

**Στρατηγικό Μάνατζμεντ στη Δημόσια Διοίκηση:  
Μία συστηματική παρουσίαση του Balanced Scorecard  
ως εργαλείο Στρατηγικού Μάνατζμεντ στα Νοσοκομεία**

*Χρήστος Μπουρσανίδης\**

**1. Τοποθέτηση του θέματος στο ευρύτερο πλαίσιο συζήτησης**

Στη σύγχρονη θεωρία της Δημόσιας Διοίκησης ισχύει ως γενική παραδοχή ότι το σύγχρονο κράτος στην πιο ανεπτυγμένη του μορφή, αυτή του δημοκρατικού και κοινωνικού κράτους δικαίου, δεν βιώνει μεν την αρχή του τέλους του, πλην όμως βρίσκεται σε μία φάση έντονων και καινοτόμων δομικών και λειτουργικών αλλαγών. Το κράτος διατηρεί τις κεντρικές του λειτουργίες αλλάζει όμως τη μορφή, το περιεχόμενο και τις μεθόδους άσκησης κρατικής εξουσίας και εκπλήρωσης της αποστολής του (Benz 2001). Στη θέση του παραδοσιακού παρεμβατικού «κράτους παραγωγού» αναδύεται ως κατευθυντήρια ιδέα το «κράτος εγγυητής» ή «το ενεργό κράτος» (Blanke et.al 2001), βασικό χαρακτηριστικό του οποίου αποτελεί μία νέα οριοθέτηση και επαναπροσδιορισμός ρόλων μεταξύ κράτους, αγοράς και κοινωνίας πολιτών και η εγκαθίδρυση ενός πολιτισμού κατανομής ευθυνών με τη έννοια ενός “Good Governance”, ενώ παράλληλα πραγματώνεται, ως λογική συνέπεια ή λειτουργικό προαπαιτούμενο, η μετάβαση από το Βεμπεριανό μοντέλο της δημόσιας γραφειοκρατίας στο Δημόσιο Μάνατζμεντ (Schendler/Proeller 2003, Μιχαλόπουλος 2003). Χαρακτηριστικό γνώρισμα αυτού του νέου παραδείγματος διοικητικής σκέψης, που αποκρυσταλλώνεται στην αντίληψη “Σύγχρονο Κράτος-Σύγχρονη Διοίκηση” (BMI 2004), αποτελεί η αναγνώριση της αναγκαιότητας και κατά συνέπεια η αναζήτηση και η επεξεργασμένη εισαγωγή σύγχρονων και δοκιμασμένων ιδεών, προσεγγίσεων, τεχνικών, μεθόδων, και εργαλείων μάνατζμεντ στην δημόσια διοίκηση. Στο πλαίσιο αυτό και ειδικότερα στη προσπάθεια κάλυψης του ελλείμματος στρατηγικού μάνατζμεντ αναπτύχθηκαν διάφορες προσεγγίσεις γνωστές με τον γενικό όρο Performance Management. Μία ίσως η πιο δημοφιλής και γνωστή προσέγγιση που απετέλεσε αντικείμενο ευρείας συζήτησης και έτυχε μίας προνομιακής μεταχείρισης και αποδοχής σε επίπεδο εφαρμογών συνιστά η μεθοδολογία του Balanced Scorecard (Ισορροπημένη Κάρτα Επιδόσεων).

---

\* Επιστημονικός Υπεύθυνος Τμήματος Κοινωνικής Διοίκησης Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης.

