



**Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων-Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου
Τμήμα Οικονομικών Επιστημών - Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης
Τμήμα Οικονομικών Επιστημών - Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης
Τμήμα Οργάνωσης και Διοίκησης Επιχειρήσεων - Πανεπιστήμιο Πειραιά**

**Διαπανεπιστημιακό Διατμηματικό Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών
«Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη και Αυτοδιοίκηση»
Τμήμα Κομοτηνής**

**Εταιρική Διακυβέρνηση Δήμων και Περιφερειών
Καλές πρακτικές και εφαρμογή των Αρχών**

Διπλωματική εργασία

Φοιτήτρια: Ελισάβετ Μήτσου

Επιβλέπων Καθηγητής: Θεμιστοκλής Λαζαρίδης

Κομοτηνή, Οκτώβριος 2017

Department of Political Studies and International Relations - University of Peloponnese

Department of Economics - Democritus University of Thrace

Department of Economics - Aristotle University of Thessaloniki

Department of Business Administration - University of Piraeus

Interuniversity Interdepartmental

Master Program in

«Local and Regional Government and Development»

**Corporate Governance in Local and Regional Authorities
Good Practices and Implementation of the Principles**

Thesis by

Elisavet Mitsou

Supervisor: Professor Themistocles Lazaridis

Komotini, October 2017

Ευχαριστίες

Θα ήθελα να εκφράσω τις θερμές μου ευχαριστίες στον επιβλέποντα καθηγητή της Διπλωματικής μου εργασίας Δρ. Θεμιστοκλή Λαζαρίδη για την εμπιστοσύνη, την καθοδήγηση και την διαρκή συμβολή του κατά την εκπόνηση αυτής της μελέτης.

Επίσης θα ήθελα να ευχαριστήσω την οικογένεια και τον σύζυγό μου που στάθηκαν δίπλα μου με υπομονή και με στήριξαν καθ' όλη τη διάρκεια του μεταπτυχιακού Προγράμματος και κυρίως στο τελικό αυτό στάδιο ολοκλήρωσής του.

*« Η εταιρική διακυβέρνηση αναδύθηκε από την
αφάνεια σε ένα κυρίαρχο ρεύμα »*

Gerald Vinten, 2001

Εταιρική Διακυβέρνηση Δήμων και Περιφερειών

Καλές Πρακτικές και Εφαρμογή των Αρχών.

Περίληψη

Η Εταιρική Διακυβέρνηση είναι μια πολυδιάστατη έννοια χωρίς ενιαία αποδεκτό ορισμό. Σε γενικές γραμμές περιλαμβάνει το πώς γίνεται η διαχείριση ενός Οργανισμού, τις δομές, την κουλτούρα, τις πολιτικές και τις στρατηγικές του αλλά και τους τρόπους με τους οποίους σχετίζεται με τα διάφορα ενδιαφερόμενα μέρη. Για τις τοπικές Αρχές η Εταιρική Διακυβέρνηση περικλείει τον τρόπο με τον οποίο ένας Οργανισμός διοικείται, κατευθύνεται και αλληλοεπιδρά με την κοινότητα που εξυπηρετεί. Η καλή Εταιρική Διακυβέρνηση απαιτεί από την τοπική Αρχή να είναι ανοιχτή, διαφανής και αποτελεσματική, να λογοδοτεί και να επιδεικνύει δέσμευση και ακεραιότητα.

Η Ε.Δ. συνδέεται κυρίως με τις επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα και αποτελεί προσφιλές θέμα συζητήσεων και ακαδημαϊκής έρευνας. Ο δημόσιος και ο ιδιωτικός τομέας συνιστούν δύο εξαιρετικά διαφοροποιημένες οντότητες, ωστόσο υπάρχουν Αρχές της Εταιρικής Διακυβέρνησης που μπορούν να εφαρμοστούν αποτελεσματικά και στις δύο, όπως η διαφάνεια, η λογοδοσία, η ακεραιότητα κ.α. Τα τελευταία χρόνια παρατηρείται αυξανόμενο ενδιαφέρον παγκοσμίως για την υιοθέτηση Αρχών Εταιρικής Διακυβέρνησης σε οργανισμούς του δημοσίου. Στο Ηνωμένο Βασίλειο και στην Αυστραλία για παράδειγμα, συνειδητοποιώντας την προστιθέμενη αξία που προσδίδει η Εταιρική Διακυβέρνηση σε κάθε Οργανισμό, εξέδωσαν Πλαίσια και κατευθυντήριες γραμμές για το πώς να εφαρμόζουν τις Αρχές της ΕΔ στον δημόσιο τομέα και στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Οι κανόνες της Εταιρικής Διακυβέρνησης κατάλληλα προσαρμοσμένοι στις ιδιαιτερότητες του δημόσιου χώρου, μπορούν να προσφέρουν τόσο υπηρεσίες που να ανταποκρίνονται στις πραγματικές ανάγκες των χρηστών-πολιτών όσο και σύγχρονη μεθοδολογία εργασίας στους εσωτερικούς χρήστες (πολιτικό και υπηρεσιακό προσωπικό), που υπό κατάλληλες συνθήκες μπορεί να αποδειχθεί για την δημόσια υπηρεσία ενδεχομένως περισσότερο αποτελεσματική από ό,τι για τις ιδιωτικές επιχειρήσεις. Ακόμα η αποτελεσματική εφαρμογή της ΕΔ στον δημόσιο τομέα θα μπορούσε να δώσει μια νέα αντίληψη για την βελτίωση της διακυβέρνησης στις ιδιωτικές επιχειρήσεις.

Σκοπός της μελέτης είναι η ανάλυση και η κατανόηση της έννοιας και των Αρχών της Εταιρικής Διακυβέρνησης καθώς και η διερεύνηση και υποστήριξη της αναγκαιότητας ενσωμάτωσης μηχανισμών και καλών πρακτικών Εταιρικής Διακυβέρνησης στους φορείς του δημοσίου τομέα και ιδιαίτερα στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Μεθοδολογία: Η εργασία στηρίζεται σε θεωρητική προσέγγιση του εννοιολογικού υπόβαθρου της Εταιρικής Διακυβέρνησης, της φιλοσοφίας, των Αρχών και των μηχανισμών που την διέπουν στον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα. Τέλος, προτείνεται ένα Πλαίσιο καλών πρακτικών για την υποστήριξη των Αρχών της Εταιρικής Διακυβέρνησης στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης της Ελλάδας.

Λέξεις κλειδιά: Εταιρική Διακυβέρνηση, Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ΟΤΑ, Αρχές Εταιρικής Διακυβέρνησης, Πλαίσιο Εταιρικής Διακυβέρνησης, χρηστή Διακυβέρνηση

Corporate Governance in Local and Regional Authorities

Good Practices and Implementation of the Principles

Abstract

Corporate Governance is a multidimensional concept without a common accepted definition. Generally includes the management, structures and processes, the culture, policies and strategies and how an organization deals with the various stakeholders. In Local Authorities, Corporate Governance includes how an organization managed, directed and related to its community. Good Corporate Governance requires the local Authority to be open, transparent, effective and accountable and also to behave with commitment and integrity.

Corporate Government mainly connected to private sector entities and is a common discussion and academic research topic. Public and private sector are two different entities with different responsibilities. In relation to corporate governance, despite the differences, there are principles applicable for both entities such as accountability, transparency, integrity etc. In recent years, there has been growing worldwide attention to corporate governance in public organizations. United Kingdom and Australia for example issued frameworks and guidelines of how to apply principles and practices of Corporate Governance in public sector and Local Authorities as well.

Corporate Governance rules particular tailored to the specificities of public sector can determine the way that services delivered in order to meet the real needs of citizens and also a modern organization and administration methodology.

The purpose of the study is to analyze the Corporate Governance concept and principles and explore the necessity and how this model and good practices can be implemented in public entities, particularly in Local and Regional Authorities.

Methodology: The research methodology based on consulting specialized literature to approach the conceptual background of corporate governance, the philosophy, the principles and mechanisms both in private and public sector. Finally, a framework of good practices for implementing the principles of corporate governance to Local and Regional Authorities of Greece is proposed.

Keywords: Corporate Governance, Local Government Authorities, Local and Regional Authorities, Corporate Governance Principles, Corporate Governance Framework, good Governance.

Περιεχόμενα

Περίληψη.....	7
Abstract	9
Κατάλογος Πινάκων.....	13
Κατάλογος Διαγραμμάτων	14
Εισαγωγή.....	15
Συνοτομογραφίες.....	19
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1.....	21
Η Εταιρική Διακυβέρνηση-Γενική Προσέγγιση	21
1.1 Εισαγωγή-Εξέλιξη Εταιρικής Διακυβέρνησης.....	21
1.2 Ορισμοί και Εννοιολογικό Πλαίσιο.....	22
1.3 Αρχές Εταιρικής Διακυβέρνησης.....	25
1.4 Θεωρητικό Πλαίσιο της Εταιρικής Διακυβέρνησης.....	27
1.4.1 Θεωρία αντιπροσώπευσης (agency theory).....	28
1.4.2 Θεωρία ενδιαφερομένων μερών (stakeholder theory).....	31
1.4.3 Θεωρία της επιτροπείας – επιμελητείας.....	33
1.5 Συστήματα Εταιρικής Διακυβέρνησης.....	34
1.5.1 Το Αγγλοσαξονικό ή Εξωτερικό Σύστημα (market oriented model, shareholder-based system).....	35
1.5.2 Το Ευρωπαϊκό-Ηπειρωτικό ή Εσωτερικό Σύστημα (relationship oriented or bank oriented model or centered).....	36
1.6 Εταιρική Διακυβέρνηση στον Δημόσιο Τομέα	38
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2.....	43
Οργανογράμματα των ΟΤΑ.....	43
2.1 Η έννοια και η σημασία του Οργανογράμματος.....	43
2.2 Τυπικές και άτυπες ομάδες.....	45
2.3 Βασικές Οργανωτικές δομές	46
2.4 Η Ιεραρχική πυραμίδα.....	46

2.5 Σύστημα Διακυβέρνησης ΟΤΑ	48
2.6 Περιγραφή και Ανάλυση των Οργανογραμμάτων Δήμων και Περιφερειών	53
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3	65
Διακυβέρνηση και Ανάγκες Διακυβέρνησης	65
3.1 Εννοιολογική Προσέγγιση της Διακυβέρνησης.....	65
3.1.1 Η έννοια της «Χρηστής Διακυβέρνησης».....	68
3.2 Σκοπός και Ιδιαιτερότητες του Ελληνικού δημοσίου.....	70
3.3 Ανάγκες διακυβέρνησης.....	78
3.4 Αρχές και Πρακτικές Εταιρικής Διακυβέρνησης στον δημόσιο τομέα. Ταύτιση με τις ανάγκες διακυβέρνησης.....	92
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4	99
Εφαρμογή πλαισίου Εταιρικής Διακυβέρνησης στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης	99
4.1 Εισαγωγή.....	99
4.2 Ηγεσία	102
4.3 Ενεργός συμμετοχή-Διαφάνεια(Ανοιχτότητα)-Λογοδοσία.....	104
4.4 Κουλτούρα.....	110
4.5 Εσωτερικός έλεγχος	113
4.6 Λειτουργική και οργανωτική επάρκεια	116
4.7 Αναμενόμενα αποτελέσματα.....	123
Συμπεράσματα	125
Βιβλιογραφία	129
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ	139

Κατάλογος Πινάκων

Πίνακας 2.1	Το Σύστημα Διακυβέρνησης των ΟΤΑ	48
Πίνακας 2.2	Βασικές κατηγορίες προβλημάτων	57
Πίνακας 4.1	Πλαίσιο Εφαρμογής των Αρχών Εταιρικής Διακυβέρνησης στους ΟΤΑ	94
Πίνακας 4.2	Πλαίσιο Εφαρμογής των Αρχών Εταιρικής Διακυβέρνησης Ηγεσία	97
Πίνακας 4.3	Σκοπός Συμμετοχής των πολιτών και κατάλληλα μέσα	100
Πίνακας 4.4	Πλαίσιο Εφαρμογής των Αρχών Εταιρικής Διακυβέρνησης Διαφάνεια-Ενεργός Συμμετοχή-Λογοδοσία	102
Πίνακας 4.5	Αξίες των Δημόσιων Λειτουργιών	104
Πίνακας 4.6	Πλαίσιο Εφαρμογής των Αρχών Εταιρικής Διακυβέρνησης Κουλτούρα	106
Πίνακας 4.7	Πλαίσιο Εφαρμογής των Αρχών Εταιρικής Διακυβέρνησης Εσωτερικός Έλεγχος	109
Πίνακας 4.8	Πλαίσιο Εφαρμογής των Αρχών Εταιρικής Διακυβέρνησης Λειτουργική και Οργανωτική Επάρκεια	114

Κατάλογος Διαγραμμάτων

Διάγραμμα 1.1	Θεωρίες Εταιρικής Διακυβέρνησης	27
Διάγραμμα 2.1	Τυπική Απεικόνιση οργανογράμματος φορέα ή επιχείρησης	44
Διάγραμμα 2.2	Ιεραρχική πυραμίδα	47
Διάγραμμα 2.3	Ιεραρχική επικοινωνία	48
Διάγραμμα 2.4	Η οργάνωση μέσα από την λειτουργική ή οριζόντια και ιεραρχική ή κάθετη διαφοροποίηση	56
Διάγραμμα 2.5	Τυπική μορφή Οργανογράμματος Δήμων	57
Διάγραμμα 2.6	Τυπική μορφή Οργανογράμματος Περιφερειών	58
Διάγραμμα 2.7	Διαδικασία ορθολογικής λήψης αποφάσεων	59
Διάγραμμα 3.1	Χρηστή Διακυβέρνηση	69
Διάγραμμα 3.2	Δικτυακή επικοινωνία	86

Εισαγωγή

Τα τελευταία χρόνια οι επιχειρήσεις και οι οργανισμοί βρίσκονται αντιμέτωποι με προκλήσεις που σχετίζονται με νέα γνωρίσματα της εποχής. Η παγκοσμιοποίηση των αγορών και οι τεχνολογικές και κοινωνικοοικονομικές εξελίξεις εντείνουν τις διασυνδέσεις και τις αλληλεξαρτήσεις, ταυτόχρονα όμως καθιστούν τις οικονομίες και τις κοινωνίες περισσότερο ευάλωτες ιδιαίτερα σε περιόδους οικονομικής κρίσης όπως αυτή που βιώνουμε σήμερα. Η φύση των προβλημάτων που ανακύπτουν, διαμορφώνει ένα επιχειρησιακό περιβάλλον όπου επικρατούν συνθήκες έντονης μεταβλητότητας και αβεβαιότητας. Ταυτόχρονα εντείνονται τα φαινόμενα απάτης και διαφθοράς, ενώ μεγάλα οικονομικά σκάνδαλα συντάραξαν τον επιχειρηματικό κόσμο τα τελευταία χρόνια. Στο νέο αυτό ασταθές περιβάλλον οι διοικήσεις των επιχειρήσεων και των οργανισμών καλούνται να εισάγουν νέες μορφές οργάνωσης και διοίκησης για την βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητάς τους αλλά και για να περιορίσουν ή να αντιμετωπίσουν αποτελεσματικά κάθε μορφής κινδύνους που δυνατό να τους αποτρέψουν από την εκπλήρωση των στόχων τους.

Η Εταιρική Διακυβέρνηση (ΕΔ) διαδραματίζει κεντρικό ρόλο στον τομέα των επιχειρήσεων και αποτελεί αντικείμενο πολλών συζητήσεων και ερευνών. Παρόλο που στη διεθνή βιβλιογραφία αναφέρονται πολλοί ορισμοί για την Εταιρική Διακυβέρνηση, εντούτοις δεν υπάρχει κάποιος καθολικά αποδεκτός που να την αποσαφηνίζει πλήρως. Στην έκθεση Cadbury(1992), ορίζεται ότι *«η Εταιρική Διακυβέρνηση είναι το σύστημα με το οποίο οι επιχειρήσεις διοικούνται, κατευθύνονται και ελέγχονται»*. Αναφορικά με την θεωρητική της προσέγγιση, έχουν διατυπωθεί διάφορες θεωρίες όπως η Θεωρία της Αντιπροσώπευσης (Agency theory), των Ενδιαφερομένων μερών (stakeholder theory), της Επιτροπείας-Επιμελητείας, της Ηγεμονίας των διοικούντων (Managerial Hegemony Theory) κ.α.. Αναπτύχθηκαν επίσης διάφορα Συστήματα Εταιρικής Διακυβέρνησης εκ των οποίων διεθνώς έχουν καθιερωθεί το εξωτερικό ή Αγγλοσαξονικό σύστημα (market oriented model) και το εσωτερικό ή Ευρωπαϊκό-Ηπειρωτικό σύστημα (relationship oriented or bank oriented model).

Το ενδιαφέρον για την σημασία της Εταιρικής Διακυβέρνησης εντάθηκε στις αρχές του εικοστού πρώτου αιώνα, μετά από την κατάρρευση μιας σειράς εταιρειών-κολοσσών υπό το βάρος οικονομικών κυρίως σκανδάλων και κακοδιαχείρισης. Η αποτυχία των συγκεκριμένων Οργανισμών αποδόθηκε εν πολλοίς στην ανεπάρκεια

των Διοικητικών Συμβουλίων και στην έλλειψη ανάπτυξης οργανωμένων και αποτελεσματικών μηχανισμών ελέγχου από τις διοικήσεις τους, στην ανεπάρκεια δηλαδή «Συστημάτων Εταιρικής Διακυβέρνησης», ενώ στις περισσότερες σχεδόν των περιπτώσεων, καταστρατηγήθηκαν οι κανόνες και οι βέλτιστες πρακτικές Εταιρικής Διακυβέρνησης. Τα μεγάλα αυτά σκάνδαλα οδήγησαν Κυβερνήσεις και Οργανισμούς σε θεσμοθέτηση κανόνων καθώς και σε αναμόρφωση και διεύρυνση των αρχών της ΕΔ (για παράδειγμα η ψήφιση του νόμου Sarbanes – Oxley (2002) στις ΗΠΑ). Η Εταιρική Διακυβέρνηση επηρεάζει την οικονομική απόδοση μιας επιχείρησης και την εν γένει λειτουργία της. Αναφέρεται τόσο στο πλαίσιο των κανόνων, Αρχών και διαδικασιών που ακολουθούνται βάσει του οποίου ασκείται η διακυβέρνηση από τα αρμόδια όργανα όσο και στις σχέσεις ανάμεσα στους διάφορους εμπλεκόμενους εσωτερικούς και εξωτερικούς παράγοντες, με σκοπό την επίτευξη των στόχων της επιχείρησης και την διαφύλαξη των συμφερόντων των ιδιοκτητών και των επιμέρους ομάδων ενδιαφερομένων.

Παρόλο που η ΕΔ αποτελεί προσφιλέθιμο θέμα συζητήσεων και ακαδημαϊκής έρευνας κυρίως για τις επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα, τα τελευταία χρόνια παρατηρείται αυξανόμενο ενδιαφέρον διεθνώς για την εφαρμογή Κανόνων και Πρακτικών Εταιρικής Διακυβέρνησης σε Οργανισμούς του δημόσιου. Ο δημόσιος και ο ιδιωτικός τομέας συνιστούν δύο διακριτές και διαφοροποιημένες οντότητες, ωστόσο κάποιες Αρχές της Εταιρικής Διακυβέρνησης μπορούν να υποστηριχθούν και από τις δύο, όπως η διαφάνεια, η λογοδοσία, η ακεραιότητα, η δέσμευση, η συμμετοχή κ.α. Πολλές χώρες συνειδητοποιώντας την προστιθέμενη αξία που προσδίδει στους Οργανισμούς, εξέδωσαν Πλαίσια, Οδηγίες και κατευθυντήριες γραμμές για την εφαρμογή των Αρχών της Εταιρικής Διακυβέρνησης στον δημόσιο τομέα και στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Εφόσον γίνει αντιληπτή η αναγκαιότητα αλλαγής, οι κανόνες της ΕΔ κατάλληλα προσαρμοσμένοι στις ιδιαιτερότητες του δημόσιου χώρου, μπορούν να δράσουν καταλυτικά προς τη δημιουργία νέου διοικητικού περιβάλλοντος, εισάγοντας νέες αξίες, σύγχρονη μεθοδολογία διοίκησης και να επανακαθορίσουν τον τρόπο παροχής των δημοσίων προϊόντων ώστε να ανταποκρίνονται στις πραγματικές ανάγκες των πολιτών.

Σκοπός της μελέτης είναι η ανάλυση και η κατανόηση της έννοιας και των Αρχών της Εταιρικής Διακυβέρνησης καθώς και η διερεύνηση και υποστήριξη της αναγκαιότητας ενσωμάτωσης και εφαρμογής καλών πρακτικών Εταιρικής

Διακυβέρνησης στους φορείς του δημόσιου τομέα και ιδιαίτερα στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Τα **κεντρικό ερώτημα** που τίθεται είναι η εφικτότητα εφαρμογής μεθόδων, κανόνων και Αρχών Εταιρικής Διακυβέρνησης στον δημόσιο τομέα και ιδιαίτερα στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ώστε να έχει πραγματικό αντίκτυπο στον τρόπο λειτουργίας τους. Για την υποστήριξη του κεντρικού ερωτήματος θα επιχειρήσουμε να δώσουμε απαντήσεις στα παρακάτω επιμέρους ερωτήματα: Ποιές προσαρμογές απαιτούνται και ποιες διαστάσεις των τοπικών Οργανισμών πρέπει να αναπροσανατολιστούν; Πώς εξισορροπούνται τα συμφέροντα της οργάνωσης με αυτά των εμπλεκόμενων μερών και πώς διασφαλίζεται η συμμετοχή τους στη λήψη των αποφάσεων; Πώς εφαρμόζονται οι διαδικασίες και πώς διαχέονται οι πληροφορίες στα ενδιαφερόμενα μέρη; Πώς το σύστημα αξιών επικαθορίζει τον τρόπο λειτουργίας τους; Πώς ο τρόπος λήψης αποφάσεων επηρεάζει τον βαθμό επίτευξης των στόχων; Ποιά η συμβολή των συστημάτων Εσωτερικού Ελέγχου και Διαχείρισης κινδύνων;

Η **μεθοδολογία** της έρευνας στηρίζεται σε θεωρητική προσέγγιση της Εταιρικής Διακυβέρνησης τόσο στον ιδιωτικό όσο και στον δημόσιο τομέα μέσω εκτενούς βιβλιογραφικής ενημέρωσης καθώς και σε πρόταση εφαρμογής ενός Πλαισίου μηχανισμών και καλών πρακτικών υποστήριξης των Αρχών της Εταιρικής Διακυβέρνησης στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Η εργασία δομείται σε τέσσερα κεφάλαια. Στο πρώτο Κεφάλαιο επιχειρείται η εννοιολογική προσέγγιση της Εταιρικής Διακυβέρνησης. Αναφέρονται οι ορισμοί, οι Αρχές, οι Θεωρίες και τα Συστήματα Εταιρικής Διακυβέρνησης που εφαρμόζονται διεθνώς στις επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα, ενώ προσεγγίζεται η έννοια της Εταιρικής Διακυβέρνησης στον δημόσιο χώρο.

Το δεύτερο Κεφάλαιο αφορά στα Οργανογράμματα. Αρχικά αναλύονται η έννοια και η σημασία των Οργανογραμμάτων καθώς και τα πλεονεκτήματα και οι αδυναμίες τους. Γίνεται αναφορά στο σύστημα διακυβέρνησης των ΟΤΑ στην Ελλάδα και τέλος περιγράφονται και αναλύονται τα Οργανογράμματα των Δήμων και των Περιφερειών.

Το τρίτο Κεφάλαιο επικεντρώνεται στις ανάγκες Διακυβέρνησης. Περιγράφεται το εννοιολογικό πλαίσιο της διακυβέρνησης και η ανάγκη μετάβασης από την «κυβέρνηση στη διακυβέρνηση», ενώ ορίζεται η έννοια της χρηστής Διακυβέρνησης

ως σημείο αναφοράς και ως ειδοποιός διαφορά μεταξύ της διακυβέρνησης του ιδιωτικού από αυτή του δημόσιου τομέα. Στη συνέχεια του Κεφαλαίου καταγράφουμε τους ιδιαίτερους περιορισμούς και τις ιδιομορφίες του διοικητικού συστήματος στην ελληνική περίπτωση, που οδηγούν στη συνειδητοποίηση της ανάγκης για αλλαγή, ενώ παραθέτουμε τις ανάγκες Διακυβέρνησης με στόχο να απαντήσουν στους σκοπούς του ελληνικού δημοσίου τομέα. Στο ίδιο Κεφάλαιο επιχειρείται ο καθορισμός των μηχανισμών, των πρακτικών και των Αρχών Εταιρικής Διακυβέρνησης στους δημόσιους Οργανισμούς μέσω βιβλιογραφικής ανασκόπησης από χώρες όπου εφαρμόζονται ανάλογες πρακτικές με σκοπό να εξετάσουμε την ταύτισή τους με τις ανάγκες Διακυβέρνησης.

Στο τέταρτο Κεφάλαιο με βάση τις προηγούμενες διαπιστώσεις, θα παρουσιαστούν οι κύριοι προσδιοριστικοί παράγοντες στους οποίους εδράζεται η εφαρμογή της ΕΔ και προτείνεται ένα Πλαίσιο εφαρμογής των μηχανισμών και βέλτιστων πρακτικών για την υποστήριξη των Αρχών της ΕΔ στους ΟΤΑ, με στόχο να αναδειχθούν τα αναμενόμενα αποτελέσματα.

Τέλος, θα αναφερθούν τα Συμπεράσματα και η Βιβλιογραφία.

Το εύρος και η πολυπλοκότητα των δραστηριοτήτων και των υπηρεσιών που καλούνται να φέρουν εις πέρας οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης καθώς και τα αυξημένα φαινόμενα κακοδιαχείρισης, διαφθοράς και αναποτελεσματικότητας που παρατηρούνται, καθιστούν επιτακτική την ανάγκη για εφαρμογή σύγχρονων μεθόδων διοίκησης. Σε διεθνές επίπεδο πληθώρα ερευνών μελετούν και προτείνουν μηχανισμούς και πρακτικές για την εφαρμογή των Αρχών της Εταιρικής Διακυβέρνησης σε τοπικό επίπεδο. Η παρούσα μελέτη επιδιώκει να συμβάλει στην προώθηση της επιστημονικής συζήτησης και στην περαιτέρω έρευνα σχετικά με την Εταιρική Διακυβέρνηση στο δημόσιο τομέα και ιδιαίτερα στην Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα, δεδομένου ότι η δυνατότητα υιοθέτησης Αρχών και βέλτιστων πρακτικών στους τομείς της ΕΔ εμφανίζεται ευρεία και η ανάγκη αποτελεσματικής εφαρμογής τους αποκτά ιδιαίτερη σημασία για τις τοπικές κοινωνίες.

Συντομογραφίες

ΕΔ	Εταιρική Διακυβέρνηση
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΜΚΟ	Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις
ΟΗΕ	Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΟΤΑ	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΠΕ	Περιφερειακό Συμβούλιο
ΤΑ	Τοπική Αυτοδιοίκηση
ANAO	Australian National Audit Office
CIPFA	Chartered Institute of Public Finance and Accountancy
EUPAN	European Public Administration Network
IIA	Institute of Internal Auditors
NPM	New Public Management
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

Η Εταιρική Διακυβέρνηση-Γενική Προσέγγιση

1.1 Εισαγωγή-Εξέλιξη Εταιρικής Διακυβέρνησης

Το ζήτημα της Εταιρικής Διακυβέρνησης αποτελεί αναπόσπαστο κομμάτι της επιστημονικής έρευνας από τότε που ο Adam Smith (1776) δημοσίευσε το έργο του «Έρευνα για τη φύση και τα αίτια του Πλούτου των Εθνών» σε μια προσπάθεια να κατανοηθούν τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του οικονομικού συστήματος της αγοράς και να διαφωτιστούν η ιστορική του πορεία και οι εξελικτικές του δυνατότητες. Σταθμό για την επιστημονική έρευνα αποτέλεσε στη νεότερη εποχή το έργο των Berle and Means (1932) σχετικά με τον διαχωρισμό μεταξύ της ιδιοκτησίας και του ελέγχου των εταιρειών. Αναφορικά με αυτό επιδιώκεται να εξηγηθεί γιατί μια επιχείρηση με διασκορπισμένη ιδιοκτησία (μετόχους) παραχωρεί τη δύναμη ελέγχου και λήψης αποφάσεων σε διαχειριστές (managers) οι οποίοι συνήθως δεν είναι μέτοχοι της εταιρείας, ενώ αργότερα (1976) οι Jensen και Meckling διατύπωσαν την «Θεωρία της Αντιπροσώπευσης» (Agency Theory) η οποία κυριαρχεί μέχρι σήμερα στο πεδίο της έρευνας για την εταιρική διακυβέρνηση.

Στη συνέχεια, η έρευνα για την εταιρική διακυβέρνηση συνδέθηκε στενά με την οικονομική ανάπτυξη του βιομηχανικού καπιταλισμού, όπου διάφορες επιχειρησιακές δομές σχεδιάστηκαν και υλοποιήθηκαν για να «επιδιώξουν νέες οικονομικές ευκαιρίες ή να επιλύσουν οικονομικά προβλήματα»(Clarke,2004). Η εξέλιξη της Εταιρικής Διακυβέρνησης προωθήθηκε κατά τις δεκαετίες 1970-1980, περίοδο της «ηγεμονίας της διοίκησης» με χαρακτηριστικά την κατάχρηση εξουσίας, τις εξαγορές και την αύξηση των δαπανών των επιχειρήσεων από τις υπερβολικά μεγάλες αμοιβές των μάντζερ. Μέσα σε αυτό το ταραγμένο περιβάλλον και ως απάντηση στην παγκοσμιοποίηση των αγορών (από την δεκαετία 1980), εισήχθησαν κανονιστικές παρεμβάσεις και κώδικες που στόχο είχαν την ενίσχυση του ρόλου των Διοικητικών Συμβουλίων και την ευθυγράμμιση των συμφερόντων των μετόχων και των διοικούντων, ώστε να προσδώσουν αξία στις επιχειρήσεις προς όφελος των μετόχων. Με τα εταιρικά σκάνδαλα της δεκαετίας του 2000 έγινε σαφής η ανάγκη να αναγνωριστεί η σημασία του ρόλου των «ενδιαφερομένων μερών» (εργαζόμενοι, προμηθευτές, πελάτες, κοινωνία κ.α.). Αυτοί ουσιαστικά υπέστησαν υπερβολικές

Στην έκθεση Cadbury (1992) ορίζεται ότι *«η εταιρική διακυβέρνηση είναι το σύστημα με το οποίο οι επιχειρήσεις διοικούνται, κατευθύνονται και ελέγχονται»*. Η έκθεση δίνει έμφαση σε δύο βασικά μέρη, στο τμήμα διαχείρισης και ελέγχου καθώς και στη σχέση ιδιοκτησίας και διαχείρισης. Οι Shleifer και Vishny(1997), προσεγγίζοντας την Εταιρική Διακυβέρνηση με την «στενή έννοια» της θεωρίας της αντιπροσώπευσης ορίζουν *«ότι πραγματεύεται την προστασία των αντιπροσώπων που έχουν συνεισφέρει κεφάλαιο στην επιχείρηση»*, ασχολείται δηλαδή με το πώς οι χρηματοδότες των επιχειρήσεων θα εξασφαλίσουν ότι θα λάβουν την απόδοση για την επένδυσή τους, ενώ και ο Durden(2001) υποστηρίζει πως η Εταιρική Διακυβέρνηση προσδιορίζεται μέσα από τη δημιουργία και την εφαρμογή διαδικασιών με στόχο τη μεγιστοποίηση της κερδοφορίας και την προστασία των οικονομικών αντιπροσώπων που έχουν συνεισφέρει κεφάλαιο στην επιχείρηση, ικανοποιώντας έτσι τις εύλογες απαιτήσεις των ενδιαφερομένων μερών. Οι La Porta *et al* (2000) ορίζουν την εταιρική διακυβέρνηση ως ένα σύστημα μηχανισμών μέσω των οποίων προστατεύονται τα συμφέροντα των εξωτερικών επενδυτών(μέτοχοι και πιστωτές), ενάντια στις ατασθαλίες των εσωτερικών(διοίκηση, μάνατζερ), ενώ ο Davis (2005), τονίζει το διανεμητικό της χαρακτήρα, σύμφωνα με τον οποίο η Εταιρική Διακυβέρνηση συνίσταται ως ο μηχανισμός που κατανέμει τα κέντρα εξουσίας και ελέγχου μεταξύ των συμμετεχόντων και ορίζει το βαθμό ελέγχου που ασκούν οι ιδιοκτήτες στην εκτελεστική διοίκηση.

Προσεγγίζοντας την Εταιρική Διακυβέρνηση υπό την «ευρεία έννοια», οι Aguilera *et al* (2003), υποστηρίζουν πως η ΕΔ διασφαλίζει ότι τα στελέχη σέβονται τα δικαιώματα και τα συμφέροντα των ενδιαφερομένων μερών και εγγυώνται την υπεύθυνη λειτουργία όσον αφορά στην παραγωγή, την προστασία και τη διανομή του πλούτου που επενδύεται στην επιχείρηση. Οι Λαζαρίδης και Δρυμπέτας (2011) σε μια ευρύτερη θεώρηση ορίζουν την Εταιρική Διακυβέρνηση, ως *«ένα σύνολο αρχών και κανόνων με βάση τους οποίους διοικείται, παρακολουθείται και ελέγχεται η επιχείρηση και οι οποίοι έχουν ως σκοπό να διασφαλίζουν την αποδοτική λειτουργία της και τα συμφέροντα των μετόχων και όλων όσων έχουν έννομο συμφέρον από τη λειτουργία της (stakeholders, Διοικητικό συμβούλιο, διοίκηση, προμηθευτές, πελάτες, εργαζόμενοι, κοινωνία κλπ.)»* (Λαζαρίδης και Δρυμπέτας,2011).

Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ(2009), η Εταιρική Διακυβέρνηση ορίζεται *«ως ένα σύστημα σχέσεων ανάμεσα στη Διοίκηση της εταιρείας, το Διοικητικό Συμβούλιο, τους μετόχους*

της και άλλα ενδιαφερόμενα μέρη. Συνιστά δομή μέσω της οποίας προσεγγίζονται και τίθενται οι στόχοι της επιχείρησης, εντοπίζονται οι βασικοί κίνδυνοι που αυτή αντιμετωπίζει κατά τη λειτουργία της, προσδιορίζονται τα μέσα επίτευξης των εταιρικών στόχων, οργανώνεται το σύστημα διαχείρισης κινδύνων και καθίσταται δυνατή η παρακολούθηση της απόδοσης της διοίκησης». (ΟΟΣΑ, 2009)

Σύμφωνα με τον Λαζαρίδη(2009), ο σημαντικός αριθμός διαφορετικών ορισμών για την ΕΔ και το γεγονός ότι ο ΟΟΣΑ αναγνωρίζει την επιχείρηση ως ένα οργανισμό που περιλαμβάνει, κοινωνικά, ηθικά και νομικά στοιχεία και όχι αμιγώς χρηματοοικονομικά και οργανωτικά, είναι ενδεικτικά του πολυσχιδούς και πολύπλευρου χαρακτήρα του φαινομένου. Ως εκ τούτου είναι εμφανής η αδυναμία να αναλυθεί και να μελετηθεί υπό το πρίσμα ενός μόνο επιστημονικού κλάδου ή τομέα. Αντίθετα μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο μελέτης, είτε σε θεωρητικό είτε και σε εφαρμοσμένο επίπεδο, από πολλές σκοπιές όπως αυτή της Ελεγκτικής, της Λογιστικής, της Διοίκησης των Επιχειρήσεων, του Δικαίου και άλλες. (Λαζαρίδης,2009).

Η σημασία της Εταιρικής Διακυβέρνησης έγινε παγκοσμίως σαφής στις αρχές του εικοστού πρώτου αιώνα, όταν μια σειρά εταιρειών-κολοσσών κατέρρευσαν υπό το βάρος οικονομικών σκανδάλων, από διαχειριστικές απάτες, παράτυπη συμπεριφορά, αμέλεια κτλ.(Baker and Anderson, 2010). Σε όλες σχεδόν τις περιπτώσεις, οι κανόνες και οι βέλτιστες πρακτικές Εταιρικής Διακυβέρνησης καταστρατηγήθηκαν (Κουτούπης,2009). Τα μεγάλα αυτά σκάνδαλα οδήγησαν κυβερνήσεις και οργανισμούς σε θεσμοθέτηση κανόνων και σε αναμόρφωση και διεύρυνση των αρχών της ΕΔ. Χαρακτηριστικά παραδείγματα είναι η ψήφιση του νόμου Sarbanes – Oxley /2002 στις ΗΠΑ, ο οποίος θεωρείται ο πιο αυστηρός νόμος για την εφαρμογή των κανόνων εταιρικής διακυβέρνησης στον κόσμο, οι προτάσεις αναμόρφωσης των βέλτιστων πρακτικών εταιρικής διακυβέρνησης του Ινστιτούτου Εσωτερικών Ελεγκτών της Μεγάλης Βρετανίας και Ιρλανδίας (The IIA, 2002) και η υιοθέτηση κωδίκων Εταιρικής Διακυβέρνησης από κυβερνήσεις και θεσμικούς φορείς παγκοσμίως. Ακόμα και στη χώρα μας, όπου η εφαρμογή των κανόνων ΕΔ χαρακτηρίζεται μέτρια έως κακή σε όλα τα επίπεδα (Tsipouri and Xanthakis,2004, Florou and Kalarniotis,2007), το Ελληνικό Συμβούλιο Εταιρικής Διακυβέρνησης (ΕΣΕΔ,2013) εξέδωσε τον «Ελληνικό Κώδικα Εταιρικής Διακυβέρνησης», θέλοντας να βοηθήσει και να ενισχύσει την εφαρμογή των διατάξεων του νόμου 3016/2002

(ΦΕΚ Α'/17-5-2002), ο οποίος προβλέπει συγκεκριμένους όρους διάρθρωσης ΕΔ για τις εισηγμένες στο χρηματιστήριο επιχειρήσεις.

Στη διεθνή ακαδημαϊκή έρευνα τα ευρήματα δείχνουν ότι υπάρχει σημαντική στατιστική σχέση μεταξύ της κακής Εταιρικής Διακυβέρνησης και της κακής οικονομικής απόδοσης των εταιρειών. Έχει αποδειχθεί ότι οι εταιρείες με ασθενέστερες δομές Εταιρικής Διακυβέρνησης αποδίδουν λιγότερο καλά από εταιρείες με καλύτερες δομές Εταιρικής Διακυβέρνησης (Core *et al.*, 1999).

Η ΕΔ αφορά τόσο στο πλαίσιο των κανόνων, αρχών και διαδικασιών που ακολουθούνται βάσει του οποίου ασκείται η διακυβέρνηση μιας επιχείρησης από τα αρμόδια όργανα, όσο και στις σχέσεις ανάμεσα στους διάφορους εμπλεκόμενους εσωτερικούς και εξωτερικούς παράγοντες, με σκοπό την επίτευξη των στόχων της επιχείρησης και την διαφύλαξη των συμφερόντων των ιδιοκτητών και των επιμέρους ομάδων ενδιαφερομένων (Stakeholders, Shareholders) (Baker and Anderson,2010, Solomon,2010).

1.3 Αρχές Εταιρικής Διακυβέρνησης

Παρά το ότι δεν υπάρχει κάποιος καθολικά αποδεκτός ορισμός, ούτε κάποιος συνιστώμενος τύπος Εταιρικής Διακυβέρνησης που να λειτουργεί σε όλες τις χώρες και τις εταιρείες (Hardi and Buti,2012), ο Οργανισμός για την Οικονομική Συνεργασία και Ανάπτυξη (ΟΟΣΑ) εξέδωσε το 1999 ένα πλαίσιο Αρχών και Οδηγιών, διατυπωμένων κατά τρόπο ώστε να μπορούν να εφαρμοσθούν στους οργανισμούς του συνόλου των κρατών, επιτυγχάνοντας με τον τρόπο αυτό ένα κοινό πλαίσιο αντίληψης ως προς την εταιρική διακυβέρνηση. Οι αρχές του ΟΟΣΑ αποτελούν βέλτιστες πρακτικές και όχι υποχρεωτικούς κανόνες. Αναθεωρήθηκαν το 2004 εξαιτίας των έντονων εξελίξεων οι οποίες σημειώθηκαν στον επιχειρηματικό κόσμο, ώστε να είναι σε θέση να ανταποκριθούν με πιο σωστό τρόπο στις σύγχρονες προκλήσεις καθώς και στις ανάγκες των επιχειρήσεων. Σκοπός των Αρχών είναι να συμβάλλουν στη βελτίωση του νομοθετικού και ρυθμιστικού πλαισίου αναφορικά με την εφαρμογή της Εταιρικής Διακυβέρνησης και να παρέχουν συμβουλές/κατευθύνσεις προς όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη. Ο ΟΟΣΑ εστιάζει σε βασικές Αρχές όπως η ευθύνη, η λογοδοσία, η εντιμότητα, η εμπιστοσύνη, η ακεραιότητα, η αμεροληψία και η διαφάνεια, ο αμοιβαίος σεβασμός και η δέσμευση προς τον οργανισμό ή την επιχείρηση, ενώ αναγνωρίζει και τα συμφέροντα των

εργαζομένων και άλλων ενδιαφερόμενων μερών και τη συνεισφορά τους στα μακροπρόθεσμα αποτελέσματα της επιχείρησης (ΟΟΣΑ,2004).

Γενικά, οι κοινά αποδεκτές Αρχές της Εταιρικής Διακυβέρνησης περιλαμβάνουν:

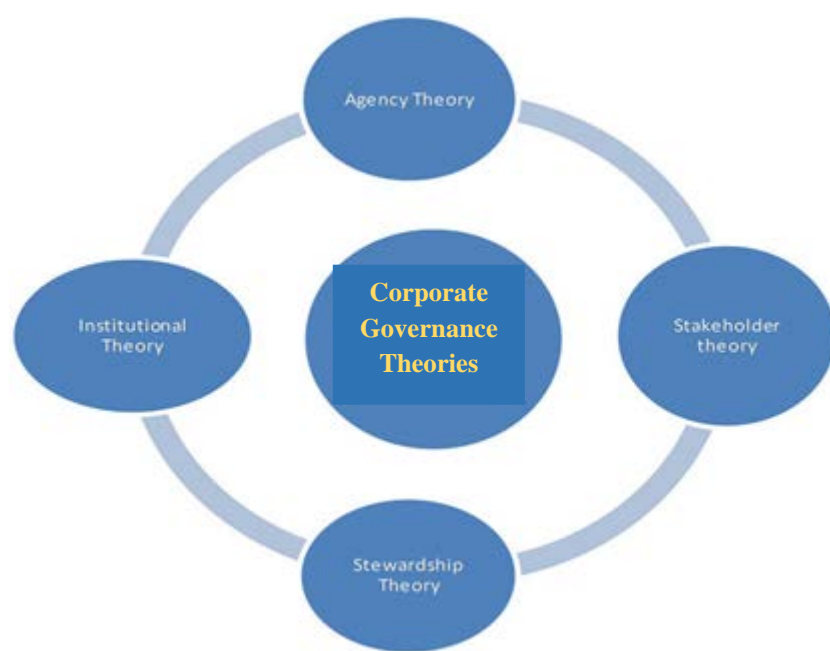
- **Τα δικαιώματα και τη δίκαιη μεταχείριση των μετόχων:** Οι επιχειρήσεις και οι οργανισμοί θα πρέπει να σέβονται τα δικαιώματα των μετόχων και να τους βοηθούν στην άσκηση των δικαιωμάτων τους, (α) μέσω της αποτελεσματικής παροχής όλων των απαραίτητων γι' αυτούς πληροφοριών με τρόπο κατανοητό και εύκολα προσβάσιμο και (β) μέσω της ενθάρρυνσής τους να συμμετέχουν ενεργά στις Γενικές Συνελεύσεις των μετόχων των επιχειρήσεων.
- **Τα συμφέροντα των υπολοίπων συμμετεχόντων-ενδιαφερομένων που έχουν σχέση (stakeholders) με την επιχείρηση:** Οι επιχειρήσεις και οι οργανισμοί θα πρέπει να αναγνωρίζουν ότι έχουν νομικές και άλλες υποχρεώσεις απέναντι σε όλους τους υπόλοιπους νόμιμους συμμετέχοντες στην επιχείρηση.
- **Το ρόλο και την ευθύνη του Διοικητικού Συμβουλίου:** Το ΔΣ της επιχείρησης χρειάζεται ένα εύρος ικανοτήτων και κατανόηση προκειμένου να αντιμετωπίσει τα διάφορα θέματα αλλά και την ικανότητα να αναθεωρεί και να προκαλεί ή να θέτει υπό αμφισβήτηση την απόδοση του management. Χρειάζεται να διαθέτει το κατάλληλο επίπεδο δέσμευσης ώστε να εκπληρώνει τις ευθύνες και τα καθήκοντα του.
- **Την ακεραιότητα και ηθική συμπεριφορά:** Οι επιχειρήσεις θα πρέπει να αναπτύσσουν έναν Κώδικα Δεοντολογίας για τα μέλη του ΔΣ και τους εκτελεστικούς managers που να προάγει την ηθική και την υπεύθυνη λήψη αποφάσεων.
- **Την αποκάλυψη και διαφάνεια:** Οι επιχειρήσεις θα πρέπει να αποσαφηνίζουν και να καθιστούν δημόσια γνωστό το ρόλο, τις ευθύνες και αρμοδιότητες των μελών του ΔΣ και του management, ώστε να παρέχουν στους μετόχους ένα καλό επίπεδο λογοδοσίας. Παράλληλα, οι επιχειρήσεις θα πρέπει να υλοποιούν διαδικασίες ώστε με ανεξάρτητο τρόπο να επαληθεύεται, να προστατεύεται και να διασφαλίζεται η ακεραιότητα των οικονομικών αναφορών(financial reporting). Η αποκάλυψη/παρουσίαση υλικού και στοιχείων που αφορούν την επιχείρηση θα πρέπει να γίνεται έγκαιρα και ισόρροπα ώστε να διασφαλίζεται ότι όλοι οι μέτοχοι έχουν πρόσβαση σε ξεκάθαρη, σαφή και τεκμηριωμένη πληροφορία.

Γίνεται σαφές ότι οι Αρχές του ΟΟΣΑ υπογραμμίζουν το ρόλο της καλής εταιρικής διακυβέρνησης στην προώθηση της ηθικής, στην καθιέρωση ενός λειτουργικού και διαφανούς επιχειρηματικού περιβάλλοντος, καθώς και στη δημιουργία των συνθηκών που επιτρέπει την εταιρική ανάπτυξη. Η αυξημένη διαφάνεια που προάγει η ΕΔ αποτελεί θεμέλιο για την ενίσχυση της εμπιστοσύνης των πολιτών στις επιχειρήσεις και τις αγορές. Οι Αρχές αναγνωρίζουν τα συμφέροντα των εργαζομένων και άλλων ενδιαφερόμενων μερών καθώς και τη συνεισφορά τους στην μακροπρόθεσμη επιτυχία και στα αποτελέσματα της επιχείρησης. Ζητήματα όπως η προστασία του περιβάλλοντος, η καταπολέμηση της διαφθοράς, η επιχειρησιακή κουλτούρα και ηθική λαμβάνονται υπόψη στις Αρχές του ΟΟΣΑ κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων.

1.4 Θεωρητικό Πλαίσιο της Εταιρικής Διακυβέρνησης

Διεθνώς αναπτύχθηκαν διάφορα θεωρητικά πλαίσια κάθε ένα από τα οποία προσεγγίζει την εταιρική διακυβέρνηση με διαφορετικό τρόπο, χρησιμοποιώντας διαφορετική ορολογία και υπό διαφορετική επιστημονική οπτική. Η θεωρία αντιπροσώπευσης (Agency theory) υποστηρίζεται από την οικονομική επιστήμη και την οργανωτική θεωρία, ενώ η θεωρία των ενδιαφερομένων μερών (Stakeholder theory) στηρίζεται σε μια πιο κοινωνικά προσανατολισμένη οπτική για την εταιρική διακυβέρνηση. Παρόλο που υπάρχουν αξιοσημείωτες διαφοροποιήσεις μεταξύ των διαφόρων θεωρητικών πλαισίων, μοιράζονται πολλά κοινά σημεία και τα πλαίσια αλληλοεπικαλύπτονται θεωρητικά. Είναι επίσης σημαντικό ότι υπάρχουν πολιτισμικές και νομικές επιπτώσεις στην Εταιρική Διακυβέρνηση. Στην συνέχεια παρατίθενται συνοπτικά οι σημαντικότερες θεωρίες της ΕΔ.

