

## Άυλες μορφές διοίκησης: η δυναμική της σύγχρονης διοικητικής μεταρρύθμισης

Τατιανή Σωτηράκου\* - Μαρία Ζέππου\*\*

### Εισαγωγή

Κατά την διάρκεια της τελευταίας δεκαετίας πληθώρα έργων έχουν ενταχθεί στην προσπάθεια της διοικητικής μεταρρύθμισης.

Τα εθνικά προγράμματα εκσυγχρονισμού των διαφόρων χωρών εστιάζουν την προσοχή τους στην αλλαγή της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης και στοχεύουν στην οικοδόμηση ενός συστήματος προσανατολισμένου στην ικανοποίηση του πολίτη, παρέχοντας υπηρεσίες υψηλής ποιότητας μέσω της αποδοτικής διαχείρισης του δημοσίου χρήματος (OECD, 1997; EFQM, 1999).

Οι κυβερνήσεις σε διεθνές επίπεδο με ενθουσιασμό υιοθέτησαν την ιδέα της επανίδρυσης του κράτους, η οποία υποδηλοί την αποστασιοποίηση της δημόσιας διοίκησης από το παραδοσιακό γραφειοκρατικό μοντέλο και την καλλιέργεια ενός διοικητικού συστήματος που ενσωματώνει την επιχειρηματική λογική στην καθημερινή του δράση (Osborne & Gaebler, 1992; Nichols, 1997; Box, 1999; Durst & Newell, 1999; DeLeon & Denhardt 2000; Denhardt & Denhardt, 2000).

Πράγματι, η υιοθέτηση επιχειρηματικών προτύπων στην δημόσια διοίκηση εξελίσσεται σε μια αδιαμφισβήτητη επιταγή, βαίνουσα όμως εκ παραλλήλου προς την παραδοχή πως μια δημόσια διοίκηση οφείλει να είναι ταγμένη στην υπηρεσία των πολιτών και στην διασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος.

Όπως οι R. Denhardt & J. Denhardt (2000) τονίζουν, η ηγεσία και τα στελέχη της δημόσιας διοίκησης, θα πρέπει -εκτός της ανάδειξης του δημοσίου ως επιχειρηματική οντότητα- να δίνουν μεγάλη βαρύτητα στην ενδυνάμωση των πολιτών θέτοντας αυτούς στο επίκεντρο ενός διαλόγου που θα εμπνέει εμπιστοσύνη, θα καλλιεργεί την συνεργασία και θα προβάλλει τις αξίες της συλλογικότητας και του δημοσίου συμφέροντος, αξίες οι οποίες σηματοδοτούν την ύπαρξη της δημοκρατικής λειτουργίας στους κόλπους της δημόσιας διοίκησης.

---

\* Διδάκτωρ Πανεπιστημίου Λονδίνου, Διοικητική Επιστήμων, Στέλεχος Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, Ακαδημαϊκή Επισκέπτης Πανεπιστημίου Λονδίνου.

\*\* Διδάκτωρ Πανεπιστημίου Λονδίνου, Διοικητική Επιστήμων, Στέλεχος Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, Ακαδημαϊκή Επισκέπτης Πανεπιστημίου Λονδίνου.

Όμως, παρά την αδιαμφισβήτητη ομοφωνία σχετικά με την εγνωσμένη ανάγκη αλλαγών στην δημόσια διοίκηση, υπάρχουν ασθενή αποδεικτικά στοιχεία για το πως η επιθυμητή διοικητική αλλαγή θα μπορούσε να επιδιωχθεί και να επέλθει (Kettl & Dilulio, 1995; Kamensky, 1996; Durst & Newell, 1999; Beer, 2001).

Συμφώνως προς την διεθνή βιβλιογραφία, αυτό που απαιτείται είναι ένα Σύστημα Διοίκησης και Μέτρησης της Απόδοσης (ΣΔΜΑ) που να χαρτογραφεί ουσιαστικά την αποστολή και τους στόχους ενός οργανισμού ενώ εκ παραλλήλου θα διατρέχει και θα ελέγχει όλες τις φάσεις του διοικητικού γίγνεσθαι, ήτοι τον σχεδιασμό, την υλοποίηση και την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων (Kaplan & Norton, 1992; 2000; Nichols, 1997; Ζερρου & Σοτιρακού, 2003; 2004).

Η υιοθέτηση συμβατικών, ποσοτικών (π.χ. οικονομικών) δεικτών μέτρησης οδήγησε στην εμφάνιση μιας κατ' επίφαση αποτελεσματικότητας και έδωσε το έναυσμα για την εκπόνηση νέων συστημάτων μέτρησης της απόδοσης, στα οποία συμπεριλαμβάνονται και δείκτες ποιοτικών χαρακτηριστικών, π.χ το Balanced Scorecard -BSc (Kaplan & Norton, 1992), το EFQM<sup>1</sup> Excellence Model (1999), το Performance Prism (Neely & Adams, 2000).

Όμως, παρά την δημιουργία των αξιόλογων ανωτέρω υποδειγμάτων μέτρησης της απόδοσης, παραμένει ακόμα αναπάντητο το ερώτημα του πως στη πράξη η μέτρηση της απόδοσης μπορεί να μετατραπεί σε συνεχή διαδικασία, που να οδηγεί στην βελτίωση της αποτελεσματικότητας των οργανισμών (Bourne & Neely, 1998; Neely, 2002; Rentens et al, 2002).

Η ανασκόπηση της βιβλιογραφίας εμφανίζει περιορισμένη ερευνητική συμβολή σχετικά με το ποίοι είναι οι παράγοντες ή τα προβλήματα που επηρεάζουν την εγκαθίδρυση και εφαρμογή ενός ΣΔΜΑ. Η πλειοψηφία των ερευνών επικεντρώνεται στα τεχνικά χαρακτηριστικά που επηρεάζουν την εφαρμογή των ΣΔΜΑ, παρά στην επίδραση των άυλων συστατικών των εν λόγω συστημάτων (π.χ. διοικητικό πρότυπο, οργανωσιακή νοοτροπία κ.λπ.) (Martins, 2000; De Waal, 2003).

Ειδικότερα, στην ελληνική δημόσια διοίκηση η ερευνητική ενασχόληση με θέματα που αφορούν στην χρήση και χρησιμότητα συστημάτων μέτρησης της απόδοσης είναι αρκετά περιορισμένη. Ως εκ τούτου παρέχεται ένα πεδίο έρευνας που θα μπορούσε να αποδώσει χρήσιμα αποτελέσματα.

Συνεπώς, σκοπός της παρούσας μελέτης είναι η διάγνωση των προβλημάτων που οι δημόσιοι οργανισμοί στην Ελλάδα αντιμετωπίζουν στην καθιέρωση και εφαρμογή ΣΔΜΑ και

---

<sup>1</sup> EFQM: European Foundation for Quality Management.

ιδιαιτέρως ο εντοπισμός των παραγόντων που παρακωλύουν την ανάπτυξη συμπεριφοράς εστιασμένης στην βελτίωση της οργανωσιακής απόδοσης.

### **1. Η μέτρηση της απόδοσης ως προϋπόθεση της διοικητικής μεταρρύθμισης**

Είναι ευρέως παραδεδομένο ότι εάν οι δημόσιοι οργανισμοί επιθυμούν να επιβιώσουν και να ευημερήσουν στην σύγχρονη παγκοσμιοποιημένη και ανταγωνιστική οικονομία πρέπει να αλλάξουν τον τρόπο που «σκέπτονται» και «ενεργούν» (Osborne & Gaebler, 1992; Gore, 1993; Fox, & Miller, 1995; Kettl, 2000).

Η μετάβαση της δημόσιας διοίκησης από την παραδοσιακή, γραφειοκρατική της υπόσταση στην ευέλικτη, ανοικτή και συμμετοχική μορφή οργάνωσης οριοθετεί την αντζέντα του διοικητικού εκσυγχρονισμού, της διοικητικής επανίδρυσης ή άλλως του Νέου Δημοσίου Management (NDM) (Osborne & Gaebler, 1992; Nichols, 1997; Box, 1999; Durst & Newell, 1999; DeLeon & Denhardt 2000; Denhardt & Denhardt, 2000).

Στα πλαίσια της φιλοσοφίας του NDM δρομολογήθηκαν προγράμματα διοικητικής μεταρρύθμισης, τα οποία βασίστηκαν σε τεχνικές και μεθόδους που εφαρμόστηκαν στον ιδιωτικό τομέα, όπως Διοίκηση Ολικής Ποιότητας (Total Quality Management, TQM), Ανασχεδιασμός Διαδικασιών (Business Process Reengineering, BPR), Στρατηγικό Management (Strategic Management), Συγκριτική Αξιολόγηση (Benchmarking) κ.λπ. (Juran, 1974; Ammons, 1996; Rosenhoover & Kuhn, 1996; Vinzant & Vinzant, 1996; Holloway et al, 1999).