## 2. Σκοπός-Γνωστικό ενδιαφέρον-Μεθοδολογία

Με αφετηρία τη **θέση** ότι η προσέγγιση του Balanced Scorecard συνιστά ένα πολλά υποσχόμενο, χρήσιμο, καινοτόμο και πολλαπλά εφαρμόσιμο μεθοδολογικό εργαλείο δημοσίου μάνατζμεντ και τη **διαπίστωση** ότι δεν απετέλεσε αντικείμενο μίας 'ευρείας' επιστημονικής συζήτησης και δημοσίου διαλόγου, πολύ δε λιγότερο πεδίο εφαρμογής στην ελληνική μεταρρυθμιστική και εκσυγχρονιστική πρακτική στη Δημόσια Διοίκηση, με την παρούσα ανακοίνωση επιδιώκεται μία συνοπτική, αφαιρετικού επιπέδου αλλά συστηματική παρουσίαση της βασικής λογικής και των κεντρικής σημασίας δομικών στοιχείων που την συγκροτούν, κατάλληλα προσαρμοσμένη στις υπηρεσίες υγείας. Το περιεχόμενο της παρουσίασης αποτελεί προϊόν μίας ευρύτερης διεπιστημονικής, πολυεπίπεδης αναζήτησης και επισταμένης μελέτης (Μπουρσανίδης 2004), ως μία μικρή συμβολή στη θεωρία και πράξη των διοικητικών επιστημών στην Ελλάδα, **το γνωστικό ενδιαφέρον** της οποίας επικεντρώνεται στην διερεύνηση τριών διαστάσεων:

- **Θεωρητική θεμελίωση:** Ανασκόπηση της συναφούς βιβλιογραφίας και κριτικά αναστοχαστική προσπάθεια ένταξης αυτής στο πλαίσιο της θεωρίας της δημόσιας διοίκησης και των διοικητικών μεταρρυθμίσεων
- **Εμπειρική τεκμηρίωση:** Ποσοτική αναζήτηση-διερεύνηση, ποιοτική ανάλυση και αξιολόγηση των περιπτώσεων εφαρμογής στους διάφορους τομείς και διοικητικά επίπεδα του δημοσίου, σε Δημόσιους όσο και Μη Κυβερνητικούς Οργανισμούς καθώς και σε εξειδικευμένα πεδία δημόσιας πολιτικής σε τρεις χώρες (Αυστρία - Γερμανία - Ελβετία)
- **Μεταφορά τεχνογνωσίας:** Διερεύνηση και εκτίμηση των δυνατοτήτων και των ορίων εφαρμοσιμότητας στην ελληνική διοικητική μεταρρυθμιστική πρακτική γενικά και ειδικότερα στον τομέα των Υπηρεσιών Υγείας. Η έγκαιρη αναγνώριση και η σωστή εκτίμηση των θεσμικών προϋποθέσεων και των λειτουργικών προαπαιτούμενων οδηγεί στην ανάδειξη των ενδεδειγμένων προσαρμογών για μία επιτυχή εφαρμογή.

## 3. Εννοιολογικός προσδιορισμός

Η προσέγγιση Balanced Scorecard (BSC) συνιστά για κάθε Οργανισμό ένα ισχυρό εργαλείο μετασχηματισμού της στρατηγικής σε ένα επιχειρησιακό πρόγραμμα δράσης και διασφαλίζει την αποδοτική υλοποίηση αυτής. Η μεθοδολογία του BSC ξεκινά από την διατύπωση του **οράματος** και την χάραξη της **στρατηγικής**, προχωράει στον προσδιορισμό των **κρίσιμων παραγόντων επιτυχίας**, συνεχίζει στην κατασκευή **συστήματος δεικτών μέτρησης** απόδοσης και ολοκληρώνει με την ανάπτυξη και εφαρμογή πλέγματος **μέτρων και δράσεων**. Το BSC δημιουργεί έτσι ένα μεθοδολογικό πλαίσιο αναφοράς μετάφρασης των

στρατηγικών σκοπών και στόχων σε επιχειρησιακούς μετρήσιμους στόχους, οι οποίοι με τη σειρά τους αποτελούν τις κινητήριες δυνάμεις υποκίνησης του ανθρώπινου δυναμικού για την επίτευξη των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων.

