

Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου
Σχολή Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών
Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων

Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών
"Διεθνείς Σχέσεις και Πολιτικές"
Κατεύθυνση "Διαχείριση Πολιτικών- Διεθνής Πολιτική"

"ΤΟ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟ MANAGEMENT
ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ ΚΑΙ ΕΙΔΙΚΑ ΣΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ
ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ "

ΔΗΜΗΤΡΙΟΣ ΓΙΑΝΝΑΚΟΠΟΥΛΟΣ

Κόρινθος , Απρίλιος 2016

University of Peloponnese
Faculty of Social and Political Relations
Department of Political Studies and International Relations

Master Program in

“International Relations and Policies”
"Management policies- International Politic"

"The strategic management in public sector and especially in
local government"

DIMITRIOS GIANNAKOPOULOS

Corinth, April 2016

Ευχαριστίες

Θα ήθελα να εκφράσω τις θερμότερες ευχαριστίες μου στον επιβλέποντα καθηγητή μου κ. Νικήτα Κουτσούκη όπως και στον καθηγητή μου κ. Σήφη Πλυμάκη για την καθοδήγηση και την ορθή τοποθέτηση της αρχικής προσέγγισης μου ως προς την ολοκλήρωση της διπλωματικής εργασίας .

Επιπρόσθετα θα ήθελα να ευχαριστήσω τους γονείς μου και την σύντροφο μου για την διαρκή τους υποστήριξη στις μέχρι τώρα επιλογές μου με αποκορύφωμα την συμμετοχή μου στο εν λόγω πρόγραμμα σπουδών και την εκπόνηση της παρούσας διπλωματικής εργασίας.

Πίνακας περιεχομένων

Ευχαριστίες.....	3
1. Εισαγωγή	1
2. Το στρατηγικό management στον ιδιωτικό και στον δημόσιο τομέα.....	2
2.1. Στρατηγική και Στρατηγικό management	2
2.1.1. Το στρατηγικό management και η εξέλιξή του	3
2.1.2. Η διαδικασία του στρατηγικού management.....	5
2.1.2.1. Η στρατηγική ανάλυση εσωτερικού – εξωτερικού περιβάλλοντος.....	6
2.1.2.2. Στρατηγική στάση και διατύπωση.....	7
2.1.2.3. Ο σχεδιασμός της στρατηγικής	9
2.1.2.4. Η υλοποίηση της στρατηγικής.....	10
2.1.2.5. Η αξιολόγηση της στρατηγικής.....	11
2.2. Στρατηγικό management και δημόσια διοίκηση	13
2.2.1. Η έννοια της διοίκησης και η εξέλιξη του δημοσίου management	13
2.2.2. Αιτίες εμφάνισης του δημοσίου management	15
2.2.3. Σχέση δημοσίου – ιδιωτικού τομέα	16
2.2.4. Μετάβαση από το γραφειοκρατικό μοντέλο στο νέο δημόσιο management.....	17
2.3. Στρατηγικό management και τοπική αυτοδιοίκηση	19
2.3.1. Η τοπική αυτοδιοίκηση και αιτίες εμφάνισης του στρατηγικού management	20
3. Μεθοδολογία	22
4. Πεδία του δημοσίου τομέα και της τοπικής αυτοδιοίκησης όπου μπορεί να συμβάλει θετικά το στρατηγικό management	23
4.1. Δομή δημοσίας διοίκησης	24
4.1.1. Σύσταση δημοσίας διοίκησης και θεσμικό πλαίσιο αυτής.....	24
4.1.2. Παθογένειες δημοσίας διοίκησης.....	25
4.2. Δομή τοπικής αυτοδιοίκησης	26
4.2.1. Σύσταση τοπικής αυτοδιοίκησης.....	27
4.2.2. Θεσμικό πλαίσιο τοπικής αυτοδιοίκησης.....	28
4.2.3. Παθογένειες τοπικής αυτοδιοίκησης.....	30
5. Μέθοδοι στρατηγικού management : Θεωρητικά και πρακτικά παραδείγματα εφαρμογής στο δημόσιο τομέα και την τοπική αυτοδιοίκηση.....	31
5.1. Μέθοδοι στρατηγικού σχεδιασμού.....	32
5.2. Μέθοδοι υλοποίησης στρατηγικής	34
5.2.1. Total Quality management	34

5.2.2.	HRM , HRIS , WFP.....	35
5.3.	Μέθοδοι αξιολόγησης στρατηγικής.....	39
6.	Προτάσεις πολιτικής για την εφαρμογή του στρατηγικού management στην Ελλάδα	41
6.1.	Η χρήση της αλυσίδας αξίας «value chain» στο σχεδιασμό της στρατηγικής στην τοπική αυτοδιοίκηση.....	41
6.2.	Η χρήση των εργαλείων TQM , HRM , HRIS και WFP στην υλοποίηση της στρατηγικής στην τοπική αυτοδιοίκηση	43
6.3.	Η χρήση του BCS στην αξιολόγηση της στρατηγικής στην τοπική αυτοδιοίκηση.....	47
7.	Συμπεράσματα.....	48
8.	Βιβλιογραφία	50

1. Εισαγωγή

Η παρούσα εργασία αναλαμβάνεται κατόπιν αναζήτησης της χρησιμότητας του στρατηγικού σχεδιασμού – στρατηγικού μάνατζμεντ σε φορείς της δημόσιας διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης . Αποτελεί ένα διεπιστημονικό πεδίο , αφού αντλεί πληροφορίες , στοιχεία και ερευνητικό υπόβαθρο αφενός από το πεδίο των οικονομικών επιστημών και ιδίως της διοίκησης επιχειρήσεων και αφετέρου από το πεδίο της πολιτικής επιστήμης και ειδικά της διοίκησης του ευρύτερου δημόσιου τομέα και της τοπικής αυτοδιοίκησης .

Πάνω σε αυτή τη βάση επιχειρείται η αναζήτηση της φόρμουλας συγκερασμού του στρατηγικού μάνατζμεντ , αντλούμενου ως πρακτική από τις ιδιωτικές επιχειρήσεις και οργανισμούς, με την ελληνική πραγματικότητα του όλως προβληματικού και παθογενούς δημόσιου τομέα , ώστε ο τελευταίος να καταστεί αποδοτικός και αποτελεσματικός , ως λειτουργικός και αναβαθμισμένος . Γι αυτό το λόγο επιχειρείται η μελέτη της έννοιας της στρατηγικής διοίκησης, του στρατηγικού μάνατζμεντ , του δημόσιου τομέα και ειδικά της τοπικής διοίκησης .

Κατόπιν αναζητείται η ιστορική εξέλιξη της στρατηγικής διοίκησης και του στρατηγικού σχεδιασμού στο δημόσιο τομέα . Ακολούθως διερευνάται κατά πόσο ορισμένα χρηστικά εργαλεία του στρατηγικού management έχουν εφαρμογή στη διαμόρφωση στρατηγικής , στην υλοποίηση , στον έλεγχο και στην αξιολόγηση της .

Η παρούσα εργασία δεν αποσκοπεί στην εξεύρεση όλων των δυνατών εργαλείων που να συμβάλει στην ωφελιμότερη και αποδοτικότερη στρατηγική διοίκηση του δημόσιου τομέα και δη της τοπικής αυτοδιοίκησης . Άλλωστε η χρήση των εργαλείων δεν μπορεί να καταταχθεί απόλυτα στα στάδια της στρατηγικής όπως για παράδειγμα το benchmarking , το οποίο μπορεί να συμπεριληφθεί τόσο στις μεθόδους της υλοποίησης της στρατηγικής όσο και στις μεθόδους αξιολόγησης της στρατηγικής . Επιχειρεί ωστόσο να συλλάβει είτε όλη την εργαλειακή λειτουργία , είτε ψήγματα αυτής , ώστε να συγκεράσει την δημόσια διοίκηση με το στρατηγικό management και τα εργαλεία αυτού . Με αυτή την προοπτική δεν χρησιμοποιούνται όλα τα εργαλεία , αλλά όσα κρίνονται από τον γράφοντα ότι μπορούν να

λειτουργήσουν θετικά και εξισορροπητικά ανάμεσα στη λογική της διοίκησης των επιχειρήσεων που άπτεται του ιδιωτικού τομέα και στη λογική της διοίκησης του δημοσίου τομέα που αποτελεί μέρος του κρατικού μηχανισμού .

Η παρούσα εργασία βασίζεται στην επεξεργασία τόσο πρωτογενών πηγών , δηλαδή νομοθετικών κειμένων και άλλων οργανωτικών κειμένων όπως Εγκύκλιοι και κανονισμοί , όσο και στην επεξεργασία δευτερογενών πηγών όπως εγχειρίδια που αφορούν το management και τη διοίκηση και ξένη αρθρογραφία πάνω στο ίδιο θέμα .

2. Το στρατηγικό management στον ιδιωτικό και στον δημόσιο τομέα

2.1.Στρατηγική και Στρατηγικό management

Η στρατηγική ως έννοια αρχικά χρησιμοποιήθηκε από την αρχαιότητα για να περιγράψει μια τέχνη, μια πρακτική , που αποσκοπούσε στην επίτευξη ενός αισίους αποτελέσματος κατά την διεξαγωγή πολεμικών επιχειρήσεων από δύο αντίπαλους σχεδιασμούς . Για αυτό το λόγο επιχειρήθηκε από τους διαμορφωτές της στρατηγικής η ανίχνευση του περιβάλλοντος , οι ικανότητες των στρατευμάτων , η εξεύρεση ευνοϊκών θέσεων και ένα σχέδιο δράσης καταλυτικό της επιτυχίας του εγχειρήματος . Άκρως συναφής με την χρήση του όρου για τις πολεμικές επιχειρήσεις κατέστη και η χρήση του όρου για τους οργανισμούς σύμφωνα με τον Γεωργόπουλο , «ως μιας συνεκτικής κίνησης που αναλαμβάνεται με σκοπό την εκπλήρωση των τεθέντων στόχων , λαμβάνοντας υπ όψιν ως βασικές παραμέτρους την ιστορία του οργανισμού , την κουλτούρα του , την δομή του , το περιβάλλον του , εσωτερικό και εξωτερικό , τους πόρους , τις δυνατότητες , τις ευκαιρίες και τις ανακλύπτουσες απειλές και έχοντας πάντα ως θεμελιώδες κριτήριο τον σκοπού του , την αποστολή και το όραμά του» (Γεωργόπουλος , 2013: 28) .

Η στρατηγική ορίζεται ως ένα ευρύ φάσμα προτεραιοτήτων που χρησιμοποιούν οι οργανισμοί για να αναγνωρίσουν το λειτουργικό περιβάλλον και να επιδιώξουν τους σκοπούς τους παρέχοντας καθοδήγηση σχετικά με την μελλοντική πορεία , την επιβίωση και την ικανότητα να προστεθεί αξία στον οργανισμό (Pash O. Q. , Poister

T.H , Edwards LH , 2015: 3). Συνάρτηση της στρατηγικής αποτελεσματικότητας είναι ο τρόπος καθοδήγησης της στρατηγικής

Κατά Poister – Streib η έννοια της στρατηγικής διοίκησης περιλαμβάνει όλες τις διοικητικές λειτουργίες μιας οργάνωσης , ώστε να θεωρείται ένα ολοκληρωμένο και συνεκτικά διαρθρωμένο σύστημα διοίκησης (Μιχαλόπουλος Ν. , 2003 : 148) .

Στρατηγικό management καλείται σύμφωνα με τους Bryson J , Berry F , Yang K. η «κατάλληλη και λογική ενσωμάτωση του στρατηγικού σχεδιασμού και η διάχυση του σε όλο τον οργανισμό , ώστε να συμβάλλει στην πλήρωση της αποστολής , των εντολών , της διαρκούς μάθησης και της δημιουργίας δημοσίων αγαθών» (Bryson J , Berry F , Yang K 2010 : 496) με ταυτόχρονη εστίαση σε πόρους , ομάδες ενδιαφερομένων και με χρήση πληροφοριών και επικοινωνιακών συστημάτων. Ως πρακτική το στρατηγικό management εμπερικλείει συμπεριφορές και δράσεις που αναλαμβάνουν θεσμοί και πρόσωπα .

Το στρατηγικό management συνιστά μια περιοχή ακαδημαϊκής έρευνας και πρακτικής , όπου διερευνώνται οι σχέσεις μεταξύ στόχων , διαδικασιών και περιεχομένου με ταυτόχρονη υιοθέτηση του περιβάλλοντος ώστε να επιτευχθεί υψηλότερη απόδοση (Moynihan D, Walker R, 2013 : 675)

Οι Hunger D, Wheelen T (σελ.17) περιγράφουν αντίστοιχα το στρατηγικό management ως το «σύνολο διοικητικών αποφάσεων και ενεργειών με σκοπό τον καθορισμό της μακροχρόνιας απόδοσης μιας επιχείρησης .»

2.1.1. Το στρατηγικό management και η εξέλιξή του

Η ανάπτυξη του ακαδημαϊκού πεδίου του στρατηγικού management αρχίζει την δεκαετία του 60 κυρίως με την έμφαση να δίνεται στις καλύτερες πρακτικές εντός της επιχείρησης , ενώ η επιτυχία προσφέρεται από τους εσωτερικούς και μοναδικούς ανταγωνιστικούς πόρους (Hoskisson R., Hitt M., Wan W.,Yiu D ,1999 : 419) . Θεωρητικοποιείται δε βασισμένο στον ορισμό ότι διαπραγματεύεται με τις επιταγές των γενικών manager περιλαμβάνοντας τη χρήση των πηγών , ώστε να επιφέρουν

ικανά αποτελέσματα στις εταιρείες εντός του περιβάλλοντος όπου αυτές κινούνται (Ronda – Pupo G.A , Guerras – Martin L.A, 2010 : 822) .

Πρώτος ο Chandler ξεκαθάρισε ως στρατηγική τον καθορισμό μακροπρόθεσμων στόχων , σκοπών και την ανάληψη δράσης με την βοήθεια πηγών για την επίτευξη των στόχων , ενώ αντίστοιχα ο Andrews επινόησε την συνεργατική στρατηγική , αφού το περιβάλλον διαχωρίστηκε με όρους οικονομικούς , κοινωνικούς , πολιτικούς , τεχνολογικούς , περιβαλλοντικούς - οικολογικούς και επιχειρησιακούς (Douglas H. , Vinzant Jr , 1996 : 1749). Επιπλέον αυτών ο Andrews πρότεινε ότι η στρατηγική συνίσταται από δύο οπτικές , την διατύπωση και την εκτέλεση (Hoskisson R., Hitt M., Wan W., Yiu D ,1999 : 422) , όπου η διατύπωση έχει σχέση με τις ευκαιρίες της αγοράς , την ικανότητα της εταιρείας , την αξία των managers και την δέσμευση από την κοινωνία , ενώ η εκτέλεση προϋποθέτει οργανωτική δομή , ηγεσία.

Συγγραφείς όπως ο Penrose (1959) , Ansoff (1965) , Selemick (1957) επικεντρώνονται στην διακριτική ικανότητα , την ηγεσία , στις δυνατότητες των managers , και γενικώς σε εσωτερικές διαδικασίες και χαρακτηριστικά , όπως η διαδικασία λήψης αποφάσεων , οι διαδικασίες της πληροφόρησης και ιεραρχικές δομές (Hoskisson R., Hitt M., Wan W., Yiu D , 1999 : 421) . Αντίστοιχα ο Ansoff βασίζει τη στρατηγική σε τέσσερα στοιχεία , το σκοπό της παραγωγής – αγοράς , την ανάπτυξη , το συγκριτικό πλεονέκτημα και την συνέργεια .

Από τη δεκαετία του '70 αποπειράθηκε μέσω του Williamson ο διαχωρισμός ανά μονάδων του οργανισμού και η πολυδιαστατική δομή του όπου οι αποφάσεις λαμβάνονται από τους βοηθούς των κορυφαίων managers ανά τομέα (Douglas H. Vinzant Jr , 1996 : 1750)

Η επόμενη φάση επηρεάζεται από τα οικονομικά , ειδικά τις οικονομίες βιομηχανικών οργανισμών (I.O.) δίνοντας βαρύτητα σε στατιστικές αναλύσεις . Ο Porter θεωρεί ότι η ικανότητα μιας επιχείρησης κρίνεται πρωτίστως από το περιβάλλον με το οποίο ανταγωνίζεται , οπότε η δομή θεμελιώνει την συμπεριφορά η οποία ακολούθως καθορίζει την ικανότητα (Hoskisson R., Hitt M., Wan W., Yiu D ,1999 : 425) . Το μοντέλο που εισήγαγε των πέντε δυνάμεων στοχεύει στην εξακρίβωση της ελκυστικότητας μιας επιχείρησης , στοιχείο που διευκολύνει την ανάλυση των ανταγωνιστών , ώστε να πετύχουν την ανώτατη επίδοση . (Hoskisson

R., Hitt M., Wan W., Yiu D , 1999 : 426). Εφορμώμενος από την προοπτική των οικονομικών (I.O.) ο Hurt 1972 εισήγαγε την έννοια των στρατηγικών ομάδων , σχέδιο που απομονώνει εταιρείες από είσοδο μελών άλλων ομάδων (Hoskisson R., Hitt M., Wan W., Yiu D , 1999 : 426) . Συναφής με τα οικονομικά I.O. είναι και η ανάπτυξη του πολύ-επίπεδου ανταγωνισμού , εστιασμένου σε πολλαπλές αγορές , περιλαμβάνοντας στρατηγικές ομάδες και μειωμένη αντιπαλότητα (Hoskisson R., Hitt M., Wan W., Yiu D , 1999 : 428)

2.1.2. Η διαδικασία του στρατηγικού management

Η στρατηγική διαδικασία , όπως έχει αποτυπωθεί από τον Mitzberg διαθέτει πέντε φάσεις που συμπυκνώνονται στην θέσπιση κατεύθυνσης των στόχων , στην ανάλυση εξωτερικού και εσωτερικού περιβάλλοντος , στην ανάπτυξη στρατηγικών και στην επιλογή και τέλος στην υλοποίηση και την αξιολόγηση (Tapinos E, Dyson R.G, Meadows M. , 2008 : 4). Προϋπόθεση της επίτευξης των αντικειμενικών στόχων μιας επιχείρησης αποτελεί ο προγραμματισμός , ο σχεδιασμός και η υλοποίηση , η οποία πραγματοποιείται μέσω των ανθρώπων - συντελεστών και άλλων πόρων της επιχείρησης (Μάντζαρης Γ., 2003: 94) , και απώτερο σκοπό έχει την ικανοποίηση των προσδοκιών όλων των ενδιαφερόμενων πλευρών (Stakeholders) (Θερίου Ν. 2014 : 22)

Απαραίτητα χρειάζεται η ύπαρξη οράματος , αποστολής , στοχοθεσίας ,η δέσμευση της ηγεσίας , η ικανοποίηση τελικού αποδέκτη ,η οργάνωση , η εκπαίδευση προσωπικού ,η ομαδική εργασία , η αξιολόγηση .

Στη στρατηγική διαδικασία , συμμετέχουν ενεργά ομάδες ενδιαφερομένων ή μεμονωμένοι πολίτες , διαμορφώνοντας ένα σκηνικό που περιλαμβάνει το προσωπικό , ομάδες που δεν εργάζονται απ' ευθείας στην τοπική αυτοδιοίκηση αλλά είναι χρήσιμοι , πολίτες και άλλες ομάδες που δύνανται να εμπλουτίσουν τον στρατηγικό σχεδιασμό (local government management guide : 19)

2.1.2.1. Η στρατηγική ανάλυση εσωτερικού – εξωτερικού περιβάλλοντος

Προκειμένου να ιεραρχηθούν οι επιλογές και να αποσαφηνιστούν τα στρατηγικά ζητήματα , επιβάλλεται η ανίχνευση του πεδίου δράσης της δημόσιας οργάνωσης (SWOT) (Μιχαλόπουλος Ν. , 2003 : 106) , ήτοι οι πόροι και οι περιορισμοί, οι δυνάμεις και οι κοινωνικές τάσεις , με τη διαδικασία της συλλογής , ανάλυσης , επεξεργασίας και αξιολόγησης δεδομένων . Εξίσου σημαντική είναι και η ανίχνευση του εσωτερικού περιβάλλοντος , οι δυνατότητες και οι αδυναμίες , οι διαθέσιμες εισροές ,η μετασχηματιστική λειτουργία και διοικητικές εκροές (Μιχαλόπουλος Ν., 2003 : 113) . Όσον αφορά στο εσωτερικό περιβάλλον , οι παράγοντες που το συνθέτουν , περιλαμβάνουν τη δομή που είναι ο τρόπος διάρθρωσης ενός οργανισμού και οι σχέσεις των ανθρώπων , η κουλτούρα που συμπεριλαμβάνει το αξιακό σύστημα του οργανισμού , μεταδίδοντας το αίσθημα της ταυτότητας στους εργαζομένους και της σταθερότητας και κατευθύνει τη γενικότερη συμπεριφορά των εργαζομένων . Τέλος , στο εσωτερικό περιβάλλον , σημαντικό κεφάλαιο αποτελούν οι πόροι , κατατασσόμενοι σε χρηματοοικονομικούς , φυσικούς , τεχνολογικούς , και κυρίως ανθρώπινους .

