

ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ & ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ

ΕΙΣΗΓΗΤΗΣ
ΓΕΩΡΓΙΟΣ ΠΑΝΟΥ

ΣΠΟΥΔΑΣΤΕΣ
ΣΩΤΗΡΟΠΟΥΛΟΣ ΓΕΩΡΓΙΟΣ
ΤΣΙΓΚΑΣ ΤΡΙΑΝΤΑΦΥΛΛΟΣ

Π Ε Ρ Ι Ε Χ Ο Μ Ε Ν Α

Πρόλογος	1
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ	
ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ	
1. Έννοια και Περιεχόμενο της Δημοσίας Διοικήσεως	4
2. Η Δημόσια Διοίκηση ως Επιστήμη	5
3. Η οργάνωση και διοίκηση ως στοιχεία λειτουργίας του κράτους	6
4. Διακρίσεις των Οργανισμών	8
5. Λειτουργία των οργανισμών του Δημοσίου	9
6. Παράγοντες οι οποίοι επηρεάζουν την οργάνωση και τη λειτουργία της Δημοσίας Διοικήσεως	11
6.1. Ο Πολιτικός Παράγων	12
6.2. Ο Διεθνής Παράγων	13
6.3. Ο Τεχνολογικός Παράγων	13
6.4. Ο Οικονομικός Παράγων	14
6.5. Ο Κοινωνικός Παράγων	15
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ	
ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	
1. Εισαγωγή στην οργανωτική διάρθρωση της Δημοσίας Διοικήσεως	17
2. Κεντρική διοίκηση	20
2.1. Εξουσίες του κράτους	23
2.2. Κεντρικά Όργανα της Εκτελεστικής Εξουσίας	24
2.3. Το Υπουργικό Συμβούλιο	27
2.4. Τα Υπουργεία	28
3. Περιφερειακή Διοίκηση	31
3.1. Οργάνωση της Περιφερειακής Διοικήσεως	32
3.2. Υφιστάμενο Σύστημα Οργανώσεως της Περιφερειακής Διοικήσεως	34
4. Τοπική Αυτοδιοίκηση	36

4.1. Σύγχρονα προβλήματα της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως	38
4.1.1. Μεταβολές ως προς το Μέγεθος των Μονάδων Τ.Α.	39
4.1.2. Μεταβολές στους σκοπούς, στη δράση και στο βαθμό αυτονομίας	40
4.1.3. Μεταβολές στο σύστημα συνεργασίας μεταξύ των μονάδων τοπικής αυτοδιοίκησης	41
4.1.4. Μεταβολές στο πλαίσιο των λειτουργιών της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως	42
4.1.5. Μεταβολές στο Σύστημα Πληροφόρησης	45
4.2. Η Περιφέρεια των Μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης	46
4.2.1. Κριτήρια Καθορισμού της Περιφέρειας και του μεγέθους των Μονάδων Τοπικού Επιπέδου	46
4.2.2. Σχέση μεταξύ περιφέρειας και αρμοδιοτήτων	48

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

ΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ MANAGEMENT

1. Ιστορική αναδρομή	50
2. Οι σύγχρονες αντιλήψεις ως προς το ρόλο της Δημόσιας Διοικήσεως	52
3. Αποτελέσματα των νέων αντιλήψεων	53
4. Διαφορές του Δημοσίου και του Ιδιωτικού τομέα	55
5. Το Δημόσιο management - έννοια και περιεχόμενο	58
6. Δημόσιο management και Δημόσια Διοίκηση	59
7. Το Δημόσιο Διοικητικό management	60
8. Παράγοντες που επηρεάζουν την άσκηση του Δημοσίου management	61
8.1. Ο πολιτικός και οικονομικός παράγων	62
8.2. Ο Διοικητικός παράγων	64
8.3. Ο Τεχνολογικός παράγων	66

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

ΒΑΣΙΚΕΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ ΤΟΥ MANAGEMENT

1. Εισαγωγικά	68
2. Προγραμματική λειτουργία	69
2.1. Καθορισμός αντικειμενικών σκοπών	70
2.2. Καθορισμός της πολιτικής	73
2.3. Στρατηγική και Τακτική	76

2.4. Καθιέρωση συστημάτων και διαδικασιών	77
3. Οργανωτική λειτουργία	77
3.1. Διακρίσεις της Οργανώσεως	79
3.1.1. Τυπική Οργάνωση	79
3.1.2. Άτυπη Οργάνωση	81
3.2. Πλεονεκτήματα της Καλής Οργανώσεως	84
4. Αποφασιστική λειτουργία	84
4.1. Διακρίσεις των αποφάσεων	86
4.2. Όργανα λήψεως των αποφάσεων	87
5. Διευθυντική λειτουργία	88
6. Ελεγκτική λειτουργία	89

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ

ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟ MANAGEMENT & ΗΓΕΣΙΑ

1. Γενική περιγραφή του αποτελεσματικού management	91
2. Έννοια και περιεχόμενο του αποτελεσματικού management	93
3. Πεδίο εφαρμογής του Αποτελεσματικού management	94
4. Οι αντικειμενικοί σκοποί του αποτελεσματικού management	94
5. Σχέση μεταξύ του management και της ηγεσίας	95
6. Ορισμός της ηγεσίας	97
7. Χαρακτηριστικά γνωρίσματα του ηγέτη	97
8. Παράγοντες που επηρεάζουν την άσκηση της ηγεσίας	100
9. Ειδικότεροι παράγοντες που συμβάλλουν στη διαμόρφωση της ηγεσίας	102
9.1. Παράγοντες που συναρτώνται με την προσωπικότητα του manager	102
9.2. Παράγοντες που συναρτώνται με τους υφισταμένους	103
9.3. Παράγοντες που συναρτώνται με συγκεκριμένες καταστάσεις του οργανισμού	104

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ

Ο ΤΟΜΕΑΣ ΤΟΥ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ

ΔΙΟΙΚΗΣΕΩΣ

1. Γενικά	105
2. Αντικείμενο Μελέτης της Διοικήσεως του Προσωπικού	106
3. Το προσωπικό ως συντελεστής ανάπτυξης της Διοικήσεως	107
4. Οργάνωση του Προσωπικού στο πλαίσιο της Δημοσίας Διοικήσεως	108

5. Παράγοντες που επηρεάζουν την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού	108
5.1. Ο Τεχνολογικός παράγων	109
5.2. Ο Οικονομικός παράγων	109
5.3. Ο Κοινωνικός παράγων	110
5.4. Η Σύνθεση του ανθρώπινου δυναμικού	111
6. Στοιχεία ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού	112
6.1. Αρμοδιότητες της Υπηρεσίας Προσωπικού	113
6.2. Οργάνωση της Υπηρεσίας του Προσωπικού	114
6.3. Ο ρόλος του προσωπάρχου	115
7. Προγραμματισμός του ανθρώπινου δυναμικού	116
7.1. Προϋποθέσεις αποτελεσματικού προγραμματισμού	117
7.2. Παράγοντες που επηρεάζουν τις ανάγκες σε ανθρώπινο δυναμικό	118
7.3. Σύστημα κατανομής των θέσεων	119
7.4. Απογραφή του ανθρώπινου δυναμικού	120
7.5. Πρόβλεψη μελλοντικών μεταβολών με βάση το ήδη υφιστάμενο προσωπικό	121
8. Ανάπτυξη του Προγράμματος του ανθρώπινου δυναμικού	122
8.1. Μέτρα πολιτικής επί του προγραμματισμού του ανθρώπινου δυναμικού	123
8.2. Αξιολόγηση της υφιστάμενης προσφοράς εργασίας	124
Επίλογος	126
Βιβλιογραφία	130

Π Ρ Ο Λ Ο Γ Ο Σ

Όπως είναι γνωστό κατά τη διάρκεια των δύο τελευταίων δεκαετιών του εικοστού αιώνα, σημειώθηκαν κοσμογονικές αλλαγές τόσο στον τεχνολογικό όσο και στον οικονομικό, πολιτικό και κοινωνικό τομέα, οι οποίες όπως είναι φυσικό δεν ήταν δυνατό να αφήσουν ανεπηρέαστα και τα συστήματα Οργανώσεως και Διοικήσεως των Δημοσίων Υπηρεσιών και Οργανισμών. Αποτέλεσμα των εξελίξεων αυτών, είναι η επικράτηση της οικονομίας της αγοράς σε παγκόσμια κλίμακα με κύριο χαρακτηριστικό τη συγκέντρωση βασικών (και όχι μόνο οικονομικών) λειτουργιών του Δημοσίου Τομέα στα χέρια ιδιωτικών φορέων μέσα από την εφαρμογή εκτεταμένων προγραμμάτων αποκρατικοποιήσεων, η οποία είχε ως αναπόφευκτη συνέπεια την ενίσχυση σε μεγάλο βαθμό τόσο του ρόλου του Ιδιωτικού τομέα στο πλαίσιο της Εθνικής Οικονομίας, όσο και την ανάλογη επέκταση των αρχών του ανταγωνισμού καθώς και την συνακόλουθη διεύρυνση των προσδοκιών του πολίτη μέσα από τη διεύρυνση των δυνατοτήτων σύγκρισης και επιλογής, μεταξύ των υπηρεσιών που προσφέρονται από το Δημόσιο Τομέα και των υπηρεσιών που προσφέρονται από τον Ιδιωτικό τομέα.

Η τάση αυτή, η οποία συνεχώς διευρύνεται, καθιστά τις υπηρεσίες του Δημοσίου Τομέα αυτομάτως υποκείμενο συνεχούς σύγκρισης και αξιολόγησης εκ μέρους των πολιτών, πράγμα που όχι σπανίως οδηγεί στην απόρριψη των προσφερομένων από το Δημόσιο υπηρεσιών σε πάρα πολλούς τομείς, μεταξύ των οποίων οι τομείς της υγείας, της εκπαίδευσης, των μεταφορών, των επικοινωνιών κλπ. Οι δυνατότητες αυτές του πολίτη διευρύνονται ακόμη περισσότερο αν ληφθεί υπ' όψιν ότι στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης οι πολίτες έχουν ήδη τη δυνατότητα της επιλογής του τόπου κατοικίας και του τόπου εργασίας, πράγμα που καθιστά ακόμη δυσκολότερη τη θέση των Υπηρεσιών του Δημοσίου τομέα, οι οποίες για να δικαιολογήσουν την ύπαρξη τους και να επικρατήσουν μέσα σ' αυτό το έντονα ανταγωνιστικό περιβάλλον, πρέπει να εκσυγχρονισθούν και να καταστούν και αυτές ανταγωνιστικές έναντι των υπηρεσιών του Ιδιωτικού τομέα, ώστε να μην παραμείνουν μακροχρονίως άνευ πελατείας ή να μη καταστούν σημείο αναφοράς μόνο για τους αναξιοπαθείς.

Η συνειδητοποίηση της πραγματικότητας αυτής καθιστά επιτακτική την ανάγκη της αναπροσαρμογής του ρόλου και των συστημάτων οργάνωσης και λειτουργίας των υπηρεσιών και των οργανισμών, τόσο του στενού όσο και του ευρύτερου Δημοσίου τομέα πράγμα που σημαίνει ότι η παραδοσιακή έννοια της Δημοσίας Διοικήσεως η οποία ως εξουσιαστικός μηχανισμός εξέφραζε τις κλασσικές αντιλήψεις και πρακτικές με κύριο χαρακτηριστικό την άσκηση εξουσίας και την χρήση του εξαναγκασμού για την επιβολή των θελήσεων του κράτους, πρέπει να θεωρείται ότι ανήκει ήδη στο παρελθόν. Σήμερα η Δημόσια Διοίκηση νοείται μόνον ως φορέας προσφοράς υπηρεσιών, πράγμα που έχει την έννοια ότι ακόμη και υπηρεσίες οι οποίες ανήκουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα του Κράτους, οφείλει να τις παρέχει στον πολίτη στην άριστη δυνατή ποιότητα και ποσότητα και με το μικρότερο δυνατό κόστος. Το κριτήριο αυτό άλλωστε είναι το μόνο το οποίο καταξιώνει τη Δημόσια Διοίκηση στα όμματα των πολιτών και δικαιολογεί την επιβάρυνση των φορολογουμένων για τις δαπάνες που συνεπάγεται η λειτουργία της.

Η εργασία μας αυτή η οποία έχει τίτλο «Διοίκηση Δημόσιων Υπηρεσιών και Οργανισμών» εξετάζονται τα συστήματα οργάνωσης και λειτουργίας των Δημόσιων Υπηρεσιών και επικεντρώνεται στην ανάλυση του περιεχομένου και των αρχών του σύγχρονου Δημοσίου management, το οποίο αποτελεί σήμερα την κυρίαρχουσα αντίληψη στα θέματα της Διοικήσεως των Δημοσίων υπηρεσιών και οργανισμών.

Στα πλαίσια αυτά για να καταστεί η Δημόσια Διοίκηση ικανή να ανταποκριθεί στη νέα της αποστολή πρέπει να προσαρμόσει τις τακτικές και τις μεθόδους λειτουργίας της στις σύγχρονες αντιλήψεις, οι οποίες απαιτούν την υιοθέτηση νέων αρχών και τρόπων διεξαγωγής του έργου της, πράγμα που αναγκαστικά οδηγεί στην αλλαγή του παραδοσιακού ρόλου της ο οποίος συνοδεύεται από ένα πλήθος αγκυλώσεων και πρακτικών του παρελθόντος, με τον ρόλο που προδιαγράφεται από τις αρχές και τις μεθόδους του σύγχρονου management με κύρια έμφαση στις αρχές του ανταγωνισμού, της αποτελεσματικότητας, της συνεργασίας, των συμμετοχικών διαδικασιών, της λογοδοσίας και προπαντός του προσανατολισμού προς την εξυπηρέτηση του πολίτη, ο οποίος δεν αντιμετωπίζεται πλέον ως υποκείμενο της πατερναλιστικής συμπεριφοράς της Διοικήσεως, αλλά ως πελάτης με δικαίωμα επιλογής και απόρριψης των προϊόντων και ενός πλήθους υπηρεσιών που προφέρονται σ' αυτόν από τους οργανισμούς του Δημοσίου.

Σκοπός της παρούσας εργασίας, η οποία αποτελείται από έξι συνολικά κεφάλαια, είναι η ανάλυση των αρχών του σύγχρονου Δημοσίου management, οι οποίες προσανατολίζονται προς την κατεύθυνση της πλήρους αξιοποίησης των αν-

θρωπίνων και λοιπών υλικών πόρων της Διοικήσεως μέσα από την υιοθέτηση ενός πλέγματος συμμετοχικών διαδικασιών, οι οποίες εξασφαλίζουν την αποτελεσματική εξυπηρέτηση των σκοπών του κράτους όπως άλλωστε προκύπτει και από την πείρα πολλών χωρών, οι οποίες έχουν υιοθετήσει τις αντιλήψεις αυτές.

Στο πρώτο κεφάλαιο, το οποίο έχει τίτλο «Δημόσια Διοίκηση», γίνεται μια γενική θεώρηση της έννοιας δημόσια διοίκηση και του ρόλου που παίζει η οργάνωση και η διοίκηση ως στοιχεία λειτουργίας του κράτους. Επιπλέον γίνεται διάκριση των οργανισμών και της λειτουργίας του και αναφέρονται οι παράγοντες οι οποίοι επηρεάζουν την οργάνωση και τη λειτουργία της δημόσιας διοικήσεως.

Στο δεύτερο κεφάλαιο, το οποίο έχει τίτλο «Οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης» αναλύεται η οργανωτική διάρθρωση της δημόσιας διοίκησης.

Στα επόμενα κεφάλαια, τρίτο τέταρτο και πέμπτο που ακολουθούν, γίνεται μια ειδικότερη ανάλυση του περιεχομένου των αρχών και των μεθόδων που διέπουν τις λειτουργίες του σύγχρονου Δημοσίου management με έμφαση στο αποτελεσματικό management και στα θέματα της ηγεσίας.

Τέλος το έκτο κεφάλαιο αφιερώνεται στην Διοίκηση των ανθρωπίνων πόρων στο χώρο της Δημόσιας Διοικήσεως, με ειδικότερη έμφαση στο ρόλο του προσωπικού στη λειτουργία των οργανισμών και στον προγραμματισμό του ανθρωπίνου δυναμικού.

Με την μορφή με την οποία παρουσιάζεται η εργασία μας αυτή πιστεύουμε ότι εκφράζει με επάρκεια όλες τις σύγχρονες αντιλήψεις που αφορούν στη Διοίκηση των Υπηρεσιών και οργανισμών του στενού και του ευρύτερου Δημοσίου Τομέα και οι οποίες κυριαρχούν ήδη σε όλο το φάσμα των Υπηρεσιών και των οργανισμών όλων των ανεπτυγμένων χωρών.

Για το λόγο αυτό πιστεύουμε ότι η εργασία μας αυτή θα αποτελέσει πολύτιμο οδηγό για όλους εκείνους οι οποίοι ασχολούνται ήδη με την ενεργό Διοίκηση στο χώρο των υπηρεσιών τόσο του στενού όσο και του ευρύτερου Δημοσίου Τομέα.

Για την οργάνωση της ύλης της εργασία μας αυτή βασιστήκαμε στην υπάρχουσα βιβλιογραφία, καθώς και σε άρθρα και αναλύσεις που δημοσιεύθηκαν σε ειδικές περιοδικές εκδόσεις.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

1. Έννοια και Περιεχόμενο της Δημοσίας Διοικήσεως

Με τον όρο Δημόσια Διοίκηση εννοούμε το σύνολο των υπηρεσιών και των οργανισμών που λειτουργούν υπό την άμεση εποπτεία του κράτους. Στα πλαίσια αυτά εντάσσονται οι δημόσιες υπηρεσίες με την στενή έννοια, όπως π.χ. οι κεντρικές υπηρεσίες των υπουργείων, οι αποκεντρωμένες υπηρεσίες του δημοσίου, καθώς επίσης και τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου. Από μία ευρύτερη άποψη, στην έννοια της δημοσίας Διοικήσεως εντάσσονται και οι πάσης φύσεως δημόσιοι οργανισμοί και επιχειρήσεις, οι οποίοι επιδιώκουν δημοσίους σκοπούς και ασκούν δημόσια εξουσία κατά παραχώρηση, όπως είναι π.χ. οι δημόσιες επιχειρήσεις και οι οργανισμοί κοινής ωφέλειας, στους οποίους κύριος μέτοχος είναι το δημόσιο και κατ' ακολουθία η διοίκηση τους διορίζεται από το κράτος (Φαναριώτη Π., 1999, σ. 27).

Το σύνολο των οργανισμών αυτών αποκαλείται με το γνωστό όρο δημόσιος τομέας, ο οποίος αντιδιαστέλλεται από τον ιδιωτικό τομέα στον οποίο ανήκουν όλες οι επιχειρήσεις και οργανισμοί οι οποίοι λειτουργούν στα πλαίσια της ιδιωτικής πρωτοβουλίας.

Βασικό κριτήριο διακρίσεως μεταξύ των οργανισμών του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα είναι ότι, οι οργανισμοί της πρώτης κατηγορίας λειτουργούν στα πλαίσια της εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος, ενώ οι οργανισμοί της δεύτερης κατηγορίας λειτουργούν στα πλαίσια της εξυπηρέτησης ιδιωτικών συμφερόντων.

Οι Οργανισμοί του ιδιωτικού τομέα είναι οργανισμοί κερδοσκοπικού χαρακτήρα, δηλαδή επιδιώκουν να επιτύχουν το μέγιστο δυνατό κέρδος, ενώ ταυτόχρονα υπόκεινται και στον επιχειρηματικό κίνδυνο. Αντίθετα οι οργανισμοί του δημοσίου τομέα είναι οργανισμοί μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα με την έννοια ότι αποβλέπουν κυρίως στην παροχή υπηρεσιών προς το κοινό, ενώ δεν αντιμετωπίζουν τον επιχειρηματικό κίνδυνο, όπως συμβαίνει με τις επιχειρήσεις του ιδιωτικού το-

μέα, καθόσον τα ελλείμματα που προκύπτουν από την διαχείριση τους, καλύπτονται συνήθως από τον τακτικό προϋπολογισμό του κράτους.

Αμφότεροι οι ανωτέρω τομείς συμβάλλουν εξ' ίσου στην ανάπτυξη της Εθνικής Οικονομίας, ο μεν Ιδιωτικός Τομέας με την παραγωγή και την διανομή στο κοινό αγαθών και υπηρεσιών, ο δε Δημόσιος Τομέας με την δημιουργία της αναγκαίας υποδομής και της παροχής των βασικών προϋποθέσεων για την αποτελεσματική λειτουργία των οργανισμών και υπηρεσιών του Ιδιωτικού Τομέα

Οι οργανισμοί που ανήκουν στο δημόσιο τομέα, διακρίνονται σε δύο επιμέρους κατηγορίες, ήτοι στους οργανισμούς του στενού και στους οργανισμούς του ευρύτερου δημοσίου τομέα. Στην πρώτη κατηγορία ανήκει το σύνολο των κεντρικών και περιφερειακών υπηρεσιών του δημοσίου, καθώς και το σύνολο των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου, τα οποία αποτελούν την καθ' ύλη και την κατά τόπον αυτοδιοίκηση, ενώ στη δεύτερη κατηγορία ανήκουν οι οργανισμοί κοινής ωφελείας.

Στην καθ' ύλη αυτοδιοίκηση ανήκουν τα Νομικά Πρόσωπα στα οποία έχει ανατεθεί η διοίκηση ενός συγκεκριμένου τομέα κρατικής δραστηριότητας, όπως π.χ. το ΙΚΑ, στο οποίο έχει ανατεθεί η αρμοδιότητα της παροχής ιατροφαρμακευτικής και νοσοκομειακής περίθαλψης, καθώς επίσης και της συνταξιοδότησης των εργαζομένων του ιδιωτικού τομέα; ενώ στην κατά τόπον αυτοδιοίκηση ανήκει η αρμοδιότητα της διοικήσεως των τοπικών υποθέσεων. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση συντίθεται από το σύνολο των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως πρώτου και δεύτερου βαθμού (στο ίδιο, σ.29).

Μια βασική διαφορά που υπάρχει μεταξύ των οργανισμών του στενού και του ευρύτερου δημοσίου τομέα είναι ότι οι υπηρεσίες που προσφέρουν οι οργανισμοί της δεύτερης κατηγορίας (δηλαδή του ευρύτερου δημοσίου τομέα), μπορεί να ασκηθούν και από ιδιωτικούς φορείς, ενώ οι υπηρεσίες που προσφέρουν οι οργανισμοί που ανήκουν στο στενό δημόσιο τομέα είναι στο μεγαλύτερο μέρος τους ανεπίδεκτες παραχώρησης σε ιδιωτικούς φορείς.

2. Η Δημόσια Διοίκηση ως Επιστήμη

Ως θεσμός και ως δραστηριότητα η Διοίκηση αποτελεί ένα μοναδικό φαινόμενο, το οποίο ταυτίζεται με την ανάγκη λειτουργίας κατεύθυνσης και συντονισμού μεγάλων ομοιογενών κοινωνικών ομάδων, τελευταία δε και με την εν γένει λειτουργία του κράτους. Ως δραστηριότητα, η Δημόσια Διοίκηση ταυτίζεται με την αποτελεσματική λειτουργία του κράτους και γι' αυτό υπόκειται σε όλες τις προδιαγραφές και τους περιορισμούς οι οποίοι διέπουν την άσκηση της διοικήσεως γενικώς.

Η δημόσια διοίκηση ως επιστημονικός κλάδος ενδιαφέρεται για τη μελέτη των προβλημάτων που συνεπάγεται η λειτουργία του κράτους, καθώς και για την ανάπτυξη αρχών και μεθόδων σχετικών με την αποτελεσματική αξιοποίηση των μέσων που χρησιμοποιούνται κατά την εφαρμογή των μέτρων πολιτικής που προωθούνται από τις εκάστοτε κυβερνήσεις.

Επειδή οι αρχές, τα μέσα και οι μέθοδοι που χρησιμοποιούνται από τη διοίκηση, έχουν ορισμένα κοινά χαρακτηριστικά για όλους τους τομείς της κυβερνητικής δραστηριότητας, ανεξαρτήτως του αν αυτοί αφορούν στην επιχειρηματική δραστηριότητα του δημοσίου, στο στρατό, στην εκκλησία, ή στους τομείς της εκπαίδευσης, της υγείας, της γεωργίας κλπ, είναι δυνατόν να διατυπωθούν και να ισχύσουν και ενιαίοι κανόνες λειτουργίας για όλους τους οργανισμούς αυτούς. Τους κανόνες αυτούς και τις αρχές, μελετά η σύγχρονη επιστημονική διοίκηση με σκοπό τη βελτιστοποίηση της απόδοσης των υπηρεσιών του δημοσίου (Φαναριώτη Π., 1999, σ. 33).

Τα οργανωτικά και λειτουργικά στοιχεία της διοικήσεως τα οποία ακολουθούν σε γενικές γραμμές μια ομοιομορφία στη λειτουργία των διαφόρων οργανισμών είναι:

- Η μορφή των οργανωτικών διαρθρώσεων την οποία ακολουθούν
- Η ιεραρχική δομή της εξουσίας
- Τα συστήματα συντονισμού και ελέγχου των σχέσεων και των δραστηριοτήτων που αναπτύσσονται στα πλαίσια των οργανισμών
- Οι κανόνες λειτουργίας των οργανωτικών διαρθρώσεων και
- Οι διαδικασίες αξιοποίησης των ανθρωπίνων πόρων στα πλαίσια των οργανισμών

Με δεδομένο ότι τα ισχύοντα συστήματα λήψεως αποφάσεων και ιεράρχησης των τυπικών και άτυπων μορφών εξουσίας, οι συνθήκες λειτουργίας των οργανωτικών μονάδων, οι συνθήκες υποκίνησης και εξέλιξης του προσωπικού, τα συστήματα αξιών που διέπουν τη λειτουργία των οργανισμών και των ατόμων που λειτουργούν μέσα σε αυτούς, όπως επίσης και οι διάφοροι βαθμοί εξειδίκευσης, αντιμετωπίζονται κάτω από ενιαίο πρίσμα, είναι δυνατόν να καταλήξουμε στο συμπέρασμα ότι οι σύγχρονες αρχές της επιστημονικής διοικήσεως έχουν εφαρμογή σε όλη την έκταση της δημοσίας διοικήσεως (στο ίδιο, σ. 33).

3. Η οργάνωση και διοίκηση ως στοιχεία λειτουργίας του κράτους

Η Δημόσια Διοίκηση, κατά τη διαδικασία εφαρμογής της κυβερνητικής πολιτικής, ασχολείται με την ανάπτυξη προδιαγεγραμμένων δραστηριοτήτων, στα

πλαίσια των επιδιωκομένων αντικειμενικών σκοπών, καθώς επίσης και με το συντονισμό των αναπτυσσομένων ατομικών και ομαδικών προσπάθειών, που αφορούν στην προώθηση και διεκπεραίωση όλων των υποθέσεων οι οποίες ανακύπτουν στα πλαίσια της καθημερινής λειτουργίας της.

Η επιτυχής διεξαγωγή όλων αυτών των δραστηριοτήτων και κυρίως εκείνων που συσχετίζονται με την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής, προϋποθέτει την ύπαρξη ενός ικανού και αποτελεσματικού οργανωτικού πλαισίου καθώς επίσης και την ύπαρξη εξειδικευμένων στελεχών με τεχνοκρατικές ικανότητες, γνώσεις και πείρα, ώστε να είναι σε θέση να φέρουν αποτελεσματικά εις πέρας το περίπλοκο αυτό έργο. Τα χαρακτηριστικά αυτά των διοικητικών στελεχών, αποτελούν τα στοιχεία εκείνα που καθιστούν αναπόφευκτη τη συμμετοχή τους στις διαδικασίες καθορισμού της κυβερνητικής πολιτικής, παρ' όλον ότι το θέμα αυτό εντάσσεται, στην αρμοδιότητα της πολιτικής εξουσίας, δηλαδή της κυβερνήσεως και της Βουλής.

Η ύπαρξη και η λειτουργία του οργανωτικού αυτού πλαισίου προϋποθέτει την ορθολογική ένταξη μέσα σε αυτό όλων αυτών των αναγκαίων μέσων και δραστηριοτήτων, ώστε να εξασφαλίζεται η μεγιστοποίηση της ποιοτικής και ποσοτικής απόδοσης της Διοικήσεως κατά την άσκηση του ρόλου της καθώς και την ταυτόχρονη ελαχιστοποίηση του κόστους λειτουργίας της. Από την πλευρά αυτή, η οργάνωση αναδεικνύεται ως βασικό στοιχείο της διοικήσεως και ως απαραίτητη προϋπόθεση για την απρόσκοπτη διεξαγωγή του έργου της.

Η οργάνωση σε γενικές γραμμές, μπορεί να θεωρηθεί ως ένα σύστημα διαρθρώσεως διαφόρων ρόλων και λειτουργικών συσχετίσεων, οι οποίες έχουν σχεδιασθεί για τη διεκπεραίωση ορισμένων πολιτικών, η ακριβέστερα των προγραμμάτων, τα οποία προωθούν τις πολιτικές αυτές.

Η αποτελεσματική οργάνωση προϋποθέτει την ύπαρξη σε ιδανικό συνδυασμό ενός συνόλου μέσων μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται τα μηχανικά και λοιπά υλικά μέσα, τα οικονομικά μέσα, οι άνθρωποι με τις δεδομένες γνώσεις, ικανότητες και εμπειρίες, το κατάλληλο περιβάλλον και φυσικά ένα σύστημα συντονισμού όλων αυτών των μέσων προς την κατεύθυνση της επίτευξης των επιδιωκομένων στόχων.

Ο συνδυασμός των μέσων και η αποτελεσματική λειτουργία τους απαιτεί επίσης ένα άρτιο σύστημα εποπτείας και ελέγχου, το οποίο αποτελεί τον μηχανισμό παρακολούθησης των εκτελουμένων έργων και δραστηριοτήτων και σύγκριση των αποτελεσμάτων προς τους αντικειμενικούς σκοπούς.

Με δεδομένο λοιπόν ότι η οργάνωση εξασφαλίζεται μέσα από τη δημιουργία των καταλλήλων συνθηκών και προϋποθέσεων για την αποδοτική άσκηση

του συντονισμού και του ελέγχου, πρέπει να δεχθούμε ότι αυτή κινείται μέσα από ένα σύστημα ρόλων, διαβαθμισμένων σε διάφορα επίπεδα εξουσίας. Οι ρόλοι αυτοί περικλείονται στο περιεχόμενο των θέσεων που υφίστανται μέσα στο οργανωτικό πλαίσιο. Συνεπώς κατά τη διάρκεια της μελέτης και ανάλυσης της λειτουργίας των οργανισμών, αναφερόμαστε κυρίως στις θέσεις και στους ρόλους που προκύπτουν από την περιγραφή του έργου που περικλείουν οι θέσεις αυτές, παρά σε συγκεκριμένα άτομα. Αυτό συμβαίνει διότι τόσο η εξουσία όσο και το κύρος που συνεπάγεται η ορθή άσκηση της, προκύπτουν πρωτίστως από τις συγκεκριμένες θέσεις και τους ρόλους και δευτερευόντως από τα άτομα που τις κατέχουν.

Οι θέσεις, κατά συνέπεια δε και οι ρόλοι, αποτελούν τα κύρια στοιχεία που εξασφαλίζουν στους οργανισμούς τη συνέχεια, ενώ ταυτόχρονα προσδιορίζουν τα πλαίσια δράσεως και περιορίζουν σε σημαντικό βαθμό την ανεξάρτητη και την αυθαίρετη λειτουργία των ατόμων μέσα στο σύστημα. Από την άλλη πλευρά πολλές φορές και οι ρόλοι επηρεάζονται και διαμορφώνονται σε σημαντικό βαθμό από τα άτομα που τους ασκούν, κυρίως στις περιπτώσεις κατά τις οποίες πρόκειται για άτομα με πρωτοποριακές αντιλήψεις με αυξημένο κύρος και με έμφυτη την ικανότητα να ηγούνται ανθρώπων. Αυτό όμως είναι μια εξέλιξη που αποτελεί την εξαίρεση μέσα στον γενικό κανόνα της λειτουργίας των οργανωτικών διαρθρώσεων.

Συμπερασματικά λοιπόν θα μπορούσαμε να θεωρήσουμε ότι οργάνωση και διοίκηση είναι δυο έννοιες αλληλένδετες και αλληλοεξαρτώμενες. Με την έννοια αυτή η μία εμπεριέχεται στην άλλη ως αναπόσπαστο τμήμα της. Επειδή όμως η οργάνωση είναι ένα τεχνητό σχήμα, ενώ η διοίκηση είναι κυρίως ανθρώπινη δραστηριότητα, πρέπει να δεχθούμε ότι η διοίκηση αποτελεί τον κύριο μοχλό δραστηριοποίησης των οργανισμών, η οποία επηρεάζει όχι μόνον την οργάνωση αλλά και όλες τις λοιπές δραστηριότητες που περικλείει το σύγχρονο management (Φαναριώτη Π., 1999, σ. 34-36).

4. Διακρίσεις των Οργανισμών

Πέρα από την αναφερθείσα διάκριση σε οργανισμούς του στενού και του ευρύτερου δημοσίου τομέα, οι οργανισμοί του δημοσίου μπορεί να ταξινομηθούν σε κατηγορίες με βάση ορισμένα κριτήρια εκ των οποίων τα βασικότερα είναι:

Η λειτουργία που ασκούν: Στα πλαίσια αυτά διακρίνουμε τους οργανισμούς εκπαίδευσης, οργανισμούς υγείας, οργανισμούς κοινωνικών ασφαλίσεων, οργανισμούς προώθησης εξαγωγών, οργανισμούς τουριστικών υπηρεσιών κλπ.

Το προϊόν που παράγουν: Με βάση το προϊόν που παράγουν οι οργανισμοί διακρίνονται σε παραγωγικούς και σε οργανισμούς παροχής υπηρεσιών. Στην

πρώτη κατηγορία εντάσσονται οι οργανισμοί οι οποίοι χρησιμοποιούν την σύγχρονη Τεχνολογία για την παραγωγή υλικών αγαθών, όπως π.χ. εργοστάσια παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας, ναυπηγικές επιχειρήσεις, οργανισμοί επισκευής αεροσκαφών κλπ. Στη δεύτερη κατηγορία περιλαμβάνονται οι οργανισμοί που παρέχουν υπηρεσίες, όπως νοσοκομεία, γηροκομεία, παιδικοί σταθμοί, κτηνιατρεία κλπ.

Η περιοχή στην οποία δραστηριοποιούνται: Το κριτήριο αυτό εφαρμόζεται στους οργανισμούς γενικής αρμοδιότητας (όπως π.χ. οι Δήμοι και οι Κοινότητες, οι Νομαρχίες, οι περιφερειακές διοικήσεις κλπ), οι οποίοι δραστηριοποιούνται σε συγκεκριμένες γεωγραφικές περιοχές.

Η πελατεία στην οποία απευθύνονται: Με βάση την πελατεία στην οποία απευθύνονται, οι οργανισμοί διακρίνονται σε οργανισμούς ασφαλίσεως διαφόρων κατηγοριών εργαζομένων, οργανισμούς παροχής υπηρεσιών σε συγκεκριμένες κοινωνικές ομάδες όπως π.χ. ΟΑΕΔ, ΟΕΚ κλπ.

Το είδος και ο βαθμός της εξουσίας που ασκούν: Με βάση το στοιχείο της εξουσίας που ασκούν, οι οργανισμοί, διακρίνονται σε:

- αναγκαστικούς στους οποίους εντάσσονται τα σωφρονιστικά καταστήματα ή τα άσυλα
- οργανισμούς κοινής ωφελείας στους οποίους εντάσσονται οι επιχειρηματικοί οργανισμοί του δημοσίου και
- πνευματικούς οργανισμούς οι οποίοι αποβλέπουν στην ηθική και εκπαιδευτική εξύψωση των ανθρώπων που καταφεύγουν σε αυτούς, όπως είναι τα πανεπιστήμια, οι εκκλησίες, οι διάφοροι πολιτιστικοί οργανισμοί κλπ.

Μια άλλη χρήσιμη ταξινόμηση των οργανισμών είναι αυτή που βασίζεται στο είδος των ομάδων προς τις οποίες απευθύνονται. Με βάση το κριτήριο αυτό, διακρίνουμε ένα πλήθος οργανισμών των οποίων κύριος στόχος είναι η εξυπηρέτηση των συμφερόντων των ομάδων που εκπροσωπούν. Στην κατηγορία των οργανισμών αυτών υπάγονται οι διάφοροι ασφαλιστικοί οργανισμοί, οι συνδικαλιστικές ενώσεις που εξυπηρετούν τα συμφέροντα των μελών τους, καθώς και οι δημόσιες επιχειρήσεις και λοιποί οικονομικοί οργανισμοί οι οποίοι εξυπηρετούν συγκεκριμένες ομάδες π.χ. οργανισμοί αποκαταστάσεως σεισμοπλήκτων, οργανισμοί αποκαταστάσεως προσφύγων ή παλιννοστούντων, κ.λ.π. (Φαναριώτη Π., 1999, σ. 36-37).

5. Λειτουργία των οργανισμών του Δημοσίου

Οι οργανισμοί του δημοσίου υπάρχουν διότι εξυπηρετούν ορισμένους σκοπούς. Οι σκοποί αυτοί μπορεί να είναι σαφώς καθορισμένοι ή να προκύπτουν από το σύνολο των δραστηριοτήτων τους. Για την επίτευξη των σκοπών αυτών, οι ορ-

γανισμοί παίρνουν διάφορες αποφάσεις και αναπτύσσουν ορισμένες δραστηριότητες αξιοποιώντας τα μέσα που έχουν στη διάθεση τους. Μεταξύ των μέσων αυτών σπουδαιότερο ρόλο παίζει ο ανθρώπινος παράγων, ο οποίος δραστηριοποιείται σε ένα συγκεκριμένο οργανωτικό πλαίσιο και υπόκειται σε ένα συγκεκριμένο πλαίσιο εξουσίας.

Η κατανομή της εξουσίας που ασκείται μέσα στους, οργανισμούς ακολουθεί μια πυραμιδοειδή διάρθρωση, η δε ροή των σχετικών αποφάσεων ακολουθεί μια καθοδική πορεία από την κορυφή προς τη βάση. Η λήψη των αποφάσεων εκ μέρους των αρμοδίων φορέων - (Υπουργών ή επικεφαλής οργανισμών), όσο και αν φαίνεται ότι αποτελεί ενέργεια ενός συγκεκριμένου προσώπου, στην πράξη είναι μια πολυσύνθετη διαδικασία στην οποία εμπλέκονται πολλά μέρη και προϋποθέτει ένα πλήθος μελετών, αναλύσεων και αξιολογήσεως δεδομένων, ενώ παράλληλα οι φορείς αυτοί υπόκεινται στην επίδραση διαφόρων πιέσεων, τόσο από πλευράς των οργανωμένων ομάδων, όσο και από το ίδιο το εσωτερικό τους περιβάλλον.

Με δεδομένη την πυραμιδοειδή διάρθρωση της εξουσίας τα ίδια φαινόμενα παρατηρούνται κατά τη διαδικασία λήψεως των αποφάσεων από τα ενδιάμεσα και τα κατώτερα στελέχη της υπαλληλικής ιεραρχίας. Τα στελέχη αυτά με τη σειρά τους υπόκεινται στις ίδιες επιδράσεις, ενώ οι υπουργοί και λοιποί επικεφαλής των ιεραρχικών κλιμακίων των διαφόρων οργανισμών, μέσα από τη χρήση του συστήματος των αμοιβών και της εξουσίας, μπορεί να επηρεάζουν έντονα τη συμπεριφορά και τις αποφάσεις των στελεχών αυτών.

Όπως είναι φυσικό, οι παντοειδείς αυτές επιδράσεις δεν εξαντλούνται μόνον στο μηχανισμό λήψεως των αποφάσεων, αλλά επηρεάζουν και τη γενικότερη συμπεριφορά των στελεχών, πράγμα το οποίο οδηγεί πολλές φορές στην αλλοίωση των λειτουργικών σκοπών της τυπικής οργανώσεως και δίνει προτεραιότητα στις άτυπες μορφές της οργανώσεως, οι οποίες είναι σε μεγάλο βαθμό ανεξέλεγκτες και οδηγούν σε αναπόφευκτες συγκρούσεις.

Όταν οι άτυπες αυτές μορφές εξουσίας επικρατούν των τυπικών, καταλήγουν συνήθως σε αναστολή κάθε δημιουργικής προσπάθειας μέσα στους οργανισμούς, ενώ πολλές φορές μεταβάλλουν τους επικεφαλής των οργανισμών σε επιδιαιτητές με σκοπό την άρση των συγκρούσεων. Όταν οι οργανισμοί λειτουργούν κάτω από τις συνθήκες αυτές, είναι φυσικό να δημιουργούνται πολλές ασάφειες, προβληματισμοί και συγχύσεις ως προς την ουσιαστική αποστολή τους και τον πραγματικό ρόλο των στελεχών.

Τα φαινόμενα αυτά περιορίζονται με την αποτελεσματική άσκηση της εποπτείας, του ελέγχου και φυσικά με την άσκηση αποτελεσματικής ηγεσίας σε όλα

τα επίπεδα. Από καθαρά λειτουργικής πλευράς, η ιεραρχική δομή των οργανισμών αντιμετωπίζεται ως ένα αραχνοειδές δικτύωμα εποπτικών συσχετίσεων, μέσα στο οποίο εντάσσεται η λειτουργία των επιμέρους ομάδων, οι οποίες λειτουργούν ως οργανωτικές μονάδες, (διευθύνσεις, τμήματα, υπηρεσίες) και οι οποίες όπως είναι προφανές δίνουν υπόσταση στον ίδιο τον οργανισμό και ταυτόχρονα επηρεάζουν και διαμορφώνουν σε σημαντικό βαθμό τη συμπεριφορά των ατόμων.

Όπως προκύπτει και από το ανωτέρω σχήμα, όσο προχωρούμε από την κορυφή προς τη βάση ο αριθμός οργανικών μονάδων αυξάνεται, από πλευράς δε προσώπων οι μονάδες αυτές διευρύνονται. Αντίθετα κατά την ανιούσα φορά ο αριθμός των τμημάτων περιορίζεται, από πλευράς δε προσώπων συρρικνώνονται.

Παρ' όλον ότι οι επικρατούσες οργανωτικές αρχές, όπως π.χ. η αρχή της ευθύνης, της εξουσίας και της αναφοράς, η αρχή του καταμερισμού των έργων, η αρχή της ενότητας της διοικήσεως κλπ, καθώς και το ισχύον σύστημα αμοιβών και κυρώσεων, τα οποία αναπτύσσονται κατά μήκος των γραμμών εξουσίας ρυθμίζουν τη λειτουργία των οργανισμών και διοικούν τη δραστηριότητα των ατόμων προς τους επιθυμητούς διαύλους, εν τούτοις πολλές φορές οι δραστηριότητες των ατόμων και των ομάδων ξεφεύγουν από τα προκαθορισμένα πλαίσια και προκαλούν τις γνωστές παρενέργειες με αναπόφευκτη συνέπεια τις καθυστερήσεις στη διεκπεραίωση των στόχων, τις συγκρούσεις και τις απογοητεύσεις, την πτώση του ηθικού και της παραγωγικότητας των ομάδων κλπ.

Βασικές αιτίες που προκαλούν τις παρενέργειες αυτές είναι η υπερβολική ανάπτυξη της οργανωτικής διαρθρώσεως των οργανισμών η οποία οδηγεί στην περιπλοκότητα και αποπροσωποποίηση των σχέσεων, το ανεπαρκές σύστημα ηγεσίας, οι ακατάλληλες συνθήκες εργασίας κλπ. Όταν οι οργανισμοί λειτουργούν κάτω από αυτές τις συνθήκες, είναι καταδικασμένοι σε αποτυχίες οι οποίες όταν επεκτείνονται σε ευρύτερα πλαίσια, επηρεάζουν το σύνολο της Δημοσίας Διοικήσεως. (Φαναριώτη Π., 1999, σ. 38-40).

6. Παράγοντες οι οποίοι επηρεάζουν την οργάνωση και τη λειτουργία της Δημοσίας Διοικήσεως

Το περιβάλλον μέσα στο οποίο λειτουργεί η δημόσια διοίκηση χαρακτηρίζεται από δύο βασικά αλλά και αντικρουόμενα στοιχεία, δηλαδή το πολιτικό στοιχείο το οποίο απαιτεί ταχύτητα στη διεξαγωγή του έργου της και προσαρμοστικότητα στις συνεχώς μεταβαλλόμενες πολιτικές συνθήκες και το τεχνοκρατικό στοιχείο το οποίο, σε αντίθεση με το πολιτικό στοιχείο, απαιτεί περίσκεψη, βαθιά μελέτη και

ανάλυση των προβλημάτων και τέλος αξιοποίηση όλων των συγχρόνων μέσων τα οποία βρίσκονται στη διάθεση της κυβερνήσεως για τη λήψη σκόπιμων και αποτελεσματικών αποφάσεων.

Κατά την άσκηση του έργου της η διοίκηση πρέπει να λαμβάνει υπ' όψιν αμφότερα αυτά τα στοιχεία και να αξιολογεί τους διαφόρους παράγοντες οι οποίοι παρεμβαίνουν στη λειτουργία της, ώστε να εξασφαλίζει τα επιθυμητά αποτελέσματα στο μικρότερο δυνατό χρόνο και με το μικρότερο δυνατό κόστος.

Οι παράγοντες οι οποίοι επηρεάζουν αποφασιστικά το έργο των οργανισμών του δημοσίου είναι οι εξής:

- Ο πολιτικός παράγων
- Ο διεθνής παράγων
- Ο τεχνολογικός παράγων
- Ο οικονομικός παράγων
- Ο κοινωνικός παράγων και
- Οι παράγοντες που αφορούν στο ίδιο το ανθρώπινο δυναμικό

Αποτέλεσμα των επιδράσεων των παραγόντων αυτών είναι οι παρατηρούμενες μεταβολές:

- Στη φύση και στο ρόλο των οργανισμών
- Στη φύση του management που ασκείται στα πλαίσια των δημοσίων οργανισμών και
- Στη φύση του ανθρωπίνου παράγοντα και στο ρόλο του.

Για όλους αυτούς του παράγοντες και τις επιδράσεις τους στο έργο της δημοσίας διοικήσεως, αναφερόμαστε κατωτέρω. (Φαναριώτη Π., 1999, σ. 45-46).

6.1. Ο Πολιτικός Παράγων

Είναι γνωστό και τονίσθηκε επανειλημμένως ότι η δημόσια διοίκηση αποτελεί κατ' ουσίαν τον βραχίονα της πολιτικής εξουσίας στην επιδίωξη και εφαρμογή της πολιτικής της. Οι αποφάσεις της πολιτικής εξουσίας προσδιορίζονται σε μεγάλο βαθμό τόσο από τα μακροπρόθεσμα συμφέροντα της χώρας τα οποία προσδιορίζουν και τη στρατηγική της σε κρίσιμα θέματα, της εξωτερικής πολιτικής, καθώς και σε θέματα της αμυντικής και οικονομικής πολιτικής, όσο επίσης και από τις πιέσεις των οργανωμένων συμφερόντων τα οποία εκφράζονται από τις οργανωμένες ομάδες πίεσεως οι οποίες ανάλογα με τη δύναμη που διαθέτουν και το βαθμό επιρροής που ασκούν στην εκάστοτε κυβέρνηση, επηρεάζουν και τις αποφάσεις της.

Όλες αυτές οι αποφάσεις της πολιτικής εξουσίας, αλλά και οι απ' ευθείας ασκούμενες πιέσεις των οργανωμένων συμφερόντων προς τη διοίκηση, επηρεάζουν

σε σημαντικό βαθμό το έργο της διοικήσεως, αφού είναι πολλές φορές υποχρεωμένα να προβαίνει σε ανάλογες προσαρμογές των βραχυχρόνιων και μακροχρονίων στόχων της. (Φαναριώτη Π., 1999, σ. 46).

6.2. Ο Διεθνής Παράγων

Η αποστολή και το έργο της Δημοσίας Διοικήσεως προσδιορίζεται και περιορίζεται σε μεγάλο βαθμό από το πλαίσιο των υποχρεώσεων που προκύπτουν από τους κανονισμούς, τις οδηγίες και τις αποφάσεις υπερεθνικών οργανισμών στους οποίους συμμετέχει η χώρα όπως π.χ. στην περίπτωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ως γνωστόν η Ε.Ε. επηρεάζει άμεσα τα μέτρα πολιτικής σε μεγάλους τομείς της οικονομίας όπως είναι ο αγροτικός τομέας στον οποίον όλα τα μέτρα (όπως π.χ. επιδοτήσεις προϊόντων, ποσοτώσεις, οργάνωση των καλλιεργειών κλπ.) καθορίζονται από τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά και έμμεσα σε όλους τους τομείς δράσεως της δημόσιας διοικήσεως όπως π.χ. στην εκπαίδευση, στις μεταφορές, στην υγεία, στα δημόσια έργα, στο περιβάλλον κλπ. μέσω των χρηματοδοτήσεων των διαφόρων προγραμμάτων και των συναφών οδηγιών και αποφάσεων της Commission, του Συμβουλίου των Υπουργών και άλλων οργάνων. (Φαναριώτη Π., 1999, σ. 46).

6.3. Ο Τεχνολογικός Παράγων

Είναι γνωστό, ότι ζούμε σε μια εποχή ραγδαίων τεχνολογικών εξελίξεων, οι οποίες επηρεάζουν έντονα τη ζωή των ανθρώπων και ταυτόχρονα τη μορφή και τον τρόπο δράσεως και λειτουργίας των συγχρόνων οργανισμών.

Βασικότερη έκφραση των εξελίξεων αυτών, αποτελεί σήμερα η ανάπτυξη της πληροφορικής, η οποία μέσα από την τεχνολογία των δικτύων, έφερε πραγματική επανάσταση στη λειτουργία των οργανισμών και κλόνησε τις από μακρού χρόνου καθιερωμένες αρχές και αντιλήψεις ως προς τον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας τους. Από την άλλη πλευρά η τεχνολογική αυτή εξέλιξη, οδήγησε σε μια άνευ προηγουμένου επιτάχυνση των ρυθμών επικοινωνίας, η οποία μέσα από το ηλεκτρονικό ταχυδρομείο και το internet, το οποίο λειτουργεί σε παγκόσμια κλίμακα, είναι δυνατό να μεταφέρονται μηνύματα, να ανταλλάσσονται απόψεις και να λαμβάνονται αποφάσεις με ασύλληπτη για παλαιότερα δεδομένα ταχύτητα και όλα αυτά σε μια κλίμακα με παγκόσμιες διαστάσεις.

Εν όψει αυτών των εξελίξεων, είναι φυσικό τα πάντα μέσα στο χώρο της Δημοσίας Διοικήσεως να υφίστανται μια εξίσου ραγδαία μεταβολή ως προς τις ορ-

γανωτικές διαρθρώσεις, ως προς τα συστήματα λειτουργίας των οργανισμών, ως προς τους τρόπους λήψης των αποφάσεων, ακόμα δε και ως προς την αποστολή πολλών οργανισμών αλλά και του συνόλου της Δημοσίας Διοικήσεως.

Η εξέλιξη αυτή οδηγεί στη διαπίστωση ότι βρισκόμαστε σε περίοδο ραγδαίας μεταβολής όλων των δεδομένων που σχετίζονται με την εν γένει αποστολή, το ρόλο και τη λειτουργία του σύγχρονου κράτους. Με μια έννοια οι εξελίξεις αυτές οδηγούν στην αντίληψη ότι η όλη κρατική οργάνωση και λειτουργία της σε παγκόσμια κλίμακα, κυρίως όμως στις οικονομικά ανεπτυγμένες χώρες, βρίσκεται σε μια μεταβατική κατάσταση.

Οι εξελίξεις αυτές υποχρεώνουν τους οργανισμούς του δημοσίου να προσαρμόζουν ανάλογα την οργανωτική τους δομή, η οποία αναπόφευκτα οδηγεί σε ριζική αναδιάρθρωση των λειτουργιών τους, σε περιορισμό των θέσεων εργασίας ή σε αναπροσαρμογή των προσόντων του προσωπικού.

Όπως είναι φυσικό, οι εργασίες οι οποίες περιορίζονται συνεπεία των εξελίξεων αυτών, είναι εκείνες που συνδυάζουν τις μικρότερες απαιτήσεις σε γνώσεις, δεξιότητες και επαγγελματική κατάρτιση, στοιχεία δηλαδή τα οποία συνεπάγονται την πλήρη ανατροπή των αντιλήψεων ως προς το ρόλο του ανθρώπου μέσα στο σύγχρονο εργασιακό περιβάλλον και στην εισαγωγή της έννοιας του ανθρώπου της γνώσης, ο οποίος μπορεί να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις της σύγχρονης εποχής. (Φαναριώτη Π., 1999, σ. 47-48).

6.4. Ο Οικονομικός Παράγων

Ένα βασικό πρόβλημα που αντιμετωπίζουν σήμερα ή εν πάση περιπτώσει θα αντιμετωπίσουν σύντομα, οι οργανισμοί του δημοσίου, είναι ο περιορισμός των διατιθεμένων πόρων και η συγκέντρωσή τους, στη χρηματοδότηση σχεδίων και προγραμμάτων επενδύσεων σε αναπτυξιακά έργα στρατηγικής σημασίας, εν όψει μάλιστα των ραγδαίων εξελίξεων, οι οποίες προωθούνται σε παγκόσμιο επίπεδο και του εξοντωτικού ανταγωνισμού, ο οποίος επικρατεί στα πλαίσια της παγκοσμιοποιημένης οικονομίας της αγοράς.

Για το λόγο αυτό, το έργο της διοικήσεως γίνεται πάρα πολύ δύσκολο, διότι ενώ από τη μια πλευρά η πολιτική εξουσία βρίσκεται στην ανάγκη να αντιμετωπίζει αρνητικά, τις απαιτήσεις των εργαζομένων τόσο στο δημόσιο, όσο και στον ιδιωτικό τομέα, για αύξηση των αποδοχών και των παροχών εν γένει, από την άλλη είναι υποχρεωμένη να περιορίζει δραστικά τις δαπάνες λειτουργίας των υπηρεσιών, ώστε να καταστήσει δυνατή την αύξηση της παραγωγικότητας της Δημοσίας Διοικήσεως εν τω συνόλω της. (Φαναριώτη Π., 1999, σ. 48).

