



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΠΜΣ ΕΘΝΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

«Η λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Β' βαθμού στο πλαίσιο του προγράμματος Καλλικράτης και δυνατότητες ανάπτυξης μέσω συγκριτικής αξιολόγησης δεδομένων από την Ευρωπαϊκή Ένωση»

Γεωργία Κονταρά Α.Μ :7110Μ005

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: Βασίλειος Κέφης - Επίκουρος Καθηγητής

ΑΘΗΝΑ

Οκτώβριος 2012

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

| | |
|--|----|
| ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ..... | 4 |
| ΠΡΟΛΟΓΟΣ..... | 5 |
| ΠΕΡΙΛΗΨΗ..... | 6 |
| ABSTRACT | 8 |
| ΕΙΣΑΓΩΓΗ | 9 |
| 1 ΟΙ ΠΡΩΤΕΣ ΑΠΟΠΕΙΡΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΙΑΘΡΩΣΗΣ | 10 |
| 1-1 Χρονική Περίοδος 1828 – 1833..... | 10 |
| 1-2 Χρονική Περίοδος 1836 – 1968..... | 11 |
| 1-3 Χρονική Περίοδος 1968 – Σήμερα..... | 12 |
| 2 Β ΒΑΘΜΟΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ..... | 13 |
| 2-1 Η Εφαρμογή της αιρετής Νομαρχίας..... | 13 |
| 2-2 Διάρθρωση Β βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης. | 13 |
| 2-3 Αρμοδιότητες. | 14 |
| 3 ΖΗΤΟΥΜΕΝΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΒΘΜΙΑΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ..... | 18 |
| 4 ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΗΣ ΝΕΑΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ..... | 20 |
| 4-1 ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ..... | 20 |
| 4-1.1 Η περιοριστική καθιέρωση δύο αυτοδιοικητικών βαθμών..... | 20 |
| 4-1.2 Οι αρμοδιότητες οριζόμενες από το Σύνταγμα. | 20 |
| 4-1.3 Οι οικονομικές καινοτομίες βάσει Συντάγματος. | 22 |
| 4-2 ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΟΥ ΝΕΟΥ ΣΧΗΜΑΤΟΣ | 23 |
| 4-2.1 Νέες Περιφερειακές δομές. | 23 |
| 4-2.2 Οι αρμοδιότητες οριζόμενες από τον Ν. 3852/2010 | 24 |
| 4-3 ΟΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΙ ΠΟΡΟΙ ΒΑΣΕΙ ΤΟΥ Ν.3852/2010 | 26 |
| 4-3.1 Οι ΚΑΠ | 26 |
| 4-3.2 Δυνατότητες σύναψης δανείων | 26 |
| 4-3.3 Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «ΕΛΛ.Α.Δ.Α.» | 27 |
| 4-4 ΚΑΙΝΟΤΟΜΕΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΥ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ..... | 29 |
| 4-4.1 Γενικά | 29 |
| 4-4.2 Η θεμελίωση του αναπτυξιακού χαρακτήρα της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης μέσω αρμοδιοτήτων. | 30 |

| | | |
|-------|---|----|
| 4-4.3 | Αρμοδιότητες αναπτυξιακού και προγραμματικού χαρακτήρα των Αυτοδιοικητικών Περιφερειών..... | 30 |
| 4-4.4 | Η διάρθρωση των Επιχειρησιακών Σχεδίων | 32 |
| 4-4.5 | Ο στρατηγικός σχεδιασμός | 33 |
| 4-4.6 | Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα | 33 |
| 4-4.7 | Ο Οικονομικός Προγραμματισμός..... | 34 |
| 4-4.8 | Η ενδογενής ανάπτυξη. | 34 |
| 4-4.9 | Η ευρωπαϊκή πρακτική | 35 |
| 5 | Η ΜΕΘΟΔΟΣ ΤΗΣ ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ..... | 39 |
| 5-1 | ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ..... | 39 |
| 5-2 | ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ..... | 39 |
| 5-3 | ΤΥΠΟΙ ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ | 42 |
| 5-3.1 | Τύποι συγκριτικής αξιολόγησης ανάλογα με την προέλευση του αντικειμένου | 42 |
| 5-3.2 | Συγκριτική αξιολόγηση των διαδικασιών (process benchmarking) | 42 |
| 5-3.3 | Συγκριτική αξιολόγηση της απόδοσης (performance benchmarking)..... | 43 |
| 5-3.4 | Στρατηγική συγκριτική αξιολόγηση (strategic benchmarking) | 43 |
| 5-3.5 | Περαιτέρω τύποι συγκριτικής αξιολόγησης από τη βιβλιογραφία | 44 |
| 5-3.6 | Τύποι συγκριτικής αξιολόγησης ανάλογα με την προέλευση των προτύπων | 45 |
| 5-4 | Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ..... | 46 |
| 5-5 | ΟΦΕΛΗ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ | 54 |
| 5-6 | ΔΥΣΚΟΛΙΕΣ ΚΑΙ ΕΜΠΟΔΙΑ ΣΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ..... | 57 |
| 5-7 | ΕΡΓΑΛΕΙΑ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ..... | 60 |
| 5-8 | ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΥΧΗΜΕΝΗΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΗΣ ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ..... | 62 |
| 5-8.1 | Στοιχεία επιτυχημένων εφαρμογών..... | 62 |
| 5-9 | ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ ΚΑΙ ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ | 63 |
| 6 | Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ | 65 |
| 6-1 | Η ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΣΤΟ ΠΕΔΙΟ ΤΗΣ ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΑΣ..... | 66 |
| 6-1.1 | Δείκτες εφαρμογής συγκριτικής αξιολόγησης στον τομέα της καινοτομίας στις Περιφέρειες..... | 66 |
| 6-1.2 | Παράδειγμα εφαρμογής της συγκριτικής αξιολόγησης στο πεδίο της Καινοτομίας. | 67 |
| 6.2 | Η ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΣΤΟ ΠΕΔΙΟ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΑΠΟΒΛΗΤΩΝ..... | 70 |

| | | |
|-------|---|----|
| 6-2.1 | Παράδειγμα εφαρμογής της συγκριτικής αξιολόγησης στο πεδίο της Διαχείρισης Αποβλήτων..... | 70 |
| 6-2.2 | Μελέτη συγκριτικής αξιολόγησης από Περιφέρεια Θεσσαλίας σχετικά με τη διαχείριση αποβλήτων..... | 72 |
| 6-3 | Παρουσίαση καινοτόμων έργων σε Περιφέρειες της Ευρώπης..... | 73 |
| 6-3.1 | Η συγκριτική αξιολόγηση στο πεδίο του Τουρισμού..... | 73 |
| 6-3.2 | Η συγκριτική αξιολόγηση στο πεδίο της "έξυπνης" ανάπτυξης..... | 74 |
| 6-3.3 | Η συγκριτική αξιολόγηση στο πεδίο των νέων τεχνολογιών που συνδέονται με την πληροφόρηση..... | 75 |
| 7 | ΑΝΤΙ ΕΠΙΛΟΓΟΥ - Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ..... | 76 |
| | ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ..... | 79 |
| | Ξενόγλωσση..... | 79 |
| | Ελληνόγλωσση..... | 81 |
| | ΜΕΛΕΤΕΣ..... | 82 |
| | ΟΜΙΛΙΕΣ..... | 83 |
| | INTERNET..... | 83 |
| | ΠΗΓΕΣ..... | 84 |
| | ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ: Χρονολογική ιστορική εξέλιξη των θεσμών της Αυτοδιοίκησης..... | 85 |

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

| | |
|------------|--|
| Α.Σ.Α. | Αστικά Στερεά Απόβλητα |
| Δ.Σ.Α. | Διαχείριση Στερεών Αποβλήτων |
| Ε.Ε. | Ευρωπαϊκή Ένωση |
| ΕΝ.ΠΕ. | Ένωση Περιφερειών |
| Ε.Σ.Π.Α. | Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς |
| ΕΤΠΑ | Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης |
| Ι.Τ.Α. | Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης |
| Κ.Α.Π. | Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι |
| ΚΕΔΚΕ | Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας |
| ΟΟΣΑ | Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης |
| Ο.Τ.Α. | Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης |
| Π.Ε.Π. | Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα |
| Τ. Α. | Τοπική Αυτοδιοίκηση |
| ΤΕΔΚΝΑ | Τοπική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Νομού Αττικής |
| ΣΔΙΤ | Σύμπραξη Ιδιωτικού – Δημόσιου Φορέα |
| Φ.Ε.Φ.Ν.Π. | Φόρος Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων |
| Φ.Π.Α | Φόρος Προστιθέμενης Αξίας |
| Χ.Α.Δ.Α. | Χώροι Ανεξέλεγκτης Διάθεσης Απορριμμάτων |
| Χ.Υ.Τ.Α. | Χώροι Υγειονομικής Ταφής Απορριμμάτων |

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Η αιρετή περιφέρεια είναι μια πρόκληση για όλους εμάς που συμμετέχουμε άμεσα στις διαδικασίες οργάνωσης και υλοποίησης αυτού του νέου προγράμματος, που αλλάζει τον εργασιακό προσανατολισμό μας, δημιουργώντας μια καινούργια προοπτική ως προς το πλήθος των θεμάτων και των προβλημάτων που πρέπει να αντιμετωπίσουμε αλλά και των λύσεων που καλούμαστε να δώσουμε.

Αλλαγές έχουν υπάρξει και στο παρελθόν αλλά τώρα φαίνεται ξεκάθαρα η ανάγκη νέου τρόπου ενασχόλησης με τα θέματα και η αλλαγή της εργασιακής κουλτούρας, προκειμένου να αναδείξουμε όσα περισσότερα θετικά στοιχεία μπορούμε για να γίνει εκμετάλλευση όλων των δυνατοτήτων που προκύπτουν από τη μετάβαση στο νέο σχήμα.

Για να υλοποιηθεί αυτό είναι σημαντικό να ανακαλύψουμε μεθόδους διοίκησης (management) που επιτυχώς εφαρμόζονται στον ιδιωτικό και στον δημόσιο τομέα κυρίως στο εξωτερικό με πρωτοπόρους την Ιαπωνία και τις Ηνωμένες Πολιτείες.

Οι προαναφερόμενες καθημερινές διαπιστώσεις σε συνδυασμό με τις αναφορές στις μεθόδους διοίκησης στο πλαίσιο του μαθήματος του Β' εξαμήνου του καθηγητή μου κ. Βασίλη Κέφη αποτέλεσε το έναυσμα για την επιλογή του θέματος της διπλωματικής μου εργασίας. Στη συνέχεια για την εκπόνησή της η καθοδήγησή του υπήρξε σημαντική και τον ευχαριστώ θερμά.

Επίσης, θέλω να ευχαριστήσω τις συναδέλφους μου Άννα και Ειρήνη για την ηθική συμπαράστασή τους σε αυτόν τον κύκλο σπουδών.

Γεωργία Κονταρά

Οκτώβριος 2012

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι αφενός, η συνοπτική παρουσίαση βασικών σημείων της τελευταίας διοικητικής μεταρρύθμισης στη χώρα μας και συγκεκριμένα της αιρετής περιφέρειας, αφετέρου οι ανάδειξη των δυνατοτήτων αναπτυξιακής τροχιάς που δίνονται στις αιρετές περιφέρειες, σύμφωνα με τα ευρωπαϊκά πρότυπα. Στο πρώτο κεφάλαιο γίνεται σύντομη ιστορική αναφορά στις διοικητικές δομές της Ελλάδας από τη χρονική στιγμή της αναγνώρισής της ως ανεξάρτητο κράτος, προκειμένου να σχηματιστεί στον αναγνώστη ο τρόπος και το πλαίσιο δημιουργίας της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Στο δεύτερο κεφάλαιο θα αναπτυχθεί η δομή του θεσμού του δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης. Εμφατικά θα παρουσιαστούν τόσο ο τρόπος εφαρμογής και η διάρθρωση όσο και οι αρμοδιότητες της αιρετής Νομαρχίας. Στόχος του δεύτερου κεφαλαίου είναι η ανάδειξη της λειτουργίας της Τ. Α. δεύτερου βαθμού για να μπορεί ο αναγνώστης να κατανοήσει τη διοικητική διάρθρωση της χώρας, έτσι ώστε να είναι σε θέση να παρακολουθήσει τις αλλαγές που συντελέστηκαν κατά τη νέα διοικητική διάρθρωση.

Στο τρίτο κεφάλαιο θα αναζητηθούν εκείνα τα χαρακτηριστικά που κρίνονται απαραίτητα στοιχεία της Τ. Α. δεύτερου βαθμού, τα οποία δεν απαντώνται στην διάρθρωση της Νομαρχιακής δομής και μπορούν να οδηγήσουν στην λεγόμενη Περιφερειακή Ανάπτυξη. Παράλληλα, θα αναδειχθούν οι λόγοι που κατέστησαν αναγκαία τη διοικητική μεταρρύθμιση του 2010.

Το τέταρτο κεφάλαιο αφιερώνεται στην παρουσίαση του νέου διοικητικού σχήματος. Θα εξεταστούν ζητήματα νομικά, αρμοδιοτήτων και οικονομικής διάρθρωσης. Επίσης θα εντοπιστούν οι καινοτομίες που εισάγει στην ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση το Πρόγραμμα Καλλικράτης. Θα παρουσιαστούν οι αρμοδιότητες αναπτυξιακού χαρακτήρα που έχουν μεγάλη σημασία για τις τοπικές κοινωνίες.

Στο πέμπτο κεφάλαιο θα γίνει ενδελεχής ανάπτυξη του εργαλείου της συγκριτικής αξιολόγησης που αποτελεί τμήμα της διοίκησης ολικής ποιότητας. Θα αναπτυχθούν οι μορφές, οι τύποι και η διαδικασία εφαρμογής της συγκριτικής αξιολόγησης, προκειμένου να γίνει κατανοητή η χρησιμότητά της και η λειτουργίας της.

Το έκτο κεφάλαιο απαρτίζεται από παραδείγματα εφαρμογής συγκριτικής αξιολόγησης και από δεδομένα από την Ευρωπαϊκή Ένωση που μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως βάσεις εφαρμογής στα πεδία των νέων αρμοδιοτήτων της αιρετής Περιφέρειας.

Τέλος, επισημαίνονται όλα εκείνα τα προβλήματα που ταλανίζουν την ελληνική δημόσια διοίκηση και δίδονται κάποιες προτάσεις για τη βελτίωση της λειτουργίας της, έτσι ώστε να μπορεί να είναι αποτελεσματική η νέα διοικητική διάρθρωση.

ABSTRACT

The present paper aims at a brief presentation of the main points of the recent administrative reform in Greece and – more specifically – in the second-degree local government. In the first chapter is presented a brief historical reference to the administrative structure of Greece at the time of its recognition as an independent state in order to perceive the reader how created the local government.

The second chapter is devoted to the structure of the institution of second-degree local government. Not only the method of application but also the structure and responsibilities of the Prefecture are presented. The aim of the second chapter is to highlight the function of second-degree local government in order to help reader to understand the administrative structure of the country and follow the changes that occurred in the new administrative structure.

Simultaneously, at the third chapter the characteristics that should have been used as essential elements of second-degree local government are defined.

The fourth chapter is about the reform of the state with the establishment of the elected Region and the abolition of the elected Prefecture. The reasons that prompted this administrative reform, and the innovations introduced in the Greek local authorities are highlighted as well as the legal framework, the competences and economic structure. Also the authorities that enable the economic development which are of great importance for the local communities are analyzed.

The fifth chapter is a thorough presentation of benchmarking tool which is part of total quality management (TQM). Types and methodologies of benchmarking are presented in order to clarify the application.

The sixth chapter consists of examples of benchmarking from the European Union, which can be used as a basis to unfold the possibilities of the new local government authorities.

Finally, problems which have beset the Greek public administration are discussed and solutions are presented under the new structure.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Οι αλλαγές στο πεδίο της ανθρώπινης δραστηριότητας σε όλα τα επίπεδα της κοινωνικής, πολιτικής και οικονομικής ζωής αναδεικνύουν την ανάγκη τροποποίησης του τρόπου λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Η δημόσια διοίκηση προχωρά ένα βήμα παραπέρα και από απλός διεκπεραιωτής υποθέσεων φαίνεται να αναλαμβάνει ενεργό ρόλο στην προσπάθεια χάραξης δράσεων προσαρμοζόμενων στα νέα δεδομένα της σύγχρονης εποχής.

Πλέον οι θεματικές ενότητες που απασχολούν τη δημόσια διοίκηση αφορούν και στον αναπτυξιακό προγραμματισμό, στη διαφάνεια και ηλεκτρονική διακυβέρνηση, στη διαχείριση της βιομηχανικής ενέργειας και των φυσικών πόρων, στο περιβάλλον, στην αντιμετώπιση κοινωνικών προβλημάτων, στην ανάδειξη του πολιτισμού και των τεχνών. Και αυτές τις πολύ σημαντικές θεματικές, η κεντρική διοίκηση τις προωθεί στην Τοπική Αυτοδιοίκηση πρώτου και δεύτερου βαθμού. Η επιτυχία διεκπεραίωσης του απαιτητικού αυτού έργου εξαρτάται αφενός από την υλικοτεχνική υποδομή και αφετέρου από το μέγεθος τόσο σε γεωγραφικό όσο και σε πληθυσμιακό επίπεδο, προκειμένου να δημιουργούνται οι κατάλληλες συνθήκες ανάπτυξης των δράσεων αυτών στα όρια των τοπικών αυτοδιοικήσεων. Η επιτυχία αυτών των δράσεων είναι για όσους εμπλέκονται ένας σημαντικός στόχος και γι' αυτόν ακριβώς τον λόγο αποτελεί και το έναυσμα των διοικητικών μεταρρυθμίσεων που λαμβάνουν χώρα ανά τακτά διαστήματα, προκειμένου να οριοθετηθεί το αντίστοιχο θεσμικό βοηθητικό πλαίσιο.

Μία τέτοια Διοικητική Μεταρρύθμιση, με το κωδικό όνομα "ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ", που αφορά τον Α και Β βαθμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης έγινε την 1^η Ιανουαρίου 2011, βάσει της οποίας καταργήθηκε η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και δημιουργήθηκε η αιρετή Περιφέρεια. Ένα μεγαλειώδες εγχείρημα, όπως χαρακτηρίστηκε από πολλούς, όχι μόνο λόγω της εδαφικής συνένωσης των πρώην Νομαρχιών αλλά κυρίως λόγω της μεταφοράς πολιτικής ισχύος που μετακινήθηκε από την κεντρική εξουσία στις τοπικές κοινωνίες. Πράξη που μεταφράζεται στη μετακίνηση βασικών αρμοδιοτήτων προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση με στόχο την εξυπηρέτηση του πολίτη, την εξοικονόμηση των χρημάτων του, αλλά και την παραγωγική αξιοποίηση των πόρων βασικό θέμα συζήτησης της συγκεκριμένης χρονικής περιόδου.¹ Στις επόμενες παραγράφους θα ακολουθήσει συνοπτική ιστορική αναφορά προκειμένου να σχηματιστεί η πορεία της διάρθρωσης της ελληνικής διοίκησης και να αναδυθούν οι λόγοι που κατέστησαν απαραίτητη τη διοικητική μεταρρύθμιση του "Καλλικράτη".

¹ Ομιλία Γ.Γ. Περιφέρειας Στερεάς Ελλάδας Κατ. Διαμαντοπούλου, Στην Ημερίδα με θέμα «Καλλικράτης ανάπτυξη και ασφάλεια» Δευτέρα 25-10-2010, [http://thivapress-deltiatypoy.blogspot.com/2010/10/blog-post_6550.html], (29-01-2011)

1 ΟΙ ΠΡΩΤΕΣ ΑΠΟΠΕΙΡΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΙΑΘΡΩΣΗΣ.

1-1 Χρονική Περίοδος 1828 – 1833.

Με την ίδρυση του ελληνικού κράτους το 1828, επί Κυβέρνησης Καποδίστρια, έγινε η πρώτη διοικητική διαίρεση του ελληνικού χώρου. Με το Ψήφισμα Ι΄ στις 13 Απριλίου του 1828 (στο Ναύπλιο), το ελληνικό κράτος διαιρέθηκε σε δεκατρία (13) τμήματα (Νομούς), σε εξήντα δυο (62) Επαρχίες και σε Πόλεις, Κωμοπόλεις και Χωριά. Ο Καποδίστριας θέλοντας να αναδιοργανώσει την επαρχιακή Διοίκηση διόρισε έκτακτους επιτρόπους για κάθε τμήμα. Ο επίτροπος ήταν ο διοικητής του τμήματος. Στις επαρχίες διοικούσε η επαρχιακή δημογεροντία και στις πόλεις, κωμοπόλεις και χωριά η κοινοτική δημογεροντία. Ο Καποδίστριας είχε ως στόχο την ενίσχυση του κράτους έναντι των τοπικών δυνάμεων, διότι πίστευε ότι έτσι θα ήταν εφικτή η εξέλιξη των θεσμών.² Ουσιαστικά οι επίτροποι ήταν εντολοδόχοι του κυβερνήτη που διορίζαν τις τοπικές διοικήσεις και επέβλεπαν το έργο των δημογερόντων.³ Βάσει των σημερινών δεδομένων θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι το εφαρμοζόμενο σύστημα ήταν ένα μεικτό σύστημα τοπικής διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης και ο διοικητικός ρόλος των δημογεροντιών περιελάμβανε λειτουργίες κρατικού και τοπικού χαρακτήρα, όπως είναι οι τομείς της υγείας, της αγορανομίας και η ενασχόληση με τις καθημερινές υποθέσεις.⁴ Το έργο του Καποδίστρια, που ήταν δομημένο στις σωστές βάσεις προκειμένου να οργανωθεί το κράτος και κατ' επέκταση η τοπική αυτοδιοίκηση σταμάτησε με τη δολοφονία του, ενώ οι Βαυαροί που πήραν τη σκυτάλη ακολούθησαν τελείως διαφορετικό πρόγραμμα.⁵

Το Β.Δ. του 1833 (ΦΕΚ 12/6-4-1833), επί Αντιβασιλείας Όθωνα «*Περί της διαιρέσεως του Βασιλείου και της Διοικήσεώς του*», προέβλεπε την διαίρεση της χώρας, που την αποτελούσαν οι εδαφικές περιοχές της Πελοποννήσου, της Στερεάς Ελλάδας, της Εύβοιας και των Κυκλάδων, σε 10 νομούς και 47 επαρχίες ακολουθώντας τα γαλλικά πρότυπα.⁶ Οι επαρχίες χωρίζονταν σε δήμους. Οι δήμοι διαιρούνταν σε πόλεις και κοινότητες. Σύμφωνα με το ανωτέρω διάταγμα τη διοίκηση του νομού ασκούσε ο Νομάρχης, της επαρχίας ο Έπαρχος και του Δήμου ένας δημογέροντας. Επικουρικά λειτουργούσαν το εκλεγμένο

2 Τη διάρκεια της τουρκοκρατίας η έννοια της αυτοδιοίκησης ήταν ιδιαίτερα ανεπτυγμένη, αποτέλεσμα της προσπάθειας των ελληνικών κοινοτήτων να διατηρήσουν τον τοπικό πολιτισμό τους. Ο Καποδίστριας απέβλεπε στην ενοποίηση της διοίκησης σε ολόκληρη την επικράτεια ούτως ώστε να εξομαλυνθούν τα έντονα φαινόμενα τοπικισμού που είχαν παρουσιαστεί. [<http://kapodistrias.info/2009-12-22-17-04-47//217-2010-11-16-17-12-53>], (20-6-2012)

³ [<http://www.alfavita.gr/artro.php?id=13442>], (20-6-2012)

⁴ Περιεχόμενο της υπ' αριθμ. 1883/19-4-1828 Εγκυκλίου του Καποδίστρια. [http://www.6gymnasio.gr/ACTIVITIES/top_ayto/kefalaio_1.htm], (20-6-2012)

⁵ Σύμφωνα με την ιστορία ο Καποδίστριας υπήρξε θύμα της σύγκρουσης της κεντρικής εξουσίας με τα συμφέροντα των παραδοσιακών περιφερειακών κέντρων δύναμης, [<http://kapodistrias.info/2009-12-22-17-04-47//217-2010-11-16-17-12-53>], (20-6-2012)

⁶ Τριμελές Συμβούλιο Αντιβασιλείας, του Όθωνα, το οποίο το αποτελούσαν, ο κόμης Joseph von Armanberg ως πρόεδρος, ο καθηγητής Ludwig von Maurer, και ο αντιστράτηγος Karl Wilhelm von Heideck. Ο βασιλιάς και οι αντιβασιλείς αποβιβάστηκαν στο Ναύπλιο τον Φεβρουάριο 1833, ο.π.

Νομαρχιακό Συμβούλιο, το εκλεγμένο Επαρχιακό Συμβούλιο και το δημογεροντικό συμβούλιο. Ο Νομάρχης και ο Έπαρχος διοριζόταν από την κεντρική διοίκηση ενώ οι επικεφαλείς των Δήμων εκλέγονταν από τους δημότες. Ο τρόπος όμως εκλογής των Δημάρχων ευνοούσε όσους υποστηρίζονταν από την κεντρική κυβέρνηση. Έτσι, πάντα ο εκλεγμένος δήμαρχος ήταν κάποιος που ελεγχόταν από την κεντρική διοίκηση.

1-2 Χρονική Περίοδος 1836 – 1968.

Το 1836 με το "Διάταγμα περί διοικητικού οργανισμού" (ΦΕΚ 28/21-6-1836) καταργήθηκαν οι θέσεις των νομαρχών και των επάρχων. Η Ελλάδα χωρίστηκε σε 30 περιφερειακές διοικήσεις με θέσεις διοικητών και 18 υποδιοικήσεις με θέσεις υποδιοικητών. Αυτή η διαίρεση παρέμεινε ως το 1845 που με το «Διάταγμα Περί διοικητικής διαιρέσεως των νομαρχιακών και επαρχιακών αρχών» καταργήθηκε το σύστημα των περιφερειακών διοικήσεων και υποδιοικήσεων και επανήλθε το νομαρχιακό και επαρχιακό σύστημα του 1833. Τότε σχηματίστηκαν 10 νομοί και 49 επαρχίες. Οι επικεφαλείς των νομών και των επαρχιών εξακολουθούσαν να διορίζονται και κατ' επέκταση να ελέγχονται από την κεντρική διοίκηση. Μέχρι το 1899 οι νομοί της ελληνικής επικράτειας είχαν φτάσει στους 16 και οι επαρχίες είχαν γίνει 88, ενώ το ίδιο έτος με τον Νόμο Β□Δ «Περί Διοικητικής Διαιρέσεως του Κράτους» οι νομοί πολλαπλασιάζονται και ανέρχονται στους 26 για να ξαναγίνουν 16 το έτος 1909 με το Νόμο ΓΥΛΔ' που καταργούσε την προηγούμενη διοικητική διαίρεση.

Ο έντονα συγκεντρωτικός μηχανισμός που χαρακτήριζε όλες τις προσπάθειες των διοικητικών μεταρρυθμίσεων, ήταν η αιτία παρουσίας ελλείμματος δημοκρατίας κατά τις παραπάνω περιόδους. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές δεν είχαν ως πυρήνα την λαϊκή βούληση, αντίθετα στόχος τους ήταν να απομακρυνθεί ο λαός από την εξουσία, στόχος που επηρέασε αρνητικά και την εξέλιξη του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης. Έτσι, οι πολιτικοί υπολογισμοί που βασίζονται στο άτομο που βρίσκεται στην εξουσία φαίνεται ότι αποτελούν διαχρονικό φαινόμενο της ελληνική κοινωνίας, που ακόμα και σήμερα δεν μπορεί να αποβάλλει.

Σημαντική θεωρήθηκε η αλλαγή που σημειώθηκε με το Νόμο Δ. ΝΖ' "Περί συστάσεως δήμων και κοινοτήτων" επί Βενιζέλου το 1912. Αυτή η διοικητική μεταρρύθμιση είχε ως στόχο την εξασθένηση των τοπικών παραδοσιακών δυνάμεων, την αντιμετώπιση του προβλήματος της συγκέντρωσης της εξουσίας και του ελλείμματος δημοκρατίας.⁷ Μέσο υπήρξε η διάσπαση των δήμων και η δημιουργία μεγάλου αριθμού κοινοτήτων, που

⁷ [<http://www.alfavita.gr/artro.php?id=13442>], 20-6-2012

αποτελέσαν το δεύτερο είδος πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης. Ωστόσο, τα αποτελέσματα δεν ήταν τα αναμενόμενα, αφού έως το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου η τοπική αυτοδιοίκηση είχε απολέσει σωρεία αρμοδιοτήτων και χαρακτηριζόταν ως ένα αδύναμο μόρφωμα πλήρως εξαρτώμενο πολιτικά από την κεντρική εξουσία, δηλαδή την κυβέρνηση. Η δομή της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν άλλαξε και περιορίστηκε αποκλειστικά σε πρώτο βαθμό με το Σύνταγμα του 1968, βάσει του οποίου δεν επιτρεπόταν οποιαδήποτε επέκταση στην τοπική αυτοδιοίκηση πέρα των δήμων και των κοινοτήτων.

1-3 Χρονική Περίοδος 1968 – Σήμερα.

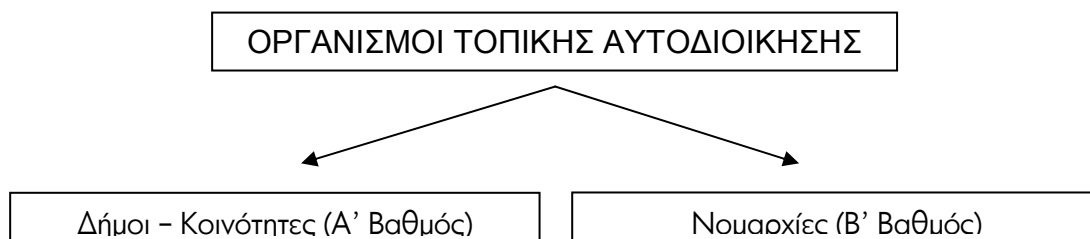
Η πρώτη διαίρεση της χώρας σε περιφέρειες (με την ονομασία *Περιφερειακά Διοικήσεις*) έγινε από τη δικτατορία των Συνταγματαρχών με τη διοικητική μεταρρύθμιση του 1971, που ακυρώθηκε όμως δύο χρόνια αργότερα. Αξιοσημείωτο ήταν το γεγονός ότι σύμφωνα με το πρόγραμμα, οι περιφέρειες ανέρχονταν μόλις στις 7 και οι διορισμένοι διοικητές τους εισέρχονταν αυτομάτως στο Υπουργικό Συμβούλιο ως υφυπουργοί. Με το Σύνταγμα του 1975 (άρθρο 102) αποσαφηνίζεται η δομή της τοπικής αυτοδιοίκησης, η οποία διαρθρώνεται σε βαθμίδες με πρώτη τους δήμους και τις κοινότητες, ενώ οι λοιπές αφήνονται για καθορισμό από τον κοινό νομοθέτη. Με το άρθρο αυτό δημιουργείται το κατάλληλο πλαίσιο για τη διάρθρωση μιας τοπικής αυτοδιοίκησης που να προσαρμόζεται στις ανάγκες της σύγχρονης πια ελληνικής κοινωνίας. Η σύσταση των περιφερειών στα σημερινά τους όρια έγινε από την κυβέρνηση ΠΑΣΟΚ με το Ν.1622/86 και το Π.Δ.51/87, με σκοπό την αποσυγκέντρωση. Η ίδρυσή τους αποτελούσε συνέπεια του προγραμματισμού, που προέκυψε με τη συμμετοχή της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα προκειμένου να διαχειριστούν τα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης, προγράμματα που δεν μπορούσαν να διαχειριστούν οι Νομοί.

Οι Περιφέρειες, ως προς την κεντρική διοίκηση είχαν επικουρικό χαρακτήρα και τα όργανά τους διορίζονταν από αυτήν, ενώ δεν ασκούσαν εποπτεία στη Νομαρχία. Στα τέλη της δεκαετίας του 1990 η λειτουργία τους μεταρρυθμίστηκε με παράλληλη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων τους με τους νόμους Ν.2503/97 και 2647/98. Ωστόσο και πάλι παρέμειναν άμεσα εξαρτώμενες από την κεντρική διοίκηση, με το σύνολο των αποφασιστικών αρμοδιοτήτων να συγκεντρώνεται στα χέρια του διορισμένου από την κυβέρνηση γενικού γραμματέα τους.

2 Β ΒΑΘΜΟΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

2-1 Η Εφαρμογή της αιρετής Νομαρχίας.

Έπρεπε να περάσουν 19 χρόνια από το Σύνταγμα του 1975 για να τεθεί σε εφαρμογή ο θεσμός του δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης. (Σχέδιο 1) Ενώ υπήρχε από το 1990 το θεσμικό πλαίσιο για τη Β' βαθμια Αυτοδιοίκηση, μόλις το 1994 με την ψήφιση των νόμων 2218 "Ίδρυση Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την περιφέρεια και άλλες διατάξεις" και 2240 "Συμπλήρωση διατάξεων για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις" πραγματοποιήθηκε για πρώτη φορά εκλογική αναμέτρηση για την ανάδειξη Νομαρχών και Νομαρχιακών Συμβουλίων. Από την ψήφιση του Ι' ψηφίσματος της 13ης Απριλίου 1828 πέρασαν 166 χρόνια για τη συγκρότηση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, με στόχο την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη της περιφέρειας του κάθε Νομού, δηλαδή τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων σύμφωνα με το άρθρο 102 του Συντάγματος. Ποια ήταν όμως η διάρθρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Β' βαθμού; Η απάντηση στο ερώτημα κρίνεται χρήσιμη προκειμένου να γίνουν κατανοητές στον αναγνώστη οι πρόσφατες αλλαγές στον Β' Βαθμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης οι οποίες θα αναφερθούν στην συνέχεια.



Σχέδιο 1: Βαθμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης

2-2 Διάρθρωση Β βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Σε δύο μορφές διοικητικών περιφερειών διακρινόταν η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Στις απλές διοικητικές περιφέρειες, δηλαδή τους Νομούς και στις διευρυμένες, δηλαδή περιφέρειες περισσότερων Νομών. Τρεις ήταν οι διευρυμένες νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, η αυτοδιοίκηση Αθηνών-Πειραιώς, Ροδόπης-Έβρου και Δράμας –Καβάλας – Ξάνθης. Στο σύνολό τους οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις αριθμούσαν τις 54. Η εδαφική έκταση κάθε μιας συνέπιπτε, εκτός ελαχίστων εξαιρέσεων, με εκείνη του αντίστοιχου Νομού.

Η σχέση μεταξύ των Δήμων - Κοινοτήτων και των Νομαρχιών, δηλαδή, των δύο βαθμών τοπικής αυτοδιοίκησης, χαρακτηριζόταν από ανεξαρτησία. Δεν υπήρχε εποπτικός έλεγχος από τον Β' βαθμό στον Α'. Οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις ήταν αυτοδιοικούμενα κατά τύπους Ν.Π.Δ.Δ. Τα όργανα τους ήταν ο Νομάρχης, το Νομαρχιακό Συμβούλιο, οι Νομαρχιακές Επιτροπές. Ο Νομάρχης και τα μέλη του Νομαρχιακού Συμβουλίου

εκλέγονταν για τέσσερα χρόνια με άμεση, καθολική και μυστική ψηφοφορία. Όλες οι πράξεις των Νομαρχιακών Συμβουλίων και των Νομαρχιακών Επιτροπών αποστέλλονταν στον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας για να ελεγχθεί η νομιμότητά τους. Σημαντική καινοτομία αποτέλεσε η δημιουργία του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ι.Τ.Α.) για την κάλυψη της ανάγκης για μελέτη και επιστημονική προσέγγιση θεμάτων που αφορούν την Αυτοδιοίκηση με πρωτοβουλία της ΚΕΔΚΕ και της ΤΕΔΚΝΑ.

2-3 Αρμοδιότητες.⁸

Οι αρμοδιότητες των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων που τους αποδόθηκαν σύμφωνα με τους Ν. 2218/94 και Ν. 1622/85 βρίσκονταν ανάμεσα στις αρμοδιότητες της κρατικής διοίκησης και στις αρμοδιότητες των Δήμων και των Κοινοτήτων. Οι κατηγορίες συνοπτικά ήταν οι παρακάτω (Ιατρού, 2005:16)

- Ο δημοκρατικός προγραμματισμός
- Η κοινωνική πρόνοια και υγεία
- Η παιδεία και η λαϊκή επιμόρφωση
- Ο πολιτισμός, ο αθλητισμός και ο τουρισμός
- Η γεωργία, η κτηνοτροφία, τα δάση, η αλιεία
- Η εργασία και η απασχόληση
- Το περιβάλλον, η χωροταξία, η πολεοδομία, τα δημόσια έργα
- Η ενέργεια, η τεχνολογία, η βιομηχανία, το εμπόριο
- Οι μεταφορές και οι επικοινωνίες

Περαιτέρω ο Κώδικας νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης προέβλεπε ιδιαίτερες αρμοδιότητες:

- Του Νομαρχιακού Συμβουλίου (άρθρο 49), με σημαντικότερες την επιβολή τελών, φόρων κ.λπ., την απαλλοτρίωση ακινήτων, τη σύναψη δανείων κ.λπ..
- Των Νομαρχιακών Επιτροπών (άρθρο 60), με αρμοδιότητες δημοπρασιών, κατάρτισης προϋπολογισμού, την άσκηση ενδίκων μέσων και άλλες.
- Του Νομάρχη (άρθρο 62), για εκπροσώπηση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, είσπραξη εσόδων Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, λήψης έκτακτων μέτρων σε περίπτωση ανάγκης κ.λπ.