Η επιτυχία των εν λόγω μεθόδων προϋποθέτει ότι οι δημόσιοι λειτουργοί είναι «πλοηγοί αντί κωπηλάτες», «προλαμβάνουν παρά καταστέλλουν», «προβλέπουν αντί να αντιδρούν σε τετελεσμένα», «θέτουν μετρήσιμους στόχους και χαράσσουν τον δρόμο για την επίτευξή τους» (Osborne & Gaebler, 1992; Kettl & Dilulio, 1995; Osborne & Plastrik, 1997; Box, 1999).

Υποστηρίζεται ότι η επίτευξη των ανωτέρω αλλαγών απαιτεί αφενός την υιοθέτηση ενός ΣΔΜΑ που να επιτρέπει στην διοίκηση να διαβάξει, αποκρυπτογραφεί, αναλύει και ερμηνεύει κάθε στάδιο της παραγωγικής διαδικασίας (σχεδιασμός, υλοποίηση, αποτελέσματα) και αφετέρου την συναίνεση του ανθρώπινου δυναμικού που καλείται να εφαρμόσει το σύστημα και να στηρίξει ενεργά την μεταρρυθμιστική προσπάθεια (Metcalf, & Richard 1987; Legge, 1995; Nichols, 1997; Drust & Newell, 1999; Kaplan & Norton, 2000; Nicholson, 2002; Hofstede, 2002).

Όμως, παρά την εκτεταμένη ενασχόληση των επιστημόνων με την μέτρηση της απόδοσης, ιδιαιτέρως κατά την παρελθούσα δεκαετία του 90, η οποία και χαρακτηρίστηκε ως

η δεκαετία της "επανάστασης στην μέτρηση της απόδοσης" (Neely, 1999), η επισκόπηση της σύγχρονης βιβλιογραφίας στο θέμα αποκαλύπτει την ανάγκη ερευνητικών μελετών γύρω από το πώς τα ΣΔΜΑ εφαρμόζονται στο χώρο του δημοσίου, καθώς και ποια η φύση των προβλημάτων εφαρμογής τους στην πράξη.

Ο μικρός αριθμός ερευνών στο εν λόγω θεματικό πεδίο εστιάζεται κυρίως στις τεχνικές προδιαγραφές του ΣΔΜΑ. Η επιρροή των συμπεριφορικών παραγόντων και άλλων άυλων μορφών διοίκησης στην εύρυθμη λειτουργία ενός ΣΔΜΑ αν και εγγράφεται ως ιδιαίτερως σημαντική δεν έχει τύχει της δέουσας ερευνητικής ενασχόλησης (Krouse, 2000; Lev, 2000; Lipe & Salterio, 2000; Martins, 2000; De Waal, 2003a; 2004).

Η παρούσα προσπάθεια επιχειρώντας να συμβάλει προς αυτή την κατεύθυνση διερευνά τους παράγοντες που δημιουργούν εμπόδια στην εφαρμογή ενός ΣΔΜΑ στην ελληνική δημόσια διοίκηση.

## **2. Η Διοίκηση και μέτρηση της απόδοσης στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση**

Η ελληνική δημόσια διοίκηση είναι ένα πολύπλοκο σύστημα, αποτελούμενο από πλήθος οργανισμών διαφορετικού μεγέθους, που παρέχουν ένα ευρύ φάσμα υπηρεσιών στο κοινωνικό σύνολο.

Η πλειοψηφία των μελετών που αναλύουν το διοικητικό φαινόμενο συμφωνούν ότι είναι ένα γραφειοκρατικό, συγκεντρωτικό, δύσκαμπτο και αναποτελεσματικό σύστημα που χρειάζεται επείγουσες ριζικές αλλαγές για την επιβίωσή του στο σύγχρονο ανταγωνιστικό περιβάλλον (Argyriadis, 1971; 1998 Mouzelis, 1978; Makrydimitris, 1991; 1992; 1999; 2003).

Η μέτρηση της οργανωσιακής απόδοσης στηρίζεται στην παρουσίαση δεδομένων περί των οικονομικών μεγεθών και δεικτών παραγωγής, αποδεικνύοντας την εμφανή προσήλωση της διοίκησης σε προφανείς λογιστικές αξίες (π.χ. δημόσιες δαπάνες / δημόσια έσοδα). Η χρήση μόνο παραδοσιακών οικονομικών δεικτών και η αδυναμία χρήσης συστημάτων μέτρησης που να επικεντρώνονται στον πολίτη ως τελικό αποδέκτη των υπηρεσιών, στερούν την δυνατότητα μέτρησης λειτουργιών, στόχων και στρατηγικών και οδηγούν συχνά σε αυθαίρετες ερμηνείες και λανθασμένη αντιμετώπιση προβλημάτων.

Επιπροσθέτως, η μέτρηση της ατομικής απόδοσης αποτελεί μία τυπική και υποκειμενική διαδικασία. Οι άμεσοι προϊστάμενοι βαθμολογούν τους υφιστάμενους τους με κλίμακα (1-10) σε σχέση με τις ακόλουθες παραμέτρους: γνώση αντικειμένου, ενδιαφέρον και δημιουργικότητα, υπηρεσιακές σχέσεις και συμπεριφορά, αποτελεσματικότητα.

Καθίσταται προφανής η ασάφεια των κριτηρίων αξιολόγησης και το έλλειμμα αξιοπιστίας στην εν λόγω μεθοδολογική προσέγγιση, η οποία όπως η πράξη αποδεικνύει

δημιουργεί απατηλή εικόνα της διοικητικής πραγματικότητας, εφόσον το σύνολο σχεδόν των αξιολογηθέντων βαθμολογείται με άριστα. Επίσης, η αξιολόγηση δεν συνδέεται με κάποιο σύστημα κινήτρων, αμοιβών ή επιβράβευσης με αποτέλεσμα να αποτελεί ανούσια διαδικασία.

Συνεπώς, υπάρχει έντονη ανάγκη να καταστεί κατανοητό στην ελληνική πραγματικότητα ότι η απόδοση της δημόσιας διοίκησης είναι μία πολυδιάστατη έννοια, που η προσέγγιση της εξαρτάται από την δυναμική συνέργεια των υποσυστημάτων που την απαρτίζουν. Ιδιαίτερως, η διοικητική σύγκλιση της Ελλάδας με τις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες απαιτεί ριζικές παρεμβάσεις στα υποσυστήματα λειτουργίας και οργάνωσης ενός εκάστου των φορέων που συνθέτουν την ελληνική δημόσια διοίκηση.

Στα πλαίσια των προσπαθειών προσαρμογής της Ελλάδας στις Ευρωπαϊκές επιταγές καταρτίστηκε το Πρόγραμμα Διοικητικού Εκσυγχρονισμού «Πολιτεία» (Ν. 2880/2001).

Βασική δέσμευση και επιδίωξη του «Πολιτεία» είναι η αποστασιοποίηση της δημόσιας διοίκησης από την προσήλωση σε τυπικές διαδικασίες και την επικέντρωση της σε ενέργειες, με στόχο το αποτέλεσμα και την ικανοποίηση του πολίτη. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο το πρόγραμμα «Πολιτεία» απαιτεί από κάθε δημόσιο οργανισμό τον προσδιορισμό στόχων, την θέσπιση δεικτών μέτρησης και την αξιολόγηση αποτελεσμάτων.

Η ελληνική δημόσια διοίκηση ανταποκρινόμενη στην νέα αυτή πραγματικότητα επιχειρεί να επινοήσει καινοτόμες στρατηγικές διοίκησης και μέτρησης της απόδοσης, ταυτόχρονα δε να αναπτύξει την ικανότητα του ανθρώπινου δυναμικού να εφαρμόσει επιτυχώς αυτές.

Η πρόκληση της διοικητικής μεταρρύθμισης απαιτεί την εισαγωγή ενός ολιστικού και συστημικού πλαισίου, που να αντικατοπτρίζει την δυαδικότητα του σύγχρονου ρόλου της δημόσιας διοίκησης να δρά ως επιχειρηματίας και ως φύλακας του δημόσιου συμφέροντος.

