



ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΚΟ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΠΑΤΡΩΝ

ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**Διοίκηση μέσω στόχων και δείκτες
μέτρησης της αποδοτικότητας.
Προγραμματισμός και μέθοδοι λήψης
επιχειρηματικών αποφάσεων στη
δημόσια διοίκηση**

Επιβλέπουσα καθηγήτρια:

Παπακωνσταντίνου Παναγιώτα, PhD

Φοιτήτριες:

Ευθυμία Παναγιωτοπούλου Α.Μ 8945

Σπυριδούλα Αρμενιάκου Α.Μ 9012

Πάτρα, 2013



Ευχαριστίες:

Θα θέλαμε να ευχαριστήσουμε τις οικογένειες μας, για την ψυχολογική και οικονομική στήριξη τους όλα αυτά τα χρόνια.

Επίσης θα θέλαμε να ευχαριστήσουμε την καθηγήτρια μας κα. Παπακωνσταντίνου Παναγιώτα, για την έμπνευση που βρήκαμε στις διαλέξεις της, αλλά και την επαγγελματική, συνεχή και σαφή καθοδήγηση της για την εκπόνηση αυτής της εργασίας.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ	3
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	5
ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ.....	6
ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΜΕΣΩ ΣΤΟΧΩΝ	10
ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑ.....	21
ΔΕΙΚΤΕΣ ΜΕΤΡΗΣΗΣ ΤΗΣ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ	28
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΣ.....	35
ΛΗΨΗ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ	41
ΜΕΘΟΔΟΙ ΚΑΙ ΤΕΧΝΙΚΕΣ ΛΗΨΗΣ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ.....	42
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ	49
ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΜΕΛΛΟΝΤΙΚΗ ΕΡΕΥΝΑ	51
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	52
ΕΛΛΗΝΙΚΗ.....	52
ΞΕΝΗ	52
ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΕΣ ΠΗΓΕΣ.....	53
ΆΡΘΡΑ	54
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ	55
ΝΟΜΟΣ 3230/2004 ΦΕΚ 44/11.2.2004	55
Κατάλογος με ενδεικτικούς δείκτες μέτρησης αποτελεσματικότητας & αποδοτικότητας στην Οικονομία.....	67

ΠΙΝΑΚΑΣ ΕΙΚΟΝΩΝ

Εικόνα 1: Γενική διαδικασία Προγραμματισμού	39
Εικόνα 2: Στάδια λήψης απόφασης	42

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΙΝΑΚΩΝ

Πίνακας 1 Κατάλογος κριτηρίων για τον έλεγχο και το σχεδιασμό δεικτών μέτρησης	31
--	----

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η διοίκηση είναι ένα βασικό μέρος των επιχειρήσεων και των οργανισμών, είτε είναι ιδιωτικοί είτε είναι δημόσιοι. Μια προσφιλή μέθοδος διοίκησης είναι η «διοίκηση μέσω στόχων». Με τις διατάξεις του Ν. 3230/2004 καθιερώθηκε το σύστημα Διοίκησης μέσω Στόχων στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Τα τελευταία 20 χρόνια έντονη υπήρξε η προσπάθεια για την προσαρμογή της Δημόσιας Διοίκησης στις πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τη διαρκή βελτίωση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας των δημοσίων οργανισμών, με την εισαγωγή προγραμμάτων και νομοθετικών πρωτοβουλιών εκσυγχρονισμού του διοικητικού έργου.

Με τις διατάξεις του άρθρου 1, παρ. 2 του ως άνω νόμου, καθιερώθηκε η μέτρηση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας της Δημόσιας Διοίκησης. Σκοπός της μέτρησης είναι η αξιολόγηση των υπηρεσιών της Δημόσιας Διοίκησης προς όφελος του πολίτη, της οικονομίας και της κοινωνίας. Οι μέθοδοι μέτρησης απόδοσης – αποτελεσματικότητας – αποδοτικότητας που εφαρμόζονται στη Δημόσια Διοίκηση διεθνώς διακρίνονται σε τρεις κατηγορίες: πρώτον, στις μετρήσεις χρηματοοικονομικής απόδοσης, δεύτερον, στις μετρήσεις αποδοτικότητας και τρίτον στις μετρήσεις στρατηγικής.

Ο στρατηγικός προγραμματισμός και η ιεράρχηση των στόχων είναι έννοιες στενά συνδεδεμένες μεταξύ τους. Προγραμματισμός είναι η εκτέλεση όλων των αναγκαίων δράσεων και ενεργειών, προκειμένου να μμετουσιωθεί σε ένα λειτουργικό σύστημα το επιθυμητό πρόγραμμα. Η λήψη επιχειρηματικών αποφάσεων αποτελεί αναμφισβήτητα ένα κύριο συστατικό στοιχείο της λειτουργίας της διοίκησης των επιχειρήσεων καθώς τα διοικητικά στελέχη για να προγραμματίζουν, να οργανώνουν, να διευθύνουν, να ελέγχουν και να ανταπεξέρχονται των ρόλων τους είναι αναγκαίο να παίρνουν συνεχώς μικρές ή μεγάλες αποφάσεις. Οι αποφάσεις λαμβάνονται κάτω από διαφορετικές κάθε φορά συνθήκες.

Λέξεις κλειδιά: Διοίκηση μέσω στόχων, μέτρηση της αποδοτικότητας, προγραμματισμός, λήψη αποφάσεων, δημόσια διοίκηση.

ABSTRACT

Management is a key part of businesses and organizations, either private or public. A favored method in administration is "management by objectives". With the provisions of Law 3230/2004 the system of Management by Objectives was introduced in the Greek public administration. The last 20 years has been an intense effort to adjust the Civil Service Tribunal of the European Union policies, continually improving the efficiency and effectiveness of public organizations, with the introduction of programs and legislative initiatives to modernize the administrative work.

With the provisions of Article 1, paragraph 2 of the Act it was introduced to measure the effectiveness and efficiency of public administration. The purpose of measurement is the evaluation of public administration services for the citizen, the economy and society. Methods for measuring performance - effectiveness - efficiency applied to public administration internationally are classified into three categories: first, the measurements of financial performance, secondly, the measurements of efficiency and third the measurement of strategy.

The strategic planning and prioritization of target concepts are closely interlinked. Planning is the completion of all actions and efforts in an operating system program required. The business decision making is undoubtedly a major component of the operation of business management and managers to plan, organize, direct, control and cope with their roles, it is necessary to constantly get small or big decisions. Decisions are taken under different conditions each time.

Keywords: Management by objectives, measurement of efficiency, planning, decision making and public administration.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η δημόσια διοίκηση αναφέρεται σε κάθε σύννομη λειτουργία που ασκείται από το Κράτος, μέσω του κρατικού μηχανισμού και αποβλέπει στην πραγματοποίηση των σκοπών του Κράτους και την ικανοποίηση του δημόσιου συμφέροντος¹. Η δημόσια διοίκηση αποτελεί ένα ουσιώδες μέρος της διαδικασίας διακυβέρνησης ενός τόπου και ενός λαού. Αν και δεν καταλαμβάνει την κορυφαία ιεραρχική θέση, συμβάλλει στην προετοιμασία, κατάρτιση, εφαρμογή και αξιολόγηση των προγραμμάτων δράσης και δημόσιας πολιτικής, περιλαμβανομένης και της σχετικής νομοθεσίας.

Η ελληνική δημόσια διοίκηση είναι ένα μεγάλο και σύνθετο σύστημα, το οποίο αποτελείται από τους διάφορους τύπους και διαφορετικού μεγέθους δημόσιες οργανώσεις, που παρέχουν όλα τα είδη κρατικών υπηρεσιών (π.χ. οικονομικές, αναπτυξιακές και πολιτιστικές υπηρεσίες, υγεία, εκπαίδευση κ.α.). Η κεντρική κυβέρνηση και οι περισσότεροι δημόσιοι οργανισμοί εδρεύουν στην Αθήνα. Ένα μεγάλο κομμάτι των δημόσιων οργανισμών είναι οι Δήμοι (325 «Καλλικρατικοί» ή 1.034 «Καπποδιστριακοί»).

Η Ελλάδα έπρεπε να ευθυγραμμίσει τις πολιτικές διοίκησης με αυτές των κρατών μελών της ΕΕ. Το Ευρωπαϊκό συμβούλιο της Λισαβόνας διαμόρφωσε μια πολιτική για τον δημόσιο τομέα, που έδινε έμφαση στον εκσυγχρονισμό του δημόσιου τομέα για οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη. Ο νόμος απαιτεί κάθε δημόσια οργάνωση να θέσει τους στόχους, για να μετρήσει την επίδοση και να αναφερθεί στα επιτεύγματα². Η διοικητική μεταρρύθμιση απαιτεί ένα περιεκτικό πλαίσιο για διοίκηση και μέτρηση της επίδοσης του δημοσίου τομέα.

Τα εργαλεία του ιδιωτικού τομέα είναι ιδιαίτερα αποτελεσματικά και συνεπώς χρήσιμα για τον δημόσιο τομέα. Τα συστήματα μέτρησης απόδοσης παρέχουν τις απαραίτητες πληροφορίες για τον έλεγχο των δραστηριοτήτων. Η διοίκηση μέσω στόχων βοηθάει στην εστίαση στον στόχο και η λήψη μέτρων απόδοσης επιτρέπει τη λήψη ρεαλιστικών και συγκεκριμένων στόχων για την εστίαση σε δράσεις που αφορούν στην επίτευξη των στόχων. Έτσι αποτρέπονται αυθαίρετες οργανωτικές αλλαγές.

¹ Δρούλια και Πολίτης, 2008, Αϊνατζής, 2009

² MPA, 2001

ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ

Παρόλο που μέχρι σήμερα δεν υπάρχει ένας κοινά αποδεκτός ορισμός της έννοιας της διοίκησης ή Management, διάφοροι ερευνητές έχουν προσπαθήσει να αποσαφηνίσουν τον όρο. Πρώτος ο Rousseau το 1972 είπε ότι “η πραγματική γνώση των πραγμάτων μπορεί να είναι καλό πράγμα, αλλά η γνώση των ανθρώπων και η των απόψεων τους είναι ακόμη καλύτερο, γιατί στην ανθρώπινη κοινωνία ο άνθρωπος είναι το σημαντικότερο εργαλείο και ευφύστερος είναι αυτός που ξέρει καλύτερα να αξιοποιεί αυτό το εργαλείο”. Με αυτόν τον ορισμό ο Rousseau αναγνώριζε όχι μόνο την πρακτική έννοια του Management αλλά και την κοινωνική. Αρκετά χρόνια αργότερα, το 1993 ο Drucker βασιζόμενος στις ιδέες του Taylor επέκτεινε την έννοια του Management λέγοντας ότι στη μετά-βιομηχανική οικονομία «η έννοια του Management είναι η παροχή γνώσης για να βρεθούν τρόποι ώστε η υπάρχουσα γνώση να εφαρμοστεί αποδοτικότερα και να επιτευχθούν καλύτερα αποτελέσματα». Άλλοι πάλι όρισαν το Management ως «προσφορά και συνεργασία για την επίτευξη των στόχων της επιχείρησης» ή «το σύνολο των διαδικασιών με τις οποίες εξασφαλίζεται η διατήρηση της οργανωτικής σύνδεσης και η κατεύθυνση μιας ομάδας ανθρώπων που επιδιώκει ένα συγκεκριμένο αποτέλεσμα.» Στην πράξη ο όρος Management χρησιμοποιήθηκε εναλλακτικά ως διοίκηση, ως οργάνωση, ως διεύθυνση και ως διαχείριση, αλλά και ως σύνολο όλων των παραπάνω. Σήμερα ο όρος Management έχει διεθνοποιηθεί και αναφέρεται, σε γενικές γραμμές, στη δημιουργική και συστηματική επιδίωξη πρακτικών αποτελεσμάτων αξιοποιώντας συνδυαστικά τη υπάρχουσα γνώση και τους διαθέσιμους ανθρώπινους πόρους.

Οι θεμελιωτές της επιστημονικής οργάνωσης και διοίκησης είναι οι εξής:

1. Φρ. Ταίηλορ [Taylor] (1856-1915) Αμερικάνος μηχανικός. Η θεωρητική θεμελίωση του έργου του συνοψίζεται στα εξής: Επιστήμη αντί του εμπειρισμού, αρμονία αντί για διχόνοια, συνεργασία αντί του ατομικισμού, εξειδίκευση του κάθε εργαζόμενου για την επίτευξη της ανώτατης δυνατής απόδοσής του. Διατύπωσε ένα σύστημα επιστημονικής οργάνωσης της εργασίας με βάση τη μέτρηση των χρόνων εκτέλεσης της, για τη θέσπιση μιας πρότυπης (κανονικής) απόδοσης, και ένα διαφορετικό σύστημα αμοιβής, βασικής γι’ αυτούς που θα είχαν την κανονική απόδοση και υψηλότερης (με βραβείο) γι’ αυτούς που θα είχαν υψηλότερη απόδοση. Το σύστημα του γενικά ήταν πρωτοποριακό, αλλά δέχτηκε πολλές επικρίσεις γιατί αγνόησε την ανθρώπινη φυσιολογία και ψυχολογία.

2. Φρ. Τζιλμπρεθ [Gilberth] (1868-1924) και η γυναίκα του Λίλιαν, μαθητές του Ταίηλορ, συνέχισαν το έργο του με την «μικρο-κινησιομετρία».

3. Χ. Γκαντ [Gantt] (1861-1919), ήταν στενός συνεργάτης του Ταίηλορ και έγινε πολύ γνωστός με τα δυναμικά διαγράμματα διαδρομής του έργου που επινόησε.

4. Χ. Έμερσον [Emerson] (1853-1931), διατύπωσε 12 αρχές αποτελεσματικότητας, συνδέοντας την οργάνωση με την απόδοση έργου.

5. Ολ. Σέλντον [Shelton] (1854-1951), ασχολήθηκε με τη σημασία του ανθρώπινου παράγοντα για τη διοίκηση.

6. Τζ. Έλτον Μέγιο [Mayo] (1880-1949), γιατρός, καθηγητής του Πανεπιστημίου Χάρβαρντ. Έκανε πειραματισμούς και σημαντικές παρατηρήσεις πάνω στις ψυχολογικές αντιδράσεις των εργαζομένων ομαδικά ανθρώπων. Ένα σπουδαίο συμπέρασμα του ήταν ότι οι οικονομικοί παράγοντες είναι μικρότερης σημασίας από τους συναισθητικούς για τους εργαζομένους.

7. Μαίρη Π. Φόλλετ [Follet] (1868-1933), κοινωνιολόγος και ψυχολόγος. Υποστήριξε ότι το βάθος της κάθε οργάνωσης είναι ο συντονισμός.

8. Πολύ σημαντική ήταν η συμβολή του Γάλλου μηχανικού Ανρί Φεγιόλ [Fayol] (1841-1925), που θεωρείται ο θεμελιωτής της επιστημονικής διοίκησης. Έδωσε την έννοια της διοίκησης, έκανε τη διάκριση των κύριων λειτουργιών της επιχείρησης, διατύπωσε αρχές επιστημονικής διοίκησης και καθόρισε ως περιεχόμενο της τα πέντε «στοιχεία διοίκησης»: πρόβλεψη - οργάνωση - διεύθυνση - συντονισμό - έλεγχο.

Αν και βρίσκουμε σημαντικά οργανωτικά- διοικητικά στοιχεία στην Ελληνική Αρχαιότητα, ο πατέρας της νεότερης Πολιτικής Οικονομίας, ο Adam Smith, ήταν αυτός που πρώτος υποστήριξε την ανάγκη καταμερισμού των έργων και της εκπαίδευσης για την παραγωγικότητα της εργασίας. Σχεδόν εκατό χρόνια αργότερα, ο Frederick Taylor, θεμελίωσε τις έννοιες της επιστημονικής οργάνωσης και διοίκησης διατυπώνοντας ένα σύστημα επιστημονικής οργάνωσης της εργασίας με βάση τη μέτρηση του χρόνου εκτέλεσης της και ένα διαφορετικό σύστημα αμοιβής με βάση την απόδοση. Παρότι το σύστημα ήταν γενικά πρωτοποριακό δέχθηκε πολλές επικρίσεις γιατί αγνοούσε την ανθρώπινη φυσιολογία και ψυχολογία.

Παράλληλα με τον Taylor, ο Andre Fayol, που θεωρείται θεμελιωτής της επιστημονικής διοίκησης και ένας από τους διάσημους υποστηρικτές της κλασικής σχολής, πρόσθεσε αρκετά στοιχεία στην έννοια της διοικητικής λειτουργίας. Ο Fayol αντίκρισε την οργάνωση σαν ένα ενιαίο οργανισμό ο οποίος πρέπει να διοικηθεί με γενικές αρχές ανεξάρτητα από τον κλάδο στον οποίο ανήκει. Πέραν αυτού, έδωσε την έννοια της διοίκησης, έκανε τη διάκριση των κύριων λειτουργιών της επιχείρησης, διατύπωσε αρχές επιστημονικής διοίκησης και καθόρισε τις βασικές δραστηριότητες ενός οργανισμού. Όπως και στην περίπτωση του Taylor, όμως, η προσέγγιση του δέχθηκε δριμύτατες κριτικές επειδή δεν έλαβε υπόψη της τις επιδράσεις του εξωτερικού περιβάλλοντος της επιχείρησης, αλλά κυρίως επειδή αγνοούσε κοινωνικές και ψυχολογικές παραμέτρους της οργάνωσης και τον ανθρώπινο παράγοντα.

Ο γερμανός κοινωνιολόγος, Max Weber, θεωρείται μαζί με τον Fayol ο δεύτερος μεγάλος Ευρωπαίος θεμελιωτής του γραφειοκρατικού συστήματος διοίκησης. Σε αντίθεση με τους Taylor και Fayol, ανέλυσε την οργάνωση ως σύνολο και έδωσε έμφαση στην ανάγκη της ορθολογικής λειτουργίας της.

Σύμφωνα με τον Weber, στο γραφειοκρατικό πρότυπο οργάνωσης κυρίαρχο ρόλο παίζει η δύναμη της εξουσίας. Παρότι στην σημερινή καθημερινή του χρήση ο όρος γραφειοκρατία είναι συνώνυμος με την έλλειψη αποτελεσματικότητας και την εξαντλητική τήρηση αρχείων, όπως τον διατύπωσε ο Weber ταυτίστηκε με την τεχνολογική ανωτερότητα, την ορθολογική δομή και την αποτελεσματικότητα. Η θεωρία της γραφειοκρατικής διοίκησης έχει δεχθεί έντονη κριτική για παρόμοιους λόγους με τις θεωρίες των Taylor και Fayol. Συγκεκριμένα, οι επικριτές των απόψεων του Weber πιστεύουν ότι η γραφειοκρατική θεώρηση των οργανώσεων οδηγεί σε έλλειψη ενθάρρυνσης της πρωτοβουλίας και της δημιουργικότητας των εργαζομένων, σε καθήκοντα που είναι αυστηρά και άκαμπτα και σε ένα συνεχώς μεταβαλλόμενο περιβάλλον που αντί για το βασικό ενδιαφέρον να είναι η εκπλήρωση των στόχων του οργανισμού, να είναι τα καθήκοντα αυτοσκοπός.

Το έτος 1926, αποτέλεσε σταθμό στην επιστημονική μελέτη της συμπεριφοράς του ατόμου σε μια τυπική οργάνωση. Ο Elton Mayo, γιατρός και καθηγητής του πανεπιστημίου του Harvard, ανέλαβε να συνεχίσει μια σειρά ερευνών που είχαν ξεκινήσει από το Εθνικό Συμβούλιο Ερευνών της Αμερικής και που αποτέλεσαν το έναυσμα για να γίνουν σημαντικές και θεμελιώδεις τομές στη διοικητική σκέψη. Περιληπτικά, ο Mayo έκανε σημαντικές παρατηρήσεις πάνω στις ψυχολογικές αντιδράσεις των εργαζομένων ανθρώπων βγάζοντας το συμπέρασμα ότι η οικονομικοί παράγοντες είναι μικρότερης σημασίας από τους συναισθηματικούς για τους εργαζόμενους. Με αφετηρία τις εμπειρικές έρευνες του Mayo, προέκυψε η Σχολή των Ανθρώπινων Σχέσεων που έχει ως βασικό αξίωμα ότι το άτομο στην εργασία υποκινείται όχι μόνο από οικονομικά αλλά και από κοινωνικό-ψυχολογικά κίνητρα.

Χρησιμοποιώντας την προσέγγιση της Σχολής των Ανθρώπινων Σχέσεων, τα τελευταία χρόνια υπήρξαν διάφορες νεότερες θεωρίες που αναπτύχθηκαν σε σχέση με το Management. Μια από αυτές είναι η Θεωρία της Ανθρώπινης Συμπεριφοράς, η οποία ασχολήθηκε με τους μηχανισμούς και τα προβλήματα υποκίνησης και αυτοελέγχου του ατόμου και τις λειτουργίες των ομάδων, της ηγεσίας και του συμμετοχικού τρόπου διοίκησης. Βασικοί εκπρόσωποι της σχολής αυτής θεωρούνται οι Rensis Likert, Kurt Lewin, John Dean και Frederick Herzberg.

Μια δεύτερη μελέτη των οργανωτικών προβλημάτων προσέγγισε την οργάνωση ως κοινωνικό σύστημα. Θεμελιωτής αυτής της θεωρίας ήταν ο Αμερικανός Chester Bernard που ανέλυσε τις κοινωνιολογικές πλευρές της Σχολής των Ανθρώπινων Σχέσεων και ανέπτυξε τη Θεωρία της Συνεργασίας. Σύμφωνα με τη θεώρηση αυτή, όπως σε κάθε κοινωνία έτσι και μέσα στην οργάνωση ισχύουν κανόνες και πρότυπα κοινωνικής συμπεριφοράς, σύμφωνα με τα οποία ο εργαζόμενος δεν είναι απλό εργαλείο αλλά μια πολύπλοκη προσωπικότητα που δρα και βρίσκεται σε συνεχή αλληλεξάρτηση με άλλα άτομα. Η αύξηση του μεγέθους των οργανώσεων και η συνεχής εξέλιξη της τεχνολογίας οδήγησε στη Θεωρία των Συστημάτων που προσεγγίζει την επιχείρηση ως ένα σύστημα του οποίου οι επιμέρους λειτουργίες της αποτελούν υποσυστήματα. Ο εμπνευστής αυτής της θεωρίας, Kenneth Baldwin, εξέτασε όλα τα στοιχεία που συνιστούν την οργάνωση, τη διοίκηση και το

παραγωγικό αποτέλεσμα της επιχείρησης και ερμήνευσε το μηχανισμό των σχέσεων και αλληλεπιδράσεων στον κόσμο των οργανώσεων.

Οι πιο πρόσφατες θεωρίες σχετικά με το Management είναι η Θεωρία της Λήψης Αποφάσεων, η Λειτουργική Προσέγγιση και η διοίκηση μέσω στόχων. Η Θεωρία της Λήψης Αποφάσεων, με κύριους εκπροσώπους τον Simon Chesterman και τον Eric Koziol, ασχολείται με τα πρόσωπα ή την ομάδα που παίρνει τις επιχειρησιακές αποφάσεις και την ανάλυση της σχετικής διαδικασίας. Από την άλλη, η Λειτουργική Προσέγγιση επιχειρεί να συνδέσει τις σχετικές με την διοίκηση γνώσεις με τις λειτουργίες των ανώτατων στελεχών. Αυτή η προσέγγιση περιλαμβάνει στοιχεία από όλες τις προηγούμενες θεωρίες και καταλήγει στο ότι η διοίκηση είναι μια λειτουργική διαδικασία που η ανατομική της εξέταση γίνεται καλύτερα με την ανάλυση των διοικητικών λειτουργιών.

Οι θεωρητικοί της διοίκησης μιλούν πάντα για τον σκοπό ‘purpose’ και τους αντικειμενικούς στόχους ‘objectives’, ‘goals’ των οργανισμών. Οι περισσότεροι θεωρούν ότι το MBO έχει ως πατέρα του τον Peter F. Drucker, με συνεχιστή τον George S. Odiorne – των οποίων τις απόψεις και αρχές θα αναπτύξουμε εκτενέστερα παρακάτω – ενώ άλλοι λιγότεροι θεωρούν τον Chester Barnard (1886-1961) ως τον πρωτοπόρο.

Το μάνατζμεντ είναι μια λογική δραστηριότητα. Αυτό σημαίνει ότι ένας οργανισμός θα πρέπει να θέτει αντικειμενικούς στόχους που να εκφράζουν το επιθυμητό και όχι το πιθανότερο να πραγματοποιηθεί. Άρα οι αντικειμενικοί στόχοι θα πρέπει να τίθενται με το βλέμμα στο επιθυμητό και μέσα από αυτό να προσπαθεί να βρει τους τρόπους να επιτυγχάνεται και το πιθανό. Έτσι το μάνατζμεντ πρέπει να αποφασίζει σε ποιούς τομείς ο οργανισμός δραστηριοποιείται αλλά και σε ποιούς θα πρέπει να δραστηριοποιηθεί.

Ερωτήματα που θα πρέπει οι σωστοί μάνατζερς να θέτουν και να προσπαθούν να δίνουν τις σωστές απαντήσεις πριν καθορίσουν τους αντικειμενικούς στόχους μέσα στους οργανισμούς που διοικούν, είναι σε πρώτο στάδιο: ποιο είναι το αντικείμενο που ο οργανισμός μας δραστηριοποιείται, ποιος είναι ο «πελάτης» που στοχεύουμε κυρίως, αλλά και σε ποιον στοχεύουμε στο μέλλον. Σε δεύτερο στάδιο: που είναι ο «πελάτης», με ποιο τρόπο κάνει τις επιλογές «αγορών» του, πως μπορεί να προσεγγιστεί, τι θεωρεί αξιόλογο για «αγορά», τι ερευνά πριν την επιλογή «αγοράς» προϊόντος / υπηρεσίας. Αφού έχουν απαντηθεί το δυνατό σωστότερα τα προηγούμενα ερωτήματα τότε πρέπει το μάνατζμεντ του οργανισμού να διερευνά το πως θα είναι ο οργανισμός στο μέλλον, αλλά και το πως θα πρέπει να είναι, ενώ προς διερεύνηση θα μπορεί να τεθεί και το αν ο οργανισμός είναι στο σωστό αντικείμενο δραστηριοποίησης ή πρέπει να αλλάξει ή να πάψει να υφίσταται. Ολοκληρώνοντας τα παραπάνω τεθέντα το μάνατζμεντ θα πρέπει να καθορίζει αντικειμενικούς στόχους σύμφωνα με το τι είναι σωστό και επιθυμητό για τον οργανισμό και όχι με γνώμονα τον περιορισμό των εξόδων ή/και την εκάστοτε οικονομική συγκυρία.

ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΜΕΣΩ ΣΤΟΧΩΝ

Μια προσφιλής μέθοδος διοίκησης είναι η «διοίκηση μέσω στόχων» (management by objectives, MBO). Πολλοί συγγραφείς υποστηρίζουν ότι η διοίκηση μέσω στόχων αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για την επιτυχία μιας συλλογικής προσπάθειας.

