη Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα**

Η θεσμική καθιέρωση του εσωτερικού ελέγχου στη δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα δεν υπήρξε αποτέλεσμα ενιαίας μεταρρυθμιστικής τομής, αλλά εξελίχθηκε σταδιακά μέσα από διαδοχικές παρεμβάσεις με διαφορετικό περιεχόμενο και στόχευση. Οι πρώιμες μορφές ελέγχου συνδέθηκαν κυρίως με ελέγχους νομιμότητας και δημοσιονομικής συμμόρφωσης, ενώ η περίοδος μετά το 2010 σηματοδότησε την ενίσχυση και την αναβάθμιση του εσωτερικού ελέγχου ως διακριτού θεσμού διοικητικής διακυβέρνησης, υπό την επίδραση της δημοσιονομικής κρίσης, της ευρωπαϊκής εποπτείας και της ανάγκης ενίσχυσης της λογοδοσίας. Οι χρονικές αυτές διαφοροποιήσεις επηρέασαν καθοριστικά τον ρόλο, τη λειτουργία και τη σημασία του εσωτερικού ελέγχου στο ελληνικό διοικητικό σύστημα (OECD, 2011; INTOSAI, 2020).

Η θεσμική καθιέρωση και σταδιακή ενίσχυση του εσωτερικού ελέγχου στη δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα αποτελεί μία από τις σημαντικότερες μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις των τελευταίων δεκαετιών, καθώς συνδέεται άμεσα με την ανάγκη ενίσχυσης της λογοδοσίας, της διαφάνειας και της αποτελεσματικής διαχείρισης των δημόσιων πόρων (OECD, 2020). Ο εσωτερικός έλεγχος δεν αναπτύχθηκε ως αυτόνομη διοικητική επιλογή, αλλά ως απάντηση σε χρόνιες παθολογίες του ελληνικού διοικητικού συστήματος, οι οποίες ανέδειξαν τα όρια των παραδοσιακών μηχανισμών ιεραρχικού και νομικού ελέγχου (INTOSAI, 2020).

Στο πλαίσιο του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ (ΝΔΜ), ο εσωτερικός έλεγχος συνδέθηκε αρχικά με τη λογική της οικονομικής αποδοτικότητας και της ορθολογικής διαχείρισης, χωρίς όμως να αποκτήσει ουσιαστικό ρόλο στη διοικητική λειτουργία (Pollitt & Bouckaert, 2011). Οι πρώιμες απόπειρες εισαγωγής ελεγκτικών πρακτικών στην Ελλάδα περιορίστηκαν κυρίως σε ελέγχους συμμόρφωσης και νομιμότητας, χωρίς την ανάπτυξη ολοκληρωμένων μηχανισμών διαχείρισης κινδύνων και αξιολόγησης διαδικασιών (OECD, 2011). Η περιορισμένη αυτή προσέγγιση αντανακλούσε τη γενικότερη αδυναμία του ΝΔΜ να ενσωματωθεί λειτουργικά στο ελληνικό διοικητικό περιβάλλον (Christensen & Lægreid, 2007).

Η σταδιακή μετάβαση προς τη Νέα Δημόσια Διακυβέρνηση (ΝΔΔ) μετέβαλε ουσιαστικά τον ρόλο και τη σημασία του εσωτερικού ελέγχου, καθώς η έμφαση μετατοπίστηκε από τον εκ των υστέρων έλεγχο προς την πρόληψη, τη διαχείριση κινδύνων και τη θεσμική λογοδοσία (OECD, 2020). Στο νέο αυτό πλαίσιο, ο εσωτερικός έλεγχος αντιμετωπίζεται ως βασικός μηχανισμός διαμεσολάβησης μεταξύ διοικητικής δράσης, ανεξάρτητης εποπτείας και ευρωπαϊκών απαιτήσεων διαφάνειας (INTOSAI, 2020). Η μεταβολή αυτή αντανακλά τη λογική της ΝΔΔ, σύμφωνα με την οποία η διακυβέρνηση επιτυγχάνεται μέσω δικτύων ελέγχου και συνεργασίας και όχι αποκλειστικά μέσω ιεραρχικής επιβολής (Osborne, 2010).

Κομβικό σημείο στη θεσμική εξέλιξη του εσωτερικού ελέγχου στην Ελλάδα αποτέλεσε η δημιουργία κεντρικών δομών συντονισμού και εποπτείας, με στόχο την ενοποίηση και τυποποίηση των ελεγκτικών πρακτικών στη δημόσια διοίκηση (Εθνική Αρχή Διαφάνειας, 2021). Η συγκρότηση ενιαίων πλαισίων λειτουργίας και η θέσπιση κοινών προτύπων αντανακλούν την προσπάθεια υπέρβασης του κατακερματισμού που χαρακτήριζε το ελληνικό ελεγκτικό σύστημα (OECD, 2020). Παρά ταύτα, η θεσμική ενοποίηση δεν συνοδεύτηκε πάντα από αντίστοιχη οργανωσιακή και λειτουργική ωρίμανση των μονάδων εσωτερικού ελέγχου (European Commission, 2023).

Σε οργανωσιακό επίπεδο, οι μονάδες εσωτερικού ελέγχου στην Ελλάδα αντιμετωπίζουν σημαντικές προκλήσεις που σχετίζονται με τη στελέχωση, την επαγγελματική επάρκεια και τη λειτουργική ανεξαρτησία τους (INTOSAI, 2020). Η έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού και η περιορισμένη εμπειρία σε σύγχρονες μεθοδολογίες ελέγχου περιορίζουν την ικανότητα των μονάδων αυτών να λειτουργήσουν

ως ουσιαστικοί μηχανισμοί πρόληψης και βελτίωσης διαδικασιών (OECD, 2020). Επιπλέον, η εξάρτηση των μονάδων εσωτερικού ελέγχου από τη διοικητική ιεραρχία δημιουργεί εντάσεις ως προς την ανεξαρτησία και την αντικειμενικότητα του ελεγκτικού έργου (Pollitt & Bouckaert, 2011).

Η λειτουργική εφαρμογή του εσωτερικού ελέγχου στην ελληνική δημόσια διοίκηση επηρεάζεται επίσης από την κυρίαρχη διοικητική κουλτούρα, η οποία παραμένει προσανατολισμένη στη συμμόρφωση με κανόνες και όχι στη συστηματική αξιολόγηση κινδύνων και αποτελεσμάτων (OECD, 2011). Ο εσωτερικός έλεγχος συχνά εκλαμβάνεται ως μηχανισμός επιτήρησης και καταλογισμού ευθυνών, παρά ως εργαλείο διοικητικής υποστήριξης και βελτίωσης (INTOSAI, 2020). Η αντίληψη αυτή περιορίζει την αποδοχή και την αξιοποίηση των πορισμάτων ελέγχου από τη διοίκηση (Pollitt & Bouckaert, 2011).