### **3. Μεθοδολογία Έρευνας**

Για την εκπόνηση της παρούσας μελέτης χρησιμοποιήθηκε το μοντέλο STAIR (Zερρου & Sotirakou, 2004), ως το μεθοδολογικό εργαλείο διερεύνησης των παραγόντων που θέτουν εμπόδια στην ανάπτυξη και εφαρμογή ενός συστήματος μέτρησης της απόδοσης.

Σύμφωνα με τη λογική του μοντέλου STAIR (σχήμα 1) τα βασικά βήματα για την βελτίωση της απόδοσης ενός οργανισμού είναι:

<b>(S) strategy</b>	Σχεδιασμός στρατηγικής / στρατηγικού σχεδίου, ευρεία διάδοση της στρατηγικής, εξασφάλιση συναίνεσης
<b>(T) targets</b>	Ανάλυση της στρατηγικής σε ρεαλιστικούς και σαφείς στόχους, μετατροπή στόχων σε μετρήσιμα αποτελέσματα - θέσπιση δεικτών μέτρησης της απόδοσης
<b>(A) assignment</b>	Ανάθεση των συγκεκριμένων έργων μέσω αμφίδρομης διαδικασίας μεταξύ ηγεσίας και εργαζομένων, εκπόνηση αναλόγων σχεδίων δράσης
<b>(I) implementation</b>	Εφαρμογή των σχεδίων δράσης μέσω συντονισμού και ευθυγράμμισης των ενδο-οργανωσιακών λειτουργιών, διαδικασιών και νοοτροπιών με την συμπεφωνημένη στρατηγική
<b>(R) results</b>	Αξιολόγηση των αποτελεσμάτων, εκτίμηση απόκλισης από τεθέντες στρατηγικούς στόχους, αναθεώρηση στόχων, ανάληψη πρωτοβουλιών με γνώμονα τα αποτελέσματα για θεραπεία προβλημάτων και βελτίωση δραστηριοτήτων

Ο προσδιορισμός της έννοιας της οργανωσιακής απόδοσης στον δημόσιο τομέα και η δυσκολία μέτρησής της έχει εκτεταμένα απασχολήσει την διεθνή βιβλιογραφία (Jacksons, 1995).

Σύμφωνα με το μοντέλο STAIR η οργανωσιακή απόδοση είναι έννοια πολυδιάστατη, που περιλαμβάνει μεταβλητές, όπως, επίτευξη στόχων, ποιότητα παροχής υπηρεσιών, παραγωγικότητα εργαζομένων, οργανωσιακή μάθηση και καινοτομία. Πρόσφατες έρευνες έχουν αποδείξει πως οι ανωτέρω παράμετροι αποτελούν σημαντικά κριτήρια προσδιορισμού της απόδοσης ενός δημοσίου φορέα. (Shon, 1983; Hoggett, 1991; Jackson, 1995).

Επιπροσθέτως, βασική αρχή στη σύλληψη του STAIR αποτελεί η θεώρηση ότι η απόδοση είναι αντανάκλαση της στρατηγικής και συνεπώς η ανάπτυξη ενός συστήματος μέτρησης της απόδοσης, παρ' όλες τις εγγενείς δυσκολίες, συνεπικουρεί τον οργανισμό στην διατύπωση σαφών προτεραιοτήτων και στην εις βάθος κατανόηση του «τι είναι σημαντικό για την επιτυχία του». Εν άλλους λόγους θεωρούμε ότι ένα σύστημα μέτρησης της απόδοσης οφείλει να αντικατοπτρίζει την στρατηγική του οργανισμού και να εξελίσσεται, ως αναπόσπαστο κομμάτι της στρατηγικής (Zerrou & Sotirakou, 2004).

Τέλος, το STAIR αποτελείται από δύο αμοιβαίως ανατροφοδοτούμενους πυρήνες: τον λειτουργικό και τον αξιακό πυρήνα (operational core and cultural core). Ο λειτουργικός πυρήνας του μοντέλου περιέχει μια ομάδα ενεργειών τις οποίες ο οργανισμός οφείλει να εκτελεί επιτυχώς για την βελτίωση της απόδοσής του (σχήμα 2). Ενώ η αξιακός πυρήνας περιλαμβάνει μια ομάδα αξιών και νοοτροπιών, τις οποίες ο οργανισμός οφείλει να καλλιεργεί για την επίτευξη σταθερής απόδοσης και θεμελίωσης του πνεύματος αλλαγής στην πράξη (σχήμα 3). Η ικανότητα διαχείρισης εκ παραλλήλου και των δύο πυρήνων αποτελεί προϋπόθεση οργανωσιακής απόδοσης (Zerrou & Sotirakou, 2003; 2004).

Αναφορικά με την παρούσα έρευνα υποστηρίζουμε ότι το μοντέλο STAIR δύναται να αποτελέσει ένα εργαλείο διοικητικής μεταρρύθμισης εάν χρησιμοποιηθεί ως το θεωρητικό πλαίσιο σύγκρισης και αξιολόγησης της οργανωσιακής πραγματικότητας.

Επομένως προτάσσουμε την εξής παραδοχή:

εάν το ανθρωπινό δυναμικό ενός Οργανισμού αναπτύξει την ικανότητα:

- να παρατηρεί με κριτική σκέψη τα δρώμενα
- να ερμηνεύει τη διοικητική πρακτική και
- να αξιολογεί (συγκρίνει) την οργανωσιακή πραγματικότητα με γνώμονα ένα συστημικό πρότυπο Διοίκησης & Μέτρησης της Απόδοσης (π.χ. STAIR), τότε διαμορφώνεται Οργανωσιακή Συμπεριφορά προσανατολισμένη στην επίτευξη άριστων αποτελεσμάτων.

Συγκεκριμένα, θεωρούμε ότι η επιτυχής και συστηματική εφαρμογή ενός ΣΔΜΑ προϋποθέτει ότι το σύνολο των στελεχών όλων των βαθμίδων της ιεραρχίας αναγνωρίζει την σπουδαιότητα εφαρμογής του και αναπτύσσει ανεπιφύλακτα θετική στάση έναντι της χρήσης αυτού, όπερ σημαίνει, αφοσίωση στην επίτευξη μέγιστης οργανωσιακής απόδοσης.

Επομένως,

- η διερεύνηση των παραγόντων που παρακωλύουν την ανάπτυξη εργασιακής συμπεριφοράς προσανατολισμένης στην επίτευξη άριστων αποτελεσμάτων (performance-driven behavior) και
  - ο προσδιορισμός του βαθμού ενοχής του κάθε παράγοντα στην βελτίωση της οργανωσιακής απόδοσης
- αποτελούν τους βασικούς στόχους της παρούσας μελέτης.

Η έρευνα διενεργήθηκε κατά τη διάρκεια της διετίας 2002-2004, με χρήση ποιοτικής και ποσοτικής μεθοδολογίας. Τα δεδομένα της ποιοτικής προσέγγισης συνελέγησαν κατόπιν δομημένων συζητήσεων με διοικητικά στελέχη διαφόρων δημοσίων οργανισμών, με προϋπηρεσία από 1-3 έτη (focus group discussions). Τα στελέχη αυτά συμμετείχαν σε

πρόγραμμα επιμόρφωσης αναφορικά με την εφαρμογή του Προγράμματος «Πολιτεία» (Πίνακας 1).

Οι δομημένες συζητήσεις αφορούσαν στις ακόλουθες θεματικές περιοχές:

- βασικές αρχές, άξονες και δράσεις του προγράμματος Πολιτεία
- παρουσίαση συστημάτων ΜΔΑ ως εργαλεία διοικητικού εκσυγχρονισμού και βελτίωσης της απόδοσης (π.χ. STAIR)
- διάγνωση / εντοπισμός των κυριότερων προβλημάτων εφαρμογής ενός ΣΔΜΑ στην πράξη - αξιολόγηση της οργανωσιακής πραγματικότητας έναντι του ΣΔΜΑ.

Η ανάλυση των ποιοτικών δεδομένων που συγκεντρώθηκαν εκ της ανωτέρω μεθόδου των «εστιασμένων ομάδων» παρουσιάζονται στο επόμενο κεφάλαιο «Αποτελέσματα Έρευνας».

Επιπροσθέτως, λαμβανομένων υπόψη των πορισμάτων που προέκυψαν εκ της ποιοτικής ανάλυσης, δηλαδή εντοπισμός των παραγόντων που παρακωλύουν την αποτελεσματική εφαρμογή ενός ΣΔΜΑ, επιχειρήθηκε η υλοποίηση του δεύτερου στόχου της μελέτης ήτοι: ο προσδιορισμός του βαθμού ενοχής του κάθε παράγοντα στη βελτίωση της οργανωσιακής απόδοσης.