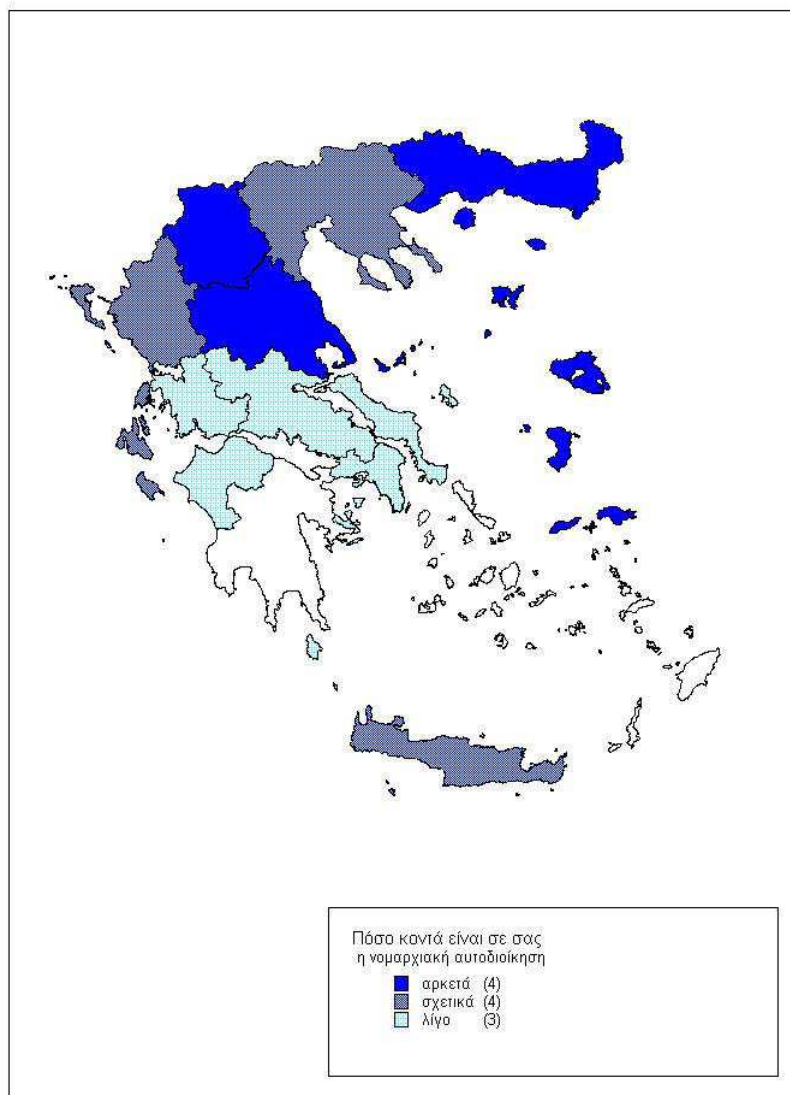
Ωστόσο, στα 15 έτη λειτουργίας των Νομαρχιών τα αποτελέσματα δεν ήταν τα αναμενόμενα. Αυτό που αποδείχθηκε ήταν ότι μέσα από το πολυεπίπεδο σύστημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν έγιναν οι απαραίτητες ενέργειες έτσι ώστε να απλοποιηθούν οι

⁸ Ορίζεται ως δικαιοδοσία, εξουσία κρίσεως ή ενέργειας που απορρέει από δικαιώματα: βλ. Τεγόπουλος – Φυτράκης, (1993), *ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΛΕΞΙΚΟ*, Ζ' έκδοση, Αθήνα, Εκδόσεις Αρμονία, σ. 109.

δομές και οι διοικητικές διαδικασίες προκειμένου να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικά τα προβλήματα των πολιτών. Δεν σημαίνει ότι δεν έγιναν προσπάθειες από πλευράς Νομαρχιών, αλλά αυτές, στην πλειονότητά τους, ήταν ατελέσφορες καθώς, αυτό που προέκυψε ήταν οι "επικαλύψεις και συγκρούσεις αρμοδιοτήτων" μεταξύ των βαθμών της Αυτοδιοίκησης και της κρατικής εξουσίας προβάλλοντας εντονότατα τις διάφορες "ελλείψεις και αδυναμίες ως προς τη διαμόρφωση και υλοποίηση δημόσιων πολιτικών" (Σωτηρέλης, 2007: 244). Και αυτά τα προβλήματα ήταν ορατά τόσο από τους επιστήμονες, όσο από τους πολιτικούς και τους ίδιους τους αιρετούς της Αυτοδιοίκησης (Σωτηρέλης, 2007:9).

Ειδικότερα η εκχώρηση των αρμοδιοτήτων ήταν διαπιστωμένα αποσπασματική και χαρακτηριζόταν από την έλλειψη πόρων, η οποία εμπόδιζε την ενεργοποίησή τους. Το συγκεντρωτικό σύστημα που είχε εφαρμοστεί από το 1828 παρέμενε κύριο γνώρισμα της Ελλάδας.⁹ Ο θεσμός των Νομαρχών ήταν εκτελεστικού χαρακτήρα και όχι ρυθμιστικού. Οι ρυθμιστικού τύπου αρμοδιότητες υπάγονταν στην κεντρική εξουσία. Αυτά τα χαρακτηριστικά αποτυπώθηκαν στις απόψεις των πολιτών όσον αφορά στην σχέση τους με την αυτοδιοίκηση Β Βαθμού, όπως διαπιστώνετε από την έρευνα που διεξήχθη το 2001 για λογαριασμό της ΚΕΔΚΕ (με δείγμα 6.000 πολιτών στο σύνολο της Χώρας -η Πελοπόννησος και το Νότιο Αιγαίο δεν αξιολογούνται- και επιστημονικό υπεύθυνο τον Θ. Χατζηπαντελή). Στην ερώτηση «πόσο κοντά σε σας είναι η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση» αρνητική ήταν η απάντηση στην περιοχή της Αττικής και της Νότιας Ελλάδας, μέτρια στην Κρήτη και τμήματα της Κεντρικής Ελλάδας και θετική κυρίως στη Βόρεια Ελλάδα, όπως φαίνεται στον χάρτη που ακολουθεί (Σωτηρέλης, 2008: 60). (Χάρτης 1)

⁹ Συγκεντρωτικό είναι το σύστημα διοικητικής οργάνωσης βάσει του οποίου η αποφασιστική αρμοδιότητα ασκείται από τα όργανα της δημόσιας διοίκησης που εδρεύουν στην πρωτεύουσα του κράτους. Τα όργανα της Περιφέρειας ασκούν απλώς εκτελεστική αρμοδιότητα. Κοϊμτζόγλου, Η νομική προσέγγιση της διοικητικής μεταρρύθμισης, [<http://akrivopoulouchristina.wordpress.com/2010/03/02/>] (26-6-2012)



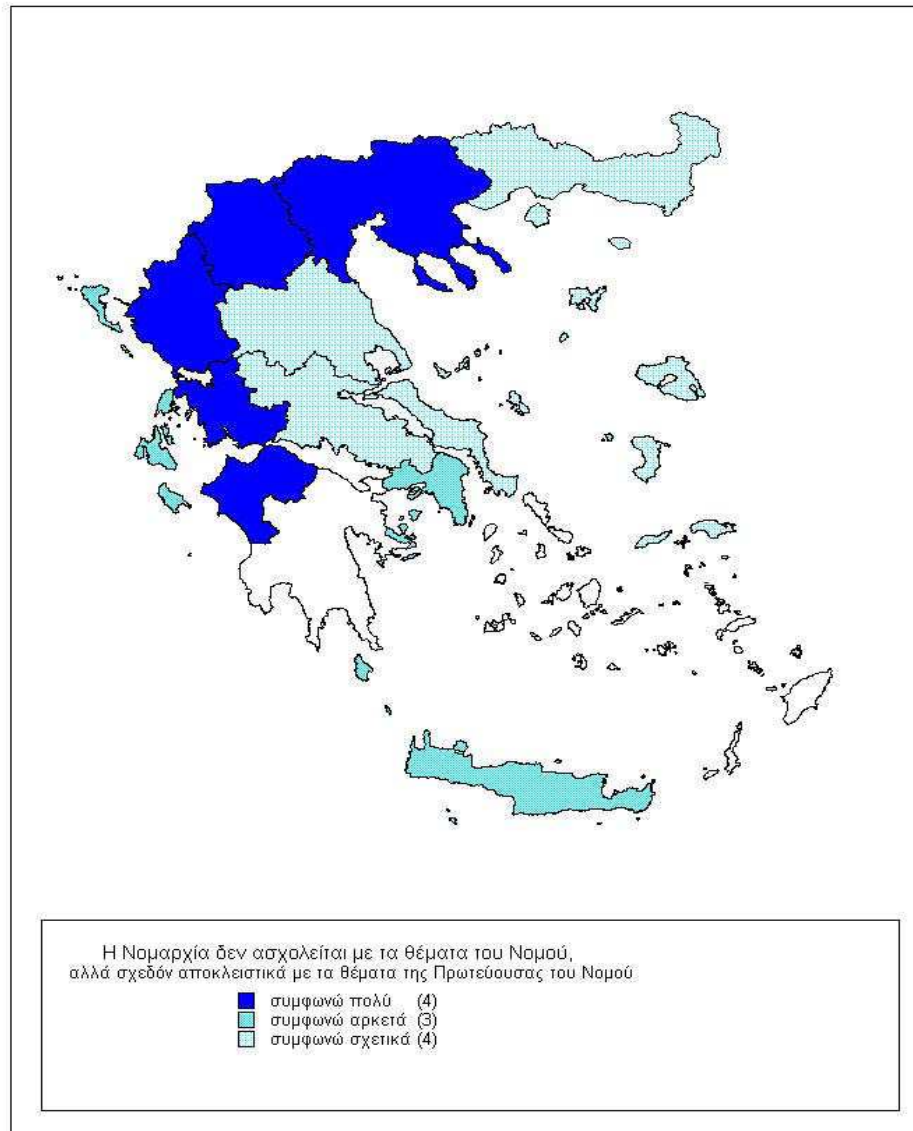
Χάρτης 1

Παράλληλα, έντονη ήταν η κριτική των πολιτών οι οποίοι στην πλειοψηφία τους συμφώνησαν με τη διατύπωση ότι «η Νομαρχία δεν ασχολείται με τα θέματα του Νομού, αλλά σχεδόν αποκλειστικά με τα προβλήματα της πρωτεύουσας του Νομού» θέλοντας μ' αυτόν τον τρόπο να αναδείξουν την έλλειψη εξισορροπητικής λειτουργίας στην νομαρχιακή αυτοδιοίκηση (Σωτηρέλης, 2008: 64). (Χάρτης 2)

Σχετικά από τη συγκεκριμένη έρευνα παραθέτονται αυτολεξεί τα παρακάτω, προκειμένου να γίνει απόλυτα κατανοητό το πρόβλημα:

«Αξιοσημείωτη είναι η αίσθηση των πολιτών ότι η διοίκηση διακρίνεται από δυσλειτουργία και κομματικές παρεμβάσεις. Περίπου το 50% των πολιτών πιστεύει ότι δεν υπάρχει συντονισμός μεταξύ των επιπέδων διοίκησης με αποτέλεσμα την ταλαιπωρία του κοινού, ενώ θεωρεί ότι ευνοούνται μόνο οι Δήμαρχοι και Νομάρχες που κομματικά είναι ταυτισμένοι με την Κυβέρνηση. Τέσσερις στους δέκα πολίτες πιστεύουν πώς η διαφορετική κομματική

ταυτότητα Δημάρχου και Νομάρχη έχει σαν συνέπεια την μεταξύ τους σύγκρουση με αποτέλεσμα ελλείψεις και δυσλειτουργίες στην άσκηση των καθηκόντων τους. Η αίσθηση αυτή είναι εντονότερη στον αστικό χώρο, στις έδρες των δήμων και των νομών, στις ηλικίες άνω των 36 ετών, χαμηλού και μεσαίου μορφωτικού επιπέδου.»



Χάρτης 2

3 ΖΗΤΟΥΜΕΝΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΒΘΜΙΑΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.

Ήδη από εκείνο το χρονικό διάστημα φαινόταν ότι οι συνθήκες για μια διοικητική μεταρρύθμιση ήταν ευνοϊκές. Το ζητούμενο για τους πολίτες ήταν η προέκταση της Β θμίας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με τέτοιο τρόπο που να ικανοποιούνται τα αιτήματά τους και να επιλύονται τα προβλήματα σε μια περιφερειακού πια επιπέδου δομή. Μια αμφίδρομη σχέση που θα δίνει αφενός, τη δυνατότητα στον ενεργό πολίτη να συμμετέχει στις διαδικασίες των περιφερειακών πολιτικών, αφετέρου η συμμετοχή αυτή θα επηρεάζει με τέτοιο τρόπο τις διάφορες υπηρεσίες έτσι ώστε η διοικητική τους δομή να έχει θετικό αντίκτυπο στην εξυπηρέτησή του. Η οικοδόμηση δηλαδή, πρόσφορων πολιτικοδιοικητικών μηχανισμών που θα βρίσκονται το εγγύτερο δυνατόν στον πολίτη (Σωτηρέλης, 2005:2) Ούτως η άλλως αυτό είναι το ζητούμενο κάθε μεταρρύθμισης, η καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη.

Παράλληλα, αυτού του τύπου η Βθμία Αυτοδιοίκηση θα πρέπει να χαρακτηρίζεται από την εξισορροπητική της λειτουργία, κάτι που δεν συμβαίνει έως τώρα όπως φάνηκε από την παραπάνω έρευνα, θα πρέπει να "συναρθρώνει σε ένα νέο λειτουργικό σύνολο αφενός τις διοικητικές –κεντρικές και περιφερειακές– και αφετέρου τις αυτοδιοικητικές λειτουργίες" (Σωτηρέλης, 2005:8). Και αυτό γιατί ο ρόλος της θα είναι πολλαπλός. Πρώτον, θα πρέπει να δρα σαν διαμεσολαβητής ανάμεσα στην περιφερειακή και κεντρική εξουσία. Δεύτερον, θα πρέπει "να δέχεται και την διαμεσολάβηση του Α΄ βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης, σε σχέση με τα τοπικά συστήματα προτεραιοτήτων των πολιτών, όπως προκύπτουν από τις αντίστοιχες πολιτικές δομές και διαδικασίες τους" (Σωτηρέλης, 2008: 60).

Ακόμα, ένα σημαντικότερο πεδίο που χρίζει βελτίωσης είναι αυτό των αρμοδιοτήτων. Σε μια νέου τύπου δευτεροβάθμια Αυτοδιοίκηση οι αρμοδιότητες πρέπει να οριστούν με σαφήνεια. Είναι απαραίτητο να καταστεί σαφές ποια αρμοδιότητα εμπίπτει σε ποιον φορέα. Πρέπει να πάψει η επικάλυψη αρμοδιοτήτων διάφορων υπηρεσιών που ασχολούνται με τα ίδια θέματα σε διαφορετικά όμως επίπεδα, έτσι ώστε να μπορεί ο πολίτης να γνωρίζει ακριβώς που θα πρέπει να απευθυνθεί. Ταυτόχρονα, βέβαια είναι απαραίτητο να καταπολεμηθούν οι ανισότητες και αδικίες ανάμεσα στους υπαλλήλους των υπηρεσιών αυτών, προκειμένου να υπάρχει κλίμα αξιοκρατίας και συνεργασίας για την καλύτερη διοικητική λειτουργία. Και οι ίδιοι οι υπάλληλοι για να αποδίδουν τα μέγιστα πρέπει να αισθάνονται ότι όλοι συμβάλουν στη λειτουργία της υπηρεσίας αναλογικά, σύμφωνα με τα προσόντα τους.

Δυστυχώς, η Αυτοδιοίκηση δεν συνειδητοποίησε ποτέ το σημαντικό ρόλο που θα μπορούσε να αναλάβει για την ανάδειξη της δημοκρατίας, την ανάπτυξη της οικονομίας και της κοινωνικής συνοχής στα πλαίσια τοπικής πολιτικής. Προτίμησε την εξάρτησή της από

κομματικά και άλλα συμφέροντα, καθιστώντας το έργο της είτε αναποτελεσματικό είτε μεροληπτικό. Δεν ήταν όμως, βοηθητικός ούτε ο τρόπος κατανομής των διάφορων πόρων που προέρχονταν από τη φορολογία και την Ευρωπαϊκή Ένωση, με αποτέλεσμα την εξάρτησή της από τον κρατικό προϋπολογισμό, με συνέπεια την ανυπαρξία πρωτοβουλιών αντίθετων με τα προστάγματα της κεντρικής εξουσίας. Ούτε βοηθούσε ο κυρίως διεκπεραιωτικός και γραφειοκρατικός χαρακτήρας στην αποτελεσματικότητα του θεσμού. Εάν ληφθεί υπόψη και το γεγονός της ίδρυσης της αυτοδιοικούμενης Νομαρχίας στα μέσα της δεκαετίας του 1990, που σε διεθνές επίπεδο θεωρείτο ξεπερασμένη από τα νέα δεδομένα που έθετε η παγκοσμιοποίηση, αλλά και η δυναμική παρουσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως προς τον ρόλο των περιφερειών (Επιτροπή Περιφερειών), γίνεται απόλυτα κατανοητή η ανάγκη διαμόρφωσης μιας νέας αρχιτεκτονικής δομής στην αυτοδιοίκηση. Με βάση αυτήν την ανάγκη σχεδιάστηκε και ψηφίστηκε ο Ν. 3852/2010 με τίτλο "Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης"¹⁰. Αλλά ποιός είναι ο σκοπός της Μεταρρύθμισης;

¹⁰ Ο Καλλικράτης το όνομα του οποίου δανείζεται η νέα διοικητική αρχιτεκτονική της χώρας, ήταν αρχιτέκτονας που έζησε τον 5ο αι. π.Χ., αναφέρεται συνήθως μαζί με τον Ικτίνο και χαρακτηρίζονται ως οι μεγαλύτεροι αρχιτέκτονες της αρχαιότητας. Ο Πλούταρχος αναφέρει ότι ο Καλλικράτης εργάστηκε σε μεγάλα έργα της αρχαίας Αθήνας, μεταξύ των οποίων τα Μακρά Τείχη της πόλης, ενώ συνεργάστηκε με τον Ικτίνο για την ανέγερση του Παρθενώνα. Σύμφωνα με αναφορές, ο Ικτίνος είχε κάνει τα σχέδια και ο Καλλικράτης είχε την επίβλεψη των έργων, πάντοτε υπό τη γενική εποπτεία του Φειδία και φυσικά του Περικλή. Στοιχεία ή αναφορές για τη γέννηση, τη ζωή ή το θάνατό του δεν υπάρχουν, όμως στο εξής, 25 αιώνες μετά, βρέθηκε στο προσκήνιο συζητήσεων και αντιπαραθέσεων για το νέο διοικητικό χάρτη της χώρας, που φέρει το όνομά του. <http://www.tovima.gr/default.asp?pid=2&artid=308752&ct=4&dt=11/01/2010#ixzz1CVkU9OqE>

4 ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΗΣ ΝΕΑΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ

Δεν υπάρχει καλύτερη απάντηση από την εισαγωγή της αιτιολογικής έκθεσης του προγράμματος που κατατέθηκε στη Βουλή και αναφέρει τα εξής: *"...είναι η ανάληψη ριζοσπαστικών πρωτοβουλιών για ένα κράτος που σέβεται, στηρίζει και προστατεύει τον πολίτη, για ένα κράτος που υπηρετεί το δημόσιο συμφέρον. Ήδη, με μια σειρά νομοθετικών πρωτοβουλιών, όπως για τις προσλήψεις και τις επιλογές προϊσταμένων, ενισχύεται η αρχή της αξιοκρατίας, η οποία συνδυάζεται με σημαντικά μέτρα για την κατοχύρωση της διαφάνειας, όπως με την υποχρέωση ανάρτησης όλων των διοικητικών πράξεων στο διαδίκτυο. Στόχος είναι η ανασυγκρότηση του κράτους που θα ανακτήσει την εμπιστοσύνη των πολιτών και θα πείθει ότι μπορεί να διαχειριστεί έντιμα και αποτελεσματικά τα χρήματα του ελληνικού λαού και να διευκολύνει την παραγωγή και τη δίκαιη διανομή του πλούτου".*

Εύκολα εξάγεται το συμπέρασμα ότι πρόκειται για μια από τις μεγαλύτερες Διοικητικές Μεταρρυθμίσεις στη χώρα. Μια μεταρρύθμιση που κατοχυρώνει την αρχή της επικουρικότητας, στοχεύει στην αποκέντρωση επικεντρώνεται στις ανάγκες των πολιτών και της κοινωνίας του σήμερα. Μια Διοικητική Μεταρρύθμιση που θα έπρεπε ήδη να έχει συντελεστεί, αφού από τη μία τα προβλήματα της αυτοδιοίκησης ήταν γνωστά και από την άλλη ένα νέο πρότυπο διακυβέρνησης μπορούσε να αντληθεί από το ευρωπαϊκό κεκτημένο. Δεν εννοείται αντιγραφή ευρωπαϊκών προτύπων αλλά μελέτη των προτύπων αυτών για την σχηματοποίηση της ιδανικότερης δυνατής λύσης στα πλαίσια της ελληνικής πραγματικότητας.

4-1 ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

4-1.1 Η περιοριστική καθιέρωση δύο αυτοδιοικητικών βαθμών

Σε αυτό το σημείο σκόπιμη κρίνεται η αναφορά στη νομική βάση στην οποία διαρθρώνονται όλες οι παραπάνω αλλαγές. Στο αναθεωρημένο Σύνταγμα υπάρχει το κατάλληλο πλαίσιο για καινοτόμες αλλαγές στο σχήμα της αυτοδιοίκησης.¹¹ Τα σημεία που παρουσιάζουν ενδιαφέρον είναι αφενός, ο συνταγματικός καθορισμός δύο βαθμών αυτοδιοίκησης αντί του ενός. Αφετέρου, ο καθορισμός αυτός είναι περιοριστικός υπό την έννοια ότι αφαιρείται από τον κοινό νομοθέτη η δυνατότητα προσθήκης επιπλέον βαθμού αυτοδιοίκησης.

4-1.2 Οι αρμοδιότητες οριζόμενες από το Σύνταγμα.

Παράλληλα, καινοτόμο παρουσιάζεται το Σύνταγμα στο άρθρο 102 § 1 «Υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των

¹¹ Βλ.: Σωτηρέλης Γ., (2005) *Η οργανωτική αναδιάρθρωση της τοπικής Αυτοδιοίκησης στο επίκεντρο μεταρρύθμισης του διοικητικού μας συστήματος*, Αθήνα, ΚΕΔΚΕ – ΙΤΑ.

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». Η προσπάθεια ορισμού των αρμοδιοτήτων, τόσο σε σχέση με την κεντρική Διοίκηση όσο και στη μεταξύ τους σχέση είναι σημαντική και πρωτοπόρος, αφού κάποια παρόμοια προσπάθεια δεν έχει αναφερθεί (Χατζηπαντελής, 2007:2) Η νέα ρύθμιση των αρμοδιοτήτων εναρμονίζεται πλέον με τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας και μπορεί να χαρακτηριστεί καταρχήν επιτυχής ως προς τη γενική της κατεύθυνση, για τους εξής λόγους:

A) Το τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση τοπικών υποθέσεων είναι ένα νέο σημαντικό στοιχείο για την Αυτοδιοίκηση, διότι στοχεύει ακριβώς στη ρύθμιση αρμοδιοτήτων, πεδίο ιδιαίτερα προβληματικό, όπως έχει ήδη αναφερθεί. Ταυτόχρονα, αποτελεί ασφάλεια ως προς την αυτοδιοίκηση υπό την έννοια ότι της παρέχεται ένα είδος ασφάλειας έναντι στην κεντρική εξουσία. Προκειμένου να επιτευχθούν τα παραπάνω θα πρέπει ο κοινός νομοθέτης να καταστήσει σαφές το πλαίσιο και τις κατηγορίες των «τοπικών υποθέσεων», χρησιμοποιώντας ως εργαλείο την μέχρι τώρα εμπειρία της λειτουργίας της Αυτοδιοίκησης.

B) Ακόμα ένα νέο στοιχείο εντοπίζεται στην άσκηση αρμοδιότητας με βάση το κριτήριο της «αποστολής του κράτους». Η συγκεκριμένη πρόβλεψη αποτελεί απόρροια της εμπειρίας των Νομαρχιών που αντιμετώπισαν σχετικά προβλήματα αρμοδιοτήτων και κρίθηκαν από το Συμβούλιο Επικρατείας (ΣΤΕ) ως «ανήκουσες στο κράτος» (Χατζηπαντελής, 2007:5).

Γ) Ένα ακόμα στοιχείο, σχεδόν με έμμεσο τρόπο, που αφορά στην κατανομή και την άσκηση αρμοδιοτήτων αναφέρεται στην παράγραφο 3 του ως άνω άρθρου, σύμφωνα με την οποία: «Με νόμο μπορεί να προβλέπονται, για την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών ή την άσκηση αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης αναγκαστικοί ή εκούσιοι σύνδεσμοι ΟΤΑ, που διοικούνται από αιρετά όργανα». Η καινοτομία εντοπίζεται στη δημιουργία συνδέσμων μεταξύ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης για την άσκηση αρμοδιοτήτων, δηλαδή προβλέπεται η καθοριστική συμμετοχή των ΟΤΑ στην κατανομή αρμοδιοτήτων. Ταυτόχρονα, οι σύνδεσμοι αυτοί μπορούν να αναλάβουν αρμοδιότητες που ανήκουν στην αυτοδιοίκηση, με την "απεμπλοκή της διοίκησής τους από «συμβούλιο με αιρετούς αντιπροσώπους κάθε δήμου ή κοινότητας», που προέβλεπε η προϊσχύουσα διάταξη, και η ανάθεσή της σε «αιρετά όργανα», χωρίς περαιτέρω εξειδίκευση" (Χατζηπαντελής, 2007:6).

4-1.3 Οι οικονομικές καινοτομίες βάσει Συντάγματος.

Το νομικό πλαίσιο είναι ιδιαίτερα σαφές και ως προς την εξασφάλιση των οικονομικών πόρων των αυτοδιοικήσεων, όπου ρητά αναφέρεται η «οικονομική αυτοτέλεια», μέσω της εξασφάλισης πόρων από τον κρατικό προϋπολογισμό αλλά και από την καθιέρωση ιδίων πόρων σύμφωνα με το άρθρο 102 §5 του Συντάγματος.

Το πρώτο σημαντικό μέρος του άρθρου αναφέρει: «Το κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά την διαχείριση των πόρων αυτών». Η διάταξη χαρακτηρίζεται από καλύτερη και σαφέστερη διατύπωση σε σχέση με την προηγούμενη, όσον αφορά στις υποχρεώσεις των οργάνων της κρατικής εξουσίας ως προς τη χρηματοδότηση των ΟΤΑ.

Το δεύτερο αφορά στην εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας: «Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και την μεταφορά των αντίστοιχων πόρων». Με αυτόν τον τρόπο διασφαλίζεται η αποτελεσματικότητα των ΟΤΑ. Φαινόμενα που έχουν υπάρξει στο παρελθόν με μεταβίβαση αρμοδιοτήτων χωρίς αντιστοιχία οικονομικών πόρων, αποτέλεσμα των οποίων ήταν η επιβάρυνση και η αναξιοπιστία των παρεχομένων υπηρεσιών επιχειρείται να αντιμετωπιστούν. Και βέβαια η αντιμετώπιση αυτή μέσω του Συντάγματος προσδίδει στο εγχείρημα κύρος και θεσμική κατοχύρωση.

Το τρίτο αφορά στην καθιέρωση για πρώτη φορά τοπικών εσόδων (Χατζηπαντελής, 2007:7). Στο τέλος του άρθρου 102 § 5 αναφέρεται: «Νόμος ορίζει τα σχετικά με τον καθορισμό και την είσπραξη τοπικών εσόδων απευθείας από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης». Η ρύθμιση αυτή δεν εισάγει την αυτοδιοικητική φορολογία, ωστόσο ξεπερνά τη λογική των ανταποδοτικών τελών που αποτελούσαν έως τώρα τον κύριο μηχανισμό είσπραξης ιδίων πόρων από την αυτοδιοίκηση (Χατζηπαντελής, 2007:7). Έτσι δημιουργείται το θεσμικό πλαίσιο βάσει του οποίου οι ΟΤΑ θα μπορέσουν μελλοντικά να διεκδικήσουν την πλήρη αυτοτέλεια τους. Θετικό βήμα προς την αναβάθμιση του ρόλου τους στην καθημερινότητα του πολίτη σε εξάρτηση βέβαια με τον τρόπο εφαρμογής του συστήματος που θα προκύψει.

Τέλος, σημαντικό σημείο αποτελεί και η πρόβλεψη ελέγχου όλων των παραπάνω όσον αφορά τους οικονομικούς πόρους, που αποτελεί το μεγαλύτερο πρόβλημα της ελληνικής πραγματικότητας. Μέσω της εποπτείας επιχειρείται η ορθή διαχείριση των οικονομικών και ο περιορισμός του φαινομένου της υπερχρεωμένης τοπικής αυτοδιοίκησης.

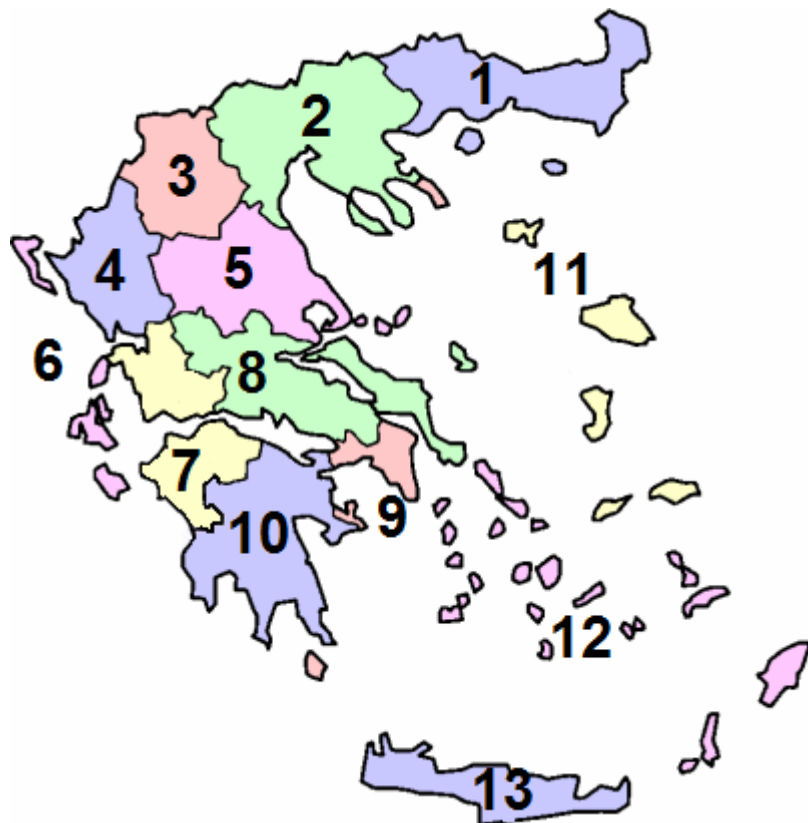
4-2 ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΟΥ ΝΕΟΥ ΣΧΗΜΑΤΟΣ

4-2.1 Νέες Περιφερειακές δομές.

Όσα αναφέρθηκαν παραπάνω αποτελούν το συνταγματικό πλαίσιο της Νέας Αρχιτεκτονικής της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Επειδή υπήρχε ήδη η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση η λύση που βρέθηκε προκειμένου να εφαρμοστούν τα νέα δεδομένα ήταν αυτή της παραλλαγής του δομικού σχήματος της Νομαρχίας με εμπλουτισμό στοιχείων και καινοτομιών. Έτσι, τον σημερινό τους χαρακτήρα οι 13 αιρετές περιφέρειες της χώρας (χάρτης 3) τον έλαβαν τον Ιανουάριο του 2011 όταν τέθηκαν σε ισχύ οι σχετικές διατάξεις του «Καλλικράτη». Οι νέες αιρετές περιφέρειες είναι οι εξής:

1. Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης με έδρα την Κομοτηνή
2. Κεντρικής Μακεδονίας με έδρα τη Θεσσαλονίκη
3. Δυτικής Μακεδονίας με έδρα την Κοζάνη
4. Ηπείρου με έδρα τα Ιωάννινα
5. Θεσσαλίας με έδρα τη Λάρισα
6. Ιονίων Νήσων με έδρα την Κέρκυρα
7. Δυτικής Ελλάδας με έδρα την Πάτρα
8. Στερεάς Ελλάδας με έδρα τη Λαμία
9. Αττικής με έδρα την Αθήνα
10. Πελοποννήσου με έδρα την Τρίπολη
11. Βορείου Αιγαίου με έδρα τη Μυτιλήνη
12. Νοτίου Αιγαίου με έδρα την Ερμούπολη
13. Κρήτης με έδρα το Ηράκλειο

Επιπλέον, το Άγιο Όρος στη χερσόνησο του Άθω, ορίζεται ως Αυτόνομη Μοναστική Πολιτεία εντός της Ελλάδας.



Χάρτης 3

Οι αιρετές περιφέρειες προέκυψαν από τη συνένωση των υφιστάμενων νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων. Για παράδειγμα η περιφέρεια Αττικής δημιουργήθηκε από τη συνένωση των πρώην νομαρχιών Αθηνών, Πειραιώς, Δυτικής και Ανατολικής Αττικής. Ο περιφερειάρχης και το περιφερειακό συμβούλιο αποτελούνται από αιρετά πρόσωπα με 5ετή θητεία με άμεση, καθολική και μυστική ψηφοφορία. Όργανα της περιφέρειας που επωμίζονται με σημαντικό έργο ως προς τη λειτουργία της είναι η εκτελεστική και η οικονομική επιτροπή με πλήθος αρμοδιοτήτων. Ακόμα προβλέπεται η σύσταση Περιφερειακής Επιτροπής Διαβούλευσης με γνωμοδοτικό χαρακτήρα. Όλες οι πράξεις των περιφερειών αποστέλλονται για έλεγχο νομιμότητας στον Γενικό Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης, μέχρι τη σύσταση της προβλεπόμενης Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ για την διασφάλιση της διαφάνειας της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας.

4-2.2 Οι αρμοδιότητες οριζόμενες από τον Ν. 3852/2010

Σύμφωνα με το άρθρο 186 της Νέας Αρχιτεκτονικής της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης οι αρμοδιότητες των αιρετών Περιφερειών τους τομείς

α) Προγραμματισμού – Ανάπτυξης, αρμοδιότητα που θα αναλυθεί στη συνέχεια,

- β) Γεωργίας – Κτηνοτροφίας- Αλιείας, με υποτομείς προγραμματισμού, Γεωργίας, Κτηνοτροφίας και Αλιείας,
- γ) Φυσικών Πόρων – Ενέργειας – Βιομηχανίας, με υποτομείς Διαχείρισης Υδάτων, Ορυκτού Πλούτου, Ενέργειας, Βιομηχανίας και Βιοτεχνίας
- δ) Απασχόλησης – Εμπορίου – Τουρισμού
- ε) Μεταφορών – Επικοινωνιών,
- στ) Έργων – Χωροταξίας – Περιβάλλοντος,
- ζ) Υγείας
- η) Παιδείας-Πολιτισμού – Αθλητισμού
- θ) Πολιτικής Προστασίας και Διοικητικής Μέριμνας.

Επίσης, λόγω της διαφορετικότητας των νησιωτικών και των ορεινών Περιφερειών σε σχέση με την ηπειρωτική χώρα προβλέπεται στο Μέρος Δ του Ν.3852/2010 το άρθρο 204 με ειδική μνεία στις αρμοδιότητες αυτών των Περιφερειών.

Από τα ανωτέρω συμπεραίνεται ότι οι αιρετές Περιφέρειας αποκτούν πλήθος αρμοδιοτήτων συγκριτικά με την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και χάνουν την έννοια του διεκπεραιωτικού χαρακτήρα που είχε η Νομαρχία, εξαιτίας των αρμοδιοτήτων που είχε. Πλέον οι Περιφέρειες έχουν τη δυνατότητα να σχεδιάζουν και να υλοποιούν Περιφερειακά Προγράμματα καθώς και να παρακολουθούν τα τμήματα του ΕΣΠΑ που τις αφορούν.