Η περιορισμένη ενσωμάτωση της διαχείρισης κινδύνων στη λειτουργία του εσωτερικού ελέγχου αποτελεί κρίσιμη αδυναμία του ελληνικού διοικητικού συστήματος. Σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα, ο εσωτερικός έλεγχος οφείλει να στηρίζεται σε μια συστηματική και τεκμηριωμένη προσέγγιση risk management, η οποία επιτρέπει τον έγκαιρο εντοπισμό κινδύνων, την ιεράρχηση προτεραιοτήτων και τη στοχευμένη κατανομή ελεγκτικών πόρων (INTOSAI, 2020). Στην ελληνική δημόσια διοίκηση, η απουσία θεσμοθετημένων διαδικασιών αξιολόγησης κινδύνων έχει ως αποτέλεσμα ο ελεγκτικός σχεδιασμός να παραμένει αποσπασματικός και αντιδραστικός, εστιασμένος κυρίως σε εκ των υστέρων συμμόρφωσης (OECD, 2020).

Η αδυναμία αυτή περιορίζει τη δυνατότητα του εσωτερικού ελέγχου να λειτουργήσει ως εργαλείο στρατηγικής διακυβέρνησης στο πλαίσιο της Νέας Δημόσιας Διακυβέρνησης, καθώς δεν συμβάλλει ουσιαστικά στη βελτίωση της διοικητικής πρόληψης και της οργανωσιακής μάθησης (Pollitt & Bouckaert, 2011). Αντιθέτως, η απουσία κουλτούρας risk management ενισχύει την κυρίαρχη λογική της νομικής συμμόρφωσης, υπονομεύοντας τη μετάβαση από έναν ελεγκτικό μηχανισμό καταγραφής παρατυπιών σε έναν θεσμό προληπτικής και διορθωτικής παρέμβασης (OECD, 2020).

Η ερμηνεία του εσωτερικού ελέγχου ως μηχανισμού κατασταλτικού ελέγχου και όχι ως εργαλείου διοικητικής διακυβέρνησης περιορίζει ουσιαστικά τη συνεισφορά του στη βελτίωση της οργανωσιακής απόδοσης. Όταν ο εσωτερικός έλεγχος αποσυνδέεται από τη διαδικασία στρατηγικού σχεδιασμού και τη διαχείριση κινδύνων, τα πορίσματά του δεν

ενσωματώνονται στη λήψη αποφάσεων, αλλά αντιμετωπίζονται ως τυπικές διαπιστώσεις συμμόρφωσης (INTOSAI, 2020). Στο πλαίσιο της Νέας Δημόσιας Διακυβέρνησης, η λειτουργική αξία του εσωτερικού ελέγχου έγκειται ακριβώς στη δυνατότητά του να λειτουργεί προληπτικά, εντοπίζοντας συστημικούς κινδύνους και αδυναμίες πριν αυτοί μετατραπούν σε φαινόμενα κακοδιοίκησης (OECD, 2020). Η απουσία αυτής της προληπτικής διάστασης στην ελληνική δημόσια διοίκηση αντανακλά όχι μόνο θεσμικά κενά, αλλά και βαθύτερα προβλήματα διοικητικής κουλτούρας και οργανωσιακής μάθησης (Pollitt & Bouckaert, 2011).

Παρά τις θεσμικές αδυναμίες, ο εσωτερικός έλεγχος στην Ελλάδα έχει αποκτήσει αυξημένη σημασία σε τομείς όπως η δημοσιονομική διαχείριση και οι δημόσιες συμβάσεις, όπου οι απαιτήσεις διαφάνειας και λογοδοσίας είναι ιδιαίτερα αυξημένες (OECD, 2020). Η ενίσχυση των ελεγκτικών μηχανισμών σε αυτούς τους τομείς αντανακλά τη λειτουργία του εσωτερικού ελέγχου ως βασικού εργαλείου της ΝΔΔ για τη διασφάλιση της θεσμικής αξιοπιστίας (European Commission, 2023). Ωστόσο, η αποτελεσματικότητα των παρεμβάσεων αυτών εξαρτάται από τον βαθμό ενσωμάτωσης του εσωτερικού ελέγχου στη διοικητική λήψη αποφάσεων (INTOSAI, 2020).

Η σύγκυση μεταξύ εσωτερικού ελέγχου και πειθαρχικού ή κατασταλτικού ελέγχου αποτελεί μία από τις βασικότερες αιτίες περιορισμένης αποτελεσματικότητας του θεσμού στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Ο εσωτερικός έλεγχος, σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα, δεν αποσκοπεί στον καταλογισμό ατομικών ευθυνών, αλλά στη συστηματική αξιολόγηση διαδικασιών, συστημάτων και κινδύνων, με στόχο τη βελτίωση της οργανωσιακής λειτουργίας (INTOSAI, 2020). Όταν ο ελεγκτικός ρόλος ταυτίζεται με πειθαρχικές λογικές, υπονομεύεται η εμπιστοσύνη των διοικητικών μονάδων και περιορίζεται η προθυμία συνεργασίας, μετατρέποντας τον έλεγχο σε μηχανισμό άμυνας και όχι σε εργαλείο διακυβέρνησης (OECD, 2020).

Η λειτουργική ανεξαρτησία των μονάδων εσωτερικού ελέγχου συνιστά κρίσιμη προϋπόθεση για την αποτελεσματική άσκηση του ρόλου τους στο πλαίσιο της Νέας Δημόσιας Διακυβέρνησης. Παρότι οι μονάδες αυτές είναι θεσμικά ενταγμένες στη διοικητική ιεραρχία, η διεθνής πρακτική επιβάλλει σαφείς εγγυήσεις ανεξαρτησίας ως προς τον προγραμματισμό, τη διεξαγωγή και την αναφορά των ελεγκτικών εργασιών (INTOSAI, 2020). Στην ελληνική δημόσια διοίκηση, η εξάρτηση των μονάδων εσωτερικού

ελέγχου από την ανώτατη διοικητική ηγεσία δημιουργεί εν δυνάμει συγκρούσεις συμφερόντων, περιορίζοντας την αντικειμενικότητα και τη θεσμική ισχύ των πορισμάτων τους (Pollitt & Bouckaert, 2011). Η ενίσχυση της θεσμικής ανεξαρτησίας του εσωτερικού ελέγχου αποτελεί, συνεπώς, αναγκαία συνθήκη για τη μετάβαση από έναν τυπικό μηχανισμό συμμόρφωσης σε έναν ουσιαστικό θεσμό διοικητικής διακυβέρνησης (OECD, 2020).

