

ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

«ΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ»

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ

«Το νέο δημόσιο μάνατζμεντ στην Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση α' βαθμού»

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Αθανασάκης Κων/νος

Αθήνα, 2019

Τριμελής Επιτροπή

Σταυρούλα Κτιστάκη, Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου (Επιβλέπουσα)

Ευρυδίκη Μπέσιλα-Βήκα, Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου

Βασίλειος Κέφης, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου



Copyright © Αθανασάκης Κων/νος, 2019

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας διπλωματικής εργασίας εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της διπλωματικής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα.

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμων του συγγραφέα.

Περιεχόμενα

Πίνακες.....	4
Συντομεύσεις.....	5
Περίληψη.....	7
Abstract.....	8
Εισαγωγή.....	9

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

Εισαγωγή στο ΝΔΜ

1.1-Η έννοια του ΝΔΜ.....	11
1.2-Η αξιολόγηση του ΝΔΜ.....	18
1.3-Σύγχρονες τάσεις & ΝΔΜ.....	22
1.4-Η έννοια του πολίτη-πελάτη.....	25

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

Βέλτιστες μέθοδοι διαχείρισης των ΟΤΑ ως σύγχρονες μορφές ΝΔΜ

2.1-Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση στους ΟΤΑ α' βαθμού.....	27
2.2.-Η Στρατηγική Διοίκηση στους ΟΤΑ α' βαθμού.....	33
2.3-Η διοίκηση αποτελεσμάτων στους ΟΤΑ α' βαθμού.....	38
2.4-Η διοίκηση ανθρώπινου δυναμικού στους ΟΤΑ α' βαθμού.....	42
2.4.1-Η ΔΑΠ και η σχέση της με τη ΔΟΠ στους ΟΤΑ α' βαθμού.....	49
2.5-Η διοίκηση ολικής ποιότητας στους ΟΤΑ α' βαθμού.....	51
2.6-Βέλτιστες πρακτικές (Best Practices) και Συγκριτική αξιολόγηση (Benchmarking) στους ΟΤΑ α' βαθμού.....	57
2.7-Εξωτερίκευση δραστηριοτήτων(Outsourcing) και ΣΔΙΤ στους ΟΤΑ α' βαθμού.....	67

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

Η εφαρμογή του ΝΔΜ στην ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση α' βαθμού

3.1.-Ενσωμάτωση του ΝΔΜ στο νομοθετικό πλαίσιο των ΟΤΑ α' βαθμού.....	70
3.2.-Επιτυχημένες εφαρμογές του ΝΔΜ στη δράση των ΟΤΑ α' βαθμού.....	85
3.3-Συμπεράσματα.....	95
Επίλογος.....	99
Βιβλιογραφία - Πηγές.....	101

Πίνακες

Πίνακας 1. Αναλυτικές διαφορές μεταξύ δημόσιας γραφειοκρατίας και ΝΔΜ.....	12
Πίνακας 2. Εφαρμογές του ΝΔΜ.....	15
Πίνακας 3. Στόχοι της στρατηγικής για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση.....	28
Πίνακας 4. Πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα από την εφαρμογή της συγκριτικής αξιολόγησης(Benchmarking) στους ΟΤΑ α' βαθμού.....	62
Πίνακας 5. Κατάρτιση του επιχειρησιακού Προγράμματος του Δήμου.....	76

Συντομογραφίες

ΑΔΑ:	Αριθμός Διαδικτυακής Ανάρτησης
ΑΜΕΑ:	Άτομα με Αναπηρία
Α.Σ.Ε.Π:	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
Α.Τ.Ε.Ι:	Ανώτατο Τεχνολογικό Εκπαιδευτικό Ίδρυμα
ΓΠΑ:	Γεωπονικό Πανεπιστήμιο Αθηνών
ΔΑΠ:	Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων
Δ.Δ:	Δημόσια Διοίκηση
ΔΝΤ:	Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
ΔΟΠ:	Διοίκηση Ολικής Ποιότητας
Ε.Ε:	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΤΑΑ:	Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης & Αυτοδιοίκησης
Ε.Ι.Δ.Π:	Ευρωπαϊκό Ίδρυμα Διαχείρισης Ποιότητας
Ε.Κ.Π.Α:	Εθνικό & Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών
ΕΠ:	Επιχειρησιακό Πρόγραμμα
Ε.Σ.Δ.Δ.Α:	Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
Ε.Σ.Π.Α:	Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς
Ε.Σ.Τ.Α:	Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΗΠΑ:	Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής
ΙΝ.ΕΠ:	Ινστιτούτο Επιμόρφωσης
ΚΕΔΕ:	Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδος
ΚΠΑ:	Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης
ΝΔΜ:	Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ
ΝΠΔΔ:	Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου
Ο.Ε.Υ:	Οργανισμός Εσωτερικής Υπηρεσίας
ΟΗΕ:	Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
ΟΟΣΑ:	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας & Ανάπτυξης
ΟΤΑ:	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΠΙΝΕΠΘ:	Περιφερειακό Ινστιτούτο Επιμόρφωσης Θεσσαλονίκης
ΠΤ:	Παγκόσμια Τράπεζα
ΣΔΙΤ:	Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα
ΤΠΕ:	Τεχνολογίες Πληροφορικής & Επικοινωνιών

EFQM:European Foundation for Quality Management

ISO:International Organization for Standardization

NPM:New Public Management

SMART: Specific-Measurable-Achievable/Agreed-Realistic-Time Constrained

Περίληψη

Ένας από τους σημαντικότερους θεσμούς της Ελληνικής Πολιτείας αποτελεί η Τοπική Αυτοδιοίκηση α' βαθμού. Η κύρια αποστολή της είναι η αποτελεσματική διοίκηση των δημοσίων υποθέσεων σε τοπικό επίπεδο δηλαδή η εξυπηρέτηση του τοπικού δημοσίου συμφέροντος. Για να το πετύχει αυτό θα πρέπει να είναι οργανωμένη πάνω στη βάση σύγχρονων διοικητικών πρακτικών. Τέτοιες διοικητικές πρακτικές χρησιμοποιεί και το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας, η Διοίκηση μέσω Στόχων, η Συγκριτική Αξιολόγηση κτλ. Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι να εξετάσει την προσαρμογή του ΝΔΜ στην ελληνική πραγματικότητα και ειδικότερα στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Είναι γεγονός ότι η αποτελεσματικότητα των ΟΤΑ α' βαθμού τα τελευταία χρόνια έχει αυξηθεί και αυτό οφείλεται στο ότι εκδόθηκαν νόμοι οι οποίοι περιείχαν διατάξεις σχετικές με την εφαρμογή του στην Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση α' βαθμού. Η ενίσχυση της διοικητικής αποτελεσματικότητας των Δήμων της χώρας μας είναι κεφαλαιώδους σημασίας. Όσο πιο εύρυθμα λειτουργούν τόσο πιο εφικτή γίνεται η δυνατότητα κοινωνικοοικονομικής ανάπτυξης των τοπικών κοινωνιών. Η τοπική ανάπτυξη θα φέρει με τη σειρά της την ενδυνάμωση της δημοκρατίας και των τοπικών θεσμών της. Με το τρόπο αυτό, οι τοπικοί διοικητικοί θεσμοί δεν εννοιολογούνται αποκομμένοι από το κοινωνικό τους περιβάλλον αλλά ουσιαστικά τίθενται στην υπηρεσία του, εξασφαλίζοντας την αναγκαία για τη διαχρονική τους επιβίωση κοινωνική νομιμοποίηση. Όπως είπε και ο συγγραφέας Γιώργος Θεοτοκάς σε Συνέδριο της ΚΕΔΚΕ το 1956 το οποίο συνήλθε στην Αθήνα, «Ο Δήμος είναι το πρώτο κύτταρο της Δημοκρατίας, η αρχική πηγή της, η αμεσότερη έκφρασή της. Ο Δήμος είναι η ίδια η Δημοκρατία, όπως γεννιέται αυθόρμητα από τις πιο επείγουσες, τις πιο πραγματικές ανάγκες της ζωής».

Λέξεις κλειδιά: Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ, Τοπική Αυτοδιοίκηση α' βαθμού

New public management in Hellenic

Local Administration

Athanasakis Konstantinos

Abstract

One of the major institutions of the Hellenic state is Local Administration. Its main mission is the effective management of public affairs at the local level i.e local public interest's service. In order to succeed in that it must be organised upon the basis of modern administrative practices. Such modern practices New Public Management uses too, which include beside others concepts such as Total Quality Management, Management by Objectives, Benchmarking etc. The purpose of this essay is to examine its adaptation to the hellenic reality. It is true that the municipalities' effectiveness has been increased in the recent years and this is due to the fact that laws were enacted which contained provisions related to its implementation in the Hellenic Local Administration. The strengthening of the administrative efficiency of the Municipalities of our country is of high importance. The more efficient they work, the more feasible is the possibility of socio-economic development of local communities. Local development will in turn bring about the strengthening of democracy and its local institutions. Thus, local administrative institutions are not meant to be cut off from the social the environment but are actually put into service by ensuring the social legitimacy necessary for their diachronic survival.. As George Theotokas(author) said in the Central Union of Municipalities' Conference which took place in 1956 in Athens «Municipality is the protocell of Democracy, its initial resource, its most direct expression. Municipality is Democracy itself, as it rises from the most urgent, the most realistic life's circumstances.

Keywords: New Public Management, Local Administration

Εισαγωγή

Η Ελλάδα είναι σε μια από τις κρισιμότερες καμπές της ιστορίας της, λόγω των εγγενών αδυναμιών των θεσμών της αλλά και της εξασθένησής τους. Σύμφωνα με τη καθηγήτρια Οικονομικών στο London Business School, Helen Rey, «Η θεσμική αναβάθμιση θα ξαναβάλει την ελληνική οικονομία στο μονοπάτι της διατηρήσιμης ανάπτυξης».

Οι θεσμοί συγκροτούν το βασικό ιστό πάνω στον οποίο αναπτύσσονται όλες οι αποφάσεις και οι ενέργειές μας, και αποτελούν τη μοναδική εγγύηση μιας ευνομούμενης και δημοκρατικής πολιτείας.¹

Οι ΟΤΑ α' βαθμού ενισχύουν τη θεσμική τους υπόσταση εάν εξασφαλίζουν με τις δράσεις τους και τις αποφάσεις τους την αναγκαία για τη λειτουργία τους κοινωνική αποδοχή.²

Βάσει του άρθρου 102 του Συντάγματος είναι αρμόδιοι για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων.

Αποτελούν λοιπόν το πλησιέστερο επίπεδο της Διοίκησης στο δημότι.

Μέχρι πρότινος ήταν οργανωμένοι με βάση το γραφειοκρατικό μοντέλο διοίκησης το οποίο όμως ξεπεράστηκε από τις διεθνείς εξελίξεις. Λόγω της αναγκαίας προσαρμογής τους σε αυτές άρχισαν να εφαρμόζουν σταδιακά το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (ΝΔΜ).

Το ΝΔΜ σχετίζεται με μια νέα προσέγγιση οργάνωσης και διοίκησης των δημόσιων οργανώσεων, η οποία δανείζεται τις μεθόδους μάνατζμεντ του ιδιωτικού τομέα για να ενισχύσει τη διοικητική τους αποτελεσματικότητα.

¹<https://www.pwc.com/gr/en/publications/assets/enisxisi-thesmon-anaptixi.pdf> -Πρόσβαση στις 15/1/19

²Μιχαλόπουλος Ν., Από τη δημόσια γραφειοκρατία στο δημόσιο Μάνατζμεντ, Αθίνα, 2004

Όπως ο ιδιωτικός τομέας δίνει έμφαση στην εξυπηρέτηση του πελάτη, έτσι και το ΝΔΜ εστιάζει στη περίπτωση μας στην επίτευξη της ικανοποίησης του δημότη, που είναι ο τελικός αποδέκτης των υπηρεσιών ενός Δήμου.³

Με βάση την παραπάνω προβληματική επελέγη η θεματική της παρούσας διπλωματικής εργασίας «Το νέο δημόσιο μανάτζμεντ στην Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση α' βαθμού».

Η εργασία αυτή χωρίζεται σε τρία Κεφάλαια.

Στο πρώτο Κεφάλαιο, τίθεται το θεωρητικό πλαίσιο του ΝΔΜ, αξιολογείται ως διοικητική μέθοδος, γίνεται αναφορά στις σύγχρονες τάσεις του ενώ ειδική μνεία γίνεται και στην έννοια του πολίτη-πελάτη.

Στο δεύτερο Κεφάλαιο, εξετάζονται όλες οι μέθοδοι διαχείρισης του ΝΔΜ που σχετίζονται με τη δράση των ΟΤΑ α' βαθμού. Από την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση (e-government) και τη Στρατηγική Διοίκηση έως τη Διοίκηση Αποτελεσμάτων, τη Διοίκηση Ολικής Ποιότητας και τα εργαλεία αυτής δηλ. τη Συγκριτική Αξιολόγηση (Benchmarking) και την Εξωτερίκευση δραστηριοτήτων (Outsourcing) .

Τέλος στο τρίτο κεφάλαιο εξετάζεται ο τρόπος με τον οποίο εφαρμόζεται το ΝΔΜ στην ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση α' βαθμού. Ως γνωστόν, οι ΟΤΑ α' βαθμού δεσμεύονται πρώτα και κύρια από την αρχή της νομιμότητας. Για το λόγο αυτό, στο τρίτο κεφάλαιο παρατίθεται όλη η σχετική νομοθεσία, εν συνεχεία παρουσιάζονται οι επιτυχημένες εφαρμογές του ΝΔΜ στη δράση των ελληνικών ΟΤΑ α' βαθμού ενώ εξάγονται και χρήσιμα συμπεράσματα.

Κλείνοντας, θα ήθελα να ευχαριστήσω, ιδιαιτέρως, την επιβλέπουσα Καθηγήτρια μου, κυρία Κτιστάκη Σταυρούλα για την εποικοδομητική συνεργασία μας.

³https://el.wikipedia.org/wiki/%CE%9D%CE%AD%CE%BF_%CE%94%CE%B7%CE%BC%CF%8C%CF%83%CE%B9%CE%BF_%CE%9C%CE%AC%CE%BD%CE%B1%CF%84%CE%B6%CE%BC%CE%B5%CE%BD%CF%84 -Πρόσβαση στις 15/1/19

Κεφάλαιο 1^ο

Εισαγωγή στο ΝΔΜ

1.1-Η έννοια του ΝΔΜ

Το ΝΔΜ είναι το διάδοχο μοντέλο διοικητικής οργάνωσης μετά το Βεμπεριανό μοντέλο της δημόσιας γραφειοκρατίας το οποίο αποδείχθηκε αναποτελεσματικό και μη λειτουργικό. Πρωτοεμφανίστηκε στα τέλη της δεκαετίας 1970 στον αγγλόφωνο κόσμο (Η.Π.Α, Αγγλία και Αυστραλία) και από εκεί εξαπλώθηκε στη Σκανδιναβία, στην υπόλοιπη Δυτική Ευρώπη και σε ολόκληρο τον κόσμο. Το γεγονός ότι η δημόσια διοίκηση είχε καταστεί αναποτελεσματική, παρωχημένη και γραφειοκρατική σε συνδυασμό με την έκρηξη της τεχνολογίας, τη παγκοσμιοποιημένη οικονομία και τις διαρκώς αυξανόμενες απαιτήσεις των πολιτών για καλύτερες και ποιοτικότερες υπηρεσίες οδήγησαν στο να εδραιωθεί το ΝΔΜ. Οι ραγδαίες εξελίξεις και οι εντατικοποιημένοι ρυθμοί των σύγχρονων κοινωνιών ανέδειξαν την ανάγκη για μια πιο ουσιαστική διαχείριση από πλευράς των δημόσιων υπηρεσιών η οποία θα δίνει έμφαση στο τελικό αποτέλεσμα.

Κατ' ουσίαν το ΝΔΜ αποτελεί μια ευέλικτη διαδικασία διοίκησης που θεμελιώνεται πάνω στην αποτελεσματική διαχείριση άυλων & υλικών πόρων στοχεύοντας στη πραγματοποίηση προκαθορισμένων στόχων ενώ συνδυάζεται περισσότερο με τη καθημερινή λειτουργία των οργανισμών, ενώ δεν εξαιρείται η πρόθεση για σχεδιασμό και εφαρμογή μακροπρόθεσμης στρατηγικής. Η δημόσια διοίκηση μετεξελίσσεται σε ΝΔΜ, ενώ τονίζεται η αισθητή αλλαγή σε σχέση με την υφιστάμενη κατάσταση.⁴

⁴Ρωσσίδης Ι., Εφαρμογές του επιχειρησιακού μανάτζμεντ στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση, Εκδόσεις Σταμούλη, 2014, Αθήνα, σ.σ 62-63.

Το επιχειρησιακό μάνατζμεντ και η επιτυχημένη λειτουργία του στον ιδιωτικό τομέα αποτέλεσε τη πηγή έμπνευσης της διοικητικής αλλαγής του δημοσίου τομέα. Το επίπεδο υπηρεσιών της κρατικής διοίκησης αναβαθμίστηκε λόγω της εφαρμογής στοιχείων της διοίκησης επιχειρήσεων, βελτιώνοντας το υφιστάμενο γραφειοκρατικό σύστημα⁵.

Πίνακας 1

Αναλυτικές διαφορές μεταξύ δημόσιας γραφειοκρατίας και ΝΔΜ

<u>Δημόσια Γραφειοκρατία</u>	<u>Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ</u>
✗ Βραχυπρόθεσμος προγραμματισμός.	✓ Στρατηγικός/μακροπρόθεσμος προγραμματισμός.
✗ Στατική στοχοθεσία.	✓ Δυναμική στοχοθεσία.
✗ Έμφαση στις διαδικασίες και στην αποφυγή λαθών.	✓ Επιδίωξη επιτυχίας.
✗ Δευτερεύουσας σημασίας οι οικονομικοί πόροι.	✓ Έμφαση στη βέλτιστη αξιοποίηση των οικονομικών πόρων.
✗ Ιεραρχική και άκαμπτη δομή.	✓ Απέριτη και λιτή δομή.
✗ Συγκεντρωτισμός και περιορισμένη εκχώρηση της εξουσίας λήψης απόφασης.	✓ Αποκέντρωση και υψηλή εκχώρηση της εξουσίας λήψης απόφασης.
✗ Έμφαση στους τύπους.	✓ Έμφαση στα αποτελέσματα.
✗ Δέσμευση από κανόνες.	✓ Κατοχύρωση ευελιξίας και πρωτοβουλιών.

⁵Ρωσσίδης Ι.,ο.π.,σελ 62-63.

✗ Προσανατολισμός στη συμμόρφωση και στη διαμόρφωση ενιαίων προδιαγραφών.	✓ Έμφαση στην εξυπηρέτηση του πελάτη/πολίτη.
---	--

Πηγή: Σπανού Κ., Διοίκηση Πολίτες και Δημοκρατία, Εκδ. Παπαζήση, 2000, Αθήνα.

-Μιχαλόπουλος Ν., Από τη δημόσια γραφειοκρατία στο δημόσιο management, Εκδόσεις Παπαζήση, 2003, Αθήνα, σ.63.

Το ΝΔΜ αποτελεί μια αποτελεσματική έκφανση διοικητικής δράσης και σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ⁶ τα θεμελιώδη γνωρίσματα του είναι τα εξής:

1. Εστιάζει βαθύτερα κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων στις έννοιες της αποτελεσματικότητας, αποδοτικότητας και ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών.
2. Αντικαθιστά τις συγκεντροποιημένες ιεραρχικές δομές με ένα νέο αποκεντρωμένο διοικητικό περιβάλλον, στο οποίο οι αποφάσεις λαμβάνονται πλησιέστερα στο σημείο «δράσης» δίνοντας έτσι τη δυνατότητα ανατροφοδότησης του συστήματος μέσω της επικοινωνίας.
3. Καθιερώνει τους στόχους παραγωγικότητας και τη δημιουργία ανταγωνιστικού περιβάλλοντος μεταξύ των δημόσιων οργανισμών και των ομοειδών ιδιωτικών.
4. Ενδυναμώνει τις στρατηγικές δυνατότητες των δημοσίων οργανισμών ούτως ώστε να είναι σε θέση να ανταποκριθούν στις αλλαγές του εξωτερικού περιβάλλοντος με ευελιξία, εγκαίρως και οικονομικά, διατηρώντας χωρίς αλλοιώσεις τον πολυδιάστατο ρόλο τους.
5. Εστιάζει στο αποτέλεσμα και όχι στη διαδικασία, δίνοντας ιδιαίτερη βαρύτητα στη σημαντική έννοια της σχέσης κόστους-οφέλους.
6. Προωθεί ικανά διοικητικά συστήματα για να στηρίζουν και να ενισχύσουν τις

⁶ <http://www.oecd.org/gov/pem/> -Πρόσβαση στις 1/12/18

αναμενόμενες αλλαγές

7. Στοχοποιεί τη μεγιστοποίηση του τελικού αποτελέσματος μέσω της δυνατότητας διαμόρφωσης εναλλακτικών επιλογών.
8. Προσανατολίζεται με εξωστρέφεια προς τους πολίτες/πελάτες των δημόσιων οργανισμών αποσκοπώντας στη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών.⁷

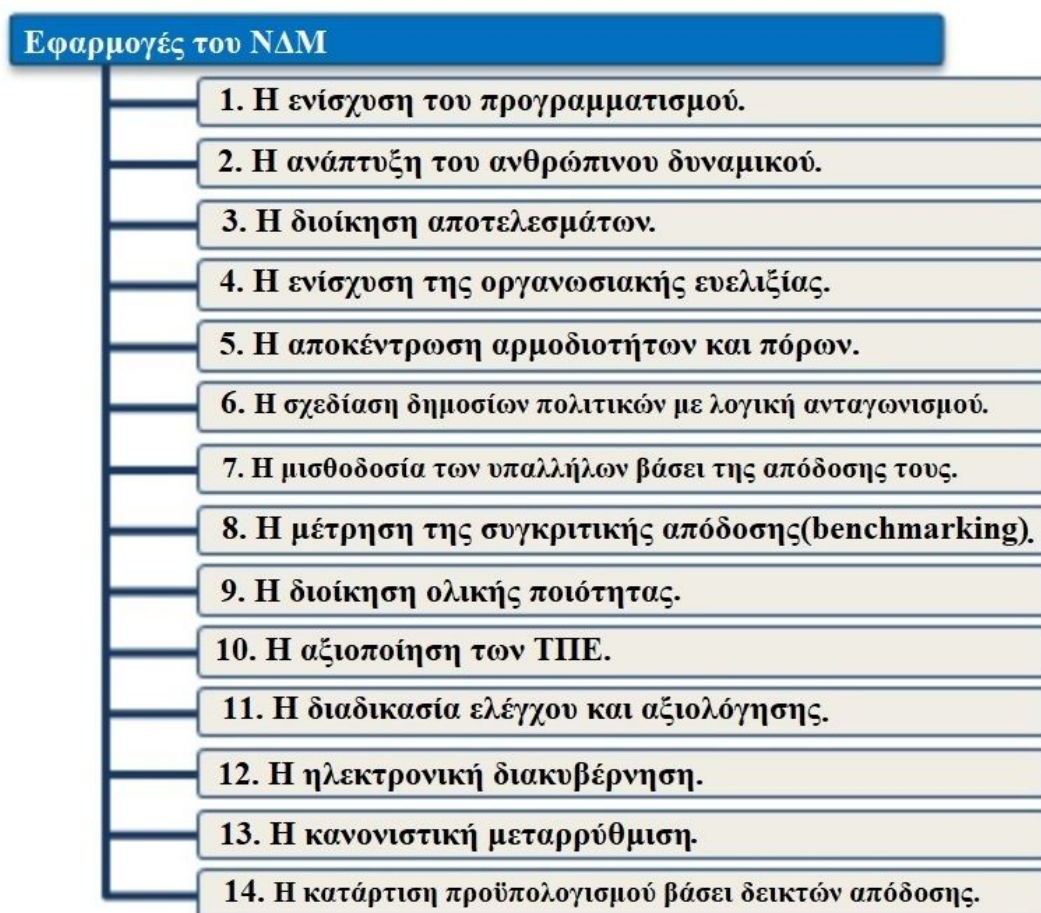
Θεμελιώδης αποστολή του ΝΔΜ είναι η δυνατότητα εκπλήρωσης προκαθορισμένων στόχων. Έννοιες όπως ποιότητα, παραγωγικότητα, αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα που μέχρι πρότινος τις βλέπαμε σε διοικήσεις ιδιωτικών επιχειρήσεων, για πρώτη φορά εισχωρούν στη διοίκηση ενός δημόσιου οργανισμού. Από τα πιο σημαντικά εργαλεία του ΝΔΜ είναι η *οικονομικότητα*. Η σχέση κόστους-οφέλους & η συνεκτίμηση της εκπορευόμενης αποτελεσματικότητας προσφέρουν ουσιαστική πληροφόρηση στη διοίκηση για τη καλύτερη λήψη μιας απόφασης. Επιπρόσθετα το ΝΔΜ εστιάζει στη *ποιοτικότερη παροχή υπηρεσιών* μετατρέποντας τους πολίτες σε πελάτες, επιχειρώντας τον επαναπροσδιορισμό των σχέσεων του κράτους τόσο με τη κοινωνία των πολιτών όσο και με την οικονομία. Παράλληλα, αποσκοπώντας στη βελτίωση της *αποτελεσματικότητας* παροτρύνει τη μεταφορά οικονομικών εργαλείων διοίκησης στη δημόσια διοίκηση. Ανάμεσα στις «επιτυχημένες» δράσεις του ΝΔΜ συγκαταλέγονται:

1. Η υποκίνηση του προσωπικού μέσω της παροχής κινήτρων & η μισθοδοσία του με τη χρήση δεικτών απόδοσης.
2. Η χρήση δεικτών μέτρησης και αξιολόγησης λειτουργιών του δημοσίου τομέα.
3. Ο ανταγωνισμός και το benchmarking (συγκριτική αξιολόγηση) που πραγματοποιείται τόσο ανάμεσα σε υπηρεσίες όσο και ανάμεσα σε τμήματα.
4. Η συμβολή του στον ανασχεδιασμό της οργανωτικής δομής.

⁷Ρωσσίδης Ι,ο.π,σ.69.

5. Ο έλεγχος των αποτελεσμάτων της διοικητικής δράσης σε σχέση με τους στόχους που έχουν τεθεί.
6. Ο προγραμματισμός εξορθολογίζεται.⁸
7. Η αξιοποίηση των ΤΠΕ και η προώθηση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης(e-government).
8. Η διαφάνεια στη λήψη των αποφάσεων και κατόπιν ευρείας κοινωνικής διαβούλευσης.⁹

Πίνακας 2



Πηγή:Ρωσσίδης Ι,ο.π,σ.71.

Παρ'όλα αυτά, η επιρροή του επιχειρησιακού μάνατζμεντ δεν θα μπορούσε να είναι

⁸Ρωσσίδης Ι,ο.π,σ.70.

⁹Τσακαλάκης Γ.,Η εισαγωγή των μεθόδων του NPM στην ελληνική δημόσια διοίκηση,Διπλωματική Εργασία,2013,Πανεπιστήμιο Πειραιά,σ.46.

απόλυτη. Ο δημόσιος τομέας λόγω της φύσης του δεν μπορεί να λειτουργήσει σαν μια ιδιωτική επιχείρηση με κύρια αποστολή τη μεγιστοποίηση του κέρδους. Οι δημόσιοι οργανισμοί επιτελούν μια σωρεία ρόλων όπως για παράδειγμα κοινωνικούς, πολιτιστικούς κτλ.

Η διοικητική λογική του ΝΔΜ αποσκοπεί στο συγκερασμό της αποτελεσματικότητας του επιχειρησιακού μάνατζμεντ και της κοινωνικής δράσης του δημοσίου τομέα. Με το να συνδυάζει την οικονομική & κοινωνική του υπόσταση το ΝΔΜ διεκδικεί την προαγωγή της κοινωνικής ευημερίας και το δημόσιου συμφέροντος. Εν τέλει, το πόσο επιτυχημένος ή μη θα είναι τελικά αυτός ο συγκερασμός εξαρτάται από τις κάτωθι παραμέτρους:

1. Σε ποιο βαθμό επικρατεί η λογική του πραγματισμού η οποία διακρίνεται για το αποκλειστικό της ενδιαφέρον στην επίτευξη αποτελεσμάτων και όχι στο να αποτυπώσει κανονιστικά διαδικασίες και να τις κατοχυρώσει θεσμικά. Π.χ η αγγλοσαξονική παράδοση (Αγγλία, ΗΠΑ κτλ) είναι εμποτισμένη από αυτή τη λογική.
2. Σε αντίθεση με την αγγλοσαξονική παράδοση, σύμφωνα με την οποία το ΝΔΜ μεταφέρει τις διοικητικές τεχνικές & αξίες των ιδιωτικών επιχειρήσεων στο δημόσιο τομέα, στην ηπειρωτική Ευρώπη το ΝΔΜ συνδέεται περισσότερο με την έννοια της διακυβέρνησης. Η διακυβέρνηση αναμφίβολα είναι πιο ευρύς όρος και διαφέρει από εκείνον του μάνατζμεντ διότι συμπεριλαμβάνει και έννοιες όπως η κοινωνία των πολιτών και η κοινωνική δικαιοσύνη.
3. Η οικονομική, τεχνολογική και κοινωνική κατάσταση μιας χώρας διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο για την ανάπτυξη νέων διοικητικών μοντέλων. Όσο πιο καλή είναι η κατάστασή της τόσο πιο «εύφορο» θα είναι το έδαφος για την ανάπτυξη των νέων αυτών μοντέλων.

Συμπερασματικά θα μπορούσαμε να πούμε ότι ο αντίστοιχος προγραμματικός, οργανωτικός ή ελεγκτικός τόνος στο σύνολο των μεταρρυθμίσεων που προκαλούνται από τις δράσεις του ΝΔΜ δίνεται ανάλογα με τις ιδιαιτερότητες της εκάστοτε Δημόσιας Διοίκησης μιας χώρας στην οποία εφαρμόζονται.

Διεθνείς οργανισμοί όπως ο ΟΗΕ, η ΠΤ, ο ΟΟΣΑ και το ΔΝΤ διαδραματίζουν κορυφαίο ρόλο στις εξελίξεις που αφορούν τη διοικητική επιστήμη. Οι οργανισμοί αυτοί δεν

λειτουργούν απλώς ως πηγή πληροφόρησης αλλά σχεδιάζουν πολιτικές οι οποίες υλοποιούνται από τις χώρες -μέλη τους. Στο πνεύμα του ΝΔΜ η Ε.Ε το 1991 υιοθέτησε το μοντέλο EFQM ύστερα από πρόταση του ΕΙΔΠ στοχεύοντας στην επίτευξη ποιότητας και απόδοσης μέσω της δημιουργίας ενός αξιόπιστου μοντέλου οργάνωσης γι' αυτό το σκοπό. Ο βαθμός ποιότητας διερευνάται με το μοντέλο EFQM μέσα από μια σειρά δράσεων στην οποία συμπεριλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, έννοιες όπως:

- ❖ Η ικανοποίηση των πελατών αλλά και των εργαζομένων.
- ❖ Η διαχείριση των πόρων.
- ❖ Η αύξηση της αποδοτικότητας σε βασικούς τομείς της διοικητικής δράσης αλλά και οι διάφορες συνέπειες αυτής στη κοινωνία.
- ❖ Η βελτίωση των διαδικασιών.
- ❖ Θεμελιώδεις έννοιες όπως η ηγεσία, η στρατηγική, η συνεργατική διοίκηση κτλ.

Το μοντέλο EFQM είναι σε θέση να δίνει έμφαση σε κάποια από τις προηγούμενες κατηγορίες.

Ανάλογα με τη φύση της οργάνωσης που εφαρμόζει τις πρακτικές του θα πρέπει και τα κριτήρια να εξειδικεύονται ανάλογα.¹⁰

¹⁰Πωσσίδης Ι., ο.π, σ.σ 71-73.

1.2-Η αξιολόγηση του ΝΔΜ

Οι τεχνικές του ΝΔΜ τέθηκαν σε εφαρμογή κατά τη δεκαετία του 1980 στην Αμερική (κυρίως ΗΠΑ και Καναδάς) και στην Ευρώπη (Ολλανδία και Μεγάλη Βρετανία). Εθεωρείτο εκείνη τη χρονική περίοδο ότι οι προτάσεις του ΝΔΜ έδιναν τη λύση τόσο σε θεωρητικό όσο και κυρίως σε διοικητικό και πολιτικό επίπεδο. Η αύξηση της αποτελεσματικότητας και η ορθολογική διαχείριση των πόρων αποτελούσαν τα κύρια προβλήματα που κλήθηκε το ΝΔΜ τότε να επιλύσει.

Αξιοσημείωτο παραμένει το γεγονός ότι τα μέτρα και οι δράσεις του ΝΔΜ εξορθολόγισαν εν γένει τη λειτουργία των Τοπικών Αρχών ενώ παρατηρήθηκε και ουσιώδης βελτίωση στην οικονομική τους διαχείριση. Εκτός των άλλων, χρησιμοποιήθηκαν ευρέως τα συμβόλαια/συμφωνητικά ανάμεσα στη κεντρική κυβέρνηση και στους ΟΤΑ στα οποία περιγραφόταν η συνεργασία τους με τις αντίστοιχες δεσμεύσεις που αναλάμβαναν εκατέρωθεν οι δύο πλευρές. Αποτέλεσμα όλων αυτών των αλλαγών ήταν η ευρύτατη επέκταση της λογικής του «ιδιωτικοποιημένου δημοσίου αγαθού».

Πολλοί δημόσιοι οργανισμοί έσπευσαν να ακολουθήσουν τους πρωτοπόρους καθώς οι ρυθμοί του δημοσίου είχαν αλλάξει ενώ παράλληλα οι υπάλληλοι ήταν πιο ενθουσιώδεις επειδή απέκτησαν κίνητρο εργασίας. Κατά το δεύτερο όμως μισό της δεκαετίας του 1990 άρχισαν να γίνονται ορισμένες διαπιστώσεις όπως ότι οι κρατικές υπηρεσίες δεν είναι δυνατό να παρέχουν απλώς και μόνο υπηρεσίες, καθώς επίσης και ότι οι πολίτες δεν είναι απλά πελάτες.¹¹

Βρετανοί επιστήμονες άσκησαν αρνητική κριτική προς το ΝΔΜ σε σχέση με την εφαρμογή του στη τοπική αυτοδιοίκηση επισημαίνοντας ότι τελικά επικράτησε ένας καταναλωτικός προσανατολισμός εξαιτίας της αλλαγής της διοικητικής νοοτροπίας που αυτό επέφερε, καθώς μετασχημάτισε τον πολίτη σε πελάτη. Στο πλαίσιο του νέου αυτού διοικητικού προσανατολισμού, η τιμή των δημοσίων αγαθών έφτασε στο σημείο να εξισώνεται με αυτή των ιδιωτικών καθώς το κόστος των δημοσίων υπηρεσιών αυξήθηκε σημαντικά. Οι πολίτες αναγκάστηκαν να οργανώσουν δίκτυα αλληλοβοήθειας, αναλαμβάνοντας με αυτό τον τρόπο δράση αφού τα αποτελέσματα του κράτους σε θέματα κοινωνικής πολιτικής ήταν ιδιαίτερα χαμηλά.