Διάγραμμα 1.1 Θεωρίες Εταιρικής Διακυβέρνησης



Πηγή: <https://www.slideshare.net/uzzalsarker/development-of-corporate-governance>

1.4.1 Θεωρία αντιπροσώπευσης (agency theory)

Είναι η παλαιότερη αλλά και η ισχυρότερη σε ακαδημαϊκό επίπεδο θεωρία. Κατεγράφη αρχικά από τον Adam Smith (1776) και στη συνέχεια εδραιώθηκε από τους Berle και Means το 1932. Η εξέλιξη τόσο των χρηματιστηριακών αγορών και το άνοιγμα της εταιρικής ιδιοκτησίας στο ευρύ κοινό δια μέσου της αγοράς μετοχών, όσο και η ανάπτυξη της περιορισμένης ευθύνης που έκανε τις μετοχές περισσότερο ελκυστικές στους επενδυτές, είχε μεγάλο αντίκτυπο τόσο στο ιδιοκτησιακό καθεστώς όσο και στον τρόπο με τον οποίο οι επιχειρήσεις διοικούνταν και ελέγχονταν. Το ζήτημα του διαχωρισμού μεταξύ ιδιοκτησίας και ελέγχου των εταιρειών οδήγησε στο περίφημο «πρόβλημα αντιπροσώπευσης».

Η πρώτη λεπτομερής θεωρητική έκθεση της θεωρίας αντιπροσώπευσης παρουσιάστηκε από τους Jensen και Meckling το 1976. Εκείνοι καθόρισαν τους μάνατζερ της εταιρείας ως «αντιπροσώπους» και τους μετόχους ως το «κύριο μέρος». Μερικοί από τους λόγους που οδήγησαν τους μετόχους να αναθέσουν τα της διοίκησης των εταιρειών σε επαγγελματίες ήταν αφενός η έλλειψη δεξιοτήτων,

γνώσεων και χρόνου και αφετέρου το μεγάλο κόστος διοίκησης και ελέγχου των εταιρειών καθώς και η ανάγκη διάχυσης του κινδύνου (η επένδυση σε πολλές εταιρείες ταυτόχρονα). Οι Shleifer και Vishny το 1997 αναφέρονται στη συνεργατική αλλά παράλληλα και συμβιωτική σχέση που αναπτύσσεται μεταξύ χρηματοδοτών(μετόχων) και στελεχών, καθώς οι μεν πρώτοι χρειάζονται το εξειδικευμένο ανθρώπινο δυναμικό των στελεχών για τη δημιουργία υψηλών κερδών στις επενδύσεις τους, τα δε στελέχη χρειάζονται τους χρηματοδότες αφού τα κεφάλαια που κατέχουν δεν είναι αρκετά τις περισσότερες φορές. Με άλλα λόγια, ο μέτοχος, ο οποίος είναι και ιδιοκτήτης ή αλλιώς το «κύριο μέρος» της εταιρείας, αναθέτει τη λήψη των αποφάσεων στους διευθυντές, οι οποίοι παράλληλα ορίζονται και ως αντιπρόσωποι των μετόχων. Με αυτή τη διαδικασία ανακύπτει το σοβαρότερο πρόβλημα της συγκεκριμένης θεωρίας ως αποτέλεσμα της εταιρικής ιδιοκτησίας. Ο βασικός άξονας γύρω από τον οποίο αναπτύσσεται η θεωρία της αντιπροσώπευσης είναι η σύγκρουση συμφερόντων μεταξύ εντολέα-εντολοδόχου. Αυτό, γιατί οι αντιπρόσωποι δεν λαμβάνουν τις αποφάσεις με γνώμονα πάντα την βέλτιστη εκπλήρωση των στόχων του εντολέα-μετόχου. Ένας από τους κύριους λόγους που οι επιθυμητές δράσεις μεταξύ αντιπροσώπων και μετόχων αποκλίνουν, είναι η διαφορετική τους αντιμετώπιση σε ό,τι αφορά τον επιχειρησιακό κίνδυνο, αφού οι μάνατζερ και οι μέτοχοι έχουν διαφορετική αντίληψη ως προς την ανάληψη κινδύνου.

Από χρηματοοικονομικής πλευράς βασική υπόθεση είναι ότι πρωταρχικός στόχος των εταιρειών είναι η μεγιστοποίηση απόδοσης κεφαλαίου για τις επενδύσεις των μετόχων. Στη πράξη όμως δεν συμβαίνει πάντοτε αυτό καθώς είναι σύνηθες οι μάνατζερ να προσπαθούν να επιτύχουν πρωτίστως τους δικούς τους προσωπικούς στόχους (ασυμφωνία στόχων με τους μετόχους), όπως η επίτευξη των υψηλότερων δυνατών μισθών ή διαφόρων επιπρόσθετων επιδομάτων (bonus) και όχι μόνο.

Άλλο ένα σοβαρό ζήτημα που τίθεται, είναι το κατά πόσο και με ποιο τρόπο μπορούν οι μέτοχοι να ελέγχουν τη διοίκηση των εταιρειών. Υπάρχουν πολλοί τρόποι με τους οποίους οι διαφορετικοί τομείς συμφερόντων των μετόχων και των αντιπροσώπων μπορούν να ευθυγραμμιστούν, ωστόσο είναι πολύ δύσκολο και αρκετά δαπανηρό για να επιτευχθούν (Eisenhardt,1989). Τα κόστη αντιπροσώπευσης προκύπτουν αφενός από τις προσπάθειες των μετόχων να «παρακολουθούν» τη Διοίκηση και αφετέρου από την πλευρά των αντιπροσώπων, στην προσπάθεια τους να πείσουν τους μετόχους

ότι λειτουργούν στα σωστά πλαίσια και επιδιώκουν συνεχώς την επίτευξη του μέγιστου δυνατού αποτελέσματος αναφορικά με τις επενδύσεις τους.

Οι κύριες πηγές προβλημάτων μεταξύ μετόχων και αντιπροσώπων μπορούν να ταξινομηθούν ως εξής (Shleifer and Vishny, 1997)

Ασύμμετρη πληροφόρηση (asymmetric information). Τα ενδιαφερόμενα μέρη που είναι εντός του εσωτερικού περιβάλλοντος της εταιρείας όπως τα στελέχη ή οι μεγαλομέτοχοι έχουν πρόσβαση στην πληροφορία περισσότερο έγκαιρα από ό,τι τα υπόλοιπα ενδιαφερόμενα μέρη του εξωτερικού περιβάλλοντος. Ο αντιπρόσωπος έχει το πλεονέκτημα της πληροφορίας καθώς συμμετέχει άμεσα στις λειτουργίες της εταιρείας. Ωστόσο, η πληροφόρηση πέρα από έγκυρη πρέπει να είναι και προσβάσιμη ισότιμα από όλους τους μετόχους. Οι μέτοχοι (εντολείς) ιδιαίτερα σε περιπτώσεις που είναι παθητικοί αποκτούν σημαντικά μέρη της βασικής και απαραίτητης για εκείνους πληροφόρησης μέσω του αντιπροσώπου–εκτελεστικού στελέχους, κάτι που σημαίνει ότι ο τελευταίος ελέγχει σε μεγάλο βαθμό τη ροή των πληροφοριών από και προς αυτούς. Αυτό δημιουργεί την ασυμμετρία της πληροφόρησης. Το στοιχείο της πληροφόρησης έχει πολύ μεγάλη αξία διότι στις σύγχρονες χρηματαγορές η μετοχική ιδιότητα είναι άμεσα εμπορεύσιμη και η αξία της υπόκειται πολλές φορές σε μεγάλες διακυμάνσεις λόγω κακής πληροφόρησης και καιροσκοπισμού.

Ηθικός κίνδυνος (moral hazard). Προκύπτει όταν τα στελέχη δεν εκτελούν τα καθήκοντα τους σύμφωνα με τις δυνατότητες και τις ικανότητες τους. Αναφέρεται γενικά στην έλλειψη προσπάθειας εκ μέρους του εντολοδόχου, όταν υπεκφεύγει ή αποφεύγει την εργασία ή την ανάληψη δράσης. Τα στελέχη έχουν σαφή ηθική υποχρέωση να εκτελούν άρτια τα καθήκοντα τους και να αναζητούν συνεχώς τρόπους για να βελτιώνουν την απόδοσή τους. Ο ηθικός κίνδυνος μπορεί να οριστεί ως μια κατάσταση όπου ο εντολοδόχος αναλαμβάνει ενέργειες, εξυπηρετώντας δικά του συμφέροντα εις βάρος αυτών του εντολέα αν και είναι δύσκολο να διαπιστωθούν. Αφενός το κόστος παρακολούθησης εκ μέρους του εντολέα και αφετέρου η έλλειψη των απαραίτητων δεξιοτήτων ώστε να γνωρίζει, αν οι ενέργειες του εντολοδόχου είναι προς το συμφέρον του ή όχι, καθιστούν την παρακολούθηση ατελή.

Επιζήμια επιλογή (adverse selection). Αναφέρεται στην παραποίηση ή παραπλανητική περιγραφή των ικανοτήτων εκ μέρους του εντολοδόχου. Η δυσμενής επιλογή απορρέει από το ότι ο εντολέας δεν μπορεί να επαληθεύσει τις δεξιότητες ή

ικανότητες του εντολοδόχου είτε κατά την πρόσληψη είτε κατά την διάρκεια της συνεργασίας. Ως απόρροια αυτού προκύπτει ότι οι ιδιοκτήτες - μέτοχοι δεν μπορούν να προσδιορίσουν κατά πόσο τα στελέχη εκτελούν τα καθήκοντα για τα οποία αμείβονται σύμφωνα με τα πλαίσια που είχαν οριστεί.

1.4.2 Θεωρία ενδιαφερομένων μερών (stakeholder theory)

Η θεωρία των ενδιαφερομένων μερών διευρύνει το όραμα της Διοίκησης πέρα από τη μεγιστοποίηση της κερδοφορίας, προς τα συμφέροντα των μετόχων και προς τις ομάδες ενδιαφερομένων μερών που επηρεάζουν και επηρεάζονται από τη λειτουργία της επιχείρησης. Οι σύγχρονες επιχειρήσεις δημιουργούν ποικίλες αλληλεξαρτήσεις και προκαλούν σημαντικές εξωτερικές επιδράσεις σε μια σειρά από εταίρους και συνεπώς οι στόχοι της οφείλουν να εξυπηρετούν το κοινωνικό σύνολο (Monks,1995).

Η βασική ιδέα της θεωρίας των ενδιαφερομένων μερών αναφέρεται στο ότι η επιτυχία ενός οργανισμού εξαρτάται από το πώς διαχειρίζεται τις σχέσεις του με τους βασικούς συμμετέχοντες, όπως οι πελάτες, οι προμηθευτές, οι πιστωτές, οι εργαζόμενοι, η κοινωνία και άλλοι, οι οποίοι μπορούν να επηρεάσουν την ικανότητα του οργανισμού να πετύχει τους στόχους του (Ihlen,2008) και αποτελεί το βασικό εργαλείο για την κατανόηση της δομής και των διαστάσεων της σχέσης μεταξύ επιχείρησης και κοινωνίας (Wood and Jones,1995). Αναγνωρίζοντας τη μεγάλη σημασία των επιρροών, λαμβάνει υπόψη τα συμφέροντα, τις απαιτήσεις και τις ανάγκες των διαφόρων ενδιαφερόμενων μερών με στόχο τη δημιουργία αξίας για όλους, ανάλογης του βαθμού με τον οποίο επηρεάζονται από την λειτουργία μιας επιχείρησης.

Υπέρμαχος αυτής της άποψης, ο Edward Freeman(1984) ανέπτυξε τη «θεωρία των ενδιαφερομένων μερών» ορίζοντας ότι « τα ενδιαφερόμενα μέρη σε μια επιχείρηση είναι οποιαδήποτε ομάδα ή άτομο που μπορεί να επηρεάσει ή επηρεάζεται από την επίτευξη των στόχων της επιχείρησης». Προσεγγίζοντας τον όρο πιο στενά, οι Freeman και Reed συμπληρώνουν πως τα ενδιαφερόμενα μέρη είναι «οι ομάδες από τις οποίες εξαρτάται η επιχείρηση για την επιβίωσή της» (Mitchell et al., 1997), ενώ ο Blair(1995) ότι «εταίροι θεωρούνται όσοι συνεισφέρουν στην επιχείρηση πόρους υλικούς και άυλους, ανθρώπινους και μη». Σε γενικές γραμμές, η στενή αυτή προσέγγιση προσδιορίζει τα ενδιαφερόμενα μέρη βάση των οικονομικών κυρίως

συμφερόντων. Ο Clarkson(1995) συνέδεσε τα ενδιαφερόμενα μέρη με τον επιχειρηματικό κίνδυνο που διατρέχουν, ενώ σύμφωνα με τους Freeman και Evan (1990), τα ενδιαφερόμενα μέρη δεσμεύονται με «συμβάσεις» βάσει των οποίων διεκδικούν τα αιτήματα τους ή συμμετέχουν στην οικοδόμηση σχέσεων με την επιχείρηση.

Στην κατεύθυνση της στενής προσέγγισης, κάποιοι μελετητές, έθεσαν το ζήτημα των ηθικών αξιώσεων υποστηρίζοντας ότι η ουσία στη διαχείριση των ενδιαφερομένων μερών έγκειται στην οικοδόμηση και διατήρηση σχέσεων στη βάση της ηθικής ή στην εκπλήρωση του καθήκοντος της επιχείρησης απέναντι στα ενδιαφερόμενα μέρη στη βάση της δικαιοσύνης αναφορικά με τον επιμερισμό των επιπτώσεων και των ωφελειών που προκύπτουν από τη δραστηριότητά της (Donaldson και Preston, 1995).

Μια από τις βασικές κριτικές που δέχεται η θεωρία είναι ότι ο μεγάλος αριθμός ενδιαφερομένων μερών και η πολυπλοκότητα των αλληλοσυγκρουόμενων πολλές φορές στόχων, μπορεί να γίνει τροχοπέδη στην ανάπτυξη και την εφαρμογή της στρατηγικής, ιδιαίτερα, αν ληφθούν υπόψη οι περιορισμένοι πόροι που η επιχείρηση έχει στη διάθεσή της (Sternberg,2000). Ο Friedman υποστηρίζει πως η αλλαγή της εστίασης από τα συμφέροντα των μετόχων προς τα συμφέροντα των ενδιαφερομένων μερών αδικεί τους μετόχους και τους στερεί το βασικό δικαίωμα της επιστροφής του κεφαλαίου και της προσδοκώμενης απόδοσης της επένδυσής τους.

Στον αντίποδα οι υποστηρικτές της θεωρίας πιστεύουν ότι η Θεωρία των Ενδιαφερομένων μερών δεν έχει ως στόχο τη μεγιστοποίηση της ωφέλειας των μετόχων, αλλά τη δημιουργία αξίας και την επίτευξη ισορροπίας, υπό την έννοια της αρμονίας των αντικρουόμενων συμφερόντων για όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη. Αναμφίβολα η διαδικασία εξισορρόπησης ή ενσωμάτωσης των συμφερόντων ευρύτερων ομάδων ενδιαφερομένων είναι δύσκολη. Αυτό συνεπάγεται αλλαγές στη διαμόρφωση στρατηγικής, τη διαμόρφωση των στόχων που η επιχείρηση καλείται να υπηρετήσει για όλες τις ομάδες ενδιαφερομένων μερών, την ηθική και τη λειτουργική ισορροπία της επιχείρησης. Ωστόσο η Θεωρία υποστηρίζει πως η δημιουργία αξίας για τα ενδιαφερόμενα μέρη που επηρεάζουν και επηρεάζονται από την επιχείρηση, αναδεικνύεται ως το απόλυτο μέτρο επιτυχίας και βιωσιμότητας για τις επιχειρήσεις.

1.4.3 Θεωρία της επιτροπείας – επιμελητείας

Η θεωρία της Επιτροπείας μπορεί να θεωρηθεί ως μία εναλλακτική πλευρά της Θεωρίας Αντιπροσώπευσης, καθώς και οι δύο έχουν ως βάση την σχέση εντολέα και εντολοδόχου. Σύμφωνα όμως με τους Donaldson and Davis (1991) υπάρχουν σημαντικές διαφορές μεταξύ τους, με τη σημαντικότερη ότι δεν υπάρχει πρόβλημα παρακίνησης όσον αφορά τον εντολοδόχο, ο οποίος έχει διάφορα κίνητρα για τις ενέργειές του πλην της οικονομικής ιδιοτέλειας. Η Θεωρία, δεν επικεντρώνεται στις διαφορές μεταξύ των ιδιοκτητών και των αντιπροσώπων-διαχειριστών, αλλά υπαγορεύει ότι οι διαχειριστές επιδιώκουν να επιτύχουν και να ικανοποιήσουν μη οικονομικούς σκοπούς, όπως καλή φήμη, αναγνώριση και αίσθημα ικανοποίησης από το έργο που επιτελούν. Επιπλέον υπαγορεύει ότι τα κίνητρά τους είναι ευθυγραμμισμένα με τους στόχους των εντολέων τους.

Η θεωρία της Επιτροπείας υπονοεί ουσιαστικά ότι δεν υπάρχει σύγκρουση συμφερόντων μεταξύ των στελεχών-αντιπροσώπων και των ιδιοκτητών-εντολέων και σύμφωνα με τους Dulewicz and Herbert (2004), για να είναι επιτυχής μια οργάνωση απαιτείται μια δομή (π.χ. Διοικητικό Συμβούλιο) έτσι ώστε ο συντονισμός να μπορεί να γίνει περισσότερο αποδοτικός.

Σύμφωνα με τον Λαζαρίδη (2009), το κύριο πλεονέκτημα της Θεωρίας της Επιμελητείας είναι ότι δεν παρουσιάζει το κενό της Θεωρίας της Αντιπροσώπευσης, όσον αφορά τα κίνητρα συμπεριφοράς των στελεχών και ότι λαμβάνει υπόψη της την κουλτούρα της επιχείρησης ως παράγοντα επηρεασμού της συμπεριφοράς και της απόδοσης των στελεχών. Με αυτό τον τρόπο δεν υπάρχει ο ηθικός κίνδυνος αφού το στέλεχος θα προσπαθήσει να εκτελέσει όσο καλύτερα μπορεί τα καθήκοντά του αλλά ούτε και το πρόβλημα της επιζήμιας επιλογής διότι από την φύση του το στέλεχος θα εκτελέσει τα καθήκοντά του και μάλιστα όσο καλύτερα μπορεί (Λαζαρίδης,2009).

Η θεωρία της Επιτροπείας ωστόσο δεν έχει τύχει σημαντικής αποδοχής παρά την ενδιαφέρουσα προσέγγιση ως προς τα κίνητρα των Αντιπροσώπων και την ευθυγράμμιση των συμφερόντων εντολέα-αντιπροσώπου. Αυτό, γιατί δεν μπορεί να εξηγήσει τα φαινόμενα κακοδιαχείρισης και διαφθοράς που παρουσιάστηκαν τα τελευταία χρόνια αλλά κυρίως γιατί δεν μπορεί να προτείνει μία πρακτική λύση για την *«οργανωτική δομή που να διευκολύνει τα ευθυγραμμισμένα με τα συμφέροντα των*

μετόχων στελέχη να μεγιστοποιήσουν την ευχέρεια λήψης απόφασης και ανάληψης δράσης, έτσι ώστε αυτά να επιτύχουν τους εταιρικούς στόχους» (Λαζαρίδης,2009)

1.5 Συστήματα Εταιρικής Διακυβέρνησης

Η αναγκαιότητα θέσπισης συστημάτων Εταιρικής Διακυβέρνησης πηγάζει από το κλασικό πρόβλημα της αντιπροσώπευσης, δηλαδή τη σύγκρουση συμφερόντων εντολέα - εντολοδόχου ή αλλιώς μεταξύ μετόχων και διευθυντικών στελεχών στο εσωτερικό μιας επιχείρησης. Αυτή η σύγκρουση συμφερόντων καθιστά αναγκαίο το σχεδιασμό τέτοιων συστημάτων, ώστε να διασφαλίζεται η διαφανής και αποτελεσματική διοίκηση που μεγιστοποιεί την οικονομική αξία της επιχείρησης, προστατεύοντας ταυτόχρονα τα συμφέροντα όλων των μετόχων και πιστωτών. Η ύπαρξη ενός αποτελεσματικού συστήματος Εταιρικής Διακυβέρνησης στο εσωτερικό μιας επιχείρησης συμβάλλει στη δημιουργία εμπιστοσύνης η οποία είναι απαραίτητη για την σωστή λειτουργία της αγοράς.

Από την διεθνή βιβλιογραφία και πρακτική, φαίνεται ότι δεν υπάρχει ένα ιδανικό σύστημα που να μπορεί να εφαρμοστεί σε όλες τις χώρες. Με άλλα λόγια, δεν υπάρχουν έτοιμες συνταγές για ένα αποτελεσματικό και επιτυχημένο σύστημα. Κάθε χώρα χαρακτηρίζεται από ιδιαιτερότητες ως προς τα συστήματα Εταιρικής Διακυβέρνησης λόγω της έντονης επιρροής που ασκούν το νομοθετικό πλαίσιο(εθιμικό και αστικό δίκαιο), οι θεσμοί, οι πολιτικές παραδόσεις και οι κοινωνικοί κανόνες που αναπτύσσονται και εδραιώνονται με το πέρασμα του χρόνου, επιδρώντας στα χαρακτηριστικά και τη λειτουργία των μηχανισμών εταιρικής διακυβέρνησης(Zattoni,2006). Ωστόσο έχουν καθιερωθεί διεθνώς δύο κύρια συστήματα, το Εξωτερικό ή Αγγλοσαξονικό (market oriented model) και το Εσωτερικό ή Ευρωπαϊκό ή Ηπειρωτικό-Γερμανικό Σύστημα (relationship oriented or bank oriented model) (Franks and Mayer,1997). Το Ιαπωνικό μοντέλο περιγράφεται στα πλαίσια του Ηπειρωτικού-Εσωτερικού μοντέλου λόγω των πολλών ομοιοτήτων που παρουσιάζει με το σύστημα αυτό.

Η κατάταξη των συστημάτων ΕΔ επικεντρώνεται κατά κύριο λόγο στους μηχανισμούς χρηματοδότησης των επιχειρήσεων, τον βαθμό συγκέντρωσης ιδιοκτησίας και στα χαρακτηριστικά των βασικών μετόχων. Τα συστήματα που είναι προσανατολισμένα στην αγορά έχουν ως πηγή χρηματοδότησης μεγάλο αριθμό

επενδυτών ενώ αυτά που προσανατολίζονται σε θεσμικούς οργανισμούς χαρακτηρίζονται από την παρουσία τραπεζών και ιδρυμάτων που χρηματοδοτούν τις επιχειρήσεις και ασκούν επιρροή και έλεγχο σε αυτές (La Porta *et al.*,2000).

1.5.1 Το Αγγλοσαξονικό ή Εξωτερικό Σύστημα (market oriented model, shareholder-based system)

Συναντάται κυρίως στις ΗΠΑ και το Ηνωμένο Βασίλειο. Κύρια χαρακτηριστικά του συστήματος αποτελούν οι μεγάλες σε μέγεθος αλλά και σε ρευστότητα κεφαλαιαγορές, η μεγάλη διασπορά του μετοχικού κεφαλαίου, ο βραχυπρόθεσμος επενδυτικός ορίζοντας και ο εταιρικός έλεγχος με επιθετικές εξαγορές, δηλαδή η ύπαρξη ενεργητικής καλά αναπτυγμένης αγοράς όπου η ιδιοκτησία και τα δικαιώματα ελέγχου διαπραγματεύονται ελεύθερα (Fortuna,2001). Λόγω της μεγάλης διασποράς του μετοχικού κεφαλαίου το πρόβλημα του εντολέα-εντολοδόχου μπορεί να εντοπιστεί στη σύγκρουση και ανάδυση βραχυπρόθεσμων συμπεριφορών τόσο από τη μεριά των μετόχων όσο και από τη μεριά της εκτελεστικής διοίκησης(management).

Το σύστημα βασίζεται στο ανταγωνιστικό πνεύμα της αγοράς το οποίο αποτελεί το κίνητρο για τις επιχειρήσεις να υιοθετήσουν πιο αποτελεσματικούς μηχανισμούς ΕΔ που θα τους επιτρέψουν αρχικά την επιβίωση και εν συνεχεία την ανάπτυξη και ευημερία τους. Το αγγλοσαξονικό μοντέλο υιοθετεί κυρίως την «περιοριστική έννοια» της Εταιρικής Διακυβέρνησης καθώς επικεντρώνεται στη σχέση μεταξύ των μετόχων και της διοίκησης.

Η ΕΔ καθώς και το νομικό και θεσμικό πλαίσιο που την περιβάλλει στο «εξωτερικό σύστημα», έχει αναπτυχθεί ως απάντηση στα ιδιαίτερα προβλήματα που προκύπτουν όχι μόνο εξαιτίας του διαχωρισμού ανάμεσα στην ιδιοκτησία και τον έλεγχο αλλά και στην σύγχυση που προκύπτει όσον αφορά το καθεστώς ιδιοκτησίας. Για την επίλυση του προβλήματος εντολέα-εντολοδόχου αναπτύσσονται εσωτερικοί και εξωτερικοί μηχανισμοί που αποσκοπούν στη μείωση της αδυναμίας ελέγχου ενδυναμώνοντας την υπευθυνότητα της διεύθυνσης καθώς και στην ευθυγράμμιση των συμφερόντων των μετόχων και των managers. Τα συστήματα αυτά δίνουν έμφαση στην ανάγκη για αξιοπιστία και συνεχή πληροφόρηση δίνοντας ιδιαίτερη σημασία στην προστασία των δικαιωμάτων των μετόχων και συγκεκριμένα των μικρομετόχων.

Η δανειοδότηση από πιστωτικά ιδρύματα είναι συνήθως βραχυχρόνια, οι τράπεζες έχουν περιορισμένο ρόλο στη συμμετοχή των εταιρειών και δεν έχουν άμεσο ενδιαφέρον ούτε επιθυμούν να αναμειχθούν στη Διοίκηση. Έτσι ο έλεγχος εξαρτάται κυρίως από τις κεφαλαιουχικές αγορές που ρυθμίζουν και καθοδηγούν τη συμπεριφορά της Διοίκησης. Τόσο οι ρευστές χρηματαγορές όσο και το αυστηρό θεσμικό πλαίσιο και η επαρκής πληροφόρηση είναι αναγκαία προκειμένου η αγορά να ασκήσει εταιρικό έλεγχο ως αξιόπιστος και αποτελεσματικός μηχανισμός.

1.5.2 Το Ευρωπαϊκό-Ηπειρωτικό ή Εσωτερικό Σύστημα (relationship oriented or bank oriented model or centered)

Απαντάται στην ηπειρωτική Ευρώπη, στην Ιαπωνία και την Κορέα. Το μοντέλο αυτό υιοθετεί κυρίως την «εκτεταμένη έννοια» της Εταιρικής Διακυβέρνησης και τη Θεωρία των ενδιαφερομένων μερών, δεδομένου ότι αποδίδει σημαντικό και αποφασιστικό ρόλο σε όλους τους ενδιαφερομένους που έχουν σχέση με την εταιρεία. Στόχος είναι να επιτευχθεί και να προωθηθεί εξισορρόπηση των δυνάμεων και των συμφερόντων εσωτερικά και εξωτερικά της επιχείρησης (Williamson,1998).

Κύρια χαρακτηριστικά του συστήματος είναι η υψηλή συγκέντρωση μετοχικής ιδιοκτησίας, η συμμετοχή Τραπεζών στη Διοίκηση και στην άσκηση ελέγχου μέσω συμμετοχικών εταιρειών καθώς και οι μικρές και χαμηλής ρευστότητας κεφαλαιαγορές όπου η ιδιοκτησία και τα δικαιώματα ελέγχου δεν διαπραγματεύονται ελεύθερα. Η πλειοψηφία των μετοχών συνήθως συγκεντρώνεται στους ιδρυτές της επιχείρησης, στις Τράπεζες ή και σε άλλα χρηματοπιστωτικά ή μη ιδρύματα. Λόγω των μακροχρόνιων δεσμών που αναπτύσσουν με την επιχείρηση, συμπλέουν σχεδόν πάντα με τις αποφάσεις της εκτελεστικής διοίκησης. Το σύστημα θεωρεί ότι η αγορά δεν μπορεί από μόνη της να επιλύσει τις αποτυχίες που δημιουργούνται και επομένως ο κρατικός παρεμβατισμός είναι αναγκαίος (Renneboog *et al.*,2000). Έτσι το κράτος αναμειγνύεται ενεργά στην οικονομία και στην διαμόρφωση του θεσμικού πλαισίου.

Η βασική σύγκρουση στο Ηπειρωτικό σύστημα μπορεί να εντοπιστεί ανάμεσα στους μεγαλομετόχους και τους αδύναμους μικρομετόχους (minority shareholders), καθώς το μετοχικό κεφάλαιο ή τα δικαιώματα ψήφου συγκεντρώνονται σε μερικά μόνο άτομα και όχι στην πλειοψηφία των μετόχων. Η σημασία της υψηλής ιδιοκτησιακής συγκέντρωσης έγκειται στο ότι οι μέτοχοι μπορούν να ασκούν το δικαίωμα ελέγχου με σχετικά χαμηλό κόστος σε σχέση με το προσδοκώμενο όφελος, δίνοντας έτσι

κίνητρο και την απαραίτητη ισχύ στους μεγαλομετόχους να ασκήσουν έλεγχο και να επηρεάσουν τη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Οι μεγαλομέτοχοι, εκτός από την παροχή πιστωτικών κεφαλαίων στην επιχείρηση, αποκτούν και άλλες στενότερες σχέσεις με την ίδια την εταιρεία, με αποτέλεσμα να αποφασίζουν από κοινού για τον τρόπο με τον οποίο εποπτεύουν και παρακολουθούν την Διοίκηση, γεγονός που καθιστά πολλές φορές τον έλεγχο αναποτελεσματικό.

Ορισμένες επικρίσεις του μοντέλου αφορούν στην σταθερή και μακροχρόνια σχέση με τις Τράπεζες, που συνεπάγεται συνεχή ανταλλαγή πληροφοριών και ιδεών (Fiori and Tiscini, 2005) καθώς και στον ισχυρό ρόλο του σκληρού πυρήνα των μετόχων στην λήψη αποφάσεων που τείνει να κατευθύνει τις στρατηγικές επιλογές και τη λειτουργική διαχείριση προς το συμφέρον των μεγαλομετόχων. Οι μικρομέτοχοι δεν μπορούν να έχουν επαρκή εκπροσώπηση και την κατάλληλη προστασία των συμφερόντων τους, δεδομένου ότι δεν έχουν την δύναμη συμμετοχής στον έλεγχο και στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων.

Τις τελευταίες δεκαετίες, η παγκοσμιοποίηση των αγορών δημιουργεί δυνάμεις σύγκλισης των συστημάτων. Τα συστήματα ΕΔ δεν βρίσκονται απομονωμένα αντίθετα συνδέονται με τις μεθόδους που οι εταιρείες ανταγωνίζονται στην παγκόσμια οικονομία. Οι επιχειρήσεις και ιδιαίτερα οι μεγάλες πολυεθνικές, σε μια προσπάθεια για βελτίωση της παραγωγικότητάς τους και προσέλκυσης ξένων κεφαλαίων υιοθετούν τις καλύτερες πρακτικές των υπαρχόντων συστημάτων. Σε πολλά εσωτερικά (Ηπειρωτικά) συστήματα η αυξανόμενη σημασία των ξένων επενδυτών ως πηγή χρηματοδότησης για τις εισηγμένες εταιρείες εγείρει τις απαιτήσεις για περισσότερη διαφάνεια και προστασία των μικροεπενδυτών. Ωστόσο παρά την παγκοσμιοποίηση της οικονομίας η διαφορετικότητα στα συστήματα εξακολουθεί να υφίσταται. Τα επιχειρήματα που ενισχύουν την άποψη ότι η σύγκλιση είναι δύσκολη, στηρίζονται στο γεγονός ότι τα συστήματα είναι συνδεδεμένα με νομικές και κανονιστικές παραδόσεις, με τα τραπεζικά συστήματα, με θέματα φορολογίας κ.α., που είναι δύσκολο να τροποποιηθούν στο άμεσο μέλλον. Ακόμα, οι διεθνείς πιέσεις για κοινές πρακτικές περιορίζονται από την εγχώρια πολιτική σε κάθε κράτος.

Κρίνεται σκόπιμο να αναφερθεί ότι τις τελευταίες δεκαετίες παρατηρείται ραγδαία οικονομική ανάπτυξη των αποκαλούμενων χωρών BRICS (Βραζιλία, Ρωσία, Ινδία,

Κίνα και Νότια Αφρική) που οδήγησε ορισμένους συγγραφείς (Estrin and Prefer,2010, Epstein,2012) να περιγράψουν ένα νέο πιθανό πρότυπο Εταιρικής Διακυβέρνησης, το μοντέλο BRIC. Το σύστημα αυτό υιοθετεί ουσιαστικά την Θεωρία των ενδιαφερομένων μερών. Πιο συγκεκριμένα, χαρακτηρίζεται από το ότι η εταιρική ιδιοκτησία είναι συγκεντρωμένη καθώς και από τον ισχυρό ρόλο που διαδραματίζει το κράτος ή ορισμένες οικογένειες σε ό,τι αφορά τις εταιρικές σχέσεις. Το σύστημα ελέγχων, μολονότι είναι ακόμα αδύναμο και κατακερματισμένο, ανατίθεται στους ενδιαφερόμενους αλλά κυρίως στο κράτος. Αυτό που προκύπτει από το μοντέλο Εταιρικής Διακυβέρνησης BRICs είναι ο αυξημένος κίνδυνος διαφθοράς που οφείλεται αφενός στις σχέσεις που αναπτύσσονται μεταξύ του κράτους και των επιχειρήσεων και αφετέρου στην αδύναμη χρηματιστηριακή αγορά αλλά και στην έλλειψη ενός ισχυρού κανονιστικού πλαισίου Εταιρικής Διακυβέρνησης (Heugens *et al.*,2009).

1.6 Εταιρική Διακυβέρνηση στον Δημόσιο Τομέα

Παρόλο που η Εταιρική Διακυβέρνηση αποτελεί προσφιλέθιμο θέμα συζητήσεων και ακαδημαϊκής έρευνας κυρίως για τις επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα, τα τελευταία χρόνια παρατηρείται αυξανόμενο ενδιαφέρον παγκοσμίως για την εφαρμογή κανόνων εταιρικής διακυβέρνησης σε οργανισμούς του δημοσίου. Ο δημόσιος και ο ιδιωτικός τομέας συνιστούν δύο διαφοροποιημένες οντότητες, ωστόσο υπάρχουν Αρχές της Εταιρικής Διακυβέρνησης που ισχύουν και για τις δύο όπως η διαφάνεια, η λογοδοσία, η ακεραιότητα, η ηθική, η εμπιστοσύνη, η δέσμευση, η συμμετοχή κ.α. (Matei and Drumasu,2015). Οι αρχές και οι κανόνες της Εταιρικής Διακυβέρνησης κατάλληλα προσαρμοσμένες στις ιδιαιτερότητες του δημόσιου χώρου, μπορούν να καθορίσουν τον τρόπο με τον οποίο παρέχονται οι υπηρεσίες ώστε να ανταποκρίνονται στις πραγματικές ανάγκες των πολιτών και να εισάγουν σύγχρονη μεθοδολογία λειτουργίας στους εσωτερικούς χρήστες (πολιτικά και υπηρεσιακά στελέχη). Έτσι τα συστήματα και οι κανόνες Εταιρικής Διακυβέρνησης, υπό κατάλληλες συνθήκες μπορεί να αποδειχθούν ενδεχομένως περισσότερο αποτελεσματικά από ό,τι στις ιδιωτικές επιχειρήσεις. Η αποτελεσματική εφαρμογή της Εταιρικής Διακυβέρνησης στον δημόσιο τομέα θα μπορούσε να προσδώσει μια νέα αντίληψη και παραδείγματα καλών πρακτικών για τη βελτίωση της διακυβέρνησης στις ιδιωτικές επιχειρήσεις (Benz and Frei,2007).

Οι ιδιωτικές εταιρείες, ανεξαρτήτως μεγέθους και δομής, είχαν μέχρι πρόσφατα ως μόνο στόχο την επίτευξη μετρήσιμου χρηματοοικονομικού κέρδους. Με βάση τα σημερινά δεδομένα, είναι δυνατό να συμπεριληφθούν και άλλες κατευθύνσεις για τις επιχειρήσεις, εντασσόμενες στην ευρύτερη έννοια της «εταιρικής κοινωνικής ευθύνης». Ως προς τους δημόσιους οργανισμούς η προσέγγιση είναι διαφορετική, καθώς στο σύνολό τους, αποσκοπούν στην παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες, στην διεκπεραίωση απαραίτητων λειτουργιών του κράτους και στην επίτευξη κρατικών υποχρεώσεων και στόχων. Μέσω αυτών συνεπώς, το κράτος διοικείται και λειτουργεί. Μια άλλη διαφοροποίηση είναι ότι στον ιδιωτικό τομέα η ιδιοκτησία κάθε επιχείρησης ανήκει στους μετόχους (ολιγάριθμους ή πολυάριθμους, ανάλογα με την διασπορά των μετοχών) και η διοίκηση ανατίθεται και ασκείται στο όνομα των μετόχων, με σκοπό την μεγιστοποίηση του οφέλους των μετόχων-ιδιοκτητών. Στο δημόσιο τομέα, είναι δυνατό να ταυτίσουμε τους «ιδιοκτήτες» με τους αποδέκτες των υπηρεσιών (πελάτες) καθώς αμφότεροι αποτελούν το σύνολο των πολιτών, οι οποίοι παρέχουν πόρους μέσω της φορολογίας και λαμβάνουν τις υπηρεσίες που παράγουν οι φορείς. Συνεπώς για τον δημόσιο τομέα, αριθμός σημαντικών ομάδων ενδιαφερομένων μπορεί να ενοποιηθεί (μέτοχοι, πελάτες, κοινωνικό σύνολο), έχοντας την δύναμη να επηρεάσει το πολιτικό περιβάλλον, αλλάζοντας μέσω των εκλογών την εκτελεστική εξουσία, εμμέσως δηλαδή την μονάδα καθορισμού στρατηγικής κατεύθυνσης (Peters and Pierre, 2012).

Η διακυβέρνηση στο δημόσιο τομέα έγκειται στην αποτελεσματική ενσωμάτωση των βασικών στοιχείων της Εταιρικής Διακυβέρνησης μέσα σε ένα ολιστικό Πλαίσιο, το οποίο χρειάζεται αποτελεσματική επικοινωνία σε ολόκληρο τον οργανισμό και υποστήριξη από την εταιρική κουλτούρα, την λογοδοσία, την διαφάνεια, την δέσμευση και την ακεραιότητα. (Barrett, 2002).

Σύμφωνα με τον Tricker (1994), υπάρχουν δύο πτυχές της Εταιρικής Διακυβέρνησης: η συμμόρφωση και η απόδοση. Η συμμόρφωση συνίσταται στην παρακολούθηση και επίβλεψη της εκτελεστικής απόδοσης και στη διατήρηση της λογοδοσίας, ενώ η απόδοση συνίσταται στη διαμόρφωση στρατηγικής και τη χάραξη πολιτικής. Στον ιδιωτικό τομέα, δίνεται περισσότερη έμφαση στην πτυχή της συμμόρφωσης, ενώ στον δημόσιο τομέα, η πτυχή της απόδοσης είναι εξίσου σημαντική με την πτυχή της συμμόρφωσης (Hodges *et al.*, 1996). Επομένως η Εταιρική Διακυβέρνηση του δημόσιου τομέα σχετίζεται ουσιαστικά με την ηγεσία, τις δομές και τις διαδικασίες

λήψης αποφάσεων, τη συμπεριφορά, την κουλτούρα και την ηθική που υποστηρίζουν αποτελεσματικά την λογοδοσία, την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα των οργανισμών.

Σύμφωνα με τον Barret (2002) οι δημόσιοι οργανισμοί πρέπει να τηρούν έξι βασικά στοιχεία για την εφαρμογή αποτελεσματικής ΕΔ. Τα τρία σχετίζονται με την προσωπική ποιότητα των ατόμων στην οργάνωση και είναι η ηγεσία, η ακεραιότητα και η δέσμευση. Τα άλλα τρία αφορούν στα αποτελέσματα των στρατηγικών, των συστημάτων, των πολιτικών και των διαδικασιών που εφαρμόζει ένας δημόσιος οργανισμός και αυτά είναι η λογοδοσία, η ενσωμάτωση(integration) και η διαφάνεια (Barrett,2002).

Πολλές χώρες με πρωτοπόρους το Ηνωμένο Βασίλειο και την Αυστραλία, συνειδητοποιώντας την προστιθέμενη αξία που προσδίδει η Εταιρική Διακυβέρνηση, εξέδωσαν πλαίσια και κατευθυντήριες γραμμές για την εφαρμογή των αρχών και των κανόνων της στον δημόσιο τομέα (Mulyadi *et al.*,2012). Περαιτέρω διεύρυναν το πεδίο εκδίδοντας ειδικά πλαίσια εφαρμογής κανόνων και καλών πρακτικών για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, θέλοντας να τονίσουν την ιδιαίτερη σημασία του ρόλου των τοπικών αρχών στην διακυβέρνηση καθώς και την ανάγκη αποτελεσματικής εφαρμογής των συστημάτων Εταιρικής Διακυβέρνησης προς όφελος των τοπικών κοινωνιών.

Αναμφίβολα η αποτελεσματική εφαρμογή των αρχών της Εταιρικής Διακυβέρνησης στον δημόσιο τομέα και κατ' επέκταση στην Τοπική Αυτοδιοίκηση θα μπορούσε να προσδώσει μια νέα αντίληψη στην διακυβέρνηση των τοπικών υποθέσεων. Τα ερωτήματα που προκύπτουν, των οποίων τις απαντήσεις θα επιχειρήσουμε να προσεγγίσουμε είναι:

- Πώς μπορεί να καταστεί εφικτή η υιοθέτηση μιας προσέγγισης Εταιρικής Διακυβέρνησης καθώς και η εφαρμογή των μεθόδων, αρχών και κανόνων της στους Ελληνικούς Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης;
- Ποιες προσαρμογές απαιτούνται και ποιες διαστάσεις της οργάνωσης των ΟΤΑ πρέπει να αναπροσανατολιστούν;
- Πώς το σύστημα αξιών επικαθορίζει τον τρόπο λειτουργίας τους;

- Πώς εφαρμόζονται οι διαδικασίες και πώς διαχέονται οι πληροφορίες στα ενδιαφερόμενα μέρη;
- Πώς ο τρόπος λήψης αποφάσεων επηρεάζει τον βαθμό επίτευξης των στόχων;
- Πώς εξισορροπούνται τα συμφέροντα της οργάνωσης με αυτά των εμπλεκομένων μερών και πώς διασφαλίζεται η συμμετοχή τους στην λήψη των αποφάσεων;
- Ποιά η συμβολή των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου και διαχείρισης κινδύνων;

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

Οργανογράμματα των ΟΤΑ

2.1 Η έννοια και η σημασία του Οργανογράμματος

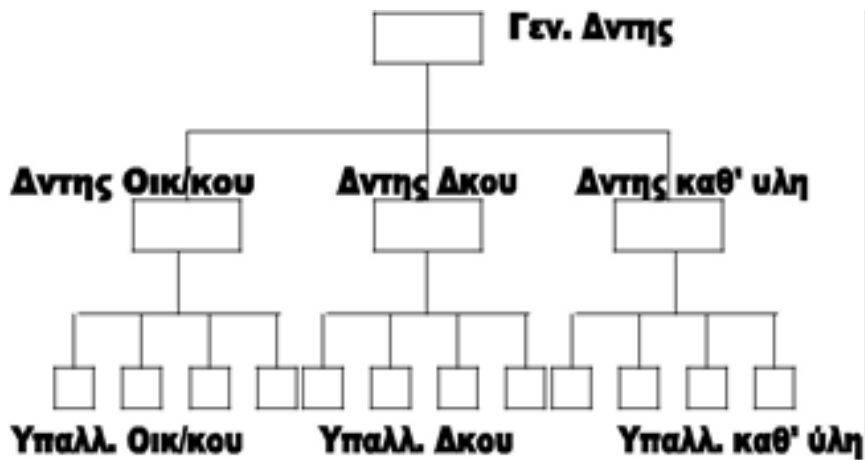
Το οργανόγραμμα αποτελεί τη γραφική αποτύπωση της ιεραρχικής δομής ενός οργανισμού ή επιχείρησης, με σκοπό να αποτυπωθούν πληροφορίες για τα βασικά στοιχεία του φορέα, τα οποία σχετίζονται με τη δομή των τμημάτων, τα ιεραρχικά επίπεδα και τις μεταξύ τους σχέσεις (Τζωρτζάκης και Τζωρτζάκη,2007). Η υιοθέτηση ενός σωστού και ορθά καταστρωμένου οργανογράμματος συντελεί ουσιαστικά στην επίτευξη των στρατηγικών στόχων, καθώς μέσω αυτού διασφαλίζεται η αποτελεσματική κατανομή του προσωπικού σε συνδυασμό με τις επιδιώξεις του οργανισμού, προάγεται η εξατομίκευση της εργασίας με αποτέλεσμα να είναι εφικτή η έγκαιρη ανίχνευση των λαθών και η γρηγορότερη υιοθέτηση διορθωτικών δράσεων, ενώ τέλος επιτυγχάνεται καλύτερη διαχείριση του χρόνου μιας και αποφεύγονται φαινόμενα σύγκρουσης ρόλων και σύγχυσης αρμοδιοτήτων (Larson and Gray,2013).

Οι αλλαγές στη στρατηγική, συχνά απαιτούν αλλαγές στον τρόπο με τον οποίο ένας οργανισμός είναι δομημένος, για δύο βασικούς λόγους. Πρώτον, γιατί η οργανωτική δομή υπαγορεύει τον τρόπο με τον οποίο θα θεσμοθετηθούν οι αντικειμενικοί στόχοι και οι πολιτικές και δεύτερον, γιατί υπαγορεύει τον τρόπο καταμερισμού των πόρων. Μια ευέλικτη δομή είναι ίσως πιο σημαντική από οποιαδήποτε στρατηγική καθώς μπορεί να αποτελέσει για ένα οργανισμό συγκριτικό πλεονέκτημα και στοιχείο διαφοροποίησης και δεν πρέπει να θεωρείται μόνο ως ένα μέσο εφαρμογής της στρατηγικής (Παπαδάκης,2012).

Η σημασία του οργανογράμματος έγκειται στην απλότητα που το χαρακτηρίζει μιας και μπορούμε να αντλήσουμε ουσιαστικές πληροφορίες για ένα οργανισμό χωρίς την ανάγκη για περαιτέρω διευκρινήσεις. Οι πληροφορίες αυτές μπορεί να είναι δυναμικές, απεικονίζοντας την εξέλιξη της επιχείρησης στο χρόνο, αναλυτικές, περιέχοντας στοιχεία για τον προγραμματισμό ενός φορέα (π.χ. περιφέρεια ή δήμος) αλλά και συνθετικές, περιέχοντας και τα δύο (Boxall and Purcell,2015).

Διάγραμμα 2.1

Τυπική απεικόνιση οργανογράμματος φορέα ή επιχείρησης



Πηγή: Τσέκος Θεόδωρος, 2012.

Τα πλεονεκτήματα ενός σωστού και καλά προσαρμοσμένου στις ανάγκες του οργανισμού οργανογράμματος, είναι τα ακόλουθα (Παπαλεξανδρή και Μπουραντάς, 2003; Τζωρτζάκης και Τζωρτζάκη, 2007):

- Υπάρχει πλήρης και αναλυτική εικόνα του οργανισμού, με ταυτόχρονες πληροφορίες για τους επιμέρους κλάδους που δραστηριοποιείται, τις υπηρεσίες που παράγει, τον τρόπο που παρέχονται οι υπηρεσίες αυτές, καθώς και τους αρμόδιους για την αποτελεσματική παροχή τους.
- Καθίστανται άμεσα ανιχνεύσιμα τα οργανωτικά λάθη, μέσω της εποπτικής δυνατότητας που παρέχεται μέσω του οργανογράμματος.
- Αποσαφηνίζονται και καθορίζονται τα όρια δράσης και οι αρμοδιότητες των στελεχών και των εργαζομένων, με αποτέλεσμα να αποφεύγονται φαινόμενα συγκρούσεων και να εξασφαλίζεται η ορθολογική συνεργασία μεταξύ τους.
- Μειώνονται οι πιθανότητες για διασπορά σημαντικών πληροφοριών για την επίτευξη των στρατηγικών στόχων του οργανισμού σε τρίτους που ανήκουν τόσο στο εσωτερικό όσο και στο εξωτερικό περιβάλλον της επιχείρησης.
- Αποφεύγονται φαινόμενα επικάλυψης και επανάληψης εργασιών που έχουν ήδη εκτελεστεί από άλλα τμήματα, καθώς εξασφαλίζεται η πλήρης και ξεκάθαρη γνώση των αρμοδιοτήτων και των έργων του κάθε τμήματος.

