



**ΑΝΟΙΚΤΟ
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΥΠΡΟΥ**

**ΣΧΟΛΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ
ΣΠΟΥΔΩΝ «ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΩΝ»**

ΔΙΑΤΡΙΒΗ ΕΠΙΠΕΔΟΥ ΜΑΣΤΕΡ

**«Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΗΓΕΤΗ ΣΤΟ ΜΕΤΑΣΧΗΜΑΤΙΣΜΟ
ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ»**

ΟΝΟΜΑ ΦΟΙΤΗΤΡΙΑΣ: ΜΑΡΙΑ ΑΣΤΡΙΝΑΚΗ

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: ΕΜΜΑΝΟΥΗΛ ΠΕΤΡΑΚΗΣ

ΛΕΥΚΩΣΙΑ, ΙΟΥΝΙΟΣ 2013

Περιεχόμενα

ΠΕΡΙΛΗΨΗ	4
ABSTRACT	5
Κεφάλαιο 1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ	6
Κεφάλαιο 2. «ΗΓΕΣΙΑ».....	8
2.1 Έννοια Ηγεσίας.....	8
2.2 Ηγεσία Επιρροής και Δυνάμεις Επιρροής	8
2.3 Ρόλοι και Βασικές Ικανότητες της Ηγεσίας.....	10
2.4 Ηγέτης και Μάνατζερ	12
2.5 Όραμα και Αξίες ως Πυρήνας Ηγεσίας	13
2.6 Σημασία του Ηγέτη	15
2.7 Εκπαίδευση του Ηγέτη	16
2.8 Ο Ηγέτης στη Δημόσια Διοίκηση	17
Κεφάλαιο 3. «ΑΛΛΑΓΗ - ΜΕΤΑΣΧΗΜΑΤΙΣΜΟΣ»	20
3.1 Έννοια Αλλαγής – Στάδια – Είδος Αλλαγής	20
3.1.1 Έννοια Οργανωσιακής Αλλαγής.....	20
3.1.1.1 Η θεωρία των τριών βημάτων του Lewin	20
3.1.1.2 Η Ανάλυση Δυναμικής του Lewin.....	21
3.1.1.3 Τα οκτώ Στάδια του Kotter	21
3.1.1.4 Η εξίσωση της Αλλαγής των Beckhard and Harris.....	23
3.1.2 Έννοια Διοίκησης Αλλαγών.....	23
3.1.2.1 Μοντέλο Διοίκησης Αλλαγών για το Δημόσιο Τομέα	24
3.2 Βασικές Προϋποθέσεις	25
3.3 Φορείς Αλλαγής.....	25
3.4 Λόγοι Αποτυχίας Αλλαγής	26
3.4.1 Αντίσταση κατά της Αλλαγής	26
3.4.2 Μη Δημιουργία ενός Αισθήματος Επείγοντος.....	27
3.4.3 Έλλειψη Δέσμευσης της Ηγεσίας / Ανώτερης Διοίκησης	27
3.4.4 Μη Δημιουργία ενός Οράματος που θα εμπνέει την Προσπάθεια Αλλαγής	27
3.4.5 Αποτυχία στο να διατηρηθεί η προσήλωση στην Αλλαγή.....	28
3.4.6 Απουσία μιας Ομάδας που θα ηγηθεί της Αλλαγής.....	28
3.4.7 Παραμέληση των Αλλαγών στην Οργανωσιακή Κουλτούρα	28

3.4.8	Απουσία των Απαιτούμενων Πόρων (Ικανότητα για Αλλαγή).....	29
3.4.9	Ελλιπής Επικοινωνία.....	29
Κεφάλαιο 4.	«Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ».....	30
4.1	Έννοια και Χαρακτηριστικά Δ.Δ.	30
4.2	Περιβάλλον Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης.....	32
4.2.1	Διοικητικό Οργανωσιακό Πλαίσιο – Διοικητικές Δομές.....	32
4.2.2	Διοικητική Κουλτούρα.....	34
4.2.3	Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού.....	36
4.2.3.1	Ιεραρχική Εξέλιξη – Σύστημα Προαγωγών.....	38
4.2.3.2	Εκπαίδευση.....	40
4.3	Διοικητική Ηγεσία.....	42
4.4	Αλλαγή – Μεταρρυθμίσεις.....	43
4.4.1	Μεταρρυθμίσεις των Μνημονίων.....	46
Κεφάλαιο 5.	«ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΗ ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ».....	50
5.1	Σκοπός και Βασικά Στοιχεία Μεθοδολογίας.....	50
5.2	Συλλογή & Επεξεργασία Δεδομένων.....	51
5.2.1	Πληθυσμός και Δείγμα.....	51
5.2.2	Ερωτηματολόγιο.....	52
5.3	Ανάλυση Αποτελεσμάτων - Συμπεράσματα.....	53
Κεφάλαιο 6.	«ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ».....	62
	ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	64
	ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ.....	69
	Α΄ Μέρος - Δημογραφικά Στοιχεία.....	71
	Β΄ ΜΕΡΟΣ.....	72
	Γ΄ ΜΕΡΟΣ.....	74
	Αναλυτικοί πίνακες με τα ποσοστά απάντησης στο ΜΕΡΟΣ Β΄ και Γ΄.....	76

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

«Ο ρόλος του Ηγέτη στο Μετασχηματισμό της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης»

Η ανάγκη «αλλαγής παραδείγματος» του τρόπου λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης με προσανατολισμό τον πολίτη και την αποτελεσματικότητα είναι επιτακτική και διαγνωσμένη πάνω από πέντε δεκαετίες.

Όλες οι απόπειρες που έγιναν από τις εκάστοτε κυβερνήσεις έχουν αποβεί άκαρπες διότι δεν είχαν συστημική προσέγγιση και οι μεταρρυθμίσεις δεν στόχευαν τις ανάγκες και προσδοκίες των πολιτών. Η δημόσια διοίκηση, ως εργαλείο της πολιτικής ηγεσίας, εγκλωβίστηκε από την ιδιόμορφη πολιτική διαχείριση των δημόσιων θεμάτων και δεν μετασχηματίστηκε.

Στόχος αυτής της εργασίας είναι να καταδείξει το ρόλο που μπορεί να διαδραματίσει ένας προϊστάμενος της ελληνικής δημόσιας διοίκησης κατά το μετασχηματισμό της.

Η μεθοδολογική προσέγγιση γίνεται περιγραφικά αλλά και με την πραγματοποίηση εμπειρικής έρευνας προκειμένου να καταγραφεί η αντίληψη των δημοσίων υπαλλήλων για το βαθμό του ρόλου της ηγεσίας στην αλλαγή και να αξιολογηθεί η διοικητική ηγεσία.

Και οι δύο μεθοδολογικές προσεγγίσεις οδηγούν σε κοινά συμπεράσματα. Ο ρόλος του ηγέτη στην μετασχηματική προσπάθεια για την αναδιάρθρωση και την εκλογίκευση της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης είναι ανύπαρκτος. Μέσα από τα ιστορικά στοιχεία της λειτουργίας της διοίκησης καταδεικνύονται οι παθογένειες της και έρχονται προς επίρρωση των ευρημάτων της έρευνας για την παντελή έλλειψη ρόλου της διοικητικής ηγεσίας σε κάθε προσπάθεια αναδιάρθρωσης.

ABSTRACT

«The Leader's Role in the Transformation of the Greek Public Administration»

The need for a "paradigm shift" of public administration's operating mode to citizen-oriented and efficiency are imperative and diagnosed more than five decades.

All attempts made by the respective governments have been fruitless because there were no systemic approach and reforms have not covered the needs and expectations of citizens. Public administration, as a tool of political leadership, trapped by the peculiar political management and not transformed.

The aim of this work is to demonstrate the role that can be played by a head of Greek public administration during the transformation.

The methodological approach is descriptive and making empirical research, in order to record the perception of public officials about the extent of the role of leadership in change and to assess the administrative leadership.

Both methodological approaches lead to common conclusions. The role of the leader in transforming effort to restructure and rationalize the functioning of public administration is nonexistent. Through the historical evidence of the functioning of the administration demonstrated the pathogenesis and come in support of the research findings about the lack of administrative leadership role in any restructuring effort.

Κεφάλαιο 1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ο μετασχηματισμός της ΔΔ δεν είναι μια διεργασία αποσπασματική και αποκομμένη από το κοινωνική, πολιτική και οικονομική λειτουργία της χώρας. Η επικρατούσα κουλτούρα και το αξιακό σύστημα επηρεάζουν την κατεύθυνση της αλλαγής και των μεταρρυθμίσεων που θα οδηγήσουν στο μετασχηματισμό της πολιτικής, της οικονομίας, της κοινωνίας και της διοίκησης.

Από τις γενόμενες μεταρρυθμίσεις, ιστορικά, διαπιστώνεται ότι πρωταρχική ανάγκη είναι η αλλαγή της πολιτικής ηγετικής κουλτούρας και η εγκαθίδρυση ενός αξιακού συστήματος, που θα υπηρετεί πιστά το κράτος δικαίου.

Ο αξιακός μετασχηματισμός είναι θέμα κυρίως πολιτικό. Η ΔΔ είναι το εργαλείο για την πραγματοποίησή του, με τον παράλληλο μετασχηματισμό της ίδιας με μεταρρυθμίσεις, που θέτουν πολιτικές, κοινωνικές και οργανωτικές προϋποθέσεις για την επιτυχία τους. Απαραίτητη είναι η συνεπής πολιτική βούληση με στοχοθεσία, σχεδιασμένες παρεμβάσεις και συστηματική εποπτεία. Επιβάλλεται, όμως, η κοινωνική συναίνεση για τη στήριξη των μεταρρυθμίσεων και η ανάπτυξη της αμοιβαίας εμπιστοσύνης στις σχέσεις κράτους- πολίτη, γεγονός που απαιτεί διαφάνεια και λογοδοσία. Και τέλος σημαντική οργανωτική προϋπόθεση είναι η δημιουργία ενός δικτύου στήριξης μέσα στη διοίκηση από όλες τις βαθμίδες των εργαζομένων.

Οι μεταρρυθμίσεις σημαίνουν ένα βήμα προς άρα δεν θα πρέπει να είναι συμβολικές αλλά να παράγουν αποτελέσματα που θα αξιολογούνται για να ακολουθήσουν οι διορθωτικές αλλαγές που θα οδηγήσουν στο στόχο.

Οι μέχρι σήμερα μεταρρυθμίσεις έχουν αποδειχθεί χάρτινες. Μέσα από τις εμπειριστατωμένες μελέτες, από τη δεκαετία του 1950 μέχρι σήμερα, παρατηρείται ότι οι διαγνώσεις για τη ΔΔ είναι ίδιες. Με βάση αυτές τις διαγνώσεις θεσπίζονται νόμοι που στη συνέχεια τροποποιούνται και αυτοαναιρούνται.

Με την εργασία αυτή γίνεται προσπάθεια να αναλυθεί μια σημαντική παράμετρος των αλλαγών και μεταρρυθμίσεων. Της διοικητικής ηγεσίας και της συμβολής της στη διεργασία των μεταρρυθμίσεων.

Η βασική υπόθεση εργασίας είναι αν τα διοικητικά στελέχη έχουν τις ικανότητες αλλά και αν τους δίνονται οι ευκαιρίες να αναπτυχθούν στο οργανωσιακό περιβάλλον της ελληνικής ΔΔ ως ηγέτες και να συμβάλλουν στο μετασχηματισμό της, στην αλλαγή παραδείγματος, στην ανάπτυξη της εξωστρεφούς λειτουργίας της ΔΔ, δηλαδή στους αποδέκτες της δραστηριότητας της και της αποτελεσματικότητας της διοίκησης.

Οι μεθοδολογικές προσεγγίσεις είναι η περιγραφική με πηγές την υπάρχουσα βιβλιογραφία, πρωτογενές υλικό (νόμοι, κώδικες, κ.λπ.) καθώς και η προσωπική εμπειρία, ως δημόσιος υπάλληλος, με θέση προϊσταμένης στη διοικητική ηγεσία και η ερευνητική με κλειστού τύπου ερωτηματολόγιο.

Στα δύο πρώτα κεφάλαια αναπτύσσεται το θεωρητικό υπόβαθρο που απαιτείται για τις δύο βασικές έννοιες, της ηγεσίας και της αλλαγής.

Στο τρίτο κεφάλαιο, αναλύεται η ελληνική δημόσια διοίκηση ως μια οργάνωση, που επιζητά τη διαρκή επιτυχία, και γι' αυτό καθοριστική συμβολή έχει το περιβάλλον της, το οποίο αποτελείται από το οργανωσιακό πλαίσιο, την εταιρική κουλτούρα, τα συστήματα διοίκησης των εργαζομένων, τη διοίκηση και την ηγεσία που ασκούν οι προϊστάμενοι όλων των ιεραρχικών επιπέδων.

Το τέταρτο κεφάλαιο συμπεριλαμβάνει την εμπειρική έρευνα, με την ανάλυση του ερωτηματολογίου, και τα εξαγόμενα συμπεράσματα σχετικά με την πρόσληψη των ίδιων των υπαλλήλων για την ηγετική φυσιογνωμία των προϊσταμένων τους και την αντίληψή τους για το ρόλο της διοικητικής ηγεσίας στην ανάπτυξη και την εφαρμογή ενός συστήματος διοίκησης της Υπηρεσίας τους με στόχο την βελτίωση της απόδοσης της και την μελλοντική αλλαγή για την ικανοποίηση της αποστολής της, εξετάζοντας τρία ερευνητικά ερωτήματα.

Κεφάλαιο 2. «ΗΓΕΣΙΑ»

2.1 Έννοια Ηγεσίας

Σε κάθε μικρή ή μεγάλη, τυπική ή άτυπη κοινωνική οργάνωση, η ηγεσία αποτελεί μια από τις πιο σημαντικές παραμέτρους που προσδιορίζει τη φυσιογνωμία της, τη λειτουργία της και την εξέλιξή της με αποτέλεσμα οι επιτυχίες και οι αποτυχίες των κοινωνικών οργανώσεων να αποδίδονται σε μεγάλο βαθμό στην ηγεσία τους.

Η ηγεσία ορίζεται ως η διαδικασία επηρεασμού των στάσεων και της συμπεριφοράς μιας μικρής ή μεγάλης, τυπικής ή άτυπης ομάδας ανθρώπων από ένα άτομο (ηγέτη) με τέτοιο τρόπο, ώστε εθελοντικά, πρόθυμα και με την κατάλληλη συνεργασία να προσπαθούν να υλοποιήσουν στόχους που απορρέουν από την αποστολή της ομάδας, με τη μεγαλύτερη δυνατή αποτελεσματικότητα.

Λειτουργίες της ηγεσίας είναι η καθοδήγηση της συμπεριφοράς, η ανάπτυξη των ατόμων, η πειθώ, η έμπνευση, η εμψύχωση, η παρακίνηση, η ανάπτυξη της ομάδας, η δημιουργία οράματος, ενώ τα στοιχεία της ηγεσίας είναι η παρακίνηση και η ικανοποίηση των Ο επηρεασμός της συμπεριφοράς σε εθελοντική βάση προϋποθέτει την ικανοποίηση των αναγκών του ατόμου (Μπουραντάς, 2002:309-310).

2.2 Ηγεσία Επιρροής και Δυνάμεις Επιρροής

Σύμφωνα με τον ορισμό που δόθηκε στην προηγούμενη ενότητα, η έννοια της ηγεσίας εμπεριέχει την έννοια της επιρροής.

Επιρροή, σύμφωνα με τον Μπουραντά, είναι η αλλαγή της σκέψης, των ιδεών, των συναισθημάτων, των στάσεων, των ικανοτήτων, των προσδοκιών και κυρίως της συμπεριφοράς ενός ατόμου, η οποία προκύπτει από την επίδραση της δύναμης που ασκείται σε αυτό από άλλο άτομο.

Δύναμη, κατά τον Max Weber, είναι «η πιθανότητα που έχει ο άνθρωπος να είναι σε θέση να «περάσει» τις δικές του επιθυμίες μέσα από μια κοινωνική σχέση παρά την αντίσταση». Ο

Robbins δίνει έναν πιο λεπτομερή ορισμό: «Όταν αναφερόμαστε στη δύναμη, εννοούμε την ικανότητα επίδρασης ή ελέγχου του οτιδήποτε έχει αξία για τους άλλους. Αν το άτομο Α έχει δύναμη έναντι του ατόμου ή ομάδας Β, τότε ο Α μπορεί να επηρεάζει ορισμένες ενέργειες του Β, έτσι ώστε τα αποτελέσματά τους να είναι ενδιαφέροντα για τον Α». Συνεπώς, με λίγα λόγια, η δύναμη είναι η δυνατότητα ενός ανθρώπου να επιβάλει τις επιθυμίες του στους άλλους επηρεάζοντας τη συμπεριφορά τους.

Πολλές φορές, ο όρος δύναμη συγγέεται με αυτόν της εξουσίας. Οι έννοιες αυτές είναι παρεμφερείς αλλά όχι ταυτόσημες. Έτσι λοιπόν, η εξουσία, ορίζεται ως το νόμιμο δικαίωμα που έχει κανείς να ασκεί τη δύναμη που διαθέτει. Αποτελεί, δηλαδή, η εξουσία την «νομιμοποιημένη δύναμη» που προκύπτει από τη θέση που κατέχει το άτομο στη διοικητική ιεραρχία σύμφωνα με το νομικό ή θεσμικό πλαίσιο.

Με βάση τους παραπάνω ορισμούς γίνεται αντιληπτό ότι η δύναμη και η εξουσία αποτελούν μέσα που χρησιμοποιεί ο ηγέτης. Επομένως, ο αποτελεσματικός ηγέτης θα πρέπει να γνωρίζει πολύ καλά τη δύναμη και την εξουσία που διαθέτει και τις πηγές από τις οποίες τις αντλεί. Βασικές πηγές και κατ' επέκταση μορφές δύναμης που είναι δυνατόν να διαθέτει και να χρησιμοποιεί ο ηγέτης είναι:

Δύναμη ανταμοιβής: Αυτή προέρχεται από τη δυνατότητα που έχει ο Α να ικανοποιήσει προσωπικές ανάγκες – προσδοκίες του ατόμου ή της ομάδας Β.

Δύναμη τιμωρίας: Αυτός που έχει τη δύναμη να επιβάλλει κάθε είδους ποινή έχει την ικανότητα να επηρεάζει τις ενέργειες και τη συμπεριφορά. Αυτή η πηγή είναι αντίθετη της δύναμης της ανταμοιβής και βασίζεται στο φόβο της τιμωρίας.

Δύναμη αναφοράς: Αυτή προέρχεται από το γεγονός ότι τα άτομα έχουν κάποιο άτομο σαν πρότυπο ή σημείο αναφοράς (ιδανικό εαυτό), δηλαδή θέλουν να ταυτισθούν με ένα άτομο, διότι έχει τέτοια ατομικά χαρακτηριστικά που γίνονται θαυμαστά (χαρίσματα).

Δύναμη ειδικού - γνώσης: Αυτή η δύναμη πηγάζει από τις γνώσεις και τις ικανότητες που έχει το άτομο σε ένα ειδικό τομέα.

Νόμιμη δύναμη (εξουσία): Αυτή προέρχεται από τη θέση του ατόμου στην ιεραρχία. Συνήθως πρόκειται για μια νόμιμη δύναμη που έχει μεταβιβασθεί. Εδώ το κύριο ζήτημα είναι η τελική πηγή της εξουσίας. Αυτό αποτελεί κυρίως ζήτημα Κοινωνιολογίας. Επιγραμματικά

μπορεί να αναφερθεί ότι κύριες πηγές νόμιμης δύναμης ή εξουσίας είναι το σύστημα αξιών, κανόνων, νόμων και δομών μιας κοινωνίας.

Δύναμη πληροφοριών: Στις σημερινές κοινωνικές συνθήκες, η κατοχή πληροφοριών ή ο έλεγχος των μηχανισμών με τους οποίους μεταβιβάζονται αποτελεί μια σημαντική πηγή δύναμης (Μπουραντάς, 2005:199-201).

2.3 Ρόλοι και Βασικές Ικανότητες της Ηγεσίας

Αυτό που ξεχωρίζει έναν αποτελεσματικό ηγέτη από έναν μη είναι η ικανότητα αυτοαξιολόγησης του να αναρωτιέται όχι τι θα μπορούσε να κάνει έχοντας τη δύναμη του ηγέτη αλλά τι είδους ηγέτης θα ήθελε να είναι. Η ικανότητα αυτή, σύμφωνα με τη Wilson Learning¹, ονομάζεται «Ηγετικός χαρακτήρας».

Ο Ηγετικός Χαρακτήρας αποτελείται από αξίες, χαρακτηριστικά και μια καθαρότητα του σκοπού και του ευρύτερου στόχου που θέτει, σε ατομικό επίπεδο, ο κάθε ηγέτης. Ο Ηγετικός Χαρακτήρας εκφράζεται μέσω της συνέπειας της συμπεριφοράς – που είναι ο βαθμός στον οποίο ένας ηγέτης συνδέει τις πράξεις του με όσα λέει και εκφράζει.

Ο Ηγετικός Χαρακτήρας αποτελεί τη βάση για την αποτελεσματική ηγεσία αλλά από μόνος του δεν είναι αρκετός. Για αυτό το λόγο, οι ικανότητες που πρέπει να έχει ένας αποτελεσματικός ηγέτης μπορούν να συνοψισθούν σε τέσσερις βασικούς ρόλους: Οραματιστής, Στρατηγικός, Διευκολυντής, Συνεισφέρων, η περιγραφή των οποίων παρουσιάζεται στους ακόλουθους πίνακες:

¹ **Wilson Learning Company** (WLC), εταιρεία συμβούλων Αμερικανοϊαπωνικών συμφερόντων η οποία θεωρείται παγκοσμίως ως μία από τις τρεις μεγαλύτερες εταιρείες εκπαίδευσης και ανάπτυξης ανθρώπινου δυναμικού.

Το ολοκληρωμένο μοντέλο ηγεσίας της Wilson Learning



ΟΡΑΜΑΤΙΣΤΗΣ	ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΣ	ΔΙΕΥΚΟΛΥΝΤΗΣ	ΣΥΝΕΙΣΦΕΡΩΝ
Καθοδηγεί τις ενέργειες για εταιρική και ατομική ανάπτυξη μέσω της δημιουργίας και επικοινωνίας του οράματος και της μακροπρόθεσμης στρατηγικής	Διασφαλίζει ότι επιτυγχάνονται οι στόχοι μέσα από τον σωστό προγραμματισμό, την αξιολόγηση της απόδοσης και των βελτιώσεων σε συστήματα και διαδικασίες	Δημιουργεί ένα περιβάλλον συναντίληψης και συμμετοχής με στόχο να διασφαλίσει αποτελεσματικές σχέσεις συνεργασίας	Δημιουργεί τις προϋποθέσεις για την επίτευξη των αποτελεσμάτων, συνεισφέροντας με τις δικές του εμπειρίες, γνώσεις και ικανότητες
ΒΑΣΙΚΕΣ ΙΚΑΝΟΤΗΤΕΣ			
<ul style="list-style-type: none"> • Δημιουργία στρατηγικής • Κατανόηση της αγοράς: των πελατών και του ανταγωνιστικού περιβάλλοντος • Ανάπτυξη των ανθρώπων • Φορέας έμπνευσης για τους εργαζόμενους 	<ul style="list-style-type: none"> • Προσέλκυση και επιλογή ταλέντων • Προβλέψεις και ιεράρχηση προτεραιοτήτων • Βελτίωση της απόδοσης των ανθρώπων • Βελτίωση συστημάτων και διαδικασιών • Συντονισμός δραστηριοτήτων 	<ul style="list-style-type: none"> • Ικανότητα δημιουργίας διαπροσωπικών σχέσεων • Εσωτερική επιρροή για τη διαμόρφωση της στρατηγικής • Χειρισμός αντιπαραθέσεων • Αποτελεσματική επικοινωνία • Διαπραγμάτευση και επηρεασμός 	<ul style="list-style-type: none"> • Δημιουργία κλίματος πρωτοβουλιών και επίλυσης προβλημάτων • Οξύνεια σε θέματα εμπορικής και οικονομικής πολιτικής • Δημιουργικότητα και νεωτερισμός

Πηγή: <http://www.team.gr/wp-content/uploads/article04.pdf>

2.4 Ηγέτης και Μάνατζερ

«Οι ηγέτες διοικούν και οι μάνατζερ ηγούνται, αλλά οι δύο έννοιες δεν είναι ταυτόσημες. Οι διοικητικές ενέργειες μπορούν να οδηγήσουν στην ηγεσία. Η ηγεσία μπορεί να συνεισφέρει στη διοίκηση (μάνατζμεντ). Αλλά υπάρχουν μάνατζερ που δεν ηγούνται και ηγέτες που δεν διοικούν.»

“Bernard Bass στο “Bass and Stogdill’s Handbook of Leadership”

Η ηγεσία και το μάνατζμεντ είναι συμπληρωματικές και αλληλεπηρεαζόμενες λειτουργίες. Η πρώτη αφορά την κινητοποίηση και την κατεύθυνση των ανθρώπων για τη δημιουργία ενός καλύτερου μέλλοντος, ενώ η δεύτερη αφορά την αποτελεσματική διαχείριση των πόρων (προγραμματισμός οργάνωση, έλεγχος) για την επίτευξη βραχυπρόθεσμων αποτελεσμάτων. Τα αποτελεσματικά στελέχη ασκούν ταυτόχρονα μάνατζμεντ και ηγεσία. (Μπουραντάς, 2005:208)

Το μάνατζμεντ αντιμετωπίζει την πολυπλοκότητα στις σύγχρονες οργανώσεις ενώ, η ηγεσία αντιμετωπίζει τις αλλαγές του σύγχρονου κόσμου.