Το περιβάλλον επίσης συγκροτείται και από εξωτερικά στοιχεία που επηρεάζουν τις αποφάσεις του οργανισμού και ως εκ τούτη την επίδοση της . Το μακρο- περιβάλλον της επιχείρησης που έχει καθιερωθεί με το αρκτικόλεξο PEST (political - economic – social - technological) αποτελεί σύνθεση του πολιτικού περιβάλλοντος , όσον αφορά στην γενική πολιτική κατάσταση των χωρών , το οικονομικό περιβάλλον , όπου οι μακροοικονομικές εξελίξεις συνιστούν μια απρόβλεπτη δύναμη σε οργανισμούς , το κοινωνικοπολιτιστικό περιβάλλον που αντιπροσωπεύει το σύνολο των αξιών , ιδανικών και άλλων χαρακτηριστικών του εξωτερικού περιβάλλοντος της οργάνωσης , και τέλος οι τεχνολογικοί παράγοντες αφορούντες στις δραστηριότητες που έχουν να κάνουν με δημιουργία νέας γνώσης και την πρόοδο της επιστήμης (πχ επεξεργασία δεδομένων) (Γεωργόπουλος Ν, 2013 : 119)

Για την εξισορρόπηση δε του εσωτερικού με το εξωτερικό περιβάλλον , ώστε να υλοποιηθεί το όραμα και οι σκοποί του οργανισμού , πρέπει να ληφθούν υπόψιν η αλλαγή του περιβάλλοντος και η διαχείρισή της (Γεωργόπουλος 2013 : 32) , καθώς

και η απλότητα και η συνέπεια της στοχοθεσίας , ούτως ώστε η στρατηγική να καταστεί αποτελεσματική.

2.1.2.2. Στρατηγική στάση και διατύπωση

Το περιεχόμενο των στρατηγικών εμπεριέχεται σε δύο βασικές αρχές , την στρατηγική στάση και τις στρατηγικές ενέργειες από τη μια (Poister T.H , Pitts D. IV , Edwards L.H 2010 : 527) , (Andrews R. Boyne G. Walker R., 2006: 52) . και τη στρατηγική διατύπωση από την άλλη

Από τη μία , η στρατηγική στάση αναφέρεται στη σχέση του οργανισμού με το περιβάλλον , υιοθετώντας άλλοτε μια καινοτόμα και οιορτουμιστική στάση και άλλοτε μια πιο αμυντική στάση , προστατευτική της αποστολής της εξουσίας και των μεθόδων (Pash O. Q. , Poister T.H , Edwards LH 2015 : 2) . Από την άλλη η στρατηγική διατύπωση έγκειται στο πως τίθεται μια μελλοντική πορεία για τον οργανισμό και αυτό πραγματοποιείται μέσω αντικειμενικής ανάλυσης δεδομένων και τυποποιημένων σχεδίων ή μέσω διαπραγμάτευσης με ομάδες ενδιαφερόντων επιτρέποντας στις πολιτικές πραγματικότητες να επηρεάσουν την λήψη αποφάσεων (Pash O. Q. , Poister T.H , Edwards LH , 2015 : 2)

Η στρατηγική στάση είναι δηλωτική της συμπεριφορικής προσέγγισης του οργανισμού με το περιβάλλον του , από μια προενεργητική στάση σε μια πιο αντιδραστική , ενώ αναζητά να βελτιώσει την αποδοτικότητα (Andrews R. Boyne G. Walker R, 2006: 52)

Η στρατηγική στάση συνυφάνεται με την ανταπόκριση του οργανισμού σε προβλήματα και σε λύσεις και σχετίζεται με τις τεχνολογίες που χρησιμοποιεί (Moynihan D, Walker R, 2013 : 676) .Αυτή μπορεί να χωριστεί σε τέσσερις τύπους κατά τον διαχωρισμό των Miles και Snow , οι οποίοι διακρίνονται ο μεν πρώτος (prospector) αυτού του τύπου όπου ηγείται του πεδίου πειραματίζεται με το περιβάλλον και δρα πριν από τις εξελίξεις του περιβάλλοντος , ποντάροντας στην καινοτόμα πρακτική και στις ευκαιρίες της αγοράς. Αντίθετα ο δεύτερος τύπος

(defender) εμφορείται από την ασφαλή διάθεση να προστατέψει την αποστολή , τις αξίες , τον προϋπολογισμό ,την ποιότητα αποπειράμενος να διαφοροποιηθεί ή να έχει χαμηλό κόστος . Όσον αφορά στον τρίτο τύπο (reactor) περιμένει τις μελλοντικές εξελίξεις στο περιβάλλον , χωρίς να διαθέτει ξεκάθαρη κατεύθυνση. Τέλος οι αναλυτές συνδυάζουν στοιχεία και από τους δύο πρώτους τύπους (Pash O. Q. , Poister T.H , Edwards LH , 2015 : 4) , (Tapinos E, Dyson R.G, Meadows M , 2008 : 3,) και (Hansen J.R , 2011:3). Πιο συγκεκριμένα οι prospectors υιοθετούν σταδιακές προσεγγίσεις και αποκεντρωμένες δομές για την διατύπωση της στρατηγικής , οι defenders χρησιμοποιούν ορθολογικές διαδικασίες και κεντρικές δομές , αναλύοντας πληροφορίες και υπολογίζοντας το κόστος και τα οφέλη (Moynihan D, Walker R, 2013 : 677) .Οι στρατηγικές ενέργειες αφορούν σε συγκεκριμένα βήματα ώστε να είναι λειτουργική η στάση.

Η στρατηγική διατύπωση διαθέτει δύο αρχικούς τύπους , τον τυπικό στρατηγικό σχεδιασμό και την λογική αύξησης . Ο πρώτος χρησιμοποιεί εξωτερικές και εσωτερικές εκτιμήσεις , θέτει στόχους ,αναλύει , αξιολογεί και σχεδιάζει δράσεις που να εξασφαλίζουν την επιβίωση και αποτελεσματικότητα , ενώ ο δεύτερος αναφέρεται στην διαδικασία της λήψης αποφάσεων που επηρεάζεται από πολιτικές , κουλτούρες , ομάδες ενδιαφερόντων , διαπροσωπικές σχέσεις (Pash O. Q. , Poister T.H , Edwards LH , 2015 : 5). Επίσης ο πρώτος είναι πιο αποτελεσματικός στην βελτίωση της οργανωσιακής ικανότητας , καθώς αποσαφηνίζει στόχους , αναλύει και αναπτύσσει στρατηγικές , ενώ ο δεύτερος προσαρμόζεται στο περιβάλλον καθώς αξιοποιεί τις καλύτερες πληροφορίες και μαθαίνει από τα λάθη , ενώ ταυτόχρονα αντιμετωπίζει τις συγκρούσεις μέσα από την έμφαση που δίνει σε πολιτικές διαπραγματεύσεις (Pash O. Q. , Poister T.H , Edwards LH , 2015 : 6)

Η ανάλυση SWOT θεωρείται τεχνική του τυπικού στρατηγικού σχεδιασμού και επιτρέπει στους αμυνόμενους να αναλύουν το τι ελκύει τους πελάτες , τι μπορεί να αλλάξει και τι επιτρέπει τον ανταγωνισμό ώστε να διατηρηθούν ευχαριστημένοι οι καταναλωτές – πελάτες . Αντίθετα η λογική αύξηση συμβαδίζει με τη λογική των οπορτουριστών . Ο τυπικός στρατηγικός σχεδιασμός θέτει στόχους για τους εργαζομένους που τους βοηθά να ενοποιήσουν την επικοινωνία και τη βάση των αποφάσεων , ενώ η λογική αύξηση μέσω των πολιτικών διαπραγματεύσεων έχει βραχυπρόθεσμη προοπτική (Pash O. Q. , Poister T.H , Edwards LH , 2015 : 18)

2.1.2.3. Ο σχεδιασμός της στρατηγικής

Ως στρατηγικός σχεδιασμός από ένα οργανισμό νοείται η διαδικασία καθορισμού και μορφοποίησης μακροπρόθεσμων κατευθύνσεων λαμβάνοντας υπόψη εσωτερικές και εξωτερικές μεταβλητές . Η διαδικασία άρχεται με την στοιχειοθέτηση της οργανωσιακής αποστολής , των στρατηγικών στόχων και σταματά με την ανάπτυξη των σχεδίων δράσης ώστε να επιτυγχάνονται οι στρατηγικοί στόχοι . Περιλαμβάνεται δε και η επικαιροποίηση των μελλοντικών ευκαιριών , των απειλών , αδυναμιών και δυνάμεων εντός και εκτός του οργανισμού (Ugboro I.O , Obeng K, Spann O, 2011 : 89) .Ο στρατηγικός σχεδιασμός είναι επιφορτισμένος με την διαμόρφωση στρατηγικής ως μια απόπειρα παραγωγής θεμελιακών αποφάσεων που οδηγούν τον οργανισμό σε μια προσέγγιση αυτό-αναγνώρισης του σκοπού ύπαρξης του σε συνάρτηση με τις περιβαλλοντικές καταστάσεις ώστε να επιτύχει την μακροπρόθεσμη επιβίωση του αρχικά και ακολούθως την αποτελεσματικότητα του (Poister T.H , Pitts D. IV , Edwards L.H , 2010 : 524). Αποτελεί δε δομικό στοιχείο του στρατηγικού management που συμπεριλαμβάνει την διαχείριση πηγών , την υλοποίηση τον έλεγχο και την αξιολόγηση .

Η αποστολή ξεκαθαρίζει και αποσαφηνίζει πάνω σε ποιες βάσεις οικοδομείται το στρατηγικό σχέδιο , στηριζόμενη στην ταυτότητα του οργανισμού και στα ξεχωριστά , μοναδικά στοιχεία του. Μια επίσης χρησιμότητα της διατύπωσης της αποστολής είναι η επικοινωνία εντός όλου του οργανισμού και ο διαχωρισμός των σημαντικών ζητημάτων από τα μη σημαντικά . Οι στόχοι δε συνίστανται στα επιθυμητά αποτελέσματα που μπορούν να συμπληρώσουν την οργανωσιακή αποστολή , όντας ρεαλιστικοί μετρήσιμοι. Οι αξίες του οργανισμού συμβαδίζουν με τις κοινωνικές αποφάσεις και τα αιτήματα υπογραμμίζοντας την κουλτούρα και τον οδηγό των στρατηγικών . Δομικές αξίες θεωρούνται η υπεύθυνη παροχή υπηρεσιών , η χρηστή διακυβέρνηση , η διαχείριση με κόστος που να μην υπερκαλύπτει τις πηγές , καθιστάμενο αποδοτικό , η αποτελεσματική επικοινωνία , η υπεύθυνη διαφύλαξη των πηγών και του περιβάλλοντος , η επικέντρωση στον πελάτη και τέλος η διαφάνεια και η ανοικτή δημιουργία σχέσεων εμπιστοσύνης με ομάδες ενδιαφερομένων (Guide to preparing a strategic management plan : 9)

Ως σκοποί νοούνται οι στόχοι ως συγκεκριμένες και μετρήσιμες υπηρεσίες που μπορούν να επιτευχθούν . Τέλος οι στρατηγικές αναζητούν εκτίμηση κόστους – οφέλους , συνέπειες και την απαραίτητη πορεία δράσης , μέσω μιας σειράς οροσήμων.

Αποτελεσματικός στρατηγικός σχεδιασμός συμβαίνει όταν η ηγεσία εγκαινιάζει μια διαδικασία και δημιουργεί έναν κεντρικό μηχανισμό για την υλοποίησει , κρατώντας όμως και την εμπλοκή των ομάδων ενδιαφερομένων (Andrews R. Boyne G. Walker R., 2006: 533).

Η ανάγκη ύπαρξης ενός στρατηγικού σχεδίου έγκειται στην αναζήτηση αποτελέσματος μέσω ρεαλιστικών πλαισίων αναφοράς , στον καθορισμό της εργασίας , στην ανταπόκριση του έναντι του μεταβλητού περιβάλλοντος , και των αναγκών των πολιτών , στην συστολή του επικοινωνιακού κενού , στην αποδεκτικότητα , στη συμμετοχικότητα και στην ευθύνη (local government management guide : 9)

2.1.2.4. Η υλοποίηση της στρατηγικής

Κομβικό σημείο της διαδικασίας της στρατηγικής , αποτελεί το στάδιο της υλοποίησης των στρατηγικών σχεδίων όπου πλέον γίνεται διαχείριση των δυνάμεων και των δυνατοτήτων του οργανισμού κατά τη λήψη συγκεκριμένων δράσεων (Γεωργόπουλος Ν. 2013 :296)

Ο όρος υλοποίηση μπορεί να περιγραφεί ως το σύνολο συγκεκριμένων ενεργειών που έχουν επιλεγεί κατά την φάση σχεδιασμού της πολιτικής με σκοπό την επίτευξη των στόχων , μέσω προγραμματισμένων δομών (Μιχαλόπουλος Ν, 2003 : 137)

Η διαδικασία περιλαμβάνει σύμφωνα με τον Γεωργόπουλο «την διαμόρφωση των στόχων , την κατανομή των πόρων , την αναδιάρθρωση της οργανωσιακής δομής , την αναπροσαρμογή στις πολιτικές ανταμοιβών, την αντιμετώπιση της αντίστασης στην αλλαγή από την μεριά των εργαζομένων και γενικά την δημιουργία κατάλληλης επιχειρηματικής κουλτούρας για την υποδοχή των στρατηγικών σχεδίων». (Γεωργόπουλος Ν. 2013 : 297) . Συγκεκριμένα , οι πόροι κατανέμονται με βάση

προσωπικά κριτήρια των διευθυντικών στελεχών , αν και σωστότερη διαχείριση θα σήμαινε την κατανομή τους σε τμήματα με βάση τις προτεραιότητες και τους σκοπούς του οργανισμού . Επίσης η υλοποίηση της στρατηγικής , συσχετίζεται με την προσπάθεια εναρμόνισης των δραστηριοτήτων του οργανισμού με τους τεθέντες στόχους και σκοπούς

Για την υλοποίηση βασικά συστατικά αποτελούν η επιλογή του κατάλληλου προσωπικού με ικανότητες , γνώση και φιλοδοξίες , η ύπαρξη κατάλληλων υποδομών οι οποίες βασίζονται σε χρηματοοικονομικούς πόρους , καθώς επίσης και η εύρεση κατάλληλων πρακτικών για την υλοποίηση της στρατηγικής , όπως η μέθοδος του benchmarking , η υποστήριξη των πληροφοριακών συστημάτων και η ανάπτυξη συστημάτων ανταμοιβών .Δε θα πρέπει να υποτιμηθεί και ο ρόλος της επίδρασης της κουλτούρας στην υλοποίηση της στρατηγικής , καθώς από το αξιακό σύστημα αντανακλάται η επίτευξη των στόχων .

Η υλοποίηση εμπλέκει είτε την εκ των άνω (top –down) ή εκ των κάτω (bottom – up) κατεύθυνση . Αποτελεί την διεργασία της εφαρμογής και της ανάπτυξης , προγραμμάτων προϋπολογισμών και διαδικασιών . Σε αυτό το στάδιο , ο ρόλος των managers είναι καταλυτικός. Ουσιαστικά , πρόκειται για μια λειτουργική διαδικασία , όπου γίνεται διαχείριση των δυνάμενων και των δυνατοτήτων του οργανισμού . (Γεωργόπουλος Ν. , 2013 :296) . Στην υλοποίηση περιλαμβάνονται ορισμένες διαδικασίες , όπως η κατανομή των πόρων , η διευθέτηση συγκρούσεων , η ευθυγράμμιση της στρατηγικής με τη δομή του οργανισμού .

2.1.2.5. Η αξιολόγηση της στρατηγικής

Το επιστέγασμα της όλης στρατηγικής διαδικασίας αποτυπώνεται στον έλεγχο της στρατηγικής και την αξιολόγηση της . Την κύρια ευθύνη του ελέγχου την έχουν τα διευθυντικά στελέχη τα οποία μέσω τις ανατροφοδότησης (feedback) μπορούν αρχικά να αποτυπώσουν την πρόοδο της στρατηγικής , να εκτιμήσουν τις συνέπειες των περιβαλλοντικών αλλαγών και να προβούν σε οποιαδήποτε αναγκαία αλλαγή προς επίτευξη των σκοπών (Γεωργόπουλος Ν. , 2013 :325)

Συνήθως η διαδικασία περιλαμβάνει τον καθορισμό των προτύπων επίδοσης , την μέτρηση και την αξιολόγηση της, όπως επίσης και την αξιοποίηση της

ανατροφοδότησης με σκοπό να ληφθούν τα απαραίτητα διορθωτικά μέτρα . Τέλος τα πέντε στάδια της διαδικασίας καθορίζονται από τον προσδιορισμό του αντικειμένου μέτρησης , τον ορισμό προκαθορισμένων προτύπων , την μέτρηση της επίδοσης , τη σύγκριση επιθυμητής και πραγματικής επίδοσης και τη λήψη διορθωτικών μέτρων (Γεωργόπουλος Ν. , 2013 : 330) .

Η διαδικασία μετάβασης από τον έλεγχο των εισροών στην αξιολόγηση των εκροών με αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα (Μιχαλόπουλος Ν. 2003 : 210) , ποσοτικοποιώντας την επίτευξη του στόχου , αποτελεί τον πυρήνα της αξιολόγησης στρατηγικής .

Η τυπολογία των Miles και Snow έχει εφαρμογή και στη διαδικασία αξιολόγησης, εκτός από τον σχεδιασμό , όπου βάσει της αξιολόγησης , οι αντιδράσεις του οργανισμού μπορεί να είναι είτε προδραστικές , είτε αντιδραστικές , είτε αδρανείς.

Απαραίτητη προϋπόθεση για την υλοποίηση των μετρήσεων διαδραματίζει και η συλλογή και ανάλυση δεδομένων και η ταξινόμηση , στοιχεία που παρέχουν τα πληροφοριακά συστήματα . Οι δείκτες απόδοσης χωρίζονται σε ποσοτικούς , όπως ο αριθμός των διεκπεραιωμένων υπηρεσιών και ποιοτικούς, όπως η ποιοτικότερη διοίκηση και βελτίωση της ποιότητας ζωής των πολιτών με απλοποιημένες μεθόδους . Βάσει της Ευρωπαϊκής εμπειρίας έχουν προκριθεί δείκτες , όπως ο αριθμός και το ιεραρχικό επίπεδο των δημοσίων υπαλλήλων που είναι καταρτισμένοι , που έχουν πρόσβαση στο διαδίκτυο , οι απλοποιημένες και ψηφιοποιημένες υπηρεσίες , η μείωση της παρουσίας των πολιτών στις δημόσιες υπηρεσίες , ο χρόνος διεκπεραίωσης των υποθέσεων , η διαθεσιμότητα και ευχρηστία των ηλεκτρονικών υπηρεσιών , η οικονομική αποτίμηση των διαδικασιών και η απόδοση , η διασφάλιση των προσωπικών δεδομένων και ο βαθμός ικανοποίησης από τις παρεχόμενες υπηρεσίες (Ραμματά Μ, 2011 :, 235)

Οι δείκτες εκτίμησης των εισροών - εκροών και διαδικασιών προσδιορίζουν αφενός τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα , όσο και την επιτυχή ή ανεπιτυχή έκβασή τους .

