



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΙΓΑΙΟΥ**  
**ΠΟΛΥΤΕΧΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ**

ΤΜΗΜΑ ΜΗΧΑΝΙΚΩΝ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΑΚΩΝ ΚΑΙ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΚΩΝ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ  
ΣΤΗΝ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

**Ανασκόπηση βιβλιογραφίας και μελέτη βέλτιστων διεθνών πρακτικών  
οργανωτικού σχεδιασμού στην Τοπική Αυτοδιοίκηση**

**ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

Λουκής Στέφανος  
Πατελάρος Αριστείδης

**Επιβλέπων : Ανδρουτσοπούλου Αγγελική**

**Μέλη εξεταστικής επιτροπής: Χ. Αλεξόπουλος, Ν. Κυριακού**

Σάμος Αύγουστος 2020



## Πίνακας περιεχομένων

Εισαγωγικό Κεφάλαιο .....	1
Εισαγωγή στο θέμα .....	1
Αντικειμενικός σκοπός της εργασίας .....	2
Μεθοδολογία Εργασίας.....	2
Δομή εργασίας .....	3
1. Τοπική Αυτοδιοίκηση .....	4
1.1. Δημόσια Διοίκηση .....	4
1.2. Η έννοια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των ΟΤΑ .....	4
1.3. Ιστορική εξέλιξη των ΟΤΑ στην Ελλάδα και θεσμικό πλαίσιο .....	6
1.4. Καλές πρακτικές στην τοπική αυτοδιοίκηση στο ελληνικό περιβάλλον.....	9
1.5. Καλές πρακτικές στην τοπική αυτοδιοίκηση στο ευρωπαϊκό περιβάλλον .....	13
2. Στρατηγικός Σχεδιασμός και Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων .....	16
2.1. Στρατηγικός Σχεδιασμός και στάδια .....	16
2.2. Στρατηγικός σχεδιασμός στη δημόσια διοίκηση.....	22
2.3. Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων: έννοια, λειτουργίες, στόχοι.....	25
2.4. Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων στην ελληνική δημόσια διοίκηση και αναγκαιότητα εκπαίδευσης .....	29
2.5. Πρακτικές Διαχείρισης Ανθρώπινων Πόρων στον ελληνικό δημόσιο τομέα .....	32
3. Ανασχεδιασμός.....	35
3.1. Ανασχεδιασμός επιχειρησιακών διαδικασιών στον Δημόσιο Τομέα.....	35
3.2. Επίπεδα Ανασχεδιασμού.....	39
3.2.1 Αναδιάρθρωση το συνόλου της επιχείρησης (enterprise- wide change) .....	40
3.2.2. Αλλαγές για τη βελτίωση της εκάστοτε διαδικασίας (process improvement changes)...	41
3.2.3. Αλλαγές σε επίπεδο έργου (task level changes).....	42
3.3. Ανασχεδιασμός στην τοπική αυτοδιοίκηση σε ελληνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο .....	42
3.4. Παραδείγματα ανασχεδιασμού στον ευρωπαϊκό χώρο .....	45
3.4.1. Το παράδειγμα της Δανίας .....	47
3.4.2 Το παράδειγμα της Γερμανίας.....	48
3.4.3. Το παράδειγμα της Νορβηγίας .....	50
3.4.4. Το παράδειγμα του Ηνωμένου Βασιλείου .....	51
3.4.5. Το παράδειγμα της Γαλλίας.....	52
3.4.6. Το παράδειγμα της Φινλανδίας .....	54
Συμπεράσματα .....	55
Βιβλιογραφικές Αναφορές.....	58
Ελληνόγλωσση Βιβλιογραφία .....	58
Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία .....	64

# Εισαγωγικό Κεφάλαιο

## Εισαγωγή στο θέμα

Ο Αριστοτέλης στα Πολιτικά του διατύπωσε την άποψη ότι η Πόλη- Κράτος αποτελεί την πιο τέλεια και πιο σημαντική μορφή κοινωνικής οργάνωσης που έχει ως στόχο όχι μόνο το “ζην”, αλλά και το “ευ ζην”. Αναμφίβολα ο ρόλος που διαδραματίζει η πόλη και όλα τα στοιχεία που συνθέτουν την έννοια της είναι καταλυτικός στον τρόπο με τον οποίο δομείται η ζωή των πολιτών και στο βαθμό που εξυπηρετούνται τα συμφέροντα τους. Η ποιότητα ζωής του εκάστοτε ατόμου είναι αλληλένδετη με την ευημερία της κοινωνίας, εφόσον ο ίδιος ο άνθρωπος αποτελεί αναπόσπαστο κομμάτι της. Η εύρυθμη λειτουργία των πόλεων εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την τοπική ηγεσία, η οποία οφείλει να παρέχει στους πολίτες τις υπηρεσίες που δικαιούνται κάνοντας ευκολότερη τη ζωή τους.

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση ως βασικός κοινωνικός θεσμός και οι οργανισμοί της εκπροσωπούν την τοπική κοινωνία και τον κάθε άνθρωπο που αποτελεί μέλος της προωθώντας με τον βέλτιστο δυνατό τρόπο τα συμφέροντα του και λειτουργώντας με υπευθυνότητα. Συνεπώς, ο βασικός στόχος της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι η καλύτερη δυνατή εξυπηρέτηση των μελών της τοπικής κοινωνίας, τα συμφέροντα και οι ανάγκες των οποίων θα πρέπει να αποτελούν προτεραιότητα της.

Η ίδια η κοινότητα, ως ένα κοινωνικό δημιούργημα υφίσταται μεταβολές ανά τα χρόνια και αλλάζει μορφή με βάση τις δυνάμεις που δρουν σε αυτή. Αυτό συνεπάγεται ότι σε ορισμένες περιπτώσεις οι μεταβολές αυτές μπορεί να είναι επιζήμιες για την κοινωνία και το άτομο και τα συμφέροντα του να τίθενται στο περιθώριο. Τότε προκύπτει η ανάγκη εφαρμογής αλλαγών προκειμένου να επέλθει ισορροπία και η Τοπική Αυτοδιοίκηση να πραγματώνει το ρόλο της και να εκπληρώνει τους στόχους για τους οποίους υφίσταται, θέτοντας στο επίκεντρο το καλό του ατόμου και της κοινότητας την οποία εκπροσωπεί.

Η παρούσα εργασία πραγματεύεται το θέμα του Οργανωτικού Ανασχεδιασμού στην Τοπική Αυτοδιοίκηση μέσα από τη μελέτη πρακτικών ανασχεδιασμού που εφαρμόστηκαν από άλλα ευρωπαϊκά κράτη και από το ελληνικό.

# Αντικειμενικός σκοπός της εργασίας

Τόσο σε περιόδους κρίσεων, όσο και σε περιόδους ευημερίας, ακόμα σε εποχές αυστηρών ενιαίων πολιτικών δημοσιονομικής σταθεροποίησης, η κατάσταση που επικρατεί σε τοπικό επίπεδο, οι διάλογοι και συγκεκριμένα η τοπική ηγεσία διαδραματίζουν καταλυτικό ρόλο στην επιτυχή ή όχι πορεία της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Στόχος της εργασίας είναι να επιχειρήσει να καταδείξει την σπουδαιότητα της εφαρμογής πρακτικών ανασχεδιασμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης τόσο στον ελληνικό, όσο και στον ευρύτερο ευρωπαϊκό χώρο. Απώτερος στόχος από την εκπόνηση της παρούσας διπλωματικής εργασίας είναι η εξαγωγή τεκμηριωμένων προτάσεων ανασχεδιασμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα κατά τα πρότυπα άλλων, ευρωπαϊκών προσπαθειών ανασχεδιασμού.

## Μεθοδολογία Εργασίας

Για την καλύτερη κατανόηση του θέματος κρίθηκε προτιμότερο να διαχωριστεί η εργασία σε τρία κεφάλαια. Σε πρώτο επίπεδο, η παρούσα έρευνα θα επικεντρωθεί στη μελέτη θεωρητικών εννοιών προκειμένου να αποσαφηνιστούν οι βασικοί όροι που θα μας απασχολήσουν και σε επόμενο επίπεδο. Επιχειρείται, επομένως, η εννοιολογική αποσαφήνιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των ΟΤΑ, αλλά και μία σύντομη ιστορική αναδρομή για την παρουσίαση της πορείας εξέλιξης των ΟΤΑ και του θεσμικού πλαισίου, όπως διαμορφώθηκε στην εκάστοτε περίοδο. Στη συνέχεια, επιχειρείται η καταγραφή καλών πρακτικών (best practices) στην τοπική αυτοδιοίκηση στο ελληνικό περιβάλλον, οι οποίες έχουν υλοποιηθεί τα τελευταία κυρίως χρόνια ως μία προσπάθεια εφαρμογής επιτυχημένων δράσεων τοπικής ανάπτυξης, οι οποίες είναι εναρμονισμένες με τις ιδιαιτερότητες του κάθε τόπου. Στη συνέχεια, καταγράφονται αντίστοιχες απόπειρες εφαρμογής καλών πρακτικών στον ευρύτερο ευρωπαϊκό χώρο υπό την αιγίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι οποίες αποσκοπούσαν στην επίλυση κοινωνικών προβλημάτων που έπλητταν την Ευρώπη κατά τόπους. Η καταγραφή αφενός των ελληνικών και αφετέρου των ευρύτερα ευρωπαϊκών παραδειγμάτων καλών πρακτικών κρίθηκε αναγκαία για την εξαγωγή προτάσεων ανασχεδιασμού. Σε επόμενο κεφάλαιο, η εργασία επικεντρώνεται στην έννοια του στρατηγικού σχεδιασμού και της διοίκησης ανθρωπίνων πόρων. Τόσο ο στρατηγικός σχεδιασμός, όσο και οι πρακτικές διαχείρισης ανθρωπίνων πόρων στον δημόσιο τομέα και δη στην Τοπική Αυτοδιοίκηση μπορούν να καταστούν με την εφαρμογή καίριων

μεταβολών και εύστοχων ενεργειών σπουδαίος αρωγός στην διαδικασία ανασχεδιασμού της. Στη συνέχεια, η εργασία εστιάζει στον ανασχεδιασμό, τα στάδια και τις πρακτικές του με καταγραφές παραδειγμάτων οργανωτικού ανασχεδιασμού και διαδικασιών ΔΑΔ σε επίπεδο διακυβέρνησης από ορισμένα ευρωπαϊκά κράτη. Μέσα από την καταγραφή και το σχολιασμό των ευρωπαϊκών αυτών παραδειγμάτων εξάγονται τα συμπεράσματα και οι προτάσεις ανασχεδιασμού που θα μπορούσαν να εφαρμοστούν σε ελληνικό επίπεδο κατά τα ευρωπαϊκά πρότυπα.

## Δομή εργασίας

Σε πρώτο στάδιο, επιχειρείται μία εισαγωγή στον κλάδο της Δημόσιας Διοίκησης και στη συνέχεια, επιχειρείται η προσέγγιση της έννοιας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Μέσα από την ιστορική αναδρομή που ακολουθεί, γίνεται αναφορά στην εξελικτική πορεία των οργανισμών αυτών και του θεσμικού πλαισίου που τους διέπει. Σκόπιμη κρίθηκε στο ίδιο κεφάλαιο η παράθεση παραδειγμάτων από καλές πρακτικές που έχουν εφαρμοστεί σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης τόσο στην Ελλάδα, όσο και στο ευρύτερο ευρωπαϊκό περιβάλλον.

Στο δεύτερο κεφάλαιο, η παρούσα εργασία εστιάζει στη μελέτη του Στρατηγικού Σχεδιασμού και της Διοίκησης των Ανθρωπίνων Πόρων με εκτενή αναφορά στα στάδια του πρώτου και στην εφαρμογή του στη δημόσια διοίκηση, καθώς και στην έννοια, τη λειτουργία και τους στόχους που τίθενται από τη Διοίκηση Ανθρωπίνων Πόρων. Επιπροσθέτως, γίνεται λόγος για την αναγκαιότητα εκπαίδευσης και παρατίθενται ορισμένες πρακτικές διαχείρισης Ανθρωπίνων Πόρων στον ελληνικό δημόσιο τομέα.

Στο επόμενο κεφάλαιο, η βιβλιογραφική ανασκόπηση επικεντρώνεται στη μελέτη του ανασχεδιασμού των επιχειρησιακών διαδικασιών στον δημόσιο τομέα και στα διάφορα επίπεδα του. Μελετάται επιπλέον ο ανασχεδιασμός της τοπικής αυτοδιοίκησης σε ελληνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο και τέλος, γίνεται αναφορά σε παραδείγματα ανασχεδιασμού στον ευρωπαϊκό χώρο. Ειδικότερα, παρατίθενται τα παραδείγματα ανασχεδιασμού από τα κράτη της Δανίας, της Γερμανίας, της Νορβηγίας, του Ηνωμένου Βασιλείου, της Γαλλίας και της Φινλανδίας. Τέλος, συζητούνται οι προοπτικές και τα συμπεράσματα που εξήχθησαν από την παρούσα εργασία.

# 1. Τοπική Αυτοδιοίκηση

## 1.1. Δημόσια Διοίκηση

Ο όρος δημόσια διοίκηση αφορά στη μία από τις δύο πτυχές της κρατικής εκτελεστικής εξουσίας, από την οποία προκύπτουν οι κυβερνητικές πολιτικές αποφάσεις (Μακρυδημήτρης, 2010). Η έννοια της δημόσιας διοίκησης περιλαμβάνει αφενός τα μέσα και αφετέρου τις ενέργειες που αποβλέπουν την επίτευξη ενός στόχου, ο οποίος εξυπηρετεί το γενικό συμφέρον του κράτους (Αϊνατζής, 2010), ενώ σύμφωνα με την διατύπωση του Κόρσου (1995) πρόκειται για την κρατική δράση που αποβλέπει στην επίτευξη των στόχων του, χωρίς ωστόσο να περιλαμβάνει το νομοθετικό και δικαστικό έργο.

Γενικότερα, η δημόσια διοίκηση ως θεσμός και οργάνωση ξεχωρίζει από τις υπόλοιπους θεσμούς και τις άλλες οργανώσεις, καθώς ως συστατικό στοιχείο του κράτους φέρει τα δικά της ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και συνεπώς διακρίνεται από αυτονομία. Δεν πρόκειται, επομένως, για μία οποιαδήποτε μορφή κοινωνικής οργάνωσης, αλλά για έναν ενεργό, μη ουδέτερο παράγοντα, του οποίου η λειτουργία και οργάνωση εναρμονίζονται με τους στόχους του κράτους. Ως εκ τούτου, η δημόσια διοίκηση δεν είναι κοινή σε κάθε κοινωνία, αλλά μεταβάλλεται ανάλογα με τη φύση του κράτους. Όπως συμβαίνει και στην περίπτωση του κράτους, έτσι και στην περίπτωση της δημόσιας διοίκησης ασκείται παράλληλα μία γενική λειτουργία κυριαρχίας και μία λειτουργία ρύθμισης του κοινωνικού συνόλου. Από τις δύο αυτές λειτουργίες προκύπτει μία ενιαία γενική ταξική λειτουργία (Ρούσης, 1984).

## 1.2. Η έννοια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των ΟΤΑ

Η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί έναν θεσμό και λειτουργεί ως εκπρόσωπος της τοπικής κοινωνίας προωθώντας και εξυπηρετώντας τα συμφέροντα των πολιτών που συνιστούν το κοινωνικό σύνολο. Για να καταστεί αυτό εφικτό απαιτείται διαφάνεια και υπευθυνότητα. Σε κάθε περίπτωση πρωταρχικός στόχος της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι η καλύτερη δυνατή εξυπηρέτηση των μελών της τοπικής κοινωνίας, οι οποίοι θα πρέπει να τίθενται στο επίκεντρο της δράσης της (Ιατρού et al., 2005).

Η έννοια αυτοδιοίκηση έχει διττή υπόσταση, τόσο πολιτική, όσο και νομική- τεχνική. Η πρώτη πτυχή της αφορά στον τρόπο ανάδειξης των αυτοδιοικούμενων οργανισμών και η δεύτερη, η οποία υπερτερεί της πολιτικής, συνδέεται με την ανάληψη και άσκηση διοικητικών καθηκόντων από νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου ενώ ελέγχονται από την πολιτεία (Τσουντας & Τριανταφυλλοπούλου, 2009).

Ο όρος τοπική αυτοδιοίκηση θα μπορούσε να οριστεί ως “*αυτοτελής άσκηση τοπικής δημόσιας διοίκησης από ένα εδαφικό νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου με τη σύμπραξη του συνόλου των μελών του, δηλαδή του λαού, και υπό την εποπτεία του κράτους*” (Μπεσίλα- Βήκα, 1994, σελ. 93).

Από την εννοιολογική αποσαφήνιση του όρου αποκαλύπτεται πως η τοπική αυτοδιοίκηση φέρει τρία βασικά συστατικά στοιχεία. Το πρώτο από αυτά είναι η αυτοτέλεια του νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου, όπως αυτή κατοχυρώνεται στο άρθρο 102, παρ. 2 του Συντάγματος, στο σημείο όπου γίνεται λόγος για διοικητική και νομική αυτοτέλεια. Αυτό στην πράξη συνεπάγεται την απόδοση δικαιωμάτων και υποχρεώσεων, παρουσίας, προϋπολογισμού και ανθρώπινου δυναμικού (Κάππας, 2017). Η παρουσία και το προσωπικό των Ο.Τ.Α. παρέχει στους ίδιους τους οργανισμούς τη δυνατότητα να διαχειρίζονται τις τοπικές υποθέσεις. Τα δύο αυτά χαρακτηριστικά των Ο.Τ.Α. είναι αυτά που θεωρητικά συνθέτουν την αυτοτέλεια και την ανεξαρτησία τους από την Κεντρική Διοίκηση. Στην πραγματικότητα, όμως, είναι γεγονός ότι η πλειονότητα των εσόδων τους προέρχεται από επιχορηγήσεις του κράτους με αποτέλεσμα να εγείρονται ορισμένοι προβληματισμοί αναφορικά με το βαθμό της πραγματικής αυτοτέλειας των οργανισμών (Μακρής, 2018).

Η έννοια της αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α. έχει στην ουσία χαρακτήρα οργανωσιακό και όχι κανονιστικό, εφόσον δεν συγκαταλέγεται στις δικαιοδοσίες τους η θέσπιση κανόνων δικαίου και η αυτορρύθμιση. Η απουσία αυτού του είδους αυτοτέλειας απορρέει από την πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας (1540/1984, 371/1985) και από τη συνταγματική διάταξη στην οποία αναφέρεται ο όρος διοίκηση, χωρίς βέβαια να γίνεται λόγος για ρύθμιση των τοπικών υποθέσεων (Χλέπας, 1994).

Ένα ακόμη βασικό χαρακτηριστικό της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι ο έλεγχος νομιμότητας και όχι σκοπιμότητας που ασκείται από το κράτος. Στο άρθρο 2, παρ. 4 του Συντάγματος διευκρινίζεται ότι πρόκειται για έλεγχο νομιμότητας και όχι σκοπιμότητας, εφόσον η άσκηση ενός τέτοιου είδους ελέγχου θα υπονόμει τον αυτοτελή χαρακτήρα των οργάνων. Τέλος, ο ορισμός προσδίδει στην τοπική αυτοδιοίκηση το χαρακτήρα της εμπλοκής του λαού. Ο λαός συμβάλλει και



συμμετέχει στη διοίκηση μέσα από τα εκλεγμένα από τον ίδιο με δημοκρατικές διαδικασίες όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Για την ακρίβεια, τα όργανα τοπικής αυτοδιοίκησης εκλέγονται κάθε τέσσερα χρόνια από τον λαό με άμεση, μυστική και καθολική ψηφοφορία (Κάππας, 2017).

Σύμφωνα με μία διαφορετική προσέγγιση ως τοπική αυτοδιοίκηση ορίζεται “η άσκηση Δημόσιας Διοίκησης, την οποία ασκούν οι αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί της Δημόσιας Διοίκησης, υπό την ίδια ευθύνη με τα δικά τους όργανα κατά παραχώρηση του κράτους” (Σαρκόπουλος, 1993). Όπως υποστηρίζεται από τον παραπάνω ορισμό, η τοπική αυτοδιοίκηση ασκούμενη από ανεξάρτητα όργανα σχετίζεται με την διαχείριση των τοπικών υποθέσεων και ζητημάτων την οποία αναλαμβάνουν τα τοπικά όργανα που έχουν εκλεγεί από το εκάστοτε τοπικό εκλογικό σώμα. Συνεπώς, η τοπική αυτοδιοίκηση αφορά σε ενέργειες των φορέων σε τοπικό επίπεδο, οι οποίες αποσκοπούν στην εξυπηρέτηση των ατόμων- μελών της τοπικής κοινωνίας στην οποία δραστηριοποιούνται (Σαρκόπουλος, 2003).

Για τον εννοιολογικό προσδιορισμό των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, σκόπιμη κρίνεται η αποσαφήνιση του όρου “οργανισμός”. Ο οργανισμός αφορά στο σύνολο των ατόμων που εργάζονται συλλογικά μέσα σε ένα πλαίσιο και διοικητική δομή για την επίτευξη κοινών στόχων (Τζωρτζάκης & Τζωρτζάκης, 2002). Οι Corrigan και Joyce (1997) επιχειρώντας να διατυπώσουν έναν εύστοχο ορισμό για τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης υποστήριξαν ότι πρόκειται για τον οργανισμό που δραστηριοποιείται σε ένα ορισμένο γεωγραφικό χώρο, διοικείται από εκλεγμένους αιρετούς εκπροσώπους του λαού και αποβλέπει στην παροχή υπηρεσιών στην τοπική κοινωνία. Η διοικητική και οργανωτική δραστηριότητα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης ορίζεται από το εκάστοτε θεσμικό πλαίσιο, όπως περιγράφεται σε επόμενη ενότητα της παρούσας εργασίας.

### 1.3. Ιστορική εξέλιξη των ΟΤΑ στην Ελλάδα και θεσμικό πλαίσιο

Τα πρώτα ψήγματα εμφάνισης του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης στον ελληνικό χώρο εντοπίζονται κατά την αρχαιότητα. Ορισμένοι ιστορικοί χαρακτηρίζουν τον Αθηναίο πολιτικό Κλεισθένη ως πατέρα της αυτοδιοίκησης, δεδομένου ότι ο ίδιος χώρισε την Αθήνα σε εκατό δήμους, ο καθένας από τους οποίους είχε το δικό του προσωνύμιο και τα δικά του όργανα που εξέλεγε ο λαός. Το 580 π.Χ. Ο Κλεισθένης προχώρησε στη δημιουργία ενός είδους νομαρχιών, τις αποκαλούμενες

σήμερα περιφερειακές ενότητες, που έφεραν τότε το όνομα “Τριττύες”. Στοιχεία αυτοδιοίκησης εντοπίζονται τόσο στα χρόνια του Μεγάλου Αλεξάνδρου, όσο και στη ρωμαϊκή και βυζαντινή αυτοκρατορία (Ιατρού et al., 2005).

Κατά μία άλλη άποψη οι ΟΤΑ αποτελούν τη συνέχεια του θεσμού των τοπικών διοικητικών μονάδων που υπήρχαν στην Ελλάδα κατά την περίοδο της Τουρκοκρατίας, χωρίς ωστόσο η θεωρία αυτή να υπονομεύει την αξία και τη συνεισφορά της λειτουργίας των ΟΤΑ στη σημερινή κοινωνία. Σε κάθε κοινότητα την περίοδο της Τουρκοκρατίας ανήκε ένας ή περισσότεροι οικισμοί. Η κοινότητα είχε την βασικά υποχρέωση να πληρώνει φόρους στην Οθωμανική διοίκηση. Ο θεσμός αυτός συνέβαλε στην ενίσχυση της εθνικής ταυτότητας του ελληνισμού και του αισθήματος της συλλογικότητας με αποτέλεσμα οι κοινότητες να αναδειχθούν σε θεματοφύλακες της παράδοσης και του πολιτισμού (Αντωνίου, 2010).

Η πρώτη απόπειρα σύστασης ενός συστήματος τοπικής αυτοδιοίκησης στο ελληνικό κράτος σημειώθηκε στις 27 Δεκεμβρίου του 1833 με τον Νόμο “περί Συστάσεως των Δήμων” (27/12/1833, ΦΕΚ 3/10-1-1834). Από την ημερομηνία εκείνη και έπειτα αναγνωρίστηκε ο θεμελιώδης ρόλος που διαδραματίζει ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης στο πλαίσιο της ελληνικής δημοκρατίας (Μυλωνόπουλος, 2007).

Η τοπική αυτοδιοίκηση έλαβε τη σύγχρονη μορφή της μέσω του Συντάγματος του 1975, αφότου αποκαταστάθηκε οριστικά το δημοκρατικό πολίτευμα. Το κείμενο του Συντάγματος αποσαφήνιζε το ρόλο και τη δομή της τοπικής αυτοδιοίκησης και αποδόθηκε η ερμηνεία της έννοιας (Μπεσίλα, 1994). Πέρα από τη συνταγματική κατοχύρωση του θεσμού, έγινε συν τοις άλλοις, σαφής διάκριση δύο κατηγοριών αυτοδιοίκησης, σε τοπική αυτοδιοίκηση πρώτου και δευτέρου βαθμού (Πάλλης, 2010). Στην πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση υπάγονται δήμοι και κοινότητες, στα καθήκοντα των οποίων συγκαταλέγεται η εκπόνηση, υλοποίηση και συμμετοχή σε προγράμματα που προάγουν την τουριστική ανάπτυξη του τόπου στον οποίο δραστηριοποιούνται. Για την διεκπεραίωση των αρμοδιοτήτων τους απαιτείται η διαφύλαξη και αξιοποίηση των φυσικών πόρων της περιοχής (Μυλωνόπουλος, 2007). Ως προς τη δευτεροβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση, οι αρμοδιότητες της οποίες αποσαφηνίστηκαν πρωτίστως στο νόμο 1622/1986 και στη συνέχεια στο νόμο 2218.1994 “περί ίδρυσης Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης”, βάσει του οποίου η δευτεροβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση απαρτίζεται από τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις (Ν. Α.). Πρόκειται για αυτοδιοικούμενα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου που αποσκοπούν κατά κύριο λόγο στην περιφερειακή ανάπτυξη σε επίπεδο οικονομικό, κοινωνικό και πολιτιστικό. Ως έδρα της εκάστοτε Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης ορίστηκε η πρωτεύουσα του νομού και η δράση της περιορίζεται στα

όρια της περιφέρειας του νομού. Ο νόμος 2240/1994 (ΦΕΚ 153/Α) προέβλεπε την ίδρυση Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων με αρμοδιότητες που ξεπερνούσαν τα όρια της περιφέρειας του ενός νομού (Μυλωνόπουλος, 2006).

Την ίδια περίοδο και κατά τα αμέσως επόμενα χρόνια επιχειρήθηκε πολλές φορές η ενίσχυση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Στο πλαίσιο της προσπάθειας αυτής διατέθηκαν οικονομικοί πόροι από την πολιτεία, ιδρύθηκαν δημοτικές επιχειρήσεις, η εποπτεία από τις νομαρχίες περιορίστηκε και διευκρινίστηκαν ζητήματα που αφορούσαν σε αναθέσεις έργων και προμηθειών. Το 1985 ιδρύθηκε η Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (Ε. Ε. Τ. Α. Α.) με στόχο να παρέχει επιστημονική και τεχνική υποστήριξη σε Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού, σε φορείς τους και σε φορείς Δημοσίου και Κοινωνικού τομέα σε θέματα σχετικά με την τοπική αυτοδιοίκηση και ανάπτυξη (Μπιτσάνη, 2004).