Το μάνατζμεντ διοικεί την πολυπλοκότητα με το σχεδιασμό και τον προϋπολογισμό - θέτει άμεσους στόχους για το μέλλον, θεσπίζει λεπτομερή βήματα για να πετύχει αυτούς τους στόχους κατανέμοντας τους πόρους κατάλληλα. Αντίθετα, η ηγεσία οδηγεί σε επικοινωνιακές αλλαγές. Ξεκινά αναπτύσσοντας ένα όραμα για το μέλλον, καθορίζει την πορεία και σχεδιάζει στρατηγικές αλλαγής για να επιτύχει το όραμα αυτό.

Το μάνατζμεντ χρησιμοποιεί την οργάνωση και τη στελέχωση. Δημιουργεί μια δομή οργάνωσης, στελεχώνει τις θέσεις εργασίας με έμπειρα άτομα, επικοινωνεί το σχέδιο, αναθέτει ευθύνες για την διεκπεραίωση του σχεδίου και επινόηση συστημάτων για την παρακολούθηση της εφαρμογής. Η ηγεσία αντίστοιχα επικοινωνεί τη νέα πορεία σε αυτούς που μπορούν να δημιουργήσουν συμμαχίες, που μπορούν να αντιληφθούν το όραμα και δεσμεύονται για την πραγματοποίησή του.

Τέλος, το μάνατζμεντ εξασφαλίζει την επίτευξη του σχεδίου με τον έλεγχο και την επίλυση των προβλημάτων. Παρακολουθεί, ενδελεχώς την εξέλιξη του σχεδίου με αναφορές και

συναντήσεις. Αν διαπιστώσει αποκλίσεις, τότε επανασχεδιάζει και οργανώνει ιδέες προκειμένου να επιλυθεί το πρόβλημα. Αναφορικά με την ηγεσία για την επίτευξη ενός οράματος απαιτείται παρακίνηση και έμπνευση. Οι ηγέτες συνεχίζουν να οδηγούν τους ανθρώπους στη σωστή κατεύθυνση, παρά τα μεγάλα εμπόδια για την αλλαγή, έλκοντας τις βασικές ανθρώπινες ανάγκες, αξίες και συναισθήματα (J. Kotter, 1990).

Η αποτελεσματική ηγεσία εμπεριέχει την άσκηση του μάνατζμεντ, όπως και η έννοια του ηγέτη εμπεριέχει και την έννοια του μάνατζερ. Συνεπώς η έννοια του ηγέτη είναι ευρύτερη αυτής του μάνατζερ. Η ειδοποιός διαφορά είναι ότι ο ηγέτης κάνει τους άλλους ανθρώπους, εθελοντικά και πρόθυμα να τον ακολουθούν, κερδίζει δηλ. την εμπιστοσύνη, την πίστη, τον ενθουσιασμό, τη δέσμευση και τη διάθεση για τις υψηλότερες δυνατές επιδόσεις, εμπνέοντας μέσω οραμάτων, φιλόδοξων προσδοκιών και αξιών. Επιπλέον, δημιουργεί ένα καλύτερο μέλλον μέσω μικρών ή μεγαλύτερων αλλαγών, αναλόγως του ιεραρχικού επιπέδου που βρίσκεται και αναπτύσσοντας άλλους ηγέτες. (Μπουραντάς, 2005:202-203)

2.5 Όραμα και Αξίες ως Πυρήνας Ηγεσίας

Ένα από τα βασικότερα χαρακτηριστικά που θα πρέπει να διαθέτει ένας ηγέτης είναι η σύλληψη ενός οράματος το οποίο θα κατανοείται και θα ενστερνίζεται από τους συνεργάτες του. Αυτό είναι και η πιο ουσιαστική διαφορά ανάμεσα στον ηγέτη και τον μάνατζερ.

Ο B. Nanus τονίζει τη σημασία του οράματος αναφέροντας ότι *«δεν υπάρχει πιο ισχυρός κινητήρας, για να οδηγήσει ένα οργανισμό προς την τελειότητα και την επιτυχία, από ένα όραμα προκλητικό, ελκυστικό, ιδανικό, εφικτό το οποίο να ενστερνίζονται οι εργαζόμενοι»* (Μπουραντάς, 2002:356).

Το **όραμα** είναι μια μορφή που λαμβάνει χώρα στη συνείδηση, η οποία δεν απορρέει από τις αισθήσεις αλλά από τη φαντασία, ως προέκταση της βιωματικής εμπειρίας. Το όραμα είναι η «πυξίδα», το «φως» που ακολουθεί κανείς για να φτάσει στον προορισμό του. Αποτελεί την πηγή έμπνευσης για τις σωστές επιλογές ή τους νέους κανόνες και ταυτόχρονα δίνει τη δυνατότητα ελέγχου των κανόνων μιας πολιτικής, ορίζοντας την ηθική που πρέπει να τους διέπει. Οδηγεί τον «νομοθέτη» και τον κινεί στη σωστή κατεύθυνση να καθορίζει και να

συμπληρώνει τους νόμους ή τους κανόνες ώστε αυτοί να μην παρεκκλίνουν από την ηθική και τις αξίες του οράματος (Wikipedia). Τέλος, αποτελεί μια κοινή ελπίδα των μελών της οργάνωσης για ένα καλύτερο – επιθυμητό μέλλον το οποίο εκφράζει τις συλλογικές και ατομικές προσδοκίες, αξίες και επιθυμίες (Μπουραντάς, 2002).

Το όραμα αποτελεί το πιο σημαντικό στοιχείο της ηγεσίας. Σύμφωνα με τον Μπουραντά, αυτό οφείλεται σε τρεις λόγους. Πρώτον, αποσαφηνίζει τη γενική κατεύθυνση, την οποία η οργάνωση πρέπει να ακολουθήσει στο μέλλον. Έτσι μειώνει τις συγχύσεις και τις αμφιβολίες θέτοντας τα πλαίσια των αποφάσεων και των συμπεριφορών των ατόμων και των ομάδων. Δεύτερον, το όραμα συμβάλλει στην ευθυγράμμιση και το συντονισμό των μερών της οργάνωσης, ομάδων και ατόμων αφού προσδιορίζει μια κοινή πορεία στο μέλλον. Τρίτο, το όραμα ενεργοποιεί, κινητοποιεί, παρακινεί τα άτομα δίνοντας νόημα στην καθημερινότητα της εργασιακής ζωής αφού ως «επιθυμητό μέλλον» αποτελεί πηγή για την ικανοποίηση και των ατομικών αναγκών, προσδοκιών, ονείρων και επιθυμιών.

Από τους παραπάνω λόγους γίνεται αντιληπτή η σπουδαιότητα του οράματος ως βασικό στοιχείο της ηγεσίας. Για αυτό λοιπόν, το όραμα δεν πρέπει να είναι αφηρημένο και γενικό αλλά πρέπει να περιέχει τα ακόλουθα χαρακτηριστικά:

- Να περιγράφει την εικόνα τους μέλλοντος με τρόπο που τα άτομα να μπορούν να τη συλλάβουν – φανταστούν.
- Να είναι απλό, σαφώς διατυπωμένο και ευκολονόητο.
- Να ελκύει και να κινητοποιεί τους ανθρώπους (εργαζόμενους, μέτοχους, πελάτες) αντανακλώντας τα μακροπρόθεσμα ενδιαφέροντά τους.
- Να εκφράζει υψηλά ιδανικά και πρόοδο, να είναι φιλόδοξο, να απαιτεί προσπάθεια, θυσίες, ενέργεια και να δημιουργεί ενθουσιασμό και συγκινησιακή δέσμευση στους ανθρώπους.
- Να ξεκαθαρίζει το σκοπό και την κατεύθυνση.
- Να θέτει πρότυπα απόδοσης και να παρέχει πλαίσια για τη λήψη αποφάσεων.
- Να μπορεί εύκολα να γίνει αντιληπτό και να αναλυθεί σε μερικά λεπτά της ώρας.

Ολοκληρώνοντας, από τα παραπάνω γίνεται αντιληπτό πόσο δυσάρεστη είναι η έλλειψη οράματος στα ηγετικά στελέχη. Με την ορολογία «έλλειψη οράματος» εντοπίζεται η έλλειψη των αξιών και των ηθών που επιτρέπει τον αποπροσανατολισμό σε ένα σύστημα κανόνων

ώστε να μετατρέπεται τελικά σε ένα σύστημα από «παραθυράκια» που εξυπηρετεί ιδιαίτερα συμφέροντα. Για έλλειψη οράματος κατηγορούνται πολλές φορές οι ηγέτες πολιτικοί.

2.6 Σημασία του Ηγέτη

Τα τελευταία χρόνια δίνεται πολύ μεγάλη έμφαση στο ρόλο της Ηγεσίας και των Ηγετικών στελεχών. Ο λόγος είναι ότι *«το σημερινό παγκόσμιο περιβάλλον των επιχειρήσεων είναι πολύ πιο δύσκολο από ότι στο παρελθόν. Είναι πολύ πιο αβέβαιο και απρόβλεπτο, πιο απαιτητικό και περιοριστικό, πιο ανταγωνιστικό, πιο αντιφατικό και πιο δυναμικό, αφού οι ρυθμοί των αλλαγών είναι εκρηκτικοί. Σε αυτό το περιβάλλον, η ανταγωνιστικότητα, η πρωτοπορία και η διαρκής επιτυχία των επιχειρήσεων απαιτούν ταχύτητα, ευελιξία, συνεχείς καινοτομίες, υψηλή ποιότητα και ταυτόχρονα χαμηλό κόστος, συνεχή αλλαγή, έγκαιρη προσαρμογή και ανανέωση, υψηλή ποιότητα εξυπηρέτησης πελατών, κερδοφορία, κοινωνική ευαισθησία και υπευθυνότητα. Όλα αυτά βεβαίως δεν εξαρτώνται από το κεφάλαιο και την τεχνολογία στα οποία άλλωστε σήμερα όλες οι επιχειρήσεις έχουν εύκολη πρόσβαση. Αυτά εξαρτώνται αποκλειστικά από τους ανθρώπους της επιχείρησης, τις γνώσεις, τις ικανότητες, τις ιδέες τους, τις προσδοκίες, τα όνειρα, τη διάθεση, τον ενθουσιασμό και το πάθος, τις αξίες και τα πιστεύω τους, την υπευθυνότητα, την πειθαρχία, τη δέσμευση και την αφοσίωση που αισθάνονται, την επιχειρηματική σκέψη και δράση, τις προσπάθειες και τις πρωτοβουλίες σε όλους τους τομείς. Αυτά όμως δεν εξασφαλίζονται και δεν «Διαχειρίζονται» μέσω του Μάνατζμεντ και του Μάνατζερ. Αυτά εμπνέονται και κερδίζονται μέσω των στελεχών που λειτουργούν ως Ηγέτες, που έχουν και περνούν στους ανθρώπους Όραμα, αξίες και κατεύθυνση για ένα καλύτερο μέλλον που δεν «μιλούν» μόνο στο μυαλό, αλλά κυρίως στην καρδιά και την ψυχή των ανθρώπων τους, που ανοίγουν νέους ορίζοντες αμφισβητώντας το κατεστημένο, που διοικούν το παρόν μέσω του μέλλοντος και όχι αντίστροφα, που σκέφτονται στρατηγικά και μακροπρόθεσμα, που αφήνουν κληρονομιά αναπτύσσοντας ανθρώπους και αποτελεσματικές επιχειρήσεις. Πολλές έρευνες πλέον τεκμηριώνουν ότι η διαφορά μεταξύ των χαμένων και κερδισμένων επιχειρήσεων είναι η Ηγεσία» (Μπουραντάς συνέντευξη).*

2.7 Εκπαίδευση του Ηγέτη

Τα Ηγετικά Στελέχη «γίνονται ή γεννιούνται;»

«Σε αυτή την ερώτηση απαντώ συνήθως με ένα αστείο. Αν γεννηθήκατε Ηγέτης δεν χρειάζεται να κάνετε τίποτα διότι θα γίνετε. Αν δεν γεννηθήκατε, επίσης δεν χρειάζεται να κάνετε τίποτα διότι δεν πρόκειται να γίνετε. Ασφαλώς όταν κάποιος γεννιέται διαθέτει γονίδια και κληρονομικά χαρακτηριστικά. Όμως, όλες οι ηγετικές ικανότητες και τα ηγετικά χαρακτηριστικά αναπτύσσονται αν κάποιος έχει θέληση, πιστεύει και κάνει πειθαρχημένη προσπάθεια.

Δημήτρης Μπουραντάς - «Leaders, Not MBAs»

Οι οργανισμοί και οι επιχειρήσεις χρησιμοποιούν ορισμένα εργαλεία προκειμένου να αναπτύξουν τις ηγετικές ικανότητες των στελεχών τους. Αυτά είναι τα ακόλουθα: 360ο αξιολόγηση (360-degree feedback), καθοδήγηση (coaching) και υποστήριξη/συμβουλευτική (mentoring), εκπαίδευση μέσα σε αίθουσα (training), προγράμματα βιωματικής εκπαίδευσης (experiential learning/ outdoor adventure programs), εταιρικές μελέτες περιπτώσεων (corporate case studies), επιχειρησιακά παίγνια (computer simulations) και παρουσιάσεις σε τρέχοντα θέματα της εταιρίας (Keys, 1994; James, 1994; Cacioppe, 1998; Day, 2001)

Την κύρια ευθύνη για το σχεδιασμό και τη διεξαγωγή των προγραμμάτων αυτών έχει το τμήμα Διοίκησης Ανθρώπινου Δυναμικού της εταιρίας, συχνά σε συνεργασία με εξωτερικούς συμβούλους. Ειδικότερα, σύμφωνα με τον Tichy (1997), το τμήμα Διοίκησης Ανθρώπινου Δυναμικού μπορεί να ενθαρρύνει τους ηγέτες να αναπτύξουν άλλους ηγέτες, μέσω των συστημάτων επιλογής προσωπικού, αξιολόγησης προσωπικού, ανάπτυξης προσωπικού, και αμοιβών.

Τέλος, ιδιαίτερη επιμέρους προσοχή πρέπει να δοθεί και στην ικανότητα των στελεχών για αυτό-ανάπτυξη (self-development). Η αυτό-ανάπτυξη γίνεται όλο και πιο σημαντική προσδοκία ή απαίτηση από πολλούς οργανισμούς, καθώς συμβάλλει σημαντικά στη συνεχή μάθηση, ιδιαίτερα μάλιστα στις περιπτώσεις που το εργασιακό περιβάλλον μεταβάλλεται διαρκώς (Δαλακούρα, 2008).

2.8 Ο Ηγέτης στη Δημόσια Διοίκηση

Ηγέτης στη Δημόσια Διοίκηση είναι αυτός που ξέρει το καθήκον του και έχει το θάρρος να κάνει αυτό, ενώ εμπνέει και άλλους να κάνουν το ίδιο, σε έναν κοινό σκοπό.

Ο βασικός ορισμός της ηγεσίας ισχύει και στον ιδιωτικό και στον Δημόσιο τομέα με διαφοροποίηση στις ιδιότητες της ηγεσίας. Πιο συγκεκριμένα, για τα στελέχη μιας Δημόσιας Υπηρεσίας, ο κοινός σκοπός που ενώνει τον ηγέτη με τους υφισταμένους, καθορίζεται εν μέρει από την εκλεγμένη κυβέρνηση, από τους πολιτικούς στόχους της, καθώς και από τις σταθερές αξίες - δημοκρατικές, επαγγελματικές, ηθικές και ανθρώπινες αξίες - όπως ορίζονται από το Σύνταγμα και τους νόμους. Για να είναι ένα στέλεχος ηγέτης, πρέπει πρώτα να γνωρίζει το καθήκον του στην κυβέρνηση και το λαό.

Το διεθνές μεταβαλλόμενο διοικητικό περιβάλλον ώθησε τον γραφειοκρατικό διοικητικό ρόλο, τον «προσανατολισμένο στον έλεγχο και την πειθαρχία», να μετακινηθεί σε περισσότερο απαιτητικές λειτουργίες προκειμένου να λειτουργήσει αποτελεσματικά στους οργανωσιακούς στόχους. Με την επικράτηση διεθνώς του ΝΔΜ, το ηγετικό στέλεχος στη δημόσια διοίκηση οφείλει να ενσωματώσει τα χαρακτηριστικά του manager στον παραδοσιακό γραφειοκρατικό ρόλο, διασφαλίζοντας το θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας της δημόσιας οργάνωσης. Ο Denhardt (1993) προσθέτει στα χαρακτηριστικά του σύγχρονου δημόσιου manager τη συνεχή επιδίωξη της αλλαγής, η οποία θα επέλθει σταδιακά με την ενίσχυση της πρωτοβουλίας και της καινοτομίας μέσα στην οργάνωση και με άξονα τις ανάγκες και τα ενδιαφέροντα όλων των μελών της.

Οι αλλαγές στο ρόλο του διοικητικού προϊστάμενου μαζί με την αναγκαιότητα παροχής βελτιωμένων υπηρεσιών προς τον πολίτη συμβάλλουν στην ενίσχυση της διοικητικής ηγεσίας και στην ενθάρρυνση ανάληψης ευθυνών και πρωτοβουλιών κατά τη λήψη των αποφάσεων. Ο διοικητικός προϊστάμενος «τολμώντας να αναλάβει το ρίσκο μιας απόφασης διαπιστώνει μέσα από αυτό τις «ευκαιρίες» κάθε μορφής για την κάθε περίπτωση» (Μακρυδημήτρης Μιχαλόπουλος, 2000: 523). Αυξάνοντας τη διακριτική του ευχέρεια η επίλυση των διοικητικών υποθέσεων γίνεται πιο ευέλικτη και αποτελεσματική.

Ο διοικητικός ηγέτης βασίζεται κυρίως στη νόμιμη εξουσία, δηλαδή στη θέση που έχει τοποθετηθεί μέσα στην οργανωτική δομή και στις αρμοδιότητες που του έχουν ανατεθεί για την επίτευξη των στόχων του οργανισμού. Οι προσωπικές ικανότητες και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του βαρύνουν λιγότερο.

Ο προϊστάμενος- ηγέτης θα πρέπει να έχει όραμα το οποίο να εμψυχήσει στους υφισταμένους του, αλλά αυτό προϋποθέτει να έχει όραμα η ίδια η Διοίκηση. Στη ΔΔ ως όραμα ορίζεται το σύνολο ιδανικών και πεποιθήσεων που αφορούν στο σκοπό και στις αξίες της Οργάνωσης, προσδιορίζοντας έτσι τη μελλοντική κατεύθυνση προς την οποία αυτή θα κινηθεί².

Η διατύπωση οράματος στις Δημόσιες Οργανώσεις επιβάλλεται και για έναν ακόμα λόγο, επειδή στην πράξη η Δημόσια Διοίκηση αποκρυσταλλώνει σ' αυτό τις διαπιστωμένες κοινωνικές ανάγκες που καλείται να καλύψει μέσα από τη δράση της (Μιχαλόπουλος, 2003: 104). Το ξεκάθαρο όραμα εμπνέει και οδηγεί στην αλλαγή και η αποδοχή της θα αυξηθεί όταν αυτή θα μπορέσει να συνδεθεί με έναν ευγενή σκοπό που θα εξυπηρετεί το δημόσιο συμφέρον και θα συνεισφέρει στην κοινωνία, όπως αναφέρουν οι Ingstrup και Crookall (1998). Η αδιάλειπτη προσήλωση της διοικητικής ηγεσίας (και πολιτικής) στους στόχους της αλλαγής, που προσδιορίζονται μέσα από το όραμα, είναι καθοριστικής σημασίας (Brunsson, N. 2006).

Για την ηγετική λειτουργία του προϊστάμενου είναι απαραίτητη η ουσιαστική επικοινωνία με τους υφισταμένους του. Χωρίς αυτή δεν είναι δυνατόν να επιτευχθεί η συνεργασία, ο συντονισμός, η καθοδήγηση και η παρακίνηση της ομάδας. Η συμβολή της επικοινωνίας είναι ιδιαίτερα βαρύνουσα στην περίπτωση της Διοίκησης Αλλαγών.

Ο ανθρώπινος παράγοντας και ο χειρισμός του αποτελεί μια από τις συνηθέστερες δυσκολίες που καλείται να αντιμετωπίσει ο προϊστάμενος. Η δυσκολία αυτή έγκειται στην έγκυρη και έγκαιρη διάγνωση πρωτίστως και κατόπιν ερμηνεία των αναγκών του προσωπικού, ώστε να ανακαλυφθούν τα ειδικότερα εκείνα κίνητρα που ωθούν τα άτομα σε ένα δεδομένο τύπο συμπεριφοράς. Ρόλος, συνεπώς, των προϊσταμένων είναι να μπορούν να κατατάσσουν όλους τους υφισταμένους τους σε μια κάποια βαθμίδα της ιεραρχικής κλίμακας αναγκών και βάσει αυτών να καθορίζουν τα χρησιμοποιούμενα κίνητρα που θα προσφέρουν κάλυψη των

αναγκών τους. Σημαντικό είναι επίσης να είναι σε θέση ο προϊστάμενος να αντιλαμβάνεται το βαθμό στον οποίο οι υφιστάμενοι του νοιώθουν πως η εργασία τους έχει κάποιο σκοπό και σημασία (Φαναριώτης Π., 1999:179-180).

² Ορισμός που δίδεται στην εγκύκλιο του πρώην Υπουργείου Εσωτερικών, νυν Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, για την εφαρμογή του νόμου 3230/2004.

Κεφάλαιο 3. «ΑΛΛΑΓΗ - ΜΕΤΑΣΧΗΜΑΤΙΣΜΟΣ»

3.1 Έννοια Αλλαγής – Στάδια – Είδος Αλλαγής

«Το να ηγείται κάποιος της αλλαγής (ας μου επιτραπεί η έκφραση), είναι πολύ περισσότερο από το να διαχειρίζεται το παράδοξο και να καταλαβαίνει. Είναι σχετικό, με το να αναπτύσσει ένα στίλ που θα οικοδομεί εμπιστοσύνη μέσω της αυθεντικότητας και της προσεκτικής ισορροπίας. Δεν είναι δυνατόν βέβαια για κάποιον ηγέτη, να βρίσκεται πάντα σε ισορροπία, αλλά είναι μια ιδέα που αξίζει να προσπαθήσει να πετύχει».³

3.1.1 Έννοια Οργανωσιακής Αλλαγής

Η **οργανωσιακή αλλαγή** είναι η διαδικασία κατά την οποία ένας οργανισμός μετακινείται από την παρούσα κατάσταση στην οποία βρίσκεται, σε μια επιθυμητή κατάσταση προκειμένου να αυξήσει την αποτελεσματικότητά του (Burnes, B., 1996’).

Η έννοια της οργανωσιακής αλλαγής έχει μελετηθεί διεξοδικά τα τελευταία πενήντα χρόνια και έχει αποτελέσει τη βάση για τη δημιουργία της θεωρίας Διοίκησης Αλλαγών. Για αυτό το λόγο, θα γίνει μια συνοπτική παρουσίαση των βασικών θεωριών της οργανωσιακής αλλαγής.

3.1.1.1 Η θεωρία των τριών βημάτων του Lewin

Σύμφωνα με τον *Kurt Lewin* η αλλαγή πραγματοποιείται σε τρία στάδια·

- **Το στάδιο του ξεπαγώματος (unfreeze):** Διαπιστώνεται το χάσμα που υπάρχει μεταξύ της υπάρχουσας και της επιθυμητής κατάστασης. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα την αναθεώρηση της υπάρχουσας κατάστασης και την κατανόηση της ανάγκης για αλλαγή.
- **Το στάδιο της μετακίνησης (move):** Γίνεται η μετακίνηση στην καινούρια κατάσταση αφού οι εμπλεκόμενοι συμμετέχουν στη διαδικασία αλλαγής. Αυτή έχει ως αποτέλεσμα τη δημιουργία νέων συμπεριφορών και την εγκαθίδρυση νέων δομών, διαδικασιών και συστημάτων.

³ Σταύρος Μπαρούτας

- **Το στάδιο του ξαναπαγώματος (refreeze):** Γίνεται η παγίωση της αλλαγής. Αυτή πραγματοποιείται μέσω της επικοινωνίας, της αξιολόγησης της απόδοσης, της επιβράβευσης των επιτυχιών και της δέσμευσης της ηγεσίας.

Ο Lewin τονίζει ότι αυτό που χρήζει προσοχής είναι η σημασία της ομοιόστασης, δηλαδή της τάσης που έχει κάθε οργανισμός να επανέρχεται στο αρχικό σημείο ισορροπίας του (στην αρχική του κατάσταση) όταν δέχεται μια αλλαγή. Για αυτό πρέπει το σημείο ισορροπίας να περάσει από τα τρία παραπάνω στάδια προκειμένου να επιτευχθεί η αλλαγή.