Ένας γενικός ορισμός για το Management by objectives είναι «η διαδικασία καθορισμού αντικειμενικών σκοπών ή στόχων εντός ενός οργανισμού όπου από κοινού μάνατζμεντ και εργαζόμενοι κατανοώντας τους, προσπαθούν να τους επιτύχουν για την σωστή λειτουργία του οργανισμού και την επιβίωση του». Μία εκδοχή του MBO τυπικά έχει υιοθετηθεί με τον νόμο 3230 του 2004 και από το Ελληνικό κράτος ως μεθοδολογία λειτουργίας του, αν και ουσιαστικά ακόμα δεν έχει εφαρμοστεί στην πράξη. Στις Ένοπλες Δυνάμεις της χώρας μας η λειτουργία τους δείχνει να ακολουθεί την θεωρία του MBO, χωρίς να έχει τον χαρακτήρα συστηματικής εφαρμογής αλλά περισσότερο εμπειρικής και πρακτικής συμπεριφοράς. Το MBO ως μεθοδολογία, χρησιμοποιήθηκε και χρησιμοποιείται με διάφορες παραλλαγές της στην διοίκηση οργανισμών ιδιωτικών και δημόσιων, τοποθετώντας σε πρώτο πλάνο τον εργαζόμενο στην διοίκηση σε οποιοδήποτε επίπεδο και την ανάγκη κατανόησης από όλους των στόχων αλλά και του τρόπου μέτρησης της επίτευξης, αυτών.

Η ανάγκη υιοθέτησης σύγχρονων μεθόδων και εργαλείων διοίκησης αποτέλεσε κοινό χαρακτηριστικό των περισσότερων εκθέσεων εμπειρογνωμοσύνης με στόχο τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας του έργου της δημόσιας διοίκησης. Στρατηγική διοίκηση, στοχοθεσία, δείκτες μέτρησης αποτελεσμάτων και αποδοτικότητας, έμφαση στη διοίκηση αποτελεσμάτων, αποτελούν κοινά μεθοδολογικά χαρακτηριστικά στο Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ. Κάθε σύγχρονη δημόσια οργάνωση πορεύεται μέσα από τη θέσπιση στόχων, την προσπάθεια υλοποίησής τους καθώς και από τον έλεγχο του βαθμού επίτευξης των αποτελεσμάτων³.

Με τις διατάξεις του Ν. 3230/2004⁴ καθιερώθηκε το σύστημα Διοίκησης μέσω Στόχων στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Συγκεκριμένα, ο νόμος εφαρμόζεται στις υπηρεσίες του Δημοσίου, τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.) όπως και στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) και στοχεύει στην εγκαθίδρυση συστήματος στοχοθεσίας. Σύμφωνα με νεότερη εγκύκλιο του ΥΠΕΣ για την ανάπτυξη Συστήματος Στρατηγικής Διοίκησης, ΔΙΠΑ/Φ.4/οικ.5270/01.03.2007, δίνονται οι βασικοί ορισμοί του συστήματος στοχοθεσίας. Αναλυτικότερα, με τον όρο Στόχοι ενός οργανισμού, περιλαμβάνονται οι βασικές επιδιώξεις στα διάφορα επίπεδα διοίκησης, ενώ ειδικότερα η Τιμή/ Στόχος περιλαμβάνει το επίπεδο του αποτελέσματος που πρέπει να επιτευχθεί. Με τον όρο Στρατηγική εννοείται το τι ακριβώς πρέπει να κάνει ένας δημόσιος οργανισμός, με τη μορφή προγραμμάτων

³ Wildavsky, 1993:127-153

⁴ ΦΕΚ 44 Α', 11-2-2004

δράσης, προκειμένου από ένα συγκεκριμένο σημείο αναφοράς να καταλήξει σε ένα άλλο στο μέλλον επιτυγχάνοντας τους στόχους του. Οι Δείκτες Μέτρησης αποτελούν εκείνα τα ενδεικτικά μέτρα που χρησιμοποιούνται για τον προσδιορισμό του επιπέδου αποτελεσμάτων, δηλαδή ποιότητας, αποτελεσματικότητας του έργου της διοίκησης. Με την έννοια Στρατηγικά Ζητήματα περιγράφονται τα εγγενή, ενδοδιοικητικά πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα του οργανισμού σε συνδυασμό με τις ευκαιρίες και τις απειλές που διαμορφώνονται στο περιβάλλον δραστηριοποίησής του. Πρόκειται για τη μεταφορά της μεθοδολογίας S.W.O.T. ανάλυση στην ελληνική δημόσια διοίκηση.

Η παραπάνω εννοιολόγηση, ως προς την στοχοθεσία του οργανισμού, βρίσκει εφαρμογή στον προγραμματισμό της δράσης και του έργου του. Με τον όρο προγραμματισμός και διαμόρφωση προγραμμάτων δράσης ενός δημόσιου φορέα περιγράφεται η διαδικασία, μέσω της οποίας η οργάνωση διαμορφώνει την αποστολή και το όραμά της, δηλαδή αποτυπώνει με σαφή τρόπο την επιθυμητή εξέλιξη του φορέα μελλοντικά, καθορίζει τους μακροπρόθεσμους στόχους, επιλέγει τις μεθόδους δράσης της και κατανέμει τους διαθέσιμους πόρους. Γενικότερα, αποτυπώνει την οργανωτική πολιτική της εκάστοτε οργάνωσης⁵. Η προαναφερθείσα εγκύκλιος του τότε ΥΠΕΣ έρχεται να αποσαφηνίσει την έννοια του στρατηγικού και επιχειρησιακού προγραμματισμού ενός δημόσιου φορέα.

Με τον όρο Στρατηγικό Πρόγραμμα διαλαμβάνεται το σύνολο των ενεργειών που σχεδιάζονται σε επίπεδο ηγεσίας μιας δημόσιας οργάνωσης, με χρονικό ορίζοντα 3 έως 5 έτη. Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα, περιλαμβάνει εκείνο το σύνολο των ενεργειών του φορέα που υποστηρίζουν το Στρατηγικό Πρόγραμμα, με χρονικό ορίζοντα 1 έως 3 έτη, δηλαδή αποτελεί εξειδίκευση του πρώτου. Τέλος, το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα πλαισιώνεται από επιμέρους

Προγράμματα Δράσης που περιγράφουν τις επιμέρους πρωτοβουλίες, ενέργειες και σχέδια που υλοποιούν το επιχειρησιακό σχεδιασμό του και την εν γένει στρατηγική του φορέα. Οι έννοιες της στοχοθεσίας, του στρατηγικού προγραμματισμού και συνακόλουθα της κατάρτισης επιχειρησιακών προγραμμάτων και επιμέρους προγραμμάτων δράσης βρίσκονται στενά συνυφασμένες μεταξύ τους και σε πρακτικό επίπεδο. Με τη στρατηγική ο οργανισμός θέτει τις κύριες προτεραιότητες για να εκπληρώσει την αποστολή του, οι στόχοι που θέτει αποτελούν τα κομβικά σημεία επίτευξης της στρατηγικής, ενώ ο επιχειρησιακός προγραμματισμός διαμορφώνει ένα πλαίσιο αποτύπωσης και χαρτογράφησης των στόχων, εκτίμησης των πόρων που θα απαιτηθούν και υλοποίησης της στοχοθεσίας.

Ο Barnard είναι πραγματικά ο πρώτος που με το βιβλίο του, που κυκλοφόρησε το 1938, «Οι λειτουργίες του Διοικητικού Στελέχους», “The Functions of the Executive” αναφερόμενος στις τρεις βασικές λειτουργίες των διοικητικών στελεχών, ανέπτυξε ως μία εξ αυτών τον σχηματισμό σκοπού και αντικειμενικών στόχων του οργανισμού.

⁵ Μπουραντάς Δ. 2002:51-70

Ειδικότερα ο Barnard στο βιβλίο του παραθέτει ως τρεις βασικές λειτουργίες του στελέχους οποιουδήποτε οργανισμού τις παρακάτω:

- ✓ Εγκαθίδρυση και υποστήριξη της επικοινωνίας μεταξύ των μελών του οργανισμού.
- ✓ Εξασφάλιση των βασικών εργασιών από τους εργαζόμενους
- ✓ Σχηματισμός του σκοπού του οργανισμού και των αντικειμενικών στόχων.

Όμως, αν και ο Barnard ανέφερε πρώτος της ανάγκη καθορισμού σκοπού και αντικειμενικών στόχων από το μάνατζμεντ των οργανισμών, ο Peter F. Drucker με το βιβλίο του, που εκδόθηκε το 1955, « Η Πρακτική του Μάνατζμεντ» “The Practice of Management”, ήταν αυτός που έκανε γνωστό τον όρο “Management by Objectives” και ανέλυσε την θεωρία στην οποία βασίζεται η εφαρμογή του. Κατά τον Drucker η ουσία του MBO είναι ο συμμετοχικός καθορισμός στόχων, η συμμετοχική επιλογή κατεύθυνσης και απόφασης. Σημαντικό επίσης μέρος του MBO είναι η μέτρηση και η σύγκριση της πραγματικής απόδοσης ενός εκάστου των εργαζομένων με τα στάνταρντ, τους στόχους, που έχουν θέσει από κοινού μάνατζμεντ και εργαζόμενοι.

Ο George S. Odiorne περνά από την θεωρητική προσέγγιση του Drucker στην πρακτική εφαρμογή του MBO, με το βιβλίο του που εκδόθηκε το 1965, « Διοίκηση διαμέσου Αντικειμενικών στόχων, ένα σύστημα διοίκησης - ηγεσίας» - ελεύθερη απόδοση στα ελληνικά του “Management by Objectives: A System of Managerial Leadership”. Ο Odiorne περιγράφει το MBO σαν μια διεργασία όπου τα διάφορα κλιμάκια της διοίκησης ενός οργανισμού από κοινού, προσδιορίζουν τους κοινούς στόχους και τις περιοχές ευθύνης καθενός με καθορισμό των αποτελεσμάτων που αναμένονται. Οι μετρήσεις απόδοσης καθενός εργαζομένου ή ομάδας εργαζομένων είναι και αυτές που καθοδηγούν την λειτουργία του οργανισμού και αξιολογούν την συνεισφορά του καθένα ξεχωριστά ή της ομάδας εργασίας, στην επιτυχία ή αποτυχία της επίτευξης των αντικειμενικών στόχων.

Ο Drucker στηρίζει όλη την θεωρία του στον μάνατζερ και το μάνατζμεντ. Ο μάνατζερ είναι το δυναμικό εκείνο στοιχείο που δίνει ζωή σε κάθε οργανισμό και κάθε εργασία. Χωρίς την διοίκηση / ηγεσία του μάνατζερ οι πόροι που χρησιμοποιεί ένας οργανισμός για να παράγει το τελικό προϊόν / υπηρεσία θα παρέμεναν πόροι χωρίς προστιθέμενη αξία. Στην βιομηχανική εποχή το μάνατζμεντ, η ομάδα που διοικεί τους οργανισμούς, προσέδωσε κάτι ξεχωριστό. Η εμφάνιση του ως μια ξεχωριστή ηγετική τάξη ήταν ένα κομβικό γεγονός στην ιστορία της ανθρωπότητας, που κατάφερε να γίνει απαραίτητο ως θεσμός ‘institution’, ουσιαστικά χωρίς αντιθέσεις και αναταράξεις μέσα στην κοινωνία. Το μάνατζμεντ θα παραμείνει ο κυρίαρχος θεσμός ίσως για όσο ο «Δυτικός πολιτισμός» επιβιώσει ως κοινωνικό – οικονομικό – πολιτικό σύστημα.

Ο καθορισμός ενός μόνο αντικειμενικού στόχου σε ένα οργανισμό και ιδιαίτερα αν αυτός είναι το κέρδος, τότε ουσιαστικά χάνει την ουσία της λειτουργίας του, που είναι η επιβίωση του για το κοινό καλό στο μέλλον. Το μάνατζμεντ ενός

οργανισμού πρέπει να επιτυγχάνει την ισορροπία μεταξύ των αναγκών και των στόχων του και άρα θα πρέπει να λειτουργεί στη λήψη αποφάσεων με κριτική σκέψη. Θέτοντας μόνο ένα στόχο ουσιαστικά είναι σαν να θεωρείται από το μάνατζμεντ μη απαραίτητη η κριτική ανάλυση. Γι' αυτό από την φύση του ένας οργανισμός απαιτεί πολλαπλούς αντικειμενικούς στόχους. Οι στόχοι αυτοί πρέπει να καθορίζονται για κάθε περιοχή δραστηριότητας του οργανισμού, που η επίδοση και τα αποτελέσματα τους επηρεάζουν με ζωτικό τρόπο την βιωσιμότητα του οργανισμού. Αν και διαφορετικές περιοχές δραστηριότητας είναι κρίσιμες, απαιτώντας ιδιαίτερη έμφαση σε διαφορετικούς οργανισμούς, σε γενικές γραμμές οι περιοχές αυτές δεν αλλάζουν σε οποιαδήποτε οικονομική συγκυρία ή/και οποιοδήποτε μέγεθος ή/και φάση ανάπτυξης βρίσκεται ο οργανισμός

Ο Drucker προτείνει οκτώ περιοχές στις οποίες θα πρέπει το μάνατζμεντ ενός οργανισμού να καθορίζει αντικειμενικούς σκοπούς και στόχους απόδοσης:

1. Θέση στην «αγορά»
2. Καινοτομία
3. Παραγωγικότητα
4. Φυσικοί και Χρηματοοικονομικοί πόροι
5. Κερδοφορία
6. Επιδόσεις των μάνατζερς και εξέλιξη αυτών
7. Επιδόσεις εργαζομένων και συμπεριφορά
8. Δημόσια ευθύνη

Παρατηρώντας τις περιοχές, φαίνεται ότι οι τρεις τελευταίες είναι «μη απτές» αλλά εξίσου σημαντικές, καθώς συχνά από αυτές εξαρτώνται οι υπόλοιπες πέντε «απτές». Λόγω του ότι κάθε οργανισμός είναι μια κοινωνική ομάδα ανθρώπων, οι επιδόσεις και αποδόσεις αυτών πρέπει να βασίζονται σε κοινά πιστεύω και κοινές αρχές. Διαφορετικά γίνεται παραλυτική χωρίς δυνατότητα να δρα παραγωγικά και αποδοτικά. Οπότε αν τα «μη απτά» εξακολουθούν να αποτελούν τέτοια σε ένα οργανισμό, τότε είναι ευθύνη του μάνατζμεντ να τα κάνει «απτά». Δυσκολία μετά τον καθορισμό των στόχων αποτελεί και το πως αυτοί θα είναι μετρήσιμοι. Άρα θα πρέπει να βρεθούν και οριστούν δείκτες μέτρησης για κάθε περιοχή αλλά και η μονάδα μέτρησης αυτών.

Ο Drucker προτείνει στόχους για κάθε μια από τις πρώτες πέντε «απτές» περιοχές που αναφέρονται παραπάνω, που αφορούν ιδιωτικούς (κυρίως) αλλά και δημόσιους οργανισμούς:

- Για την θέση στην «αγορά»: (1) η επιθυμητή θέση των προϊόντων /υπηρεσιών στην παρούσα «αγορά» σε δολάρια (sic τζίρος) και ποσοστό στην συνολική «αγορά» έναντι των άμεσων ή έμμεσων ανταγωνιστών, (2) η επιθυμητή θέση των προϊόντων / υπηρεσιών σε νέες «αγορές» σε δολάρια αλλά και ως ποσοστό έναντι του ανταγωνισμού, (3) τα προϊόντα / υπηρεσίες που πρέπει να πάψουν να παράγονται / παρέχονται λόγω τεχνολογικών εξελίξεων ή τάσης της «αγοράς», (4) νέα προϊόντα που είναι αναγκαία στην παρούσα

«αγορά», αριθμός αυτών, ιδιότητες των νέων προϊόντων, δυνητικός/εκτιμώμενος τζίρος και μερίδιο «αγοράς», (5) νέες αγορές και νέα προϊόντα που πρέπει να αναπτυχθούν σε δολάρια και ως ποσοστό, (6) οργάνωση διανομής και τιμολογιακή πολιτική για την επιτυχία των στόχων που έχουν τεθεί ανωτέρω, (7) υπηρεσία αντικειμενικής μέτρησης της ικανοποίησης «πελατών».

- Για την καινοτομία: (1) νέα προϊόντα / υπηρεσίες που είναι αναγκαία για την διατήρηση των στόχων που αφορούν την θέση στην «αγορά», (2) νέα προϊόντα / υπηρεσίες που θα είναι αναγκαία λόγω τεχνολογικής εξέλιξης που θα καταστήσουν τα υπάρχοντα προϊόντα ξεπερασμένα, (3) βελτιώσεις προϊόντων / υπηρεσιών που είναι απαραίτητα για την διατήρηση των στόχων που αφορούν την θέση στην «αγορά» αλλά και λόγω εκτίμησης αναμενόμενων τεχνολογικών αλλαγών, (4) νέες διαδικασίες και βελτιώσεις σε αντικατάσταση όλων των παλαιών για την ικανοποίηση των στόχων που αφορούν την θέση στην «αγορά», (5) καινοτομίες και βελτιώσεις σε όλες τις κύριες περιοχές δράσεις του οργανισμού για την ικανοποίηση των στόχων που αφορούν την θέση στην «αγορά».

- Για την παραγωγικότητα δεν υπάρχει ένας συγκεκριμένος στόχος μετρήσιμος, γι' αυτό προτείνει την συνεισφερόμενη από τον οργανισμό αξία "contributed value" για το παραγόμενο προϊόν / υπηρεσία είναι η λεγόμενη προστιθέμενη αξία που αργότερα μάλιστα φορολογήθηκε στην Ευρώπη (ΦΠΑ-VAT).

- Για τους φυσικούς και χρηματοοικονομικούς πόρους θα πρέπει οι οργανισμοί να φροντίζουν / στοχεύουν για την επαρκή και συνεχή προμήθεια τους με φυσικούς πόρους, για την διατήρηση ή/και ανανέωση εγκαταστάσεων και εξοπλισμού καθώς και για την επαρκή και διαρκή ροή κεφαλαίου με όλους τους χρηματοοικονομικούς τρόπους που είναι διαθέσιμοι.

- Για την κερδοφορία το ερώτημα που συχνά ανακύπτει όσον αφορά την στοχοθέτηση και μέτρηση της είναι πόση κερδοφορία είναι ικανοποιητική. Ο στόχος που συχνά τίθεται και είναι ρεαλιστικός είναι 25% απόδοση του υπενδεδυμένου κεφαλαίου προ φόρων. Όμως θα πρέπει στον στόχο αυτό να συμπεριλαμβάνεται και ο παράγοντας του χρόνου, δηλαδή τα εκτιμώμενα κέρδη για όλο το χρόνο διάρκειας της επένδυσης και μάλιστα εκπεφρασμένα σε παρούσες τιμές. Επειδή για το παραπάνω υπάρχουν πολλές απόψεις και έννοιες που μπορεί να αλλάξουν ριζικά την μέτρηση, ο Drucker τελικά προκρίνει την μέτρηση της κερδοφορίας με την εκτίμηση του καθαρού κέρδους μετά από την απομείωση / απόσβεση λόγω χρόνου, αλλά προ φόρων, έναντι της αρχικής επένδυσης κεφαλαίου στο αρχικό κόστος δηλαδή πριν την απόσβεση λόγω παρελθόντος χρόνου

- Για τις υπόλοιπες τρεις περιοχές στόχων που είναι οι «μη απτές» θεωρείται λογικό να μην μπορούν να έχουν ποσοτικούς στόχους καθώς και οι τρεις έχουν να κάνουν με ανθρώπους και

ανθρώπινες και κοινωνικές συμπεριφορές. Γι' αυτό ο Drucker προχωρά σε βαθύτερη μελέτη και ανάλυση των περιοχών στοχοθέτησης που αφορούν τους μανάτζερ και την εξέλιξη τους, τους εργαζόμενους και την συμπεριφορά τους καθώς και στη δημόσια ευθύνη και συνεισφορά ενός οργανισμού (ιδιωτικού κυρίως).

Ο αντικειμενικός στόχος λειτουργεί ως η πράξη που θα κάνω σήμερα για να έχω αποτελέσματα αύριο "Today's Decisions for Tomorrow's Results". Βασίζεται στην εκτίμηση του μέλλοντος, ισορροπώντας μεταξύ μέσων του σήμερα που παράγουν αποτελέσματα στο μέλλον το άμεσο/κοντινό ή απώτερο. Η εκτίμηση για το μέλλον ενός οργανισμού πρέπει να γίνεται συστηματικά και μεθοδολογικά έτσι ώστε να είναι μελετημένη και όχι εκτίμηση που προήλθε από απλή τύχη.

Αναλύοντας την στοχοθέτηση για την απόδοση των μανάτζερ, πρέπει να γίνει κατανοητό ότι η απόδοση ενός οργανισμού απαιτεί κάθε εργασία να οδηγεί προς τον αντικειμενικό στόχο του οργανισμού και ειδικότερα η εργασία κάθε μανάτζερ να εστιάζεται στην επιτυχία του οργανισμού ως ενιαίο σύνολο. Η επίδοση που αναμένεται να επιτύχει κάθε μανάτζερ πρέπει να προέρχεται από τον στόχο επίδοσης του οργανισμού, τα αποτελέσματα του να μετρώνται συναρτήσει της συνεισφορά που αυτά έχουν στην επιτυχία του οργανισμού. Κάθε μανάτζερ από το «αφεντικό» μέχρι τον μανάτζερ της χαμηλότερης βαθμίδας, απαιτεί καθαρούς και σωστά διατυπωμένους στόχους που θα προέρχονται από τους στόχους του οργανισμού ως σύνολο. Οι στόχοι κάθε μανάτζερ πρέπει να τονίζουν την συμμετοχή του στην επίτευξη των στόχων του οργανισμού, σε όλες τις περιοχές δράσης του. Για να υπάρχει ισορροπία των στόχων όλων των μανάτζερ σε όλα τα επίπεδα και όλες τις περιοχές δράσης του οργανισμού αυτοί πρέπει να αφορούν και βραχυπρόθεσμα αλλά και μακροπρόθεσμα αποτελέσματα.

Τα τελευταία 20 χρόνια έντονη υπήρξε η προσπάθεια για την προσαρμογή της Δημόσιας Διοίκησης στις πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τη διαρκή βελτίωση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας των δημοσίων οργανισμών, με την εισαγωγή προγραμμάτων και νομοθετικών πρωτοβουλιών εκσυγχρονισμού του διοικητικού έργου. Στη Σύνοδο Κορυφής της Λισαβόνας (23-24/03/2000) και την αντίστοιχη της Φέιρα (19-20/06/2000) υπογραμμίστηκε η ιδιαίτερη σημασία που αποκτά ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης των κρατών- μελών, ως ουσιαστική προϋπόθεση, για την ενδυνάμωση της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης της Ε.Ε⁶. Είχε προηγηθεί η σύνοδος των Υπουργών Εσωτερικών και Δημόσιας Διοίκησης το Νοέμβριο του 1998, όπου είχε τονιστεί η σημασία των δεικτών απόδοσης στη δημόσια διοίκηση για την Ε.Ε. Η ανάγκη για διοικητικό εκσυγχρονισμό και για τη χώρα μας υπήρξε επιτακτική και προϋπόθεση για την είσοδό της στο σκληρό πυρήνα της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης. Σημαντικοί σταθμοί στην παραπάνω πορεία καταγράφονται : το πρόγραμμα αλλαγών του 1992, οι διαρθρωτικές αλλαγές της περιόδου 1994- 1998, η σύσταση β' βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης, το σχέδιο "Καποδίστριας", η ενίσχυση περιφερειακής διοίκησης, το πρόγραμμα διοικητικής μεταρρύθμισης "Κλεισθένης", το οποίο ήταν το

⁶ http://europa.eu/index_el.htm

πρώτο που χρηματοδοτήθηκε από την Ε.Ε., το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα “Πολιτεία” του έτους 2001 και η αναθεώρηση του το 2005.

Το πρόγραμμα ‘Πολιτεία’ εφαρμόστηκε με βάση το νόμο 2880/2001⁷, έχοντας τριετή ορίζοντα δράσης, με κύρια στόχευση τη διαρκή βελτίωση της Δημόσιας Διοίκησης, μέσω της εισαγωγής νέων συστημάτων οργάνωσης και την αξιοποίηση νέων τεχνολογιών. Το πρόγραμμα επιμεριζόταν σε 7 υποπρογράμματα, εκ των οποίων το δεύτερο είχε ως στόχο την εισαγωγή νέων συστημάτων οργάνωσης και διοίκησης των δημοσίων υπηρεσιών, στο οποίο περιλαμβάνονταν μέτρα όπως καθιέρωση συστήματος Διοίκησης Ολικής Ποιότητας, εισαγωγή συστημάτων στρατηγικού σχεδιασμού, αναδιοργάνωση υπηρεσιών και διαδικασιών της Δημόσιας Διοίκησης. Παράλληλα, το τέταρτο υποπρόγραμμα εισήγαγε, μεταξύ άλλων, και την έννοια της στοχοθεσίας μέσα από την κατάρτιση και εκπαίδευση του ανθρώπινου δυναμικού, ώστε να καταστεί εφικτή η απόκτηση τεχνογνωσίας από τους υπαλλήλους για την υιοθέτηση στοχοθεσίας και τον ανασχεδιασμό των θέσεων εργασίας, με τελικό αποδέκτη τον πολίτη και την προσφορά υπηρεσιών προς αυτόν, με προστιθέμενη αξία. Οι πόροι του προγράμματος προήλθαν κυρίως από την Ε.Ε., μέσω των Περιφερειακών Ταμείων Ανάπτυξης, τα οποία χρηματοδότησαν αντίστοιχες ενέργειες και έργα των επιμέρους Επιχειρησιακών Προγραμμάτων κάθε Περιφέρειας, καθώς και αποστακτικούς πόρους του Κρατικού Προϋπολογισμού και του προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων.

Το πρόγραμμα “Πολιτεία” εξακολούθησε να εφαρμόζεται κατά τα έτη 2005-2007. Σε γενικές γραμμές το πρόγραμμα δεν απέδωσε, στον τομέα προώθησης της στοχοθεσίας στους δημόσιους οργανισμούς, τα αναμενόμενα αποτελέσματα ενώ αντίθετα προώθησε σημαντικά έργα πληροφορικής και εκσυγχρονισμού του διοικητικού έργου όπως η δημιουργία και η λειτουργία των Κέντρων Εξυπηρέτησης πολιτών⁸

Η κύρια νομοθετική παρέμβαση για την καθιέρωση συστήματος στοχοθεσίας και μέτρησης της αποδοτικότητας στην ελληνική δημόσια διοίκηση υπήρξε ο νόμος 3230/2004⁹. Η επιδίωξη του νόμου αποτέλεσε την αποτελεσματικότερη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών και την ανταπόκριση του ανθρώπινου δυναμικού στις σύγχρονες ανάγκες και τα νέα πρότυπα διοίκησης (άρθρο 1 του νόμου). Η ελληνική δημόσια διοίκηση, μετά την καθιέρωση του νόμου έχει δείξει ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την εισαγωγή και εφαρμογή του θεσμού.

