

ΑΝΑΣΚΟΠΗΣΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑΣ ΣΕ ΘΕΜΑΤΑ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΣΤΟΥΣ ΟΤΑ

Της

Αικατερίνης Μαρίας Κολεβέντη

Μεταπτυχιακή Διπλωματική Εργασία που υποβάλλεται στο καθηγητικό σώμα για την μερική εκπλήρωση των υποχρεώσεων απόκτησης του μεταπτυχιακού τίτλου του Μεταπτυχιακού Προγράμματος «Οργάνωση και Διοίκηση Αθλητικών Οργανισμών και Επιχειρήσεων» του Τμήματος Οργάνωσης και Διαχείρισης του Παν/μίου Πελοποννήσου στην κατεύθυνση «Οργάνωση και Διοίκηση Αθλητικών Οργανισμών και Επιχειρήσεων».

Σπάρτη

2014

Εγκεκριμένο από το Καθηγητικό σώμα:

1ος Επιβλέπων: Αθανάσιος Κριεμάδης, Καθηγητής ΤΟΔΑ

2ος Επιβλέπων: Μάριος Παπαλουκάς Αναπλ. Καθηγητής

3ος Επιβλέπων Ιωάννης Δουβής Αναπλ. Καθηγητής

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Αικατερίνη Μαρία Κολεβέντη: Ανασκόπηση βιβλιογραφίας σε θέματα
στρατηγικού σχεδιασμού στους ΟΤΑ

(Με την επίβλεψη του κ. Αθανάσιου Κριεμάδη, Καθηγητή)

Ο στρατηγικός σχεδιασμός αποτελεί μία οργανωμένη και συστηματική προσπάθεια για την παραγωγή θεμελιωδών αποφάσεων και δράσεων που καθοδηγούν έναν οργανισμό αναφορικά με την ταυτότητά του, τους μακροπρόθεσμους στόχους του και τους λόγους ύπαρξής του. Στο πεδίο της δημόσιας διοίκησης, ο στρατηγικός σχεδιασμός θεωρείται ως μία καινοτόμος πρακτική στρατηγικής διαχείρισης, επιφέροντας σημαντικά οφέλη αναφορικά με τη διαχειριστική ικανότητα, τις δομές εξουσίας, την οργανωσιακή κουλτούρα και την οργανωσιακή αποδοτικότητα των δημόσιων οργανισμών. Στην Ελλάδα, ο στρατηγικός σχεδιασμός των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης εφαρμόζεται πλέον στο πλαίσιο της υποχρεωτικής κατάρτισης επιχειρησιακών σχεδίων βάσει του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου. Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι η διερεύνηση του ζητήματος του στρατηγικού σχεδιασμού στο πλαίσιο της δημόσιας διοίκησης, εστιάζοντας στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, μέσω της ανάλυσης της διεθνούς βιβλιογραφίας και της εξέτασης του σχετικού νομοθετικού πλαισίου που διέπει το στρατηγικό σχεδιασμό στην Ελλάδα.

Λέξεις κλειδιά: στρατηγικός σχεδιασμός, επιχειρησιακό σχέδιο, δημόσια διοίκηση, οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης

ABSTRACT

Aikaterini Maria Kolevedi: Literature review on strategic planning for
local authorities

(Under the supervision of Mr. Athanasios Kriemadis, Professor)

Strategic planning is an organized and systematic effort to produce fundamental decisions and actions that guide an organization regarding its identity, its long-term objectives and reasons of existence. In the public administration field, strategic planning is considered as an innovative practice of strategic management, bringing significant benefits in terms of managerial capacity, power structures, organizational culture and organizational effectiveness of public organizations. In Greece, strategic planning of local authorities is now applied via the mandatory execution of business plans under the current institutional framework. Aim of this thesis is to investigate the issue of strategic planning within public administration, focusing on local authorities, through the analysis of the international literature and the examination of the relevant legislative framework regarding strategic planning in Greece.

Keywords: strategic planning, business plan, public administration, local government

Περιεχόμενα

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1	6
ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΣΤΟΥΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ 6	
1.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	6
1.2 ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΟΙ ΟΡΙΣΜΟΙ.....	7
1.3 ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ	7
1.4 ΣΚΟΠΟΣ ΕΡΕΥΝΑΣ.....	8
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2	10
ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑΣ.....	10
2.1 ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ: ΕΝΝΟΙΑ ΚΑΙ ΒΑΣΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ	10
2.2 ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΣΤΟΥΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥΣ.....	12
2.3 Η ΑΝΑΓΚΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ.....	14
2.4 ΟΦΕΛΗ ΚΑΙ ΕΜΠΟΔΙΑ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ.....	16
2.5 ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ	18
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3	21
ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ.....	21
3.1 ΒΑΣΙΚΕΣ ΕΝΝΟΙΕΣ	21
3.2 ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ	21
3.3 ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ.....	24
3.4 Ο ΡΟΛΟΣ ΤΩΝ ΑΝΘΡΩΠΙΝΩΝ ΠΟΡΩΝ	27
3.5 ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΕΣ ΕΠΙΛΟΓΕΣ	29
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4.....	32
ΜΟΝΤΕΛΑ ΚΑΙ ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΣΤΟΥΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	32
4.1 ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ.....	32
4.2 ΜΟΝΤΕΛΑ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΣΤΟΥΣ ΜΗ ΚΕΡΔΟΣΚΟΠΙΚΟΥΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥΣ	34
4.3 ΣΤΟΧΟΙ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΣΤΟΥΣ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΟΥΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥΣ	36
4.4 ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΣΤΟΥΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	37
4.5 ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ	40
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5	43

ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΣΤΟΥΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ.....	43
5.1 ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ	43
5.2 ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΣΤΟΥΣ ΟΤΑ.....	46
5.3 ΔΟΜΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΚΑΙ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ	49
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6.....	55
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	55
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	58

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΣΤΟΥΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

1.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ο στρατηγικός σχεδιασμός αποτελεί μία διαδικασία καθορισμού των κυριότερων μακροπρόθεσμων στόχων ενός οργανισμού, μέσω της οποίας εντοπίζονται οι απαραίτητες δράσεις και πόροι που απαιτούνται για την επίτευξη των στόχων αυτών (Heffron, 1989). Επιπλέον, ο στρατηγικός σχεδιασμός εφαρμόζεται τα τελευταία χρόνια σε ένα μεγάλο εύρος δημόσιων οργανισμών, με βασικό στόχο την εναρμόνισή τους με τις απαιτήσεις του εξωτερικού περιβάλλοντος σε μακροπρόθεσμο επίπεδο (Eadie, 2000). Τα οφέλη του στρατηγικού σχεδιασμού είναι ποικίλα για την τοπική αυτοδιοίκηση, με σημαντικότερα εξ αυτών την αντιστοίχιση της λειτουργίας των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) με τα ζητήματα που απασχολούν την κοινότητα, τη βελτίωση της οργανωσιακής απόδοσης, την ενίσχυση των διαδικασιών λήψης αποφάσεων και τη βελτίωση της επικοινωνίας μεταξύ των ομάδων ενδιαφέροντος (Pindur, 1992; Poister & Streib, 2005).

Ο στρατηγικός σχεδιασμός των δημόσιων οργανισμών αποτελεί μία σχετικά νέα και καινοτόμο πρακτική στο πεδίο της στρατηγικής διαχείρισης του δημόσιου τομέα, η οποία μεταφέρθηκε ουσιαστικά από τις επιχειρήσεις του ιδιωτικού κλάδου, όπου διαπιστώθηκαν τα σαφή οφέλη του και η αποτελεσματικότητά του. Λόγω του μικρού χρονικού διαστήματος κατά το οποίο εφαρμόζονται οι πρακτικές του στρατηγικού σχεδιασμού στους δημόσιους οργανισμούς, δεδομένων και των ιδιαιτεροτήτων τους, δεν υπάρχουν σαφή συμπεράσματα σχετικά με τον τρόπο εφαρμογής του και την αποδοτικότητά του. Ειδικά στην Ελλάδα, ο στρατηγικός σχεδιασμός των ΟΤΑ αποτελεί μία νέα πρακτική, η οποία θεσμοθετήθηκε μόλις το 2007 για τους δήμους με πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων. Ως εκ τούτου, η εφαρμογή του δεν έχει διερευνηθεί ακόμα επαρκώς.

1.2 ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΟΙ ΟΡΙΣΜΟΙ

Στρατηγικός σχεδιασμός: Ο στρατηγικός σχεδιασμός αποτελεί μία διαδικασία καθορισμού των κυριότερων μακροπρόθεσμων στόχων ενός οργανισμού, μέσω της οποίας εντοπίζονται οι απαραίτητες δράσεις και πόροι που απαιτούνται για την επίτευξη των στόχων αυτών (Heffron, 1989).

Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης: Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) αποτελούν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου που συστήνονται στις εδαφικές περιφέρειες και εκλέγονται από τους δημότες της περιφέρειας, με σκοπό τη διαχείριση των τοπικών ζητημάτων.

Στρατηγικό όραμα: Στρατηγικό όραμα αποτελεί η δήλωση ενός οργανισμού για τις βασικές κατευθύνσεις του σε μακροπρόθεσμο επίπεδο, οι οποίες διασυνδέονται με τις αντίστοιχες λειτουργίες του και τους απαραίτητους πόρους για την επίτευξη των μελλοντικών στρατηγικών στόχων (Allison & Kayne, 2005).

Επιχειρησιακό σχέδιο: Ως επιχειρησιακό σχέδιο ορίζεται το αποτέλεσμα της προσπάθειας στρατηγικού σχεδιασμού, το οποίο τυπικά είναι ένα έγγραφο που αποτυπώνει την οργανωσιακή στρατηγική και αντανακλά τα βασικά χαρακτηριστικά που διαμορφώνουν το αντίστοιχο οργανωσιακό περιβάλλον (Cassidy, 2006).

Επιχειρησιακό πρόγραμμα ΟΤΑ: Το επιχειρησιακό πρόγραμμα ΟΤΑ αποτελεί ένα ολοκληρωμένο αναπτυξιακό πρόγραμμα και χρησιμοποιείται ως βασικό εργαλείο σχεδιασμού των ΟΤΑ στις σύγχρονες απαιτήσεις που επιτάσσει η ευρωπαϊκή διάσταση της αυτοδιοίκησης και η ανάγκη της αειφόρου ανάπτυξης (ΔΚΚ, 2006).

1.3 ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Στην Ελλάδα, ο στρατηγικός σχεδιασμός των ΟΤΑ αποτελεί ένα σχετικά νέο θεσμό, ο οποίος εισήχθη με σκοπό την αναβάθμιση του αναπτυξιακού και κοινωνικού ρόλου της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς και τη βελτίωση της οργάνωσης των δημοτικών υπηρεσιών, μέσω της αξιοποίησης σύγχρονων διοικητικών αρχών και διαχειριστικών πρακτικών. Ο στρατηγικός σχεδιασμός των ΟΤΑ εφαρμόζεται ουσιαστικά μέσω της υποχρεωτικής κατάρτισης επιχειρησιακών προγραμμάτων από τους Δήμους, όπως θεσπίστηκε για πρώτη φορά με το Ν. 3463/2006, ενώ αργότερα με την Υπουργική Απόφαση 18183/2007 καθορίστηκε η δομή και το περιεχόμενό

τους, και με το Προεδρικό Διάταγμα 185/2007 καθορίστηκε η διαδικασία κατάρτισής τους. Ακόμη, σύμφωνα με την Υπουργική Απόφαση 5694/2011, η διάρκεια των επιχειρησιακών προγραμμάτων των ΟΤΑ έγινε πενταετής, ενώ επισημαίνεται πως υποχρέωση κατάρτισής τους έχουν οι δήμοι με πληθυσμό μεγαλύτερο των 10.000 κατοίκων.

Η εκπόνηση του επιχειρησιακού προγράμματος περιλαμβάνει τέσσερα διακριτά στάδια, την αποτύπωση και αξιολόγηση του εσωτερικού και εξωτερικού περιβάλλοντος (στρατηγικός σχεδιασμός), την έγκριση του στρατηγικού σχεδίου, τον επιχειρησιακό σχεδιασμό και τις τελικές ενέργειες. Ειδικότερα η φάση του στρατηγικού σχεδιασμού περιέχει την περιγραφή και αξιολόγηση της υφιστάμενης κατάστασης και τη στρατηγική του ΟΤΑ σε συνάρτηση με τις αντίστοιχες αναπτυξιακές προτεραιότητες. Συνοπτικά, το επιχειρησιακό πρόγραμμα των ΟΤΑ αποτελεί ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα τοπικής και οργανωτικής λειτουργικής ανάπτυξης, το οποίο εναρμονίζεται με τις κατευθύνσεις του αναπτυξιακού σχεδιασμού σε περιφερειακό και εθνικό επίπεδο, διατηρώντας τις βασικές αρχές του στρατηγικού σχεδιασμού, όπως αυτός αναπτύχθηκε σε θεωρητικό επίπεδο προηγουμένως, και παρουσιάζοντας ιδιαίτερο ενδιαφέρον.

Η σημαντικότητα της έρευνας έγκειται στο γεγονός ότι ο στρατηγικός σχεδιασμός αποτελεί ένα εξαιρετικά χρήσιμο εργαλείο για τη λειτουργία, αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα του δημόσιου τομέα, λαμβάνοντας υπόψη τις σαφείς κοινωνικές προεκτάσεις της λειτουργίας της τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς και το συνεχώς εναλλασσόμενο εξωτερικό περιβάλλον στο οποίο οι δημόσιοι οργανισμοί δραστηριοποιούνται. Ειδικά στην Ελλάδα, όπου ο δημόσιος τομέας και οι ΟΤΑ έχουν δεχθεί σημαντική κριτική για τη μη ορθολογική λειτουργία τους κατά τα προηγούμενα χρόνια, ο στρατηγικός σχεδιασμός μπορεί να αποτελέσει ένα διοικητικό εργαλείο μείζονος σημασίας για την αναδιοργάνωση του δημοσίου και την εναρμόνισή του με τον αναπτυξιακό σχεδιασμό σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο.

1.4 ΣΚΟΠΟΣ ΕΡΕΥΝΑΣ

Σκοπός της έρευνας είναι η διαμόρφωση του θεωρητικού πλαισίου που διέπει το ζήτημα του στρατηγικού σχεδιασμού στους ΟΤΑ, με στόχο τον εντοπισμό των σημαντικότερων οφελών, προβλημάτων, εμποδίων και δομών που καταγράφονται

στη διεθνή βιβλιογραφία, σε συνάρτηση με τα υπάρχοντα ευρήματα της εφαρμογής του στρατηγικού σχεδιασμού των ΟΤΑ στην Ελλάδα.

Δεδομένου ότι η έρευνα που θα υλοποιηθεί στο πλαίσιο της μεταπτυχιακής διατριβής είναι ποιοτική και κατά βάση εστιάζει στην επισκόπηση της σύγχρονης διεθνούς ερευνητικής βιβλιογραφίας σχετικά με την εφαρμογή του στρατηγικού σχεδιασμού στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, δεν υφίσταται δείγμα πληθυσμού στο οποίο θα πραγματοποιηθεί ποσοτική έρευνα. Ωστόσο, για τη διερεύνηση της εφαρμογής του στρατηγικού σχεδιασμού στους ΟΤΑ στην Ελλάδα, το δείγμα της έρευνας θα αποτελέσει ένας αριθμός επιχειρησιακών προγραμμάτων, στο πλαίσιο των οποίων αναπτύσσεται ο στρατηγικός σχεδιασμός.

Οι ερευνητικές υποθέσεις διαμορφώνονται ως εξής:

- Πως εφαρμόζεται ο στρατηγικός σχεδιασμός στους δημόσιους οργανισμούς και ειδικότερα στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης;
- Ποια είναι τα σημαντικότερα οφέλη, τα κυριότερα εμπόδια και οι βασικές διαδικασίες εφαρμογής του στρατηγικού σχεδιασμού στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης;
- Πως εφαρμόζεται ο στρατηγικός σχεδιασμός στους ΟΤΑ στην Ελλάδα, σύμφωνα με το ισχύον θεσμικό πλαίσιο;

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑΣ

2.1 ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ: ΕΝΝΟΙΑ ΚΑΙ ΒΑΣΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ

Ο Heffron (1989: 130) καθορίζει τη στρατηγική ως «τον καθορισμό των βασικών μακροπρόθεσμων στόχων μίας επιχείρησης, καθώς και την υιοθέτηση των δράσεων και την τοποθέτηση των απαραίτητων πόρων για την επίτευξη των στόχων αυτών». Ο ορισμός αυτός δε διακρίνει τις διαφορές που υφίστανται μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα και, στην πραγματικότητα, οι οργανισμοί του δημοσίου παραδοσιακά δεν υλοποιούσαν συγκεκριμένες στρατηγικές, στο πλαίσιο του στρατηγικού σχεδιασμού. Ως εκ τούτου, οι ρίζες του στρατηγικού σχεδιασμού εντοπίζονται στον ιδιωτικό τομέα, αν και ο Gibson (1993) υποστηρίζει πως αυτός έχει σημαντικές ομοιότητες με το δημόσιο, με βασικότερες εξ αυτών την αναγκαία υποστήριξη της διοίκησης, την εσωτερική επικοινωνία, την κατανόηση της ιστορικής εξέλιξης του οργανισμού και τον καθορισμό της μελλοντικής του εξέλιξης.

Ο σκοπός του στρατηγικού σχεδιασμού σύμφωνα με τον Eadie (2000) είναι η επίτευξη μίας επωφελούς ισορροπίας μεταξύ του οργανισμού και του εξωτερικού του περιβάλλοντος σε μακροπρόθεσμο επίπεδο. Σύμφωνα με τον Bryson (1995), ο στρατηγικός σχεδιασμός είναι μία πειθαρχημένη προσπάθεια για την παραγωγή θεμελιωδών αποφάσεων και δράσεων που καθοδηγούν έναν οργανισμό αναφορικά με την ταυτότητά του, τους στόχους του και τους λόγους ύπαρξής του. Οι Poister & Streib (2005) επισημαίνουν πως ο στρατηγικός σχεδιασμός είναι μία συστηματική διαδικασία συλλογής πληροφόρησης σχετικά με τη 'γενική εικόνα' του οργανισμού, η οποία χρησιμοποιείται για τη διαμόρφωση μίας μακροπρόθεσμης κατεύθυνσης και τη μετάφρασή της σε συγκεκριμένους στόχους και δράσεις.

Ακόμη, οι Osborne & Gaebler (1992) επισημαίνουν πως ο στρατηγικός σχεδιασμός ενσωματώνει διαδικασίες αντικειμενικής ανάλυσης και υποκειμενικής αξιολόγησης των οργανωσιακών στόχων και προτεραιοτήτων για τη χάραξη της μελλοντικής πορείας δράσης, η οποία διασφαλίζει την οργανωσιακή αποτελεσματικότητα και τη

βιωσιμότητα σε μεγάλο χρονικό ορίζοντα. Με την πάροδο του χρόνου, η συμβατική διαδικασία του στρατηγικού σχεδιασμού έχει εξελιχθεί με βάση διάφορες προσεγγίσεις που έχουν αναπτυχθεί από τους Bryson (1995), Nutt & Backoff (1992) και Koteen (1989), οι οποίοι ουσιαστικά έχουν ενσωματώσει στην εξεταζόμενη έννοια διάφορες σημαντικές διαστάσεις, όπως είναι η αποσαφήνιση της οργανωσιακής αποστολής και αξιών, της ανάπτυξης του μελλοντικού οράματος, της ανάλυσης των προκλήσεων και ευκαιριών του εξωτερικού περιβάλλοντος, την αξιολόγηση των εσωτερικών δυνάμεων και αδυναμιών, τη διαμόρφωση των στρατηγικών στόχων, τον εντοπισμό των στρατηγικής σημασίας ζητημάτων, την ανάπτυξη και αξιολόγηση των εναλλακτικών στρατηγικών και τον προσδιορισμό των πλάνων δράσης.

Ωστόσο, μέχρι και σήμερα, έντονος είναι ο δημόσιος και ακαδημαϊκός διάλογος αναφορικά με την εφαρμογή του στρατηγικού σχεδιασμού στο δημόσιο τομέα, ιδιαίτερα αναφορικά με τα ζητήματα του πεδίου εφαρμογής του (Ellingson & Wambsganns, 2001), του περιεχομένου του (Hatry, 2002), των εμπλεκόμενων (Franklin, 2001) και των αποτελεσματικότερων πρακτικών προσεγγίσεων (Roberts, 2000). Βέβαια, το σημαντικότερο ζήτημα του στρατηγικού σχεδιασμού είναι η εφαρμογή των στρατηγικών πλάνων στην πράξη, δεδομένου ότι αυτός ο τύπος επιχειρησιακού σχεδιασμού είναι χρήσιμος μόνο όταν συνδέεται προσεκτικά με την εφαρμογή του. Υπό αυτό το πρίσμα, οι Donald et al (2001) αναφέρουν πως η εφαρμογή των στρατηγικών πλάνων μπορεί να παρεμποδίζεται από υπαλλήλους που αισθάνονται ότι απειλούνται από την οργανωσιακή αλλαγή ή από πρόσθετους ελεγκτικούς φορείς, επισήμανση που έχει ιδιαίτερη σημασία για το δημόσιο τομέα.