Τα αποτελέσματα διακρίνονται σε αυτά που αυξάνουν την ικανότητα του οργανισμού και σε αυτά που φέρουν μακροπρόθεσμες αλλαγές στην απόδοση (Andrews R. Boyne G. Walker R., 2006: 528) .Τέτοια στοιχεία μπορεί να είναι

περισσότερο αποτελεσματικές ηγεσίες , ενίσχυση συνεργασιών με ομάδες ενδιαφερομένων , ενδυνάμωση της οργανωσιακής κουλτούρας και της δημόσιας εικόνας , αλλά και αναβαθμίσεις υπηρεσιών , ενίσχυση κανονισμών που δύναται να παράσχουν υψηλή παραγωγικότητα , ικανοποίηση πελατών , βελτιωμένες υπηρεσίες και αποδοτικά προγράμματα που μπορούν να λύσουν προβλήματα και να αναβαθμίσουν καταστάσεις (Andrews R. Boyne G. Walker R., 2006: 528).

Το πλέον γνωστό πρόγραμμα για την εφαρμογή συστημάτων μέτρησης αποτελεσμάτων « The government performance act result» εφαρμόστηκε στις ΗΠΑ το 1993 με σκοπό τον έλεγχο της διαδικασίας στοχοθεσίας στο βαθμό επιτυχίας και υλοποίησης των αποτελεσμάτων (Μιχαλόπουλος Ν. 2003 :, 206) .

Στην ΕΕ εφαρμόζεται η μέθοδος αξιολόγησης των τριών Ε (Economy , efficiency , effectiveness) εκτεινόμενη στον έλεγχο των δαπανών και την υιοθέτηση της προβλεπόμενης διαδικασίας , σε δειγματοληπτικούς ελέγχους , σε τομείς για απόδοση ευθυνών και στην αξιολόγηση από ανεξάρτητο εθνικό φορέα ελέγχων (Ραμματά Μ, 2011 : .343)

Μέσω των μετρήσεων δημιουργούνται οι προϋποθέσεις διαμόρφωσης συγκριτικών επιδόσεων (benchmarking) διακρινόμενες σε στρατηγικές συγκριτικές επιδόσεις , στρατηγικές ανταγωνιστικής φύσης , συγκριτικές επιδόσεις διαδικασιών , λειτουργικές συγκριτικές επιδόσεις , εσωτερικής ή εξωτερικής φύσης συγκριτικές , διεθνείς συγκριτικές και ένας συνδυασμός συγκριτικών επιδόσεων (Μιχαλόπουλος Ν , 2003 : 223) –Cabinet office Benchmarking fro Public Service PSBS , London , : 21-22) . Επιπλέον μέσω την συγκριτικών επιδόσεων αυξάνονται η διόρθωση των αστοχιών και λαθών , η ικανότητα μάθησης και η αξιοποίηση της γνώσης όσων αφορά στην καλύτερη διοίκηση της οργάνωσης.

2.2.Στρατηγικό management και δημόσια διοίκηση

2.2.1. Η έννοια της διοίκησης και η εξέλιξη του δημοσίου management

Κατά τον Η. Κυριακόπουλο δημόσια διοίκηση θεωρείται η ενέργεια ή δράση του κράτους ή άλλου οργανισμού με σκοπό την φροντίδα δημοσίων συμφερόντων ,

χωρίς να ανάγεται ούτε στην σφαίρα της νομοθεσίας ούτε της δικαιοσύνης (Κυριακοπουλος Η. 1991 : 146)

Επιπλέον του στρατηγικού σχεδιασμού , η έννοια της διοίκησης ενσωματώνει και τα στοιχεία αξιολόγησης των αποτελεσμάτων αναφερόμενη σε όλες τις διοικητικές αποφάσεις και ενέργειες , συντελώντας στην συνολική στρατηγική ανάπτυξη μιας δημόσιας οργάνωσης (Μιχαλόπουλος Ν, 2003 :149)

Συγκεκριμένα ασχολείται σύμφωνα με τον Μιχαλόπουλο (σελ 150) με την παρακολούθηση του περιβάλλοντος λειτουργίας της , την θέσπιση στρατηγικών προτεραιοτήτων , την εξασφάλιση της συνεκτικής λειτουργίας μεταξύ των ρόλων και δράσεων .

Το δημόσιο μάνατζμεντ πριν από το '70 ήταν θεωρητικό και αφηρημένο , ακολούθως έγινε αντικείμενο πανεπιστημίων , ινστιτούτων , ερευνητικών κέντρων και μελετών (Μιχαλόπουλος Ν , 2003 : 58).Το πεδίο του διαμορφώθηκε από την συμβουλή ακαδημαϊκών του πεδίου της διοίκησης επιχειρήσεων με τους Barnard και Selznick να επικεντρώνονται στη προστασία των οργανωσιακών αξιών , τον καθορισμό των σκοπών , και την ευθύνη των ηγετών για την επίτευξη των στόχων διερευνώντας το περιβάλλον (Douglas H., Vinzant Jr , 1996 : 1746) . Ο Thompson εισηγήθηκε την επίτευξη αποδοτικότητας μέσω δομικών αλλαγών με την δημιουργία μονάδων περιχαρακωμένων εντός του οργανισμού (Douglas H., Vinzant Jr , 1996 : 1747) . Ο περιβαλλοντικός ντετερμινισμός του Child έφερε την χρησιμότητα της στρατηγικής επιλογής από τους ηγέτες και τη σημασία της ιδεολογίας και των αξιών αυτών (Douglas H., Vinzant Jr , 1996 :1747).

Η έμφαση του NPM (new public management) ανάγεται στις αρχές του 80 στην βιβλιογραφία κυρίως των οικονομικών θεωριών των επιχειρήσεων και εστιάζει στην σύνδεση των αποτελεσμάτων με την αποκέντρωση του διαχειριστικού ελέγχου με τρόπο που να εμπλέκει managers που έχουν κίνητρα και διαθέτουν καθαρούς σκοπούς και ευελιξία στην χρήση των πηγών (Moynihan D , 2006 : 79)

Στη σημερινή εποχή των αναγκαίων θεσμικών μεταρρυθμίσεων λόγω της παγκόσμιας οικονομικής και πολιτικής κρίσης , των ιδιωτικοποιήσεων και των αποκρατικοποιημένων τομέων της κρατικής δραστηριότητας διαφαίνεται η τάση της αλλαγής του παραδείγματος οργάνωσης και διοίκησης των δημοσίων υπηρεσιών

πέρα από το γραφειοκρατικό και το δημόσιο – διοικητικό μοντέλο (New public management) (Μακρυδημήτρης Αντ, 1999 : 416)

Σαφής ορισμός της δημόσιας διοίκησης θέτει το σύνολο των δράσεων των κρατικών οργάνων και μέσων ως το όχημα ώστε οι πολιτικές ιδέες και τα προγράμματα να υλοποιούνται (Παγκάκης Γρ, 1991:143)

2.2.2. Αιτίες εμφάνισης του δημοσίου management

Ο δημόσιος τομέας από τη δεκαετία του '80 υπέστη πιέσεις για μειώσεις εξόδων , όπερ σημαίνει μειώσεις και περικοπές σε εργαζόμενους και πολιτικές , στοιχείο που ώθησε πολλούς οργανισμούς στην οργανωσιακή αλλαγή , στον σχεδιασμό για απόκτηση κέρδους , ποιότητας υπηρεσιών αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα (Ugboro I.O , Obeng K, Spann O, 2011 : 248)

Έναυσμα για την αναδιοργάνωση του δημοσίου τομέα αποτέλεσε η ανάγκη εξοικονόμησης πόρων , η βελτίωση τις διοικητικής αποτελεσματικότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών μέσω της επιλογής των πλέον πρόσφορων δομών διοικητικής συμπεριφοράς

Οι λόγοι της εμφάνισης του δημοσίου management είναι η παγκοσμιοποίηση , η αμφισβήτηση του κράτους , ο περιορισμός του κράτους (Μιχαλόπουλος Ν. , 2003 : 42) , η πολιτική οικονομία και η δημόσια γραφειοκρατία. Οι λόγοι εδραίωσης του έγκεινται στην ανεπάρκεια γραφειοκρατικών οργανώσεων σε περιόδους οικονομικής ύφεσης , στην έκρηξη της πληροφορίας και στις αυξημένες απαιτήσεις των πολιτών πελατών (Μιχαλόπουλος Ν. , 2003 : 59)

Οι γραφειοκρατικές δυσκαμψίες που έγκεινται στις λανθάνουσες πολιτικές εξηγούν την αδυναμία λήψης και υλοποίησης των αποφάσεων . Τις παθογένειες αυτές έρχεται να καλύψει και να υπερκεράσει το νέο δημόσιο management (New public management) με το μεταρρυθμιστικό το όραμα που αναιρεί τις προϋπάρχουσες δομές, υιοθετεί όμως τις αρχές μιας ποιοτικής αποδοτικής και αποτελεσματικής διοίκησης , με εξωστρεφή προσανατολισμό και έμφαση στην ικανοποίηση των πελατών , όπου επίκεντρο δεν είναι η αύξηση των εισροών αλλά η αξιοποίηση των πόρων (Σπηλιωτόπουλος Επ. Π , Μακρυδημήτρης Αντ , 1999 : 193) .

2.2.3. Σχέση δημοσίου – ιδιωτικού τομέα

Αρχικά το στρατηγικό management στο δημόσιο τομέα αντιδιαστέλλεται ως προς τις εισηγητικές έννοιες που επικαλούνται οι ιδιωτικές επιχειρήσεις σχετικά με το λειτουργικό του ρόλο που αφορά στην ανταγωνιστική στάση τους , προτάσσοντας και εκφράζοντας αξίες υπαγορευμένες μέσα από πολιτικές διαδικασίες . (John Stewart & Stewart Ranson 1998.: 13) . Επίσης σε ότι αφορά στην αγορά και στους πελάτες – καταναλωτές που στοχεύει μια ιδιωτική επιχείρηση , ο δημόσιος τομέας επικεντρώνεται στην ικανοποίηση των πολλών αποδεκτών των υπηρεσιών . Σημαντική διαφορά έγκειται και στην προϋπολογιστική διαδικασία με τις ιδιωτικές επιχειρήσεις να επικεντρώνονται σε πωλήσεις και στην πρόβλεψη αυτών , ενώ στους δημοσίου οργανισμούς ο προϋπολογισμός , διαμορφώνεται , ελέγχεται και καθοδηγείται από την πολιτική εξουσία και συγκεκριμένα από τον κρατικό προϋπολογισμό . Η δημόσια ευθύνη καθεμίας από τις δύο υπαγορεύεται από την ευθύνη των πωλήσεων κυρίως για τις ιδιωτικές επιχειρήσεις , ενώ για τις δημόσιες έχει βάθος πεδίου , με την ευθύνη να καλύπτει κάθε δραστηριότητά τους , συνδυάζοντας την αρτιότητα με την ποσότητα (John Stewart & Stewart Ranson 1998.: 14) αλλά και την παροχή δημοσίων αγαθών όπως δωρεάν εκπαίδευση , υγεία , ελευθερία έκφρασης .

Η νέα διοικητική μορφή του δημοσίου αντλεί πρακτικές από τον ιδιωτικό τομέα , οι οποίες έγκεινται στη διοίκηση μέσω στόχων , τα συστήματα αυτοαξιολόγησης και σύγκρισης επιδόσεων , στην έμφαση στη διοίκηση ανθρώπινου δυναμικού , στον προϋπολογισμό βάσει απόδοσης , στη διοίκηση της καινοτομίας στη διοίκηση των αλλαγών , στη μέθοδο benchmarking και άλλα (Ραμματά Μ, 2011 : 336) .

Η δημοσίευση των δραστηριοτήτων των οργανισμών , όπως κατάρτιση του ισολογισμού των σχεδιασμός των προϋπολογισμών και δράσεις αποτελεί δείγμα ενσωμάτωσης των ιδιωτικών πρακτικών των επιχειρήσεων στο δημόσιο τομέα .

Πλέον στα οικονομικά οι πρακτικές του προϋπολογισμού , του υπολογισμού των πηγών εσόδων και των κεφαλαίων δείχνουν μια στροφή του δημοσίου τομέα στη

λογική των ιδιωτικών επιχειρήσεων ,ενώ και οι ίδιες διαδικασίες του οργανισμού συνδέονται με τους σκοπούς και τον πυρήνα των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων .

2.2.4. Μετάβαση από το γραφειοκρατικό μοντέλο στο νέο δημόσιο management

Το οργανωτικό Βεμπεριανό υπόδειγμα της γραφειοκρατίας κατέστη αρχικά παγκοσμίως δεκτό και εφαρμόσιμο , καθιστώντας έτσι το πρότυπο για κάθε οργανωτική διαδικασία στο δημόσιο και το επιχειρηματικό πεδίο . (Μακρυδημήτρης Αντ, , 1999 : 413) . Ανάλογη αποδοχή είχαν και οι αρχές της επιστημονικής διοίκησης από τον FW Taylor και τους συνεχιστές και αναλυτές του διοικητικού φαινομένου , όπως οι H Fayol , L Gulich και L Urwick

Οι διαφορές δημόσιας γραφειοκρατίας με το δημόσιο management κείνται τόσο στη δομή , όσο και τον προγραμματισμό , τη στοχοθεσία και τη λήψη αποφάσεων. Συγκεκριμένα στην δημόσια γραφειοκρατία επικρατεί ο βραχυπρόθεσμος προγραμματισμός , η στατική στοχοθεσία , που επικεντρώνεται στην αποφυγή λαθών και τοποθετεί τους οικονομικούς όρους σε δεύτερη μοίρα , ενώ διαθέτει ιεραρχική και άκαμπτη δομή που περιορίζει την εκχώριση της εξουσίας όσον αφορά στη λήψη αποφάσεων δίνοντας περισσότερη έμφαση στους τύπους . Αντίθετα το δημόσιο management θέτει μακροπρόθεσμο προγραμματισμό και η δυναμική στοχοθεσία της επιδιώκει την επιτυχία δίνοντας έμφαση στα αποτελέσματα . Η δε δομή του είναι απέρριπτη εκχωρώντας μεγάλες αρμοδιότητες και εξουσίες στη λήψη των αποφάσεων και οι οικονομικοί όροι τίθενται σε πρωτεύουσα θέση

Σημαντική συνεισφορά στο δημόσιο management παρείχε η ψήφιση του νόμου 1982/1990 α 80 παρ 1-7 ΦΕΚ 101 Α ' , όπου στοχεύει στην ενδυνάμωση της επιλεκτικής ικανότητας και στρατηγικής δράσης των δημοσίων οργανισμών , ώστε να καλύπτεται η ανάγκη συντονισμού και συνοχής του κυβερνητικού έργου και ταυτόχρονα να διαμορφώνεται και να ανασυγκροτείται ο κρατικός μηχανισμός με βάση τον τρόπο οργάνωσης της οικονομικής πολιτικής (Μιχαλόπουλος Ν. , 2003 : 174) στοχεύοντας στην αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα .

Η οργανωσιακή ανάπτυξη καλείται να προσπεράσει τις δοκιμασμένες και πεπαλαιωμένες μεθόδους των διοικήσεων μέσω στόχων και του καθορισμού ορίων δράσης , τις παραλείψεις για κατάρτιση και διαρκή εκπαίδευση των υπαλλήλων και την αδιαφορία για την ικανοποίηση των πελατών και να προωθεί μεθόδους , όπως η ανταλλαγή ιδεών , απόψεων , που μπορούν να ωφελήσουν αποτελεσματικά τον οργανισμό . Παράδειγμα αποτελεί η ιδιωτική εταιρία Apple Japan που οι manager θέσπισαν αρχές όπως η μάθηση μέσα σε ομάδες , η εισαγωγή κοινών οραμάτων , διάφορα διανοητικά μοντέλα εκάστου τομέα σχετικά με την λειτουργία του , ενθάρρυνση των προσωπικών ικανοτήτων και τέλος ο συλλογικός τρόπος σκέψης (Ραμματά Μ, 2011 : . 315)

Οι αλλαγές που συντελούνται μεταβάλλουν και το ρόλο του κράτους από ρυθμιστή και συντονιστή σε μέτοχο – συντονιστή της απορρύθμισης , όπου απορρυθμιστικοί παράγοντες νοούνται οι ομάδες πίεσης , ώστε να μεταβληθεί σε ένα σύγχρονο , ευέλικτο λιτό και μοντέρνο κράτος (Ραμματά Μ. 2011 :. 327)

Κεντρικά στοιχεία του δημοσίου management αποτελούν τόσο ο πλουραλισμός μέσω της δομικής αναδιοργάνωσης του γραφειοκρατικού μοντέλου , όσο και ο αποκεντρωτισμός που μπορεί να λειτουργήσει με σκοπό την επίλυση προβλημάτων μεταξύ εκτελεστικού και επιτελικού χαρακτήρα (Μιχαλόπουλος Ν. , 2003 : 191) .Η λογική του νέου δημοσίου management , όπως αυτό εισήχθη στις αναπτυγμένες χώρες της Δύσης έχει να κάνει με την στροφή από την κυβέρνηση στην διακυβέρνηση , βασισμένο σε αλληλεπιδράσεις πολλών επιπέδων , αμοιβαίες συμφωνίες , συνεργασίες και διαδικτυακή εργασία (Agranoff R., 2014 :. 47) . Κατ' αυτόν τον τρόπο ενσωματώνει επίπεδα κυβέρνησης που ξεπερνά τα εδαφικά όρια της , διαμοιρασμένες υπηρεσίες και αρμοδιότητες. Έχει επέλθει ήδη στις χώρες της Ευρώπης μια στροφή από τις αναπροσδιοριζόμενες τοπικές οντότητες σε μοντέλα της τοπικής επιλογής , στοιχείο που παρέχει ελευθερία κινήσεων χωρίς εξάρτηση από εθνικά πλαίσια και κανονιστική διαχείριση από μια κεντρική εξουσία (Agranoff R., 2014 :, 48). Το σύγχρονο δημόσιο management όσον αφορά στη διαχείριση του προσωπικού εστιάζει στην ενδυνάμωση του , στην παροχή κινήτρων , στη διατήρηση του ενδιαφέροντος για την δουλειά και στην αναγνώριση της εργασίας τους που εκτελεί τους στόχους του οργανισμού (Ραμματά Μ, 2011 : 53)

Το δόγμα του νέου δημοσίου management (new public management) αφορά στον τρόπο που μια κυβέρνηση οφείλει να κινείται , λειτουργώντας στη λογική της μεταφοράς του τρόπου λειτουργίας των ιδιωτικών επιχειρήσεων στο δημόσιο τομέα (Μοynihan D. , 2006 : 77). Αποτελεί δε μια νέα προοπτική των δημοσίων οργανισμών και χαρακτηρίζεται από εξωστρέφεια , δέχεται κοινωνικές επιρροές και βασίζεται στα αποτελέσματα που έχουν τεθεί βάσει των συγκριτικών επιδόσεών τους (Ραμματά Μ, 2011 : 53) σύμφωνα με τον Ν 3230/2004. Η λογική στην οποία κινείται είναι η απλούστευση διαδικασιών , η απογραφειοκρατικοποίηση , η ένταξη της διαφάνειας , η πάταξη της διαφθοράς , η επαναχάραξη των σχέσεων κράτους – πολίτη , η αξιοποίηση της πληροφορικής και των επικοινωνιών ,η δημιουργία συστημάτων στοχοθεσίας και η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας (Ραμματά Μ, 2011 : 67).

Η σύγχρονη δημόσια διοίκηση οφείλει να πληροί παράγοντες , όπως η παραγωγικότητα , η χρονική διάρκεια και το κόστος των παρεχόμενων υπηρεσιών , χρησιμοποιώντας την πληροφορική και την επικοινωνία , ώστε να βελτιώνει την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών (Ραμματά Μ., 2011 : 25) με επίκεντρο πάντα τον πολίτη όπως αναφέρεται στο «Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Διοικητικής Μεταρρύθμισης 2007-2013» και στο «Πολιτεία 2005-2007» . (Ραμματά Μ , 2011 : 25) . Εκεί άλλωστε αναφέρεται και η ελληνική πολυνομία , η πολυδιάσπαση αρμοδιοτήτων και η ανεπάρκεια αποτελεσματικών μηχανισμών συντονισμού.

2.3.Στρατηγικό management και τοπική αυτοδιοίκηση

Ο στρατηγικός σχεδιασμός στο δημόσιο τομέα και στην τοπική αυτοδιοίκηση είναι μια απόπειρα παραγωγής αποφάσεων που διαμορφώνουν τη φύση και την κατεύθυνση των κυβερνητικών δραστηριοτήτων μέσα σε καθορισμένα θεσμικά όρια (Bryson J, Roering W, 1987 :9) .