Ο Ν. 3230/2004 ανταποκρίνεται στις αρχές του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ και αποτυπώνει την ανάγκη καθιέρωσης συστημάτων μέτρησης και αποδοτικότητας, μαζί με την προηγούμενη στοχοθεσία του οργανισμού, και συνάμα για μετάβαση προς μια διοίκηση αποτελεσμάτων. Με γνώμονα τη ρήση των Osborne-Gaebler «αν δεν μετρήσεις, δεν μπορείς να διοικήσεις», δηλαδή η διοίκηση προϋποθέτει μετρήσεις

⁷ ΦΕΚ 9 Α/30-1-2001

⁸ www.ypes.gr πρόγραμμα Διοικητική Μεταρρύθμιση και <http://www.epdm.gr/>

⁹ ΦΕΚ 44/11-02-2004

στο έργο που παράγει και ότι η διοίκηση μέσω στόχων δεν μπορεί να υλοποιηθεί αν δεν υπάρχουν μετρήσιμα και απτά αποτελέσματα στη δράση της ¹⁰.

Οι διατάξεις του νόμου προβλέπουν διαδοχικά τα εξής στάδια: α. ο Υπουργός ή το αρμόδιο όργανο διοίκησης κάθε φορέα γνωστοποιεί και κατανέμει στις οικείες υπηρεσίες τη στοχοθεσία, β. οι προϊστάμενοι των Γενικών Διευθύνσεων και Διευθύνσεων προβαίνουν σε μια αρχική ανάλυση των ανωτέρω στρατηγικών στόχων του φορέα, ενημερώνουν σχετικά τους υπαγόμενους σε αυτούς προϊσταμένους Διεύθυνσης και ζητούν από αυτούς να προσδιορίσουν τους επί μέρους στόχους κάθε Διεύθυνσης, γ. οι προϊστάμενοι Διεύθυνσης σε συνεργασία με τους προϊσταμένους Τμήματος εξειδικεύουν και επιμερίζουν από κοινού τους στόχους της Διεύθυνσης ανά τμήμα, δ. οι προϊστάμενοι Τμήματος καθορίζουν τη συμβολή κάθε υπαλλήλου στην επίτευξη των στόχων κάθε Τμήματος. Οι ατομικοί στόχοι καθορίζονται αφού ληφθούν υπόψη οι δεξιότητες, γνώσεις και εμπειρίες των υπαλλήλων ¹¹.

Ο νόμος προβλέπει την επίτευξη συμφωνίας μεταξύ προϊσταμένου και υφισταμένων για τον καθορισμό των στόχων και την αποτύπωση του συγκεκριμένου προγράμματος δράσης. Η συμφωνία αυτή κρίνεται σημαντική, αλλά σε περίπτωση που δεν επιτευχθεί ο οικείος προϊστάμενος αποφασίζει σχετικά.

Κάθε στόχος αναλύεται σε συγκεκριμένες ενέργειες, ενώ η υλοποίηση του είναι χρονικά προσδιορισμένη. Η σύσταση ομάδων εργασίας, ομάδων διοίκησης έργου και η γενικότερη αναδιοργάνωση του προσωπικού και των υπηρεσιών αποτελούν αναγκαίες ενέργειες για την υλοποίηση της στοχοθεσίας.

Επιπρόσθετα, η στοχοθεσία κάθε φορέα καθορίζει το βαθμό προτεραιότητας για κάθε επιμέρους στόχο, το χρονοδιάγραμμα υλοποίησης των στόχων, δείκτες μέτρησης αποτελεσμάτων. Η λογική της στοχοθεσίας έγκειται στην αποτύπωση ενός συνεκτικού σχεδίου δράσης, με προοπτική να στηριχθεί σε μετρήσιμα και απτά αποτελέσματα, μέσω δεικτών μέτρησης, όπως προβλέπεται στο άρθρο 5 του νόμου. Παράλληλα, καθορίζεται η διαδικασία παρακολούθησης, σε βάθος χρόνου τριμήνου, της πορείας υλοποίησης των στόχων από τους προϊσταμένους των οργανικών μονάδων. Σε περίπτωση σοβαρής απόκλισης, μεταξύ στοχοθεσίας και πραγματικών αποτελεσμάτων, είναι ανοικτό το ενδεχόμενο τροποποίησης τόσο της στοχοθεσίας, όσο και του χρονοδιαγράμματος υλοποίησής της. Συνεπώς, ο νόμος αφήνει ανοικτή τη δυνατότητα προσαρμογής της στοχοθεσίας κάθε φορέα, σε σχέση με τις νέες συνθήκες και δεδομένα που δημιουργούνται τόσο στο εσωτερικό όσο και στο εξωτερικό περιβάλλον κάθε οργανισμού. Ο συγκεκριμένος νόμος, επομένως, υιοθετεί τις βασικές αρχές του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ και προωθεί τη νοοτροπία της Στρατηγική Διοίκησης ¹².

¹⁰ Osborne D. and Gaebler T. 1992

¹¹ άρθρο 3 Ν. 3230/2004

¹² Μιχαλόπουλος 2007, ΔΙΠΑ./ Φ.4/ 5270/01.03.2007

ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΚΑΘΟΡΙΣΜΟΥ ΤΩΝ ΣΤΟΧΩΝ

Για την εφαρμογή της Διοίκησης μέσω Στόχων ακολουθούνται διαδοχικά τα εξής στάδια ¹³:

- Κατά τους μήνες Νοέμβριο / Δεκέμβριο, ο Υπουργός ή το αρμόδιο όργανο Διοίκησης κάθε φορέα γνωστοποιεί και κατανέμει στις οικείες υπηρεσίες τους στρατηγικούς σκοπούς για το επόμενο έτος.
- Οι προϊστάμενοι Γενικής Διεύθυνσης ή Διεύθυνσης, αν δεν υπάρχουν Γενικές Διευθύνσεις, προβαίνουν σε μια πρώτη ανάλυση των ανωτέρω στρατηγικών σκοπών του φορέα, ενημερώνουν σχετικά τους υπαγόμενους σε αυτούς προϊσταμένους Διεύθυνσης ή Τμήματος αντίστοιχα, με τους οποίους καθορίζουν από κοινού τους στόχους της Γενικής Διεύθυνσης και ζητούν από αυτούς να προσδιορίσουν τους επί μέρους στόχους κάθε Διεύθυνσης.
- Οι προϊστάμενοι Διεύθυνσης σε συνεργασία με τους προϊσταμένους Τμημάτων εξειδικεύουν και επιμερίζουν από κοινού τους στόχους της Διεύθυνσης σε εξειδικευμένους στόχους ανά Τμήμα.
- Οι προϊστάμενοι Τμήματος σε συνεργασία με τους υφισταμένους τους καθορίζουν τη συμβολή κάθε υπαλλήλου στην επίτευξη των στόχων του Τμήματος. Οι στόχοι του Τμήματος αναλύονται περαιτέρω σε προγράμματα επιμέρους ενεργειών και φάσεων υλοποίησης, ώστε κάθε υπάλληλος να κατανοεί αφενός τι αναμένεται από αυτόν και αφετέρου τι πρέπει να επιτύχει ατομικά και συλλογικά ούτως ώστε να υλοποιηθούν οι στόχοι του Τμήματος, της Διεύθυνσης και της Γενικής Διεύθυνσης. Οι ατομικοί στόχοι καθορίζονται ανάλογα με τις αρμοδιότητες της κάθε μονάδας, αφού ληφθούν υπόψη οι δεξιότητες, γνώσεις και εμπειρίες του υπαλλήλου.

Βάσει των ανωτέρω, η εξειδίκευση των στρατηγικών σκοπών σε επιχειρησιακούς στόχους και σχετικά προγράμματα δράσης αντιστοιχεί στην ιεραρχική διάρθρωση της οργανωτικής δομής κάθε φορέα. Στην κορυφή της διοικητικής πυραμίδας αντιστοιχούν σκοποί, οι οποίοι καθορίζονται από την αποστολή της συγκεκριμένης υπηρεσίας και προσδιορίζονται από τη στρατηγική και το όραμα της ηγεσίας. Στις θέσεις που βρίσκονται στη βάση αντιστοιχούν οι στόχοι που εξειδικεύουν τα αναμενόμενα επιχειρησιακά αποτελέσματα των διοικητικών δράσεων. Συνεπώς, όσο πλησιάζει κανείς προς τη βάση της πυραμίδας αυξάνει η διαφοροποίηση, στενεύει το πεδίο των αποφασιστικών αρμοδιοτήτων, οι δραστηριότητες λαμβάνουν εκτελεστικό χαρακτήρα και οι στόχοι προσλαμβάνουν τη μεγαλύτερη δυνατή εξειδίκευση.

Παρατηρούμε ότι στη φάση καθορισμού των στόχων ακολουθείται προσέγγιση "από την κορυφή προς τη βάση", δηλαδή ολοκληρώνεται η διαδικασία καθορισμού των στόχων στο ανώτερο διοικητικό επίπεδο και κατόπιν γίνεται η στοχοθεσία στο ιεραρχικά κατώτερο.

Αντίθετα, κατά την υλοποίηση των στόχων ακολουθείται η αντίστροφη πορεία ("από τη βάση προς την κορυφή"). Πρώτα εκπληρώνονται οι επιμέρους στόχοι που

¹³ ΔΙΠΑ/Φ.4/οικ.26397/27 Δεκεμβρίου 2005

αντιστοιχούν σε συγκεκριμένα καθήκοντα και σταδιακά οι στόχοι αυτοί συμβάλλουν στην εκπλήρωση των στρατηγικών σκοπών.

Γίνεται αντιληπτό ότι οι παραπάνω διαδικασίες θα πρέπει να συνδέονται μεταξύ τους με τρόπο ουσιαστικό ώστε να συνθέτουν ένα σύστημα διοίκησης προσανατολισμένο σε σαφείς στόχους. Επισημαίνεται ότι όλοι οι επιμέρους στόχοι πρέπει να είναι κατά τέτοιον τρόπο διαρθρωμένοι ώστε να συντελούν στην επίτευξη των στόχων του ανώτερου ιεραρχικού επιπέδου, όλοι μαζί δε να συνεισφέρουν στην επίτευξη των στρατηγικών σκοπών που έχουν τεθεί σε επίπεδο πολιτικής ηγεσίας.

Τονίζεται ότι σε κάθε διοικητικό επίπεδο, οι στόχοι διαμορφώνονται και συγκεκριμενοποιούνται κατόπιν συνεργασίας και συμφωνίας μεταξύ προϊσταμένου και υφισταμένων. Αυτό σημαίνει ότι οι στόχοι δεν τίθενται αυθαίρετα από τον προϊστάμενο, αντιθέτως οι υφιστάμενοι συμμετέχουν αποφασιστικά στον καθορισμό τους.

Σε περίπτωση διαφωνίας μεταξύ προϊσταμένου και υφισταμένων αναφορικά με τους στόχους που πρέπει να τεθούν, αυτή αρχικά επιλύεται με καλόπιστο διάλογο και εποικοδομητική συνεργασία. Εάν δεν καταστεί δυνατή η συναίνεση, ο οικείος προϊστάμενος αποφασίζει σχετικά. Σε αυτήν την περίπτωση εξηγεί και τεκμηριώνει τις απόψεις του στους υφιστάμενους του και δεν επιβάλλει απλά τις αποφάσεις του. Άλλωστε, κατά την διαδικασία εκπλήρωσης των στόχων, είναι σημαντικό οι υφιστάμενοι να λειτουργούν με σχετική αυτονομία, πράγμα που σημαίνει ότι η δράση τους για την επίτευξη των στόχων πρέπει να συνοδεύεται και από την αναγκαία αποσυγκέντρωση και εκχώρηση αποφασιστικών αρμοδιοτήτων και ευθυνών όπου κάθε υφιστάμενος αναλαμβάνει την υλοποίηση του δικού του προγράμματος δράσης.

Παρακολούθηση εκπλήρωσης των στόχων

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 3 του ν. 3230/2004, η συμφωνία για τον προσδιορισμό των στόχων, που είναι το αποτέλεσμα των ανωτέρω βημάτων, περιβάλλεται τον τύπο Απόφασης που εκδίδεται από το κατά περίπτωση αρμόδιο όργανο διοίκησης. Σύμφωνα με το άρθρο 3, παρ. 3 του ν. 3230/2004, στην απόφαση αυτή καθορίζονται ο βαθμός προτεραιότητας για κάθε στόχο, οι δείκτες μέτρησης των αποτελεσμάτων (άρθρο 5, παρ. 4 του ως άνω νόμου), το χρονοδιάγραμμα υλοποίησης καθώς και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια.

Η εν λόγω Απόφαση κοινοποιείται σε όλο το προσωπικό του φορέα, έτσι ώστε όλοι να είναι ενήμεροι για το σύνολο των επιδιωκόμενων στόχων καθώς και για το χρόνο υλοποίησής τους. Σε τακτά χρονικά διαστήματα, η συχνότητα των οποίων καθορίζεται από τον άμεσο προϊστάμενο αλλά δεν μπορεί να είναι μεγαλύτερα του τριμήνου, γίνεται από τους προϊσταμένους των οργανικών μονάδων έλεγχος της πορείας υλοποίησης των στόχων και αποφασίζεται τυχόν επανακαθορισμός τους ή τροποποίηση του ετήσιου χρονοδιαγράμματος υλοποίησής τους.

Οι στόχοι, στο σύνολό τους ή ο καθένας ξεχωριστά, μπορούν να προσαρμοσθούν ανάλογα, εφόσον έχουν προκύψει νέες συνθήκες και δεδομένα. Όλοι

οι στόχοι μπορούν να αναθεωρηθούν (κατάργηση, αντικατάσταση, συμπλήρωση, διόρθωση) εφόσον έχουν διαμορφωθεί νέες συνθήκες και υπάρχουν αντικειμενικοί λόγοι γι' αυτό, όπως για παράδειγμα μια ενδεχόμενη αλλαγή στις προτεραιότητες της πολιτικής ηγεσίας ή στην εσωτερική οργάνωση της υπηρεσίας. Η αναθεώρηση των στόχων γίνεται κατά τον ίδιο τρόπο με αυτόν του αρχικού καθορισμού τους και εγκρίνεται με Απόφαση του αρμόδιου οργάνου Διοίκησης.

Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι η στοχοθεσία είναι μια διαρκώς ανατροφοδοτούμενη και δυναμική διαδικασία, με διαδοχικές επιμέρους φάσεις οι οποίες συνδέονται μεταξύ τους μέσω της διαρκούς καθοδήγησης, την ευθύνη της οποίας φέρει ο άμεσος προϊστάμενος.

ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑ

Ένας γενικός ορισμός για την παραγωγικότητα είναι ότι αποτελεί τη σχέση μεταξύ των δημιουργούμενων εκροών από ένα σύστημα παραγωγής ή παροχής υπηρεσιών και των εισροών που είναι απαραίτητες για την δημιουργία αυτών των εκροών. Η ευρύτερη έννοια της παραγωγικότητας, σχετίζεται με την αποτελεσματική χρήση των πόρων – Εργασία, Κεφάλαιο, Γη, Υλικά, Ενέργεια, Πληροφορίες – κατά την παραγωγή αγαθών και υπηρεσιών.

Η ουσία της βελτίωσης της παραγωγικότητας είναι η αποδοτικότερη χρήση όλων των παραγωγικών συντελεστών, όχι η πιο σκληρή εργασία. Γενικά η παραγωγικότητα μπορεί να θεωρηθεί ως ένα κατανοητό μέτρο του κατά πόσο οι επιχειρήσεις και οι οργανισμοί ικανοποιούν τα ακόλουθα κριτήρια :

- ΣΤΟΧΟΙ : Ο βαθμός στον οποίο επιτυγχάνονται
- ΑΠΟΔΟΣΗ : Πόσο αποτελεσματικά χρησιμοποιούνται οι πόροι
- ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ : Τι επιτεύχθηκε , συγκριτικά με το τι είναι δυνατόν να επιτευχθεί.

Πολλοί είναι οι παράγοντες που επηρεάζουν την παραγωγικότητα. Σε μακροοικονομικό επίπεδο , οι κυριότεροι είναι :

- Η δομή της οικονομίας
- Η οικονομική σταθερότητα
- Η απασχόληση
- Η ανεργία
- Οι υποδομές

Σε μικροοικονομικό επίπεδο οι κυριότεροι είναι :

- Οι γνώσεις και οι δεξιότητες του προσωπικού
- Η χρησιμοποιούμενη τεχνολογία
- Η οργάνωση της εργασίας
- Οι διευθυντικές πρακτικές
- Η καινοτομία
- Ο ανταγωνισμός

Σύμφωνα με τον Ζερβόπουλο και τον Παλάσκα¹⁴ εφαρμογή μεθόδων μέτρησης απόδοσης – αποτελεσματικότητας – αποδοτικότητας δεν αποτελεί τάση της εποχής. Γύρω στο 1850 καταγράφεται το πρώτο εγχείρημα εφαρμογής μεθόδων μέτρησης απόδοσης στο δημόσιο τομέα¹⁵. Αντικείμενο των συγκεκριμένων μεθόδων ήταν η αξιολόγηση της λογιστικής κατάστασης των δημόσιων οργανισμών. Στις αρχές του 20ου αιώνα, παράλληλα με τις μεθόδους λογιστικής απόδοσης, υιοθετήθηκαν δείκτες παραγωγικότητας (π.χ. αριθμός παρεχόμενων υπηρεσιών ανά δημόσιο υπάλληλο κ.ά.) στη Δημόσια Διοίκηση. Έπειτα από μία περίοδο ύφεσης στη χρήση μεθόδων μέτρησης απόδοσης – αποτελεσματικότητας – αποδοτικότητας στη Δημόσια Διοίκηση (1925-1959), το 1960, κατά τη διάρκεια της διακυβέρνησης Kennedy στις Η.Π.Α., πρώτο το Υπουργείο Άμυνας εφάρμοσε μία μέθοδο που αξιολογούσε οικονομικά δεδομένα και στοιχεία στρατηγικής. Η μέθοδος αυτή ονομάστηκε Σύστημα Σχεδιασμού, Προγραμματισμού και Προϋπολογισμού (PPBS)¹⁶. Τη δεκαετία του '60, η συγκεκριμένη διοικητική μέθοδος αξιολόγησης υιοθετήθηκε από πολλές δημόσιες υπηρεσίες στις Η.Π.Α., καθώς και από σημαντικό αριθμό χωρών-μελών του ΟΟΣΑ (π.χ. Γαλλία, 1969)¹⁷.

Τη δεκαετία του '70, δημόσιοι οργανισμοί που ήδη εφάρμοζαν το Σύστημα Σχεδιασμού, Προγραμματισμού και Προϋπολογισμού (PPBS) και όσοι για πρώτη φορά αποφάσιζαν να χρησιμοποιήσουν μέθοδο απόδοσης – αποτελεσματικότητας – αποδοτικότητας, επέλεξαν τη Μέθοδο Μηδενικής Βάσης (ZBB)¹⁸. Η τελευταία ουσιαστικά αποτέλεσε εξέλιξη της PPBS και θεωρήθηκε 'μόδα' της εποχής (ibid).

Συνοπτικά, από το 1850 έως και τα τέλη της δεκαετίας του '70, οι μέθοδοι μέτρησης απόδοσης – αποτελεσματικότητας – αποδοτικότητας που εφαρμόστηκαν στη Δημόσια Διοίκηση διεθνώς χαρακτηρίζονταν από εσωστρέφεια, αφού, έμφαση δόθηκε στην αξιολόγηση λογιστικών δεδομένων και χρηματοοικονομικών δεικτών¹⁹. Αντίθετα, τη δεκαετία του '80, στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος των διοικούντων των δημόσιων οργανισμών βρέθηκε η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών και η μέτρησή της²⁰.

Σταθμό στη διάδοση και εφαρμογή μεθόδων μέτρησης απόδοσης - αποτελεσματικότητας – αποδοτικότητας στη Δημόσια Διοίκηση αποτέλεσε η Πράξη Διοικητικής Απόδοσης και Αποτελεσμάτων (Government Performance and Results Act – GPRA) που ψηφίστηκε στις Η.Π.Α. το 1993 από την κυβέρνηση Clinton²¹ και η οποία ουσιαστικά σηματοδότησε την έναρξη του εξωστρεφούς προσανατολισμού της Δημόσιας Διοίκησης. Στο πλαίσιο της Πράξης αυτής έμφαση δόθηκε, όπως και τις προηγούμενες δεκαετίες, αφενός στο λογιστικό έλεγχο των δημόσιων οργανισμών, και αφετέρου στη βελτιστοποίηση του μίγματος απασχολούμενων παραγωγικών

¹⁴ Ζερβόπουλο και τον Παλάσκα (2010)

¹⁵ Wilcox and Bourne, 2002

¹⁶ Niven, 2003

¹⁷ OECD, 1997

¹⁸ Niven, 2003

¹⁹ Kald and Nilson, 2000

²⁰ Niven, 2003

²¹ OECD, 1997

συντελεστών και παραγόμενων υπηρεσιών, στη στοχοθεσία, στη συστηματική παρακολούθηση του βαθμού επίτευξης προκαθορισμένων στόχων, στην ικανοποίηση των πολιτών, στη διαφάνεια και στη λογοδοσία. Για τη μέτρηση της απόδοσης – αποτελεσματικότητας – αποδοτικότητας εφαρμόστηκαν τη συγκεκριμένη περίοδο σύνθετες – πολυκριτήριες μέθοδοι, όπως η Ισορροπημένη Κάρτα Επιδόσεων (Balanced Scorecard)²².

Η παραγωγικότητα και η δημιουργικότητα ενισχύονται όταν τα άτομα ασχολούνται με το να πετύχουν στόχους με τους οποίους αυτοδεσμεύονται. Η διοίκηση με αντικειμενικούς σκοπούς είναι ο λειτουργικός τρόπος να χρησιμοποιηθεί ευρέως ο προσανατολισμός με στόχους.

Αυτό σημαίνει ότι τα στελέχη επισημαίνουν και συμφωνούν με τους στόχους που πρέπει να επιδιωχθούν και θέτουν σε κίνηση συγκεκριμένες δραστηριότητες για την επιτυχία τους. Όταν η δέσμευση συνδέεται με ένα στόχο, τότε κανείς παρακινείται, επιδιώκει να τον πετύχει, σκέπτεται πώς να τον φθάσει και κάνει τις προσπάθειες που χρειάζονται. Όταν η διοίκηση με αντικειμενικούς σκοπούς γίνεται σωστά, οι προσωπικοί στόχοι πλησιάζουν τους στόχους της επιχείρησης ή του οργανισμού και είναι πιο αρμονική η σχέση τους.

Η αξία είναι η βάση της ανταμοιβής. Δύο κριτήρια για την ανταμοιβή της προσωπικής συμβολής είναι :

- Προωθεί η συμβολή τις δυνατότητες επιτυχίας της επιχείρησης ή του οργανισμού ;
- Οδηγεί στο να γίνει το στέλεχος ισχυρότερος ηγέτης ;

Όταν η ανταμοιβή βασίζεται σε αξία, τα μέλη της επιχείρησης ή του οργανισμού βλέπουν το σύστημα προαγωγών και πληρωμής σαν δίκαιο. Σημαντικό είναι μόνο όταν υπάρχει ανταμοιβή για την προσωπική συμβολή ενισχύεται η προθυμία του ατόμου να συμβάλει.

Η ορθή Διοίκηση ικανοποιεί την ανάγκη του ανθρώπου να συμβάλλει στην επιτυχία της επιχείρησης ή του οργανισμού. Ένα σημαντικό σημείο εφαρμογής είναι η αξιοποίηση της διοίκησης με αντικειμενικούς στόχους σαν βάση για προσωπική ανάμειξη στην προώθηση της επιχείρησης. Άλλο σημείο συνδέει το σύστημα ανταμοιβών με τη συνεισφορά.

Ένας στόχος έχει πολλές ιδιότητες που ερεθίζουν τους ανθρώπους να δεσμεύσουν τις προσπάθειές τους για να τον πετύχουν. Μόνο όταν οι ιδιότητες αυτές παρακινούν τη συμμετοχή αυτών που πρέπει να τους επιτύχουν είναι πιθανόν να υπάρχουν ουσιαστικά αποτελέσματα.

²² Radnor and McGuire, 2004; Radnor and Lovell, 2003

Οι άνθρωποι παρακινούνται να φθάσουν ένα στόχο όταν τους «ανήκει». Τότε αυτοδεσμεύονται να τον φθάσουν. Το αίσθημα ιδιοκτησίας δεν δημιουργείται όταν του δώσουν ένα στόχο με τους εξής τρόπους :

- Κάνε το
- Σε παρακαλώ
- Κάνε το ή μην το κάνεις αν δεν θέλεις
- Γιατί δεν δοκιμάζεις ;

Το άτομο πρέπει να σκεφθεί όλα τα στοιχεία ενός στόχου και να αναμειχθεί στην προσπάθεια να τον επιτύχει γιατί τον θεωρεί ότι είναι <<δικός του>>.

Τα παρακάτω επηρεάζουν τη δημιουργία αισθήματος ιδιοκτησίας.

Σαφήνεια :

Ένας στόχος μπορεί να είναι σαφής για τον προϊστάμενο που πιστεύει ότι έχει δώσει επαρκείς οδηγίες για την επίτευξη του αλλά να μην είναι σαφής για τον υφιστάμενο. Τότε ο υφιστάμενος δεν μπορεί να αποφασίσει τι ενέργεια να κάνει για να πετύχει τον στόχο. Μόνο όταν ο στόχος είναι σαφής μπορεί να κάνει προσπάθεια.

Νόημα :

Μερικές φορές η δραστηριότητα είναι μια μονάδα που έχει νόημα, εάν όλα τα στοιχεία της ταιριάζουν για να κάνουν ένα δεμένο λογικό σύνολο. Άλλες φορές η ίδια δραστηριότητα κόβεται σε κομμάτια που δεν έχουν δικό τους νόημα για το άτομο που τη χειρίζεται. Το να έχει νόημα η κάθε δραστηριότητα είναι σημαντικός παράγοντας για την επιτυχία. Αν ο στόχος είναι αυθαίρετο κομμάτι κάποιου μεγαλύτερου συνόλου πιθανόν να μην παρακινεί από ότι εάν αποτελεί σύνολο.

Σημαντικότητα :

Ένας στόχος μπορεί να είναι σαφής και να έχει νόημα αλλά να θεωρείται ασήμαντος. Μπορεί να είναι τόσο ασήμαντος που να προκαλεί την αντίδραση <<και λοιπόν ;>>. Μια ουσιαστική ιδιότητα του στόχου είναι να είναι σημαντικός , ακόμα και αν οποιοδήποτε μεμονωμένο τμήμα του δεν είναι σημαντικό. Ένα παράδειγμα είναι η ρεζέρβα του αυτοκινήτου. Αν δεν χρησιμοποιείται , δεν είναι σημαντική. Αν όμως σκάσει λάστιχο τότε αμέσως γίνεται πολύ σημαντική.