3.1.1.2 Η Ανάλυση Δυναμικής του Lewin

Σε κάθε οργανισμό που σχεδιάζει να αλλάξει υπάρχουν δύο αντίρροπες δυνάμεις. Εκείνες που είναι υπέρ της αλλαγής και εκείνες που είναι κατά. Για να μπορέσει να πραγματοποιηθεί η αλλαγή, θα πρέπει οι δυνάμεις που είναι υπέρ της αλλαγής να είναι μεγαλύτερες από αυτές που είναι κατά. Οπότε για να επιτευχθεί μια αλλαγή σε έναν οργανισμό θα πρέπει:

- 1) Να ενισχυθούν οι δυνάμεις υπέρ της αλλαγής
- 2) Να αποδυναμωθούν οι δυνάμεις κατά της αλλαγής (Green, 2007).

3.1.1.3 Τα οκτώ Στάδια του Kotter

Ο J. P. Kotter υποστηρίζει ότι για να πραγματοποιηθεί μια αλλαγή με επιτυχία θα πρέπει να βασίζεται στα ακόλουθα οκτώ στάδια:

- **Δημιουργία της «αίσθησης του επείγοντος»:** Στο στάδιο αυτό θα πρέπει η διοικητική ομάδα να αποδείξει την αναγκαιότητα της αλλαγής για την επιβίωση και την πρόοδο του οργανισμού.
- **Δημιουργία ισχυρής ομάδας καθοδήγησης:** Θα πρέπει να δημιουργηθεί μια ισχυρή ομάδα η οποία θα έχει την εμπειρία, την αξιοπιστία και τις ηγετικές – διοικητικές ικανότητες προκειμένου να υλοποιήσει το πρόγραμμα της αλλαγής σε όλες τις φάσεις του.
- **Δημιουργία ενός ισχυρού οράματος:** Η ανάπτυξη ενός οράματος το οποίο θα υποδεικνύει την κατεύθυνση που θα πρέπει να ακολουθηθεί προκειμένου να είναι επιτυχημένη η αλλαγή. Ειδικά για ένα δημόσιο οργανισμό το κατάλληλο όραμα (το

οποίο θα συνδέεται με το δημόσιο συμφέρον) είναι προαπαιτούμενο για να υπάρξει η νομιμοποίηση και η ευρύτερη υποστήριξη για την προωθούμενη αλλαγή.

- **Διάδοση του οράματος για αλλαγή:** Η διάδοση του οράματος της αλλαγής δε σημαίνει γνωστοποίηση αλλά ουσιαστική ενστέρνιση από τα άτομα του οργανισμού. Η ηγεσία θα πρέπει, κυρίως, μέσα από τα έργα και το παράδειγμά της να πείσει για την αλλαγή που οραματίζεται.
- **Ενδυνάμωση με σκοπό την υποστήριξη του οράματος:** Κάθε φορά που πρόκειται να πραγματοποιηθεί μια αλλαγή, αναμένονται αντιστάσεις οι οποίες προσπαθούν να εμποδίσουν την ολοκλήρωσή της. Για αυτό το λόγο είναι απαραίτητη η εξάλειψη όλων των βασικών εμποδίων (δύσκαμπτες δομές, οι «προβληματικοί» διευθυντές και μη συμβατά συστήματα) για τη δημιουργία ενός θετικού κλίματος, όπου όλες οι απόψεις θα εισακούγονται καθώς και θα υποστηρίζονται οι νέες ιδέες.
- **Δημιουργία βραχυπρόθεσμων επιτευγμάτων:** Το όραμα συνδέεται με έναν μακροπρόθεσμο στόχο. Είναι όμως απαραίτητο, προκειμένου να μη χαθεί η δυναμική της αλλαγής, να σχεδιαστούν και να υλοποιηθούν εφικτοί βραχυπρόθεσμοι στόχοι. Αυτοί θα λειτουργήσουν θετικά, δημιουργώντας αισιοδοξία, παρακίνηση και ενδυνάμωση στα μέλη, τα οποία θα «βλέπουν» ότι οι προσπάθειες και οι θυσίες τους έχουν χειροπιαστά αποτελέσματα. Έτσι θα δημιουργηθεί θετική στάση απέναντι στην αλλαγή.
- **Παγιοποίηση των αλλαγών και προώθηση νέων:** Η αλλαγή δεν αποτελεί μόνο ένα πλαίσιο δράσης αλλά και μια φιλοσοφία συνεχούς βελτίωσης. Συνεπώς, αφού η μία αλλαγή οδηγεί στην άλλη, θα πρέπει να ενεργοποιηθεί ακόμα περισσότερο η διαδικασία της αλλαγής με επιβράβευση των πλέον επιτυχημένων εργαζομένων και προώθηση νέων αλλαγών, νέων προγραμμάτων και νέων δράσεων.
- **Ενστέρνιση νέας κουλτούρας:** Προκειμένου οι αλλαγές να παγιωθούν τα αποτελέσματα της αλλαγής θα πρέπει να μετατραπούν σε μια καινούρια συνήθεια, αποτρέποντας τους εργαζομένους να επιστρέψουν στον προηγούμενο τρόπο λειτουργίας (Kotter, 1996).

3.1.1.4 Η εξίσωση της Αλλαγής των Beckhard and Harris

$$C = [ABD] > X$$

Όπου:

C = Αλλαγή

A = Επίπεδο δυσαρέσκειας από το status quo

B = Κοινό όραμα για την προωθούμενη αλλαγή

D = Δυνατότητα εφαρμογής της αλλαγής

X = Κόστος της αλλαγής

Στην εξίσωση αυτή θα πρέπει οι παράγοντες A, B, D των συμμετεχόντων της αλλαγής να «υπερνικούν» τον παράγοντα X (κόστος της αλλαγής - οικονομικό και ψυχολογικό). Αν δεν συμβεί αυτό τότε η αλλαγή δεν είναι πραγματοποιήσιμη (Beckhard & Harris, 1987).

3.1.2 Έννοια Διοίκησης Αλλαγών

Ως **Διοίκηση Αλλαγών** ορίζεται «η διαδικασία, τα εργαλεία και οι τεχνικές προκειμένου κάποιος να διαχειριστεί τον ανθρώπινο παράγοντα κατά τη διάρκεια της διαδικασίας αλλαγής, να επιτύχει τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα και να αντιληφθεί αποτελεσματικά την αλλαγή μεταξύ του μεμονωμένου φορέα αλλαγής, της εσωτερικής ομάδας και του ευρύτερου συστήματος⁴.

Η διοίκηση αλλαγών είναι μια διαδικασία που μπορεί να γίνει είτε προληπτικά (μέσω σχεδιασμένων και προληπτικών αλλαγών), είτε ως αντίδραση σε εξωτερικές μεταβολές στις οποίες έχει εκτεθεί ο οργανισμός. Η διοίκηση αλλαγών σχετίζεται με ένα ξεκάθαρο στρατηγικό σχεδιασμό που βασίζεται σε κατάλληλες πληροφορίες, αναλύσεις, συζητήσεις και συμφωνίες. Έτσι θα δημιουργηθεί μια Στρατηγική Διοίκηση Αλλαγών. Αυτή αποτελεί και τον πιο σύγχρονο τρόπο για την επιτυχία μιας αλλαγής και την επίτευξη των μέγιστων δυνατών ωφελειών σε μακροπρόθεσμο επίπεδο.

Οι λόγοι για τους οποίους η Στρατηγική Διοίκηση Αλλαγών είναι πολύ σημαντικοί είναι οι ακόλουθοι: α) Βοηθά στην προσήλωση των προσπαθειών προς τον στόχο, β) Λειτουργεί ως

⁴ <http://www.change-management-toolbook.com>

ενοποιητικός παράγοντας μέσα στον οργανισμό, γ) Δηλώνει το πλαίσιο μέσα στο οποίο θα λειτουργούν τα στελέχη και οι εργαζόμενοι, δ) Αναγκάζει την ηγεσία να σκέφτεται προληπτικά βελτιώνοντας έτσι την αποτελεσματικότητά της (Baker, 2007).

3.1.2.1 Μοντέλο Διοίκησης Αλλαγών για το Δημόσιο Τομέα

Ένα μοντέλο διοίκησης αλλαγών για το δημόσιο τομέα είναι αυτό που έχει αναπτύξει και εφαρμόσει ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών μέσω του προγράμματος ανάπτυξης (United Nations Development Programme).

Το μοντέλο αυτό δίνει έμφαση στην επίτευξη των αποτελεσμάτων που θα προκύψουν από την προωθούμενη αλλαγή. Τα αποτελέσματα αυτά θα γίνουν αποδεκτά από όλα τα μέλη του οργανισμού, θα είναι βιώσιμα και πραγματοποιήσιμα.

Οι βασικές ενέργειες του μοντέλου αυτού είναι οι εξής:

➤ **Διαχείριση του περιβάλλοντος της αλλαγής:**

- I. **Δημιουργία του κατάλληλου κλίματος για την αλλαγή.** Αυτή αποτελεί το κυρίαρχο κομμάτι ευθύνης της ηγεσίας και περιλαμβάνει τη δημιουργία του οράματος για την αλλαγή.
- II. **Ανάλυση του γενικού πλαισίου της αλλαγής.** Αυτή περιλαμβάνει τις ενέργειες που θα διαγνώσουν τα προβλήματα που αντιμετωπίζει ο οργανισμός (δυσκολίες, προκλήσεις, ζητήματα κοινωνικά – πολιτικά – νομικά).

➤ **Εφαρμογή της διαδικασίας αλλαγής:**

- I. **Διευκόλυνση της αλλαγής.** Πραγματοποιείται με ενέργειες όπως η δημιουργία συμμαχιών υπέρ της αλλαγής, διαβουλεύσεις, μεθόδους λήψης αποφάσεων, δημιουργία συναντίληψης.
- II. **Επικοινωνία της αλλαγής.** Πραγματοποιείται με ενέργειες όπως οι δημόσιες συγκεντρώσεις, ενημερώσεις, διάφορες μορφές διπλής επικοινωνίας καθώς και απελευθέρωση της απαραίτητης πληροφορίας σε όλο τον οργανισμό.

3.2 Βασικές Προϋποθέσεις

Σύμφωνα με τον Μπουραντά, οι βασικές προϋποθέσεις για την επιτυχία των αλλαγών σε έναν οργανισμό εστιάζονται στα παρακάτω στοιχεία:

Εξασφάλιση της υποστήριξης των κέντρων ισχύος. Αυτά μπορεί να είναι η ανώτατη διοίκηση και οι ομάδες στελεχών ή εργαζομένων με ισχυρή δύναμη. Ιδιαίτερα για αλλαγές μεγάλης κλίμακας η ενεργή και με πράξεις υποστήριξη από την ανώτατη διοίκηση είναι άκρως απαραίτητη.

Αντιμετώπιση των αντιστάσεων – εξασφάλιση υποστήριξης. Η επιτυχία οποιασδήποτε αλλαγής εξαρτάται σχεδόν αποκλειστικά από την υποστήριξη όσων θα κληθούν να την εφαρμόσουν ή να υποστούν τις συνέπειές της. Για αυτό το λόγο η σύνδεση της αλλαγής με ένα όραμα, η επικοινωνία και η συμμετοχή είναι απαραίτητες ενέργειες.

Συστημική προσέγγιση. Συνήθως επιχειρούνται αλλαγές σε επιμέρους στοιχεία του οργανισμού χωρίς να εξετασθούν και να αντιμετωπιστούν οι σχέσεις αλληλεπίδρασης μεταξύ αυτών και άλλων στοιχείων που συνθέτουν τον οργανισμό.

Εστίαση σε αποτελέσματα. Η επιτυχία των αλλαγών προϋποθέτει την ύπαρξη συγκεκριμένων στόχων και την επίτευξη συγκεκριμένων αποτελεσμάτων ώστε να μπορούν να μετρηθούν και να ελεγχθούν (Μπουραντάς, 2002).

3.3 Φορείς Αλλαγής

Φορείς των αλλαγών ονομάζονται τα μέλη ενός οργανισμού τα οποία αναλαμβάνουν τον σχεδιασμό και την υλοποίηση των αλλαγών. Η επιτυχία της αλλαγής εξαρτάται από την αποτελεσματικότητα με την οποία οι φορείς αυτοί θα παίξουν τους ρόλους τους και θα ανταποκριθούν στις υπευθυνότητές τους. Οι κύριοι φορείς των αλλαγών είναι οι εξής:

- **Οι ηγέτες των αλλαγών:** είναι αυτοί οι οποίοι συνειδητοποιούν και αναγνωρίζουν την ανάγκη για αλλαγή, αμφισβητούν την κατεστημένη κατάσταση, οραματίζονται τη νέα κατάσταση και χαράζουν τη γενική πορεία προς αυτή.
- **Οι υποστηρικτές – διευκολυντές των αλλαγών:** είναι τα μέλη του οργανισμού, σε οποιαδήποτε ιεραρχικό επίπεδο, τα οποία, έχοντας ενστερνιστεί το όραμα και τους στόχους της αλλαγής, με τις ενέργειές τους την υποστηρίζουν ενεργά και διευκολύνουν την υλοποίησή της.
- **Οι υλοποιητές των αλλαγών:** είναι αυτοί που αναλαμβάνουν την ευθύνη να δημιουργήσουν τις «τεχνικές» συνθήκες για την υλοποίηση της αλλαγής διοικώντας σε καθημερινή βάση όλη τη διαδικασία της αλλαγής.
- **Οι δέκτες των αλλαγών:** είναι τα μέλη του οργανισμού τα οποία πρέπει να υιοθετήσουν, να προσαρμοσθούν και να εφαρμόσουν τις αλλαγές. Ουσιαστικά είναι αυτοί που δημιουργούν τη νέα κατάσταση και εδραιώνουν την αλλαγή (Μπουραντάς, 2002).

3.4 Λόγοι Αποτυχίας Αλλαγής

Παρόλο που τις τελευταίες δεκαετίες έχουν αναπτυχθεί διάφορες θεωρίες για το φαινόμενο της αλλαγής ενός οργανισμού, στην πράξη παρατηρείται αρκετά συχνά η αποτυχία για αλλαγή. Η αποτυχία αυτή οφείλεται στους ακόλουθους παράγοντες:

3.4.1 Αντίσταση κατά της Αλλαγής

Η αντίσταση κατά της αλλαγής ισοδυναμεί είτε με έλλειψη στήριξης του προγράμματος είτε με παρεμπόδιση της εφαρμογής του, καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας αλλαγής του οργανισμού. Η αντίσταση κατά της αλλαγής είναι μια φυσική αντίδραση του ατόμου η οποία πηγάζει από το φόβο για το άγνωστο, το φόβο της απώλειας κεκτημένων δικαιωμάτων, την ανασφάλεια, τον καθημερινό τρόπο σκέψης, το φόβο για συγκρούσεις και εντάσεις, την συνειδητή διαφωνία με την προωθούμενη αλλαγή, την καχυποψία. Κατά τον Schein, υπάρχουν δύο βασικές πηγές άγχους για τους εργαζομένους που έρχονται αντιμέτωποι με μία αλλαγή: το άγχος για επιβίωση και το άγχος αν θα καταφέρουν να προσαρμοστούν στις νέες συνθήκες εργασίας.

3.4.2 Μη Δημιουργία ενός Αισθήματος Επείγοντος

Θα πρέπει να δημιουργηθεί στα μέλη του οργανισμού το αίσθημα ότι η ανάγκη για αλλαγή ορθή, απαραίτητη και χρονικά κατάλληλη. Ο Kotter το έχει περιγράψει ως το πρώτο στάδιο στο μοντέλο του των οκτώ σταδίων. Η έλλειψη του αισθήματος του επείγοντος οδηγεί στην αδράνεια των μελών για αλλαγή, κάτι που έχει ως αποτέλεσμα την αποδυνάμωση των δυνάμεων υπέρ της αλλαγής.

3.4.3 Έλλειψη Δέσμευσης της Ηγεσίας / Ανώτερης Διοίκησης

Η δέσμευση της ηγεσίας (όσον αφορά το δημόσιο τομέα της πολιτικής ηγεσίας) στην προωθούμενη αλλαγή είναι ένας απαραίτητος όρος για την επιτυχή υλοποίησή της. Η ηγεσία θα πρέπει να πιστέψει, να υποστηρίξει και να διαδώσει το νέο όραμα σε όλη τη διάρκεια της αλλαγής ανεξάρτητα από τα εμπόδια τα οποία μπορεί να δημιουργηθούν. Ακόμα, θα πρέπει η δέσμευση της διοίκησης για αλλαγή να είναι ορατή σε όλα τα μέλη του οργανισμού. Αρκετά συχνά, στο δημόσιο τομέα, παρατηρείται το φαινόμενο της έλλειψης δέσμευσης της ηγεσίας σε μια ψηφισμένη και δρομολογημένη μεταρρύθμιση, κάτι περισσότερο εμφανές σε χώρες όπως η Ελλάδα όπου η δημόσια διοίκηση χαρακτηρίζεται από την έλλειψη διοικητικής συνέχειας.

3.4.4 Μη Δημιουργία ενός Οράματος που θα εμπνέει την Προσπάθεια Αλλαγής

Η δημιουργία και η προώθηση ενός οράματος που θα εμπνέει την προσπάθεια αλλαγής είναι ένα από τα κυριότερα στοιχεία προκειμένου να επιτύχει μια αλλαγή. Οι Ingstrup και Crookall, θεωρούν ότι το όραμα αυτό στο δημόσιο τομέα είναι αναγκαίο προκειμένου η προσπάθεια αλλαγής να συνδεθεί με έναν ευγενή σκοπό που θα εξυπηρετεί το δημόσιο συμφέρον και θα συνεισφέρει στην κοινωνία.

3.4.5 Αποτυχία στο να διατηρηθεί η προσήλωση στην Αλλαγή

Έχει παρατηρηθεί ότι πολύ συχνά ενώ οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες ξεκινούν με ενθουσιασμό στη συνέχεια, όμως, ο «μεταρρυθμιστικός ζήλος» μειώνεται και η μεταρρύθμιση αποτυγχάνει. Σε εκείνο το σημείο, λοιπόν, θα πρέπει να ενταθούν οι προσπάθειες ενδυνάμωσης και προσήλωσης στην αλλαγή. Όσον αφορά τις μεταρρυθμίσεις στο δημόσιο τομέα οι οποίες έχουν μακροπρόθεσμο ορίζοντα και τα οφέλη που υπόσχονται θα εμφανιστούν χρονικά αρκετά αργότερα μετά το πέρας της διαδικασίας αλλαγής η υπομονή της ηγετικής ομάδας (πολιτικής και υπηρεσιακής) και η αδιάλειπτη προσήλωση στους στόχους της αλλαγής είναι καθοριστικής σημασίας.

3.4.6 Απουσία μιας Ομάδας που θα ηγηθεί της Αλλαγής

Η απουσία μιας ομάδας που θα ηγηθεί της αλλαγής θα έχει κατά πάσα πιθανότητα ως αποτέλεσμα την αποτυχία της αλλαγής. Είναι αναγκαίο να συγκροτηθεί μια ομάδα που θα αποτελείται από υπαλλήλους διαφορετικών βαθμίδων και τομέων, οι οποίοι θα πιστεύουν στους στόχους της προωθούμενης αλλαγής και επιπλέον θα έχουν τις ικανότητες να εμπνέουν και να καθοδηγούν τους υπόλοιπους εργαζομένους ώστε να αντιμετωπιστούν οι δυσκολίες που θα εμφανιστούν κατά τη διάρκεια της αλλαγής.

3.4.7 Παραμέληση των Αλλαγών στην Οργανωσιακή Κουλτούρα

Συνήθως η έμφαση κατά τη διάρκεια της αλλαγής δίνεται μόνο στην αλλαγή των δομών και διαδικασιών του οργανισμού παραμελώντας τις προσπάθειες για αλλαγή των αξιών, των νοημάτων και γενικότερα της κουλτούρας των μελών του οργανισμού. Εάν η αλλαγή δε συμπέσει με τις απαραίτητες αλλαγές στην κουλτούρα του οργανισμού, η αποτυχία θα είναι αναπόφευκτη.

Ο Mintzberg τονίζει ότι μία από τις μεγαλύτερες δυσκολίες στους οργανισμούς του δημοσίου είναι η προσπάθεια εισαγωγής μιας βαθιάς αλλαγής στην κουλτούρα τους την ίδια στιγμή που ένα σημαντικό στοιχείο του κουλτούρας τους (αντίθετο της αλλαγής) προσπαθεί να παραμείνει अपαράλλακτο (για παράδειγμα σε μια προσπάθεια δημιουργίας ενός δημοσίου με

υπαλλήλους που παίρνουν πρωτοβουλίες και δεν εργάζονται μηχανικά, την ίδια στιγμή τα ανώτερα στελέχη καταδικάζουν τα λάθη και τις αποτυχίες των κατώτερων υπαλλήλων και δεν ευνοούν τις πρωτοβουλίες και τα ρίσκα τους αλλά δημιουργούν ένα ασύμμετρο σύστημα επιβράβευσης) (Mintzberg, H. 1996:61-70).

3.4.8 Απουσία των Απαιτούμενων Πόρων (Ικανότητα για Αλλαγή)

Ο όρος «ικανότητα» αντιστοιχεί στη διαθεσιμότητα των απαιτούμενων πόρων (χρήμα, υλικά και ανθρώπινοι πόροι) για την εφαρμογή της αλλαγής. Θα πρέπει πρώτα να προσδιοριστούν οι πόροι που χρειάζονται και στη συνέχεια να διασφαλιστεί η δυνατότητα χρήσης αυτών. Στο δημόσιο τομέα είναι πολύ συχνό φαινόμενο ο σχεδιασμός μιας μεταρρύθμισης με υπερεκτίμηση των υλικών δυνατοτήτων των φορέων που θα αναλάβουν να τη φέρουν εις πέρας.

3.4.9 Ελλιπής Επικοινωνία

Προκειμένου να επιτύχει μία αλλαγή σε έναν οργανισμό είναι πολύ σημαντική η ουσιαστική επικοινωνία μεταξύ των μελών του. Θα πρέπει να δίνεται απάντηση όχι μόνο στο γιατί είναι απαραίτητη η αλλαγή, αλλά και στο τι όφελος θα υπάρξει από αυτήν και συλλογικά και ατομικά. Απουσία του επικοινωνιακού παράγοντα δυσχεραίνει κατά πολύ τη δημιουργία ενός κλίματος συμμαχίας υπέρ της αλλαγής. Όσον αφορά τη δημόσια διοίκηση, η επικοινωνία που επικεντρώνεται κυρίως στο να εξηγήσει τα οφέλη που προκύπτουν από τις αλλαγές, αποτελεί την πλέον επιτυχημένη στρατηγική αντιμετώπισης της αντίστασης κατά της αλλαγής.

Κεφάλαιο 4. «Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ»

4.1 Έννοια και Χαρακτηριστικά Δ.Δ.

Η Δημόσια Διοίκηση με τη διευρυμένη έννοια του όρου εμπεριέχει την έννοια της Κυβέρνησης και της Διοίκησης. Η Κυβέρνηση, η πολιτική ηγεσία, χαράσσει τις κατευθυντήριες γραμμές και η Διοίκηση εφαρμόζει και παρακολουθεί την κυβερνητική θέληση. Η Δημόσια Διοίκηση είναι ένα σύνολο μέσων και ενεργειών που αποσκοπούν στην επίτευξη συγκεκριμένου αποτελέσματος για την ικανοποίηση του γενικού συμφέροντος των πολιτών ενός κράτους (Wikipedia) . Αποστολή της είναι η εξυπηρέτηση του πολίτη και όχι απλά η εξουσιαστική άνωθεν επιβολή αποφάσεων.

Η ΔΔ ενέχει μια αντίθεση ενώ ταυτίζεται με το κράτος επειδή η αποστολή της δε διαφέρει θεμελιακά από αυτή του κράτους και είναι το εργαλείο υλοποίησης των σκοπών του κράτους και της πολιτικής εξουσίας, ταυτόχρονα μπορεί να διατηρεί και μια αυτονομία από το κράτος, εξαιτίας της γραφειοκρατικής της δομής σε συνδυασμό με την εξειδίκευση και την εμπειρία των στελεχών της, αναφορικά με την επιλογή των μέσων επίτευξης των πολιτικών στόχων αλλά και τον προσδιορισμό των ίδιων των αποφάσεων και την εφαρμογή τους (Ρούσης, 1984).

Η ΔΔ στην Ελλάδα, όπως σε όλες τις ευρωπαϊκές χώρες, έχει οργανωθεί σύμφωνα με το βεμπεριανό γραφειοκρατικό μοντέλο, του οποίου κεντρικό χαρακτηριστικό είναι η ορθολογικότητα. Η εξουσία βασίζεται στην ορθολογική και κανονιστική κωδικοποίηση. «Η γραφειοκρατία είναι η πλέον ορθολογική μορφή εξουσίας, μεταξύ άλλων γνωστών μέσων, για να ασκήσει κανείς έλεγχο πάνω σε ανθρώπους και η ιδιαίτερη φύση της, η οποία εκτιμάται ως ξεχωριστή αρετή της, είναι ότι δεν καθορίζει τη δουλειά το ανθρώπινο στοιχείο, αλλά οι προκαθορισμένοι κανόνες» (Gerth & Mills, 1946:215).