¹¹Καρκατσούλης Π., Το κράτος σε μετάβαση-Από τη διοικητική μεταρρύθμιση και το νέο δημόσιο μανάτζμεντ στη διακυβέρνηση, 2004, Εκδόσεις Ι.Σιδέρης, Αθήνα, σσ. 53-54.

Υπήρξε έντονη κοινωνική απαίτηση για την ανάκαμψη της πολιτικής αλλά και την ανάδειξη του καθοδηγητικού ρόλου του κράτους.

Λόγω αυτών των αντιδράσεων στις τεχνοκρατικές αντιλήψεις του ΝΔΜ διαμορφώθηκε η ανάγκη για μια νέα σχέση μεταξύ κράτους και πολιτών (σύναψη νέου κοινωνικού συμβολαίου) κατά την οποία παρατηρείται ενίσχυση της κοινωνικής αυτοοργάνωσης και της προσήλωσης στο κοινωνικό συμβόλαιο ενώ παράλληλα λαμβάνει χώρα ο περιορισμός της επίδρασης των ιδιωτικο-οικονομικών κριτηρίων. Η γενικότερη όμως κριτική ήταν ότι οι μεταρρυθμίσεις του ΝΔΜ είχαν ως αποτέλεσμα την οικονομικοποίηση του κράτους και την ακύρωση της πολιτικής. Πιο συγκεκριμένα γίνεται λόγος για τη συμβολή των εφαρμογών του ΝΔΜ :

- Στον περιορισμό της δημοκρατίας.
- Στη συρρίκνωση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.
- Στην επικράτηση μιας ισοπεδωτικής αντίληψης υπέρ του οικονομικού οφέλους των επιχειρήσεων.
- Στη καταστρατήγηση της ισοπολιτείας και ισονομίας καθώς και του δημοσίου συμφέροντος, αξίες τις οποίες το κράτος παραδοσιακά προστατεύει.

Όσοι υποστήριζαν αυτή τη κριτική εκτιμούσαν ότι η ενίσχυση του εθνικού ρόλου του κράτους ήταν απαραίτητη, ενώ αντίθετα οι μεταρρυθμιστές ήταν της άποψης ότι οι υπερεθνικοί και διεθνείς σχηματισμοί διαθέτουν μεγαλύτερη ισχύ από αυτή του εθνικού κράτους μέσω του παγκοσμιοποιημένου συντονισμού των εκσυγχρονιστικών δράσεων που διαμορφώνουν την «ατζέντα του ΝΔΜ».

Αδιαμφισβήτητα είναι ορθή η επισήμανση ότι το ΝΔΜ υποβαθμίζει τη κοινωνική υπόσταση του κράτους. Από την άλλη όμως πλευρά, η κακοδιαχείριση και η διαφθορά οδηγούν στη καταστρατήγηση κάθε ίχνους προόδου, κοινωνικής δικαιοσύνης και αξιοκρατίας. Κατά συνέπεια, μπορεί εύκολα ο καθένας να αντιληφθεί ότι σε χώρες όπως η Ελλάδα η εφαρμογή του ΝΔΜ θα ήταν εξαιρετικά χρήσιμη αφού θα μπορούσε να συμβάλει στην επίλυση σημαντικών προβλημάτων οργανωτικής φύσεως τα οποία κυριαρχούν ως συνηθέστερες παθογένειες της κρατικής λειτουργίας. Μετά την επιβεβλημένη εξυγίανση της δημόσιας διοίκησης ο διάδοχος στόχος θα μπορούσε να είναι το έλλειμμα κοινωνικής πολιτικής που πιθανόν να ανέκυπτε από την αποδοχή του ΝΔΜ.¹²

¹²Πωσσίδης Ι., ο.π, σελ 74-75

Αναντίρρητα ο δημόσιος τομέας για να υλοποιήσει την αποστολή του και να ανταποκριθεί στις διαρκώς μεταβαλλόμενες ανάγκες της σύγχρονης κοινωνίας οφείλει να ενσωματώσει στοιχεία ανταγωνιστικότητας, μοντέρνες μεθόδους παροχής υπηρεσιών και ανανεωμένους όρους λειτουργίας. Σε πολλές αναπτυσσόμενες αλλά και ανεπτυγμένες χώρες το ΝΔΜ αποτέλεσε τον καθοριστικό παράγοντα για τη διοικητική μεταρρύθμιση τους.¹³ Μέσω της υιοθέτησης της επιχειρησιακής κουλτούρας του ΝΔΜ η δημόσια διοίκηση κατάφερε μεταξύ άλλων:

- ❑ Να ανταποκριθεί στο πολυσχιδή ρόλο της αφού πρώτα εξυγιάνθηκε και εκσυγχρονίστηκε.
- ❑ Να συμβάλει στη κοινωνική δικαιοσύνη αφού η ορθολογική διοίκηση οδήγησε στην εμπέδωση της αξιοκρατίας.
- ❑ Να περιορίσει τα ελλείμματα και τις ζημιές των δημοσίων οργανισμών και κατ'επέκτασιν να συμβάλει στη βιωσιμότητα τους.
- ❑ Να αναλάβει να προωθήσει την αναπτυξιακή διαδικασία αφού μια αποτελεσματική δημόσια διοίκηση μπορεί να συνδράμει καθοριστικά στην επίτευξη οικονομικής προόδου.
- ❑ Εν τέλει: α) Να λειτουργήσει αποδοτικά συμπεριλαμβάνοντας και ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια στη διοικητική της νοοτροπία,β) Να παραγκωνίσει τις πολιτικές παρεμβάσεις και γ) Να διαχειριστεί παραγωγικά τους άυλους και υλικούς πόρους της αποκτώντας έναν ξεκάθαρα εξωστρεφή προσανατολισμό.¹⁴

Ύστερα απ'όλα αυτά όμως ανακύπτει ο προβληματισμός: κατα πόσον η Δημόσια Διοίκηση αξιοποιώντας το ΝΔΜ καταφέρνει να διατηρήσει το κοινωνικό της πρόσημο; Χωρίς αμφιβολία η μεγιστοποίηση των κερδών της δεν είναι η βασική της προτεραιότητα αλλά αντιθέτως είναι η υπηρετήση του απαιτούμενου κοινωνικού έργου σε συνδυασμό με την οικονομική βιωσιμότητα. Κατά συνέπεια το επιχειρησιακό πνεύμα και η διοικητική εν γένει λογική του ΝΔΜ είναι επικουρικά εργαλεία και όχι αυτοσκοπός ενώ την ίδια στιγμή η κοινωνική υπόσταση των δημοσίων οργανισμών παραμένει αναλλοίωτη.

¹³Horton S.,Farnham D.,Public management in Britain,MacMillan Press Ltd,London,1999.

¹⁴Haynes P.,Managing Complexity in the Public Services,Open University Press,Berkshire,2003,p.p 6-15

Από την άλλη μεριά, οι θιασώτες του ΝΔΜ υποστηρίζουν ότι το συγκεκριμένο διοικητικό ρεύμα:

- ➔ Αξιοποιεί ιδιωτικοοικονομικά στοιχεία χωρίς να τα υιοθετεί.
- ➔ Ενστερνίζεται διοικητικές πρακτικές δίχως να εσωτερικεύει το πρότυπο της διοίκησης ιδιωτικών επιχειρήσεων αλλά με απώτερο σκοπό αποκλειστικά και μόνο τη διοικητική βελτίωση.
- ➔ Είναι από τους πιο αποτελεσματικούς τρόπους χειρισμού των κρατικών υποθέσεων αφού είναι καθοριστικής σημασίας η συμβολή του στη πιο ποιοτική διαχείριση των σύγχρονων κοινωνικών αναγκών.
- ➔ Συνδυάζει δράσεις που εντάσσονται είτε στο παραδοσιακό μάνατζμεντ είτε σε επιμέρους κοινωνικές επιστήμες.
- ➔ Ανήγαγε το κράτος σε μια αξιόπιστη και παραγωγική δύναμη ανάπτυξης προσδίδοντας τα αναγκαία χαρακτηριστικά της αποτελεσματικότητας και της οικονομικότητας στη δημόσια διοίκηση.

Εν τέλει οφείλουμε να μη ξεχνάμε ότι μάνατζμεντ σημαίνει και μεγιστοποίηση της απόδοσης των παραγωγικών συντελεστών και όχι αποκλειστικά και μόνο μεγιστοποίηση του κέρδους.

1.3-Σύγχρονες τάσεις & ΝΑΜ

Στη πλειοψηφία των ανεπτυγμένων χωρών του πλανήτη παρατηρείται ένα ρεύμα συρρίκνωσης του μεγέθους της κεντρικής διοίκησης μέσω της σύστασης ανεξάρτητων οργανισμών και υπηρεσιών που λειτουργούν πάνω στη βάση των αρχών της αγοράς. Ένας διόλου ευκαταφρόνητος αριθμός ανεξάρτητων υπηρεσιών και οργανισμών που σχετίζονται με τη διαχείριση της παροχής των δημοσίων υπηρεσιών λειτουργεί συγχρόνως με ένα «πυρήνα» κεντρικών δημοσίων υπηρεσιών που συντείνουν στο να διαμορφωθούν και να υλοποιηθούν οι πολιτικές αποφάσεις. Από την άλλη μεριά θα μπορούσαμε να πούμε ότι η παγκοσμιοποίηση δεν εξαρτάται από το να επιβληθεί ένα ενιαίο πλαίσιο και να δημιουργηθεί μια ομοιογενή πολιτεία σε μία κοινωνία που αποδέχεται μάλιστα τη σημασία της κοινότητας και της ανομοιότητας αλλά σχετίζεται πιο πολύ με τη δυνατότητα της αστραπιαίας μετάδοσης των νέων ιδεών ανά τον κόσμο, που έχει ως αποτέλεσμα την επίσπευση της διαδικασίας μάθησης και της μίμησης. Συμπερασματικά λοιπόν θα μπορούσαμε να πούμε, στο πλαίσιο αυτό δεν παρατηρείται μία και μόνη βέλτιστη μέθοδος για τη διοίκηση των δημοσίων υπηρεσιών. Λογικό και επόμενο είναι αφού το σύγχρονο παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον εμπεριέχει πολλές διαφορετικές πολιτισμικές ομάδες και διαφορετικά συμφέροντα, θα περιλαμβάνονται και κράτη με διαφορετικά διοικητικά συστήματα.

Αν και σε θεωρητική βάση το ΝΑΜ μπορεί να εφαρμοστεί παντού και σε παγκόσμια βάση, εντούτοις σχετικές μελέτες καταδεικνύουν ότι οι πολιτισμικοί παράγοντες που έχουν ενσωματωθεί στους μηχανισμούς των δημοσίων διοικήσεων των διαφόρων χωρών επηρεάζουν σε μεγάλο βαθμό τις όποιες διοικητικές μεταρρυθμίσεις εφαρμόζονται σε αυτές. Επιπρόσθετα, πολλοί κρίσιμοι θεσμοί της δημόσιας διοίκησης όπως μεταξύ άλλων και η τοπική αυτοδιοίκηση εξακολουθούν να είναι απρόσβλητοι παρ' όλο που εντός του σύγχρονου και διεθνοποιημένου οικονομικού περιβάλλοντος έχουν λάβει χώρα μεγάλης κλίμακας σημαντικές αλλαγές, όπως π.χ οι αποκρατικοποιήσεις δημοσίων οργανισμών, οι ΣΔΙΤ, η εξωτερίκευση των δραστηριοτήτων ενός οργανισμού (outsourcing) κτλ.¹⁵

¹⁵ Λαγούδας Χ., Στρατηγική στη Δ.Δ και ΚΠΑ-Η περίπτωση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Σερρών, Διπλωματική Εργασία, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, Θεσσαλονίκη, 2011, σελ 15

Η μεταστροφή συμφερόντων και των αντιλήψεων που έχουν παγιωθεί και συγκροτούν τη βάση των εξουσιών της δημόσιας διοίκησης ή της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι δυσχερέστερη από τη μεταστροφή των διαχειριστικών διαδικασιών διά των οποίων τα προαναφερθέντα παγιωμένα συμφέροντα και παγιωμένες αντιλήψεις αποσκοπούν στην όσο το δυνατόν μεγαλύτερη πλήρωση του σκοπού τους.

Αδιαμφισβήτητα κάθε δημόσια οργάνωση εξετάζει τρόπους αποτελεσματικότερης και αποδοτικότερης παροχής των δημοσίων υπηρεσιών προς το κοινωνικό σύνολο. Ωστόσο, ενώ είναι πιθανό να διαφοροποιείται σημαντικά ο τρόπος κατανομής των ωφελειών που ανακύπτουν από τη βελτιωμένη αποτελεσματικότητα, τα παγιωμένα και διαπλεκόμενα συμφέροντα δεν θα εγκαταλείψουν εύκολα τη δυνατότητά τους για τον επηρεασμό, την μερική ή ολική ανάσχεση της επερχόμενης αλλαγής. Για τους Osborne and Gaebler¹⁶ το ΝΔΜ αποτελεί ένα νέο παγκόσμιο υπόδειγμα στη σύγχρονη δημόσια διοίκηση και τοπική αυτοδιοίκηση, εξετάζοντας το σαν μέρος αυτού που καθόρισαν ως «επιχειρηματική διακυβέρνηση» (entrepreneurial government). Ο Aucoin¹⁷ δίνει έμφαση στη «διεθνοποίηση της δημόσιας διοίκησης» και συμμερίζεται την άποψη ότι σε κάθε κυβέρνηση με ανεπτυγμένα πολιτικά συστήματα και σε μεγάλο βαθμό, θεσμοθετημένες δημόσιες διοικήσεις, παρατηρείται εντόνως μια νέα έμφαση στον οργανωτικό και επιχειρησιακό σχεδιασμό για τη δημόσια διοίκηση. Πέραν τούτου ο ΟΟΣΑ είναι θερμός υποστηρικτής της τάσης της διεθνούς σύγκλισης σε ένα «κοινό πρόγραμμα αναμόρφωσης» και επί τούτω προάγει την αποδοχή των αρχών του ΝΔΜ απ' όλα τα κράτη- μέλη. Διαφορετικής άποψης σε σχέση με τους προαναφερθέντες συγγραφείς που πρέσβευαν τη μοναδικότητα του μοντέλου του ΝΔΜ το οποίο εφαρμόζεται παγκοσμίως είναι ο Hood¹⁸. Εκείνος θεωρεί ότι υπάρχει μία ευρύτητα εναλλακτικών μοντέλων που δύνανται να εφαρμοστούν στους οργανισμούς των δημοσίων τομέων.¹⁹

Οι Ferlie, Ashburner, Fitzgerald & Pettigrew²⁰ πρόσκεινται στην άποψη ότι το κίνημα του ΝΔΜ είναι ευμετάβλητο σε διεθνές επίπεδο με πολλές και διαφορετικές παραλλαγές οι

¹⁶ Osborne, D., & Gaebler, T., Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. New York, USA, 1992

¹⁷ Bakvis H., Jarvis M., From New Public Management to New Political Governance: Essays in Honour of Peter C. Aucoin 1st Edition, Amazon, USA

¹⁸ Hood C., A Public Management for All Seasons?, Royal Institute of Public Administration, London, UK, 1991

¹⁹ Λαγούδας Χ., ο.π., σελ 16

²⁰ Ferlie E., Ashburner L., Fitzgerald L. & Pettigrew A., The New Public Management In Action 1st Edition, Oxford University Press, 1996

οποίες στηρίζονται στη βάση της τοπικής ιστορίας και της κοινωνικοπολιτικής κουλτούρας κάθε χώρας. Διαφωνώντας με τη γνώμη ότι το ΝΔΜ συνιστά ένα «νέο παγκόσμιο υπόδειγμα», ο Abrahamson²¹ συνηγορεί υπέρ της άποψης ότι αποτελεί απλώς μία βραχύβια «διοικητική μόδα» και ότι αυτοί που ορίζουν τη μόδα, όπως εξειδικευμένα media και σύμβουλοι διοίκησης, απαρτίζουν και το κοινό των ένθερμων οπαδών της.

Σύμφωνα με τους Sozen and Shaw²² έχουν παρατηρηθεί αξιοσημείωτες διαφορές στη φύση, στον ρυθμό και στην έκταση των μεταρρυθμίσεων στα πλαίσια των γενικών αρχών του ΝΔΜ στα πορίσματα διεθνών συγκριτικών αναλύσεων που έχουν πραγματοποιηθεί γι' αυτό το σκοπό. Ο Ridley²³ υποστηρίζει με τη σειρά του ότι στην πλειοψηφία των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης η θεωρία του ΝΔΜ γίνεται αντιληπτή με διαφορετικό τρόπο και ότι αυτό επισυμβαίνει λόγω των ιδιαίτερων πολιτικών και πολιτισμικών παραγόντων καθεμιάς από αυτές. Περαιτέρω παρατηρεί ότι ο συνδυασμός δημοσιονομικής στενότητας και της επιδίωξης για οικονομικότητα και αποδοτικότητα των δημοσίων οργανισμών οδηγεί τα ευρωπαϊκά κράτη στο ίδιο «μονοπάτι» αν και κανένα δεν φαίνεται ιδιαίτερα ανήσυχο για την «επανάδρυση του Κράτους». Τέλος οι Pollitt and Summa²⁴ εντοπίζουν αξιοσημείωτες διαφοροποιήσεις στην πορεία της διοικητικής μεταρρύθμισης σε τεσσάρων χωρών τις οποίες και μελέτησαν (Μ. Βρετανία, Σουηδία, Φινλανδία, Ν. Ζηλανδία). Διαπίστωσαν μεταξύ άλλων ότι οι κρίσιμοι παράμετροι που οδηγούν σ' αυτές τις ουσιώδεις διαφοροποιήσεις εντοπίζονται μάλλον στα χαρακτηριστικά των πολιτικών και διοικητικών συστημάτων που ήδη λειτουργούν και όχι στις οικονομικές αποδόσεις αλλά ούτε και στο κομματικό δόγμα. Επιπλέον θα μπορούσε να λεχθεί ότι η τελική μορφή που θα λάβει μια διοικητική μεταρρύθμιση, στα πλαίσια πάντοτε της διοικητικής οργάνωσης του ΝΔΜ, εξαρτάται από τον σχεδιασμό του θεσμικού της πλαισίου. Οι πολιτικοί και διοικητικοί θεσμοί βάζουν τα πλαίσια μέσα στα οποία οι «στρατηγικοί δρώντες» πραγματοποιούν τις επιλογές τους.²⁵

²¹ Abrahamson, E. 1991. Managerial Fads and Fashions: The Diffusion and Rejection of Innovations. *Academy of Management Review*, 16: 586-612.

²² Sozen S., Shaw I., The international applicability of "new" public management: lessons from Turkey, *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 15 Issue: 6, 2002, pp.475-486,

²³ Ridley F.F., The NPM in Europe: Comparative Perspectives, *Public Policy and Administration Journal* vol 11, UK, 1996

²⁴ Pollitt C., Summa H., Trajectories of Reform: Public Management Change in Four Countries, *Public money & management*, Abingdon, UK, 1997

²⁵ Λαγούδας Χ., ο.π., σελ 17

1.4-Η έννοια του πολίτη-πελάτη

Η αδήριτη ανάγκη της δημόσιας διοίκησης για εξωστρεφή προσανατολισμό αρχίζει να λαμβάνει σάρκα και οστά με την εμφάνιση του κινήματος του Νέου Δημόσιου Management και τα συνεπακόλουθα με αυτό μεταρρυθμιστικά προγράμματα. Σύμφωνα με τον Frederickson²⁶, ένα διοικητικό σύστημα που έχει σχεδιαστεί βάσει του γραφειοκρατικού μοντέλου διοικητικής οργάνωσης ενδιαφέρεται πρωτίστως για τις διαδικασίες και λειτουργεί κυρίως προς όφελος του «εσωτερικού πελάτη» (δηλαδή του δημοσίου υπαλλήλου), παρά του «εξωτερικού πελάτη» που είναι ο πολίτης. Η «νομιμοποίηση» του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ πραγματοποιείται δια των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων, τμήμα των οποίων συνιστά η κάλυψη των αναγκών των πολιτών η οποία εδράζεται στη βάση της στοχοθεσίας της διοικητικής δράσης και μεταβάλλει τον τρόπο οριοθέτησης των δημοσίων υπηρεσιών. Η δυσπιστία ή η εμπιστοσύνη ανά περίπτωση προς τους διοικητικούς θεσμούς εναπόκειται στη τελική κρίση του κάθε πολίτη, ο οποίος κάνει χρήση των παρεχομένων προς αυτόν υπηρεσιών. Τα αμετάβλητα κριτήρια λήψης των διοικητικών αποφάσεων είναι τα αιτήματα, οι ανάγκες και οι επιθυμίες του. Αδιαμφισβήτητα ο στρατηγικός στόχος της πλειοψηφίας των προγραμμάτων διοικητικής μεταρρύθμισης που επεξεργάστηκαν οι ιθύνοντες τις τελευταίες δεκαετίες ήταν η “επανίδρυση” των δημοσίων υπηρεσιών με τον επανασχεδιασμό τους να είναι προσανατολισμένος στα αποτελέσματα και στην ικανοποίηση των αναγκών του πολίτη. Σύμφωνα με τον Lane²⁷, το ΝΔΜ αντικατοπτρίζει ένα πολιτο-κεντρικό πρότυπο διοίκησης το οποίο διαθέτει ξεκάθαρα εξωστρεφή προσανατολισμό και βασίζεται σε μια φιλοσοφία «ανοιχτής» διοίκησης, η οποία οριοθετεί το περιεχόμενο του αναδύμενου διοικητικού προτύπου της μετα-γραφειοκρατίας. Στις μέρες μας, η έννοια του πελάτη εμφανίζεται πιο ενισχυμένη συγκριτικά με την έννοια του πολίτη. Είναι αξιοσημείωτη η τάση να διευρυνθεί η έννοια του πελάτη, που -περικλείοντας κάποια στοιχεία της έννοιας του πολίτη - αφορά σε έναν υπεύθυνο καταναλωτή, κοινωνικά ευαίσθητο που σε μερικές περιπτώσεις δύναται να δίνει προτεραιότητα στο όφελος της κοινότητας παρά στη προσωπική του ευχαρίστηση. Από τη δεκαετία του '80, ο «εξατομικευμένος» καταναλωτής/πελάτης άρχισε να γίνεται το επίκεντρο

²⁶Frederickson G.,Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration,University of Kansas,1996

²⁷Lane J.,Public administration and public management:the principal-agent perspective,Routledge editions, London,2005

της ευρύτερης δραστηριότητας των δημοσίων οργανισμών.²⁸ Σύμφωνα με τους Doherty και Horne²⁹ οδηγηθήκαμε σε αυτή την εξέλιξη προκειμένου να καμφθεί το ολοένα αυξανόμενο «κύμα» ιδιωτικοποιήσεων.

²⁸Λαγούδας Χ.,ο.π, σελ.18-19.

²⁹Doherty T.,Horne T.,Managing Public Services - Implementing Changes,Taylor & Francis Ltd, Abingdon, UK, 2014

Κεφάλαιο 2°

Βέλτιστες μέθοδοι διαχείρισης των ΟΤΑ ως σύγχρονες μορφές ΝΔΜ

2.1-Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση στους ΟΤΑ α' βαθμού

Η Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση (e-Government) στοχεύει στον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης (στην οποία εντάσσεται και η Τοπική Αυτοδιοίκηση α' βαθμού), με βασικό εργαλείο τις Τεχνολογίες Πληροφοριών και Επικοινωνιών (ΤΠΕ), και με στόχο να μετασχηματιστούν ριζικά οι υφιστάμενες διαδικασίες και να αναβαθμιστούν οι παρεχόμενες υπηρεσίες, σε υπηρεσίες προστιθέμενης αξίας, προκειμένου η Διοίκηση σε όλα τα επίπεδα της να λειτουργεί αποτελεσματικότερα και αποδοτικότερα. Με τον τρόπο αυτό, διασφαλίζεται η ικανοποίηση των αναγκών της κοινωνίας και προωθείται η ενεργή συμμετοχή των πολιτών αυτής.

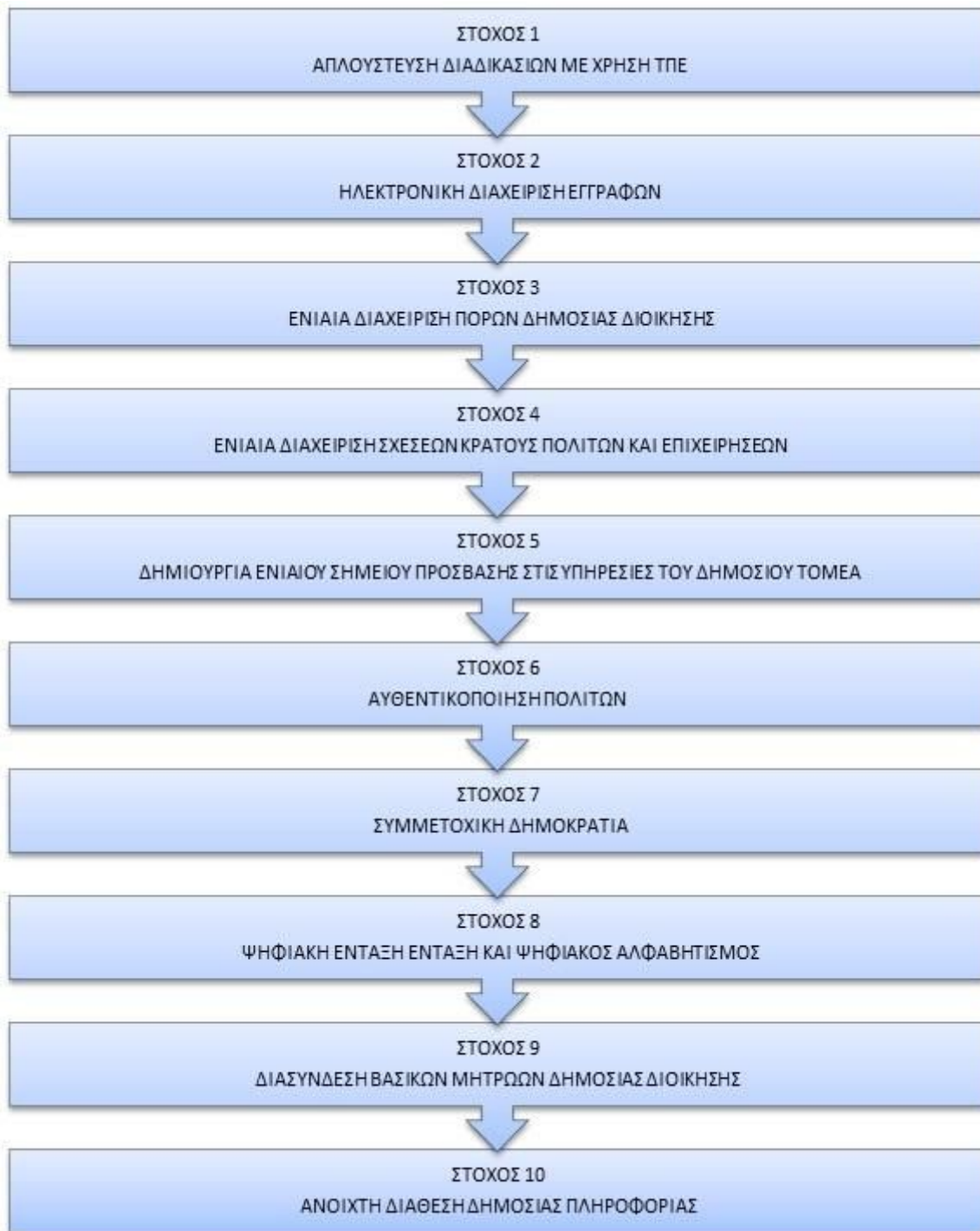
Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση διέπεται από τις κάτωθι αρχές:

1. Διαλειτουργικότητα
2. Συμμόρφωση ή αιτιολόγηση
3. Ενοποίηση
4. Εξοικονόμηση-Μη επανάληψη
5. Μοναδική καταχώρηση δεδομένων
6. Εφικτότητα-Βιωσιμότητα
7. Διαφάνεια-Ανάκτηση εμπιστοσύνης
8. Προσβασιμότητα (e-accessibility)
9. Ασφάλεια-Ιδιωτικότητα
10. Συμμετοχή των πολιτών-δημοτών³⁰

³⁰http://www.minadmin.gov.gr/?page_id=12126- Π ρ ό σ β α σ η 25-11-2018

Πίνακας 3

Στόχοι της στρατηγικής για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση



Πηγή: http://www.minadmin.gov.gr/?page_id=12126 -Πρόσβαση 25-11-2018

Καθοριστικό ρόλο στην επιτυχημένη μετάβαση στην αποκαλούμενη ψηφιακή δημόσια διοίκηση και τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί το κατάλληλα εκπαιδευμένο ανθρώπινο δυναμικό, το οποίο και επιμορφώνεται αδιάλειπτα πάνω στις νέες τεχνολογίες. Η επιμόρφωση των στελεχών της δημόσιας διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης σχεδιάζεται και υλοποιείται από το Ινστιτούτο Επιμόρφωσης (ΙΝ.ΕΠ) και την αποκεντρωμένη δομή του στη Θεσσαλονίκη (ΠΙΝΕΠΘ), μέσω πιστοποιημένων προγραμμάτων τα οποία λαμβάνουν χώρα εκεί.³¹

Τα οφέλη που μπορούν να αποκομίσουν οι ΟΤΑ από την εφαρμογή της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης είναι πολλά και σημαντικά και μεταξύ άλλων αναφέρονται τα εξής:

- ❖ Μειώνεται το λειτουργικό κόστος των Αυτοδιοικουμένων Οργανισμών, ενώ παράλληλα βελτιώνεται η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών τους. Κατά συνέπεια προάγεται η αναδιοργάνωση και ο εξορθολογισμός των διεργασιών τους ενώ μακροπρόθεσμα αυξάνεται σημαντικά η συνολική αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητά τους και η Τοπική Αυτοδιοίκηση μετασχηματίζεται σε ψηφιακή Τοπική Αυτοδιοίκηση.
- ❖ Ελαττώνεται η άμεση επαφή των δημοτών με τις υπηρεσίες των ΟΤΑ.
- ❖ Μειώνεται ο χρόνος διεκπεραίωσης των διαδικασιών και επεκτείνεται χρονικά η διαθεσιμότητα των υπηρεσιών των ΟΤΑ(Σε εικοσιτετράωρη βάση χωρίς τοπικούς περιορισμούς)
- ❖ Προωθείται η δημοκρατία και καταπολεμείται η διαφθορά σε τοπικό επίπεδο.
- ❖ Προάγεται η συμμετοχή των τοπικών κοινωνιών στη διαμόρφωση των δημόσιων πολιτικών.
- ❖ Ενισχύονται η διαφάνεια, η δυνατότητα ελέγχου και η απόδοση ευθυνών στη Τοπική Αυτοδιοίκηση.
- ❖ Τέλος μέσω της εφαρμογής της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης ωφελούνται και ευπαθείς κοινωνικές ομάδες, π.χ. ΑΜΕΑ καθώς οι διαδικασίες διεκπεραίωσης των υποθέσεων τους απλουστεύονται.³²

³¹[http://www.ekdd.gr/ekdda/index.php/gr/2012-06-19-08-28-32-Πρόσβαση στις 1-12-2018](http://www.ekdd.gr/ekdda/index.php/gr/2012-06-19-08-28-32-Πρόσβαση%20στις%201-12-2018)

³²Καρακύκλα Α.,Καρακύκλας Δ.,Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση,Τμήμα Λογιστικής,Α.Τ.Ε.Ι Πειραιά,2013

Παρατηρείται μια κλιμάκωση στα επίπεδα ωριμότητας της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης αρχής γενομένης από την «απλή πληροφόρηση», επίπεδο στο οποίο ο πολίτης κάνει χρήση του διαδικτύου ούτως ώστε να ενημερωθεί για τις δραστηριότητες των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ), έως τις «ηλεκτρονικές συναλλαγές», επίπεδο στο οποίο όλες οι φάσεις για την ολοκλήρωση μιας εργασίας πραγματοποιούνται ηλεκτρονικά. Πιο αναλυτικά, τα επίπεδα ωριμότητας των υπηρεσιών της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης είναι τα εξής:

❑ **Επίπεδο 1: Πληροφόρηση**

Στο επίπεδο αυτό, της ηλεκτρονικής πληροφόρησης για τις παρεχόμενες υπηρεσίες και τον τρόπο διεκπεραίωσης μιας υπηρεσίας από μια υπηρεσία ενός ΟΤΑ, ο δημότης λαμβάνει πληροφορίες σχετικά με τα δικαιολογητικά που πρέπει να προσκομίσει, τους εμπλεκόμενους φορείς στην ολοκλήρωση της υπηρεσίας που επιθυμεί να λάβει, τη σειρά εκτέλεσης των συναλλαγών που περιλαμβάνει η υπηρεσία κτλ.

❑ **Επίπεδο 2: Αλληλεπίδραση**

Στο επίπεδο αυτό, της λήψης εντύπων, ο δημότης λαμβάνει πληροφοριακό υλικό για τον τρόπο διεκπεραίωσης μιας υπηρεσίας, καθώς και επίσημο υλικό (πρότυπα αιτήσεων, βεβαιώσεων κτλ.), το οποίο μπορεί να κατεβάσει στον υπολογιστή του, να το τυπώσει και να το χρησιμοποιήσει κατά τη συναλλαγή του με τον ΟΤΑ.

❑ **Επίπεδο 3: Αμφίδρομη αλληλεπίδραση**

Στο επίπεδο αυτό, της επεξεργασίας εντύπων για την ταυτοποίησή του, ο δημότης λαμβάνει όλες τις παραπάνω υπηρεσίες, αλλά και ηλεκτρονικές (Online) φόρμες, για συμπλήρωση και ηλεκτρονική αποστολή τους μέσω του συστήματος, καθώς και μηχανισμούς για την ταυτοποίησή του και την προστασία των δεδομένων που αυτός αποστέλλει.

❑ **Επίπεδο 4: Ηλεκτρονική συναλλαγή**

Στο επίπεδο αυτό, της διεκπεραίωσης αιτημάτων, της υλοποίησης συναλλαγών και της πληρωμής, ο δημότης λαμβάνει όλες τις παραπάνω υπηρεσίες, αλλά και αυτές με τις οποίες θα μπορεί να χειρίζεται πλήρως την αντίστοιχη μη ηλεκτρονική υπηρεσία. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα η μη ηλεκτρονική υπηρεσία να υποκαθίσταται πλήρως και ισοδύναμα από την αντίστοιχη ηλεκτρονική.