6.5. Ο Κοινωνικός Παράγων

Είναι γεγονός ότι οι προδιαγραφόμενες εξελίξεις οι οποίες συνεπάγονται περιορισμό των θέσεων και αναπροσαρμογή των απαιτήσεων της εργασίας και των προσόντων του προσωπικού, δημιουργούν αναπόφευκτα κοινωνικά προβλήματα, αφού αυξάνουν τα επίπεδα της ανεργίας και δημιουργούν πιεστικές υποχρεώσεις στο ανθρώπινο δυναμικό για αναπροσαρμογή των γνώσεων του και επιβάλλουν ταυτόχρονα στη διοίκηση την υποχρέωση της δημιουργίας καταλλήλων ευκαιριών, οι οποίες θα αντισταθμίζουν τις απώλειες αυτές και θα δίνουν στο προσωπικό τη δυνατότητα να αναβαθμίσει τα προσόντα του και να ασχοληθεί σε νέες εργασίες, χωρίς να μειωθεί το ηθικό του και ο βαθμός ικανοποίησης από την εργασία του.

Εξ' άλλου είναι γνωστό, ότι στις σημερινές κοινωνίες ο ρόλος των οργανωμένων ομάδων, οι οποίες ασκούν έμμεση πλην όμως έντονη επίδραση στη λειτουργία της διοικήσεως, είναι ιδιαίτερα σημαντικός, διότι υποχρεώνουν τη διοίκηση να λαμβάνει οπωσδήποτε υπ' όψιν τις επιδράσεις αυτές και να προβαίνει σε ανάλογες προσαρμογές.

Οι πιέσεις αυτές μπορεί να έχουν διαφορετική προέλευση και φυσικά διαφορετικές επιπτώσεις. Τέτοιες ομάδες πίεσης πέρα από εκείνες που αντιπροσωπεύουν τα οργανωμένα οικονομικά συμφέροντα, όπως αγρότες, εργάτες, συνταξιούχοι, έμποροι και βιομήχανοι, επαγγελματίες κλπ (οι οποίες εκπροσωπούνται από τις αντίστοιχες συνδικαλιστικές οργανώσεις και οι οποίες επιδιώκουν την βελτίωση της οικονομικής και κοινωνικής θέσεως των μελών τους), είναι οι σύνδεσμοι για την ισότητα των δύο φύλλων, οι ομάδες ατόμων με ειδικές ανάγκες, οι διάφορες θρησκευτικές ή φυλετικές μειονότητες (όπως συμβαίνει σε μεγάλη έκταση σε άλλες χώρες) κλπ. Όλες αυτές οι ομάδες απαιτούν κάθε μια και όλες μαζί, ειδικές ρυθμίσεις που επηρεάζουν τα προγράμματα και τις αποφάσεις της διοικήσεως από πολλές πλευρές.

Στα πλαίσια αυτά, τα μέλη των διαφόρων ομάδων πίεσης αξιώνουν την παροχή δυνατοτήτων, για μεγαλύτερη συμμετοχή στη διαμόρφωση της κυβερνητικής πολιτικής, και στις αποφάσεις οι οποίες επηρεάζουν το επίπεδο διαβίωσης τους.

Η επίδραση των κοινωνικών αυτών παραγόντων οδηγεί σε ανάλογες προσαρμογές των προγραμμάτων και των μέτρων πολιτικής, καθώς επίσης και στην άμεση όσο και αποτελεσματική δραστηριοποίηση της ίδιας της διοικήσεως, συμπεριλαμβανομένων και των διαδικασιών επιλογής, εκπαίδευσης, υποκίνησης και άσκησης της εποπτείας επί των σχετικών δραστηριοτήτων, ώστε να εξαφανισθούν

τυχόν υπάρχοντα εμπόδια στην ίση μεταχείριση των προσώπων που με τον ένα ή τον άλλο τρόπο δραστηριοποιούνται στα πλαίσια των οργανισμών. (Φαναριώτη Π., 1999, σ. 49).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

1. Εισαγωγή στην οργανωτική διάρθρωση της Δημοσίας Διοικήσεως

Η δημόσια διοίκηση αποτελείται από ένα σύνολο οργάνων τα οποία είναι διεσπαρμένα σε ολόκληρη την επικράτεια και συνδέονται μεταξύ τους με ένα σύστημα σχέσεων και εξαρτήσεων ικανών να εξασφαλίζουν τον απαραίτητο συντονισμό τους και να προωθούν την αποτελεσματική εκπλήρωση των σκοπών του κράτους.

Οι εξαρτήσεις αυτές ακολουθούν μια πυραμιδοειδή διάρθρωση στην κορυφή δε της πυραμίδας βρίσκεται η Κυβέρνηση.

Οι σχέσεις και εξαρτήσεις διαχέονται μεταξύ των διαφόρων οργάνων κατά επίπεδα, έτσι ώστε κάθε επίπεδο να ανταποκρίνεται με επάρκεια στην αποστολή του.

Στα πλαίσια της πυραμιδοειδούς αυτής διαρθρώσεως, τα όργανα που ανήκουν στο κεντρικό επίπεδο, έχουν την ευθύνη της γενικής κατεύθυνσης της διοικήσεως και του συντονισμού της δράσεως όλων των οργάνων της, ενώ τα περιφερειακά όργανα ασκούν τις αρμοδιότητες τους εντός της περιφέρειας που υπάγεται στη δικαιοδοσία τους.

Από την ανωτέρω περιγραφή, συνάγεται ότι τα όργανα της δημοσίας διοικήσεως από απόψεως χωρικής αρμοδιότητας, διακρίνονται σε κεντρικά και περιφερειακά.

Στην κατηγορία των οργάνων της κεντρικής διοικήσεως, ανήκουν η κυβέρνηση και τα υπουργεία. Η κυβέρνηση ως συλλογικό όργανο έχει την ευθύνη του καθορισμού και της κατεύθυνσης της γενικής πολιτικής της χώρας, σύμφωνα με τους ορισμούς του συντάγματος και των νόμων, ενώ τα υπουργεία έχουν την ευθύνη του καθορισμού και της εφαρμογής της κυβερνητικής πολιτικής σε μεγάλους τομείς της κρατικής δραστηριότητας σε ολόκληρη τη χώρα.

Με μια ευρύτερη έννοια, όργανα της κεντρικής διοικήσεως αποτελούν και όλοι οι οργανισμοί των οποίων η αρμοδιότητα εκτείνεται στο σύνολο της επικρα-

τείας, όπως είναι οι διάφοροι οργανισμοί κοινωνικής ασφαλίσεως, ο οργανισμός εργατικής κατοικίας, ο οργανισμός σιδηροδρόμων Ελλάδος κ.α. Από την πλευρά αυτή, βασικό κριτήριο διάκρισης της διοικήσεως σε κεντρική και περιφερειακή δεν είναι ο τόπος όπου είναι εγκατεστημένη η έδρα των οργανισμών αυτών, αλλά η αρμοδιότητα με την οποία είναι εφοδιασμένα τα όργανα αυτά για άσκηση συντονισμού και κατεύθυνση των υπηρεσιών τους σε όλη την επικράτεια. Με τα δεδομένα αυτά, ένα υπουργείο ή ένας οργανισμός ο οποίος είναι εγκατεστημένος στην περιφέρεια, δεν παύει να είναι όργανο της κεντρικής διοικήσεως, αφού η αρμοδιότητα του καλύπτει ολόκληρη την επικράτεια.

Αντίθετα, περιφερειακές χαρακτηρίζονται οι υπηρεσίες των οποίων η αρμοδιότητα εκτείνεται σε ορισμένη περιφέρεια. Οι περιφέρειες αυτές διακρίνονται σε διάφορες κατηγορίες ανάλογα με την έκταση την οποία καλύπτουν και το πλαίσιο των αρμοδιοτήτων που ασκούν τα όργανα που λειτουργούν μέσα στα όρια τους. Με τα δεδομένα αυτά, διακρίνουμε τις μείζονες περιφέρειες εντός των οποίων ασκούν τις αρμοδιότητες τους οι Περιφερειακοί Διοικητές, τις νομαρχιακές περιφέρειες εντός των οποίων ασκούν τις αρμοδιότητες τους οι Νομάρχες και τα Νομαρχιακά Συμβούλια, τις επαρχιακές περιφέρειες εντός των οποίων ασκούν τις αρμοδιότητες τους οι έπαρχοι, τις δημοτικές περιφέρειες εντός των οποίων ασκούν τις αρμοδιότητες τους οι Δήμαρχοι και τα Δημοτικά Συμβούλια κ.λ.π. (Φαναριώτη Π., 1999, σ. 63-64).

Οι περιφέρειες εντός των οποίων ασκούν τις αρμοδιότητες τους τα όργανα της κεντρικής και της περιφερειακής διοικήσεως, εντάσσονται σε σειρά ομοκέντρων κύκλων με την έννοια ότι όλα τα όργανα αυτά συντονίζονται και κατευθύνονται από ένα κεντρικό όργανο. Π.χ. τα Υπουργεία ασκούν αρμοδιότητες σε ευρύτατους τομείς κυβερνητικής δραστηριότητας, ενώ οι λοιπές περιφερειακές υπηρεσίες καλύπτουν ένα συγκεκριμένο τμήμα της επικρατείας και συντονίζουν τις υπηρεσίες που βρίσκονται εντός των ορίων της χωρικής τους αρμοδιότητας - χαρακτηριστικό όλων αυτών των διαρθρώσεων είναι ότι όσο απομακρύνονται από το κέντρο τόσο περισσότερο αυξάνονται αριθμητικώς και ταυτόχρονα περιορίζεται ο τομέας δράσεως τους.

Ειδικότερα η κυβέρνηση συντονίζει όλα τα όργανα της κεντρικής και της περιφερειακής διοικήσεως τα οποία λειτουργούν στα όρια της επικρατείας, οι περιφερειακοί συντονιστές εποπτεύουν και συντονίζουν όλους τους οργανισμούς οι οποίοι λειτουργούν στα όρια της αρμοδιότητάς τους, οι νομάρχες εποπτεύουν και συντονίζουν όλα τα όργανα που λειτουργούν στα όρια των νομών κ.λ.π. Ο βαθμός της εξάρτησης των περιφερειακών οργάνων από τα κεντρικά συντονιστικά και εποπτικά όργανα ποικίλει ανάλογα με τη φύση των οργάνων αυτών, και το βαθμό αυτο-

νομίας που έχει παρακωρωθεί από το Νόμο. Από την πλευρά αυτή, τα όργανα της περιφερειακής διοικήσεως διακρίνονται σε όργανα αμέσως εξαρτημένα από τις κεντρικές υπηρεσίες, όπως είναι π.χ. οι διάφορες βοηθητικές περιφερειακές υπηρεσίες επεξεργασίας δεδομένων, οι οποίες αποτελούν προέκταση των κεντρικών υπηρεσιών και λειτουργούν στα πλαίσια της αποσυγκέντρωσης των διοικητικών υπηρεσιών και σε όργανα αποκεντρωμένα. Τα αποκεντρωμένα όργανα έχουν μεγαλύτερο βαθμό ανεξαρτησίας σε σχέση με τα αποσυγκεντρωμένα όργανα σε ότι αφορά στην άσκηση αποφασιστικών αρμοδιοτήτων. Στην κατηγορία των αποκεντρωμένων οργάνων περιλαμβάνονται όλα τα περιφερειακά διοικητικά όργανα τα οποία είναι εφοδιασμένα από το νόμο με αποφασιστικές αρμοδιότητες, πράγμα το οποίο έχει την έννοια ότι τα όργανα αυτά μπορεί να αποφασίζουν επί θεμάτων που αφορούν στην περιφέρειά τους, χωρίς την προηγούμενη έγκριση των ανωτέρων κλιμακίων. Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι η σχέση εξαρτήσεως των οργάνων της αποκεντρωμένης διοικήσεως από τα προϊστάμενα κλιμάκια είναι χαλαρή και περιορίζεται στην άσκηση γενικού συντονισμού και εποπτείας, σε αντίθεση με τα όργανα της πρώτης κατηγορίας, τα οποία συνδέονται με τα προϊστάμενα κλιμάκια με μια πιο αυστηρή τυπική ιεραρχική σχέση.

Τέλος, στην κατηγορία των αποκεντρωμένων οργάνων πρέπει να εντάξουμε και τα όργανα της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως πρώτου και δευτέρου βαθμού, καθώς και τα όργανα της καθ' ύλην αυτοδιοικήσεως (δηλαδή τα διάφορα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου), διότι και αυτά εξυπηρετούν με μια ευρύτερη έννοια δημοσίους σκοπούς και συνδέονται με τα όργανα της Κεντρικής Διοικήσεως με σχέση εποπτείας.

Τόσο οι περιφερειακές δημόσιες υπηρεσίες, αποκεντρωμένες ή μη, όσο και τα όργανα της κατά τόπον και καθ' ύλην αυτοδιοικήσεως, συνιστούν την περιφερειακή διοίκηση εν ευρεία έννοια. Το γεγονός ότι ορισμένα από τα όργανα αυτά εκλέγονται απ' ευθείας από το λαό (όπως είναι τα όργανα της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως πρώτου και δευτέρου βαθμού), δεν μεταβάλλει την ουσία του θέματος, διότι κύρια προσδιοριστικά στοιχεία τα οποία συνδέουν όλα τα όργανα αυτά (ήτοι της αποκεντρωμένης διοικήσεως και της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως) είναι η εξυπηρέτηση δημοσίων σκοπών και η άσκηση δημόσιας εξουσίας.

Η ανάλυση η οποία ακολουθεί αναφέρεται σε όλη την κλίμακα των οργάνων της κεντρικής και περιφερειακής διοικήσεως, ανεξάρτητα αν τα όργανα αυτά είναι διορισμένα ή αιρετά, καθ' όσον το βασικό κριτήριο της ανάλυσης αυτής είναι ο εξυπηρετούμενος σκοπός και όχι η φύση των οργάνων που εξυπηρετούν τους σκοπούς αυτούς. Η ανάλυση αυτή περιλαμβάνει τα εξής τρία κύρια μέρη:

- α. Την κεντρική διοίκηση
- β. Την περιφερειακή διοίκηση και
- γ. Την τοπική αυτοδιοίκηση (Φαναριώτη Π., 1999, σ. 66-67).

2. Κεντρική διοίκηση

Η ανάπτυξη της κεντρικής διοικήσεως αποτελεί ένα κοινωνικό φαινόμενο το οποίο είναι συνυφασμένο με την κοινωνική φύση του ανθρώπου και προέκυψε από την ανάγκη ρύθμισης της ομαδικής ζωής και με μια ευρύτερη έννοια της κοινωνικής συμβίωσης των ανθρώπων, ενώ η κυβέρνηση με τη σημερινή της έννοια είναι κατά βάση αποτέλεσμα της δημιουργίας του εθνικού κράτους, το οποίο επιβλήθηκε από την ανάγκη ενοποίησης των πολλαπλών κέντρων εξουσίας που ήσαν εγκατεσπαρμένα στην περιφέρεια.

Η έννοια της κεντρικής διοικήσεως χρονολογείται από των αρχαιοτάτων χρόνων και δη από την εποχή που εμφανίστηκε ο άνθρωπος στη γη, διότι πάντοτε υπήρξε η ανάγκη για ενιαία κατεύθυνση των ομάδων, μεγάλων ή μικρών, οπότε πάντοτε εμφανιζόταν ένας ηγέτης ο οποίος κατηύθυνε τις ομάδες αυτές, είτε κατά την προσπάθεια αναζήτησης των μέσων διαβίωσης, είτε σε περιόδους συγκρούσεων με άλλες ομάδες.

Η ανάδειξη ενός κεντρικού οργάνου διοικήσεως των διαφόρων κοινωνικών ομάδων το οποίο εκπροσωπούσε το απρόσωπο κράτος και καθόριζε τους κανόνες συμπεριφοράς (οι οποίοι είχαν υποχρεωτική ισχύ για τα άτομα τα οποία ανήκαν στα όρια της επικρατείας του), απετέλεσε το κύριο χαρακτηριστικό του κράτους το οποίο με μια ευρύτερη έννοια ισχύει και σήμερα.

Κεντρικό πρόσωπο και φορέας της εξουσίας στις περιπτώσεις αυτές, υπήρξε πάντοτε ο αρχηγός, ο οποίος ανάλογα με την εποχή και ανάλογα με τις ομάδες στις οποίες ηγείτο, έφερε και διαφορετικό τίτλο, όπως π.χ. Φύλαρχος, Βασιλεύς, Καίσαρ, Αυτοκράτωρ κλπ. Το πρόσωπο αυτό συγκέντρωνε συνήθως την απόλυτη εξουσία, κατά την περίοδο δε του Μεσαίωνα, εθεωρείτο ότι αντλούσε την εξουσία απ' ευθείας από το Θεό και κυβερνούσε «ελέω Θεού». (Φαναριώτη Π., 1999, σ. 67).

Ανεξάρτητα όμως από σύστημα που επικρατούσε από εποχή σε εποχή από τους αρχαίους χρόνους στην Ελλάδα ως τη Ρωμαϊκή περίοδο και από το Βυζαντινή περίοδο έως και σήμερα, κοινό χαρακτηριστικό σε όλες αυτές τις περιπτώσεις ήταν ότι ο αρχηγός περιβαλλόταν πάντοτε από ένα περιορισμένο αριθμό συμβούλων οι οποίοι διατύπωναν τη γνώμη τους οσάκις τη ζητούσε. Αργότερα, μάλιστα όταν τα προβλήματα συνθετοποιήθηκαν, οι απόψεις των συμβούλων αυτών, προσέλαβαν

πιο ουσιαστικό περιεχόμενο, με αποτέλεσμα οι ομάδες αυτές των συμβούλων να αποτελέσουν ένα μόνιμο στοιχείο της διακυβερνήσεως του κράτους, πράγμα που απετέλεσε και τον πρώτο πυρήνα της κυβέρνησης με τη σύγχρονη έννοια. (Φαναριώτη Π., 1999, σ. 70).

Η κυβέρνηση σήμερα αποτελεί ένα βασικό στοιχείο της διοικήσεως του κράτους ως συλλογικό δε όργανο, ταυτίζεται με το Υπουργικό Συμβούλιο, το οποίο είναι το ανώτατο αποφασιστικό όργανο του κράτους, και αποτελείται από τον πρωθυπουργό και τους υπουργούς. (Φαναριώτη Π., 1999, σ. 70).

Κάτω από τις σημερινές περίπλοκες συνθήκες η κυβέρνηση αποτελείτο κύριο μέσον μετατροπής των κοινωνικών αξιών σε πράξη και μπορεί να δώσει απαντήσεις σε κρίσιμα θέματα που αφορούν σε ολόκληρη την επικράτεια, όπως είναι π.χ. η μέριμνα για την ανάπτυξη, την υγεία, τη δημοσιονομική πολιτική, την πλήρη απασχόληση, τον έλεγχο της ρύπανσης του περιβάλλοντος, την άμυνα και την ασφάλεια, την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων και άλλα σοβαρά θέματα που απασχολούν τις σύγχρονες κοινωνίες.

Υποστηρίζεται βεβαίως από τους πολεμίους του κράτους, η άποψη ότι τα προβλήματα αυτά θα μπορούσαν να αχθούν εις πέρας εξ' ίσου επιτυχώς από ιδιωτικούς φορείς ή από εθελοντικούς οργανισμούς επί περιφερειακής βάσεως, χωρίς την ύπαρξη κεντρικής εξουσίας, και ότι πολλές αρμοδιότητες του κράτους ανήκουν στην κοινωνία των πολιτών την οποία αποτελούν τα συνδικάτα και οι τοπικοί δήμοι και θα μπορούσε να ασκηθούν αποτελεσματικά μέσα στα πλαίσια αυτά. Η αντίληψη αυτή με κάποια ευρύτερη ερμηνεία οδηγεί στο δραστικό περιορισμό ή και την κατάργηση της κυβερνήσεως, πλην όμως, τόσο η σύγχρονη πολιτική θεωρία όσο και η σύγχρονη πρακτική, διδάσκουν ότι η συνθετοποίηση της κοινωνικής ζωής και η ανάγκη λήψεως μέτρων στρατηγικής σημασίας και μακράς πνοής με σκοπό την κάλυψη των αναγκών της οικονομικής, κοινωνικής και πολιτιστικής ανάπτυξης, απαιτούν την κατάρτιση μακροχρονίων προγραμμάτων και διάθεση πόρων τους οποίους η ιδιωτική πρωτοβουλία δύσκολα μπορεί να διαθέσει.

Από την άλλη πλευρά, η ανάγκη για εκτέλεση μεγάλων έργων, η ανάγκη για ασφάλεια, για ενίσχυση της άμυνας με σκοπό την αποτροπή ενδεχομένων πολέμων ή ακόμη και οι αναπόφευκτες πολεμικές εμπλοκές, είναι αδύνατο να προωθηθούν από την ιδιωτική πρωτοβουλία ή από ανεξάρτητους και εθελοντικούς οργανισμούς. (Φαναριώτη Π., 1999, σ. 72-73).

Πέραν αυτών, η αύξηση του πληθυσμού, οι τεχνολογικές εξελίξεις, η σταδιακή μετατροπή της κοινωνίας από αγροτική σε βιομηχανική και τα διευρυνόμενα θέματα των διεθνών σχέσεων, έδωσαν μια νέα ώθηση στο ρόλο της κεντρικής

εξουσίας, ενώ ταυτόχρονα οι συνεχείς απαιτήσεις των οργανωμένων ομάδων οι οποίες σταδιακά έθεται και θέτουν σε κίνηση την πολιτική τους δυναμική, ενισχύει ακόμη περισσότερο την ανάγκη ύπαρξης της κυβερνήσεως. Η ύπαρξη της κυβερνήσεως έχει ως φυσικό επακόλουθο την ανάπτυξη της διοικήσεως ως τον αναγκαίο μηχανισμό για τη διεκπεραίωση των μέτρων πολιτικής, των προγραμμάτων και των αποφάσεων της.

Ο διοικητικός αυτός μηχανισμός, συνδυάζοντας το στοιχείο της ευελιξίας και της συστηματικής οργάνωσης των υπηρεσιών του, αποτελεί το μόνο μέσο που είναι ικανό να αντιμετωπίσει με τη αναγκαία σφαιρικότητα και αποτελεσματικότητα τα περίπλοκα κοινωνικά προβλήματα και να προωθήσει τα μέτρα και τα προγράμματα της κυβερνήσεως που είναι απαραίτητα για την επίτευξη των βραχυχρόνιων και μακροχρόνιων στόχων της.

Δοθέντος ότι η κυβέρνηση δεν λειτουργεί στο κενό, είναι δυνατόν η αποστολή της να αποσαφηνισθεί μέσα από τη διερεύνηση του συστήματος αξιών το οποίο διέπει μια σύγχρονη κοινωνία. Με τη έννοια αυτή, τα προγράμματα της κυβερνήσεως αποτελούν στην πράξη μια αντανάκλαση των αναγκών και των προβλημάτων της κοινωνίας σε δεδομένο χρόνο. Με αυτή την έννοια, η αποστολή και ο ρόλος της εκάστοτε κυβερνήσεως δεν είναι παρά αποτέλεσμα των μεταβαλλόμενων αντιλήψεων και συνθηκών που επικρατούν μέσα στην κοινωνία κάτω από τις σημερινές συνθήκες. Οι υποχρεώσεις της κυβερνήσεως προσανατολίζονται σε ένα ευρύτατο φάσμα θεμάτων με σκοπό την δημιουργία των αναγκαίων προϋποθέσεων για την ανάπτυξη και την ευημερία του κοινωνικού συνόλου. Οι υποχρεώσεις αυτές εξειδικεύονται στην ισότητα των ευκαιριών για εκπαίδευση και ανάπτυξη των πολιτών, στην ίση μεταχείριση σε ότι αφορά στην άσκηση των δικαιωμάτων των πολιτών, στην υποχρέωση για ικανοποίηση των αναγκών που δημιουργούνται σε βασικές απαιτήσεις του κοινωνικού συνόλου, στη δημιουργία της αναγκαίας υποδομής η οποία θα καταστήσει δυνατή την ικανοποίηση των βασικών αναγκών του κοινωνικού συνόλου κ.α. Στα πλαίσια της αποστολής της σύγχρονης κυβερνήσεως περιλαμβάνονται επίσης και η ανάγκη προώθησης της οικονομικής και κοινωνικής αναπτύξεως, η προστασία του περιβάλλοντος και η βελτίωση της ποιότητας ζωής των πολιτών, η προώθηση των τεχνολογικών εξελίξεων και η προσαρμογή τους στις ανάγκες του υφισταμένου φυσικού και ανθρωπογενούς περιβάλλοντος, η προστασία της δημόσιας υγείας, καθώς επίσης η άμυνα και η ασφάλεια των πολιτών. Όλα τα ανωτέρω αποτελούν βασικά στοιχεία της αποστολής της κυβερνήσεως και τονίζουν τις τεράστιες ευθύνες της έναντι του κοινωνικού συνόλου. (Φαναριώτη Π., 1999, σ. 74).

2.1. Εξουσίες του κράτους

Σύμφωνα με το Σύνταγμα (άρθρο 26), οι εξουσίες του κράτους είναι τρεις, ήτοι:

- Η νομοθετική η οποία ασκείται από τη Βουλή και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας
- Η εκτελεστική η οποία ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την κυβέρνηση και
- Η δικαστική η οποία ασκείται από τα δικαστήρια

Βασική αντίληψη η οποία διακρίνει τη λειτουργία του σύγχρονου κράτους είναι η έννοια του κράτους δικαίου η οποία βασίζεται: α. Στη διάκριση των εξουσιών κατά τα ανωτέρω και β. Στην υποταγή της διοικήσεως στο νόμο, πράγμα το οποίο καθιερώνει και την αρχή της νομιμότητας στην οποία θα αναφερθούμε κατωτέρω

Τη διάκριση των εξουσιών την εννοούμε από δύο πλευρές, ήτοι:

- Από ουσιαστικής πλευράς και
- Από τυπικής πλευράς

Ουσιαστική διάκριση των λειτουργιών σημαίνει κατά βάση ότι τα όργανα του κράτους στην καθημερινή λειτουργία τους είναι δυνατόν να ασχολούνται με μια από τις παρακάτω δραστηριότητες, δηλαδή:

- ή θα νομοθετούν
- ή θα εφαρμόζουν τους νόμους
- ή τέλος, θα δικάζουν, δηλαδή θα επιλύουν διαφορές οι οποίες προκύπτουν από την εφαρμογή των νόμων.

Η ιδανική όμως αυτή διάκριση της δράσεως των οργάνων του κράτους, δεν αρκεί για να θεμελιωθεί η έννοια του κράτους δικαίου, διότι εάν τα ίδια τα όργανα από τη μια πλευρά νομοθετούν και από την άλλη εκτελούν τους νόμους που θέτουν ή επιλύουν διαφορές που προκύπτουν από την εφαρμογή των νόμων, τότε δημιουργείται σύγχυση εξουσιών.

Η πραγματική έννοια της διακρίσεως των εξουσιών, εξασφαλίζεται όταν κάθε μία από τις παραπάνω λειτουργίες του κράτους ανατίθεται σε ξεχωριστά όργανα. Τότε έχουμε την τυπική ή την οργανική διάκριση εξουσιών.

Έτσι, όπως αναφέραμε και ανωτέρω, η νομοθετική εξουσία ασκείται από τα νομοθετικά όργανα της πολιτείας, τα οποία έχουν ως αρμοδιότητα την θέσπιση των Νόμων, η εκτελεστική εξουσία ασκείται από τα διοικητικά όργανα και τέλος η δικαστική εξουσία ασκείται από τα δικαστικά όργανα

Η διάκριση αυτή των οργάνων της πολιτείας καθιερώνει και την έννοια της αρμοδιότητας. Έτσι τα διοικητικά όργανα είναι αρμόδια να εκτελούν τους νό-

μους. Επειδή δε δεν επιτρέπεται υπέρβαση αυτής της αρμοδιότητας, δεν μπορούν ούτε να νομοθετούν ούτε να δικάζουν, αλλά απλώς έχουν υποχρέωση να εκτελούν τους νόμους.

Έτσι η διοικητική λειτουργία είναι μια από τις τρεις λειτουργίες του κράτους και έχει ως αποστολή την εξυπηρέτηση των σκοπών του κράτους, μέσα στα πλαίσια που τάσσει η νομοθετική εξουσία. Αυτό το τελευταίο καθιερώνει και την αρχή της υποταγής της διοικήσεως στο νόμο, ή την αρχή της νομιμότητας της διοικήσεως, όπως συνήθως λέγεται, και η οποία μαζί με την αρχή της διακρίσεως των εξουσιών ή των λειτουργιών, συμπληρώνουν την έννοια του κράτους δικαίου. (Αθανασοπούλου, 1999, σ. 74)

2.2. Κεντρικά Όργανα της Εκτελεστικής Εξουσίας

Τα κύρια όργανα της εκτελεστικής εξουσίας κατά το Σύνταγμα είναι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας και η Κυβέρνηση.

Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας

Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας είναι ο ανώτατος άρχων, ο οποίος συμβολίζει με την ιδιότητα του αυτή την ενότητα του οργανωμένου σε κράτος λαού, γι' αυτό το λόγο είναι στη Διεθνή Κοινότητα παραστάτης του κράτους (άρθρο 36 παρ.1 του Συντάγματος), ρυθμιστής του πολιτεύματος, καθώς και αρχηγός της εκτελεστικής εξουσίας (άρθρο 37, 38 και 43 του Συντάγματος).

Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, ως αρχηγός της εκτελεστικής εξουσίας, διορίζει τον πρωθυπουργό, με πρόταση δε αυτού, τα λοιπά μέλη της κυβερνήσεως και τους υφυπουργούς (άρθρο 37), εκπροσωπεί διεθνώς το κράτος, κηρύσσει πόλεμο, συνομολογεί συνθήκες ειρήνης, συμμαχίας, οικονομικής συνεργασίας και συμμετοχής σε διεθνείς οργανισμούς ή ενώσεις τις οποίες ανακοινώνει στη Βουλή με τις αναγκαίες διασαφηνίσεις, όταν το συμφέρον και η ασφάλεια του κράτους το επιτρέψουν (άρθρο 36). Σύμφωνα με το άρθρο 35 του Συντάγματος, καμία πράξη του Προέδρου της Δημοκρατίας δεν ισχύει ούτε εκτελείται χωρίς την προσυπογραφή του αρμοδίου υπουργού, ο οποίος με μόνη την υπογραφή του καθίσταται υπεύθυνος και χωρίς τη δημοσίευση στην εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Ειδικότερα, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας ως αρχηγός της εκτελεστικής εξουσίας διορίζει τον πρωθυπουργό σύμφωνα με τα προβλεπόμενα από το άρθρο 37, παρ.2 του Συντάγματος και με πρόταση του πρωθυπουργού διορίζει και παύει τους υπουργούς και τους υφυπουργούς, υπογράφει τα αναγκαία για την εκτέλεση των νόμων διατάγματα, καθώς και τα διατάγματα για το διορισμό των δημοσίων

υπαλλήλων των ανωτέρων βαθμίδων μετά από πρόταση του αρμοδίου υπουργού. (Αθανασοπούλου, 1999, σ. 87-88)

Ο Πρωθυπουργός - Τρόπος Διορισμού

Στα πλαίσια του κοινοβουλευτικού συστήματος, πρωθυπουργός διορίζεται ο αρχηγός του πλειοψηφούντος στη Βουλή κόμματος. Τυπικά ο πρωθυπουργός διορίζεται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, ο οποίος μετά την οριστικοποίηση του εκλογικού αποτελέσματος, καλεί κατά το Σύνταγμα (άρθρο 37, παρ.1 και 2) τον αρχηγό του κόμματος που έχει την απόλυτη πλειοψηφία στη Βουλή και του αναθέτει την εντολή σχηματισμού της κυβέρνησης. Στην περίπτωση που ο εντολοδόχος πρωθυπουργός έχει την απόλυτη πλειοψηφία των Βουλευτών, καταρτίζει τον κατάλογο των υπουργών τον οποίον θέτει υπ' όψιν του Προέδρου της Δημοκρατίας, οι οποίοι ορκίζονται ενώπιον του. Αν δεν συγκεντρώνει την απόλυτη πλειοψηφία στη Βουλή, ο εντολοδόχος πρωθυπουργός προβαίνει σε σχετικές διαβουλεύσεις με τους αρχηγούς των άλλων εν τη Βουλή κομμάτων, για το σχηματισμό συμμαχικής κυβέρνησης. Αν επιτευχθεί συμφωνία, τότε ο πρωθυπουργός καταρτίζει τον πίνακα των υπουργών σε συνεργασία με τους λοιπούς αρχηγούς κομμάτων που συμμετέχουν στην κυβέρνηση, τον οποίον παρουσιάζει κατά τα ανωτέρω στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας.

Αν δεν επιτευχθεί συμφωνία με τα υπόλοιπα εν τη Βουλή κόμματα για το σχηματισμό συμμαχικής κυβέρνησης, τότε ο εντολοδόχος πρωθυπουργός καταθέτει την εντολή, οπότε ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας καλεί και αναθέτει την εντολή σχηματισμού κυβέρνησης στον αρχηγό του αμέσως επομένου, σε δύναμη εδρών στη Βουλή, κόμματος, οπότε ακολουθείται η προαναφερθείσα διαδικασία.

Πάντως σε κάθε περίπτωση ο πρωθυπουργός υποχρεούται εντός δεκαπέντε ημερών από της ορκωμοσίας της κυβέρνησης, να ζητήσει την εμπιστοσύνη της Βουλής, την οποία μπορεί να ζητεί και οποτεδήποτε άλλοτε.

Σε περίπτωση που δεν επιτευχθεί συμφωνία μεταξύ των εν τη Βουλή κομμάτων για το σχηματισμό κυβέρνησης, τότε ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας καλεί τους αρχηγούς των κομμάτων και αν επιβεβαιωθεί αδυναμία σχηματισμού κυβέρνησης που να έχει την εμπιστοσύνη της Βουλής, επιδιώκει το σχηματισμό κυβέρνησης από όλα τα κόμματα της Βουλής για τη διενέργεια εκλογών και σε περίπτωση αποτυχίας αναθέτει στον Πρόεδρο του Συμβουλίου της Επικρατείας ή του Αρείου Πάγου ή του Ελεγκτικού Συνεδρίου, το σχηματισμό Κυβέρνησης όσο το δυνατόν ευρύτερης αποδοχής, για να διενεργήσει εκλογές και διαλύει τη Βουλή. (Αθανασοπούλου, 1999, σ. 90-91)

Σύμφωνα με το άρθρο 82 παρ.2 του Συντάγματος, ο πρωθυπουργός εξασφαλίζει την ενότητα της κυβερνήσεως και κατευθύνει τις ενέργειες της, καθώς και των δημοσίων γενικά υπηρεσιών, για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής μέσα στο πλαίσιο των νόμων.

Πρώτιστο καθήκον του πρωθυπουργού είναι ο σχηματισμός της Κυβερνήσεως, σύμφωνα δε με τα όσα αναφέραμε πιο πάνω, προΐσταται και προεδρεύει του υπουργικού συμβουλίου, το οποίο καθορίζει και συντονίζει την κυβερνητική πολιτική. Υποβοηθεί τους υπουργούς και παρέχει οδηγίες επί θεμάτων τα οποία αφορούν στους τομείς της αρμοδιότητος τους πριν τα θέματα αυτά αχθούν ενώπιον του υπουργικού συμβουλίου για συζήτηση και λήψη αποφάσεων, ενώ αποτελεί τον κύριο δίαυλο επικοινωνίας μεταξύ του υπουργικού συμβουλίου και του Προέδρου της Δημοκρατίας.

Ο βαθμός επιρροής του πρωθυπουργού επί των συναδέλφων του στο υπουργικό συμβούλιο και της επιδράσεως του στη διοίκηση των υπουργείων, πέρα βεβαίως της τυπικής εποπτείας και ελέγχου που ασκεί επ' αυτών, εξαρτάται στην ουσία από τη προσωπικότητα του ιδίου.

Η ισχυρή θέση του πρωθυπουργού στο υπουργικό συμβούλιο και στην άσκηση του κυβερνητικού έργου, πέρα από τις συνταγματικές διατάξεις που την κατοχυρώνουν, προκύπτει από το γεγονός ότι ο πρωθυπουργός αποτελεί στην ουσία επιλογή του εκλογικού σώματος. Σήμερα, στα πλαίσια του συστήματος της προεδρικής δημοκρατίας, η θέση του πρωθυπουργού καθίσταται ακόμη ισχυρότερη, σε σημείο μάλιστα που οι ασχολούμενοι με τα συνταγματικά θέματα να ομιλούν περί πρωθυπουργοκεντρικού συστήματος.

Πέραν των ανωτέρω, ο πρωθυπουργός είναι συνήθως και ο ηγέτης του πλειοψηφούντος κόμματος στη Βουλή, επιλέγεται δε από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας κατά τη διαδικασία που αναφέραμε ανωτέρω, είτε λόγω της ιδιότητος του αυτής, είτε (αν δεν είναι αρχηγός του πλειοψηφούντος κόμματος) διότι έχει τη σύμφωνη γνώμη των λοιπών κομμάτων στη Βουλή, τα οποία στηρίζουν την κυβέρνηση του, είτε τέλος διότι είναι μια από τις προσωπικότητες που προβλέπει το άρθρο 37 παρ.2 του Συντάγματος.

Σε κάθε όμως περίπτωση, ο πρωθυπουργός παρακολουθεί την εφαρμογή των αποφάσεων του υπουργικού συμβουλίου εκ μέρους των αρμοδίων υπουργείων και προβαίνει σε σχετικές συστάσεις ή παροχή οδηγιών προς τους υπουργούς. Η έκταση της εποπτικής δυνατότητας του πρωθυπουργού επί της διοικήσεως εξαρτάται από την προσωπικότητα του, όπως τονίσθηκε και ανωτέρω. (Αθανασοπούλου, 1999, σ. 94-95)

2.3. Το Υπουργικό Συμβούλιο

Σύμφωνα με το άρθρο 81, παρ. 2 του Συντάγματος, το Υπουργικό Συμβούλιο αποτελείται από τον Πρόεδρο της Κυβερνήσεως και τους Υπουργούς. Με διατάγματα που προκαλεί ο Πρόεδρος της κυβέρνησεως, μπορεί να διορισθούν ένας ή περισσότεροι από τους υπουργούς, αντιπρόεδροι του Υπουργικού Συμβουλίου.

Το Υπουργικό Συμβούλιο ασκεί τις πιο κάτω αρμοδιότητες:

α) Καθορίζει τη γενική πολιτική της κυβέρνησεως και αποφασίζει επί των θεμάτων που ανατίθενται σε αυτό από το Σύνταγμα.

β) Καθορίζει τη νομοπαρασκευαστική δραστηριότητα της κυβέρνησεως.

γ) Ασκεί τον ανώτατο έλεγχο της εκτελεστικής εξουσίας, στα πλαίσια των νόμων που καθορίζονται από την κυβέρνηση και εγκρίνονται από τη Βουλή και

δ) Ασκεί επί συνεχούς βάσεως το συντονισμό και την οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων των διαφόρων Υπουργείων και οργανισμών του κράτους.

Ειδικότερα το Υπουργικό Συμβούλιο:

α. Συζητά και καθορίζει τη γενική πολιτική της χώρας σύμφωνα με τους ορισμούς του.

β. Αποφασίζει πάνω σε θέματα γενικότερης σημασίας.

γ. Προτείνει την έκδοση των κυβερνητικής φύσεως πράξεων.

δ. Αποφασίζει επί θεμάτων οργανώσεως της διοικήσεως, κυρίως όταν αφορούν στην αρμοδιότητα περισσότερων Υπουργείων.

Όλα τα βασικά θέματα πολιτικής που ανάγονται στις αρμοδιότητες του Υπουργικού Συμβουλίου, συζητούνται κατά τη διάρκεια των συνεδριάσεων του Υπουργικού Συμβουλίου αν και για λόγους μυστικότητας σοβαρά θέματα εθνικής σημασίας ανακοινώνονται προφορικά λίγες ημέρες πριν τα σχετικά νομοσχέδια προωθηθούν στη Βουλή προς ψήφισιν. Κατά τον ίδιο τρόπο και πολλά θέματα εξωτερικής πολιτικής είναι δύσκολο να συζητούνται στο Υπουργικό Συμβούλιο πριν προωθηθούν οι αναγκαίες ενέργειες στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του Υπουργείου Εξωτερικών.

Η διάλυση της Βουλής σύμφωνα με το Σύνταγμα (άρθρο 41 παρ. 2) ανήκει στην αρμοδιότητα του Προέδρου της Δημοκρατίας, ο οποίος όμως αποφασίζει πάντοτε μετά από πρόταση της κυβέρνησεως που έχει λάβει ψήφο εμπιστοσύνης και μόνον για ανανέωση της λαϊκής εντολής, προκειμένου να αντιμετωπισθεί εθνικό θέμα εξαιρετικής σημασίας. Στα πλαίσια αυτά, λόγω της προεξέχουσας θέσης του στο Υπουργικό Συμβούλιο, ο πρωθυπουργός επηρεάζει οπωσδήποτε τις αποφάσεις των συναδέλφων του στο Υπουργικό Συμβούλιο. (Αθανασοπούλου, 1999, σ.97-99)

2.4. Τα Υπουργεία

Τα υπουργεία είναι κυβερνητικοί φορείς υπεύθυνοι για τον καθορισμό και εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής σε ευρύτατους τομείς κρατικού ενδιαφέροντος.

Ο αριθμός των υπουργείων ποικίλει ανάλογα με τις περιστάσεις, ανάλογα με την πολιτική και τη φιλοσοφία της εκάστοτε κυβερνήσεως και φυσικά ανάλογα με τις αντιλήψεις του εκάστοτε πρωθυπουργού ως προς τον τρόπο διακυβερνήσεως της χώρας. Για το λόγο αυτό, ο αριθμός των υπουργείων μεταβάλλεται συχνά, τόσο ως προς τον αριθμό όσο και ως προς τη σύνθεση, την αποστολή και την ονομασία.

Ο αριθμός των υπουργείων ακολούθησε μια εξελικτική πορεία η οποία ήταν συνάρτηση της διευρύνσεως των αρμοδιοτήτων του κράτους και της αναπτύξεως του κρατικού παρεμβατισμού στην οικονομία. Έτσι, ενώ ο αριθμός των υπουργείων το 1846 ανήρχετο σε 7 (επί του βασιλικού οίκου και των εξωτερικών, δικαιοσύνης, εσωτερικών, εκκλησιαστικών και δημοσίας εκπαιδεύσεως, οικονομικών, στρατιωτικών και ναυτικών), το 1936 ο αριθμός αυτός ανήλθε σε 12, το 1951 σε 16, το 1996 σε 18 και σήμερα σε 19.

Ανεξάρτητα πάντως από τα ανωτέρω, υπάρχει πάντοτε ένας μικρός αριθμός υπουργείων των οποίων οι κεντρικοί πυρήνες παραμένουν αναλλοίωτοι όπως π.χ. το Υπουργείο Εξωτερικών, το Υπουργείο Εθνικής Αμύνης, το Υπουργείο Εσωτερικών, το Υπουργείο Οικονομικών, το Υπουργείο Γεωργίας κ.α.

Σύμφωνα με την παρούσα σύνθεση της κυβερνήσεως τα Υπουργεία είναι τα εξής:

- Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης
- Εθνικής Άμυνας
- Εξωτερικών
- Εθνικής Οικονομίας
- Οικονομικών
- Ανάπτυξης
- Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων
- Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων
- Γεωργίας
- Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων
- Υγείας και Πρόνοιας
- Δικαιοσύνης
- Πολιτισμού
- Εμπορικής Ναυτιλίας

- Δημόσιας Τάξης
- Μακεδονίας – Θράκης
- Αιγαίου
- Μεταφορών και Επικοινωνιών
- Τύπου και Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης

Πολλά από τα υπουργεία αυτά προήλθαν από το Υπουργείο Εσωτερικών το οποίο υπήρξε κατά ένα τρόπο η «μητέρα τους», διότι παλαιότερα και πριν από τη σύστασή τους, βασικοί πυρήνες με ανάλογες αρμοδιότητες λειτουργούσαν υπό μορφή τμημάτων και διευθύνσεων στο Υπουργείο Εσωτερικών.

Οι Υπουργοί έχουν τη γενική ευθύνη του συντονισμού του τομέα του οποίου προϊστάται, ασκούν δε τις αρμοδιότητές τους, είτε με την προσυπογραφή και έκδοση κανονιστικών προεδρικών διαταγμάτων ή υπουργικών αποφάσεων, είτε με την έκδοση πράξεων ατομικού περιεχομένου π.χ. χορηγήσεις αδειών κλπ.

Ειδικότερα ο Υπουργός:

α. Καταρτίζει και καταθέτει στη Βουλή σχέδια νόμων προς ψήφισιν, τα οποία θεωρούνται απαραίτητα για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής στον τομέα αρμοδιότητας του Υπουργείου του.

β. Καταρτίζει και προσυπογράφει τα προεδρικά διατάγματα στα πλαίσια των σχετικών εξουσιοδοτήσεων του νόμου

γ. Προτείνει στο υπουργικό συμβούλιο το διορισμό των ανωτάτων στελεχών του υπουργείου του και την έκδοση σχετικών προεδρικών διαταγμάτων και διορίζει το κατώτερο προσωπικό με υπουργικές αποφάσεις.

δ. Είναι ιεραρχικός προϊστάμενος ολοκλήρου του προσωπικού του υπουργείου. Για το λόγο αυτό, οι υπάλληλοι οφείλουν υπακοή στον υπουργό, ο οποίος ασκεί την ιεραρχική εξουσία και τον ιεραρχικό έλεγχο σε τελευταίο βαθμό.

ε. Ασκεί πειθαρχική εξουσία σε ολόκληρο το προσωπικό του υπουργείου και κινεί την πειθαρχική αγωγή ενώπιον του αρμοδίου πειθαρχικού συμβουλίου προκειμένου περί πειθαρχικών αδικημάτων των υπαλλήλων του υπουργείου του.

στ. Ρυθμίζει τα εκάστοτε θέματα λειτουργίας των υπηρεσιών του με εγκυκλίους διαταγές ή με ατομικές αποφάσεις. Εάν τα θέματα αυτά συσχετίζονται με την αρμοδιότητα και άλλων υπουργών, τότε αυτά ρυθμίζονται με κοινές υπουργικές αποφάσεις. ζ. Συνάπτει συμβάσεις τηρώντας τις Νόμιμες διαδικασίες, διατάσσει την πληρωμή δαπανών του υπουργείου του και ασκεί διοικητική εποπτεία πάνω στα νομικά πρόσωπα τα οποία υπάγονται στην αρμοδιότητα του υπουργείου του.

Οι υπουργοί προϊστάται των υπουργείων και είναι υπεύθυνοι για τη σύννομη και απρόσκοπτη διεξαγωγή του έργου το οποίο ανατίθεται στο υπουργείο.

Η ευθύνη των υπουργών είναι ατομική και συλλογική, ενώ από πλευράς τυπικής είναι νομική και πολιτική. Η νομική ευθύνη συνεπάγεται την υπό ορισμένες προϋποθέσεις και σύμφωνα με το νόμο περί ευθύνης υπουργών, ποινική δίωξη του υπουργού για πράξεις ή παραλείψεις κατά την άσκηση των καθηκόντων του, ενώ η πολιτική ευθύνη συνεπάγεται κυρίως την υποχρέωση για λογοδοσία έναντι του πρωθυπουργού και της Βουλής και φυσικά έναντι του εκλογικού σώματος.

Υπεύθυνος θεωρείται ο υπουργός για κάθε ενέργεια που γίνεται είτε από τον ίδιο είτε από τις υπηρεσίες του υπουργείου στο οποίο προΐσταται. Στα πλαίσια αυτά, ο υπουργός πρέπει να αναλαμβάνει τις ευθύνες για τις ενέργειες των υφισταμένων του, ενώ από την άλλη πλευρά είναι υποχρεωμένος να τους υπερασπίζεται από την άσκηση δημόσιας κριτικής, εκτός από τις περιπτώσεις κατά τις οποίες αυτοί προβαίνουν σε άξιο κατά κριτές πράξεις τις οποίες αυτός είχε απαγορεύσει ή σε πράξεις, τις οποίες ο ίδιος απορρίπτει και των οποίων πράξεων δεν είχε και δεν μπορούσε να έχει γνώση πριν από τη διάπραξη τους.

Στην τελευταία αυτή, ασυνήθη πάντως περίπτωση, ο υπουργός μπορεί να επιδιώξει την τιμωρία του υπαλλήλου η οποία ανάλογα με τη σοβαρότητα της πράξεως του μπορεί να φθάσει και μέχρι του σημείου της απολύσεως από την υπηρεσία.

Αυτό βέβαια δεν σημαίνει ότι ο υπουργός παύει να είναι υπεύθυνος έναντι του Πρωθυπουργού και της Βουλής. Παρ' όλον ότι η ευθύνη αυτή δεν έχει ως επί το πλείστον την έννοια της ποινικής ευθύνης, μπορεί ανάλογα με τη σοβαρότητα των πράξεων για τις οποίες ελέγχεται ο υπουργός να οδηγήσει και μέχρι την παραίτηση του.

Η συλλογική ευθύνη των υπουργών λειτουργεί κυρίως έναντι του ανωτάτου άρχοντα και κυρίως της Βουλής, η οποία μπορεί να φθάσει και στο σημείο άρσεως της εμπιστοσύνης της προς την κυβέρνηση. Η αρχή της συλλογικής ευθύνης έχει την έννοια ότι καλύπτει το σύνολο των υπουργών που μετέχουν στο υπουργικό συμβούλιο.

Εξυπακούεται βέβαια ότι οι υπουργοί οι οποίοι δεν μετέχουν στο υπουργικό συμβούλιο δεν ευθύνονται. Επειδή όμως η ευθύνη αυτή είναι πολιτική, κάθε απόφαση του υπουργικού συμβουλίου περί παραίτησής του ή της Βουλής περί άρσεως της εμπιστοσύνης της, συμπαρασύρει ολόκληρη την κυβέρνηση. (Αθανασοπούλου; 1999, σ.105-108)

3. Περιφερειακή Διοίκηση

Όπως αναφέραμε, την περιφερειακή διοίκηση αποτελεί το σύνολο των παραρτημάτων των κεντρικών υπουργείων και των λοιπών κεντρικών οργανισμών που λειτουργούν στην περιφέρεια. Εξ' άλλου δε, λόγω της μεγάλης χωρικής έκτασης την οποία καλύπτει η αρμοδιότητα των κεντρικών υπηρεσιών (η οποία όπως είναι φυσικό, επεκτείνεται σε όλη τη χώρα), είναι αδύνατο να ρυθμίζονται όλα τα θέματα που αφορούν σε διάφορα διαμερίσματα της χώρας απ' ευθείας από το κέντρο.

Π.χ. Δεν είναι δυνατόν οι εισπράξεις των Δημοσίων εσόδων να γίνονται αποκλειστικά από ένα κεντρικό ταμείο, όπως δεν είναι δυνατόν οι πάσης φύσεως άδειες για λειτουργία μικρών Βιοτεχνικών επιχειρήσεων να εκδίδονται από την κεντρική υπηρεσία του αρμόδιου Υπουργείου. Για το λόγο αυτό, κατέστη απαραίτητη η εγκατάσταση στην περιφέρεια παραρτημάτων των κεντρικών υπουργείων, τα οποία έχουν αρμοδιότητα να ενεργούν επ' ονόματι του κεντρικού φορέα και για θέματα που εντάσσονται στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του.

Κατά τα πρώτα στάδια της λειτουργίας τους, τα παραρτήματα αυτά είχαν ως αρμοδιότητα τη μέριμνα για την εφαρμογή των εντολών των κεντρικών υπηρεσιών σε ότι αφορούσε στην Περιφέρεια, τη συγκέντρωση πληροφοριών για θέματα της αρμοδιότητος τους και τη σχετική ενημέρωση του κέντρου. Αργότερα και ως επακόλουθο της συνθετοποίησης των προβλημάτων τα οποία απαιτούσαν άμεσες και επί τόπου αποφάσεις, οι υπηρεσίες αυτές εφοδιάσθησαν με ένα βαθμό αποφασιστικής αρμοδιότητας με σκοπό να επιλύουν επιτόπου, με αποφάσεις τους, τοπικά προβλήματα των οποίων η αντιμετώπιση τους από το κέντρο είχε αποδειχθεί χρονοβόρος, δαπανηρή και κυρίως αναποτελεσματική.

Η εξουσιοδότηση αυτή των περιφερειακών υπηρεσιών για λήψη αποφάσεων επιτόπου, με σκοπό την αντιμετώπιση των τοπικών προβλημάτων απετέλεσε και την πρώτη μορφή αποκεντρώσεως.

Στη συνέχεια αποδείχθηκε ότι η μεμονωμένη λειτουργία όλων αυτών των υπηρεσιών των Υπουργείων ήτοι εφοριών, κτηνιατρικών, δασαρχείων, υπηρεσιών εκπαίδευσως, δημοσίων έργων, υπηρεσιών υγείας κλπ και η απ' ευθείας επικοινωνία τους με τους κεντρικούς φορείς ήτο τελείως απρόσφορη, αντιοικονομική και σε μεγάλο βαθμό αναποτελεσματική, τόσο για την περιφέρεια όσο και για το κέντρο, πράγμα που οδήγησε στην υπαγωγή όλων αυτών των υπηρεσιών κάτω από ένα περιφερειακό συντονιστή ο οποίος είχε την αρμοδιότητα κατ' αρχήν να συντονίζει το έργο των υπηρεσιών αυτών και να εναρμονίζει τις δραστηριότητες τους, ώστε να αποφεύγονται περιττές επικαλύψεις, παραλείψεις, ή παράλληλες ενέργειες στο

πλαίσιο της λειτουργίας τους, αργότερα δε να διοικεί και να αποφασίζει για όλα τα θέματα των κεντρικών υπηρεσιών στο επίπεδο της αρμοδιότητας του.