Συγκεκριμένα καταρτίστηκε ερωτηματολόγιο το οποίο ποσοτικοποίησε:

- τους παράγοντες που εξήχθησαν από την πρώτη φάση της έρευνας (ανεξάρτητες μεταβλητές) και
- την οργανωσιακή απόδοση (εξηρητημένη μεταβλητή).

Το ερωτηματολόγιο συμπληρώθηκε από τα διοικητικά στελέχη (350 άτομα) που συμμετείχαν στο δεύτερο έτος της έρευνας (Πίνακας 1). Η ποσοτική ανάλυση των συλλεχθέντων στοιχείων εκ των ερωτηματολογίων περιλαμβάνονται στο κεφάλαιο «Αποτελέσματα Έρευνας» που ακολουθεί.

## **4. Αποτελέσματα Έρευνας**

### **4.1. Ποιοτική Ανάλυση**

Εκ των δομημένων συζητήσεων σχετικά με τα προβλήματα που οι δημόσιοι οργανισμοί αντιμετωπίζουν κατά την εγκαθίδρυση ενός ΣΔΜΑ προέκυψαν (18) «προβληματικές» περιοχές (Πίνακας 2).

Ακολούθως επιχειρήθηκε ο εντοπισμός εκείνων των παραγόντων που θα οδηγούσαν στην αντιμετώπιση των ανωτέρω (18) προβλημάτων και άρα στην επιτυχή εφαρμογή του



ΣΔΜΑ. Η μετατροπή των προβλημάτων από «απειλές» σε «προκλήσεις» παράγαγε (3) συστάδες κρίσιμων παραγόντων επιτυχίας ενός ΣΔΜΑ (critical success factors), που ονομάστηκαν «γνωσιακή» διάσταση (cognitive element), «συμπεριφορική» διάσταση (behavioral element) και «ηθική» διάσταση (ethical element) (Πίνακας 3).

Η ενδελεχής μελέτη των εν λόγω συνιστωσών αποκαλύπτει ότι το σύνολο αυτών αποτελεί τα άυλα συστατικά (intangible elements) του ΣΔΜΑ. Αναλυτικότερα, η «γνωσιακή» διάσταση περιλαμβάνει συγκεκριμένες ικανότητες που απαιτούνται για τον αποτελεσματικό σχεδιασμό του ΣΔΜΑ (Πίνακας 3). Η «συμπεριφορική» διάσταση συντίθεται από συγκεκριμένες επιχειρηματικές αξίες που πρέπει να καλλιεργούνται στο εσωτερικό οργανωσιακό περιβάλλον προκειμένου να εφαρμοστεί επιτυχώς το ΣΔΜΑ (Πίνακας 3). Τέλος, η «ηθική» διάσταση περιλαμβάνει συγκεκριμένες βασικές αρχές που πρέπει να ενσωματωθούν στην διοικητική πρακτική ώστε να μην ατονήσει η χρήση του ΣΔΜΑ (Πίνακας 3).

#### **4.2. Ποσοτική Ανάλυση**

Η επεξεργασία των ερωτηματολογίων έγινε με την χρήση τριών στατιστικών μεθόδων: παραγοντική ανάλυση, ανάλυση συσχετίσεων και ανάλυση πολλαπλής παλινδρόμησης.

##### Παραγοντική ανάλυση (factor analysis)

Η «Στρατηγική Ηγεσία & Οργανωσιακή Αλλαγή» (Strategic leadership & change), η «Διαχείριση Μετόχων» (Managing stakeholders), η «Συνοχή Στόχων» (Goal coherence) και η «Θέσπιση Δεικτών Απόδοσης» (Defining PIs) εξήχθησαν εκ της παραγοντικής ανάλυσης ως οι συνιστώσες διαμόρφωσης της Γνωσιακής Διάστασης του ΣΔΜΑ (Πίνακας 4).

Επίσης, η παραγοντική ανάλυση που διενεργήθηκε στην ομάδα των μεταβλητών που συνιστούν την Συμπεριφορική Διάσταση του ΣΔΜΑ προσδιόρισε (5) επιχειρηματικές αξίες που πρέπει να διέπουν την λειτουργία του φορέα. Οι αξίες αυτές είναι οι ακόλουθες: «Επιχειρηματικότητα» (Entrepreneurship), «Διαχείριση Γνώσης» (Knowledge management), «Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση» (e-governance), «Ενδυνάμωση Ανθρώπινου Δυναμικού» (Human Resource Empowerment) και «Ικανοποίηση Πολίτη» (Citizen satisfaction) (Πίνακας 5).

Η «Διοικητική Ελευθερία» (Administrative freedom) και η «Αξιοκρατία» (Meritocracy) ανεδείχθησαν ως η βασικοί παράγοντες ερμηνείας της Ηθικής Διάστασης του ΣΔΜΑ (Πίνακας 6).

Τέλος, η πολυδιάστατη φύση της «Οργανωσιακής Απόδοσης» (Organizational Performance) επιβεβαιώθηκε από την παραγοντική ανάλυση, όπου οι μεταβλητές ποιότητα

υπηρεσιών, ταχύτητα εξυπηρέτησης πολιτών, καινοτομία, οργανωσιακή μάθηση, παραγωγικότητα εργαζομένων και επίτευξη στόχων αποτελούν τις παραμέτρους της οργανωσιακής απόδοσης, με κυριώτερες εξ αυτών την ποιότητα και την εξυπηρέτηση του πολίτη (Πίνακας 7).

#### Ανάλυση συσχετίσεων (correlation analysis)

Τα αποτελέσματα της ανάλυσης συσχετίσεων μεταξύ των άυλων διαστάσεων (γνωσιακής, συμπεριφορικής, ηθικής) του ΣΔΜΑ και της οργανωσιακής απόδοσης παρουσιάζονται στον Πίνακα 8, όπου φαίνεται η άμεση επιρροή των μεταβλητών αυτών επί της οργανωσιακής απόδοσης (R: συντελεστής συσχέτισης θετικός και στατιστικά σημαντικός  $p < 0.01$ ;  $p < 0.05$ ).

#### Ανάλυση παλινδρόμησης (regression analysis)

Με την χρήση της μεθόδου της παλινδρόμησης επιχειρείται να εντοπισθεί η επίδραση εκάστης των άυλων διαστάσεων στην αύξηση της οργανωσιακής απόδοσης. Ειδικότερα, στον Πίνακα 9 παρουσιάζεται η επίδραση της γνωσιακής διάστασης στο επίπεδο απόδοσης του οργανισμού. Παρατηρούμε ότι οι (4) γνωσιακοί παράγοντες ερμηνεύουν το 63% της αύξησης της απόδοσης (adjusted R square: 0.627). Σημαντικότερο ρόλο στην βελτίωση της απόδοσης εμφανίζεται να διαδραματίζει η ικανότητα της Ηγεσίας ενός φορέα να σκέπτεται και να δρά στρατηγικά (Strategic leadership & change, t value: 18.071) καθώς και η ικανότητα να διαχειρίζεται αποτελεσματικά τους πολίτες και λοιπούς μετόχους (Managing stakeholders, t value: 12.440).

Στον Πίνακα 10 απεικονίζεται η σημαντική επιρροή (adjusted R square: 0.738) των (5) συμπεριφορικών συνιστωσών -θεωρουμένων ως ανεξαρτήτων μεταβλητών, επί της οργανωσιακής απόδοσης- θεωρουμένης ως εξηρημένης μεταβλητής. Η βαρύτητα εκάστης επί της αύξησης της οργανωσιακής απόδοσης έχει ως ακολούθως: «Ικανοποίηση Πολίτη» (Citizen Satisfaction, t value: 17.444), «Επιχειρηματικότητα» (Entrepreneurship, t value: 14.865), «Διαχείριση Γνώσης» (Knowledge Management, t value: 13.441), «Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση» (e-governance, t value: 10.176) and «Ενδυνάμωση Ανθρώπινου Δυναμικού» (Human Resource Empowerment, t value: 4.682).

Τέλος, εκ του 3<sup>ου</sup> μοντέλου πολλαπλής παλινδρόμησης (Πίνακας 11) διαπιστώνεται ότι η «Διοικητική Ελευθερία» (Administrative Freedom) και η «Αξιοκρατία» (Meritocracy), ήτοι οι ηθικές διαστάσεις του ΣΔΜΑ συνιστούν βασικούς ερμηνευτικούς παράγοντες της

οργανωσιακής απόδοσης (adjusted R square: 0.567, και t value: 14.401, t value: 13.120 αντίστοιχα).