Συνολικά, ο εσωτερικός έλεγχος στη δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα βρίσκεται σε μεταβατικό στάδιο θεσμικής ωρίμανσης, καθώς έχουν τεθεί τα βασικά θεσμικά θεμέλια, αλλά παραμένουν σημαντικά λειτουργικά και οργανωσιακά ελλείμματα (OECD, 2020). Η εξέλιξή του αντικατοπτρίζει τις αντιφάσεις της ελληνικής ΝΔΔ, όπου η ενίσχυση της εποπτείας και της λογοδοσίας δεν συνοδεύεται πάντοτε από αντίστοιχη αναβάθμιση της διοικητικής ικανότητας (Pollitt & Bouckaert, 2011). Η ανάλυση αυτή καθιστά αναγκαία τη διερεύνηση του ρόλου του εσωτερικού ελέγχου στις δημόσιες συμβάσεις, οι οποίες εξετάζονται στην επόμενη ενότητα ως κατεξοχήν πεδίο εφαρμογής και δοκιμασίας των ελεγκτικών μηχανισμών στην Ελλάδα (OECD, 2020).

### **3.5 Οι Δημόσιες Συμβάσεις στην Ελλάδα**

Οι δημόσιες συμβάσεις στην Ελλάδα αποτελούν έναν από τους πλέον κρίσιμους τομείς άσκησης δημόσιας πολιτικής, καθώς συγκεντρώνουν υψηλό δημοσιονομικό ενδιαφέρον και ταυτόχρονα λειτουργούν ως πεδίο εφαρμογής των αρχών της διαφάνειας, της λογοδοσίας και της αποτελεσματικής διαχείρισης των δημόσιων πόρων (OECD, 2020). Η θεσμική τους εξέλιξη αντανακλά τις διαδοχικές προσπάθειες εκσυγχρονισμού της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, αλλά και τις δομικές αδυναμίες που χαρακτηρίζουν την εφαρμογή διοικητικών μεταρρυθμίσεων σε περιβάλλον έντονου νομικισμού και διοικητικού κατακερματισμού (Pollitt & Bouckaert, 2011).

Πριν από τη θέσπιση του ενιαίου νομοθετικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων με τον Ν. 4412/2016, το ελληνικό σύστημα προμηθειών ρυθμιζόταν από ένα κατακερματισμένο σύνολο διατάξεων, με κεντρικό ρόλο να διαδραματίζει το Π.Δ. 370/1995, το οποίο εστίαζε κυρίως στη ρύθμιση διαδικασιών προμηθειών και στον έλεγχο νομιμότητας. Το καθεστώς αυτό χαρακτηριζόταν από έντονο νομικισμό, περιορισμένη ενοποίηση κανόνων και έμφαση στη διαδικαστική συμμόρφωση, στοιχεία που ανέδειξαν

την ανάγκη μεταγενέστερης συστηματοποίησης και εναρμόνισης με το ευρωπαϊκό δίκαιο (Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, 1995).

Η υιοθέτηση του Ν. 4412/2016 αποτέλεσε καθοριστικό σημείο καμπής για το ελληνικό σύστημα δημοσίων συμβάσεων, καθώς ενσωμάτωσε στο εθνικό δίκαιο το ευρωπαϊκό πλαίσιο και επιδίωξε την ενοποίηση και τυποποίηση των διαδικασιών ανάθεσης (Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, 2016). Ο νόμος αυτός συνδέθηκε με τη λογική του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ (ΝΔΜ), καθώς στόχευε στη βελτίωση της αποδοτικότητας, στη μείωση των διοικητικών καθυστερήσεων και στη διασφάλιση ανταγωνιστικών διαδικασιών (OECD, 2011). Ωστόσο, η εκτενής ρύθμιση και η πολυπλοκότητα του θεσμικού πλαισίου ανέδειξαν από νωρίς τα όρια της μεταρρυθμιστικής αυτής προσπάθειας (European Commission, 2022b).

Η εφαρμογή του Ν. 4412/2016 στην πράξη χαρακτηρίστηκε από σημαντικές δυσκολίες, καθώς οι αναθέτουσες αρχές κλήθηκαν να προσαρμοστούν σε ένα ιδιαίτερα σύνθετο και απαιτητικό κανονιστικό περιβάλλον (OECD, 2020). Η έλλειψη επαρκούς τεχνογνωσίας και εξειδικευμένου προσωπικού οδήγησε σε καθυστερήσεις, ερμηνευτικές ασάφειες και αυξημένο διοικητικό κόστος, γεγονός που υπονόμωσε την επιδιωκόμενη αποτελεσματικότητα (Pollitt & Bouckaert, 2011). Η υπερβολική έμφαση στη νομική συμμόρφωση ενίσχυσε φαινόμενα τυπολατρίας, εις βάρος της ουσιαστικής αξιολόγησης της ποιότητας και της αποδοτικότητας των συμβάσεων (OECD, 2011).

Οι δυσχέρειες εφαρμογής του θεσμικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων δεν οφείλονται αποκλειστικά στην πολυπλοκότητα της νομοθεσίας, αλλά συνδέονται άμεσα με το επίπεδο διοικητικής ικανότητας των αναθετουσών αρχών. Η περιορισμένη επαγγελματοποίηση των στελεχών που χειρίζονται διαδικασίες ανάθεσης, σε συνδυασμό με τη συχνή εναλλαγή προσωπικού, αποδυναμώνει τη συσσώρευση θεσμικής γνώσης και εμπειρίας (OECD, 2020). Στο πλαίσιο αυτό, οι δημόσιες συμβάσεις αντιμετωπίζονται συχνά ως νομικό πρόβλημα συμμόρφωσης και όχι ως διοικητική διαδικασία στρατηγικής σημασίας, γεγονός που ενισχύει τη λογική της τυπολατρίας και περιορίζει τη δυνατότητα επίτευξης βέλτιστων αποτελεσμάτων (Pollitt & Bouckaert, 2011). Η αδυναμία αυτή καθιστά το σύστημα ευάλωτο σε καθυστερήσεις, προσφυγές και διοικητικές αστοχίες, υπονομεύοντας τη συνολική αποτελεσματικότητα της δημόσιας δαπάνης (European Commission, 2022b).

Ο Ν. 4782/2021 επιχείρησε να αντιμετωπίσει ορισμένες από τις δυσλειτουργίες του προηγούμενου πλαισίου, εισάγοντας τροποποιήσεις που στόχευαν στην επιτάχυνση των διαδικασιών και στη μεγαλύτερη ευελιξία των αναθετουσών αρχών (Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, 2021a). Οι παρεμβάσεις αυτές αντανακλούν τη σταδιακή μετατόπιση προς στοιχεία της Νέας Δημόσιας Διακυβέρνησης (ΝΔΔ), καθώς επιδιώχθηκε η εξισορρόπηση μεταξύ ελέγχου, διαφάνειας και λειτουργικής αποτελεσματικότητας (OECD, 2020). Παρά ταύτα, οι συχνές νομοθετικές αλλαγές ενίσχυσαν την αβεβαιότητα και δυσχέραναν την εμπέδωση σταθερών διοικητικών πρακτικών (European Commission, 2023).