Επίσης, στο ίδιο άρθρο αναφέρονται οι αρχές βάσει των οποίων θα πρέπει να ασκούνται οι αρμοδιότητες και αυτές δεν είναι άλλες από τη διαφάνεια, την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα. Η συνεργασία και ο συντονισμός μεταξύ των διάφορων δημοσίων αρχών και των οργανισμών αποτελεί βασικό στόχο του νέου πλαισίου λειτουργίας της Περιφέρειας, όπως και η συμφωνία μεταξύ των αρμοδιοτήτων και των εθνικών και ευρωπαϊκών πολιτικών.

Κατά κοινή ομολογία η Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης αποτελεί μια από τις σημαντικότερες μεταρρυθμίσεις των τελευταίων δεκαετιών. Οι Περιφέρειες απέκτησαν νέες αρμοδιότητες, νέα όργανα και περισσότερες ευθύνες σε κρίσιμους τομείς, όπως η τοπική και η περιφερειακή ανάπτυξη, η κοινωνική πολιτική, η διαχείριση σημαντικών τμημάτων του ΕΣΠΑ, το περιβάλλον και οι υποδομές. Οι νέες αρμοδιότητες υποστηρίζουν τις πολιτικές που έχουν ως στόχο τη βιώσιμη ανάπτυξη και εναρμονίζονται με τα ευρωπαϊκά πρότυπα, έτσι ώστε να οδηγήσουν στην αναβάθμιση της ποιότητας ζωής των πολιτών και στην προστασία του περιβάλλοντος.

4-3 ΟΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΙ ΠΟΡΟΙ ΒΑΣΕΙ ΤΟΥ Ν.3852/2010

4-3.1 Οι ΚΑΠ

Στον νόμο για Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης πόρων καταρχήν επιχειρείται εξοικονόμηση μέσω του περιορισμού των Ο.Τ.Α. και των νομικών τους προσώπων. Με τη θέσπιση αναπτυξιακών αρμοδιοτήτων αναμένεται λειτουργική αυτονομία των Ο.Τ.Α. και των δύο βαθμών. Αναλυτικότερα οι πόροι της Τοπικής Αυτοδιοίκησης καθορίζονται στο Ν3852/2010 στο μέρος Η' που εκτείνονται κατά είκοσι ένα άρθρα τα οποία ρυθμίζουν τα οικονομικά Δήμων και Περιφερειών

Ενδεικτικά αναφέρεται, για τις Περιφέρειες το άρθρο 260 στο οποίο αναλύονται οι Κ.Α.Π. που προέρχονται από τις ακόλουθες πηγές του Κρατικού Προϋπολογισμού:

α) το Φ.Ε.Φ.Ν.Π. σε ποσοστό 2,40% επί των συνολικών ετήσιων εισπράξεων του φόρου αυτού,

β) το Φ.Π.Α. σε ποσοστό 4% επί των συνολικών ετήσιων εισπράξεων του φόρου αυτού.

Ο τρόπος η διαδικασία και τα κριτήρια κατανομής των Κ.Α.Π. γίνεται από το Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και το Υπουργείο Οικονομικών, έπειτα από γνώμη της ΕΝΠΕ (άρθρο 260 παρ.8), ενώ η επιχορήγηση καταβάλλεται σε ισόποσες μηνιαίες δόσεις (άρθρο 260 παρ7). Επίσης τα ποσοστά από το πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων θα υπολογίζεται και θα αποδίδεται μετά την κατάρτισή του με τις συνήθεις διαδικασίες κατάρτισης του κρατικού προϋπολογισμού (Μπεσούλα, 2010:287).

Ωστόσο, συνέπεια της οικονομικής κατάστασης στην οποία έχει περιέλθει η χώρα αποτελεί η μείωση των ΚΑΠ για τις Περιφέρειες σε ποσοστό του 90% στις επενδυτικές δαπάνες και 60%¹² στις λειτουργικές δαπάνες, κάνοντας δύσκολη τόσο τη λειτουργία του Β βαθμού ΤΑ, όσο και την επίτευξη των στόχων της ως προς την εξυπηρέτηση του πολίτη και την αναβάθμιση της ποιότητας ζωής του.

4-3.2 Δυνατότητες σύναψης δανείων

Στο άρθρο 264 θεσμοθετούνται οι διαδικασίες λήψης δανείου με τις προϋποθέσεις και τους όρους ως ακολούθως, όπως αναφέροντα στο άρθρο 265:

¹² Σύμφωνα με τις δηλώσεις των δύο αντιπροέδρων της ΕΝ.ΠΕ στην συνεδρίαση της Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης και της Διαρκούς Επιτροπής Οικονομικών Υποθέσεων, με θέμα ημερήσιας διάταξης: «Ενημέρωση των μελών των Επιτροπών, σύμφωνα με το άρθρο 36 παρ.5 του Κανονισμού της Βουλής, από την πολιτική ηγεσία των Υπουργείων Εσωτερικών και Οικονομικών, σχετικά με τα οικονομικά ζητήματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», στις 13-9-2012.

1. Για να συναφθεί δάνειο για την εκτέλεση έργων ή προμηθειών, πρέπει να υπάρχει προκαταρκτική μελέτη ή προμελέτη ή οριστική μελέτη των έργων ή των προμηθειών, για τα οποία θα συνομολογηθεί το δάνειο, που να έχει συνταχθεί και εγκριθεί από τα αρμόδια όργανα.
2. Απαγορεύεται να χρησιμοποιηθεί το δάνειο για σκοπό άλλον από εκείνον για τον οποίο συνομολογήθηκε.
3. Οι διατάξεις, που επιβάλλουν την παράσταση δικηγόρων κατά τη σύνταξη δανειστικών συμβολαιογραφικών εγγράφων, δεν εφαρμόζονται για τις περιφέρειες. Οι συμβάσεις για τη συνομολόγηση των δανείων δεν επιβαρύνονται με τέλη και δικαιώματα υπέρ τρίτων.
4. Τα συμβολαιογραφικά δικαιώματα στις συμβάσεις συνομολόγησης δανείων εκ μέρους περιφερειών μειώνονται στο ένα δεύτερο (1/2). Τα κάθε είδους δικαιώματα έμμισθων ή άμισθων υποθηκοφυλάκων, για την εγγραφή υποθήκης, προσημειώσεως ή κατασχέσεως σε βάρος περιφέρειας, μειώνονται επίσης στο ένα δεύτερο (1/2).
5. Εγγυήσεις του Δημοσίου για τη σύναψη δανείων παρέχονται με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Οικονομικών. Η εγγύηση μπορεί να παρέχεται με όρους που αφορούν τη χρονική διάρκεια, τις προϋποθέσεις για την παροχή και εξόφληση του δανείου και τις ασφάλειες που πρέπει να παράσχει ο δανειζόμενος, στις οποίες μπορεί να περιλαμβάνεται και η εκχώρηση πόρων.
6. Οι διατάξεις των προηγούμενων παραγράφων έχουν εφαρμογή και για τα ιδρύματα και τα λοιπά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου που συνιστώνται από περιφέρειες.
7. Η διάρκεια και η είσπραξη των φόρων, τελών, δικαιωμάτων και εισφορών που είχαν εκχωρήσει οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις ή εκχωρούν οι περιφέρειες για την ασφάλεια και την εξυπηρέτηση των δανείων, παρατείνεται αυτοδικαίως έως την πλήρη εξόφληση των δανείων αυτών.

4-3.3 Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «ΕΛΛ.Α.Δ.Α.»

Στο άρθρο 281 παρ.5 του Ν.3852/2010 θεσμοθετείται το Εθνικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Αυτοδιοίκησης του επιχειρησιακού προγράμματος «ΕΛΛ.Α.Δ.Α.» , ύψους 4 δις ευρώ, σύμφωνα με την τελική εισήγηση που δόθηκε στη δημοσιότητα από το υπουργείο Εσωτερικών¹³, περιλαμβάνονται τέσσερις κεντρικοί άξονες για θέματα που δεν ρυθμίζονται στον Καλλικράτη. Σκοπός του προγράμματος είναι η δημιουργία εκείνων των προϋποθέσεων σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο που θα βοηθήσουν στην ανάκαμψη και την βελτίωση της κοινωνίας από την κρίση στον οικονομικό χώρο. Το πρόγραμμα «ΕΛΛ.Α.Δ.Α.» προσβλέπει στην οριστική λύση αυτοδιοικητικών προβλημάτων.

¹³ Βλ. <http://www.eklogika.gr/news/3564>

Το αναπτυξιακό πρότυπο που προτείνεται μέσω του προγράμματος έχει τα ακόλουθα χαρακτηριστικά:

- α) ολοκλήρωση των βασικών υποδομών,
- β) προστασία του περιβάλλοντος,
- γ) διασφάλιση την κοινωνικής συνοχής και αλληλεγγύη με ανασχεδιασμό και ολοκλήρωση των κοινωνικών υποδομών,
- δ) στήριξη υψηλού επιπέδου εικαστικών παρεμβάσεων στο χώρο,
- ε) υποστήριξη των ορεινών, δυσπρόσιτων και νησιωτικών Δήμων,
- στ) επιβράβευση τη καινοτομίας,
- ζ) προώθηση του θεσμού των συνεργασιών αυτοδιοίκηση και ιδιωτικού τομέα και ενίσχυση της επιχειρηματικότητας,
- η) ενθάρρυνση των συνεργειών με άλλα Ν.Π.Δ.Δ. που έχουν αντίστοιχους σκοπούς, μέσα από μικρά και μεσαία έργα που κρίνονται αναγκαία για την περιφερειακή και την τοπική ανάπτυξη.

Από τους τέσσερις Άξονες ο τρίτος αποτελεί τον Άξονα του προγράμματος των Περιφερειών, σύμφωνα με τον οποίο:

Στόχος αποτελεί η συμπληρωματικότητα με τα συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα. Έμφαση δίνεται στην ωρίμανση των προς ένταξη σε αυτά πράξεων και στην υποστήριξη της λειτουργικής ολοκλήρωσης έργων των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων ή άλλων τομεακών προγραμμάτων του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (Ε.Σ.Π.Α.), ώστε να προσδώσουν σε αυτά τη μέγιστη δυνατή προστιθέμενη αξία. Συμπληρώνει τον αναπτυξιακό προγραμματισμό των Περιφερειών, με έργα υποδομών και δράσεις πολιτικής προστασίας., όπως π.χ. δίκτυα και συστήματα πρόληψης ή/και έγκαιρης προειδοποίησης έναντι φυσικών καταστροφών και εκτάκτων εν γένει καταστάσεων.

Συντίθεται από τα ακόλουθα Μέτρα

Μέτρο 1. Μελέτες ωρίμανσης έργων και δράσεων των Μέτρων 2, 3 και 4 και έργων του Ε.Σ.Π.Α.

Μέτρο 2. Συγκοινωνιακά έργα

Μέτρο 3. Λιμενικά έργα

Μέτρο 4. Έργα και δράσεις πολιτικής προστασίας

Παράλληλα, στο άρθρο 3 αναφέρονται οι Πόροι του Προγράμματος στο σύνολο των 4 δισεκατομμυρίων ευρώ αποτελούνται από:

- α) Ποσοστό των ΚΑΠ των Δήμων και Περιφερειών των άρθρων 259 και 260 του ν. 3852/2010.

β) Ποσοστό Εθνικών Πόρων του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων.

Τα παραπάνω ποσοστά συγχρηματοδότησης του Προγράμματος από την αυτοδιοίκηση και την κεντρική διοίκηση, θα καθοριστούν με απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Οικονομικών και Περιφερειακής Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας, μετά από γνώμη της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων και της Ένωσης Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδας, σύμφωνα με το άρθρο 281 παρ. 3 του ν. 3852/2010 (Πρόγραμμα Καλλικράτης).

Το ποσοστό συμμετοχής των βαθμών αυτοδιοίκησης στη συγχρηματοδότηση του προγράμματος προσδιορίζεται από τη σχέση μεταξύ των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων Περιφερειών ως προς τους ΚΑΠ Δήμων του Κρατικού Προϋπολογισμού έτους 2011.

Η συγχρηματοδότηση θα πραγματοποιείται ετησίως τμηματικά με ποσοστιαία συμμετοχή της αυτοδιοίκησης σε συνέχεια κάθε τμηματικής καταβολής της ποσοστιαίας συμμετοχής της κεντρικής διοίκησης κατά τη διάρκεια εκάστου ημερολογιακού έτους της διάρκειας του προγράμματος.

Το σύνολο των πόρων του προγράμματος κατατίθεται σε ξεχωριστό λογαριασμό που τηρείται στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων.

4-4 ΚΑΙΝΟΤΟΜΕΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΥ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ

4-4.1 Γενικά

Ο Καλλικράτης προσπαθεί να αποδώσει μια νέα διοικητική, οικονομική, πολιτική αλλά και ηθική οπτική στην αυτοδιοίκηση. Το ζητούμενο είναι η επιστροφή των πολιτών στα κοινά, η ανάκτηση της εμπιστοσύνης τόσο στους θεσμούς όσο και στα πρόσωπα. Η πραγματική λειτουργία της έννοιας της αυτοδιοίκησης όχι μόνο σε αρμοδιότητες αλλά και σε έμπυχο δυναμικό και οικονομικούς πόρους. Η προσπάθεια που γίνεται για την σαφήνεια στο πεδίο των αρμοδιοτήτων αναμένεται να οδηγήσει στην ανάπτυξη, λόγω της βελτίωσης της ταχύτητας των διαφόρων υποθέσεων και πολιτικών μέσα από την εύρυθμη λειτουργία της νέας αυτοδιοικητικής δομής. Σε αυτή την κατεύθυνση βοηθάει και το νέο εργαλείο της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Πλέον η γραφειοκρατία είναι εύκολο να καταπολεμηθεί με τη χρησιμοποίηση των νέων τεχνολογιών. Όσον αφορά στην εξυπηρέτηση των πολιτών υπάρχουν τρόποι να γίνεται αυτόματα, όμως πρέπει να υπάρχει και βούληση των υπευθύνων για να προωθήσουν την εξυπηρέτηση μέσω της τεχνολογίας.

Αναλυτικότερα, για να γίνει κατανοητή η έκταση ως διοικητικό οικοδόμημα των περιφερειών αρκεί να αναφερθούμε στις αρμοδιότητες που τους μεταβιβάζονται. Στο Νόμο η αναφορά τους έχει έκταση επτά σελίδων υπό το άρθρο 186. Στην περιφέρεια λοιπόν, μεταβιβάζονται όλες οι αρμοδιότητες που ασκούσε η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση και οι αρμοδιότητες της κρατικής περιφέρειας με εξαίρεση όσες έχουν αμιγώς κρατικό χαρακτήρα. Αυτές αφορούν

στους τομείς προγραμματισμού – ανάπτυξης, γεωργίας- κτηνοτροφίας- αλιείας, φυσικών πόρων – ενέργειας- βιομηχανίας, απασχόλησης – εμπορίου – τουρισμού, μεταφορών – επικοινωνιών, έργων- χωροταξίας- περιβάλλοντος, υγείας, παιδείας-πολιτισμού – αθλητισμού, πολιτικής προστασίας και διοικητικής μέριμνας.

Άλλη θεσμική καινοτομία αποτελεί η εκλογή και οι συμμετοχή στα κοινά από την ηλικία των 18 ετών, με στόχο τη δυνατότητα ενεργούς συμμετοχής των νέων στη διαμόρφωση της τοπικής κοινωνίας τους. Επιπλέον, ένας άλλος θεσμός που καθιερώνεται είναι αυτός του «Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης» σε κάθε Περιφέρεια, έτσι ώστε να προληφθεί η κακοδιαχείριση και να βελτιωθεί η εξυπηρέτηση του πολίτη.

4-4.2 Η θεμελίωση του αναπτυξιακού χαρακτήρα της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης μέσω αρμοδιοτήτων.

Η άσκηση αναπτυξιακής πολιτικής προϋποθέτει την ύπαρξη ευρύτερων διοικητικών μονάδων. Καθώς οι Περιφέρειες στην Ευρώπη έχουν πρωτεύοντα ρόλο απαραίτητη ήταν η προσαρμογή της Ελλάδας σε ένα αυτοδιοικητικό περιφερειακό σχήμα - εκλογή Περιφερειάρχη από το εκλογικό σώμα - αναγκαστικά δευτέρου βαθμού αυτοδιοίκησης, λόγω των συνταγματικών περιορισμών, έτσι ώστε να επιτευχθεί αποτελεσματική συμμετοχή στα ευρωπαϊκά όργανα.

Η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του νέου σχήματος των Περιφερειών θεμελιώνει τον αναπτυξιακό χαρακτήρα τους. Η κυριότερη από αυτές είναι η ευθύνη διαχείρισης των ΠΕΠ από την αιρετή περιφέρεια. Μια αρμοδιότητα που δεν έχει μόνο εκτελεστικό χαρακτήρα, αλλά επιτρέπει τη συμμετοχική διαδικασία των περιφερειών στην προγραμματική περίοδο που διανύουμε 2007-2013. Επίσης, υπάρχουν αρμοδιότητες που άπτονται του αναπτυξιακού σχεδιασμού, που θα αναφερθούμε εκτενέστερα στη συνέχεια, όπως για παράδειγμα η διαχείριση των υδάτινων πόρων, που δίνουν στην περιφέρεια την ώθηση της πράσινης ανάπτυξης, πολιτική που αποτελεί κυρίαρχο μέλημα της σύγχρονης πραγματικότητας. Οι προτεραιότητες που τίθενται έχουν ως στόχο την προστασία και στην βιώσιμη διαχείριση του περιβάλλοντος, την προστασία της δημόσιας υγείας και την άνοδο της ποιότητας ζωής των πολιτών, όσο και την βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας της Περιφέρειας.

4-4.3 Αρμοδιότητες αναπτυξιακού και προγραμματικού χαρακτήρα των Αυτοδιοικητικών Περιφερειών

Στο άρθρο 163 το Περιφερειακό Συμβούλιο εγκρίνει και παρακολουθεί το επιχειρησιακό πρόγραμμα της Περιφέρειας καθώς και τα αναπτυξιακά προγράμματα.

Σύμφωνα με το άρθρο 174, η Εκτελεστική Επιτροπή της Περιφέρειας, συντονίζει, καταρτίζει και έχει την ευθύνη υλοποίησης όχι μόνο του επιχειρησιακού προγράμματος αλλά και των τομεακών προγραμμάτων δράσης.

Παράλληλα, στην Περιφέρεια εκχωρούνται σημαντικές αρμοδιότητες στο πεδίο του Προγραμματισμού και της Ανάπτυξης. Αναλυτικότερα, η διαμόρφωση της περιφερειακής αναπτυξιακής πολιτικής, με την εξειδίκευση των στόχων και των κατευθύνσεων και την κατάρτιση αναπτυξιακού προγράμματος¹⁴, η προώθηση των εθνικών στρατηγικών στόχων, η διαχείριση και εφαρμογή των αναπτυξιακών παρεμβάσεων του ΕΣΠΑ 2007-2013, όπως αυτή οριοθετείται από το Ε.Σ.Π.Α., για τα περιφερειακά όργανα, η εκτέλεση των Προγραμμάτων Δημοσίων Επενδύσεων, η έγκριση των επιδοτήσεων που αφορά στις ιδιωτικές επενδύσεις, η διατύπωση προς τους κεντρικούς φορείς του δημόσιου τομέα προτάσεων για έργα και μέτρα πολιτικής, εθνικής σημασίας, που αφορούν την περιφέρεια, αλλά εντάσσονται στο μεσοπρόθεσμο εθνικό αναπτυξιακό πρόγραμμα, η συγκέντρωση, επεξεργασία και τεκμηρίωση γεωγραφικών, δημογραφικών, οικονομικών, κοινωνικών και άλλων στοιχείων που αφορούν την περιφέρεια, η παρακολούθηση και η αξιολόγηση του σχεδιασμού και της υλοποίησης όλων των αναπτυξιακών και θεσμικών παρεμβάσεων στη χωρική αρμοδιότητά της, η σύσταση Περιφερειακής Γνωμοδοτικής Επιτροπής, η οποία γνωμοδοτεί για τις αιτήσεις υπαγωγής επενδύσεων ή προγραμμάτων χρηματοδοτικής μίσθωσης εξοπλισμού, σύμφωνα με τις διατάξεις των αναπτυξιακών νόμων, η παραλαβή των αιτήσεων υπαγωγής επενδύσεων, ο έλεγχος των στοιχείων, η αξιολόγησή τους, η εισήγηση στην Περιφερειακή Γνωμοδοτική Επιτροπή, η έκδοση της απόφασης υπαγωγής, οι αποφάσεις τροποποίησης και η παρακολούθηση της υλοποίησης του επενδυτικού σχεδίου, ανάκλησης υπαγωγής και επιστροφής ενισχύσεων που έχουν καταβληθεί, σύμφωνα με τις διατάξεις των αναπτυξιακών νόμων η συγκρότηση των Περιφερειακών Οργάνων Ελέγχου των επενδύσεων για την πιστοποίηση των δαπανών και την υλοποίηση των εγκεκριμένων εργασιών, σύμφωνα με τις διατάξεις των αναπτυξιακών νόμων η καταβολή της επιχορήγησης του κόστους επένδυσης, η ολοκλήρωση και πιστοποίηση έναρξης παραγωγικής λειτουργίας, η καταγραφή των νέων θέσεων εργασίας που δημιουργούνται από την υλοποίηση των εγκεκριμένων επενδύσεων, η παροχή στοιχείων προς καταγραφή σε βάση δεδομένων του Υπουργείου Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και

¹⁴ Ειδικότερα με τον όρο αναπτυξιακός προγραμματισμός νοείται το σύνολο των τεχνικών και πολιτικών διαδικασιών που αφορούν στον σχεδιασμό της περιφερειακής ανάπτυξης σε επίπεδο στρατηγικής και στόχων, τον προγραμματισμό της περιφερειακής ανάπτυξης σε επίπεδο έργων και δράσεων, τη διοίκηση, διαχείριση υλοποίηση έργων και δράσεων, την παρακολούθηση και αξιολόγηση των προγραμμάτων και των έργων και δράσεων που περιλαμβάνονται στον προγραμματισμό και την αξιολόγησή τους σε σχέση με την στρατηγική και τους στόχους που έχουν τεθεί. Αναλυτικότερα στο Αθανασόπουλος Γεκ, (2007) *Θεσμικό πλαίσιο Περιφερειακής Ανάπτυξης*, Τόμος Α, Αθήνα

Ναυτιλίας των στοιχείων των ενισχυόμενων επενδύσεων, η σύνταξη τεχνικών δελτίων των ιδιωτικών επενδύσεων που εντάσσονται στα επιχειρησιακά προγράμματα, η λειτουργία βάσης δεδομένων για την ενίσχυση, παρακολούθηση και εξέλιξη των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων της περιφέρειας, κατά κλάδο και τομείς της οικονομίας, η διατύπωση προτάσεων πολιτικής και μέτρων για την ανάπτυξη των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων προς το Υπουργείο Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας, η πληροφόρηση και υποβοήθηση των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων σε κλαδικό ή άλλο επίπεδο, με σκοπό την ανάπτυξη της επιχειρηματικής ικανότητας και ανταγωνιστικότητάς τους, η παρακολούθηση και η επισήμανση στους αρμόδιους φορείς ζητημάτων, που αναφέρονται στη λήψη των αναγκαίων μέτρων προς βελτίωση του επιπέδου ζωής των πολιτών, η γνωμοδότηση για κάθε θέμα τοπικού ή ευρύτερου ενδιαφέροντος για το οποίο ζητείται η παροχή γνώμης είναι οι αρμοδιότητες που εκχωρούνται στην Περιφέρεια σύμφωνα με την παράγραφο Α του άρθρου 186 και έχουν άμεση σχέση με τον αναπτυξιακό σχεδιασμό και τον προγραμματισμό, προκειμένου οι Περιφέρειες να μπορούν να λειτουργήσουν βάσει των προτύπων από την Ε.Ε. και να αναπτύξουν τομείς της τοπικής τους οικονομίας.

Αναμφίβολα το πλαίσιο που διαμορφώνεται για την ανάπτυξη της Περιφέρειας δημιουργείται σε συμφωνία με αυτό της αναπτυξιακής στρατηγικής της χώρας που καθορίζεται από την Κεντρική Διοίκηση. Ωστόσο, με το νέο σχεδιασμό επιχειρείται αναβάθμιση του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης. Και αυτό διότι η τοπική αυτοδιοίκηση έχει το πλεονέκτημα της άμεσης επαφής με τον πληθυσμό και άρα θεωρείται γνώστης των τοπικών αναγκών, των προβλημάτων αλλά και των θετικών στοιχείων που μπορούν να χρησιμοποιηθούν προς όφελος της ενδογενούς ανάπτυξης (Αρταβάνη, 2011: 5).

4-4.4 Η διάρθρωση των Επιχειρησιακών Σχεδίων

Σύμφωνα με την Υπουργική Απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης σχετικά με το «περιεχόμενο, δομή, τρόπο υποβολής όργανα και διαδικασία κατάρτισης, παρακολούθησης και αξιολόγησης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης β' βαθμού», οι Αυτοδιοικητικές Περιφέρειες πρέπει να καταρτίσουν εντός του πενταετή Επιχειρησιακά Προγράμματα και μονοετή προγράμματα σχεδίου δράσης που συνοδεύουν τον ετήσιο προϋπολογισμό. Τα προγράμματα αυτά διαρθρώνονται σε τρεις βασικές ενότητες: Η πρώτη ενότητα περιλαμβάνει τον στρατηγικό σχεδιασμό, η δεύτερη ενότητα τον επιχειρησιακό προγραμματισμό, ενώ η τρίτη συγκροτείται από τον οικονομικό προγραμματισμό και τους δείκτες παρακολούθησης και αξιολόγησης του προγράμματος. Στον παρόντα χρόνο λίγες είναι οι Περιφέρειες που έχουν εγκρίνει τα Επιχειρησιακά τους Προγράμματα μέσω του Περιφερειακού Συμβούλιου, μεταξύ των οποίων η Περιφέρεια Αττικής, Ιονίων Νήσων

Κεντρικής Μακεδονίας, ενώ η Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας έχει εκπονήσει τριετές επιχειρησιακό πρόγραμμα.

4-4.5 Ο στρατηγικός σχεδιασμός

Ο στρατηγικός σχεδιασμός περιλαμβάνει αρχικά την περιγραφή και την αξιολόγηση της υφιστάμενης κατάστασης και ειδικότερα την ανάλυση των δημοσίων προβλημάτων, χρόνιων καταστάσεων ή ζητημάτων οικονομικής, κοινωνικής ή άλλης φύσης, που επιζητούν λύση, ρύθμιση ή βελτίωση. Επίσης γίνεται ανάλυση SWOT δυνατοτήτων – αδυναμιών ως προς την Περιφέρεια και τη λειτουργική κατάσταση των υπηρεσιών και αναδεικνύονται ζητήματα ανάπτυξης. Έπειτα διατυπώνεται το αναπτυξιακό όραμα και η στρατηγική για την επίτευξη των στόχων. Τέλος, καταγράφονται οι αναπτυξιακές προτεραιότητες με τη μορφή αξόνων. Οι άξονες αυτοί ενδεικτικά μπορεί να αφορούν στην προστασία του περιβάλλοντος, στη βελτίωση της ποιότητας ζωής, στην οικονομική ανάπτυξη, στην απασχόληση. Δεσμευτική είναι η ύπαρξη ενός τουλάχιστον άξονα που αφορά στην γενική οργάνωση και λειτουργία της περιφέρειας, σε οριζόντιες ή υποστηρικτικές λειτουργίες της Περιφέρειας και των Νομικών της Προσώπων και γενικότερα στην συνολική βελτίωση της διοικητικής ικανότητας της Περιφέρειας (Αρταβάνη, 2011: 9).

4-4.6 Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα

Οι γενικοί στρατηγικοί στόχοι εξειδικεύονται στον Επιχειρησιακό Προγραμματισμό σε ειδικότερους στόχους. Κάθε άξονας εξειδικεύεται σε μέτρα που αντιστοιχούν σε έναν ή περισσότερους στόχους και πρέπει να επιτευχθούν στην επόμενη πενταετία. Η επίτευξη των στόχων καθορίζεται μέσω ενός ολοκληρωμένου υποπρογράμματος δράσεων, με διάφορες κατηγορίες έργων, που μπορεί να περιλαμβάνουν σχεδιασμό, μελέτη, κατασκευή και συντήρηση συγκοινωνιακών, αντιπλημμυρικών, λιμενικών κτιριακών έργων, έρευνες και μελέτες, ενέργειες κατάρτισης, ενέργειες δημοσιότητας, κανονιστικές ρυθμίσεις. Δράσεις διαπεριφερειακής και διαβαθμιδικής συνεργασίας εμπεριέχονται στον Επιχειρησιακό Σχεδιασμό.

Η διαδικασία κατάρτισης περιλαμβάνει τη σύνταξη του σχεδίου Επιχειρησιακού Προγράμματος σε συνεργασία με τα όργανα της διοίκησης, τις υπηρεσίες της Περιφέρειας, το Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης και τα Νομικά Πρόσωπα της Περιφέρειας, την κατάρτισή του από την Εκτελεστική Επιτροπή και την έγκρισή του από το Περιφερειακό Συμβούλιο.

4-4.7 Ο Οικονομικός Προγραμματισμός.

Ο Οικονομικός Προγραμματισμός αποτελεί το κρισιμότερο στοιχείο της Περιφέρειας, αφού περιλαμβάνει

- εκτίμηση εσόδων της Περιφέρειας και των Νομικών Προσώπων της ανά έτος για χρονικό διάστημα πέντε ετών,
- υπολογισμό των λειτουργικών και επενδυτικών δαπανών των δράσεων του προγράμματος και
- κατάρτιση χρηματοδοτικών πινάκων κατά άξονα και μέτρο.

Ξεχωριστό κεφάλαιο συντάσσεται για την κατάρτιση των δεικτών παρακολούθησης και αξιολόγησης του προγράμματος.

4-4.8 Η ενδογενής ανάπτυξη.

Η ενδογενής ανάπτυξη αποτελεί μία διαδικασία οικονομικής ανάπτυξης και διαρθρωτικών αλλαγών τοπικού χαρακτήρα. Ο τόπος – με την έννοια του χώρου που καταλαμβάνει διοικητικά μια τοπική κοινότητα- είναι το επίκεντρο των αναπτυξιακών χαρακτηριστικών. Η ανάπτυξη πραγματοποιείται με τη συμμετοχή του τοπικού πληθυσμού και την ανάληψη τοπικών αναπτυξιακών πρωτοβουλιών (Αρταβάνη, 2011: 3).

Τα στάδια της διαδικασίας της τοπικής ανάπτυξης που από πολλούς ταυτίζεται με την ενδογενή σύμφωνα με τους Coffey και Polese, είναι τρία:

α) ανάδυση τοπικής επιχειρηματικότητας

β) ανάπτυξη και επέκταση των τοπικών επιχειρήσεων και διατήρηση αυτών κάτω από τοπικό έλεγχο και

γ) επίτευξη μιας οικονομικής διάρθρωσης με λειτουργίες και επιχειρηματικές υπηρεσίες που βρίσκονται υπό τον τοπικό έλεγχο (Χριστοφάκης, 2004: 122).

Η ενδογενής ανάπτυξη σε τοπικό επίπεδο σημαίνει: α) ικανότητα μετασχηματισμού του τοπικού κοινωνικοοικονομικού συστήματος, β) ικανότητα αντίδρασης σε εξωτερικές προκλήσεις, γ) προώθηση της κοινωνικής πληροφόρησης, δ) ικανότητα εισαγωγής ειδικών μορφών κοινωνικής ρύθμισης σε τοπικό επίπεδο, δηλαδή ουσιαστικά η ενδογενής ανάπτυξη είναι η ικανότητα της καινοτομίας σε τοπικό επίπεδο (Χριστοφάκης, 2004: 122).

Οι επιδράσεις που δέχονται οι διάφορες ανθρώπινες δραστηριότητες είναι πολυεπίπεδες και αφορούν όλα τα πεδία δραστηριότητας, το οικονομικό, το κοινωνικό και το πολιτικό.

Η παραγωγή ανταγωνιστικών προϊόντων και η διάθεση τους στις περιφερειακές αγορές μαζί με την οργάνωση των τοπικών πόρων από τους επιχειρηματίες αφορά στο οικονομικό επίπεδο. Το κοινωνικό επίπεδο συνδέεται και με τον πολιτισμό μέσω των θεσμών και αξιών που δύναται να επηρεάσουν την αναπτυξιακή διαδικασία. Τέλος το πολιτικό πεδίο συνδέεται με τη δημιουργία ενός ευνοϊκού οικονομικού και διοικητικού πλαισίου, που

συμβάλλει στην ανάπτυξη και την προστατεύει από εξωγενείς αλλά και ενδογενείς δυσμενείς επιδράσεις (Αρταβάνη, 2011: 3).

Πρακτικά παραδείγματα ενδογενούς αποτελούν οι μικρομεσαίες επιχειρήσεις, η θέσπιση των κατάλληλων πλαισίων για την εφαρμογή των νέων τεχνολογιών, που προσφέρονται από την τεχνολογική πρόοδο και τα επιχειρηματικά τεχνολογικά πάρκα, που ορίζονται ως η χωρική συνιστώσα της ενδογενούς ανάπτυξης και είναι οργανωμένοι χώροι που προσφέρουν όλες τις αναγκαίες υποδομές καθώς και τυποποιημένα βιοτεχνικά κτίρια δημιουργώντας το κατάλληλο περιβάλλον σύζευξης δύο βασικών συνιστωσών: της ερευνητικής δραστηριότητας και της επιχειρηματικότητας (Αρταβάνη, 2011: 3-5). Προκειμένου να υλοποιηθούν τα παραπάνω χρειάζεται χρηματοδοτική υποστήριξη πρόσβαση στην πληροφόρηση, δικτύωση των επιχειρήσεων και των κέντρων έρευνας και παραγωγής της νέας γνώσης, έτσι ώστε να δημιουργηθούν ευκαιρίες για τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις μετατρέποντας τες σε δυναμικούς κλάδους υψηλής τεχνολογίας (Κόνσολας, 1997).

Ιδιαίτερα σε περιόδους κρίσης, όπως αυτή που διανύουμε, η υιοθέτηση της στρατηγικής της ενδογενούς ανάπτυξης θα μπορούσε να αποτελέσει κύρια προτεραιότητα, διότι έχει τη δυνατότητα άμεσων αποτελεσμάτων στους τομείς της απασχόλησης, του εισοδήματος και της ισόρροπης ανάπτυξης. Ωστόσο, αν και ο «Καλλικράτης» δημιουργεί ευνοϊκές συνθήκες τοπικής ανάπτυξης και εφαρμογής πολιτικών ενδογενούς ανάπτυξης, φαίνεται ότι υπάρχουν δυσκολίες στην εφαρμογή των απαραίτητων μέτρων προς αυτή την κατεύθυνση, κυρίως εξαιτίας του προβλήματος της έλλειψης ρευστότητας, της ύφεσης και της στασιμότητας στο τομέα της οικονομίας.

4-4.9 Η ευρωπαϊκή πρακτική

«Παρά την πολυμορφία των νέων πόλων της σημερινής ανάπτυξης στις μητροπόλεις της υψηλής τεχνολογίας, στους νέους τόπους της έρευνας και της βιομηχανίας υψηλής τεχνολογίας και στις κοινότητες της ευέλικτης εξειδίκευσης, συγκλίνουν ορισμένες κοινές λύσεις οργάνωσης και κοινωνικοί νεωτερισμοί, που προσδιορίζουν τις ιδιαιτερότητες της μεταφορντικής ανάπτυξης. Σχετίζονται με την ευελιξία στην παραγωγή, τα δίκτυα των διεπιχειρησιακών σχέσεων, τη σύνδεση έρευνας και βιομηχανίας, την αναβαθμισμένη αγορά εργασίας, τη γεωγραφική πόλωση του παραγωγικού συστήματος» (Κομνηνός, 1993: 98).

Στον ευρωπαϊκό χώρο, οι στρατηγικές δημιουργίας και ενίσχυσης των νέων χώρων ανάπτυξης επιδίωξαν τρεις μεγάλους στόχους:

1. να ενδυναμώσουν την τοπική αναπτυξιακή δυναμική, ενισχύοντας την τοπική βάση τεχνολογίας και αυξάνοντας τους δεσμούς έρευνας και βιομηχανίας

2. να προσελκύσουν νέους πόρους από άλλες περιοχές, επενδύσεις στην έρευνα, μεγάλες μονάδες υψηλής τεχνολογίας

3. να αυξήσουν τη συνοχή του τοπικού παραγωγικού συστήματος, ενδυναμώνοντας τα δίκτυα συνεργασίας και τις σταθερές και μακροπρόθεσμες σχέσεις ανάμεσα στους φορείς των οικονομικών δραστηριοτήτων.