Δυσκολία (απόσταση) :

Ένας στόχος που μπορεί να επιτευχθεί με μικρή προσπάθεια δεν θα είναι κίνητρο. Επίσης ένας στόχος τόσο δύσκολος που δημιουργεί την πιθανότητα αποτυχίας είναι επίσης απίθανο να παρακινήσει. Είναι σημαντικό να καθορίζονται στόχοι δύσκολοι αλλά ρεαλιστικοί με ακριβή αξιολόγηση της προσπάθειας που χρειάζεται για να επιτευχθούν. Μερικές φορές ένας πολύ δύσκολος στόχος μπορεί να

είναι κίνητρο όταν τμήματα του μπορεί να θεωρηθούν υποστόχοι , ώστε ο κύριος στόχος να επιτευχθεί βήμα προς βήμα.

Ο ιδεώδης στόχος είναι αυτός που είναι αρκετά μακριά για να είναι εφικτός , αλλά όχι τόσο μακρινός που να χάνεται η έννοια της βιασύνης. Όταν ένα άτομο αισθάνεται προσωπική δέσμευση , οι προσπάθειες για να φθάσει στον στόχο δεν σταματούν οποιεσδήποτε δυσκολίες και εάν παρουσιασθούν .

Αναπληροφόρηση :

Χωρίς αναπληροφόρηση ένα άτομο προχωρά στα τυφλά και η παρακίνηση να συνεχίσει την προσπάθεια είναι μικρότερη. Για παράδειγμα πολλές επιχειρήσεις αξιολογούν την πρόοδο ενός οικονομικού έτους ανα εβδομάδα, μήνα, τρίμηνο. Με τον τρόπο αυτό έχουν τις πληροφορίες να διαπιστώνουν εάν οι στόχοι υλοποιούνται ή χρειάζονται αναπροσαρμογή. Οι λειτουργικοί στόχοι μπορούν να διατυπωθούν με πολλούς τρόπους. Μερικοί περιέχουν οικονομικές διατυπώσεις. Αλλά οι λειτουργικές διατυπώσεις είναι καλύτερες γιατί ταιριάζουν περισσότερο στην πραγματικότητα.

Για παράδειγμα μια αεροπορική εταιρεία που πετά στην ώρα της εξυπηρετεί καλύτερα τους πελάτες της από μία που δεν είναι ακριβής. Μπορεί η εταιρεία που έχει πρόβλημα να θέσει σαν στόχο για τους επόμενους έξι μήνες 90 % αναχωρήσεις στην ώρα τους. Μπορεί τότε να παρακολουθεί συνεχώς την πραγματική απόδοση για να δει εάν πηγαίνει προς την σωστή κατεύθυνση για να επιτύχει τον στόχο που έβαλε. Γνωρίζοντας την πρόοδο μπορεί κανείς να αξιολογήσει εάν χρειάζονται πρόσθετα βήματα και να καθορίσει τι χρειάζεται για να γίνουν. Χωρίς αναπληροφόρηση για την πραγματική απόδοση δεν θα υπάρχει αρκετή πρόοδος για της επίτευξη του στόχου.

Μια ενδιαφέρουσα ιδιότητα του στόχου είναι η κλίση. Δηλαδή όσο πλησιάζει κανείς στην ολοκλήρωση του στόχου τόσο εμπλέκεται περισσότερο με την επίτευξη. Μολονότι αυτή η ιδιότητα είναι κατανοητή , μπορεί να προκαλέσει ανεπιθύμητες ενέργειες.

Ένας στόχος , για παράδειγμα , καθορισμένος σαν ποσόστωση , τίθεται για την παραγωγή ενός προϊόντος σε ένα μήνα. Στην αρχή του μηνός η δουλειά είναι αργή και προχωρεί άνετα. Η παραγωγικότητα παραμένει χαμηλή και αυτό μπορεί να συνεχισθεί για τις πρώτες 20 ημέρες του μηνός. Τότε όλοι συνειδητοποιούν ότι δεν θα φθάσουν το ποσοστό αν δεν αυξήσουν την προσπάθεια. Στις τελευταίες ημέρες του μήνα κάνουν υπέρμετρες προσπάθειες και φθάνουν στον στόχο. Όμως στις αρχές του επομένου μήνα είναι εξαντλημένοι από την υπερπροσπάθεια και η απόδοση της εργασίας πέφτει σε ρυθμό τέτοιο που θα αντιμετωπίσουν το ίδιο πρόβλημα στο τέλος του επόμενου μήνα. Η λύση είναι να καταλάβουμε την δυναμική.

Αν πετύχουμε την πραγματική συμμετοχή στους στους αντικειμενικούς στόχους είναι δυνατόν να ρυθμίζουμε τη δραστηριότητα και να βεβαιωθούμε ότι η εργασία δεν είναι τόσο σκληρή που να εξαντλεί. Αλλα παραδείγματα από την καθημερινή πραγματικότητα είναι , τα ψώνια της τελευταίας στιγμής την παραμονή της πρωτοχρονιάς , η συμπλήρωση της δήλωσης της εφορίας την τελευταία ημέρα

που λήγει η προθεσμία. Όταν η προσπάθεια διατηρείται στο υψηλότερο επίπεδο , η συνολική απόδοση αυξάνεται, πολλές φορές δε ξεπερνά τον στόχο.

Προτεραιότητα των στόχων :

Μερικές φορές καθορίζουμε στόχους χωρίς να καταλαβαίνουμε ότι είναι ασύμβατοι. Ένα παράδειγμα είναι δύο θετικοί στόχοι , το ίδιο ελκυστικοί. Ο ένας είναι η χρηματοδότηση έρευνας , ο άλλος η ανάπτυξη ενός νέου προϊόντος .

Τα χρήματα δεν φθάνουν και για τα δύο και αν μοιραστούν το πιθανό είναι ότι δεν θα γίνει κανένας σωστά. Τα στελέχη επιχειρήσεων συχνά αντιμετωπίζουν στόχους ίσης αξίας που δεν συμβιβάζονται μεταξύ τους και δεν έχουν κριτήρια να λύσουν το αδιέξοδο.

Η λύση είναι μαζί με τον καθορισμό των στόχων να καθορίζεται και η ιεράρχηση τους , γιατί τότε τα στελέχη μπορούν να θέσουν προτεραιότητες και να δημιουργήσουν τις συνθήκες με τις οποίες θα επιτευχθούν αυτά που συμφωνήθηκαν.

Η διοίκηση με αντικειμενικούς σκοπούς βασίζεται στη συμμετοχή αυτών που τους επιτηρούν και τους εφαρμόζουν. Τα οφέλη από την συμμετοχή περιλαμβάνουν τα εξής :

- Το να σκεφθεί κανείς σε βάθος τους στόχους ερεθίζει το ενδιαφέρον για συμμετοχή στα πραγματικά θέματα και προκαλεί αυτοδέσμευση για επιτυχία.

- Με ανοικτή συμμετοχή που αναγνωρίζει ότι και ο προϊστάμενος και ο υφιστάμενος έχουν αλληλοεφαπτόμενο ρόλο στο να κάνουν τα πράγματα που χρειάζονται για να επιτευχθεί ένας στόχος , γίνεται δυνατό να φθάσει το κίνητρο για επιτεύγματα σε υψηλό επίπεδο.

- Ένας καλός προϊστάμενος δίνει αξία στη συμμετοχή των υφισταμένων, είναι ευαίσθητος στις επιφυλάξεις και τις αμφιβολίες τους, τους αντιμετωπίζει με διαίσθηση και είναι πιθανό να κερδίσει τη δέσμευσή τους για την επιτυχία των στόχων.

Όταν κυριαρχούν αυτές οι συνθήκες , η διοίκηση με αντικειμενικούς σκοπούς μπορεί να συνεισφέρει σημαντικά στην επιτυχία της επιχείρησης ή του οργανισμού , λειτουργικά και μέσω της πραγματικής εξέλιξης των ανθρώπων του.

Ο σχεδιασμός , η εισαγωγή και η εφαρμογή του θεσμού σύνδεσης αμοιβής και παραγωγικότητας λειτουργεί θετικά προς διάφορες κατευθύνσεις μέσα και έξω από την επιχείρηση .

Η σύνδεση αυτή συντελεί :

- Στη βελτίωση των πραγματικών αμοιβών των εργαζομένων.

- Στη μείωση ή σταθεροποίηση του κόστους παραγωγής, παρέχοντας έτσι την ευχέρεια για συγκράτηση των τιμών των προϊόντων και υπηρεσιών, κατά συνέπεια, βελτίωση της ανταγωνιστικότητας.

- Στη βελτίωση των αποτελεσμάτων των επιχειρήσεων και επομένως στην ενίσχυση της δυνατότητας τους για νέες επενδύσεις.

- Στην ορθολογικότερη διαφοροποίηση της αμοιβής εργασίας των διαφόρων κλάδων ή επιχειρήσεων ανάλογα με την παραγωγικότητα και την αποδοτικότητα.

- Στη συμμετοχή των εργαζομένων σε θέματα που τους αφορούν.

- Στη βελτίωση της ενδο-επιχειρησιακής επικοινωνίας.

- Στη μεγαλύτερη κατανόηση από την πλευρά των εργαζομένων της επιχειρηματικής δραστηριότητας και του ρόλου που παίζουν οι επιχειρήσεις στο κοινωνικό δυναμικό.

- Στον οργανωτικό εκσυγχρονισμό των επιχειρήσεων.

- Στη δημιουργία του κατάλληλου κλίματος και περιβάλλοντος για την εισαγωγή αλλαγών στις διαδικασίες καθώς και για εισαγωγή νέας τεχνολογίας.

Με την προϋπόθεση ότι οι παραπάνω στόχοι εξυπηρετούν την βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας, τα σχήματα σύνδεσης αμοιβής παραγωγικότητας είναι αποτελεσματικά μέσα, αν λειτουργούν στα πλαίσια των αρχών :

- Να είναι πέρα από το χρονικό μισθό και να μη θίγουν άλλες υπάρχουσες συμφωνίες, αλλά να αποβλέπουν σε πρόσθετη αμοιβή πάνω από τις συλλογικές συμβάσεις.

- Να είναι αυτοχρηματοδοτούμενα.

- Να βασίζονται στην αποδεδειγμένη απολογιστική αύξηση της παραγωγικότητας.

- Να αποβλέπουν στην κατανομή του οφέλους από την εφαρμογή τους μεταξύ των εργαζομένων της επιχείρησης και του κοινωνικού συνόλου.

Η Δημόσια Διοίκηση διεθνώς έχει εισέλθει σε μία νέα εποχή επικεντρωμένη κυρίως στα αποτελέσματα, στα οποία στηρίζεται ολοένα και περισσότερο η χάραξη πολιτικής και η λήψη αποφάσεων στο δημόσιο τομέα. Είναι χαρακτηριστικές οι εκφράσεις των Osborne και Gaebler²³ σχετικά με τη σπουδαιότητα των μετρήσεων στη Δημόσια Διοίκηση: εάν δεν μετράς τα αποτελέσματα δεν μπορείς να διαχωρίσεις την επιτυχία από την αποτυχία.

Οι σημαντικότεροι λόγοι εφαρμογής μετρήσεων απόδοσης – αποτελεσματικότητας – αποδοτικότητας στη Δημόσια Διοίκηση είναι η βελτίωση των

²³ Osborne και Gaebler (1992)

οικονομικών όρων χρήσης παραγωγικών συντελεστών, προμήθειας πρώτων υλών και γενικότερα διαχείρισης των χρηματικών κονδυλίων που διατίθενται προς τους δημόσιους οργανισμούς από τον Κρατικό Προϋπολογισμό, η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας²⁴.

ΔΕΙΚΤΕΣ ΜΕΤΡΗΣΗΣ ΤΗΣ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ

Με τις διατάξεις του άρθρου 1, παρ. 2 του ως άνω νόμου, καθιερώθηκε η μέτρηση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας της Δημόσιας Διοίκησης. Σκοπός της μέτρησης είναι η αξιολόγηση των υπηρεσιών της Δημόσιας Διοίκησης προς όφελος του πολίτη, της οικονομίας και της κοινωνίας. Ειδικότερα, με τη μέτρηση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας της Διοίκησης επιδιώκεται:

- η πληρέστερη αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων
- η εξυπηρέτηση του πολίτη καθώς και η αύξηση του βαθμού ικανοποίησης των αναγκών του από τη Δημόσια Διοίκηση
- η εμπέδωση της εμπιστοσύνης του πολίτη προς τη Δημόσια Διοίκηση
- η ενίσχυση της διαφάνειας στη Διοικητική δράση
- η ενίσχυση της Διοικητικής λογοδοσίας και ευθύνης.

Οι μέθοδοι μέτρησης απόδοσης – αποτελεσματικότητας – αποδοτικότητας που εφαρμόζονται στη Δημόσια Διοίκηση διεθνώς διακρίνονται σε τρεις κατηγορίες: πρώτον, στις μετρήσεις χρηματοοικονομικής απόδοσης, δεύτερον, στις μετρήσεις αποδοτικότητας και τρίτον στις μετρήσεις στρατηγικής.

Στο άρθρο 5 του Ν. 3230/2004 περιγράφεται η έννοια των δεικτών μέτρησης για την αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα των δημοσίων υπηρεσιών. Ως δείκτης μέτρησης ορίζεται το μέσο που χρησιμοποιείται για την αποτίμηση των εννοιών της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας στη δημόσια διοίκηση. Για τις ανάγκες του νόμου η αποτελεσματικότητα θεωρείται ως η επίτευξη των προκαθορισμένων στόχων και επιδιώξεων του οργανισμού, ενώ η αποδοτικότητα περιλαμβάνει τη μεγιστοποίηση των αποτελεσμάτων από τις ενέργειες της διοίκησης, με βάση τους πόρους που διαθέτει σε κάθε δεδομένη στιγμή.

Οι δείκτες μέτρησης αναλύονται σε γενικούς και ειδικούς. Ως γενικός δείκτης μπορεί να θεωρηθεί ο χρόνος ανταπόκρισης στα αιτήματα των πολιτών, το ποσοστό ικανοποίησης στα παράπονα των πολιτών που υποβάλλονται στην υπηρεσία, το κόστος διαχείρισης της υπηρεσίας. Ως ειδικός δείκτης ορίζεται ένας συμπληρωματικός δείκτης, που εξειδικεύει τις μετρήσεις σε συγκεκριμένους τομείς και υπηρεσίες του κάθε φορέα. Η εξειδίκευση των δεικτών μέτρησης, ο τρόπος μέτρησης, το χρονοδιάγραμμα και η περιοδικότητα μέτρησης αυτών των δεικτών και κάθε άλλο αναγκαίο ζήτημα καθορίζονται με κοινή απόφαση των καθ' ύλην αρμόδιων Υπουργών. Παράλληλα, στο άρθρο 6 του ίδιου νόμου, συνιστώνται

²⁴ Wisniewski and Olafsson, 2004

μονάδες ποιότητας και αποδοτικότητας σε επίπεδο Διεύθυνσης και Τμήματος, τόσο σε κεντρικό όσο και σε επίπεδο Περιφέρειας. Οι συγκεκριμένες μονάδες ποιότητας και αποδοτικότητας οφείλουν να συντάσσουν εκθέσεις αποτελεσμάτων για επί μέρους αξιολογήσεις, σε ετήσια βάση οι οποίες υποβάλλονται στον οικείο υπουργό και με ταυτόχρονη διαβίβαση στη Διεύθυνση Ποιότητας και Αποδοτικότητας του ΥΠΕΣ.

Αναλυτικότερα, οι διατάξεις του νόμου στο άρθρο 8 προβλέπουν ότι με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης καθορίζονται οι Ο.Τ.Α α' και β' βαθμού στους οποίους εφαρμόζονται οι δείκτες μέτρησης αποδοτικότητας. Η απόφαση αυτή εκδίδεται κατόπιν γνώμης της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων (Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.) και αντιστοίχως της Ένωσης Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδος (Ε.Ν.Α.Ε.) Επιπρόσθετα, η υπουργική απόφαση εξειδικεύει τους δείκτες μέτρησης, το περιεχόμενό τους και τη διάρκεια εφαρμογής τους, αλλά και οι ίδιοι οι Ο.Τ.Α. μπορούν να εισάγουν και άλλους δείκτες με βάση τις επικρατούσες ιδιαίτερες τοπικές συνθήκες.

Ειδικότερα, η εισαγωγή των δεικτών μέτρησης της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση είχε ως ζητούμενο : α. την πληρέστερη αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων του δημοσίου, β. την ενίσχυση της διαφάνειας της Διοίκησης και την εμπέδωση κλίματος λογοδοσίας και ευθύνης αυτής προς την κοινωνία, γ. τη βελτίωση του επιπέδου εξυπηρέτησης των πολιτών και την καλύτερευση του βαθμού ικανοποίησης του πολίτη από τη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης. Χρήσιμο είναι να υπογραμμιστεί ότι οι δείκτες μέτρησης, στην ελληνική περίπτωση, δεν αποτελούν μηχανισμό επιβολής ποινών και πειθαρχικών τιμωριών από τη διοίκηση προς τις επιμέρους υπηρεσίες και τους υπαλλήλους²⁵.

Οι δείκτες μέτρησης αποτελούν σημαντικό εργαλείο στη διάθεση κάθε οργανισμού για την εφαρμογή του νόμου της Διοίκησης Μέσω Στόχων. Η συμβολή τους έγκειται στην καταγραφή του βαθμού προόδου για την επίτευξη των αρχικά καθορισμένων στόχων τόσο σε στρατηγικό επίπεδο όσο και στο πλαίσιο του επιχειρησιακού σχεδιασμού του κάθε οργανισμού. Ο ρόλος τους συμβάλλει στο να εντοπίζει κάθε δημόσιος φορέας τη σχετική απόκλιση που εμφανίζει κατά την εφαρμογή της στοχοθεσίας, τις δυσκολίες που προκύπτουν κατά τη διαδικασία υλοποίησης της στοχοθεσίας αλλά και τις απαραίτητες βελτιωτικές πρωτοβουλίες και δράσεις που οφείλει ο φορέας να αναλάβει προκειμένου να διορθώσει τα όποια σφάλματα και τελικά να επιτύχει τους στόχους που έχει εξ' αρχής θέσει.

Ταυτόχρονα, οι δείκτες μέτρησης επιχειρούν να συνδέσουν τις έννοιες αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα, σε κάθε δημόσια υπηρεσία με την στοχοθεσία και τη λογική της στρατηγικής διοίκησης που πρέπει να διέπει κάθε φορέα, σύμφωνα με το νόμο 3230/2004. Με αυτόν τον τρόπο, ο αρχικός καθορισμός των στόχων του οργανισμού συσχετίζεται με τις εισροές και τους πόρους που θα χρησιμοποιηθούν για την επίτευξη των αντικειμενικών σκοπών, ενώ η τελική

²⁵ Ν. 3230/2004, άρθρο 1 παρ. 2, Τύπας Γ. και Κατσαρός Γ. 2003:86-87

αξιολόγηση των αποτελεσμάτων- εκροών που προκύπτουν καθιστά εφικτή την εξειδίκευση της απόδοσης κάθε τμήματος αλλά και των υπαλλήλων του φορέα στη βάση της αποστολής και της αντίστοιχης στοχοθεσίας που έχει αναλάβει. Η παραπάνω αντίληψη περιγράφει τον όρο αποτελεσματικό μάνατζμεντ, που έχει προχωρήσει και στον τομέα του δημοσίου και στην ουσία αποτελεί τη μέθοδο εξασφάλισης της στοχοθεσίας, μέσω των δεικτών απόδοσης που καθιστούν δυνατή τη μέτρηση και την αξιολόγηση σε κάθε οργανισμό ²⁶.

Προκειμένου, όμως, οι δείκτες να διαδραματίσουν αυτόν τον πολύ σημαντικό ρόλο απαιτείται να εκπληρώνουν ορισμένα πολύ συγκεκριμένα κριτήρια. Ο σχεδιασμός των δεικτών οφείλει να υπακούει σε ορισμένες προϋποθέσεις όπως : α. σαφής και ακριβής περιγραφή του περιεχομένου του κάθε δείκτη, β. σύνδεση δεικτών με σημαντικές παραμέτρους του αποτελέσματος του διοικητικού έργου, γ. αποφυγή τυχόν επικάλυψης κάποιου δείκτη ή στοιχείων αυτού από άλλους δείκτες, δ. προσπάθεια συγκέντρωσης αξιόπιστων στοιχείων προκειμένου να υπολογιστούν οι δείκτες, ε. χρήση των δεικτών που παρέχει μια συγκεντρωτική εικόνα και ολοκληρωμένη άποψη για τον τρόπο λειτουργίας της υπηρεσίας, αποφυγή χρήσης δεικτών που μπορούν να παρερμηνεύσουν ή να ωραιοποιήσουν την εικόνα λειτουργίας του φορέα ²⁷.

Στην ελληνική πραγματικότητα, μέχρι σήμερα, αρκετές υπηρεσίες έχουν επιχειρησιακά ενεργοποιήσει γενικούς και ειδικούς δείκτες μέτρησης αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας. Η Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης του Υπουργείου Εσωτερικών Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, Το Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας, το Εθνικό Τυπογραφείο, αλλά και αρκετοί κεντρικοί φορείς όπως το Υπουργείο Οικονομίας και το Οικονομικών, το Υπουργείο Παιδείας, το Υπουργείο Τουριστικής Ανάπτυξης, το Υπουργείο Πολιτισμού έχουν προχωρήσει στην υιοθέτηση και εφαρμογή δεικτών μέτρησης.

Από τη μελέτη του τρόπου εκπόνησης των δεικτών μέτρησης αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας των ως άνω δημόσιων οργανισμών μπορεί να σημειωθεί ότι στους γενικούς δείκτες καταγράφονται δεδομένα που αφορούν την ανταπόκριση της υπηρεσίας στα αιτήματα ή και παράπονα των πολιτών, κυρίως γραπτά, καθώς και την πρόσβαση των υπαλλήλων στις Τ.Π.Ε. Οι ειδικοί δείκτες επιμερίζονται ανά Γενική Διεύθυνση και Διεύθυνση, ανάλογα με την ιεραρχική διάρθρωση κάθε φορέα και σχετίζονται με τις αρμοδιότητες που είναι επιφορτισμένο το αντίστοιχο επίπεδο διοίκησης, π.χ. τον βαθμό ολοκλήρωσης, εκφρασμένο σε αριθμό ή ποσοστό, των αρμοδιοτήτων κάθε διεύθυνσης, κόστος υλοποίησης των δημόσιων πολιτικών που αναλαμβάνει κάθε τμήμα ή το αντίστοιχο κόστος μείωσης των λειτουργικών εξόδων κ.λπ.

²⁶ Φαναριώτης Π. 1999:201 -203

²⁷ Σπηλιωτόπουλος Ι. 2010:32-33

Η μέχρι σήμερα εφαρμογή των δεικτών μέτρησης στο ελληνικό δημόσιο έχει αναδείξει, κυρίως, μια δυστοκία στην ολοκληρωμένη και λειτουργική εφαρμογή του συστήματος αξιολόγησης. Αρχικά, θα πρέπει να επισημανθεί η δυσκολία προσαρμογής των υπαλλήλων στο καινούργιο σύστημα μέτρησης της απόδοσης, προπαντός λόγω γραφειοκρατικής νοοτροπίας. Επιπλέον, η απουσία συγκροτημένου μηχανισμού και υπηρεσιών για τη συστηματική αξιολόγηση του παραγόμενου διοικητικού έργου κάθε φορέα, αντανακλάται στην πλημμελή εφαρμογή των δεικτών απόδοσης²⁸. Επιπροσθέτως, η εκάστοτε πολιτική ηγεσία, κυρίως στη αυτοδιοίκηση, αντιμετωπίζει με καχυποψία τους δείκτες μέτρησης και προσαρμόζεται δυσκολότερα, επιμένοντας στις αφηρημένες και γενικόλογες εξαγγελίες για δράσεις και έργα που επηρεάζουν μεγαλύτερη μερίδα των ψηφοφόρων.

Ανακεφαλαιώνοντας, η Διοίκηση μέσω Στόχων αποτελεί μια ελπιδοφόρα και εκσυγχρονιστική πρωτοβουλία στο ελληνικό διοικητικό σύστημα. Η στοχοθεσία, γενικότερα στους οργανισμούς, είναι μια σύνθετη και πολυμερής διαδικασία που περικλείει την έννοια της δυναμικότητας, μια που οι στόχοι ενός φορέα μπορούν να αναθεωρηθούν, εφόσον έχουν διαμορφωθεί νέες συνθήκες.

Οι δείκτες μέτρησης θα πρέπει να προσδιορίζονται από κάθε Δημόσια Οργάνωση.

Πίνακας 1 Κατάλογος κριτηρίων για τον έλεγχο και το σχεδιασμό δεικτών μέτρησης²⁹

Σαφής και ακριβής καθορισμός των δεικτών (τι ακριβώς μετράνε οι δείκτες)	✓
Σαφής και ακριβής περιγραφή του περιεχομένου των προς χρήση δεικτών	✓
Άμεση και ουσιαστική συσχέτιση μεταξύ των δεικτών μέτρησης και της αποστολής της Δημόσιας Οργάνωσης	✓
Μέτρηση από τους συγκεκριμένους δείκτες των σημαντικών παραμέτρων του αποτελέσματος	✓
Εύκολη και άμεση κατανόηση του περιεχομένου των δεικτών από τους μετόχους της Διοικητικής Δράσης	✓
Αποφυγή χρήσης δεικτών που μπορεί να διαστρεβλωθούν/ παρερμηνευθούν (π.χ. προς όφελος του προσωπικού).	✓
Καθορισμός κόστους συγκέντρωσης των στοιχείων	✓
Ισορροπία μεταξύ του αριθμού των δεικτών και της ικανότητας της Οργάνωσης να περιγράψει και να παρακολουθεί τους δείκτες. (Η προσπάθεια να συμπεριληφθούν στη μέτρηση εξαντλητικά όλες οι δραστηριότητες οδηγεί σε μία πολύπλοκη και άκαμπτη διαδικασία μέτρησης).	✓
Αποφυγή τυχόν επικάλυψης κάποιου δείκτη ή στοιχείων αυτού από άλλους δείκτες.	✓
Δυνατότητα συγκέντρωσης αξιόπιστων στοιχείων για τους	✓

²⁸ <http://www.gspa.gr/> επιτελική σύνοψη του Ε.Π. Διοικητική Μεταρρύθμιση 2008-2010

²⁹ ΔΙΠΑ/Φ.4/οικ.7323/5 Απριλίου 2006

συγκεκριμένους δείκτες.	
Παροχή συνολικής εικόνας μέτρησης από τους δείκτες. (Μέσω των χρησιμοποιούμενων δεικτών πρέπει να προσεγγίζονται και αποτελέσματα που έχουν τυχόν αρνητικές διαστάσεις. Για παράδειγμα, ένας φορέας στην προσπάθειά του να επιτύχει εισπράξεις φόρων, ίσως προξενήσει δυσφορία σε μερίδα πολιτών. Εφόσον επιλεγεί ένας τέτοιος δείκτης, προκειμένου να προκύψει ολοκληρωμένη εικόνα, θα πρέπει να συνυπολογισθούν και δείκτες όπως ο αριθμός των παραπόνων των πολιτών/ πελατών).	✓

Η μέτρηση της αποδοτικότητας είναι διαδεδομένη στο δημόσιο τομέα ³⁰. Θεωρείται απλούστερη συγκριτικά με τη μέτρηση της αποτελεσματικότητας καθώς εστιάζει στη διαδικασία μετασχηματισμού εισροών σε εκροές που εκφράζονται από μετρήσιμες παραμέτρους. Αντίθετα, για τη μέτρηση της αποτελεσματικότητας, πλέον των εισροών και εκροών, χρειάζεται να προσδιοριστούν και να αξιολογηθούν τα αποτελέσματα (outcomes). Τα τελευταία αποτελούνται από ποσοτικά και ποιοτικά δεδομένα που συχνά δεν είναι εύκολα μετρήσιμα (π.χ. συμβολή της ποιοτικής βελτίωσης των παρεχόμενων διοικητικών υπηρεσιών στην οικονομική ανάπτυξη της χώρας).