Η κανονιστική αστάθεια που χαρακτηρίζει το ελληνικό σύστημα δημοσίων συμβάσεων συνιστά δομικό εμπόδιο για την αποτελεσματική εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων και την ανάπτυξη σταθερών διοικητικών πρακτικών. Οι διαδοχικές τροποποιήσεις του θεσμικού πλαισίου, συχνά σε σύντομο χρονικό διάστημα, περιορίζουν τη δυνατότητα των αναθετουσών αρχών να αφομοιώσουν και να εφαρμόσουν με συνέπεια τις νέες ρυθμίσεις (Pollitt & Bouckaert, 2011). Η αβεβαιότητα που δημιουργείται υπονομεύει τη διοικητική προβλεψιμότητα και ενισχύει την τάση προσφυγής σε υπερβολικά τυπικές και αμυντικές πρακτικές, με σκοπό τη μείωση του κινδύνου ακυρώσεων και ελέγχων (OECD, 2020).

Στο πλαίσιο αυτό, η συνεχής αναμόρφωση των κανόνων δεν λειτουργεί ως παράγοντας θεσμικής μάθησης, αλλά ως μηχανισμός αποσταθεροποίησης της διοικητικής δράσης, ιδίως σε οργανισμούς με περιορισμένη διοικητική ικανότητα (European Commission, 2023). Η αδυναμία εμπέδωσης σταθερού κανονιστικού περιβάλλοντος περιορίζει τη δυνατότητα στρατηγικού σχεδιασμού των συμβάσεων και ενισχύει τον βραχυπρόθεσμο, διαδικαστικό χαρακτήρα της δημόσιας προμήθειας, σε αντίθεση με τις αρχές της Νέας Δημόσιας Διακυβέρνησης που προκρίνουν τη συνέπεια, τη συνεργασία και τη μακροπρόθεσμη δημόσια αξία (Osborne, 2010).

Η πρόσφατη θέσπιση του Ν. 5218/2025 εντάσσεται σε ένα ευρύτερο πλαίσιο ενίσχυσης της επαγγελματοποίησης και της θεσμικής ωρίμανσης του συστήματος δημοσίων συμβάσεων στην Ελλάδα (Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, 2025). Ο νόμος αυτός δίνει έμφαση στην κατάρτιση και πιστοποίηση των στελεχών που χειρίζονται δημόσιες συμβάσεις, καθώς και στη βελτίωση των μηχανισμών προετοιμασίας και ανάθεσης (OECD, 2020). Η κατεύθυνση αυτή συνάδει με τις αρχές της ΝΔΔ, καθώς αναγνωρίζει ότι

η αποτελεσματική διακυβέρνηση προϋποθέτει ικανότητες, επαγγελματισμό και θεσμική συνέχεια (Osborne, 2010).

Παράλληλα, η ψηφιοποίηση των διαδικασιών μέσω του Εθνικού Συστήματος Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων και του Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων αποτέλεσε σημαντικό βήμα προς την ενίσχυση της διαφάνειας και της ιχνηλασιμότητας (OECD, 2011). Η χρήση ψηφιακών εργαλείων ενισχύει τον έλεγχο και περιορίζει τις ευκαιρίες αδιαφάνειας, ωστόσο η αποτελεσματικότητά τους εξαρτάται από τον βαθμό ενσωμάτωσής τους στις διοικητικές πρακτικές (European Commission, 2022b). Στην ελληνική περίπτωση, η τεχνολογική πρόοδος δεν συνοδεύτηκε πάντοτε από αντίστοιχη οργανωσιακή προσαρμογή (Pollitt & Bouckaert, 2011).

Ο ρόλος του εσωτερικού ελέγχου στις δημόσιες συμβάσεις αποκτά ιδιαίτερη σημασία στο πλαίσιο της ΝΔΔ, καθώς λειτουργεί ως μηχανισμός πρόληψης κινδύνων και διασφάλισης της κανονικότητας των διαδικασιών (INTOSAI, 2020). Στην Ελλάδα, ο εσωτερικός έλεγχος στις δημόσιες συμβάσεις βρίσκεται ακόμη σε φάση θεσμικής εδραίωσης, με περιορισμένη ενσωμάτωση στον κύκλο ζωής της σύμβασης (OECD, 2020). Η αποσπασματική του εφαρμογή περιορίζει τη δυνατότητα έγκαιρης ανίχνευσης κινδύνων και υπονομεύει την αποτελεσματικότητα του ελεγκτικού πλαισίου (European Commission, 2023).

Η περιορισμένη αξιοποίηση της διαχείρισης κινδύνων στις δημόσιες συμβάσεις συνιστά κρίσιμη λειτουργική αδυναμία του ελληνικού συστήματος προμηθειών. Σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα διακυβέρνησης, η αποτελεσματική διαχείριση των δημοσίων συμβάσεων προϋποθέτει την ενσωμάτωση μηχανισμών risk management σε όλα τα στάδια του κύκλου ζωής της σύμβασης, από τον προγραμματισμό και την προκήρυξη έως την εκτέλεση και την παρακολούθηση (OECD, 2020). Στην ελληνική περίπτωση, η απουσία συστηματικής αξιολόγησης κινδύνων οδηγεί στην εκ των υστέρων αντιμετώπιση προβλημάτων, όπως καθυστερήσεις, τροποποιήσεις συμβάσεων και δικαστικές προσφυγές, οι οποίες θα μπορούσαν να έχουν προληφθεί μέσω έγκαιρης ανάλυσης και σχεδιασμού (European Commission, 2022b).

Η αποσύνδεση της διαχείρισης κινδύνων από τη διαδικασία ανάθεσης ενισχύει τον τυπολατρικό και αμυντικό χαρακτήρα της διοικητικής πρακτικής, καθώς οι αναθέτουσες αρχές επικεντρώνονται πρωτίστως στη νομική συμμόρφωση και όχι στη βέλτιστη επίτευξη

δημόσιας αξίας (Pollitt & Bouckaert, 2011). Στο πλαίσιο της Νέας Δημόσιας Διακυβέρνησης, η ενσωμάτωση του risk management στις δημόσιες συμβάσεις αποτελεί βασική προϋπόθεση για τη μετάβαση από ένα σύστημα ελέγχου παρατυπιών σε ένα σύστημα προληπτικής και στρατηγικής διαχείρισης της δημόσιας δαπάνης (OECD, 2020).