Ο ίδιος ο Βέμπερ ανησυχούσε για τις μακροπρόθεσμες συνέπειες της γραφειοκρατίας όσον αφορά στο ενδεχόμενο εξασθένησης της δημοκρατίας, Εντόπισε τον κίνδυνο στο πολύ βασικό γνώρισμα της γραφειοκρατικής οργάνωσης, την ιεραρχία βάσει της οποίας η εξουσία, ο έλεγχος, η διακριτική ευχέρεια και η ευθύνη διαμοιράζονται από τα ψηλότερα στρώματα

της οργάνωσης προς τα κατώτερα, δημιουργώντας έναν καλά στεγανοποιημένο σκελετό που είναι αποκλεισμένος από εξωτερικούς παράγοντες. Μπορούμε να διακρίνουμε τουλάχιστον δύο εμφανείς πλευρές αυτού του κινδύνου στις σημερινές εκδοχές της γραφειοκρατίας, ιδιαίτερα ορατές στην περίπτωση της Ελλάδας. Αφενός ο γραφειοκρατικός μηχανισμός λαμβάνει τελικά εντολές μόνο από το εσωτερικό του, περιορίζοντας με αυτόν τον τρόπο την ανταπόκριση του στις ανάγκες των πολιτών. Αφετέρου, διασφαλίζει την ομοιογένεια του μέσω ενός συστήματος πρόσληψης που αποκλείει όσους δεν έχουν πρόσβαση π.χ. στην εκπαίδευση και τους μηχανισμούς συγκέντρωσης αποδεικτικών γνώσεων, ή σε διαπροσωπικά δίκτυα που ενδέχεται να ευνοήσουν διορισμούς με εκλογικά ανταλλάγματα.

Η Γραφειοκρατία στηρίζει τη δημοκρατία αλλά η ίδια δεν είναι απαραίτητα δημοκρατική ως προς τον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας της. Η δημοκρατικότητα της οφείλεται στον εργαλειακό της χαρακτήρα τον οποίο στοχεύει να εξασφαλίσουν οι αξίες και οι οργανωτικές αρχές βάσει των οποίων λειτουργεί και διασφαλίζεται πχ από τη νομιμοποίηση της εξουσίας, τη λογοδοσία, την ανταπόκριση στις ανάγκες της κοινωνίας κ.α. (Καλλιόπη Σπανού, 2000).

Η βεμπεριανή επαγγελματική γραφειοκρατία απέχει από την ελληνική Δημόσια Διοίκηση. Οι αρχές της προσκρούουν στις ιδιαιτερότητες του πολιτικο-διοικητικού συστήματος στην ελληνική εκδοχή του, όπως οι παραβιάσεις του βεμπεριανού διαχωρισμού μεταξύ του δημόσιου λειτουργήματος και των προσωπικών επιδιώξεων και ιδιοτελειών και η αυξημένη ανοχή στη μη συμμόρφωση προς τους τυπικούς κανόνες, μέσω της συστηματικής χρήσης άτυπων πρακτικών (Τσέκος, 2008).

Είναι μια ιδιόμορφη διοικητική πραγματικότητα και έχει προταθεί ο όρος μη βεμπεριανή γραφειοκρατία. Ο όρος υποδηλώνει ένα διοικητικό υπόδειγμα το οποίο εμφανίζει εξωτερικά βεμπεριανά μορφολογικά χαρακτηριστικά, όχι όμως και τις αντιστοίχως προβλεπόμενες λειτουργίες και τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Τα βασικά χαρακτηριστικά αυτού του γραφειοκρατικού μορφώματος συνοψίζονται στο ότι οι επιχειρησιακές ανάγκες δεν καθορίζουν την οργανωσιακή δομή αλλά οι ατομικές και συλλογικές επιδιώξεις του πολιτικού και διοικητικού προσωπικού και ακόμα ότι η πολιτική ανθρώπινου δυναμικού υπαγορεύεται από πελατειακές πιέσεις και συλλογικές και ατομικές στρατηγικές. Τέλος, παρατηρείται το παράδοξο να διαπνέεται η λειτουργία του ταυτόχρονα από σχολαστική τυπολατρία και από αυξημένη ανοχή στην παρατυπία. Έχει οικοδομηθεί μια υπερανεπτυγμένη τυπική μορφή, η

οποία μέσα από ένα πλήθος κανόνων, υπο-κανόνων, εξαιρέσεων και υπο-εξαιρέσεων να επιτρέπει την κατά το δοκούν χρήση του θεσμικού πλαισίου.

Τα τελευταία 30 χρόνια περίπου και μετά από την ένταξη στην ΕΕ και την απαιτούμενη διοικητική σύγκλιση με τα άλλα μέλη, προκύπτει ότι στο επίπεδο του προγραμματισμού, της εφαρμογής των πολιτικών και στο επίπεδο του ελέγχου των πολιτικών τα μη-ορθολογικά χαρακτηριστικά – με τη βεμπεριανή έννοια του όρου- παραμένουν τα ίδια, ως προς την ουσία και τη φιλοσοφία της συγκρότησης και λειτουργίας των διοικητικών μηχανισμών με προκύπτουσες προσαρμογές και μορφολογικές αλλαγές (Τσέκος, 2007).

4.2 Περιβάλλον Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης

4.2.1 Διοικητικό Οργανωσιακό Πλαίσιο – Διοικητικές Δομές

Η δημόσια διοίκηση γίνεται αντιληπτή με την οργανική και με τη λειτουργική έννοια. Σύμφωνα με το οργανικό κριτήριο, «τη διοίκηση αποτελούν όλοι οι φορείς άσκησης δημόσιας εξουσίας, οι οποίοι έχουν τη νομική μορφή Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ)». Αντίθετα, «δημόσια διοίκηση κατά το λειτουργικό κριτήριο αποτελούν όλα τα νομικά πρόσωπα που επιτελούν δημόσια υπηρεσία ή εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον, ασχέτως αν πρόκειται για ΝΠΔΔ ή Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου (ΝΠΙΔ)» (Τάχος, 2003, σελ. 20).

Η δημόσια διοίκηση αποτελείται από τις δημόσιες υπηρεσίες, τα προβλεπόμενα από τη νομοθεσία ΝΠΔΔ και τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης α΄ και β΄ βαθμού. Σύμφωνα με το Σύνταγμα, η εκτελεστική, δηλαδή η διοικητική λειτουργία ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την Κυβέρνηση (Άρθρο 26 παρ. 2 του Συντάγματος), μέσω των δημόσιων υπηρεσιών (Άρθρο 82 παρ. 2 του Συντάγματος), αλλά και των δημόσιων υπαλλήλων, οι οποίοι αποτελούν εκτελεστές της θέλησης του κράτους και υπηρετούν το λαό (Άρθρο 103 παρ. 1 του Συντάγματος).

Βασικό χαρακτηριστικό της δημόσιας διοίκησης είναι η οργάνωσή της με βάση την πυραμιδοειδή δομή και η ιεραρχική υπαγωγή της στην Κυβέρνηση. Στην κορυφή της

πυραμίδας βρίσκονται ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας και η Κυβέρνηση, η οποία χρησιμοποιεί τη δημόσια διοίκηση για να εφαρμόζει τις πολιτικές της, καθώς και για να υλοποιεί τις αποφάσεις τις οποίες λαμβάνει. Συνεπώς, η δημόσια διοίκηση είναι επιφορτισμένη με την εκτέλεση των κανόνων δικαίου, ενώ παράλληλα έχει τη δυνατότητα έκδοσης κανονιστικών πράξεων ύστερα από νομοθετική εξουσιοδότηση τυπικού νόμου (Άρθρο 43 παρ. 2 του Συντάγματος).

Η δομή ⁵ της ελληνικής δημόσιας διοίκησης ακολουθεί το αποκεντρωμένο σύστημα, στην Κεντρική Διοίκηση, στην Περιφερειακή Διοίκηση και στην Τοπική αυτοδιοίκηση α΄ και β΄ βαθμού. Η κεντρική διοίκηση διατηρεί τις αμιγώς επιτελικές αρμοδιότητες, οι οποίες τις επιτρέπουν να ασκήσει το συντονιστικό και παρεμβατικό της ρόλο στους κρίσιμους τομείς πολιτικής εθνικής σημασίας. Η Κυβέρνηση καθορίζει και κατευθύνει τη γενική πολιτική της χώρας με τον Πρωθυπουργό και τους Υπουργούς που προϊστάται 15 Υπουργείων⁶.

Ένα χαρακτηριστικό που αφορά στη δομή της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και έχει επισημανθεί από μελετητές είναι ο υδροκεφαλισμός της σε συνδυασμό με την πλήρη έλλειψη ορθολογισμού στη σχεδίαση των υπηρεσιών και των διοικητικών οργάνων.

Η εσωτερική διάρθρωση του οργανωτικού πεδίου των κεντρικών και αποκεντρωμένων μονάδων των υπουργείων αναπτύσσεται με τρόπο πυραμοειδή κατά γενικές διευθύνσεις, διευθύνσεις, τμήματα και γραφεία, όπως προσδιορίζονται σύμφωνα με τους ισχύοντες οργανισμούς των υπουργείων.

Σύμφωνα με τα στοιχεία που έχει παρουσιάσει ο καθηγητής, στην Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, Παναγιώτης Καρκατσούλης, υπάρχουν πολλές και διάσπαρτες δομές σε 15 υπουργεία: 149 γενικές διευθύνσεις, 886 διευθύνσεις και 3.720 τμήματα Εκτός από τους 15

⁵ Η οργανωτική δομή ορίζεται ως το σύστημα των επιμέρους οργανικών μονάδων με το οποίο διαρθρώνεται η οργάνωση. Μέσω της δομής υλοποιούνται οι λειτουργίες της οργάνωσης οι οποίες στοχεύουν στην επίτευξη του στόχου της. Η δομή διαμορφώνεται μέσα από τη διαδικασία προσδιορισμού και ομαδοποίησης των καθηκόντων των μελών του προσωπικού, καθώς και από την ανάγκη για συντονισμό και έλεγχο των ενεργειών του προσωπικού. Επιπλέον, η δομή διαιρεί το οργανωτικό έργο σε επιμέρους ρόλους και εξασφαλίζει την οργανωτική ολοκλήρωση. Συνεπώς, η οργανωτική δομή απεικονίζει τις σχέσεις που αναπτύσσονται μεταξύ των διαφοροποιημένων ρόλων (Μιχαλόπουλος, Ν. (2001))

⁶ Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ. Επίσημη ιστοσελίδα Υπ. Εσωτερικών 2008

υπουργούς, υπάρχουν 9 αναπληρωτές υπουργοί, 21 υφυπουργοί, 78 γενικοί και ειδικοί γραμματείς και 1.200 σύμβουλοι προκειμένου να αισθάνονται... ασφαλείς οι υπουργοί.

Συγκεκριμένα, από το 1975 και μέχρι το 2005, έχουν κατατεθεί 171.500 ρυθμίσεις, 3.430 νόμοι, 20.580 Προεδρικά Διατάγματα, 114.905 υπουργικές αποφάσεις, 24.010 αποφάσεις Περιφερειών και 8.575 αποφάσεις νομαρχιών. Η κατάσταση έχει χειροτερέψει τα τελευταία χρόνια με τις εγκυκλίους που έχουν υποκαταστήσει τη νομοθεσία, κα την κατάχρηση με την έκδοση Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου.

Τα στοιχεία αυτά καταδεικνύουν την πολυπλοκότητα του ελληνικού κράτους που οδηγεί στην αυθαιρεσία και σε ένα σύστημα διεφθαρμένο, όχι απαραίτητα από τη δράση συγκεκριμένων υπαλλήλων⁷.

4.2.2 Διοικητική Κουλτούρα

Η κουλτούρα⁸ μιας οργάνωσης είναι προσδιοριστικός παράγοντας της λειτουργίας της, της βελτίωσης και ανασυγκρότησής της. Η οργανωσιακή κουλτούρα προσδιορίζει τον τρόπο με τον οποίο οι άνθρωποι ενεργούν, ηγούνται, συμπεριφέρονται και εργάζονται μέσα στον οργανισμό, συνεπώς κάθε οργανωσιακής αλλαγής θα πρέπει να προηγηθεί η αλλαγή της κουλτούρας.

Η σύγχρονη δημόσια διοίκηση οργανώνεται και λειτουργεί με βάση μια σειρά αρχών, οι οποίες παράλληλα νομιμοποιούν τη δράση της. Οι αρχές αυτές, που αποτελούν και τη βάση της διοικητικής κουλτούρας, είναι: (Τάχος, 2003, σελ. 23)

- Η αρχή της τυπικής διάκρισης των κρατικών λειτουργιών.
- Η αρχή του κράτους δικαίου που συνίσταται στην υπαγωγή της δράσης των κρατικών οργάνων σε κανόνες δικαίου κατά τρόπο δεσμευτικό για το Κράτος.

⁷ <http://www.imerisia.gr/article.asp?catid=26510&subid=2&pubid=112957250>

⁸ Σύμφωνα με τον Schein, «Κουλτούρα είναι ένα δομημένο σύνολο από βασικές παραδοχές, που έχουν ανακαλυφθεί – εφευρεθεί ή αναπτυχθεί από μια δεδομένη ομάδα καθώς αυτή μαθαίνει να αντιμετωπίζει προβλήματα εξωτερικής προσαρμογής ή εσωτερικής ολοκλήρωσης – οι οποίες έχουν αποδώσει ικανοποιητικά στο παρελθόν ώστε να θεωρούνται ότι ισχύουν γενικά και επομένως μπορούν να διδαχθούν σε νέα μέλη ως ο σωστός τρόπος αντίληψης, σκέψης, αίσθησης σχετικά με τα προβλήματα αυτά».

Μία οργάνωση είναι μια κουλτούρα – ή έχει μια κουλτούρα – όμως από την άλλη μεριά δημιουργεί, παράγει αυτήν την κουλτούρα. (Berger και Luckmann). Υπάρχει μια διαλεκτική σχέση «αιτίου – αιτιατού» μεταξύ ανθρώπινων σχέσεων και κουλτούρας ή ακόμα μεταξύ οργανισμού και κουλτούρας (Thevenet και Schein).

- Η αρχή της νομιμότητας της δράσης των οργάνων της δημόσιας διοίκησης η οποία απορρέει από την αρχή του κράτους δικαίου και συνεπάγεται τη λειτουργία της διοίκησης στο πλαίσιο των νόμων.
- Η αρχή της υπεροχής και της προστασίας του δημόσιου συμφέροντος.
- Η αρχή της καλής πίστης και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου.
- Η αρχή της αναλογικότητας, δηλαδή της επιλογής μέσων ανάλογων προς τον επιδιωκόμενο σκοπό.
- Η αρχή της αμεροληψίας των οργάνων της δημόσιας διοίκησης κατά την άσκηση των καθηκόντων τους.

Τα χαρακτηριστικά της ελληνικής διοικητικής κουλτούρας έχουν έντονα στοιχεία του ελληνικού πολιτισμικού στοιχείου, τα οποία πρόσδιδαν στη διοικητική κουλτούρα θετικά στοιχεία, όπως η δημοκρατική σταθερότητα και ελευθερία, ελευθερία έκφρασης, κράτος δικαίου, οικονομική ευημερία και εργασιακή σταθερότητα, (μέχρι πρότινος), πνευματική καλλιέργεια, κοινωνική συνοχή και ειρήνη, πρόσβαση στην κοινωνία της πληροφορίας.

Τελικά, όμως, πολλά από τα παραπάνω εξελίχθηκαν σε ηθικό κίνδυνο για την ίδια τη διοικητική κουλτούρα, η οποία πλέον αντικατοπτρίζεται στις παθογένειες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και του πολιτικού συστήματος. Συνοπτικά αναφέρονται στην έντονη παρουσία της πολιτικής ηγεσία, στην αναξιοκρατία, στο συγκεντρωτισμό σε ό,τι αφορά τις δομές και τη λήψη αποφάσεων, στην γραφειοκρατία και σε ένα πλέγμα πολύπλοκων διαδικασιών πολυνομίας, ασάφειας και νομικισμού, στην ευνοιοκρατία (κομματισμός), στην έλλειψη ειδικευμένων στελεχών σε θέματα διοίκησης, στην έλλειψη σοβαρής πολιτικής ανάπτυξης προσωπικού και γενικότερα στην απουσία κουλτούρας εξυπηρέτησης του πολίτη με ταυτόχρονη καλλιέργεια εσωστρέφειας και αυτοαναφορικότητας (Παπαδημητρίου 2010:2).

Μια διοικητική κουλτούρα, λοιπόν, επηρεάζεται αρνητικά από παθογένειες και λανθασμένες κουλτούρες του εξωτερικού της περιβάλλοντος. Συνεπώς, στις σημερινές συνθήκες της οικονομικής ύφεσης, φτωχοποίησης, εργασιακής αστάθειας και έλλειψης πρόσβασης στην εκπαίδευση και στα κοινωνικά αγαθά, θα πρέπει να αναμένεται δυσμενέστερος επηρεασμός της διοικητικής κουλτούρας, για το λόγο ότι τα εκφυλιστικά κοινωνικά, πολιτισμικά και οικονομικά φαινόμενα γίνονται εντονότερα. Όσο η πολιτική και ηγετική κουλτούρα δεν

εστιάζει στις ανάγκες του ανθρώπου, αλλά στη δημοσιονομική πειθαρχία, οι υπάρχουσες παθογένειες θα συνεχίσουν ακόμα και αν δρομολογηθούν μεταρρυθμίσεις δομικών αλλαγών.

4.2.3 Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού

Το ανθρώπινο δυναμικό θεωρείται ως ο σημαντικότερος πόρος μιας σύγχρονης οικονομικής μονάδας ή ενός δημόσιου οργανισμού. Η ορθολογική διαχείριση του, με την αξιοποίηση του ανθρώπινου κεφαλαίου (στελεχών και εργαζομένων) λειτουργεί προς όφελος τόσο του οργανισμού όσο και του κοινωνικού συνόλου⁹.

Η δημόσια διοίκηση προκειμένου να εκπληρώσει την αποστολή της στελεχώνεται από το κατάλληλο ανθρώπινο δυναμικό. Τα φυσικά πρόσωπα τα οποία συνδέονται με το κράτος με ειδική έννομη σχέση και ασκούν δημόσια εξουσία κατ' επάγγελμα και με αμοιβή καλούνται δημόσιοι υπάλληλοι. Η υπηρεσιακή τους κατάσταση διέπεται από τα άρθρα 29 παρ. 3, 56, 103 και 104 του Συντάγματος και από τις διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα (ΥΚ) (Κοϊμτζόγλου, 1999:137).

Αξίζει να αναφερθεί ότι ο ισχύων ΥΚ (ν.3528/2007) δεν περιέχει νομοθετικό ορισμό του δημόσιου υπαλλήλου σε αντίθεση με προγενέστερο ΥΚ ν.1811/1951), όπου στο άρθρο 1 παρ. 2 αυτού οριζόταν ότι: «Δημόσιοι υπάλληλοι είναι τα έμμεσα, έμμισθα όργανα του Κράτους, τα διατελούντα εν προαιρετική, αμέσως, υπηρεσιακή και πειθαρχική προς αυτό σχέσει».

Με βάση τον παραπάνω ορισμό, προκύπτουν τα εξής: α) οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι όργανα του κράτους και οι πράξεις τους θεωρούνται πράξεις του Κράτους, β) είναι έμμεσα όργανα του Κράτους, καθώς η θέση και οι αρμοδιότητές τους καθορίζονται με πράξεις των άμεσων οργάνων του Κράτους (π.χ. Πρόεδρος της Δημοκρατίας, Κυβέρνηση) με τα οποία συνδέονται με σχέση ιεραρχικής υποταγής, γ) είναι έμμισθα όργανα του Κράτους, διότι οφείλουν να απασχολούνται αποκλειστικά και αφοσιωμένα στην υπηρεσία του λαού, δ) η σχέση των δημόσιων υπαλλήλων προς το Κράτος είναι προαιρετική και όχι υποχρεωτική ή

⁹ Η Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων (ΔΑΠ) ή αλλιώς Διοίκηση Προσωπικού (ΔΠ) αποτελεί μια αναπόσπαστη λειτουργία του οργανισμού που συγκεντρώνει, ανάλογα με το μέγεθος και το αντικείμενο του, μια σειρά από σημαντικές δραστηριότητες με επίκεντρο τη διαχείριση του ανθρώπινου παράγοντα.

Η Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων (ΔΑΠ) ή Διοίκηση (ΔΠ) περιλαμβάνει την προσέλκυση, επιλογή, ανάπτυξη, αξιοποίηση & προσαρμογή των ανθρωπίνων πόρων στον εργασιακό χώρο με σκοπό την αύξηση της εργασιακής

καταναγκαστική, αφού δε διορίζονται χωρίς τη θέλησή τους, αλλά κατόπιν συμμετοχής τους στη διαδικασία επιλογής και αποδοχής της πράξης διορισμού, ε) είναι σχέση πειθαρχική, καθώς ο υπάλληλος υπέχει ευθύνη για κάθε υπαίτια και καταλογιστή παράβαση υπηρεσιακού καθήκοντος, στ) είναι υπηρεσιακή σχέση, η οποία καθορίζεται από την ιεραρχική δομή της συγκεκριμένης υπηρεσίας στην οποία εντάσσεται ο υπάλληλος, ζ) είναι άμεση σχέση, διότι μεταξύ του υπαλλήλου και της υπηρεσίας δεν παρεμβάλλεται άλλο πρόσωπο (Πουλής Π., 2007:313-314).

Μια από τις δραστηριότητες της διοίκησης ανθρωπίνων πόρων είναι η διαδικασία επιλογής / πρόσληψης του προσωπικού. Αναφορικά με τους δημοσίους υπαλλήλους, παρά τη ρητή επιταγή του Συντάγματος για την εφαρμογή των αρχών της αξιοκρατίας και διαφάνειας στις διαδικασίες πρόσληψης των υπαλλήλων (Σύνταγμα άρθρο 103 παρ7), η πρόσληψη ενός υπαλλήλου ήταν αποτέλεσμα, αρχικά, διαπροσωπικών πελατειακών σχέσεων που μετατράπηκαν σε «γραφειοκρατικές» πελατειακές σχέσεις¹⁰. Τούτο σήμαινε ότι- αντί για το βουλευτή ή τον κομματάρχη- τον ρόλο του κομματικού πάτρωνα έπαιζε πλέον η κομματική γραφειοκρατία του εκάστοτε κυβερνώντος κόμματος (Σωτηρόπουλος Δημήτρης, 2007).

Το 1993, μετά από αρκετές δεκαετίες, συνειδητοποιήθηκε η ανάγκη θέσπισης ενός συστήματος πρόσληψης, που θα σέβεται τις αρχές της ισότητας και της αξιοκρατίας, και θεσπίστηκε το ΑΣΕΠ, ανεξάρτητη αρχή, που ο ρόλος του καταστρατηγήθηκε με εξαιρέσεις που αφορούσαν περισσότερο την περιφερειακή διοίκηση (ΔΕΚΟ, Νομικά Πρόσωπα, κ.λπ.)

Στη συνέχεια αναπτύσσονται η ιεραρχική εξέλιξη των εργαζομένων και η εκπαίδευση, δραστηριότητες της διοίκησης των ανθρωπίνων πόρων, που είναι οι πλέον καθοριστικές για τη δημιουργία διοικητικής ηγεσίας.

τους ικανοποίησης και της αποτελεσματικότητας των οργανισμών.

¹⁰ Με τον όρο πελατειακές σχέσεις εννοούμε ένα συγκεκριμένο τρόπο κοινωνικής και ιδιαίτερα πολιτικής οργάνωσης της οποίας δομικό στοιχείο και χαρακτηριστικό θεμέλιο είναι το ζεύγος πάτρωνας- πελάτης. Η σχέση πάτρωνα πελάτη είναι δυαδική και προσωπική, συμβολιακή και ολοκληρωμένη, ανεπίσημη και θεμελιωδώς εργαλειακή και για τις δύο πλευρές της σχέσης, αμοιβαία αλλά και ασυμμετρική και κάθετη με την έννοια ότι ο πελάτης εξαρτάται από τον πάτρωνα (Μανροκordatος 1983:5-6)

4.2.3.1 Ιεραρχική Εξέλιξη – Σύστημα Προαγωγών

Η μέθοδος αξιολόγησης των υπαλλήλων και η διαδικασία επιλογής των προϊσταμένων κατέχουν σημαντική θέση όσον αφορά την αποδοχή του ηγετικού ρόλου και τη νομιμοποίησή του τόσο ως προς τους υφισταμένους όσο και απέναντι στους πολίτες.

Η πελατειακή σχέση της πρόσληψης ακολουθεί τον δημόσιο υπάλληλο και στην ιεραρχική εξέλιξη και προαγωγή, απαιτούσε πάντα και την διαμεσολάβηση πολιτικού, κομματικού ή συνδικαλιστικού οργάνου αλλά και του πολιτικού ελέγχου της ΔΔ από τους εκάστοτε κυβερνώντες. Το πρόβλημα της ιεραρχικής εξέλιξης και προαγωγής είχε εντοπιστεί και υπογραμμιστεί από τους μελετητές και συγκεκριμένα οι επιπτώσεις του στη λειτουργία της δημόσιας γραφειοκρατίας. Αναλύεται, ενδελεχώς, στην έκθεση του Κέντρου Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών «Δημόσια Διοίκηση: Έκθεση για το Πρόγραμμα 1988-1992» που δημοσιεύτηκε το 1991. Κρίνεται απαραίτητο να αναδιαμορφωθεί η βαθμολογική κλίμακα και να γίνουν απαραίτητες παρεμβάσεις ώστε να καταστεί η υπηρεσιακή εξέλιξη και η κατάληψη ανώτατων και ανώτερων θέσεων ουσιαστική και ελκυστική για τους «ακανούς και φιλόδοξους υπαλλήλους» (Μακρυδημήτρης, Μιχαλόπουλος, 2000: 505), προκειμένου να εξασφαλιστεί η διοικητική συνέχεια στο επίπεδο της διεύθυνσης και να επιτευχθεί η συνεργασία και ο συντονισμός μεταξύ των διευθύνσεων.

