

ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟ ΥΛΙΚΟ

«ΑΡΧΕΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ»

Συντακτική ομάδα :

Δρ. Μαρία Ραμματά, Δρ. Αντώνιος Λιανός

Αξιολόγηση :

Δρ. Χρήστος Μπουρσανίδης

ΜΑΙΟΣ 2019

Περιεχόμενα

ΕΙΣΑΓΩΓΗ	4
1. ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ - ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ	6
1.1.Οριοθέτηση του δημόσιου τομέα.....	6
1.1.1.Κεντρική διοίκηση, Αποκεντρωμένη διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση.....	8
1.1.2.Η κεντρική κρατική διοίκηση	8
1.1.3.Η διοικητική αποκέντρωση	8
1.1.4.Η τοπική αυτοδιοίκηση α' και β' βαθμού	10
2. ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΣΤΙΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ ΤΗΣ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	13
2.1.Είδη διοίκησης	14
2.2.Διαχωρισμός λειτουργιών δημόσιου και ιδιωτικού χαρακτήρα - Δυσδιάκριτα όρια μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα	16
2.3. Δημόσια διοίκηση, δημόσιο πρόβλημα και δημόσια πολιτική	18
3.ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ	24
3.1. Βασικές αρχές διοίκησης στο δημόσιο τομέα	24
3.2.Βασικές αρχές καλής διοίκησης και εμπιστοσύνη των πολιτών	26
3.3. Μορφές ελέγχου της δράσης της δημόσιας διοίκησης	29
4. ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ.....	31
4.1.Η έννοια του στρατηγικού σχεδιασμού	31
4.2.Στρατηγική και μοντέλα Διοίκησης δημοσίων οργανισμών	34
4.2.1.Μοντέλα σχεδιασμού στρατηγικής διοίκησης	37
4.2.2. Τα επιχειρησιακά σχέδια των δημοσίων φορέων	42
4.2.3.Πρότυπα και σύγχρονα εργαλεία διοίκησης	43
4.2.3.α. Διοίκηση μέσω στόχων	43
4.2.3.β. Το μοντέλο Εξισορροπημένης μέτρησης απόδοσης.....	44
4.2.3.γ. Τα μοντέλα αριστείας Baldrige και Efqm	45
4.2.3.δ. Το μοντέλο Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης	50
4.2.3.ε. Ειδικά μοντέλα για την επίτευξη της διοίκησης μέσω αποτελεσμάτων	51
5.ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ	58
5.1.Η έννοια της Ποιότητας, το Δημόσιο management και η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας ...	58

5.2.Συστήματα αξιολόγησης της απόδοσης και παροχή κίνητρων υπαλλήλων της δημόσιας διοίκησης.....	62
BIBΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	66
6.ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΗΓΕΣΙΑ.....	69
6.1.Συνοπτική παρουσίαση των θεωριών για την ηγεσία	69
6.2.Κλασσικές προσεγγίσεις στη μελέτη της ηγετικής συμπεριφοράς	70
6.2.1. Η προσέγγιση των Χαρακτηριστικών	70
6.2.2. Η Συμπεριφορική Σχολή – Η θεωρία Χ και Υ McGregor.....	71
6.2.3. Blake and Mouton's Διευθυντικό πλέγμα.....	73
6.3.Θεωρίες ενδεχόμενων Καταστάσεων. Η ενδεχομενική προσέγγιση της ηγεσίας	74
6.3.1. Μοντέλο έκτακτης ανάγκης του Fiedler.....	75
6.3.2. Το Μοντέλο Ηγεσίας των Hersey – Blanchard- θεωρία του κύκλου ζωής.....	76
6.3.3.Μοντέλο Ηγεσίας του Adair	77
6.4. Σχέσεις ηγέτη- οπαδών	78
6.4.1. Η θεωρία της υπηρετούσας ηγεσίας	78
6.4.2. Ομαδική ηγεσία.....	79
6.4.3.Από τη συναλλακτική στη μετασχηματιστική Ηγεσία	79
6.5.Τύποι ηγεσίας.....	84
6.6.Ηγεσία και management.....	87
6.6.1.Αποτελεσματική ηγεσία: η ισορροπία ανάμεσα στην ουσία και τον τύπο, η πορεία προς μια ολοκληρωμένη ηγεσία με αίσθημα ευθύνης	91
6.6.2.Ηγετικός χαρακτήρας: Η ουσία της Ηγεσίας.....	93
BIBΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	96
7.Η ΟΡΓΑΝΩΣΙΑΚΗ ΚΟΥΛΤΟΥΡΑ	99
7.1. Εννοιολογική προσέγγιση της κουλτούρας.....	99
7.2.Μοντέλα οργανωσιακής κουλτούρας	103
8. Η ΟΡΓΑΝΩΣΙΑΚΗ ΑΛΛΑΓΗ ΚΑΙ Η ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΗΣ	106
8.1.Το μοντέλο του Kurt Lewin.....	106
8.2. Η πρόταση ενσωμάτωσης αλλαγών κατά τον Kotter	107
8.3.Το μοντέλο συμμόρφωσης των Nadler and Tushman's	108
8.4.Το μοντέλο : «McKinsey seven 'S' model».....	111
BIBΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	121

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η διοίκηση των δημοσίων οργανισμών αποκτά νέο περιεχόμενο στο μεταίχμιο της μετάβασης από τη γραφειοκρατία στο μεταγραφειοκρατικό περιβάλλον, καθώς η δημόσια διοίκηση είναι αναγκαίο να προσαρμοστεί στα δεδομένα που διαμορφώνονται μετά τις εξελίξεις, που παρατηρούνται σε όλες τις εκφάνσεις της οικονομικής, κοινωνικής και πολιτικής πραγματικότητας, που επηρεάζεται καθοριστικά από την επανάσταση υψηλής τεχνολογίας. Σε ένα ταχύτατα εξελισσόμενο περιβάλλον, στο κατώφλι της μεταβιομηχανικής εποχής χρειάζεται να προσδιορίσουμε με σαφήνεια τις ιδιαιτερότητες των δημοσίων οργανισμών έναντι των ιδιωτικών καθώς και ευρύτερα την έννοια του γενικού και δημοσίου συμφέροντος και τις μεθόδους με τις οποίες θα προωθηθεί πιο αποτελεσματικά και ουσιαστικά. Σαφέστατα, η οργανωσιακή κουλτούρα, που αναπτύσσεται στο πλαίσιο των δημοσίων οργανισμών επιτελεί έναν καθοριστικό ρόλο στη λειτουργία και στην τυπική οργάνωση της εργασίας, στις αξίες και τις αντιλήψεις των μελών της ομάδας και χρειάζεται να διερευνηθούν όλες αυτές οι πτυχές, όπως και οι έμφυλες ή άλλες διαστάσεις της ώστε να ανακαλυφθεί ο βαθμός αναγκαίων αλλαγών στην κουλτούρα που θα υποστηρίξουν την υλοποίηση της στρατηγικής των φορέων.

Στην κοινωνία της παγκοσμιοποίησης και της υπερπληροφόρησης, των κοινωνικών δικτύων, του κυβερνοχώρου, της ρομποτικής και της αυτοματοποίησης χωρίς επιστημονικό προγραμματισμό η δημόσια διοίκηση δεν θα μπορέσει να ανταπεξέλθει στις νέες προκλήσεις αλλά και τις προοπτικές. Ο στρατηγικός σχεδιασμός στηριζόμενος στα σύγχρονα επιστημονικά εργαλεία και πρότυπα, καθορίζει τη μελλοντική, μακροπρόθεσμη πορεία των δημοσίων οργανισμών και δρομολογεί εξελίξεις για μια στρατηγική διοίκηση, για τη διοίκηση ολικής ποιότητας, για την αποτελεσματική υλοποίηση των επιχειρησιακών σχεδίων που εκπονούνται. Η διοίκηση με στόχους (management by objectives) και η λήψη αποφάσεων, ο προσδιορισμός των βραχυπρόθεσμων και των μακροπρόθεσμων στόχων είναι στοιχεία, τα οποία προσδιορίζουν μια διοίκηση που μπορεί να λειτουργήσει με αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα, με σεβασμό προς τους διοικούμενους και λοιπούς χρήστες με υπακοή στις ανθρωποκεντρικές αξίες, με σαφή προσανατολισμό την εξυπηρέτηση του γενικού και δημοσίου συμφέροντος.

Επιπροσθέτως, ο ρόλος της ηγεσίας, τα πρότυπα και οι τεχνικές διοίκησης που χρειάζεται να προσαρμόζονται στις εκάστοτε συνθήκες παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον, καθώς η μελέτη και η ανάλυσή τους μπορεί να βοηθήσει, ώστε να πραγματοποιηθούν οι κατάλληλες επιλογές, που θα είναι πιο αποτελεσματικές. Η ηγεσία (leadership) απαιτείται να λειτουργήσει συλλογικά και αποτελεσματικά στην παγκοσμιοποιημένη κοινωνία στο πλαίσιο μίας διοίκησης, που οφείλει να λογοδοτεί στα μέλη της και στους πολίτες και να προσφέρει υπηρεσίες υψηλού επιπέδου που θα αναβαθμίζουν την ποιότητα ζωής των πολιτών. Τέλος, για να πραγματοποιηθούν όλοι οι στόχοι που διατυπώθηκαν είναι αναγκαίο να αναληφθούν μία σειρά οργανωσιακών αλλαγών, να εκπονηθούν και να υλοποιηθούν μεταρρυθμιστικά σχέδια (projects), ώστε να πραγματοποιηθεί η υπέρβαση της μεταρρυθμιστικής αδράνειας, και κυρίως να πεισθούν όλοι οι εμπλεκόμενοι, αλλά και η κοινωνία των πολιτών για την αναγκαιότητα του μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος.

1. ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ - ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

1.1.Οριοθέτηση του δημόσιου τομέα

Ο δημόσιος τομέας (public sector) αφορά τη Γενική Κυβέρνηση και τις Δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς (ΔΕΚΟ). Στη Γενική Κυβέρνηση εντάσσεται η Κεντρική Κυβέρνηση, η τοπική αυτοδιοίκηση και η κοινωνική ασφάλιση. Η Κεντρική κυβέρνηση απαρτίζεται από τα Υπουργεία και τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (αριθμούνται πάνω από 385 ΝΠΔΔ). Η τοπική αυτοδιοίκηση διακρίνεται στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) α' βαθμού τους Δήμους (325) και τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) β' βαθμού τις Περιφέρειες (13).

Με το Ν. 1256/1982, (ΦΕΚ Α' 65), «Για την πολυθεσία, την πολυαπασχόληση και την καθιέρωση ανωτάτου ορίου απολαβών στο δημόσιο τομέα καθώς και για το Ελεγκτικό Συνέδριο, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους και άλλες διατάξεις», στο άρ. 1 & 6 με το οποίο ερμηνεύτηκε αυθεντικά το άρ. 9 & 1 του νόμου 1232/1982, εντάχθηκαν στο δημόσιο τομέα όλοι οι κρατικοί φορείς ανεξάρτητα από το καθεστώς δημοσίου ιδιωτικού ή μεικτού δικαίου που τους διέπει : «α) Οι Κρατικές ή Δημόσιες υπηρεσίες, όπως εκπροσωπούνται από το νομικό πρόσωπο του Δημοσίου, β) Οι Κρατικοί ή Δημόσιοι Οργανισμοί. γ) Οι Κρατικές ή Δημόσιες και παραχωρηθείσες επιχειρήσεις όπως η Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού, ο Οργανισμός Τηλεπικοινωνιών Ελλάδος, η Ελληνική Ραδιοφωνία- Τηλεόραση κλπ. δ) Τα κοινωφελή ιδρύματα του Αστικού Κώδικα που περιήλθαν στο Δημόσιο και χρηματοδοτούνται ή επιχορηγούνται απ' αυτό. ε) Οι Τραπεζικές και άλλες ανώνυμες εταιρείες στις οποίες, είτε τα κατά τις προηγούμενες περιπτώσεις νομικά πρόσωπα έχουν το σύνολο ή την πλειοψηφία των μετοχών του εταιρικού κεφαλαίου, είτε έχουν κρατικό προνόμιο ή κρατική επιχορήγηση, όπως η Τράπεζα της Ελλάδος, η Αγροτική Τράπεζα, η Εθνική Τράπεζα, η Κτηματική Τράπεζα, η Εμπορική Τράπεζα, κ.α.. στ) Τα κρατικά νομικά πρόσωπα που έχουν χαρακτηριστεί από το νόμο ή τα δικαστήρια ως νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, όπως ο Οργανισμός Συγκοινωνιών Ελλάδος, ο Αυτόνομος Σταφιδικός Οργανισμός κ.α. που χρηματοδοτούνται ή επιχορηγούνται από οποιοδήποτε των προαναφερομένων νομικών προσώπων. ζ) Οι θυγατρικές

ανώνυμες εταιρείες των πιο πάνω Νομικών Προσώπων που ελέγχονται άμεσα ή έμμεσα από αυτά.

Οι Νόμοι 1914/1990 (ΦΕΚ Α' 178, 17/12/1990, «Εκσυγχρονισμός και ανάπτυξη του δημόσιου τομέα και της κεφαλαιαγοράς, φορολογικές ρυθμίσεις και άλλες διατάξεις») και 1943/1991, (ΦΕΚ Α' 50, 11/04/1991, «Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμιση του προσωπικού της και άλλες διατάξεις») επανέφεραν την στενή έννοια του δημοσίου τομέα. Ειδικότερα, με τους νόμους 1914/1990 (άρ. 30 & 1) και 1947/1991 (άρ. 22) και με τα βάσει αυτών εκδοθέντα Προεδρικά Διατάγματα (ΠΔ) επαναπεριορίστηκε ο δημόσιος τομέας ο οποίος περιελάμβανε πλέον :

- α) Τις κάθε είδους δημόσιες υπηρεσίες που υπάγονται στο νομικό πρόσωπο του δημοσίου και εκπροσωπούνται από αυτό.
- β) Τα κάθε είδους Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου εξαιρουμένων των χρηματιστηρίων αξιών.
- γ) Τις κάθε είδους κρατικές ή δημόσιες ή παραχωρηθείσες επιχειρήσεις και οργανισμούς.
- δ) Τις τράπεζες που ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του δημοσίου.

Περαιτέρω μειώθηκε ο δημόσιος τομέας με το Ν. 2469/1997 (ΦΕΚ Α' 38, 14/03/1997, «Περιορισμός και βελτίωση της αποτελεσματικότητας των κρατικών δαπανών και άλλες διατάξεις»).

Ο Ν. 3861/2010 (ΦΕΚ Α' 112, 13/07/2010) «Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο "Πρόγραμμα Διαύγεια" και άλλες διατάξεις», επαναφέρει την ευρεία έννοια του δημοσίου τομέα (άρ. 2 & 2). Ως φορείς του ευρύτερου δημόσιου τομέα νοούνται:

- α) Τα ΝΠΙΔ που ανήκουν στο κράτος ή επιχορηγούνται τακτικώς σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις από κρατικούς πόρους κατά 50% τουλάχιστον του ετήσιου προϋπολογισμού τους και
- β) Οι δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμοί που προβλέπονται στις διατάξεις του άρθρου 1 του ν. 3429/2005. Ως ΟΤΑ νοούνται : τα αιρετά όργανα των Ο.Τ.Α. α' & β' βαθμού, τα νομικά πρόσωπα και επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α..

1.1.1.Κεντρική διοίκηση, Αποκεντρωμένη διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση

Στο πλαίσιο της δημόσιας διοίκησης, τα όργανα ως φορείς άσκησης δημόσιας εξουσίας επιδιώκουν την καλύτερη δυνατή εξυπηρέτηση του γενικού και αντικειμενικού συμφέροντος της εκάστοτε κοινωνίας και ανήκουν, είτε στο νομικό πρόσωπο του Κράτους υπό τη στενή έννοια, την Κεντρική Κυβέρνηση, τις Αποκεντρωμένες υπηρεσίες, είτε στους Αυτοδιοικούμενους οργανισμούς που διαθέτουν δική τους νομική προσωπικότητα, δημοσιονομική και διοικητική αυτοτέλεια.

1.1.2.Η κεντρική κρατική διοίκηση

Η κεντρική κρατική διοίκηση είναι διαρθρωμένη ως ενιαία οργανωτική πυραμίδα και συναπαρτίζεται από μία σειρά οργάνων με επικεφαλής τα Υπουργεία, το Υπουργικό Συμβούλιο, τον Πρωθυπουργό (ως Πρόεδρο του τελευταίου) και την Κυβέρνηση της χώρας. Το Υπουργικό Συμβούλιο καθορίζει και κατευθύνει τη γενική πολιτική της χώρας, αποφασίζει για θέματα γενικότερης σημασίας και για κάθε θέμα αρμοδιότητας των συλλογικών κυβερνητικών οργάνων ή Υπουργών που του παραπέμπει ο Πρωθυπουργός. Το Υπουργικό Συμβούλιο συνεπικουρείται από μία σειρά κυβερνητικών επιτροπών οι οποίες ποικίλουν σε σύνθεση και σε αριθμό ανάλογα με τις εν εξελίξει δημόσιες πολιτικές που εφαρμόζει η εκάστοτε κυβέρνηση. Το Γραφείο του Πρωθυπουργού πλαισιώνεται από τη Γραμματεία του Υπουργικού Συμβουλίου, ενώ προεξέχοντα συντονιστικό ρόλο καταλαμβάνει η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, καθώς και η Γενική Γραμματεία Συντονισμού του Κυβερνητικού έργου.

1.1.3.Η διοικητική αποκέντρωση

Η διοικητική αποκέντρωση προβλέπεται από το ίδιο το Σύνταγμα (άρ. 101, & 1) το οποίο επιτάσσει την οργάνωση της περιφερειακής διοικήσεως κατά ενιαίες περιφέρειες και αναφέρεται στην διοικητική διαίρεση της χώρας βάσει γεωοικονομικών, κοινωνικών και συγκοινωνιακών συνθηκών (άρ. 101 & 2). Στη χώρα μας έχει επικρατήσει η διοικητική αποκέντρωση ως διοικητικό μοντέλο με βάση το οποίο η κατανομή της αποφασιστικής αρμοδιότητας επί θεμάτων που αφορούν τις περιφέρειες του κράτους ανήκει σε όργανα που εδρεύουν σε αυτές (κατ'εφαρμογή

και της αρχής της επικουρικότητας), σε αντίθεση με ένα συγκεντρωτικό σύστημα κατά το οποίο οι αποφασιστικές αρμοδιότητες επί θεμάτων της περιφέρειας ανήκουν σε όργανα που εδρεύουν στο κέντρο. Έτσι, τα περιφερειακά όργανα έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους, ενώ τα κεντρικά όργανα παρέχουν τη γενική κατεύθυνση, τον συντονισμό και τον έλεγχο των πράξεων των περιφερειακών οργάνων. Ωστόσο, ο συνταγματικός νομοθέτης αποδέχεται και το συγκεντρωτικό σύστημα επί ειδικών αρμοδιοτήτων (άρθρο 101, παρ. 3) που απαιτούν ειδικές γνώσεις και οι οποίες ασκούνται από την κεντρική διοίκηση (θέματα άμυνας, εξωτερικής πολιτικής, κ.ά.). Με βάση τα παραπάνω, οι αποκεντρωμένες υπηρεσίες του Κράτους (π.χ. περιφερειακές διευθύνσεις εκπαίδευσης, όλα τα ΝΠΔΔ των Υπουργείων, ή τα κατά τόπους γραφεία των Δημόσιων Οικονομικών Υπηρεσιών (ΔΟΥ), κ.ά.), δρουν στο πλαίσιο των αποκεντρωμένων διοικητικών περιφερειών, δεν διαθέτουν δική τους νομική προσωπικότητα, αλλά εντάσσονται στο νομικό πρόσωπο του κράτους. Κατά συνέπεια, τα αποκεντρωμένα περιφερειακά όργανα εντάσσονται στην ιεραρχία του νομικού προσώπου του κράτους και υπόκεινται σε έλεγχο νομιμότητας (προληπτικό – κατασταλτικό) και όχι σε έλεγχο σκοπιμότητας (ουσιαστικό έλεγχο).

Με τη μεταρρύθμιση του «Καλλικράτη», η ανασυγκρότηση της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης στην ευρύτερη ενότητα της περιφέρειας, συνδυάστηκε με την αναδιοργάνωση της αποκεντρωμένης διοίκησης και στη θέση των τέως 13 Διοικητικών Περιφερειών (όπου συγκροτήθηκαν δευτεροβάθμιοι ΟΤΑ) σχηματίστηκαν 7 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις. Στην έδρα κάθε Αποκεντρωμένης Διοίκησης συνιστάται Γενική Γραμματεία της οποίας προΐσταται μετακλητός υπάλληλος, ο οποίος :

- α) Συντονίζει, ελέγχει και εποπτεύει τη δράση των υπηρεσιών και των υπαλλήλων της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, ως ιεραρχικός και πειθαρχικός προϊστάμενός τους.
- β) Προΐσταται των αστυνομικών, πυροσβεστικών και λιμενικών υπηρεσιών που εδρεύουν σε αυτήν.
- γ) Εποπτεύει τα Ν.Π.Δ.Δ. που εδρεύουν στην περιφέρεια της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και δεν εποπτεύονται από περιφερειακές αυτοδιοικήσεις, δήμους και υπηρεσία.
- δ) Είναι ο κύριος διατάκτης του προϋπολογισμού της Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

Ειδικότερα, με το άρθρο 6 του Ν. 3852/2010 (Καλλικράτης) προβλέφθηκε ότι συνιστώνται ως ενιαίες αποκεντρωμένες μονάδες διοίκησης του κράτους οι εξής Αποκεντρωμένες Διοικήσεις:

- i. Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αττικής : εκτείνεται στα όρια της περιφέρειας Αττικής με έδρα την Αθήνα.
- ii. Αποκεντρωμένη Διοίκηση Θεσσαλίας - Στερεάς Ελλάδας : εκτείνεται στα όρια των περιφερειών Θεσσαλίας και Στερεάς Ελλάδας με έδρα τη Λάρισα.
- iii. Αποκεντρωμένη Διοίκηση Ηπείρου - Δυτικής Μακεδονίας : εκτείνεται στα όρια των περιφερειών Ηπείρου και Δυτικής Μακεδονίας με έδρα τα Ιωάννινα.
- iv. Αποκεντρωμένη Διοίκηση Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίου : εκτείνεται στα όρια των περιφερειών Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίου με έδρα την Πάτρα.
- v. Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αιγαίου : εκτείνεται στα όρια των περιφερειών Βορείου Αιγαίου και Νοτίου Αιγαίου με έδρα τον Πειραιά.
- vi. Αποκεντρωμένη Διοίκηση Κρήτης : εκτείνεται στα όρια της περιφέρειας Κρήτης με έδρα το Ηράκλειο.
- vii. Αποκεντρωμένη Διοίκηση Μακεδονίας – Θράκης : εκτείνεται στα όρια της περιφέρειας Ανατολικής Μακεδονίας – Θράκης και Κεντρικής Μακεδονίας με έδρα τη Θεσσαλονίκη.

1.1.4. Η τοπική αυτοδιοίκηση α' και β' βαθμού

Ολόκληρη η ελληνική επικράτεια είναι διαιρεμένη σε οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, τους Δήμους ή Κοινότητες, ως νομικά πρόσωπα τα οποία έχουν αποσπασθεί από τον κορμό του κράτους. Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει, κατά το Σύνταγμα (άρ. 102 παρ. 1), στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. Με βάση την αρχή της τοπικής αυτοδιοίκησης τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων αναλαμβάνουν ξεχωριστά, αιρετά, τοπικά όργανα.

Οι διακρίσεις της αυτοδιοίκησης είναι δύο :

- i) Τοπική αυτοδιοίκηση με βάση την οποία το νομικό πρόσωπο είναι αρμόδιο για τις υποθέσεις που συνδέονται με ορισμένη γεωγραφική περιοχή,

ii) Καθ' ύλην αυτοδιοίκηση με βάση την οποία το νομικό πρόσωπο είναι αρμόδιο για τις υποθέσεις που συνδέονται με ένα ειδικό σκοπό.

Οι Δήμοι διευθύνουν και ρυθμίζουν όλες τις τοπικές υποθέσεις, με στόχο την προστασία, την ανάπτυξη και τη συνεχή βελτίωση των συμφερόντων και της ποιότητας ζωής της τοπικής κοινωνίας. Οι ΟΤΑ α' βαθμού, έχουν τεκμήριο αρμοδιότητας για τις τοπικές υποθέσεις στους τομείς: α) Ανάπτυξης, β) Περιβάλλοντος, γ) Ποιότητας Ζωής, δ) Απασχόλησης, ε) Κοινωνικής Προστασίας και Αλληλεγγύης, στ) Παιδείας, Πολιτισμού και Αθλητισμού, ζ) Αγροτικής Ανάπτυξης, Κτηνοτροφίας και Αλιείας, στ) Πολιτικής Προστασίας. Μπορούν όμως να ασκούν σε τοπικό επίπεδο και αρμοδιότητες κρατικού χαρακτήρα, π.χ. τήρηση δημοτολογίου, ληξιαρχικών βιβλίων, κ.ά. ενώ, επιπλέον αρμοδιότητες αναγνωρίζονται σε Δήμους ορεινούς και νησιωτικούς.

Για την υλοποίηση των παραπάνω καταστατικών σκοπών, οι ΟΤΑ διαθέτουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Σήμερα μιλάμε για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση με βάση την οποία, η πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση (στο επίπεδο των δήμων), η δευτεροβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση (στο επίπεδο των περιφερειών) και οι δομές της διοικητικής αποκέντρωσης (οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις) αποτελούν διακριτά και αυτοτελή (υπο)συστήματα του διοικητικού μηχανισμού της Χώρας με ξεχωριστά, αν και συμπληρωματικά, πεδία αρμοδιοτήτων.

Για την επίτευξη της συνοχής του Κράτους, αυτό ασκεί εποπτεία στους Ο.Τ.Α. και στα νομικά πρόσωπα αυτών, η οποία συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους, ούτε να υπεισέρχεται σε κρίσεις για τη σκοπιμότητα της δράσης τους ή να θίγει τη διοικητική και οικονομική τους αυτοτέλεια. Με το άρθρο 109 (Ν. 4555/2018, ΦΕΚ Α' 133, 19/07/2018 «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Εμβάθυνση της Δημοκρατίας - Ενίσχυση της Συμμετοχής – Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. (Πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι») - Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των ΦΟΔΣΑ - Ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη, ταχύτερη και ενιαία άσκηση των αρμοδιοτήτων σχετικά με την απονομή ιθαγένειας και την πολιτογράφηση - Λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις») ιδρύονται επτά (7) Αυτοτελής Υπηρεσίες Εποπτείας Ο.Τ.Α. με επικεφαλής των «Επόπτη των Ο.Τ.Α.» οι οποίες αποτελούν αποκεντρωμένες

υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών, υπάγονται απευθείας στον Υπουργό (και με το περιεχόμενο αυτό αντικαθίσταται το άρ. 215 του Ν. 3852/2010).

Οι Δήμοι μέχρι την ψήφιση του Νόμου Καποδίστρια (Ν. 2539/1997, ΦΕΚ 244 Α΄, 04/12/1007, «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης») ήταν 457 και οι Κοινότητες 5318. Μετά την ψήφιση του Καποδίστρια οι Δήμοι ανέρχονται σε 914 και οι Κοινότητες σε 120 (σύνολο 1034). Ενώ με την ψήφιση του Νόμου Καλλικράτης (Ν. 3852/2010) οι Δήμοι ανέρχονται σε 325, από τους οποίους 13 έχουν πληθυσμό άνω των 100.000, 49 από 50.000-100.000 και 183 10.000-50.000, ενώ 78 Δήμοι έχουν πληθυσμό κάτω από 10.000. Σημειώνεται ότι μετά την ψήφιση του Ν. 4600/2019 (ΦΕΚ Α΄43, 09/03/2019) άρ.154 ο αριθμός των δήμων από 325 ανέρχεται σε 332 έπειτα από την κατάργηση των Δήμων Λέσβου, Κέρκυρας, Σερβίων - Βελβεντού, Κεφαλονιάς και Σάμου και τη σύσταση των δήμων Μυτιλήνης, Δυτικής Λέσβου, Βόρειας Κέρκυρας, Κεντρικής Κέρκυρας και Διαποντίων Νήσων, Νότιας Κέρκυρας, Σερβίων, Βελβεντού, Σάμης, Αργοστολίου, Ληξουρίου, Ανατολικής Σάμου, και Δυτικής Σάμου. Ο Νόμος «Κλεισθένης Ι», κατήργησε και αντικατέστησε τις Δημοτικές και Τοπικές Κοινότητες με τις Κοινότητες.

2. ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΣΤΙΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ ΤΗΣ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Η δημόσια διοίκηση υπό οργανική έννοια αναφέρεται στην ύπαρξη ενός ιδιαίτερου οργανισμού με ορισμένη διάρθρωση, μορφή δραστηριότητας και ονομασία και τείνει να ταυτίζεται με τα πρόσωπα που την απαρτίζουν, είτε τα μονομελή ή μονοπρόσωπα (π.χ. Πρόεδρος της Δημοκρατίας, Δήμαρχος), είτε τα συλλογικά όργανα (Υπουργικό Συμβούλιο) που είναι ενταγμένα σε αυτή και έχουν αρμοδιότητα (εξουσία) να ασκούν τη δραστηριότητα που τους αποδίδεται από τους σχετικούς κανόνες δικαίου. Η δημόσια διοίκηση υπό λειτουργική έννοια : «είναι ανεξάρτητη από έναν ορισμένο οργανισμό και αναφέρεται στην λειτουργία του διοικείν ως διακεκριμένη από τη λειτουργία του νομοθετείν ή του δικάζειν» (Δαγτόγλου, 1992). Υπό την λειτουργική έννοια : η δημόσια διοίκηση αναφέρεται στην αρμοδιότητα των οργάνων να εκδίδουν νομικές πράξεις, να ασκούν κυριαρχική διοίκηση με προνόμια δημόσιας εξουσίας, να έχουν, δηλαδή, την εξουσία μονομερούς επιβολής υποχρεώσεων και περιορισμού δικαιωμάτων, καθώς και να διενεργούν υλικές ενέργειες προς επιδίωξη ενός σκοπού που αναγράφεται σε νομοθετικό κείμενο. Έτσι, η δημόσια διοίκηση μετουσιώνει σε πράξη τις δημόσιες πολιτικές που έχει εξαγγείλει η πολιτική ηγεσία, έχει διαμορφώσει και έχει ψηφίσει σε νομοθετήματα η εκάστοτε Κυβέρνηση.

Με την υλοποίηση συγκεκριμένων διαδικασιών (Process) τα παραγόμενα αποτελέσματα (Output) των εν λόγω δράσεων της δημόσιας διοίκησης αναμένεται να έχουν χρήσιμες επιπτώσεις (Outcome) στην ευρύτερη κοινωνία, να αναβαθμίζουν την ποιότητα ζωής των πολιτών, καθώς και να προσδίδουν αξία στη ζωή τους. Κατά τον Stillman «Η δημόσια διοίκηση ως «ενεργητική διάσταση της διακυβέρνησης» (the action part of government) περικλείει το σύνολο των μέσων που επιτρέπουν την πραγματοποίηση των κυβερνητικών στόχων και την υλοποίηση των πολιτικών επιλογών. Η διοίκηση ταυτίζεται με την εκτέλεση των πολιτικά αποφασισμένων στόχων της εκτελεστικής εξουσίας, αλλά και με την εκτέλεση των νόμων, όπως αυτοί ψηφίζονται από τη νομοθετική εξουσία».

Υπό την έννοια του εντοπισμού του κοινού συμφέροντος, υπερτονίζεται η συλλογική διάσταση της κοινωνίας, τα κοινά συμφέροντα και οι κοινές δραστηριότητες των μελών της. Ειδικότερα, το δημόσιο συμφέρον είναι έννοια δυσδιάκριτη και καθίσταται δυσχερής η εννοιολογική της προσέγγιση υπό την έννοια της ταύτισής της

με το συμφέρον του λαού στο σύνολό του. Κατά τον Δαγτόγλου, το δημόσιο συμφέρον είναι μόνο ό,τι τα συνταγματικώς οριζόμενα όργανα ορίζουν ως δημόσιο συμφέρον και η έννοια αυτή αποκτά ιδιαίτερη σημασία κατά την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας, όταν δηλ. ο νόμος αναθέτει στη διοίκηση να επιλέξει μεταξύ διαφόρων εξ'ίσου νόμιμων λύσεων ή να εξειδικεύσει μία αόριστη αξιολογική έννοια (Δαγτόγλου, σ. 149, 1992). Η δημόσια διοίκηση καλείται να ανταποκριθεί ανευρίσκοντας και ικανοποιώντας το κοινό δημόσιο-συλλογικό συμφέρον (συλλογικότητα) το οποίο μπορεί να προσκρούει στα ιδιωτικά συμφέροντα, αλλά και να διερευνά τις πλουραλιστικές τάσεις (πολλαπλότητα επιλογών), ώστε να διευρύνει κατά το δυνατόν το περιεχόμενο της δράσης της. Η ικανοποίηση και των δύο, «συλλογικότητα» και «πλουραλισμός», επέρχεται μέσα από την αρχή της πλειοψηφίας, την όσο πιο δημοκρατική λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, την ενίσχυση της διαβούλευσης και της συμμετοχικότητας στις δημοκρατικές διαδικασίες και λειτουργίες.

2.1.Είδη διοίκησης

Η διοίκηση, στην πιο συνήθη μορφή της ταυτίζεται με την κυριαρχική διοίκηση με βάση την οποία η εκδήλωση της κρατικής εξουσίας εμφανίζεται στους τομείς π.χ. της άμυνας, της δημόσιας τάξης, υγείας, παιδείας, κ.ο.κ. που βρίσκονται στον πυρήνα της κρατικής υπόστασης (Imperium).

Η κυριαρχική διοίκηση διακρίνεται στην :

α) **Περιοριστική διοίκηση** : αναφέρεται στην προσπάθεια της διοίκησης για τήρηση της τάξης και ασφάλειας υπό την ευρεία έννοια, καθώς και στον ατομικό καθορισμό και τη συλλογή φόρων και δασμών. Για τους παραπάνω σκοπούς η διοίκηση έχει την ευχέρεια χρήσης μέσων καταναγκασμού, όπως για παράδειγμα τη χρήση του μέσου της κύρωσης για την επίτευξη της συμμόρφωσης των διοικούμενων στις υποχρεώσεις που τους επιβάλλονται από τη σχετική νομοθεσία (π.χ. πειθαρχία στον Κώδικα Οδικής Κυκλοφορίας άλλως επιβολή κυρώσεων), με δεδομένο το τεκμήριο νομιμότητας των διοικητικών πράξεων, δηλ. την αυτοδέσμευση της διοίκησης ότι η ίδια υπόκειται στο δίκαιο και οφείλει να σέβεται τις επιταγές και τις απαγορεύσεις του.

β) **Παροχική διοίκηση** : αναφέρεται στην εξασφάλιση των στοιχειωδών αγαθών και υπηρεσιών προς τους πολίτες, ειδικά στα λιγότερα ευνοημένα κοινωνικά στρώματα, στις ευαίσθητες κοινωνικές ομάδες, κ.ά., ακόμη και με ζημία του κράτους με μέσα δημοσίου δικαίου (εδώ προσδίδεται ιδιαίτερη έμφαση στην κοινωνική διάσταση της κρατικής διοίκησης). Επίσης, στην κατηγορία αυτή εντάσσεται η διοίκηση των δημόσιων πραγμάτων, δηλ. οδών, λιμένων, κ.ά., η διοίκηση διαφόρων Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου, όπως των Πανεπιστημίων, κ.ο.κ..

γ) **Ρυθμιστική** είναι η διοίκηση που έχει χαρακτήρα προγραμματικό, κατευθυντήριο, διαπλαστικό και συντονιστικό της εμπορίας με σκοπό την ενθάρρυνση της ιδιωτικής πρωτοβουλίας για εξυπηρέτηση σκοπών δημοσίου συμφέροντος ή τη σύμπραξη κράτους-ιδιωτών για την παροχή αγαθών κοινωφελούς σκοπού. Το κράτος εκχωρεί σε ιδιώτες την άδεια παροχής κοινωφελούς υπηρεσίας την οποία αναλαμβάνει υπό συγκεκριμένους όρους και προϋποθέσεις να ρυθμίσει (π.χ. τηλεπικοινωνιακές εταιρείες, εταιρείες παροχής κοινωφελών υπηρεσιών, κ.ά.).

δ) **Συναλλακτική** είναι η διοίκηση όταν δρα στο πλαίσιο της ιδιωτικής οικονομίας, επιλέγει μορφές οργάνωσης του ιδιωτικού δικαίου και αποτελεί φορέα δικαιωμάτων και υποχρεώσεων ιδιωτικού δικαίου, π.χ. η διοίκηση ως κοινός πωλητής ή μισθωτής.

Η δημόσια διοίκηση κατά τον Parsons (1995) :

α) Αντιμετωπίζει πολύπλοκα και δυσεπίλυτα προβλήματα.

β) Συναντάει εμπόδια κατά την εφαρμογή των αποφάσεων.

γ) Χρειάζεται μεγαλύτερη προσπάθεια για την εξασφάλιση ευκαιριών και δυνατοτήτων.

δ) Ενδιαφέρεται για την αντιστάθμιση ή την θεραπεία των αποτυχιών της αγοράς.

ε) Αναλαμβάνει δράσεις με συμβολικό χαρακτήρα, δ) Τηρεί αυστηρά όρια αφοσίωσης και νομιμότητας.

στ) Έχει περισσότερες δυνατότητες δράσης σε περιπτώσεις κοινωνικών ανισοτήτων.

ζ) Πρέπει να δρα σύμφωνα με το δημόσιο συμφέρον.

η) Πρέπει να εξασφαλίζει ένα επίπεδο δημόσιας στήριξης σαφώς μεγαλύτερο από αυτό που είναι απαραίτητο σε μία ιδιωτική εταιρεία.

2.2. Διαχωρισμός λειτουργιών δημόσιου και ιδιωτικού χαρακτήρα - Δυσδιάκριτα όρια μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα

Η νέα οριοθέτηση του δημοσίου τομέα, η κατανομή του έργου μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα της οικονομίας, ο καθορισμός του νέου ρυθμιστικού, ελεγκτικού και εγγυητικού ρόλου του κράτους απέναντι στους πολίτες, καθώς και του θεσμικού πλαισίου λειτουργίας των κοινωφελών επιχειρήσεων και οργανισμών αποτελούν τις αναγκαίες προϋποθέσεις που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη σε κάθε μεταρρυθμιστική προσπάθεια. Σήμερα, περισσότερο από ποτέ, είναι αναγκαία η κατάταξη των λειτουργιών και των δραστηριοτήτων που αναπτύσσει το κράτος και ο επακριβής προσδιορισμός εκείνων που βάσει σύστασης και Συνταγματικών επιταγών επιβάλλεται να παραμείνουν σε αυτό, και εκείνων για τις οποίες το κράτος διατηρεί έναν πρωτευόντως εγγυητικό και ρυθμιστικό ρόλο. Τέλος, κρίνεται σκόπιμος ο καθορισμός και εκείνων των μορφών δράσεων που μπορούν και πρέπει να μεταβιβαστούν στον ιδιωτικό τομέα, εφόσον το Κράτος αποδείχθηκε ότι δεν μπορεί να είναι ο διαχειριστής τους για λόγους βελτίωσης της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας κατά την παροχή τους προς τον πολίτη και την κοινωνία.

Εν προκειμένω, όσες λειτουργίες ανάγονται στον πυρήνα της κρατικής υπόστασης και ασκούνται με μεθόδους δημόσιας εξουσίας πρέπει να ασκούνται κατ' αποκλειστικότητα από το κράτος ή και από άλλους δημόσιους φορείς, εκτός από τις περιπτώσεις εκείνες που η διεξαγωγή ορισμένων υλικών ενεργειών μπορεί να αποτελεί αντικείμενο συμβάσεων παραχώρησης ή ανάθεσης σε τρίτους.

Στην ενότητα αυτή ανήκουν όσες λειτουργίες :

- Είναι σύμφυτες με την υπόσταση του κράτους, ανάγονται στην οργάνωση της πολιτείας και στη διασφάλιση των γενικότερων εθνικών συμφερόντων (άμυνα, εξωτερική ασφάλεια, διεθνείς σχέσεις, δημόσια τάξη, κ.ά.).
- Αναφέρονται στην ευνομία, στη διοίκηση και στην απονομή της δικαιοσύνης και στην εν γένει ακώλυτη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος.
- Διασφαλίζουν την άσκηση των ατομικών δικαιωμάτων των πολιτών (παιδεία, υγεία) και σχετίζονται με το συντονισμό των οικονομικών και κοινωνικών δραστηριοτήτων, όπως η οργάνωση και η παροχή υπηρεσιών παιδείας, υγείας, κοινωνικής προστασίας και ασφάλισης, παροχής αγαθών και υπηρεσιών κοινωφελούς χαρακτήρα, ενημέρωσης και πολιτιστικής ανάπτυξης.

- Επιδιώκουν την οικονομική ανάπτυξη και την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας,
- Διασφαλίζουν τα ζωτικά κοινωνικά αγαθά, την κοινωνική ειρήνη, την συνοχή, καθώς και την προστασία από πιθανούς κινδύνους λόγω φυσικών, περιβαλλοντικών, τεχνολογικών και βιολογικών καταστροφών.

Παράλληλα, το κράτος μπορεί να επιλέξει να παραχωρήσει, υπό όρους, την άσκηση της δημόσιας επιχειρηματικής δραστηριότητας που εντάσσεται στον καθαρά επιχειρηματικό και ανταγωνιστικό τομέα της οικονομίας. Στις περιπτώσεις αποκρατικοποιήσεων, ή αναθέσεων, ή παραχωρήσεων σημαντική είναι η διασφάλιση της διαφάνειας των σχετικών διαδικασιών, όσο και η εξασφάλιση των συμφερόντων του Δημοσίου ώστε να μην πληγούν αυτά προς όφελος των ιδιωτών.

Διακρίνουμε την δημόσια, από την ιδιωτική οργάνωση ή επιχείρηση ως προς τα παρακάτω : η μεν δημόσια οργάνωση διαχειρίζεται δημόσια εξουσία, ιδιοκτησία του κράτους, η δε ιδιωτική οργάνωση έχει ως κύρια χαρακτηριστικά την ατομική ιδιοκτησία και την διαχείριση δοτής εξουσίας με σκοπό το ιδιωτικό κέρδος. Στο χώρο του δημοσίου δικαίου η δράση της δημόσιας διοίκησης διέπεται από την αρχή της νομιμότητας και συνεπώς υφίσταται εξαιρετικούς περιορισμούς. Η διοίκηση δεν είναι ελεύθερη να πράττει ό,τι δεν απαγορεύεται, όπως οι ιδιώτες, αλλά οφείλει να πράττει εφόσον και όπως προβλέπει, επιβάλλει ή πάντως επιτρέπει ο νόμος.