Οι μέθοδοι μέτρησης αποδοτικότητας διακρίνονται σε παραμετρικές (parametric) και μη παραμετρικές (nonparametric) ³¹. Η ευρύτερα χρησιμοποιούμενη παραμετρική μέθοδος είναι η Στοχαστική Ανάλυση (Stochastic Frontier Analysis) και μη παραμετρική, η μέθοδος της Περιβάλλουσας Καμπύλης (Data Envelopment Analysis) ³². Οι δύο προαναφερθείσες τεχνικές αξιολογούν τη σχετική αποδοτικότητα (relative efficiency). Δηλαδή, την αποδοτικότητα μίας παραγωγικής μονάδας, ή εν προκειμένου ενός δημόσιου οργανισμού, σε σύγκριση με το στοχαστικό του όριο παραγωγής (stochastic frontier output) (στην περίπτωση της μεθόδου Στοχαστικής Ανάλυσης) ή με την αποδοτικότητα άλλων ομοειδών μονάδων (στην περίπτωση της Περιβάλλουσας Καμπύλης). Ουσιαστικά, οι τεχνικές μέτρησης αποδοτικότητας αποτελούν ποσοτικές προσεγγίσεις προσδιορισμού καλών πρακτικών (Best Practices Methods). Μέσω των συγκεκριμένων μεθόδων προσδιορίζονται πρότυπα βέλτιστης λειτουργίας για τις υπό αξιολόγηση επιχειρησιακές μονάδες. Ειδικότερα, οι μονάδες – πρότυπο απαρτίζουν το ανώτατο ή βέλτιστο όριο που αποτελεί στόχο μετάβασης για τις υπόλοιπες υπό αξιολόγηση μονάδες. Λόγω του προσδιορισμού ενός βέλτιστου ορίου από τις δύο προαναφερθείσες μεθόδους μέτρησης αποδοτικότητας αποκαλούνται βιβλιογραφικά ‘οριακές’ μέθοδοι (frontier methods) ³³.

Στις ‘οριακές’ μεθόδους θα μπορούσε να ενταχθεί και η τεχνική των Καλών Πρακτικών ή των Προτύπων Αναφοράς (Best Practices – Benchmarking) της οποίας στόχος είναι η ανάλυση της στρατηγικής ενός οργανισμού.

³⁰ Quiggin, 2002

³¹ Pestieau, 2009; Chander et al, 2006

³² Pestieau, 2009; Worthington and Dollery, 2000

³³ Quiggin, 2002

Η μέτρηση της αποδοτικότητας γίνεται και μέσω του πίνακα ισορροπημένης στοχοθεσίας. Ο πίνακας ισορροπημένης στοχοθεσίας (Balanced Scorecard, BSC) αποτελεί μια μέθοδο μέτρησης της επίδοσης, η οποία αξιολογεί τη λειτουργία εξετάζοντας τέσσερις διαφορετικές πτυχές της δραστηριότητάς της: τη χρηματοοικονομική, την πελατειακή, την εσωτερική πτυχή και την πτυχή ανάπτυξης και μάθησης.

Κατά την ανάπτυξη του πίνακα ισορροπημένης στοχοθεσίας οι Kaplan και Norton³⁴ υποστήριξαν ότι οι επιχειρήσεις και οι οργανισμοί (δημόσιοι και ιδιωτικοί) χρειάζονται συγκεκριμένα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου κυρίως όσον αφορά τα άυλα περιουσιακά στοιχεία (π.χ. εργατικό δυναμικό, υποδομές, τεχνολογία).

Ο σχεδιασμός του πίνακα ισορροπημένης στοχοθεσίας, είχε ως στόχο να συμπεριλάβει και τέτοιες άυλες πτυχές της λειτουργίας των επιχειρήσεων όπως η ικανοποίηση των πελατών, η λειτουργία των διαδικασιών και η οργανωτική ανάπτυξη κ.ά. σε συνδυασμό με κλασικούς οικονομικούς δείκτες.

Ο πίνακας ισορροπημένης στοχοθεσίας στοχεύει στη βελτίωση των κλασικών συστημάτων ελέγχου καθώς και των λογιστικών συστημάτων λαμβανομένων υπόψη και μη οικονομικών μεγεθών, ούτως ώστε να καθίστανται εμφανή τα δυνητικά οφέλη των επενδύσεων σε άυλα περιουσιακά στοιχεία.

Σύμφωνα με τον πίνακα ισορροπημένης στοχοθεσίας καταρχήν βραχυπρόθεσμοι και μακροπρόθεσμοι στόχοι πρέπει να εξετάζονται ισότιμα. Εκτός αυτού πρέπει να καλυφθούν οι εσωτερικές πτυχές (π.χ. διαδικασίες) καθώς επίσης και οι εξωτερικές πτυχές (πελάτες και μέτοχοι).

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

Από τη στιγμή που ληφθεί η απόφαση εφαρμογής μεθόδων μέτρησης απόδοσης – αποτελεσματικότητας – αποδοτικότητας σε δημόσιους οργανισμούς, πρώτο βήμα για την υλοποίησή τους είναι η επιλογή των εισροών-εκροών, στην περίπτωση των μετρήσεων αποδοτικότητας, των αποτελεσμάτων και των προσδιοριστικών παραγόντων της ικανοποίησης του πολίτη, εάν πρόκειται για μετρήσεις αποτελεσματικότητας.

Οι σημαντικότερες δυσκολίες παρουσιάζονται στην ποσοτικοποίηση, μέτρηση-εκτίμηση και αξιολόγηση των αποτελεσμάτων (outcomes). Επίσης, σημαντικά εμπόδια που έχουν σχέση με την παραγωγική διαδικασία και το ανθρώπινο δυναμικό των υπό αξιολόγηση διοικητικών μονάδων, αποτελούν η έλλειψη επαρκών και έγκυρων δεδομένων για την κατάρτιση των επιλεγμένων μοντέλων μέτρησης απόδοσης – αποτελεσματικότητας – αποδοτικότητας, η έλλειψη

³⁴ Kaplan και Norton (1996)

σχετικής εμπειρίας και δεξιότητας και συχνά η αντίσταση των εργαζομένων στους δημόσιους οργανισμούς στη χρήση αντίστοιχων μεθόδων, η αντίδραση των εργαζομένων σε οποιαδήποτε μορφή αναδιοργάνωσης, καθώς και η έλλειψη αποφασιστικότητας και προσήλωσης των ιθυνόντων στην πλήρη εφαρμογή τεχνικών μέτρησης απόδοσης – αποτελεσματικότητας – αποδοτικότητας³⁵.

Τροχοπέδη στην εφαρμογή μεθόδων μέτρησης απόδοσης – αποτελεσματικότητας – αποδοτικότητας συχνά αποτελεί η ηγεσία του εκάστοτε δημόσιου οργανισμού, ακόμη και η πολιτική ηγεσία³⁶. Άλλωστε, η εφαρμογή αντίστοιχων τεχνικών καθώς και η χρηματοδότησή τους από τον Κρατικό Προϋπολογισμό προϋποθέτει πολιτική βούληση. Η χρηματοδότηση αφορά την απασχόληση κατάλληλα καταρτισμένου ανθρώπινου δυναμικού, την εγκατάσταση, λειτουργία και συντήρηση πληροφοριακών συστημάτων για την καταγραφή και διακίνηση δεδομένων και πληροφοριών, την απόκτηση κατάλληλου λογισμικού επεξεργασίας δεδομένων. Η έλλειψη προσήλωσης της πολιτικής ηγεσίας στην εφαρμογή τεχνικών μέτρησης απόδοσης – αποτελεσματικότητας – αποδοτικότητας και μετέπειτα στην αξιοποίηση των αποτελεσμάτων τους αποτελεί έναν από τους σημαντικότερους παράγοντες αποτυχίας των μεθόδων αυτών.

³⁵ De Bruijn, 2007; Radnor and McGuire, 2004; Kumbhakar and Lovell, 2003; Kloot and Martin, 2000; OECD, 1997; Be Borger et al, 1994; Ghobadian and Ashworth, 1994

³⁶ OECD, 1994

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΣ

Ο στρατηγικός προγραμματισμός και η ιεράρχηση των στόχων είναι έννοιες στενά συνδεδεμένες μεταξύ τους και κατά συνέπεια συζητούνται από κοινού. Ο Στρατηγικός προγραμματισμός ασχολείται με τη συνολική έννοια της επιχείρησης. Πρόκειται για τον προσδιορισμό μεγάλων στόχων της εταιρείας, καθώς και το πώς μπορεί να αποκτήσει και να διαθέτει τους απαραίτητους πόρους για την επίτευξη των στόχων. Σε στρατηγικό σχεδιασμό, ως εκ τούτου, οι ευκαιρίες και οι εξωτερικοί περιορισμοί αναλύονται και να συνδυάζονται με τις εσωτερικές δυνάμεις και τους περιορισμούς της οργάνωσης. Με τη σειρά της, αυτή η ανάλυση είναι η βάση του προσδιορισμού της ιεραρχίας των στόχων. Ο θεμελιώδης σκοπός, η αποστολή, οι γενικοί στόχοι, καθώς και οι ειδικότεροι στόχοι καθορίζονται σε μεγάλο βαθμό, από την ανώτερη διοίκηση. Οι στόχοι αυτοί είναι τότε αναλύονται περαιτέρω σε επιμέρους στόχους. Η διαδικασία καθορισμού των στόχων, ωστόσο, δεν είναι ένας μονόδρομος. Επικοινωνία και σχεδιασμός των προσπαθειών πρέπει να πάει και στις δύο κατευθύνσεις (κάτω και πάνω) σύμφωνα με τον Heinz Wehrich.

Προγραμματισμός είναι η εκτέλεση όλων των αναγκαίων δράσεων και ενεργειών, προκειμένου να μμετουσιωθεί σε ένα λειτουργικό σύστημα το επιθυμητό πρόγραμμα. Από όσα αναφέραμε παραπάνω, προκύπτει ότι το πρόγραμμα αποτελεί μια έννοια που πρέπει να θεωρηθεί αλληλένδετη με τον όρο οργάνωση, δηλαδή διάρθρωση των μερών για την επίτευξη κάποιου συγκεκριμένου αντικειμενικού στόχου. Αν το κάθε μέλος μιας ομάδας ή μμιας επιχείρησης κάνει αυτό που το ίδιο θεωρεί σωστό και σκόπιμο, τότε σημαίνει ότι δεν υπάρχει καμία οργάνωση και πρόγραμμα³⁷.

Ένας άλλος ορισμός αναφέρει ότι ως πρόγραμμα μπορούμε να θεωρήσουμε «ένα κράμα πολιτικών διαδικασιών, κανόνων, σχεδίων δράσης και άλλων στοιχείων που είναι απαραίτητα για να φέρουν εις πέρας μια δεδομένη ροή δράσης, που υποστηρίζεται συνήθως από τα απαραίτητα κεφάλαια, την ανθρώπινη συμμετοχή και τους προϋπολογισμούς λειτουργίας». Αυτή η διασύνδεση των συστατικών στοιχείων που συγκροτούν ένα πρόγραμμα δημιουργεί περιορισμούς. Δίνει έμφαση στο πρόγραμμα, το οποίο είναι προϊόν του προγραμματισμού, και όχι στη διαδικασία προγραμματισμού, ενώ η διαδικασία είναι αυτή που ορίζει και καθορίζει την αποτελεσματικότητα και τη σπουδαιότητα του προγράμματος και των σχεδίων δράσης. Ο προγραμματισμός και το πρόγραμμα μπορεί να διαχωριστούν σε δύο διαδικασίες, οι οποίες εμπεριέχουν ένα βασικό στοιχείο της επιστημονικής διοίκησης, την πρόβλεψη. Δηλαδή:

- μπορεί ο προγραμματισμός, με βάση στοιχεία παρελθουσών, παρούσων και μελλοντικών χρήσεων, να διαμορφώσει ένα πλαίσιο λειτουργίας της επιχείρησης για τα επόμενα χρόνια (βραχύ - μέσο - μακροχρόνιος προγραμματισμός).

³⁷ Υψηλάντης, 2006

- να καθοριστούν και να προσδιοριστούν με βάση τα παραπάνω στοιχεία δείκτες, τους οποίους θα προσπαθήσει να προσεγγίσει ή και να ξεπεράσει ακόμη η επιχείρηση.

Φυσικά επακριβή όρια και διαχωρισμοί στα παραπάνω δεν υπάρχουν, και η επιχείρηση προσπαθεί να συνθέσει όλα τα παραπάνω, δηλαδή αυτό που είναι «δυνατόν να γίνει» και αυτό που «πρέπει να γίνει».

Ο Peter Drucker, θέλοντας να τονίσει τη μεγάλη σπουδαιότητα του προγραμματισμού (ως πρωταρχικής λειτουργίας του management), αναφέρει ότι ο "προγραμματισμός είναι ό,τι πρέπει να γίνει σήμερα, για να δικαιούμαστε το αύριο", γιατί, όπως επίσης χαρακτηριστικά υποστηρίζεται από άλλους, "το αύριο δεν είναι παρά το σήμερα, για το οποίο φροντίσαμε χθες". Η σπουδαιότητα του προγραμματισμού μπορεί να περιγραφεί ως εξής:

1. Επιτρέπει να επισημανθούν εγκαίρως τα προβλήματα της επιχείρησης καθώς και οι απειλές και ευκαιρίες που υπάρχουν στο περιβάλλον της.

2. Αποτελεί ένα οργανικό σύνολο αποφάσεων που λαμβάνουν υπόψη τους και αναφέρονται σε όλα τα μέρη της επιχείρησης, πράγμα που συμβάλλει ουσιαστικά στο συντονισμό.

3. Κάνει φανερούς τους στόχους και βοηθά να συγκεντρωθούν όλες οι προσπάθειες στην υλοποίηση αυτών.

4. Συμβάλλει στη δημιουργία κλίματος σύγχρονου management, πειθαρχίας, ευθύνης.

5. Συμβάλλει στην άριστη απόκτηση και αξιοποίηση των πόρων της οργάνωσης.

6. Δίνει τη δυνατότητα για αξιολόγηση και δημιουργία αισθήματος επιτυχίας.

7. Καθορίζει την αποτελεσματικότητα των άλλων λειτουργιών του management (οργάνωση, στελέχωση, διεύθυνση, έλεγχος).

8. Τέλος, συμβάλλει γενικά στην επιτυχία της οργάνωσης. Εμπειρικές έρευνες έχουν αποδείξει τη θετική συσχέτιση μεταξύ προγραμματισμού και επιδόσεων της επιχείρησης.

Τα ερωτήματα του προγραμματισμού είναι τα εξής:

- Τι ? θέλω
- Πότε ? το θέλω
- Πού ? θα γίνει
- Ποιος ? θα το κάνει
- Μπορεί ? να το κάνει άλλος

- Πώς ? θα το κάνει
- Μπορεί ? να γίνει διαφορετικά

Οι Newman και Logan αναφέρουν τα παρακάτω βήματα:

1. Διαίρεση των δραστηριοτήτων που θέλουμε να προγραμματίσουμε σε συγκεκριμένα βήματα, τα οποία θα θεωρούνται απαραίτητα για την επίτευξη του στόχου.
2. Επισήμανση των στοιχείων μεταξύ των διάφορων βημάτων και ιδιαίτερα των απαραίτητων διαδοχών που υπάρχουν μεταξύ τους.
3. Απόφαση για το ποιος είναι υπεύθυνος για την υλοποίηση των διάφορων βημάτων, δηλαδή καταμερισμός εργασιών και ανάθεση αρμοδιοτήτων.
4. Καθορισμός των διάφορων πόρων (σε ποσότητα και ποιότητα), που είναι απαραίτητα για την εκτέλεση και υλοποίηση των διάφορων επιμέρους εργασιών (άνθρωποι, μηχανήματα, κεφάλαια κ.τ.λ.).
5. Εκτίμηση του χρόνου που χρειάζεται για την εκτέλεση του κάθε βήματος, για τον προσδιορισμό π.χ. του τελικού κόστους.
6. Καθορισμός των τελικών ημερομηνιών για την εκτέλεση των επιμέρους τμημάτων του προγράμματος.
7. Έλεγχος των αποτελεσμάτων και εντοπισμός των αποκλίσεων.

Τα στοιχεία 5. και 6. ονομάζονται και Χρονοδιάγραμμα. Με τον όρο αυτό αναφερόμαστε σε μια χρονική αλληλουχία που ορίστηκε για την εκτέλεση ενός προγράμματος δράσης, μια αλληλουχία που καθορίζεται από το διοικητικά στελέχη (διοικητικός Χρονοπρογραμματισμός). Στην πραγματικότητα, πρόκειται για τις χρονικές εκτιμήσεις των βημάτων του προγράμματος και για τις εκτιμήσεις του αναγκαίου χρόνου δραστηριότητας που συνήθως διατυπώνεται σε ένα χρονοδιάγραμμα, το οποίο στην ουσία είναι ένα πρόγραμμα εκφραζόμενο σε μονάδες χρόνου.

Όταν καθορισθεί η ενέργεια, ακολουθεί το συμφωνημένο πρόγραμμα ενέργειας της διοίκησης με αντικειμενικούς σκοπούς . Η επιδίωξη των στόχων με σωστό μείγμα επιτήρησης , συμβουλών, αναζήτησης και αυτοκατεύθυνσης , είναι το τελικό βήμα. Αυτό διευκολύνεται με γραπτό σχέδιο ενέργειας. Τα διάφορα βήματα προγραμματίζονται χρονικά και επισημαίνονται σημεία κριτικής για εξέταση της προόδου και επανασχεδιασμό των επόμενων ενεργειών αν υπάρχουν απρόβλεπτες συνθήκες ή αλλαγές.

Υπάρχει μεγάλη ανάγκη για στόχους που δίνουν κατεύθυνση , που παρακινούν προσπάθεια και δίνουν νόημα στην εργασία. Ο καθορισμός στόχων είναι ένας τρόπος να τους βρούμε και να συμμετέχουμε στην επίτευξη τους.

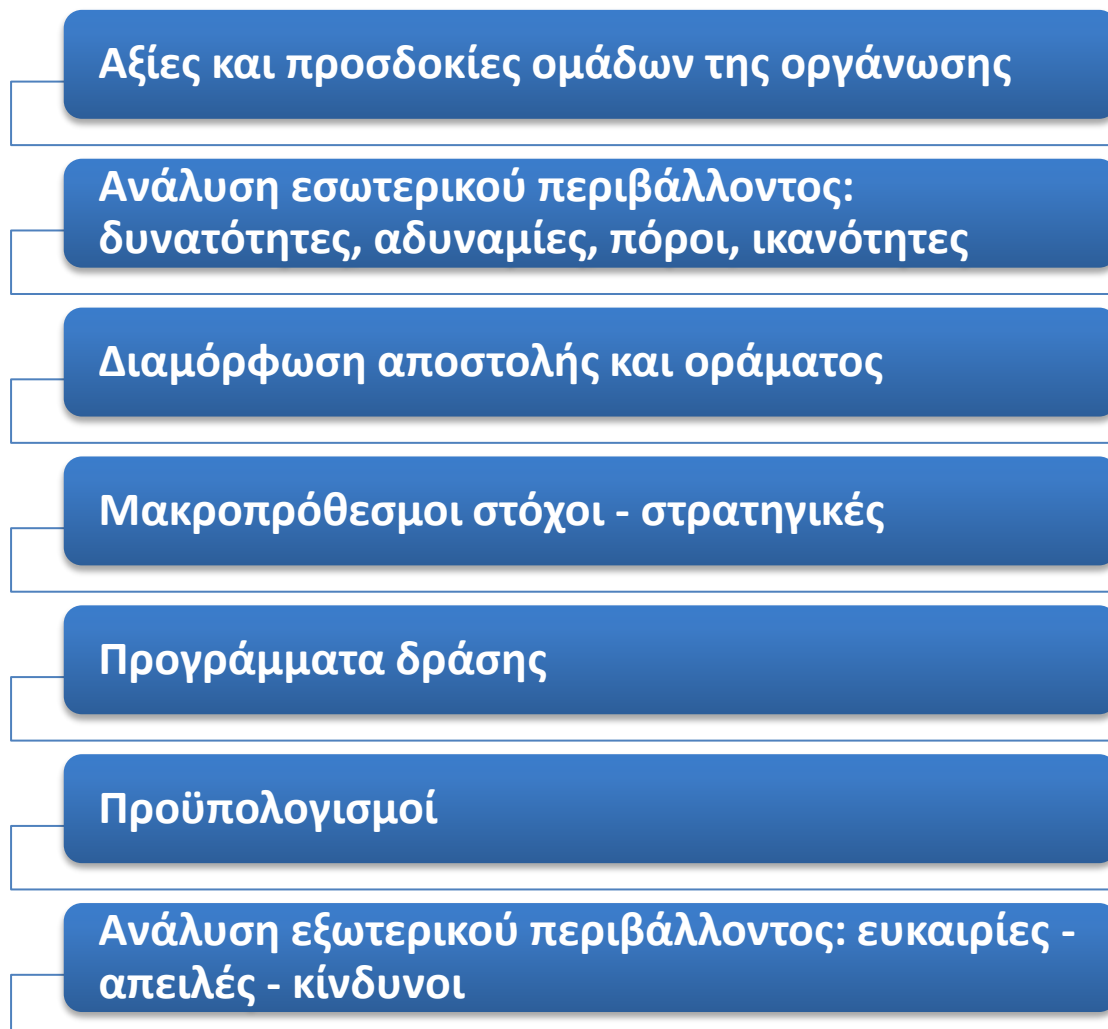
Η επισήμανση ενός στόχου , δίνει δυνατότητες να καθορισθούν τα διαδοχικά στάδια που απαιτούνται για να επιτευχθεί με μεθοδικό και οικονομικό τρόπο. Η πιθανότητα επιτυχίας αυξάνει όταν τα στάδια επισημανθούν , συμφωνηθούν από πριν και τεθούν έτσι που να μπορούν να αλλάξουν για να προσαρμόζονται με αλλαγές στις συνθήκες. Ο δρόμος επίτευξης ενός στόχου πρέπει να περιγραφεί πλήρως , με συγκεκριμένα βήματα διαμορφωμένα από τα πρόσωπα που ευθύνονται για αυτά ώστε να πετύχουν τα πλεονεκτήματα συμμετοχής και αυτοδέσμευσης για την εφαρμογή τους.

Η προσέγγιση διοίκησης με αντικειμενικούς σκοπούς είναι καταδικασμένη να αποτύχει αν αγνοεί όλες αυτές τις ιδιότητες των στόχων και προχωρεί με μηχανικό τρόπο . Οι ανταμοιβές που είναι δυνατές όταν οι άνθρωποι δεσμεύονται με ορθούς στόχους χάνονται και για το άτομο και για την επιχείρηση ή τον οργανισμό.

Ο όρος προγραμματισμός λοιπόν σε μια επιχειρηματική μονάδα δηλώνει το σύνολο των διαδικασιών και ενεργειών που απαιτούνται για τη λήψη και υλοποίηση αποφάσεων που οδηγούν στην επίτευξη των στόχων της. Ο προγραμματισμός είναι μια λειτουργία που από τη φύση του μεταβάλλεται συνεχώς, διότι το περιβάλλον που μέσα στο οποίο λαμβάνονται οι αποφάσεις είναι διαρκώς μεταβαλλόμενο ³⁸.

³⁸ Υψηλάντης, 2006

Εικόνα 1: Γενική διαδικασία Προγραμματισμού³⁹



Πιο συγκεκριμένα λοιπόν το περιεχόμενο της έννοιας του προγραμματισμού, περιλαμβάνει:

- ✓ τον καθορισμό των στόχων (τι να πετύχουμε;)
- ✓ τη διαμόρφωση των στρατηγικών (πώς θα το επιτύχουμε;)
- ✓ τα λειτουργικά προγράμματα δράσης και τους προϋπολογισμούς (με ποιες ενέργειες, μέσα και πότε θα το επιτύχουμε).

Για να είναι αποτελεσματικός ο προγραμματισμός, εκτός των άλλων, πρέπει να τηρούνται οι παρακάτω βασικές αρχές ⁴⁰:

³⁹ Μπουραντάς, 2002:58

⁴⁰ Μπουραντάς, 2002:60

Αρχή της χρονικής δέσμευσης: Το νόημα της αρχής αυτής είναι ο χρονικός προσδιορισμός των στόχων και των προγραμμάτων δράσης. Αυτό δεσμεύει τους υπεύθυνους προγραμματισμού και τα στελέχη της οργάνωσης να υλοποιήσουν τους στόχους. Ο χρονικός ορίζοντας, συνεπώς, που καθορίζεται πρέπει να είναι τέτοιος, ώστε να οδηγεί σε συγκεκριμένες δεσμεύσεις υλοποίησης.

Αρχή της διόρθωσης: Όπως έχει προκύψει από τα προηγούμενα, ο προγραμματισμός στηρίζεται σε προβλέψεις ή παραδοχές, που αφορούν την εξέλιξη στο μέλλον όλων των μεταβλητών που προσδιορίζουν άμεσα ή έμμεσα την επιβίωση και την πορεία της επιχείρησης (ή τον οργανισμό). Πολλές φορές η πραγματική εξέλιξη αυτών των μεταβλητών στο μέλλον δε συμπίπτει με τις προβλέψεις ή παραδοχές που έγιναν. Αυτό σημαίνει ότι η επιχείρηση πρέπει να παρακολουθεί την εξέλιξη της υλοποίησης του προγράμματος και να το επαναπροσδιορίζει, σύμφωνα με τα νέα δεδομένα. Πολύ χαρακτηριστικά οι H. Koontz και C.O' Donnel αναφέρουν ότι το πρόγραμμα δεν είναι τελικό προϊόν, αλλά συνεχής διαδικασία.