Τελικά το στρατηγικό σχέδιο αντανακλά το κοινοτικό πνεύμα , τις αξίες και την κουλτούρα αλλά και αντιπροσωπεύει το προσωπικό , τοπικούς αξιωματούχους , πολίτες , διαμένοντες και μη.

Θεμελιακά στοιχεία του στρατηγικού σχεδιασμού στην τοπική αυτοδιοίκηση καθίστανται η αποστολή που μεταφράζεται ως επικοινωνία με τους αποδέκτες των υπηρεσιών και άλλες ομάδες ενδιαφερομένων με σκοπό την κατατόπιση τους για τον

λόγο ύπαρξης της τοπικής αυτοδιοίκησης και των ωφελειών του στρατηγικού management , ακολούθως το όραμα , όπου παρουσιάζεται ευσύνοπτα η μελλοντική προοπτική της διοίκησης , έπειτα οι στόχοι που είναι προσανατολισμένοι στα αποτελέσματα και αντιπροσωπεύουν συγκεκριμένες οπτικές , οι σκοποί που διαμορφώνουν τις υπηρεσίες και προσαρμόζονται στις ανάγκες της διατήρησης του στόχου , και τέλος οι στρατηγικές που αναπτύσσονται ως ορόσημα για να επιτευχθούν οι σκοποί .

2.3.1. Η τοπική αυτοδιοίκηση και αιτίες εμφάνισης του στρατηγικού management

Η αυτοδιοίκηση , η οποία έχει τις ρίζες της στην Αρχαία Αθήνα με τους Δήμους , θεωρείται ως η πραγμάτωση διοικητικών υποθέσεων τοπικού χαρακτήρα από μονάδες της δημόσιας διοίκησης που διαχωρίζονται από την κεντρική διοίκηση , δρώντας περιφερειακά με δικά τους όργανα (Παγκάκης Γρ , 1991:216) , καθίστανται δε αυτοτελείς δημοσιονομικά και διοικητικά . Σύμφυτη με την αυτοδιοίκηση είναι και η τοπική αυτοδιοίκηση ως χώρος εκτέλεσης τοπικών υποθέσεων , σε ορισμένη εδαφική περιοχή , από εκλεγμένους τοπικούς πολίτες .

Η αντιμετώπιση των πολύπλοκων και διαρκώς αναφύεντων προβλημάτων της δημόσιας διοίκησης σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο απαιτεί την αντίδραση ποικίλων εξωτερικών και εσωτερικών παραγόντων με δυναμική επιρροή στις εξελίξεις . Συντελεστές που επηρεάζουν τις τοπικές κοινωνίες καθίστανται πέρα από τους κατοίκους και τους τοπικούς παράγοντες ορισμένοι τοπικοί φορείς και τεχνοκράτες (Οδηγός Δημοτικής Διαβούλευσης , : 6)

Οι περιβαλλοντικοί παράγοντες που επηρεάζουν την τοπική αυτοδιοίκηση διακρίνονται στο πολιτικό σκηνικό , στο εύρος της πολιτικής όπου διεξάγεται ο σχεδιασμός , σε ομάδες που ενδιαφέρονται και τάσεις στο πεδίο λειτουργίας του , στο θεσμικό πλαίσιο , ειδικά το κυβερνητικό και διακυβερνητικό , αλλά και στα χαρακτηριστικά του ίδιου του οργανισμού , στη κουλτούρα του , στο σύστημα αξιών , στην ηγεσία του , στη διαχειριστική ικανότητα όπως και στην εμπειρία του. Επίσης οι κυβερνητικές εντολές , η οργανωτική δομή και το μέγεθος όπως και οι επαγγελματίες γραφειοκράτες και οι εκλεγμένοι αξιωματούχοι αποτελούν μεταβλητές ,

επηρεάζουσες τη λήψη αποφάσεων . Άλλες μεταβλητές είναι ο βαθμός δικτύωσης των οργανισμών και ο βαθμός συμμετοχής των εργαζομένων (Andrews R. Boyne G. Walker R., 2006: 536).

Στο δημόσιο management της τοπικής αυτοδιοίκησης επιβεβλημένη καθίσταται η ανάγκη ισχυροποίησης της επιχειρησιακής δράσης των υπηρεσιών που πρέπει να καθίστανται προσαρμοστικές στις διαρκώς απρόβλεπτες και μεταβαλλόμενες συνθήκες του κοινωνικού περιβάλλοντος (Μιχαλόπουλος Ν , 2003 : 65) με εξωστρεφή προσανατολισμό .

Η αναμόρφωση του νέου δημοσίου management στην τοπική αυτοδιοίκηση βασίζεται στη μείωση των εμποδίων , στην χρήση των πρακτικών του management , στην αποτελεσματικότητα της επίβλεψης μέσω των τεχνικών αποδοτικότητας και στον έλεγχο των γραφειοκρατών . Συγκεκριμένα συμπεριλαμβάνει αποκέντρωση , απογραφειοκρατία , υπηρεσία πελατών , διαχείριση για την ποιότητα , ιδιωτικοποίηση και πριμ (Kellongh E.J. , Nigro L.G. , 2005 : 448)

Η κατάρτιση του στρατηγικού σχεδίου των Δήμων , συνίσταται σύμφωνα με τον οδηγό κατάρτισης επιχειρησιακών προγραμμάτων δήμων (ΕΕΤΑΑ , 2011, : 17) , αρχικά στη διατύπωση του οράματος και των μελλοντικών κατευθυντήριων πολιτικών επιλογών , στην επιλογή της στρατηγικής , και στον προσδιορισμό των μέτρων και των στόχων όπου θα διαρθρωθεί στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα . Αναλυτικά η διαδικασία περιλαμβάνει σύμφωνα με το εγχειρίδιο συμπλήρωσης των εντύπων του επιχειρησιακού προγράμματος , την προετοιμασία και οργάνωση , την περιγραφή και αξιολόγηση της υφιστάμενης κατάστασης , τον καθορισμό της στρατηγικής του Δήμου , τη συνεργασία με γειτονικούς Δήμους , την έγκριση του στρατηγικού σχεδίου , την κατάρτιση του επιχειρησιακού σχεδίου , τον πενταετή προγραμματισμό δράσεων , τον προσδιορισμό δεικτών παρακολούθησης και την έγκριση του προγράμματος (ΕΕΤΑΑ , 2011, : 3) . Οι τομείς που αφορούν στην κατάρτιση του στρατηγικού σχεδίου είναι το περιβάλλον , τα βασικά χαρακτηριστικά του Δήμου , η κοινωνική πολιτική , η υγεία , η παιδεία , ο πολιτισμός και ο αθλητισμός , η τοπική οικονομία και η απασχόληση , το εσωτερικό περιβάλλον του δήμου και η αξιοποίηση της δημοτικής περιουσίας (Οδηγός παρακολούθησης , αξιολόγησης επικαιροποίησης και αναθεώρησης του επιχειρησιακού προγράμματος ΟΤΑ , α' βαθμού , 21)

Σύμφωνα με τις επιταγές της Μεταρρύθμισης 2007-2013 , με το πρόγραμμα Καλλικράτης η διαβούλευση ενυπάρχει ως υποχρεωτικός θεσμός στην ιεραρχική και τοπική αυτοδιοίκηση .(Υπ. Εσωτερικών , διοικητική μεταρρύθμιση 2007-2013). Τέλος η διαβούλευση μπορεί να χρησιμοποιεί την μέθοδο του πάνελ δημοτών , τις τοπικές συνελεύσεις , τις αυτό – οργανωμένες συναντήσεις (open space technology) όπου συμμετέχουν ομάδες δημιουργώντας την ατζέντα και το πλαίσιο , τα world cafes ως μια δράση που συμβαίνει σε δημόσιους χώρους και διατηρεί τον άτυπο και αδόμητο χαρακτήρα του , τους κύκλους αφηγήσεων , τα ηλεκτρονικά forum και τα εργαστήρια συναντίληψης και επίλυσης συγκρούσεων.

3. Μεθοδολογία

Η παρούσα εργασία αναζητά την σχέση του στρατηγικού management με τη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση , διερευνώντας το αν το στρατηγικό management με τα εργαλεία που διαθέτει δύναται να εφαρμοστεί ή όχι στο δημόσιο τομέα και στην τοπική αυτοδιοίκηση και αν αυτό μπορεί να πραγματοποιηθεί καθ' ολοκληρίαν ή μερικώς. Η μέθοδος που ακολουθείται συνίσταται στην χρήση των ευρημάτων για την δομή και λειτουργία του δημόσιου τομέα και της τοπικής αυτοδιοίκησης και στη χρήση του θεσμικού πλαισίου αυτών . Ως σημείο αναφοράς για τη μελέτη της τοπικής αυτοδιοίκησης τίθεται η νέα αποκεντρωμένη δομή της , όπως αυτή έχει διαμορφωθεί με το πρόγραμμα «Καλλικράτης» . Για το σκοπό αυτό αποπειράται η διευκρίνιση του λειτουργικού και θεσμικού του πλαισίου για το οποίο έχουν ήδη καταρτιστεί οδηγοί , επιχειρησιακών προγραμμάτων σε μια προσπάθεια στρατηγικής διαχείρισης των δυνατοτήτων και ευκαιριών της τοπικής αυτοδιοίκησης αλλά ταυτόχρονα και της αποσαφήνισης των αδυναμιών και απειλών που μπορεί να έχει , ώστε να ανταπεξέλθει αποδοτικά και αποτελεσματικά στο διαρκώς μεταβαλλόμενο περιβάλλον . Οι παθογένειες του δημόσιου τομέα και της τοπικής αυτοδιοίκησης παρατίθενται επίσης , ώστε να αποκρυσταλλωθεί η εικόνα τους στον ελληνικό δημόσιο χώρο . Επιπλέον απαραίτητη κρίνεται η αναφορά στα εργαλεία του στρατηγικού management , διότι μέσω αυτών αποπειράται να συνδεθεί η εφαρμογή του στον δημόσιο τομέα και την τοπική αυτοδιοίκηση . Για το σχεδιασμό της στρατηγικής επιλέχθηκε η αλυσίδα αξίας του Porter , για την υλοποίηση τα συστήματα διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού και πληροφοριακών συστημάτων

HRM , HRIS , WFP καθώς και η διοίκηση ολικής ποιότητας (TQM), ενώ για την αξιολόγηση χρησιμοποιήθηκε το Banaced Scorecard

Τα συγκεκριμένα εργαλεία επιλέχθηκαν είτε λόγω της χρήσης τους στην ακαδημαϊκή έρευνα είτε βασίζονται στη χρήση τους στο δημόσιο τομέα και της τοπικής αυτοδιοίκησης ευρωπαϊκών και αμερικάνικων κρατών , σύμφωνα με την προκύπτουσα βιβλιογραφία .

Δεδομένο θεωρείται το γεγονός ότι η χρήση των εργαλείων στου στρατηγικού management προκύπτει από την χρήση τους στον ιδιωτικό τομέα και η μεταφορά ορισμένων εξ αυτών συνεπάγεται την επίτευξη της αποδοτικότερης και αποτελεσματικότερης λειτουργίας του ελληνικού δημόσιου τομέα .

Η μέθοδος που ακολουθείται βασίζεται στην συλλογή και επεξεργασία τόσο πρωτογενών πηγών , αντλούμενες κυρίως από την ελληνική βιβλιογραφία ως τρόπος κατάδειξης της υφιστάμενης ελληνικής κατάστασης στο δημόσιο χώρο , περιλαμβάνοντας τη δομή και κυρίως το θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας του δημοσίου τομέα και της τοπικής αυτοδιοίκησης . Επίσης χρησιμοποιούνται δευτερογενείς πηγές με το υλικό να εστιάζει στην περιγραφή και ανάλυση της στρατηγικής διαδικασίας και των εργαλείων της που έχουν όμως εφαρμογή στον ιδιωτικό τομέα . Επιπλέον αυτών χρησιμοποιούνται και δευτερογενείς πηγές , όπως ξένη αρθρογραφία , η οποία εμπεριέχει στην στρατηγική διαδικασία και τα εργαλεία του στρατηγικού management τα οποία χρησιμοποιούνται στον ξένο δημόσιο τομέα και στην τοπική αυτοδιοίκηση .

4. Πεδία του δημοσίου τομέα και της τοπικής αυτοδιοίκησης όπου μπορεί να συμβάλει θετικά το στρατηγικό management

4.1.Δομή δημοσίας διοίκησης

Πασίδηλο καθίσταται το γεγονός ότι η δημόσια διοίκηση αποτελεί την διοικητική λειτουργία της εκτελεστικής εξουσίας , όπου η δεύτερη χαράσσει την πολιτική και η πρώτη την υλοποιεί .

Η δράση της δημόσιας διοίκησης διαπνέεται από τρεις βασικές αρχές , που είναι η αρχή της νομιμότητας , η αρχή του δημοσίου συμφέροντος και η αρχή της προστασίας των διοικουμένων (Σπηλιωτόπουλος Επ. Π , Μακρυδημήτρης Αντ , 1999 : 129) .

Ο χώρος όπου κινείται η δημόσια διοίκηση επιτρέπει τόσο την παραγωγή δημόσιας πολιτικής , όσο και την εφαρμογή της .

4.1.1. Σύσταση δημοσίας διοίκησης και θεσμικό πλαίσιο αυτής

Η δημόσια διοίκηση αποτελεί ένα τμήμα του πολιτικού συστήματος που διαφοροποιείται ως προς τις λειτουργίες έχοντας ως κύριο έργο την εφαρμογή δράσεων δημόσιας πολιτικής σύμφωνα με τα άρθρα 101-104 του Συντάγματος 1975/1986 .

Η έννοια του δημοσίου τομέα αντλεί την προέλευσή της από το χώρο της οικονομίας , σε μια απόπειρα αντιδιαστολής της με εκείνη του ιδιωτικού τομέα (Σπηλιωτόπουλος Επ. Π , Μακρυδημήτρης Αντ , 1999 : 145) . Ορίστηκε δε πρώτη φορά νομοθετικά με το άρθρο 1 παρ 6 και παρ 1 του Ν 1256/1982 όπου περιελάμβανε κρατικές ή δημόσιες υπηρεσίες , κρατικούς και δημόσιους οργανισμούς ως ΝΠΔΔ ,κρατικές ή δημόσιες επιχειρήσεις , κοινωφελή ιδρύματα του Αστικού Κώδικα , τραπεζικές εταιρίες και κρατικά νομικά πρόσωπα .

Οι δημόσιοι οργανισμοί λειτουργούν μέσα σε ένα πλαίσιο που διαποτίζεται από την κυβερνητική πολιτική στοχεύοντας ωστόσο τόσο στα αποτελέσματα όσο και στην ικανοποίηση των πελατών (Talbot C.,1999: 23) . Άλλωστε στο δημόσιο τομέα η διαχείριση της ικανοποίησης των πελατών διαφαίνεται σε εκφάνσεις , όπως η ενδυνάμωση του νόμου , η παιδεία , η υγεία , οι κοινωνικές υπηρεσίες (Talbot C., 1999 : 23) , ενώ υπάρχει και ένα είδος συμπλεκόμενων θέσεων από ομάδες ενδιαφερομένων για την ικανοποίηση των πελατών , όπως πχ στις φυλακές , όπου

πελάτες είναι όλοι, από το δικαστικό σώμα , τον θύτη , τον εισαγγελέα και τους φυλακισμένους (Talbot C., 1999 : 24) ..

Ήδη ο ΟΟΣΑ (Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης) το 1997 έθεσε ως μεταρρυθμιστικούς στόχους την βελτίωση της αποτελεσματικότητας στην επίτευξη των δημοσίων πολιτικών (Ραμματά Μ, 2011 : 208) και σε αυτό το πνεύμα συστήθηκε η Επιτροπή Απλούστευσης Διαδικασιών (Ν. 3242/2004)

Επίσης το 2003 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θέσπισε το Ευρωπαϊκό πλαίσιο για την διαλειτουργικότητα , ενώ βασικά ζητήματα αναλύθηκαν στην στρατηγική 2010 και 2020 στο στρατηγικό πλαίσιο για την κοινωνία της πληροφορίας , (Ραμματά Μ , 2011 : 216) στο «Ευρωπαϊκό Δίκτυο Δημόσιας Διοίκησης» (Ραμματά Μ , 2011 : 218).

4.1.2. Παθογένειες δημοσίας διοίκησης

Το ελληνικό πολιτικό διοικητικό σύστημα από τη μεταπολίτευση και μετά ευνόησε την κομματική διείσδυση και διάβρωση που υφίσταται , οδηγώντας το σε λειτουργική ανεπάρκεια και ακαταλληλότητα , στοιχεία που διαφαίνονται στις εκάστοτε μεταρρυθμίσεις και αλλαγές .Στα πρώτα χρόνια μετά την δικτατορία ακολουθήθηκε η λογική της μερικής ανακεφαλαίωσης που συνίστατο στην αποκατάσταση της οργάνωσης που προϋπήρχε της δικτατορίας βάσει του Ν 1811/1951 ο οποίος υπέστη αναθεώρηση (ΠΔ 611/1977) (Μακρυδημήτρης Αντ , 1999 : 127) .Η επόμενη περίοδος (1980-1996) διαθέτει μια αντιφατική πολιτική με την απόπειρα αποκατάστασης ενός αξιοκρατικού συστήματος προσλήψεων εποπτευόμενου από μια ανεξάρτητη αρχή . Η πολιτική αυτή συνίσταται στη μεταρρυθμιστική προσπάθεια επαναφοράς αναχρονιστικών πολιτικών για την αποκέντρωση και την αυτοδιοίκηση με την θέσπιση του β' βαθμού με τους Ν 2218 και 2240/1994 και στην αντιφατική πολιτική των προγραμμάτων αποκρατικοποίησης και δημοσιονομικής ελάφρυνσης του δημόσιου τομέα σύμφωνα με τους Ν1890/1990 και 2000/1991 (Μακρυδημήτρης Αντ, 1999 : 135) . Το φαινόμενο που επικράτησε την δεκαετία του '80 ήταν ο άκρατος διορισμός δημοσίων υπαλλήλων με βάση κομματικά κριτήρια ενώ τη δεκαετία του '90 επανιδρύθηκαν οι θέσεις των ανωτάτων υπαλλήλων , καθιερώθηκε ο διαγωνισμός ως κριτήριο επιλογής και διευρύνθηκε η αποκέντρωση προς χάριν των περιφερειακών υπηρεσιών

Διοικητική παθογένεια υφίσταται στον ελληνικό δημόσιο τομέα , λόγω της ανισοκατανομής και ακαταλληλότητας του ανθρώπινου δυναμικού που συνδυάζεται με οργανωτική και εκπαιδευτική υπανάπτυξη στις δημόσιες υπηρεσίες . Σε αυτό συνηγορούν οι πελατειακές σχέσεις , ο κομματισμός , η αναξιοκρατία , έως και η νοοτροπία της γραφειοκρατίας και του νομικισμού (Μακρυδημήτρης Αντ. 1999 : 51)

Σημαντικός παράγοντας κατέστη η πολιτικοποίηση της διοίκησης μέσω πολλαπλάσιας αύξησης των θέσεων της πολιτικής ηγεσίας και της διάβρωσης της διοικητικής δομής , συντελούμενης δια της επέκτασης της ευθύνης και αρμοδιότητας της πολιτικής εξουσίας (Μακρυδημήτρης Αντ , 1999 : 56)

Η αδυναμία υιοθέτησης διαχειριστικών και τεχνολογικών καινοτομιών σε συνδυασμό με την έλλειψη πολιτικής εξουσίας και βούλησης , την ύπαρξη προϋπολογιστικών κενών και του βαθμού επαγγελματισμού εμποδίζουν την εξέλιξη και ανάπτυξη των δημοσίων οργανισμών (Choudhury E.H , 2007: 267)

Αγκάθια στον σχεδιασμό και εφαρμογή των δημοσίων πολιτικών είναι οι τροποποιήσεις του νομικού πλαισίου , η πολυνομία και η δαιδαλώδης νομοθεσία , η ασάφεια των στόχων και η απουσία μακροπρόθεσμης προοπτικής , στοιχεία που καθιστούν τις επιτελικές λειτουργίες ως (reactive) αντιδραστικές στα γεγονότα παρά ως προβλεπτικές (proactive) (Σπηλιωτόπουλος Επ. Π , Μακρυδημήτρης Αντ , 1999 : 181)

Χαρακτηριστικά της είναι η συγκεντρωτική δομή της , η ανεπάρκεια διαδικασιών σχεδιασμού και μηχανισμών ελέγχου , η έλλειψη συντονισμού , η εργασιακή ανεπάρκεια, οι προλήψεις και τα στερεότυπα (Σπηλιωτόπουλος Επ. Π , Μακρυδημήτρης Αντ , 1999 : 170)

4.2.Δομή τοπικής αυτοδιοίκησης

Η δομή των τοπικών αυτοδιοικήσεων ποικίλλει ανά τον κόσμο θεωρούμενη αλλού ως ειδικές εξουσίες , δημόσιες συνεργασίες και άλλα . Υπάρχουν εντούτοις

χαρακτηριστικά κοινά όπως το γεγονός ότι οι βασικές δυνάμεις έγκεινται σε εθνικές ή περιφερειακές κυβερνήσεις , όπου εκεί γίνεται η λήψη των αποφάσεων .