- Παρέχεται αυξημένη δυνατότητα για αξιολόγηση των στελεχών και των εργαζομένων σε κάθε τμήμα.

Είναι προφανές ότι τα οργανογράμματα, όπως και κάθε άλλο εργαλείο Διοίκησης και Διαχείρισης, χαρακτηρίζεται και από σημαντικά μειονεκτήματα. Αυτά είναι: (Larson and Gray,2013; Παπαλεξανδρή και Μπουραντάς,2003).

- Ένα οργανόγραμμα δεν αποτυπώνει τα λεπτομερή καθήκοντα και τους ρόλους της κάθε θέσης εργασίας εντός του πλαισίου δράσης ενός οργανισμού, καθώς και τις ευθύνες και το βαθμό εξουσίας των εργαζομένων εντός του επιχειρησιακού περιβάλλοντος.
- Δεν απεικονίζονται οι άτυπες ομάδες και οι άτυπες σχέσεις που αναπτύσσονται με την πάροδο του χρόνου στο περιβάλλον εργασίας, οι οποίες θεωρούνται εξίσου σημαντικές με τις τυπικές ομάδες και σχέσεις ως προς την επίτευξη των στρατηγικών στόχων
- Δεν προσδιορίζονται οι μηχανισμοί συντονισμού και ολοκλήρωσης των επιχειρησιακών στόχων.

2.2 Τυπικές και άτυπες ομάδες

Σε όλες τις οργανώσεις εξαιτίας της εσωτερικής λειτουργικής τους διαφοροποίησης αλλά και της διαφοροποίησης του βαθμού και των πηγών της ενδοοργανωτικής εξουσίας, συγκροτούνται υπο-ομάδες με επιμέρους συμφέροντα, επιδιώξεις και στρατηγικές. Από την μια πλευρά υπάρχει η επίσημη οργάνωση όπως αυτή «θεσμικά» συγκροτείται και αποτυπώνεται σε διατάξεις, Εσωτερικούς Κανονισμούς και Οργανογράμματα, ενώ από την άλλη υπάρχουν υπο-ομάδες αλλά και το διαπροσωπικό στοιχείο. Η πρώτη αποκαλείται τυπική και απαρτίζεται από οργανωσιακούς ρόλους (θέσεις εργασίας), ενώ η δεύτερη άτυπη οργάνωση και εμπερικλείει τις ιδιαιτερότητες των ομάδων, των φυσικών προσώπων αλλά και προσωπικές επιδιώξεις. Η έμπρακτη λειτουργία και η αποτελεσματικότητα της οργάνωσης επικαθορίζονται από κοινού από την τυπική και άτυπη διάστασή της. Απαιτούνται σχεδιασμένες και πολυδιάστατες παρεμβάσεις προκειμένου η σύνθεση αυτή να αποβαίνει υπέρ της τυπικής αποτελεσματικότητας, της επίτευξης δηλαδή των επισήμως διακηρυγμένων σκοπών της οργάνωσης (Τσέκος,2012).

2.3 Βασικές Οργανωτικές δομές

Οι τρεις βασικές οργανωτικές δομές που απαντώνται σήμερα στα εσωτερικά περιβάλλοντα των σύγχρονων επιχειρήσεων και οργανισμών είναι η οργανωτική δομή ανά λειτουργία, η οργανωτική δομή ανά έργο και η σύνθετη οργανωτική δομή (Φαναριώτη,2004).

Η οργανωτική δομή ανά λειτουργία, διαχωρίζει ένα φορέα σε βασικά λειτουργικά τμήματα, με την επικοινωνία να είναι κάθετη και να πραγματοποιείται μεταξύ εργαζομένων και υπευθύνων τμημάτων και μεταξύ υπευθύνων τμημάτων και ανώτερης διοίκησης. Αυτός ο τύπος οργανωτικής δομής εξασφαλίζει αυξημένη εξειδίκευση τμημάτων, μικρότερο κόστος και τυποποίηση των διαδικασιών, αλλά δεν προάγει την επικοινωνία μεταξύ τμημάτων που βρίσκονται στο ίδιο ιεραρχικό επίπεδο.

Η οργανωτική δομή ανά έργο, ταξινομεί τους ανθρώπινους πόρους ανάλογα με τις ανάγκες των προϊόντων και των έργων που πραγματεύεται. Δημιουργούνται έτσι ομάδες έργων εντός των οργανισμών. Βασικό πλεονέκτημα αυτής της δομής αποτελεί ο αυξημένος προσανατολισμός των ομάδων έργου στην επιτυχή περάτωση του έργου που έχουν αναλάβει. Από την άλλη όμως, ο συγκεκριμένος τύπος δομής οδηγεί την αποκοπή των ομάδων έργου από τις υπόλοιπες δράσεις του οργανισμού.

Η σύνθετη οργανωτική δομή αποτελεί ουσιαστικά ένα συνδυασμό των προηγούμενων τύπων οργανωτικών δομών, με την επικοινωνία να γίνεται σε δύο διαστάσεις, τόσο κάθετα όσο και οριζόντια. Ο συγκεκριμένος τύπος οργανωτικής δομής δίνει τη δυνατότητα για επικέντρωση σε παραπάνω από έναν στόχους καθώς και για εξοικονόμηση πόρων όσον αφορά σε εξειδικευμένο προσωπικό. Εντούτοις χαρακτηρίζεται από αυξημένη δυσκολία εφαρμογής ενώ ταυτόχρονα μπορεί να οδηγήσει σε σύγκρουση ρόλων και αρμοδιοτήτων εκ του γεγονότος ότι στην πλειονότητα των περιπτώσεων ένας εργαζόμενος καλείται να αναφέρεται σε δύο προϊσταμένους.

2.4 Η Ιεραρχική πυραμίδα

Σε κάθε οργάνωση, διαμορφώνονται ιεραρχικά επίπεδα διοικητικών στελεχών τα οποία σχηματίζουν την πυραμίδα της οργάνωσης (Πετρίδου,2006). Η γραφειοκρατική

οργάνωση είναι η κύρια έκφραση του ιεραρχικού συστήματος. Η ιεραρχία βασίζεται στην εντολή. Έτσι η εντολή ξεκινά από την κορυφή της πυραμίδας και διαπερνώντας τα ενδιάμεσα επίπεδα καταλήγει στη βάση της. Με αυτό τον τρόπο δημιουργείται μια ιεραρχική γραμμή εντολών. Η αποτελεσματικότητα της εντολής προϋποθέτει διαφοροποίηση ισχύος μεταξύ εντέλλοντος και εντελλομένου, δηλαδή εξουσία που επιτρέπει στον πρώτο να επιβάλλει τη θέλησή του στον δεύτερο. Αυτή η εξουσία μεταβιβάζεται με βάση τη θέση εργασίας και όχι με βάση το άτομο που την κατέχει.

Διάγραμμα 2.2

Ιεραρχική πυραμίδα



Πηγή: Τσέκος Θεόδωρος,2012

Η κυρίαρχη μορφή οργάνωσης σήμερα είναι η πυραμιδοειδής και ο χαρακτήρας της αυτός προκύπτει από το γεγονός ότι η ιεραρχική δομή προϋποθέτει ότι οι εκάστοτε εντέλλοντες θα είναι αριθμητικά λιγότεροι από τους εκάστοτε εντελλομένους. Η ιεραρχική πυραμίδα υποδιαιρείται εσωτερικά σε τρία βασικά επάλληλα στρώματα (Τσέκος,2012). Το ανώτερο επίπεδο, το μεσαίο και το κατώτερο. Το ανώτερο επίπεδο βρίσκεται στην κορυφή της πυραμίδας και καταλαμβάνεται στην περίπτωση των ΟΤΑ από τον Περιφερειάρχη, τον Δήμαρχο, τον Εκτελεστικό Δ/ντή, Αντιπεριφερειάρχες, τον Γενικό Γραμματέα, Γενικούς Δ/ντές κλπ. Το μεσαίο επίπεδο καταλαμβάνει αντίστοιχα το μεσαίο στελεχιακό δυναμικό που έχει την ευθύνη της εξειδίκευσης των εντολών και κατευθύνσεων που κατέρχονται από τα ανώτερα κλιμάκια και παράλληλη αναφορά προς τα πάνω για την εφαρμογή των κατευθύνσεων(Τμήματα), ενώ στο κατώτερο επίπεδο τοποθετείται το προσωπικό που έχει την ευθύνη εκτέλεσης των κατευθύνσεων που λαμβάνει και παράλληλης πληροφόρησης προς τα πάνω για τις λεπτομέρειες εκτέλεσης.

Διάγραμμα 2.3
Ιεραρχική επικοινωνία



Πηγή: Τσέκος Θεόδωρος, 2012

2.5 Σύστημα Διακυβέρνησης ΟΤΑ

Με την αναθεωρημένη μορφή(2001) του Συντάγματος (Άρθρο 101§1Σ), ενισχύεται η θέση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και κατοχυρώνεται τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Με την παράγραφο 2 (Άρθρο 101§2Σ) κατοχυρώνεται όχι μόνο η διοικητική αλλά και η οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ.

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση οργανώνεται ως σύστημα περιφερειακών και τοπικών οργάνων που είναι ξεχωριστά Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου. Στον α' βαθμό ανήκουν οι Δήμοι ενώ στον β' βαθμό ανήκουν οι Περιφέρειες. Οι 13 Περιφέρειες συγκρότησαν τους ΟΤΑ δεύτερου βαθμού ενώ οι δήμοι συγχωνεύθηκαν σε 325 νέες μονάδες.

Τα βασικά χαρακτηριστικά της Τ.Α.:

Η δημοκρατική συγκρότηση

Η αρχή της τοπικής αυτοδιοίκησης σημαίνει ότι τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων αναλαμβάνουν ξεχωριστά **αιρετά τοπικά όργανα**. Σύμφωνα με τον ορισμό του Γ.Ι. Αγγελόπουλου, Τοπική Αυτοδιοίκηση σημαίνει ότι είναι εφικτή και πραγματοποιείται «η διοίκησης των τοπικών υποθέσεων υπ'οργάνων ελευθέρως εκλεγμένων υπό του λαού, αντί των οργάνων της κυβέρνησης».

Η διοίκηση τοπικών υποθέσεων

Με το Σύνταγμα καθιερώνεται ένα οργανωτικό σχήμα κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ Κράτους και Ο.Τ.Α., σύμφωνα με το οποίο το Κράτος έχει τη γενική αρμοδιότητα διοίκησης των υποθέσεων της χώρας και οι ΟΤΑ των υποθέσεων τοπικού χαρακτήρα. «*Νόμος καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επί μέρους βαθμούς*» (Άρθρο 101§1 Σ). Τοπικές υποθέσεις είναι εκείνες που έχουν τοπικό χαρακτήρα, περιορίζονται στα χωρικά πλαίσια των Ο.Τ.Α. και δεν επηρεάζουν την υπόλοιπη χώρα ή τα εθνικά συμφέροντα. Δεν μπορούν να θεωρηθούν τοπικές υποθέσεις εκείνες που αναφέρονται στην προαγωγή των γενικότερων συμφερόντων όλης της χώρας ή σκοπεύουν να ικανοποιήσουν ορισμένες βασικές ανάγκες του πληθυσμού της χώρας ή ευρύτερων περιοχών και η σχετική δραστηριότητα μπορεί να αναπτυχθεί αποτελεσματικότερα σε ένα ευρύτερο χωρικό πλαίσιο από αυτό του Ο.Τ.Α.(Ελεγκτικό Συνέδριο-Πράξη VII Τμ.1/2005).

Διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια

Η διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια έχει το νόημα ότι οι ΟΤΑ διαθέτουν ξεχωριστά και μάλιστα **άμεσα αιρετά** από το εκλογικό σώμα όργανα, που ασκούν δημόσια εξουσία στο πεδίο της αρμοδιότητάς τους, έχουν διακριτή νομική προσωπικότητα και οργάνωση των υπηρεσιών τους καθώς και δικό τους υπαλληλικό προσωπικό ενώ διαθέτουν ιδιαίτερη περιουσία την οποία διαχειρίζονται με δική τους ευθύνη στο πλαίσιο των νόμων και της γενικότερης δημοσιονομικής πολιτικής της χώρας. Η ελευθερία δράσης τους δεν έχει ωστόσο πολιτικό, αλλά διοικητικό χαρακτήρα. Περιορίζεται στη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων και όχι στην νομοθέτηση ή την άσκηση πρωτογενούς πολιτικής εξουσίας επί αυτών. (Μακρυδημήτρης–Πραβίτα,2012). Το κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής τους με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη χρήση τους (Άρθρο 102§5Σ).

Η άσκηση εποπτείας από την Κεντρική Διοίκηση

Παράλληλα αναγνωρίζεται η αρμοδιότητα του Κράτους να ασκεί διοικητική εποπτεία στους ΟΤΑ, η οποία όμως δεν πρέπει να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την

ελεύθερη δράση τους. Το Σύνταγμα επομένως δεν κατοχυρώνει την «τοπική αυτονομία», ούτε την «τοπική αυτοκυβέρνηση». Στην Ευρωπαϊκή Χάρτα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΧΤΑ,1984) που ενσωματώθηκε στο ελληνικό δίκαιο με το Ν.1850/1989 (άρθρο 8), προβλέπεται η δυνατότητα του διοικητικού ελέγχου των πράξεων δήμων και κοινοτήτων ενώ τη σχέση διοικητικής εποπτείας μεταξύ Κράτους-ΟΤΑ αναγνωρίζει το άρθρο 214 (Ν.3852/2010). Η εποπτεία που ασκεί το Κράτος συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας.

Η αποστολή και ο ρόλος των ΟΤΑ

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση αποτελεί φαινόμενο κοινωνικής οργάνωσης και πολιτικής συμπεριφοράς αλληλένδετο με τη δημοκρατία αφού, αφενός ο τρόπος οργάνωσης και λειτουργίας της βασίζεται στην συμμετοχή της τοπικής κοινωνίας και αφετέρου συμβάλλει στην εμπέδωση της δημοκρατικής συνείδησης των πολιτών. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση δημιουργεί επίσης τις προϋποθέσεις για αποτελεσματικότερη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων λόγω εγγύτητας.

Η εφαρμογή του «Προγράμματος Καλλικράτης» (Ν.3852/2010) σηματοδότησε μια ιστορική καμπή για την διοικητική οργάνωση της χώρας. Η διοικητική αυτή μεταρρύθμιση άλλαξε ριζικά την τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα σε ό,τι αφορά την κλίμακα μεγέθους, τις δομές και τις λειτουργίες της.

Μεταξύ των δύο βαθμών Τ.Α. δεν υφίσταται ιεραρχική σχέση αλλά κατανομή διακριτών αρμοδιοτήτων τις οποίες ασκούν σε συνεργασία μεταξύ τους αλλά και με την Κεντρική Κυβέρνηση. Απώτερος σκοπός όλων είναι η εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, η οικονομική ανάπτυξη και η κοινωνική συνοχή.

Ο Δήμαρχος είναι μονομελές όργανο διοίκησης του δήμου, αλλά και φορέας άμεσης λαϊκής εντολής και νομιμοποίησης για το έργο αυτό. Αποτελεί το κορυφαίο όργανο ή θεσμό της «τοπικής πολιτικής ηγεσίας» (Χλέπας,2005) και κρίσιμο συντελεστή της τοπικής και δημοτικής «διακυβέρνησης». Είναι άμεσα εκλεγόμενο από το λαό όργανο της δημόσιας διοίκησης, γεγονός που προσδιορίζει το διφυή του ρόλο: όργανο της διοίκησης, αλλά και πολιτικό πρόσωπο, που εκφράζει πολιτικά συμφέροντα και δυναμική(Μακρυδημήτρης-Πραβίτα,2012). Ως κύριο όργανο εκπροσώπησης και διακυβέρνησης στην τοπική κοινωνία, ο δήμαρχος έχει ως γενική αποστολή την υπεύθυνη διοίκηση των υπηρεσιών του δήμου για την καλύτερη δυνατή εξυπηρέτηση

του τοπικού δημοσίου συμφέροντος, ενώ ασκεί τις αρμοδιότητές του «με γνώμονα τις αρχές της «διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας»(άρθρο58, Ν.3852/2010).

Ο Περιφερειάρχης ψηφίζεται άμεσα από τους πολίτες της Περιφέρειας και είναι επικεφαλής του πολιτικού και διοικητικού μηχανισμού της Περιφέρειας. Είναι μονομελές όργανο διοίκησης με γενικό έργο και αποστολή την περιφερειακή ανάπτυξη και τη διοίκηση των υποθέσεων της περιφέρειας με διαφάνεια και αποτελεσματικότητα(άρθρο 159, Ν.3852/2010). Οι Περιφερειάρχες υποχρεούνται να προσέρχονται μια φορά το χρόνο στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής και να παρουσιάζουν τον προϋπολογισμό και τον απολογισμό πεπραγμένων καθώς και την ετήσια έκθεση του Ελεγκτή Νομιμότητας για την Περιφέρειά τους.

Το **Δημοτικό Συμβούλιο** στην περίπτωση των Δήμων και το **Περιφερειακό Συμβούλιο** στην περίπτωση των Περιφερειών, είναι αποφασιστικά συλλογικά όργανα τα οποία εκλέγονται άμεσα από τους πολίτες. Έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για κάθε θέμα σε όλο το φάσμα δράσης και διοίκησης και υπέρ αυτών των αντιπροσωπευτικών σωμάτων ισχύει τεκμήριο αρμοδιότητας.

Ο Δήμαρχος ορίζει τους **Αντιδημάρχους** μεταξύ των Δημοτικών Συμβούλων της πλειοψηφίας. Μπορεί να μεταβιβάσει κατά την κρίση του μέρος των αρμοδιοτήτων του. Στις Περιφέρειες εκλέγονται άμεσα Αντιπεριφερειάρχες στις Περιφερειακές Ενότητες (άμεσα αιρετοί-μη μέλη του ΠΣ), ενώ ο Περιφερειάρχης ορίζει μέχρι 3 θεματικούς-καθ' ύλην Περιφερειάρχες (μέλη του ΠΣ).

Ο δήμαρχος ως πρόεδρος και οι αντιδήμαρχοι ως μέλη απαρτίζουν την **Εκτελεστική Επιτροπή**, η οποία είναι συντονιστικό όργανο που επιβλέπει και συντονίζει την εφαρμογή της πολιτικής του Δήμου και του Επιχειρησιακού Προγράμματος. Από μέλη του Δημοτικού Συμβουλίου, με την προεδρία του δημάρχου ή ενός αντιδημάρχου οριζόμενου από αυτόν, απαρτίζονται η **Οικονομική Επιτροπή** και η **Επιτροπή Ποιότητας Ζωής**. Κύριο έργο της οικονομικής επιτροπής είναι ο οικονομικός και δημοσιονομικός έλεγχος της δράσης του Δήμου, ενώ η Επιτροπή Ποιότητας Ζωής έχει αποφασιστικές και εισηγητικές αρμοδιότητες σε θέματα ποιότητας ζωής, χωροταξίας, ρυμοτομίας και περιβαλλοντικής προστασίας. Το δημοτικό συμβούλιο έχει την δυνατότητα να ιδρύσει **Επιτροπές** για συγκεκριμένα τεχνικά ζητήματα και να καλέσει δημότες με ειδικές γνώσεις προκειμένου να εξασφαλισθεί η εκ των προτέρων τεχνοκρατικά επαρκής προετοιμασία των

επιτροπών αυτών. Στις Περιφέρειες συστήνονται αντίστοιχες επιτροπές (Οικονομική, Εκτελεστική). Η **Εκτελεστική** έχει ως κύριο έργο την εφαρμογή της περιφερειακής πολιτικής και την υλοποίηση του προγράμματος περιφερειακής ανάπτυξης και η **Οικονομική** επιτροπή, συναφείς με την αντίστοιχη επιτροπή του δήμου, αρμοδιότητες.

Στα πλαίσια της δημοτικής αποκέντρωσης συγκροτούνται **Δημοτικές Ενότητες** στις έδρες των πρώην δήμων, **Δημοτικές Κοινότητες**, με όργανα το Συμβούλιο και τον Πρόεδρο του Συμβουλίου της Δημοτικής κοινότητας και **Τοπικές Κοινότητες**, με όργανα το Συμβούλιο και τον Πρόεδρο του Συμβουλίου της Τοπικής Κοινότητας και τον εκπρόσωπο της Τοπικής Κοινότητας (<300 κατοίκους). Στις τοπικές κοινότητες το «Πρόγραμμα Καλλικράτης» προβλέπει την σύγκληση της **Λαϊκής Συνέλευσης** (άρθρο 85, Ν. 3852/2010). Σε επίπεδο δήμων και περιφερειών θεσπίστηκαν **Επιτροπές Διαβούλευσης** για την ενίσχυση της ιδιότητας του ενεργού πολίτη και την βελτίωση της ποιότητας της δημοκρατικής διακυβέρνησης.

Σημαντική θέση στα ανώτερα κλιμάκια της ιεραρχικής πυραμίδας και στον έλεγχο της πληροφορίας, εξουσίας και ευθύνης κατέχει σε κάθε Περιφέρεια της Χώρας, ο **Εκτελεστικός Γραμματέας**, όργανο το οποίο συστάθηκε για την διοικητική στήριξη και υποβοήθηση του περιφερειάρχη στο έργο του (αρθ.242, Ν.3852/2010). Είναι ο σύνδεσμος μεταξύ της διοικητικής ιεραρχίας και του Περιφερειάρχη. Στο υψηλότερο επίπεδο της ιεραρχίας βρίσκεται επίσης το Γραφείο του Περιφερειάρχη και οι επιτελικές Διευθύνσεις. Οι αρμοδιότητες του Εκτελεστικού Γραμματέα είναι σημαντικές στη νέα αιρετή Περιφέρεια ενόψει του ρόλου που της έχει ανατεθεί και των πολλαπλών αρμοδιοτήτων που πρέπει να ασκήσει σε περιφερειακό επίπεδο.

Ανάλογη εξουσία στο επίπεδο των δήμων διαχειρίζεται ο Γενικός Γραμματέας στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων που του εκχωρεί ο δήμαρχος με απόφασή του (άρθρο 161 του Ν. 3584/2007) στους Δήμους άνω των 10.000 κατοίκων. Ο **γενικός γραμματέας** προΐσταται αμέσως μετά το δήμαρχο όλων των υπηρεσιών του δήμου και προσυπογράφει τα από το δήμαρχο υπογραφόμενα έγγραφα. Είναι **μετακλητός υπάλληλος**, που διορίζεται και απολύεται από το δήμαρχο και καταλαμβάνει θέση του ΟΕΥ του οικείου δήμου. Υπόκειται διοικητικά και ιεραρχικά στο δήμαρχο.

Πίνακας 2.1
Το Σύστημα Διακυβέρνησης των ΟΤΑ

Το Σύστημα Διακυβέρνησης των ΟΤΑ	
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ	
Μονομελή Όργανα	Συλλογικά Όργανα
Περιφερειάρχης Αντιπεριφερειάρχες	Περιφερειακό Συμβούλιο Εκτελεστική Επιτροπή Οικονομική Επιτροπή Περιφερειακή Επιτροπή Διαβούλευσης Περιφερειακή Επιτροπή Ισότητας των Φύλων Περιφερειακός Συμπαραστάτης του Πολίτη και της Επιχείρησης
ΔΗΜΟΙ	
Δήμαρχος Αντιδήμαρχοι	Δημοτικό Συμβούλιο Εκτελεστική Επιτροπή Οικονομική Επιτροπή Επιτροπή Ποιότητας Ζωής Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών

2.6 Περιγραφή και Ανάλυση των Οργανογραμμάτων Δήμων και Περιφερειών

Η εσωτερική δομή της διοίκησης των Δήμων και των Περιφερειών καθορίζεται από τους Οργανισμούς Εσωτερικής Υπηρεσίας που αποτυπώνονται στα Οργανογράμματα. Αυτά καθορίζουν τη διάρθρωση των υπηρεσιών.

Δήμοι

Με τον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας διαρθρώνονται εσωτερικά οι υπηρεσίες σε Γενικές Διευθύνσεις, Διευθύνσεις, Τμήματα και Αυτοτελή Γραφεία, οι αρμοδιότητες και οι θέσεις κατά κατηγορίες και κλάδους προσωπικού. (άρθρο 10, Ν. 3584/2007, άρθρο 63, Ν. 3852/2010).

Περιφέρειες

Η σύσταση των εσωτερικών υπηρεσιών διοίκησης και οργάνωσης για όλες τις Αυτοδιοικητικές Περιφέρειες της χώρας προβλέφθηκε με 13 Προεδρικά διατάγματα (2010). Υιοθετήθηκε ένα κατά βάση κοινό και ενιαίο υπόδειγμα οργανωτικής

συγκρότησης των δεκατριών Περιφερειών. Έξι πάγιες και σταθερές Γενικές Διευθύνσεις: α. Αναπτυξιακού Προγραμματισμού, Περιβάλλοντος και Υποδομών β. Εσωτερικής Λειτουργίας γ. Περιφερειακής Αγροτικής Οικονομίας και Κτηνιατρικής δ. Ανάπτυξης ε. Μεταφορών και Επικοινωνιών στ. Δημόσιας Υγείας και Κοινωνικής Μέριμνας. Κάθε μια απαρτίζεται από επί μέρους οργανικές μονάδες, ήτοι 5-6 Διευθύνσεις και αυτές από 4-5 Τμήματα.

Προβλέφθηκαν επίσης θέσεις επιτελικών μονάδων όπως Νομική υπηρεσία, Δ/νση Πολιτικής Προστασίας, Τμήμα Εσωτερικού Ελέγχου, Παλλαϊκής Άμυνας και ΠΣΕΑ καθώς και γραφείο Τύπου και Δημοσίων σχέσεων.

Η γενική κατεύθυνση όπως αυτή απορρέει από το νομικό πλαίσιο οργάνωσης και λειτουργίας των ΟΤΑ, καθορίζει τη λειτουργία των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης τόσο του α΄ όσο και του β΄ βαθμού στα πλαίσια αύξησης της αποδοτικότητας της λειτουργίας τους, της ενίσχυσης της χρηστότητας των υπηρεσιών, της βελτιστοποίησης της χρήσης των διαθέσιμων πόρων και της βέλτιστης εξυπηρέτησης των πολιτών/χρηστών των παρεχόμενων υπηρεσιών (Ράλλης, 2007).

Συνεπώς η σύγχρονη οργάνωση των ΟΤΑ θα πρέπει να εξυπηρετεί (Λαδιάς, 2014)

- Τη δημιουργία των κατάλληλων συνθηκών και προϋποθέσεων για τη διεύρυνση του αναπτυξιακού ρόλου των δήμων και των περιφερειών, μέσω της βελτίωσης της ικανότητάς τους για σχεδιασμό και υλοποίηση προγραμμάτων οικονομικής ανάπτυξης και κοινωνικής πολιτικής προσαρμοσμένης στις ανάγκες του πολίτη, με ταυτόχρονη μέριμνα για ένταξη των σχετιζόμενων δράσεων στην εθνική στρατηγική.
- Την αναβάθμιση της λειτουργίας των οργάνων διοίκησης και των υπηρεσιών, με την υιοθέτηση υπηρεσιών επιτελικής δράσης και επιστημονικής υφής που θα συνδράμουν αποφασιστικά στη δημιουργία μιας αποδοτικότερης διαδικασίας λήψης αποφάσεων.
- Τη βελτίωση του επιπέδου εξυπηρέτησης των πολιτών, με την αναδιοργάνωση των δομών και τον ανασχεδιασμό των διαδικασιών στη βάση απτών και μετρήσιμων αποτελεσμάτων.

- Την ενίσχυση της συνεργασίας με άλλους δημόσιους, κοινωνικούς και ιδιωτικούς φορείς και την ανάπτυξη διαδικασιών συμμετοχής του πολίτη, θεωρουμένου όχι μόνον ως χρήστη των δημόσιων υπηρεσιών αλλά και ως ενεργού πολίτη.
- Τη δημιουργία δομών που θα αυξάνουν τη συμμετοχικότητα του πολίτη και θα ανιχνεύουν τις ανάγκες του με σκοπό την καλύτερη δυνατή παροχή υπηρεσιών.

Στην πράξη όμως, ο τρόπος που καταρτίζονται τα οργανογράμματα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης απέχει αρκετά από το να συνεισφέρουν αποτελεσματικά στους προαναφερθέντες στόχους και σκοπούς, σύμφωνα με τις Αρχές της σύγχρονης Διοίκησης.

Τα οργανογράμματα των ΟΤΑ διακρίνονται σήμερα από αυξημένη τυποποίηση και πολύ μικρού βαθμού ευελιξία, ως αποτέλεσμα των σύγχρονων για τις εσωτερικές υπηρεσίες απαιτήσεων και την υποχρεωτική ύπαρξη τμημάτων όπως Προγραμματισμού και Ανάπτυξης, Οικονομικών Υπηρεσιών, Τεχνολογίας και Επικοινωνιών, Διαφάνειας, Νομικής υποστήριξης, Διοίκησης ανθρώπινων πόρων, άσκησης Κοινωνικής Πολιτικής, Περιβάλλοντος, Παιδείας/Πολιτισμού/Αθλητισμού και Γεωργίας/Κτηνοτροφίας/Αλιείας, εφόσον υπάρχουν στην αντίστοιχη περιοχή αντίστοιχες δράσεις (Μπεσίλα–Βήκα,2011).

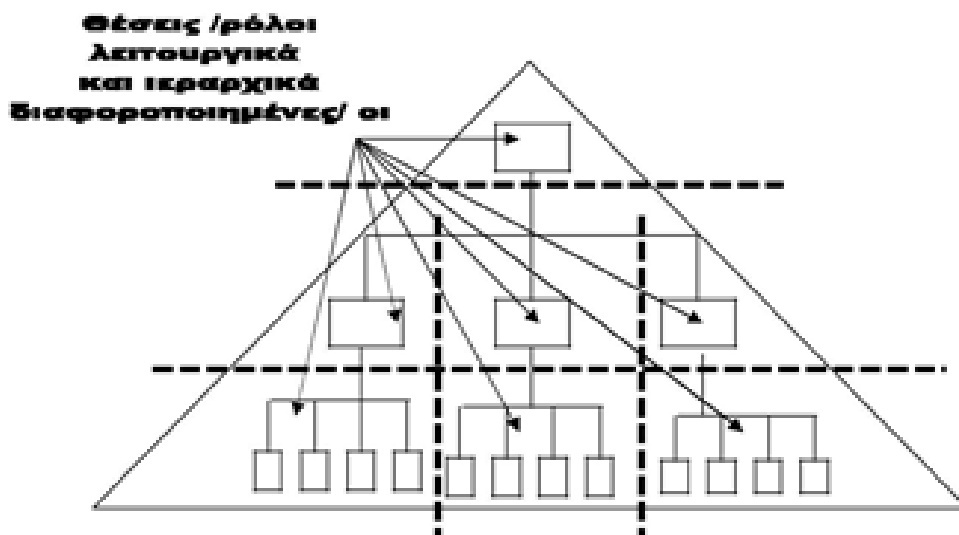
Σύμφωνα με τον Βαρελίδη Ν., δύο είναι τα στοιχεία παθολογίας σε ό,τι αφορά την τυπική οργάνωση των δημόσιων υπηρεσιών. Η δυσκαμψία προσαρμογής των οργανισμών σε νέες ανάγκες και συνθήκες και η έλλειψη περιγραφής θέσεων εργασίας (Σφυρή,2007).

Η σαφής οριοθέτηση αρμοδιοτήτων των υπηρεσιών αποτελεί κρίσιμη παράμετρο και πρέπει να επιδιώκεται προκειμένου να αποφεύγονται οι επικαλύψεις αρμοδιοτήτων και να περιορίζονται οι δυσλειτουργίες και η διάχυση ευθυνών. Τα προβλήματα έλλειψης συντονισμού δυσχεραίνουν το έργο των υπηρεσιών και τη γενικότερη απόδοση του οργανισμού. Η ύπαρξη στεγανών μεταξύ των διαφοροποιημένων λειτουργιών εμποδίζει την επικοινωνία και τη λήψη αποφάσεων και δημιουργεί τριβές μεταξύ των υπηρεσιών. Παρατηρούνται επίσης θέματα σχετικά με την ποσοτική επάρκεια του ανθρώπινου δυναμικού. Υπάρχουν υπηρεσίες υπέρ στελεχωμένες και άλλες υπό στελεχωμένες λόγω έλλειψης ή ανισοκατανομής του προσωπικού. Υπάρχουν θέματα εύρους εποπτείας καθώς και μη ορθής αξιοποίησης

ανθρώπινων πόρων. Υπάρχει ζήτημα με τη διάσπαση ομοειδών αντικειμένων και πόρων μεταξύ των οργανικών μονάδων καθώς και προβλήματα στη διοικητική αποκέντρωση κατά την άσκηση των προβλεπόμενων δραστηριοτήτων, π.χ. στις Δημοτικές Κοινότητες, λόγω ελλιπούς τεχνικής υποστήριξής τους. Μεταξύ των θεμάτων που πρέπει να απαντηθούν στα Οργανογράμματα των ΟΤΑ βρίσκονται οι συνεργασίες, η αξιοποίηση δικτύων πολιτικής, η συγχώνευση αρμοδιοτήτων και οργανικών μονάδων για την επίτευξη οικονομιών κλίμακας, η αύξηση του εύρους εποπτείας των προϊσταμένων κ.α.

Διάγραμμα 2.4

Η οργάνωση μέσα από την λειτουργική ή οριζόντια και ιεραρχική ή κάθετη διαφοροποίηση



Πηγή: Τσέκος Θεόδωρος,2012

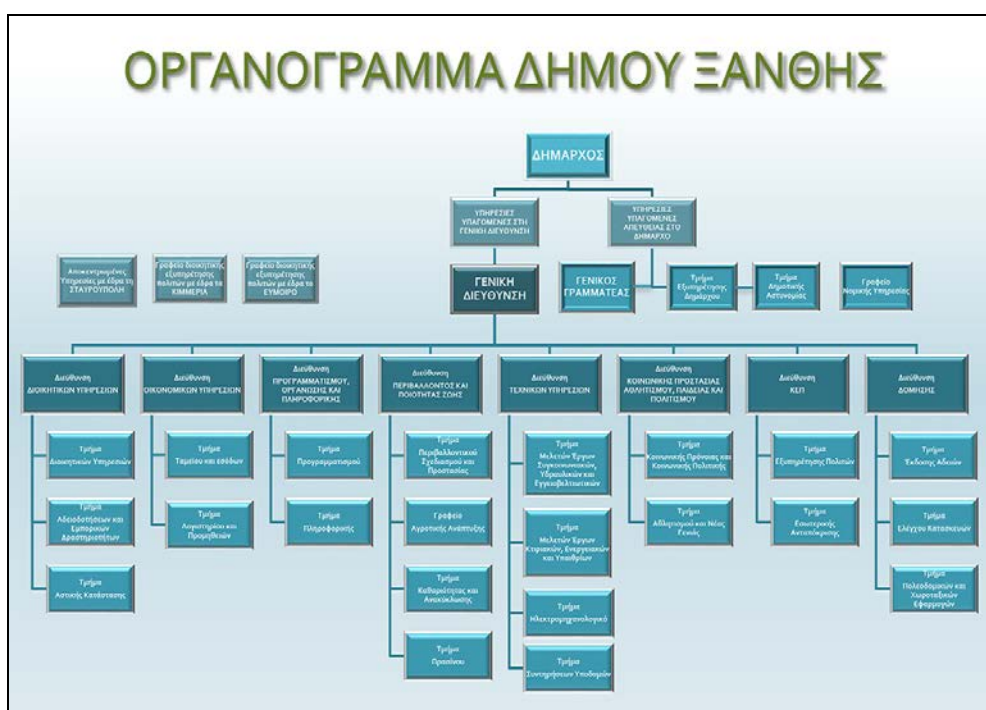
Ως εκ τούτου, είναι προφανής η έλλειψη της ικανότητας προσαρμογής σε ό,τι αφορά την αποτύπωση στα οργανογράμματα των αλλαγών που επέρχονται από τις συνεχώς μεταβαλλόμενες ανάγκες και εξελίξεις τόσο στις κοινωνίες όσο και στις ανάγκες των πολιτών, όπως η διασφάλιση διαφάνειας, η Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση, η κοινωνική καινοτομία και ο εθελοντισμός κ.α.

Η αποτυχία προσαρμογής οδηγεί άμεσα σε αποτυχία στην εκπλήρωση της αποστολής και καταδεικνύει τον ελλιπή έως ανύπαρκτο προσανατολισμό των ΟΤΑ προς την κατεύθυνση της εναρμόνισης των οργανωτικών και λειτουργικών τους δράσεων με το πολιτικό, κοινωνικό και οικονομικό γίγνεσθαι. Οι δομές δεν πρέπει να είναι

αυτοσκοπός, αλλά το εργαλείο για την υλοποίηση των επιθυμητών προδιαγεγραμμένων στόχων. Ως εκ τούτου θα πρέπει να προσαρμόζονται στις ανάγκες και όχι το αντίθετο καθώς οι δομές έχουν νόημα όταν στηρίζονται στη βάση της αποτελεσματικής παροχής υπηρεσιών στους πολίτες, στην ανίχνευση και καταγραφή των πραγματικών αναγκών τους αλλά και στις επιπτώσεις της δράσης τους. Στα παρακάτω σχήματα παρατίθενται παραδείγματα τυπικών οργανογραμμάτων των δήμων και των περιφερειών

Διάγραμμα 2.5

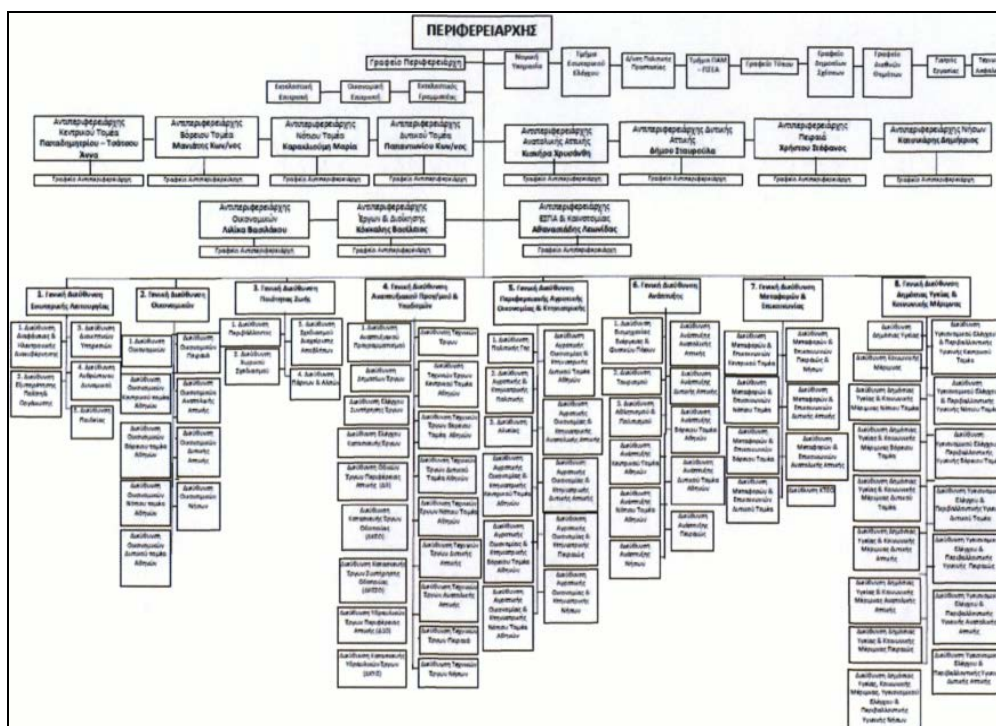
Τυπική μορφή οργανογράμματος δήμων



Πηγή: Δήμος Ξάνθης

Διάγραμμα 2.6

Τυπική μορφή οργανογράμματος Περιφερειών



Πηγή: Λαδιάς, 2014

Από τις παραπάνω τυπικές απεικονίσεις παρατηρούμε ότι τα οργανογράμματα των ΟΤΑ βασίζονται στην οργανωτική δομή ανά λειτουργία, η οποία μπορεί αφενός να εξασφαλίζει τη μικρότερη εξειδίκευση ανά τμήμα, αφετέρου όμως υποβαθμίζει τη συνεργατικότητα μεταξύ των τμημάτων. Η μεγάλη διασπορά των τμημάτων στις επιμέρους οργανωτικές μονάδες έχει ως αποτέλεσμα να χάνονται ουσιαστικά τα συγκριτικά πλεονεκτήματα της οργανωτικής δομής ανά λειτουργία και να δημιουργούνται σοβαρά προβλήματα και καθυστερήσεις όσο αφορά στη διαδικασία λήψης αποφάσεων (Boxall and Purcell, 2015).

Σχετικά με την αποδοτική συμβολή των οργανογραμμάτων των ΟΤΑ στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, μπορεί να επισημανθεί ότι η πλήρης έλλειψη τμημάτων ποσοτικής προσέγγισης και στατιστικής επεξεργασίας οδηγεί εκ των πραγμάτων σε διαδικασίες λήψης αποφάσεων υπό καθεστώς κινδύνου, καθώς δεν υφίστανται ποσοτικά δεδομένα τα οποία να μπορούν να συγκριθούν με βεβαιότητα.

Η διαδικασία λήψης αποφάσεων αποτελεί μια αλληλουχία βημάτων η οποία οδηγεί στην τελική επιλογή υιοθέτησης μιας εκ των υπάρχουσών εναλλακτικών λύσεων για την προσέγγιση ενός προβλήματος. Για να θεωρείται επαρκής και να μεγιστοποιεί την πιθανότητα για την υιοθέτηση της πιο αποδοτικής απόφασης, θα πρέπει να περιλαμβάνει τρία κύρια στάδια (Taylor,2012).

- Την ανίχνευση τομέων προς βελτίωση μέσω της αποτύπωσης της διαφοράς μεταξύ της υπάρχουσας κατάστασης και της επιθυμητής.
- Τον προσδιορισμό των πιθανών τρόπων δράσης, δηλαδή των εναλλακτικών επιλογών για την καλύτερη αντιμετώπιση του προβλήματος.
- Την τελική επιλογή μεταξύ των υπάρχουσών εναλλακτικών επιλογών.

Διάγραμμα 2.7

Διαδικασία ορθολογικής λήψης απόφασης



Πηγή: Taylor,2012.

Η οργανωτική δομή αποτελεί μια από τις πιο σημαντικές αποφάσεις οργάνωσης αφού ο στόχος της ορθολογικής οργάνωσής της σε Διευθύνσεις, Τμήματα και θέσεις εργασίας ταυτίζεται με τον τελικό επιδιωκόμενο στόχο.

Η έννοια της «συγκέντρωσης» της εξουσίας αναφέρεται στο κατά πόσο η λήψη των αποφάσεων σε μια οργάνωση συγκεντρώνεται στα ανώτερα ιεραρχικά επίπεδα. Εξίσου σημαντικό είναι το είδος των αποφάσεων καθώς και ο τρόπος αξιολόγησης της συμπεριφοράς των διάφορων συντελεστών της οργάνωσης. Αντίθετα στην

«αποκέντρωση» εξουσίας οι διάφορες μορφές ισχύος και εξουσίας επεκτείνονται και στα κατώτερα ιεραρχικά επίπεδα καθώς η έννοια της αποκέντρωσης αναφέρεται στον βαθμό εκχώρησης της εξουσίας, γεγονός που οδηγεί σε μεγαλύτερες ευθύνες τους εργαζομένους. Αντιλαμβανόμαστε ότι το ιεραρχικό πρότυπο προσαρμόζεται σε συστήματα με συγκεντρωτική μορφή εξουσίας και όχι σε αποκεντρωτική.

Η δαιδαλώδης δομή των οργανογραμμάτων των οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και ο υψηλός βαθμός «σύγχυσης» σε ό,τι αφορά την κατανομή καθηκόντων και αρμοδιοτήτων, οδηγεί ουσιαστικά στο φαινόμενο της αποφυγής ανάληψης ευθύνης από τους εργαζομένους και κυρίως από τα μέλη της ανώτερης διοίκησης, με τελικό αποτέλεσμα ουσιαστικά να μην υπάρχει διαδικασία λήψης αποφάσεων, παρά μόνο τυποποιημένες δράσεις οι οποίες υποδεικνύονται από την διοίκηση, χωρίς καν να έχει προηγηθεί το στάδιο ανίχνευσης της ανάγκης, το οποίο μπορεί να επιτελεστεί μεταξύ άλλων από τους εργαζόμενους που έρχονται σε επαφή με το κοινό (Larson and Gray,2013).

Η υιοθέτηση τυποποιημένων οργανογραμμάτων από τους ΟΤΑ δεν προάγει τη δυναμική συνιστώσα, η οποία περιλαμβάνει σημαντικές δράσεις που σχετίζονται με τους σύγχρονους τρόπους διοίκησης, όπως για παράδειγμα την κινητικότητα του προσωπικού. Η υιοθέτηση αυτών των δράσεων μπορεί να οδηγήσει στο σχηματισμό τμημάτων και ομάδων εργασίας οι οποίες εξειδικεύονται στα θέματα ενδιαφέροντος την δεδομένη χρονική συγκυρία, με αποτέλεσμα να είναι δυνατή η υιοθέτηση της βέλτιστης πρακτικής για τη λήψη των ορθότερων αποφάσεων με ταυτόχρονη αποφυγή της μακράς διαδρομής που προβλέπεται από τα υφιστάμενα οργανογράμματα για τη λήψη απόφασης η οποία μπορεί να οδηγήσει σε πολύ μεγάλες καθυστερήσεις (Λαδιάς,2014).

Οι αυξημένες διαδρομές για την μετάδοση της πληροφορίας προς την ανώτερη διοίκηση, μέσω των κάθετων καναλιών επικοινωνίας, αυξάνει τους χρόνους μετάδοσης της πληροφορίας και επομένως συλλογής όλων των απαιτούμενων δεδομένων για τη λήψη μιας απόφασης, αλλά αυξάνει και την πιθανότητα για απώλεια σημαντικών πληροφοριών που μπορεί να οδηγήσει σε αποφάσεις αυξημένης αβεβαιότητας λόγω της απώλειας καίριων σημαντικών βασικών δεδομένων (Hampton,2015).

Από τα παραπάνω, προφανής είναι η ανάγκη παρεμβάσεων στα οργανογράμματα των ΟΤΑ, έτσι ώστε αυτά να μπορούν να επιτελέσουν το ρόλο τους σύμφωνα με τις αρχές της σύγχρονης διοίκησης, ενώ κατά την εκπόνησή τους αλλά και κατά την πρακτική εφαρμογή θα πρέπει να αντιμετωπίζονται ως διοικητικά εργαλεία και όχι ως νομικά κείμενα. Θα πρέπει να περιλαμβάνουν σαφή περιγραφή αρμοδιοτήτων/λειτουργιών των οργανικών μονάδων, περιγραφή θέσεων εργασίας, τυποποίηση καθώς και ταυτόχρονη εξασφάλιση τόσο των εσωστρεφών λειτουργιών (back office), όσο και των εξωστρεφών λειτουργιών (front office) κάθε οργανισμού.

Θα πρέπει ακόμη να γίνουν περισσότερο ευέλικτα και ευπροσάρμοστα ώστε να μπορούν να εξυπηρετηθούν από αυτά νέες αρμοδιότητες ή μια εμπλουτισμένη μορφή της αποστολής χωρίς να διαταράσσεται το οργανωτικό σχήμα και χωρίς επομένως να επηρεάζεται η αποδοτικότητα του οργανισμού (Γαλανός,2016). Αυτό απαιτεί άλλης μορφής προσέγγιση στη μεθοδολογία κατάρτισης όπως Διοίκηση Μέσω Στόχων, Διοίκηση Ολικής Ποιότητας ή άλλα σύγχρονα εργαλεία για την υποστήριξη τόσο του προγραμματισμού όσο και την παρακολούθηση της διοικητικής δράσης με σαφείς στόχους και μετρήσιμα αποτελέσματα και επιδόσεις. Για παράδειγμα, η Διοίκηση Μέσω Στόχων αποτελεί χρήσιμο εργαλείο στρατηγικού σχεδιασμού, που σχετίζεται άμεσα με τα οργανογράμματα, μιας και περιλαμβάνει κρίσιμες λειτουργίες όπως ο προγραμματισμός και η στοχοθεσία (planning), η κατανομή ευθυνών και αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων οργανωσιακών επιπέδων (organizing), η ευρύτερη δυνατή αξιοποίηση, προαγωγή και ανάπτυξη των στελεχών και των εργαζομένων (staffing), η επικοινωνία, η υποκίνηση και κατεύθυνση του προσωπικού (directing) και τέλος, ο έλεγχος της αξιολόγησης της συμπεριφοράς και η ανάληψη διορθωτικών μέτρων στα πεδία που κρίνεται αναγκαίο (controlling). Η ιδιαιτερότητα του συγκεκριμένου τρόπου διοίκησης έγκειται στον συμμετοχικό τρόπο προσδιορισμού των στόχων της οργάνωσης που στηρίζεται στη συνεργασία τόσο των εργαζομένων όσο και των χρηστών των υπηρεσιών (Halloway *et al.*,1999).