Οι περιφερειακοί αυτοί συντονιστές, ανάλογα με το επίπεδο στο οποίο επεκτείνεται η αρμοδιότητα τους, έφεραν τον τίτλο του έπαρχου, του νομάρχου ή του περιφερειακού διοικητού κ.ο.κ.

Η εξέλιξη αυτή, οδήγησε στη δημιουργία μιας ιεραρχίας περιφερειακών οργάνων γενικής αρμοδιότητας, τα οποία απετέλεσαν και την αρχική δομή της περιφερειακής διοικήσεως. Η μορφή των οργάνων της περιφερειακής διοικήσεως ποικίλλει ανάλογα με τον τρόπο διορισμού τους, με συνέπεια, βάσει του κριτηρίου αυτού να έχουμε περιφερειακά συντονιστικά όργανα γενικής αρμοδιότητας αιρετά όπως είναι οι Δήμαρχοι, οι Έπαρχοι, οι Νομάρχες και διορισμένα όπως είναι οι γραμματείς περιφερειών. Ανεξάρτητα πάντως από τον τύπο που ακολουθεί η ανάδειξη των οργάνων αυτών, πρέπει βασιζόμενοι στο κριτήριο του σκοπού τον οποίον επιδιώκουν, να θεωρήσουμε ότι εξυπηρετούν δημοσίους σκοπούς και για το λόγο αυτό κατατάσσονται στα όργανα της περιφερειακής διοικήσεως με την ευρύτερη έννοια. Δοθέντος εξ' άλλου ότι τα όργανα αυτά έχουν εκ του νόμου αρμοδιότητα να λαμβάνουν αποφάσεις επί θεμάτων τα οποία αφορούν στην περιοχή της ευθύνης τους χωρίς την προηγούμενη έγκριση προϊσταμένων κλιμακίων, θεωρείται ότι είναι ταυτόχρονα και όργανα αποκεντρώσεως. (Αθανασοπούλου, 1999, σ.115-117)

Στην ανάλυση που ακολουθεί, αναφερόμαστε στην περιγραφή της υφιστάμενης δομής και λειτουργίας της περιφερειακής διοικήσεως στη χώρα μας η οποία σε γενικές γραμμές έχει ως κατωτέρω:

3.1. Οργάνωση της Περιφερειακής Διοικήσεως

Την περιφερειακή διοίκηση αποτελούν, όπως ήδη αναφέραμε, το σύνολο των περιφερειακών υπηρεσιών των υπουργείων, τα οποία έχουν αναπτύξει ένα δίκτυο παραρτημάτων στην περιφέρεια, τα οποία ασκούν τις αρμοδιότητες των κεντρικών φορέων στην περιφέρεια. Τέτοια παραρτήματα, δηλαδή κλιμάκια περιφερειακών υπηρεσιών έχουν αναπτύξει όλα σχεδόν τα υπουργεία εκτός ελαχίστων όπως π.χ. Τα Υπουργεία Εξωτερικών και Εθνικής Οικονομίας.

Στα πλαίσια αυτά, το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης έχει αναπτύξει τις υπηρεσίες διοικήσεως, τις υπηρεσίες που παρέχουν τεχνικές υπηρεσίες, τις τεχνικές υπηρεσίες δήμων και κοινοτήτων ΤΥΔΚ, τις υπηρεσίες που αφορούν στην προσωπική κατάσταση των πολιτών, όπως π.χ. τις υπηρεσίες έκδοσης διαβατηρίων, τις υπηρεσίες εκλογών κλπ. Το Υπουργείο Οικονομικών έχει αναπτύξει τις υπηρεσίες είσπραξης των Δημοσίων Εσόδων και ελέγχου

των δαπανών του δημοσίου. Το Υπουργείο Ανάπτυξης τις υπηρεσίες βιομηχανίας, εκμετάλλευσης του ορυκτού πλούτου κλπ, Το Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων τις υπηρεσίες χωροταξίας, πολεοδομικών σχεδίων και κανονισμών κ.ο.κ.

Κάθε Υπουργείο καλύπτει συγκεκριμένο κύκλο ομοειδών περιφερειακών υπηρεσιών οι οποίες ανάλογα με την έκταση των αρμοδιοτήτων, την περιφέρεια που εξυπηρετούν, το πλαίσιο των αναγκών που καλύπτουν και το επίπεδο στο οποίο λειτουργούν προσλαμβάνουν και διαφορετική μορφή όπως π.χ. του γραφείου, Τμήματος, Διευθύνσεως ή υπηρεσίας.

Όλες οι υπηρεσίες αυτές είναι κατανεμημένες κατά επίπεδα Διοικήσεως δηλαδή Επαρχία, Νομός, Περιφέρεια σε κάθε δε επίπεδο υπάρχει ένα όργανο γενικής αρμοδιότητας, το οποίο συντονίζει τις υπηρεσίες και οργανισμούς που είναι εγκατεστημένοι στην περιοχή ευθύνης του. Από τα όργανα αυτά, άλλα μεν είναι αιρετά όπως π.χ. ο Έπαρχος και ο Νομάρχης και άλλα διορισμένα, όπως ο Γραμματέας Περιφέρειας (ή όπως γενικότερα είναι γνωστό, ο Περιφερειάρχης). Στο επίπεδο της επαρχίας είναι εγκατεστημένες οι υπηρεσίες που παρέχουν υπηρεσίες υποστήριξης στον τοπικό πληθυσμό καθώς επίσης και στο έργο των μονάδων τοπικής αυτοδιοικήσεως. Τέτοιες υπηρεσίες είναι τα γραφεία γεωργικής αναπτύξεως, τα κτηνιατρεία, τα δασαρχεία, οι υγειονομικοί σταθμοί ή κέντρα υγείας κλπ.

Στο νομαρχιακό επίπεδο είναι εγκατεστημένες οι υπηρεσίες οι οποίες ασκούν κύριο συντονιστικό έργο και εποπτεία στις υπηρεσίες τοπικού και επαρχιακού επιπέδου. Τέλος στο περιφερειακό επίπεδο λειτουργούν οι υπηρεσίες σχεδιασμού και γενικής αναπτύξεως, η δε αρμοδιότητα τους εκτείνεται σε ολόκληρη την περιφέρεια. Οι υπηρεσίες του νομαρχιακού επιπέδου λειτουργούν συνήθως στο επίπεδο της διευθύνσεως και εποπτεύουν το σύνολο των υπηρεσιών του νομού κατά το μέρος της αρμοδιότητάς τους π.χ. Η Διεύθυνση Γεωργίας εποπτεύει τα γραφεία της γεωργικής ανάπτυξης, που λειτουργούν στο επαρχιακό επίπεδο. Ο Νομάρχης ως αιρετό όργανο θεωρείται όργανο τοπικής αυτοδιοίκησης 2ου βαθμού, ενώ οι υπαγόμενες σε αυτόν υπηρεσίες είναι υπηρεσίες της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, πλην όμως υπακούουν και κατευθύνονται ως προς το έργο τους από τις υπηρεσίες της περιφέρειας και σε τελευταία ανάλυση από τις κεντρικές υπηρεσίες. Το στοιχείο αυτό τονίζει και τον διττό χαρακτήρα των υπηρεσιών που λειτουργούν τόσο στο επίπεδο της επαρχίας όσο και στο επίπεδο των νομών. Προς αποφυγήν συγκύσεων ως προς την αρμοδιότητα άσκησης εποπτείας και συντονισμού επί ορισμένων υπηρεσιών, όπως των δημοσίων οικονομικών υπηρεσιών, των υπηρεσιών της στατιστικής υπηρεσίας και ορισμένων άλλων υπηρεσιών, ελήφθη μέριμνα αποσπά-

σεως τους από την αρμοδιότητα του αιρετού νομάρχου και υπαγωγή τους απ' ευθείας στην εποπτεία του περιφερειάρχου. (Αθανασοπούλου, 1999, σ.118-121)

3.2. Υφιστάμενο Σύστημα Οργανώσεως της Περιφερειακής Διοικήσεως

Το σύστημα οργανώσεως της περιφερειακής διοικήσεως της χώρας όπως διαμορφώθηκε τελικά μετά την ψήφιση των νόμων 2218/94, 2240/94, 2503/97 και 2539/97, αποτελεί ένα μίγμα αποκεντρωμένων μονάδων της κεντρικής Διοικήσεως και Μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' και Β' βαθμού και αναλύεται ειδικότερα ως εξής:

Σύμφωνα με τον νόμο 1622/86 η χώρα διαιρέθηκε σε δεκατρείς περιφέρειες ως εξής:

1. Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης με έδρα την Κομοτηνή και περιλαμβάνει τους Νομούς: ΔΡΑΜΑΣ-ΕΒΡΟΥ-ΚΑΒΑΛΑΣ-ΞΑΝΘΗΣ-ΡΟΔΟΠΗΣ.
2. Κεντρικής Μακεδονίας με έδρα τη Θεσσαλονίκη και περιλαμβάνει τους Νομούς: ΗΜΑΘΙΑΣ-ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ-ΚΙΛΚΙΣ-ΠΕΛ-ΛΑΣ-ΠΙΕΡΙΑΣ-ΣΕΡΡΩΝ - ΧΑΛΚΙΔΙΚΗΣ.
3. Δυτικής Μακεδονίας, με έδρα την Κοζάνη και περιλαμβάνει τους Νομούς: ΓΡΕΒΕΝΩΝ-ΚΑΣΤΟΡΙΑΣ-ΚΟΖΑΝΗΣ-ΦΛΩΡΙΝΑΣ.
4. Ηπείρου με έδρα τα Ιωάννινα και περιλαμβάνει τους Νομούς: ΑΡΤΑΣ-ΘΕΣΠΡΩΤΙΑΣ- ΙΩΑΝΝΙΝΩΝ- ΠΡΕΒΕΖΗΣ.
5. Θεσσαλίας με έδρα τη Λάρισα και περιλαμβάνει τους Νομούς: ΚΑΡΔΙΤΣΗΣ - ΛΑΡΙΣΗΣ - ΜΑΓΝΗΣΙΑΣ - ΤΡΙΚΑΛΩΝ.
6. Ιονίων Νήσων με έδρα την Κέρκυρα και περιλαμβάνει τους Νομούς: ΖΑΚΥΝΘΟΥ-ΚΕΡΚΥΡΑΣ-ΚΕΦΑΛΛΗΝΙΑΣ-ΛΕΥΚΑΔΟΣ.
7. Δυτικής Ελλάδος, με έδρα την Πάτρα και περιλαμβάνει τους Νομούς: ΑΙΤΩΛΟΑΚΑΡΝΑΝΙΑΣ-ΑΧΑΪΑΣ-ΗΛΕΙΑΣ.
8. Στερεάς Ελλάδας με έδρα τη Λαμία και περιλαμβάνει τους Νομούς: ΒΟΙΩΤΙΑΣ-ΕΥΒΟΙΑΣ-ΕΥΡΥΤΑΝΙΑΣ-ΦΘΙΩΤΙΔΟΣ-ΦΩΚΙΑΣ.
9. Αττικής, με έδρα την Αθήνα και απαρτίζεται από το Νομό Αττικής.
10. Πελοποννήσου με έδρα την Τρίπολη και περιλαμβάνει τους Νομούς: ΑΡΓΟΛΙΔΟΣ - ΑΡΚΑΔΙΑΣ - ΚΟΡΙΝΘΙΑΣ - ΛΑΚΩΝΙΑΣ-ΜΕΣΣΗΝΙΑΣ.
11. Βορείου Αιγαίου με έδρα τη Μυτιλήνη και περιλαμβάνει τους Νομούς: ΛΕΣΒΟΥ - ΣΑΜΟΥ - ΧΙΟΥ.
12. Νοτίου Αιγαίου με έδρα την Ερμούπολη και περιλαμβάνει τους Νομούς: ΔΩΔΕΚΑΝΗΣΟΥ - ΚΥΚΛΑΔΩΝ

13. Κρήτης με έδρα το Ηράκλειο και περιλαμβάνει τους Νομούς: ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ - ΛΑΣΙΘΙΟΥ - ΡΕΘΥΜΝΗΣ - ΧΑΝΙΩΝ.

Σύμφωνα με το ισχύον νομικό πλαίσιο, η Περιφερειακή Διοίκηση:

Συμβάλλει στον εθνικό σχεδιασμό και στο πλαίσιο αυτό σχεδιάζει, προγραμματίζει και εφαρμόζει τις πολιτικές για τη οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική της ανάπτυξη, έχει δε τις αρμοδιότητες που ασκούν οι υπηρεσίες της στη συνολική χωρική έκταση της, συμπεριλαμβανομένων και των υπηρεσιών της περιφέρειας στο Νομό ή Νομαρχία καθώς και τις αρμοδιότητες που ανήκουν στο Γενικό Γραμματέα της περιφέρειας.

Της περιφέρειας προΐσταται ο Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας, ο οποίος είναι εκπρόσωπος της κυβερνήσεως και υπεύθυνος για την άσκηση της κυβερνητικής πολιτικής επί θεμάτων που αφορούν την περιφέρεια. Ο Γενικός Γραμματέας προΐσταται όλων των υπηρεσιών της περιφέρειας, κατευθύνει, συντονίζει, εποπτεύει και ελέγχει τη δράση των υπηρεσιών και των υπαλλήλων της περιφέρειας.

Στο επίπεδο της περιφέρειας λειτουργούν με χωρική αρμοδιότητα την περιφέρεια, οι εξής διευθύνσεις:

1. Διεύθυνση σχεδιασμού και αναπτύξεως
2. Διεύθυνση υγείας και πρόνοιας
3. Διεύθυνση δημοσίων έργων
4. Διεύθυνση ελέγχου κατασκευής έργων
5. Διεύθυνση ελέγχου συντήρησης έργων
6. Διεύθυνση περιβάλλοντος και χωροταξίας
7. Διεύθυνση δασών
8. Επιθεώρηση δασών
9. Διεύθυνση γεωργικής αναπτύξεως
10. Διεύθυνση αυτοδιοικήσεως και αποκεντώσεως
11. Διεύθυνση διοικήσεως
12. Τμήμα επικοινωνίας και εξυπηρέτησης πολιτών και
13. Τμήμα πολιτικής σχεδίασης εκτάκτου ανάγκης

Από το σύνολο των υπηρεσιών αυτών, οι διευθύνσεις τοπικής αυτοδιοικήσεως και δασών, λειτουργούν στο νομαρχιακό επίπεδο και υπάγονται ιεραρχικά στο γραμματέα της περιφέρειας.

Η περιφέρεια καλύπτει μια περιοχή της οποίας τόσο η ενδοχώρα όσο και το πληθυσμιακό και οικονομικό της υπόβαθρο, προσφέρονται για την ανάπτυξη ορισμένων στρατηγικής σημασίας λειτουργιών της διοικήσεως όπως είναι ο προγραμματισμός της αναπτύξεως, η άσκηση συντονισμού της διοικήσεως σε ευρύτερη

κλίμακα, η χρησιμοποίηση της ευρύτερης περιφέρειας για τη διενέργεια εκλογικών διαδικασιών κλπ.

Για όλους αυτούς τους λόγους, η περιφέρεια αποτελεί πάγιο στοιχείο της διοικητικής διαρθρώσεως σε όλες σχεδόν τις χώρες αν και υπό διαφορετική μορφή και έκταση. Η δημιουργία της περιφέρειας οφείλεται κυρίως στην αδυναμία των παραδοσιακών διαρθρώσεων να αντιμετωπίσουν αποτελεσματικά τα προβλήματα μειζόνων περιοχών, οι οποίες απαιτούν ενιαίες πολιτικές και λήψη ευρείας κλίμακας αποφάσεων σε ένα πλήθος οικονομικών, τεχνικών, κοινωνικών και λοιπών θεμάτων. (Αθανασοπούλου, 1999, σ.121-123)

4. Τοπική Αυτοδιοίκηση

Οι τεχνολογικές εξελίξεις και οι σύγχρονες αντιλήψεις για την αποστολή της Διοικήσεως οι οποίες προέκυψαν συνεπεία των εξελίξεων αυτών, δεν επηρέασαν μόνο την μορφή των Διοικητικών συστημάτων στο Κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο, αλλά άσκησαν έντονες επιδράσεις και στις μονάδες τοπικού επιπέδου, καθόσον συνέβαλαν αποφασιστικά στη μεταβολή όχι μόνο της δομής των μονάδων αυτών, αλλά και του ρόλου τους μέσα στο γενικότερο πλαίσιο της αποκεντρωμένης διοικήσεως, με συνέπεια οι μονάδες Τοπικής Αυτοδιοίκησης να καταστούν φορείς της οικονομικής και κοινωνικής αλλαγής.

Οι εξελίξεις αυτές ήταν αποτέλεσμα των μεταβολών που παρατηρήθηκαν, κυρίως στον τομέα των επικοινωνιών, οι οποίες με τη σμίκρυνση των αποστάσεων περιόρισαν κατά τρόπο δραστικό τη σημασία του γεωγραφικού στοιχείου ως κριτηρίου οργανώσεως των εν γένει διοικητικών διαρθρώσεων.

Με την έννοια αυτή, το γεωγραφικό στοιχείο, ως κριτήριο, οργάνωσης των μονάδων Τοπικής Αυτοδιοικήσεως, άρχισε να υποκαθίσταται από τα λειτουργικά και κοινωνιολογικά στοιχεία τα οποία παίζουν ήδη σημαντικό ρόλο στις σχετικές αποφάσεις περί οργάνωσης των Διοικητικών συστημάτων, τόσο στο περιφερειακό όσο και στο τοπικό επίπεδο.

Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι με τα σημερινά δεδομένα, άτομα και ενώσεις μπορούν να υπαχθούν κάτω από ένα κοινό παρανομαστή, όχι γιατί ανήκουν ή προέρχονται από την ίδια γεωγραφική περιοχή, αλλά κυρίως διότι δραστηριοποιούνται σε ευρύτερα πλαίσια πέραν των περιορισμένων πλαισίων του Δήμου ή της Κοινότητας. Με την έννοια αυτή, οι επαγγελματικές ενώσεις (ιατρών, δικηγόρων, εμπόρων, βιομηχάνων κλπ), αποτελούν ήδη βασικά κοινωνιολογικά στοιχεία, τα οποία επηρεάζουν την εν γένει διαμόρφωση της κοινωνικής ζωής, ενώ η κοινή καταγωγή (η

προέλευση δηλαδή από την ίδια γεωγραφική περιοχή), τείνει να προσλάβει ολοένα και περισσότερο συναισθηματικό χαρακτήρα.

Αποτέλεσμα του γεγονότος αυτού, είναι ο δραστικός περιορισμός της σημασίας της παραδοσιακής κοινότητας ως αυτοτελούς κοινωνικοοικονομικής μονάδας και τούτο διότι τα όρια της δεν μπορούν πλέον να ικανοποιήσουν τις οικονομικές και λοιπές επιδιώξεις των ατόμων, τα οποία επιδιώκουν την οικονομική και κοινωνική τους ολοκλήρωση πέρα από τα περιορισμένα πλαίσια της Κοινότητας, επεκτείνοντας την ακτίνα δράσεως τους σε ευρύτερες περιοχές, στο περιφερειακό, το εθνικό ή ακόμη και στο διεθνές επίπεδο.

Κατ' ακολουθία έχουμε ήδη απομακρυνθεί από την παραδοσιακή μορφή της «κοινωνίας των κοινοτήτων» και έχουμε περιέλθει στο σχήμα της «κοινωνίας των ενώσεων», πράγμα το οποίο σημαίνει ότι οι δεσμοί ατόμων - κοινότητας, έχουν καταστεί πολύ χαλαροί, ενώ απεναντίας έχουν ενισχυθεί οι δεσμοί ατόμων - ενώσεων, τα όρια δράσεως των οποίων είναι απεριορίστα.

Στην παραδοσιακή μορφή της κοινωνικής οργανώσεως, με την περιορισμένη έκταση των προβλημάτων, οι μικρής εκτάσεως λύσεις εθεωρούντο παλαιότερα ικανοποιητικές για την αντιμετώπιση των περιορισμένων προβλημάτων που αντιμετώπιζαν οι κάτοικοι των μικρότερων Κοινοτήτων π.χ. ο αγρότης, ή ο χειροτέχνης σε μια παραδοσιακή μικροκοινωνία μπορούσαν να εξασφαλίσουν οικονομική αυτάρκεια εντός των ορίων της Κοινότητας, ενώ στην σύγχρονη κοινωνία, τα δεδομένα αυτά δεν ικανοποιούν πλέον. Κατά την ίδια αναλογία και οι παραδοσιακές μονάδες Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν είναι σε θέση να αντιμετωπίσουν τα πολλαπλά και ιδιαίτερος οξυμένα προβλήματα της περιοχής τους καθ' όσον τα προβλήματα αυτά απαιτούν συνεχώς και με αυξανόμενο ρυθμό, λύσεις ευρείας κλίμακας, που η ακτίνα ενεργείας τους ξεφεύγει από τα όρια του τοπικού, πολλές φορές δε και του περιφερειακού επιπέδου, πράγμα το οποίο σημαίνει, ότι ο αριθμός των προβλημάτων τα οποία είναι δυνατόν να βρουν τη λύση τους στο περιορισμένο τοπικό επίπεδο συνεχώς περιορίζεται.

Ως εκ τούτου, τα μειονεκτήματα τα οποία δημιουργούνται από τον κατακερματισμό της επικρατείας σε πολυάριθμες μονάδες τοπικής, νομαρχιακής και περιφερειακής διοικήσεως, επηρεάζουν όχι μόνο τα θέματα που αφορούν στην αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού (ιδίως κατά το μέρος που αυτό αφορά στην αξιοποίηση του προσοντούχου προσωπικού) και την ορθολογική χρησιμοποίηση των διατεθειμένων πόρων, αλλά επηρεάζουν κυρίως το όλο σύστημα λειτουργίας των μονάδων αυτών (τοπικού και νομαρχιακού επιπέδου), οι οποίες λόγω των υφισταμένων γεωγραφικών περιορισμών, ασκούν τις αρμοδιότητές τους σε μια σχετικά μικρή

έκταση, μέσα στην οποία ελάχιστα προβλήματα μπορούν να βρουν ικανοποιητική λύση χωρίς την ανάγκη του συνδυασμού τους με άλλες παρεμφερείς αποφάσεις περιφερειακής ή εθνικής κλίμακας.

Αποτέλεσμα όλων αυτών των εξελίξεων υπήρξε η ανάγκη εισαγωγής βασικών διαρθρωτικών μεταβολών στα συστήματα οργανώσεως της αποκεντρωμένης διοικήσεως, πράγμα το οποίο μας οδηγεί στη δημιουργία μεγάλων μονάδων σε όλα τα επίπεδα της Διοικήσεως. Το γεγονός αυτό αποτελεί σήμερα ένα από τα βασικότερα προβλήματα του κράτους, το οποίο είναι υποχρεωμένο να εντοπίζει έγκαιρα τις διαμορφούμενες τάσεις και να προβαίνει στις αναγκαίες προσαρμογές. (Αθανασοπούλου, 1999, σ.129-132)

4.1. Σύγχρονα προβλήματα της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως

Με βάση τα όσα αναφέρθηκαν ανωτέρω ο ρόλος των μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως βασικών αναπτυξιακών φορέων, είναι σοβαρότατος κυρίως σε ότι αφορά στην προώθηση της τοπικής αναπτύξεως και τούτο διότι τόσο ο Δήμος όσο και η Κοινότητα αποτελούν τις απαραίτητες κοινωνικοοικονομικές οντότητες, μέσα στις οποίες τα άτομα πρέπει να βρίσκουν την οικονομική και κοινωνική τους ολοκλήρωση. Αυτό έχει την έννοια ότι οι μονάδες Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να είναι σε θέση να παρέχουν όλες τις αναγκαίες προϋποθέσεις για την αποτελεσματική δραστηριοποίηση των ατόμων μέσα στα όρια τους, τόσο όσον αφορά στον οικονομικό όσο και στους λοιπούς τομείς της ανθρώπινης δραστηριότητας οι οποίοι αποτελούν τις συνιστώσες ενός πλαισίου σύγχρονης διαβίωσης.

Είναι παρά ταύτα γνωστό, ότι τα σύγχρονα συστήματα Τοπικής Αυτοδιοίκησης, πάσχουν, ακριβώς στο σημείο αυτό, δηλαδή της ύπαρξης των αναγκαίων προϋποθέσεων με κεντρικό σημείο την έλλειψη υποδομών οι οποίες θα επιτρέψουν την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ολοκλήρωση των ατόμων.

Για να καταστεί όμως αυτό δυνατόν, είναι απαραίτητο να σχεδιασθούν νέες μέθοδοι και λύσεις, οι οποίες θα εξασφαλίσουν την προσαρμογή των συστημάτων τοπικής αυτοδιοίκησης στις νέες συνθήκες και στις νέες ανάγκες που διαγράφονται.

Η προσαρμογή αυτή προϋποθέτει την εισαγωγή ευρείας εκτάσεως μεταβολών ως προς:

- Το μέγεθος των μονάδων Τοπικής Αυτοδιοικήσεως.
- Τους σκοπούς και την συμπεριφορά τους.
- Τη μορφή συνεργασίας μεταξύ τοπικής αυτοδιοίκησης και λοιπών οργανισμών,
- Την έκταση των ασκουμένων από την τοπική αυτοδιοίκηση αρμοδιοτήτων.

- Τα συστήματα πληροφόρησης, προγραμματισμού και λήψεως αποφάσεων
- Το βαθμό και τον τρόπο συμμετοχής στην διαδικασία της Τοπικής Αναπτυξέως.
- Τα συστήματα προγραμματισμού και προώθησης της τοπικής αναπτυξέως.
- Τα συστήματα χρηματοδότησης των αναπτυξιακών δραστηριοτήτων.
- Τις αρχές και τους Κανόνες επιχειρηματικής δράσεως των μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης κ.λ.π. (Αθανασοπούλου, 1999, σ.137-138)

4.1.1. Μεταβολές ως προς το Μέγεθος των Μονάδων Τ.Α.

Το μέγεθος της βασικής μονάδας Τοπικής αυτοδιοίκησης (δηλαδή του Δήμου ή της Κοινότητας), είναι από τα πλέον σοβαρά και τα πλέον διαφιλονικούμενα θέματα διότι άλλοι εστιάζουν το ενδιαφέρον τους στο κοινωνικό στοιχείο (θεωρούν την μικρή τοπική Κοινότητα δηλαδή το χωριό ως τον πυρήνα της οργάνωσης και λειτουργίας μιας κοινωνίας), ενώ άλλοι εστιάζουν το ενδιαφέρον τους στο αναπτυξιακό στοιχείο το οποίο απαιτεί ευρύτερες περιφέρειες των μονάδων Τ.Α. και μεγαλύτερο πληθυσμιακό υπόβαθρο. Με τα δεδομένα αυτά τότε μόνο θα μπορούσαμε να δώσουμε μια απάντηση στο πρόβλημα, αν ήταν δυνατόν να καθορίσουμε προηγουμένως, το πως προτιμάμε την μελλοντική μορφή και το ρόλο των μονάδων Τοπικής Αυτοδιοικήσεως, δηλαδή:

α. αν θα πρέπει οι μονάδες αυτές στο μέλλον να εξασφαλίζουν προϋποθέσεις για ευρύτερη συμμετοχή του πληθυσμού στη λήψη των αποφάσεων τοπικού επιπέδου ή

β. αν θα πρέπει να αποτελούν βασικά κέντρα οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης ευρύτερων περιοχών.

Το μέγεθος των μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης, δεν αποτελεί μόνο τεχνικό πρόβλημα, αλλά και σαφώς πολιτικό, αφού η Τοπική Αυτοδιοίκηση αποτελεί τον κατ' εξοχήν κατάλληλο χώρο για την συμμετοχή των πολιτών στη λήψη των αποφάσεων και ταυτόχρονα τον ιδανικό χώρο άσκησης των πολιτών στις Δημοκρατικές διαδικασίες. Ανάλογα με το κριτήριο το οποίο θα επικρατήσει κάθε φορά, θα έχουμε και διαφορετικό πλαίσιο ανάπτυξης της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως. Πάντως σε κάθε περίπτωση ο ιδανικός τρόπος αντιμετώπισης αυτού του προβλήματος, πρέπει να συνδυάζει τόσο το αναπτυξιακό όσο και το πολιτικό στοιχείο στον καθορισμό του μεγέθους των μονάδων Τοπικής Αυτοδιοικήσεως. (Αθανασοπούλου, 1999, σ.142-143)

4.1.2. Μεταβολές στους σκοπούς, στη δράση και στο βαθμό αυτονομίας

Στα πλαίσια των διαγραφόμενων εξελίξεων είναι γνωστό ότι η τοπική αυτοδιοίκηση επιδεικνύει μια ισχυρή τάση για διεύρυνση της αυτονομίας της σε τοπικό επίπεδο μέσα από την προσπάθεια της για διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της επί των θεμάτων τοπικής σημασίας. Όμως η αύξηση των αλληλοσυσχετίσεων μεταξύ οικονομικών, κοινωνικών και πολιτικών φαινομένων στην σύγχρονη κοινωνία και οικονομία, καθιστά δύσκολη και σχεδόν αδύνατη τη λειτουργία της τοπικής αυτονομίας με την παραδοσιακή της μορφή, αφού η σπουδαιότητα των προβλημάτων επιβάλλει την ένταξη των προγραμμάτων και των αποφάσεων των μονάδων τοπικού επιπέδου σε ευρύτερα αναπτυξιακά πλαίσια, τα οποία προϋποθέτουν και ευρύτερα πλαίσια άσκησης συντονισμού, εποπτείας και ελέγχου.

Για το λόγο αυτό είναι απαραίτητη η αναθεώρηση των παλαιών αντιλήψεων περί τοπικής αυτονομίας, η οποία θα πρέπει να βασίζεται στο γεγονός ότι η κοινότητα κατά το δεύτερο ήμισυ του 20ου αιώνα, είναι τελείως διαφορετική από την κοινότητα του 19ου αιώνα. Στο μέλλον οι Κοινότητες δεν θα πρέπει να λειτουργούν ως μεμονωμένα κέντρα διαβίωσης συγκεκριμένων κοινωνικών ομάδων αλλά να εντάσσονται και στην κοινωνία των ενώσεων με την έννοια ότι πρέπει να εξυπηρετούν τα συμφέροντα ευρύτερων ομάδων προσώπων είτε αυτές είναι επαγγελματικές είτε επιστημονικές, καλλιτεχνικές κλπ. Αν δεχθούμε ότι η λειτουργία αυτή των μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αποτελεί μια αναπόφευκτη πραγματικότητα, η οποία συνεχώς θα διευρύνεται, πρέπει να οδηγηθούμε στο συμπέρασμα ότι η κοινωνία των ενώσεων απαιτεί ένα ευρύτερο πλαίσιο λειτουργίας των μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης μέσα από κατάλληλες μορφές συνεργασίας. Αυτό βεβαίως δεν σημαίνει την εξαφάνιση της τοπικής αυτονομίας, αλλά ότι πολλές αποφάσεις πρέπει να συνδυάζονται και να συνεκτιμώνται με τις επιπτώσεις που μπορεί να έχουν σε άλλες μονάδες Τοπικής Αυτοδιοίκησης ή οργανισμούς που λειτουργούν στο ευρύτερο τοπικό επίπεδο. Η αναγκαιότητα αυτή αποτελεί βασικό αντικείμενο μελέτης εν όψει μάλιστα των προδιαγραφόμενων εξελίξεων, τόσο στην οικονομία όσο και κυρίως στην Τεχνολογία. (Αθανασοπούλου, 1999, σ.145-146)

4.1.3. Μεταβολές στο σύστημα συνεργασίας μεταξύ των μονάδων τοπικής αυτοδιοίκησης

Η νέα αντίληψη περί της τοπικής αυτονομίας όπως την εκθέσαμε ανωτέρω μπορεί να συμβάλει στη δημιουργία νέων κανόνων συνεργασίας μεταξύ της τοπικής αυτοδιοίκησης και των λοιπών οργανισμών οι οποίοι έχουν ως εξής:

Α. Συνεργασία προς τα άνω, η οποία προϋποθέτει ένα πλαίσιο στενής συνεργασίας και εξάρτησης μεταξύ των περιφερειακών και κεντρικών κρατικών υπηρεσιών στη διαδικασία προώθησης της τοπικής ανάπτυξης.

Β. Οριζόντιος συνεργασία, δηλαδή συνεργασία μεταξύ των λοιπών μονάδων τοπικής αυτοδιοίκησης του ίδιου επιπέδου.

Γ. Συνεργασία προς τα κάτω, δηλαδή συνεργασία μεταξύ των λοιπών οργανισμών επί τοπικού επιπέδου.

Η μορφή της προς τα άνω συνεργασίας αποτελεί ένα φαινόμενο το οποίο άρχισε να επεκτείνεται κατά τη διάρκεια των τελευταίων ετών για τους κάτωθι ειδικότερους λόγους:

α. Διότι η τοπική αυτοδιοίκηση αναλαμβάνει πλέον την διεκπεραίωση σημαντικών δραστηριοτήτων, οι οποίες παλαιότερα ανήκαν στην σφαίρα των αρμοδιοτήτων των μονάδων Νομαρχιακού επιπέδου.

β. Λόγω της ανάληψης μεικτών δραστηριοτήτων, οι οποίες προϋποθέτουν την συμμετοχή υπηρεσιών που ανήκουν τόσο στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, όσο και στην περιφερειακή ή την Κεντρική Διοίκηση.

Στην περίπτωση της οριζόντιας συνεργασίας, μπορούμε να διακρίνουμε δύο ειδικότερες μορφές, ως εξής:

α. Συνεργασία μεταξύ των μονάδων της τοπικής αυτοδιοίκησης επί γενικότερων θεμάτων διατοπικού επιπέδου μέσω της σύστασης και λειτουργίας αναπτυξιακών συνδέσμων ή άλλων μορφών συνεργασίας και

β. Συνεργασία μέσα από τη σύσταση ειδικών οργανισμών για την αντιμετώπιση ειδικών προβλημάτων. Η πρώτη μορφή, δηλαδή της συνεργασίας μεταξύ μονάδων τοπικής αυτοδιοίκησης παρουσιάζει μεγάλη συχνότητα, αποτελεί δε και το πρώτο βήμα για μια εθελοντική συγχώνευση πολλών μικρών κοινοτήτων σε ενιαίες μονάδες, ενώ η δεύτερη περίπτωση, δηλαδή η σύσταση ειδικών οργανισμών σε διατοπικό επίπεδο επιβεβαιώνει την αδυναμία των παραδοσιακών μονάδων να ανταποκριθούν στις σύγχρονες απαιτήσεις της ανάπτυξεως.

Όπως είναι, προφανές αν η τακτική αυτή γενικευθεί, θα δημιουργήσει σοβαρά προβλήματα συντονισμού και θα αυξηθεί το κόστος λειτουργίας της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως σε δυσανάλογα επίπεδα.

Για το λόγο αυτό αντί να προσφεύγουμε στη δημιουργία οργανισμών ειδικής αρμοδιότητας για την αντιμετώπιση τοπικών αναπτυξιακών προβλημάτων, πρέπει να καταβάλλεται προσπάθεια συνολικής αναδιάρθρωσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με σκοπό την δημιουργία μεγάλων μονάδων με διευρυμένο πλαίσιο αρμοδιοτήτων. (Αθανασοπούλου, 1999, σ.147)

4.1.4. Μεταβολές στο πλαίσιο των λειτουργιών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Στην περίπτωση αυτή πρέπει να εστιάζουμε την προσοχή μας στους πιο κάτω ειδικότερους τομείς δράσεως της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και συγκεκριμένα: α) Στον τομέα της οικονομικής ανάπτυξης, β) Στον τομέα της κοινωνικής ανάπτυξης και γ) Στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος και της ποιότητας ζωής των κατοίκων.

Συμμετοχή στην Οικονομική Ανάπτυξη

Όπως είναι γνωστό, οι αναπτυξιακές προτεραιότητες ποικίλουν όχι μόνο από χώρα σε χώρα, αλλά και από περιοχή σε περιοχή μέσα σε κάθε μια συγκεκριμένη χώρα.

Αν πάρουμε ως παράδειγμα τις επενδύσεις στην βιομηχανία, θα δούμε ότι οι μονάδες τοπικής αυτοδιοίκησης, οι οποίες έχουν οικονομική άνεση, από άλλες πηγές, αντιδρούν στην επέκταση ρυπογόνων βιομηχανικών δραστηριοτήτων στην περιοχή τους, γιατί αυτές έχουν ως αναπόφευκτη συνέπεια την καταστροφή του φυσικού περιβάλλοντος, ενώ οι φτωχότερες κοινότητες είναι λιγότερο επιλεκτικές και παρουσιάζουν μεγαλύτερη ελαστικότητα στη θυσία ορισμένων πλευρών του φυσικού περιβάλλοντος.

Για τους λόγους αυτούς επιβάλλεται, πριν από κάθε απόφαση εκτέλεσης έργων, ή εγκατάστασης βιομηχανικών δραστηριοτήτων στην περιοχή των μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης να προηγείται η διενέργεια μελετών οι οποίες θα καθορίζουν τα οφέλη και τις πιθανές δυσμενείς επιπτώσεις, τις οποίες ενδέχεται να προκύψουν για την κοινότητα στο μέλλον, από μια τέτοια απόφαση.

Η συμβολή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην οικονομική ανάπτυξη είναι πιο ουσιαστική στους πιο κάτω ειδικότερους τομείς:

Α. Στην Αγροτική ανάπτυξη: Η αποστολή της κοινότητας στον τομέα αυτόν συνίσταται:

α. Στην οργάνωση και παροχή των αναγκαίων υπηρεσιών και εκτέλεση έργων γεωργικής ανάπτυξης όπως π.χ. ψεκασμών, απολυμάνσεων, προμηθειών (λι-

πασμάτων, σπόρων κλπ), κατασκευής αγροτικών και δασικών οδών, εκτέλεση έργων προστασίας του εδάφους κλπ και

β. Στην εισαγωγή νέων μεθόδων και γνώσεων μέσω της οργάνωσης ειδικών υπηρεσιών όπως π.χ. Κέντρα γεωργικής έρευνας και εκπαίδευσης.

Β. Στην δημιουργία προϋποθέσεων για την ανάδειξη ορισμένων Δήμων ή Κοινοτήτων ως κέντρων οικονομικής δραστηριότητας και κατά συνέπεια ως πόλων έλξεως του πληθυσμού της υπαίθρου.

Αυτό προϋποθέτει την ενσυνείδητη δραστηριοποίηση της κεντρικής περιφερειακής Διοικήσεως προς την κατεύθυνση της δημιουργίας των κατάλληλων συνθηκών στο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοικήσεως, μέσω της δημιουργίας ευκαιριών απασχόλησης των κατοίκων της περιοχής, της εκτέλεσης αναγκαίων έργων υποδομής, της εφαρμογής στεγαστικών προγραμμάτων, καθώς και της εκτέλεσης λοιπών έργων αναπτύξεως. Σκοπός των δραστηριοτήτων αυτών είναι η οικονομική και κοινωνική διασύνδεση των διαφόρων οικισμών, ώστε να εξασφαλίσουν την αναγκαία ενότητα συμφερόντων η οποία αποτελεί την βασικότερη προϋπόθεση για την διαμόρφωση ενιαίων και ομοιογενών μονάδων Τοπικής Αυτοδιοικήσεως. Η κοινωνική προσαρμογή των κατοίκων στην ζωή της πόλεως, αποτελεί επίσης μία από τις βασικότερες δραστηριότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Γ. Στην Δημιουργία προϋποθέσεων για την ενεργό συμμετοχή των κατοίκων στην εκτέλεση μικρής κλίμακας αναπτυξιακών προγραμμάτων μέσω της εθελοντικής συνεισφοράς τους προς την κατεύθυνση αυτή. Οι δραστηριότητες του είδους αυτού μπορεί να αποτελέσουν ένα συμπληρωματικό παράγοντα στη διαδικασία πραγματοποίησης επενδύσεων μεγαλύτερης κλίμακας και να περιορίσουν τις πιέσεις που ασκούνται επί του προϋπολογισμού επενδύσεων λόγω του περιορισμένου ύψους των διατιθέμενων πιστώσεων. (Αθανασοπούλου, 1999, σ.148-149)

Συμμετοχή στην Κοινωνική Ανάπτυξη

Οι δραστηριότητες τις οποίες μπορεί να αναπτύξουν οι μονάδες Τοπικής Αυτοδιοίκησης στον τομέα κοινωνικής ανάπτυξης αναφέρονται σε τρεις ειδικότερους τομείς, ήτοι:

1. Στην δημιουργία και βελτίωση των αναγκαίων υπηρεσιών και λοιπών διευκολύνσεων, οι οποίες θα παρέχουν ένα ικανοποιητικό επίπεδο υπηρεσιών σε πολλούς τομείς όπως π.χ. στην εκπαίδευση, στην υγεία, στη στέγαση, στην παιδική προστασία, στην προστασία του γήρατος, στην ψυχαγωγία κλπ.
2. Στην κατά οιονδήποτε τρόπο ενίσχυση των προοδευτικών τάσεων στην κοινωνική οργάνωση της κοινότητας, μέσω της ενίσχυσης διαφόρων πρωτοβουλιών εκ μέ-

ρους των κατοίκων στον τομέα της οικοτεχνίας, του τουρισμού, της παράδοσης κλπ και

3. Στην αποκατάσταση, συντήρηση και βελτίωση ενός ομαλού κλίματος ανθρωπίνων σχέσεων στο περιβάλλον της τοπικής Κοινωνίας.

Ο Πρώτος εκ των ως άνω τριών τομέων κοινωνικής δράσης της κοινότητας, είναι ο πλέον σοβαρός. Παρ' όλων ότι η χρησιμότητα του τομέα αυτού δεν είναι αυταπόδεικτη, εντούτοις η δημιουργία συνθηκών υγιεινής διαβίωσης, η λήψη μέτρων για την περίθαλψη των κατοίκων (μέσω της ίδρυσης νοσοκομείων, Μαιευτηρίων κλπ), η ίδρυση σχολείων (δημοτικών, νηπιαγωγείων και παιδικών σταθμών), η προστασία της νεότητας και του γήρατος (με την ίδρυση ορφανοτροφείων, γηροκομείων κλπ), αποτελούν υπηρεσίες οι οποίες θεωρείται ότι δεν πρέπει να λείπουν από μια πολιτισμένη κοινωνία.

Ο δεύτερος τομέας δράσεως αποτελεί ένα, ακόμη δυσκολότερο και περισσότερο διαφιλονικούμενο πρόβλημα. Δοθέντος όμως ότι σε πολλές περιπτώσεις υπάρχουν ειδικές συνθήκες (π.χ. αναλφαβητισμός, προκαταλήψεις, προσκόλληση στην παράδοση κλπ) οι οποίες παρεμποδίζουν κάθε πρόοδο, καθιστούν το ρόλο μιας κοινότητας η οποία βρίσκεται στα χέρια των πλέον προοδευτικών στοιχείων της περιοχής ως αποφασιστικής σημασίας.

Ο τρίτος τομέας ο οποίος αναφέρεται στη βελτίωση του κλίματος των ανθρωπίνων σχέσεων εντός της κοινότητας, είναι ιδιαίτερης σημασίας, διότι η οποιαδήποτε προαγωγή της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης είναι αδύνατη, όταν οι σχέσεις μεταξύ των κατοίκων της ή μεταξύ των κατοίκων και της κοινότητας χαρακτηρίζονται από το στοιχείο της σύγκρουσης. Αυτό είναι προφανές διότι στις περιπτώσεις αυτές, είναι αδύνατο να ελπίζουμε σε οποιαδήποτε μορφή δημιουργικής συνεργασίας. (Αθανασοπούλου, 1999, σ.150)

Συμμετοχή στην Προστασία του περιβάλλοντος

Οι σύγχρονες τάσεις, οι οποίες προδιαγράφουν τον ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης σε μια σύγχρονη κοινωνία, δίνουν μεγαλύτερη έμφαση στην ευθύνη της για την διατήρηση και περαιτέρω βελτίωση του φυσικού και του ανθρωπογενούς περιβάλλοντος, πέραν βέβαια της ειδικής ευθύνης την οποία αυτή έχει στους τομείς της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης. Τόσο από τα πορίσματα σχετικών Ερευνών όσο και από πραγματικά δεδομένα που προκύπτουν καθημερινά σχετικά με την ανάγκη περιορισμού του θορύβου και της μόλυνσης (τόσο της ατμόσφαιρας όσο και των υδάτων), συνάγεται ότι διανοίγεται για την τοπική αυτοδιοίκηση, ένα πολύ σοβαρό πεδίο δράσης, αν και όπως είναι προφανές η ευθύνη για την μόλυνση

και την καταστροφή του φυσικού και ανθρωπογενούς περιβάλλοντος, δεν περιορίζεται μόνον στο τοπικό επίπεδο, αλλά επεκτείνεται σε μεγαλύτερο ίσως βαθμό τόσο στο περιφερειακό όσο και στο εθνικό επίπεδο. Για το λόγο αυτό στις περισσότερες των περιπτώσεων, το πρόβλημα δεν αντιμετωπίζεται με μεμονωμένες πρωτοβουλίες των μονάδων τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά με συνδυασμό προσπαθειών σε τοπικό, περιφερειακό και εθνικό επίπεδο. (Αθανασοπούλου, 1999, σ.151)

4.1.5. Μεταβολές στο Σύστημα Πληροφόρησης

Η αναγέννηση της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν είναι μόνο πρόβλημα νέων ιδεών, συμπεριφοράς και πολιτικών αποφάσεων, αλλά κυρίως πρόβλημα εξεύρεσης νέων μεθόδων Διοικήσεως και αξιοποίησης των τεχνολογικών εξελίξεων σε συνδυασμό με την προώθηση νέων στρατηγικών επιλογών τεχνολογικού χαρακτήρα, οι οποίες πρέπει να είναι δυνατόν να εφαρμοσθούν στην περίπτωση των δραστηριοτήτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αυτό έχει την έννοια, ότι κάθε μονάδα τοπικής αυτοδιοίκησης, πρέπει να εξετάζει με προσοχή την εισαγωγή της κατάλληλης τεχνολογίας στο σύστημα λήψεως των αποφάσεων και λειτουργίας των υπηρεσιών της και να καθορίζει σε ποια έκταση η τεχνολογία αυτή εξασφαλίζει τις μελλοντικές της προοπτικές ή αποτελεί ένα υπόλειμμα του παρελθόντος. Η διαδικασία λήψεως των αποφάσεων, βασίζεται σήμερα σε δύο πολύ σπουδαία όργανα, ήτοι στην πληροφόρηση και στον προγραμματισμό. Ως εκ τούτου, η δημιουργία ή η βελτίωση ενός συγχρόνου και αποδοτικού συστήματος πληροφόρησης, το οποίο θα μπορεί να δώσει ικανοποιητικά στοιχεία για τον προγραμματισμό και την άσκηση της διοίκησης στο επίπεδο του Δήμου ή της κοινότητας, αποτελεί ήδη μια αναμφισβήτητη αναγκαιότητα.

Η επιλογή του καταλλήλου συστήματος πληροφόρησης είναι μια κρίσιμη και στρατηγικής σημασίας απόφαση, η οποία απαιτεί εμπειριστατωμένη μελέτη. Πάντως πρέπει εν προκειμένω, να έχουμε υπ όψιν ότι το σύστημα πληροφόρησης που θα υιοθετηθεί, πρέπει να συντονίζεται τόσο με το περιφερειακό, όσο και με το εθνικό σύστημα πληροφόρησης.

Εξ ίσου σπουδαία είναι και η δημιουργία ενός αποτελεσματικού συστήματος προγραμματισμού, το οποίο να ανταποκρίνεται στις ανάγκες συντονισμού της αναπτύξεως σε όλα τα επίπεδα.

Τα συστήματα του προγραμματισμού, πρέπει να είναι πλήρη από άποψη στοιχείων και ευέλικτα, ώστε να προσαρμόζονται στις συνθήκες κάθε συγκεκριμένης χρονικής περιόδου. Στα πλαίσια αυτά οι προγραμματιστές πρέπει να δοκιμάζουν ταυτόχρονα, πολλούς χρονικούς ορίζοντες, με τέτοιο τρόπο ώστε να δίνουν στα αρ-

μόδια όργανα τη δυνατότητα να επιλέγουν μεταξύ μιας σειράς εναλλακτικών λύσεων, οι οποίες θα είναι δυνατόν να συζητηθούν κάτω από το πρίσμα μιας βραχυχρόνιας, μεσοχρόνιας ή μακροχρόνιας προοπτικής. (Αθανασοπούλου, 1999, σ.161-162)

4.2. Η Περιφέρεια των Μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Η έκταση των αρμοδιοτήτων τις οποίες πρόκειται να ασκήσει στο μέλλον η Τοπική Αυτοδιοίκηση, καθώς και ο ρόλος τον οποίον πρόκειται να παίξουν οι μονάδες Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της περιοχής τους, καθιστά προφανή την ανάγκη αναδιάρθρωσης της περιφέρειας των μονάδων τοπικού επιπέδου, πράγμα το οποίο σημαίνει σε τελευταία ανάλυση, πλήρη αναδιάρθρωση του υφισταμένου συστήματος τοπικής αυτοδιοίκησης, τόσο από άποψη μεγέθους των μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όσο και από οργανωτική άποψη.

Αυτό βέβαια εξαρτάται από τα κριτήρια τα οποία υιοθετούνται εκάστοτε για την αναδιάρθρωση του συστήματος και τα οποία βρίσκονται σε στενή συνάρτηση με την έκταση των αρμοδιοτήτων οι οποίες πρόκειται να ανατεθούν στην πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση, καθώς επίσης και με τις λοιπές αλληλοσυσχετίσεις, οι οποίες υφίστανται σε ένα εθνικό σύστημα διοικήσεως και επηρεάζουν όπως είναι φυσικό, την όλη δομή των μονάδων τοπικού επιπέδου.

Αυτός άλλωστε είναι και ο λόγος, ο οποίος συμβάλλει στη διαφοροποίηση των λύσεων οι οποίες υιοθετούνται από διάφορες χώρες και οι οποίες οδηγούν σε διαφορετικά αποτελέσματα, τα οποία τελικώς συμβάλλουν στην διαφοροποίηση των συστημάτων. (Αθανασοπούλου, 1999, σ.164-165)

4.2.1. Κριτήρια Καθορισμού της Περιφέρειας και του μεγέθους των Μονάδων Τοπικού Επιπέδου

Ο καθορισμός του μεγέθους των οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού, είναι συνάρτηση πολλών παραγόντων, μεταξύ των οποίων βασικό ρόλο παίζει;

α. Το περιβάλλον μέσα στο οποίο λειτουργούν οι μονάδες Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

β. Η έκταση των αρμοδιοτήτων που ασκούν ή που πρέπει να ασκούν οι μονάδες Τοπικής Αυτοδιοίκησης

γ. Το γενικό σύστημα διαρθρώσεως της Περιφερειακής Διοικήσεως και φυσικά

δ. Ο βαθμός αυτονομίας των μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Το περιβάλλον προσδιορίζεται από το σύνολο των παραγόντων που επηρεάζουν την λειτουργία των ΟΤΑ στους οποίους εντάσσονται, τόσο οι φυσικοί παράγοντες όσο και οι παράγοντες που προκύπτουν από το Σύστημα Διοικήσεως κάθε χώρας π.χ. άλλα θα είναι τα κριτήρια για τον καθορισμό του μεγέθους των ΟΤΑ που βρίσκονται σε ορεινές περιοχές ή σε απομονωμένες Νήσους και άλλα τα κριτήρια μεγέθους για τις πεδινές ή παραθαλάσσιες μονάδες Τοπικής Αυτοδιοικήσεως. Επίσης διαφορετικά πρέπει να είναι τα κριτήρια για τον προσδιορισμό του μεγέθους των ΟΤΑ στις περιπτώσεις που το Διοικητικό σύστημα μιας χώρας περιλαμβάνει πολλά ενδιάμεσα Διοικητικά επίπεδα και άλλο το μέγεθος των οργανισμών που εντάσσονται, σ' ένα σύστημα με πολύ περιορισμένο αριθμό Διοικητικών επιπέδων. Στην πρώτη περίπτωση δηλαδή στην περίπτωση της πολυεπίπεδης διάρθρωσης των Διοικητικών συστημάτων το μέγεθος των μονάδων Τοπικής Αυτοδιοικήσεως θα είναι οπωσδήποτε περιορισμένο, ενώ στις περιπτώσεις κατά τις οποίες ο αριθμός των Διοικητικών επιπέδων είναι περιορισμένος, το μέγεθος των ΟΤΑ θα είναι οπωσδήποτε μεγαλύτερο.

Αν η κυβέρνηση αποβλέπει στην όσο το δυνατόν ευρύτερη συμμετοχή των πολιτών στη διοίκηση των κοινών, τότε ως αποτέλεσμα θα έχουμε τη δημιουργία μικρών ΟΤΑ, ενώ απεναντίας αν δοθεί έμφαση στην αποδοτικότητα των μονάδων τοπικού επιπέδου, στην οικονομική τους ισχυροποίηση και στην συμμετοχή τους στην οικονομική ανάπτυξη, τότε ως αποτέλεσμα θα έχουμε τη δημιουργία μεγάλων μονάδων τοπικής αυτοδιοίκησης.

Με δεδομένο πάντως ότι το μέλλον της τοπικής αυτοδιοίκησης, προσδιορίζεται από την ανάγκη αυξημένης συμμετοχής στην αναπτυξιακή διαδικασία, οδηγούμεθα στο συμπέρασμα ότι το μέγεθος των μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού θα πρέπει οπωσδήποτε να διευρυνθεί, διότι διαφορετικά η Τοπική Αυτοδιοίκηση ως θεσμός θα συρρικνωθεί και θα οδηγηθεί στην αδράνεια. Προς την κατεύθυνση αυτή άλλωστε προσανατολίζονται και οι σχετικοί σχεδιασμοί σε πολλές χώρες.