Ακόμη, ένα άλλο σημαντικό ζήτημα στο πεδίο του στρατηγικού σχεδιασμού είναι πως οι διαχειριστικές των δημόσιων οργανισμών συχνά δεν καταφέρνουν να το συνδέσουν με αντίστοιχες διαδικασίες λήψης αποφάσεων κρίσιμης σημασίας. Μάλιστα ο Mintzberg (1994), ένας από τους βασικότερους επικριτές του στρατηγικού σχεδιασμού, αναφέρει πως οι εν λόγω διαδικασίες πολύ συχνά παρουσιάζονται αποκομμένες από τις λειτουργίες μέτρησης και αξιολόγησης της οργανωσιακής απόδοσης και βέλτιστης τοποθέτησης και κατανομής των οργανωσιακών πόρων. Συνεπώς, η αποτελεσματική στρατηγική διαχείριση θα πρέπει να περιλαμβάνει όλες εκείνες τις διαδικασίες που σχετίζονται με την ανάπτυξη και διαχείριση ενός στρατηγικού προγράμματος. Σύμφωνα με την άποψη αυτή, ο Koteen (1989)

υποστηρίζει πως ο στρατηγικός σχεδιασμός είναι μία ευρεία έννοια που ενσωματώνει το σύνολο των διοικητικών αποφάσεων και δράσεων που καθορίζουν την οργανωσιακή απόδοση σε μακροπρόθεσμο ορίζοντα, ενώ ο Toft (1989) αναφέρει πως ο στρατηγικός σχεδιασμός είναι μία προηγμένη, καινοτόμος και συνεκτική μορφή στρατηγικής σκέψης που αποσκοπεί στην επέκταση του στρατηγικού οράματος σε όλες τις μονάδες του οργανισμού, περιλαμβάνοντας κάθε διοικητικό σύστημα.

2.2 ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΣΤΟΥΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥΣ

Ο στρατηγικός σχεδιασμός, ως πρακτική, άρχισε να εφαρμόζεται στο δημόσιο τομέα πριν από περίπου 30 χρόνια, με ένα μεγάλο μέρος της πρώιμης βιβλιογραφίας να δίνει έμφαση στις εφαρμογές στο πεδίο των τοπικών κυβερνήσεων (Dodge & Eadie, 1982; Denhardt, 1985). Τα τελευταία χρόνια, ακαδημαϊκοί και ερευνητές έχουν δείξει ιδιαίτερο ενδιαφέρον στα ζητήματα του στρατηγικού σχεδιασμού, ως μία ορθολογική πρακτική της δημόσιας διοίκησης (Streib, Slotkin & Rivera, 2001), ενώ πέρα από το στρατηγικό σχεδιασμό, ενδιαφέρον παρουσιάζεται και στο δημόσιο διάλογο περί μίας ευρύτερης στρατηγικής διαχείρισης του δημόσιου τομέα (Zanetti & Cunningham, 2000).

Οι Vinzant & Vinzant (1996) χαρακτηρίζουν το στρατηγικό σχεδιασμό στο δημόσιο τομέα ως τον «ακρογωνιαίο λίθο» της στρατηγικής διαχείρισης, επισημαίνοντας πως η επιτυχής εφαρμογή του απαιτεί την αξιολόγηση των ικανοτήτων του οργανισμού σε πεδία όπως είναι η διαχειριστική ικανότητα, οι δομές εξουσίας, η οργανωσιακή κουλτούρα, η ηγεσία και η οργανωσιακή δομή. Οι Halachmi et al (1993), επιβεβαιώνοντας την προαναφερθείσα προσέγγιση, αναφέρουν πως ο στρατηγικός σχεδιασμός αποτελεί το κυριότερο στοιχείο αλλά όχι την ουσία της στρατηγικής διαχείρισης, η οποία περιλαμβάνει και άλλα χαρακτηριστικά καίριας σημασίας, με βασικότερα εξ αυτών την εφαρμογή και την αξιολόγηση.

Ακόμη, ο Bryson (1995) υποστηρίζει πως η ίδια η εφαρμογή του στρατηγικού σχεδιασμού στους οργανισμούς του δημόσιου τομέα είναι η ουσία του, λαμβάνοντας υπόψη πως τα στρατηγικά σχέδια εφαρμόζονται μέσω της διασύνδεσης αντίστοιχων διαδικασιών που εντοπίζονται στα ανώτερα και κατώτερα ιεραρχικά διοικητικά επίπεδα. Για το λόγο αυτό, οι Poister & Van Slyke (2002) αναφέρουν πως οι δημόσιοι

οργανισμοί θα πρέπει να προσπαθούν και να εξασφαλίζουν πως τα στρατηγικά τους σχέδια καθοδηγούν τις αποφάσεις του οργανισμού σε όλα τα ιεραρχικά επίπεδα, απαιτώντας από όλα τα επιχειρησιακά τμήματα και υπο-τμήματα να αναπτύξουν δικά τους στρατηγικά, ετήσια και επιχειρησιακά σχέδια, υποστηρίζοντας σε συνολικό οργανωσιακό επίπεδο τους στρατηγικούς στόχους και σκοπούς.

Σύμφωνα με τα παραπάνω, ο Steiss (1985) περιγράφει το στρατηγικό σχεδιασμό στους δημόσιους οργανισμούς ως τη διαδικασία που αφορά την εκ των προτέρων λήψη αποφάσεων σχετικά με το τι θα κάνει ο οργανισμός στο μέλλον (σχεδιασμός), καθορίζοντας το πώς και το ποιος θα το κάνει (διαχείριση οργανωσιακών πόρων) και ενσωματώνοντας διαδικασίες παρακολούθησης και υποστήριξης των σχετικών δράσεων και λειτουργιών (έλεγχος και αξιολόγηση). Οι Vinzant & Vimzant (1996b) αναφέρουν πως ένα εξαιρετικά σημαντικό στοιχείο του στρατηγικού σχεδιασμού στους δημόσιους οργανισμούς είναι ο προσδιορισμός μέτρων απόδοσης, τα οποία προέρχονται απευθείας από τους στρατηγικούς στόχους και σκοπούς και διασυνδέουν το στρατηγικό σχέδιο με τον προϋπολογισμό, ως κρίσιμα στοιχεία της στρατηγικής διοικητικής διαδικασίας. Οι Poister & Streib (1999), ομοίως, υποστηρίζουν πως οι λειτουργίες διαχείρισης της οργανωσιακής απόδοσης είναι κεντρικής σημασίας στο στρατηγικό σχεδιασμό των δημόσιων οργανισμών, ενώ οι Newcomer et al (2002) επισημαίνουν την ανάγκη διαχείρισης της απόδοσης στο δημόσιο τομέα.

Αξίζει, επίσης, να σημειωθεί πως σημαντικές διαφοροποιήσεις υφίστανται ανάμεσα στον ιδιωτικό και το δημόσιο τομέα, με σαφείς προεκτάσεις σε ζητήματα στρατηγικού σχεδιασμού. Οι Nutt & Backoff (1992) σημειώνουν πως οι βασικές διαφορές ενσωματώνουν τρεις τύπους παραγόντων, τους περιβαλλοντικούς, τους συναλλακτικούς και τους οργανωσιακούς, ενώ ο Heffron (1989) επισημαίνει πως οι δημόσιοι οργανισμοί αντιμετωπίζουν επιπλέον εμπόδιο κατά το στρατηγικό σχεδιασμό τους, καθώς δημιουργούνται από πολιτικές δυνάμεις, οι οποίες σε ένα βαθμό καθορίζουν τη δομή και τους στόχους τους. Έτσι, οι ιδεολογικές προεκτάσεις του δημόσιου τομέα δε συνεισφέρουν στον αποτελεσματικό στρατηγικό σχεδιασμό, λαμβάνοντας υπόψη και το στοιχείο της γραφειοκρατίας.

Βέβαια, στην πραγματικότητα η διαμόρφωση του στρατηγικού σχεδιασμού στους δημόσιους οργανισμούς και ειδικότερα στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) διαφοροποιείται σημαντικά. Ωστόσο, ο σημαντικότερος λόγος για τον οποίο

οι ΟΤΑ εφαρμόζουν το στρατηγικό σχεδιασμό είναι η οργανωσιακή αλλαγή, βάσει των μοναδικών κάθε φορά απαιτήσεων της κοινωνίας και του εξωτερικού περιβάλλοντος, εν γένει (Wheeland, 2004). Παραδειγματικά, ορισμένες πόλεις αντιμετωπίζουν προβλήματα ανεργίας, λόγω της πτώσης της βιομηχανίας, ενώ άλλες έρχονται αντιμέτωπες με ραγδαίες δημογραφικές αλλαγές, προσαρμόζοντας ανάλογα τους στρατηγικούς στόχους και τις αντίστοιχες δράσεις τους (Gibson, 1993).

Η πολυπλοκότητα των δημόσιων οργανισμών σε σχέση με τον ιδιωτικό τομέα αναφορικά με την εφαρμογή και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του στρατηγικού σχεδιασμού έχει αναδειχθεί από αρκετούς ερευνητές. Παραδειγματικά, οι Boyne & Walker (2004) υποστηρίζουν οι στρατηγικές των δημόσιων οργανισμών είναι πολυεπίπεδες και εξαιρετικά πολύπλοκες, διότι ένα σύνολο επιμέρους στρατηγικών σχεδίων θα πρέπει να εφαρμόζονται την ίδια στιγμή. Ακόμη, οι Andrews et al (2006), εξετάζοντας τη σχέση μεταξύ στρατηγικής και οργανωσιακής απόδοσης σε 120 δημόσιους οργανισμούς, λαμβάνοντας υπόψη περιορισμούς του εξωτερικού περιβάλλοντος, όπως είναι η ανάγκη ευημερίας του τοπικού πληθυσμού και η διαφορετικότητα των αναγκών σε δημόσιες υπηρεσίες, αποδεικνύουν πως η αποτελεσματικότερη προσέγγιση του στρατηγικού σχεδιασμού είναι ο εκ των προτέρων προσδιορισμός των στρατηγικών στόχων και όχι η εφαρμογή στρατηγικών πλάνων ως αντίδραση στο εξωτερικό περιβάλλον.

2.3 Η ΑΝΑΓΚΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ

Οι Llewellyn & Tappin (2003) υποστηρίζουν πως ο στρατηγικός σχεδιασμός στο δημόσιο τομέα ως διοικητική πρακτική αποτελεί ένα νέο πεδίο της δημόσιας διοίκησης, δεδομένου ότι για τους δημόσιους οργανισμούς, η ανάγκη στρατηγικής διαχείρισης φαίνεται να είναι περιορισμένη λόγω του ότι η επιβίωσή τους δεν βρίσκεται σε άμεσο κίνδυνο. Η διαπίστωση αυτή έχει επισημανθεί εδώ και αρκετά χρόνια από τους Snow & Hambrick (1980), οι οποίοι υποστηρίζουν πως η στρατηγική σκέψη δεν είναι 'παρούσα' στους δημόσιους οργανισμούς, διότι η βιωσιμότητά τους δεν εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από το εξωτερικό περιβάλλον και τις δυναμικές που το διαμορφώνουν, όπως συμβαίνει στις επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα.

Οι Poister & Streib (1999) αναφέρουν πως ο στρατηγικός σχεδιασμός ως εργαλείο διοίκησης άρχισε να εφαρμόζεται στα τέλη της δεκαετίας του 1980, ως απάντηση σε περιόδους οικονομικής ύφεσης. Συνεπώς, μπορεί να υποστηριχθεί πως κατά τη διάρκεια περιόδων δημοσιονομικής λιτότητας, όπως συμβαίνει επί του παρόντος στην Ελλάδα, οι δημόσιοι οργανισμοί είναι πιθανότερο να υιοθετούν πρακτικές στρατηγικού σχεδιασμού, σε μία προσπάθεια υποστήριξης της δημόσιας διοίκησης να διαχειρίζεται αποτελεσματικότερα τους διαθέσιμους οικονομικούς πόρους, παραμένοντας εντός προϋπολογισμών και διασυνδέοντας τη χρηματοδότηση με τις σημαντικότερες προτεραιότητες του δημόσιου οργανισμού (Caiden, 1990). Δεδομένου, λοιπόν, πως η αβεβαιότητα και οι περιορισμοί της χρηματοδότησης είναι εγγενή στοιχεία των δημόσιων οργανισμών, αυτοί θα πρέπει να καθορίζουν συγκεκριμένους στρατηγικούς στόχους και αποτελέσματα, ώστε να είναι σε θέση να εξασφαλίζουν τη συνέχιση της χρηματοδότησής τους από τους κρατικούς φορείς (Llewellyn & Tappin, 2003).

Παράλληλα, ο στρατηγικός σχεδιασμός στο δημόσιο τομέα αποτελεί και ένα εργαλείο βελτίωσης του εξωτερικού ελέγχου και αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας τοποθέτησης των διαθέσιμων οικονομικών πόρων από την πλευρά της κυβέρνησης και των υπόλοιπων εμπλεκόμενων ελεγκτικών δημόσιων φορέων. Ο Green (1998) υποστηρίζει πως η χρήση του στρατηγικού σχεδιασμού καθοδηγείται από την ανάγκη των κυβερνήσεων να ελέγχουν τις δημόσιες δαπάνες μέσω της αύξησης της αποτελεσματικότητας των δημόσιων οργανισμών. Η ανάγκη αυτή αντανακλάται στην ιδιαίτερη έμφαση που δίνεται από τις κυβερνήσεις στην αντιστοίχιση των στόχων απόδοσης με τα ανώτατα όρια χρηματοδότησης (Hendrick, 2000).

Παραδοσιακά, η σχέση αυτή μεταξύ αποτελεσμάτων και κόστους δεν ήταν σαφής στο δημόσιο τομέα και για το λόγο αυτό, ο στρατηγικός σχεδιασμός θεωρείται ότι διορθώνει αυτήν την ανεπάρκεια. Η διαπίστωση αυτή επιβεβαιώνεται και από την έρευνα του Berry (2001), ο οποίος εξετάζοντας τους λόγους υιοθέτησης εργαλείων στρατηγικού σχεδιασμού από κρατικές υπηρεσίες στις ΗΠΑ, αποδεικνύει πως οι σημαντικότεροι εξ αυτών είναι οι παρακάτω: (1) η αντιληπτή ανάγκη καθορισμού μίας σαφούς αποστολής και οργανωσιακής κατεύθυνσης, (2) η προηγούμενη θετική εμπειρία από εφαρμογές στρατηγικού σχεδιασμού, (3) η επιθυμία μίμησης μίας καλής επιχειρησιακής πρακτικής από τον ιδιωτικό τομέα, και (4) η δημοσιονομική ύφεση και η ανάγκη επίλυσης ανταγωνιστικών πιέσεων για την κατανομή των διαθέσιμων

οικονομικών πόρων βάσει προτεραιοτήτων. Συμπερασματικά, η λογική πίσω από την εφαρμογή του στρατηγικού σχεδιασμού στο δημόσιο τομέα βασίζεται στους αδιαμφισβήτητα περιορισμένους οικονομικούς πόρους, στον εξορθολογισμό της δημόσιας χρηματοδότησης, στην αντιστοίχιση στόχων απόδοσης και χρηματοδότησης και στην ανάγκη αποτελεσματικού ελέγχου των δημόσιων οργανισμών από την κεντρική διοίκηση.

2.4 ΟΦΕΛΗ ΚΑΙ ΕΜΠΟΔΙΑ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ

Τα οφέλη του στρατηγικού σχεδιασμού για τους ΟΤΑ και εν γένει για τους οργανισμούς του δημόσιου τομέα είναι πολλαπλά και εκτείνονται σε ένα ευρύ φάσμα επιπτώσεων και αποτελεσμάτων. Σύμφωνα με τον Pindur (1992), ο στρατηγικός σχεδιασμός βοηθάει στον εντοπισμό των σημαντικότερων ζητημάτων που απασχολούν την κοινότητα, καθώς και των απαραίτητων πόρων που πρέπει να χρησιμοποιηθούν, ενώ η διαδικασία σχεδιασμού ενημερώνει τους πολίτες για τις λειτουργίες και τους στόχους του οργανισμού, υποστηρίζοντας παράλληλα τις τοπικές αρχές κατά την προσπάθειά τους να φέρουν σε επικοινωνία τις διαφορετικές ομάδες ενδιαφέροντος (πολίτες, επιχειρήσεις, θεσμικές αρχές κλπ). Επιπλέον, ο στρατηγικός σχεδιασμός μπορεί να βελτιώσει την οργανωσιακή απόδοση και την ικανότητα του οργανισμού να επιτύχει τους θεσπισμένους από την κεντρική κυβέρνηση στόχους (Pindur, 1992).

Ακόμη, οι Poister & Streib (2005) καταδεικνύουν πως το σημαντικότερο όφελος του στρατηγικού σχεδιασμού στους ΟΤΑ είναι πως αυτοί έχουν τη δυνατότητα να επικεντρώνονται στα σημαντικά ζητήματα που απασχολούν την κοινωνία, θεσπίζοντας αντίστοιχους οργανωσιακούς στόχους. Επιπροσθέτως, κρίσιμα οφέλη είναι πως ο στρατηγικός σχεδιασμός βελτιώνει την επικοινωνία με τις ομάδες ενδιαφέροντος του εξωτερικού περιβάλλοντος, ενισχύει τη διαχείριση και τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων και παράλληλα βελτιστοποιεί την επαγγελματική ανάπτυξη των εργαζομένων. Οι ίδιοι ερευνητές επισημαίνουν πως σημαντικό όφελος του στρατηγικού σχεδιασμού είναι πως υποβοηθάει τη διαχείριση της απόδοσης (Performance Management), ένα από τα σημαντικότερα σύγχρονα εργαλεία της οργανωσιακής διοίκησης, υποστηρίζοντας την ίδια στιγμή τη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες.

Σε κάθε περίπτωση, ο στρατηγικός σχεδιασμός στο πεδίο της τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελεί σήμερα ένα ιδιαίτερα αποδοτικό εργαλείο αποτελεσματικής διαχείρισης, τόσο σε όρους ποιότητας παρεχόμενων υπηρεσιών και αποδοτικής οργάνωσης, όσο και σε οικονομικούς όρους, δεδομένων των περιορισμένων διαθέσιμων οικονομικών πόρων. Έτσι, ένα σχέδιο στρατηγικής δράσης θέτει συγκεκριμένους στόχους και διαδικασίες, απελευθερώνοντας πόρους από μη παραγωγικές λειτουργίες σε περισσότερο αποδοτικές (Cambell, 2002).

Βέβαια, η εφαρμογή του στρατηγικού σχεδιασμού στους ΟΤΑ και γενικότερα στους οργανισμούς του δημόσιου τομέα δεν είναι μία εύκολη υπόθεση, αλλά αντιθέτως συναντά μία σειρά εμποδίων. Ένα από τα σημαντικότερα είναι το οικονομικό κόστος, δεδομένων και των σταθερών εσόδων των ΟΤΑ, τα οποία διαμορφώνονται βάσει των καθημερινών λειτουργιών τους (Kovach & Mandell, 1990). Άλλα καίρια εμπόδια που συναντούν οι δημόσιοι οργανισμοί κατά το στρατηγικό σχεδιασμό είναι η πολυπλοκότητα των διαδικασιών λήψης αποφάσεων, λόγω της γραφειοκρατίας, καθώς και το γεγονός ότι οι τοπικές κυβερνήσεις στηρίζονται όλο και περισσότερο στη συνεργασία και δικτύων με άλλους κυβερνητικούς, μη κερδοσκοπικούς και ιδιωτικούς οργανισμούς για την εκτέλεση των λειτουργιών τους, με αποτέλεσμα αυτή η αλληλεξάρτηση της τοπικής αυτοδιοίκησης με ένα μεγάλο αριθμό ομάδων να δημιουργεί δυσκολίες στην υλοποίηση του στρατηγικού σχεδιασμού (Boyne, 2001).

Ο Hughes (2003) αναγνωρίζει πως υπάρχουν περισσότερα προβλήματα και περιορισμοί κατά την εφαρμογή του στρατηγικού σχεδιασμού στο δημόσιο τομέα σε σχέση με τον ιδιωτικό, αν και επισημαίνει πως οι δημόσιοι οργανισμοί μπορούν να επωφεληθούν σημαντικά από αντίστοιχες στρατηγικές προσεγγίσεις. Σύμφωνα με τον Berry (2001), ο δημόσιος τομέας παρουσιάζει ορισμένα εμπόδια στο πεδίο της στρατηγικής διαχείρισης, λόγω της ασάφειας των στόχων της δημόσιας πολιτικής και των ανταγωνιστικών και ασταθών πολιτικών σκοπών της δημόσιας διοίκησης. Επίσης, ο Nutt (1993) επισημαίνει πως οι δημόσιοι οργανισμοί θα πρέπει να ικανοποιούν ένα ευρύ φάσμα ομάδων ενδιαφέροντος, οι οποίες ασκούν εξουσία στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων και χάραξης πολιτικής, περιορίζοντας την εσωτερική οργανωτική αυτονομία ανάπτυξης συγκεκριμένων πολιτικών.

Ακόμη, οι Douglas & Vizant (1996) υποστηρίζουν πως η ανάπτυξη και εφαρμογή στρατηγικών πλάνων στο δημόσιο τομέα απαιτεί ένα σημαντικό αριθμό πόρων, οι

οποίοι δεν είναι πάντα διαθέσιμοι στους δημόσιους οργανισμούς, ενώ οι Claver et al (1999) αναφέρουν πως αυτοί χαρακτηρίζονται από σημαντικά μικρότερο βαθμό αυτονομίας στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων σε σχέση με τον ιδιωτικό τομέα. Ένα ακόμη ζήτημα κρίσιμης σημασίας είναι η διαφορά στρατηγικής κουλτούρας που εντοπίζεται ανάμεσα σε οργανισμούς δημόσιου και ιδιωτικού τομέα. Οι Christensen & Laegreid (1999), εξετάζοντας την αποτελεσματικότητα εφαρμογής του στρατηγικού σχεδιασμού στους δημόσιους οργανισμούς της Νορβηγίας, παρατηρούν πως αυτός προσανατολίζεται λιγότερο στην ανάγκη εφαρμογής ριζικών μεταρρυθμίσεων και περισσότερο στην ανάγκη εξισορρόπησης πολιτικών ζητημάτων, όπως είναι τα δικαιώματα του πολίτη, η ισότητα, οι κώδικες επαγγελματικής συμπεριφοράς και η ικανοποίηση των συμφερόντων των θιγόμενων μερών.