Στην ιστορία της ΔΔ, παρατηρείται ότι κάθε κυβέρνηση αναθεωρεί τον υπαλληλικό κώδικα διαπιστώνοντας τις εγγενείς παθογένειες της και την ανάγκη για διοικητική μεταρρύθμιση. Στην εισηγητική έκθεση του Ν.3528/2007 «Κύρωση κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ» αναγνωρίζεται η χαμηλή ποιότητα παροχής υπηρεσιών, ο συγκεντρωτισμός των δημοσίων υπηρεσιών, η αναξιοκρατία, η έλλειψη αξιολόγησης, η απουσία ελέγχων και κυρώσεων, η προβληματική οργάνωση και η έλλειψη εμπιστοσύνης στις κρατικές υπηρεσίες. Με το νόμο αυτό, στόχος ήταν η «επανάδρυση του κράτους» για την εξυγίανση και τον εκσυγχρονισμό του δημόσιου τομέα. Μία από τις καινοτομίες του νόμου ήταν και η αναμόρφωση του συστήματος επιλογής των προϊσταμένων οργανικών μονάδων. Καθιερώνεται, με το άρθρο 85, ένα περισσότερο αντικειμενικό και δίκαιο σύστημα επιλογής των προϊσταμένων οργανικών μονάδων, βασιζόμενο σε κριτήρια που αφορούν στα επαγγελματικά- τεχνικά προσόντα, στην

εργασιακή- διοικητική εμπειρία και στις ικανότητες- δεξιότητες των υπαλλήλων που αξιολογούνται βάσει συγκεκριμένων μορίων.

Ο νόμος αυτός τροποποιήθηκε ως προς το μέρος της επιλογής προϊσταμένων με τον 3839/2010, πριν εφαρμοστεί εξ ολοκλήρου, με υπογραμμισμένο, στην εισηγητική έκθεση, το αιτιολογικό ότι, με την εφαρμογή του, αποκαθελώθηκε όλη η ανώτερη ιεραρχικά διοικητική ηγεσία (γενικοί διευθυντές και διευθυντές) της δημόσιας διοίκησης με κομματικά κριτήρια.

Στις παραγράφους της εισηγητικής έκθεσης περιγράφεται η κατάσταση που επικρατεί στη δημόσια διοίκηση, από τη σύστασή της, αναφορικά με τη διαχείριση των ανθρωπίνων πόρων και ειδικότερα της επιλογής της διοικητικής ηγεσίας. Όμοιες διαγνώσεις που έχουν επισημανθεί από τη δεκαετία του 1950.

Συγκεκριμένα, στην εισηγητική έκθεση αναφέρεται ότι «Η πελατειακή λειτουργία του πολιτικού συστήματος της χώρας, κατέστησε τον έλεγχο των αξιολογήσεων στο εσωτερικό της διοικητικής ιεραρχίας ένα κρίσιμο εργαλείο για την επίτευξη της επικυριαρχίας του κυβερνώντος κόμματος επί των βασικών καθημερινών λειτουργιών της δημόσιας διοίκησης.

Η επιλογή και προώθηση πολιτικά ή και στενά κομματικά αρεστών αιτιολογείτο σιωπηρώς από την δήθεν ανάγκη διασφάλισης της εμπιστοσύνης μεταξύ πολιτικής και διοικητικής ιεραρχίας μετατρεπόμενη σχεδόν σε άτυπο κανόνα της πολιτικής ζωής. Ωστόσο, η πολιτική και διοικητική αυτή πρακτική αφ' ενός ήταν ανέκαθεν και παραμένει μια στρέβλωση σε βάρος θεμελιωδών οργανωτικών αρχών του δημοκρατικού μας πολιτεύματος αφ' ετέρου έχει πλέον πολλαπλασιάσει στην κρατική διοίκηση της χώρας φαινόμενα πρόδηλης αναξιοκρατίας, πελατειακού κομματισμού, μεροληψίας και διαφθοράς. Τα φαινόμενα αυτά μοιραία έχουν υπονομεύσει σε επικίνδυνο σημείο την αξιοπιστία της διοικητικής δράσης αλλά και του σώματος των δημοσίων υπαλλήλων, πρωτίστως όμως την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα των κρατικών λειτουργιών που αυτοί υπηρετούν».

Ο νόμος αυτός, αρχικά, εφαρμόστηκε και επιλέχθηκαν ως προϊστάμενοι, υπάλληλοι με περισσότερες ικανότητες και γνώσεις. Ως προς το μέρος όμως που το Υπηρεσιακό

Συμβούλιο¹¹, μέσω βαθμολόγησης της συνέντευξης, που ποτέ δεν πραγματοποιήθηκε, μπορούσε να επηρεάσει την επιλογή, αυτό έγινε. Τα ριζωμένα στερεότυπα και η αυτονόμηση της πολιτικής και διοικητικής ηγεσίας λειτούργησε παρεμβατικά στα τελευταία ονόματα του καταλόγου των επιλεγέντων χαρίζοντας, άκριτα, το άριστα στους έχοντες «γραφειοκρατική» πελατειακή σχέση. Η σχέση αυτή οδήγησε και στην παρέμβαση ως προς τις τοποθετήσεις των προϊσταμένων στις οργανικές μονάδες. Δεν υπήρξε κριτήριο αντικειμενικό. Οι γνώσεις, η εμπειρία, ο επαγγελματισμός και οι προσωπικές ικανότητες δεν αξιολογήθηκαν. Οι τοποθετήσεις έγιναν μετά από κομματικές, διαπροσωπικές ή συνδικαλιστικές εισηγήσεις.

Και ο νόμος αυτός καταστρατηγήθηκε με τροποποιητικές διατάξεις για τοποθέτηση προϊσταμένων σε κενές θέσεις με ανάθεση από τη Διοίκηση το 2011, όταν είχε ήδη κορυφωθεί η οικονομική ύφεση στην Ελλάδα, και ο ΟΟΣΑ διαπίστωνε, στην έκθεσή του για τη ΔΔ ότι η ανεπαρκής και στρεβλή διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού μαζί με το πολύπλοκο νομικό πλαίσιο, και τους χαλαρούς ελεγκτικούς μηχανισμούς είναι τα χαρακτηριστικά που ευνοούν την εμφάνιση φαινομένων διαφθοράς, συγκαλύπτουν ανάρμοστες συμπεριφορές και ενισχύουν το πελατειακό κράτος (OECD, 2011:16). Και πρότεινε ότι στο πλαίσιο αυτό είναι απαραίτητη η διαμόρφωση μιας στρατηγικής διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού για το σύνολο της διοίκησης που θα στηρίζεται στην αξιοκρατία και στην απουσία πολιτικών παρεμβάσεων στην επιλογή και τη δημοσιοϋπαλληλική εξέλιξη.

4.2.3.2 Εκπαίδευση

Η εκπαίδευση είναι, αδιαμφισβήτητα, το μέσο για την ενίσχυση ικανοτήτων και την καλλιέργεια δεξιοτήτων στα διοικητικά στελέχη, προκειμένου να μπορούν να ανταποκριθούν στα ηγετικά καθήκοντά τους και να συνεισφέρουν στις προσπάθειες ανασυγκρότησης. Μια από τις παθογένειες της ελληνικής γραφειοκρατίας είναι η έλλειψη στοχευμένης εκπαίδευσης.

Αυτή είχε εντοπισθεί, από το 1964, στην έκθεση του συμβούλου του Ο.Ο.Σ.Α. Georges Langrod «Έκθεσις Αφορώσα την Διοικητικήν Αναδιοργάνωσιν εν Ελλάδι». Είχε προτείνει μεγαλύτερη έμφαση στην τεχνική και επαγγελματική μετεκπαίδευση των δημοσίων υπαλλήλων, όσων προορίζονται να καταλάβουν θέσεις προϊσταμένων, η οποία θα έχει στόχο

¹¹ Τα πενταμελή ΥΣ μέχρι τη ψήφιση αυτού του νόμου ήταν διορισμένα από την πολιτική ηγεσία και 2 μέλη ήταν εκλεγμένα από τους υπαλλήλους με κομματικά ψηφοδέλτια. Με το νέο νόμο τα ΥΣ απαρτίζονται από τους τρεις αρχαιότερους διευθυντές και δύο συνδικαλιστές.

την ενθάρρυνση της ανάληψης πρωτοβουλιών, την επιβράβευση της δημιουργικότητας και την απόκτηση δεξιοτήτων σχετικά με τη διοίκηση προσωπικού, ώστε να αποτελέσουν σημαντική δύναμη ανανέωσης στη δημόσια διοίκηση (George Langrod 1965:65-109).

Μόλις, το 1983 ιδρύθηκε το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ), ο **εθνικός στρατηγικός φορέας** ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης, μέσω της εκπαίδευσης, με αποστολή τη δημιουργία στελεχών της διοίκησης, επιτελικού και αναπτυξιακού χαρακτήρα, την αναβάθμιση του δυναμικού μέσα από τη διαρκή εκπαίδευση και την πιστοποιημένη επιμόρφωση, τον εκσυγχρονισμό του δημοσίου και των φορέων του, μέσω της έρευνας, της τεκμηρίωσης και της καινοτομίας¹².

Την ίδια χρονιά θεσμοθετήθηκε η ΕΣΔΔ με αποστολή την παραγωγή ικανών διοικητικών στελεχών, με εξειδικευμένη κατάρτιση, τα οποία προβλέπεται να απολαμβάνουν ταχεία υπηρεσιακή εξέλιξη και να ανέρχονται στην ανώτερη ιεραρχία της Διοίκησης με στόχο αυτά τα στελέχη να διαθέτουν επιτελικές δεξιότητες προκειμένου να ανταποκριθούν στο σχεδιασμό, το συντονισμό και την άσκηση δημόσιων πολιτικών (Ν.1388/1983). Ο αρχικός σκοπός, που διαφαινόταν, ήταν η δημιουργία επιτελικών- διευθυντικών στελεχών, δηλαδή μιας διοικητικής ελίτ που θα είναι επιφορτισμένη με το έργο της συνεχούς αλλαγής και βελτίωσης της δημόσιας διοίκησης προκειμένου αυτή να ανταποκρίνεται στην αποστολή της και να λειτουργεί υπέρ του πολίτη με βάση τις κοινωνικές ανάγκες και της χώρας.

Το ΕΚΔΔ λειτουργεί ακόμη χωρίς στοχευμένη εκπαίδευση με συνέχεια και συνέπεια, διασπασμένα προγράμματα χωρίς συγκροτημένη μορφή. Για την παρακολούθηση από τους υπαλλήλους εκπαιδευτικών και επιμορφωτικών σεμιναρίων απαιτείται η άδεια από την διοίκηση, τον διευθυντή και τον άμεσο προϊστάμενο, μια κενή γραφειοκρατική απόφαση. Δεν έχει θεσπιστεί διοικητική μονάδα που να ορίζει τις εκπαιδευτικές ανάγκες των υπαλλήλων με βάση τα καθήκοντα και την εξέλιξή τους, προκειμένου να ικανοποιήσουν τους στόχους της υπηρεσίας.

¹² <http://www.ekdd.gr/ekdda/index.php/gr/2012-06-29-09-59-33>

Οι απόφοιτοι της ΕΣΔΔ δεν έχουν διαδραματίσει μέχρι σήμερα αυτό το θεσμικό ρόλο. Ένας βασικός λόγος είναι, εκτός από την πολιτικοποίηση των διαβαθμίσεων της διοικητικής ηγεσίας, οι αντιστάσεις που προέβαλαν μεγάλες μερίδες υπηρετούντων υπαλλήλων στην απειλή να υπερκεραστούν από τους αποφοίτους της Σχολής, και βέβαια η υφισταμένη διοικητική νοοτροπία, που υποσκάπτει την πιθανότητα της αντικειμενικής και αξιοκρατικής συγκριτικής αξιολόγησης των υπαλλήλων.

Η έλλειψη στοχευμένης και μεθοδικής εκπαίδευσης είναι άλλος ένας αρνητικός παράγοντας που ενισχύει τις υπάρχουσες παθογένειες της δημόσιας διοίκησης και στερεί από τη διοικητική ηγεσία το πλεονέκτημα να δράσει ως ηγεσία και να αναπτύξει το ρόλο της συνεισφέροντας στη βελτίωση της λειτουργίας της και την αποτελεσματικότητα.

4.3 Διοικητική Ηγεσία

Η αποτελεσματική, αποφασιστική και ευέλικτη ηγεσία είναι ένας παράγοντας κλειδί για την επιτυχία της αλλαγής. Η συμβολή της γραφειοκρατικής ηγεσίας στον εκσυγχρονισμό και τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης έχει επισημανθεί κατά το παρελθόν από μελετητές του διοικητικού φαινομένου στην Ελλάδα και έχει αναδειχθεί ως ο αναγκαίος συντελεστής από τις σύγχρονες θεωρίες του μάνατζμεντ.

Τα ηγετικά διοικητικά στελέχη, όμως, είναι απαραίτητο να ενσαρκώνουν και να μεταδίδουν τις αξίες της δημόσιας διοίκησης, ώστε να αποτελέσουν τους «πολλαπλασιαστές της διοικητικής δράσης, τους θεματοφύλακες της διοικητικής παράδοσης και τους εγγυητές της ενότητας και της συνέχειας των δημόσιων υπηρεσιών» (Μακρυδημήτρης, Μιχαλόπουλος, 2000: 693).

Μια απόπειρα καταγραφής των χαρακτηριστικών της ελληνικής διοικητικής ηγεσίας θα εντόπιζε ότι κοινός συντελεστής της μορφής της διοικητικής ηγεσίας είναι η διείσδυση της πολιτικής ηγεσίας στο γραφειοκρατικό έργο της δημόσιας διοίκησης.

Μια αποδεκτή διαπίστωση είναι η ανυπαρξία μιας **διοικητικής ελίτ**. Η διοικητική ηγεσία στη χώρα μας δεν κατέχεται από μια εδραιωμένη ηγετική κουλτούρα, γεγονός που, πιθανά, την καθιστά πιο δεκτική στην αλλαγή, αλλά ταυτόχρονα δημιουργεί προβλήματα συντονισμού,

συνοχής και συνεργασίας καθώς και μειωμένη αντίσταση στις αποφάσεις της πολιτικής ηγεσίας και στη διείσδυση της τελευταίας στο γραφειοκρατικό έργο (Καλτσόγια – Τουρναβίτη, 1996).

Η διοικητική ιεραρχία είναι **αποδυναμωμένη**. Μέσα από μια σειρά νόμων, όπως η κατάργηση των θέσεων των γενικών διευθυντών και των αναπληρωτών γενικών διευθυντών (Ν.1232/1982) με την παράλληλη σύσταση αυξημένων θέσεων της πολιτικής ηγεσίας (γενικοί και ειδικοί γραμματείς, σύμβουλοι και συνεργάτες) (Ν.1558/85 αρθ.30) οδήγησαν στην επέκταση των αρμοδιοτήτων της πολιτικής ηγεσίας και στην διεύρυνση του ρόλου της στη γραφειοκρατία και το διοικητικό έργο. Η κατάληψη, όμως, ανώτατων διοικητικών θέσεων από πρόσωπα εκτός διοικητικής ιεραρχίας οδηγούν στην ανυπαρξία υψηλής στάθμης διοικητικών υπαλλήλων.

Η διοικητική ηγεσία ασκεί ελλειμματικά τη διοικητική λειτουργία και την επίδραση της στους υφιστάμενους, γεγονός που μπορεί να αποδοθεί αφενός στην αδυναμία αντικειμενικής αξιολόγησης του διοικητικού έργου και στην αναξιοπιστία του συστήματος προαγωγών αλλά και στην έλλειψη υλικών και ηθικών αμοιβών για τους προϊσταμένους που επιδεικνύουν μεγαλύτερη απόδοση ή αφοσίωση στο καθήκον.

Η έλλειψη διοικητικής ηγεσίας είναι αίτιο και ταυτόχρονα αιτιατό της γραφειοκρατικής αναποτελεσματικότητας. Η συμβολή του διοικητικού ηγέτη είναι η υποχρεωτική συνθήκη για την αντιμετώπιση των παθογενών παραγόντων της διοίκησης, κυρίως λόγω της επίδρασης που ασκεί η ηγετική λειτουργία στο σύνολο των λειτουργικών και οργανωτικών χαρακτηριστικών του συστήματος (Καλτσόγια- Τουρναβίτη, 1996).

4.4 Αλλαγή – Μεταρρυθμίσεις

Ο ΟΟΣΑ υπογραμμίζει ότι «η ηγεσία παίζει ένα σημαντικό ρόλο στην υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων του δημόσιου τομέα γιατί εμπλέκει δύο από τις βασικότερες πτυχές της μεταρρύθμισης την αλλαγή και τους ανθρώπους». Αρκετές χώρες- μέλη του ΟΟΣΑ (όπως ΗΠΑ, Γαλλία, Γερμανία, Μεξικό, Σουηδία, Ν. Ζηλανδία) έχουν αναγνωρίσει τη σημασία της ηγεσίας για την επίτευξη των απαραίτητων μεταρρυθμίσεων στο δημόσιο τομέα και έχουν

πλέον αναπτύξει στρατηγικές ανάπτυξης των ηγετικών ικανοτήτων των ανωτέρων κρατικών υπαλλήλων (OECD 2001).

Η διοικητική μεταρρύθμιση βρίσκεται μόνιμα στην ελληνική πολιτική ατζέντα. Πολλές πρωτοβουλίες αναλήφθηκαν χωρίς τη βελτίωση της διοικητικής αποτελεσματικότητας. Οι μεταρρυθμίσεις έγιναν αυτοσκοπός ως τελετουργικές ή συμβολικές κινήσεις.

Η επισκόπηση μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών κατά τα τελευταία 30 χρόνια αναδεικνύει μια σειρά χαρακτηριστικών: (Καλλιόπη Σπανού, 2012)

- Άνιση προσοχή και αποτελέσματα στα διάφορα επιμέρους μεταρρυθμιστικά πεδία. Ενώ ορισμένα πεδία έχουν υποστεί αλλεπάλληλες αλλαγές άλλα δεν φαίνεται να έχουν επηρεαστεί καθόλου¹³. Ακόμη, όμως, κι εκεί που εκδηλώθηκαν διαρκείς «μεταρρυθμιστικές» παρεμβάσεις, δεν φαίνεται να έχουν παραχθεί αξιόλογα αποτελέσματα, πολλές πρωτοβουλίες είχαν μόνο νομοθετικό χαρακτήρα χωρίς συστηματική εφαρμογή (Ν.3230 /2004).
- Παράλληλα, ορισμένες πρακτικές διαρκώς υπονόμευαν τις μεταρρυθμιστικές προσπάθειες, αποκαλύπτοντας την απροθυμία των πολιτικών ελίτ –με συμμάχους βέβαια από τη διοίκηση και την κοινωνία- να καθορίσουν σαφείς κανόνες και να εξασφαλίσουν την εφαρμογή τους, π.χ. πολιτικοποίηση της δημοσιοϋπαλληλίας, προσλήψεις κλπ., όπου κατέληξε να υπάρχει ένα διχασμένο σύστημα αφενός τυπικών, δύσκαμπτων αλλά πιο διαφανών διαδικασιών και αφετέρου μια πληθώρα εξαιρέσεων που επέτρεπαν την παράκαμψή του και διοχέτευαν πελατειακού τύπου πρακτικές και επιδιώξεις). Αυτό υποθήκευε κάθε θεσμική καινοτομία αλλά και καθιστούσε αναξιόπιστους τους μεταρρυθμιστές, αμφισβητώντας το μέλλον της οποιας μεταρρύθμισης και των διακηρύξεών της.

Πολύ περισσότερο, τέτοιες πρακτικές αύξαναν συστηματικά την απόσταση μεταξύ επίσημων/τυπικών κανόνων και προδιαγραφών που επιχειρούσαν κάποιον εξορθολογισμό από την μια, και των άτυπων πρακτικών παράκαμψής τους, από την άλλη. Κατ' αυτόν τον τρόπο, πολιτικοί, πολίτες και διοίκηση εθίζονταν σε μια αδύναμη εκδοχή της νομιμότητας που κατέληξε να ενσωματωθεί στην πολιτική κουλτούρα.

¹³ υπαλληλικός κώδικας και εσωτερικές διαδικασίες αντίστοιχα

- Έλλειψη σαφών μεταρρυθμιστικών στόχων, συνέχειας και εντέλει βιωσιμότητας των μεταρρυθμίσεων. Κομματικοί ανταγωνισμοί αλλά και ασυνέχεια πολιτικής μεταξύ υπουργών των ιδίων κυβερνήσεων κατέληγε σε έλλειψη ενδιαφέροντος για την παρακολούθηση και υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων που εισάγονταν και, τελικά, σε αδυναμία παραγωγής απτών αποτελεσμάτων. Οι όποιες μεταρρυθμίσεις παρέμεναν σε νομοθετικό επίπεδο, χωρίς περαιτέρω εξειδίκευση σε δράσεις και οργανωτικές διευθετήσεις που θα τους έδιναν περιεχόμενο.
- Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις ήταν αποκομμένες από τις οικονομικές παραμέτρους και προτεραιότητες. Με εξαίρεση το ‘πάγωμα’ των προλήψεων -το οποίο αν και σχεδόν διαρκές, επέτρεπε διαρκώς την παράκαμψή του.

Από τα παραπάνω χαρακτηριστικά προκύπτουν οι λόγοι που οι διαρκείς μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες δεν απέδωσαν, επειδή:

- (i) Οι μεταρρυθμίσεις συνήθως επιχειρούσαν να βελτιώσουν ορισμένες θεσμικές ανεπάρκειες. Δεν είχαν συστηματική προσέγγιση και παραγνωρίστηκε η ανάγκη για μεταρρυθμίσεις βελτίωσης της εξωστρεφούς λειτουργίας δηλ. στους αποδέκτες της δραστηριότητάς της ΔΔ
- (ii) Η εμπειρία των διοικητικών μεταρρυθμίσεων αντανακλά ένα συστηματικά επαναλαμβανόμενο τύπο πολιτικής διαχείρισης των δημοσίων υποθέσεων που συμβαδίζει, συμβιβάζεται με και ευνοεί ποικίλα μερικά συμφέροντα εις βάρος του γενικού συμφέροντος και της ευημερίας. Χαρακτηρίζεται από τη συμβίωση με κατακερματισμένα συμφέροντα, τα οποία βασίζονται στους κρατικούς πόρους και επωφελούνται από τις κρατικές αδυναμίες και ανεπάρκειες. Εξαιτίας αυτού του τύπου πολιτικής διαχείρισης, η δημόσια διοίκηση παγιδεύτηκε σε ένα παγωμένο πλέγμα αμοιβαία ενισχυόμενων συμφερόντων. Και γι’ αυτόν το λόγο εμφανιζόταν μέχρι τώρα χαμηλό το ενδιαφέρον για τη βελτίωση της εξωστρεφούς λειτουργίας της, δηλ. της αποτελεσματικότητας της.

Και ενώ η ελληνική κοινωνία εμφανίζεται συγκρουσιακή, υπάρχει μια λανθάνουσα συναίνεση σε μια επιμεριστική λογική (particularism) που ευνοεί διάφορα μερικά συμφέροντα. Η συμβιωτική αυτή σχέση και η σιωπηρή συναίνεση δυσκολεύονται σήμερα να αλλάξουν. Το ελληνικό πολιτικο-διοικητικό σύστημα ιστορικά ανέπτυξε έναν έντονα διανεμητικό χαρακτήρα –όρος που παραπέμπει στην ανυπαρξία κανόνων για τον επιμερισμό

των πόρων (σε αντίθεση με τις αναδιανεμητικές, κοινωνικές πολιτικές) - και όταν κανόνες υπάρχουν, παρακάμπτονται.

Ο διοικητικός εκσυγχρονισμός από τη σκοπιά της αποτελεσματικότητας οφείλει να αμφισβητεί το παλιό μοντέλο πολιτικής διαχείρισης. Να σημαίνει έναν νέο προσανατολισμό στην εξωστρεφή λειτουργία της διοίκησης. Να σημαίνει μια ‘αλλαγή παραδείγματος’, από ένα κράτος διανεμητικό, σε ένα κράτος ικανό να ρυθμίσει την οικονομία, να ασκήσει τον ρόλο του στην κοινωνική προστασία, να δημιουργήσει τις προϋποθέσεις και να στηρίξει την ανάπτυξη διαφόρων κοινωνικών και οικονομικών δραστηριοτήτων και πρωτοβουλιών.

4.4.1 Μεταρρυθμίσεις των Μνημονίων

Με την εφαρμογή των μνημονίων οι μεταρρυθμίσεις έχουν χαρακτήρα οικονομικό στοχεύουν στην εξυγίανση και τον εκσυγχρονισμό της ΔΔ μέσα από τη δημοσιονομική πειθαρχία και την έλλειψη οικονομικών πόρων και η αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητά τους είναι κενές λέξεις στις εκθέσεις των διεθνών οργανισμών. Οι μεταρρυθμίσεις χαρακτηρίζονται για το θεσμικό εκσυγχρονισμό και συνεχίζουν την προϋπάρχουσα τάση και θεματολογία των προηγούμενων αλλά και την προϋπάρχουσα τακτική των εξαιρέσεων και των «κατά παρέκκλιση των διατάξεων» μέτρων.