Από τη δεκαετία του 1990 και ύστερα εντοπίζονται τρία ορόσημα στην εξελικτική πορεία του θεσμού. Το πρώτο από αυτά υπήρξε το σχέδιο “Καποδίστριας” με το νόμο 2539/1997, όπου διατυπώθηκαν μεταρρυθμιστικές προσπάθειες οι οποίες μετέβαλαν τη διοικητική διαίρεση της Ελλάδας. Συγκεκριμένα, προβλέφθηκε η δημιουργία ενιαίων, δήμων με τη συνένωση πολλών γειτονικών κοινοτήτων. Από τους 5.318 δήμους και τις 457 κοινότητες συνολικά προέκυψαν λόγω της συγχώνευσης 910 δήμοι και 124 κοινότητες. Απώτερος στόχος ήταν ο εκσυγχρονισμός του πολιτικού συστήματος σε τοπικό επίπεδο και η δημιουργία πρόσφορου εδάφους για την πραγμάτωση της αυτοτέλειας στην πολιτική διοίκηση (Πάλλης, 2010). Παράλληλα, αποκαλύφθηκε η ανάγκη συνεργασίας και συντονισμού στις τοπικές δημόσιες επενδύσεις προκειμένου να υλοποιηθούν έργα τεχνικής υποδομής και κοινωνικού εξοπλισμού. Κατέστη επιπλέον σαφής η αναγκαιότητα διάθεσης πόρων στην ελληνική περιφέρεια έτσι ώστε να διαφυλαχθεί η βιωσιμότητα της τοπικής ανάπτυξης. Μία ακόμη από τις βασικές επιδιώξεις βάσει του προγράμματος ήταν να εποπτεύεται η τοπική αρχή και να καθίσταται φανερός ο τρόπος διαχείρισης των πόρων για την προστασία των συμφερόντων των πολιτών (ΚΕΔΚΕ, 2008). Τα καθήκοντα που είχαν επωμιστεί οι δήμοι και οι κοινότητες αφορούσαν και εστιάζονταν στους ακόλουθους κλάδους:

- Ανάπτυξη
- Περιβάλλον
- Ποιότητα ζωής και κοινωνική συνοχή
- Εργασία/ απασχόληση
- Κοινωνική προστασία και αλληλεγγύη
- Πολιτική προστασία
- Παιδεία, πολιτισμός και αθλητισμός (Μάνεσης, 2014).

Περίπου μία δεκαετία αργότερα επήλθαν επιπρόσθετες μεταβολές με την ψήφιση του Νέου Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων 3463/2006 (Μυλωνόπουλος, 2007). Οι νομοθετικές μεταρρυθμίσεις εστίαζαν στον κοινωνικό χαρακτήρα της λειτουργίας των ΟΤΑ, γεγονός το οποίο αποκαλύπτει τη συνειδητοποίηση της εγγύτητας των ΟΤΑ με την τοπική κοινωνία και της αδυναμίας της κεντρικής εξουσίας να φέρει εις πέρας το πλήθος των υποχρεώσεων που προέκυπταν. Σύμφωνα με τον νέο Κώδικα θεσπίστηκε η υποχρεωτική κατάρτιση επιχειρησιακών προγραμμάτων από τους δήμους υπό το πρίσμα του στρατηγικού σχεδιασμού (Πάλλης, 2010).

Τέλος, ο νόμος 3852/2010 γνωστός ως πρόγραμμα “Καλλικράτης” που αποτελεί τη συνέχεια του σχεδίου “Καποδίστριας” δεδομένου ότι στηρίζεται στη φιλοσοφία της ένωσης των μικρών δήμων σε έναν ενιαίο, έθεσε το θεσμικό πλαίσιο της τοπικής αυτοδιοίκησης που ισχύει μέχρι και σήμερα. Βάσει του εν λόγω προγράμματος αναδιαμορφώθηκε η διοικητική διαίρεση του ελληνικού κράτους, ο τρόπος με τον οποίο εκλέγονται τα όργανα, οι αρμοδιότητες που επωμίζονται και η διαδικασία χρηματοδότησης τους (Πάλλης, 2010). Από το πρόγραμμα Καλλικράτης προέκυψαν 325 δήμοι από τη συνένωση των 910, οι οποίοι διακρίνονται σε δημοτικές ενότητες εντός των οποίων υπάγονται οι δήμοι που είχαν προκύψει από το πρόγραμμα Καποδίστριας. Οι δημοτικές ενότητες διαιρούνται σε κοινότητες, αντίστοιχες με τα δημοτικά διαμερίσματα που είχαν συγκροτηθεί από το πρόγραμμα Καποδίστριας. Ο πληθυσμός των κοινοτήτων ξεπερνούσε τους δύο χιλιάδες κατοίκους, ενώ στις τοπικές κοινότητες υπάγονταν λιγότεροι από δύο χιλιάδες κάτοικοι και η Αθήνα με τη Θεσσαλονίκη απέκτησαν μητροπολιτικό χαρακτήρα ως δήμοι (Ε.Ε.Τ.Α., 2014). Το πρόγραμμα Καλλικράτης ήταν εκείνο που εκδημοκράτισε τη διοίκηση, εφόσον έγινε πρώτη φορά λόγος για συμμετοχικά όργανα, διαφάνεια σε κάθε τομέα της διοίκησης, εκσυγχρονισμένες διαχειριστικές μεθόδους και ηλεκτρονική διακυβέρνηση (Κάππας, 2017).

## 1.4. Καλές πρακτικές στην τοπική αυτοδιοίκηση στο ελληνικό περιβάλλον

Τα βασικά χαρακτηριστικά που αποδίδουν στην πρακτική τον χαρακτηρισμό “καλή” με βάση την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2006) είναι η καινοτομία, η αποτελεσματικότητα, η βιωσιμότητα, η δυνατότητα αναπαραγωγής και η δυνατότητα μεταφοράς και αξιοποίησης σε διαφορετικά

περιβάλλοντα.

Από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (2008) αποσαφηνίστηκαν οι καλές πρακτικές ως όρος που “*συχνά χρησιμοποιείται για να δηλώσει την αποτελεσματική πρακτική, αυτή που υπόσχεται αποτελέσματα. Στην πραγματικότητα, όμως, όλοι αυτοί οι δεδομένοι ορισμοί σημαίνουν ελαφρώς διαφορετικά πράγματα για διαφορετικούς ανθρώπους. Αν δεν καθιερωθούν κριτήρια και αυστηρές μέθοδοι αξιολόγησης, οι απόψεις σχετικά με το αν κάποια πρακτική είναι καλή θα είναι κατ' ουσίαν υποκειμενικές. Ένας καλός ορισμός των καλών πρακτικών αναφέρεται σε προσεγγίσεις που “δουλεύουν” καλά και μπορούν να επαναληφθούν αλλού”*.

Περιορίζοντας την έννοια σε επίπεδο τοπικής ανάπτυξης ο όρος “καλές πρακτικές” αφορά “*στην διάχυση (diffusion) ή μεταφορά (transferability) ή ανταλλαγή (exchange) επιτυχημένων προσεγγίσεων πολιτικών μεθόδων/ δράσεων τοπικής ανάπτυξης σε μία περιοχή από μία άλλη αναγνωρίζοντας τις τοπικές ιδιαιτερότητες*” (ΟΟΣΑ, 2001).

Εστιάζοντας στην τοπική αυτοδιοίκηση η έννοια της “καλής πρακτικής” λαμβάνει τη μορφή της “*βέλτιστης μεθόδου επίλυσης ενός συγκεκριμένου τοπικού προβλήματος ή την ολοκλήρωση ενός συγκεκριμένου στόχου και η οποία μπορεί να μοιραστεί (διαχυθεί) ώστε να χρησιμοποιηθεί από άλλους*” (Συμβούλιο της Ευρώπης, 2015).

Οι “καλές πρακτικές” εισήχθησαν ως έννοια στο ελληνικό περιβάλλον από τις αρχές της δεκαετίας του 2000 και ύστερα, όταν δηλαδή έγινε για πρώτη φορά συντονισμένη προσπάθεια συγκέντρωσης και καταγραφής της εμπειρίας που είχε συσσωρευτεί από τα δεκαπέντε χρόνια ολοκληρωμένης πολιτικής δράσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης με στόχο την κοινωνική συνοχή και περιφερειακή ανάπτυξη μέσα από δράσεις κοινοτικής στήριξης σε πολλά σημεία της Ευρώπης. Όπως ήταν αναμενόμενο, οι καλές πρακτικές εφαρμόστηκαν και γνώρισαν ευρεία απήχηση και στην Ελλάδα (Αντωνίου, 2016).

Η εφαρμογή πρακτικών αφορούσε διάφορους τομείς. Οι τομείς παρέμβασης ήταν οι ακόλουθοι:

- Πρότυπες διαδικασίες και πιστοποίηση
- Βιώσιμη ανάπτυξη και ποιότητα ζωής
- Πολιτισμός, αθλητισμός και κοινωνική ανάπτυξη
- Καινοτόμες ψηφιακές λειτουργίες
- Τοπική υγεία και πρόνοια

- Ορισμένες από τις καταγεγραμμένες καλές πρακτικές των ΟΤΑ στην Ελλάδα είναι οι εξής:
- Σχέδιο δράσης αειφόρου ενέργειας του Δήμου Πλατανιά (κατηγορία: βιώσιμη ανάπτυξη και ποιότητα ζωής)
  - Συγκρότηση και λειτουργία φιλαρμονικής ορχήστρας του Δήμου Αμαρουσίου (κατηγορία: πολιτισμός, αθλητισμός και κοινωνική ανάπτυξη)
  - Υπηρεσίες Δημοτικής Συγκοινωνίας του Δήμου Γλυφάδας (κατηγορία: βιώσιμη ανάπτυξη και ποιότητα ζωής)
  - Δημιουργία και αναδιάρθρωση δημοτικής συγκοινωνίας του Δήμου Ελληνικού (κατηγορία: βιώσιμη ανάπτυξη και ποιότητα ζωής)
  - Έκπτωση δημοτικών τελών σε ευπαθείς ομάδες δημοτών και νέους αγρότες του Δήμου Σίφνου (κατηγορία: πολιτισμός, αθλητισμός και κοινωνική ανάπτυξη)
  - Τεχνητός Φωτισμός Μαγνητικής Επαγωγής για την εξοικονόμηση ενέργειας στο δημοτικό φωτισμό του Δήμου Παλλήνης (κατηγορία: βιώσιμη ανάπτυξη και ποιότητα ζωής)
  - Κοινωνικό ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα του Δήμου Σερρών (καινοτόμες ψηφιακές λειτουργίες)
  - Κοινωνικό παντοπωλείο του Δήμου Ιεράπετρας (κατηγορία: πολιτισμός, αθλητισμός και κοινωνική ανάπτυξη)
  - Στήριξη νοικοκυριών, επιχειρήσεων και ευπαθών κοινωνικών ομάδων του Δήμου Αμαρουσίου (κατηγορία: πολιτισμός, αθλητισμός και κοινωνική ανάπτυξη)
  - Οργάνωση και λειτουργία γεωγραφικών πληροφοριακών συστημάτων του Δήμου Βέροιας (κατηγορία: καινοτόμες ψηφιακές λειτουργίες)
  - Ενεργειακό εκπαιδευτικό πάρκο του Δήμου Κορδελιού- Εύοσμου (κατηγορία: βιώσιμη ανάπτυξη και ποιότητα ζωής)
  - Πρότυπος τρόπος διαχείρισης βιολογικών προϊόντων του Δήμου Γρεβενών (κατηγορία: βιώσιμη ανάπτυξη και ποιότητα ζωής)
  - Χάρτα εθελοντισμού του Δήμου Χερσονήσου (κατηγορία: πολιτισμός, αθλητισμός και κοινωνική ανάπτυξη)
  - Δημοτικός ανταποκριτής του Δήμου Βόλβης (κατηγορία: πολιτισμός, αθλητισμός και κοινωνική ανάπτυξη)
  - Εκπαιδευτική κάρτα για διαβητικούς (όλοι οι δήμοι) (κατηγορία: τοπική υγεία και πρόνοια)
  - Δωρεάν φοίτηση σε φροντιστήριο του Δήμου Αμαρουσίου (κατηγορία: πολιτισμός, αθλητισμός και κοινωνική ανάπτυξη)
  - Εθνικό διαδημοτικό δίκτυο υγιών πόλεων και προαγωγής υγείας (συνεργασία διαφόρων δήμων) (κατηγορία: τοπική υγεία και πρόνοια)
  - Συνεργασία με την Arson (συνεργασία διαφόρων δήμων) (κατηγορία: πολιτισμός,

αθλητισμός και κοινωνική ανάπτυξη)

- Παράρτημα ιατρείου κοινωνικής αποστολής του Δήμου Ηλιούπολης (κατηγορία: τοπική υγεία και πρόνοια)
- 1ο Γραφείο ενημέρωσης για την απασχόληση του Δήμου Ηρακλείου (κατηγορία: πολιτισμός, αθλητισμός και κοινωνική ανάπτυξη)
- Κέντρο τουριστική πληροφόρησης (κατηγορία: πολιτισμός, αθλητισμός και κοινωνική ανάπτυξη) ([www.otapractices.gr](http://www.otapractices.gr)).

Εστιάζοντας στον τομέα “Πρότυπες διαδικασίες και πιστοποίηση” ορισμένες από τις δράσεις που ξεχώρισαν είναι οι εξής:

- Οργανωμένη εκπαίδευση υπαλλήλων δήμου του Δήμου Χανίων: η περίπτωση αυτή συνιστά μία καλή πρακτική που αφορά στο σχεδιασμό, την οργάνωση και την εφαρμογή προγράμματος εκπαίδευση του ανθρωπίνου δυναμικού που απασχολείται στο Δήμο προκειμένου να αναπτύξουν περισσότερες δεξιότητες και αποκτήσουν γνώσεις που θα τους φανούν χρήσιμες κατά την άσκηση των εργασιακών τους καθηκόντων, ενώ παράλληλα θα ανταποκρίνονται καλύτερα στις ανάγκες της υπηρεσίας.
- Χαρτογράφηση προβλημάτων εργασίας δήμου Κεφαλονιάς: μέσα από την ανώνυμη συμπλήρωση του ερωτηματολογίου που χορηγήθηκε σε εργαζομένους στο δήμο Κεφαλονιάς επιχειρήθηκε η διερεύνηση και αποτύπωση των παραμέτρων που επηρεάζουν την εργασία τους. Απώτερος στόχος υπήρξε η εξαγωγή συμπερασμάτων και ο προγραμματισμός δράσεων βελτίωσης που θα μπορούσαν να ενταχθούν στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα του Δήμου και στο Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης.
- Γραφείο Απασχόλησης στο Δήμο Θεσσαλονίκης: ένα εγχείρημα με βασική επιδίωξη την ενίσχυση της προσπάθειας επαγγελματικής αποκατάστασης ανθρώπινου δυναμικού μέσα από τη συγκέντρωση δεδομένων για την κατάσταση στην αγορά εργασίας και μέσω της παροχής συμβουλευτικής σε θέματα απασχόλησης προς τον άνεργο πληθυσμό που επιδιώκει να ενταχθεί στην αγορά εργασίας, προκειμένου τελικά να τους δοθεί η δυνατότητα πρόσβασης σε θέσεις εργασίας.
- Κανονισμός Κοινόχρηστων Χώρων του Δήμου Φλώρινας: σκοπός της δράσης ήταν να τεθούν οι κανόνες ώστε να πληρούνται οι προδιαγραφές για την ορθή λειτουργία των πλατειών, των πεζοδρόμων και άλλων κοινόχρηστων χώρων της περιοχής
- Βελτιστοποίηση λειτουργίας υπηρεσίας κοιμητηρίων στον δήμο Θερμαϊκού: ύστερα από την ανάληψη διοίκησης από τον δήμο το 2014, ανέκυψε το πρόβλημα της λειτουργίας της υπηρεσίας των κοιμητηρίων με αποτέλεσμα να συνταχθούν οι Οδηγίες Λειτουργίας Συμπληρωματικών του Κανονισμού Λειτουργίας των Δημοτικών Κοιμητηρίων. Τα

αποτελέσματα υπήρξαν ενθαρρυντικά, καθώς αυξήθηκε κατά 46,8% τα έσοδα από τα κοιμητήρια συγκριτικά με την προηγούμενη χρονιά., προτού εφαρμοστούν οι οδηγίες.

- Δίκτυο για την Κοινωνική Συνοχή στον Δήμο Αλμωπίας: η πρωτοβουλία αφορούσε στην υλοποίηση δράσεων για την υποστήριξη ατόμων που αντιμετώπιζαν προβλήματα διαβίωσης καλύπτοντας κατ' αυτό τον τρόπο ένα σημαντικό μέρος των αναγκών μέσω της διευθέτησης θεμάτων διατροφής, ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης και εκπαίδευσης.
- Σχεδίαση Επιχειρησιακού προγράμματος του Δήμου Καστοριάς: ο επιχειρησιακός σχεδιασμός του Δήμου Καστοριάς πραγματοποιείται χωρίς εξωτερικούς συμβούλους με μοναδικούς εμπλεκόμενους τους εργαζομένους στις υπηρεσίες του.
- Κανονισμός Υπαίθριας Διαφήμισης στον Δήμο Βόλβης: ο Δήμος προχώρησε σε καταγραφή και αποτύπωση του θεσμικού πλαισίου που διέπει την υπαίθρια διαφήμιση ώστε να μπορέσει να αξιοποιηθεί ως εργαλείο των υπηρεσιών του, αφενός για την έκδοση αδειών και αφετέρου για την επιβολή κυρώσεων στους παραβάτες.
- Γραφείο Πληροφόρησης και Προώθησης της απασχόλησης του Δήμου Χανίων: συντονισμένη απόπειρα αντιμετώπισης του προβλήματος ανεργίας μέσα από την ενίσχυση των μηχανισμών πληροφόρησης. Για την υλοποίηση της εν λόγω δράσης ιδρύθηκε μία καινούρια υπηρεσιακή μονάδα, το “Γραφείο Πληροφόρησης και Προώθησης της Απασχόλησης”. Στην υπηρεσία αυτή δινόταν στους ανέργους η δυνατότητα πληροφόρησης σχετικά με τις διαθέσιμες θέσεις απασχόλησης και ενημέρωσης αναφορικά με διάφορα προγράμματα επιμόρφωσης ή επαγγελματικής κατάρτισης στα οποία θα μπορούσαν να συμμετάσχουν. Παράλληλα, μέσω της νέα αυτής υπηρεσίας παρέχεται συμβουλευτική υποστήριξη στα άτομα αυτά για την ανάπτυξη εργασιακών και προσωπικών δεξιοτήτων (<http://www.otapractices.gr/%cf%80%cf%81%cf%8c%cf%84%cf%85%cf%80%ce%b5%cf%82-%ce%b4%ce%b9%ce%b1%ce%b4%ce%b9%ce%ba%ce%b1%cf%83%ce%af%ce%b5%cf%82-%cf%80%ce%b9%cf%83%cf%84%ce%bf%cf%80%ce%bf%ce%af%ce%b7%cf%83%ce%b7/>)

## 1.5. Καλές πρακτικές στην τοπική αυτοδιοίκηση στο ευρωπαϊκό περιβάλλον

Η εφαρμογή των καλών πρακτικών στην τοπική αυτοδιοίκηση συμβαίνει στον ευρωπαϊκό χώρο, όπως αναφέρθηκε και σε προηγούμενη ενότητα εδώ και αρκετά χρόνια. Είναι γεγονός ότι



πληθώρα δήμων στην Ευρώπη ξεκίνησαν σε πολύ πρώιμο στάδιο να συνειδητοποιούν την σημαντικότητα της αποτελεσματικής διαχείρισης της γνώσης με τρόπο τέτοιο που να εναρμονίζεται με τις ανάγκες του κάθε τόπου προκειμένου να επιλυθούν καίρια ζητήματα που συχνά ανάγονται σε κοινωνικά προβλήματα (ανεργία, υποβάθμιση του περιβάλλοντος κ.ά). Η διαπίστωση αυτή οδήγησε με τη σειρά της στην σύναψη συνεργασιών συχνά υπό την αιγίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ως εκ τούτου, προέκυψε ένα πλαίσιο για την ορθή εφαρμογή της αρχής της εταιρικής σχέσης μέσα από την ενίσχυση και εξασφάλιση της ανταλλαγής εμπειριών και παρεμβάσεων που εναρμονίζονται με τις εκάστοτε κοινωνικές συνθήκες και ανάγκες. Η ανάπτυξη εταιρικής σχέσης αυτή καθ' εαυτή συνιστά σημαντικό αρωγό στην προσπάθεια ανταλλαγής εμπειριών και ιδεών για την εξάλειψη των κακώς κειμένων που εντοπίζονται και ταλανίζουν τους Δήμους (Αντωνίου, 2016).

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η υλοποίηση του προγράμματος Urbact. Το πρόγραμμα αυτό υλοποιήθηκε ως Urban I το χρονικό διάστημα από το 1994 ως το 1999 και ως Urban II από το 2000 και ολοκληρώθηκε το 2006. Κατά την πρώτη περίοδο υλοποίησης του το πρόγραμμα χρηματοδότησε σε κάποιες ευρωπαϊκές πόλεις πιλοτικές καινοτόμες παρεμβάσεις για τη στήριξη της προσπάθειας τους να αντιμετωπίσουν ολοκληρωμένα τα προβλήματα που τις έπλητταν, ενώ το Urban II εστίασε στην εφαρμογή καινοτόμων στρατηγικών και παρεμβάσεων με στόχο την ανάπλαση αστικών κέντρων και την αντιμετώπιση της κρίσης που διέρχονταν (ΕΕ, 2000).

Ειδικότερα, για το Urban I “*οι συνοικίες των πόλεων και των περιφερειών που είναι επιλέξιμες δυνάμει των στόχων 1 και 2, με περισσότερους από 100 χιλιάδες κατοίκους, με υψηλό ποσοστό ανεργίας, αστικό δίκτυο σε δυσλειτουργία, κακές συνθήκες στέγασης και έλλειψη κοινωνικών υποδομών και εξοπλισμού*” (ΕΕ, 1994), ενώ για το Urban II τα κριτήρια επιλεξιμότητας είχαν ως εξής:

- *αστικές περιοχές με ελάχιστο όριο 10 χιλιάδες κατοίκους*
- *υψηλό επίπεδο ανεργίας και φτώχειας*
- *χαμηλό επίπεδο οικονομικής δραστηριότητας*
- *ανάγκες ανασυγκρότησης, λόγω οικονομικών και κοινωνικών προβλημάτων*
- *μεγάλο αριθμό μεταναστών, μειονοτικών ομάδων ή προσφύγων*
- *χαμηλό επίπεδο εκπαίδευσης και υψηλά ποσοστά μαθητών που εγκαταλείπουν το σχολείο*
- *υψηλό επίπεδο εγκληματικότητας*
- *ιδιαίτερα υποβαθμισμένο περιβάλλον*” (ΕΕ, 2000).

Σύμφωνα με τη Γιαννακούρου (2008, σελ. 128) “*τα προγράμματα που χρηματοδοτήθηκαν επικεντρώθηκαν σε θέματα οικονομικής και κοινωνικής εξυγίανσης, καταπολέμησης και κοινωνικού*

*αποκλεισμού, της φτώχειας, της ανεργίας ταυτόχρονα με την αναβάθμιση του περιβάλλοντος και την ενίσχυση της απασχόλησης των καθυστερημένων αναπτυξιακά αστικών συνοικιών ώστε οι κάτοικοι να μπορούν να ζουν κάτω από ικανοποιητικές συνθήκες διαβίωσης”.*

Το Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Συνεργασίας Urbact -ως απόρροια της επιτυχία των δύο φάσεων του προγράμματος Urban- για την βιώσιμη αστική ανάπτυξη των πόλεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης εφαρμόστηκε με στόχο την ενίσχυση της αειφόρου, ολοκληρωμένης αστικής ανάπτυξης στις ευρωπαϊκές πόλεις. Η αποστολή του Urbact αφορά στην παρακίνηση των πόλεων σε συνεργασία και ανάπτυξη ολοκληρωμένων λύσεων στις κοινές αστικές προκλήσεις μέσω της δικτύωσης, του παραδειγματισμού από την πορεία άλλων πόλεων, με την αναγνώριση και τον εντοπισμό των καλών πρακτικών που θα μπορούσαν να βελτιώσουν τις αστικές πόλεις. Δεν πρόκειται, συνεπώς, για ένα πρόγραμμα αστικών παρεμβάσεων, αλλά για μία πρωτοβουλία στηριζόμενη στη δημιουργία δικτύων συνεργασίας ανάμεσα σε πόλεις με κοινά ή παρεμφερή προβλήματα που αποβλέπει στο δημόσιο όφελος ([www.urbact.eu](http://www.urbact.eu)).

Μία από τις βασικές επιδιώξεις του προγράμματος υπήρξε εξ αρχής ο πληρέστερος καθορισμός των προβλημάτων που προκύπτουν στα μεγάλα ευρωπαϊκά αστικά κέντρα από τη συσσώρευση ενός μεγάλου ποσοστού κατοίκων και την εκτεταμένη ανθρώπινη δραστηριότητα και κατ’ επέκταση ο εντοπισμός πιθανών λύσεων. Προκειμένου, λοιπόν, να μειωθούν οι ανθρώπινοι και οικονομικοί πόροι που απαιτούνταν, η Ευρωπαϊκή Ένωση στράφηκε στο σχεδιασμό κοινού πλάνου για την καταγραφή των εμπειριών και των καλών πρακτικών που έχουν να προτείνουν οι πόλεις της Ευρώπης για την καταπολέμηση προβλημάτων κοινωνικής, οικονομικής, περιβαλλοντικής ή/ και χωροτακτικής φύσης ούτως ώστε να προβεί με μεγαλύτερη ασφάλεια και σιγουριά στο σχεδιασμό των νέων, καλά χρηματοδοτούμενων, αστικών προγραμμάτων. Για να καταστεί η εν λόγω πρωτοβουλία επιτυχής, αναγκαία προϋπόθεση ήταν όσο το δυνατόν πληρέστερη αποτύπωση και αξιολόγηση της υφιστάμενης κατάστασης στο αστικό ευρωπαϊκό περιβάλλον (ΑΣΔΑ, 2006)

## 2. Στρατηγικός Σχεδιασμός και Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων

### 2.1. Στρατηγικός Σχεδιασμός και στάδια

Ο στρατηγικός σχεδιασμός ή αλλιώς το στρατηγικό μάνατζμεντ σχετίζεται με όλες εκείνες τις διοικητικές αποφάσεις και δράσεις που καθορίζουν την πορεία που θα ακολουθήσει η επιχείρηση σε βάθος χρόνου και αποσκοπούν στην εκπλήρωση των στρατηγικών στόχων. Μέσα από τη διαδικασία του στρατηγικού σχεδιασμού συντελείται και ο καθορισμός των στόχων, ενώ παράλληλα λαμβάνονται οι στρατηγικές αποφάσεις (Glueck & Juach, 1984).