Επιπλέον, ένα βασικό διαφοροποιητικό στοιχείο μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα είναι η ανάληψη από το δημόσιο κάθε αποστολής και δραστηριότητας η οποία βρίσκει ευρεία ανταπόκριση στην κοινωνία και εξυπηρετεί σκοπούς του δημόσιου, εθνικού, γενικού, κοινωνικού ή κοινού συμφέροντος. Κατ' αντιδιαστολή, οι επιχειρήσεις αποβλέποντας σε ιδιοτελείς σκοπούς και ειδικότερα στο κέρδος, εντάσσουν στην παραγωγική τους διαδικασία μόνο τα προϊόντα εκείνα και τις υπηρεσίες που θα αποφέρουν οικονομικό κέρδος στους ιδιοκτήτες¹ και αυτό μάλιστα, παρά τις πιθανές αρνητικές (επιβλαβείς) επιπτώσεις που μπορεί να έχει στο ευρύτερο κοινωνικό σύνολο. Προς επίλυση των ενδεχόμενων κινδύνων για το κοινωνικό

¹ Όλο και συχνότερα διαπιστώνεται βέβαια εταιρείες να αναλαμβάνουν την υλοποίηση προγραμμάτων εταιρικής κοινωνικής ευθύνης με σκοπό να συνδράμουν σε κάποιο ευαίσθητο τομέα της κοινωνικής διοίκησης (π.χ. με εθελοντισμό, αιμοδοσία, περιβαλλοντική προστασία, κ.ά.). Έμμεσα και αυτές οι πρωτοβουλίες καταγράφονται βέβαια και σε ένα ευρύτερο πρόγραμμα ενίσχυσης του κοινωνικού προφίλ και προώθησης της θετικής εικόνας της ευρύτερης κοινωνίας για τις συγκεκριμένες εταιρείες και τα προϊόντα τους.

σύνολο, η δημόσια διοίκηση παρεμβαίνει με τη ρυθμιστική νομοθεσία με σκοπό, είτε την πρόληψη, είτε την καταστολή τέτοιων περιπτώσεων που δύναται να καταστούν επιβλαβείς για το ευρύτερο κοινωνικό σύνολο.

Επιπλέον των παραπάνω, ενώ τα βασικά δημόσια αγαθά παρέχονται δωρεάν με μέριμνα την ικανοποίηση των αναγκών των ειδικών κοινωνικών ομάδων και είναι ανεξάντλητα (π.χ. η χρήση των δημόσιων δρόμων, ή η παροχή ορισμένων βοηθημάτων πρόνοιας τα οποία θα πρέπει πάντοτε να παρέχονται υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις), ό,τι είναι ιδιωτικό μπορεί να εξαντληθεί (π.χ. σε περίπτωση χρεοκοπίας του επιχειρηματία) και παρέχεται πάντοτε υπό οικονομικούς όρους (π.χ. ένα μήλο μπορεί να εκλείψει από την αγορά για ένα χρονικό διάστημα, κ.ά.). Παράλληλα, τείνει να έχει πλήρως αποδυναμωθεί στις μέρες μας το μονοπώλιο κατά την παροχή υπηρεσιών αποκλειστικά από τη δημόσια διοίκηση που παραδοσιακά είχαν δημόσιο χαρακτήρα, όπως η παροχή υπηρεσιών υγείας, ο τομέας των μεταφορών, των τηλεπικοινωνιών, κ.ά..

2.3. Δημόσια διοίκηση, δημόσιο πρόβλημα και δημόσια πολιτική

Η δημόσια διοίκηση προκειμένου να επιτελέσει τους προαναφερθέντες καταστατικούς σκοπούς της καλείται να προβλέψει και να επιλύσει επιτυχώς τα δημόσια προβλήματα μέσα από μία συγκεκριμένη μεθοδολογική διαδικασία. Ο σχεδιασμός των δημόσιων πολιτικών συνίσταται στην κατάτμηση των πολιτικών σε μια σειρά σταδίων δράσης, που ανταποκρίνονται συγχρόνως στην καταγραφή της πραγματικότητας και στην κατασκευή ενός ιδανικού τύπου της δημόσιας διοίκησης. Πιο συγκεκριμένα για το σχεδιασμό των δημόσιων πολιτικών είναι αναγκαίο:

1. Να καθοριστεί η **θεματική περιοχή (agenda setting)**, που οδηγεί τους δρώντες στην αναγνώριση ή και τον ορισμό του προς επεξεργασία προβλήματος.
2. Να επιχειρηθεί η **παραγωγή λύσεων ή εναλλακτικών επιλογών πολιτικής (policy formulation)**.
3. Να **ληφθεί απόφαση** με την κυριολεκτική σημασία της έννοιας, που αποτελεί το πιο εμφανές στάδιο, το οποίο όμως στην πραγματικότητα είναι πολύ δύσκολο να απομονωθεί με ακρίβεια, στο βαθμό που υπερβαίνει το αυστηρό θεσμικό πλαίσιο.

4. Να **εφαρμοστεί** η απόφαση πολιτικής (**implementation**), που αφορά την πρακτική εκτέλεση ή μη εκτέλεση των αποφάσεων.
5. Να πραγματοποιηθεί η **αξιολόγηση** (**policy evaluation**), η οποία συνιστά μέσω διαφορετικών τρόπων, την εξέταση της επίδρασης του προγράμματος.
6. Να σταθμιστεί η πιθανότητα αποτυχίας την **ακύρωση μιας πολιτικής** (**program termination**).

Βέβαια, οι δημόσιες πολιτικές δεν αποτελούν μόνο ένα σύνολο οργανωτικών στρατηγικών, αλλά και ένα στοιχείο πολιτικής συμμετοχής, καθώς μια τέτοια προοπτική επιτρέπει τη σύνδεση των πολιτικών, σύμφωνα με την έννοια δημόσια δράση (policies), με τις δυναμικές και τους δρώντες που χαρακτηρίζουν την πολιτική δραστηριότητα (politics) αλλά και με τις διαδικασίες και αλληλεπιδράσεις που συγκλίνουν στο σχηματισμό και την εξέλιξη της πολιτικής σφαίρας. Ο επιχειρησιακός σχεδιασμός των δημοσίων πολιτικών αφορά την αναζήτηση λύσεων στα δημόσια προβλήματα και για αυτό στη συνέχεια επιδιώκεται η ερμηνευτική και μεθοδολογική προσέγγισή τους.

Ερμηνευτική και μεθοδολογική προσέγγιση του δημοσίου προβλήματος: Όταν αναφερόμαστε σε προβλήματα εννοούμε τη διατάραξη ορισμένου συστήματος, με τη διαμόρφωση μιας κατάστασης η οποία δεν μπορεί να τεθεί υπό αποτελεσματικό έλεγχο ή να επηρεάσει αρνητικά τη ζωή, τη δραστηριότητα των δρώντων υποκειμένων. Πιο συγκεκριμένα τα δημόσια προβλήματα αφορούν το σύνολο, είναι πολυδιάστατα και πολύπλοκα, όχι αυτορυθμιζόμενα, και μπορούν να χαρακτηρισθούν ακανθώδη, καθώς συγκρούονται με συμφέροντα, αξίες, αντιλήψεις, θεωρίες. Τα δημόσια προβλήματα αφορούν οποιαδήποτε υπόθεση εμπίπτει στην αρμοδιότητα και τον έλεγχο του κράτους και είναι δυνατόν να διακριθούν σε συνταγματικά, νομοθετικά και διοικητικά. Τα τελευταία έχουν άμεση σχέση με την ποιότητα της δημόσιας διοίκησης και την αποτελεσματικότητα των δημοσίων υπηρεσιών. «Κατ' αρχήν, το «δημόσιο» πρόβλημα αντιδιαστέλλεται προς το «ιδιωτικό». Η διαφορά μεταξύ των δύο είναι κατά βάση εκείνη που επισήμανε με σαφήνεια ο Αμερικανός φιλόσοφος John Dewey: «αν το πρόβλημα και οι πράξεις που γίνονται για την επίλυσή του έχουν συνέπειες που περιορίζονται στους άμεσα θιγόμενους, τότε το πρόβλημα θεωρείται ιδιωτικό. Αν όμως οι συνέπειες αυτές εκτείνονται στο ευρύ κοινό, τότε το πρόβλημα είναι «δημόσιο». Κατά τη συστημική θεωρία, το «δημόσιο πρόβλημα» γίνεται αντικείμενο της δημόσιας πολιτικής, επειδή

έχει τέτοιο βαθμό πολυπλοκότητας (complexity) ώστε η επίλυσή του, υπό τους δεδομένους περιορισμούς χρόνου και πόρων, να απαιτεί εξωτερικό έλεγχο.

Πρακτικά αυτό σημαίνει ότι το δημόσιο πρόβλημα δε λύνεται από τους μετόχους τους, αλλά από το κράτος»².

Ο ρόλος της δημόσιας πολιτικής άπτεται του σχεδιασμού συστημάτων λύσεων υπαρκτών προβλημάτων και της λήψης έγκυρων αποφάσεων για την ουσιαστική αντιμετώπιση των δημοσίων προβλημάτων. Η απόφαση είναι μια πολύπλοκη διαδικασία, που αποβλέπει στην επιλογή της εναλλακτικής λύσης, η οποία συντελεί στην επίτευξη του στόχου και αποτελεί μια αποδοτική και αποτελεσματική τομή για την επίλυση των δημοσίων προβλημάτων. Η απόφαση ισοδυναμεί με επιλογή, που προέρχεται από αποκλειόμενες εναλλακτικές λύσεις, με βασικό κριτήριο επιλογής το δημόσιο συμφέρον, που αντιδιαστέλλεται με το ατομικό, το κέρδος, το οποίο τείνει να κυριαρχήσει στα ασφυκτικά πλαίσια της καταναλωτικής κοινωνίας και του ατομικιστικού ωφελιμισμού. Η έγκυρη απόφαση αντλεί το κύρος της και την αποτελεσματικότητά της από τη θέση της στην ιεραρχία του Δικαίου (Σύνταγμα, Νόμοι, Υπουργικές αποφάσεις). Η πολυπλοκότητα, η ποικιλία, η συρροή και η υποτροπή των δημοσίων προβλημάτων επιβάλλουν την επιστημονική προσέγγιση και μεθοδολογία για τη διαδικασία λήψης των αποφάσεων, για τα μέτρα του κρατικού μηχανισμού που αφορούν το σχεδιασμό της δημόσιας πολιτικής (Policy).

Σε ένα κόσμο που γίνεται διαρκώς πιο πολύπλοκος, στον οποίο οι αλληλεπιδράσεις ατόμων, ομάδων και οργανώσεων χαρακτηρίζονται από μεγάλο βαθμό ρευστότητας και αβεβαιότητας, σε μια πραγματικότητα που αλλάζει και αναδιαμορφώνεται με ταχύτατους και ιλιγγιώδεις ρυθμούς, στο περιβάλλον της παγκοσμιοποίησης και της τεχνολογικής έκρηξης, η αναγνώριση των προβλημάτων και η παρέμβαση μέσω των αποφάσεων για τη λύση τους δεν είναι ευδιάκριτη αλλά απαιτεί ενημέρωση, πληροφορία, τεχνογνωσία, μεθοδολογία, επιστημονική προσέγγιση, με σκοπό τη διατύπωση τεκμηριωμένων και βέλτιστων προτάσεων επίλυσης που αποβλέπουν σε βάθος χρόνου στο μέλλον και είναι ευέλικτες καθώς έχουν τη δυνατότητα προσαρμογής σε μια δυναμική περιρρέουσα ατμόσφαιρα. Αυτό που ο John Rawls (1971:416-24)³ έχει αποκαλέσει «στοχαστική ή επιδιωκόμενη λογικότητα»

² Δεκλερής Μ., (1989), *Διοίκηση συστημάτων*, εκδ. Αντ. Σάκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, σελ. 30-31.

³ Μακρυδημήτρης Α., *«Προσεγγίσεις στη θεωρία των Οργανώσεων»*, εκδ. Καστανιώτη, Αθήνα 2004, σελ. 334-335.

(deliberative rationality) αναφέρεται ιδίως στην αναζήτηση ικανοποιητικών ή βελτιωτικών επιλογών που είναι εφικτές στις συγκεκριμένες συνθήκες κοινωνικής και πολιτικής ζωής, έστω και αν δεν έχει προηγηθεί μια εξαντλητική θεώρηση και αξιολόγηση όλων των ενδεχόμενων εναλλακτικών επιλογών. Ο Rawls συμφωνεί, επομένως, ως προς το σημείο αυτό κατ' ουσία με τον Simon στο ότι είναι ασυνήθης στην κοινή ανθρώπινη εμπειρία η αναζήτηση τέλειων λύσεων ή επιλογών που μεγιστοποιούν με απόλυτους όρους το όφελος ή το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα. Ο λόγος είναι κατά τον Simon (1957:198), ότι *«η ικανότητα του ανθρώπινου μυαλού να θέτει και να επιλύει σύνθετα προβλήματα είναι πολύ μικρή σε σύγκριση με το μέγεθος των προβλημάτων που απαιτούν λύσεις, ώστε να είναι δυνατόν να επιτευχθεί αντικειμενικά ορθολογική συμπεριφορά στον πραγματικό κόσμο ή κάποια ανεκτή προσέγγιση αυτού του αντικειμενικού ορθολογισμού»*.

Βέβαια εκτός από τους Rawls και Simon και το ρασιοναλιστικό φιλοσοφικό ρεύμα του Ράσσελ σχετικά με την κατάτμηση του θέματος και την αυστηρότητα ως προς τη διατύπωση των εννοιών, δε μπορεί να παραληφθεί η προσφορά του Καρτέσιου στην ανάπτυξη της ορθολογικής σκέψης, η οποία πού αργότερα συντέλεσε τη διαμόρφωση της συστημικής μεθοδολογίας, των εργαλείων για την προσέγγιση του εμπειρικού κόσμου. Σύμφωνα με τον Καρτέσιο δεν πρέπει να παραδεχόμαστε ποτέ τίποτα για αληθινό, αν δεν το γνωρίζουμε κριτικά χωρίς προκαταλήψεις. Επίσης, είναι απαραίτητη η κατάτμηση των δυσκολιών, η προσέγγιση ενός θέματος σταδιακά, από τα απλούστερα προς τα συνθετότερα προβλήματα και τέλος χρειάζονται παντού πλήρεις απαριθμήσεις και γενικές ανασκοπήσεις. Ουσιαστικά οι κανόνες αυτοί αποτέλεσαν βάση εκκίνησης για τη διατύπωση διαφόρων προτύπων – μοντέλων αποφάσεων, δηλαδή μεθοδολογικών κατασκευών σχετικά με τη θεωρία του αποφασίζε.

Μπορούμε, κάνοντας μια σύντομη αναφορά, να παρουσιάσουμε το *ορθολογικό πρότυπο* (Simon) για τη βελτιστοποίηση της απόφασης και τη μεγιστοποίηση της επίτευξης των σκοπών. Με βάση το μοντέλο αυτό τα στάδια λήψης απόφασης είναι τα παρακάτω : 1)Τίθεται ο στόχος για την επίλυση ενός προβλήματος, 2) Διερευνώνται και καταγράφονται οι εναλλακτικές λύσεις για την επίτευξη του στόχου, 3) Προβλέπονται οι ενδεχόμενες επιπτώσεις της κάθε εναλλακτικής λύσης και υπολογίζεται η πιθανότητα πραγματοποίησης της κάθε ενδεχόμενης επίπτωσης, 4) Επιλέγεται η πλέον αποτελεσματική επιλογή με τις λιγότερο πιθανές αρνητικές

συνέπειες. Το *προσαυξητικό ή αντισυνοπτικό πρότυπο* (Lindblow) για την ικανοποιητική αντιμετώπιση και διαχείριση των σύνθετων και πολύπλοκων δημοσίων προβλημάτων το οποίο δίνει έμφαση στη σταδιακή ανάλυση και αξιολόγηση των «βελτιωτικών – ικανοποιητικών» λύσεων. Επίσης, το *ενδεχομενικό πρότυπο* (Dror), το οποίο αποτελεί συνδυασμό των δύο προηγούμενων (ορθολογικό και προσαυξητικό), καθώς και το *πρότυπο μεικτής ανίχνευσης* (Enzioni), που αποτελεί μια προσπάθεια γεφύρωσης των πλεονεκτημάτων των άλλων με τη λήψη αποφάσεων θεμελιωδών από τη μια πλευρά και μικρής κλίμακας από την άλλη. Έχουν διατυπωθεί και άλλες εκδοχές του *ορθολογικού προτύπου* με περισσότερα ενδιάμεσα στάδια στη διαδικασία της λήψης αποφάσεως (όπως από του Katz και Kahn). Κοινό όμως στοιχείο όλων αυτών των εκδοχών είναι ότι με την πρόβλεψη περισσότερων σταδίων κατά τη διάρκεια λήψης της απόφασης και τη διαδοχική μετάβαση από το ένα στο άλλο καθίσταται δυνατή η βελτιστοποίηση της ποιότητας των αποφάσεων και η μεγιστοποίηση της επίτευξης των επιδιωκόμενων στόχων.

Με τον όρο «απόφαση» ο Simon⁴ εννοεί ακριβώς την πολύπλοκη και σύνθετη διαδικασία της επιλογής μεταξύ εναλλακτικών λύσεων που παρουσιάζονται ως περισσότερο ή λιγότερο πρόσφορες για την επίτευξη ορισμένων σκοπών και στόχων. Γι' αυτό χρησιμοποιεί περίπου αδιακρίτως τους όρους «απόφαση» ή «επιλογή». Πάντως, η απόφαση ως επιλογή μεταξύ εναλλακτικών λύσεων αποκτά νόημα και αξιολογείται λογικά όταν είναι σαφέστατα και αυστηρά προσανατολισμένη στην επίτευξη ορισμένων σκοπών και στόχων. Ο Chevallier⁵ συμπληρώνει : «η *ιδέα του ορθολογισμού ήταν πάντοτε παρούσα στο επίκεντρο της διαδικασίας λήψης πολιτικών αποφάσεων, καθώς ο ορθολογισμός πηγάζει από το ότι ο αποφασίζων θέτει στον εαυτό του στόχους, σε συνάρτηση με τα προβλήματα που πρέπει να επιλύσει και προσπαθεί να τους πραγματοποιήσει με την κινητοποίηση των κατάλληλων μέσων*». Η επιδιωκόμενη ορθολογικότητα του *homo administrativus* είναι πεπερασμένη ή περιορισμένη («bounded rationality») για τρεις κυρίως λόγους:

- πρώτον, ο αποφασίζων στη διοίκηση και στις οργανώσεις δε διαθέτει συνήθως πλήρη γνώση όλων των συνεπειών που συνδέονται με κάθε εναλλακτική

⁴ Simon H.A. (1976), *Administrative Behavior – A Study of Decision – Making Processes in Administrative Organization*, 3rd edition, N.Y., Free Press (1945), σελ. 4.

⁵ Chevallier J., (1993), *Διοικητική επιστήμη*, Εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, σελ. 488.

πρόταση, που γίνεται από μέρους του αντιληπτή, αλλά μόνο μερική και περιορισμένη.

- δεύτερον, η αντίληψη και η στάθμιση των συνεπειών που συνδέονται άμεσα ή έμμεσα με τις διαφαινόμενες σε αυτόν εναλλακτικές λύσεις και εκδοχές δράσης και συμπεριφοράς δεν προκύπτουν με βάση την παρελθούσα εμπειρία αλλά στηρίζονται και σε πιθανολογικές εκδοχές και εκτιμήσεις.
- τρίτον, ο αποφασίζων σε πραγματικά οργανωσιακά και διοικητικά περιβάλλοντα και πεδία σπανίως έχει το χρόνο, τους πόρους ή τη δυνατότητα για την αναλυτική και συστηματική διερεύνηση του συνόλου των πιθανών εναλλακτικών λύσεων και των συνεπειών τους αντίθετα, συνήθως περιορίζει την ανάλυση και την έρευνά του σε ορισμένες από αυτές⁶.

Η πρακτική έχει αποδείξει ότι «ορθολογική» είναι η απόφαση που οδηγεί στην επιλογή της αποτελεσματικότερης εναλλακτικής πρότασης για την επίτευξη των επιδιωκόμενων στόχων συγκριτικά με τις λοιπές εναλλακτικές επιλογές, των οποίων όμως οι συνέπειες είναι αναγκαίο να διερευνηθούν διεξοδικά. Η αναλυτική παρουσίαση του προβλήματος της γραφειοκρατικής παθολογίας ή γραφειοπαθολογίας (V.A. Thompson) θα γίνει σύμφωνα με το λογοκρατικό πρότυπο απόφασης ή το «παράδειγμα του ορθολογικά δρώντος», το οποίο προβλέπει, μια ακολουθία ή ιεραρχία σταδίων και φάσεων στη διαδικασία σχηματισμού της ορθολογικής απόφασης, που στη διαδοχή και τη συσχέτισή τους κατά κανόνα συμβάλλουν στη βελτίωση της απόφασης και την καλύτερη προσέγγιση ή επίτευξη των επιδιωκόμενων σκοπών και στόχων, με την εμφάνιση μιας πληθώρας εκδοχών στα ενδιάμεσα στάδια.

Μνημόνιο συστηματικής διαδικασίας λήψης αποφάσεων: θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως ένα συνοπτικό *μνημόνιο συστηματικής διαδικασίας λήψης και σχηματισμού των αποφάσεων*, η διαμόρφωση απόφασης για την αντιμετώπιση σύνθετων προβλημάτων που απαντούν στο χώρο της δημόσιας πολιτικής, η οποία αναπτύσσεται ή αναλύεται στα ακόλουθα κυρίως στάδια ή ενδιάμεσα βήματα:

- την περιγραφή του προβλήματος.
- την διερεύνηση και στάθμιση εναλλακτικών λύσεων.

⁶ March J.G. – H. A. Simon (1958), Organizations, N.Y. Wiley, σελ. 137 επ.

- τον προσδιορισμό και την επιλογή της προτιμητέας λύσης και τη στοχοθέτησή της.
- την εκτέλεση, την αξιολόγηση και την αποτίμηση των αποτελεσμάτων και των επιπτώσεων.⁷

3.ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

3.1. Βασικές αρχές διοίκησης στο δημόσιο τομέα

Πέραν των παραπάνω διακρίσεων, η δημόσια διοίκηση, *latto sensus*, αποτελεί μία γραφειοκρατικά δομημένη τυπική οργάνωση.

Ως τέτοια (γραφειοκρατική), κατά τον Fayol, καλείται να λάβει υπόψη της κατά την οργάνωσή της τις παρακάτω παραμέτρους ώστε να είναι αποτελεσματική :

- **Βαθμός συγκεντρωτισμού ή αποκέντρωσης - βαθμός άσκησης ελέγχου :**

Η γραφειοκρατική οργάνωση μέσα από τον συγκεντρωτισμό διευκολύνει την υλοποίηση των πολιτικών, ενισχύει την εφαρμογή της στρατηγικής όπως την είχαν επινοήσει οι εμπνευστές της, εφόσον το ίδιο άτομο ή μικρός κύκλος ατόμων διατηρεί τον γενικό έλεγχο και τέλος, διευκολύνει τον έλεγχο των αποτελεσμάτων. Ο συγκεντρωτισμός όμως για να επιφέρει μόνον τα θετικά του στοιχεία χρειάζεται να μετριαστεί από άλλους παράγοντες, όπως είναι η εκχώρηση αρμοδιοτήτων στα κατάλληλα ιεραρχικά επίπεδα και στους κατάλληλους ανθρώπους, η έγκαιρη διάχυση της πληροφόρησης, ο διάλογος με το προσωπικό και η ενσωμάτωση στοιχείων ανατροφοδότησης (feedback) από τους τελικούς αποδέκτες (εσωτερικά και εξωτερικά της οργάνωσης).

- **Ιεραρχία και διαβάθμιση της εξουσίας και των επιπέδων κατανομής :**

Η ιεραρχία πρέπει να γίνεται σεβαστή από τους εργαζόμενους σε όλα τα επίπεδα. Στο πλαίσιο του εύρους εποπτείας (*span of command*) του κάθε προϊσταμένου οι υφιστάμενοι καλούνται να θέτουν προς συζήτηση και έγκριση τις αποφάσεις τους στον συντονιστή και να μην ξεπερνούν τον άμεσα ιεραρχικά προϊστάμενό τους παρά μόνον σε εξαιρετικές και αιτιολογημένες περιπτώσεις (σφάλμα, κ.ά.). Μέσα σ' έναν οργανισμό η ιεραρχική δομή εξουσίας έχει συνήθως σχήμα πυραμίδας, όπου κάθε

⁷ Βλ. Μακρυδημήτρης Α., ό.π. σελ. 399-400.

στέλεχος είναι υπεύθυνο απέναντι στους προϊσταμένους του, τόσο για τις δικές του αποφάσεις και πράξεις, όσο και για τις ενέργειες των υφισταμένων του.

Κάθε Προϊστάμενος έχει ορισμένο αριθμό υφισταμένων για να μπορεί αποτελεσματικά να ελέγχει τα αποτελέσματα τους. Στο πλαίσιο της οργάνωσης ενός φορέα, οι εντολές που δίνονται στους εργαζόμενους βάσει των αρμοδιοτήτων τους διαπνέονται από σαφήνεια, είναι όσο το δυνατόν πιο αναλυτικές και περιγραφικές και στην καλύτερη περίπτωση έχουν γραπτή μορφή. Μία αιτία για ελλιπές management αποτελεί η κακή επικοινωνία των εντολών από τους Διευθυντές προς τους χειριστές των θεμάτων η οποία οδηγεί σε μείωση της απόδοσης του προσωπικού της διοίκησης. Π.χ. λόγω έλλειψη συνοδευτικών σημειωμάτων των εντολών ή έλλειψη εξηγήσεων στον χειριστή μιας υπόθεσης για την εργασία που του ανατέθηκε, κ.ά..

- **Ενότητα των εντολών :** «Κάθε υφιστάμενος έχει μόνο ένα «αφεντικό». Η οργάνωση επιβάλλει ώστε ο κάθε εργαζόμενος να αναφέρεται σε έναν προϊστάμενο ή συντονιστή. Σε περίπτωση αναφοράς σε περισσότερους του ενός προϊσταμένους (dual command) ο εργαζόμενος αποσυντονίζεται, προκαλείται σύγχυση, έλλειψη συνοχής στην εργασία του και άρα αποτυχία στην αποστολή του.

- **Εξειδίκευση :** Προτείνεται η ύπαρξη υψηλού βαθμού εξειδίκευσης, η ελαχιστοποίηση της αβεβαιότητας ως προς τις αρμοδιότητες των μελών και η αρχή της εξαίρεσης. Όλοι έχουν την ευθύνη λήψης αποφάσεων στον τομέα αρμοδιότητάς τους και κατ'εξαίρεση επεμβαίνει η διοίκηση. Η εξειδίκευση των ευθυνών και αρμοδιοτήτων, τόσο οριζόντια, όσο και κάθετα στο πλαίσιο του οργανισμού αποτελούν εχέγγυα για την επιτυχημένη οργάνωση των εργασιών, για την επιλογή και αξιολόγηση του προσωπικού. Ο καταμερισμός εργασίας συνήθως γίνεται βάσει ειδικοτήτων και σταδίων της διαδικασίας η οποία επιτελείται για την επίτευξη των στόχων. Οι ίδιες οι Διευθύνσεις και τα Τμήματα προκαθορίζουν τις ειδικότητες και το είδος της εργασίας που εκτελείται στο εσωτερικό τους κατά την προετοιμασία των οργανισμών/ οργανογραμμάτων. Ακόμη όμως ο καταμερισμός εργασίας μπορεί να γίνει βάσει της φύσης της εργασίας, ή της χωροταξίας ή ακόμη να επιλεγεί η κατανομή της εργασίας ανά ζεύγη. Η σωστή κατανομή των εργαζομένων σε θέσεις εργασίας οδηγεί στην απίσχναση της εξουσίας της διοίκησης η οποία κατ'εξαίρεση επεμβαίνει για να διορθώσει καταστάσεις.

- **Τυποποίηση και ομοιομορφία κατά την εκτέλεση κάθε έργου :** Στην περίπτωση αυτή όλες οι ενέργειες διέπονται από ένα σύστημα κανόνων και κανονισμών με

αποτέλεσμα την επίτευξη της ομοιομορφίας των ενεργειών, καθώς και την εξυπηρέτηση της αρχής της ισότητας κατά τη διεκπεραίωση των υποθέσεων των πολιτών.

3.2.Βασικές αρχές καλής διοίκησης και εμπιστοσύνη των πολιτών

Αποτελεί συνταγματική δέσμευση ότι «οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι εκτελεστές της θέλησης του Κράτους, υπηρετούν μόνο το Λαό και οφείλουν πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην Πατρίδα και τη Δημοκρατία», (άρ. 103 &1 Σ). Πράγματι, οι δημόσιοι υπάλληλοι επιτελούν ένα ιδιόμορφο και βαρυσήμαντο έργο ως φορείς, οι ίδιοι, κρατικής εξουσίας εντέλλονται για την διεκπεραίωση ορισμένης κρατικής λειτουργίας και δρώντας με την υψηλότερη προσωπική και επαγγελματική επάρκεια σεβόμενοι μία σειρά βασικών κανόνων.

Η έντονη οικονομική κρίση μετά το 2009 έχει κλονίσει την εμπιστοσύνη των μελών της κοινωνίας στη δημόσια διοίκηση. Σε αρκετές περιπτώσεις η δυσaráσκεια των πολιτών οφειλόταν στην αντίδρασή τους απέναντι στην επί δεκαετίες μεγάλη σπατάλη δημόσιων πόρων η οποία δεν αντικατοπτριζόταν σε αισθητές βελτιώσεις στην καθημερινότητά τους. Αποτέλεσμα των παραπάνω ήταν να επιτείνονται οι απαιτήσεις των πολιτών για παροχή ποιοτικότερων υπηρεσιών και για την επικράτηση της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης με απόλυτο σεβασμό στους κανόνες επαγγελματικής λειτουργίας και δεοντολογίας από τους δημόσιους λειτουργούς. Οι πολίτες αναμένουν σήμερα ότι η μεταρρυθμισμένη δημόσια διοίκηση θα λειτουργεί υπό όρους νομιμότητας, θα είναι ανοικτή, προσβάσιμη και θα διοικείται με ταυτόχρονο σεβασμό των προδιαγραφών ποιότητας.

Η δράση τους θα πρέπει να εναρμονίζεται με τους κανόνες και τη δέσμευση των δημοσίων λειτουργών να υπηρετήσουν το δημόσιο συμφέρον, ενώ κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, θα πρέπει να λειτουργούν με ουδετερότητα και αντικειμενικότητα και να απέχουν από οποιαδήποτε πρωτοβουλία είναι δυνατόν να θέσει σε κίνδυνο τον ρόλο τους ως φερέφωνο της δημόσιας εξουσίας, την ανεξαρτησία και την ουδετερότητά τους.

Οι βασικές αξίες⁸ τις οποίες καλούνται να υπηρετήσουν οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι :

- **Η αρχή της νομιμότητας** : Η αρχή της νομιμότητας είναι συνέπεια των αρχών της λαϊκής κυριαρχίας και του αντιπροσωπευτικού συστήματος (τεκμήριο αρμοδιότητας νομοθετικού οργάνου, που συγκροτείται από αντιπροσώπους που έχει επιλέξει το εκλογικό Σώμα), δεδομένου ότι με την υποταγή της δημόσιας διοίκησης στους κανόνες δικαίου που θεσπίζει το νομοθετικό όργανο επιτυγχάνεται έμμεσα η υποταγή της Διοίκησης στο εκλογικό σώμα-φορέα λαϊκής κυριαρχίας. Εξάλλου, η αρχή της νομιμότητας συνιστά εγγύηση, αφενός, για την προστασία των διοικουμένων από ενδεχόμενες αυθαιρεσίες των διοικητικών οργάνων, αφετέρου για την εύρυθμη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, της οποίας η δράση δεν επαφίεται στην πρωτοβουλία των οργάνων της, αλλά καθορίζεται από συγκεκριμένο νομοθετικό καθεστώς.

- **Η λήψη των κατάλληλων μέτρων ανάλογα και σε συνάφεια με τον επιδιωκόμενο σκοπό** : η διοίκηση όταν επιβάλλει επαχθή/περιοριστικά μέτρα, πρέπει να επιλέγει το μέτρο που είναι το λιγότερο επαχθές για τους διοικούμενους και βρίσκεται σε εύλογη σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό. Εύλογη σχέση υπάρχει όταν το λαμβανόμενο μέτρο είναι: α) κατάλληλο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού (καταλληλότητα), β) συνεπάγεται, κατ' ένταση και διάρκεια, τα λιγότερα δυνατά μειονεκτήματα για τον ιδιώτη και το κοινό (αναγκαιότητα) και γ) τα συνεπαγόμενα μειονεκτήματα δεν υπερβαίνουν τα πλεονεκτήματα (αναλογικότητα).

- **Η τεκμηρίωση των αποφάσεων** : Η τεκμηρίωση των δράσεων της δημόσιας διοίκησης υλοποιείται με βάση το εκάστοτε θεσμικό πλαίσιο και κατ'εφαρμογή των διατάξεων του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (Ν. 2690/1999 όπως ισχύει σήμερα). Δηλ. με την τεκμηρίωση επιδιώκεται η παράθεση των κανόνων δικαίου που ρυθμίζουν την έκδοση της συγκεκριμένης πράξης, των πραγματικών και νομικών περιστατικών ή καταστάσεων που συντρέχουν στην κρίσιμη περίπτωση και η διαπίστωση ότι τα πραγματικά περιστατικά υπάγονται στον κανόνα δικαίου που επιλέχθηκε και οδηγούν τη διοίκηση στην έκδοση ή μη της πράξης. Πολύ σημαντική κρίνεται η τεκμηρίωση των αποφάσεων της διοίκησης ιδιαίτερα όταν γίνεται

⁸ Ο Κανονισμός Επικοινωνίας των Δημοσίων υπηρεσιών επεξηγεί αναλυτικά τις βασικές αρχές που πρέπει να τηρούν οι δημόσιοι υπάλληλοι κατά την επικοινωνία τους με το κοινό. Σκοπός αυτής της αναφοράς δεν είναι να αναφερθούν αναλυτικά όλες οι αρχές που διέπουν τη δράση των δημοσίων υπαλλήλων, όσο να γίνει μία συνοπτική αναφορά στις βασικές επαγγελματικές δεξιότητες των δημοσίων υπαλλήλων.

επίκληση της διακριτικής ευχέρειας, όπου θα πρέπει να παρατίθενται αναλυτικά τα κριτήρια με βάση τα οποία λήφθηκε η συγκεκριμένη διοικητική πράξη και απορρίφθηκαν οι άλλες.

- **Ουδέτερότητα και ισότητα κατά την άσκηση των καθηκόντων :** Η ουδέτερη και ισότιμη προσέγγιση των υποθέσεων όλων των πολιτών ανεξαρτήτως φύλου, φυλής, θρησκείας ή πιστεύω, εθνικότητας, εθνικής ή κοινωνικής προέλευσης, σεξουαλικού προσανατολισμού, έγγαμης ή μη προσωπικής κατάστασης ή άλλων οπτικών της προσωπικής τους κατάστασης. Η απροσωπόληπτη δράση τους κατά τις επαφές τους με τους πολίτες, τους φορείς και με τα άλλα στελέχη του οργανισμού και ο αποκλεισμός των προσωπικών εκτιμήσεων από την υπηρεσιακή δραστηριότητα αποτελούν βασικές προϋποθέσεις για την ύπαρξη αμεροληψίας στον τρόπο διοίκησης και για την αύξηση της αποδοτικότητας.

- **Η διαφάνεια και η λογοδοσία της διοικητικής δράσης τους :** Οι αποφάσεις και η λειτουργία των οργάνων της δημόσιας διοίκησης θα πρέπει να διέπονται από τη βασική αρχή της διαφάνειας, της τεκμηρίωσης και της καταγραφής των πεπραγμένων.

➤ **Αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα :** Με τον όρο **αποτελεσματικότητα (effectiveness)** αναφερόμαστε στο μέγεθος εκείνο της οργάνωσης που χαρακτηρίζει την ικανότητα και τη δυνατότητα της να πραγματοποιεί το σκοπό της και συνεπώς παραστατικά θα λέγαμε ότι η αποτελεσματικότητα είναι η σχέση στόχων και αποτελεσμάτων – εκροών. Κάθε δημόσιος υπάλληλος θα πρέπει να επιδιώκει την αποτελεσματικότητα : α) την ολοκλήρωση του σκοπού : υλοποίηση και άρα **σχετική αποτελεσματικότητα** -, και β) την χρονική υλοποίηση : το χρονικό δηλαδή διάστημα εντός του οποίου υλοποιήθηκαν οι σκοποί. Στην τελευταία περίπτωση, εφόσον οι σκοποί επιτεύχθηκαν εντός του προβλεπόμενου σχεδιαστικά χρονοδιαγράμματος μιλάμε για **απόλυτη αποτελεσματικότητα** του οργανισμού. Με τον όρο **αποδοτικότητα (efficiency)** του οργανισμού ορίζεται η δυνατότητα να πραγματοποιείται ο στόχος ενός οργανισμού κατά τρόπο απόλυτα αποτελεσματικό και με το ελάχιστο δυνατό κόστος σε φυσικούς και ανθρώπινους πόρους και συνεπώς είναι το ratio πόρων και αποτελεσμάτων.

Επιπλέον, οι δημόσιοι υπάλληλοι οφείλουν να είναι αποτελεσματικοί και να εφαρμόζουν την στρατηγική του φορέα που υπηρετούν, πειθαρχώντας στους τιθέμενους χρόνους και στον εγκεκριμένο προϋπολογισμό του. Θα πρέπει να

μαθαίνουν από τα λάθη τους και να βελτιώνονται μέσα από την εποικοδομητική ανατροφοδότηση.

3.3. Μορφές ελέγχου της δράσης της δημόσιας διοίκησης

Βάσει των παραπάνω αρχών τίθεται η εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών από τα στελέχη της δημόσιας διοίκησης τα οποία νομιμοποιούνται να δράσουν, όπως ως άνω αναφέρθηκε, λόγω της υπαγωγής τους στην αρχή της νομιμότητας. Οι νόμοι προσδιορίζουν τις διαδικασίες μέσω των οποίων οι αναληφθείσες υποχρεώσεις του πολιτικο-διοικητικού μηχανισμού υλοποιούνται. Ο έλεγχος της δράσης της δημόσιας διοίκησης είναι, τόσο εσωτερικός, ο επονομαζόμενος και διοικητικός αυτοέλεγχος και ασκείται από την ίδια τη διοίκηση, ανεξάρτητα αν τα προβλεπόμενα ελεγκτικά όργανα εντάσσονται ή όχι στην ιεραρχική υπαλληλία αυτής (ιεραρχικός έλεγχος, ενδικοφανής έλεγχος, άσκηση διοικητικής εποπτείας ή δημοσιονομικός έλεγχος), όσο και εξωτερικός όταν ασκείται από τρίτα όργανα τα οποία δεν ανήκουν στη διοίκηση (άρ. 25 Σ.), όπως είναι ο κοινοβουλευτικός, ο δικαστικός έλεγχος ή ο ενδιάμεσος έλεγχος. Ενδιάμεσος έλεγχος επί της δράσης της δημόσιας διοίκησης ασκείται επίσης μέσα από τη δράση των ελεγκτικών Σωμάτων, είτε των Υπουργείων (Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας, Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών του Υπ. Μεταφορών και Επικοινωνιών, Ειδική Υπηρεσία Επιθεώρησης Περιβάλλοντος, κ.ά.), είτε του Σώματος Επιθεωρητών-Ελεγκτών της Δημόσιας Διοίκησης, είτε των Ανεξάρτητων Αρχών (Συνταγματικά κατοχυρωμένων και μη, όπως του Συνηγόρου του Πολίτη, της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων, κ.ά.). Επιπλέον, στο πλαίσιο της άσκησης εσωτερικού ελέγχου έχει προστεθεί και ο έλεγχος των εξωτερικών αξιολογητών (εταιρειών Audit) ή ακόμη και ο έλεγχος που ασκείται από μέλη της ίδιας της κοινωνίας (μέσα από την υποβολή αιτήσεων θεραπείας, ιεραρχικών προσφυγών, κ.ά.).

Στην προαναφερθείσα διενέργεια εσωτερικού ελέγχου, προστίθεται και η διαδικασία άσκησης της διαβούλευσης διά μέσω της οποίας η πρόσβαση των ομάδων συμφερόντων και εκπροσώπων της κοινωνίας στα υπό επεξεργασία νομοθετικά κείμενα, κατά το προνομοθετικό στάδιο, αναμένεται να μειώσει σημαντικά το διαπιστωμένο δημοκρατικό έλλειμμα, την έλλειψη έγκαιρης πληροφόρησης των ομάδων πολιτών που σχετίζονται με τις εκάστοτε δημόσιες πολιτικές, την ενίσχυση

της λογοδοσίας και της διαφάνειας της δημόσιας διοίκησης και τέλος την εφαρμογή των αποφασισθέντων πολιτικών. Μιλάμε σήμερα, όλο και πιο έντονα, για την ενισχυμένη διακυβέρνηση η οποία τείνει να αντικαταστήσει την έννοια της κυβέρνησης.

Ειδικότερα, ως διακυβέρνηση ορίζεται ο τρόπος με τον οποίο σε μία χώρα ασκείται η εξουσία με τα οικονομικά και κοινωνικά δεδομένα της χώρας αυτής και με στόχο την επίτευξη της ανάπτυξης. Η διακυβέρνηση καθορίζει το ποιος έχει την εξουσία, ποιος και με ποια διαδικασία λαμβάνει τις αποφάσεις, πως εκτελούνται οι αποφάσεις αυτές και πως ασκείται ο έλεγχος και η λογοδοσία. Κατά την άσκηση της σύγχρονης διακυβέρνησης λαμβάνουν χώρα μία σειρά αλληλεπιδράσεων και ροών μεταξύ των τυπικών θεσμών και των οργανισμών της κοινωνίας. Έτσι, κατά το σύγχρονο πρότυπο διακυβέρνησης απαιτείται η ενσωμάτωση των εκπροσώπων της κοινωνίας των πολιτών στη διαδικασία παραγωγής πολιτικής και η διαβούλευση των θεσμικών παραγόντων με μία σειρά οικονομικών, επαγγελματικών και άλλων ομάδων συμφερόντων (κατά το προνομοθετικό στάδιο) σε ένα επίπεδο δικτύωσης που λαμβάνει χώρα κατά την διαμόρφωση, επικύρωση και παροχή των δημόσιων πολιτικών προς την κοινωνία. Ο ενισχυμένος βαθμός διαβούλευσης, η λογοδοσία και η διαφάνεια κατά τη δράση της δημόσιας διοίκησης και των θεσμικών παραγόντων που την εκπροσωπούν, ενισχύουν θετικά το βαθμό αποδοχής των δημόσιων πολιτικών από την κοινωνία, καθώς και διευκολύνουν την υιοθέτηση μίας συνεπούς στάσης των πολιτών απέναντι στις υποχρεώσεις τους προς την Πολιτεία ενισχύοντας, τελικά, την εμπιστοσύνη του κοινού στην σύγχρονη διακυβέρνηση.

Δραστηριότητες κεφαλαίου

Συζητείστε τα παρακάτω θέματα :

1. Αναφέρετε τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα της γραφειοκρατικού τύπου οργάνωσης.
2. Με ποιον τρόπο, κατά τη γνώμη σας, οι σύγχρονες κυβερνήσεις μπορούν να προτείνουν την εισαγωγή μεταρρυθμίσεων στο κλασικό γραφειοκρατικό μοντέλο;
3. Ποια γνωρίσματα διακρίνουν τον δημόσιο λειτουργό που εφαρμόζει τις βασικές αρχές καλής διοίκησης.
4. Ποιο είναι ένα από τα κύρια χαρακτηριστικά της σύγχρονης διακυβέρνησης.

4. ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ

4.1. Η έννοια του στρατηγικού σχεδιασμού

Με τον όρο στρατηγικό σχεδιασμό εννοείται η μεθοδική, συστηματική και επιστημονικά τεκμηριωμένη προσπάθεια να προσδιοριστεί για μία οργάνωση η πορεία που θα ακολουθήσει και οι επιδιωκόμενοι στόχοι διαμορφώνοντας ένα μακρόπνοο πλάνο, το οποίο συμπεριλαμβάνει, τόσο τους βραχυπρόθεσμους όσο και τους μακροπρόθεσμους προσανατολισμούς και καθορίζει τα επιμέρους βήματα, τα οποία οδηγούν στην υλοποίηση και την επίτευξη της στοχοθεσίας. Η λέξη «στρατηγική», ετυμολογικά, προέρχεται από το αρχαίο ρήμα «άγω» και το ουσιαστικό «στρατός» και αναφέρεται σε εκείνον που έχει την ικανότητα να καθοδηγεί, να κατευθύνει τον στρατό και τον στρατηγό. Με βάση τα σημερινά δεδομένα με τον όρο στρατηγική εννοείται : *«ο καθορισμός των βασικών μακροχρόνιων στόχων και σκοπών μιας οργάνωσης, καθώς και η υιοθέτηση μιας σειράς πράξεων για την πραγματοποίηση αυτών των στόχων»* (Chandler 1962), όπως και : *«η αντιστοίχιση που κάνει ένας οργανισμός μεταξύ των εσωτερικών πόρων και των ικανοτήτων και των ευκαιριών και των κινδύνων που δημιουργούνται στο εξωτερικό του περιβάλλον»*.

Ουσιαστικά εννοείται η διαδικασία διατύπωσης, εφαρμογής και αξιολόγησης αποφάσεων μακροπρόθεσμου χαρακτήρα (long term decisions) σχετικών με τη μελλοντική κατεύθυνση σε υπερεθνικό, εθνικό, οργανωσιακό και προσωπικό επίπεδο. Το εύλογο ερώτημα που μπορεί να προκύψει είναι σε ποιο βαθμό υπάρχει η δυνατότητα να σχεδιαστεί η στρατηγική του μέλλοντος με αξιοπιστία, σε περιβάλλον ρευστότητας και αβεβαιότητας που προσδιορίζεται από τις προκλήσεις και τις απειλές της παγκοσμιοποίησης, της κλιματικής αλλαγής, τις ασύμμετρες καταστροφές της τρομοκρατίας και χαρακτηρίζεται από την πολυπλοκότητα, την πολλαπλότητα και την συνθετότητα των προβλημάτων που προκύπτουν από τις διαρκώς αυξανόμενες οικονομικές ανισότητες και τη μη δίκαιη κατανομή του παγκόσμιου πλούτου.

Όλα αυτά καθιστούν αναγκαία την παρέμβαση της στρατηγικής του επιστημονικού σχεδιασμού του μέλλοντος, που απαιτεί και επιβάλλει συναινετικές διαδικασίες που μπορούν να προέλθουν μόνο μέσα από τη διαβουλευτική ορθολογικότητα. Ο επιστημονικός σχεδιασμός του μέλλοντος, ο οποίος στηρίζεται στον στρατηγικό προγραμματισμό συνιστά παρέμβαση στο μέλλον, η οποία μπορεί να προκύψει : 1)

από την ενδεδειγμένη πολυπαραγοντική μελέτη του παρελθόντος, σε οικονομικό, κοινωνικό, πολιτικό, πολιτιστικό επίπεδο, 2) από την ανάλυση του περιβάλλοντος και των νέων δεδομένων, 3) από την επεξεργασία των εναλλακτικών λύσεων, την επιλογή της επιθυμητής κατεύθυνσης και την υλοποίησή της με συναινετικές διαδικασίες.

Η πορεία από την αναστοχαστική (reflexivity) προσέγγιση του παρελθόντος - θεμέλιο λίθο του στρατηγικού σχεδιασμού και προγραμματισμού - για τον εντοπισμό λαθών και ευκαιριών που χάθηκαν, αλλά και δυνατοτήτων που παρέμειναν σε μια λανθάνουσα κατάσταση ως την ανάλυση του μακρο-περιβάλλοντος της Ευρωπαϊκής Ένωσης (European Union) και της παγκοσμιοποίησης (globalization), είναι επίπονη και επιβάλλει διεπιστημονικές συνεργασίες, συστηματική προσέγγιση παραδειγμάτων, υποδειγμάτων, καθώς και καλών πρακτικών (best practices), προκειμένου να παρουσιαστούν τεκμηριωμένα συμπεράσματα. Καθοριστικό ρόλο στη διαμόρφωση της στρατηγικής επιτελεί ο ορθολογικός προγραμματισμός (rational planning), καθώς είναι μια διαδικασία συστηματικής επιστημονικής, προσέγγισης. Πράγματι αναπτύσσεται μια δυναμική σχέση αλληλεξάρτησης ανάμεσα στη θεωρία και την πράξη, με τη μελέτη παραδειγμάτων προσδίδεται προστιθέμενη αξία στο θεωρητικό υπόβαθρο και το αντίστροφο, καθώς οι θεωρητικές αναζητήσεις εμπλουτίζουν τις πρακτικές εφαρμογές. *“The theory should add value to practical action and the practical experience should be the basis for theory”*.

Είναι αναγκαία η μελέτη και η επεξεργασία των πρακτικών υποδειγμάτων για να αποδειχθεί ότι ο στρατηγικός σχεδιασμός δεν αποτελεί μια ακόμη θεωρητική ανάλυση, αλλά μία επιστημονική πρακτική με ορατά αποτελέσματα που επιφέρει σημαντικές αλλαγές σε υπερεθνικό, εθνικό και οργανωσιακό επίπεδο. Πρωταρχικός σκοπός είναι να παρουσιαστούν οι δυνατότητες και η αποτελεσματικότητα του στρατηγικού σχεδιασμού (effective strategies), ο οποίος ανταποκρίνεται στα νέα δεδομένα, στις απαιτήσεις για οικονομική ανάπτυξη (economic growth), αλλά και στην προστασία του περιβάλλοντος (environmental sustainability) που αποτελούν μείζονες προκλήσεις της ύστερης νεωτερικότητας. Ενδεικτικά αναφέρονται τα είδη της στρατηγικής, για να ανταποκριθεί η οργάνωση στις αυξανόμενες απαιτήσεις του νέου περιβάλλοντος. Οι στρατηγικές αυτές προσδιορίζουν και τα μοντέλα διοίκησης :

1. **Στρατηγική ηγεσίας – κόστους (cost leadership)**, η οποία αφορά στον προσανατολισμό στην οικονομικότερη λύση, που διασφαλίζει τα ανταγωνιστικό πλεονέκτημα της πιο συμφέρουσας επιλογής.
2. **Στρατηγική διαφοροποίησης (differentiation)**, η οποία αφορά στην έντονη προσπάθεια διαφοροποίησης και υπεροχής έναντι των ανταγωνιστών.
3. **Στρατηγική εστίασης (niche)**, που αφορά στην αφοσίωση σε έναν στόχο, την ανάπτυξη ενός τομέα, που θα εξασφαλίσει την ποιοτική πορεία.

Επιπροσθέτως μπορούμε να αναφέρουμε τις εξής στρατηγικές επιλογές:

1. **Στρατηγική Σταθερότητας:** όταν επιδιώκεται η σταθεροποίηση μιας κατάστασης. Μπορεί να μην έχει την ίδια γοητεία της αναπτυξιακής πορείας και της ριζικής ποιοτικής μετάλλαξης των δεδομένων αποτελεί όμως βασική και αναγκαία προϋπόθεσή τους.
2. **Στρατηγική Ανάπτυξης:** μια δυναμική πορεία ανέλιξης και δημιουργίας, η οποία αποτελεί το θεμελιακό στόχο της στρατηγικής διαδικασίας.
3. **Στρατηγική Διάσωσης/Αναίρεσης:** όταν απαιτούνται συστηματικές προσπάθειες για την αποτροπή μιας καταστροφής ή την αναστροφή μιας αρνητικής κατάστασης (Παπαδάκης, 2016).

Είναι αυτονόητο ότι το μέλλον σε υπερεθνικό, εθνικό, οργανωσιακό, αλλά και σε προσωπικό επίπεδο αποτελεί μια πολύ σοβαρή υπόθεση και η επίτευξη των στόχων που έχουν τεθεί δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί χωρίς συστηματικά βήματα, προγραμματισμό, μεθοδικότητα και επιστημονική τεκμηρίωση. Άλλωστε, οποιοδήποτε έλλειμμα σε επίπεδο στρατηγικής αναπληρώνεται από εκείνους που είναι σε θέση να παρεμβαίνουν και να καθορίζουν τις εξελίξεις με τα πιο αποτελεσματικά εργαλεία για τη διαμόρφωση στρατηγικών. Πιο συγκεκριμένα, η στρατηγική, το στρατηγικό πλάνο (strategic plan), αφορά στη μελλοντική κατεύθυνση που επιθυμεί να επιτύχει η οργάνωση, γνωρίζοντας με ακρίβεια το σημείο εκκίνησης, αξιοποιώντας τις δυνατότητες και τα συγκριτικά πλεονεκτήματα, διορθώνοντας δυσλειτουργίες και παθογένειες, καθορίζοντας μια πορεία, η οποία στηρίζεται σε επιστημονικές αναλύσεις και στη διαμόρφωση του σχεδίου δράσης (business plan). Η στρατηγική διαδικασία απαιτεί συντονισμό, αξιοποίηση του στρατηγικού πλεονεκτήματος, με αποτέλεσμα τη δραστική μείωση της αβεβαιότητας και την επίτευξη των στόχων. Τονίζεται ότι η έμφαση στη λειτουργική

αποτελεσματικότητα, η οποία είναι αναγκαία και καθοριστική, αφορά στη διαχείριση (management) και όχι τη στρατηγική διαδικασία.

4.2.Στρατηγική και μοντέλα Διοίκησης δημοσίων οργανισμών

Στο σχεδιασμό και κυρίως στην υλοποίηση της στρατηγικής απαιτείται η υπέρβαση των προτύπων, όπως η συγκεντρωτική γραφειοκρατία αλλά και η ουδέτερη τεχνοκρατία, η οποία συχνά αποτελεί τον πολιορκητικό κριό των δικαιωμάτων και του δημοσίου συμφέροντος. Ο στρατηγικός σχεδιασμός αναλύεται και ολοκληρώνεται με την διαμόρφωση ενός επιχειρησιακού σχεδίου, το οποίο θα αποτελέσει τον οδικό χάρτη (roadmap) για την υλοποίηση των στόχων που έχουν τεθεί.

Τελικά «τι είναι η στρατηγική» όπως αναρωτιέται και ο Porter (What is strategy?), είναι ένα ερώτημα που είναι δύσκολο να εξαντληθεί, καθώς απαιτούνται διαρκείς ερευνητικές προσπάθειες, (Campbell and Alexander, 1997).

Ο στρατηγικός σχεδιασμός και η δυνατότητα εφαρμογής (strategic management) δεν είναι απλώς ένα πρότυπο λήψης αποφάσεων για το μέλλον (model of decision), αλλά μια πρωτοποριακή δυνατότητα, η οποία αποκτά δυναμική, γίνεται μια επιστημονική κατεύθυνση η οποία προσφέρει λύσεις και όχι μόνο ένα επιστημονικό εργαλείο που προέρχεται από τον ιδιωτικό τομέα, χωρίς αξιακό προσανατολισμό. Η στρατηγική διαχείριση δεν έχει μόνο εργαλειακό χαρακτήρα αλλά και αξιακές καταβολές που θα οδηγήσουν στην πληρότητα και αποτελεσματικότητά της, την πλήρη αποδοχή της από την κοινωνία των πολιτών, την ενίσχυση του ρόλου της και την ανάπτυξη της εμβέλειάς της. Η αποτελεσματικότητα της διαχείρισης κατά το πρότυπο του ιδιωτικού τομέα, των υπερεθνικών οικονομικών οργανισμών και του χώρου της αγοράς, προσφέρει καλά υποδείγματα στην πολιτική, στις κυβερνήσεις, στη διοίκηση των δημοσίων οργανισμών, όταν υιοθετείται και εφαρμόζεται χωρίς να ισοπεδώνεται το αξιακό υπόβαθρο, με δικαιοσύνη, σεβασμό στα θεμελιώδη δικαιώματα των πολιτών, ανθρωποκεντρικό προσανατολισμό, αξίες στις οποίες στηρίζεται το οικοδόμημα της νεωτερικότητας και που διαρκώς πλήττονται στη σύγχρονη πραγματικότητα.

Αποδεικνύεται ότι ο ρόλος του κράτους, καθώς και της πολιτικής ευρύτερα, είναι να σχεδιάσει πολιτικές και να συνδυάσει πρακτικές του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα, οι οποίες θα υπηρετούν και θα προωθούν το δημόσιο συμφέρον, θα προστατεύουν και θα ενισχύουν τα δημόσια αγαθά (public goods), χωρίς από την άλλη πλευρά να περιορίζεται η αποτελεσματικότητα, η αποδοτικότητα και η δημιουργική διαχείριση. Στο σημείο αυτό τονίζεται η αναγκαιότητα της δέσμευσης (commitment) στο πλάνο, αλλά και τη λογοδοσία (accountability) όλων των συμμετεχόντων (players – stakeholders). Χωρίς δέσμευση και λογοδοσία κανένα στρατηγικό πλάνο δεν μπορεί να επιτύχει τους καθορισμένους στόχους, που έχουν επιλεγεί.

Μπορεί η πολιτική να ακολουθήσει- σε πρώτο στάδιο- την αγορά και να διαμορφώσει όρους αποτελεσματικής διαχείρισης και αποδοτικής διοίκησης για την μείωση των κοινωνικών ανισοτήτων και την υπεράσπιση της ποιότητας των ατομικών, πολιτικών, και κοινωνικών δικαιωμάτων, αλλά και των δικαιωμάτων γ' και δ' γενιάς, όπως έχουν χαρτογραφηθεί ;

Οι απαντήσεις δεν είναι εύκολες και η αναζήτησή τους με επίμοχθη και διαρκή επιστημονική τεκμηρίωση αλλά και συναινετικές, συμμετοχικές διαδικασίες αποτελεί αντικείμενο και πρωταρχικό στόχο της κάθε σύγχρονης διοίκησης. Ουσιαστικά προτείνεται ένα συμμετοχικό – δημοκρατικό μοντέλο διοίκησης, που θα υπερβαίνει την άγονη γραφειοκρατία και θα καθορίσει το μετα-γραφειοκρατικό πρότυπο της ύστερης νεωτερικότητας, με οριζόντιες δομές και συνεργασίες, με έμφαση στο αποτέλεσμα, με καινοτομία και αξιολόγηση της τεχνολογίας, ώστε να υπηρετεί τον πολίτη και τις ανάγκες του.

Ο στρατηγικός προγραμματισμός (strategic management) είναι ένα πολύ σημαντικό επιστημονικό εργαλείο και επιτελεί έναν κομβικό και αποφασιστικό ρόλο (crucial role) στην προώθηση των μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων, παρεμβάσεων και διαρρυθμίσεων, που μπορούν να ενισχύσουν το ρόλο της πολιτικής και στην επίπονη προσπάθεια να δοθούν πειστικές και αποτελεσματικές απαντήσεις στην παγκοσμιοποιημένη οικονομία της αγοράς και την κυριαρχία του οικονομικού φιλελευθερισμού, του δόγματος της αγοράς που επιφέρει ανατροπές και παθολογίες στη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος, διαμορφώνοντας ένα γκρίζο τοπίο μια μελαγχολικής και ασθμαίνουσας δημοκρατίας. Ο στρατηγικός προγραμματισμός

συνδέεται με τα βήματα υλοποίησης της στρατηγικής και δεν ταυτίζεται με τον στρατηγικό σχεδιασμό.

Συνοψίζοντας τη μεθοδολογία του στρατηγικού σχεδιασμού θεωρείται σκόπιμο να γίνει αναφορά στα τρία Σ–Σχέδιο, Συμμετοχή, Συναίνεση-που επιτελούν καθοριστικό ρόλο στη διαμόρφωση του στρατηγικού σχεδίου, το οποίο είναι αναγκαίο τεθεί σε διαδικασία διαβουλευτικής ορθολογικότητας, σε μια αποτελεσματική επεξεργασία για τον εμπλουτισμό του και τη δρομολόγηση των διαδικασιών υλοποίησης με δέσμευση και λογοδοσία. Η δημιουργική συνεργασία τεχνοκρατών, εξειδικευμένων επιστημόνων και Κοινωνίας των Πολιτών αποτελεί βασικό στοιχείο για μια ευρύτερη συμφωνία, που θα οδηγήσει στην επίτευξη των στόχων. Η συνεργασία αυτή είναι αναγκαίο να έχει σαφέστατο ιδεολογικό στίγμα και αξιακό προσανατολισμό, για να διασφαλιστούν εκείνες οι προϋποθέσεις επιτυχίας του στρατηγικού σχεδιασμού. Για να προχωρήσουμε ακόμη περισσότερο όλα αυτά τα βήματα απαιτούν θεσμική κατοχύρωση για τη συμμετοχή των πολιτικών οργανισμών, των συνδικαλιστικών οργανώσεων, της Κοινωνίας των Πολιτών, των πανεπιστημίων, της νομοθετικής, εκτελεστικής, δικαστικής εξουσίας, των επιχειρήσεων.

Κανένας δεν μπορεί να αποκλειστεί, κανένας δεν μπορεί να μείνει στο περιθώριο, καθώς μια δημοκρατική πολιτεία δε φοβάται τη διαφορετικότητα αλλά τη δέχεται ως συστατικό στοιχείο της και προνομιακή δυνατότητα, καθώς η πολλαπλότητα των απόψεων και η πλουραλιστική προσέγγιση συμβάλλουν σε μια πολυπρισματική ανάλυση και επεξεργασία των θέσεων, των απόψεων, των ιδεολογικών προσεγγίσεων, των επιστημονικών επιχειρημάτων.

Είναι δυνατόν να προκύψει συμφωνία όταν οι συμμετέχοντες έχουν διαφορετικές αφετηρίες, στόχους και συμφέροντα, σε ένα συγκρουσιακό περιβάλλον;

Υπάρχουν πιθανότητες συγκλίσεων, όταν ελλοχεύει ο κίνδυνος της περιχαράκωσης, όταν οι ισχυρότεροι οικονομικά πιστεύουν ότι έχουν τη δυνατότητα να επιβάλλουν το δίκιο της πυγμής, έστω και με τον μανδύα μια επιφανειακής νομιμοποίησης και θεσμικής στήριξης;

Δεν μπορούν να αγνοηθούν οι κίνδυνοι που ελλοχεύουν, οι οποίοι αυξάνουν τις πιθανότητες αποτυχίας του εγχειρήματος, αλλά δεν μπορούμε να εγκλωβιστούμε στην ασφάλεια της αδράνειας ρόλος της πολιτικής είναι ακριβώς αυτός, να δημιουργεί πλαίσιο διαλόγου και συνεργασία, συνθέσεων και συνεργασιών, καθώς όλοι χρειάζονται για τη διαμόρφωση και την επιτυχία του στρατηγικού σχεδίου. Η

πολιτική με τα συλλογικά υποκείμενα μπορεί να επιτελέσει το ρόλο του ενορχηστρωτή (conductor), γιατί αυτή είναι η αποστολή της, όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο Πλάτων, μιλώντας για την τέχνη της πολιτικής. Κανείς δεν μπορεί να διασφαλίσει ex ante την επιτυχία του στρατηγικού σχεδιασμού και προγραμματισμού. Η μεθοδικότητα, η συστηματικότητα, οι επιστημονικές διαδικασίες και κυρίως η συμμετοχή και η συναίνεση της Κοινωνίας των Πολιτών είναι παράγοντες επιτυχίας και αποτελεσματικής αντιμετώπισης δύσκολων και δυσάρεστων καταστάσεων που αποτελούν τροχοπέδη, εμποδίων, τα οποία η έλλειψη προγραμματισμού μεγιστοποιεί, δημιουργώντας τη ψευδαίσθηση ότι είναι ανυπέρβλητα.

Πιο συγκεκριμένα, σε γενικές γραμμές, η στρατηγική διαδικασία περιλαμβάνει τρία στάδια, τη **διαμόρφωση στρατηγικής, την υλοποίηση στρατηγικής και τέλος την αξιολόγηση και τον έλεγχο της διαδικασίας** στην ολότητά της. Ο στρατηγικός σχεδιασμός αποτελεί αφετηρία και κύριο γνώρισμα (key element) στην προσπάθεια για την ανάδειξη του ρόλου της πολιτικής αλλά και του public management και είναι μια διαδικασία, η οποία στηρίζεται σε επιστημονική βάση, όπως θα αναδειχθεί στο κεφάλαιο που ακολουθεί.

4.2.1. Μοντέλα σχεδιασμού στρατηγικής διοίκησης

Πριν από τη διαμόρφωση του στρατηγικού σχεδίου, θεωρείται άμεση προτεραιότητα, η ανάλυση του παγκόσμιου και τοπικού περιβάλλοντος γεγονός που προϋποθέτει την διεπιστημονική συνεργασία και μία πολυπαραγοντική προσέγγιση. Κανένα στρατηγικό πρόγραμμα δεν μπορεί να επιτύχει χωρίς τις συμμετοχικές διαδικασίες, οι οποίες χρειάζεται να είναι όσο το δυνατόν ευρύτερες και θεσμικά κατοχυρωμένες, με συγκεκριμένους ρόλους για την παραγωγή έργου αλλά και για τον επιμερισμό των ευθυνών.

Είναι καθοριστικός ο ρόλος της παγκοσμιοποίησης (globalization) για τις εξελίξεις που παρατηρούνται στον ευρωπαϊκό χώρο και ειδικότερα, για τη δυναμική της Ευρωπαϊκής Ένωσης (European Union), της μετακίνησης της παραγωγικής δραστηριότητας στην Ασία, που δημιουργεί νέα δεδομένα στην οικονομία, της λειτουργίας των υπερεθνικών οικονομικών οργανισμών, του χρηματοπιστωτικού

κεφαλαίου, των νέων τεχνολογικών δυνατοτήτων, καθώς ζούμε στην κοινωνία της διαδικτύωσης.

Η αποτύπωση και υλοποίηση των επιμέρους στρατηγικών σκοπών επιβάλλουν την ανάλυση περιβάλλοντος, τη συγκριτική προσέγγιση των άλλων παραγόντων οι οποίοι είτε προέρχονται από το διεθνές περιβάλλον (παγκοσμιοποίηση, ευρωπαϊκό γίγνεσθαι) σχετικά με την εθνική στρατηγική, είτε από το χώρο της αγοράς σχετικά με τη στρατηγική των δημοσίων οργανισμών. Σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να αγνοηθούν οι κινήσεις των άλλων παικτών σε ένα περιβάλλον άκρως ανταγωνιστικό, αλλά με προκλήσεις και δυνατότητες, σε μια πραγματικότητα, όπου πολλές φορές βρίσκει ευρύτατη εφαρμογή, τόσο η «θεωρία των παιγνίων», όσο και το «δίλημμα του φυλακισμένου». Στον ανταγωνισμό και στις κινήσεις των άλλων η πιο δυναμική απάντηση είναι η τεκμηριωμένη στόχευση, η μεθοδική προετοιμασία, η υλοποίηση στόχων, παρουσίαση επιτευγμάτων σε όλους τους τομείς, η αξιοποίηση δυνατοτήτων και στρατηγικών πλεονεκτημάτων.

Ένα σημαντικό επιστημονικό εργαλείο που μπορεί να συμβάλλει καθοριστικά στην ανάλυση του περιβάλλοντος είναι η **PESTELED ANALYSIS**, η ενδεδειγμένη δηλαδή διερεύνηση και ανάλυση οκτώ (8) παραγόντων, τα αρχικά των οποίων συνθέτουν τον όρο. Πιο συγκεκριμένα πρόκειται για την ανάλυση :

- του πολιτικού (**Political**) περιβάλλοντος με κύρια αναζήτηση τη σταθερότητα και την ασφάλεια,
- του οικονομικού (**Economic**) παράγοντα, με βασική επιδίωξη τις τάσεις που κυριαρχούν στην αγορά, τις επενδύσεις, τη βιομηχανία, το χρηματοπιστωτικό κεφάλαιο, τις κρατικές εταιρείες,
- του κοινωνικού (**Social**) πεδίου, με σκοπό τη διερεύνηση θεμάτων που αφορούν το βιοτικό επίπεδο, τη διασφάλιση των κοινωνικών δικαιωμάτων, τους δείκτες ανεργίας, την ποιότητα ζωής,
- του τεχνολογικού (**Technological**) στοιχείου καθώς διανύουμε την Τρίτη φάση της βιομηχανικής επανάστασης – με όρους Rifkin- όπου οι τεχνολογικές εξελίξεις συντελούν στην προώθηση της καινοτομίας και διαφοροποιούν δραστικά τα δεδομένα του παραγωγικού κεφαλαίου,
- του περιβαλλοντικού (**Environmental**) τομέα, με την κλιματολογική αλλαγή να επιδρά καταλυτικά στη ζωή μας,

- του νομικού- θεσμικού (**Legal**) πλαισίου το οποίο τόσο σε υπερεθνικό όσο και εθνικό επίπεδο διαμορφώνει το νόμιμο χώρο ανάπτυξης της δραστηριότητας των πολιτών σε ένα αδιαίρετο σύνολο δικαιωμάτων και υποχρεώσεων,
- του ηθικού (**Ethical**) παράγοντα, καθώς το αξιακό υπόβαθρο δεν μπορεί να αγνοηθεί και οι ηθικές - πνευματικές αξίες δε δύναται να περιθωριοποιηθούν και τέλος
- του δημογραφικού (**Demographic**) άξονα συνδέεται με τα πληθυσμιακά κριτήρια και ειδικότερα τις αυξήσεις και μειώσεις του πληθυσμού τόσο στο παρόν όσο και στο μέλλον.

Στη συνέχεια μετά την πολυεπίπεδη –οικονομική, κοινωνική, πολιτική, πολιτιστική– ανάλυση περιβάλλοντος προβάλλει ως αδήριτη ανάγκη η καταγραφή των πόρων, των δυνατοτήτων, των ελλειμμάτων, των συγκριτικών πλεονεκτημάτων σε εθνικό, και σε οργανωσιακό επίπεδο, ώστε να γίνει κατανοητό σε ποια θέση ακριβώς βρίσκεται η οργάνωση, ποιο είναι το σημείο εκκίνησης για να σχεδιαστεί η μελλοντική κατεύθυνση που θα ακολουθηθεί. Η επεξεργασία του στρατηγικού σχεδίου απαιτεί ισχυρή τεχνοκρατική τεκμηρίωση από εξειδικευμένο επιστημονικό προσωπικό, χωρίς αυτό να μειώνει τη σημασία και το ρόλο των αξιακών προσανατολισμών για μια στρατηγική διοίκηση.

Ακόμη, οι νέες τεχνολογίες ενισχύουν και ενδυναμώνουν (reinvalidate) τις δυνατότητες άμεσης συμμετοχής της κοινωνίας των πολιτών, καθώς ο κυβερνοχώρος μπορεί να λειτουργήσει ως μια άτυπη αλλά σύγχρονη «εκκλησία του Δήμου», ανοίγοντας το δρόμο της μετάβασης από τη μελαγχολική και καχεκτική στην ηλεκτρονική δημοκρατία (e-democracy). Βέβαια, οι θεσμοί άμεσης δημοκρατίας που μπορούν να είναι αποτέλεσμα μιας αναστοχαστικής ισορροπίας – με όρους Rawls- απαιτούν τη δέσμευση (commitment) όλων των εμπλεκόμενων πλευρών για την εφαρμογή του σχεδίου, αλλά και τη λογοδοσία (accountability) και τη διαρκή παρουσίαση των επιμέρους έργων, ώστε να υπάρχει ενημέρωση και ευθύνη. Χωρίς δέσμευση και λογοδοσία δεν μπορεί να προχωρήσει κανένα στρατηγικό σχέδιο και δεν είναι δυνατή η υλοποίηση των στόχων.

Πιο συγκεκριμένα, συνεχίζοντας την παρουσίαση των επιστημονικών εργαλείων, η **SWOT analysis** έχει ως αφετηριακό σημείο της την καταγραφή των θετικών στοιχείων που προσδιορίζουν με σαφήνεια τα πλεονεκτήματα της οργάνωσης (strengths), αλλά και των αδυναμιών (weakness), στο πλαίσιο ενός περιβάλλοντος

που μεταβάλλεται, αναπροσδιορίζεται, επανακαθορίζεται και διαρκώς παρουσιάζονται ευκαιρίες (opportunities), αλλά και απειλές (threats) (Jackson, Joshi, Erhardt, 2003). Η ανάλυση SWOT αποτελεί ένα ικανοποιητικού βαθμού επάρκειας και τεκμηρίωσης εργαλείο οργάνωσης και συνοπτικής καταγραφής που συμβάλλει στην ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης και τον ανασχεδιασμό των διοικητικών δράσεων, καθώς καταγράφει αδυναμίες και πλεονεκτήματα, ευκαιρίες και απειλές, αναδεικνύοντας πολιτικές, μέσα και εργαλεία για την αξιοποίηση των ισχυρών σημείων/ευκαιριών και για την αντιμετώπιση των αδυναμιών/απειλών που εντοπίζονται στην κοινωνικοοικονομική ανάλυση. Προβάλλει επιτυχείς πρακτικές ως βάση εκκίνησης για την ανάληψη μελλοντικών δράσεων ή την ενίσχυση των υφιστάμενων, συμβάλλοντας στην αξιοποίηση της αποκτηθείσας εμπειρίας και τεχνογνωσίας. Αναδεικνύει την χωρική διάσταση της κοινωνικοοικονομικής ανάλυσης είτε μέσω περιορισμένων ειδικών αναφορών σε συγκεκριμένες χωρικές ενότητες είτε μέσω γενικότερων αναφορών στην ανάγκη για αποκέντρωση.

Στη συνέχεια θα αναλυθούν, πιο εξειδικευμένα, τα στάδια μιας ολιστικής προσέγγισης της στρατηγικής διοίκησης, με απώτερο σκοπό να αποσαφηνιστεί η διαδικασία υλοποίησής της. Μετά την Pesteled και την Swot ανάλυση ακολουθεί η **διατύπωση του οράματος**, που αφορά το πραγματοποιήσιμο όνειρο για την μακροπρόθεσμη εξέλιξη και αποτελεί την εξισορροπημένη διαφορά μεταξύ ονείρου και σημερινής πραγματικότητας. Χωρίς όνειρα, τα οποία εδράζονται στο ρεαλισμό (realistic) και στην αγωνιστική αισιοδοξία δεν μπορούμε να προχωρήσουμε, καθώς ελλοχεύουν οι σκεπτικιστικές και πεσιμιστικές προσεγγίσεις που μας παγιδεύουν στη στασιμότητα, τη μετριότητα και την αδράνεια.

Η τεκμηριωμένη και εμπεριστατωμένη ανάλυση της παρούσης κατάστασης (current situation) και η προγραμματισμένη αξιοποίηση πλεονεκτημάτων, δυνατοτήτων, τεχνολογιών και πόρων μπορούν να συντελέσουν αποφασιστικά στη διατύπωση του οράματος, που αφορά στη μελλοντική πορεία και τους στόχους που επιδιώκουμε να πραγματοποιήσουμε. Η διατύπωση του οράματος χρειάζεται να γίνει αυστηρά με συμμετοχικές διαδικασίες και συναινέσεις όλων των ενδιαφερόμενων πλευρών για να καθορισθεί με σαφήνεια ο στρατηγικός στόχος, στον οποίο θέλουμε να βρεθούμε τα επόμενα χρόνια. Η τεχνοκρατική διάσταση του οράματος είναι αναγκαία ώστε να μην υπερεκτιμηθούν οι δυνατότητες, όπως και ο αξιακός προσανατολισμός για να

καταδειχθεί με σαφήνεια το ιδεολογικό στίγμα και να αντιμετωπιστούν οι συνέπειες και τα ακραία αποτελέσματα της ουδέτερης τεχνοκρατίας. Το όραμα καθορίζεται με «bottom up» αλλά και με «top down» διαδικασίες με αποτελεσματικές και διαρκείς διαδράσεις, αποτελεί σημείο σύγκλισης των συναινέσεων, έχει τεχνοκρατική αλλά και ηθική διάσταση και απαιτεί σύντομη, αλλά περιεκτική διατύπωση για να είναι δυνατή, τόσο η διάχυσή του, όσο και η εμπειρική κατανόηση, η οποία θα αποτελέσει το αποφασιστικό βήμα υλοποίησης και εφαρμογής. Το όραμα είναι ιδιοκτησία όλων, εκφράζει όλους τους συμμετέχοντες, ώστε όλοι να κινητοποιήσουν δυνάμεις για την επίτευξη των στόχων σε επίπεδο καθημερινής πρακτικής.

Με το όραμα συνδέεται η **αποστολή**, η οποία αποτελεί την γραπτή αποτύπωσή του και πιο συγκεκριμένα την διακήρυξη της φιλοσοφίας του, των αρχών και των αξιών που αποτελούν τα χαρακτηριστικά γνωρίσματά του. Η αποστολή απαντά στο ερώτημα : «γιατί υπάρχουμε» ;, «γιατί πρέπει να αγωνιστούμε για την ύπαρξή μας σε υπερεθνικό, εθνικό, οργανωσιακό και προσωπικό επίπεδο»; Το αξιακό περιεχόμενο είναι το μείζον σχετικά με τον προσδιορισμό της αποστολής, που αποτελεί πηγή έμπνευσης, κινητήρια δύναμη απελευθέρωσης των δημιουργικών δυνάμεων για την εφαρμογή του προγράμματος του στρατηγικού σχεδιασμού. Πιο συγκεκριμένα, η αποστολή συνδέεται κυρίως με τον αξιακό προσανατολισμό του οράματος και τη διηνεκή προσπάθεια να αποδεικνύεται η σημασία, ο λόγος ύπαρξης, η δημιουργική παρουσία και η ποιοτική συνεισφορά του σε κάθε επίπεδο δραστηριοποίησης, ώστε να απαιτείται ο σεβασμός όλων των παραγόντων, ακόμη και εκείνων που δρουν ανταγωνιστικά. Η διατύπωση του οράματος και ο καθορισμός της αποστολής συνιστούν το θεωρητικό υπόβαθρο του στρατηγικού προγραμματισμού (strategic management), προσδιορίζουν τις κατευθυντήριες γραμμές για τη μελλοντική κατεύθυνση, οι οποίες θα εξειδικευθούν με τους επιμέρους στρατηγικούς στόχους, στην προσπάθεια διαμόρφωσης του χάρτη των στρατηγικών αλληλεπιδράσεων.

Στη συνέχεια, με γνώμονα το όραμα και την αποστολή, καθορίζονται οι **στρατηγικοί σκοποί** που εξειδικεύουν τρόπους και κατευθύνσεις για την εφαρμογή του στρατηγικού σχεδίου. Πιο συγκεκριμένα, οι στρατηγικοί σκοποί αποτελούν μια συστηματικοί προσπάθεια κατάτμησης του στρατηγικού προγραμματισμού σε επιμέρους τμήματα, ώστε να είναι ευδιάκριτοι οι ρόλοι, οι ευθύνες και ο πολίτης να διακρίνει έστω και τα μικρά βήματα που γίνονται σε πρώτο στάδιο στην κατεύθυνση

ενίσχυσης των βελτιωτικών δράσεων και κατάδειξης των πρώτων αποτελεσμάτων. Διαμορφώνεται ο χάρτης των στρατηγικών στόχων σε λειτουργική σύνδεση με το όραμα και την αποστολή και όλοι οι συμμετέχοντες γνωρίζουν ακριβώς τι πρέπει να κάνουν, τις διαδράσεις και τις συνεργασίες που χρειάζεται να αναπτύξουν για τη υλοποίηση των συμφωνηθέντων, γιατί το στρατηγικό πρόγραμμα που περιγράφεται είναι ιδιοκτησία της κοινωνίας των πολιτών.

Περαιτέρω η στρατηγική θα πρέπει να εξειδικευθεί σε μία σειρά επιχειρησιακών πλάνων όπου προεξέχουσα θέση κατέχει η διαχείριση των έργων μέσα από στόχους.

4.2.2. Τα επιχειρησιακά σχέδια των δημοσίων φορέων

Οι περισσότερες αν όχι όλες οι δημόσιες υπηρεσίες, καλούνται ετησίως να φέρουν εις πέρας πλήθος Έργων τα οποία υπόκεινται σε αυστηρές προδιαγραφές ως προς την εκτέλεσή τους, τους όρους χρηματοδότησης και τα χρονοδιαγράμματα. Ειδικά για τους φορείς που είναι δικαιούχοι συγχρηματοδοτούμενων από το ΕΣΠΑ Ευρωπαϊκών Προγραμμάτων, με την ψήφιση του Ν. 3614/2007 «Διαχείριση Έλεγχος και εφαρμογή αναπτυξιακών παρεμβάσεων για την προγραμματική περίοδο 2007-2013», εξαιρουμένων αυτών που λαμβάνουν κρατική ενίσχυση, υποχρεούνται στην επιβεβαίωση της διαχειριστικής επάρκειάς τους, δηλ. στην κατοχύρωση μέσω πιστοποίησης ότι διαθέτουν τη διοικητική και διαχειριστική ικανότητα να εφαρμόζουν, μεταξύ άλλων, διαδικασίες σχεδιασμού, κατάρτισης, ελέγχου και πιθανής αναθεώρησης Ετήσιου Προγράμματος Έργων. Συνεπώς, αποτελεί όχι μόνο απαίτηση, αλλά και επιτακτική ανάγκη, τα στελέχη των δημοσίων υπηρεσιών να είναι σε θέση να σχεδιάζουν, να υλοποιούν και να ελέγχουν τον τρόπο εκτέλεσης των Έργων που αναλαμβάνει το δημόσιο, είτε με αυτεπιστασία, είτε σε επίπεδο υπηρεσίας, ώστε να είναι εφικτή η ευχερής υλοποίηση, η άσκηση ελέγχου, καθώς και η παραγωγή των αναμενόμενων ωφελειών.

Για την Κατάρτιση των Ετήσιων συνολικών Προγραμμάτων Επιχειρησιακών Έργων των δημοσίων φορέων λαμβάνονται υπόψη:

- Ο γενικότερος στρατηγικός σχεδιασμός (το όραμα και η αποστολή) και ο προγραμματισμός της δημόσιας υπηρεσίας

- Οι διαπιστωμένες ανάγκες έπειτα από αξιολόγηση και η σκοπιμότητα υλοποίησης συγκεκριμένων έργων (ποια θα είναι τα αναμενόμενα οφέλη και για ποιες ομάδες-στόχους)
- Οι τρέχουσες ή μελλοντικές προσκλήσεις Επιχειρησιακών Προγραμμάτων για υποβολή προτάσεων χρηματοδότησης έργων από Ευρωπαϊκά προγράμματα
- Οι υποχρεώσεις που απορρέουν από τα έργα του φορέα τα οποία είναι ήδη σε εξέλιξη και κατανεμημένα στις επιμέρους δημόσιες υπηρεσίες.
- Οι προτάσεις προηγούμενων ετών, που για διάφορους λόγους δεν εξελίχθηκαν, είτε από πλευράς έγκρισης, είτε από πλευράς ωρίμανσης / υλοποίησης των Έργων.

Ενδεικτικά αναφέρονται εδώ ορισμένες από τις βασικές αρχές κατάρτισης ενός Επιχειρησιακού σχεδίου της Αστυνομίας : Αξία στον πολίτη, Αύξηση αισθήματος ασφάλειας του πολίτη, Αξιοποίηση ανθρωπίνου δυναμικού, Εκσυγχρονισμός - Αναβάθμιση υλικοτεχνικής υποδομής, Ευθυγράμμιση με τις Ευρωπαϊκές κατευθύνσεις ασφάλειας, Αντιμετώπιση των νέων προκλήσεων σε σχέση με το προσφυγικό και το μεταναστευτικό ρεύμα, κ.ά.. Εντός του έτους αναφοράς του Ετήσιου Επιχειρησιακού Προγράμματος είναι δυνατό να προκύψει ανάγκη, είτε για τροποποίηση των επιμέρους έργων, έτσι όπως αυτά περιλαμβάνονται στο εγκεκριμένο Ετήσιο Πρόγραμμα, είτε για ένταξη νέων έργων/πράξεων, σε συνέχεια αλλαγών στο εξωτερικό ή εσωτερικό περιβάλλον (Ραμματά, 2011).

4.2.3.Πρότυπα και σύγχρονα εργαλεία διοίκησης

4.2.3.α. Διοίκηση μέσω στόχων

Συνεχίζοντας την επιστημονική προσέγγιση του στρατηγικού σχεδιασμού θεωρείται αναγκαία η ανάλυση της στοχοθεσίας, ως καθοριστικού παράγοντα για τη λήψη αποφάσεων. Ένα σημαντικό επιστημονικό εργαλείο είναι η **Στοχοθεσία «SMART»** από τα αρχικά των λέξεων - χαρακτηριστικών των στόχων. Πιο συγκεκριμένα, η ειδίκευση των στόχων (**Specific**) καθώς η συγκεκριμενοποίηση και η καθαρότητα είναι *condition sine qua non*, οι μετρήσεις (**Measurable**) και οι δείκτες του χωρίς να υπερτιμούνται αποτελούν συστατικά στοιχεία της αξιοπιστίας της στοχοθεσίας. Η σημαντικότερη παράμετρος είναι η συμφωνία (**Agreed**) γιατί οι συμμετοχικές – συναινετικές διαδικασίες καθορίζουν την επιτυχία των στρατηγικών στόχων, καθώς οι συμφωνίες οι οποίες στηρίζονται στην ηθική του επικοινωνιακού πράττειν – με

όρους Habermas- αποτελούν το καταλληλότερο αντίδοτο σε οποιαδήποτε παθογένεια και απομακρύνουν από καταστάσεις, οι οποίες φαίνονται αδιέξοδες. Τέλος οι στόχοι χρειάζεται να είναι ρεαλιστικοί (**Realistic**) και όχι ουτοπικοί, μαξιμαλιστικοί και απομακρυσμένοι από την πραγματικότητα και η υλοποίησή τους να προσδιορίζεται σε σαφώς καθορισμένο χρονικό διάστημα (**Time bound**).

Με τη διατύπωση των στρατηγικών σκοπών, η ευθύνη των **εμπλεκόμενων (players, stakeholders)** συγκεκριμενοποιείται με δράσεις και προγράμματα, που θα συντελέσουν αποφασιστικά στη διαδικασία εφαρμογής του σχεδίου. Ο καθένας από τις ομάδες συμμετεχόντων δύναται να διαπιστώσει τη δική του παρέμβαση στη διατύπωση των στόχων, συνειδητοποιεί την ιδιοκτησιακή σχέση του με το πρόγραμμα και, κατά συνέπεια, το ποσοστό της ευθύνης που του αναλογεί. Όλα αυτά προϋποθέτουν στήριξη από ένα θεσμικό πλαίσιο που θα επιβάλλει τις συμμετοχικές διαδικασίες και τη δημιουργία συνεργατικών σχημάτων.