Συνολικά, το ελληνικό σύστημα δημοσίων συμβάσεων χαρακτηρίζεται από έντονη κανονιστική πυκνότητα, συχνές νομοθετικές παρεμβάσεις και περιορισμένη διοικητική σταθερότητα, στοιχεία που αντανakλούν τις αντιφάσεις της ελληνικής διοικητικής μεταρρύθμισης (Pollitt & Bouckaert, 2011). Η μετάβαση από το ΝΔΜ προς τη ΝΔΔ παραμένει ατελής, καθώς η έμφαση στον έλεγχο και στη συμμόρφωση δεν συνοδεύεται από επαρκή ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας και της θεσμικής μάθησης (OECD, 2020). Η κατανόηση αυτών των δομικών περιορισμών αποτελεί προϋπόθεση για τη διαμόρφωση αποτελεσματικών πολιτικών ενίσχυσης της διαφάνειας και της αποδοτικότητας στις δημόσιες συμβάσεις (European Commission, 2023).

### **3.6 Συμπεράσματα**

Η ανάλυση του παρόντος κεφαλαίου ανέδειξε ότι η εξέλιξη της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα δεν ακολούθησε μια γραμμική πορεία διοικητικού μετασχηματισμού, αλλά διαμορφώθηκε μέσα από διαδοχικές και συχνά ατελείς προσαρμογές διεθνών διοικητικών προτύπων στις εγχώριες θεσμικές και οργανωσιακές συνθήκες (Pollitt & Bouckaert, 2011). Η εφαρμογή του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ (ΝΔΜ) λειτούργησε πρωτίστως ως εισαγωγή επιμέρους εργαλείων αποδοτικότητας, ελέγχου και μέτρησης της απόδοσης, χωρίς να συνοδευτεί από ουσιαστικό αναπροσδιορισμό της διοικητικής κουλτούρας και των δομών λήψης αποφάσεων (OECD, 2011).

Η σταδιακή μετάβαση προς τη Νέα Δημόσια Διακυβέρνηση (ΝΔΔ) συνδέθηκε με τη μεταβολή του ευρύτερου πλαισίου διακυβέρνησης και την ενίσχυση των πολυεπίπεδων μορφών άσκησης δημόσιας εξουσίας, ιδίως υπό συνθήκες οικονομικής κρίσης και αυξημένης ευρωπαϊκής εποπτείας (Osborne, 2010). Ωστόσο, στην ελληνική περίπτωση η ΝΔΔ συγκροτήθηκε ως υβριδικό θεσμικό σχήμα, στο οποίο στοιχεία δικτυακής διακυβέρνησης συνυπάρχουν με παραδοσιακές μορφές νομικιστικού ελέγχου και διοικητικού συγκεντρωτισμού, περιορίζοντας τη λειτουργική της εμβάθυνση (Christensen & Lægheid, 2007).

Η ενίσχυση των ανεξάρτητων αρχών και των μηχανισμών πολυεπίπεδης διακυβέρνησης αποτέλεσε βασικό χαρακτηριστικό της ελληνικής εκδοχής της ΝΔΔ, συμβάλλοντας στη θεσμική σταθεροποίηση και στη βελτίωση πτυχών της διαφάνειας και της λογοδοσίας (OECD, 2020). Παράλληλα, ο κατακερματισμός αρμοδιοτήτων και η ασάφεια των σχέσεων ευθύνης περιόρισαν τη συνοχή της διοικητικής δράσης και τη δυνατότητα ανάπτυξης συνεργατικών μορφών παραγωγής δημόσιας αξίας (Pollitt & Bouckaert, 2011).

Ο εσωτερικός έλεγχος αναδείχθηκε ως κεντρικός θεσμός στο πλαίσιο της ΝΔΔ, λειτουργώντας ως μηχανισμός διασύνδεσης μεταξύ διοικητικής λειτουργίας, θεσμικής εποπτείας και ευρωπαϊκών απαιτήσεων λογοδοσίας (INTOSAI, 2020). Παρά τη θεσμική του ενίσχυση, ο εσωτερικός έλεγχος στην Ελλάδα εξακολουθεί να βρίσκεται σε μεταβατικό στάδιο θεσμικής και λειτουργικής ωρίμανσης, με περιορισμένη ενσωμάτωση στη διοικητική λήψη αποφάσεων και στη συστηματική διαχείριση κινδύνων (OECD, 2020).

Οι δημόσιες συμβάσεις αποτέλεσαν το κατεξοχήν πεδίο εφαρμογής και δοκιμασίας των αρχών της ΝΔΔ, καθώς συνδυάζουν υψηλό δημοσιονομικό κίνδυνο, αυξημένες απαιτήσεις διαφάνειας και έντονη κανονιστική ρύθμιση (European Commission, 2023). Η διαδοχική μεταρρύθμιση του θεσμικού τους πλαισίου ανέδειξε τόσο τη βούληση εκσυγχρονισμού όσο και τις διαχρονικές δυσκολίες της ελληνικής διοίκησης να μετασχηματίσει τη νομική συμμόρφωση σε λειτουργικά συνεκτικές και αποτελεσματικές διοικητικές πρακτικές (OECD, 2011).

Η συνθετική αποτίμηση των επιμέρους ενοτήτων καταδεικνύει ότι οι θεσμικές παρεμβάσεις στη δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα χαρακτηρίζονται από επίμονη απόκλιση μεταξύ κανονιστικής πρόβλεψης και λειτουργικής εφαρμογής. Η διαπίστωση αυτή αποτυπώνεται τόσο στην ατελή ενσωμάτωση των εργαλείων του ΝΔΜ όσο και στη μερική εφαρμογή των αρχών της ΝΔΔ, ιδίως σε τομείς αυξημένης θεσμικής και δημοσιονομικής σημασίας (Pollitt & Bouckaert, 2011). Η διαπίστωση αυτή αναδεικνύει τα δομικά όρια των διοικητικών μεταρρυθμίσεων όταν αυτές δεν συνοδεύονται από αντίστοιχη ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας, του συντονισμού και της οργανωσιακής μάθησης (OECD, 2020).

Στο πλαίσιο αυτό, η ανάπτυξη μορφών κατανεμημένης λογοδοσίας και πολυεπίπεδης διακυβέρνησης δεν συνοδεύτηκε από την ανάπτυξη επαρκών μηχανισμών συντονισμού, πρόληψης κινδύνων και στρατηγικής διακυβέρνησης. Ο εσωτερικός έλεγχος

και οι δημόσιες συμβάσεις καθίστανται, συνεπώς, πεδία όπου οι θεσμικές αντιφάσεις της ελληνικής ΝΔΔ καθίστανται λειτουργικά ορατές, καθώς η έμφαση στη συμμόρφωση και τον έλεγχο δεν μεταφράζεται συστηματικά σε ολοκληρωμένη διοικητική δράση και παραγωγή δημόσιας αξίας (OECD, 2020; Pollitt & Bouckaert, 2011).

## ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Από τη συνθετική ανάλυση του θεωρητικού πλαισίου του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ και της Νέας Δημόσιας Διακυβέρνησης, των βασικών εννοιών και εργαλείων του εσωτερικού ελέγχου και των δημοσίων συμβάσεων, καθώς και της αποτίμησης της ελληνικής θεσμικής πραγματικότητας, προκύπτουν τα βασικά συμπεράσματα της παρούσας διπλωματικής εργασίας.

Η ανάλυση του πρώτου κεφαλαίου κατέδειξε ότι η μετάβαση από το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ στη Νέα Δημόσια Διακυβέρνηση δεν συνιστά μια πλήρη ρήξη, αλλά μια εξελικτική διαδικασία, όπου στοιχεία αποδοτικότητας και διοίκησης βάσει αποτελεσμάτων συνυπάρχουν με αυξημένες απαιτήσεις διαφάνειας, συμμετοχικότητας και δικτυακής διακυβέρνησης. Στο πλαίσιο αυτό, ο εσωτερικός έλεγχος αποκτά διττό ρόλο: αφενός λειτουργεί ως μηχανισμός συμμόρφωσης και ελέγχου νομιμότητας και αφετέρου αναδεικνύεται σε εργαλείο στρατηγικής διακυβέρνησης και υποστήριξης της διοικητικής λήψης αποφάσεων.

Το δεύτερο κεφάλαιο ανέδειξε τη σημασία του εσωτερικού ελέγχου ως βασικού πυλώνα της σύγχρονης δημόσιας διοίκησης και ειδικότερα των δημοσίων συμβάσεων. Η διεθνής και ευρωπαϊκή εμπειρία δείχνει ότι ώριμα συστήματα εσωτερικού ελέγχου συμβάλλουν ουσιαστικά στην πρόληψη της διαφθοράς, στη βελτίωση της αποδοτικότητας και στην ενίσχυση της θεσμικής εμπιστοσύνης. Παράλληλα, η αξιοποίηση ψηφιακών εργαλείων, σύγχρονων μεθόδων διαχείρισης κινδύνων και ολοκληρωμένων ελεγκτικών πλαισίων ενισχύει τον προληπτικό και συμβουλευτικό χαρακτήρα του ελέγχου.

Το τρίτο κεφάλαιο κατέδειξε ότι στην ελληνική δημόσια διοίκηση, παρά τη θεσμική ενίσχυση του εσωτερικού ελέγχου τα τελευταία χρόνια, εξακολουθούν να υφίστανται σημαντικές αδυναμίες εφαρμογής. Οι μεταρρυθμίσεις του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ εφαρμόστηκαν αποσπασματικά, ενώ η μετάβαση προς τη Νέα Δημόσια Διακυβέρνηση βρίσκεται ακόμη σε εξέλιξη. Ο εσωτερικός έλεγχος συχνά παραμένει εγκλωβισμένος σε τυπικές διαδικασίες συμμόρφωσης, χωρίς να ενσωματώνεται επαρκώς στον στρατηγικό σχεδιασμό και στη διαδικασία λήψης αποφάσεων των δημοσίων οργανισμών.

### *Προτάσεις πολιτικής και διοικητικής εφαρμογής*

Με βάση τα παραπάνω, προκύπτει η ανάγκη περαιτέρω ενίσχυσης του εσωτερικού ελέγχου μέσω της καλλιέργειας διοικητικής κουλτούρας λογοδοσίας, της λειτουργικής και οργανωτικής ανεξαρτησίας των μονάδων εσωτερικού ελέγχου και της ουσιαστικής ενσωμάτωσής τους στον στρατηγικό σχεδιασμό των δημόσιων οργανισμών. Παράλληλα, η συστηματική αξιοποίηση ψηφιακών εργαλείων, μηχανισμών διαχείρισης κινδύνων και σύγχρονων ελεγκτικών πρακτικών μπορεί να ενισχύσει τον προληπτικό και συμβουλευτικό ρόλο του εσωτερικού ελέγχου στις δημόσιες συμβάσεις, συμβάλλοντας στη διαφάνεια και στη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση.

Η παρούσα εργασία περιορίζεται σε θεωρητική και θεσμική ανάλυση, χωρίς την πραγματοποίηση εμπειρικής έρευνας. Μελλοντική έρευνα θα μπορούσε να εστιάσει στη μελέτη περιπτώσεων συγκεκριμένων αναθετουσών αρχών ή στη διεξαγωγή ποιοτικής ή ποσοτικής έρευνας σχετικά με την αποτελεσματικότητα των μονάδων εσωτερικού ελέγχου στις δημόσιες συμβάσεις στην Ελλάδα, προκειμένου να αποτυπωθεί πληρέστερα ο βαθμός εφαρμογής και ο πραγματικός αντίκτυπος των μεταρρυθμίσεων στην πράξη.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

### Ελληνόγλωσσα Βιβλιογραφία

- Εθνική Αρχή Διαφάνειας. (2021). *Ετήσια Έκθεση 2021 της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας*. Αθήνα.  
[https://aead.gr/images/essays/ekthesi\\_apologismou\\_etous\\_2021\\_online\\_1.pdf](https://aead.gr/images/essays/ekthesi_apologismou_etous_2021_online_1.pdf)
- Εθνική Αρχή Διαφάνειας. (2023). *Ετήσια Έκθεση Απολογισμού 2022*. Αθήνα: ΕΑΔ.  
<https://aead.gr/publications/essays/etisia-ekthesi-apologismou-2022>
- Ελεγκτικό Συνέδριο. (2021). *Ετήσια Έκθεση Πεπραγμένων 2021*. Αθήνα: Ελεγκτικό Συνέδριο.  
<https://www.elsyn.gr/sites/default/files/%CE%95%CE%A4%CE%97%CE%A3%CE%99%CE%91%20%CE%95%CE%9A%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%97%20%202021.PDF>
- Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. (1995). Προεδρικό Διάταγμα 370/1995 «Προσαρμογή της Ελληνικής νομοθεσίας περί προμηθειών του Δημοσίου προς το Κοινοτικό δίκαιο, ειδικότερα προς τις διατάξεις της Οδηγίας του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης 1993/36/ΕΕ της 14-06-1993 (ΕΕL 199/1993, σελίδα 1) περί συντονισμού των διαδικασιών για την σύναψη συμβάσεων δημοσίων προμηθειών». ΦΕΚ Α' 199/14.9.1995. <https://search.et.gr/el/fek/?fekId=147708>
- Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, (2016). Ν. 4412/2016: *Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών*. ΦΕΚ Α' 147/8.8.2016.  
<https://search.et.gr/el/fek/?fekId=535182>
- Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. (2021a). Ν. 4782/2021, *Εκσυγχρονισμός του Ρυθμιστικού Πλαισίου Δημοσίων Συμβάσεων*. ΦΕΚ Α' 36/9.3.2021.  
<https://search.et.gr/el/fek/?fekId=600654>
- Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. (2021b). Νόμος 4795/2021 – *Εθνική Αρχή Διαφάνειας, Στρατηγικός Σχεδιασμός και Εσωτερικός Έλεγχος της Δημόσιας Διοίκησης*. ΦΕΚ 62/Α/17-4-2021. <https://search.et.gr/el/fek/?fekId=615180>
- Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, (2025). Ν. 5218/2025: *Αναμόρφωση του πλαισίου δημοσίων συμβάσεων και ενίσχυση της επαγγελματοποίησης των αναθετουσών αρχών*. ΦΕΚ Α' 125/14.7.2025.  
<https://search.et.gr/el/fek/?fekId=784076>

## Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). *Collaborative governance in theory and practice*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. [https://explorer.bee.oregonstate.edu/Topic/InfluenceNetworks/Documents/Ansell\\_2008.pdf](https://explorer.bee.oregonstate.edu/Topic/InfluenceNetworks/Documents/Ansell_2008.pdf)
- Behn, R. (2003). *Why measure performance?* *Public Administration Review*, 63(5), 586–606. [https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1540-6210.00322?saml\\_referrer](https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1540-6210.00322?saml_referrer)
- Boston, J. (2011). *Basic NPM ideas and their development*. Routledge. [https://books.google.gr/books?id=sVq2yeGameEC&pg=PA17&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.gr/books?id=sVq2yeGameEC&pg=PA17&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false)
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). *Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management*. *Public Administration Review*, 74(4), 445–456. <https://doi.org/10.1111/puar.12238>
- Bundesrechnungshof (BRH). (2021). *Health sector programmes against the corona pandemic*. Federal Court of Auditors (Germany). [https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/EN/Berichte/health\\_sector\\_programmes\\_volltext.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/EN/Berichte/health_sector_programmes_volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=3)
- Capano, G., Howlett, M., & Jarvis, D. S. L. (2020). *The knowns and unknowns of policy instrument analysis*. *Policy & Society*, 39(4), 523–547. [https://www.researchgate.net/publication/338810542\\_The\\_Knowns\\_and\\_Unknowns\\_of\\_Policy\\_Instrument\\_Analysis\\_Policy\\_Tools\\_and\\_the\\_Current\\_Research\\_Agenda\\_on\\_Policy\\_Mixes](https://www.researchgate.net/publication/338810542_The_Knowns_and_Unknowns_of_Policy_Instrument_Analysis_Policy_Tools_and_the_Current_Research_Agenda_on_Policy_Mixes)
- Christensen & Lægreid (2007). *The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform* [https://www.researchgate.net/publication/227541592\\_The\\_Whole-of-Government\\_Approach\\_to\\_Public\\_Sector\\_Reform](https://www.researchgate.net/publication/227541592_The_Whole-of-Government_Approach_to_Public_Sector_Reform)
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2011). *The Ashgate research companion to new public management*. Routledge. <https://www.taylorfrancis.com/books/edit/10.4324/9781315613321/ashgate-research-companion-new-public-management-per-1%C3%A6greid-tom-christensen>

- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). (2017). *Enterprise Risk Management: Integrating with Strategy and Performance*. COSO. <https://static.poder360.com.br/2023/09/Diretriz-Enterprise-Risk-Management-Coso-2017.pdf>
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). *New Public Management is dead—Long live Digital-Era Governance*. [https://www.researchgate.net/publication/228301216\\_New\\_Public\\_Management\\_Is\\_Dead\\_-\\_Long\\_Live\\_Digital-Era\\_Governance](https://www.researchgate.net/publication/228301216_New_Public_Management_Is_Dead_-_Long_Live_Digital-Era_Governance)
- European Commission. (2018). *Public Procurement Guidance for Practitioners* (2018 edition). Publications Office of the European Union. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/guidelines/2018/public-procurement-guidance-for-practitioners-2018](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/guidelines/2018/public-procurement-guidance-for-practitioners-2018)
- European Commission. (2022a). *Annual Management and Performance Report for the EU Budget – 2021* (Volume 1). Publications Office of the European Union. [https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/252898/ampr\\_2021\\_-\\_volume\\_1\\_2022\\_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/252898/ampr_2021_-_volume_1_2022_en.pdf)
- European Commission. (2022b). *Public Administration Reforms in Greece during the Economic Adjustment Programmes*. Directorate-General for Economic and Financial Affairs (DG ECFIN) [https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/97fb3144-72fb-4ec6-aeef-f35edfdf4292\\_en?filename=dp167\\_en.pdf](https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/97fb3144-72fb-4ec6-aeef-f35edfdf4292_en?filename=dp167_en.pdf)
- European Commission. (2023). *2023 European Semester: Country Report – Greece*. Brussels: European Commission. [https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-06/ip232\\_en.pdf?utm\\_source=chatgpt.com](https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-06/ip232_en.pdf?utm_source=chatgpt.com)
- European Union. (2018). Regulation (EU, Euratom) 2018/1046 on the financial rules applicable to the general budget of the Union (Financial Regulation). Official Journal of the European Union. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1046>
- Ferlie & Ongaro (2015). *Strategic Management in Public Services Organizations*. OA author version.

- [https://www.researchgate.net/publication/270085642\\_Strategic\\_Management\\_in\\_Public\\_Services\\_Organisations\\_Concepts\\_Schools\\_and\\_Contemporary\\_Issues](https://www.researchgate.net/publication/270085642_Strategic_Management_in_Public_Services_Organisations_Concepts_Schools_and_Contemporary_Issues)
- Hood, C. (1991). *A public management for all seasons?* *Public Administration*, 69(1), 3–19.  
<https://newdoc.nccu.edu.tw/teasyllabus/110041265941/hood%20npm%201991.pdf>
  - Hughes, O. E. (2018). *Public Management and Administration: An Introduction* (5th ed.). Palgrave Macmillan.  
[https://www.academia.edu/120706938/Public\\_Management\\_and\\_Administration](https://www.academia.edu/120706938/Public_Management_and_Administration)
  - INTOSAI. (2020). *Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector (INTOSAI GOV 9100)*. [https://www.ifad.org/elearning\\_cfs/INTOSAI.pdf](https://www.ifad.org/elearning_cfs/INTOSAI.pdf)
  - Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2016). *Governance Networks in the Public Sector*.  
[https://www.researchgate.net/publication/284158898\\_Governance\\_Networks\\_in\\_the\\_Public\\_Sector](https://www.researchgate.net/publication/284158898_Governance_Networks_in_the_Public_Sector)
  - Meijer, A., & Boon, W. (2021). *Digital platforms for the co-creation of public value*. *Policy & Politics*, 49(2), 231-248.  
<https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/412209/Digital.pdf?sequence=1>
  - Ministry of Interior. (2018). *Open Government Partnership National Action Plan – Greece* <https://www.opengovpartnership.org/documents/greece-national-action-plan-2016-2018/>
  - Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard University Press. <https://raggeduniversity.co.uk/wp-content/uploads/2025/03/CreatingPublicValueStrategicManagementinGovernmentbyMarkH.Moore-a-compressed.pdf>
  - National Audit Office. (2023). *COVID-19 Business Grant Schemes: Report – Value for Money*. <https://www.nao.org.uk/reports/covid-19-business-grant-schemes/?nab=0>
  - O’Flynn, J. (2007). From New Public Management to Public Value: Paradigmatic change and managerial implications. *Australian Journal of Public Administration*, 66(3), 353–366.  
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1467-8500.2007.00545.x>