❑ **Επίπεδο 5: Προληπτική παροχή υπηρεσιών**

Στο επίπεδο αυτό, ο ΟΤΑ προχωρά στην προληπτική παροχή μιας υπηρεσίας (Proactive Service Delivery) πριν ο δημότης τη ζητήσει, προκειμένου να αναβαθμίσει την παροχή της

και έτσι να τον διευκολύνει ακόμα περισσότερο, όπως συμβαίνει με την έγκαιρη ειδοποίησή του σε περίπτωση που πρέπει να προβεί σε κάποια ενέργεια, η προσυμπλήρωση δεδομένων σε αιτήσεις του προς τον ΟΤΑ κτλ.³³

Συνοψίζοντας τα παραπάνω, θα προχωρήσουμε σε μια ανάλυση SWOT σχετικά με την εφαρμογή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και τη συνδρομή της στον εκσυγχρονισμό της γενικότερης διοικητικής λειτουργίας των ΟΤΑ:

❖ **Δυνατά Σημεία:**

α) Ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης κατέχει σημαντική θέση στο πολιτικό και διοικητικό οικοδόμημα όχι μόνο της χώρας, αλλά και της Ε.Ε.

β) Οι ΟΤΑ συνιστούν το εγγύτερο επίπεδο Διοίκησης στον Δημότη και βάσει Συντάγματος έχουν την αρμοδιότητα για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων.

γ) Ορισμένοι Δήμοι έχουν σημειώσει αξιοσημείωτη πρόοδο και μπορούν να αποτελέσουν παραδείγματα καλών πρακτικών στην ηλεκτρονική διακυβέρνηση (π.χ ο Δήμος Τρικκαίων)

δ) Σύμφωνα με σχετικές έρευνες η διείσδυση του Διαδικτύου την Ελλάδα φθάνει στο 82% του πληθυσμού ηλικίας 13-70 ετών, ποσοστό που μοιάζει εντυπωσιακά υψηλό για μία χώρα που θεωρείται ότι έχει μείνει πίσω σε σχέση με την υπόλοιπη Ευρώπη σε σχέση με την αξιοποίηση του. Μάλιστα, το ποσοστό διείσδυσης (ενδεικτικά για χρήση τουλάχιστον μία φορά την εβδομάδα) στα αστικά κέντρα ανέρχεται πλέον στο 92% καθώς το Διαδίκτυο αποτελεί βασικό κομμάτι της καθημερινότητας σχεδόν όλων των Ελλήνων. Το γεγονός αυτό σε συνδυασμό με το ότι το μεγαλύτερο ποσοστό από αυτόν τον πληθυσμό είναι εξοικειωμένο με τη χρήση των ΤΠΕ μας οδηγεί στο ασφαλές συμπέρασμα ότι οι περισσότεροι Έλληνες δημότες είναι πλέον σε θέση να επωφεληθούν από τις εφαρμογές της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης κατά τη διάρκεια των συναλλαγών τους με τους ΟΤΑ.³⁴

❖ **Αδυναμίες:**

α) Η κύρια αδυναμία σχετίζεται με τον στρατηγικό Σχεδιασμό και την έλλειψη διαχρονικού οράματος (παρότι ορισμένες φορές καταγράφονται αποσπασματικά οραματικοί στόχοι) για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση από την οποία πάσχει η πλειοψηφία των ΟΤΑ α' βαθμού.

³³Παρασκευάς Μ., Η Δ.Δ στη κοινωνία της πληροφορίας, Εκδόσεις Κάλλιπος, Αθήνα, 2015

³⁴Μάνεσης Α., Ψηφιακή Σύγκλιση των ΟΤΑ και η συμβολή στη τοπική/περιφερειακή ανάπτυξη, Διπλωματική Εργασία, Ε.Σ.Τ.Α, Αθήνα, 2010

β) Ηλεκτρονικές υπηρεσίες εκπονούνται υπό την εσωστρεφή οπτική των δημοσίων υπηρεσιών στοχεύοντας στον αυτοσκοπό της ύπαρξής τους, αντί για εκείνη της εξυπηρέτησης των δημοτών.

γ) Χρονική υστέρηση των ΟΤΑ που βρίσκονται σε απομακρυσμένες ηπειρωτικές ή νησιωτικές περιοχές συγκριτικά με τους ΟΤΑ που βρίσκονται στα αστικά κέντρα.

δ) Ελλείψεις και αδυναμίες στις λειτουργίες, τις δομές και το ανθρώπινο δυναμικό των ΟΤΑ σε θέματα Πληροφορικής

❖ **Ευκαιρίες:**

α) Η σταδιακή επέκταση της εφαρμογής της Τοπικής Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης θα επιφέρει τη βαθμιαία αντικατάσταση του υπάρχοντος γραφειοκρατικού μοντέλου λειτουργίας των ΟΤΑ από νέα, ευέλικτα και πιο αποτελεσματικά μοντέλα διακυβέρνησης.

β) Οι δράσεις που αφορούν την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση συγχρηματοδοτούνται από την ΕΕ.

γ) Δυνατότητα μεταφοράς τεχνογνωσίας και καλών πρακτικών από άλλους ΟΤΑ της ΕΕ.

δ) Διείσδυση έξυπνων κινητών συσκευών σε μεγάλο τμήμα του πληθυσμού οι οποίες μπορούν να αυξάνουν σημαντικά τον αριθμό των δημοτών που θέλουν να κάνουν χρήση των ψηφιακών υπηρεσιών των ΟΤΑ.

❖ **Απειλές:**

α) Η έλλειψη συνέχειας στην Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση α' βαθμού. Η εκάστοτε πολιτική ηγεσία ασκεί τα καθήκοντα της εμποτισμένη από πολιτικές σκοπιμότητες και μικροπολιτικές πρακτικές.

β) Σύνθετο, ασταθές και ελλιπώς κωδικοποιημένο νομικό πλαίσιο.

γ) Προβλήματα στη διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού π.χ Αναποτελεσματική κινητοποίηση των αρχαιότερων υπαλλήλων στη χρήση ΤΠΕ.

δ) Γρήγορη απαξίωση τεχνολογικών υποδομών καθώς και κίνδυνοι ασφάλειας προσωπικών δεδομένων και διαθεσιμότητας των ψηφιακών υπηρεσιών.³⁵

³⁵https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2018/03/e-government_Upd_050318.pdf - Πρόσβαση στις 10-12-2018

2.2.-Η Στρατηγική Διοίκηση στους ΟΤΑ

Υπάρχουν πολλές επιστημονικές προσεγγίσεις της έννοιας της Στρατηγικής Διοίκησης.

Σύμφωνα με τον Bryson:

«Στρατηγική Διοίκηση είναι η κατάλληλη και λογική ενσωμάτωση του στρατηγικού σχεδιασμού και της εφαρμογής αυτού, σε συνεχή βάση, ώστε μια δημόσια οργάνωση να ενισχύσει την ικανότητα εκπλήρωσης της αποστολής του, εκτέλεσης των εντολών του, συνεχούς μάθησης και δημιουργίας βιώσιμης δημόσιας αξίας»³⁶

Ενώ σύμφωνα με τους Poister & Streib:

« Ο όρος Στρατηγική Διοίκηση διεκπεραιώνει όλες τις διοικητικές λειτουργίες μιας δημόσιας οργάνωσης έτσι ώστε να δημιουργείται ένα σύστημα διοίκησης συνεκτικά αρθρωμένο που αποτελεσματικά προσδιορίζει ,εφαρμόζει και αξιολογεί τις στρατηγικές επιλογές αυτής.»³⁷

Τα κύρια χαρακτηριστικά της Στρατηγικής Διοίκησης σύμφωνα με τους Dess, Lumpkin & Taylor είναι τα παρακάτω:

1. Αφορά συνολικά τη δημόσια οργάνωση.

Στο πλαίσιο της στρατηγικής διοίκησης γίνεται λήψη αποφάσεων που επιδρούν και κατευθύνουν συνολικά τη δημόσια οργάνωση και όχι κάποια τμήματα ή δραστηριότητες αυτής.

2. Στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων συμπεριλαμβάνονται πολλαπλοί δρώντες.

Ως decision-makers προβάλλονται άτομα ή ομάδες ατόμων που επηρεάζουν ή επηρεάζονται από τη δραστηριότητα του οργανισμού.

3. Υπάρχει απαίτηση να συμπεριλαμβάνονται τόσο οι βραχυπρόθεσμοι όσο και οι μακροπρόθεσμοι στόχοι.

Η δημόσια οργάνωση υποχρεούται να εντάξει στην στρατηγική της τόσο μακροπρόθεσμους στόχους, οι οποίοι επικεντρώνουν στην επιθυμητή μελλοντική της κατάσταση| όσο και

³⁶Bryson J.M., Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations, 4th edition, Jossey-Bass, USA, 2011, Pp.26

³⁷Poister T., Streib G., Strategic management in the public sector, Public productivity and management review, 1999, v.22, p.310

βραχυπρόθεσμους στόχους, η εκπλήρωση των οποίων εγγυάται τη διατήρηση της ενότητας σκοπού και το ρυθμό δράσης.

4. Καθιερώνεται η ισορροπία μεταξύ αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας

Η επίτευξη των στόχων που έχουν τεθεί συνεπάγεται την οργανωσιακή επιτυχία (αποτελεσματικότητα), με τη καλύτερη δυνατή χρήση των πόρων (αποδοτικότητα). Αν αυτοί οι δύο παράγοντες δεν βρίσκονται σε μια αρμονική ισορροπία η οικονομική βιωσιμότητα της οργάνωσης τίθεται εν κινδύνω.

5. Παρέχει εστίαση στο μέλλον.

Η στρατηγική διοίκηση σχετίζεται και με τη μελλοντική διαδρομή/κατάσταση της δημόσιας οργάνωσης. Μέσω αυτής, γίνεται απόπειρα να αναγνωριστούν οι μελλοντικές προκλήσεις, να αξιοποιηθούν οι εμφανιζόμενες ευκαιρίες να θωρακιστεί η οργάνωση από τυχόν απειλές που προέρχονται από το εξωτερικό περιβάλλον της και όχι απλά να αντιμετωπιστούν μόνο τα καθημερινά της λειτουργικής φύσεως προβλήματα.³⁸

Η Στρατηγική Διοίκηση, ως διεργασία εμπεριέχει μια σειριακή ακολουθία που απαρτίζεται από τρία βασικά στάδια τα οποία βρίσκονται σε μια διαρκή και δυναμική εναλλαγή μεταξύ τους, ούτως ώστε να διασφαλίζεται η εκπλήρωση των επιδιωκόμενων στόχων της δημόσιας οργάνωσης. και τα οποία είναι τα εξής:

α) **Ο σχεδιασμός**, στάδιο κατά το οποίο αναλύεται το εσωτερικό-εξωτερικό περιβάλλον ενώ παράλληλα διαμορφώνεται και αναπτύσσεται η στρατηγική.

β) **Η εφαρμογή** κατά την οποία διαχέεται η στρατηγική στο σύνολο της δημόσιας οργάνωσης και κατανέμονται οι σχετικοί πόροι για την εφαρμογή της. Κατόπιν ξεκινά η υλοποίηση της στρατηγικής μέσα από δραστηριότητες, έργα και προγράμματα.

και γ) **Η αξιολόγηση** κατά την οποία παρακολουθείται η εξέλιξη του προηγούμενου σταδίου, δηλ. της υλοποίησης της στρατηγικής ενώ μέσω της ανατροφοδότησης υπάρχει η δυνατότητα για λήψη διορθωτικών μέτρων σε περίπτωση απόκλισης από τους επιδιωκόμενους στόχους.³⁹

Είναι κοινή διαπίστωση ότι οι Δήμοι ως κομμάτι της ευρύτερης δημόσιας γραφειοκρατίας πάσχουν στο κομμάτι της στρατηγικής. Βέβαια η στρατηγική ως έννοια απαντάται στο χώρο

³⁸Dess G.G,Lumpkin G.T& Taylor M.L,Strategic management:Creating competitive advantages,McGraw-Hill Publishing Co,USA,2004,p.9

³⁹Γκέκας Α.,Στρατηγική Διοίκηση Δημοσίων Οργανώσεων,Εκπαιδευτικό εγχειρίδιο ΕΣΔΔΑ,2014,σελ 29-31.

του μάνατζμεντ, ενώ στο χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης η συγγενής έννοια είναι αυτή της πολιτικής(policy). Επιπρόσθετα οφείλουμε να σημειώσουμε ότι είναι θεμιτή η μετεξέλιξη των ΟΤΑ α' βαθμού από θεσμούς παροχής υπηρεσιών σε θεσμούς ανάπτυξης πολιτικών. Για να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις του νέου τους ρόλου οφείλουν να αλλάξουν τη κουλτούρα από την οποία διαπνέονται. Είναι υποχρεωμένοι να μεταβούν από τη γραφειοκρατική στη στρατηγική δράση. Να αναπτύξουν μια διοικητική κουλτούρα που σχετίζεται άμεσα με τη στρατηγική σκέψη, στοιχείο που ξεπερνά ακόμη και το στρατηγικό προγραμματισμό, εκδηλώνεται με όρους εφαρμοσμένης πολιτικής με τη καθιέρωση ενός Δήμου-στρατηγείου, ο οποίος λειτουργεί σαν καταλύτης επίλυσης τοπικών προβλημάτων, οι λύσεις των οποίων οδηγούν σε τοπική οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη, και όχι απλά σαν διαχειριστής της τοπικής καθημερινότητας.⁴⁰

Η στρατηγική διοίκηση στους ΟΤΑ α' βαθμού σχετίζεται με:

- α)Τη διαρκή παρακολούθηση της αλληλοσυσχέτισης του τοπικού οργανισμού με το περιβάλλον λειτουργίας του.
- β)Τη συνεχή και συστηματική επικοινωνία μεταξύ των εξωτερικών και ενδο-διοικητικών μετόχων των διοικητικών διαδικασιών στη βάση του οράματος δράσης του κάθε Δήμου.
- γ)Τον προσδιορισμό των στρατηγικών προτεραιοτήτων όλων των επιπέδων διοίκησης, αλλά και των υποσυστημάτων αυτής.
- δ) Την εξασφάλιση της συνεκτικής λειτουργίας ανάμεσα σε όλους τους διοικητικούς ρόλους και τις διαφοροποιημένες δράσεις.

Τα προσδοκώμενα οφέλη των ανωτέρω αρχών της στρατηγικής διοίκησης, από τα οποία ανακύπτουν στο πεδίο δράσης της τοπικής αυτοδιοίκησης, είναι τα εξής :

1. Η υποστήριξη της διοίκησης να κατευθύνει τις ενέργειές της σε διασαφηνισμένα στρατηγικά θέματα, έτσι ώστε να δίνεται ώθηση στις τοπικές πολιτικές και προτεραιότητες σε δημοτικό επίπεδο τοπικής διακυβέρνησης,
2. Η καλυτέρευση των διαδικασιών διαμόρφωσης τοπικών/δημοτικών πολιτικών και η αξιολόγησή τους σύμφωνα με τη χρήση μετρήσιμων στόχων και αποτελεσμάτων.
3. Η καθιέρωση κατανοητών και σαφών στόχων έναντι των οποίων είναι εφικτό να αξιολογείται και να εκτιμάται η πρόοδος.

⁴⁰Osborne D.,Gaebler T., Reinventing Government:How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector, Plume,New York,1993,Chapter 1.

4. Η επικέντρωση των τοπικών δράσεων στις ανάγκες των δημοτών και στη παραγωγή υπηρεσιών οι οποίες βρίσκονται σε αντιστοιχία με αυτές.

5. Η ενδυνάμωση της συνοχής και του κοινού προσανατολισμού όλων των επιπέδων διοίκησης των ΟΤΑ α' βαθμού στην προώθηση της συμμετοχής στη διαδικασία πραγμάτωσης των στόχων και της αφοσίωσης τους στην ανάγκη της αλλαγής.

Κατόπιν όλων των ανωτέρω, γίνεται αντιληπτό ότι οι Δήμοι εφαρμόζοντας ορθά τις αρχές της στρατηγικής διοίκησης επιτυγχάνουν τη δομική αναδιάταξη του διοικητικού τους συστήματος ενώ προάγεται και ο οργανωτικός ανασχεδιασμός τους πάνω στη βάση της δομικής διάκρισης ανάμεσα στις εκτελεστικές και στις επιτελικές λειτουργίες τους. Αναμφίβολα μέσω αυτής της αναδιοργάνωσης επιδιώκεται:

- ❖ Η ενίσχυση της ικανότητας των ΟΤΑ α' βαθμού για στρατηγική δράση και προγραμματισμό.
- ❖ Η ενδυνάμωση της επάρκειας πραγματοποίησης συγκεκριμένων προγραμμάτων και παροχής υπηρεσιών ή αγαθών προς τους πολίτες με αποτελεσματικότητα.⁴¹

Από όλα τα παραπάνω συμπεραίνουμε ότι η στρατηγική διοίκηση αποτελεί ένα μείζον ζήτημα για τους πρωτοβάθμιους οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης γιατί η ορθή της άσκηση ικανοποιεί την ανάγκη τους για προσαρμογή στις απαιτήσεις και τις ανάγκες της σύγχρονης εποχής. Επιπλέον συμβάλλει στο να αποκτήσουν οι ΟΤΑ α' βαθμού ένα εξωστρεφή προσανατολισμό σε αντίθεση με το γραφειοκρατικό και εσωστρεφή του παρελθόντος εστιάζοντας πρωτίστως στις ανάγκες των δημοτών τους και στη μέτρηση της ικανοποίησης τους. Συν τοις άλλοις, οι ΟΤΑ α' βαθμού οφείλουν να προβαίνουν στο σχεδιασμό και την εφαρμογή στρατηγικών προγραμμάτων που διασφαλίζουν την αντιστοίχιση τους προς το περιβάλλον λειτουργίας τους διότι με αυτό το τρόπο μόνο εξασφαλίζεται η εμπιστοσύνη των δημοτών τους σε αυτούς.

Συνοψίζοντας γίνεται εύκολα αντιληπτό ότι πλέον οι ΟΤΑ α' βαθμού πρέπει να διαθέτουν όχι γραφειοκρατική αλλά στρατηγική σκέψη, να προχωρούν στην εφαρμογή προγραμμάτων που διαμορφώνονται σύμφωνα με έγκυρες διαδικασίες διάγνωσης των ευκαιριών και κινδύνων που αντιμετωπίζουν καθώς και των δυνατοτήτων και αδυναμιών που τους χαρακτηρίζουν και όχι απλά να βασίζονται σε εμπειροτεχνικές πρακτικές.

⁴¹Kickert W.J.,Anglo-Saxon public management and european governance,Sage Editions,London,1996,p.179

Με τον τρόπο αυτό θα καταφέρουν να μην αποκοπούν από το κοινωνικό τους περιβάλλον αλλά κατ'ουσίαν να τεθούν στην υπηρεσία του, διασφαλίζοντας την απαραίτητη για τη διαχρονική τους επιβίωση κοινωνική νομιμοποίηση.⁴²

⁴²Μιχαλόπουλος Ν., Από τη δημόσια γραφειοκρατία στο Δημόσιο Μάνατζμεντ, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2004, σ.152

2.3-Η διοίκηση αποτελεσμάτων στους ΟΤΑ

Οι πάσης φύσεως δημόσιες οργανώσεις (και οι ΟΤΑ α' βαθμού δεν θα μπορούσαν να αποτελούν εξάιρεση) αντιμετωπίζονται εδώ και χρόνια από τη κοινή γνώμη ως σπάταλα γραφειοπαθολογικά συστήματα οργάνωσης που αδυνατούν να αντιμετωπίσουν επαρκώς τα διάφορα δημόσια προβλήματα. Είναι ευρέως γνωστό ότι το επίπεδο λειτουργίας των διαφόρων δημοτικών υπηρεσιών δεν ικανοποιεί επαρκώς ούτε τις ανάγκες αλλά ακόμη περισσότερο ούτε τις προσδοκίες των δημοτών-χρηστών αυτών των υπηρεσιών. Το γεγονός αυτό είχε σαν συνέπεια να δημιουργηθεί ένα έλλειμμα εμπιστοσύνης στις μεταξύ τους σχέσεις.

Αυτό το έλλειμμα μπορεί να μειωθεί αισθητά αν όχι να παύσει μέσω της εισαγωγής μετρήσεων τρόπων οργάνωσης και διοίκησης που να βελτιώνουν την ικανότητα των Δήμων να ανταποκρίνονται στις ανάγκες και προσδοκίες των δημοτών τους αφού κάτι τέτοιο εφαρμόζεται εδώ και χρόνια στις Τοπικές Αυτοδιοικήσεις άλλων κρατών-μελών της Ε.Ε.⁴³

Η περιγραφή και οριοθέτηση του πεδίου μέτρησης της διοικητικής συμπεριφοράς πραγματοποιείται μέσω της χρήσης των τριών βασικών εννοιών ήτοι της αποτελεσματικότητας, της αποδοτικότητας και της παραγωγικότητας.

Οι έννοιες αυτές εκφράζουν και ανάλογους τύπους μετρήσεων η αξία των οποίων αποτιμάται κάθε φορά πάνω στη βάση των επιζητούμενων στόχων και των πραγματικών επιδιώξεων των πολιτικών μέτρησης. Επί της ουσίας όμως, μέσω του περιεχομένου τους οι τρεις αυτοί όροι δηλώνουν έμμεσα και το εύρος των μετρήσεων, τη δυνατότητα διαχείρισης τους καθώς επίσης και το είδος των τελικών αποτελεσμάτων.

Σύμφωνα με την επικρατέστερη εννοιολόγηση:

- ★ Ο όρος **Αποτελεσματικότητα** αφορά την ικανότητα της Δημόσιας Οργάνωσης π.χ ενός ΟΤΑ α' βαθμού να εκπληρώνει τους προγραμματισθέντες στόχους
- ★ Ο όρος **Αποδοτικότητα** σχετίζεται με την ικανότητα της Δημόσιας Οργάνωσης π.χ ενός ΟΤΑ α' βαθμού να επιτυγχάνει στο μεγαλύτερο δυνατό βαθμό τους στόχους αυτούς με το μικρότερο δυνατό κόστος.
- ★ Ο όρος **Παραγωγικότητα** εκφράζεται ως το πηλίκο της σχέσης αποτελεσματικότητα προς αποδοτικότητα δίνοντας με αυτό το τρόπο μια συνδυαστική και άρα πιο σύνθετη

⁴³Μιχαλόπουλος Ν.,ο.π,σελ 200-202

εικόνα περισσότερων δεδομένων και στοιχείων για τον τρόπο λειτουργίας μιας δημόσιας οργάνωσης. Χρήσιμη πάντως σ' αυτό το σημείο είναι η διάκριση του όρου παραγωγικότητα από αυτόν της βελτίωσης της παραγωγικότητας. Οι δύο όροι δεν ταυτίζονται και όπως ίσως διαφαίνεται ο δεύτερος όρος αναφέρεται στην αλλαγή του επιπέδου του πρώτου. Συνοψίζοντας, πρέπει να τονιστεί ότι οι βασικές έννοιες της αποτελεσματικότητας, αποδοτικότητας και παραγωγικότητας έχουν διακριτό περιεχόμενο και πεδίο αναφοράς. Αν και άμεσα αλληλοσυσχετιζόμενες δεν είναι ταυτόσημες ή συνώνυμες, όμως δεν είναι και αμοιβαία αποκλειόμενες.

Η μέτρηση των αποτελεσμάτων μιας δημόσιας οργάνωσης π.χ ενός ΟΤΑ α' βαθμού είναι συστατικό στοιχείο του ΝΔΜ και αυτό καταγράφεται σε αναρίθμητα προγράμματα διοικητικής μεταρρύθμισης. Εξάλλου πάγιο αίτημα των δημοτών αποτελεί η αποτελεσματική λειτουργία των Δήμων τους.⁴⁴

Επομένως, είναι αναγκαία η επισήμανση ότι η διοίκηση αποτελεσμάτων σε έναν ΟΤΑ α' βαθμού είναι προσανατολισμένη στη βελτιστοποίηση των αποτελεσμάτων ή διαφορετικά στην επίτευξη μετρήσιμων και συγκεκριμένων αποτελεσμάτων ή διαφορετικά στην αποτελεσματική επίτευξη της τιθέμενης στοχοθεσίας με το λιγότερο δυνατό κόστος και χωρίς σπατάλη των διαθέσιμων πόρων, ικανοποιώντας, όμως, πάντα τις κοινωνικές ανάγκες, ήτοι δρώντας εξωστρεφώς και όχι με εσωστρέφεια, ήτοι δρώντας όχι απλώς και μόνο με πλήρη προσήλωση στην τυπολατρία και στην τήρηση των διοικητικών διαδικασιών, της γραφειοκρατίας και της ιεραρχίας, με οποιοδήποτε κόστος (οικονομικό ή και χρονικό).⁴⁵

Είναι αδήριτη ανάγκη να εισαχθεί και στην ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση α' βαθμού μία κουλτούρα αποτελεσματικότητας, αποδοτικότητας και παραγωγικότητας, η οποία θα επικεντρώνεται στη δραστηριοποίηση, όλων των Δήμων με κύριο γνώμονα την παροχή ποιοτικών, αξιόπιστων και μετρήσιμων υπηρεσιών και αγαθών, προς όφελος των τοπικών κοινωνιών.

Συνεπώς, μία διοικητική μεταρρύθμιση στο χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης οφείλει να έχει το χαρακτήρα της διοικητικής στοχοθεσίας, της μέτρησης των αποτελεσμάτων, της δημοσιοποίησης αυτών στην κοινωνία, της συμμετοχής των πολιτών στη λήψη των αποφάσεων και, φυσικά, του σχεδιασμού μηχανισμών διόρθωσης των όποιων αποκλίσεων από τη προγραμματισθείσα στοχοθεσία.

⁴⁴Μιχαλόπουλος Ν.,ο.π,σελ 202-203

⁴⁵Ammons D.,Municipal Benchmarks:Assessing Local Performance and Establishing Community Standards,Sage Editions,London, 2001,p.12

Να τονιστεί σ' αυτό το σημείο ότι οι μετρήσεις των αποτελεσμάτων, στα πλαίσια πάντα της άσκησης μιας διοίκησης αποτελεσμάτων σε έναν οργανισμό, συνεισφέρουν, ανάμεσα στα άλλα, στον προσδιορισμό των προβλημάτων και των αστοχιών, καθώς, επίσης, και του αναπροσανατολισμού των διοικητικών δράσεων, ενώ, την ίδια στιγμή, παρέχουν μία αξιόπιστη βάση για τον υπολογισμό των αναγκαίων πόρων, τη δικαιολόγηση αποφάσεων ανακατανομής πόρων ή ακόμη και των αποφάσεων για αύξηση των επενδύσεων. Αδιαμφισβήτητα, η μέτρηση των αποτελεσμάτων σε έναν ΟΤΑ α' βαθμού μοιλονότι είναι *prima facie* ένα ζήτημα τεχνικής φύσεως, ουσιαστικά στοχεύει σε παροχή ποιοτικών υπηρεσιών που ωφελούν τους δημότες. Συνοψίζοντας, η λειτουργία μιας δημόσιας οργάνωσης και δη ενός ΟΤΑ α' βαθμού, προϋποθέτει μεταρρυθμίσεις σημαντικής εμβέλειας που προάγουν την αντικατάσταση του γραφειοκρατικού υποδείγματος δράσης με το επιχειρησιακό, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι οι ΟΤΑ α' βαθμού εξισώνονται με τις ιδιωτικές επιχειρήσεις.⁴⁶

Παρ' όλα αυτά, θα πρέπει να τονιστεί ότι η αποδοτικότητα έχει συγκριτικά μεγαλύτερη σημασία στο πεδίο της ιδιωτικής επιχειρηματικής δράσης όπου εκεί η επιτυχία αποτιμάται σε όρους κέρδους. Η οιαδήποτε βελτίωση της επιχειρηματικής αποδοτικότητας μπορεί να σημαίνει ενίσχυση της κερδοφορίας. Οι δημόσιες οργανώσεις, όπως π.χ οι ΟΤΑ α' βαθμού όπως προαναφέρθηκε, δεν είναι επιχειρήσεις. Μπορεί να λέγεται ότι πρέπει να λειτουργούν σαν επιχειρήσεις αλλά αυτό δεν σημαίνει ότι πρέπει να γίνουν όμοιες με αυτές. Ανάμεσα τους υπάρχει η ειδοποιός διαφορά της κοινωνικής φύσης των δημοσίων υπηρεσιών. Οι πάσης φύσεως δημόσιοι θεσμοί συμπεριλαμβανομένων και των ΟΤΑ α' βαθμού οφείλουν να σέβονται την αξία της ισότητας. Οι ΟΤΑ α' βαθμού δεν έχουν εμπορικούς σκοπούς και συνεπώς γίνονται κοινωνικά αποδεκτοί όταν λειτουργούν βάσει των αρχών της αποτελεσματικότητας, της αποδοτικότητας και της ισότητας. Εξίσου ίσης αν όχι μεγαλύτερης σημασίας με τη ποσοτική αποτίμηση των αποτελεσμάτων λειτουργίας των ΟΤΑ α' βαθμού είναι η ενσωμάτωση στη καθημερινή λειτουργία αυτών της αξίας της διοικητικής δικαιοσύνης ή ισότητας.

Συμπερασματικά, το ΝΔΜ αντικατοπτρίζει καταστατικά τη μετάβαση από τον έλεγχο των εισροών στην αξιολόγηση των εκροών, με όρους αποτελεσματικότητας, αποδοτικότητας και ισότητας. Χωρίς να προβαίνει στην αμφισβήτηση των κλασικών διοικητικών αξιών όπως π.χ

⁴⁶Κάππας Θ., Το σύγχρονο μάνατζμεντ στην Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση και η μεταρρύθμιση του Καλλικράτη: το παράδειγμα του Δήμου Αθηναίων, Διδακτορική διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο, 2017, σελ 185-186

της αμεροληψίας ή της ουδετερότητας το ΝΔΜ περιγράφει συνοπτικά μια κουλτούρα διοίκησης που αποζητά τη κοινωνική αποδοχή όχι διαμέσου των γραφειοκρατικών τύπων ή συμβόλων αλλά διαμέσου της αποτελεσματικότητας. Με αυτό το τρόπο οι δημόσιες οργανώσεις, αν και διαθέτουν γραφειοκρατική δομή, επιχειρούν να απαλλαγούν από την εσωστρέφεια τους, ισχυροποιώντας τον εξωστρεφή τους προσανατολισμό, προγραμματίζοντας σκοπούς και δράσεις που εκφράζουν συγκεκριμένες κοινωνικές ανάγκες, η αντιμετώπιση των οποίων αποτελεί τη βασική τους αποστολή, σκοπεύοντας στη παροχή αξιόπιστων και μετρήσιμων υπηρεσιών και αγαθών, δημιουργώντας κατά συνέπεια τη βάση ανάπτυξης μεθόδων, δεικτών και τύπων μετρήσεων αποτελεσμάτων.⁴⁷

⁴⁷Μιχαλόπουλος Ν., ο.π., σελ 207-210

2.4-Η διοίκηση ανθρώπινου δυναμικού στους ΟΤΑ

Στην εποχή μας, ο άνθρωπος είναι το σημαντικότερο στοιχείο ενός οργανισμού ή μιας επιχείρησης. Ένας σύγχρονος οργανισμός προβαίνει στην αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού με τέτοιο τρόπο έτσι ώστε να αποκομίζει το μεγαλύτερο δυνατό όφελος από τις ικανότητές του. Ο επιστημονικός κλάδος «Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού» ή αλλιώς «Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων» (Human Resource Management) ασχολείται με τον ανθρώπινο παράγοντα και εκλαμβάνει το σύνολο του ανθρώπινου δυναμικού ως «πόρο». Η αποτελεσματική ΔΑΠ είναι σε θέση να δώσει ένα ανταγωνιστικό πλεονέκτημα για την επίτευξη των σκοπών μιας δημόσιας οργάνωσης π.χ ενός ΟΤΑ α' βαθμού, δίνοντας έμφαση στη δημιουργία γνώσεων, δεξιοτήτων και ικανοτήτων. Είναι πλέον αναγκαιότητα οι σύγχρονες διοικήσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού να ανανεώσουν τον τρόπο οργάνωσής τους, βελτιώνοντας έτσι την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα της λειτουργίας τους. Η ΔΑΠ της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού, μέσω αρκετών μεταρρυθμίσεων των πολιτικών της, προσπαθεί να συμπορευτεί με την αντίστοιχη του ιδιωτικού τομέα. Ωστόσο, δεν στέφονται με επιτυχία όλες οι προσπάθειες της εφαρμογής καινοτόμων πολιτικών ΔΑΠ στη Τοπική Αυτοδιοίκηση α' βαθμού. Αυτό συμβαίνει λόγω της έλλειψης σαφήνειας και της μακρηγορίας του περιεχομένου της ΔΑΠ, της συμμόρφωσης του περιεχομένου της με τα υπάρχοντα πλαίσια (θεσμικό, πολιτικό, οικονομικό, κοινωνικό) που εφαρμόζεται και εν τέλει από την ασυμφωνία μεταξύ του επιθυμητού περιεχομένου της ΔΑΠ και των εφαρμοζόμενων μεθόδων της.⁴⁸

Τόσο στη χώρα μας όσο και διεθνώς, οι εμπειρικές μελέτες που αναλύουν τη σύνδεση μεταξύ καινοτόμων πολιτικών ΔΑΠ και αποδοτικότητας στον ιδιωτικό τομέα, φέρουν θετικό πρόσημο. Σαν αποτέλεσμα, αυξάνεται το ποσοστό των δημοσίων οργανώσεων π.χ οι ΟΤΑ α' βαθμού που εφαρμόζουν παρόμοιες πολιτικές προσβλέποντας στα ίδια αποτελέσματα. Παρόλα αυτά, τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των δημοσίων οργανώσεων π.χ οι ΟΤΑ α' βαθμού σε σχέση με τις ιδιωτικές επιχειρήσεις επηρεάζουν σημαντικά την τελική εφαρμογή της ΔΑΠ. Μερικές από τις παραμέτρους/ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των δημοσίων οργανώσεων π.χ οι ΟΤΑ α' βαθμού είναι τα κάτωθι:

⁴⁸Βασιλάκη Μ.,ΔΑΠ στη Τοπική Αυτοδιοίκηση: Εκπαιδευτικές ανάγκες σε ένα συνεχώς μεταβαλλόμενο κόσμο, Διπλωματική Εργασία,Τ.Ε.Ι Ηπείρου,2017,σελ.10-11

- ➔ Το κανονιστικό-θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας του, το οποίο περιορίζει τις διοικητικές επιλογές, τις αποφάσεις και τις δράσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού.
- ➔ Το πολιτικό περιβάλλον, όπου ο πολιτικός ορθολογισμός και οι πολιτικές εκτιμήσεις καθορίζουν τη λειτουργία του και επιδρούν σε μεγάλο βαθμό στο περιεχόμενο και τη φιλοσοφία των πολιτικών ΔΑΠ και τέλος
- ➔ Οι οικονομικοί όροι λειτουργίας τους, εφόσον χρηματοδοτούνται από τον κρατικό προϋπολογισμό. Συνεπώς, εξαρτώνται σε απόλυτο βαθμό από πολιτικές αποφάσεις.⁴⁹

Εκτός από το υφιστάμενο πλαίσιο λειτουργίας των δημοσίων οργανώσεων π.χ των ΟΤΑ α' βαθμού, το οποίο ασκεί καθοριστική επιρροή στην διαμόρφωση και εφαρμογή των πολιτικών ΔΑΠ διάφορες άλλοι παράμετροι επηρεάζουν αρκετά και αυτές με τη σειρά τους και είναι:

- ➔ η δημογραφική σύνθεση του τοπικού πληθυσμού.
- ➔ η γήρανση του εργατικού δυναμικού.
- ➔ οι αξίες και οι αρχές της εκάστοτε πολιτικής ηγεσίας.