Τα κριτήρια τα οποία τέθηκαν από τις Κυβερνήσεις διαφόρων χωρών σε σχέση με την αναδιάρθρωση των συστημάτων τοπικής αυτοδιοικήσεως, συναρτώνται στενά με το εύρος των λειτουργιών που θα ανατεθούν στους νέους ΟΤΑ και με το ρόλο τους στην εν γένει αναπτυξιακή διαδικασία στο τοπικό επίπεδο. (Αθανασοπούλου, 1999, σ.167-169)

4.2.2. Σχέση μεταξύ περιφέρειας και αρμοδιοτήτων

Για τον καθορισμό της Περιφέρειας των Αστικών Κέντρων κατά το παρελθόν χρησιμοποιήθηκε ως κριτήριο, ο ασαφής και αναπόδεικτος ισχυρισμός ότι το συμφέρον των πολιτών ταυτίζεται με το συμφέρον των μεγάλων Αστικών Κέντρων. Σήμερα όμως ο ισχυρισμός αυτός δεν ικανοποιεί, πλέον, διότι οι σχετικές εκτιμήσεις βασίζονται σε περισσότερο συγκεκριμένα ποσοτικά και ποιοτικά κριτήρια, τα οποία τεκμηριώνουν την ανάγκη αναδιοργάνωσης των συστημάτων τοπικής αυτοδιοίκησης με πιο λειτουργικά κριτήρια και προωθούν την ιδέα της ανάθεσης νέων και ευρείας κλίμακας αποστολών, στις μελλοντικές μονάδες Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Η νέα αυτή αντίληψη προϋποθέτει την εμπειριστατωμένη μελέτη της σχέσεως μεταξύ του εύρους των αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στις μονάδες Τοπικής Αυτοδιοίκησης και του μεγέθους τους, τόσο από πληθυσμιακή όσο και από καθαρά γεωγραφική άποψη. Στην έννοια των αρμοδιοτήτων δεν περιλαμβάνονται μόνο οι ήδη ασκούμενες από την Τοπική Αυτοδιοίκηση αρμοδιότητες, αλλά πρωτίστως λαμβάνονται υπ' όψιν οι μελλοντικές αρμοδιότητες, οι οποίες μπορεί και πρέπει να ανατεθούν στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Αν όπως συμβαίνει ήδη σε πολλές χώρες διευρυνθεί ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως με την έννοια ότι σ' αυτή θα ανατεθούν και αρμοδιότητες σαφώς κρατικού ενδιαφέροντος τότε το στοιχείο αυτό θα αποτελέσει ένα επιπλέον κριτήριο κατά τον προσδιορισμό του μεγέθους και της εκτάσεως των μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Η εφαρμογή της μεθόδου της ανάλυσης κόστους και ωφέλειας, είναι δυνατόν να αποδείξει το αναγκαίο minimum στο μέγεθος ενός οργανισμού. Το minimum όμως αυτό, εξαρτάται μεταξύ άλλων και από το είδος και την έκταση των αρμοδιοτήτων που θα ασκούν οι μονάδες Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Από την πλευρά αυτή ο αριθμός και το είδος των αρμοδιοτήτων που ασκούνται από τις μονάδες Τοπικής Αυτοδιοίκησης, συνιστούν μια πολύ σοβαρή βάση για τον προσδιορισμό του ελαχίστου μεγέθους μιας μονάδας Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Όσο μικρότερος είναι ο αριθμός των ασκούμενων αρμοδιοτήτων μιας μονάδας Τοπικής Αυτοδιοίκησης και όσο μικρότερη η σπουδαιότητα των αρμοδιοτήτων αυτών, τόσο μικρότερη θα είναι η απαιτούμενη ενδοχώρα κατά συνέπεια δε και το μέγεθος των μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αντίθετα όσο μεγαλύτερος είναι ο αριθμός και η σπουδαιότητα των αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στις μονάδες Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τόσο μεγαλύτερες θα είναι οι απαιτήσεις σε σχέση με το πληθυσμιακό υπόβαθρο και την περιφέρεια των μονάδων αυτών.

Βασικό πλεονέκτημα αυτής της λειτουργικής αντίληψης για τον καθορισμό του μεγέθους των μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι ότι αυτή παρέχει σαφέστερες κατευθύνσεις, από ότι τα ασαφή κριτήρια της κοινωνικής διάρθρωσης της κοινότητας, της οικονομικής επάρκειας καθώς και της δυνατότητας απασχόλησης ικανού σε αριθμό και προσόντα προσωπικού. Πάντως πρέπει να τονισθεί ότι αν και η εφαρμογή της λειτουργικής αντίληψης σχετικά με τον καθορισμό του μεγέθους των μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης προσφέρει μία ορθολογική, και σε πολλές περιπτώσεις ποσοτική βάση, πάνω στην οποία μπορεί να υπολογισθεί, κατά προσέγγιση, το ελάχιστο δυνατό μέγεθος των μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης, δεν προσφέρει όμως επαρκή βάση για τον προσδιορισμό του ιδανικού μεγέθους. Για το λόγο αυτό οι διάφορες προτάσεις και αποφάσεις σχετικά με τον καθορισμό του μεγέθους των μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης παρουσιάζουν μια σχετική ευελιξία ως προς το *minimum* και το *maximum* του μεγέθους των επί μέρους μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης με την έννοια ότι εξετάζουν και ένα πλήθος άλλων παραμέτρων.

Στα πλαίσια όλων των ανωτέρω θα πρέπει να τονίσουμε ότι κάθε άνθρωπος έχει έναν αριθμό βασικών αναγκών, τις οποίες οι αρχές Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να ικανοποιούν μέσω της προσφοράς σχετικών υπηρεσιών, οι οποίες πρέπει να έχουν άμεση αναφορά στους ίδιους τους πολίτες. Από κοινωνικοοικονομικής απόψεως αυτό είναι δυνατόν να πραγματοποιηθεί μόνο όταν ο κύκλος των πολιτών που επωφελούνται από τις υπηρεσίες αυτές είναι αρκετά μεγάλος, ώστε να είναι δυνατή η αποδοτική λειτουργία των υπηρεσιών αυτών, εξεταζομένων με καθαρά οικονομικά κριτήρια. Ο ελάχιστος αριθμός των κατοίκων μιας κοινότητας πρέπει να εξετάζεται πάντοτε σε συνάρτηση με το κόστος και την ωφέλεια κάθε υπηρεσίας καθ' όσον διαφορετικά η λειτουργία των υπηρεσιών θα γίνει αντιοικονομική με άμεσες επιπτώσεις στους ίδιους τους πολίτες, όχι μόνον από πλευράς ποσότητας αλλά κυρίως και από πλευράς ποιότητας. (Αθανασοπούλου, 1999, σ.170-172)

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

ΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ MANAGEMENT

1. Ιστορική αναδρομή

Το management ως σύστημα Διοικήσεως ανεξάρτητα από τη μορφή την οποία προσέλαβε κατά περιόδους αποτελεί αναπόσπαστο στοιχείο της κοινωνικής συμβίωσης καθ' όσον μέσα σε κάθε κοινωνικό σύνολο, τόσο στις σύγχρονες όσο και στις πρωτόγονες κοινωνίες συναντάμε πάντοτε δυο κατηγορίες ανθρώπων, δηλαδή αυτούς που διοικούν και αυτούς που διοικούνται. Από την πλευρά αυτή ο αρχηγός μιας Αφρικανικής φυλής, ο διευθύνων σύμβουλος μιας εταιρείας, ο Διοικητής ενός οργανισμού του Δημοσίου ή ο προϊστάμενος τμήματος ενός Υπουργείου, αλλά και με μια αναδρομή στο παρελθόν, οι πάσης φύσεως αρχηγοί κρατών, ομάδων ή φυλών ανεξάρτητα από τον τίτλο τους και την ιστορική τους εξέλιξη, μπορούν να καταταγούν σε μια ενιαία κατηγορία ανθρώπων, δηλαδή των ανθρώπων οι οποίοι αποδεχόμενοι ένα πλαίσιο ευθυνών άσκησαν ή ασκούν Διοίκηση. Η διαφορά μεταξύ αυτών, τουλάχιστον από χρονολογικής πλευράς, έγκειται στη διαφοροποίηση των μεθόδων άσκησης της Διοικήσεως.

Όσο προχωρούμε προς παλαιότερες εποχές συναντάμε πιο αυταρχικές δομές άσκησης της Διοικήσεως, ενώ όσο προχωρούμε προς τους νεώτερους χρόνους οι μέθοδοι μεταβάλλονται, εξειδικεύονται και αναπροσαρμόζονται χωρίς όμως να μεταβάλλεται η αρχική αποστολή τους, δηλαδή της εξυπηρέτησης των σκοπών του κράτους, οι οποίοι και αυτοί εξελίσσονται και αναπροσαρμόζονται συναρτήσει των διαφόρων συνθηκών. Έτσι βλέπουμε ότι στην περίοδο του απολυταρχισμού, ο ηγεμόνας είτε αυτός ήταν Βασιλεύς, Αυτοκράτωρ, Κόμης, Δούκας ή όπως άλλως μπορούσε να ονομάζεται, ασκούσε την εξουσία «ελέω θεού», ταυτιζόμενος με το κράτος. Συνεπώς και οι εκπρόσωποι τους σ' όλη την ιεραρχία της Διοικήσεως οι οποίοι αποτελούσαν όργανα της, ασκούσαν τη Διοίκηση στην περιοχή της ευθύνης τους με τις ίδιες αυταρχικές μεθόδους η οποία περιοριζόταν πάντως σε ελάχιστα θέματα και κυρίως στα θέματα που αφορούσαν στη λειτουργία του Κράτους το οποίο ταυτιζόταν

με το πρόσωπο του Βασιλέως. Τέτοια παραδείγματα υπάρχουν πάρα πολλά στην ιστορία από την αρχαιότητα έως τους μεταγενέστερους χρόνους.

Ανεξάρτητα πάντως από τα ανωτέρω, γεγονός είναι ότι η Διοίκηση ήταν ανέκαθεν εφοδιασμένη με εξουσίες οι οποίες βρίσκονταν πάνω και πέρα από τα καθιερωμένα, μεταξύ των ιδιωτικών οργανισμών και φυσικών προσώπων, πρότυπα συμπεριφοράς.

Το γεγονός αυτό έδινε στη Δημόσια Διοίκηση τη δυνατότητα να ενεργεί με αυταρχικό πνεύμα, ασκώντας απόλυτη εξουσία του κράτους με καταναγκασμό και καταπιεστικές μεθόδους, αδιαφορώντας για τα αποτελέσματα και τις επιπτώσεις.

Η πρακτική αυτή ασκηθείσα επί μακράν σειρά ετών, δημιούργησε μια παράδοση αυταρχισμού στις σχέσεις Διοικήσεως και Διοικουμένων με κύριο χαρακτηριστικό τον εξαναγκασμό και την υποταγή των Διοικουμένων στις εντολές και τα κελεύσματα της Διοικητικής αρχής, με φυσικό αποτέλεσμα την απομάκρυνση της Διοικήσεως από τα προβλήματα του λαού και τη δημιουργία χάσματος μεταξύ της Διοικήσεως και των πολιτών.

Ο καταπιεστικός αυτός τρόπος άσκησης της εξουσίας, οδηγούσε όπως ήταν φυσικό τους πολίτες στην υιοθέτηση μιας αρνητικής στάσεως έναντι των αυθαιρεσιών της Διοικήσεως, η οποία ενεργώντας εν' ονόματι του βασιλέως, εξέφραζε την βούληση του και ασκούσε κατ' ουσίαν τις εξουσίες του στη περιφέρεια, επίσης επί ονόματι του. Το γεγονός αυτό οδηγούσε πολλές φορές σε εκδήλωση ανεπιθύμητων για την Διοίκηση αντιδράσεων, οι οποίες κατέληγαν ακόμη και σε αιματηρές συγκρούσεις.

Η ιστορία είναι γεμάτη από τέτοια παραδείγματα συγκρούσεων της εξουσίας με συγκεκριμένες κοινωνικές ομάδες στα πλαίσια των διεκδικητικών τους αγώνων, αλλά και προσπαθειών για διατήρηση κεκτημένων δικαιωμάτων τους, οι οποίες σταδιακά οδήγησαν στη μεταβολή της φιλοσοφίας περί της αποστολής και του ρόλου του κράτους, καθώς και σε ότι αφορά στις σχέσεις του με τους διοικουμένους. (Φαναριώτη Π., 2002, σ. 25-27).

Βασικό ορόσημο της μεταστροφής στη φιλοσοφία και την αποστολή της Διοικήσεως, υπήρξε η Γαλλική Επανάσταση του 1789, η οποία διακήρυξε την αρχή της ελευθερίας του ατόμου με το τρίπτυχο ελευθερία – ισότητα-αδελφοσύνη και το δόγμα ότι η εξουσία του κράτους πηγάζει από το λαό και ασκείται από το λαό και για το λαό.

Η Γαλλική Επανάσταση επέφερε σημαντικές αλλαγές στη Διοίκηση και τη δομή της κοινωνίας. Καθιερώθηκε το αντιπροσωπευτικό σύστημα και επικράτησε

η νέα αντίληψη ως προς την αποστολή και το ρόλο Διοικήσεως, η οποία από αυταρχική εξελίχθηκε σε Δημοκρατική σε ότι αφορά στην άσκηση της εξουσίας, παρεμβατική στο χώρο της οικονομικής δραστηριότητας και συμμετοχική στον τομέα της λήψεως αποφάσεων. (Φαναριώτη Π., 2002, σ. 27).

Οι νεότερες απόψεις ως προς το ρόλο και την αποστολή της Δημοσίας Διοικήσεως, έχουν προωθηθεί σημαντικά, συνίστανται δε κατά κύριο λόγο στην εξυπηρέτηση των αναγκών του λαού για τον οποίο υπάρχει και λειτουργεί, στην άρση των ανισοτήτων και στη δημιουργία συνθηκών ισότιμης προστασίας όλων των πολιτών. Στα πλαίσια των αντιλήψεων αυτών, προωθήθηκε και στο χώρο της δημοσίας διοικήσεως η κίνηση των δημοσίων σχέσεων, με σκοπό την ανάπτυξη της αμοιβαίας κατανόησης και της συνεργασίας μεταξύ της διοικήσεως και των διοικούμενων, κυρίως στους τομείς της οικονομικής, κοινωνικής, πολιτιστικής και τεχνολογικής ανάπτυξης. (Φαναριώτη Π., 2002, σ. 28).

2. Οι σύγχρονες αντιλήψεις ως προς το ρόλο της Δημόσιας Διοικήσεως

Οι ως άνω εξελίξεις επέβαλαν και την αλλαγή των μεθόδων άσκησης της διοικήσεως, γενικώς, οι οποίες από πολύ νωρίς και μάλιστα από την εποχή της βιομηχανικής επανάστασης άρχισαν να διαμορφώνονται σε ένα ευέλικτο και αποτελεσματικό σύστημα, το οποίο επηρεάστηκε έντονα από τον ιδιωτικό τομέα και ιδιαίτερα από τους μεγάλους επιχειρηματικούς οργανισμούς της Αγγλίας, της Γαλλίας και της Αμερικής. Άρχισες έτσι με μελετάται σε βάθος οι διάφορες πλευρές της οργανώσεως και λειτουργίας των οργανισμών, καθώς και οι μέθοδοι διοικήσεως του προσωπικού με έμφαση στους τρόπους πρόσληψης, εκπαίδευσης και υπηρεσιακής εξέλιξης, όπως επίσης και θέματα της υποκίνησης της συμπεριφοράς, της ηγεσίας, του ηθικού και της ικανοποίησης του προσωπικού από την εργασία.

Τελευταία, ύστερα μάλιστα από τις κοσμογονικές αλλαγές οι οποίες σημειώθηκαν μετά την κατάρρευση του υπαρκτού Σοσιαλισμού και την ραγδαία επέκταση της οικονομίας της αγοράς, οι αντιλήψεις περί της αποστολής της Διοικήσεως έχουν τελείως αλλάξει, πράγμα που οδήγησε στην αλλαγή της φιλοσοφίας της Δημοσίας Διοικήσεως, η οποία από σύστημα αυταρχικής επιβολής της Θελήσεως της εκάστοτε Κρατικής εξουσίας μεταβλήθηκε σε σύστημα παροχής υπηρεσιών προς τους πολίτες, πράγμα το οποίο συνετέλεσε και στην ραγδαία μεταστροφή της νοοτροπίας ως προς τον τρόπο λειτουργίας της Δημοσίας Διοικήσεως και το ρόλο των Δημοσίων υπαλλήλων μέσα στο νέο αυτό πλαίσιο.

Οι εξελίξεις αυτές οι οποίες είχαν ως συνέπεια τη μεταφορά στον Ιδιωτικό τομέα σημαντικών κλάδων της οικονομίας σε συνδυασμό και με την αλλαγή της νο-

τροπίας ως προς τις μεθόδους άσκησης της Διοικήσεως, συνετέλεσαν στην εισαγωγή των μεθόδων και των πρακτικών του σύγχρονου management στο χώρο της Δημοσίας Διοικήσεως.

Στα πλαίσια αυτά ο όρος Δημόσια Διοίκηση ο οποίος περικλείει ορισμένα κατάλοιπα από τις παλαιότερες αντιλήψεις της αυταρχικής Διοικήσεως, άρχισε σταδιακά να υποκαθίσταται από τον όρο Δημόσιο management, ο οποίος περικλείει μια πιο φιλελεύθερη αλλά κυρίως πιο επιστημονική αντίληψη στην αντιμετώπιση των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι υπηρεσίες και οργανισμοί του Δημοσίου τομέα.

Η νέα αυτή αντίληψη του Δημοσίου management αναπτύχθηκε κατ' αρχήν στις Η.Π.Α. και διαμορφώθηκε πιο συστηματικά στην Μ. Βρετανία κατά την 10ετία του '80. Η νέα αντίληψη περί του Δημοσίου management υιοθετεί ένα πνεύμα ανανέωσης βασικό χαρακτηριστικό του οποίου είναι ότι, ο κύριος ρόλος της Δημοσίας Διοικήσεως συνίσταται στην προσφορά υπηρεσιών και όχι στην άσκηση της εξουσίας μέσω αυταρχικών μεθόδων και άσκηση καταπιεστικών ελέγχων και ότι η αποστολή αυτή επιτυγχάνεται μέσω μιας διαφορετικής προσέγγισης των σκοπών της. Έτσι ο ρόλος και το αποτέλεσμα των ενεργειών της Διοικήσεως αξιολογούνται αποκλειστικά με ποιοτικούς όρους και με κεντρικό άξονα την ικανοποίηση των αναγκών του κοινού. Στα πλαίσια αυτά οι βασικοί προσανατολισμοί του Δημοσίου management εστιάζονται στην εφαρμογή των γενικώς παραδεδεδεγμένων αρχών του επιστημονικού management, με έμφαση στην εξειδίκευση, στον καταμερισμό των έργων, στην ιεραρχική δομή της εξουσίας, στην εφαρμογή των συγχρόνων αρχών της Διοικήσεως, στην αξιοποίηση των οικονομικών και ανθρωπίνων πόρων, στην εφαρμογή των συγχρόνων αντιλήψεων περί της ηγεσίας, της υποκίνησης του προσωπικού, της μέτρησης των αποδόσεων καθώς και στα σύγχρονα συστήματα άσκησης του management. (Φαναριώτη Π., 2002, σ. 30-31).

3. Αποτελέσματα των νέων αντιλήψεων

Οι πολιτικές, κοινωνικές, οικονομικές και τεχνολογικές εξελίξεις, οι οποίες σημειώθηκαν τα τελευταία χρόνια, είχαν ως αποτέλεσμα, την μεταφορά στρατηγικών τομέων της οικονομίας στον Ιδιωτικό τομέα, και εξ' αιτίας αυτού τη μεταβολή της φιλοσοφίας ως προς την αποστολή και το ρόλο των Δημοσίων οργανισμών, οι οποίοι όπως ήδη τονίσαμε από καθαρά εξουσιαστικοί μηχανισμοί μετατράπηκαν ή μετατρέπονται ήδη σε μηχανισμούς προσφοράς υπηρεσιών.

Η εξέλιξη αυτή είχε και ορισμένες παρεπόμενες συνέπειες μεταξύ των οποίων α) την μεταβίβαση εξουσιών για άσκηση αρμοδιοτήτων με υψηλό βαθμό

απαιτήσεων σε μη αιρετά όργανα της Διοικήσεως β) την εισαγωγή της αντίληψης του ανταγωνισμού τουλάχιστον για τις υπηρεσίες που προσφέρονται παράλληλα και από τον Ιδιωτικό Τομέα και γ) την εισαγωγή της έννοιας της πελατείας στο χώρο της Δημοσίας Διοικήσεως. Παράλληλα παρατηρήθηκε και μια τάση γενικής αναδιάρθρωσης των οργανισμών, με έμφαση στη δραστική συμπίεση του μεγέθους, τόσο των ιδίων των οργανισμών όσο και της Ιεραρχικής κλίμακας με τελική επιδίωξη τη δημιουργία μικρών και ευέλικτων οργανισμών ικανών να προσαρμόζονται στις ραγδαία μεταβαλλόμενες συνθήκες. Όλα αυτά οδήγησαν στην αλλαγή της νοοτροπίας της Δημοσίας Διοικήσεως, η οποία κάτω από την επίδραση των εξελίξεων αυτών προσανατολίζεται συνεχώς και περισσότερο προς τις αρχές του συγχρόνου management σε σημείο, που συμφωνά με τις απόψεις πολλών μελετητών, η έννοια της Δημοσίας Διοικήσεως να παραχωρεί συνεχώς έδαφος στην έννοια του Δημοσίου management.

Πράγματι οι παλαιότερες αντιλήψεις σχετικά με την οργάνωση και λειτουργία της Δημοσίας Διοικήσεως, οι οποίες επικέντρωναν το ενδιαφέρον τους στην προσπάθεια δημιουργίας σταθερών οργανωτικών διαρθρώσεων, βασισμένων στις γραφειοκρατικές αρχές της ιεραρχικής δομής της εξουσίας, της ενότητας της Διοικήσεως μέσα από την αδιάσπαστη αλυσίδα των εντολών, του ελέγχου και των σταθερών γραμμών επικοινωνίας, αποδεικνύονται σήμερα ως αρκετά συντηρητικές και σε μεγάλο βαθμό μη δυνάμενες να ανταποκριθούν πλήρως στις σύγχρονες συνθήκες, καθ' όσον δίνουν έμφαση στην αυστηρή προσήλωση στους κανόνες, παραβλέποντας την ουσία των προβλημάτων.

Στα πλαίσια αυτά και με δεδομένη την συνεχώς αυξανόμενη αλληλεπίδραση μεταξύ των υπηρεσιών του Δημοσίου και των οργανισμών του Ιδιωτικού τομέα, η Δημόσια Διοίκηση βρίσκεται στην ανάγκη, ώστε χωρίς να παραβλέπει τις βασικές οργανωτικές αρχές της κλασσικής οργανώσεως, να δίνει έμφαση στην ευελιξία των οργανωτικών διαρθρώσεων καθώς και στις νεώτερες απόψεις ως προς τον χειρισμό του ανθρώπινου παράγοντα, στις μεθόδους μέτρησης και αξιολόγησης των αποδόσεων, στην υποκίνηση και στην συμμετοχή των εργαζομένων, στην καθιέρωση και επίτευξη των αντικειμενικών σκοπών, μέσα από τη διαδικασία του συμμετοχικού management κ.α.

Όλες αυτές οι εξελίξεις συνετέλεσαν ώστε οι αρχές και οι τεχνικές του management να επεκταθούν και στον ευρύτερο Δημόσιο τομέα. Παρ' όλα αυτά όμως εξακολουθεί να υπάρχει μια σοβαρή διαφοροποίηση μεταξύ του Ιδιωτικού και του Δημοσίου management η οποία προκύπτει από τη διαφορετικότητα των ρόλων

μεταξύ των υπηρεσιών του Δημοσίου και των επιχειρήσεων του ιδιωτικού τομέα όπως αναφέρεται συνοπτικά κατωτέρω. (Φαναριώτη Π., 2002, σ. 32-33).

4. Διαφορές του Δημοσίου και του Ιδιωτικού τομέα

Παρ' όλον ότι οι οργανισμοί τόσο του Ιδιωτικού όσο και του Δημοσίου τομέα ακολουθούν σχεδόν τους ίδιους κανόνες οργάνωσης και λειτουργίας, εντούτοις οι οργανισμοί του Δημοσίου τομέα κινούνται σε ένα τελείως διαφορετικό πλαίσιο το οποίο επιβάλλει μια πιο τυποποιημένη και διαφανή λειτουργία. Η διαφορά αυτή συνίσταται:

α) Στη φύση των υπηρεσιών που προσφέρονται από τους οργανισμούς του Δημοσίου τομέα. Η διαφοροποίηση αυτή γίνεται πιο εμφανής στην περίπτωση των υπηρεσιών που παρέχονται από τους οργανισμούς του Δημοσίου κατά τρόπον μονοπωλιακό, όπως είναι οι διάφορες εγκρίσεις, οι άδειες, οι υπηρεσίες Δημοσίων έργων, οι υπηρεσίες ασφαλείας, οι δικαστικές υπηρεσίες και ένα πλήθος άλλων υπηρεσιών, οι οποίες δεν αντιμετωπίζουν τον ανταγωνισμό των Ιδιωτικών επιχειρήσεων.

β) Στο ρόλο των Δημοσίων υπηρεσιών σε σχέση με το ρόλο των οργανισμών του Ιδιωτικού τομέα. Αυτό προκύπτει από το γεγονός ότι οι λειτουργίες που ασκούνται από τους οργανισμούς του Δημοσίου τομέα και οι υπηρεσίες που προσφέρονται εκπληρώνουν μια κοινωνική αποστολή, με την έννοια ότι καλύπτουν ευρύτερες κοινωνικές ανάγκες, ενώ οι οργανισμοί του Ιδιωτικού τομέα λειτουργούν με ιδιωτικά και σαφώς κερδοσκοπικά κριτήρια, χωρίς να λαμβάνουν υπ' όψιν το γενικότερο κοινωνικό συμφέρον.

Με τα δεδομένα αυτά πολλές Δημόσιες υπηρεσίες οφείλουν την ύπαρξη τους είτε στην παρεμβατική πολιτική του κράτους στην οικονομική ζωή, είτε στην ανάγκη προστασίας του Δημοσίου συμφέροντος, είτε στους κοινωνικούς στόχους της κυβερνήσεως, οι οποίοι εκφράζονται μέσα από την έννοια του κράτους πρόνοιας και υλοποιούνται μέσα από την διαδικασία αναδιανομής του εισοδήματος, μέσω της εισοδηματικής πολιτικής, της προσφοράς υπηρεσιών υγείας και εκπαίδευσης, της εφαρμογής προγραμμάτων προστασίας διαφόρων κατηγοριών αναξιοπαθούντων κ.ο.κ., είτε τέλος στην ανάγκη προσφοράς αγαθών κοινής ωφέλειας όπως π.χ. ο φωτισμός των οδών, η εκτέλεση αντιπλημμυρικών έργων, έργων αποχετεύσεως κλπ τα οποία εξυπηρετούν συλλογικές ανάγκες του κοινού.

γ) Στην ασυμμετρία της πληροφόρησης μεταξύ των χρηστών των Δημοσίων υπηρεσιών και των καταναλωτών των Ιδιωτικών υπηρεσιών. Πράγματι υπάρχει στο χώρο του Δημοσίου τομέα ένα πλήθος υπηρεσιών, οι οποίες παρέχονται στο

κοινό είτε με τη μορφή εγκρίσεων, είτε με τη μορφή παροχών στις οποίες το κοινό που τις χρησιμοποιεί έχει ελλιπή ενημέρωση, τόσο ως προς τις συνθήκες δημιουργίας των υπηρεσιών αυτών, όσο και ως προς το γενικότερο εύρος των σκοπιμοτήτων τις οποίες εξυπηρετούν. Π.χ. ο πολίτης ο οποίος αποκτά μια άδεια λειτουργίας μιας βιοτεχνικής μονάδας, δεν γνωρίζει σε όλη την έκταση τις παραμέτρους οι οποίες διαμορφώνουν την πολιτική της κυβερνήσεως ως προς το συγκεκριμένο τομέα της οικονομίας, ενώ είναι εφ' ίσου δυνατόν να μην έχει πλήρη ενημέρωση και των ειδικών διαδικασιών που ακολουθούνται για την έκδοση των σχετικών αδειών. Αντίθετα στην περίπτωση αγοράς ενός μηχανήματος από μια επιχείρηση του Ιδιωτικού τομέα, ο πελάτης γνωρίζει τα χαρακτηριστικά του μηχανήματος, τις δυνατότητες του και όλα τα στοιχεία τα οποία θα τον οδηγήσουν στην αγορά του, εφ' όσον αυτό εξυπηρετεί τις ατομικές του ανάγκες.

δ) Στον συλλογικό χαρακτήρα των υπηρεσιών του Δημοσίου σε αντίθεση με τον εξατομικευμένο χαρακτήρα των υπηρεσιών του Ιδιωτικού τομέα. Αυτό σημαίνει ότι στην περίπτωση των Δημοσίων υπηρεσιών, κάθε απόφαση πρέπει να εξυπηρετεί πρωτίστως συλλογικές ανάγκες και μέσα από τις συλλογικές ανάγκες να εξυπηρετούνται τα ατομικά συμφέροντα. Αντίθετα στις υπηρεσίες του Ιδιωτικού τομέα η εξυπηρέτηση του ατομικού συμφέροντος έχει κυρίαρχη σημασία.

ε) Στον μεταβλητό χαρακτήρα των Δημοσίων υπηρεσιών. Ως γνωστόν οι Δημόσιες υπηρεσίες μεταβάλλονται τόσο ως προς τη φύση όσο και ως προς τους σκοπούς, ανάλογα με το ρυθμό των εξελίξεων και τη φιλοσοφία των εκάστοτε κυβερνήσεων π.χ. η έννοια του κρατικού παρεμβατισμού στην οικονομία, παρεχώρησε την τελευταία εικοσαετία τη θέση της στην αρχή της οικονομίας της αγοράς, δηλαδή σε σχετικά μικρό χρονικό διάστημα, πράγμα το οποίο είχε ως αποτέλεσμα τον περιορισμό ή την κατάργηση του ρόλου πολλών παρεμβατικών μηχανισμών.

στ) Στη διαφορετικότητα των σκοπών, του τρόπου λειτουργίας και των συνθηκών που επικρατούν στο χώρο των Δημοσίων υπηρεσιών σε σχέση με τους σκοπούς τις συνθήκες και τα έργα των υπηρεσιών του Ιδιωτικού τομέα. Στα πλαίσια αυτά οι προσεγγίσεις των υπηρεσιών του Δημοσίου τομέα είναι τελείως διαφορετικές από τις προσεγγίσεις και τους προσανατολισμούς των υπηρεσιών του Ιδιωτικού τομέα. Οι κύριοι προσανατολισμοί των υπηρεσιών του Δημοσίου τομέα περιστρέφονται πρωτίστως στην ικανοποίηση συλλογικών αναγκών, στη διαφάνεια των πράξεων της Διοικήσεως, στην εξασφάλιση των αναγκαίων πόρων, στην αναζήτηση και εφαρμογή των αρχών της ισότητας και της κοινωνικής δικαιοσύνης και στη συλλογική δράση ως μέσου για την επίτευξη των σκοπών του κράτους. Αντίθετα οι σχετικοί προσανατολισμοί των επιχειρήσεων του Ιδιωτικού τομέα, περιστρέφονται στην ατο-

μική επιλογή στα πλαίσια της αγοράς, στη ζήτηση και στις τιμές των προϊόντων και υπηρεσιών, στην ατομική πρωτοβουλία, στην έρευνα για την ικανοποίηση των επιθυμιών του επιχειρηματία στα πλαίσια της λειτουργίας της αγοράς, στην κυριαρχία του καταναλωτή και στον ανταγωνισμό ως μέσου λειτουργίας της αγοράς και

ζ) Στην αυστηρή εφαρμογή των συστημάτων οργάνωσης και λειτουργίας των οργανισμών του Δημοσίου. Παρ' όλων ότι τόσο το Δημόσιο όσο και το Ιδιωτικό management ακολουθούν τις γενικά υιοθετημένες αρχές και παρ' όλων ότι τελευταία το κράτος έχει φιλελευθεροποιηθεί ως προς τη λειτουργία της οικονομίας σε σημαντικό βαθμό, εν τούτοις το Δημόσιο management εξακολουθεί να διέπεται από ένα πιο αυστηρό και πιο τυποποιημένο πλαίσιο αρχών και οι οποίες εστιάζονται κυρίως:

- Στον αυστηρό καταμερισμό των έργων και στα πλεονεκτήματα που προκύπτουν από την εξειδίκευση.
- Στην έμφαση, στην εξουσία, στην πειθαρχία και στις ποινές που συνεπάγεται η διάσπαση της πειθαρχίας.
- Στην αρχή της ενότητας της Διοικήσεως, βασισμένη στην αντίληψη ότι ένα χαλαρό σύστημα με πολλά κέντρα εξουσίας οδηγεί στη διάσπαση της ενότητας της Διοικήσεως και στο χάος.
- Στην υποταγή των ατομικών συμφερόντων στο γενικό συμφέρον.
- Στη δίκαιη αμοιβή των εργαζομένων
- Στην αρχή της συγκεντρωτικής Διοικήσεως.
- Στην κλιμακωτή διάρθρωση της εξουσίας

Η σχέση του management με τη λειτουργία των οργανισμών του Δημοσίου, συνιστάται στην εφαρμογή των αρχών της εξειδίκευσης, της προδιαγραφής και προτυποποίησης των κανόνων δράσεως, των διαδικασιών, των πρακτικών και των κανόνων απασχόλησης, της συγκεντρωτικής άσκησης της εξουσίας, και της αδιάσπαστης ροής των εντολών κατά μήκος των γραμμών εξουσίας, ανεξάρτητα αν αυτές είναι μεγάλες ή μικρές.

Συμπερασματικά θα μπορούσε να υποστηρίξει κανείς ότι εφ' όσον οι σκοποί, οι συνθήκες λειτουργίας και οι δραστηριότητες των υπηρεσιών του Δημοσίου τομέα, είναι διαφορετικές από τους σκοπούς, τις συνθήκες λειτουργίας και τις δραστηριότητες των οργανισμών του Ιδιωτικού τομέα είναι φυσικό και το management στους Δημόσιους οργανισμούς να διαφοροποιείται δίνοντας μεγαλύτερη έμφαση στις τυπικές μορφές και τους αυστηρούς κανόνες οργάνωσης και λειτουργίας των οργανωτικών διαρθρώσεων, σε αντίθεση με τους οργανισμούς του Ιδιωτικού τομέα, οι οποίοι χωρίς να παραβλέπουν τα τυπικά χαρακτηριστικά της οργάνωσης

τους, δίνουν έμφαση στις άτυπες μορφές με σκοπό της αύξηση της ευελιξίας στα πλαίσια της λειτουργίας τους. (Φαναριώτη Π., 2002, σ. 34-36).

5. Το Δημόσιο management - έννοια και περιεχόμενο

Το Δημόσιο management ως σύστημα λειτουργίας της σύγχρονης Δημοσίας Διοικήσεως και ως σύστημα δραστηριοτήτων και τεχνικών, παρουσιάζει τόσο εύρος ώστε να καλύπτει όλο το φάσμα των δραστηριοτήτων που αναπτύσσονται στο χώρο της Δημοσίας Διοικήσεως, ενώ ταυτόχρονα είναι εξειδικευμένο ώστε να φέρει αποτελέσματα μόνον μέσα από την εφαρμογή απολύτως εξειδικευμένων μεθόδων. Δοθέντος ότι πρωταρχικός στόχος του Δημοσίου management είναι απλά να δείξει το «πώς οι Διοικούντες διοικούν» στο χώρο του Δημοσίου, πρέπει να δεχθούμε ότι πρόκειται για μια κατά βάση ανθρώπινη δραστηριότητα, η οποία επισκιαίνει όλες τις άλλες ειδικότερες παραμέτρους. Από την άλλη πλευρά αποτελεί και ένα επάγγελμα και μάλιστα ένα επάγγελμα με πολύ υψηλά τεχνικά χαρακτηριστικά. Το γεγονός αυτό επιβάλλει την ανάλυση των ποιοτικών του χαρακτηριστικών τόσο από την ανθρώπινη όσο και από την καθαρά τεχνική του πλευρά.

Κατά την ανάλυση των χαρακτηριστικών αυτών του Δημοσίου management καθίσταται φανερό ότι η παράμετρος της ηγεσίας και μέσω αυτής της υποκίνησης του προσωπικού για την συμμετοχή του στην επίτευξη των σκοπών της Διοικήσεως, τόσο ως έννοιας όσο και ως διαδικασίας αναδεικνύονται ως πρωταρχικοί παράγοντες.

Λόγω της φύσεως του management το οποίο ως ανθρώπινη δραστηριότητα επηρεάζεται από τις εκάστοτε επικρατούσες συνθήκες, είναι φυσικό να μην υπάρχουν χρυσοί κανόνες κατά την ανάλυση των χαρακτηριστικών του και με αυτό το δεδομένο, όποιος προσπαθεί να δογματίσει πάνω στο θέμα αυτό, μπορεί να οδηγηθεί σε αδιέξοδο, εφ' όσον οι συνθήκες μέσα στις οποίες ασκείται το management σπανίως, για να μην πούμε ότι ουδέποτε, αντιγράφονται. Για το λόγο αυτό και το Δημόσιο management παρ' όλων ότι ακολουθεί τις γενικά καθιερωμένες αρχές και τεχνικές του management, προσαρμόζεται πάντοτε στις ειδικότερες συνθήκες που επικρατούν στο χώρο της Δημοσίας Διοικήσεως. Άλλωστε η διαφορετικότητα των συνθηκών μέσα στις οποίες ασκείται το Δημόσιο management, αποτελεί και την ειδοποιό διαφορά μεταξύ του Ιδιωτικού και του Δημοσίου Management.

Είναι γεγονός, πράγμα που άλλωστε παρατηρούμε καθημερινά, ότι ο κόσμος σήμερα είναι πιο ανοικτός, οι κανόνες που ρυθμίζουν τις σχέσεις μέσα στο κοινωνικό σύνολο διαφοροποιούνται, ενώ τα συστήματα των επικοινωνιών αναπτύσσονται με ραγδαίους ρυθμούς, πράγμα που μεταβάλλει ριζικά τους κανόνες λει-

τουργίας της κοινωνίας. Αυτό υποχρεώνει τους οργανισμούς τόσο του Ιδιωτικού όσο και του Δημοσίου τομέα να λειτουργούν σ' ένα δυναμικά εξελισσόμενο περιβάλλον και να αντιμετωπίζουν συνεχώς και νέα προβλήματα. Ως εκ τούτου ο όρος management υποδηλώνει την συνεχώς μεταβαλλόμενη φύση του αντικειμένου με το οποίο ασχολείται, ενώ παράλληλα αντανακλά την ανάγκη προσαρμογής των οργανισμών στο συνεχώς μεταβαλλόμενο περιβάλλον και στις κοινωνικές, οικονομικές και τεχνολογικές πιέσεις, οι οποίες ασκούνται πάνω στο management, στα πλαίσια των προσπαθειών αξιοποίησης των μέσων όπως είναι τα υλικά μέσα, τα οικονομικά μέσα, οι άνθρωποι, οι πληροφορίες, οι αγορές κ.λ.π.

Παρ' όλη τη διαφορετικότητα την οποία παρουσιάζει το περιβάλλον μέσα στο οποίο ασκείται το management στο χώρο των οργανισμών του Δημοσίου και του Ιδιωτικού τομέα, οι προκλήσεις, τα συστήματα και η γενική μεθοδολογία την οποία ακολουθεί το management, είναι κατά βάση κοινά. Με τα δεδομένα αυτά και παρά τον προσωπικό χαρακτήρα που προσλαμβάνει η άσκηση του management ως ανθρώπινη δραστηριότητα, οι δεξιότητες και οι τεχνικές των managers είναι μεταβιβάσιμες, ενώ είναι εξ' ίσου δυνατόν να ισχύουν για όλους τους οργανισμούς και για όλους τους επί μέρους τομείς λειτουργίας των οργανισμών αυτών.

Με τα δεδομένα αυτά αν θέλαμε να δώσουμε έναν ορισμό του Δημοσίου management θα μπορούσαμε να πούμε ότι αυτό αποτελεί ένα σύστημα Διοικήσεως το οποίο αποβλέπει στην εξυπηρέτηση των σκοπών του Κράτους σε συγκεκριμένους τομείς αρμοδιότητας μέσω της προσαρμογής των κανόνων και των διαδικασιών του συγχρόνου επιστημονικού management στην οργάνωση και λειτουργία των υπηρεσιών του Δημοσίου τομέα. (Φαναριώτη Π., 2002, σ. 37-38).

6. Δημόσιο management και Δημόσια Διοίκηση

Η έννοια του Δημοσίου management αν και ταυτίζεται σε γενικές γραμμές με την έννοια της Δημοσίας Διοικήσεως, εν τούτοις διαφέρει από την έννοια αυτή, καθ' όσον η Δημόσια Διοίκηση εκφράζει την παραδοσιακή αντίληψη ως προς την Διοίκηση των Δημοσίων οργανισμών, ενώ υποδηλώνει πιο συγκεκριμένα τη μορφή της Διοικήσεως που ασκείται στα ανώτατα επίπεδα της ιεραρχίας και συνδυάζεται κυρίως με τον συντονισμό των διαφόρων λειτουργιών και την προσπάθεια εξασφάλισης της ενότητας της Διοικήσεως. Αντίθετα η έννοια του Δημοσίου management χωρίς να αποκλείει την άσκηση εξουσίας, χαρακτηρίζεται από το στοιχείο της ευελιξίας και βασίζεται σε μεγάλο βαθμό στην συνεργασία και στην υποκίνηση των εργαζομένων για την επίτευξη των σκοπών του κράτους σε συγκεκριμένους τομείς αρμοδιότητας, ενώ συνδυάζεται περισσότερο με την καθημερινή λειτουργία των

οργανισμών, χωρίς να αποκλείεται ο ουσιαστικός ρόλος του στον καθορισμό και την εφαρμογή της στρατηγικής τους. Για το λόγο αυτό το management ασκείται γενικώς από τρεις διαφορετικές ομάδες προσωπικού ήτοι την κατώτερη, η οποία αποτελείται από τους προϊσταμένους πρώτης γραμμής, τη μεσαία η οποία αποτελείται από τους προϊσταμένους ενδιάμεσων βαθμίδων και την ανώτατη Διοίκηση την οποία αποτελούν οι άνθρωποι οι οποίοι διευθύνουν και συντονίζουν όλες τις λειτουργίες και καράσσουν την πολιτική ολόκληρου του οργανισμού.

Από την ανωτέρω ανάλυση προκύπτει ότι το περιεχόμενο του όρου management είναι ευρύτερο από το περιεχόμενο του όρου Διοίκηση, πράγμα που καθιερώνει και μια σαφή διάκριση μεταξύ των όρων Διοίκηση (administration) και των όρων management. Από την πλευρά αυτή ο όρος Administrator υποδηλώνει γενικά τους επικεφαλής και τα ανώτατα στελέχη των οργανισμών, ενώ ο όρος manager περιλαμβάνει όλους όσοι ασκούν καθήκοντα προϊσταμένου μέσα στην Διοικητική Ιεραρχία. Πάντως πρέπει να τονισθεί ότι στην πράξη, τόσο οι Administrators όσο και οι managers ασκούν, τις ίδιες λειτουργίες αν και σε διαφορετική έκταση και για το λόγο αυτό οι όροι από πλευράς πλαισίου καθηκόντων, χρησιμοποιούνται σχεδόν αδιακρίτως.

Με την έννοια αυτή και οι επικεφαλής των μεγάλων Δημοσίων οργανισμών δηλαδή οι Administrators είναι στην ουσία managers όπως και οι προϊστάμενοι των λοιπών βαθμίδων της ιεραρχικής κλίμακας. Τέλος τόσο στη σχετική βιβλιογραφία όσο και στην πρακτική οι όροι Administrator και manager ως εκφράσεις του όρου «επικεφαλής» ή «προϊστάμενος», χρησιμοποιούνται με το ίδιο περίπου περιεχόμενο. (Φαναριώτη Π., 2002, σ. 39)

7. Το Δημόσιο Διοικητικό management

Το Δημόσιο Διοικητικό management είναι μια εξειδικευμένη λειτουργία που αντιδιαστέλλεται από τις λοιπές λειτουργίες του management όπως π.χ. το εμπορικό, το χρηματοοικονομικό management κ.λ.π. κατά το ότι, ενώ οι άλλες μορφές του management ασχολούνται με την οργάνωση και διεξαγωγή κάθε μιας συγκεκριμένης λειτουργίας, το Διοικητικό management ασχολείται με τις Διοικητικές πλευρές όλων των λειτουργιών των οργανισμών. Με τα δεδομένα αυτά το Διοικητικό management αφορά κυρίως στην άσκηση της Διοικητικής λειτουργίας μέσα στους οργανισμούς από τις Διοικητικές υπηρεσίες. Όπως είναι φυσικό όλες οι λειτουργίες ενός οργανισμού δηλαδή η τεχνική, η εμπορική, η οικονομική κ.λ.π. για να καταστεί δυνατόν να λειτουργήσουν αποτελεσματικά, πρέπει να οργανωθούν σωστά και να διοικηθούν αποτελεσματικά σύμφωνα με τις αρχές και τις κατευθύνσεις

του σύγχρονου Διοικητικού management. Από την πλευρά αυτή ο όρος Δημόσιο Διοικητικό management έχει ευρύτατη εφαρμογή και διαπερνά όλους τους οργανισμούς του Δημοσίου και όλες τις λειτουργίες τους, καλύπτει δε όλες τις διαδικασίες και τα συστήματα τα οποία χρησιμοποιούνται για την αποτελεσματική διεξαγωγή της καθημερινής εργασίας των οργανισμών. Το ειδικότερο ενδιαφέρον του Δημοσίου Διοικητικού management πέρα από τις γενικές λειτουργίες του, εστιάζεται στους τρόπους χειρισμού και αξιοποίησης των μέσων, στη μελέτη και οργάνωση της εργασίας, στα συστήματα υποκίνησης του προσωπικού, στα συστήματα προσδιορισμού και αξιολόγησης των αποδόσεων, στην αξιολόγηση των έργων και του προσωπικού και σε όλες γενικά τις πλευρές Διοικήσεως των οργανισμών.

Επειδή ο όρος management καλύπτει όλο το φάσμα των λειτουργιών και των δραστηριοτήτων των οργανισμών του Δημοσίου, και του Ιδιωτικού τομέα, και επειδή εξ' άλλου οι όροι management και manager έχουν διεθνοποιηθεί και υποδηλώνουν αφ' ενός μεν τη Διοικητική λειτουργία που ασκείται μέσα στους οργανισμούς, αφ' ετέρου δε τα Διοικητικά στελέχη που ασκούν καθήκοντα προϊσταμένου στα διάφορα επίπεδα των οργανισμών, χρησιμοποιούνται στα κεφάλαια που ακολουθούν με την διεθνώς καθιερωμένη σημασία τους.

Στα πλαίσια αυτά οι προϊστάμενοι των Δημοσίων υπηρεσιών στα διάφορα επίπεδα της ιεραρχίας αναφέρονται με τον όρο managers, διότι με τα σημερινά δεδομένα λειτουργούν ή πρέπει να λειτουργούν όπως και οι managers του Ιδιωτικού τομέα. (Φαναριώτη Π., 2002, σ. 40)

8. Παράγοντες που επηρεάζουν την άσκηση του Δημοσίου management

Με δεδομένο ότι η Δημόσια Διοίκηση ασκείται μέσα σε ένα συγκεκριμένο πολιτικό και κοινωνικοοικονομικό περιβάλλον, ενώ διάφορες εξελίξεις κυρίως στον τεχνολογικό τομέα μεταβάλλουν συνεχώς το περιβάλλον εργασίας, είναι προφανές ότι είναι υποχρεωμένη να προσαρμόζεται πάντοτε προς τις εκάστοτε μεταβαλλόμενες συνθήκες. Η μη έγκαιρη προσαρμογή της στις σημειούμενες εξελίξεις είναι βέβαιο ότι θα οδηγήσει αργά ή γρήγορα στην αποκοπή της από το πολιτικό και οικονομικοκοινωνικό πλαίσιο, εντός του οποίου λειτουργεί και στην απομόνωση της από το κοινωνικό περιβάλλον, με αναπόφευκτη συνέπεια την ανατροπή του κλίματος κατανόησης και συνεργασίας που αποτελεί βασική προϋπόθεση για την αποτελεσματική λειτουργία της.

Στα πλαίσια αυτά είναι απαραίτητο το management στη Δημόσια Διοίκηση να λαμβάνει σοβαρά υπ' όψιν τις εξελίξεις οι οποίες αναπτύσσονται, για να

είναι σε θέση να προσαρμόζει τα συστήματα, τις μεθόδους και τις πρακτικές του προς τις εξελίξεις αυτές.

Κάτω από αυτό το πρίσμα εξετάζονται κατωτέρω συνοπτικά οι παράγοντες, οι οποίοι επηρεάζουν την άσκηση του management στο χώρο των οργανισμών του Δημοσίου και αναλύονται οι συνέπειες και οι προσαρμογές που επιβάλλονται σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση. (Φαναριώτη Π., 2002, σ. 41)

8.1.0 πολιτικός και οικονομικός παράγων

Τόσο ο πολιτικός όσο και ο οικονομικός παράγων αποτελούν βασικές παραμέτρους οι οποίες επηρεάζουν έντονα την αποστολή του κράτους και κατά συνέπεια τους τρόπους άσκησης του management στο χώρο της Δημοσίας Διοικήσεως. Ο πολιτικός παράγων εκφράζεται μέσα από τη φιλοσοφία και τις πρακτικές του εκάστοτε κυβερνώντος κόμματος αλλά και από το γενικότερο πλαίσιο των διεθνών εξελίξεων. Στα πλαίσια αυτά η Δημόσια Γραφειοκρατία η οποία κατά βάση ασκεί το management μέσα στο χώρο της Δημοσίας Διοικήσεως, είναι υποχρεωμένη να ακολουθεί τις γενικές πολιτικές αρχές και κατευθύνσεις τις οποίες υιοθετεί η εκάστοτε κυβέρνηση και να προσανατολίζει τις δραστηριότητες της στους τομείς που προωθούνται μέσα από την πολιτική αυτή.

Έτσι π.χ. κατά την αμέσως μετά τον δεύτερο Παγκόσμιο πόλεμο περίοδο, όπου επεκράτησαν οι αρχές του κράτους πρόνοιας η κύρια αποστολή της Δημοσίας Διοικήσεως απέβλεπε στη δημιουργία συνθηκών πλήρους απασχόλησης, στην εθνικοποίηση στρατηγικών κλάδων της οικονομίας, στην αναδιανομή του εισοδήματος ώστε να ανακουφίζονται οι ασθενέστερες κοινωνικές τάξεις, στη δωρεάν εκπαίδευση, στην ισόρροπη οικονομική ανάπτυξη, με έμφαση στην περιφερειακή ανάπτυξη και φυσικά στην προώθηση της παρεμβατικής πολιτικής του κράτους στους μηχανισμούς της αγοράς.

Στο διεθνές επίπεδο κατά την ίδια ως άνω περίοδο και με σκοπό την ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής αναπτύξεως των υπό ανάπτυξη χωρών, δημιουργήθηκαν οικονομικοί οργανισμοί όπως π.χ. το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και η Διεθνής Τράπεζα, οι οποίοι συνέβαλαν στη σημαντική προώθηση της οικονομικής αναπτύξεως και την άρση των οικονομικών ανισορροπιών στις υπό ανάπτυξη χώρες. Άλλοι θεσμοί οι οποίοι αναπτύχθηκαν στο Διεθνές επίπεδο όπως η Γενική Συμφωνία δασμών και εμπορίου (GATT), η Βορειοατλαντική συμμαχία (NATO), ο οργανισμός οικονομικής συνεργασίας και αναπτύξεως (ΟΟΣΑ), καθώς και η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα, συνετέλεσαν ο καθένας χωριστά και όλοι μαζί στην ανάπτυξη των επαφών στο Διεθνές επίπεδο και φυσικά στην ανάπτυξη ενιαίων αρ-

κών και αντιλήψεων ως προς την αντιμετώπιση των προβλημάτων που αντιμετώπιζαν οι διάφορες χώρες τόσο στον οικονομικό όσο και στον κοινωνικό τομέα.

Κατά την τελευταία εικοσαετία αλλά κυρίως μετά την κατάρρευση του υπαρκτού Σοσιαλισμού και την επικράτηση σε παγκόσμιο επίπεδο της οικονομίας της αγοράς, αναπτύχθηκαν νέες αρχές και νέες αντιλήψεις ως προς την αποστολή και την σκοπιμότητα των οργανισμών και υπηρεσιών του Δημοσίου τομέα, οι οποίοι, όπως τονίσθηκε ανωτέρω, από εξουσιαστικοί μηχανισμοί, μετετράπησαν σε οργανισμούς προσφοράς υπηρεσιών.

Αποτέλεσμα των νέων αυτών αντιλήψεων υπήρξε η άνευ προηγουμένου μεταφορά υπηρεσιών Δημοσίου χαρακτήρα από τον Δημόσιο στον Ιδιωτικό τομέα.

Η κίνηση αυτή έφθασε στο αποκορύφωμα της στη Μ. Βρετανία κατά την περίοδο μεταξύ των ετών 1983 και 1987 κατά την οποία αναπτύχθηκε μια επιθετική πολιτική τόσο στον τομέα των αποκρατικοποιήσεων όσο και στον τομέα της καταπολέμησης του πληθωρισμού μέσω του ελέγχου της προσφοράς χρήματος και τη διατήρηση της ανεργίας σε υψηλά επίπεδα, πράγμα το οποίο οδήγησε την κυβέρνηση σε ευθεία σύγκρουση με τις συνδικαλιστικές οργανώσεις. Η πολιτική αυτή επέφερε μια πραγματική επανάσταση στην οργάνωση και λειτουργία ολόκληρου του Δημοσίου Τομέα, με κύριο άξονα την εφαρμογή διαδοχικών προγραμμάτων ιδιωτικοποίησης στρατηγικών κλάδων της οικονομίας, όπως είναι οι συγκοινωνίες (οδικές, θαλάσσιες και εναέριες), η παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας, οι ταχυδρομικές υπηρεσίες, οι σιδηρόδρομοι και ένα πλήθος άλλων δραστηριοτήτων με τελικό αποτέλεσμα την δραστική συρρίκνωση του Δημοσίου Τομέα.