Καλή πρακτική για συμμετοχική δράση αλλά και για παράθεση ποσοτικών στοιχείων, θα αποτελούσε, να συμπεριλάβουν τα οργανογράμματα των ΟΤΑ ομάδες έργου (ως συστήματα υποστήριξης αποφάσεων) που θα επιφορτιστούν με το καθήκον να ανιχνεύουν τις ανάγκες των πολιτών (π.χ. με τη χρήση ερωτηματολογίων) προκειμένου να βοηθήσουν τα στελέχη να πάρουν αποφάσεις για μη δομημένα προβλήματα.

Πίνακας 2.2
Βασικές Κατηγορίες Προβλημάτων

Βασικές Κατηγορίες Προβλημάτων	
Λειτουργικές αδυναμίες	<ul style="list-style-type: none"> • Ακαμψία- δυσκολία προσαρμογής στις αλλαγές • Μέγεθος οργανισμού-Εύρος εποπτείας- περιορισμός επιπέδων διοίκησης • Αξιοποίηση ανθρώπινου δυναμικού • Ελαστικές διαδικασίες • Αξία ανθρώπινων πόρων • Ομαδοποίηση λειτουργιών • Περιγραφές θέσεων εργασίας • Αξιολόγηση απόδοσης-παρακολούθηση αποτελεσμάτων • Οι σχέσεις συνεργασίας (δεν αποσαφηνίζονται και δεν θεσμοθετούνται) • Ανισοκατανομή του προσωπικού
Συγκρούσεις αρμοδιοτήτων	<ul style="list-style-type: none"> • Διάσπαση ομοειδών αντικειμένων και πόρων (αναποτελεσματικότητα) • Ασαφή όρια αρμοδιοτήτων μεταξύ λειτουργικά διαφοροποιημένων υπηρεσιών • Διάχυση ευθύνης • Έλλειψη συντονισμού • Στεγανά – κακής ποιότητας επικοινωνία-έλλειψη συνεργασίας • Συναρμοδιότητες άνευ κριτηρίων(σύγχυση, επικαλύψεις, παραλείψεις) • Ανορθολογική κατανομή φόρτου εργασίας
Συγκρούσεις αιρετών-διοικητικού μηχανισμού	<ul style="list-style-type: none"> • Διείδυση της πολιτικής ηγεσίας στο διοικητικό έργο • Συγκεντρωτισμός • Δυσχερής οριοθέτηση πεδίων πολιτικής και διοίκησης στην ανώτερη ιεραρχία • Διαχείριση και έλεγχος της πληροφορίας (ασύμμετρη πληροφόρηση) • Η έλλειψη συντονισμού μεταξύ υπηρεσιών σε μεγάλο βαθμό οφείλεται στην εμπλοκή πολιτικών και διοικητικών παραγόντων • Σχέση αλληλεξάρτησης – πολλά διοικητικά στελέχη «αυτονομούνται» γύρω από την πολιτική ηγεσία • ΟΕΥ- εργαλείο πελατειακού συστήματος • Διαχείριση της γνώσης • Η εξειδικευμένη γνώση «όπλο» στα χέρια των υψηλόβαθμων στελεχών-Αδυναμία ελέγχου του έργου τους εκ μέρους της πολιτικής ηγεσίας

Βασικές Κατηγορίες Προβλημάτων	
Σχέση Διοικητικής ιεραρχίας-υφισταμένων	<ul style="list-style-type: none"> • Χαμηλός βαθμός αποκέντρωσης- ευθύνης • Σχέση εξάρτησης (πρόσθετες αμοιβές, υπηρεσιακή εξέλιξη, αξιολόγηση) • Υποταγή στον ιεραρχικώς προϊστάμενο • Συγκεντρωτισμός (κατάχρηση εξουσίας, αυταρχισμός) • Πολιτική επιμόρφωσης • Υποκίνηση-δημιουργικότητα-ανάληψη πρωτοβουλιών • Αξία ανθρώπινου παράγοντα • Ανορθολογική κατανομή φόρτου εργασίας • Ύπαρξη στεγανών ανάμεσα στα ιεραρχικά επίπεδα

Όσον αφορά στον εμπλουτισμό των οργανογραμμάτων των ΟΤΑ, προφανή ανάγκη αποτελεί η εισαγωγή μιας δομής εσωτερικού ελέγχου σύμφωνα με τις επιταγές του σύγχρονου τρόπου διοίκησης, η οποία θα λειτουργεί τόσο αποτρεπτικά σε θέματα παραλήψεων και φαινομένων κακοδιοίκησης, όσο και συμβουλευτικά προς την κατεύθυνση της ελαχιστοποίησης των αρνητικών επιδράσεων στα οικονομικά αποτελέσματα των φορέων, γεγονός πολύ σημαντικό σε περιόδους έντονης οικονομικής δυσπραγίας σαν αυτή που απαντάται σήμερα στον ελληνικό χώρο. (Παπαστάθης,2014)

Προκειμένου τα οργανογράμματα να συμβάλλουν αποτελεσματικά στην επίτευξη των στόχων της οργάνωσης, θα πρέπει να ξεφύγουν από την δύσκαμπτη δομή κατακερματισμού των υπηρεσιών που τα διακρίνει και να μεταπέσουν σε μια πιο λιτή και επιτελική μορφή η οποία θα οδηγήσει σε ταχύτερη και πιο αποτελεσματική λήψη αποφάσεων. Σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση του νέου αυτού τύπου δομών μπορεί να διαδραματίσουν οι ομάδες έργου οι οποίες μπορούν να παράσχουν σαφή, συγκεκριμένα και συγκρίσιμα στοιχεία για τις ανάγκες των πολιτών προσαρμοσμένων στη βάση των συγκεκριμένων αναγκών και απαιτήσεων, χωρίς περιττά τμήματα ή τμήματα επικάλυψης εργασιών (Larson and Gray,2013). Κυρίως όμως θα πρέπει να αποβάλλουν την συντηρητική αντίληψη ότι οι δομές υπάρχουν για να εξυπηρετούν τους «εσωτερικούς» χρήστες και να υιοθετήσουν διαφορετική φιλοσοφία. Οι δομές υπάρχουν για να εξυπηρετούν τον πολίτη και μόνο τότε γίνονται εργαλεία ανάπτυξης και καταλύτης της επίτευξης των σύνθετων κοινωνικών στόχων (Γαλανός,2016).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

Διακυβέρνηση και Ανάγκες Διακυβέρνησης

3.1 Εννοιολογική Προσέγγιση της Διακυβέρνησης

Ο όρος Διακυβέρνηση (Governance) χρησιμοποιείται ευρύτατα τις τελευταίες δεκαετίες, στο πλαίσιο διαφόρων επιστημονικών κλάδων, όπως της Πολιτικής επιστήμης, της Οικονομίας, της Διοικητικής επιστήμης κ.α., αλλά και από διεθνείς Οργανισμούς και φορείς, ωστόσο λόγω του περιεχομένου και της ευρύτητας του αντικειμένου, η έννοια της «διακυβέρνησης» δεν έχει προσδιοριστεί μέχρι σήμερα με σαφή και συγκεκριμένο τρόπο. Η εννοιολογική διαφορά της «Διακυβέρνησης» σε σχέση με την «Κυβέρνηση» έγκειται στην αναφορά της *«ανάδυσης νέων δρώντων έξω από τη γνωστή арένα της πολιτικής και στην ισότιμη και όχι κατώτερη ιεραρχικά εμπλοκή τους στην παραγωγή πολιτικών και κανόνων ρύθμισης της κοινωνίας και της οικονομίας»* (Painter and Goodwin,1995).

Η Διακυβέρνηση (Governance) σύμφωνα με τον Peters (2005), είναι *«μια πολύ παλιά ιδέα και μια ακόμη μεγαλύτερη πραγματικότητα»* ενώ κατά τον Rhodes (1996) είναι μια έννοια *«δημοφιλής αλλά ασαφής»*. Τα τελευταία χρόνια, ο όρος χρησιμοποιείται για να υποδηλώσει την απόσπαση της εξουσίας από την κυβέρνηση, όπως αποτυπώνεται στον ορισμό *«διακυβέρνηση χωρίς κυβέρνηση»*. Ο Cleveland (1972), που ήταν ο πρώτος που χρησιμοποίησε τον όρο διακυβέρνηση υπό αυτή την έννοια, είτε χαρακτηριστικά, για να την διακρίνει από την κυβέρνηση, ότι *«αυτό που θέλουν οι άνθρωποι είναι λιγότερη κυβέρνηση και περισσότερη διακυβέρνηση»*. Όπως όμως και αν την προσεγγίσουμε, ο κοινός παρανομαστής που απαντάται στις χρήσεις αυτής της έννοιας, υπογραμμίζει αφενός το ρόλο της κυβέρνησης στη διαμόρφωση δημοσίων πολιτικών και αφετέρου τη συμμετοχή της αγοράς και της κοινωνίας στην υιοθέτηση, στη διαμόρφωση πολιτικών και στη λήψη αποφάσεων.

Πολλοί ερευνητές υποστηρίζουν ότι η «διακυβέρνηση» συνιστά ένα άλλο μοντέλο ρύθμισης και διαχείρισης των συλλογικών υποθέσεων, μια *«οριζόντια αυτο-οργάνωση αμοιβαία εξαρτώμενων δρώντων, εκ των οποίων μόνο ένας είναι το κράτος, το οποίο μάλιστα ασκεί ατελή έλεγχο»* (Jessor,2000). Συνιστά δηλαδή την μετάβαση από το παραδοσιακό πλαίσιο του κράτους που κυβερνά την κοινωνία και

την οικονομία, σε ένα νέο μοντέλο ενσωμάτωσης ενός ευρύτερου σχήματος συγκυβερνώντων, μεταξύ των οποίων δεν υφίσταται θεωρητικά ιεραρχία. Πρόκειται για μια αναδυόμενη έννοια που δίνει διαφορετικές σημασίες που δεν καλύπτονται από τους παραδοσιακούς όρους «κυβέρνηση» και «κράτος». Το κλασικό γραμμικό μοντέλο λήψης αποφάσεων και ιεραρχικού συντονισμού από την κορυφή προς τη βάση με την ελαχιστοποιημένη οριζόντια επικοινωνία και την μέριμνα αποκλειστικής αρμοδιότητας έχει ξεπεραστεί από την πραγματικότητα. Η εμπειρία καταδεικνύει ότι οδηγεί στην οργανωτική απομόνωση, στον ανεπαρκή συντονισμό και στην αναποτελεσματικότητα (Τσέκος,2012). Το μοντέλο που κερδίζει έδαφος είναι οι μορφές «συνεργασίας, συν-απόφασης, συν-εξουσίας και συνδυασμένης δράσης» όπου οι Κυβερνήσεις δεν είναι πλέον οι μοναδικοί και αποκλειστικοί κάτοχοι της εξουσίας. Ο πολιτικός, διοικητικός και Κυβερνητικός λόγος εμπλουτίζεται με όρους όπως Κοινωνία των Πολιτών, Κοινότητες δημόσιας πολιτικής, Δίκτυα και δικτύωση, Εταιρική Διακυβέρνηση, ολοκλήρωση πολιτικών, συνοχή κλπ. Αυτή η κατάργηση διαχωριστικών γραμμών αφορά μεταξύ άλλων τις γραμμές ανάμεσα στο δημόσιο, τον ιδιωτικό και τον κοινωνικό τομέα (Καρκατσούλης,2014). Μέσα από το νέο αυτό πλαίσιο εννοιών και πρακτικών η άσκηση δημόσιας δράσης γίνεται αντιληπτή ως απόρροια των αλληλεπιδράσεων ενός συνόλου συλλογικών υποκειμένων (shareholders) προερχομένων τόσο από την διοίκηση όσο και από την κοινωνία και των οποίων οι επιδιώξεις και η δραστηριότητα επηρεάζονται από συγκεκριμένα πεδία δημόσιας πολιτικής. Το σύνολο αυτό συναποτελεί μια «κοινότητα δημόσιας πολιτικής» της οποίας η τελική επιτυχία καθορίζεται από την ποιότητα της επικοινωνίας μεταξύ των μετόχων. Για την αποτελεσματικότητα της επικοινωνίας και του συντονισμού απαιτείται η ανάπτυξη πάγιων δομών που θα εμπλέκουν σε έναν διαρκή διάλογο κατά την διάρκεια όλων των φάσεων άσκησης της πολιτικής τόσο τους διοικητικούς φορείς όσο και τους κοινωνικούς εταίρους. Οι δομές αυτές δεν θα πρέπει να έχουν πλέον ιεραρχικό αλλά οριζόντιο, πολυμερή και ισότιμο χαρακτήρα, να συνιστούν δηλαδή «δίκτυα». Η δε άσκηση της δημόσιας δράσης χάνει σταδιακά τον μονομερή χαρακτήρα της ευνοώντας την ώσμωση και τις θεσμοθετημένες συνέργειες με την κοινωνία των πολιτών και τους κοινωνικούς εταίρους οδηγώντας έτσι στην «διακυβέρνηση» (Τσέκος,2012).

Ειδικότερα, ο όρος διακυβέρνηση χρησιμοποιείται ευρύτατα από τη δεκαετία του 1980, για να υποδηλώσει γενικότερες μεταβολές στη λειτουργία του κράτους και των

δημοσίων υπηρεσιών. Οι μεταβολές αυτές είχαν να κάνουν κατά κύριο λόγο με την απαίτηση για λιγότερο κράτος και περισσότερη αγορά και εν συνεχεία για περισσότερη συμμετοχή μη κρατικών δρώντων. Στην εξέλιξη αυτή έπαιξαν ρόλο η ανάπτυξη των διεθνών διασυνοριακών συναλλαγών, η μεταβίβαση μέρους της εθνικής κρατικής κυριαρχίας σε μια ανώτερου επιπέδου μορφή κυβέρνησης (ΟΗΕ, ΕΕ), καθώς και η έλλειψη εμπιστοσύνης στους δημοκρατικούς θεσμούς και στην αποτελεσματικότητα των κυβερνήσεων (Λαδής, 2010). Ο όρος διακυβέρνηση αντιστοιχεί επομένως, σε μια σύσταση ή αλλαγή των θεσμικών ρυθμίσεων και των πολιτικών και διοικητικών οργάνων που τη διέπουν με απώτερο σκοπό την ισορροπία μεταξύ κράτους και αγοράς αλλά και τη συμμετοχή της κοινωνίας σε αυτήν τη διαδικασία. Οι κοινωνίες επομένως αποκτούν κάποια μορφή συλλογικής διεύθυνσης και διαχείρισης.

Σύμφωνα με τον Rhodes (1996), η διακυβέρνηση περιλαμβάνει τις ιεραρχίες, δηλαδή τις γραφειοκρατίες της κυβέρνησης, τις αγορές, καθώς και τα δίκτυα. Αυτή η απλή ερμηνεία της διακυβέρνησης, γίνεται πολύ εύκολα αντιληπτή. Εντούτοις, το πρόβλημα έγκειται στην ίδια τη χρήση του όρου, η οποία προσλαμβάνει διαφορετικά νοήματα. Ειδικότερα, η έννοια της διακυβέρνησης σύμφωνα πάντα με τον Rhodes χρησιμοποιείται στην πολιτική επιστήμη και στην οικονομία με τουλάχιστον έξι διαφορετικές σημασίες: ως ελάχιστο κράτος, ως εταιρική διακυβέρνηση, ως Νέα Δημόσια Διοίκηση (NPM), ως χρηστή διακυβέρνηση, ως κοινωνικά-κυβερνητικά συστήματα και ως αυτο-οργανωμένα δίκτυα, με τα δύο τελευταία να βρίσκονται πιο κοντά στην έννοια της διακυβέρνησης.

Υπό το πρίσμα κορυφαίων διεθνών οργανισμών, όπως ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ), ως διακυβέρνηση *«νοείται η άσκηση οικονομικής, πολιτικής και διοικητικής εξουσίας για τη διαχείριση των υποθέσεων μιας χώρας σε όλα τα επίπεδα. Είναι η διαδικασία λήψης αποφάσεων καθώς και η διαδικασία μέσω της οποίας υλοποιούνται ή όχι οι παραπάνω αποφάσεις. Περιλαμβάνει μηχανισμούς, διαδικασίες και θεσμούς μέσω των οποίων οι πολίτες και οι ομάδες εκφράζουν τα συμφέροντά τους, ασκούν τα νόμιμα δικαιώματά τους, εκπληρώνουν τις υποχρεώσεις τους και διαμεσολαβούν τις διαφορές τους»*. Ο ΟΗΕ επικεντρώνεται στους τυπικούς και άτυπους φορείς που εμπλέκονται στην διαδικασία λήψης και υλοποίησης των αποφάσεων καθώς και στις τυπικές και άτυπες δομές που έχουν θεσπιστεί για τον παραπάνω σκοπό.

Από τα παραπάνω συνάγεται ότι η έννοια της Διακυβέρνησης αναφέρεται σε μια πιο σύγχρονη μορφή οργάνωσης του Κράτους και σε ένα νέο υπόδειγμα σχέσεων μεταξύ κράτους και κοινωνίας πολιτών. Ο όρος θέτει ζήτημα ύπαρξης ενός ισχυρού εθνικού κράτους με αποτελεσματικούς θεσμούς που να διασφαλίζουν τη δημοκρατία, την ισότητα των ευκαιριών και τη διαφάνεια, επιδιώκει τον αποτελεσματικό συνδυασμό της λογοδοσίας, της αποδοτικότητας, της αποτελεσματικότητας του επαγγελματισμού και της κοινωνικής δικαιοσύνης, ενώ κρίσιμο στοιχείο της διακυβέρνησης αποτελεί η ισότιμη συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων στη λήψη των αποφάσεων. Η Διακυβέρνηση εμφανίζεται να είναι από φιλοσοφία κοινωνικής οργάνωσης μέχρι σύνολο πρακτικών υποδείξεων για την ανάδειξη του συλλογικού τρόπου σχεδιασμού, παρακολούθησης και αξιολόγησης των δημοσίων πολιτικών (Καρκατσούλης,2014).

Όσον αφορά τα πεδία εφαρμογής της διακυβέρνησης, υπάρχει ιδιαίτερη δυσκολία στον προσδιορισμό τους, αφού εμφανίζεται άλλοτε ως μέθοδος για την οργάνωση του κράτους και της σχέσης του με τα λοιπά κοινωνικά υποσυστήματα και άλλοτε ως σύνολο πρακτικών δράσεων που διασφαλίζουν την επιθυμητή ποιότητα δημοσίων υπηρεσιών στους πολίτες.

3.1.1 Η έννοια της «Χρηστής Διακυβέρνησης»

Οι διάφοροι χρηματοδοτικοί μηχανισμοί χρησιμοποιούσαν την έννοια ως κατευθυντήρια αρχή για να απαιτούν από τις κυβερνήσεις που ελάμβαναν αναπτυξιακή βοήθεια να τηρούν τις κατάλληλες διοικητικές διαδικασίες για την ορθή διαχείριση της βοήθειας και να εφαρμόζουν αποτελεσματικές δημόσιες πολιτικές (Doombos,2006). Η έννοια δηλαδή της χρηστής διακυβέρνησης αναπτύχθηκε και συνδέθηκε με τον τρόπο με τον οποίο πόλεις, περιφέρειες και ολόκληρες χώρες διοικούνταν ή έπρεπε να διοικούνταν.

Η «χρηστή διακυβέρνηση» σύμφωνα με την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή του ΟΗΕ (2007) διαθέτει οκτώ βασικά χαρακτηριστικά: *«Είναι συμμετοχική, διαφανής, ανταποκριτική, αποτελεσματική και αποδοτική, υπεύθυνη-υπόλογη, δίκαιη και ανοιχτή σε όλους, ακολουθεί τους κανόνες δικαίου και είναι προσανατολισμένη στην επίτευξη συναίνεσης»*(UNESCAP,2007).

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή(2001), στην Λευκή Βίβλο που εξέδωσε για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση, κάνει αναφορά σε 5 Αρχές που υποστηρίζουν την Καλή

Διακυβέρνηση: τη διαφάνεια των πράξεων (openness), τη συμμετοχή από τη σύλληψη των πολιτικών μέχρι την εφαρμογή τους (participation), την υπευθυνότητα των Ευρωπαϊκών θεσμών και εθνικών κυβερνητικών οργανισμών (accountability), την αποτελεσματικότητα και έγκαιρη παραγωγή πολιτικών (effectiveness) καθώς και τη συνάφεια και συμβατότητα επί μέρους πολιτικών και δράσεων (coherence). Η εφαρμογή αυτών των αρχών υποστηρίζει με τη σειρά της τις Αρχές της Αναλογικότητας και Επικουρικότητας (EC, COM[201]).

Η «χρηστή διακυβέρνηση» αναφέρεται στη διαχείριση των πόρων και των δημόσιων υποθέσεων κατά τρόπο ανοικτό, υπεύθυνο, δίκαιο και ανταποκρινόμενο στις ανάγκες των πολιτών. Υπονοεί γενικά την ικανότητα να ασκείται διακυβέρνηση αποτελεσματικά, αποδοτικά και υπεύθυνα με βάση αρχές που είναι επιθυμητές σε όλα τα επίπεδα της κοινωνίας. Αυτή ουσιαστικά είναι η ειδοποιός διαφορά που δίνει αξία στην διακυβέρνηση των δημόσιων φορέων και την διακρίνει από την διακυβέρνηση των ιδιωτικών επιχειρήσεων.

Διάγραμμα 3.1 Χρηστή Διακυβέρνηση



Πηγή: <http://www.governancelink.org/get-involved/governance-tools/governance-map/>

3.2 Σκοπός και Ιδιαιτερότητες του Ελληνικού δημοσίου

Η Δημόσια Διοίκηση περικλείει το σύνολο των μέσων που επιτρέπουν την πραγματοποίηση των κυβερνητικών στόχων. Κατ' αυτόν τον τρόπο ταυτίζεται με την εκτέλεση των πολιτικά προσδιορισμένων στόχων ή τις ενέργειες που απαιτούνται για την υλοποίηση των προθέσεων μιας κυβέρνησης και την εκτέλεση των νόμων που διαμορφώνει το νομοθετικό σώμα μέσω διαδικασιών οργάνωσης και διαχείρισης. Η διοίκηση ως λειτουργία, τονίζει αφενός τη σχέση της με την πολιτική αλλά και τις απαιτήσεις νομιμότητας και αποτελεσματικότητας που της επιβάλλονται και αφορά στις διαδικασίες και μεθόδους διοίκησης (Λαδής,2010). Η οργανική έννοια της διοίκησης (το σύνολο δομών και οργάνων) περιλαμβάνει τις δομές του κρατικού μηχανισμού που εκτελούν τις παραπάνω λειτουργίες.

Κάθε αποστολή και δραστηριότητα που αναλαμβάνει η διοίκηση πρέπει να βρίσκει ορισμένη ανταπόκριση στην ευρύτερη κοινωνία. Αυτή την επιταγή συμπυκνώνει η έννοια του δημοσίου συμφέροντος. Το δημόσιο συμφέρον υπερβαίνει τα επί μέρους ατομικά, ιδιωτικά συμφέροντα για να εξυπηρετήσει το κοινωνικό σύνολο και αυτή είναι η ειδοποιός διαφορά που διακρίνει τον δημόσιο χώρο από τις ιδιωτικές επιχειρήσεις οι οποίες αποσκοπούν στο κέρδος.

Η Δημόσια Διοίκηση στη χώρα μας, κοινά διαπιστωμένο, πολύ συχνότερα στάθηκε το εμπόδιο παρά ο μοχλός για την ανάπτυξη και τον εκσυγχρονισμό (Μακρυδημήτρης,1999). Από τις διάφορες κατά καιρούς Εκθέσεις των Εμπειρογνομόνων και από τις απόψεις των πολιτών(ΟΟΣΑ), είναι διάχυτη η πεποίθηση ότι ο ελληνικός δημόσιος τομέας πάσχει. Ο καθηγητής Κ. Βαρβαρέσος στην περίφημη έκθεση του περί του οικονομικού προβλήματος της Ελλάδος το 1952, διαπιστώνει χαρακτηριστικά ότι η δημόσια διοίκηση της χώρας δεν ήταν σε θέση «να επιτελέσει κατά τρόπον ικανοποιητικόν ουδέ τας πλέον στοιχειώδεις κρατικές λειτουργίας» και «όσο λιγότερο ικανοί και κατάλληλοι είναι οι διοικητικοί θεσμοί και τα όργανα διακυβέρνησης σε μια χώρα, τόσο δυσχεραίνονται οι αναπτυξιακές δυνατότητες και οι προοπτικές ευημερίας σε αυτήν», επισημαίνουν οι Evans και Raush (1999)(στο Μακρυδημήτρης και Πραβίτα,2012). Ο εμπειρογνώμονας του ΟΟΣΑ καθηγητής G. Langrod σε Έκθεση του για την Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα, προβαίνει σε ανάλογες παρατηρήσεις 15 περίπου χρόνια αργότερα από την Έκθεση Βαρβαρέσου, ενώ το 1998 ο καθηγητής Ι. Σπράος επεσήμαινε ότι η ποιότητα της

διοίκησης εξακολουθούσε να είναι ελλειμματική και προβληματίζε η δυνατότητά της για τη συνεπή εφαρμογή ενός προγράμματος σύγκλισης της ελληνικής οικονομίας προς αυτή των λοιπών χωρών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Αυτές οι επισημάνσεις κάνουν φανερό ότι η ατελής ανάπτυξη ή υπανάπτυξη (με την έννοια της χαμηλής λειτουργικής διαφοροποίησης, ικανότητας και καταλληλότητας) του Κράτους και της Διοίκησης, ενώ αρχικά ήταν το αιτιατό, έγινε το αίτιο της γενικής κοινωνικο-οικονομικής καθυστέρησης της χώρας (Μακρυδημήτρης και Πραβίτα,2012).

Η δημόσια διοίκηση αποτελεί τον γραφειοκρατικό μηχανισμό του κράτους. Ο Weber κατέγραψε αυτόν τον μηχανισμό ως ένα σύστημα διοίκησης, ένα εργαλείο που λειτουργεί κατά τρόπο ορθολογικό και αποτελεσματικό, προκειμένου να πετύχει την ικανοποίηση των κοινωνικών αναγκών, ενώ τον συνέδεσε με την άσκηση εξουσίας με βάση την γνώση. Ο Weber διακρίνει σε αυτού του είδους τη γραφειοκρατική οργάνωση κάποιους αναγκαίους κανόνες για τη λειτουργία της, όπως: η ακριβής δόμηση της διοίκησης με πυραμιδοειδή τρόπο, η ιεραρχία των αξιωμάτων και των θέσεων, ο αυστηρός καταμερισμός των αρμοδιοτήτων, οι κανόνες πληροφόρησης και ηγεσίας στις διάφορες βαθμίδες και η πειθαρχία (Γεωργίου,2012). Με βάση τα παραπάνω, μπορεί κανείς εκ πρώτης όψεως να περιγράψει την Ελληνική Δημόσια Διοίκηση ως ένα κλασικό παράδειγμα της βεμπεριανής ανάλυσης περί γραφειοκρατίας, καθώς διαθέτει όλα τα παραπάνω χαρακτηριστικά. Είναι μια διοικητική οργάνωση που εξυπηρετεί κοινωνικές ανάγκες, λειτουργεί βάσει συγκεκριμένων κανόνων, διαθέτει ιεραρχία και υπάρχει καταμερισμός ειδικοτήτων και αρμοδιοτήτων. Όμως, αν ισχύουν όλα αυτά, που σύμφωνα με την βεμπεριανή σκέψη καθιστούν τη γραφειοκρατική οργάνωση ως την πλέον αποτελεσματική και ορθολογική, τότε γιατί η ελληνική δημόσια διοίκηση είναι διαρκώς στο προσκήνιο και γίνεται λόγος για την αναποτελεσματικότητα και τις παθογένειές της; Επισήμως οι θεσμοί και οι μηχανισμοί εφαρμογής πολιτικών καλούνται να διασφαλίσουν τις αρχές της ισονομίας, ισοπολιτείας και της προστασίας του κοινού συμφέροντος, να λειτουργήσουν δηλαδή στα πρότυπα του βεμπεριανού μοντέλου της πολιτικής ουδετερότητας και της τεχνικής αποτελεσματικότητας. Στην πράξη όμως οι ίδιοι θεσμοί και μηχανισμοί εφαρμογής βρίσκονται αντιμέτωποι με ένα εντονότατο και διαρκές αίτημα ιδιοτέλειας προερχόμενο από τις πολιτικές ελίτ και από κοινωνικές ομάδες. Με τον ίδιο τρόπο οι τυπικοί κανόνες και οι κεντρικοί μηχανισμοί

χρησιμοποιούνται επιλεκτικά ή αγνοούνται. Αυτό που γενικά προκύπτει είναι ένα πολιτικο-διοικητικό σύστημα που προσομοιάζει προς το βεμπεριανό αλλά δεν λειτουργεί ούτε παράγει τα ίδια αποτελέσματα με αυτό. Θα μπορούσε συνεπώς να χαρακτηριστεί ως «μη βεμπεριανή γραφειοκρατία» (Τσέκος,2009). Μερικά από τα χαρακτηριστικά της ελληνικής διοίκησης που ενισχύουν την άποψη του μη βεμπεριανού μοντέλου είναι τα παρακάτω: Η οργανωτική δομή δεν καθορίζεται συνήθως από τις επιχειρησιακές ανάγκες αλλά κυρίως από τις ατομικές και συλλογικές επιδιώξεις του πολιτικού και διοικητικού προσωπικού. Η πολιτική ανθρώπινου δυναμικού δεν υπαγορεύεται από τις επιχειρησιακές ανάγκες αλλά από πολιτικές και πελατειακές πιέσεις. Οι θέσεις είναι μεν τυπικά διαφοροποιημένες και ιεραρχημένες, δεν προσδιορίζονται όμως ποσοτικά και ποιοτικά από τις τυπικές λειτουργίες που καλούνται να επιτελέσουν. Η τρέχουσα λειτουργία διαπνέεται από σχολαστική τυπολατρία και παράλληλα από αυξημένη ανοχή στην παρατυπία. Η έμφαση στην τήρηση και παρακολούθηση κανόνων συνιστά αντίρροπη δύναμη στον προσανατολισμό στα αποτελέσματα. Υπάρχει ακόμα γενικευμένη αδυναμία προγραμματισμού, ελέγχου και αξιολόγησης (Τσέκος,2009). Αυτά είναι μερικά παραδείγματα που οδηγούν σε αναποτελεσματικότητα των δημοσίων πολιτικών.

Τα επιμέρους συνεπώς αίτια ή διαρθρωτικές αδυναμίες και οι παθογένειες της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης παράγονται αφενός από την έντονη πολιτική εξάρτηση και τον διάχυτο κομματισμό της δημόσιας γραφειοκρατίας και αφετέρου από την εκτεταμένη ακαταλληλότητα και υπανάπτυξη σε θέματα προγραμματισμού, οργάνωσης, σχεδιασμού και εφαρμογής δημόσιων πολιτικών καθώς και αξιοποίησης και ανορθολογικής κατανομής του ανθρώπινου δυναμικού. Τα δομικά ελλείμματα που χαρακτηρίζουν την ελληνική δημόσια διοίκηση αφορούν μεταξύ άλλων στο σύστημα λήψης αποφάσεων, τις δομές εφαρμογής και παρακολούθησης των πολιτικών καθώς και τις δομές ελέγχου και εποπτείας, τα οποία λόγω του συστημικού τους χαρακτήρα μπορούν να θεωρηθούν και «πάγιες αδυναμίες» του όλου πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Η δημόσια διοίκηση αλληλεπιδρά με την πολιτική σε όλα τα στάδια της δημόσιας δράσης της. Με τον τρόπο αυτό η λειτουργική αναποτελεσματικότητα του πολιτικού συστήματος δεν μπορεί να αναστρέψει την κατάσταση στην Δημόσια Διοίκηση, αντιθέτως ενισχύει την λειτουργική αναποτελεσματικότητα του κράτους. Το φαινόμενο αυτό προκαλεί διαρκή διοικητική κρίση. Ο κατακερματισμός των δομών, η ανεπαρκής επικοινωνία

και συντονισμός, οι συγκρούσεις συμφερόντων, η ασάφεια αρμοδιοτήτων, αδυναμίες στοχοθεσίας και η εκτεταμένη διαφθορά, η αναξιοκρατία, η χαμηλή παραγωγικότητα, ο φορμαλισμός και νομικισμός και οι αδιαφανείς διαδικασίες είναι μερικά ακόμη από τα προβλήματα της οργανωτικής διάρθρωσης του ελληνικού διοικητικού συστήματος. Η διείσδυση των κομμάτων ως κύριων θεσμών πολιτικής εκπροσώπησης σε όλους σχεδόν τους λοιπούς ενδιάμεσους θεσμούς, η εσωστρέφεια, ο συγκεντρωτισμός στη διαδικασία λήψης απόφασης, η πολιτικοποίηση της διοίκησης είναι επίσης έννοιες που συνδέονται με το ελληνικό σύστημα.

Πιο πρόσφατα ο Π. Καρκατσούλης(2014) προσθέτει την πολυνομία/κακονομία ως το μεγαλύτερο πρόβλημα της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης και τις συνέπειές της(αστάθεια διακυβέρνησης, απροθυμία επενδύτων κ.ο.κ) καθώς και «*τις ατελείυτες διαδικασίες, τις δαιδαλώδεις δομές*» τόσο στο κέντρο όσο και στην περιφέρεια. Τα προηγούμενα προβλήματα, συνεχίζει, συναντούν τη διαφθορά, τα λαδώματα και κλείνει με το πρόβλημα «*της χωρίς όρια διείσδυσης των κομματικών μηχανισμών στη δημόσια διοίκηση. Πολλοί θεωρούν το τελευταίο ως το μείζον πρόβλημα. Προσωπικά θεωρώ ότι το πρόβλημα του κομματισμού αποτελεί το αναγκαίο «περιβάλλον» εντός του οποίου αναπτύσσονται τα περισσότερα που εκτέθηκαν προηγουμένως*». (Καρκατσούλης,2014)

Ο καθηγητής Αθανασόπουλος πιστεύει ότι η γενεσιουργός αιτία για τη χαμηλή έως κακή ποιότητα των οργανωτικών και διοικητικών αποτελεσμάτων των κυβερνητικών και δημοσιοδιοικητικών λειτουργιών που διαχρονικά οδήγησε τη χώρα σε αδιέξοδο είναι «*η παντελής έλλειψη χρηστής διακυβέρνησης*».

Πολλά μάλιστα από τα προβλήματα αυτά επιδεινώθηκαν τα τελευταία χρόνια ως συνέπεια των άστοχων και ερασιτεχνικών μεταρρυθμίσεων που επιχειρήθηκαν από διάφορες κυβερνήσεις, της παγκοσμιοποίησης, αλλά και λόγω της οικονομικής κρίσης.

Η προϊούσα οικονομική κρίση κλόνισε την εμπιστοσύνη των πολιτών και η συνεχώς μειούμενη αξιοπιστία του πολιτικού συστήματος οδήγησε στη διαμόρφωση ενός κλίματος απαξίωσης και γενικότερα σε μια κρίση πολιτικής εκπροσώπησης της ελληνικής κοινωνίας. Η γενικότερη άρση της εμπιστοσύνης των πολιτών απέναντι στη διοίκηση και στο κράτος ισοδυναμεί με κρίση νομιμοποίησης η οποία στερεί από την διοίκηση τη συναίνεση των πολιτών και παράλληλα αποτελεί μια μορφή

αμφισβήτησης και πίεσης για μεγαλύτερη ανταπόκριση στα αιτήματά τους. Η κρίση ωστόσο επηρεάζει παγιωμένους τρόπους σκέψης και υποχρεώνει το κράτος σε αναζήτηση νέων μεθόδων και πρακτικών για την επίλυση του προβλήματος. Υπό την έννοια αυτή η κρίση είναι μια καλή ευκαιρία για την πολιτική εξουσία να επιχειρήσει την υπέρβαση με γενικές αλλαγές στο κράτος και την οργάνωση του.

Η κριτική που δέχεται το παραδοσιακό υπόδειγμα διοικητικής οργάνωσης για την αντικατάσταση της ιεραρχίας και του ελέγχου από την αυτόνομη και ελεύθερη διαπραγμάτευση μεταξύ των κοινωνικών εταίρων (Μακρυδημήτρης,2000), φαίνεται να συνάδει με την αποκατάσταση της έλλειψης εμπιστοσύνης των πολιτών απέναντι στην αποτελεσματικότητα των κυβερνήσεων καθώς και στη γενικότερη τάση για αλλαγή του συστήματος. Η μέχρι τώρα συμμετοχή των πολιτών στο σχεδιασμό και στην εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής στην Ελλάδα υπήρξε περιορισμένη και προσιδιάζει με τη γενικότερη εικόνα μιας ατροφικής κοινωνίας πολιτών ενός υπερδιογκωμένου κράτους και της κυριαρχίας των πολιτικών κομμάτων(Μουζέλης και Παγουλάτος,2003). Η αμφισβήτηση της νομιμοποίησης του πολιτικού και η κρίση του διοικητικού συστήματος φαίνεται να έχει σημάνει την αναζήτηση ενός «νέου συμβολαίου μεταξύ κυβερνώντων και κυβερνωμένων» (Λαδής,2010). Με δεδομένο μάλιστα ότι περίπου το 60% των συναλλαγών του πολίτη διενεργείται στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, η ανασυγκρότηση του αποκεντρωτικού συστήματος και η υπέρβαση του συγκεντρωτισμού φαίνεται ότι αποτελεί μονόδρομο.

Η διεθνής αμφισβήτηση του παραδοσιακού τρόπου λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης και της δημόσιας παροχής υπηρεσιών και αγαθών που είχε αρχίσει ήδη να εμφανίζεται υπό την επίδραση της οικονομικής κρίσης από το τέλος της δεκαετίας του '70, επέτεινε την ανάγκη για μια διοίκηση που θα δίνει έμφαση στην αποτελεσματικότητα, την αποδοτικότητα και την οικονομία. Σημείο αναφοράς της αντίληψης αυτής είναι η μεταφορά διοικητικής τεχνογνωσίας και μεθόδων από τον ιδιωτικό στο δημόσιο τομέα, ενόψει της αύξησης της παραγωγικότητας και της ανταπόκρισής του στις ανάγκες των «πελατών». Είναι ευρύτατα, εξάλλου, γνωστό ότι οι πρώτοι προβληματισμοί, οι πρώτες δράσεις και προγράμματα διοικητικής μεταρρύθμισης υπαγορεύτηκαν από την αναγκαιότητα συμπόρευσης του δημόσιου με τον ιδιωτικό τομέα, αφού η αλματώδης ανάπτυξη του δεύτερου, μετά το κύμα των μεταρρυθμίσεων στις μεγάλες εταιρείες κατά τις δεκαετίες '50 και '60 διαμόρφωσε ένα γενικότερο κλίμα αλλαγών. Τα τελευταία χρόνια χαρακτηρίζονται από επιμέρους

μεταρρυθμίσεις και παρεμβάσεις που περιγράφονται ως «new public management»(NPM). Στο επίκεντρο των μεταρρυθμίσεων αυτών τίθεται η αναμόρφωση του σπάταλου γραφειοκρατικού κράτους. Το μέγεθος του δημόσιου τομέα είναι από τα πρώτα σημεία της εστίασης της κριτικής και των πολιτικών που στοχεύουν στην απόσυρση του κράτους από δέσμη παρεμβατικών του δράσεων. Βασική θέση του συνόλου των μεταρρυθμίσεων που πρεσβεύει το NPM είναι ο περιορισμός του ρόλου του κράτους και η απελευθέρωση των δυνάμεων της αγοράς για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας. Μια ακόμα αλλαγή που μεταφέρει, είναι αυτή της διαρκούς και συστηματικής αμφισβήτησης της αποτελεσματικότητας του δημόσιου τομέα και του κράτους. Μια αλλαγή, εξίσου σημαντική όσο και αυτή της παγκοσμιοποίησης, που πιέζει για την προώθηση αλλαγών στον τρόπο και στις μεθόδους λειτουργίας των δημοσίων οργανώσεων. Η γραφειοκρατική δόμηση των τελευταίων και η παροχή υπηρεσιών και αγαθών μέσω γραφειοκρατικών μηχανισμών και διαδικασιών είναι δυο από τους προσδιοριστικούς όρους της μη αποτελεσματικότητας της κρατικής διοίκησης.

Οι κατά περιόδους πολιτικές διοικητικού εκσυγχρονισμού, όπως και κάθε άλλη δημόσια πολιτική, φέρουν τη σφραγίδα των κυβερνήσεων που τις προήγαγαν, της αντίστοιχης ιδεολογίας, αλλά και των ιδιαιτεροτήτων που χαρακτηρίζουν το συγκεκριμένο πολιτικο-διοικητικό σύστημα και το κοινωνικό του πλαίσιο. Η Βρετανία, για παράδειγμα, θεωρείται η μόνη χώρα στην οποία εισήχθησαν σημαντικές αλλαγές με ιδιαίτερη ένταση και συγκεκριμένο ιδεολογικό υπόβαθρο, αυτό του νεοφιλελευθερισμού. Η έμφαση στον εκσυγχρονισμό δομών και λειτουργίας με αναφορά στη λογική της αγοράς συνδυάστηκε με μια επίθεση κατά της δημοσιούπαλληλίας που μέχρι τότε λειτουργούσε ως υπόδειγμα για άλλες χώρες. Το βρετανικό μοντέλο χαρακτηρίστηκε ως ριζοσπαστικό, λόγω των συχνά ακραίων ιδεολογικών του αναφορών και πρακτικών. Ωστόσο η Βρετανία δεν είναι η μόνη δυτικοευρωπαϊκή χώρα που εισήγαγε τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις του NPM. Στην ίδια κατεύθυνση κινήθηκαν και άλλες χώρες με λιγότερο ριζοσπαστικές μεθόδους. Στη Γαλλία οι σοσιαλιστικές κυβερνήσεις έδωσαν έμφαση στην ποιότητα των υπηρεσιών που παρέχονται σε συνδυασμό με την προς αυτή την κατεύθυνση καλύτερη αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού. Αντίθετα, για τις συντηρητικές κυβερνήσεις το νόημα του εκσυγχρονισμού εκφράζεται μέσα από την περιστολή των δαπανών και την έμφαση στις εσωτερικές παραμέτρους λειτουργίας των δημοσίων

οργανώσεων. Η διαφορετική έμφαση δεν πρέπει ωστόσο να εκληφθεί ως ριζικά διαφορετική πολιτική, δεδομένου ότι μέτρα αντίστοιχης λογικής συνοδεύονται συχνά από διαφορετικές ιδεολογικές αναφορές. Οι παρατηρήσεις αυτές δείχνουν ότι ο διοικητικός εκσυγχρονισμός μπορεί ανάλογα με το συγκεκριμένο πολιτικό πλαίσιο και την παράδοση μιας χώρας να λάβει διαφορετικές μορφές. Σημαντική για την αποτελεσματικότητα θεωρείται η αντιστοίχιση και εναρμόνιση μεταξύ εκσυγχρονιστικών μεταρρυθμίσεων και κοινωνικοπολιτικής πραγματικότητας.

Σε συνέχεια των παραπάνω διαπιστώσεων για το διοικητικό σύστημα της Ελλάδας, εκδηλώθηκαν μια σειρά από ατελέσφορες προσπάθειες και διαρθρωτικά μέτρα που στόχευαν στην μεταρρύθμιση και στον εκσυγχρονισμό του. Έτσι λοιπόν, ο νόμος 2190/94 (νόμος Πεπονή) αποτέλεσε μια βαριά ήττα του πελατειακού συστήματος. Ο Υπαλληλικός Κώδικας (ν. 3528/2007) για την επιλογή προϊσταμένων οργανικών μονάδων, είχε καθοριστική σημασία για την ποιότητα του διοικητικού συστήματος. Οι προσπάθειες αποκέντρωσης (Καποδίστριας-Καλλικράτης) εξορθολόγησαν κάπως την αδύναμη Τ.Α. Ωστόσο, μεταρρυθμίσεις που αφορούν στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας, αποδοτικότητας και οικονομικότητας όπως η μέτρηση και αξιολόγηση της παραγωγικότητας των υπηρεσιών και των υπαλλήλων και στην αξιοποίηση του ανθρώπινου κεφαλαίου υπολείπονται άλλων Ευρωπαϊκών χωρών. Η απουσία σχεδιασμού και στρατηγικής των μεταρρυθμίσεων αποκαλύπτει την πλήρη έλλειψη συνολικής αντίληψης του ρόλου της διοίκησης και των απαιτήσεων στις οποίες καλείται να ανταποκριθεί. Παρά τις σχετικές διακηρύξεις και τη συχνότητα των μεταρρυθμίσεων στη δημόσια διοίκηση, στην πραγματικότητα, οι μέχρι σήμερα πολιτικές ηγεσίες παρά τη ρητορεία τους δεν θέλησαν ποτέ να την αλλάξουν (Καρκατσούλης,2004). Αρκέστηκαν μόνο σε οριακές μεταβολές που δικαιολογούν με ένα άλλοθι προσπάθειας αλλά δεν θίγουν καθόλου την ελεγχόμενη πολιτικά και ερασιτεχνική τεχνικά, λειτουργία του διοικητικού συστήματος. Οι εσωτερικές ασυνέπειες των διαδοχικών μεταρρυθμίσεων αλλά και η επαναλαμβανόμενη λογική τους δείχνουν την ασάφεια των απαντήσεων στο τι ακριβώς απαιτείται από τη δημόσια διοίκηση και ίσως την αδιαφορία για τους στόχους της (Μακρυδημήτρης,2012). Σε κείμενο στον Ελληνικό Ταχυδρόμο (1990), ο Μακρυδημήτρης είχε γράψει: *«Η εμπειρία των διοικητικών μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα δείχνει ότι σε καθεστώς κρίσης οι παρεμβάσεις μικρής κλίμακας τείνουν προς την οριακότητα. Γεγονός που εκδηλώνεται συνήθως με την έλλειψη συνέχειας,*

συντονισμού, συμπληρωματικότητας των μεταρρυθμιστικών μέτρων-οριακού ή μετριοπαθούς χαρακτήρα-και την τελική ακύρωση ή απορρόφησή τους» (Μακρυδημήτρης,1999). Η αμυντική στάση απέναντι στην αλλαγή και η προβολή αντίστασης στις επιχειρούμενες εκσυγχρονιστικές μεταρρυθμίσεις, καταμαρτυρούν έντονη εσωστρέφεια, τάση εξισωτισμού και αντιλογοκρατικό χαρακτήρα (Μακρυδημήτρης,1994), που εκφράζεται με την συχνά άρρητη άρνηση συμμόρφωσης και υιοθέτησης του καινούριου. Αποτέλεσμα είναι να καταλήγουμε ξανά στον Βαρβαρέσσο, που στα 1952 έγραφε:«*μπορεί να βελτιωθεί η Διοίκηση αρκεί να το θέλουμε πραγματικά.....*».