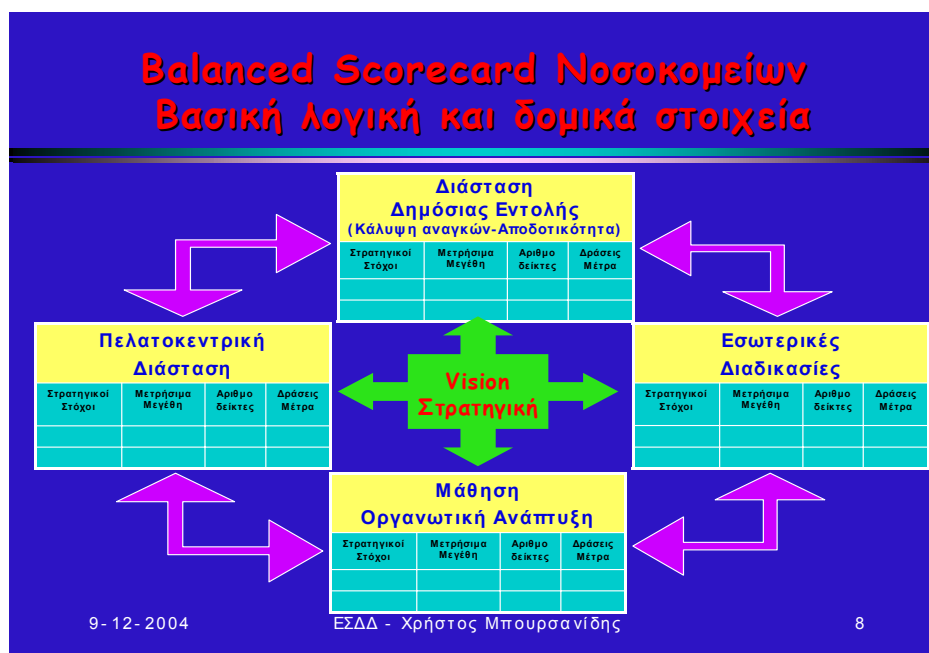
Με αυτήν την έννοια λοιπόν το Balanced Scorecard δεν είναι απλώς ένα παραδοσιακό εργαλείο Controlling ή Performance Measurement, αλλά ένα εργαλείο Performance Management, πολύ δε περισσότερο ο στρατηγικός εστιασμός και ο ολιστικός χαρακτήρας της προσέγγισης το αναγάγουν σε ένα σύγχρονο **Σύστημα Στρατηγικού Μάνατζμεντ** (Reisner 2003).

#### **4. Βασική δομή και λογική του BSC**

Η κεντρική ιδέα της προσέγγισης BSC που αναπτύχθηκε από τους Kaplan και Norton συνίσταται στην υπέρβαση κυρίως δύο βασικών αδυναμιών των παραδοσιακών συστημάτων Controlling ή μέτρησης επιδόσεων (Klingebiel 2001). Πρώτον της μονοδιάστατης θεώρησης στην περιγραφή και τη μέτρηση του περιεχομένου των υπηρεσιών με καθαρά χρηματοοικονομικά αξιολογούμενα μεγέθη επιδόσεων, η οποία δεν επέτρεπε την κατανόηση και την διαχείριση των αιτιατών παραγόντων που τις προσδιορίζουν και δεύτερον ο προσανατολισμός σε επιδόσεις του παρελθόντος με λογική συνέπεια την αδυναμία πρόβλεψης των μελλοντικών επιδόσεων. Στην προσπάθεια δημιουργίας ενός ολοκληρωμένου και ισορροπημένου συστήματος δεικτών μέτρησης που να περιέχουν στρατηγικά σημαντικές πληροφορίες, οδηγήθηκαν οι Kaplan/Norton στην αναγνώριση τριών επιπρόσθετων διαστάσεων ή οπτικών πεδίων δράσης και στην επακόλουθη λειτουργική διασύνδεση αυτών με την μορφή μίας αλυσίδας σχέσεων μεταξύ των διαστάσεων στη βάση του λογικού σχήματος αιτίου-αιτιατού και στην ανάπτυξη του στρατηγικά προσανατολισμένου μεθοδολογικού πλαισίου Balanced Scorecard (Kaplan/Norton 2001). Το κλασσικό κουαρτέτο διαστάσεων και η λογική σειρά διάταξης που προτάθηκε ήταν:

- Η χρηματοοικονομική διάσταση
- Οι χρήστες-πελάτες
- Οι λειτουργικές διαδικασίες
- Η μάθηση και ανάπτυξη.