4.2.1. Σύσταση τοπικής αυτοδιοίκησης

Η προγενέστερη δομή λειτουργίας των τοπικών διοικήσεων συγκροτείται από κανόνες , ημί – ανεξάρτητες επιτροπές πολιτικών , και καταστατικά σχεδιασμένα να υπολογίζουν την πολιτική επιρροή και να δίνουν έμφαση σε κανόνες συμμόρφωσης , με απώτερο σκοπό την προστασία του προσωπικού από την πολιτική χειραγώγηση .

Στην τοπική αυτοδιοίκηση κεντρικό ρόλο στο στρατηγικό σχεδιασμό διαδραματίζουν οι δημοτικές και περιφερειακές αρχές .

Έχουν αναγνωριστεί πολλά δυναμικά στοιχεία της τοπικής αυτοδιοίκησης που συμπλέκονται και αυτά είναι κατά τον Rose οι οργανισμοί , δημόσιοι πόροι – πηγές προγράμματα αλλά και επιβολή κανόνων , πληροφόρηση , συγκέντρωση χρημάτων , και ανάληψη δράσης (Talbot C., 1999 : 18) .

Σημαντική προσθήκη στη λειτουργία των τοπικών αυτοδιοικήσεων είναι η επίβλεψη κεντρικών και δευτερευουσών λειτουργιών , όπως η μετανάστευση η παρακολούθηση περιβαλλοντικών κανονισμών και η ενδυνάμωση του νόμου .

Οι σημερινές ανάγκες επιτάσσουν οι δημόσιοι οργανισμοί να αλληλοσυνδέονται με διακυβερνητικές αρχές προβαίνοντας σε εξωτερικές αναθέσεις και λειτουργώντας στη λογική της εξωτερίκευσης , όπως και η τοπική αυτοδιοίκηση απαιτείται να υιοθετεί ίδια εργαλεία τόσο για τις εσωτερικές όσο και για τις εξωτερικές υποθέσεις της .

Το 1997 προβλέφθηκε ένας γενικός γραμματέας περιφέρειας από νομάρχης και γενικός γραμματέας που ίσχυε πρωτύτερα Ν 1622/1986, ο οποίος ήταν επικεφαλής μιας οργανωτικής μονάδας με διοικητική και δημοσιονομική αυτοτέλεια (Σπηλιωτόπουλος Επ. Π , Μακρυδημήτρης Αντ , 1999 : 16) . Ταυτόχρονα αναμορφώθηκε η τοπική αυτοδιοίκηση με την δημιουργία των ΟΤΑ β' βαθμού (νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις) ,(1994) και ο πρώτος βαθμός (δήμοι) με συνενώσεις (1997) .

Η ανάγκη αξιοποίησης των κοινοτικών κονδυλίων δημιούργησε αφ ενός το σύνδεσμο πολλαπλών σκοπών και προώθησε τις εθελοντικές συνενώσεις (Ν 1416/84 και 1622/1986) (ΙΣΤΑΜΕ 2000, : 42) .Οι στόχοι που τέθηκαν αφορούν στον εκσυγχρονισμό του διοικητικού συστήματος , στη δημιουργία ΟΤΑ με θεσμική δομή ανοικτών πόλεων , στην αυτοδιοίκηση των ΟΤΑ , στον συντονισμό των δημοσίων επενδύσεων , στην αναβάθμιση του τοπικού πολιτικού συστήματος και την τήρηση της διαφάνειας (ΙΣΤΑΜΕ 2000 , : 53)

Με το πρόγραμμα «Καλλικράτης» συνενώνονται κοινότητες , καταργούνται οι νομαρχίες και οι Περιφέρειες υπάγονται σε 7 αποκεντρωμένες διοικήσεις με σκοπό την ισορροπημένη σχέση Κέντρου – Περιφέρειας , τον αποτελεσματικό έλεγχο των αιρετών , την ορθότερη κατανομή των κοινοτικών κονδυλίων , την εθνική ανάπτυξη και την ανάπτυξη της στρατηγικής ικανότητας της τοπικής αυτοδιοίκησης (Ραμματά Μ, 2011 : 343)

4.2.2. Θεσμικό πλαίσιο τοπικής αυτοδιοίκησης

Συνταγματικά οι ΟΤΑ είναι ΝΠΔΔ (άρθρο 102 , παρ 1) με διοικητική αυτοτέλεια (άρθρο 102 παρ 1 , εδαφ 1) που διευθύνονται από αιρετά όργανα (άρθρο 102 , παρ 1 εδαφ 2) (Μακρυδημήτρης Αντ , 1999 : 227) . Διαθέτουν δηλαδή αρμοδιότητα για τοπικές υποθέσεις , νομική προσωπικότητα και το αιρετό των οργάνων . Ο νόμος Ν1622/1986 διαίρεσε τη χώρα σε περιφέρειες για το σχεδιασμό της περιφερειακής ανάπτυξης (αρ 61 παρ 1) , ο νόμος 2218/1994 αναφέρεται σε «διοικητικές περιφέρειες» ως μονάδες του κράτους (αρ, 49) , οι δε νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις συγκροτήθηκαν με τους νόμους 2218 και 2240/1994 . ενώ ο Ν 2503/1997 διατήρησε εκτός της ενιαίας διοικητικής μονάδας μερικές διανομαρχιακές υπηρεσίες εντάσσοντας όλες τις υπόλοιπες σε ένα νέο οργανωτικό σχήμα σε συνδυασμό με την καθιέρωση συλλογικών αποφάσεων έργων περιφέρειας (αρ. 4 παρ. 2) . Με τον ίδιο νόμο ορίστηκε η αναγκαστική συνένωση πολλών ΟΤΑ με το πρόγραμμα Ι. Καποδίστριας (Σπηλιωτόπουλος Επ. Π , Μακρυδημήτρης Αντ , 1999 : 67) , όπου υποδιαιρέθηκαν σε δημοτικά διαμερίσματα , ανάλογα με τον πληθυσμό . Το ειδικό πρόγραμμα τοπικής αυτοδιοίκησης συνιστά προσπάθεια ριζικής ανασυγκρότησης της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης , προβάλλοντας την ευθύνη για την άσκηση διοίκησης των τοπικών υποθέσεων στην τοπική αυτοδιοίκηση , η οποία

διαθέτει αυτοτέλεια και καινοτομία σύμφωνα με το άρθρο 102 παρ 5 εδαφ α του Συντάγματος . Ωστόσο η νομιμοποίηση που παρέχεται ενέχει και την πολιτική ευθύνη και την άσκηση ελέγχου σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ 2 εδαφ α του Ευρωπαϊκού χάρτη τοπικής αυτονομίας (ΙΣΤΑΜΕ , 2000 : 80) .

Το άρθρο 101 προτάσσει την αποκεντρωτική διοίκηση του κράτους με βάση γεωοικονομικές , κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες , ενώ τα περιφερειακά όργανα αποφασίζουν για τα τις περιφέρειάς τους

Η συνταγματική προώθηση της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης (άρθρα 101,102) και της αναδιοργάνωσης του κράτους και των δημοσίων υπηρεσιών , υπαγορευόμενη από την αρχή της «επιτελικής επικουρικότητας» (Μακρυδημήτρης Αντ, 1999 : 217) , καθώς και η παρεμπόδιση μερικώς του κράτους να δρα στους ΟΤΑ επιτάσσουν την ανάγκη εξεύρεσης πόρων , μέσων , υποδομών ώστε να προσφέρει καλύτερες υπηρεσίες στους πολίτες .

Οι περιφέρειες ως αποκεντρωμένες διοικητικές κρατικές μονάδες ιδρύονται με τον Ν 2503/1997 συστηνόμενες με δύο έννοιες, την οργανωτική και την εδαφική. Το άρθρο 2 του συντάγματος αναθέτει στους ΟΤΑ (οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης) την διοίκηση των τοπικών υποθέσεων (άρθρο 102 παρ1, εδαφ α') με την εισαγωγή δημοκρατικών διαδικασιών και κανόνων για την πραγμάτωση της λαϊκής κυριαρχίας σε τοπικό επίπεδο (αρ 102, παρ 2 , εδαφ β')

Στο άρθρο 24 παρ 1 ΔΚΚ κύριο μέλημα των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ είναι η προαγωγή των κοινωνικών και οικονομικών συμφερόντων όπως και των πολιτιστικών και πνευματικών ενδιαφερόντων των κατοίκων , ενώ ο προορισμός των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων είναι σύμφωνα με το αρ 1 παρ 3 Κ.Ν.Α , η οικονομική , κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη της περιφέρειας τους . Οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ ορίζονται στα αρ 24,25,26,27,29,31 του Δημοτικού κοινοτικού κώδικα (ΔΚΚ) , όπου η άσκηση της δεν εμπλέκει μόνο τους δημοτικούς μηχανισμούς αλλά και έτερα νομικά πρόσωπα (ΙΣΤΑΜΕ , 2000 : 93) , ενώ αντίστοιχα οι αρμοδιότητες της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης θεσπίζονται με το Ν2218 /1994 .

Η κατάρτιση επιχειρησιακών προγραμμάτων από τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ , θεσπίστηκε με τα άρθρα 203-207 του κώδικα δήμων και κοινοτήτων (Ν 3463/2006) ενώ και με το άρθρο 266 του Ν 3852/2010 όπου επέρχεται η διαδικασία εφαρμογής

του προγράμματος «Καλλικράτης» ενισχύονται τα παραπάνω . Το Υπουργείο Εσωτερικών εξέδωσε εγκυκλίους και αποφάσεις για το ίδιο ζήτημα και συγκεκριμένα με την Υπουργική Απόφαση 18183 ΦΕΚ 534 Β' 13-04-2007 ορίστηκε η δομή και το περιεχόμενο τους , με την υπ' αρ 45/58939/25-10-2006 εγκύκλιο του Υπουργείου Εσωτερικών , ακολούθως με το Προεδρικό διάταγμα 185/2007 , όπου ορίστηκε η διαδικασία και με το τροποποιημένο Προεδρικό Διάταγμα 89/2011 , όπως επίσης και με την Υπουργική Απόφαση 5694/03-02-2011 .Το επιχειρησιακό πρόγραμμα είναι ολοκληρωμένο πρόγραμμα τοπικής ανάπτυξης και βελτίωσης της διοικητικής ικανότητας των ΟΤΑ , καλύπτοντας ένα πενταετές πρόγραμμα αφορώντας την καθημερινή λειτουργία και διοίκηση του Δήμου , ενώ η υλοποίηση καθίσταται εφικτή μέσω του ετήσιου προγράμματος δράσης του ΟΤΑ . Τέλος απαιτεί τη συμμετοχή όλων των εμπλεκομένων και διαθέτει μετρήσιμους δείκτες επίδοσης (ΕΕΤΑΑ , 2011: 5) Σκοπός των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων καθίσταται η επίτευξη της εσωτερικής ανάπτυξης του Δήμου , Σύμφωνα με τις επιταγές , του σχεδιασμού που έχει προβλεφτεί με το πρόγραμμα «Καλλικράτης» . Ως εκ τούτου προωθείται η τοπική και εσωτερική ανάπτυξη του Δήμου και η καλλιέργεια συνεργασιών .

4.2.3. Παθογένειες τοπικής αυτοδιοίκησης

Η τοπική αυτοδιοίκηση έχει να αντιπαλέψει ένα μοντέλο συγκέντρωσης της εξουσίας στην κεντρική διοίκηση και ένα χαοτικό διοικητικό σύστημα με πολλά και ενίοτε αλληλοσυγκρουόμενα επίπεδα διοίκησης , με ασαφείς αρμοδιότητες και αύξηση του κόστους διοίκησης , ενώ δεν είναι διόλου ευκαταφρόνητο το γεγονός της κακής άσκησης και κατάχρησης της εξουσίας που προτάσσει το τοπικό έναντι του γενικού καλού

Ο συγκεντρωτισμός οδηγεί στην διάσταση κέντρου και περιφέρειας , αποδυναμώνοντας τον περιφερειακό μηχανισμό αφού το κέντρο επιδιώκει τον έλεγχο πόρων και δυνάμεων δημιουργώντας αμοιβαία έλλειψη εμπιστοσύνης και συντελώντας στην υποτίμηση της διοικητικής διαδικασίας . Άλλωστε η εκ των άνω διαδικασία (top – down) υποτιμά τα υποκείμενα επίπεδα οδηγώντας σε ασυνέχειες και σε διοικητικές παραλύσεις . Η ανεπαρκής επικοινωνία αδυνατίζει την δημόσια διοίκηση και ως εκ τούτου την τοπική αυτοδιοίκηση , όπως και η πελατειακής λογικής επιλογή του προσωπικού υποβαθμίζει τον σχεδιασμό και τον συντονισμό ,

οδηγώντας σε ανισομερή κατανομή του και σε χαμηλής ποιότητας εξειδικευμένων στελεχών (Σπηλιωτόπουλος Επ. Π , Μακρυδημήτρης Αντ , 1999 : 173).

Η έλλειψη εισαγωγής μοντέλων , όπως το SHRM (strategic human resource manager) και το WFP (workforce planning) από την τοπική αυτοδιοίκηση έγκειται μεταξύ άλλων στην απουσία πολιτικής εξουσίας , πολιτικής θέλησης , αποθεματικών και τεχνικών ικανοτήτων , όπως επίσης και στον βαθμό επαγγελματισμού και μεγέθους (Choudhury E.H , 2007: 267) .

5. Μέθοδοι στρατηγικού management : Θεωρητικά και πρακτικά παραδείγματα εφαρμογής στο δημόσιο τομέα και την τοπική αυτοδιοίκηση

Ως στρατηγικά εργαλεία νοούνται σχέδια , αναλυτικά πλαίσια , μέθοδοι και τεχνικές που εξυπηρετούν τους managers στη λήψη των αποφάσεων τους (Williams W, Lewis D. , 2008 :201) ενώ παράλληλα δεικνύει τα κίνητρά τους . Στο στρατηγικό management έχουν επινοηθεί ορισμένα χρηστικά εργαλεία που συμβάλλουν στην διεκπεραίωση των σταδίων του σχεδιασμού , διαμόρφωσης της υλοποίησης και της αξιολόγησης της στρατηγικής . Ως εργαλεία θεωρούνται το benchmarking , το TQM (Total Quality management) , το balanced scorecard το kaizen και το Sigma , το Value Chain το Workforce planning , το management by objectives το HRM (Human Resource Management) και το συναφές HRIS (Human Resource Information System) τα οποία κατά κόρον αξιοποιήθηκαν από τις επιχειρήσεις , αφενός για την βελτίωση της διοικητικής τους ικανότητας , αφετέρου της καλύτερης προσέγγισης της στοχοθεσίας τους , ώστε να καταστούν περισσότερο αποδοτικές και αποτελεσματικές.

Στο στρατηγικό σχεδιασμό των δημοσίων πολιτικών σημαντική παράμετρος είναι η ανάπτυξη σχεδίων δράσης από όλες τις μονάδες του οργανισμού και ο συστηματικός συνδυασμός τους , ώστε να υπάρχει προστιθέμενη αξία στον οργανισμό , αποτελώντας κατά κάποιο τρόπο ένα σημείο αναφοράς για τους εργαζόμενους . Οι δε εργαζόμενοι χρεώνονται με ευθύνη για τη σωστή ανάπτυξη των σχεδίων αφού τα σχέδια προορίζονται για να οδηγήσουν σε συνεργατικές πρακτικές

, σε έλεγχο ασυνεχειών , σε υπενθύμιση του οράματος και της αποστολής και αναβάθμισή τους . (Ugboro I.O , Obeng K, Spann O, 2011 :95)

Η κλασική σύλληψη της στρατηγικής προϋποθέτει την αποσαφήνιση και τον προσδιορισμό των μακροπρόθεσμων στόχων ενός οργανισμού , την υιοθέτηση δράσης , την εξεύρεση πηγών και το συνταίριασμα του οργανισμού με το περιβάλλον του . Οι στόχοι εντούτοις των δημοσίων οργανισμών έγκεινται στο να γεννούν δημόσια αξία .

Η εφαρμογή των στρατηγικών εργαλείων στο δημόσιο τομέα εξαρτάται από ποικίλες μεταβλητές , όπως το μέγεθος του οργανισμού , η οικονομική πίεση , ο ανταγωνισμός , η ζήτηση για αλλαγές , ο προσανατολισμός . Τα στρατηγικά εργαλεία που χρησιμοποιούνται σε μια στρατηγική βοηθούν τη λήψη αποφάσεων , δημιουργώντας στρατηγικές πρωτοβουλίες , αντί για την παθητική αναβολή , προσφέροντας ταυτόχρονα διαφορετικές διαστάσεις της ανάλυσης και παρουσίασης της στρατηγικής .

Αποδοτικά στο δημόσιο τομέα μπορούν να χρησιμοποιηθούν τα εργαλεία , όπως ο καταιγισμός σκέψεων και αποφάσεων (brainstorming) , συγγενή διαγράμματα και η ανάλυση SWOT . Επίσης απαραίτητη κρίνεται η συμπερίληψη των ομάδων ενδιαφερομένων αντιπροσωπευτικών των κοινωνικών και τοπικών τάσεων μέσα σε ένα πλαίσιο νόμιμο .

5.1.Μέθοδοι στρατηγικού σχεδιασμού

Στους δημόσιους οργανισμούς , το κίνητρο της υιοθέτησης του στρατηγικού σχεδιασμού εμφορείται από την ανάγκη και την επιθυμία να τεθούν πολιτικές και προγραμματισμένες κατευθύνσεις , όπως και καλές πρακτικές , ανάλογες με αυτές που εφαρμόζουν οι επιχειρήσεις , ανταποκρινόμενες στην αυξανόμενη ζήτηση και πίεση να μειωθούν τα έξοδα . Ως επιχειρησιακό εργαλείο μπορεί να συνδράμει στην επικοινωνιακή ικανότητα , τη συμμετοχή στην εξομάλυνση δισταμένων ενδιαφερόντων και αξιών , στην ενίσχυση μιας σαφούς και αναλυτικής κατασκευής αποφάσεων . Ως στρατηγικό εργαλείο μπορεί να αποβεί σημαντικό στην ανταπόκριση των οργανωσιακών στρατηγικών με τις ραγδαία εναλλασσόμενες περιβαλλοντικές ανάγκες , στην κατανομή των πηγών και προτεραιοτήτων (Ugboro I.O , Obeng K,

Spann O, 2011 : 91) με βάση την αποτελεσματικότητα , την κείμενη νομοθεσία και τους προϋπολογισμούς.