4.2.3.β. Το μοντέλο Εξισορροπημένης μέτρησης απόδοσης

Υπάρχουν και άλλα σημαντικά επιστημονικά εργαλεία, τα οποία μπορούν να χρησιμοποιηθούν και αφορούν, τόσο στον καθορισμό των στρατηγικών σκοπών, όσο και στην οργανωσιακή λειτουργία, αλλά και στις μετρήσεις των αποτελεσμάτων, από το BALANCED SCORECARD, που αφορά στην επιστημονική παρέμβαση των KAPLAN και NORTON και δύναται να επιτελέσει έναν ουσιαστικό ρόλο στο σχεδιασμό της οργάνωσης αλλά και στην ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών και ως τα μοντέλα αριστείας του BALDERIGE και το EFQM, που επηρεάζουν δραστικά τις εξελίξεις σε επίπεδο οργανωσιακής θεωρίας και πρακτικής για μια διοίκηση σαφέστατα προσανατολισμένη στα αποτελέσματα (results oriented), μια αποδοτική, ευέλικτη και σύγχρονη διοίκηση, η οποία σέβεται το ανθρώπινο δυναμικό της και θεωρεί απαραίτητο όρο της ύπαρξης της τη λογοδοσία (accountability) προς την κοινωνία.

Σαφέστατα, κανένα επιστημονικό εργαλείο από μόνο του δεν μπορεί να προσφέρει λύσεις παρά μόνο ο συνδυασμός τους και ο διαρκής εμπλουτισμός τους, καθώς ανάμεσά τους είναι αναγκαία η ανάπτυξη σχέσης αλληλεξάρτησης και αλληλεπίδρασης.

Το επιστημονικό εργαλείο **Balanced Scorecard BSC/ Εξισορροπημένη Μέτρηση Απόδοσης ή Σύστημα Ισορροπημένης Στοχοθεσίας** είναι «ένα Σύστημα Διοίκησης απόδοσης, προσανατολισμένο στα αποτελέσματα, με βασική επιδίωξη την σύνδεση βραχυπρόθεσμων και μακροπρόθεσμων δραστηριοτήτων ενός Δημοσίου Οργανισμού με το Όραμα, την Αποστολή και την Στρατηγική του μέσω του καθορισμού μετρήσιμων στόχων» (Kaplan & Norton, 2001) και θέτει ως πρωταρχικό σκοπό την μετατροπή της στρατηγικής σε επιχειρησιακά σχέδια δράσης. Η τεχνική BSC μετράει την απόδοση υπό τέσσερις οπτικές γωνίες:

1η Διάσταση - Πολίτες: τι πρέπει να πετύχει ο Δημόσιος Οργανισμός για να ικανοποιήσει τις ανάγκες των πολιτών στους οποίους παρέχει υπηρεσίες.

2η Διάσταση - Εσωτερικές Διεργασίες: ποιες διαδικασίες πρέπει να βελτιστοποιήσει ο οργανισμός για να ικανοποιήσει τους πολίτες καθώς και τα όργανα διοίκησής του.

3^η Διάσταση - Μάθηση- Επιμόρφωση-Συνεχής Βελτίωση: πώς πρέπει να διατηρείται και να ενισχύεται η ικανότητα του οργανισμού για συνεχή βελτίωση και εξέλιξη και πιο συγκεκριμένα η στοχευμένη επιμορφωτική διαδικασία.

4^η Διάσταση - Διαθέσιμοι Οικονομικοί Πόροι: ποιοι είναι οι οικονομικοί πόροι που έχει στη διάθεσή του ο οργανισμός για να εκπληρώσει την αποστολή του, την αναγκαιότητα της εξωστρέφειας και τη διαρκή αναζήτηση νέων πόρων. Γενικότερα, οι διαδικασίες, η συνεχής επιμόρφωση του ανθρώπινου δυναμικού στην κοινωνία και στην οικονομία της γνώσης αποτελούν τους βασικούς άξονες για την αναζήτηση οικονομικών πόρων με σαφέστατα εξωστρεφείς προσανατολισμούς και την παροχή υπηρεσιών υψηλής ποιότητας προς τους πολίτες, καθώς και τη διαμόρφωση μιας διοίκησης ολικής ποιότητας, με προδιαγραφές η οποία εστιάζει στον πολίτη, βελτιώνεται συνεχώς, σχεδιάζοντας υπηρεσίες και προϊόντα στο πλαίσιο μιας πολιτοκεντρικής στρατηγικής με απώτερο σκοπό τη δημιουργία της αλυσίδας αξίας (value chain) και την εδραίωση σχέσεων εμπιστοσύνης με όρους Giddens.

4.2.3.γ. Τα μοντέλα αριστείας Baldrige και Efqm

Τα μοντέλα αριστείας του BALDRIGE αλλά και το EFQM, υπηρετούν τους στόχους μιας διοίκησης ολικής ποιότητας και αποτελούν πρότυπα συμμετοχικής διαχείρισης

αλλά και συνεχούς αξιολόγησης για να διασφαλισθούν οι προϋποθέσεις προόδου σε κάθε επίπεδο διαμόρφωσης του στρατηγικού σχεδιασμού με προδιαγραφές και επιστημονική τεκμηρίωση. Τα εν λόγω μοντέλα αποβλέπουν στη βελτίωση της εσωτερικής λειτουργίας του οργανωσιακού περιβάλλοντος, ώστε οι υπηρεσίες που προσφέρονται στους πολίτες να είναι υψηλού επιπέδου, αντίστοιχες των όσων οι πολίτες προσφέρουν για την δημιουργία του.

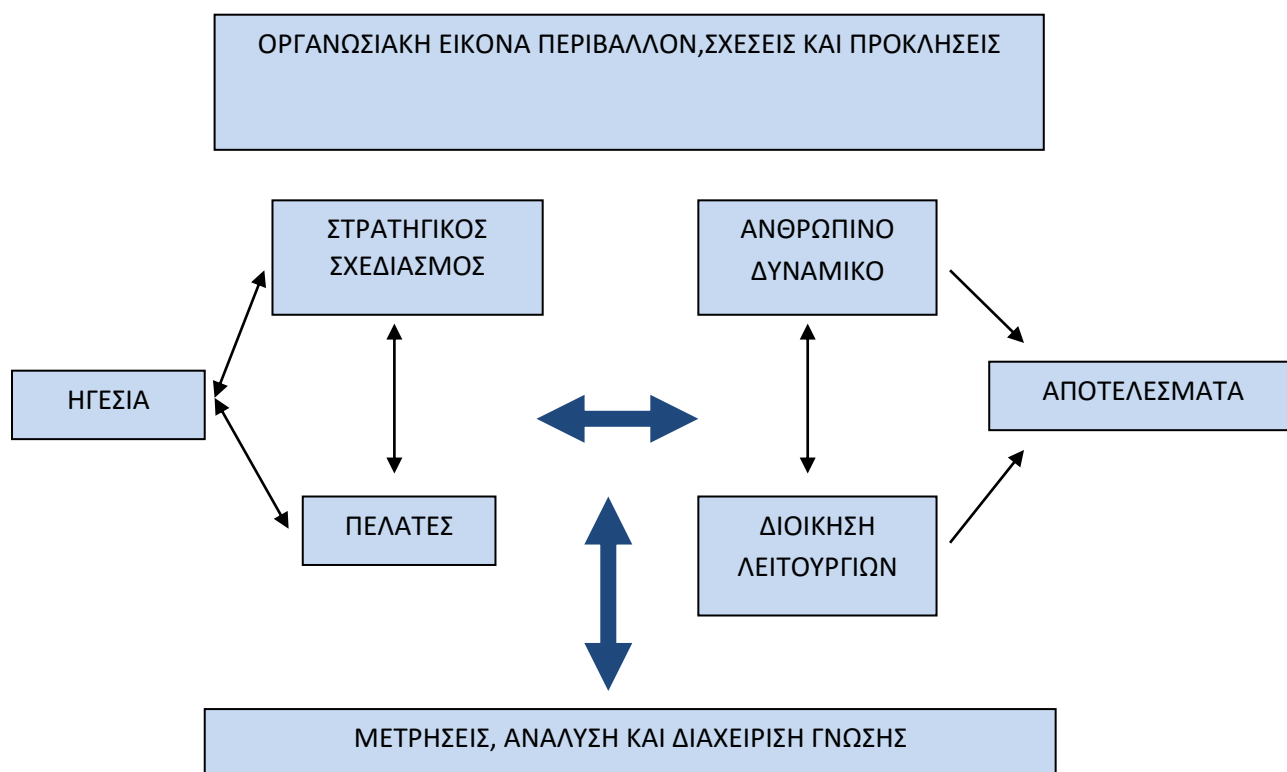
Σκόπιμο κρίνεται να τονιστεί η αναγκαιότητα της αριστείας, της δυνατότητας διαρκούς ανέλιξης στο πλαίσιο ενός αξιοκρατικού ανταγωνισμού, που συμβάλλει στην αναβάθμιση των υπηρεσιών και όχι στην προώθηση μιας ελιτίστικης αντίληψης και νοοτροπίας διαφοροποίησης, η οποία κατηγοριοποιεί το προσωπικό και ενθαρρύνει συμπεριφορές υπονομευτικές για την αποτελεσματικότητα. Ισχυρή θεωρητική βάση των προτύπων – μοντέλων αριστείας αποτελεί η θεωρία της δημόσιας επιλογής (public choice theory), η οικονομική θεωρία της δημοκρατίας, με απώτερο σκοπό να ανατροφοδοτούνται κίνητρα αποδοτικότητας για καλύτερα αποτελέσματα σε κάθε επίπεδο εφαρμογής τους.

Οι δυνατότητες ανέλιξης δεν εμφανίζονται μόνο ως αποτέλεσμα του άκρατου ανταγωνισμού στο ασφυκτικό πλαίσιο του ατομικιστικού ωφελιμισμού, αλλά- και κυρίως- με συλλογικότητες που λειτουργούν με μεθοδικότητα και σταθερούς στόχους με σκοπό την υπέρβαση των αδιεξόδων του ακραίου φιλελευθερισμού, ο οποίος δίνει την εντύπωση ότι μόνο το άτομο και η αγορά χωρίς κανόνες αποτελούν τους κινητήριων μοχλούς εξελίξεων δημιουργίας και προόδου.

Ο BALDRIGE έδωσε ιδιαίτερη βαρύτητα, τόσο στη λειτουργία του οργανωτικού πεδίου, όσο και στις υπηρεσίες που προσφέρονται στον πολίτη. Με κεντρικό άξονα αυτή την αντίληψη και απώτερο στόχο την απόδοση αριστείας σε μια ολοκληρωμένη προσέγγιση διοίκησης οργανωσιακής απόδοσης, επιδιώκεται η ενίσχυση της αξίας του οργανισμού για τη διασφάλιση της βιωσιμότητας, τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και των ικανοτήτων, την προώθηση της οργανωσιακής και προσωπικής μάθησης. Το μοντέλο δημιουργήθηκε από το NIST (National Institute of Standards and Technology) το 1987 και πήρε το όνομά του από τον 26ο Υπουργό Εμπορίου του Η.Π.Α. Αποτελεί τη μεγαλύτερη διάκριση που μπορεί να λάβει ένας Αμερικάνικος Οργανισμός και δημιουργεί ένα πλαίσιο για την αριστεία στην απόδοση, που από το 2002 επεκτάθηκε στην υγεία και την εκπαίδευση. Το Baldrige Performance Excellence Program αποτελεί την προσέγγιση αριστείας των ΗΠΑ.

Τέθηκε σε ισχύ στις 20 Αυγούστου 1987, με τον τίτλο Malcolm Baldrige National Quality Award και μετονομάστηκε σε Baldrige Performance Excellence Program το 2010 (National Institute of Standards and Technology, 2010).

Το μοντέλο Malcolm Baldrige



Όπως φαίνεται και από το παραπάνω σχήμα, το μοντέλο αποτελείται από την λεγόμενη τριάδα της ηγεσίας (Ηγεσία-Στρατηγικός Σχεδιασμός-Πελάτες), την τριάδα των αποτελεσμάτων (Ανθρώπινο Δυναμικό, Λειτουργίες, Αποτελέσματα) και τις κατηγορίες *Μετρήσεις, Ανάλυση και Διαχείριση Γνώσης, και Οργανωσιακή εικόνα, Περιβάλλον, Σχέσεις και Προκλήσεις*, οι οποίες ολοκληρώνουν τις δύο τριάδες μέσω της τεκμηρίωσης με δεδομένα και πληροφορίες. Η ευρεία διάδοση και αναγνώριση του μοντέλου οδήγησε, με το πέρασμα του χρόνου, σε εκδοχές προσανατολισμένες σε συγκεκριμένες κατηγορίες οργανισμών. Έτσι, πέραν των αρχικών που αφορούσαν στις Επιχειρήσεις Παραγωγής Προϊόντων, Παροχής Υπηρεσιών και Μικρών Επιχειρήσεων, αναπτύχθηκαν δύο νέες για Εκπαιδευτικούς Οργανισμούς και Οργανισμούς Υγείας το 1999 και για Μη Κερδοσκοπικούς Οργανισμούς το 2007. Οι βασικές αρχές της αριστείας αποτελούν τα δομικά χαρακτηριστικά του μοντέλου μεταξύ των οποίων βρίσκεται και ο προσανατολισμός στα αποτελέσματα (results oriented), στη εστίαση στον πολίτη/πελάτη, στην ηγεσία, στην αξιοπιστία της στοχοθεσίας, στη διοίκηση με διαδικασίες και πραγματικά δεδομένα, στη συμμετοχή

του προσωπικού, στη συνεχή βελτίωση και καινοτομία, στις αμοιβαία επωφελείς συνεργασίες, την κοινωνική ευθύνη.

Το μοντέλο αριστείας EFQM (European Foundation of Quality Management Excellence Model) αποτελεί την ευρωπαϊκή απάντηση στα μοντέλα αριστείας και αναπτύχθηκε από το EFQM, το οποίο ιδρύθηκε το 1988.

Το μοντέλο EFQM



Μοντέλο Efqm

Για την εφαρμογή του μοντέλου υπάρχουν τρία επίπεδα :

- Δέσμευση για την αριστεία
- Αναγνώριση αριστείας
- Ευρωπαϊκό Βραβείο Αριστείας

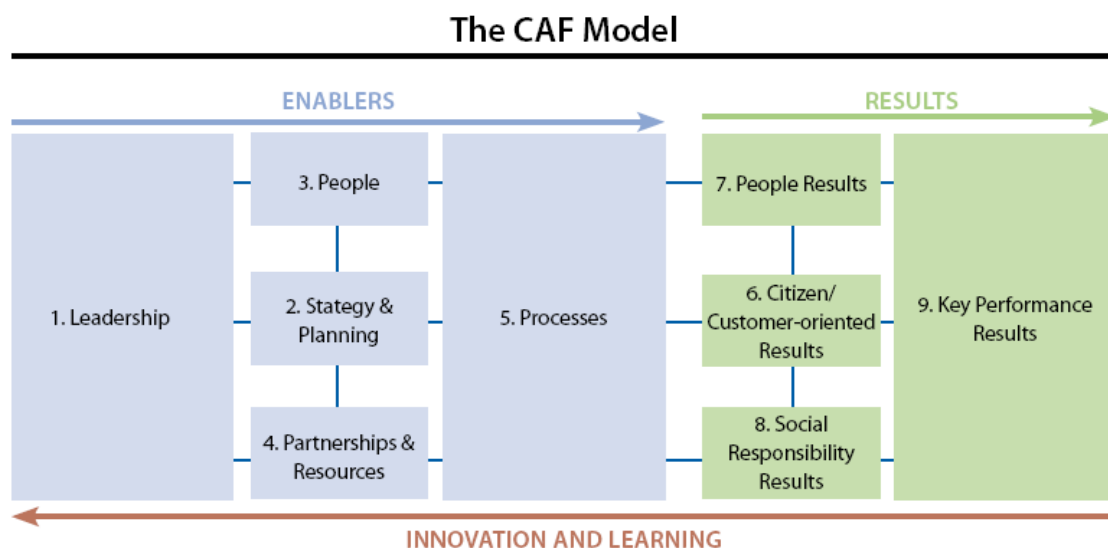
Το μοντέλο αποτελείται από 9 κριτήρια και 32 υπό-κριτήρια, κατανεμημένα σε δυο μεγάλες κατηγορίες (Προϋποθέσεων και Αποτελεσμάτων) ενώ η τελευταία αναθεώρηση του μοντέλου έλαβε χώρα το 2013. Το μοντέλο αριστείας EFQM αποτελεί το υπόβαθρο επίτευξης αριστείας, έχει ευρεία εφαρμογή -όντας γενικό και εφαρμόσιμο σε όλους τους οργανισμούς-, προσφέρει μια βάση συγκριτικής αξιολόγησης και μάθησης μεταξύ των οργανισμών, μέσω της τεκμηρίωσης και ανταλλαγής βέλτιστων πρακτικών και, τέλος, αποτελεί μέσο παρακίνησης και αναγνώρισης των άριστων οργανισμών.

Εμπνευσμένο από το μοντέλο αριστείας EFQM είναι το ΚΠΑ (Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης) το οποίο είναι προσανατολισμένο στις δημόσιες οργανώσεις. Το ΚΠΑ παρουσιάστηκε από το Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο Δημόσιας Διοίκησης (EIPA-European Institute of Public Administration) το 2000 και από τότε έχει αναθεωρηθεί δύο φορές

το 2006 και 2013, για να ενσωματώσει τις νέες τάσεις και αλλαγές του περιβάλλοντος.

4.2.3.δ. Το μοντέλο Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης⁹

Η δομή του μοντέλου σύμφωνα με την τελευταία αναθεώρηση του 2013 φαίνεται στο επόμενο σχήμα :



Το ΚΠΑ εισάγει στη δημόσια διοίκηση τις αρχές της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας και προοδευτικά την οδηγεί, μέσω της χρήσης και της κατανόησης της αυτοαξιολόγησης, από την αλληλουχία των δραστηριοτήτων «Προγραμματισμός-Εκτέλεση», σε έναν ολοκληρωμένο κύκλο ποιότητας αποτελούμενο από τον Προγραμματισμό, την Εκτέλεση, τον Έλεγχο και την Ανάδραση (Plan, Do, Check, Act).

Ειδικότερα το ΚΠΑ :

- Διευκολύνει την αυτοαξιολόγηση μιας δημόσιας οργάνωσης, ώστε να αποτυπωθεί επαρκώς η υφιστάμενη κατάσταση και να σχεδιαστούν δράσεις βελτίωσης.
- Αποτελεί τη «γέφυρα» μεταξύ των διαφορετικών μοντέλων που χρησιμοποιούνται στη διοίκηση ποιότητας.
- Διευκολύνει τη συγκριτική μάθηση μεταξύ των οργανώσεων του δημοσίου τομέα.

⁹European Institute of Public Administration, 2013.

Τα παραπάνω σημαντικά επιστημονικά εργαλεία τα οποία παρουσιάστηκαν μπορούν να συντελέσουν αποτελεσματικά στη διαμόρφωση του στρατηγικού σχεδιασμού και έχουν κατοχυρωθεί θεσμικά στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού περιβάλλοντος. Στη συνέχεια, θα γίνει αναφορά στο επόμενο στάδιο του στρατηγικού σχεδιασμού που είναι η ανασκόπηση των στρατηγικών στόχων, η οποία κρίνεται αναγκαία για πιθανές βελτιωτικές δράσεις και κινήσεις, για την υπέρβαση εμποδίων, που είναι λογικό να παρουσιάζονται στην πορεία υλοποίησης και διαμόρφωσης του προγράμματος, το οποίο θα έχει κατάληξή του το επιχειρησιακό σχέδιο (business plan) (EETAA, 2011).

4.2.3.ε. Ειδικά μοντέλα για την επίτευξη της διοίκησης μέσω αποτελεσμάτων

Ένα επιστημονικό εργαλείο που μπορεί να επιτελέσει καθοριστικό ρόλο στην επιτυχία της εφαρμογής του στρατηγικού προγραμματισμού είναι ο **Σχεδιασμός Έργων με βάση τα αποτελέσματα (Results Based Management Methodology - RBM)**, μια διαχειριστική προσέγγιση με στόχο τη βελτίωση της αποδοτικότητας και της λογοδοσίας στην επίτευξη των αποτελεσμάτων. Τόσο η αποτελεσματικότητα, όσο και η λογοδοσία αποτελούν δύο από τους κεντρικούς στόχους του στρατηγικού προγραμματισμού. Το εν λόγω εργαλείο RBM επικεντρώνεται στην αλυσίδα αποτελεσμάτων (chain results) και πιο συγκεκριμένα στη σύνδεση εκροών, αποτελεσμάτων και επιπτώσεων.

Αναγκαία προϋπόθεση αποτελεί η ανάλυση των προβλημάτων που αναδύθηκαν, ο προσδιορισμός των αιτίων δημιουργίας τους, η ταυτοποίηση των μετρήσιμων αλλαγών που επιδιώκονται με βάση την αποτύπωση των δυσλειτουργιών και στη συνέχεια ο σχεδιασμός στρατηγικών και δράσεων που θα κατευθύνουν το μεταρρυθμιστικό project, ώστε να επιτευχθεί η εξισορρόπηση των αναμενόμενων αποτελεσμάτων σε σχέση με τους διαθέσιμους πόρους. Σε αυτό το στάδιο της αναστοχαστικής προσέγγισης του στρατηγικού σχεδιασμού βοηθούν καθοριστικά η αξιολόγηση, η τεκμηρίωση και η ενσωμάτωση της αποκτηθείσας εμπειρίας. Ουσιαστικά γίνεται αναφορά σε ένα στάδιο απολογισμού των αποτελεσμάτων που επιτεύχθηκαν και της συνεισφοράς τους στην επίτευξη των στόχων.

Ιδιαίτερη σημασία πρέπει να δοθεί στην αποδοτικότητα γιατί οι πόροι διαρκώς περιορίζονται, ενώ η ζήτηση για αποτελέσματα καλύτερης ποιότητας αυξάνεται.

Επιπροσθέτως, η ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας για την επίτευξη αποτελεσμάτων επίσης βαίνει αυξανόμενη. Ο στρατηγικός σχεδιασμός, ο προσανατολισμός στην απόδοση και η βελτίωση της μέτρησης της επίτευξης των στόχων οδηγούν σε καλύτερα αποτελέσματα. Ως παγκόσμια τάση η χρήση RBM εξασφαλίζει περισσότερους πόρους από αναπτυξιακά/συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα.

Η αποτελεσματικότερη χρήση του RBM προϋποθέτει τη συστηματική διερεύνηση της σχέσης αιτίου και αιτιατού, καθώς οι εισροές, οι ανθρώπινοι και υλικοί πόροι, με την κινητοποίησή τους οδηγούν στις δράσεις, στις συγκεκριμένες ενέργειες ή εργασίες που αποβλέπουν στην παραγωγή εκροών, αποτελεσμάτων. Κρίνεται σκόπιμο να διασαφηνιστούν οι έννοιες «επιπτώσεις», «αποτελέσματα» και «εκροές» γιατί παρατηρούνται διαφοροποιήσεις ως προς τη σημασία τους. Οι *επιπτώσεις (impact)* είναι μακροπρόθεσμες επιδράσεις που παράγονται από μια αναπτυξιακή παρέμβαση, επιφέρουν αλλαγές στη ζωή των πολιτών και συντελούν στη διαδικασία συνειδητοποίησης των δικαιωμάτων τους. Τα *αποτελέσματα (outcome)* προσδιορίζονται από τις αναμενόμενες βραχυπρόθεσμες/μακροπρόθεσμες αλλαγές, ως απόρροια των εκροών μιας παρέμβασης. Ως παράδειγμα μπορούμε να αναφέρουμε τις θεσμικές αλλαγές, την διαμόρφωση αξιών και τις συμπεριφορές των πολιτών. Οι *εκροές (output)* αφορούν προϊόντα και υπηρεσίες, που προκύπτουν ως απόρροια της ολοκλήρωσης των δράσεων, οι οποίες αναπτύσσονται στο πλαίσιο της παρέμβασης. Η επιχειρησιακή αλλαγή που επέρχεται δημιουργεί νέα προϊόντα και υπηρεσίες, απελευθερώνει γνώσεις και δεξιότητες. Τέλος, οι εκροές (*outputs*), τα αποτελέσματα (*outcomes*) και οι επιπτώσεις (*impacts*), συνδέονται μεταξύ τους διαμορφώνοντας τη λεγόμενη αλυσίδα αποτελεσμάτων (*results chain*). Συνοψίζοντας διατυπώνουμε τις **Γενικές Αρχές RBM** ως εξής:

- Προσδιορισμός αρχικά των αναμενόμενων αποτελεσμάτων και σε μεταγενέστερο χρόνο των δράσεων.
- Υποστήριξη της ενεργού συμμετοχής των ενδιαφερομένων.
- Διασφάλιση της ενεργοποίησης του συνόλου των ενδιαφερομένων προς την επίτευξη των αναμενόμενων αποτελεσμάτων.
- Κριτική αξιολόγηση και άντληση διδαγμάτων.

Ένα επιστημονικό εργαλείο που λειτουργεί και ουσιαστικά αποτελεί συνέχεια του RBM είναι το **Logical Framework Approach (LFA) - Προσέγγιση Λογικού**

Πλαισίου. Η LFA είναι ένα RBM εργαλείο, το οποίο χρησιμοποιείται για το συστηματικό σχεδιασμό, εφαρμογή, παρακολούθηση και αξιολόγηση του στρατηγικού σχεδιασμού. Αναπτύχθηκε από τη USAID, ήδη από τα τέλη του '60, εκσυγχρονίζεται και επικαιροποιείται διαρκώς, εμπλουτίζεται και έχει βρει πεδίο εφαρμογής σε πολλές άλλες χώρες (Αυστραλία, Καναδάς κ.λ.π.) και Διεθνείς Οργανισμούς αναπτυξιακής βοήθειας (UN, OECD, World Bank). Κύρια χαρακτηριστικά του LFA αποτελούν η εμπλοκή των ενδιαφερομένων και οι συμμετοχικές διαδικασίες, η προσέγγιση με βάση τις ανάγκες (needs based approach), η προσέγγιση με βάση τη λογική της παρέμβασης (logical intervention approach), το πλαίσιο για την αξιολόγηση της σχετικότητας, του εφικτού και της διατηρησιμότητας, ο προσανατολισμός με βάση τα αποτελέσματα σε αντιδιαστολή με τις δράσεις, οι στόχοι και οι σχέσεις αιτίου – αιτιατού, η τεκμηρίωση της επίτευξης των στόχων. Στο σημείο αυτό οφείλουμε να τονίσουμε την αναγκαιότητα των δεικτών για την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων, καθώς και την περιγραφή των εξωτερικών δρώντων που επηρεάζουν την επιτυχία του στρατηγικού προγραμματισμού και πιο συγκεκριμένα των παραδοχών και των κινδύνων. Στη συνέχεια θα αναφερθούν τα βήματα για την υλοποίηση προγράμματος με LFA:

- 1. Ανάλυση εμπλεκόμενων εταίρων (stakeholders analysis):** ως εταίρος νοείται κάθε άτομο, ομάδα ή οργάνωση, κοινότητα που ενδιαφέρεται για το μεσοπρόθεσμο αποτέλεσμα (outcome) που προκύπτει από την υλοποίηση του στρατηγικού και επιχειρησιακού σχεδιασμού. Σκοπός είναι να προσδιοριστούν οι σημαντικότερες οργανώσεις, οι ομάδες πίεσης και ενδιαφέροντος, οι οποίες πρέπει να ενθαρρυνθούν για να συμμετάσχουν στις διαφορετικές φάσεις του στρατηγικού προγραμματισμού, όπως και οι δυνατότητες, οι ανάγκες και τα συμφέροντα των εταίρων.
- 2. SWOT ANALYSIS:** είναι ένα εργαλείο για τη θεσμική αξιολόγηση, το οποίο έχουμε ήδη αναφέρει, μια άσκηση «ιδεοθύελλας» (brainstorming), στην οποία όλοι οι εταίροι συμμετέχουν ενεργώς αναλύοντας το εσωτερικό και εξωτερικό περιβάλλον.
- 3. Ανάλυση του προβλήματος (δενδρόγραμμα προβλήματος – Tree Problem):** σκοπός της εν λόγω διαδικασίας είναι να προσδιοριστούν τα σημαντικότερα προβλήματα και οι κύριες αιτιώδεις σχέσεις (αιτίου και

αιτιατού) για να δρομολογηθούν οι ενδεδειγμένες λύσεις. Το δενδρόγραμμα του προβλήματος συνίσταται :

- στον προσδιορισμό των σημαντικότερων προβλημάτων που ανακύπτουν κατά τον στρατηγικό προγραμματισμό και μάλιστα με αρνητικό τρόπο.
- στην ομαδοποίηση των προβλημάτων με βάση την ομοιότητα των προβληματικών περιοχών.
- στην ανάπτυξη του δενδρογράμματος του προβλήματος: επιλογή του κεντρικού προβλήματος από τη λίστα και συσχέτιση άλλων προβλημάτων με αυτό. Εάν ένα συσχετιζόμενο πρόβλημα είναι η αιτία του κεντρικού, τοποθετείται κάτω από αυτό, ενώ αν ένα συσχετιζόμενο πρόβλημα είναι αποτέλεσμα (αιτιατό) του κεντρικού τοποθετείται πάνω από αυτό.

4. Ανάλυση στόχων (δενδρόγραμμα στοχοθεσίας – Objective tree):

ουσιαστικά αφορά στη μετατροπή του δενδρογράμματος του προβλήματος σε δενδρόγραμμα στοχοθεσίας, επαναδιατυπώνοντας τα προβλήματα ως στόχους. Ειδικότερα, η διατύπωση του προβλήματος μετατρέπεται σε θετική αναφορά. Στην κορυφή του δένδρου βρίσκεται ο κεντρικός, θεμελιακός και επιδιωκόμενος στόχος. Στα κατώτερα επίπεδα προσδιορίζονται με σαφήνεια τα μέσα για την επίτευξη του στόχου.

5. Ανάλυση της στρατηγικής (Strategy Analysis): ο στόχος της ανάλυσης στρατηγικής είναι η διαίρεση των δενδρογραμμάτων στοχοθεσίας σε πιο συμπαγείς υποομάδες, που ενδέχεται να βοηθήσουν την πορεία του στρατηγικού σχεδιασμού. Με τον τρόπο αυτό κάθε μία από τις υποομάδες μπορεί να αντιπροσωπεύει μια εναλλακτική στρατηγική επιλογή. Ουσιαστικά οι στόχοι θέτουν το πλαίσιο του στρατηγικού σχεδιασμού. Κριτήρια για την επιλογή της στρατηγικής μεταξύ των εναλλακτικών αποτελούν:

- Η Σχετικότητα: η στρατηγική αντιστοιχεί στις ανάγκες των εμπλεκομένων,
- Η Αποτελεσματικότητα: το κατώτερο επίπεδο των στόχων της στρατηγικής (ειδικός στόχος) συνεισφέρει στην επίτευξη του γενικότερου στόχου (purpose).
- Αποδοτικότητα: η μέτρηση κόστους-οφέλους/ οφέλους της στρατηγικής συντελεί στη μετατροπή των μέσων σε αποτελέσματα.

- Συνέπεια με τις αναπτυξιακές/διαρθρωτικές πολιτικές.
 - Βιωσιμότητα/διατηρησιμότητα.
 - Παροχές και κίνδυνοι.
- 6. Διαμόρφωση λογικού πλαισίου/λογική της παρέμβασης –Logical Framework Matrix - Πίνακας παρακολούθησης (The Logframe Matrix):**
καθορίζεται η δομή της παρέμβασης, ελέγχεται η εσωτερική λογική και διαμορφώνονται οι στόχοι με μετρήσιμους όρους. Ο πίνακας παρακολούθησης λογικού πλαισίου χρησιμοποιείται για την παρουσίαση πληροφορίας σχετικά με τους στόχους, τις εκροές και τις δράσεις του στρατηγικού σχεδιασμού με έναν συστηματικό και λογικό τρόπο. Το βασικό μοντέλο περιλαμβάνει 16 κελιά, οργανωμένα σε 4 στήλες και 4 γραμμές. Οι στόχοι (**SMARTER**) πρέπει να είναι: **Specific** – εξειδικευμένοι, **Measurable** – μετρήσιμοι, **Achievable** – επιτεύξιμοι, **Relevant** – σχετικοί, **Time bound** – σε συγκεκριμένο χρονικό πλαίσιο, **Evaluated**- αξιολογημένοι, **Reevaluated**-επαναξιολογημένοι.
- 7. Προγραμματισμός δραστηριοτήτων:** χρειάζεται ο καθορισμός της αλληλουχίας και των αλληλεπιδράσεων των δραστηριοτήτων, ο υπολογισμός της διάρκειας τους, ο ορισμός οροσήμων με απώτερο σκοπό την ανάθεση ευθυνών.
- 8. Προγραμματισμός εισροών και κόστους δράσεων**
- 9. Παρακολούθηση και αξιολόγηση**
- Βασίζεται στη λογική του πλαισίου.
 - Ενδυναμώνει τη λογοδοσία και τη διαφάνεια.
 - Παρέχει πληροφόρηση για την αποτελεσματική διαχείριση.
 - Υποστηρίζει τον προσδιορισμό όσων λειτουργούν σωστά και όσων απαιτούν βελτίωση.
 - Κτίζει γνώση.

Πολύ σημαντικοί είναι οι δείκτες οι οποίοι είναι εργαλεία παρακολούθησης και αποτελούν κωδικοποιημένες παραμέτρους συγκριτικής αποτύπωσης της ποσοτικής και ποιοτικής εξέλιξης του στρατηγικού προγραμματισμού, των αποτελεσμάτων και των επιπτώσεων του. Οι δείκτες της κοστολόγησης και των δαπανών αφορούν την εξέλιξη του οικονομικού αντικειμένου.

Κίνδυνοι: πηγές αβεβαιότητας, ανεπαρκή και ανακριβή δεδομένα, αδυναμία ικανοποιητικής πρόβλεψης λόγω έλλειψης προηγούμενης εμπειρίας, αβεβαιότητα στον προγραμματισμό, στο κόστος, τεχνολογική ή και θεσμική/πολιτική αβεβαιότητα. Η μεθοδολογία RBM αποτελεί προάγγελο του Results Based Budgeting. Η παρουσίαση των συγκεκριμένων επιστημονικών εργαλείων και μεθόδων αποβλέπει σε μια προσπάθεια τεχνοκρατικής τεκμηρίωσης του στρατηγικού σχεδιασμού, με απώτερο σκοπό να καταδειχθεί ότι η συστηματική προσέγγιση του μέλλοντος επιφέρει αποτελέσματα.

Θα μπορούσε κάποιος να αναρωτηθεί ποιες είναι οι πιθανότητες επιτυχίας ενός στρατηγικού ή επιχειρησιακού σχεδίου, που διαμορφώθηκε με συμμετοχικές διαδικασίες και τεκμηριώθηκε επιστημονικά; Δεν μπορεί κανείς να απαντήσει με βεβαιότητα, ειδικά σε μια εποχή που η μόνη βεβαιότητα είναι η αβεβαιότητα, με όρους Habermas. Όμως μπορεί με βεβαιότητα να υποστηριχθεί ότι το μέλλον είναι μια πολύ σοβαρή υπόθεση για να μη χρησιμοποιούνται όλες οι δυνατότητες που ένας οργανισμός διαθέτει, τα επιστημονικά εργαλεία, τις δημιουργικές δυνάμεις. Η ανάλυση των επιστημονικών εργαλείων έχει απώτερο σκοπό τη διοίκηση υπό όρους ποιότητας που θα παρουσιαστεί στη συνέχεια.

Δραστηριότητες κεφαλαίου

1. Παρουσιάστε το στρατηγικό σχέδιο ενός δημοσίου οργανισμού επιλογής σας και αναλύστε τα επιστημονικά εργαλεία που χρησιμοποιήσατε.

2. Στο πλαίσιο ενός Δήμου στις παρακάτω δράσεις :

Δράση 1 : Απλούστευση των διαδικασιών στο Δήμο

Δράση 2 : Βελτίωση της ποιότητας επικοινωνίας της υπηρεσίας με τους πολίτες

Δράση 3 : Κατάρτιση και ανάπτυξη των υπαλλήλων της υπηρεσίας

αναφέρετε :

α. Τα επιμέρους στάδια υλοποίησής τους και επιγραμματικά τις πλέον κρίσιμες παραμέτρους επιτυχίας του κάθε σταδίου.

β. Για κάθε επιμέρους στάδιο, ορίστε τους δείκτες απόδοσης (performance indicators) που θα κρίνουν την επιτυχία υλοποίησής των δράσεων. Σημειώστε τουλάχιστον τέσσερις δείκτες απόδοσης για κάθε επιμέρους στάδιο.

3. Σε μία Αποκεντρωμένη Διοίκηση της χώρας το Τμήμα Διοικητικών Υποθέσεων και Μηχανοργάνωσης της Δ/σης Ποιότητας Ζωής, έθεσε τους στόχους που καταγράφονται παρακάτω. Κρίνετε εάν οι τιθέμενοι στόχοι είναι ειδικοί, μετρήσιμοι, ρεαλιστικοί και προσδιορισμένοι χρονικά (SMART). Στις περιπτώσεις όπου κρίνετε ότι δεν διαθέτουν αυτά τα χαρακτηριστικά αναμορφώστε τους στόχους αυτούς ώστε να αποτελέσουν στόχους SMART.

Στόχοι :

1. Χορήγηση άδειας λειτουργίας εκθέσεων εντός 5 ημερών με την προϋπόθεση της έγκαιρης προσκόμισης δικαιολογητικών
2. Πρωτοκόλληση εισερχόμενων εγγράφων αυθημερόν
3. Έλεγχοι διαμόρφωσης νομίμων ανώτατων τιμών διάθεσης αγαθών γενικώς, ιδία δε σε περιόδους αιχμής (Χριστούγεννα, Πάσχα, καλοκαιρινές διακοπές) και σε ευαίσθητους χώρους όπως αεροδρόμιο, σταθμοί ΟΣΕ, σταθμοί υπεραστικών λεωφορείων, κυλικεία σχολείων, παιδικών σταθμών, Νοσοκομείων, κ.ά.
5. Διενέργεια παρεμβάσεων ή ελέγχων στην Αγορά μετά από καταγγελίες-παράπονα καταναλωτών το αργότερο εντός 15 ημερών και σε περίπτωση μη ευτυχούς κατάληξης, παραπομπή της υπόθεσης στην «Επιτροπή Φιλικού Διακανονισμού» εντός μηνός.

4. Στη δημόσια υπηρεσία όπου εργάζεστε η διοίκηση αποφάσισε να εντάξει την περιβαλλοντική υπευθυνότητα ως στρατηγικό σκοπό στην πολιτική ποιότητας που ακολουθεί. Σας ζητήθηκε στο πλαίσιο αυτό να σχεδιάσετε ένα σχέδιο διασφάλισης ποιότητας για τον έλεγχο της χρήσης χαρτιού και για την ενίσχυση της περιβαλλοντικής ευθύνης της υπηρεσίας. Πριν ακόμη ανακοινωθεί αυτή η πολιτική, το ΔΣ της υπηρεσίας σας, σας υπέβαλε αίτημα (ως ομάδα) για τη θέσπιση στόχων ποιότητας, και για την ανάπτυξη του σχετικού σχεδίου περιβαλλοντικής ευθύνης. Ο Προϊστάμενός σας, αναμένει την υποβολή ενός σημειώματος έως μία σελίδα που θα αναφέρει περιληπτικά τους σκοπούς και το πλάνο σας το δυνατόν συντομότερο.

Tips :

- *Καταγράψτε τις εκροές και τις επιπτώσεις*
- *Ποσοτικούς και ποιοτικούς*
- *Δώστε προσοχή στους χρόνους*

- Φροντίστε ώστε οι στόχοι να συνιστούν μία πρόκληση παρόλα αυτά να είναι υλοποιήσιμοι

5.ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ

Στο πλαίσιο διαμόρφωσης ενός συστήματος ποιότητας επιχειρείται η θέσπιση ενός ελάχιστου πλαισίου προδιαγραφών, με πλαίσιο αρχών, όρια και δυνατότητες, με συγκεκριμένες διεργασίες και διαδικασίες, με τυποποιημένα έντυπα και με σαφή συγκειμενική προσέγγιση (contextually embedded), ήτοι με σαφή αναφορά στην υφιστάμενη κατάσταση των πραγμάτων (state of the art). Ένα τέτοιο πλαίσιο προδιαγραφών εκλαμβάνει την πιστοποίηση ως μια ενεργή διαδικασία-συστατικό στοιχείο της εφαρμογής των διεργασιών, που αποτελούν οργανικά στοιχεία ενός Συστήματος Ποιότητας. Προτείνει λοιπόν μια ευέλικτη- ποιοτική εκδοχή της πιστοποίησης που λαμβάνει υπόψη την εμπειρία και τις ρεαλιστικές συνθήκες δράσης. Η συνθήκη του πληροφοριακού πλουραλισμού μέσα από την έρευνα (που αρδεύεται από τις αρχές της εμπειρικά θεμελιωμένης θεωρίας - grounded theory) δυνητικά διασφαλίζει την απαραίτητη πολυπρισματικότητα. Το δίπολο Σύστημα Ποιότητας –Ευέλικτη Πιστοποίηση ανατροφοδοτείται από τον πληροφοριακό-εμπειρικό πλουραλισμό και λαμβάνει υπόψη την καθημερινή εμπειρία.

5.1.Η έννοια της Ποιότητας. το Δημόσιο management και η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας

Η έννοια της ποιότητας είναι ευρεία και καλύπτει ένα διευρυμένο πεδίο της διοικητικής δράσης, το περιεχόμενο της οποίας δεν καθορίζεται πλέον μέσω της γραφειοκρατικής αδράνειας αλλά μέσω της εστίασης της στοχοθεσίας στις ανάγκες των πολιτών. Ο πολίτης τίθεται στο επίκεντρο της διοικητικής λειτουργίας, της οποίας θεμελιακός σκοπός είναι η ικανοποίηση των αναγκών του. Σύμφωνα με το δημόσιο management, η δημόσια διοίκηση οφείλει να αντιμετωπίζει τον πολίτη ως “πελάτη”, του οποίου η εξουσία εκφράζεται μέσα από τη δυνατότητα της επιλογής. Η αρχή της επιλογής, χαρακτηριστικό γνώρισμα του τρόπου οργάνωσης και λειτουργίας της αγοράς, ενσωματώνεται στον τρόπο οργάνωσης των δημοσίων υπηρεσιών επιφέροντας σημαντικές αλλαγές ως προς τον τρόπο διαχείρισης των συλλογικής φύσης αγαθών.

Παρακάτω αναλύονται οι επιμέρους διαδικασίες ποιότητας που εφαρμόζονται και στις δημόσιες οργανώσεις : η προτυποποίηση των διαδικασιών και η μέτρηση των αποτελεσμάτων.

Προτυποποίηση διαδικασιών ποιότητας (standardization of quality procedures)

στη Δημόσια Διοίκηση:Ο σχεδιασμός και η εφαρμογή των διαφόρων εκδοχών ISO λειτουργεί ως εργαλείο υποδειγματοποίησης και πιστοποίησης των διοικητικών διαδικασιών, μέσω των οποίων λειτουργεί μια δημόσια υπηρεσία. Πρόκειται για μια ευρύτατα διαδεδομένη πολιτική επιθεώρησης και ελέγχου της εφαρμογής των προδιαγεγραμμένων διαδικασιών. Μέσω της εφαρμογής τέτοιων συστημάτων επιτυγχάνεται ο εξορθολογισμός σε ενδο-οργανωτικό επίπεδο, ούτως ώστε οι προδιαγεγραμμένες διαδικασίες να τηρούνται και να λειτουργεί το σύστημα με σταθερό προτυποποιημένο τρόπο.

