



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ
Τμήμα Διεθνών & Ευρωπαϊκών Σπουδών

**Δημόσιες υπηρεσίες και έργα σε επίπεδο
Τοπικής Αυτοδιοίκησης υπό το πρίσμα
εφαρμογής του Καλλικράτη**

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

της

ΤΣΙΑΦΗ ΦΑΝΗΣ
ΑΡ. ΜΗΤΡΩΟΥ: Μ5/09

Επιβλέπων : Δ. Σκιαδάς
Επικ. Καθηγητής

Θεσσαλονίκη, Ιανουάριος 2011

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	σελ 1
1. Γενικές πληροφορίες.....	σελ 4
2. Διοίκηση-Διαχείριση έργων.....	σελ 6
2.1 Βασικές έννοιες της Διοίκηση-Διαχείριση έργων.....	σελ 6
2.1.1 Ορισμός έργου.....	σελ 6
2.1.2 Οι εμπλεκόμενοι στο έργο.....	σελ 6
2.1.3 Πόροι- αντικείμενο του έργου.....	σελ 8
2.1.4 Παράγοντες που επιδρούν στο έργο.....	σελ 9
2.1.5 Το βασικό τρίγωνο.....	σελ 10
2.1.6 Υπεύθυνος ή Διαχειριστής ή Διευθυντής του έργου.....	σελ 11
2.2 Κύκλος ζωής του έργου.....	σελ 13
2.2.1 Φάσεις του έργου.....	σελ 13
2.2.2 Κύκλος ζωής αποτελεσμάτων έργου.....	σελ 14
2.3 Διεργασίες της Διοίκησης-Διαχείρισης έργων.....	σελ 16
2.3.1 Δραστηριότητες εισόδου.....	σελ 16
2.3.2 Εσωτερικές δραστηριότητες.....	σελ 17
2.3.3 Αλληλεπίδραση δραστηριοτήτων.....	σελ 18
2.4 Ομάδα έργου.....	σελ 19
2.4.1 Επιθυμητά χαρακτηριστικά ομάδας.....	σελ 19
2.4.2 Στελέχωση ομάδας.....	σελ 20
2.4.3 Ηγέτης-Project Manager.....	σελ 21
2.4.5 Δίαυλοι επικοινωνίας.....	σελ 22
2.4.6 Τρόπος λήψης αποφάσεων.....	σελ 23
2.4.7 Αντιμετώπιση συγκρούσεων & αποχωρήσεις μελών.....	σελ 24
2.5 Αξιολόγηση έργου.....	σελ 25
2.5.1 Ορισμός κριτηρίων αξιολόγησης.....	σελ 26
2.5.2 Τεχνικές κριτηρίων αξιολόγησης.....	σελ 27
2.6 Σχεδιασμός έργου.....	σελ 28
2.6.1 Παράγοντες που επηρεάζουν το σχεδιασμό.....	σελ 28
2.6.2 Εργαλεία σχεδιασμού.....	σελ 29
2.6.3 Χρονικός προγραμματισμός.....	σελ 30
2.6.3α Διάγραμμα Gantt.....	σελ 31
2.6.3β Μέθοδος Critical Path Analysis & PERT.....	σελ 32
2.6.4 Εντοπισμός αβεβαιότητας & επικινδυνότητας.....	σελ 34
3 Οικονομική Διαχείριση-Διαχείριση Ποιότητας.....	σελ 35
3.1 Προγραμματισμός πόρων-προμηθειών.....	σελ 35
3.1.1 Απόδοση.....	σελ 35
3.1.2 Κόστος.....	σελ 35
3.1.3 Ποσότητα απαιτούμενων πόρων.....	σελ 36
3.1.4 Κατανομή πόρων.....	σελ 37
3.2 Προϋπολογισμός έργου.....	σελ 37
3.3 Διαχείριση ποιότητας.....	σελ 39
3.3.1 Πρότυπα και κανονισμοί.....	σελ 40
3.3.2 Διασφάλιση ποιότητας.....	σελ 40