Οι στρατηγικές αυτές συνδέθηκαν με τρεις κατηγορίες προγραμμάτων

I. Τη δημιουργία Επιστημονικών και τεχνολογικών πάρκων, ως μέσου μεταφοράς τεχνολογίας.

II. Την ανάπτυξη κεντρικών περιοχών των μεγάλων πόλεων και μητροπόλεων ως μέσου προσέλκυσης πόρων

III. Τη συγκρότηση τοπικών δικτύων συνεργασίας, ως μέσου στήριξης της τοπικής στήριξης και ολοκλήρωσης.

Η δομή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στις Ευρωπαϊκές χώρες παρουσιάζει ποικιλομορφία. Η λειτουργία το ίδιο. Αποτέλεσμα αυτών είναι οι πολλές και διαφορετικές λύσεις που έχουν χρησιμοποιηθεί κατά περίπτωση. Η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί διοικητικό, πολιτικό και αναπτυξιακό φορέα. Μέσω της Επιτροπής Περιφερειών που είναι πολιτικός θεσμός της Ε.Ε, αναδύονται τα ζητήματα των περιφερειών της Ευρώπης.¹⁵ Στον ευρωπαϊκό χώρο η αυτοδιοικητική πρακτική έχει μεγάλο χρονικό υπόβαθρο. Λειτουργεί για πάρα πολλά χρόνια σε ορισμένες περιπτώσεις συναντάται και τρίτου βαθμού αυτοδιοίκηση. Σύμφωνα με την τεχνική έκθεση «Αρμοδιότητες και συγκρότηση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα: Προοπτικές αναβάθμισης» που εκπονήθηκε το Νοέμβριο 2005 από το Ερευνητικό Πανεπιστημιακό Ινστιτούτο Αστικού Περιβάλλοντος & Ανθρώπινου Δυναμικού, Πάντειο Πανεπιστήμιο η διοικητική Διαίρεση των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει ως εξής:¹⁶

Πίνακας 1. Διοικητική Διαίρεση των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης

| Χώρες | Τριτοβάθμιοι ΟΤΑ | Δευτεροβάθμιοι ΟΤΑ | Πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ |
|--------------|------------------|--------------------|------------------|
| Αυστρία | | | 2.353 Δήμοι |
| Βέλγιο | | 10 Επαρχίες | 589 Δήμοι |
| Γαλλία | 22 Περιφέρειες | 100 Διαμερίσματα | 36.763 Δήμοι |
| Γερμανία | | 323 Κομητείες | 12.500 Δήμοι |
| Δανία | | 14 Κομητείες | 275 Δήμοι |
| Ην. Βασίλειο | 8 Περιφέρειες | 34 Επαρχίες | 238 Δήμοι |
| Ιρλανδία | 8 Περιφέρειες | 34 Επαρχίες | 80 Δήμοι |

¹⁵ Jeffery, R. (1981), *Social and Regional Interests: The ESC and Committee of the Regions*, στο J.Peterson & M. Shackleton, (2002) (επιμ.) *The Institutions of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, σ. 326-346.

¹⁶ Καθηγητής Π. Γετίμης & Επίκ. Καθηγητής Ν. Χλέπας, (2005) «Αρμοδιότητες και συγκρότηση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα: Προοπτικές αναβάθμισης», Αθήνα, Ερευνητικό Πανεπιστημιακό Ινστιτούτο Αστικού Περιβάλλοντος & Ανθρώπινου Δυναμικού, Πάντειο Πανεπιστήμιο.

| | | | |
|------------|--------------------------|--------------|-------------|
| Ισπανία | 17 Αυτόνομες περιφέρειες | 50 Επαρχίες | 8.082 Δήμοι |
| Ιταλία | 20 Περιφέρειες | 103 Επαρχίες | 8.104 Δήμοι |
| Ολλανδία | | 12 Επαρχίες | 496 Δήμοι |
| Πορτογαλία | | 18 Επαρχίες | 308 Δήμοι |
| Σουηδία | 2 Περιφέρειες | 20 Κομητείες | 290 Δήμοι |
| Φιλανδία | | | 455 Δήμοι |

Τα περισσότερα Ευρωπαϊκά κράτη έχουν συγκροτήσει ισχυρές Περιφερειακές Δομές με σκοπό την καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη και την αποσυμφόρηση των κεντρικών δημοσίων υπηρεσιών. Οι δομές αυτές συνήθως πλαισιώνονται από σχήματα διαβούλευσης. Σημαντικές αρμοδιότητες προγραμματισμού και ανάπτυξης έχουν οι Αυτοδιοικητικές Περιφέρειες της Γαλλίας, της Ιταλίας, της Ισπανίας, μεγάλη αυτονομία της Πορτογαλίας, της Φινλανδίας, της Σουηδίας και άλλων χωρών (Κουκιαδάκης, 2006).

Από τη σύντομη αναφορά των θεσμικών ρυθμίσεων που προβλέπει ο Νόμος 3852/2010 για τις αρμοδιότητες των Δήμων και των Περιφερειών σε θέματα προγραμματισμού και ανάπτυξης προκύπτει το συμπέρασμα ότι ο νομοθέτης κινήθηκε στη σωστή κατεύθυνση, σύμφωνα με τα ισχύοντα στην Ευρωπαϊκή Ένωση (Thomas and Hueglin, 2004).

Το πρόβλημα εντοπίζεται στην αξιοποίηση των προβλέψεων του θεσμικού πλαισίου αναφορικά με την επάρκεια αποτελεσματικής διαχείρισης από τις υπηρεσίες της Περιφέρειας σε τόσο μεγάλο όγκο αρμοδιοτήτων αναπτυξιακού χαρακτήρα, χωρίς μάλιστα και τα απαιτούμενα οικονομικά μεγέθη. Οι εξειδικευμένες γνώσεις που απαιτούνται δεν είναι βέβαιο ότι καλύπτονται από το προσωπικό. Επίσης η υποστήριξη των πολιτικών προϊσταμένων των αιρετών μονάδων θα πρέπει να είναι ισχυρή και αποτελεσματική προς όφελος των συμφερόντων της Περιφέρειας και την υλοποίηση των οραμάτων που τίθενται μέσω του σχεδιασμού.

Είναι γεγονός ότι το πρόγραμμα Καλλικράτης ακολούθησε την τάση ενίσχυσης της αποκέντρωσης των εξουσιών σε ικανοποιητικό βαθμό, σύμφωνα με τα πρότυπα άλλων χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πρέπει πάντως να επισημανθεί ότι υπάρχουν ακόμη περιθώρια μείωσης των εξουσιών της κεντρικής διοίκησης υπέρ των τοπικών αυτοδιοικητικών θεσμών. Όπως για παράδειγμα το αίτημα της ΕΝ.ΠΕ. για την κατάργηση της αποκεντρωμένης διοίκησης, καθώς πλέον η δομή των Περιφερειών κρίνεται από τις ηγεσίες τους ικανή, χωρίς να χρειάζεται την παρουσία της κρατικής αποκεντρωμένης διοίκησης, που δεν αποτελεί στοιχείο απελευθέρωσης της αυτοδιοίκησης έναντι της κεντρικής διοίκησης. Θετικό βήμα αποτελεί η δυνατότητα που έχουν πλέον τα θεσμικά όργανα των Περιφερειών για την εκπόνηση και την εφαρμογή Επιχειρησιακών Προγραμμάτων. Θετικά αποτελέσματα είναι βέβαιο ότι μπορεί να υπάρξουν με την στελέχωση των υπηρεσιακών μονάδων εξειδικευμένου προσωπικού με αξιοκρατικά

κριτήρια, τη διάθεση των αναγκαίων οικονομικών πόρων, που στην παρούσα φάση είναι δύσκολο να πραγματοποιηθεί και τη συνεχή υποστήριξη των στόχων από το πολιτικό προσωπικό των αιρετών Περιφερειών.

Χρήσιμη για τα ανωτέρω κρίνεται η εφαρμογή διαδικασιών management, στα πεδία της δημόσιας διοίκησης και ειδικότερα της Τ.Α., προκειμένου να μπορεί να αναδειχθεί ένα μήνυμα αισιοδοξίας για την επιτυχία του προγράμματος και ιδιαίτερα στη συγκεκριμένη χρονική περίοδο, που η ανάπτυξη είναι το κυρίαρχο ζητούμενο στη χώρα. Στο κεφάλαιο που ακολουθεί θα γίνει προσπάθεια ανάπτυξης μιας τέτοιας μεθόδου, της συγκριτικής αξιολόγησης, που έχει να επιδείξει θετικά και εντυπωσιακά αποτελέσματα, κάθε σωστή εφαρμογή της

5 Η ΜΕΘΟΔΟΣ ΤΗΣ ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ

Η απόδοση στα ελληνικά του αγγλικού όρου benchmarking είναι συγκριτική αξιολόγηση ή προτυποποίηση.¹⁷

Οι ρίζες του όρου benchmarking εντοπίζονται στη μέτρηση των υψομετρικών διαφορών των λόφων από τους τοπογράφους και στην παρατήρηση των παλιρροιών. Το benchmark είναι το σημείο αναφοράς για την χαρτογράφηση και γενικότερα αποτελούσε ένα πρότυπο σύγκρισης των μετρήσεων.

5-1 ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ

Η ιστορική αναδρομή της συγκριτικής αξιολόγησης (benchmarking) αρχίζει το 1979 από την εταιρεία Xerox, που αποφάσισε να κάνει σύγκριση μεταξύ των φωτοτυπικών της μηχανημάτων και των αντίστοιχων προϊόντων των ανταγωνιστικών εταιρειών. Αφορμή, ήταν η διαπίστωση ότι το κόστος της παραγωγικής διαδικασίας της Xerox ήταν αντίστοιχο με τις λιανικές τιμές πώλησης προϊόντων στην Ιαπωνία.

Αναπτύχθηκε γρήγορα η πρακτική του benchmarking μέσα στην εταιρία και από τη σύγκριση των προϊόντων επεκτάθηκε στη σύγκριση των διαδικασιών. Αργότερα η μέθοδος χρησιμοποιήθηκε για τη σύγκριση της Xerox με τις κορυφαίες επιχειρήσεις της αγοράς και όχι μόνο τους ανταγωνιστές της.

Η επιτυχημένη εφαρμογή της μεθόδου από την Xerox, στάθηκε η αφορμή για την έκδοση του βιβλίου “Benchmarking: the search for industry best practices that lead to superior performance” από τον Robert Camp το 1989. Αυτή ήταν η απαρχή για την εξάπλωση και ευρεία χρήση της μεθόδου παγκοσμίως αλλά και την καθιέρωσή της, ως ένα από τα βασικά εργαλεία management και συνεχούς βελτίωσης της επιχείρησης.

5-2 ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ

Η συγκριτική αξιολόγηση μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως εργαλείο από οποιαδήποτε επιχείρηση, δημόσιο οργανισμό, Πανεπιστήμιο, ερευνητικό φορέα κλπ ασχέτως μεγέθους, ανθρωπίνου δυναμικού, κύκλου εργασιών κλπ.

Το benchmarking ορίζεται ως «μια έρευνα για την ανάδειξη των καλών πρακτικών που θα οδηγήσουν στην ενίσχυση της απόδοσης μιας επιχείρησης» (Robert Camp, 1989). Μέσω της έρευνας γίνεται καθορισμός, κατανόηση και προσαρμογή πρακτικών και διαδικασιών που έχουν διακριθεί και ακολουθούνται εντός και εκτός των ορίων μιας επιχείρησης, με στόχο τη βελτίωση των επιδόσεων εκείνων των σημείων που μειονεκτούν. Απαιτείται λοιπόν η συγκέντρωση πληροφορίας από την ενδιαφερόμενη επιχείρηση, προκειμένου στη

¹⁷ Στην παρούσα εργασία θα χρησιμοποιούνται εναλλακτικά οι όροι συγκριτική αξιολόγηση και benchmarking.

συνέχεια να γίνει αξιοποιήσιμη. Η εφαρμογή αποτελεσματικών, ήδη δοκιμασμένων πρακτικών διαδικασιών (ανθρώπινη εργασία, εξοπλισμός και συστήματα πληροφορίας), οδηγεί στην βελτίωση των διαδικασιών που εκτελούνται στην επιχείρηση αποδέκτη. Έτσι, επιτυγχάνεται ο στόχος της εφαρμογής του benchmarking.

Αξίζει να σημειωθεί ότι η συγκριτική αξιολόγηση, σε καμία περίπτωση, δεν είναι αντιγραφή πρακτικών και εμπειριών όσων κυριαρχούν στον τομέα ενδιαφέροντος, αφού κάτι τέτοιο οδηγεί στην αποτυχία. Το benchmarking είναι μια μέθοδος που επιτρέπει την προσαρμογή των κανόνων, που εφαρμόζονται από τις ηγέτιδες εταιρείες, στα πάσχοντα σημεία μιας επιχείρησης ή οργανισμού, προκειμένου να επιτευχθεί ανώτερη απόδοση των τελευταίων. Έτσι, μέσω της συστηματικής μελέτης των βέλτιστων πρακτικών, των λειτουργικών διαδικασιών και των καινοτόμων ιδεών άλλων επιχειρήσεων, μπορεί μια προβληματική ή όχι επιχείρηση να βελτιωθεί ανταγωνιστικά και να εξελιχθεί. Βέβαια το κόστος της μελέτης είναι μεγάλο. Γι' αυτό είναι πολλές οι περιπτώσεις που διάφορες επιχειρήσεις που ενδιαφέρονται για την εκπόνηση μελέτης στον ίδιο τομέα μοιράζονται το κόστος. Από την άλλη στον δημόσιο τομέα δύναται οι μελέτες να χρηματοδοτηθούν και από την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Επειδή στον επιχειρηματικό κλάδο οι διαδικασίες που ακολουθούνται ομοιάζουν σε όλους τους τομείς, η συγκριτική αξιολόγηση αποτελεί εφικτή μέθοδο ανάπτυξης για μια επιχείρηση. Επομένως, δεν έχει μεγάλη σημασία από πιο τομέα προέρχονται η επιχείρηση αποδέκτης και η ηγέτιδα επιχείρηση. Κύριος στόχος του benchmarking είναι η βελτίωση των ήδη χρησιμοποιούμενων διαδικασιών κυρίως μέσω της αξιοποίησης των «βέλτιστων πρακτικών» (best practices), δηλαδή των επιτυχών πρακτικών και προτύπων που έχουν υιοθετηθεί από άλλες επιχειρήσεις, εντός και εκτός του ευρωπαϊκού χώρου.¹⁸ Όπως γίνεται αντιληπτό μέσω της χρησιμοποίησης των «βέλτιστων πρακτικών» αναμένεται η βέλτιστη απόδοση, αφού οι πιθανότητες αποκόμισης οικονομικού, λειτουργικού και στρατηγικού πλεονεκτήματος είναι περισσότερες. Απαραίτητη προϋπόθεση είναι η συνεχής και συστηματική χρήση της συγκριτικής αξιολόγησης προκειμένου να μελετούνται, να αναλύονται και να προσαρμόζονται οι «βέλτιστες πρακτικές» έτσι ώστε να υπάρχει το επιθυμητό αποτέλεσμα μέσω της εφαρμογής. Αυτό επιτυγχάνεται μέσω των αλλαγών, που καλούνται να πραγματοποιήσουν οι επιχειρήσεις στη φιλοσοφία τους, επανασχεδιάζοντας τη στρατηγική τους.

¹⁸ Με τον όρο βέλτιστες πρακτικές νοούνται εκείνες που είναι αποδεκτές ως οι καλύτερες για χρήση σε έναν κλάδο ή βιομηχανία. Υπάρχουν ηλεκτρονικοί κατάλογοι ενημερωμένοι με βέλτιστες πρακτικές, προκειμένου μέσω της δημοσιότητας να γίνεται διάχυση των γνώσεων των καινοτόμων προσεγγίσεων, μεθόδων, διαδικασιών ούτως ώστε να υιοθετούνται από επιχειρήσεις δημόσιους φορείς κλπ. Πχ βλ. ιστοσελίδα του Παρατηρητηρίου για την ψηφιακή Ελλάδα, <http://www.observatory.gr/page/default.asp?la=1&id=1543>

Όπως προαναφέρθηκε η συγκριτική αξιολόγηση είναι μέθοδος σύγκρισης επιδόσεων και χρησιμοποιείται ως συστηματική διαδικασία για την αναζήτηση βέλτιστων πρακτικών, καινοτόμων ιδεών και εξαιρετικά αποτελεσματικών λειτουργικών διαδικασιών που οδηγούν στην ανώτερη απόδοση έναν οργανισμό. (Bogan, 1994: 1)

Πώς λειτουργεί όμως η σύγκριση;

Για την υλοποίηση του benchmarking χρησιμοποιούνται μετρήσιμοι παράμετροι που ονομάζονται δείκτες (benchmarks). Αυτοί αποτελούν μία βάση, βάσει της οποίας είναι δυνατόν να συγκριθούν οι επιδόσεις της επιχείρησης, που χρησιμοποιεί συγκριτική αξιολόγηση, με την επιχείρηση πρότυπο, που έχει επιτύχει τις βέλτιστες πρακτικές στην περιοχή των επιλεγμένων δεικτών. Έτσι η ανάπτυξη των επιλεγμένων δεικτών είναι το ζητούμενο της επιχείρησης. Η διαδικασία αυτή όμως ενέχει το στοιχείο της επανάληψης και της συνέχειας. Από αυτά τα χαρακτηριστικά συνεπάγεται και η ανάγκη ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των επιχειρήσεων με κοινό στόχο τη χρησιμοποίηση της συγκριτικής αξιολόγησης στους ίδιους δείκτες, ούτως ώστε να σχηματιστεί ένα σύστημα μέτρησης που θα είναι από όλους αποδεκτό. Η συνεργασία μεταξύ των επιχειρήσεων κάνει ευκολότερη την υλοποίηση του benchmarking, καθώς συνήθως οι επιχειρήσεις που ενδιαφέρονται έχουν μικρότερη έκταση από τις επιχειρήσεις πρότυπα.

Συνοψίζοντας, συμπεραίνουμε ότι το benchmarking αφορά στη σύγκριση διαδικασιών και μεθοδολογιών που εφαρμόζονται από μια επιχείρηση και σχετίζονται με τις βέλτιστες πρακτικές. Άρα, καταρχήν πρέπει να προσδιοριστούν οι διαδικασίες της επιχείρησης στις οποίες θα εφαρμοστεί. Ακολούθως, θα πρέπει να αναζητηθούν οι βέλτιστες πρακτικές που εφαρμόζονται επί των συγκεκριμένων διαδικασιών, οι οποίες θα αποτελούν και τη βάση μέτρησης για την αξιολόγηση της απόδοσης της επιχείρησης στις επιλεγμένες διαδικασίες. Τέλος, θα πρέπει να αξιοποιηθούν τα αποτελέσματα της συγκριτικής αξιολόγησης σε συνδυασμό με τις ενέργειες που πρέπει να ακολουθήσει για την περαιτέρω βελτίωσή της. Μόνο έτσι θα είναι ωφέλιμο το εργαλείο της συγκριτικής αξιολόγησης.

Ουσιαστικά το benchmarking είναι πολύτιμο εργαλείο επιχειρηματικής οργάνωσης. Αποσκοπεί όχι μόνο στον εντοπισμό των καινοτόμων στοιχείων που χρησιμοποιούνται από τους πρωτοπόρους των υψηλών επιδόσεων αλλά παράλληλα στοχεύει και στην κατανόηση της προέλευσης των πρακτικών θεωριών, που επιτρέπουν την ανάδειξη των βέλτιστων πρακτικών.

5-3 ΤΥΠΟΙ ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ

Το εύρος εφαρμογών της συγκριτικής αξιολόγησης σε συνδυασμό με τον πολύπλευρο προσδιορισμό της έννοιας του είχαν ως αποτέλεσμα την ανάπτυξη της θεωρίας των διαφόρων τύπων του και του επιμερισμού των τύπων αυτών σε κατηγορίες. (Κοεμτζή, 2008: 44) Συνοπτικά τρεις προσεγγίσεις συναντάμε που σχετίζονται με τις κατηγοριοποιήσεις των τύπων benchmarking. Πρώτον, συγκρίσεις μετρήσεων από διαφορετικές επιχειρήσεις που μπορεί να είναι είτε ποσοτικές (πχ κόστος, τιμή, χρόνος) είτε ποιοτικές (πχ ικανοποίηση πελάτη, ικανοποίηση εργαζομένων), δεύτερον εκτίμηση της θέσης σε σχέση με το επίπεδο απόδοσης που έχει χαρακτηριστεί ως το βέλτιστο και τρίτον ανάλυση των διαδικασιών που παράγουν ένα συγκεκριμένο επιτυχές αποτέλεσμα με στόχο τόσο την κατανόηση των αιτιών που οδηγούν σε αυτό όσο και την αναγνώριση των βέλτιστων πρακτικών. (Auluck, 2002: 109-122) Σε αυτές τις προσεγγίσεις παρατηρούμε ότι η πρώτη και η δεύτερη εστιάζουν κυρίως στο αποτέλεσμα και το επίπεδο απόδοσης. Η τρίτη επικεντρώνεται και στο πώς επιτυγχάνονται βέλτιστα αποτελέσματα, δηλαδή αναζητείται ο τρόπος ανάδειξης της επιχείρησης σε ηγέτιδα επιχείρηση.

Οι μέθοδοι κατηγοριοποίησης του benchmarking είναι δύο, βάσει του αντικειμένου στο οποίο εφαρμόζεται και βάσει της προέλευσης των οργανισμών που αποτελούν τα επιλεγμένα πρότυπα βελτίωσης (Bhutta και Huq, 1999: 254-268) (Hollings, 1992: 149-151).

5-3.1 Τύποι συγκριτικής αξιολόγησης ανάλογα με την προέλευση του αντικειμένου

Στην πρώτη κατηγοριοποίηση αναφέρονται τρεις τύποι benchmarking:

1. **Συγκριτική αξιολόγηση των διαδικασιών (process benchmarking)**
2. **Συγκριτική αξιολόγηση της απόδοσης (performance benchmarking)**
3. **Στρατηγική συγκριτική αξιολόγηση (strategic benchmarking)** (Bogan, 1994: 7-8).

5-3.2 Συγκριτική αξιολόγηση των διαδικασιών (process benchmarking)

Η ενδιαφερόμενη επιχείρηση επικεντρώνεται στην έρευνα και την παρατήρηση παρόμοιων επιχειρηματικών διαδικασιών, που χρησιμοποιούν διάφορες επιχειρήσεις που παράγουν διαφορετικά προϊόντα. Στόχος αυτού του τύπου συγκριτικής αξιολόγησης είναι ο εντοπισμός των αποτελεσματικότερων πρακτικών σε συγκεκριμένες διαδικασίες και συστήματα λειτουργίας. Τέτοιες μπορεί να είναι η διαδικασία συγκέντρωσης παραπόνων πελατών, η διαδικασία τιμολόγησης, η διαδικασία πρόσληψης κλπ. Αυτή η μορφή benchmarking, έχει αναπτυχθεί ιδιαίτερα στις ΗΠΑ έχοντας εντυπωσιακά αποτελέσματα, αφού έχει τη δυνατότητα να παράγει αποτελέσματα από τη βάση (Bogan, 1994: 7).

Δηλαδή, όταν μια επιχείρηση καταφέρει να βελτιώσει τον πυρήνα της λειτουργικής της διαδικασίας, μετά είναι εύκολο αυτή η αλλαγή να φανεί και στην απόδοσή της.

5-3.3 Συγκριτική αξιολόγηση της απόδοσης (performance benchmarking)

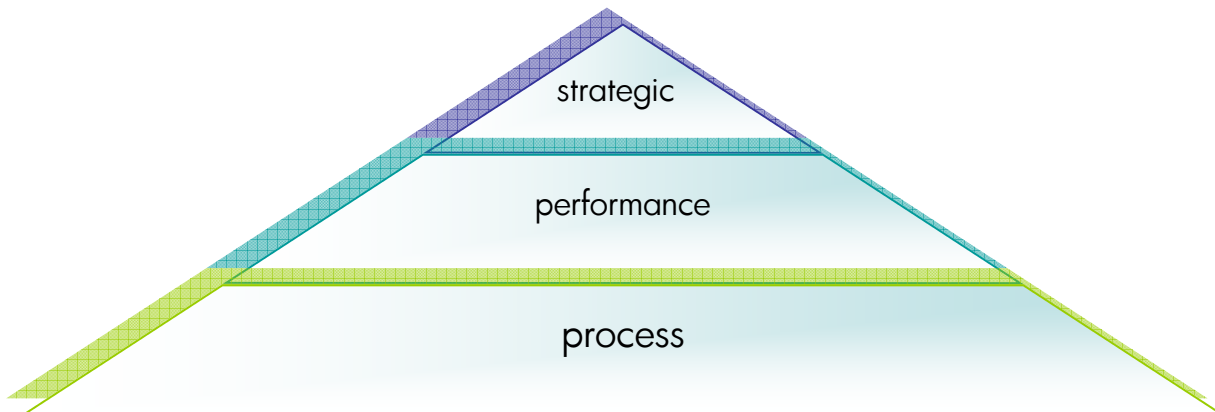
Το benchmarking απόδοσης αφορά στη σύγκριση προϊόντων/υπηρεσιών. Στόχος είναι η εκτίμηση και κατ' επέκταση η βελτίωση της θέσης της επιχείρησης έναντι του ανταγωνισμού. Τα στοιχεία που αποτελούν αντικείμενα της σύγκρισης συνήθως είναι οι τιμές, η τεχνική ποιότητα, οι τεχνολογίες αιχμής, τα χαρακτηριστικά εξυπηρέτησης, η ταχύτητα, η αξιοπιστία και γενικότερα τα χαρακτηριστικά που σχετίζονται με την απόδοση της επιχείρησης. Στο benchmarking απόδοσης κυρίως εφαρμόζονται οι τεχνικές της ανάλυσης των λειτουργικών στατιστικών. Επίσης, θεωρείται βασικό εργαλείο ανταγωνισμού στις επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στους κλάδους των ηλεκτρονικών υπολογιστών, της αυτοματοποίησης, των χρηματοοικονομικών υπηρεσιών κ.α.

5-3.4 Στρατηγική συγκριτική αξιολόγηση (strategic benchmarking)

Με το στρατηγικό benchmarking διερευνάται ο τρόπος με τον οποίο ανταγωνίζονται οι επιχειρήσεις. Αυτές όμως που χαρακτηρίζονται από υψηλή απόδοση και εφαρμόζουν επιτυχημένες στρατηγικές. Υπάρχει μια βασική διαφοροποίηση του στρατηγικού benchmarking σε σχέση με το benchmarking των διαδικασιών και της απόδοσης που εντοπίζεται στο εύρος της προοπτικής. Στις δύο πρώτες μορφές το benchmarking εφαρμόζεται από μεμονωμένα τμήματα ή άτομα της επιχείρησης. Στην περίπτωση της στρατηγικής συγκριτικής αξιολόγησης η επιχείρηση νοείται ως σύνολο και τα επιθυμητά αποτελέσματα έχουν μακροπρόθεσμο χαρακτήρα. Δηλαδή, στη συγκεκριμένη διαδικασία επιδιώκεται η υιοθέτηση μακροπρόθεσμων οργανωσιακών στρατηγικών και απαιτείται η συμμετοχή του συνόλου των τμημάτων που απαρτίζουν την επιχείρηση (Meybodi, 2005: 249).

Ο συγκεκριμένος τύπος benchmarking διεξάγεται ως προς τους ανταγωνιστές και στοχεύει στην αναζήτηση εκείνων των στοιχείων που οδηγούν τους ανταγωνιστές σε υψηλότερες αποδόσεις. Το θετικό του συγκεκριμένου τύπου είναι η ομοιότητα των διαδικασιών που μελετώνται, καθώς μελετάται επιχείρηση που δραστηριοποιείται στον ίδιο τομέα. Ωστόσο, όμως, παρουσιάζεται η δυσκολία στην ανάκτηση των χρειαζόμενων δεδομένων καθώς στη συγκεκριμένη περίπτωση εμπλέκεται ο ανταγωνισμός. Ένα παράδειγμα υπερπήδησης του εμποδίου αυτού αποτελεί η στόχευση των εμπλεκόμενων επιχειρήσεων σε διαφορετικά μερίδια αγοράς.

Bogan, 1994: 8



5-3.5 Περαιτέρω τύποι συγκριτικής αξιολόγησης από τη βιβλιογραφία

Ο Shetty (1993), επίσης αναγνωρίζει τρεις βασικούς τύπους benchmarking: το στρατηγικό (strategic), το λειτουργικό (operational) και το διοικητικό (management). Το στρατηγικό αφορά στη σύγκριση διαφορετικών επιχειρηματικών στρατηγικών και στοχεύει στον εντοπισμό των σημαντικότερων στοιχείων για μία επιτυχή στρατηγική. Το λειτουργικό επικεντρώνεται στο σχετικό κόστος ή σε μεθόδους αύξησης της διαφοροποίησης προϊόντων, χρησιμοποιώντας δύο βασικές μεταβλητές, το ανταγωνιστικό κόστος και την ανταγωνιστική διαφοροποίηση (Κοεμτζή, 2008:45). Το διοικητικό αναλύει της υποστηρικτικές - διοικητικές διαδικασίες όπως τη διοίκηση ανθρωπίνων πόρων, τη διαχείριση των πληροφοριακών συστημάτων, τις προμήθειες κλπ.

Το αντικείμενο εφαρμογής της συγκριτικής αξιολόγησης χρησιμοποιούν για την κατηγοριοποίηση των διάφορων τύπων οι Trosa και Williams (1996). Καθορίζουν δύο τύπους benchmarking του αποτελέσματος (results benchmarking) και της διαδικασίας (process benchmarking). Ο καθορισμός γίνεται ανάλογα με το αν το αντικείμενο εφαρμογής είναι οι μετρήσεις απόδοσης ή οι διαδικασίες. Έτσι, η σύγκριση της απόδοσης μεταξύ διαφόρων οργανισμών με στόχο τον προσδιορισμό της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας εντάσσεται στο benchmarking αποτελέσματος. Ανάλογα, όταν αντικείμενο της σύγκρισης είναι οι διαδικασίες και οι δραστηριότητες που μετατρέπουν τις εισροές σε εκροές, τότε εφαρμόζεται το benchmarking διαδικασίας. Στόχος του είναι η αναζήτηση των στοιχείων που δημιουργούν τις διαφορές στις αποδόσεις των επιχειρήσεων, ο εντοπισμός των βέλτιστων πρακτικών και καινοτόμων ιδεών.

Παράλληλα, οι Trosa και Williams υποστηρίζουν ότι το benchmarking διαδικασίας λειτουργεί συμπληρωματικά με το benchmarking αποτελέσματος. Ως εκ τούτου η συνδυαστική εφαρμογή τους θα προσφέρει μεγαλύτερα οφέλη αφού τη σχέση μεταξύ των δύο τύπων χαρακτηρίζεται ως αμφίδρομη.

Επίσης, στη βιβλιογραφία συναντάμε δύο θωρήσεις σχετικά με τον τρόπο εφαρμογής της μεθόδου.

1. Το benchmarking ως τεχνική παρόμοια με αυτή της χαρτογράφησης των διαδικασιών ενός οργανισμού (process mapping) και

2. Το benchmarking ως εργαλείο σύγκρισης των αποτελεσμάτων παρόμοιων οργανισμών με στόχο την κατανόηση των επιπέδων απόδοσής τους (Κοεμτζή, 2008: 46).

Οι Trosa και Williams χαρακτηριστικά αποδίδουν τον όρο «μικρο-benchmarking» για την πρώτη περίπτωση και «μάκρο-benchmarking» για τη δεύτερη. Υποστηρίζουν την ταυτόχρονη χρήση και των δύο θεωρήσεων από τις επιχειρήσεις που εφαρμόζουν τη μέθοδο, προκειμένου να είναι αποτελεσματική.

Ο Jones (1999:338-349), υποστηρίζει το διαχωρισμό ανάμεσα σε διαδικασίες και συγκρίσεις. Χαρακτηριστικά αναφέρει ότι η χρησιμοποίηση της συγκριτικής αξιολόγησης σε μια επιχείρηση επικεντρώνεται αρχικά στις διαδικασίες και όταν η χρήση της μεθόδου διευρύνεται τότε ξεκινά η αξιοποίηση συγκριτικών στοιχείων.

Υπάρχουν όμως και αντιρρήσεις μεταξύ των συγγραφέων. Μια από αυτές είναι η άποψη των Mayle, Hinton, Francis, Holloway. Υποστηρίζουν ότι οι ανωτέρω κατηγοριοποιήσεις δεν αποτελούν το αντικείμενο εφαρμογής του benchmarking και προτιμούν τους όρους συγκριτική αξιολόγηση δεικτών (indicator-benchmarking) και συγκριτική αξιολόγηση ιδεών (idea benchmarking) προκειμένου να διευκρινίσουν αν το αντικείμενο εφαρμογής αφορά στη συλλογή αριθμητικών δεδομένων ή στην παραγωγή ιδεών (Κοεμτζή, 2008: 46).

5-3.6 Τύποι συγκριτικής αξιολόγησης ανάλογα με την προέλευση των προτύπων

Στην δεύτερη κατηγοριοποίηση, που έχει ως βάση την προέλευση των προτύπων βελτίωσης, συναντάμε δύο επίπεδα το εσωτερικό και το εξωτερικό.

Στο εσωτερικό, όπως γίνεται κατανοητό και από τον όρο, εφαρμόζεται συγκριτική αξιολόγηση μέσα στην ίδια την επιχείρηση. Έτσι, η αναζήτηση των βέλτιστων πρακτικών περιορίζεται στον εντοπισμό τους στο εσωτερικό της επιχείρησης. Το εξωτερικό επίπεδο αναφέρεται στην αναζήτηση πρακτικών και προτύπων από τις επιχειρήσεις πρότυπα, που να έχουν τη δυνατότητα εφαρμογής στο συγκεκριμένο λειτουργικό περιβάλλον. Το εσωτερικό συγκριτικά με το εξωτερικό αποτελεί εναλλακτική λύση, αφού απαιτεί λιγότερο χρόνο και μικρότερο κόστος. Επίσης το εσωτερικό benchmarking δύναται να γίνει ευρέως αποδεκτό στην επιχείρηση με αποτέλεσμα να επωφεληθούν και άλλα τμήματα της επιχείρησης. Ένα ακόμα πλεονέκτημα εντοπίζεται στην καλύτερη προετοιμασία της ομάδας εργασίας στην ανεύρεση εξωτερικών αναφορών υπό την προϋπόθεση της ύπαρξης υψηλού βαθμού ομοιομορφίας στο εσωτερικό της επιχείρησης. Στη συνέχεια μπορεί να

εφαρμοστεί το εξωτερικό benchmarking για τον εντοπισμό περαιτέρω πρακτικών με στόχο την βελτίωση.

Τρεις βασικοί τύποι ξεχωρίζουν σε αυτήν την κατηγοριοποίηση της συγκριτικής αξιολόγησης:

1. Εσωτερική συγκριτική αξιολόγηση
 2. Ανταγωνιστική συγκριτική αξιολόγηση
 3. Γενικευμένη συγκριτική αξιολόγηση (Spendolini, 1992).
1. Εσωτερική συγκριτική αξιολόγηση: όπως συνεπάγεται και από τον ορισμό των λέξεων πρόκειται για το benchmarking που εφαρμόζεται εσωτερικά στην επιχείρηση μεταξύ των τμημάτων της ή μεταξύ θυγατρικών επιχειρήσεων όταν αναφερόμαστε σε όμιλο
 2. Ανταγωνιστική συγκριτική αξιολόγηση, ορίζεται ως το benchmarking δεδομένων που προέρχονται από τις ανταγωνίστριες εταιρείες.
 3. Γενικευμένη συγκριτική αξιολόγηση αφορά στη σύγκριση που γίνεται στην απόδοση της εταιρείας σε βασικές παραμέτρους που ενώ παρουσιάζουν ομοιότητες σε ευρύτερο επίπεδο μεταξύ των επιχειρήσεων, ωστόσο, συνήθως αντλούνται από επιχειρήσεις διαφορετικών κλάδων, δηλαδή διαφορετικών λειτουργιών.

Εκτός από αυτούς τους βασικούς τύπους, στη βιβλιογραφία συναντάμε και άλλους τύπους που εντάσσονται στη δεύτερη κατηγοριοποίηση. Για παράδειγμα, υπάρχει η συγκριτική αξιολόγηση που εστιάζεται στην ανταλλαγή εμπειριών μεταξύ επιχειρήσεων που θέλουν να συνεργαστούν στα πλαίσια μιας επιτυχούς εφαρμογής benchmarking (Ramabadran et al, 1997: 47-58). Η συνεργατική συγκριτική αξιολόγηση αποτελεί ξεχωριστή κατηγορία όπου εντάσσονται και οι τρεις τύποι της δεύτερης κατηγοριοποίησης. Ο συγκεκριμένος τύπος, είναι σημαντικός επειδή, αναδεικνύονται τα οφέλη της ομαδικής συνεργασίας μεταξύ επιχειρήσεων με στόχο την βελτίωσή τους.