Το ελληνικό διοικητικό σύστημα από την άλλη εμφανίζεται αδύναμο να προσαρμοστεί στις περιβαλλοντικές εξελίξεις. Το διεθνές περιβάλλον, αποτελεί αναμφίβολα προϊόν της αλματώδους τεχνολογικής εξέλιξης ιδίως στους τομείς των επικοινωνιών και της πληροφορικής. Ο ρόλος και οι λειτουργίες της ΔΔ, μεταβάλλονται σημαντικά λόγω των επιδράσεων που δέχεται, καθότι καλείται να λειτουργήσει σε ένα εξαιρετικά πολύπλοκο, δυναμικό, ασταθές και αβέβαιο περιβάλλον. Παρά τις επιδράσεις που η ελληνική δημόσια διοίκηση δέχεται τόσο από την παγκοσμιοποίηση όσο και από την ένταξη στην ΕΕ, η οποία ενθαρρύνει την διοικητική σύγκλιση, η μεταφορά υποδειγμάτων δημόσιας πολιτικής παρουσιάζει χαμηλό επίπεδο διεύθυνσης ή έχει χαρακτηριστικά μιμητισμού. Παρόλο που οι Δημόσιες Διοικήσεις των χωρών μελών αποτελούν «*οιονεί εξωτερικές υπηρεσίες της ΕΕ*»(Σπανού,2001), το ευρωπαϊκό κερτημένο δεν επεκτείνεται στην δομή και λειτουργία τους (EUPAN,2003). Η επίδραση του ευρωπαϊκού περιβάλλοντος στις Δημόσιες Διοικήσεις των κρατών μελών αφορά κυρίως στα αποτελέσματα και τη σχέση κόστους-ωφέλειας (στοχοθεσία, ποιοτικά και ποσοτικά δεδομένα) που οι Διοικήσεις θα πρέπει να επιτύχουν, είναι δε δεσμευτικές ως προς το αποτέλεσμα και όχι ως προς τις διαδικασίες ή ακόμη περισσότερο στις δομές που θα χρησιμοποιηθούν για την επίτευξη του. Για το σκοπό αυτό προσδιορίζονται ή προτείνονται διαδικασίες, οι οποίες δεν έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα, αποτελούν όμως πρότυπα – υποδείγματα (καλές πρακτικές) που τα κράτη-μέλη καλούνται να υιοθετήσουν. Οι επιδράσεις στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση από την Ευρωπαϊκή της πορεία είναι σημαντικές, κυρίως θεσμικού χαρακτήρα, χωρίς όμως ανάλογη αναβάθμιση των λειτουργιών κυρίως στα επίπεδα προγραμματισμού, εφαρμογής των ευρωπαϊκών διαδικασιών, συντονισμού και ελέγχου. Παράδειγμα θεσμικής προσαρμογής αποτελεί η διοικητική

μεταρρύθμιση με το πρόγραμμα «Καλλικράτης» (Ν. 3852/2010), όπου επιχειρείται μια ολοκληρωμένη αναδιάρθρωση της διοικητικής οργάνωσης της χώρας και σαφής οριοθέτηση αρμοδιοτήτων.

Οι αδυναμίες που προαναφέρθηκαν συνεπάγονται υψηλό κόστος λειτουργίας και αρνητικό ισοζύγιο μεταξύ των πόρων που διατίθενται και του προϊόντος της δημόσιας διοίκησης, έλλειμμα αποτελεσματικότητας στην παραγωγή δημοσίων πολιτικών και προγραμματισμού δράσης καθώς και αδυναμία της Δημόσιας Διοίκησης να εξυπηρετήσει αποτελεσματικά τις διαδικασίες οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης της χώρας. Παράλληλα έχουν συνέπειες στην ποιότητα των υπηρεσιών και στις σχέσεις κράτους πολίτη και στη διαφάνεια της δράσης των δημοσίων Αρχών, που επιβαρύνεται από την απουσία διαδικασιών λογοδοσίας. (Βασικό κείμενο Στρατηγικής, Υπ. Εσωτ.).

Γίνεται εμφανές ότι οδηγούμαστε σε νέα αντίληψη άσκησης της δημόσιας δράσης. Το νέο διεθνές και ενωσιακό περιβάλλον και οι παθογένειες του Ελληνικού συστήματος αναδεικνύουν επιτακτική την ανάγκη εκσυγχρονισμού και εκδημοκρατισμού της Δημόσιας Διοίκησης (Μακρυδημήτρης,1999).*«Η διοίκηση είναι η εικόνα της δημοκρατίας και της κοινωνίας των πολιτών στην οποία εντάσσεται και υπηρετεί. Συνεπώς, η ευθύνη της είναι τεράστια, μια ευθύνη πολιτικής και κοινωνικής ηθικής, γιατί το ποιόν της διοίκησης καθρεφτίζει το ποιόν της δημοκρατίας. Και αν η διοίκηση δεν λειτουργεί καλά και δεν αξίζει, τότε και η δημοκρατία υποβαθμίζεται και καταντά είδωλο του αληθινού εαυτού της, μια φενάκη δίχως κύρος και ακτινοβολία»* (Μακρυδημήτρης,1999).

3.3 Ανάγκες διακυβέρνησης

Θεμελιώδης στόχευση του δημοσίου τομέα είναι η διαρκής δέσμευση για τη διασφάλιση και διαχείριση του δημοσίου συμφέροντος, νοουμένου ως η διασφάλιση των συλλογικών αγαθών και η προστασία των λιγότερο ισχυρών ομάδων. (Τσέκος,2007)

Οι δημόσιοι οργανισμοί κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους πρέπει να λειτουργούν μέσα σε ένα πολύ σύνθετο περιβάλλον δεσμεύσεων και κριτηρίων που να διέπουν τη δράση τους και έχουν προσδιοριστεί από αρχές, κανόνες και διαδικασίες προκειμένου να διασφαλιστεί η εξυπηρέτηση της αποστολής τους

(Μακρυδημήτρης και Πραβίτα,2012). Η δημόσια διοίκηση υπάγεται πάντοτε στο δίκαιο και δεσμεύεται από αυτό. Η δημοκρατική διακυβέρνηση, γενικότερα, όχι μόνο υπάγεται στο δίκαιο αλλά το υπηρετεί (Weil and Pouyaud,2009).

Το πλαίσιο αυτό, στο οποίο εντοπίζεται η ιδιομορφία της δημόσιας γραφειοκρατίας και απορρέει από το γεγονός ότι διαχειρίζεται δημόσια εξουσία και επιτελεί έναν ιδιαίτερο κοινωνικό ρόλο, απαιτεί ισχυρή δέσμευση για ακεραιότητα και ηθικές αξίες καθώς και τη διασφάλιση των βασικών αρχών της διαφάνειας, της δημοσιοποίησης και της αξιοπιστίας των πληροφοριών. Απαιτεί μηχανισμούς που διασφαλίζουν δημόσια λογοδοσία καθώς και την πολιτική συμμετοχή του συνόλου των κοινωνικών ομάδων στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Κρίσιμο ζητούμενο για μια ουσιαστική δημοκρατία παραμένει πάντα η διασφάλιση των παραδοσιακών αρχών και αξιών: ισονομία, ισοπολιτεία και κοινωνική ισορροπία ως κλασικά στοιχεία ενός κράτους δικαίου με διευρυνόμενο περιεχόμενο (Τσέκος,2012).

Ουσιαστικό συστατικό για την αποτελεσματικότητα των δημοσίων φορέων αποτελούν οι δομικές και λειτουργικές διαστάσεις (οργανωτικές δομές, διαδικασίες, ανθρώπινο δυναμικό, στρατηγική, εύρος εποπτείας), καθώς επιδρούν σημαντικά στις επιδόσεις των δημοσίων οργανώσεων και επομένως στην αποτελεσματικότητα άσκησης των δημοσίων πολιτικών, ενώ ο εσωτερικός έλεγχος αποκτά αυξημένη βαρύτητα στα ζητήματα διαχείρισης κινδύνων και της λογιστικής ευθύνης.

Ο σύγχρονος ρόλος του δημόσιου τομέα πρέπει να προσανατολίζεται στην επίτευξη βιώσιμης ανάπτυξης εξισορροπώντας τις κοινωνικές, οικονομικές και περιβαλλοντικές ανάγκες προκειμένου να διασφαλίζει τις σημερινές και μελλοντικές ανάγκες της κοινωνίας και να μεταρρυθμίζεται με βάση στοιχεία και ορθολογική ανάλυση προς την υπεύθυνη επίτευξη αποτελεσμάτων. Καθώς « *το σύγχρονο κράτος συνοδεύεται από μια ισχυρή εξουσία*», οφείλει να διαθέτει ανάλογη επιτελική και σχεδιαστική ικανότητα στον κυβερνητικό–διοικητικό του μηχανισμό. Η δημόσια δράση προκειμένου να καταστεί αποτελεσματική είναι ανάγκη να αναπτύξει κατά την άσκησή της μια σειρά χαρακτηριστικών:

Ανάγκη εγγύτητας των δημοσίων πολιτικών-Αρχή της επικουρικότητας

Η ενδυνάμωση της αποκέντρωσης και ιδίως της αυτοδιοίκησης αποτελεί μείζονος σημασίας προσαρμογή του συγκεντρωτικού διοικητικού συστήματος της χώρας και

παράλληλη ενίσχυση του επιτελικού, σχεδιαστικού και ρυθμιστικού ρόλου της Κεντρικής Διοίκησης. Η αποκέντρωση, δηλαδή η εκχώρηση αρμοδιοτήτων από την Κεντρική Διοίκηση στα Περιφερειακά όργανα και θεσμούς, αλλά και των αναγκαίων προς το σκοπό αυτό μέσων, ώστε τα κέντρα λήψης αποφάσεων να βρεθούν στο εγγύτερο προς τους πολίτες επίπεδο, αποτελεί θεμελιώδη προϋπόθεση χωρίς την οποία δεν είναι δυνατή (sine qua non) η «μετάβαση από την κυβέρνηση στην διακυβέρνηση» (Μακρυδημήτρης, 2012).

Η αρχή της επικουρικότητας θέτει ένα διπλό τεκμήριο, αφενός υπέρ της πιο λιτής και ευέλικτης παρέμβασης της διοίκησης στην κοινωνική και την οικονομική σφαίρα, αφετέρου δε υπέρ της ευρύτερης δυνατής αποσυγκέντρωσης της εξουσίας σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο. *«Βλέπεται η δικαιοσύνη, όταν εκείνο που μπορεί να επιτελεστεί αποτελεσματικότερα σε χαμηλότερα και μικρότερα επίπεδα, μεταφέρεται σε ανώτερα και ευρύτερα»* (Μακρυδημήτρης και Πραβίτα, 2012).

Τα παραδοσιακά διοικητικά συστήματα της έντονης γραφειοκρατικοποίησης και της περιορισμένης αποκέντρωσης χαρακτηρίζονται από τη διάσταση μεταξύ της άμεσης γνώσης των προβλημάτων και της αρμοδιότητας ή της ισχύος για την αντιμετώπισή τους. Κατά τον Crozier *«εκείνοι που αποφασίζουν δεν έχουν επαρκή μέσα γνώσεως των πρακτικών πλευρών των προβλημάτων που πρέπει να εξετάσουν. Εκείνοι που έχουν αυτές τις γνώσεις δεν έχουν αποφασιστική εξουσία»* (Μακρυδημήτρης, 2012).

Ήδη από τις πρώτες αναφορές στην έννοια της διακυβέρνησης διατυπώθηκε η εκτίμηση ότι *«αυτό που επιθυμούν οι πολίτες είναι λιγότερη διοίκηση και περισσότερη διακυβέρνηση»* (Μιχαλόπουλος, 2010), πράγμα που μεταξύ άλλων θεωρήθηκε ότι συνεπάγεται μια ηπιότερη, λιγότερο αυστηρή ή συγκεκριμένη μορφή άσκησης της δημόσιας εξουσίας μέσω λ.χ. *«της διοίκησης των δικτύων που αντικαθιστά τη διοίκηση μέσω της ιεραρχίας»* (Λαδή και Νταλάκου, 2011).

Ανάγκη νομιμότητας-αξίες

Ο σεβασμός της αρχής νομιμότητας προϋποθέτει τη συμμόρφωση με τους νόμους που δεσμεύουν με τρόπο ιδιαίτερο τα δημόσια όργανα, τους υπαλλήλους και τους θεσμούς. Άρα καμία ενέργεια της διοίκησης δεν μπορεί να στερείται σαφούς νομικής βάσης, με την οποία πρέπει να συμφωνεί ή να εναρμονίζεται και μέσω της οποίας οι δράσεις της αποκτούν κοινωνική αποδοχή. Νομιμότητα όμως δεν σημαίνει

νομικισμός. Η διοίκηση οφείλει να ενεργεί σύμφωνα με το γράμμα, αλλά κυρίως και με το πνεύμα του νόμου και του δικαίου. (Μακρυδημήτρης,1999). Η οριοθέτηση της διοικητικής δράσης και η εποπτεία αυτής είναι απαραίτητη για την πρόληψη και την καταστολή της αυθαίρετης και καταχρηστικής δημόσιας εξουσίας.

Ωστόσο, η συμμόρφωση με τους κανόνες δεν εγγυάται τη δέσμευση. Οι παραδοσιακές, ηθικές, επαγγελματικές αξίες πρέπει να αποτελούν τον πυρήνα της δράσης και να διαμορφώνουν τη σύγχρονη οργανωσιακή κουλτούρα. Ο Pettigrew(1979) υποστηρίζει, ότι η κουλτούρα αποτελείται από ένα μωσαϊκό νοημάτων που περιλαμβάνει σύμβολα, γλώσσα, ιδεολογίες, μύθους και εθιμοτυπικές συνήθειες, πάνω στο οποίο θεμελιώνονται οι αξίες της οργάνωσης και νομιμοποιείται η ίδια η ύπαρξή της.

Η «ανάγκη χρηστότητας» στη δημόσια σφαίρα επιτάσσει όχι μόνο την έντιμη και άμεμπτη διαχείριση του δημοσίου χρήματος και το άψογο ήθος των δημοσίων λειτουργών αλλά και την τήρηση των κανόνων της επιείκειας και της καλόπιστης εφαρμογής των νόμων, την προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των πολιτών καθώς και την απαγόρευση της αντιφατικής συμπεριφοράς των διοικητικών οργάνων. Η αποφυγή τού και ποινικά κολάσιμου αθέμιτου πλουτισμού από τα δημόσια αξιώματα και η εξάλειψη της διαφθοράς συνιστούν ουσιώδεις όρους και προϋποθέσεις του επαγγελματικού ήθους και της δεοντολογίας των δημοσίων λειτουργών(Μακρυδημητρης,2000).

Ανάγκη διασφάλισης διαφάνειας και λογοδοσίας

Η Διοίκηση είναι υποχρεωμένη στη σύγχρονη διακυβέρνηση να εξασφαλίζει την ευρύτερη δυνατή δημοσιότητα των αποφάσεων και των ενεργειών της καθώς και να διευκολύνει την πρόσβαση των πολιτών στην πληροφόρηση και τη γνώση των εγγράφων που τους αφορούν. Η οργάνωση των πληροφοριών που διατίθενται στα ενδιαφερόμενα μέρη (πολίτες, χρήστες υπηρεσιών κτλ.) και ιδίως των οικονομικών στοιχείων, όπως οι προϋπολογισμοί, θα πρέπει να είναι αναγκαία διότι χωρίς τη συγκριτική παρουσίαση των στοιχείων οδηγούμαστε σε ένα καταγισμό αποσπασματικών και ανοργάνωτων πληροφοριών οι οποίες δεν μπορούν εύκολα να κατανοηθούν και να οδηγήσουν σε ασφαλή συμπεράσματα.

Ο όρος **λογοδοσία** δίνει έμφαση στην παρουσίαση του τρόπου με τον οποίο ασκείται η ευθύνη και στη δυνατότητα σχετικής επαλήθευσης. Η ευθύνη και η λογοδοσία είναι όψεις του ίδιου νομίσματος και είναι αμφοτέρως ουσιώδη στοιχεία της χρηστής διακυβέρνησης. Επαρκής εμπιστοσύνη μπορεί να αναπτυχθεί μόνο όταν αποδεικνύεται ότι η ευθύνη λειτουργεί αποτελεσματικά στην πράξη.

Η λογοδοσία εξασφαλίζει ότι αυτοί που παίρνουν αποφάσεις και παρέχουν υπηρεσίες είναι υπόλογοι για αυτές. Μπορεί να θεωρηθεί ως μια κοινωνική σχέση όπου ένας παράγοντας είναι υποχρεωμένος να εξηγήσει τη στάση του σε ένα κοινό και να υποστεί (θετικές ή αρνητικές) συνέπειες (Bovens,2007). Οι δημόσιοι οργανισμοί πρέπει να αποδεικνύουν ότι πραγματοποίησαν τις δεσμεύσεις, τις απαιτήσεις και τις προτεραιότητές τους και ότι χρησιμοποίησαν τους δημόσιους πόρους αποτελεσματικά και αποδοτικά. Για αυτό θα πρέπει να λογοδοτούν δημόσια ώστε οι ενδιαφερόμενοι να κατανοήσουν και να ασκήσουν κριτική στα πεπραγμένα.

Ανάγκη δημοσιοποίησης των πληροφοριών

Η πράξη της δημοσιοποίησης και συζήτησης των δημοσίων υποθέσεων προβάλλει ως μια αναγκαία συνθήκη, μέσα στην περιπλοκότητα των σημερινών πολιτικο-οικονομικών και κοινωνικών συνθηκών, που αποτελούν το πλαίσιο λειτουργίας του σύγχρονου κράτους. Η πληροφοριακή διάσταση κυριαρχεί όχι μόνο στο εσωτερικό περιβάλλον της οργάνωσης αλλά και στις συναλλαγές με το περιβάλλον της καθώς οι διοικητικές και οικονομικές συναλλαγές έχουν πληροφοριακό χαρακτήρα. Η επικοινωνία, έρχεται λοιπόν ως ρυθμιστικός παράγοντας, να ισορροπήσει τη σχέση ανάμεσα στους δημόσιους λειτουργούς και στους πολίτες.

Η σημασία της ενημέρωσης και της πληροφορίας είναι κρίσιμη για τη δημιουργία μιας ενεργούς Κοινωνίας Πολιτών στη χάραξη δημοσίων πολιτικών και στην άσκηση κοινωνικού ελέγχου και στην ουσία είναι εκείνη η ειδοποιός διαφορά που δημιουργεί το σημείο υπέρβασης της έννοιας της διακυβέρνησης. Ο κοινωνικός έλεγχος της δημόσιας δράσης έχει ως σκοπό τη βελτίωση της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης και της ποιότητας των υπηρεσιών της μέσω του δημόσιου εντοπισμού προβλημάτων εύρυθμης λειτουργίας, περιπτώσεων κακοδιοίκησης, τη λήψη υπόψη της γνώμης των πολιτών για την ποιότητα των δημοσίων υπηρεσιών και τη διατύπωση προτάσεων για την καλύτερη λειτουργία τους.

Το ανοικτό περιβάλλον που υποχρεούται πλέον να λειτουργήσει ένας δημόσιος οργανισμός, αυξάνει τις δυνατότητες συγκρίσεων αφού έτσι εκτίθεται η δράση του και τον φέρνει αντιμέτωπο με αρνητικές συνέπειες ή ενδεχόμενη δυσαρέσκεια από την δράση του. Αυτό τον καθιστά περισσότερο υπεύθυνο αλλά και υπόλογο για την αποτελεσματικότητά του. Η δημοσιοποίηση των δεδομένων μπορεί να αποτελέσει τον καταλύτη για μακροπρόθεσμη ανάπτυξη, ανταγωνιστικότητα και καινοτομία και να συμβάλει αποφασιστικά στην μείωση της διαφθοράς (Glennester,2008). Τα τελευταία χρόνια αναπτύσσεται διεθνώς ιδιαίτερο ενδιαφέρον για τα οφέλη που προκύπτουν από την **ανοιχτότητα** των δημοσίων δεδομένων, τη βελτίωση του τρόπου δημοσιοποίησης και χρήσης των πληροφοριών και την ενίσχυση της διαφάνειας των δημοσιονομικών διαδικασιών (Βαφόπουλος,2012). Στη Διακήρυξη της Διεθνούς Πρωτοβουλίας για την Ανοικτή Διακυβέρνηση, αναφέρεται χαρακτηριστικά, ότι η έννοια της ανοικτότητας ως δημόσια πολιτική συνίσταται στην **αύξηση της διαθεσιμότητας της πληροφορίας** σχετικά με τις κυβερνητικές δραστηριότητες, στην **ενίσχυση της δυνατότητας συμμετοχής του πολίτη στη λήψη αποφάσεων** σε όλα τα επίπεδα και στην ουσιαστική **ενίσχυση της διαφάνειας**.

Ανάγκη διασφάλισης δημόσιας συμμετοχής- δημόσιος διάλογος

Βασική κατεύθυνση για μια σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση είναι να διασφαλίσει την πολιτική συμμετοχή του συνόλου των κοινωνικών υπο-ομάδων. Η συμμετοχή των πολιτών στην πολιτική διαδικασία, περιλαμβανομένης της άσκησης της δημόσιας πολιτικής, όχι μόνο μέσω των αιρετών εκπροσώπων ή των συλλογικών φορέων συμφερόντων, είναι ζήτημα ευρύτερης σημασίας που άπτεται της φύσης και των προοπτικών της σύγχρονης δημοκρατίας (Fung,2006). Όπως υποστηρίζει, ο Κ. Καστοριάδης, « *η οργάνωση των θεσμών της πραγματικής δημοκρατίας, υλοποιείται μόνον, όταν η δημόσια σφαίρα ανήκει σ' όλους, είναι πραγματικά ανοιχτή στη συμμετοχή όλων*». Η δημοκρατία της συμμετοχής αποτελεί ένα συνεχές ενδιαφέρον και μια ανοιχτή επένδυση όλων στις δημόσιες υποθέσεις. Η ανάμειξη των πολιτών στις διαδικασίες σχεδιασμού δημόσιων πολιτικών είναι μέρος της χρηστής διακυβέρνησης και πρέπει επομένως να είναι στόχος των κυβερνήσεων(Λαδή,2010).

Η δημόσια συμμετοχή επιτυγχάνεται αναλόγως της ροής της πληροφορίας με τρεις τρόπους: τη δημόσια επικοινωνία, τη δημόσια διαβούλευση και την άμεση δημόσια συμμετοχή (Rowe and Frewer,2004).

- Η **δημόσια επικοινωνία** αναφέρεται στη μετάδοση της πληροφορίας από την κυβέρνηση και τους δημόσιους οργανισμούς προς τους πολίτες. Έχει να κάνει με τη **διαφάνεια** των κυβερνητικών πράξεων και τη δυνατότητα πρόσβασης των πολιτών στην πληροφορία(ειδικά στα δημόσια έγγραφα). Δεν υπάρχει άμεση συμμετοχή των πολιτών καθώς η αντίδραση στην πληροφορία δεν είναι το ζητούμενο, οπότε και δεν έχουν αναπτυχθεί οι ανάλογοι μηχανισμοί.
- **Δημόσια διαβούλευση** είναι η ροή της πληροφορίας από τους πολίτες προς την κυβέρνηση μέσω της χρήσης μηχανισμών που έχει θέσει σε λειτουργία η ίδια η διοίκηση. Η δυνατότητα πραγματικού διαλόγου μεταξύ πολιτών και κυβέρνησης είναι περιορισμένη. Απαιτείται ενίσχυση του θεσμού τόσο για την επίτευξη του στόχου καλής νομοθέτησης όσο και την ποιοτική εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών.
- Η **άμεση δημόσια συμμετοχή** αφορά στην αμφίδρομη επικοινωνία μεταξύ κυβέρνησης και πολιτών. Στην περίπτωση αυτή υπάρχει δυνατότητα κάποιας μορφής διαλόγου. Παραδείγματα άμεσης συμμετοχής δεν υπάρχουν καθώς αυτά θεωρούνται πρώιμα για την ελληνική κοινωνία.

Απαιτείται από μια σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση να παράξει μηχανισμούς ανοικτής διαβούλευσης, ισότιμης συγκρότησης και ελεύθερης δημοσιοποίησης των αντιπαρατιθέμενων απόψεων στη διαμόρφωση των δημόσιων επιλογών, προκειμένου αυτές να συγκλίνουν και να συνδεθούν για την καλύτερη αποτελεσματικότητα των δημόσιων πολιτικών (Τσέκος,2007). Θεωρείται ότι η **διαβούλευση** θα οδηγήσει στη λήψη πιο αποτελεσματικών και δίκαιων αποφάσεων, στην οικοδόμηση περισσότερο αλληλέγγυων κοινωνιών που σέβονται τη διαφορετικότητα των ατόμων καθώς και στην καλλιέργεια υψηλότερου διανοητικού και κοινωνικού επιπέδου ανάπτυξης των πολιτών.

Η ενδυνάμωση της **κοινωνίας των πολιτών** και η αύξηση της δημόσιας συμμετοχής απαιτούν την οικοδόμηση μιας νέας αντίληψης που προϋποθέτει ουσιαστικό και διευρυμένο διάλογο στη βάση ισότιμων εταίρων που επιδιώκουν αμοιβαίο όφελος. Η εδραίωση μηχανισμών δημόσιας συμμετοχής αποτελεί πρόκληση καθώς το ελληνικό διοικητικό μοντέλο είναι ιεραρχικό ενώ οι συμμετοχικές διαδικασίες χαρακτηρίζουν διοικητικά μοντέλα που οργανώνονται με βάση τα δίκτυα. Θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η ουσιαστική καθιέρωση της δημόσιας συμμετοχής ως

αναπόσπαστου στοιχείου του κύκλου της δημόσιας πολιτικής ισοδυναμεί στην πραγματικότητα με αλλαγή υποδείγματος για την Ελλάδα (Λαδή,2010).

Ανάγκη εξισορρόπησης των επιδιώξεων όλων των ενδιαφερομένων μερών

Η ανάγκη αποτελεσματικότητας της δημόσιας δράσης καθιστά απαραίτητη τη σύμπραξη όλων των εμπλεκόμενων, όσοι δηλαδή επηρεάζουν ή επηρεάζονται από τις δημόσιες πολιτικές και την εξισορρόπηση του συνόλου των επιδιώξεων των συλλογικών φορέων που μετέχουν στη διαδικασία διαμόρφωσής τους. Τα δίκτυα πολιτικής συνδέονται με την έννοια της διακυβέρνησης και της αυξημένης πολυπλοκότητας αλλά και των προς επίλυση συλλογικών προβλημάτων που υπαγορεύουν στην κρατική γραφειοκρατία να μεταφέρει μέρος της άσκησης πολιτικών στις εμπλεκόμενες κοινωνικές ομάδες και στις τοπικές κοινωνίες (Τσέκος,2007).

Η προσέγγιση των **δικτύων πολιτικής** εστιάζει στις σχέσεις μεταξύ των φορέων πολιτικής, στις άτυπες διαστάσεις της δημιουργίας και άσκησης δημόσιας πολιτικής και στην εκμάθηση πολιτικής (policy learning), η οποία αναφέρεται στο πώς οι οργανώσεις και τα κράτη μαθαίνουν το ένα από τις εμπειρίες και τα λάθη του άλλου (Parsons,2004). Με την νέα αυτή προσέγγιση εμφανίζονται νέες έννοιες όπως:

- **κοινότητες δημόσιας πολιτικής** που περιλαμβάνουν τους εκπροσώπους του κράτους αλλά και τους εκπροσώπους της κοινωνίας των πολιτών (π.χ. δημόσιες υπηρεσίες, ενώσεις πολιτών, κυβερνητικές οργανώσεις, επιχειρήσεις, επαγγελματικές ενώσεις)
- **μέτοχοι του προβλήματος (stakeholders)**, έννοια που περιλαμβάνει κάθε είδους ενδιαφερομένους, που ανεξάρτητα από το θεσμικό τους ρόλο αναγνωρίζει την τυπική τους ισοτιμία.
- **τεχνικές δεξιότητες επικοινωνίας και διαλόγου, διαπραγμάτευση για την εξασφάλιση συναίνεσης, αμοιβαίο όφελος(win-win)**

Διάγραμμα 3.2 Δικτυακή επικοινωνία



Πηγή: Τσέκος Θεόδωρος,2012

Στο νέο αυτό πλαίσιο, η άσκηση των δημοσίων πολιτικών αναδεικνύει τις έννοιες της συμπληρωματικότητας και της συνέργειας πολλών παικτών (Κεντρική Διοίκηση, Τ.Α., επιχειρήσεις, Μ.Κ.Ο. κ.τ.λ.). Παύει να λειτουργεί το δίπολο αποφασίζοντες(κράτος - διοίκηση) έναντι διοικουμένων (κοινωνία πολιτών, επιχειρήσεις, πολίτες). Η κυβέρνηση έχει μονομερή χαρακτήρα καθώς διαχειρίζεται κατ' αποκλειστικότητα και αποφασίζει εν ονόματι του δημοσίου οφέλους. Η δημόσια δράση όμως δεν μπορεί να καθοδηγείται αποκλειστικά από τα ενδο-οργανωτικά συμφέροντα των πολιτικο-διοικητικών ομάδων στις γραφειοκρατικές οργανώσεις (Τσέκος,2012). Στη δικτυακή μορφή οργάνωσης οι συνεργασίες πραγματοποιούνται μεταξύ ισότιμων εταίρων και όχι μεταξύ εντελλομένων και εντολέων. Η έννοια της δικτύωσης ενισχύει τη σημασία της επικοινωνίας και ορίζει ένα πιο σύνθετο πλέγμα σχέσεων και ανταλλαγής πληροφοριών, βασισμένο στην άτυπη κοινωνικοποίηση των ατόμων. Απαιτούνται επομένως, διαφορετικού τύπου λειτουργίες καθώς και αυξημένες ανάγκες για διαπραγμάτευση και τεχνικές δεξιότητες επικοινωνίας και διαλόγου. Με τον τρόπο αυτό μπορούν να οικοδομηθούν σταθερές και παραγωγικές σχέσεις συνεργασίας μεταξύ των ατόμων, των ομάδων, των φορέων κ.α. που θα

οδηγήσουν στην πολύπλευρη και αποτελεσματική επίλυση των προβλημάτων. Καθώς η κοινωνική ισορροπία μπορεί να επιτευχθεί μόνο με την εξισορρόπηση των αναγκών και την συναίνεση, καθίσταται σαφές για μια σύγχρονη διοίκηση να λαμβάνει υπόψη και να εξισορροπεί το σύνολο των επιδιώξεων όλων των ενδιαφερομένων μερών που εμπλέκονται σε μια δημόσια πολιτική.

Ανάγκη ενδυνάμωσης των οργάνων και των διαδικασιών ελέγχου και διαχείρισης κινδύνου

Δεδομένου ότι οι δημόσιοι οργανισμοί δραστηριοποιούνται σε ένα αβέβαιο και πολύπλοκο περιβάλλον, οι διοικήσεις τους καλούνται να εφαρμόσουν συστήματα διαχείρισης της απόδοσής τους, ώστε να διασφαλίσουν ότι τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα επιτυγχάνονται με τον πλέον αποτελεσματικό και αποδοτικό τρόπο καθώς και να εκτιμήσουν και να διαχειριστούν τους διάφορους κινδύνους. Η διαχείριση του κινδύνου είναι μια δυναμική και ολοκληρωμένη προσέγγιση που αποσκοπεί στην ελαχιστοποίηση του αποδεκτού επιπέδου κινδύνου (Castanheira *et al.*,2010). Ειδικότερα, αποτελεί μια δομημένη και συνεχή διαδικασία σε όλο τον οργανισμό για την αναγνώριση, την αξιολόγηση, τη λήψη αποφάσεων, για την αντιμετώπιση των κινδύνων, λαμβάνοντας υπόψη τις ευκαιρίες και τις απειλές που μπορεί να αποτρέψουν ένα οργανισμό από την εκπλήρωση των στόχων του (Matyjewicz and D'Arcangelo,2004).

Οι σύγχρονες απόψεις τονίζουν τον ενεργό ρόλο του εσωτερικού ελέγχου στη βελτίωση της διακυβέρνησης, στην αποτελεσματική διαχείριση των κινδύνων και στην επίτευξη των στρατηγικών στόχων ενός οργανισμού. Υπό το πρίσμα αυτό ο εσωτερικός έλεγχος καθίσταται σήμερα πιο απαραίτητος από ποτέ (Drogalas *et al.*,2012).

Το 2004 το Institute of Internal Auditors(IIA), στα Διεθνή Επαγγελματικά Πρότυπα Εσωτερικού Ελέγχου (Standards for Professional Practice of Internal Auditing), ορίζει τον εσωτερικό έλεγχο ως *«μία ανεξάρτητη, αντικειμενικά διαβεβαιωτική και συμβουλευτική δραστηριότητα σχεδιασμένη να προσθέτει αξία και να βελτιώνει τις λειτουργίες του οργανισμού. Βοηθά έναν οργανισμό να επιτύχει τους στόχους του προσφέροντας μία συστηματική επιστημονική προσέγγιση για την αποτίμηση και βελτίωση της αποτελεσματικότητας της διαχείρισης των κινδύνων, των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου (control) και των διαδικασιών της διοίκησης»* (IIA,2004). Έτσι ο

εσωτερικός έλεγχος, ενώ παραδοσιακά επικεντρώνονταν στα λογιστικά θέματα, σήμερα εξελίχθηκε σε επιστήμη προσανατολισμένη στο μάνατζμεντ (Karagiorgos *et al.*,2011) και στην βελτίωση της διακυβέρνησης. Εξασφαλίζει τη διαφάνεια, την αξιοπιστία και τη λογοδοσία όλων όσοι λαμβάνουν μέρος στη λήψη αποφάσεων (Pinto *et al.*,2014), τη συμμόρφωση με κανόνες και ρυθμίσεις και την δημιουργία Αρχών, προτύπων και αξιών, δηλαδή στην εφαρμογή των Αρχών της χρηστής Διακυβέρνησης (Gupta,2016) θωρακίζοντας τα συμφέροντα όλων των μελών του οργανισμού, των εργαζομένων, της διοίκησης αλλά και του ευρύτερου οργανωσιακού περιβάλλοντος (Sarens and De Beelde,2006). Ουσιαστικά ενεργεί ως ένα «δίχτυ ασφαλείας» για την όλη οργάνωση και για τη συμμόρφωση ενός οργανισμού με νομοθεσίες, κανονισμούς και βέλτιστες πρακτικές (Λαμπριανού,2015).

Παρά την αρνητική αντίδραση των εργαζομένων, επαφίεται στη Διοίκηση να πείσει ελεγκτές και ελεγχόμενους, ότι ο Εσωτερικός Έλεγχος δεν είναι μέσο καταστολής ούτε επιβολής της Διοίκησης αλλά αντίθετα έχει ρόλο δημιουργικό και χρησιμοποιείται ως εργαλείο και όχι ως τιμωρία.

Ανάγκη Διαχείρισης της λογιστικής της ευθύνης

Η διαχείριση των δημόσιων οικονομικών καθοδηγεί τις επιδόσεις των οργανισμών μέσω της αποτελεσματικής και αποδοτικής χρήσης του δημόσιου χρήματος, καλύπτοντας ένα ευρύ φάσμα δραστηριοτήτων, με σκοπό να συμβάλλει στην αποτελεσματική και διαφανή διακυβέρνηση και στην δημόσια λογοδοσία.

Ένα ισχυρό σύστημα οικονομικής διαχείρισης είναι αναγκαίο για την αποτελεσματική εφαρμογή δημόσιων πολιτικών και για την επίτευξη των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων μέσω δημοσιονομικής πειθαρχίας, στρατηγικής κατανομής των διαθέσιμων πόρων και λογοδοσίας. Η αποτελεσματικότητα του συστήματος στηρίζεται στην αλληλοσύνδεση του πλέγματος των διαδικασιών που εφαρμόζονται στο πλαίσιο της οικονομικής λειτουργίας ενός δημόσιου οργανισμού. Η ποιότητα του συστήματος διαχείρισης δημοσίων οικονομικών εξαρτάται από μια σειρά σημαντικών μεταβλητών όπως η ποιότητα εισροών στο σύστημα και οι μηχανισμοί ανατροφοδότησης και ελέγχου που διασφαλίζουν αυστηρή προσήλωση στις εκροές και στην επίτευξη των αποτελεσμάτων. Περικλείει ακόμα τις διαδικασίες γνωστοποίησης των δημοσιονομικών προβλέψεων και άλλων σχετικών πληροφοριών

με ακριβή και διαφανή τρόπο για την έγκαιρη λήψη αποφάσεων και τη δημόσια λογοδοσία.

Ο έλεγχος της δημοσιονομικής διαχείρισης αποσκοπεί κυρίως στην εξακρίβωση του αν και μέχρι ποιό βαθμό επιτεύχθηκε ο επιδιωκόμενος σκοπός. Για τον λόγο αυτό χρησιμοποιείται η μέθοδος ανάλυσης των συστημάτων, δηλαδή της εσωτερικής δομής της ελεγχόμενης δημόσιας υπηρεσίας καθώς και του εσωτερικού ελέγχου που αυτή εφαρμόζει. Τον έλεγχο της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης έχουν υιοθετήσει όλα ανεξαιρέτως τα Ελεγκτικά Συνέδρια της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως επίσης υπάρχει πρόβλεψη του νόμου για το Ελληνικό (άρθρο 80, ν. 4055/2012).

Ανάγκη αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας

Προσανατολισμός σε αποτελέσματα: Οι φορείς δημόσιας δράσης χρειάζεται να προσανατολίσουν την κουλτούρα τους προς την επίτευξη αποτελεσμάτων και όχι στον υπερτονισμό των κανόνων (Τσέκος,2009). Η δράση των οργανισμών πρέπει να στοχεύει στην παραγωγή αξίας και οι στόχοι που τίθενται και τα αποτελέσματα που αναμένονται να είναι συμβατά με την έννοια του δημόσιου οφέλους, να καλύπτουν δηλαδή συγκεκριμένες και αναγνωρίσιμες κοινωνικές ανάγκες. Υπάρχει ανάγκη διάχυσης και αποδοχής ενός συστήματος αξιών που να προσανατολίζεται στην ομαδικότητα και την ικανότητα συνεργασίας θέτοντας την εξυπηρέτηση του πολίτη στο επίκεντρο της δημόσιας υπηρεσίας και την μεγαλύτερη δυνατή ανταπόκριση στις ανάγκες του.

Ποιότητα και οικονομικότητα: Απαιτεί τον προσανατολισμό της οργάνωσης και λειτουργίας των δημόσιων δομών στους χρήστες των υπηρεσιών και την μέγιστη δυνατή ανταπόκριση στις ανάγκες τους. Προϋποθέτει μηχανισμούς καταγραφής και κωδικοποίησης καθώς και διαρκή προσαρμογή των προϊόντων (υλικών και άυλων) στις ανάγκες. Η ποιότητα των προϊόντων και ο βαθμός ικανοποίησης των χρηστών καθορίζουν τη δημόσια εικόνα του φορέα.

Υπάρχει επίσης ανάγκη για αποδοτικότερη χρήση των πόρων. Οι δημόσιες υπηρεσίες, λειτουργώντας σε συνθήκες περιορισμένων πόρων, καλούνται να πετυχαίνουν υψηλή απόδοση ελαχιστοποιώντας το κόστος της δημόσιας δράσης, χωρίς να επηρεάζεται η ποιότητα των παραγόμενων προϊόντων. Η εξισορρόπηση ποιότητας και κόστους απαιτεί αλλαγή στον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας. Ο

περιορισμός του κόστους θα πρέπει να αντισταθμίζεται με την προστιθέμενη αξία των υπηρεσιών.

Δεδομένου ότι η έννοια της αποτελεσματικότητας αναφέρεται στην υλοποίηση των προβλεπόμενων στόχων, τόσο αυτή όσο και η *αποδοτικότητα* θεωρούνται ως κριτήρια αξιολόγησης της διοικητικής λειτουργίας. Κατά τον ορισμό Lipset (1963) ως «αποτελεσματικότητα» χαρακτηρίζεται «*η απολύτως θεμελιώδης ικανότητα του διοικητικού συστήματος να πληροί τις βασικές λειτουργίες του Κράτους*». Κατά την ειδικότερη, ωστόσο εκδοχή του, το γενικό κριτήριο της αποτελεσματικότητας διακρίνεται σε αυτό της οικονομικότερης επίτευξης του ίδιου αποτελέσματος (αποδοτικότητα) και της επίτευξης καλύτερου αποτελέσματος με τα ίδια μέσα (αποτελεσματικότητα υπό στενή έννοια) (Μακρυδημήτρης και Πραβίτα, 2012)

Σχεδιασμός των δημόσιων πολιτικών: Η σύγχρονη διοίκηση καλείται να αποκτήσει αυξανόμενο σχεδιαστικό ρόλο, να θέτει μακροχρόνιους στόχους και να δημιουργεί αξία από τη δράση της. Είναι ανάγκη να καταστεί ευέλικτη, ευπροσάρμοστη και καινοτόμος, ικανή να χρησιμοποιεί ποσοτικές μεθόδους διοίκησης όπως στοχοθεσία, έλεγχο καθώς και αξιολόγηση αποτελεσμάτων. Πρέπει εκτός από τις παραδοσιακές μεθόδους να αξιοποιήσει σύγχρονα εργαλεία κόστους-ωφέλειας αλλά και να αναπτύξει συστήματα δεικτών μέτρησης της απόδοσης προκειμένου να επιτύχει τη μέγιστη δυνατή αποτελεσματικότητα.

Δομική και λειτουργική επάρκεια: Η δομική και λειτουργική επάρκεια αποτελεί κομβικό κριτήριο για την επιτυχία των οργανώσεων. Η ιδιαίτερα μειωμένη προσαρμοστική ικανότητα της γραφειοκρατικής οργάνωσης, όντας προορισμένη να λειτουργεί υπό σταθερές και προβλέψιμες συνθήκες, θέτει στο επίκεντρο του προβληματισμού μεταρρυθμιστών και ανακαινιστών της οργανωτικής δράσης τη δυνατότητα μεταβολής και μετασχηματισμού της κρατικής διοίκησης και της οργανωτικής μορφής της γραφειοκρατίας είτε αυτή απαντά στη δημόσια είτε στην επιχειρηματική σφαίρα (Αλεξιάκη, 2004). Οι χρονοβόρες διαδικασίες, ο πολλαπλασιασμός των ιεραρχικών επιπέδων, τα στεγανά ανάμεσα στα τμήματα που εμποδίζουν την οριζόντια επικοινωνία και η έλλειψη ανατροφοδότησης είναι σημεία που πρέπει να εξαλείψει μια δημόσια οργάνωση για να εξασφαλίσει όχι μόνο την παραγωγικότητα και το ευνοϊκό εργασιακό κλίμα αλλά και την προσαρμογή της στο εξωτερικό περιβάλλον (Λεονάρδου, ΕΣΔΔ). Η λειτουργία της ανατροφοδότησης, η

ικανότητα δηλαδή εξαγωγής συμπερασμάτων από την προηγούμενη εμπειρία και η αξιοποίησή της για τη βελτίωση της περαιτέρω δράσης καθίσταται ιδιαίτερα κρίσιμη. Σε ένα πλαίσιο αυξημένων πληροφοριακών ροών απαιτείται οι φορείς να συγκεντρώνουν και να επεξεργάζονται πολύ περισσότερες πληροφορίες προκειμένου να σχηματίσουν συλλογικά μια πλήρη και αντικειμενική εικόνα της τρέχουσας κατάστασης και να κατανοούν τα ισχυρά και ασθενή στοιχεία, τους κινδύνους και τις απειλές στο περιβάλλον τους. Στο πλαίσιο αυτής της διαδικασίας οι οργανισμοί, περισσότερο δεκτικοί στην αλλαγή και ανοικτοί στα μηνύματα του περιβάλλοντος, πρέπει να καταβάλλουν προσπάθειες να μάθουν ο ένας από τον άλλο και να δημιουργήσουν «μανθάνουσες», άρα πιο ευπροσάρμοστες και αποδοτικές οργανώσεις.

Ουσιαστικό στοιχείο επιτυχίας αποτελούν και οι διαδικασίες, ενώ η δομική διάσταση των οργανισμών συνδέεται σαφέστατα με το ανθρώπινο στοιχείο και τα συλλογικά και ατομικά συμφέροντα (κατανομή αρμοδιοτήτων, θέσεων εργασίας, ιεραρχικές υπαγωγές, οργανωσιακή εξουσία). Το σύστημα διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού αποτελεί βασική παράμετρο της οριζόντιας λειτουργίας ενός οργανισμού που πρέπει να διασφαλίζει ότι η υπηρεσία θα διαθέτει ανά πάσα στιγμή το κατάλληλο πρόσωπο στην κατάλληλη θέση δηλαδή άτομα με τις αναγκαίες στάσεις, γνώσεις και δεξιότητες για το έργο που θα επιτελέσουν, στο κατάλληλο σημείο, την αναγκαία χρονική περίοδο (Τσέκος,2012). Τα ηγετικά διοικητικά στελέχη, ως παράγοντες υποκίνησης και ενεργοποίησης του ανθρώπινου παράγοντα, μπορούν να λειτουργούν ως φορείς αλλαγών και διαμορφωτές αξιών στη δημόσια διοίκηση καθώς αναγνωρίζεται η καθοριστική συμβολή τους στη διαμόρφωση των στάσεων και των συμπεριφορών των υφισταμένων (Denhardt,1995).

Σε μια περίοδο που οι αλλαγές είναι έντονες και απρόβλεπτες, οι ηγεσίες προσανατολισμένες στον ανθρώπινο παράγοντα, οφείλουν να αφουγκραστούν τις προκλήσεις και τις δυνατότητες του νέου περιβάλλοντος δημόσιας δράσης και να δρομολογήσουν μια ομαλή μετάβαση, διαφυλάσσοντας τις θεμελιώδεις αξίες που συγκροτούν τον πυρήνα του κοινωνικού ρόλου της δημόσιας οργάνωσης, υιοθετώντας παράλληλα μια διαφορετική νοοτροπία που θα διέπεται από υψηλό αίσθημα ευθύνης και εκτέλεσης του καθήκοντος.

3.4. Αρχές και Πρακτικές Εταιρικής Διακυβέρνησης στον δημόσιο τομέα. Ταύτιση με τις ανάγκες διακυβέρνησης.

Στη βάση της τάσης σε παγκόσμιο επίπεδο για όλο και μεγαλύτερη εφαρμογή των Αρχών και των πρακτικών της Εταιρικής Διακυβέρνησης στους δημόσιους οργανισμούς και στους οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης θα πρέπει σε αρχικό στάδιο να καταδειχθεί ότι ανάλογα με τη διοικητική παράδοση κάθε χώρας, δίδεται έμφαση σε διαφορετικά στοιχεία που συνθέτουν την έννοια της διακυβέρνησης (Barzelay,2001).

Σε ένα τέτοιο πλαίσιο, στις **αγγλοσαξονικές χώρες**, οι οποίες χαρακτηρίζονται από μια ισχυρή παράδοση με προσανατολισμό στην ορθολογική διαχείριση και στον έλεγχο των οικονομικών των δημόσιων οργανισμών και φορέων, η έμφαση δίδεται στον τρόπο με τον οποίο σχεδιάζονται, ελέγχονται και λογοδοτούν οι εργαζόμενοι και τα ανώτερα διοικητικά στελέχη των δημόσιων υπηρεσιών και οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η **γερμανική** προσέγγιση της δημόσιας Εταιρικής Διακυβέρνησης στοχεύει στην υιοθέτηση μέτρων και δράσεων με σκοπό τη βελτίωση της ποιότητας ζωής των πολιτών. Τέλος, σύμφωνα με την διακυβέρνηση στους δημόσιους φορείς όπως αυτή αποτυπώνεται στην πραγματικότητα της **Αυστραλίας**, η οποία χωρίς αμφισβήτηση αποτελεί πρωτοπόρο σε θέματα οργάνωσης και διοίκησης, η δημόσια διακυβέρνηση θα πρέπει να αποσκοπεί στη δημιουργία ενός πλαισίου που θα αποτελεί τροχοπέδη στη δημιουργία εμποδίων για την εφαρμογή των αρχών της σύγχρονης διοίκησης στους δημόσιους οργανισμούς και στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης με σκοπό την ενίσχυση της καινοτομίας και της ευελιξίας στις υιοθετούμενες δράσεις και πολιτικές (Klijn, 2001).

Στο δημόσιο τομέα η έννοια της Εταιρικής Διακυβέρνησης δεν έχει ακόμη ρητά καθοριστεί (ΑΝΑΟ,1997), όπως εξάλλου και στον ιδιωτικό τομέα δεν υπάρχει ένας κοινά αποδεκτός ορισμός της. Η Εταιρική διακυβέρνηση των δημόσιων φορέων παρουσιάζει ορισμένα ειδικά χαρακτηριστικά συγκριτικά με τις ιδιωτικές εταιρείες. Το πολιτικό περιβάλλον καθώς και τα συστήματα αξιών που υπερτονίζουν τα θέματα ηθικής και δεοντολογίας υποδηλώνουν μια εντελώς διαφορετική αντίληψη της Εταιρικής Διακυβέρνησης. Στον ιδιωτικό τομέα το επίκεντρο συζήτησης αφορά κυρίως στις σχέσεις εντολέα-εντολοδόχου και στο ρόλο του Διοικητικού Συμβουλίου, του Διευθύνοντα Συμβούλου και της αγοράς, ενώ στους δημόσιους φορείς δεν

υφίσταται θέμα αντιπροσώπευσης. Οι οργανισμοί λειτουργούν σε διαφορετικά νομικά και διοικητικά πλαίσια γεγονός που καθιστά πολλές φορές δύσκολο να προσδιοριστούν και να συσχετιστούν οι αντίστοιχες με τις εταιρείες δομές διοίκησης. Έτσι δεν είναι δυνατόν να αναπτυχθεί ένα πλαίσιο Εταιρικής Διακυβέρνησης που να μπορεί να εφαρμοστεί σε όλες τις οντότητες του δημόσιου τομέα αν και διατυπώνονται παρόμοιες Αρχές, ανεξάρτητα από το αν η ανώτερη διοίκηση του φορέα εκλέγεται ή διορίζεται. Η έννοια «ενδιαφερόμενοι» στο δημόσιο τομέα περιλαμβάνει τους υπουργούς, άλλους κυβερνητικούς αξιωματούχους, το εκλογικό σώμα, τους πολίτες καθώς και το ευρύ κοινό και άλλους, οι οποίοι μπορεί να έχουν έννομα συμφέροντα έναντι του δημοσίου, αλλά όχι «δικαιώματα ιδιοκτησίας».