Η αναγκαία αλλαγή για μια πιο αποτελεσματική Τοπική Αυτοδιοίκηση α' βαθμού, ξεκινά με την εσωτερική οργάνωση της διοίκησης του οργανισμού και επικεντρώνεται στη διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού. Για να είναι πετυχημένη κάθε πολιτική αλλαγής, πρέπει να στηριχθεί μόνο στην ανάγκη για αποτελεσματικότητα και να ληφθούν υπόψη οι ιδιαιτερότητες των ΟΤΑ α' βαθμού. Σημαντική τροχοπέδη στην αποδοτικότητα της λειτουργίας ενός ΟΤΑ α' βαθμού μπορεί να αποτελέσει το προσωπικό της. Για παράδειγμα, η συνταγματικά κατοχυρωμένη μονιμότητα του προσωπικού των ΝΠΔΔ εμποδίζει την απόλυση των ανεπαρκών υπαλλήλων. Οι προσλήψεις πραγματοποιούνται μέσω ΑΣΕΠ, μια χρονοβόρα και γραφειοκρατική διαδικασία που δημιουργεί προσκόμματα στον προγραμματισμό των τμημάτων ανθρώπινων πόρων των ΟΤΑ α' βαθμού για ανάγκες σε ανθρώπινο δυναμικό (Αρχικά καταρτίζονται προσωρινοί πίνακες διοριστέων, εν συνεχεία το ΑΣΕΠ εξετάζει τις υποβληθείσες ενστάσεις και ελέγχει τη νομιμότητα των πινάκων κατάταξης των υποψηφίων. Μετά την εξέταση των υποβληθεισών ενστάσεων, καταρτίζονται οι Οριστικοί Πίνακες Κατάταξης).⁵⁰ Τα διευθυντικά στελέχη δεν είναι απαραίτητο να διαθέτουν μεγάλη εμπειρία στο γνωστικό αντικείμενο της θέσης τους και δεν δεσμεύονται

⁴⁹Βασιλάκη Μ., ο.π., σελ 11

⁵⁰https://www.asep.gr/guide/9K_2018/resultsprocedure.html -Πρόσβαση στις 20/1/19

για τον χρόνο θητείας τους.(βλέπε εγκύκλιο του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης με ΑΔΑ:6ΜΜ1465ΧΘΨ-Φ7Γ)⁵¹

Εκτός από όλα αυτά η μεγαλύτερη πρόκληση όσον αφορά την οργάνωση και διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού που αντιμετωπίζει ΟΤΑ α' βαθμού είναι η αποτελεσματική επικοινωνία και συνεργασία μεταξύ των τριών διαφορετικών κατηγοριών ανθρώπινου δυναμικού με τις οποίες στελεχώνεται:

- Των αιρετών που ανάλογα με τα εκλογικά αποτελέσματα αλλάζουν κάθε τέσσερα χρόνια και εκλέγονται με πολιτικά και τοπικά κριτήρια,
- Των μόνιμων που επιλέγονται μέσω ΑΣΕΠ και
- Των εποχικών που προέρχονται είτε από προγράμματα απασχόλησης του ΟΑΕΔ (Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού), είτε από συμβάσεις μίσθωσης έργου ή ορισμένου χρόνου (οκτάμηνες) σε περίπτωση έκτακτης ανάγκης.

Οι προαναφερθείσες ιδιαιτερότητες κάνουν πιο αναγκαία την αλλαγή των πολιτικών της ΔΑΠ αλλά και πιο περίπλοκη. Τα συστήματα ΔΑΠ στη Τοπική Αυτοδιοίκηση α' βαθμού διακρίνονται για τη βραδύτητα και τη προσκόλληση τους σε κανόνες. Κατά συνέπεια, παρατηρείται επιβράδυνση της προσέλκυσης, της παρακίνησης και της διατήρησης ικανού ανθρώπινου δυναμικού, το οποίο θα προσφέρει ποιοτικές υπηρεσίες στους δημότες.

Παρ' όλο που η διοίκηση και η οργάνωση των ΟΤΑ α' βαθμού δεν δίνει και τόσο αισιόδοξα μηνύματα, η αλλαγή των συστημάτων ΔΑΠ μπορεί να γίνει και να οδηγήσει σε πιο αποτελεσματικά, αποδοτικά και δυναμικά συστήματα.

Μεταξύ των προτάσεων που μπορούν να διατυπωθούν και να οδηγήσουν σε μια πιο αποδοτική ΔΑΠ στη Τοπική Αυτοδιοίκηση α' βαθμού είναι οι παρακάτω:

- ★ Συλλογικά διοικητικά όργανα και διευθυντικά στελέχη να ασκούν τη διοίκηση του προσωπικού.
- ★ Λιγότεροι οπισθοδρομικοί και αυστηροί κανόνες.⁵²
- ★ Το ανθρώπινο δυναμικό να έχει κοινές αξίες.
- ★ Οι ρόλοι που αναλαμβάνει ο κάθε υπάλληλος να είναι σαφείς και να προάγεται η συνεργασία μεταξύ τους.

⁵¹<https://diavgeia.gov.gr/decision/view/6%CE%9C%CE%9C1465%CE%A7%CE%98%CE%A8-%CE%A67%CE%93> -Πρόσβαση στις 20/1/19

⁵²Βασιλάκη Μ.,ο.π,σελ 12-13

- ★ Απλοποίηση του υπάρχοντος θεσμικού πλαισίου.
- ★ Προαγωγή ουσιώδους διαλόγου με τους επίσημους συνδικαλιστικούς φορείς των εργαζομένων ώστε να αποφεύγονται οι συγκρούσεις και να αυξηθεί η συνεργασία τους.
- ★ Θέσπιση προκαθορισμένων κριτηρίων ώστε να μπορούν να απολύονται οι ανεπαρκείς υπάλληλοι.
- ★ Αύξηση της συχνότητας εκπαίδευσης του προσωπικού για την απόκτηση νέων γνώσεων και δεξιοτήτων.
- ★ Επιτάχυνση και απλούστευση των διαδικασιών προσλήψεων.
- ★ Χρήση των ΤΠΕ για τη προσέλκυση και πρόσβαση των κατάλληλων υποψηφίων.
- ★ Προαγωγή της ομαδικής συνεργασίας των υπαλλήλων όλων των κλάδων και ειδικοτήτων του Δήμου και εστίαση στην ικανοποίηση των αναγκών των δημοτών.

Οι ΟΤΑ α' βαθμού για να επιβιώσουν και να ευδοκιμήσουν θα πρέπει να είναι δεκτικοί και να ανταποκρίνονται θετικά στις όποιες κοινωνικές, τεχνολογικές, οικονομικές και πολιτικές αλλαγές που προκύπτουν. Για να γίνει αυτό πραγματικότητα, θα πρέπει το υπάρχον αλλά και το νέο ανθρώπινο δυναμικό να αναπτύσσουν καινούργιες γνώσεις, ικανότητες, στάσεις και συμπεριφορές. Η εκπαίδευση και η επιμόρφωση των δημοσίων υπαλλήλων είναι απολύτως απαραίτητες, καθώς θεωρούνται ότι συμβάλλουν στην εξειδίκευση και την αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού.⁵³

Οι ανάγκες για επιμορφωτικούς σκοπούς θα πρέπει να καλύπτουν πάγιες εκπαιδευτικές ανάγκες (διοικητικές πρακτικές, ευρωπαϊκά θέματα, εξοικείωση με τις Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνιών – ΤΠΕ, κ.λπ.), ανάγκες που ανακύπτουν από μεταρρυθμιστικές προσπάθειες και αλλαγές σε εθνικό επίπεδο (βαθμολόγιο, προσοντολόγιο, νέοι κώδικες, κ.λπ.), ανάγκες με βάση τις επικρατούσες διεθνείς τάσεις και άριστες πρακτικές καθώς η Τοπική Αυτοδιοίκηση α' βαθμού οφείλει να είναι σε θέση να αντιμετωπίσει τις αλλαγές που θα προκληθούν λόγω των ταχύτατων εξελίξεων στο εξωτερικό περιβάλλον.

Εκτός από όλα τα προαναφερθέντα, κρίνεται σκόπιμο να τονιστεί ότι στους ΟΤΑ α' βαθμού η ΔΑΠ παρουσιάζει αρκετές ιδιαιτερότητες. Η διοίκηση ασκείται μεν από τα αιρετά όργανα, όμως πολλές φορές εμπλέκονται και τα δημοτικά ή και τα τοπικά συμβούλια. Παρ' όλο που

⁵³Βασιλάκη Μ., ο.π., σελ 13

η ΔΑΠ, ως λειτουργία υπάρχει σε όλους τους ΟΤΑ α' βαθμού, δεν ακολουθούν όλοι οι Δήμοι την ίδια πολιτική ΔΑΠ αφού παρατηρούνται σημαντικές διαφορές ανάμεσα τους, διαφορές που σχετίζονται τόσο με το μέγεθος όσο και τη διοικητική δομή τους. Επιπλέον, η γεωγραφική και χωροταξική κατανομή του εργατικού δυναμικού δημιουργεί προσκόμματα στην εφαρμογή σταθερών πολιτικών ΔΑΠ.⁵⁴

Ωστόσο, οι ΟΤΑ α' βαθμού παρουσιάζουν κάποια κοινά χαρακτηριστικά που επηρεάζουν την ΔΑΠ:

- ★ Η αφομοίωση διαδικασιών και πρακτικών που αναπτύχθηκαν και έγιναν σταθερές και μόνιμες σταδιακά με το πέρασμα των χρόνων.
- ★ Η μη άμεση και πρόθυμη υιοθέτηση μιας αλλαγής.
- ★ Ο προσανατολισμός τους στην παροχή υπηρεσιών και όχι στο κέρδος,
- ★ Η αντιμετώπιση σοβαρών οικονομικών προβλημάτων,
- ★ Η ύπαρξη διαφόρων τμημάτων που είναι αρμόδια για ένα ευρύ πλέγμα ρόλων και αρμοδιοτήτων, και τέλος
- ★ Η απασχόληση μιας μεγάλης ετερογένειας υπαλλήλων που χωροταξικά είναι διασκορπισμένοι.

Αναπόδραστα, οι εξωτερικές πιέσεις για περιοριστικές δημοσιονομικές πολιτικές, για ποιοτικότερο επίπεδο υπηρεσιών, για χρήση και εφαρμογή νέων τεχνολογιών οδηγούν στην ανάγκη για την εφαρμογή νέων πολιτικών και διαδικασιών ΔΑΠ. Τα δημογραφικά χαρακτηριστικά του εργατικού δυναμικού έχουν αλλάξει. Παρατηρείται αύξηση του ποσοστού του γυναικείου εργατικού δυναμικού, Α.Μ.Ε.Α., μειονότητες, γήρανση του πληθυσμού. Παράλληλα οι ΟΤΑ α' βαθμού υποχρεούνται να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις του νέου περιβάλλοντος που διαμορφώνει η επικράτηση των νέων κοινωνικών αξιών που υπάρχουν πλέον στον εργατικό χώρο όπως για παράδειγμα η ισότητα των δύο φύλων στην εργασία, υγεία, ασφάλεια, η μερική απασχόληση κτλ.

Εντούτοις, υφίσταται ακόμη η παρεμπόδιση της ανάπτυξης καινοτόμων πολιτικών ΔΑΠ. Τείνει να επικρατήσει η άποψη ότι το τμήμα διοίκησης προσωπικού βοηθά τη διόγκωση της γραφειοκρατίας, την απώλεια της αυτονομίας και της ευελιξίας και δυσκολεύει τη διοίκηση του προσωπικού. Παρατηρείται λοιπόν στους ΟΤΑ α' βαθμού έντονη αντίσταση σε οποιαδήποτε καινοτόμο αλλαγή των συστημάτων ΔΑΠ. Η νωθρή εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού εντοπίζεται στο δημόσιο χαρακτήρα της και στην περιορισμένη

⁵⁴Βασιλάκη Μ., ο.π., σελ 13

εναλλαγή του προσωπικού της. Οι ΟΤΑ α' βαθμού δεν ηγούνται στην εφαρμογή μιας καινοτόμου αλλαγής ΔΑΠ, αλλά πιο πολύ ακολουθούν. Βέβαια όταν η καινοτόμος αυτή αλλαγή είναι «κοινωνικά αποδεκτή», μπορεί και να ηγηθεί επί της αλλαγής.⁵⁵

Συνοψίζοντας ακολουθεί μια ανάλυση SWOT όσον αφορά την εφαρμογή της ΔΑΠ στους ΟΤΑ α' βαθμού. Οι δυνάμεις και οι αδυναμίες που εντοπίζονται στους ΟΤΑ α' βαθμού είναι οι παρακάτω:

❖ **Δυνατά Σημεία:**

- 1)Οι νέοι υπάλληλοι είναι σε παραγωγική ηλικία, διαθέτουν εμπειρία στον ιδιωτικό τομέα και διάθεση για να δημιουργήσουν και να προσφέρουν.
- 2)Το επίπεδο μόρφωσης υπαλλήλων συνεχώς βελτιώνεται. Ενισχύεται η ποιότητα της θεωρητικής κατάρτισης και είναι υποχρεωτική πλέον η γνώση χρήσης ΤΠΕ.
- 3)Σε πολλούς ΟΤΑ α' βαθμού υπάρχουν στελέχη με γνώση και εμπειρία, που δύνανται ν' αξιοποιηθούν, ως εκπαιδευτές νέων λιγότερο έμπειρων υπαλλήλων
- 4)Η συνταγματικά κατοχυρωμένη μονιμότητα έχει και θετική όψη αφού δημιουργεί αίσθημα ασφάλειας στους υπαλλήλους δημιουργώντας θετική διάθεση για να ανταποκριθούν επαρκώς στα καθήκοντα τους.

❖ **Αδυναμίες**

- 1)Ο θεσμός της ενδοαυτοδιοικητικής κινητικότητας του προσωπικού κινείται σε χαμηλά επίπεδα μολονότι τις χρόνια διαπιστωμένες ελλείψεις σε διάφορους φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α βαθμού.
- 2)Οι αρχαιότεροι υπάλληλοι συνήθως αντιστέκονται σε οποιαδήποτε καινοτόμα δράση ή ιδέα.
- 3)Σοβαρές ελλείψεις προσωπικού(ειδικά στους νησιωτικούς Δήμους, με τα ποσοστά να φτάνουν μέχρι και το 60% του προσωπικού) σε νευραλγικά πόστα π.χ στη καθαριότητα με ότι αυτό συνεπάγεται για τη δημόσια υγεία.
- 4)Σφιχτή δημοσιονομική πολιτική με ό,τι αυτό συνεπάγεται για τις προσλήψεις προσωπικού, ανανέωση υλικοτεχνικού εξοπλισμού κτλ. λόγω του καθεστώτος που επέβαλαν οι δανειακές συμβάσεις της χώρας.⁵⁶

⁵⁵Βασιλάκη Μ.,ο.π,σελ 13-14

⁵⁶Βασιλάκη Μ.,ο.π,σελ 28-29

Συνεχίζοντας με τη διερεύνηση του εξωτερικού περιβάλλοντος μπορούν να επισημανθούν οι παρακάτω ευκαιρίες και απειλές:

❖ Ευκαιρίες

- 1)Στενότερη συνεργασία με το ΙΝ.ΕΠ. ούτως ώστε να αντιμετωπίζονται εγκαίρως οι εκπαιδευτικές ανάγκες του προσωπικού τους.
- 2)Η ευρεία εξάπλωση και χρήση του διαδικτύου μπορεί να χρησιμοποιηθεί για εφαρμογές e-learning.⁵⁷
- 3)Η αύξηση της παραγωγικότητας του προσωπικού των ΟΤΑ α' βαθμού η οποία θα μπορούσε να επιτευχθεί με τον σχεδιασμό και την εφαρμογή ενός αξιοκρατικού συστήματος αμοιβών και παροχών που θα επιβραβεύει τον παραγωγικό υπάλληλο.
- 4)Η ανάπτυξη υπό την αιγίδα της ΚΕΔΕ εκπαιδευτικών κέντρων που θα αναλαμβάνουν την κατάρτιση και την επιμόρφωση του προσωπικού των ΟΤΑ α' βαθμού εστιάζοντας στο αντικείμενο εργασίας τους (εμπλουτίζοντας την αποκλειστική μορφή εκπαίδευσης του “on the job training”) ενώ παράλληλα θα πρέπει να επιδιωχθεί η καλλιέργεια βασικών στοιχείων οργανωσιακής συμπεριφοράς (ηγεσία, υποκίνηση, δυναμική των ομάδων, επικοινωνία).⁵⁸

❖ Απειλές

- 1)Η περιοριστική πολιτική των προσλήψεων στη Τοπική Αυτοδιοίκηση α' βαθμού σε άμεση συνάρτηση με τον αριθμό των υπαλλήλων που συνταξιοδοτούνται στη Τοπική Αυτοδιοίκηση α' βαθμού διατηρεί το πρόβλημα έλλειψης προσωπικού.
- 2)Η μείωση της κρατικής επιχορήγησης θέτει εμπόδια στην οργάνωση και υλοποίηση εκπαιδευτικών προγραμμάτων.
- 3)Η διακοπή του προγράμματος εθελοντικής ενδοαυτοδιοικητικής κινητικότητας θα διατηρήσει την ανορθολογική κατανομή του προσωπικού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού.⁵⁹

⁵⁷Βασιλάκη Μ.,ο.π,σελ 29-30

⁵⁸https://www.researchgate.net/publication/319643785_E_Dioikese_Olikes_Poiotetas_sto_Demosio_Tomea_E_periptose_tes_Ellados-Πρόσβαση στις 26-12-2018

⁵⁹Βασιλάκη Μ.,ο.π,σελ 30

2.4.1-Η ΔΑΠ και η σχέση της με τη ΔΟΠ στους ΟΤΑ α' βαθμού

Μέχρι σήμερα επικρατούσε η άποψη ότι η Διοίκηση σκέφτεται, προγραμματίζει, ελέγχει, αξιολογεί ενώ οι εργαζόμενοι απλά εκτελούν τις εντολές της. Αυτή όμως η νοοτροπία αφήνει αναξιοποίητη τη μεγάλη πείρα και την κρίση των εργαζομένων σε μια δημόσια οργάνωση π.χ σε έναν ΟΤΑ α' βαθμού για την αντιμετώπιση και επίλυση καθημερινών προβλημάτων. Με την εφαρμογή της ΔΟΠ το ανθρώπινο δυναμικό καθιερώνεται ως ένας ιδιαίτερα σημαντικός συντελεστής της παραγωγικής διαδικασίας ενώ επιχειρείται η αναβάθμιση του ρόλου τους μέσα από συνεχή και συστηματική εκπαίδευση. Με βάση τα διεθνή πρότυπα ποιότητας ISO 9001 & ISO 9004: «Quality Management Systems - Guidelines for Quality Management of Organizations» (Συστήματα Διοίκησης Ποιότητας – Απαιτήσεις & Κατευθυντήριες Οδηγίες για Βελτιώσεις της Επίδοσης) η συμμετοχή του ανθρώπινου δυναμικού είναι η μία από τις οκτώ θεμελιώδεις αρχές της ποιότητας. Τα πρότυπα αυτά καθιερώνουν διεργασίες για την εσωτερική επικοινωνία εντός της δημόσιας οργάνωσης π.χ ενός ΟΤΑ α' βαθμού όσον αφορά την αποτελεσματικότητα του συστήματος διαχείρισης της ποιότητας.⁶⁰

Με αυτό το τρόπο οι αποφάσεις της Διοίκησης διαχέονται και γνωστοποιούνται σε όλα τα επίπεδα της δημόσιας οργάνωσης π.χ ενός ΟΤΑ α' βαθμού, ενώ αντίστροφα, προτάσεις από το ανθρώπινο δυναμικό φτάνουν μέχρι την ανώτατη Διοίκηση. Επιπρόσθετα, προωθείται η μέτρηση, ανάλυση και βελτίωση της ικανοποίησης του προσωπικού, ενώ επισημαίνονται ως τρόποι βελτίωσης αυτής, η παροχή κινήτρων προς αυτό, αλλά και η δημιουργία κατάλληλων συνθηκών εργασίας, μέρος των οποίων είναι και η υγιεινή με την ασφάλεια στο περιβάλλον της εργασίας. Η συνεχής βελτίωση, επίσης, μία από τις οκτώ βασικές αρχές της ποιότητας, προκύπτει από το γνωστό μοντέλο: ΣΧΕΔΙΑΖΩ: καθιερώνω αντικειμενικούς σκοπούς και διεργασίες για την ικανοποίηση των αναγκών - προσδοκιών του αποδέκτη (πελάτη ή δημότη) ΕΚΤΕΛΩ: εφαρμόζω τις διεργασίες ΕΛΕΓΧΩ: παρακολουθώ και μετρώ τις διεργασίες και το προϊόν και εκθέτω αποτελέσματα ΕΝΕΡΓΩ: αναλαμβάνω δράσεις για τη διαρκή βελτίωση της επίδοσης των διεργασιών. Αυτό το μοντέλο είναι τα τέσσερα βήματα που ο Dr. W. Edwards Deming δημιούργησε, γνωστά ως: Plan-Do-Check-Act (PDCA) ή Σχεδιάζω – Εκτελώ – Ελέγχω – Ενεργώ (ΣΕΕΕ)⁶¹

⁶⁰Λαζαράκη Α.,Η διαχείριση και η αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού σαν στρατηγικό εργαλείο ανάπτυξης των Δήμων.Μελέτη Περίπτωσης:Δήμος Αγίου Δημητρίου,Διπλωματική Εργασία,Ε.Κ.Π.Α,2018,σελ 3

⁶¹ <https://en.wikipedia.org/wiki/PDCA> -Πρόσβαση στις 20-12-18

Η Διοίκηση μιας δημόσιας οργάνωσης π.χ ενός ΟΤΑ α' βαθμού εφαρμόζοντας Σύστημα Διοίκησης Ποιότητας χρησιμοποιεί κατάλληλα εργαλεία και τεχνικές (έντυπα συλλογής δεδομένων, διάγραμμα ροής,καταιγισμός ιδεών ή brainstorming, σύγκριση με τον ανταγωνισμό ή benchmarking, κλπ) για τον εντοπισμό αστοχιών και την εύρεση αποτελεσματικών διορθωτικών και προληπτικών ενεργειών.⁶²

Η έμφαση στον προσδιορισμό και την ανάλυση των κινδύνων ενσωματώνεται στη νέας φιλοσοφία λειτουργίας μιας δημόσιας οργάνωσης π.χ ενός ΟΤΑ α' βαθμού που βασίζεται στη πρόληψη των προβλημάτων, στην εξάλειψη των μη συμμορφώσεων, στη μείωση της αναξιοπιστίας, στην αύξηση της ικανοποίησης των πελατών-δημοτών. Οι παράγοντες για την Ποιότητα στη Διοίκηση και τις υπηρεσίες ομαδοποιούνται σε: Εξοπλισμός, Πολιτικές, Διαδικασίες, Άνθρωποι (για διοίκηση και υπηρεσίες). Οι κατηγορίες αυτές δεν οριοθετούν αλλά βοηθούν την ανάπτυξη του διαγράμματος. Σύμφωνα με τον Kaoru Ishikawa⁶³, η βελτίωση της ποιότητας είναι μια αέναη διαδικασία και πάντα επιδεκτική σε πρόσθετες ενέργειες για την αποδοτικότητά της.

Η εφαρμογή ενός Συστήματος Διασφάλισης Ποιότητας αναπόφευκτα επιφέρει αλλαγές για το ανθρώπινο δυναμικό μιας δημόσιας οργάνωσης π.χ ενός ΟΤΑ α' βαθμού. Η διαμόρφωση και διεξαγωγή κατάλληλων ενημερωτικών και εκπαιδευτικών προγραμμάτων συνεισφέρει καθοριστικά στην αντιμετώπιση των αρνητικών συνεπειών λόγω αυτών των αλλαγών. Μια προτεινόμενη αλλαγή γίνεται αποδεκτή με μεγάλη πιθανότητα επιτυχίας, όταν όλοι οι εμπλεκόμενοι δεν αμφισβητούν ότι υπάρχει ανάγκη αλλαγής και δεν αντιστέκονται στην αλλαγή που υποδεικνύεται, και μάλιστα σε όλα τα επίπεδα. Ο ρόλος της ΔΑΠ είναι πολύ σημαντικός στην άμεση συμμετοχή των εργαζομένων στη συνεχή βελτίωση της ποιότητας του οργανισμού ή της επιχείρησης.⁶⁴

⁶²Λαζαράκη Α.,ο.π.,σελ 4

⁶³ <http://www.skymark.com/resources/leaders/ishikawa.asp> -Πρόσβαση στις 15/1/19

⁶⁴Λαζαράκη Α.,ο.π.,σελ.4-5

2.5-Η διοίκηση ολικής ποιότητας στους ΟΤΑ

Η ΔΟΠ είναι μια λειτουργική φιλοσοφία η οποία δίνει έμφαση στην ικανοποίηση των πελατών και στη συνεχή βελτίωση. Αφορά σύνολο ενεργειών που έχουν στόχο τη κατάλληλη χρήση των πόρων του οργανισμού(υλικών, οικονομικών και ανθρώπινων)έτσι ώστε να ικανοποιηθούν όλα τα εμπλεκόμενα μέρη.⁶⁵

Η επίτευξη της ποιότητας στη Τοπική Αυτοδιοίκηση α' βαθμού προϋποθέτει την αξιοποίηση των μεθόδων και τεχνικών του ιδιωτικού τομέα. Σε κάθε περίπτωση πρέπει να ληφθούν υπόψη οι ιδιαιτερότητες της δράσης των ΟΤΑ α' βαθμού, των αγαθών και υπηρεσιών που προσφέρουν στους δημότες τους αλλά και η γενικότερη δομή και διάρθρωση τους στο σχεδιασμό και την εφαρμογή της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας. Στη Τοπική Αυτοδιοίκηση α' βαθμού έχουν καθιερωθεί η εφαρμογή των κάτωθι εργαλείων ΔΟΠ:

- ❖ Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (ΚΠΑ)
- ❖ Η Διοίκηση μέσω Στόχων(ν.3230/2004), η οποία θα αναλυθεί σε επόμενο κεφάλαιο
- ❖ και η Πιστοποίηση Ποιότητας βάσει ISO.⁶⁶

Αναλυτικότερα το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (ΚΠΑ) είναι ένα εργαλείο διοίκησης ολικής ποιότητας που αναπτύχθηκε από τον δημόσιο τομέα για το δημόσιο τομέα, εμπνευσμένο από το Πρότυπο Αριστείας του Ευρωπαϊκού Ιδρύματος για τη Διοίκηση Ποιότητας (European Foundation Quality Management – EFQM). Θεμελιώνεται στη παραδοχή ότι τα άριστα αποτελέσματα ως προς την οργανωσιακή απόδοση, τους πελάτες/δημότες και την κοινωνία είναι σε άρρηκτη σχέση με την ηγεσία που καθοδηγεί τη στρατηγική και το σχεδιασμό, το ανθρώπινο δυναμικό, τις συνεργασίες, τους πόρους και τις διοικητικές διαδικασίες.

Το ΚΠΑ αποτελεί μια ολιστική αντιμετώπιση της ανάλυσης της οργανωσιακής απόδοσης, προσεγγίζοντας την από διαφορετικές οπτικές την ίδια στιγμή.Το ΚΠΑ διατίθεται στο δημόσιο τομέα, δωρεάν και προσφέρεται σαν ένα εύκολο στη χρήση εργαλείο για να βοηθήσει τις δημόσιες οργανώσεις ,σε όλη την Ευρώπη στη χρήση τεχνικών διαχείρισης ποιότητας για τη βελτίωση της απόδοσης. Το ΚΠΑ έχει σχεδιαστεί για να χρησιμοποιηθεί σε όλο το δημόσιο τομέα συμπεριλαμβανομένης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού.

⁶⁵Κέφης Β.,ΔΟΠ:Θεωρία και Πρότυπα,Εκδόσεις Κριτική,2014,Αθήνα,σελ 57-58

⁶⁶Μπίνας Ι.,Διερεύνηση πρακτικών ΔΟΠ στους ΟΤΑ,Διπλωματική Εργασία,Πανεπιστήμιο Πατρών,2016,σελ.33

Το ΚΠΑ φιλοδοξεί να διαδραματίσει το ρόλο καταλύτη για μια ολοκληρωμένη διαδικασία βελτίωσης στο πλαίσιο μιας δημόσιας οργάνωσης και εμπεριέχει πέντε βασικούς στόχους:

1. Να εισάγει στη δημόσια διοίκηση, συμπεριλαμβανομένης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού, την κουλτούρα της αριστείας και τις αρχές της ΔΟΠ.
2. Να τις οδηγήσει βήμα-βήμα σε έναν ολοκληρωμένο κύκλο ποιότητας, ο οποίος αποτελείται από τα στάδια του Προγραμματισμού, της Εκτέλεσης, του Ελέγχου και της Ανάδρασης.
3. Να διευκολύνει την αυτο-αξιολόγηση μιας δημόσιας οργάνωσης, π.χ ΟΤΑ α' βαθμού, ώστε να αναπαρασταθεί με ακρίβεια η υφιστάμενη κατάσταση και να προσδιοριστούν δράσεις βελτίωσης.⁶⁷
4. Να είναι ο σύνδεσμος μεταξύ των διαφορετικών προτύπων που εφαρμόζονται στη διοίκηση ποιότητας και στο δημόσιο και στον ιδιωτικό τομέα.
5. Να κάνει πιο εύκολη τη συγκριτική μάθηση μεταξύ των δημοσίων οργανώσεων συμπεριλαμβανομένων και των φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού.

Οι δημόσιες οργανώσεις, π.χ ΟΤΑ α' βαθμού που ξεκινούν την εφαρμογή του ΚΠΑ αποσκοπούν στην επίτευξη της άριστης απόδοσης και επιθυμούν να εισάγουν στο τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας τους μια νοοτροπία αριστείας. Η αποτελεσματική χρήση του ΚΠΑ θα ενισχύσει ακόμη περισσότερο αυτή τη κουλτούρα περί αριστείας εντός της δημόσιας οργάνωσης π.χ ΟΤΑ α' βαθμού και μάλιστα σε σύντομο χρονικό διάστημα

Το ΚΠΑ, ως εργαλείο της ΔΟΠ, ενσωματώνει τις θεμελιώδεις έννοιες της αριστείας όπως αυτές είχαν αρχικά διατυπωθεί με σαφήνεια από το Ευρωπαϊκό Ίδρυμα Διοίκησης Ποιότητας (EFQM), τις εντάσσει στην ορολογία του δημοσίου τομέα/στο πλαίσιο του ΚΠΑ και αποσκοπεί στη βελτίωση της απόδοσης των δημοσίων οργανώσεων π.χ ΟΤΑ α' βαθμού βάσει αυτών των εννοιών. Οι αρχές αυτές κάνουν τη διαφορά ανάμεσα στην παραδοσιακή γραφειοκρατική δημόσια οργάνωση και σε εκείνη που είναι προσανατολισμένη στη ΔΟΠ.⁶⁸

Οι οκτώ αυτές βασικές αρχές είναι οι ακόλουθες:

⁶⁷http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/20160408_poiotita_axiologisi.pdf - Πρόσβαση στις 27-12-2018

⁶⁸http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/20160408_poiotita_axiologisi.pdf - Πρόσβαση στις 27-12-2018

- ★ Αρχή 1: Προσανατολισμός στα αποτελέσματα.
- ★ Αρχή 2: Εστίαση στο Δημότη/Πελάτη.
- ★ Αρχή 3: Ηγεσία και σταθερότητα ως προς τον σκοπό.
- ★ Αρχή 4: Διαχείριση μέσω διαδικασιών και γεγονότων.
- ★ Αρχή 5: Ανάπτυξη και συμμετοχή του ανθρώπινου δυναμικού.
- ★ Αρχή 6: Συνεχής μάθηση, καινοτομία και βελτίωση.
- ★ Αρχή 7: Ανάπτυξη συνεργασιών.
- ★ Αρχή 8: Κοινωνική ευθύνη.

Επιπρόσθετα το ΚΠΑ εστιάζει σε εννέα κριτήρια τα οποία είναι άρρηκτα συνδεδεμένα με τις διοικητικές πρακτικές μιας δημόσιας οργάνωσης π.χ ενός ΟΤΑ α' βαθμού, τις αποκαλούμενες προϋποθέσεις λειτουργίας της. Οι προϋποθέσεις αυτές προσδιορίζουν το τι κάνει η δημόσια οργάνωση και πώς εκτελεί το υπηρεσιακό της έργο της, ώστε να επιτύχει τα επιθυμητά αποτελέσματα. Η αξιολόγηση των δράσεων που συνδέονται με τις προϋποθέσεις απόδοσης θα πρέπει να βασίζονται στην Ομάδα Αξιολόγησης Προϋποθέσεων που είναι τα εξής κριτήρια:

Κριτήρια Προϋποθέσεων

- Κριτήριο 1: Ηγεσία
- Κριτήριο 2: Στρατηγική και Προγραμματισμός
- Κριτήριο 3: Ανθρώπινο Δυναμικό
- Κριτήριο 4: Συνεργασίες και Πόροι
- Κριτήριο 5: Διαδικασίες

Από το κριτήριο 6 και στο εξής, η εστίαση της αξιολόγησης μετατοπίζεται από τις Προϋποθέσεις στα Αποτελέσματα.