5-4 Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ

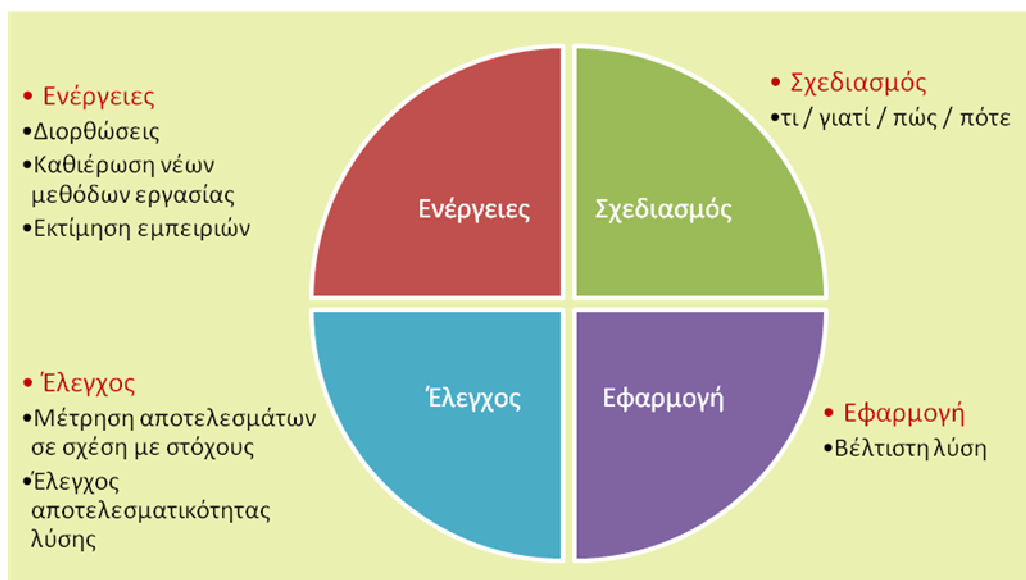
Διάφορες μεθοδολογίες και μοντέλα εφαρμογής προτείνονται από τους ερευνητές και τους συγγραφείς για το benchmarking. Αυτό συμβαίνει εξαιτίας της ευρείας εφαρμογής της συγκριτικής αξιολόγησης από μεγάλο πλήθος επιχειρήσεων και οργανισμών με διαφορετικές δομές και τομείς δραστηριοποίησης. Όλες οι μεθοδολογίες που απαντώνται στη βιβλιογραφία συγκλίνουν σε ένα κοινά αποδεκτό πλαίσιο συγκεκριμένων βημάτων που μπορεί να εφαρμοστεί από κάθε επιχείρηση ή οργανισμό. Έτσι, τα μοντέλα εφαρμογής του benchmarking παρουσιάζουν ευελιξία και ερευνητές και συγγραφείς της μεθόδου έχουν τη δυνατότητα να προσαρμόζουν το βασικό μοντέλο στις εμπειρίες και τις πρακτικές τους (Partovi, 1994: 25-39).

Η σωστή επιλογή του μοντέλου, που είναι η βασικότερη παράμετρος για επιτυχές αποτέλεσμα, αποτελεί αρμοδιότητα της στρατηγικής της επιχείρησης. Σημειωτέο είναι ότι οι μεγάλες επιχειρήσεις που ασχολούνται ευρέως με την εφαρμογή της συγκριτικής αξιολόγησης δεν παρέχουν οδηγίες ή συστάσεις σχετικά με την διαδικασία επιλογής του καταλληλότερου μοντέλου (Davis, 1998: 260-270). Σύμφωνα με τον Then (1996) η μεθοδολογία benchmarking που ακολουθείται από μια επιχείρηση είναι *μία εξαρτημένη μεταβλητή* η οποία επηρεάζεται από soft παράγοντες όπως είναι η κουλτούρα της επιχείρησης, η ηγεσία, το στυλ της διοίκησης, η άποψη για την εκπαίδευση κλπ (Κοεμτζή, 2008: 58).

Επίσης είναι δυνατός ο εμπλουτισμός του μεθοδολογικού μοντέλου από τις επιχειρήσεις με βάση τις ιδέες, τις αρχές και τις προτεραιότητες τους. Τότε όμως θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τα βασικά στοιχεία εφαρμογής της συγκριτικής αξιολόγησης όπως είναι η θέσπιση στόχων, η εξωτερική εστίαση, η χρήση των μετρήσεων και της πληροφορίας κλπ (Elmuti et al 1997: 12-19). Απαραίτητο είναι το μοντέλο αυτό να ακολουθεί τουλάχιστον το βασικό σχεδιασμό των βημάτων της υλοποίησης του benchmarking, που σύμφωνα με τους Arrowsmith et al (2004) είναι οι εξής: η συλλογή πληροφοριών, οι συγκρίσεις με βάση τις πληροφορίες, η αμοιβαία ανταλλαγή εμπειριών και γνώσεων, ο εντοπισμός των βέλτιστων πρακτικών, η προώθηση της εφαρμογής των πρακτικών αυτών, η συμφωνία και δέσμευση για την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων, και τέλος η ανασκόπηση της απόδοσης (Κοεμτζή, 2008: 58).

Η μεθοδολογία του benchmarking βασίζεται στα τέσσερα στάδια του κύκλου του Deming: *προγραμματισμός* (plan), *εκτέλεση* (do), *έλεγχος* (check) και *δράση* (act). (Σχ. 1) Για το benchmarking τα τέσσερα στάδια του κύκλου παραλλάσσονται σε ως *προγραμματισμός* (plan), *συλλογή* (collect), *ανάλυση* (analyse) και *προσαρμογή* (adapt).

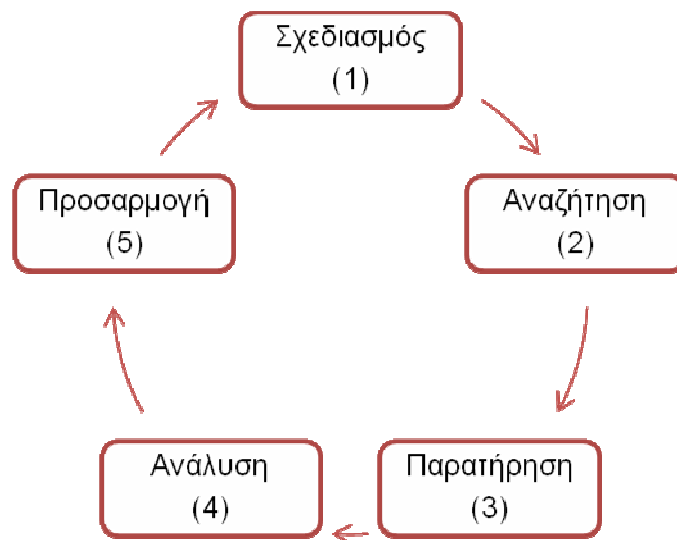
Ο κύκλος της ποιότητας. (Σχ.1)



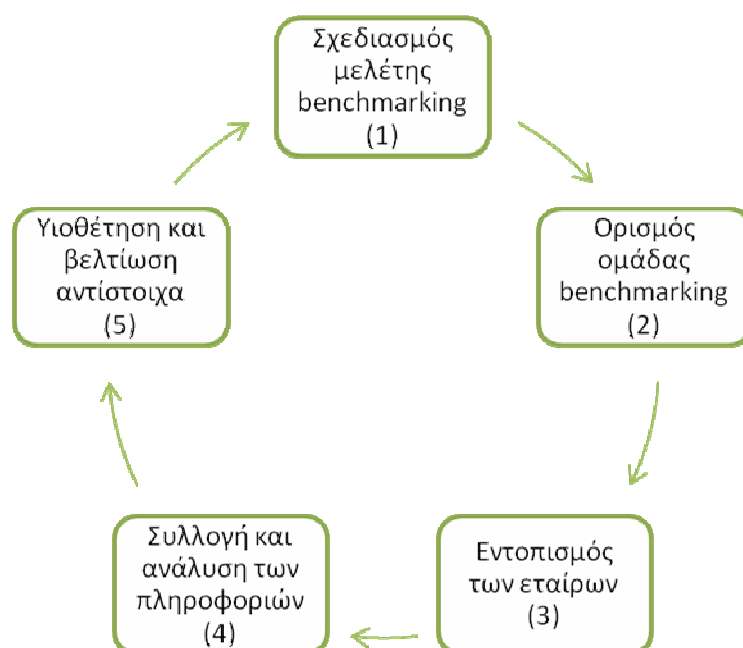
Βασιζόμενοι σε αυτό οι Andersen (1999) και οι Bhutta και Huq (1999) περιγράφουν πέντε βήματα εφαρμογής benchmarking: (1) σχεδιασμός, (2) αναζήτηση, (3) παρατήρηση, (4) ανάλυση, (5) προσαρμογή και

(1) σχεδιασμό μελέτης benchmarking, (2) ορισμό ομάδας benchmarking, (3) εντοπισμό των εταιρών, (4) συλλογή και ανάλυση πληροφοριών, (5) υιοθέτηση και βελτίωση αντίστοιχα, όπως φαίνεται και στα ακόλουθα σχέδια

Andersen



Bhutta και Huq



Επίσης, οι Bhutta και Huq αναδεικνύουν την αναγκαιότητα ύπαρξης μιας μεθόδου αξιολόγησης των βελτιώσεων που επιτεύχθηκαν μέσω της εφαρμογής της συγκριτικής αξιολόγησης, προκειμένου να διαπιστώνονται τα αποτελέσματα της υιοθέτησης των βέλτιστων πρακτικών. Επιπλέον επισημαίνουν τη σπουδαιότητα του σταδίου της δράσης, καθώς αυτό είναι που διαχωρίζει τη συγκριτική αξιολόγηση από την καλά οργανωμένη συλλογή πληροφοριών· πληροφοριών όμως που δεν συλλέγονται με σκοπό την εφαρμογή των δεδομένων.

Αναλυτικότερα, στο πρώτο στάδιο (προγραμματισμός- plan) καταρτίζεται το σχέδιο, που αποτελεί το πρώτο βήμα προσέγγισης και αφορά στον προγραμματισμό της μελέτης καθώς το benchmarking είναι διαδικασία που βασίζεται στον σχεδιασμό. Η κατάρτιση σχεδίου συνδέεται με την πλήρη κατανόηση των λειτουργιών της επιχείρησης. Σε αυτό το πρώτο στάδιο εντοπίζονται τα πάσχοντα σημεία της επιχείρησης, αυτά που πρέπει να συγκριθούν. Επίσης σε αυτό το πρώτο βήμα καθορίζονται η επιλογή διαδικασίας του benchmarking καθώς και το είδος της μελέτης που θα ακολουθηθεί, ο τρόπος συλλογής στοιχείων, ο οποίος υπόκεινται στις αρχές της διαφάνειας και της νομιμότητας. Προσδιορίζεται το βέλτιστο, δηλαδή η επιχείρηση πρότυπο, βάσει της ανάλυσης των δεδομένων που προσδιορίζουν την άριστη πρακτική.

Το στάδιο της συλλογής (collect) περιλαμβάνει το σχηματισμό ομάδας εργασίας, την επιλογή συνεργατών καθώς και τον χαρακτηρισμό των επιλεγόμενων διαδικασιών χρησιμοποιώντας εργαλεία. Το δεύτερο στάδιο δύναται να επιτευχθεί με πολλούς τρόπους, καθώς εντάσσεται η συγκέντρωση στοιχείων μελέτης σύγκρισης του ανταγωνισμού. Ενδεικτικά αναφέρουμε τις τηλεφωνικές συνεντεύξεις, ερωτηματολόγια, ανταλλαγή έτοιμου υλικού, επί τόπου επισκέψεις κ.α. Τα παραπάνω μπορούν να χρησιμοποιηθούν και συνδυαστικά.

Το τρίτο στάδιο επικεντρώνεται στην ανάλυση (analyse) των στοιχείων που έχουν συγκεντρωθεί από την έρευνα. Έτσι, εντοπίζονται οι βασικοί παράγοντες που οδηγούν στις βέλτιστες πρακτικές και καταγράφονται οι προτάσεις βελτίωσης ούτως ώστε να μηδενιστεί η απόσταση μεταξύ της επιχείρησης πρότυπο και της επιχείρησης δέκτη. Καθορίζονται οι στόχοι που πρέπει να επιτευχθούν, οι οποίοι όμως, θα πρέπει να προσδιορίζονται σαφώς.

Τελευταίο στάδιο είναι η προσαρμογή (adapt) που αναφέρεται στην εφαρμογή των σχεδίων των διαρθρωτικών ενεργειών που θα οδηγήσουν στη βελτίωση ή στη διατήρηση της υπάρχουσας απόδοσης, όταν αναφερόμαστε σε ηγέτιδα επιχείρηση που επιθυμεί να διατηρήσει τις άριστες αποδόσεις. Οι πληροφορίες που προκύπτουν από την ανάλυση των στοιχείων, υιοθετούνται και προσαρμόζονται έτσι ώστε να βελτιωθεί η απόδοση της επιχείρησης. Το κρίσιμο στο συγκεκριμένο στάδιο είναι η αποφυγή της αντιγραφής. Σε καμία περίπτωση δεν πρέπει να γίνει αντιγραφή των βέλτιστων πρακτικών, καθώς το

αποτέλεσμα του εγχειρήματος θα είναι αποτυχημένο. Απαραίτητο συστατικό της επιτυχίας είναι η προσαρμογή των βέλτιστων πρακτικών στις εξειδικευμένες ανάγκες της επιχείρησης. Η αξιολόγηση του αποτελέσματος αφορά στην αξιολόγηση των πεπραγμένων, δηλαδή στην αξιολόγηση της ίδιας της μεθόδου. Στη φάση αυτή εμφανίζεται το στοιχείο της συνεχούς παρακολούθησης με στόχο τη συνέχεια στη βελτίωση της επιχείρησης. Η ενσωμάτωση των βέλτιστων πρακτικών διαρκεί για μικρό χρονικό διάστημα λόγω των ραγδαίων αλλαγών στους τομείς της έρευνας και της καινοτομίας. Παράλληλα, η τεχνολογία του διοικητικού τομέα των επιχειρήσεων επίσης αλλάζει συνεχώς. Επομένως, η επιχείρηση θα πρέπει σε συνεχή βάση να ελέγχει και να παρακολουθεί τόσο τις αλλαγές στο εσωτερικό της όσο και αυτές που πραγματοποιούνται στις άλλες επιχειρήσεις.

Εξαιτίας του μεγάλου πλήθους των μοντέλων που συναντώνται στη βιβλιογραφία για τη συγκριτική αξιολόγηση, οι συγγραφείς προσδιόρισαν δύο μεγάλες κατηγορίες μοντέλων. Τα μοντέλα που προέρχονται από ακαδημαϊκούς και ερευνητές και αυτά που αναπτύχθηκαν από ειδικούς συμβούλους και εμπειρογνώμονες. Πρόσφατα, η κατηγοριοποίηση έχει επεκταθεί και στα μοντέλα που έχουν προκύψει από την εφαρμογή του benchmarking στη βιομηχανία (Anand & Kodali, 2008: 257-291).

Έτσι ως μοντέλα που έχουν αναδειχθεί από την ακαδημαϊκή κοινότητα θεωρούνται αυτά που αναπτύχθηκαν μέσω της έρευνας, της γνώσης και της εμπειρίας των ακαδημαϊκών και ερευνητών στο πεδίο του benchmarking. Τα μοντέλα αυτά υπάρχει πιθανότητα να μην έχουν εφαρμοστεί στην πράξη, καθώς οι ακαδημαϊκοί και ερευνητές ασχολούνται τόσο με το θεωρητικό όσο και με το πρακτικό πεδίο.

Αντίθετα τα μοντέλα που έχουν προκύψει από ειδικούς συμβούλους και ερευνητές χαρακτηρίζονται από την επαρκή πρακτική δοκιμασία τους, αφού πρωτίστως εφαρμόζονται στα πλαίσια των επιχειρήσεων. Τα μοντέλα αυτά στηρίζονται στην προσωπική γνώμη και κρίση μέσω της εμπειρίας των συμβούλων που τα προτείνουν.

Αντίστοιχα, τα μοντέλα της βιομηχανίας, βασίζονται στην επιχείρηση και αναπτύσσονται από την πείρα και τη γνώση της. Παρουσιάζουν μεγάλη ανομοιογένεια αφού οι επιχειρήσεις διαφέρουν μεταξύ τους από την άποψη του πεδίου των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων, της αγοράς, των προϊόντων των διαδικασιών κ.α. (Anand & Kodali, 2008: 257-291).

Το ζήτημα των μοντέλων, πάντως, βασίζεται στο πλήθος των βημάτων που δύναται να χρησιμοποιηθούν για την εφαρμογή του benchmarking, ανεξάρτητα από το μοντέλο εφαρμογής που θα επιλεγεί. Ωστόσο, πρέπει να γίνει κατανοητό ότι αυτή η ποικιλία που συναντάμε στα μοντέλα και τα βήματα της εφαρμογής της μεθόδου, δεν επηρεάζει τη βάση και τη λογική της διαδικασίας. Η τελική επιλογή του πλήθους των βημάτων εξαρτάται από τις ιδιαιτερότητες, τη πολυπλοκότητα και το μέγεθος της κάθε εφαρμογής (Bhutta και Huq, 1999: 260-268).

Στην εφαρμογή της συγκριτικής αξιολόγησης συναντάμε επιχειρήσεις που έχουν χρησιμοποιήσει από τέσσερα ως και τριάντα τρία βήματα. Ωστόσο, πρωτοποριακή διαδικασία θεωρείται αυτή της Xerox που αποτελείται από δέκα βήματα που θα παρατεθούν στη συνέχεια. Ο Filet et al (1988) προτείνει τη διαδικασία των επτά βημάτων, ενώ ο Spendolini (1992) των πέντε βημάτων. Επίσης, η IBM χρησιμοποιεί πέντε φάσεις με 14 βήματα (Eyrich 1991) και η AT&T 12 βήματα (Bemowski). Παράλληλα, στο πλαίσιο της συνεχούς βελτίωσης οι Sole και Bist πρόσθεσαν ένα επιπλέον βήμα στην προτεινόμενη διαδικασία του Spendolini (1992).

Το πρόβλημα που δημιουργείται από αυτήν την ανομοιογένεια μοντέλων και πληθώρα σταδίων και βημάτων αφορά στη δυσκολία επιλογής του καταλληλότερου μοντέλου εφαρμογής benchmarking από τις επιχειρήσεις ή τους οργανισμούς. Αυτή η δυσκολία έδωσε το έναυσμα της ενασχόλησης των συγγραφέων με την προσπάθεια σύγκρισης των διάφορων μοντέλων.

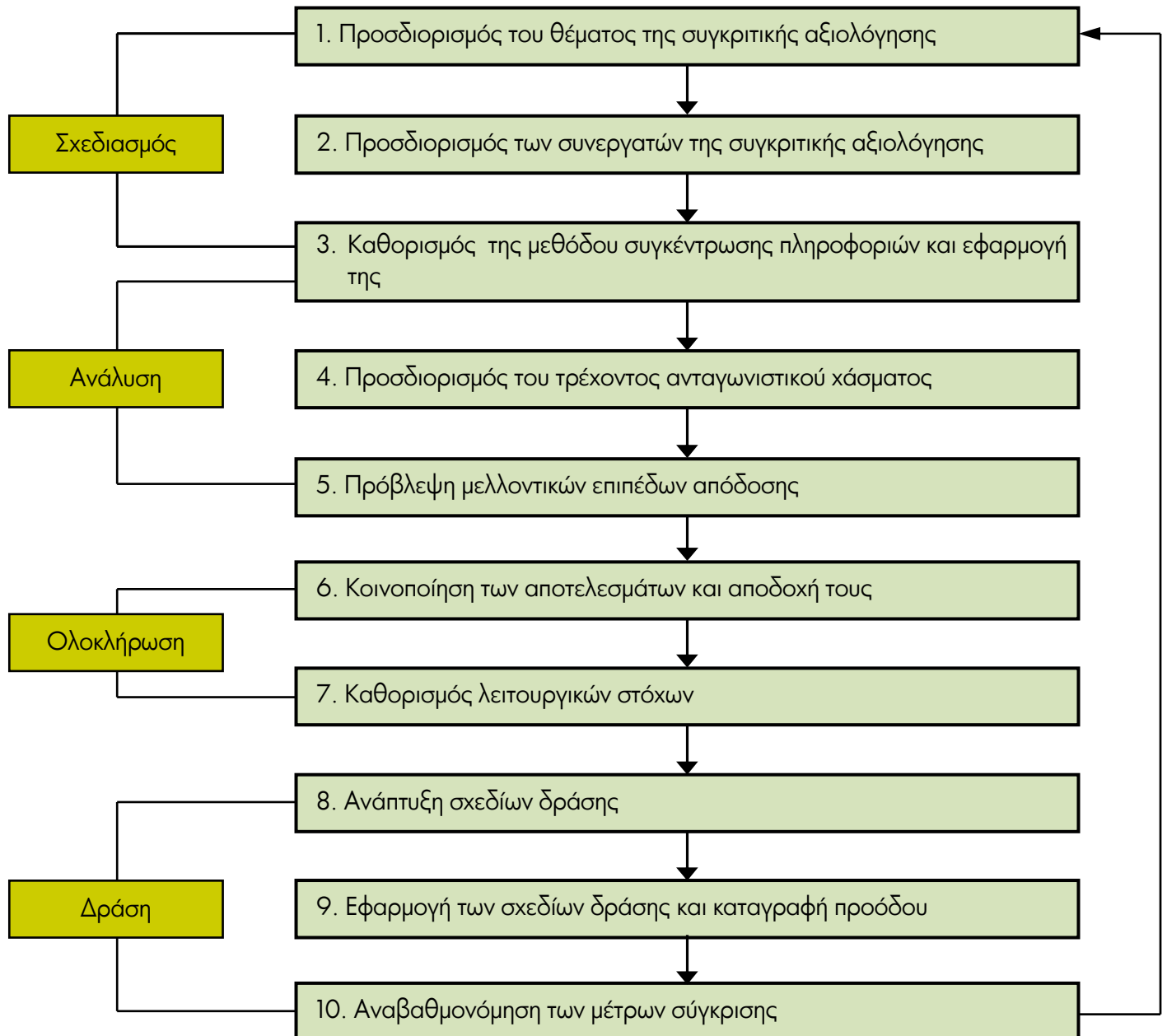
Οι Anand & Kodali (2008) επιχείρησαν μια έρευνα ταξινόμησης τριανταπέντε μοντέλων. Κύριος στόχος τους ήταν και η βελτίωση του πιο διαδεδομένου μοντέλου, δηλαδή της Xerox, μέσω της ενσωμάτωσης βέλτιστων πρακτικών που είχαν εξελιχθεί στην πάροδο του χρόνου.

Από την έρευνα αναδείχθηκαν περίπου εβδομήντα ένα βήματα και κατηγοριοποιήθηκαν ως κοινά δεκατρία που συναντώνται σε περισσότερο από το 40% των μοντέλων που χρησιμοποιούνται στη διεθνή βιβλιογραφία και είναι τα ακόλουθα:

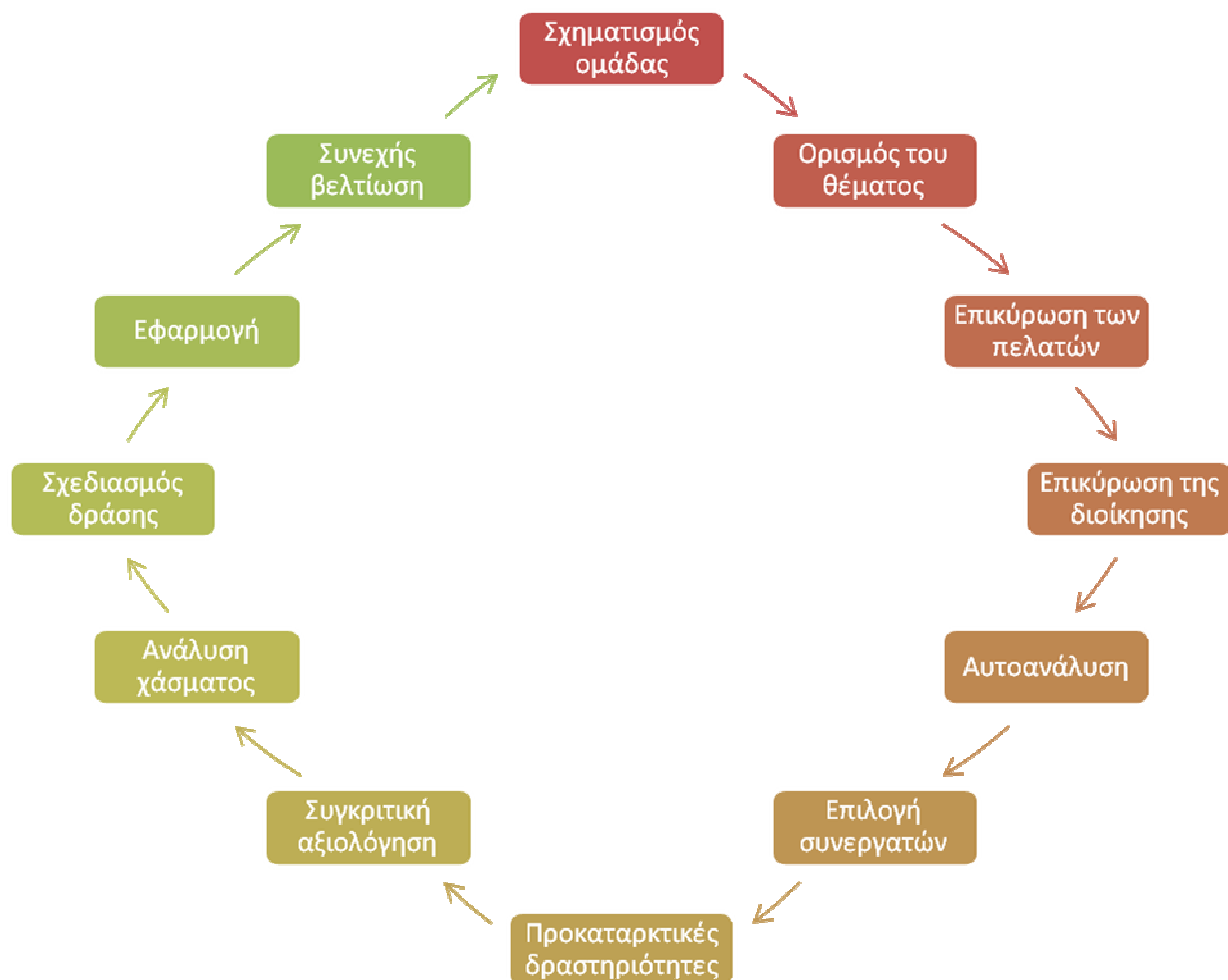
1. Προσδιορισμός του θέματος του benchmarking
2. Προσδιορισμός των συνεργατών
3. Παρουσίαση της μελέτης
4. Προσδιορισμός του πρόσφατου ανταγωνιστικού χάσματος
5. Εγκαθίδρυση λειτουργικών στόχων
6. Ανάπτυξη σχεδίων δράσης
7. Εφαρμογή των σχεδίων δράσης για τη γεφύρωση του χάσματος
8. Αναβαθμονόμηση των μέτρων σύγκρισης
9. Κατανόηση της πρόσφατης κατάστασης συλλέγοντας και αναλύοντας τις υπάρχουσες πληροφορίες σχετικά με το θέμα που θα αξιολογηθεί
10. Παρακολούθηση των αποτελεσμάτων της εφαρμογής των δράσεων
11. Προσδιορισμός των κρίσιμων παραγόντων επιτυχίας ή των δεικτών του θέματος που θα αξιολογηθεί
12. Μέτρηση της υπάρχουσας κατάστασης του θέματος που θα αξιολογηθεί με σεβασμό στους κρίσιμους παράγοντες επιτυχίας

13. Σχηματισμός μιας ομάδας benchmarking και ορισμός ενός αρχηγού για τη διεξαγωγή της διαδικασίας

Σχήμα 2 : Η διαδικασία benchmarking της εταιρείας Xerox



Επίσης ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι δώδεκα φάσεις που εντοπίστηκαν από την έρευνα και παρουσιάζονται στο ακόλουθο σχήμα:



5-5 ΟΦΕΛΗ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ

Τα αναμενόμενα οφέλη της εφαρμογής του benchmarking από μια επιχείρηση είναι πολλαπλά και πολυεπίπεδα. Αφορούν σε μεγάλο μέρος τους την βελτίωση της λειτουργία της επιχείρησης, καθώς το benchmarking πλέον αποτελεί ισχυρό εργαλείο διοίκησης, αφού με την εφαρμογή του ξεπερνιούνται πολλά σημεία παγιωμένων πρακτικών στο πεδίο οργανωτικής λειτουργίας. Ταυτόχρονα, επηρεάζει θετικά την ανάπτυξη της θέσπισης εσωτερικών στόχων και βελτιώνει την παρεχόμενη ποιότητα. Συνοπτικά από την εφαρμογή του benchmarking αναμένονται τα κάτωθι θετικά αποτελέσματα:¹⁹

- ✓ Επισήμανση των πεδίων πρακτικής και των επιδόσεων που απαιτούν ιδιαίτερη προσοχή και βελτίωση
- ✓ Εντοπισμός των δυνατών και αδυνάτων σημείων σε ένα σύνολο συμμετεχόντων επιχειρήσεων
- ✓ Καταγραφή της πραγματικής θέσης της επιχείρησης σε σχέση με τις υπόλοιπες, διευκολύνοντας έτσι την επιχείρηση να εντείνει την οργανωτική της προσπάθεια και να προχωρήσει σε αλλαγές και ανάπτυξη σχεδίων δράσης
- ✓ Συμβάλλει στη μέτρηση της τρέχουσας επίδοσης της επιχείρησης
- ✓ Αποτρέπει την εκ νέου ανακάλυψη του τροχού: για πιο λόγο να επενδύσει κανείς χρόνο και χρήμα για κάτι που μπορεί να το έχει κάνει ήδη κάποιος άλλος και μάλιστα τις περισσότερες φορές καλύτερα, φθηνότερα και γρηγορότερα (Bogan, 1994: 1-3).
- ✓ Επιταχύνει τη διαδικασία αλλαγών και αναδόμησης, χρησιμοποιώντας δοκιμασμένες και ενδεδειγμένες πρακτικές, πείθοντας τους αμφισβητίες με την αποτελεσματικότητα, αντιμετωπίζοντας την αδράνεια και την αδιαφορία και δημιουργώντας αίσθημα επιτακτικής ανάγκης για δράση, όταν εμφανίζονται χάσματα
- ✓ Απεγκλωβισμός νέων ιδεών δέσμιων των παγιωμένων πρακτικών
- ✓ Αναγκάζει τις επιχειρήσεις για την ανασκόπηση των διάφορων διαδικασιών, οδηγώντας στην βελτίωσή τους
- ✓ Οι πιθανότητες επιτυχίας της εφαρμογή θεωρούνται αυξημένες, αφού οι ίδιοι οι συμμετέχοντες είναι υπεύθυνοι για την κατάρτιση και εφαρμογή της μεθόδου
- ✓ Εντοπισμών των βέλτιστων πρακτικών άλλων επιχειρήσεων και υιοθέτησή τους

Δηλαδή η εφαρμογή της συγκριτικής αξιολόγησης αποσκοπεί στην αύξηση της παραγωγικότητας, στη στρατηγική αντιμετώπιση του ανταγωνισμού, στη θέσπιση

¹⁹ Βλαδίκας Γ., Χουσουρίδης Μ. «Επιχειρησιακός Σχεδιασμός – Benchmarking», Κέντρο Επιχειρηματικής και Τεχνολογικής Ανάπτυξης Κεντρικής Μακεδονίας, 2006. Για μια περισσότερο αναλυτική προσέγγιση των αναμενόμενων αποτελεσμάτων βλ. Βogan 9-14

ρεαλιστικών στόχων, στην προώθηση του κλίματος μάθησης μεταξύ των εργαζομένων και την παρακίνησή τους, στην ανάπτυξη νέων ιδεών από πηγές εκτός των ορίων της επιχείρησης, στη ρεαλιστική εκτίμηση και βελτίωση της απόδοσης, και στη συνεχή βελτίωση διάφορων τομέων της επιχείρησης

Οι Brah et al (2000:259-275) προσδιορίζουν ως σημαντικότερα οφέλη της εφαρμογής του benchmarking την ικανοποίηση του πελάτη, την βελτίωση στους χρόνους παράδοσης και τη βελτίωση της αξιοπιστίας των λειτουργιών. Επιπλέον, οι Voss et al (1997: 273-280) διαπίστωσαν ότι η συσχέτιση μεταξύ της συγκριτικής αξιολόγησης και της απόδοσης των επιχειρήσεων είναι ιδιαίτερος ισχυρή.

Ειδικότερα τα οφέλη που συναντώνται συνηθέστερα στη βιβλιογραφία είναι τα εξής:

Βελτίωση της απόδοσης: Το σημαντικότερο ίσως όφελος από την εφαρμογή της συγκριτικής αξιολόγησης είναι η βελτίωση της απόδοσης της επιχείρησης. Η διαπίστωση της συσχέτισης μεταξύ της συγκριτικής αξιολόγησης και της απόδοσης των επιχειρήσεων διαπιστώθηκε έπειτα από έρευνα που διεξήγαγαν οι Voss et al (1997:280-283) οι οποίοι κατέληξαν στο συμπέρασμα ότι υπάρχει μία *άμεση* και μία *έμμεση* σχέση μεταξύ του benchmarking και της απόδοσης. Μέσω του benchmarking επιτυγχάνεται βέλτιστη απόδοση και θέσπιση υψηλότερων στόχων άμεση σχέση απόδοσης- benchmarking. Ταυτόχρονα, το benchmarking λειτουργεί βοηθητικά στην κατανόηση των δυνατών και αδυνάτων σημείων της επιχείρησης σε σχέση με τους ανταγωνιστές με αποτέλεσμα την εστίαση των προσπαθειών στην βελτίωση των πεδίων που πραγματικά χρειάζεται, έμμεση σχέση μεταξύ του benchmarking και της απόδοσης.

Βελτίωση της ικανότητας μάθησης και της εισαγωγής αλλαγών:

Ο Garvin αναφέρεται στην βελτίωση της ικανότητας μάθησης και της εισαγωγής αλλαγών ως μια προσέγγιση που χαρακτηρίζεται από σκοπιμότητα, αφού η συλλογή πληροφοριών και η μέτρηση της απόδοσης πρέπει να γίνεται βάσει συγκεκριμένων στόχων σε κάθε εφαρμογή. Υποστηρίζεται από τον Garvin ότι οι πραγματικά άριστες επιχειρήσεις χρησιμοποιούν το benchmarking ως *τεχνική και καταλύτη για την εισαγωγή αλλαγών*, ως μία *διαδικασία μάθησης* και όχι μόνο ως κάρτα αναγραφής αποτελεσμάτων. Το benchmarking είναι εργαλείο που οδηγεί τις επιχειρήσεις στη μετάβαση από τη συνεχή βελτίωση στη συνεχή μάθηση. Όταν εφαρμόζεται σωστά, το benchmarking επιταχύνει την αλλαγή, βοηθά στην εισαγωγή σημαντικών βελτιώσεων, δημιουργεί αίσθηση επείγοντος, προωθεί τη μεταφορά τεχνολογίας, βοηθά στο να πεισθούν όσοι έχουν αντιρρήσεις, επισημαίνει τους κρίσιμους παράγοντες, ποσοτικοποιεί τα χάσματα και ανεβάζει τον πήχη

στη θέσπιση στόχων (Κοεμτζή, 2008: 54). Αποτέλεσμα των ανωτέρω είναι η αύξηση της παραγωγικότητας, η ανώτερη ποιότητα και η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας.

Βελτίωση της ανταγωνιστικής θέσης: Εξ ορισμού το benchmarking χρησιμοποιείται για τη βελτίωση της θέσης της επιχείρησης σε σχέση με τις ανταγωνίστριες επιχειρήσεις. Αναγκαστικά η επιχείρηση παρακολουθεί τις εξελίξεις στα διάφορα επίπεδα ενδιαφέροντος και δύναται να ανεβάσει τον πήχη του ανταγωνισμού εστιάζοντας στις καλύτερες του κλάδου. Για τις επιχειρήσεις που επιδιώκουν τη world-class performance, το benchmarking μπορεί να δείξει τι είναι δυνατόν να επιτευχθεί αλλά και το πώς μπορεί να γίνει αυτό (Davies και Kochhar, 1999). Αυτό είναι δυνατόν επειδή το benchmarking έχει ως στόχο την βελτίωση της απόδοσης σε σχέση με τους ανταγωνιστές. Έτσι, μπορεί να γίνει εργαλείο όχι μόνο της κατάκτησης της θέσης της ηγέτιδας επιχείρησης αλλά και στη διατήρηση της θέσης αυτής, διότι το benchmarking δεν είναι μία παθητική άσκηση αλλά μία θετική ενεργοποίηση (Κοεμτζή, 2008:55).