Η λογική της συμμόρφωσης στις διαδικασίες είναι αυτή που διέπει τις εκδοχές ISO και η εφαρμογή τους συμβάλλει στη βελτίωση της διοικητικής λειτουργίας. Βέβαια, σημαντικό ρόλο στην καθιέρωση διαδικασιών αξιολόγησης επιτελούν: η ηγεσία, η διαχείριση πόρων, η στρατηγική/πολιτική, η διοίκηση ανθρωπίνων πόρων, τα αποτελέσματα, οι επιπτώσεις στην κοινωνία, ο πελατοκεντρικός προσανατολισμός, η διοίκηση εξωτερικών σχέσεων, η διοίκηση διαδικασιών. Ενδιαφέρουσες είναι και οι δράσεις που προτείνονται τα τελευταία χρόνια και επικεντρώνονται στην εφαρμογή και τα αποτελέσματα (implementation and outcomes) προκειμένου να διασφαλιστεί η ποιότητα σε υπερεθνικό και εθνικό επίπεδο.

Μέτρηση Αποτελεσμάτων Δημοσίων Οργανώσεων (measuring outcomes in public organization):

Ο όρος μετρησιμότητα ως παράμετρος ποιοτικής αξιολόγησης δεν αποτελεί κάτι νέο στην διοικητική επιστήμη. Από τον Ford ακόμη (1922) ο έλεγχος ως προς την διαδικασία εργασίας γινόταν με βάση την χρονική διάρκεια που αντιστοιχούσε σε κάθε τμήμα της εργασίας. Έτσι, όπως ανέφερε ο Ford «Η ιδέα είναι ο άνθρωπος... να έχει κάθε δευτερόλεπτο χρήσιμο αλλά ούτε ένα άχρηστο – μη εκμεταλλεύσιμο – δευτερόλεπτο». Η καταγραφή της χρονικής απασχόλησης των εργαζομένων και η αντιστοίχισή της με κάθε αντικείμενο (π.χ. συγγραφή εκθέσεων, συναντήσεις εργασίας, τηλεφωνήματα, επισκέψεις σε εξωτερικούς φορείς, κ.ά.) αποτελούσε

μέτρηση της αποδοτικότητας την εποχή εκείνη. Η μέτρηση των εργασιών αποτέλεσε τότε την βάση για μία νέα δομή του ελέγχου.

Σήμερα, το ίδιο μέσο, η μέτρηση, ποσοτική και ποιοτική, χρησιμοποιείται κατά τον σχεδιασμό/προγραμματισμό δράσεων των δημοσίων υπηρεσιών. Η δε αξιολόγηση και η καταγραφή των ποσοτικών αποκλίσεων μεταξύ των προγραμματισμένων στόχων και όσων έχουν πραγματικά υλοποιηθεί, καθώς και των ποιοτικών αποκλίσεων, της σύγκρισης δηλαδή μεταξύ της προδιαγεγραμμένης τυπικής διαδικασίας υλοποίησης (μέσα, αλληλουχία ενεργειών, νομιμότητα, διαφάνεια, ποιότητα, ικανοποίηση των πολιτών κ.ά.) και της πραγματικής υλοποίησης κάθε προγραμματισμένης δράσης με την βοήθεια των δεικτών απόδοσης, δεν αποτελούν τόσο μέσο ελέγχου και πρότασης για τιμωρία ή έπαινο των εργαζομένων, όσο μέσο για την μελλοντική βελτίωση και την στοιχειοθέτηση προτάσεων για την μελλοντική επιτυχία ανάλογων δράσεων στο πλαίσιο της υπό εξέταση υπηρεσίας.

Με την μέτρηση των αποτελεσμάτων επιδιώκεται η ποσοτικοποίηση του προσδοκώμενου στόχου μέσα από τις ενέργειες, τις δράσεις μιας ακολουθούμενης διαδικασίας ή τα αποτελέσματα αυτών. Η μέτρηση είναι η συλλογή και αναφορά πληροφοριών (data) για την απόδοση, την αποτελεσματικότητα και την ποιότητα των δημοσίων πολιτικών. Σκοπός των μετρήσεων είναι η προώθηση πολιτικών διοικητικής μεταρρύθμισης για την οικοδόμηση της εμπιστοσύνης των πολιτών προς το κράτος και τη δημόσια διοίκηση, την ανακατανομή των διαθέσιμων πόρων και τη βελτίωση της διοικητικής λογοδοσίας. Σε ένα σύστημα μετρήσεων μπορεί να συνυπάρχουν δείκτες (indicators) εκτίμησης των εισροών, όσο και των διαδικασιών και των εκροών. Πρόκειται για μια συστημικού τύπου ταξινόμηση ή διάκριση των πεδίων εισαγωγής δεικτών, οι οποίοι παρέχουν τη δυνατότητα στα διοικητικά στελέχη να προσδιορίζουν τα αποτελέσματα που πρέπει να επιτευχθούν και ταυτόχρονα παρέχουν κριτήρια προσδιορισμού της επιτυχίας και της αποτυχίας.

Ως δείκτες απόδοσης (performance indicators) ορίζονται οι παράμετροι εκείνοι οι οποίοι κρίνουν την δυνατότητα υλοποίησης και την απόδοση της υπό εξέταση διοικητικής δράσης (ως δράση ορίζεται η μεταβλητή εκείνη η οποία κρίνεται κάθε φορά από τους δείκτες). Οι δείκτες αποτελούν λοιπόν εργαλεία σχεδιασμού, ελέγχου, αξιολόγησης και ανα-προσανατολισμού της δράσης των οργανώσεων. Έτσι, οι

δείκτες απόδοσης τίθενται εκ των προτέρων κατά τον προγραμματισμό και αποτελούν την βάση για την αξιολόγηση μίας δημόσιας δράσης. Στον προγραμματισμό αυτόν καθ' εαυτό η κάθε δράση διαχωρίζεται σε επιμέρους στάδια καθένα εκ των οποίων κρίνεται αυτόνομα και έχει ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και δείκτες αποτελεσματικότητας καθώς και προβλεπόμενες ενέργειες – βήματα (ή ορόσημα milestones). Η πιο διαδεδομένη μέθοδος χρονοπρογραμματισμού είναι η μέθοδος Gantt. Με τη χρήση του Gantt chart σε κάθε φάση ενός έργου προκαθορίζονται απαραίτητοι μεσοπρόθεσμοι στόχοι - ή υποστόχοι - κρινόμενοι από μία σειρά δεικτών οι οποίοι και μετρούν την απόδοση της υλοποίησης του έργου.

Οι δείκτες απόδοσης αφορούν την αξιολόγηση αφού έχει ολοκληρωθεί η υλοποίηση ενός έργου και είναι οι εξής :

- **η εκτίμηση ως προς την επίτευξη αποτελεσμάτων** : έγινε ή όχι μία προβλεπόμενη δράση και ποια είναι η συνολική ποιοτική αποτίμηση της παρεχόμενης υπηρεσίας η οποία περιλαμβάνει την εξής διαβάθμιση : Μη επίτευξη, μερική επίτευξη, ικανοποιητική επίτευξη, πλήρης επίτευξη.
- **οι ενδιάμεσες εκροές-αποτελέσματα** : ποιες ήταν οι ενδιάμεσες εκροές μεταξύ των ορόσημων. Π.χ. διεκπεραιωθείσες υποθέσεις, εξυπηρετηθέντες πολίτες, κ.ά.,
- **η δαπάνη πόρων-αποδοτικότητα** : δαπανήθηκαν φυσικοί πόροι ; ποιοι ; οι προβλεπόμενοι ; ποιος εξοπλισμός χρησιμοποιήθηκε ; κατά πόσο η δράση έγινε εντός των προβλεπόμενων ορίων του προϋπολογισμού ; κ.ά.,
- **οι εσωτερικοί δείκτες πόρων** : ποιες ήταν οι διαδράσεις μεταξύ των διαφορετικών τμημάτων του οργανισμού ; ποια ήταν τα αποτελέσματα από τις κοινές συναντήσεις μεταξύ των τμημάτων ή και με εξωτερικούς φορείς ; κ.ά.
- **οι δείκτες εργασιακών φορτίων** : όλες οι εργατοώρες που αφιερώνονται σε συναντήσεις, εξωτερικές επικοινωνίες, εισερχόμενα τηλεφωνήματα, υποδοχή κοινού για να απευθύνουν σε υπαλλήλους ερωτήσεις σε συγκεκριμένα θέματα που τους αφορούν, κ.ά.
- **οι εξωτερικοί δείκτες** : οι δείκτες του ευρύτερου πλαισίου (πολιτικού, νομικού, οικονομικού, περιβαλλοντικού κ.ά.) από τους οποίους θα κριθεί η αποτελεσματικότητα της διοικητικής δράσης του φορέα ανάλογα με το αντικείμενό του. Π.χ. **Πολιτικοί** : Κυβερνητική σταθερότητα, φορολογική πολιτική, κ.ά.,

οικονομικοί : οικονομικοί κύκλοι, ανάπτυξη του ΑΕΠ, νομισματική πολιτική, επιτόκια, πληθωρισμός, ανεργία, **κοινωνικοπολιτιστικοί :** δημογραφικοί, διανομή του πλούτου, κοινωνική δυναμική, αλλαγές στον τρόπο ζωής, καταναλωτισμός, επίπεδο εκπαίδευσης, **τεχνολογικοί :** κρατικές δαπάνες για την έρευνα και τεχνολογία, επενδύσεις στην τεχνολογία, βαθμός χρήσης εξοπλισμού παλιάς τεχνολογίας, **οικολογικοί :** νομοθεσία για την προστασία του περιβάλλοντος, πολιτική ανακύκλωσης, κατανάλωση ενέργειας, κ.ά.

- **οι δείκτες επιπτώσεων :** οι δείκτες αυτοί θα κρίνουν την επίπτωση στην λειτουργία της κοινωνίας μέσα από την δράση της διοίκησης. Π.χ. μείωση των μετακινήσεων των πολιτών σε Δήμους λόγω της επιτυχούς λειτουργίας των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών κ.ά.

- **ειδικοί ποιοτικοί δείκτες προσαρμοζόμενοι στην εκάστοτε υπηρεσία :** ανάλογα με το αντικείμενο της κάθε υπηρεσίας μπορεί να ορισθούν ειδικοί στόχοι που θα μετρήσουν ειδικά αποτελέσματα της εν λόγω δράσης. Έτσι για υπηρεσίες που έχουν σχέση με το ευρύ κοινό μπορεί να τεθεί ο δείκτης αριθμός παραπόνων των πολιτών/επιχειρήσεων, ή δράσεις διορθωτικές σε συνέχεια της υποβολής παραπόνων, ή βαθμός ανταποκριτικότητας στις ανάγκες των πολιτών, ή βαθμός τυποποίησης των διαδικασιών ώστε να επιτευχθεί μείωση του απαιτούμενου χρόνου συναλλαγής των πολιτών με την υπηρεσία, κ.ά.

5.2.Συστήματα αξιολόγησης της απόδοσης και παροχή κίνητρων υπαλλήλων της δημόσιας διοίκησης

Η αξιολόγηση αποτελεί ένα μέτρο ελέγχου του βαθμού στον οποίο ο εργαζόμενος έχει συμβάλει στην επίτευξη των στόχων που έχουν τεθεί από την διοίκηση και τους οποίους οφείλει να επιδιώξει. Από την πλευρά του συστήματος Διοίκησης Ανθρώπινων Πόρων, αποτελεί μια δομημένη διαδικασία που αποσκοπεί στο να εκτιμήσει και να επηρεάσει τη συμβολή του εργαζόμενου στην αποτελεσματική εκτέλεση της εργασίας και αποτελεί έναν χρήσιμο οδηγό στην προσπάθεια της διοίκησης να εφαρμόσει συστήματα προαγωγών, κινητικότητας, αμοιβών και προγραμματισμό ανθρώπινου δυναμικού. Από την πλευρά του εργαζομένου αποτελεί την απαραίτητη αναπληροφόρηση του περιβάλλοντος μέσα στο οποίο εργάζεται, η οποία του δίνει τα στοιχεία για τον τρόπο αξιολόγησης της δράσης του μέσα στην

οργανική δομή από τα άλλα μέλη της. Έρευνες επισημαίνουν τη θετική επίδραση της λειτουργίας της αξιολόγησης της απόδοσης του προσωπικού στην οργανωσιακή αποτελεσματικότητα.

Όταν η αξιολόγηση συνδέεται με τους στρατηγικούς στόχους του φορέα, εναρμονίζει τις ενέργειες του εργαζόμενου με τα αποτελέσματα που καλείται να επιτύχει, προσφέρει μέσο εκτίμησης της συμβολής του καθενός στην επίτευξη των στόχων και δίνει στοιχεία για το επίπεδο των ικανοτήτων τους, διευκολύνοντας τόσο τον προγραμματισμό, όσο και την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού.

Η δημιουργία ενός αξιόπιστου συστήματος αξιολόγησης προϋποθέτει την ανάλυση του έργου μιας συγκεκριμένης θέσεως εργασίας, προκειμένου να καθοριστεί ο στόχος του τι τελικά περιλαμβάνει η επιτυχημένη εκτέλεση του έργου. Η εφαρμογή μεθόδων αξιολόγησης και ύπαρξης κινήτρων αποτελούν κύριο άξονα των σύγχρονων πολιτικών ανάπτυξης της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης.

Σύμφωνα με το θεσμικό πλαίσιο, σκοπός της αξιολόγησης είναι η αποτίμηση και συγκριτική εξέταση των προσόντων των υπαλλήλων για τη βαθμολογική και μισθολογική τους εξέλιξη καθώς και η παροχή κινήτρου σε κάθε αξιολογούμενο υπάλληλο για τη βελτίωση των ικανοτήτων του και της εν γένει υπηρεσιακής του απόδοσης. Η αξιολόγηση αποτελεί, επίσης, ένα χρήσιμο στοιχείο για την ορθή διαχείριση και αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού καθώς και για την ορθολογικότερη και αποτελεσματικότερη οργάνωση και στελέχωση των οργανικών μονάδων του Δημοσίου και των λοιπών φορέων του δημοσίου τομέα.

Παράλληλα με την αξιολόγηση, τα συστήματα Διοίκησης Ανθρώπινου Δυναμικού έχουν αναπτύξει διαδικασίες που αφορούν παρακίνηση και τα κίνητρα του προσωπικού. Ως παρακίνηση νοείται η προθυμία ενός μέλους μιας οργάνωσης να καταβάλλει προσπάθεια για την επίτευξη των στόχων της και ως κίνητρο οτιδήποτε μπορεί να κατευθύνει τη συμπεριφορά ή να οδηγήσει σε δράση. Σε όρους Διοίκησης Ανθρώπινου Δυναμικού, κίνητρο είναι κάθε τι που μπορεί να προσελκύσει, να περιορίσει ή να παρακινήσει τον εργαζόμενο. Συνήθη είδη κινήτρων είναι οικονομικά κίνητρα, ηθικές αμοιβές, προαγωγές, βελτίωση συνθηκών εργασίας. Στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση η αξιοποίηση των παραπάνω εργαλείων και μέσων βρίσκεται σε χαμηλά επίπεδα. Επομένως είναι απαραίτητο μέσα από αυτή την προσπάθεια να αναδειχθεί η χρησιμότητά τους και να προταθούν, από τη διεθνή πρακτική, πρότυπα που να αντιστοιχούν στην ελληνική περίπτωση.

Δραστηριότητες του Κεφαλαίου

Συζητείστε τα παρακάτω :

1. Η διοίκηση των οργανισμών εισέρχεται σε μια νέα εποχή. Πιστεύετε ότι η παραγωγή έργου στη δημόσια διοίκηση, η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα δύνανται να συνδυαστούν με τον σεβασμό προς τα μέλη της ομάδας ; Η διοίκηση ολικής ποιότητας απειλεί την ανθρωποκεντρική προσέγγιση των δημοσίων οργανισμών; Οι διαφορετικές προσεγγίσεις των ομάδων μπορούν να παρουσιασθούν με τη μορφή οργανωμένων αντιπαραθέσεων (debate);
2. Καλείστε να καταγράψετε το όραμα, την αποστολή και τους αντικειμενικούς στόχους του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης.
3. Καλείστε να εκπονήσετε την ανάλυση SWOT μίας Υπηρεσίας ή Οργανισμού του (Υπουργείο, ΝΠΔΔ, ΝΠΙΔ, κλπ).
4. Ένας Δήμος χ από το 2019 ξεκίνησε να εφαρμόζει μία ηλεκτρονική πλατφόρμα η οποία επιτρέπει την εξ'αποστάσεως επικοινωνία των πολιτών με τις υπηρεσίες του. Προσδιορίστε τους άξονες προτεραιότητας του Δήμου, τους στόχους, τις επιμέρους δράσεις και τους δείκτες μέτρησης σε έναν από τους άξονες πολιτικής. Ποιες είναι μερικές από τις κρίσιμες παραμέτρους επιτυχίας του όλου εγχειρήματος τις οποίες θα προτείνατε στη διοίκηση του Δήμου;

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Αθανασόπουλος, Δ., (1983), *Η Ελληνική Διοίκηση*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα.
- Argyriades, D., (1989), *Bureaucracy and Debureaucratization*, N.Y..
- Adair, J. E., (1973), *Action-centered leadership*, New York: McGraw-Hill.
- Barton, L., (2001), *Crisis in organizations: managing and communicating in the heat of chaos*, Cincinnati, OH: Southwestern Publishing Company.
- Campbell, R., (1999), *Crisis control: Preventing and managing corporate crises*, New York, NY: Prentice Hall.
- Campbell, A., Alexander, M., (1997), “What's wrong with strategy?” *Harvard Business Review* (November-December): 42-44, 46, 48-51.
- Chapman, R.A.- J.R. Grenaway, (1980), *The Dynamics of Administrative Reform*, London, Croom Helm.
- Chandler, Alfred D., (1998), *Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise*, MIT Press.
- Chevallier J., (1993), *Διοικητική επιστήμη*, Σάκκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή.
- Δεκλερής, Μ., (1989), *Διοίκηση συστημάτων*, Σάκκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή.
- EETAA, (2011), *Οδηγός κατάρτισης επιχειρησιακών προγραμμάτων Δήμων*.
- Downs, A., (1967), *Inside Bureaucracy*, Boston, Little, Brown and Co.
- Durkheim, E., (1978), *Οι κανόνες της κοινωνιολογικής μεθόδου*, Guteberg, Αθήνα.
- Etzioni – Halevy, (1985), *Bureaucracy and Democracy: A Political Dilemma*, London, Routledge and Kegan Paul.
- Fayol, H., (1949), *General and Industrial Management*, London, Pitman.
- Fink, S., (1986), *Crisis management: Planning for the inevitable*, New York, NY: Amacom.
- Friedrich, C., (1952), «Some Observations on Weber’s Analysis of Bureaucracy», στο R. Merton et al «Reader in Bureaucracy, N.Y., Free Press.
- Giddens, A., (1996), *Οι συνέπειες της νεωτερικότητας*, εκδ. Κριτική, Αθήνα.
- Johnson G., Whittington R., Schole K., Angwin D., Regner P., Επιμ. Μυλώνη, Β., (2016), *Βασικές αρχές στρατηγικής των επιχειρήσεων*, Αθήνα : Κριτική
- Habermas, J., (2003), *Ο μεταεθνικός αστερισμός*, εκδ. Πόλις, Αθήνα.

- Habermas, J., (1987), *The Philosophical Discourse of Modernity*, Oxford, Polity Press.
- Held, D., *Models of Democracy*, Cambridge, Polity Press.
- Hofer, C., Schendel, D., (1978), *Strategy formulation: analytical concepts*, West publishing Co.
- Καράγιωργα, Δ.Π., (1980), *Οι οικονομικές λειτουργίες του κράτους*, Παπαζήση, Αθήνα.
- Kaplan, R., Norton, D., (1992), *The Balanced Scorecard—Measures that Drive Performance*, Harvard business review.
- Katz, D., Kahn, R., (1978), *The Social Psychology of Organizations*, New York, Wiley.
- Lindblom, C.E., (1968), *The Policy Making Process*, N.J. Prentice – Hall.
- Μακρυδημήτρης, Α., (2004), *Προσεγγίσεις στη θεωρία των Οργανώσεων*, Καστανιώτης, Αθήνα.
- Μακρυδημήτρης, Α., (2003), *Κράτος και Κοινωνία των Πολιτών*, Μεταμεσονύκτιες Εκδόσεις, Αθήνα.
- Μακρυδημήτρης, Α., (με τον Επ. Π. Σπηλιωτόπουλο), (2001), *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, Σάκκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή.
- Μακρυδημήτρης, Α., (σε συνεργασία με τον Ν. Μιχαλόπουλο) (2000), *Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση*, Παπαζήσης, Αθήνα.
- Μακρυδημήτρης, Α., (1995), *Προβλήματα διοικητικής μεταρρύθμισης*, Σάκκουλας, Αθήνα.
- Μακρυδημήτρης, Α., (1991), *Διοικητικές Μελέτες*, Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα.
- Μακρυδημήτρης, Α., (1990), «Ο μεγάλος Ασθενής», *Η μεταρρύθμιση και ο εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης*, Παπαζήσης, Αθήνα.
- March J.G. –Simon, H. A., (1958), *Organizations*, New York, Wiley.
- McGregor, D., (1960), *The human side of enterprise*, New York: McGraw-Hill.
- Μουζέλης, Ν., (1991), *Οργάνωση και Γραφειοκρατία, Ανάλυση των Σύγχρονων Θεωριών*, Αθήνα.
- Niskanen, N., (1973), *Bureaucracy: Servant or Master!*, Institute of Economic Affairs.

- Niskanen, W., (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine – Atherton, N.Y..
- Παπαδάκης, Β. (2016), *Στρατηγική των επιχειρήσεων – Ελληνική και διεθνής εμπειρία*, Εκδ. Μπένου.
- Παπούλιας – Τσούκας Χ., (1998), *Κατευθύνσεις για τη μεταρρύθμιση του κράτους*, εκδ. Καστανιώτη, Αθήνα.
- Παυλόπουλος, Π., (1983), *Μαθήματα Διοικητικής Επιστήμης*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα.
- Parsons, W., (1995), *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Aldershot, UK and Brookfield, US: Edward Elgar.
- Popper, K., (1962), *Conjectures and Refutations*, London, Routledge.
- Porter, M., (1996), «What is a strategy?» *Harvard Business Review* (November-December): 61-78.
- Ραμματά, Μ., (2011), *Σύγχρονη ελληνική δημόσια διοίκηση : ανάμεσα στη γραφειοκρατία και το μάνατζμεντ*, Εκδ. Κριτική.
- Rawls, J., (2017), *Ο πολιτικός φιλελευθερισμός*, Μεταίχμιο.
- Rawls, J., (2011), *Η Θεωρία της δικαιοσύνης*, Πόλις 2011.
- Simon, H.A., (1976), *Administrative Behavior – A. Study of Decision – Making Processes in Administrative Organization*, N.Y. Free Press.
- Stillman, R., (2019), *Public Administration: Concepts and Cases*, 9th Edition, Wadsworth Cengage Learning.
- Stogdill, R. M., (1974), *Handbook of leadership: A survey of theory and research*. New York, US: Free Press.
- Τερλεξής, Π., (1996), *Διευθυντικές Ολιγαρχίες, Γραφειοκρατία, Κράτος, Κοινωνική Οργάνωση*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα.
- Taylor, F.W., (1947), *Scientific Management*, N.Y. Harper and Row.
- Thompson, V.A., (1961), *Modern Organization*, N.Y. Knopf.
- Williamson, (1994), *The Political Economy of Policy Reforms*, (επιμ.) Institute of International Economics, Washington.
- Χαραλάμπης, Δ., (1998), *Δημοκρατία και Παγκοσμιοποίηση*, εκδ. Ίδρυμα Σ. Καραγιωργα, Αθήνα.

6.ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΗΓΕΣΙΑ

6.1.Συνοπτική παρουσίαση των θεωριών για την ηγεσία

Στην διεθνή βιβλιογραφία συναντάμε πληθώρα θεωριών για την ηγεσία με τις προγενέστερες να εστιάζουν περισσότερο στα χαρακτηριστικά και τις συμπεριφορές των επιτυχημένων ηγετών, ενώ τις νεότερες να στρέφονται προς την φύση της ηγεσίας αλλά και τον ρόλο των οπαδών, καθώς τα νέα δεδομένα επιβάλλουν τη μετακίνηση του ενδιαφέροντος στα μέλη της ομάδας, που επιτελούν σημαντικό ρόλο και συντελούν αποφασιστικά στην υλοποίηση των στρατηγικών στόχων. Κάνοντας μια συνοπτική ανασκόπηση της βιβλιογραφίας, ανακαλύπτουμε μια εξελισσόμενη σειρά «σχολών σκέψης» από τη «Great Man», έως τη θεωρία περί «Μετασχηματιστικής» ηγεσίας. Έτσι, κατηγοριοποιώντας τις επιμέρους προσεγγίσεις σε ευρύτερα θεωρητικά ρεύματα αναφέρονται οι παρακάτω :

- **Θεωρίες του «Μεγάλου Ανθρώπου»/ γενετική θεωρία:** Οι ηγέτες γεννιούνται με έμφυτες ιδιότητες, για την ανάπτυξη ηγετικής συμπεριφοράς.
- **Θεωρίες των Χαρακτηριστικών:** Η θεωρία αυτή εστιάζει σε εξατομικευμένα χαρακτηριστικά της προσωπικότητας, τα οποία όποιος δεν διαθέτει δεν μπορεί να αναπτύξει κάποιο είδος ηγετικής συμπεριφοράς.
- **Θεωρίες Συμπεριφοράς:** Αποτελούν τον αντίλογο των προηγούμενων σχολών, υποστηρίζοντας πως η ηγετική ικανότητα δεν είναι μια κληρονομική και έμφυτη διαδικασία αλλά μία επίκτητη, πολύπλοκη και «κοινωνικά καλλιεργήσιμη» λειτουργία που μπορεί να αναπτυχτεί, σε διαφορετικά περιβάλλοντα με πολλούς τρόπους και ανάλογα τις περιστάσεις.
- **Περιστασιακή Ηγεσία:** Αυτή η προσέγγιση βλέπει την ηγεσία σε σχέση με την κατάσταση στην οποία ασκείται και ανάλογα με την περίπτωση, ενώ υποστηρίζει πως μπορεί να υπάρχουν διαφορές στο απαιτούμενο στυλ ηγεσίας σε διαφορετικά επίπεδα στην ίδια οργάνωση.
- **Θεωρία Έκτακτης Ανάγκης:** επικεντρώνεται στον προσδιορισμό των μεταβλητών, που καθορίζουν το πιο κατάλληλο και αποτελεσματικό πρότυπο ηγεσίας που ταιριάζει σε κάθε περίπτωση.
- **Συναλλακτική/ μετασχηματιστική Θεωρία:** δίνει έμφαση στη σημασία της σχέσης μεταξύ του ηγέτη και των οπαδών του, με επίκεντρο τα αμοιβαία

οφέλη που προκύπτουν από μια μορφή «σύμβασης», μέσω της οποίας ο ηγέτης αναδεικνύει τις ανταμοιβές ή η αναγνώριση ως αντάλλαγμα για τη δέσμευση ή την πίστη των μελών του οργανισμού.

Στο σημερινό παγκοσμιοποιημένο, διαρκώς μεταβαλλόμενο και πολυπλοκότερο περιβάλλον των νέων δεδομένων και της τεχνολογικής επανάστασης δεν μπορεί να επικεντρωθεί η προσοχή μας μόνο στο πρόσωπο του ηγέτη, καθώς οι συλλογικότητες και τα συνεργατικά σχήματα βρίσκονται στο επίκεντρο των γεγονότων και των ταχύτατων εξελίξεων. Με βάση τα στοιχεία αυτά μια θεωρία που αποκτά αυξανόμενη αναγνώριση είναι αυτή της «διάχυτης ηγεσίας», η οποία θεωρεί την ηγεσία ως μια διαδικασία διάχυτη σε όλη την οργάνωση, με την έμφαση να μετατοπίζεται από την ανάπτυξη «ηγετών», στην ανάπτυξη «leaderful» οργανώσεων, στις οποίες δύνανται να συμμετάσχουν όσο το δυνατό περισσότεροι ηγέτες με συλλογική ευθύνη. Χρειάζονται οι συλλογικότητες με ικανότητες και δημιουργικές δυνάμεις για να αντιμετωπιστούν οι νέες προκλήσεις αλλά και οι ευκαιρίες που διαρκώς ανακύπτουν, καθώς όσο εξελίσσονται οι κοινωνίες, τόσο ο βαθμός ωριμότητας αυξάνεται και γίνεται κατανοητό ότι τα άτομα με ικανότητες και οι ποιοτικές συνεργασίες οδηγούν στην πρόοδο και την ανάπτυξη του βιοτικού επιπέδου. Οι συλλογικές ηγεσίες είναι πιο αποτελεσματικές, ποιοτικές και αποδοτικές στην εποχή της παγκοσμιοποίησης, στην εποχή της ύστερης νεωτερικότητας καθώς η αβεβαιότητα και η πολυπλοκότητα επαυξάνονται δραματικά και τα συνεργατικά σχήματα είναι αναγκαία για την αποτελεσματική διοίκηση των οργανισμών.

Όμως, ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η μελέτη των κλασσικών προσεγγίσεων της ηγετικής συμπεριφοράς στην προσπάθειά μας να προσδιορίσουμε τα χαρακτηριστικά της ηγεσίας και κυρίως το νέο ρόλο της στο νέο οργανωσιακό περιβάλλον.

6.2.Κλασσικές προσεγγίσεις στη μελέτη της ηγετικής συμπεριφοράς

6.2.1. Η προσέγγιση των Χαρακτηριστικών

Η πρώτη από τις κλασσικές προσεγγίσεις αφορά τη θεωρία των χαρακτηριστικών που προσδιορίζουν την προσωπικότητα του ηγέτη. Η εν λόγω θεωρία προσδίδει ιδιαίτερη βαρύτητα στο ρόλο της προσωπικότητας του ηγέτη και επιδιώκει τον προσδιορισμό των κοινών χαρακτηριστικών, των ατόμων που επιλέγονται σε αντίστοιχες θέσεις.

Σύμφωνα με την προσέγγιση αυτή, τα κρίσιμα χαρακτηριστικά της ηγεσίας θα μπορούσαν να απομονωθούν και οι άνθρωποι με τέτοια χαρακτηριστικά θα μπορούσαν να επιλέγονται σε ηγετικές θέσεις. Η βασική αδυναμία της θεωρίας αυτής εντοπίζεται στο γεγονός πως κατά τις έρευνες δεν είναι εύκολο να σταχυολογηθούν κοινά χαρακτηριστικά. Παρόλα αυτά ορισμένα χαρακτηριστικά εμφανίζονται συχνότερα από άλλα, με το «χάρisma» να αποτελεί το χαρακτηριστικό που μελετήθηκε περισσότερο. Ο Stogdill (1974) αναφέρει ως βασικά χαρακτηριστικά και προσόντα ηγεσίας τα εξής:

Χαρακτηριστικά	Δεξιότητες
- Προσαρμόζεται σε καταστάσεις - Ευαισθητοποιημένος για το κοινωνικό - Φιλόδοξος και προσανατολισμένος - Κατηγορηματικός - Συνεργάσιμος - Αποφασιστικός - Αξιόπιστος - Δεσποτικός (επιθυμία να επηρεάσει άλλους) - Ενεργητικός (υψηλό επίπεδο δραστηριότητας) - Επίμονος - Αυτοπεποίθηση - Ανεκτικός στο στρες - Πρόθυμος να αναλάβει την ευθύνη	- Έξυπνος (ευφυής) - Εννοιολογικά εξειδικευμένος - Δημιουργικός - Διπλωματικός και διακριτικός - Άριστη γνώση ομιλίας - Καλά ενημερωμένος για το έργο ομάδας - Οργανωμένος (διοικητική) - Πειστικός - Κοινωνική εξειδίκευση

6.2.2. Η Συμπεριφορική Σχολή – Η θεωρία X και Y McGregor

Καθώς τα αποτελέσματα των μελετών για τη θεωρία των χαρακτηριστικών αποδείχτηκε δύσκολο να μετρηθούν, η προσοχή άρχισε σταδιακά να στρέφεται προς τις θεωρίες της συμπεριφοράς, με αφορμή και τη δημοσίευση του βιβλίου του Douglas McGregor για την ανθρώπινη πλευρά των επιχειρήσεων. Το έργο του McGregor (1960) θεωρήθηκε «η αιχμή του δόρατος» για τη διοίκηση των ανθρώπων, επηρεάζοντας σχεδόν όλες τις θεωρίες συμπεριφοράς. Σύμφωνα με την θεωρία του, υπάρχουν δυο βασικές κατηγορίες ηγετικής συμπεριφοράς: η αυταρχική (X) και η δημοκρατική (Y), οι οποίες αναφέρονται σε δυο διαφορετικές αντιλήψεις για την σχέση του ανθρώπου με την εργασία και την ανθρώπινη φύση γενικότερα (Μπουραντάς, 2005).

Το αυταρχικό στυλ ηγεσίας Χ υποστηρίζει ότι οι ηγέτες προέρχονται από μια ομάδα χαρισματικών ανθρώπων που έχουν προοριστεί να «ηγούνται» και να διατάζουν τους υπολοίπους που αποτελούν τη μάζα και είναι προορισμένοι να ακολουθούν και να εκτελούν. Οι άνθρωποι αυτοί είναι έτοιμοι να αναλάβουν ευθύνες και καθοριστικό ρόλο στο πλαίσιο του οργανισμού ή του όποιου πεδίου, στο οποίο αναπτύσσουν τη δραστηριότητά τους. Στον αντίποδα, βρίσκεται η θεωρία Υ, σύμφωνα με την οποία οι άνθρωποι ελάχιστα διαφέρουν μεταξύ τους και συνεπώς τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις τους είναι περίπου στο ίδιο επίπεδο.

ΤΟ ΠΙΣΤΕΥΩ ΤΗΣ ΘΕΩΡΙΑΣ Χ

- Ο μέσος άνθρωπος έχει μια έμφυτη αντιπάθεια ως προς την εργασία και προσπαθεί εφόσον τον είναι δυνατόν να την αποφεύγει.
- Επειδή έχουν την αντιπάθεια αυτή, για να καταβάλλουν την προσπάθεια που χρειάζεται για την πραγματοποίηση των στόχων της ομάδας τους, οι περισσότεροι άνθρωποι πρέπει να πιέζονται, να καθοδηγούνται στενά και να απειλούνται ακόμη και με τιμωρία.
- Ο μέσος άνθρωπος προτιμά να κατευθύνεται παρά να ηγείται, προσπαθεί να αποφύγει την ανάληψη ευθυνών, έχει σχετικά φτωχές φιλοδοξίες και επιθυμεί πάνω απ' όλα την ασφάλεια.
- Είναι έντονα συγκεντρωτικός, δεν ενδιαφέρεται για την ομάδα και αντιστέκεται στις αλλαγές.

ΤΟ ΠΙΣΤΕΥΩ ΤΗΣ ΘΕΩΡΙΑΣ Υ

- Η σωματική και διανοητική προσπάθεια για την εκτέλεση αμειβόμενης εργασίας μπορεί να είναι για του ανθρώπους εξίσου ευπρόσδεκτη και ικανοποιητική δραστηριότητα όπως είναι η ψυχαγωγία το παιχνίδι και η εθελοντική εργασία.
- Ο εξωτερικός έλεγχος και η απειλή ποινής δεν είναι μοναδικοί και αποτελεσματικοί τρόποι για την εξασφάλιση της συμμετοχής τον ατόμου στην προσπάθεια για την πραγματοποίηση των στόχων της ομάδας.
- Ο μέσος άνθρωπος όταν οι συνθήκες είναι κατάλληλες, όχι μόνο δέχεται αλλά επιδιώκει την ανάληψή ευθυνών.
- Η ευφυΐα, η φαντασία, η διορατικότητα και η ικανότητα για την επίλυση προβλημάτων δεν είναι δυνατότητες ενός μικρού αλλά μεγάλου ποσοστού των ανθρώπων.

Ο McGregor υποστηρίζει ότι η θεωρία Y, ως εξέλιξη της θεωρίας X, είναι το αποτελεσματικότερο στυλ ηγεσίας ως προς την ικανοποίηση των μελών μιας κοινωνικής ομάδας μελών της ομάδας.

6.2.3. Blake and Mouton's Διευθυντικό πλέγμα

Οι Robert Blake και Jane Mouton (1964) κατέληξαν στις αρχές της δεκαετίας του 1960 σε μια τυπολογία των στυλ ηγεσίας πάνω σε ένα πλέγμα που έγινε γνωστό ως Διευθυντικό πλέγμα (Managerial Grid), το οποίο προσδιορίζεται από την παραγωγική διαδικασία και τους εργαζόμενους, τους συμμετέχοντες στην υλοποίηση του έργου. Πιο συγκεκριμένα, η μέθοδος εστιάζει σε δυο συγκλίνοντες άξονες : α) στην αποτελεσματικότητα της παραγωγής και β) στην ικανοποίηση του ανθρώπινου στοιχείου έτσι ώστε να ορίζεται το πεδίο της ηγετικής δράσης του ηγέτη (Μπουραντάς, 2005).



Με βάση τις παραπάνω διαστάσεις, όρισαν τα στυλ ηγεσίας, από τα οποία περιγράφουν τα 5 πιο αντιπροσωπευτικά :

- 1,9 ή συναδελφικού τύπου (μεγάλο ενδιαφέρον για τους ανθρώπους, αλλά ελάχιστο για την παραγωγή)
- 9,1 ή απολυταρχικό μάνατζμεντ (προτεραιότητα στην πραγματοποίηση του έργου και ελάχιστο ενδιαφέρον στις ανάγκες των εργαζομένων)
- 1,1 ή αδιάφορο ή ανεύθυνο μάνατζμεντ (ελάχιστο ενδιαφέρον τόσο στους ανθρώπους όσο και στην παραγωγή)
- 9,9 ή δημοκρατικό ή ομαδικό μάνατζμεντ (μεγάλο ενδιαφέρον τόσο στους ανθρώπους όσο και στην παραγωγή)

- 5,5 ή μανάτζμεντ μετριότητας (μέτριο ενδιαφέρον τόσο στους ανθρώπους όσο και στην παραγωγή)

Σύμφωνα με τους συγγραφείς το πιο αποτελεσματικό στυλ ηγεσίας είναι το 9,9 κατά το οποίο ο ηγέτης καταβάλλει προσπάθειες, τόσο για την ικανοποίηση των συνεργατών του, όσο και για την επίτευξη στόχων. Ο πιο αποτελεσματικός τρόπος διοίκησης συνίσταται στη δημιουργική συνεργασία των μελών του οργανισμού, η οποία έχει ως αποτέλεσμα τη μεγαλύτερη αποδοτικότητα. Στο σύγχρονο management η συμμετοχική διαδικασία σε ένα συγκεκριμένο πλαίσιο κανόνων που έχουν συμφωνηθεί με συναινετικές διαδικασίες επιτελεί τον πιο καθοριστικό ρόλο. Ουσιαστικά, το πρότυπο αυτό αφορά το δημοκρατικό συμμετοχικό τρόπο διοίκησης, αλλά και τον τρόπο με τον οποίο καθορίζεται η στοχοθεσία, αφού όταν τα μέλη του οργανισμού συμμετέχουν ουσιαστικά σε όλες τις εκφάνσεις της λειτουργίας του δημιουργούνται προϋποθέσεις για καλύτερα αποτελέσματα κυρίως μακροπρόθεσμα.

6.3.Θεωρίες ενδεχόμενων Καταστάσεων. Η ενδεχομενική προσέγγιση της ηγεσίας

Οι παραπάνω προσεγγίσεις απέτυχαν να αποδώσουν ένα αποτελεσματικό πρότυπο ηγεσίας για όλες τις περιπτώσεις. Έτσι αναπτύχθηκαν οι λεγόμενες θεωρίες με βάση την κατάσταση (situational approaches), σύμφωνα με τις οποίες η αποτελεσματικότητα της ηγεσίας εξαρτάται από μεταβλητές που σχετίζονται με την εκάστοτε κατάσταση δημιουργώντας την λεγόμενη ενδεχομενική, κατά περίπτωση προσέγγιση. Σύμφωνα με την προσέγγιση αυτή, σε διαφορετικές καταστάσεις απαιτούνται διαφορετικοί ρόλοι και ηγετικά πρότυπα. Πρόκειται για την ηγεσία που προσαρμόζεται στα δεδομένα που διαρκώς μεταβάλλονται και απαιτούν νέους τρόπους παρέμβασης και διαχείρισης ανάλογα με τις συνθήκες που διαμορφώνονται κάθε φορά. Βέβαια, απαιτούνται ορισμένες βασικές αρχές που καθορίζουν το πρότυπο της ηγεσίας, οι οποίες δε δύνανται να μεταβάλλονται και να επαναπροσδιορίζονται κατά περίπτωση και στην περίπτωση αυτή αναφερόμαστε στο αξίες, που προσδιορίζουν την αποστολή του οργανισμού.

Οι Tannenbaum και Schmidt (1970) υποστηρίζουν πως καθώς η ηγεσία ασκείται κάτω από συγκεκριμένες συνθήκες και κατά συνέπεια ο ηγέτης κρίνεται ως

επιτυχημένος ανάλογα με την ικανότητά του να προσαρμόζεται στις εκάστοτε συνθήκες με ευελιξία και αποτελεσματικότητα. Οι τρεις κύριοι παράγοντες που καθορίζουν την συμπεριφορά του ηγέτη ως προς τη λήψη αποφάσεων είναι:

- Η προσωπικότητα και ηγετικές ικανότητες δυνατότητες που διαθέτει ο μάνατζερ.
- Η υπευθυνότητα, η εμπειρία και η προσαρμοστικότητα των μελών του οργανισμού.
- Το μέγεθος, η δομή και η κουλτούρα του οργανισμού.

Η κατά περίπτωση προσέγγιση της ηγετικής θεωρίας περιγράφει μια ευρεία κλίμακα ηγετικής συμπεριφοράς με δυνατότητες εφαρμογής κάτω από οποιεσδήποτε συγκυρίες ενώ η αποτελεσματικότητα του μοντέλου οφείλεται στην προσαρμοστικότητα του ηγέτη στα εκάστοτε δεδομένα.



6.3.1. Μοντέλο έκτακτης ανάγκης του Fiedler

Η θεωρία έκτακτης ανάγκης του Fiedler (1967) υποθέτει ότι δεν υπάρχει ένας καλύτερος και ενιαίος τρόπος ηγεσίας. Σύμφωνα με τη θεωρία αυτή η ποιότητα της ηγεσίας βρίσκεται σε διαλεκτική σχέση με την εξέλιξη των μελών του οργανωσιακού πεδίου. Οι καταστάσεις θα δημιουργήσουν διαφορετικές απαιτήσεις και διαφορετικό τρόπο ηγεσίας, ενώ η επιλογή εξαρτάται από τους παράγοντες που επηρεάζουν την κατάσταση. Σκοπός του υποδείγματος είναι να προσδιορίσει το καταλληλότερο πρότυπο ηγεσίας για κάθε διαφορετικό είδος κατάστασης. Οι κεντρικές έννοιες πάνω στις οποίες στηρίζεται είναι :το πρότυπο ηγεσίας και η κατάσταση.