## **5. Συμπεράσματα**

Στο διεθνοποιημένο περιβάλλον δράσης του Δημοσίου η έννοια της τυπικής ερμηνείας των κανόνων δικαίου, της συμμόρφωσης με τους νόμους και τους κανονισμούς, η άκριτη προσήλωση στις διοικητικές διαδικασίες και ο στείρος έλεγχος της απόδοσης των εργαζομένων αποτελούν πρότυπα παρωχημένων εποχών. Η διοικητική μεταρρύθμιση εξαρτάται όλο και περισσότερο από νοοτροπίες και πρακτικές που προωθούν την ευελιξία, την προσαρμοστικότητα, την δημιουργική σκέψη, τον διάλογο, την καινοτομία. Συνεπώς, συστήματα διοίκησης & μέτρησης της απόδοσης που θεμελιώνονται με άξονα τις εν λόγω άυλες παραμέτρους αποτελούν την δυναμική της σύγχρονης διοικητικής μεταρρύθμισης, συμφώνως με τα ευρήματα της παρούσας εργασίας.

Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα εμφανίζει ιδιαίτερες αντιστάσεις στην εξάπλωση και εφαρμογή συστημάτων μέτρησης της απόδοσης. Τα στοιχεία της έρευνας υποδηλούν ότι παρά την ευρεία αποδοχή και χρήση της ορολογίας περί απόδοσης, έννοιες, όπως, ποιότητα, οικονομικότητα, ικανοποίηση του πολίτη, ενδυνάμωση ανθρώπινου δυναμικού, καινοτομία, επιχειρηματικότητα κ.λπ. αποτελούν πλέον όρους του καθημερινού διοικητικού λεξιλογίου, όμως η εφαρμογή αυτών στην πράξη παραμένει ακόμα ζητούμενο.

Υποστηρίζεται ότι η οργανωσιακή απόδοση είναι απόρροια χειρισμού τριών ομάδων άυλων παραγόντων: του Γνωσιακού, του Συμπεριφορικού και του Ηθικού παράγοντα. Εν άλλους λόγους, η επιτυχής εφαρμογή και χρήση ενός ΣΔΜΑ (π.χ. STAIR) σε κάθε δημόσιο οργανισμό -ήτοι, ενός συστήματος που οδηγεί στη επίτευξη άριστων αποτελεσμάτων- είναι δυνατή όταν:

- τα στελέχη του οργανισμού έχουν συνειδητοποιήσει την σπουδαιότητα ύπαρξης του ΣΔΜΑ, δηλαδή έχουν αναπτύξει τις ακόλουθες ικανότητες: «στρατηγική ηγεσία & οργανωσιακή αλλαγή», «διαχείριση μετόχων», «συνοχή στόχων», «θέσπιση δεικτών απόδοσης»
- τα στελέχη του οργανισμού εστιάζουν την εργασιακή συμπεριφορά τους στην αύξηση της απόδοσης, δηλαδή καθοδηγούνται από οργανωσιακές αξίες, όπως: «επιχειρηματικότητα», «διαχείριση γνώσης», «ηλεκτρονική διακυβέρνηση» «ενδυνάμωση ανθρώπινου δυναμικού», «ικανοποίηση πολίτη»

- τα στελέχη του οργανισμού ενστερνίζονται τις ηθικές αρχές που υποστηρίζουν το ΣΔΜΑ, δηλαδή πιστεύουν και αποδέχονται τις αρχές της «διοικητικής ελευθερίας» και της «αξιοκρατίας».

Συνεπώς, η μετάλαξη της δημόσιας διοίκησης σε ένα ευέλικτο οργανισμό που επιτελεί αποτελεσματικά τον διπλό ρόλο: του επιχειρηματία και του φύλακα του δημοσίου συμφέροντος, απαιτεί έμφαση στις άυλες μορφές διοίκησης, όπως αυτές προσδιορίστηκαν από την παρούσα έρευνα. Σε πρακτικό επίπεδο, συνιστάται η αυτο-αξιολόγηση κάθε οργανισμού έναντι των συγκεκριμένων άϋλων συστατικών και η ανάληψη συστηματικών πρωτοβουλιών καλλιέργειάς τους και υιοθέτησής τους ως βασικές παραμέτρους της οργανωσιακής απόδοσης και της πολυπόθητης διοικητικής μεταρρύθμισης.

### **Βιβλιογραφία**

- Ammons, D. (1996), *“Benchmarking for Local Government”*, CA: Sage Publications, Thousand Oaks.
- Argyriadis, D. (1971), *“Some aspects of administrative change in four Mediterranean countries”*, OECD, Paris.
- Argyriadis, D. (1998), *“A public administration that performs and satisfies citizens”*, Sakoulas Press, Athens.
- Argyris, C. & Shon, D. (1996), *“Organisational learning”*, Mass: Addison - Wesley, Reading.
- Beer, M. (2001), “How to develop an organisation capable of sustained high performance”, *Organisational Dynamics*, Vol. 29 No. 4, pp. 233-247.
- Bourne, M. & Neely, A. (1998), “Why do Performance measurement Initiatives succeed and fail?”, in Neely, A. & Waggoner, D.(Eds.) *“Performance measurement - theory and practice”*, CBP, Cambridge.
- Box, R. (1999), “Running government like a business”, *American Review of Public Administration*, Vol. 29 No. 1, pp. 19-43.
- Buckmaster, N. (2000), “The performance measurement panacea”, *Accounting Forum*, Vol. 24 No. 3, pp. 264-78.
- Civil Service Union (1996), *“Systems of corporate negotiations in public sector in Europe”*, Civil Service Union Press, Athens.
- DeLeon, L. & Denhardt, R. (2000), “The political theory of reinvention”, *Public Administration Review*, Vol. 60 No. 2, pp. 89-97.
- Denhardt, R. & Denhardt, J. (2000), “The new public service: serving rather than steering”, *Public Administration Review*, Vol. 60 No. 6, pp. 549-559.

- Drucker, P. (1989), "*The new realities*", Heinemann, London.
- Durst, S. & Newell, C. (1999), "Better, faster, stronger, government reinvention in the 1990s", *American Review of Public Administration*, Vol.29 No. 1, pp. 61-75.
- EFQM, (1999), "*The EFQM excellence model*", European Foundation for Quality Management (EFQM), Brussels.
- Fiorelli, J. & Feller, R. (1994), "Re-engineering TQM and work redesign: an integrative approach to continuous excellence", *Public Administration Quarterly*, Vol. 18 No.1, pp. 54-63.
- Fitzgerald, J. & Moon, R. (1996), "*Performance measurement in service industries: making it work*", CIMA, London.
- Fox, C. & Miller, H. (1995), "*Postmodern Public Administration*", CA: Sage Publications, Thousand Oaks.
- Frigo, M. & Litma, K. (2002), "What is return driven strategy", *Strategic Finance*, February 2002.
- Frigo, M. (2002), "Trends in strategic performance measurement", *PMA Journal*, Vol. 2 No. 1, pp. 14-15.
- Gore, A. (1993), "*Creating a government that works better and cost less*" Government Printing Office, Washington.
- Greimer, J. (1996), "Positioning Performance Measurement for the 21<sup>st</sup> century", in Halachmi, A. & Bouckear, G. (Eds.), "*Organisational Performance measurement in Public sector*", Quorum, Westport.
- Hofstede, G. (1991), "*Cultures and organizations: software of the mind*", Mc Graw-Hill, London.
- Hofstede, G. (2002), "Europe: strengths and pitfalls of cultural diversity", *HRM in Europe - Conference Proceedings*, Economic Univ. of Athens, October.
- Holloway, J., Francis, G., and Hinton, M. (1999), "A vehicle for change? A case study of performance improvement in the new public sector", *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 12 No. 4, pp. 350-364.
- Ingraham, P., Selden, S. & Moynihan, D. (2000), "People and performance: challenges for the future public service", *Public Administration Review*, Vol. 60 No. 1, pp. 55-60.
- Jackson, P. (1995), "*Measures for success in the public sector*", CIPFA, London.
- Kamensky, J. (1996), "The role of reinventing government movement in federal management reform", *Public Administration Review*, Vol. 56 No.3, pp. 247-255.
- Kaplan, R. & Norton, D. (1992), "The Balanced Scorecard - Measures that Drive Performance", *Harvard Business Review*, January - February, pp. 71-79.