Η βασική πρόκληση της δημόσιας διακυβέρνησης είναι η δημιουργία ενός διαφανούς και έντιμου τρόπου διακυβέρνησης, με ταυτόχρονη μείωση της γραφειοκρατίας προς αύξηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας (Klijn,2001).

Ο Barrett (1997) υποστηρίζει ότι *«Οι αρχές της εταιρικής διακυβέρνησης είναι οι ίδιες τόσο στο δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό χώρο και ότι η καλή εταιρική διακυβέρνηση απαιτεί σαφείς ορισμούς της ευθύνης και σαφή κατανόηση των σχέσεων μεταξύ των ενδιαφερομένων μερών και αυτών που τους έχει ανατεθεί να διαχειρίζονται δημόσιους πόρους και να παράγουν αποτελέσματα»* (Barrett,1997).

Σημαντική παρατήρηση είναι ότι ο ρόλος του μάνατζμεντ (διοίκηση) αφορά πρωτίστως στην αποτελεσματική και αποδοτική λειτουργία των επιχειρησιακών δραστηριοτήτων ενός οργανισμού. Αντίθετα, ο ρόλος της διακυβέρνησης αφορά στη γενική καθοδήγηση παράλληλα με την εποπτεία και στον έλεγχο της εκτελεστικής δραστηριότητας (του διοικητικού μηχανισμού) έτσι ώστε να παρέχεται εύλογη διαβεβαίωση για λογοδοσία και εξασφάλιση των συμφερόντων, πέραν από τα Εταιρικά όρια (Tricker,1984). Ο Tricker υποστηρίζει ακόμα ότι υπάρχουν δύο πτυχές της εταιρικής διακυβέρνησης: η Συμμόρφωση και η Απόδοση. Η Συμμόρφωση συνίσταται από δύο στοιχεία: πρώτον την παρακολούθηση και εποπτεία των επιδόσεων της διοίκησης (μάνατζμεντ) και δεύτερον τη λογοδοσία. Η Απόδοση από την άλλη, συνίσταται στη διαμόρφωση στρατηγικής και τη χάραξη πολιτικής και αφορά επομένως στη συμβολή εκείνων που κυβερνούν στην απόδοση του οργανισμού, ενώ η πτυχή της συμμόρφωσης ταυτίζεται με τον ιδιωτικό τομέα. Στον

δημόσιο τομέα υποστηρίζεται ότι η διάσταση της απόδοσης είναι τουλάχιστον εξίσου σημαντική με τη διάσταση της συμμόρφωσης (Hodges *et al.*, 1996).

Σύμφωνα με τον Barrett (1998) η εταιρική διακυβέρνηση στο δημόσιο «αφορά τις δομές και τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, τους ελέγχους και τα πρότυπα συμπεριφοράς που υποστηρίζουν την αποτελεσματική λογοδοσία για τα αποτελέσματα της απόδοσης του οργανισμού»(Barrett,1998). Ακόμα ο Carpenter (1998) υποστηρίζει ότι η εταιρική διακυβέρνηση στον δημόσιο τομέα αφορά σε μεγάλο βαθμό «τις οργανωτικές επιδόσεις ... αφορά τους ανθρώπους που έχουν ατομική και συλλογική ευθύνη για τις επιδόσεις του οργανισμού» (Carpenter,1998).

Φαίνεται λοιπόν ότι ο κατάλληλος ορισμός της Εταιρικής Διακυβέρνησης του δημόσιου τομέα πρέπει να αναγνωρίζει ότι η εταιρική διακυβέρνηση αφορά στο πώς κυβερνάται ο οργανισμός και πώς αποδίδει αποτελεσματικά, αφορά δηλαδή στους μηχανισμούς που υπάρχουν, για να επιβλέπουν τη διοίκηση (μάνατζμεντ). Ως εκ τούτου «αν η διοίκηση αφορά τη λειτουργία του οργανισμού, η διακυβέρνηση διασφαλίζει ότι λειτουργεί σωστά» (Tricker,1984).

Παρόλο που η αναγκαιότητα και η χρησιμότητα εφαρμογής αρχών και κανόνων Εταιρικής Διακυβέρνησης αναγνωρίζεται όλο και περισσότερο τα τελευταία χρόνια, εντούτοις δεν υφίσταται για το δημόσιο τομέα ένα κοινά αποδεκτό πλαίσιο Αρχών και Πρακτικών Εταιρικής Διακυβέρνησης. Σε χώρες που έχουν εφαρμόσει αυτό το μοντέλο διακυβέρνησης στο δημόσιο χώρο, όπως η Μεγάλη Βρετανία και η Αυστραλία, διατυπώθηκαν κώδικες ή πλαίσια αρχών.

Μια σύντομη ανασκόπηση των πλαισίων αυτών μπορεί να μας κατευθύνει σε μια κωδικοποίηση των αρχών και πρακτικών της Εταιρικής Διακυβέρνησης στο δημόσιο τομέα.

Σύμφωνα με την εμπειρία από το Ηνωμένο Βασίλειο, η έκθεση Cadbury(1992) περιγράφει τρεις θεμελιώδεις αρχές: **διαφάνεια, ακεραιότητα και λογοδοσία**. Η έκθεση χρησιμοποιήθηκε ως βάση για την ανάπτυξη του πρώτου κοινού Πλαισίου Εταιρικής Διακυβέρνησης από το Βρετανικό Chartered Institute of Public Finance and Accountancy(CIPFA) το 1995. Το πλαίσιο CIPFA διατηρώντας τις τρεις βασικές αρχές της έκθεσης Cadbury και αναγνωρίζοντας τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του δημόσιου τομέα, υπογραμμίζει τη σημασία της ποικιλομορφίας των ενδιαφερομένων

μερών και των στόχων των δημοσίων οργανώσεων καθώς και την ανάγκη για ακεραιότητα, ειλικρίνεια και υψηλά πρότυπα αξιοπιστίας και εντιμότητας από όλους όσους διαχειρίζονται δημόσιο χρήμα και εμπλέκονται στην εν γένει λειτουργία των οργανισμών. Το πλαίσιο περιέχει ένα σύνολο Αρχών και Προτύπων για τη διαχείριση και τον έλεγχο των δημοσίων οργανισμών και προσεγγίζει τρεις βασικούς τομείς:

Ο πρώτος τομέας είναι **οι οργανωτικές διαδικασίες και δομές** και αναφέρεται σε διάφορες πτυχές που αφορούν στην ευθύνη απέναντι στους νόμους, στη λογιστική ευθύνη, στην επικοινωνία με τα ενδιαφερόμενα μέρη καθώς και στους ρόλους και στις αρμοδιότητες (του συμβουλίου, των στελεχών) κτλ.

Ο δεύτερος τομέας του πλαισίου αναφέρεται στους **ελέγχους και στην χρηματοοικονομική πληροφόρηση** και περιλαμβάνει μεταξύ άλλων τους εσωτερικούς και εξωτερικούς ελέγχους, τις επιτροπές ελέγχου και την διαχείριση κινδύνων.

Ο τελευταίος τομέας αφορά **στα πρότυπα συμπεριφοράς** και απευθύνεται στην ηγεσία, τα στελέχη και σε κώδικες συμπεριφοράς που εμπεριέχουν κυρίως την ανιδιοτέλεια, την αντικειμενικότητα και την ειλικρίνεια των δημοσίων λειτουργών σε όλα τα επίπεδα.

Περαιτέρω εξέλιξη στην καθιέρωση πλαισίου ΕΔ για τον δημόσιο τομέα έρχεται μέσω των εργασιών της Επιτροπής Committee on Standards of Conduct in Public Life (Nolan,1995). Σκοπός της Επιτροπής ήταν να διατυπώσει συστάσεις για υψηλότερα πρότυπα συμπεριφοράς και αξίες στον δημόσιο βίο, με γνώμονα την εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος και την καταπολέμηση της διαφθοράς. Η Επιτροπή Nolan καθόρισε επτά βασικές αρχές της δημόσιας ζωής γνωστές ως «Αρχές Nolan» (CIPFA,1995): Ανιδιοτέλεια, Ακεραιότητα, Αντικειμενικότητα, Λογοδοσία, Ειλικρίνεια, Διαφάνεια, Τιμιότητα και Ηγεσία.

Παρόλο που το πλαίσιο της CIPFA περιλαμβάνει έξι από τις επτά αρχές της Έκθεσης Nolan, η Έκθεση συμπληρώνει την «ηγεσία» ως μια από τις σημαντικές διαστάσεις για την διακυβέρνηση του δημόσιου τομέα. Ο Whiteoak (1996) υποστηρίζει ότι η ηγεσία αποτελεί ιδιαίτερα σημαντικό στοιχείο κάθε εταιρικής σχέσης ιδιαίτερα στα πλαίσια της διακυβέρνησης στις Τοπικές Αυτοδιοικήσεις (Whiteoak,1996). Γενικά η

βρετανική νοηματικότητα για την Εταιρική Διακυβέρνηση δίνει έμφαση στην αποτελεσματικότητα και στο πώς οι οργανισμοί διοικούνται, ελέγχονται και λογοδοτούν.

Στην Αυστραλία το Australian National Audit Office(ANAO) ανέπτυξε πέντε βασικές αρχές που αφορούν και τις δύο διαστάσεις της Εταιρικής Διακυβέρνησης (της συμμόρφωσης και απόδοσης). Αυτές οι Αρχές (ANAO,1997) ενσωματώνουν τις αρχές του Ηνωμένου Βασιλείου, ωστόσο υπογραμμίζουν τη σημασία των **επιδόσεων των οργανισμών**, της **ηγεσίας**, καθώς και της **διαχείρισης κινδύνων**. Ο Boyd (1997) υποστηρίζει ότι η διαχείριση των κινδύνων είναι μία από τις βασικές αρχές της εταιρικής διακυβέρνησης. Ισχυρίζεται ότι η αποτελεσματική διαχείριση του κινδύνου απαιτεί αξιολόγηση όλων των τομέων λειτουργίας και των κινδύνων που συνδέονται με αυτούς.

Οι πέντε Αρχές Εταιρικής Διακυβέρνησης κατά το ANAO (1997) είναι: **Ηγεσία, Περιβάλλον διαχείρισης** (Το περιβάλλον διαχείρισης θέτει σε εφαρμογή τις γενικές αρχές βάσει των οποίων λειτουργεί ένας δημόσιος οργανισμός. Καθορισμός σαφών στόχων, δεοντολογικό πλαίσιο, καθορισμός ρόλων και ευθυνών, εφαρμογή επιχειρηματικού σχεδιασμού), **Διαχείριση κινδύνων, Παρακολούθηση και Εσωτερικός έλεγχος και Λογοδοσία και Ευθύνη.**

Το Australian National Audit Office (1999) προσέθεσε ένα επιπλέον στοιχείο στις πέντε βασικές αρχές, αυτό της **«νομοθεσίας και της συμμόρφωσης με τους νόμους»**. Υποστηρίζει ότι η σαφής νομοθεσία, οι κανονισμοί και η συμμόρφωση, είναι θεμελιώδους σημασίας για αποτελεσματική ΕΔ. (ANAO, 1999). Ωστόσο η συμμόρφωση με τους νόμους, σύμφωνα με ερευνητές, εντάσσεται γενικά στα πλαίσια της λογοδοσίας. Κατά συνέπεια, στα πλαίσια της Εταιρικής Διακυβέρνησης δεν θα χρειαζόταν να υπάρχει ξεχωριστή αρχή που να απευθύνεται στους νόμους και στην συμμόρφωση με αυτούς (Ryan and Ng,2000).

Η Έκθεση του Office Audit Queensland(1999) για την Εταιρική Διακυβέρνηση, επανεξέτασε τις πρακτικές εταιρικής διακυβέρνησης σε οργανισμούς που χρηματοδοτούνται από τον κρατικό προϋπολογισμό. Ενώ η Έκθεση δεν καθορίζει ρητά ένα γενικό πλαίσιο αρχών, αναγνωρίζει ότι η Εταιρική Διακυβέρνηση ενσωματώνει τα συχνά χρησιμοποιούμενα εργαλεία μάνατζμεντ και ότι η αξία της έγκειται στο γεγονός ότι τα εν λόγω εργαλεία ενσωματώνονται σε μια λογική ενός

«συνόλου αλληλένδετων στοιχείων που έχουν καθολική εφαρμογή»(QAO, 1999). Περαιτέρω ενίσχυσε την τρέχουσα άποψη ότι η **ηγεσία** και η **διαχείριση των κινδύνων** είναι θεμελιώδη στοιχεία ενός γενικού πλαισίου στον δημόσιο τομέα. Σχετικά με το θέμα της εξωτερικής ευθύνης, η Έκθεση συστήνει ότι όλοι οι οργανισμοί του δημόσιου τομέα πρέπει να υιοθετήσουν πρακτικές που να αποκαλύπτουν εκτεταμένες πληροφορίες σχετικά με τη διακυβέρνησή τους.

Γίνεται εμφανές ότι οι Αρχές της διαφάνειας και της λογοδοσίας, η ηγεσία, το περιβάλλον διαχείρισης, η διαχείριση κινδύνων, η δημοσιονομική διαχείριση, τα συστήματα εσωτερικού ελέγχου καθώς και οι βασικές Αρχές της δημόσιας ζωής όπως η ανιδιοτέλεια, ακεραιότητα, αντικειμενικότητα, ειλικρίνεια και τιμιότητα, αποτελούν τα βασικά στοιχεία εφαρμογής ενός πλαισίου εταιρικής διακυβέρνησης για όλους τους δημόσιους οργανισμούς (Matei and Drumasu,2015).

Από την παραπάνω συνθετική παρουσίαση των Αρχών και Πρακτικών Εταιρικής Διακυβέρνησης διαπιστώνουμε, ότι ταυτίζονται σε μεγάλο βαθμό με τις «Ανάγκες διακυβέρνησης» όπως αναλύθηκαν εκτενώς στο προηγούμενο κεφάλαιο. Ταυτόχρονα αντιλαμβανόμαστε ότι σχετίζονται άμεσα με τις παθογένειες και τις ιδιαιτερότητες του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα, γεγονός που καταδεικνύει ότι η προσέγγιση και η ενσωμάτωση μηχανισμών και πρακτικών εφαρμογής των Αρχών της Εταιρικής Διακυβέρνησης μπορεί να προσδώσει μια άλλη διάσταση στον δημόσιο χώρο.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

Εφαρμογή πλαισίου Εταιρικής Διακυβέρνησης στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης

4.1 Εισαγωγή

Με βάση την τελευταία προσέγγιση, είναι προφανής η συνδυαστική υφή που έχει πλέον εκλάβει η Εταιρική Διακυβέρνηση στους δημόσιους φορείς και στους οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, περιλαμβάνοντας ουσιαστικά όλες τις συνιστώσες που συνθέτουν τη σύγχρονη διοικητική πρακτική.

Σε ό,τι αφορά στον ελληνικό χώρο, η δυνατότητα εφαρμογής των αρχών και πρακτικών της εταιρικής διακυβέρνησης στους ΟΤΑ εμφανίζεται ευρεία λόγω της σχεδόν μηδενικής εισχώρησης αυτών στις δράσεις και πολιτικές τους.

Από την ανάλυση των βασικών θεωριών της ΕΔ που έγινε στα προηγούμενα κεφάλαια τολμούμε το συμπέρασμα ότι το πλαίσιο εφαρμογής στους ΟΤΑ δεν θα μπορούσε να υποστηριχθεί από τη θεωρία της Αντιπροσώπευσης αλλά ούτε από τη θεωρία της Επιτροπείας που έχουν ως θεωρητική βάση τις σχέσεις εντολέα-εντολοδόχου, καθώς δεν υφίσταται στην τυπική του τουλάχιστον μορφή θέμα αντιπροσώπευσης. Η θεωρία της Επιτροπείας που στηρίζεται στην παραδοχή των ανιδιοτελών διοικούντων-αντιπροσώπων δεν θα μπορούσε να αποτελέσει βάση του Πλαισίου εφαρμογής, καθώς η ελληνική πραγματικότητα κακοδιοίκησης και διαφθοράς στους ΟΤΑ δεν αφήνει περιθώρια για την παραπάνω παραδοχή. Συνάδει όμως με την θεωρία των ενδιαφερομένων μερών που στηρίζεται σε μια πιο κοινωνικά προσανατολισμένη οπτική για την Εταιρική Διακυβέρνηση. Η θεωρία, αναγνωρίζοντας τη μεγάλη σημασία των επιρροών λαμβάνει υπόψη τα συμφέροντα, τις απαιτήσεις και τις ανάγκες των διαφόρων ενδιαφερόμενων μερών, με στόχο τη δημιουργία αξίας για όλους, ανάλογης του βαθμού με τον οποίο επηρεάζουν και επηρεάζονται από τις δημόσιες πολιτικές των ΟΤΑ. Ωστόσο, παρότι δεν υπάρχει πρόβλημα αντιπροσώπευσης που είναι από τα βασικά ζητήματα της ΕΔ, υπάρχει πρόβλημα ασύμμετρης πληροφόρησης, ευθυγράμμισης των συμφερόντων των ενδιαφερομένων μερών καθώς και ηθικού κινδύνου και επιζήμιας επιλογής, υπό τις έννοιες της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας, τόσο των αιρετών

αντιπροσώπων όσο και των διοικητικών στελεχών στους οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Για τους σκοπούς της εργασίας επιχειρούμε να υιοθετήσουμε ένα πλαίσιο μηχανισμών και πρακτικών για την υποστήριξη των βασικών Αρχών της Εταιρικής Διακυβέρνησης: της διαφάνειας, της λογοδοσίας, της συμμετοχής των πολιτών, καθώς και αυτών που καθορίζουν τα πρότυπα συμπεριφοράς και τις αξίες στον δημόσιο βίο(αρχές Nolan), όπως η ανιδιοτέλεια, η ακεραιότητα, η αντικειμενικότητα, η ειλικρίνεια, η τιμιότητα αλλά και η ηγεσία ως μία από τις σημαντικότερες εκφάνσεις αποτελεσματικής Εταιρικής Διακυβέρνησης όπως αυτές διατυπώνονται στη βιβλιογραφία, σε Κώδικες, (αναφέρθηκαν στο 3.4) αλλά και στις Αρχές του ΟΟΣΑ, με την ανάλογη προσαρμογή στο δημόσιο τομέα και ιδιαίτερα στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Όλες οι προτεινόμενες παράμετροι θα πρέπει να εφαρμοστούν μέσα σε ένα ολιστικό πλαίσιο ώστε να αλληλοϋποστηρίζονται καθώς οι αρχές είναι αλληλένδετες μεταξύ τους. Ως βασικές Αρχές χρηστής Διακυβέρνησης των ΟΤΑ αναγνωρίζονται:

- Η ενεργός συμμετοχή των πολιτών στην διαμόρφωση πολιτικών και στην διαδικασία λήψης αποφάσεων
- Η διαφάνεια και η λογοδοσία
- Η ακεραιότητα

Για την επιτυχή ενεργό συμμετοχή των πολιτών και όλων των ενδιαφερομένων μερών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων θα πρέπει να εξασφαλιστούν οι ακόλουθες τρεις θεμελιώδεις και αλληλένδετες προκλήσεις:

- Ισχυρή ηγεσία: Η έννοια της αποτελεσματικής ηγεσίας αναγνωρίζεται ως υπέρτατη αρχή της Εταιρικής Διακυβέρνησης και αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την εφαρμογή και επίτευξη των στόχων των άλλων αρχών.
- Οικοδόμηση και διατήρηση εμπιστοσύνης στις σχέσεις μεταξύ διοικούντων και διοικουμένων.
- Προθυμία των διοικούντων να μοιραστούν τη δύναμη στη λήψη αποφάσεων.

Εάν αυτοί οι θεμελιώδεις παράγοντες εξασφαλιστούν, πιο πρακτικά ζητήματα εφαρμογής περιλαμβάνουν την διαφάνεια, την αναμόρφωση του πλαισίου

λογοδοσίας, τη διασφάλιση ότι οι οργανισμοί είναι επαρκείς, ότι τα συστήματα οι δομές και οι διαδικασίες παρακολουθούνται συνεχώς, αναθεωρούνται και ενημερώνονται, την εξασφάλιση κατάλληλης κουλτούρας και ικανοτήτων καθώς και τη διερεύνηση αποτελεσματικών τρόπων αξιολόγησης συμμετοχικών στρατηγικών. Απαραίτητες προϋποθέσεις επιτυχούς εφαρμογής της εταιρικής διακυβέρνησης αποτελούν τα υψηλά πρότυπα συμπεριφοράς και οι ηθικές αξίες που διέπουν το δημόσιο βίο τόσο για τους αιρετούς αντιπροσώπους και τα διοικητικά στελέχη όσο και για όλους τους εργαζόμενους στους οργανισμούς.

Με βάση τις παραπάνω παρατηρήσεις, το πλαίσιο εφαρμογής καθορίζεται από τους ακόλουθους παράγοντες (πίνακας 4.1)

Πίνακας 4.1

Πλαίσιο εφαρμογής των αρχών Εταιρικής Διακυβέρνησης στους ΟΤΑ

Πλαίσιο εφαρμογής των αρχών Εταιρικής Διακυβέρνησης στους ΟΤΑ
Ηγεσία
Ενεργός Συμμετοχή-Διαφάνεια-Λογοδοσία
Κουλτούρα
Εσωτερικός έλεγχος
Λειτουργική και οργανωτική επάρκεια
Οργανωτική δομή
Κατανομή εξουσίας και ελέγχου
Οριοθέτηση των πεδίων της πολιτικής και της διοίκησης
Χρηστή οικονομική διαχείριση και έλεγχος
Διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού
Απλούστευση των διαδικασιών

4.2 Ηγεσία

Η πρωταρχική ευθύνη για την εξασφάλιση καλής Εταιρικής Διακυβέρνησης ανήκει στους ηγέτες των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ο ηγέτης «δίνει τον τόνο στην κορυφή» (tone at the top) και επηρεάζει τον οργανισμό σε όλα τα επίπεδα της οργάνωσης και λειτουργίας του. Είναι αυτός ο οποίος σε συνεργασία με τα όργανα διοίκησης αναπτύσσει, εφαρμόζει και εποπτεύει όλο το σύστημα διοίκησης. Η κατάλληλη ηγεσία μπορεί να δράσει καταλυτικά προς τη δημιουργία κανόνων, αξιών και μεθόδων εργασίας και προς την ενθάρρυνση και υιοθέτηση των επιθυμητών αλλαγών, να εμπνεύσει αφοσίωση και να δημιουργήσει το κατάλληλο έδαφος για καινοτομία και δημιουργικότητα. Ο ηγέτης λόγω θέσης, επομένως, δεν μπορεί να βασιστεί μόνο στην άσκηση της νόμιμης εξουσίας αλλά πρέπει να κατέχει και τη δυνατότητα προσωπικής επιρροής για την αποτελεσματική άσκηση του έργου του. (Γεώργας,1995).

Ο αποτελεσματικός ηγέτης συμβάλλει στην καλλιέργεια αφοσίωσης βασιζόμενος στην οικοδόμηση σχέσεων εμπιστοσύνης και συνεργασίας στο σύνολο του οργανισμού, πείθει και κινητοποιεί μέσω ηθικών αξιών και κατευθύνει την επίτευξη των συλλογικών στόχων. Οι εργαζόμενοι όσο μεγαλύτερη εμπιστοσύνη έχουν τόσο πιο υποστηρικτικοί είναι στις αλλαγές. Εξάλλου μόνο σε ένα περιβάλλον εμπιστοσύνης η γνώση, η πληροφορία και οι ιδέες διαχέονται και εκφράζονται. *«Η ηγεσία ασκείται από τον ηγέτη και τους υφισταμένους του μαζί (...) και οι αιτίες για την επιτυχία ή την αποτυχία πρέπει να αναζητηθούν στην σχέση τους, στον τρόπο που εργάζονται μαζί για να επιτύχουν τους στόχους τους»* (Tjosvold,1995).

Πέραν από τις προσωπικές ιδιότητες και τις ηθικές αξίες ενός ηγέτη, βασικό στοιχείο της ηγετικής συμπεριφοράς είναι να διαμορφώνει όραμα και να αναπτύσσει τις ανάλογες δράσεις για την προώθησή του. Στο πλαίσιο αυτό, είναι απαραίτητο ο αποτελεσματικός ηγέτης να επικεντρώνεται στο μέλλον, να έχει ικανότητα να διαμορφώνει στρατηγικά σχέδια, να θέτει προτεραιότητες, να διαθέτει κριτική ικανότητα και δημιουργική σκέψη, να διαχειρίζεται την αβεβαιότητα, να αντιλαμβάνεται τις προκλήσεις και να τις αντιμετωπίζει σαν ευκαιρίες εξέλιξης.

Η έννοια της «ηγεσίας» (leadership) συνδέεται με τις έννοιες της καθοδήγησης και του ελέγχου. Υπό το πρίσμα των αρχών της εταιρικής διακυβέρνησης, η έννοια της ηγεσίας θα πρέπει να εξετάζεται όχι ως ένας ξεκομμένος ρόλος αλλά ως μια

διαδικασία αλληλεπίδρασης (Karp and Helgo,2008). Αυτό σημαίνει ότι η ηγεσία τείνει να συνδέεται περισσότερο με μια μορφή συσχετισμού με τους άλλους παρά με ένα ρόλο άσκησης ελέγχου επί των άλλων. Κατά συνέπεια η «ηγεσία», μολονότι συνδέεται με τα χαρακτηριστικά του ατόμου, αποκτά κοινωνικό χαρακτήρα και προσδιορίζεται από τις σχέσεις που αναπτύσσονται με τα ενδιαφερόμενα για την λειτουργία του οργανισμού μέρη, λαμβάνοντας υπόψη τα συμφέροντα όλων των εμπλεκομένων, με σκοπό την επίτευξη κοινών στόχων μέσα από συμμετοχικές διαδικασίες.

Οι σύγχρονες προσεγγίσεις ηγεσίας είναι περισσότερο ομαδικές και συνεργατικές με έμφαση στην ανάληψη δέσμευσης σε όλα τα επίπεδα. Στην παραδοσιακή ιεραρχική προσέγγιση που βασίζεται περισσότερο στη συμμόρφωση και στην τάση κυριαρχίας ισχυρών προσωπικοτήτων, δεν ευνοείται η συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και η ανταπόκριση στη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικών. Η συνεργατική και χωρίς αποκλεισμούς διακυβέρνηση επιχειρεί να επιτύχει οριζόντια και κάθετη ευθυγράμμιση των οργανωτικών στόχων και επιδόσεων. Όλο και περισσότερο αναμένεται από μια επιτυχημένη ηγεσία στους ΟΤΑ να παρουσιάζει την ικανότητα να οδηγεί πολύπλοκα δίκτυα οργανώσεων και να ενθαρρύνει την ατομική και θεσμική συμβολή τους στους κοινούς στόχους, αν όχι και στην κοινή ηγεσία. Αυτή η μορφή ηγεσίας μπορεί να αναδυθεί ως εναλλακτική λύση στην παραδοσιακή ηγεσία στο πεδίο της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Το νέο μοντέλο Οργάνωσης και Διοίκησης που προτείνει η Εταιρική Διακυβέρνηση απαιτεί πάνω από όλα αλλαγή της κουλτούρας και απόκτηση σύγχρονης διοικητικής αντίληψης και κατανόησης από τις ηγεσίες των αντίστοιχων ΟΤΑ. Όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη προσδοκούν όχι μόνο από τον εκλεγμένο ηγέτη αλλά και από τα επαγγελματικά στελέχη του οργανισμού να διαθέτουν ηγετικά χαρακτηριστικά. Οι ηγέτες στους οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι πρώτα απ' όλα τα μέλη των δικών τους κοινωνιών και των ομάδων ενδιαφερομένων. Οι αποτελεσματικοί ηγέτες συνδέουν τους στόχους της οργάνωσης με εκείνους των πολιτών. Εργάζονται για να δημιουργήσουν μια ανοιχτή, χωρίς περιορισμούς αμφίδρομη σχέση, κατανοώντας τις διαφορετικές απόψεις. Είναι ανοιχτοί στις ιδέες των άλλων, επειδή γνωρίζουν ότι αυτές οι ιδέες μπορούν να κάνουν την οργάνωση που ηγούνται καλύτερη.

Όλες ωστόσο οι ιδιότητες που συνθέτουν την ηγετική συμπεριφορά και πρακτική για την αποτελεσματική εφαρμογή της ΕΔ, προϋποθέτουν τη διάρρηξη των σχέσεων της ηγεσίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με το πελατειακό κράτος και την κομματική εξάρτηση. Μέχρι τώρα όχι μόνον δεν συμβαίνει αυτό, αλλά οι ΟΤΑ πρωτοστατούν σε πελατειακές πρακτικές και συχνά αποτελούν σκαλοπάτι κομματικής ανέλιξης των ηγετών τους προς την κεντρική εξουσία.

Πίνακας 4.2

Πλαίσιο εφαρμογής των αρχών Εταιρικής Διακυβέρνησης - Ηγεσία

Πλαίσιο εφαρμογής των αρχών Εταιρικής Διακυβέρνησης Ηγεσία	
Άξονας	Δράσεις-Καλές πρακτικές
Ηγεσία	Όραμα και Αποστολή
	Πλαίσιο αρχών και αξιών
	Στρατηγικός σχεδιασμός
	Οργανωσιακή Κουλτούρα
	Προσανατολισμός στην
	Διαφάνεια
	Λογοδοσία
	Συμμετοχή
	Συνεργασίες
	Απαλλαγή από κομματικές εξαρτήσεις

4.3 Ενεργός συμμετοχή-Διαφάνεια(Ανοιχτότητα)-Λογοδοσία

Βασικές αρχές διαμόρφωσης αποτελεσματικής ΕΔ είναι η ίση μεταχείριση και συμμετοχή όλων των ενδιαφερομένων μερών, η διαφάνεια στη λειτουργία των Οργανισμών και η λογοδοσία. Η ενεργός και συντεταγμένη συμμετοχή των πολιτών στις διαδικασίες διαμόρφωσης και υλοποίησης των πολιτικών μέσω θεσμών διαβούλευσης στοχεύει να φέρει τους πολίτες πιο κοντά στη διακυβέρνηση, προσφέροντας ανοιχτή πληροφόρηση, ενεργό ρόλο στις αποφάσεις της διοίκησης, βήμα στον έλεγχο, στη διαφάνεια και στη λογοδοσία (Λόκανα,2016). Οι τοπικές κυβερνήσεις έχουν την υποχρέωση να επιτρέπουν στους πολίτες και την κοινωνία των πολιτών να συμμετέχουν όχι μόνο στη φάση της προετοιμασίας τοπικών προγραμμάτων αλλά και στην παρακολούθηση της εφαρμογής τους.

Η καλή Εταιρική Διακυβέρνηση απαιτεί από την τοπική Αρχή να είναι ανοιχτή, διαφανής, αποτελεσματική, να επιδεικνύει ακεραιότητα και να λογοδοτεί στο κοινό που υπηρετεί. Η ενσωμάτωση μηχανισμών και πολιτικών διαφάνειας και λογοδοσίας δεν βοηθά μόνο στη νομιμότητα των πράξεων, αλλά μπορεί να λειτουργήσει για την ενίσχυση της αξιοπιστίας και της εμπιστοσύνης του κοινού και να γεφυρώσει το χάσμα μεταξύ των πολιτών και των εκπροσώπων τους στην τοπική διακυβέρνηση. Αλλάζει ουσιαστικά το περιβάλλον στο οποίο αλληλοεπιδρούν κυβερνώντες και κυβερνώμενοι. Οι έννοιες «διαφάνεια» και «λογοδοσία» είναι στενά συνδεδεμένες και δρουν συμπληρωματικά, με τη μία να συνιστά αναγκαία και απαραίτητη προϋπόθεση για την ύπαρξη της άλλης.

Ο όρος «διαφάνεια» περικλείει τη δυνατότητα πρόσβασης των πολιτών σε πληροφορίες που αφορούν τις διαδικασίες και τις ενέργειες των τοπικών αρχών. Η διαφάνεια διασφαλίζει όχι μόνο ότι οι πληροφορίες είναι διαθέσιμες στους ενδιαφερόμενους αλλά και ότι τους βοηθούν να μετρήσουν τις επιδόσεις των αιρετών αρχών και μπορούν να τους προστατεύσουν από πιθανή κακοδιοίκηση και κατάχρηση εξουσίας. Σε αυτό το πλαίσιο καθορίζονται δύο αλληλοσυνδεδεμένες συνιστώσες της διαφάνειας. Η πρώτη, έγκειται στους μηχανισμούς και τις πολιτικές πρόσβασης στις πληροφορίες και την ποιότητα των διαθέσιμων πληροφοριών ενώ η δεύτερη, στην ύπαρξη εμπιστοσύνης μεταξύ των τοπικών αρχών και των αποδεκτών των παρεχόμενων υπηρεσιών. Η πολιτική διαφάνειας της δράσης των δημόσιων αρχών δεν ευνοεί μόνο την ενημέρωση για τις αποφάσεις αλλά επιτρέπει στους πολίτες να γνωρίζουν τους λόγους για τους οποίους έχουν ληφθεί τέτοιες αποφάσεις. Με αυτή την έννοια, η διαφάνεια και όλα τα χαρακτηριστικά που προσδίδουν αξία στην πληροφορία χρησιμεύουν στην επίτευξη λογοδοσίας, γεγονός που σημαίνει ότι οι αρχές μπορούν να καταστούν υπεύθυνες για τις πράξεις τους. Βασικό τμήμα της πολιτικής υπέρ της διαφάνειας αποτελεί η διαμόρφωση ισχυρών και αποτελεσματικών μηχανισμών ελέγχου.

Η δημόσια λογοδοσία είναι ο ακρογωνιαίος λίθος της δημοκρατικής διακυβέρνησης σε τοπικό επίπεδο. Στον σύγχρονο πολιτικό λόγο η «λογοδοσία» και η «υποχρέωση λογοδοσίας» κινούνται πέραν από την λογιστική ευθύνη και την οικονομική διαχείριση και αποτελούν σύμβολο χρηστής και ισότιμης διακυβέρνησης. Η δημοκρατία παραμένει κενό γράμμα, εάν αυτοί που κατέχουν θέσεις εξουσίας δεν λογοδοτούν δημόσια για τις πράξεις και τις παραλείψεις τους, τις αποφάσεις, τις

ευθύνες, τις πολιτικές τους, τους ηθικούς κανόνες και την συμπεριφορά τους αλλά και τον τρόπο που διαχειρίζονται τους δημόσιους πόρους.

Παραδοσιακά οι κυρίαρχες σχέσεις στη δημόσια λογοδοσία παρουσιάζουν κάθετη ιεραρχική μορφή όπου οι δημόσιοι λειτουργοί και οι οργανισμοί είναι πολιτικά υπόλογοι στους άμεσα ανώτερους τους στην ιεραρχία. Η Εταιρική Διακυβέρνηση εισάγει ένα διαφοροποιημένο και πλουραλιστικό σύνολο σχέσεων λογοδοσίας «οριζόντιου χαρακτήρα» συμπληρωματικά με την παραδοσιακή ιεραρχική μορφή. Οι Οργανισμοί καλούνται να λογοδοτούν στους πολίτες αλλά και σε άλλους λειτουργούς και κρατικούς οργανισμούς που έχουν τις γνώσεις αλλά και την δικαιοδοσία να διαδραματίσουν έναν τέτοιο ελεγκτικό ρόλο και οι οποίοι δεν είναι ιεραρχικά ανώτεροι αλλά θεωρούνται ισότιμοι εταίροι. Έτσι ένα μέλος οποιουδήποτε επιπέδου διακυβέρνησης ελέγχεται από ένα άλλο μέλος με μία λογική περισσότερο παράλληλου ελέγχου παρά ως μέρος μιας τυπικής σχέσης εντολών και υπακοής. Παραδείγματα οριζόντιας λογοδοσίας αποτελούν οι δημόσιες ακροάσεις, οι επιτροπές, οι ανεξάρτητες αρχές, τα οργανωμένα panel πολιτών, τα δίκτυα πολιτικής, ο συνήγορος του πολίτη ή ο διαμεσολαβητής μεταξύ του πολίτη και του οργανισμού ή άλλα σώματα των οποίων η αποστολή είναι να ελέγχουν και να περιορίζουν την ισχύ αυτών που κυβερνούν. Οι μηχανισμοί οριζόντιας λογοδοσίας προσθέτουν αξία στους οργανισμούς δίνοντας ώθηση στον κοινωνικό έλεγχο, στην υπευθυνότητα, στην οικοδόμηση εμπιστοσύνης, στην δημιουργία δικτύων και μακροπρόθεσμων δεσμών παρέχοντας στήριξη σε σημαντικούς τομείς των δραστηριοτήτων τους.

Θεμελιώδεις παράγοντες για αποτελεσματική λογοδοσία είναι η πρόσβαση στην πληροφορία, η συμμόρφωση με τους νόμους (νομιμότητα), οι σχέσεις εμπιστοσύνης μεταξύ των Οργανισμών και των ενδιαφερομένων μερών καθώς και οι προσωπικές αξίες και η ακεραιότητα. Οι προσωπικές αξίες μάλιστα, αποτελούν σημαντική πτυχή της λογοδοσίας. Ανεξάρτητα από τις απαιτήσεις συμμόρφωσης ή πρόσβασης στις πληροφορίες, η υποχρέωση λογοδοσίας εξαρτάται από τις προσωπικές αξίες κάθε ατόμου. Αυτές μπορεί να βοηθήσουν ή να παρεμποδίσουν τη λειτουργία της, επηρεάζοντας έτσι τις απαιτήσεις για χρηστή διακυβέρνηση.

Από τα παραπάνω γίνεται σαφές ότι κοινό παρονομαστή για την εξασφάλιση της συμμετοχής των πολιτών, της διαφάνειας και της αποτελεσματικής λογοδοσίας αποτελεί η διαχείριση της πληροφορίας. Η ανοιχτή πληροφόρηση συνδέεται με τη

διάθεση πληροφοριών σε ένα τέτοιο πλαίσιο, ώστε να αντιμετωπιστεί αποτελεσματικά το πρόβλημα της «ασυμμετρίας της πληροφόρησης» που είναι στην καρδιά της ΕΔ (Λαζαρίδης, 2009). Στόχος συνεπώς κάθε φορέα είναι να παρέχει εντός και εκτός του οργανισμού έγκυρες πληροφορίες με ίσους όρους πρόσβασης, ισότιμη μεταχείριση, στο σωστό χρόνο και σε μορφή που να είναι προσιτές και κατανοητές σε όλους (ποιότητα πληροφόρησης). Καλή πρακτική αποτελεί η ύπαρξη ενός «Κώδικα διαφάνειας» με σαφείς κατευθυντήριες γραμμές που να εξασφαλίζουν τα ποιοτικά χαρακτηριστικά και τους τρόπους διάχυσης της πληροφορίας. .

Πίνακας 4.3

Σκοπός Συμμετοχής και κατάλληλα μέσα

Σκοπός Συμμετοχής και κατάλληλα μέσα		
Ενημέρωση-Δημόσια επικοινωνία	Διαβούλευση	Ενεργής Συμμετοχή
Ιστοσελίδες	Διαδικτυακές Πύλες-Κοινωνική δικτύωση	Ηλεκτρονική ψηφοφορία
Εκπαίδευση και ευαισθητοποίηση	Ομάδες συζήτησης	Τράπεζες διαπραγμάτευσης
Ενημερωτικά δελτία και εκδηλώσεις	Δημόσιες ακροάσεις	Ομάδες πολιτικής δράσης
Τηλεφωνική γραμμή επικοινωνίας	Δημοσκοπήσεις	Πάνελ πολιτών
Κοινοτικές συνεδριάσεις	Έρευνες	Διαβουλευτική δημοσκόπηση
Υπηρεσίες μιας στάσης	Προσωπικές Συνεντεύξεις	Αντιπροσώπευση
Χρήση ΜΜΕ	Δημόσιες Εκθέσεις	
Ετήσιες εκθέσεις και απολογισμοί		

Οι μεθοδολογίες και τα εργαλεία που μπορούν να υποστηρίξουν τους παραπάνω στόχους ποικίλουν ανάλογα με τους σκοπούς και τον επιθυμητό βαθμό εμπλοκής των ενδιαφερομένων μερών(πίνακας 4.3): από τους παραδοσιακούς τρόπους επικοινωνίας και πληροφόρησης, όπως η άμεση επαφή με πολίτες και φορείς, οι ανοιχτές συνεδριάσεις των Δημοτικών και Περιφερειακών Συμβουλίων, οι ετήσιες Εκθέσεις και Απολογισμοί, οι ενημερωτικές εκδηλώσεις για φορείς και πολίτες, οι Συνελεύσεις και τα Συμβούλια, μέχρι τις δυνατότητες που προσφέρει η εξέλιξη των Τεχνολογιών

Πληροφορικής και Επικοινωνίας(ΤΠΕ) και οι εφαρμογές της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Επίσης από τη χρήση της απλής ιστοσελίδας ή διαδικτυακής πύλης που παρέχει τη δυνατότητα της ενημέρωσης για τις υπηρεσίες και τις δραστηριότητες του Δήμου ή της Περιφέρειας, τη χρήση της τηλεδιάσκεψης ως μέσο κοινών συνεδριάσεων και συσκέψεων με απομακρυσμένα Τοπικά Συμβούλια και φορείς, τη διαβούλευση ως δομημένη διαδικασία δημόσιου διαλόγου για θέματα σχεδιασμού και λήψης απόφασης, την αξιοποίηση της δύναμης των κοινωνικών δικτύων ως μέσο επικοινωνίας, μέχρι τη χρήση ολοκληρωμένων πληροφοριακών συστημάτων. Η σύγχρονη τεχνολογία δεν αφήνει περιθώρια για δικαιολογίες περί δυσκολίας διάχυσης της πληροφορίας στους πολίτες. Η εισαγωγή σύγχρονων πληροφοριακών συστημάτων μπορεί να δώσει τη δυνατότητα στις τοπικές αρχές και στους πολίτες να ανοίξουν ένα διαρκές κανάλι επικοινωνίας μεταξύ τους, για να συνεργαστούν συστηματικά και να προάγουν τον σχεδιασμό και την εφαρμογή της πολιτικής σε τοπικό επίπεδο και να διαμορφώσουν ένα νέο περιβάλλον στην διαδικασία λήψης συμμετοχικών αποφάσεων. Για να υποστηριχθεί αυτό είναι απαραίτητο η εφαρμογή να παρέχει:

- Ένα κανάλι ενημέρωσης και πληροφόρησης προς τους πολίτες το οποίο να περιλαμβάνει όλες τις αποφάσεις της διοίκησης που άπτονται ή επηρεάζουν τη ζωή της τοπικής κοινωνίας, καθώς και ειδήσεις που ενισχύουν τη γνώση των πολιτών και προάγουν τη συμμετοχή τους στη λήψη αποφάσεων και διαμόρφωση πολιτικής.
- Την πληροφορία σε μορφή ώστε ο χρήστης να έχει τη δυνατότητα να πάρει τα δεδομένα, να τα επεξεργαστεί, να τα συγκρίνει με άλλα και να τα επαναχρησιμοποιήσει.
- Να προκαλεί το διάλογο και την διαβούλευση μέσα από την ενημέρωση. Ο πολίτης ενημερώνεται, ενισχύει τη γνώση του και παίρνει θέση επί του θέματος που τον απασχολεί.
- Να προκαλεί την επώνυμη και υπεύθυνη συμμετοχή.
- Να παρέχει το δικαίωμα της συγκέντρωσης υπογραφών και ηλεκτρονικής ψηφοφορίας για κρίσιμες αποφάσεις και για θέματα που απασχολούν την τοπική κοινωνία.

- Να υποστηρίζει ένα εύχρηστο και φιλικό περιβάλλον επικοινωνίας που να διαθέτει χαρακτηριστικά των ηλεκτρονικών συστημάτων κοινωνικής δικτύωσης του διαδικτύου.
- Να εξασφαλίζει την προσβασιμότητα σε όλους με σεβασμό στις ιδιαίτερες δεξιότητες τους.

Πίνακας 4.4

Πλαίσιο εφαρμογής των αρχών Εταιρικής Διακυβέρνησης Διαφάνεια-Ενεργός Συμμετοχή-Λογοδοσία

Πλαίσιο εφαρμογής των αρχών Εταιρικής Διακυβέρνησης Διαφάνεια-Ενεργός Συμμετοχή-Λογοδοσία	
Άξονας	Δράσεις-Καλές πρακτικές
Διαφάνεια	Ανοιχτή και ποιοτική πληροφόρηση
Λογοδοσία	Δημοσιοποίηση όλων των Διοικητικών αποφάσεων
Συμμετοχή	Ανοιχτές συνεδριάσεις των Συμβουλίων
	Δημοσιοποίηση προϋπολογισμών ετήσιων Εκθέσεων και Απολογισμών
	Συνεχείς αναφορές των χρηματοοικονομικών καταστάσεων και online Προϋπολογισμός
	Δημοσιοποίηση της εξέλιξης των έργων
	Συμμετοχή των πολιτών στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων
	Ενημερωτικές εκδηλώσεις για φορείς και πολίτες
	Άμεση επαφή με πολίτες και φορείς
	Διαβούλευση και διάλογος
	Διαδικτυακές πύλες
	Κοινωνικά Δίκτυα
	Ολοκληρωμένα Πληροφοριακά Συστήματα
	Μέσα κοινωνικής δικτύωσης διαδικτύου
	Ηλεκτρονική ψηφοφορία
	Προσβασιμότητα
	Εσωτερικός έλεγχος
	Οριζόντια Λογοδοσία
	Κώδικας Διαφάνειας

Η εισαγωγή πληροφοριακών συστημάτων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση δίνει τη δυνατότητα επέκτασης του πεδίου εφαρμογής στο σύνολο των πράξεων της διοίκησης πέραν των νομικών δεσμεύσεων (π.χ. πρόγραμμα «Διαύγεια»), όπως τη δυνατότητα συνεχών αναφορών των χρηματοοικονομικών καταστάσεων, οικονομικές και κοινωνικές στατιστικές, τα αποτελέσματα δημόσιων διαγωνισμών και προσφορών, online τον προϋπολογισμό, τη δημοσιοποίηση των δαπανών όπως αυτές καταγράφονται σε ζωντανό χρόνο και κάθε άλλο στοιχείο που εξυπηρετεί την ολόπλευρη ενημέρωση των πολιτών.

Γίνεται φανερό ότι η πληροφορία και η διάχυσή της μέσα και έξω από την οργανωτική δομή, αποτελεί κρίσιμο παράγοντα της Εταιρικής Διακυβέρνησης. Αναγκαία συνθήκη είναι η ύπαρξη πολιτικής βούλησης (υποστήριξη από την ηγεσία) και σαφών κατευθυντήριων γραμμών για τις διαδικασίες ανταλλαγής πληροφοριών, που να διασφαλίζουν τα ποιοτικά χαρακτηριστικά της πληροφορίας και την «μετάδοσή της απευθείας από και προς τους ενδιαφερόμενους χωρίς την ύπαρξη του φαινομένου της στένωσης» (*bottleneck effect*) (Lazarides and Drimpetas,2008).

4.4 Κουλτούρα

Με τον όρο οργανωσιακή κουλτούρα αναφερόμαστε σε ένα σύστημα κοινών αξιών, πιστεύω, βασικών παραδοχών και συμπεριφορών, το οποίο αποτελεί το κοινό πλαίσιο αναφοράς και συνδέει τους ανθρώπους ενός οργανισμού προσδιορίζοντας τον τρόπο σκέψης, συμπεριφοράς και δράσης τους. Η οργανωσιακή κουλτούρα θα πρέπει να αποτελεί τη βάση πάνω στην οποία μπορεί να οικοδομηθεί μία αποτελεσματική και αποδοτική Εταιρική Διακυβέρνηση στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης της Ελλάδας. (Μπεσίλα και Βίκα,2011).