2.5 ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ

Ένας σημαντικός αριθμός ερευνητών έχει αναπτύξει πρακτικά πλαίσια που αποτελούνται από βασικά συστατικά για τις διαδικασίες στρατηγικού σχεδιασμού των δημόσιων οργανισμών. Οι τυχόν διαφοροποιήσεις μεταξύ των πλαισίων αυτών επεξηγούνται από τα διαφορετικά χαρακτηριστικά του εσωτερικού και εξωτερικού περιβάλλοντος των οργανισμών, δεδομένου ότι δεν υπάρχει μία σαφής προσέγγιση που ταιριάζει σε όλες τις περιπτώσεις (Bryson, 2004).

Ωστόσο, υπάρχει ένας αριθμός συγκεκριμένων χαρακτηριστικών και συστατικών που εφαρμόζονται στις περισσότερες εξ αυτών, τα οποία είναι τα ακόλουθα (Donald et al, 2001; Poister, 2003; Bryson, 2004): (1) το σχέδιο του στρατηγικού σχεδιασμού, (2) ο καθορισμός του οράματος, της αποστολής και των αξιών του οργανισμού, (3) η αξιολόγηση του εσωτερικού και εξωτερικού περιβάλλοντος (SWOT analysis), (4) η αξιολόγηση των ομάδων ενδιαφέροντος (stakeholders analysis), (5) ο εντοπισμός και ανάλυση των βασικότερων ζητημάτων που αντιμετωπίζει ο οργανισμός, (6) ο καθορισμός των στόχων και του τρόπου επίτευξής τους, (7) η δημιουργία στρατηγικών για την επίτευξη των στόχων, (8) η εκτίμηση της σκοπιμότητας των στρατηγικών, (9) η δημιουργία και εφαρμογή σχεδίων δράσης, και (10) η αξιολόγηση, παρακολούθηση και επικαιροποίηση των διαδικασιών.

Σύμφωνα με τους Poister & Streib (2005), τα βασικά στοιχεία του στρατηγικού σχεδιασμού στους ΟΤΑ είναι τα παρακάτω: (1) θέσπιση στόχων, αποστολής και προτεραιοτήτων (εστίαση του στρατηγικού πλάνου στις προτεραιότητες, υποστήριξη υπαλλήλων για την εστίαση στους οργανωσιακούς στόχους, καθορισμών σαφών προτεραιοτήτων, προσανατολισμός της κοινότητας σε μία αποστολή), (2) διαχείριση εξωτερικών σχέσεων (διατήρηση υποστηρικτικών διακυβερνητικών σχέσεων, επικοινωνία με ομάδες πολιτών και άλλες ομάδες ενδιαφέροντος, επίτευξη δημόσιας υποστήριξης), (3) διαχείριση και λήψη αποφάσεων (διατήρηση λειτουργικής οργανωσιακής δομής, εφαρμογή αποδοτικών διοικητικών συστημάτων, χρήση εργαλείων αξιολόγησης, λήψη ορθολογικών αποφάσεων σε σχέση με τα προγράμματα, τα συστήματα και τους πόρους), (4) εποπτεία και ανάπτυξη υπαλλήλων (παροχή καθοδήγησης, έλεγχος των δραστηριοτήτων των υπαλλήλων, βελτίωση ηθικού και συνεκτικότητας, παροχή ευκαιριών εκπαίδευσης και ανάπτυξης, ενδυνάμωση υπαλλήλων για τη λήψη αποφάσεων προς το δημόσιο συμφέρον, οικοδόμηση θετικής δημόσιας εικόνας), και (5) διαχείριση απόδοσης (αποτελεσματική διαχείριση λειτουργιών, παροχή υπηρεσιών υψηλής ποιότητας, επίτευξη οικονομικών στόχων εντός του προϋπολογιστικού πλαισίου).

Ακόμη, σύμφωνα με τους Vinzant & Vinzant (1996a), η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας εφαρμογής του στρατηγικού σχεδιασμού στους δημόσιους οργανισμούς πραγματοποιείται σε τέσσερα επίπεδα: (1) εφαρμογή μίας ολοκληρωμένης διαδικασίας στρατηγικού σχεδιασμού, (2) διαμόρφωση ενός εγγράφου στρατηγικού προγραμματισμού, (3) πραγματοποίηση αλλαγών αναφορικά με την κατανομή των διαθέσιμων πόρων για την υποστήριξη της υλοποίησης των στρατηγικών στόχων, και (4) πραγματοποίηση αλλαγών στις διαδικασίες ελέγχου και αξιολόγησης για την παροχή ανατροφοδότησης σχετικά με την εφαρμογή του στρατηγικού σχεδίου.

Τέλος, σύμφωνα με τον Poister (2010) οι κρισιμότεροι παράγοντες επιτυχίας του στρατηγικού σχεδιασμού στους δημόσιους οργανισμούς είναι οι παρακάτω: (1) βαθμός εμπλοκής των ομάδων ενδιαφέροντος (πολίτες, εργαζόμενοι, διευθυντές, κρατικοί φορείς), (2) στοιχεία σχεδιασμού (αξιολόγηση σκοπιμότητας προτεινόμενων στρατηγικών, ανάπτυξη πλάνων δράσης), (3) διαδικασία προϋπολογισμού (αντιστοίχιση στρατηγικού πλάνου με όρια χρηματοδότησης, παραγωγή δεδομένων απόδοσης σχετικά με τους στρατηγικούς στόχους και τους διαθέσιμους πόρους,

αντιστοίχιση προϋπολογισμού με στρατηγικές προτεραιότητες), (4) διαχείριση απόδοσης (ετήσιες αξιολογήσεις τμημάτων και προϊσταμένων βάσει επιτευχθέντων στόχων, αντιστοίχιση στόχων απόδοσης με το στρατηγικό πλάνο, αναπροσαρμογές στον προϋπολογισμό σύμφωνα με τη συμβολή των νέων δράσεων), και (5) μέτρηση απόδοσης (αξιολόγηση προγραμμάτων σύμφωνα με την απόδοση, δημιουργία βάσης δεδομένων απόδοσης για τη μέτρηση των στρατηγικών στόχων που επιτυγχάνονται, τακτική αναφορά επιτευχθέντων στόχων στους πολίτες και τους ενδιαφερόμενους δημόσιους φορείς).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ

3.1 ΒΑΣΙΚΕΣ ΕΝΝΟΙΕΣ

Ο στρατηγικός σχεδιασμός αποτελεί μία σχετικά νέα πρακτική διοίκησης των οργανισμών και των επιχειρήσεων. Οι Dooris, Kelley & Trainer (2002) υποστηρίζουν πως η περίοδος μεταξύ 1950 και 1970 αποτέλεσε το χρονικό διάστημα κατά το οποίο άρχισε να αναπτύσσεται ο στρατηγικός σχεδιασμός. Καθώς αυτό το ζήτημα έχει αρχίσει τις τελευταίες δεκαετίες να αυξάνεται σε δημοτικότητα, όλο και περισσότεροι ερευνητές και ακαδημαϊκοί αναπτύσσουν σχετικές θεωρίες και μοντέλα για την πρακτική εφαρμογή του. Υπό αυτό το πρίσμα, ο Bryson (2004) αναφέρει πως ο στρατηγικός σχεδιασμός αποτελεί μία πρακτική προσέγγιση της προσπάθειας αποτελεσματικής διοίκησης ενός οργανισμού βάσει σημαντικών αποφάσεων και δράσεων που διαμορφώνουν και καθοδηγούν το μέλλον του, μέσω ανάληψης συγκεκριμένων πρωτοβουλιών και δραστηριοτήτων.

Ο Mintzberg (1994) υποστηρίζει πως το «σημείο-κλειδί» για την κατανόηση του στρατηγικού σχεδιασμού είναι η έννοια της τυποποίησης των αντίστοιχων στρατηγικών διαδικασιών. Έτσι, ο στρατηγικός σχεδιασμός αποτελεί μία τυποποιημένη διαδικασία που παράγει ένα συγκεκριμένο αποτέλεσμα, με τη μορφή ενός ολοκληρωμένου συστήματος αποφάσεων, το οποίο βασίζεται σε μία ολιστική προσέγγιση του οργανισμού. Ομοίως, οι Wilkinson & Monkhouse (1994) καταγράφουν πως ο στρατηγικός σχεδιασμός αποτελεί μία μέθοδο που χρησιμοποιείται για τη στρατηγική τοποθέτηση ενός οργανισμού, δίνοντας προτεραιότητες αναφορικά με τη χρήση των διαθέσιμων οργανωσιακών πόρων σύμφωνα με τους προκαθορισμένους στόχους, σε μία προσπάθεια καθοδήγησης και ανάπτυξης του κατά τη διάρκεια μίας συγκεκριμένης μελλοντικά χρονικής περιόδου.

3.2 ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ

Από τα παραπάνω, καθίσταται σαφές πως βασικές έννοιες του στρατηγικού σχεδιασμού είναι η «πειθαρχημένη προσπάθεια», η «τυποποιημένη διαδικασία» και η «μέθοδος», με αποτέλεσμα να μπορεί να υποστηριχθεί πως ο στρατηγικός

σχεδιασμός, πάνω από όλα, αποτελεί μία διαδικασία. Έτσι, ένα μεγάλο μέρος της σχετικής βιβλιογραφίας εστιάζει σε προσεγγίσεις συστημάτων ή διαδικασιών σχεδιασμού. Αρκετοί ερευνητές συνήθως εντοπίζουν διάφορα στάδια ή βήματα που ενσωματώνονται στη διαδικασία του σχεδιασμού, ως έναν σκόπιμο προγραμματισμό που οδηγεί σε ένα σαφές σχέδιο. Ο Bryson (2004) παρέχει μία απλή δομή της διαδικασίας του στρατηγικού σχεδιασμού μέσω του σχεδίου ABC. Το εν λόγω σχέδιο διατυπώνει πως το σημείο «Α» είναι το σημείο στο οποίο βρίσκεται σήμερα ο οργανισμός, το σημείο «Β» είναι το σημείο στο οποίο αποσκοπεί να πάει και το σημείο «C» αποτελείται από τους τρόπους με τους οποίους η διαδρομή αυτή μπορεί να επιτευχθεί.

Με τον τρόπο αυτό, το όραμα, η αποστολή και οι στρατηγικοί στόχοι του οργανισμού τον υποστηρίζουν ώστε αυτός να μπορεί να ολοκληρώσει τη «διαδρομή» αυτή, ενώ η διαμόρφωση της στρατηγικής ενώνει τα σημεία «Α» και «C» και η εφαρμογή της στρατηγικής συνδέει τα σημεία «Β» και «C». Βάσει αυτού του σχεδίου, ο Bryson (2004) αναπτύσσει μία περισσότερο πολύπλοκη διαδικασία προγραμματισμού, η οποία ονομάζεται «κύκλος στρατηγικής αλλαγής» και περιλαμβάνει δέκα βήματα:

- (1) την ανάληψη πρωτοβουλιών για τη συμφωνία σχετικά με την ανάπτυξη μίας διαδικασίας στρατηγικού σχεδιασμού,
- (2) τον προσδιορισμό των οργανωσιακών απαιτήσεων,
- (3) την αποσαφήνιση της οργανωσιακής αποστολής και των αντίστοιχων αξιών,
- (4) την αξιολόγηση του εσωτερικού και εξωτερικού περιβάλλοντος, ώστε να προσδιοριστούν οι δυνάμεις, αδυναμίες, ευκαιρίες και απειλές,
- (5) τον προσδιορισμό των στρατηγικών ζητημάτων που αντιμετωπίζει ο οργανισμός,
- (6) τη διαμόρφωση των εναλλακτικών στρατηγικών για τη διαχείριση των παραπάνω ζητημάτων,
- (7) την επανεξέταση και έγκριση των στρατηγικών ή του στρατηγικού σχεδίου,
- (8) την καθιέρωση ενός αποτελεσματικού οράματος,
- (9) την ανάπτυξη μίας αποτελεσματικής διαδικασίας υλοποίησης, και

(10) την επαναξιολόγηση των στρατηγικών και των διαδικασιών του στρατηγικού σχεδιασμού.

Ωστόσο, ο Bryson (2004) επισημαίνει πως οι οργανισμοί δε θα πρέπει να υιοθετούν απρόσκοπτα την προαναφερθείσα διαδικασία στρατηγικού σχεδιασμού, σημειώνοντας πως ο «κύκλος στρατηγικής αλλαγής, όπως όλες οι διαδικασίες σχεδιασμού, αποτελεί μία γενική στρατηγική προσέγγιση που θα πρέπει να προσαρμόζεται στις εκάστοτε συνθήκες του εσωτερικού και εξωτερικού περιβάλλοντος, ώστε να είναι αποτελεσματικός. Ειδικότερα στους μη κερδοσκοπικούς οργανισμούς, όπως είναι αυτοί του δημόσιου τομέα, η διαπίστωση αυτή έχει μεγαλύτερη σημασία, αν αναλογιστεί κανείς την κοινωνική φύση της οργανωσιακής αποστολής.

Στο πλαίσιο αυτό, ο Marshall (2004) σημειώνει πως για παράδειγμα οι ηγέτες των εκπαιδευτικών οργανισμών θα πρέπει να είναι ιδιαίτερα προσεκτικοί κατά την ανάπτυξη στρατηγικών πλάνων, καθώς αυτοί αποτελούν πολύπλοκα ιδρύματα με μοναδική ταυτότητα. Ομοίως, οι Lorange & Vancil (2000) υποστηρίζουν πως δεν υπάρχει ένα ενιαίο αποτελεσματικό σύστημα σχεδιασμού, αναφέροντας πως η εν λόγω διαδικασία θα πρέπει να αναπτύσσεται βάσει συγκεκριμένων οργανωσιακών απαιτήσεων, λαμβάνοντας υπόψη τις εκάστοτε συνθήκες και τα μοναδικά χαρακτηριστικά του εσωτερικού περιβάλλοντος.

Οι Bryson & Roering (1988) εφαρμόζουν μία διαδικασία οχτώ βημάτων, ως το κατάλληλο πλαίσιο του στρατηγικού σχεδιασμού για τις κυβερνήσεις. Το σχέδιο αυτό αποτελείται από: (1) μία αρχική συμφωνία σχετικά με τον προγραμματισμό, (2) τον εντοπισμό και αποσαφήνιση των απαιτήσεων, (3) τη διαμόρφωση της αποστολής, (4) την αξιολόγηση του εξωτερικού περιβάλλοντος, (5) την αξιολόγηση του εσωτερικού περιβάλλοντος, (6) τον προσδιορισμό των στρατηγικών ζητημάτων, (7) την ανάπτυξη της στρατηγικής και (8) την περιγραφή του οργανισμού στη μελλοντική χρονική περίοδο.

Επιπλέον, ο Hosmer (1982) προσδιορίζει μία απλή διαδικασία διαμόρφωσης στρατηγικής. Σύμφωνα με το στρατηγικό αυτό περίγραμμα, η διαδικασία ξεκινάει με την αξιολόγηση των εναλλακτικών στρατηγικών λύσεων, συνεχίζει με τη σύγκριση των λύσεων αυτών βάσει των ευκαιριών και απειλών του εξωτερικού περιβάλλοντος και των δυνάμεων και αδυναμιών του οργανισμού και καταλήγει με την επιλογή της

καταλληλότερης στρατηγικής. Επιπροσθέτως, ο Eadie (1983) υποστηρίζει πως η διαδικασία του στρατηγικού σχεδιασμού αποτελείται από πέντε βασικές δραστηριότητες:

- (1) τη «σάρωση» του περιβάλλοντος,
- (2) τον έλεγχο των οργανωσιακών πόρων για την αξιολόγηση των δυνάμεων και αδυναμιών,
- (3) τη θέσπιση των στρατηγικών στόχων,
- (4) τη διαμόρφωση της στρατηγικής, και
- (5) την κατανομή των πόρων και την εφαρμογή της στρατηγικής.

Τέλος, ο Streib (1992) πλαισιώνει το στρατηγικό σχεδιασμό βάσει των επιπτώσεων του στις διαδικασίες λήψης στρατηγικών αποφάσεων. Έτσι, περιγράφει πέντε βήματα του στρατηγικού σχεδιασμού, τα οποία είναι: (i) η δήλωση της αποστολής που καθορίζει στόχους και σκοπούς, (ii) η αξιολόγηση του περιβάλλοντος, (iii) ο έλεγχος του οργανισμού για τον προσδιορισμό των δυνάμεων και αδυναμιών, (iv) η θέσπιση των στρατηγικών στόχων και (v) η εφαρμογή και παρακολούθηση.

Όπως καθίσταται σαφές από την παραπάνω ανάλυση της βιβλιογραφίας, ο ουσιαστικός στρατηγικός σχεδιασμός περιλαμβάνει μία διαδικασία που είναι εξαιρετικά σημαντική για την επιτυχημένη εφαρμογή του αντίστοιχου σχεδίου. Ο Paris (2004) επισημαίνει πως η διαδικασία με την οποία αναπτύσσεται το στρατηγικό σχέδιο αποτελεί ένα κρίσιμης σημασίας παράγοντα την πλήρη και επιτυχημένη εφαρμογή του. Βέβαια, εκτός της συνολικής διαδικασίας, είναι προφανές πως ένα κοινό στοιχείο όλων των μοντέλων στρατηγικού σχεδιασμού είναι η αξιολόγηση του εσωτερικού και εξωτερικού περιβάλλοντος. Συνεπώς, η περιβαλλοντική συνιστώσα είναι αυτή που χρησιμοποιείται για τη διάκριση του στρατηγικού σχεδιασμού από άλλους τύπους επιχειρησιακού σχεδιασμού, όπως αναλύεται και παρακάτω.

3.3 ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ

Παρόλο που δεν υφίσταται απόλυτη συμφωνία μεταξύ των ερευνητών σχετικά με τα βήματα που πρέπει να ακολουθούνται για την κατάρτιση ενός στρατηγικού σχεδίου, η συντριπτική πλειοψηφία των ερευνών αναγνωρίζει την περιβαλλοντική ανάλυση ως

ένα προαπαιτούμενο στάδιο για την κατάρτισή του. Σύμφωνα με τον Trainer (2004), η αξιολόγηση του περιβάλλοντος είναι κρίσιμης σημασίας για την έναρξη οποιασδήποτε στρατηγικής διαδικασίας. Επιπλέον, ο Sevier (2003) επισημαίνει πως στην πιο βασική του μορφή, ο στρατηγικός σχεδιασμός αφορά την αντιστοίχιση μεταξύ των καθημερινών δραστηριοτήτων του οργανισμού και του περιβάλλοντός του. Ακόμη, οι Lorange & Vancil (2000) εντοπίζουν δύο βασικές λειτουργίες ενός στρατηγικού συστήματος, τον ολοκληρωμένο, συντονισμένο και συνεπή μακροπρόθεσμο προγραμματισμό δράσης και τη διευκόλυνση του οργανισμού ως προς την περιβαλλοντική του προσαρμογή.

Επιπροσθέτως, ο Bloom (1986) αναφέρει πως ο στρατηγικός σχεδιασμός περιλαμβάνει μία εκτίμηση της θέσης του οργανισμού σε σχέση με το περιβάλλον του, ενώ ο Mintzberg (1978) αναδεικνύει τρεις βασικές δυνάμεις που αλληλεπιδρούν και διαμορφώνουν τη βάση της διαμόρφωσης της στρατηγικής των οργανισμών. Οι δυνάμεις αυτές περιλαμβάνουν το περιβάλλον που αντανάκλα τη συνεχή και ασταθή αλλαγή, το οργανωτικό λειτουργικό και γραφειοκρατικό σύστημα του οργανισμού, το οποίο λειτουργεί ως σταθεροποιητική δύναμη προσαρμογής στο μεταβαλλόμενο περιβάλλον και την ηγεσία, η οποία προσπαθεί να εξισορροπήσει τις άλλες δύο δυνάμεις, διατηρώντας τη σταθερότητα του λειτουργικού συστήματος και εξασφαλίζοντας την ίδια στιγμή την προσαρμογή στις περιβαλλοντικές αλλαγές.

Οι Vinzant & Vinzant (1996) υποστηρίζουν αυτή τη σχέση μεταξύ εσωτερικών και εξωτερικών δυνάμεων, αναφέροντας πως η επιτυχημένη εφαρμογή της στρατηγικής διαχείρισης δεν είναι εφικτή χωρίς την «επίλυση» του περίπλοκου μίγματος των εσωτερικών και εξωτερικών μεταβλητών που επιδρούν στην επιχειρησιακή λειτουργία. Οι ίδιοι ερευνητές διαπιστώνουν πως οι εξωτερικοί παράγοντες είναι σημαντικοί γιατί αντανάκλουν προβλήματα που είναι δύσκολο να αντιμετωπιστούν, ενώ οι εσωτερικές προκλήσεις συχνά επιλύονται μέσω της ανακατανομής του χρόνου και των διαθέσιμων πόρων.

Οι Ruocco & Proctor (1994) υποστηρίζουν πως η περιβαλλοντική ανάλυση είναι κρίσιμο βήμα της διαδικασίας σχεδιασμού, διότι συγκεντρώνει όλη την πληροφόρηση που είναι αναγκαία για την ανάπτυξη των κατάλληλων στρατηγικών. Στο πλαίσιο αυτό, η χρήση της ανάλυσης SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats) είναι ιδιαίτερα χρήσιμη, ως ένας συστηματοποιημένος τρόπος αντιστοίχισης των

δυνάμεων και αδυναμιών του οργανισμού με τις εξωτερικές ευκαιρίες και απειλές. Μάλιστα, ο Trainer (2004) επίσης αναγνωρίζει την ανάλυση SWOT ως ένα εργαλείο που τοποθετείται στο επίκεντρο του στρατηγικού σχεδιασμού.