- Kaplan, R. & Norton, D. (1996), *"The BSc: translating strategy into action"*, Harvard Business School Press, Boston.
- Kaplan, R. & Norton, D. (2001), "Transforming the balanced scorecard from performance measurement to strategic management", *Accounting Horizons*, Vol. 15 No. 2, pp. 147-60.
- Kaplan, R. and Norton D. (2000), *"The Strategy Focused Organization- How Balanced Scorecard Companies Thrive in the New Business Environment"*, Harvard Business School Press, Boston.
- Kettl, D. & Dilulio, J. (1995), *"Inside the reinvention machine: appraising governmental reform"*, DC: Brookings Institution, Washington.
- Kettl, D. (2000), "The transformation of governance: globalisation, devolution and the role of government", *Public Administration Review*, Vol. 60 No. 6, pp. 488-497.
- Krause, O. (2000), "Management Knowledge engineering - a toolkit to engineer adaptive management systems", in A. Neely, A. Walters & R. Austin (ed), *"Performance measurement and management: research and action"*, Cranfield School of Management, UK.
- Legge, K. (1994), "Managing culture: fact or fiction?" in Sisson, K. (Ed.), *"Personnel Management"*, Blackwell, Oxford.
- Legge, K. (1995), *"Human Resource Management"*, MacMillan Press, London.
- Lev, B. (2000), "Intangibles - What next?", in A. Neely, A. Walters & R. Austin (ed), *"Performance measurement and management: research and action"*, Cranfield School of Management, UK.
- Lipe, M.G. & Salterio, S.E. (2000), "The balanced scorecard: judgmental effects of common and unique performance measures", *Accounting Review*, Vol. 75 No. 3, pp. 283-298
- Makrydimitris, A. (1991), *"Administrative studies"*, Sakoulas Press, Athens.
- Makrydimitris, A. (1992), *"The structure of government"*, Sakoulas Press, Athens.
- Makrydimitris, A. (1999), *"Government and society - public administration in Greece"*, Themelio Press, Athens.
- Makrydimitris, A. (2003), *"Organizational theory"*, Sakoulas Press, Athens.
- Martins, R. (2000), "Use of performance measurement systems" in Neely, A. (Ed.) *"Performance Measurement - Past, Present and Future"*, CBP, Cranfield.
- Martins, R. (2002), "The use of performance measurement information as a driver in designing a performance measurement system", *PMA conference proceedings*, 17-19 July, Boston, USA.
- Metcalfe, L. & Richard, S. (1987), *"Improving Public Management"*, Sage, London.
- Ministry of Public Administration (2001) *"Politia Reform Act"*, MPA, Athens.

Mintzberg, H. (1996), "Managing government, governing management", *Harvard Business Review*, May-June, pp.75-83

Mouzelis, N. (1978), "*Modern Greece facets of underdevelopment*", Macmillan Press, London.

Neely, A. & Adams, C. (2000), "*Perspectives on Performance: The Performance Prism*", Performance Measurement Association, University of Cranfield, UK.

Neely, A. (1998), "*Measuring Business Performance: why, what and how*", The Economist Books, London.

Neely, A. (1999), "The performance measurement revolution", *Int. Journal of Operations and Production Management*, Vol. 19 No. 2, pp. 205-28.

Neely, A. (2002), "*Business Performance Measurement: Theory and practice*", Cambridge Univ. Press, Cambridge.

Nichols, K. (1997), "The crucial edge of reinvention: a primer on scoping and measuring for organizational change", *Public Administration Quarterly*, Vol. 21 No. 4, pp. 405-418.

Nicholson, T. & Done, A. (2002), "Structuring the performance debate for management", *PMA conference proceedings*, July, Boston, USA.

Norman, R. (2002), "Managing through measurement or meaning? Lessons from experience with New Zealand's public sector performance management systems", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 68, pp. 619-628.

OECD (1997), "*In search of results: performance management practices*", OECD, Paris.

Osborne, D. & Plastrik, P. (1997), "*Banishing Bureaucracy*", MA: Addison - Wesley, Reading.

Osborne, D. and Gaebler, T. (1992), "*Reinventing Government*", Penguin Group, New York.

Poister, T. & Streib, G. (1999), "Performance measurement in municipal government", *Public Administration Review*, Vol. 59 No. 4, pp. 325-35.

Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2000), "*Public management reforms a comparative analysis*", Oxford University Press, Oxford.

Pollitt, C. & Harrisson, S. (1992), "*Handbook of public services management*", Blackwell, Oxford.

Pollitt, C. (2001), "Public management - convergence: the useful myth?", *Public Administration*, Vol. 79 No. 4, pp. 933-947.

Reed, D. & Savage, B. (2002), "Issues in introducing Quality Management in UK public sector organizations", *PMA conference proceedings*, 17-19 July, Boston, USA.

Rentens, A., Carpinetti, L & Van Aken, E. (2002), "Measurement system Development process", *PMA conference proceedings*, July, Boston, USA.

- Rosenhoover, D. & Kuhn, H. (1996), "Total quality management and the public sector", *Public Administration Quarterly*, Winter, pp. 434-455.
- Simons, R. (1995), "*Levers of control*", Harvard Business School Press, Boston.
- Sotirakou, T. & Zeppou, M. (2004), "The MATE model: a strategic knowledge management technique on the chessboard of public-sector modernization", *Management Decision*, Vol. 42 No. 1, pp. 69-88.
- Sotirakou, T. & Zeppou, M. (2005), "How to align Greek civil service with European Union public sector management policies: a demanding role for HR managers in the contemporary public administration context", *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 18 No. 1, pp. 54-82.
- Vinzant, J. & Vinzant, D. (1996), "Strategic management and total quality management: challenges and choices", *Public Administration Quarterly*, Summer, pp. 200-219.
- Waal, A. A. de (2003) "The role of behavioral factors in the successful implementation and use of performance management systems" in A. Neely, A. Walters & R. Austin (ed), "*Performance measurement and management: research and action*", Cranfield School of Management, UK.
- Waal, A. A. de (2003a), "Behavioral factors important for the successful implementation and use of performance management systems", *Management Decision*, Vol. 41 No. 8.
- Waal, A. A. de (2004), "Stimulating performance – driven behavior to obtain better results", *International Journal of Productivity and Performance Management*, July.
- Wilson, F. (1966), "*The machinery of government in Greece*", OECD, Paris.
- Wright, G. (1998), "Perspectives on performance measurement conflict in service businesses", *Journal of General Management*, Vol. 23 No. 4, pp. 35-50.
- Zeppou, M. & Sotirakou, T. (2003), "The STAIR model: a comprehensive approach for managing and measuring government performance in the post-modern era", *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 16 No. 4, pp.320-332.
- Zeppou, M. & Sotirakou, T. (2004), "The STAIR: a dual core model for changing public sector performance" in Epstein, M, & Manzoni, F, (Ed.) "*Performance measurement and management control: superior organisational performance*", Elsevier, USA.



## Appendix

**Table 1:** Focus group characteristics

Research period	The number of the focus groups	The size of the focus group	The total number of participants
1 <sup>st</sup> year: 9/02-6/03	20	25 persons per group	500
2 <sup>nd</sup> year: 9/03- 6/04	20	18 persons per group	350
2 year - period	40	18 - 25	850

**Table 2:** Problems of PMMS implementation

PMMS Areas of concern
<ol style="list-style-type: none"><li>1. there is lack of knowledge and skills in regard to design a clear and understandable strategy</li><li>2. there is no attempt to identify, understand, anticipate stakeholders needs (e.g. citizens needs)</li><li>3. it is difficult to specify a coherent set of aims that can be articulated and be acknowledged by the various stakeholders</li><li>4. it is difficult to define goals and link them to department - team - individual responsibilities / assign - define who is responsible for the results</li><li>5. it is difficult to measure goals - define key performance indicators (PIs) for every level (organization-department-team-individual level) - there is a confusion about how to define and measure e.g. individual performance and organizational performance</li><li>6. there is a danger to measure too many PIs or to measure the wrong PIs or measure PIs mainly for external reporting and ignore internal PIs relevant to employees</li><li>7. there is lack of positive attitude towards PMMS - skepticisms and resistance from organizational members</li><li>8. it is unclear to organizational members the importance of having a PMMS - there is lack of information about PMMS significance - about the expected benefits for public</li></ol>