Αποτελεσματικό εργαλείο στρατηγικής που μπορεί να εφαρμοστεί στον δημόσιο τομέα αποτελεί η αλυσίδα αξίας του καθηγητή Michael Porter , όπου αναγνωρίζονται αλληλοσυνδεόμενες ενέργειες σε έναν οργανισμό . Τυπικά οι πρώτιστες δραστηριότητες που αφορούν τον ιδιωτικό τομέα και τις επιχειρήσεις έχουν να κάνουν σε αυτό το μοντέλο με τους εσωτερικούς και εξωτερικούς αποθηκευτικούς χώρους , την παραγωγή , τις πωλήσεις και τις υπηρεσίες , ενώ δευτερεύουσες δραστηριότητες καθίστανται η διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού και η τεχνολογική ανάπτυξη . Επίσης σημαντικό κεφάλαιο αποτελούν ομάδες δρώντων ενδιαφερομένων (stakeholders) που μπορούν να επηρεάσουν έναν οργανισμό γι αυτό και η χαρτογράφηση τους αποτελεί ένα σημαντικό εργαλείο του management. Κριτήριο για την τοποθέτηση τους σε πλαίσιο παίζει το επίπεδο του ενδιαφέροντος και των σκοπών τους και το επίπεδο της δύναμής τους (Williams W, Lewis D. , 2008 : 659) Αποτελεί δε αφετηρία για ανάλυση του πώς μπορούν οι οργανισμοί να κερδίσουν . Η αλυσίδα αξίας επίσης επιτρέπει την διάγνωση των στρατηγικών σχέσεων του δικτύου (Williams W, Lewis D. , 2008 : 662)

Η ανταγωνιστική ανάλυση του Porter θέτει ως βάση πέντε (5) δυνάμεις που διαμορφώνουν μια επιχείρηση , τις δυνάμεις των αγοραστών – πελατών , των προμηθευτών , των ανταγωνιστικών προϊόντων , των νέων εισερχόμενων και την εχθρική δραστηριότητα μεταξύ των δρώντων εντός της επιχείρησης (Bryson J, Roering W , 1987 :18) . Η ανάλυση αυτών των δυνάμεων μπορεί να προβλέψει την αποδοτικότητα , την κερδοφορία και την επιτυχία της επιχείρησης . Όσον αφορά στο δημόσιο τομέα η δύναμη των πελατών αποδεκτών των υπηρεσιών υφίσταται , όπως και των προμηθευτών υπηρεσιών που συνδιαλέγονται και συνεργάζονται με κυβερνητικές ή τοπικές υπηρεσίες . Νεοεισελθέντες δεν υφίστανται , όπως και καθαρός ανταγωνισμός μεταξύ υπηρεσιών , παρά μόνο αν μια υπηρεσία προβληματισθεί για τις παρεχόμενες υπηρεσίες άλλου φορέα και αντιληφθεί αυτήν ως μια ανταγωνιστική ιδιωτική επιχείρηση που οφείλει να λειτουργεί αποδοτικά . Ουσιαστικά με την ανάλυση του Porter παρέχεται στους δημόσιους οργανισμούς η δυνατότητα συστηματικής θέασης και εφαρμογής των στρατηγικών επιλογών των ιδιωτικών επιχειρήσεων , ενώ το κομβικό σημείο για την επιτυχία έγκειται στη συνεργασία και όχι στον ανταγωνισμό . Τελικά με τη μέθοδο αυτή στον δημόσιο

τομέα υπάρχει εστίαση στις ομάδες ενδιαφερομένων και στους πελάτες αποδέκτες των υπηρεσιών δημιουργώντας την αλυσίδα αξίας στον οργανισμό (Williams W, Lewis D. , 2008 :657). Αυτό βοηθά στην εξεύρεση των πολιτικών τους προτεραιοτήτων , καθώς είναι χρήσιμο ειδικά στον δημόσιο τομέα . Επί παραδείγματι το Περιφερειακό Συμβούλιο θα μπορούσε να χρησιμοποιήσει την παραδοσιακή αλυσίδα αξίας του Porter έχοντας ως βάση την ανάλυση , το δίκτυο των σχέσεων που δυνητικά θα ενίσχυε το διάλογο μεταξύ πολλαπλών δικτύων ή συγκρουόμενων ομάδων , ενδιαφερομένων και την επικοινωνία – πληροφορία τόσο σε στρατηγικό όσο και σε επιχειρησιακό επίπεδο (Williams W, Lewis D. , 2008 :666).

5.2.Μέθοδοι υλοποίησης στρατηγικής

5.2.1. Total Quality management

Η διοίκηση ολικής ποιότητας TQM ανάγεται ως πρακτική μετά το Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο στην Ιαπωνία από τον Deming με σημεία κατατεθέντα στην επικέντρωση στον πελάτη , στην βελτίωση , στην παραγωγή και την παροχή υπηρεσιών , τη διατήρηση της υψηλής ποιότητας , τη διαρκή βελτίωση , απαραίτητη συμμετοχή των εργαζομένων και δέσμευση όλου του οργανισμού προς την κατεύθυνση της ποιότητας (Pan S. Kim , Wolfgang Pindur & Keith Reynolds 1995 : 684). Ως TQM έχει ορισθεί κατά τον Mossard (1991) η εφαρμογή ποσοτικών μεθόδων και ανθρώπινου δυναμικού με σκοπό την βελτίωση των υπηρεσιών ενός οργανισμού σε άμεση συνάρτηση με τις πραγματικές και μελλοντικές ανάγκες των αποδεκτών των υπηρεσιών (L. Martin ,1993: 2). Αποσαφηνίζεται ως αρχικά διαρκής αναζήτηση για ποιότητα σε κάθε εργασιακή πτυχή , ως ταύτιση με τις προσδοκίες των πελατών και ως ανάπτυξη και διατήρηση της ικανότητας του οργανισμού να προωθεί την ποιότητα (Pan S. Kim , Wolfgang Pindur & Keith Reynolds 1995 : 677) , (Ραμματά Μ., 2011 : 70-73).

Η έννοια της παραλλαγής βασίζεται στην επίτευξη της ρύθμισης των διαφοροποιήσεων για να επιτευχθούν υψηλής ποιότητας υπηρεσίες (L. Martin ,1993: 8) . Η έννοια των συνεχών αλλαγών νοείται ως μια διαρκής διαδικασία η οποία

επιτυγχάνεται από τους εργαζόμενους , όταν συνεργάζονται (L. Martin ,1993: 10) και όταν χρησιμοποιούν νέες τεχνολογίες . Βασικό συστατικό του μοντέλου της στρατηγικής αποτελεί η δέσμευση των ανώτατων διοικητικών στελεχών , οι οποίοι στοχεύουν στη δημιουργία της οργανωσιακής κουλτούρας , της ποιότητας στον οργανισμό , μέσω της αφοσίωσης στην ποιότητα , στην ενδυνάμωση των εργαζομένων με γνώσεις και κατάρτιση , στην εκπαίδευση και στην μακροπρόθεσμη προοπτική (L. Martin ,1993: 11)

Γι αυτό χρειάζεται αλλαγή της κουλτούρας που θα οδηγεί σε αλλαγή της συμπεριφοράς , δέσμευση και καθοδήγηση από τους κορυφαίους managers καθώς και εκπαίδευση και κατάρτιση (Pan S. Kim , Wolfgang Pindur & Keith Reynolds 1995 :681). Συστατικά στοιχεία της οργανωσιακής κουλτούρας θεωρούνται η ενσωμάτωση αξιών και πεποιθήσεων υπό τη σκέπη μιας κυρίαρχης κουλτούρας , αλλά και η διαφοροποίηση η οποία συμπυκνώνει ένα σύμπλεγμα σχέσεων που αφορούν την τάξη , το φύλο , την εθνικότητα , το γένος και την ιεραρχική θέση. Αντιφατικά προσδιοριζόμενη η κουλτούρα διαθέτει και μια συγκεχυμένη ασάφεια , ως ένα μη καθορισμένο επακριβώς πλαίσιο αξιών , λόγω της πολυδυναμικής της διάστασης . (Pan S. Kim , Wolfgang Pindur & Keith Reynolds 1995 :691)

Οι πολιτείες της Florida , Vermont και Arkansas έχουν υιοθετήσει προγράμματα του TQM , ενώ σύμφωνα με τους Carr και Littman (1990) πάνω από 50 περιφερειακά και δημοτικά διαμερίσματα εμπλέκουν το TQM εργαλείο στα προγράμματά τους (L. Martin , 1993:2) .

5.2.2. HRM , HRIS , WFP

Η διατήρηση και ενίσχυση του συγκριτικού πλεονεκτήματος από τους οργανισμούς απαιτεί την ισόρροπη ανάπτυξη των πόρων , είτε φυσικών , είτε ενδο-οργανωσιακών ,είτε ανθρωπίνων . Ο Porter τονίζει ότι από τις τρεις κατηγορίες ο πιο σημαντικός είναι ο ανθρώπινος , αφού οι διακριτές ικανότητες των εξειδικευμένων συμβάλλουν στην αποτελεσματικότητα (Kavanagh M. J. Johnson R.D , 2012:. 6) . Ως αποτελεσματική διαχείριση των ανθρωπίνων πόρων νοείται αυτή που περιλαμβάνει ασφαλή και έγκαιρη πληροφόρηση , στοιχεία που εμπλέκουν και την ανάμειξη των πληροφοριακών συστημάτων , ώστε να βοηθούνται όσοι λαμβάνουν τις

αποφάσεις τόσο σε στρατηγικό όσο και σε επιχειρησιακό επίπεδο μέσα σε έναν οργανισμό (Kavanagh M. J. Johnson R.D , 2012:.. 6)

Ο σχεδιασμός του εργατικού δυναμικού μπορεί να ειπωθεί ως καινοτομία που αυξάνει την ικανότητα σε ένα περιβάλλον με αυξημένες εργασιακές απαιτήσεις , αλλαγές των εργασιακών αξιών , τεχνολογικές εκρήξεις και δημογραφικές αλλαγές . Αποτελεί δε συνθετικό παράγοντα της ανάγκης προσλήψεων με τα διαθέσιμα ικανά στελέχη στην αγορά εργασίας . Η εφαρμογή του στην τοπική αυτοδιοίκηση συνιστά προσπέλαση των παραδοσιακών δομών , συνθηκών και κανόνων , παραμένει όμως ελκυστικό σαν πρόταση για αυτού του είδους τη διακυβέρνηση λόγω των διακριτών χαρακτηριστικών που διαθέτει όπως το μέγεθος , το πολιτικό κατεστημένο , η ικανότητα διακυβέρνησης και η κουλτούρα (Choudhury E.H, 2007: 265)

Ο σχεδιασμός του εργατικού δυναμικού HRM ως εργαλείο των manager του ανθρωπίνου δυναμικού , συμβάλλει στην παροχή βοήθειας όσον αφορά στις μελλοντικές κυρίως ανάγκες του οργανισμού (Goodman D. , French E. P. , Battaglio R.P., 2015 :136) . Επίσης συντελεί στην αποτροπή της έλλειψης τεχνογνωσίας και ικανοτήτων αφού παρέχει την δυνατότητα αντικατάστασης των παθογενειών . Περιλαμβάνει τις κάτωθι περιοχές – τομείς ,όπως οι προσλήψεις , οι υποδομές , ο οργανωσιακός σχεδιασμός , η οργανωσιακή κουλτούρα και η διαχείριση κινδύνου (Goodman D. , French E. P. , Battaglio R.P., 2015 :137)

Σύμφυτη με τη νέα αντίληψη της διαχείρισης ανθρωπίνων πόρων είναι η συνδιαλλαγή και με εμπορικές ενώσεις , υπογραμμίζοντας την πολύ-πολικότητα των κατευθύνσεων κίνησης της (Truss C., 2008 :. 1083) . Εξάλλου ασχολείται με ανάγκες προσλήψεων , αναλύσεις αγορών , ταίριασμα ικανοτήτων των εργαζομένων και εκπαίδευση (Goodman D. , French E. P. , Battaglio R.P., 2015 :138).Τυπικά τα προγράμματα HR περιλαμβάνουν διατήρηση αρχείων , επαναπροσλήψεων , επιλογής , εκπαίδευσης και σχέσεων εργαζομένων και αποζημίωσης τα οποία δομούνται στις εξής κατηγορίες , όπως τις δραστηριότητες συναλλαγών όπου σχετίζονται με την διατήρηση αρχείων , πληροφορίες πληρωμών και αλλαγές του κατεστημένου των εργαζομένων , τις παραδοσιακές όπως την επιλογή , τον σχεδιασμό , την εκπαίδευση , τις αποζημιώσεις και την ικανότητα του management και τις μετασχηματιστικές δραστηριότητες που προσθέτουν αξία στον οργανισμό , όπως η οργανωσιακή κουλτούρα . (Kavanagh M. J. Johnson R.D , 2012:.. 16) .

Η υιοθέτηση του SHRM (στρατηγικής διαχείρισης ανθρωπίνου δυναμικού) κρίνεται επιβεβλημένη , αν εξεταστεί η εξωτερική επιρροή και ταυτόχρονα ευθυγραμμιστεί με τις προκαθορισμένες στρατηγικές ανάγκες. Η αλλαγή επίσης που φέρει το SHRM σημαίνει ευελιξία στο σύστημα προσλήψεων , αναβάθμιση της ανάλυσης των εργασιών , ευρύτερες δομές στις πληρωμές , σύστημα ανταμοιβών για ανταγωνιστικές στρατηγικές , όπως και ανάπτυξη , εκπαίδευση , εξειδίκευση (Choudhury E.H, 2007: 267) .Η αποδοτική εργασία των στελεχών , βασίζεται στην παρακίνηση και στην παροχή κινήτρων με σκοπό όσο το δυνατόν καλύτερη εκτέλεση των ρόλων τους . Αυτό συμβάλει στην προσωπική ικανοποίηση και στο οικονομικό όφελος αλλά και στην κοινωνική καταξίωση , και στην προσαρμογή τους με τους στόχους της επιχείρησης .

Τα οφέλη του στρατηγικού σχεδιασμού περιλαμβανομένου του εμπλουτισμού της οργανωσιακής διαδικασίας αυξάνουν το ήθος , το κίνητρο των εργαζομένων , την αφοσίωση τους στους στόχους της και βελτιώνουν την οικονομική ικανότητα . Επίσης οφέλη είναι η διευκρίνιση της κατεύθυνσης και των στόχων , η ενίσχυση της λήψης αποφάσεων , η εσωτερική βελτίωση όσον αφορά και στην παροχή υπηρεσιών , αλλά και η αναβάθμιση των εργαζομένων (T Poister et al :536) . Η επιτυχία της στρατηγικής διαχείρισης των ανθρωπίνων πόρων είναι αλληλένδετη με την εθνική και οργανωσιακή κουλτούρα , το μέγεθος , την επιχειρησιακή στρατηγική (Kavanagh M. J. Johnson R.D , 2012:. 13) .

Ο τεχνολογικός αυτοματισμός και ο επανασχεδιασμός της εργασιακής διαδικασίας όπως προσφέρονται από το εργαλείο HRIS (human recourse information system) δύνανται να μειώσουν το κόστος , να αυξήσουν την ποιότητα , ενώ τα πληροφοριακά συστήματα συντελούν στη δημιουργία και τον εμπλουτισμό των στρατηγικών αποφάσεων (Kavanagh M. J. Johnson R.D , 2012:. 16) . Σε επιχειρησιακό επίπεδο το HRIS βοηθά στην μείωση του κόστους συναλλαγών και αναπτύσσει την αποδοτικότητα , ενώ σε επίπεδο manager μπορεί να παράγει αναφορές , να υπολογίζει αυξήσεις και να βοηθά με τον επανακαθορισμό αποφάσεων Σε εκτελεστικό επίπεδο παρέχει πληροφορίες και αξιολογήσεις όπως το balanced scorecard .

Σε μια έρευνα στις Ουαλικές Τοπικές κυβερνήσεις που πραγματοποιήθηκε από τον Smith (2001) επισημάνθηκαν οι προϋπολογιστικοί περιορισμοί που

αφορούσαν τον τεχνολογικό εμπλουτισμό της τοπικής αυτοδιοίκησης με σχέδια IT (Poiser et all ,2010 :533)

Η τεχνολογία πληροφόρισης και επικοινωνίας (ICT) έχει εισάγει την ηλεκτρονική διακυβέρνηση στα πλαίσια της κυβερνητικής στρατηγικής ώστε να επιτυγχάνει απόδοση , ποιότητα πληροφοριών , και δημοκρατική συμμετοχή. Πολλές δε τοπικές κυβερνήσεις έχουν εισάγει την ηλεκτρονική διακυβέρνηση στα πληροφοριακά τους σχέδια . (Bryson et all , 2010 :510) . Επιπλέον δίνει τη δυνατότητα συμμετοχής των πολιτών στον πολιτικό λόγο , συνεισφέρει σε γνώση και αναβαθμίζει την κουλτούρα (Bryson et all , 2010 :511). Με τη γνώση των δικτύων που παρέχει δύναται να συνδέει κυβερνητικά προγράμματα με τις επιμέρους μονάδες (Bryson et all , 2010 :512)

Μια διαδικασία του στρατηγικού σχεδιασμού για τη διαχείριση των ανθρώπινων πόρων είναι και ο σχεδιασμός του ανθρώπινου δυναμικού (WFP) καθώς αποτελεί συμπληρωματικό στοιχείο του όλου στρατηγικού management των ανθρώπινων πόρων . Ιδιαίτερως η εφαρμογή στην τοπική αυτοδιοίκηση κρίνεται απαραίτητη λόγω των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών που διαθέτουν όπως το μέγεθος , η πολιτική κατάσταση , η ικανότητα της διοίκησης και η κουλτούρα (Choudhury E.H , 2007: . 265). Ουσιαστικά ως εργαλείο το WFP βοηθά στο σχεδιασμό με βάση τις μελλοντικές ανάγκες σταθμίζοντας μεταξύ των αναγκών και τις προβλεπόμενης ζήτησης . Οι τεχνικές υποστήριξης κυμαίνονται μεταξύ της ανάλυσης της ζήτησης , όπου αναγνωρίζονται η σύσταση του εργατικού δυναμικού και μελλοντικές δραστηριότητες , με βάση τεχνολογικές αλλαγές , κοινωνικές αξίες, η ανάλυση του εφοδιασμού , όπου ελέγχεται η παροντική και μελλοντική έκθεση του ανθρώπινου δυναμικού μέσω ανάλυσης δημογραφικών αλλαγών και αναβαθμίσεων της διαδικασίας στελέχωσης , η ανάλυση του κενού όπου αναγνωρίζονται οι ελλείψεις του προσωπικού και αναζητείται συγκερασμός μεταξύ της γνώσης , της ζήτησης και του εφοδιασμού επανασχεδιάζεται η εργασία και γίνεται σύνδεση των εργασιών με την εκπαίδευση . Τέλος η ανάλυση των λύσεων προσφέρεται ως τρόπος επίλυσης των προβλημάτων . (Choudhury E.H , 2007: . 268)

Παράγοντες που είναι ενισχυτικά της εφαρμογής του WFP στην τοπική αυτοδιοίκηση καθίστανται η επαρκής χρηματοδότηση , η ενίσχυση από τους ηγετικούς manager του σχεδίου , όπως και η ευέλικτη υιοθέτηση των οφειλών του και

η εξεύρεση των αναγκών και των απαιτήσεων των ομάδων ενδιαφερομένων και η εξομάλυνση τους ως προς τους υπολοίπους (Choudhury E.H , 2007: . 270). Απλά λεγόμενο το WFP σημαίνει την πρόσληψη ικανού προσωπικού στην κατάλληλη δουλειά , την κατάλληλη ώρα (Choudhury E.H, 2007: 268) , δηλαδή ταιριάζει το αποθεματικό της αγοράς με την προβλεπόμενη ζήτηση στα πλαίσια των στρατηγικών στόχων του οργανισμού .