Ένα ακόμα ιδιαίτερα χρήσιμο εργαλείο για την ανάλυση του εξωτερικού περιβάλλοντος είναι η ανάλυση PESTEL (Political, Economical, Social, Technological, Environmental, Legal), η οποία αναλύει τις πολιτικές, οικονομικές, κοινωνικές, τεχνολογικές, περιβαλλοντικές και νομικές μεταβλητές που επηρεάζουν τη στρατηγική θέση του οργανισμού (Johnson et al, 2008). Επιπλέον, στην ανάλυση αυτή οι Barney & Hesterly (2008) προσθέτουν και τα διεθνή γεγονότα ως σημαντικό παράγοντα του εξωτερικού περιβάλλοντος. Το εν λόγω μοντέλο παρέχει ένα ολοκληρωμένο σύστημα στοιχειοθέτησης των επιρροών σχετικά με την αποτελεσματική ανάπτυξη εναλλακτικών στρατηγικών.

Ο Anheier (2005) επισημαίνει πως ειδικά στους οργανισμούς του δημόσιου τομέα, οι πολιτικοί και νομικοί παράγοντες, οι οποίοι ενσωματώνουν πτυχές της ευρύτερης πολιτικής και του ρυθμιστικού περιβάλλοντος, είναι εξαιρετικά σημαντικοί. Ακόμη, οι Myers & Sacks (2003) διαπιστώνουν πως το μοντέλο PESTEL, το οποίο εφαρμόζεται στους οργανισμούς του ιδιωτικού τομέα, για τους δημόσιους οργανισμούς θα πρέπει να συνδυάζεται με την ανάλυση των συγκεκριμένων δυνάμεων που αναπτύσσονται στον εκάστοτε δημόσιο τομέα κάθε χώρας.

Επιπλέον, η ανάλυση των πέντε δυνάμεων του Porter (1980, 2008) παρέχει ένα πλαίσιο για την ανάλυση του ανταγωνισμού, βάσει του οποίου αναλύεται η στρατηγική θέση του ανταγωνισμού στον κλάδο στον οποίο δραστηριοποιείται. Βέβαια, αν και το μοντέλο του Porter χρησιμοποιείται κυρίως στις ιδιωτικές επιχειρήσεις, ο Lindenberg (2001) υποστηρίζει πως είναι εξίσου χρήσιμο για τους δημόσιους οργανισμούς, δεδομένου ότι αυτοί λειτουργούν σε ένα περιβάλλον που προσομοιάζει αυτό μίας αγοράς, ενώ ο Tuckman (1998) αναφέρει πως μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την κατανόηση του ανταγωνισμού σε περιβάλλοντα όπου λειτουργούν σε συνεργασία ιδιωτικοί και δημόσιοι οργανισμοί.

Εκτός του εξωτερικού περιβάλλοντος, ιδιαίτερης σημασίας για το στρατηγικό σχεδιασμό είναι και η ανάλυση του εσωτερικού περιβάλλοντος. Ένα από τα γνωστότερα εργαλεία είναι το μοντέλο 7S που αναπτύχθηκε από τους Pascale & Athos (1981) και χρησιμοποιείται για την αξιολόγηση της στρατηγικής, του

προσωπικού, των δεξιοτήτων, των συστημάτων, των κοινών αξιών, των διαδικασιών και των δομών (Strategy, Staff, Skills, Systems, Shared Values, Styles, Structures). Ωστόσο, οι Waterman et al (1980) επισημαίνουν πως το μοντέλο αυτό είναι καταλληλότερο για μεγάλους οργανισμούς με πολλαπλά επίπεδα αποφάσεων.

Εναλλακτικό εργαλείο για την ανάλυση του εσωτερικού περιβάλλοντος είναι η αλυσίδα αξίας (Porter & Millar, 1985), μέσω του οποίου αξιολογούνται οι κύριες και δευτερεύουσες δραστηριότητες που προσθέτουν αξία στο παραγόμενο προϊόν ή την παρεχόμενη υπηρεσία. Ωστόσο, οι Stabell & Fjeldsrad (1998) υποστηρίζουν πως η τυπολογία που χρησιμοποιείται στο πλαίσιο της αλυσίδας αξίας προέρχεται παραδοσιακά από τις μεταποιητικές επιχειρήσεις και για το λόγο αυτό είναι λιγότερο κατάλληλο για την ανάλυση του εσωτερικού περιβάλλοντος των οργανισμών παροχής υπηρεσιών, όπως είναι οι δημόσιοι. Έτσι, οι Boardman et al (2004) περιγράφουν ένα μοντέλο αλυσίδας αξίας των υπηρεσιών, στο οποίο οι οργανωσιακές δράσεις που προσθέτουν αξία είναι κυκλικής ή σπειροειδούς μορφής και όχι διαδοχικές.

Το εύρημα αυτό οδηγεί στη διαπίστωση πως οι δημόσιοι οργανισμοί είναι αρκετά περίπλοκοι και για το λόγο αυτό η ανάλυση του εσωτερικού περιβάλλοντος θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη όλες τις αλληλεπιδράσεις που επισυμβαίνουν μέσα σε αυτούς. Μία τεχνική που βοηθάει τους οργανισμούς προς αυτήν την κατεύθυνση είναι η συγκριτική αξιολόγηση (benchmarking), η οποία αφορά την αξιολόγηση της στρατηγικής ικανότητας ενός οργανισμού σε σχέση με τους υπόλοιπους που δραστηριοποιούνται στον ίδιο τομέα ή αναφορικά με την απόδοσή του κατά παρελθοντικές περιόδους (Duncan et al, 1998). Τέλος, μία χρήσιμη τεχνική περιβαλλοντικής ανάλυσης είναι και η χαρτογράφηση των ενδιαφερόμενων ομάδων (Stakeholder Mapping), μέσω της οποίας προσδιορίζονται οι επιδράσεις των διάφορων ομάδων ενδιαφέροντος στον επιχειρησιακό σχεδιασμό και τις δραστηριότητες του οργανισμού (Mendelow, 1991).

3.4 Ο ΡΟΛΟΣ ΤΩΝ ΑΝΘΡΩΠΙΝΩΝ ΠΟΡΩΝ

Σύμφωνα με τους Poister & Streib (1999) ο μακροχρόνιος επιχειρησιακός σχεδιασμός αποτελεί ένα «κλειστό σύστημα», σε αντίθεση με το στρατηγικό σχεδιασμό που αποσκοπεί στη διαμόρφωση μίας «γενικής εικόνας» του οργανισμού, εστιάζοντας στη

σημαντικότητα των εξωτερικών δυνάμεων. Ομοίως, ο Bloom (1986) υποστηρίζει πως τα συστήματα μακροχρόνιου σχεδιασμού αναλύουν την παρελθούσα δράση των οργανισμών για την πρόβλεψη των μελλοντικών αλλαγών, ενώ ο στρατηγικός σχεδιασμός αξιοποιεί τις νέες ευκαιρίες που παρουσιάζονται στο μεταβαλλόμενο περιβάλλον. Ο Eadie (1983) σημειώνει πως η κατανόηση και ερμηνεία του εξωτερικού περιβάλλοντος αποτελεί βασικό στοιχείο του στρατηγικού σχεδιασμού και, έτσι, ο κυριότερος στόχος του είναι η οργανωσιακή αλλαγή, η οποία δεν είναι εφικτή χωρίς την υποστήριξη των ατόμων που εργάζονται σε αυτόν.

Στο πλαίσιο αυτό, ο ρόλος των ανθρώπινων πόρων είναι εξέχουσας σημασίας για τη διαμόρφωση ενός στρατηγικού σχεδίου, ιδιαίτερα σε ότι αφορά το στοιχείο της ηγεσίας. Ο Streib (1992) αναγνωρίζει πως είναι δύσκολο να προσδιοριστούν τα συστατικά μίας επιτυχημένης στρατηγικής πρωτοβουλίας, σημειώνοντας ωστόσο τέσσερις βασικές λειτουργίες του στρατηγικού σχεδιασμού: (1) την ηγεσία, (2) τους ανθρώπινους πόρους, (3) τις διοικητικές και διαχειριστικές δεξιότητες, και (4) την εξωτερική υποστήριξη. Συνεπώς, η ζωτικής σημασίας λειτουργία των ανθρώπων που εμπλέκονται στις διαδικασίες στρατηγικού σχεδιασμού γίνεται εμφανής από το γεγονός ότι τρεις από τις τέσσερις προαναφερθείσες λειτουργίες βασίζονται στο ρόλο των εργαζομένων εντός του οργανισμού.

Ο Eadie (1983) υποστηρίζει πως ο ανθρώπινος παράγοντας δεσπόζει στην εφαρμογή της στρατηγικής, καθώς και στη διαμόρφωση και επιλογή των καταλληλότερων στρατηγικών, ενώ ο Hosmer (1982) αναφέρει πως ο στρατηγικός σχεδιασμός αποτελεί ένα οργανωσιακό καθήκον που απαιτεί μία συνολική προσπάθεια από όλα τα μέλη του οργανισμού. Μάλιστα, ο Bloom (1986) υποστηρίζει πως η εμπλοκή όλων των μελών του οργανισμού διαμορφώνει ένα περιβάλλον λογοδοσίας για τις αποφάσεις που λαμβάνονται που είναι απαραίτητο για την επιτυχημένη εφαρμογή ενός στρατηγικού πλάνου σε μακροχρόνιο ορίζοντα.

Επίσης, οι Lorange & Vancil (2000) εστιάζουν στο ειδικό ρόλο του υπεύθυνου του επιχειρησιακού σχεδιασμού, καταγράφοντας πως αυτός θα πρέπει να αξιολογείται σε ένα διαδραστικό περιβάλλον ανθρώπινων αλληλεπιδράσεων. Ομοίως, οι Bryson & Roering (1988), εξετάζοντας τις πρακτικές στρατηγικού σχεδιασμού σε κυβερνητικούς οργανισμούς, διαπιστώνουν πως ο ανθρώπινος παράγοντας είναι καθοριστικής σημασίας για την ολοκλήρωση των σχετικών διαδικασιών. Ακόμη, ο

Paris (2004), διερευνώντας την αποτελεσματικότητα του στρατηγικού σχεδιασμού σε εκπαιδευτικούς οργανισμούς, εστιάζει στο ρόλο ορισμένων εργαζομένων που θεωρούνται «κλειδιά» και στους οποίους εκχωρούνται συγκεκριμένες αρμοδιότητες για την επικοινωνία του νέου στρατηγικού οράματος σε όλες τις ομάδες ενδιαφέροντος. Η ίδια ερευνήτρια σημειώνει πως υπάρχει πάντα μία ομάδα μελών του οργανισμού που έχει εξέχουσα θέση αναφορικά με την ανάπτυξη της συνολικής στρατηγικής, το συντονισμό των δράσεων, την αποσαφήνιση των ρόλων, τον προσδιορισμό των ευθυνών, τη δημιουργία δεσμών και την παρακολούθηση των αντίστοιχων διαδικασιών.

Ειδικά η ηγεσία έχει αναγνωριστεί ως κρίσιμο συστατικό του στρατηγικού σχεδιασμού και ως βασικό στοιχείο της εξισορρόπησης των εσωτερικών και εξωτερικών δυνάμεων (Mintzberg, 1978). Εκτός αυτού, ένας ενεργός και υποστηρικτικός ηγέτης είναι σε θέση να διαμορφώσει ένα περιβάλλον ισχυρής διοικητικής υποστήριξης, η οποία είναι απαραίτητη για την εφαρμογή ενός στρατηγικού σχεδίου. Ο Robbins (2005) αναφέρει πως ο ηγέτης είναι αυτός που έχει την τελική ευθύνη για την κινητοποίηση του προσωπικού προς την επίτευξη των στρατηγικών στόχων, εφαρμόζοντας το κατάλληλο στυλ ηγεσίας που απαιτείται για τις εκάστοτε συνθήκες.

Επίσης, οι Sherman et al (2007) δίνουν έμφαση στο ρόλο του ηγέτη για τη διαμόρφωση του στρατηγικού πλάνου, υποστηρίζοντας την καταλληλότητα της μετασχηματιστικής ηγεσίας ως προς την εξασφάλιση ενός ολοκληρωμένου οράματος και τη διαμόρφωση μίας αποτελεσματικής οργανωσιακής κουλτούρας. Τέλος, ο McNamara (2010) θεωρεί πως η ηγεσία είναι αυτή που μπορεί να δώσει τις απαντήσεις στις εσωτερικές και εξωτερικές προκλήσεις, οι οποίες είναι ζωτικής σημασίας στις διαδικασίες του στρατηγικού σχεδιασμού.

3.5 ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΕΣ ΕΠΙΛΟΓΕΣ

Βασική διαδικασία του στρατηγικού σχεδιασμού είναι η ανάπτυξη και αξιολόγηση των εναλλακτικών στρατηγικών λύσεων, με σκοπό την επιλογή της καταλληλότερης. Η διαδικασία αυτή είναι ιδιαίτερα σημαντική για τους μη κερδοσκοπικούς οργανισμούς, οι οποίοι λειτουργούν σε ένα περιβάλλον οικονομικών πιέσεων, ως αποτέλεσμα του κινήματος μεταρρύθμισης του δημόσιου τομέα (Zack, 2005). Για την

ανάπτυξη των στρατηγικών επιλογών στο πλαίσιο του στρατηγικού σχεδιασμού διάφορα εργαλεία έχουν προταθεί κατά καιρούς. Ένα από τα πιο ευρέως διαδεδομένα είναι η μήτρα TWOS, βάσει της οποίας αναπτύσσονται εναλλακτικές στρατηγικές που συνδυάζουν τις δυνάμεις και αδυναμίες του εσωτερικού περιβάλλοντος με τις ευκαιρίες και απειλές του εξωτερικού (Andreasen & Kotler, 2003).

Ακόμη, όπως υποδεικνύει ο Courtney (2002), η μήτρα του Ansoff είναι εφαρμόσιμη στους μη κερδοσκοπικούς οργανισμούς, παρέχοντας ένα μοντέλο για τον εντοπισμό των δυνητικών αναπτυξιακών κατευθύνσεων της στρατηγικής διαχείρισης των οργανισμών. Επιπλέον, για την αξιολόγηση των στρατηγικών επιλογών, ο Ambrosini (1998) προτείνει τρία βασικά κριτήρια επιτυχίας: (1) την καταλληλότητα, η οποία αφορά την ευθυγράμμιση του οργανισμού με το εξωτερικό περιβάλλον στο οποίο λειτουργεί, (2) το βαθμό αποδοχής, ο οποίος σχετίζεται με τον τρόπο που τα αναμενόμενα αποτελέσματα της στρατηγικής συνάδουν με τους οργανωσιακούς στόχους, ιδιαίτερα σε ότι αφορά τους αναλαμβανόμενους κινδύνους, και (3) τη σκοπιμότητα, η οποία αναφέρεται στην εφικτότητα της στρατηγικής επιλογής σε συνάρτηση με την προσβασιμότητα στους αναγκαίους πόρους.

Παράλληλα, ο Bernard (2005) αναπτύσσει ένα μοντέλο οργανωσιακής δομής που χρησιμοποιείται στις διαδικασίες στρατηγικού σχεδιασμού βάσει της αντίστοιχης επιχειρησιακής αρχιτεκτονικής. Το μοντέλο αυτό εντοπίζει τρία γενικά επίπεδα που είναι κοινά σε όλους τους οργανισμούς, το θεσμικό, το διευθυντικό και το τεχνικό, και διαδραματίζουν διαφορετικούς ρόλους. Πιο συγκεκριμένα, το θεσμικό επίπεδο είναι υπεύθυνο για την καθιέρωση των στρατηγικών κανόνων που καθιστούν δυνατή την εφαρμογή των οργανωσιακών στόχων, μέσω της διασύνδεσης του εξωτερικού περιβάλλοντος με το εσωτερικό και τη διασφάλιση της νομιμότητας του στρατηγικού σχεδίου. Το διευθυντικό επίπεδο μεσολαβεί μεταξύ του οργανισμού και του πλαισίου καθηκόντων που πρέπει να ολοκληρωθούν, μέσω της διαχείρισης των εσωτερικών υποθέσεων και της παροχής των απαραίτητων πόρων. Τέλος, το τεχνικό επίπεδο είναι υπεύθυνο για την πρακτική εφαρμογή του στρατηγικού πλάνου.

Σε κάθε περίπτωση, οι Gunasekaran & Garets (2004) υποστηρίζουν πως μία αποτελεσματική ομάδα στρατηγικού σχεδιασμού θα πρέπει να έχει εκτελεστική πρόσβαση και υποστήριξη, να αντιπροσωπεύεται από πολλαπλά επίπεδα διαχείρισης και να διατηρεί μία εξωστρεφή προοπτική. Σε γενικότερους όρους, μία

αντιπροσωπευτική ομάδα επιφορτισμένη με τις αντίστοιχες ευθύνες αποτελεί την καταλληλότερη επιλογή για την ανάπτυξη του στρατηγικού σχεδιασμού. Ωστόσο, η στρατηγική σκέψη θα πρέπει να περιλαμβάνει το προσωπικό των υψηλότερων επιπέδων της ιεραρχίας ενός οργανισμού, καθώς χωρίς την ενσωμάτωση όλης της επαρκούς γνώσης και πληροφόρησης δεν είναι δυνατό να επιλεγεί η ουσιαστικότερη στρατηγική.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

ΜΟΝΤΕΛΑ ΚΑΙ ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΣΤΟΥΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

4.1 ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Ο στρατηγικός σχεδιασμός σε συνάρτηση με την αξιολόγηση της οργανωσιακής απόδοσης θεωρούνται ως σημαντικές καινοτομίες της δημόσιας διοίκησης εδώ και αρκετά χρόνια (Berry, 1994). Ως αποτέλεσμα του μεγάλου ενδιαφέροντος σε ζητήματα στρατηγικού σχεδιασμού στο πλαίσιο της δημόσιας διοίκησης, ένας σημαντικός αριθμός κυβερνητικών και δημόσιων οργανισμών σε παγκόσμια κλίμακα αναπτύσσουν συστηματικά στρατηγικά σχέδια, προσδιορίζοντας τους αντίστοιχους στρατηγικούς στόχους και τους στόχους απόδοσης.

Παράλληλα, πολλοί κυβερνητικοί οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν, επίσης, υιοθετήσει διάφορες πρακτικές του στρατηγικού σχεδιασμού, είτε λόγω των απαιτήσεων του νομοθετικού πλαισίου είτε ως αυτόνομες πρωτοβουλίες, με σκοπό τη βελτίωση των διαδικασιών λήψης αποφάσεων, την αποτελεσματικότερη κατανομή των πόρων και την ενίσχυση της γενικότερης διαχείρισης των δημόσιων παρεχόμενων υπηρεσιών (Barnow & Heinrich, 2010).

Γενικότερα, τα τελευταία χρόνια ο δημόσιος διάλογος έχει πολλές φορές στραφεί στις διασυνδέσεις μεταξύ του στρατηγικού σχεδιασμού, της μέτρησης της απόδοσης και άλλων σχετικών διαχειριστικών διαδικασιών, όπως είναι η κατάρτιση προϋπολογισμών, στο πεδίο της δημόσιας διοίκησης (Poister, 2010). Αν και ένας μικρός αριθμός ερευνών έχει εξετάσει την αποτελεσματικότητα του στρατηγικού σχεδιασμού σε μεγάλα δείγματα οργανισμών του δημόσιου τομέα, αρκετές μελέτες περιπτώσεων εντοπίζονται στη βιβλιογραφία, καταδεικνύοντας τη χρησιμότητά του σε διάφορα επίπεδα της δημόσιας διοίκησης και σε μη κερδοσκοπικούς οργανισμούς.

Ο Bryson (2010) αναφέρει πως στο πλαίσιο της δημόσιας διοίκησης, ο στρατηγικός σχεδιασμός μπορεί να χρησιμοποιηθεί επιτυχώς από: (1) δημόσιες υπηρεσίες ή

τμήματα δημόσιων οργανισμών, (2) κυβερνητικούς οργανισμούς γενικών σκοπών που βρίσκονται σε πόλεις, περιοχές ή γεωγραφικά τμήματα, (3) μη κερδοσκοπικούς οργανισμούς που παρέχουν υπηρεσίες δημόσιου ενδιαφέροντος, (4) διεπιχειρησιακά δίκτυα με τη μορφή εταιρικών συνεργασιών ή συμμαχιών στον ευρύτερο δημόσιο τομέα (μεταφορές, τομέας υγείας, εκπαίδευση, υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης), και (5) σε οργανισμούς που αντιπροσωπεύουν ολόκληρες πόλεις, κοινότητες ή μητροπολιτικές περιοχές.

Σε γενικότερους όρους, οι διαδικασίες διαμόρφωσης στρατηγικής, κατάρτισης προϋπολογισμών και ανάπτυξης στρατηγικών σχεδίων θεωρούνται πλέον ως αλληλένδετες διαστάσεις της στρατηγικής διαχείρισης του δημόσιου τομέα (Poister & Van Slyke, 2002). Βέβαια, ο Steiss (1985) είχε αναγνωρίσει τη σημασία των διασυνδέσεων αυτών εδώ και σχεδόν τρεις δεκαετίες, υποστηρίζοντας πως ο στρατηγικός σχεδιασμός στους δημόσιους οργανισμούς αποτελεί εκείνη τη διαδικασία για την εκ των προτέρων λήψη αποφάσεων σχετικά με τι ένας οργανισμός θα κάνει στο μέλλον, ποιους πόρους θα χρησιμοποιήσει και με ποιον τρόπο θα ενισχύσει την ποιότητα των αντίστοιχων διαδικασιών.