Το Πρότυπο Ηγεσίας: Ο Fiedler προσδιορίζει δυο κύρια πρότυπα ηγεσίας: (α) συμμετοχικό, ανθρωποκεντρικό, με τον ηγέτη να δίνει έμφαση στις καλές

διαπροσωπικές σχέσεις, στο φιλικό περιβάλλον, στην στήριξη συμμετοχής των μελών της ομάδας και (β) προσανατολισμένο προς τα καθήκοντα, όπου ο ηγέτης προσπαθεί να δημιουργήσει τις πιο ευνοϊκές συνθήκες για την μεγαλύτερη απόδοση, που προσδιορίζονται από τρεις μεταβλητές, τις σχέσεις μεταξύ ηγέτη και μελών της ομάδας, την δομή των καθηκόντων και την δύναμη της θέσης. Βάσει των ανωτέρω, μια κατάσταση μπορεί να χαρακτηριστεί από «πολύ ευνοϊκή», έως «πολύ δυσμενής» για έναν ηγέτη. Μεταξύ των δυο άκρων υπάρχουν ενδιάμεσες καταστάσεις, που διαμορφώνονται, τόσο από την ηγεσία, όσο και από τα μέλη της ομάδας. Τα κύρια συμπεράσματα του Fiedler είναι τα εξής

- Το πρότυπο ηγεσίας προσανατολισμένο προς τα καθήκοντα παρουσιάζεται πολύ αποτελεσματικό σε «πολύ ευνοϊκές» ή «πολύ δυσμενείς» καταστάσεις.
- Το πρότυπο ηγεσίας προσανατολισμένο προς τους ανθρώπους παρουσιάζεται πιο αποτελεσματικό σε ενδιάμεσες καταστάσεις.

Βάσει του παραπάνω μοντέλου, η αποτελεσματική ηγεσία δεν επιτυγχάνεται μόνο με την βελτίωση του ηγέτη και της συμπεριφοράς του αλλά και μέσω της βελτίωσης των βασικών μεταβλητών που συνθέτουν την κατάσταση, εντός της οποίας λειτουργεί η ηγεσία. Καταλαβαίνουμε ότι η αποτελεσματική και ποιοτική ηγεσία μπορεί να επιτευχθεί με την αλλαγή της κατάστασης ώστε να αντιστοιχεί στο πρότυπο ηγεσίας του ηγέτη, με την εκπαίδευση και την ανάπτυξη του ηγέτη, και τέλος με ταυτόχρονη αλλαγή της κατάστασης και του ηγέτη

6.3.2. Το Μοντέλο Ηγεσίας των Hersey – Blanchard- θεωρία του κύκλου ζωής

Το μοντέλο των Hersey και Blanchard (1972) προσπαθεί να ενισχύσει την ευελιξία του ηγέτη, ώστε να εφαρμόζει το πιο αποτελεσματικό πρότυπο ηγεσίας σε διαφορετικές συνθήκες και προσδιορίζει την ηγετική συμπεριφορά με βάση δυο διαστάσεις : τον προσανατολισμό προς τα καθήκοντα και τον προσανατολισμό προς τις ανθρώπινες σχέσεις.

Συμπεριφορά προσανατολισμένη προς τα καθήκοντα σημαίνει ότι ο ηγέτης καθορίζει σαφώς τους ρόλους των υφισταμένων, τους δίνει συγκεκριμένες, λεπτομερείς οδηγίες για την εκτέλεσή τους, ορίζει τους τρόπους και τις διαδικασίες δράσης.

Από την άλλη, όταν η συμπεριφορά είναι προσανατολισμένη προς τις ανθρώπινες σχέσεις, σημαίνει ότι ο ηγέτης υποστηρίζει τους υφισταμένους, ώστε να έχουν τη διάθεση και το ηθικό να εκτελέσουν τα καθήκοντά τους. Προσπαθεί, δηλαδή, να αναπτύσσει φιλικές σχέσεις, να παρακινεί, να εμπνυχώνει και να ικανοποιεί τους υφιστάμενους. Οι συνδυασμοί των δυο αυτών διαστάσεων της συμπεριφοράς μας δίνουν τέσσερα βασικά πρότυπα ηγεσίας:

- Έντονος προσανατολισμός της συμπεριφοράς προς τα καθήκοντα και περιορισμένος προς τις ανθρώπινες σχέσεις.
- Έντονος προσανατολισμός και προς τα καθήκοντα και προς τις ανθρώπινες σχέσεις.
- Έντονος προσανατολισμός και προς τις ανθρώπινες σχέσεις και χαλαρός προς τα καθήκοντα.
- Χαλαρός προσανατολισμός και προς τα καθήκοντα και προς τις ανθρώπινες σχέσεις.

Σύμφωνα με τους Hersey και Blanchard η αποτελεσματικότητα του καθενός από τα παραπάνω πρότυπα εξαρτάται από την ωριμότητα των ατόμων, δηλαδή την προθυμία και την ικανότητά τους να αναλάβουν την ευθύνη για την καθοδήγηση της δικής τους συμπεριφοράς. Οι άνθρωποι τείνουν να έχουν διαφορετικό βαθμό ωρίμανσης, ανάλογα με τη συγκεκριμένη εργασία ή στόχο που ένας ηγέτης προσπαθεί να επιτύχει, με την προσαρμογή του στο επίπεδο των μελών του οργανωσιακού περιβάλλοντος. Έτσι ανάλογα με το επίπεδο ωριμότητας των ατόμων ο ηγέτης χρειάζεται να ακολουθεί το κατάλληλο πρότυπο ηγεσίας.

6.3.3.Μοντέλο Ηγεσίας του Adair

Το μοντέλο του βασίζεται στην υπόθεση ότι ο ηγέτης θα πρέπει να βρίσκεται στο κέντρο, ισορροπώντας τρεις παραμέτρους, το έργο, το άτομο και την ομάδα. Σύμφωνα με την εξήγηση του Adair μια δράση με επίκεντρο τον ηγέτη πρέπει να κατευθύνει, να υποστηρίζει τα μέλη του οργανισμού και να συντονίζει την παραγωγή έργου. Οι διαφορετικές καταστάσεις και τα ενδεχόμενα απαιτούν διαφορετικές

απαντήσεις από τον ηγέτη. Άρα η πρόκληση για τον ηγέτη είναι να διαχειριστεί όλους τους τομείς, δηλαδή ομάδα, εργασία και άτομο

6.4. Σχέσεις ηγέτη- οπαδών

Τα μοντέλα που αναπτύχθηκαν μέχρι τώρα έχουν σταθεί στο ότι ο ηγέτης ως προσωπικότητα ξεχωρίζει από τους υπόλοιπους και τους οδηγεί. Παράλληλα, αναπτύχθηκαν θεωρίες, με σκοπό να ερμηνεύσουν την πολυπλοκότητα της σχέσης μεταξύ ηγέτη-διοικούντων και ηγέτη-περιβάλλοντος στο οποίο πραγματοποιείται η εργασία, αναγνωρίζοντας τη σημασία της σχέσης των ηγετών με τους οπαδούς τους, τα μέλη της ομάδας, το προσωπικό του οργανωσιακού περιβάλλοντος και την αλληλεξάρτηση των ρόλων.

6.4.1. Η θεωρία της υπηρετούσας ηγεσίας

Η θεωρία αυτή διατυπώθηκε για πρώτη φορά το 1977 από τον Greenleaf και εξακολουθεί να ασκεί μεγάλη επιρροή στη συλλογιστική που αφορά την ηγεσία κατά τον 21^ο αιώνα. Σύμφωνα με τον Greenleaf, επιτυχημένος ηγέτης είναι εκείνος που θέτει ως προτεραιότητά του την προσφορά υπηρεσιών προς τους άλλους, συμπεριλαμβανομένων των υπαλλήλων, των πελατών και της κοινωνίας. Ο Greenleaf υποστήριζε ότι για να είναι κάποιος μεγάλος ηγέτης, πρέπει πρώτα να είναι “υπηρέτης”, να διακατέχεται από την έντονη διάθεση προσφοράς προς τους άλλους.

Η έννοια της Υπηρετούσας Ηγεσίας υπογραμμίζει το καθήκον του ηγέτη να εξυπηρετεί τους οπαδούς του- αυτό προκύπτει από την επιθυμία να εξυπηρετήσει, παρά την επιθυμία να οδηγήσει. Σύμφωνα με την θεωρία αυτή, *τα χαρακτηριστικά του υπηρέτη- ηγέτη συνοψίζονται στην ικανότητα να ακούει και να κατανοεί πραγματικά όσα ακούει, να είναι ανοιχτόμυαλος, να αντιμετωπίζει δύσκολες καταστάσεις, να πιστεύει στη συλλογική εξεύρεση λύσεων, να είναι σωστός στην καθοδήγηση προς την επίτευξη των στόχων χωρίς να δίνει διαταγές, να είναι αρχικά υπηρέτης- βοηθός-δάσκαλος και στη συνέχεια ηγέτης, να σκέφτεται πάντα πριν αντιδράσει και να επιλέγει σοφά τα λόγια του ώστε να μην κάνει κακό σε αυτούς που καθοδηγεί. Τέλος να διαισθάνεται τις σχέσεις και τους δεσμούς.* Η θεωρία αυτή διαφέρει από την παραδοσιακή διοίκηση όπου οι στόχοι και οι ανάγκες του οργανισμού είναι υπεράνω όλων, καθώς θέτει στο επίκεντρο της διοίκησης την ομάδα, το προσωπικό, τα μέλη

του οργανισμού. Οι υπηρετούντες ηγέτες λαμβάνουν αρχικά υπόψη τις ανάγκες των υφισταμένων τους και στη συνέχεια τους ενδυναμώνουν για την επίτευξη των στόχων του οργανισμού.

6.4.2. Ομαδική ηγεσία

Μια άλλη προσέγγιση που αφορά την ομαδική ηγεσία γίνεται από τον Meredith Belbin, ο οποίος στο πλαίσιο μελέτης που πραγματοποίησε σχετικά με τις επιτυχημένες και αποτυχημένες ομάδες, διαπίστωσε ότι η σύνθεση της ομάδας είναι σημαντική και πως οι ατομικές διαφορές στο ύφος, το ρόλο και τη συμβολή δε συνιστούν προσωπικές αδυναμίες αλλά μια πηγή δυνητικών δυνάμεων της ομάδας. Ουσιαστικά αναφέρεται στη μετατροπή των αδυναμιών σε δυνατά σημεία της ομάδας και τον καθοριστικό ρόλο όλων των μελών και της ηγεσίας στην πραγματοποίηση αυτού του στόχου. Εννέα διακριτικοί ρόλοι εντοπίστηκαν στη μελέτη, με τους περισσότερους ανθρώπους να αναλαμβάνουν 2 με 3 ρόλους, αποφεύγοντας άλλους, ενώ ο ο Belbin δεν βρήκε το «ιδανικό» μέλος της ομάδας, που θα μπορούσε να εκτελέσει το σύνολο των ρόλων. Από το έργο αυτό, ο Belbin έκανε τη διάκριση μεταξύ του «Μεμονωμένου» ηγέτη και του ηγέτη «Ομάδας», με βασικό στοιχείο διαφοροποίησης την συμπεριφορά και τη συμμετοχή των δύο.

6.4.3. Από τη συναλλακτική στη μετασχηματιστική Ηγεσία

Ένα από τα γνωστότερα μοντέλα μελέτης της ηγεσίας είναι αυτό της συναλλακτικής ηγεσίας (transactional leadership). Η συγκεκριμένη μορφή δομείται γύρω από τέσσερις διαστάσεις (Bass, 1985): έκτακτη ανταμοιβή (contingent reward), ενεργητική διαχείριση (active management), παθητική διαχείριση (passive management) και ηγεσία τύπου «laissez – faire». Στο πλαίσιο της παροχής έκτακτων ανταμοιβών, οι ηγέτες δεσμεύονται στην απόδοση ανταλλαγμάτων προς τα μέλη της ομάδας ανάλογα με τις επιδόσεις τους. Βέβαια, για να υπάρχει ανταμοιβή έχει προηγηθεί διευκρίνιση των απαιτήσεων, ανταλλαγή δεσμεύσεων και πόρων, αμοιβαίες συμφωνίες, παροχή βοήθειας για την εκπλήρωση των στόχων και τέλος, παροχή συμβουλών κα διαρκής συνεργασία όλων των μελών της ομάδας. Κατά την ενεργητική διαχείριση οι ηγέτες παρακολουθούν την επίδοση της ομάδας και αναλαμβάνουν δράση με δυναμικό τρόπο, αν συμβαίνει κάτι το οποίο μπορεί να θέσει

σε κίνδυνο τις προσδοκίες που έχουν τεθεί. Επίσης, οι ηγέτες ενισχύουν τους κανόνες για να αποφευχθούν τα λάθη. Αντίθετα στην παθητική διαχείριση οι ηγέτες αποτυγχάνουν να επέμβουν μέχρι το πρόβλημα να γίνει σοβαρό. Θα αναλάβουν δράση όταν οι συνέπειες των λαθών τους γίνουν αντιληπτές. Στην ηγεσία τύπου «laissez – faire» πιθανόν δεν εμπεριέχεται σε μεγάλο βαθμό η έννοια της ηγεσίας, καθώς πρόκειται για έναν ηγέτη που ή αποφεύγει να αναλάβει τις ευθύνες του, ή είναι απών ενώ η παρουσία του είναι αναγκαία, ή αποτυγχάνει να ικανοποιεί τις απαιτήσεις της ομάδας και δεν εκφράζει τις απόψεις του σε σημαντικά ζητήματα. Στην περίπτωση αυτή απαιτείται όσο το δυνατόν καλύτερη εκτέλεση των έργων από την υπόλοιπη ομάδα.

Ο Burns στο βιβλίο του «Ηγεσία» είναι ο πρώτος που εισάγει την έννοια της «μετασχηματιστικής ηγεσίας». Για τον Burns η μετασχηματιστική ηγεσία είναι μια σχέση αμοιβαίας διέγερσης και ανύψωσης που μετατρέπει τους οπαδούς σε ηγέτες και μπορεί να μετατρέψει τους ηγέτες σε ηθικούς παράγοντες. Είναι το μοντέλο ηγεσίας με συμμετοχικό δημοκρατικό υπόβαθρο, που ανταποκρίνεται στα δεδομένα της παγκοσμιοποίησης και των δυνατοτήτων που έχουν προκύψει από την 4^η βιομηχανική επανάσταση. Ο ηγέτης δε διακατέχεται από το σύνδρομο της ανωτερότητας και η δραστηριότητά του δεν καθορίζεται από τις παρενέργειες της αλαζονείας και της ενδεχόμενης αυθαιρεσίας. Ο Burns βλέπει τη δύναμη της μετασχηματιστικής ηγεσίας πιο ευγενή και διαφορετική από την χαρισματική και την εκτελεστική ηγεσία.

Ο Bernard Bass ανέπτυξε την έννοια της μετασχηματιστικής ηγεσίας και ασχολήθηκε με το μετασχηματιστικό τρόπο της εκτελεστικής ηγεσίας που ενσωματώνει την κοινωνική αλλαγή, μια πτυχή που λείπει από την εργασία του Burns. Για τον Bass, *η μετασχηματιστική ηγεσία είναι πιο κοντά στο πρωτότυπο της ηγεσίας που οι άνθρωποι έχουν στο μυαλό τους όταν περιγράφουν τον ιδανικό αρχηγό τους και είναι πιο πιθανό να παρέχουν ένα πρότυπο με το οποίο θέλουν οι υφιστάμενοι να αναγνωρίσουν* (Bass, 1985).

Για τον Bass ο «μετασχηματιστικός ηγέτης» μπορεί να:

- Επεκτείνει το χαρτοφυλάκιο των αναγκών ενός οπαδού.
- Μετατρέπει την ιδιοτέλεια του οπαδού.
- Αυξάνει την εμπιστοσύνη των οπαδών.
- Ανεβάζει τις προσδοκίες των οπαδών.

- Αυξάνει την αξία των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων του ηγέτη για τον οπαδό.
- Ενθαρρύνει την αλλαγή συμπεριφοράς.
- Παρακινεί και άλλους για υψηλότερα επίπεδα προσωπικής επίτευξης σύμφωνα με τον Maslow.

Ο Bass αναφέρει ότι «η μετασχηματιστική ηγεσία είναι πιο κοντά στο πρωτότυπο της ηγεσίας που οι άνθρωποι έχουν στο μυαλό τους όταν περιγράφουν τον ιδανικό αρχηγό τους και είναι πιο πιθανό να παρέχουν ένα πρότυπο με το οποίο θέλουν οι υφιστάμενοι να αναγνωρίσουν» (Bass, 1985).

Στη συνέχεια θα παρουσιαστούν οι διάφορες εκδοχές, προσεγγίσεις και εκφάνσεις της μετασχηματιστικής ηγεσίας. Σύμφωνα με τον Hollander, ο ηγέτης- μεταρρυθμιστής αποτελεί την επέκταση-πραγμάτωση του διαλεκτικού ηγέτη, αφού η άσκηση της ηγετικής συμπεριφοράς είναι μια πολύπλοκη και πολυσύνθετη δημιουργική διαδικασία μέσα στην οποία αλληλεπιδρούν τα ατομικά χαρακτηριστικά, το περιβάλλον, η συγκυρία, οι συνθήκες, ο διάλογος, η ανταλλαγή απόψεων και ιδεών κ.ά. (Hollander, 1985). Κατά τον Northouse, ηγέτης είναι αυτός που ενεργοποιεί το ενδιαφέρον των συνεργατών και των υφισταμένων του για το έργο το οποίο από κοινού έχουν αναλάβει να διεκπεραιώσουν. Ενημερώνει τους συνεργάτες του σχετικά με το επιχειρησιακό όραμα αλλά και τη στρατηγική, επιχειρεί να παρακινεί τους συνεργάτες του και να δημιουργεί την αίσθηση ότι όλοι ανήκουν σε μία κοινή ομάδα. Συναλλακτικός είναι ο ηγέτης ο οποίος ξεκαθαρίζει τους ρόλους και τις αρμοδιότητες των υφισταμένων, την δομή των πρωτοβουλιών, παρέχει τις ανάλογες ανταμοιβές και προσπαθεί να προσεγγίσει και να υλοποιήσει τις κοινωνικές ανάγκες των υφισταμένων. Κατά τον Covey (Covey 1992), η συναλλακτική ηγεσία έχει τις ρίζες της στο παραδοσιακό μοντέλο της ηγεσίας από την οργανωτική άποψη και:

- Βασίζεται στην ανάγκη του ανθρώπου να έχει μια δουλειά και να βγάζει τα προς το ζην.
- Είναι απασχολημένη με τη δύναμη και τη θέση, την πολιτική και τα προνόμια.
- Είναι βυθισμένη σε καθημερινές υποθέσεις.
- Είναι μικρής διάρκειας με σκληρά δεδομένα και προσανατολισμό.
- Εστιάζει σε τακτικά θέματα.

- Βασίζεται στις ανθρώπινες σχέσεις για να λιπαίνει τις ανθρώπινες αλληλεπιδράσεις.
- Ακολουθεί και εκπληρώνει τις προσδοκίες του ρόλου προσπαθώντας να λειτουργήσει αποτελεσματικά στο πλαίσιο των υφισταμένων συστημάτων.
- Υποστηρίζει τις δομές και τα συστήματα που ενισχύουν την κατώτατη γραμμή, τη μεγιστοποίηση της αποτελεσματικότητας και την εγγύηση κερδών.

Αντίθετα, η μετασχηματιστική ηγεσία επικεντρώνεται στην «πρώτη γραμμή» και:

- Βασίζεται στην ανάγκη του ανθρώπου για νόημα.
- Είναι απασχολημένη με τους σκοπούς, τις αξίες, τα ήθη και τα έθιμα.
- Ξεπερνά τις καθημερινές υποθέσεις.
- Είναι προσανατολισμένη προς τους μακροπρόθεσμους στόχους, χωρίς να θέτει σε κίνδυνο ανθρώπινες αξίες και αρχές.
- Εστιάζει περισσότερο στις αποστολές και στις στρατηγικές.
- Ενδιαφέρεται για την απελευθέρωση και τον εντοπισμό ανθρώπινου δυναμικού και την ανάπτυξη νέων ταλέντων.
- Σχεδιάζει και ανασχηματίζει θέσεις εργασίας για να γίνουν ουσιαστικές και προκλητικές.
- Στοιχίζει εσωτερικές δομές και συστήματα για να ενισχύσει πρωταρχικές αξίες και στόχους.

Η Μετασχηματιστική ηγεσία, η οποία ουσιαστικά αποτελεί την κύρια έκφραση της συνεργατικής ηγεσίας, είναι μια διαδικασία στην οποία οι ηγέτες λαμβάνουν μέτρα για να προσπαθήσουν να ευαισθητοποιήσουν τους συνεργάτες τους στο τι είναι σωστό και σημαντικό, να τους υποκινήσουν στην ωριμότητα και να μετακινήσουν τους συνεργάτες να πάνε πέρα από το δικό τους καλό για το καλό της ομάδας, της οργάνωσης ή της κοινωνίας. Για την επίτευξη αυτών των στόχων, η ηγεσία ακολουθεί το δρόμο της συνεχούς επιμόρφωσης και ανάπτυξης των δημιουργικών δυνάμεων, διαμορφώνοντας το υπόδειγμα, που θα αποτελέσει σημείο αναφοράς για τα μέλη της ομάδας. Τέτοιοι ηγέτες παρέχουν στους συνεργάτες τους μια αίσθηση σκοπού που πηγαινει πέρα από μια απλή ανταλλαγή ανταμοιβών για την προσπάθεια που παρέχουν.

Αυτοί οι ηγέτες προσπαθούν για τη βελτιστοποίηση της ανάπτυξης, όχι μόνο της απόδοσης. Ανάπτυξη περιλαμβάνει την ωρίμανση, την ικανότητα, το κίνητρο, τις στάσεις και τις αξίες. Τέτοιοι ηγέτες θέλουν να ανυψώσουν το επίπεδο ωριμότητας των αναγκών των συνεργατών τους (από τις ανάγκες ασφαλείας, στις ανάγκες για επίτευξη δημιουργίας και ανάπτυξης της προσωπικότητας). Θέλουν να πείσουν τους

Μετασχηματιστικός τρόπος	Συμπεριφορά Ηγέτη
-----------------------------	-------------------

συνεργάτες τους να αγωνιστούν για ένα υψηλότερο επίπεδο επιτυχίας, καθώς και για υψηλότερα επίπεδα ηθικής και δεοντολογικών προτύπων. Μέσα από την ανάπτυξη των συνεργατών τους, θα υπάρξει βελτιστοποίηση της ανάπτυξης της οργάνωσής τους. Οι υψηλές επιδόσεις συσχετίζονται με τις υψηλές επιδόσεις οργάνωσης.

Σύμφωνα με τους Bass and Avolio, οι μετασχηματιστικοί ηγέτες εμφανίζουν συμπεριφορές που συνδέονται με πέντε μετασχηματιστικούς τρόπους:

Συμπεριφορά: ζουν τα ιδεώδη κάποιου	• Συζήτηση για τις σημαντικότερες αξίες και πεποιθήσεις των άλλων • υπογράμμιση σημασίας μιας ισχυρής αίσθησης του σκοπού • Συζήτηση για τη σημασία της εμπιστοσύνης
εμπνευσμένα κίνητρα: εμπνέοντας τους άλλους	• Συζήτηση με αισιοδοξία για το μέλλον • Συζήτηση για το τι πρέπει να επιτευχθεί
πνευματική διέγερση: τόνωση των άλλων	• Επανεξέταση κρίσιμων υποθέσεων στην ερώτηση εάν είναι κατάλληλες • Αναζήτηση διαφορετικών οπτικών γωνιών για την επίλυση προβλημάτων • Ενθάρρυνση μη παραδοσιακών σκέψεων • Ενθάρρυνση επανεξέτασης των ιδεών
εξατομικευμένη εξέταση: καθοδήγηση και ανάπτυξη	• Αφιερώνει χρόνο για διδασκαλία και προπόνηση • Αντιμετωπίζει τους άλλους ως άτομα και όχι ως μέλη της ομάδας • Βοηθάει τους άλλους να αναπτύξουν τις δυνάμεις τους • Ακούει προσεχτικά τις ανησυχίες των άλλων • Προωθεί την προσωπική ανάπτυξη
χαρακτηριστικά: Σεβασμός, εμπιστοσύνη και πίστη	• Καθιστά την υπερηφάνεια σε άλλους για να συνδέονται με αυτά • Βάζει στην άκρη τους εγωισμούς για το καλό της ομάδας • Εμφανίζει μια αίσθηση της δύναμης και της ικανότητας • Ενεργεί με τρόπους που δημιουργούν σεβασμό στους άλλους • Βεβαιώνει προσωπικές θυσίες για το καλό των άλλων • Καθησυχάζει τους άλλους για να μπορέσουν να ξεπεραστούν τα εμπόδια

Συμπερασματικά αναφέρεται ότι και τα δύο είδη της ηγεσίας είναι απαραίτητα. Ωστόσο, η Συναλλακτική ηγεσία έχει παραμείνει το οργανωτικό μοντέλο που δεν έχει μετακινηθεί και ο Μετασχηματιστικός ρόλος απαιτείται για την αντιμετώπιση των προκλήσεων και των αλλαγών στην εποχή μας. Στη συνέχεια θα παρουσιαστούν τα χαρακτηριστικά της ηγεσίας, τις ιδιαιτερότητες της προσωπικότητας του ηγέτη, τον τρόπο με τον οποίο ο κάθε ηγέτης ασκεί το ρόλο του.

6.5.Τύποι ηγεσίας

Ένα από τα βασικά ερωτήματα στον χώρο της οργανωτικής ψυχολογίας σχετίζεται με τα χαρακτηριστικά ενός αποτελεσματικού ηγέτη, ο οποίος επιφορτίζεται με τη

χάραξη στρατηγικής, με την οριοθέτηση στόχων, με την παρακίνηση των μελών της ομάδας, αλλά κυρίως με τη διαμόρφωση μιας γενικότερης «κουλτούρας» που θα οδηγήσει τα μέλη της εργασιακής ομάδας στην παραγωγή αποτελέσματος. Βέβαια, όλα αυτά δεν μπορούν να υλοποιηθούν από ένα πρόσωπο, καθώς στην εποχή της υπερσυνδεσιμότητας, των μέσων κοινωνικής δικτύωσης και της υπερφόρτωσης σε πληροφορία αλλά μόνο από συλλογικές ηγεσίες και συνεργατικά σχήματα, τα οποία με τη σειρά τους χρειάζονται έμπνευση, συντονισμό, καθοδήγηση. Η κάθε ηγεσία χρησιμοποιεί διαφορετικούς τρόπους και έχουν δημιουργηθεί έξι διαφορετικοί τύποι άσκησης ηγεσίας, αλλά μόνο οι τέσσερις από αυτούς φαίνεται να έχουν συστηματικά θετικά αποτελέσματα και να διαμορφώνουν ένα θετικό εργασιακό κλίμα.

Πιο συγκεκριμένα, ο **καταναγκαστικός τύπος ηγεσίας** (coercive style of leadership) συνεπάγεται τη λήψη πολύ σκληρών αποφάσεων. Παραδείγματα τέτοιων αποφάσεων είναι η περικοπή θέσεων εργασίας, η πώληση τμημάτων της εταιρείας, η αυταρχική συμπεριφορά απέναντι στους υφισταμένους, κλπ. Αυτή η καταναγκαστική - αυταρχική συμπεριφορά οδηγεί στην εγκαθίδρυση ενός κλίματος εκφοβισμού και τρομοκρατίας, σε αποχωρήσεις στελεχών, σε περιθωριοποίηση των υφισταμένων, σε έλλειμμα ηθικών κινήτρων, σε αλλοτρίωση της εργασίας. Ο τύπος αυτός ηγεσίας δεν μπορεί να φέρει αποτελέσματα και γι' αυτό πρέπει να εφαρμόζεται με μεγάλη προσοχή και μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις, όπως σε έκτακτες ή/και επείγουσες καταστάσεις. Ίσως ενδείκνυται όταν είναι αναγκαίο να γίνουν γρήγορες αλλαγές στη δομή μιας οργάνωσης ώστε αυτή να αφυπνιστεί και να διασωθεί. Κατά τη άποψή μας τα αποτελέσματα και σε αυτή τη δυσχερή κατάσταση μπορούν βάσιμα να αμφισβητηθούν.

Ο **εξουσιαστικός τύπος ηγεσίας**, είναι από τους πιο αποτελεσματικούς και μπορεί να εφαρμοσθεί σε όλες τις συνθήκες - καταστάσεις που συναντώνται στις επιχειρήσεις, ιδιαιτέρως όταν αυτές είναι προβληματικές. Ο εξουσιαστικός τύπος ηγέτη (Authoritative leader) έχει τα παρακάτω χαρακτηριστικά, όραμα, κίνητρα στους εργαζομένους, δέσμευση όλων για υλοποίηση των στόχων, σαφείς κανόνες και ρόλοι, ευελιξία, περιθώρια για καινοτομίες και πρωτοβουλίες. Σε κάθε περίπτωση, αυτός ο τύπος ηγεσίας ενδείκνυται για μακροπρόθεσμα αποτελέσματα και όχι για βραχυπρόθεσμα και κυρίως για την υλοποίηση του στρατηγικού προγραμματισμού, που έχει σχεδιαστεί με επιστημονικό τρόπο άρα και τεκμηρίωση.

Ο Συναδελφικός τύπος ηγεσίας προτάσσει τα άτομα και τα συναισθήματά τους πάνω από τους στόχους και τα καθήκοντα απέναντι στην εργασία. Στο συγκεκριμένο τύπο ηγεσίας (Affiliative style) ο ηγέτης ενδιαφέρεται περισσότερο να εξασφαλίσει αισθήματα ικανοποίησης στους εργαζόμενους και να διατηρήσει την αρμονία μεταξύ τους, διαμορφώνοντας κλίμα εμπιστοσύνης. Σε αυτό το περιβάλλον αναπτύσσονται ιδέες, αυξάνεται η ευελιξία και η αμοιβαία εμπιστοσύνη, καλλιεργείται η διάθεση για καινοτομίες και για ανάληψη ρίσκων. Οι αυστηροί κανόνες σχεδόν απουσιάζουν και οι εργαζόμενοι έχουν την ελευθερία να δουλεύουν πιο αποτελεσματικά. Το ερώτημα, το οποίο εύλογα προκύπτει αφορά την αποδοτικότητα, τη διαχείριση της ελευθερίας των κινήσεων και του επιπέδου ωριμότητας των μελών του οργανισμού, καθώς πολλές φορές οι κατευθύνσεις είναι απαραίτητες, λόγω πολυπλοκότητας των εργασιών.

Ο δημοκρατικός τύπος ηγεσίας (Democratic style) είναι αυτός που αναζητεί συναινέσεις, επιδιώκει την οικοδόμηση σχέσεων εμπιστοσύνης, ακολουθεί δημοκρατικές διαδικασίες, με τις οποίες διασφαλίζεται υπευθυνότητα, ευελιξία και υψηλό ηθικό από τα μέλη της ομάδας. Βέβαια, ο βαθμός επίτευξης των στόχων έγκειται στην ικανότητα διαμόρφωσης συναινετικού κλίματος και στο χρονικό διάστημα λήψης των αποφάσεων. Χρειάζεται να δεσμεύονται όλοι οι εμπλεκόμενοι για λήψη απόφασης σε συγκεκριμένο χρονικό διάστημα και υλοποίηση της επικοινωνιακής ηθικής του Habermas. Όμως πολλές φορές και παρά την απώλεια πολύτιμου χρόνου, διαπιστώνουμε ότι το αποτέλεσμα είναι να μην εξασφαλίζεται η συναίνεση, η εμπιστοσύνη και η δέσμευση των μελών της ομάδας και στο τέλος, η επεξεργασία των ιδεών με τις διαδικασίες αυτές μπορεί να οδηγήσει σε σύγχυση και αίσθηση έλλειψης κατεύθυνσης. Πολλές φορές διαπιστώνεται ότι ο τύπος αυτός ηγεσίας είναι ακατάλληλος όταν τα μέλη της ομάδας δεν έχουν τις ικανότητες να παρουσιάσουν χρήσιμες ιδέες, ενώ αντιμετωπίζεται με σκεπτικισμό σε περιόδους κρίσεις όπου απαιτείται να ληφθούν ταχύτερες αποφάσεις.

Ο συντονιστικός τύπος (Pace setting style) ηγεσίας είναι αυτός που επιδιώκει την πραγματοποίηση υψηλών στόχων, επιτυγχάνει πιο σύντομα και πιο αποτελεσματικά, δίνει συνεχώς κίνητρα υψηλής αποδοτικότητας σε όλα τα μέλη του οργανισμού. Όμως ο καταπιεστικός τρόπος πολλές φορές επιφέρει αρνητικά αποτελέσματα, καταστρέφεται το κλίμα της ομάδας και είναι πιθανό να χαθεί η ευελιξία, η υπευθυνότητα, η ανάπτυξη πρωτοβουλιακής δράσης. Ο τύπος αυτός ηγεσίας παράγει

καλύτερα αποτελέσματα σε ολιγομελείς ομάδες αυτό-παρακινούμενες, με μέλη που διαθέτουν πολλές ικανότητες και χρειάζονται ελάχιστο βαθμό κατεύθυνσης.

Ο Προπονητικός τύπος ηγεσίας βοηθά τα μέλη της ομάδας να εντοπίσουν τα δυνατά και αδύνατα σημεία τους, ενθαρρύνοντάς τα να ορίσουν μακροπρόθεσμους στόχους για την ανάπτυξή τους και να διαμορφώσουν σχέδιο για την επίτευξη των στόχων αυτών. Η προνοητική ηγεσία συμφωνεί με τα μέλη του οργανισμού για το ρόλο και την ευθύνη υλοποίησης των προγραμμάτων και των σχεδίων ανάπτυξης και συχνά αδιαφορούν για τη βραχυπρόθεσμη αποτυχία, αν αυτή σημαίνει τη μακροπρόθεσμη γνώση και ανάπτυξη. Το φαινομενικό παράδοξο της θετικής επίδρασης της μεθόδου αυτής, η οποία εστιάζει στην προσωπική ανάπτυξη του ατόμου και όχι στα άμεσα εργασιακά καθήκοντα, εξηγείται από την ύπαρξη διαλόγου, ο οποίος ενισχύει και ενδυναμώνει κάθε διάσταση του εργασιακού κλίματος, με χαρακτηριστικά παραδείγματα την ευελιξία, την ευθύνη, τη σαφήνεια και κυρίως τη δέσμευση όλων για την υλοποίηση του επιχειρησιακού σχεδίου και του οράματος. Αυτός ο τύπος ηγεσίας αποδίδει καλύτερα σε ανθρώπους με υψηλό επίπεδο ωριμότητας, με επιστημονική κατάρτιση αλλά και ευρύτερη καλλιέργεια, σε εργαζόμενους που έχουν συνειδητοποιήσει ότι αναπτύσσοντας νέες ικανότητες θα μπορέσουν να εξελιχθούν. Συνεπώς, αποδίδει καλύτερα σε ανθρώπους που θέλουν να αναπτύξουν τις ικανότητές του, που επιδιώκουν την επιμόρφωσή τους και την επαγγελματική ανέλιξη.

Παρακάτω ακολουθεί η ανάπτυξη της σχέσης αλληλεξάρτησης που αναπτύσσεται ανάμεσα στο management και την ηγεσία.

6.6. Ηγεσία και management

Το μάνατζμεντ κατά κύριο λόγο αντιμετωπίζει την πολυπλοκότητα στις σύγχρονες επιχειρήσεις και οργανισμούς, δηλαδή ασχολείται με τις περίπλοκες υποθέσεις. (Management is about coping with complexity). Πιο συγκεκριμένα είναι ο τρόπος διοίκησης που αφορά την εκτέλεση των αναγκαίων λειτουργιών που είναι απαραίτητες για την επιτυχία ενός οργανισμού ή τμήματος αυτού. Οι πρακτικές και οι διαδικασίες του management, σε μεγάλο βαθμό, αποτελούν μια απάντηση στη σημαντικότερη ίσως εξέλιξη του 20ου αιώνα, αυτή της εμφάνισης κι ανάπτυξης μεγάλων επιχειρήσεων και οργανισμών. Η αναγκαιότητα για μια αποτελεσματική και ποιοτική διοίκηση αφορά τις μεγάλες επιχειρήσεις, οι οποίες τείνουν να καταστούν

χαοτικές με τρόπους που απειλούν την ύπαρξη τους. Αντίθετα, το αποτελεσματικό management, το οποίο στηρίζεται σε επιστημονικές βάσεις εξασφαλίζει συνήθως την τάξη και την συνέπεια σε κρίσιμες διαστάσεις της επιχειρήσεις, όπως π.χ. η ποιότητα και η κερδοφορία των προϊόντων, καθώς μια σύγχρονη επιχείρηση οφείλει να λογοδοτεί, τόσο εσωτερικά, όσο και εξωτερικά.

Η ηγεσία, σε αντίθεση με το management¹⁰ αντιμετωπίζει τις αλλαγές του σύγχρονου κόσμου (Leadership is about coping with change). Το γεγονός ότι το εξωτερικό πολιτικοοικονομικό περιβάλλον στο οποίο δρα η δημόσια διοίκηση έχει γίνει πιο ασταθές και περισσότερο ανταγωνιστικό, είναι ένας από τους λόγους που ο ρόλος της ηγεσίας έχει καταστεί τόσο σημαντικός την σύγχρονη περίοδο. Είναι κατά κύριο λόγο η ικανότητα των διοικούντων να επιβλέπουν, αλλά και να συνεργάζονται με τους υφισταμένους τους για την αποτελεσματικότερη κι αποδοτικότερη εκτέλεση του έργου, που τους έχει ανατεθεί (ώστε να επιτευχθούν οι στόχοι του οργανισμού). Επιπροσθέτως η ηγεσία χρειάζεται να αναλύει διαρκώς τα νέα δεδομένα, με τα επιστημονικά εργαλεία, ώστε οι παρεμβάσεις να είναι άμεσες και αποτελεσματικές.

Ο γρήγορος ρυθμός αλλαγής της τεχνολογίας, η εν εξελίξει 4^η βιομηχανική επανάσταση, ο μεγαλύτερος διεθνής ανταγωνισμός, η πληθώρα των πληροφοριών, η απορρύθμιση των αγορών και οι δημογραφικές αλλαγές του εργατικού δυναμικού αποτελούν τους βασικούς λόγους αυτής της αλλαγής. Στο πλαίσιο αυτό απαιτούνται μεταρρυθμιστικά projects και αλλαγές μεγαλύτερου εύρους για την επιβίωση στο πλαίσιο του ανταγωνισμού.

Η ηγεσία δεν έχει σχέση με το «χάρisma» του ατόμου ή άλλα χαρακτηριστικά της προσωπικότητας του και δεν είναι- κατ' ανάγκη- καλύτερη του management. Είναι πρώτα και πάνω απ' όλα μια διαπροσωπική σχέση, μια καθημερινή αλληλεπίδραση η οποία μαθαίνεται. Αν και το θέμα της ηγεσίας έχει αποτελέσει αντικείμενο θεωρητικών κι εμπειρικών ερευνών για πολλές δεκαετίες τώρα, έως σήμερα δεν υπάρχει μια μόνη θεωρία ή υπόδειγμα που να εξηγεί ακριβώς τι είναι ηγεσία και γιατί (πως και με βάση ποια κριτήρια) κάποιος χαρακτηρίζεται αποτελεσματικός ή αναποτελεσματικός ηγέτης.

Η Διοίκηση (Management) και η Ηγεσία (Leadership) είναι δύο διαφορετικές μέθοδοι να οργανώσει κάποιος μια ομάδα ανθρώπων να πετύχει ένα στόχο. Είναι απαραίτητα

¹⁰Μπουραντάς Δημήτρης, *Μάνατζμεντ*, Μπένος, Αθήνα 2001.

στοιχεία για να φτάσει κανείς στην επίτευξη των στόχων που θέτει, μα όχι απαραίτητα συμβατά μεταξύ τους. Είναι δυο συστήματα πράξεων, διαφοροποιημένα και συμπληρωματικά μεταξύ τους, καθώς το ένα επηρεάζει δραστικά το άλλο σε μια σχέση διαρκούς αλληλεπίδρασης. Τα δυο αυτά συστήματα διαμορφώνουν τις δικές τους λειτουργίες και χαρακτηριστικές δραστηριότητες και είναι αναγκαία για την επιτυχία σ' ένα αυξανόμενο πολύπλοκο και ασταθές επιχειρησιακό περιβάλλον. Καθένα από τα συστήματα αυτά περιλαμβάνει διαδικασίες λήψης αποφάσεων σχετικά με το(ν):

- Τι πρέπει να γίνει.
- Με ποιους και πως πρέπει να γίνει, δηλαδή τη δημιουργία δικτύων ανθρώπων και σχέσεων που μπορούν αν φέρουν σε πέρας μια ατζέντα.¹¹
- Έλεγχο αποτελεσμάτων, δηλαδή την εξασφάλιση ότι οι εργαζόμενοι πράγματι κάνουν σωστά την εργασία που τους έχει ανατεθεί.

Πιο αναλυτικά, οι δημόσιοι οργανισμοί διαχειρίζονται την περιπλοκότητα των καταστάσεων με τον προγραμματισμό (σχεδιασμό) και οικονομικό προϋπολογισμό (planning and budgeting). Σε αντίθεση, η καθοδήγηση (leading) ενός οργανισμού προς κάποια θετική αλλαγή¹² αρχίζει με την οριοθέτηση της κατεύθυνσης (setting direction) του οργανισμού. Το management αναπτύσσει την ικανότητα επίτευξης των σχεδίων του, με την οργάνωση και στελέχωση (by organizing and staffing), ενώ η ισοδύναμη δραστηριότητα της ηγεσίας είναι αυτή της ευθυγράμμισης των ατόμων (aligning people) με τις επιχειρησιακές κατευθύνσεις και τις στρατηγικές αλλαγής καθώς και της δημιουργίας κλίματος επικοινωνίας.

Τέλος, το management εξασφαλίζει την εκτέλεση των σχεδίων του, με τον έλεγχο και την επίλυση των προβλημάτων (by controlling and problem solving) ενώ για την ηγεσία η επιτυχία του οράματος απαιτεί παρακίνηση και έμπνευση (motivation and inspiration).

Συστήματα- πράξεις	Management	Ηγεσία
-----------------------	------------	--------

¹¹ Μπουραντάς Δημήτρης, *Μάνατζμεντ*, Μπένος, Αθήνα 2001.

¹² Μπουραντάς Δημήτρης, *Μάνατζμεντ*, Μπένος, Αθήνα 2001.