Αρχή της ελαστικότητας: Για το λόγο που προαναφέρθηκε πιο πάνω, δηλ. ότι οι προβλέψεις και οι παραδοχές πάνω στις οποίες στηρίζεται ο προγραμματισμός είναι πιθανές, που σημαίνει ότι μπορούν να συμβούν, αλλά και να μη συμβούν στο μέλλον, και επιπλέον ότι είναι δυνατό να υπάρξουν απρόβλεπτοι παράγοντες, κάθε πρόγραμμα πρέπει να χαρακτηρίζεται από ελαστικότητα. Δηλαδή, για κάθε βήμα, ενέργεια, τρόπο, μέσο κτλ. πρέπει να υπάρχουν εναλλακτικές λύσεις, ώστε, όταν το επιλεγέν δεν είναι δυνατό να συμβεί, να υπάρχει διέξοδος μέσω των εναλλακτικών λύσεων.

ΛΗΨΗ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ

Η απόφαση (Decision) αποτελεί έκφραση της βούλησης ενός προσώπου ή ενός συλλογικού οργάνου, η οποία στηρίζεται στην ύπαρξη σχετικής εξουσίας (αρμοδιότητας) και η οποία αφορά (ανάλογα με τη μορφή της και αυτόν που αποφασίζει): (1) τη συμπεριφορά είτε του συνόλου των εργαζομένων στην επιχείρηση είτε μιας ομάδας εργαζομένων είτε ενός ατόμου, (2) τα κάθε φύσης μέσα που χρησιμοποιεί η επιχείρηση και (3) τις σχέσεις της επιχείρησης με παράγοντες εκτός αυτής.

Σύμφωνα με τους Turban et al⁴¹, η λήψη απόφασης ορίζεται ως «η διαδικασία επιλογής μεταξύ δύο ή περισσότερων εναλλακτικών δράσεων, για την επίτευξη ενός στόχου ή στόχων». Η διαδικασία λήψης μιας απόφασης αποτελείται από πολλά στάδια. Ο Simon (1960) την περιέγραψε ως μία διαδικασία τριών διαφορετικών φάσεων, στις οποίες αργότερα πρόσθεσε και μία τέταρτη: γνώση (intelligence), σχεδιασμός (design), επιλογή (choice) και υλοποίηση (implementation).

Η λήψη επιχειρηματικών αποφάσεων αποτελεί αναμφισβήτητα ένα κύριο συστατικό στοιχείο της λειτουργίας της διοίκησης των επιχειρήσεων καθώς τα διοικητικά στελέχη για να προγραμματίζουν, να οργανώνουν, να διευθύνουν, να ελέγχουν και να ανταπεξέρχονται των ρόλων τους είναι αναγκαίο να παίρνουν συνεχώς μικρές ή μεγάλες αποφάσεις⁴²

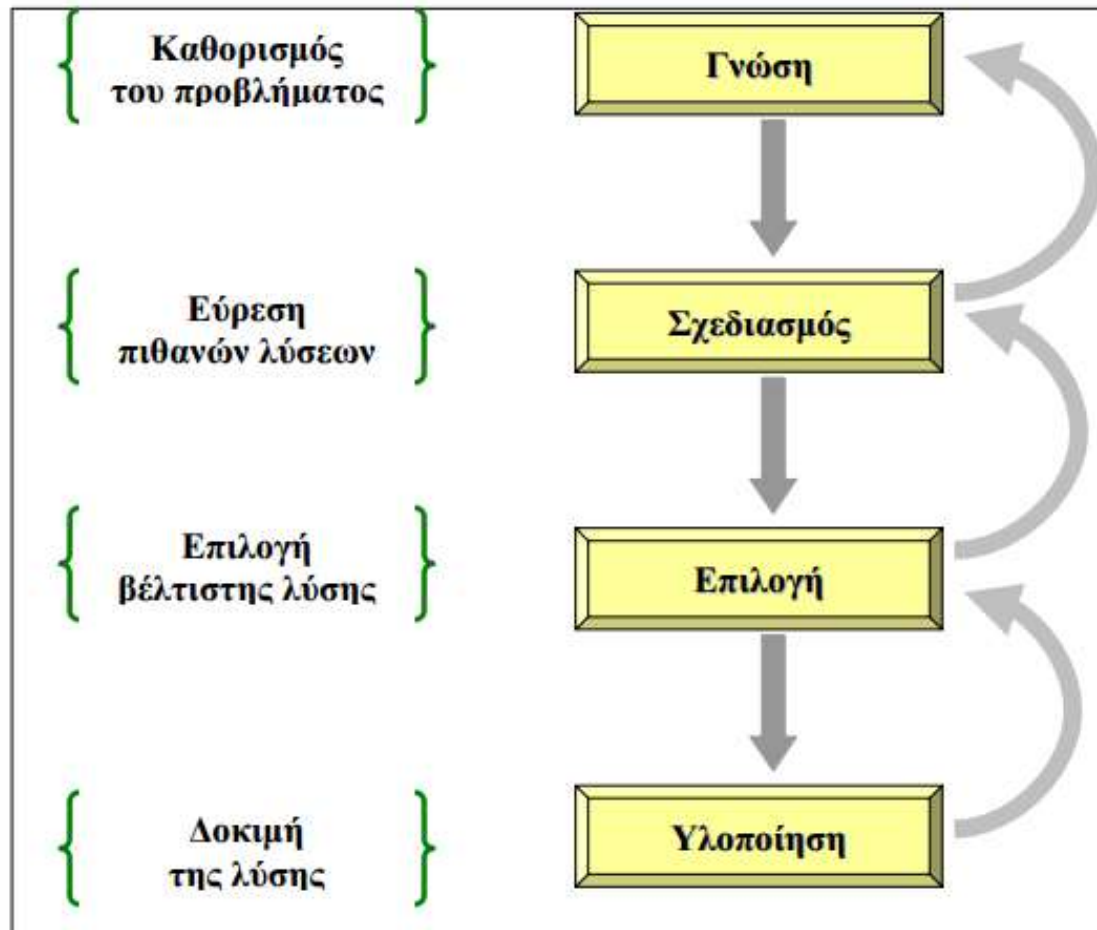
Η συνολική διαδικασία της λήψης απόφασης περνά από τα παρακάτω έξι στάδια:

1. Εξακρίβωση και διάγνωση του προβλήματος.
2. Εξεύρεση των διάφορων εναλλακτικών λύσεων του προβλήματος.
3. Αξιολόγηση των εναλλακτικών λύσεων.
4. Απόφαση επιλογής της ικανοποιητικής λύσης.
5. Εφαρμογή της απόφασης.
6. Αξιολόγηση των αποτελεσμάτων της απόφασης.

⁴¹ Turban et al (2007)

⁴² Μπουραντάς & Παπαλεξανδρή, 2003

Εικόνα 2: Στάδια λήψης απόφασης



Υπάρχει μια αντιστοιχία ανάμεσα στα στάδια λήψης και εφαρμογής της απόφασης αφενός και στα στάδια κατάρτισης, εφαρμογής και ελέγχου των προγραμμάτων δράσης της επιχείρησης.

ΜΕΘΟΔΟΙ ΚΑΙ ΤΕΧΝΙΚΕΣ ΛΗΨΗΣ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ

Οι αποφάσεις λαμβάνονται κάτω από διαφορετικές κάθε φορά συνθήκες. Υπάρχουν αποφάσεις που λαμβάνονται υπό συνθήκες βεβαιότητας, όπου δηλαδή κάθε ενέργεια έχει ένα γνωστό εκ των προτέρων αποτέλεσμα. Σύμφωνα με τον Πραστάκο⁴³ αυτές οι περιπτώσεις είναι εύκολο να μοντελοποιηθούν με τη χρήση του μαθηματικού προγραμματισμού, που αποτελεί μία ιδιαίτερα διαδεδομένη μέθοδο λήψης αποφάσεων. Ένα τέτοιο υπόδειγμα αποτελείται από μία αντικειμενική συνάρτηση – στόχο, η οποία θα πρέπει να μεγιστοποιηθεί ή να ελαχιστοποιηθεί, και

⁴³ Πραστάκο (2002)

από μια σειρά συναρτήσεων που εκφράζουν τους περιορισμούς που υπάρχουν στο σύστημα. Συχνά οι πραγματικές συνθήκες είναι πιο πολύπλοκες και δεν επιτρέπουν την επίλυση ενός προβλήματος με τη βελτιστοποίηση μίας και μόνο συνάρτησης – στόχου. Αυτό συμβαίνει όταν τα κριτήρια για τη λήψη της απόφασης είναι πολλά και κάποιες φορές αντικρουόμενα, συνεπώς η βελτιστοποίηση του ενός δε συνεπάγεται και βελτιστοποίηση των υπολοίπων.

Όταν όμως κάθε πιθανή ενέργεια μπορεί να οδηγήσει σε πολλά διαφορετικά αποτελέσματα τα οποία δεν είναι γνωστά από την αρχή, τότε η απόφαση λαμβάνεται υπό καθεστώς αβεβαιότητας. Από τις πιο γνωστές μεθοδολογίες που χρησιμοποιούνται σε αυτές τις περιπτώσεις είναι τα δέντρα αποφάσεων. Τα δέντρα αποφάσεων χρησιμοποιούνται για τη λύση προβλημάτων όπου υπάρχει αβεβαιότητα και πληθώρα εναλλακτικών που επιλέγονται διαδοχικά. Η τεχνική βασίζεται σε μια δενδροειδή αναπαράσταση του προβλήματος όπου κάθε κλαδί αντιστοιχεί σε μία εναλλακτική απόφαση ή ένα εναλλακτικό αποτέλεσμα⁴⁴.

Οι βασικές μέθοδοι λήψης αποφάσεων είναι οι εξής:

1. Επιχειρησιακή Έρευνα (Operations Research)

Αυτή πρωτοχρησιμοποιήθηκε στη Μεγάλη Βρετανία στη διάρκεια του Β' Παγκόσμιου Πολέμου και έλυσε πολλά προβλήματα στρατηγικής. Προϋποθέτει τη συγκρότηση ομάδας (Team) ειδικών, από διάφορες ειδικότητες (μαθηματικός, στατιστικός, οικονομολόγος, κοινωνιολόγος, βιολόγος, οργανωτής). Σκοπός είναι η θέση του προβλήματος που παίρνει τη μορφή μαθηματικού υποδείγματος – «μοντέλου»– και ο καθορισμός των μεταβλητών από τις οποίες εξαρτάται η λύση του. Με τις διάφορες τιμές των μεταβλητών και τη χρήση κομπιούτερ προκύπτουν οι διάφορες εναλλακτικές λύσεις και προκρίνεται η καλύτερη, που αποτελεί και την απόφαση.

2. Θεωρία ή λογισμός των πιθανοτήτων

Η πιθανότητα είναι ένας βαθμός βεβαιότητας στην βασίζεται σε διάφορα δεδομένα, στα οποία αντιτίθενται άλλα και πρέπει, τόσο τα πρώτα, όσο και τα δεύτερα να λαμβάνονται υπόψη για τον καθορισμό του βαθμού της πιθανότητας. Ο λογισμός των πιθανοτήτων στηρίζεται στην αρχή σύμφωνα με την οποία, αν σ' ένα πλήθος πιθανοτήτων είναι n και k οι επιθυμητές απ' αυτές, ο λόγος k/n δίνει την πιθανότητα των επιθυμητών περιπτώσεων. Επομένως, για κάθε περίπτωση πρέπει να προσδιορίζεται το σύνολο των δυνατοτήτων που μπορεί να προκύψουν. Αυτό γίνεται με το διαφορικό και τον ολοκληρωτικό λογισμό και με τη χρησιμοποίηση κομπιούτερ. Με το λογισμό των πιθανοτήτων βρίσκονται οι διάφορες εναλλακτικές λύσεις σ' ένα πρόβλημα και επιλέγεται η πιο ικανοποιητική.

3. Γραμμικός προγραμματισμός (Linear Programming)

⁴⁴ Πραστάκος, 2002

Κατά τον καθηγητή Α. Παπανδρέου, είναι μαθηματική τεχνική που χρησιμοποιείται για την επίτευξη της μέγιστης τιμής μιας γραμμικής συνάρτησης, υποκείμενης σε περιορισμούς, που παίρνουν τη μορφή γραμμικών ανισοτήτων. Η μέγιστη τιμή της γραμμικής συνάρτησης είναι η πιο πρόσφορη λύση σ' ένα πρόβλημα.

4. Μη γραμμικός προγραμματισμός (Non Linear Programming)

Αυτός αφορά στα μη γραμμικά υποδείγματα, που αντιστοιχούν σε περιπτώσεις όπου, οι τιμές των συντελεστών των μεταβλητών είναι συναρτήσεις αυτών και όχι σταθερές, όπως στο γραμμικό προγραμματισμό.

5. Δυναμικός προγραμματισμός

Αντίθετα με τα γραμμικά και τα μη γραμμικά, τα δυναμικά προγράμματα έχουν πολυσταδιακό χαρακτήρα. Με το δυναμικό προγραμματισμό εξετάζεται η εξέλιξη κάθε συστήματος, της οποίας η κάθε φάση είναι δυνατό να υπόκειται στην τύχη ή να ελέγχεται από τον άνθρωπο. Το σύστημα περιγράφεται σε κάθε φάση του με ένα σύνολο παραμέτρων που λέγονται «μεταβλητές κατάστασης» του. Σε κάθε φάση του συστήματος αντιστοιχεί μια επιλογή αποφάσεων, και το αποτέλεσμα μιας απόφασης είναι ένας μετασχηματισμός των μεταβλητών κατάστασης. Σκοπός της διαδικασίας του δυναμικού προγραμματισμού είναι η εύρεση της άριστης τιμής συναρτήσεων των «μεταβλητών κατάστασης». Και άριστη απόφαση είναι εκείνη που αριστοποιεί τη συνάρτηση των «μεταβλητών κατάστασης».

6. Θεωρία της αναμονής η της ουράς (Waiting Theory)

Μ' αυτήν επιλύονται διάφορα προβλήματα αναμονής, όπως αναμονή πελατών που περιμένουν να εξυπηρετηθούν, εγγράφων που αναμένουν την ταξινόμησή τους, υλών που πρέπει να αποθηκευτούν κ.λπ. Το πρόβλημα έγκειται στον υπολογισμό της πιθανότητας με την οποία παίρνει ορισμένο μήκος (χρόνο) η αναμονή, σύμφωνα με τα υπάρχοντα δεδομένα. Η λύση δίνεται με την κατάρτιση ενός «μαθηματικού μοντέλου».

7. Θεωρία των παιχνιδιών (Theory of Games)

Εφαρμόζεται κυρίως σε «παιχνίδια» στρατηγικής. Για έναν παίκτη Α υπάρχει μια άριστη μεικτή στρατηγική, για την οποία, το μέσο κέρδος του είναι μεγαλύτερο ή ίσο μιας ποσότητας v (τιμής του παιχνιδιού). Για έναν άλλο παίκτη Β, υπάρχει μια άριστη μεικτή στρατηγική για την οποία, η μέση ζημία είναι μικρότερη ή ίση με v . Σκοπός του Α είναι η μεγιστοποίηση του κέρδους του, ενώ του Β η ελαχιστοποίηση της ζημίας του. Το αποτέλεσμα εξαρτάται από τις κινήσεις των παικτών. Γι' αυτό καταρτίζεται ένα «μαθηματικό μοντέλο» που δίνει διάφορες εναλλακτικές λύσεις.

8. Διοικητικό παιχνίδι (Management Game)

Στο πλαίσιο της «θεωρίας των παιχνιδιών», επινοήθηκε το διοικητικό παιχνίδι. Συγκροτούνται ομάδες που εναντιώνονται μεταξύ τους και με βάση

ορισμένα δεδομένα πρέπει να αντιμετωπίσουν τον ανταγωνισμό μέσα σε μια υποθετική αγορά. Σκοπός του παιχνιδιού είναι να προκαλέσει ορθές ή και λανθασμένες αποφάσεις και να υπολογιστούν οι συνέπειές τους. Κι εδώ καταρτίζονται μαθηματικά μοντέλα και οι εναλλακτικές λύσεις προκύπτουν με τη χρησιμοποίηση κομπιούτερ.

9. Τεχνική Μόντε - Κάρλο (Monte - Carlo Technique)

Πήρε το όνομά της από το μεγάλο καζίνο του Μόντε Κάρλο και αποτελεί επίσης παραλλαγή της θεωρίας των παιχνιδιών. Χρησιμοποιούνται και σ' αυτήν, ο λογισμός των πιθανοτήτων, στατιστική μέθοδος και κομπιούτερ. Η άριστη λύση σ' ένα πρόβλημα συνίσταται στην εφαρμογή του πειραματισμού, σ' ένα μεγάλο αριθμό δυναμικών δοκιμασιών και στην επαλήθευση ότι αυτές συγκλίνουν μακροχρόνια στο ίδιο αποτέλεσμα.

10. Μέθοδος των Δελφών (Delphi Method)

Αυτή ονομάστηκε έτσι από το Μαντείο των Δελφών της αρχαιότητας. Η εφαρμογή της στην πράξη ακολουθεί την εξής πορεία:

- 1) ορίζεται ένας αριθμός ειδικών για το πρόβλημα, που θεωρούνται κατάλληλοι για τη διατύπωση προβλέψεων,
- 2) καθένας απ' αυτούς εργάζεται ανεξάρτητα από τους άλλους για την αποφυγή αλληλεπιδράσεων,
- 3) κάθε ειδικός παίρνει διάφορες χρήσιμες πληροφορίες μέσα από την επιχείρηση η έξω απ' αυτή,
- 4) με βάση αυτές τις πληροφορίες, τις οποίες επεξεργάζεται σε κομπιούτερ, συντάσσει μια έκθεση με τις απόψεις του για τη λύση του προβλήματος,
- 5) καθένας παίρνει τις εκθέσεις όλων, χωρίς να γνωρίζει το όνομα του συντάκτη τους, και χωρίς να διατυπώνει τις παρατηρήσεις του,
- 6) με τη σύνθεση και την αλληλοσυμπλήρωση των εκθέσεων διαμορφώνεται ένα κείμενο με το σύνολο των προβλέψεων όλων των ειδικών,
- 7) το κείμενο αυτό το επεξεργάζεται η ομάδα ή η υπηρεσία ανάλυσης και προγραμματισμού της επιχείρησης, η οποία καταλήγει σε ορισμένα συμπεράσματα και
- 8) η διοίκηση της επιχείρησης αξιολογεί τα συμπεράσματα (εναλλακτικές λύσεις) και επιλέγει το προσφορότερο (ικανοποιητική λύση).

11. Εξομοίωση ή Προσομοίωση (Simulation)

Συγγενεύει με τη θεωρία των παιχνιδιών και με το διοικητικό παιχνίδι. Καταρτίζεται ένα μαθηματικό μοντέλο με στοιχεία που μοιάζουν με την επιχειρησιακή πραγματικότητα, και με βάση αυτό ερευνώνται διάφορες εναλλακτικές

λύσεις που αντιστοιχούν σε επιχειρησιακές αποφάσεις, κι απ' αυτές επιλέγεται εκείνη που θεωρείται η πιο ικανοποιητική.

12. Ανάλυση κόστους - ωφέλειας (Cost – Benefit Analysis)

Πρόκειται για μια συγκριτική ανάλυση δυναμικής μορφής (γιατί αναφέρεται σε χρονική εξέλιξη) και για την αξιολόγηση, αφενός των μέσων (θυσιών - κόστους) και αφετέρου της ωφέλειας (κέρδους) που συνδέονται με τη λήψη μιας απόφασης. Καταρτίζεται βάσει των δεδομένων μαθηματικού μοντέλου. Με τον ηλεκτρονικό υπολογιστή προβάλλουν όλες οι εναλλακτικές λύσεις και προκρίνεται η ικανοποιητική λύση που αντιστοιχεί στην ευνοϊκότερη δυνατή σχέση ανάμεσα στο κόστος και στο κέρδος της επιχείρησης.

13. Καταιγισμός ιδεών (Brainstorming)

Είναι μια ομαδική μέθοδος με την οποία παράγονται πιθανές λύσεις του προβλήματος που αντιμετωπίζεται. Ο αρχικός στόχος της μεθόδου ήταν η αύξηση των ικανοτήτων σύνθεσης σε ατομικό επίπεδο. Η ομάδα περιλαμβάνει τα ενδιαφερόμενα μέλη ενώ πρέπει να οριστεί ένας συμμετέχων με συντονιστικό ρόλο, ο οποίος φροντίζει στην διατήρηση μιας γρήγορης ροής ιδεών και ένας συμμετέχων που θα καταγράφει τις ιδέες που παρουσιάζονται. Οι συσκέψεις θα πρέπει να είναι σύντομες (1/2h).

Τα βήματα της μεθόδου είναι τα εξής:

- Τα ζητήματα προς διαπραγμάτευση ανακοινώνονται στα ενδιαφερόμενα μέρη πριν την ημερομηνία που θα πραγματοποιηθεί η σύσκεψη. Έτσι δίνεται η δυνατότητα για παραγωγή ιδεών σε ατομικό επίπεδο.
- Με την έναρξη της σύσκεψης ο συντονιστής της ομάδας επαναλαμβάνει τα ζητήματα προς διαπραγμάτευση και θέτει τους κανόνες της συζήτησης.
- Στη συνέχεια ο συντονιστής καλεί τα μέλη να εκφράσουν τις ιδέες τους. Επιτρέπονται απαντήσεις - αντιδράσεις σε αυτές αλλά δεν επιτρέπεται κριτική ή αρνητικές σκέψεις. Καταγράφεται το σύνολο των ιδεών που εκφράστηκαν. Ο συντονιστής μπορεί να κατευθύνει την συζήτηση αναφέροντας δεδομένα, κάνοντας συγκεκριμένες ερωτήσεις, ή να αναφέρει σχετικά θέματα συζήτησης.
- Οι ιδέες που καταγράφηκαν μελετώνται από τα ενδιαφερόμενα μέλη τα οποία θα κληθούν εκ νέου σε διάλογο.

Η μέθοδος είναι απλή και λειτουργεί ικανοποιητικά όταν οι συμμετέχοντες προέρχονται από πολλούς διαφορετικούς τομείς. Παράγονται γρήγορα αρκετές ιδέες αντιμετώπισης των ζητημάτων ωστόσο η προσωπική αντίληψη που έχει κάθε συμμετέχων για τις θέσεις του άλλου μπορεί να αποτελέσει εμπόδιο για την ελεύθερη έκφραση του.

14. Ψηφοφορία

Έχουν αναπτυχθεί αρκετές διαδικασίες που στηρίζονται στην ιδέα της ψήφου από τα μέλη της ομάδας. Συνοπτικά έχουμε τις πιο βασικές:

- Πλειοψηφία/απόλυτη πλειοψηφία
- Μέθοδος condorcet
- Μέθοδος borda
- Ψήφος αποδοχής (approval voting)
- Τακτική ψηφοφορία (tactical voting)
- Συνασπισμοί (coalitions)
- Διάταξη ασθενούς προτίμησης (weak preference order)

15. Πολυκριτήρια Λήψη Αποφάσεων

Η πολυκριτήρια ανάλυση αποτελεί μια προσέγγιση της υποστήριξης λήψης αποφάσεων που αναπτύχθηκε τις τελευταίες δεκαετίες. Η πολυκριτήρια ανάλυση προσφέρει όπως και οι υπόλοιπες μέθοδοι που παρουσιάσαμε μια σύνθεση των προτιμήσεων των αποφασιζόντων. Η ειδοποιός διαφορά της πολυκριτήριας ανάλυσης από άλλες εναλλακτικές προσεγγίσεις, είναι η πραγματοποίηση της αναγκαίας σύνθεσης υπό το πρίσμα της πολιτικής λήψης των αποφάσεων και του συστήματος προτιμήσεων και αξιών το οποίο, συνειδητά ή ασυνείδητα, χρησιμοποιεί ο αποφασίζων⁴⁵.

Θεωρούμε ότι το πρόβλημα απόφασης περιγράφεται με ένα σύνολο κριτηρίων και ότι υπάρχει ένα σύνολο εναλλακτικών δραστηριοτήτων που αντιμετωπίζουν το πρόβλημα. Στόχος της πολυκριτήριας ανάλυσης είναι η διατύπωση ενός μοντέλου σύνθεσης των κριτηρίων με στόχο την αξιολόγηση των εναλλακτικών δραστηριοτήτων.

Οι πολυκριτήριες μέθοδοι⁴⁶ συνεισφέρουν σημαντικά στις ακόλουθες διαδικασίες της ομαδικής λήψης αποφάσεων:

- ✓ Παρουσιάζουν πολλές απόψεις για το ίδιο πρόβλημα. Αναπτύσσοντας σχέσεις μεταξύ κριτηρίων και εναλλακτικών δραστηριοτήτων και ορίζοντας βαθμούς προτίμησης, δίνεται μια πλήρης και σαφής αντιμετώπιση του προβλήματος.
- ✓ Παρέχεται η δυνατότητα σύνθεσης των προτιμήσεων των αποφασιζόντων που συμμετέχουν σε μια ομάδα, ακολουθώντας κάποιους κανόνες που εξαρτώνται από την φύση της ομάδας και την φύση του προβλήματος (το οποίο καθορίζει την κατάλληλη πολυκριτήρια μέθοδο που το επιλύει).
- ✓ Οργανώνουν την διαδικασία λήψης απόφασης. Ακολουθείται μια συγκεκριμένη πορεία συλλογής δεδομένων από τους αποφασίζοντες που εξαρτάται από την πολυκριτήρια μέθοδο που έχουμε επιλέξει. Έχει δοθεί ιδιαίτερη σημασία στο γεγονός ότι οι προτιμήσεις των αποφασιζόντων είναι δυνατό να μεταβάλλονται ή και να σχηματίζονται κατά την διεξαγωγή της διαδικασίας. Η τυπική διαδικασία λήψης απόφασης περιλαμβάνει τον ορισμό

⁴⁵ Roy, 1996

⁴⁶ Triantaphyllou et al, 1998

του προβλήματος (problem definition), την δημιουργία της ομάδας (group constitution), την ιεράρχηση των κριτηρίων αξιολόγησης (prioritization of evaluation criteria), την σύνθεση των ατομικών προτιμήσεων (aggregation of individual preferences) και τέλος την σύνθεση ατομικών και ομαδικών προτιμήσεων μέσω συναίνεσης και συμβιβασμών.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Στην Ελλάδα, η απαξίωση της σύγχρονης διοίκησης από τους πολίτες αποτελεί μια πανθομολογούμενη αλήθεια. Οι δημόσιες οργανώσεις αντιμετωπίζονται με χλεύη, περιφρόνηση και δυσαρέσκεια αδυνατώντας να ανταποκριθούν στην αρχική τους αποστολή, δηλαδή, την ποιοτική παροχή δημόσιων αγαθών. Η διοικητική βελτίωση των δημόσιων υπηρεσιών παραμένει ζητούμενη, παρά τις συνεχείς, μεγαλόστομες διακηρύξεις των διαδοχικών κυβερνήσεων για διοικητική μεταρρύθμιση. Εντούτοις, παρά την καθυστέρηση στην ανάληψη σχετικών δράσεων στη χώρα μας, καταγράφονται τις τελευταίες δεκαετίες σημαντικές προσπάθειες μετασχηματισμού των δημόσιων οργανώσεων σε «κέντρα επίτευξης αποτελεσμάτων με διακριτή ευθύνη και υποχρέωση λογοδοσίας.