Ένας από τους επικρατέστερους ορισμούς ορίζει το στρατηγικό σχεδιασμό ως *“τη διαδικασία της λήψης, εφαρμογής στην πράξη και αξιολόγησης των αποφάσεων που καλούνται να λάβουν τα στελέχη ενός οργανισμού και που διευκολύνει την επίτευξη των μακροπρόθεσμων στόχων που έχουν τεθεί. Είναι η διαδικασία του προσδιορισμού της αποστολής, του οράματος και των στόχων και στη συνέχεια η κατανομή των πόρων για την εφαρμογή των πολιτικών και των προγραμμάτων”* (David, 1989).

Ο στρατηγικός σχεδιασμός δεν είχε πάντα την ίδια μορφή , αλλά έχει περάσει από διάφορα εξελικτικά στάδια. Αυτό οφείλεται κατά βάση στην σύνθετη φύση του εσωτερικού και του εξωτερικού περιβάλλοντος και στις συνεχείς μεταβολές που συντελούνται μέσα σε αυτό. Ως εκ τούτου, οι επιχειρήσεις υποκινούμενες από την ανάγκη τους να προσαρμοστούν στο διαρκώς μεταβαλλόμενο περιβάλλον και στις επικρατούσες κάθε φορά συνθήκες διαμόρφωσαν το στρατηγικό σχεδιασμό με τέτοιο τρόπο που να τους επιτρέπει την ικανοποίηση των στόχων τους και την επιβίωση στην ανταγωνιστική αγορά (Γεωργόπουλος, 2004).

Για να είναι εφικτή η ορθή διεξαγωγή του στρατηγικού μάνατζμεντ θα πρέπει να υπάρχει διαρκής ανατροφοδότηση και οι πληροφορίες που λαμβάνονται θα πρέπει να είναι πλήρεις, έγκαιρες, αντικειμενικές και να προέρχονται από αξιόπιστη πηγή. Σε περίπτωση που δεν υπάρχουν οι αναγκαίες πληροφορίες και γνώσεις σχετικά με την αποστολή και τους στόχους του οργανισμού, εγκυμονεί ο κίνδυνος του λανθασμένου σχεδιασμού (Παπαδάκης, 1999).

Ο στρατηγικός σχεδιασμός δεν είναι μονοδιάστατος, αντίθετα εστιάζει σε όλες τις λειτουργίες

που διενεργούνται στο πλαίσιο ενός οργανισμού. Οι λειτουργίες αυτές (παραγωγή, μανάτζμεντ, μάρκετινγκ, χρηματοοικονομική, λογιστική) είναι απαραίτητες για την επιτυχημένη πορεία του οργανισμού, αλλά και για την ικανοποίηση των στόχων που τίθενται σε καθημερινή βάση (Παπαδάκης, 1999).

Το στρατηγικό μανάτζμεντ θεωρείται ότι ενέχει τρία βασικά χαρακτηριστικά: την στρατηγική ανάλυση, την στρατηγική επιλογή και τέλος, την στρατηγική εφαρμογή. Η στρατηγική ανάλυση αφορά στην εμπέδωση των στρατηγικών θέσεων της επιχείρησης. Η στρατηγική επιλογή σχετίζεται με τις μελλοντικές στρατηγικές επιλογές, ενώ η στρατηγική εφαρμογή συνιστά επί της ουσίας την στρατηγική πράξη (Johnson & Scholes, 2002).

Συχνά συμβαίνει το στρατηγικό μανάτζμεντ να συγχέεται με άλλους τύπους μανάτζμεντ, όπως το λειτουργικό. Βασική διαφορά του στρατηγικού έναντι του λειτουργικού μανάτζμεντ είναι ότι το πρώτο θεωρείται αβέβαιο και περίπλοκο, ενώ το δεύτερο είναι συνηθισμένο. Το στρατηγικό μανάτζμεντ είναι σχετικό με το εύρος του συνόλου της επιχείρησης, ενώ το λειτουργικό αποσκοπεί σε μία λειτουργία και είναι πολύ πιο συγκεκριμένο. Τέλος, σημαντική ειδοποιός διαφορά των δύο τύπων μανάτζμεντ είναι ότι ο στρατηγικός έχει μακροπρόθεσμο χαρακτήρα, ενώ ο λειτουργικός βραχυπρόθεσμο (Johnson & Scholes, 2002).

Η διαδικασία του στρατηγικού σχεδιασμού αναπαρίσταται μέσω ενός βασικού μοντέλου αποτελούμενου από τα τέσσερα ακόλουθα στάδια τέσσερα στάδια:

- Ανίχνευση και ανάλυση του εξωτερικού περιβάλλοντος (environmental scanning)
- Διατύπωση στρατηγικής (strategy formulation)
- Υλοποίηση στρατηγικής (strategy implementation)
- Αξιολόγηση και έλεγχος (evaluation and control) (Γεωργόπουλος, 2004).

Το πρώτο βήμα στην διαδικασία του στρατηγικού σχεδιασμού περιλαμβάνει την ανίχνευση και ανάλυση του εσωτερικού (δομή, πόροι, νοοτροπία) και του εξωτερικού περιβάλλοντος (μακροπεριβάλλον και μικροπεριβάλλον). Πρωταρχικός στόχος της συγκεκριμένης διαδικασίας είναι η κατανόηση της κατάστασης εντός της οποίας δραστηριοποιείται η επιχείρηση και να ληφθούν οι αναγκαίες πληροφορίες για την εφαρμογή του στρατηγικού σχεδιασμού (Γεωργόπουλος, 2004).

Στο εξωτερικό περιβάλλον γίνεται αναζήτηση τόσο των ευκαιριών που θα παρουσιαστούν, όσο και των απειλών με τις οποίες ενδεχομένως να έρθει αντιμέτωπη η επιχείρηση. Δύο επιμέρους κατηγορίες του εξωτερικού περιβάλλοντος είναι το μακροπεριβάλλον και το μικροπεριβάλλον. Το

πρώτο επιδρά στο σύνολο των επιχειρήσεων, ενώ το δεύτερο επιδρά αποκλειστικά σε ένα ορισμένο κλάδο.

Το μακροπεριβάλλον ταξινομείται σε τέσσερις διαστάσεις, οι οποίες είναι μπορούν να αναλυθούν μέσω της ανάλυσης PEST. Πρόκειται για τις ακόλουθες διαστάσεις:

- Πολιτική διάσταση: αφορά τις πολιτικές συνθήκες που επικρατούν ανάλογα με την πολιτική που ακολουθεί η κυβέρνηση, τις διεθνείς πολιτικές σχέσεις και τη δράση των υπολοίπων κομμάτων και πολιτικών παρατάξεων.
- Οικονομική διάσταση: πρόκειται για τα οικονομικά μεγέθη αφενός εντός της επιχείρησης και αφετέρου στη διεθνή οικονομία. Σε αυτά συγκαταλέγονται τα ποσοστά ανεργίας, η αξία των νομισμάτων κ.ά.
- Κοινωνικοπολιτιστική διάσταση: ως προς αυτή τη διάσταση εξετάζονται παράγοντες κοινωνικοί και πολιτιστικοί, όπως η θέση της γυναίκας και η αντιμετώπιση της στο χώρο εργασίας, ο αριθμός γεννήσεων, η νοοτροπία των ανθρώπων, οι ιδέες και οι πεποιθήσεις τους κ.ά.
- Τεχνολογική διάσταση: εν προκειμένω λαμβάνονται υπόψιν τα τεχνολογικά και επιστημονικά επιτεύγματα, οι δυνατότητες που παρέχονται πλέον χάρη στην ραγδαία ανάπτυξη του κλάδου της πληροφορικής και η ενσωμάτωση εξοπλισμού στην επιχείρηση προκειμένου να διευκολυνθεί οποιοδήποτε έργο και να επιτευχθούν ακόμα μεγαλύτερες ταχύτητες (Παπαδάκης, 1999).

Το μικροπεριβάλλον συνδέεται με τη λειτουργία της επιχείρησης σε σχέση με τον κλάδο στον οποίο εντάσσεται η δραστηριότητα της. Ο εκάστοτε κλάδος έχει έντονο το στοιχείο του ανταγωνισμού με αποτέλεσμα το περιβάλλον της επιχείρησης αναπόφευκτα να καθίσταται ανταγωνιστικό. Τα στοιχεία που προσδιορίζουν τον εν λόγω ανταγωνισμό μέσα στην επιχείρηση είναι τα παρακάτω (Johnson & Scholes, 2002):

- Η απειλή που προκύπτει όταν εισέρχονται νέες επιχειρήσεις στον ίδιο κλάδο
- Η δυνατότητα που έχουν οι προμηθευτές της επιχείρησης για διαπραγματεύσεις
- Η δυνατότητα που έχουν οι αγοραστές της επιχείρησης για διαπραγματεύσεις
- Η απειλή που συνιστούν παρεμφερή προϊόντα, τα οποία μπορούν να λειτουργήσουν ως υποκατάστατα
- Το μέγεθος του ανταγωνισμού που υπάρχει ανάμεσα στις υφιστάμενες επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στον ίδιο κλάδο.

Το εσωτερικό περιβάλλον από την άλλη, αφορά στη δομή, τους πόρους και τη νοοτροπία που

επικρατεί στην επιχείρηση. Τη δομή της επιχείρησης συγκροτούν οι εργαζόμενοι σε αυτοί, είτε πρόκειται για απλούς υπαλλήλους, είτε για υψηλόβαθμα στελέχη, και κατ' επέκταση οι σχέσεις που συνάπτουν και αναπτύσσουν μεταξύ τους, ο τρόπος επικοινωνίας τους και ο ρόλος που αναλαμβάνει ο καθένας από αυτούς. Οι πόροι που διαθέτει μια επιχείρηση δεν είναι αποκλειστικά το κεφάλαιο και οι εγκαταστάσεις της, αλλά και το ανθρώπινο δυναμικό, η εργασία του και τα υλικά, τα εργαλεία και γενικότερα όλος ο εξολισμός της επιχείρησης. Τέλος, η νοοτροπία της επιχείρησης αφορά στις αξίες, τις πεποιθήσεις, τις συμπεριφορές και τις προσδοκίες των μελών της επιχείρησης (Γεωργόπουλος, 2004).

Σε δεύτερο επίπεδο και ύστερα από την ανάλυση του περιβάλλοντος διαμορφώνεται η στρατηγική που θα εφαρμόσει τελικά η επιχείρηση. Αρχικά ορίζεται η αποστολή (mission) που καθορίζει την επιχείρηση σαν ολότητα και πρέπει να είναι σαφής και συνεπώς να γίνεται κατανοητή από το εργατικό δυναμικό. Η αποστολή και η εμπέδωση της από τους εργαζομένους στην επιχείρηση χαρίζει στην ίδια σημαντικό προβάδισμα και παράλληλα οικοδομεί πνεύμα συνεργασίας.

Για να έρθει η αποστολή εις πέρας αναγκαίο κρίνεται να τεθούν οι στόχοι (objectives) και συγκεκριμένα όλα όσα πρέπει να γίνουν και το χρονικό διάστημα εντός του οποίου πρέπει να ολοκληρωθεί η διαδικασία πραγματοποίησης των στόχων. Απαραίτητη προϋπόθεση για τον ορισμό των στόχων και κατά συνέπεια των στρατηγικών που θα εφαρμοστούν από την επιχείρηση είναι να υπολογιστούν οι κίνδυνοι, οι απειλές, οι ευκαιρίες και γενικά τα δυνατά και αδύνατα σημεία, όπως αυτά αναδύθηκαν στην επιφάνεια κατά την ανάλυση περιβάλλοντος (Wheelen & Hunger, 2008).

Αφότου οριστεί η αποστολή επέρχεται ο καθορισμός των στόχοι που λειτουργούν ως κατεύθυνση προς την οποία θα πρέπει να κινηθεί το σύνολο της επιχείρησης. Οι επιδιώξεις θα πρέπει να είναι συγκεκριμένες και μετρήσιμες, άλλες βραχυπρόθεσμες και άλλες μακροπρόθεσμες, ανάλογα με το περιεχόμενο και τη φύση τους (Thompson & Strickland, 1993).

Οι πολιτικές της επιχείρησης θα πρέπει να συνιστούν έναν αναλυτικό οδηγό, σύμφωνα με τον οποίο θα λαμβάνονται οι αποφάσεις προκειμένου να υλοποιηθούν οι στρατηγικές που έχουν επιλεχθεί. Μέσα από τις πολιτικές γίνεται η μετάδοση σε όλους τους εργαζομένους των στρατηγικών που πρόκειται να υλοποιηθούν για την επίτευξη των καθορισμένων στόχων. Σε ορισμένες επιχειρήσεις χρησιμοποιούνται πολιτικές προκειμένου να διασφαλιστεί ότι οι εργαζόμενοι στην εταιρεία λαμβάνουν αποφάσεις και ενεργούν με γνώμονα την αποστολή τους και τους στόχους που έχουν τεθεί (Wheelen & Hunger, 2008).

Τέλος, οι στρατηγικές που θα εφαρμόσει η εταιρεία κινούνται σε τρία επίπεδα. Ως εκ τούτου προκύπτουν οι παρακάτω τύποι (Γεωργόπουλος, 2004):

- Επιχειρησιακή στρατηγική: Η ανάπτυξη της εν λόγω στρατηγικής επικεντρώνεται σε ζητήματα, όπως την κατεύθυνση προς την οποία θα πρέπει η επιχείρηση να κινηθεί και τους κλάδους στους οποίους θα πρέπει να αναπτύσσει την δραστηριότητα της, πώς θα αποκτήσουν αξία οι δραστηριότητες στις οποίες προβαίνει η επιχείρηση και ποιες από αυτές χρειάζεται να ελαττωθούν ή ακόμη και να σταματήσουν.
- Επιχειρηματική στρατηγική: Η στρατηγική αυτή δίνει στην εταιρεία πλεονεκτική θέση συγκριτικά με τη θέση που κατέχουν αντίστοιχες ανταγωνιστικές εταιρείες που δραστηριοποιούνται σε κοινό κλάδο. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί είτε με χαμηλότερες τιμές, είτε με διαφοροποιημένα προϊόντα.
- Λειτουργική στρατηγική: Η συγκεκριμένη στρατηγική αφορά στην διαρκή προσπάθεια των επιμέρους τμημάτων της εκάστοτε επιχείρησης να αυξήσουν την παραγωγικότητα και να βελτιώσουν την αποδοτικότητα τους προκειμένου να υλοποιήσουν τους στόχους που έχουν τεθεί. Στο επίπεδο αυτό της στρατηγικής υπάγονται η στρατηγική μάρκετινγκ, στρατηγική παραγωγής κ.ά.

Στο τρίτο στάδιο του στρατηγικού σχεδιασμού γίνεται η εφαρμογή των στρατηγικών και των πολιτικών, οι οποίες έχουν από τα προηγούμενα στάδια του στρατηγικού σχεδιασμού καθοριστεί. Απώτερος στόχος της εφαρμογής των επιλεγμένων αυτών στρατηγικών είναι σε κάθε περίπτωση να πραγματοποιηθούν οι στόχοι που έχει θέσει η επιχείρηση. Στο στάδιο αυτό αναπτύσσονται:

- Τα προγράμματα μέσω των οποίων καθορίζονται όλα εκείνα τα βήματα και οι ενέργειες που πρέπει να συντελεστούν προκειμένου να έρθει εις πέρας το προκαθορισμένο από την επιχείρηση σχέδιο
- Οι προϋπολογισμοί, όλοι δηλαδή εκείνοι οι οικονομικοί πόροι που απαιτείται να διατεθούν για να υλοποιηθούν τα προγράμματα όπως αυτά έχουν κοστολογηθεί (χρήματα, προσωπικό, τεχνολογικός εξοπλισμός, πρώτες ύλες κ.ά)
- Οι διαδικασίες, τα βήματα δηλαδή και η σειρά των ενεργειών που πρόκειται να συντελεστούν προκειμένου να στεφθεί με επιτυχία το εκάστοτε πρόγραμμα (Γεωργόπουλος, 2004).

Στο στάδιο αυτό γίνεται επιπρόσθετα η κατανομή και η ανάθεση των ευθυνών ειδικών καθηκόντων που θα αναλάβει ο κάθε εργαζόμενος ή μία συγκεκριμένη ομάδα εργαζομένων (Wheelen & Hunger, 2008).

Αξίζει, ωστόσο, να επισημανθεί ότι η ορθός σχεδιασμός και η σαφής διατύπωση μίας

στρατηγικής δεν είναι σίγουρο ότι θα επιφέρει πάντα την υλοποίηση της. Αυτό συμβαίνει διότι όσο καλά σχεδιασμένη είναι η στρατηγική, πάντα εγκυμονεί ο κίνδυνος της αποτυχίας δεδομένου ότι η υλοποίηση της εξαρτάται και από την συμμετοχή των λειτουργικών μάντζερ, οι οποίοι δεν έλαβαν μέρος στη διαδικασία σχεδιασμού της (Thompson & Strickland, 1993).

Οι Glueck & Jauch (1984) παρουσίασαν τις διαδικασίες υλοποίησης της στρατηγικής ως ακολούθως:

- Επιλογή στρατηγικής και επιχειρησιακών στόχων
- Κατανομή πόρων στις επιχειρηματικές μονάδες
- Επιλογή καθηκόντων
- Κατανομή καθηκόντων
- Καθορισμός σχέσεων εξουσίας και συνεργασίας
- Καθορισμός πολιτικών
- Καθορισμός στόχων του κάθε τμήματος της εταιρείας
- Καθορισμός τρόπων μέτρησης των επιδόσεων
- Καθορισμός μηχανισμών παροχής πληροφοριών εξέλιξης
- Ανάπτυξη συστήματος ανταμοιβών
- Ανάπτυξη στελεχών με την επιχειρησιακή κουλτούρα
- Επάρκεια μηχανισμών ελέγχου
- Μέτρηση αποτελεσμάτων.

Στο τελικό στάδιο του στρατηγικού σχεδιασμού συντελείται η αξιολόγηση και ο έλεγχος των στρατηγικών που έχουν επιλεγεί σε σχέση με τα αποτελέσματα που έχει η επιχείρηση στη διάθεση της. Κατά τη διαδικασία αυτή γίνεται συγκέντρωση των απαραίτητων πληροφοριών, οι οποίες θεωρούνται πολύτιμες για την αξιολόγηση των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων που έχουν ήδη πραγματοποιηθεί. Η συλλογή μεγάλου όγκου πληροφοριών, ο οποίος είναι δύσκολα διαχειρίσιμος, ελλοχεύει τον κίνδυνο του αποπροσανατολισμού και της διαμόρφωσης ασαφούς εικόνας σχετικά με τα πορίσματα από τα πεπραγμένα (Wheelen & Hunger, 2008).

Κατά τη διάρκεια του ελέγχου και της αξιολόγησης καθίσταται σαφές αν η επιχείρηση έχει κατάφερε ή όχι να πετύχει τους στόχους της. Σε περίπτωση αποτυχίας, οι στόχοι επαναπροσδιορίζονται και εξετάζονται εκτενώς τα αίτια και οι παράγοντες που οδήγησαν στην αποτυχία έτσι ώστε να μην επαναληφθεί το σφάλμα. Παράλληλα, αξιολογούνται πέρα από τις δραστηριότητες αυτές καθ' εαυτές και τα άτομα τα οποία είχαν αναλάβει να τις φέρουν εις πέρας (Wheelen & Hunger, 2008).



## 2.2. Στρατηγικός σχεδιασμός στη δημόσια διοίκηση

Ο στρατηγικός σχεδιασμός βρίσκει τα τελευταία χρόνια εφαρμογή σε ολοένα και περισσότερους δημόσιους οργανισμούς στην προσπάθεια των ίδιων των οργανισμών να προσαρμοστούν στις συνθήκες του εξωτερικού περιβάλλοντος (Eadie, 2000). Από την εφαρμογή του στρατηγικού σχεδιασμού επωφελείται σε μεγάλο βαθμό η τοπική αυτοδιοίκηση. Τα σημαντικότερα οφέλη για τους ΟΤΑ είναι η συμβατότητα της λειτουργίας τους με θέματα που αφορούν την κοινότητα, αλλά και η ενίσχυση της οργανωσιακής απόδοσης και των διαδικασιών λήψης αποφάσεων και η επίτευξη καλύτερης επικοινωνίας ανάμεσα στις ομάδες ενδιαφέροντος (Poister & Streib, 2005).

Η εφαρμογή στρατηγικού σχεδιασμού στους δημόσιους οργανισμούς είναι μία σύγχρονη πρακτική, η οποία υιοθετήθηκε από τον δημόσιο τομέα, αφότου διαπιστώθηκαν τα οφέλη της εφαρμογής του σε επιχειρήσεις του ιδιωτικού κλάδου. Η περιορισμένη διαθέσιμη βιβλιογραφία και η αναγκαιότητα εμπλουτισμού της ήδη υπάρχουσας αναφορικά με την αποτελεσματικότητα εφαρμογής στρατηγικού σχεδιασμού στους ΟΤΑ οφείλεται στο γεγονός ότι συνιστά μία καινούρια πρακτική, η οποία κατοχυρώθηκε θεσμικά το 2007 για όσους δήμους έχουν πληθυσμό μεγαλύτερο των δέκα χιλιάδων κατοίκων. Τις τελευταίες δεκαετίες το ενδιαφέρον των ερευνητών και γενικότερα της επιστημονικής κοινότητας είναι στραμμένο σε θέματα στρατηγικού σχεδιασμού ως πρακτικής της δημόσιας διοίκησης (Streib et al., 2001), ενώ εξίσου έντονες είναι οι συζητήσεις αναφορικά με την εφαρμογή στρατηγικών διαχείρισης στο δημόσιο τομέα γενικότερα (Zanetti & Cunningham, 2000).

Ο στρατηγικός σχεδιασμός ανήκει στα εκ των ων ουκ άνευ της στρατηγικής διαχείρισης, εφόσον όπως υπογραμμίζουν οι Vinzant & Vinzant (1996) για να στεφθεί με επιτυχία η εφαρμογή του αναγκαία προϋπόθεση είναι η αξιολόγηση της διαχειριστικής ικανότητας του οργανισμού, των δομών εξουσίας, της οργανωσιακής κουλτούρας και δομής και της ηγεσίας.

Σε συμφωνία με αυτή τη θέση, οι Halachmi et al. (1993) προσθέτουν ότι ο στρατηγικός σχεδιασμός συνιστά το θεμελιώδες χαρακτηριστικό στοιχείο, χωρίς ωστόσο αυτό να σημαίνει ότι αποτελεί το μοναδικό στοιχείο ζωτικής σημασίας, εφόσον περιλαμβάνει και άλλα εξίσου σημαντικά, όπως η εφαρμογή και η αξιολόγηση.

Επιπλέον, ο Bryson (1995) επισημαίνει ότι η εφαρμογή στρατηγικού σχεδιασμού σε δημόσιους οργανισμούς αποτελεί την ουσία της έννοιας, δεδομένου μάλιστα ότι η εφαρμογή των στρατηγικών σχεδίων συντελείται μέσα από τη διασύνδεση σχετικών διαδικασιών που διενεργούνται

και σε άλλα (ανώτερα ή κατώτερα) επίπεδα διοικητικής ιεραρχίας. Οι δημόσιοι οργανισμοί θα πρέπει συνεπώς να διασφαλίζουν ότι ο στρατηγικός σχεδιασμός τους αποτελεί οδηγό στη λήψη αποφάσεων στο πλαίσιο λειτουργίας του οργανισμού, ανεξάρτητα από το επίπεδο ιεραρχίας. Για να καταστεί αυτό εφικτό, αναγκαία προϋπόθεση είναι το εκάστοτε τμήμα του οργανισμού να αναπτύσσει τα δικά του στρατηγικά σχέδια σε ετήσια βάση, τα οποία θα πρέπει να εναρμονίζονται με τη συνολική οργανωσιακή κουλτούρα και στρατηγικούς στόχους της επιχείρησης εν γένει (Poister & Van Slyke, 2002).

Σύμφωνα με αυτά τα δεδομένα ο Steiss (1985) ορίζει το στρατηγικό σχεδιασμό στους δημόσιους οργανισμούς ως διαδικασία που σχετίζεται με τον προγραμματισμό των αποφάσεων που πρόκειται να ληφθούν μελλοντικά, την διαχείριση των οργανωσιακών πόρων και τον καθορισμό των αρμοδιοτήτων με παράλληλη ενσωμάτωση διαδικασιών ελέγχου και υποστήριξης σχετικών δράσεων. Οι Vinzant & Vinzant (1996) επισημαίνουν ως βασικό στοιχείο στο στρατηγικό σχεδιασμό των δημοσίων οργανισμών είναι ο καθορισμός των μέτρων απόδοσης που προκύπτουν άμεσα από τους στρατηγικούς σκοπούς και λειτουργούν ως συνδεδετικοί κρίκοι του στρατηγικού σχεδίου με τον προϋπολογισμό, εφόσον αποτελούν καίρια στοιχεία στη στρατηγική διοικητική διαδικασία.

Στο ίδιο μήκος κύματος, οι Poister & Streib (2005) κρίνουν ως καταλυτικές για το στρατηγικό σχεδιασμό τις λειτουργίες διαχείρισης της οργανωσιακής απόδοσης. Μεταγενέστερα οι Newcomer et al. (2002) έκαναν λόγο για τη σημαντικότητα της διαχείρισης της απόδοσης στους δημόσιους οργανισμούς. Αξιοσημείωτο συν τοις άλλοις είναι το γεγονός ότι η απόκλιση που υπάρχει μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα καθίσταται εμφανής και σε επίπεδο στρατηγικού σχεδιασμού. Κατά τους Nutt & Backoff (1992) υφίστανται τρεις διαφορετικές κατηγορίες συντελεστών, οι περιβαλλοντικοί, οι συναλλακτικοί και οι οργανωσιακοί και ο Heffron (1989) προσθέτει ως επιπρόσθετη δυσχέρεια την οποία καλούνται να ξεπεράσουν οι δημόσιοι οργανισμοί τις προκλήσεις που αναδύονται από την δράση πολιτικών δυνάμεων και επηρεάζουν ως ένα σημαντικό βαθμό τη δομή και τους επιχειρησιακούς σκοπούς.

Η βασική αιτία που εφαρμόζεται στρατηγικός σχεδιασμός στην τοπική αυτοδιοίκηση είναι η επιδίωξη της οργανωσιακής αλλαγής, σύμφωνα με τις διαφορετικές κοινωνικές ανάγκες που προκύπτουν και με το εξωτερικό περιβάλλον γενικότερα. Μερικές περιοχές, λόγω χάρη, πλήττονται από την ανεργία εξαιτίας της πτώσης της βιομηχανίας και μερικές άλλες πλήττονται από ακραίες δημογραφικές μεταβολές με αποτέλεσμα να καλούνται κάθε φορά να εναρμονίσουν τους στρατηγικούς στόχους και τις δράσεις τους με τις συνθήκες και τις απαιτήσεις της κοινωνίας (Wheeland, 2004).

Η σύνθετη φύση της εφαρμογής στρατηγικού σχεδιασμού σε δημόσιους οργανισμούς συγκριτικά με την εφαρμογή του σε ιδιωτικούς έχει επισημανθεί από ερευνητές, όπως οι Boyne & Walker (2004), οι οποίοι ισχυρίστηκαν πως οι στρατηγικές που εφαρμόζουν οι δημόσιοι οργανισμοί είναι περίπλοκες και πολυπρισματικές, δεδομένου ότι μία σειρά από επιμέρους στρατηγικές θα πρέπει να τίθενται σε εφαρμογή ταυτόχρονα. Με τη σειρά τους οι Andrews et al. (2006), παρατήρησαν τη συσχέτιση ανάμεσα στη στρατηγική που εφαρμόζεται και στην οργανωσιακή απόδοση σε 120 δημόσιους οργανισμούς. Οι ίδιοι έλαβαν υπόψιν τους όλες τις παραμέτρους που προέκυπταν από το εξωτερικό περιβάλλον αποκάλυψαν ότι ο βέλτιστος στρατηγικός σχεδιασμός δεν είναι εκείνος που προκύπτει ως αντίδραση στα ερεθίσματα που προσφέρει το εξωτερικό περιβάλλον, αλλά αυτός που εφαρμόζεται με βάση τους προκαθορισμένους στόχους.