Κριτήρια Αποτελεσμάτων

- Κριτήριο 6: Αποτελέσματα προσανατολισμένα προς το δημότη/πελάτη.
- Κριτήριο 7: Αποτελέσματα για το ανθρώπινο δυναμικό.
- Κριτήριο 8: Αποτελέσματα σχετικά με την κοινωνική ευθύνη.
- Κριτήριο 9: Κύρια αποτελέσματα επίδοσης.⁶⁹

⁶⁹http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/20160408_poiotita_axiologisi.pdf - Πρόσβαση στις 27-12-2018

Τα παρακάτω πλεονεκτήματα διακρίνουν το Κ.Π.Α:

- ❑ Το Κ.Π.Α συνιστά μια πρώτη προσπάθεια αντιμετώπισης της ανομοιότητας των διοικητικών συστημάτων των κρατών - μελών της Ε.Ε., βάζοντας κοινά κριτήρια και ενιαία μέθοδο αξιολόγησης, ούτως ώστε τα συμπεράσματά της να είναι συγκρίσιμα, κοινώς αποδεκτά και αξιοποιήσιμα, προκειμένου να σχεδιαστούν κοινές πολιτικές αν και όταν οι συνθήκες το επιτρέψουν.
- ❑ Το Κ.Π.Α. επιδέχεται την ανάπτυξη επαφών, επικοινωνίας και συνεργασίας μεταξύ των φορέων της δημόσιας διοίκησης αλλά και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού των κρατών - μελών της Ε.Ε., καθώς και την ανταλλαγή εμπειριών για ζητήματα διοικητικής οργάνωσης και λειτουργίας.
- ❑ Το Κ.Π.Α. δημιουργεί τις προϋποθέσεις για την υλοποίηση του σχεδίου καθιέρωσης του Ευρωπαϊκού Βραβείου Ποιότητας στη Δημόσια Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση α' βαθμού .
- ❑ Το Κ.Π.Α. συμβάλλει αποφασιστικά στην εισαγωγή της φιλοσοφίας και των εννοιών της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας και του Δημόσιου Μάνατζμεντ γενικότερα, στις Δημόσιες Οργανώσεις, π.χ ΟΤΑ α' βαθμού.
- ❑ Το Κ.Π.Α. ισχυροποιεί τη συμμετοχή του προσωπικού μιας Δημόσιας Οργάνωσης π.χ ΟΤΑ α' βαθμού στη διαδικασία αξιολόγησης της λειτουργίας της αφού στην ουσία πρόκειται περί μιας μεθόδου αυτοαξιολόγησης.⁷⁰
- ❑ Το Κ.Π.Α. συνιστά μια πλήρη μελέτη της δομής και λειτουργίας μια Δημόσιας Οργάνωσης π.χ ΟΤΑ α' βαθμού σε ένα καθορισμένο χρονικό σημείο. Η διαδικασία αυτοαξιολόγησης βασίζεται σε ουσιαστικά στοιχεία και αιτιολογημένες κρίσεις για κάθε θέμα που εξετάζει και μπορεί να διεκπεραιωθεί από τους ίδιους τους υπαλλήλους της Δημόσιας Οργάνωσης π.χ ΟΤΑ α' βαθμού, χωρίς την προσφυγή σε εξωτερικούς συνεργάτες.
- ❑ Η εφαρμογή του Κ.Π.Α. είναι μια αέναη διαδικασία αφού τα πορίσματα της αξιολόγησης οδηγούν στην εκπόνηση σχεδίου δράσεων βελτίωσης της διοικητικής λειτουργίας οι οποίες αφού γίνουν πράξη επαναξιολογούνται με βάση και πάλι το Κ.Π.Α., έτσι ώστε να υπάρξει συνεχής διοικητική βελτίωση.

⁷⁰http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/20170804_odhgos_efarm.pdf - Πρόσβαση στις 27-12-2018

- ❑ Το Κ.Π.Α. δεν σχετίζεται με την αξιολόγηση της ουσίας των δημοσίων πολιτικών που εφαρμόζει μία Δημόσια Οργάνωση π.χ ένας ΟΤΑ α' βαθμού αλλά τη διοικητική λειτουργία της, η οποία αξιολογείται.
- ❑ Το Κ.Π.Α. δεν συσχετίζεται με κανένα τρόπο με την αξιολόγηση του προσωπικού της Δημόσιας Διοίκησης σε οιοδήποτε ιεραρχικό επίπεδο ευθύνης. Το Κ.Π.Α. δύναται να εφαρμοστεί είτε στο σύνολο μιας Δημόσιας Οργάνωσης π.χ ενός ΟΤΑ α' βαθμού είτε σε ορισμένες μονάδες της, αλλά πάντα ολοκληρωμένο ως ενιαίο σύστημα και όχι επιλεκτικά με την αποσπασματική εφαρμογή ορισμένων Κριτηρίων - Υποκριτηρίων.

Συνοψίζοντας τις ανωτέρω παρατηρήσεις για το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης, οφείλουμε να αναφέρουμε ότι προτείνεται η εφαρμογή του από τις Δημόσιες Οργανώσεις της Ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού ούτως ώστε να κάνουν χρήση ενός διοικητικού εργαλείου για τη βελτιστοποίηση της διοικητικής τους ικανότητας, το οποίο έχουν στη κατοχή τους και δεν απαιτείται να προσφεύγουν σε εξωτερικές πηγές για την εφαρμογή κάποιας παρόμοιας ολοκληρωμένα μεθοδολογίας.⁷¹

Όσον αφορά τα πρότυπα ISO η χρησιμότητα τους είναι αδιαμφισβήτητη. Τα πρότυπα ISO διασφαλίζουν την ποιότητα, την ασφάλεια και τη πιστότητα των προϊόντων ή υπηρεσιών. Εφόσον τα αποκτήσει μια δημόσια οργάνωση π.χ ΟΤΑ α' βαθμού περνά σε μια εποχή ανάπτυξης, καταξίωσης και αναγνώρισης τόσο από τους εσωτερικούς πελάτες (το σύνολο του ανθρώπινου δυναμικού που την απαρτίζει) όσο και από τους εξωτερικούς (δημότες όταν πρόκειται για ΟΤΑ α' βαθμού). Η πιστοποίηση καταδεικνύει τις προσπάθειες της διοίκησης για ένα εργασιακό περιβάλλον διαφορετικό από τα συνηθισμένα που θα κινητοποιεί δημιουργικά τους υπαλλήλους της δημόσιας οργάνωσης π.χ. ΟΤΑ α' βαθμού.

Η πιστοποίηση με ISO είναι μια αέναη διαδικασία που αναβαθμίζει την ανθρώπινη προσωπικότητα, υπό την προϋπόθεση όμως να τηρούνται απαρέγκλιτα οι κανόνες και οι διαδικασίες. Αποτελεί στρατηγικό εργαλείο το οποίο δρά καταλυτικά στη μείωση των περιττών δαπανών, στην ελαχιστοποίηση των λανθασμένων επιλογών, στην αύξηση της παραγωγικότητας, στη διεύρυνση του ορίζοντα δράσης, στη βελτίωση των σχέσεων μεταξύ εργαζομένων και διοίκησης και τέλος, στην εξασφάλιση της ικανοποίησης των ίδιων των πελατών-δημοτών.⁷²

⁷¹http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/20170804_odhgos_efarm.pdf - Πρόσβαση στις 27-12-2018

⁷²Κέφης Β., ο.π σελ 190

Τα πρότυπα διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο αν και πολλές φορές άδηλο. Όπου υφίσταται η απουσία προτύπων, εκεί διαπιστώνεται η χρησιμότητα τους. Συνηθίζεται να υπάρχει άγνοια του ρόλου που παίζουν στη βελτίωση του επιπέδου της ποιότητας, της ασφάλειας, της αξιοπιστίας, της αποτελεσματικότητας και της εσωτερικής ικανότητας για αλλαγή. Ο ISO (International Standardization Organization-Διεθνής Οργανισμός Τυποποίησης) είναι παγκοσμίως ο κορυφαίος αναπτυξιακός φορέας προτύπων. Τα πρότυπα του δημιουργούν θετική διαφορά όχι μόνο στους δημόσιους και ιδιωτικούς οργανισμούς που τα χρησιμοποιούν αλλά και στην ίδια τη κοινωνία ως σύνολο. Η κύρια αποστολή του είναι η διάδοση της τεχνολογίας στις αναπτυσσόμενες χώρες και η προστασία των καταναλωτών από ευτελούς αξίας αγαθά και υπηρεσίες.⁷³

⁷³Κέφης Β.,ο.π σελ 191

2.6-Βέλτιστες πρακτικές (Best Practices) και Συγκριτική αξιολόγηση (Benchmarking) στους ΟΤΑ α' βαθμού.

Τη σημερινή εποχή, η αναζήτηση βέλτιστων τρόπων παροχής υπηρεσιών προς τους δημότες είναι πιο πιεστική από ποτέ. Η ζήτηση από τη μεριά τους υπηρεσιών και αγαθών που να ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις τους γίνεται καθημερινά πιο επιτακτική. Οι απαιτήσεις αυτές πηγάζουν από το εύλογο αίτημα η αξία αυτών των υπηρεσιών και αγαθών να είναι ανάλογη με τη φορολογία στην οποία υποχρεωτικά υποβάλλονται. Μια σειρά αιτιών μεταξύ των οποίων η σταδιακή μείωση των διαθέσιμων πόρων αλλά και η πολυπλοκότητα των δημόσιων προβλημάτων συνέβαλαν καθοριστικά στην ανάδυση ως πεδίο μελέτης και πρακτικής αναζήτησης αυτό των «βέλτιστων» πρακτικών (best practices) στη Τοπική Αυτοδιοίκηση α' βαθμού.

Πιο αναλυτικά, έχει πλέον διαμορφωθεί ένα ιδιαίτερο ερευνητικό αντικείμενο του οποίου τα όρια προσδιορίζονται από μια ομάδα ερωτημάτων όπως είναι π.χ τι αποτελεί «βέλτιστη» πρακτική, δυνάμει ποιών κριτηρίων διακρίνεται μια πρακτική έναντι μιας άλλης ως «βέλτιστη» αλλά και το πώς καταγράφονται αυτές οι πρακτικές και ασφαλώς πώς αυτές συγκροτούν το περιεχόμενο μεταφοράς τους από μια χώρα σε μια άλλη. Οι βέλτιστες πρακτικές διοίκησης έχουν νόημα όταν και άλλοι ΟΤΑ α' βαθμού προβαίνουν στη μάθηση και υιοθέτηση τους αντί απλά να τις εντοπίζουν και να τις καταγράφουν.⁷⁴

Ως βέλτιστη πρακτική μπορεί να οριστεί η καλύτερη δυνατή μέθοδος επίλυσης ενός συγκεκριμένου προβλήματος ή η επίτευξη ενός συγκεκριμένου στόχου η οποία μπορεί να μοιραστεί ή να χρησιμοποιηθεί από άλλους. Η χρήση της εμπειρίας των άλλων ΟΤΑ α' βαθμού δεν σχετίζεται με το να ψάχνεις αποκλειστικά τον «χρυσό κανόνα» αλλά απλώς για αποδεδειγμένα καλές πρακτικές. Η χρήση «βέλτιστων πρακτικών» σημαίνει να εφαρμόζεις δημιουργικά την εμπειρία των άλλων στην ανάπτυξη του δικού σου ΟΤΑ α' βαθμού. Πιο συγκεκριμένα μέσω των «βέλτιστων πρακτικών», ένας ΟΤΑ α' βαθμού πετυχαίνει τους κάτωθι στόχους:

- ★ Αναπτύσσεται βάσει ενός οργανωμένου και αποτελεσματικού τρόπου.
- ★ Βελτιώνει τη ποιότητα των υπηρεσιών που παρέχονται στους δημότες και στις τοπικές επιχειρήσεις.

⁷⁴Μιχαλόπουλος Ν., ο.π σελ 220

- ★ Εισάγει μοντέρνες μεθόδους διοίκησης στο γενικότερο μοντέλο διοίκησης του ΟΤΑ α' βαθμού.
- ★ Ελαχιστοποιεί τα ρίσκα που εμπλέκονται κατά τη διάρκεια προσέγγισης νέων στρατηγικών διοίκησης.
- ★ Δίνει το ερέθισμα για μεγαλύτερη ανάπτυξη στη τοπική κοινωνία.⁷⁵

Στο σημείο αυτό θα ήταν χρήσιμο να αναρωτηθούμε για το ποια είναι τα απαραίτητα στοιχεία μιας βέλτιστης πρακτικής και πιο συγκεκριμένα ποιά είναι τα κριτήρια για να κάνουμε την αξιολόγηση της. Κάθε αξιολόγηση πρέπει να λαμβάνει υπ' όψιν της δύο σημαντικές πτυχές:

- ❖ Τις συνέπειες της βέλτιστης πρακτικής σε μια συγκεκριμένη τοποθεσία.
- ❖ Την αξία της βέλτιστης πρακτικής στους άλλους ΟΤΑ α' βαθμού. Η αξιολόγηση πρέπει να λαμβάνει επιπλέον υπ' όψιν της την εφαρμογή και τη γενικότερη συλλογιστική πορεία πίσω από τη πρακτική.

Επιπρόσθετα μια βέλτιστη πρακτική πρέπει να διαθέτει τα εξής χαρακτηριστικά:

- ***Να είναι επιτυχημένη***

Κάθε βέλτιστη πρακτική θα είναι μια «ιστορία επιτυχίας». Και αυτό επειδή θα έχει μια θετική επίδραση στη τοπική κοινωνία διότι έχει επιτρέψει τη πλήρη επίτευξη των στόχων της.

- ***Να είναι διαφανής***

Η πρακτική πρέπει να είναι πλήρως διαφανής, ενώ το γενικό πλαίσιο της πρέπει να κατανοηθεί και το προσωπικό και οι χρήστες των υπηρεσιών οφείλουν να είναι σε θέση να εξηγήσουν την πρακτική. Η διαφάνεια ορίζεται καλύτερα μέσα από αναγνωρίσιμες δράσεις και αποφάσεις με άλλα λόγια μια διαφανής βέλτιστη πρακτική είναι μια πρακτική που αναλύεται σε επακριβώς καθορισμένα βήματα που οδηγούν σε συγκεκριμένα αποτελέσματα.

- ***Να είναι επαρκής***

Η πρακτική πρέπει να αντιμετωπίζει τις προκλήσεις, να είναι επαρκής για τις υφιστάμενες καταστάσεις π.χ Ένας τοπικός δρόμος ο οποίος κατασκευάζεται εκεί όπου μένουν τα πιο εξέχοντα μέλη της τοπικής κοινωνίας και όχι στις υποβαθμισμένες γειτονιές, δεν θα αποτελούσε παράδειγμα βέλτιστης πρακτικής. Η επάρκεια μπορεί να μετρηθεί σωστά μόνο

⁷⁵<https://rm.coe.int/bpp-best-practice-programme-for-local-governments/1680746d97> - Πρόσβαση στις 28-12-2018

αν αντιπαραβάλλουμε τους στρατηγικούς στόχους που επετεύχθησαν προς τους στρατηγικούς στόχους που είχαν αρχικά διατυπωθεί στα πλαίσια της τοπικής αναπτυξιακής στρατηγικής.⁷⁶

- ***Να είναι βιώσιμη***

Μια βέλτιστη πρακτική πρέπει να είναι βιώσιμη. π.χ. Ακόμη και ο πιο αποτελεσματικός «μία και έξω» καθαρισμός των πεζοδρομίων ενός ΟΤΑ α' βαθμού από τα σκουπίδια δεν αποτελεί βέλτιστη πρακτική ενώ αντίθετα η συστηματική συλλογή των απορριμμάτων των νοικοκυριών μέσω της κατασκευής ενός χώρου υγειονομικής ταφής απορριμμάτων μπορεί να θεωρηθεί ως μια τέτοια. Είναι απαραίτητο οι βέλτιστες πρακτικές μετά το θεωρητικό σχεδιασμό τους να δοκιμάζονται στις τοπικές συνθήκες. Όσο πιο αντιγράψιμες είναι, τόσο μεγαλύτερη η αξία τους ως ένα εργαλείο που μεταδίδει την εμπειρία και επιφέρει τη βελτίωση σε ένα άλλο ΟΤΑ α' βαθμού.

- ***Να είναι αντιγράψιμη***

Μια βέλτιστη πρακτική πρέπει να μπορεί να αντιγραφεί και από άλλους ΟΤΑ α' βαθμού. Η ευκαιρία γι' αυτό καθορίζεται από παράγοντες όπως:

- ☐ το φυσικό περιβάλλον,
- ☐ το κοινωνικό και οικονομικό περιβάλλον,
- ☐ τη συμμόρφωση προς το νομοθετικό πλαίσιο,
- ☐ τη πρόσβαση στους πάσης φύσεως πόρους,
- ☐ το επίπεδο της απαιτούμενης τεχνογνωσίας
- ☐ Διάφορους άλλους τεχνικούς και σχετικούς με τις υποδομές παράγοντες.

Συμπερασματικά οι βέλτιστες πρακτικές κάνουν την ηγεσία και τις υπηρεσίες ενός ΟΤΑ α' βαθμού πιο αποδοτικές και πετυχημένες και με αυτό το τρόπο συμβάλλουν σε μια καλύτερη Τοπική Αυτοδιοίκηση α' βαθμού και πιο δυνατές τοπικές κοινωνίες.⁷⁷

⁷⁶<https://rm.coe.int/bpp-best-practice-programme-for-local-governments/1680746d97> - Πρόσβαση στις 28-12-2018

⁷⁷<https://rm.coe.int/bpp-best-practice-programme-for-local-governments/1680746d97> - Πρόσβαση στις 28-12-2018

Κατέχουν μια ξεχωριστή θέση στην άσκηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού καθώς δε βοηθούν μόνο στην επίτευξη των σκοπών της τοπικής κοινωνίας αλλά παρέχουν λύσεις που εξυπηρετούν και άλλες τοπικές κοινωνίες.

Οι βέλτιστες πρακτικές είναι μοναδικές και αξίζουν ευρείας αποδοχής. Μια πρακτική για να αξίζει να αποκαλείται «βέλτιστη», συνήθως απαιτεί πολύ χρόνο και προσπάθεια εκ μέρους του προσωπικού και της ηγεσίας ενός ΟΤΑ α' βαθμού και εμπεριέχει τα εξής χαρακτηριστικά:

- τη προσεκτική εφαρμογή,
- την ανάλυση των δυνατών σημείων και των αδυναμιών,
- τη παρακολούθηση των συνεπειών της και
- τις συχνά λεπτομερείς τροποποιήσεις.

Να μεταδώσεις μια βέλτιστη πρακτική σημαίνει να μοιραστείς τη προσπάθεια και τις ειδικές γνώσεις που τη παρήγαγαν. Όσο πιο φανερό η χρησιμότητα της βέλτιστης πρακτικής σε ποικίλες συνθήκες τόσο μεγαλύτερη είναι η αξία της σε έναν ΟΤΑ α' βαθμού συνολικά.

Σε τελική ανάλυση, η αξία μιας βέλτιστης πρακτικής βασίζεται πάνω στα αποδεδειγμένα θετικά αποτελέσματα που αυτή επιφέρει.⁷⁸

Από την άλλη μεριά, η Συγκριτική Αξιολόγηση (Benchmarking) αποτελεί σημαντικό εργαλείο της ΔΟΠ. Ως συγκριτική αξιολόγηση (Benchmarking) ορίζεται η συνεχής έρευνα, εκτίμηση και συγκριτική αξιολόγηση της απόδοσης μιας δημόσιας οργάνωσης π.χ ΟΤΑ α' βαθμού με εκείνη που αναγνωρίζεται ως τέλεια - υποδειγματική (best practice), αποσκοπώντας στη συνεχή μάθηση και βελτίωση της αποτελεσματικότητας, της αποδοτικότητας και της ανταγωνιστικότητας.⁷⁹

Η συγκριτική αξιολόγηση είναι ένα από τα πλέον σύγχρονα διοικητικά εργαλεία και μέσω αυτής οι δημόσιες οργανώσεις, στα πλαίσια της προσπάθειας διοικητικού εκσυγχρονισμού τους, δύνανται να κάνουν χρήση της πρακτικής της συγκριτικής αξιολόγησης στοχεύοντας στην ανταλλαγή πολύτιμων γνώσεων και εμπειριών.

Οι πρακτικές της συγκριτικής αξιολόγησης, εφόσον υιοθετηθούν, οδηγούν στη περιστολή ή άμβλυνση του ελλείμματος απόδοσης. Επιπρόσθετα, μέσω αυτής μια δημόσια οργάνωση π.χ ΟΤΑ α' βαθμού μπορεί να μάθει να είναι σε θέση να αναβαθμίζει τη λειτουργία της και τα

⁷⁸<https://rm.coe.int/bpp-best-practice-programme-for-local-governments/1680746d97> - Πρόσβαση στις 28-12-2018

⁷⁹Καθαράκη Μ., Η συγκριτική αξιολόγηση στην άσκηση διοίκησης, ΕΚΠΑ, Αθήνα, 2007

αποτελέσματα της. Όταν αποκτήσει σαφή αντίληψη γιατί η απόδοσή της υστερεί συγκριτικά με αυτή που θεωρείται ως πρότυπο ή κορυφαία, τότε μόνο μπορεί να κάνει χρήση της γνώσης αυτής για να μεταβάλει προς το καλύτερο τη δική της. Μέσω της συγκριτικής αξιολόγησης αποσαφηνίζεται το πρότυπο απόδοσης και όχι η πραγματική απόδοση μιας δημόσιας οργάνωσης.

Συνεπώς, εφαρμόζοντας τη μέθοδο της συγκριτικής αξιολόγησης δεν καθορίζονται πόσα καλύτερα καθήκοντα ή υπηρεσίες επιτελεί μια δημόσια οργάνωση, αλλά πως τα κάνει πράξη για να είναι καλύτερη σε ορισμένα συγκεκριμένα πεδία δράσης.

Όπως προαναφέραμε, η μέθοδος αυτή είναι ένα εργαλείο διοικητικής αλλαγής που αποσκοπεί στην επίτευξη συγκεκριμένων αποτελεσμάτων μέσω της καταγραφής των βέλτιστων διοικητικών πρακτικών.⁸⁰

Μια δημόσια οργάνωση π.χ. ΟΤΑ α' βαθμού ανεξαρτήτως της φύσης της ή της αποστολής της, εκμεταλλευόμενη τη μέθοδο αυτή δύναται να κατευθυνθεί σε στρατηγικού χαρακτήρα αλλαγές εάν η εφαρμογή των εν λόγω επιδόσεων είναι αδιάκοπη και συστηματικά εφαρμοζόμενη κατά τρόπο που να προσήκει στη λογική της διοικητικής δράσης της.

Η μέθοδος της συγκριτικής αξιολόγησης δεν αφορά τη λογική της μίας και μόνης άριστης μεθόδου διοίκησης, αλλά κατά περίπτωση θα πρέπει να ορίζεται η μεθοδολογία σχεδιασμού και εφαρμογής της, έτσι ώστε ο επιδιωκόμενος σκοπός να επιτευχθεί.

Το ζητούμενο μέσω της συγκριτικής αξιολόγησης δεν είναι πάντα και αποκλειστικά η αξιολογική διαβάθμιση των δημόσιων οργανώσεων που εμπλέκονται στη συγκεκριμένη διαδικασία, αλλά η σχεδίαση ενός πλαισίου διοίκησης της γνώσης (Knowledge Management) όπου οι δημόσιες οργανώσεις μαθαίνουν να μαθαίνουν και κατά συνέπεια, να αλλάζουν προβαίνοντας στη βελτίωση της απόδοσής τους και με αυτό το τρόπο στην αποφυγή της φθοράς.

⁸⁰Μιχαλόπουλος Ν., ο.π σελ 221-222

Πίνακας 4

Πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα από την εφαρμογή της συγκριτικής αξιολόγησης(Benchmarking) στους ΟΤΑ α' βαθμού

A/A	Πλεονεκτήματα	Μειονεκτήματα
1	Αντίληψη της υφιστάμενης κατάστασης	Υψηλό κόστος
2	Αναγνώριση αναγκών πελατών/πολιτών	Απειρία σε νέες διοικητικές τεχνικές
3	Καθορισμός ουσιαστικών στόχων	Δύσκολη εκπαίδευση προσωπικού
4	Αύξηση αποτελεσματικότητας/αποδοτικότητας/παραγωγικότητας	Δύσκολη πρόσβαση σε στοιχεία του ιδιωτικού τομέα (ταύτιση με κατασκοπεία)
5	Μεταφορά τεχνογνωσίας/προαγωγή της καινοτομίας	Δυσκολία σύγκρισης στοιχείων λόγω της ιδιομορφίας του δημόσιου τομέα
6	Ανάπτυξη εξωστρεφούς συμπεριφοράς	Εστίαση σε νούμερα
7	Χρήση επιτυχημένων μεθόδων και πρακτικών του ιδιωτικού μάνατζμεντ	Η πολιτική παρέμβαση συνήθως αποτελεί τροχοπέδη για την εξέλιξη και την ανάπτυξη
8	Διαμόρφωση λιτών και ευέλικτων δομών	Δυσκολία στην εφαρμογή
9	Περιορισμός της γραφειοκρατίας	Κοινωνικοπολιτικό κατεστημένο
10	Αξιοποίηση των δημοτικών υπαλλήλων	Χρονοβόρος διαδικασία

Πηγή:Ρωσσίδης Ι.,ο.π,σελ 203

Πιο αναλυτικά, σύμφωνα με τον καθηγητή A.Halachmi, εάν η μέθοδος αυτή αξιοποιείται ως εργαλείο ελέγχου της διαχείρισης των διαθέσιμων πόρων, τότε η δημόσια οργάνωση π.χ ΟΤΑ α' βαθμού δύναται να συγκεντρώνει διάφορα στατιστικά δεδομένα και στοιχεία και να τα συγκρίνει με αντίστοιχα άλλων δημόσιων οργανώσεων π.χ ΟΤΑ α' βαθμού.⁸¹

Σε διαφορετική περίπτωση, μια δημόσια οργάνωση π.χ ΟΤΑ α' βαθμού δύναται να κάνει χρήση της μεθόδου της συγκριτικής αξιολόγησης ως εργαλείου ανίχνευσης και καταγραφής και όχι αποδοχής των προσδοκιών των δημοτών ως προς ορισμένες ανάγκες. Άρα, στη μεν πρώτη περίπτωση, η μέθοδος χρησιμοποιείται ως εργαλείο περιορισμού των λαθών και κατά συνέπεια ο χρόνος αναφοράς των επιδόσεων αφορά το παρελθόν ενώ στη δεύτερη περίπτωση, διαθέτει κυρίως νεωτεριστικό χαρακτήρα και αναφέρεται στη μελέτη του μέλλοντος της δημόσιας οργάνωσης, έχοντας υπόψη το περιβάλλον λειτουργίας της.

Κατά συνέπεια, η ενίσχυση της μαθησιακής ικανότητας των δημόσιων οργανώσεων διασφαλίζεται όχι τόσο μέσω της ενδυνάμωσης των ελεγκτικών μηχανισμών και διαδικασιών επιθεώρησης, αλλά μέσω της ανάπτυξης καινοτομιών οι οποίες συμβάλλουν καθοριστικά στην αύξηση της ανταγωνιστικότητας μιας δημόσιας οργάνωσης π.χ ΟΤΑ α' βαθμού.

Μια δημόσια οργάνωση ενισχύει τα συγκριτικά της πλεονεκτήματα όταν αναπτύσσει την ικανότητα μάθησης και προβαίνει στην αξιοποίηση της γνώσης αυτής. Ανέκαθεν η γνώση ήταν ίσως ο πλέον σημαντικός πόρος διοίκησης και η διαχείριση της έχει αναμφισβήτητα καταστεί διοικητικό εργαλείο αυξανόμενου ενδιαφέροντος από όλες τις οργανώσεις δημόσιες ή μη. Προς τη κατεύθυνση αυτή η μέθοδος της συγκριτικής αξιολόγησης συντείνει στον προσδιορισμό των βέλτιστων διοικητικών πρακτικών.⁸²

Συνοψίζοντας, οι ΟΤΑ α' βαθμού για να ανταποκριθούν στις σύγχρονες απαιτήσεις των καιρών οφείλουν να χρησιμοποιήσουν τη μέθοδο της συγκριτικής αξιολόγησης διότι:

- ★ Η συγκριτική αξιολόγηση δύναται να χρησιμοποιηθεί για την βελτίωση των αυτοδιοικούμενων οργανισμών γιατί αυτές αφορούν την ικανοποίηση των δημοτών/πελατών.

⁸¹Μιχαλόπουλος Ν., ο.π σελ 223-225

⁸²Μιχαλόπουλος Ν., ο.π σελ 226-227

- ★ Η συγκριτική αξιολόγηση συγκαταλέγεται ανάμεσα στα πιο χρηστικά εργαλεία της ΔΟΠ.
- ★ Η συγκριτική αξιολόγηση συμβάλλει στην αύξηση της αποδοτικότητας των ΟΤΑ α' βαθμού και κατ'επέκτασιν στην ικανοποίηση των αναγκών των δημοτών τους.
- ★ Αναμφίβολα η συγκριτική αξιολόγηση είναι μια συνεχής διαδικασία.
- ★ Για να διασφαλίσουν οι ΟΤΑ α' βαθμού τη πετυχημένη εφαρμογή της συγκριτικής αξιολόγησης είναι σημαντικό να εξευρεθούν οι απαραίτητοι πόροι και να γίνει ένας ορθολογικός σχεδιασμός του προσωπικού που θα εμπλακεί στην όλη διαδικασία.
- ★ Η συγκριτική αξιολόγηση θα πρέπει να είναι συναφής με τη στρατηγική ενός ΟΤΑ α' βαθμού και να επικεντρώνεται σε τομείς που ωφελούν το κοινωνικό σύνολο π.χ υπηρεσίες κοινωνικής πρόνοιας.⁸³

Τα βήματα που υποχρεούνται να εκτελέσει ένας ΟΤΑ α' βαθμού προκειμένου να εφαρμόσει ορθά τη συγκριτική αξιολόγηση είναι τα εξής:

Βήμα 1ο

Κατ' αρχάς σχεδιάζεται και εντοπίζεται ποια θα είναι η διαδικασία για την οποία θα εφαρμοστεί η συγκριτική αξιολόγηση. Αυτό αποφασίζεται βάσει κάποιων μετρήσεων που αν βελτιωθούν θα έχουν θετικό αποτέλεσμα ή κάποια δράση που είναι νευραλγικής σημασίας για έναν ΟΤΑ α' βαθμού π.χ χρηματοδότηση μέσω ΕΣΠΑ. Σε αυτό το στάδιο εκτός από την επιλογή της διαδικασίας γίνεται και η συγκρότηση της ομάδας που υποβάλλεται σε εκπαίδευση για να μπορέσει να εφαρμόσει τη συγκριτική αξιολόγηση.

Βήμα 2ο

Σ' αυτή τη φάση αρχίζει η συλλογή των πάσης φύσεως στοιχείων που έχει συνήθως τη μεγαλύτερη χρονική διάρκεια και ενσωματώνει τα παρακάτω:

- ❖ Καθορίζονται οι διαδικασίες που εφαρμόζονται ως σήμερα
- ❖ Ορίζονται οι βασικές μετρήσεις
- ❖ Εντοπίζονται οι εταίροι
- ❖ Ορίζονται τα κριτήρια για την επιλογή των στόχων βελτίωσης

⁸³Μιχαλάκη Δ., Συγκριτική αξιολόγηση(Benchmarking)]στη περιφερειακή ανάπτυξη, Διπλωματική εργασία, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας,Θεσ/νίκη,2006,σελ 87

- ❖ Συλλογή και ανάλυση των δεδομένων που θα συγκριθούν

Για τον ορισμό των διαδικασιών που υλοποιούνται σήμερα, κάθε διαδικασία αναλύεται σε φάσεις και σε επιμέρους ενέργειες και δραστηριότητες. Εν συνεχεία η ανάλυση των διαδικασιών παρουσιάζεται με τη χρήση διαγραμμάτων ροής. Επιπρόσθετα μέσω συγκεκριμένων κριτηρίων που έχουν προκαθοριστεί μετράται η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα των φάσεων και ενεργειών.

Βήμα 3ο

Σ' αυτή τη φάση πραγματοποιείται η ανάλυση των δεδομένων που συλλέχθηκαν δηλαδή:

- ❖ Τη σύγκριση της απόδοσης μεταξύ των εταίρων
- ❖ Τον καθορισμό των στόχων δηλαδή εκείνων των δημόσιων οργανώσεων π.χ ΟΤΑ α' βαθμού με τα βέλτιστα αποτελέσματα
- ❖ Τη μέτρηση του χάσματος της απόδοσης και
- ❖ Τον εντοπισμό των βέλτιστων πρακτικών για τη πραγμάτωση των επιθυμητών αποτελεσμάτων

Βήμα 4ο

Στη τελευταία αυτή φάση και αφού έχουν καθοριστεί οι στόχοι κάθε ΟΤΑ α' βαθμού οφείλει να υλοποιήσει τις βέλτιστες πρακτικές και τα προγράμματα δράσης και να παρακολουθεί τις νέες εφαρμοζόμενες διαδικασίες.⁸⁴

Αναμφίβολα στη φάση αυτή δύνανται να παρουσιαστούν κάποια προβλήματα όπως:

- ☐ Η ενδεχόμενη αντίδραση στην εισαγωγή αλλαγών μέσα στον ΟΤΑ α' βαθμού.
- ☐ Η έλλειψη προσωπικού και εθνικών πόρων για την εφαρμογή της πρακτικής.
- ☐ Η δαπάνη πόρων που χρειάζονται για τις διαδικασίες.
- ☐ Η απουσία συνεχούς παρακολούθησης και ελέγχου ούτως ώστε να πραγματοποιείται εγκαίρως η ανανέωση και αναθεώρηση παλαιότερων αποφάσεων.

⁸⁴Μιχαλάκη Δ.,ο.π,σελ 90

Αναμφίβολα η συγκριτική αξιολόγηση είναι μια συνεχής διαδικασία και αν δεν υπάρχει έγκαιρη αντιμετώπιση των αναδυόμενων δυσκολιών τότε η διαδικασία μπορεί να υλοποιηθεί μεν μόνο για μια φορά, αλλά η εξέλιξη θα είναι βραδεία.⁸⁵

⁸⁵Μιχαλάκη Δ.,ο.π,σελ 91

2.7-Εξωτερίκευση δραστηριοτήτων(Outsourcing) και ΣΔΙΤ στους ΟΤΑ α' βαθμού.

Χωρίς αμφιβολία σημαντικός αρωγός στην εκπλήρωση της θεσμικής αποστολής της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού μπορεί να σταθεί ο ιδιωτικός τομέας της οικονομίας. Η πρώτη μορφή συνεργασίας μεταξύ τους μπορεί να είναι η εξωτερίκευση δραστηριοτήτων (outsourcing). Ως τέτοια αναφέρεται η περίπτωση ανάθεσης της λειτουργίας μιας δραστηριότητας δημόσιας οργάνωσης π.χ ΟΤΑ α' βαθμού σε κάποιον εξωτερικό συνεργάτη ή στην προμήθεια κάποιου προϊόντος ή υπηρεσίας από κάποιον τρίτο. Πιο συγκεκριμένα στην περίπτωση των υπηρεσιών, η εξωτερίκευση αναφέρεται στη μεταφορά του λειτουργικού ελέγχου της δραστηριότητας σε κάποιον εξωτερικό συνεργάτη.⁸⁶

Τα πλεονεκτήματα της εξωτερίκευσης περιλαμβάνουν:

- ★ Τη μείωση κόστους μέσω της επίτευξης μεγαλύτερων οικονομιών κλίμακας.
- ★ Χρηματοοικονομικά/ λογιστικά οφέλη
- ★ Βελτίωση των συνολικών επιδόσεων

Ενώ στους κινδύνους που μπορεί να προκύψουν από τη χρήση αυτής της πρακτικής αναφέρονται:

- ★ Απώλεια Ελέγχου & Συντονισμού
- ★ Αλλαγή στα κόστη
- ★ Επιπτώσεις οργανωτικών αλλαγών⁸⁷

Πιο συγκεκριμένα, στη Τοπική Αυτοδιοίκηση α' βαθμού ΟΤΑ η εξωτερίκευση δραστηριοτήτων (Outsourcing), δύναται να λάβει τη μορφή απευθείας ανάθεσης - εκχώρησης - παραχώρησης ορισμένων λειτουργιών της, κυρίως δευτερευούσης σημασίας αλλά ακόμη και βασικών με την προϋπόθεση πάντα ότι δεν θίγεται το δημόσιο συμφέρον σε ιδιώτες, όπως, για παράδειγμα, των διαφόρων τεχνικών υπηρεσιών, των υπηρεσιών καθαριότητας, καθώς και των διαφόρων οικονομικών π.χ μέρος των λογιστικών εργασιών.