Πρέπει όμως να αναφερθεί η μεθοδολογικά κρίσιμη και χρήσιμη επισήμανση (Kaplan/Norton 2003), πως ανάλογα με την περίπτωση εφαρμογής του BSC, είναι δυνατή και επιβαλλόμενη η διαφοροποίηση τόσο του αριθμού των διαστάσεων, όσο του περιεχομένου και της λογικής διασύνδεσης σχέσεων μεταξύ αυτών. Μία διαφοροποιημένη και προσαρμοσμένη στον τομέα των Υπηρεσιών Υγείας προσπάθεια απεικόνισης της βασικής λογικής και των δομικών στοιχείων του BSC οδηγεί στην κατασκευή του συναφούς σχήματος



## 5. Μεθοδολογία ανάπτυξης και εισαγωγής του BSC

Κατά την διάρκεια της διαρκούς βελτίωσης του θεωρητικού πλαισίου, όπου αναμφισβήτητα σημαντικό ρόλο έπαιξε η αξιοποίηση των πολυάριθμων και πολυποίκιλων εμπειρικών εφαρμογών, έχει επικρατήσει μία κοινά αποδεκτή μεθοδολογία και ένα συγκεκριμένο υπόδειγμα διαφοροποίησης της συνολικής διαδικασίας σε επιμέρους (4 μέχρι 7) στοιχεία ή βήματα. Την βασική πηγή άντλησης εξειδικευμένων στοιχείων, για την επιγραμματική παρουσίαση που ακολουθεί, αποτελούν οι θεωρητικές αναφορές και οι εμπειρικές επεξεργασίες στη Δημόσια Διοίκηση γενικά (Scherer-Alt 2001) και στο νοσοκομειακό τομέα ειδικότερα (Conrad 2001, Reisner 2003).

### 5.1. Πρώτο Βήμα: Ανάπτυξη στρατηγικής

- Αποσαφήνιση και διατύπωση οράματος και στρατηγικής
- Ανάλυση του διοικητικού και ανταγωνιστικού περιβάλλοντος για την στρατηγική οριο- και τοποθέτηση του Οργανισμού

- Διατύπωση στρατηγικών στόχων. Προτείνεται η διατύπωση 4-5 στόχους ανά διάσταση ή πεδίου δράσης.

### **5.2. Δεύτερο Βήμα: Επιλογή διαστάσεων στρατηγικής παρέμβασης και διαμόρφωση λογικά συνεκτικών συσχετίσεων**

- Καθορισμός των διαστάσεων παρέμβασης και αντιστοίχιση των στρατηγικών στόχων (βλέπε σχήμα ανωτέρω στην ενότητα 4)
- Διαμόρφωση αλυσίδας σχέσεων αιτίου-αιτιατού μεταξύ των επιμέρους διαστάσεων ως κεντρικών αξόνων στρατηγικής
- Δημιουργία του «Χάρτη Στρατηγικής» ως προϊόν ιεραρχημένων και λογικά συνεκτικών συσχετίσεων κρίσιμων σημείων κάθε διάστασης.

### **5.3. Τρίτο Βήμα: Προσδιορισμός μετρήσιμων μεγεθών και αριθμοδεικτών**

- Επιλογή μετρήσιμων μεγεθών ανά στρατηγικό στόχο (2-3)
- Καθορισμός αριθμοδεικτών
- Προσδιορισμός μέτρων και δράσεων ανά στρατηγικό στόχο (5-30).

### **5.4. Τέταρτο Βήμα: Διαδικασία εφαρμογής και αξιολόγησης**

- Roll-out management
- Διαδικασία συνεχούς αξιολόγησης και διασφάλιση διαρκούς εφαρμογής.

## **6. Συμπερασματικές διαπιστώσεις και προοπτικές**

Στην επιστημονική συζήτηση Δημοσίου Μάνατζμεντ Υγείας των τελευταίων ετών αναφορικά με τη βελτίωση της διοικητικής-λειτουργικής ικανότητας των Υπηρεσιών Υγείας επιχειρήθηκε η ανάπτυξη και εφαρμογή σχεδίων ολοκληρωμένης και λογικά συνεκτικής στρατηγικής παρέμβασης με κεντρική κατευθυντήρια ιδέα την αντίληψη ενός Balanced Hospital Management. Στο πλαίσιο αυτό αναδείχθηκε η εφαρμογή του Balanced Scorecard ως ένα σύγχρονο, καινοτόμο, χρήσιμο και αποδοτικό εργαλείο στρατηγικής διοίκησης.