Εστιάζοντας στην τοπική αυτοδιοίκηση ο ρόλος του στρατηγικού σχεδιασμού επικεντρώνεται στην εκτίμηση του διαρκώς μεταβαλλόμενου περιβάλλοντος και στον καθορισμό ενός οράματος για τη διασφάλιση της μελλοντικής πορείας της τοπική κοινωνίας. Ο στρατηγικός σχεδιασμός, κατά συνέπεια, καλείται να εναρμονίσει τις μελλοντικές επιδιώξεις με τις υφιστάμενες κοινωνικές συνθήκες που επικρατούν και να τις προσαρμόσει στις δυνατότητες των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης προκειμένου το όραμα αυτό να μπορέσει να καταστεί υλοποιήσιμο (Serluca, 2015).

Η διαδικασία του στρατηγικού σχεδιασμού δίνει στην τοπική αυτοδιοίκηση τη δυνατότητα να επιλέξει την πορεία που θα ακολουθήσει εντοπίζοντας και αξιολογώντας τους ενδεχόμενους κινδύνους και τις πιθανές ευκαιρίες, καθορίζοντας με αυτό τον τρόπο τις μακροπρόθεσμες επιδιώξεις. Πρόκειται για αποφάσεις ζωτικής σημασίας, δεδομένου ότι βάσει αυτών προσανατολίζεται η διοίκηση (Serluca, 2015).

Σύμφωνα με τον Mercer (1991, σελ. 20) στρατηγικός σχεδιασμός στην τοπική αυτοδιοίκηση είναι *“η διαδικασία με την οποία το κυβερνόν κόμμα και η ανώτερη διοίκηση μίας πόλης ή ενός νομού οραματίζονται το μέλλον του οργανισμού και αναπτύσσουν την απαραίτητη οργάνωση, το προσωπικό, τις διαδικασίες, τις λειτουργίες και τους ελέγχους για να επιτευχθεί το μέλλον αυτό”*. Τα σχέδια βρήκαν σε πρώτο επίπεδο εφαρμογή στον ιδιωτικό κλάδο μέχρι τη δεκαετία του 1980, όταν άρχισαν να εφαρμόζονται και στην τοπική αυτοδιοίκηση. Μία δεκαετία αργότερα εντοπίζονται χαρακτηριστικά δείγματα στρατηγικών σχεδίων σε διάφορες πόλεις της Ευρώπης, όπως η Βαρκελώνη, η Λυόν, η Πράγα και το Τορίνο, με αποτέλεσμα να έχει εξαπλωθεί η εφαρμογή τους σε πολλές ακόμα χώρες μέχρι σήμερα (Albrechts & Balducci, 2013).

## 2.3. Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων: έννοια, λειτουργίες, στόχοι

Πλήθος ορισμών έχει διατυπωθεί στην προσπάθεια εννοιολογικής αποσαφήνισης της Διοίκησης Ανθρώπινων Πόρων ή Διοίκησης Ανθρώπινου Δυναμικού (Human Resources Management) ή Διοίκησης Ανθρώπινου Δυναμικού, χωρίς ωστόσο να έχει προκύψει ένας κοινά αποδεκτός όρος στην επιστημονική κοινότητα (Heery & Noon, 2001). Η διοίκηση ανθρώπινων πόρων συνιστά αναφαίρετο τμήμα μίας επιχείρησης, εφόσον είναι υπεύθυνη για τον προγραμματισμό των πολιτικών και των συστημάτων. Ειδικότερα, πρόκειται για έναν κλάδο της διοίκησης των επιχειρήσεων και συνδέεται με την αποτελεσματικότητα της διοίκησης του εργατικού δυναμικού για να πραγματοποιηθούν οι στρατηγικοί στόχοι ενός οργανισμού και να καλυφθούν οι ανάγκες των ατόμων που απασχολούνται σε αυτόν (Μουζά- Λαζαρίδη, 2006). Οι Ackroyd et al. (2006) υποστηρίζουν ότι πρόκειται για τον τρόπο διοίκησης των ανθρώπων που εργάζονται σε έναν οργανισμό προκειμένου να συμβάλουν στην υλοποίηση των επιχειρησιακών στόχων.

Είναι γεγονός ότι η ΔΑΠ συνιστά μία σημαντική λειτουργία της επιχείρησης, εφόσον ο ανθρώπινος παράγοντας αποτελεί τον πιο καταλυτικό παράγοντα επιτυχίας (Harris, 2000: 36). Κατά μία άλλη προσέγγιση η ΔΑΠ αφορά σε μία διοικητική λειτουργία ενός οργανισμού από την οποία προκύπτει ο σχεδιασμός και η εφαρμογή του συνόλου των εργασιών που συνδέονται με τη διαχείριση των εργαζομένων σε αυτόν με απώτερο σκοπό την ενίσχυση του ανθρώπινου παράγοντα που συνιστά το βασικό ανταγωνιστικό πλεονέκτημα στην αγορά εργασίας και οδηγεί στην επίτευξη των στόχων της επιχείρησης (Παπαλεξανδρή & Μπουραντάς, 2003).

Η έντονη μεταβλητότητα και οι ταχύτατες εξελίξεις του επιχειρησιακού περιβάλλοντος καθιστά επιτακτική την ανάγκη εξασφάλισης ότι η προσπάθεια που καταβάλλει το ανθρώπινο δυναμικό συντείνει στο μέγιστο βαθμό στην υλοποίηση των επιχειρησιακών στόχων. Αναγκαία κρίνεται επομένως η αποτελεσματική διοίκηση των εργαζομένων. Η ύπαρξη τμήματος διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού αποκτά αξία μέσω της στελέχωσης θέσεων εργασίας με ικανά άτομα σε εργασιακό επίπεδο. Στόχος είναι η συνεργασία διαφορετικών μεταξύ τους ανθρώπων προκειμένου να φτάσουν στην υλοποίηση των κοινών στόχων, των στόχων της επιχείρησης. Ως εκ τούτου, η Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων ερμηνεύεται ως ένα συνονθύλευμα δράσεων, στρατηγικών και λειτουργιών που πρέπει να συντελεστούν προκειμένου ο οργανισμός να απασχολεί και να διατηρεί ικανό εργατικό δυναμικό που θα φέρει εις πέρας με επιτυχία και αποδοτικότητα το έργο του (Χυτήρης, 2001).

Η ΔΑΠ έχει κατά κύριο λόγο την ευθύνη της προσέλκυσης υποψήφιων εργαζομένων, την στελέχωση της επιχείρησης με εργατικό δυναμικό, την εκπαίδευση και κατάρτιση των εργαζομένων με γνώμονα τις ανάγκες της επιχείρησης (Mathis & Jackson, 2011). Από την ανασκόπηση της διεθνούς βιβλιογραφίας προκύπτουν ορισμένες λειτουργίες, τις οποίες ακολουθεί η ΔΑΠ προκειμένου να ενισχύσει την βιωσιμότητα της επιχείρησης και την αποδοτικότητα του εργατικού δυναμικού (Tracey et al., 2008; Dessler, 2012; Mathis & Jackson, 2011). Συγκεκριμένα, η ΔΑΠ περιλαμβάνει τις ακόλουθες λειτουργίες:

- Προγραμματισμός ανθρώπινου δυναμικού (HR planning): Πρόκειται ουσιαστικά για τον εντοπισμό και προσδιορισμό των αναγκών του εργατικού δυναμικού που ενδέχεται να προκύψουν στο μέλλον. Η ΔΑΠ προγραμματίζει τον τρόπο με τον οποίο οι ανάγκες αυτές αναμένεται να ικανοποιηθούν.
- Προσέλκυση εργατικού δυναμικού (Recruitment): Η ΔΑΠ προβαίνει σε ορισμένες ενέργειες με στόχο να προσελκύσει νέους εργαζομένους, καθορίζοντας πρωτίστως με σαφήνεια τα απαιτούμενα για την εκάστοτε θέση εργασίας προσόντα.
- Επιλογή εργατικού δυναμικού (Selection): Στο πλαίσιο αυτής της λειτουργίας τα άτομα που στελεχώνουν τη ΔΑΠ καλούνται αφενός να προσδιορίσουν τα κριτήρια πρόσληψης και αφετέρου να αξιολογήσουν όλους τους υποψηφίους, προκειμένου να καταλήξουν στην επιλογή των καταλληλότερων από αυτούς.
- Εκπαίδευση και ανάπτυξη (training and development): Μία από τις βασικές λειτουργίες της ΔΑΠ είναι ο εντοπισμός των αναγκών σε εκπαίδευση προσωπικού στο πλαίσιο του εναρμονισμού τους με τους στόχους της επιχείρησης. Η εκπαίδευση των εργαζομένων προϋποθέτει τον προσδιορισμό του επιθυμητού στόχου, την εφαρμογή εκπαιδευτικών μεθόδων, την ανάθεση σταδιακά περισσότερων ευθυνών σε εργαζομένους που σημειώνουν υψηλές επιδόσεις.
- Αξιολόγηση του ανθρώπινου δυναμικού (performance appraisal): Η ΔΑΠ θέτει μετρήσιμους στόχους, παρακολουθεί και αξιολογεί την πορεία προς την επίτευξη τους, παρέχοντας οδηγίες για τη μεγιστοποίηση της αποτελεσματικότητας, λαμβάνει σε κάθε στάδιο ανατροφοδότηση, εντοπίζει τις αναδυόμενες εκπαιδευτικές ανάγκες και λαμβάνει μέτρα για την κάλυψη τους, θέτει εκ νέου στόχους όταν κρίνεται αναγκαίος ο επαναπροσδιορισμός τους και εισηγείται στα αρμόδια τμήματα προαγωγές ή αλλαγές στη μισθοδοσία.
- Εργασιακές σχέσεις (Employee Relations): Συλλέγει, αξιολογεί και χρησιμοποιεί τα δεδομένα που παρέχονται σε αυτή από τις τυπικές και άτυπες ομάδες του εργατικού δυναμικού προκειμένου να διασφαλίσει την ομαλότητα στις σχέσεις ανάμεσα στην επιχείρηση και τα άτομα που απασχολούνται σε αυτή και να παρέμβει σε περίπτωση που

κριθεί αναγκαίο προκειμένου να επανέλθει στον τομέα αυτό η ισορροπία και να εξομαλυνθούν ενδεχόμενες προβληματικές καταστάσεις.

- Αμοιβές και παροχές (Pay and benefits): Διαμορφώνει το σύστημα αμοιβών, πραγματοποιεί έρευνα αγοράς σχετικά με τις αμοιβές που παρέχονται στους εργαζομένους ανταγωνιστικών επιχειρήσεων, επιμελείται τις διαπραγματεύσεις για το εύρος της μισθοδοσίας βάσει των κατευθύνσεων που δίνονται από την διοίκηση και σύμφωνα με τα δεδομένα που έχουν συλλεχθεί από την έρευνα αγοράς και αιτείται πρόσθετες παροχές. Σε κάθε περίπτωση αιτήματα που αφορούν στην ενίσχυση της αμοιβής του εργατικού δυναμικού αποσκοπούν στην βελτιστοποίηση της αποδοτικότητας των εργαζομένων (Παπαλεξανδρή, 2008).

Από τα παραπάνω εξάγεται το συμπέρασμα ότι ο ρόλος της ΔΑΠ εντός της επιχείρησης είναι τρισυπόστατος. Πιο συγκεκριμένα, αναλαμβάνει ρόλο διοικητικό, λειτουργικό και στρατηγικό (Χυτήρης, 2001). Συνοψίζοντας, η ΔΑΠ αναλύει και εισηγείται προγράμματα και αλλαγές που αφορούν σε θέματα εργατικού δυναμικού με στόχο την γόνιμη αξιοποίηση των ανθρώπινων πόρων στην αποτελεσματικότητα της επιχείρησης. Παράλληλα, αναλαμβάνει τη στελέχωση του οργανισμού με ικανό και αποδοτικό προσωπικό στις κατάλληλες θέσεις απασχόλησης διασφαλίζοντας με αυτό τον τρόπο τη βιωσιμότητα της επιχείρησης, η οποία κατά βάση στηρίζεται στους υπαλλήλους της. Τέλος, η ΔΑΔ λαμβάνει ανατροφοδότηση και αξιολογεί την αποτελεσματικότητα των εργασιών για την επίτευξη των επιχειρησιακών στόχων (Ζευγαρίδης & Σταματιάδης, 1997).

Ένας από τους βασικούς στόχους της διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού είναι η επικοινωνία και η αρμονική συνεργασία μεταξύ των απασχολουμένων σε αυτή. Η επίτευξη του εν λόγω στόχου συντίθεται τα ακόλουθα τρία αξιώματα (Λαλούμης & Ρούπας, 1996):

- Το έργο που καλούνται να φέρουν εις πέρας οι εργαζόμενοι θα πρέπει να είναι προσδιορισμένο με σαφήνεια, δεδομένου ότι σε περίπτωση απουσίας σαφούς καθορισμού του έργου η συνεργασία και η επικοινωνία τους υπονομεύεται και ενδέχεται να προκύψουν προβλήματα κατά το σχεδιασμό της υλοποίησης του έργου.
- Η συνεργασία θα πρέπει να επικεντρώνεται στην υλοποίηση του ορισμένου έργου
- Το σύνολο των υπαλλήλων που συνεργάζονται θα πρέπει να στοχεύουν στο να αποκομίσουν οφέλη από τη μεταξύ τους συνεργασία.

Ένας ακόμη βασικός στόχος της διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού που επηρεάζει σημαντικά τη βιωσιμότητα της επιχείρησης είναι η ενίσχυση της αποδοτικότητας του εργατικού δυναμικού με θεμιτούς- σε επίπεδο στρατηγικό, ηθικό και κοινωνικό- τρόπους. Για το σκοπό αυτό η διοίκηση ανθρώπινου δυναμικού οφείλει να είναι σε διαρκή επικοινωνία με τα στελέχη των διαφόρων

τιμημάτων, να τους μεταφέρει αρμοδιότητες, να γνωστοποιεί τα προβλήματα του εργατικού δυναμικού και να λαμβάνει μέτρα για την εξάλειψη του, προτού εφαρμοστούν καινούριες στρατηγικές και τεθούν σε εφαρμογή στρατηγικές και τεθούν σε εφαρμογή νέες διαδικασίες και προγράμματα. Εξίσου σημαντικός στόχος είναι η εξασφάλιση της βιωσιμότητας της επιχείρησης. Προκειμένου αυτό να καταστεί εφικτό οι υπεύθυνοι προσωπικού θα πρέπει να προτείνουν την τροποποίηση των υφιστάμενων στρατηγικών, διαδικασιών και προγραμμάτων και της διαμόρφωσης τους με τέτοιο τρόπο, ώστε να καταστεί το εργασιακό περιβάλλον πιο ελκυστικό για τους εργαζομένους που έχει ως αποτέλεσμα την προσέλκυση νέου προσωπικού που θα φέρει στην επιχείρηση νέες ιδέες και καινοτομίες (Λαλούμης & Ρούπας, 1996).

Οι Παπαλεξανδρή & Μπουραντάς (2003) διατύπωσαν τους ακόλουθους στόχους της διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού:

- **Ενίσχυση της Ανταγωνιστικότητας:** είναι εφικτή μέσα από τη δημιουργία ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος, το οποίο δεν μπορούν οι ανταγωνιστικές επιχειρήσεις να αντιγράψουν. Το συγκριτικό αυτό πλεονέκτημα συμβάλλει σε μεγάλο βαθμό στην αξιοποίηση των ευκαιριών που αναδύονται και στην επιτυχή ανταπόκριση στις εξωτερικές απειλές, αλλά προϋποθέτει αποτελεσματικότητα ως προς τη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού.
- **Αναβάθμιση της Ποιότητας:** η ποιότητα συνιστά σε επίπεδο επιχείρησης οικονομικό συντελεστή. Η επιχείρηση που αποσκοπεί στην αναβάθμιση της ποιότητας της ενδεχομένως να πρέπει να μεταβάλει τη στρατηγική που εφαρμόζεται στις προσλήψεις, να στελεχώσει θέσεις εργασίας με διαφορετικούς εργαζομένους, να εστιάσει στην κατάρτιση και εκπαίδευση του εργατικού δυναμικού, να μεταβάλει στο σύστημα αμοιβών και να ενδυναμώσει ηθικά και ψυχολογικά το προσωπικό της.
- **Τήρηση Νομικών και Κοινωνικών Υποχρεώσεων:** Η επιχείρηση θα πρέπει να δείχνει υπευθυνότητα και να τηρεί τις νομικές και κοινωνικές της υποχρεώσεις, οι οποίες πηγάζουν από τις ανάγκες του εργατικού δυναμικού.
- **Εργασιακή Ικανοποίηση και Ανάπτυξη Προσωπικού:** Πρωταρχικός στόχος της εκάστοτε επιχείρησης θα πρέπει να είναι η εκπαίδευση του ανθρώπινου δυναμικού ώστε να δύναται να αντεπεξέλθει στα καθήκοντα που επωμίζεται ανάλογα με τη θέση απασχόλησης του. Μέσα από την επίτευξη του συγκεκριμένου στόχου ενισχύεται η παραγωγικότητα και η ικανοποίηση του εκάστοτε εργαζομένου.
- **Επίτευξη των Επιχειρησιακών Στόχων:** Η επιτυχής υλοποίηση των στόχων της επιχείρησης συνεπάγεται την αποτελεσματικότητα και την επιτυχία της (Παπαλεξανδρή & Μπουραντάς, 2003).

## 2.4. Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων στην ελληνική δημόσια διοίκηση και αναγκαιότητα εκπαίδευσης

Η ΔΑΠ στους δημόσιους οργανισμούς δραστηριοποιείται με τον ίδιο τρόπο που δραστηριοποιείται σε οποιαδήποτε ιδιωτική επιχείρηση. Στον δημόσιο τομέα το ανθρώπινο δυναμικό αξιοποιείται με τέτοιο τρόπο προκειμένου να αποφέρει όσο το δυνατόν μεγαλύτερα και περισσότερα οφέλη. Συνεπώς, η ΔΑΠ αποβλέπει στην αξιοποίηση των ικανοτήτων των εργαζομένων στο μέγιστο βαθμό παρέχοντας τους ως αντάλλαγμα την αμοιβή που αναλογεί στις επιδόσεις και την αποτελεσματικότητά τους. Η λήψη των αποφάσεων από τη ΔΑΠ στο δημόσιο οργανισμό είναι μία διαδικασία για την οποία τη δικαιοδοσία έχουν αποκλειστικά τα υψηλόβαθμα διοικητικά στελέχη του οργανισμού. Κάθε απόφαση που λαμβάνεται αποσκοπεί στη μεγιστοποίηση της παραγωγικότητας του ανθρώπινου δυναμικού (Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης).

Ο ρόλος της ΔΑΠ είναι να συμβάλλει στην επίτευξη των επιχειρησιακών στόχων του οργανισμού μέσα από πρωτοβουλίες, παρεμβάσεις και παροχή καθοδήγησης και υποστήριξης σε θέματα που σχετίζονται με τους εργαζομένους του. Επιπλέον, συνδέει τη λειτουργία της με το στρατηγικό σχεδιασμό και τα στελέχη με τους υπαλλήλους και προβαίνει στην εφαρμογή καινοτόμων μεθόδων αξιοποίησης του ανθρώπινου δυναμικού για τη δημιουργία ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος. Οι κύριες αρμοδιότητες της ΔΑΠ στους δημόσιους οργανισμούς δεν διαφέρουν σημαντικά από τις αντίστοιχες στον ιδιωτικό επιχειρηματικό κλάδο. Στην πραγματικότητα, το συγκεκριμένο τμήμα είναι υπεύθυνο για τον προγραμματισμό και την κινητικότητα των ανθρώπινων πόρων, την εφαρμογή καινοτόμων και αποδοτικών μεθόδων εκπαίδευσης, την καταγραφή των εργαζομένων από όλα τα τμήματα και των εκπαιδευτικών αναγκών, την επιλογή από ένα σύνολο εκπαιδευομένων και εκπαιδευτών, τον ορισμό των επιδιώξεων από την εκπαίδευση και την εξέλιξη των ικανοτήτων του εργατικού δυναμικού (Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης).

Σε γενικές γραμμές, η σύγχρονη εκδοχή της δημόσιας διοίκησης θέτει το σύγχρονο κράτος σε θέση να εφαρμόζει συστηματικά καινοτομίες με στόχο την απομάκρυνση από τον παραδοσιακό τρόπο διοίκησης και την υιοθέτηση νέων στρατηγικών που να εναρμονίζονται με τις ανάγκες του λαού, έτσι ώστε να αναβαθμιστεί η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών με όσο το δυνατόν μικρότερο κόστος εντός του διαρκώς εξελισσόμενου πολιτικού, κοινωνικού, οικονομικού, πολιτιστικού και τεχνολογικού περιβάλλοντος. Η δημόσια διοίκηση οφείλει στη σημερινή εποχή να επιδείξει ευελιξία και αποτελεσματικότητα ως προς τις στρατηγικές διοίκησης και τις τεχνικές καθορισμού, προγραμματισμού, ελέγχου και αξιολόγησης των αποτελεσμάτων (Αίνατζής, 2010).



Κατά τον ανασχεδιασμό της δημόσιας διοίκησης το κέντρο βάρους μετατοπίζεται αποκλειστικά στον πολίτη και τις ανάγκες, τις επιθυμίες και τις απαιτήσεις του. Πρόκειται για τον αποδέκτη των υπηρεσιών, ο οποίος όχι μόνο δεν τις αποδέχεται παθητικά, αλλά πολύ συχνά τις κρίνει με βάση το βαθμό που ανταποκρίνονται στις προσδοκίες του (Μπένος, 1997).

Σύμφωνα με τους Μακρυδημήτρη και Μιχαλόπουλο (1998) δεν είναι λίγες οι φορές εκείνες που οι δημόσιες υπηρεσίες έχουν κριθεί αρνητικά ως προς την ποιότητα των υπηρεσιών που προσφέρουν. Ένα από τα βασικά αίτια της χαμηλής ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών από την δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα είναι, όπως χαρακτηριστικά οι ίδιοι αναφέρουν, η “δημοσιοϋπαλληλική νοοτροπία”, από την οποία απορρέει η τάση των υπαλλήλων για απαλλαγή από οποιαδήποτε ευθύνη, η αδιαφορία που επιδεικνύουν ως προς την διεκπεραίωση των καθηκόντων τους, η μετριότητα και η τυπολατρία που έχουν ως απότοκο την απορρόφηση ικανών εργαζομένων από το σύστημα αυτό καθ' εαυτό. Σχετική με την άποψη αυτή είναι και η θέση των Rummier & Brache (1995), οι οποίοι υποστήριζαν πως εάν ένας ικανός εργαζόμενος τοποθετηθεί σε ένα κακό σύστημα, τότε το σύστημα είναι αυτό που σε κάθε περίπτωση τελικά θα επικρατήσει έναντι του εργαζομένου.

Άλλοι παράγοντες που συντελούν στην υποβάθμιση της ποιότητας των υπηρεσιών που παρέχονται από την ελληνική δημόσια διοίκηση είναι:

- η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων
- η απουσία της δυνατότητας προαγωγής χάρη στις ικανότητες και τις επιδόσεις, αλλά η παροχή της δυνατότητα προαγωγής με βάση τα έτη υπηρεσίας
- η εστίαση στα τυπικά και όχι στα ουσιαστικά προσόντα
- η απουσία καθορισμού στόχων για το εκάστοτε τμήμα και τον εκάστοτε εργαζόμενο
- η απαλλαγή από ευθύνες
- η απουσία σύνδεσης των οικονομικών απολαβών με τις επιδόσεις (Μακρυδημήτρη & Μιχαλόπουλος, 1998).

Σύμφωνα με τους Αλεξιάδη και Περιστερά (2000) ένας από τους βασικούς λόγους που το επίπεδο ανάπτυξης των ανθρωπίνων πόρων στον δημόσιο τομέα παραμένει σε χαμηλό επίπεδο είναι η απουσία εκπαίδευσης και επιμόρφωση του ανθρώπινου δυναμικού και κατ' επέκταση η μύηση τους στις σύγχρονες μεθόδους και η προσαρμογή τους στις μεταβαλλόμενες συνθήκες. Έτσι, λοιπόν, ένα από τα προτεινόμενα μέτρα, η εφαρμογή του οποίου δύναται να επιφέρει θετικές αλλαγές στην πορεία προς τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης είναι η εκπαίδευση και εξειδίκευση των εργαζομένων. Άλλωστε, πρόκειται για έναν θεσμό διαρκώς εξελισσόμενο και όχι στατικό, εφόσον

αναδιαμορφώνεται με βάση τις επικρατούσες ανά χρονική περίοδο συνθήκες εξασφαλίζοντας έτσι την επιβίωση του (Παγκάκης, 2000).

Ο όρος εκπαίδευση χρησιμοποιείται για να περιγραφεί η οργανωμένη διαδικασία μάθησης που αποσκοπεί στην πρόσληψη γνώσεων και την απόκτηση ικανοτήτων για έναν συγκεκριμένο σκοπό. Η διαδικασία μεταφοράς των γνώσεων και δεξιοτήτων προϋποθέτει την ύπαρξη ενός πομπού, δηλαδή του εκπαιδευτή, και ενός δέκτη, δηλαδή του εκπαιδευόμενου, μέσα από μία τυπική διαδικασία που ονομάζεται διδασκαλία επί ενός ή περισσότερων αντικειμένων (Μπουραντάς, 2003).

Στους αντικειμενικούς στόχους της διαδικασίας υπάγεται η αλλαγή της στάσης και συμπεριφοράς των δεκτών που θα συντελέσει στην απόκτηση ικανοτήτων, γνώσεων, καθώς και της δυνατότητας διαχείρισης και αποτελεσματικής καταπολέμησης των προβλημάτων που αναδύονται. Μέσω της εκπαίδευσης επιτυγχάνονται δύο πολύ σημαντικοί στόχοι, αφενός η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας του εργατικού δυναμικού και αφετέρου η αύξηση της παραγωγικότητας του οργανισμού (Παπαλεξανδρή & Μπουραντάς, 2003).

Η εκπαίδευση στο πλαίσιο επιμόρφωσης των εργαζομένων μιας επιχείρησης ανακτά ολοένα και μεγαλύτερο έδαφος στο επιχειρηματικό πεδίο, δεδομένου ότι χρησιμοποιείται από αρκετές επιχειρήσεις τα τελευταία χρόνια ως μέθοδος επιβίωσης και αναρρίχησης στο έντονα ανταγωνιστικό περιβάλλον. Δεδομένης μάλιστα της ανόδου του ορίου ηλικίας των εργαζομένων σε συνδυασμό με τη ραγδαία τεχνολογική εξέλιξη, αναγκαία καθίσταται για κάθε επιχείρηση η εκπαίδευση, επανεκπαίδευση και μετεκπαίδευση του εργατικού δυναμικού της (Μπουραντάς, 2003). Άλλωστε, όπως έχει υποστηριχθεί από τους Παπαλεξανδρή et al. (2001) ένας από τους τρόπους να διαπιστώσει κανείς την αξία που αποδίδει ένας οργανισμός στα άτομα που απασχολεί είναι να μάθει το ποσοστό του εργατικού δυναμικού που συμμετέχει σε εκπαιδευτικά προγράμματα και τους πόρους που δαπανά για τα προγράμματα αυτά συγκριτικά με το σύνολο των δαπανών μισθοδοσίας.