⁸⁶Καψούρα Τ.,Η επιλογή της εξωτερικής ανάθεσης δραστηριοτήτων στις επιχειρήσεις(Outsourcing),Διπλωματική εργασία,ΓΠΑ,Αθήνα,2007,σελ 11

⁸⁷Παπαδόπουλος Χ.,Διοίκηση Επιχειρησιακών Λειτουργιών,Εκδόσεις Σοφία, ,Θεσσ/νίκη,2015

Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι η εξωτερίκευση δραστηριοτήτων (Outsourcing) συνδράμει δραστικά στην αύξηση της παραγωγικότητας, στην επιτάχυνση των διαδικασιών αλλά και στη μείωση της γραφειοκρατίας, η οποία μαστίζει και τους Δήμους.⁸⁸

Η δεύτερη μορφή συνεργασίας δημόσιων οργανώσεων, όπως οι ΟΤΑ α' βαθμού και ιδιωτικού τομέα της οικονομίας μπορεί να λάβει τη μορφή ΣΔΙΤ.

Οι Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) είναι συμβάσεις, κατά κανόνα μακροχρόνιες, οι οποίες συνάπτονται μεταξύ μιας δημόσιας οργάνωσης π.χ ΟΤΑ α' βαθμού και ενός ιδιωτικού φορέα, με σκοπό την εκτέλεση έργων ή και την παροχή υπηρεσιών.

Οι ρόλοι τόσο της δημόσιας οργάνωσης όσο και του Ιδιωτικού τομέα είναι σαφώς οριοθετημένοι:

- Αξιοποιείται η τεχνογνωσία και η αποτελεσματικότητα του ιδιωτικού τομέα ενώ παράλληλα ο ΟΤΑ α' βαθμού διατηρεί ισχυρό εποπτικό ρόλο.
- Κατασκευάζονται ποιοτικά έργα και ταυτόχρονα παρέχονται υψηλού επιπέδου υπηρεσίες στους δημότες/ χρήστες των έργων αυτών.
- Σημαντικό εργαλείο τόνωσης της τοπικής οικονομικής ανάπτυξης μοχλεύοντας ιδιωτικούς πόρους σε τοπικά αναπτυξιακά έργα με πολλαπλασιαστικό όφελος.
- Ο Δήμος διατηρεί την ιδιοκτησία των παγίων και τον ισχυρό ρυθμιστικό και εποπτικό της ρόλο, δίνοντας την ευκαιρία να υλοποιούνται δημόσια έργα τοπικής κλίμακας ακόμα και σε δυσχερείς οικονομικές συγκυρίες.⁸⁹ Κατά τη διάρκεια της σύμπραξης είναι ξεκάθαρος ο ρόλος που αναλαμβάνει ο κάθε εταίρος.

Για παράδειγμα σε περίπτωση που ο σκοπός της συνεργασίας είναι κάποιο έργο, ο ΟΤΑ α' βαθμού αναλαμβάνει να:

- ★ Καθορίζει τις προδιαγραφές του έργου
- ★ Διενεργήσει τους διαγωνισμούς για την επιλογή του ιδιωτικού φορέα που θα αναλάβει το έργο
- ★ Αξιολογήσει τις προσφορές των ενδιαφερομένων ιδιωτικών φορέων

⁸⁸Κάπας Θ.,ο.π,σελ 221

⁸⁹<http://www.sdit.mnec.gr/%CF%80%CE%BB%CE%B7%CF%81%CE%BF%CF%86%CF%8C%CF%81%CE%B7%CF%83%CE%B7/%CE%A3%CE%94%CE%99%CE%A4/%CF%84%CE%B9-%CE%B5%CE%AF%CE%BD%CE%B1%CE%B9-%CE%BF%CE%B9-%CF%83%CE%B4%CE%B9%CF%84> - Πρόσβαση στις 29-12-2018

Από την άλλη μεριά, ο έτερος εταίρος δεσμεύεται εφόσον επιλεγεί να:

- ★ Εκπονήσει τις απαραίτητες μελέτες
- ★ Κατασκευάσει το έργο
- ★ Εξασφαλίσει την απαιτούμενη χρηματοδότηση
- ★ Συντηρήσει, διαχειριστεί ή και να λειτουργήσει το έργο⁹⁰

⁹⁰<http://www.sdit.mnec.gr/%CF%80%CE%BB%CE%B7%CF%81%CE%BF%CF%86%CF%8C%CF%81%CE%B7%CF%83%CE%B7/%CE%A3%CE%94%CE%99%CE%A4/%CF%84%CE%B9-%CE%B5%CE%AF%CE%BD%CE%B1%CE%B9-%CE%BF%CE%B9-%CF%83%CE%B4%CE%B9%CF%84> - Πρόσβαση στις 29-12-2018

Κεφάλαιο 3^ο

Η εφαρμογή του ΝΑΜ στην ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση

3.1.-Ενσωμάτωση του ΝΑΜ στο νομοθετικό πλαίσιο των ΟΤΑ

Πριν αναφερθούμε στο νομικό πλαίσιο που σχετίζεται με το ΝΑΜ είναι απαραίτητο να σημειώσουμε ότι ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ερείδεται στο άρθρο 102 του Συντάγματος όπου αναφέρεται ρητά ότι:

«Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. Υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Νόμος καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επί μέρους βαθμούς. Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους, καθώς και ότι οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια.»

Επιπλέον πρέπει να τονίσουμε ότι οι δημόσιες οργανώσεις π.χ ΟΤΑ α' βαθμού δεσμεύονται πρώτα και κύρια από την αρχή της νομιμότητας σύμφωνα με την οποία τα όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, δρουν με βάση το ισχύον θεσμικό πλαίσιο και μόνο (εθνικό, ευρωπαϊκό κοινοτικό, διεθνές)⁹¹

Αυτό έρχεται σε αντιδιαστολή με το γεγονός ότι η δράση και η λειτουργία των ιδιωτικών οργανισμών και επιχειρήσεων υπόκειται σε πολύ λιγότερους νομικούς περιορισμούς, που αφορούν κυρίως θέματα όπως η ασφάλεια, η δημόσια υγεία και η προστασία του περιβάλλοντος.

Τα εργαλεία του ΝΑΜ προέρχονται από την εργαλειοθήκη του μανάτζμεντ που εφαρμόζεται στις ιδιωτικές επιχειρήσεις.

Στη νομοθεσία που διέπει τη δράση των ΟΤΑ α' βαθμού εντοπίζουμε τα εξής:

★ *N.3463/2006 και N.4555/2018-Επιχειρησιακά Προγράμματα*

⁹¹Μπαμπαλιούτας Λ., Αρχές Δικαίου και Διοίκησης, Παραδόσεις μαθήματος στο Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης, Πάντειο Πανεπιστήμιο Αθηνών, 2018

Λόγω του ότι είχαν παρατηρηθεί επί σειρά ετών φαινόμενα αδιαφάνειας στη διαχείριση του δημόσιου χρήματος από τους Δήμους, ο νομοθέτης θεσμοθέτησε την υποχρέωση εκπόνησης τετραετών επιχειρησιακών προγραμμάτων από τους Δήμους, στα οποία περιλαμβάνονται, τόσο ο οικονομικός και αναπτυξιακός προγραμματισμός, όσο και οι πάσης φύσεως κοινωνικές δράσεις τους. Μέσω αυτών των επιχειρησιακών προγραμμάτων διασφαλίζεται η νομιμότητα και η διαφάνεια της δράσης τους, μετράται η αποτελεσματικότητάς της, ενώ παράλληλα υιοθετούνται στόχοι και θεσπίζονται εργαλεία σχεδιασμού, παρακολούθησης, αξιολόγησης και διόρθωσης του προγραμματισμού της υλοποίησης των στόχων αυτών. Αρχικά στο επίπεδο του Επιχειρησιακού προγράμματος γίνεται ο καθορισμός των στρατηγικών στόχων & προτεραιοτήτων της τοπικής ανάπτυξης καθώς και ο προσδιορισμός των ήδη υπαρχουσών αλλά και των πιθανών πηγών χρηματοδότησης. Εν συνεχεία, το Επιχειρησιακό πρόγραμμα εξειδικεύεται σε Ετήσιο Πρόγραμμα Δράσης των ΟΤΑ, αυτοτελή Ετήσια Προγράμματα Δράσης των κοινωφελών δημοτικών επιχειρήσεων, της Δημοτικής Επιχείρησης Ύδρευσης και Αποχέτευσης, των ν.π.δ.δ. των ΟΤΑ κτλ.⁹²

Με τα άρθρα 203-207 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (Ν. 3463/2006), θεσπίστηκε για πρώτη φορά, η υποχρέωση κατάρτισης Επιχειρησιακών Προγραμμάτων από τους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α.. Με τα άρθρο 175-176 Ν. 4555/2018 (Πρόγραμμα Κλεισθένης Ι) επιβεβαιώνεται η υποχρέωση κατάρτισης Επιχειρησιακών Προγραμμάτων από τους Ο.Τ.Α. α βαθμού.

Σκοπός των τετραετών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων των Δήμων είναι η προώθηση της Δημοτικής και της εσωτερικής ανάπτυξης του Δήμου, σε εναρμόνιση με τις κατευθύνσεις αναπτυξιακού σχεδιασμού σε τοπικό και εθνικό επίπεδο και τις νέες αρμοδιότητες που ορίζεται τα Προγράμματα Καλλικράτης και Κλεισθένης Ι.

Α) Προώθηση της τοπικής ανάπτυξης

Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα κατά κύριο λόγο καθορίζει τις νέες δραστηριότητες που οφείλει να εκτελέσει ο Δήμος στο πλαίσιο των θεσμοθετημένων αρμοδιοτήτων του, με απώτερους στόχους:

- Να προστατευθεί και να αναβαθμιστεί το φυσικό και δομημένο περιβάλλον της περιοχής και να διασφαλιστεί η ποιότητα ζωής, με παρεμβάσεις στους τομείς (ενδεικτικά):

⁹²<http://www.yypes.gr/el/Regions/EgykliaiApofaseisSyxneserothseis/CodeofMunicipalities/> -Πρόσβαση στις 27-12-18

- ❖ Της προστασίας και της αειφόρου διαχείρισης του φυσικού περιβάλλοντος
 - ❖ Της βελτίωσης και διαχείρισης του ανθρωπογενούς περιβάλλοντος
 - ❖ Των τεχνικών υποδομών και των δικτύων εξυπηρέτησης
- Να βελτιωθεί η κοινωνική και οικονομική ευημερία των κατοίκων της περιοχής του με παρεμβάσεις στους τομείς (ενδεικτικά):
- ❖ Της Κοινωνικής Πολιτικής και της Κοινωνικής Ενσωμάτωσης
 - ❖ Της Υγείας
 - ❖ Της Παιδείας / Δια βίου μάθησης/ Πολιτισμού / Αθλητισμού
 - ❖ Της Ισότητας των Φύλων και των Ευκαιριών⁹³
- Να βελτιωθεί η τοπική οικονομία και απασχόληση, με παρεμβάσεις στους τομείς (ενδεικτικά):
- ❖ Των οικονομικών και παραγωγικών δραστηριοτήτων
 - ❖ Της απασχόλησης

B) Εσωτερική ανάπτυξη του Δήμου ως οργανισμού

Πέρα από τις δράσεις για την προώθηση της Δημοτικής και τοπικής ανάπτυξης το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα εμπεριέχει δράσεις για την αναβάθμιση της διοικητικής ικανότητας του Δήμου ως δημόσιου οργανισμού (ως φορέα παροχής συλλογικών αγαθών και υπηρεσιών αλλά και ως θεσμού διασφάλισης της υλοποίησης πολιτικών σε περιφερειακό επίπεδο, σύμφωνα με τις αρχές της αειφόρου ανάπτυξης και της κοινωνικής συνοχής, στο πλαίσιο των εθνικών και ευρωπαϊκών πολιτικών), αποσκοπώντας στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας, της αποδοτικότητας και της νομιμοποίησης της λειτουργίας της. Πιο συγκεκριμένα οι σχετικές δράσεις στοχεύουν:

- ❖ Στη βελτιστοποίηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των δραστηριοτήτων και στην καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη
- ❖ Στη βελτιστοποίηση της παραγωγικής ικανότητας των υπηρεσιών της, της ανάπτυξης του υφιστάμενου προσωπικού, της μηχανοργάνωσης, της προμήθειας εξοπλισμού και της εξασφάλισης γης και κτιριακών εγκαταστάσεων

⁹³<http://www.dimosbyrona.gr/uplds/file/2014/EPIXEIRHSIAKO%202012-2014.pdf> -Πρόσβαση στις 28/12/18

- ❖ Στη βελτιστοποίηση της οικονομικής κατάστασης του Δήμου, μέσω του μεσοπρόθεσμου οικονομικού προγραμματισμού, της παρακολούθησης του κόστους των παρεχόμενων υπηρεσιών και της ορθολογικότερης οικονομικής διαχείρισης.⁹⁴

Γ) Ανάπτυξη των συνεργασιών του Δήμου

Η βασική αποστολή του Δήμου, πλέον των οριοθετημένων από το θεσμικό πλαίσιο αρμοδιοτήτες, είναι να φροντίζει για τη συνολική ευημερία της περιοχής του. Η διοίκηση γίνεται αντιληπτή όχι μόνο ως διοίκηση για τη παροχή ορισμένων πάγιων υπηρεσιών του Δήμου, αλλά ως μέριμνα για το σύνολο των τοπικών υποθέσεων. Προς αυτή την κατεύθυνση, το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα του Δήμου θα πρέπει να τονίζει τη συμβολή που μπορούν να έχουν στην ανάπτυξη του Δήμου:

- ❖ Οι τοπικοί κοινωνικοί και οικονομικοί φορείς (ιδιωτικές επιχειρήσεις, σύλλογοι και μη κυβερνητικές οργανώσεις)
- ❖ Οι γειτονικοί όμοροι Δήμοι
- ❖ Οι λοιποί φορείς του πολιτικο-διοικητικού συστήματος της χώρας (Κεντρικοί φορείς και Περιφέρεια)

Συνεπώς, το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα εκτός από τις υπηρεσίες, τα έργα και τις ρυθμίσεις για τα οποία τη κύρια αρμοδιότητα την έχει ο Δήμος, είναι εφικτό να εντοπίζει δραστηριότητες που ανήκουν στην αρμοδιότητα άλλων φορέων και να καθορίζει τις αναγκαίες ενέργειες συνεργασίας και συντονισμού με αυτούς. Το πρόγραμμα μεταξύ άλλων αποσκοπεί επίσης, στη βελτίωση του επιπέδου συνεργασίας του Δήμου με φορείς του ιδιωτικού, δημόσιου και κοινωνικού τομέα, σε τοπικό, διαπεριφερειακό, εθνικό και διεθνές επίπεδο, για τη συντονισμένη προώθηση της τοπικής ανάπτυξης και τη κοινή παροχή υπηρεσιών ή υλοποίηση δράσεων και συμφωνιών.⁹⁵

Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα του Δήμου είναι το βασικό εργαλείο και μέσω αυτού μπορεί να ασκήσει τον αναπτυξιακό του ρόλο. Το ΕΠ διαθέτει τα εξής χαρακτηριστικά:

- ❖ Είναι ολοκληρωμένο πρόγραμμα τοπικής ανάπτυξης και αναβάθμισης της διοικητικής ικανότητας των ΟΤΑ α' βαθμού. Συνιστά πρόγραμμα αναπτυξιακών υποδομών και τοπικών επενδύσεων, αλλά και πρόγραμμα για την αναβάθμιση της

⁹⁴<http://www.dimosbyrona.gr/uplds/file/2014/EPIXEIRHSIAKO%202012-2014.pdf> -Πρόσβαση στις 28/12/18

⁹⁵<http://www.dimosbyrona.gr/uplds/file/2014/EPIXEIRHSIAKO%202012-2014.pdf> -Πρόσβαση στις 28/12/18

υφιστάμενης λειτουργίας των δημοτικών υπηρεσιών και των Νομικών προσώπων που εποπτεύονται από το Δήμο. Είναι πρόγραμμα, πολυτομεακού χαρακτήρα, με εύρος θεματικών αντικειμένων αντίστοιχου του φάσματος των θεμάτων που σχετίζονται με τη καθημερινή λειτουργία του ΟΤΑ. Καλύπτει όλο το εύρος των αρμοδιοτήτων του Δήμου και εν δυνάμει το σύνολο των τοπικών υποθέσεων.

- ❖ Αποτελεί το τετραετές πρόγραμμα δράσης του ΟΤΑ και των Νομικών Προσώπων του. Κατά κύριο λόγο απηχεί τη βούληση και το όραμα της Δημοτικής Αρχής καθώς και τις προτεραιότητες του αναπτυξιακού σχεδιασμού σε περιφερειακό και εθνικό επίπεδο. Το όραμα της εκάστοτε δημοτικής αρχής εκφράζεται στη στρατηγική και αναλύεται σε τετραετές πρόγραμμα δράσης του ΟΤΑ και των Νομικών Προσώπων του και τέλος σε ετήσιο πρόγραμμα δράσης της κάθε υπηρεσίας του δήμου και των Νομικών Προσώπων του.
- ❖ Είναι οργανικό στοιχείο της καθημερινής λειτουργίας και διοίκησης του Δήμου και κομμάτι του προγραμματικού του κύκλου: Η σύνταξη του επιχειρησιακού προγράμματος είναι η αρχική φάση της διαδικασίας προγραμματισμού, παρακολούθησης και αξιολόγησης της δράσης του Δήμου.⁹⁶
Η διαδικασία αυτή αποτελεί το διαρκές αντικείμενο ενασχόλησης των αιρετών οργάνων, των προϊσταμένων και της αρμόδιας Υπηρεσίας Προγραμματισμού και Ανάπτυξης του.
- ❖ Εκτελείται μέσω του ετήσιου προγράμματος δράσης του ΟΤΑ και των Νομικών Προσώπων του. Σκοπός της σύνταξης του ετήσιου προγράμματος δράσης είναι η εξειδίκευση του συνολικού πενταετούς επιχειρησιακού προγράμματος σε ετήσιο πρόγραμμα των υπηρεσιών. Ο ετήσιος προγραμματισμός αποσκοπεί στο να επιμεριστούν οι δράσεις του πενταετούς προγράμματος στις υπηρεσίες, οι οποίες προβαίνουν στην υλοποίηση τμημάτων του επιχειρησιακού προγράμματος
- ❖ Εκπονείται με τη συμμετοχή όλων των εμπλεκόμενων. Συγκεκριμένα, κατά τη διαδικασία σύνταξής του συμμετέχουν με σαφώς καθορισμένο τρόπο:
α) Αιρετά όργανα (Δημ. Συμβούλιο, Επιτροπές, Αντιδήμαρχοι, ΔΣ Νομικών Προσώπων, Συμβούλια Τοπικών και Δημοτικών Κοινοτήτων) β) Υπηρεσιακά στελέχη (Προϊστάμενοι υπηρεσιών, Διευθυντές Νομικών Προσώπων κτλ)

⁹⁶<http://www.dimosbyrona.gr/uplds/file/2014/EPIXEIRHSIAKO%202012-2014.pdf>-Πρόσβαση στις 28/12/18

γ) Τοπικοί φορείς και ομάδες δημοτών με σημαντικό βαθμό συμβολής στην τοπική ανάπτυξη ή/και στη λειτουργία του ΟΤΑ

δ) Φορείς του διοικητικού συστήματος της χώρας (πχ Περιφέρεια)

- ❖ Χρησιμοποιεί δείκτες επίδοσης: Το επιχειρησιακό πρόγραμμα εκφράζει μετρήσιμους στόχους, η επίτευξη των οποίων παρακολουθείται μέσω της αξιοποίησης συστήματος δεικτών επίδοσης.⁹⁷

Για την παρακολούθηση της εξέλιξης της τιμής των δεικτών αξιοποιούνται τα στοιχεία (εσόδων / δαπανών, πόρων, εκροών, αποτελεσμάτων στους αποδέκτες) που τηρούνται στις βάσεις δεδομένων του ολοκληρωμένου πληροφοριακού συστήματος του Δήμου.

Οι αποφάσεις προγραμματισμού δεν λαμβάνονται βάσει μόνο της ανάλυσης της τωρινής κατάστασης, αλλά και βάσει των αναγκών και των προσδοκιών των κατοίκων και του ανθρώπινου δυναμικού του Δήμου, όπως αυτές αποτυπώνονται στις διαδικασίες συμμετοχής. Το επιχειρησιακό πρόγραμμα συνιστά το κύριο πλαίσιο κατεύθυνσης, προσδιορισμού και συντονισμού των ενεργειών όλων των οργάνων διοίκησης και των υπηρεσιών του και είναι ευρύτερα γνωστό στους εργαζόμενους του ΟΤΑ, προκειμένου να πραγματοποιθούν οι στόχοι του. Αποτελεί προϊόν ομαδικής εργασίας όλων των δομών του Δήμου και καταλήγει στην ανάληψη δεσμεύσεων ανάμεσα στα διαδοχικά ιεραρχικά επίπεδα, σε ότι αφορά την υλοποίηση του τμήματος εκείνου στο οποίο αυτά εμπλέκονται.⁹⁸

⁹⁷<http://www.dimosbyrona.gr/uplds/file/2014/EPIXEIRHSIAKO%202012-2014.pdf> -Πρόσβαση στις 28/12/18

⁹⁸<http://www.dimosbyrona.gr/uplds/file/2014/EPIXEIRHSIAKO%202012-2014.pdf> -Πρόσβαση στις 28/12/18

Πίνακας 5

Κατάρτιση του Επιχειρησιακού Προγράμματος του Δήμου



ΒΗΜΑΤΑ

ΒΗΜΑ 1: ΠΡΟΕΤΟΙΜΑΣΙΑ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΩΣΗ

ΒΗΜΑ 2: ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ ΚΑΙ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΗΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ

ΒΗΜΑ 3: ΚΑΘΟΡΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ -ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ

ΒΗΜΑ 4: ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΜΕ ΟΜΟΡΟΥΣ ΔΗΜΟΥΣ

ΒΗΜΑ 5: ΕΓΚΡΙΣΗ ΤΟΥ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ ΚΑΙ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΩΝ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗΣ

ΒΗΜΑ 6: ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ

ΒΗΜΑ 7: ΠΕΝΤΑΕΤΗΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΣ ΔΡΑΣΕΩΝ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΕΠ

ΒΗΜΑ 8: ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΣ ΔΕΙΚΤΩΝ ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ

ΒΗΜΑ 9: ΕΓΚΡΙΣΗ ΤΟΥ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΚΑΙ ΤΕΛΙΚΕΣ ΕΝΕΡΓΕΙΕΣ

Πηγή:<http://www.dimosbyrona.gr/uplds/file/2014/EPIXEIRHSIAKO%202012-2014.pdf> - Πρόσβαση στις 29-12-2018

★ Ν.3230/2004 και Ν.4369/2016-Διοίκηση μέσω στόχων και Δείκτες Μέτρησης Αποδοτικότητας και Αποτελεσματικότητας.

Αν και ο αρχικός νόμος 3230/2004 «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις» κατ' ουσίαν δεν εφαρμόστηκε στη Τοπική Αυτοδιοίκηση α' βαθμού, ο πρόσφατος νόμος 4369/2016 «Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων (διαφάνεια – αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις» καθώς και η επανενεργοποίηση του από την εγκύκλιο του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης (ΑΔΑ:ΨΒΤΩ465ΧΘΨ-7ΒΝ) επανέφεραν την εφαρμογή συστήματος διοίκησης με στόχους για το έτος 2018 στη Τοπική Αυτοδιοίκηση α' βαθμού.

Στη σημερινή εποχή η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα καθίστανται δύο από τους βασικούς άξονες λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης και κατ' επέκτασιν της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού των οποίων η παρακολούθηση και διαρκής βελτίωση πραγματοποιείται με την εφαρμογή του Συστήματος «Διοίκηση μέσω Στόχων» στις δημόσιες οργανώσεις, σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις του Ν. 4369/2016.

Βάσει του πρόσφατου νόμου 4369/2016 διαμορφώθηκε ένα νέο πιο λειτουργικό και συμμετοχικό περιβάλλον για την αποτελεσματικότερη εφαρμογή των διαδικασιών που αφορούν στην εφαρμογή του Συστήματος Διοίκηση μέσω Στόχων στις οργανώσεις του δημόσιου τομέα, στις οποίες εντάσσονται και οι ΟΤΑ α' βαθμού.⁹⁹

Επιπρόσθετα στο άρθρο 14 του Ν. 4369/2016 προσδιορίζεται ρητώς ότι στο πεδίο εφαρμογής της στοχοθεσίας περιλαμβάνονται και οι ΟΤΑ α' και β' βαθμού. Αρμόδιες Διευθύνσεις/Τμήματα για την προώθηση των σχετικών διαδικασιών είναι οι οργανικές μονάδες στις οποίες έχουν ανατεθεί οι σχετικές αρμοδιότητες, όπως προβλέπεται από τον οργανισμό έκαστου φορέα, άλλως οι Δ/νσεις Διοικητικού/Προσωπικού.

Οι αποφάσεις στοχοθεσίας δημοσιεύονται υποχρεωτικά στη Διαύγεια ενώ ενημερώνονται τα Υπουργεία Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης καθώς επίσης και η ΚΕΔΕ.

Τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα των τιθέμενων Στόχων ακολουθούν τη λογική SMART και είναι τα εξής:

⁹⁹http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/20180313_egyklios.pdf -Πρόσβαση στις 30-12-18

- ★ **Συγκεκριμένοι(Specific)**:Οι προγραμματισμένοι στόχοι θα πρέπει να προσδιορίζονται με σαφήνεια και ακρίβεια, να μην δημιουργούν εννοιολογική σύγχυση και να είναι κατανοητοί.
- ★ **Μετρήσιμοι(Measurable)**:να είναι δυνατόν να προσδιορισθούν ποσοτικά και ποιοτικά τόσο οι στόχοι όσο και τα οφέλη.
- ★ **Εφικτοί και συμφωνημένοι(Achievable/Agreed)**: να είναι δυνατόν να υλοποιηθούν (γνωρίζοντας τους πόρους και τις δυνατότητες που έχει ο φορέας στη διάθεσή του) καθώς και να έχουν συμφωνηθεί μεταξύ Προϊσταμένων και υπαλλήλων που θα συνεργαστούν για την επίτευξη τους.
- ★ **Ρεαλιστικοί(Realistic)**: να είναι δυνατόν να αποτυπωθεί το επίπεδο αλλαγής που περιγράφεται και πως αυτό μπορεί να πραγματοποιηθεί.¹⁰⁰
- ★ **Χρονικά Δεσμευτικοί(Time Constrained)**: να δηλώνεται καθαρά η χρονική περίοδος που απαιτείται για την ολοκλήρωση του κάθε στόχου.

Για την παρακολούθηση της στοχοθεσίας καθορίζονται Δείκτες Μέτρησης Αποδοτικότητας και Αποτελεσματικότητας σύμφωνα με το άρθρα 5 και 8 του νόμου 3230/2004. Με τους Δείκτες Μέτρησης μπορεί να μετρηθεί η αποτελεσματικότητα ενός ΟΤΑ α' βαθμού, δηλαδή ο βαθμός πραγματοποίησης των στόχων του καθώς και η αποδοτικότητά του, δηλαδή ο λόγος κόστους/οφέλους ο οποίος προκύπτει κατά την πορεία της πραγματοποίησης αυτών των στόχων. Επιπλέον με την μέτρηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας επιδιώκεται η:

- ❖ Αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων
- ❖ Εξυπηρέτηση του δημότη
- ❖ Εμπέδωση της εμπιστοσύνης του δημότη
- ❖ Διαφάνεια
- ❖ Διοικητική λογοδοσία και ευθύνη

Συν τοις άλλοις η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα αποτιμώνται μέσω της χρήσης δεικτών μέτρησης. Οι δείκτες μέτρησης είναι άμεσα συνδεδεμένοι με τη Διοίκηση μέσω Στόχων, καθώς η χρήση των δεικτών συμβάλλει στην παρακολούθηση της πορείας εφαρμογής της στοχοθεσίας. Οποτεδήποτε αναπροσαρμόζεται η στοχοθεσία είναι

¹⁰⁰http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/20180313_egyklios.pdf -Πρόσβαση στις 30-12-18

απαραίτητο να αναπροσαρμόζονται και οι στόχοι. Οι δείκτες μέτρησης αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας βάσει του ν.3230/2004 διαχωρίζονται σε γενικούς και ειδικούς.¹⁰¹

Πιο αναλυτικά:

α)Οι γενικοί δείκτες μετρούν:

- ☐ Το χρόνο που απαιτείται για να υπάρξει ανταπόκριση στα αιτήματα των δημοτών.
- ☐ Σε τι ποσοστό ικανοποιούνται τα παράπονα που υποβάλλονται
- ☐ Την εφαρμογή νέων τεχνολογιών
- ☐ Το κόστος διαχείρισης και
- ☐ Τη ποιότητα των υπηρεσιών που παρέχονται.
- ☐ Τη τήρηση των προθεσμιών για να διεκπεραιωθούν οι υποθέσεις των δημοτών.¹⁰²

Ακολουθεί κατάλογος με ενδεικτικούς δείκτες μέτρησης αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας σε έναν ΟΤΑ α' βαθμού:

★ **ΚΑΘΑΡΙΟΤΗΤΑ**

1. Κόστος ανά τόνο απορριμμάτων που συλλέχθηκαν
- 2.Κόστος αποκομιδής ανά νοικοκυριό
- 3.Αριθμός παραπόνων ανά 1000 κατοίκους
- 4.Τόνοι αποκομισθέντων απορριμμάτων ανά εργάτη αποκομιδής
5. Μέσος όρος χρόνου αποκομιδής απορριμμάτων (ανά 1000 κατοίκους)
6. Ποσοστό των απορριμμάτων που ανακυκλώνονται
7. Αριθμός κάδων ανακύκλωσης ανά 1000 κατοίκους

★ **ΥΔΡΕΥΣΗ**(Σε πολλούς Δήμους της χώρας έχει συστηθεί δημοτική εταιρεία ύδρευσης και αποχέτευσης)

1. Αριθμός κλήσεων λόγω βλαβών ανά έτος
2. Αριθμός παραπόνων για την ποιότητα του νερού και την παρεχόμενη υπηρεσία ανά έτος
3. Μέσος χρόνος ανταπόκρισης σε κλήσεις για βλάβη

¹⁰¹Πασσάς Π., Παρουσίαση Powerpoint του ν.4369/16 στο ΠΜΣ «Διοικητική Επιστήμη και Δημόσιο Μάνατζμεντ», Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα, 2018

¹⁰²Πασσάς Π.,ο.π

★ **ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑ ΛΥΜΑΤΩΝ**

1. Κόστος ανά 1000 τόνους
2. Συνολικό κόστος ανά νοικοκυριό

★ **ΑΠΟΧΕΤΕΥΣΗ**

1. Κόστος συντήρησης σωλήνων αποχέτευσης ανά 100 χιλιόμετρα

★ **ΣΥΝΤΗΡΗΣΗ ΟΔΩΝ & ΠΕΖΟΔΡΟΜΩΝ**

1. Μέσο κόστος συντήρησης πεζοδρόμων ανά χιλιόμετρο
2. Μέσο κόστος συντήρησης δρόμων ανά χιλιόμετρο
3. Αριθμός παραπόνων για την κατάσταση δρόμων και πεζοδρόμων
4. Ποσοστό πεζοδρόμων που μπορούν να χρησιμοποιηθούν από άτομα με ειδικές ανάγκες
5. Μέσος χρόνος ανταπόκρισης-επισκευής σε αναφορά χαλασμένου οδοστρώματος / πεζοδρόμου
6. Αριθμός ατυχημάτων λόγω κακής ποιότητας οδοστρώματος / πεζοδρόμου ανά έτος

★ **ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ**

1. Μέσο κόστος ανά εξυπηρετούμενο από τη «Βοήθεια στο σπίτι»
2. Αριθμός παιδιών που εξυπηρετούνται από βρεφονηπιακούς / παιδικούς σταθμούς
3. Μέση «ηλικία» κτισμάτων όπου στεγάζονται βρεφονηπιακοί / παιδικοί σταθμοί¹⁰³
4. Αριθμός κέντρων ψυχικής υγείας/κοινωνικής παρέμβασης
5. Αριθμός ΚΑΠΗ
6. Αριθμός εξυπηρετούμενων πολιτών από τις προαναφερθείσες κοινωνικές υπηρεσίες (ΚΑΠΗ, παιδικοί σταθμοί, Βοήθεια στο σπίτι)

★ **ΔΗΜΟΤΙΚΕΣ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΕΣ**

1. Αριθμός επισκεπτών / πληθυσμός
2. Αριθμός περιοδικών
3. Αριθμός βιβλίων

★ **ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ**

1. Μέσος χρόνος ανταπόκρισης της υπηρεσίας σε αιτήματα των Δημοτών (Ληξιαρχείο κλπ)
2. Αριθμός παραπόνων πολιτών ανά έτος

¹⁰³http://www.apd-depin.gov.gr/files/Docs/PDF/Stoxothesia/Deiktes/Katalogos_Endaiktikwn_Deiktwn_Metrhshs_2.pdf - Πρόσβαση στις 29-12-2018

3. Κόστος διοικητικών υπηρεσιών / συνολικό κόστος

★ **ΜΗΧΑΝΟΓΡΑΦΗΣΗ – ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΝΕΩΝ ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΩΝ**

1. Αριθμός Η/Υ / Σύνολο διοικητικών & τεχνικών υπαλλήλων

2. Αριθμός χρηστών / σύνολο προσωπικού

3. Αριθμός μηχανογραφημένων υπηρεσιών / Σύνολο εργασιών που μπορούν να μηχανογραφηθούν

★ **ΜΕΤΑΦΟΡΑ-ΣΥΓΚΟΙΝΩΝΙΕΣ**

1. Αριθμός γραμμών τοπικής συγκοινωνίας

2. Αριθμός επιβατών που εξυπηρετούνται ανά τρίμηνο¹⁰⁴

β) Οι ειδικοί δείκτες δρουν συμπληρωματικά στους γενικούς και η εφαρμογή τους είναι προαιρετική. Ως παραδείγματα ειδικών δεικτών μπορούν να αναφερθούν:

❑ Ο αριθμός εγκριτικών αποφάσεων προσλήψεων προσωπικού σε σχέση με τα υποβληθέντα αιτήματα, ανά ΟΤΑ α' βαθμού.