3.3.3 ΕΛΟΤ.....σελ	41
3.3.4 Τοπική Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση (ΤΗΔ).....σελ	42
3.3.5 Το κοινό πλαίσιο αξιολόγησης.....σελ	44
3.4 Διαχείριση κινδύνων.....σελ	46
3.4.1. Αναγνώριση και ανάλυση κινδύνων.....σελ	46
3.4.2 Παρακολούθηση και αντίδραση.....σελ	47
3.4.3 Αξιολόγηση και αντιμετώπιση.....σελ	48
3.4.4 Επικοινωνιακή προσέγγιση του έργου.....σελ	49
3.4.5 Συστήματα, ροή και κανάλια επικοινωνίας.....σελ	50
4Ελληνική Πραγματικότητα-Πρόγραμμα Καλλικράτης.....σελ	52
4.1 Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ).....σελ	52
4.2 Η Ελληνική πραγματικότητα.....σελ	53
4.3 Αδυναμίες των δημόσιων φορέων για ολοκληρωμένη διαχείριση έργων.....σελ	56
4.4 Δυνατότητες προετοιμασίας των δημόσιων φορέων για επιτυχή διοίκηση και διαχείριση μέσω εφαρμογής του Καλλικράτη.....σελ	57
4.5Ο νέος ρόλος της περιφέρειας στην διοίκηση έργων μέσω εφαρμογής του Καλλικράτη	σελ 59
ΕΠΙΛΟΓΟΣ	σελ 61
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....σελ	64

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Η παρούσα διπλωματική εργασία, εκτός από προσωπική εργασία, περιέλαβε τη συμβολή ανθρώπων, που θεωρώ υποχρέωση να αναφέρω. Καταρχήν θα ήθελα να ευχαριστήσω τον επιβλέποντα καθηγητή της εργασίας κ. Δημήτριο Σκιαδά, για την καθοδήγησή του και την εμπειρία με την οποία συνέβαλε στην προσπάθειά μου, το Δήμαρχο Λαρισαίων κ Κ. Τζανακούλη που σε συνδυασμό με υπηρεσιακούς παράγοντες του Δήμου, της Περιφέρειας και της ΤΕΚΔ Ν. Λάρισας μου παρείχαν στοιχεία και οδηγίες.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Μετά τη μεταπολίτευση η σταδιακή διεύρυνση των αρμοδιοτήτων των Ο.Τ.Α α΄ βαθμού καθώς και η διαμόρφωση ενός νέου διοικητικού τοπίου στην περιφέρεια (περιφερειακή διοίκηση και καθιέρωση δεύτερου βαθμού αυτοδιοίκησης), οδήγησαν στη σταδιακή ανάδειξη ενός πολυεπίπεδου συστήματος άσκησης δημόσιων πολιτικών που προηγουμένως ανήγαν στην αποκλειστική αρμοδιότητα της κεντρικής διοίκησης.¹ Παρά τις σημαντικές μεταρρυθμίσεις, το ζήτημα της κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ της κεντρικής και αποκεντρωμένης διοίκησης, αφενός, και των δύο επιπέδων αυτοδιοίκησης, αφετέρου, δεν αποτέλεσε αντικείμενο μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης των δομών και διαδικασιών αποτελεσματικής επίλυσης των δημόσιων προβλημάτων.² Αντιμετωπίστηκε αποσπασματικά, με αποτέλεσμα να ανακύψουν έντονες επικαλύψεις και συγκρούσεις αρμοδιοτήτων μεταξύ των παραπάνω επιπέδων, που συχνά οδηγούν σε προφανείς ελλείψεις και αδυναμίες ως προς τη διαμόρφωση και υλοποίηση δημόσιων πολιτικών. Η συνολική αναδιάρθρωση των επιπέδων διοίκησης και αυτοδιοίκησης απαιτεί τη συνολική προσέγγιση της κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ των επιπέδων που θα προκύψουν με στόχο την εξασφάλιση της ενότητας και ολοκλήρωσης στην άσκηση των κρατικών λειτουργιών³.