Στον ελληνικό επιχειρηματικό κόσμο συχνά γίνεται λόγος για κατάρτιση. Στην πραγματικότητα ο όρος “κατάρτιση” χρησιμοποιείται ως επί το πλείστον για τις περιπτώσεις παρακολούθησης τεχνικών ή εισαγωγικών εκπαιδευτικών προγραμμάτων από εργαζομένους που είναι είτε χαμηλόβαθμοι, είτε νεοπροσληφθέντες, ενώ ο όρος “επιμόρφωση” χρησιμοποιείται περισσότερο για τα εκπαιδευτικά προγράμματα στα οποία συμμετέχουν εργαζόμενοι που ανήκουν στη μέση ή ανώτερη βαθμίδα, έχουν ικανοποιητικό μορφωτικό επίπεδο και προοπτικές επαγγελματικής ανέλιξης (Παπαλεξανδρή & Μπουραντάς, 2003).

Ορισμένα από τα σπουδαιότερα οφέλη της εφαρμογής εκπαιδευτικών προγραμμάτων που αποκαλύπτουν τον σημαντικό ρόλο που αυτά διαδραματίζουν για κάθε δημόσιο οργανισμό είναι τα ακόλουθα:

- ελαχιστοποίηση του χρόνου εκπαίδευσης των νέων εργαζομένων στο χώρο εργασίας
- ενίσχυση της παραγωγικότητας
- αποδοτικότερη εκτέλεση καθηκόντων
- ελαχιστοποίηση του χρόνου εποπτείας
- ενίσχυση της οργανωσιακής σταθερότητας και ευελιξίας
- συμπλήρωση αναγκών σε ανθρώπινο δυναμικό
- βελτίωση της φήμης του οργανισμού ως εργοδότη
- επίλυση λειτουργικών δυσχερειών
- διαμόρφωση στάσεων που συντελούν στην βελτίωση της συνεργασίας και την αφοσίωση των εργαζομένων στον οργανισμό
- ενίσχυση του ηθικού και της αυτοεικόνας των υπαλλήλων
- αίσθημα ασφάλειας των εργαζομένων από την απόκτηση περισσότερων γνώσεων και την ενίσχυση των ικανοτήτων τους (Μπουραντάς, 2003).

## 2.5. Πρακτικές Διαχείρισης Ανθρώπινων Πόρων στον ελληνικό δημόσιο τομέα

Η εφαρμογή των αρχών της ΔΑΠ στους δημόσιους οργανισμούς είχε ως αποτέλεσμα τον εκτοπισμό των παραδοσιακών πρακτικών διαχείρισης του προσωπικού. Η ΔΑΠ στο δημόσιο τομέα καθιερώθηκε όταν έγινε αντιληπτή η αναγκαιότητα εφαρμογής ανασχεδιασμού και μεταρρυθμίσεων στον κλάδο και η απαλλαγή από την κουλτούρα που περιοριζόταν από κανόνες. Η αποδοτικότητα στον δημόσιο τομέα επιτυγχάνεται μέσα από την υιοθέτηση των κατάλληλων πρακτικών διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού. Οι αρχές του στρατηγικού σχεδιασμού στη δημόσια διοίκηση δίνουν τη δυνατότητα εφαρμογής μίας εξελιγμένης προσέγγισης σε ζητήματα που σχετίζονται με τις προσλήψεις, την επιλογή, διατήρηση, κατάρτιση και ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού στον δημόσιο τομέα (Osborne, 2006).

Οι παραδοσιακές αρχές της ΔΑΠ στον δημόσιο τομέα προσιδιάζουν στη γραφειοκρατική οργάνωση εισηγητής της οποίας υπήρξε ο Weber, ο οποίος υποστήριξε ότι λόγω της σύνθετης μορφής

και του μεγέθους των σύγχρονων κοινωνιών ο κατάλληλος τρόπος οργάνωσης είναι αποκλειστικά ο γραφειοκρατικός, δεδομένου ότι μόνο μέσω αυτού διασφαλίζεται ότι τα μέσα που θα χρησιμοποιηθούν θα είναι αποτελεσματικά ως προς την πραγμάτωση των κοινωνικών στόχων. Ο ίδιος ισχυριζόταν συν τοις άλλοις, ότι μόνο μέσα από τη γραφειοκρατία καθίσταται εφικτή η ικανοποίηση των αναγκών και η επίλυση των προβλημάτων που μαστίζουν τις σύγχρονες μαζικές κοινωνίες (Weber, 2000). Σύντομα το διοικητικό σύστημα στον δημόσιο τομέα προχώρησε σε γραφειοκρατικοποίηση των διαδικασιών προκειμένου να διασφαλιστεί η συνέπεια, η τυποποίηση και η συστηματικότητα των αποφάσεων και δράσεων ώστε να προκύπτει τελικά ένα προκαθορισμένο σύστημα εφαρμογής των διαδικασιών (Schneider et al., 2005).

Ωστόσο, το παραδοσιακό μοντέλο παρουσίαζε έντονα το στοιχείο του συγκεντρωτισμού. Τη διοίκηση αναλάμβαναν ισχυρές κεντρικές υπηρεσίες, οι οποίες λάμβαναν όλες τις αποφάσεις και θέσπιζαν τους κανόνες που αφορούσαν στην απασχόληση και την κατάρτιση (Schneider et al., 2005).

Η Ελλάδα συγκαταλέγεται στις χώρες του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) που εφαρμόζουν πλέον στρατηγικές για τη μείωση του επιπέδου της συνολικής απασχόλησης στην κεντρική κυβέρνηση και άλλες που αποσκοπούν στην αντικατάσταση μόνο του 20% του συνταξιοδοτούμενου δυναμικού. Έχει επιπλέον παρατηρηθεί μείωση των παροχών και των επιδομάτων στον δημόσιο τομέα και έχει επέλθει εξορθολογισμός των ειδικών καθεστώτων μισθοδοσίας. Ήδη από το 2010 τα στατιστικά στοιχεία αποκάλυψαν πως η αποζημίωση των κυβερνητικών υπαλλήλων σε ποσοστό του ΑΕΠ 12,2% ξεπερνούσε το μέσο όρο του ΟΟΣΑ που άγγιζε το 11,3%. Το εκάστοτε υπουργείο που αποσκοπεί σε αναδιάρθρωση έχει τη δικαιοδοσία να προχωρήσει σε απολύσεις υπαλλήλων με συμβάσεις αορίστου χρόνου, έχει όμως και την υποχρέωση να προτείνει από πριν τις δυνατότητες ανακατανομής (OECD, 2011).

Η διαχείριση του προσωπικού στον δημόσιο τομέα γίνεται σήμερα σύμφωνα με τις ακόλουθες πρακτικές (OECD, 2011):

- Προσλήψεις: Το σύστημα προσλήψεων στην ελληνική δημόσια διοίκηση στηρίζεται σε μεγάλο βαθμό στην σταδιοδρομία και η είσοδος σε αυτή πραγματοποιείται κατόπιν εξετάσεων, ενώ όλοι ανεξαιρέτως οι υποψήφιοι θα πρέπει σε πρώτο επίπεδο να εισαχθούν στη δημόσια υπηρεσία, δεδομένου ότι δεν υφίστανται ανοιχτές θέσεις για εξωτερικές προσλήψεις. Παράλληλα, έχουν ληφθεί μέτρα με στόχο τον περιορισμό των εξωτερικών προσλήψεων. Η χώρα κατά τη διαδικασία επιλογής και τοποθέτησης σε θέσεις εργασίας δίνει προτεραιότητα σε άτομα με αναπηρίες.
- Κατάρτιση: Το σύνολο των εργαζομένων θα πρέπει χωρίς εξαιρέσεις να συμμετάσχει στη

διαδικασία εκπαίδευσης που διαρκεί μερικές εβδομάδες προτού εισαχθεί στην δημόσια υπηρεσία. Από την εν λόγω διαδικασία απαλλάσσονται όσοι έχουν αποφοιτήσει από την Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης.

- **Συνθήκες εργασίας:** Ο μέσος όρος χρόνου εργασίας ανά έτος στην Ελλάδα είναι 1.678 ώρες , με βάση τα δεδομένα του 2016 και βρίσκεται σε χαμηλότερα επίπεδα από τον αντίστοιχο μέσο όρο του ΟΟΣΑ που αγγίζει τις 1.745 ώρες. Προκύπτει, συνεπώς, ελάχιστα χαμηλότερη εβδομάδα εργασίας και περισσότερες διακοπές.
- **Απόδοση:** Η εκτίμηση των επιδόσεων των εργαζομένων γίνεται συνηθέστερα μέσω της ανατροφοδότησης που παραδίδει γραπτώς ένας εργαζόμενο που βρίσκεται ψηλότερα στην υπαλληλική ιεραρχία, σε ετήσια βάση. Για την αξιολόγηση της απόδοσης λαμβάνονται υπόψιν συγκεκριμένα κριτήρια, όπως οι αξίες, οι πειθαρχίες, οι εισροές και οι δεξιότητες. Πρόκειται για μία διαδικασία εξαιρετικά σημαντική, εφόσον σύμφωνα με αυτήν κρίνεται αφενός η εξέλιξη της σταδιοδρομίας του εργαζομένου και αφετέρου η ανανέωση της σύμβασης. Παρόλα αυτά, σε πολλές περιπτώσεις ανακύπτουν προβληματισμοί αναφορικά με τον βαθμό που οι αρχές αυτές εφαρμόζονται στην πράξη. Επιπλέον, ο δημόσιος τομέας στην Ελλάδα δεν χρησιμοποιεί το σύστημα μέτρησης και ανταμοιβής της απόδοσης.
- **Ρύθμιση παροχών:** Οι αμοιβές δεν είναι διαπραγματεύσιμες και τα επιδόματα προκύπτουν κατόπιν συστάσεων που προέρχονται από μία ανεξάρτητη εξεταστική επιτροπή. Η αμοιβή υπολογίζεται συνήθως με βάση τον αριθμό ετών εργασίας σε ανάλογες θέσεις.
- **Προαγωγές:** Για τις προαγωγές λαμβάνονται υπόψιν τρεις διαφορετικές κατηγορίες κριτηρίων. Στην πρώτη από αυτές ανήκουν τα επαγγελματικά και τεχνικά προσόντα του εργαζομένου. Η δεύτερη κατηγορία αφορά στην εμπειρία και η τρίτη στις προσωπικές δεξιότητες και την εξειδίκευση. Υπάρχουν, ωστόσο, και κέντρα αξιολόγησης για τον ίδιο σκοπό. Άτομα που ανήκουν στο χαμηλότερο επίπεδο της ιεραρχίας συναντούν περιορισμούς στην προσπάθεια τους να προωθηθούν σε άλλο επίπεδο σε περίπτωση που δεν έχουν το μορφωτικό επίπεδο που απαιτείται. Αντίστοιχα, άτομα που βρίσκονται στο ανώτατο ή μεσαία επίπεδο της διοίκησης δεν έχουν το δικαίωμα να προαχθούν σε περίπτωση που υπάρχουν πειθαρχικές κυρώσεις (OECD, 2011).

## 3. Ανασχεδιασμός

### 3.1. Ανασχεδιασμός επιχειρησιακών διαδικασιών στον Δημόσιο Τομέα

Η έννοια του ανασχεδιασμού επιχειρησιακών διαδικασιών (Business Process Reengineering) ανακτά ολοένα και μεγαλύτερο έδαφος στη διεθνή βιβλιογραφία εξαιτίας της συντονισμένης προσπάθειας του εκάστοτε οργανισμού να επιβιώσει στο σύγχρονο παγκόσμιο ανταγωνιστικό περιβάλλον που παρουσιάζει έντονη μεταβλητότητα. Ως εκ τούτου, έχει διατυπωθεί πλήθος ορισμών σε μία προσπάθεια προσέγγισης του όρου.

Σύμφωνα με τους Hammer & Champy (2003) ο ανασχεδιασμός των επιχειρησιακών διαδικασιών είναι *“η θεμελιώδης αναθεώρηση και η ριζική επανασχεδίαση των επιχειρησιακών διαδικασιών και των οργανωτικών δομών του οργανισμού προκειμένου να επιτευχθούν θεαματικές βελτιώσεις σε κρίσιμα μέτρα απόδοσης, όπως είναι το κόστος, η ποιότητα, η εξυπηρέτηση και η ταχύτητα”*.

Κατά μία άλλη προσέγγιση ο ανασχεδιασμός επιχειρησιακών διαδικασιών αποσκοπεί σε σημαντικές βελτιώσεις σε κόστος, ποιότητα και αντίληψη των πελατών για τα προϊόντα και τις υπηρεσίες του εκάστοτε οργανισμού (O' Neil & Sohal, 1999).

Η μεθοδολογία που προτείνεται από τους Hammer & Champy (20053) έχει ως εξής:

- Η διαδικασία επιχειρησιακού ανασχεδιασμού αρχίζει από την ανώτατη ιεραρχία και στη συνέχεια ο στόχος και το όραμα γνωστοποιείται στο εργατικό δυναμικό.
- Καθορισμός επιχειρησιακών διαδικασιών μέσα από την καταγραφή και τεκμηρίωση του. Παράλληλα. Καταγράφονται οι αλληλεπιδράσεις και οι επιδόσεις προκειμένου να αξιοποιηθούν σε επόμενο στάδιο ως συγκριτικά στοιχεία.
- Επιλογή των διαδικασιών εκείνων που προσδίδουν προστιθέμενη αξία στο προϊόν που παράγεται και που προσφέρουν σημαντικές ευκαιρίες για βελτίωση.
- Κατανόηση του επιχειρησιακών διαδικασιών που έχουν ήδη επιλεχθεί. Αξιολόγηση της υφιστάμενης απόδοσης των διαδικασιών για σύγκριση της με την απόδοση κατόπιν ανασχεδιασμού.
- Επανασχεδιασμός των επιχειρησιακών διαδικασιών με εντοπισμό των εναλλακτικών επιλογών.

- Εφαρμογή των επιχειρησιακών διαδικασιών που έχουν αναθεωρηθεί και εκπαίδευση του εργατικού δυναμικού με βάση τα νέα δεδομένα.

Με βάση την προσέγγιση του Davenport (1994) ως ανασχεδιασμός διαδικασιών ορίζεται “ο οραματισμός νέων στρατηγικών εργασίας, ο σχεδιασμός πραγματικών δραστηριοτήτων και η υλοποίηση της αλλαγής σε όλες τις σύνθετες τεχνολογικές, ανθρώπινες και οργανωτικές διαστάσεις”. Σύμφωνα με τον Davenport (1994) ο ανασχεδιασμός συνιστά βασική προϋπόθεση προκειμένου να επιτευχθεί ουσιαστική αλλαγή στη μορφή του οργανισμού και προκειμένου να υιοθετηθεί μία νέα στρατηγική. Βάσει της μεθοδολογίας του Davenport (1994) ο ανασχεδιασμός μπορεί να πραγματοποιηθεί στα ακόλουθα στάδια:

- Επιλογή των διαδικασιών που πρόκειται να ανασχεδιαστούν με εστίαση στις βασικές διαδικασίες της επιχείρησης.
- Καθορισμός των μεταβλητών της αλλαγής και επιλογή του καταλληλότερου πληροφοριακού συστήματος.
- Δημιουργία οράματος και θέσπιση στόχων. Προσδιορισμός του πλαισίου των διαδικασιών με γνώμονα την αποστολή και τους ευρύτερους στόχους του οργανισμού.
- Εμπέδωση των υφιστάμενων διαδικασιών και υπολογισμός της αποδοτικότητας των επιλεγμένων διαδικασιών. Μετρήσεις και σύγκριση.
- Σχεδιασμός του λειτουργικού πρωτοτύπου της καινούριας διαδικασίας.
- Ενσωμάτωση και εφαρμογή της διαδικασίας που έχει ανασχεδιαστεί και εφαρμογή του πρωτοτύπου σε λειτουργική βάση.

Ο ανασχεδιασμός των επιχειρησιακών διαδικασιών στη δημόσια διοίκηση φέρει τα ακόλουθα τέσσερα χαρακτηριστικά (Burn & Robins, 2003):

- Στρατηγική
- Οργανωσιακή δομή
- Τεχνολογία
- Οργανωσιακή κουλτούρα

Η στρατηγική ως μία από τις διαστάσεις της διαδικασίας ανασχεδιασμού σχετίζεται με τον καθορισμό των στόχων, οι οποίοι θα πρέπει να είναι αντικειμενικοί προκειμένου να καταστεί εφικτή η υλοποίησή τους, και του οράματος, το οποίο θα πρέπει να είναι εναρμονισμένο με τους στρατηγικούς στόχους του οργανισμού. Αυτό αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για την επίτευξη των επιθυμητών αποτελεσμάτων (Watson, 1994).

Παραδοσιακή η δομή της δημόσιας διοίκησης θέλει την ανώτερη διοίκηση να βρίσκεται στην κορυφή της ιεραρχίας και τους υπαλλήλους να συγκροτούν τη βάση της πυραμίδας, ενώ ο ρόλος του πολίτη υπονομεύεται, δεδομένου ότι δεν συμμετέχει άμεσα στην δημόσια διοίκηση, μολονότι σε θεωρητικό επίπεδο θα πρέπει να αποτελεί το επίκεντρο των δραστηριοτήτων της. Η αλλαγή στην οργανωσιακή δομή αφορά σε κάθε διάσταση της οργάνωσης, λόγου χάρη στη στρατηγική, τα συστήματα, τις διαδικασίες, τους κανονισμούς, τις πολιτικές που ακολουθούνται, τις δραστηριότητες και τις συμπεριφορές που εκδηλώνονται εντός του οργανισμού. Ένας, λοιπόν, από τους στόχους του ανασχεδιασμού της δημόσιας διοίκησης είναι να βρεθούν οι εργαζόμενοι εγγύτερα στον πολίτη, να κατανοήσουν σε βάθος τις ανάγκες τους και να εναρμονίσουν τις διαδικασίες βάσει αυτών προκειμένου να αναβαθμιστεί η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών και κατά συνέπεια, να ικανοποιηθεί ο πολίτης- πελάτης στον μέγιστο δυνατό βαθμό (Polychroniou. 2009).

Η οργανωσιακή κουλτούρα αφορά στις κοινές πεποιθήσεις, αξίες και προσδοκίες των ατόμων που απασχολούνται σε μία επιχείρηση. Πρόκειται για τις αξίες που παράγουν κανόνες και τρόπους συμπεριφοράς, που υπαγορεύουν τη δράση των εργαζομένων. Όσο παλαιότερη είναι η κουλτούρα του οργανισμού, τόσο πιο παγιωμένες είναι και οι πεποιθήσεις στους κόλπους του, με αποτέλεσμα να ανατρέπονται δύσκολα. Συνεπώς, η οργανωσιακή κουλτούρα θα μπορούσε να σταθεί ως ένα από τα μεγαλύτερα εμπόδια σε κάθε προσπάθεια αλλαγής και κατ' επέκταση σε κάθε απόπειρα ανασχεδιασμού. Ο ανασχεδιασμός άλλωστε αποσκοπεί και στην αναδιαμόρφωση της οργανωσιακής κουλτούρας και παράλληλα στη δημιουργία μίας νέας, πιο ευέλικτης και ανοικτής σε αλλαγές.

Η εξέλιξη της τεχνολογίας συνιστά αρωγό στη διαδικασία ανασχεδιασμού του δημόσιου τομέα, εφόσον οι υπηρεσίες που παρέχονται προϋποθέτουν τη χρήση εξελιγμένων πληροφορικών συστημάτων προκειμένου να βελτιωθεί η αποδοτικότητα, εφόσον μάλιστα πρόκειται για έναν τομέα εντάσεως εργασίας. Καταλυτικό ρόλο στην αναδιοργάνωση ενός οποιουδήποτε οργανισμού διαδραματίζουν, λοιπόν, οι Τεχνολογίες της Πληροφορικής και Επικοινωνίας, ξεκινώντας από τα απλά συστήματα μηχανοργάνωσης ως και τα Ολοκληρωμένα Πληροφοριακά Συστήματα (Davenport, 1994). Ένα από τα τρωτά σημεία του δημόσιου τομέα είναι, ωστόσο, η ανεπαρκής χρήση της πληροφορικής, συγκριτικά με άλλες υπηρεσίες στον ιδιωτικό τομέα που είναι προηγμένες τεχνολογικά και κατά συνέπεια πιο εκσυγχρονισμένες. Οι δύο βασικοί παράγοντες που καθιστούν αναγκαία τον τεχνολογικό- πληροφοριακό εκσυγχρονισμό του δημόσιου τομέα είναι οι εξής:

- Διασύνδεση: Η πλειοψηφία των δημόσιων επιχειρήσεων δεν διαθέτουν δίκτυα αναπτυγμένης εσωτερικής επικοινωνίας λόγω του έντονα γραφειοκρατικού χαρακτήρα τους. Η πληροφορική παρέχει τη δυνατότητα σύνδεσης ροών πληροφοριών μεταξύ διαφόρων δημόσιων οργανισμών μέσα από σύγχρονα δίκτυα επικοινωνίας.



- Προσβασιμότητα: Η πληροφορική δίνει τη δυνατότητα άμεσης πρόσβασης σε οργανωμένες βάσεις δεδομένων και πηγές πληροφοριών. Παρόλα αυτά, λόγω της απουσίας διασύνδεσης, οι οργανισμοί δεν έχουν πρόσβαση σε κοινά δεδομένα εφόσον ενδεχομένως δεν συνδέονται στον ίδιο κεντρικό υπολογιστή. Εντοπίζεται, επομένως, διαφοροποίηση αφενός ως προς τον όγκο των πληροφοριών και αφετέρου ως προς την εγκυρότητα των πληροφοριών που παρέχονται σε διάφορους δημόσιους οργανισμούς καθιστώντας δυνατή τη διαχείριση βάσει στοιχείων.

Έτσι, λοιπόν, γίνεται φανερό πως η τεχνολογία παρέχει στη δημόσια διοίκηση την δυνατότητα να αντεπεξέρχεται στις ανάγκες των πολιτών μέσα από την προσφορά καινοτόμων μεθόδων παροχής υπηρεσιών, οι οποίες θα αποσκοπούν στη μέγιστη ικανοποίηση τους. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η αυξημένη χρήση της “ηλεκτρονικής διακυβέρνησης” σε παγκόσμιο επίπεδο (Ραπτάκη, 2018).

Η ελληνική δημόσια διοίκηση και η τοπική αυτοδιοίκηση αντανακλούν την κατάσταση στην κοινωνία και την οικονομία. Σε κάθε χώρα η οποιαδήποτε προσπάθεια γενικευμένης αλλαγής συνδέεται με τον ανασχεδιασμό του δημόσιου τομέα. Βασική προϋπόθεση για την καλή λειτουργία του κρατικού μηχανισμού και την τοπικής αυτοδιοίκησης είναι να εναρμονίζονται οι ανθρώπινες ενέργειες με τους επιθυμητούς στόχους. Έτσι, λοιπόν, σε περιπτώσεις κατά τις οποίες τα στελέχη της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν είναι επαρκώς καταρτισμένα, δεν λαμβάνουν αποφάσεις και πρωτοβουλίες και αδυνατούν να ανταποκριθούν στο ρόλο και τις αρμοδιότητες τους, υπάρχει αναπόφευκτα αρνητικός αντίκτυπος στην τοπική αυτοδιοίκηση, η οποία αντίστοιχα δεν δύναται να πραγματοποιήσει την αποστολή της. Στον δημόσιο τομέα και δη στην τοπική αυτοδιοίκηση ο στρατηγικός σχεδιασμός είναι άρρηκτα συνδεδεμένος με τον χαρακτήρα του ανθρώπου και την επιχειρηματικότητα του, η οποία θα πρέπει να εδράζεται σε ένα όραμα και να εστιάζεται στην ικανοποίηση των αναγκών που αναδύονται ύστερα από μεταβολές στο θεσμικό και ρυθμιστικό πλαίσιο. Παράλληλα, θα πρέπει να έχει ως μέλημα του την βελτιστοποίηση των οργανωτικών δομών με στόχο την ελαχιστοποίηση της γραφειοκρατίας και να αποσκοπεί στην αύξηση της παραγωγικότητας των υπηρεσιών (Μητσόπουλος, 2008).

Συνοψίζοντας, οι στρατηγικοί άξονες αλλαγής και επιχειρηματικότητας έχουν ως ακολούθως:

- Η αναβάθμιση του υπηρεσιών που παρέχονται στο κοινό
- η στροφή σε μία πιο αποτελεσματική και λιγότερο κοστοβόρα διοίκηση
- η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των δημόσιων υπηρεσιών
- η ενδυνάμωση των αρχών του διαλόγου και της πολυφωνίας και των δικαιωμάτων μέσω της καθιέρωσης συλλογικών διαπραγματεύσεων

- η ηλεκτρονική διακυβέρνηση
- η ανανέωση και ο ανασχεδιασμός στον δημόσιο τομέα
- η αποκέντρωση και η μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων στην τοπική αυτοδιοίκηση
- η εξασφάλιση της διαφάνειας των διαδικασιών
- η εφαρμογή της αρχής του ελέγχου (Μητσόπουλος, 2008).

Πολλοί μελετητές ισχυρίζονται ότι η εφαρμογή της επιχειρηματικότητας στους δημόσιους οργανισμούς και στην τοπική αυτοδιοίκηση ερμηνεύεται ουσιαστικά ως λειτουργία των κυβερνήσεων ως ιδιωτικές επιχειρήσεις. Η πεποίθηση αυτή στηρίζεται στην προϋπόθεση ότι οι ιδιωτικοί οργανισμοί διαχειρίζονται καλύτερα και αποτελεσματικότερα τους πόρους τους συγκριτικά με τη διαχείριση που γίνεται στο δημόσιο τομέα. Η επιχειρηματική δραστηριότητα συντείνει στην δημιουργία προστιθέμενης αξίας, όχι αποκλειστικά ως προς την οικονομική της πλευρά. Στην τοπική αυτοδιοίκηση ειδικότερα, η προστιθέμενη αξία εμπερικλείει και σημαντικές πτυχές, όπως είναι η ευημερία του συνόλου, με αποτέλεσμα ο ρόλος της να καθίσταται ακόμη πιο θεμελιώδης (Ζαμπετάκης, 2007).

## 3.2. Επίπεδα Ανασχεδιασμού

Ο βαθμός της διαδικασίας ανασχεδιασμού δεν είναι σταθερός, αλλά εξαρτάται και μεταβάλλεται με βάση το μέγεθος της ανάγκης για αλλαγή σε κάθε επιχείρηση από την αποτελεσματικότητα των διαδικασιών ως το χρονικό σημείο της αλλαγής, από το ύψος των πόρων που μπορεί η εκάστοτε επιχείρηση να διαθέσει προκειμένου να υπάρχει ανασχεδιασμός. Έτσι, λοιπόν, προκύπτουν τρία διαφορετικά επίπεδα αλλαγής, τα οποία είναι τα ακόλουθα (Morris, 1994):

- Αναδιάρθρωση του συνόλου της επιχείρησης (enterprise- wide change)
- Αλλαγές για τη βελτίωση της εκάστοτε διαδικασίας (process improvement changes)
- Αλλαγές σε επίπεδο έργου (task level changes).