Βελτίωση της οργανωσιακής κουλτούρας: Σύμφωνα με τον Karlöf (1995) το μεγαλύτερο μακροπρόθεσμο όφελος από την εφαρμογή του benchmarking είναι οι επιδράσεις στην κουλτούρα της επιχείρησης που το εφαρμόζει (Κοεμτζή, 2008:55). Αυτό συμβαίνει, επειδή, η επιτυχής εφαρμογή του benchmarking συνδέεται με σημαντική αλλαγή στη νοοτροπία της λειτουργίας της επιχείρησης: απαλλάσσεται από τη σκέψη της ατομικότητας και από το σύνδρομο του «εμείς είμαστε διαφορετικοί» (Κοεμτζή, 2008:55). Ο Camp (1989) μάλιστα αναφέρει ότι το δυσκολότερο ίσως κομμάτι στην εφαρμογή του benchmarking είναι να ξεπερασθεί αυτή η «μυωπική» αντιμετώπιση και να γίνει αντιληπτό τόσο από τη διοίκηση όσο και από το προσωπικό του οργανισμού ότι πιθανόν κάποιιοι άλλοι να κάνουν την ίδια δουλειά καλύτερα από εκείνους (Κοεμτζή, 2008:55). Καθώς μέσω του benchmarking αναζητούνται οι βέλτιστες διαδικασίες, η επικέντρωση γίνεται σ' αυτές και όχι στους εργαζομένους, με αποτέλεσμα τον περιορισμό της τετριμμένης απόδοσης ευθυνών. Έτσι βελτιώνεται η εργασιακή κουλτούρα και η επικοινωνία στο φάσμα των εργαζομένων, χαρακτηριστικό που βοηθά και στην ανάπτυξη ανταγωνιστικών πλεονεκτημάτων.

Οφέλη για την ηγέτιδα επιχείρηση: Η εμπειρική εφαρμογή του benchmarking ανέδειξε τα οφέλη και στις ηγέτιδες επιχειρήσεις. Για παράδειγμα η εφαρμογή ης μεθόδου από τη Xerox με επιλογή της επιχείρησης L.L.Bean, ως ηγέτιδας, είχε ως αποτέλεσμα η τελευταία να αναγνωρίσει την επιτυχή έκβαση του benchmarking και να το υιοθετήσει ως πρακτική και στο δικό της τρόπο λειτουργίας (Bogan, 1994:25-27). Επίσης, μέσω του benchmarking

επιτυγχάνεται ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των επιχειρήσεων και έτσι δημιουργούνται γέφυρες επικοινωνίας μεταξύ των επιχειρήσεων. Παράλληλα, η ηγέτιδα επιχείρηση όταν γίνεται σημείο αναφοράς αναγνωρίζει και έμπρακτα τη θέση στον κλάδο αποκτώντας το ανταγωνιστικό πλεονέκτημα της γνώσης ότι αυτή είναι η καλύτερη, ενισχύοντας τη θέση της στην αγορά.

5-6 ΔΥΣΚΟΛΙΕΣ ΚΑΙ ΕΜΠΟΔΙΑ ΣΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ

Για να γίνουν άμεσα κατανοητές οι δυσκολίες της εφαρμογής του benchmarking παραθέεται το ακόλουθο παράδειγμα αποτυχημένης εφαρμογής από την Procter & Gamble , όπως περιγράφεται από τον Bogan (1994: 67). Τον Οκτώβριο του 1990, η επιχείρηση P&G διεξήγαγε benchmarking που είχε ως στόχο τον εντοπισμό βέλτιστων πρακτικών σχετικά με τη συσκευασία προϊόντων. Η ομάδα της P&G επέλεξε οκτώ βασικούς δείκτες και πραγματοποίησε τέσσερις επισκέψεις στις επιλεγόμενες ως ηγέτιδες επιχειρήσεις. Μετά από διάστημα εννέα μηνών, η ομάδα κατάλαβε ότι κάτι δεν λειτουργούσε σωστά, αφού η εφαρμογή του benchmarking δεν απέδιδε τα αναμενόμενα αποτελέσματα, αφού καμία σημαντική βελτίωση δεν είχε επιτευχθεί. Μια μετέπειτα ανάλυση με σκοπό τις αστοχίες του προγράμματος ανέδειξε τους λόγους αποτυχίας του benchmarking, που ήταν οι ακόλουθοι:

1. Το θέμα επιλογής παραήταν ευρύ.
2. Το σχέδιο δεν ήταν σαφώς επικεντρωμένο γιατί η ομάδα είχε θέσει πολλούς βασικούς δείκτες και αντίστοιχες εργασίες
3. Η επιλογή των ηγέτιδων επιχειρήσεων δεν ήταν σωστή, καθώς βασίστηκε στην καλή φήμη των επιχειρήσεων αυτών και όχι στην πραγματική τους βέλτιστη λειτουργική διαδικασία.

Έπειτα από τον καθορισμό των αστοχιών και την αναθεώρηση του πλάνου η επιχείρηση διαπίστωσε καλύτερα αποτελέσματα.

Αναλυτικότερα, σε έρευνα τους οι Brah et al (2000:259-275) κατηγοριοποίησαν τις δυσκολίες του benchmarking σε τρεις κατηγορίες:

(α) σε αυτές που συναντώνται κατά τη συλλογή και ανάλυση των δεδομένων (πχ λανθασμένες μέθοδοι συλλογής δεδομένων, ελλιπής επικοινωνία των δεδομένων στο προσωπικό, θέσπιση μη ρεαλιστικών στόχων με βάση τα δεδομένα κλπ) και για το λόγο αυτό αποκαλούνται «*προ-αναλυτικοί παράγοντες*» (pre-analysis factors),

(β) παγίδες που σχετίζονται με τον ανεπαρκή σχεδιασμό (πχ λανθασμένη επιλογή διαδικασίας για benchmarking, θέσπιση ακατάλληλων δεικτών απόδοσης, αντίδραση του προσωπικού στις αλλαγές κλπ) οδηγούν σε προβλήματα κατά την υλοποίηση του benchmarking και για το λόγο αυτό χαρακτηρίζονται ως «*παράγοντες εφαρμογής*» (implementation factors), και

(γ) παγίδες που αφορούν τη δέσμευση της διοίκησης στην εφαρμογή του benchmarking και στην αναγνώρισή του ως στρατηγικό διοικητικό εργαλείο (πχ ανεπαρκής υποστήριξη για το benchmarking, εφαρμογή του benchmarking περιστασιακά και όχι συνεχώς κλπ) και για το λόγο αυτό ονομάζονται «*παράγοντες διοίκησης*» (management factors) (Κοεμτζή, 2008: 94-95).

Στην ίδια έρευνα οι Brah et al, επισήμαναν ότι από την πρώτη κατηγορία σημαντικότερη δυσκολία είναι αυτή της «ελλιπούς εκπαίδευσης του προσωπικού», από τη δεύτερη κατηγορία «η περιορισμένη ή επιφανειακή έρευνα» και από την τρίτη «η αποτυχία στη συνεχή εφαρμογή του benchmarking». Για την υπέρβαση των εμποδίων αυτών προτείνεται η αύξηση της συμμετοχής του προσωπικού μέσω της εκπαίδευσης, της επικοινωνίας και η εισαγωγή του benchmarking στον στρατηγικό σχεδιασμό για τη δέσμευση της διοίκησης (Κοεμτζή, 2008: 95).

Από την άλλη, η επικέντρωση στη συλλογή πληροφοριών ορίζεται ως το σημαντικότερο πρόβλημα από τους Main (1994) και Then (1996) και προτείνουν ανάπτυξη συγκεκριμένης στρατηγικής στο συγκεκριμένο θέμα για την εξασφάλιση των βέλτιστων αποτελεσμάτων (Κοεμτζή 2008:95). Ο Then προχωρά ένα βήμα παραπάνω, λέγοντας ότι η ελαχιστοποίηση των δεδομένων είναι πιθανή λύση στο πρόβλημα των μη ξεκάθαρων στόχων. Θεωρεί ότι οι ξεκάθαροι στόχοι benchmarking, η ποιότητα και καταλληλότητα των δεδομένων, και η συνάφεια και χρήση των δεδομένων αποτελούν βασικές προϋποθέσεις στην επιτυχή εφαρμογή του benchmarking.

Συνοπτικά τα συνηθέστερα λάθη που απαντώνται κατά τη διαδικασία εφαρμογής του benchmarking και που λειτουργούν ως ανασταλτικοί παράγοντες επιτυχούς εφαρμογής είναι τα εξής:²⁰

- ελλιπής κατανόηση της αποστολής, των στόχων και του αντικειμενικού σκοπού του οργανισμού και παράβλεψη συσχέτισης του benchmarking με τη στρατηγική του οργανισμού
- ανεπαρκής σχεδιασμός και προετοιμασία, έλλειψη σχεδίου δράσης

²⁰ Εκτενής η βιβλιογραφία που αναφέρεται στα λάθη που γίνονται σχετικά με τη συγκριτική αξιολόγηση βλ: (De Toro, 1995) (Elmuti et al, 1997) (Burpo, 1998) (Love & Dale, 1999) (Bogan, 1994)

- μη ρεαλιστικές υποθέσεις κατά τον προγραμματισμό της εφαρμογής του benchmarking σχετικά με τις απαιτήσεις σε χρόνο, πόρους και προσωπικό
- ανεπαρκής στελέχωση της ομάδας benchmarking και του υπευθύνου
- αποφυγή της διαδικασίας εκπαίδευσης για το benchmarking και μη κατανόηση των ενεργειών από τους συμμετέχοντες
- περιορισμένη συμμετοχή του προσωπικού, μη συμμετοχή του προσωπικού που σχετίζεται άμεσα με τη διαδικασία που πρόκειται να αλλάξει
- ανεπαρκής επικοινωνία του σχεδίου και των αποτελεσμάτων των ενεργειών στο προσωπικό
- ελλιπής κατανόηση των διαδικασιών και πρακτικών που ήδη εφαρμόζονται
- μεγάλο εύρος της διαδικασίας στην οποία πρόκειται να εφαρμοσθεί το benchmarking
- επικέντρωση των ερευνών benchmarking σε αριθμητικά στοιχεία και όχι σε διαδικασίες, άκριτη πραγματοποίηση επί τόπου επισκέψεων οι οποίες μπορούν να αποφευχθούν και να αντικατασταθούν από έρευνα, εφαρμογή του benchmarking μόνο στους άμεσους ανταγωνιστές κλπ
- σφάλματα πρακτικής π.χ. εφαρμογή του benchmarking σε μη κρίσιμα στοιχεία του οργανισμού
- ελλιπή και μη ξεκάθαρα δεδομένα τα οποία έχουν ως αποτέλεσμα την αδυναμία εκτέλεσης αποτελεσματικών συγκρίσεων
- αδυναμία αποτελεσματικής αντιμετώπισης της αντίδρασης των εργαζομένων στην εισαγωγή αλλαγών
- παράβλεψη εφαρμογής της διαδικασίας αναθεώρησης του benchmarking
- θεώρηση του benchmarking ως απλή διαδικασία αντιγραφής και περιορισμός των εφαρμογών του για ηθικούς λόγους
- αντιμετώπιση του benchmarking ως μόδα και μανία και εφαρμογή του χωρίς κρίση με στόχο αποκλειστικά και μόνο την εκτέλεσή του και απομάκρυνση από τους πελάτες και το προσωπικό
- αντιμετώπιση του benchmarking ως έργου και όχι ως συνεχούς προσπάθειας.

Αρκεί η παρουσία ενός των παραπάνω λαθών για να οδηγηθεί σε αποτυχία η εφαρμογή του benchmarking. Όμως, πρέπει να σημειωθεί ότι κάποια λάθη είναι εξαιρετικά σημαντικά και θα πρέπει από την αρχή να προλαμβάνονται. Έτσι ο ανεπαρκής σχεδιασμός, η μη συμμετοχή του προσωπικού που ασχολείται με τη διαδικασία στην οποία εφαρμόζεται το benchmarking, η έλλειψη υποστήριξης από τη διοίκηση, και η ανεπάρκεια γνώσης στις ιδιαίτερες ικανότητες που απαιτούνται για την εφαρμογή benchmarking, αποτελούν σημεία που θα πρέπει να είναι πλήρως καθορισμένα, εξ αρχής (Bogan 1994:110).

Μάλιστα, σε αυτή την πληθώρα πιθανών λαθών στηρίζεται και η κριτική που γίνεται στη μέθοδο, βάσει της οποίας το benchmarking είναι μια διαδικασία αντιγραφής, αναποτελεσματική και σε καμία περίπτωση δεν μπορεί μια επιχείρηση χρησιμοποιώντας το να γίνει ηγέτιδα εταιρεία.

5-7 ΕΡΓΑΛΕΙΑ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ

Όπως ήδη έχει αναφερθεί το benchmarking στηρίζεται στην πληροφορία και τη διαχείριση αυτής. Ενέργειες όπως η συλλογή, καταγραφή, ανάλυση, αποθήκευση και επαναφορά των πληροφοριών βρίσκονται στην κορυφή των εφαρμογών του. Έτσι, η επιτυχία της εφαρμογής βασίζεται στην αποτελεσματική χρήση των διάφορων υποστηρικτικών εργαλείων. Τα κυριότερα από τα εργαλεία αυτά φαίνεται να είναι η πληροφορική τεχνολογία, οι βάσεις δεδομένων και τα δίκτυα benchmarking. Γίνεται κατανοητή λοιπόν η σημαντικότητα της τεχνολογίας των ηλεκτρονικών υπολογιστών στην εφαρμογή της συγκριτικής αξιολόγησης. Χαρακτηριστικά η Paine (1994) αποκάλεσε την τεχνολογία αυτή ως τη «μητέρα» της έννοιας του benchmarking, λόγω της ταχύτητας και του προσιτού χαρακτήρα, με τη δημιουργία ποικίλων προγραμμάτων που βοηθούν στη συγκέντρωση των απαραίτητων στοιχείων για το benchmarking.

Διάφορα μεθοδολογικά εργαλεία έχουν αναπτυχθεί από τους ερευνητές, προκειμένου να υλοποιηθούν οι εφαρμογές του benchmarking που βασίζονται στην αποτελεσματική διαχείριση των πληροφοριών.

Ενδεικτικά αναφέρουμε τη μεθοδολογία Quality Function Deployment (Q.F.D.), βάσει της οποίας οι τρέχουσες και οι μελλοντικές απαιτήσεις του πελάτη μεταφράζονται σε χαρακτηριστικά προϊόντων/διαδικασιών μέσα από την ανάπτυξη ενός πίνακα συσχετίσεων. Η προσέγγιση Q.F.D. για το benchmarking καταλήγει σε μια μήτρα που συσχετίζει τις απαιτήσεις του πελάτη με τις δομές των διαδικασιών για την ανάπτυξη σημείων μέτρησης σε δραστηριότητες. Η μέτρηση της απόδοσης στα σημεία αυτά προσδιορίζει τη συμβολή της δραστηριότητας της διαδικασίας στην εκπλήρωση της απαίτησης του πελάτη και χρησιμοποιείται για την ανάπτυξη μετρήσεων για benchmarking. Μέσω της Q.F.D. επιτυγχάνεται ο εντοπισμός των αναγκών των πελατών και οι τομείς που επιδέχονται βελτίωση (Κοεμτζή, 2008: 68).

Ένα άλλο εργαλείο ονομάζεται Benchmarking Matrix και αναπτύχθηκε από τους Campenhause και Petrisch (2004). Με το εργαλείο αυτό γίνεται σύγκριση στις δομές των δαπανών των επιχειρήσεων ιδίων κλάδων. Αναμένεται ο προσδιορισμός στις διαφορές των δαπανών με πιθανό προσδιορισμό βελτιώσεων. Πλεονέκτημα του Benchmarking Matrix είναι ο εντοπισμός των πεδίων της επιχείρησης με μεγάλα περιθώρια βελτίωσης, χωρίς

όμως νε μπορεί να προσδιοριστεί ο τρόπος με τον οποίο θα υλοποιηθούν οι βελτιώσεις αυτές.²¹

Παράλληλα, οι Fernandez et al (2001) προτείνουν ένα μεθοδολογικό εργαλείο με τη μορφή πλαισίου για την αποτελεσματική εφαρμογή του benchmarking με την ονομασία «εξελικτικό benchmarking» (evolutionary benchmarking). Στο «εξελικτικό benchmarking» η έμφαση δίνεται στο ερευνητικό μέρος της συγκριτικής αξιολόγησης για την επιτυχία μεγαλύτερης ομοιομορφίας και καλύτερης αποδοχής των εφαρμογών.

Για τη συλλογή και σύγκριση των δεδομένων της συγκριτικής αξιολόγησης χρησιμοποιείται η πληροφορική τεχνολογία με την εφαρμογή προγραμμάτων ηλεκτρονικών υπολογιστών όπως είναι τα λογιστικά φύλλα (spreadsheet) και οι βάσεις δεδομένων, προγράμματα χαρτογράφησης διαδικασιών και γραφικών παρουσιάσεων, βιβλιοθήκες πληροφοριών CD-ROM και βάσεις δεδομένων on-line, δίκτυα υπολογιστών με συστήματα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου και λογισμικού επικοινωνίας, που παρέχουν άμεση απεικόνιση συγκριτικών δεδομένων σε βασικές μετρήσεις απόδοσης (Κοεμτζή, 2008: 69). Οι πληροφορίες που κρίνονται απαραίτητες για την εφαρμογή της συγκριτικής αξιολόγησης συγκεντρώνονται κυρίως από ερωτηματολόγια ευρείας κάλυψης και από άλλα έντυπα με διάφορες πληροφορίες για μια επιχείρηση. Έπειτα οι πληροφορίες που έχουν συγκεντρωθεί εισάγονται σε ηλεκτρονικό υπολογιστή και στη συνέχεια βάσει συγκεκριμένου προγράμματος πραγματοποιείται η αξιολόγηση.

Παράλληλα, όμως η συγκριτική αξιολόγηση γίνεται αφορμή ανταλλαγής πληροφοριών. Έτσι προέκυψαν τα δίκτυα benchmarking που χρησιμοποιούνται για τον εντοπισμό βέλτιστων πρακτικών. Στόχος των δικτύων είναι αφενός η δημιουργία κέντρου πληροφόρησης και αναφοράς για εκπαίδευση στις αρχές του benchmarking και αφετέρου ο προσδιορισμός των βέλτιστων πρακτικών που εφαρμόζονται και γενικά η παροχή βοήθειας στην εφαρμογή και προώθηση του εργαλείου (Κοεμτζή 2008: 70). Ένα ακόμα μέλημα των δικτύων είναι η προώθηση της ιδέας της συγκριτικής αξιολόγησης στον επιχειρηματικό κόσμο, ως εργαλείο επίτευξης βέλτιστων πρακτικών και η συνεργασία μεταξύ των μελών τους.

Επίσης, υπάρχουν και πύλες στο διαδίκτυο για το benchmarking. Σε αυτές συγκεντρώνονται πληροφορίες με θέματα μετρήσεων απόδοσης, πρακτικών βελτίωσης απόδοσης, πληροφορίες επιτυχών εφαρμογών benchmarking, σχεδιασμός και χρήση διάφορων εντύπων και ερωτηματολογίων. Υπάρχει όμως και έντονος σκεπτικισμός σχετικά με αυτές, καθώς πολλοί επιφυλάσονται για την ορθότητα και την αξιοπιστία των στατιστικών στοιχείων που δημοσιεύουν. Έτσι, για παράδειγμα οι Bogan και English (1994), αναγνωρίζουν τη χρήση συστημάτων πληροφορικής τεχνολογίας ως κρίσιμο παράγοντα

²¹ Βλ. site. (<http://en.wikipedia.org/wiki/Benchmarking>)

επιτυχίας του benchmarking,, ωστόσο προτείνουν σε όσους έρχονται σε επαφή για πρώτη φορά με το benchmarking να παραμείνουν στη χρήση της ήδη υπάρχουσας τεχνολογίας με την οποία είναι εξοικειωμένοι για διευκόλυνση της εφαρμογής και αποφυγή πιθανών συγχύσεων.

5-8 ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΥΧΗΜΕΝΗΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΗΣ ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ

Οι συγγραφείς και οι μελετητές που ασχολούνται με το benchmarking υποστηρίζουν ότι η επιτυχία της εφαρμογής δύναται να εξασφαλιστεί και αναφέρουν διάφορα στοιχεία υπό την έννοια της προϋπόθεσης, που αν τηρηθούν αυξάνονται οι πιθανότητες επιτυχίας. Συγκεκριμένα τα στοιχεία αυτά ονομάζονται κρίσιμοι παράγοντες επιτυχίας από τους Bogan and English.

Συνήθως η αποκαλούμενη «προϋπόθεση για benchmarking» αποτελεί για τους συγγραφείς το ελάχιστο προαπαιτούμενο εφαρμογής του. Στη βιβλιογραφία όμως, δεν υπάρχει σαφής διαχωρισμός των παραγόντων επιτυχίας των επιμέρους εφαρμογών και των προϋποθέσεων για την αποτελεσματική χρήση του, μάλιστα οι συγγραφείς χρησιμοποιούν διαφορετικούς όρους για τις ίδιες έννοιες που κατηγοριοποιούνται στα χρήσιμα συστατικά μιας επιτυχημένης εφαρμογής benchmarking (Κοεμτζή, 2008:72).

5-8.1 Στοιχεία επιτυχημένων εφαρμογών

Ειδικότερα σύμφωνα με τους Bogan και English (1994) τα αποτελεσματικά προγράμματα benchmarking απλά ενέχουν τα στοιχεία των τριών «Α»: «Adopt, Adapt, Advance» δηλαδή «υιοθετήστε, προσαρμοστείτε, προωθήστε». Η επιτυχία στην εφαρμογή διασφαλίζεται με την απλή ενσωμάτωσή του στον λειτουργικό τομέα της επιχείρησης, που υιοθετεί τις βέλτιστες πρακτικές και τις προσαρμόζει στο περιβάλλον της επιχείρησης με στόχο τη συνεχή βελτίωση.

Ανάλογα, στη μελέτη που διεξήγαγε στη Μ. Βρετανία ο Longbottom (2000:98-107), όρισε ως κρίσιμους παράγοντες τις εφαρμογές που ξεκινούν και καθιερώνονται μέσα από τη διαδικασία του στρατηγικού σχεδιασμού, εστιάζοντας στην υιοθέτηση των βέλτιστων πρακτικών μετά από την κατανόηση των διαφορών στις διαδικασίες.

Επίσης, ο Tutchet επισημαίνει τον σημαντικό ρόλο της διαμορφούμενης κουλτούρας της ενδιαφερόμενης επιχείρησης, που σχετίζεται και με τις αρχές της ποιότητας όπως η συμμετοχή της διοίκησης, η ανοιχτή επικοινωνία μεταξύ των τμημάτων της επιχείρησης, η δέσμευση για την ολοκλήρωση της προσπάθειας, η κατανόηση των διαδικασιών λειτουργίας και η διεύρυνση της εφαρμογής του benchmarking σε όλο το φάσμα των δραστηριοτήτων της επιχείρησης. (Κοεμτζή, 2008:71-72) Παράλληλα, ο ίδιος σημειώνει πως "αν ρίξει κανείς μία ματιά στους οργανισμούς που εφαρμόζουν αποτελεσματικά το benchmarking θα διαπιστώσει ότι πρόκειται για οργανισμούς που ακολουθούν τις αρχές της ολικής ποιότητας και έχουν δημιουργήσει τις κατάλληλες συνθήκες για την επιτυχή ολοκλήρωση των εφαρμογών του" (Tutchet, 1994: 44-46).

Ακόμα πιο αυστηρή είναι η άποψη του Ross, που θεωρεί ότι επιτυχής εφαρμογή benchmarking μπορεί να γίνει μόνο αν λειτουργήσει σε *περιβάλλον ποιότητας* όπου ακολουθούνται τα βασικά στοιχεία της ΔΟΠ (έλεγχος διαδικασιών, προγράμματα ανθρώπινου δυναμικού κλπ) (Ross, 1999).

Ο Camp ορίζει ως *δείκτες επιτυχίας* στην εφαρμογή του benchmarking την επιθυμία για αλλαγή και την ανοικτή διάθεση σε νέες ιδέες (Camp 1989). Οι συγγραφείς αναφέρουν ότι όσο η εμπειρική εφαρμογή μεγαλώνει αναδύεται η σημαντικότητα της κατανόηση των πρακτικών, των διαδικασιών και των μεθόδων έναντι των οικονομικών μεγεθών.

Επίσης, σημαντικό ρόλο στην επιτυχή εφαρμογή του benchmarking κατέχει και η υποστήριξη της ανώτατης διοίκησης. Ο ρόλος της ηγεσίας και η δέσμευσή της έναντι της συνολικής διαδικασίας εφαρμογής της συγκριτικής αξιολόγησης είναι ίσως το σημαντικότερο στοιχείο επιτυχίας. Και αυτό διότι η διοίκηση είναι εκείνη που διασφαλίζει την εφαρμογή του προγράμματος στην επιχείρηση και όχι με την έννοια της απλής αποδοχής αλλά και με την ενεργό συμμετοχή και ενίσχυση της διαδικασίας (Camp, 1989) (Bogan και English 1994). Έναν ρόλο ακόμη που έχει η ανώτατη διοίκηση και αφορά στους εργαζομένους είναι η ευθύνη που αναλαμβάνει έτσι ώστε η εργασιακή κουλτούρα να λειτουργεί με στόχο την ενθάρρυνση των εργαζομένων ως προς την μάθηση για να παρακινούνται να υιοθετούν και να προσαρμόζουν τις βέλτιστες πρακτικές, έτσι ώστε να βελτιωθούν οι διαδικασίες που ήδη εφαρμόζονται. Τέλος, η ηγεσία της επιχείρησης θα πρέπει να διαθέτει οικονομικούς πόρους και χρονικό ορίζοντα προκειμένου να εφαρμοστεί το benchmarking.

5-9 ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ ΚΑΙ ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ

Αν και αναφέρονται κυρίως σε δημόσιους οργανισμούς, οι Trosa και Williams (1996) προτείνουν και αυτοί μία διαδικασία με πέντε βήματα: (1) *κατανόηση των υπαρχουσών*

διαδικασιών όπου γίνεται η διαγραμματική παρουσίαση των διαδικασιών του οργανισμού και των μεταξύ τους σχέσεων (οι συγγραφείς προτείνουν την εφαρμογή του εσωτερικού benchmarking για το σκοπό αυτό), (2) *επιλογή των κατάλληλων δεικτών* όπου περιγράφονται κριτήρια σύμφωνα με τα οποία εκτιμάται η απόδοση για κάθε δείκτη και αναπτύσσεται το σύνολο των δεικτών για την περιγραφή της συνολικής απόδοσης του οργανισμού, (3) *επιλογή των εταίρων* όπου συλλέγονται πληροφορίες από διάφορες πηγές για περισσότερο από έναν οργανισμούς που θεωρούνται άριστοι μια και, σύμφωνα με τους συγγραφείς, δεν μπορεί να υπάρξει ένας οργανισμός που να είναι βέλτιστος σε όλους τους δείκτες απόδοσης, (4) *συσχέτιση του benchmarking διαδικασίας με το benchmarking αποτελεσμάτων* όπου το πρώτο βοηθά στο ξεκαθάρισμα των στόχων ενώ το δεύτερο βοηθά στη μείωση των χασμάτων απόδοσης, και (5) *ανάπτυξη και κατανόηση των σχέσεων μεταξύ benchmarking, συνεχούς βελτίωσης και αξιολόγησης* ώστε να επιτευχθεί η πλήρης αξιοποίηση του benchmarking ως εργαλείου βελτίωσης

Το στοιχείο εκείνο που φαίνεται να δυσκολεύει αρκετά τους οργανισμούς που αποφασίζουν να ασχοληθούν με την εφαρμογή του benchmarking είναι η αποδοχή της άποψης ότι «*μπορούμε να μάθουμε από τους άλλους*» (Bullivant, 1996:9-14). Το benchmarking απαιτεί από τους οργανισμούς που το εφαρμόζουν αρκετή «ταπεινότητα» ώστε να αποδεχτούν την ιδέα της αναζήτησης καινοτόμων ιδεών εκτός του περιβάλλοντός τους και «διάθεση συνεργασίας» ώστε να μπορούν να ανταλλάσσουν εμπειρίες και γνώσεις με άλλους οργανισμούς. Οι Ιάπωνες εφαρμόζουν ευρέως το benchmarking χωρίς δυσκολία επειδή διαθέτουν την κατάλληλη κουλτούρα η οποία διευκολύνει την απόκτηση, την από κοινού χρήση και τη μετάδοση της γνώσης ταχύτατα. Αντίθετα οι Αμερικανοί και οι Ευρωπαίοι δεν έχουν την ίδια σχέση με το benchmarking κυρίως εξαιτίας της περιορισμένης εμπειρίας τους στην ανταλλαγή πληροφοριών και της προκατάληψής τους για τήρηση μυστικότητας. Ο συγγραφέας μάλιστα θεωρεί το benchmarking ως πρόκληση για τις επιχειρήσεις της Ευρώπης και των ΗΠΑ και υποστηρίζει ότι οι επιχειρήσεις αυτές δεν είναι έτοιμες να δημιουργήσουν τη δικτύωση που απαιτείται για την εφαρμογή του benchmarking σε παγκόσμιο επίπεδο. Ωστόσο ο Drew (1996:23-25) πιστεύει ότι η δικτύωση των οργανισμών και η ίδρυση ενδιάμεσων φορέων (συμβούλων, επιτροπών, οργανισμών κλπ) μπορούν να συμβάλλουν σημαντικά στον περιορισμό του φόβου για διάθεση πληροφοριών και του έντονου σκεπτικισμού κατά την εισαγωγή καινοτόμων λύσεων που προέρχονται από το εξωτερικό περιβάλλον ενώ παράλληλα να διευκολύνουν την καθιέρωση αποδοτικών και μακροπρόθεσμων σχέσεων benchmarking.

6 Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ

Στο κεφάλαιο αυτό θα γίνει αναφορά σε επιτυχημένα παραδείγματα μελετών συγκριτικής αξιολόγησης από ελληνικούς φορείς σε τομείς αρμοδιότητας των Περιφερειών, προκειμένου να αναδειχθεί η πρακτική υπεροχή της εφαρμογής της συγκριτικής αξιολόγησης. Σκοπός είναι η κατανόηση από τον αναγνώστη της βοηθητικής λειτουργίας της μεθόδου στην εύρεση λύσεων σε διάφορα προβλήματα και τον εντοπισμό πλεονεκτημάτων και μειονεκτημάτων στο πεδίο μελέτης. Μέσω των δεδομένων από την Ευρώπη θα επιχειρηθεί να αναδειχθεί η δυνατότητα εκμετάλλευσης των θετικών ευρωπαϊκών εμπειριών που μπορούν να συμβάλλουν στην ανάδειξη των αναπτυξιακών δυνατοτήτων των αιρετών περιφερειών τόσο στους τομείς αρμοδιότητάς τους όσο και στη λειτουργική δομή τους.

Ήδη από τη Συνθήκη της Λισαβόνας η συγκριτική αξιολόγηση κατέχει σημαντική θέση ως εργαλείο στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Χρησιμοποιείται σε διάφορες πολιτικές, υποστηρίζοντας πρωτοβουλίες της Ένωσης που αφορούν κυρίως θέματα ένταξης της τεχνολογίας στις ανθρώπινες δραστηριότητες.

Για παράδειγμα, υπό την ονομασία στρατηγική i2010 ορίστηκε το πλαίσιο της Ευρωπαϊκής πολιτικής για την κοινωνία της πληροφορίας και τα μέσα ενημέρωσης για το χρονικό διάστημα 2005-2009. Μέσω της δράσης αυτής προωθήθηκε η σημασία που έχει η τεχνολογία στη συγκέντρωση στοιχείων που χρησιμοποιούνται, μέσω της συγκριτικής αξιολόγησης σε πεδία της ανθρώπινης δραστηριότητα, όπως η οικονομία και η βελτίωση ποιότητας ζωής.

Έτσι, για το χρονικό διάστημα 2011-2015 παρέχεται ειδικό πλαίσιο εφαρμογής συγκριτικής αξιολόγησης για τις εξελίξεις στην κοινωνία της πληροφορίας, προτείνοντας νέους τομείς έρευνας υπό τον τίτλο «i2010 High Level Group Benchmarking Digital Europe 2011-2015 a conceptual framework», αντικαθιστώντας το πλαίσιο συγκριτικής αξιολόγησης που ίσχυε μέχρι το 2010.

Παράλληλα, κατά τις προεδρίες των χωρών διοργανώνονται συνέδρια και ημερίδες σχετικά με τη χρήση της συγκριτικής αξιολόγησης. Όπως, η σχετική διάσκεψη που είχε λάβει χώρα στην Αθήνα στις 17 και 18 Ιανουαρίου 2003 στα πλαίσια της τέταρτης Ελληνικής Προεδρίας κατά το διάστημα 1η Ιανουαρίου – 30η Ιουνίου 2003, αναφορικά με τον τομέα της έρευνας και της τεχνολογίας, με τίτλο «Συγκριτική αξιολόγηση των εθνικών ερευνητικών πολιτικών».

Μεταξύ άλλων η συγκριτική αξιολόγηση χαρακτηρίστηκε ως "εργαλείο για τον εκσυγχρονισμό των παρεμβάσεων στις πολιτικές έρευνας" (Δενιόζος 2003:13) Δόθηκε έμφαση στους δείκτες που σχετίζονται με τις επενδύσεις, το ανθρώπινο δυναμικό και τη σχέση της επιστήμης με την κοινωνία, αφού το benchmarking συμβάλλει στην τεκμηρίωση των πολιτικών επιλογών σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο, με αποτέλεσμα την

ενημέρωση των πολιτών για τα θετικά και τα αρνητικά στοιχεία του αντικειμένου της μελέτης.

6-1 Η ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΣΤΟ ΠΕΔΙΟ ΤΗΣ ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΑΣ

6-1.1 Δείκτες εφαρμογής συγκριτικής αξιολόγησης στον τομέα της καινοτομίας στις Περιφέρειες.

Στη συγκεκριμένη εφαρμογή, σύμφωνα με το ελληνικό κέντρο συγκριτικής αξιολόγησης, η συγκριτική αξιολόγηση περιφερειών αφορά στην παρακολούθηση των επιδόσεων των περιφερειών, στον τομέα της τεχνολογικής καινοτομίας, με χρήση επιλεγμένων δεικτών. Από την παρακολούθηση αναμένεται δημιουργία ετήσιων εκθέσεων ανάπτυξης καινοτομίας και επιχειρηματικότητας στις υπό μελέτη περιφέρειες.

Από τη διεθνή εμπειρία η Ερευνητική Μονάδα URENIO έχει δημιουργήσει είκοσι συνολικά Δείκτες Καινοτομίας τους οποίους χρησιμοποιεί για τη συγκριτική αξιολόγηση περιφερειών.

Οι δείκτες αυτοί ταξινομούνται σε τέσσερις βασικές κατηγορίες:

α) Δείκτες Παραγωγικού Συστήματος

1. Πληθυσμός
2. Κατά κεφαλή ΑΕΠ
3. Απασχόληση
4. Ανεργία
5. Απασχόληση ανά τομέα δραστηριότητας
6. Απασχόληση ανά κλάδο οικονομικής δραστηριότητας
7. Εξαγωγές ανά προϊόν

β) Δείκτες Ανθρώπινου Δυναμικού

8. Πληθυσμός με πτυχίο τριτοβάθμιας εκπαίδευσης
9. Απασχόληση σε υπηρεσίες επιστήμης και τεχνολογίας
10. Απασχόληση σε υπηρεσίες έντασης γνώσης επιστήμης και τεχνολογίας
11. Απασχόληση στη μεταποίηση επιστήμης και τεχνολογίας
12. Προσωπικό Έρευνας και Ανάπτυξης

γ) Δείκτες Δημιουργίας Γνώσης

13. Συνολικές δαπάνες έρευνας και ανάπτυξης
14. Δαπάνες επιχειρήσεων για E&A
15. Δαπάνες εκπαιδευτικών ιδρυμάτων για E&&A
16. Δαπάνες ερευνητικών κρατικών φορέων για E&&A
17. Αιτήσεις διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας

δ) Δείκτες Ανάπτυξης Καινοτομίας

18. Νέες επιχειρήσεις ανά κλάδο δραστηριότητας

19. Καινοτόμες μεταποιητικές επιχειρήσεις

20. Πωλήσεις από καινοτομίες προϊόντων μεταποιητικών επιχειρήσεων

Η συλλογή των στοιχείων πραγματοποιείται από εξειδικευμένο προσωπικό της Ερευνητικής Μονάδας URENIO. Οι ερευνητές χρησιμοποιούν επίσης τα πιο πρόσφατα στατιστικά δεδομένα της Στατιστικής Υπηρεσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης (EUROSTAT), της Γενικής Γραμματείας Έρευνας και Τεχνολογίας του Υπουργείου Ανάπτυξης (ΓΓΕΤ) και της Εθνικής Στατιστικής Υπηρεσίας Ελλάδος του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών (ΕΣΥΕ).

Οι δείκτες κάθε περιφέρειας συγκρίνονται με τους αντίστοιχους:

- των υπολοίπων 12 περιφερειών της ελληνικής επικράτειας,
- της Ελλάδας συνολικά,
- της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών αυτής.

Από τη σύγκριση προκύπτουν, για κάθε δείκτη, σχετικοί πίνακες και διαγράμματα.

Η επεξεργασία των στοιχείων αποδίδει τους δείκτες ενδιαφέροντος. Ενώ με την ίδια αυτή επεξεργασία προκύπτουν και οι τρεις δείκτες απόδοσης βάσει των ευρωπαϊκών περιφερειών όπως αυτοί ορίζονται στον Ευρωπαϊκό Πίνακα Αποτελεσμάτων για την Καινοτομία (ΕΠΑΚ).