Σύμφωνα με το άρθρο 1, παρ. 2 του ν. 3230/2004, αποτελεσματικότητα θεωρείται η επίτευξη συγκεκριμένων και προκαθορισμένων στόχων και αποδοτικότητα η μεγιστοποίηση των αποτελεσμάτων από τις δράσεις της Διοίκησης με δεδομένους πόρους. Αποτελεσματικότητα είναι δηλαδή η ικανότητα της Δημόσιας Οργάνωσης να εκπληρώνει τους προγραμματισθέντες στόχους και αποδοτικότητα η ικανότητα της Οργάνωσης να επιτυγχάνει στο μεγαλύτερο δυνατό βαθμό τους στόχους αυτούς με το μικρότερο δυνατό κόστος.

Για την μέτρηση της επίδοσης μιας Δημόσιας Οργάνωσης θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τόσο το κριτήριο της αποτελεσματικότητας όσο και αυτό της αποδοτικότητας, καθώς οι δύο έννοιες αλληλοσυμπληρώνονται. Θα πρέπει δηλαδή μια Δημόσια Οργάνωση να είναι τόσο αποτελεσματική όσο και αποδοτική, καθώς δεν αρκεί να είναι αποτελεσματική κατασπαταλώντας τους διαθέσιμους πόρους ή αποδοτική επιτυγχάνοντας αποτελέσματα που αποκλίνουν από τους προδιαγεγραμμένους σκοπούς ή στόχους της.

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

Η μέτρηση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας βοηθά στον προσδιορισμό του βαθμού απόκλισης μεταξύ προγραμματισθέντων σκοπών και στόχων και των αποτελεσμάτων. Συμβάλλει επίσης στην καταγραφή του βαθμού προόδου που έχει επιτευχθεί σε σχέση με το στρατηγικό σκοπό και τους επιμέρους επιχειρησιακούς στόχους οι οποίοι τίθενται από τη Δημόσια Οργάνωση, και με αυτόν τον τρόπο δίνει τη δυνατότητα

- να εντοπίζονται οι δυσκολίες επίτευξης των στόχων αυτών και
- να γίνονται έγκαιρα οι απαραίτητες βελτιωτικές κινήσεις.

Η χρήση των δεικτών μέτρησης αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας κατά την εφαρμογή Δημοσίων πολιτικών αποτελεί μηχανισμό ενίσχυσης της διορθωτικής ικανότητας της Δημόσιας Οργάνωσης. Η εισαγωγή δεικτών μέτρησης συνδέεται άμεσα με τη Διοίκηση μέσω Στόχων, καθώς η χρήση των δεικτών συμβάλλει στην παρακολούθηση της προόδου εφαρμογής του στρατηγικού προγράμματος. Κάθε σύστημα μέτρησης πρέπει να δίνει έμφαση στους στόχους που τίθενται καθώς και στην αξιολόγηση της προόδου που επιτυγχάνεται μέσα από τη μέτρηση των δεικτών που αντιστοιχούν στον κάθε στόχο.

Η χρήση δεικτών επιφέρει συνθήκες αυξημένου ελέγχου στον φορέα που εφαρμόζεται, είναι πιθανόν να αντιμετωπιστεί αρνητικά από τους ελεγχόμενους.

Η επιτυχής εφαρμογή όμως της μεταρρύθμισης και εν προκειμένω του νόμου προϋποθέτει, ότι οι μέτοχοι της μεταρρύθμισης, συγκεκριμένα τα ανώτερα στελέχη κάθε δημόσιου οργανισμού διάκεινται ευνοϊκά απέναντι στις μεταρρυθμίσεις. Εφόσον η Διοίκηση μέσω στόχων ενσωματώνεται με τις καθημερινές διοικητικές δραστηριότητες, τα στελέχη θα πρέπει να δουλέψουν με αισιόδοξη διάθεση, καθώς το νέο σύστημα στρατηγικού σχεδιασμού θα ενδυναμώσει το ρόλο τους και δεν θα τον υποκαταστήσει, όπως πολλοί φοβούνται. Ευθύνη των ανθρώπων που θα πρωταγωνιστήσουν στη διοικητική μεταρρύθμιση είναι να διαμορφώσουν τα πράγματα με τέτοιον τρόπο, ώστε οι δημόσιοι υπάλληλοι όχι μόνο να μην αντιδράσουν, αλλά και να την υιοθετήσουν.

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΜΕΛΛΟΝΤΙΚΗ ΕΡΕΥΝΑ

- Εφαρμοσμένα μοντέλα επιχειρηματικότητας ιδιωτικών επιχειρήσεων σε δημόσιους οργανισμούς
- Μελέτη του φαινομένου ΣΔΙΤ-Σύμπραξη Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα
- Συγκριτική μελέτη Ελληνικών Δημόσιων Οργανισμών και Ξένων δημόσιων οργανισμών
- Μελέτη ΟΤΕ προ και μετά ιδιωτικοποίησης
- Προβλήματα του εργατικού δυναμικού δημοσίων φορέων
- Αξιολόγηση Προσωπικού του δημόσιου τομέα
- Μελέτη περίπτωσης: η εφαρμογή του νόμου σε έναν συγκεκριμένο Ο.Τ.Α. ή σε ένα Υπουργείο
- Δυσκολίες στην εφαρμογή της ΔμΣ και των δεικτών μέτρησης της αποδοτικότητας και η αντιμετώπιση τους (προσέγγιση HR)
- Μελέτη ολοκληρωμένης εφαρμογής ενός συγκεκριμένου στόχου
- Συγκριτική μελέτη μιας ιδιωτικής επιχείρησης και μιας δημόσιας (π.χ ιδιωτική κλινική και δημόσιο νοσοκομείο)

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΕΛΛΗΝΙΚΗ

1. Εγκύκλιος ΥΠΕΣ ΔΙΠΑ/Φ.4/οικ.26397/27.12.2005. Καθιέρωση Συστήματος Διοίκησης με στόχους (ν.3230/2004), μεθοδολογία στοχοθεσίας
2. Εγκύκλιος ΥΠΕΣ ΔΙΠΑ/Φ.4/οικ.7323/05.04.2006. Μεθοδολογία καθορισμού Δεικτών Μέτρησης της Αποτελεσματικότητας και Αποδοτικότητας της Διοίκησης (ν.3230/2004)
3. Ζερβόπουλος Π. και Παλάσκας Θ. (2010). Εφαρμογή μετρήσεων απόδοσης – Αποτελεσματικότητας- Αποδοτικότητας στη Δημόσια Διοίκηση: Διεθνής και Ελληνική εμπειρία. Διαθέσιμο online in: http://mpira.ub.uni-muenchen.de/30936/1/Paper_1.pdf , πρόσβαση 07/01/13 και ώρα 10:24 μμ.
4. Μπουραντάς Δ. (2002), «Μάνατζμεντ», εκδ.Γ.Μπένου, Αθήνα.
5. Μύρων Μ. Ζαβλανός (2002) «ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ», Εκδόσεις Σταμούλη ΑΕ, Αθήνα.
6. Ν. 2880/2001 (ΦΕΚ Α'9/30.1.2001). Πρόγραμμα “ΠΟΛΙΤΕΙΑ” για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις
7. Ν. 3230/2004 (ΦΕΚ Α'44/11.2.2004). Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις
8. Πραστάκος Γ.,(2002), Διοικητική Επιστήμη στην πράξη – Εφαρμογές στη σύγχρονη επιχείρηση, Εκδόσεις Σταμούλης, Αθήνα
9. Σπηλιωτόπουλος, Ι. (2010). Ανάπτυξη και Αναβάθμιση των υπηρεσιών των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Αθήνα : ΕΣΤΑ
10. Τζωρτζάκης Κ. & Τζωρτζάκη Α. (1999), Οργάνωση και διοίκηση, Rosili.
11. Τύπας, Γ. και Κατσαρός, Γ. (2003). Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη
12. Υ.Α. ΥΠΕΣ ΔΙΠΑ/Φ.3/714/07-01-2009. Καθορισμός δεικτών μέτρησης αποτελεσματικότητας αποδοτικότητας σε Περιφέρειες και Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις
13. Υψηλάντης Παντελής (2006), Επιχειρησιακή Έρευνα, Εφαρμογές στη σημερινή επιχείρηση, Εκδόσεις Προπομπός
14. Φαναριώτης, Π. (1999). Διοίκηση δημόσιων υπηρεσιών και οργανισμών: εισαγωγή στο σύγχρονο δημόσιο management. Αθήνα : Αθ. Σταμούλης
15. Χυτήρης Λ., Οργανωσιακή συμπεριφορά, Αθήνα, Interbooks, 2001.

ΞΕΝΗ

1. Wildavsky A. , «If Planning is Everything Maybe It's Nothing», Policy Science, New York 1993
2. Peter F. Drucker “The Practice of Management” Butterworth-Heinemann Woburn MA, Reissued 1999.
3. Peter F. Drucker “The Practice of Management”, Εκδόσεις Butterworth-Heinemann Woburn MA, Έκδοση 1999.

4. Peter F. Drucker “Tasks, Responsibilities, Practices”, Εκδόσεις ButterworthHeinemann Woburn MA, Έκδοση 1999.
5. Peter F. Drucker «Προκλήσεις του Management για τον 21ο αιώνα», Εκδόσεις Leader Books, Αθήνα 2000.
6. Simon, H.A. (1960). The new science of management decision. New York, NY: Harper and Row
7. George S. Odiorne “Management By Objectives a System of Managerial Leadership”, Εκδόσεις PITMAN PUBLISHING CORP, New York 1965.
8. Patrick Montana & Bruce H. Charnov, «Μάνατζμεντ», Εκδόσεις ΚΛΕΙΔΑΡΙΘΜΟΣ, Αθήνα 2000.
9. Kaplan, R.S. and Norton, D.P. (1996). The Balanced Scorecard: translating strategy into action. Harvard Business School Press
10. Heinz Wehrich, “Management Excellence, Productivity through MBO”, Εκδόσεις McGraw – Hill Inc. California, 1985.
11. Arthur C. Beck Jr & Ellis D. Hillmar, “A Practical Approach to Organization Development through MBO – Selected Readings”, Εκδόσεις Addison-Wesley Publishing Co. California, 1972.
12. George S. Odiorne “Management Decisions by Objectives”, Εκδόσεις Prentice-Hall N. Jersey, Έκδοση 1982.
13. George L. Morrissey “Management by Objectives and Results in the Public Sector”, Εκδόσεις Addison-Wesley Publishing Co. California, 14η έκδοση Απρίλιος 1991.
14. Turban E., Aronson J.E., Liang T.P., Sharda R., (2007), Decision Support and Business Intelligence Systems, Pearson International Edition
15. W. Edwards Deming “Out of the Crisis” Εκδόσεις M.I.T, 18^η έκδοση Μάιος 1992.
16. Roy, B. (1996). Multicriteria methodology for decision aiding. Kluwer Academic Publishers.
17. Mary Walton “The Deming Management Method”, Εκδόσεις Putnam Publishing Group, N. York, 1986.
18. Peter M. Senge “The Fifth Discipline”, Εκδόσεις Currency Doubleday, N. York, Οκτώβριος 1994.
19. OECD (1997). The OECD Report on Regulatory Reform. Paris : OECD ή στην ηλεκτρονική Διεύθυνση <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/2391768.pdf>, πρόσβαση 03/02/2013 και ώρα 21:12

ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΕΣ ΠΗΓΕΣ

1. <http://www.ypes.gr/el/>
2. <http://www.gspa.gr/>
3. http://europa.eu/index_el.htm
4. <http://www.epdm.gr/>

ΑΡΘΡΑ

1. Radnor, Z. and McGuire, M. (2004) 'Performance Management in the Public Sector: Fact or Fiction?', *International Journal of Productivity and Performance Management*, 53 (3), 245-260
2. Radnor, Z. and Lovell, B. (2003) 'Success Factors for Implementation of the Balanced Scorecard in a NHS Multi-Agency Setting', *International Journal of Health Care Quality Assurance*, 16 (2), 99-108
3. Triantaphyllou E., Shu B., Nieto Sanchez S., and Ray T., (1998), Multi-Criteria Decision Making: An Operations Research Approach, *Encyclopedia of Electrical and Electronics Engineering*, (J.G. Webster, Ed.), John Wiley & Sons, New York, NY, Vol. 15, pp. 175-186

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

ΝΟΜΟΣ 3230/2004 ΦΕΚ 44/11.2.2004

Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις.

Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ

Εκδίδομε τον ακόλουθο νόμο που ψήφισε η Βουλή:

Άρθρο 1

Σκοπός - Ορισμοί

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α'

ΣΥΣΤΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΜΕ ΣΤΟΧΟΥΣ

1. Καθιερώνεται το σύστημα «Διοίκηση μέσω Στόχων», με το οποίο επιδιώκεται η αποτελεσματικότερη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών και η ανταπόκριση του ανθρώπινου δυναμικού στις σύγχρονες ανάγκες και τα νέα πρότυπα διοίκησης.

Για τις ανάγκες του νόμου αυτού η Διοίκηση μέσω Στόχων ορίζεται ως η διαδικασία προσδιορισμού σαφών επιδιώξεων - επιδόσεων στα ανώτατα ιεραρχικά επίπεδα κάθε φορέα και εν συνεχεία η διάχυση των γενικότερων αυτών επιδιώξεων υπό μορφή εξειδικευμένων δράσεων σε κάθε κατώτερο ιεραρχικό επίπεδο. Σε κάθε επίπεδο οι προϊστάμενοι και οι υφιστάμενοι δεσμεύονται σε ετήσια βάση για την υλοποίηση συγκεκριμένων ενεργειών και την επίτευξη συγκεκριμένων ποσοτικών και ποιοτικών αποτελεσμάτων, λαμβανομένων υπόψη και των δεικτών αποδοτικότητας γενικών ή ειδικών όπου υπάρχουν.

2. Καθιερώνεται η μέτρηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας της Διοίκησης. Σκοπός της μέτρησης είναι η αξιολόγηση των υπηρεσιών της Διοίκησης με την οποία επιδιώκεται η εξυπηρέτηση του πολίτη, η επαύξηση της εμπιστοσύνης του και του βαθμού ικανοποίησης των αναγκών του από αυτή, η ενίσχυση της διαφάνειας, η πληρέστερη αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων και γενικότερα η άσκηση της διοίκησης προς όφελος του πολίτη.

Για τις ανάγκες του νόμου αυτού αποδοτικότητα θεωρείται η μεγιστοποίηση των αποτελεσμάτων από τις δράσεις της Διοίκησης με δεδομένους πόρους και αποτελεσματικότητα η επίτευξη συγκεκριμένων και προκαθορισμένων στόχων.

Δείκτες μέτρησης είναι τα μέσα που χρησιμοποιούνται για την αποτίμηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας.

Άρθρο 2

Πεδίο εφαρμογής

1. Οι διατάξεις του νόμου αυτού, αναφορικά με το σύστημα Διοίκησης μέσω Στόχων, εφαρμόζονται στις υπηρεσίες του Δημοσίου, τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, και τους Ο.Τ.Α. α' και β βαθμού.

2. Οι διατάξεις του νόμου αυτού, αναφορικά με τους δείκτες μέτρησης της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας, εφαρμόζονται στις δημόσιες υπηρεσίες και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.). Με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης μπορεί να εφαρμόζονται οι διατάξεις αυτές και στους Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού.

Άρθρο 3

Διαδικασία καθορισμού των στόχων

1. Για την εφαρμογή της Διοίκησης μέσω Στόχων ακολουθούνται διαδοχικά τα εξής στάδια:

α) Με απόφαση του ο Υπουργός ή το όργανο διοίκησης κάθε φορέα γνωστοποιεί και κατανέμει στις οικείες υπηρεσίες τους στρατηγικούς στόχους για το επόμενο έτος.

β) Οι προϊστάμενοι Γενικής Διεύθυνσης ή Διεύθυνσης, αν δεν υπάρχουν Γενικές Διευθύνσεις, προβαίνουν σε μια κατ' αρχήν ανάλυση των ανωτέρω στρατηγικών στόχων του φορέα, ενημερώνουν σχετικά τους υπαγόμενους σε αυτούς προϊσταμένους Διεύθυνσης και ζητούν από αυτούς να προσδιορίσουν τους επί μέρους στόχους κάθε Διεύθυνσης.

γ) Οι προϊστάμενοι Διεύθυνσης σε συνεργασία με τους προϊσταμένους Τμήματος εξειδικεύουν και επιμερίζουν από κοινού τους στόχους της Διεύθυνσης ανά Τμήμα.

δ) Οι προϊστάμενοι Τμήματος καθορίζουν τη συμβολή κάθε υπαλλήλου στην επίτευξη των στόχων του Τμήματος. Οι ατομικοί στόχοι καθορίζονται ανάλογα με τις αρμοδιότητες της μονάδας που υπηρετεί, αφού ληφθούν υπόψη οι δεξιότητες, γνώσεις και εμπειρίες του.

2. Σε κάθε ιεραρχικό επίπεδο οι στόχοι καθορίζονται και αποτυπώνονται σε συγκεκριμένο πρόγραμμα δράσης κατόπιν συνεργασίας και συμφωνίας μεταξύ προϊσταμένου και υφισταμένων. Εάν δεν επιτευχθεί συμφωνία, ο οικείος προϊστάμενος αποφασίζει σχετικά.

Κάθε στόχος αναλύεται σε συγκεκριμένες ενέργειες, που η υλοποίησή τους είναι χρονικά προσδιορισμένη.

Οι υπηρεσίες οφείλουν να προβούν στις αναγκαίες ενέργειες (μετακινήσεις προσωπικού, σύσταση ομάδων διοίκησης έργου κ.λπ.), προκειμένου να υλοποιηθεί η στοχοθεσία.

3. Η συμφωνία για τον προσδιορισμό των στόχων περιβάλλεται τον τύπο απόφασης, που εκδίδεται από το κατά περίπτωση αρμόδιο όργανο διοίκησης και προσυπογράφεται από τους προϊσταμένους των Γενικών Διευθύνσεων ή των Διευθύνσεων όπου δεν υφίστανται Γενικές Διευθύνσεις. Στην απόφαση στοχοθεσίας καθορίζονται ο βαθμός προτεραιότητας για κάθε στόχο, οι, κατά τη διάταξη του άρθρου 5 παρ. 4, δείκτες μέτρησης των αποτελεσμάτων, το χρονοδιάγραμμα υλοποίησης και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια.

Η απόφαση στοχοθεσίας κοινοποιείται σε όλο το προσωπικό του φορέα, έτσι ώστε όλοι να είναι ενήμεροι για το σύνολο των επιδιωκόμενων στόχων και το χρόνο υλοποίησης.

Οι στόχοι κάθε φορέα για το επόμενο έτος καθορίζονται κατά τους μήνες Νοέμβριο και Δεκέμβριο. Η απόφαση στοχοθεσίας εκδίδεται από το αρμόδιο όργανο διοίκησης το αργότερο μέχρι τις 20 Δεκεμβρίου κάθε έτους.

4. Με προεδρικό διάταγμα, που εκδίδεται με πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, καθορίζονται τα κριτήρια, ο χρόνος, η συχνότητα, ο τύπος, η διαδικασία και τα όργανα αξιολόγησης της απόδοσης των υπαλλήλων έναντι των προκαθορισμένων στόχων.

5. Η διαδικασία καθορισμού στόχων εφαρμόζεται και για τις Περιφέρειες.

Άρθρο 4

Παρακολούθηση της υλοποίησης των στόχων

Σε τακτά χρονικά διαστήματα, που δεν μπορεί να είναι μεγαλύτερα του τριμήνου, ελέγχεται από τους προϊσταμένους των οργανικών μονάδων η πορεία υλοποίησης των στόχων. Εάν επισημανθεί σοβαρή απόκλιση μεταξύ των επιθυμητών και πραγματικών αποτελεσμάτων μπορεί να αποφασίζεται ο επανακαθορισμός των στόχων ή η τροποποίηση του ετήσιου χρονοδιαγράμματος υλοποίησης τους.

Οι στόχοι, συνολικά ή καθένας ξεχωριστά, μπορούν να προσαρμοστούν ανάλογα, εφόσον έχουν προκύψει νέες συνθήκες και δεδομένα. Η αναθεώρηση των στόχων γίνεται κατά τον ιδίотροπο με αυτόν του αρχικού καθορισμού τους.

Άρθρο 5

Δείκτες μέτρησης

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β'

ΔΕΙΚΤΕΣ ΜΕΤΡΗΣΗΣ ΤΗΣ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ

1. Η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα των υπηρεσιών μετρώνται με βάση γενικούς και ειδικούς δείκτες.

2. Γενικός δείκτης είναι ο χρόνος ανταπόκρισης στα αιτήματα των πολιτών, το ποσοστό ικανοποίησης των παραπόνων που υποβάλλονται, η εφαρμογή νέων τεχνολογιών, το κόστος διαχείρισης και η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών.

3. Συμπληρωματικώς για κάθε υπηρεσιακή μονάδα μπορεί να εφαρμόζονται ειδικοί δείκτες που αντιστοιχούν στο είδος των παρεχόμενων από αυτές υπηρεσιών.

4. Με κοινή απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και του αρμόδιου Υπουργού εξειδικεύονται περαιτέρω οι γενικοί και ορίζονται οι ειδικοί δείκτες, καθορίζεται ο τρόπος της μέτρησης, η περιοδικότητα της μέτρησης και κάθε άλλο αναγκαίο θέμα.

Άρθρο 6

Σύσταση μονάδων ποιότητας και αποδοτικότητας

1. Με προεδρικό διάταγμα, που εκδίδεται εντός προθεσμίας έξι μηνών από τη δημοσίευση του νόμου αυτού, με πρόταση των Υπουργών Οικονομίας και Οικονομικών, Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και του αρμόδιου κατά περίπτωση Υπουργού, συνιστώνται στα Υπουργεία μονάδες ποιότητας και αποδοτικότητας σε επίπεδο Διεύθυνσης ή Τμήματος.

2. Επίσης, με προεδρικό διάταγμα, που εκδίδεται εντός προθεσμίας έξι μηνών από τη δημοσίευση του νόμου αυτού, με πρόταση των Υπουργών Οικονομίας και Οικονομικών και Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, συνιστώνται μονάδες ποιότητας και αποδοτικότητας για κάθε Περιφέρεια, σε επίπεδο Διεύθυνσης ή Τμήματος.

3. Οι μονάδες ποιότητας και αποδοτικότητας είναι αρμόδιες για τη μέτρηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας, την εκτίμηση των αποτελεσμάτων και τη διατύπωση συγκεκριμένων προτάσεων για τη βελτίωση της λειτουργίας των Υπουργείων και των υπηρεσιών που υπάγονται σε αυτά.

4. Με τα προεδρικά διατάγματα των παραγράφων 1 και 2 καθορίζεται η οργανωτική υπαγωγή και η εσωτερική διάρθρωση των ανωτέρω υπηρεσιών, θέματα στελέχωσης τους και η εν γένει λειτουργία τους.

Με το ίδιο προεδρικό διάταγμα μπορεί να καταργούνται ή αναδιαρθρώνονται οργανικές μονάδες του οικείου Υπουργείου, οι οποίες ασκούν συναφείς αρμοδιότητες με αυτές της μονάδας ποιότητας και αποδοτικότητας ή να μεταφέρονται αρμοδιότητες από άλλες οργανικές μονάδες του ίδιου Υπουργείου στην ανωτέρω μονάδα.

5. Οι προαναφερόμενες μονάδες συντάσσουν εκθέσεις αποτελεσμάτων για επί μέρους αξιολογήσεις τους, σε ετήσια δε βάση εκθέσεις απολογισμού της δράσης τους, τις οποίες υποβάλλουν στον οικείο Υπουργό και συγχρόνως τις διαβιβάζουν στη Διεύθυνση Ποιότητας και Αποδοτικότητας του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.

Άρθρο 7

Διεύθυνση Ποιότητας και Αποδοτικότητας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης

1. Η υφιστάμενη μονάδα αποδοτικότητας του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης μετονομάζεται σε Διεύθυνση Ποιότητας και Αποδοτικότητας.

2. Η αρμοδιότητα της συνίσταται στην έρευνα, μελέτη και εισαγωγή μέτρων βελτίωσης της αποδοτικότητας των υπηρεσιών του Δημοσίου, καθώς και στον προσδιορισμό της ανάγκης για την ανάληψη συγκεκριμένων νομοθετικών ή κανονιστικών πρωτοβουλιών από τους αρμόδιους κατά περίπτωση Υπουργούς ή φορείς. Επίσης, έχει την ευθύνη διατύπωσης της έκθεσης, που προβλέπεται από την παρ. 5 του άρθρου 6, και φροντίζει για τη συλλογή, κωδικοποίηση και επεξεργασία των σχετικών εκθέσεων, που υποβάλλονται από τις αντίστοιχες μονάδες των Υπουργείων και των Ο.Τ.Α.

3. Η Διεύθυνση Ποιότητας και Αποδοτικότητας του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης συγκροτείται από τα παρακάτω Τμήματα:

α) Τμήμα Ερευνών και Μετρήσεων Αποδοτικότητας

β) Τμήμα Τεκμηρίωσης και καλύτερων πρακτικών. Στις αρμοδιότητες των εν λόγω Τμημάτων ανήκουν:

α) Τμήμα Ερευνών και Μετρήσεων Αποδοτικότητας

- Η σχεδίαση συστημάτων και μεθόδων μέτρησης της αποδοτικότητας των υπηρεσιών.

- Η διεξαγωγή ερευνών αποδοτικότητας των υπηρεσιών.

- Η ανάπτυξη και εφαρμογή πολιτικών για τη συγκριτική επίδοση των υπηρεσιών.

- Η εισήγηση, παρακολούθηση και αξιολόγηση μέτρων για τη διαρκή βελτίωση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας των υπηρεσιών και της ανταπόκρισης τους στις ανάγκες των πολιτών.

β) Τμήμα Τεκμηρίωσης και καλύτερων πρακτικών

- Η συλλογή στοιχείων και δεδομένων που αναφέρονται στην αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα των υπηρεσιών.

- Η παρακολούθηση της εξέλιξης και η επεξεργασία τους, καθώς και η έκδοση ενημερωτικών φυλλαδίων.

- Η αναλυτική παρουσίαση ετησίως των εκθέσεων αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας των υπηρεσιών.

- Η συνεργασία με άλλα κέντρα τεκμηρίωσης αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας των υπηρεσιών.

- Ο εντοπισμός των καλύτερων πρακτικών και η εφαρμογή τους σε άλλες υπηρεσίες.

- Η παρακολούθηση της εφαρμογής τους και η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων τους.