### 3.2.1 Αναδιάρθρωση το συνόλου της επιχείρησης (enterprise-wide change)

Οι μεταβολές που συντελούνται στο σύνολο της επιχείρησης ή σε ένα πολύ μεγάλο τμήμα της είναι κατά κύριο λόγο απόρροια εξωτερικών πιέσεων. Στις εξωτερικές πιέσεις συγκαταλέγεται λόγου χάρη ο οξυμένος ανταγωνισμός, η μειωμένη αποδοτικότητα ή η σημείωση πτώσης στις πωλήσεις. Πρόκειται κατά βάση για μεταβολές που εισηγείται η διοίκηση του οργανισμού από αποφάσεις που ελήφθησαν κατόπιν αξιολόγησης της υφιστάμενης κατάστασης και των κινδύνων που εγκυμονούν. Οι αλλαγές αυτές έχουν πορεία καθοδική, από την κορυφή προς τα κάτω (Top- Down approach) και αφορούν αποφάσεις στρατηγικής σημασίας, εφόσον προβλέπουν σημαντικές αλλαγές σε θεμελιώδεις διαδικασίες που συνδέονται με το όραμα, την αποστολή, τις αξίες και την κουλτούρα του οργανισμού. Σε περίπτωση που οι αλλαγές αυτές είχαν προβλεφθεί στους στόχους του οργανισμού, τότε πρόκειται για στάδιο των στρατηγικού σχεδιασμού της επιχείρησης, αλλά αυτό συμβαίνει σε ελάχιστες περιπτώσεις. Οι αλλαγές αυτές λαμβάνονται στην πλειονότητα των περιπτώσεων ξαφνικά, δεδομένου ότι συνιστούν αντίδραση σε ερεθίσματα που υπαγορεύουν την ανάγκη λήψης λυσιτελών μέτρων για ανατροπή της υπάρχουσας κατάστασης, αποφυγή ή εξάλειψη κινδύνου.

Η γενικευμένη απόπειρα εφαρμογής της αλλαγής συντελείται συνηθέστερα από ειδικές ομάδες αλλαγής που έχουν ως έργο της αποσαφήνιση των στόχων της εκάστοτε προσπάθειας αλλαγής. Οι ομάδες αυτές λογοδοτούν στον Γενικό Διευθυντή, αλλά υπάρχει συν τοις άλλοις και μία επιτροπή απαρτιζόμενη από τους αρχηγούς κάθε υποομάδας, η οποία έχει ως αρμοδιότητα της εποπτεία της όλης επιχείρησης ανασχεδιασμού.

Στις βασικές δυσχέρειες που ανακύπτουν κατά τη διαδικασία ανασχεδιασμού υπάγεται η αναγκαιότητα διαρκούς και λεπτομερούς συντονισμού από τη Διοίκηση. Πρόκειται στην ουσία για ένα δύσκολο εγχείρημα, εφόσον μάλιστα η Διοίκηση δεν μπορεί να έχει πλήρη επίγνωση των επιμέρους δυσκολιών και προβλημάτων που αναδύονται στο έργο των υφισταμένων τους καθημερινά κατά την εκτέλεση των βασικών καθηκόντων τους. Επιπλέον, υπάρχει ανάγκη διάθεσης μεγάλου ύψους πόρων και απαιτείται ο συντονισμός διαφόρων τμημάτων προκειμένου να επιτευχθεί το επιθυμητό αποτέλεσμα.

Παρά τις προαναφερθείσες δυσκολίες αυτού του τύπου αναδιάρθρωσης, είναι γεγονός ότι είναι ο πιο αποδοτικός και επιφέρει τα βέλτιστα αποτελέσματα συγκριτικά με τους δύο άλλους τύπους ανασχεδιασμού (Morris, 1994).

### 3.2.2. Αλλαγές για τη βελτίωση της εκάστοτε διαδικασίας (process improvement changes)

Η αμέσως επόμενη επιλογή από την αναδιάρθρωση του συνόλου της επιχείρησης για τον οργανισμό που πρόκειται να προβεί σε ανασχεδιασμό είναι η αλλαγή που αποσκοπεί στη βελτίωση της εκάστοτε διαδικασίας (process improvement changes). Η εναλλακτική μορφή αυτής της αλλαγής αφορά στη βελτίωση ενός μικρού συνόλου διαδικασιών, οι οποίες όμως βρίσκονται σε σχέση αλληλεξάρτησης. Ο εν λόγω τύπος ανασχεδιασμού επιλέγεται σε ορισμένες περιπτώσεις όταν ο οργανισμός πρόκειται να προβεί σε εφαρμογή πρωτοβουλιών που αφορούν σε ζητήματα ποιότητας.

Η διαδικασία προϋποθέτει την διατύπωση προτάσεων από την ομάδα που έχει αναλάβει την ευθύνη για την εφαρμογή των αλλαγών. Η ομάδα αυτή καλείται να καταδείξει τις διαδικασίες που χρήζουν ανασχεδιασμού και να προτείνει ενέργειες που θα μπορούσαν να συντελέσουν στην βελτίωση τους. Σε πρώτο επίπεδο ένα από τα μέλη της ομάδας καταθέτει την πρόταση του και στη συνέχεια η πρόταση αυτή αναλύεται, μοντελοποιείται και αξιολογούνται τα πιθανά αποτελέσματα της. Σε επόμενο στάδιο, επιλέγονται οι καλύτερες από τις ιδέες που διατυπώθηκαν και κατόπιν σχεδιάζεται ο τρόπος υλοποίησής τους.

Για την εκάστοτε απόπειρα ανασχεδιασμού θα πρέπει να οριστεί ένας επικεφαλής που θα συντονίζει τη διαδικασία και θα αναθέτει αρμοδιότητες στα υπόλοιπα μέλη της ομάδας. Παράλληλα, ο υπεύθυνος τις διαδικασίας επωμίζεται την ευθύνη τακτικής μελέτης, αξιολόγησης και αναθεώρησης των αποτελεσμάτων της ομάδας, καθώς και την αντιπαραβολή τους με τους τελικούς στόχους.

Το συγκεκριμένο είδος ανασχεδιασμού είναι εφικτό να επιφέρει σπουδαία αποτελέσματα στη συνολική απόδοση της επιχείρησης, δεδομένου ότι οι αλλαγές αφορούν σε διαδικασίες που συνδέονται μεταξύ τους και η επιχείρηση αυτή καθ' εαυτή συντίθεται από ένα σύνολο τέτοιων διαδικασιών. Ωστόσο, σε κάθε περίπτωση ενεδρεύει ο κίνδυνος της αποτυχίας αναδιοργάνωσης, δεδομένου ότι απαιτείται η συνεργασία και ο συντονισμός των ενεργειών ενός μεγάλου αριθμού ατόμων (Morris, 1994).

### 3.2.3. Αλλαγές σε επίπεδο έργου (task level changes).

Το καθημερινό έργο του εκάστοτε εμπλεκόμενου στην απόπειρα αναδιάρθρωσης ατόμου δεν είναι ποτέ σταθερό, εφόσον ενδέχεται να μεταβληθεί λόγω της επιρροής εξωτερικών παραγόντων. Καθημερινά παρουσιάζονται νέες ανάγκες, βάσει των οποίων οι εργαζόμενοι αναδιαμορφώνουν το αντικείμενο τους και τον τρόπο με τον ενεργούν προκειμένου να καταστεί πιο εύκολη η εργασία τους. Οι τροποποιήσεις αυτές σαφέστατα δεν αφορούν τα projects του οργανισμού, αλλά καθημερινές εργασίες για τις οποίες έχουν το δικαίωμα να αναλάβουν ορισμένες πρωτοβουλίες κατά διεκπεραίωση τους και να δράσουν αυθόρμητα έτσι ώστε να απλουστεύσουν το έργο τους. Μολονότι για τις μεταβολές αυτές δεν καθίσταται αναγκαίος ο τυπικός προγραμματισμός, εντούτοις κρίνεται ως εξαιρετικά ωφέλιμος ο συντονισμός και ο έλεγχος τους. Παρόλο που σε λίγες περιπτώσεις οι αλλαγές αυτές έχουν αντίκτυπο στο έργο συνεργατών τους, τα αποτελέσματα τους γίνονται εμφανή μακροπρόθεσμα. Έτσι, μία συγκεκριμένη εργασία ενδέχεται να καταλήξει να είναι εντελώς διαφορετική μέσα σε λίγους μήνες συγκριτικά με την αρχική της μορφή.

Ο βαθμός επικινδυνότητας του συγκεκριμένου τύπου ανασχεδιασμού είναι μηδαμινός, εφόσον σε περίπτωση που αποκαλυφθεί ότι η αλλαγή που πραγματοποιείται δεν αποφέρει ουσιαστικά αποτελέσματα ως προς την βελτίωση της αποδοτικότητας του οργανισμού, είναι δυνατό να συντελεστεί με την εμπλοκή ελάχιστων ατόμων (Morris, 1994).

## 3.3. Ανασχεδιασμός στην τοπική αυτοδιοίκηση σε ελληνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο

Από το 2000 και έπειτα εφαρμόστηκε στον ευρωπαϊκό χώρο πλήθος μεταρρυθμίσεων στο πλαίσιο του ανασχεδιασμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές έλαβαν την μορφή διαδικασιών αποκέντρωσης, οι οποίες ενώ βρίσκονταν στο ζενίθ τους κατά τις προηγούμενες δεκαετίες (δεκαετία '80 και '90), στην συνέχεια άρχισαν να φθίνουν. Το έναυσμα για την επανεκκίνηση τους δόθηκε με το ξέσπασμα της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης. Τότε, λοιπόν, τέθηκαν πάλι σε εφαρμογή, είχαν όμως διαφορετικό περιεχόμενο. Οι διαδικασίες αποκέντρωσης αποσκοπούσαν στην ενδυνάμωση της περιφέρειας και εν γένει στην τοπική ανάπτυξη, στην στήριξη της χρηστής διακυβέρνησης και των δημοκρατικών διαδικασιών και την ενίσχυση της αποδοτικότητας των δημόσιων δαπανών (Μελέτη Κοινωνικό Πολυκέντρο, ΑΔΕΔΥ, 2014).

Ο σκοπός της αλλαγής δεν αφορούσε αποκλειστικά στην προαγωγή και ενίσχυση της αποκέντρωσης. Στους άμεσους στόχους του γενικότερου εγχειρήματος ανήκε η προσαρμογή της τοπικής αυτοδιοίκησης στους νέους οικονομικούς και οργανωτικούς περιορισμούς που είχαν επιβληθεί από τις κεντρικές κυβερνήσεις. Σε πολλά κράτη το νέο θεσμικό πλαίσιο επηρέαζε αρνητικά κάθε βαθμό αυτοδιοίκησης (Αθανασόπουλος, 2010). Ύστερα από την διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατέστη επιτακτική η ανάγκη ενίσχυσης και ενδυνάμωσης του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αυτό συνεπάγεται την ανάληψη νέων και αυξημένων καθηκόντων από πλευράς περιφερειών, νομών και δήμων.

Οι προκλήσεις που αναδύονται έχουν ως κοινό σημείο αναφοράς την ανάγκη εκσυγχρονισμού, ενίσχυσης της αποδοτικότητας και γενικότερα της αναβάθμισης των παρεχόμενων από τους ΟΤΑ στους πολίτες υπηρεσιών. Έτσι, λοιπόν, κρίνεται απαραίτητος ο επαναπροσδιορισμός του ρόλου, της λειτουργίας και της θέσης που κατέχει η τοπική αυτοδιοίκηση με βάση την: “πολιτική και οικονομική διαπεριφερειακή συνεργασία, τον ενδογενή δυναμισμό τους και τη γεωγραφική τους θέση σε ευρωπαϊκό επίπεδο” (Επιθεώρηση Τ.Α., 2004).

Εξαιτίας των διαρθρωτικών μειονεκτημάτων που ενδεχομένως να παρουσιαστούν στα λιγότερα αναπτυγμένα ευρωπαϊκά κράτη, η προσπάθεια επιβίωσης τους στο διεθνές έντονα ανταγωνιστικό περιβάλλον θα έχει σαν αποτέλεσμα να καταστούν ακόμη πιο επιρρεπείς σε κινδύνους με αποτέλεσμα να υποβαθμιστεί η οικονομική τους δραστηριότητα. Προβάλλει, συνεπώς, αδήριτη η ανάγκη ενίσχυσης των λιγότερο αναπτυγμένων ευρωπαϊκών χωρών από εθνικά κονδύλια και από κονδύλια της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Επιθεώρηση Τ.Α., 2004).

Οι τρεις βασικοί άξονες στους οποίους κινήθηκαν οι μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες τόσο στον ελληνικό χώρο, όσο και ευρύτερα, στον ευρωπαϊκό με στόχο τον εντοπισμό καινούριων στρατηγικών οργάνωσης και λειτουργίας του κράτους προκειμένου να ενισχυθεί η αποδοτικότητα και η δημοκρατική νομιμοποίηση των δημόσιων πολιτικών, είναι οι ακόλουθοι (Μελέτη Κοινωνικό Πολυκέντρο, ΑΔΕΔΥ, 2014):

- Η εδαφική αναδιάρθρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης: σε ορισμένα ευρωπαϊκά κράτη συντελέστηκε αναγκαστική εδαφική αναδιάρθρωση που προέκυψε από συνενώσεις δήμων και κοινοτήτων ή/ και συνάφθηκαν συνεργασίες μεταξύ τους με απώτερο σκοπό την παροχή υπηρεσιών και την ολοκλήρωση έργων. Κοινό χαρακτηριστικό των συγκεκριμένων ενεργειών είναι η *“επίτευξη οικονομικών κλίμακας, η συνεργεία- συμπληρωματικότητα οικονομικών πόρων, υλικοτεχνικής υποδομής και ανθρώπινου δυναμικού”*. Στο ίδιο μήκος κύματος κυμαίνεται η επικοινωνία των οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης με τους

υπόλοιπους φορείς κεντρικής και αποκεντρωμένης διοίκησης όταν υπάρχει ανάγκη για συνεργασία προκειμένου να επιλυθούν προβλήματα που αναδύονται σε τοπικό επίπεδο (υπουργεία, δημόσιες υπηρεσίες, συνδικάτα κ.ά) (Μελέτη Κοινωνικό Πολυκέντρο, ΑΔΕΔΥ, 2014).

- Η λειτουργική αναδιοργάνωση της Τοπική Αυτοδιοίκησης: Τόσο στην Αγγλία, όσο και σε άλλα κράτη της Ευρώπης υπήρξε στροφή προς την ελάττωση των δαπανών με χρήση νέων πρακτικών διοίκησης. Πρόκειται για το νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ. Οι μεταβολές αυτές έγιναν με γνώμονα την εισαγωγή μίας νέας επιχειρηματικής κουλτούρας στην παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες και την ανατροπή παραδοσιακών αρχών και πεποιθήσεων σχετικά το ρόλο που διαδραματίζουν οι ΟΤΑ στην τοπική κοινωνία. Ενδεικτικό παράδειγμα είναι εκείνο των Σκανδιναβικών χωρών και των χωρών της ηπειρωτικής Ευρώπης, όπου επιχειρήθηκε η συντονισμένη εφαρμογή του θεσμού προγραμματικών συμβάσεων με άλλες δημόσιες υπηρεσίες και με ιδιωτικούς και κοινωνικούς φορείς για την παροχή υπηρεσιών. Μία χαρακτηριστική κατηγορία είναι οι Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) μέσω των οποίων επιχειρείται ο επιμερισμός του επιχειρηματικού ρίσκου ανάμεσα σε ΟΤΑ και ιδιώτες και η άντληση χρηματοδοτικών πόρων με στόχο την κατασκευή έργων. Πρόκειται στην ουσία για επιχειρηματικές σχέσεις στη βάση των οποίων αναπτύσσεται το σχέδιο υλοποίησης δημοσίων επενδύσεων σε πολλά κράτη, όπως στο Ηνωμένο Βασίλειο, την Ολλανδία, τη Γερμανία, την Ισπανία και την Πορτογαλία (Δεληθέου et al., 2008).
- Η δημοκρατική αναβάθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης: Στην τελευταία κατηγορία μεταρρυθμίσεων ανήκουν εκείνες που συνδέονται με την αναβάθμιση των δημοκρατικών λειτουργιών και του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε πολιτικό επίπεδο. Αυτό επιτυγχάνεται μέσα από την ενίσχυση των δομών, των διαδικασιών και των πρακτικών συμμετοχής των πολιτικών προκειμένου να ενισχυθεί ο βαθμός στον οποίο ο θεσμός ανταποκρίνεται στις επιθυμίες των χρηστών. Οι πολίτες λαμβάνουν μέρος στην εκάστοτε διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικών μέσα από διαβουλεύσεις και συμμετοχές σε διαδικασίες λήψης καίριων αποφάσεων με αποτέλεσμα να καθίστανται συμμετοχοί στην καθιέρωση δικαιότερων και πιο εύχρηστων πολιτικών (Αντωνίου, 2016).

Είναι, ωστόσο, βέβαιο ότι υπάρχει ακόμη μεγάλο περιθώριο αναβάθμισης της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών μέσα από την προώθηση της ανταλλαγής εμπειριών και γνώσεων και μέσα από την υιοθέτηση καλών πρακτικών σε τοπικό επίπεδο, ιδίως σε ευρωπαϊκές πόλεις με ανεπαρκείς γνώσεις και πόρους που δεν έχουν την δυνατότητα συμμετοχής στις διαδικασίες ανταλλαγής και κατά συνέπεια χάνουν την ευκαιρία αναβάθμισης του τοπικής πολιτικής ζωής. Με στόχο την εξάλειψη των δυσκολιών αυτών στο αναπτυξιακό σχέδιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης όπως προβλέπεται βάσει του

ΕΣΠΑ 2014- 2020 συγκαταλέγονται διαδικασίες που αποσκοπούν στην ενδυνάμωση των εταιρικών σχέσεων στα διάφορα επίπεδα διοίκησης, αλλά και μεταξύ κοινωνικών και οικονομικών φορέων και της Κοινωνίας των Πολιτών. Πρόκειται για επιτακτικό αίτημα των καιρών και των Διαρθρωτικών Ταμείων της Ένωσης (ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, Ταμείο Συνοχής( Ράλλης, 2014).

Επιπρόσθετα, παρατηρείται ότι τα ευρωπαϊκά δίκτυα πληροφοριών και επικοινωνιών (INFORM για το ΕΤΠΑ και το Ταμείο Συνοχής και INIO για το ΕΚΤ) μπορούν να αξιοποιούνται προκειμένου να ανταλλάσσονται οι καλές πρακτικές και να υπάρχει άμεση πρόσβαση σε χρήσιμες πληροφορίες που αφορούν σε έργα συγχρηματοδοτούμενα από την Ευρωπαϊκή Ένωση και τα Διαρθρωτικά Ταμεία και είχαν θετικό αντίκτυπο. Με τη σειρά της η Επιτροπή των Περιφερειών της Ευρωπαϊκής Ένωσης συμβάλλει στην ενεργοποίηση των τοπικών αρχών μέσα από την κατασκευή της πλατφόρμας παρακολούθησης στρατηγικής “Ευρώπη 2020” για τους Δήμους και τις Περιφέρειες στην οποία έχουν συγκεντρωθεί κατόπιν έρευνας τα παραδείγματα καλών πρακτικών. Στην πλατφόρμα αυτή συμμετέχουν πάνω από 150 ευρωπαϊκές πόλεις με στόχο την ενίσχυση της ανάπτυξης και απασχόλησης, την ανταλλαγή καλών πρακτικών και την ενίσχυση του διαλόγου για την "Ευρώπη 2020" (Αντωνίου, 2016).

### 3.4. Παραδείγματα ανασχεδιασμού στον ευρωπαϊκό χώρο

Στην παρούσα ενότητα γίνεται αναφορά σε περιπτώσεις ανασχεδιασμού στον ευρωπαϊκό χώρο. Στον παρακάτω πίνακα παρατίθενται τα πιο αξιοσημείωτα best practices που εφαρμόστηκαν σε καθεμία από τις ευρωπαϊκές χώρες που επιχείρησαν να προχωρήσουν σε ανασχεδιασμό της τοπικής αυτοδιοίκησης.

<b>Χώρα που προέβη σε ανασχεδιασμό ΤΑ</b>	<b>Καλές πρακτικές ανασχεδιασμού ΤΑ</b>
ΔΑΝΙΑ	Στρατηγικές αποκέντρωσης (συγχώνευση δήμων και αύξηση του μεγέθους τους), απλούστευση και ενίσχυση αποτελεσματικότητας δημοσίου τομέα (αναβαθμισμένη εξυπηρέτηση, αποδοτική αξιοποίηση διαθέσιμων πόρων και εργατικού δυναμικού, ανταπόκριση στις αναδυόμενες προκλήσεις)



ΓΕΡΜΑΝΙΑ	Ανθρώπινο δυναμικό: Σαφήνεια στα κριτήρια αξιολόγησης, τα καθήκοντα και τις απαιτήσεις, ειδικές ρυθμίσεις για ειδικές περιπτώσεις, εξασφάλιση ίσων κριτηρίων αξιολόγησης για όλους ανεξαιρέτως
ΝΟΡΒΗΓΙΑ	Έμφαση σε ζητήματα, όπως: ισότητα, προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, εφαρμογή κώδικα ορθής επαγγελματικής συμπεριφοράς. κάλυψη των συμφερόντων των θιγόμενων μερών Υψηλός βαθμός ικανοποίησης πολιτών
ΗΝΩΜΕΝΟ ΒΑΣΙΛΕΙΟ	Ανάδυση της ανάγκης για αναζήτηση τρόπου έκφρασης της ιδιαιτερότητας κάθε περιφέρειας. Ανακατανομή αρμοδιοτήτων, επαναπροσδιορισμός σχέσεων ανάμεσα στους εμπλεκόμενους φορείς και της σχέσης τους με τη Βουλή των Κοινοτήτων, το εσωτερικό της Βουλής μνήθηκε στο πνεύμα του ομοσπονδιασμού
ΓΑΛΛΙΑ	<p>Νόμος εκσυγχρονισμού και εδαφικής δημόσιας δράσης και επιβεβαίωσης (προσδιορισμού του ρόλου) των μητροπόλεων γνωστός ως νόμος MARTAM (27 Ιανουαρίου 2014) → αποσαφήνισε τις ευθύνες τοπικών &amp; περιφερειακών αρχών</p> <p>2ος: αναγκαστικές συγχωνεύσεις για τις περιφέρειες της Γαλλίας</p> <p>3ος: θέματα χωροταξικής οργάνωσης, ρύθμιση αρμοδιοτήτων των διοικητικών βαθμίδων</p> <p>Πρόβλεψη ρόλου και θέσης μητροπόλεων, στήριξη για καινοτομία και υιοθέτηση πολιτικών βιώσιμης ανάπτυξης, στήριξη συνεργασίας μητροπόλεων μεταξύ τους και με τις περιφέρειες, υποστήριξη δικτύωσης για ανταλλαγή ιδεών</p>
ΦΙΝΛΑΝΔΙΑ	Μεταρρύθμιση PARAS-> συγχωνεύσεις & συνεργασίες κοινοτήτων-> επηρέασαν τις πολιτικές σε διοικητικό, οργανωτικό και λειτουργικό επίπεδο και στους τομείς της εκπαίδευσης και της υγείας. Δικαίωμα σε κάθε δήμο για υλοποίηση σχεδίων σε δικούς του ρυθμούς.

### 3.4.1. Το παράδειγμα της Δανίας

Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα απόπειρας ανασχεδιασμού της τοπικής αυτοδιοίκησης με θετικό αντίκτυπο που θα μπορούσε να αποτελέσει πηγή έμπνευσης για ανάλογη δράση στον ελληνικό χώρο είναι εκείνο που εφαρμόστηκε στη Δανία το 2007, κατόπιν διαβουλεύσεων που κράτησαν περίπου 3 χρόνια. Η Δανία προσπαθώντας να παραμείνει σε υψηλό επίπεδο στην παγκόσμια ιεραρχία εξακολουθώντας να κεντρίζει το ενδιαφέρον για επενδύσεις, αποφάσισε να προχωρήσει σε εφαρμογή στρατηγικών αποκέντρωσης με στόχο την απλούστευση και την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας του δημοσίου τομέα, προκειμένου να παρέχεται καλύτερης ποιότητας εξυπηρέτηση στους πολίτες, να αξιοποιούνται όσο το δυνατόν αποδοτικότερα οι διαθέσιμοι οικονομικοί πόροι και το εργατικό δυναμικό και να υπάρξει αποτελεσματική ανταπόκριση στις συνεχώς αναδυόμενες προκλήσεις του σύγχρονου κόσμου (Bundgard & Vrangbaek, 2007).

Η χώρα αντιμέτωπη με τις συνέπειες του διεθνισμού και της υιοθέτησης φιλελεύθερων στρατηγικών, λόγω χάρη με την εισροή πλήθους μεταναστών, αναγκάστηκε να λάβει μέτρα για τη διευθέτηση ζητημάτων, όπως ήταν η σταδιακή εξασθένηση της ομογένειας, η έξαρση της υπογεννητικότητας που στερούσε από το κράτος το ενεργότερο τμήμα του εργατικού δυναμικού και η υποβάθμιση του κράτους Πρόνοιας. Ταυτόχρονα, διαπιστώθηκε η ακαταλληλότητα των αρμοδιοτήτων του δημόσιου τομέα, καθώς και ότι το υφιστάμενο μέγεθος των Περιφερειών και των Δήμων δεν μπορούσε να συντελέσει αποτελεσματικά στην άσκηση των καθηκόντων. Με βάση αυτά τα δεδομένα, η χώρα προέβη σε μία μεγάλη μεταρρυθμιστική απόπειρα εστιάζοντας στην τοπική αυτοδιοίκηση. Για την υλοποίηση του εγχειρήματος συστάθηκε μία Επιτροπή για την Διοικητική Δομή (*Commission on Administrative Structure*) προκειμένου να διερευνηθεί εκτενώς το ζήτημα καταμερισμού καθηκόντων σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Σε σύντομο χρονικό διάστημα δόθηκε η έγκριση για την εκκίνηση της διαδικασίας μεταρρύθμισης, χωρίς ωστόσο να δοθεί το απαιτούμενο χρονικό περιθώριο για δημόσιο διάλογο (Bundgard & Vrangbaek, 2007).