Σύμφωνα με τον Bevir (2007) σημαντικός είναι ο ρόλος της ηγεσίας στην διαμόρφωση, την προώθηση και την εδραίωση της οργανωσιακής κουλτούρας. Οι διοικήσεις των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης στα πλαίσια της διαμόρφωσης της εταιρικής τους κουλτούρας θα πρέπει να εστιαστούν κατά προτεραιότητα στα πρότυπα ηθικής συμπεριφοράς με κριτήριο το παραγόμενο προϊόν και τον βαθμό ικανοποίησης των χρηστών των υπηρεσιών, εξασφαλίζοντας ταυτόχρονα ότι το μήνυμα αυτό διαχέεται σε όλα τα επίπεδα του οργανισμού, στο προσωπικό και στους πολίτες. Οι κανόνες ηθικής και οι αξίες που διέπουν την δημόσια συμπεριφορά

(πίνακας 4.2) θα πρέπει να είναι κοινοί ώστε ολόκληρος ο οργανισμός να κινείται από μια ενιαία αποδεκτή αρχή και να οδεύει προς μια κοινή κατεύθυνση. Μία ισχυρή κουλτούρα προσφέρει κοινές αξίες που βεβαιώνουν την παραμονή όλων μέσα στον οργανισμό, στο ίδιο μονοπάτι (Robbins,1996).

Καλή πρακτική για την μετάδοση της εταιρικής κουλτούρας σε όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη είναι η ύπαρξη σαφούς «Δήλωσης Αποστολής» του Οργανισμού η οποία να γνωστοποιεί ευρέως τα ιδανικά και τις φιλοδοξίες του, ενθαρρύνοντας όλο το προσωπικό να τις ακολουθεί.

Πίνακας 4.5
Αξίες δημόσιων λειτουργιών

Αξίες Δημόσιων Λειτουργιών (Nolan principals)	
Ανιδιοτέλεια	Οι κατέχοντες δημόσιο αξίωμα οφείλουν να λαμβάνουν αποφάσεις με μοναδικό γνώμονα το δημόσιο συμφέρον και όχι το ατομικό οικονομικό ή άλλου είδους όφελος.
Ακεραιότητα και Αμεροληψία	Οι κατέχοντες δημόσιο αξίωμα οφείλουν να μην έχουν οποιαδήποτε οικονομική ή άλλου είδους εξάρτηση από άτομα ή Οργανισμούς, οι οποίοι πιθανόν να τους επηρεάσουν στην άσκηση των καθηκόντων τους.
Αντικειμενικότητα	Οι κατέχοντες δημόσιο αξίωμα οφείλουν να τεκμηριώνουν τις επιλογές τους κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, με βάση αξιοκρατικά κριτήρια.
Υπευθυνότητα και Λογοδοσία	Οι κατέχοντες δημόσιο αξίωμα είναι υπόλογοι στον πολίτη για τις αποφάσεις και ενέργειές τους και οφείλουν να είναι διαθέσιμοι σε οποιοδήποτε έλεγχο κριθεί αναγκαίος.
Διαφάνεια	Οι κατέχοντες δημόσιο αξίωμα οφείλουν να ενεργούν και να αποφασίζουν με τη μέγιστη δυνατή διαφάνεια. Οφείλουν να αιτιολογούν τις αποφάσεις τους και να περιορίζουν την πληροφόρηση μόνο σε περίπτωση που το απαιτεί το δημόσιο συμφέρον
Τιμότητα	Οι κατέχοντες δημόσιο αξίωμα έχουν καθήκον να δηλώνουν οποιοδήποτε ατομικό συμφέρον σχετικό με την εκτέλεση των καθηκόντων τους
Καθοδήγηση δια του παραδείγματος	Οι κατέχοντες δημόσιο αξίωμα οφείλουν να προωθούν και να υποστηρίζουν τις πιο πάνω αρχές με παραδειγματικές ενέργειες.

Η οργανωσιακή κουλτούρα δηλαδή, είναι αυτή η οποία καλλιεργεί και ενθαρρύνει μία μορφή επιθυμητής σταθερότητας στους Οργανισμούς. Η εξέχουσα σημασία της αντικατοπτρίζεται μέσα από τις ακόλουθες πτυχές:

- Προσδίδει τόσο στο ανθρώπινο δυναμικό αλλά και στο εξωτερικό περιβάλλον του οργανισμού μια αίσθηση ταυτότητας.
- Εντάσσει τους εργαζόμενους σε ένα ευρύτερο συλλογικό πλαίσιο για το οποίο ενδιαφέρονται και δεσμεύονται για την καλύτερη δυνατή λειτουργία του.
- Παρέχει στον οργανισμό σταθερότητα ως κοινωνικό σύνολο.
- Λειτουργεί ως πλαίσιο αναφοράς στο οποίο οι εργαζόμενοι μπορούν να ανατρέχουν χρησιμοποιώντας το ως οδηγό στις συμπεριφορές τους.

Οι ενέργειες που πρέπει να αναληφθούν για την ανάπτυξη μιας υψηλής οργανωσιακής κουλτούρας στους ΟΤΑ είναι: (Klijn,2001)

- Η δημιουργία και κυκλοφορία ενός «κώδικα ηθικής και δεοντολογίας», ο οποίος θα αφορά όλους ανεξαιρέτως τους δρώντες εντός του οργανισμού συμπεριλαμβανομένων των διοικητικών στελεχών, των πολιτικών υπαλλήλων και των αιρετών.
- Η γνωστοποίηση σε όλο το προσωπικό των πολιτικών και των διαδικασιών οι οποίες θα πρέπει να περιλαμβάνουν το σύνολο των κανόνων με τους οποίους επιθυμεί ο οργανισμός να λειτουργεί, καθώς επίσης και των σαφών ορίων συμπεριφοράς και αρμοδιοτήτων του συνόλου των εργαζομένων καθώς και των διοικητικών στελεχών. Σε μια τέτοια βάση οι ρόλοι και οι αρμοδιότητες του καθενός θα πρέπει να είναι σαφώς καθορισμένοι και διαχωρισμένοι βάσει εγκεκριμένων οργανογραμμάτων και περιγραφών θέσεων εργασίας. Ακόμα είναι σημαντικό να ενθαρρύνονται συνεχώς όλοι οι εργαζόμενοι στο να ακολουθούν τις διαδικασίες του οργανισμού σε όλες τις δράσεις καθώς και στις καθημερινές τους αποφάσεις.
- Η υιοθέτηση πρακτικών ενίσχυσης της υπευθυνότητας με προτεινόμενη την υπογραφή από τους εργαζόμενους στις παραγόμενες από τους ίδιους αναφορές, ώστε να καθίστανται αρμόδιοι για την πληρότητα και την ακρίβεια των στοιχείων, αναλαμβάνοντας παράλληλα την ευθύνη για τυχόν ανεπάρκειες.

- Η καθιέρωση ενός προγράμματος hotlines προκειμένου να συλλέγονται ανώνυμες καταγγελίες για παρατυπίες και παραβίαση κανόνων εντός του οργανισμού, πρακτική που συνηθίζεται διεθνώς στους οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης που εφαρμόζουν δράσεις Εταιρικής Διακυβέρνησης, με την ταυτόχρονη τοποθέτηση ενός «υπεύθυνου κανονιστικής συμμόρφωσης» ο οποίος αναλαμβάνει τη διερεύνηση των υποθέσεων καθώς και την παροχή πληροφοριών ανατροφοδότησης προς τον καταγγέλλοντα. Προς την ίδια κατεύθυνση μια βέλτιστη πρακτική είναι η προώθηση «ανώνυμων ερευνών προσωπικού» με σκοπό να προσδιοριστεί ο βαθμός συμμόρφωσης με τον κώδικα ηθικής και δεοντολογίας. Τα αποτελέσματα σε αυτή την περίπτωση μπορούν να αναλυθούν από τους εσωτερικούς ελεγκτές καθώς και από τον υπεύθυνο κανονιστικής συμπεριφοράς.

Πίνακας 4.6

Πλαίσιο εφαρμογής των αρχών Εταιρικής Διακυβέρνησης – Κουλτούρα

Πλαίσιο εφαρμογής των αρχών Εταιρικής Διακυβέρνησης Κουλτούρα	
Άξονας	Δράσεις-Καλές πρακτικές
Κουλτούρα	Σαφής «Δήλωση Αποστολής» Κώδικας Ηθικής και Δεοντολογίας Γνωστοποίηση σε όλο το προσωπικό των πολιτικών και των διαδικασιών Προγράμματα hotlines για ανώνυμες καταγγελίες Ορισμός Υπευθύνου κανονιστικής συμμόρφωσης Ανώνυμες έρευνες προσωπικού

4.5 Εσωτερικός έλεγχος

Ο εσωτερικός έλεγχος αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της δομής της Εταιρικής Διακυβέρνησης (Coram *et al.*, 2008) και ένα μηχανισμό που επιβλέπει την εφαρμογή των αρχών της. Η σύγχρονη λειτουργία των ΟΤΑ χαρακτηρίζεται από κινδύνους που μπορούν να επηρεάσουν αρνητικά την οικονομική διαχείριση και την αποτελεσματικότητα των διαδικασιών λειτουργίας τους, ενώ όλο και πιο συχνά

κάνουν την εμφάνισή τους φαινόμενα κακοδιοίκησης και διαφθοράς, γεγονός που προκαλεί την απαίτηση για μεγαλύτερη διαφάνεια και λογοδοσία. Ο εσωτερικός έλεγχος δεν περιορίζεται στον παραδοσιακό οικονομικό έλεγχο αλλά διαθέτει περισσότερο ευρύ διοικητικό και επιχειρηματικό πεδίο.

Σε ένα πλαίσιο ΕΔ σκοπός του εσωτερικού ελέγχου στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι η αξιολόγηση των εσωτερικών διαδικασιών και ενεργειών που ακολουθούνται με σκοπό να διαπιστωθούν αδυναμίες και λάθη ως προς την αποτελεσματική και αποδοτική λειτουργία του Οργανισμού, να αξιολογηθούν τα αίτια ύπαρξης της κάθε αστοχίας και στη βάση των παραπάνω, να τίθενται οι στόχοι που θα πρέπει να επιτυγχάνονται (Λαδιάς, 2014).

Η εφαρμογή ενός αποτελεσματικού συστήματος εσωτερικού ελέγχου σε συνδυασμό με την αρχή της χρηστής διοίκησης που επιβάλλεται από το νομοθετικό πλαίσιο λειτουργίας των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, καθιστά τον εσωτερικό έλεγχο ως το πιο αποτελεσματικό μέσο εταιρικής διακυβέρνησης προς την κατεύθυνση της διασφάλισης των βιωσιμότητας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη βάση της προστασίας από δόλιες πράξεις και πράξεις εξαπάτησης (Ράλλης, 2007).

Σε μια νέα πραγματικότητα, όσον αφορά στον ελληνικό χώρο όπου η εισαγωγή των μεθόδων της σύγχρονης διοίκησης στους δημόσιους φορείς φαντάζει πιο αναγκαία από ποτέ, ο εσωτερικός έλεγχος δε θα πρέπει να περιορίζεται μόνο στον παραδοσιακό του ρόλο που σχετίζεται με την οικονομική συνιστώσα και τον έλεγχο των οικονομικών καταστάσεων αλλά θα πρέπει να χαρακτηρίζεται από έναν πιο ολιστικό χαρακτήρα ο οποίος θα επιτάσσει τη διεύρυνση των ελεγκτικών διαδικασιών σε περαιτέρω πεδία, όπως είναι αυτά του διοικητικού και λειτουργικού ελέγχου, προκειμένου να εξασφαλίζεται η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα αυτών μέσω της αναγνώρισης των σημείων και διαδικασιών ανεπαρκούς λειτουργίας και της εισήγησης από την πλευρά των ελεγκτών προς τη διοίκηση δράσεων για τη βελτίωση αυτών των σημείων και διαδικασιών (Μπεσίλα– Βίκα,2011).

Οι πολλαπλοί μηχανισμοί ελέγχου (νόμοι, προεδρικά διατάγματα, εγκύκλιοι κ.λπ.),στο αυστηρό θεσμικό πλαίσιο που δραστηριοποιούνται οι ΟΤΑ, δημιουργούν ιδιαίτερα προβλήματα (γραφειοκρατικές διαδικασίες, καθυστερήσεις, αλληλοεπικαλύψεις), γεγονός που αποτελεί αφενός βασικό ανασταλτικό παράγοντα στην λειτουργία τους και αφετέρου καθιστά πολλές φορές τους ελέγχους

αναποτελεσματικούς (Γκέκας και συν., 2011). Οι έλεγχοι ασκούνται στο όνομα της εποπτείας που ασκεί το Κράτος στους Δήμους και τις Περιφέρειες και ορίζονται αποκλειστικά ως έλεγχοι νομιμότητας ή κανονικότητας, ωστόσο σε αρκετές περιπτώσεις, υπερβαίνουν τα όρια και διολισθαίνουν σε συγκεκριμένους ελέγχους σκοπιμότητας (Κατσούλης, 2016). Η τοπική αυτοδιοίκηση αντιμετωπίζει το ζήτημα της εποπτείας και των ελέγχων παθητικά, χωρίς να επιδιώκει την προώθηση πολιτικών που να κατοχυρώνουν την τοπική αυτονομία, η κατοχύρωση της οποίας είναι πρωτίστως υπόθεση των ίδιων των Δήμων και Περιφερειών. Καλείται η ίδια να διαμορφώσει ένα ισχυρό πεδίο εμπέδωσης των αρχών της νομιμότητας, της διαφάνειας, της λογοδοσίας και της αποτελεσματικής διοίκησης, θέτοντας πρότυπα διοίκησης και κυρίως εφαρμόζοντας διαδικασίες εσωτερικού ελέγχου.

Ο εσωτερικός έλεγχος ως αυτοτελής υπηρεσία των ΟΤΑ, αποτελεί καθοριστικό παράγοντα για την οριοθέτηση της εποπτείας που ασκούν τα όργανα του Κράτους στα αυστηρά συνταγματικά όρια της νομιμότητας. Στην τοπική αυτοδιοίκηση η συμπερίληψη δομών εσωτερικού ελέγχου, αξιοποιώντας παράλληλα διεθνή πρότυπα, είναι αντικείμενο που ανάγεται στο δικαίωμα της οργανωτικής αυτοτέλειας και συνεπώς δεν απαιτείται η προηγούμενη νομοθετική του επιβολή.

Σύμφωνα με τον Bevir (2007), ένα σύστημα εσωτερικού ελέγχου σε Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης που εμφανίζουν πολύ ισχνές αντίστοιχες δομές, θα πρέπει να περιλαμβάνει εκτός από το βασικό τμήμα που θα διενεργεί τις δράσεις του ελέγχου:

- Εγκεκριμένο Οργανόγραμμα του οργανισμού όπου θα αποτυπώνεται ο καθορισμός και διαχωρισμός των ρόλων και αρμοδιοτήτων προκειμένου να εξασφαλίζεται το στοχευμένο του ελέγχου.
- Μηχανογραφικούς ελέγχους
- Εγχειρίδια αποτύπωσης διαδικασιών.
- Προγραμματισμό Ελεγκτικών και Απολογιστικών δράσεων σε βραχυπρόθεσμο και μακροπρόθεσμο επίπεδο.
- Πολιτικές ελέγχου των αγορών και των προμηθειών πέραν του ελέγχου του προσωπικού.

- Διαχείριση του χαρτοφυλακίου των επενδυτικών δράσεων σύστοιχα με την σύγχρονη ανάγκη οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης να λειτουργούν και ως επενδυτικοί φορείς στο νέο διαμορφωθέν ελληνικό οικονομικό περιβάλλον.

Παρά την αξία και το δημιουργικό ρόλο του εσωτερικού ελέγχου οι Ελληνικοί ΟΤΑ σχεδόν στο σύνολό τους δεν διαθέτουν αυτοτελή Υπηρεσία Εσωτερικού Ελέγχου ή ακόμα και αν διαθέτουν τυπικά στο Οργανόγραμμά τους αυτή δεν έχει λειτουργήσει ποτέ. Από τους 325 Δήμους που αποτελούν την Διοικητική Διαίρεση της Ελλάδος μόνο τρεις (Αθήνα, Θεσσαλονίκη, Πειραιάς) έχουν συστήσει Εσωτερικό Έλεγχο, αριθμός που αντιστοιχεί σε ποσοστό μικρότερο του 1% ενώ στις 13 Περιφέρειες συστάθηκαν στους Οργανισμούς Εσωτερικής Υπηρεσίας Αυτοτελή Τμήματα Εσωτερικού Ελέγχου αλλά μόνο 4 από αυτά έχουν στελεχωθεί (ποσοστό 31%) (Ναζίρη,2016). Η κατανόηση της σημασίας του Εσωτερικού Ελέγχου και η υποστήριξη από την πολιτική ηγεσία από πλευράς Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι κρίσιμη συνθήκη σε ένα πλαίσιο Εταιρικής Διακυβέρνησης.

Πίνακας 4.7

Πλαίσιο εφαρμογής των αρχών Εταιρικής Διακυβέρνησης Εσωτερικός Έλεγχος

Πλαίσιο εφαρμογής των αρχών Εταιρικής Διακυβέρνησης Εσωτερικός Έλεγχος	
Άξονας	Δράσεις-Καλές πρακτικές
Εσωτερικός έλεγχος	Οικονομικός έλεγχος
	Λειτουργικός έλεγχος
	Διοικητικός έλεγχος
	Διαχείριση κινδύνων
	Αξιολόγηση της επάρκειας του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου

4.6 Λειτουργική και οργανωτική επάρκεια

Η αποτελεσματικότητα των μηχανισμών και πρακτικών που έχουν ως στόχο την εδραίωση της καλής Εταιρικής Διακυβέρνησης, εξαρτάται και επηρεάζεται από την λειτουργική και οργανωτική επάρκεια και αποδοτικότητα των οργανισμών. Θέματα

οργάνωσης και λειτουργίας, διαδικασιών, κατανομής εξουσίας, περιορισμού των συγκρούσεων, εποπτείας και ελέγχου βρίσκονται στο επίκεντρο της ΕΔ. Ένας ΟΤΑ πρέπει να διασφαλίσει ότι διαθέτει τόσο την ικανότητα να εκπληρώνει την αποστολή του όσο και να παρέχει την διαβεβαίωση ότι διαθέτει την απαιτούμενη επιχειρησιακή ικανότητα για το σύνολο του οργανισμού.

Μέτρα που θα πρέπει να ληφθούν για την επίτευξη οργανωτικής αποτελεσματικότητας στους ΟΤΑ είναι:

Καθορισμός της οργανωτικής δομής μέσω οργανογράμματος με σαφή καθορισμό θέσεων εργασίας, επιπέδων διοίκησης, αρμοδιοτήτων και σχέσεων εξουσίας. Σε μια τέτοια βάση, η εφαρμογή των αρχών ΕΔ όπως ο σαφής καθορισμός των ρόλων και αρμοδιοτήτων(με τη βοήθεια των οργανογραμμάτων) αλλά και η διασφάλιση μιας δίκαιης και αποδοτικής διοίκησης μέσω του συνεχούς ελέγχου τόσο της ακεραιότητας όσο και της επάρκειας αυτής, θα διασφαλίσουν τα συμφέροντα τόσο του ίδιου του οργανισμού όσο και των εργαζομένων και των πολιτών/χρηστών των υπηρεσιών του. (Παπαστάθης, 2014) Όταν το οργανόγραμμα λειτουργεί ορθά διευκολύνονται και άλλες λειτουργίες όπως η επικοινωνία και ο έλεγχος ενώ ο σαφής καθορισμός των καθηκόντων και των ευθυνών αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την λειτουργία της λογοδοσίας.

Λειτουργική ή επίπεδη οργανωτική δομή: Υιοθέτηση ενός λιτού τρόπου οργάνωσης με δραστικό περιορισμό των επιπέδων διοίκησης που να χαρακτηρίζεται από μεγάλο εύρος εποπτείας. Η επίπεδη οργανωτική δομή ευνοεί τον καταμερισμό της γνώσης και τη συνεχή συνεργασία των τμημάτων και την διάχυση της πληροφορίας στον οργανισμό. Εξασφαλίζονται έτσι οικονομίες κλίμακας, ομαλή ροή της εργασίας και των διαδικασιών λήψης αποφάσεων καθώς και ένα αποδοτικό σύστημα συντονισμού.

Κατανομή εξουσίας και ελέγχου: Ο βαθμός συγκέντρωσης ή αποκέντρωσης είναι από τα βασικότερα ζητήματα του οργανωτικού σχεδιασμού. Η υιοθέτηση αποκεντρωτικού συστήματος σημαίνει εκχώρηση αρμοδιοτήτων-ευθύνης-εξουσίας σε όλα τα ιεραρχικά επίπεδα διοίκησης με τάση εκχώρησης εξουσίας στις κατώτερες οργανωτικές ομάδες. Ο **αποκεντρωτικός** τρόπος διοίκησης ξεκινά από την παραδοχή ότι το προσωπικό είναι ικανό για αυτοκαθοδήγηση και συνεπώς άξιο εμπιστοσύνης.

Η εκχώρηση αρμοδιοτήτων ιδιαίτερα, όταν συνοδεύεται από την ανάληψη πρωτοβουλίας και ευθύνης, ενισχύει την ικανοποίηση που απορρέει από την εργασία και αναπτύσσει την προσωπικότητα ενώ δημιουργεί στο άτομο την αίσθηση ότι είναι σημαντικό τόσο για την οργάνωση όσο και για την άσκηση του διοικητικού έργου. Ουσιώδες στοιχείο της ανάθεσης αρμοδιοτήτων είναι η ισόποση εκχώρηση εξουσίας (της νόμιμης ισχύος να αναλάβει το έργο κάποιος άλλος) και ευθύνης (της υποχρέωσης λογοδοσίας για το έργο αυτό) (Denhart,1995).

Σαφής οριοθέτηση των σχέσεων μεταξύ των διοικητικών στελεχών και των αιρετών εκπροσώπων (οριοθέτηση των πεδίων της πολιτικής και της διοίκησης). Η πολιτική εξουσία ασκεί επιτελικό ρόλο και εποπτεία επί του διοικητικού μηχανισμού ενώ η διοίκηση έχει την ευθύνη του management και λογοδοτεί στην πολιτική ηγεσία. Η επέκταση της πολιτικής στο έργο των διοικητικών προϊσταμένων έχει σαν αποτέλεσμα την υποβάθμιση της έννοιας της γραφειοκρατικής ηγεσίας, την υπονόμηση της ικανότητας της διοίκησης να εφαρμόζει τις δημόσιες πολιτικές και να υπηρετεί το δημόσιο συμφέρον (Denhardt,1995). Ο manager προορίζεται να αναλαμβάνει προγραμματισμένες και εν πολλοίς προβλέψιμες και επαναλαμβανόμενες καταστάσεις, ενώ ο ηγέτης είναι αυτός που με επιτυχία θα αντιμετωπίσει μη αναμενόμενες ή ιδιαίτερα δύσκολες καταστάσεις (Κάντας,1993).

Τα ανώτερα στελέχη πρέπει να είναι σε θέση να αντιμετωπίσουν πολιτικά ζητήματα και ως εκ τούτου είναι θεμελιώδους σημασίας να μπορούν να αλληλεπιδρούν με τους πολιτικούς προϊσταμένους αποτελεσματικά ακόμα και αν αυτό δεν είναι εύκολο. Τα ανώτερα στελέχη έχουν στρατηγικό και ουσιαστικό ρόλο και απαιτείται όχι μόνο να λειτουργούν ως ειδικοί σχετικά με τις διοικητικές διαδικασίες και τους ρυθμιστικούς κανόνες αλλά πρέπει να είναι σε θέση να λειτουργούν ως ηγέτες και μάνατζερ για τις ομάδες τους και όχι ως ακόλουθοι των εκάστοτε πολιτικών προϊσταμένων.

Οι αιρετοί εκπρόσωποι και η διοικητική ιεραρχία σε ένα πλαίσιο εταιρικής εφαρμογής και πρακτικής πρέπει να υιοθετήσουν νέα αντίληψη στη σχέση ηγεσίας-διοικητικής ιεραρχίας, μια κοινή αντίληψη που στοχεύει στην αλλαγή και στη βελτίωση της προσπάθειας που συνειδητοποιεί την αξία και τη σημασία των οργανωσιακών στόχων και προτάσσει το συμφέρον της οργάνωσης και την επίτευξη του κοινού σκοπού έναντι προσωπικών συμφερόντων.

Καθώς σε πολλά σημεία οι ρόλοι αλληλεπικαλύπτονται και ο πρώτος αποκτά χαρακτηριστικά του δεύτερου ενώ ο δεύτερος επιτελεί λειτουργίες του πρώτου, οι ρόλοι αυτοί θα πρέπει να είναι σαφώς διακριτοί προκειμένου να αποφεύγονται οι πιθανές συγκρούσεις.

Οι συγκρούσεις εδράζονται συνήθως στην διαχείριση της γνώσης και της πληροφορίας. Για την αποφυγή συγκρούσεων θα πρέπει να διασφαλιστεί η επικοινωνιακή και στη βάση Αρχών και αξιών διάκριση των λειτουργιών καθώς και η αμφίδρομη επικοινωνία και διάχυση της γνώσης και της πληροφορίας η οποία μπορεί να οδηγήσει σε αναπροσαρμογή του προτύπου συμπεριφοράς ή των ακολουθούμενων διαδικασιών και κατ' επέκταση στην αποτελεσματικότερη λήψη αποφάσεων. Η ποιότητα και η συνεχής ροή της πληροφορίας που μπορούν να παράσχουν τα πληροφοριακά συστήματα ενισχύει το δίκτυο επικοινωνίας και μπορεί να επιτύχει τον περιορισμό των συγκρούσεων (Λαζαρίδης,2009). Καλή πρακτική είναι η έκδοση «κωδίκων δεοντολογίας» που να καθορίζουν τις σχέσεις, τις ευθύνες και τους κανόνες επικοινωνιακής συνεργασίας στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων τους.

Χρηστή οικονομική διαχείριση και έλεγχος: Απαιτείται προγραμματισμός και ορθολογική κατανομή των πόρων ώστε κάθε δαπάνη να δημιουργεί προσθήκη αξίας για τον οργανισμό. Οι ΟΤΑ είναι υπόλογοι όχι μόνο για το πόσο δαπανούν, αλλά και για τον τρόπο με τον οποίο αξιοποιούν τους πόρους που διαχειρίζονται. Απαραίτητη συνεπώς είναι η συνεχής παρακολούθηση των χρηματοοικονομικών ροών, ο επανακαθορισμός των προτεραιοτήτων καθώς και η δημοσιοποίηση σε πραγματικό χρόνο όλων των δαπανών και της εκτέλεσης του Προϋπολογισμού για την προαγωγή του στόχου της ανοικτής και συμμετοχικής διοίκησης.

Ο έλεγχος και η διαχείριση της οικονομικής ευθύνης αποτελεί ακρογωνιαίο λίθο της Εταιρικής Διακυβέρνησης. Ο Εσωτερικός Έλεγχος πέραν του τελικού οικονομικού και δημοσιονομικού ελέγχου θα πρέπει να κατευθύνεται και προς την συνεχή παρακολούθηση της υλοποίησης των οικονομικών δράσεων, με στόχο την διόρθωση των ενεργειών και την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων, την βελτίωση του σχεδιασμού αλλά και των διαδικασιών λογοδοσίας. Η αποτελεσματική λογοδοσία συναρτάται όχι μόνο με την υποβολή Εκθέσεων σχετικά με τις δράσεις που έχουν ολοκληρωθεί, αλλά και με την διασφάλιση ότι οι ενδιαφερόμενοι φορείς είναι σε θέση να τις κατανοήσουν.

Διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού: Η ουσιαστικότερη πηγή ισχύος ενός οργανισμού είναι οι άνθρωποι του. Τα σύγχρονα εργαλεία διοίκησης και οι τεχνολογικές εξελίξεις προϋποθέτουν νέου τύπου γνώσεις και δεξιότητες εκ μέρους του ανθρώπινου δυναμικού των ΟΤΑ, ικανό να ανταποκριθεί στις σύγχρονες οργανωσιακές απαιτήσεις και να αποδεχτεί την αλλαγή. Απαιτείται συνεπώς μια συστηματική προσέγγιση και προγραμματισμός του ανθρώπινου παράγοντα ως βασικό μέσο για την απόδοση σε όλα τα επίπεδα διοίκησης και θεώρησή του ως καθοριστικό μοχλό ανάπτυξης και εξέλιξης αλλά και ως συντελεστή διαμόρφωσης ευνοϊκού κλίματος στη συλλογική συνείδηση και στις σχέσεις κράτους- πολίτη.

Τα διοικητικά στελέχη είναι επιφορτισμένα με την εξειδίκευση και μετάδοση της αποστολής της οργάνωσης, με την διατήρηση και ενίσχυση των αξιών που διέπουν τη δράση της και με την εξασφάλιση της συναίνεσης των υφισταμένων για την εκπλήρωση των στόχων του οργανισμού (Terry,1995).

Η δημιουργία ενός ενιαίου συστήματος επιλογής ανωτέρων στελεχών (επιτελικών στελεχών) στους ΟΤΑ με βάση αντίστοιχες πρακτικές που εφαρμόζονται ήδη στο εξωτερικό αποτελεί μια σημαντική δράση προς την κατεύθυνση όχι μόνο της βελτίωσης της διοικητικής και λειτουργικής ικανότητας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης αλλά και της διασφάλισης της διαφάνειας και της αξιοκρατίας των διαδικασιών (OECD,2016). Κρίσιμος παράγοντας είναι η συνεχής επιμόρφωση των στελεχών που καταλαμβάνουν θέσεις ευθύνης, σε σύγχρονα εργαλεία μάνατζμεντ αλλά και σε βασικές διοικητικές διαδικασίες σύμφωνα με τις οργανωσιακές ανάγκες, τα ιδιαίτερα προσόντα και τις φιλοδοξίες των εργαζομένων.

Η υιοθέτηση πρακτικών εκ μέρους των διοικητικών στελεχών που θα ενσταλάξουν στα μέλη ένα αίσθημα πίστης, απώτερο στόχο έχει την ταύτιση των επαγγελματικών στόχων των μελών με τους στόχους του Οργανισμού και την εκπλήρωση των επίσημων διακηρυγμένων στόχων του.

Απλούστευση των διαδικασιών λειτουργίας, τυποποίηση και ανασχεδιασμό των διαδικασιών όπου αυτό κρίνεται αναγκαίο καθώς και αξιοποίηση σύγχρονων εργαλείων διοίκησης και ανάπτυξη διαδικασιών παρακολούθησης και αξιολόγησης της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας του παραγόμενου έργου (Διοίκηση Ολικής Ποιότητας, Διοίκηση μέσω Στόχων κ.α.). Μια καλή πρακτική είναι η

εφαρμογή ενός «Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας» ο οποίος να ενσωματώνει κανόνες σχεδιασμού διαδικασιών καθώς και τις ελάχιστες ποιοτικές προδιαγραφές που θα πρέπει να τηρούνται κατά τον σχεδιασμό. Ένας συμβουλευτικός μηχανισμός εμπέδωσης των κανόνων αυτών καθώς και ελέγχου και αξιολόγησης της διαδικαστικής επάρκειας μπορεί να υποστηρίξει αποτελεσματικά τον κώδικα αυτό.

Πίνακας 4.8

Πλαίσιο εφαρμογής των αρχών Εταιρικής Διακυβέρνησης Λειτουργική και Οργανωτική Επάρκεια

Πλαίσιο εφαρμογής των αρχών Εταιρικής Διακυβέρνησης Λειτουργική και Οργανωτική Επάρκεια	
Αξονας	Δράσεις-Καλές πρακτικές
Λειτουργική και οργανωτική επάρκεια	Καθορισμός της οργανωτικής δομής μέσω οργανογράμματος
	Σαφής καθορισμός θέσεων εργασίας
	Καθορισμός επιπέδων διοίκησης
	Καθορισμός αρμοδιοτήτων
	Καθορισμός σχέσεων εξουσίας
	Λειτουργική ή επίπεδη οργανωτική δομή
	Κατανομή εξουσίας και ελέγχου
	Αποκέντρωση αρμοδιοτήτων και ευθύνης
	Οριοθέτηση των σχέσεων μεταξύ των διοικητικών στελεχών και των αιρετών εκπροσώπων
	Αμφίδρομη πληροφόρηση και επικοινωνία
	Κώδικες δεοντολογίας
	Χρηστή οικονομική διαχείριση και έλεγχος
	Προγραμματισμός
	Ορθολογική κατανομή των πόρων
	Συνεχής παρακολούθηση των χρηματοοικονομικών ροών
	Δημοσιοποίηση σε πραγματικό χρόνο όλων των δαπανών και της εκτέλεσης του Προϋπολογισμού
	Αξιολόγηση των αποτελεσμάτων

	Διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού
	Σύστημα επιλογής ανωτέρων στελεχών (επιτελικών στελεχών)
	Συνεχής επιμόρφωση των στελεχών
	Απλούστευση των διαδικασιών
	Τυποποίηση και ανασχεδιασμός των διαδικασιών
	Σύγχρονα εργαλεία Διοίκησης
	Παρακολούθηση και αξιολόγηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας του παραγόμενου έργου

Ωστόσο, η οργανωσιακή αναδιάταξη δεν εξαντλείται σε δομικές και διαδικαστικές παρεμβάσεις. Όσο απαραίτητες και να είναι δεν θα ευδοκιμήσουν αν δεν υποστηριχθούν από ανθρώπινες στάσεις και συμπεριφορές ικανές να μετατρέψουν τις παρεμβάσεις σε πρακτικές. Οι στάσεις και συμπεριφορές με τη σειρά τους επικαθορίζονται από την οργανωσιακή κουλτούρα η οποία μπορεί να υποκινήσει τις επιθυμητές αλλαγές.

Γίνεται σαφές ότι η ευθυγράμμιση με τις αρχές και πρακτικές της Εταιρικής Διακυβέρνησης απαιτεί την υιοθέτηση σημαντικών και ουσιαστικών τομών από τους ΟΤΑ με βασικό στόχο την υιοθέτηση βέλτιστων διεθνών πρακτικών. Κυρίως απαιτούνται προσαρμογές και αλλαγές στην κουλτούρα, την ηθική και τις αξίες όλων όσων εμπλέκονται στη λειτουργία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Είναι προφανές άλλωστε ότι οι ΟΤΑ, για να καταστούν ανταγωνιστικοί, θα πρέπει να μάθουν να λειτουργούν σε ένα πιο 'ηθικό περιβάλλον και να εφαρμόζουν τις Αρχές και τις πρακτικές της Εταιρικής Διακυβέρνησης. Η ηθικότητα, η ακεραιότητα, η αντικειμενικότητα και η εμπιστευτικότητα του εσωτερικού ελεγκτή αποτελούν βασική προϋπόθεση για τη δημιουργία μιας κουλτούρας ηθικής και δεοντολογίας εντός των οργανισμών (Halloway *et al.*, 1999).

Η αναγνώριση των Αρχών της Εταιρικής Διακυβέρνησης και η τήρηση των μηχανισμών και πρακτικών που υποστηρίζουν αυτές τις Αρχές, αναμένεται να διασφαλίσουν την αξιοπιστία των ΟΤΑ καθώς και την ικανότητα να αναγνωρίζονται άμεσα τα τυχόν προβλήματα που παρουσιάζονται και να επιλύονται. Παρόλο που δεν υπάρχει ένα σύστημα διακυβέρνησης που να μπορεί να προσφέρει πλήρη επιτυχία και

προστασία έναντι της κακοδιαχείρισης, της δόλιας επιλογής και του ηθικού κινδύνου, οι κίνδυνοι μπορούν να μειωθούν με τη συμμετοχή όλων στη διαδικασία διακυβέρνησης, αιρετών, διοικητικών στελεχών, υπόλοιπου προσωπικού, των ελεγκτών και όλων των ενδιαφερομένων μερών, έχοντας πλήρη επίγνωση του τι προσμένεται από αυτούς καθώς και ποια είναι τα αναμενόμενα αποτελέσματα από την υιοθέτηση βέλτιστων διεθνών πρακτικών στους τομείς ΕΔ.

4.7 Αναμενόμενα αποτελέσματα

Τα αποτελέσματα που αναμένονται από την εφαρμογή κανόνων και βέλτιστων πρακτικών ΕΔ συνοψίζονται στα παρακάτω:

- Δημιουργία ενός αξιόπιστου διαύλου επικοινωνίας και ανοιχτής πληροφόρησης που θα φέρει τα ενδιαφερόμενα μέρη πιο κοντά στην διακυβέρνηση. Αυτό αναμένεται να προαγάγει και να ενισχύσει τη διαδικασία διαμόρφωσης και υλοποίησης πολιτικών και τη λήψη ισχυρών αποφάσεων μέσα από διαδικασίες συμμετοχής και διαβούλευσης με τους πολίτες.
- Ανάπτυξη κουλτούρας ενημερωμένων και υπεύθυνων πολιτών γεγονός που θα επιτύχει να διαμορφώσει μια «εταιρική σχέση» καθώς και την ευθυγράμμιση των αναγκών και των προσδοκιών όλων των ενδιαφερομένων μερών που επηρεάζουν ή επηρεάζονται από την τοπική διακυβέρνηση.
- Δυνατότητα συγκέντρωσης πληροφοριών για τα πραγματικά προβλήματα, ενσωμάτωση των απόψεων των πολιτών κατά τις διαδικασίες σχεδιασμού δημοσίων πολιτικών και ταύτιση της δημόσιας υπηρεσίας με το δημόσιο συμφέρον.
- Μετάδοση και διατήρηση κουλτούρας ηθικών αξιών σε όλο τον Οργανισμό, που να αντικατοπτρίζει την αποστολή των ΟΤΑ και τις προσδοκίες των πολιτών.
- Διασφάλιση των Αρχών της **διαφάνειας** και της αποτελεσματικής **λογοδοσίας**.
- Επίτευξη δομικής και λειτουργικής επάρκειας που να διασφαλίζει ότι οι ΟΤΑ είναι επαρκείς να εκπληρώσουν την αποστολή τους και είναι ικανοί να ανταποκριθούν με επιτυχία στις μεταβαλλόμενες συνθήκες.

- Στελέχωση με ικανό και εκπαιδευμένο ανθρώπινο δυναμικό των οποίων οι στόχοι ευθυγραμμίζονται με αυτούς της οργάνωσης και είναι φορείς αξιών που ενισχύουν την απόδοση, την αποτελεσματικότητα και την αξιοπιστία της οργάνωσης.
- Δημοσιονομική πειθαρχία και χρηστή οικονομική διαχείριση για την επίτευξη των στόχων με τον πλέον αποδοτικό και ηθικό τρόπο.
- Προσθήκη «αξίας» στο έργο των Οργανισμών μέσω τήρησης των προδιαγραφών και της συμβουλευτικής λειτουργίας ενός αποτελεσματικού και ανεξάρτητου συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου.
- Μετασχηματισμό της ηγεσίας και σύνδεση της ηγετικής συμπεριφοράς με την αλλαγή κουλτούρας με κοινωνικό προσανατολισμό και σύγχρονη διοικητική αντίληψη που να υπηρετεί τις αξίες και τις Αρχές της Εταιρικής Διακυβέρνησης.
- Ενδυνάμωση και χειραφέτηση του διοικητικού ηγέτη.
- Ενίσχυση του κύρους και ανάπτυξη του αισθήματος της εμπιστοσύνης των πολιτών προς τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Συμπεράσματα

Η Εταιρική Διακυβέρνηση είναι ένα πολύπλευρο ζήτημα με συνεχώς αυξανόμενο ερευνητικό ενδιαφέρον κατά τις τελευταίες δεκαετίες. Αναφέρεται τόσο στο σύστημα κανόνων, πρακτικών και διαδικασιών που επηρεάζουν τον τρόπο με τον οποίο οι εταιρείες διοικούνται, κατευθύνονται και ελέγχονται όσο και στις σχέσεις ανάμεσα στους διάφορους εμπλεκόμενους εσωτερικούς και εξωτερικούς παράγοντες, με σκοπό την επίτευξη των στόχων της επιχείρησης και τη διαφύλαξη των συμφερόντων των ιδιοκτητών και των επιμέρους ομάδων ενδιαφερομένων.

Η εφαρμογή κανόνων και αρχών της εταιρικής διακυβέρνησης στο σημερινό ασταθές και μεταβαλλόμενο επιχειρηματικό περιβάλλον είναι αναμφισβήτητα καθοριστικής σημασίας για την επίτευξη ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος και κερδοφορίας για τις επιχειρήσεις. Τα περισσότερα παραδείγματα καλής Εταιρικής Διακυβέρνησης έχουν ένα κοινό τόπο: χτίζονται με βάση τη διαφάνεια, την λογοδοσία, την ακεραιότητα και την εμπιστοσύνη, αρχές που έχουν τεράστια αξία, ανεξάρτητα αν ένας οργανισμός ή μια επιχείρηση είναι ιδιωτική, δημόσια ή μη κερδοσκοπική. Πάνω απ' όλα ο ρόλος της Εταιρικής Διακυβέρνησης στις σύγχρονες οργανώσεις είναι να επιδεικνύει αυτές τις βασικές αρχές στους μετόχους αλλά και σε όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη και στους πολίτες. Τόσο οι μέτοχοι όσο και τα ενδιαφερόμενα μέρη θέλουν και απαιτούν από τις εταιρείες να λειτουργούν με διαφάνεια και ακεραιότητα. Η υιοθέτηση συνεπώς των αρχών της εταιρικής διακυβέρνησης αποτελεί μονόδρομο επιτυχίας στο σύγχρονο επιχειρησιακό περιβάλλον.

Η διοικητική κρίση που χαρακτηρίζει τους δημόσιους οργανισμούς στην Ελλάδα, έχει καταδείξει την ανάγκη αλλαγής στο γραφειοκρατικό ιεραρχικό πρότυπο. Οι επιμέρους διαρθρωτικές αδυναμίες και οι παθογένειες της Δημόσιας Διοίκησης παράγονται από την έντονη πολιτική εξάρτηση, τον διάχυτο κομματισμό, την εκτεταμένη ακαταλληλότητα και υπανάπτυξη σε θέματα οργάνωσης και το έλλειμμα σχεδιασμού και εφαρμογής δημόσιων πολιτικών. Η πρόκληση που αντιμετωπίζει το Ελληνικό δημόσιο είναι να αναπτύξει ένα σύστημα διοίκησης που να παρέχει στους πολίτες και στους εμπλεκόμενους κοινωνικούς φορείς μια διαφανή και έντιμη διακυβέρνηση μειώνοντας ταυτόχρονα τα γραφειοκρατικά εμπόδια με σκοπό την αποτελεσματικότητα, την αποδοτικότητα και την νομιμοποίησή του στη συλλογική συνείδηση.

Προκειμένου να καταστούν αποτελεσματικές οι δημόσιες οργανώσεις είναι ανάγκη να αναπτύξουν μια σειρά χαρακτηριστικών που σε μεγάλο βαθμό ταυτίζονται με τα συστήματα, τις αρχές και τις πρακτικές της Εταιρικής Διακυβέρνησης. Η αύξηση του κύρους και της αξιοπιστίας των δημοσίων οργανώσεων και η ενίσχυση της δημόσιας εμπιστοσύνης προς τις δημόσιες αρχές θα πρέπει να αρχίσει από την Τοπική Αυτοδιοίκηση που είναι η εγγύτερη στον πολίτη εξουσία για τη διαχείριση των θεμάτων που άμεσα τον αφορούν. Η ιδιαίτερη σημασία και ο ρόλος των τοπικών αρχών καθώς και η ανάγκη αποτελεσματικής εφαρμογής των συστημάτων και των αρχών της εταιρικής διακυβέρνησης αναμφίβολα θα μπορούσαν να προσδώσουν μια νέα αντίληψη στην διακυβέρνηση των τοπικών κοινωνιών.

Η έννοια της Εταιρικής Διακυβέρνησης μπορεί να καθοριστεί ως ο τρόπος με τον οποίο οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης μπορούν να διασφαλίσουν ότι κάνουν τα σωστά πράγματα, με το σωστό τρόπο, για τους σωστούς ανθρώπους, έγκαιρα, χωρίς αποκλεισμούς, με διαφάνεια, ειλικρίνεια και υπεύθυνο τρόπο. Το πλαίσιο εφαρμογής της ΕΔ περιλαμβάνει τα συστήματα, τις διαδικασίες, την κουλτούρα και τις αξίες με τις οποίες οι οργανισμοί κατευθύνονται και ελέγχονται και μέσω αυτών λογοδοτούν, δεσμεύονται και οδηγούν τις κοινότητές τους. Το πλαίσιο αυτό απαιτεί την ενσωμάτωση των βασικών αρχών της διαφάνειας, της δημοσιοποίησης και αξιοπιστίας των πληροφοριών, διαδικασίες που διασφαλίζουν δημόσια λογοδοσία καθώς και την συμμετοχή του συνόλου των κοινωνικών ομάδων στη διαμόρφωση πολιτικών και στη λήψη των αποφάσεων. Οι τοπικές κυβερνήσεις είναι οι μόνες που μπορούν να υποστηρίξουν μορφές συμμετοχικότητας με τρόπους που σε κανένα άλλο επίπεδο διακυβέρνησης δεν μπορεί να επιτευχθούν.

Η εταιρική διακυβέρνηση στις τοπικές κυβερνήσεις απαιτεί ακεραιότητα, δέσμευση και ηθικές αξίες που υποκινούν και ενισχύουν την αλλαγή της οργανωσιακής κουλτούρας, τη λογοδοσία, τη δικαιοσύνη και τη διαφάνεια και προάγουν νέα διοικητική αντίληψη και μεθόδους εργασίας. Προϋποθέτει συστήματα ανεξάρτητου εσωτερικού ελέγχου που να λειτουργούν στην πράξη καθώς και ηγεσίες που αντιλαμβάνονται τις αλλαγές γρήγορα, τολμούν συνεργασίες και συμμαχίες με γνώση, μεθοδολογία, σχέδιο και δράση. Ζωτικής σημασίας κρίνεται η αποσαφήνιση και ο διαχωρισμός των ρόλων, των αρμοδιοτήτων και της ευθύνης μεταξύ των εκλεγμένων αρχών και των στελεχών του διοικητικού μηχανισμού. Η Εταιρική

Διακυβέρνηση μπορεί να αποσαφηνίσει τις εξουσίες, τους ρόλους και τις ευθύνες της πολιτικής και της διοίκησης προς όφελος των τοπικών κοινωνιών. Αυτή είναι η ουσιαστική αποστολή των τοπικών κυβερνήσεων και συνεπώς θα πρέπει να στραφούν και να επενδύσουν στην πλήρη εφαρμογή και συμμόρφωση με τις αρχές και πρακτικές της ΕΔ για την επίτευξη των σκοπών τους.

Στο σύγχρονο διαρκώς μεταβαλλόμενο και απαιτητικό περιβάλλον, οι προσδοκίες των πολιτών αυξάνονται διαρκώς ενώ οι ΟΤΑ καλούνται να ανταποκριθούν στις αυξανόμενες κοινωνικές ανάγκες και τις πολλαπλές αρμοδιότητές τους με συνεχώς μειούμενους πόρους. Το πλαίσιο αρχών και οι βέλτιστες πρακτικές Εταιρικής Διακυβέρνησης προσφέρονται τόσο ως απάντηση στις αυξανόμενες προσδοκίες όλων των ενδιαφερομένων μερών όσο και ως πρακτικό βήμα προς την κατεύθυνση της βελτίωσης της αποτελεσματικότητας της διακυβέρνησης στις Τοπικές Αυτοδιοικήσεις.