Τι πρέπει να γίνει	Προγραμματισμός και οικονομικός προϋπολογισμός • Θέτει στόχους και αντικειμενικούς σκοπούς για το μέλλον • Προσδιορίζει λεπτομερή βήματα για την επιτυχία των στόχων • Κατανέμει τους πόρους για την εκτέλεση των σχεδίων	Οριοθέτηση της κατεύθυνσης • Παρουσίαση ενός οράματος για το απώτερο μέλλον μαζί με τις απαιτούμενες στρατηγικές για την παραγωγή των αλλαγών που συμβάλλουν στην επιτυχία του οράματος.
Με ποιους και πως πρέπει να γίνει	Οργάνωση και στελέχωση • Δημιουργία οργανωτικής δομής και συνόλου εργασιών για την επίτευξη των απαιτούμενων σχεδίων • Στελέχωση θέσεων εργασίας • Μεταβίβαση των σχεδίων προς τους εργαζόμενους • Ανάθεση υπευθυνότητας για την εκτέλεση των σχεδίων • Επινόηση συστημάτων για την παρακολούθηση της υλοποίησης	Ευθυγράμμιση ατόμων και δημιουργία κλίματος επικοινωνίας • Μεταβίβαση της νέας κατεύθυνσης σε εκείνους που μπορούν να δημιουργήσουν συνασπισμούς, που καταλαβαίνουν το όραμα και δεσμεύονται για τα επιτεύγματα του οράματος
Έλεγχος αποτελεσμάτων	Έλεγχος και Επίλυση Προβλημάτων • Παρακολούθηση αποτελεσμάτων συγκριτικά με τα πρότυπα	Παρακίνηση και Έμπνευση • Διατήρηση του ανθρώπινου δυναμικού προς τη σωστή κατεύθυνση, παρακάμπτοντας τα εμπόδια

	σχεδιασμού, μέσω αναφορών συνεδριάσεων ή άλλων διαθέσιμων μέσων • Διαπίστωση των αποκλίσεων • Σχεδιασμός και οργάνωση επίλυσης των προβλημάτων	για αλλαγή, ικανοποιώντας βασικές αλλά συχνά αναξιοποίητες ανθρώπινες ανάγκες, αξίες και συναισθήματα
--	--	--

6.6.1.Αποτελεσματική ηγεσία: η ισορροπία ανάμεσα στην ουσία και τον τύπο, η πορεία προς μια ολοκληρωμένη ηγεσία με αίσθημα ευθύνης

Στο πλαίσιο της αναστοχαστικής (reflective) μελέτης της αποτελεσματικής ηγεσίας, θεωρούμε ως πρότυπο την πλατωνική άποψη, σύμφωνα με την οποία η ηγεσία επιτελεί ρόλο συντονιστή (coordinator), δηλαδή όχι απλώς διευθύνει αλλά εμπνέει και καθοδηγεί, με απώτερο σκοπό το καλύτερο αποτέλεσμα. Ο εν λόγω τύπος ηγεσίας περιγράφεται στο «Πολιτικό» του Πλάτωνα και ταιριάζει σε κοινωνίες με υψηλό επίπεδο ωριμότητας, με αξιακό σύστημα και αρχές, που προσφέρει δυνατότητες στους ικανούς να προσφέρουν και να δημιουργήσουν. Η προσέγγισή μας, συνοψίζεται στο ότι μια αποτελεσματική ηγεσία θα πρέπει να διατηρεί ισορροπία ανάμεσα στην Ουσία και στον Τύπο. Η Ουσία αφορά τα στοιχεία της ηγετικής προσωπικότητας και την εικόνα που έχουν οι άλλοι για αυτήν. Ενώ ο Τύπος αντιπροσωπεύει εκείνα τα στοιχεία της ηγεσίας που προσαρμόζονται και διαφοροποιούνται αφού προσδιορίζονται από το επίπεδο του ηγέτη και τους ρόλους που αναλαμβάνει στο πλαίσιο της λειτουργίας του οργανωσιακού περιβάλλοντος.

Με αφετηρία την προσέγγιση της Wilson Learning¹³, για τον σκοπό του ηγέτη, ο οποίος συνίσταται στο να εμπλέκει και δεσμεύει τους άλλους στο να δίνουν όλη τους την ενέργεια για τη δημιουργία «αξίας» και την επίτευξη των στόχων, οι ηγέτες που

¹³ Η Wilson Learning μελετάει και ασχολείται με το θέμα της Ηγεσίας, έχοντας βοηθήσει τους πελάτες της να αναπτύξουν τα δικά τους μοντέλα και να εφαρμόσουν πρακτικές ηγεσίας που ταιριάζουν καλύτερα στις ανάγκες τους, καταλήγει στο συμπέρασμα πως ο βαθμός επιτυχίας της εταιρικής στρατηγικής εξαρτάται από τον τρόπο με τον οποίο οι ηγέτες βλέπουν τη θέση τους μέσα στην εταιρία.

έχουν κατορθώσει να εμπλέκουν και να δεσμεύουν τους άλλους στο να δίνουν όλη τους την ενέργεια για τη δημιουργία «αξίας» και την επίτευξη των στόχων, έχουν επιτύχει την ανωτέρω ισορροπία και ως εκ τούτου την αποτελεσματική ηγεσία. Αναλύοντας την ανωτέρω προσέγγιση, στεκόμαστε στις συνιστώσες που εξασφαλίζουν την επιτυχία του εγχειρήματος:

- *«Να εμπλέκει άλλους»*: Αυτή είναι μια ευδιάκριτη διαφορά ανάμεσα στον ηγέτη και σε οποιοδήποτε άλλο άτομο συμμετέχει στην επίτευξη των στόχων. Για να επιτευχθούν συγκεκριμένοι στόχοι, οι ηγέτες δεν πρέπει μόνο να κατευθύνουν αλλά και να εμπνέουν τους άλλους, αξιοποιώντας τα χαρίσματα και ταλέντα των άλλων και συνδέοντάς τα με το όραμα της εταιρίας. Επιπροσθέτως, καθοριστική είναι η συνεισφορά του ηγέτη όταν όλοι διαβλέπουν την αποφασιστική συμμετοχή του στην υλοποίηση των στόχων.
- *«Να δεσμεύει τους άλλους να δίνουν όλη τους την ενέργεια»*: Δεν είναι αρκετό για τους ηγέτες να οδηγούν τους ανθρώπους του στην «ευθυγράμμιση» ή στη συμμόρφωση με τη στρατηγική ή τις πολιτικές της εταιρίας. Ο πραγματικός ηγέτης τροφοδοτεί τον κόσμο του με πάθος που αποτελεί τον κινητήριο μοχλό για να επιτύχει υψηλότερα επίπεδα δέσμευσης. Έτσι, οι εργαζόμενοι είναι έτοιμοι και αισθάνονται πρόθυμοι να δώσουν όλη τους τη δημιουργικότητα, την ενέργεια και τη γνώση που διαθέτουν για την εταιρία τους και αυτό να το κάνουν σε καθημερινή βάση. Ως αντάλλαγμα, οι εργαζόμενοι παίρνουν πίσω οτιδήποτε χρειάζονται για να αναπτυχθούν και να κερδίσουν επαγγελματική αναγνώριση.
- *«Δημιουργία αξίας και επίτευξης στόχων»*. Οι αποτελεσματικοί ηγέτες γνωρίζουν ότι για να επιβιώσουν και αναπτυχθούν, οι μέτοχοι και οι εργαζόμενοι θα πρέπει να αποκτούν προστιθέμενη αξία από την εταιρία. Έχοντας ικανοποιημένους εργαζόμενους, παρέχοντας καλύτερα προϊόντα στους πελάτες και εξασφαλίζοντας στους μετόχους ότι θα έχουν οικονομικά οφέλη, οι αποτελεσματικοί ηγέτες επιχειρούν να κάνουν τους άλλους να είναι πιο στοχευμένοι στον παράγοντα της προστιθέμενης αξίας - μέσω της προσωπικής και επιχειρηματικής ανάπτυξης.

Συμπερασματικά, όταν «είναι» κάποιος ηγέτης, ο συγκεκριμένος ρόλος αποδεικνύεται στη σφαίρα του κοινωνικού «πράττειν». Η προσέγγιση της Wilson Learning στην αξιολόγηση και στην ανάπτυξη των ηγετών δημιουργήθηκε με τη

πρόθεση να συνδυαστεί στην ηγεσία τόσο η Ουσία όσο και ο Τύπος, ώστε η ηγεσία να είναι υψηλού επιπέδου και αποτελεσματική.

6.6.2. Ηγετικός χαρακτήρας: Η ουσία της Ηγεσίας

Η δύναμη και η εξουσία της ηγεσίας δε δύνανται να καλύψουν το έλλειμμα της αναποτελεσματικότητας. Η εξουσία σε καμία περίπτωση δεν ισοδυναμεί ούτε προσφέρει εχέγγυα αποτελεσματικότητας. Κατά τον ορισμό της Wilson Learning, ο Ηγετικός Χαρακτήρας χαρακτηρίζεται από αξίες, και μια καθαρότητα του σκοπού και του ευρύτερου στόχου που θέτει, σε ατομικό επίπεδο, από την ικανότητα στρατηγικού προγραμματισμού, από τη ικανότητα υλοποίησης και εφαρμογής του σχεδίου, από τη συνέπεια λόγων και πράξεων, από τη συνεργατική διάθεση και την προσφορά προς το σύνολο. Η Wilson Learning ομαδοποιεί τα χαρακτηριστικά που συμβάλλουν στην διαμόρφωση ηγετικού χαρακτήρα σε τρεις βασικές κατηγορίες: Προσωπικός Χαρακτήρας, Κοινωνικός Χαρακτήρας και Εταιρικός Χαρακτήρας.

- Προσωπικός Χαρακτήρας: Είναι ο χαρακτήρας που θα πρέπει να παραμένει σταθερός και αποφασιστικός σε κάθε αλλαγή που συμβαίνει στο περιβάλλον
- Κοινωνικός Χαρακτήρας: η επίδειξη σεβασμού και κατανόησης προς τους άλλους και η αναγνώριση της διαφορετικότητας
- Εταιρικός Χαρακτήρας: Η προθυμία να τοποθετούμε τις ανάγκες των πελατών και της εταιρίας μπροστά από τις προσωπικές μας ανάγκες.

Η ισορροπία των τριών χαρακτήρων αποτελεί τη βάση της αποτελεσματικής ηγεσίας, καθορίζει το αξιακό σύστημα, μεγιστοποιεί την αποδοτικότητα και διαμορφώνει προϋποθέσεις δημιουργίας προστιθέμενης αξίας στον οργανισμό. Συνοψίζοντας, θα μπορούσαμε να αναφέρουμε ότι οι ικανότητες που απαιτούνται προκειμένου να ασκήσει κάποιος αποτελεσματική ηγεσία μπορούν να συνοψισθούν σε τέσσερις βασικούς ρόλους που πρέπει να έχει ένας ηγέτης:

- **Οραματιστής:** Καθοδηγεί τις ενέργειες για εταιρική και ατομική ανάπτυξη μέσω της δημιουργίας και επικοινωνίας του οράματος και της μακροπρόθεσμης στρατηγικής
- **Στρατηγικός:** Διασφαλίζει ότι επιτυγχάνονται οι στόχοι μέσα από τον σωστό προγραμματισμό, την αξιολόγηση της απόδοσης και των βελτιώσεων σε συστήματα και διαδικασίες

- **Διευκολυντής:** Δημιουργεί ένα δυνατότητες συμμετοχής με στόχο να προάγει αποτελεσματικές σχέσεις συνεργασίας - μια σημαντική υπευθυνότητα σε κάθε επίπεδο ηγεσίας.
- **Συνεισφέρων:** Δημιουργεί τις προϋποθέσεις για την επίτευξη των αποτελεσμάτων, συνεισφέροντας με τις δικές του εμπειρίες, γνώσεις και ικανότητες.

Οι παραπάνω ρόλοι λειτουργούν συμπληρωματικά, έχοντας ο καθένας τη δική του αξία στην αποτελεσματική ηγεσία. Ωστόσο, είναι δύσκολο να συγκεντρώνονται σωρευτικά στο πρόσωπο όλων των ηγετών. Γι' αυτό και η εξισορρόπηση μεταξύ των ρόλων αυτών και πολύ περισσότερο η ενσωμάτωσή τους στον ηγετικό χαρακτήρα αποτελεί μια πρόκληση για τον πραγματικά αποτελεσματικό ηγέτη και δημιουργεί ουσιαστικές προϋποθέσεις για την προσέγγιση μιας ολοκληρωμένης ηγεσίας, η οποία στηρίζεται στην αποδοτικότητα και στο αίσθημα εκπλήρωσης. Ενσωματώνοντας τους τέσσερις ρόλους και έχοντας ως βάση τον Ηγετικό Χαρακτήρα, δημιουργούμε τις απαραίτητες προϋποθέσεις για απόδοση με αίσθημα ικανοποίησης, σε συνθήκες που απαιτούν υψηλή απόδοση σε συνεχή βάση, καθώς οι άνθρωποι δεν δύνανται να έχουν την υψηλότερη δυνατή απόδοση αν δεν αισθάνονται ότι έχουν εκπληρώσει με επιτυχία, στον βαθμό που τους αναλογεί, το έργο τους.

Η αδυναμία ενός ηγέτη να χειριστεί αποτελεσματικά κάποιον από τους τέσσερις ρόλους μειώνει το αίσθημα εκπλήρωσης, την απόδοση ή και τα δύο μαζί. Χωρίς όραμα, οι εργαζόμενοι δεν νιώθουν υψηλό βαθμό εκπλήρωσης και πολλές φορές δεν καταλαβαίνουν ότι συνεισφέρουν για το «καλό» της επιχείρησης. Χωρίς τη διεισδυτική ματιά από τον ηγέτη με στρατηγικό ρόλο, οι άνθρωποι βρίσκουν δύσκολο να αντιληφθούν το πώς η δική τους εργασία συμβάλλει στην επίτευξη των εταιρικών στόχων. Χωρίς την απαραίτητη κατεύθυνση και καθοδήγηση, το εργασιακό περιβάλλον μπορεί να γίνει εχθρικό και αντιπαραγωγικό. Χωρίς την υποστήριξη, τη καθοδήγηση και τη συνεισφορά των ηγετών, οι εργαζόμενοι δεν θα έχουν κάποια μοντέλα ή πρότυπα απόδοσης. Με την απουσία του Ηγετικού Χαρακτήρα, οι εργαζόμενοι θα αισθανθούν ότι οι προϊστάμενοι τους δεν ενδιαφέρονται για τους ίδιους ή ότι δεν έχουν αξίες που θα έπρεπε να είχαν. Το αποτέλεσμα είναι ότι θα προσαρμόσουν τη συμπεριφορά τους ανάλογα και αυτό θα έχει αντίκτυπο στα αποτελέσματα. Η ηγεσία είναι αναγκαίο να βρει το σημείο ισορροπίας ανάμεσα στην παραγωγή σημαντικού έργου και αποτελεσμάτων και στη διαμόρφωση συναινετικού

και συνεργατικού κλίματος στο οργανωσιακό περιβάλλον. Θεωρούμε ότι οι συλλογικές ηγεσίες δύνανται να ανταποκριθούν πιο αποτελεσματικά στα νέα δεδομένα και στις δυνατότητες, που έχουν προκύψει από την επανάσταση υψηλής τεχνολογίας. Η υψηλή εξειδίκευση, η επιστημονική κατάρτιση, η ταχύτητα και η αποτελεσματικότητα επιβάλλουν συνεργασίες, συμμετοχή όλων των εμπλεκομένων μερών, συντονισμό του έργου, έλεγχο, παρακολούθηση αλλά και κανόνες συμμόρφωσης. Όσες ικανότητες και αν έχει ένα άτομο είναι δύσκολο να επιτελέσει ένα τόσο πολύπλοκο και απαιτητικό έργο. Όσο αναπτύσσονται οι κοινωνίες, τόσο ο ρυθμός του κινηματογραφιστή μετατοπίζεται από τους φαινομενικούς πρωταγωνιστές στις συνολικότερες καταστάσεις. Ουσιαστικά η ποιότητα του περιβάλλοντος, της κοινωνίας, του οργανισμού προσδιορίζει και την ποιότητα της ηγεσίας.

Δραστηριότητες Κεφαλαίου

1. Σύγχρονη τάση στη διοίκηση των δημοσίων οργανισμών και τα επικρατέστερα πρότυπα ηγεσίας προτείνουν το συμμετοχικό πρότυπο όσον αφορά στη λειτουργία του οργανισμού και στην υλοποίηση του στρατηγικού σχεδίου. Σε ένα κείμενο μιας παραγράφου, να διατυπώσετε τις απόψεις σας για το συγκεκριμένο θέμα.
2. Αναφέρετε τρόπους παρακίνησης του προσωπικού με βάση το στυλ ηγεσίας : αυταρχικό, δημοκρατικό, συναινετικό

BIBΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Adair, J. E., (1973), *Action-centred leadership*, New York: McGraw-Hill.
- Farazmand Ali, ed., (2005), *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, 2nd, ed, Rer. N.Y.
- Barton, L., (1993), *Crisis in organizations: managing and communicating in the heat of chaos*, Cincinnati, OH: Southwestern Publishing Company.
- Bass, B., (1985), *Leadership and Performance Beyond Expectations*, New York: Free Press
- Bass, B. M., & Avolio, B. J., (1994) *Improving organizational effectiveness through transformational leadership*". Thousand Oaks, CA: Sage Publications
- Belbin, R. M., (1993), *Team Roles at Work*, Oxford: Butterworth-Heinemann
- Blake, R. R., & Mouton, J. S., (1964), *The Managerial Grid*, Houston, TX: Gulf
- Blau, P.M. and Mayer M.W., (1971), *Bureaucracy in Modern Society*, 2nd ed, N.Y. Random Home
- Boyatzis, R. E., (1982), *The competent manager: A model of effective performance*, New York: Wiley.
- Burnett, J., (2002), *Managing business crises: From anticipation to implementation*, Westport, CT: Quorum Books.
- Burns, J. M., (1978), *Leadership*, New York: Harper & Row.
- Covey, S., (1992), *Principle Centered Leadership*, New York: Simon and Schuster.
- Fiedler, F. E., (1967), *A Theory of Leadership Effectiveness*, New York: McGraw-Hill.
- Fink, S., (1986), *Crisis management: Planning for the inevitable*, New York, NY: AMACOM.
- Greenleaf, R. K., (1970), *The Servant as Leader*, Cambridge: Center for Applied Studies.
- Greenleaf, R., (1977), *Servant Leadership: A Journey into the Nature of Legitimate Power and Greatness*, New York: Paulist Press.
- Hersey, P., & Blanchard, K. H., (1997), *Management of organizational behavior*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

- Hersey, P., Blanchard, K. H., (1972), *The management of change: I. Change and the use of power*, Training & Development Journal
- Hobbes, T., (1989), *Λεβιάθαν*, Τόμος Α΄, εκδ. Γνώση, Αθήνα.
- Hollander, E. P., (1985), *Leadership and power: The handbook of social psychology*, G. Lindzey & E. Aronson (Eds.).
- Hooper, A., & Potter, J., (1997), *The Business of Leadership*, Aldershot: Ashgate Publishing Company.
- Jackson, S., Joshi, A., Erhardt, N., (2003), “Recent Research on Team and Organizational Diversity: SWOT Analysis and Implications”, Journal of Management, Vol. 29 issue: 6, 801-830 https://doi.org/10.1016/S0149-2063_03_00080-1.
- Janis L., Mann, L., (1977), *Decision making: A psychological analysis of conflict, choice, and commitment*, New York, NY Free Press.
- Mitroff, I.I., (1988), *Crisis management: Cutting through the confusion*, Sloan Management Review.
- Mitroff, I. I., (2001), *Managing crisis before they happen: What every executive and manager needs to know about crisis management*”, New York, NY: AMACOM.
- Mitroff, I. I., & Pearson, C. M., (1993), *Crisis management: A diagnostic guide for improving your organization's crisis-preparedness*, San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Μπουραντάς, Δ., (2001), *Μάνατζμεντ – Θεωρητικό υπόβαθρο*, εκδ. Μπένος, Αθήνα.
- OECD, (2011), *Greece: Review of the Central Administration*, OECD Public Governance Reviews, OECD, Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/9789264102880-en*.
- OECD, *Survey of Public Management Developments*, PUMA Paris 1990.
- Osborne, D. – Gaebler D., (1992), *Reinventing Government*, Addison–Wesley N.Y..
- Παναγιωτοπούλου, Ρ., (1997), *Η επικοινωνία στις Οργανώσεις*, εκδ. Κριτική, Αθήνα.

- Peter, G. Northouse, (2010), *Leadership: theory and practice*, Sage Publications, New York: Random House.
- Seymour, M., & Moore, S., (2000), *Effective Crisis Management: Worldwide Principles and Practice*, London: Cassell.
- Simon, H. A., (1957), «Models of man: social and rational», Oxford, England: Wiley.

7.Η ΟΡΓΑΝΩΣΙΑΚΗ ΚΟΥΛΤΟΥΡΑ

7.1. Εννοιολογική προσέγγιση της κουλτούρας

Το 1952 οι ερευνητές Kroeber και Kluckhohn απαρίθμησαν 164 ορισμούς της έννοιας της κουλτούρας, αριθμός ο οποίος έχει κατά πολύ ξεπεραστεί στις μέρες μας. Οι Kilman et al. (1985) προτείνουν ότι η κουλτούρα αντικατοπτρίζει τις ιδεολογίες, την κοινή φιλοσοφία, τις πεποιθήσεις, τις αξίες, τα πιστεύω, τις υποθέσεις, τις συμπεριφορές και τους κανόνες της κάθε οργάνωσης. Όλα τα χαρακτηριστικά της κουλτούρας είναι ανελαστικά (ή δύσκολα αναθεωρήσιμα) και διατηρούνται αναλλοίωτα υπό οποιεσδήποτε συνθήκες. Οι Deal και Kennedy (1982) ανέφεραν ότι η κουλτούρα περιλαμβάνει μία σειρά από στοιχεία, όπως τα σύμβολα, την ηγεσία, ως «μέσα» για την κατάκτηση της δέσμευσης και της αφοσίωσης του προσωπικού. Οι Thompson and McHugh (1995) προτείνουν ότι η διοίκηση προσωπικού έχει εξαιρετική σημασία κατά τον σχεδιασμό και την διατήρηση των νέων ή καταλληλότερων κουλτούρων υπό την έννοια του management. Ο Schein, E. (1985) αναφέρεται στην κουλτούρα ως ένα σχέδιο βασικών υποθέσεων που εφευρέθηκαν, ανακαλύφθηκαν ή αναπτύχθηκαν από μια ομάδα στην προσπάθειά της να μάθει να ανταπεξέρχεται στα προβλήματα της εξωτερικής προσαρμογής και της εσωτερικής ενσωμάτωσης, το οποίο απέδωσε κι έτσι υιοθετήθηκε ως χρήσιμο. Γι' αυτό μεταφέρεται και σε νέα μέλη της ομάδας ως ο σωστός τρόπος αντιμετώπισης των πιο πάνω προβλημάτων. Ο ίδιος συγγραφέας εννοεί με τον όρο κουλτούρα «ένα σχέδιο βασικών υποθέσεων που εφευρέθηκαν, ανακαλύφθηκαν ή αναπτύχθηκαν από μια ομάδα στην προσπάθειά της να μάθει να ανταπεξέρχεται απέναντι στα προβλήματα της εξωτερικής προσαρμογής και της εσωτερικής ενσωμάτωσης, το οποίο απέδωσε κι έτσι υιοθετήθηκε ως χρήσιμο. Γι' αυτό μεταφέρεται και σε νέα μέλη της ομάδας ως ο σωστός τρόπος αντιμετώπισης των πιο πάνω προβλημάτων» (Schein, 2004). Κατά τον Watson : «Η κουλτούρα είναι ένα σύστημα εννοιών που υιοθετείται από τα μέλη μιας ομάδας και το οποίο προσδιορίζει τι είναι καλό και τι κακό, σωστό και λάθος, και ποιος είναι ο ενδεδειγμένος τρόπος σκέψης και συμπεριφοράς της ομάδας», (Watson, 1994).

Ο πολιτισμός (κουλτούρα) αποτελεί, για κάθε μέλος του προσωπικού, τη βάση που το διακρίνει από τα άλλα επειδή, όπως τόνισε και ο Hofstede (1980), "η κουλτούρα είναι

ο συλλογικός προγραμματισμός του μυαλού" και ο καθένας ενσωματώνει την κουλτούρα της κοινωνίας στην οποία ανήκει.

Ο Hofstede (1984) υλοποίησε μία σε βάθος μελέτη της κουλτούρας για πάνω από 13 έτη ερευνώντας το προσωπικό της εταιρείας IBM σε διάφορες χώρες του κόσμου. Διαπίστωσε ότι οι μάνατζερ και οι λοιποί εργαζόμενοι διαφοροποιούνται ως προς πέντε διαστάσεις της εθνικής κουλτούρας. Για παράδειγμα:

- **Το εθνικό επίπεδο** : Κάθε άνθρωπος επηρεάζεται από τη χώρα που γεννήθηκε, τη χώρα ή τις χώρες στις οποίες έζησε. Εντός του εθνικού επιπέδου διαχωρίζονται επιπλέον το τοπικό, το θρησκευτικό και το γλωσσικό επίπεδο. Ακόμα και σε μία μεμονωμένη χώρα είναι σύνηθες το φαινόμενο να παρατηρούνται διαφορετικές υποκουλτούρες λόγω εντοπιότητας, θρησκευτικών πεποιθήσεων και τοπικών διαλέκτων.
- **Το επίπεδο Φύλου** : Πρόκειται για διαφορετικές κουλτούρες που δημιουργούνται στους άντρες και στις γυναίκες λαμβάνοντας πάντοτε το ευρύτερο κοινωνικοπολιτικό περιβάλλον.
- **Το επίπεδο Γενιάς** : Διαφορετική κουλτούρα έχουν οι νεότερες γενεές από τις παλαιότερες (παιδιά – γονείς - παππούδες).
- **Το επίπεδο κοινωνικής τάξης** : Αφορά στο επίπεδο μόρφωσης, στο επάγγελμα και στις διαφορετικές κάστες που δημιουργούνται σε μία κοινωνία.
- **Το Οργανωσιακό Επίπεδο** : Σχετίζεται με τη κοινωνικοποίηση των εργαζομένων στους οργανισμούς που απασχολούνται

Στην εκτενή μελέτη του αναφέρθηκε, ειδικότερα, στην παρακάτω κατανομή των διαστάσεων της κουλτούρας :

- **Ατομικισμός-Συλλογικότητα** : Ο ατομικισμός σε σχέση με τη συλλογικότητα σχετίζονται ως προς το βαθμό συσσωμάτωσης μεταξύ των ατόμων μίας κοινωνίας. Από τη μία πλευρά, τα άτομα μπορεί να επικεντρώνονται αποκλειστικά στην ικανοποίηση των δικών τους συμφερόντων και γι'αυτά των οικογενειών τους. Από την άλλη πλευρά, έμφαση μπορεί να δίδεται στην συλλογική ευθύνη, στην διευρυμένη οικογένεια και στην κοινότητα.
- **Απόσταση εξουσίας** : Ο βαθμός κατά τον οποίο υπάρχει συγκεντρωτισμός εξουσίας, καθώς και κατά πόσο ένας λαός αποδέχεται την άνιση κατανομή

εξουσίας σε στελέχη οργανισμών/εταιρειών. Όσο πιο υψηλός είναι ο βαθμός συγκέντρωσης της εξουσίας σε λίγα άτομα στην κορυφή της πυραμίδας, τόσο υψηλότερος είναι ο δείκτης μέτρησης της απόστασης εξουσίας. Ένας χαμηλός δείκτης απόστασης εξουσίας επισημαίνει ένα στενότερο σύνδεσμο μεταξύ αυτών που έχουν ισχύ και των «απλών» ανθρώπων.

- **Αποφυγή αβεβαιότητας :** Αυτή η παράμετρος αφορά στον τρόπο που τα μέλη της κοινωνίας σχετίζονται με την αβεβαιότητα. Οι κοινωνίες στις οποίες τα μέλη τους είναι σχετικά ασφαλή, δεν αισθάνονται ότι απειλούνται από το (αβέβαιο) εξωτερικό περιβάλλον και αναλαμβάνουν ρίσκα ενώ, διατηρούν χαμηλό βαθμό αποφυγής αβεβαιότητας. Η επικράτηση της ισχυρής αποφυγής αβεβαιότητας προκαλεί την θέσπιση λεπτομερών πολιτικών, διαδικασιών και ασφυκτικών νομοθετικών ρυθμίσεων ώστε να μειωθεί ο βαθμός ενδεχόμενης αρνητικής επίπτωσης της αβεβαιότητας και να διασφαλιστεί, όσο είναι δυνατόν, η ασφάλεια και στο μέλλον.
- **Μακροπρόθεσμος, έναντι βραχυπρόθεσμου προσανατολισμού :** Ο μακροπρόθεσμος προσανατολισμός σημαίνει στροφή προς το μέλλον. Ένας βραχυπρόθεσμος προσανατολισμός αποδίδει αξία στο παρελθόν και στο παρόν και δίνει έμφαση στον σεβασμό προς την παράδοση και την εκπλήρωση των κοινωνικών υποχρεώσεων.
- **Αρρενωπότητα / Θηλυκότητα (Masculinity – Femininity) :** Διαχωρίζει τις «αρσενικές» αξίες (απόκτηση πλούτου και ανταγωνισμός) από τις «θηλυκές» αξίες (ποιότητα ζωής και αλληλεγγύη). Σε κοινωνίες οι οποίες εντάσσονται στην τυπολογία των «Αρρενωπών», οι δραστηριότητες που θεωρούνται επιτυχημένες είναι όσες προωθούν την κατάκτηση στόχων, την επίδειξη ισχύος, τον ανταγωνισμό, το ρεαλισμό, τη διάκριση, την κερδοφορία, την απόκτηση υλικών αγαθών, κ.ά.. Οι κοινωνίες οι οποίες εντάσσονται στην κατηγορία των “Feminine” δίνουν έμφαση στον παράγοντα «άνθρωπο» πριν από την απόκτηση «χρήματος», στην κοινωνική ευαισθησία, στον ιδεαλισμό, στην προσφορά, στην αλληλεγγύη, στην ποιότητα ζωής στη διατήρηση του περιβάλλοντος, κ.ά..

	Ατομικισμός	Απόσταση εξουσίας	Αποφυγή αβεβαιότητας	Masculinity
Υψηλός	ΑΜΕΡΙΚΗ	ΦΙΛΙΠΠΙΝΕΣ	ΕΛΛΑΔΑ	ΙΑΠΩΝΙΑ
	Μ. ΒΡΕΤΑΝΙΑ	ΜΕΞΙΚΟ	ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ	ΑΥΣΤΡΑΛΙΑ
	ΑΥΣΤΡΑΛΙΑ	ΙΝΔΙΑ	ΙΑΠΩΝΙΑ	ΙΤΑΛΙΑ
	ΚΑΝΑΔΑΣ	ΒΡΑΖΙΛΙΑ	ΓΑΛΛΙΑ	ΜΕΞΙΚΟ
Χαμηλός	ΜΕΞΙΚΟ	ΑΥΣΤΡΑΛΙΑ	ΔΑΝΙΑ	ΣΟΥΗΔΙΑ
	ΕΛΛΑΔΑ	ΙΣΡΑΗΛ	ΣΟΥΗΔΙΑ	ΔΑΝΙΑ
	ΤΑΙΒΑΝ	ΔΑΝΙΑ	Μ. ΒΡΕΤΑΝΙΑ	ΤΑΙΛΑΝΔΗ
	ΚΟΛΟΜΒΙΑ	ΣΟΥΗΔΙΑ	ΑΜΕΡΙΚΗ	ΦΙΝΛΑΝΔΙΑ
			ΙΝΔΙΑ	

Πίν. 1. Παρουσίαση της κατηγοριοποίησης των χωρών κατά τον Hofstede

Ο Hofstede έκρινε ότι η απόσταση εξουσίας και η αποφυγή αβεβαιότητας ήταν οι δύο πιο σημαντικές διαστάσεις της κουλτούρας. Παρόλη την εξαιρετική του έρευνα δέχθηκε κριτική στο βαθμό που δεν ενσωμάτωσε τη δυναμική διάσταση της κουλτούρας. Δηλ. η έρευνά του κρίθηκε ως περιγραφική και στατική, και ότι δεν λάμβανε υπόψη ξεχωριστά πεδία εφαρμογής που μπορεί να ανακύπτουν. Ο Hofstede προσεγγίζει την κουλτούρα ως σχετικά συμπαγή σε σχέση με το χρόνο και έχοντας ως δεδομένο ότι αλλάζει αργά, κάτι που δεν ισχύει στην πραγματικότητα. Πιο πρόσφατες έρευνες με έμφαση στην ανθρωπολογική διάσταση της κουλτούρας την προσεγγίζουν πράγματι πιο δυναμικά, ως την εξισορρόπηση μεταξύ των αντιτιθέμενων κοινωνικών και οικονομικών πιέσεων που δέχεται η εκάστοτε κοινωνία (Alvesson 1993).

Οργανισμός με υποστηρικτική κουλτούρα

Ένας οργανισμός με υποστηρικτική κουλτούρα είναι φιλικός, ζεστός, κοινωνικός, αξιόπιστος και προσανατολισμένος προς τις σχέσεις. Με δεδομένη τη φιλική φύση της κουλτούρας τους, οι οργανισμοί αυτοί έχουν την τάση να αποτελούν μια διευρυμένη μορφή οικογένειας για τους εργαζομένους. Τα μέλη έχουν μία αίσθηση οργανωτικής δέσμευσης και υποχρέωσης, που εκτείνεται πέρα από την απλή ανταλλαγή της εργασίας με το μισθό. Η αίσθηση της δέσμευσης που δημιουργούν οι οργανισμοί με υποστηρικτική κουλτούρα, οδηγεί στην υιοθέτηση των αξιών και των πεποιθήσεων του οργανισμού από τα μέλη του (Akaah, 1993).

7.2.Μοντέλα οργανωσιακής κουλτούρας

Κατά τα πρώτα χρόνια λειτουργίας των οργανισμών, η κουλτούρα εξαρτώταν αποκλειστικά από τους θεμελιωτές τους, τις προσωπικότητές τους, και τον τρόπο που επέλεξαν να οργανώσουν τις διαδικασίες. Οι υπάλληλοι καλούνταν να «μάθουν» και να εσωτερικοποιήσουν την υπάρχουσα κουλτούρα, μία διαδικασία που ο Herskovitts (1948) αποκάλεσε ως τον εκπολιτισμό (enculturation), δηλ. ως έναν τρόπο μάθησης όμοιο με την προσομοίωση. Ο Handy (1993) καθόρισε μία σειρά επιρροών οι οποίες είναι αποτυπωμένες σε κάθε κουλτούρα :

- **Ιστορία και ιδιοκτησία :** Η κουλτούρα είναι κάτι ξέχωρο από τους υπαλλήλους. Η κουλτούρα προупάρχει και πριν να ενταχθεί ένας υπάλληλος σε έναν οργανισμό και περιγράφεται αναλυτικά από το ιστορικό του φορέα και την παρακαταθήκη που άφησαν οι ιδιοκτήτες του.
- **Μέγεθος :** Το μέγεθος επίσης προσδιορίζει το είδος της κουλτούρας με δεδομένη την επικράτηση των τυποποιημένων διαδικασιών σε μεγάλους οργανισμούς σε σχέση με μικρότερους.
- **Τεχνολογία :** Μία οργάνωση που εξειδικεύεται στη χρήση των νέων τεχνολογιών θα δώσει έμφαση στις τεχνικές γνώσεις των υπαλλήλων τις οποίες θα καθορίσει ως βασική αξία.
- **Σκοποί και στόχοι :** Οι στόχοι που θέτει και κατακτά μία υπηρεσία επίσης είναι σημαντικές για τον καθορισμό της κουλτούρας της. Για παράδειγμα, εάν μία υπηρεσία θέσει ως πρωταρχικό στόχο την εξυπηρέτηση του πολίτη, τότε μπορεί να καταφέρει να διακριθεί στην κοινωνία για τον σκοπό αυτό.
- **Περιβάλλον :** Το εξωτερικό περιβάλλον καθορίζει συχνά το περιεχόμενο της οργανωσιακής κουλτούρας. Η κάθε υπηρεσία ανάλογα με το κοινό που εξυπηρετεί διαμορφώνει και την αντίστοιχη κουλτούρα εργασίας (π.χ. κοινωνικά ευαίσθητες ομάδες, άνεργοι, κ.ά. θα προσδώσουν μία άλλη κουλτούρα εργασίας από ότι μία υπηρεσία που συναλλάσσεται με συνταξιούχους για την απονομή συντάξεων). Σε γενικές γραμμές όμως ο τρόπος που κάθε υπηρεσία επιλέγει να συνδιαλεγεί με το εξωτερικό περιβάλλον καθορίζει ιδιαίτερα την κουλτούρα της.
- **Άνθρωποι :** Ο τρόπος που επιλέγει η ανώτατη ηγεσία να διαχειριστεί το προσωπικό της επίσης διαμορφώνει εξαιρετικά χαρακτηριστικά της οργανωσιακής κουλτούρας. Εάν για παράδειγμα επιλεγεί να εφαρμοστεί το

αυταρχικό μάνατζμεντ το οποίο δεν συνάδει με τα χαρακτηριστικά των εργαζομένων, τότε το προσωπικό μπορεί να εκδηλώσει εμφανή χαρακτηριστικά αντίστασης μέσα από : μετακινήσεις, χαμηλή παραγωγικότητα, χαμηλό επίπεδο ποιότητας και ανάγκη για υψηλό βαθμό επιτήρησης.

Ο Harrison (1972) ασχολήθηκε με την κατάταξη των οργανώσεων ανάλογα με την κουλτούρα που τους χαρακτηρίζει ως εξής :

Δίας – Κουλτούρα δύναμης : Η κουλτούρα «Δίας» είναι η κουλτούρα του club, της λέσχης που δημιουργείται από το κεντρικό πρόσωπο, τον Προϊστάμενο. Το κλίμα είναι συγκεντρωτικό και συχνά αυταρχικό για το λόγο αυτό απαιτείται πλήρης ταύτιση του εργαζομένου με το οργανωσιακό αυτό κλίμα : επιλέγεται ή η πλήρης αφοσίωση ή η αποχώρηση. Όσοι δείχνουν αφοσίωση ανταμείβονται με εξουσία, αρμοδιότητες και υπευθυνότητα. Πλεονεκτήματα θεωρούνται η περιορισμένη δομή, καθώς και ότι η εμπιστοσύνη και η υπακοή υποστηρίζουν αποφάσεις τολμηρές, γρήγορες που αναλαμβάνονται ακόμη και διαισθητικά. Ως μειονεκτήματα θεωρούνται η ελάχιστη λογική σε ό,τι γίνεται και η πλήρης εξάρτηση από ένα άτομο. Οι υπηρεσίες που διοικούνται με αυτόν τον τρόπο, συνήθως είναι μικρού μεγέθους. Στα έργα που διοικούνται με αυτόν τον τρόπο μπορεί να γίνεται η δουλειά, αλλά αυτό συχνά αποβαίνει σε βάρος της ομάδας έργου και των άλλων ομάδων συμφερόντων. Όπου το εργασιακό καθήκον δεν είναι και τόσο απλό, είναι αδύνατον ένα μόνο άτομο να αρκεί για να αναλάβει όλες τις ευθύνες και αρμοδιότητες. Στην περίπτωση που ένα έργο καθυστερήσει και απαιτείται εσπευσμένα η λήψη μέτρων η κουλτούρα αυτή μπορεί να φανεί αποτελεσματική.

Απόλλων – Κουλτούρα ρόλων : Είναι η κουλτούρα του ιεραρχικού οργανισμού όπου τα πάντα απορρέουν από την τυπική αρμοδιότητα, την εξουσία και το ρόλο (τυποποιημένος, βασισμένος σε κανόνες, εστιασμένος σε ατομικές ειδικότητες). Το βάρος δίνεται σε διαδικασίες και κανονισμούς και η γραφειοκρατική αποπροσωποποίηση εξασφαλίζει τυποποίηση, προβλεψιμότητα, συνέχεια και σταθερότητα.

Στον οργανισμό που επικρατεί η κουλτούρα «Απόλλων» υπάρχει υψηλό επίπεδο δόμησης που βασίζεται στην ιδέα ότι η ανάλυση της εργασίας σε μικρότερα μέρη δημιουργεί θύλακες εξειδίκευσης. Στον τύπο αυτής της κουλτούρας εντάσσονται οι περισσότερες δημόσιες υπηρεσίες καθώς και οι μεγάλες εταιρείες (π.χ. πολυεθνικές επιχειρήσεις). Τα μειονεκτήματα της κουλτούρας «Απόλλων» είναι η γραφειοκρατία

και η άκρα τυποποίηση που χαρακτηρίζεται ως ένα είδος συμπεριφοράς που μπορεί να αναχαιτίσει την πρόοδο και την δημιουργικότητα.

Αθηνά – Κουλτούρα έργων : Είναι η κουλτούρα των ειδικών, των επαγγελματιών, όπου το έργο και το καθήκον προέχουν του ρόλου ενώ η επίλυση προβλημάτων και η ουσιαστική συμβολή αποτελούν βασικά στοιχεία ενδιαφέροντος. Η ομαδική συνεργασία για έναν κοινό σκοπό αποτελεί βασικό χαρακτηριστικό και οι δομές είναι λιγότερο ιεραρχικές και περισσότερο δικτυωτές.

Οργανισμοί όπως μικρές επιχειρήσεις συμβούλων και οι μικρές επιχειρήσεις υψηλής τεχνολογίας έχουν αυτό το είδος κουλτούρας. Ως πλεονεκτήματα στον τύπο κουλτούρας «Αθηνά» εντοπίζονται η δημιουργικότητα, η δυναμική, ο επαγγελματισμός, καθώς και το κίνητρο για την επίτευξη των στόχων και του έργου. Ως μειονεκτήματα εντοπίζονται το υψηλό κόστος διατήρησης αυτής της κουλτούρας διότι απαιτούνται σταθερή ροή νέων καθηκόντων και πολύ ικανά άτομα.

Διόνυσος – Κουλτούρα ατόμων : Η κουλτούρα αυτή χαρακτηρίζεται από την υπαρξιακή ανάγκη των ανθρώπων που απαρτίζουν τον οργανισμό. Είναι ένας οργανισμός που μοιράζεται πόρους, αλλά τα άτομα δεν εξαρτώνται το ένα από το άλλο. Ως πλεονεκτήματα θεωρούνται η ελάχιστη δομή που υπάρχει και ότι επιτρέπει στον καθένα να αυτοπροσδιορίζεται. Μειονεκτήματα αυτής της κουλτούρας είναι ότι βασίζεται στις ατομικές ευθύνες και κινδύνους και ότι απαιτεί υψηλό βαθμό προσωπικής ανάπτυξης και υπευθυνότητας.

Η κουλτούρα «Διόνυσος» αντιπροσωπεύεται από την κουλτούρα που ισχύει στα πανεπιστήμια της Βρετανίας. Τα στελέχη αντιμετωπίζονται ως ομάδες με πολύ χαλαρούς δεσμούς και συνδέονται με τον πυρήνα του οργανισμού λόγω της ανάγκης παροχής υπηρεσιών, όπως είναι η διοίκηση, η συντήρηση των κτιριακών εγκαταστάσεων, η παροχή τεχνολογίας και κυρίως η χρηματοδότηση για τις μεμονωμένες δραστηριότητες και τα συλλογικά έργα. Παρόμοια κουλτούρα έχει και το ιατρικό επάγγελμα (ειδικά τα νοσοκομεία) όπου όλοι μοιράζονται τις κεντρικές εγκαταστάσεις.