Η θεματολογία των μεταρρυθμίσεων είχε ως βασικό άξονα την ενίσχυση της αντικειμενικότητας (σύστημα προσλήψεων, προαγωγών) και αλλά και την αντιμετώπιση των εξαιρέσεων από τον κανόνα που είχαν διαμορφωθεί τα προηγούμενα χρόνια (παράδειγμα εξαιρέσεις από το σύστημα προσλήψεων ΑΣΕΠ). Επίσης, μέσα από ένα νέο σύστημα επιλογής προϊσταμένων γίνεται η προσπάθεια να διαμορφωθούν οι προϋποθέσεις ανεξαρτησίας της δημοσιοϋπαλληλίας και να αποκοπεί ο ομφάλιος λώρος με την πολιτική.

Μια ακόμη θεσμικού τύπου μεταρρύθμιση, αφορά τη μεταβολή του συστήματος βαθμολογικής εξέλιξης των δημοσίων υπαλλήλων, επιμηκύνοντας το χρόνο και τα επίπεδα εξέλιξης αλλά και επανεισάγοντας την ιδέα του ενιαίου μισθολογίου, το οποίο από το 1986, που είχε καθιερωθεί, είχε καταλήξει σε τεράστιες μισθολογικές διαφορές μεταξύ υπουργείων ή ειδικοτήτων.

Οι μεταρρυθμίσεις αυτές αυτοαναιρούνται κατά περίπτωση. Τέτοιο παράδειγμα είναι η ψήφιση του νόμου 4109/2013 για τη σύσταση και λειτουργία της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού του κυβερνητικού έργου.

Μια αξιοσημείωτη πρωτοβουλία, που η πλήρης εφαρμογή της αμφισβητείται¹⁴, ήταν η επιβολή της υποχρέωσης ανάρτησης στο διαδίκτυο, στη «Διαύγεια»¹⁵, διοικητικών και οικονομικών αποφάσεων ώστε να ενισχυθεί η διαφάνεια και η δυνατότητα ελέγχου και λογοδοσίας¹⁶ των διοικητικών οργάνων για τις αποφάσεις τους.

Αν και το περιεχόμενο των μεταρρυθμίσεων αυτών βελτιώνουν το επίπεδο της αποτελεσματικότητας της διοίκησης, όμως, η εφαρμογή τους εμφανίζει τις παθογένειες του παρελθόντος και κυρίως δεν κατευθύνονται προς τις εκροές της, προς την οικονομία και την κοινωνία.

Αντίθετα, λήφθηκαν υπό μεγάλη πίεση πολλά οριζόντιου χαρακτήρα μέτρα –τα οποία, όπως φαίνεται, από τις μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες ως προς το ότι υπηρετούν διάφορους άλλους, ευρύτερους στόχους (π.χ. περιορισμός δημοσίων δαπανών) αλλά δεν υπηρετούν ουσιαστικά τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της διοίκησης. Πρόκειται για την εφεδρεία, τις οριζόντιες περικοπές μισθών και προσωπικού, την κατάργηση φορέων χωρίς συγκεκριμένη αξιολόγηση και με ασάφειες σχετικά με την τύχη των αρμοδιοτήτων τους, και την οριστική απόφαση για αρχικά 15.000 απολύσεις δημοσίων υπαλλήλων για να φθάσουν τις 150.000 το 2015 όπως υπαγόρευε το πρώτο μνημόνιο και προβλέπει αναλυτικά το τρίτο¹⁷.

Τα οριζόντια μέτρα έχουν, δυστυχώς, υπονομεύσει την αξιοπιστία της διοικητικής μεταρρύθμισης και καταρρακώσει το ηθικό της δημοσιοϋπαλληλίας, η οποία θα κληθεί να την εφαρμόσει. Ο τρόπος αντιμετώπισης της δημοσιοϋπαλληλίας, όπως αποτυπώθηκε στα οριζόντια μέτρα, δείχνει μια αδιαφορία προς την τεχνική γνώση και προς την ιεραρχία που

¹⁴ Σχετική επίκαιρη ερώτηση στο κοινοβούλιο του βουλευτή Γ. Ντόλιου αριθμ. 1107/4-3-2013

¹⁵ Ν. 3861/2010 στοχεύει στην επίτευξη της μέγιστης δυνατής δημοσιότητας της κυβερνητικής πολιτικής και διοικητικής δραστηριότητας τη διασφάλιση της διαφάνειας και την εμπέδωση της υπευθυνότητας και της λογοδοσίας από την πλευρά των φορέων άσκησης της δημόσιας εξουσίας.

¹⁶ Η λογοδοσία στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ταυτίζεται με τη νομική και πολιτική υποχρέωση ενός οργανισμού να αιτιολογεί τεκμηριωμένα τις αποφάσεις του προς τους πολίτες και τους εκλεγμένους εκπροσώπους τους. Με αυτόν τον τρόπο, καθίσταται υπεύθυνο ως προς την εκπλήρωση των στόχων του.

είναι οι βασικοί φορείς της αλλαγής. Διαπιστώνεται έλλειψη διαφοροποίησης, σε ευθεία συνέχεια με σφάλματα του παρελθόντος.

Οι μεταρρυθμιστικές προτεραιότητες βασίστηκαν στην έκθεση του ΟΟΣΑ (OECD, 2011). Η συγκυρία της κρίσης ανέδειξε ωστόσο την πρόσφατη αυτή έκθεση σε αφετηρία και σημείο αναφοράς για τη διοικητική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα.

Η διοικητική μεταρρύθμιση κινδυνεύει όμως να εμφανιστεί ως ‘εξωγενής’, αφού αναφέρεται σε παραγωγή διεθνούς οργανισμού και, παράλληλα, υποστηρίζεται από τεχνική βοήθεια εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Task Force) και βάσει διμερών συμφωνιών π.χ. με τη Γαλλία ή τη Γερμανία.

Μετά το τρίτο μνημόνιο, οι διαρθρωτικές αλλαγές, που θα μετασχηματίσουν τη ΔΔ στην Ελλάδα, σχεδιάζονται και αποφασίζονται από το Κυβερνητικό Συμβούλιο Διοικητικής Μεταρρύθμισης¹⁸ και επιβάλλονται με Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου ή πολυνομοσχέδια με άρθρο μόνο. Είναι μια μεταρρύθμιση που επιβάλλεται από «πάνω προς τα κάτω» χωρίς τη συμμετοχή της δημοσιοϋπαλληλίας (ηγεσίας-υπαλλήλων) και του πνεύματος συναντίληψης που απαιτείται για τη επιτυχία της. Είναι εμφανές ότι οι κυβερνητικές αυτές ενέργειες στερούνται θεωρητικής και πρακτικής προσέγγισης, που απαιτεί κοινή στρατηγική Διοίκηση Αλλαγής, όραμα, κοινωνική συναίνεση, αλλαγή κουλτούρας, πειθώ, ενεργό συμμετοχή των εργαζομένων και της ηγεσίας προκειμένου να είναι αποτελεσματικές και επιτυχείς.

Η πολιτική ηγεσία δημιουργεί την «αίσθηση του επείγοντος» για την αναγκαιότητα της αλλαγής με όραμα τη «δημοσιονομική πειθαρχία και εξυγίανση», χωρίς ομάδα καθοδήγησης, με ηγετικές-διοικητικές ικανότητες. Τα βραχυπρόθεσμα αποτελέσματα αποτυπώνονται στις συγχωνεύσεις και καταργήσεις οργανωτικών δομών και απολύσεις υπαλλήλων με οριζόντιο

¹⁷ Το ύψος των απολύσεων ορίστηκε στο ν. 4093/2012 (3^ο μνημόνιο) πριν ακόμα γίνουν οι αξιολογήσεις των δομών των Υπηρεσιών ή των υπαλλήλων. Δεν υπάρχει ενιαίο κανονιστικό πλαίσιο.

¹⁸ Task Force for Greece, 4^η τριμηνιαία έκθεση, Απρίλιος 2013. «Η μεταρρύθμιση της διοίκησης θέτει σημαντικές προκλήσεις για τις αρχές, ιδίως στο πλαίσιο των σημαντικών δημοσιονομικών περιορισμών και της μείωσης του προσωπικού όπως συμβαίνει στην Ελλάδα... Η μεταρρύθμιση της διοίκησης πρέπει να διευθύνεται και να παρακολουθείται στα ανώτατα κλιμάκια του κράτους: το ελληνικό συμβούλιο μεταρρυθμίσεων υπό την εποπτεία του πρωθυπουργού πρέπει να συνεχίσει όχι μόνο να λαμβάνει τις απαραίτητες αποφάσεις για την αναδιοργάνωση των δομών ή για τα σχέδια στελέχωσης, αλλά να διαδραματίζει επίσης ρόλο εποπτείας υψηλού επιπέδου για να εξασφαλίσει ότι η μεταρρύθμιση ακολουθεί την πορεία της τόσο από πλευράς χρονοδιαγράμματος, όσο και από πλευράς περιεχομένου.

τρόπο χωρίς αξιολογήσεις και κριτήρια αποτελεσματικότητας για την εύρυθμη λειτουργία και με ισχυρή αμφισβήτηση της λειτουργίας ενός κράτους δικαίου.

Κεφάλαιο 5. «ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΗ ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ»

5.1 Σκοπός και Βασικά Στοιχεία Μεθοδολογίας

Στο παρόν κεφάλαιο παρουσιάζεται ο σκοπός της έρευνας καθώς και τα βασικά στοιχεία της Μεθοδολογίας που χρησιμοποιήθηκε. Πιο αναλυτικά, σκοπός της συγκεκριμένης έρευνας είναι να διερευνηθεί ο βαθμός συμμετοχής της Διοικητικής Ηγεσίας κατά τις διεργασίες του μετασχηματισμού της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης.

Προκειμένου να επιτευχθεί ο παραπάνω σκοπός, πραγματοποιήθηκε έρευνα αποσκοπώντας όχι μόνο στο να μελετηθούν οι βασικές αντιλήψεις των ατόμων που δουλεύουν στο Δημόσιο Τομέα σχετικά με το παραπάνω θέμα αλλά και να καταγραφεί η τάση των αντιλήψεων αυτών με στόχο την μελλοντική εξέλιξη του θέματος αυτού.

Βασικά ερωτήματα – Βασικές Υποθέσεις:

- Υπόθεση 1^η : *Αν ο άμεσος προϊστάμενος μιας Δημόσιας υπηρεσίας διαθέτει χαρακτηριστικά ηγέτη;*
- Υπόθεση 2^η : *Αν είναι σημαντικός ο ρόλος της Διοικητικής Ηγεσίας στην αλλαγή του συστήματος διοίκησης;*

Η έρευνα, που πραγματοποιήθηκε για να διερευνηθούν οι παραπάνω υποθέσεις, ανήκει στην κατηγορία της ποσοτικής έρευνας, η οποία χωρίζεται σε δύο φάσεις:

α) φάση του σχεδιασμού, κατά την οποία διατυπώνονται οι σκοποί και οι υποθέσεις της έρευνας, επιλέγεται η μέθοδος για την πραγματοποίηση της έρευνας και σχεδιάζεται η υλοποίησή της.

β) φάση της υλοποίησης, η οποία περιλαμβάνει τη συλλογή στοιχείων, την επεξεργασία και την ανάλυση δεδομένων, προκειμένου οι τεθείσες υποθέσεις να γίνουν αποδεκτές ή να απορριφθούν και να εξαχθούν συμπεράσματα.

Η ποσοτική έρευνα διεξήχθη με τη χρήση ερωτηματολογίου που αποτελούνταν από ερωτήσεις κλειστού τύπου. Μετά τη διατύπωση και τη δοκιμή του «φιλοξενήθηκε» σε ψηφιακή μορφή σε συγκεκριμένη ιστοσελίδα παροχής υπηρεσιών (www.surveymonkey.com). Εκεί, υπήρχε σύνδεσμος (link) (ο οποίος στάλθηκε μέσω email) με βάση τον οποίο μπορούσε το δείγμα να συμπληρώνει το ερωτηματολόγιο για διάστημα ενός μηνός.

5.2 Συλλογή & Επεξεργασία Δεδομένων

5.2.1 Πληθυσμός και Δείγμα

Ο πληθυσμός της παρούσας έρευνας αποτελείται από όλους τους Δημοσίους Υπαλλήλους που εργάζονται στο Δημόσιο τομέα όλης της Ελληνικής επικράτειας. Το μέγεθος του πληθυσμού είναι πολύ μεγάλο. Για το λόγο αυτό κρίνεται απαραίτητο να επιλεγεί ένα δείγμα.

Ο προσδιορισμός του δείγματος έγινε με τυχαία επιλογή δημοσίων υπαλλήλων από διάφορες δημόσιες υπηρεσίες της Κεντρικής Κυβέρνησης. Από τα 1000 ερωτηματολόγια που συμπληρώθηκαν, τα 104 επέστρεψαν ορθά συμπληρωμένα (ικανοποιητικό δείγμα).

Κατά την επιλογή του δείγματος έγινε προσπάθεια να υπάρχει ομοιόμορφη κατανομή όσον αφορά τα δημογραφικά στοιχεία. Με μια διαφοροποίηση ως προς το στοιχείο «σπουδές», όπου οι κάτοχοι μεταπτυχιακού τίτλου κατέχουν μεγάλο ποσοστό, γεγονός που ερμηνεύεται από το μεγάλο ποσοστό αυτών που απάντησαν και κατέχουν θέσεις στην ιεραρχία αλλά και από το γεγονός ότι υπάρχει μεγαλύτερη ανταπόκριση από αυτό το επίπεδο σπουδών σε έρευνες διότι γνωρίζουν τη σπουδαιότητά τους. Η διαφοροποίηση αυτή, θα πρέπει να εκληφθεί ότι ενισχύει την αξιοπιστία των απαντήσεων.¹⁹

¹⁹ Για την τήρηση των κανόνων της δειγματοληψίας και την αποφυγή μεροληπτικών σφαλμάτων ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να δίνεται στις πιθανές απουσίες ερωτώμενων, στις αρνήσεις συμμετοχής στην έρευνα και στις αντικαταστάσεις ερωτώμενων (Πετράκης, 2006).

5.2.2 Ερωτηματολόγιο

Το βασικό εργαλείο της έρευνας είναι το ερωτηματολόγιο. Στην αρχή του ερωτηματολογίου υπάρχει ένα εισαγωγικό κείμενο, στο οποίο περιγράφονται τα πλαίσια και ο σκοπός της συγκεκριμένης έρευνας. Ακόμα, διευκρινίζεται ότι θα τηρηθούν οι αρχές της δεοντολογίας, ο σεβασμός στην ιδιωτική ζωή, την ανωνυμία και την εμπιστευτικότητα των απαντήσεων των συμμετεχόντων.

Το ερωτηματολόγιο της παρούσας έρευνας χωρίζεται σε τρία μέρη.

Στο Α΄ Μέρος, οι ερωτηθέντες καλούνται να απαντήσουν σε ορισμένες ερωτήσεις σχετικά με τα στοιχεία τους (Δημογραφικά Στοιχεία).

Στο Β΄ Μέρος, οι ερωτηθέντες καλούνται να απαντήσουν σε ερωτήσεις σχετικά με τον άμεσο προϊστάμενο της υπηρεσίας τους.

Και τέλος, στο Γ΄ Μέρος, καλούνται να απαντήσουν σε ερωτήσεις σε σχέση με τη Διοικητική Ηγεσία στο σύνολό της.

Το Β΄ Μέρος του ερωτηματολογίου βασίζεται σε προϋπάρχουσα έρευνα των Κυριακού, Γρηγορίου και Χάψα με τίτλο «Ηγέτης ή Manager στο δημόσιο τομέα σε περίοδο κρίσης;» που παρουσιάστηκε στα πλαίσια της ΕΣΔΟ (25 – 27 Μαΐου 2012).

Το Γ΄ Μέρος του ερωτηματολογίου βασίζεται στο Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (ΚΠΑ 2006) του Υπουργείου Εσωτερικών. Το ΚΠΑ 2006 είναι ένα εργαλείο διοίκησης ολικής ποιότητας που έχει επηρεαστεί από το Πρότυπο Αριστείας του Ευρωπαϊκού Ιδρύματος για τη Διοίκηση Ποιότητας (European Foundation Quality Management - EFQM) και το πρότυπο του Γερμανικού Πανεπιστημίου Διοικητικών Επιστημών Spreyer. Σύμφωνα με το ΚΠΑ τα άριστα αποτελέσματα ως προς την οργανωτική απόδοση, τους πελάτες/πολίτες και την κοινωνία εξαρτώνται από την ηγεσία, τη στρατηγική και τον προγραμματισμό, το ανθρώπινο δυναμικό, τις συνεργασίες και τους πόρους και τις διοικητικές διαδικασίες. Το ΚΠΑ αποτελεί μια ολιστική ανάλυση της οργανωτικής απόδοσης προσεγγίζοντάς την από διαφορετικές οπτικές ταυτόχρονα.

Τέλος, θα πρέπει να αναφερθεί ότι για τη στάθμιση του ερωτηματολογίου, πραγματοποιήθηκε πιλοτική συμπλήρωση του ερωτηματολογίου σε μικρό δείγμα συμμετεχόντων (10 άτομα), προκειμένου να διαπιστωθούν τυχόν λάθη και παραλείψεις. Το ερωτηματολόγιο έχει επισυναφτεί στο Παράρτημα.

Ολοκληρώνοντας, η επεξεργασία των δεδομένων έγινε με τη χρήση του λογισμικού πακέτου μηχανογράφησης Microsoft Excel (πίνακες και σχεδιαγράμματα – ραβδογράμματα, πίτες)

5.3 Ανάλυση Αποτελεσμάτων - Συμπεράσματα

Δημογραφικά Στοιχεία

Το δείγμα της παρούσας έρευνας αποτελείται από 104 άτομα τα οποία αποτελούν εργαζόμενους στον Ελληνικό Δημόσιο Τομέα. Από αυτά τα 43 είναι άντρες (41%) και τα 61 είναι γυναίκες (59%). Ειδικότερα το 1% είναι ηλικίας από 18-25 ετών, το 31% από 26-35 ετών, το 41% από 36-45 ετών, το 21% από 46-55 ετών και το 6% από 56 ετών και άνω. Το μεγαλύτερο ποσοστό του δείγματος αυτού είναι κάτοχοι μεταπτυχιακού διπλώματος (48%). Επίσης σημαντικό είναι και το ποσοστό οι οποίοι είναι απόφοιτοι ΑΕΙ (30%). Από τα υπόλοιπα άτομα το 1% είναι απόφοιτοι Βασικής Εκπαίδευσης, το 8% είναι απόφοιτοι Λυκείου, το 10% είναι σπουδαστές ΤΕΙ και το 4% είναι κάτοχοι διδακτορικού διπλώματος. Όσον αφορά την επαγγελματική τους απασχόληση το μεγαλύτερο ποσοστό το κατέχουν οι υπάλληλοι (64%), το 22% οι τμηματάρχες, το 13% οι διευθυντές και το 1% οι γενικοί διευθυντές. Τέλος, το μηνιαίο τους εισόδημα κυμαίνεται από κάτω από 700 ευρώ μέχρι πάνω από 2000 ευρώ. Πιο συγκεκριμένα, το 4% έχει εισόδημα κάτω από 700 ευρώ, το 35% έχει εισόδημα από 701-1000 ευρώ, το 46% έχει εισόδημα από 1001-1500 ευρώ (αποτελεί και το μεγαλύτερο ποσοστό), το 10% έχει εισόδημα από 1501-2000 ευρώ και το 6% έχει πάνω από 2000 ευρώ εισόδημα.

Ακολουθεί ο παρακάτω πίνακας που περιγράφει περιληπτικά τα παραπάνω στοιχεία:

ΔΗΜΟΓΡΑΦΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ		
	Συχνότητα	Ποσοστό
ΦΥΛΟ		
Άνδρες	43	41%
Γυναίκες	61	59%
ΗΛΙΚΙΑ		
18-25	1	1%
26-35	32	31%
36-45	43	41%
46-55	22	21%
55+	6	6%
ΣΠΟΥΔΕΣ		
Βασική εκπαίδευση	1	1%
Απόφοιτος Λυκείου	8	8%
Απόφοιτος ΤΕΙ	10	10%
Απόφοιτος ΑΕΙ	31	30%
Κάτοχος Μεταπτυχιακού	50	48%
Κάτοχος Διδακτορικού	4	4%
ΙΕΡΑΡΧΙΑ		
Γενικός Διευθυντής	1	1%
Διευθυντής	13	13%
Τμηματάρχης	23	22%
Υπάλληλος	67	64%
ΕΙΣΟΔΗΜΑ		
Κάτω από 700 €	4	4%
701 – 1000 €	36	35%
1001 – 1500 €	48	46%
1501 – 2000 €	10	10%
Πάνω από 2000 €	6	6%

Οι αναλυτικοί πίνακες με τα ποσοστά απάντησης που έδωσε το δείγμα σε κάθε μία από τις ερωτήσεις του Β' και του Γ' μέρους αντίστοιχα συμπεριλαμβάνονται στο Παράρτημα.

Από τον πίνακα του Β' Μέρους γίνεται αντιληπτό ότι οι απαντήσεις του δείγματος είναι επιμερισμένα ως προς τα στοιχεία «καθόλου» και «λίγο» (46,6% κατά μέσο όρο) και ως προς τα στοιχεία «αρκετά», «πολύ» και «πάρα πολύ» (53,4% κατά μέσο όρο) σχετικά με τις ικανότητες στις οποίες οι ερωτήσεις αναφέρονται.

Από τον πίνακα του Γ' Μέρους, που το δείγμα απαντούσε για την απρόσωπη και γενικά για τη διοικητική ηγεσία, διαπιστώνεται ότι το 72,6% του δείγματος απαντά με «καθόλου» ή «λίγο» στις ερωτήσεις και μόνο το 27,6% απαντά με τα στοιχεία «αρκετά», «πολύ» και «πάρα πολύ»..

Ο επιμερισμός των ποσοστών στις θετικές και αρνητικές απαντήσεις στο Β' Μέρος δημιουργεί, αρχικά, δυσκολία στην εξαγωγή συμπερασμάτων αλλά προχωρώντας στις απαντήσεις του δείγματος στο Γ' Μέρος, στο σύνολό του και στις επιμέρους έννοιες και στοιχεία, θα πρέπει, για να δοθεί εξήγηση, να συνυπολογισθεί ότι το διακριτό στοιχείο στα δύο μέρη είναι αυτό της αμεσότητας με την διοικητική Ηγεσία. Όταν οι απαντήσεις αφορούν τον άμεσο προϊστάμενο τότε λειτουργεί η συναισθηματική φόρτιση και οι απαντήσεις είναι θετικές. Αντίθετα, οι απαντήσεις είναι περισσότερο αντικειμενικές όταν αφορούν αόριστα την Διοικητική ηγεσία, η οποία δεν προσωποποιείται και κρίνεται από την απόδοσή της και την αποτελεσματικότητα.

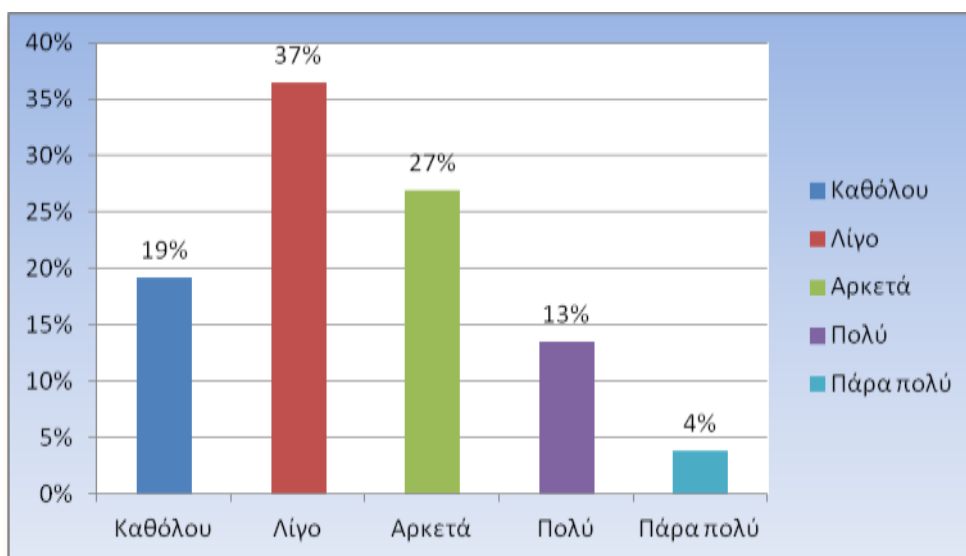
Ακόμα, από τις απαντήσεις του Β' Μέρους θα μπορούσαμε να διαπιστώσουμε ότι σε ένα μικρο- επίπεδο ιεραρχικής λειτουργίας αναδεικνύονται και διαπιστώνονται κάποιες ηγετικές ικανότητες ή χαρακτηριστικά, τα οποία όμως δεν είναι εκμεταλλεύσιμα από την Διοίκηση και δεν υπάρχει η δυνατότητα να λειτουργήσουν αποτελεσματικά στο σύνολο της διοικητικής ηγεσίας.

Από τις απαντήσεις του Γ' Μέρους προκύπτει ότι οι υπάλληλοι πιστεύουν ότι η διοικητική ηγεσία, στο σύνολό της, δεν έχει τις ικανότητες να αναπτύξει ή να εφαρμόσει ένα σύστημα διοίκησης προκειμένου να βελτιωθεί η απόδοση της Υπηρεσίας και μελλοντικά να οδηγήσει στην αλλαγή.