Η πολιτική αυτή είχε μια ευρύτατη απήχηση, σε παγκόσμιο επίπεδο με συνέπεια όλες οι κυβερνήσεις, ανεξάρτητα από την πολιτική τους φιλοσοφία και τον γενικότερο στρατηγικό τους προσανατολισμό (φιλελεύθερες ή σοσιαλιστικές) να προσπαθήσουν άλλες με εντονότερους και άλλες με ηπιότερους ρυθμούς να προσαρμοσθούν στο νέο κλίμα, το οποίο κυρίως υπαγορεύεται από την εφαρμογή της οικονομίας της αγοράς σε παγκόσμια κλίμακα και την συνακόλουθη αλληλεξάρτηση των οικονομιών σε παγκόσμιο επίσης επίπεδο. Στα πλαίσια αυτά τόσο οι υπηρεσίες που παρέμειναν στην αποκλειστική αρμοδιότητα του Δημοσίου, όσο και το προσωπικό, βρέθηκαν στην ανάγκη να εγκαταλείψουν τις παραδοσιακές αυτάρκες προσωπικές και γραφειοκρατικές υπερβολές και να προσαρμοσθούν στην διαμορφωθείσα νέα κατάσταση, πράγμα που τους υποχρεώνει να εκτεθούν στις νέες εντάσεις που περικλείει η σύγχρονη αντίληψη της ανταγωνιστικής λειτουργίας και απόδοσης των υπηρεσιών.

Ειδικότερα η αντίληψη αυτή και οι νέες τάσεις που αναπτύσσονται ως προς την οργάνωση και λειτουργία των υπηρεσιών του Δημοσίου τομέα, επιβάλλει την προώθηση ριζικών διαρθρωτικών αλλαγών στη δομή των οργανισμών, με κριτήριο τη σχέση κόστους και οφέλους (το όφελος στη προκειμένη περίπτωση νοείται τόσο με την οικονομική του έννοια όσο και με την έννοια της ποσοτικής και ποιοτικής βελτίωσης των προσφερομένων στο κοινό υπηρεσιών). Η τάση αυτή σε ότι αφορά στην οργάνωση της Δημοσίας Διοικήσεως, τόσο ως σύνολο, όσο και ως ειδικότερη λειτουργία των αποκεντρωμένων υπηρεσιών και των λοιπών Δημοσίων οργανισμών (στους οποίους περιλαμβάνονται και οι οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοικήσεως), προδιαγράφει το δραστικό περιορισμό των οργανισμών μαμούθ και τη δημιουργία μικρών και ευέλικτων οργανισμών ώστε να είναι σε θέση να προσαρμόζονται στις συνεχώς μεταβαλλόμενες συνθήκες, να λειτουργούν με τη μεγαλύτερη δυνατή αποτελεσματικότητα και να είναι σε θέση να προωθούν με σύντομες και απλές διαδικασίες τη λήψη των αποφάσεων, για την αποτελεσματική αντιμετώπιση των οξυμένων προβλημάτων που δημιουργούνται στον τομέα της ευθύνης τους. (Φανariώτη Π., 2002, σ. 42-43)

8.2. Ο Διοικητικός παράγων

Είναι γνωστό ότι τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι οργανισμοί του Δημοσίου Τομέα είναι από τη φύση τους πολυσύνθετα και απαιτούν πολύπλευρες λύσεις, οι οποίες με τη σειρά τους επιβάλλουν σε πάρα πολλές περιπτώσεις τη συνεργασία φορέων του Δημοσίου τομέα με ιδιωτικούς φορείς, σε πολλές δε περιπτώσεις και κυρίως στο χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και με διάφορους εθελοντικούς οργανισμούς, οι οποίοι λειτουργούν σε ένα πλήθος τομέων, όπως είναι η προστασία του περιβάλλοντος, ο τομέας της προληπτικής υγιεινής, της παιδικής προστασίας, της προστασίας του γήρατος, ο τομέας προστασίας των καταναλωτών κ.ο.κ. Η συνεργασία αυτή μπορεί να αναπτύσσεται σε όλα τα επίπεδα, ενώ η συμμετοχή μη εκλεγμένων αντιπροσώπων των Δημοσίων και Ιδιωτικών φορέων, (οι οποίοι συμμετέχουν (κυρίως λόγω ειδικεύσεως στα συναφή θέματα), σε πολυδύναμες επιτροπές, συμβούλια και ομάδες εργασίας συνεχώς διευρύνεται. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι τα Διοικητικά προβλήματα που ανακύπτουν τόσο στο τοπικό όσο και στο ευρύτερο περιφερειακό και κεντρικό επίπεδο συνεχώς συνθετοποιούνται και περιπλέκονται σε σημείο που η αντιμετώπιση τους να μην είναι δυνατή από μη εξειδικευμένα όργανα. Ως παράδειγμα στο σημείο αυτό μπορεί να αναφέρει κανείς τα σύνθετα προβλήματα που δημιουργούνται στον τομέα του περιβάλλοντος, που απαιτούν εξειδικευμένες παρεμβάσεις στον τομέα λειτουργίας των ρυπογόνων Βιο-

μηχανιών, τα συγκοινωνιακά προβλήματα, τα προβλήματα της Δημόσιας υγείας κ.α. Η αντιμετώπιση των προβλημάτων αυτών συντελεί όπως είναι άλλωστε φυσικό στον περιορισμό του ρόλου και της αυτονομίας των αιρετών οργάνων της Διοικήσεως σε οποιαδήποτε επίπεδο και αν βρίσκονται. Ο περιορισμός του ρόλου των αιρετών οργάνων συνεπάγεται την ενίσχυση του ρόλου των εξειδικευμένων επαγγελματικών στελεχών, τα οποία έχουν το αναγκαίο πλαίσιο γνώσεων εμπειριών και ικανοτήτων, ώστε να εφαρμόζουν τις σύγχρονες μεθόδους του αποτελεσματικού management και στο χώρο των οργανισμών του Δημοσίου για την αντιμετώπιση των νέων και σύνθετων προβλημάτων.

Το γεγονός ότι κατόπιν των ως άνω εξελίξεων σε πάρα πολλούς τομείς οι Δημόσιοι οργανισμοί είναι υποχρεωμένοι να λειτουργούν παράλληλα με ιδιωτικούς φορείς, οι οποίοι ασκούν όμοιες ή παρεμφερείς δραστηριότητες, δημιουργεί αναπόφευκτα προϋποθέσεις σύγκρισης από μέρους των πολιτών μεταξύ των υπηρεσιών που προσφέρει ο Δημόσιος Τομέας και των υπηρεσιών που προσφέρει ο Ιδιωτικός Τομέας. Στα πλαίσια αυτά οι πολίτες σήμερα έχουν τη δυνατότητα να συγκρίνουν την ποιότητα των υπηρεσιών που προσφέρει ο Δημόσιος τομέας σε ένα μεγάλο φάσμα λειτουργιών, όπως είναι η εκπαίδευση, η υγεία, η στέγαση, οι συγκοινωνίες, οι ταχυδρομικές υπηρεσίες κλπ και να κάνουν τις ανάλογες επιλογές. Η δυνατότητα σύγκρισης των προσφερομένων υπηρεσιών λειτουργεί και στο διεθνές επίπεδο όπως π.χ. στο χώρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο οποίος αποτελεί ένα ευρύτατο πεδίο σύγκρισης των προσφερομένων από τις Διοικήσεις των χωρών της Ε.Ε. υπηρεσιών και διευκολύνσεων, ενώ οι πολίτες της Ε.Ε. έχουν ταυτόχρονα τη δυνατότητα να επιλέγουν τη χώρα στην οποία θα ζήσουν εφ' όσον θα απολαμβάνουν υπηρεσίες υψηλότερου επιπέδου. Οι εξελίξεις αυτές οδηγούν στην δημιουργία της κοινωνίας των πολιτών σε Ευρωπαϊκό επίπεδο, η οποία συνοδεύεται από μια άνευ προηγουμένου επανάσταση των προσδοκιών του πολίτη σε επίσης Πανευρωπαϊκό επίπεδο και στην αντίστοιχη διεύρυνση των υποχρεώσεων του κράτους, πράγμα το οποίο έχει ως αναπόφευκτη συνέπεια, αφ' ενός μεν ο πολίτης να πάψει να αντιμετωπίζεται ως απλός Διοικούμενος δηλαδή ως υποκείμενο υποχρεώσεων, αφ' ετέρου δε οι υπηρεσίες του Δημοσίου να πάψουν να λειτουργούν ως εξουσιαστικοί μηχανισμοί άλλα ως φορείς παροχής υπηρεσιών.

Η συνεχής διεύρυνση της τάσεως για ανάληψη από τον ιδιωτικό τομέα λειτουργιών, πολλές από τις οποίες παραδοσιακά ανήκαν στην αρμοδιότητα των υπηρεσιών του Δημοσίου και η δυνατότητα σύγκρισης εκ μέρους των πολιτών, της ποιότητας των υπηρεσιών που παρέχονται από τους οργανισμούς του Δημοσίου τομέα με τις υπηρεσίες του ιδιωτικού τομέα, είχαν ως αποτέλεσμα την παράλληλη ει-

σαγωγή στο σύστημα Διοίκησης των Δημοσίων υπηρεσιών, των βασικών αρχών που διέπουν τη λειτουργία των οργανισμών του ιδιωτικού τομέα και κυρίως των αρχών του ανταγωνισμού και του προσανατολισμού της αποστολής και της λειτουργίας των Δημοσίων Υπηρεσιών προς την πελατεία.

Αναπόφευκτη συνέπεια της εξέλιξης αυτής είναι η ανάγκη αντιμετώπισης του πολίτη ως πελάτη πλέον και όχι ως απλού Διοικούμενου όπως ήδη αναφέραμε και ανωτέρω. Η νέα αυτή αντίληψη αποτελεί αφ' εαυτής μια επανάσταση στις σχέσεις κράτους πολίτη και συντελεί στην ανάγκη της σε ευρεία κλίμακα υιοθέτησης, ίσως για πρώτη φορά, από τους οργανισμούς του Δημοσίου, των αρχών του σύγχρονου marketing στα θέματα της βελτίωσης της προβολής και προώθησης των προϊόντων και των υπηρεσιών, με κεντρικό άξονα την μεγιστοποίηση των προσφερομένων στο κοινό υπηρεσιών, πράγμα που αποτελεί μία από τις βασικότερες δραστηριότητες της Διευθυντικής λειτουργίας.

Στα πλαίσια αυτά οι νέες μέθοδοι και πρακτικές του σύγχρονου management με έμφαση στη μελέτη και οργάνωση της εργασίας, στην οργάνωση και εφαρμογή συγχρόνων συστημάτων και διαδικασιών ελέγχου, στις αρχές μεταβίβασης εξουσίας και ευθύνης, στην αξιολόγηση των αποδόσεων, στον προϋπολογισμό και τη Διοίκηση των ανθρώπινων πόρων κλπ, με σκοπό την αύξηση της παραγωγικότητας, αποτέλεσαν τα κύρια μέσα των υπηρεσιών του Δημοσίου για την αποτελεσματική εκπλήρωση της αποστολής τους. (Φαναριώτη Π., 2002, σ. 46-47)

8.3. Ο Τεχνολογικός παράγων

Οι εξελίξεις στον τομέα της τεχνολογίας και κυρίως της πληροφορικής των τηλεπικοινωνιών, ασκούν μια ιδιαίτερα σοβαρή επίδραση στην διαδικασία του σύγχρονου management τόσο στον Ιδιωτικό όσο και στον Δημόσιο τομέα σε σημείο μάλιστα που να μεταβάλλουν ριζικά τόσο τις καθιερωμένες μεθόδους οργανώσεως και διεξαγωγής της εργασίας, όσο και στα συστήματα ροής των πληροφοριών μέσα στο χώρο των υπηρεσιών. Το γεγονός αυτό συμβάλλει στην επιτάχυνση και απλοποίηση όχι μόνο των διαδικασιών διεξαγωγής της εργασίας μέσα στις υπηρεσίες, αλλά κυρίως στη βελτίωση των λειτουργιών του management, με έμφαση στον προγραμματισμό, στην λήψη των αποφάσεων και την άσκηση του ελέγχου.

Δοθέντος ότι οι Δημόσιες υπηρεσίες ανέκαθεν αντιμετώπιζαν έντονα προβλήματα πληροφόρησης τόσο όσον αφορά στη συλλογή των πληροφοριών, όσο και στην αποθήκευση και αξιοποίησή τους, η εισαγωγή της τεχνολογίας της πληροφορικής υπήρξε ένα από τα σημαντικότερα βοηθήματα της Δημόσιας Διοικήσεως στην διεκπεραίωση της αποστολής της.

Αρκεί να φαντασθεί κανείς τους απέραντους χώρους στέγασης των αρχείων και το χρόνο που απαιτείτο για το χειρισμό τους πριν από την εισαγωγή των computers, για να αντιληφθεί τη σημασία της εισαγωγής της πληροφορικής στο χώρο της Δημοσίας Διοικήσεως. Από την άλλη πλευρά η συνεχώς διευρυνόμενη εισαγωγή της πληροφορικής στη λειτουργία των υπηρεσιών του Δημοσίου, οδηγεί στο φαινόμενο της «πληροφοριοποίησης», δηλαδή στην απορρόφηση των οργανισμών από τον όγκο των υπό επεξεργασία πληροφοριών, πράγμα το οποίο περικλείει τον κίνδυνο η πληροφορική να καταστεί αυτοσκοπός για τις υπηρεσίες του Δημοσίου. Η εξέλιξη αυτή αφορά κυρίως στο κύμα των τεχνολογικών αλλαγών τις οποίες επιφέρει η εισαγωγή των τεχνολογιών της πληροφορικής και των τηλεπικοινωνιών, καθώς και στο κύμα των επιπτώσεων που συνεπάγονται οι αλλαγές αυτές σ' όλο το σύστημα λειτουργίας των Δημοσίων υπηρεσιών. Με τα δεδομένα αυτά η «πληροφοριοποίηση» ουσιαστικοποιεί την αντίληψη ότι οι νέες τεχνολογίες της πληροφορικής και των τηλεπικοινωνιών, είναι ζωτικής σημασίας για την κατανόηση του σύγχρονου Δημοσίου management με έμφαση στη μαζική εντατικοποίηση την οποία συνεπάγεται η χρήση και τα συστήματα ροής των πληροφοριών, τόσο εντός όσο και πέριξ των οργανισμών του Δημοσίου.

Για όλους αυτούς τους λόγους δεν πρέπει να προκαλεί έκπληξη το γεγονός ότι η Δημοσία Διοίκηση κατατάσσεται μεταξύ των μεγαλύτερων χρηστών των Computers, τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό επίπεδο. (Φαναριώτη Π., 2002, σ. 48)

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

ΒΑΣΙΚΕΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ ΤΟΥ MANAGEMENT

1. Εισαγωγικά

Το management ως διαδικασία εκδηλώνεται με την ανάπτυξη συγκεκριμένων δραστηριοτήτων, οι οποίες μέσα από την αξιοποίηση των διατιθεμένων μέσων, οδηγούν στην πραγματοποίηση των αντικειμενικών σκοπών. Οι λειτουργίες του management είναι οι εξής:

- Η προγραμματική λειτουργία
- η οργανωτική λειτουργία
- η αποφασιστική λειτουργία
- η Διευθυντική - Συντονιστική λειτουργία και
- η ελεγκτική λειτουργία.

Το περιεχόμενο κάθε μιας από τις πιο πάνω λειτουργίες προκύπτει από τις απαντήσεις που αντιστοιχούν στα ερωτήματα που δημιουργεί κάθε μια από τις λειτουργίες του management και τα οποία εκφράζουν τον κύκλο των γενικών προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι σύγχρονοι οργανισμοί.

Οι απαντήσεις σε κάθε μια από τις πιο πάνω δραστηριότητες του management αντικατοπτρίζουν τα μέτρα και τις δραστηριότητες που αναπτύσσει η διοίκηση για την αντιμετώπιση κάθε συγκεκριμένου προβλήματος. (Φαναριώτη Π., 2002, σ. 54)

Λειτουργία	Ερωτήματα	Αποτέλεσμα
Προγραμματισμός	Ποιες είναι οι ειδικότερες ανάγκες του οργανισμού, ποιες ειδικότερες ενέργειες πρέπει να γίνουν και πότε και πως πρέπει να γίνουν οι ενέργειες αυτές;	Καθορισμός αντικειμενικών σκοπών, καθορισμός μέτρων πολιτικής, καθιέρωση διαδικασιών και μεθόδων.
Οργάνωση	Που πρέπει να γίνουν οι σχετικές διαδικασίες πως θα αξιοποιηθούν τα διάφορα μέσα και ποιος θα ασχοληθεί με τι;	Καταμερισμός έργων, ανάθεση ευθυνών, καθορισμός σχέσεων, αξιοποίηση της εξουσίας.
Λήψη αποφάσεων	Ποια είναι τα γενικά και ειδικά προβλήματα που αντιμετωπίζει ο οργανισμός;	Καθορισμός εναλλακτικών λύσεων, επιλογή της καταλληλότερης λύσεως, εφαρμογή, αξιοποίηση αποτελεσμάτων.
Διεύθυνση-Συντονισμός	Πως θα ενεργοποιηθούν τα μέσα ώστε να γίνει δυνατή η επίτευξη των αντικειμενικών σκοπών εντός των ορίων του προγραμματισμού;	Έκδοση εντολών, οδηγιών και κατευθύνσεων, άσκηση εποπτείας, ενθάρρυνση για την ανάπτυξη πρωτοβουλιών, αμοιβές και κίνητρα μέσα από την άσκηση αποτελεσματικής ηγεσίας.
Έλεγχος	Εκτελούνται όλες οι συγκεκριμένες ενέργειες όπως προβλέπεται από το πρόγραμμα; Είναι τα αποτελέσματα από την εφαρμογή των προγραμμάτων σύμφωνα με τους αντικειμενικούς σκοπούς;	Διενέργεια ελέγχων, υποβολή εκθέσεων πεπραγμένων και αναφορών, αναφορές συγκρίσεις, ανάλυση κόστους, απολογισμοί.

2. Προγραμματική Λειτουργία

Ο προγραμματισμός αποτελεί την πρώτη και κύρια λειτουργία του management. Πριν από την ανάληψη κάθε άλλης δραστηριότητας η διεύθυνση κάθε οργανισμού πρέπει να καθορίσει:

- Τους αντικειμενικούς σκοπούς και
- Τα μέσα και τους τρόπους για την επίτευξη τους

Τον προγραμματισμό μπορεί να τον δει κανείς σαν μία διαδικασία που αναπτύσσεται σε τέσσερα διαδοχικά βήματα ως εξής:

- α. Διαμόρφωση των αντικειμενικών σκοπών
- β. Καθορισμός της πολιτικής για την επίτευξη των αντικειμενικών σκοπών
- γ. Ανάπτυξη μακροπροθέσμων και βραχυπροθέσμων προγραμμάτων για την επίτευξη των επί μέρους αντικειμενικών σκοπών.
- δ. Καθιέρωση λεπτομερών διαδικασιών για την εφαρμογή των προγραμμάτων (Φαναριώτη Π., 2002, σ. 59)

2.1. Καθορισμός αντικειμενικών σκοπών

Ο καθορισμός των αντικειμενικών σκοπών αποτελεί την πρώτη και σπουδαιότερη φάση του προγραμματισμού. Οι αντικειμενικοί σκοποί επηρεάζονται από ένα πλήθος παραγόντων οι οποίοι πρέπει να εξετάζονται και να αναλύονται με κάθε λεπτομέρεια από τα ανώτατα διευθυντικά στελέχη. Ως αποτέλεσμα της επεξεργασίας αυτής προκύπτει η καθιέρωση ρεαλιστικών και ταυτόχρονα εφικτών αντικειμενικών σκοπών.

Η καθιέρωση των αντικειμενικών σκοπών επηρεάζεται από μια σειρά παραγόντων, βασικότεροι από τους οποίους είναι οι εξής:

α) Ο Γενικός προσανατολισμός του οργανισμού και το κέρδος.

Ο γενικός προσανατολισμός του οργανισμού καθορίζει όπως είναι προφανές την αποστολή του η οποία με τη σειρά της αποτελεί τον κύριο παράγοντα επηρεασμού των στόχων του. Στα πλαίσια αυτά πρέπει να γίνει σαφής αντιδιαστολή μεταξύ των κερδοσκοπικών και μη κερδοσκοπικών οργανισμών. Στην πρώτη κατηγορία το προέχον στοιχείο είναι η εξασφάλιση του μεγίστου κέρδους μέσα από την προσφορά αγαθών ή υπηρεσιών. Τέτοιοι οργανισμοί είναι οι οργανισμοί τηλεπικοινωνιών, οι επιχειρηματικοί οργανισμοί του Δημοσίου τομέα κ.α.. Στη δεύτερη κατηγορία το προέχον στοιχείο είναι η μέγιστη δυνατή εξυπηρέτηση του Δημοσίου συμφέροντος. Στην κατηγορία αυτή ανήκουν όλοι οι οργανισμοί κοινής ωφελείας.

Το κέρδος ως στόχος πρέπει να είναι απόλυτα καθορισμένο, διότι πέρα από το ότι διευκολύνει την επίτευξη άλλων στόχων, παρέχει ταυτόχρονα και την κατάλληλη μέθοδο για αξιολόγηση και λήψη των σχετικών αποφάσεων. Σε πάρα πολλές περιπτώσεις το κέρδος χρησιμεύει ως κριτήριο αξιολογήσεως και ως μέθοδος μετρήσεως των αποδόσεων. Σε πολλούς οργανισμούς κυρίως δε σε εκείνους που λειτουργούν με ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια, οι προϊστάμενοι αμείβονται, προάγονται

ή απομακρύνονται, ανάλογα με το ύψος των επενδύσεων που κάνουν. Διοικητικά Συμβούλια παρόμοιων οργανισμών και Πρόεδροι, πολλές φορές καταργούνται από ανικανοποίητους μετόχους, ενώ πολλά συστήματα αμοιβών του προσωπικού σχετίζονται άμεσα με το ύψος της συνεισφοράς τους στη διαμόρφωση των κερδών του οργανισμού. Εξ' άλλου το κέρδος ως στοιχείο λήψεως των αποφάσεων, αποτελεί έναν παράγοντα που βαρύνει σοβαρά στην επιλογή μεταξύ διαφόρων εναλλακτικών λύσεων. Έτσι, παρ' όλον ότι στην περίπτωση των επενδύσεων παρεμβάλλεται ένα πλήθος ποιοτικών παραγόντων, εν τούτοις τα σχέδια που περικλείουν τη μεγαλύτερη καθαρή τρέχουσα απόδοση επιλέγονται για ανάπτυξη.

Στην περίπτωση των μη κερδοσκοπικών οργανισμών οι στόχοι προσδιορίζονται από το είδος, την ποιότητα και ποσότητα των υπηρεσιών που προσφέρονται στον συγκεκριμένο τομέα δραστηριοποίησης του οργανισμού. Το είδος, η ποσότητα καθώς και η ποιότητα των προσφερομένων υπηρεσιών προσδιορίζει το ύψος των επενδύσεων που πρέπει να λάβουν χώραν, το είδος του εξοπλισμού που πρέπει να χρησιμοποιηθεί και φυσικά το είδος του προσωπικού που θα απασχοληθεί. Ως παράδειγμα στην προκειμένη περίπτωση αναφέρονται οι Δημόσιοι οργανισμοί που λειτουργούν στον τομέα της υγείας, της εκπαίδευσης κλπ.

β) Η κοινωνική ευθύνη των οργανισμών.

Με τον όρο Κοινωνική Ευθύνη, εννοούμε συνήθως μια υποχρέωση ή μια σειρά υποχρεώσεων των οργανισμών προς το κοινωνικό σύνολο. Βέβαια το πλαίσιο των υποχρεώσεων αυτών είναι αρκετά περίπλοκο και καθημερινά βρίσκεται στο προσκήνιο των σχετικών συζητήσεων, μπορεί δε να έχει διάφορες μορφές, όπως προσφορά υπηρεσιών προς τον Δήμο ή την κοινότητα στα όρια της οποίας οι οργανισμοί αναπτύσσουν τις δραστηριότητές τους, επιχορήγηση εκπαιδευτικών, φιλανθρωπικών ή πολιτιστικών δραστηριοτήτων, λήψη μέτρων για την προστασία του περιβάλλοντος κλπ.

γ) Οι ειδικές επιδιώξεις των διαφόρων παραγόντων.

Το σύστημα της σύγχρονης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας τονίζει ιδιαίτερα και δίνει μια νέα διάσταση στους προσωπικούς αντικειμενικούς σκοπούς όλων των μερών που μετέχουν στη λειτουργία των σύγχρονων οργανισμών, είτε ως μέλη των Διοικητικών Συμβουλίων ή επικεφαλής οργανισμών, είτε ως εργαζόμενοι, μέτοχοι ή μέλη του Διευθυντικού προσωπικού των οργανισμών. Στους οργανισμούς αυτούς διανέμεται όπως είναι φυσικό ένα μεγάλο μέρος από τα έσοδα του Δημοσίου με τη μορφή παγίων αμοιβών, επιδομάτων, ή επιχορηγήσεων. Στους κερδοσκοπικούς οργανισμούς η κατηγορία των μετόχων (τους οποίους σε ένα μεγάλο ποσοστό μπορεί να εκπροσωπεί το κράτος ως κύριος μέτοχος) συμμετέχει με τη διανομή σ'

αυτούς ενός επίσης μεγάλου μέρους των κερδών του οργανισμού, χωρίς να αποκλείεται και η δυσανάλογη κατανομή ελλειμμάτων και ζημιών τις οποίες το κράτος καλύπτει συνήθως από τον τακτικό προϋπολογισμό.

Κατά συνέπεια, κατά τον καθορισμό των αντικειμενικών σκοπών των οργανισμών, πρέπει να λαμβάνονται σοβαρά υπ' όψιν όλες αυτές οι παράμετροι σε συνδυασμό με τις ειδικότερες επιδιώξεις των διαφόρων ομάδων οι οποίες μπορεί να διαφέρουν ή και να συγκρούονται μεταξύ τους.

Έτσι μπορεί ορισμένες ομάδες να διεκδικούν την κατά το δυνατόν μεγιστοποίηση του ύψους της χρηματικής αμοιβής τους, (ιδίως όταν η φωνή τους ακούγεται στα επίπεδα λήψεως των αποφάσεων), ενώ άλλες ομάδες είναι δυνατόν να επιδιώκουν άλλου είδους αμοιβές ή να δίνουν μεγαλύτερη έμφαση στις συνθήκες εργασίας.

Π.χ. Οι νέοι υπάλληλοι μπορεί να επιδιώκουν υψηλούς μισθούς, ενώ οι παλαιότεροι μπορεί να δίνουν μεγαλύτερη σημασία στα επιδόματα. Οι νέοι managers επιδιώκουν την ανάπτυξη μιας επιθετικής αναπτυξιακής πολιτικής του οργανισμού, ενώ οι παλαιότεροι είναι περισσότερο προσεκτικοί στην αποδοχή νέων ιδεών και στην ανάληψη νέων πρωτοβουλιών στρατηγικής σημασίας. Οι αντικειμενικοί σκοποί των οργανισμών και των διαφόρων ομάδων, αν και είναι δύσκολο να ισχυρισθεί κανείς ότι βρίσκονται σε κατάσταση σύγκρουσης, εν τούτοις δεν μπορεί να βρίσκονται και σε κατάσταση απόλυτης αρμονίας.

Μόνο με την πλήρη αναγνώριση των στόχων των διαφόρων μερών και την ένταξη τους στους αντικειμενικούς σκοπούς του οργανισμού, μπορεί κανείς να ελπίζει στην επίτευξη και των δυο.

δ) Οι διάφορες Διοικητικές παρεμβάσεις.

Οι παρεμβάσεις τόσο της Δημοσίας Διοικήσεως, όσο και της τοπικής αυτοδιοικήσεως με τη μορφή ειδικών μέτρων που λαμβάνονται σε σχέση με τις διάφορες πλευρές λειτουργίας των οργανισμών, γίνονται ιδιαίτερα αισθητές και επηρεάζουν άμεσα τους αντικειμενικούς σκοπούς. Τα μέτρα αυτά αναφέρονται σ' ένα πλήθος θεμάτων όπως είναι ο καθορισμός του κατωτάτου ορίου αποδοχών, το ωράριο εργασίας, οι κανόνες ασφαλείας, η πολιτική επί των τιμών, οι κανόνες αντιτράσι, οι συλλογικές διαπραγματεύσεις, η φορολογία, οι διαδικασίες τήρησης των λογιστικών βιβλίων, κλπ. Ο πίνακας των μέτρων αυτών είναι απεριόριστος και ιδιαίτερα σημαντικός και όπως είναι φυσικό επηρεάζει άμεσα τους αντικειμενικούς σκοπούς των οργανισμών.

ε) Οι παρεμβάσεις των συνδικαλιστικών οργανώσεων.

Είναι γνωστό ότι τόσο το υπαλληλικό όσο και το εργατοτεχνικό προσωπικό των οργανισμών, είναι ενταγμένο σε σωματεία τα οποία συνεχώς ισχυροποιούνται, τόσο αριθμητικά, όσο και οργανωτικά, με αποτέλεσμα να ασκούν σοβαρές πιέσεις προς τις διοικήσεις των οργανισμών αλλά και στο ίδιο το Δημόσιο για όσο το δυνατόν μεγαλύτερη ικανοποίηση των αιτημάτων τους. Αποτέλεσμα της ισχυροποίησης των συνδικαλιστικών ενώσεων του προσωπικού είναι και ο προσφάτως ψηφισθείς από τη Βουλή Νόμος με τον οποίο εισάγεται ο Θεσμός των συλλογικών διαπραγματεύσεων στη Δημόσια Διοίκηση (ΦΕΚ 180/99).

Τα αιτήματα και οι συνακόλουθες πιέσεις των συνδικαλιστικών ενώσεων για βελτίωση των αποδοχών, για καλύτερες συνθήκες εργασίας, για βελτίωση των μέτρων ασφαλείας και τη χορήγηση επιδομάτων, αποτελούν για τη διοίκηση έναν άλλον παράγοντα που πρέπει να λαμβάνει υπ' όψιν κατά τον καθορισμό των αντικειμενικών σκοπών των επί μέρους τομέων δράσεως της.

Είναι βέβαιο ότι οι διοικήσεις των οργανισμών είναι αδύνατο να αντιμετωπίζουν ταυτόχρονα και με απόλυτα ικανοποιητικό τρόπο όλους αυτούς τους παράγοντες, γι' αυτό κατά περιόδους, σε ορισμένους από τους Παράγοντες αυτούς δίνεται μεγαλύτερη έμφαση σε σχέση με άλλους, ενώ ανήκει στην ευθύνη της διοικήσεως η δυνατότητα να αξιολογεί τους παράγοντες αυτούς και να κάνει τις αναγκαίες προσαρμογές στους στόχους της. (Φαναριώτη Π., 2002, σ. 60-65)

2.2. Καθορισμός της πολιτικής

Ο καθορισμός της πολιτικής αποτελεί τη δεύτερη φάση στη διαδικασία του προγραμματισμού. Για να γίνει δυνατή η επίτευξη των αντικειμενικών σκοπών του οργανισμού, είναι απαραίτητο ο οργανισμός να καθιερώσει μια σειρά από μέτρα πολιτικής, δηλαδή κατευθύνσεις για τον τρόπο χειρισμού κάθε συγκεκριμένου θέματος. Τα μέτρα πολιτικής είναι σε σύγκριση με τους αντικειμενικούς σκοπούς περισσότερο λεπτομερειακά και μας δίνουν τη δυνατότητα αφ' ενός μεν να ερμηνεύσουμε τη φύση και τη μορφή των αντικειμενικών σκοπών, αφ' ετέρου δε να δημιουργούμε το κατάλληλο πλαίσιο για την ανάπτυξη των μεσοπρόθεσμων και βραχυπρόθεσμων σχεδίων.

Το μέτρα πολιτικής είναι αποφάσεις και ειδικές κατευθυντήριες γραμμές, δηλαδή οδηγίες για την ανάπτυξη της διευθυντικής δραστηριότητας. Στην πράξη θέτουν τα όρια μέσα στα οποία η Διοίκηση δραστηριοποιείται σε σχέση με τους αντικειμενικούς σκοπούς.

Η λήψη των καταλλήλων μέτρων πολιτικής:

- Εξασφαλίζει την ενότητα δράσεως σε όλη την έκταση του οργανισμού
- Λειτουργεί ως βάση για την ανάπτυξη μελλοντικής δράσεως και τη λήψη των αποφάσεων
- Εξασφαλίζει το συντονισμό στην εφαρμογή των προγραμμάτων
- Διευκολύνει τον έλεγχο της απόδοσης σε σχέση με τα αντίστοιχα προγράμματα
- Παρέχει τα μέσα με τα οποία γίνεται δυνατή η μεταβίβαση της εξουσίας, συμβάλλοντας έτσι άμεσα στην εφαρμογή μιας από τις σπουδαιότερες αρχές της οργανωτικής
- Διατηρεί το ηθικό σε υψηλά επίπεδα.

Όταν το προσωπικό γνωρίζει τη διακηρυγμένη πολιτική του οργανισμού και ειδικότερα όταν η πολιτική αυτή είναι από δεοντολογικής πλευράς ικανοποιητική και ακολουθείται με αυστηρότητα και συνέπεια, τότε το προσωπικό:

α. Ενθαρρύνεται στην ανάπτυξη μεγαλύτερης προσπάθειας και διατηρεί την αφοσίωση του στον οργανισμό, ιδιαίτερα σε δύσκολες περιπτώσεις με ευνοϊκά αποτελέσματα στην εργασιακή κινητικότητα

β. Διατηρεί ένα ικανοποιητικό επίπεδο σχέσεων μεταξύ της Διοικήσεως και του κοινού και

γ. Ανυψώνει το κύρος και τη φήμη του οργανισμού στο κοινό με το οποίο συναλλάσσεται.

Τα μέτρα πολιτικής καλύπτουν ένα πλήθος τομέων και στην πράξη αποτελούν ένα ουσιαστικό συμπλήρωμα των αντικειμενικών σκοπών, π.χ. στην περίπτωση της επέκτασης των εγκαταστάσεων του Νοσοκομείου Χ στο οποίο αναφερθήκαμε ανωτέρω η Διοίκηση αποφασίζει α) κατά τη διάρκεια των εργασιών επέκτασης του Νοσοκομείου και εκσυγχρονισμού του εξοπλισμού και των εγκαταστάσεων θα μισθωθεί η Γενική Κλινική Ζ για την υποδοχή των ασθενών. Λόγω περιορισμού των χώρων το Ιατρικό και Νοσηλευτικό προσωπικό θα εργάζεται σε δύο βάρδιες, εναλλασσόμενο κ.ο.κ. β) ο αριθμός των ασθενών που θα δέχεται το Νοσοκομείο καθημερινά, θα μειωθεί κατά το ένα τρίτο για όσο διάστημα διαρκούν οι εργασίες ανανέωσης των εγκαταστάσεων.

Η πολιτική του οργανισμού διαμορφώνεται κάτω από την επίδραση ορισμένων παραγόντων μεταξύ των οποίων είναι:

A. Οι *αντικειμενικοί σκοποί*, οι οποίοι προσδιορίζουν τη φύση, την έκταση και τη μορφή των μέτρων πολιτικής

B. Τα *σιελέχη του ανωτάτου διευθυντικού επιπέδου*. Τα πρώτα και βασικά μέτρα πολιτικής είναι αυτά που αναπτύσσονται στο ανώτατο διευθυντικό επίπεδο του οργανισμού δηλαδή στην Κεντρική υπηρεσία του Υπουργείου ή του οργανισμού

και έχουν ως επιδίωξη την δημιουργία συνθηκών αποτελεσματικής ολοκλήρωσης των αντικειμενικών σκοπών. Αποτελεσματικά είναι εκείνα τα μέτρα πολιτικής τα οποία συνδυάζουν τον μεγαλύτερο βαθμό αναγνώρισης και αποδοχής. Τα μέτρα πολιτικής που προέρχονται από τα ανώτατα διευθυντικά επίπεδα, έχουν από τη φύση τους μεγάλη ευρύτητα ως προς το περιεχόμενο τους και αφήνουν για τα κατώτερα διευθυντικά στελέχη το έργο της ανάπτυξης των ειδικότερων λειτουργικών μέτρων πολιτικής και των συναφών διαδικασιών.

Γ. Οι προϊστάμενοι των ενδιαμέσων ή κατωτέρων διευθυντικών κλιμακίων.

Μέτρα πολιτικής μπορεί να προέλθουν επίσης από τα ενδιάμεσα ή τα κατώτερα στελέχη της οργανωτικής διαθρώσεως. Στην καθημερινή απασχόληση τους, οι προϊστάμενοι των ενδιαμέσων κλιμακίων, βρίσκονται συχνά αντιμέτωποι καταστάσεων που απαιτούν τη λήψη αποφάσεων, χωρίς να υπάρχει σχετική κατεύθυνση από τα ανώτερα κλιμάκια ως προς την πολιτική που θα ακολουθήσουν.

Στις περιπτώσεις αυτές, τα στελέχη των ενδιαμέσων κλιμακίων, είναι υποχρεωμένα να αναπτύσσουν από μόνα τους πρωτοβουλίες και να παίρνουν αποφάσεις στα πλαίσια της διακριτικής τους ευχέρειας, χωρίς προκαθορισμένη εκ των άνω κατεύθυνση. Η ανάλυση των συγκεκριμένων καταστάσεων από μέρους των ενδιαμέσων στελεχών και οι αποφάσεις που λαμβάνουν, μπορεί να αποτελούν τα πλαίσια μελλοντικών μέτρων πολιτικής για συναφή θέματα.

Πάντως η μέθοδος αυτή, πρέπει να αποτελεί την εξαίρεση, διότι η υπερβολική χρήση της, δείχνει ότι πρόκειται για οργανισμό χωρίς προοπτική και χωρίς ενιαία κατεύθυνση από την πλευρά των επικεφαλής του οργανισμού.

Οι πολιτικές που αναπτύσσονται με αυτόν τον τρόπο, πρέπει να αναλύονται και να διευκρινίζονται από κάθε πλευρά, διότι διαφορετικά υπάρχει ο κίνδυνος να δημιουργηθεί ένα κομφούζιο που θα οφείλεται στην έλλειψη συντονισμού.

Δ. Το εξωτερικό περιβάλλον. Μια μεγάλη κατηγορία μέτρων πολιτικής είναι αυτά που επιβάλλονται από το εξωτερικό περιβάλλον του οργανισμού, δηλαδή από τους παράγοντες εκείνους που υποχρεώνουν τη διοίκηση να ακολουθήσει συγκεκριμένη κατεύθυνση ως προς τις αποφάσεις που θα λάβει σε συγκεκριμένα θέματα π.χ. Το Υπουργείο Περιβάλλοντος Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων λόγω της νεκρής περιόδου που επικρατεί κατά τον μήνα Αύγουστο στον τομέα της Πολεοδομίας, αποφασίζει όπως το προσωπικό των πολεοδομικών γραφείων λάβει την εκ του Νόμου, προβλεπόμενη ετήσια άδεια του, κατά τον μήνα Αύγουστο, οπότε κατά την περίοδο αυτή όλα τα πολεοδομικά γραφεία θα παραμένουν κλειστά. Όλοι οι πιο πάνω παράγοντες, δηλαδή οι αντικειμενικοί σκοποί, τα ανώτατα και μεσαία διευθυντικά στελέχη και το εξωτερικό περιβάλλον, αποτελούν τις μεταβλητές τις οποίες η

διοίκηση του οργανισμού πρέπει να έχει υπόψη, ώστε να αναπτύσσει ένα γενικό όσο και αποτελεσματικό πλαίσιο μέτρων πολιτικής. (Φαναριώτη Π., 2002, σ. 66-71)

2.3. Στρατηγική και Τακτική

Οι οργανισμοί του Δημοσίου όπως και οι οργανισμοί του Ιδιωτικού τομέα κινούνται μεταξύ δύο βασικών παραμέτρων ήτοι των μακροπροθέσμων και των βραχυπροθέσμων προοπτικών. Οι μακροπρόθεσμες προοπτικές των οργανισμών καλύπτουν μακροπρόθεσμους στόχους και προϋποθέτουν τη λήψη μεγάλων και κρίσιμης σημασίας αποφάσεων. Τα θέματα που απαιτούν μακροπρόθεσμη αντιμετώπιση είναι γενικά θέματα που συναρτώνται με την γενική αποστολή των οργανισμών.

Το σύνολο των αποφάσεων που λαμβάνονται και οι δραστηριότητες που αναπτύσσονται με σκοπό την αντιμετώπιση των μεγάλων προβλημάτων του οργανισμού, συνιστούν την έννοια της στρατηγικής. Ο καθορισμός και εφαρμογή της στρατηγικής είναι έργο της Κεντρικής Διοικήσεως, δηλαδή των Κεντρικών υπηρεσιών των Υπουργείων και των οργανισμών, διαμορφώνονται δε σε μακροχρόνια σχέδια τα οποία πρέπει να περιλαμβάνουν τους γενικούς αντικειμενικούς σκοπούς, τον χρονικό ορίζοντα ολοκλήρωσης των σχεδίων αυτών και φυσικά τα μέσα υλοποίησής τους. Ως παραδείγματα τέτοιων αναπτυξιακών σχεδίων αναφέρονται τα εκπαιδευτικά σχέδια του Υπουργείου Παιδείας τα οποία περιλαμβάνουν την ανέγερση, τον εξοπλισμό και την επάνδρωση σχολικών μονάδων όλων των βαθμίδων, το σχέδιο του Υπουργείου Εσωτερικών για την αναμόρφωση του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως (γνωστό ως σχέδιο Καποδιστριας), τα σχέδια συγχωνεύσεως ή καταργήσεως Υπουργείων και Υπηρεσιών, τα σχέδια ανέγερσης Πανεπιστημιακών Νοσοκομείων κλπ.

Λόγω της σπουδαιότητας τους τα σχέδια αυτά πρέπει να προωθούνται μέσα από λεπτομερειακή ανάλυση των δεδομένων, των προοπτικών και των επιπτώσεων, κυρίως δε πρέπει να υποστηρίζονται από άλλα επί μέρους προγράμματα βραχυπρόθεσμης προοπτικής, τα οποία στην ουσία συμβάλλουν στην ολοκλήρωσή τους. Τα επί μέρους αυτά προγράμματα αποτελούν τα βήματα μέσω των οποίων γίνεται δυνατή η εφαρμογή των μακροχρονίων προγραμμάτων και συνιστούν την τακτική του οργανισμού.

Γα βραχυπρόθεσμα προγράμματα τα οποία είναι συνήθως διάρκειας μέχρι ενός έτους είναι από τη φύση τους πιο λεπτομερειακά, βασίζονται σε πιο ακριβή στοιχεία και αξιολογήσεις και ως εκ τούτου έχουν μεγαλύτερο βαθμό βεβαιότητας ως προς την επίτευξη των αναμενόμενων αποτελεσμάτων. Αντίθετα τα μακροπρόθε-

σμα προγράμματα τα οποία είναι διάρκειας πέντε ή και περισσότερων ετών αναφέρονται στις γενικές πλευρές των υπό ρύθμιση θεμάτων, οι πληροφορίες και εκτιμήσεις στις οποίες βασίζονται έχουν μεγάλο βαθμό γενικότητας, απαιτούν μακράς πνοής αποφάσεις, έχουν δε ως εκ της φύσεως των μεγάλο βαθμό αβεβαιότητας ως προς την επίτευξη των αντικειμενικών τους σκοπών. Τέλος υπάρχουν και τα ενδιάμεσα ή μεσοπρόθεσμα προγράμματα τα οποία είναι διάρκειας από 2-5 ετών τα οποία στην πράξη συνδέουν τα βραχυχρόνια με τα μακροχρόνια προγράμματα. (Φαναριώτη Π., 2002, σ. 72-74)

2.4. Καθιέρωση συστημάτων και διαδικασιών

Η ανάπτυξη των συστημάτων και διαδικασιών αποτελεί την τελική φάση του προγραμματισμού. Με τον όρο «διαδικασία» εννοούμε τη σειρά των βημάτων που πρέπει να ακολουθηθούν κατά την εφαρμογή των καταρτισθέντων προγραμμάτων και τον προσδιορισμό των δραστηριοτήτων που περικλείει κάθε μια φάση των σχετικών διαδικασιών. Το σύνολο των σχετικών διαδικασιών εντάσσεται σε ενιαίο σύστημα εφαρμογής του προγράμματος. Η ανάπτυξη των συστημάτων και διαδικασιών πρέπει να γίνεται ταυτόχρονα με την κατάρτιση των προγραμμάτων, διότι στην πράξη πρόκειται για δύο αδιαχώριστα στοιχεία του προγραμματισμού.

Κάθε πρόγραμμα ακολουθεί για την εφαρμογή του διαφορετική σειρά διαδικασιών π.χ. αν η πολιτική του οργανισμού επικεντρώνεται στην παροχή υπηρεσιών ποιότητας στο κοινό, τότε ένα από τα σχετικά προγράμματα θα αναφέρεται στο στατιστικό έλεγχο της ποιότητας των υπηρεσιών αυτών. Το πρόγραμμα αυτό θα πρέπει να προσδιορίζει τη βάση διενέργειας του στατιστικού ελέγχου όπως π.χ. στην περίπτωση των υπηρεσιών υγείας, τον αριθμό των παραπόνων ετησίως, τον αριθμό των ημερών Νοσηλείας, την έρευνα της κοινής γνώμης, δειγματοληψίες, επιθεωρήσεις, καθώς και εφαρμογή στατιστικών μεθόδων για τον έλεγχο ποιότητας των φαρμάκων, των συνθηκών Νοσηλείας και φυσικά του τελικού αποτελέσματος. (Φαναριώτη Π., 2002, σ. 75)

3. Οργανωτική λειτουργία

Οργάνωση είναι η διαδικασία μέσω της οποίας εξασφαλίζεται ο ιδανικός συνδυασμός των μέσων που έχει στη διάθεση του ένας οργανισμός, ώστε με την ανάπτυξη αποτελεσματικών σχέσεων μεταξύ τους μέσα σε ένα δεδομένο περιβάλλον, να εξασφαλίζει την επίτευξη των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων στην άριστη δυνατή ποσότητα και ποιότητα με το ελάχιστο δυνατό κόστος σε χρόνο, χρήμα και ανθρωπινή προσπάθεια.

Εξουσία είναι το νόμιμο δικαίωμα του προϊσταμένου να διατάσσει την εκτέλεση ορισμένων ενεργειών εκ μέρους των άλλων και να επιβάλλει τη συμμόρφωση στις εντολές του.

Ευθύνη είναι η υποχρέωση που αναλαμβάνει ο προϊστάμενος να φέρει εις πέρας τις ανατιθέμενες σε αυτόν δραστηριότητες αξιοποιώντας στον άριστο δυνατό βαθμό τις δυνατότητες του. Η ευθύνη είναι αποτέλεσμα και παρακολούθημα της εξουσίας και αντίστροφα.

Αναφορά είναι η υποχρέωση του υφισταμένου να λογοδοτεί στον προϊστάμενο του για τον τρόπο διαχείρισης της εξουσίας που του έχει μεταβιβάσει και να τον να ενημερώνει για το βαθμό επιτυχίας κατά την εκτέλεση των ανατιθεμένων σε αυτόν έργων.

Η λέξη οργάνωση προέρχεται από το ρήμα «οργανώνω» που σημαίνει διευθετώ, βάζω σε τάξη διάφορα μέρη, ώστε όλα μαζί να συμβάλλουν στην επίτευξη κάποιου επιθυμητού αποτελέσματος. Αποτέλεσμα της οργανώσεως είναι ο οργανισμός ο οποίος φέρει εις πέρας κάποια αποστολή. Ο οργανισμός ως αποτέλεσμα της οργανώσεως, αποτελείται από διάφορα μέρη τα οποία είναι μεταξύ τους στενά συνδεδεμένα, ώστε να αποτελούν μια ενιαία και αδιάσπαστη ενότητα. Η μορφή της μεταξύ τους σχέσης εξαρτάται και ρυθμίζεται από τη σχέση τους ως συνόλου. Από μια άλλη άποψη θα μπορούσε κανείς να υποστηρίξει ότι η οργάνωση είναι αποτέλεσμα και προϋπόθεση του οργανισμού, διότι συνδυάζεται με την ύπαρξη εργασίας προς εκτέλεση, η οποία με τη σειρά της απαιτεί την προσπάθεια περισσότερων του ενός ατόμων. Όταν δύο ή περισσότερα άτομα εργάζονται από κοινού για την επίτευξη κάποιου κοινού σκοπού αποτελούν έναν οργανισμό, η δε μεταξύ τους σχέση και η μεταξύ τους επίδραση, δημιουργεί διάφορα οργανωτικά προβλήματα όπως π.χ. ποιος θα αποφασίζει για ποια θέματα, ποιος θα εκτελεί την εργασία και ποιες συγκεκριμένες δραστηριότητες πρέπει να γίνουν κάτω από ορισμένες συνθήκες.

Η οργάνωση υπήρξε ανέκαθεν πολύ σπουδαία υπόθεση για τον άνθρωπο, διότι ανέκαθεν τον απασχόλησαν τα τρέχοντα οργανωτικά προβλήματα, όπως και οι επιδράσεις τους. Κατά τη διαδρομή των αιώνων η οργάνωση υπήρξε βασικό στοιχείο σε πολλές μορφές της ανθρώπινης δραστηριότητας, διότι η ανθρώπινη συνεργασία, η αμοιβαία εξάρτηση μεταξύ των ανθρώπων και η ανάγκη προστασίας από απειλές και αντικοινωνική συμπεριφορά, επέβαλαν την ανάπτυξη έντονης οργανωτικής δραστηριότητας σε όλο το ανθρώπινο γένος. Κυβερνήσεις, στρατοί, επιχειρήσεις και οργανισμοί κάθε είδους, έχουν μελετήσει την οργάνωση με σκοπό τη βελτίωση της ή την καλύτερη αξιοποίηση της κατά την πραγματοποίηση συγκεκριμένων αποστολών τους. Από όλες τις βασικές διευθυντικές λειτουργίες η οργάνωση είναι εκείνη που

μελετήθηκε στο μεγαλύτερο δυνατό βάθος και έκταση και ως εκ τούτου οι συνεισφορές στο αντικείμενο αυτό υπήρξαν άφθονες.

Η μεγαλύτερη πάντως σημασία της οργανώσεως έγκειται στο ότι καταλήγει σε μια οργανωτική διάρθρωση, η οποία μπορεί να θεωρηθεί ως ένα πλαίσιο το οποίο επιτρέπει τη συγκέντρωση και τη συνδυασμένη ανάπτυξη των διαφόρων λειτουργιών, συμφωνά με ένα σχέδιο που εξασφαλίζει τάξη, λογική σειρά και ανάπτυξη αρμονικών σχέσεων. Ζωτικής επίσης σημασίας είναι και η αντίληψη ότι η οργάνωση δημιουργεί το πλαίσιο μέσα στο οποίο οι άνθρωποι μπορούν να συνενώνουν κατά τρόπο αποτελεσματικό τις προσπάθειες τους για την επίτευξη ορισμένων αποτελεσμάτων. Με άλλα λόγια, ένα σπουδαίο μέρος της οργανωτικής λειτουργίας είναι ο συνδυασμός των προσπαθειών μιας ομάδας με σκοπό τη διοχέτευση μιας ποικιλίας συμφερόντων και ικανοτήτων προς μια συγκεκριμένη κατεύθυνση. (Φαναριώτη Π., 2002, σ. 81-83)

3.1. Διακρίσεις της Οργάνωσης

Η οργάνωση διακρίνεται σε δύο βασικές κατηγορίες, ήτοι στην «τυπική» οργάνωση, δηλαδή σε αυτή που προκύπτει από τους κανόνες και τα επίσημα σχέδια του οργανισμού τα οποία καταρτίζονται με σκοπό την επίτευξη συγκεκριμένων προκαθορισμένων στόχων και στην «άτυπη οργάνωση», η οποία αναπτύσσεται μέσα στο πλαίσιο της τυπικής οργάνωσης και η οποία επιτρέπει και σε ορισμένες περιπτώσεις ενθαρρύνει την ανάπτυξη από τα μέλη της, μιας συμπεριφοράς η οποία ούτε προβλέπεται ούτε και ρυθμίζεται από το πλαίσιο της τυπικής οργάνωσης.

3.1.1. Τυπική Οργάνωση

Με τον όρο τυπική οργάνωση εννοούμε το σύνολο των σχέσεων που αναπτύσσονται μέσα στους οργανισμούς με βάση τους επίσημους κανόνες που διέπουν την οργάνωση και λειτουργία τους.

Οι κανόνες αυτοί καθορίζουν με κάθε λεπτομέρεια το είδος και τον όγκο της εργασίας, τον αριθμό των ομάδων και των ατόμων κάθε ομάδας στα οποία κατανέμεται η εργασία, τον αριθμό και τα προσόντα των υφισταμένων καθώς και την ροή που ακολουθούν οι εντολές στα διάφορα επίπεδα, τα προσόντα κάθε ατόμου σε σχέση με την εργασία που εκτελεί κ.ο.κ.