- Η εισήγηση για τη βράβευση των υπηρεσιών που διακρίνονται για την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα τους.

4. Οι προϊστάμενοι των Τμημάτων της Διεύθυνσης Αποδοτικότητας του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης προέρχονται από τον κλάδο ΠΕ Διοικητικής Οργάνωσης.

Η αναδιάρθρωση της ανωτέρω Διεύθυνσης μπορεί να γίνεται με το προεδρικό διάταγμα που προβλέπεται από τη διάταξη της παρ. 4 του άρθρου 6.

5. Καταργούνται οι διατάξεις του Π.Δ. 315/1993 "Σύσταση Γενικής Διεύθυνσης Διοικητικού Εκσυγχρονισμού στο Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης", κατά το μέρος που αφορούν τις αρμοδιότητες της Μονάδας Αποδοτικότητας.

Άρθρο 8

Ειδικές ρυθμίσεις για τους Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού

1. Με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, που εκδίδεται μετά από απόφαση της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδος (Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.) ή αντιστοίχως της Ένωσης Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδος (Ε.Ν.Α.Ε.), καθορίζονται οι Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού στους οποίους εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 5. Η γνώμη παρέχεται εντός διμήνου, αφότου ζητηθεί.

Εάν η προθεσμία παρέλθει άπρακτη, η απόφαση εκδίδεται και χωρίς τη γνώμη αυτή.

Στην υπουργική απόφαση αυτή εξειδικεύονται το περιεχόμενο, οι στόχοι, οι δείκτες και η διάρκεια της μέτρησης της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας.

2. Οι Ο.Τ.Α. μπορούν να προσθέτουν και άλλους δείκτες με βάση τις επικρατούσες ιδιαίτερες τοπικές συνθήκες. Οι τυχόν προσθήκες γίνονται με απόφαση του νομαρχιακού, δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου του οικείου Ο.Τ.Α. και δεν μπορούν να αναιρούν ούτε να διαφοροποιούν τις ρυθμίσεις της υπουργικής απόφασης της προηγούμενης παραγράφου.

3. Τα δημοτικά, κοινοτικά και νομαρχιακά συμβούλια με απόφαση τους ορίζουν ή συνιστούν την υπηρεσιακή μονάδα που είναι αρμόδια για την εφαρμογή της διαδικασίας μέτρησης της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας.

4. Οι προαναφερόμενες υπηρεσίες συντάσσουν εκθέσεις αποτελεσμάτων των επί μέρους μετρήσεων και σε ετήσια βάση έκθεση απολογισμού της δράσης τους.

Οι εκθέσεις αποτελεσμάτων κοινοποιούνται, αρμοδίως, στο νομαρχιακό, δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο, σε ένα μήνα από την υποβολή τους.

Οι ανωτέρω εκθέσεις διαβιβάζονται στην Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. και στην Ε.Ν.Α.Ε., κατά περίπτωση, στη Γενική Διεύθυνση Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καθώς και στη Διεύθυνση Ποιότητας και Αποδοτικότητας του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.

Η παράλειψη της διαβίβασης στην ανωτέρω Διεύθυνση συνεπάγεται τις προβλεπόμενες από το άρθρο 7 παρ. 5 α' και β' του Ν. 2839/2000 (ΦΕΚ 198 Α') ποινές προστίμου.

Άρθρο 9

Αξιοποίηση αποτελεσμάτων- Βράβευση υπηρεσιών

1. Μετά την ολοκλήρωση της διαδικασίας, όπως αυτή καθορίζεται με την κοινή υπουργική απόφαση που προβλέπεται από το άρθρο 5 και τη διαβίβαση των εκθέσεων αποτελεσμάτων των επί μέρους μετρήσεων, που προβλέπονται από τα άρθρα 6 παρ. 5 και 8 παρ. 4, συντάσσεται από τον Υπουργό Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης σχετική έκθεση, η οποία περιλαμβάνει τα αποτελέσματα των μετρήσεων και την εισήγηση για το σχεδιασμό και την εφαρμογή συγκεκριμένων μέτρων, που στοχεύουν στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας των υπηρεσιών.

Η έκθεση αυτή διαβιβάζεται στον Πρωθυπουργό, στον Πρόεδρο της Βουλής, στους αρμόδιους ή εποπτευόμενους Υπουργούς, στην Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. και στην Ε.Ν.Α.Ε., καθώς και στους Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού τους οποίους αφορά.

2. Στις δημόσιες υπηρεσίες, Ν.Π.Δ.Δ. και Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού που διακρίνονται για την αποδοτικότητα και ποιότητα των παρεχόμενων προς τους πολίτες υπηρεσιών, καθώς και για την αποτελεσματικότητά τους, απονέμονται ειδικά βραβεία.

3. Με απόφαση των Υπουργών Οικονομίας και Οικονομικών και Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης καθορίζεται το όργανο, η διαδικασία και τα κριτήρια αξιολόγησης και βράβευσης, το είδος των βραβείων ως και κάθε άλλο αναγκαίο θέμα.

Άρθρο 10

Απλούστευση διαδικασίας εκδόσεως διοικητικών πράξεων

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ

ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΩΝ

1. Με αποφάσεις του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού, οι οποίες δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, μπορεί να απλουστεύεται η προβλεπόμενη διαδικασία εκδόσεως διοικητικών πράξεων, ιδίως με καθορισμό προθεσμίας εκδόσεως τους ή με σύντμηση της ήδη προβλεπόμενης προθεσμίας, με την κατάργηση πιστοποιητικών ή άλλων δικαιολογητικών που προβλέπεται να υποβάλλονται για την απόδειξη γεγονότων ή εννόμων σχέσεων, με την αντικατάσταση τέτοιων πιστοποιητικών ή δικαιολογητικών με υπεύθυνη δήλωση του Ν. 1599/1986, καθώς και με την υποχρέωση της υπηρεσίας που είναι αρμόδια για την έκδοση της τελικής πράξης να αναζητά η ίδια πιστοποιητικά ή δικαιολογητικά, που εκδίδονται από άλλες υπηρεσίες εφόσον συναινεί το πρόσωπο που το αφορούν.

2. Η απαίτηση υποβολής πιστοποιητικών ή άλλων δικαιολογητικών από υπηρεσίες του Δημοσίου, Ν.Π.Δ.Δ. και Ο.Τ.Α, για την έκδοση διοικητικής πράξης, επιτρέπεται μόνον εφόσον αυτά προβλέπονται σε διατάξεις νόμων ή άλλων κανονιστικών πράξεων της Διοίκησης.

3. Στις περιπτώσεις που πιστοποιητικά ή άλλα δικαιολογητικά αντικαθίστανται κατά τα ανωτέρω με υπεύθυνη δήλωση του Ν. 1599/1986, η υπηρεσία στην οποία κατατέθηκαν οι δηλώσεις, υποχρεούται να διενεργεί δειγματοληπτικό έλεγχο, σε τουλάχιστον πέντε επί τοις εκατό (5%) των δηλώσεων που υποβλήθηκαν κατά το αμέσως προηγούμενο τρίμηνο. Εάν διαπιστωθεί κατά τον υποχρεωτικό ή άλλο έλεγχο, ότι δηλώθηκαν ψευδή γεγονότα ή απεκρύβησαν αληθινά, ανεξάρτητα από την επιβολή των κυρώσεων της παρ. 6 του άρθρου 22 του Ν. 1599/1986, η σχετική διοικητική πράξη ανακαλείται αμέσως.

4. Με όμοιες αποφάσεις καθορίζονται επίσης οι διοικητικές πράξεις οι οποίες τεκμαίρεται ότι έχουν εκδοθεί σύμφωνα με το σχετικό αίτημα, εάν έχει παρέλθει άπρακτη συγκεκριμένη προθεσμία από την υποβολή την αίτησης και υπό την προϋπόθεση ότι οι σχετικές πράξεις δεν δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Με τις αποφάσεις αυτές καθορίζονται και οι τρόποι ενημέρωσης των ενδιαφερόμενων τρίτων. Στις περιπτώσεις πράξεων των οποίων η έκδοση τεκμαίρεται κατά τα ανωτέρω, ο πολίτης μπορεί να ζητήσει σχετική βεβαίωση από την αρμόδια για την έκδοση της πράξης διοικητική αρχή.

5. Διοικητικές πράξεις για την έκδοση των οποίων απαιτείται σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία η έκδοση πιστοποιητικών, η διατύπωση γνώμης, ή η έκδοση άλλης διοικητικής πράξης από υπηρεσία διαφορετική εκείνης που είναι αρμόδια για την έκδοση της τελικής πράξης, μπορεί να εκδίδονται ύστερα από συνδιάσκεψη των υπηρεσιών που είναι αρμόδιες για την έκδοση των επί μέρους πιστοποιητικών, γνωμών ή άλλων διοικητικών πράξεων. Με προεδρικό διάταγμα, που εκδίδεται ύστερα από πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και

Αποκέντρωσης, καθορίζονται οι όροι, οι προϋποθέσεις και η διαδικασία της συνδιάσκεψης, και κάθε αναγκαία λεπτομέρεια. Με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και των κατά περίπτωση αρμόδιων Υπουργών, που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, καθορίζονται οι διοικητικές πράξεις που εκδίδονται με τη διαδικασία της συνδιάσκεψης.

6. Η περίπτωση γ' της παραγράφου 6 του άρθρου 14 του Ν. 2672/1998 (ΦΕΚ 290 Α') αντικαθίσταται ως εξής:

«γ. Οι αιτήσεις, προσφορές και δικαιολογητικά συμμετοχής στις διαδικασίες πρόσληψης προσωπικού με οποιαδήποτε σχέση, στους διαγωνισμούς ή διαδικασίες ανάθεσης δημόσιων έργων, μελετών, προμηθειών, παροχής υπηρεσιών ή σε άλλους δημόσιους διαγωνισμούς, οι οποίοι πραγματοποιούνται βάσει προκήρυξης, εξαιρούνται από τις διατάξεις των παραγράφων 3 και 4 μόνο στην περίπτωση που ορίζεται από ειδικές διατάξεις, ή την οικεία προκήρυξη ή πρόσκληση συμμετοχής με βάση ειδική αιτιολογία».

7. Στην παρ. 3 του άρθρου 14 του Ν. 2672/1998 (ΦΕΚ 290 Α'/28.12.1998) προστίθεται εδάφιο ως εξής:

«Τα έγγραφα που διακινούνται με τηλεομοιοτυπία μεταξύ των υπηρεσιών του Δημοσίου, των Ν.Π.Δ.Δ. και των Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμίδας επιτρέπεται να επικυρώνονται από τον εξουσιοδοτούμενο υπάλληλο της υπηρεσίας προς την οποία αποστέλλονται και να έχουν ισχύ ακριβούς αντιγράφου».

8. Υπηρεσίες του Δημοσίου, των Ν.Π.Δ.Δ. και των Ο.Τ.Α. εφόσον διαθέτουν την απαραίτητη ηλεκτρονική υποδομή οφείλουν να διακινούν με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο έγγραφα, των οποίων επιτρέπεται, κατά τις κείμενες διατάξεις η διακίνηση με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο, χωρίς ψηφιακή υπογραφή.

Άρθρο 11

Διεκπεραίωση υποθέσεων από τη Διοίκηση

1. Η διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 4 του Ν. 2690/1999 "Κύρωση Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις" ΦΕΚ 45 Α79.3.1999 αντικαθίσταται και συμπληρώνεται ως εξής:

«Οι διοικητικές αρχές, όταν υποβάλλονται αιτήσεις, οφείλουν να διεκπεραιώνουν τις υποθέσεις των ενδιαφερομένων και να αποφαινούνται για τα αιτήματα τους μέσα στην προθεσμία που τυχόν καθορίζεται από τις σχετικές διατάξεις, αλλιώς μέσα σε προθεσμία πενήντα (50) ημερών. Η προθεσμία αρχίζει από την υποβολή της αίτησης στην αρμόδια υπηρεσία. Αν η αίτηση υποβληθεί σε αναρμόδια υπηρεσία, η υπηρεσία αυτή οφείλει, μέσα σε τρεις (3) ημέρες, να τη διαβιβάσει στην αρμόδια υπηρεσία και να γνωστοποιήσει τούτο στον ενδιαφερόμενο. Στην περίπτωση αυτή η προθεσμία αρχίζει από τότε που περιήλθε η αίτηση στην

αρμόδια υπηρεσία. Για υποθέσεις αρμοδιότητας περισσότερων υπηρεσιών, η προθεσμία του πρώτου εδαφίου παρατείνεται κατά δέκα (10) ακόμη ημέρες».

2. Η παρ. 6 του άρθρου 5 του Ν. 2690/1999 αντικαθίσταται ως εξής:

«6. Η χρονική προθεσμία για τη χορήγηση εγγράφων κατά τις παραγράφους 1 και 2 ή την αιτιολογημένη απόρριψη της σχετικής αίτησης του πολίτη είναι είκοσι (20) ημέρες».

3. Η παρ. 3 του άρθρου 4 του Ν. 2690/1999 αντικαθίσταται ως εξής:

«Οι υπηρεσίες απαλλάσσονται από τις κατά την παράγραφο 1 υποχρεώσεις αν το αίτημα είναι εμφανώς παράλογο, αόριστο, ακατάληπτο ή επαναλαμβάνεται κατά τρόπο καταχρηστικό».

4. Το Κ.Ε.Π. οφείλει να διαβιβάζει στην αρμόδια υπηρεσία τις υποβληθείσες σ' αυτό αιτήσεις εντός της επομένης από της υποβολής τους ημέρας.

5. Στο πρώτο εδάφιο της παρ. 8 του άρθρου 5 του Ν. 1943/1991, όπως αντικαταστάθηκε με την παράγραφο 2α του άρθρου δεύτερου του Ν. 2690/1999 προστίθεται διάταξη ως εξής:

«Για τον καθορισμό του ύψους του καταβλητέου χρηματικού ποσού λαμβάνονται υπόψη ιδίως:

- α. το χρονικό διάστημα της καθυστέρησης για τη διεκπεραίωση της υπόθεσης,
- β. το μέγεθος της περιουσιακής ζημίας και της ηθικής βλάβης που προκλήθηκε από την καθυστέρηση,
- γ. οι συνθήκες στις οποίες οφείλεται η καθυστέρηση».

6. Το τέταρτο εδάφιο της παρ. 13 του άρθρου 5 του Ν. 1943/1991, όπως αντικαταστάθηκε με την παρ. 2β του άρθρου δεύτερου του Ν. 2690/1999, αντικαθίσταται ως εξής:

«Τα σχετικά θέματα εισηγούνται στην Επιτροπή υπάλληλοι του αυτού ως άνω Υπουργείου που ορίζονται κάθε φορά από τον καθ' ύλην αρμόδιο Γενικό Διευθυντή».

7. Στο τέλος της παραγράφου 4 του άρθρου 3 του Ν. 2690/1999 "Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις" προστίθεται εδάφιο ως εξής:

«Αιτήσεις για έκδοση διοικητικής πράξης που υποβάλλονται μέσω Κ.Ε.Π. τα οποία έχουν την ευθύνη ελέγχου των στοιχείων της ταυτότητας, θεωρείται ότι υποβάλλονται αυτοπροσώπως στην αρμόδια για την έκδοση της πράξης υπηρεσία».

Άρθρο 12

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Δ

ΛΟΙΠΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ

1. Μόνιμοι υπάλληλοι και με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου υπάλληλοι που είναι γονείς ή έχουν την επιμέλεια ατόμων με αναπηρίες, τα οποία φοιτούν σε σχολές τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, εφόσον δεν υπάρχει δυνατότητα μετεγγραφής σε άλλη σχολή τριτοβάθμιας εκπαίδευσης η οποία εδρεύει στην πόλη όπου υπηρετεί ο γονέας ή ο έχων την επιμέλεια του ατόμου με αναπηρίες, μπορούν να αποσπώνται σε δημόσιες υπηρεσίες, Ν.Π.Δ.Δ. και Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού, στις πόλεις όπου σπουδάζουν αυτά τα άτομα με αναπηρίες, για χρονικό διάστημα ίσο με το χρόνο φοίτησης και μέχρι δύο (2) το πολύ εξάμηνα μετά τη λήξη του.

2. Το τέταρτο εδάφιο της παραγράφου 14 του άρθρου 10 του Ν. 3051/2002 (ΦΕΚ 220 Α') τροποποιείται ως εξής:

«Κάθε άλλη γενική ή ειδική διάταξη που επιτρέπει την απόσπαση, μετάθεση ή μετάταξη από τις περιοχές αυτές καταργείται, με εξαίρεση τις διατάξεις της παρ. 3 του άρθρου 48 του Ν. 1943/1991 (ΦΕΚ50Α') και τις διατάξεις της παρ. 1 του άρθρου 20 του Ν. 1388/1983 (ΦΕΚ 113 Α'), που προβλέπουν την απόσπαση υπαλλήλων των φορέων του ευρύτερου δημόσιου τομέα, καθώς και την απόσπαση δημοσίων υπαλλήλων ή υπαλλήλων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης για το χρόνο της φοίτησης τους στην Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης».

3. Η απαιτούμενη από τις διατάξεις της παρ. 2 του άρθρου 7 και της παρ. 1 του άρθρου 8 του Ν. 3051/2002 βεβαίωση της επιθεώρησης εργασίας για το είδος της παρασχεθείσας εργασίας, όταν η προϋπηρεσία του υποψηφίου έχει διανυθεί στον ιδιωτικό τομέα, καταργείται για τις προκηρύξεις που εκδίδονται από τη δημοσίευση του παρόντος και εφεξής.

4. Το πρώτο εδάφιο της παρ. 21 του άρθρου 20 του Ν. 2738/1999 (ΦΕΚ 180 Α'), όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 9 του Ν. 3189/2003 (ΦΕΚ 243 Α'), αντικαθίσταται ως εξής:

«Σύζυγος ή ένα τέκνο Ελλήνων πολιτών, οι οποίοι φονεύθηκαν συνεπεία τρομοκρατικής πράξης, είτε αυτή στρεφόταν εναντίον τους, είτε εναντίον άλλων, προσλαμβάνεται στο Δημόσιο και στα νομικά πρόσωπα της παρ. 1 του άρθρου 14 του Ν. 2190/1994, όπως αυτή αντικαταστάθηκε με την παρ. 1 του άρθρου 1 του Ν. 2527/1997, καθώς και στους φορείς της παρ. 3 του άρθρου 1 του Ν. 2527/1997, καθ' υπέρβαση του προβλεπόμενου από την προκήρυξη αριθμού θέσεων, εφόσον: α) επιτύχουν σε γραπτό διαγωνισμό ή β) καταταγούν σε πίνακα προτεραιότητας, σε σειρά πέραν του αριθμού των διοριστέων.

Το κατά το ανωτέρω δικαίωμα διορισμού παρέχεται και στα πρόσωπα τα οποία τραυματίστηκαν σοβαρώς, συνεπεία τρομοκρατικής πράξης.

Στην περίπτωση που τα πρόσωπα του προηγούμενου εδαφίου δεν επιθυμούν ή λόγοι υγείας δεν τους επιτρέπουν να ασκήσουν το δικαίωμα διορισμού της παρούσας διάταξης, αυτό μεταβιβάζεται στο σύζυγο ή σε ένα τέκνο τους».

5. Υπάλληλοι με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου του Δημοσίου, των Ν.Π.Δ.Δ. και των Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού, οι οποίοι κατέχουν ή αποκτούν τίτλο σπουδών ανώτερης εκπαιδευτικής βαθμίδας σε σχέση με την εκπαιδευτική βαθμίδα στην οποία ανήκει η θέση την οποία κατέχουν, επιτρέπεται να μετατάσσονται σε κενή θέση αντίστοιχης εκπαιδευτικής βαθμίδας του τίτλου σπουδών που κατέχουν, εφόσον ο τίτλος σπουδών τους προβλέπεται ή αντιστοιχεί σε κλάδο ή ειδικότητα της υπηρεσίας τους.

Σε περίπτωση που δεν υπάρχει κενή θέση, η μετάταξη γίνεται σε συνιστώμενη με την πράξη μετάταξης προσωποπαγή θέση, ειδικότητας αντίστοιχης του τίτλου σπουδών που κατέχει ο μετατασσόμενος ή παρεμφερούς με τους υπάρχοντες κλάδους μόνιμου προσωπικού, ύστερα από γνώμη του Υπηρεσιακού Συμβουλίου, με δέσμευση κενής θέσης μόνιμου προσωπικού. Οι προσωποπαγείς θέσεις καταργούνται αυτοδίκαια με την κατά οποιονδήποτε τρόπο αποχώρηση αυτών που την κατέχουν. Κατά τα λοιπά εφαρμόζονται ανάλογα οι διατάξεις των άρθρων 70 - 73 του Υπαλληλικού Κώδικα (Ν. 2683/1999).

6. Η διάταξη του άρθρου 54 του Ν. 2683/1999 για τη διάρκεια των αναρρωτικών αδειών των μόνιμων υπαλλήλων του δημοσίου και των Ν.Π.Δ.Δ. εφαρμόζεται ανάλογα και στο προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου του Δημοσίου, των Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού και των Ν.Π.Δ.Δ.

Οι άδειες στο προσωπικό αυτό χορηγούνται ύστερα από γνωμάτευση της οικείας υγειονομικής επιτροπής, σύμφωνα με τα οριζόμενα στα άρθρα 55 και 56 του Ν. 2683/1999 (Υπαλληλικός Κώδικας).

7. Βραχυχρόνιες αναρρωτικές άδειες:

Οι βραχυχρόνιες αναρρωτικές άδειες στο προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου του Δημοσίου, των Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού και των λοιπών Ν.Π.Δ.Δ. χορηγούνται κατ' ανάλογη εφαρμογή των διατάξεων των παραγράφων 2, 3 και 4 του άρθρου 55 του Ν. 2683/1999 (Υπαλληλικός Κώδικας).

8. Για την αξιολόγηση του προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου του Δημοσίου, των Ν.Π.Δ.Δ. και των Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού εφαρμόζονται ανάλογα οι διατάξεις που διέπουν το μόνιμο προσωπικό του Δημοσίου και των Ν.Π.Δ.Δ.

9. Η παρ. 14 του άρθρου 31 του Ν. 3013/2002 αντικαθίσταται ως εξής:

«14. Στις προβλεπόμενες, από τις οικείες οργανικές διατάξεις, θέσεις με βαθμό Διευθυντή των φορέων της παραγράφου 2, προστίθεται από μία θέση βαθμού Διευθυντή εκτός βαθμολογικής κλίμακας για όλους τους κλάδους Π Ε ή ΤΕ με αντίστοιχη μείωση μίας (1) θέσεως των ενιαίων βαθμών, ενός έκτων κλάδων αυτών».

10. Οι δημόσιες υπηρεσίες, τα Ν.Π.Δ.Δ. και οι Ο.Τ.Α. υποχρεούνται να λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα για την εξασφάλιση της προσβασιμότητας και των λοιπών διευκολύνσεων για τα άτομα με αναπηρίες στους χώρους λειτουργίας τους.

Με αποφάσεις των αρμόδιων κατά περίπτωση οργάνων, συνιστώνται στους οικείους οργανισμούς υπηρεσιακές μονάδες σε επίπεδο Τμήματος ή Γραφείου, με κύρια αρμοδιότητα την προώθηση και παρακολούθηση των πάσης φύσεως ενεργειών, για την άμεση συμμόρφωση προς την υποχρέωση της προηγούμενης παραγράφου.

Με την ίδια απόφαση καθορίζεται η οργανωτική υπαγωγή και η αριθμητική σύνθεση, κατά κλάδο ή ειδικότητα του αναγκαίου για τη στελέχωση της μονάδας αυτής προσωπικού, στο πλαίσιο του υπηρετούντος προσωπικού.

Άρθρο 13

Έναρξη ισχύος

Οι διατάξεις του νόμου αυτού ισχύουν από τη δημοσίευση του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Παραγγέλλομε τη δημοσίευση του παρόντος στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως και την εκτέλεση του ως νόμου του Κράτους.

Κατάλογος με ενδεικτικούς δείκτες μέτρησης αποτελεσματικότητας & αποδοτικότητας στην Οικονομία

I. ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ

1. Σχέση άμεσων – έμμεσων φόρων
2. Σχέση προϋπολογισθέντων – απολογισθέντων -συλλεγέντων
3. Σχέση εισπραχθέντων – βεβαιωθέντων εσόδων
4. Συνολικός αριθμός εταιρειών που ελέγχονται ανά τρίμηνο & ανά ΔΟΥ
5. Κόστος διαχείρισης ανά φόρο & φορολογούμενο
6. Εκκρεμείς φορολογικές υποθέσεις πέραν των τριών μηνών
7. Συχνότητα φορολογικών ελέγχων ανά είδος φορολογικής υπόθεσης
8. Ποσοστιαία αύξηση φορολογικών εσόδων ανά τρίμηνο / αύξηση πυκνότητας ελέγχων
9. Αριθμός φορολογικών επιθεωρήσεων με στόχο την αποκάλυψη της παραοικονομίας
10. Συχνότητα λαθών (κατά τη συμπλήρωση φορολογικών δηλώσεων) που εντοπίζονται στους ελέγχους ανά ΔΟΥ/ανά έτος

11. Ύψος διαφυγόντων εσόδων από φορολογική απάτη (ανά τομέα δραστηριότητας)
12. Αριθμός υποθέσεων που διεκπεραιώνονται ανά τμήμα / ανά εργαζόμενο / ανά ΔΟΥ
13. Αριθμός ελέγχων που πραγματοποιούνται ανά τμήμα / ανά εργαζόμενο / ανά ΔΟΥ
14. Ώρες εκπαίδευσης υπαλλήλων ανά έτος & ανά ΔΟΥ

II. ΣΧΕΣΗ ΜΕ ΤΟΝ ΠΟΛΙΤΗ

15. Αριθμός παραπόνων των φορολογουμένων ανά έτος / ανά ΔΟΥ
16. Μέσος χρόνος για την επεξεργασία παραπόνων πολιτών
17. Μέσος χρόνος αναμονής ανά ΔΟΥ
18. Μέση Διάρκεια διεκπεραίωσης της φορολογικής διαδικασίας
19. Αριθμός διαδικασιών που έχουν απλουστευθεί
20. Αριθμός εντύπων, η υποβολή των οποίων έχει εξαιρεθεί, λόγω της απλούστευσης διαδικασιών
21. Αριθμός οικονομικών υπηρεσιών που είναι προσβάσιμες σε ΑΜΕΑ
22. Αριθμός φορολογικών δηλώσεων που έχουν υποβληθεί μέσω διαδικτύου
23. Μέσος χρόνος καθυστέρησης για την επιστροφή φόρου
24. Σύνολο προστίμων για λόγους καθυστέρησης επιστροφής φόρου ανά ΔΟΥ

III. ΕΥΡΥΤΕΡΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

1. Ύψος εξαγωγών ανά τομέα οικονομικής δραστηριότητας (πρωτογενής, δευτερογενής, τριτογενής τομέας)
2. Δείκτες ανάπτυξης (ΑΕΠ, παραγωγικότητα)