1. Περιφερειακός Εθνικός Συνοπτικός Δείκτης Καινοτομίας (ΠΕΣΔΚ) - Regional National Summary Innovation Index (RNSII). Ορίζεται ως ο σχετικός μέσος όρος των δεικτών καινοτομίας μίας περιφέρειας προς το μέσο της χώρας. Όταν η τιμή του δείκτη είναι μεγαλύτερη του 100 τότε η καινοτομική επίδοση της συγκεκριμένης περιφέρειας βρίσκεται πάνω από το μέσο όρο της χώρας.

2. Περιφερειακός Ευρωπαϊκός Συνοπτικός Δείκτης Καινοτομίας (ΠΕυρΣΔΚ) - Regional European Summary Innovation Index (REUSII). Ορίζεται ως ο σχετικός μέσος όρος των δεικτών καινοτομίας μίας περιφέρειας προς το μέσο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ). Όταν η τιμή του δείκτη είναι μεγαλύτερη του 100 τότε η καινοτομική επίδοση της συγκεκριμένης περιφέρειας βρίσκεται πάνω από το μέσο όρο της ΕΕ.

3. Φανερός Περιφερειακός Συνοπτικός Δείκτης Καινοτομίας (ΦΠΣΔΚ) - Revealed Regional Summary Innovation Index (RRSII). Προκύπτει ως μέσος όρος των δεικτών ΠΕΣΔΚ και ΠΕυρΣΔΚ.

6-1.2 Παράδειγμα εφαρμογής της συγκριτικής αξιολόγησης στο πεδίο της Καινοτομίας.

Αφού παρατέθηκαν οι δείκτες που δύναται να χρησιμοποιηθούν σε μια μελέτη συγκριτικής αξιολόγησης, ακολουθεί η πρακτική λειτουργία της μεθόδου, υπό τη μορφή συνοπτικής παρουσίασης του παραδείγματος της μελέτης που εκπονήθηκε από το Οικονομικό Παν/μιο σε συνεργασία με το ίδρυμα Κόκκαλη με τίτλο «Η Καινοτομία στην Ελλάδα. Συγκριτική

αξιολόγηση με διεθνείς δείκτες, πολιτικές, προτάσεις στρατηγικής», που δημοσιεύθηκε το 2009. Η συγκεκριμένη μελέτη αποτελεί πεδίο ενδιαφέροντος καθώς πραγματεύεται έναν τομέα που αποτελεί αρμοδιότητα των αιρετών Περιφερειών, υπό την έννοια ότι εντάσσεται στο πλαίσιο των αναπτυξιακών δυνατοτήτων και πολιτικών.

Με την εφαρμογή της συγκριτικής αξιολόγησης αναδεικνύονται επακριβώς τα θετικά στοιχεία αλλά τα προβληματικά, αυτά που πρέπει να μεταβληθούν για την ολοκλήρωση των διάφορων στόχων στον τομέα της καινοτομίας. Η συγκριτική αξιολόγηση βοηθά στον προσανατολισμό δημιουργίας εκείνων των βάσεων, που θα επιφέρουν λύσεις στις διάφορες προβληματικές περιοχές στην ελληνική πραγματικότητα.

Στη μελέτη απεικονίζεται και αξιολογείται το επίπεδο καινοτομίας στην Ελλάδα σε σύγκριση με Ευρωπαϊκές και άλλες χώρες. Η μελέτη στηρίζεται σε ανάλυση δεικτών από τρεις διεθνείς εκθέσεις οι οποίες δημοσιεύουν ετήσιες συγκρίσεις χωρών: (1) τον Ευρωπαϊκό Πίνακα Καινοτομίας (European Innovation Scoreboard), (2) την Επετηρίδα Παγκόσμιας Ανταγωνιστικότητας (World Competitiveness Yearbook) του IMD και (3) την Έκθεση Παγκόσμιας Ανταγωνιστικότητας (Global Competitiveness Report) του World Economic Forum. Οι δείκτες που χρησιμοποιούνται εκφράζουν εισροές καινοτομίας (πόρους, ανθρώπινο δυναμικό), συνθήκες (πολιτικές, κοινωνικές στάσεις και αξίες) και εκροές καινοτομίας (νέα προϊόντα, καινοτομίες κ.ά), όπως ήδη έχει αναφερθεί στη συγκριτική αξιολόγηση Περιφερειών.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει η ανάδειξη της ανάγκης μιας ολοκληρωμένης πολιτικής και εθνικής στρατηγικής που να βασίζεται στην καινοτομία, αφού η ιστορία των προγραμμάτων καινοτομίας αναδεικνύει των κατακερματισμό τους. Η προσπάθεια για την εφαρμογή μιας ενιαίας πολιτικής γίνεται στα πλαίσια των προγραμμάτων της Ε.Ε. ιδιαίτερα μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας, στην οποία θέτονται οι απαιτούμενοι στόχοι για την καινοτομία. Η προσπάθεια αυτή καταγράφεται στο ΕΣΠΑ 2007-2013, υπό τον τίτλο: «Δημιουργία και αξιοποίηση της Καινοτομίας υποστηριζόμενης από Έρευνα και Τεχνολογική Ανάπτυξη» άξονας προτεραιότητας 1 του ΕΠ «Ανταγωνιστικότητα & Επιχειρηματικότητα». Επιπλέον ενίσχυση του πλαισίου πολιτικής που αφορά στην καινοτομία αναμένεται με την έκδοση του νόμου για την έρευνα, την τεχνολογική ανάπτυξη και την καινοτομία, όπως φαίνεται στο «Σχέδιο Νόμου για την Έρευνα, Τεχνολογική Ανάπτυξη και Καινοτομία»

Προκειμένου να γίνει κατανοητός ο τρόπος λειτουργίας της συγκριτικής αξιολόγησης παραθέτονται τα παραδείγματα χωρών από την Ε.Ε. στις οποίες έχουν γίνει προσπάθειες για ολοκληρωμένες πολιτικές καινοτομίας, δηλαδή υπό σύγκριση τίθεται το πλήθος των εμπλεκόμενων φορέων:

1. Στην Ισπανία που επίσης συναντάμε πληθώρα φορέων που ασχολούνται με καινοτομία, υπάρχει ενιαίο Σχέδιο Καινοτομίας στο οποίο εντάσσονται το σχέδιο για Έρευνα & Τεχνολογία και το σχέδιο Επιχειρηματικότητας.
2. Στην Ιταλία προκύπτει ότι έχει ανεξάρτητα σχέδια τόσο για Καινοτομία όσο και για Τεχνολογία και για Επιχειρηματικότητα/Ανταγωνιστικότητα. Η δομή του συστήματος πολιτικών περιλαμβάνει μόνο 19 φορείς, λιγότερους από όλες τις άλλες χώρες προς σύγκριση (με εξαίρεση τη Σουηδία).
3. Μεγάλος αριθμός φορέων παρατηρείται και στην Πορτογαλία, όπου δεν φαίνεται να υπάρχει ενιαίο Σχέδιο Καινοτομίας. Οι πολιτικές που αφορούν καινοτομία, όπως και στην περίπτωση της Ελλάδας, εμφωλεύονται σε πολιτικές άλλων πλαισίων όπως του Πλαισίου Ανταγωνιστικότητας.
4. Η Σουηδία, με τους λιγότερους φορείς καινοτομίας, διαθέτει αυτόνομο και ενιαίο σχέδιο καινοτομίας (Innovative Sweden). Το ενδιαφέρον είναι ότι προγράμματα που αφορούν επιχειρηματικότητα, έρευνα και τεχνολογία και ανταγωνιστικότητα είναι μόνο πυλώνες του ενιαίου σχεδίου καινοτομίας. (Λιούκας 2009: 63-65)

Το συμπέρασμα που εξάγεται είναι η έλλειψη ή ακόμα και η υποβάθμιση της εφαρμογής ενός ενιαίου προγράμματος για την καινοτομία, με συνέπεια να δυσχεραίνεται η εμφάνιση των θετικών στοιχείων του τομέα αυτού στην ελληνική οικονομία, ιδιαίτερα στην παρούσα χρονική στιγμή.

Τέλος, για γίνει κατανοητή η δυνατότητα εύρεσης λύσεων, εκτός από τον προφανή εντοπισμό προβλημάτων, μέσω της συγκριτικής αξιολόγησης παρατίθενται τα συμπεράσματα και οι προτάσεις της εν λόγω μελέτης.

Από τη μελέτη προκύπτει:

A) ότι η υστέρηση της Ελλάδας στην καινοτομία είναι συστημική, αφού η χώρα υστερεί σημαντικά συγκριτικά με τις ηγέτιδες χώρες στον τομέα αυτόν, όπως φαίνεται σε όλους τους υποδείκτες που χρησιμοποιήθηκαν. Η υστέρηση ενυπάρχει σε όλες σχεδόν τις πτυχές όπως αυτές εκφράζονται από εισροές, συνθήκες σχετικά με πολιτικές και στάσεις, και εκροές καινοτομίας. Πολλοί από τους παράγοντες αυτούς υπεισέρχονται σε όλο το οικονομικό, θεσμικό και κοινωνικό περιβάλλον. Γι αυτό η παράλληλη βελτίωση τους είναι δύσκολη και χρονοβόρα. Απαιτεί ριζικές αλλαγές σε πολλά μέτωπα ταυτόχρονα.

B) Τα δυνατά σημεία είναι λιγοστά, αφού και στους δείκτες που έχουμε υψηλές αποδόσεις η υστέρηση μεταφέρεται σε άλλο πεδίο και αναιρεί το συγκριτικό πλεονέκτημα. Πχ. Δυνατό σημείο: η συμμετοχή στην τριτοβάθμια εκπαίδευση, αλλά υστερούμε στην ποιότητα με αποτέλεσμα την αναίρεση του πλεονεκτήματος.

Θετικά αποτέλεσμα υπάρχουν στα «νέα για την εταιρία προϊόντα», σε Δαπάνες για καινοτομία και σε εσωτερικές, οργανωσιακές και άλλες καινοτομίες επιχειρήσεων. Σημαντική υστέρηση παρουσιάζεται σε «νέα στην αγορά προϊόντα».

Τα παραπάνω μας οδηγούν στο συμπέρασμα ότι θα πρέπει να εκμεταλλευτούμε την υιοθέτηση καινοτομιών και καινοτόμων ιδεών που ήδη έχουν δημιουργηθεί από άλλες εταιρείες ή οργανισμούς του εξωτερικού, αφού φαίνεται ότι ευκολότερα αφομοιώνονται στο ελληνικό μοντέλο εισερχόμενες ιδέες, με τη βοήθεια της "ανοικτής κουλτούρας" στις νέες ιδέες.

Γ) Χρειάζεται να νομοθετηθεί ένα νομικό πλαίσιο το οποίο θα εστιάζει στην καινοτομία, αφού η μέχρι τώρα πρακτική παρουσιάζει κατακερματισμό των προγραμμάτων αυτών. Το πρόβλημα εντοπίζεται στην ολοκλήρωση των ενεργειών και στον βαθμό σύγκλισης με την Ε.Ε. που παραμένει χαμηλός, ενώ αντίθετα άλλες μικρές χώρες της Ένωσης έχουν καλύτερα αποτελέσματα.

Έτσι, αφού μέσω της μελέτης προσδιορίζονται τα προβλήματα, αναφέρονται τα θετικά σημεία, γίνεται εφικτή η εξεύρεση λύσεων στον συγκεκριμένο τομέα. Η συγκριτική αξιολόγηση αναδεικνύει τους πρωτοπόρους αλλά και τα σημεία εκείνα που υπάρχει πλεονέκτημα προκειμένου να χρησιμοποιηθεί προς όφελος του πεδίου που μελετάται.

6.2 Η ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΣΤΟ ΠΕΔΙΟ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΑΠΟΒΛΗΤΩΝ

6-2.1 Παράδειγμα εφαρμογής της συγκριτικής αξιολόγησης στο πεδίο της Διαχείρισης Αποβλήτων

Μελέτη συγκριτικής αξιολόγησης από ΣΔΙΤ στην Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας σχετικά με τη διαχείριση αποβλήτων.

Ήδη από το 2009 η πρώην Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Χαλκιδικής, νυν Περιφερειακή Ενότητα Χαλκιδικής-Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας σε συνεργασία με την τότε αναπτυξιακή της εταιρεία και τη Q-PLAN Βορείου Ελλάδος, μέσω του ευρωπαϊκού προγράμματος LIFE+, συνέταξαν μελέτη συγκριτικής αξιολόγησης με θέμα "Συμπράξεις Δημοσίων- Ιδιωτικών Φορέων για τη βελτιστοποίηση των σχημάτων περιορισμού, ανάκτησης και ανακύκλωσης αποβλήτων σε προορισμούς μαζικού τουρισμού".

Μόνο από τον τίτλο κατανοούμε τη σημασία της μελέτης αφού αφορά σε ένα από τα βασικότερα προβλήματα της χώρας, δηλαδή τη διαχείριση και αξιοποίηση αποβλήτων. Σε ένα κοινωνικό περιβάλλον που δεν έχει ευαισθητοποιηθεί στο συγκεκριμένο τομέα, κρίσιμη είναι αυτή η προσφορά της αυτοδιοίκησης με τη βοήθεια του ιδιωτικού τομέα και της Ε.Ε.

Προκειμένου να συνταχθεί η μελέτη και να προσδιοριστούν τα βήματα που πρέπει να ακολουθηθούν η ομάδα συγγραφής εξέτασε περιπτώσεις χωρών της Ευρώπης, με κριτήριο την συνεργασία υπό τη μορφή ΣΔΙΤ, στο αντικείμενο της διαχείρισης απορριμμάτων.

Στις περιοχές αυτές εντοπίστηκε ύπαρξη

- α) έντονης περιβαλλοντικής συνείδησης που συνεπάγεται ισχυρή κοινωνική πίεση,
- β) αυστηρής περιβαλλοντικής νομοθεσίας με συνέπεια ύπαρξη μικών περιθωρίων απόρριψης ακατέργαστων απορριμμάτων και
- γ) σημαντικοί φόροι απόρριψης (όπου επιτρέπεται) στις χωματερές και κατά συνέπεια οικονομικό κίνητρο.

Έτσι λοιπόν, το κύριο χαρακτηριστικό είναι ο περιορισμός των ποσοτήτων που καταλήγουν σε χώρους υγειονομικής ταφής παρά στην ανακύκλωση υλικών αν και η τελευταία κατέχει υψηλή θέση στις περιοχές αυτές.

Έπειτα, αναλύθηκαν τα χαρακτηριστικά παραδείγματα των περιοχών αυτών, που ήταν τα εξής:

- i. Γερμανία – Εγκατάσταση Κομποστοποίησης στο Esslingen
- ii. Ισπανία – Οικολογικό Πάρκο της Βαρκελώνης (Ecoparc II)
- iii. Δανία – Μονάδα Αναερόβιας Επεξεργασίας στο Zealand
- iv. Ιταλία – Μονάδα Θερμικής Επεξεργασίας στην Carteolana

Οι μονάδες των ανωτέρω περιοχών ανήκουν στην τοπική αυτοδιοίκηση Α' βαθμού, με εκμετάλλευση από ιδιωτικούς φορείς, ενώ ο σχεδιασμός τους έχει γίνει μέσω περιφερειακών προγραμμάτων.

Μια ακόμα περίπτωση που εξετάστηκε ήταν Η Πρωτοβουλία Ιδιωτικής Χρηματοδότησης στο Ηνωμένο Βασίλειο, που είναι μια συμφωνία όπου ο δημόσιος τομέας αναθέτει την παροχή υπηρεσιών στον ιδιωτικό τομέα για μεγάλη χρονική περίοδο. Οι υπηρεσίες συνήθως συνδέονται και προκύπτουν από επένδυση του ιδιωτικού τομέα σε υποδομές που χρησιμοποιούνται για την παροχή των υπηρεσιών. (N.A. Χαλκιδικής:2009, 32)

Τέλος, παρουσιάστηκε η περίπτωση της Ελλάδας και προτάθηκαν λύσεις για την αντιμετώπιση του ιδιαίτερα προβληματικού πεδίου για τη χώρα μας, μέσω του σχήματος των ΣΔΙΤ. Από τα συμπεράσματα αξίζει να σημειωθεί όπως αναφέρεται στη μελέτη ότι: "αναφορικά με το θεσμικό, το νομικό και το εφαρμοστικό πλαίσιο που έχει διαμορφωθεί, μια δραστηριότητα κοινής ωφέλειας στο αντικείμενο της διαχείρισης απορριμμάτων που εδράζεται σε ένα σχήμα τύπου σύμπραξης δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, έχει τη δυναμική και τα εγγενή χαρακτηριστικά να βελτιώσει την οικονομική αποτελεσματικότητα με:

- i. Τον περιορισμό και τον επιμερισμό της οικονομικής επικινδυνότητας,
- ii. Την εμπρόθεσμη υλοποίηση του έργου εντός του προϋπολογισμού,

- iii. Τη βελτιστοποίηση της κατανομής των απαιτούμενων οικονομικών πόρων σε όλη τη διάρκεια του έργου ή και τον κύκλο ζωής της δραστηριότητας,
- iv. Την υιοθέτηση νεωτεριστικών και προηγμένων σχημάτων και πρακτικών σχεδίασης, λειτουργίας και χρηματοδότησης του έργου,
- v. Τη βελτίωση της διαχείρισης, εγκατάστασης και λειτουργίας του έργου και την κατά συνέπεια ελαχιστοποίηση της επικινδυνότητας.

Οι κρίσιμοι παράγοντες επιτυχίας για την εφαρμογή σχημάτων σύμπραξης δημόσιου και ιδιωτικού τομέα στην ανάπτυξη υποδομών διαχείρισης απορριμμάτων εντοπίζονται σε τέσσερις κατευθύνσεις, όπως:

- i. Χρήση εναλλακτικών μεθόδων και συστημάτων χρηματοδότησης με ενδεχόμενη εξασφάλιση από πόρους δημοτικής φορολόγησης. Με τον τρόπο αυτό μπορεί να επιτευχθεί η διεύρυνση της επικινδυνότητας και να τονωθεί η θελκτικότητα των νέων επενδύσεων.
 - ii. Ανάλυση από τις περιφερειακές αρχές ηγετικού ρόλου στο σχεδιασμό χωρητικότητας. Με τον τρόπο αυτό μπορεί να διευκολυνθεί η χρήση κοινών υποδομών και η αποφόρτιση των τοπικών παραγόντων από πολιτικές πιέσεις.
 - iii. Εφαρμογή συστήματος αποζημιώσεων για τις τοπικές κοινωνίες που πλήττονται. Με τον τρόπο αυτό αμβλύνονται οι αντιδράσεις και δημιουργείται χώρος για την επιλεκτική μείωση των δημοτικών τελών.
 - iv. Ολοκλήρωση του στρατηγικού σχεδιασμού των αστικών απορριμμάτων με τα μη επικίνδυνα εμπορικά και βιομηχανικά. Με τον τρόπο αυτό είναι δυνατή η μείωση του κόστους, ο περιορισμός του αριθμού των εγκαταστάσεων και η μείωση των ρύπων".
- Ενδιαφέρον παρουσιάζει ότι αυτού του είδους η συνεργασία μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα είναι αρκετά διαδεδομένη στην Ευρώπη, σε αντίθεση με τα ισχύοντα στην Ελλάδα, τόσο από άποψη αποδοχής των ΣΔΙΤ από την πολιτεία όσο και από τους πολίτες, καθώς οι αντιδράσεις είναι μεγάλες σε κάθε τέτοια προσπάθεια, γεγονός που αποτελεί τροχοπέδη για τη λύση του θέματος της διαχείρισης αποβλήτων στη χώρα. Ούτως ή άλλως χωρίς την υποστήριξη της τοπικής αυτοδιοίκησης και της τοπικής κοινωνίας δεν μπορούν να υλοποιηθούν δράσεις αυτού του τύπου.

6-2.2 Μελέτη συγκριτικής αξιολόγησης από Περιφέρεια Θεσσαλίας σχετικά με τη διαχείριση αποβλήτων.

Η Περιφέρεια Θεσσαλίας παρουσίασε μελέτη συγκριτικής αξιολόγησης εναλλακτικών σεναρίων επεξεργασίας αστικών στερεών αποβλήτων. Σ' αυτήν τη μελέτη έγινε συγκριτική αξιολόγηση μεταξύ διαφόρων λύσεων που κρίθηκαν υλοποιήσιμες, για τη διαχείριση των ΑΣΑ. Είναι γεγονός πως στη συγκεκριμένη περιφέρεια, ήδη υπάρχουν λειτουργικοί χώροι

ΧΥΤΑ ΣΜΑ ΚΔΑΥ και ΧΑΔΑ και έτσι με τη συγκεκριμένη μελέτη που χρησιμοποιείται ως εργαλείο σχεδίασης και υλοποίησης, επιχειρείται η προώθηση της πιο ενδεδειγμένης λύσης στη διαχείριση των ΑΣΑ.

Τα θέματα που εξετάζονται αφορούν στην :

- i. Αποτύπωση της υφιστάμενης κατάστασης στον τομέα της διαχείρισης των ΑΣΑ
- ii. Αναλυτική περιγραφή των διαθέσιμων δόκιμων τεχνολογιών επεξεργασίας Α.Σ.Α.
- iii. Διαμόρφωση εναλλακτικών σεναρίων, λαμβάνοντας υπόψη τη γεωγραφική κατανομή των ποσοτήτων Α.Σ.Α., τα υφιστάμενα και υπό σχεδιασμό έργα διαχείρισης στερεών αποβλήτων (Δ.Σ.Α.) και τις εναλλακτικές τεχνολογίες Δ.Σ.Α.
- iv. Ανάπτυξη κριτηρίων αξιολόγησης (τεχνικά, περιβαλλοντικά, οικονομικά και θεσμικά).
- v. Συγκριτική αξιολόγηση σεναρίων με πολυκριτηριακή ανάλυση
- vi. Περιγραφή προτεινόμενης λύσης
- vii. Προτεινόμενο σχέδιο δράσης (χωροθέτηση εγκαταστάσεων, περιγραφή και συγκριτική αξιολόγηση χρηματοδοτικών σεναρίων, χρονοδιάγραμμα)

Η λύση που προτείνεται μέσω της συγκριτικής αξιολόγησης μεταξύ των διάφορων σεναρίων είναι η λειτουργία τριών μονάδων αναερόβιας μηχανικής – βιολογικής επεξεργασίας με τμήμα προδιαλεγμένου οργανικού κλάσματος που προτείνεται να χωροθετηθούν στα οικόπεδα των ΧΥΤΑ Λάρισας, Δυτικής Θεσσαλίας (Τρικάλων) και Βόλου.

6-3 Παρουσίαση καινοτόμων έργων σε Περιφέρειες της Ευρώπης

Σε αυτό το μέρος του κεφαλαίου θα παρατεθούν ενδιαφέροντα παραδείγματα έργων που έχουν υλοποιηθεί με επιτυχία από Περιφέρειες της Ε.Ε. και δύναται να χρησιμοποιηθούν ως βάσεις για την εκπόνηση μελετών συγκριτικής αξιολόγησης σε διάφορους τομείς δραστηριότητας, που άπτονται των αρμοδιοτήτων των αιρετών Περιφερειών της Ελλάδας μετά την τελευταία μεταρρύθμιση. Τα έργα στα οποία θα γίνει αναφορά έχουν δημοσιευθεί στο περιοδικό των Περιφερειών της Ευρώπης «Panorama» και στόχος της παρουσίασης είναι η εξοικείωση του αναγνώστη με κάποια έργα που υλοποιούνται στις Περιφέρειες. Η παράθεση θα γίνει βάσει τομέων πολιτικής, προκειμένου να ενταχθούν τα έργα αυτά σε συγκεκριμένο πλαίσιο.

6-3.1 Η συγκριτική αξιολόγηση στο πεδίο του Τουρισμού

Ο τουρισμός αναμφίβολα αποτελεί έναν από τους σημαντικότερους παράγοντες της ελληνικής οικονομίας. Ωστόσο, φαίνεται ότι σε πολλές περιπτώσεις λείπει η ποιότητα και

αυτό που αποκαλείται ως "ηθική διάσταση του τουρισμού". Υψηλό επίπεδο κατέχει ο τουρισμός και στις πολιτικές της Ένωσης, αφού αποτελεί συντελεστή ζωτικής σημασίας για την οικονομία, την ανάπτυξη και την απασχόληση. Το ζητούμενο είναι η λήψη τέτοιων μέτρων που οδηγούν στην ποιότητα, τη βιώσιμη ανάπτυξη, τη χρήση νέων τεχνολογιών, τη στατιστική παρακολούθηση και την ανάπτυξη της απασχόλησης στον τομέα του τουρισμού. Προς αυτή την κατεύθυνση κινούνται διάφορες δράσεις της Ένωσης που υποστηρίζονται και από το ΕΤΠΑ. Τα αποτελέσματα των δράσεων αυτών δημοσιεύθηκαν το 2011 σε έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, βάσει της οποίας οι δράσεις αυτές είχαν θετικά αποτελέσματα στις ευρωπαϊκές περιφέρειες σε ποσοστό 58 %, σε ποσοστό 73 % ενίσχυσαν τις τουριστικές δυνατότητες και σε ποσοστό 74 % δημιούργησαν τουριστική δραστηριότητα. Κατανοητή είναι λοιπόν η υλοποίηση τέτοιων δράσεων.

Ένα παράδειγμα αφορά στην περιφέρεια της Βρετανίας (από τις πιο υπανάπτυκτες) στη Γαλλία (Πανόραμα, τευχ. 40: 25). Με τη συνεισφορά του 38% της χρηματοδότησης από το ΕΤΠΑ, υλοποιήθηκε δημόσιο έργο που περιελάμβανε την τροποποίηση μιας παλιάς, εγκαταλελειμμένης σιδηροδρομικής γραμμής για τη δημιουργία μονοπατιών μήκους 26 χλμ για περπατητές και ποδηλάτες. Αρχικά οι επισκέπτες ήταν μηδενικοί το 2003 και μέχρι το 2008 άγγιξαν τους 23.000. Το μονοπάτι παρακολουθείται από ηλεκτρονικό σύστημα καταμέτρησης που καταγράφει τη χρήση και τα στατιστικά της δίδονται τακτικά στο τοπικό γραφείο τουρισμού.

Αυτό το παράδειγμα αποδεικνύει τη σημασία της ανάπτυξης περιοχών που ενώ αρχικά δεν φαίνεται να έχουν τουριστικό ενδιαφέρον, στη συνέχεια μετατρέπονται σε τουριστικό προορισμό μεταβάλλοντας έτσι την περιοχή και το βιοτικό επίπεδο των κατοίκων.

6-3.2 Η συγκριτική αξιολόγηση στο πεδίο της "έξυπνης" ανάπτυξης

Κάθε χρόνο μέσω του θεσμού των Regio Stars βραβεύονται έργα που παρουσιάζουν καινοτομίες στις Περιφέρειες της Ένωσης και η υλοποίησή τους έχει υποστηριχθεί από την πολιτική συνοχής. Στην απονομή των Regio Stars 2012, που έγινε στις Βρυξέλλες στις 14 Ιουνίου, βραβεύτηκε η Περιφέρεια Styria που βρίσκεται στην Αυστρία (Πανόραμα, τευχ. 42: 16-17). Το καινοτόμο έργο Eco World Styria που παρουσίασε αφορά στη δημιουργία ενός πράσινου πάρκου (Eco Tech Valley), στο οποίο δραστηριοποιούνται περίπου 200 εταιρείες με επιτυχημένο έργο στον τομέα της καθαρής τεχνολογίας (cleantech). Στόχος του έργου είναι η αύξηση της ανταγωνιστικότητας μέσω της καινοτομίας στον τομέα των πράσινων τεχνολογιών και η παραγωγή οικονομικής ανάπτυξης.²² Σκοπός της Περιφέρειας Styria είναι

²² Αντίθετα στην Ελλάδα το ΣτΕ αποφάσισε ότι δε μπορεί να προχωρήσει το Τεχνολογικό Πάρκο Ακρόπολις, όπου θα στεγάζονταν 127 ελληνικές εταιρείες υψηλής τεχνολογίας, προβάλλοντας πολεοδομικό κώλυμα και ενώ η Τουρκία πρόκειται να εγκαινιάσει το Techno Park στην Κωνσταντινούπολη.[www.capital.gr]

η ανάπτυξη του συνεργατικού σχήματος που επιχειρείται με το έργο για την εξέλιξη της περιοχής σε κορυφαία τοποθεσία παγκοσμίως για τη συγκέντρωση καινοτόμων cleantech. Οι εταιρείες και τα ερευνητικά ιδρύματα που δραστηριοποιούνται στην περιοχή του πάρκου θεωρούνται κορυφαίες στην πράσινη τεχνολογία.

6-3.3 Η συγκριτική αξιολόγηση στο πεδίο των νέων τεχνολογιών που συνδέονται με την πληροφόρηση.

Στην ίδια απονομή, το βραβείο στον τομέα της πληροφόρησης & επικοινωνίας Regio Stars 2012, δόθηκε στην επαρχία της Podlaskie Voivodeship που βρίσκεται στη βορειοανατολική Πολωνία. Με την υποστήριξη της ηγεσίας της επαρχίας δημιουργήθηκε δικτυακός τόπος, που βραβεύτηκε για τα εργαλεία πληροφόρησης προς το κοινό και την ευκολία στη χρήση τους από τους πολίτες (Πανόραμα, τευχ. 42: 16-17). Ο συγκεκριμένος ιστότοπος παρέχει πληροφορίες σχετικά με προγράμματα, που επωφελούνται της περιφερειακής πολιτικής της Ένωσης, στα Πολωνικά και τα Αγγλικά με λεπτομερή πληροφόρηση για τις συγχρηματοδοτούμενες επενδύσεις και τους δικαιούχους των προγραμμάτων. Παράλληλα, προβάλλει παραδείγματα βέλτιστων πρακτικών τα οποία έχουν συμβάλει σημαντικά στην ανάπτυξη της επαρχίας, βοηθώντας την προβολή των προγραμμάτων και επενδύσεων της Ένωσης(Πανόραμα, τευχ. 42: 17).

Τα παραπάνω παραδείγματα καταρχήν προβάλλουν τη χρησιμοποίηση του εργαλείου της συγκριτικής αξιολόγησης από την ίδια την Ένωση. Η μέθοδος προωθείται μέσω των δράσεων και των πολιτικών. Τα κράτη μέλη και οι κατά τόπους διοικητικές δομές τους, Περιφέρειες, Επαρχίες, Δήμους προτρέπονται στην κατεύθυνση της υιοθέτησης μοντέλων ανάπτυξης. Συγκεκριμένα ο θεσμός των Regio Stars αφενός επιβραβεύει την καινοτομία αφετέρου οι κάτοχοι των βραβείων θεωρούνται έμπνευση για τους υπόλοιπους. Δηλαδή, ακριβώς ο ορισμός του benchmarking ως προς την ενσωμάτωση ήδη δοκιμασμένων πρακτικών.

Θεωρώ ότι σε αυτό το πλαίσιο με μελέτη και άλλων αντίστοιχων παραδειγμάτων είναι εφικτή η εκπόνηση μελετών συγκριτικής αξιολόγησης προκειμένου να ενσωματωθούν στην ελληνική πραγματικότητα στοιχεία που ήδη έχουν υλοποιηθεί με επιτυχία σε διάφορους τομείς για την ανάπτυξη της οικονομίας, τη λειτουργική αναβάθμιση της δημόσιας διοίκησης κ.α. Οι Περιφέρειες της Ευρώπης είναι πολύ δραστήριες αναφορικά με τη αξιοποίηση στοιχείων από τους πρωτοπόρους σε διάφορους τομείς. Αδιαμφισβήτητα η συγκριτική αξιολόγηση και η εφαρμογή των αποτελεσμάτων της θα μπορούσαν να βοηθήσουν τις αιρετές Περιφέρειες προς αυτή την κατεύθυνση.

7 ΑΝΤΙ ΕΠΙΛΟΓΟΥ - Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ

Στην Ελλάδα το εργαλείο της συγκριτικής αξιολόγησης δεν είναι διαδεδομένο. Εύκολα εξάγεται το συμπέρασμα αυτό από την έλλειψη ελληνικής βιβλιογραφίας στο συγκεκριμένο τομέα. Η συγκριτική αξιολόγηση όμως εφαρμόζεται ευρέως σε οργανισμούς του δημοσίου σε διεθνές επίπεδο, με μεγάλη επιτυχία, αφού το προβληματικό πεδίο του ανταγωνισμού, όσον αφορά το δημόσιους οργανισμούς, εξαλείφεται ή είναι περιορισμένο (Ζερβόπουλος-Παλάσκας, 2010: 13). Επομένως, φαίνεται ότι οι δημόσιοι οργανισμοί πληρούν μια βασική προϋπόθεση για επιτυχή εφαρμογή συγκριτικής αξιολόγησης που να αφορά στη βελτίωση του τρόπου λειτουργίας και οργάνωσης και στην αύξηση της ικανοποίησης στην εξυπηρέτηση των πολιτών. Ειδικά το τελευταίο αποτελεί κυρίαρχο ζητούμενο στο σύνολο της δημόσιας διοίκησης στην ελληνική πραγματικότητα.

Ιστορικά τα προβλήματα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και κατ' επέκταση και της αυτοδιοίκησης είναι σε όλους γνωστά. Ο εκσυγχρονισμός και η μεταρρύθμιση του ελληνικού διοικητικού συστήματος έχει αποτελέσει αντικείμενο μελέτης πολλών ερευνητών – εμπειρογνώμων αλλοδαπών και ελλήνων. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι οι λύσεις που έχουν προταθεί χρονολογούνται από το 1947 με την έκθεση για το δημόσιο από τον απεσταλμένο της αμερικανικής κυβέρνησης Paul Porter, ο οποίος έγραφε για την Ελλάδα: "δεν υφίσταται εδώ κράτος σύμφωνα με τα δυτικά πρότυπα. Αν' αυτού υπάρχει μια χαλαρή ιεραρχία ατομιστών πολιτικών, μερικών χειρότερων από άλλους, που είναι τόσο απασχολημένοι με τον ατομικό τους αγώνα για εξουσία, ώστε δεν έχουν το χρόνο, αν υποθέταμε ότι είχαν την ικανότητα να αναπτύξουν μια οικονομική πολιτική".

Τα ίδια προβλήματα διατυπώθηκαν και στην έκθεση (1952) του καταξιωμένου καθηγητή Πολιτικής Οικονομίας και υπουργού Οικονομικών επί κυβερνήσεων του Ελ. Βενιζέλου και του Αλεξ. Παπαναστασίου, Κ. Βαρβαρέσσου ο οποίος, περιγράφει το «νέο τύπο δημοσίου υπαλλήλου, με κύρια χαρακτηριστικά την έλλειψη ικανότητας και υπαλληλικής συνειδήσεως και την επιτηδειότητα, όπως εκμεταλλεύεται τη θέσιν του δια προσωπικήν ωφέλειαν». Και σ' αυτήν την περίπτωση ως γενεσιουργός αιτία του νέου μορφώματος, αναγνωρίζεται η έλλειψη ενός ορθολογικού συστήματος προσλήψεων, με το δημόσιο να καθορίζεται από νομιμοφάνεια που στην ουσία οδηγεί στην αυθαιρεσία, στην αναξιοκρατία και στις πελατοκεντρικές σχέσεις μεταξύ της διοίκησης και των πολιτικών. Η κύρια ευθύνη λογίζεται και πάλι στο πολιτικό προσωπικό της χώρας, που φαίνεται ότι δεν επιθυμεί τη δημιουργία δημόσιας διοίκησης δυτικών προτύπων. Ωστόσο, λύσεις δύνονται για την αναδιοργάνωση και την ανασυγκρότηση της διοίκησης, χωρίς ποτέ να υλοποιηθούν.

Το 1964 ο γάλλος σύμβουλος του ΟΟΣΑ G. Langrod σε έκθεσή του σχετικά με την «elite» της γραφειοκρατίας, επισημαίνει όσα έχουν ήδη διατυπωθεί. Μέσα από την έκθεσή του για

τη διοικητική αναδιοργάνωση της Ελλάδας προτείνει τον «εξοπλισμό» του ανθρώπινου δυναμικού με τις απαραίτητες επαγγελματικές γνώσεις, προκειμένου να εφαρμοστούν διοικητικά πρότυπα καλών από άλλες χώρες, δηλαδή, την εφαρμογή συγκριτικής αξιολόγησης για την αναδιαμόρφωση της ελληνικής διοίκησης. Στην έκθεση αυτή, τονίζεται η σπουδαιότητα της χρήσης αντικειμενικού και αξιόπιστου συστήματος για την εκπαίδευση του ανθρώπινου δυναμικού.

Τα παραπάνω λειτουργικά προβλήματα αποτελούν τροχοπέδη και στη λειτουργία των δομών της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η διάχυσή τους σε ολόκληρο το φάσμα των διοικητικών δομών έχει ως αποτέλεσμα την έξαρση των φαινομένων κακοδιοίκησης, κακοδιαχείρισης και διαφθοράς, που πλέον γνωρίζουμε πολύ καλά. Η ουσία στη λύση του προβλήματος είναι η ύπαρξη θέλησης. Η θέληση όμως θα πρέπει να διακατέχει τους πολιτικούς προϊσταμένους, που αποτελούν την ηγεσία του διοικητικού μηχανισμού.