Όλες αυτές οι προβλέψεις που καθορίζουν το πλαίσιο της τυπικής οργάνωσης περιλαμβάνονται στο σχέδιο οργάνωσης, κάθε οργανισμού, το οποίο στο χώρο των Δημοσίων υπηρεσιών εκφράζεται μέσα από τους «οργανισμούς» των Υπουργείων και των λοιπών ανεξάρτητων Διοικητικών αρχών. Οι οργανισμοί αυτοί,

αποτελούν Νομικά Κείμενα τα οποία καθορίζουν το σύστημα κατανομής της εργασίας, μέσα στους οργανισμούς με τη διάρθρωση τους σε οργανικές μονάδες, το πλαίσιο των αρμοδιοτήτων των μονάδων αυτών, τις θέσεις του προσωπικού, τη διαβάθμιση τους και κάθε άλλη σχετική λεπτομέρεια.

Το σχέδιο οργανώσεως αποβλέπει στους παρακάτω σκοπούς:

1. Να εξασφαλίσει την διάρθρωση των διαφόρων λειτουργιών του οργανισμού με τέτοιο τρόπο, ώστε να επιτυγχάνει τα επιθυμητά αποτελέσματα στην άριστη δυνατή ποιότητα και ποσότητα, στο συντομότερο δυνατό χρόνο και με το ελάχιστο δυνατό κόστος
2. Να δημιουργεί δυνατότητες αποτελεσματικής λειτουργίας του προσωπικού και να προσφέρει τις μεγαλύτερες δυνατές ευκαιρίες εξέλιξης του μέσα στην ιεραρχία του οργανισμού.
3. Να παρέχει δυνατότητες εκμετάλλευσης των ευκαιριών που παρουσιάζονται κάθε φορά για την αποτελεσματικότερη εκπλήρωση της αποστολής του.

Τα βήματα που ακολουθούνται για τη σχεδίαση της τυπικής οργανώσεως είναι τα εξής.

α. Ενημέρωση όσον αφορά στους αντικειμενικούς σκοπούς της οργανώσεως μέσα σε κάθε συγκεκριμένο τομέα της Διοικήσεως.

β. Προσδιορισμός του είδους και του όγκου της υπό εκτέλεσιν εργασίας.

γ. Κατάτμηση της εργασίας σε μικρότερα έργα.

δ. Σύνθεση των δραστηριοτήτων αυτών σε ολοκληρωμένες ομάδες έργων με βάση τη συνάφεια και τη συμπληρωματικότητα. Η σύνθεση αυτή αποβλέπει στη δημιουργία επί μέρους οργανικών μονάδων μέσα στον οργανισμό με τη δημιουργία Διευθύνσεων, τμημάτων, γραφείων κλπ. Η δημιουργία των οργανικών αυτών μονάδων είναι αποτέλεσμα του καταμερισμού των έργων και της σύνθεσης σε ενιαίες μονάδες ικανές να εκτελέσουν ένα ολοκληρωμένο έργο.

ε. Δημιουργία θέσεων εργασίας κατά επίπεδα και βαθμούς και καθορισμός των καθηκόντων κάθε θέσεως.

στ. Καθορισμός των αναγκαίων διαδικασιών για την αποτελεσματική διεκπεραίωση του έργου κάθε τμήματος.

ζ. Καθορισμός των λειτουργικών σχέσεων μεταξύ των ατόμων των ομάδων και των επιμέρους τμημάτων μέσα στον οργανισμό. (Φαναριώτη Π., 2002, σ. 83-84)

Τα στοιχεία που συνθέτουν την τυπική οργάνωση είναι:

- Η εργασία, δηλαδή το σύνολο των δραστηριοτήτων που αναπτύσσονται μέσα στον οργανισμό
- Τα πρόσωπα, στο οποία ανατίθεται η ευθύνη να φέρουν εις πέρας την εργασία

- Το περιβάλλον, μέσα στο οποίο εκτελείται η εργασία και
- Οι σχέσεις, οι οποίες αναπτύσσονται μεταξύ των προσώπων σε σχέση με την εργασία.

Η οργάνωση όπως και ο προγραμματισμός, αποτελεί πρωτίστως μια διανοητική δραστηριότητα η οποία κατευθύνει τα διάφορα μέρη του οργανισμού στη συντονισμένη δράση. Έχοντας προσδιορίσει μια συγκεκριμένη σειρά δραστηριοτήτων σχεδιασμένων με σκοπό την επίλυση ενός προβλήματος ή την επίτευξη κάποιου αντικειμενικού σκοπού, ο manager πρέπει να οργανώσει τις επί μέρους δραστηριότητες, έτσι ώστε τα πρόσωπα που πρόκειται να αναλάβουν την εκτέλεση της εργασίας, να μπορούν να φέρουν εις πέρας την εργασία αυτή, με το μέγιστο δυνατό βαθμό αποτελεσματικότητας.

Στην πράξη, η οργάνωση διαμορφώνει το πλαίσιο μέσα στο οποίο αναπτύσσονται οι διάφορες δραστηριότητες, καταλήγει δε στη διαμόρφωση μιας τυπικής οργανωτικής διαρθρώσεως, η οποία δίνει τη δυνατότητα της ενοποίησης και του συντονισμού όλων των μέσων (ανθρωπίνων και τεχνικών) που είναι αναγκαία για την ολοκλήρωση των επιδιωκόμενων αντικειμενικών σκοπών. (Φαναριώτη Π., 2002, σ. 85)

3.1.2. Άτυπη Οργάνωση

Η άτυπη οργάνωση αποτελεί μια άλλη μορφή οργανώσεως η οποία αναπτύσσεται στα πλαίσια της τυπικής οργανώσεως και συνυπάρχει με αυτή. Ο όρος άτυπη οργάνωση αναφέρεται στις σχέσεις που αναπτύσσονται μέσα στους οργανισμούς και οι οποίες δεν προβλέπονται, ούτε περιορίζονται από τους κανόνες της τυπικής οργανώσεως. Σε κάθε περίπτωση όπου δύο ή περισσότερα άτομα εργάζονται μαζί, συνθέτουν ταυτόχρονα και ανάλογες άτυπες ομάδες. Αιτία για τη σύσταση αυτών των άτυπων ομάδων είναι τα κοινά ενδιαφέροντα που αναπτύσσουν τα άτομα μεταξύ τους, ανεξάρτητα αν τα ενδιαφέροντα αυτά είναι κοινωνικά, τεχνολογικά ή είναι συνάρτηση της εργασίας που εκτελούν. Κάθε ομάδα ατόμων που τους ενώνει κάποιο κοινό ενδιαφέρον, συνθέτει και μια μικρή άτυπη οργάνωση.

Οι άτυπες αυτές σχέσεις που αναπτύσσονται μεταξύ του προσωπικού μέσα στους οργανισμούς, επηρεάζουν με πολλούς τρόπους το έργο τους γι' αυτό πρέπει να εξετάζονται με σοβαρότητα και να μελετώνται προσεκτικά οι επιδράσεις τους.

Οι παράγοντες που συμβάλλουν στη διαμόρφωση των άτυπων ομάδων είναι:

α. Το ενδιαφέροντα του προσωπικού. Τα άτομα που έχουν κοινά ενδιαφέροντα αναζητούν το ένα το άλλο, συζητούν τα κοινά αυτά ενδιαφέροντα και αναπτύσσουν ένα πλαίσιο επαφών και σχέσεων οι οποίες καλύπτουν διάφορα κοινωνικά αλλά και εργασιακά θέματα. Η ανάπτυξη αυτή των επαφών και των σχέσεων οφείλεται στην έμφυτη τάση του ανθρώπου να έρχεται σε επαφή και να επικοινωνεί με άλλους ανθρώπους, συμβάλλει δε στη διαμόρφωση των διαθέσεων του προσωπικού απέναντι στην εργασία και στη Διοίκηση, οι οποίες μπορεί να είναι ευνοϊκές ή δυσμενείς.

β. Το είδος της εργασίας που εκτελούν. Δύο πρόσωπα έχουν περισσότερες πιθανότητες να γνωρισθούν και να αναπτύξουν άτυπες σχέσεις, όταν ασχολούνται με το ίδιο αντικείμενο, γιατί αυτοί που ασχολούνται με το ίδιο αντικείμενο έχουν ένα ευρύτερο κύκλο από κοινά ενδιαφέροντα.

γ. Η φυσική τοποθέτηση των ατόμων, μέσα στην εργασία. Έχει διαπιστωθεί ότι η δημιουργία ορισμένων άτυπων ομάδων μέσα στους οργανισμούς, εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από το ποιος θα συναντήσει ποιον κατά τη διάρκεια της καθημερινής εργασίας. Έτσι σε ένα κτίριο γραφείων η πιθανότητα αυτή προσδιορίζεται σε μεγάλο βαθμό από τη διάταξη των εισόδων στα διάφορα γραφεία. Επειδή, όπως είπαμε οι διαθέσεις των άτυπων ομάδων μπορεί να επηρεάζουν τη λειτουργία των οργανισμών, πρέπει η διοίκηση να γνωρίζει τις διαθέσεις αυτές και τους παράγοντες που τις διαμορφώνουν, ώστε να είναι σε θέση να τις κατευθύνει προς το συμφέρον του οργανισμού.

Οι άτυπες ομάδες οι οποίες συνθέτουν την άτυπη οργάνωση δημιουργούνται στα πλαίσια της τυπικής οργάνωσης, διότι ασκούν ορισμένες λειτουργίες που δεν καλύπτονται από το πλαίσιο της τυπικής οργάνωσης.

Οι λειτουργίες αυτές συνοπτικά αναφερόμενες είναι οι εξής:

α. Διαμόρφωση και διατήρηση κοινών αντιλήψεων μεταξύ των μελών της ομάδας ως προς τους άτυπους κανόνες συμπεριφοράς και τις αξίες του οργανισμού και των ομάδων. Μέσα από τη διαδικασία της κοινής αντίληψης οι άτυπες αυτές ομάδες καθιερώνουν δικά τους πλαίσια συμπεριφοράς και δικό τους σύστημα αξιών τα οποία πολλές φορές καθορίζουν ή και δεσμεύουν τη συμπεριφορά των ατόμων.

β. Δημιουργία ειδικών συστημάτων και δίαυλων επικοινωνίας μέσα από τους οποίους ικανοποιούνται οι φυσικές παρορμήσεις των μελών για επικοινωνία.

γ. Δημιουργία ευκαιριών για την άσκηση κοινωνικού ελέγχου, μεταξύ των μελών της ομάδας και

δ. Δημιουργία ευκαιριών για κοινωνική αναγνώριση και προβολή των μελών στα πλαίσια της ομάδας.

Αυτό ισχύει κυρίως σε μεγάλους οργανισμούς όπου η απόσταση μεταξύ της διοικήσεως και των μελών του οργανισμού, κυρίως των κατωτέρων επιπέδων, καθιστά την επαφή με τα προϊστάμενα κλιμάκια δύσκολη ή ανέφικτη, πράγμα που οδηγεί στην αποπροσωποποίηση της Διοικήσεως στη δημιουργία απογοητεύσεων του προσωπικού και σε τελευταία ανάλυση στην πτώση της αποδοτικότητας των υπαλλήλων.

Από την πλευρά των λειτουργιών που ασκούν οι άτυπες ομάδες μπορεί να εξαχθεί το συμπέρασμα ότι οι ομάδες αυτές όταν λειτουργούν αποδοτικά και είναι προσανατολισμένες προς τα συμφέροντα του οργανισμού, συμπληρώνουν σε πολλές περιπτώσεις τα κενά που παρουσιάζει η τυπική οργάνωση κυρίως στον τομέα της συμπεριφοράς και της ψυχολογικής ικανοποίησης των μελών των διαφόρων οργανωτικών μονάδων. Πέρα όμως από τις θετικές πλευρές της λειτουργίας των άτυπων ομάδων, υπάρχουν και οι αρνητικές της πλευρές, κυρίως στις περιπτώσεις που οι ομάδες αυτές έρχονται σε σύγκρουση με τους κανόνες και τα πρότυπα συμπεριφοράς της τυπικής οργάνωσης.

Μερικές από τις αρνητικές λειτουργίες των άτυπων ομάδων είναι οι εξής:

(α) Αντίδραση στην αλλαγή των υφισταμένων συστημάτων και καθιερωμένων οργανωτικών διαρθρώσεων. Η αντίδραση αυτή οφείλεται στο αίσθημα ανασφάλειας που προκαλεί οποιαδήποτε αλλαγή στους ρυθμούς και τα καθιερωμένα συστήματα εργασίας.

(β) Σύγκρουση στόχων. Πολλές φορές οι αντικειμενικοί σκοποί του οργανισμού έρχονται σε σύγκρουση με τις επιδιώξεις και τις προσδοκίες των άτυπων ομάδων. Ότι θεωρείται καλό για τα μέλη των άτυπων ομάδων δεν είναι οπωσδήποτε καλό και για τον οργανισμό στο σύνολο του.

(γ) Δημιουργία συστημάτων ατελούς επικοινωνίας, μεταξύ των ομάδων, τα οποία συνήθως βρίσκονται σε αντίθεση με τα συστήματα επικοινωνίας της επίσημης οργάνωσης καταλήγουν δε σε μια ανεξέλεγκτη φημολογία, η οποία επεκτεινόμενη με ραγδαίους ρυθμούς μπορεί να παραλύσει στην κυριολεξία κάθε προσπάθεια του οργανισμού. Η φημολογία αυτή η οποία είναι γνωστή και ως παραπληροφόρηση.

Για όλους αυτούς τους λόγους και δοθέντος ότι, η άτυπη οργάνωση όπως την περιγράψαμε ανωτέρω, αποτελεί αναπόσπαστο στοιχείο του οργανισμού, είναι υποχρεωμένη η διοίκηση να μελετά τον τρόπο ανάπτυξης και λειτουργίας της και να φροντίζει για την λήψη καταλλήλων μέτρων, ώστε η λειτουργία της οργάνωσης αυτής να προσαρμόζεται και να εξυπηρετεί τους σκοπούς τυπικής οργάνωσης. (Φαναριώτη Π., 2002, σ. 89-91)

3.2. Πλεονεκτήματα της καλής οργανώσεως

Τα ειδικότερα πλεονεκτήματα που παρουσιάζει μια καλή οργανωτική διάρθρωση είναι τα εξής:

1. Βοηθά τα άτομα που εργάζονται μέσα στον οργανισμό να αποκτήσουν σαφή αντίληψη της εργασίας τους και των σχέσεων τους με τους προϊσταμένους, τους υφισταμένους και τους συναδέλφους τους.
2. Εξαφανίζει τις διάφορες επικαλύψεις ή άσκοπες επαναλήψεις των διαφόρων εργασιών.
3. Εξασφαλίζει την σωστή ανάπτυξη των δραστηριοτήτων που απαιτεί η αποστολή κάθε οργανισμού και την ανάθεση αυτών σε άτομα ή οργανικές μονάδες.
4. Δημιουργεί την κατάλληλη βάση για τη αξιολόγηση της εργασίας των ατόμων η των εργασιακών ομάδων.
5. Δίνει την δυνατότητα για τον σωστό καθορισμό των απαιτήσεων σε ανθρώπινο δυναμικό για την εκτέλεση της εργασίας και την μεγαλύτερη δυνατή χρησιμοποίηση του προσωπικού και των άλλων μέσων.
6. Εξασφαλίζει το συντονισμό, ώστε τα άτομα και οι εργασιακές ομάδες να λειτουργούν ως ενιαίες μονάδες.
7. Διευκολύνει την εκπαίδευση του προσωπικού και την παραπέρα εξέλιξη του.
8. Ενθαρρύνει την ανάπτυξη πρωτοβουλιών από μέρους του προσωπικού.
9. Προάγει την επικοινωνία μεταξύ της διοικήσεως του οργανισμού και του προσωπικού.
10. Διευκολύνει τον προγραμματισμό και τον έλεγχο.
11. Διευρύνει τις δυνατότητες εξουσιοδοτήσεως του προσωπικού των κατωτέρων βαθμίδων και την αποκέντρωση.
12. Βοηθά την καθιέρωση και την διατήρηση ενός δικαίου συστήματος αποζημιώσεως και προαγωγών του προσωπικού και τέλος
13. Περιορίζει τις περιπτώσεις αδρανοποίησης του προσωπικού μέσα στον οργανισμό. (Φαναριώτη Π., 2002, σ. 93)

4. Αποφασιστική λειτουργία

Η λήψη αποφάσεων συνδέεται πάντοτε με προβλήματα που ανακύπτουν στη ροή της εργασίας μέσα στους οργανισμούς και στην ομαλή εξέλιξη των προγραμμάτων. Αυτό σημαίνει ότι τα προβλήματα είναι απόρροια δυσχερειών που αντιμετωπίζουμε ή ορισμένων διαφορών που παρατηρούνται σε κάποιο τμήμα ή σε ολόκληρο τον οργανισμό σε σχέση με τους προγραμματισμούς του. Με τη λήψη μιας αποφάσεως και την εφαρμογή της δίνεται μια απάντηση στο πρόβλημα ή επι-

λύεται μια διαφορά. Πρέπει πάντως να τονισθεί ότι όλα τα προβλήματα δεν είναι απαραίτητα να λύνονται με τη λήψη αποφάσεων, διότι υπάρχουν και προβλήματα που επιλύονται μόνον με σχετική πληροφόρηση.

Υπάρχουν επίσης ορισμένα προβλήματα τα οποία πέρα από την πληροφόρηση, απαιτούν και σχετική πρόβλεψη. Μπορεί να έχουμε την πληροφόρηση, αλλά αυτή δεν είναι αρκετή, διότι η πληροφόρηση πρέπει να χρησιμοποιηθεί σε συνδυασμό με κάποια πρόβλεψη.

Πάντως σε κάθε περίπτωση η λήψη αποφάσεων αναφέρεται σε προβλήματα τα οποία προχωρούν πέρα από την ανάγκη για απλή πληροφόρηση ή πρόβλεψη. Τα προβλήματα που απαιτούν τη λήψη αποφάσεων, προϋποθέτουν τη δυνατότητα επιλογής μεταξύ δύο ή περισσότερων δυνατοτήτων π.χ. προκειμένου να προβούμε στην εκτέλεση ενός έργου, έχουμε τη δυνατότητα να επιλέξουμε μία μεταξύ δύο λύσεων δηλαδή είτε να το εκτελέσει η υπηρεσία με αυτεπιστασία είτε να το αναθέσει σε εργολάβο με τη διενέργεια μειοδοτικού διαγωνισμού.

Στις περιπτώσεις αυτές εξετάζονται πολλά θέματα από πολλές πλευρές, όπως π.χ. το κόστος κάθε μιας λύσεως, η επάρκεια των τεχνικών μέσων της υπηρεσίας, ο χρόνος προμήθειας και εγκατάστασης του απαιτούμενου εξοπλισμού, το κόστος προμήθειας και μεταφοράς των υλικών κ.ο.κ.

Μετά από τη λεπτομερή ανάλυση και αξιολόγηση όλων αυτών των παραμέτρων, καταλήγουμε στη λήψη της απόφασεως. Με την έννοια αυτή, η απόφαση στην πράξη είναι ένα συμπέρασμα ως προς την ενέργεια που θα προβούμε για να δώσουμε λύση στο πρόβλημα που μας απασχολεί.

Ο παράγων ο οποίος βαρύνει αποφασιστικά στην επιτυχία ή αποτυχία ενός σύγχρονου διευθυντικού στελέχους είναι η ικανότητα για λήψη αποφάσεων.

Είναι αλήθεια ότι ο σύγχρονος manager πρέπει να συνδυάζει ένα πλήθος από συγκεκριμένες ικανότητες όπως π.χ. οργανωτική ικανότητα, ικανότητα σχεδιασμού των στόχων και των δραστηριοτήτων του οργανισμού κλπ. Όμως όλα αυτά, για να πραγματοποιηθούν, απαιτούν τη λήψη επιτυχημένων και αποτελεσματικών αποφάσεων.

Συγκεκριμένη γνώση των βασικών εννοιών, των αρχών και των διαδικασιών είναι βέβαια απαραίτητη, πλην όμως η γνώση από μόνη της δεν αρκεί διότι πρέπει να αξιοποιηθεί, δηλαδή να εφαρμοσθεί στην καθημερινή λειτουργία του οργανισμού.

Ένας δεύτερος λόγος που τονίζει το στρατηγικό ρόλο της ικανότητας προς λήψη αποφάσεων, είναι το συνεχώς μεταβαλλόμενο περιβάλλον μέσα στο οποίο ένας σύγχρονος manager ασκεί τις διευθυντικές του δραστηριότητες. Ζούμε

σήμερα στην εποχή της πληροφορικής και της τεχνολογίας των επικοινωνιών, πράγμα που υποχρεώνει τον σύγχρονο manager να ασκεί την αποφασιστική του δραστηριότητα σε μια απόλυτα εκλογικευμένη βάση με την έννοια ότι δεν έχει σημασία ποιες λειτουργίες ασκεί και ποιες ειδικότερες ενέργειες αναπτύσσει, για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που ανακύπτουν διότι στο τέλος η απόφαση που παίρνει κρίνεται από το αποτέλεσμα.

Αποφάσεις οι οποίες βασίζονται μόνο στη διαίσθηση ή στις εμπειρίες του παρελθόντος, έχουν μειωμένη αποτελεσματικότητα ως προς την αντιμετώπιση των οργανωτικών και Διοικητικών προβλημάτων, διότι οι συνθήκες μεταβάλλονται με πολύ γρήγορους ρυθμούς και ως εκ τούτου οι εμπειρίες του χθες, δύσκολα μπορεί να αντικατοπτρίσουν τα προβλήματα του αύριο.

Κάτω από το πρισματών παραγόντων αυτών, θα πρέπει η διαδικασία λήψης των αποφάσεων να είναι καθορισμένη κατά τρόπο θεμελιώδη όσο και απλό και να ακολουθείται πιστά, χωρίς ερασιτεχνισμούς και πολύπλοκες διαδικασίες.

Σύμφωνα με τις αντιλήψεις του σύγχρονου επιστημονικού management τα στοιχειώδη βήματα που πρέπει να ακολουθεί η διαδικασία λήψης των αποφάσεων είναι τα εξής:

- (α) Προσδιορισμός και ανάλυση του προβλήματος
- (β) Ανάπτυξη εναλλακτικών λύσεων
- (γ) Ανάλυση και αξιολόγηση των εναλλακτικών λύσεων και επιλογή της πλέον κατάλληλης
- (δ) Εφαρμογή της απόφασης
- (ε) Παρακολούθηση της εφαρμογής και έλεγχος των αποτελεσμάτων.
- (στ) Ανάλυση διαρθρωτικών ενεργειών όπου απαιτείται. (Φαναριώτη Π., 2002, σ. 112-114)

4.1. Διακρίσεις των αποφάσεων

Οι managers είναι υποχρεωμένοι να παίρνουν αποφάσεις σε πολλά θέματα. Όπως είναι φυσικό, κάθε θέμα ανάλογα με τη σοβαρότητα του, δημιουργεί και διαφορετικά προβλήματα τα οποία απαιτούν διαφορετικό βαθμό ανάλυσης και φυσικά οδηγούν σε διαφορετικών ειδών αποτελέσματα.

Από την πλευρά αυτή, οι αποφάσεις διακρίνονται σε απλές ή σύνθετες. Απλές είναι οι αποφάσεις οι οποίες αφορούν σε απλά προβλήματα όπως είναι τα προβλήματα που ανακύπτουν στην καθημερινή λειτουργία της υπηρεσίας όπως π.χ. το πρόβλημα της επισκευής ενός μηχανήματος ή της αναπλήρωσης κάποιου υπαλλήλου που απουσίασε εκτάκτως. Στις περιπτώσεις αυτές και με την προϋπό-

θεση ότι τα φαινόμενα αυτά δεν συνδέονται με άλλα βαθύτερα αίτια, τα στοιχεία που απαιτούνται για τη θεμελίωση των αποφάσεων είναι ελάχιστα. Οι απλές αποφάσεις λαμβάνονται συνήθως στα κατώτερα και τα ενδιάμεσα ιεραρχικά επίπεδα.

Αντίθετα οι σύνθετες αποφάσεις είναι εκείνες που απαιτούν βαθιά μελέτη και ανάλυση, αναφέρονται συνήθως σε στρατηγικής σημασίας θέματα δηλαδή σε θέματα που αφορούν στον γενικό προσανατολισμό και την αποστολή του οργανισμού, είναι αποφάσεις γενικού περιεχομένου που καλύπτουν ευρύτατους τομείς δράσεως του οργανισμού, περικλείουν μεγάλη δαπάνη, μεγάλο χρόνο εφαρμογής και φυσικά μεγάλο ποσοστό αβεβαιότητας ως προς την επίτευξη των αναμενόμενων αποτελεσμάτων.

Οι αποφάσεις αυτές λόγω της φύσεως τους και της σημασίας τους για τον οργανισμό, ανήκουν στην αρμοδιότητα των ανωτάτων οργάνων της Διοικήσεως δηλαδή των Υπουργών, του Υπουργικού Συμβουλίου, των Δ.Σ. των Δημοσίων οργανισμών κλπ, είναι δε γνωστές ως μακροαποφάσεις ή στρατηγικές αποφάσεις. Οι σύνθετες και στρατηγικής σημασίας αποφάσεις απαιτούν επιστημονική ανάλυση όλων των δεδομένων του προβλήματος και ειδικές τεχνικές όπως είναι η επιχειρησιακή έρευνα, η προσομοίωση κλπ. Οι τομείς στους οποίους αναφέρονται κυρίως οι αποφάσεις, είναι όλοι οι βασικοί τομείς δράσεως των οργανισμών. (Φαναριώτη Π., 2002, σ. 132)

4.2. Όργανα λήψεως των αποφάσεων

Για κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, η απόφαση είναι αποτέλεσμα προσαθειών ενός προσώπου ή μιας ομάδας προσώπων. Ποιος τρόπος θα ακολουθηθεί σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση εξαρτάται από τις ειδικότερες συνθήκες.

Η μέθοδος λήψεως των αποφάσεων από μεμονωμένα άτομα, είναι συνήθως κοινή για τις περιπτώσεις κατά τις οποίες οι αποφάσεις είναι απλές και συνεπώς εύκολη η λήψη τους. Η ίδια επίσης μέθοδος χρησιμοποιείται στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η ομάδα δεν έχει το απαιτούμενο βάθος γνώσεως του αντικειμένου στο οποίο αναφέρεται η απόφαση ή όταν το θέμα αφορά σε έκτακτες καταστάσεις.

Σε αντίθεση με τις πιο πάνω περιπτώσεις, η μέθοδος λήψεως των αποφάσεων από ομάδες ατόμων, διευρύνεται συνεχώς και περισσότερο. Οι ομάδες αυτές μπορεί να είναι οι τυπικές ομάδες των οργανισμών όπως είναι τα Υπηρεσιακά Συμβούλια, τα Διοικητικά Συμβούλια διαφόρων οργανισμών και διάφορες άλλες επιτροπές και Συμβούλια ή και άτυπες όπως είναι οι συσκέψεις των στελεχών ενός τμήματος κατά τις οποίες αποφασίζεται η εκτέλεση ορισμένων έργων από κοινού στα πλαίσια του συμμετοχικού management.

Η λήψη αποφάσεων από ομάδες συμβάλλει στην ανάπτυξη της υπευθυνότητας των μελών της ομάδας και τους δίνει τη δυνατότητα να συμμετέχουν στην αντιμετώπιση των σοβαρών θεμάτων του οργανισμού και να εκθέτουν την άποψή τους σε θέματα που επηρεάζουν την εργασία τους. Όμως πρέπει να παρατηρήσουμε ότι οι αποφάσεις αυτές είναι χρονοβόρες και δαπανηρές ενώ στην πράξη και οι αποφάσεις αυτές είναι σε τελευταία ανάλυση αποτέλεσμα ατομικών σκέψεων και πρωτοβουλιών και τούτο διότι στην ουσία οι ομάδες διαμορφώνουν ιδέες που αναπτύσσονται στη σκέψη των ατόμων μελών της ομάδας. Εξ' άλλου είναι γνωστό ότι οι προϊστάμενοι ως επικεφαλής εργασιακών ομάδων επιδιώκουν πολλές φορές τη λήψη αποφάσεων στα πλαίσια των ομάδων, με σκοπό να εξασφαλίσουν τη συναίνεση των μελών της ομάδας ή να μοιραστούν τυχόν ευθύνες με τα μέλη της ομάδας για αποφάσεις τις οποίες έχουν ήδη διαμορφώσει στη σκέψη τους.

Για το λόγους αυτούς πολύ λίγοι είναι εκείνοι οι managers που χειρίζονται σπουδαία θέματα αποκλειστικά από μόνοι τους, ιδιαίτερα όταν οι αποφάσεις που παίρνουν έρχονται σε αντίθεση με τα συμφέροντα των υφισταμένων και ως εκ τούτου θέτουν υπό αμφισβήτηση τη συμμετοχή τους και κατά συνέπεια την επιτυχία της απόφασης.

Το σύστημα λήψεως των αποφάσεων από μεμονωμένα άτομα έχει την αφειρηρία του στις ατομικές επιχειρήσεις. Στις περιπτώσεις αυτές ένας είναι ο άνθρωπος που ίδρυσε την επιχείρηση και ένας εκείνος που λαμβάνει στα αρχικά τουλάχιστον στάδια όλες τις αποφάσεις, τουλάχιστον τις πιο σπουδαίες από αυτές. Η δυνατότητα των managers να λαμβάνουν από μόνοι τους αποφάσεις ενισχύει την ατομική ευθύνη και περιορίζει το κόστος σε χρόνο και χρήμα. Ανεξάρτητα όμως από τα ανωτέρω πρέπει να σημειωθεί ότι, σε μια εποχή με μεγάλες τεχνολογικές εξελίξεις, τα θέματα που μπορεί να είναι αντικείμενο λήψεως αποφάσεων, συνεχώς διευρύνονται και ξεπερνούν τις ικανότητες, τις γνώσεις και τις εμπειρίες των managers σε πολλούς οργανισμούς και για το λόγο αυτό απαιτούν τη συμβολή περισσότερων ατόμων με διαφορετικό υπόβαθρο γνώσεων, εμπειριών και ικανοτήτων. (Φαναριώτη Π., 2002, σ. 133)

5. Διευθυντική λειτουργία

Με δεδομένο ότι το management κατ' ουσίαν αποβλέπει στην επίτευξη προγραμματισμένων αποτελεσμάτων με την αξιοποίηση των ανθρώπων και των λοιπών μέσων που έχει στη διάθεση του ο οργανισμός, μπορούμε να πούμε ότι, η διευθυντική λειτουργία συνίσταται στην προγραμματισμένη δραστηριοποίηση και συ-

σηματική κατεύθυνση όλων αυτών των μέσων για την επίτευξη των αντικειμενικών σκοπών.

Η ορθολογική κινητοποίηση των μέσων αυτών πραγματοποιείται μέσα από την αποτελεσματική άσκηση των βασικών λειτουργιών ήτοι του προγραμματισμού, της οργάνωσης, της λήψεως αποφάσεων, του συντονισμού και του ελέγχου οι οποίες αποτελούν τους άξονες γύρω από τους οποίους περιστρέφεται η Διευθυντική λειτουργία. Πέραν όμως αυτών, για την αποτελεσματική εκπλήρωση της αποστολής του, ο manager πρέπει να ασκεί αποτελεσματική εποπτεία και κατεύθυνση σε ότι αφορά στην διεξαγωγή των λειτουργιών του management και ταυτόχρονα να αξιοποιεί όλες τις εξελίξεις που αναπτύσσονται τόσο στον τομέα της αξιοποίησης των ανθρωπίνων πόρων, όσο και στον τομέα των νέων τεχνολογιών της πληροφορικής και των τηλεπικοινωνιών, σε συνδυασμό και με την εκμετάλλευση των πλεονεκτημάτων που προκύπτουν από την ραγδαία ανάπτυξη των τεχνολογιών αυτών.

Από την συνοπτική αυτή περιγραφή προκύπτει ότι το έργο του σύγχρονου manager είναι πολύπλοκο και πολύπλευρο και στην πράξη εκτείνεται σε όλους τους τομείς της σύγχρονης Διοικήσεως, απαιτεί δε την ορθολογική και ταυτόχρονα αποτελεσματική αξιοποίηση όλων των μεθόδων και τεχνικών οι οποίες αναπτύχθηκαν εν τω μεταξύ σε σχέση, με την διεξαγωγή των λειτουργιών της σύγχρονης Δημοσίας Διοικήσεως.

Οι ειδικότεροι τομείς στους οποίους αναφέρεται η άσκηση της Διευθυντικής λειτουργίας, εκτός από τους τομείς άσκησης της ηγεσίας και αξιοποίησης του ανθρωπίνου δυναμικού οι οποίοι αποτελούν τα συστατικά στοιχεία της και τα οποία θα μας απασχολήσουν σε επόμενα κεφάλαια του βιβλίου αυτού, είναι οι εξής:

- Η άσκηση εποπτείας στην όλη λειτουργία του οργανισμού.
- Η μέριμνα για την αξιοποίηση των οικονομικών και ανθρωπίνων πόρων.
- Η μέριμνα για την πλήρη εκμετάλλευση των πλεονεκτημάτων της σύγχρονης τεχνολογίας.
- Η οργάνωση των διαδικασιών προβολής και προσφοράς των προϊόντων και υπηρεσιών (marketing των Δημοσίων Υπηρεσιών) και
- Ο συντονισμός των δραστηριοτήτων που αναπτύσσονται στον τομέα ευθύνης τους. (Φαναριώτη Π., 2002, σ. 135-136)

6. Ελεγκτική λειτουργία

Αν και ο έλεγχος κατατάσσεται τελευταίος στη σειρά των λειτουργιών του management, αποτελεί εν τούτοις μια από τις κύριες και πλέον ουσιαστικές ευθύ-

νες του manager. Από πολλές πλευρές ο έλεγχος μπορεί να θεωρηθεί ως η ουσία του management, διότι αποτελεί τη λειτουργία που δίνει νόημα και βάθος σε όλες τις λοιπές λειτουργίες. Η σπουδαιότητα του ελέγχου συνδυάζεται με την ευθύνη του manager για την πραγματοποίηση αποτελεσμάτων και ειδικότερα αποτελεσμάτων σε συγκεκριμένους βασικούς τομείς που ανήκουν στο πλαίσιο των ευθυνών του και τούτο διότι παρ' όλον ότι το μεγαλύτερο μέρος της εργασίας εκτελείται από άλλα πρόσωπα, τελικά υπεύθυνος για τα αποτελέσματα παραμένει ο συγκεκριμένος manager.

Για να εξασφαλίσει τα επιθυμητά αποτελέσματα, ο manager πρέπει πέρα από τις οργανωτικές και συντονιστικές δραστηριότητες που αποτελούν μέρος της αποστολής του να αναπτύξει και να θέσει σε εφαρμογή ένα σύστημα ελέγχου, το οποίο θα του δίνει τη δυνατότητα να γνωρίζει σε κάθε στιγμή και σε διαρκή βάση, αν και κατά πόσο η εκτελουμένη εργασία είναι σύμφωνη με τους στόχους που έθεσε.

Σκοπός του ελέγχου είναι η επιβεβαίωση ότι τα αποτελέσματα που προκύπτουν από την εφαρμογή ενός προγράμματος είναι σύμφωνα με τους αρχικούς αντικειμενικούς σκοπούς του προγράμματος. Αυτό προϋποθέτει την ανάγκη καθιέρωσης μιας συγκεκριμένης σειράς περιοδικών ελέγχων σε διάφορες φάσεις της σχετικής διαδικασίας, ώστε μέσα από την διαπίστωση του τι πραγματοποιείται σε κάθε συγκεκριμένο στάδιο της διαδικασίας αυτής, να εξασφαλίζει με τη μεγαλύτερη δυνατή βεβαιότητα το επιθυμητό αποτέλεσμα.

Με την έννοια αυτή, σκοπός του ελέγχου είναι ο εντοπισμός των λειτουργικών αδυναμιών μέσα στον οργανισμό και όπου είναι απαραίτητη η ανάπτυξη των αναγκαίων διορθωτικών ενεργειών για την εξασφάλιση των επιθυμητών αποτελεσμάτων.

Οι συνήθεις αδυναμίες που αποδίδονται στον έλεγχο είναι οι εξής:

α. Είναι προσανατολισμένος στο παρελθόν με την έννοια ότι επιδιώκει την διαπίστωση λαθών που έχουν ήδη γίνει

β. Αποβλέπει συνήθως στη διόρθωση των λαθών και όχι στην εξακρίβωση των αιτιών που προκαλούν τα λάθη.

γ. Δημιουργεί ένα συγκρουσιακό κλίμα μέσα στο χώρο του οργανισμού, κυρίως μεταξύ ελεγχόντων και ελεγχομένων.

δ. Βασίζεται σε επιφανειακούς και όχι ιδιαίτερα σοβαρούς δείκτες απόδοσης, οι οποίοι μπορεί να επηρεάσουν την έκβαση των αποτελεσμάτων. (Φαναριώτη Π., 2002, σ. 157-158)

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ

ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟ MANAGEMENT & ΗΓΕΣΙΑ

1. Γενική περιγραφή του αποτελεσματικού management

Ο όρος αποτελεσματικό management εμφανίζεται εκ πρώτης όψεως ως οξύμωρο, διότι σε τελευταία ανάλυση το management με οποιαδήποτε μορφή δεν μπορεί παρά να αποβλέπει στην επίτευξη συγκεκριμένων αποτελεσμάτων.

Με την έννοια αυτή το management είναι οπωσδήποτε αποτελεσματικό. Στην προκειμένη όμως περίπτωση η έμφαση δεν δίνεται στα αποτελέσματα καθ' εαυτά, τα οποία σε κάθε περίπτωση προσδιορίζονται από τα προγράμματα και τους στόχους αλλά επικεντρώνεται στο είδος, στην ποσότητα, στην ποιότητα στο χρόνο και στους τρόπους με τους οποίους επιτυγχάνονται αυτά τα συγκεκριμένα αποτελέσματα. Από την πλευρά αυτή υπάρχουν δύο βασικές προσεγγίσεις του προβλήματος, εκ των οποίων η μια εστιάζει το ενδιαφέρον της στην στενή εποπτεία και στον έλεγχο του υφισταμένου και η άλλη στην συμμετοχή και στην ελευθερία επιλογής ως προς την ακολουθητέα πορεία για την επίτευξη των αποτελεσμάτων.

Η πρώτη αντίληψη δέχεται ως απαραίτητη προϋπόθεση για την εξασφάλιση των αποτελεσμάτων αυτών την λεπτομερειακή περιγραφή της εργασίας και την άσκηση στενής εποπτείας του υφισταμένου κατά τη διάρκεια της εργασίας του, θεωρεί ότι όταν ο προϊστάμενος προδιαγράφει με κάθε λεπτομέρεια τις δραστηριότητες που πρέπει να αναπτύξει ο υφιστάμενος, στα πλαίσια της προκαθορισμένης αποστολής του και ταυτόχρονα καθορίζει τα μέσα που θα χρησιμοποιήσει στο βαθμό που θα τα χρησιμοποιήσει, καθώς και τις μεθόδους που θα ακολουθήσει, τότε είναι βέβαιο ότι ο υφιστάμενος όταν εν τω μεταξύ παρακολουθείται και κατευθύνεται σωστά, θα επιτύχει με μεγαλύτερη ασφάλεια το επιθυμητό αποτέλεσμα. Η αντίληψη αυτή θεωρεί τον οργανισμό ως μια μηχανή η οποία όταν συντηρείται, ρυθμίζεται και προγραμματίζεται σωστά, είναι βέβαιο ότι θα λειτουργήσει άψογα.

και θα έχει τα αποτελέσματα που επιθυμούμε και στο χρόνο που επιθυμούμε σύμφωνα με τις σχετικές ποιοτικές και ποσοτικές προδιαγραφές.

Η αντίληψη αυτή γνωστή και ως σύστημα Διοίκησης δια των οδηγιών και των κατευθύνσεων έχει μεν το πλεονέκτημα ότι διασφαλίζει την ομαλή ροή της εργασίας, είναι όμως σύστημα αυταρχικό, το οποίο δεν αναγνωρίζει ικανότητες στους υφισταμένους και αν τις αναγνωρίζει δεν τους δίνει την ευκαιρία να τις αξιοποιήσουν, περιορίζοντας τους σε απλούς χειριστές θεμάτων, όπως ακριβώς λειτουργεί ο χειριστής ενός μηχανήματος.

Η αντίληψη αυτή εξαφανίζει την προσωπικότητα του ανθρώπου και τον εντάσσει μέσα σ' ένα μονολιθικό σύστημα, περιορίζοντας στα ελάχιστα δυνατά όρια, τις δυνατότητες των υφισταμένων για ανάληψη ευθυνών και ανάπτυξη πρωτοβουλιών. Ένα τέτοιο σύστημα μπορεί πρόσκαιρα να εξασφαλίζει με μεγαλύτερη βεβαιότητα τα αναμενόμενα αποτελέσματα, πλην όμως μακροχρονίως ή όταν εφαρμόζεται σε ευρεία κλίμακα οδηγεί στη συρρίκνωση του οργανισμού, λόγω του περιορισμού ή και της πλήρους εξαφάνισης των ευκαιριών αξιοποίησης των δυνατοτήτων του προσωπικού σε μια εποχή μάλιστα όπου η γνώση και οι δυνατότητες εκμετάλλευσής της, αποτελούν απαραίτητο όρο για την ανάπτυξη των σύγχρονων οργανισμών.

Σε αντίθεση με την αντίληψη αυτή, η αντίληψη της συμμετοχικής Διοικήσεως επικεντρώνει το ενδιαφέρον της στην εκμετάλλευση των γνώσεων και των δυνατοτήτων του προσωπικού στο μέγιστο δυνατό βαθμό. Κεντρική φιλοσοφία της αντίληψης αυτής είναι ότι ο άνθρωπος μέσα στο χώρο των οργανισμών αποτελεί ένα στοιχείο με μοναδικές δυνατότητες, τις οποίες ο οργανισμός πρέπει να αξιοποιεί στο μέγιστο δυνατό όριο. Αυτό το επιτυγχάνει κυρίως μέσω της υιοθέτησης συμμετοχικών διαδικασιών, κυρίως στον καθορισμό των αντικειμενικών σκοπών και στη λήψη των αποφάσεων. Κεντρικός άξονας γύρω από τον οποίον περιστρέφεται η αντίληψη αυτή είναι το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, το οποίο πρέπει να προσδιορίζεται ως αντικειμενικός σκοπός των σχετικών προγραμμάτων κατόπιν συνεργασίας του προϊσταμένου με τους υφισταμένους. Η διαφορά μεταξύ των δυο ως άνω αντιλήψεων έγκειται στο ότι η μεν πρώτη είναι προσανατολισμένη στη φιλοσοφία της συγκεντρωτικής Διοικήσεως, στην άσκηση στενής εποπτείας και στον έλεγχο, ενώ η δεύτερη είναι προσανατολισμένη στις συμμετοχικές διαδικασίες και στα αποτελέσματα.

Πράγματι εκείνο που ενδιαφέρει τον οργανισμό είναι η επίτευξη των επιθυμητών αποτελεσμάτων στην άριστη δυνατή ποσότητα και ποιότητα, στον συντομότερο δυνατό χρόνο και με το μικρότερο δυνατό κόστος. Πέρα από αυτό είναι απαραίτητο να αξιοποιούνται στο έπακρο οι γνώσεις και ικανότητες του προσωπικού, το οποίο πρέπει να εφοδιάζεται με το ανάλογο πλαίσιο ελευθερίας δράσεως, κυρίως

όσον αφορά στην επιλογή των μέσων και των μεθόδων, οι οποίες θα χρησιμοποιηθούν σε κάθε περίπτωση για την επίτευξη των αποτελεσμάτων.

Η εφαρμογή αυτής της νέας αντίληψης η οποία επικεντρώνει το ενδιαφέρον της στις αποδόσεις, έλαβε μεγάλη έκταση σε σημείο ώστε να αποτελέσει αντικείμενο, πληθώρας σεμιναρίων και εκπαιδευτικών προγραμμάτων, με κεντρικό άξονα τη μελέτη των μεθόδων και των τεχνικών μέτρησης και αξιολόγησης των αποδόσεων. Η αντίληψη αυτή είχε ως αποτέλεσμα τη σχεδόν γενικευμένη προσπάθεια σε όλες τις Ευρωπαϊκές χώρες μετά την 10ετία του '80 και κυρίως κατά την διάρκεια της 10ετίας του '90, για την καθιέρωση δεικτών απόδοσης με κύριο σκοπό την αξιολόγηση των αποδόσεων σχεδόν σε όλους τους τομείς της Δημοσίας Διοικήσεως. (Φαναριώτη Π., 2002, σ. 199-200)

2. Έννοια και περιεχόμενο του αποτελεσματικού management

Η έννοια του αποτελεσματικού management είναι μια σύνθετη έννοια διότι πέρα από την καθιέρωση των αντικειμενικών σκοπών οι οποίοι πρέπει να βασίζονται σε ορισμένους δείκτες απόδοσης περιλαμβάνει την ανάγκη εξεύρεσης και αποτελεσματικής κατανομής και αξιοποίησης των πόρων, καθώς και την ορθολογική αξιοποίηση των δυνατοτήτων του προσωπικού, κυρίως μέσα από την αξιοποίηση των γνώσεων και των ικανοτήτων του. Η έννοια του αποτελεσματικού management πρέπει να αντιδιαστέλλεται από τους δείκτες απόδοσης, διότι ενώ το αποτελεσματικό management στην ουσία αποτελεί τη μέθοδο για την εξασφάλιση των επιθυμητών αποδόσεων, οι δείκτες απόδοσης αποτελούν τα μέσα με τα οποία καθίσταται δυνατή η μέτρηση και αξιολόγηση των αποδόσεων αυτών.

Τελικός αντικειμενικός σκοπός του αποτελεσματικού management είναι η εξασφάλιση του τριπτύχου που συνδυάζει την αποτελεσματικότητα, την αποδοτικότητα και την οικονομία στη λειτουργία των Δημοσίων Υπηρεσιών.

Τα κύρια σημεία στα οποία επικεντρώνεται το αποτελεσματικό management είναι:

- α) Ο σαφής καθορισμός των αντικειμενικών σκοπών του οργανισμού.
- β) Ο καθορισμός των μέσων τα οποία θα χρησιμοποιηθούν για την επίτευξη των αντικειμενικών σκοπών στα οποία περιλαμβάνονται και κυβερνητικά προγράμματα παροχής κινήτρων.
- γ) Η αξιολόγηση του τελικού αποτελέσματος που προκύπτει από τις δραστηριότητες του οργανισμού και
- δ) Η κατάλληλη ενημέρωση του κοινού, ώστε να προβεί στην προτίμηση και επιλογή των υπηρεσιών του οργανισμού. (Φαναριώτη Π., 2002, σ.202)

3. Πεδίο εφαρμογής του αποτελεσματικού management

Απ' όσα αναφέραμε ήδη προκύπτει ότι το αποτελεσματικό management είναι ένα σύστημα που έχει εφαρμογή κυρίως στα ανώτερα και ενδιάμεσα κλιμάκια της Διοικητικής Ιεραρχίας, διότι στα κλιμάκια αυτά υπάρχει μεγαλύτερο εύρος δραστηριοτήτων και ουσιαστικότερη αντίληψη των γενικών προσανατολισμών του οργανισμού. Κεντρικό σημείο για την αποδοτική άσκηση του αποτελεσματικού management είναι οι ίδιοι οι αντικειμενικοί σκοποί, σε συνδυασμό βεβαίως και με τον τρόπο καθιέρωσης τους καθώς και με την έκταση συμμετοχής του προσωπικού τόσο στην διαδικασία καθιέρωσης όσο και στη διαδικασία εφαρμογής τους στην πράξη. Συνήθως οι ηγεσίες των οργανισμών αποφεύγουν να γνωστοποιούν στους υφιστάμενους τους, τους σκοπούς που επιδιώκουν να επιτύχουν, ενώ αρνούνται να προδιαγράψουν και τα πλαίσια μέσα στα οποία οι υφιστάμενοι θα έχουν τη δυνατότητα να παίρνουν από μόνοι τους αποφάσεις για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που ανακύπτουν εν τω μεταξύ, στις περιπτώσεις δε που καθορίζουν ορισμένα πλαίσια, αυτά είναι πάρα πολύ περιορισμένα. Η στάση αυτή των επικεφαλής των οργανισμών έχει ως αποτέλεσμα τα υφιστάμενα διευθυντικά στελέχη να προχωρούν στο κενό χωρίς κατεύθυνση, αφού καλούνται να επιτύχουν στόχους τους οποίους στην ουσία αγνοούν, εφ' όσον τους καθορίζει αποκλειστικά η ίδια η Διοίκηση, χωρίς σχετική ενημέρωση και κυρίως χωρίς συμμετοχή στη διαμόρφωση τους. Στις περιπτώσεις αυτές ο υφιστάμενος μεταβάλλεται σε απλό εργαλείο με φυσικό επακόλουθο τις αποκλίσεις του τελικού αποτελέσματος από τον στόχο, τις απογοητεύσεις του προσωπικού και γενικά την πτώση της παραγωγικότητας του οργανισμού.

Για την αποφυγή των δυσάρεστων αυτών συνεπειών, το αποτελεσματικό management θέτει ως προϋπόθεση την ενθάρρυνση του προσωπικού, ώστε να συμμετέχει στην διαδικασία καθορισμού των στόχων του οργανισμού και στη διαδικασία λήψεως των αποφάσεων. (Φαναριώτη Π., 2002, σ.203)

4. Οι αντικειμενικοί σκοποί του αποτελεσματικού management

Λέγοντας αντικειμενικό σκοπό εννοούμε μια προδιαγεγραμμένη επιδίωξη που πρόκειται να επιτύχουμε σε ορισμένο χρόνο με την χρησιμοποίηση ορισμένων μέσων και την ανάπτυξη ορισμένων δραστηριοτήτων. Ως επακόλουθο του ορισμού αυτού, συνάγεται ότι η πραγματοποίηση των αντικειμενικών σκοπών επιτυγχάνεται μέσα από την αποτελεσματική αξιοποίηση των μέσων που διαθέτει ο οργανισμός και την ανάπτυξη των καταλλήλων δραστηριοτήτων. Χωρίς αυτά τα δύο στοιχεία, κάθε αντικειμενικός σκοπός αποτελεί γράμμα κενό. Οι αντικειμενικοί σκοποί αποτελούν βασικό στοιχείο του management και απαραίτητη προϋπόθεση για την ανά-

πτυξη οποιασδήποτε σειράς δραστηριοτήτων. Οι αντικειμενικοί σκοποί πρέπει να συνδυάζουν τα κάτωθι χαρακτηριστικά:

- α. Να είναι αποτέλεσμα συμμετοχής όλων εκείνων που θα αναλάβουν την επίτευξη τους.
- β. Να υποστηρίζουν τους γενικούς σκοπούς του οργανισμού
- γ. Να καταλήγουν σε ένα σαφώς προσδιορισμένο αποτέλεσμα
- δ. Να είναι σαφώς καθορισμένοι και ρεαλιστικοί
- ε. Να είναι σύγχρονοι και ανανεωτικοί
- στ. Οι αντικειμενικοί σκοποί που ανατίθενται σε κάθε μέλος της Διοικήσεως πρέπει να είναι αριθμητικά περιορισμένοι
- ζ. Να εξισορροπούνται μεταξύ τους μέσα στο πλαίσιο του οργανισμού και τέλος
- η. Να ιεραρχούνται ανάλογα με την σπουδαιότητα τους. (Φαναριώτη Π., 2002, σ.204)

5. Σχέση μεταξύ του management και της ηγεσίας

Η ηγεσία αποτελεί έναν από τους κρισιμότερους παράγοντες που επηρεάζουν τη λειτουργία των οργανισμών και την εξέλιξη των διαδικασιών του management διότι εμπνέει, κινητοποιεί και κατευθύνει το ανθρώπινο δυναμικό ενώ συμβάλλει ουσιαστικά στην αποτελεσματική εκπλήρωση της αποστολής του οργανισμού. Από την πλευρά αυτή δεν θα ήταν υπερβολή αν τονίζαμε ότι η ηγεσία αποτελεί τη βάση για την συντονισμένη και δημιουργική δραστηριοποίηση των ανθρώπων, ενώ το πλαίσιο των σχέσεων που αναπτύσσονται μέσα στους οργανισμούς αντικατοπτρίζει σε τελευταία ανάλυση την ποιότητα της ηγεσίας τους.

Η ηγεσία αποτελεί κεντρικό στοιχείο του management, όμως αυτό δεν σημαίνει ότι συνυπάρχει και ταυτίζεται αναγκαστικά με το management και τούτο διότι μεταξύ αυτών των δυο εννοιών υπάρχουν ουσιαστικές διαφορές οι οποίες έχουν ως εξής:

α) Το management αποτελεί ένα επιστημονικά προσδιορισμένο σύστημα κανόνων μέσω των οποίων εξασφαλίζεται η προγραμματισμένη δραστηριοποίηση των υλικών και ανθρωπίνων πόρων του οργανισμού, με σκοπό την έγκυρη, έγκαιρη και αποτελεσματική λειτουργία του επί καθημερινής βάσεως, ενώ η ηγεσία αποτελεί ένα στοιχείο το οποίο συνδέεται περισσότερο με την προσωπικότητα και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά ορισμένων ατόμων, τα οποία καθιστούν τα πρόσωπα αυτά ικανά να ηγούνται ανθρώπων και να τους πείθουν να τους ακολουθούν με τη θέληση τους.

β) Το management απαιτεί τη συστηματική και επί επιστημονικής βάσεως ανάπτυξη συγκεκριμένων δραστηριοτήτων, οι οποίες καλύπτουν όλο το φάσμα

των λειτουργιών των οργανισμών και αναλύονται σε εξειδικευμένες μεθόδους και τεχνικές όπως είναι η μελέτη και οργάνωση της εργασίας, η κατάρτιση, εκτέλεση και έλεγχος του προϋπολογισμού, η αξιολόγηση των έργων, η συστηματική αξιοποίηση του ανθρωπίνου δυναμικού, ο συντονισμός των σχέσεων που αναπτύσσονται στα πλαίσια του οργανισμού κ.ο.κ. Αντίθετα η ηγεσία είναι τέχνη και μάλιστα με διαχρονικό χαρακτήρα, ταυτίζεται δε με την προσωπικότητα, με την στάση και τη συμπεριφορά των ατόμων που αναλαμβάνουν ηγετικούς ρόλους μέσα στους οργανισμούς.