Η ζήτηση ασφαλώς του WFP προσαρμόζεται στις μοναδικές και ξεχωριστές ανάγκες και κουλτούρα κάθε τοπικής αυτοδιοίκησης όπου οι περιβαλλοντικές πολυπλοκότητες , οι προτιμήσεις και τα ζητήματα που θέτουν οι ομάδες ενδιαφερομένων ποικίλουν . Συχνά τίθενται και άλλα ζητήματα από τις τοπικές διοικήσεις , όπως ότι η δημόσια εικόνα επηρεάζεται από την αποτελεσματική πρόσληψη προσωπικού , η συσχέτιση τους με το περιβάλλον , η επαγγελματική εξειδίκευση του προσωπικού που πέρα από τα τεχνικά χαρακτηριστικά οφείλει να διαθέτει ικανότητες διαχείρισης κρίσεων , εξυπηρέτησης πελατών και γνώσεις ΗΥ (Choudhury E.H, 2007: 271) , ενώ υπό μελέτη τίθεται το ζήτημα της πρόσληψης υψηλά μορφωτικού επιπέδου προσωπικού με το φόβο της αποχώρησης , αφού δεν προσφέρεται ιδιαίτερη καριέρα στο δημόσιο τομέα . Σημείο κλειδί είναι ο ρόλος του WFP στην βελτίωση της ικανότητας του προσωπικού με την επιλογή στρατηγικών όπως η χρήση μιας μεγαλύτερης δεξαμενής αιτήσεων , η εξεύρεση νέων δρόμων καριέρας , εκπαιδευτικές ευκαιρίες , διαφοροποιημένα οφέλη για καθένα εργαζόμενο (Choudhury E.H, 2007: 273)

5.3.Μέθοδοι αξιολόγησης στρατηγικής

Πρώτιστα αξίζει να σημειωθεί ότι το ενώ το balanced scorecard (BSC) είναι μηχανισμός υλοποίησης της στρατηγικής και όχι διατύπωσης , αφού είναι εργαλείο για τη θέσπιση του οράματος και της αποστολής καθώς και της διαχείρισης της στρατηγικής , εντούτοις χρησιμοποιείται σε όλη τη διαδικασία , συμπληρώνοντας τα οικονομικά μέτρα , εξισορροπώντας τους βραχυπρόθεσμους στόχους των οικονομικών μέτρων με τους μακροπρόθεσμους , των μη οικονομικών (Tapinos E, Dyson R.G, Meadows M , 2008 : 14)

Το balanced scorecard αποτελεί ένα πλαίσιο για την ανάπτυξη ενός συστήματος μέτρησης της απόδοσης και της διαχείρισης της στρατηγικής . Για να επιτυγχάνει τον στόχο του , πρέπει να συνδυάζει αποτελέσματα , και κατευθυντήριους οδηγούς επίδοσης της στρατηγικής του οργανισμού . Η λογική του συστήματος στηρίζεται σε ένα κύκλο όπου , η επίτευξη των χρηματοοικονομικών αποτελεσμάτων προϋποθέτει την καλύτερη λειτουργία των εσωτερικών διαδικασιών , το οποίο με τη σειρά του προϋποθέτει την ανάπτυξη προσωπικών ικανοτήτων από τους εργαζόμενους , ώστε να πετύχει την μέγιστη δυνατή αξία για τους πελάτες . Επίσης αποτελεί ένα σύστημα του management που επιχειρεί να συνδυάσει κριτήρια παραδοσιακών οικονομικών μέτρων με τρία νέα μέτρα , αυτό των πελατών , εσωτερικής διαδικασίας και της μάθησης και ανάπτυξης (Kaplan R.S , Norton D.P , 1996 : .75) . Πρόκειται δηλαδή για συμπληρωματικά στοιχεία στα οικονομικά μέτρα . Σύμφωνα με τους Kaplan R.S και Norton D.P υπάρχουν τέσσερις οπτικές που μπορούν οι manager να χρησιμοποιήσουν και αφορούν πρωτίστως στην ανακάλυψη και αποσαφήνιση του οράματος του οργανισμού , μέσω της συναίνεσης , ακολούθως στην επικοινωνιακή και διδακτική διάχυσή του στα τμήματα του οργανισμού σε συνδυασμό με θέσπιση σκοπών και αμοιβών , έπειτα στην αναβάθμιση των επιχειρησιακών και οικονομικών σκοπών και τέλος στην ανατροφοδότηση μέσω της ικανότητας της μάθησης και των διδαχθέντων στόχων (Kaplan R.S , Norton D.P , 1996 : 75). Στην περίπτωση της δημόσιας διοίκησης ο εμπλουτισμός της στρατηγικής αρχικά έγκειται στην εκπαίδευση όσων την ακολουθούν και συνίσταται σε έναν ευρύ επικοινωνιακό πρόγραμμα ικανό να συνθέσει τους στόχους της στρατηγικής με την αποδοχή των εργαζομένων (Kaplan R.S , Norton D.P , 1996 :. 80) . Μερικά σημεία που ίσως συνέβαλλαν σε αυτό θα μπορούσαν να είναι ή ομαδικά ηλεκτρονικά μηνύματα ή μηνύματα υπενθύμισης στην επιφάνεια εργασίας του υπολογιστή τους , ώστε να είναι πάντα επικεντρωμένοι και αφοσιωμένοι στην στρατηγική . Εξυπακούεται βεβαίως και η αντιστοίχιση των στρατηγικών στόχων με τους εξατομικευμένους, για την λειτουργία των μονάδων και των ατόμων (Kaplan R.S , Norton D.P , 1996 : 80). Ένα ενδεικτικό παράδειγμα εφάρμοσε μια πετρελαϊκή εταιρεία με το προσωπικό scorecard , όπου έκαστος εργαζόμενος είχε καταγεγραμμένους τους στόχους της εταιρίας και τους στόχους κάθε μονάδας με βάση τους στρατηγικούς στόχους , κατόπιν συμπλήρωναν τους προσωπικούς του στόχους με βάση τις προηγούμενες δύο κατηγορίες στόχων ώστε να υπάρχει εναρμόνιση (Kaplan R.S , Norton D.P , 1996 : 81). Η διαδικασία

σχεδιασμού του balance scorecard συμβάλλει έτσι στη δημιουργία πλαισίου αποσαφήνισης των αντικειμενικών στόχων και του περιθωρίου αλλαγών , αναπροσαρμογών και επανασχεδιασμού , συμβαλλομένων σε αυτό το εγχείρημα και των ίδιων των εργαζομένων

Η ανάγκη για καινοτόμους και δημιουργικούς υπαλλήλους με γνώση παρέχει ένα σταθερό συγκριτικό πλεονέκτημα που δεν μπορεί να αντιγραφεί , ενώ μπορεί αντίστοιχα να προσελκύσει και να διατηρήσει ταλέντα , πράγμα που οδήγησε στη δημιουργία του balanced scorecard των ανθρωπίνων πόρων που αποτελεί μέτρηση των αποτελεσμάτων του HRM (Kavanagh M. J. Johnson R.D , 2012:.. 12) . Η ανάπτυξη του balanced scorecard των ανθρώπινων πόρων συντελεί στην επίτευξη εργασιακής νοοτροπίας , τεχνικών γνώσεων και εργασιακής συμπεριφοράς χρησιμοποιώντας μέτρα αποδοτικότητας , όπως η χρονική συμπλήρωση της εργασίας , μέτρα αποτελεσματικότητας όπως το κόστος συμπλήρωσης της εργασίας και μέτρα που έχουν αντίκτυπο σε όλο το φάσμα της ανάπτυξης και βελτιστοποίησης των εργασιακών δυνατοτήτων (Kavanagh M. J. Johnson R.D , 2012:.. 16).

6. Προτάσεις πολιτικής για την εφαρμογή του στρατηγικού management στην Ελλάδα

6.1. Η χρήση της αλυσίδας αξίας «value chain» στο σχεδιασμό της στρατηγικής στην τοπική αυτοδιοίκηση

Η αλυσίδα αξίας (value chain) του M. Porter ως ένα εργαλείο στρατηγικής δύναται να χρησιμοποιηθεί στην τοπική αυτοδιοίκηση όπως έχει ήδη διαμορφωθεί με τα άρθρα 101 και 102 του αναθεωρημένου Συντάγματος της Ελλάδας και την «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αναθεωρημένης Διοίκησης» του προγράμματος Καλλικράτης όπου οι τοπικές αυτοδιοικήσεις διαθέτουν έναν ικανοποιητικό βαθμό διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας . Η ανάπτυξη του δικτύου σχέσεων που περιλαμβάνει η θεωρία μπορεί να μεταφραστεί στην τοπική αυτοδιοίκηση ως μια λειτουργική σύνδεση ομάδων ενδιαφερομένων , όπως η Δημοτική και Περιφερειακή επιτροπή διαβούλευσης συγκροτούμενων από εκπροσώπους φορέων της τοπικής κοινωνίας , εκπροσώπους επαγγελματιών

συλλόγων , αθλητικών και πολιτιστικών οργανώσεων , δημοτών . (άρθρο 76 , αρ 178 β των πρακτικών της βουλής (B και Γ 2010) .

Η ανοιχτή διατύπωση απόψεων , ως συλλογική πρακτική προβαίνει σε διαβουλευτική διαδικασία που ορίζεται ως μια ανοικτή αμφίδρομη και διαδραστική διαδικασία που περιλαμβάνει συζήτηση και ανταλλαγή επιχειρημάτων και απόψεων , μέσα σε κλίμα αμοιβαίας εμπιστοσύνης , περιορισμού της κατάχρησης εξουσίας και χάραξη ρεαλιστικής στρατηγικής . Ο σκοπός της διαβούλευσης έγκειται στην σύνταξη των δημοτικών πολιτικών με τις τοπικές κοινωνικές ανάγκες , στην συγκέντρωση πληροφοριών ώστε να αξιοποιηθούν κατάλληλα οι ιδέες και οι προτάσεις , στην αναβάθμιση του επιπέδου λειτουργίας και παροχής υπηρεσιών από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης , και στην καλλιέργεια μιας κουλτούρας , εμφορούμενης από ποιοτικά χαρακτηριστικά που να ενισχύουν την κοινωνική συνοχή (Οδηγός Δημοτικής Διαβούλευσης σελ 9). Βασικό εργαλείο της διαβούλευσης αποτελεί ο διάλογος και η συζήτηση με χρήση αφηγήσεων που αποτελούν πληροφοριακά υλικά και καταδεικνύουν τις αξίες και τις πεποιθήσεις του κοινωνικού συνόλου . Αποτελεί πρακτική στις Αγγλοσαξονικές χώρες ως public consultation και περιλαμβάνει την ενημέρωση , την διαβούλευση και τη συμμετοχή , ενώ έχει υιοθετηθεί από την ΕΕ και τον ΟΑΣΑ (Οδηγός Δημοτικής Διαβούλευσης : 26)

Η αλυσίδα αξίας θα μπορούσε να ενισχύσει το διάλογο μεταξύ των δικτύων αυτών , ακόμα και αν ήταν συγκρουόμενα τα συμφέροντα τους. Η επιτυχία της διαδικασίας έγκειται στην αναδιαμόρφωση νέων πτυχών της τοπικής συλλογικότητας , στην ενίσχυση της επικοινωνίας και της συνεργασίας και στην χάραξη ρεαλιστικής αναπτυξιακής στρατηγικής . Παράλληλα η ανάλυση των (5) δυνάμεων του Porter μπορεί να έχει εφαρμογή στην τοπική αυτοδιοίκηση στους πελάτες - αποδέκτες των υπηρεσιών καθώς και στα ανταγωνιστικά προϊόντα , νοούμενα ως οι παρεχόμενες υπηρεσίες . Ο ρόλος της αλυσίδας αξίας στην επιλογή γενικών στρατηγικών δύναται να προσδιορισθεί μέσω της ανάλυσης μιας σειράς ενεργειών της τοπικής αυτοδιοίκησης που συνθέτει τους προαναφερθέντες φορείς της τοπικής κοινωνίας , τις παρεχόμενες υπηρεσίες , τους αποδέκτες των υπηρεσιών , τους διαμορφωτές της χάραξης των πολιτικών , και τους υπαλλήλους εκτελεστές αυτών καθώς επίσης και τους διαμορφωθέντες στόχους . Τέλος ο σχεδιασμός στρατηγικής από όλα τα εμπλεκόμενα μέρη φέρει ίχνη συλλογικής πρακτικής βασισμένη σε αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ των μερών (Οδηγός Δημοτικής Διαβούλευσης :10) ώστε να

προωθηθούν τα αναπτυξιακά , τεχνικά , επιχειρησιακά προγράμματα δράσης των Δήμων και Περιφερειών

6.2.Η χρήση των εργαλείων TQM , HRM , HRIS και WFP στην υλοποίηση της στρατηγικής στην τοπική αυτοδιοίκηση

Η εισαγωγή της έννοιας της ποιότητας στην Ελληνική δημόσια διοίκηση έχει θεσμοθετηθεί με τον νόμο ν.3230-2004/ΦΕΚ 44/11-02-2004 μέσω της διεύθυνσης ποιότητας και αποδοτικότητας όπου προωθείται η ποιότητα , η καταμέτρηση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας για τη βελτίωση των υπηρεσιών και των υπηρεσιών . Αποτελεί μια διαδικασία προσδιορισμού σαφών επιδιώξεων στα ανώτατα επίπεδα εκάστου φορέα , ενώ ο σκοπός της μέτρησης καθορίζεται η αξιολόγηση των υπηρεσιών , ώστε να αυξηθεί η εμπιστοσύνη των πολιτών μέσω διαφανών διαδικασιών και να αξιοποιούνται επαρκώς και ουσιαστικά οι πόροι. Το TQM πάσχει στον δημόσιο τομέα καθώς ως πελάτης νοείται ολόκληρη η τοπική κοινωνία

Στις περισσότερες διοικήσεις λείπουν η στρατηγική στόχευση και ο σχεδιασμός , ενώ και το κατάλληλο τμήμα για να το υποστηρίξει περιορίζοντας τη δράση σε άτυπες συζητήσεις , προσπάθειες στοχευμένων προσλήψεων και μάθησης από εκπαιδευτικά προγράμματα (Choudhury E.H , 2007: 269) .

Ιδιαίτερα σήμερα κρίνεται επιτακτική η συνεπής κινητοποίηση των εργαζομένων η ενθάρρυνση να εργάζονται ομαδικά μέσω της διοίκησης έργων , η κατάρτιση τους και η ενίσχυση της δυνατότητα επίλυσης προβλημάτων μέσω της κατάρτισης του μοντέλου της κάθετης διοικητικής πυραμίδας και της ενίσχυσης της «μη ιεραρχημένης» εργασίας (Ραμματά Μ ,2011: 179)

Η δομή αυτή μπορεί να συμβάλλει ώστε να διαμοιράζονται οι δράσεις , να αντιμετωπίζονται κατάλληλα οι νέες προκλήσεις , να υπάρχει συντονισμός και διασύνδεση , και ορθολογική διαχείριση των προβλημάτων . Επιπλέον απαιτείται ευρεία συμμετοχή στη λήψη των αποφάσεων , σωστή και γρήγορη πληροφόρηση ,

και ύπαρξη αποτελέσματος από την οργάνωση και την εφευρετικότητα . Τέλος απαραίτητη καθίσταται η δέσμευση , η μεταφορά των αξιών της οργάνωσης , η διενέργεια αποτελεσματικού ελέγχου και η αξιολόγησης.

Τα διοικητικά και πολιτικά γραφεία διοικούνται διαμέσου άτυπων συναλλαγών (Choudhury E.H , 2007: 265) . Επίσης διορισμένοι και εκλεγμένοι υπάλληλοι , εθελοντές πολίτες , ορισμένου και αορίστου χρόνου διορισμένοι συνήθως , αποτελούν την εργατική δύναμη που δεν διαθέτει γραφείο προσωπικού , ενώ και τα συμβούλια πολιτών υποκαθίστανται ενίοτε από επαγγελματικά και εξειδικευμένα τμήματα (Choudhury E.H , 2007: 265) .

Σε τοπικό επίπεδο , ισχύει ένα σύστημα κανόνων , οδηγιών , συμβουλίων πολιτών και διάφορων καταστατικών που ορίζουν τις πρακτικές του προσωπικού και περιορίζουν την πολιτική επιρροή , ώστε αυτό να προστατεύεται από την εκμετάλλευση κομματικών πολιτικών . Παρ όλα αυτά παραμένει ανεδαφικό αφού θέτει στενά σχέδια , χαμηλή διαδικασία προσλήψεων και περιορισμούς στην επένδυση και στην εκπαίδευση (Choudhury E.H, 2007: 266) .

Η επένδυση στο ανθρώπινο δυναμικό ενυπάρχει στη δυνατότητα επαγγελματικής επιλογής προσωπικού , στην διαφάνεια , την ενδυνάμωση , την ανάπτυξη , εκπαίδευση και αξιολόγηση , την διασφάλιση της κινητικότητας , στην εφαρμογή ηθικής και δεοντολογίας , ώστε ο πελάτης να ικανοποιείται , αντιλαμβανόμενος την διάθεση και γνώση του υπαλλήλου να πληροφορεί έγκαιρα και να ολοκληρώνει ασφαλώς και γρήγορα τις συναλλαγές του με το δημόσιο . Αυτό προϋποθέτει όμως και από τον υπάλληλο να κατανοεί και να γνωρίζει τις δημόσιες πολιτικές , να συμμετέχει ενεργά στη λήψη αποφάσεων και να διατυπώνει κριτική ελέγχοντας τις πολιτικές που προτείνονται . Μέσω της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης αναζητείται η απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών , ώστε να είναι φιλικές και ουσιαστικές , διαφανείς , ποιοτικές και να επιτυγχάνουν την επικοινωνία και την διαλειτουργικότητα. Δραστικό ρόλο στην αντιμετώπιση των νομοθετικών τεχνολογικών και πολιτικών αλλαγών έχουν οι στρατηγικές που αναφέρονται στην αποτελεσματική διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού , οι οποίες προβαίνουν σε μεταρρυθμίσεις στον εργασιακό σχεδιασμό , στην εκτίμηση της ικανότητας , στην εκπαίδευση , στις καταβολές αποζημιώσεων , στις διαδικασίες προσλήψεων και στην διαχείριση με την αγορά (Goodman D. , French E. P. , Battaglio R.P. , 2015: 762) . Όλες αυτές οι μεταρρυθμίσεις έγκεινται στην γενικότερη αλλαγή που

διαδραματίζεται από τα τέλη του 20^{ου} και τις αρχές του 21^{ου} αιώνα και απαιτεί την προσαρμογή της διαχείρισης των ανθρωπίνων πόρων υπό το πρίσμα της αποκέντρωσης και της από-γραφειοκρατίας .

Τέλος η στροφή στην ποιότητα ώθησε στην εισαγωγή της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας (total quality management) , όπου στόχος είναι η μακροπρόθεσμη βελτίωση της ποιότητας των εκροών και η ικανοποίηση των αποδεκτών μέσω της χρησιμοποίησης του κατάλληλου προσωπικού , για την επίτευξη του βέλτιστου αποτελέσματος (Ραμματά Μ., 2011 : 38)

Η επιλογή του εργαλείου του HRM (human recourse management) και των συναφών HRIS (human recourse information system) και WFP (workforce planning) , στην τοπική αυτοδιοίκηση μπορεί να αποδειχθεί καταλυτικά ευεργετικό στην προσπάθεια εκσυγχρονισμού των παρεχόμενων υπηρεσιών και την κάλυψη των μελλοντικών αναγκών του οργανισμού και σε αυτό το εγχείρημα συμβάλλει θετικά η νέα δομή των τοπικών αυτοδιοικήσεων , όπως έχει διαμορφωθεί με το πρόγραμμα «Καλλικράτης» . Αρχικά σύμφωνα με το άρθρο 158 παρ 1^α των πρακτικών της βουλής (Ρ' Λ' Σ' ,1010) στις αρμοδιότητες του Περιφερειάρχη έγκεται η σύσταση ομάδων εργασιών για τη μελέτη και επεξεργασία θεμάτων της Περιφέρειας . Επίσης το άρθρο 241 αποσαφηνίζει τον εσωτερικό οργανισμό οργάνωσης και λειτουργίας των περιφερειών , ενώ και το άρθρο 244 επιβεβαιώνει την πλήρωση των κενών οργανικών θέσεων προσωπικού η οποία αποφασίζεται από το περιφερειακό συμβούλιο (Πρακτικά Βουλής , Ρ' Λ' Σ' ,1010)

Ωστόσο , τόσο σε Περιφερειακό , όσο και σε Δημοτικό επίπεδο η πρόσληψη του ανθρωπίνου δυναμικού έγκεται στον κεντρικό διοικητικό μηχανισμό , όπου η υλοποίηση του στρατηγικού σχεδιασμού με βάση τις αρχές του HRM , του HRIS και του WFP κρίνεται επισφαλής αφ' ενός λόγω των κριτηρίων πρόσληψης του ανθρωπίνου δυναμικού , αφ' ετέρου λόγω της κεντρικά υπαγορευμένης εθνικής στρατηγικής .