Έπειτα από την ολοκλήρωση των διαβουλεύσεων σε σύντομο χρονικό διάστημα, προχώρησε, λοιπόν, στη συγχώνευση Δήμων και συνεπώς, στο σχηματισμό άλλων, λιγότερων, αλλά μεγαλύτερων, γεγονός που επέφερε την αποδυνάμωση της βαθμίδας των Περιφερειών και την μετάθεση της παροχή υπηρεσιών υγείας που πρωτίτερα αποτελούσαν αρμοδιότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης στον ιδιωτικό τομέα (Φαρούπου, 2010). Ως αιτία της συγκεκριμένης μεταρρυθμιστικής ενέργειας παρουσιάστηκε η αναγκαιότητα ενίσχυσης της τοπικής δημοκρατίας μέσα από την αύξηση του μεγέθους των δήμων προκειμένου να δημιουργηθούν οι αναγκαίες προϋποθέσεις για την χορήγηση περισσότερων αρμοδιοτήτων στην τοπική αυτοδιοίκηση. Υπήρχε

συν τοις άλλοις η προσδοκία ότι θα περιοριστούν οι διαδημοτικές συνεργασίες και θα ενισχυθεί κατ' αυτό τον τρόπο η διαφάνεια στη διοικητική δομή. Ένα ακόμη από τα προσδοκώμενα πλεονεκτήματα της μεταρρυθμιστικής προσπάθειας ήταν η σαφήνεια στις αρμοδιότητες και η εξάλειψη φαινομένων σύγχυσης ως προς την ανάληψη καθηκόντων λόγω της εκτέλεσης παρόμοιων αρμοδιοτήτων από το ίδιο διοικητικό επίπεδο, με αποτέλεσμα να ενισχυθεί ο δημοκρατικό έλεγχος και να επανιεραρχηθούν οι προτεραιότητες ως προς τις αρμοδιότητες. Με αυτά τα δεδομένα κάθε μικρότερος δήμος θα επιθυμούσε να συγχωνευθεί με κάποιον μεγαλύτερο (Agreement on a Structural Reform, Ministry of of Interior & Health, *The local government reform*, 2005)

Η προσέγγιση αυτή είχε ως αποτέλεσμα τον περιορισμό της τοπικής δημοκρατίας και της λαϊκής συμμετοχής, ενώ παράλληλα αναδύθηκαν προβληματισμοί αναφορικά με το κατά πόσο το μεγάλο μέγεθος των ΟΤΑ συνεπάγεται και καλύτερη ποιότητα στις παρεχόμενες υπηρεσίες. Ούτως ή άλλως, οι εφαρμοζόμενες μεταβολές δεν εξασφαλίζουν απαραίτητα την αναβάθμιση των παρεχόμενων υπηρεσιών, αλλά αντίθετα εγκυμονούν τον κίνδυνο να μετουσιωθεί η τοπική αυτοδιοίκηση σε έναν ακόμη γραφειοκρατικό μηχανισμό (Φαρούπου, 2010).

### 3.4.2 Το παράδειγμα της Γερμανίας

Εστιάζοντας στο ανθρώπινο δυναμικό η Γερμανία είναι ένα από τα κράτη στα οποία η τοπική αυτοδιοίκηση έχει θέσει με σαφήνεια τα κριτήρια αξιολόγησης των εργαζομένων στους ΟΤΑ. Εξίσου σαφώς καθορισμένα είναι τα καθήκοντα και οι απαιτήσεις στην εκάστοτε θέση απασχόλησης, όπως και η ευρύτερη συμβολή της εργασίας του κάθε εργαζομένου στη λειτουργία και δραστηριότητα του οργανισμού, στην απόδοση του και στην επίτευξη των προκαθορισμένων στόχων που αφορούν τόσο στο συνολικό έργο του φορέα, όσο και στην μεμονωμένη εργασία του ατόμου που απασχολείται σε αυτόν. Πρόκειται για στόχους, οι οποίοι έχουν τεθεί σε προηγούμενη χρονική στιγμή ύστερα από αποφάσεις που έλαβαν από κοινού ο προϊστάμενος με τον ίδιο τον εργαζόμενο. Κατά την πορεία προς υλοποίηση του κάθε στόχου ο υπάλληλος και ο προϊστάμενος βρίσκονται σε επικοινωνία και παρέχουν ο ένας στον άλλος ανατροφοδότηση, ενώ παράλληλα πραγματοποιούνται συζητήσεις αναφορικά με την αξιολόγηση των επιδόσεων του υπαλλήλου, προκειμένου ο ίδιος να έχει επίγνωση των τρωτών και δυνατών του σημείων προκειμένου να βελτιώνει την απόδοση του (Χατζηδημητρίου, 2017).

Σε αντιδιαστολή με το αντίστοιχο ελληνικό σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης, το γερμανικό

διαθέτει σύστημα συγκριτικής αξιολόγησης, βάσει του οποίου καθορίζεται ανώτατος αριθμός εργαζομένων της ίδιας βαθμίδας που δύνανται να ενταχθούν σε ανώτερες βαθμολογικές κλίμακες. Για άτομα που συνιστούν ειδικές περιπτώσεις υπάρχουν αντίστοιχα και ειδικές ρυθμίσεις προκειμένου ώστε να μην αποτελεί κάποιο από τα χαρακτηριστικά τους ή μία κατάσταση την οποία βιώνουν αρνητικό κριτήριο στην αξιολόγηση τους. Τέτοια άτομα είναι εκείνα με σοβαρή αναπηρία ή όσα λαμβάνουν άδεια κηλίσεως και λοχείας. Έχει επιπρόσθετα προβλεφθεί ακόμα και η εξασφάλιση ίσων κριτηρίων αξιολόγησης για όλους, ανεξάρτητα από το φύλο. Σε αξιολόγηση υπόκεινται όλοι ανεξαιρέτως οι υπάλληλοι στην τοπική αυτοδιοίκηση, ακόμη και όσοι εργάζονται μέσω συστήματος τηλεργασίας, αλλά και όσοι είναι μερικώς απασχολούμενοι (Χατζηδημητρίου, 2017).

Οι εργαζόμενοι αξιολογούνται με βάση την καταλληλότητα (ικανότητα αντίληψης, ετοιμότητα, πνευματική ευστροφία, ικανότητα λήψης αποφάσεων, προοπτικές ηγεσίας) την ικανότητα (γνώση αντικειμένου, ικανότητα προφορικής και γραπτής έκφρασης, ικανότητα διαπραγματεύσεως) και την αποδοτικότητα τους. Στην έκθεση αξιολόγησης των υπαλλήλων καταγράφονται (Χατζηδημητρίου, 2017):

- τα προσωπικά τους στοιχεία
- το είδος της αξιολόγησης
- το χρονικό διάστημα για το οποίο αξιολογούνται
- η ύπαρξη αναπηρίας ή μη και ο βαθμός της
- τα καθήκοντα που ανέλαβαν και εκτέλεσαν εντός του χρονικού διαστήματος για το οποίο αξιολογούνται
- τα κριτήρια αξιολόγησης
- η τελική βαθμολογία
- οι προοπτικές ανέλιξης τους

Η αξιολόγηση των εργασιακών επιδόσεων των εργαζομένων στην τοπική αυτοδιοίκηση στη Γερμανία επηρεάζει σε μεγάλο βαθμό την επαγγελματική τους ανέλιξη, την ανανέωση των συμβάσεων τους και λιγότερο τις απολαβές τους. Παρόλα αυτά, είναι αξιοσημείωτο το γεγονός ότι η Γερμανία συγκριτικά με άλλες χώρες του ΟΟΣΑ εφαρμόζει πολύ περισσότερο την αλληλεξάρτηση του συστήματος αμοιβών με την απόδοση των εργαζομένων (OECD, 2012).

### 3.4.3. Το παράδειγμα της Νορβηγίας

Εξετάζοντας τα χαρακτηριστικά της δημόσιας διοίκησης σε διάφορα ευρωπαϊκά κράτη, αξίζει κανείς να σταθεί στο παράδειγμα της Νορβηγίας, όπου και εντοπίζεται σημαντικά υψηλό ποσοστό ικανοποίησης από την πλευρά των πολιτών, το οποίο μάλιστα υπερβαίνει το μέσο όρο του ΟΟΣΑ. Η Νορβηγία βρίσκεται μάλιστα στην πρώτη θέση ανάμεσα στις υπόλοιπες χώρες του ΟΟΣΑ στην αξιολόγηση που αφορά συγκεκριμένα στο εκπαιδευτικό της σύστημα (Eurostat, 2017 ; ILO, 2017).

Οι Christensen και Laegreid (1999) πριν από μερικά χρόνια επιχείρησαν να διερευνήσουν την αποτελεσματικότητα της εφαρμογής στρατηγικού σχεδιασμού στους δημόσιους οργανισμούς της Νορβηγίας. Από την έρευνα τους εξήχθη το συμπέρασμα ότι ο στρατηγικός σχεδιασμός δεν έδινε τόσο έμφαση στην αναγκαιότητα λήψης αποφάσεων για διοικητικές μεταρρυθμίσεις, αλλά εστίαζε πολύ περισσότερο σε ζητήματα, όπως η ισότητα, η προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, η εφαρμογή κώδικα ορθής επαγγελματικής συμπεριφοράς και η κάλυψη των συμφερόντων των θιγόμενων μερών.

Σε μία πρόσφατη έρευνα τους, οι Christensen και Laegreid (2020) επιχείρησαν να μελετήσουν την ποιότητα στον συντονισμό μεταξύ των Νορβηγών δημοσίων υπαλλήλων μέσα από μία έρευνα που διεξήγαγαν σε υπουργεία και κεντρικές υπηρεσίες. Σημαντικοί παράγοντες καθορισμού της ποιότητας συντονισμού κατά τα νορβηγικά κριτήρια ήταν η ικανότητα συντονισμού, η αμοιβαία εμπιστοσύνη και το διοικητικό επίπεδο. Η κατάσταση στη Νορβηγία έχει ως εξής: πρόκειται για ένα ενιαίο κράτος με συνδυασμό κεντρικού ελέγχου και εφαρμογή πολιτικής διοικητικής αποκέντρωσης που διαθέτει έναν ευρύ δημόσιο τομέα με υψηλό επίπεδο αμοιβαίας εμπιστοσύνης και κατανόησης ανάμεσα στους κεντρικούς φορείς και οργανισμούς του δημοσίου τομέα στα διάφορα επίπεδα (Christensen & Laegreid, 2005).

Από την έρευνα των Christensen και Laegreid (2020) αποκαλύφθηκε ότι έχουν συντελεστεί σπουδαίες προσπάθειες προκειμένου να ενισχυθεί ο συντονισμός και έχουν προταθεί πολλές σημαντικές μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες προκειμένου να ενισχυθεί ο συντονισμός μεταξύ των τομέων πολιτικής και διοικητικού επιπέδου. Οι πεποιθήσεις των δημοσίων υπαλλήλων που εργάζονται είτε σε υπουργεία, είτε σε κεντρικές υπηρεσίες αναφορικά με την ποιότητα του συντονισμού παρουσιάζουν αξιοσημείωτη σταθερότητα κατά τα τελευταία δέκα έτη. Αυτό ενδεχομένως συμβαίνει διότι η ποιότητα στο συντονισμό επαφίεται σε μεγάλο βαθμό στις σχέσεις εξουσίας. Οι ερευνητές κατέληξαν στο συμπέρασμα ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι προτιμούν περισσότερο να συντονίζονται και λιγότερο να συντονίζουν οι ίδιοι. Συνεπώς, δεδομένου ότι οι

σχέσεις εξουσίας δεν μεταβάλλονται, στενεύει το περιθώριο ενίσχυσης του συντονισμού.

Σύμφωνα με μία διαφορετική ερμηνεία, σε πολλές περιπτώσεις οι εισηγητές των μεταρρυθμίσεων υπόσχονται περισσότερα από τα αποτελέσματα που είναι εφικτό να επιτευχθούν (Patashnik, 2008). Βασικό εύρημα της έρευνας των Christensen και Laegreid (2020) υπήρξε η θέση ότι στοιχεία, όπως η αμοιβαία εμπιστοσύνη, η σύγκρουση και η ταυτοποίηση επηρεάζουν το σχέδιο συντονισμού. Συνεπώς, ένας τρόπος ενίσχυσης του συντονισμού είναι να ληφθούν υπόψιν τα πολιτιστικά χαρακτηριστικά, εφόσον οι μεταρρυθμίσεις που στηρίζονται στην εμπιστοσύνη, όπως σε άλλες χώρες (Σουηδία ή Δανία) έχουν αποτελέσει παράγοντα ενδυνάμωσης του συντονισμού.

### 3.4.4. Το παράδειγμα του Ηνωμένου Βασιλείου

Στο Ηνωμένο Βασίλειο ήδη από τη δεκαετία του 1990 δρομολογήθηκε μία ολοκληρωτική συνταγματική μεταρρύθμιση που αποσκοπούσε στο να ενισχυθεί η αυτονομία σε περιφέρειες της Σκωτίας, της Ουαλίας και της Βόρειας Ιρλανδίας, εφόσον προέβαλε ως επιτακτική η ανάγκη αναζήτησης τρόπου έκφρασης της ιδιαιτερότητας της εκάστοτε περιφέρειας, για την οποία αποτελούσε μονόδρομος η ενδυνάμωση της περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Για την υλοποίηση του στόχου αυτού, το 1998 συγκροτήθηκε Κοινοβούλιο στη Σκωτία, Εθνική Συνέλευση στην Ουαλία και Συνέλευση στη Βόρεια Ιρλανδία, ενώ ταυτόχρονα η νέα νομοθεσία για την αυτοδιοίκηση τέθηκε σε εφαρμογή ύστερα από περιφερειακά δημοψηφίσματα. Η ίδια πορεία ακολουθήθηκε και στο Λονδίνο μέσω της άμεσης εκλογής δημάρχου. Προέκυψαν έτσι 3 κοινοβούλια, ένα σε κάθε περιφέρεια (Σπύρος, 2014).

Στην Αγγλία, ωστόσο, με εξαίρεση την άμεση εκλογή του δημάρχου δεν ψηφίστηκε η σύσταση αντιπροσωπευτικών οργάνων με αποτέλεσμα να ενισχυθεί η διοικητική αποκέντρωση χωρίς ωστόσο να εφαρμοστεί η ίδια πολιτική που ακολούθησαν οι άλλες 3 περιφέρειες στο Ηνωμένο Βασίλειο. Η διαφορετική αυτή προσέγγιση αποδόθηκε στην απουσία συντάγματος (Παπαδοπούλου, 2007).

Θα πρέπει, βέβαια, να επισημανθεί πως η συνταγματικά κατοχυρωμένη πλέον ενίσχυση της αυτοδιοίκησης στο Ηνωμένο Βασίλειο αποτελεί μία καίρια αλλαγή, εφόσον μέσα από αυτή προέκυψε η ανακατανομή των αρμοδιοτήτων και επαναπροσδιορίστηκαν οι σχέσεις ανάμεσα στους εμπλεκόμενους φορείς και η σχέση τους με την Βουλή των Κοινοτήτων, ενώ σημαντική επίδραση

από τα νέα δεδομένα δέχτηκε το εσωτερικό της Βουλής των Κοινοτήτων, εφόσον μνήθηκε για πρώτη φορά στο πνεύμα του ομοσπονδιασμού (Bognador, 1999).

Ως προς την οικονομική περιφερειακή αυτοτέλεια θα πρέπει, ωστόσο, να σημειωθεί πως ασκείται έλεγχος από την κεντρική κυβέρνηση τόσο στα έσοδα, όσο και στα έξοδα των περιφερειών και ως εκ τούτου αφενός περιορίζεται η αυτονομία τους και αφετέρου οι πόροι διανέμονται και καταναλώνονται μεταξύ των τοπικών αρμοδιοτήτων (Σπύρος, 2014).

### 3.4.5. Το παράδειγμα της Γαλλίας

Η Γαλλία ανήκει στις χώρες της Νότιας Ευρώπης που υπάγονται στο ναπολεόντειο-γαλλικό μοντέλο διοίκησης. Σταθμό στην πορεία διαμόρφωσης του σύγχρονου γαλλικού κράτους αποτέλεσε το 1789 η γαλλική επανάσταση, η οποία καθόρισε μάλιστα τη μετέπειτα διαδικασία διαμόρφωσης του διοικητικού συστήματος της χώρας, από το οποία επηρεάστηκαν άμεσα και όλες οι υπόλοιπες χώρες της Νότιας Ευρώπης. Η επανάσταση έφερε στο προσκήνιο την ιδέα της ταύτισης του κράτους με την έννοια του λαού, απαλλάσσοντας το από τη σύνδεση του με την έννοια της μοναρχίας, όπως συνέβαινε κατά τα προηγούμενα χρόνια. Σταδιακά, λοιπόν, υιοθετήθηκε η τάση για αποκέντρωση (Page & Goldsmith, 1989).

Η χώρα διακρίνεται σε τρία αυτοδιοικητικά επίπεδα. Η δομή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη Γαλλία διαρθρώνεται, λοιπόν, σε 26 Περιφέρειες, σε 100 Νομούς και σε 36.683 Δήμους (Σύνταγμα της Γαλλίας, Άρθρα 72- 75). Οι γαλλικοί οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης αναλαμβάνουν πληθώρα αρμοδιοτήτων που αφορούν σε νευραλγικούς τομείς, όπως η εκπαίδευση, η κοινωνική προστασία, η οικονομία, το περιβάλλον και ο χωροταξικός σχεδιασμός.

Το 2003 η προσπάθεια ενίσχυσης της συμμετοχής των πολιτών στην Τοπική Αυτοδιοίκηση θεσμοθετήθηκε με την ψήφιση του οργανικού νόμου και ένα χρόνο αργότερα με την ψήφιση του νόμου για την αποκέντρωση και εξομάλυνση της χωρικής οργάνωσης, η οποία παρομοιάστηκε με το γαλλικό γλυκό “mille feuille” που σημαίνει “χίλια φύλλα”. Βάσει των δύο νόμων οι πολίτες είχαν το δικαίωμα συμμετοχής στην τοπική αυτοδιοίκηση μέσα από δημοψηφίσματα, τα οποία οργανώνονταν από τα βουλευόμενα όργανα των τοπικών αρχών. Από τα δημοψηφίσματα αυτά προέκυπταν δεσμευτικά αποτελέσματα, αρκεί να συμμετείχε η πλειοψηφία των εγγεγραμμένων ψηφοφόρων. Στο

πλαίσιο της προσπάθειας αυτής συστάθηκε επιτροπή η οποία είχε ως βασική αρμοδιότητα τη μελέτη ενδεχόμενων χωρικών μεταρρυθμίσεων. Ύστερα από δημοσίευση σχετικής έκθεσης, ψηφίστηκε τελικά τον Δεκέμβριο του 2010 νόμος που ξεκαθάριζε την κατανομή των αρμοδιοτήτων. Οι διατάξεις του εν λόγω νόμου αμφισβητήθηκαν και τελικά καταργήθηκαν μερικώς δύο χρόνια αργότερα, όταν ανέλαβε νέα κυβέρνηση η οποία εισηγήθηκε το 2013 μία νέα μεταρρυθμιστική προσπάθεια με στόχο την αποκέντρωση (Ράλλης, 2018).

Λίγο αργότερα, οι πιέσεις που ασκούσαν λόγω της ανάγκης λήψης μέτρων για την εξυγίανση της δημόσια οικονομίας τέθηκαν σε εφαρμογή το σχέδιο μίας σταδιακής μεταρρύθμισης, η οποία διαρθρώνεται σε τρία επίπεδα (τρεις νόμους). Ο πρώτος από αυτούς τους νόμους ήταν ο νόμος εκσυγχρονισμού και εδαφικής δημόσιας δράσης και επιβεβαίωσης (προσδιορισμού του ρόλου) των μητροπόλεων γνωστός ως νόμος MARTAM, εκδόθηκε στις 27 Ιανουαρίου του 2014 και αποσαφηνίζει τις ευθύνες των τοπικών και περιφερειακών αρχών. Ο νόμος MARTAM εισήγαγε ένα καινούριο καθεστώς για τις μητροπόλεις, εφόσον στήριζε την άσκηση πολιτικής σε θέματα που αφορούσαν σε:

- οικονομική ανάπτυξη
- καινοτομία
- ενεργειακή μετάβαση
- αστική ανάπτυξη και οργάνωση (Griffith, 2017).

Ο δεύτερος νόμος εισήγαγε αναγκαστικές συγχωνεύσεις για τις περιφέρειες της Γαλλίας και ο τρίτος από αυτούς αφορούσε σε θέματα χωροταξικής οργάνωσης και ρύθμιζε τις αρμοδιότητες των διοικητικών βαθμίδων. Εν ολίγοις, προβλέφθηκε ο ρόλος και η θέση των μητροπόλεων, αλλά και η στήριξη τους κατά την πορεία τους προς την καινοτομία και την υιοθέτηση πολιτικών βιώσιμης ανάπτυξης, ενώ παράλληλα στηρίχθηκε η συνεργασία ανάμεσα σε μητροπόλεις, αλλά και μεταξύ μητροπόλεων και περιφερειών και η δικτύωση τους προκειμένου να είναι σε θέση να ανταλλάσσουν ιδέες καλών πρακτικών σε ζητήματα καινοτομία, αστικού προγραμματισμού και ανάπτυξης (Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, 2017).



### 3.4.6. Το παράδειγμα της Φινλανδίας

Η φινλανδική τοπική αυτοδιοίκηση ασκείται στους 416 δήμους- κοινότητες (kunta), 18 περιφερειακά συμβούλια και μία ανεξάρτητη επαρχία (νησιά Αλαντ) που συνθέτουν τη διοικητική δομή της χώρας. Ο μέσος πληθυσμός των δήμων της Φινλανδίας είναι οι 12.660 κάτοικοι, αλλά οι περισσότεροι δήμοι έχουν πληθυσμό μικρότερο των 5 χιλιάδων κατοίκων. Η ένωση Δήμων και Περιφερειών της Φινλανδίας εκπροσωπεί το σύνολο των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ της χώρας. Το σύνταγμα της χώρας και οι νόμοι που κατά καιρούς ψηφίστηκαν προβλέπουν για τους δήμους μεγάλο βαθμό αυτονομίας (wikipedia).

Μία από τις αξιοσημείωτες αλλαγές που επήλθαν στη δομή του φινλανδικού κράτους ήταν εκείνη που εισήγαγε η πολυσχιδής μεταρρύθμιση PARAS, βάσει της οποίας προβλέφθηκαν συγχωνεύσεις και συνεργασίες κοινοτήτων, οι οποίες είχαν σημαντικό αντίκτυπο στις πολιτικές που ακολουθήθηκαν από εκεί και ύστερα σε επίπεδο διοικητικό, οργανωτικό και λειτουργικό, αλλά και στον τομέα της εκπαίδευσης και της υγείας. Η υλοποίηση της μεταρρύθμισης πραγματοποιείται σε διάστημα τριών ετών, από το 2009 έως και το 2012. Παραχωρήθηκε, επίσης, στον εκάστοτε δήμο το δικαίωμα να προχωρήσει στην υλοποίηση των σχεδίων με τους δικούς τους ρυθμούς και με το πέρας της μεταρρυθμιστικής περιόδου η κυβέρνηση προέβη στη χορήγηση ερωτηματολογίων στους δήμους προκειμένου να υπάρξει ενημέρωση αναφορικά με τις κινήσεις τους. Το 2011, ορισμένες τροποποιήσεις του νόμου έδιναν στην κυβέρνηση τη δικαιοδοσία να επιβάλλει στους δήμους να συνεργαστούν εάν δεν δύνανται να πάρουν αποφάσεις μόνοι τους εντός του χρονοδιαγράμματος που προβλεπόταν κατά το νόμο (Ράλλης, 2018).

Σε γενικές γραμμές, στους βασικούς στόχους της μεταρρύθμισης συγκαταλεγόταν η ενίσχυση των δημοτικών και υπηρεσιακών δομών, η βελτίωση της παραγωγικότητας, η μείωση στις δημόσιες δαπάνες που ακολουθούν αυξητικό ρυθμό και η διαμόρφωση μίας στέρεης βάσης για την προσφορά των υπηρεσιών σε τοπικό επίπεδο. Σύμφωνα με το νόμο, οι παραπάνω επιδιώξεις μπορούσαν να υλοποιηθούν μέσω της συγχώνευσης δήμων και της διαδημοτικής συνεργασίας, αλλά και μέσα από την ενίσχυση του πλαισίου λειτουργίας της μητρόπολης του Ελσίνκι και σε άλλα αστικά κέντρα (Ράλλης, 2018).

# Συμπεράσματα

Από την παρούσα εργασία καταδεικνύεται ο σπουδαίος ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των ΟΤΑ, εφόσον μέσω αυτών προωθούνται και εξυπηρετούνται τα συμφέροντα του κοινωνικού συνόλου. Η σημαντικότητα τους συνεπάγεται την αναγκαιότητα εξάλειψης των κακώς κειμένων που έχουν ανακύψει στην ελληνική και ευρύτερα στην ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Ένα σύνολο από μεταρρυθμιστικές προσπάθειες που έχουν κατά καιρούς επιχειρηθεί αφορούσαν διάφορους τομείς παρέμβασης και αποσκοπούσαν στο σύνολο τους στην εξυγίανση της Δημόσιας Διοίκησης και δη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με εξέχουσες προσπάθειες την εφαρμογή του σχεδίου “Καποδίστριας” με το νόμο 2539/1997, ο νέος Κώδικας Δήμων και κοινοτήτων 3496/2006 και το πρόγραμμα “Καλλικράτης” με το νόμο 3852/2010 που αποτέλεσε τη συνέχεια του σχεδίου “Καποδίστριας”.

Τα τελευταία χρόνια αξιοσημείωτη υπήρξε στον ελληνικό χώρο η δραστηριοποίηση ως προς την εφαρμογή καλών πρακτικών, εφόσον είχε ήδη επέλθει η συνειδητοποίηση της σημαντικότητας της αποτελεσματικής διαχείρισης της γνώσης με τρόπο τέτοιο που να εναρμονίζεται με τις ανάγκες του κάθε τόπου προκειμένου να εντοπιστούν λύσεις σε καίρια ζητήματα, τα οποία με το πέρασμα του καιρού συχνά λαμβάνουν τη μορφή και τη σοβαρότητα κοινωνικών προβλημάτων. Ανάλογη δράση σημειώθηκε σε ευρωπαϊκό επίπεδο, όπου εφαρμόστηκαν προγράμματα, όπως τα Urbact και Urban.

Σημαντικά οφέλη αποκομίζει η Τοπική Αυτοδιοίκηση από την εφαρμογή του στρατηγικού σχεδιασμού, μίας πρακτικής εφαρμόστηκε με το πέρασμα των ετών σε ολοένα και περισσότερους δήμους. Ορισμένα από τα οφέλη αυτά είναι η συμβατότητα της λειτουργίας τους με ζητήματα που αφορούν την κοινότητα, η βελτίωση της οργανωσιακής απόδοσης και των διαδικασιών λήψης αποφάσεων και η ενίσχυση της επικοινωνίας μεταξύ των ομάδων ενδιαφέροντος, ενώ παράλληλα συνιστά αρωγό στη διαχείριση των οργανωσιακών πόρων και τον προσδιορισμό των αμοδιοτήτων με παράλληλη ενίσχυση των διαδικασιών ελέγχου και υποστήριξης σχετικών δράσεων.

Εξίσου σημαντική στον τομέα της δημόσιας διοίκησης είναι η λειτουργία της Διοίκησης Ανθρωπίνων Πόρων, που συμβάλλει τα μέγιστα στην υλοποίηση των επιχειρησιακών στόχων του οργανισμού μέσω πρωτοβουλιών, παρεμβάσεων και παροχής καθοδήγησης και υποστήριξης σε

θέματα σχετικά με το ανθρώπινο δυναμικό του οργανισμού. Δεδομένου μάλιστα ότι δεν είναι λίγες οι φορές εκείνες που οι δημόσιες υπηρεσίες έχουν κατηγορηθεί για την ποιότητα των υπηρεσιών τους και έχουν επιρριφθεί ευθύνες στον ανθρώπινο δυναμικό, το οποίο έχει στιγματιστεί με τη φράση “δημοσιοϋπαλληλική νοοτροπία”, προβάλλει ως επιτακτική η ανάγκη αναβάθμισης του επιπέδου ανάπτυξης των ανθρωπίνων πόρων στο δημόσιο τομέα, η οποία μπορεί να επιτευχθεί μέσα από την εκπαίδευση των εργαζομένων. Οι αρχές τους στρατηγικού σχεδιασμού στη δημόσια διοίκηση παρέχουν τη δυνατότητα εφαρμογής μίας εξελιγμένης και καινοτόμου προσέγγισης σε θέματα που αφορούν στην πρόσληψη, επιλογή, διατήρηση, κατάρτιση και ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού στον δημόσιο τομέα.