Σήμερα, ένας σημαντικός αριθμός ερευνητών εξισώνει τη στρατηγική διαχείριση με τη διαχείριση της απόδοσης ή τη διαχείριση βάσει οργανωσιακών αποτελεσμάτων (Moynihan & Ingraham, 2004). Σε κάθε περίπτωση, η υιοθέτηση μίας συνολικής στρατηγικής προσέγγισης της δημόσιας διοίκησης υποστηρίζεται ότι παράγει θετικότερα αποτελέσματα για τους δημόσιους οργανισμούς σε σύγκριση με αποσπασματικές εφαρμογές διάφορων στρατηγικών διεργασιών. Ωστόσο, οι Ammons & Roverbank (2008) επισημαίνουν πως τα οφέλη του στρατηγικού σχεδιασμού δεν είναι ακόμα σαφή για τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης.

Οι υπάρχουσες μελέτες τείνουν να εφαρμόζουν περιπτωσιολογικές ή περιγραφικές έρευνες για την κατανόηση των περίπλοκων προσεγγίσεων του στρατηγικού σχεδιασμού στο δημόσιο τομέα, περιορίζοντας ωστόσο τις δυνατότητες ανάπτυξης ουσιαστικών αιτιωδών σχέσεων. Έτσι, παρά το γεγονός ότι μία σειρά οφελών έχουν εντοπιστεί σε περιπτώσεις εφαρμογής στρατηγικού σχεδιασμού, όπως είναι η αποτελεσματικότερη λήψη αποφάσεων, αποτελεί κοινό τόπο πως η ανάπτυξη ενός στρατηγικού πλάνου δεν εγγυάται από μόνο του την επιτυχή διοίκηση των δημόσιων οργανισμών.

4.2 ΜΟΝΤΕΛΑ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΣΤΟΥΣ ΜΗ ΚΕΡΔΟΣΚΟΠΙΚΟΥΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥΣ

Διάφορα μοντέλα στρατηγικού σχεδιασμού έχουν προταθεί για τους δημόσιους οργανισμούς, ενώ το καθένα από αυτά διατηρεί σημαντικά στοιχεία και αρχές του στρατηγικού σχεδιασμού των επιχειρήσεων του ιδιωτικού τομέα. Σύμφωνα με τον McNamara (2004), τα βασικότερα μοντέλα στρατηγικού σχεδιασμού είναι πέντε διακριτών κατηγοριών. Αρχικά, το μοντέλο του βασικού στρατηγικού σχεδιασμού ακολουθείται κυρίως από οργανισμούς μικρού μεγέθους και χωρίς προηγούμενη μεγάλη εμπειρία σε στρατηγικά ζητήματα.

Σύμφωνα με τους Kriemadis & Theakou (2007), η διαδικασία αυτή στους μη κερδοσκοπικούς οργανισμούς μπορεί να εφαρμοστεί για ένα έτος και στη συνέχεια να εμπλουτιστεί με περισσότερες φάσεις και δραστηριότητες. Τα βασικά στοιχεία του μοντέλου αυτού είναι ο προσδιορισμός του σκοπού, η επιλογή των στρατηγικών στόχων, ο εντοπισμός των συγκεκριμένων στρατηγικών προσεγγίσεων, η αναγνώριση των δράσεων για την εφαρμογή των επιλεγμένων στρατηγικών και η παρακολούθηση και επικαιροποίηση του στρατηγικού σχεδίου.

Το δεύτερο μοντέλο στρατηγικού σχεδιασμού βασίζεται στην ανάπτυξη περισσότερο ολοκληρωμένων στόχων και συμπεριλαμβάνει τις εξής δράσεις: (1) ανάλυση εσωτερικού και εξωτερικού περιβάλλοντος, (2) στρατηγική ανάλυση για τον εντοπισμό των σημαντικότερων στόχων, (3) σχεδιασμός βασικών στρατηγικών προγραμμάτων, (4) σχεδιασμός και επικαιροποίηση της αποστολής, του οράματος και των οργανωσιακών αξιών, (5) ανάπτυξη πλάνων δράσης βάσει στόχων, διαθέσιμων πόρων, ευθυνών και αρμοδιοτήτων, (6) διαμόρφωση προγράμματος, (7) ανάπτυξη ετήσιου λειτουργικού πλάνου, (8) κατάρτιση και έγκριση προϋπολογισμού, (9) κατάρτιση πλάνου λειτουργιών μετά από ένα έτος, και (10) παρακολούθηση, έλεγχος και αξιολόγηση.

Το τρίτο μοντέλο του στρατηγικού σχεδιασμού αποσκοπεί στην εξασφάλιση της ευθυγράμμισης της αποστολής του οργανισμού με τους πόρους που είναι απαραίτητοι για τη λειτουργία του. Το μοντέλο αυτό θεωρείται χρήσιμο για οργανισμούς που επιθυμούν να τελειοποιήσουν τη στρατηγική τους ή να αναπτύξουν νέες και αποτελεσματικότερες στρατηγικές. Επίσης, ένας οργανισμός μπορεί να επιλέξει την προσέγγιση αυτή αν αντιμετωπίζει ένα σημαντικό αριθμό ζητημάτων που σχετίζονται

με την εσωτερική του απόδοση. Τα βασικά βήματα στρατηγικού σχεδιασμού στην περίπτωση αυτή περιλαμβάνουν: (1) την ανάπτυξη των στόχων, των προγραμμάτων, των πόρων και της απαραίτητης υποστήριξης, (2) τον εντοπισμό των προβληματικών περιοχών, (3) τον προσδιορισμό των αναγκαίων προσαρμογών, και (4) την ενσωμάτωση των προσαρμογών στο νέο στρατηγικό σχέδιο.

Το μοντέλο στρατηγικού σχεδιασμού βάσει σεναρίων μπορεί να χρησιμοποιηθεί σε συνδυασμό με άλλα μοντέλα για την εξασφάλιση της αποτελεσματικότητας της στρατηγικής σκέψης. Τα βασικά στάδια ανάπτυξής του είναι τα εξής: (1) εξέταση διάφορων μεταβλητών του εξωτερικού περιβάλλοντος και των επιδράσεών τους στον οργανισμό, (2) ανάπτυξη μελλοντικών σεναρίων για κάθε αλλαγή του περιβάλλοντος που έχει εξεταστεί, (3) ανάπτυξη προτάσεων για τις εν δυνάμει στρατηγικές αναφορικά με τα εναλλακτικά σενάρια, (4) εντοπισμός κοινών στοιχείων ανάμεσα στις στρατηγικές για την αντιμετώπιση των εξωτερικών αλλαγών, και (5) επιλογή της καταλληλότερης στρατηγικής.

Τέλος, σε αντίθεση με τα προηγούμενα μοντέλα που ενσωματώνουν περισσότερο μηχανικές και γραμμικές διαδικασίες σχεδιασμού, το «οργανικό» μοντέλο βασίζεται στην αυτοδιαχείριση του οργανισμού, βάσει των αξιών και της κουλτούρας του. Τα γενικά στάδια του εν λόγω μοντέλου περιλαμβάνουν: (1) την αποσαφήνιση της οργανωσιακής κουλτούρας μέσω εφαρμογής διαδικασιών ουσιαστικού διαλόγου, (2) τη συζήτηση γύρω από τα ζητήματα και τις διαδικασίες σχεδιασμού, (3) την εστίαση στις διαδικασίες οργανωσιακής μάθησης και λιγότερο στις μεθόδους, και (4) την αντανάκλαση των στρατηγικών σχεδίων στις ομάδες ενδιαφέροντος.

Επίσης, σύμφωνα με τον Bryson (2004), τα βασικότερα συστήματα στρατηγικού σχεδιασμού στους κυβερνητικούς οργανισμούς εμπεριέχουν τα εξής: (1) πολυεπίπεδα συστήματα διαχείρισης που συμπεριλαμβάνουν τη χρήση εργαλείων τύπου Balanced Scorecards με σκοπό την ευθυγράμμιση λειτουργιών και στρατηγικών στόχων, (2) συστήματα στρατηγικής διαχείρισης, όπως είναι τα λειτουργικά εργαλεία μέτρησης της απόδοσης, (3) καθοδηγούμενα αυξητικά συστήματα, (4) συστήματα διαχείρισης αλυσίδας αξίας, (5) πρακτικές διαχείρισης χαρτοφυλακίου, (6) συστήματα συγκριτικής αξιολόγησης (benchmarking), και (7) υβριδικά μοντέλα.

Ακόμη, ο Bryson (2010) υποστηρίζει πως ανεξαρτήτως του μοντέλου στρατηγικού σχεδιασμού που εφαρμόζεται και των αντίστοιχων συστημάτων που

χρησιμοποιούνται, η βασική προσέγγιση του στρατηγικού σχεδιασμού στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης στηρίζεται στην ιδέα της προσαρμογής-απάντησης του οργανισμού στις εκάστοτε συνθήκες που αναγνωρίζονται ως προκλήσεις, για τις οποίες απαιτείται συλλογική, ορθολογική και καινοτόμος στρατηγική σκέψη. Υπό αυτό το πρίσμα, μία ευρέως αποδεκτή προσέγγιση του στρατηγικού σχεδιασμού είναι ο «κύκλος της στρατηγικής αλλαγής» (Bryson, 2004), ο οποίος βασίζεται στη διασύνδεση στρατηγικού περιεχομένου και στρατηγικών επιλογών και διαδικασιών, με απώτερο στόχο τη συνεχή οργανωσιακή μάθηση και αλλαγή.

4.3 ΣΤΟΧΟΙ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΣΤΟΥΣ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΟΥΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥΣ

Σύμφωνα με τον Boyne (2001), ο στρατηγικός σχεδιασμός στους κυβερνητικούς οργανισμούς, ο οποίος εμπεριέχει περιοδική επικαιροποίηση των μακροχρόνιων σχεδίων, χρήση πληροφόρησης σχετικά με την οργανωσιακή απόδοση που αφορά τις διαδικασίες σχεδιασμού και διασύνδεση των στρατηγικών σχεδίων με τους προϋπολογισμούς και τις οργανωσιακές λειτουργίες, υποστηρίζει σημαντικά τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης να εφαρμόζουν πολιτικές, να παρέχουν ποιοτικές υπηρεσίες και να χρησιμοποιούν ορθολογικά τους διαθέσιμους άυλους και υλικούς πόρους τους. Στο πλαίσιο αυτό, ο Elbanna (2006) επισημαίνει πως ο στρατηγικός σχεδιασμός θα πρέπει να επιτρέπει στους δημόσιους οργανισμούς να προβλέπουν κρίσεις οικονομικής ή κοινωνικής φύσης και να τις αντιμετωπίζουν με τον καταλληλότερο τρόπο. Η διαπίστωση αυτή είναι ιδιαίτερης σημασίας για το παρόν υφεσιακό περιβάλλον και το ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης στην ευρύτερη κοινωνία.

Επίσης, οι DiMaggio & Powell (1983) υποστηρίζουν πως οι δημόσιοι οργανισμοί θα πρέπει να υιοθετούν τεχνικές στρατηγικού σχεδιασμού και στρατηγικής διαχείρισης όχι μόνο για τη βελτίωση της οργανωσιακής τους αποδοτικότητας αλλά και να αποκτούν την απαραίτητη νομιμοποίηση στα ενδιαφερόμενα μέρη του εξωτερικού περιβάλλοντος, συμπεριλαμβανομένων πολιτών, συνεργαζόμενων φορέων και επιχειρήσεων. Σύμφωνα με τους Moynihan & Pandley (2005) αυτή η «συμβολική» υιοθέτηση επίσημων και τυπικών στρατηγικών προσεγγίσεων μπορεί να βελτιώσει τη φήμη ενός οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης στην κοινωνία της πόλης ή

κοινότητας, με θετικά αποτελέσματα για την αποδοτικότητά του, όπως είναι η συλλογή περισσότερων φόρων από πολίτες που πριν φοροδιέφευγαν.

Ωστόσο, οι επιδράσεις της βελτιωμένης αυτής φήμης είναι σε γενικές γραμμές ισχνές, καθώς ο στρατηγικός σχεδιασμός θα πρέπει να επηρεάζει ουσιαστικά την οργανωσιακή λειτουργία και να οδηγεί σε πραγματικές μεταρρυθμίσεις. Έτσι, ο στρατηγικός σχεδιασμός αποτελεί μία από τις σημαντικότερες προσεγγίσεις της μεταρρύθμισης του δημόσιου τομέα, επιτρέποντας την αποτελεσματικότερη επικοινωνία με την κοινωνία και την ανάπτυξη μίας αποστολής που συνάδει με τις πραγματικές κοινωνικές ανάγκες (Moynihan & Pandley, 2005). Για παράδειγμα, οι Bland & Clarke (2006), εξετάζοντας τις βασικές αρχές του μοντέλου στρατηγικού σχεδιασμού που εφαρμόζεται σε 250 κρατικούς φορείς της Πολιτείας του Τέξας στις ΗΠΑ, καταδεικνύει πως η στρατηγική αυτή προσέγγιση είναι ιδιαίτερα επωφελής τόσο για την εσωτερική απόδοση όσο και για τις αλληλεπιδράσεις των φορέων με τις υπόλοιπες ομάδες ενδιαφέροντος.

Γενικότερα, διάφορες επιπτώσεις του στρατηγικού σχεδιασμού στους κυβερνητικούς οργανισμούς έχουν αναδειχθεί. Ο Bryson (2004), για παράδειγμα, αναφέρει την προαγωγή της στρατηγικής σκέψης, τη βελτιωμένη λήψη αποφάσεων, την ενισχυμένη αποδοτικότητα των λειτουργικών συστημάτων και την αποτελεσματικότερη ηγεσία, ενώ οι Eden & Huxman (1998) εστιάζουν στις επιπτώσεις στους εργαζομένους των οργανισμών, όπως είναι η ενισχυμένη οργανωσιακή δέσμευση, η κατανόηση και η δημιουργικότητα. Τέλος, οι Poister et al (2010) εντοπίζουν ορισμένα αποτελέσματα του στρατηγικού σχεδιασμού που σχετίζονται με τις παρεχόμενες υπηρεσίες των δημόσιων οργανισμών, όπως είναι η βελτιωμένη ποιότητα, η αποδοτικότητα κόστους και η πελατειακή ικανοποίηση.

4.4 ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΣΤΟΥΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Στη διεθνή βιβλιογραφία εντοπίζεται ένας περιορισμένος αριθμός ερευνών αναφορικά με τη χρήση του στρατηγικού σχεδιασμού στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και τα συναφή αποτελέσματά της. Οι Boyne & Gould-Williams (2003) διερευνούν τις απόψεις 188 διευθυντών και στελεχών που εργάζονται σε οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ουαλία σχετικά με τις διαδικασίες του

στρατηγικού σχεδιασμού, συμπεριλαμβάνοντας τη θέσπιση στόχων, την ανάλυση εσωτερικού και εξωτερικού περιβάλλοντος και την κατάρτιση πλάνων δράσης, βρίσκοντας πως οι εν λόγω διαδικασίες έχουν θετικές επιδράσεις σε διάφορα μέτρα οργανωσιακής απόδοσης, όπως είναι η κάλυψη των αναγκών των πολιτών, η ποιότητα των υπηρεσιών, η ικανοποίηση των πελατών, το κόστος των υπηρεσιών, η αποδοτικότητα και η μείωση της γραφειοκρατίας.

Ο Hendrick (2003) εξετάζει τις διαστάσεις του στρατηγικού σχεδιασμού σε 14 οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης στην πόλη Milwaukee στις ΗΠΑ, εστιάζοντας στα στοιχεία του ολοκληρωμένου σχεδιασμού, του ελέγχου του στρατηγικού σχεδίου, της συμμετοχής των εργαζομένων στην κατάρτισή του, στη συμμετοχή των ενδιαφερόμενων μερών του εξωτερικού περιβάλλοντος και της δέσμευσης στο στρατηγικό πλάνο. Ο ερευνητής καταδεικνύει πως ο συγκεντρωτισμός της τοπικής αυτοδιοίκησης δημιουργεί εμπόδια στο στρατηγικό σχεδιασμό, σε αντίθεση με τις στρατηγικές ικανότητες των διευθυντών, οι οποίες συμβάλλουν θετικά στον ολοκληρωμένο στρατηγικό σχεδιασμό.

Οι Poister & Streib (2005) διερευνούν τα βασικότερα στοιχεία του στρατηγικού σχεδιασμού σε 201 οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης στις ΗΠΑ σε δήμους με πληθυσμό άνω των 25.000 κατοίκων, αποδεικνύοντας πως τα σημαντικότερα εξ αυτών είναι η διασύνδεση στρατηγικού πλάνου και διευθυντικών στόχων, η αξιολόγηση του σχεδίου βάσει οργανωσιακών στόχων, η κατάρτιση αναφορών απόδοσης βάσει των θεσπισμένων στόχων, ο έλεγχος της απόδοσης, η αξιολόγηση της εφικτότητας των εναλλακτικών στρατηγικών, η σύνδεση του στρατηγικού πλάνου με τον προϋπολογισμό και η ενσωμάτωση στο στρατηγικό σχεδιασμό της πληροφόρησης που προέρχεται από τους πολίτες.

Επιπλέον, οι Andrews et al (2005) εξετάζουν τη σχέση μεταξύ στρατηγικής τοποθέτησης μέσω του στρατηγικού σχεδιασμού και οργανωσιακής απόδοσης σε 80 οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης στο Ηνωμένο Βασίλειο, καταδεικνύοντας πως η στρατηγική που συνδέεται άμεσα με τις ανάγκες των πολιτών οδηγεί σε αυξημένη ικανοποίηση, ενώ σημαντικό στοιχείο εφαρμογής του στρατηγικού σχεδιασμού αποτελεί ο έλεγχος και αξιολόγηση της απόδοσης του στρατηγικού πλάνου. Σε μεταγενέστερη έρευνά τους, οι Andrews et al (2006) αποδεικνύουν πως σε 119 οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης του Ηνωμένου Βασιλείου, οι βασικοί στόχοι του

στρατηγικού σχεδιασμού είναι η ενίσχυση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, η βελτίωση της εσωτερικής οργάνωσης και η αύξηση των εσόδων.

Ακόμη, οι Andrews et al (2009) επιχειρούν να αναδείξουν τα κυριότερα στοιχεία του στρατηγικού σχεδιασμού σε 47 τμήματα οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ουαλία, βρίσκοντας πως ο ορθολογικός σχεδιασμός και ο έλεγχος της απόδοσης συμβάλλουν θετικά στην κατάρτιση ολοκληρωμένων στρατηγικών σχεδίων. Τέλος, ο Jimenez (2011) αποδεικνύει πως η ανάπτυξη και εφαρμογή στρατηγικών πλάνων σε 43 οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης στις ΗΠΑ συνδέεται άμεσα με τη χρηματοοικονομική τους κατάσταση, εύρημα ιδιαίτερα ενδιαφέρον λαμβάνοντας υπόψη την παρούσα υφεσιακή οικονομική κατάσταση στην Ευρώπη.

Γενικότερα, οι προαναφερθείσες μελέτες κατηγοριοποιούν τις επιδράσεις του στρατηγικού σχεδιασμού σε βελτιώσεις του εσωτερικού περιβάλλοντος, όπως είναι η ενίσχυση της λειτουργικής αποδοτικότητας, και σε αποτελέσματα του εξωτερικού περιβάλλοντος, με σημαντικότερα την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών και την αύξηση της ικανοποίησης των πολιτών από τη λειτουργία των οργανισμών. Τα ευρήματα αυτά συνάδουν με το συμπέρασμα του Boyne (2001), ο οποίος επιχειρώντας μία επισκόπηση της ερευνητικής βιβλιογραφίας σχετικά με την εφαρμογή του στρατηγικού σχεδιασμού στους οργανισμούς του ιδιωτικού τομέα υποστηρίζει πως ο σχεδιασμός μπορεί να έχει εξαιρετικά θετικά αποτελέσματα.

Επιπλέον, μία ακόμα διάκριση που εντοπίζεται στη βιβλιογραφία είναι αυτή μεταξύ στρατηγικής λήψης αποφάσεων, η οποία αφορά τις διαδικασίες του σχεδιασμού, και στρατηγικού περιεχομένου, το οποίο σχετίζεται με τα αποτελέσματα των διαδικασιών αυτών. Οι Boyne & Walker (2005) υποστηρίζουν πως το περιεχόμενο του στρατηγικού σχεδιασμού πιθανόν να είναι σημαντικότερο από τις εφαρμοζόμενες διαδικασίες από την άποψη της οργανωσιακής απόδοσης, επισημαίνοντας πως οι οργανισμοί που εφαρμόζουν τέλεια τις διαδικασίες διαμόρφωσης και εφαρμογής της στρατηγικής αλλά εξακολουθούν να διατηρούν μία ακατάλληλη στρατηγική προσέγγιση αποτυγχάνουν στο να επιτυγχάνουν τα επιθυμητά αποτελέσματα.

Συνεπώς, δεν αρκεί απλά η τυπική εφαρμογή των διαδικασιών του στρατηγικού σχεδιασμού αλλά σημαντικότερο είναι αυτός να βασίζεται σε μία ορθολογική, κατάλληλη και εφικτή στρατηγική. Στη διαπίστωση αυτή συμφωνούν και οι Andrews et al (2009), οι οποίοι βρίσκουν πως το περιεχόμενο της στρατηγικής επηρεάζει

συστηματικά τις επιδόσεις των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, τονίζοντας ωστόσο και τη σημασία της σωστής εφαρμογής των αντίστοιχων διαδικασιών στρατηγικού σχεδιασμού.