γ) Οι αρχές και οι διαδικασίες του management ως σύστημα επιστημονικών κανόνων, είναι δυνατόν να διδαχθούν και να μεταβιβασθούν, ενώ η ηγεσία ως τέχνη συνδεδεμένη με τα ατομικά χαρακτηριστικά καθενός συγκεκριμένου προσώπου, είναι προσωποπαγής και αμεταβίβαστη και για το λόγο αυτό ενώ έχουμε πρόσωπα εξειδικευμένα στις αρχές και τις διαδικασίες του management δεν έχουμε ανθρώπους ειδικούς στα θέματα της ηγεσίας.

Από τα ανωτέρω προκύπτει το συμπέρασμα ότι τόσο το management όσο και η ηγεσία, είναι στοιχεία απαραίτητα για τη λειτουργία και την πρόοδο των οργανισμών και ότι το management χωρίς ηγεσία καθίσταται αναποτελεσματικό, ενώ ηγεσία χωρίς management είναι άσκοπη και άνευ αντικειμένου. Με δεδομένο το ανωτέρω συμπέρασμα γεννάται το εξής εύλογο αλλά εν πολλοίς αναπάντητο ερώτημα:

Αν το management χωρίς την ηγεσία είναι αναποτελεσματικό και η ηγεσία χωρίς το management είναι άσκοπη και άνευ αντικειμένου, τότε ποια είναι η διαφορά μεταξύ ενός οργανισμού που διαθέτει μόνον καλό management και ενός οργανισμού που διαθέτει μόνον καλή ηγεσία;

Από την πράξη αποδεικνύεται ότι το management ως σύστημα κανόνων και διαδικασιών είναι αδύνατο από μόνο του να εξασφαλίζει σε ικανοποιητικό βαθμό την αποτελεσματική λειτουργία και ανάπτυξη του οργανισμού, διότι στερείται του δυναμισμού και της έμπνευσης της ηγεσίας. Με την εξασφάλιση του καλού management, ο οργανισμός μπορεί να είναι τέλειος, οι μέθοδοι που εφαρμόζει άψογες, οι συνθήκες εργασίας ιδανικές, όμως δεν εξασφαλίζει αυτό που θα δώσει στον οργανισμό την ορμή να προχωρήσει με γοργά βήματα, ενώ είναι δυνατόν οι επιτυχίες του σήμερα να εξελιχθούν σε αποτυχίες του αύριο. Αυτό οφείλεται στο γεγονός, ότι το management ως σύστημα επιστημονικά, επεξεργασμένων και σαφώς προδιαγεγραμμένων κανόνων, στερείται των μοναδικών στοιχείων της έμπνευσης και της ακτινοβολίας, τα οποία συνδυάζουν οι ηγετικές προσωπικότητες και τα οποία μέσα από το παράδειγμα και την εν γένει συμπεριφορά τους παρακινούν

τους υφισταμένους στην ένθερμη συμμετοχή τους στην επίτευξη των σκοπών του οργανισμού. Η ύπαρξη αποτελεσματικής ηγεσίας οδηγεί στην ανύψωση του ηθικού και στη δημιουργία του καταλλήλου ενδουπηρεσιακού κλίματος που είναι απαραίτητο για την αποτελεσματική υποκίνηση του προσωπικού στα πλαίσια της λειτουργίας των οργανισμών.

Στις περιπτώσεις που υπάρχει διάσταση μεταξύ management και ηγεσίας, τότε ο manager θα κατέχει μεν την επίσημη θέση του προϊσταμένου σε κάποιο ιεραρχικό επίπεδο, στην πράξη όμως η ηγεσία θα ασκείται από κάποιο άλλο πρόσωπο, στα πλαίσια της άτυπης οργάνωσης ή από πρόσωπα του στενού περιβάλλοντος του, τα οποία υποτίθεται ότι τον συμβουλεύουν ή τον προστατεύουν. Οι καταστάσεις αυτές συνοδεύονται πάντοτε από δυσλειτουργίες στα πλαίσια του οργανισμού, από παράπονα, συγκρούσεις, απογοητεύσεις και σε τελευταία ανάλυση από πτώση της απόδοσης και της αδυναμίας εκπλήρωσης της αποστολής του οργανισμού. (Φαναριώτη Π., 2002, σ.237-238)

6. Ορισμός της ηγεσίας

Σχετικά με την ηγεσία έχουν δοθεί πολλοί ορισμοί. Ως πρακτικότερος όμως ορισμός που μπορεί να εξυπηρετήσει και τις ανάγκες των οργανισμών, θεωρείται εκείνος που περιγράφει την ηγεσία ως την ικανότητα που έχει ένας άνθρωπος να παρακινεί άλλους ανθρώπους να τον ακολουθούν και να πράττουν με τη θέληση τους αυτό που ο ηγέτης επιθυμεί να πράττουν.

Λέγεται συνήθως ότι ο καλός ηγέτης είναι εκείνος που από τη μια πλευρά συνδυάζει την ικανότητα να κατευθύνει ανθρώπους, από την άλλη δε, την ικανότητα να κερδίζει φίλους. Αυτό το προσόν όμως δεν μπορεί να θεωρηθεί ως απαραίτητο στοιχείο της ηγεσίας, διότι πολλοί πραγματικοί ηγέτες, ικανοποιούνται με το σεβασμό του προσωπικού τους και με την επιθυμία του να του ακολουθεί.

Είναι φυσικό εξ' άλλου, οι αποφάσεις που παίρνει κάθε ηγέτης να μην ευνοούν όλους, πράγμα το οποίο οδηγεί στο συμπέρασμα ότι το στοιχείο της φιλίας δεν μπορεί να αποτελέσει κριτήριο του καλού ηγέτη. (Φαναριώτη Π., 2002, σ. 238)

7. Χαρακτηριστικά γνωρίσματα του ηγέτη

Για πολλούς αιώνες, οι άνθρωποι αναζητούν να βρουν τα στοιχεία εκείνα που συνθέτουν έναν καλόν ισχυρό και αποδοτικό ηγέτη. Μέχρι και των τελευταίων ετών επιστεύετο ότι οι ηγέτες γεννιούνται και δεν γίνονται. Σ' αυτό συντελούσε και η κοινωνικοοικονομική θέση, καθώς και η καταγωγή των ατόμων, η οποία θεωρήθηκε

ότι τους έδινε τη δυνατότητα να επιβάλλονται στους άλλους και να ασκούν ορισμένες πράξεις ηγεσίας.

Πέρα όμως απ' αυτούς, υπήρχαν πάντοτε και εκείνοι που αν και ταπεινής καταγωγής, ανήλθαν σε ηγετικές θέσεις και πολλές φορές αναδείχθηκαν στις θέσεις αυτές μέσα από σκληρή εργασία και στερήσεις. Με αφορμή την τελευταία κατηγορία, γεννήθηκε το ερώτημα, αν οι ηγέτες αυτοί γεννιούνται με ορισμένες ιδιότητες ηγέτη ή τις αποκτούν κατά τη διαδικασία ανάπτυξης τους, σε συνδυασμό με την εμπειρία τους από τη ζωή.

Στις περιπτώσεις αυτές, πολλοί συγγραφείς για να δώσουν μια απάντηση στο ερώτημα, ανέτρεχαν στις βιογραφίες των μεγάλων ανδρών όπως π.χ. του μεγάλου Αλεξάνδρου, του Καίσαρα, του Ναπολέοντα κλπ. προσπαθώντας να βρουν ορισμένα κοινά φυσικά χαρακτηριστικά (όπως π.χ. το ύψος, η σωματική διάπλαση κλπ.) για να θεμελιώσουν μία θεωρία που να στηρίζεται στα χαρακτηριστικά που πρέπει να συνδυάζει ένας ηγέτης.

Από την πράξη όμως αποδείχθηκε ότι τα στοιχεία τα οποία οι ερευνητές, θεωρούσαν ως βασικά χαρακτηριστικά ενός ηγέτη δεν συνέπιπταν σε όλες τις περιπτώσεις (όπως π.χ. το ύψος) και γι' αυτό η άποψη αυτή ποτέ δεν θεωρήθηκε επαρκής.

Αργότερα και αφού διαπιστώθηκε ότι η θεωρία των φυσικών χαρακτηριστικών δεν έδινε ικανοποιητική απάντηση στο ερώτημα, η έρευνα στράφηκε προς τα χαρακτηριστικά της προσωπικότητας. Η θεωρία αυτή αναζητεί να βρει τα στοιχεία που συνιστούν ένα επιτυχημένο ηγέτη, ερευνώντας τα χαρακτηριστικά της προσωπικότητας του, όπως π.χ. ισχυρότητα του χαρακτήρα, ικανότητα επιβολής κλπ. Η άποψη αυτή επεκράτησε κυρίως κατά την περίοδο των ετών 1930 - 1950. Κατά την περίοδο αυτή καταρτίστηκαν πίνακες με τέτοια χαρακτηριστικά, τα οποία με την πάροδο του χρόνου συνεχώς διευρύνοντο. Και στην άποψη όμως αυτή, δεν υπήρξε ομοφωνία μεταξύ των ερευνητών, διότι διαπιστώθηκε ότι είναι πολύ δυσχερής ο καθορισμός της έκτασης και του βαθμού στον οποίο πρέπει να υπάρχει στον άνθρωπο ένα χαρακτηριστικό για να είναι ωφέλιμο π.χ. η συνεχής και ανεξέλεγκτη προθυμία ανάληψης ευθυνών και μάλιστα πέρα από τις δυνατότητες του, κατατάσσει τον άνθρωπο στην κατηγορία εκείνων που δεν γνωρίζουν παρά μόνον τη λέξη «Μάλιστα» και που δεν έχουν το θάρρος ή την πρόνοια να προβάλουν αντιρρήσεις, εκεί που αντιλαμβάνονται ότι δεν υπάρχει πιο πέρα δυνατότητα για ανάληψη ευθυνών, πράγμα που όπως είναι φυσικό έρχεται σε βασική αντίθεση με το πρώτο. Επίσης η επιθυμία για επιτυχία παρακινεί τον άνθρωπο για άσκηση αποδοτικής ηγεσίας, ο φόβος όμως της αποτυχίας τον κάνει πολλές φορές νευρωτικό ή τύραννο.

Παρ' όλο όμως αυτά, ακόμη και σήμερα γίνεται δεκτό, ότι ο ηγέτης πρέπει να συνδυάζει ένα μίνιμουμ από ένα φάσμα χαρακτηριστικών, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι τα χαρακτηριστικά αυτά τα συναντούμε μόνο στους ηγέτες.

Αυτό έχει μάλλον την έννοια ότι θα πρέπει (κατά τεκμήριο τουλάχιστον), οι ηγέτες να συνδυάζουν, σε μεγαλύτερο βαθμό τα χαρακτηριστικά αυτά σε σύγκριση με τον υπόλοιπο πληθυσμό, οπωσδήποτε δε περισσότερο από τους μέσης στάθμης υφισταμένους. Η διάκριση αυτή δεν ισχύει βέβαια για τα χαρακτηριστικά εκείνα που τα συναντούμε σ' όλα τα άτομα χωρίς εξαίρεση.

Έτσι ένας επιτυχημένος ηγέτης πρέπει να συνδυάζει τις πιο κάτω ιδιότητες.

1.- Υψηλή αίσθηση της αποστολής του. Η ιδιότητα αυτή περιλαμβάνει: α. Πίστη στην ικανότητα του να ηγείται ανθρώπων, β. Αγάπη για το έργο του, γ. Αφιέρωση του εαυτού του στην εξυπηρέτηση των συμφερόντων του οργανισμού και διαμέσου αυτών του προσωπικού του.

2.- Αυταπάρνηση. Αυτό σημαίνει ότι ο ηγέτης πρέπει: α. Να έχει πάντοτε τη θέληση να προχωρεί διακινδυνεύοντας προσωπικά του συμφέροντα και β. Να έχει την ικανότητα να υπομένει ψυχικές και σωματικές κοπώσεις, τις οποίες προκαλεί η εκτέλεση της αποστολής του.

3.- Ανωτερότητα χαρακτήρα. Αυτό έχει την έννοια ότι ένας επιτυχημένος ηγέτης πρέπει: α. να είναι τίμιος απέναντι του εαυτού του και απέναντι των άλλων β. να αντιμετωπίζει τα δύσκολα προβλήματα και τις δυσάρεστες καταστάσεις με θάρρος γ. να μη φοβάται την κριτική των άλλων για τα λάθη του και δ. να διακρίνεται από ειλικρίνεια και υπευθυνότητα.

4.- Γνώση της Εργασίας. Επικρατούσε παλαιότερα η άποψη ότι ο ηγέτης δεν είναι απαραίτητο να γνωρίζει τα τεχνικά δεδομένα της εργασίας την οποία εκτελεί η ομάδα της οποίας ηγείται. Αυτό όμως είναι σφάλμα, διότι έχει αποδειχθεί ότι εκείνος που γνωρίζει τη διαδικασία εκτέλεσης της εργασίας με την οποίαν ασχολείται το προσωπικό στο οποίο ηγείται, έχει μια από τις βασικότερες προϋποθέσεις για την άσκηση μιας αποδοτικής ηγεσίας.

5.- Ορθή κρίση και διορατικότητα τα οποία συνίστανται κυρίως στο συνδυασμό των πιο κάτω ιδιοτήτων: α. κοινή λογική, β. ικανότητα να διακρίνει τα σπουδαία από τα ασήμαντα, γ. ικανότητα να επιλέγει τον κατάλληλο χρόνο και τα κατάλληλα μέσα για την λήψη και εφαρμογή των αποφάσεων του, δ. ικανότητα να προβλέπει μελλοντικές εξελίξεις και να σχεδιάζει την αντιμετώπιση τους ώστε να εξασφαλίζει ευνοϊκά αποτελέσματα για τον οργανισμό και ε. ικανότητα να διαβλέπει

έγκαιρα τα μεγάλα προβλήματα και τις περίπλοκες συσχετίσεις τους και να παίρνει όλα τα απαιτούμενα σε κάθε περίπτωση μέτρα.

6.- Ενεργητικότητα. Η άσκηση ηγεσίας σε οποιοδήποτε επίπεδο σημαίνει σκληρή εργασία, πολλές δε φορές από το πρωί μέχρι το βράδυ. Έτσι η άσκηση της ηγεσίας αφήνει πολύ λίγο χρόνο για ανάπαυση ή απομάκρυνση από τα προβλήματα. Από την πλευρά αυτή η καλή υγεία, τα ισορροπημένα νεύρα και η απεριόριστη ενεργητικότητα, κάνουν τη σκληρή εργασία ευκολότερη.

7.- Διανοητική Ικανότητα. Που σημαίνει ότι ο ηγέτης πρέπει να έχει: α. Μεγάλη αντιληπτική ικανότητα, β. Αναλυτική ικανότητα με την έννοια ότι πρέπει να αναλύει και να αξιολογεί τα διάφορα στοιχεία και περιστατικά που διαμορφώνουν τις διάφορες καταστάσεις και γ. ικανότητα για επικοινωνία, ώστε να μπορεί να μεταφέρει τις ιδέες του, να παρακινεί τους άλλους να τον ακολουθούν και να αντιλαμβάνεται ότι οι άλλοι επικοινωνούν επίσης με αυτόν. Είναι αυτονόητο ότι ο ηγέτης μιας ομάδας διανοουμένων πρέπει να έχει μεγαλύτερη διανοητική ικανότητα, από την ικανότητα ενός εξίσου επιτυχημένου ηγέτη μιας συνηθισμένης ομάδας και τέλος

8.- Κοινωνική ωριμότητα και ευρύτητα σκέψεως και συμπεριφοράς. Αυτό σημαίνει ότι λόγω του ότι ο ηγέτης αναπτύσσει συνήθως ένα ευρύτατο κύκλο ενδιαφερόντων και δραστηριοτήτων, πρέπει: α. να είναι συναισθηματικά ώριμος, ώστε να μη συντριβεται από ενδεχόμενες αποτυχίες, ούτε να επαιρείται για τις επιτυχίες του και β. να διακρίνεται για τον υψηλό βαθμό ανοχής στις απογοητεύσεις καθώς και για τον πολύ χαμηλό βαθμό αντικοινωνικών διαθέσεων, όπως π.χ. εκθρότητα έναντι των άλλων κλπ. (Φαναριώτη Π., 2002, σ. 241-242)

8. Παράγοντες που επηρεάζουν την άσκηση της ηγεσίας

Πέρα από το ειδικότερο στυλ ηγεσίας που υιοθετεί κάθε προϊστάμενος πρέπει να είναι σε θέση να μελετά τους ειδικότερους παράγοντες οι οποίοι μέσα από το γενικότερο σχεδιασμό της στρατηγικής και της λειτουργίας του οργανισμού συμβάλλουν στην θετική υποκίνηση του προσωπικού και την αύξηση της παραγωγικότητας των εργαζομένων. Οι παράγοντες αυτοί είναι οι εξής:

(α) Οι διαθέσεις των υφισταμένων έναντι της εργασίας. Το πλαίσιο των διαθέσεων των υφισταμένων έναντι της εργασίας αποτελεί ουσιαστικό στοιχείο στον τομέα της υποκίνησης και στο επίπεδο του ηθικού.

(β) Το γενικότερο ενδοϋπηρεσιακό κλίμα που διαμορφώνεται κάτω από την επίδραση των συμπεριφορών που αναπτύσσονται μέσα στον οργανισμό, των μέ-

τρων πολιτικής, των διαδικασιών, των κανονισμών και όλων των παραγόντων που επηρεάζουν την απόδοση και

(γ) Το ειδικό πλαίσιο των εργασιακών σχέσεων το οποίο, πέρα από τις φυσικές συνθήκες, διαμορφώνεται από τα συστήματα αμοιβών, το σύστημα προαγωγών, τις οργανωτικές συνθήκες και τις ευκαιρίες εξέλιξης του προσωπικού.

Όλοι οι πιο πάνω παράγοντες συμβάλλουν στη διαμόρφωση του οργανωτικού πλαισίου μέσα στο οποίο ο manager ασκεί την Διευθυντική του δραστηριότητα και αναπτύσσει τις ηγετικές του δραστηριότητες. Κατά το μέτρο κατά το οποίο ο manager πρέπει να αναστρέψει την πίεση του προσωπικού και πιθανόν την απογοήτευση του από τους πιο πάνω παράγοντες, το έργο του γίνεται ακόμα πιο δύσκολο. Αυτό έχει ιδιαίτερη βαρύτητα στις περιπτώσεις κατά τις οποίες ο manager βρίσκεται σε αδυναμία να ελέγξει ή να επηρεάσει, με έναν οποιονδήποτε τρόπο τους παράγοντες αυτούς. Αυτό σημαίνει στην πράξη, ότι όσο πιο χαμηλά βρίσκεται ο manager στην Ιεραρχική Κλίμακα, τόσο μικρότερο έλεγχο ασκεί στις γενικότερες πλευρές του εργασιακού περιβάλλοντος, ενώ κατά παράδοξο τρόπο, υφίσταται σε μεγαλύτερο βαθμό τις πιέσεις αυτές, όταν βέβαια υπάρχουν. Με βάση τα δεδομένα αυτά συνάγεται το συμπέρασμα ότι ο manager ασκεί το διευθυντικό του έργο μέσα σε ένα συγκεκριμένο και αυστηρά προσδιορισμένο εργασιακό περιβάλλον και για το λόγο αυτό η αποτελεσματικότητα του ως ηγέτης, επηρεάζεται πολλές φορές από στοιχεία που βρίσκονται πάνω και πέρα από τον έλεγχο του.

Τα μέσα που έχει στη διάθεση του ο manager, για άσκηση του διευθυντικού του έργου, κυρίως στα ανώτερα ιεραρχικά επίπεδα πέρα από την ακτινοβολία της προσωπικότητας του είναι: το σύστημα επικοινωνίας, η εξουσιοδότηση και το σύστημα εποπτείας. Η αξιοποίηση των μέσων αυτών πρέπει να διέπεται από το πνεύμα της συνεργασίας, την ενότητα των προσπαθειών και την αποτελεσματικότητα των ενεργειών όλων των παραγόντων.

Τα μέσα αυτά για να είναι αποτελεσματικά ως προς την άσκηση της ηγεσίας, πρέπει πέρα από το πνεύμα συνεργασίας, την ενότητα των προσπαθειών και την αποτελεσματικότητα, να διέπονται από μια κοινή αντίληψη ως προς το περιεχόμενο και την έκταση εφαρμογής τους. Σε αντίθετη περίπτωση οδηγούν σε παρερμηνείες, σε παρεξηγήσεις και ενδεχόμενες συγκρούσεις. Π.χ. Υπάρχει ένα πλήθος περιπτώσεων κατά τις οποίες οι managers έχουν την αίσθηση ότι μεταβιβάζουν ένα ικανοποιητικό πλαίσιο αρμοδιοτήτων στους υφισταμένους τους ενώ αντίθετα οι υφιστάμενοι αισθάνονται ότι η έκταση της εξουσιοδοτήσεως είναι πολύ περιορισμένη και πολύ στενά ελεγχόμενη. Κατά τον ίδιο τρόπο είναι δυνατόν ένας manager να

πιστεύει ότι το σύστημα επικοινωνίας, μέσα σ' ένα τμήμα ή στον οργανισμό γενικότερα είναι άριστο, ενώ οι υπάλληλοι πιστεύουν ότι είναι απλώς δίκαιο.

Το κρίσιμο σημείο στην προκειμένη περίπτωση είναι ο τρόπος με τον οποίο ο υφιστάμενος αντιλαμβάνεται και κατανοεί το όλο εργασιακό κλίμα. Η αντίληψη αυτή όπως είναι φυσικό αποτελεί καθοριστικό παράγοντα του τρόπου με τον οποίο ο υφιστάμενος ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις του οργανισμού. Το αν η αντίληψη αυτή και ο τρόπος κατανόησης του εργασιακού περιβάλλοντος εκ μέρους του υφισταμένου έχουν κάποια αντικειμενική υπόσταση, είναι ένα άλλο θέμα. Σε οποιαδήποτε όμως περίπτωση πρέπει ο manager να είναι ευαίσθητος σε όλα αυτά τα θέματα και όπου είναι απαραίτητο, είτε να φροντίζει για την αλλαγή των διαθέσεων του προσωπικού, είτε μέσω της επικοινωνίας να δημιουργεί καλύτερες συνθήκες κατανόησης.

Το γεγονός αυτό δημιουργεί προϋποθέσεις για την αποτυχημένη εφαρμογή κατά τα άλλα αποτελεσματικών μεθόδων άσκησης της ηγεσίας. (Φαναριώτη Π., 2002, σ. 243)

9. Ειδικότεροι παράγοντες που συμβάλλουν στη διαμόρφωση της ηγεσίας

Η μορφή της ηγεσίας που υιοθετεί σε κάθε περίπτωση, ένας manager, διαμορφώνεται και από μια σειρά ειδικότερων παραγόντων, οι οποίοι αναλύονται σε:

- Παράγοντες που συναρτώνται με την προσωπικότητα του manager.
- Παράγοντες που συνδυάζονται με τους υφισταμένους και
- Παράγοντες που συναρτώνται με συγκεκριμένη κατάσταση του οργανισμού.

Η ειδικότερη ανάλυση των παραγόντων αυτών έχει ως εξής:

9.1. Παράγοντες που συναρτώνται με την προσωπικότητα του manager

Η συμπεριφορά του manager σε κάθε δεδομένη περίπτωση επηρεάζεται σε μεγάλο βαθμό από δυνάμεις που προκύπτουν μέσα από την ίδια την προσωπικότητα του. Ορισμένες από τις δυνάμεις αυτές είναι:

α. Το σύστημα αξιών του manager: Το οποίο προσδιορίζεται από τις αντιλήψεις του ως προς τις συμμετοχικές διαδικασίες στη λήψη των αποφάσεων και από την έμφαση που δίνει στις διάφορες μεθόδους αύξησης της αποδοτικότητας του οργανισμού, στην προσωπική ανάπτυξη των υφισταμένων καθώς και στην ανάγκη εξυπηρέτησης των πολιτών που έρχονται σε επαφή με τον οργανισμό.

β. Η εμπιστοσύνη προς τους υφισταμένους: Η εμπιστοσύνη αυτή εξαρτάται από το βαθμό βεβαιότητας που έχει ως προς την αξιοπιστία του προσωπικού γενικά και ειδικότερα από την εμπιστοσύνη του στις γνώσεις και τις ικανότητες των υφισταμένων του, σε σχέση με κάθε συγκεκριμένο πρόβλημα.

γ. Οι ηγετικές τάσεις και προσανατολισμοί του manager: Ορισμένοι managers εμφανίζονται να λειτουργούν με μεγαλύτερη άνεση και φυσικότητα, όταν ασκούν την διευθυντική τους δραστηριότητα μέσα από ένα σύστημα συγκεντρωτικής Διοικήσεως, ενώ άλλοι λειτουργούν με μεγαλύτερη άνεση όταν συνεργάζονται στα πλαίσια της ομάδας και όταν συνεχώς μοιράζονται πολλές αρμοδιότητες με τους υφισταμένους τους και

δ. Η αίσθηση ανασφάλειας σε αβέβαιες καταστάσεις: Ο manager που αισθάνεται ανασφάλεια γύρω από ορισμένες αβέβαιες καταστάσεις, προσπαθεί να ασκεί στενό έλεγχο πάνω σε όλο το σύστημα λήψεως των αποφάσεων, περιορίζοντας με τον τρόπο αυτό τις δυνατότητες πρόβλεψης και εξασφάλισης σταθερότητας μέσα στο περιβάλλον της εργασίας. Τέλος η ανοχή της αμφισβήτησης είναι μία περίπτωση, η οποία εξετάζεται με συνεχώς αυξανόμενο ενδιαφέρον από τους ψυχολόγους ως ένας - παράγων - κλειδί σε σχέση με τον τρόπο με τον οποίο ένα πρόσωπο χειρίζεται τα προβλήματα. (Φαναριώτη Π., 2002, σ. 244)

9.2. Παράγοντες που συναρτώνται με τους υφισταμένους

Κάθε εργαζόμενος, ως προσωπικότητα επηρεάζεται από ορισμένους παράγοντες, οι οποίοι έχουν αντίκτυπο στην απόδοση του στην εργασία. Ένας από τους παράγοντες αυτούς είναι και η στάση και εν γένει συμπεριφορά του προϊσταμένου απέναντι του. Η στάση και η συμπεριφορά του προϊσταμένου έναντι του υφισταμένου και ο βαθμός αξιοπιστίας που παρουσιάζει ο υφιστάμενος κατά την εκτέλεση της εργασίας του, εξαρτώνται από το αν και κατά πόσο ο υφιστάμενος συνδυάζει τα πιο κάτω βασικά χαρακτηριστικά:

- Αυξημένη αίσθηση της ανάγκης για ανεξαρτησία και αυτενέργεια
- Ετοιμότητα για ανάληψη ευθυνών και ανάπτυξη πρωτοβουλιών.
- Υψηλό βαθμό ανοχής σε αμφισβητούμενες καταστάσεις (μερικοί προτιμούν να έχουν σαφώς καθορισμένες κατευθύνσεις, ενώ άλλοι προτιμούν να ενεργούν μέσα σε πλαίσια μεγαλύτερης ελευθερίας).
- Αυξημένο ενδιαφέρον για τα προβλήματα και αίσθηση της σπουδαιότητας της αποστολής του.
- Κατανόηση των δυσχερειών και των προβλημάτων και προσανατολισμό των ενεργειών του προς τους στόχους του οργανισμού.

- Ικανοποιητικό υπόβαθρο γνώσεων και εμπειριών σε σχέση με τον χειρισμό των προβλημάτων
- Δυνατότητες συμμετοχής στη λήψη των αποφάσεων. (Φαναριώτη Π., 2002, σ. 245)

9.3. Παράγοντες που συναρτώνται με συγκεκριμένες καταστάσεις του οργανισμού

Υπάρχουν ορισμένοι παράγοντες που συναρτώνται με τη γενικότερη κατάσταση του οργανισμού και επηρεάζουν αποφασιστικά τη στάση και τη συμπεριφορά των managers μέσα στο εργασιακό περιβάλλον. Μεταξύ των πλέον κρίσιμων παραγόντων που διαμορφώνουν τον τύπο της συμπεριφοράς του και τον τρόπο άσκησης της ηγεσίας είναι εκείνοι που προκύπτουν:

- Από τη φύση του οργανισμού
- Από τη φύση και το ρόλο των εργασιακών ομάδων
- Από την φύση των προβλημάτων και
- Από τις πιέσεις του χρόνου(Φαναριώτη Π., 2002, σ. 246)

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ

Ο ΤΟΜΕΑΣ ΤΟΥ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΕΩΣ

1. Γενικά

Στα πλαίσια των παρατηρουμένων ραγδαίων εξελίξεων ο τομέας του προσωπικού και ο ρόλος του στο πλαίσιο της Δημοσίας Διοικήσεως αποκτά συνεχώς και μεγαλύτερη σημασία. Αυτό οφείλεται στις πολλαπλές επιπτώσεις που προκαλούν οι εξελίξεις αυτές, σ' όλο το φάσμα της οργάνωσης και λειτουργίας των σύγχρονων οργανισμών.

Αναπόφευκτη συνέπεια των εξελίξεων αυτών (και κυρίως των εξελίξεων που σημειώνονται στον τεχνολογικό τομέα), είναι η απομάκρυνση των οργανισμών από τις παραδοσιακά καθιερωμένες μηχανιστικές αντιλήψεις όσον αφορά στην οργάνωση της εργασίας, στην οργανωτική τους διάρθρωση και την ιεραρχική κατάταξη των λειτουργιών τους, καθώς επίσης και στο χειρισμό των θεμάτων που αφορούν στον ανθρώπινο παράγοντα.

Κύριος παράγων ο οποίος επηρεάζει καταλυτικά τη μορφή των εξελίξεων αυτών και τα αποτελέσματά τους, είναι οι ραγδαίοι ρυθμοί ανάπτυξης της γνώσης, η οποία αναδεικνύεται ως κυρίαρχο στοιχείο, το οποίο προσδιορίζει τη μορφή και την έκταση των λειτουργιών των σύγχρονων οργανισμών,

Η γνώση αξιολογείται σήμερα ως βασικός παραγωγικός συντελεστής, δεδομένου ότι συνθέτει το διανοητικό κεφάλαιο, το οποίο αποτελεί ένα από τα βασικότερα στοιχεία του ενεργητικού των σύγχρονων οργανισμών,

Η ανάπτυξη της γνώσης και κυρίως της εξειδικευμένης γνώσης ως καθοριστικού παράγοντα βελτίωσης των μεθόδων Διοικήσεως και των συστημάτων παραγωγής και λειτουργίας στους σύγχρονους οργανισμούς, υπήρξε η αφορμή για την ανατροπή όλων των δεδομένων σε σχέση με την οργάνωση της εργασίας και τη λει-

τουργία των οργανισμών, με κυριαρχούσα την αντίληψη της ριζικής και εκ βάθρων αναπροσαρμογής των οργανωτικών και λειτουργικών πλευρών των οργανισμών.

Κύριος σκοπός των αναδιαρθρώσεων αυτών υπήρξε η δημιουργία ευέλικτων και αποδοτικών οργανισμών, και δια μέσου αυτών η μείωση του κόστους και η αύξηση της ανταγωνιστικότητας μέσα στα πλαίσια της σύγχρονης αντίληψης της οικονομίας της αγοράς.

Στα πλαίσια αυτά και κάτω από την επίδραση των ως άνω εξελίξεων, το σύστημα της Διοικήσεως του προσωπικού, προσλαμβάνει ιδιαίτερη σημασία και διαμορφώνεται ως ένα από τα σπουδαιότερα κεφάλαια του σύγχρονου management.

Η σύγχρονη αντίληψη ως προς τη Διοίκηση του Προσωπικού, σε αντίθεση με παλαιότερες αντιλήψεις (που επικέντρωναν το ενδιαφέρον στην αύξηση της απόδοσης μέσω του εξαναγκασμού και της απειλής πειθαρχικών μέτρων) βλέπει σήμερα τον εργαζόμενο άνθρωπο ως ένα σύνολο γνώσεων, προσόντων, δεξιοτήτων, φιλοδοξιών και διαθέσεων, τα οποία πρέπει όλα μαζί να αξιοποιούνται μέσα στο εργασιακό περιβάλλον και για το λόγο αυτό δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στην ανάπτυξη, στη συμμετοχή και στη συνεργασία.

Εν όψει όλων αυτών των εξελίξεων ο τομέας της Διοικήσεως του Προσωπικού αποτελεί σήμερα θέμα πρώτης προτεραιότητας μέσα στο όλο σύστημα της Δημοσίας Διοικήσεως. (Φαναριώτη Π., 2002, σ. 337-338)

2. Αντικείμενο Μελέτης της Διοικήσεως του Προσωπικού

Η ρυθμός απόδοσης ενός οργανισμού, εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τον τρόπο με τον οποίο διοικείται και αξιοποιείται γενικά το προσωπικό που διαθέτει.

Για το λόγο αυτό κάθε προϊστάμενος στο χώρο των υπηρεσιών του Δημοσίου πρέπει να είναι σε θέση να συνεργάζεται αποδοτικά με το προσωπικό του και να επιλύει ικανοποιητικά τα πολλά και ποικίλα προβλήματα που αντιμετωπίζει (το προσωπικό) στα πλαίσια της εργασίας του. Η αποδοτική διοίκηση του προσωπικού δημιουργεί επίσης, την ανάγκη ανάπτυξης σχεδίων και προγραμμάτων, τα οποία θα επιτρέπουν αφ' ενός μεν την επιλογή και την πρόσληψη του καταλλήλου προσωπικού, αφ' ετέρου δε την εν συνεχεία ανάπτυξη των ικανοτήτων του και την υποκίνηση του για άντληση του αναγκαίου βαθμού ικανοποίησης, σε συνδυασμό με την παροχή ευκαιριών για την ανάπτυξη ολοκλήρου του δυναμικού του.

Ειδικότερα η Διοίκηση Προσωπικού αναφέρεται:

- Στη μελέτη των αναγκών του οργανισμού σε ανθρώπινο δυναμικό,

- Στην ανάλυση, περιγραφή και σχεδίαση των έργων, ώστε να ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις του οργανισμού,
- Στον κατάλληλο προγραμματισμό του ανθρωπίνου δυναμικού,
- Στην πρόσληψη την προαγωγή και εν γένει εξέλιξη του προσωπικού,
- Στη δημιουργία καταλλήλων συνθηκών εργασίας, ώστε να εξασφαλίζεται η εναρμόνιση του περιβάλλοντος προς τις ανάγκες του προσωπικού,
- Στην άσκηση της εποπτείας,
- Στην αξιολόγηση της εργασίας και του προσωπικού,
- Στην εκπαίδευση και
- Στην πειθαρχία του προσωπικού

3. Το προσωπικό ως συντελεστής ανάπτυξης της Διοικήσεως

Η Διοίκηση προσωπικού αποτελεί ειδικό κλάδο στο πλαίσιο της επιστήμης του management, αφορά δε στο σύνολο των μέτρων, τα οποία συμβάλλουν στη δημιουργία καταλλήλων προϋποθέσεων μέσα στους οργανισμούς, για την εξασφάλιση του σωστού προσδιορισμού των αναγκών, την πρόσληψη, την απασχόληση και την εν γένει εξέλιξη του προσωπικού, με σκοπό τη μεγιστοποίηση της αποδοτικότητας του.

Ο τομέας του προσωπικού και ο ρόλος του ως βασικού στοιχείου της οργανώσεως της Δημοσίας Διοικήσεως είναι κυρίαρχος, διότι είναι ο μόνος τομέας ο οποίος αφορά στο έμπυχο υλικό σε αντίθεση με όλους τους άλλους τομείς οι οποίοι αφορούν στα μηχανικά μέσα και στις διαδικασίες, είναι δε προφανές ότι όσο τέλεια μηχανικά μέσα και αν χρησιμοποιεί και οποιεσδήποτε σύγχρονες διαδικασίες και μεθόδους κι αν εφαρμόζει ο οργανισμός, χωρίς κατάλληλους ανθρώπους και χωρίς την κατάλληλη υποκίνηση τους, είναι αδύνατο να επιτύχει τα επιθυμητά αποτελέσματα.

Στην πράξη, οι οργανισμοί δεν είναι παρά συστήματα αλληλεξαρτωμένων ατόμων, ενώ η συμπεριφορά των ατόμων που εργάζονται μέσα στους οργανισμούς επηρεάζει άμεσα, τόσο την οργανωτική τους διάρθρωση, όσο και την εν γένει λειτουργία τους, σε τελευταία δε ανάλυση, η συμπεριφορά αυτή δεν επηρεάζει μόνο τους σκοπούς των οργανισμών αλλά και τις αρχές πάνω στις οποίες βασίζεται η λειτουργία τους.

Το θέμα του προσωπικού, αποτελεί ένα ξεχωριστό στοιχείο στο χώρο των οργανισμών και ως ξεχωριστό στοιχείο απαιτεί ειδικούς τρόπους αντιμετώπισεως των προβλημάτων, που προκύπτουν από την ύπαρξη του. (Φαναριώτη Π., 2002, σ. 340)

4. Οργάνωση του Προσωπικού στο πλαίσιο της Δημοσίας Διοικήσεως

Από οργανωτικής πλευράς ο τομέας της Διοικήσεως του προσωπικού εντάσσεται στον ευρύτερο τομέα των υπηρεσιών Διοικήσεως, και λειτουργεί ως τμήμα του τομέα αυτού χωρίς βέβαια να αποκλείεται και η ύπαρξη αυτοτελούς υπηρεσίας υπαγόμενης απ' ευθείας στην Κεντρική Διοίκηση του οργανισμού.

Τα συστήματα Διοικήσεως του προσωπικού διαφέρουν ανάλογα με το μέγεθος των οργανισμών. Στους μικρούς οργανισμούς οι οποίοι έχουν περιορισμένο αριθμό υπαλλήλων και περιορισμένο σύστημα καταμερισμού των έργων, είναι προφανές ότι τα θέματα του προσωπικού θα καλύπτουν ένα πολύ περιορισμένο τομέα και ακριβώς για το λόγο αυτό είναι δύσκολο να εφαρμοσθούν σύγχρονες μέθοδοι και συστήματα αξιοποίησης του προσωπικού.

Σε αντίθεση με ότι συμβαίνει στους μικρούς οργανισμούς στους οποίους τα θέματα του προσωπικού καλύπτουν τα πλαίσια απασχόλησης ενός γραφείου το οποίο είναι συνήθως ενταγμένο στις υπηρεσίες γραμματειακής υποστήριξης, στους μεγάλους οργανισμούς οι οποίοι διακρίνονται για τον σαφή και εκτεταμένο καταμερισμό των έργων, τα προβλήματα του προσωπικού αντιμετωπίζονται συνήθως από ειδική υπηρεσία, η οποία αποτελεί ανεξάρτητη μονάδα, υπαγόμενη απ' ευθείας στη Κεντρική Διοίκηση των οργανισμών.

Η υπηρεσία αυτή ανάλογα με το μέγεθος της και την οργανική ένταξη της στο πλαίσιο της οργανωτικής διαρθρώσεως του οργανισμού, μπορεί να λειτουργεί ως γραφείο προσωπικού ως τμήμα προσωπικού ή και Διεύθυνση προσωπικού, ο δε Προϊστάμενος της υπηρεσίας αυτής είναι συνήθως γνωστός ως προσωπάρχης. (Φαναριώτη Π., 2002, σ. 341)

5. Παράγοντες που επηρεάζουν την ανάπτυξη του ανθρωπίνου δυναμικού

Κάθε οργανισμός, ο οποίος επιδιώκει την ανάπτυξη του προσωπικού του, στα πλαίσια των συγχρόνων εξελίξεων, πρέπει να δημιουργεί τις απαραίτητες προϋποθέσεις και να εξασφαλίζει τα μέσα με τα οποία θα επιτύχει την αποδέσμευση της ανθρώπινης δραστηριότητας και της γνώσης, προς όφελος των βραχυχρόνιων και μακροχρόνιων επιδιώξεων του.

Στα πλαίσια αυτά, οι οργανισμοί αντιμετωπίζουν σήμερα μια άνευ προηγουμένου πρόκληση, η οποία τους επιβάλλει να δίνουν έμφαση σε όλους εκείνους τους παράγοντες, οι οποίοι στην ουσία καθορίζουν τα όρια της ανάπτυξης του ανθρωπίνου δυναμικού και προσδιορίζουν τις πολιτικές που πρέπει να προωθεί η Διοίκηση, ώστε να εξασφαλίζει την εις το έπακρον αξιοποίηση του ανθρωπίνου πα-

ράγοντα, ως φορέα της γνώσης, των εμπειριών και των ικανοτήτων που απαιτούνται στα πλαίσια των ραγδαίων τεχνολογικών εξελίξεων. Η ειδικότερη ανάλυση των παραγόντων αυτών έχει ως κάτωθι:

5.1. Ο Τεχνολογικός παράγων

Είναι γεγονός, ότι ζούμε σε μια εποχή ραγδαίων τεχνολογικών εξελίξεων, οι οποίες επηρεάζουν έντονα τη ζωή των ανθρώπων και ταυτόχρονα τη μορφή και τον τρόπο δράσεως και λειτουργίας των συγχρόνων οργανισμών.

Βασικότερη έκφραση των εξελίξεων αυτών, αποτελεί σήμερα η ανάπτυξη της πληροφορικής, η οποία μέσα από την τεχνολογία των δικτύων και των βάσεων δεδομένων, έφερε πραγματική επανάσταση στη λειτουργία των οργανισμών και κλόνησε τις από μακρού χρόνου καθιερωμένες αρχές και αντιλήψεις ως προς τον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας τους. Οι εξελίξεις αυτές επηρεάζουν άμεσα τόσο την φύση της εργασίας μέσα στους οργανισμούς όσο και την ίδια την οργανωτική τους διάρθρωση. Ως φυσικό επακόλουθο των εξελίξεων αυτών διαμορφώνονται ανάλογες μεταβολές στο ανθρώπινο δυναμικό, το οποίο πρέπει να προβαίνει σε αναγκαίες προσαρμογές τόσο σε ατομικό όσο και σε συλλογικό επίπεδο. Οι αναδιαρθρώσεις αυτές οδηγούν στην αναπόφευκτη κατάργηση θέσεων και την απομάκρυνση εργαζομένων.

Οι εργασίες που καταργούνται είναι συνήθως εκείνες με τις οποίες απασχολούνται πρόσωπα με μειωμένο βαθμό γνώσεων, δεξιοτήτων και επαγγελματικής κατάρτισης, στοιχεία δηλαδή τα οποία βρίσκονται σε αναντιστοιχία με την κρατούσα αντίληψη του ανθρώπου της γνώσης, ο οποίος μπορεί να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις της σύγχρονης εποχής. (Φαναριώτη Π., 2002, σ. 343)

5.2. Ο Οικονομικός παράγων

Ένα βασικό πρόβλημα που αντιμετωπίζει σήμερα η Δημόσια Διοίκηση και οι οργανισμοί γενικότερα είναι ο περιορισμός των οικονομικών πόρων καθώς και οι περιορισμένες δυνατότητες της για ικανοποίηση οικονομικών αιτημάτων λόγω της υιοθετούμενης εκάστοτε πολιτικής για την συγκράτηση του πληθωρισμού. Οι σημειούμενες κατά περιόδους, πληθωριστικές πιέσεις, οι οποίες, όπως είναι φυσικό υποσκάπτουν την αγοραστική ικανότητα του προσωπικού και μειώνουν το εισόδημα και την ικανότητα αποταμίευσης των εργαζομένων αποτελούν γενικότερο πρόβλημα, διότι επηρεάζουν άμεσα και τη γενικότερη απόδοση των οργανισμών. Όπως είναι φυσικό κάθε παρεχόμενη αύξηση αποδοχών, πρέπει να αντισταθμίζεται με παράλληλη αύξηση της παραγωγικότητας, πράγμα το οποίο σημαίνει ότι σε αντίθετη πε-

ρίπτωση (δηλαδή σε περιπτώσεις αύξησης των αποδοχών χωρίς παράλληλη αύξηση της παραγωγικότητας), μπορεί να οδηγήσει στη δημιουργία πολύ σοβαρών προβλημάτων, όχι μόνο στους συγκεκριμένους οργανισμούς, αλλά και στο σύνολο της εθνικής οικονομίας.

Για το λόγο αυτό, το έργο της διοικήσεως στον τομέα του ανθρώπινου δυναμικού γίνεται πάρα πολύ δύσκολο, διότι ενώ από τη μια πλευρά βρίσκεται στη δύσκολη θέση να αντιμετωπίζει αρνητικά, συνεχείς απαιτήσεις των συνδικαλιστικών οργανώσεων, για αυξήσεις αποδοχών οι οποίες, σε τελευταία ανάλυση, θα έχουν ως αποτέλεσμα την χειροτέρευση των πληθωριστικών φαινομένων και την εξασθένηση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας, (μέσα από την συνεχή αύξηση του κόστους παραγωγής των προϊόντων ή των υπηρεσιών), από την άλλη πλευρά θα πρέπει να εξετάζει με ρεαλιστικό πνεύμα τις ανάγκες του προσωπικού και να καταβάλει προσπάθεια για τον όσο το δυνατόν μεγαλύτερο περιορισμό των δυσχερειών που προκαλούνται από τις οικονομικές αυτές ανισορροπίες και οι οποίες έχουν άμεση επίπτωση στην αποδοτική λειτουργία της Δημοσίας Διοικήσεως στο σύνολο της. (Φαναριώτη Π., 2002, σ. 344)

5.3. Ο Κοινωνικός παράγων

Οι συνεχείς αναπροσαρμογές που επιβάλλονται στους οργανισμούς όπως είναι επόμενο, προκαλούν έντονα κοινωνικά προβλήματα, διότι περιορίζουν δραστικά τη ζήτηση προσωπικού, ενώ οι εργασίες που προσφέρονται απαιτούν νέες γνώσεις και νέα προσόντα, τα οποία επιβάλλουν στις Διοικήσεις των οργανισμών την υποχρέωση της δημιουργίας καταλλήλων ευκαιριών, οι οποίες αφ' ενός μεν θα αντισταθμίζουν τις απώλειες αυτές αφ' ετέρου δε θα δίνουν στο προσωπικό τη δυνατότητα να αναβαθμίζει τα προσόντα του ώστε να είναι σε θέση να ασχολείται με νέες εργασίες, χωρίς να μειώνεται το ηθικό του και ο βαθμός ικανοποίησης από την εργασία του.

Εξ άλλου είναι γνωστός, ο σημαντικός ρόλος που παίζουν στις σύγχρονες κοινωνίες οι οργανωμένες ομάδες πίεσης, οι οποίες ασκούν έμμεση πλην όμως ιδιαίτερα έντονη επίδραση στη Διοίκηση και στις αποφάσεις της, κυρίως σε ότι αφορά στο χειρισμό του ανθρώπινου παράγοντα. Οι πιέσεις αυτές μπορεί να έχουν διαφορετική προέλευση και φυσικά διαφορετικούς στόχους και διαφορετικές επιπτώσεις. Τέτοιες ομάδες πίεσης πέρα από τις συνδικαλιστικές οργανώσεις, οι οποίες επιδιώκουν την βελτίωση της οικονομικής και κοινωνικής θέσεως των μελών τους είναι οι σύνδεσμοι για την ισότητα των δύο φύλλων, οι ομάδες ατόμων με ειδικές ανάγκες κλπ, οι οποίες απαιτούν κάθε μια και όλες μαζί, ειδικές ρυθμίσεις που

επηρεάζουν τα προγράμματα και τις αποφάσεις της Διοικήσεως από πολλές πλευρές. Στα πλαίσια αυτά, τα μέλη των ομάδων πίεσης αξιώνουν την παροχή δυνατοτήτων, για μεγαλύτερη συμμετοχή στη διαμόρφωση της πολιτικής, η οποία επηρεάζει το επίπεδο διαβίωσης τους και τη δημιουργία ευκαιριών για συνεχή εκπαίδευση και επικοινωνία, η οποία μπορεί να βελτιώσει τη θέση τους και να βοηθήσει τους προϊσταμένους να απαλλαγούν από τυχόν προκαταλήψεις πάνω στα θέματα αυτά. Η επίδραση των κοινωνικών αυτών παραγόντων οδηγεί σε ανάλογες προσαρμογές, όσον αφορά στις διαδικασίες επιλογής του προσωπικού, στην απασχόληση, στις συνθήκες εργασίας, στην εκπαίδευση, καθώς και στην υποκίνηση και άσκηση της εποπτείας, ώστε να εξαφανίζονται τυχόν παρεμβαλλόμενα εμπόδια στην ίση μεταχείριση των προσώπων που με τον ένα ή τον άλλο τρόπο δραστηριοποιούνται στα πλαίσια των οργανισμών. (Φαναριώτη Π., 2002, σ. 344)

5.4. Η Σύθεση του ανθρώπινου δυναμικού

Ένας ιδιαίτερα σημαντικός παράγων που επηρεάζει τη Διοίκηση του προσωπικού, είναι αυτός που αναφέρεται στις μεταβολές που παρατηρούνται στη σύθεση του ανθρώπινου δυναμικού, η οποία πέρα από την εξειδίκευση, αφορά και στην ηλικία των εισερχομένων στη Δημόσια υπηρεσία προσώπων.

Όταν το όριο της μέσης ηλικίας του ενεργού πληθυσμού είναι χαμηλό, δηλαδή όταν το μεγαλύτερο ποσοστό αυτού έχει ηλικία από 17 μέχρι 35 ετών, σημαίνει ότι ένας μεγάλος αριθμός εργασιών θα ανατίθεται σε πρόσωπα νέα, τα οποία έχουν μεγαλύτερη θέληση και ικανότητα για εργασία αλλά και μικρότερη εμπειρία. Στην περίπτωση αυτή, ο ανταγωνισμός μεταξύ των νέων για την εξασφάλιση καλύτερων όρων εργασίας και ευκαιριών εξελίξεως θα είναι εντονότερος.

Το γεγονός ότι οι οργανισμοί στο μέλλον θα επανδρώνονται σε πολύ μεγάλο ποσοστό, με προσωπικό νεαρής ηλικίας, θα δώσει μεγαλύτερη έμφαση στην ανάγκη για κάλυψη των ιδιαίτερων αναγκών και κλίσεων του προσωπικού της κατηγορίας αυτής.

Αυτό σημαίνει ότι πρέπει να δοθεί έμφαση στην ανάλογη προσαρμογή των προγραμμάτων επιλογής προσωπικού, στον επαγγελματικό προσανατολισμό, στα προγράμματα εκπαίδευσως, στα συστήματα υποκίνησης και σε λοιπές δραστηριότητες, οι οποίες θα δίνουν μεγαλύτερη προσοχή στις διαφορές που υπάρχουν μεταξύ των νέων και των παλαιότερων μελών των οργανισμών.

Οι παράγοντες αυτοί, δηλαδή ο τεχνολογικός, ο οικονομικός, ο κοινωνικός και ο ανθρώπινος, επηρεάζουν έντονα όλες τις πλευρές της λειτουργίας των συγχρόνων οργανισμών και διαμορφώνουν νέες συνθήκες και νέα πλαίσια δράσεως,

τα οποία όπως είναι φυσικό διαμορφώνουν νέες προϋποθέσεις και νέες προοπτικές ανάπτυξης του ανθρωπίνου δυναμικού. (Φαναριώτη Π., 2002, σ. 345)

6. Στοιχεία ανάπτυξης του ανθρωπίνου δυναμικού

Δοθέντος ότι η επίτευξη των στόχων της Δημοσίας Διοικήσεως εξαρτάται από την αποτελεσματική αξιοποίηση των ανθρωπίνων πόρων που έχει στη διάθεση της, για να επιτύχει τους στόχους της η Διοίκηση πρέπει να είναι σε θέση να απελευθερώνει και ταυτόχρονα να κατευθύνει σωστά την ενέργεια, το ταλέντο και τη γνώση του ανθρωπίνου δυναμικού που έχει στη διάθεση της.

Για να εξασφαλίσει την πλήρη αξιοποίηση του υφισταμένου και του μελλοντικού ανθρωπίνου δυναμικού, η Διοίκηση είναι υποχρεωμένη να μελετά τους τρόπους και τα μέσα με τα οποία οι δραστηριότητες που σχετίζονται με τον προγραμματισμό, την απόκτηση και την ανάπτυξη του δυναμικού αυτού, θα ενταχθούν σ' ένα ενιαίο σύστημα, ώστε μέσω του συστήματος αυτού, να εξασφαλίζεται η αποτελεσματική εφαρμογή των σχετικών προγραμμάτων και η πλήρης εναρμόνιση τους στα πλαίσια των αναγκών της.

Όπως είναι προφανές η διαφορετικότητα της φύσεως των οργανισμών, προσδιορίζει και το εύρος των απαιτήσεων της εργασίας, το οποίο ποικίλει ανάλογα με την αποστολή κάθε οργανισμού, ανάλογα με τα επίπεδα άσκησης της εποπτείας, ανάλογα με το κοινό στο οποίο απευθύνονται και φυσικά ανάλογα με τις απαιτήσεις των θέσεων προσωπικού που εντάσσονται στην οργανωτική τους διάρθρωση π.χ. άλλες είναι οι απαιτήσεις της εργασίας του μηχανικού, άλλες της εργασίας του υπαλλήλου γραφείου, άλλες του λογιστή, ενώ άλλες είναι οι απαιτήσεις της εργασίας του Διευθυντού και άλλες οι απαιτήσεις της εργασίας του προϊσταμένου ενός γραφείου.

Η ένταξη όλων αυτών των δραστηριοτήτων στα πλαίσια ενός συστήματος, πέρα από την εξασφάλιση της ορθολογικής αντιμετώπισης τους, διασφαλίζει και την εναρμόνιση τους με τις ειδικότερες ανάγκες του οργανισμού.