❑ Ο αριθμός εγκριτικών αποφάσεων ανά ΟΤΑ α' βαθμού, ανά είδος απασχόλησης και ανά κατηγορία προσωπικού.¹⁰⁵

Στις περιπτώσεις που παρατηρείται απόκλιση μεταξύ των επιθυμητών και πραγματικών αποτελεσμάτων, οι στόχοι μπορούν να αναθεωρηθούν (κατάργηση, αντικατάσταση, συμπλήρωση, διόρθωση) ή να τροποποιηθεί το ετήσιο χρονοδιάγραμμα υλοποίησής τους, εφόσον υπάρχουν αντικειμενικοί λόγοι γι' αυτό.

Τα αποτελέσματα της υλοποίησης της ετήσιας στοχοθεσίας αποτυπώνονται σύμφωνα με την παράγραφο 2δ του άρθρου 23 του Ν. 4369/2016, στις Εκθέσεις Αξιολόγησης που εγκρίνονται από τις Ολομέλειες της Διεύθυνσης και του Τμήματος.

Οι Εκθέσεις Αξιολόγησης συντάσσονται από τον οικείο προϊστάμενο, περιλαμβάνουν το έργο που παρήγαγαν οι οργανικές μονάδες και εγκρίνονται ύστερα από συζήτηση τουλάχιστον από τα δύο τρίτα (2/3) των υπαλλήλων της αντίστοιχης δομής. Οι Εκθέσεις είναι επαρκώς αιτιολογημένες βάσει της στοχοθεσίας της κάθε δομής, λαμβάνουν βαθμολογία από το 0–100 και υποβάλλονται στο αρμόδιο όργανο διοίκησης,

¹⁰⁴http://www.apddepin.gov.gr/files/Docs/PDF/Stoxothesia/Deiktēs/Katalogos_Endēiktikwn_Deiktwn_Metrhshs_2.pdf - Πρόσβαση στις 29-12-2018

¹⁰⁵Λάσκαρη Τ., Παρουσίαση Powerpoint, Προϊσταμένη τμ. Ερευνών και Μετρήσεων Αποδοτικότητας, ΔΙΠΑ/Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης-

κοινοποιούμενες στα Υπουργεία Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης καθώς επίσης και στη ΚΕΔΕ.¹⁰⁶

★ **N.4440/2016 και N.4369/2016-Διαχείριση Ανθρώπινου Δυναμικού.**

Ανέκαθεν η ορθή διαχείριση του Ανθρώπινου Δυναμικού της ήταν ένα από τα μείζονα προβλήματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Πιο συγκεκριμένα, η υποστελέχωση σε συνδυασμό με την ανορθολογική κατανομή του προσωπικού συνεχίζουν να προκαλούν δυσχέρειες στην εύρυθμη λειτουργία πολλών ΟΤΑ α' βαθμού. Αυτή την κατάσταση ήρθε να αμβλύνει ο νόμος 4440/2016 «Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση, υποχρεώσεις των προσώπων που διορίζονται στις θέσεις των άρθρων 6 και 8 του Ν. 4369/2016, ασυμβίβαστα και πρόληψη των περιπτώσεων σύγκρουσης συμφερόντων και λοιπές διατάξεις». Μέσω του νεοεισαγόμενου θεσμού της Εθελοντικής Κινητικότητας επιχειρείται η ανακατανομή του προσωπικού βάσει των πραγματικών αναγκών κάθε ΟΤΑ α' βαθμού. Παράλληλα δίνει τη δυνατότητα σε κάθε υπάλληλο να αξιοποιήσει τα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα του, να εμπλουτίσει την εργασιακή εμπειρία του και κατ' επέκταση να βελτιώσει τις προοπτικές εξέλιξής του. Με αυτό τον τρόπο, η εθελοντική κινητικότητα συμβάλλει ουσιαστικά στην αποτελεσματικότητα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού, αφού επιτρέπει τη βέλτιστη διαχείριση των ανθρώπινων πόρων της και δίνει στους υπαλλήλους τη δυνατότητα να έχουν ενεργητικό ρόλο στη διαμόρφωση της σταδιοδρομίας τους.¹⁰⁷

Σημαντικό ρόλο στην αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού θα διαδραματίσει και ο νόμος 4369/2016 «Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων (διαφάνεια – αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις».

Οι βασικοί πυλώνες του συγκεκριμένου νόμου είναι οι εξής: **ι. Το Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης**

Όπου για πρώτη φορά, προκειμένου να πραγματώνεται το κανονιστικό περιεχόμενο της Αρχής της Ισότητας και της Αξιοκρατίας δημιουργείται μια δεξαμενή στελεχών με αυξημένα

¹⁰⁶http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/20180313_egyklios.pdf -Πρόσβαση στις 30-12-18

¹⁰⁷<https://www.taxheaven.gr/laws/circular/view/id/25004> - Πρόσβαση στις 30-12-2018

τυπικά προσόντα(απόφοιτοι ΕΣΔΔΑ, κάτοχοι διδακτορικού κτλ) οι οποίοι θα μπορούν να καταλάβουν τις υψηλότερες θέσεις της δημοσιονομικής τόσο στη Δημόσια Διοίκηση όσο και κατ'επέκτασιν στη Τοπική Αυτοδιοίκηση α' βαθμού.

ii. Το Σύστημα Αξιολόγησης

Για πρώτη φορά ρυθμίζεται κατά τρόπο άρτιο, ενιαίο, συνεκτικό, ορθολογικό και αξιοκρατικό το σύστημα αξιολόγησης του υπαλληλικού προσωπικού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού που αποτελεί το πλέον επίκαιρο και ουσιώδες προαπαιτούμενο για την εύρυθμη και δημοκρατική λειτουργία αυτής.

iii. Η βαθμολογική διάρθρωση θέσεων-Σύστημα Προαγωγών

Το βαθμολόγιο αποτελεί ένα εκ των πλέον ουσιωδών και θεμελιωδών οργανωτικών στοιχείων που συναρτάται άμεσα με την αποτελεσματική, αξιοκρατική λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού.

iv. Το Σύστημα Επιλογής Προϊσταμένων

Μέσω των ρυθμίσεων του συγκεκριμένου νόμου αντικαθίσταται πλήρως ο παλαιότερος, ξεπερασμένος από τις εξελίξεις και δυσλειτουργικός τρόπος επιλογής των Προϊσταμένων από ένα τρόπο σύγχρονο, ορθολογικό και αξιοκρατικό που παρέχει τη δυνατότητα σε νέους επιστήμονες-υπαλλήλους να ασκήσουν τα συγκεκριμένα καθήκοντα.¹⁰⁸

★ Ν. 3389/2005-ΣΔΙΤ

Αναμφίβολα η εκμετάλλευση της εμπειρίας, της τεχνογνωσίας, των πόρων και, γενικά, των δυνατοτήτων των Ιδιωτικών Φορέων μέσα από συνεργασίες με τους Δημόσιους Φορείς, π.χ ΟΤΑ α' βαθμού, αποτελεί μια πρόσφορη συμπληρωματική λύση για την αποτελεσματική εκτέλεση έργων και την παροχή ποιοτικών υπηρεσιών προς τους δημότες. Μέσα από τις συμπράξεις, οι δημότες απολαμβάνουν, ταχύτερα, περισσότερες υποδομές και υπηρεσίες, ο εκάστοτε Δήμος ωφελείται αφού δεν επιβαρύνεται άμεσα για αυτές ενώ μετακυλύει και μία σειρά κινδύνων στον ιδιωτικό τομέα, ταυτόχρονα όμως και ο ιδιωτικός τομέας ωφελείται μέσα από την προκήρυξη περισσότερων έργων και τη δυνατότητα συμμετοχής του τόσο στην προετοιμασία αυτών όσο και στην εκτέλεσή ή και την εκμετάλλευσή τους.¹⁰⁹

¹⁰⁸https://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law_id=4df6f4be-8c45-4533-ab42-a5a10151fba2 - Πρόσβαση στις 30-12-2018

¹⁰⁹<http://www.sdit.mnec.gr> - Πρόσβαση στις 30-12-2018

★ Ν.3979/2011-Ηλεκτρονική διακυβέρνηση και Ν.4440/2016 - Ψηφιακό Οργανόγραμμα καθώς και Ηλεκτρονική διαδικασία έκδοσης και διακίνησης διοικητικών πράξεων και εγγράφων στο δημόσιο τομέα

Μέσω του νόμου 3979/2011«Για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και λοιπές διατάξεις:

- Αναγνωρίστηκε το δικαίωμα των φυσικών προσώπων και των νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου (εφεξής Ν.Π.Ι.Δ.) να προβαίνουν στην επικοινωνία και τη συναλλαγή με τους φορείς του δημόσιου τομέα με χρήση ΤΠΕ
- Ρυθμίστηκε η χρήση των ΤΠΕ από τους φορείς του δημόσιου τομέα, στους οποίους εντάσσονται και οι ΟΤΑ α' βαθμού, για τις ανάγκες της λειτουργίας τους και την υποστήριξη της άσκησης των αρμοδιοτήτων και των συναλλαγών τους.¹¹⁰

Παράλληλα σημαντικό βήμα προς το ψηφιακό μετασχηματισμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού αποτελεί ο νόμος 4440/2016«Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση, υποχρεώσεις των προσώπων που διορίζονται στις θέσεις των άρθρων 6 και 8 του Ν. 4369/2016, ασυμβίβαστα και πρόληψη των περιπτώσεων σύγκρουσης συμφερόντων και λοιπές διατάξεις». Στο άρθρο 16 του νόμου αυτού καθιερώνεται η δημιουργία σε βάση δεδομένων ψηφιακού οργανογράμματος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού, στο οποίο να αποτυπώνονται η διάρθρωση και η στελέχωση όλων των φορέων της, ενώ με το άρθρο 24 θεσμοθετείται η ηλεκτρονική διαδικασία έκδοσης και διακίνησης διοικητικών πράξεων και εγγράφων στο δημόσιο τομέα με χρήση εγκεκριμένης ηλεκτρονικής υπογραφής και εγκεκριμένης ηλεκτρονικής χρονοσφραγίδας, γεγονός το οποίο αναμένεται να μειώσει δραστικά τη γραφειοκρατία, να επισπεύσει τις διαδικασίες διεκπεραίωσης των εγγράφων αφού όλα θα είναι ψηφιοποιημένα και με πλήρη ιχνηλασιμότητα, βάζοντας τέλος στην αδιαφάνεια.¹¹¹

¹¹⁰http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/20120327_1_2_ekthesi_epitropis_tis_voulis.pdf - Πρόσβαση στις 30-12-2018

¹¹¹<https://www.taxheaven.gr/laws/circular/view/id/25004> -Πρόσβαση στις 20/1/2019

3.2.-Επιτυχημένες εφαρμογές του ΝΑΜ στη δράση των ΟΤΑ α' βαθμού

Στην ιστοσελίδα Παρατηρητήριο Καινοτομίας <http://innovation.ydmed.gov.gr> του τμήματος Καινοτομίας και Βέλτιστων Πρακτικών του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης παρουσιάζονται οι νέες ιδέες που βοηθούν τις δημόσιες οργανώσεις να προωθήσουν την καινοτομία ώστε να ανταποκριθούν σε ένα πολύπλοκο περιβάλλον. Στη συγκεκριμένη ιστοσελίδα, ως μόνος εκπρόσωπος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού αναφέρεται ο Δήμος Τρικκαίων.

★ Δήμος Τρικκαίων και Βέλτιστες πρακτικές

Δεν χωρεί αμφιβολία ότι ο Δήμος Τρικκαίων βρίσκεται στη πρωτοπορία σε σχέση με τους υπόλοιπους ΟΤΑ α' βαθμού της χώρας στην υιοθέτηση βέλτιστων πρακτικών και θα μπορούσε να αποτελέσει το Δήμο ο οποίος θα λειτουργήσει ως υπόδειγμα κατά τη διαδικασία της συγκριτικής αξιολόγησης (Benchmarking) για τους υπόλοιπους Δήμους.

➤ Γραφείο εξυπηρέτησης δημότη Τρικκαίων

Η καινοτομία σχετίζεται με την εγκατάσταση και θέση σε λειτουργία ενός γραφείου εξυπηρέτησης Δημότη (helpdesk) που προσφέρει επικοινωνία και συλλογή αιτημάτων πολιτών:

α) τηλεφωνικά (24310-20000),

β) μέσω του Διαδικτύου (<https://20000.trikalacity.gr>),

γ) μέσω MobileApp (Trikala CheckApp)

Η καινοτομία αυτή αναπτύχθηκε για να διευκολυνθεί ο δημότης αλλά και η τοπική επιχείρηση. Ήταν επιτακτική η ανάγκη για την καταγραφή των προβλημάτων των Δημοτών αλλά και ο έλεγχος για τη ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών του Δήμου. Βασικός στόχος της καινοτομίας ήταν η βελτίωση της ανταπόκρισης και της αποτελεσματικότητας του Δήμου. Μέσω εφαρμογής ιστού, απεικονίζονται στατιστικά στοιχεία χρόνου απόκρισης και ομαδοποίηση των αιτημάτων.¹¹²

¹¹²<http://innovation.ydmed.gov.gr/innovationscat/contact-trikala/> -Πρόσβαση στις 2-1-19

Προέκυψαν σημαντικά οφέλη στην απόδοση της οργάνωσης (βελτίωση εσωτερικών διαδικασιών, μείωση κόστους, αύξηση της προσβασιμότητας σε νέους χρήστες κτλ) ενώ παράλληλα μειώθηκε ο χρόνος απόκρισης στα αιτήματα των δημοτών και αυξήθηκε η αποδοτικότητα των υπηρεσιών του Δήμου.

➤ **Smart City Δήμου Τρικκαίων**

Η καινοτομία του Δήμου Τρικκαίων αναφέρεται στην υλοποίηση και ένταξη στον οργανισμό του μιας νέας δομής (Τμήματος) που ονομάζεται "Αυτοτελές Τμήμα Έξυπνης Πόλης" και υπάγεται απ' ευθείας στο Δήμαρχο. Η αποστολή του είναι πολλαπλή, αλλά μπορεί να συνοψιστεί στα εξής σημεία:

α) καταγραφή, προτυποποίηση, απλοποίηση και ψηφιοποίηση υπηρεσιών.

β) στρατηγική διοίκηση, σχεδιασμός και διοίκηση έργων.

γ) μετρήσεις και προτυποποίηση σε επίπεδο πόλης (πχ. εφαρμογή ISO37101 στην πόλη).

Επιπρόσθετα, πρόκειται να εφαρμόσει τη διοίκηση μέσω έργων στον οργανισμό, υλοποιώντας κινητικότητα στελεχών του Δήμου για τη συμμετοχή σε ομάδες έργου μικρής διάρκειας. Τέλος, εφαρμόζει κοινά πληροφοριακά συστήματα και σχετικές πολιτικές στο σύνολο του Δήμου (πχ. πολιτική ανοικτών δεδομένων)¹¹³

Η καινοτομία αυτή αναπτύχθηκε για την αναδιοργάνωση του φορέα, επειδή προέκυψε ανάγκη για βελτίωση της επίδοσης του οργανισμού και συλλογής δεδομένων κατά μήκος της πόλης και στοχεύει μεταξύ άλλων στη προτυποποίηση, απλοποίηση, ψηφιοποίηση υπηρεσιών στο σύνολο του Δήμου και εφαρμογή της προτυποποίησης στο σύνολο της πόλης

114

★ **Δήμος Πλατανιά - Ψηφιακός μετασχηματισμός**

Είναι γεγονός ότι τα τελευταία χρόνια, η δημόσια συζήτηση σχετικά με τις πολιτικές και τις στρατηγικές που οφείλει η τοπική αυτοδιοίκηση α' βαθμού να υιοθετήσει έτσι ώστε να διαμορφωθούν οι κατάλληλες συνθήκες που θα οδηγήσουν τις πόλεις στη τοπική ανάπτυξη

¹¹³<http://innovation.ydmed.gov.gr/innovationscat/smart-city-trikala/> -Πρόσβαση στις 2/1/19

¹¹⁴<http://www.haniotika-nea.gr/o-psifiakos-metashchimatismos-tis-topikis-aftodiikisis/> - Πρόσβαση στις 20/1/2019

και στη βελτίωση της ποιότητας ζωής των δημοτών τα επόμενα χρόνια, επικεντρώνεται στο φλέγον ζήτημα της ψηφιακής αναβάθμισης των πόλεων. Παρατηρείται ότι οι τοπικές κοινωνίες μετασχηματίζονται, σήμερα, με γοργούς ρυθμούς εξαιτίας των αλλαγών που επιφέρει η τεχνολογική εξέλιξη, η οποία δεν αφήνει σε μικρό ή μεγαλύτερο βαθμό ανεπηρέαστη την καθημερινότητα τόσο των πολιτών όσο των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης, σε όλους σχεδόν τους τομείς.

Η τοπική αυτοδιοίκηση α' βαθμού, ως ο πλησιέστερος στον πολίτη θεσμός οφείλει να διαχειριστεί τη πρόκληση αυτή δημιουργικά και αποτελεσματικά, αξιοποιώντας τις τεράστιες ευκαιρίες που δημιουργούνται από την χρήση σύγχρονων τεχνολογικών λύσεων και οδηγούν σε αύξηση της παραγωγικότητας, μείωσης του κόστους και βελτίωσης των παροχών των ΟΤΑ α' βαθμούν προς τους δημότες, μέσα από άμεσες, συμμετοχικές, καινοτόμες και δυναμικές υπηρεσίες ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.

Αναντίρρητα, μια τέτοια μετασχηματιστική διαδικασία έχει τις δυσκολίες της και δεν μπορεί να υλοποιηθεί από τη μία ημέρα στην άλλη. Για να μπορέσει ένας Δήμος να δώσει νόημα και περιεχόμενο στην έννοια της ανοικτής διακυβέρνησης και του ψηφιακού μετασχηματισμού οφείλει να διαθέτει στρατηγικό σχέδιο, όραμα και δέσμευση των αναγκαίων πόρων – ανθρώπινων και υλικών – και ταυτόχρονα να πληροί κατ' ελάχιστον έξι (6) βασικές προϋποθέσεις, οι οποίες σχετίζονται με το γεγονός ότι :

1. Στο Δήμο που θα παρέχει την ηλεκτρονική υπηρεσία θα πρέπει να υφίστανται καλά οργανωμένες διαδικασίες.
2. Ο Δήμος θα πρέπει να είναι στελεχωμένος με άρτια εκπαιδευμένο προσωπικό, το οποίο θα είναι σε θέση να χειριστεί επαρκώς τα εσωτερικά (Back Office) πληροφοριακά συστήματα που θα υποστηρίζουν και εξυπηρετούν τα αιτήματα των πολιτών ή τις e-διαδικασίες.
3. Ο Δήμος θα χρησιμοποιήσει “ώριμες” τεχνολογίες, υψηλών και ανοικτών προδιαγραφών και προτύπων, οι οποίες θα διασφαλίζουν τη διαλειτουργικότητα ανάμεσα στα πληροφοριακά συστήματα και την επαναχρησιμοποίησή τους.¹¹⁵
4. Η διοίκηση του Δήμου θα πρέπει να έχει αντιληφθεί το επερχόμενο όφελος της δράσης και να δεσμευτεί για την υλοποίηση των απαραίτητων επενδύσεων σε ΤΠΕ.
5. Ο Δήμος να αναπτύξει συνεργασίες με τον Ιδιωτικό Τομέα, τα Πανεπιστήμια και Φορείς με εμπειρία στο σχεδιασμό και υλοποίηση έργων ΤΠΕ.

¹¹⁵<http://www.haniotika-nea.gr/o-psifiakos-metashchimatismos-tis-topikis-aftodiikisis/> - Πρόσβαση στις 20/1/2019

6. Ο Δήμος να στηρίζει τη ψηφιακή εκπαίδευση των δημοτών, ώστε να μπορούν να χρησιμοποιούν με ευχέρεια τις ΤΠΕ.

Γίνεται συνεπώς αντιληπτό ότι στην Ελλάδα της οικονομικής – και όχι μόνο – κρίσης, ο δρόμος του ψηφιακού μετασχηματισμού σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης α' βαθμού είναι αρκετά ανηφορικός, αλλά σε πείσμα των καιρών, υπάρχουν αξιόλογα παραδείγματα Δήμων που προσπαθούν να κάνουν πράξη αυτό το στόχο.

Ένα τέτοιο παράδειγμα αποτελεί ο Δήμος του Πλατανιά, ο οποίος, τα τελευταία χρόνια, έχει υιοθετήσει πρότυπα «έξυπνης πόλης», υλοποιώντας αργά αλλά σταθερά δράσεις και έργα ψηφιακού μετασχηματισμού που επενδύουν στην ενδυνάμωση της σχέσης Δήμου-δημότη και συντείνουν στην εξοικονόμηση πόρων, στην αποτελεσματικότερη και διάφανη λειτουργία των δημοτικών υπηρεσιών και στην ενίσχυση της συμμετοχικής διακυβέρνησης σε τοπικό επίπεδο.¹¹⁶

Για την αποτελεσματικότερη προσαρμογή του Δήμου στο νέο «περιβάλλον», υιοθετήθηκε ένας Οδικός Χάρτης τεσσάρων επιπέδων (Σχήμα 1), ο οποίος προσδιορίζει τις βασικές ενέργειες που οφείλουν να γίνουν ως το 2023 έτσι ώστε ο Δήμος να αποκτήσει ένα ισχυρό οικοσύστημα καινοτομίας στους τομείς της πληροφορικής και επικοινωνιών. Εν πάσει περιπτώσει, τελικός σκοπός είναι να ενδυναμωθεί η ψηφιακή πολιτική για να είναι σε θέση ο Δήμος να καταστήσει πιο ισχυρή σε πρώτη φάση την παροχή υπηρεσιών στους διάφορους τομείς των τοπικών δραστηριοτήτων του και σε δεύτερη φάση ο όγκος των υποδομών και των ψηφιακών εφαρμογών του να έχει ένα ικανό μέγεθος.

Μέχρι σήμερα, έχουν γίνει πράξη μια σειρά από ενέργειες για την αναβάθμιση των υποδομών ΤΠΕ του Δήμου (επίπεδο 1) και την ανάπτυξη νέων ψηφιακών υπηρεσιών αυτού ή την αναβάθμιση υφιστάμενων (επίπεδο 2). Ανάμεσα στις σημαντικότερες δράσεις για την αναβάθμιση της ψηφιακής υποδομής και την ανάπτυξη νέων ηλεκτρονικών υπηρεσιών του Δήμου, ξεχωρίζουν:

1. Η νέα διαδικτυακή δημοτική πύλη (www.platanias.gr), με δυναμικό περιεχόμενο, πολλαπλές λειτουργίες και καινοτόμα e-εργαλεία και υπηρεσίες για τον δημότη, τον επιχειρηματία ή τον επισκέπτη.

¹¹⁶<http://www.haniotika-nea.gr/o-psifiakos-metashchimatismos-tis-topikis-aftodiikisis/> - Πρόσβαση στις 20/1/2019

2. Η εφαρμογή ενιαίου μηχανογραφικού/πληροφοριακού συστήματος (ΟΠΣ) για το σύνολο των δημοτικών υπηρεσιών .
3. Το Platanias Bot, που αποτελεί τον πρώτο ολοκληρωμένο ψηφιακό βοηθό για θέματα του δήμου, όπου τον ρωτάς και σου απαντάει αυτοματοποιημένα, μέσω του Facebook Messenger, 365 ημέρες το χρόνο 24 ώρες το 24ωρο!
4. Η e-υπηρεσία για την ηλεκτρονική υποβολή και παρακολούθηση αιτημάτων από πλευράς των δημοτών (<http://www.platanias.gr/forma>).¹¹⁷
5. Η ψηφιακή πλατφόρμα υποβολής προτάσεων και ιδεών προς το Δήμαρχο και τις δημοτικές υπηρεσίες, υπό τη μορφή post-it (<http://postit.platanias.gr>)
6. Η ψηφιακή πλατφόρμα διαβουλεύσεων για τα έργα και τις πολιτικές του Δήμου(<http://consult.platanias.gr>).
7. Το ηλεκτρονικό πρωτόκολλο μέσω του οποίου παρέχεται η δυνατότητα ψηφιακής διακίνησης όλων των εγγράφων του Δήμου.
8. Ο ανοικτός προϋπολογισμός (open budget), μέσω του οποίου κάθε δημότης μπορεί να βλέπει σε πραγματικό χρόνο την πορεία εκτέλεσης του δημοτικού προϋπολογισμού, τόσο για το τρέχον οικονομικό έτος όσο και για παρελθόντα έτη. (<http://proypol.platanias.gr:8080/accounting/opendata/budgetView>).
9. Η εφαρμογή ηλεκτρονικής υποβολής αιτήσεων για το δημοτικό Κοινωνικό Παντοπωλείο (<https://platanias.aitiseispoliton.gr>).
10. Η διαδικτυακή πύλη www.libraryoac.gr μέσω της οποίας υλοποιείται η ψηφιακή προβολή και ανάδειξη των εκκλησιαστικών θησαυρών, των συλλογών των μοναστηριών και γενικότερα της ορθόδοξης πολιτιστικής κληρονομιάς του νομού Χανίων.
11. Η ιστοσελίδα του Κέντρου Κοινότητας Δήμου Πλατανιά (<http://kentrokoinotitas.platanias.gr>), μέσω της οποίας παρέχεται στοχευμένη πληροφόρηση στους ωφελούμενους και δυνητικά ωφελούμενους της δομής για τα κοινωνικά προγράμματα και τις κοινωνικές υπηρεσίες αυτής αλλά και του Δήμου γενικότερα.
12. Η χρήση εφαρμογών ελεύθερου λογισμικού, σε ποσοστό που ξεπερνά το 80% επί των λειτουργούντων υπολογιστικών συστημάτων του Δήμου.¹¹⁸
13. Η αναβάθμιση της γραμμής του ΣΥΖΕΥΞΙΣ, η οποία είχε ως αποτέλεσμα την αποσυμφόρηση του δικτύου και την αύξηση της ταχύτητας πρόσβασης στο διαδίκτυο,

¹¹⁷<http://www.haniotika-nea.gr/o-psifiakos-metashchimatismos-tis-topikis-aftodiikisis/> -Πρόσβαση στις 20/1/2019

¹¹⁸<http://www.haniotika-nea.gr/o-psifiakos-metashchimatismos-tis-topikis-aftodiikisis/> -Πρόσβαση στις 20/1/2019.

συμβάλλοντας έτσι στην ταχύτερη διεκπεραίωση βασικών επιχειρησιακών διαδικασιών του Δήμου που σχετίζονται με διαδικτυακές εφαρμογές.

14. Η εφαρμογή της Ψηφιακής Υπογραφής, σε διαδικασίες που αφορούν την αποστολή διοικητικών εγγράφων, αποφάσεων κ.λ.π., προς την κεντρική διοίκηση καθώς και τη διεξαγωγή ηλεκτρονικών διαγωνισμών και προμηθειών.

15. Η αναβάθμιση της πληροφοριακής υποδομής του Δήμου, με αντικατάσταση του παλαιού εξοπλισμού σε συστήματα Η/Υ και περιφερειακά αυτών, σε ποσοστό άνω του 95%.

16. Η υλοποίηση, σε συνεργασία και με άλλους φορείς, του πρότυπου ερευνητικού έργου «e-Delivery» που προωθεί την ασφαλή διακίνηση εγγράφων στο Δημόσιο.

Εκτός από όλα αυτά, στο βραχυπρόθεσμο σχεδιασμό του Δήμου συμπεριλαμβάνεται η δημιουργία μιας πλατφόρμας διάθεσης ανοικτών δεδομένων, με έμφαση σε οικονομικά στοιχεία, γεωχωρικά δεδομένα, υποδομές, τουριστικούς και αρχαιολογικούς χώρους και άλλα δεδομένα που διαθέτει ο Δήμος, καθώς και η δημιουργία ενός ηλεκτρονικού αποθετηρίου μελετών, με σκοπό να διαφυλαχθεί η διοικητική γνώση και η θεσμική μνήμη, σ' ένα ιδιαίτερο κομμάτι όπως είναι αυτό των μελετών για έργα, προμήθειες και υπηρεσίες.¹¹⁹

Αβίαστα προκύπτει το συμπέρασμα ότι τα προβλήματα και οι προκλήσεις που καλούνται να αντιμετωπίσουν οι Δήμοι τη σημερινή εποχή είναι τόσο σύνθετα και πολύπλοκα που απαιτούν αναβαθμισμένη οργανωτικο-διοικητική και επιχειρησιακή ικανότητα, με αναπτυξιακό προσανατολισμό η οποία θα επικεντρώνεται στην εκτενή αξιοποίηση των ΤΠΕ. Ο ψηφιακός μετασχηματισμός των Δήμων δεν αποτελεί ωστόσο σε καμία περίπτωση πολυτέλεια. Συνιστά επιλογή και ανάγκη και μάλιστα επιτακτική. Διαπιστώνουμε το προφανές: η ανάπτυξη και ο εκσυγχρονισμός της τοπικής αυτοδιοίκησης περνούν απαραίτητως μέσα από την ψηφιακή τεχνολογία και την καινοτομία. Ο Δήμος του Πλατανιά είναι μεταξύ των Δήμων που το έχει αντιληφθεί έγκαιρα.

Την ίδια στιγμή υπάρχουν τεχνολογικά ζητήματα αιχμής, όπως η αύξηση των ταχυτήτων πρόσβασης στο διαδίκτυο, η αξιοποίηση της τεχνητής νοημοσύνης, της μηχανικής μάθησης, της ρομποτικής και των αυτοματισμών, σε συνδυασμό με τις ευκαιρίες και δυνατότητες που

¹¹⁹<http://www.haniotika-nea.gr/o-psifiakos-metaschimatismos-tis-topikis-aftodiikisis/> - Πρόσβαση στις 20/1/2019

προσφέρει το διαδίκτυο των πραγμάτων (Internet of Things), τα οποία η Τοπική Αυτοδιοίκηση α' βαθμού πλην ελαχίστων Δήμων δεν έχει ενσωματώσει στους σχεδιασμούς και στις πολιτικές της και τα οποία οφείλουν να αποτελέσουν προτεραιότητα στην ατζέντα της επόμενης ημέρας, η οποία θα ανοίξει μετά τις δημοτικές εκλογές του 2019.¹²⁰

★ *Δήμος Αθηναίων και ΣΔΙΤ*

Το 2018 το Δημοτικό Συμβούλιο του Δήμου Αθηναίων αποφάσισε το έργο της αναβάθμισης του δικτύου ηλεκτροφωτισμού της Αθήνας με λάμπες LED να υλοποιηθεί μέσω Σύμπραξης Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα και για αυτό κατέθεσε τη σχετική πρόταση από στην αρμόδια Διυπουργική Επιτροπή προς αξιολόγηση και έγκριση. Η αναβάθμιση του δικτύου ηλεκτροφωτισμού αφορά στο σύνολο του δικτύου και θα προσαρμοστούν ή θα αντικατασταθούν 45.666 φωτιστικά παλαιάς τεχνολογίας. Με το νέο δίκτυο εκτιμάται εξοικονόμηση ενέργειας κατά 65% και εξοικονόμηση πόρων της τάξης των 3,8 εκ ευρώ ετησίως, από τα περίπου 7 εκ. ευρώ που πληρώνει ετησίως ο δήμος Αθηναίων σε τιμολόγια οδοφωτισμού. Επιπρόσθετα, ο δήμος Αθηναίων, πετυχαίνει να:

- Μειώσει ραγδαία το ετήσιο κόστος συντήρησης, εξαιτίας της προτεινόμενης τεχνολογίας της οποίας η διάρκεια ζωής φτάνει τα 20 έτη.
- Μειώσει τις βλάβες και τον χρόνο αποκατάστασης τους.
- Μειώσει τα αέρια θερμοκηπίου CO₂ κατά 23.900 τόνους ετησίως.
- Εξαλείψει τον υδράργυρο από την υπάρχουσα βάση των φωτιστικών του δήμου Αθηναίων (αυτή τη στιγμή ο δήμος Αθηναίων κατά 23% κάνει χρήση λαμπτήρων που περιέχουν αέρια υδραργύρου).
- Μειώσει τη φωτορύπανση και να εξαλείψει φαινόμενα που επιδρούν αρνητικά σε πεζούς και οδηγούς.¹²¹

★ *Δήμος Αμαρουσίου και Δήμος Ρεθύμνου-ΔΟΠ*

Με το Σύστημα Ποιότητας ISO 9001:2015 έχει πιστοποιηθεί ο Δήμος Αμαρουσίου για τη διαχείριση ποιότητας στο μοντέλο διοίκησης του, αφού επιθεωρήθηκε από Εξωτερικό Φορέα

¹²⁰<http://www.haniotika-nea.gr/o-psifiakos-metashchismatismos-tis-topikis-aftodiikisis/> - Πρόσβαση στις 20/1/2019

¹²¹<https://www.cityofathens.gr/node/31357> - Πρόσβαση στις 20/1/2019

Πιστοποίησης, ενώ έχει ξεκινήσει η επεξεργασία για την εφαρμογή του Περιβαλλοντικού Συστήματος Ποιότητας ISO 14001 από το Αυτοτελές Γραφείο Ποιότητας του Δήμου, με στόχο, τη μείωση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων στους τομείς:

- ☐ Της καθημερινότητας των εργαζόμενων,
- ☐ Της διαχείρισης αποβλήτων,
- ☐ Της ανακύκλωσης,
- ☐ Της μείωσης του θορύβου και
- ☐ Της εξοικονόμησης ενέργειας.

Σημειώνεται, ότι, ο Δήμος Αμαρουσίου πιστοποιήθηκε και το 2018 με το Πρότυπο Διαχειριστικής Επάρκειας ΕΛΟΤ 1429 για τη διαχείριση έργων και υπηρεσιών, κλείνοντας την ομάδα των Προτύπων Διαχείρισης Ποιότητας.

Παράλληλα, είναι, ο πρώτος φορέας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού που έχει ξεκινήσει την επεξεργασία του ISO 27001 για την επεξεργασία Προσωπικών Δεδομένων, ώστε να συμμορφωθεί απόλυτα με τον Κανονισμό GDPR της Ε.Ε. για την Προστασία Προσωπικών Δεδομένων.¹²²

Από την άλλη μεριά Ο Δήμος Ρεθύμνου έχει εγκαταστήσει και εφαρμόζει σύστημα Διαχείρισης Ποιότητας για τον τομέα «Σχεδιασμός, Διοίκηση, Διαχείριση και Υλοποίηση Κοινοτικών, Εθνικών και συγχρηματοδοτούμενων έργων και εξυπηρέτηση πολιτών και φορέων» με βάση τις απαιτήσεις του προτύπου ISO 9001:2008.