Οι αλλαγές που απαιτούνται πιστεύω ακράδαντα ότι δεν είναι δύσκολο να πραγματοποιηθούν. Δεδομένης της οικονομικής συγκυρίας είναι απαραίτητο να προσηλωθούμε σε στόχους που θα επισπεύσουν την ανάταξη της οικονομίας. Το ποιοτικό έλλειμμα του δημοσίου μπορεί να αντιστραφεί εάν αλλάξει η εργασιακή κουλτούρα που παραμένει αμυντική, αρκούμενη στην απλή επιτέλεση του «καθήκοντος» και απαγορευτική ως προς της λήψη πρωτοβουλιών και την ομαδική συνεργασία. Η κουλτούρα, όμως αλλάζει εύκολα από την ηγεσία της διοίκησης. Άρα, το ζητούμενο είναι να βρεθούν εκείνοι οι άνθρωποι, που επιθυμούν πραγματικά την αλλαγή προς όφελος του πολίτη και της χώρας γενικότερα. Προσπάθειες μεταρρυθμίσεων και αλλαγών έχουν γίνει πολλές σε πολλές χώρες, εκείνες που έχουν θετικό πρόσημο επιτυχίας είναι αυτές που υποστηρίζονται από την ηγεσία. Χωρίς αυτή την υποστήριξη όσες μελέτες συγκριτικής αξιολόγησης και να γίνουν και όσα παραδείγματα και να επιλεγούν δεν πρόκειται να έχουν επιτυχή έκβαση.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί ο νόμος 3230/2004 για την μέτρηση της απόδοσης και της αποτελεσματικότητας στην ελληνική διοίκηση. Αφενός, επιχειρήθηκε αντιγραφή ενός πλαισίου ακατάλληλου για τη λειτουργία της ελληνικής διοίκησης, αφετέρου δεν υποστηρίχθηκε από την ηγεσία, με αποτέλεσμα την μη εφαρμογή και την αποτυχία του νόμου αυτού, που κατ' άλλα θα προωθούσε ποιοτικά χαρακτηριστικά του δημόσιου management.

Η τοπική αυτοδιοίκηση και ειδικότερα η αιρετή Περιφέρεια θεωρώ ότι έχει τη δυνατότητα να προβεί σε αλλαγές. Με τον νέο αυτοδιοικητικό νόμο της δίνεται η διοικητική δύναμη της σχετικής αυτονομίας. Εάν το πολιτικό προσωπικό διακατέχεται από όραμα με διαυγή πολιτική βούληση η αναβάθμιση του λειτουργικού προτύπου και η ανάδειξη των

αναπτυξιακών δυνατοτήτων κρίνεται εφικτή. Ο ανασχεδιασμός δεν αποτελεί τεχνικό πρόβλημα αλλά κυρίως πολιτικό.

Το εργαλείο της συγκριτικής αξιολόγησης, εφόσον κατανοηθεί η χρήση του από την ηγεσία, η οποία θα πρέπει να είναι αποφασισμένη για το ποιές αλλαγές και βελτιώσεις ακριβώς επιθυμεί ή κρίνει απαραίτητες, μπορεί να αναδειχτεί σε αμέριστο συμπαραστάτη στην προσπάθεια υλοποίησης. Τα παραδείγματα που δύναται να χρησιμοποιηθούν και οι βέλτιστες πρακτικές άλλων χωρών της Ένωσης είναι πολλά. Διαφόρων κατηγοριών δεδομένα είναι πλέον εύκολο να συγκεντρωθούν λόγω της ύπαρξης των νέων τεχνολογιών, της τεχνικής υποστήριξης, των βάσεων δεδομένων και των Ολοκληρωμένων Πληροφοριακών Συστημάτων.

Επιπρόσθετα, θα πρέπει να προωθηθούν από την αυτοδιοίκηση δράσεις συμπράξεων τύπου ΣΔΙΤ, που σε άλλες χώρες χρησιμοποιούνται με μεγάλη επιτυχία και να γίνει κατανοητό ότι ο δημόσιος και ο ιδιωτικός τομέας θα πρέπει να συνεργάζονται υπό υγιείς μορφές για το κοινωνικό σύνολο και την ανάπτυξη της χώρας και των τοπικών περιοχών.

Πρέπει να καταπολεμηθούν τα φαινόμενα της πολυνομίας, της πληθώρας αρμοδιοτήτων, της έλλειψης συντονισμού και των χρονοβόρων διαδικασιών αδειοδοτήσεων ιδιωτικών επιχειρήσεων. Δεν γίνεται να υπάρχει αυτό ο όγκος του δημοσίου, όπως και δεν γίνεται να υπάρχει σε τόσο μεγάλο βαθμό η κρατικοδίαιτη ιδιωτική πρωτοβουλία.

Με τόσα χρηματοδοτικά εργαλεία και τεχνικά βοηθήματα από την Ένωση (ταμεία στήριξης - ΕΣΠΑ, αθρόες χρηματοδοτήσεις, δυνατότητες κατασκευής έργων περιφερειακής ανάπτυξης) θα έπρεπε ήδη να αποτελεί η Ελλάδα μια χώρα που θα είχε σεβαστεί αυτές τις δυνατότητες και θα τις είχε αξιοποιήσει προς όφελος όλων των τομέων δραστηριότητας και ιδιαίτερα στον τουρισμό και τη ναυτιλία.

Όμως για την πραγματοποίηση των ανωτέρω θα πρέπει πρώτα απ' όλα να αλλάξει η εργασιακή κουλτούρα, δηλαδή οι πολιτικές ηγεσίες να επιθυμούν πραγματική αλλαγή και να καταβάλουν προσπάθεια προκειμένου να διαχυθεί στην κοινωνία η θέληση αυτή.

Όσο δεν πραγματοποιείται αυτό βρισκόμαστε στο 1952 όπου ο Βαρβαρέσσος έγραφε:

“μπορεί να βελτιωθεί η Διοίκηση αρκεί να το θέλουμε πραγματικά.....”

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ξενόγλωσση

- Anand G. & Kodali R. (2008) "Benchmarking the benchmarking models, Benchmarking: An International Journal", Vol 15, No 3
- Bhutta, K.S., Huq, F. (1999) "Benchmarking – best practices: an integrated approach", *Benchmarking: An International Journal*, Vol. 6, No 3
- Bogan, C.E., English, M.J. (1994) *Benchmarking for Best Practices. Winning through Innovative Adaptation*, McGraw Hill, New York
- Brah, S.A., Ong, A.L., Rao, B.M. (2000) "Understanding benchmarking process in Singapore", *International Journal of Quality & Reliability Management*, Vol. 17, No 3
- Bullivant, J.R.N. (1996) "Benchmarking in the UK National Health Service", *International Journal of Health Care Quality Assurance*, Vol. 9, No 2
- Burpo, T.R. (1998) "Benchmarking start-up: pitfalls and successes", *Annual Quality Progress Transactions*, ASQ, Milwaukee
- Camp, R.C. (1989) *Benchmarking: The search for industry best practices that lead to superior performance*, ASQC Quality Press, Milwaukee, Wisconsin
- Davis, P. (1998) "The burgeoning of benchmarking in British local government: the value of "learning by looking" in the public services", *Benchmarking for Quality Management and Technology*, Vol. 5, No 4
- De Toro, I. (1995) "The 10 pitfalls of benchmarking", *Quality Progress*, Vol. 28 No 1
- Drew, S.A.W. (1996) "Accelerating change: financial industry experiences with BPR", *International Journal of Bank Marketing*, Vol. 14, No 6
- Elmuti, D., Kathawala, Y., Lloyed S. (1997) "The Benchmarking Process: Assessing Its Value and Limitations", *Industrial Management*, July/August

Garvin, D. (1991) "How the Baldrige Award Really Works", *Harvard Business Review*, November-December

Hollings, L. (1992) "Clearing up the confusion", *The TQM Magazine*, Vol. 4, No 3

Jeffery, R. (1981), *Social and Regional Interests: The ESC and Committee of the Regions*, στο J.Peterson & M. Shackleton, (2002) (επιμ.) *The Institutions of the European Union*, Oxford, Oxford University Press

Jones, R.(1999) "The role of benchmarking within the cultural reform journey of an awardwinning Australian local authority", *Benchmarking: An International Journal*, Vol. 6, No 4,

Longbottom, D. (2000) "Benchmarking in the UK: an empirical study of practitioners and academics", *Benchmarking: An International Journal*, Vol. 7, No 2, pp 98-117

Love, R., Dale, B. (1999) "Benchmarking" στο *Managing Quality*, Dale B.G., 3rd ed. Blackwell Business, Oxford

Meybodi, M.Z. (2005) "Strategic manufacturing benchmarking", *The TQM Magazine*, Vol. 17, No 3

Partovi, F.Y. (1994) *Determining what to benchmark: an analytic hierarchy approach*, *International Journal of Operations & Production Management*, Vol. 14, No 6

Ramabadran, R., Dean, J.W. Jr., Evans, J.R. (1997) "Benchmarking and project management: a review and organizational model", *Benchmarking for Quality Management & Technology*, Vol. 4, No 1

Ross, J.E. (1999) *Total Quality Management: Text, Cases and Readings*, St Lucie Press, Florida

Spendolini, M.J. (1992) *The Benchmarking Book*, AMACOM American Management Association, New York

Trosa, S. Williams, S. (1996) “Benchmarking in Public Sector Performance Management”, *Performance Management in Government*, Public Management Occasional Papers No 9, OECD Publications, Paris

Tucker, F.G., Zivan, S.M., Camp, R.C. (1987) “How to measure yourself against the best”, *Harvard Business Review*, January-February

Voss, C.A., Åhlström, P., Blackmon, K. (1997) “Benchmarking and operational performance: some empirical results”, *Benchmarking for Quality Management & Technology*, Vol. 4, No 4

Ελληνόγλωσση

Αθανασόπουλος Γεκ, (2007) *Θεσμικό πλαίσιο Περιφερειακής Ανάπτυξης*, Τόμος Α, Αθήνα

Αθανασόπουλος Κ., (2010) *Νέα Αρχιτεκτονική της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Πρόγραμμα Καλλικράτης: Η Περιφερειακή Διάσταση της Νέας Στρατηγικής Ευρώπη 2020*, Αθήνα: Σ.Ε.Π.

Αρταβάνη Μ.-Α., (1998) *Τα Νέα Μέσα της Περιφερειακής Πολιτικής και η Συμβολή τους στην Τοπική Ανάπτυξη στην Ελλάδα*, Διδακτορική διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο

Βλαδίκας Γ., Χουσουρίδης Μ. (2006) *Επιχειρησιακός Σχεδιασμός – Benchmarking*, Κέντρο Επιχειρηματικής και Τεχνολογικής Ανάπτυξης Κεντρικής Μακεδονίας

Κοεμτζή Μ. (2008), *Προσδιορισμός της Σχέσης του BENCHMARKING με τη Δ.Ο.Π. μέσα από τη διερεύνηση της εφαρμογής του σε σύστημα ποιότητας πιστοποιημένο ISO 9000*, Διδακτορική διατριβή, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας

Κόνσολας Ν., (1997) *Σύγχρονη Περιφερειακή Οικονομική Πολιτική*, Αθήνα: Εκ. Παπαζήση

Κουκιαδάκης Ε., (2006) *Μητροπολιτικοί Δήμοι και Μητροπολιτική Αυτοδιοίκηση: Μητροπολιτικοί Δήμοι και Αιρετή Περιφερειακή Αρχή*, Αθήνα: Σ.Ε.Π.

Μακρυδημήτρης Α. και Μιχαλόπουλος Ν. (επιμ.) (2000), *Εκθέσεις Εμπειρογνομώνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998*, Αθήνα Παπαζήση

PANORAMA (2011-2012), "Επιτυχημένες επενδύσεις στον τουρισμό", Πολιτική συνοχής 2014-2020, Επενδύσεις στις περιοχές της Ευρώπης, Τευχ. 40

PANORAMA (2012), "Γιορτάζοντας καινοτόμα έργα στην απονομή των Βραβείων RegioStars 2012", Η εταιρική σχέση στην πολιτική συνοχής Ενίσχυση της υλοποίησης αυτής της βασικής αρχής, Τευχ. 42

ΜΕΛΕΤΕΣ

Γετίμης Π. (καθηγητής) & Χλέπας Ν. (Επίκ. Καθηγητής) (2005) «Αρμοδιότητες και συγκρότηση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα: Προοπτικές αναβάθμισης», Αθήνα, Ερευνητικό Πανεπιστημιακό Ινστιτούτο Αστικού Περιβάλλοντος & Ανθρώπινου Δυναμικού, Πάντειο Πανεπιστήμιο

Δενιόζος Δ.(2003), «Η συγκριτική αξιολόγηση συμβάλλει στην τεκμηρίωση των πολιτικών επιλογών» Αθήνα, Συνέδριο με θέμα «Συγκριτική αξιολόγηση των εθνικών ερευνητικών πολιτικών», [www.ekt.gr/content/img/product/.../8-13.pdf]

Ιατρού Στ., Κουδούνη Αμ., Νικολακοπούλου Μ., Χασομέρη Στ., (2005) *Δομή και λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Αθήνα, ΤΕΕ

Λιουκας Σπ. (2009), *Η Καινοτομία στην Ελλάδα. Συγκριτική αξιολόγηση με διεθνείς δείκτες, πολιτικές, προτάσεις στρατηγικής*, Οικονομικό Παν/μιο Αθηνών- Ίδρυμα Κόκκαλη

Ν.Α. Χαλκιδικής, ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΧΑΛΚΙΔΙΚΗΣ Α.Ε.,Q-PLAN ΒΟΡΕΙΟΥ ΕΛΛΑΔΟΣ Ε.Π.Ε. (2009),*Συμπράξεις Δημοσίων- Ιδιωτικών Φορέων για τη βελτιστοποίηση των σχημάτων περιορισμού, ανάκτησης και ανακύκλωσης αποβλήτων σε προορισμούς μαζικού τουρισμού*, Πολύγυρος

Σωτηρέλης Γ., Σκοτινώτης Π.,Ξηρός Θ., Χατζηπαντελής Θ., Χλέπας Ν.,Πάσχος Λ. (2008) *Για την οργανωτική αναδιάρθρωση και λειτουργική αναβάθμιση της Δευτεροβάμιας Αυτοδιοίκησης*, Αθήνα, Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Σωτηρέλης Γ., Γαζή Γ., Κουταλάκης Χ., Κουτσούρης Δ., Ξηρός Θ., Πάσχος Λ., Πετράκη Μ., Σκοτινώτης Π., (2007) *Μελέτη για τη λειτουργική αναβάθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης εν όψει της διοικητικής μεταρρύθμισης*, Αθήνα, Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Σωτηρέλης Γ., (2005) Η οργανωτική αναδιάρθρωση της τοπικής Αυτοδιοίκησης στο επίκεντρο μεταρρύθμισης του διοικητικού μας συστήματος, Αθήνα, ΚΕΔΚΕ – Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Χατζηπαντελής Θ., Μαστοράκος Γ., Γκέκας Ρ., Κουτσούρη Δ., Κατσούλης Δ., (2007) *Σχετικά με την χάραξη νέων διοικητικών ορίων για τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και την παροχή των αντίστοιχων κινήτρων*, Αθήνα, Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης

ΟΜΙΛΙΕΣ

Ομιλία Γ.Γ. Περιφέρειας Στερεάς Ελλάδας Κατ. Διαμαντοπούλου, Στην Ημερίδα με θέμα «*Καλλικράτης ανάπτυξη και ασφάλεια*» Δευτέρα 25-10-2010 [http://thivapress-deltiatypoy.blogspot.com/2010/10/blog-post_6550.html]

INTERNET

[<http://kapodistriasis.info/2009-12-22-17-04-47//217-2010-11-16-17-12-53>]

[<http://www.alfavita.gr/artro.php?id=13442>]

[http://www.6gymnasio.gr/ACTIVITIES/top_ayto/kefalaio_1.htm]

[<http://kapodistriasis.info/2009-12-22-17-04-47//217-2010-11-16-17-12-53>]

[<http://www.alfavita.gr/artro.php?id=13442>]

[http://www.prd.uth.gr/sites/GS_RSAI/CONFERENCE_MAY2011_SITE/PAPERS_MAY2011_PDF_CD/ARTAVANI_M_A_3.pdf]

[http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/index_en.htm]

[http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/benchmarking_digital_europe_2011-2015.pdf]

[<http://www.e-benchmarking.org/el/regions.html>]

[http://www.kokkalisfoundation.gr/uploads/pdf/events/lectures_events/Report_on_Innovation_gr.pdf]

[<http://www.opengov.gr/ypepth/?p=1345>]

[<http://www.larisanews.gr/?p=11446>]

[<http://www.eco.at>]

[<http://www.podlaskiedotacje.pl>]

[http://mpira.ub.uni-muenchen.de/30936/1/Paper_1_.pdf]

[www.uadphilecon.gr/UA/files/1314616383..pdf]

[www.capital.gr]

[<http://en.wikipedia.org/wiki/Benchmarking>]

ΠΗΓΕΣ

Council of Europe (2011), Structure and operation of local and regional democracy, country report of Italy, (2008),

[\[https://wcd.coe.int/wcd/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1548646&SecMode=1&DocId=1349756&Usage=2\]](https://wcd.coe.int/wcd/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1548646&SecMode=1&DocId=1349756&Usage=2)

Σύνταγμα της Ελλάδας

Ι΄ Ψήφισμα 1828

Β. Δ. 1833

Β. Δ. 1836

Ν. ΓΧΛΔ/1909

Ν. Δ. ΝΖ'/1912

Ν. 3852/2010

Ν. 1622/85

Ν. 2218/94

Σχέδιο Προεδρικού Διατάγματος για το «Πρόγραμμα ΕΛΛ.Α.Δ.Α», [\[http://www.eklogika.gr/news/3564\]](http://www.eklogika.gr/news/3564), ανάρτηση 20-10-2010.

Υ.Α. του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης Α.Π. 74754/30/12/2010 με θέμα «Περιεχόμενο, δομή, τρόπος υποβολής, όργανα και διαδικασία κατάρτισης, παρακολούθησης και αξιολόγησης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) β' βαθμού».

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ: Χρονολογική ιστορική εξέλιξη των θεσμών της Αυτοδιοίκησης

Αναλυτικά, η χρονολογική ιστορική εξέλιξη των θεσμών της Αυτοδιοίκησης, από την επανίδρυση του νέου Ελληνικού Κράτους μέχρι σήμερα, είναι η εξής:

1821: Οι πρώτοι διοικητικοί σχηματισμοί που εμφανίζονται είναι οι τοπικές διοικήσεις, οι οποίες συγκροτούνται και οργανώνονται παράλληλα με τις πολεμικές επιχειρήσεις κατά Επαρχίες. Αυτά τα επαρχιακά διοικητικά σώματα ονομάζονται Εφορίες ή Επαρχιακές Δημογεροντίες.

Ψηφίζονται ή επικυρώνονται ο Διοικητικός Οργανισμός της Δυτικής Ελλάδας, ο Καταστατικός Οργανισμός με τον τίτλο 'Νομική Διάταξη της Ανατολικής Χέρσου Ελλάδος' και ο Οργανισμός της Πελοποννησιακής Γερουσίας (τοπικά Συντάγματα).

1822: Καθιερώνεται η Επαρχία ως περιφερειακή διοικητική μονάδα, με επικεφαλής το διοριζόμενο έπαρχο, εντολοδόχο και αντιπρόσωπο της εθνικής εξουσίας από την οποία διοριζόταν (Ν.12/30-4-1822). Κάθε Επαρχία χωριζόταν σε πόλεις και χωριά.

1823: Με το ψήφισμα της 30^{ης} Μαρτίου 1923 της Β' Εθνικής Συνέλευσης διαλύθηκαν οι Γερουσίες Πελοποννήσου και Δυτικής Στερεάς Ελλάδας και ο Οργανισμός Ανατολικής Χέρσου Ελλάδας.

1825: Η Γ' Εθνική Συνέλευση κατάρτισε το 'Πολιτικό Σύνταγμα' της Ελλάδας, με το οποίο καθορίζονται οι αρμοδιότητες του κυβερνήτη και των επικεφαλής των έξι Γραμματειών (Υπουργείων) που συστήθηκαν.

1828: Ο Ιωάννης Καποδίστριας αναλαμβάνει τη διακυβέρνηση. Καταργείται το Υπουργικό Συμβούλιο και συνίσταται η Γραμματεία του Κράτους. Στην περιφερειακή διοίκηση επέρχονται σημαντικές μεταρρυθμίσεις. Καθιερώνεται με το Νόμο της 13^{ης} Απριλίου 1928 το σύστημα διοίκησης των Έκτακτων Επιτροπών. Η επικράτεια διαιρέθηκε σε 7 Τμήματα (μεγάλες διοικητικές Περιφέρειες). Οι επίτροποι είναι εντολοδόχα όργανα του Κυβερνήτη. Ενισχύεται το σύστημα των δημογερόντων και καθιερώνεται σύστημα εκλογής-ανάδειξής τους, που βασίζεται στη εμπιστοσύνη των πολιτών (κοινοτική διοίκηση).

1833-1834: Άφιξη του Όθωνα. Η διοίκηση ασκείται σε μεγάλο βαθμό από τους Βαυαρούς, οι οποίοι είναι εμπνευστές των πρώτων πολιτειακών σχηματισμών του ανεξάρτητου πλέον ελληνικού κράτους. Εκδίδεται το Διάταγμα της 3^{ης} Απριλίου 1833 περί σχηματισμού των Γραμματειών, με το οποίο οργανώνεται για πρώτη φορά η κεντρική δημόσια διοίκηση. Συστήνονται 7 Γραμματείες, που αργότερα μετονομάστηκαν Υπουργεία. Με άλλο Διάταγμα ρυθμίζονται θέματα διαίρεσης του Βασιλείου και διοίκησης των Διαμερισμάτων. Κατονομάζονται οι Νόμοι και οι Επαρχίες και καθορίζεται η εδαφική τους περιοχή. Οι Νομάρχες και οι Έπαρχοι αναλαμβάνουν τη διοικητική διεύθυνση. Προβλέπονται και αιρετά συλλογικά όργανα, τα νομαρχιακά και επαρχιακά συμβούλια, για την υποβοήθηση του έργου του νομάρχη και του επάρχου. Η εκλογή των μελών τους γινόταν από τους πολίτες. Μπορεί συνεπώς να λεχθεί ότι καθιερώνεται για πρώτη φορά στο ανεξάρτητο Ελληνικό κράτος η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Εκδίδεται το από 27/12/1833-10/1/1834 διάταγμα περί Συστάσεως των Δήμων και εφαρμόζονται, επίσης για πρώτη φορά, ο θεσμός της Τοπικής

Αυτοδιοίκησης. Κάθε χωριό που έχει τουλάχιστον 300 κατοίκους μπορεί να σχηματίζει Δήμο με δική του δημοτική αρχή.

1836: Καθιερώνεται νέο σύστημα περιφερειακής διοίκησης. Με το Διάταγμα περί Διοικητικού Οργανισμού (20 Ιουνίου 1836) διατηρήθηκε η διαίρεση της επικράτειας σε Νομούς και Επαρχίες αλλά καταργήθηκε η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Συνιστώνται 30 διοικήσεις και 18 υποδιοικήσεις με ισάριθμες θέσεις διοικητών και υποδιοικητών, οι οποίοι είναι όργανα της κεντρικής εξουσίας.

1840-1842: Με το Νόμο 16/18 Σεπτεμβρίου 1840 μειώνεται ο αριθμός των Δήμων από 700 σε 250, έπειτα από αίτημα των κατοίκων, λόγω των προβλημάτων δυσλειτουργίας που αντιμετώπιζαν.

1845: Ψηφίζεται ο Νόμος ΚΕ της 5^{ης} Δεκεμβρίου 1845 περί διαίρεσης των νομαρχιακών και επαρχιακών αρχών και επανέρχεται η Νομαρχιακή διοίκηση με Νομάρχη και Νομαρχιακά Συμβούλια. Σε εκτέλεση του νόμου αυτού εκδίδεται το από 5-12-1845 Διάταγμα για τα καθήκοντα των Νομαρχών και της Υπηρεσίας τους και εμφανίζεται έτσι η πρώτη ουσιαστική εκδήλωση για την εφαρμογή αποκεντρωτικού συστήματος στην κρατική διοίκηση.

1846: Ψηφίζεται ο Νόμος ΛΓ΄ της 3^{ης} Ιουνίου περί Οργανισμού των Υπουργείων, με τον οποίο διατηρούνται οι γραμματείς και καθιερώνεται επισήμως ο όρος 'Υπουργείο'.

1863-1864: Ψηφίζεται από τη Β΄ Συνέλευση των Αθηνών το 'Σύνταγμα της Ελλάδος' του 1864. Το άρθρο 27 ορίζει: « Η εκτελεστική εξουσία ανήκει εις τον βασιλέα, ενεργείται δε δια των παρ' αυτού διοριζομένων υπευθύνων υπουργών». Στο άρθρο 105 ορίζεται εξάλλου ότι «Η εκλογή των δημοτικών αρχών θέλει γίνεσθαι δι' αμέσου καθολικής και μυστικής δια σφαιριδίων ψηφοφορίας».

1887: Το θέμα της αποκέντρωσης της δημόσιας διοίκησης έρχεται στην επικαιρότητα με δύο χαρακτηριστικές τάσεις: α) να καθιερωθούν αιρετά συλλογικά όργανα διοίκησης του Νομού παράλληλα με το Νομάρχη, β) να καταργηθεί η επαρχιακή διοίκηση. Ψηφίζεται ο Νόμος ΑΦΞΑ/27-5-1887, ο οποίος καταργεί πράγματι την επαρχιακή διοίκηση, ενώ με το Νόμο ΑΦΝΓ/28-7-1887 αναγνωρίζεται ο Νομός ως Νομικό Πρόσωπο και προβλέπεται η σύσταση Νομαρχιακού Συμβουλίου σε κάθε Νομό, στο οποίο ανατίθεται η εποπτεία των Δήμων.

1891: Με το Νόμο ΑΩΟΧ/1-1-1891 καταργείται ο θεσμός των Νομαρχιακών Συμβουλίων και επαναφέρεται η Επαρχιακή διοίκηση, με το αιτιολογικό ότι είναι ο θεσμός που προσαρμόζεται ευκολότερα στην ελληνική πραγματικότητα.

1899: Ψηφίζεται ο Νόμος ΒΧΕ/8-7-1799 περί Νομών και των διοικήσεων αυτών. Προβλέπονται τα Νομαρχιακά Συμβούλια του 1887, ενώ παραχωρούνται στα συλλογικά όργανα διοίκησης του Νομού ευρύτατες και αποφασιστικές αρμοδιότητες, που αφορούν δραστηριότητες στο γεωργικό τομέα, στην κτηνοτροφία και στην εκπαίδευση. Παραχωρούνται και οικονομικοί πόροι. Ρυθμίζονται θέματα εποπτείας και ελέγχου των αποφάσεων.

1909-1911: Το 1910 αυξάνεται σημαντικά ο αριθμός των Υπουργείων. Με την αναθεώρηση του Συντάγματος του 1911 διακηρύσσεται μεταξύ άλλων η αναμόρφωση του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και η μεταρρύθμιση του δημοτικού σχηματισμού.

1912: Ψηφίζεται ο Νόμος ΔΝΖ/1912 'Περί συστάσεως Δήμων και Κοινοτήτων'. Η χρονιά αυτή χαρακτηρίστηκε βασικός σταθμός για την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Εγκαθιδρύθηκε επισήμως ως διοικητική περιφέρεια η Κοινότητα. Δίνεται μεγάλη αυτονομία και περιορίζεται ο έλεγχος

σκοπιμότητας των πράξεων των Δημοτικών και Κοινοτικών Συμβουλίων. Η Κοινότητα αποτελεί πλέον αυθύπαρκτο τοπικό οργανισμό, που έχει δική του έκταση και περιουσία. Ο συγκεντρωτισμός διασπάται, οι πολίτες μπορούν να έχουν ενεργό ανάμειξη στα κοινά.

1913-1914: Απελευθερώνονται οι βόρειες ελληνικές περιοχές και τίθεται το θέμα της πολιτικής τους διοίκησης. Με τους Νόμους ΔΡΛΔ/1913 και 524/1914 επαναφέρεται ο θεσμός των Γενικών Διοικήσεων. Η Μακεδονία, η Ήπειρος και τα νησιά του Αιγαίου (νέες Γενικές Διοικήσεις) μπορούν να υποδιαιρεθούν και σε Υποδιοικήσεις.

1923: Επανέρχεται το ζήτημα της καθιέρωσης Β΄ βαθμού Αυτοδιοίκησης. Στο Ν.Δ. της 9ης-10ης Μαΐου 1923 'Περί διοικήσεως των Νομών' προβλέπεται ότι ο Νομός είναι αυτοδιοικούμενος τοπικός οργανισμός με ίδια νομική προσωπικότητα Δημοσίου Δικαίου. Όργανα του Νομού είναι ο Νομάρχης, το Νομαρχιακό Συμβούλιο και η Νομαρχιακή Επιτροπή. Τα μέλη του Νομαρχιακού Συμβουλίου εκλέγονται από το λαό κάθε τετραετία, η Νομαρχιακή Επιτροπή εκλέγεται από το Νομαρχιακό Συμβούλιο και ο Νομάρχης είναι το εκτελεστικό όργανο του Νομού.

1927: Με το Σύνταγμα του 1927 θεσπίζεται η Αυτοδιοίκηση δύο βαθμίδων, κατ' ελάχιστο όριο, και ορίζεται ως πρώτη βαθμίδα η Κοινότητα. Γίνεται αναφορά στη διαίρεση του κράτους κατά Περιφέρειες ευρύτερης εδαφικής έκτασης, αυτής των Δήμων και των Κοινοτήτων. Περιορίζεται η εποπτεία του κράτους.

1929: Με το Νόμο 4249/1929 προβλέπεται η συμμετοχή εκπροσώπων των επαγγελματικών οργανώσεων στο Νομαρχιακό Συμβούλιο.

1936-1938: Με τον Αναγκαστικό Νόμο 44/1936 συγκροτείται οργανισμός με τον τίτλο 'Διοίκησης Πρωτεύουσας'. Έχει δικαιοδοσία στους Δήμους και στις Κοινότητες που προήλθαν από τους Δήμους Αθηναίων και Πειραιώς και εξουσίες όμοιες με εκείνες του Υπουργείου Εσωτερικών.

1944: Οι ιδέες του νεοελληνικού Διαφωτισμού και της Φιλικής Εταιρείας, το ριζοσπαστικό κίνημα (Φιλάρετος, Χοϊδάς) και οι αστικές δημοκρατικές αναζητήσεις δένονται με το σοσιαλιστικό κίνημα, σύνθεση των οποίων αποτελούν οι κοινωνικοί προσδιορισμοί της Εθνικής Αντίστασης.

Κατά το ψήφισμα των Κορυθαίων της 27^{ης} Μαΐου 1944 (το Σύνταγμα της ελεύθερης αντιστασιακής Ελλάδας), 'όλες οι εξουσίες πηγάζουν από το λαό και ασκούνται από το λαό', ενώ στον Κώδικα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης της ΠΕΕΑ (Πολιτική Επιτροπή Εθνικής Απελευθέρωσης) της 7/8/1944 η Αυτοδιοίκηση αναγνωρίζεται ως θεμελιώδης θεσμός του δημοσίου βίου των Ελλήνων. Κατά τον Κώδικα της ΠΕΕΑ το διοικητικό σύστημα της χώρας διαμορφώνεται σε τρία επίπεδα: Δήμος-Κοινότητα (Α΄ βαθμίδα), Επαρχία (Β΄ βαθμίδα), Περιοχή (Γ΄ βαθμίδα).

Ενδεικτικές όσο και χαρακτηριστικές του πνεύματος που διαπερνά τον Κώδικα είναι ορισμένες αρμοδιότητες που προβλέπονται για τις δύο πρώτες Βαθμίδες.

- Για την Α΄ Βαθμίδα, το Κοινοτικό Συμβούλιο:

- α) Φροντίζει για τη βελτίωση και την εξασφάλιση της υγείας του χωριού και τη μόρφωση του λαού.
- β) Οργανώνει Υπηρεσίες κοινωνικής ωφελείας (φωτισμού, ύδρευσης, συγκοινωνίες κ.λ.π.) που μπορούν να έχουν προνομιακό χαρακτήρα .

- Για τη Δεύτερη Βαθμίδα, το Επαρχιακό Συμβούλιο μεριμνά:

- α) Για τη διαχείριση της περιουσίας και τη δημιουργία πόρων της Επαρχίας.

β) Για την εκτέλεση των δημοσίων έργων και την ανάπτυξη των πλουτοπαραγωγικών πηγών.

γ) Για τη δημόσια υγεία.

1949-1955: Καθιερώνεται ο θεσμός του επί θητεία Νομάρχη. Συνίσταται το Υπουργείο Συντονισμού και δημοσιεύεται ο καταστατικός νόμος των δημοσίων υπαλλήλων. Με τον Αναγκαστικό Νόμο 1811/55 αναμορφώνεται το φορολογικό σύστημα των ΟΤΑ και τίθεται σε ισχύ ο κώδικας κατάστασης δημοτικών και κοινοτικών υπαλλήλων. Με το Νόμο 2888/54 ψηφίζεται ο νέος Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας. Εφαρμόζεται ο Ν.3200/55 'Περί διοικητικής αποκέντρωσης', ο οποίος διευρύνει το ρόλο και τις αρμοδιότητες του Νομάρχη και συστήνει σε κάθε Νομαρχία ίδιο Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου με την επωνυμία 'Νομαρχιακό Ταμείο'.

1974-1980: Ψηφίζεται το Σύνταγμα του 1975. Οι διατάξεις του για τη Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι βελτιωμένες σε σύγκριση με τις συνταγματικές ρυθμίσεις προηγούμενων. Η Περιφερειακή Διοίκηση είχε ως αποστολή τον περιφερειακό προγραμματισμό, το συντονισμό και την εποπτεία του έργου του νομάρχη. Οι Νομαρχίες έχουν αποκλειστικά διοικητικό έργο. Μετά την παρέλευση διετίας καταργούνται οι Περιφερειακές Διοικήσεις. Με το Ν.Δ. 1147/72 δημιουργούνται στο Νομό Αττικής τέσσερα Νομαρχιακά Διαμερίσματα.

1967-1973: Με το Ν.Δ. 957/1971 συνιστώνται επτά Περιφερειακές Διοικήσεις με επικεφαλής υπαγόμενο στον υπουργό Εσωτερικών η κρατική επ' αυτών εποπτεία, η οποία όμως «δεν πρέπει να παρεμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους». Το κράτος αναλαμβάνει την ευθύνη για την εξασφάλιση των αναγκαίων πόρων, χρηματοδοτώντας τους ΟΤΑ από τον κρατικό προϋπολογισμό. Με το Νόμο 108/75 συνιστώνται τα Επαρχία Καλύμνου, Καρπάθου, Κω και Λήμνου.

1981-1989: Για πρώτη φορά προβλέπονται (και λειτουργούν) Συνοικιακά Συμβούλια, Λαϊκές Συνελεύσεις και εκλέγονται πάρεδροι στους μικρούς συνοικισμούς (Ν.1270/82), Επαρχιακά Συμβούλια, Δημοτικές και Δημοσυνεταιριστικές Επιχειρήσεις, προγραμματικές συμβάσεις προβλέπονται με το Νόμο 1416/84. Με το Νόμο 1518/85 ιδρύεται η Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (ΕΕΤΑΑ) ως τεχνικός σύμβουλος των ΟΤΑ. Με το Νόμο 1622/86 προβλέπεται η καθιέρωση Β' βαθμού Αυτοδιοίκησης. Την περίοδο αυτή δίνονται κίνητρα για εθελοντική συνένωση μικρών Κοινοτήτων σε βιώσιμους Δήμους, ενώ εκχωρούνται πόροι από την κεντρική διοίκηση στους ΟΤΑ σε ποσοστό φόρων και τελών υπέρ του Δημοσίου.

1990-1993: Η οικουμενική κυβέρνηση ψηφίζει το Νόμο 1878/90 για τη Β' βαθμία Αυτοδιοίκηση. Η εφαρμογή των διατάξεων για την ανάδειξη των αιρετών αντιπροσώπων της Β' βαθμίας Αυτοδιοίκησης αναστέλλεται από την κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας.

1994: Με τους Νόμους 2218 και 2240 προβλέπεται η λειτουργία Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και τριών διευρυμένων Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων (Αθήνας- Πειραιά, Έβρου-Ροδόπης, Δράμας-Καβάλας-Ξάνθης). Τον Οκτώβριο του ίδιου χρόνου, μαζί με τις δημοτικές εκλογές γίνονται και οι εκλογές για την ανάδειξη Νομαρχών και Νομαρχιακών Συμβουλίων.

1994-2005: Με σειρά νομοθετημάτων γίνονται διαρκείς αλλαγές και ανταλλαγές αρμοδιοτήτων μεταξύ των δύο βαθμίδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και την κεντρική κρατική εξουσία.

2011: Εφαρμογή αιρετής Περιφέρειας