¹ Βλ. Έκθεση της επιτροπής Ι.Τ.Α (Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης) Διοικητικός εκσυγχρονισμός, «Προς το Δήμο του 21ου αιώνα», Αθήνα Μάρτιος 2007, σελ. 50-53. Το θεσμικό πλαίσιο για την τοπική αυτοδιοίκηση περιλαμβάνεται ιστορικά στα εξής νομοθετήματα: Ν. 2503/97 «Διοίκηση, οργάνωση, στελέχωση της Περιφέρειας, ρύθμιση θεμάτων για την τοπική αυτοδιοίκηση», Ν. 1622/1986 «Τοπική Αυτοδιοίκηση - Περιφερειακή Ανάπτυξη - Δημοκρατικός Προγραμματισμός», Π.Δ. 410/95 "Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας", Κωδικοποίηση των ισχυουσών διατάξεων του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα όπως τροποποιήθηκαν και συμπληρώθηκαν, Ν. 2539/1997 «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης», Ν. 3345/2005 «Οικονομικά θέματα Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και ρύθμιση διοικητικών θεμάτων», Ν. 3463/2006 «Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων», Ν. 3584/2007 «Κώδικας Κατάστασης Δημοτικών & Κοινοτικών υπαλλήλων».

² Βλ. Άρθρο 102 του Συντάγματος:

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

4. Το κράτος ασκεί στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται, όπως νόμος ορίζει. Πειθαρχικές ποινές στα αιρετά όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης, εκτός από τις περιπτώσεις που συνεπάγονται αυτοδικαίως έκπτωση ή αργία, επιβάλλονται μόνο ύστερα από σύμφωνη γνώμη συμβουλίου που αποτελείται κατά πλειοψηφία από τακτικούς δικαστές, όπως νόμος ορίζει....»

Λόγω της σαφούς διατύπωσης του άρθ. 102 παρ. 1 του Συντάγματος στη οποία δεν περιλαμβάνεται επιφύλαξη νόμου, ο κοινός νομοθέτης δεν μπορεί να αφαιρεί οποιαδήποτε τοπική υπόθεση από την αρμοδιότητα των Ο.Τ.Α και να την αναθέτει στην αρμοδιότητα του Κράτους ή άλλου δημόσιου ή ιδιωτικού φορέα, βλ. Α. Γ. Ράικος, Συνταγματικό Δίκαιο, τόμος Α΄, τεύχος Γ΄, Εκδόσεις Α. Ν. Σάκκουλα 1987, σελ. 70. Επίσης οποιαδήποτε αφαίρεση αρμοδιότητας από τα περιφερειακά όργανα που τείνει να μειώσει ή να καταστήσει τη γενική τους αρμοδιότητα επί των περιφερειακών/τοπικών υποθέσεων ειδική είναι αντισυνταγματική ως αντιτιθέμενη στα άρθρα 101, 102 παρ 1, και 118 παρ 3 του Συντάγματος, βλ Π. Παυλόπουλος, Η Συνταγματική κατοχύρωση της αποκέντρωσης, Επιθεώρηση Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου, 1990, σελ 481.

³Βλ. Ι.Τ.Α (Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης) Μελέτη για τη λειτουργική αναβάθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης εν όψει της Διοικητικής Μεταρρύθμισης. Μια πρώτη προσέγγιση της μεταφοράς και ανακατανομής στους προτεινόμενους Ο.Τ.Α πρώτου και δεύτερου βαθμού, Αθήνα, Δεκέμβριος 2009, σελ. 245.