Η πιστοποίηση σύμφωνα με το πρότυπο ISO 9001:2008 χορηγήθηκε στο Δήμο Ρεθύμνου από τον διαπιστευμένο φορέα TUV AUSTRIA HELLAS μετά από αξιολόγηση και επιθεώρηση του συστήματος που εφαρμόζουν οι υπηρεσίες του Δήμου Ρεθύμνου.¹²³

Παρατηρούμε λοιπόν ότι όλο και περισσότεροι Δήμοι έχουν ξεκινήσει τη πιστοποίηση των παρεχόμενων υπηρεσιών τους από διαπιστευμένους φορείς και βάσει διεθνώς αναγνωρισμένων προτύπων. Οι ΟΤΑ α' βαθμού που θα αντιληφθούν εγκαίρως τη σημασία της ποιότητας και θα την εφαρμόσουν είναι αυτοί που δεν θα ξεπεραστούν από τις εξελίξεις γιατί ως γνωστόν «η ποιότητα αξίζει, δεν κοστίζει.»

¹²²<http://www.maroussi.gr/default.aspx?lang=el-GR&page=286&newsid=32958> -Πρόσβαση στις 3/1/19

¹²³<https://www.rethymno.gr/municipality/certifications> -Πρόσβαση στις 3/1/19

★ *Βέλτιστες πρακτικές ΟΤΑ α' βαθμού*

Σε πρόσφατο συνέδριο της ΚΕΔΕ έγινε αναφορά σε έξυπνες εφαρμογές και βέλτιστες πρακτικές που εφαρμόζουν πολλοί ΟΤΑ α' βαθμού της χώρας. Παρατηρείται σταδιακή αύξηση των δήμων που υιοθετούν πτυχές των ΤΠΕ προκειμένου να αναβαθμίσουν την εσωτερική λειτουργία τους αλλά και για να διευκολύνουν τη ζωή των δημοτών τους.

Εξάλλου, οι "Έξυπνες Πόλεις" διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο στη βιώσιμη ανάπτυξη και την περιβαλλοντική αειφορία, ικανοποιώντας κοινωνικο-οικονομικές ανάγκες των τοπικών κοινωνιών, δηλαδή συμβάλλουν στην κοινωνική αειφορία.

Σύμφωνα με τα στοιχεία του συνεδρίου:

- Ο Δήμος Τρικκαίων έχει προταθεί από ομάδα διακεκριμένων εταιρειών (διεθνούς και εθνικής εμβέλειας) να "φιλοξενήσει" ένα σημαντικής κλίμακας πιλοτικό έργο, που διαχέει στους πολίτες τις υπηρεσίες που αξιοποιούν εξελιγμένα τεχνολογικά επιτεύγματα. Στο έργο αυτό εντάσσονται η εφαρμογή του e-ker, των ειδικών δηλαδή μηχανημάτων τύπου ΑΤΜ τα οποία παρέχουν νυχθημερόν τη δυνατότητα στους πολίτες να ζητούν και να εκτυπώνουν δημοτική ενημερότητα, πιστοποιητικά δημοτολογίου και άλλα σχετικά έγγραφα, άμεσα, με εύκολο και απλό τρόπο.
- Ο Δήμος Θεσσαλονίκης: Εφάρμοσε ψηφιακή πλατφόρμα διαχείρισης αιτημάτων για άμεση επικοινωνία με τους δημότες. Μέσα σε 1,5 χρόνο λειτουργίας 10.000 χρήστες διατύπωσαν 17.000 αιτήματα, τα οποία απαντήθηκαν σε ποσοστό 85%
- Στο Δήμο Λουτρακίου-Περαχώρας-Αγ.Θεοδώρων: Εφαρμόστηκε το σχέδιο Loutraki PLUS, στη βάση του οποίου υλοποιήθηκαν εργαστήρια κοινωνικής επιχειρηματικότητας, προσφέρθηκε πρόσβαση σε όλες τις καινοτόμες ψηφιακές πλατφόρμες και προβλήθηκε το τουριστικό προϊόν της περιοχής.
- Στο Δήμο Άργους-Ορεστικού: Υλοποιήθηκε το πρόγραμμα προστασίας του περιβάλλοντος μέσω, τηλεπαρακολούθησης και τηλεμετρίας αντλιοστασίων και δεξαμενών ύδρευσης του Δήμου, χρήσης της βιομάζας ως κύριο καύσιμο σε όλες τις σχολικές μονάδες και τα δημοτικά κτίρια.¹²⁴

¹²⁴<http://www.capital.gr/technology/3260647/-exupnes-efarmoges-kai-beltistes-praktikes-ton-dimon-stis-nees-te-chnologies> - Πρόσβαση 4-1-19

- Στο Δήμο Αλεξανδρούπολης: Εφαρμόστηκε πρόγραμμα υλοποίησης ενεργειακών έργων ποικίλης ύλης που συμβάλλουν στην ανάπτυξη και στη βελτίωση της ποιότητας ζωής των δημοτών.
- Στο Δήμο Πεντέλης: Εφαρμόζεται πρόγραμμα για ανάπτυξη του εσωτερικού ελέγχου του Δήμου, ενώ έμφαση δίνεται και στο μοντέλο Πολιτικής Προστασίας όσον αφορά στο επίπεδο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.
- Στο Δήμο Ερέτριας: Εφαρμόστηκε πρόγραμμα εκσυγχρονισμού, τηλεμετρίας και αυτοματισμού δικτύων ύδρευσης, με στόχο την ορθολογικότερη διαχείριση των υδατικών αποθεμάτων του Δήμου
- Στο Δήμο Βάρης-Βούλας-Βουλιαγμένης: Εφαρμόστηκε πρόγραμμα αντικατάστασης του δημοτικού δικτύου φωτισμού με έξυπνο δίκτυο τεχνολογία LED.
- Στο Δήμο ΚΩ: Εφαρμόστηκε πρόγραμμα με έμφαση την αύξηση των εσόδων των Δήμων και των δημοτικών επιχειρήσεων και την ενίσχυση της δημοτικής αστικής συγκοινωνία
- Στο Δήμο Πλατανιάς: Εφαρμόστηκε πρόγραμμα για την ανάδειξη και προβολή των εκκλησιαστικών θησαυρών, των συλλογών του μοναστηριού, και γενικότερα της ορθόδοξης πολιτιστικής κληρονομιάς του Ν. Χανίων.
- Στο Δήμο Νέστου: Εφαρμόστηκε πρόγραμμα εκμετάλλευσης γεωθερμικού πεδίου Ερατεινού.¹²⁵

¹²⁵<http://www.capital.gr/technology/3260647/-exupnes-efarmoges-kai-beltistes-praktikes-ton-dimon-stis-nees-technologies> - Προσβαση 1-12-18

3.3-Συμπεράσματα

Επί δεκαετίες η τοπική κοινή γνώμη θεωρούσε ότι οι ΟΤΑ α' βαθμού είναι σπάταλα γραφειοπαθολογικά συστήματα οργάνωσης που δεν είναι σε θέση να αντιμετωπίσουν επαρκώς τα ποικίλα δημόσια τοπικά προβλήματα. Αυτό οφειλόταν κυρίως στο γεγονός ότι ήταν οργανωμένοι και διοικούνταν βάσει του ξεπερασμένου από τις εξελίξεις γραφειοκρατικού μοντέλου διοίκησης του οποίου βασικό χαρακτηριστικό είναι η αντίσταση που προβάλλει απέναντι στη μάθηση και στην αλλαγή.

Η μετάβαση όμως από τη δημόσια γραφειοκρατία στο ΝΔΜ είναι ένα αναντίρρητο γεγονός. Βέβαια οι εξελίξεις επηρεάζουν αρχικά τη κεντρική διοίκηση και τις αποκεντρωμένες διοικητικές της μονάδες στη συνέχεια όμως διοχετεύονται στη Τοπική Αυτοδιοίκηση αφού και αυτή δε παύει να αποτελεί ουσιαστικά μέρος της.

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση α' βαθμού όμως ως το πλησιέστερο επίπεδο διοίκησης στις τοπικές κοινωνίες οφείλει να ικανοποιεί τις ανάγκες και τις προσδοκίες τους, παρέχοντας ποιοτικές υπηρεσίες προς τους δημότες-χρήστες αυτών των υπηρεσιών.¹²⁶

Πιο αναλυτικά, ένας σύγχρονος οργανωμένος και αποδοτικός ΟΤΑ α' βαθμού οφείλει να:

- ❑ Δημιουργεί τις προϋποθέσεις για την επέκταση του αναπτυξιακού ρόλου του Δήμου, μέσω της βελτίωσης της ικανότητάς του να σχεδιάζει και να υλοποιεί προγράμματα οικονομικής ανάπτυξης, κοινωνικής πολιτικής, προστασίας του περιβάλλοντος κ.λ.π. και να τα εντάσσει στις διαδικασίες προγραμματισμού σε εθνικό επίπεδο καθώς και στο πλαίσιο του ΕΣΠΑ,
- ❑ Αναβαθμίσει τη λειτουργία των πολιτικών οργάνων διοίκησης και των υπηρεσιών με την δημιουργία υπηρεσιών διοικητικής, νομικής υποστήριξης και ιδίως επιτελικών υπηρεσιών για την επιστημονική - τεχνική υποστήριξη της διαδικασίας λήψης αποφάσεων,
- ❑ Βελτιώσει το βαθμό εξυπηρέτησης των πολιτών, της ποιότητας, της αποδοτικότητας και της δικαιοκατανομής των παρεχομένων υπηρεσιών με την αναδιοργάνωση των δομών, τον ανασχεδιασμό των διαδικασιών λειτουργίας τους και τον προσανατολισμό τους σε στόχους και μετρήσιμα αποτελέσματα,
- ❑ Αναβαθμίσει τη θέση και το ρόλο των εργαζομένων με τη βελτίωση των συνθηκών εργασίας και τη λειτουργία όλων των υπηρεσιακών επιπέδων, την ενίσχυση της

¹²⁶Μιχαλόπουλος Ν., ο.π, σελ 49-51

ευθύνης και των αρμοδιοτήτων των προϊσταμένων των υπηρεσιών, την επιμόρφωση του προσωπικού κλπ

- ❑ Αυξήσει το βαθμό συνεργασίας και συντονισμού μεταξύ των εσωτερικών υπηρεσιών, μεταξύ των υπηρεσιών και των πολιτικών οργάνων και μεταξύ του Δήμου και των εποπτευόμενων φορέων του
- ❑ Ενισχύσει τη συνεργασία του Δήμου με άλλους δημόσιους, κοινωνικούς και ιδιωτικούς φορείς και την ανάπτυξη διαδικασιών συμμετοχής του δημότη, θεωρουμένου όχι μόνον ως χρήστη των δημοτικών υπηρεσιών αλλά και ως ενεργού δημότη.¹²⁷

Επιπρόσθετα η αύξηση των οργάνων (Ο Δήμαρχος, οι Αντιδήμαρχοι, το Δημοτικό Συμβούλιο με τις επιτροπές του-Οικονομική, Ποιότητας Ζωής, Δημοτικής Διαβούλευσης και η Εκτελεστική Επιτροπή) που συμμετέχουν στη διοίκηση σε συνδυασμό με την τεχνολογική ανάπτυξη οδήγησαν σε αποτελεσματικότερη λειτουργία τους ΟΤΑ α' βαθμού.

Πέραν τούτου, κάνοντας χρήση κυρίως των συμβατικών οικονομικών μέτρων της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας κατάφεραν να βελτιώσουν την οικονομική διαχείριση γεγονός που επιβεβαιώνεται από την ηλεκτρονική βάση δεδομένων «κόμβος διαλειτουργικότητας» που τηρείται στο Υπουργείο Εσωτερικών. Φαίνεται λοιπόν ξεκάθαρα πως οι αρχές του ΝΔΜ που επιβλήθηκαν στους ΟΤΑ α' βαθμού απέδωσαν καρπούς.¹²⁸

Η οικονομική τους όμως βιωσιμότητα εξαρτάται άμεσα και από την κρατική ενίσχυση και τη διάθεση από τη κεντρική διοίκηση προς αυτούς όσο το δυνατόν περισσότερων χρηματοδοτικών εργαλείων ειδικά στη περίπτωση που πρόκειται να αναλάβουν νέες αρμοδιότητες. Άλλωστε, η μεταφορά αρμοδιοτήτων να συνοδεύεται από αντίστοιχη μεταφορά πόρων αποτελεί ένα πάγιο αίτημα των φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού προς τη κεντρική διοίκηση.

Αδιαμφισβήτητα, καταλυτικό ρόλο στις εξελίξεις θα παίζει ο επικείμενος ψηφιακός μετασχηματισμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού που προωθείται από το Υπουργείο Εσωτερικών μέσα από την εφαρμογή του προγράμματος «Αναδιοργάνωση και Διοικητική

¹²⁷http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:1ECMWwbDV30J:www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/oe_y_dimon.doc+&cd=7&hl=el&ct=clnk&gl=gr - Πρόσβαση στις 20-1-19

¹²⁸Κουρεμάδη Μ.,Η παρακίνηση των εργαζομένων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού και η συμβολή της στην υλοποίηση του ΝΔΜ-Ανάλυση περίπτωσης του Δήμου Πειραιά,Διπλωματική Εργασία,Τ.Ε.Ι Πειραιά,Πειραιάς,2017,σελ .14

Μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' και Β' Βαθμού-Απλούστευση και Προτυποποίηση Διαδικασιών Λειτουργίας ΟΤΑ»¹²⁹ αλλά και της διακήρυξης ανοικτού διεθνούς ηλεκτρονικού διαγωνισμού για το έργο: «Απλούστευση και προτυποποίηση των διαδικασιών λειτουργίας των ΟΤΑ - Πρότυπα οργάνωσης και λειτουργίας - Προδιαγραφές των αναγκαίων πληροφοριακών συστημάτων» της ΕΕΤΑΑ Α.Ε.¹³⁰ Εξάλλου, σε αρκετούς ΟΤΑ α' βαθμού έχει ξεκινήσει η αποκλειστική ηλεκτρονική διακίνηση εγγράφων με σκοπό την επιτάχυνση των διαδικασιών και τη μείωση του λειτουργικού κόστους. Αναπόφευκτα οι ΟΤΑ α' βαθμού θα υποχρεωθούν από τις εξελίξεις να προχωρήσουν στη ψηφιοποίηση όλων των διαδικασιών και των υπηρεσιών τους.

Σημαντικό ρόλο θα διαδραματίσει σε συνδυασμό με την τοπική Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση η ορθή εφαρμογή των πρακτικών του ΝΔΜ. Το γεγονός ότι η διοίκηση μέσω στόχων δεν πρέπει να μείνει κενό γράμμα αυτή τη φορά, η δεξαμενή των στελεχών προς αξιοποίηση του Εθνικού Μητρώου Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης να μη καταστεί ανενεργή, το Πρόγραμμα Εθελοντικής Κινητικότητας να εξειδικευτεί στοχεύοντας στη πραγματική ενίσχυση με το κατάλληλο προσωπικό των ΟΤΑ α' βαθμού που έχουν σοβαρές ελλείψεις σε προσοντούχο προσωπικό και τέλος η έμφαση στη παροχή ποιοτικών υπηρεσιών (για παράδειγμα, όλοι οι Δήμοι της χώρας ν' αποκτήσουν ISO 9001:2015).

Η αντιμετώπιση όμως των σύνθετων και πολύπλοκων προβλημάτων των δημοτών απαιτεί και ευέλικτους και αποτελεσματικούς Ηγέτες με όραμα, γνώση, σχέδιο και δράση, αλλά και ανθρώπινο κεφάλαιο που θα στηρίζει αυτή την ψηφιακή εποχή που γεννά ελπίδες για μια σύγχρονη Τοπική Αυτοδιοίκηση α' βαθμού με τη συμμετοχή και του δημότη στις αποφάσεις, μέσω της διαφάνειας που εξασφαλίζεται.

Όταν τελικά ο δημότης διαπιστώσει το θετικό αντίκτυπο όλων αυτών των δράσεων στη καθημερινότητα του, θα καταστεί πιο ενεργός όσον αφορά τη συμμετοχή του στα κοινά του Δήμου του ενισχύοντας τους τοπικούς δημοκρατικούς θεσμούς. Άλλωστε ο Δήμος αποτελεί το πρώτο κύτταρο της Δημοκρατίας. Απαιτείται όμως να είναι «ανοικτός» και αυτή την ιδιότητα την έχει ο Δήμος οποίος λειτουργεί εξωστρεφώς, που στηρίζεται σε συνεργασίες με επιχειρηματίες και επιστημονικά ινστιτούτα, που βασίζεται στην καινοτομία, αυτός που

¹²⁹http://www.real.gr/politiki/arthro/xaritsis_pros_ofelos_ton_politon_o_psifiakos_metasximatismos_tis_topikis_autodioikisis-498964/ -Πρόσβαση στις 15/1/19

¹³⁰https://www.eetaa.gr/diadiikasies/06122018_diakirixi_aploysteysis_diadikasion.pdf -Πρόσβαση στις 15/1/19

επενδύει στην τεχνολογία και το ανθρώπινο κεφάλαιο για να σχεδιάσει την ανάπτυξη της περιοχής του». ¹³¹

Εν κατακλείδι, η Τοπική Αυτοδιοίκηση α' βαθμού ενισχύει τη θεσμική της υπόσταση εάν διασφαλίζει με τις δράσεις της και τις αποφάσεις της την αναγκαία για τη λειτουργία της κοινωνική αποδοχή. Ισχυρή Τοπική Αυτοδιοίκηση α' βαθμού σημαίνει ικανή και ανταγωνιστική οργάνωση υπηρεσιών που απολαμβάνουν την εμπιστοσύνη των δημοτών επειδή λειτουργούν όχι μόνο νόμιμα αλλά και αποτελεσματικά.

Όταν οι ΟΤΑ α' βαθμού καταφέρουν να είναι πάροχοι ποιοτικών υπηρεσιών προς τις τοπικές κοινωνίες τους τότε θα μπορέσουν να προχωρήσουν στο επόμενο βήμα που είναι να αποτελέσουν θεσμούς ανάπτυξης τοπικών πολιτικών. ¹³²

¹³¹Κουρεμάδη Μ.,ο.π,σελ 15

¹³² Μιχαλόπουλος Ν.,ο.π,σελ 228-229

Επίλογος

Στη παρούσα χρονική περίοδο, η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση α' βαθμού βρίσκεται μπροστά σε μία κρίσιμη φάση της πολύχρονης πορείας της.

Προσκόμματα που έχουν δημιουργηθεί από παλαιότερες δεκαετίες συνεχίζουν να υφίστανται σ' αυτή τη μορφή Αυτοδιοίκησης, με κυριότερα τα εξής δύο:

α) Η πολυνομία, βασική πληγή της ελληνικής γραφειοκρατίας, επικρατεί και στην Τοπική Αυτοδιοίκηση α' βαθμού. Επιβάλλεται, συνεπώς, να υλοποιηθεί πλήρης και ολοκληρωμένη κωδικοποίηση των νόμων για την Αυτοδιοίκηση α' βαθμού.¹³³

β) Το πάγιο αίτημα των Δήμων προς τη κεντρική διοίκηση ότι η μεταφορά από αυτή σε εκείνους αρμοδιοτήτων πρέπει να συνοδεύεται και από την αντίστοιχη μεταφορά πόρων δεν ικανοποιείται πάντοτε. Διάφορες αποφάσεις του ΣτΕ έρχονται να επιβεβαιώσουν αυτό το γεγονός.¹³⁴

Απο την άλλη μεριά είναι γεγονός ότι τα τελευταία χρόνια η εικόνα των ελληνικών ΟΤΑ α' βαθμού έχει βελτιωθεί αισθητά. Σε αυτό έχει βοηθήσει κυρίως η χρήση των ΤΠΕ, η οποία θα ενισχυθεί ακόμη περισσότερο με τον επικείμενο ψηφιακό μετασχηματισμό που έχει εξαγγελθεί από τη κεντρική Διοίκηση.

Επιπρόσθετα το επικαιροποιημένο θεσμικό πλαίσιο μέσω των προγραμμάτων του Καλλικράτη και του Κλεισθένη Ι ενίσχυσε περαιτέρω τη δράση τους.

Προσωπικά θεωρώ ότι κλειδί για θετικές εξελίξεις αποτελεί η σταδιακή επέκταση της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας σε όλο το φάσμα της λειτουργίας τους και κυρίως, η θεσμοθετημένη αναγκαιότητα για πιστοποίηση με ISO όλων των Δήμων της χώρας η οποία σε συνδυασμό με τον ψηφιακό μετασχηματισμό θα αποτελέσει το εφαλτήριο για τη ραγδαία βελτίωση της συνολικής εικόνας τους.

¹³³<https://ekyklos.gr/sb/170-o-dimos-tou-mellontos-protaseis-gia-ti-metarrythmisi-tis-topikis-aftodioikisis.html> -Πρόσβαση στις 15/1/19

¹³⁴<http://www.newsnowgr.com/article/245701/ste-mi-nomimi-i-metavivasi-armodiotiton-stous-ota-xoris-porous.html> -Πρόσβαση στις 20/1/19

Ισχυρή Τοπική Αυτοδιοίκηση α' βαθμού σημαίνει ικανή και ανταγωνιστική οργάνωση υπηρεσιών που απολαμβάνουν την εμπιστοσύνη των δημοτών επειδή λειτουργούν όχι μόνο νόμιμα αλλά και ποιοτικά και αποτελεσματικά.

Τέλος, η ενίσχυση του θεσμικού ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης μπορεί να προέλθει μόνο μέσα από το Σύνταγμα. Η επικείμενη Συνταγματική Αναθεώρηση, είναι θεμιτό να στηριχθεί στους εξής τέσσερις άξονες σύμφωνα με πρόταση της ΚΕΔΕ:

1. Νέος, αναβαθμισμένος και αποσαφηνισμένος ρόλος της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, σε σχέση με τα υπόλοιπα επίπεδα της Δημόσιας Διοίκησης (με αναθεώρηση των άρθρων 101 και 102 του Συντάγματος).

2. Συνταγματική οριοθέτηση νέου πλαισίου ως προς τους φορολογικούς πόρους των ΟΤΑ (επιτακτικότερη δέσμευση μεταφοράς πόρων για την άσκηση των ανατιθέμενων αρμοδιοτήτων, ανάθεση στους θεσμικούς φορείς της Τ.Α. της απόδοσης και κατανομής των φορολογικών πόρων της και άρση των συνταγματικών εμποδίων ως προς την υιοθέτηση της φορολογικής αποκέντρωσης).

3. Κατοχύρωση αξιόπιστου και αμερόληπτου μηχανισμού εποπτείας και οικονομικού ελέγχου των ΟΤΑ με Συνταγματική εγγύηση της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας του.

4. Ενεργή συμμετοχή των θεσμικών φορέων της Τ.Α. στη νομοθετική διαδικασία που αφορά τα αυτοδιοικητικά θέματα (ειδική και υποχρεωτική διαδικασία διαβούλευσης των κοινοβουλευτικών επιτροπών με τους θεσμικούς εκπροσώπους της Τ.Α., παροχή αρμοδιότητας στους θεσμικούς φορείς της Τ.Α. να αναλαμβάνουν νομοθετική πρωτοβουλία για θέματα της Τ.Α.)¹³⁵

¹³⁵https://www.kedke.gr/el/images/kleisthenis/%CE%97_%CE%A0%CE%A1%CE%9F%CE%A4%CE%91%CE%A3%CE%97_%CE%A4%CE%97%CE%A3_%CE%9A%CE%95%CE%94%CE%95_%CE%93%CE%99%CE%91_%CE%A4%CE%97_%CE%9C%CE%95%CE%A4%CE%91%CE%A1%CE%A5%CE%98%CE%9C%CE%99%CE%A3%CE%97_%CE%A4%CE%97%CE%A3_%CE%A4%CE%9F%CE%A0%CE%99%CE%9A%CE%97%CE%A3_%CE%91%CE%A5%CE%A4%CE%9F%CE%94%CE%99%CE%9F%CE%99%CE%9A%CE%97%CE%A3%CE%97%CE%A3.pdf -Πρόσβαση στις 20/1/19

Βιβλιογραφία - Πηγές

Ελληνική Βιβλιογραφία

- Βασιλάκη Μ.,ΔΑΠ στη Τοπική Αυτοδιοίκηση: Εκπαιδευτικές ανάγκες σε ένα συνεχώς μεταβαλλόμενο κόσμο, Διπλωματική Εργασία,Τ.Ε.Ι Ηπείρου,2017
- Γκέκας Α.,Στρατηγική Διοίκηση Δημόσιων Οργανώσεων,Εκπαιδευτικό εγχειρίδιο ΕΣΔΔΑ,2014
- Κάππας Θ.,Το σύγχρονο μανάτζμεντ στην Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση και η μεταρρύθμιση του Καλλικράτη: το παράδειγμα του Δήμου Αθηναίων,Διδακτορική διατριβή,Πάντειο Πανεπιστήμιο,2017
- Καρακύκλα Α.,Καρακύκλας Δ.,Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση,Τμήμα Λογιστικής,Α.Τ.Ε.Ι Πειραιά
- Καρκατσούλης Π., Το κράτος σε μετάβαση-Από τη διοικητική μεταρρύθμιση και το νέο δημόσιο μανάτζμεντ στη διακυβέρνηση, 2004, Εκδόσεις Ι.Σιδέρης, Αθήνα
- Καψούρα Τ.,Η επιλογή της εξωτερικής ανάθεσης δραστηριοτήτων στις επιχειρήσεις(Outsourcing),Διπλωματική εργασία,ΓΠΑ,Αθήνα,2007
- Κέφης Β.,ΔΟΠ:Θεωρία και Πρότυπα,Εκδόσεις Κριτική,2014,Αθήνα
- Κουρεμάδη Μ.,Η παρακίνηση των εργαζομένων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού και η συμβολή της στην υλοποίηση του ΝΔΜ-Ανάλυση περίπτωσης του Δήμου Πειραιά,Διπλωματική Εργασία,Τ.Ε.Ι Πειραιά,Πειραιάς,2017
- Λαγούδας Χ., Στρατηγική στη Δ.Δ και ΚΠΑ-Η περίπτωση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Σερρών,Διπλωματική Εργασία,Πανεπιστήμιο Μακεδονίας,Θεσσαλονίκη,2011
- Λαζαράκη Α.,Η διαχείριση και η αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού σαν στρατηγικό εργαλείο ανάπτυξης των Δήμων.Μελέτη Περίπτωσης:Δήμος Αγίου Δημητρίου,Διπλωματική Εργασία,Ε.Κ.Π.Α,2018
- Λάσκαρη Τ., Παρουσίαση Powerpoint, Προϊσταμένη τμ. Ερευνών και Μετρήσεων Αποδοτικότητας, ΔΙΠΑ/Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης
- Μάνεσης Α., Ψηφιακή Σύγκλιση των ΟΤΑ και η συμβολή στη τοπική/περιφερειακή ανάπτυξη, Διπλωματική Εργασία,Ε.Σ.Τ.Α,Αθήνα,2010
- Μιχαλάκη Δ., Συγκριτική αξιολόγηση(Benchmarking)]στη περιφερειακή ανάπτυξη, Διπλωματική εργασία, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας,Θεσ/νίκη,2006
- Μιχαλόπουλος Ν.,Από τη δημόσια γραφειοκρατία στο Δημόσιο Μανάτζμεντ, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2004
- Μπαμπαλιούτας Λ., Αρχές Δικαίου και Διοίκησης, Παραδόσεις μαθήματος στο Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης,Πάντειο Πανεπιστήμιο Αθηνών,2018
- Μπίνας Ι.,Διερεύνηση πρακτικών ΔΟΠ στους ΟΤΑ,Διπλωματική Εργασία,Πανεπιστήμιο Πατρών,2016
- Παπαδόπουλος Χ.,Διοίκηση Επιχειρησιακών Λειτουργιών,Εκδόσεις Σοφία, Θεσ/νίκη,2015

- Παρασκευάς Μ., Η Δ.Δ στη κοινωνία της πληροφορίας, Εκδόσεις Κάλλιπος, Αθήνα
- Πασσάς Π., Παρουσίαση Powerpoint του ν.4369/2016 στο ΠΜΣ «Διοικητική Επιστήμη και Δημόσιο Μάνατζμεντ», Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα, 2018
- Ρωσσίδης Ι., Εφαρμογές του επιχειρησιακού μάνατζμεντ στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση, Εκδόσεις Σταμούλη, 2014, Αθήνα
- Σπανού Κ., Διοίκηση Πολίτες και Δημοκρατία, Εκδ. Παπαζήση, 2000, Αθήνα
- Τσακαλάκης Γ., Η εισαγωγή των μεθόδων του NPM στην ελληνική δημόσια διοίκηση, Διπλωματική Εργασία, 2013, Πανεπιστήμιο Πειραιά

Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία

- Abrahamson, E. 1991. Managerial Fads and Fashions: The Diffusion and Rejection of Innovations. Academy of Management Review, 16: 586-612.
- Ammons D., Municipal Benchmarks: Assessing Local Performance and Establishing Community Standards, Sage Editions, London, 2001
- Bakvis H., Jarvis M., From New Public Management to New Political Governance: Essays in Honour of Peter C. Aucoin 1st Edition, Amazon, USA
- Bryson J.M., Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations, 4th edition, Jossey-Bass, USA, 2011
- Dess G.G., Lumpkin G.T. & Taylor M.L., Strategic management: Creating competitive advantages, McGraw-Hill Publishing Co, USA, 2004
- Doherty T., Horne T., Managing Public Services - Implementing Changes, Taylor & Francis Ltd, Abingdon, UK, 2014
- Ferlie E., Ashburner L., Fitzgerald L. & Pettigrew A., The New Public Management In Action 1st Edition, Oxford University Press, 1996
- Frederickson G., Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration, University of Kansas, 1996
- Haynes P., Managing Complexity in the Public Services, Open University Press, Berkshire, 2003
- Hood C., A Public Management for All Seasons?, Royal Institute of Public Administration, London, UK, 1991
- Horton S., Farnham D., Public management in Britain, MacMillan Press Ltd, London, 1999
- Kickert W.J., Anglo-Saxon public management and european governance, Sage Editions, London, 1996
- Lane J., Public administration and public management: the principal-agent perspective, Routledge editions, London, 2005
- Osborne D., Gaebler T., Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector, Plume, New York, 1993

- Poister T., Streib G., Strategic management in the public sector, Public productivity and management review, 1999, v.22
- Ridley F.F., The NPM in Europe: Comparative Perspectives, Public Policy and Administration Journal vol 11, UK, 1996
- Sozen S., Shaw I., The international applicability of “new” public management: lessons from Turkey, International Journal of Public Sector Management, Vol. 15 Issue: 6, 2002, pp.475-486,

Ηλεκτρονική Βιβλιογραφία

- http://www.minadmin.gov.gr/?page_id=12126
- <http://www.ekdd.gr/ekdda/index.php/gr/2012-06-19-08-28-32>
- https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2018/03/e-goverment_Upd_050318.pdf
- https://www.researchgate.net/publication/319643785_E_Dioikese_Olikes_Poiotetas_s_to_Demosio_Tomea_E_periptose_tes_Ellados
- http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/20160408_poiotita_axiologisi.pdf
- http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/20170804_odhgos_efarm.pdf
- <https://rm.coe.int/bpp-best-practice-programme-for-local-governments/1680746d97>
- <http://www.sdit.mnec.gr/%CE%80%CE%BB%CE%B7%CF%81%CE%BF%CF%86%CF%8C%CF%81%CE%B7%CF%83%CE%B7%CE%A3%CE%94%CE%99%CE%A4%CF%84%CE%B9-%CE%B5%CE%AF%CE%BD%CE%B1%CE%B9-%CE%BF%CE%B9-%CF%83%CE%B4%CE%B9%CF%84>
- <http://www.yypes.gr/el/Regions/EgyklioIApofaseisSyxneserothseis/CodeofMunicipalities/>
- <http://www.dimosbyrona.gr/uplds/file/2014/EPIXEIRHSIAKO%202012-2014.pdf>
- http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/20180313_egyklios.pdf
- http://www.apd-depin.gov.gr/files/Docs/PDF/Stoxothesia/Deiktes/Katalogos_Endeikti_kwn_Deiktwn_Metrhshs_2.pdf
- <https://www.taxheaven.gr/laws/circular/view/id/25004>
- https://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law_id=4df6f4be-8c45-4533-ab42-a5a10151fba2
- <http://www.sdit.mnec.gr>
- http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/20120327_1_2_ekthesi_epitropis_tis_voulis.pdf
- <http://innovation.ydmed.gov.gr/innovationscat/contact-trikala/>
- <http://innovation.ydmed.gov.gr/innovationscat/smart-city-trikala/>
- <http://www.haniotika-nea.gr/o-psifiakos-metaschimatismos-tis-topikis-aftodiikisis/>
- <https://www.cityofathens.gr/node/31357>

- <http://www.maroussi.gr/default.aspx?lang=el-GR&page=286&newsid=32958>
- <https://www.rethymno.gr/municipality/certifications>
- <http://www.capital.gr/technology/3260647/-exupnes-efarmoges-kai-beltistes-praktikes-ton-dimon-stis-nees-texnologies>
- http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:1ECMWwbDV30J:www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/oey_dimon.doc+&cd=7&hl=el&ct=clnk&gl=gr
- http://www.real.gr/politiki/arthro/xaritsis_pros_ofelos_ton_politon_o_psifiakos_metaximatismos_tis_topikis_autodioikisis-498964/
- https://www.eetaa.gr/diadiakasies/06122018_diakirixi_aploysteysis_diadikasion.pdf
- <http://www.oecd.org/gov/pem/>
- <https://en.wikipedia.org/wiki/PDCA>
- <https://diavgeia.gov.gr/decision/view/6%CE%9C%CE%9C1465%CE%A7%CE%98%CE%A8-%CE%A67%CE%93>
- <http://www.skymark.com/resources/leaders/ishikawa.asp>
- <https://ekyklos.gr/sb/170-o-dimos-tou-mellontos-protaseis-gia-ti-metarrythmisi-tis-topikis-aftodioikisis.html> -Πρόσβαση στις 15/1/19
- <http://www.newsnowgr.com/article/245701/ste-mi-nomimi-i-metavivasi-armodiotiton-stous-ota-xoris-porous.html> -Πρόσβαση στις 20/1/19
- https://www.kedke.gr/el/images/kleisthenis/%CE%97_%CE%A0%CE%A1%CE%9F%CE%A4%CE%91%CE%A3%CE%97_%CE%A4%CE%97%CE%A3_%CE%9A%CE%95%CE%94%CE%95_%CE%93%CE%99%CE%91_%CE%A4%CE%97_%CE%9C%CE%95%CE%A4%CE%91%CE%A1%CE%A1%CE%A5%CE%98%CE%9C%CE%99%CE%A3%CE%97_%CE%A4%CE%97%CE%A3_%CE%A4%CE%9F%CE%A0%CE%99%CE%9A%CE%97%CE%A3_%CE%91%CE%A5%CE%A4%CE%9F%CE%94%CE%99%CE%9F%CE%99%CE%9A%CE%97%CE%A3%CE%97%CE%A3.pdf -Πρόσβαση στις 20/1/19