Ειδικότερα, εξετάζοντας τις απαντήσεις του δείγματος ξεχωριστά για κάθε χαρακτηριστικό και συγκρίνοντας τα ποσοστά των απαντήσεων μεταξύ τους στα δύο μέρη, Β' και Γ', των απαντήσεων έχουμε να επισημάνουμε:

Ως προς το **όραμα και την καινοτομία** (Q6, Q10) διαπιστώνεται ότι υπάρχει έλλειψη των δύο κυριότερων χαρακτηριστικών του μετασχηματικού ηγέτη με ποσοστά στο «λίγο» και «καθόλου» στο 56% και 60% αντίστοιχα (γράφημα 1).

Γράφημα 1



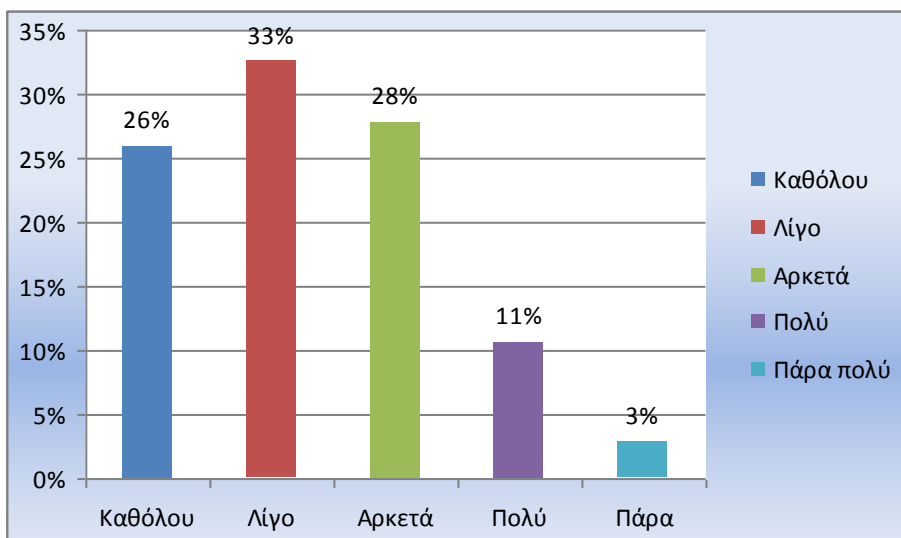
Στις, με αντίστοιχο περιεχόμενο, ερωτήσεις του Μέρους Γ (Q22, Q26, Q27) που αφορά **στην αξιολόγηση της Διοικητικής Ηγεσίας γενικότερα**, τα ποσοστά έλλειψης οράματος και προτεραιοτήτων για τις απαραίτητες αλλαγές είναι ιδιαίτερα υψηλά και κυμαίνονται από 71% έως 77%. Τα ποσοστά αυτά καταδεικνύουν ότι στη συνείδηση των υπαλλήλων η Διοικητική Ηγεσία στο σύνολό της είναι ανίκανη να επιφέρει την «αλλαγή παραδείγματος» ως προς τον οργανωτικό σχεδιασμό για τον τρόπο λειτουργίας, να συμμετέχει στην αλλαγή με εισηγήσεις προς τα «πάνω», την Πολιτική Ηγεσία, αλλά και προς τα «κάτω», τους υπαλλήλους και τους λοιπούς εμπλεκόμενους.

Ως προς **τη λήψη των αποφάσεων** (Q8, Q9, Q11) θεωρούν ότι ο προϊστάμενος δεν έχει αποκλειστική αρμοδιότητα στον τομέα ευθύνης του, δεν αντιδρά σε τυχόν άνωθεν παρεμβάσεις και δεν επηρεάζει τις αποφάσεις που λαμβάνονται σε ανώτερα ιεραρχικά

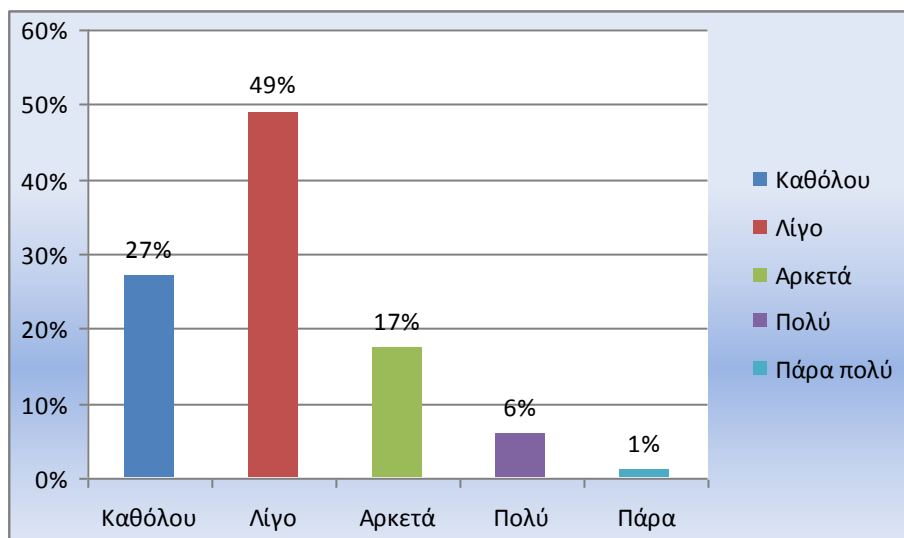
επίπεδα. Τα ποσοστά αυτά από 46% -60% ενισχύουν την υπάρχουσα άποψη της διείσδυσης και επιβολής της πολιτικής ηγεσίας στο γραφειοκρατικό ρόλο της διοικητικής ηγεσίας και αποκαλύπτουν την αποδυνάμωση της διοικητικής ηγεσίας αλλά και την διαμορφωμένη κουλτούρα της υποταγής της διοικητικής ηγεσίας στην πολιτική ηγεσία προκειμένου να είναι αρεστή και να διατηρεί τη θέση της.

Ως προς το κλίμα συναντίληψης, ομαδικότητας και διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού (Q14, Q16, Q17), οι απαντήσεις που δίνουν χαμηλό βαθμό στην κλίμακα είναι μεν υψηλά (39%, 46%, 44%) αλλά χαμηλότερα από τα θετικά ποσοστά τα οποία υπερβαίνουν το 54%. Επικρατούν τα ποσοστά στην απάντηση «αρκετά» γεγονός που καταδεικνύει ότι έχουν αναπτυχθεί διαπροσωπικές σχέσεις με τον άμεσο προϊστάμενο διότι αν συγκριθούν με τις αντίστοιχες απαντήσεις από το Γ' Μέρος (Q24, Q25) είναι πασιφανές ότι πιστεύουν ότι το περιβάλλον της ΔΔ δεν ευνοεί συνεργασίες υπαλλήλων- προϊσταμένων και ομαδικής εργασίας όταν οι αρνητικές απαντήσεις αγγίζουν το 59% και 76% αντίστοιχα. Επίσης αξιοπρόσεκτο είναι ότι σε κλίμακα μέτρησης «Πάρα πολύ» η ομαδική εργασία έχει 1%, το μικρότερο ποσοστό όλων των απαντήσεων, και 3% για τη συνεργασία υπαλλήλων- προϊσταμένων (γραφήματα 2 & 3).

Γράφημα 2



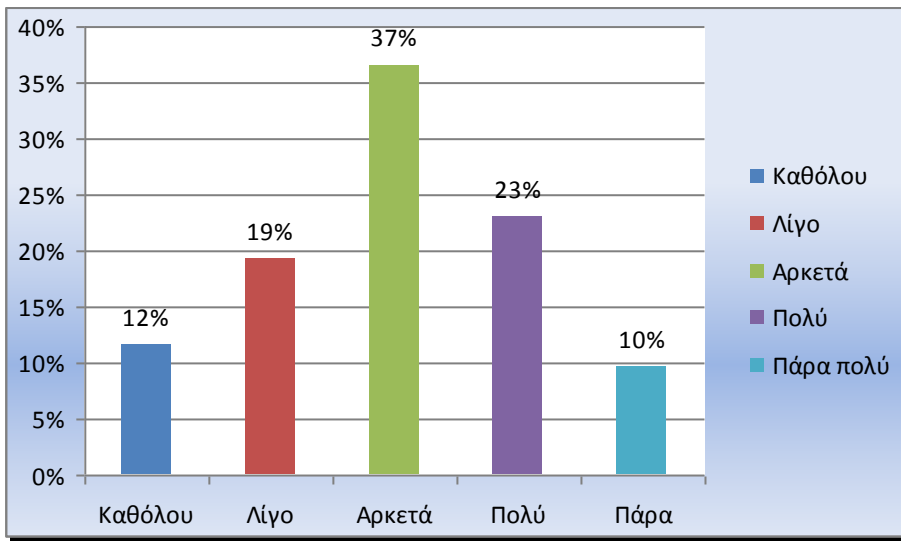
Γράφημα 3



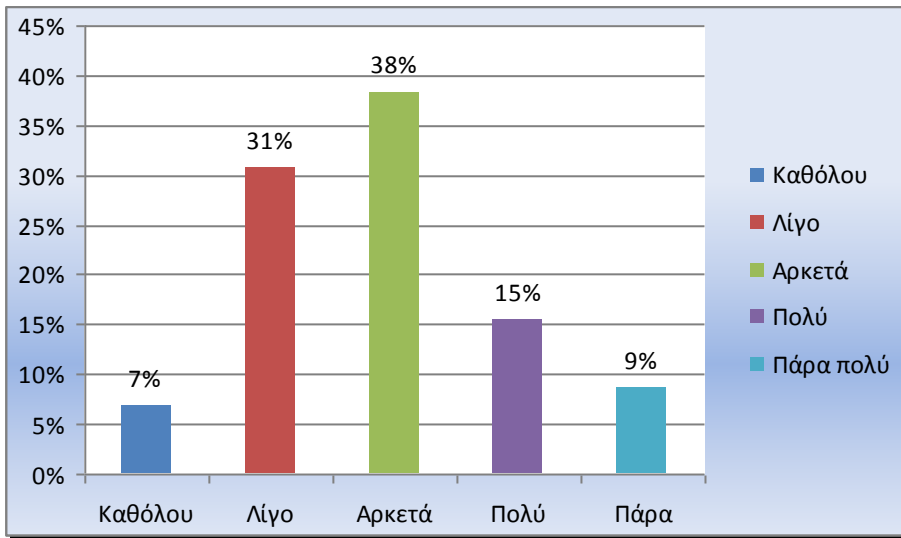
Από τις Q20, Q21 διαπιστώνεται ότι υπάρχει η αντίληψη ότι ο προϊστάμενος **ασκεί το ρόλο του διεκπεραιωτή**, ο οποίος κινείται μέσα σε συγκεκριμένα τυπικά πλαίσια και συνεισφέρει με τις γνώσεις του στις υπάρχουσες συνθήκες λειτουργίας, διακρίνονται, δηλαδή, στοιχεία μάναντζερ (γραφήματα 4 & 5). Ταυτόχρονα, όμως, θεωρούν ότι ο προϊστάμενός τους **στηρίζεται στην αποδοχή και στην πειθώ των υπαλλήλων** και όχι στην τυπική του εξουσία κατά 61% θετικές απαντήσεις (Q19), όπως και ότι ο άμεσος προϊστάμενος **τους εμπνέει και τους υποκινεί** (Q15) με 55% θετικών απαντήσεων, δεδομένα που αναλογούν σε χαρακτηριστικά ηγέτη. Το 55% των αρνητικών απαντήσεων αν ο προϊστάμενος γίνεται **παράδειγμα** δηλώνουν ότι ο προϊστάμενος δεν έχει δύναμη αναφοράς, οι υπάλληλοι δεν τον θεωρούν πρότυπο ώστε να θέλουν να ταυτιστούν μαζί του εξαιτίας των ξεχωριστών του χαρακτηριστικών (γράφημα 6). Αντίθετα, φαίνεται ότι αναγνωρίζουν στον άμεσο προϊστάμενό τους ότι μάχεται για τις **διοικητικές ηθικές αξίες** με θετικά ποσοστά που ανέρχονται στο 62%.

Ως προς τις υπάρχουσες διοικητικές δομές και τις διοικητικές διαδικασίες που αναπτύσσονται από την Διοικητική ηγεσία **και εξυπηρετούν την αποτελεσματική υλοποίηση των στόχων** της υπηρεσίας (Q23) οι αρνητικές απαντήσεις αγγίζουν το 72%.

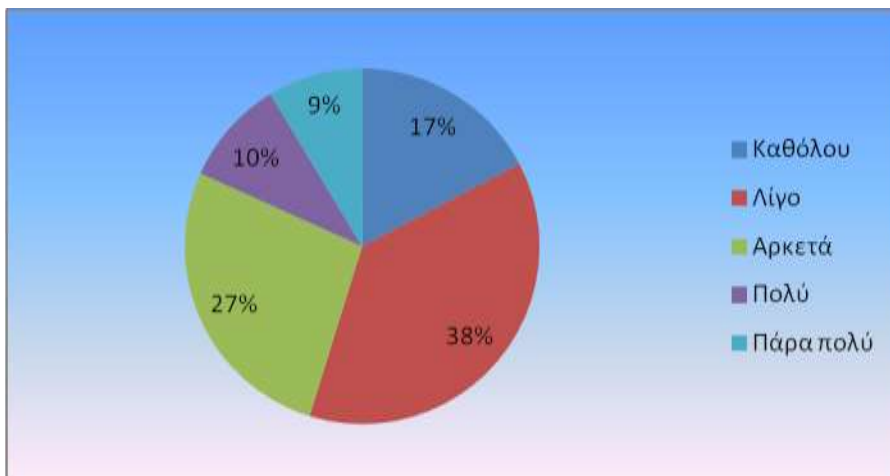
Γράφημα 4



Γράφημα 5



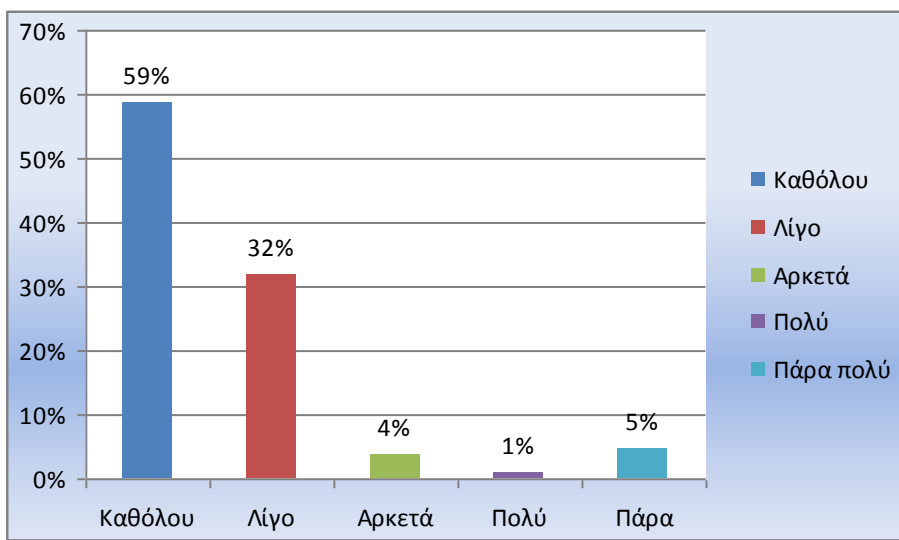
Γράφημα 6



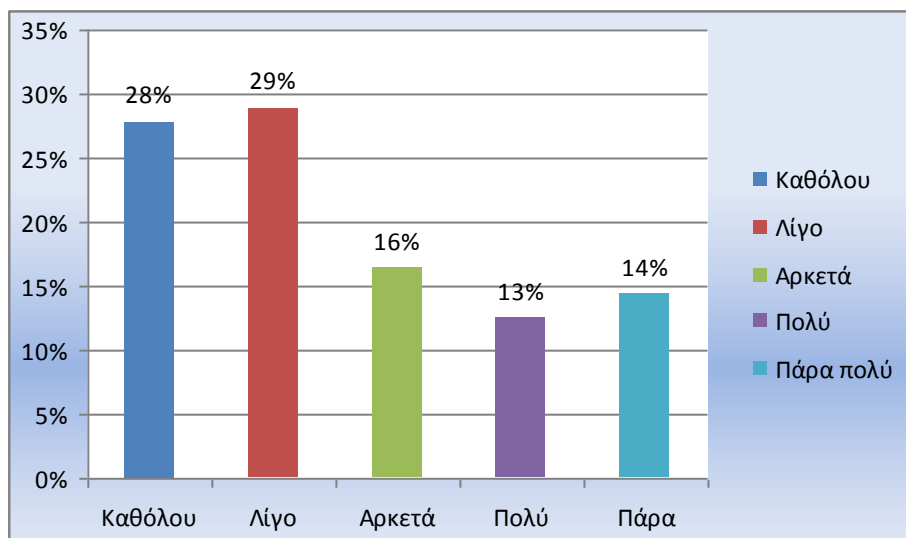
Ως προς τα χαρακτηριστικά του ηγέτη για **σχεδιασμό και εξωστρέφεια** (Q22, Q26) δηλαδή στην ανάπτυξη διοικητικών διαδικασιών και δομών σύμφωνα με στρατηγικό σχεδιασμό, που είναι προσανατολισμένος για να ικανοποιήσει ανάγκες και προσδοκίες των υπαλλήλων, των πολιτών ή των εμπλεκόμενων φορέων, **είναι κατεστημένη άποψη στους υπαλλήλους ότι δεν υφίσταται όταν στις απαντήσεις τους σε κλίμακα μέτρησης «καθόλου» και «λίγο» αγγίζουν το 71% και 73%.**

Τέλος θα πρέπει να υπογραμμισθεί ότι οι υπάλληλοι θεωρούν ανύπαρκτο το **βαθμό συμμετοχής των πολιτών και των κοινωνικών εταίρων** (συνδικαλιστικών οργανώσεων, κοινωνία των πολιτών, κ.λπ.) στην ανάπτυξη ενός συστήματος διοίκησης με ποσοστό **91%**. Επιπλέον όμως με υψηλό ποσοστό 57% αντιλαμβάνονται **την έλλειψη συμμετοχής της Πολιτικής Ηγεσίας** (γραφήματα 7 & 8). Αυτό θα μπορούσε να ερμηνευτεί από το γεγονός ότι είναι πεποίθηση ότι η σημερινή μεταρρυθμιστική προσπάθεια είναι εξωγενές δημιούργημα, της Τρόικα, της Task Force και των διεθνών οργανισμών, που μειώνει τα περιθώρια πρωτοβουλίας και αποφασιστικής συμμετοχής στην Πολιτική Ηγεσία.

Γράφημα 7



Γράφημα 8



Συνοψίζοντας, διαπιστώνεται ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι θεωρούν ότι ο άμεσος προϊστάμενος είναι μάνατζερ παρά ηγέτης, αν και διακρίνουν κάποια στοιχεία ηγέτη, όπως η υποκίνηση και η πειθώ, η συνεργασία και η ομαδικότητα. Αντίθετα, όμως, πιστεύουν ότι αυτά τα στοιχεία δεν χαρακτηρίζουν τη Διοικητική Ηγεσία συνολικά, έτσι ώστε να δημιουργήσει αποτελέσματα και να οδηγήσει στην αλλαγή και τον μετασχηματισμό.

Κεφάλαιο 6. «ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ»

Ο διοικητικός προϊστάμενος στην ελληνική δημόσια διοίκηση αντλεί τη νόμιμη εξουσία του, κυρίως, από την τοποθέτηση του στην ιεραρχία, δεν ασκεί δύναμη αναφοράς ώστε οι υπάλληλοι να θέλουν να ταυτιστούν μαζί του εξαιτίας των ξεχωριστών ατομικών χαρακτηριστικών του. Τον διακρίνουν κάποια χαρακτηριστικά μάναντζερ, γιατί διορίζεται, χρησιμοποιεί «δοτή» δύναμη, ελέγχει, δίνει έμφαση στις διαδικασίες, κινείται σε προκαθορισμένα- τυπικά πλαίσια, αποδέχεται την πραγματικότητα και κάνει τα πράγματα σωστά. Δεν κατευθύνεται από το όραμα και την πρωτοπορία με στρατηγική σκέψη για την μελλοντική εξέλιξη της υπηρεσίας του. Λείπει το ξεκάθαρο όραμα, που οδηγεί στην αλλαγή με γνώμονα το δημόσιο συμφέρον και τη συνεισφορά στην κοινωνία.

Για την πραγματοποίηση της «αλλαγής παραδείγματος» έχουν γίνει συνεχόμενες απόπειρες μεταρρυθμίσεων χωρίς αυτές να έχουν συστημική προσέγγιση. Είναι μεταρρυθμίσεις σε επιμέρους στοιχεία χωρίς την αντιμετώπιση των σχέσεων αλληλεπίδρασης των στοιχείων και με έλλειμμα εστίασης σε αποτελέσματα, τα οποία να μπορούν να ελεγχθούν και να μετρηθούν.

Όλες οι ελληνικές κυβερνήσεις έχουν αποπειραθεί μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση επαναλαμβάνοντας τις ίδιες λάθος ενέργειες σε ότι αφορά τη διαχείριση του περιβάλλοντος της αλλαγής καθώς και στην εφαρμογή της διαδικασίας αλλαγής.

Η πολιτική Ηγεσία δε δημιουργεί όραμα για την αλλαγή, ενώ υπάρχει η διάγνωση των προβλημάτων, δεν πραγματοποιεί ενέργειες δημιουργίας συναντίληψης με τους φορείς της αλλαγής (ηγεσία- υπάλληλοι) και δεν αξιολογεί τα αποτελέσματα των μεταρρυθμίσεων για να οδηγηθεί σε διορθωτικές κινήσεις.

Η βιβλιογραφία αναφέρει πολλούς παράγοντες στους οποίους οφείλεται η αποτυχία της αλλαγής. Η αλλαγή, όμως, στην ελληνική δημόσια διοίκηση έχει επιπρόσθετες αιτίες για τη συνεχή αποτυχία της. Είναι τα χαρακτηριστικά τα οποία έχουν διαπιστωθεί σε βάθος χρόνου από πολλούς μελετητές και επιστήμονες του φαινομένου της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Η κυριότερη αιτία είναι η διεύθυνση της Πολιτικής Ηγεσίας στο γραφειοκρατικό έργο της

δημόσιας διοίκησης. Μια επιπλέον, καθοριστικής σημασίας, αιτία είναι η σχέση πάτρωνα-πελάτη, που αποτελεί δομικό στοιχείο της δημόσιας διοίκησης, μια σχέση συμβολαιακή, αμοιβαία και ασύμμετρη. Αυτά τα δύο στοιχεία έχουν διαμορφώσει τη διοικητική κουλτούρα που δημιουργεί ένα στρεβλό διοικητικό περιβάλλον, το οποίο αναπτύσσει φαινόμενα αναξιοκρατίας, μεροληψίας, διαφθοράς, πελατειακού κομματισμού, τα οποία υπονομεύουν την αξιοπιστία της διοικητικής δράσης και των υπαλλήλων.

Οι ίδιες αιτίες οδήγησαν και στην αποδυνάμωση της διοικητικής ιεραρχίας, στην ελλειμματική διοίκηση της ηγεσίας και στην ανυπαρξία διοικητικής ελίτ που θα ενστερνίζεται ιδέες και αξίες, θα αντιλαμβάνεται το μεταβαλλόμενο περιβάλλον και θα προσαρμόζεται στις νέες συνθήκες με στόχο την επιτυχία, την αποτελεσματικότητα, την υπηρετήση του δημόσιου συμφέροντος και των πολιτών.

Οι μέχρι σήμερα μεταρρυθμίσεις είχαν ένα συστηματικά επαναλαμβανόμενο τύπο πολιτικής διαχείρισης των δημοσίων υποθέσεων από τον οποίο παγιώθηκε η δημόσια διοίκηση σε ένα παγιωμένο πλέγμα αμοιβαία ενισχυόμενων συμφερόντων, με συνέπεια να μην ενδιαφέρεται για την αποτελεσματικότητα της και τη βελτίωσή της.

Οι σημερινές μεταρρυθμίσεις, φαίνεται βέβαιο ότι δεν θα ξεπεράσουν αυτή την πολιτική διαχείριση αλλά και τις παθογένειες του παρελθόντος. Είναι μια διοικητική μεταρρύθμιση, που έχει αυτοϋπονομευτεί, επειδή οι στόχοι δεν είναι διοικητικοί αλλά δημοσιονομικοί. Ο κεντρικός μεταρρυθμιστικός στόχος είναι οι απολύσεις υπαλλήλων, χωρίς κριτήρια αλλά με οριζόντια μέτρα και με πράξεις νομοθετικού περιεχομένου, που απαξιώνουν την κοινοβουλευτική δημοκρατία και το κράτος δικαίου.