Ένα βασικό χαρακτηριστικό της σύγχρονης πολιτικής και οικονομικής πραγματικότητας είναι ότι μεγάλο μέρος των έργων και των επενδυτικών δραστηριοτήτων πραγματοποιείται από τους Ο.Τ.Α (Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης). Η διαρκής διοικητική βελτίωση είναι η στρατηγική επιδίωξη των δημόσιων υπηρεσιών που όχι μόνο οφείλουν να διαχειρίζονται έννομα τις δημόσιες υποθέσεις αλλά και με όρους αποτελεσματικότητας, αποδοτικότητας και ποιότητας⁴. Η εφαρμογή του προγράμματος <<Καλλικράτης>> αποσκοπεί στο οι δήμοι να ενδυναμωθούν ακόμη περισσότερο και σε στελεχειακό δυναμικό αλλά και να είναι σε θέση να αναλαμβάνουν και να ολοκληρώνουν έργα στα όρια της επικράτειάς τους. Είναι ενδεικτικό ότι στο άρθρο 4, του Ν3852/2010 για τη Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκέντρωσης της Διοίκησης-Πρόγραμμα Καλλικράτης, αναφέρεται ότι: <<Μεταξύ των δύο βαθμών τοπικής αυτοδιοίκησης δεν υφίστανται σχέσεις ελέγχου και ιεραρχίας, αλλά συνεργασίας και συναλληλίας, οι οποίες αναπτύσσονται βάσει του νόμου, κοινών συμφωνιών, καθώς και με το συντονισμό κοινών δράσεων>>. Οι σχέσεις αυτές μεταξύ των δύο βαθμών τοπικής αυτοδιοίκησης αναπτύσσονται βάσει του νόμου, κοινών συμφωνιών καθώς και με το συντονισμό κοινών δράσεων, με απώτερο σκοπό την αποτελεσματική λειτουργία τους. Σύμφωνα με βασική αρχή της διοικητικής επιστήμης, η έννοια της αποτελεσματικότητας αναφέρεται στην υλοποίηση ή πραγματοποίηση των προγραμματισμένων τυπικά προβλεπόμενων στόχων⁵. Οι συγχρηματοδοτήσεις που βοηθούν τους δήμους να αναλαμβάνουν μεγάλης εμβέλειας έργα μελλοντικά θα περιοριστούν καθώς νέες χώρες εισέρχονται στην Ευρωπαϊκή οικογένεια και διεκδικούν μερίδιο από τα διανεμόμενα πακέτα στήριξης. Είναι ύψιστης σημασίας να κατανοηθεί από τους ανθρώπους που ασχολούνται ενεργά με την πολιτική και ειδικότερα με την τοπική κοινωνία ότι ο <<Καλλικράτης>> αποτελεί την ευκαιρία για αναδιοργάνωση των υπηρεσιών τους, την καταγραφή ελλείψεων, την στελέχωση των υπηρεσιών και όχι μία χωρική ανακατάταξη συνόρων.

Η παρούσα εργασία δεν αποσκοπεί μόνο στη διαπίστωση των προβλημάτων που υπάρχουν αλλά το πώς θα μπορούσαν να περιοριστούν και οι απαραίτητες επεμβάσεις να πραγματοποιούνται πριν την ολοκλήρωση των διαδικασιών και την παράδοση των έργων. Η εμπειρία δείχνει ότι οι δημόσιες υπηρεσίες έχουν αρχίσει να ενσωματώνουν εργαλεία της κοινωνίας της πληροφορίας στις εσωτερικές τους λειτουργίες αλλά αυτό συντελείται με αργό και αποσπασματικό τρόπο. Μια συνολική και ριζική μετατροπή του τρόπου οργάνωσης και λειτουργίας των υπηρεσιών συνδυασμένη με την επιμόρφωση των υπαλλήλων θα ήταν δυνατό να βοηθήσουν ώστε να αποκτήσει η δημόσια διοίκηση σύγχρονα χαρακτηριστικά και να υπερπηδήσει τα εμπόδια του χρόνου και της απόστασης. Η οποιασδήποτε μορφής παροχή δημόσιας υπηρεσίας πρέπει να στηρίζεται σε ορθές πρακτικές οι οποίες έχει αποδειχθεί ότι προσφέρουν υπηρεσίες βελτιωμένης ποιότητας, τη μείωση του χρόνου αναμονής, τη βελτίωση της οικονομικής αποδοτικότητας, την αύξηση της παραγωγικότητας και την ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας.

Τα αίτια της διοικητικής μεταρρύθμισης αναλύονται μέσω της επιχειρηματολογίας για τη διοικητική βελτίωση των δημόσιων υπηρεσιών. Αν και στη διοικητική επιστήμη απαντούν όλο και συχνότερα αναφορές για τη συμβολική αξία των μεταρρυθμίσεων, γεγονός είναι ότι η διοικητική μεταρρύθμιση και η αποτελεσματικότητα είναι αμοιβαία συσχετιζόμενα μεγέθη. Και όταν ακόμη

⁴ Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος, Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, εκδόσεις Παπαζήση 2007, σελ. 19

⁵ Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος, Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, εκδόσεις Παπαζήση 2007, σελ. 30