Βιβλιογραφία

Ελληνική

- Αλεξιάκη, Α.,(2004), «*Τμηματοποίηση και Εύρος Εποπτείας στην Ελληνική Διοίκηση*», ΙΕ' εκπαιδευτική σειρά, ΕΚΔΔΑ,2004
- Βαφόπουλος, Μ., (2012). «*Η Διαφάνεια και Ανοιχτότητα του Προϋπολογισμού στην Ελλάδα*», OBS Tracker Greece. ΕΕΛ/ΛΑΚ.
https://ellak.gr/wp-content/uploads/2015/09/obs_tracker_greece_report.pdf
- Γαλανός, Γ.,(2016), «*Στρατηγική Διοίκηση Φορέων Τοπικής και Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης*», Σημειώσεις μαθήματος, ΔΔΜΠΣ, 2016.
- Γεώργας Δ.,(1995), «*Κοινωνική Ψυχολογία*», τόμος β', Εκδόσεις Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα,1995
- Γεωργίου, Β., (2012). «*Η Δημόσια Διοίκηση στην Κύπρο*», Εκδόσεις Εν Τύποις, Λευκωσία 2012.
- Γκέκας, Ρ., Μήτσου, Κ., (2011). «*Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση-Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές*», ΕΕΤΑΑ, Αθήνα 2011.
- Ελληνικό Συμβούλιο Εταιρικής Διακυβέρνησης, (2013). «*Ελληνικός Κώδικας Εταιρικής Διακυβέρνησης (ΕΚΕΔ) για τις Εισηγμένες Εταιρείες*».
http://www.sev.org.gr/Uploads/pdf/kodikas_etairikis_diakivernisis_GR_OCT2013.pdf
- ΕΧΤΑ, (1984). «*Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας*»
<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet...>
- Θανόπουλος, Γ., (2013), «*Επιχειρηματική Ηθική και Δεοντολογία. Στην εποχή της Εταιρικής Διακυβέρνησης*», Εκδοτικός Οίκος ΦΑΙΔΙΜΟΣ, Αθήνα 2013.
- Κάντας, Α.,(1993), «*Οργανωτική-Βιομηχανική ψυχολογία*», Μέρος 1°.Κίνητρα, Επαγγελματική ικανοποίηση, Ηγεσία, Εκδόσεις Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα,2013.
- Καρκατσούλης, Π., (2014), «*Η Διακυβέρνηση ως περιεχόμενο και διαδικασία λήψης απόφασης για τις δημόσιες υποθέσεις*», <http://topotami.gr/diakivernisi-os-periechomeno-ke-diadikasia-lipsis-apofasis-gia-dimosies-ipothesis/>
- Καρκατσούλης, Π.,(2004), «*Το κράτος σε μετάβαση. Από τη διοικητική μεταρρύθμιση και το νέο δημόσιο μανάτζμεντ στη διακυβέρνηση*», Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2004
- Κατσούλης, Δ., (2016). «*Η συμβολή του εσωτερικού ελέγχου στον ποιοτικό εκσυγχρονισμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*». <http://tetradioaftodioikisis.blogspot.gr/2016/03/blog-post.html>
- Κουτούπης, Γ., (2009), «*Οι επιδράσεις του Θεσμικού Πλαισίου Εταιρικής Διακυβέρνησης και των Βέλτιστων Πρακτικών στην Ανάπτυξη των Συστημάτων Εσωτερικού Ελέγχου των Επιχειρήσεων. Η περίπτωση των εισηγμένων στο Χρηματιστήριο Αξιών Αθηνών Εταιρειών*», Διδακτορική διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο. Αθήνα 2009.
<http://www.euro2day.gr/specials/opinions/article/632435/etairikh-diakyvernishsh-made-in-greece.html>
- Λαδής, Σ., Νταλάκου, Β., (2011), «*Ανάλυση Δημόσιας Πολιτικής*», Εκδόσεις Παπαζήση Αθήνα, 2011.

- Λαδής, Σ.,(2010), « Συμμετοχή των πολιτών στη δημόσια πολιτική: από τη θεωρία στην πράξη» Επιστήμη και Κοινωνία, Τεύχος 24/2010.
- Λαδιάς, Α. Χ., (2014), «Ειδικά θέματα τοπικής αυτοδιοίκησης», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2014.
- Λαζαρίδης, Θ., (2009). «Η Εταιρική Διακυβέρνηση στην Ελλάδα. Εφικτότητα εφαρμογής στο σύγχρονο Επιχειρησιακό –Οργανωσιακό-Πληροφοριακό-Στρατηγικό και Νομικό Περιβάλλον». Διδακτορική Διατριβή, ΔΠΘ, Κομοτηνή 2009.
- Λαζαρίδης, Θ., Δρυμπέτας, Ε.,(2011). «Εταιρική Διακυβέρνηση. Διεθνής Πρακτική και Ελληνική Εμπειρία», Εκδόσεις σοφία, Θεσσαλονίκη 2011.
- Λαμπριανού, Α., (2015), «Ο εσωτερικός έλεγχος στην Δημόσια Διοίκηση» <http://dialogos.com.cy/blog/o-esoterikos-elegchos-sti-dimosia-ipiresia/>
- Λόκανα, Ε., (2016), «Οι δυνατότητες για το άλμα στην Τοπική Αυτοδιοίκηση και η πρόκληση της Ανοιχτής Δημοκρατικής Διακυβέρνησης» <http://todiktio.eu/index.php/topics/productive-greece-development/item/635-topiki-aftodioikisi-kai-anoixti-dimokratiki-diakyvernisi>
- Μακρυδημήτρης, Α., (1994), «Η Διοίκηση σε Κρίση», Νέα Σύνορα, Εκδόσεις Λιβάνη, Αθήνα 1994.
- Μακρυδημήτρης, Α., (2000), «Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη δημόσια διοίκηση», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2000.
- Μακρυδημήτρης, Α., Πραβίτα, Μ.Η., (2012), «Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 2012
- Μακρυδημήτρης, Α.,(1999), «Η ανικανότητα του κράτους», Νέες Εποχές:29:1999.
- Μακρυδημήτρης, Α.,(2000), «Οι αρχές του κώδικα καλής συμπεριφοράς της δημόσιας διοίκησης», <http://www.tovima.gr/opinions/article/?aid=124864>
- Μηλιώνης, Ν., (2010), «Προς μια νέα δημοσιονομική Διακυβέρνηση του Κράτους. Με αφορμή τον Ν. 3871/2010». <http://www.stasinopoulos-foundation.gr/files.pdf>
- Μιχαλόπουλος, Ν., (2010), «Η Δημόσια Διοίκηση στην Εποχή των Αποτελεσμάτων». Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2010
- Μουζέλης, Ν., Παγουλάτος, Γ.,(2003), «Κοινωνία πολιτών και ιδιότητα του πολίτη στη μεταπολιτευτική Ελλάδα», Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, 22: 5-29.
- Μπεσίλα – Βίκα, Ε., (2011), «Τοπική αυτοδιοίκηση», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 2011
- Ναζίρη, Α., (2015), «Διεθνή Πρότυπα Εσωτερικού ελέγχου–Υφιστάμενη κατάσταση στο Ελληνικό Δημόσιο», Θεσσαλονίκη 2015. <http://docplayer.gr/30107183-Diethni-protypaesoterikoy-eleghoy-yfistameni-katastasi-sto-elliniko-dimosio.html>
- ΟΟΣΑ, (2004), «Αρχές για την εταιρική διακυβέρνηση», <http://www.oecd.org/dataoecd/32/18/31557724.pdf>.
- Παπαδάκης, Β.,(2012), «Στρατηγική των Επιχειρήσεων: Ελληνική και Διεθνής Εμπειρία» Εκδόσεις Μπένου, Αθήνα 2012.
- Παπαλεξανδρή, Ν., Μπουραντάς, Δ., (2003), «Διοίκηση Ανθρωπίνων Πόρων», Εκδόσεις Μπένου, Αθήνα 2003.

- Παπαστάθης, Σ. Π., (2014), «Ο σύγχρονος εσωτερικός έλεγχος και η πρακτική εφαρμογή του», Εκδόσεις Ιδιωτική, Αθήνα 2014
- Πετρίδου, Ε., (2006), «Διοίκηση μάνατζμεντ-Μια εισαγωγική προσέγγιση», Εκδόσεις Ζυγός, Θεσσαλονίκη 2006
- Ράλλης, Ι., (2007), «Η λογιστική των Ο.Τ.Α», Εκδόσεις Νομικής Βιβλιοθήκης, Αθήνα 2007.
- Σπανού, Κ., (2001), «Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2001.
- Σφυρή Α., (2007). «Οργανωτικός Σχεδιασμός στο Δημόσιο», Τελική εργασία. Τμήμα Γενικής Διοίκησης. Εθνική Σχολή Δημόσια Υγείας, Αθήνα 2007.
http://www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies_esdd/18/2/1172.pdf
- Τζωρτζάκης, Κ., Τζωρτζάκη, Α., (2007), «Οργάνωση και Διοίκηση: Το μάνατζμεντ της νέας εποχής», Εκδόσεις Rosili, Αθήνα 2007.
- Τσέκος, Θ., (2012), «Δημόσια Διοίκηση», Σημειώσεις Μαθήματος ΜΡΑ512, Μεταπτυχιακό στη «Δημόσια Διοίκηση», Πανεπιστήμιο Λευκωσίας.
- Τσέκος, Θ., (2009), «Διαδικαστική Επάρκεια και Διοικητική Αποτελεσματικότητα», Σημειώσεις Μαθήματος ΜΡΑ512, Μεταπτυχιακό στη «Δημόσια Διοίκηση», Πανεπιστήμιο Λευκωσίας.
- Τσέκος, Θ., (2007), « Η Ελληνική Διαδρομή προς την Ευρωπαϊκή Διοικητική Σύγκλιση», http://publicpolicies.blogspot.gr/2007/06/blog-post_28.html.
- Τσέκος, Θ., (2007), «Ποιότητα Υπηρεσιών και Δημόσιο Μάρκετινγκ. Προς ένα ανθρωποκεντρικό παράδειγμα για τη δημόσια διοίκηση», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 2007.
- Φαναριώτη, Π., (2004), «Εργασιακές Σχέσεις», Εκδόσεις Σταμούλη Α.Ε, Αθήνα 2004.
- Χλέπας, Ε., (2005), «Ο Δήμαρχος», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2005.

Ξενόγλωσση

- Aguilera, R. V., Jackson, G., (2003), “*The Cross National-Diversity of Corporate Governance: Dimensions and Determinants*”, *Academy of Management Review*, vol. 28, pp. 447-465.
- Australian National Audit Office (ANAO), (1997), “*Applying Principles and Practice of Corporate Governance in Budget Funded Agencies*”, Melbourne 1997.
- Australian National Audit Office (ANAO), (1999), “*Corporate Governance in Commonwealth Authorities and Companies*”, Discussion Paper, Melbourne 1999.
- Baker, H.K., Anderson, R., (2010), “*Corporate Governance: A Synthesis of Theory, Research, and Practice*”, Published Online: 2011, DOI: 10.1002/9781118258439.ch1
- Barrett, P., (1997), “*Corporate Governance and Accountability for Performance*”, address to a joint seminar by IPAA and ASCPA, Canberra 1997.
- Barrett, P., (1998), “*Corporate Governance, official address to the Defence Audit and Program Evaluation committee*”, (DAPEC), Canberra 1998.

- Barrett, P., (2000), ‘*What’s New in Corporate Governance?*’ speech given to CPA Australia’s Annual Congress, Adelaide 2000.
- Barrett, P., (2002), “*Expectation, and Perception, of Better Practice: Corporate Governance in the Public Sector from an Audit Perspective*”, speech given to CPA Australia’s Government Business Symposium, Melbourne 2002.
- Barzelay, M., (2001), “*The New Public Management*”, Russel Sage Foundation, 2001.
- Benz, M., Frey, B., (2007), “*Corporate Governance: What can we learn from Public Governance?*” *Acad Manage Rev.*, January 1, 2007 32:1 92-104;
<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.549.1610&rep=rep1&type=pdf>
- Berle, A.A., Means, G.C., (1932), “*The Modern Corporation and Private Property*”, Commerce Clearing House, Inc., New York 1932.
- Bevir, M. (ed.), (2007), “*Editor’s Introduction: What is Governance?*” in M. Bevir (ed.), *Public Governance*, London, Sage, vol. 1, pp. xxi-xliii.
- Blair, M., (1995), “*Ownership and Control*”. Washington, D.C.: The Brooking Institute 1995.
- Bovens, M., (2007), “*Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*”, *European Law Journal*, Vol. 13, No. 4, July 2007, pp. 447–468.
- Boxall, P., Purcell, J., (2015), «*Strategy and Human Resources Management*», 4th edition, Palgrave MacMillan, 2015.
- Boyd, J., (1997), “*Risk Exposures in the Public Sector in the Area of Corporate Governance: A Risk Management Perspective*”, paper presented at the DTIR Risk Management Conference, 28 August 1997.
- Cadbury Committee (1992), “*Report of the Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance*”, Gee and Co. Ltd, London 1992.
<http://www.ecgi.org/codes/documents/cadbury.pdf>.
- Carpenter, G., (1998), “*Corporate Governance, paper presented to the Interdepartmental Accounting*”, Group Annual Conference, 18-20 November, Gold Coast 1998.
- Castanheira, N., Rodrigues, L.L. and Craig, R., (2010). “*Factors associated with the adoption of risk-based internal auditing*”, *Managerial Auditing Journal*, Vol. 25, No. 1, pp. 79-98.
- Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (1995), “*Corporate Governance: A Framework for Public Service Bodies*”, CIFPA, London 1995.
- Clarke T., (2004), “*Theories of Corporate Governance: The Philosophical Foundations of Corporate Governance*”. Routledge, 2004.
- Clarkson, M.B.E., (1995), “*A Stakeholder Framework for Analyzing and Evaluating Corporate Social Performance*”, *The Academy of Management Review*, Vol. 20, No. 1 (Jan., 1995), pp.92-117.
- Cleveland, H. (1972), “*The Future Executive: A Guide for Tomorrow's Managers*”, New York: Harper & Row.
- Coram P., Ferguson C, Moroney R., (2008), “*Internal audit, alternative internal audit structures and the level of misappropriation of assets fraud*”, *Accounting and Finance*, 48 (4), pp. 543–559.

- Core, J., Holthausen, R., Larcker, D., (1999), “*Corporate Governance. Chief Executive Officer Compensation, and Firm Performance*”, Article in *Journal of Financial Economics* 51(3):371-406, 1999.
- Crow, P. R., Lockhart, J. C., (2015), “*Is corporate governance a structure, a process, a group of policies, or something else?*”, Proceedings of the 11th European Conference on Management, Leadership and Governance. Lisbon, Portugal 2015
- Davis, G.F., (2005), “*New Directions in Corporate Governance*”. *Annual Review of Sociology*, Vol. 31:143-162 (2005). <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.31.041304.122249>
- Denhardt R. B., (1995), “*Public Administration: An Action Orientation*”, Harcourt Brace College Publishers, 1995.
- Donaldson, L., Davis J., (1991), “*Stewardship Theory or Agency Theory: CEO Governance and Shareholder Returns*”, *Australian Journal of Management*, Vol. 16, No. 1, pp. 49-65.
- Donaldson, T., Preston, L., (1995), “*The Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts, Evidence and Implications*”, *Academy of Management Review*, Vol. 20 (1), pp 65-91.
- Doombos, M., (2006), “*Good Governance’: The Metamorphoses of a Policy Metaphor*”, *Global Forces and State Restructuring* pp 73-92.
https://link.springer.com/chapter/10.1057/9780230502154_4
- Drogalas, G., Pantelidis, P., Xasapi, M. and Kesisi, E., (2012), “*Standards for the Professional Use of Internal Audit*”, MIBES-ESDO2012, Larissa, Greece, Conference Proceedings. <http://www.drogalas.gr/uploads/publications/Standards-for-the-ProfessionalUse-of-Internal-Audit.pdf>. Larissa 2012.
- Durden, C., (2001), “*The increasing cost of corporate governance: decision speed-bumps for managers*”, *Corporate Governance: The international journal of business in society*, Vol. 6 Issue: 1, pp.84-95, <https://doi.org/10.1108/14720700610649490>.
- Dulewicz, V., Herbert, P., (2004), “*Does the composition and practice of boards of directors bear any relationship to the performance of their companies?* *Corporate Governance: An International Review*, 12 (3). pp. 263-280.
- EC, COM [201], «*Λευκή Βίβλος για τη διακυβέρνηση*»,<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=LEGISSUM:110109>.
- Eisenhardt, K. M., (1989), “*Agency Theory: An Assessment and Review*”, *Academy of Management Review*, Vol. 14 No. 1, pp. 57-74.
- Epstein, M. J., (2012), “*Governing globally convergence, differentiation, or bridging*”, in Davila, A., Epstein, M. J., and Manzoni, J. F. (ed.) *Performance Measurement and Management Control: Global Issues*, Bingley: Emerald.
- Estrin, S., Prevezer, M., (2010), “*The Role of Informal Institutions in Corporate Governance: Brazil, Russia, India and China Compared*”, in *Asia Pacific Journal of Management*, no. 1, pp. 41-67.
- EUPAN (2003), «*Ευρωπαϊκό Δίκτυο Δημόσιων Διοικήσεων*», www.eupan.eu
- Fiori G., Tiscini, R. (2005), «*Corporate governance, regulation and transparency of corporate accounting*», Milan: FrancoAngeli 2005.

- Florou, A., Galarniotis, A., (2007), “*Benchmarking Greek Corporate Governance against Different Standards*”, *Corporate Governance: An International Review*, Vol. 15, No. 5, pp. 979-998.
- Fortuna, F., (2001), “*Corporate Governance,*” Subjects, Models and Systems, Milan: FrancoAngeli, 2001, pp. 90-92
- Franks, J., Mayer, C., (1997), “*Corporate Ownership and Control in the U.K., Germany and France*”, in Chew, D. H. (ed.) *Studies in International Corporate Finance and Governance Systems*, New York: Oxford University Press, New York 1997.
- Freeman, E. R., (1999), “*Response: Divergent Stakeholder Theory*”, in *Academy of Management Review*, vol. 24, no. 2, pp. 233-236.
- Freeman, R.E., (1984), “*Strategic Planning: a Stakeholder Approach*”, Pitman Publishing, p.32. 1984.
- Fung, A., (2006), “*Varieties of Participation in Complex Governance*” *Public Administration Review*; Dec 2006; 66, ABI/INFORM Global pg. 66.
- Glennester, R., (2008). «*Does Transparency Pay?* ». IMF Staff Papers 55. No1:183-209. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/staffp/2008/01/pdf/glennerster.pdf>
- Gupta, S.K., (2016), “*Role of Internal Audit in Corporate Governance*”. <https://www.linkedin.com/pulse/role-internal-audit-corporate-governance-sunil-kumar-gupta>
- Halloway J., Francis G., Hinton M.A., (1999), “*A vehicle for change? A case study of performance improvement in the public sector*”, *The international Journal of Public Sector Management*. 18(2):1999.
- Hampton, J. J., (2015), «*Fundamentals of enterprise risk management*», 2nd edition, United States of America, 2015.
- Hardi, P., Buti, K., (2012), “*Corporate governance variables: lessons from a holistic approach to Eastern-European practice*”, *Corporate Governance*, 12(1):2012.
- Heugens, P., Van Oosterhout, J. H., Van Essen, M., (2009), “*Meta-analyzing ownership concentration and firm performance in Asia: Towards a more fine-grained understanding*”, in *Asia Pacific Journal of Management*, no. 3, pp. 361-609.
- Hodges, R, Wright, M., Keasey, K., (1996), “*Corporate Governance in the Public Services: Concepts and Issues*”, *Public Money and Management*, April-June: 7-13.
- Huse, M., (2007), “*Boards, Governance and Value Creation: The Human Side of Corporate Governance*”. Article in *Journal of Management and Governance* 11(4):439-444 · December 2007.
- Ihlen, O., (2008), “*Mapping the environment for corporate social responsibility: Stakeholders, publics and the public sphere*”, *Corporate Communications: An International Journal*, Vol. 13 Issue: 2, pp.135-146, <https://doi.org/10.1108/13563280810869578>.
- IIA (2004), “*Definition of Internal Auditing*”. <https://na.theiia.org/standardsguidance/mandatoryguidance/Pages/Definition-of-InternalAuditing.aspx>
- Jackson, G., (2005), “*Stakeholders under Pressure: corporate governance and labour management in Germany and Japan*”, *An International Review*, vol. 23, no. 3, pp. 419-428.

- Jensen, M., Meckling, W., (1976), "*The Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Ownership Structure*", Journal of Financial Economics, Vol. 3, pp. 305-360.
- Jessop, B., (2000), "*Governance Failure*", The New Politics of British Local Governance, G. Stoker(ed), Macmillan, Basingstone, 2000.
- Karagiorgos, T., Drogalas, G., Gotzamanis, E., Tampakoudis, I., (2010), "*Internal Auditing as an effective tool for Corporate Governance*", JBM, vol.2, No 1.p.15-24.
- Karp, T., Helgo, T., (2008). "*From Change Management to Change Leadership: Embracing Chaotic Change in Public Service*", Organizations Journal of Change Management, 8(1).
- Klijn, E.H., (2001), "*Governance in the Hollow State: Managing and Connecting Networks; Observation on Management: Contracting Out, Process Management or a Combination?*" https://repub.eur.nl/pub/50159/metis_051174_AAM.pdf
- La Porta, F., Lopez de Silanes, F., Shleifer, A., Vishny, R. (2000), "*Investor Protection and Corporate Governance*", Journal of Financial Economics, no. 58, pp. 3-27.
- Larson, E., Gray, C., (2013), "*Project management: the managerial process*", 6th edition, McGraw-Hill Education, 2013.
- Lazarides, Th., Drimpetas, E., Argyropoulou, M., and Motwani, J., (2008), "*Corporate Governance and Information Systems Excellence Factor*", International Journal of Business Excellence, Vol. 2, No.1, pp.16-29.
- Matei, A., Drumas, C., (2015), "*Corporate Governance in public entities*", Procedia Economics and Finance, 26(2015), 495-504.
- Matyjewicz, G., D'Arcangelo, J.R., (2004), "*ERM-based auditing*", Internal Auditing, November/ December, pp. 4 - 18.
- Mitchell, R., Bradley, R., Wood D., (1997), "*Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts*", The Academy of Management Review, Volume 22, Issue 4, pp. 856.
- Monks, R., (1995), "*Corporate Governance in Twenty first Century: A Preliminary Outline*", Manuscript, Lens Inc., Washington, D.C, 1995.
- Mulyadi, M.S., Anwar, Y., Ikbali, M., (2012), "*The importance of corporate governance in public sector*", Global Business and Economics Research Journal, 1(1) Q25-31.
- Nolan, M., (1995), "*First Report of the Committee on Standards of Public Life*", Volume 1, Cmnd 2850 (I), HMSO, London 1995.
- OECD, (2016), "*Greece Policy Brief: Corporate Governance*". https://www.oecd.org/.../GR_greece-reforming-the-state-owned-enterprises-sector.pdf
- OECD, (1999), "*OECD Principles of Corporate Governance*". <http://www.oecd.org/daf/governance/principles.htm>.
- Painter, J., Goodwin, M., (1995), "*Local governance and concrete research: investigating the uneven development of regulation*", Economy and society, 24 (3): pp. 334-356.
- Parsons, W., (2004), "*Not just Steering but Weaving: Relevant Knowledge and the Craft of Building Policy Capacity and Coherence*", Australian Journal of Public Administration, 63(1):2004.

- Peters, G., (2005), « *Policy Instruments and Policy Capacity* » in M. Painter and J. Pierre (eds), *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2005.
- Peters, G., Pierre, J., (2012), “*The SAGE Handbook of Public Administration*”, SAGE Publications, London 2012.
- Pettigrew, A.M., (1979), “On Studying Organizational Cultures”, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 24, No. 4, Qualitative Methodology. (Dec., 1979), pp. 570-581.
- Pinto, J., Pereira, A.C., Imonianaand, J., Reinaldo, M., Peters, S., (2014). “*Role of internal audit in managerial practice in Organizations*”, *African Journal of Business Management*, Vol. 8(2), pp. 68-79, 14 January, 2014. <http://www.academicjournals.org/AJBM>
- Queensland Audit Office (1999), «*Corporate Governance: Beyond Compliance*», Auditor-General of Queensland Report No. 7 1998-99, A Review of Certain Government Departments, QAO, Brisbane 1999.
- Renneboog, L., (2000), “Ownership, managerial control and the governance of companies listed on the Brussels stock exchange”, *Journal of Banking & Finance* 24 (12), 1959-1995
- Rhodes, R.A.W., (1996), “*The New Governance: Governing without Government*”, *Political Studies*, Volume 44, Issue 4, September 1996, Pages 652–667.
https://www.researchgate.net/profile/R_A_W_Rhodes/publication/227979762_The_New_Governance_Governing_Without_Government/links/5405e8150cf2bba34c1ded30.pdf.
- Robbins, S., (1996), “*Organizational Behavior: Concepts, Controversies, Applications*”.
https://books.google.gr/books?id=YqOEiC9J5n4C&printsec=frontcover&hl=el&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false
- Rowe, G., Frewer, L., (2004), “*Evaluating Public Participation Exercises: A Research Agenda*”, *Science*, & Human Values, Vol. 29 No. 4, 2004, 512-556.
- Ryan C. & Ng. C., (2000), «*Public sector corporate governance disclosures: an examination of annual reporting practices in Queensland*». *Australian Journal of Public Administration*. 59(2): 11-23.
- Sarens G. De Beelde I., (2006), “*The Relationship between Internal Audit and Senior Management: A Qualitative Analysis of Expectations and Perceptions*”, *International Journal of Auditing*, 10(3), pp.219–241.
- Shleifer, A., Vishney, R. W., (1997), “*A Survey of Corporate Governance*”, *The Journal of Finance*, vol. 52, no. 2, pp. 737-783.
- Smith, A., (1776), «*Wealth of Nations*» (2007 ed.). MetaLibri Digital Library. Lausanne, 2007. https://www.ibiblio.org/ml/libri/s/SmithA_WealthNations_p.pdf
- Solomon, J., Solomon, A., (2010), “*Corporate Governance and Accountability*”, John Wiley & Sons, England 2010.
http://www.untagsmd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_1/CORPORATE%20GOVERNANCE%20Corporate%20Governance%20and%20Accountability.pdf.
- Sternberg, E., (1997), “*The Defects of Stakeholder Theory*”, *Corporate Governance: An International Review*, Vol 5, No. 1, pp. 3-10.

Sternberg, E., (2000), "*Just Business, Business in Action*", Second Edition, Oxford University Press, pp. 50-52, London 2000.

Talamo G., (2011), "*Corporate governance and capital flows*", Corporate Governance: The international journal of business in society, Vol. 11 Issue: 3, pp.228-243.

Taylor, J., (2012), «*Decision management systems*», IBM Press, Pearson 2012.

Terry, D.J., (1995), "*The theory of planned behaviour: The effects of perceived behavioural control and self-efficacy*", BJSP, Volume 34, Issue 2, June 1995:199–220.

The Nolan Principles, «*The Seven Principles of Public Life*». www.learn-to-be-a-leader.com/nolan-principles.html.

The Sarbanes – Oxley Act (2002), "*Summary of key provisions of interest to Internal Auditors*", USA. <http://www.soxlaw.com/s802.htm>.

Tjosvold, D., Tjosvold, M. M., (1995), «*Cross functional teamwork: The challenge of involving professionals*», Advances in interdisciplinary studies of work teams. Vol. 2. Greenwich, CT: JAI Press, 1-34.

Tricker, R I., (1984), "*Corporate Governance: Practices, Procedures and Powers in British Companies and Their Boards of Directors*", Gower Publishing Company, Vermont 1984.

Tsipouri, L. and Xanthakis, M., (2004), "*Can Corporate Governance be Rated? Ideas based on the Greek experience*", Corporate Governance: An International Review, Vol. 12, No. 1, pp. 16-28.

UNESCAP, (2007), <http://www.unescap.org/>.

Vinten, G., (2001) "Corporate Governance and the Sons of Cadbury", Corporate Governance: The international journal of business in society, Vol. 1 Issue: 4, pp.4-8,

Weil, P., Pouyaud, D., (2009), «*Το Διοικητικό Δίκαιο*». Μετάφραση Ch. Politis, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2009.

Whiteoak, J., (1996), « *Corporate Governance – Why Local Government Should Manage its Own Agenda*», Public Money & Management, April-June: 23-29:1996.

Williamson, O. E., (1998), "*Corporate Finance and Corporate Governance*", Journal of Finance, vol. 43, pp. 567-591.

Wood, D., Raymond E., (1995), "*Stakeholder Mismatching: A Theoretical Problem in empirical research on corporate social performance*", The International Journal of Organizational Analysis, Vol. 3 Issue: 3, pp.229-267. <https://doi.org/10.1108/eb028831>

Zattoni, A., (2006), "*Corporate Governance*" Ed, Milan: Egea, 2006.

Πηγές Δικαίου

Σύνταγμα της Ελλάδας, (2008), Η' Αναθεωρητική Βουλή των Ελλήνων, 2008.

N. 3584/2007, «*Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων*». ΦΕΚ 143Α/2007.

N. 1850/1989, «*Κύρωση του Ευρωπαϊκού Χάρτη της Τοπικής Αυτονομίας*», ΦΕΚ 114Α/1989.

Ν. 3852/2010, «*Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης*», ΦΕΚ 87Α/7-6-2010.

Ν.3528/2007, «*Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ*», ΦΕΚ 26Α/9-2-2007 .

Ν. 4055/2012, «*Δίκαιη δίκη και εύλογη διάρκεια αυτής*», ΦΕΚ 51 Α/12-3-2012.

Ν.3016/2002, «*Για την εταιρική διακυβέρνηση, θέματα μισθολογίου και άλλες διατάξεις*», ΦΕΚ 110/Α/17-5-2002.

Ν.2190/1994, «*Σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης*», ΦΕΚ 28 Α/1994

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

Παράρτημα Ι. Οργανόγραμμα του Δήμου Ξάνθης



Παράρτημα III. Υπόδειγμα Κώδικα Εταιρικής Διακυβέρνησης από το Δήμο Northampton της Μεγάλης Βρετανίας (Ακριβής Μετάφραση)



ΚΩΔΙΚΑΣ ΕΤΑΙΡΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ

Τι είναι η Εταιρική Διακυβέρνηση:

Η Εταιρική Διακυβέρνηση περιλαμβάνει τα συστήματα και τις αξίες από τα οποία κατευθύνονται και ελέγχονται τα συμβούλια και μέσω των οποίων λογοδοτούν και εμπλέκονται με τις κοινότητές τους.

Για να επιδείξει συμμόρφωση με τις αρχές της χρηστής εταιρικής διακυβέρνησης, το Δημοτικό Συμβούλιο του Northampton πρέπει να διασφαλίσει ότι κάνει τα σωστά πράγματα, με τον σωστό τρόπο, για τους σωστούς ανθρώπους, έγκαιρα, χωρίς αποκλεισμούς, με ανοικτό, τίμιο και υπεύθυνο τρόπο.

“Επίτευξη Χρηστής Διακυβέρνησης στην Τοπική Αυτοδιοίκηση”

Το Ινστιτούτο Δημόσιων Οικονομικών και Λογιστικής (Chartered Institute of Public Finance and Accountancy) (CIPFA) και ο Σύλλογος Διευθυντικών και Εκτελεστικών Στελεχών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (SOLACE) έχουν δημοσιεύσει ένα πλαίσιο και οδηγίες με τίτλο, “Επίτευξη Χρηστής Διακυβέρνησης στην Τοπική Αυτοδιοίκηση” (το Πλαίσιο CIPFA / SOLACE). Αυτό παρέχει κατευθυντήριες οδηγίες στις τοπικές αυτοδιοικήσεις σχετικά με την καθιέρωση ενός τοπικού κώδικα εταιρικής διακυβέρνησης.

Το Δημοτικό Συμβούλιο του Northampton είναι δεσμευμένο στην εφαρμογή των έξι βασικών αρχών χρηστής διακυβέρνησης οι οποίες αναφέρονται στο Πλαίσιο CIPFA / SOLACE:

- Εστίαση στον σκοπό της τοπικής αρχής και στα αποτελέσματα για την κοινωνία και δημιουργία και εφαρμογή οράματος σε τοπικό επίπεδο.
- Μέλη και αξιωματούχοι συνεργάζονται για την επίτευξη ενός κοινού σκοπού με σαφώς καθορισμένες λειτουργίες και ρόλους.
- Προώθηση αξιών και επίδειξη αρχών χρηστής διακυβέρνησης με την τήρηση υψηλών προδιαγραφών δεοντολογίας και συμπεριφοράς.

- Λήψη τεκμηριωμένων και διαφανών αποφάσεων οι οποίες υπόκεινται σε αποτελεσματικό έλεγχο και διαχείριση κινδύνου.
- Ανάπτυξη των δυνατοτήτων και ικανοτήτων των μελών και αξιωματούχων ώστε να είναι αποτελεσματικοί.
- Εμπλοκή με τον τοπικό πληθυσμό και άλλους παράγοντες για την εξασφάλιση ισχυρής δημόσιας λογοδοσίας.

Ποιος είναι ο στόχος του παρόντος Κώδικα Εταιρικής Διακυβέρνησης;

Η χρηστή διακυβέρνηση είναι κρίσιμη γιατί οδηγεί σε ορθή διοίκηση, καλές επιδόσεις, καλή διαχείριση δημόσιου χρήματος, καλή δημόσια συμμετοχή και τελικά καλά αποτελέσματα για τους πολίτες και τους χρήστες των υπηρεσιών. Επιπλέον, η χρηστή διακυβέρνηση επιτρέπει σε ένα οργανισμό να επιδιώξει τους σκοπούς του με αποτελεσματικότητα, ενώ ελέγχει και διαχειρίζεται τον κίνδυνο.

Το Δημοτικό Συμβούλιο του Northampton διαθέτει ισχυρό Καταστατικό Χάρτη και άλλα έγγραφα και ρυθμίσεις χρηστής διακυβέρνησης. Αυτά τα έγγραφα και οι ρυθμίσεις αποδεικνύουν ότι το Συμβούλιο επιδιώκει να εξασφαλίσει το ότι εφαρμόζει χρηστή διακυβέρνηση με την ενσωμάτωση των βασικών αρχών του Πλαισίου CIPFA / SOLACE.

Σκοπός του παρόντος Κώδικα Εταιρικής Διακυβέρνησης είναι επομένως να παράσχει ένα απλό έγγραφο με υπερσυνδέσμους προς σχετικά έγγραφα που αφορούν την διακυβέρνηση τα οποία διατίθενται δωρεάν στην ιστοσελίδα του Συμβουλίου.

ΑΡΧΗ 1: Εστίαση στον σκοπό της τοπικής αρχής και στα αποτελέσματα για την κοινότητα και δημιουργία και εφαρμογή ενός οράματος σε τοπικό επίπεδο.	
Υποστηρικτικές αρχές	Αποδεικτικά στοιχεία
1. Άσκηση στρατηγικής ηγεσίας με την ανάπτυξη και σαφή μετάδοση του σκοπού και του οράματος του Συμβουλίου καθώς και του επιδιωκόμενου αποτελέσματος για τους πολίτες και τους χρήστες υπηρεσιών.	<ul style="list-style-type: none"> • Το εταιρικό σχέδιο • Η στρατηγική βιώσιμων κοινοτήτων για το Northamptonshire • Μια στρατηγική βιώσιμων κοινοτήτων για το Northampton • Στρατηγική Αριστείας Πελατών 2009 - 2012 • Τοπικό Πλαίσιο Ανάπτυξης
2. Εξασφάλιση του ότι οι χρήστες λαμβάνουν υψηλής ποιότητας υπηρεσίες είτε άμεσα είτε σε εταιρική σχέση είτε με ανάθεση.	<ul style="list-style-type: none"> • Το εταιρικό σχέδιο • Η στρατηγική βιώσιμων κοινοτήτων για το Northamptonshire • Μια στρατηγική βιώσιμων κοινοτήτων για το Northampton • Πλαίσιο Διακυβέρνησης - Συμπράξεις

	<ul style="list-style-type: none"> • Στρατηγική Προμηθειών • Στρατηγική Δέσμευσης στην Κοινότητα • Στρατηγική Αριστείας Πελατών 2009 - 2012 • Διαδικασία Ανατροφοδότησης Πελατών
<p>3. Εξασφάλιση ότι το Συμβούλιο χρησιμοποιεί βέλτιστα τους πόρους και ότι οι φορολογούμενοι και οι χρήστες των υπηρεσιών λαμβάνουν εξαιρετική σχέση ποιότητας / τιμής.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Μεσοπρόθεσμη Δημοσιονομική Στρατηγική • Ετήσιος προϋπολογισμός • Ετήσια Δήλωση Διακυβέρνησης - (μέρος της κατάστασης λογαριασμών) • Ετήσια Εκθεση Ελέγχου και Επιθεώρησης • Καταστατικός Χάρτης (Μέρος 4) - Δημοσιονομικοί κανονισμοί • Καταστατικός Χάρτης (Μέρος 4) - Κανόνες διαδικασίας συμβάσεων • Κεφαλαιακή Στρατηγική • Στρατηγική Επενδύσεων • Στρατηγική Διαχείρισης Περιουσιακών Στοιχείων • Πολιτική Εταιρικού Χρέους

ΑΡΧΗ 2: Μέλη και αξιωματούχοι συνεργάζονται για την επίτευξη ενός κοινού σκοπού με σαφώς καθορισμένες λειτουργίες και ρόλους.

Υποστηρικτικές αρχές	Αποδεικτικά στοιχεία
<p>1. Διασφάλιση αποτελεσματικής ηγεσίας σε ολόκληρο τον Οργανισμό και σαφήνεια όσον αφορά τις εκτελεστικές και μη εκτελεστικές λειτουργίες και τους ρόλους καθώς και τις αρμοδιότητες της λειτουργίας ελέγχου.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Καταστατικός Χάρτης • Καταστατικός Χάρτης (Μέρος 2) - Επισκόπηση και έλεγχος - Όροι αναφοράς • Καταστατικός Χάρτης (Μέρος 2) - Ρόλοι και ευθύνες ανώτερων αξιωματούχων • Καταστατικός Χάρτης (Μέρος 4) - Κανόνες διαδικασίας επισκόπησης και ελέγχου • Καταστατικός Χάρτης (Μέρος 5) - Πρωτόκολλο σχετικά με τις σχέσεις μελών / υπαλλήλων • Καταστατικός Χάρτης (Μέρος 5) - Κώδικας Συμπεριφοράς των Μελών
<p>2. Εξασφάλιση της ύπαρξης εποικοδομητικής σχέσης εργασίας μεταξύ των Μελών του</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Καταστατικός Χάρτης (Μέρος 2) - Πρωτόκολλο σχετικά με τις σχέσεις μελών / υπαλλήλων

<p>Συμβουλίου και των αξιωματούχων και του ότι οι ευθύνες των Μελών και των αξιωματούχων ασκούνται σε υψηλό επίπεδο.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Καταστατικός Χάρτης (Μέρος 5) – Κώδικας Συμπεριφοράς των Μελών • Κώδικας Συμπεριφοράς Εργαζομένων • Ετήσια έκθεση της Επιτροπής Προτύπων
<p>3. Διασφάλιση του ότι οι σχέσεις μεταξύ του Συμβουλίου, των εταίρων του και του κοινού είναι σαφείς, έτσι ώστε ο καθένας να γνωρίζει τι να περιμένει από τον άλλο</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Πλαίσιο Διακυβέρνησης - Συμπράξεις • Στρατηγική Υπηρεσιών Πελατών • Διαδικασία Ανατροφοδότησης Πελατών

ΑΡΧΗ 3: Προώθηση αξιών για τις αρχές και επίδειξη αρχών χρηστής διακυβέρνησης με την τήρηση υψηλών προδιαγραφών δεοντολογίας και συμπεριφοράς.

Υποστηρικτικές αρχές	Αποδεικτικά στοιχεία
<p>1. Διασφάλιση ότι τα Μέλη του Συμβουλίου και οι αξιωματούχοι ασκούν ηγεσία συμπεριφερόμενοι με τρόπο που υποδηλώνει υψηλά πρότυπα συμπεριφοράς και αποτελεσματική διακυβέρνηση</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Καταστατικός Χάρτης (Μέρος 5) - Κώδικας Συμπεριφοράς των Μελών • Κώδικας Συμπεριφοράς Εργαζομένων - Μητρώο Συμφερόντων των Αξιωματούχων • Κώδικας Συμπεριφοράς Εργαζομένων - Μητρώο Δώρων και Φιλοξενίας Αξιωματούχων • Καταστατικό μητρώο των Συμφερόντων των Μελών (καλέστε Δημοκρατικές Υπηρεσίες 01604 837722) • Πολιτική Καταγγελίας Παρατυπιών • Πολιτική του Συμβουλίου για την Καταπολέμηση της Απάτης και της Διαφθοράς • Νόμος του 2000 περί Ρύθμισης των Διερευνητικών Εξουσιών – Πολιτική Επιτήρησης • Καταστατικός Χάρτης • Ετήσια έκθεση της Επιτροπής Προτύπων • Ιστοσελίδα της Επιτροπής Προτύπων • Καταστατικός Χάρτης (Μέρος 4) - Δημοσιονομικοί κανονισμοί
<p>2. Εξασφάλιση ότι οι οργανωτικές αξίες τίθενται σε εφαρμογή και είναι αποτελεσματικές.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Καταστατικός Χάρτης (Μέρος 2) - Λήψη αποφάσεων • Εταιρικό Σχέδιο

ΑΡΧΗ 4: Λήψη τεκμηριωμένων και διαφανών αποφάσεων οι οποίες υπόκεινται σε αποτελεσματικό έλεγχο και διαχείριση κινδύνου.

Υποστηρικτικές αρχές	Αποδεικτικά στοιχεία
<p>1. Αυστηρή και διαφανής αντιμετώπιση ως προς τον τρόπο λήψης αποφάσεων και ενέργειες βάσει αποτελεσμάτων εποικοδομητικού ελέγχου.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Καταστατικός Χάρτης(Μέρος 2) - Επισκόπηση και έλεγχος -Όροι αναφοράς • Καταστατικός Χάρτης (Μέρος 4) - Κανόνες διαδικασίας επισκόπησης και ελέγχου • Σχέδιο Δημοσιεύσεων – Τμήμα 19 του Νόμου για την Ελευθερία της Πληροφόρησης του 2000 • Νόμος του 2000 περί Ρύθμισης των Διερευνητικών Εξουσιών – Πολιτική Επιτήρησης • Πολιτική Προστασίας Δεδομένων • Διαδικασία Ανατροφοδότησης Πελατών
<p>2. Υψηλής ποιότητας πληροφορίες, συμβουλές και υποστήριξη για να εξασφαλιστεί ότι οι υπηρεσίες παρέχονται αποτελεσματικά και σύμφωνα με τις προσδοκίες και τις ανάγκες της κοινότητας.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Στρατηγική για την Ποιότητα των Δεδομένων • Καταστατικός Χάρτης (Μέρος 2) - Λήψη αποφάσεων • Στρατηγική Δέσμευσης της Κοινότητας • Στρατηγική Αριστείας Πελατών 2009 - 2012
<p>3. Διασφάλιση ότι υπάρχει ένα αποτελεσματικό σύστημα διαχείρισης κινδύνων</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Στρατηγική Διαχείρισης Κινδύνου • Εγχειρίδιο Διαχείρισης Κινδύνων και Επιχειρησιακής Συνέχειας • Μητρώο Στρατηγικών Κινδύνων • Ετήσια Εκθεση Ελέγχου και Επιθεώρησης
<p>4. Χρήση των νομικών εξουσιών του Οργανισμού προς πλήρες όφελος των πολιτών και των κοινοτήτων του Δημοτικού Διαμερίσματος</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Καταστατικός Χάρτης • Καταστατικός Χάρτης (Μέρος 2) - Διατάξεις Παρακολούθησης Αξιωματούχων

ΑΡΧΗ 5: Ανάπτυξη των ικανοτήτων και των δυνατοτήτων των μελών και αξιωματούχων ώστε να είναι αποτελεσματικοί.	
Υποστηρικτικές αρχές	Αποδεικτικά στοιχεία
<p>1. Εξασφάλιση του ότι τα Μέλη και οι αξιωματούχοι έχουν τις δεξιότητες, τις γνώσεις, την εμπειρία και τους πόρους που χρειάζονται για να αποδώσουν σωστά στους ρόλους τους.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ετήσια Έκθεση Ανάπτυξης Μελών (η πρόσφατη έκδοση δεν είναι διαθέσιμη) • Η Προσέγγισή μας στις Ίσες ευκαιρίες • Προγραμματισμός Ανθρώπινου δυναμικού • Ομάδα Ανάπτυξης Συμβούλων - Όροι Αναφοράς (υπό εξέταση)
<p>2. Ανάπτυξη της ικανότητας των ατόμων με ευθύνες διακυβέρνησης και αξιολόγηση της απόδοσής τους, ως άτομα και ως ομάδα.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Πλαίσιο Διαχείρισης Απόδοσης • Ομάδα Ανάπτυξης Συμβούλων - Όροι Αναφοράς (υπό εξέταση) • Πρόγραμμα Προσωπικής Ανάπτυξης Συμβούλων
<p>3. Ενθάρρυνση νέων ταλέντων για ένταξη στο Συμβούλιο, έτσι ώστε να μπορούν να αξιοποιηθούν καλύτερα οι δεξιότητες και οι πόροι των ατόμων με εξισορρόπηση συνέχειας και ανανέωσης.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Στρατηγική εμπλοκής- συμμετοχής της Κοινότητας • Η Προσέγγισή μας στις Ίσες Ευκαιρίες • Καταστατικός Χάρτης

ΑΡΧΗ 6: Εμπλοκή με τον τοπικό πληθυσμό και άλλους ενδιαφερόμενους για την εξασφάλιση ισχυρής δημόσιας λογοδοσίας.	
Υποστηρικτικές αρχές	Αποδεικτικά στοιχεία
<p>1. Άσκηση ηγεσίας μέσα από μία ισχυρή λειτουργία ελέγχου που εμπλέκει αποτελεσματικά τον τοπικό πληθυσμό και όλους τους τοπικούς θεσμικούς φορείς, συμπεριλαμβανομένων των συμπράξεων. Ανάπτυξη εποικοδομητικών σχέσεων λογοδοσίας</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Καταστατικός Χάρτης (Μέρος 4) - Κανόνες Διαδικασίας Επισκόπησης και Ελέγχου • Το Εταιρικό Σχέδιο • Ετήσια έκθεση της Επιτροπής Επισκόπησης και Ελέγχου • Στρατηγική εμπλοκής της Κοινότητας • Πλαίσιο Διακυβέρνησης – Συμπράξεις • Η Προσέγγισή μας στις Ίσες ευκαιρίες • Στρατηγική Αριστείας Πελατών 2009 - 2012

<p>2. Ενεργός και προγραμματισμένη προσέγγιση διαλόγου και λογοδοσίας με το κοινό, προκειμένου να διασφαλιστεί η αποτελεσματική και ενδεδειγμένη παροχή υπηρεσιών είτε απευθείας από το Συμβούλιο, είτε με σύμπραξη είτε με ανάθεση.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Το Εταιρικό Σχέδιο • Η στρατηγική βιώσιμων κοινοτήτων για το Northamptonshire • Μία Στρατηγική Βιώσιμων Κοινοτήτων για το Northampton • Ετήσιος Προϋπολογισμός • Μεσοπρόθεσμη Δημοσιονομική Στρατηγική • Η Προσέγγισή μας στις Ίσες ευκαιρίες • Πλαίσιο Διακυβέρνησης - Συμπράξεις
<p>3. Βέλτιστη χρήση του ανθρώπινου δυναμικού με την υιοθέτηση ενεργού και προγραμματισμένης προσέγγισης για την αντιμετώπιση της ευθύνης του προσωπικού.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Η Προσέγγισή μας στις Ίσες ευκαιρίες • Πλαίσιο Διαχείρισης Απόδοσης • Προγραμματισμός Ανθρώπινου Δυναμικού

Παρακολούθηση και Αναθεώρηση

Το Συμβούλιο θα παρακολουθεί τις ρυθμίσεις που προβλέπονται στον παρόντα Κώδικα Εταιρικής Διακυβέρνησης για την αποτελεσματικότητά τους στην πράξη και θα τις επανεξετάζει σε συνεχή βάση για να εξασφαλίσει ότι είναι ενημερωμένες.

Κάθε χρόνο, το Συμβούλιο θα δημοσιεύει μια Ετήσια Δήλωση Διακυβέρνησης η οποία θα εξηγεί και θα αξιολογεί τον τρόπο συμμόρφωσης του Συμβουλίου με τον παρόντα Κώδικα Εταιρικής Διακυβέρνησης και θα παρέχει λεπτομέρειες για το πώς θα επιτευχθεί η συνεχής βελτίωση του συστήματος εσωτερικού ελέγχου.

Η Διακομματική Καταστατική Ομάδα Εργασίας έχει την ευθύνη σε επίπεδο Μελών του Συμβουλίου και ο Υπεύθυνος Παρακολούθησης έχει την ευθύνη σε επίπεδο αξιωματούχων, για την αναθεώρηση των ρυθμίσεων εταιρικής διακυβέρνησης που ορίζονται στον παρόντα Κώδικα Εταιρικής Διακυβέρνησης. Επιπλέον, η Επιτροπή Ελέγχου εξετάζει γενικά όλες τις διαδικασίες ως προς τον κίνδυνο, τον έλεγχο και την διακυβέρνηση και παρέχει ανεξάρτητες και αποτελεσματικές διαβεβαιώσεις σχετικά με την επάρκεια του περιβάλλοντος διακυβέρνησης του Οργανισμού. Η Επιτροπή Προτύπων είναι υπεύθυνη για την προώθηση και την διατήρηση υψηλών προτύπων ακεραιότητας και συμπεριφοράς των Μελών του Συμβουλίου και των συνεργαζομένων μελών.

Φεβρουάριος 2012