- staff - e. g. the lack of understanding and acceptance at the outset results in resistance
9. there is insufficient commitment from managers towards a systemic PMMS - e.g. managers give low priority to a bottom up process in obtaining consensus about strategic objectives and key PIs - there are low levels of participation in goal setting - low levels of communication, team working and collaboration - lack of job autonomy etc
  10. managers lack the appropriate leadership qualities (e.g. inspire, motivate, listen, empower people, communicate strategy, try to built consensus, innovate etc) - the majority adopts a directive/ controlling management style
  11. there is insufficient commitment from staff in PMMS - employees do not trust the assessment process and criteria used e.g. promotion not on merit, rewards to those who do not challenge the status quo/single loop thinking, initiation/innovation is not valued
  12. there is not link between PMMS and reward system - there are subjective reward criteria - lack of transparency, meritocracy, impartiality, justice
  13. the design of systemic PMMS such as STAIR requires more time and resources than available - requires more effort and capacity from organizational members than expected from the current bureaucratic way of doing things
  14. the information technology system does not support PMMS - IT is not exploited for having easy access to data, for effective internal communication, for simplifying time-consuming bureaucratic procedures, for supporting policy & strategy, for effective operation etc
  15. public organizations do not have a goal oriented / result oriented / performance oriented culture (or a citizen oriented/ stakeholders oriented culture)
  16. there is lack of motivation / incentives for displaying a performance - driven behavior
  17. performance information is not used for taking corrective action (review, analyze, discuss performance, reflect and develop) - it is used for control rather than improvement
  18. ownership for the implementation and constant use of the PMMS is rare

**Table 3:** *The critical success factors of PMMS*

<b>PMMS</b>	<b>Measurement phases</b>
<b>Critical Success Factors – The Intangible Elements of the PMMS</b>	
<u>Cognitive Element</u> ✓ Competence / knowledge about PMMS (e.g. strategic management , leadership, stakeholders’ needs analysis, strategic evaluation & measurement - areas of concern: 1-6, 8, 13, 14)	The Design Phase
<u>Behavioral Element</u> ✓ Commitment to PMMS entrepreneurial values (e.g. top management commitment to PMMS, staff commitment to PMMS, result orientation/ performance driven behavior, citizen focused organization, bottom up communication, data openness / accessibility, team working, initiation - areas of concern: 7-12, 14-18)	The Implementation Phase
<u>Ethical Element</u> ✓ Belief in PMMS core public principals (e.g. meritocracy, trust, justice, creativity - areas of concern: 9, 11, 12, 15, 17)	The Use Phase

**Table 4:** *The Cognitive Elements of PMMS - Rotated Component Matrix*

	<b>Component</b>			
	1	2	3	4
<b><i>Strategic Leadership &amp; Change</i></b>				
Environmental analysis	0.526			
Staff’s needs analysis	0.551			
Citizens’ requirements analysis	0.626			
Gain consensus in objectives	0.555			

Effectiveness in strategy design	0.753			
Effectiveness in project design	0.768			
Effectiveness in strategy communication	0.674			
Effective assignment of objectives	0.642			
Do the things right	0.699			
Do the right things	0.721			
Effectiveness in strategy execution	0.625			
Ability to introduce change	0.578			
<b>Managing stakeholders</b>				
Ability in reorganizing		0.502		
Carry out citizen survey regularly		0.779		
Ability to incorporate citizen's views		0.825		
Conduct staff survey regularly		0.858		
Ability to incorporate staff's suggestions		0.837		
Effectiveness in strategic evaluation		0.751		
Ability in problem solving		0.650		
<b>Goal coherence</b>				
Specific objectives			0.566	
Realistic objectives			0.773	
Time bound objectives			0.792	
<b>Defining PIs</b>				
Organizational input analysis				0.511
Objectives measurement - operationalization				0.780
	<b>% of variance</b>		<b>cumulative %</b>	
	25.685		25.685	
	20.727		46.412	

	9.788	56.200
	6.781	62.981

**Table 5:** *The Behavioural Elements of PMMS - Rotated Component Matrix*

	Component				
	1	2	3	4	5
<b>Entrepreneurship</b>					
Process effectiveness	0.465				
Frequency of process simplification	0.628				
Information flow effectiveness	0.435				
Flexibility in interpreting law	0.526				
Leadership effectiveness in managing projects	0.623				
Leadership effectiveness to communicate & listen staff' views	0.773				
Leadership effectiveness to inspire staff	0.737				
Leadership effectiveness to reinforce initiation & autonomy	0.736				
Leadership effectiveness to implement new ideas	0.634				
Organizational climate supports strategic thinking & acting	0.519				
Organizational climate cultivates innovation	0.584				
<b>Knowledge management</b>					
Identification of staff's professional		0.420			

needs					
Development of staff's potential		0.523			
Research investment		0.678			
Climate conducive to organizational learning & growth		0.561			
Conditions supportive to knowledge creation and dissemination		0.727			
<b>e-governance</b>					
updated IT system			0.750		
Inputs and processes efficiency			0.599		
e- management effectiveness			0.775		
<b>Human Resource empowerment</b>					
Staff participation / involvement				0.745	
Staff initiation				0.848	
Employee accountability				0.628	
Staff responsibility				0.600	
<b>Citizen satisfaction</b>					
Citizen oriented culture					0.769
Cost conscious culture					0.761
		<b>% of variance</b>		<b>cumulative %</b>	
		23.052		23.052	
		11.409		34.461	
		9.948		44.409	
		9.725		54.134	
		9.689		63.823	

**Table 6: The Ethical Elements of PMMS - Rotated Component Matrix**

	Component	
	1	2
<b>Administrative freedom</b>		
Rewarding creativity	0.723	
Rewarding flexibility	0.766	
Rewarding adaptability	0.755	
Rewarding strategic/critical thinking	0.800	
Rewarding initiation	0.802	
Rewarding self-assessment /reflection in action	0.835	
Rewarding continuous self -development	0.712	
<b>Meritocracy</b>		
Data openness, transparency		0.727
Impartiality		0.597
Trust		0.664
Justice		0.619
Respect		0.702
Democracy		0.524
Integrity, equity in opportunities		0.705
Collegiality, synergy		0.635
Constructive dialogue		0.675
	<b>% of variance</b>	<b>cumulative %</b>
	34.717	34.717
	29.143	63.859

**Table 7: Organizational Performance - Rotated Component Matrix**

	Component
	1
<b>Organizational performance</b>	
Service quality	0,865
Time efficiency in service delivery	0,813
Innovation	0,787
Organizational learning	0,769
Employee productivity	0,723
Goals accomplishment	0,706
<b>% of variance</b>	<b>cumulative %</b>
60,703	60,703

**Table 8: Correlation Analysis**

The intangible elements of PMMS	Mean score	R (correlation coefficient) with Organizational Performance
<b>Cognitive elements:</b>		
Strategic Leadership & Change	2.54	0.629**
Managing stakeholders	2.52	0.431**



Goal coherence	2.86	0.101*
Defining PIs	2.58	0.189**
<b><i>Behavioral elements:</i></b>		
Entrepreneurship	2.22	0.434**
Knowledge management	2.16	0.395**
e-governance	2.30	0.297**
HR empowerment	2.76	0.136*
Citizen satisfaction	2.90	0.520**
<b><i>Ethical elements:</i></b>		
Administrative freedom	2.22	0.520**
Meritocracy	2.24	0.516**

\*\*P<0.01, \*p<0.05

**Table 9: Regression Analysis**

<b>1o Model</b>	<b>Beta</b>	<b>t</b>	<b>Sig.</b>
Constant: -0,01		-0.411	0.681
<b>Cognitive elements:</b>			
Strategic Leadership & Change	0.637	18.071	0.000
Managing stakeholders	0.439	12.440	0.000
Goal coherence	0.101	2.591	0.000
Defining PIs	0.186	5.271	0.000
	<b>R</b>	<b>R Square</b>	<b>Adjusted R Square</b>
	0.795	0.632	0.627

Dependent Variable: organizational performance

Independent Variables: cognitive elements of performance

**Table 10: Regression Analysis**

<b>2o Model</b>	<b>Beta</b>	<b>t</b>	<b>Sig.</b>
Constant: -0,01		-0.415	0.678
<b>Behavioral elements:</b>			

Entrepreneurship	0.450	14.865	0.000
Knowledge management	0.407	13.441	0.000
e-governance	0.308	10.176	0.000
HR empowerment	0.142	4.682	0.000
Citizen satisfaction	0.528	17.444	0.000
	<b>R</b>	<b>R Square</b>	<b>Adjusted R Square</b>
	0.861	0.742	0.738

Dependent Variable: organizational performance

Independent Variables: behavioral elements of performance

**Table 11: Regression Analysis**

<b>3o Model</b>	<b>Beta</b>	<b>t</b>	<b>Sig.</b>
Constant: -0,04		-1.131	0.259
<b><i>Ethical elements:</i></b>			
Administrative freedom	0.551	14.401	0.000
Meritocracy	0.502	13.120	0.000