8. Η ΟΡΓΑΝΩΣΙΑΚΗ ΑΛΛΑΓΗ ΚΑΙ Η ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΗΣ

Η εφαρμογή των στρατηγικών αποτελεί μία πολύ σημαντική διαδικασία το ίδιο σημαντική όσο είναι και ο σχεδιασμός τους. Πολλές στρατηγικές και νέες πολιτικές, παρότι καταστρώνονται σε μεγάλο χρονικό διάστημα και απαιτούν μακροχρόνια έρευνα ώστε να καλύπτουν κάθε πιθανή συνθήκη, να αντιμετωπίζουν κάθε πιθανό κίνδυνο και να ενσωματώνουν εναλλακτικά σενάρια δράσης, αποτυγχάνουν, διότι δεν ευοδώθηκαν κατά το στάδιο της εφαρμογής τους. Η διαδικασία υλοποίησης, αν και εντάσσεται στο σχέδιο της στρατηγικής, στην πράξη, απαιτεί πολύ καλές διαχειριστικές ικανότητες από πλευράς των Διευθυντών και στελεχών των δημόσιων οργανισμών, καλή διαχείριση των διατιθέμενων πόρων και ευθυγράμμιση της κουλτούρας και του ανθρώπινου δυναμικού ως προς τους στόχους της νέας στρατηγικής-πολιτικής. Η χρονική στιγμή υλοποίησης και η σειρά των ενεργειών που απαιτούνται εξαρτώνται από το επίπεδο της επιχειρούμενης αλλαγής (μερική ή ολική), από την τρέχουσα οργανωσιακή κατάσταση και το ευρύτερο περιβάλλον εντός του οποίου δρα η οργάνωση. Συχνά ακολουθείται η πρακτική της διάσπασης των ενεργειών σε βραχυχρόνιες και μακροχρόνιες, ενώ η τακτική αξιολόγηση του σχεδίου εφαρμογής μπορεί να οδηγήσει σε περιοδικές αναγκαίες αναθεωρήσεις του σχεδίου.

Τη διεθνή και εθνική βιβλιογραφία έχει απασχολήσει ιδιαίτερα το ζήτημα της υλοποίησης της στρατηγικής και της διαχείρισης των αλλαγών. Παρακάτω πρόκειται να αναλυθούν ενδεικτικά θεωρητικά μοντέλα που μπορούν να βρουν εφαρμογή κατά την υλοποίηση νέων δημόσιων πολιτικών και στρατηγικών στη δημόσια διοίκηση.

8.1. Το μοντέλο του Kurt Lewin

Ο Kurt Lewin (1951) ανέπτυξε μία διεθνώς αναγνωρισμένη θεωρία σχετικά με την οργανωσιακή αλλαγή η οποία εστιάζει στην εξέταση των «δυνάμεων αλλαγής» (επισπεύδοντες παράγοντες) και των δυνάμεων που αντιστέκονται στην αλλαγή (επιβραδυντικοί παράγοντες). Η βασική του ιδέα είναι ότι οι δυνάμεις της αλλαγής θα πρέπει να υπερτερήσουν σε σχέση με τις δυνάμεις αντίστασης μέσα από την εφαρμογή τριών βημάτων. Το πρώτο βήμα περιλαμβάνει την «απόψυξη» της

τρέχουσας κατάστασης και συνίσταται στον καθορισμό της τρέχουσας κατάστασης, την περιγραφή των δυνάμεων αλλαγής και αντίστασης και την απεικόνιση της επιθυμητής τελικής κατάστασης. Το δεύτερο βήμα, είναι η μετάβαση σε μια νέα κατάσταση μέσω της συμμετοχής των εργαζομένων και λοιπών εμπλεκομένων. Το τρίτο βήμα, επικεντρώνεται στην ανανέωση και τη σταθεροποίηση της νέας κατάστασης των πραγμάτων θέτοντας τις βάσεις της νέας πολιτικής, ανταμείβοντας την επιτυχία και θεσπίζοντας νέα πρότυπα.



Κρίσιμες παράμετροι για την υλοποίηση του σχεδίου του Lewin είναι :

- η ανάλυση και η επικοινωνία του χάσματος μεταξύ της τρέχουσας και της τελικής κατάστασης.

- η επικέντρωση στην ελαχιστοποίηση των δυνάμεων αντίστασης.

- Η επικέντρωση των δυνάμεων ώστε να μεγιστοποιηθούν και να αξιοποιηθούν στο έπακρο οι κινητήριες δυνάμεις.
- Η επεξεργασία ενός συμφώνου για ένα σχέδιο αλλαγής και ένα χρονοδιάγραμμα με στόχο την κατάκτηση της τελικής επιθυμητής κατάστασης.

8.2. Η πρόταση ενσωμάτωσης αλλαγών κατά τον Kotter

Κατά τον Kotter (1995) τα βήματα για την αλλαγή είναι τα παρακάτω :

1. Δημιουργήστε μια αίσθηση επείγουσας ανάγκης. Συζητήστε τις σημερινές ανταγωνιστικές πραγματικότητες, εξετάστε πιθανά μελλοντικά σενάρια και αυξήστε την «αίσθηση ανάγκης για αλλαγή».
2. Δημιουργήστε έναν ισχυρό καθοδηγητικό συνασπισμό. Συγκεντρώστε μια ισχυρή ομάδα ατόμων που μπορούν να εργαστούν από κοινού.
3. Δημιουργήστε ένα όραμα. Δημιουργώντας ένα όραμα για την προσπάθεια αλλαγής που θα στηρίζεται σε στρατηγικές για την επίτευξη αυτού του στόχου.
4. Επικοινωνήστε με την ενόραση. Ο Kotter τονίζει την ανάγκη επικοινωνίας τουλάχιστον 10 φορές παραπάνω σε σχέση με αυτό που επιδιώκεται να

επικοινωνηθεί. Το όραμα και οι συνοδευτικές στρατηγικές και οι νέες συμπεριφορές πρέπει να επικοινωνηθούν με διάφορους τρόπους.

5. Βοηθήστε τους άλλους να ενεργήσουν υποβοηθητικά σε σχέση με το όραμα. Αυτό το βήμα περιλαμβάνει την απαλλαγή από εμπόδια στην αλλαγή, καθώς και την κατάρριψη μη επιβοηθητικών δομών ή συστημάτων. Επιτρέψτε τους ανθρώπους να πειραματιστούν.

6. Σχεδιάστε και δημιουργήστε βραχυπρόθεσμες νίκες. Αναζητήστε και διαδώστε βραχυπρόθεσμα ορατές βελτιώσεις. Σχεδιάστε τα και ανταμείψτε τους ανθρώπους δημόσια.

7. Επιβεβαιώστε τις βελτιώσεις και παράγετε τη σταδιακή αλλαγή. Ανταμείψτε όσους μπορούν να προωθήσουν και να εργαστούν για την υλοποίηση του οράματος. Ενεργοποιώντας τη διαδικασία αλλαγής με νέα έργα, πόρους και πράκτορες της αλλαγής.

8. Θεσμοθετήστε νέες προσεγγίσεις. Βεβαιωθείτε ότι όλοι καταλαβαίνουν ότι οι νέες συμπεριφορές οδηγούν σε οργανωσιακή επιτυχία.

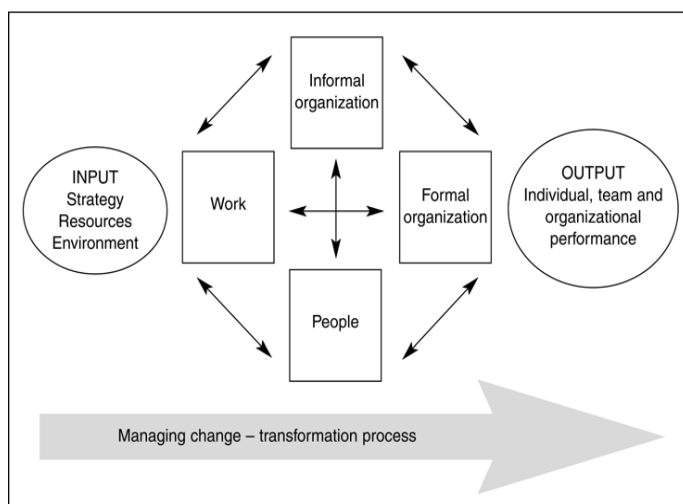
Τα οκτώ βήματα του Kotter δίνουν έμφαση στην ανάγκη των στελεχών να υιοθετήσουν στα πρώτα στάδια, μία στάση με μεγάλο ενθουσιασμό και ενέργεια και κατόπιν να ακολουθήσει εξουσιοδότηση ενεργειών και παρακολούθηση από απόσταση. Κατά την έναρξη του σχεδίου αλλαγής ο Kotter δίνει έμφαση σε έννοιες όπως «επείγον», «ισχύς» και «όραμα». Κατόπιν μετά το 5^ο στάδιο δίνεται έμφαση στο «σχεδιασμό», στην «εδραίωση» και στη «θεσμοθέτηση» αρμοδιοτήτων που εντάσσονται στο πεδίο δράσης των κατώτερων ιεραρχικών επιπέδων.

8.3.Το μοντέλο συμμόρφωσης των Nadler and Tushman's

Το μοντέλο συμμόρφωσης των Nadler and Tushman's υιοθετεί μία άλλη προσέγγιση και επενδύει στην ανάδειξη των παραγόντων που επηρεάζουν την επιτυχία του σχεδίου αλλαγής (Nadler and Tushman, 1997). Αυτή η θεωρία εξηγεί τι συμβαίνει σε μία οργάνωση που επιδιώκει την αλλαγή. Ειδικότερα, στηρίζεται στην άποψη ότι οι οργανώσεις μπορεί να προσεγγιστούν ως σύνολα εντός των οποίων αλληλεπιδρούν υποσύνολα τα οποία αναλύουν και κατανοούν τις αλλαγές που επέρχονται στο εξωτερικό περιβάλλον.

Η θεωρία αυτή εντάσσεται πλήρως στη Σχολή των ανοικτών συστημάτων που πρεσβεύει ότι οι οργανώσεις είναι ανοικτά συστήματα και μόνο μέσα από τη μελέτη του περιβάλλοντος μπορούμε να κατανοήσουμε τη συμπεριφορά της κάθε οργάνωσης. Σε κάθε περίπτωση, το πολιτικό περιβάλλον δεν πρέπει να αγνοείται και αποτελεί ένα από τα υποσυστήματα (ανεπίσημη οργάνωση). Η οργάνωση προσεγγίζεται ως ένα σύστημα που προσλαμβάνει εισροές, τόσο από εσωτερικές, όσο και από εξωτερικές πηγές (στρατηγική, πόροι και περιβάλλον) και τις μετατρέπει σε εκροές (δράσεις, συμπεριφορές, στάσεις, απόδοση σε ατομικό, ομαδικό ή υπηρεσιακό επίπεδο).

Όπως αναφέρουν οι συγγραφείς : «Είναι πολύ σημαντικό να δει κανείς το μοντέλο αυτό ως ένα εργαλείο για την οργάνωση της σκέψης, παρά ως ένα αυστηρό πλαίσιο για την ιεράρχηση ιδεών και την κατηγοριοποίηση όσων παρατηρούμε. Είναι μία μέθοδος για τον εξορθολογισμό και την κατανόηση της διαρκούς αλλαγής, του κατακλυσμού πληροφοριών και εντυπώσεων».



Σε αυτό το μοντέλο αλλαγής, η οργάνωση αποτελείται από τέσσερα μέρη ή υποσυστήματα τα οποία εξαρτώνται το ένα από το άλλο. Αυτά είναι :

1. Η εργασία:

Περιλαμβάνει τις καθημερινές δραστηριότητες που αναλαμβάνουν τα άτομα. Π.χ.

τη διαχείριση των διαδικασιών, τις πιέσεις στα

Σχ. Nadler and Tushman's μοντέλο

άτομα και τις ενδεχόμενες ανταμοιβές.

2.Οι άνθρωποι : Οι ικανότητες και τα χαρακτηριστικά των εργαζομένων όπως, οι προσδοκίες τους, το υπόβαθρό τους, τα σχέδιά τους, κ.ά.

3. Η τυπική οργάνωση : Εδώ περιλαμβάνεται η δομή, τα συστήματα και οι πολιτικές που εφαρμόζονται καθώς και ο τρόπος που αυτά εγκαθιδρύονται.

4. Η άτυπη οργάνωση : Περιλαμβάνει όλες τις μη σχεδιασμένες δραστηριότητες, όπως την ισχύ, την επιρροή, τις αξίες και τους κανόνες που υιοθετούνται.

Με βάση αυτό το μοντέλο οποιαδήποτε αλλαγή θα πρέπει να διαπερνάει και τους τέσσερις παραπάνω παράγοντες.

Ερωτήματα που μπορεί να τεθούν κατά την ανάλυση είναι :

- Πώς η εργασία ευθυγραμμίζεται με τις ικανότητες του προσωπικού ; (Οι άνθρωποι).
- Πώς μία αλλαγή ως προς τις εργασίες ή τις διαδικασίες εναρμονίζεται με τον τρόπο που οργανώνεται η δουλειά γενικότερα ; (Η εργασία).
- Πώς η συγκεκριμένη σχεδιαζόμενη αλλαγή στις εργασίες ευθυγραμμίζεται με τον τρόπο που η συνολική εργασία είναι οργανωμένη ; (Η τυπική οργάνωση).
- Ποιες άτυπες δραστηριότητες θα μπορούσαν να επηρεαστούν από την αλλαγή στην εργασία ; (Η άτυπη οργάνωση).

Στοιχεία που θα πρέπει να ληφθούν υπόψη κατά την διαχείριση της αλλαγής είναι :

- Η **αντίσταση στην αλλαγή** είναι το πιο συχνό φαινόμενο που αντιμετωπίζει ο κάθε ηγέτης της αλλαγής. Η αντίσταση προέρχεται από το φόβο απέναντι στο άγνωστο ή από την ανάγκη να παραμείνουν οι καταστάσεις σταθερές, γνωστές και άρα ελεγχόμενες. Μία αλλαγή η οποία εισάγεται από το εξωτερικό περιβάλλον δημιουργεί ανησυχία στο προσωπικό, ενώ μειώνει το βαθμό αυτονομίας τους. Η αντίσταση στην αλλαγή μπορεί να καμφθεί μέσα από τη συμμετοχή, την επιχειρηματολογία ως προς τα θετικά στοιχεία της νέας κατάστασης και μέσα από την ενίσχυση της άποψης ότι η απραξία θα επιτείνει το άγχος και άρα απαιτείται η θεμελίωση της άποψης να αισθανθούν τα μέλη την ανάγκη για αλλαγή.
- Στη φάση υλοποίησης της αλλαγής στοιχεία ελέγχου και αναφοράς σχετικά με τις τυπικές δομές και τις διαδικασίες τίθενται εν αμφιβόλω. Σε περιπτώσεις έντονων ανησυχιών ως προς την έκβαση της προσπάθειας για αλλαγή η οργάνωση μπορεί να ζητήσει την υποστήριξη ενός μεταβατικού Δ/ντή (ή ενός εξωτερικού συμβούλου).
- Προβλήματα ως προς την άσκηση ισχύος ανακύπτουν όταν υπάρχει μία απειλή ότι οι κατέχοντες την ισχύ πρόκειται να την απωλέσουν με την επικείμενη αλλαγή (είτε πρόκειται για άτομα, είτε για ομάδες). Αυτό το

ζήτημα μπορεί να αντιμετωπιστεί με τη σύσταση μίας ενισχυμένης συνεργασίας η οποία θα κληθεί να προχωρήσει την αλλαγή περαιτέρω.

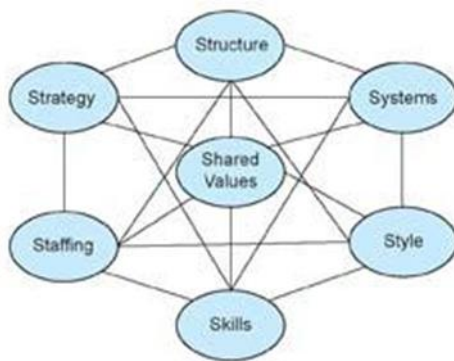
Το μοντέλο των «Nadler and Tushman» προσφέρει μία ευκολοκατανόητη λίστα των παραμέτρων που μπορούν να ελεγχθούν και εμπλέκονται στη διαχείριση της αλλαγής. Αυτό το μοντέλο είναι επίσης χρήσιμο για την ex post αναθεώρηση των αιτιών αποτυχίας μίας αλλαγής, εφόσον είναι μία μέθοδος που δεν εστιάζει σε πιθανές λύσεις, αλλά στη διαδικασία διαχείρισης του προβλήματος της αλλαγής και μεθόδευσης της σύμπραξης όλων των εμπλεκομένων ώστε η αλλαγή να στεφθεί με επιτυχία. Δεν δίδεται δηλ. έμφαση στην ανάδειξη της αξίας της οραματικής ηγεσίας ή στην ανάγκη να τεθούν και να κατακτηθούν στόχοι.

8.4.Το μοντέλο : «McKinsey seven 'S' model»

Μία άλλη ισάξια μεθοδολογία προσέγγισης των αλλαγών αποτελεί το «McKinsey seven 'S' model». Στη δεκαετία του '80 μία ομάδα συμβούλων της εταιρείας McKinsey, καθώς και Καθηγητές από το Harvard Business School και το Stanford Business School, δημιούργησαν ένα μοντέλο για την αποτελεσματική οργάνωση μιας επιχείρησης/οργάνωσης γνωστό ως μοντέλο 7-S. Τα επτά 'S αφορούν τη Στρατηγική, τη Δομή, τα Συστήματα, τη Στελέχωση, τις Δεξιότητες, το Στυλ και τις Κοινές Αξίες. Οι διαχειριστές πρέπει να λαμβάνουν υπόψη όλους τους παράγοντες προκειμένου να εφαρμόσουν αποτελεσματικά μία νέα στρατηγική. Και σε αυτό το μοντέλο η οργάνωση προσεγγίζεται ως ένα ενιαίο σύνολο στο οποίο αλληλεπιδρούν διάφορα υποσυστήματα. Επίσης, έμφαση δίδεται στην ανάγκη εντοπισμού των μερών του συστήματος που χρειάζεται να προσαρμοστούν, καθώς επίσης και στις επιπτώσεις της μίας αλλαγής στα άλλα μέρη του συστήματος. Η κατηγοριοποίηση και η ανάλυση

των αντίστοιχων παραγόντων έχει ως εξής :

S- Strategy : Η στρατηγική μίας οργάνωσης λαμβάνει υπόψη τους πόρους της, τους ανταγωνιστές, τους πελάτες/χρήστες και τους προμηθευτές της, με στόχο να καθοριστεί η βέλτιστη θέση από την οποία μπορούν να προσφέρουν τη μεγαλύτερη δυνατή αξία για τους χρήστες και την κοινωνία.



Σχ. Παράγοντες οργάνωσης 7'S κατά Mc Kinsey

Στον ιδιωτικό τομέα, για τις επιχειρήσεις μπορεί να δημιουργηθεί μοναδική αξία μέσω χαρακτηριστικών χαμηλού κόστους ή διαφοροποιημένων προϊόντων, στο δημόσιο τομέα η μοναδική αξία αφορά στην παροχή στην κατάλληλη ποσότητα ποιοτικών αγαθών που θα ικανοποιήσουν τους απαιτητικούς χρήστες και θα δώσουν έμφαση σε όλα τα κοινωνικά στρώματα, ιδιαίτερα στα πιο ευάλωτα.

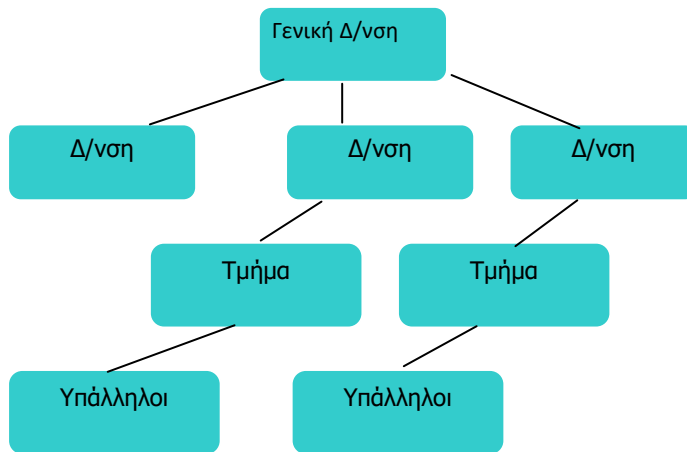
S- Structure : Η οργανωσιακή δομή είναι ο τρόπος με τον οποίο κατανέμονται οι διάφορες υπηρεσίες της οργάνωσης σε ιεραρχικά επίπεδα. Είναι ζωτικής σημασίας η δομή να επιτρέπει την αρμονική διασύνδεση των διαφορετικών μερών της οργάνωσης μεταξύ τους. Η βέλτιστη δομή που θα υιοθετήσει κάθε οργάνωση εξαρτάται από διάφορους παράγοντες, όπως η στρατηγική, το μέγεθος, η πολυπλοκότητα των παρεχόμενων αγαθών ή υπηρεσιών, η γεωγραφική κατανομή των επιμέρους υπηρεσιών, κ.ά..

Πώς γίνεται πιο αποτελεσματικά η τμηματοποίηση και ο καθορισμός του οργανογράμματος σε ένα οργανισμό ;

Οργάνωση κατά τμήματα : Ο στόχος μέσα από την οργάνωση κατά τμήματα είναι να επιτευχθεί η αποτελεσματικότητα κατά το μέγιστο δυνατό τρόπο. Η τμηματοποίηση γίνεται ανάλογα με την :

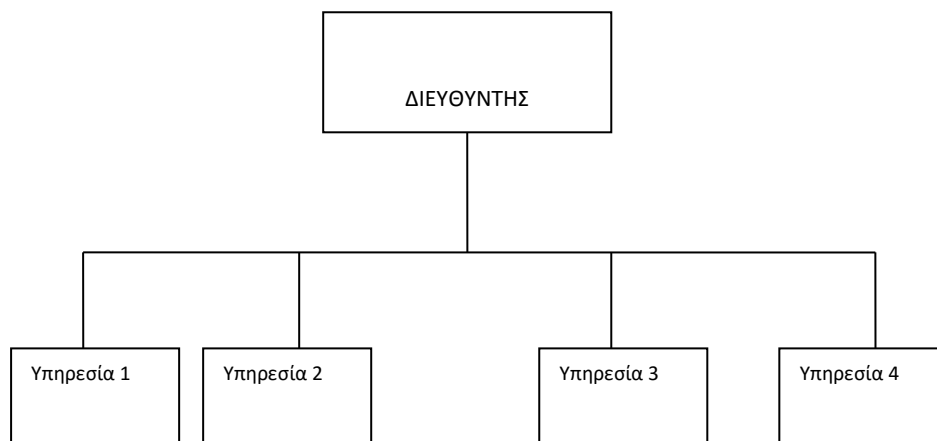
- Αλληλεξάρτηση
- Εξειδίκευση των θέσεων εργασίας
- Λειτουργία του τμήματος
- Αγαθό ή υπηρεσία
- Γεωγραφική περιοχή
- Κατηγορίες εξυπηρετούμενων πολιτών
- Δίκτυα διανομής, κ.ά.

Το οργανόγραμμα αποδίδει μια γραμμική απεικόνιση του οργανισμού, αποτυπώνει τις γραμμικές – επιτελικές σχέσεις του οργανισμού και καταδεικνύει την διαφορά κατανομής εξουσίας και εύρους εποπτείας μεταξύ των διαφορετικών ιεραρχικών επιπέδων. Βλ. παρακάτω ένα τύπο οργανογράμματος.



τεχνολογία, κ.α.).

1. Οργάνωση των τμημάτων ανά είδος παρεχόμενης υπηρεσίας : απαιτεί από τους τμηματάρχες ευρεία γνώση της διοίκησης μιας και επιβάλλει τον έλεγχο όλων των λειτουργιών (οικονομικά, ΔΑΠ,



Τα Πλεονεκτήματα αυτής της κατανομής είναι :

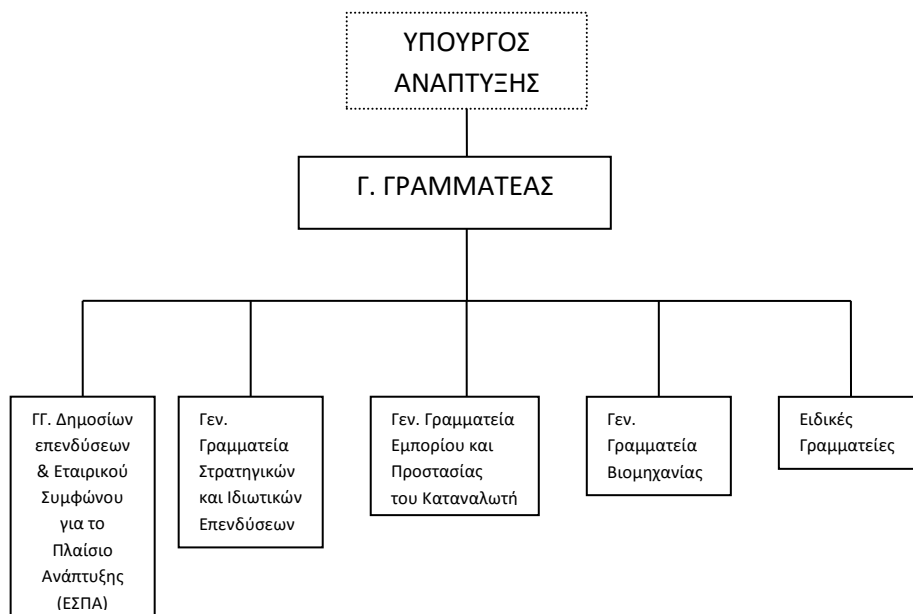
- Ταχύτερες αποφάσεις
- Λιγότερες συγκρούσεις – Καλύτερη επίλυση προβλημάτων
- Ευκολότερη μέτρηση αποτελεσμάτων – Επιβράβευση των αποτελεσμάτων
- Ευκαιρίες καριέρας για τους Διευθυντές – Κίνητρα για το προσωπικό
- Ευελιξία για ταχύτερη προσαρμογή στις ανάγκες

Τα μειονεκτήματα της τμηματοποίησης ανά παρεχόμενο διοικητικό αγαθό είναι :

- Μικρότερη αξιοποίηση των πόρων λόγω τμηματοποίησης μικρής οικονομίας κλίμακας
- Μεγαλύτερο διοικητικό κόστος
- Εστιασμός του προσωπικού σε ένα αντικείμενο και έλλειψη ενδιαφέροντος για την συνολική πρόοδο του οργανισμού

- Λόγω μεγέθους ορισμένες υπηρεσίες αναγκαστικά θα υποβιβαστούν περισσότερο από άλλες
- Δυσκολία εξεύρεσης στελεχών με ευρεία γνώση των πραγμάτων
- Σύγχυση μεταξύ των πολιτών

2. Η οργάνωση των τμημάτων ανά διαδικασία - πολιτική αποτελεί μία επόμενη μέθοδο οργάνωσης. Σε αυτή την περίπτωση κατανέμονται οι υπηρεσίες ή οι απαιτούμενες λειτουργίες για την οργάνωση της υπηρεσίας, π.χ. βλ. (γενικό) οργανόγραμμα του Υπουργείου Ανάπτυξης.



3. Οργάνωση των τμημάτων κατά τον τύπο της matrix οργάνωσης αφορά ένα συνδυασμό, τόσο της λειτουργικής και προϊόντικής οργάνωσης, όσο και των δραστηριοτήτων που αυτόνομα αναπτύσσουν οι Διευθυντές. Θα πρέπει να προσεγγίζεται η οργάνωση αυτή περισσότερο ως μία διαδικασία και λιγότερο ως μία δομή στην οποία συμπεριλαμβάνεται σε τακτά χρονικά διαστήματα η ανάδραση από τους Διευθυντές που την εφαρμόζουν. Για την εφαρμογή της matrix οργάνωσης, απαραίτητο κρίνεται να υπάρχει το κατάλληλο υπόβαθρο και η ανάλογη κουλτούρα από πλευράς της οργάνωσης. Αναφέρονται στην matrix οργάνωση περισσότερες από μια διαστάσεις ταυτόχρονα για κάθε περιοχή ευθύνης, κατά συνέπεια τα μέλη της

οργάνωσης αναφέρονται ταυτόχρονα σε δύο ή περισσότερους Προϊσταμένους (χωρισμός ανά λειτουργία και ανά προϊόν).

Η οργάνωση matrix εφαρμόζεται συνηθέστερα όταν υπάρχει ανάγκη:

- Για υλοποίηση πολύπλοκων, αβέβαιων, στενά αλληλοεξαρτώμενων έργων που απαιτούν μεγάλο όγκο πληροφοριών και καλό συντονισμό.
- Για εξασφάλιση αποτελεσματικής αξιοποίησης ανθρώπινων πόρων.
- Συντονισμού περισσότερων από ένα κρίσιμων τομέων για την επιτυχία του οργανισμού.

ΠΛΕΟΝΕΚΤΗΜΑΤΑ ΚΑΙ ΜΕΙΟΝΕΚΤΗΜΑΤΑ ΑΠΟ ΤΗΝ MATRIX ΟΡΓΑΝΩΣΗ	
ΠΛΕΟΝΕΚΤΗΜΑΤΑ	ΜΕΙΟΝΕΚΤΗΜΑΤΑ
○ Ευελιξία ○ Αποκέντρωση εξουσίας ○ Συνέργια – επικοινωνία ○ Αξιοποίηση, ανάπτυξη ανθρώπινων Πόρων	○ Σύγχυση ρόλων, εξουσίας ○ Δυσκολία εφαρμογής της από τους ανθρώπους ○ Διοικητικά κόστη

S- Systems : Συστήματα : Ο τρόπος με τον οποίο οργανώνονται οι διαδικασίες μίας οργάνωσης, τυπικές και άτυπες, μπορεί να στηρίζει την υλοποίηση της στρατηγικής. Ορισμένες τέτοιες δραστηριότητες περιλαμβάνουν τις πρακτικές ελέγχου, τις διαδικασίες αξιολόγησης, τα συστήματα παροχής κινήτρων, τις διαδικασίες κατάρτισης προϋπολογισμού και κατανομής των πόρων, τον τρόπο άσκησης δημοσιονομικού ελέγχου, τα συστήματα πληροφοριών, την αξία και τα δικαιώματα που παρέχονται στους εξυπηρετούμενους πολίτες, κ.ά.. Αυτά τα συστήματα συμβάλλουν στην εστίαση της διοίκησης και των εργαζομένων σε μία συγκεκριμένη διαδικασία η οποία επακόλουθα οδηγεί στη διαμόρφωση μίας κουλτούρας, ρουτίνας και μοιράσματος των κοινών αξιών και πεποιθήσεων.

• **S- Staff:** Οι ανθρώπινοι πόροι μπορούν να αποτελέσουν ανταγωνιστικό πλεονέκτημα της οργάνωσης. Η προσέγγιση της διαδικασίας επιλογής, προαγωγικής

εξέλιξης, ανάπτυξης και κοινωνικοποίησης των υπαλλήλων είναι ζωτικής σημασίας για την επιτυχία της οργάνωσης. Η τοποθέτηση των σωστών ατόμων στις κατάλληλες θέσεις εργασίας και η ορθολογική διαχείριση της σταδιοδρομίας τους μπορεί να οδηγήσουν στην δημιουργία του κατάλληλου υπόβαθρου κάτι το οποίο δεν μπορεί να αναπαραχθεί αλλού, αλλά δημιουργεί ένα μοναδικό πλεονέκτημα για την εκάστοτε οργάνωση. Το μοντέλο αυτό προτείνει οι διαδικασίες οργάνωσης του προσωπικού να αναπτύσσονται προσεκτικά και να παρακολουθείται η εφαρμογή τους κατά τρόπο τέτοιο ώστε να διασφαλίζεται ότι είναι ευθυγραμμισμένες με το όραμα της οργάνωσης.

- **S- Skills:** Η δύναμη μίας οργάνωσης είναι ανάλογη των εξειδικευμένων ικανοτήτων των στελεχών της. Οι σύγχρονες απαιτούμενες δεξιότητες σχετίζονται με την προσωπικότητα του εργαζομένου και συχνά υπερτερούν από τις τυπικές γνώσεις και προσόντα, αφορούν δε σε μία σειρά ικανοτήτων όπως : αναλυτική, συνθετική και κριτική ικανότητα, ομαδικότητα και κοινωνικές δεξιότητες, ικανότητες σχεδιασμού, εξειδικευμένες ικανότητες ανά θέση εργασίας, ηγεσία, δημιουργικότητα και παραγωγικότητα, επικοινωνία, τεχνικές ικανότητες, γλωσσικές ικανότητες, κ.ά. (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2015). Πέραν όλων αυτών, οι δεξιότητες μίας οργάνωσης συχνά επεκτείνονται πέραν των ατομικών δεξιοτήτων του προσωπικού και αναφέρονται στην χρησιμοποιούμενη τεχνολογία, στα συστήματα, στη διαχείριση των διαδικασιών, στην καινοτομία και στα συστήματα εξυπηρέτησης του κοινού. Συχνά, οι δεξιότητες μίας οργάνωσης αναγνωρίζονται μέσα από το «τι» είναι ικανή να παράξει καλύτερα η εν λόγω οργάνωση. Εφόσον απαιτηθεί, για το σύστημα διαχείρισης αλλαγών ενδεχομένως να χρειαστεί να καλλιεργηθούν νέες δεξιότητες του προσωπικού.

- **S- Style:** Το στυλ μίας οργάνωσης ταυτίζεται με τις αξίες που υιοθετεί το προσωπικό, με το πώς συνεργάζονται και αλληλεπιδρούν τα άτομα μεταξύ τους. Η κουλτούρα δεν μπορεί να περιγραφεί με λέξεις εύκολα, αλλά μπορεί να είναι ακόμη πιο ισχυρή η επίπτωσή της και από τις τυπικές καταγεγραμμένες διαδικασίες. Για την κατανόηση της κουλτούρας μίας οργάνωσης απαιτείται να βρεθεί κανείς εντός του οργανισμού και να παρατηρήσει το πώς αυτή λειτουργεί στην πράξη. Ποια είναι η ενδεδειγμένη διαχείριση χρόνου ; Πώς λαμβάνονται οι αποφάσεις ; Επικρατεί το ατομικό ή το ομαδικό μοντέλο εργασίας;

• **S- Shared values:** Αυτή η παράμετρος τοποθετείται στο κέντρο του διαγράμματος επειδή αφορά στον πυρήνα των κεντρικών αξιών και πεποιθήσεων που διαμοιράζονται σε όλη την οργάνωση. Όπως και το στυλ, έτσι και εδώ πρόκειται για μία σειρά άγραφων ιδεών και πεποιθήσεων που όμως καθοδηγούν την οργάνωση της εταιρείας. Αυτές οι αξίες είναι καταγεγραμμένες στην αποστολή της οργάνωσης και επηρεάζουν τα στελέχη στον τρόπο εργασίας τους.



Με βάση την καμπύλη διαχείρισης της αλλαγής κάθε προσπάθεια για εισαγωγή μίας αλλαγής στην οργάνωση προκαλεί μία σειρά σταδίων :

1ο στάδιο : Σοκ-Αποχώρηση :

Οι συμμετέχοντες αντιδρούν και ζητούν να αποχωρήσουν

ιδιαίτερα όσοι είναι πολλά χρόνια στον οργανισμό και αντιστέκονται περισσότερο σε οποιαδήποτε μεταρρύθμιση.

2ο στάδιο : Άρνηση - Ενεργητική ή παθητική αντίσταση. Η ανάγκη να μην εισαχθούν οι αλλαγές οδηγούν τους εργαζόμενους σε υψηλά επίπεδα απόδοσης για να αποδείξουν ότι ο παλαιός τρόπος οργάνωσης είναι αποδοτικός και δεν επιδέχεται αλλαγές.

3ο στάδιο : Επαγρύπνηση - Δύσκολες ερωτήσεις. Οι συμμετέχοντες αρχίζουν να διερευνούν την δυνατότητα υιοθέτησης των αλλαγών. Η ατομική αντίσταση στις αλλαγές οφείλεται στη συνήθεια, στην ασφάλεια που αποπνέει ο παραδοσιακός τρόπος οργάνωσης, στο φόβο για το άγνωστο και στον ενδεχόμενο επιπλέον φόρτο εργασίας που θα συνεπάγεται η νέα μορφή οργάνωσης. Στο στάδιο αυτό γίνεται επιλεκτική επιλογή πληροφοριών που δίδονται για την εισερχόμενη αλλαγή. Για την ομαλή ενσωμάτωση του σταδίου αυτού, σημαντικό ρόλο θα έχει η εκπαίδευση και η υποστήριξη των εργαζομένων.

4ο στάδιο : Αποδοχή - Συνεχής σκεπτικισμός και υποστήριξη με επιφυλακτικότητα. Παρά τη θετική -με επιφυλακτικότητα- στάση, οι εργαζόμενοι συνεχίζουν να υποστηρίζουν την παραδοσιακή μέθοδο.

5ο στάδιο : Πειραματισμός - Δεσμευμένος υποστηρικτής. Οι εργαζόμενοι ξεκινούν τη διαδικασία υιοθέτησης της αλλαγής με την υποστήριξη του ικανού ηγέτη.

6ο στάδιο : Κατανόηση - Πρωταθλητής ηγέτης. Έχει επέλθει η πλήρης κατανόηση της ανάγκης για υιοθέτηση της αλλαγής.

7ο στάδιο : Ολοκλήρωση - Μετασχηματιστικός ηγέτης. Μόνο στο στάδιο αυτό όλοι οι συμμετέχοντες αποκτούν τις νέες συνήθειες και προχωρούν στην υποστήριξη εμπράκτως των νέων διαδικασιών.

Δραστηριότητες κεφαλαίου

1η άσκηση

- Αφού χωριστείτε σε ομάδες 4 – 5 ατόμων, επιλέξτε μία δημόσια υπηρεσία.
- Παρουσιάσετε τα βασικά χαρακτηριστικά ενός μηχανισμού/μοντέλου υποστήριξης μιας επιδιωκόμενης αλλαγής στον επιλεγέντα φορέα, π.χ. χρήση ηλεκτρονικής πλατφόρμας με συχνές ερωταπαντήσεις με το κοινό, εγκαίνιαση τηλεφωνικού κέντρου με τριψήφιο αριθμό, γραφείο πληροφοριών, κ.ά..
- Προτείνετε δράσεις σύνδεσης του μηχανισμού υποστήριξης με μία συγκεκριμένη παρέμβαση του προγράμματος αλλαγής.

2η άσκηση

- Αφού χωριστείτε σε ομάδες 4 – 5 ατόμων, επιλέξτε μία δημόσια υπηρεσία.
- Επιλέξτε μία συγκεκριμένη δράση του προγράμματος αλλαγής του φορέα, π.χ. αλλαγή των δικαιολογητικών για μία υπηρεσία, αλλαγή του τρόπου αξιολόγησης του προσωπικού, κ.ά..
- Προτείνετε συγκεκριμένες δράσεις παρακολούθησης των υλοποιούμενων αλλαγών.
- Παρουσιάστε τα κριτήρια παρακολούθησης και αξιολόγησης της επιλεγείσας δράσης αλλαγής.
- Προτείνετε δόκιμους τρόπους συμμετοχής των στελεχών του φορέα στην παρακολούθηση της επιλεγείσας δράσης αλλαγής.

3η άσκηση

- Αφού χωριστείτε σε ομάδες 4 – 5 ατόμων, επιλέξτε μία δημόσια υπηρεσία.
- Παρουσιάστε τα βασικά χαρακτηριστικά της νέας οργανωτικής κουλτούρας του φορέα, απαραίτητης για την υιοθέτηση ενός νέου επιχειρησιακού μοντέλου λειτουργίας.
- Αναγνωρίστε ενδεχόμενους τομείς αντίστασης του προσωπικού, στην εισαγωγή των συγκεκριμένων χαρακτηριστικών της νέας οργανωτικής κουλτούρας του φορέα.

- Προτείνετε συγκεκριμένες δράσεις για την αντιμετώπιση της παρουσιαζόμενης αντίστασης στην αλλαγή, καθώς και την προώθηση της νέας οργανωτικής κουλτούρας.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Akaah, I. P., (1993), «Organizational Culture and Ethical Research Behavior», Journal of the Academy of Marketing Science, Vol 21, No 1.

Alvesson, M., (1993), *Cultural perspectives on Organizations*, Cambridge University Press, Cambridge.

Bainbridge, Colin, J., (1996), *Designing for Change, a practical guide to business transformation*, by John Wiley & Sons Ltd.

Covin, J. G. and Slevin, D. P., (1988), “The influence of organization structure on the utility of entrepreneurial top management style”, Journal of Management Studies, 25 : 217231.

Deal, T. and Kennedy, A., (1982), *Corporate cultures : The rights and rituals of Corporate life*, Penguin Harmondsworth.

Glynn M.A., (1996), «Innovative Genius : A Framework for Relating Individual and Organizational Intelligences to Innovation.» Academy of Management Review, 21, 4 :1081 1111.

Handy, CB., (1993), *Understanding Organizations*, 4th ed. Penguin, Harmondsworth.

Harrison, R., (1972), “How to describe your organization”, Harvard Business Review, Sept./Oct.

Herskovitts, J., (1948), *Man and his works : The science of Cultural Anthropology*, Alfred a Knopf, New York.

Hofstede, G., (1984), *Culture's consequences : International differences in work related values*, Sage, Beverley Hills.

Hofstede, G., (1980), *Motivation, Leadership and Organization: do American theories apply abroad?*, Organizational Dynamics, Summer.

Καστανιώτη, Α., Σιουρούνη, Ε., Μαυριδόγλου, Γ., Πολύζος, Ν., (2011), «Συγκριτική αξιολόγηση οργανωσιακής κουλτούρας μονάδων υγείας», Αρχεία Ελληνικής Ιατρικής 2011, 28 (1):70-78.

Kilman RH, Saxton MJ, and Serpa, R., (1985), *Introduction : Five key issues in understanding and changing culture, in gaining control of the corporate culture*, Jossey Bass, San Francisco, CA.

Kotter, J. P., (1995), «Leading change: why transformation efforts fail», *Harvard Business Review*, 73 (2), pp 59–67.

Kroeber, Al and Kluckhohn, C., (1952), *Culture : A critical Review of Concepts and Definitions*, Peabody Museum, Cambridge, MA.

Lewin, K., (1952), *Field Theory in Social Science*, Harper and Row, New York.

Miller, R. and Blais R. A., (1993), «Modes of Innovation in Six industrial Sectors», *IEEE Transactions on Engineering Management*, Vol 40 , No 3.

Nadler, D A and Tushman, M L., (1997), in (ed) M B Nadler, *Competing by Design: The power of organizational architecture*, Oxford University Press, New York.

Ραμματά, Μ. (2011), *Σύγχρονη ελληνική δημόσια διοίκηση : Ανάμεσα στη γραφειοκρατία και το μάνατζμεντ*, Εκδ. Κριτική.

Russell R. & Russell C., (1992), «An Examination of the Effects of Organizational Structure and Environmental Uncertainty on Entrepreneurial Strategy», *Journal of Management*, Vol 18, No 4,: 639656.

Thompson, P. and McHugh, D., (1995), *Work Organizations : A critical Introduction*, 2nd ed. Macmillan, Basingstoke.

Trist, E. L. and Bamforth, K. W., (1951), «Some social and psychological consequences of the longwall method of coal getting», *Human Relations*, 4, 38.

Schein, E., (1985), *Organizational Culture and Leadership*, Jossey Bass, San Francisco, CA,
http://www.untagsmd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_2/ORGANIZATIONAL%20CULTURE%20Organizational%20Culture%20and%20Leadership.%203rd%20Edition.pdf

Watson, T., (1994), *In search of Management : Culture, Chaos and Control in Managerial work*, Routledge, London.

9.www.forbes.com/.../how-do-you-change-an-organizational-culture/