Στο σημείο αυτό κρίνεται σκόπιμο να επισημανθεί το ευρύτερο διοικητικό περιβάλλον λειτουργίας των υπηρεσιών υγείας, βασικά χαρακτηριστικά στοιχεία του οποίου αποτελούν:

- Κοινωνικά ελεγχόμενο ανταγωνιστικό πλαίσιο - Λειτουργία «οιονεί αγορών»
- Μάνατζμεντ συμβάσεων(Contract-Management)
- Σύστημα χρηματοδότησης προσανατολισμένο στο παραγόμενο έργο(DRGs)
- Διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των Μονάδων.

Είναι πρόδηλο, ότι τα στοιχεία αυτά συγκροτούν ένα διοικητικό περιβάλλον του οποίου η εσωτερική λογική και δυναμική που αναπτύσσει, όχι μόνο ευνοεί αλλά σχεδόν επιτάσσει την ανάπτυξη και εφαρμογή σύγχρονων εργαλείων και μεθοδολογιών Δημοσίου Μάνατζμεντ, όπως του Balanced Scorecard. Μία κριτικά αναστοχαστική προσέγγιση του ελληνικού πολιτικού-διοικητικού συστήματος και κατ' επέκταση της διοικητικής μεταρρυθμιστικής πρακτικής όσο και της διοικητικής κουλτούρας στην ελληνική υγειονομική πραγματικότητα οδηγεί σε μία μάλλον απαισιόδοξη εκτίμηση περί διαμόρφωσης ενός ευνοϊκού διοικητικού περιβάλλοντος για την ανάπτυξη και εφαρμογή εργαλείων και μεθοδολογιών Δημοσίου Μάνατζμεντ.

### **7. Ενδεικτική Βιβλιογραφία**

**Benz A., (2001):** Der Moderne Staat. Oldenburg:Wissenschaftsverlag

**Blanke B., Bandemer von S., Nullmeier F., Wewer G., Eds. (2001):** Handbuch zur Verwaltungsreform. Opladen:Leske+Budrich

**Bundesministerium des Innern (2004):** Modernisierung der Bundesverwaltung. Strategie für die 2. Phase des Regierungsprogramms „MODERNER STAAT-MODERNE VERWALTUNG“. ([www.staat-modern.de/.../Publicationen.htm](http://www.staat-modern.de/.../Publicationen.htm))

**Conrad H-J., (2001):** Balanced Scorecard als modernes Management-Instrument im Krankenhaus. Kulmbach: Baumann Fachverlag

**Kaplan R.S., Norton D.P. (2001):** Balanced Scorecard. Strategien erfolgreich umsetzen (Trnsl. in German). Stuttgart: Schäfer-Poeschel

**Kaplan R.S., Norton D.P., (2001):** Die strategiefokussierte Organisation - Führen mit der Balanced Scorecard (Trnsl. in German). Stuttgart: Schäfer-Poeschel

**Klingebiel N., Ed., (2001):** Performance Measurement & Balanced Scorecard. München:Vahlen

**Μιχαλόπουλος Ν. (2003):** Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Μάνατζμεντ. Αθήνα: Παπαζήσης

**Μπουρσανίδης Χ. (2004):** Balanced Scorecard ως εργαλείο Στρατηγικού Μάνατζμεντ στις Υπηρεσίες Υγείας. Κείμενα Δημοσίου Μάνατζμεντ Υγείας. Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης. Αθήνα

**Reisner S., (2003):** Das Integrative Balanced-Scorecard-Konzept: Die praktische Umsetzung im Krankenhaus. Stuttgart: Kohlhammer

**Scherer A.G., Alt J.M., Eds, (2002):** Balanced Scorecard in Verwaltung und Non-Profit-Organisationen. Stuttgart: Schäfer-Poeschel

**Schendler K., Proeller I. (2003):** New Public Management. Haupt:Bern-Stuttgart-Wien