καταγράφεται κάποια <<διγλωσσία>> ή <<υποκρισία>>, δηλαδή μια απόκλιση μεταξύ των υποσχεθέντων και των προσδοκιών που καλλιεργεί κάθε διοικητική μεταρρύθμιση και των πραγματικών δράσεων ή αποτελεσμάτων αυτής, αφετηρία της εκπόνησης ενός μεταρρυθμιστικού προγράμματος είναι η δυσαρέσκεια με την υφιστάμενη κατάσταση και η προσδοκία βελτίωσης της μέσω της μεταρρύθμισης. Εάν πάντως η διοικητική μεταρρύθμιση δεν μεταφράζεται σε συγκεκριμένες επιχειρησιακές δράσεις προσανατολισμένες στην υλοποίηση απτών αποτελεσμάτων ίσως οι αρχικές προσδοκίες να δίνουν τη θέση τους στον σκεπτικισμό, αργότερα στον κυνισμό και στο τέλος στην απελπισία⁶. Οι αλλαγές που θα επιφέρει το πρόγραμμα <<Καλλικράτης>> δεν αναφέρονται σε μεμονωμένα προβλήματα ή καταστάσεις τα οποία αντιμετωπίζει η αυτοδιοίκηση. Η διοικητική μεταρρύθμιση έχει ευρύτερες διαστάσεις και χρειάζεται συνολικότερη αντίληψη, κινητοποίηση πόρων και μέσων. Ο τρόπος μετάβασης μπορεί να μην είναι πάντοτε ομαλός ή γνωστός, να απαιτείται επανασχεδιασμός σε ορισμένους τομείς, και οι αντιδράσεις είναι αναμενόμενες διότι σπάνια υπάρχει συμφωνία μεταξύ των εμπλεκομένων. Στη βιβλιογραφία δεν υπάρχει η γνώση για το <<πως>> της επίλυσης αυτών των προβλημάτων, αλλά η εμπειρία έχει δείξει ότι η αλλαγές στο τρόπο διοίκησης και η πραγματοποίηση μεταρρυθμίσεων πάντα είναι προς όφελος των φορέων.

⁶ Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος, Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, εκδόσεις Παπαζήση 2007, σελ. 47

1.Γενικές πληροφορίες

Τα δημόσια έργα και οι επενδύσεις που υλοποιούνται από τους δημόσιους φορείς εξυπηρετούν συλλογικούς σκοπούς ή το δημόσιο συμφέρον. Τα δημόσια έργα έχουν πάντως κάποια ιδιαίτερα χαρακτηριστικά, τα οποία διαφοροποιούν την ανάλυσή τους από την αντίστοιχη των ιδιωτικών επενδύσεων⁷. Στρατηγικής σημασίας θέμα που απασχολεί την διοίκηση των ΟΤΑ είναι το εάν οι στρατηγικές, η φύση και η λειτουργία των οργανισμών μπορεί να σχεδιάσει επιχειρησιακά προγράμματα και δράσεις επαρκώς στοχοθετημένες που ταυτόχρονα να ανταποκρίνονται και να εκφράζουν τις ανάγκες των πολιτών. Ακόμη και οι Ο.Τ.Α με τα περιορισμένα οικονομικά μέσα που διαθέτουν πραγματοποιούν έργα τα οποία είναι μεγαλύτερης οικονομικής κλίμακας και χρόνου ζωής σε σχέση με τα ιδιωτικά.

Η μεγαλύτερη διάρκεια ζωής των αυτών των έργων, σε σχέση με τα ιδιωτικά συμβάλει ώστε από την δημιουργία ενός έργου προκύπτει όφελος και εξυπηρετεί και τις επόμενες γενεές. Η χρηματοδότηση του λοιπόν με δανεισμό, καταμερισμό του συνολικού κόστους και μακροπρόθεσμη αποπληρωμή του διαφαίνεται να είναι η ιδανικότερη λύση. Τα προβλήματα ανακύπτουν γιατί στην πλειονότητα τους όλα τα έργα που αναλαμβάνονται να πραγματοποιηθούν από το δημόσιο υπέρκοστολογούνται, υπόκεινται σε σημαντικές καθυστερήσεις ή ακόμη χειρότερα εγκαταλείπονται ημιτελή γιατί δεν επαρκούν οι πόροι ή γιατί δεν περιλαμβάνονται στα σχέδια των νέων διοικήσεων⁸.