Συγκεκριμένα η υφιστάμενη κατάσταση στην ελληνική επικράτεια λόγω της ύπαρξης της δημοσιονομικής κρίσης , η οποία επηρεάζει τις πολιτικές , κοινωνικές και οικονομικές παραμέτρους , λειτουργεί αποτρεπτικά όσον αφορά στην πρόσληψη του ανθρωπίνου δυναμικού με βάση δεξιότητες , την κατάρτιση και την εξειδίκευση . Έτσι ενεργοποιούνται διαδικασίες πρόσληψης που ως βάση έχουν την καταπολέμηση

της ανεργίας γι αυτό και τα κριτήρια περιορίζονται στην πρόσληψη ορισμένου χρόνου μελών ευπαθών ομάδων , λαμβανομένου υπ όψιν του χρόνου ανεργίας , ανήλικων τέκνων και του εισοδήματος (ΦΕΚ 1656/Β/2015) . Η δεύτερη παράμετρος που αφορά στον κεντρικά σχεδιαζόμενη πολιτική , η οποία διαχέεται στην τοπική αυτοδιοίκηση , αγνοεί τις πολυποίκιλες ανάγκες , τις δημογραφικές αλλαγές , τις παραγωγικές δυνάμεις και την γενικότερη ανθρωπογεωγραφία των δημοτικών και περιφερειακών διαμερισμάτων ιδιαίτερα μετά την αθρόα εισροή μεταναστών

Στην ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση , όπως έχει διαμορφωθεί , δεν υπάρχει θεσμοθετημένη πρόνοια για την επικέντρωση στην εξυπηρέτηση πελατών ως βασικού σκοπού , παρά μόνο γίνεται αναφορά στην δημιουργία νέων αυτοδιοικητικών δομών . Η όλη προβληματική έγκειται στο γεγονός ότι ως πελάτες, πέραν των δημοτών – αποδεκτών των υπηρεσιών , μπορούν να νοηθούν όλες οι ομάδες ενδιαφερομένων οι οποίοι καθίστανται συμμετοχοί στον σχεδιασμό της στρατηγικής ,χωρίς όμως να ξεκαθαρίζεται το αν η στοχοθεσία της στρατηγικής περικλείει την επικέντρωση στην εξυπηρέτηση τους . Επιπλέον δεν έχει θεσμοθετηθεί η συνεργασία μεταξύ εργαζομένων στην τοπική αυτοδιοίκηση , ώστε να επιτευχθεί η παραγωγική αλλαγή που επικαλείται το μοντέλο στρατηγικής

Η ύπαρξη ικανών διοικητικών στελεχών που να γνωρίζουν το αντικείμενο του management , έχοντας την ικανότητα να το μεταλαμπαδεύσουν στην τοπική αυτοδιοικητική λειτουργία , προσκρούει στην έλλειψη πρόβλεψης και επιλογής του κατάλληλου δυναμικού . Αντ' αυτού πραγματοποιείται μαζική στελέχωση διαχειριστών , οι οποίοι δεν ελέγχονται τόσο για την αρτιότητα των επαγγελματικών τους συνειδήσεων .

Μια καινοτόμα ιδέα που εισήχθη στα μέσα της δεκαετίας του '90 στην πολιτεία Georgia των ΗΠΑ στηρίχθηκε στην εφαρμογή του νέου δημοσίου management με τη συμπλήρωση του προσωπικού με ένα ευρύ «κατά βούληση» σύστημα απασχόλησης , στοιχείο που απέδωσε τόσο στην θετική ανταπόκριση των εργαζομένων και στην αποδοτική διαχείριση των οργανισμών εξαιτίας και της συμπεριφοράς των «εθελοντών» εργαζομένων η οποία φάνηκε δεκτική στις διοικητικές αλλαγές και καινοτομίες (Kellongh E.J. , Nigro L.G. , 2005.: 465)

Η νέα αναμορφωτική κίνηση εκπορεύεται από βασικές αρχές της διαχείρισης του προσωπικού , ήτοι στην ανάπτυξη της διακριτικής διαχείρισης , στην ευελιξία και

την υπευθυνότητα , στην αύξηση της ικανότητας και στην χρήση των εργαλείων του management από τον ιδιωτικό τομέα (Goodman D. , French E. P. , Battaglio R.P., 2015 : 777)

Πολλοί manager διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού στις τοπικές κυβερνήσεις θεωρούν σημαντική τη χρήση των εθελοντών (at will) εργαζομένων για την πλήρωση σημαντικών θέσεων , στοιχείο που δεν ευδοκιμεί στην Ελληνική πραγματικότητα λόγω της απουσίας της κουλτούρας του εθελοντισμού . (P . French , D. Goodman , 2011 :766)

6.3.Η χρήση του BCS στην αξιολόγηση της στρατηγικής στην τοπική αυτοδιοίκηση

Η πρόβλεψη για τον προσδιορισμό δεικτών παρακολούθησης και αξιολόγησης του προγράμματος ΟΤΑ , όπως έχει καταρτισθεί στο επιχειρησιακό τους πρόγραμμα (ΕΕΤΑΑ , 2011) , διακρίνει τους κάτωθι δείκτες : δείκτες εισροών , που είναι ποσοτικά μεγέθη και αναφέρονται στην εκτίμηση της προόδου υλοποίησης μιας δράσης , μειώνοντας τους καταναλώμενους πόρους , όπως οι δαπάνες , στους δείκτες εκροών που είναι τα επιχειρησιακά αποτελέσματα της λειτουργίας του δήμου και τους δείκτες αποτελέσματος που ελέγχουν αν έχουν επιτευχθεί οι στόχοι (ΕΕΤΑΑ , 2011:10)

Η επίβλεψη του στρατηγικού σχεδιασμού είναι καθοριστική για την πορεία και την έκβασή του , αφού δια μέσου αυτής επισημαίνονται αστοχίες , λάθη και παραλείψεις που αν προβλεφθούν έγκαιρα μπορούν να βελτιώσουν την αποδοτικότητα των υπηρεσιών . Επειδή όμως η μέτρηση της ικανοποίησης των πελατών αποδεκτών κρίνεται επισφαλής έως και δυσχερής , ένας αποτελεσματικός τρόπος είναι και η ανεπίσημες συναντήσεις φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης με πολίτες σχετικά με την ικανοποίηση τους από τις παρεχόμενες υπηρεσίες και η καταγραφή των αποτελεσμάτων ανά τακτά χρονικά διαστήματα . Οι δε αναφορές μπορούν να είναι προσβάσιμες στο κοινό , τα μέσα βασικής ενημέρωσης , συντελώντας έτσι σε δημιουργία σχέσεων αξιοπιστίας και εμπιστοσύνης.

Οι οδηγίες που αφορούν στην αξιολόγηση του στρατηγικού σχεδιασμού μπορούν να εναρμονιστούν και να βελτιωθούν με τη χρήση του συστήματος balanced scorecard , αν και το συγκεκριμένο αφορά και το στάδιο της υλοποίησης της στρατηγικής . Η εισαγωγή δεικτών επίδοσης και υστέρησης στην τοπική αυτοδιοίκηση συνδέεται με την ικανοποίηση των αποδεκτών , των υπηρεσιών φορέων , καθώς παρέχει την πληροφόρηση για την τρέχουσα κατάσταση (Γεωργόπουλος Ν. 2013 : 350) . Παράλληλα μπορεί το εργαλείο αυτό να καταστεί οδηγός ώστε να δίνεται η δυνατότητα στις επιμέρους μονάδες της τοπικής αυτοδιοίκησης να εκτιμήσουν την στρατηγική και την ποιότητα της εκτέλεσης των υπηρεσιών (Kaplan R.S , Norton D.P , 1996 : 84)

7. Συμπεράσματα

Γι αυτό κομβικής σημασίας είναι ο εκσυγχρονισμός του ελληνικού δημοσίου τομέα , συσχετίζοντάς τον με τα αντίστοιχα ευρωπαϊκά και εξελιγμένα κράτη , η επικέντρωση στην νομιμοποίηση και την αποτελεσματικότητα , όσον αφορά στις παροχές του και τέλος την ανεξάρτηση από το πολιτικό σύστημα μέσω αλληλεπιδράσεων , επικοινωνίας και διαλόγου . Ο εκσυγχρονισμός σχετίζεται με την συγκράτηση των δημοσίων δαπανών , την ορθολογική στοιχειοθέτηση της οργάνωσης των μεθόδων και διαδικασιών των δημοσίων υπηρεσιών και τέλος με την ενίσχυση της αποκέντρωσης και αυτοδιοίκησης (Μακροδημήτρης Αντ, 1999 : 62) . Στην τοπική αυτοδιοίκηση κρίνεται ως εκ τούτου επιτακτική η ανάγκη χρήσης εκπαιδευμένου προσωπικού που να μπορεί να διαχειριστεί τόσο τα πολιτικά όσο και τα οικονομικά ζητήματα , υψηλού επιπέδου αξιωματούχους και συμπερίληψη ΜΚΟ (μη κυβερνητικών οργανώσεων) . Επίσης απαραίτητη καθίσταται και η εμπλοκή τοπικών παραγόντων , ομάδων τοπικών ενδιαφερόντων , καθώς η τοπική αυτοδιοίκηση μπορεί να ειπωθεί σαν χώρος που περιλαμβάνει τομείς όπως η υγεία , η εκπαίδευση , η παροχή στέγης και κοινωνικές υπηρεσίες , ενώ διαθέτει και μερική ευθύνη για τα οικονομικά και κοινωνικά προβλήματα , όπως η κάλυψη της τοπικής ανεργίας , η διευθέτηση του προβλήματος των μεταναστών . Θεμελιώδης και αποφασιστικής σημασίας είναι η απόκτηση γνώσης μέσα από την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ τοπικών αυτοδιοικήσεων και οργανισμών σχετικά με τη διαχείριση της αστικής , της βιομηχανικής και της αγροτικής ζώνης, τις

περιβαλλοντικές απειλές , τις γεωργικές πρακτικές και τη διαχείριση υδάτινων πόρων . Αυτό το σχέδιο όμως επιβάλλει μια ευρεία δικτυακή περιοχή όπου οι διασυνδέσεις και η επίλυση των κοινών προβλημάτων υλοποιούνται μέσα από συνεργατικές δομές και δυναμικές διαδράσεις .

Η ανάγκη χρήσης του management και των εργαλείων του στη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση κρίνεται επιβεβλημένη στη σημερινή εποχή των ραγδαίων πολιτικο-οικονομικών και κοινωνικών προβλημάτων που υφίσταται η Ελλάδα .

Η διοικητική μεταρρύθμιση 2007-2013 εντόπισε την απουσία των στοιχείων αυτών , και ακόμα και την τυπολατρική τήρηση απαρχαιωμένων πρακτικών που έχουν παγιωθεί στον δημόσιο τομέα επιβαρύνοντας τους πολίτες , τις επιχειρήσεις , και τελικά το ίδιο το κράτος .

Η απαίτηση για τον εξορθολογισμό των διοικητικών δομών , για την καταπολέμηση της γραφειοκρατίας , για την απλούστευση και επιτάχυνση των διοικητικών διαδικασιών , και τελικά τη βελτίωση της διακυβέρνησης και την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας δεν αποτελεί μακρινό και ουτοπικό στόχο , αλλά διαφαίνεται στον ορίζοντα ως η μοναδική πανάκεια στην υφεσιακή κατάσταση η οποία διατρέχει τη χώρα.

Τέλος η διοικητική μεταρρύθμιση που έπρεπε να είχε πραγματοποιηθεί από τη μεταπολίτευση και μετά , ιδιαίτερα από τη δεκαετία του '80 με την ολοκλήρωση και ανανέωση των νομοθετικών ρυθμίσεων , οφείλει να βασιστεί στο στρατηγικό management ούτως ώστε να βοηθήσει παραγωγικά και αποτελεσματικά , τόσο στο να ξεπεραστεί ο σκόπελος της παρούσας ύφεσης , όσο και να οδηγηθεί η χώρα στην ομαλότητα και την ανάπτυξη .

8. Βιβλιογραφία

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- gspra .gr/%285412691486021215%/documents/επιτελική_συνοψη_επ.doc
- Hunger D, Wheelen T , (2004) *Εισαγωγή στο στρατηγικό Μανατζμεντ* , εκδ. Κλειδάριθμος , Αθήνα
- Γεωργόπουλος Ν. (2013) , *Στρατηγικό Μανατζμεντ* , εκδ. Μπέκου , γ' έκδοση , Αθήνα
- Εγκύκλιος αρ 45/58939/25-10-2006 , Υπουργός Εσωτερικών
- Εγκύκλιος αρ 66/50837/14-09-2007 , Υφυπουργός Εσωτερικών
- ΕΕΤΑΑ (2011) Εγχειρίδιο συμπλήρωσης των εντύπων του επιχειρησιακού προγράμματος Δήμων , Υπουργείο εσωτερικών , Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης
- ΕΕΤΑΑ (2011) Οδηγός κατάρτισης Επιχειρησιακών Προγραμμάτων Δήμων , Υπουργείο Εσωτερικών , Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης
- ΕΕΤΑΑ (2011), Υπουργείο Εσωτερικών Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης
- Θερίου Ν. , Στρατηγική διοίκηση Επιχειρήσεων, εκδ Κριτική , 2014 , Αθηνά
- ΙΣΤΑΜΕ , (2001) ,Μεταρρυθμίσεις στην τοπική αυτοδιοίκηση : επιπτώσεις στην διοίκηση και το πολιτικό σύστημα , Αθήνα
- Κυριακόπουλος Ηλ. (1991)*Ελληνικόν Διοικητικόν Δίκαιον* (Θεσσαλονίκη)
- Μακρυδημήτρης Αντ (1999) , *Διοίκηση και Κοινωνία : η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα* , εκδ. Θεμέλιο , Αθήνα
- Μάντζαρης Γ. (2003), *Σύγχρονη οργάνωση και Διοίκηση Επιχειρήσεων* , εκδ.Γκιούρδας,Αθήνα
- Μιχαλόπουλος Ν. (2003) , *Από τη δημόσια γραφειοκρατία στο δημόσιο management* , εκδ. Παπαζήση , Αθήνα
- Ν 3230/2004 , ΦΕΚ Α' 44/11-02-2004
- Ν 3852/2010 , ΦΕΚ Α' 87 *Πρόγραμμα Καλλικράτης , ανασυγκρότηση της διοικητικής δομής της χώρας σε αυτοδιοίκηση α και β βαθμού*
- Παγκάκης Γρ. (1991) , *Εισαγωγή στην δημόσια διοίκηση* , εκδόσεις Σακουλλά , β' έκδοση , Αθήνα – Κομοτηνή
- Παπακωνστατίνου Γ, Ανδρουτσόπουλος Θ, Σμύρνης Ν , Νικολόπουλος Π , (2004) , *Στρατηγικό Μανατζμεντ , εφαρμογές μοντέλου στρατηγικής σε περιόδους οικονομικής κρίσης* , Αθήνα
- ΠΔ 185/2007 «*Όργανα και διαδικασία κατάρτισης , παρακολούθησης και αξιολόγησης των επιχειρησιακών προγραμμάτων των ΟΤΑ α' βαθμού και οι τροποποιήσεις του*»
- Πρακτικά συνεδρίασης της Βουλής επί των συζητήσεων του Συντάγματος του 1975 , Αθηνά 1975
- Ραμματά Μ (2011) , *Σύγχρονη Ελληνική Δημόσια Διοίκηση : Ανάμεσα στη γραφειοκρατία και το μανατζμεντ* , εκδ. Κριτική , Αθήνα

- Σπηλιωτόπουλος Επ. Π , Μακρυδημήτρης Αντ (2001) , *Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα* , εκδ. Σακουλλά , Αθήνα
- Σύνταγμα 1975/1986
- Υπ. Εσωτερικών (1997) , Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης , Στρατηγικό Σχέδιο Διοικητικής Μεταρρύθμισης , Αθήνα
- Υπουργείο Εσωτερικών , Οδηγός Δημοτικής Διαβούλευσης , σελ. 1-40
- Υπουργική Απόφαση 18133 «Δομή και περιεχόμενο των επιχειρησιακών προγραμμάτων ΟΤΑ» ΦΕΚ 534 Β' , 13-04-2007
- Υπουργική Απόφαση 5694/03-02-2011 , τροποποίηση ΥΑ 18138/13-04-2007 ΦΕΚ 44Α' /11-02-2004
- Χασιώτης Β. (1998) , *Εισαγωγή στα θεμέλια του στρατηγικού μάνατζμεντ* , εκδ. Σταμούλης , Αθήνα

ΞΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Agranoff R. , 'Local governments in Multilevel systems : Emergent Public Administration Challenges' , American Review of Public Administration , 2014 , p. 47(s) -62(s)
- Andrews R. Boyne G. Walker R. 'Strategy content and organizational performance : an empirical analysis' Public Administration Review , 2006 , p. 52-63
- Bryson J , Berry F , Yang K. 'The state of public strategic management research : A Selective Literature Review and set of Future directions' , The American Review of public Administration , 2010 , p. 495-521
- Bryson J, Roering William (1987) *Applying private – sector strategic Planning in the Public Sector* , Journal of the American Planning association , 9-22
- Choudhury E.H 'Workforce planning in small local governments' Review of public personnel administration , 2007 , p. 264 -280
- Douglas H. Vinzant Jr. (1996) *Strategic management and public organizations: Lessons from the past and prescriptions for the future*, *International Journal of Public Administration*, 19:10, 1743-1779,
- Favoreu C , Carassus D, Maurel C.(2015) 'Strategic management in the public sector: a rational, political or collaborative approach?' , *International Review of Administrative Sciences* p. 1-19
- French E. Goodman D. 'Local government human resource management , past , present and future : Revisiting Hays and Kearney's anticipated changes a decade later' , *Politics and Policy* , 2011 , p. 761-785
- Goodman D. , French E. P. , Battaglio R.P. 'Determinants of Local Government Workforce planning' *American review of Public Administration* , 2015 , p. 135-152

- *Guide to preparing a strategic management plan* , local government Association of South Australia , 2012 , p. 1-30
- Gunn R, Williams W . '*Strategic tools : an empirical investigation into strategy in practice in the UK*' Strategic change , 2007 , p. 201-216
- Hansen J.R '*Application of Strategic Management Tools after an NPM – Inspired reform : Strategy as practice in Danish schools*' , Administration and society , 2011, p. 770-806
- Hoskisson R., Hitt M., Wan W.,Yiu D. '*Theory and research in strategic management*', 1999 , p. 417-456
- Kaplan R.S , Norton D.P , '*Using the balanced scorecard as a strategic Management System*' Harvard Business Review , 1996 p.75-85
- Kavanagh M. J. Johnson R.D , '*Evolution of human resource management and human resource information systems*' , Research Gate , 2012 , p. 2-34
- Kellongh E.J. , Nigro L.G. '*Dramatic reform in the public service : at will employment and the creation of a new public workforce*' Oxford University press , 2005 p. 466
- Kim P. S. Pindur W & Reynolds K (1995) '*Creating a new organizational culture: the key to total quality management in the public sector*' , International Journal of Public Administration, 18:4, 675-709
- Local government management guide '*Strategic planning*' , office of the NY State Comptroller 2002, p.1-63
- Mc Hugh '*managing strategic change in public sector organizations : a Swedish example*' strategic Change , 1996 , p. 247-261
- Moynihan D, Walker R, '*Strategic management and performance in public organizations : findings from the Miles and Snow Framework*' . Public Administrtation Review , 2013 , P. 675-685
- Moynihan D. '*Managing for results in state government*' , Public Administration Review , 2006 , p. 77-89
- Pash O. Q. , Poister T.H , Edwards LH , '*Mutual relationship of strategic stances and formulation methods and their impacts on performance in public local transit agencies*' Administration and Society , 2015 , p. 1-27
- Poister T.H , Pitts D. IV , Edwards L.H '*Strategic management research in the public sector : A review synthesis and future directions*' The American Review of public Administration , 2010 p.522-545
- Prašnikar J. , Debeljak Ž. & Ahčan A. (2005) '*Benchmarking as a tool of strategic management, Total Quality Management & Business Excellence*' , 16:2, 257-275,
- Ronda – Pupo G.A , Guerras – Martin L.A , '*Dynamics of the scientific community network within the strategic management Field through the strategic management journal 1980-2009 , the role of cooperation*' .Scientometrics, 2010 , p. 821-848
- Stewart J & Ranson S (1988) '*Management in the public domain*' , Public Money & Management, 8:1-2, 13-19,

- Talbot C. *'Public Performance – towards a new model?'* Public Policy and Administration , 1999 , p. 15-34
- Tapinos E, Dyson R.G, Meadows M. *'Does the balanced scorecard make a difference to the strategy development progress?'* Aston Academy for research in management , 2008 , p. 1-27
- Truss C. *'Continuity and change : the role of the HR function in the modern public sector'* , Public Administration , 2008 , p. 1071 -1088.
- Ugboro I.O , Obeng K, Spann O . *'Strategic planning as an effective tool of strategic management in public sector organizations : Evidence from public transit organizations'* , Administration and Society , 2011 , p. 87-123
- Williams W, Lewis D. *'Strategic management tools and public sector management Public Management Review'* , 2008 , p 653-671