Προκειμένου να επιτευχθεί ουσιαστική αλλαγή στο δημόσιο τομέα και συγκεκριμένα στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, αναγκαία κρίνεται η ριζική επανασχεδίαση των επιχειρησιακών διαδικασιών και των οργανωσιακών δομών των οργανισμών που αποδίδονται με τον όρο “ανασχεδιασμός επιχειρησιακών διαδικασιών” που πραγματοποιείται μέσα από την αναδιάρθρωση του συνόλου του οργανισμού, με αλλαγές για τη βελτίωση της εκάστοτε διαδικασίας και με αλλαγές σε επίπεδο έργου.

Είναι γεγονός ότι τις τελευταίες δύο δεκαετίες έχουν διενεργηθεί αξιοσημείωτες προσπάθειες ανασχεδιασμού σε ελληνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο, οι περισσότερες εκ των οποίων έλαβαν αρχικά τη μορφή διαδικασιών αποκέντρωσης προκειμένου να ενδυναμωθεί η περιφέρεια και να υπάρξει τοπική ανάπτυξη με παράλληλη ενίσχυση της αποδοτικότητας των δημόσιων δαπανών. Σε κάθε περίπτωση, αναδύθηκαν προκλήσεις, η πλειονότητα των οποίων αφορούσε στην ανάγκη εκσυγχρονισμού, ενίσχυσης της αποδοτικότητας και αναβάθμισης των παρεχόμενων υπηρεσιών καθιστώντας απαραίτητο τον επαναπροσδιορισμό του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης στο πλαίσιο της διαπεριφερειακής συνεργασίας. Εστιάζοντας στον ελληνικό χώρο αναγκαία κρίνεται η εφαρμογή καινοτόμων παρεμβάσεων βασιζόμενων στις αρχές του προγράμματος Urban, προκειμένου να αντιμετωπιστούν ολοκληρωμένα τα προβλήματα από τα οποία πλήττονται οι δήμοι και η περιφέρεια εν γένει. Για να καταστεί αυτό εφικτό αναγκαία προϋπόθεση αποτελεί η συνεργασία μεταξύ των δήμων και των περιφερειών έτσι ώστε μέσω από την δικτύωση, τον παραδειγματισμό και την παρακολούθηση της πορείας άλλων πόλεων να αναγνωριστούν καλές πρακτικές και τελικά να αναπτυχθούν ολοκληρωμένες λύσεις.

Εστιάζοντας στο ανθρώπινο δυναμικό, το ελληνικό σύστημα θα μπορούσε να υιοθετήσει το παράδειγμα της Γερμανίας, όπου η τοπική αυτοδιοίκηση έχει θέσει με σαφήνεια τα κριτήρια αξιολόγησης, τα καθήκοντα και η συμβολή των εργαζόμενους στους ΟΤΑ. Επιπλέον, το αντίστοιχο ελληνικό σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης θα μπορούσε κατά το γερμανικό να καθορίσει σύστημα

συγκριτικής αξιολόγησης για τον προσδιορισμό του ανώτατου αριθμού εργαζομένων της ίδιας βαθμίδας που δύνανται να ενταχθούν σε ανώτερες βαθμολογικές κλίμακες.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει η μελέτη προηγήθηκε αναφορικά με την απόπειρα ανασχεδιασμού της τοπικής αυτοδιοίκησης σε διάφορα ευρωπαϊκά κράτη. Το παράδειγμα απόπειρας ανασχεδιασμού της τοπικής αυτοδιοίκησης στη Δανία θα μπορούσε να υιοθετηθεί από την Ελλάδα προκειμένου να ενισχυθεί η τοπική δημοκρατία, να χορηγηθούν περισσότερες αρμοδιότητες στην τοπική αυτοδιοίκηση, να υπάρξει περισσότερη διαφάνεια στη διοικητική δομή και μεγαλύτερη σαφήνεια ως προς τις αρμοδιότητες.

Αξιοσημείωτη είναι η περίπτωση της Νορβηγίας ως προς την ποιότητα του συντονισμού και του στρατηγικού σχεδιασμού, βάσει του οποίου γίνεται εστίαση σε ζητήματα, όπως η ισότητα, η προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, η εφαρμογή κώδικα ορθής επαγγελματικής συμπεριφοράς και η κάλυψη των συμφερόντων των θιγόμενων μερών, στα οποία θα πρέπει να επικεντρωθεί και το ελληνικό σύστημα.

Ύστερα από την μελέτη του αγγλικού συστήματος τοπικής αυτοδιοίκησης προκύπτει για το ελληνικό σύστημα η πρόταση αναζήτησης τρόπου έκφρασης της ιδιαιτερότητας της εκάστοτε περιφέρειας, η οποία θα μπορούσε να επιτευχθεί μέσα από την ενδυνάμωση της περιφερειακής αυτοδιοίκησης.

Η Φιλανδική Τοπική Αυτοδιοίκηση εξετάζεται, λόγω χάρη, λόγω του ενδιαφέροντος που παρουσιάζει ο τρόπος με τον οποίο διενεργήθηκε η εφαρμογή της μεταρρυθμιστικής διαδικασίας καθώς και οι πρακτικές που εφαρμόστηκαν στο συγκεκριμένο κράτος, το οποίο διακρίνεται για την αυτοδιοικητική του πρωτοπορία.

Επιπλέον, κρίθηκε σκόπιμο να αναφερθεί το παράδειγμα της Γαλλίας λόγω του πλήθους των ομοιοτήτων που παρουσιάζει με το αντίστοιχο ελληνικό. Το σύγχρονο ελληνικό κράτος, από τις απαρχές της σύστασης του κινήθηκε με βάση το γαλλικό διοικητικό σύστημα στη βάση του οποίου διαμορφώθηκε το ελληνικό. Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι η αλλαγές που συνέβησαν στη Γαλλία διαφοροποιούνται σε μεγάλο βαθμό από το μοντέλο που είχαν υιοθετήσει άλλα ευρωπαϊκά κράτη, όπως αυτό της Φινλανδία, κυρίως αναφορικά με τη συνένωση δήμων, την οποία δεν εφάρμοσαν, δίνοντας μεγαλύτερη βαρύτητα τις συνεργασίες μεταξύ τους. Στη Γαλλία οι ΟΤΑ διατήρησαν μικρά μεγέθη και οι διαδημοτικές συνεργασίες αποτέλεσαν το βασικό εφόδιο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην προσπάθεια της να αντεπεξέλθει στην ανάληψη νέων αρμοδιοτήτων.

# Βιβλιογραφικές Αναφορές

## Ελληνόγλωσση Βιβλιογραφία

Αγγελίδης Μ., (2004). *Αειφόρος ανάπτυξη των πόλεων στην Ευρώπη και στην Ελλάδα*. Υπουργείο Περιβάλλοντος Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων.

ΑΔΕΔΥ, (2014). *Τα οικονομικά της, η εκχώρηση αρμοδιοτήτων της και οι επιπτώσεις στο ανθρώπινο δυναμικό και στα Δημόσια αγαθά*, Έκδοση - Μελέτη του Κοινωνικού Πολυκέντρου.

Αϊνατζής, Ι. (2010). *Δημόσια Διοίκηση και Αποτελεσματικότητα*. Εκδόσεις Κέδρος.

Αθανασόπουλος, Γ. (2010). *Νέα Αρχιτεκτονική της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης*. Πρόγραμμα Καλλικράτης. Η Περιφερειακή Διάσταση της Νέας Στρατηγικής “Ευρώπη 2020”. Αθήνα: ΣΕΠ.

Αλεξιάδης, Α. & Περιστεράς, Β. (2000). *Η Αποδοτικότητα- Αποτελεσματικότητα στη Δημόσια Διοίκηση*, Διοικητική Ενημέρωση, Τεύχος 18, σελ. 25- 38.

Αντωνίου Α., (2010). *Ιστορική Αναδρομή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα και την Καρδίτσα*, Καρδίτσα: ΤΕΔΚ Ν. Καρδίτσας.

Αντωνίου, Δ. (2016). *Οι Καλές Πρακτικές των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως μοχλός περιφερειακής και τοπικής ανάπτυξης*. Η περίπτωση του Δήμου Χανίων. Αθήνα: Πάντειο Πανεπιστήμιο.

ΑΣΔΑ, (2006). *Ευρωπαϊκά προγράμματα και συμμετοχή ΑΣΔΑ*. Αθήνα.

Γιαννακούρου, Γ. (2008) *Η Χωροταξία στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Αθήνα, Παπαζήση

Γεωργόπουλος, Ν. Β. (2004). *Στρατηγικό Μάνατζμεντ*. Αθήνα: Εκδόσεις Μπένου.

Δεληθέου, Β., Ντόκας, Ι. & Μιχαλοπούλου, Σ. (2008). *Έργα, Προμήθειες και Προσέλκυση Επενδύσεων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης*. Αθήνα: ΕΣΤΑ.

Ράλλης, Γ. (2014). Οι Δήμοι στο κατώφλι της νέας προγραμματικής περιόδου. ΕΕΤΑΑ.

Ανακτήθηκε από την ηλεκτρονική διεύθυνση:

<https://www.eetaa.gr/eu/eu2020/synantiseis/kavala/gkekas.pdf>

ΕΕΤΑΑ, (2011). Καλλικράτης. Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση. Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές, Αθήνα: εκδόσεις ΕΕΤΑΑ.

Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης. Ανακτήθηκε από την ηλεκτρονική διεύθυνση: [www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies\\_esta/T4/028/10279.pdf](http://www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies_esta/T4/028/10279.pdf)

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (ΕΕ) (2000) *Ανακοίνωση της Επιτροπής στα κράτη-μέλη, Urban II*. Ανακτήθηκε από την ηλεκτρονική διεύθυνση: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ag24209>

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (ΕΕ) (1994) *Η Επιτροπή εγκρίνει την Κοινοτική πρωτοβουλία URBAN, Κοινοτική Πρωτοβουλία στο πλαίσιο των Διαρθρωτικών Ταμείων*. Ανακτήθηκε από την ηλεκτρονική διεύθυνση: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/P\\_94\\_16](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/P_94_16)

ΕΚΤ – Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (2008).

ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ Τ.Α. ΠΕΡΙΟΔΟΣ Θ', ΤΕΥΧΟΣ 107, ΜΑΙΟΣ 2004.

Ζαμπετάκης, Λ. (2007). Μεθοδολογία για την ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας στο δημόσιο τομέα. Διδακτορική Διατριβή, Τμήμα Μηχανικών Παραγωγής και Διοίκησης, Πολυτεχνείο Κρήτης.

Ζευγαρίδης Σ., & Σταματιάδης Γ., (1997). *Διοίκηση και Εποπτεία Προσωπικού*. Αθήνα: Εκδόσεις Interbooks.

Ιατρού, Σ., Κουδούνη, Α., Νικολακοπούλου, Μ. & Χασομέρη, Σ., (2005). *Δομή και λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης*. Τ.Ε.Ε., Αθήνα.

Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ΚΕΔΕ (2017). Μητροπολιτική Αθήνα: Διοικητική Οργάνωση και Αναπτυξιακή Στρατηγική. Ανακτήθηκε από:

[https://www.ita.org.gr/el/images/meletes\\_ita/mhtropolitikh-athina.pdf](https://www.ita.org.gr/el/images/meletes_ita/mhtropolitikh-athina.pdf)

Κάππας, Θ. (2017). *Το σύγχρονο μανάτζμεντ στην Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση και η μεταρρύθμιση του «Καλλικράτη»: το παράδειγμα του Δήμου Αθηναίων*. Αθήνα: Εθνικό Κέντρο Τεκμηρίωσης.

Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας ΚΕΔΚΕ. (2008). *Η πρόκληση μιας νέας μεταρρύθμισης της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης*. Αθήνα, ΙΤΑ.

Κόρσος, Δ. (1995). *Διοικητικό Δίκαιο- Γενικό Μέρος*. Αθήνα- Κομοτηνή: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Λαλούμης Δ., & Ρούπας Β., (1996). *Διοίκηση Προσωπικού Τουριστικών Επιχειρήσεων*. Αθήνα: Εκδόσεις Interbooks.

Μακρυδημήτρης, Α. (2010). *Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης*. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Μακρής Ι. (2018). *Ευθύνη Οργάνων Ο.Τ.Α. Α΄ Βαθμού κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους - Θεωρία και Πράξη*. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Μακρυδημήτρης, Α. & Μιχαλόπουλος, Ν. (1998). *Εκθέσεις εμπειρογνομώνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950- 1998*. Αθήνα: Παπαζήσης.

Μάνεσης Α., (2010). *Ψηφιακή Σύγκλιση των Ο.Τ.Α και η συμβολή στην Περιφερειακή/Τοπική Ανάπτυξη*. Αθήνα: ΕΚΔΔΑ.

Μητσόπουλος Κ, (2008), *Οργανωσιακή Κουλτούρα, Υποκίνηση Ανθρώπινου Δυναμικού και Επιχειρηματικότητα*. Πανεπιστήμιο Πειραιώς.

Μουζά.-Λαζαρίδη, Α. Μ. (2006). *Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων*. Εκδόσεις: Κριτική

Μπένος, Σ. (1997). Συνέδριο Economist: “Ποιότητα- το κλειδί της επιτυχία. “Εμπειρίες παραδείγματα από την Ευρώπη και ΗΠΑ”, Ομιλία Υφυπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Αθήνα. Σελ. 1-9.

Μπεσίλα- Βήκα, Ε. (1994). *Το Συνταγματικό πλαίσιο του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης*. Αθήνα: Αφοί Σάκκουλα.

Μπιτσάνη, Ε. (2004). *Πολιτισμική Διαχείριση και Περιφερειακή Ανάπτυξη. Σχεδιασμός Πολιτιστικής Πολιτικής και Πολιτιστικού Προϊόντος*. Αθήνα: Διόνικος.

Μπουραντάς, Δ. (2003). *Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων*. Αθήνα: Εκδόσεις Μπένου.

Μυλωνόπουλος, Δ. (2007). Ο θεσμικός ρόλος της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης στην τουριστική ανάπτυξη σύμφωνα με το νέο Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων Επιθεώρησης Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου 2007. Τόμος 51, τεύχος 2, Απρίλιος- Ιούνιος, σελ. 301- 309.

Μυλωνόπουλος, Δ. (2006). *Στοιχεία Δικαίου*. Αθήνα: Εκδόσεις Σταμούλης.

Παγκάκης, Γ. (2000). Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων, Διοικητική Ενημέρωση, Τεύχος 18, σελ. 8-16.

Πάλλης, Χ. (2010). *Το θεσμικό πλαίσιο των οικονομικών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Ανάλυση και προοπτικές*. Αθήνα: Εθνικό Κέντρο Τεκμηρίωσης.

Παπαδάκης, Β. (1999). *Στρατηγική των επιχειρήσεων: Ελληνική & Διεθνής εμπειρία*. Αθήνα: Μπένος

Παπαδοπούλου, Λ. (2007). Αυτοδιοικητικές τάσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Μια συγκριτική επισκόπηση, Διεθνής και Ευρωπαϊκή Πολιτική, Ιανουάριος 2007, τεύχ. 4.



Παπαλεξανδρή Ν., (2008). *Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού*. Πάτρα: εκδ. ΕΑΠ.

Παπαλεξανδρή, Ν. & Μπουραντάς Δ. (2003). *Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων*. Αθήνα: Εκδόσεις Μπένου.

Παπαλεξανδρή, Ν., Χαλικιάς, Γ. & Παναγιωτοπούλου, Λ. (2001). *Συγκριτική Έρευνα στις Πρακτικές Διοίκησης Ανθρώπινου Δυναμικού στην Ελλάδα και στην Ευρωπαϊκή Ένωση*. Αθήνα: Εκδόσεις Μπένου.

Ράλλης, Γ. (2018). Η διοικητική μεταρρύθμιση στη Γαλλία.

Ανακτήθηκε από:

<https://www.aftodioikisi.com.cy/%CE%B7-%CE%B4%CE%B9%CE%BF%CE%B9%CE%BA%CE%B7%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AE-%CE%BC%CE%B5%CF%84%CE%B1%CF%81%CF%81%CF%8D%CE%B8%CE%BC%CE%B9%CF%83%CE%B7-%CF%83%CF%84%CE%B7-%CE%B3%CE%B1%CE%BB%CE%BB%CE%AF%CE%B1/>

Ραπτάκη, Ε. (2018). *Αποτελεσματική Στρατηγική Ανασχεδιασμού. Η περίπτωση του Δημόσιου Τομέα*. Πανεπιστήμιο Πειραιώς.

Ρούσης, Τ. Γ. (1984). *Εισαγωγή στη Θεωρία της Δημόσιας Διοίκησης*. Αθήνα: Εκδόσεις Gutenberg.

Σαρκόπουλος, Γ. (1993). *Η Τοπική Αυτοδιοίκηση σε συνάρτηση με τη Διοικητική Αποκέντρωση στην Ελλάδα*. Διδακτορική Διατριβή, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, Θεσσαλονίκη.

Σαρκόπουλος, Γ. (2003). *Η Τοπική Αυτοδιοίκηση σε συνάρτηση με τη Διοικητική Αποκέντρωση στην Ελλάδα*. Διδακτορική Διατριβή, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, Θεσσαλονίκη.

Σπύρος, Σ. (2014). *Η πορεία του θεσμού τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα σε σχέση με το πολιτικό σύστημα και η ευρωπαϊκή του προοπτική*. Αθήνα: Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών

Επιστημών.

Τσουντας, Κ. & Τριανταφυλλοπούλου, Α. (2009). *Η Οργάνωση και οι Λειτουργίες της Κεντρικής Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*; Δημόσια Πολιτική και Θεσμοί, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Φαρούπου, Α. (2010). *Παγκοσμιοποίηση. Μετασχηματισμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η Περίπτωση της Δανίας*. Πτυχιακή Εργασία, ΠΜΣ Εφαρμοσμένη Γεωγραφία και Διαχείριση του Χώρου. Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο.

Χατζηδημητρίου, Μ. Β. (2017). *Η αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων. Η περίπτωση των υπαλλήλων των Ο.Τ.Α.: Ελληνική πραγματικότητα και ευρωπαϊκή διάσταση*. Διαπανεπιστημιακό Διατμηματικό πρόγραμμα μεταπτυχιακών σπουδών “Τοπική και περιφερειακή ανάπτυξη και αυτοδιοίκηση”.

Χλέπας, Ν.-Κ. (1994). *Η Πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση, Θεωρητικές Αναζητήσεις και Θεσμικές Μεταμορφώσεις*. Αθήνα- Κομοτηνή: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Χυτήρης Α., (2001). *Διοίκηση Ανθρωπίνων Πόρων*. Αθήνα: Εκδόσεις Interbooks.

## Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία

Ackroyd, S., Batt, R., & Thomson, P., (2006). *The Oxford Handbook of Work and Organization*. New York: Oxford University Press

Andrews, R, Boyne, G.A., & Walker, R.M. (2006). Strategy content and organizational performance: An empirical analysis. *Public Administration Review*, 66, 52–63.

Bogdanor, V. (1999). Devolution: Decentralisation or Disintegration, *Political Quarterly*.

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

Bryson, J.M., Frances, S. B., & Yang, K. (2010). The state of public strategic management research: A selective literature review and set of future directions. *American Review of Public Administration*, 40(5), 495-521.

Bundgaard, U., & Vrangbaek, K., (2007), “Reform by Coincidence? Explaining the Policy Process of Structural Reform in Denmark”, in *Scandinavian Political Studies*, (30), 4.

Burn, J. & Robins, G. (2003). Moving towards e-government: a case study of organisational change processes, *Logistics Information Management*, 16, (1), 25-35.

Christensen, T., & Laegreid, P. (2020). Coordination Quality in Central Government – the Case of Norway. *Public Organization Review*, 20, 145-162.

Christensen, T., & Laegreid, P. (1999). New Public Management: Design, Resistance or Transformation? A Study of how Modern Reforms Are Received in a Civil Service System. *Public Productivity and Management Review*, 23(2), 11-23.

Christensen, T. and P. Lægreid (2005). Trust in Government: The Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors, and Demography. *Public Performance & Management Review*, 28 (4): 487–511.

Corrigan, P., and Joyce, P. (1997). Reconstructing public management- A new responsibility for the public and a case study of local government. *International Journal of Public sector Management*, 10, (6). 417-420.

Davenport, T. (1993). *Process Innovation: Reengineering work through Information Technology*, Harvard Business School Press.

David, F., (1998). *Strategic Management*. Prentice Hall.

Dessler, G., (2008). *Human Resource Management*. New York: Prentice Hall.

Eadie, D.C. (2000). Change in Chewable Bites: Managing the Strategic Change Portfolio. In: Rabon, J. (eds), *Handbook of Strategic Management* (pp. 123-139). New York: Marcel Dekker.

Eurostat, (2017). Ανακτήθηκε από την ηλεκτρονική διεύθυνση:

<http://ec.europa.eu/eurostat>

Glueck, W. F. & Jauch, L. R. (1984). *Business Policy and Strategic Management*. McGraw-Hill Book Inc.

Griffith, J. (2017). The French Metropole: How it Gained Legal Status as a Metropolis, *Journal of Comparative Urban Law and Policy*, 2 (1), 20- 43.

Halachmi, A., Hardy, W.P., & Rhoades, B.L. (1993). Demographic Data and Strategic Analysis. *Public Administration Quarterly*, 17(2), 159–74.

Hammer, M. & Champy, J. (2003), *Reengineering the corporation: A manifesto for business revolution*, New York, Harper Collins Publisher.

Hammer, M. & Champy, J. (2005), *Reengineering the corporation*, New York, Harper Collins Publishers.

Harris, M., (2000). *Human Resource Management: A practical approach*. 2<sup>nd</sup> edition. Harcourt, Inc.

Heery E., & Noon M., (2001). *A Dictionary of Human Resource Management*. New York: Oxford University Press.

Heffron, F. (1989). *Organization Theory and Public Organizations: The Political Connection*. New Jersey: Prentice Hall.

ILO, (2017). Ανακτήθηκε από την ηλεκτρονική διεύθυνση:  
<http://www.ilo.org/global/lang--en/index.htm>

Johnson, G & Scholes, K. (2002). *“Exploring Corporate Strategy”*. Text and Cases. FT Prentice Hall, Financial Times.

Mathis R. L., & Jackson J. H., (2011). *Human Resource Management*. Mason: South-western, Cengage Learning.

Mercer J.L. (1991), *Strategic Planning for Public Managers*, Quorum Books, Westport

Ministry of the Interior and Health, (2005) *Agreement on a Structural Reform*.

Morris, B. (1994). *Reengineering your Business*, Mc Graw Hill.

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

Nutt, P.C., & Backoff, R.W. (1992). *Strategic Management of Public and Third Sector Organizations*:

A Handbook for Leaders. San Francisco: Jossey-Bass.

O' Neil, P. & Sohal, A. (1999), Business Process Re-engineering – A review of recent literature, *Technovation*, 19, 571–581.

OECD- Better policies for better lives, Human Resource Management, Profile Germany (2012).

OECD - Organization for Economic Co-operation and Development (2011).

Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, vol. 8, No. 3, pp. 377-388. Ανακτήθηκε από:

[spp.xmu.edu.cn/wp-content/uploads/.../the-New-Public-Governance.pdf](http://spp.xmu.edu.cn/wp-content/uploads/.../the-New-Public-Governance.pdf)

Page, E. & Goldsmith, M. (1989). *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States*. Sage Publications.

Patashnik, E.M. (2008). *Reforms at Risk. What Happens After Major Policy Changes Are Enacted*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.

Poister, T.H., & Streib, G. (2005). Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Government: Status after Two Decades. *Public Administration Review*, 65 (1), 45-56

Poister, T.H., & Van Slyke, D.M. (2002). Strategic Management Innovations in State Transportation Departments. *Public Performance and Management Review*, 26(1), 8–74.

Polychroniou, P. (2009), Relationship between Emotional Intelligence and Transformational Leadership of Supervisors: The impact on Team Effectiveness, Team Performance Management.

Rummler, G. & Brache, A. (1995). *Improving Performance*. 2<sup>nd</sup> Edition. Jossey- Bass Inc, p. 13.

Schneider, B., Ehrhart, M. G., Mayer, D. M., Saltz, J. & Niles-Jolly, K. (2005). Understanding organizational customer linkages in service settings. *Academy of Management Journal*, 48, 1017–1032

Serluca M.C. (2015), Strategic Plan of Local Authorities as a tool to promote sustainable and inclusive growth, Joint International Conference: Managing Intellectual Capital and Innovation for Sustainable and Inclusive Society. 27-29 May, Bari, Italy, 915-921.

Steiss, A.W. (1985). Strategic management and organizational decision-making. Lexington, MA: D.C. Heath.

Streib, G., Slotkin, B.J., & Rivera, M. (2001). Public Administration Research from a Practitioner Perspective. *Public Administration Review*, 61 (5), 515–25.

Thomson, A. & Strickland, A. J. (1993). *Strategic Management: Concepts and Cases, 7<sup>th</sup> Edition*. Richard D. Irwin, INC.

Tracey, J. B., Way, S. A., & Tews, M. J.,(2008). «*HR in the hospitality industry: strategic frameworks and priorities*» Tesone, D.V. (Ed.), «*Handbook of hospitality human resources management*». Oxford: Elsevier.

Vinzant, D.H., & Vinzant, J. (1996). Strategic Management and Total Quality Management: Challenges and Choices. *Public Administration Quarterly*, 20(2), 201– 19.

URBACT. Ανακτήθηκε από την ηλεκτρονική διεύθυνση: <https://urbact.eu/urbact-in-greece-cyprus>

Watson, G. (1994). Business Systems Engineering: Managing Breakthrough Changes for Productivity and Profit, John Wiley and Sons Inc.

Weber, M. (2000). Οικονομία και Κοινωνία, Α' τόμος: Κοινωνιολογικές έννοιες. Αθήνα: Εκδόσεις Σαββάλας.

Wheeland, C.M. (2004). Empowering the vision: Community-wide strategic planning in Rock Hill, South Carolina. Lanham, MD: University Press of America.

Wheelen, T. L., & Hunger, J. D. (2008). *Strategic Management and Business Policy*. Prentice Hall.

Wikipedia.

Retrieved

from:

[https://el.wikipedia.org/wiki/%CE%A6%CE%B9%CE%BD%CE%BB%CE%B1%CE%BD%CE%B4%CE%AF%CE%B1#%CE%94%CE%B9%CE%BF%CE%B9%CE%BA%CE%B7%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AE\\_%CE%B4%CE%BF%CE%BC%CE%AE](https://el.wikipedia.org/wiki/%CE%A6%CE%B9%CE%BD%CE%BB%CE%B1%CE%BD%CE%B4%CE%AF%CE%B1#%CE%94%CE%B9%CE%BF%CE%B9%CE%BA%CE%B7%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AE_%CE%B4%CE%BF%CE%BC%CE%AE)

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