Μια βασική πρόκληση λοιπόν που καλείται να αντιμετωπίσει η Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι η μείωση της αβεβαιότητας που επικρατεί όσον αφορά την προεκτίμηση του κόστους των έργων. Οι ωφέλειες από την πραγματοποίηση αυτών των έργων είναι άμεσα εμφανής αλλά τα υπόλοιπα στοιχεία τους όπως η επιλογή των υλοποιήσιμων δραστηριοτήτων ή τα ποσοτικά χαρακτηριστικά και το κατά πόσο αυξήθηκε η ευημερία των πολιτών δύσκολα αποτιμώνται. Οι Ο.Τ.Α καλούνται να αναλάβουν ένα πιο ενεργό ρόλο, καθώς πλέον θα διαθέτουν λόγω του <<Καλλικράτη>> αυξημένο στελεχιακό δυναμικό, και ποσοτικά και ποιοτικά (ως προς τις ειδικότητες). Οι μεγαλύτεροι δήμοι έχουν ήδη ξεκινήσει και ίσως ολοκληρώσει την διαδικασία επιχειρησιακής επάρκειας προκειμένου να είναι πιστοποιημένοι και να μπορούν να αναλαμβάνουν έργα και το σημαντικότερο να μην αντιμετωπίζονται με δυσπιστία από τους αρμόδιους φορείς όσον αφορά την ικανότητά τους να διαχειριστούν κονδύλια. Από τους φορείς που αναλαμβάνουν να υλοποιήσουν ένα έργο, μικρότερο ή μεγαλύτερο, δεν ζητείται πλέον μόνο να το παραδώσουν άρτιο και μέσα στα προκαθορισμένα χρονικά περιθώρια αλλά να έχουν επιμεληθεί και μία σειρά από δευτερογενείς παράγοντες όπως είναι οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις, η εναρμόνιση του με το σύνολο του επιχειρησιακού σχεδιασμού, ο σεβασμός των επιθυμιών του κοινωνικού συνόλου αλλά και των αναδόχων του έργου ειδικά όταν αυτά είναι συγχρηματοδοτούμενα.

Οι ανάγκες για δημόσια έργα και οι σχετικές προτάσεις είναι πολλές (θεωρητικά άπειρες). Οι οικονομικοί πόροι για την υλοποίηση των επενδυτικών προτάσεων είναι

⁷Βλ. Σ. Πολύζος, Διοίκηση & Διαχείριση των έργων - Μέθοδοι και τεχνικές, τόμος Ι, εκδόσεις Κριτική 2004, σελ. 339

⁸ Βλ. Ετήσια Έκθεση Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης για το 2009 (Μάιος 2010, Αθήνα), σελ. 173 και 174. Στην αναζήτηση πειθαρχικών ή/και ποινικών ευθυνών ανά θεματικό αντικείμενο για το 2009 και ειδικά στον τομέα των έργων ο δείκτης παραβατικότητας εμφανίζεται 23,61% έχοντας ενσωματωθεί και υποθέσεις των ΟΤΑ (πολύ πιο πάνω από την αντίστοιχη μέση τιμή 14,81%). Όταν εξετάζονται οι παραβάσεις ανά φορέα οι ΟΤΑ εμφανίζουν του μεγαλύτερους δείκτες (15,24) και αποκλίνουν αισθητά από τη μέση τιμή (14,81).

περιορισμένοι⁹. Η διαδικασία της επιλογής και της θέσπισης προτεραιοτήτων δεν είναι κάτι καινούργιο που καλούνται να αντιμετωπίσουν οι δήμοι αλλά ίσως να πρέπει να επιταχύνουν τις διαδικασίες που αφορούν την αναπτυξιακή τους προσπάθεια μιας και η πολιτεία μοιάζει να θέλει να τους καταστήσει συνέταιρους στη δική της προσπάθεια.

⁹Βλ. Σ. Πολύζος, Διοίκηση & Διαχείριση των έργων Μέθοδοι και τεχνικές, τόμος Ι, εκδόσεις Κριτική 2004, σελ 340