Η διαδικασία της συστηματικής προσέγγισης του προγραμματισμού και της ανάπτυξης του ανθρωπίνου δυναμικού, στο χώρο της Δημοσίας Διοικήσεως ακολουθεί μια λογική σειρά, δραστηριοτήτων οι οποίες αποβλέπουν στη σταδιακή ανάπτυξη των αναγκαίων διαδικασιών, ώστε να εξασφαλίζεται μια σφαιρική, όσο και ορθολογική αντιμετώπιση των σχετικών προβλημάτων. Με τα δεδομένα αυτά, οι δραστηριότητες που αναπτύσσονται στα πλαίσια της συστηματικής προσέγγισης του προβλήματος, έχουν ως αφετηρία και βάση τη γενική κατεύθυνση του οργανισμού και τον γενικό προγραμματισμό της ανάπτυξης του. Μέσα από την προσέγγιση αυτή, αντλούνται τα αναγκαία στοιχεία για τον προγραμματισμό και την ανάπτυξη

του ανθρωπίνου δυναμικού. Το στοιχείο τα οποία οδηγούν στον ποσοτικό και ποιοτικό προσδιορισμό των θέσεων του προσωπικού, που πρόκειται να συμπληρωθούν βραχυχρονίως και μακροχρονίως, προκύπτουν από τη μορφή και την έκταση της οργανωτικής διάρθρωσης, από την ανάλυση και το σχεδιασμό της εργασίας και φυσικά από τη μορφή και την έκταση των δραστηριοτήτων που αναπτύσσονται στα διάφορα επίπεδα της οργανωτικής διάρθρωσης του συγκεκριμένου οργανισμού.

Όλα αυτά τα θέματα πρέπει πριν από κάθε διαδικασία που αφορά στον προγραμματισμό του ανθρωπίνου δυναμικού, να μελετώνται και να αναλύονται από κάθε πλευρά και με κάθε λεπτομέρεια, ώστε τα εξαγόμενα συμπεράσματα και οι τελικές ενέργειες που αποφασίζονται ως αποτέλεσμα της σχετικής επεξεργασίας να είναι απολύτως τεκμηριωμένα. (Φαναριώτη Π., 2002, σ. 347)

6.1. Αρμοδιότητες της υπηρεσίας προσωπικού

Η υπηρεσία προσωπικού έχει ως κυρία αποστολή τη μελέτη των αναγκών του οργανισμού σε προσωπικό και τη μέριμνα για την επαρκή επάνδρωση όλων των τμημάτων του. Η γενική αυτή αρμοδιότητα μπορεί να αναλυθεί σε ειδικότερες δραστηριότητες, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται:

- Η ανάλυση της εργασίας και ο καθορισμός των αναγκών του οργανισμού σε ανθρώπινο δυναμικό κατά κατηγορίες βραχυχρονίως και μακροχρονίως.
- Η δημοσίευση σχετικών ανακοινώσεων και πρόσκληση όσων ενδιαφέρονται να προσληφθούν στον οργανισμό.
- Η επιλογή και διορισμός των προσώπων που κρίνονται κατάλληλα για τις διάφορες δραστηριότητες του οργανισμού και η κατάρτιση των σχετικών συμβάσεων.
- Η οργάνωση ενημερωτικών προγραμμάτων και προγραμμάτων επιμόρφωσης του προσωπικού, που αποβλέπουν στη βελτίωση των γνώσεων του, ώστε να είναι σε θέση να ανταποκρίνεται στις αυξημένες απαιτήσεις της εργασίας ή να μελετά και να εισάγει νέες μεθόδους στην εκτέλεση της εργασίας του.
- Η τήρηση στοιχείων και ανάπτυξη διαδικασιών που αφορούν στην υπηρεσιακή ικανότητα, και την εξέλιξη του προσωπικού.
- Η έρευνα των παραπόνων και η μέριμνα για την αποφυγή συγκρούσεων
- Η αξιολόγηση έργων και προσωπικού.
- Η διενέργεια προαγωγών
- Η μέριμνα για την τήρηση της πειθαρχίας και κάθε άλλο θέμα που αφορά στην ανάπτυξη του ανθρωπίνου δυναμικού. (Φαναριώτη Π., 2002, σ. 349)

6.2. Οργάνωση της Υπηρεσίας του Προσωπικού

Όπως ήδη τονίστηκε, η υπηρεσία αυτή είναι επιφορτισμένη με το χειρισμό των θεμάτων του προσωπικού, ανάλογα δε με τον όγκο της εργασίας την οποία συνεπάγεται η άσκηση των δραστηριοτήτων της, παρουσιάζει και ανάλογη οργανωτική διάρθρωση. Η οργανωτική αυτή διάρθρωση, αποτελεί συνάρτηση του καταμερισμού των έργων και του πλήθους των αρμοδιοτήτων που ανατίθενται σ αυτήν. Στους μικρούς οργανισμούς, το σύνολο των αρμοδιοτήτων αυτών, μπορεί να ασκείται όπως ήδη αναφέραμε, από ένα γραφείο ή και να ανατίθεται σε ένα άτομο. Διαφορετική όμως είναι η εικόνα της οργάνωσης της υπηρεσίας προσωπικού στους μεγάλους οργανισμούς, οι οποίοι απασχολούν εκατοντάδες ή και χιλιάδες εργαζομένων και ως εκ τούτου παρουσιάζουν μεγάλο όγκο εργασίας, ο οποίος επιβάλλει με τη σειρά του ένα διευρυμένο σύστημα καταμερισμού των έργων. Στις περιπτώσεις αυτές, οι εργασίες κατανέμονται σε επιμέρους τμήματα ή γραφεία, τα οποία αναλαμβάνουν να φέρουν εις πέρας τη διεξαγωγή συγκεκριμένου πλαισίου αρμοδιοτήτων.

Η επίσημη μορφή οργάνωσης της υπηρεσίας προσωπικού προκύπτει από τον οργανισμό της οικείας Διοικητικής μονάδας. Πάντως σε γενικές γραμμές τα γραφεία τα οποία λειτουργούν συνήθως σε μία σχετικά ανεπτυγμένη υπηρεσία προσωπικού, είναι τα εξής:

α. Το γραφείο προσωπικής κατάστασης, το οποίο περιλαμβάνει τους διορισμούς, τις τοποθετήσεις, τις μεταθέσεις, τις προαγωγές και τα πειθαρχικά θέματα.

β. Το γραφείο τεκμηρίωσης, το οποίο τηρεί όλα τα στοιχεία τα οποία αναφέρονται στην υπηρεσιακή κατάσταση και εξέλιξη του προσωπικού.

γ. Το γραφείο ανάλυσης και προγραμματισμού των αναγκών σε ανθρωπινό δυναμικό, το οποίο είναι αρμόδιο για την έκδοση σχετικών εγχειριδίων περιγραφής και προδιαγραφής των εργασιών με έμφαση στον καθορισμό των ειδικών απαιτήσεων των επιμέρους έργων (σε γνώσεις, ικανότητες και ειδικές συνθήκες). Για τον προγραμματισμό των αναγκών του οργανισμού και την κατάρτιση προγραμμάτων σταδιακής κάλυψης των κενών θέσεων καθώς επίσης και για την εφαρμογή των καταλλήλων συστημάτων αξιολόγησης έργων και προσωπικού και

δ. Το γραφείο μισθοδοσίας το οποίο μελετά τα θέματα της μισθοδοσίας του προσωπικού, προβαίνει στην εκκαθάριση των αποδοχών, εγκρίνει τις προτάσεις υπερωριακής απασχόλησης του προσωπικού, μεριμνά για την ενημέρωση των τραπεζικών λογαριασμών με καταθέσεις των καθαρών αποδοχών που αντιστοιχούν στους δικαιούχους και την απόδοση των υπέρ τρίτων κρατήσεων.

ε. Σε ιδιαίτερα μεγάλους οργανισμούς λειτουργούν και γραφεία εκπαίδευσης του προσωπικού, ψυχοτεχνικής κ.λ.π.

Οργανωτικά, η υπηρεσία προσωπικού μπορεί να αποτελεί ανεξάρτητο τμήμα (όπως συμβαίνει συνήθως στους μεγάλους οργανισμούς) ή να εντάσσεται στη Διεύθυνση Διοικητικού η οποία έχει τη γενικότερη ευθύνη του συντονισμού του Διοικητικού έργου του Οργανισμού. (Φαναριώτη Π., 2002, σ. 350)

6.3. Ο ρόλος του προσωπάρχου

Ο προσωπάρχης είναι και αυτός ένας από τους επικεφαλής των τομέων του οργανισμού και ως εκ τούτου αποτελεί μέλος της Ομάδας Διοικήσεως. Ως προϊστάμενος ενός κλάδου, ο προσωπάρχης στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων του ασκεί Διοίκηση, τα αποτελέσματα της οποίας επηρεάζουν άμεσα την όλη εξέλιξη του οργανισμού.

Ο ρόλος, και οι αρμοδιότητες του προσωπάρχου περιγράφονται σε γενικές γραμμές ως εξής:

(α) Αρμοδιότητες που αφορούν στη μελέτη των αναγκών του οργανισμού σε προσωπικό, στην κατάρτιση προγραμμάτων καθώς και στον συντονισμό των σχετικών δραστηριοτήτων των επί μέρους μονάδων του οργανισμού καθ' ο μέρος αφορούν σε θέματα προσωπικού.

Στα πλαίσια αυτά, ο προσωπάρχης μελετά τους μακροχρόνιους στόχους της υπηρεσίας, σε συνάρτηση με τις γενικές τάσεις και μελλοντικές προοπτικές εξέλιξης του οργανισμού στο σύνολο του, προβαίνει στον καθορισμό των αναγκών του οργανισμού σε προσωπικό και ασκεί έλεγχο και εποπτεία στο τμήμα του.

Ο έλεγχος των δραστηριοτήτων του τμήματος του, δίνει τη δυνατότητα στον προσωπάρχη, να εντοπίζει τα προβλήματα και να προτείνει τις δυνατές εναλλακτικές λύσεις που αφορούν στις οργανωτικές και λειτουργικές πλευρές των συστημάτων, που εφαρμόζονται σε σχέση με το προσωπικό. Ο έλεγχος διακρίνεται σε διοικητικό έλεγχο, που καλύπτει ολόκληρη τη διαδικασία συντονισμού των διαφόρων προγραμμάτων, (βραχυχρόνιων και μακροχρονίων), που εφαρμόζονται στον συγκεκριμένο τομέα και σε λειτουργικό έλεγχο, που αφορά στις ειδικές δραστηριότητες που αναπτύσσονται στις επιμέρους μονάδες της υπηρεσίας.

(β) Αρμοδιότητες που αφορούν στον καθορισμό των μέτρων πολιτικής του οργανισμού στον τομέα του προσωπικού.

Τα μέτρα αυτά αναφέρονται στους ειδικούς όρους και στις προϋποθέσεις πρόσληψης του προσωπικού, στους όρους απασχόλησης, στις άδειες, στις παρουσίες και απουσίες του προσωπικού, στο σύστημα και τους τρόπους αμοιβής του, στα παράπονα, στην επικοινωνία κ.λ.π.

(γ) Αρμοδιότητες που αφορούν σε θέματα μελετών.

Όπως κάθε προϊστάμενος, έτσι και ο προσωπάρχης είναι υπεύθυνος για τη μελέτη των γενικών και ειδικών προβλημάτων που αντιμετωπίζει ο οργανισμός στον τομέα του προσωπικού και για την εισήγηση των καταλλήλων μέτρων για την αποτελεσματική αντιμετώπιση των προβλημάτων αυτών.

Ειδικότερα, ο προσωπάρχης είναι υποχρεωμένος να μελετά τις εξελίξεις που σημειώνονται στον οργανισμό (βραχυχρόνιες και μακροχρόνιες), να προσδιορίζει τις ανάγκες του σε προσωπικό και να εισηγείται τις κατάλληλες λύσεις, τόσο ως προς την πρόσληψη του προσωπικού όσο και προς τις τοποθετήσεις, τις μεταθέσεις ή μετατάξεις καθώς και την υπηρεσιακή εξέλιξη του. Για το λόγο αυτό ο Προσωπάρχης συμμετέχει συνήθως άνευ ψήφου σε όλα τα αρμόδια υπηρεσιακά συμβούλια κατωτέρου και ανωτέρου προσωπικού.

(δ) Αρμοδιότητες εργασιακών και λοιπών επαγγελματικών σχέσεων.

Οι σχέσεις αυτές αναφέρονται σε θέματα που συναρτώνται με τη λειτουργία του οργανισμού και τις ανάγκες του προσωπικού σε ότι αφορά στην εξασφάλιση καταλλήλων συνθηκών εργασίας, στην καιαβολή ικανοποιητικής αμοιβής, στα συστήματα υπηρεσιακής εξέλιξης κ.λ.π. Οι σχέσεις αυτές διακρίνονται ειδικότερα σε:

- Ενδοτμηματικές Σχέσεις και
- Διατμηματικές Σχέσεις

Στην κατηγορία των ενδοτμηματικών σχέσεων περιλαμβάνεται το σύνολο των εργασιακών σχέσεων που αναπτύσσονται στα πλαίσια του τμήματος που εποπτεύει ο προσωπάρχης.

Στην κατηγορία των διατμηματικών σχέσεων ανήκει το σύνολο των σχέσεων που αναπτύσσονται στα πλαίσια της συνεργασίας του προσωπάρχου με τους προϊσταμένους των λοιπών τμημάτων καθ' ο μέρος αφορούν σε θέματα του προσωπικού. Στις δύο αυτές κατηγορίες σχέσεων θα πρέπει να προστεθούν και οι σχέσεις που αναπτύσσονται στα πλαίσια των επαφών του προσωπάρχου με τις επαγγελματικές ενώσεις του προσωπικού, διότι η ανάπτυξη των σχέσεων αυτών είναι απαραίτητη καθ' όσον με τον τρόπο αυτόν εξασφαλίζεται η σωστή αντιμετώπιση των προβλημάτων του προσωπικού και σε πολλές περιπτώσεις η γενικότερη εξέλιξη του προσωπικού. (Φαναριώτη Π., 2002, σ. 351-352)

7. Προγραμματισμός του ανθρώπινου δυναμικού

Ο προγραμματισμός του ανθρώπινου δυναμικού αναφέρεται στη διαδικασία πρόβλεψης των αναγκών του οργανισμού και στη λήψη των καταλλήλων μέτρων, ώστε να εξασφαλίζεται το αναγκαίο ανθρώπινο δυναμικό στο επιθυμητό ποσοτικό και ποιοτικό επίπεδο, μέσα από την άριστη εκμετάλλευση των εξωτερικών και

εσωτερικών πηγών, στη διατήρηση και ανάπτυξη του δυναμικού αυτού και στην επιτυχή αντιμετώπιση των πιθανών προβλημάτων που ενδεχομένως να προκύψουν είτε από την αύξηση είτε από την έλλειψη προσωπικού.

Για την επίτευξη των σκοπών αυτών, ο προγραμματισμός, σε ό,τι αφορά στο ανθρώπινο δυναμικό, πρέπει να είναι σε θέση να προσδιορίζει την υφισταμένη κατάσταση από άποψη ανθρώπινου δυναμικού, ή να προβλέπει τη μελλοντική ζήτηση και προσφορά και να προβαίνει στις απαραίτητες ενέργειες για την εξασφάλιση του αναγκαίου προσωπικού από ποσοτικής και ποιοτικής πλευράς για την κάλυψη των βραχυπροθέσμων και μακροπροθέσμων στόχων του οργανισμού.

Βασική επιδίωξη του προγραμματισμού σε ό,τι αφορά στο ανθρώπινο δυναμικό είναι:

α) Η αξιολόγηση των αναγκών σε ανθρώπινο δυναμικό συναρτήσει της κατευθύνσεως που ακολουθεί ο οργανισμός σε σχέση με την μελλοντική του εξέλιξη,

β) Ο καθορισμός των εναλλακτικών δυνατοτήτων για την κάλυψη των υφισταμένων και μελλοντικών αναγκών του οργανισμού και

γ) Η μέριμνα για την προώθηση λύσεων και μεθόδων, οι οποίες θα κατευθύνουν καλύτερα τον οργανισμό στην επίτευξη των προκαθορισμένων στόχων του. (Φαναριώτη Π., 2002, σ. 355)

7.1. Προϋποθέσεις αποτελεσματικού προγραμματισμού

Για να εξασφαλισθεί η κατάρτιση ενός κατά το δυνατόν ρεαλιστικού προγράμματος σε ό,τι αφορά στο ανθρώπινο δυναμικό, είναι ανάγκη ο προγραμματιστής να βασισθεί σ' ένα πλήθος από στοιχεία τα οποία αναφέρονται σ' ολόκληρη τη διάρθρωση και λειτουργία του οργανισμού, να επεξεργασθεί και να συσχετίσει τα στοιχεία αυτά μεταξύ τους, και να καταλήξει σε συγκεκριμένα συμπεράσματα και προτάσεις. Τα στοιχεία αυτά προκύπτουν από:

- Την ανάλυση της στρατηγικής του οργανισμού,
- Τη μελέτη του έργου του οργανισμού, τόσο από ποσοτικής όσο και από ποιοτικής πλευράς
- Το σχεδιασμό της οργανωτικής διαρθρώσεως του οργανισμού
- Τη γενική διάρθρωση και κατανομή των θέσεων του προσωπικού μέσα στον οργανισμό.
- Από την ανάλυση και το σχεδιασμάτων έργων κλπ.

Τα στοιχεία αυτά εξετάζονται σε σχέση με την παρούσα και τη μελλοντική διάρθρωση του οργανισμού, λαμβανομένων πάντοτε υπ' όψιν των μεταβλητών οι

οποίες παρεμβαίνουν και επηρεάζουν την εξέλιξη των οργανισμών όπως είναι π.χ. οι τεχνολογικές μεταβολές οι οποίες έχουν επιπτώσεις στο μακροπρόθεσμο σχεδιασμό, στις αποφάσεις που λαμβάνονται στο πλαίσιο των σχετικών οργανωτικών μεταβολών κλπ.

Στη δεύτερη κατηγορία, δραστηριοτήτων δηλαδή των δραστηριοτήτων που έχουν ως βάση την εργασία, εντάσσονται οι δραστηριότητες που αφορούν στην πρόσληψη και εκπαίδευση του προσωπικού καθώς και στο σχεδιασμό των αμοιβών.

Αν και οι δραστηριότητες αυτές τελικά συσχετίζονται με τα άτομα, εντούτοις προκύπτουν από το αποτέλεσμα της ανάλυσης της εργασίας, καθ' όσον αυτή αποτελεί τον προσδιοριστικό παράγοντα των απαιτήσεων στις οποίες βασίζονται τόσο η επιλογή και η εκπαίδευση, όσο και οι αμοιβές του προσωπικού.

Τέλος, στην τρίτη κατηγορία δραστηριοτήτων, δηλαδή των δραστηριοτήτων που έχουν ως κέντρο τον εργαζόμενο ανήκουν εκείνες οι οποίες σχετίζονται με τη βελτίωση των αποδόσεων και την υπηρεσιακή εξέλιξη του προσωπικού. (Φαναριώτη Π., 2002, σ. 359-360)

7.2. Παράγοντες που επηρεάζουν τις ανάγκες σε ανθρώπινο δυναμικό

Σύμφωνα με τον ισχύοντα Κώδικα Δημοσίων Υπαλλήλων (άρθρο 11 Ν 2683/99) «οι Δημόσιες Υπηρεσίες και τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου προγραμματίζουν σε ετήσια βάση τις ανάγκες τους σε τακτικό προσωπικό μετά από γνώμη της οικείας συνδικαλιστικής οργανώσεως».

Η συστηματική προσέγγιση των αναγκών κάθε οργανισμού βρίσκεται σε στενή συνάρτηση με τους στόχους και την εν γένει οργανωτική του διάρθρωση.

Οι παράμετροι τις οποίες ο προγραμματιστής του ανθρωπίνου δυναμικού πρέπει να έχει υπ' όψιν κατά την εκτίμηση των αναγκών του οργανισμού είναι οι εξής:

- α) ο χρονικός στόχος του προγράμματος
- β) το προβλεπόμενο μέγεθος του οργανισμού στα όρια του χρονικού στόχου του προγράμματος
- γ) οι προβλεπόμενες μεταβολές στην οργανωτική διάρθρωση και στον εξοπλισμό, και οι προβλεπόμενες μεταβολές στο ήδη υπηρετούν προσωπικό τόσο από ποσοτική όσο και από ποιοτική άποψη
- δ) οι ανάγκες του οργανισμού σε προσωπικό κατά την προγραμματιζόμενη χρονική περίοδο
- ε) το ήδη υφιστάμενο ανθρώπινο δυναμικό και οι δυνατότητες του να καλύψει τις μελλοντικές ανάγκες του οργανισμού και

στ) το σύστημα χρονικής κατανομής του υπό πρόσληψιν προσωπικού κατά κατηγορίες και βαθμούς

Η υφιστάμενη οργανωτική διάρθρωση των υπηρεσιών προκύπτει από τους εγκεκριμένους οργανισμούς.

Ο προγραμματιστής όμως του ανθρώπινου δυναμικού πρέπει να είναι σε θέση να εκτιμά τις ανάγκες του οργανισμού μακροπρόθεσμα βασιζόμενος στη δυναμική των προδιαγραφόμενων εξελίξεων. (Φαναριώτη Π., 2002, σ. 361)

7.3. Σύστημα κατανομής των θέσεων

Οι θέσεις που διαμορφώνονται με βάση το σχεδιασμό της εργασίας διακρίνονται σε τρεις κατηγορίες ήτοι:

- α) θέσεις κατώτερου προσωπικού
- β) θέσεις προϊσταμένων ενδιαμέσων επιπέδων και
- γ) θέσεις ανωτέρων διευθυντικών στελεχών.

Τα πρόσωπα που κατέχουν τις θέσεις της πρώτης βαθμίδας είναι γνωστά ως εκτελεστικό όργανα ενώ τα πρόσωπα που κατέχουν διευθυντικές θέσεις μέσα στην οργανωτική διάρθρωση, είναι γνωστοί με τον γενικό όρο «προϊστάμενοι», ανάλογα με το ιεραρχικό επίπεδο στο οποίο βρίσκονται, οι προϊστάμενοι είναι γνωστοί ως Τμηματάρχες, Διευθυντές, Γενικοί Διευθυντές κ.ο.κ. Οι προϊστάμενοι αυτοί είναι υπεύθυνοι για το συντονισμό όλων των δραστηριοτήτων της ομάδας της οποίας προϊστανται για την επίτευξη των αντικειμενικών σκοπών.

Χαρακτηριστικό των προϊσταμένων, είναι ότι ασκούν το management σε τμήματα του οργανισμού, τα οποία εντάσσονται σε άλλα ευρύτερα τμήματα και αυτά σε άλλα, ώστε να υπάρχει μια συνεχής αλυσίδα εξαρτήσεων. Αυτό σημαίνει ότι όλα τα μέρη του οργανισμού εξαρτώνται μεταξύ τους με τέτοιον τρόπο, ώστε να εξασφαλίζεται μια ενότητα στην άσκηση της διοικήσεως και στην εκτέλεση των εντολών. Στα πλαίσια αυτά, οι προϊστάμενοι ενός επιπέδου αποτελούν τους συνδεδετικούς κριτικούς των τμημάτων τους, με την οργανωτική μονάδα που βρίσκεται στο αμέσως επόμενο επίπεδο.

Η τελική σχεδίαση της οργανωτικής διάρθρωσεως κατά επίπεδα μας δίνει την πραγματική εκτίμηση των θέσεων κατά κατηγορίες και βαθμούς. Συνεπώς τα στοιχεία, της οργανωτικής διάρθρωσης αποτελούν τη βάση για τον προγραμματισμό των αναγκών του οργανισμού και προγραμματισμό των προσλήψεων, των μεταθέσεων και των προαγωγών και λοιπών μεταβολών στην υπηρεσιακή εξέλιξη του προσωπικού.

Εξυπακούεται ότι τόσο ο σχεδιασμός της οργανωτικής διαρθρώσεως όσο και ο υπολογισμός των αναγκών σε προσωπικό πρέπει να γίνεται με βάση τη σχέση κόστους και ωφελείας.

Η σχέση αυτή χρησιμεύει για την εκτίμηση των μελλοντικών αναγκών και μπορεί να τροποποιείται ανάλογα με τις παρουσιαζόμενες ανάγκες. Για το σκοπό αυτό οι μεγάλοι οργανισμοί αξιοποιούν τις υπηρεσίες ειδικών ερευνητικών ομάδων, οι οποίες ασχολούνται με την κατάρτιση ειδικών μοντέλων προσομοίωσης, τα οποία παράγουν ορισμένες προβολές των αναγκών τους σε ανθρώπινο δυναμικό. (Φαναριώτη Π., 2002, σ. 370)

7.4. Απογραφή του ανθρώπινου δυναμικού

Από τη στιγμή κατά την οποία θα προσδιορισθεί το πλαίσιο των μελλοντικών αναγκών σε ανθρώπινο δυναμικό, το δεύτερο βήμα συνίσταται στην απογραφή του ήδη υπηρετούντος προσωπικού και των προσόντων που διαθέτει.

Το υπάρχον ανθρώπινο δυναμικό και τα προσόντα του καταχωρίζονται σε ειδικό πρόγραμμα στον Ηλεκτρονικό Υπολογιστή, μέσα από το οποίο μπορεί να γίνεται οποιαδήποτε ταξινόμηση ή επεξεργασία και να αντλούνται οποιεσδήποτε πληροφορίες.

Τα δεδομένα της απογραφής περιλαμβάνουν στοιχεία για κάθε έναν υπάλληλο χωριστά, όπως ηλικία, εργασία με την οποία ασχολείται, τίτλος εργασίας, εμπειρία, χρόνος απασχόλησης στην υπηρεσία, εκπαίδευση, ειδικά προσόντα, (όπως ικανότητα ομιλίας, γνώση ξένων γλωσσών) προϋπηρεσία και άλλα παρόμοια στοιχεία. Τα στοιχεία αυτά καταχωρίζονται συνήθως από τον ίδιο τον υπάλληλο σε ειδικό έντυπο τα οποία μετά την επαλήθευση από την υπηρεσία μεταφέρονται στον Ηλεκτρονικό Υπολογιστή. Στον Υπολογιστή μπορεί επίσης να μεταφέρονται και άλλα στοιχεία, όπως π.χ. στοιχεία αξιολόγησης της απόδοσης των υπαλλήλων, κρίσεις ως προς τις δυνατότητες προαγωγής τους κ.λ.π. Τελικό αποτέλεσμα της συγκέντρωσης όλων αυτών των στοιχείων θα είναι η κατάρτιση ενός αρχείου το οποίο θα περιέχει στοιχεία ως προς:

- Τον αριθμό των υπαλλήλων που υπηρετούν στον οργανισμό
- Τα βιογραφικά και λοιπά στοιχεία σχετικά με κάθε έναν υπάλληλο και
- Ενδείξεις περί της καταλληλότητας για προαγωγή ενός εκάστου υπαλλήλου.

Πέρα από τα στοιχεία αυτά η απογραφή του προσωπικού παρέχει τη δυνατότητα της κατάρτισης ειδικών οργανογραμμάτων, στα οποία θα εμφανίζεται το σύστημα του καταμερισμού των έργων και η σύνθεση της ιεραρχικής πυραμίδας, δηλαδή η κατανομή του υπηρετούντος προσωπικού κατά ιεραρχικά επίπεδα, οπότε

η αρμόδια υπηρεσία θα είναι σε θέση να έχει μια άμεση εποπτεία των οργανικών μονάδων που αναπτύσσονται μέσα στον οργανισμό, του αριθμού των προσώπων που υπηρετούν σε κάθε μονάδα και της κατανομής των προσώπων αυτών σε ιεραρχικά επίπεδα (από την οποία προκύπτει τόσο η σύνθεση της ομάδας Διοικήσεως όσο και ο αριθμός των προϊσταμένων γενικότερα).

Η απογραφή του προσωπικού και των προσόντων του, προϋποθέτει την κατάρτιση πίνακα, όλων των τίτλων εργασίας που υπάρχουν μέσα στον οργανισμό καθώς και τον αριθμό των ήδη υπηρετούντων υπαλλήλων σε κάθε εργασία. Ένας άλλος τρόπος κατάταξης των στοιχείων, είναι η καταχώριση του συνολικού αριθμού των υπαλλήλων, σε πίνακες ανάλογα με το επίπεδο εκπαίδευσής (π.χ. υποχρεωτική εκπαίδευση, δευτεροβάθμια εκπαίδευση, τριτοβάθμια εκπαίδευση, πανεπιστημιακή εκπαίδευση, μεταπτυχιακές σπουδές κ.λ.π.). Μπορεί όμως η ταξινόμηση αυτή να επεκταθεί ακόμη περισσότερο, ανάλογα με τις ανάγκες του οργανισμού σε ειδικότητες κατά βαθμίδες εκπαίδευσής π.χ. προκειμένου περί προσωπικού πανεπιστημιακής εκπαίδευσής θα έχουμε κατηγορίες όπως Διοικητικοί, Οικονομολόγοι, Πολιτικοί Μηχανικοί, Μηχανολόγοι, κ.ο.κ.

Σκοπός της διαδικασίας αυτής είναι η πλήρης και αντικειμενική καταγραφή τόσο από ποσοτικής όσο και από ποιοτικής πλευράς ολόκληρου του προσωπικού που υπηρετεί στον οργανισμό, ώστε ο προγραμματιστής να έχει μια πλήρη εικόνα της παρούσης καταστάσεως. (Φαναριώτη Π., 2002, σ. 372)

7.5. Πρόβλεψη μελλοντικών μεταβολών με βάση το ήδη υφιστάμενο προσωπικό

Όπως είναι φυσικό το προσωπικό εφ' όσον απαρτίζεται από ανθρώπους είναι ευμετάβλητο και ουδέποτε παραμένει σταθερό, καθ' όσον επηρεάζεται από ένα πλήθος παραγόντων τους οποίους η Διοίκηση πρέπει να λαμβάνει υπ' όψιν και να αξιολογεί κατάλληλα, ώστε να προβαίνει στον καθορισμό ορθών προβλέψεων.

Βασικότεροι από τους παράγοντες αυτούς είναι:

- Οι αναμενόμενες απώλειες
- Οι μετακινήσεις εντός του οργανισμού
- Οι ποιοτικές μεταβολές στο ανθρώπινο δυναμικό

(α) Απώλειες σε Προσωπικό. Κάθε οργανισμός πρέπει κατά τη διαδικασία του προγραμματισμού του ανθρώπινου δυναμικού του, να υπολογίζει και ορισμένες απώλειες σε προσωπικό για πολλούς λόγους. Οι παράγοντες που προκαλούν απώλειες σε προσωπικό είναι πολλοί, ενώ υπάρχουν και ορισμένοι οι οποίοι δεν μπορεί να ελεγχθούν από τον οργανισμό, όπως υπάρχουν και άλλοι οι οποίοι δεν μπορεί

να προληφθούν. Μερικοί από τους λόγους αυτούς είναι η συνταξιοδότηση, η παραίτηση, ο θάνατος, η εθελούσια έξοδος κ.λ.π.

(β) Μετακινήσεις του Προσωπικού μέσα στον ίδιο τον Οργανισμό. Ως αποτέλεσμα των απωλειών σε προσωπικό ή της υπηρεσιακής του εξέλιξης, έχουμε τις εσωτερικές μετακινήσεις, οι οποίες οφείλονται σε προαγωγές, μεταθέσεις, αποσπάσεις κ.λ.π.

Πολλοί οργανισμοί έχουν καθιερώσει συστήματα μετακίνησης του προσωπικού από μία εργασία σε άλλη με σκοπό τη διεύρυνση των ικανοτήτων του και την απόκτηση νέων εμπειριών μέσω της εναλλαγής στην εργασία ή μέσω των προαγωγών. Οι εργασίες αυτές ακολουθούν από άποψη σπουδαιότητας μια ανιούσα πορεία κλιμακωτής μορφής, την οποία το προσωπικό ακολουθεί κατά βαθμίδες στη διάρκεια της εξέλιξής του. Για τον υπολογισμό των μετακινήσεων αυτών, πολλοί οργανισμοί χρησιμοποιούν ειδικά μαθηματικά μοντέλα, αλλά η αξιοπιστία τους δεν έχει επιβεβαιωθεί.

(γ) Ποιοτικές μεταβολές στο Ανθρώπινο Δυναμικό. Το προσωπικό που υπηρετεί στους οργανισμούς, δεν υπόκειται μόνο σε ποσοτικές μεταβολές αλλά και σε ποιοτικές.

Για το λόγο αυτό, ο προγραμματιστής του ανθρώπινου δυναμικού είναι υποχρεωμένος κατά την κατάρτιση του σχετικού προγράμματος να λάβει υπ' όψιν τις μεταβολές αυτές. Οι ποιοτικές μεταβολές του προσωπικού συνδυάζονται με τη βελτίωση των γνώσεων και ικανοτήτων του, οι οποίες προκύπτουν από την οργάνωση και παρακολούθηση προγραμμάτων μετεκπαιδύσεως, την απόκτηση νέων δεξιοτήτων, την εκμάθηση νέων τρόπων διεξαγωγής της εργασίας κ.ο.κ. (Φαναριώτη Π., 2002, σ. 373)

8. Ανάπτυξη του Προγράμματος του ανθρώπινου δυναμικού

Από την εφαρμογή όσων αναφέρθηκαν ανωτέρω, ο προγραμματιστής μπορεί να προβεί σε δύο βασικές εκτιμήσεις, ήτοι:

- α. Μια εκτίμηση της ζήτησης, δηλαδή των αναγκών του οργανισμού σε ανθρώπινο δυναμικό και
- β. Μια εκτίμηση της προσφοράς, η οποία αναφέρεται κατ' αρχήν στη δύναμη του προσωπικού που ήδη υπηρετεί στον οργανισμό και δευτερευόντως στις υφιστάμενες δυνατότητες άντλησης προσωπικού ειδικών κατηγοριών από την ελεύθερη αγορά, (σε περιπτώσεις που το προσωπικό αυτό δεν μπορεί να αντληθεί από το ήδη υπηρετούν).

Με απλούς όρους, η υπολογιζόμενη ζήτηση μείον την υφιστάμενη δύναμη, θα δίνει ως υπόλοιπο το προσωπικό που πρέπει να προσληφθεί. Παρ' όλα όμως αυτά στην πράξη οι σχετικοί υπολογισμοί, δεν είναι τόσο εύκολοι διότι υπεισέρχονται και άλλοι παράγοντες, οι οποίοι επηρεάζουν το όλο θέμα και οι οποίοι πρέπει να μελετώνται και να αξιολογούνται σωστά από τον οργανισμό πριν από οποιαδήποτε σχετική απόφαση.

Οι παράγοντες αυτοί συναρτώνται:

α) Με τον ακριβή χρόνο που θα καταστεί αναγκαία η πρόσληψη του προσωπικού, και

β) Με το είδος των προσόντων που πρέπει να συνδυάζει το υπό πρόσληψη προσωπικό.

Το θέμα που σχετίζεται με την ποιότητα του προσωπικού που πρόκειται να προσληφθεί, προσδιορίζεται και περιορίζεται από ένα πλήθος εξωτερικών παραγόντων και μέτρων πολιτικής, τα οποία υιοθετούνται από τη Διοίκηση των επί μέρους οργανισμών.

Τα στοιχεία αυτά τα οποία επηρεάζουν τα ποιοτικά χαρακτηριστικά του υπό πρόσληψη προσωπικού, περιγράφονται συνοπτικά πιο κάτω και είναι τα εξής:

8.1. Μέτρα πολιτικής επί του προγραμματισμού του ανθρωπίνου δυναμικού

Αν υποθέσουμε ότι ένας οργανισμός υιοθετεί αυστηρά το σύστημα κάλυψης των αναγκών του, σε ανώτερο προσωπικό μέσω των προαγωγών, χρησιμοποιώντας τις θέσεις κατώτερου επιπέδου ως σημείο εισόδου του προσωπικού, (όπως συμβαίνει στις υπηρεσίες του Δημοσίου), ο οργανισμός αυτός θα πρέπει να εξετάσει μόνο πόσους υπαλλήλους θα χρειασθεί για να καλύψει τα κενά στις κατώτερες βαθμίδες. Όλα τα υπόλοιπα κενά θα μπορεί να τα καλύπτει με την προαγωγή του ήδη υπηρετούντος προσωπικού.

Παρ' όλα όμως αυτά ορισμένες θέσεις με υψηλό βαθμό εξειδίκευσης ή θέσεις εργατοτεχνικού προσωπικού για αντιμετώπιση προσωρινών αναγκών, καλύπτονται με προσφυγή στην ελεύθερη αγορά εργασίας. Η αρχή της κάλυψης των αναγκών σε προσωπικό ανωτέρων βαθμίδων μέσω των προαγωγών βασίζεται στην αντίληψη της αξιοποίησης των εμπειριών και της αφοσίωσης του προσωπικού στον οργανισμό, λόγω της μακροχρόνιας υπηρεσίας και της πλήρους γνώσεως της ειδικής φύσεως της εργασίας καθώς και την συστηματική διεξαγωγή της, στοιχεία δηλαδή τα οποία είναι δύσκολο αν μη αδύνατο να τα ανεύρει κανείς με την προσφυγή στην ελεύθερη αγορά εργασίας.

Παρ' όλα όμως αυτά τελευταία αναπτύσσεται έντονα η τάση προσφυγής στην αγορά εργασίας προκειμένου για θέσεις στρατηγικού χαρακτήρα, οι οποίες απαιτούν υψηλό βαθμό εξειδίκευσης. Αυτό γίνεται κυρίως λόγω των υψηλών απαιτήσεων της εργασίας, οι οποίες σπανίως συναντώνται μεταξύ του τακτικού προσωπικού στους οργανισμούς του Δημοσίου. Στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η πολιτική του οργανισμού δίνει έμφαση στην κάλυψη των κενών δια μέσου του συστήματος των προαγωγών εκ των έσω, τότε είναι φυσικό το έργο του προγραμματιστού να καθίσταται πολύ ευκολότερο. Αντίθετα το έργο του προγραμματιστού γίνεται δυσκολότερο, όταν η πολιτική του οργανισμού συνίσταται στην κάλυψη ορισμένων θέσεων προσωπικού με προσφυγή στην ελεύθερη αγορά εργασίας. (Φαναριώτη Π., 2002, σ. 375)

8.2. Αξιολόγηση της υφιστάμενης προσφοράς εργασίας

Η αγορά εργασίας αποτελεί την δεξαμενή από την οποία ο οργανισμός μπορεί να αντλεί το αναγκαίο προσωπικό για την κάλυψη των κενών θέσεων προσωπικού, κυρίως αν πρόκειται για προσωπικό με σπάνια ή απολύτως εξειδικευμένα προσόντα, τα οποία δεν προσφέρονται από το ήδη υπηρετούν στον οργανισμό προσωπικό. Αν η προσφορά στην ελεύθερη αγορά εργασίας είναι μεγάλη τότε εξυπακούεται ότι ο οργανισμός θα έχει μεγαλύτερη ευχέρεια επιλογής. Όταν όμως η προσφορά είναι περιορισμένη, τότε οπωσδήποτε και οι δυνατότητες των οργανισμών για επιλογή κατάλληλου προσωπικού θα είναι εξ' ίσου περιορισμένες. Πέρα όμως από αυτά, παρεμβαίνουν στο θέμα της αξιοποίησης της εξωτερικής προσφοράς εργασίας και άλλα στοιχεία, τα οποία πρέπει ο οργανισμός να λαμβάνει σοβαρά υπ' όψιν και να τα αναλύει με προσοχή, πριν από κάθε σχετική απόφαση.

Τα στοιχεία που πρέπει να εξετάζονται στις περιπτώσεις αυτές και τα οποία πρέπει να προβληματίζουν τον οργανισμό, προκύπτουν από τα εξής ερωτήματα:

(α) Έχει το νέο προσωπικό που εισέρχεται στην αγορά εργασίας τα προσόντα που απαιτεί ο οργανισμός;

Η απάντηση στο ερώτημα αυτό βρίσκεται σε ευθεία σχέση με το εκπαιδευτικό σύστημα της χώρας.

(β) Ποιες είναι οι προοπτικές εισόδου στην αγορά εργασίας προσοντούχων προσώπων, τα οποία δεν απασχολούνται επί του παρόντος; (όπως π.χ. επιστήμονες, γυναίκες οι οποίες για πρώτη φορά εισέρχονται στο χώρο εργασίας κλπ).

(γ) Το πρόσωπα που εγκαταλείπουν τις εργασίες σε άλλους οργανισμούς του Δημοσίου ή του Ιδιωτικού τομέα έχουν τα προσόντα που απαιτεί ο δικός μας οργανισμός;

(δ) Ποια είναι η έκταση των αναγκών του οργανισμού σε ότι αφορά στην κάλυψη των κενών Θέσεων με πρόσληψη προσωπικού από την ελεύθερη αγορά εργασίας;

(ε) Είναι απαραίτητο ο οργανισμός να προσλάβει προσωπικό με τα κατάλληλα προσόντα, ή θα πρέπει να αναβαθμίσει τα προσόντα του υπάρχοντος προσωπικού μέσω της εφαρμογής καταλλήλων εκπαιδευτικών προγραμμάτων;

Η προσφορά εργασίας επηρεάζει όπως είναι φυσικό, τόσο το σχεδιασμό της εργασίας, όσο και το σύστημα των αμοιβών. Στα πλαίσια αυτά η ανεπαρκής προσφορά εργασίας γίνεται πολλές φορές αιτία για αναθεώρηση των απαιτήσεων της εργασίας ή του συστήματος των αμοιβών, ώστε να εξισορροπείται η ζήτηση με την προσφορά. (Φαναριώτη Π., 2002, σ. 377)

Ε Π Ι Λ Ο Γ Ο Σ

Είναι γεγονός ότι το δεύτερο ήμισυ του 20ου αιώνα χαρακτηρίστηκε ως η περίοδος των ραγδαίων τεχνολογικών εξελίξεων των οποίων τα αποτελέσματα επηρέασαν καταλυτικά τη ζωή των ατόμων και την εν γένει ανάπτυξη του κοινωνικού βίου. Οι ισχυρότερες επιδράσεις προέκυψαν τόσο από την ραγδαία ανάπτυξη των συγκοινωνιών και των επικοινωνιών όσο και από την ανάπτυξη της πληροφορικής και της τεχνολογίας των δικτύων, οι οποίες μέσα από την χρησιμοποίηση του Internet και των βάσεων δεδομένων μετέβαλαν πλήρως τη φιλοσοφία τη δομή και τους τρόπους λειτουργίας των παραδοσιακών Διοικητικών συστημάτων.

Οι επιδράσεις των εξελίξεων αυτών άρχισαν να γίνονται εμφανείς στις αρχές της δεκαετίας του '90 μετά από μια σειρά αποφασιστικών αναπροσαρμογών οι οποίες σημειώθηκαν στους μεγάλους αμερικανικούς κολοσσούς με κύρια επιδίωξη τον δραστικό περιορισμό του μεγέθους, τη δημιουργία μικρών και ευέλικτων οργανισμών, με οριζόντια (σε αντίθεση με την παραδοσιακή κάθετη) ανάπτυξη τους μέσα από ένα σύστημα δικτυωμένης οργανώσεως και την ταυτόχρονη ενίσχυση των συγκεντρωτικών τάσεων, πράγμα που αποτελεί ένα εντελώς νέο στοιχείο στην οργάνωση και λειτουργία των σύγχρονων οργανισμών.

Οι εξελίξεις αυτές είναι φυσικό να επηρεάζουν και τα συστήματα οργάνωσης και λειτουργίας των οργανισμών του Δημοσίου Τομέα, τα οποία με τις υφιστάμενες παραδοσιακές δομές και νοοτροπίες, αποδεικνύονται τελείως ακατάλληλα να ανταποκριθούν αποτελεσματικά στις προδιαγραφόμενες προκλήσεις, οι οποίες οδηγούν αναγκαστικά στην αναθεώρηση της φιλοσοφίας, των γενικών προσανατολισμών και των επιδιώξεων των σύγχρονων οργανισμών.

Με τα δεδομένα αυτά σήμερα, η Δημόσια Διοίκηση πέρα από τις κλασικές της επιδιώξεις, είναι υποχρεωμένη να ενσωματώνει όλες τις σύγχρονες εξελίξεις και να προωθεί τους σκοπούς του σύγχρονου Κράτους στον οικονομικό, κοινωνικό και πολιτιστικό τομέα με την μεγαλύτερη δυνατή αποτελεσματικότητα, η οποία εκφράζεται κυρίως με την βελτιστοποίηση των παρεχομένων υπηρεσιών, τόσο από ποιοτική όσο και από ποσοτική άποψη.

Από την επιτυχή αντιμετώπιση των προβλημάτων αυτών εξαρτάται η πρόοδος στους τομείς της οικονομικής και κοινωνικής αναπτύξεως, οι οποίοι ως

γνωστόν αποβλέπουν στην πλήρη αξιοποίηση των ευκαιριών οι οποίες προσφέρονται από την άνευ προηγουμένου ανάπτυξη της επιστήμης και της τεχνολογίας, στην εξισορρόπηση των παρατηρουμένων ανισοτήτων στον οικονομικό και κοινωνικό τομέα, στη διατήρηση σε όσο το δυνατόν υψηλότερα επίπεδα των ρυθμών αυξησεως του Εθνικού εισοδήματος, στον όσο το δυνατόν μεγαλύτερο περιορισμό της ανεργίας ώστε να εξασφαλίζεται ο μέγιστος δυνατός βαθμός ασφάλειας του εισοδήματος των οικονομικώς ασθενέστερων τάξεων, στη μεγαλύτερη δυνατή επέκταση και βελτίωση των προσφερομένων υπηρεσιών στους τομείς της εκπαίδευσεως, της υγείας, της διατροφής, της στέγασης, της παιδικής προστασίας, της κοινωνικής πρόνοιας, της προστασίας του περιβάλλοντος και της ποιότητας ζωής των πολιτών κλπ.

Τα μέσα και οι τρόποι λειτουργίας του συγχρόνου Κράτους προς επίτευξη των βασικών αυτών επιδιώξεων μεταβάλλονται συνεχώς κάτω από την επίδραση των παρατηρουμένων εξελίξεων με συνέπεια αυτά να βρίσκονται σε μια κατάσταση ρευστότητας με την έννοια της διαρκούς μεταβολής των δεδομένων. Η ρευστότητα αυτή με τη σειρά της υποχρεώνει τη Διοίκηση σε συνεχείς προσαρμογές με αποτέλεσμα καθιερωμένα συστήματα και παραδοσιακά κατεστημένες αντιλήψεις να ανατρέπονται συνεχώς, σε σημείο ώστε κανείς να μην είναι βέβαιος ότι αυτό που ισχύει σήμερα θα είναι αντικειμενικά σωστό και εξ' ίσου χρήσιμο και αύριο.

Οι μεταβολές αυτές κυρίως σε ότι αφορά στις δομές και τις ειδικότερες επιδιώξεις των Διοικητικών διαρθρώσεων, κάτω από την επίδραση των παρατηρουμένων εξελίξεων, τονίζουν με τη μεγαλύτερη δυνατή έμφαση το μεταβατικό χαρακτήρα της αποστολής και λειτουργίας του σύγχρονου Κράτους και προδιαγράφουν ταυτόχρονα την ανάγκη προώθησης ριζικών αλλαγών τόσο στην οργάνωση όσο και στις μεθόδους λειτουργίας των συγχρόνων Διοικητικών συστημάτων.

Οι αλλαγές αυτές απαιτούν την υιοθέτηση συστημάτων και μεθόδων οργάνωσης της Διοικήσεως, τα οποία θα βρίσκονται σε πλήρη αντιστοιχία με τις σημειούμενες εξελίξεις και τούτο διότι, είναι αδύνατο στα πλαίσια της παγκοσμιοποιημένης οικονομίας, η Δημόσια Διοίκηση να αναπτύσσεται και να λειτουργεί μεμονωμένα αγνοώντας τις κοσμογονικές αλλαγές οι οποίες συντελούνται γύρω της. Κατά συνέπεια η προσαρμογή της Δημοσίας Διοικήσεως στις νέες εξελίξεις, επιβάλλεται για την επιβίωση και ανάπτυξη του συγχρόνου Κράτους, οι προσαρμογές δε αυτές καλύπτουν όλο το φάσμα των οργανωτικών διαρθρώσεων, των μέσων και των δραστηριοτήτων των οργανισμών του Δημοσίου, με έμφαση στον περιορισμό του μεγέθους των οργανωτικών μονάδων της Διοικήσεως, στον περιορισμό των επιπέδων της Ιεραρχικής κλίμακας, με ταυτόχρονη διασπορά της αποφασιστικής αρμοδιότητας στα κατώτερα κλιμάκια της Διοικητικής Ιεραρχίας, στην ενίσχυση της ατομικής

ευθύνης, στην άρση όλων των εμποδίων που προκύπτουν από την εφαρμογή αναχρονιστικών μεθόδων και διαδικασιών οι οποίες προκαλούν τις γνωστές αγκυλώσεις στη λειτουργία των Διοικητικών συστημάτων κ.ο.κ.

Οι αλλαγές αυτές οδήγησαν στην εισαγωγή ενός τρίπτυχου νέων αρχών ως προς τη δομή και τη λειτουργία των οργανισμών, οι οποίες προσδιορίζονται από την ανάγκη της εκ βάθρων αναδιάρθρωσης των οργανισμών, της συμπίεσης του μεγέθους των οργανωτικών διαρθρώσεων και της Ιεραρχικής κλίμακας και τον προσανατολισμό στην εξυπηρέτηση των πολιτών.

Ένα βασικό στοιχείο το οποίο άρχισε να παίζει και στο λίαν προσεχές μέλλον πρόκειται να παίζει αποφασιστικό ρόλο στην οργάνωση και την εν γένει εξέλιξη και λειτουργία των Διοικητικών συστημάτων, είναι το στοιχείο της γνώσης το οποίο υπεισέρχεται ως το πλέον δυναμικό στοιχείο στην εν γένει λειτουργία των οργανισμών. Με δεδομένο δε ότι η γνώση διπλασιάζεται μέσα σε μια περίοδο έξι έως δέκα ετών, μπορεί να φανταστεί κανείς τον καθοριστικό ρόλο της στην ανάπτυξη της παραγωγής και της οικονομίας γενικότερα, η οποία περιορίζει δραστικά τη σημασία και το ρόλο των κλασσικών συντελεστών της παραγωγής (έδαφος, εργασία, κεφάλαιο). Η θέση αυτή από μόνη της προκαλεί επαναστατικές επιπτώσεις στις καθιερωμένες αντιλήψεις ως προς την οργάνωση και τη λειτουργία των συγχρόνων οργανισμών και της Κοινωνίας γενικότερα, γεγονός το οποίο από μόνο του τεκμηριώνει την διαμορφωμένη ήδη αντίληψη της κοινωνίας της γνώσης.

Στα πλαίσια αυτά η γνώση και μάλιστα η εξειδικευμένη γνώση, καθίσταται ο αποφασιστικός παράγων, από την συστηματική αξιοποίηση του οποίου θα κριθεί η αποτελεσματικότητα των Διοικητικών συστημάτων και μάλιστα των Διοικητικών συστημάτων του Δημοσίου Τομέα, τα οποία αντιμετωπίζουν έντονα προβλήματα προσαρμογής στις σύγχρονες συνθήκες.

Εν όψει των ανωτέρω η Δημόσια Διοίκηση για να καταστεί ικανή να αντιμετωπίσει τα έντονα προβλήματα που προκύπτουν από την ανάπτυξη της τεχνολογίας και τους νέους προσανατολισμούς του Κράτους ως προς την αντιμετώπιση των προβλημάτων αυτών, πρέπει να προσλάβει έντονο αναπτυξιακό χαρακτήρα ώστε να ανταποκριθεί στις αυξημένες προσδοκίες του κοινωνικού συνόλου. Η έννοια της αναπτυξιακής Διοικήσεως δεν ταυτίζεται υποχρεωτικά και μονοδιάστατα με την διαδικασία της οικονομικής αναπτύξεως, αλλά περιλαμβάνει ένα ευρύτερο φάσμα σκοπών και επιδιώξεων, ώστε σε τελευταία ανάλυση η λειτουργία της να συνδυάζει την αποτελεσματικότητα σε όλους τους τομείς δράσεως, η οποία με τη σειρά της ταυτίζεται με την ποσοτική και ποιοτική αριστοποίηση του επιδιωκόμενου αποτελέσματος και

την αντίστοιχη ελαχιστοποίηση του κόστους σε χρόνο-χρήμα και ανθρώπινη προσπάθεια.

Για το λόγο αυτό η Δημόσια Διοίκηση για να επιβιώσει και να ανταποκριθεί στην προδιαγραφόμενη νέα της αποστολή πρέπει αφ' ενός μεν να απαλλαγεί από όλες τις αγκυλώσεις οι οποίες αποτελούν τροχοπέδη σε κάθε προσπάθεια βελτίωσης των δομών και μεθόδων λειτουργίας της αφ' ετέρου δε να ενσωματώσει όλες τις εξελίξεις και τις αντιλήψεις περί οργάνωσης και λειτουργίας των συγχρόνων Διοικητικών συστημάτων με κύριο άξονα την συστηματική αξιοποίηση της εξειδικευμένης γνώσης.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Αθανασοπούλου Κ. (1999), «Θεσμικό Πλαίσιο Περιφερειακής Αναπτυξεως», Διδακτικές Σημειώσεις Παντείου Πανεπιστημίου Αθηνών, εκδόσεις Πάντειο Πανεπιστήμιο
2. Γιατράκου Ν. (1999), «Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα», εκδόσεις ΠΑΜΙΣΟΣ, Αθήνα
3. Ζευγαρίδη Σ. (1998), «Διοίκηση ή Οργάνωση;», εκδόσεις ΠΑΠΑΖΗΣΗ, Αθήνα
4. Ζευγαρίδη Σ. (2000), «Η ορολογία του management», εκδόσεις ΠΑΠΑΖΗΣΗ, Αθήνα
5. Φαναριώτη Π. (1999), «Δημόσια Διοίκηση Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση», εκδόσεις ΣΤΑΜΟΥΛΗΣ, Αθήνα
6. Φαναριώτη Π. (2002), «Διοίκηση Υπηρεσιών & Οργανισμών», εκδόσεις ΣΤΑΜΟΥΛΗΣ, Αθήνα