	<b>R</b>	<b>R Square</b>	<b>Adjusted R Square</b>
	0.755	0.570	0.567

Dependent Variable: organizational performance

Independent Variables: ethical elements of performance

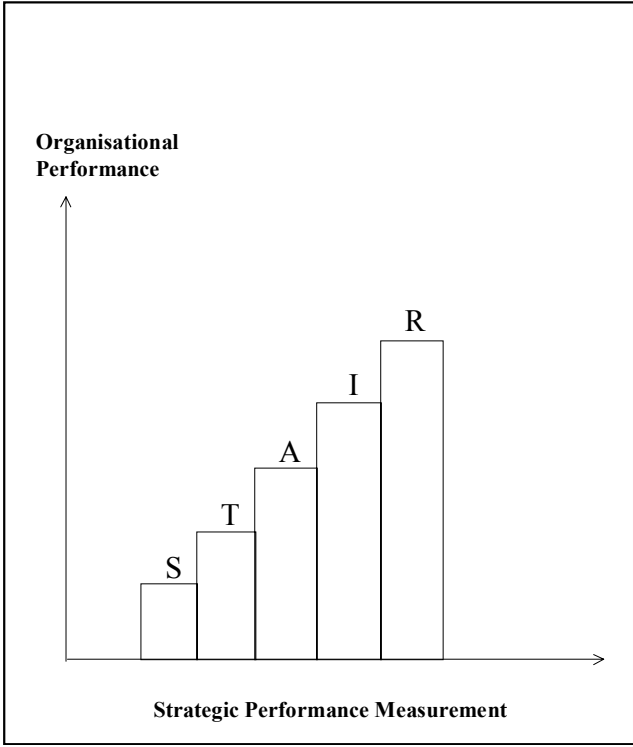


Figure 1

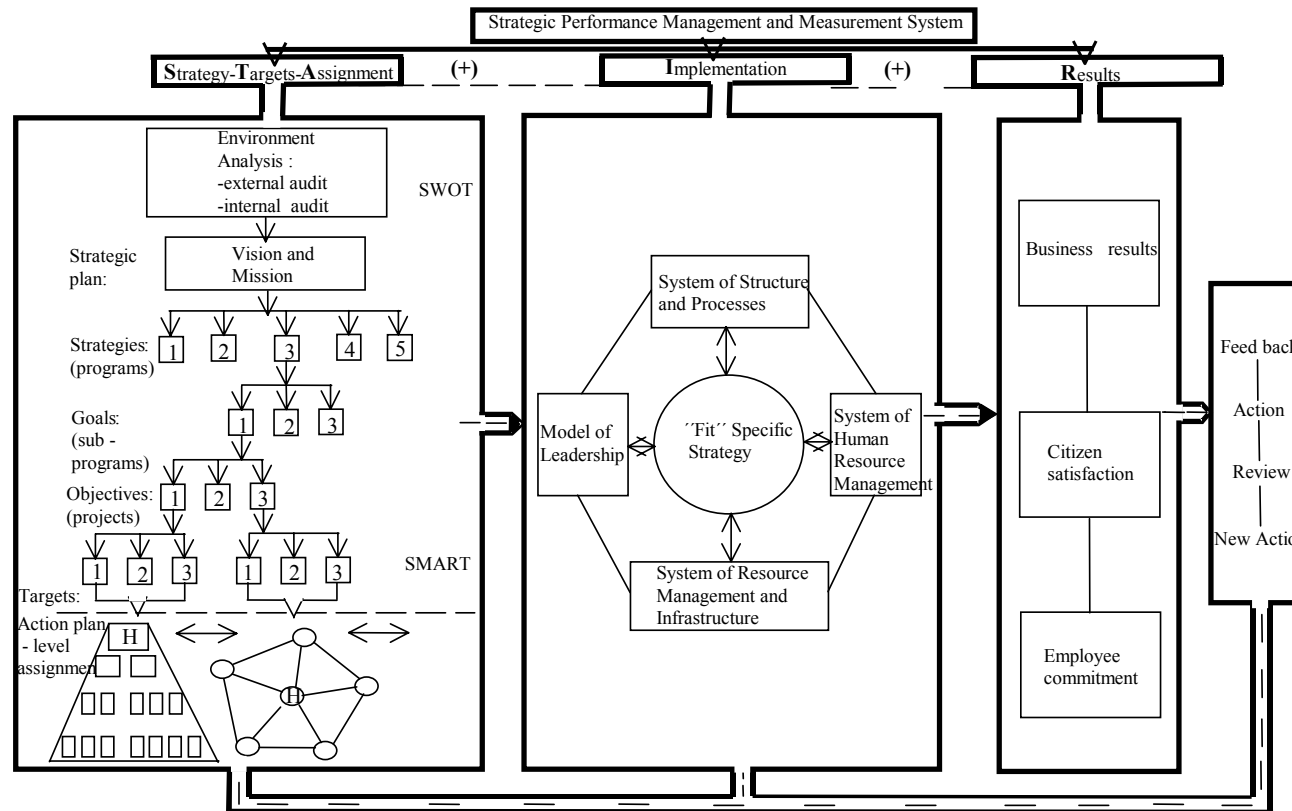
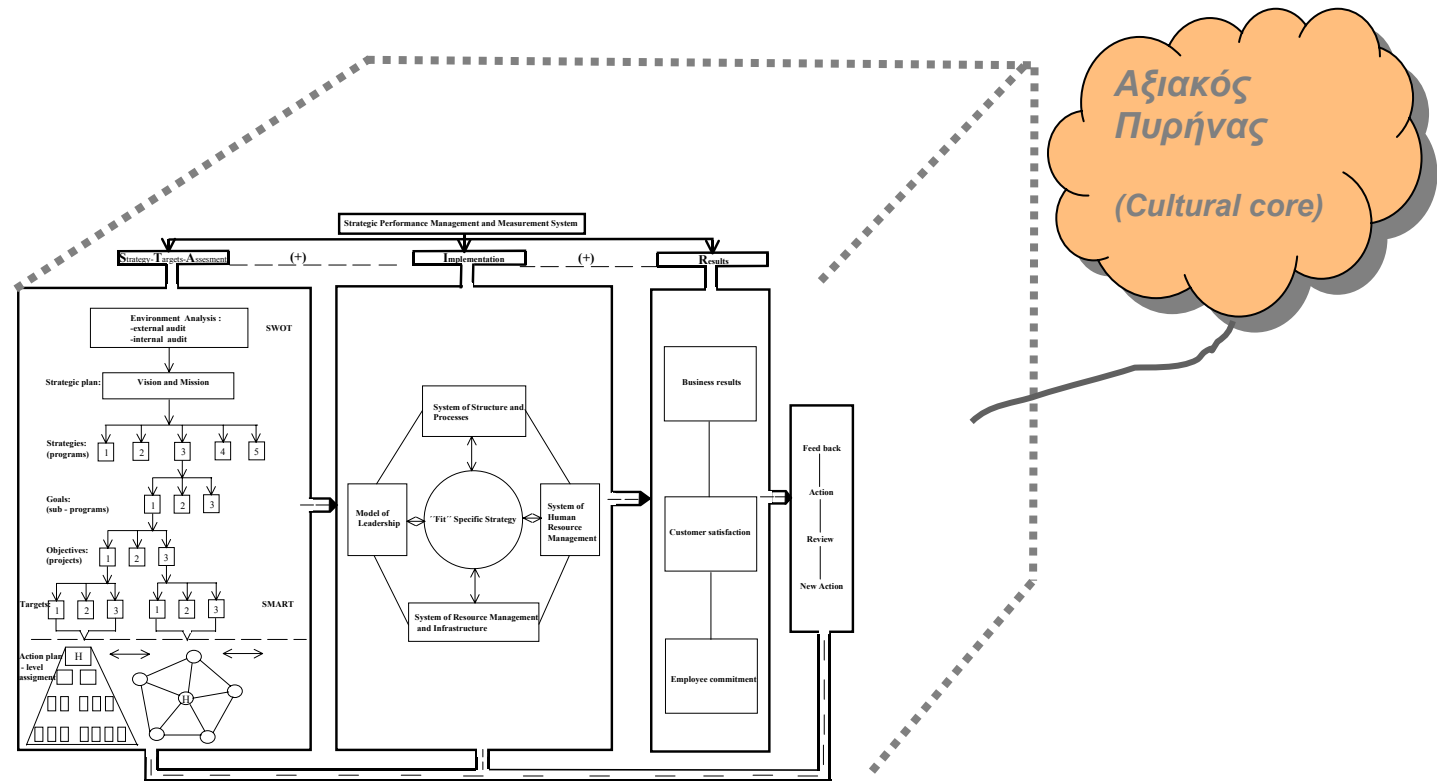


Figure 2: STAIR deployment

Λειτουργικός Πυρήνας  
(Operational core)



Οι δύο «πυρήνες» του μοντέλου STAIR