- OECD. (2011). *Greece: Review of the Central Administration*. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.  
[https://www.oecd.org/en/publications/2011/12/greece-review-of-the-central-administration\\_g1g18ea9.html?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.oecd.org/en/publications/2011/12/greece-review-of-the-central-administration_g1g18ea9.html?utm_source=chatgpt.com)
- OECD. (2016). *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement*. OECD Publishing. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0411>
- OECD. (2019). Guidelines for assessing the quality of internal control systems. OECD Publishing.  
[https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2019/06/guidelines-for-assessing-the-quality-of-internal-control-systems\\_a14f705d/2a38a1d9-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2019/06/guidelines-for-assessing-the-quality-of-internal-control-systems_a14f705d/2a38a1d9-en.pdf)
- OECD. (2020). *OECD Public Integrity Handbook*. OECD Publishing.  
[https://www.oecd.org/en/publications/oecd-public-integrity-handbook\\_ac8ed8e8-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/oecd-public-integrity-handbook_ac8ed8e8-en.html)
- OECD. (2025). *Digital Transformation of Public Procurement: Good Practice Report*. OECD Public Governance Policy Papers.  
[https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/06/digital-transformation-of-public-procurement\\_90ace30d/79651651-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/06/digital-transformation-of-public-procurement_90ace30d/79651651-en.pdf)
- Open Contracting Partnership, (2021). Open Contracting Data Standard (OCDS) Documentation. <https://standard.open-contracting.org/latest/en/>
- Open Government Partnership. (2020). *Global report on open government*.  
<https://www.opengovpartnership.org/campaigns/global-report/>.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley.  
<https://www.scribd.com/document/704890793/Osborne-Gaebler-Reinventing-Government-How-the-Entrepreneurial>
- Osborne, S. P. (2006). *The New Public Governance? Public Management Review*, 8(3), 377–387.  
<https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/14719030600853022?needAccess=true>

- Osborne, S. P. (2010). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Routledge. [https://api.pageplace.de/preview/DT0400.9781135173272\\_A25775826/preview-9781135173272\\_A25775826.pdf](https://api.pageplace.de/preview/DT0400.9781135173272_A25775826/preview-9781135173272_A25775826.pdf)
- Pierre, J. (2000). *Debating governance: Authority, steering, and democracy*. Oxford University Press. <https://academic.oup.com/jpart/article-abstract/13/2/235/936227?redirectedFrom=fulltext>
- Pollitt, C. (2003). *The Essential Public Manager*. Open University Press. <https://vdoc.pub/download/the-essential-public-manager-public-policy-and-management-v31le4ss06k0>
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis – New public management, governance, and the neo-Weberian state* (3rd ed.). KU Leuven Open Repository [https://www.academia.edu/11548460/Public\\_Management\\_Reform\\_A\\_Comparative\\_Analysis\\_New\\_Public\\_Management\\_Governance\\_and\\_the\\_Neo\\_Weberian\\_State](https://www.academia.edu/11548460/Public_Management_Reform_A_Comparative_Analysis_New_Public_Management_Governance_and_the_Neo_Weberian_State)
- Rhodes, R. A. W. (2007). *Understanding governance: Ten years on*. *Organization Studies*, 28(8), 1243–1264. <https://journals.sagepub.com/doi/epdf/10.1177/0170840607076586>
- Rhodes, R. A. W. (2012). *Waves of governance*. In D. Levi-Faur (Ed.), *The Oxford Handbook of Governance* (pp. 33–49). Oxford University Press. [https://books.google.gr/books?hl=en&lr&id=9nAWEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&ots=mhsA3Qxo\\_s&sig=L\\_PJHVmi-r\\_pCfIXDwCyC7JGtUE&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.gr/books?hl=en&lr&id=9nAWEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&ots=mhsA3Qxo_s&sig=L_PJHVmi-r_pCfIXDwCyC7JGtUE&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false)
- Scott, G. (1997). Government Reform in New Zealand. *OECD Journal on Budgeting*, 1(2), 69–89. <https://www.elibrary.imf.org/display/book/9781557755407/9781557755407.xml>
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2007). *Theories of democratic network governance*. <https://link.springer.com/book/10.1057/9780230625006#accessibility-information>
- The Institute of Internal Auditors (IIA). (2024). *Condensed Global Internal Audit Standards*. IIA.

- [https://www.theiia.org/globalassets/site/standards/condensedglobalinternalauditstandards\\_2024january9\\_printable.pdf](https://www.theiia.org/globalassets/site/standards/condensedglobalinternalauditstandards_2024january9_printable.pdf)
- Torfing, J., & Ansell, C. (2017). Strengthening political leadership and policy innovation through the expansion of collaborative forms of governance. *Public Management Review*, 19(1), 37–54.  
<https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1200662>
  - Torfing, J. (2019). *Collaborative innovation in the public sector: The argument*. *Public Management Review*, 21(1), 1–11.  
<https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1430248>
  - Transparency International. (2014). *Curbing Corruption in Public Procurement: A Practical Guide*. Transparency International.  
<https://www.transparency.org/en/publications/curbing-corruption-in-public-procurement-a-practical-guide>
  - U.S. Government Accountability Office (GAO). (2014). *Standards for Internal Control in the Federal Government (Green Book)*. <https://www.gao.gov/assets/gao-14-704g.pdf>
  - Van Meerkerk, I., Edelenbos, J., & Klijn, E.-H. (2015). *Connective management and governance network performance: The mediating role of throughput legitimacy*. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 33(4), 746–764.  
<https://journals.sagepub.com/doi/10.1068/c1345>
  - World Bank. (2017). *Benchmarking Public Procurement 2017*. World Bank Group.  
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/121001523554026106/Benchmarking-Public-Procurement-2017-Assessing-Public-Procurement-Regulatory-Systems-in-180-Economies.pdf>
  - World Bank. (2020). *Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The Fight Against Corruption* (Vol. 1). World Bank Group.  
<https://www.worldbank.org/en/topic/governance/publication/enhancing-government-effectiveness-and-transparency-the-fight-against-corruption>