4.5 ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ

Όπως προαναφέρθηκε, ένα ιδιαίτερα ενδιαφέρον εύρημα σχετικά με τον αντίκτυπο του στρατηγικού σχεδιασμού στην οργανωσιακή απόδοση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης είναι αυτό του Jimenez (2011), ο οποίος διαπιστώνει πως οι πολιτειακές κυβερνήσεις στις ΗΠΑ που εφαρμόζουν συστήματα στρατηγικού σχεδιασμού υψηλής ποιότητας «επιβραβεύονται» με ευνοϊκές αξιολογήσεις των πολιτειακών ομολόγων, μειώνοντας το κόστος δανεισμού των τοπικών κυβερνητικών μηχανισμών. Οι Gilmour & Louis (2007) επιβεβαιώνουν το παραπάνω εύρημα, δείχνοντας πως τα ομοσπονδιακά προγράμματα στις ΗΠΑ που λαμβάνουν υψηλότερες βαθμολογήσεις στον παράγοντα του στρατηγικού σχεδιασμού τείνουν να λαμβάνουν και μεγαλύτερα ποσά από το συνολικό κρατικό προϋπολογισμό.

Οι παραπάνω μελέτες παρέχουν έμμεσες ενδείξεις πως οι πρακτικές του στρατηγικού σχεδιασμού μπορούν να συμβάλλουν θετικά στη δημοσιονομική κατάσταση των κυβερνητικών οργανισμών. Σε γενικότερους όρους, οι περιορισμένοι οικονομικοί πόροι και η συχνά κακή χρηματοοικονομική θέση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης δεν αποτελεί ένα αποκλειστικά ελληνικό φαινόμενο αλλά, αντιθέτως, απαντάται σε παγκόσμια κλίμακα εδώ και αρκετές δεκαετίες. Παραδειγματικά, ο Pammer (1990) αναγνωρίζει διάφορους παράγοντες που συμβάλλουν στην τάση αυτή, όπως είναι οι πολιτικές και ρυθμιστικές εξελίξεις στο πεδίο της δημόσιας διοίκησης, οι δυσκολίες στην τιμολόγηση των δημόσιων αγαθών που παρέχονται μέσω αυτών των οργανισμών και η συχνά ανεπαρκής στελέχωσή τους με εργαζομένους που χαρακτηρίζονται από στρατηγικές δεξιότητες.

Ο Schneider (1989) επισημαίνει ότι προς αυτήν την κατεύθυνση λειτουργεί και η τάση, στις δυτικές τουλάχιστον κοινωνίες, μεταβίβασης ενός σημαντικού αριθμού κοινωνικών υπηρεσιών προς τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης. Ακόμη, οι Ladd & Yinger (1989) διαπιστώνουν πως αυτό ισχύει ακόμα περισσότερο για τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης των μεγάλων αστικών κέντρων, δεδομένης της

αύξησης της συγκέντρωσης του πληθυσμού και της συνακόλουθης αύξησης της ζήτησης για προγράμματα κοινωνικής στήριξης.

Οι Hendrick et al (2007) περιγράφουν ένα ολοκληρωμένο μοντέλο των δυνάμεων που διαμορφώνουν την οικονομική κατάσταση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, οι οποίες αφορούν τόσο τις στρατηγικές αποφάσεων των τοπικών φορέων όσο και τις εξελίξεις στο ευρύτερο δημοσιονομικό και πολιτικό περιβάλλον. Έτσι, η δημοσιονομική «υγεία» των οργανισμών αυτών εξαρτάται από την προσαρμογή τους στις απαιτήσεις του εξωτερικού περιβάλλοντος σε συνάρτηση με τις αποφάσεις που λαμβάνουν για τη λειτουργία τους. Στο πλαίσιο αυτό, ο στρατηγικός σχεδιασμός μπορεί να περιορίζει την έκθεσή τους σε οικονομικούς κινδύνους, όπως είναι οι πιθανές αρνητικές επιπτώσεις των οικονομικών κρίσεων.

Σύμφωνα με το Jimenez (2011), τα βασικά χαρακτηριστικά του στρατηγικού σχεδιασμού που σχετίζονται με την οικονομική κατάσταση των κυβερνητικών οργανισμών σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης είναι τα εξής: (1) ο στρατηγικός σχεδιασμός έχει προεκτάσεις τόσο στο εσωτερικό όσο και στο εξωτερικό περιβάλλον, (2) ένα ολοκληρωμένο στρατηγικό σχέδιο εμπεριέχει τα στοιχεία του σχεδιασμού, της κατάρτισης προϋπολογισμού, της εφαρμογής στρατηγικής και της μέτρησης της απόδοσης, (3) ο στρατηγικός σχεδιασμός εστιάζει σε μη προγραμματισμένα γεγονότα και απαιτεί την εφαρμογή ή ανάπτυξη νέας γνώσης, (4) μέσω του στρατηγικού σχεδιασμού οι οργανισμοί προσπαθούν να αλλάξουν το εξωτερικό περιβάλλον, να προσαρμόσουν τη χρηματοοικονομική τους κατάσταση σε απάντηση των περιβαλλοντικών αλλαγών και να λάβουν στρατηγικές αποφάσεις που μειώνουν τους οικονομικούς κινδύνους, (5) η καταγραφή των στρατηγικών στόχων στο στρατηγικό πλάνο παρέχει ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο ελέγχου της οργανωσιακής λειτουργίας, (6) ο στρατηγικός σχεδιασμός ενσωματώνει πρακτικές αξιολόγησης της απόδοσης, και (7) ο στρατηγικός σχεδιασμός επηρεάζει άμεσα και έμμεσα την απόδοση και την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών.

Συνεπώς, μέσω των παραπάνω λειτουργιών, ο στρατηγικός σχεδιασμός μπορεί να ωφελήσει την οικονομική κατάσταση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Ο Bryson (2010) χαρακτηριστικά αναφέρει πως ο στρατηγικός σχεδιασμός αποτελεί τη σημαντικότερη καινοτομία για τους σύγχρονους κυβερνητικούς οργανισμούς, επισημαίνοντας πως αυτός εμπίπτει στο γενικότερο πλαίσιο της δημόσιας διοίκησης

βάση του σχεδιασμού, της οργάνωσης, της στελέχωσης, της διαχείρισης, της συνεργασίας, της κατάρτισης αναφορών και προϋπολογισμών. Ο ίδιος ερευνητής υποστηρίζει πως σε μία εποχή έλλειψης πόρων και ενίσχυσης του ακτιβισμού εκ μέρους των πολιτών, ο στρατηγικός σχεδιασμός μπορεί να βοηθήσει τα ανώτερα στελέχη της δημόσιας διοίκησης να λαμβάνουν ουσιαστικές και ορθολογικές διαδικαστικές και διοικητικές αποφάσεις. Γενικότερα, αν και τα μέχρι τώρα ευρήματα διεθνώς σχετικά με τις ακριβείς επιπτώσεις του στρατηγικού σχεδιασμού στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης δεν είναι σαφή, η εμπειρία δείχνει πως αυτός αποτελεί σημαντική συνιστώσα της δημιουργίας βιώσιμης δημόσιας αξίας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΣΤΟΥΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

5.1 ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Η Ελληνική πραγματικότητα στο πεδίο της δημόσιας διοίκησης τις τελευταίες δεκαετίες παρουσιάζει αρκετές ιδιομορφίες σε ότι αφορά τη διαμόρφωση και κατάρτιση σχεδίων που διατηρούν στρατηγικό χαρακτήρα σε θεσμικό πλαίσιο. Το βασικότερο σημείο των σχετικών πρωτοβουλιών που έχουν αναπτυχθεί στη χώρα είναι πως αυτά καθορίζονται από νομοθετικά κατά βάση κείμενα, τα οποία προβλέπουν τις προδιαγραφές εκπόνησης στρατηγικών σχεδίων ή άλλων πλάνων στρατηγικού χαρακτήρα, χωρίς ωστόσο να πληρούν εν τέλει τις κύριες αρχές του στρατηγικού σχεδιασμού, όπως αυτός αναπτύχθηκε και εξελίχθηκε κατά κύριο λόγο στις ΗΠΑ.

Ωστόσο, τα τελευταία χρόνια στο πλαίσιο του διοικητικού εκσυγχρονισμού του Ελληνικού κράτους, λαμβάνοντας υπόψη και τα σταθερά προβλήματα αποδοτικότητας του δημοσίου, διάφορες απόπειρες πραγματοποιήθηκαν προς την ανάπτυξη μίας περισσότερης στρατηγικής φιλοσοφίας διοίκησης. Σύμφωνα με το Μιχαλόπουλο (2008), από τις αρχές της δεκαετίας του 2000 άρχισε να διαμορφώνεται μία κοινή αντίληψη σχετικά με την αναγκαιότητα διαμόρφωσης στρατηγικών προγραμμάτων στο πεδίο της δημόσιας διοίκησης, με στόχο τη βελτίωση της ικανότητας των δημοσίων υπηρεσιών να λειτουργούν στρατηγικά, προσαρμόζοντας τη λειτουργία τους στις προκλήσεις του εξωτερικού περιβάλλοντος.

Επιχειρώντας μία σύντομη ιστορική επισκόπηση της εισαγωγής του στρατηγικού σχεδιασμού στη δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα, το 1990 με το νόμο 1892/1990 συστήθηκαν οι Μονάδες Στρατηγικού Σχεδιασμού και Ανάλυσης Πολιτικής σε κάθε Υπουργείο, με στόχο την ενίσχυση του επιτελικού έργου τους σε επίπεδο στρατηγικής σχεδίασης και αξιολόγησης της ασκούμενης πολιτικής. Το επόμενο έτος

με το νόμο 1943/1991 πλαισιώθηκε το Πρόγραμμα Διοικητικού Εκσυγχρονισμού με σκοπό τη μεθοδική και αποτελεσματική προώθηση μέτρων καταπολέμησης της γραφειοκρατίας, τη βελτίωση των μεθόδων και διαδικασιών, την αύξηση της παραγωγικότητας και τη βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών που παρέχονται από τους φορείς του δημόσιου τομέα.

Σύμφωνα με το Μιχαλόπουλο (2008), ο νόμος αυτός αποτέλεσε μία σημαντική πρωτοβουλία για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα. Αυτό συνέβη διότι άρχισε να πραγματοποιείται η υποχρεωτική κατάρτιση του Προγράμματος Διοικητικού Εκσυγχρονισμού κάθε τρία έτη, με σαφή χαρακτήρα στρατηγικού σχεδιασμού. Ακολούθως, με το προεδρικό διάταγμα 315/1993 συστάθηκε η Διεύθυνση Διοικητικού Εκσυγχρονισμού, στην οποία εντάχθηκε η Μονάδα Στρατηγικού Σχεδιασμού και Ανάλυσης Πολιτικής. Ωστόσο, η Σπανού (2008) σημειώνει πως ο παραδοσιακά συγκεντρωτικός χαρακτήρας της πολιτικής δημιουργούσε συνεχή εμπόδια στις παραπάνω προσπάθειες εισαγωγής ενός περισσότερο στρατηγικού τρόπου σκέψης στη δημόσια διοίκηση της χώρας.

Έτσι, με το νόμο 2190/1994 καταργούνται οι Μονάδες Στρατηγικού Σχεδιασμού και Ανάλυσης Πολιτικής, σε μία προσπάθεια αποκατάστασης της νομιμότητας, καθώς είχε πλέον σαφώς αποδειχθεί πως στις εν λόγω κυβερνητικές δομές οι προσλήψεις στις αντίστοιχες υπαλληλικές θέσεις δεν ήταν νομότυπες. Αργότερα, με το νόμο 2880/2001 θεσπίζεται το πρόγραμμα «Πολιτεία», το οποίο αποσκοπεί στην εισαγωγή νέων συστημάτων οργάνωσης και στην αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών, καθιερώνοντας την κατάρτιση Επιχειρησιακού Σχεδίου από το Εθνικό Συμβούλιο Διοικητικής Μεταρρύθμισης, ως ένα μηχανισμό εφαρμογής και παρακολούθησης των αντίστοιχων δράσεων.

Συγκεκριμένα, στο άρθρο 1 του νόμου 2880/2001 ορίζεται η εισαγωγή νέων συστημάτων οργάνωσης και διοίκησης των δημόσιων υπηρεσιών, μέσω της καθιέρωσης συστημάτων Διοίκησης Ολικής Ποιότητας και συστημάτων Στρατηγικού Σχεδιασμού. Έτσι, με το πρόγραμμα «Πολιτεία» αρχίζουν να καταρτίζονται επιχειρησιακά προγράμματα των Υπουργείων και των αντίστοιχων φορέων, καθώς και περιφερειακά επιχειρησιακά προγράμματα, στα οποία εντάσσονται και οι δράσεις που υλοποιούνται από τους ΟΤΑ α' και β' βαθμού.

Στη συνέχεια, λόγω και των επιπτώσεων της εισόδου της Ελλάδας στην ΕΕ, ο νόμος 3345/2005 εισήγαγε νέα μέτρα διοικητικής μεταρρύθμισης. Υπό αυτό το πρίσμα, ο στρατηγικός σχεδιασμός αποκτά νέα φιλοσοφία στο Ελληνικό δημόσιο, καθώς επιχειρείται μέσω των αντίστοιχων διαδικασιών ο εξορθολογισμός των διαδικασιών λήψης αποφάσεων. Στο νέο αυτό πλαίσιο του στρατηγικού σχεδιασμού καθιερώνεται με το νόμο 3230/2004 το σύστημα Διοίκησης μέσω Στόχων (Management By Objectives – MBO) αναφορικά με τις δημόσιες υπηρεσίες, τα ΝΠΔΔ και τους ΟΤΑ α' και β' βαθμού. Με τη μεταρρύθμιση αυτή, οι προϊστάμενοι και υφιστάμενοι των δημόσιων οργανισμών δεσμεύονται σε ετήσια βάση για την υλοποίηση και επίτευξη συγκεκριμένων στόχων.

Γενικότερα, ο παραπάνω νόμος αποτέλεσε τη σημαντικότερη μέχρι τότε προσπάθεια εισαγωγής του στρατηγικού σχεδιασμού και προγραμματισμού στη δημόσια διοίκηση, καθώς εκτός της ενίσχυσης της λειτουργικής αποτελεσματικότητας μέσω της καθιέρωσης δεικτών μέτρησης της αποδοτικότητας, άρχισε να διαμορφώνεται μία φιλοσοφία στρατηγικής διοίκησης. Σύμφωνα με το Χρυσοχόου (2007), το γεγονός ότι οι στρατηγικοί στόχοι μπορούσαν να αναθεωρηθούν σε ετήσια βάση ανάλογα με το περιβάλλον λειτουργίας αποτέλεσε ένα ακόμα βασικό πλεονέκτημα της εν λόγω πρωτοβουλίας, φέροντας ένα βαθμό ευελιξίας στη δημόσια διοίκηση.

Επίσης, στο Εθνικό Σχέδιο Δράσης 2008-2010 για τη βελτίωση της διοικητικής λειτουργίας ορίζεται σαφώς ο στόχος του στρατηγικού σχεδιασμού και προγραμματισμού των φορέων της δημόσιας διοίκησης, ενώ στο πρώτο μέτρο του Υποπρογράμματος 1 αναφέρεται πως ο στρατηγικός προγραμματισμός αποσκοπεί στην αντιμετώπιση των φαινομένων διαφθοράς, μέσω της ενίσχυσης της ποιότητας των διαδικασιών λήψης διοικητικών αποφάσεων. Επιπλέον, στο επιχειρησιακό πρόγραμμα Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013 ορίζεται εκ νέου ο στόχος της βελτίωσης της ποιότητας διακυβέρνησης μέσω της ενίσχυσης της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας των δημόσιων οργανισμών.

Έτσι, το νέα πρόγραμμα διοικητικής μεταρρύθμισης αποσκοπεί: (1) στην ενδυνάμωση των μηχανισμών σχεδιασμού και εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών, (2) στην προώθηση των αρχών διαφάνειας και λογοδοσίας, (3) στη βελτίωση της ποιότητας των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων, και (4) στη βελτίωση της ποιότητας της εξυπηρέτησης των συναλλασσόμενων με τις δημόσιες υπηρεσίες

πολιτών και επιχειρήσεων. Στο πλαίσιο αυτό, ο στρατηγικός σχεδιασμός των δημόσιων οργανισμών διαδραματίζει πλέον σημαντικό ρόλο και αναβαθμίζεται μέσα από μία σειρά νομοθετικών κειμένων και θεσπισμένων υποχρεώσεων των δημόσιων φορέων.

5.2 ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΣΤΟΥΣ ΟΤΑ

Σύμφωνα με αξιολογικές εκθέσεις των ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, οι ΟΤΑ α' βαθμού παρουσιάζουν σημαντικά προβλήματα διαχειριστικής επάρκειας και διαχείρισης των οικονομικών τους πόρων, με σαφείς επιδράσεις στην ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών αλλά και τη βιωσιμότητά τους. Το πρόγραμμα «Καλλικράτης» αναφέρει πως τα κρίσιμα ζητήματα διοικητικής ανάπτυξης των ΟΤΑ α' βαθμού είναι τα εξής: (1) πληθυσμιακά, (2) κοινωνικά, (3) οικονομικά, (4) γεωγραφικά, (5) αναπτυξιακά, (6) πολιτιστικά, και (7) χωροταξικά. Κρίσιμης σημασίας προβλήματα εντοπίζονται και στους ΟΤΑ β' βαθμού, λόγω του υψηλού βαθμού κατακερματισμού της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης.

Στο πλαίσιο αυτό, τα επιχειρησιακά προγράμματα αποτελούν ένα σημαντικό νέο θεσμό στο πλαίσιο της ανασυγκρότησης της λειτουργίας και της αναβάθμισης του αναπτυξιακού και κοινωνικού ρόλου της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης. Αρχικά, το επιχειρησιακό πρόγραμμα θεσπίστηκε με το νέο Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων με το νόμο 3462/2007, πλαισιώνοντας ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα τοπικής και οργανωτικής ανάπτυξης βάσει των εθνικών και περιφερειακών αναπτυξιακών κατευθύνσεων.

Βάσει του νέου Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, οι δήμοι με πληθυσμό μεγαλύτερο των 10.000 κατοίκων υποχρεούνται πλέον να εκπονούν επιχειρησιακά προγράμματα τετραετούς διάρκειας, τα οποία εξειδικεύονται ετησίως σε ένα ετήσιο πρόγραμμα δράσης του Δήμου και των νομικών του προσώπων. Έτσι, η σύνταξη των επιχειρησιακών προγραμμάτων από τους ΟΤΑ έχει ως στόχο στην εισαγωγή και εφαρμογή διαδικασιών και προγραμμάτων στρατηγικού σχεδιασμού, με απώτερο σκοπό την παρακολούθηση, αξιολόγηση και μέτρηση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητάς τους βάσει θεσπισμένων στόχων.

Τα επιχειρησιακά προγράμματα καταρτίζονται από το Δημοτικό Συμβούλιο και καλύπτουν το σύνολο των δράσεων τοπικής ανάπτυξης και την αντίστοιχη οργάνωση

των υπηρεσιών των ΟΤΑ. Επίσης, συμπεριλαμβάνουν όλες τις δράσεις των δημοτικών ή κοινοτικών κοινωφελών επιχειρήσεων, των δημοτικών ή κοινοτικών ανώνυμων εταιριών, των ΝΠΔΔ και των δημοτικών ή κοινοτικών ιδρυμάτων τους. Υποχρέωση εκπόνησης επιχειρησιακών προγραμμάτων στο πλαίσιο του στρατηγικού σχεδιασμού των ΟΤΑ έχουν όλοι οι Δήμοι με πληθυσμό πάνω από 10.000 κατοίκους, οι Δήμοι των πόλεων πρωτεύουσών νομών και οι Δήμοι που προέρχονται από εθελούσια συνένωση.

Επιπλέον, η κατάρτιση του επιχειρησιακού προγράμματος υλοποιείται κατά το πρώτο εξάμηνο της δημοτικής περιόδου από το Δημοτικό Συμβούλιο και για το λόγο αυτό συγκροτείται διεπιστημονική ομάδα έργου, η οποία σε συνεργασία με τα όργανα διοίκησης και τις υπηρεσίες του Δήμου συντάσσει το σχέδιο του επιχειρησιακού προγράμματος, το οποίο ακολούθως εγκρίνεται από το Δημοτικό Συμβούλιο. Αξίζει να σημειωθεί πως το εγκεκριμένο κείμενο του στρατηγικού σχεδιασμού δημοσιοποιείται για διαβούλευση τουλάχιστον για δύο εβδομάδες στην ιστοσελίδα του εκάστοτε Δήμου και υπάρχει δυνατότητα υποβολής προτάσεων από τα τοπικά συμβούλια, από ενώσεις πολιτών, από μεμονωμένους πολίτες και από άλλους τοπικούς, κοινωνικούς, οικονομικούς και επιχειρηματικούς φορείς.