Όλα αυτά τα συμπεράσματα είναι συνείδηση των υπαλλήλων, και αυτό ερμηνεύει τις απαντήσεις των δημοσίων υπαλλήλων στο ερωτηματολόγιο, όπου με υψηλά ποσοστά απορρίπτουν τα ηγετικά χαρακτηριστικά και συνεπώς και τις προοπτικές αναδιοργάνωσης της δημόσιας διοίκησης με τη Διοικητική Ηγεσία σε πρωταγωνιστικό ρόλο.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Γαβριήλ Γ.**, (1995), «Πολιτισμική Θεώρηση των Οργανώσεων», από το *Δράση και Σύστημα: Σύγχρονες Προσεγγίσεις στη Θεωρία των Οργανώσεων*, επιμ. Ιωάννα Τσιβάκου, Θεμέλιο.
- Καλτσόγια-Τουρναβίτη Ν.**, (1996), «Κριτήρια Επιλογής των Ανωτέρων Στελεχών της Ελληνικής Δημόσιας Διοικήσεως και οι Πραγματικές Προϋποθέσεις Εφαρμογής τους», *Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης*, τχ. 2.
- Κοϊμτζόγλου**, (1999), «Στοιχεία Δημοσίου Δικαίου», εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα
- Μακρυδημήτρης Α.**, (2002), «Προσεγγίσεις στη θεωρία των Οργανώσεων», εκδ. Καστανιώτη, Αθήνα.
- Μακρυδημήτρης Α. και Μιχαλόπουλος Ν.**, (2000), «Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998», εκδ. Παπαζήση, Αθήνα.
- Μακρυδημήτρης Α.**, (1999), «Διοίκηση και Κοινωνία, Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα», εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα.
- Μιχαλόπουλος Ν.**, (2007), «Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων», εκδ. Παπαζήση, Αθήνα.
- Μιχαλόπουλος Ν.**, (2003), *Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Μάνατζμεντ*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.
- Μιχαλόπουλος Ν.**, (2003), «Από τη δημόσια γραφειοκρατία στο Δημόσιο Μάνατζμεντ» εκδ. Παπαζήση, Αθήνα.
- Μιχαλόπουλος, Ν.** (2001) «Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα», Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, Αθήνα
- Μουζέλης Ν.**, (1991), «Οργάνωση και Γραφειοκρατία», εκδ. Ανδρονόπουλος – Μαθιουδάκης, Αθήνα.
- Μπουραντάς Δ.**, (2005), *Ηγεσία*, εκδ. Κριτική, Αθήνα.
- Μπουραντάς Δ.**, (2002), «Μάνατζμεντ», εκδ. Γ. Μπένου, Αθήνα.
- Μπουραντάς Δ.**, - «*Leaders, Not MBAs*» *απαιτεί η Ανταγωνιστικότητα του 21ου αιώνα – συνέντευξη στον Λάμπρο Ρόδη*

Μπουραντάς Δ., συνέντευξη

http://www.morax.gr/includes/frontPage/left_nav/print_article.php?artID=46

- Πετράκης Μ.,** (2006), Έρευνα Marketing: Η Ερευνητική Μεθοδολογία, εκδ. Σταμούλη, Αθήνα
- Πουλής Π.,** (2007), «Εισαγωγή στο Δημόσιο Δίκαιο», εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα.
- Ρούσης Γ.,** (1984), Εισαγωγή στη Θεωρία της Δημόσιας Διοίκησης, Gutenberg, Αθήνα.
- Σιώμοκος Γ., Βασιλακοπούλου Αι.,** (2005), Εφαρμογή Μεθόδων Ανάλυσης στην Έρευνα Αγοράς, εκδ. Σταμούλη, Αθήνα.
- Σπανού Κ.,** (2012) Hellas in der Krise – Wie kann sich Griechenland in Europa neu erfinden? Internationale Konferenz, Berlin 23. -24.1.2012, Kooperation der Heinrich-Böll-Stiftung mit der Freien Universität Berlin
- Σπανού Κ.,** (2000), «Διοίκηση, Πολίτες και Δημοκρατία» εκδ. Παπαζήση, Αθήνα.
- Σπανού Κ.,** (2001), «Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση», εκδ. Παπαζήση, Αθήνα.
- Συμεωνίδης Ι. – Σάχος Α.,** (2007), «Ερμηνεία Υπαλληλικού Κώδικα 3528/2007», εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα.
- Σωτηρόπουλος Δ.,** (2007), «Πελατειακές σχέσεις και νέες μορφές πολιτικής συμμετοχής: μια δύσκολη συμβίωση» Ανακοίνωση στο διεθνές επιστημονικό συμπόσιο «Αναθεωρήσεις του πολιτικού» πανεπιστήμιο Αιγαίου.
- Σωτηρόπουλος Δ.,** (2001), «Η κορυφή του πελατειακού κράτους», εκδ. Ποταμός, Αθήνα.
- Τάχος Α.,** (2003), «Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο», εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα.
- Τάχος Α., Συμεωνίδης Ι.,** (1999), *Ερμηνεία Υπαλληλικού Κώδικα*, Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη
- Τσέκος Θ.,** (1994), «Κρίση του Ελληνικού πολιτικού συστήματος;», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα
- Τσέκος Θ.,** (2007) «Η Ελληνική διαδρομή προς την Ευρωπαϊκή Διοικητική Σύγκλιση»
http://publicpolicies.blogspot.gr/2007/06/blog-post_28.html
- Φαναριώτης Π.,** (1999), Δημόσια διοίκηση Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση μπροστά στις προκλήσεις του 21^{ου} αι., εκδ. Σταμούλη, Αθήνα.

ΞΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Baker,** (2007), *Change Management*
- Beckhard, R & Harris, R.T** , (1987), *Organizational transitions: managing complex change*
- Brunsson, N.**, (2006), “*Administrative reform as routines*”, *Scandinavian Journal of Management*, vol. 22, Issue3, Elsevier Science Ltd.
- Burnes, B.** (1996), *Managing change : a strategic approach to organisational dynamics*, London, Pitman
- Drucker P.**, (1996), «*Μετακαπιταλιστική Κοινωνία*», Μετάφραση Τσαούσης Δ.Γ., εκδ. Gutenberg, Αθήνα.
- Gerth, H. & Mills**, (1946), *From Max Weber: Essays in Sociology*, Oxford University Press
- Green, M.**, (2007), “*Change management masterclass: a step by step guide to successful change management*”, Kogan page ltd, Great Britain.
- Ingstrup, O. & Crookall, P.**, (1998), *The three pillars of public management: secrets of sustained success*, Montreal; London, McGill-Queen;s University Press.
- Kotter J.**, (1996), *Leading Change*, Harvard Business School Press.
- Kotter J. P.**, (1990), “*What leaders really do*” *Harvard Business Review*, reprinting 2001
- Lunenburg F.**, (2011), “*Leadership versus Management: A key distinction- At least in Theory*” *International Journal of Management, Business and Administration*, vol.14, Num. 1.
- Langrod G.**, (1965) *Reorganization of Public Administration in Greece* . OECD.
- Mintzberg, H.**, (1996), *Ten ideas designed to rile everyone who cares about management*. Harvard Business
- Mintzberg H.**, (1979), *The Structuring of Organizations*, Englewood Cliffs, New Jersey
- OECD**, (2011), *Greece: Review of the Central Administration..*
- OECD**, (2001), *Public sector leadership for the 21th century*.
- Schein, E. H.** (1985), *Organizational Culture and Leadership*, San Francisco, Jossey-Bass
- Task Force for Greece**, τριμηνιαίες εκθέσεις
- Task Force for Greece**, 4^η τριμηνιαία έκθεση, Απρίλιος 2013

ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ

N. 1232/1982 (ΦΕΚ 22^A) «Επαναφορά σε ισχύ, τροποποίηση και συμπλήρωση των διατάξεων Ν.Δ. 4352/1964 και άλλες διατάξεις»

N. 1388/1983 (ΦΕΚ 113^A) «Ίδρυση Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης»

N.1558/1985 (ΦΕΚ 137^A) «Κυβέρνηση και κυβερνητικά όργανα»

N.3230/2004 (ΦΕΚ 44^A) «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρησης της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις»

Και σχετ. ΔΙΠΑ/Φ.4/οικ.5270/1-3-07, «Ανάπτυξη Συστήματος Στρατηγικής Διοίκησης».

N.3260/2004 (ΦΕΚ 151^A) «Ρυθμίσεις του συστήματος προσλήψεων και θεμάτων Δημόσιας Διοίκησης»

N.3528/2007 (ΦΕΚ 26^A) «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης δημοσίων πολιτικών διοικητικών υπαλλήλων και υπαλλήλων ΝΠΔΔ»

Εισηγητική Έκθεση N.3528/2007

N. 4109/2013 (ΦΕΚ 16^A) «Κατάργηση και συγχώνευση νομικών προσώπων του δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα- Σύσταση Γεν. Γραμματείας για το συντονισμό του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις».

Επίκαιρη ερώτηση στο κοινοβούλιο του βουλευτή Γ. Ντόλιου αριθμ. 1107/4-3-2013

N. 3861/2010 (ΦΕΚ 112^A) «Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο «Πρόγραμμα Διαύγεια» και άλλες διατάξεις».

N. 4093/2012 (ΦΕΚ 222^A) «Έγκριση Μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2013-2016- Επείγοντα μέτρα εφαρμογής του ν. 4046/2012 και του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2013-2016».

ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΟΙ ΤΟΠΟΙ

Γ.Γ. Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης: www.gspa.gr

Διοικητικό Επιμελητήριο: www.dee.gr

Εθνικό Τυπογραφείο www.et.gr

Ένωση Αποφοίτων ΕΑΔΔ: www.nspa.gr

<http://www.change-management-toolbook.com>

<http://www.team.gr/wp-content/uploads/article04.pdf>

Μπαρούτας Στ., <http://www.newsnow.gr/article/334773/o-igetis-se-epoxes-allagis.html>

<http://www.change-management-toolbook.com>

United Nations Development Programme

wikipedia

http://publicpolicies.blogspot.gr/2007/06/blog-post_28.html

Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ. Επίσημη ιστοσελίδα Υπ. Εσωτερικών 2008

<http://www.imerisia.gr/article.asp?catid=26510&subid=2&pubid=112957250>

<http://www.ekdd.gr/ekdda/index.php/gr/2012-06-29-09-59-33>

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ

Η παρούσα έρευνα γίνεται στα πλαίσια της διπλωματικής εργασίας «Ο ρόλος της ηγεσίας στο μετασχηματισμό της Δημόσιας Διοίκησης» η οποία αποτελεί μέρος του Μεταπτυχιακού Τίτλου Σπουδών «Διοίκηση Επιχειρήσεων» του Ανοικτού Πανεπιστημίου Κύπρου στο οποίο συμμετέχω.

Σκοπός της έρευνας είναι να διερευνηθεί η αναγκαιότητα του ρόλου του ηγέτη ως αναπόσπαστο κομμάτι προκειμένου να μετασχηματιστεί η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση.

Η συμβολή σας στην επιτυχή διεξαγωγή της έρευνας είναι ιδιαίτερα σημαντική. Σημειώνουμε ότι δεν υπάρχουν σωστές ή λανθασμένες απαντήσεις. Η συμπλήρωση του ερωτηματολογίου είναι απολύτως εμπιστευτική κι ανώνυμη, ενώ οι απαντήσεις που θα δώσετε θα χρησιμοποιηθούν αποκλειστικά και μόνο για τη στατιστική ανάλυση και την εξαγωγή συμπερασμάτων σχετικά με το αντικείμενο της παρούσας έρευνας.

Εάν επιθυμείτε να λάβετε τα αποτελέσματα της έρευνας ή αν χρειαστείτε κάποια διευκρίνιση, παρακαλώ επικοινωνήστε μαζί μου στο mastrin7@gmail.com

Ευχαριστώ πολύ εκ των προτέρων για τη συμβολή σας και για τον πολύτιμο χρόνο που διαθέτετε.

Με εκτίμηση,
Μαρία Αστρινάκη

Α' Μέρος - Δημογραφικά Στοιχεία

Q1

1. Φύλο

- ΑΝΔΡΑΣ
- ΓΥΝΑΙΚΑ

Q2

2. ΗΛΙΚΙΑ

- 18-25
- 26-35
- 36-45
- 46-55
- 55+

Q3

3. ΕΠΙΠΕΔΟ ΣΠΟΥΔΩΝ

- Βασική Εκπαίδευση
- Απόφοιτος Λυκείου
- Απόφοιτος ΤΕΙ
- Απόφοιτος ΑΕΙ
- Κάτοχος Μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών
- Κάτοχος Διδακτορικού τίτλου σπουδών

Q4

4. ΙΕΡΑΡΧΙΑ

- Γενικός Διευθυντής
- Διευθυντής
- Τμηματάρχης
- Υπάλληλος

Q5

5. ΜΗΝΙΑΙΟ ΕΙΣΟΔΗΜΑ

- Κάτω από 700 ευρώ
- 701-1000 ευρώ
- 1001-1500 ευρώ
- 1501-2000 ευρώ
- πάνω από 2000 ευρώ

Β΄ ΜΕΡΟΣ

Θεωρείτε ότι ο άμεσος προϊστάμενος της υπηρεσίας σας:

Q6

6. Έχει όραμα για την ανάπτυξη της Υπηρεσίας σας και θέτει στρατηγικούς στόχους για την υλοποίηση του έργου της;

Καθόλου Λίγο Αρκετά Πολύ Πάρα πολύ

Q7

7. Μάχεται για τις διοικητικές ηθικές αξίες;

Καθόλου Λίγο Αρκετά Πολύ Πάρα πολύ

Q8

8. Έχει την αποκλειστική αρμοδιότητα και ευθύνη στη διαμόρφωση και λήψη των αποφάσεων του τομέα ευθύνης του;

Καθόλου Λίγο Αρκετά Πολύ Πάρα πολύ

Q9

9. Αντιδρά σε τυχόν άνωθεν παρεμβάσεις που ανατρέπουν το σχεδιασμό του τομέα ευθύνης του;

Καθόλου Λίγο Αρκετά Πολύ Πάρα πολύ

Q10

10. Καινοτομεί, αποτολμά αλλαγές και εφαρμόζει νέες τεχνικές για την αποτελεσματική λειτουργία της Υπηρεσίας σας;

Καθόλου Λίγο Αρκετά Πολύ Πάρα πολύ

Q11

11. Επηρεάζει τις αποφάσεις που λαμβάνονται σε ανώτερα ιεραρχικά επίπεδα;

Καθόλου Λίγο Αρκετά Πολύ Πάρα πολύ

Q12

12. Κερδίζει την εμπιστοσύνη σας με το παράδειγμά του;

Καθόλου Λίγο Αρκετά Πολύ Πάρα πολύ

Q13

13. Αναθέτει ξεκάθαρες αρμοδιότητες και καθήκοντα και καλλιεργεί την εργασιακή σας αυτονομία;

Καθόλου Λίγο Αρκετά Πολύ Πάρα πολύ

Q14

14. Συνεργάζεται αποτελεσματικά μαζί σας, ακούει τις προτάσεις σας και δημιουργεί κλίμα συναίνεσης και αποδοχής;

Καθόλου Λίγο Αρκετά Πολύ Πάρα πολύ

Q15

15. Σας εμπνέει και σας υποκινεί ώστε να καταβάλλετε το μέγιστο των δυνατοτήτων σας στην υλοποίηση του έργου σας;

- Καθόλου Λίγο Αρκετά Πολύ Πάρα πολύ

Q16

16. Ενισχύει την ανάληψη πρωτοβουλιών από σας;

- Καθόλου Λίγο Αρκετά Πολύ Πάρα πολύ

Q17

17. Δημιουργεί συνθήκες συμμετοχής & ομαδικής συνεργασίας – επιλύει ικανοποιητικά τις συγκρούσεις;

- Καθόλου Λίγο Αρκετά Πολύ Πάρα πολύ

Q18

18. Αναγνωρίζει και επιβραβεύει τις προσπάθειες και επιτυχίες σας & αξιολογεί αντικειμενικά με βάση το έργο σας;

- Καθόλου Λίγο Αρκετά Πολύ Πάρα πολύ

Q19

19. Στηρίζεται στην αποδοχή και στην πειθώ των υπαλλήλων και όχι στην τυπική του εξουσία (χωρίς να δίνει εντολές);

- Καθόλου Λίγο Αρκετά Πολύ Πάρα πολύ

Q20

20. Συνεισφέρει με τις δικές του εμπειρίες, γνώσεις και ικανότητες στην επίτευξη των στόχων της υπηρεσίας σας;

- Καθόλου Λίγο Αρκετά Πολύ Πάρα πολύ

Q21

21. Διαθέτει τον εργασιακό του χρόνο σε «τεχνικά» και διεκπεραιωτικά θέματα;

- Καθόλου Λίγο Αρκετά Πολύ Πάρα πολύ

Γ' ΜΕΡΟΣ

Πόσο σημαντικός θεωρείτε ότι πρέπει να είναι ο ρόλος της διοικητικής ηγεσίας στην ανάπτυξη και την εφαρμογή ενός συστήματος διοίκησης της Υπηρεσίας σας με στόχο την βελτίωση της απόδοσης της και την μελλοντική αλλαγή για την ικανοποίηση της αποστολής της

Q22

22. Η Διοικητική Ηγεσία αναπτύσσει διοικητικές διαδικασίες και οργανωτικές δομές σύμφωνα με στρατηγικό σχεδιασμό, που υπαγορεύεται από τις ανάγκες και προσδοκίες των εμπλεκομένων(υπαλλήλων-πολιτών-συνεργαζόμενων φορέων) στη λειτουργία της;

Καθόλου Λίγο Αρκετά Πολύ Πάρα πολύ

Q23

23. Η οργανωτική δομή και οι ακολουθούμενες διοικητικές διαδικασίες, εξυπηρετούν την αποτελεσματική υλοποίηση των στόχων της Υπηρεσίας σας;

Καθόλου Λίγο Αρκετά Πολύ Πάρα πολύ

Q24

24. Οι σκοποί και στόχοι της Διοίκησης προσδιορίζονται από τη συνεργασία υπαλλήλων - προϊσταμένων;

Καθόλου Λίγο Αρκετά Πολύ Πάρα πολύ

Q25

25. Το πλαίσιο και περιβάλλον λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης ευνοεί τη ομαδική εργασία και τη διοίκηση έργων;

Καθόλου Λίγο Αρκετά Πολύ Πάρα πολύ

Q26

26. Σε ποιο βαθμό η δραστηριότητα της Δημόσιας Διοίκησης είναι προσανατολισμένη στο να ικανοποιεί τις προσδοκίες και τις ανάγκες των πολιτών ή φορέων, που εξυπηρετούνται από αυτήν;

Καθόλου Λίγο Αρκετά Πολύ Πάρα πολύ

Q27

27. Η Διοικητική Ηγεσία θέτει προτεραιότητες για τις απαραίτητες αλλαγές στον οργανωτικό σχεδιασμό και στον τρόπο λειτουργίας της υπηρεσίας ;

Καθόλου Λίγο Αρκετά Πολύ Πάρα πολύ

Q28

28. Η Διοικητική Ηγεσία εισηγείται στην Πολιτική Ηγεσία αυτές τις αλλαγές;

Καθόλου Λίγο Αρκετά Πολύ Πάρα πολύ

Q29

29. Η Διοικητική Ηγεσία γνωστοποιεί τις πρωτοβουλίες και τις ανάγκες οργανωσιακής αλλαγής στους υπαλλήλους και σε λοιπούς τρίτους (συνεργαζόμενους φορείς, πολίτες);

Καθόλου Λίγο Αρκετά Πολύ Πάρα πολύ

Q30

30. Σε ποιο βαθμό συμμετέχει η Πολιτική Ηγεσία στην ανάπτυξη ενός συστήματος διοίκησης της υπηρεσίας σας;

- Καθόλου Λίγο Αρκετά Πολύ Πάρα πολύ

Q31

31. Σε ποιο βαθμό συμμετέχουν οι πολίτες και οι κοινωνικοί εταίροι στην ανάπτυξη ενός συστήματος διοίκησης της υπηρεσίας σας;

- Καθόλου Λίγο Αρκετά Πολύ Πάρα πολύ

Αναλυτικοί πίνακες με τα ποσοστά απάντησης στο ΜΕΡΟΣ Β΄ και Γ΄

Β΄ ΜΕΡΟΣ	Καθόλου	Λίγο	Αρκετά	Πολύ	Πάρα πολύ
Q6 - Έχει όραμα για την ανάπτυξη της Υπηρεσίας σας και θέτει στρατηγικούς στόχους για την υλοποίηση του έργου της;	19%	37%	27%	13%	4%
Q7 - Μάχεται για τις διοικητικές ηθικές αξίες;	8%	31%	38%	14%	10%
Q8 - Έχει την αποκλειστική αρμοδιότητα και ευθύνη στη διαμόρφωση και λήψη των αποφάσεων του τομέα ευθύνης του;	12%	34%	34%	17%	4%
Q9 - Αντιδρά σε τυχόν άνωθεν παρεμβάσεις που ανατρέπουν το σχεδιασμό του τομέα ευθύνης του;	15%	43%	25%	9%	8%
33339Q10 - Καινοτομεί, αποτολμά αλλαγές και εφαρμόζει νέες τεχνικές για την αποτελεσματική λειτουργία της Υπηρεσίας σας;	21%	39%	26%	10%	4%
Q11 - Επηρεάζει τις αποφάσεις που λαμβάνονται σε ανώτερα ιεραρχικά επίπεδα;	19%	43%	25%	10%	3%
Q12 - Κερδίζει την εμπιστοσύνη σας με το παράδειγμά του;	17%	38%	27%	10%	9%
Q13 - Αναθέτει ξεκάθαρες αρμοδιότητες και καθήκοντα και καλλιεργεί την εργασιακή σας αυτονομία;	12%	36%	31%	16%	6%
Q14 - Συνεργάζεται αποτελεσματικά μαζί σας, ακούει τις προτάσεις σας και δημιουργεί κλίμα συναίνεσης και αποδοχής;	7%	32%	29%	21%	12%
Q15 - Σας εμπνέει και σας υποκινεί ώστε να καταβάλλετε το μέγιστο των δυνατοτήτων σας στην υλοποίηση του έργου σας;	17%	28%	31%	16%	8%
Q16 - Ενισχύει την ανάληψη πρωτοβουλιών από σας;	12%	34%	25%	24%	6%

Q17 - Δημιουργεί συνθήκες συμμετοχής & ομαδικής συνεργασίας – επιλύει ικανοποιητικά τις συγκρούσεις;	9%	35%	38%	13%	5%
Q18 - Αναγνωρίζει και επιβραβεύει τις προσπάθειες και επιτυχίες σας & αξιολογεί αντικειμενικά με βάση το έργο σας;	9%	30%	35%	20%	7%
Q19 - Στηρίζεται στην αποδοχή και στην πειθώ των υπαλλήλων και όχι στην τυπική του εξουσία (χωρίς να δίνει εντολές);	15%	24%	30%	24%	7%
Q20 - Συνεισφέρει με τις δικές του εμπειρίες, γνώσεις και ικανότητες στην επίτευξη των στόχων της υπηρεσίας σας;	12%	19%	37%	23%	10%
Q21 - Διαθέτει τον εργασιακό του χρόνο σε «τεχνικά» και διεκπεραιωτικά θέματα;	7%	31%	38%	15%	9%

Γ' ΜΕΡΟΣ	Καθόλου	Λίγο	Αρκετά	Πολύ	Πάρα πολύ
Q22 - Η Διοικητική Ηγεσία αναπτύσσει διοικητικές διαδικασίες και οργανωτικές δομές σύμφωνα με στρατηγικό σχεδιασμό, που υπαγορεύεται από τις ανάγκες και προσδοκίες των εμπλεκομένων (υπαλλήλων-πολιτών-συνεργαζόμενων φορέων) στη λειτουργία της;	27%	44%	15%	12%	2%
Q23 - Η οργανωτική δομή και οι ακολουθούμενες διοικητικές διαδικασίες, εξυπηρετούν την αποτελεσματική υλοποίηση των στόχων της Υπηρεσίας σας;	16%	56%	17%	8%	3%
Q24 - Οι σκοποί και στόχοι της Διοίκησης προσδιορίζονται από τη συνεργασία υπαλλήλων - προϊσταμένων;	26%	33%	28%	11%	3%
Q25 - Το πλαίσιο και περιβάλλον λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης ευνοεί την ομαδική εργασία και τη διοίκηση έργων;	27%	49%	17%	6%	1%

Q26 - Σε ποιο βαθμό η δραστηριότητα της Δημόσιας Διοίκησης είναι προσανατολισμένη στο να ικανοποιεί τις προσδοκίες και τις ανάγκες των πολιτών ή φορέων, που εξυπηρετούνται από αυτήν;	25%	48%	20%	5%	2%
Q27 - Η Διοικητική Ηγεσία θέτει προτεραιότητες για τις απαραίτητες αλλαγές στον οργανωτικό σχεδιασμό και στον τρόπο λειτουργίας της υπηρεσίας ;	29%	48%	14%	5%	4%
Q28 - Η Διοικητική Ηγεσία εισηγείται στην Πολιτική Ηγεσία αυτές τις αλλαγές;	25%	49%	14%	7%	5%
Q29 - Η Διοικητική Ηγεσία γνωστοποιεί τις πρωτοβουλίες και τις ανάγκες οργανωσιακής αλλαγής στους υπαλλήλους και σε λοιπούς τρίτους (συνεργαζόμενους φορείς, πολίτες);	36%	40%	15%	6%	3%
Q30 - Σε ποιο βαθμό συμμετέχει η Πολιτική Ηγεσία στην ανάπτυξη ενός συστήματος διοίκησης της υπηρεσίας σας;	28%	29%	16%	13%	14%
Q31 - Σε ποιο βαθμό συμμετέχουν οι πολίτες και οι κοινωνικοί εταίροι στην ανάπτυξη ενός συστήματος διοίκησης της υπηρεσίας σας;	59%	32%	4%	1%	5%