Συνολικά, κατά τη διαδικασία σύνταξης του επιχειρησιακού προγράμματος συμμετέχουν:

- I. Αιρετά όργανα (Δημοτικό Συμβούλιο, Σύμβουλοι Δημοτικής ή Τοπικής Κοινότητας, Οικονομική Επιτροπή, Αντιδήμαρχοι, Σύμβουλοι Επιχειρήσεων κλπ)
- II. Υπηρεσιακά στελέχη (εργαζόμενοι των τμημάτων Προγραμματισμού και Ανάπτυξης, Οικονομικής Υπηρεσίας, Τεχνικής Υπηρεσίας, Περιβάλλοντος, Πολιτικής Προστασίας κλπ)
- III. Τοπικοί φορείς και ομάδες δημοτών με σημαντική συμβολή στην τοπική ανάπτυξη και τη λειτουργία των ΟΤΑ

Συνολικά, η υποχρέωση κατάρτισης επιχειρησιακών προγραμμάτων από τους Δήμους στο πλαίσιο του στρατηγικού σχεδιασμού θεσπίστηκε για πρώτη φορά με το νόμο 3463/2006 (άρθρα 203-207), ενώ με την Υπουργική Απόφαση 18183/2007 καθορίστηκε η δομή και το περιεχόμενό τους και με το Προεδρικό Διάταγμα

185/2007 καθορίστηκε η διαδικασία κατάρτισής τους. Επιπλέον, σύμφωνα με την Υπουργική Απόφαση 5694/2011, η διάρκεια των επιχειρησιακών προγραμμάτων των ΟΤΑ γίνεται πενταετής και ειδικά για τη δημοτική περίοδο 2011-2014 η διάρκεια ορίζεται σε τριετή. Έτσι, τόσο με το νέο κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων όσο και με το πρόγραμμα «Καλλικράτης» του 2010, στόχος της κεντρικής διοίκησης είναι ο στρατηγικός σχεδιασμός των ΟΤΑ με σκοπό τον προγραμματισμό, την παρακολούθηση και τη μέτρηση των αποτελεσμάτων των δράσεών τους.

Τα βασικά χαρακτηριστικά του επιχειρησιακού προγράμματος των ΟΤΑ είναι τα εξής: (1) αποτελεί ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα τοπικής ανάπτυξης και βελτίωσης της διοικητικής ικανότητας, (2) αποτελεί το πενταετές πρόγραμμα δράσης των ΟΤΑ και των νομικών του προσώπων, (3) είναι οργανικό στοιχείο της καθημερινής λειτουργίας και διοίκησης των Δήμων και μέρος του προγραμματικού του κύκλου, (4) υλοποιείται μέσω του προγράμματος δράσης των ΟΤΑ και των νομικών προσώπων του, και (5) εκπονείται με τη συμμετοχή όλων των εμπλεκόμενων μερών.

Οι γενικοί στόχοι του επιχειρησιακού προγράμματος είναι:

- (i) η προώθηση της τοπικής ανάπτυξης,
- (ii) η εσωτερική ανάπτυξη των ΟΤΑ α' βαθμού ως δημόσιοι οργανισμοί, και
- (iii) η ανάπτυξη των συνεργασιών των ΟΤΑ α' βαθμού και της επιρροής άλλων φορέων.

Οι ειδικότεροι στόχοι ορίζονται ως εξής:

- (1) προστασία και αναβάθμιση του φυσικού και δομημένου περιβάλλοντος της περιοχής των ΟΤΑ,
- (2) βελτίωση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας λειτουργίας τους,
- (3) βελτίωση της παραγωγικής ικανότητας των ΟΤΑ μέσω του μεσοπρόθεσμου προγραμματισμού για το προσωπικό, τον εξοπλισμό, τα κτίρια και τις εγκαταστάσεις,
- (4) προώθηση του αναπτυξιακού και κοινωνικού ρόλου των ΟΤΑ,
- (5) βελτίωση της κοινωνικής και οικονομικής ευημερίας των κατοίκων,
- (6) βελτίωση της εξυπηρέτησης των πολιτών,

- (7) αποδοτικότερη και αποτελεσματικότερη κατανομή και αξιοποίηση των πόρων,
- (8) προσέλκυση επιπρόσθετων οικονομικών πόρων,
- (9) επίσπευση της υλοποίησης των δράσεων,
- (10) περιορισμός της αποσπασματικής αντιμετώπισης των προβλημάτων,
- (11) συντονισμός των δομών των ΟΤΑ για τη βελτίωση του τρόπου διοίκησης και την προώθηση του εσωτερικού μετασχηματισμού,
- (12) ανάπτυξη συνεργασιών,
- (13) ενίσχυση της τοπικής δημοκρατίας και αύξηση της δυνατότητας κοινωνικού ελέγχου,
- (14) αναβάθμιση της συνεργασίας των ΟΤΑ με φορείς του ιδιωτικού, δημόσιου και κοινωνικού τομέα.

Τέλος, θα πρέπει να αναφερθεί πως το εκάστοτε επιχειρησιακό πρόγραμμα διατυπώνει μετρήσιμους γενικούς και ειδικούς στόχους, η επίτευξη των οποίων παρακολουθείται μέσω της αξιοποίησης συστημάτων δεικτών οργανωσιακής απόδοσης. Επιπλέον, για την παρακολούθηση των εν λόγω δεικτών χρησιμοποιούνται οικονομικά στοιχεία που τηρούνται στα ηλεκτρονικά αρχεία των ΟΤΑ, συμπεριλαμβάνοντας έσοδα, δαπάνες, διαθέσιμους πόρους και εκροές.

5.3 ΔΟΜΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΚΑΙ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ

Το επιχειρησιακό πρόγραμμα περιλαμβάνει τις ακόλουθες ενότητες και κεφάλαια :

1. Ενότητα 1: Στρατηγικός σχεδιασμός

Κεφάλαιο 1.1: Περιγραφή και αξιολόγηση της υφιστάμενης κατάστασης

Κεφάλαιο 1.2: Στρατηγική του Ο.Τ.Α. και αναπτυξιακές προτεραιότητες

2. Ενότητα 2: Επιχειρησιακός προγραμματισμός

Κεφάλαιο 2.1: Στόχοι και δράσεις

Κεφάλαιο 2.2: Τετραετής προγραμματισμός των δράσεων

3. Ενότητα 3: Οικονομικός προγραμματισμός και δείκτες παρακολούθησης και αξιολόγησης

Κεφάλαιο 3.1: Οικονομικός προγραμματισμός

Κεφάλαιο 3.2: Δείκτες παρακολούθησης και αξιολόγησης του προγράμματος.

Ειδικότερα αναφορικά με το στρατηγικό σχεδιασμό, στο *πρώτο κεφάλαιο* του στρατηγικού σχεδιασμού περιγράφονται τα χαρακτηριστικά της περιοχής του Ο.Τ.Α., τα χαρακτηριστικά του ίδιου του Ο.Τ.Α. και των Νομικών Προσώπων του, ως οργανισμών, και αξιολογείται η υφιστάμενη κατάσταση.

Η περιγραφή της υφιστάμενης κατάστασης περιλαμβάνει τουλάχιστον :

- i. Τα βασικά γεωγραφικά, πληθυσμιακά, κοινωνικά, οικονομικά, πολεοδομικά, περιβαλλοντικά και αναπτυξιακά χαρακτηριστικά της περιοχής του Ο.Τ.Α., καθώς και των σχέσεων και των αλληλεξαρτήσεων του με τους γειτονικούς ΟΤΑ και την ευρύτερη περιοχή.
- ii. Τα βασικά οργανωτικά και οικονομικά χαρακτηριστικά του Ο.Τ.Α..

Η αξιολόγηση της υφιστάμενης κατάστασης περιλαμβάνει τουλάχιστον:

- I. Τα κρίσιμα ζητήματα ανάπτυξης, τα οποία είναι σκόπιμο να αντιμετωπιστούν από τον Ο.Τ.Α., κατά την επόμενη μεσοπρόθεσμη περίοδο, ιεραρχημένα κατά σειρά προτεραιότητας.
- II. Τα μειονεκτήματα και τα πλεονεκτήματα της περιοχής του Ο.Τ.Α. ως προς τα κρίσιμα ζητήματα, τις ανάγκες των πολιτών και την εκτιμώμενη ζήτηση για την παροχή δημοτικών ή κοινοτικών υπηρεσιών.
- III. Τις δυνατότητες και τις υφιστάμενες αδυναμίες των υπηρεσιών του Ο.Τ.Α. και των Νομικών Προσώπων του, σε σχέση με τις λειτουργίες που επιτελούν, το ανθρώπινο δυναμικό και την υλικοτεχνική υποδομή τους, την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών, καθώς και σε σχέση με την οικονομική τους κατάσταση.

- IV. Τις ευκαιρίες και τους περιορισμούς από εξωγενείς παράγοντες (όπως θεσμικό πλαίσιο, εθνικές και ευρωπαϊκές πολιτικές και χρηματοδοτήσεις).

Στο *δεύτερο κεφάλαιο* του στρατηγικού σχεδιασμού περιλαμβάνονται τα ακόλουθα:

- i. Διατύπωση του αναπτυξιακού οράματος για την περιοχή του Ο.Τ.Α. και των κατευθυντήριων αρχών, που πρέπει να διέπουν τον τρόπο λειτουργίας του και τον τρόπο διοίκησης των τοπικών υποθέσεων.
- ii. Προσδιορισμός της στρατηγικής του Ο.Τ.Α., δηλαδή των γενικών στρατηγικών στόχων προκειμένου να πετύχει το όραμά του.
- iii. Προσδιορισμός των αναπτυξιακών προτεραιοτήτων, σύμφωνα με τις οποίες διαρθρώνεται το επιχειρησιακό πρόγραμμα, λαμβάνοντας υπόψη τις εθνικές και περιφερειακές αναπτυξιακές προτεραιότητες.

Το όραμα αποτελεί συνοπτική διατύπωση της μελλοντικής επιδιώξιμης κατάστασης της περιοχής του Ο.Τ.Α. και του ίδιου του Ο.Τ.Α., ως οργανισμού, για την επόμενη μεσοπρόθεσμη περίοδο, την οποία θα επιδιώξει με την εφαρμογή της στρατηγικής που θα επιλέξει και με την ευρύτερη δυνατή κοινωνική συναίνεση.

Η διατύπωση της στρατηγικής του Ο.Τ.Α. γίνεται μέσω του καθορισμού γενικών στρατηγικών στόχων. Ενδεικτικά, οι στρατηγικοί στόχοι αφορούν :

- I. Στην προώθηση της οικονομικής, κοινωνικής και πολιτιστικής ανάπτυξης της περιοχής.
 - II. Στην ικανοποίηση των αναγκών των αποδεκτών των υπηρεσιών του.
 - III. Στην αναβάθμιση της διοικητικής ικανότητάς του (με τη βελτίωση της λειτουργίας των υπηρεσιών και των οργάνων του, την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού και της υλικοτεχνικής υποδομής του).
 - IV. Στη βελτίωση της οικονομικής του κατάστασης.
1. Οι αναπτυξιακές προτεραιότητες εκφράζονται στο επιχειρησιακό πρόγραμμα με τη μορφή αξόνων. Ενδεικτικά, οι άξονες αυτοί μπορεί να είναι:
- «Φυσικό και Οικιστικό Περιβάλλον – Τεχνικές υποδομές».

- «Κοινωνική Πολιτική, Παιδεία και Πολιτισμός».
- «Τοπική Οικονομία και Απασχόληση».
- «Ο Ο.Τ.Α. ως οργανισμός και οι σχέσεις του με τους πολίτες, την πολιτεία και τους τοπικούς φορείς».

Μεταξύ των αξόνων προτεραιότητας, ένας τουλάχιστον πρέπει να αποσκοπεί στην ανάπτυξη του Ο.Τ.Α. και των Νομικών Προσώπων του, ως οργανισμών, και στη βελτίωση των σχέσεών τους με τους πολίτες, την πολιτεία και τους τοπικούς φορείς.

Ο άξονας αυτός ενδεικτικά αφορά :

- i. Στη γενική οργάνωση και λειτουργία του Ο.Τ.Α., καθώς και σε ζητήματα αποτελεσματικότητας, αποδοτικότητας και χρηστής τοπικής διοίκησης.
- ii. Στις οριζόντιες ή υποστηρικτικές λειτουργίες του Ο.Τ.Α. και των Νομικών Προσώπων του.
- iii. Στις ανάγκες υποστήριξης των οργάνων διοίκησης και των υπηρεσιών για την αποδοτικότερη και αποτελεσματικότερη άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, καθώς και για τη γενικότερη βελτίωση της διοικητικής ικανότητας του Ο.Τ.Α..

Επιπλέον, οι βασικότερες διαστάσεις του επιχειρησιακού προγράμματος και του στρατηγικού σχεδιασμού των ΟΤΑ είναι οι εξής:

- Κοινωνική διάσταση (κοινωνική πολιτική, παιδεία, πολιτισμός, αθλητισμός)
- Περιβαλλοντική διάσταση (φυσικό περιβάλλον, οικιστικό περιβάλλον, υποδομές)
- Οικονομική διάσταση (επιχειρηματικότητα, απασχόληση)
- Εσωτερική διάσταση (δραστηριότητες, δομές, συστήματα, άνθρωποι, υποδομές, οικονομικά).

Η διαδικασία εκπόνησης του στρατηγικού σχεδιασμού περιλαμβάνει τα ακόλουθα στάδια:

- I. Καταγραφή και αξιολόγηση εσωτερικού και εξωτερικού περιβάλλοντος

- II. Στρατηγικός σχεδιασμός και καθορισμός αναπτυξιακών προτεραιοτήτων
- III. Έγκριση του στρατηγικού σχεδίου και διαβούλευση
- IV. Κατάρτιση σχεδίων δράσης, χρονικός και οικονομικός προγραμματισμός
- V. Έγκριση του επιχειρησιακού σχεδίου και δημοσιοποίηση

Πιο συγκεκριμένα, τα βήματα των προαναφερθέντων σταδίων έχουν ως εξής:

Στάδιο I: Καταγραφή και αξιολόγηση του εσωτερικού και εξωτερικού περιβάλλοντος

- Προετοιμασία και οργάνωση της διαδικασίας κατάρτισης του επιχειρησιακού προγράμματος (συγκρότηση ομάδας έργου, διατύπωση κατευθύνσεων, οργάνωση και προγραμματισμός έργου, ενημέρωση προσωπικού)
- Συνοπτική περιγραφή και αξιολόγηση της κατάστασης της περιοχής (συνοπτική περιγραφή, εντοπισμός σημαντικότερων ζητημάτων τοπικής ανάπτυξης, περιγραφή μακροσκοπικής εικόνας, αναφορά γεωγραφικών, πληθυσμιακών, κοινωνικών, οικονομικών, περιβαλλοντικών και αναπτυξιακών χαρακτηριστικών, αξιολόγηση κατάστασης για κάθε θεματικό τομέα)
- Συνοπτική περιγραφή του Δήμου και των νομικών προσώπων του (περιγραφή εσωτερικού περιβάλλοντος, εντοπισμός κρίσιμων ζητημάτων εσωτερικής ανάπτυξης στις ενότητες των δραστηριοτήτων, των διαδικασιών, της οργάνωσης, των συνεργασιών, του ανθρώπινου δυναμικού, της υλικοτεχνικής υποδομής και των οικονομικών)

Στάδιο II: Στρατηγικός σχεδιασμός και καθορισμός αναπτυξιακών προτεραιοτήτων

- Καθορισμός στρατηγικής και αναπτυξιακών προτεραιοτήτων (επιλογή στρατηγικής, καθορισμός γενικών στόχων και δράσεων, ομαδοποίηση στόχων σε άξονες και μέτρα, διατύπωση οράματος και αρχών λειτουργίας και διακυβέρνησης).

Στάδιο III: Έγκριση στρατηγικού σχεδίου και διαβούλευση

- Έγκριση στρατηγικού σχεδίου από Δημοτικό Συμβούλιο
- Δημοσιοποίηση στρατηγικού σχεδίου μέσω διαθέσιμων μέσων επικοινωνίας
- Πρόσκληση γνωμοδότησης της Δημοτικής Επιτροπής Διαβούλευσης
- Διοργάνωση δημόσιων εκδηλώσεων
- Σύνοψη συμπερασμάτων των διαδικασιών διαβούλευσης και ενημέρωση των αρμόδιων υπηρεσιών.

Στάδιο IV: Επιχειρησιακός σχεδιασμός

- Κατάρτιση σχεδίων δράσης (στόχοι και δράσεις για την επίτευξη των γενικών στόχων)
- Πενταετής προγραμματισμός δράσης (ιεράρχηση και προγραμματισμός δράσεων, ομαδοποίηση, έλεγχος, οριστικοποίηση δράσεων, αναλυτικός προγραμματισμός των δράσεων προτεραιότητας)
- Οικονομικός προγραμματισμός (εκτίμηση εσόδων ανά πηγή χρηματοδότησης για κάθε έτος της πενταετίας, κατανομή εσόδων στις δράσεις προτεραιότητας, κατάρτιση συγκεντρωτικού πίνακα δαπανών ανά μέτρο και άξονα, σύνταξη χρηματοδοτικών πινάκων).

Στάδιο V: Τελικές ενέργειες

- Ολοκλήρωση σχεδίου επιχειρησιακού προγράμματος από την ομάδα έργου και υποβολή του στο Δήμαρχο
- Δημοσιοποίηση προγράμματος από το Δήμο
- Πρόσκληση γνωμοδότησης της Δημοτικής Επιτροπής Διαβούλευσης
- Έγκριση σχεδίου από Δημοτικό Συμβούλιο
- Έλεγχος διαδικασίας κατάρτισης του προγράμματος από την Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας του ΟΤΑ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Ο στρατηγικός σχεδιασμός αποτελεί μία οργανωμένη και συστηματοποιημένη προσπάθεια διάσπασης των στρατηγικών στόχων ενός οργανισμού σε επιμέρους σκοπούς, σύμφωνα με τους οποίους αναπτύσσονται οι στρατηγικές εναλλακτικές επιλογές και εφαρμόζονται οι καταλληλότερες για την επίτευξη του μακροχρόνιου οράματος. Κατά την εφαρμογή του στρατηγικού σχεδιασμού λαμβάνονται αποφάσεις στρατηγικού χαρακτήρα, προσδιορίζοντας τη σχέση του οργανισμού με το εσωτερικό και εξωτερικό περιβάλλον του, διαμορφώνοντας με τον τρόπο αυτό τις δράσεις που πρέπει να αναληφθούν στο μέλλον βάσει των μακροπρόθεσμων στόχων του.

Έτσι, σύμφωνα με το στρατηγικό σχέδιο που αναπτύσσεται, ο οργανισμός διαμορφώνει το όραμα και την αποστολή του, καθορίζει τους μεσο-μακροπρόθεσμους στόχους του, αναπτύσσει τις αντίστοιχες μεθόδους δράσεις και προσδιορίζει τους απαιτούμενους πόρους που χρειάζεται. Ουσιαστικά, ο στρατηγικός σχεδιασμός είναι ένα πλάνο δράσης που προετοιμάζεται προσεκτικά και συνειδητά, έτσι ώστε ο οργανισμός να επιτυγχάνει με το βέλτιστο δυνατό τρόπο τους στόχους του. Βέβαια, για να είναι αυτό εφικτό απαιτείται η προσεκτική αξιολόγηση του περιβάλλοντος στο οποίο δραστηριοποιείται και η δέσμευση όλων των μελών του, ιδιαίτερα της ανώτερης διοίκησης, στις εκάστοτε στρατηγικές προσπάθειες.

Ο στρατηγικός σχεδιασμός στο πλαίσιο της δημόσιας διοίκησης άρχισε να αναπτύσσεται πριν περίπου 25 χρόνια στις ΗΠΑ σε μία σειρά κυβερνητικών και μη κερδοσκοπικών οργανισμών, επιφέροντας σημαντικά οφέλη στη στρατηγική τοποθέτηση και οργάνωσή τους. Η εμπειρία της εφαρμογής του στρατηγικού σχεδιασμού στις ΗΠΑ ανέδειξε τα σημαντικά πλεονεκτήματά του για τους δημόσιους οργανισμούς, με κυριότερα εξ αυτών την προώθηση της στρατηγικής σκέψης που μέχρι τότε αποτελούσε «προνόμιο» του ιδιωτικού τομέα, τη βελτίωση των διαδικασιών λήψης αποφάσεων, την ενίσχυση της οργανωσιακής αποδοτικότητας, της ανταποκρισιμότητας στις κοινωνικές ανάγκες και της νομιμότητας και την αύξηση της ποιότητας συνεργασίας με άλλους φορείς και κοινωνικά σχήματα.

Σήμερα, η αυξημένη αβεβαιότητα του εξωτερικού περιβάλλοντος και πολυπλοκότητα των δομών της δημόσιας διοίκησης, λαμβάνοντας υπόψη και τον αυξημένο βαθμό συγκεντρωτισμού και γραφειοκρατίας, επιβάλλουν περισσότερο από ποτέ τη στρατηγική διαχείριση των οργανισμών του δημόσιου τομέα. Ιδιαίτερα στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, ο στρατηγικός σχεδιασμός έχει αναδειχθεί ως ένα πολύτιμο εργαλείο για την αντιμετώπιση της πολυπλοκότητας του εξωτερικού περιβάλλοντος, την αποτελεσματική δικτύωση, τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών και την κάλυψη των αναγκών των πολιτών. Υπό αυτό το πρίσμα, αν και τα προηγούμενα χρόνια ο στρατηγικός σχεδιασμός χρησιμοποιήθηκε περισσότερο για τη διαχείριση διοικητικών ζητημάτων της τοπικής αυτοδιοίκησης, πλέον θεωρείται ως μία καινοτομία που άπτεται ολόκληρου του οργανωσιακού φάσματος και επιδρά σε όλες τις οργανωσιακές λειτουργίες.

Στην Ελλάδα, ο στρατηγικός σχεδιασμός στο πεδίο της δημόσιας διοίκησης αποτελεί μία σχετικά νέα πρακτική, αν και εντοπίζεται σε έναν αριθμό νομοθετικών κειμένων των δύο τελευταίων δεκαετιών που σχετίζονται με τις προσπάθειες εκσυγχρονισμού των δημόσιων οργανισμών. Τα τελευταία χρόνια, ωστόσο, καταγράφεται μία τάση θεσμικής ενσωμάτωσης ανταγωνιστικών και σύγχρονων εργαλείων και μεθόδων διοίκησης, προκειμένου η χώρα να ανταποκριθεί στις αναβαθμισμένες συνθήκες λειτουργίας του δημοσίου σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Σήμερα, η αναγκαιότητα καθιέρωσης ενός νέου συστήματος δημόσιας διοίκησης και θεσμικής κατοχύρωσης καινοτόμων διοικητικών εργαλείων είναι περισσότερο προφανής από ποτέ, λαμβάνοντας υπόψη και τις επιδράσεις της δημοσιονομικής κρίσης.

Στην παρούσα εργασία εξετάστηκε το ζήτημα του στρατηγικού σχεδιασμού στους οργανισμούς του δημόσιου τομέα βάσει της υπάρχουσας διεθνούς εμπειρίας και αναλύθηκαν οι αντίστοιχες πρακτικές που εφαρμόζονται σήμερα στην Ελλάδα αναφορικά με την υποχρεωτική κατάρτιση επιχειρησιακού σχεδίου από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, στο πλαίσιο των νέων θεσμικών και νομοθετικών επιταγών. Δεδομένου ότι δεν υφίστανται μέχρι τώρα ερευνητικά δεδομένα σχετικά με την αποτελεσματικότητα του στρατηγικού σχεδιασμού στο πλαίσιο της τοπικής αυτοδιοίκησης στη χώρα, στην παραπάνω ανάλυση καταγράφηκε η δομή και το περιεχόμενο του στρατηγικού σχεδιασμού βάσει των διαθέσιμων επιχειρησιακών σχεδίων που έχουν καταρτιστεί από τους αντίστοιχους οργανισμούς.

Σύμφωνα με την ανάλυση που επιχειρήθηκε, ο στρατηγικός σχεδιασμός που πραγματοποιείται στο πλαίσιο της τοπικής αυτοδιοίκησης μέσω της υποχρεωτικής κατάρτισης επιχειρησιακού σχεδίου αποτελεί μία ιδιαίτερα καινοτόμο πρακτική, με δομικές προδιαγραφές και χαρακτηριστικά που εντοπίζονται στις κατευθύνσεις περί στρατηγικού σχεδιασμού στους δημόσιους οργανισμούς διεθνώς. Πιο συγκεκριμένα, η δομή του επιχειρησιακού σχεδίου σε ότι αφορά το στρατηγικό σχεδιασμό είναι ολοκληρωμένη και ορθολογικά σχεδιασμένη, συμπεριλαμβάνοντας εργαλεία για την ανάλυση του εξωτερικού και εσωτερικού περιβάλλοντος και την αξιολόγηση των υπόλοιπων επιδρούμενων παραγόντων.

Ιδιαίτερης σημασίας είναι το γεγονός πως τα επιχειρησιακά σχέδια που καταρτίζονται από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης υπόκεινται σε δημόσια διαβούλευση. Με τον τρόπο αυτό, ο στρατηγικός σχεδιασμός που επιχειρείται λαμβάνει υπόψη τις κοινωνικές τάσεις και απαιτήσεις και δεν είναι αποκομμένος από το ευρύτερο κοινωνικό και οικονομικό περιβάλλον. Όπως έχει αναδείξει και η διεθνής εμπειρία, η διασύνδεση του στρατηγικού σχεδιασμού των κυβερνητικών οργανισμών με τους πολίτες αποτελεί μία καλή πρακτική του εν λόγω πεδίου, δεδομένης της μη κερδοσκοπικής φύσης τους και των αυξημένων κοινωνικών αναγκών.

Από την άλλη πλευρά, ως αρνητικό σημείο μπορεί να θεωρηθεί το γεγονός ότι οι συγκεκριμένες κατευθύνσεις για την κατάρτιση του επιχειρησιακού σχεδίου δεν αφήνουν σημαντικά περιθώρια ευελιξίας και ενσωμάτωσης νέων «οδών» στρατηγικής σκέψης. Παράλληλα, αρνητικό μπορεί να θεωρηθεί και το γεγονός ότι το επιχειρησιακό σχέδιο δεν ενσωματώνει συγκεκριμένα εργαλεία μέτρησης και αξιολόγησης της οργανωσιακής απόδοσης, πρακτική ιδιαίτερα σημαντική για τη σύγχρονη οργανωσιακή λειτουργία και ευρέως διαδεδομένη στον ιδιωτικό τομέα. Συμπερασματικά, ο στρατηγικός σχεδιασμός των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα αποτελεί μία ιδιαίτερα θετική εξέλιξη προς την κατεύθυνση του εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης και μπορεί να αποτελέσει έναν κεντρικό άξονα για τον περιορισμό των φαινομένων διαφθοράς, την ενίσχυση της νομιμότητας και τη διασφάλιση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, λαμβάνοντας υπόψη και τους περιορισμένους οικονομικούς πόρους της τοπικής αυτοδιοίκησης στο παρόν περιβάλλον της κρίσης.

BIBΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Allison, M., & Kaye, J. (2005). *Strategic Planning for Nonprofit Organizations*. New York: John Wiley and Sons
- Ambrosini, V., Johnson, G., & Scholes, K. (1998). *Exploring techniques of analysis and evaluation in strategic management*. London: Prentice Hall Europe.
- Ammons, D.N., & Rivenbark, W.C. (2008). Factors influencing the use of performance data to improve municipal services: Evidence from the North Carolina benchmarking project. *Public Administration Review*, 68, 304–18.
- Andreasen, A.R., & Kotler, P. (2003). *Strategic marketing for nonprofit organizations*. New Jersey: Prentice Hall Upper Saddle River
- Andrews, R., Boyne, G.A., & Walker, R.M. (2006). Strategy content and organizational performance: An empirical analysis. *Public Administration Review*, 66, 52–63.
- Andrews, R., Boyne, G.A., Kenneth, J., Meier, J., O'Toole, L.J., & Walker, R.M. (2005). Representative bureaucracy, organizational strategy, and public service performance: An empirical analysis of English local government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15, 489–504.
- Andrews, R., Boyne, G.A., Law, J., Walker, R.M. (2009). Strategy Formulation, Strategy Content and Performance: An empirical analysis. *Public Management Review*, 11(1), 1-22
- Anheier, H.K. (2005). *Nonprofit organizations: Theory, management, policy*. New York: Psychology Press.
- Barney, J.B., & Hesterly, W.S. (2008). *Strategic management and competitive advantage: concepts*. London: Pearson Prentice Hall.
- Barnow, B.S., & Heinrich, C.J. (2010). One standard fits all? The pros and cons of performance standard adjustments. *Public Administration Review*, 70, 60–71.
- Bernard, S.A. (2005). *An Introduction to Enterprise Architecture*. Bloomington: Author-House

Berry, F. (2001). Using Strategic Planning to Manage Strategically in Public Sector. In Liou, K. (eds), *Handbook of Public Management Practice and Reform*, (23-30). New York: Marcel Dekker

Berry, F.C. (1994). Innovation in public management: The adoption of state strategic planning. *Public Administration Review*, 54(4), 322–30.

Bland, R.L., & Clarke, W. (2006). Texas: The Use of Performance Data in Budgeting and Management. In Edward J. Clynch and Thomas P. Lauth (Eds.), *Budgeting in the States: Institutions, Processes, and Politics* (pp. 277-292). Westport, Connecticut: Praeger Publishers.

Bloom, C. (1986). Strategic planning in the public sector. *Journal of Planning Literature*, 1 (2), 254-259.

Boardman, A.E., Shapiro, D.M., & Vining, A.R. (2004). A framework for comprehensive strategic analysis. *Journal of Strategic Management Education*, 1(2), 1-36.

Boyne, G.A. (2001). Planning, performance and public services. *Public Administration*, 79(1), 73-88

Boyne, G.A., & Gould-Williams, J. (2003). Planning and performance in public organizations: an empirical analysis. *Public Management Review*, 5(1), 115–32.

Boyne, G.A., & Walker, R.M. (2004). Strategy content and public service organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14, 231–52.

Bryson, J.M. & Roering, W.D. (1988). Initiation of strategic planning by governments. *Public Administration Review*, 48 (6), 995-1004.

Bryson, J.M. (1995). *Strategic Planning for Public and Non-profit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*. San Francisco: Jossey-Bass.

Bryson, J.M. (2004). *Strategic planning for public and nonprofit organizations*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

- Bryson, J.M., Frances, S. B., & Yang, K. (2010). The state of public strategic management research: A selective literature review and set of future directions. *American Review of Public Administration*, 40(5), 495-521.
- Calver, E. (1999). Public Administration: From Bureaucratic culture to Citizen-oriented culture. *International Journal of Public Sector Management*, 12(5), 23-30
- Campbell, C. (2002). Long-range corporate strategic planning in government organizations: The case of the U.S. Airforce. *Governance*, 15(4), 425–453.
- Cassidy, A. (2006). *A Practical Guide to Information Systems Strategic Planning*. Boca Raton, Florida: Auerbach Publications
- Christensen, T., & Laegreid, P. (1999). New Public Management: Design, Resistance or Transformation? A Study of how Modern Reforms Are Received in a Civil Service System. *Public Productivity and Management Review*, 23(2), 11-23
- Courtney, R. (2002). *Strategic management for voluntary nonprofit organizations*. New York: Psychology Press.
- Denhardt, R.B. (1985). Strategic Planning in State and Local Government. *State and Local Government Review*, 17(4), 174–79.
- DiMaggio, P., & Walter, P. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-60.
- Dodge, W.R., & Eadie, D.C. (1982). Strategic Planning: An Approach to Launching New Initiatives in an Era of Retrenchment. *Management Information Service Report*, 14(9), 1–13.
- Donald, C.G., Lyons, T.S., & Tribbey, R.C. (2001). A partnership for strategic planning and management in a public organization. *Public Performance and Management Review*, 25(2), 176-193.
- Dooris, M.J., Kelley, J.M., & Trainer, J.F. (2002). Strategic planning in higher education. *New Directions for Higher Education*, 116, 5-11.

- Duncan, W.J., Ginter, P.M., & Swayne, L.E. (1998). Competitive advantage and internal organizational assessment. *The Academy of Management Executive* (1993-2005), 6-16.
- Eadie, D.C. & Steinbacher, R. (1985). Strategic agenda management: a marriage of organizational development and strategic planning. *Public Administration Review*, 45 (3), 424-430.
- Eadie, D.C. (1983). Putting a powerful tool to practical use: the application of strategic planning in the public sector. *Public Administration Review*, 43(5), 447-452.
- Eadie, D.C. (2000). Change in Chewable Bites: Managing the Strategic Change Portfolio. In: Rabon, J. (eds), *Handbook of Strategic Management* (pp. 123-139). New York: Marcel Dekker.
- Eden, C., & Huxham, C. (1998). Action-oriented strategic management. *Journal of the Operational Research Society*, 39(10), 889-899.
- Elbanna, S. (2006). Strategic decision-making: process perspectives. *International Journal of Management Reviews*, 8(1), 1-20.
- Ellingson, D.A., & Wambsganss, J.R. (2001). Modifying the Approach to Planning and Evaluation in Governmental Entities: A “Balanced Scorecard” Approach. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 13(1), 103–20.
- Franklin, A.L. (2001). Serving the Public Interest? Federal Experiences with Participation in Strategic Planning. *American Review of Public Administration*, 31(2), 126–38
- Gilmour, J.B., & Lewis, D.E. (2006). Assessing performance budgeting at OMB: The influence of politics, performance, and program size. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16, 169-186.
- Green, S. (1998). Strategic Management Initiatives in the Civil Service: A Cross-Cultural comparison. *International Journal of Public Sector Management*, 11(7), 112-121
- Gunasekaran, S. & Garets, D. (2004). *Managing the IT Strategic Planning Process*. New York: Springer

- Halachmi, A., Hardy, W.P., & Rhoades, B.L. (1993). Demographic Data and Strategic Analysis. *Public Administration Quarterly*, 17(2), 159–74.
- Hatry, H.P. (2002). Performance Measurement: Fashions and Fallacies. *Public Performance and Management Review*, 25(4), 352–58.
- Heffron, F. (1989). *Organization Theory and Public Organizations: The Political Connection*. New Jersey: Prentice Hall.
- Hendrick, R. (2000). Comprehensive Management and Budgeting Reform in Local Government. *Public Productivity and Management Review*, 23(3), 312–37
- Hendrick, R. (2003). Strategic planning environment, process and performance in public agencies: A comparative study of departments in Milwaukee, WI. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(4), 491-519.
- Hendrick, R., DeLorenzo, M., Haller, M., Hurasek, L., Jacob, B., Khovanova, K., & Miller, J. (2007). Assessing the fiscal condition of local governments: What is financial condition and how is it measured? Paper presented at the Association of Budgeting and Financial Management, Washington D.C.
- Hosmer, L.T. (1982). The importance of strategic leadership. *Journal of Business Strategy*, 3 (2), 47-57.
- Hughes, O. (2003). *Public Management and Public Administration: An Introduction*. London: Macmillan
- Jimenez, B.S. (2011). Management quality and state bond ratings: Exploring the links between public management and fiscal outcomes. *International Journal of Public Administration*, 34(12), 783–799
- Johnson, G., Scholes, K., & Whittington, R. (2008). *Exploring corporate strategy* (8th ed.). Harlow: Financial Times Prentice Hall.
- Koteen, J. (1989). *Strategic Management in Public and Non-profit Organizations: Thinking and Acting Strategically on Public Concerns*. New York: Praeger.
- Kovach, C., & Mandell, M.P. (1990). A new public-sector-based model of strategic management for cities. *State and Local Government Review*, 22(1), 27-36.

- Ladd, H.F., & Yinger, J.M. (1989). *America's ailing cities: Fiscal health and the design of urban policy*. Baltimore, MD: John Hopkins University
- Lindenberg, M. (2001). Are we at the cutting edge or the blunt edge?: Improving NGO organizational performance with private and public sector strategic management frameworks. *Nonprofit Management and Leadership*, 11(3), 247-270.
- Llewellyn, S., & Tappin, E. (2003). Strategy in the Public Sector: Management in the Wilderness. *Journal of Management Studies*, 40(4), 37-45
- Lorange, P., & Vancil, R.F. (2000). How to design a strategic planning system. *Harvard Business Review*, 54 (5), 75-81.
- Marshall, D.R. (2004). Strategic planning: one size doesn't fit all. *University Business*, 7, 11-12.
- McNamara, C. (2000). *Field Guide to Nonprofit Strategic Planning and Facilitation*. Authenticity Consulting LLC, Minneapolis Minnesota
- Mendelow, A. (1991). Proceedings of the Second International Conference on Information Systems. Cambridge, MA.
- Mintzberg, H. (1978). Patterns in strategy formation. *Management Science*, 24 (9), 934-948.
- Mintzberg, H. (1994). *The Rise and Fall of Strategic Planning: Reconceiving Roles for Planning, Plans, Planners*. New York: Free Press
- Moynihan, D.P., & Ingraham, P.W. (2004). Integrative leadership in the public sector: A model of performance information use. *Administration & Society*, 36, 427-53.
- Moynihan, D.P., & Pandey, S.K. (2005). Testing How Management Matters in an Era of Government by Performance Management. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3), 421-439.
- Myers, J., & Sacks, R. (2003). Tools, techniques and tightropes: The art of walking and talking private sector management in non-profit organizations, is it just a Question of balance? *Financial Accountability & Management*, 19(3), 287-306.

Newcomer, K., Jennings, E.T., Broom, C., & Lomax, A. (2002). *Meeting the Challenges of Performance- Oriented Government*. Washington, DC: American Society for Public Administration, Center for Accountability and Performance.

Nutt, P.C., & Backoff, R.W. (1992). *Strategic Management of Public and Third Sector Organizations: A Handbook for Leaders*. San Francisco: Jossey-Bass.

Nutt, P.C., & Backoff, R.W. (1995). Strategy for public and third sector organizations. *Journal of Public Administration and Theory*, 5, 189-211.

Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.

Pammer, W.J. (1990). *Managing fiscal strain in major American cities: Understanding retrenchment in the public sector*. New York: Greenwood Press

Paris, K.A. (2004). Moving the strategic plan off the shelf and into action at the University of Wisconsin-Madison. *New Directions for Institutional Research*, 123, 121-127.

Pascale, R.T., & Athos, A.G. (1981). The art of Japanese management. *Business Horizons*, 24(6), 83-85.

Pindur, W. (1992). Public sector strategic planning for the year 2000. *Journal of Strategic Change*, 1(2), 101-117.

Poister, T.H. (1999). Strategic Management in the Public Sector: Concepts, Models, and Processes. *Public Productivity and Management Review*, 22(3), 308–25.

Poister, T.H. (2003). *Measuring performance in public and nonprofit organizations*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Poister, T.H. (2005). Strategic planning and management in state departments of transportation. *International Journal of Public Administration*, 28, (13/14),1035-1056.

Poister, T.H. (2010). The Future of strategic planning in the public sector: Linking strategic management and performance. *Public Administration Review*, 70, 246–254.

- Poister, T.H., & Streib, G. (2005). Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Government: Status after Two Decades. *Public Administration Review*, 65(1), 45-56
- Poister, T.H., & Van Slyke, D.M. (2002). Strategic Management Innovations in State Transportation Departments. *Public Performance and Management Review*, 26(1), 8–74.
- Porter, M.E. (1980). *Competitive strategy: techniques for analyzing industries and competitors*. New York: Free Press.
- Porter, M.E. (2008). The Five Competitive Forces That Shape Strategy. *Harvard business Review*, (January), 1-18
- Porter, M.E., & Millar, V.E. (1985). How information gives you competitive advantage. *Harvard Business Review*, 63(4), 149-160.
- Robbins, S. (2009). *Organizational Behavior* (13th ed.). Upper Saddle River, New Jersey: Pearson Education.
- Roberts, N. (2000). The Synoptic Model of Strategic Planning and the GPRA: Lacking a Good Fit with the Political Context. *Public Productivity and Management Review*, 23(3), 297–311.
- Ruocco, P., & Proctor, T. (1994). Strategic planning in practice: a creative approach. *Marketing Intelligence and Planning*, 12 (9), 24-29.
- Schneider, M. (1989). *The Competitive City: The Political Economy of Suburbia*. Pittsburgh, Pennsylvania: University of Pittsburgh Press
- Sevier, R. A. (2003). From strategy to action. *University Business*, February, 18-19.
- Sherman, H., Rowley, D.J., & Armandi, B.R. (2007). Developing a strategic profile: the pre-planning phase of strategic management. *Business Strategy Series*, 8(3), 162-171
- Snow, S., & Hambrick, C. (1980). Measuring Organizational Strategies: Some Theoretical and Methodological Problems. *The Academy of Management Review*, 5(4), 76-89

- Stabell, C.B., & Fjeldstad, O.D. (1998). Configuring value for competitive advantage: on chains, shops, and networks. *Strategic Management Journal*, 19(5), 413-437.
- Steiss, A.W. (1985). *Strategic management and organizational decision-making*. Lexington, MA: D.C. Heath.
- Streib, G. (1992). Applying strategic decision making in local government. *Public Productivity & Management Review*, 15 (3), 341-354.
- Streib, G., Slotkin, B.J., & Rivera, M. (2001). Public Administration Research from a Practitioner Perspective. *Public Administration Review*, 61(5), 515–25.
- Toft, G.S. (1989). Synoptic (One Best Way) Approaches of Strategic Management. In Rabin, J., Miller G.J., & Hildreth, H.W. (eds) *Handbook of Strategic Management*, (3–34). New York: Marcel Dekker.
- Trainer, J.F. (2004). Models and tools for strategic planning. *New Directions for Institutional Research*, 123, 129-138.
- Tuckman, H.P. (1998). Competition, commercialization, and the evolution of nonprofit organizational structures. In B.A. Weisbrod (Ed.), *To Profit or Not to Profit: The Commercial Transformation of the Nonprofit Sector*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Vinzant, D.H., & Vinzant, J. (1996a). Strategy and Organizational Capacity: Finding a Fit. *Public Productivity and Management Review*, 20(2), 139–57.
- Vinzant, D.H., & Vinzant, J. (1996). Strategic Management and Total Quality Management: Challenges and Choices. *Public Administration Quarterly*, 20(2), 201–19.
- Vinzant, D.H., & Vinzant, J.C. (1996). Strategy and organizational capacity: finding a fit. *Public Productivity & Management Review*, 20 (2), 139-157.
- Waterman, R., Peters, T., & Phillips, J.R. (1980). The 7-S framework. *Business Horizon*, 3, 10-19
- Wheeland, C.M. (2004). *Empowering the vision: Community-wide strategic planning in Rock Hill, South Carolina*. Lanham, MD: University Press of America.

Wilkinson, G. & Monkhouse, E. (1994). Strategic planning in public sector organizations. *Executive Development*, 7 (6), 16-19.

Zack, M.H. (2005). The strategic advantage of knowledge and learning. *International Journal of Learning and Intellectual Capital*, 2(1), 1-20.

Zanetti, L.A., & Cunningham, R.B. (2000). Perspectives on Public Sector Strategic Management. In: Rabon, J. (eds), *Handbook of Strategic Management* (pp. 554-560). New York: Marcel Dekker.

Μιχαλόπουλος, Ν. (2008). *Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων*. Αθήνα: Παπαζήσης

Σπανού, Κ. (2008). Δημόσια Διοίκηση και Δημόσια Πολιτική. Στο Μιχαλόπουλος, Ν. (επιμ.), *Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων* (σελ. 177-179). Αθήνα: Παπαζήσης

Χρυσόχου, Δ. (2007). *Σχεδίαση μετακρατικής πολιτείας*. Αθήνα: Παπαζήσης