2. Διοίκηση-Διαχείριση έργων

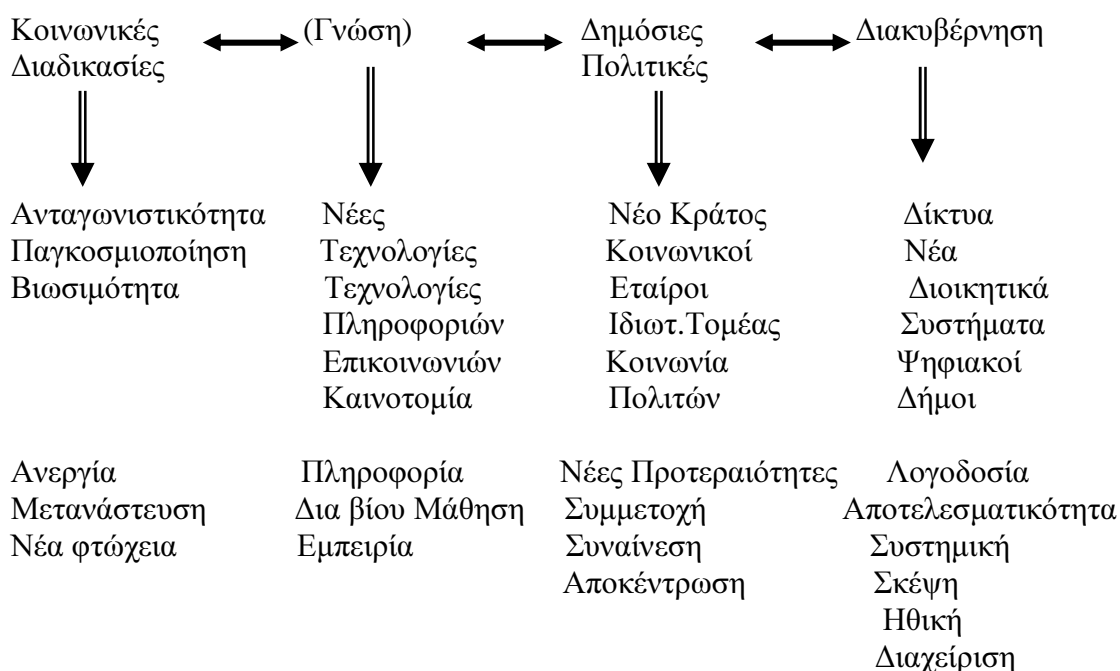
2.1 Βασικές έννοιες της Διοίκησης-Διαχείρισης έργων

2.1.1 Ορισμός έργου

Υπάρχουν πάρα πολύ ορισμοί για το τι είναι έργο. Για τις ανάγκες της παρούσης εργασίας ένας κοινά αποδεκτός ορισμός είναι ο εξής: Έργο είναι μια χρονικά περιορισμένη προσπάθεια για τη δημιουργία ενός μοναδικού προϊόντος ή μίας μοναδικής υπηρεσίας¹⁰. Υπάρχουν έργα που ολοκληρώνονται και μπορούν να χρησιμοποιηθούν άμεσα από τους αποδέκτες τους και άλλα για τα οποία δεν είναι αρκετό ένα οικονομικό έτος αλλά συνεχίζονται καθώς οι απαιτούμενοι πόροι και οι αντίστοιχοι προϋπολογισμοί τους καλύπτουν ένα πολυετές χρονικό διάστημα μέχρι την ολοκλήρωσή τους. Η αναφορά που γίνεται στον χρονικό περιορισμό δεν αφορά περιορισμό στον οποίο υπόκεινται το έργο, για να χαρακτηριστεί ως τέτοιο, αλλά στο γεγονός ότι πριν καν της ενάρξεώς του πρέπει να υπάρχει ο χρονικός ορίζοντας ολοκλήρωσης και παράδοσής του.

2.1.2 Οι εμπλεκόμενοι στο έργο

Το έργο αποτελεί προϊόν ανάγκης. Προορισμός του είναι η βελτίωση μιας υπάρχουσας κατάστασης, η οποία δεν κρίνεται ικανοποιητική ή η δημιουργία μιας ολοκληρωτικά νέας κατάστασης. Σε αυτή την προσπάθεια εμπλέκονται διαφορετικοί άνθρωποι και κοινωνικές ομάδες συχνά με διαφορετικές προσδοκίες για το έργο, οι οποίοι όμως αποτελούν την προϋπόθεση για να υπάρξει το έργο¹¹. (Βλ σχήμα 1)



Σχήμα 1. Η Διακυβέρνηση στην ΤΑ ως τελική έκφραση των δημοσίων πολιτικών που εκφράζουν κοινωνικές διαδικασίες .

¹⁰ Βλ. Α. Δημητριάδη, Διοίκηση-Διαχείριση έργου, εκδόσεις Νέων Τεχνολογιών 2009, σελ 19

¹¹ Βλ. Α. Δημητριάδη, Διοίκηση-Διαχείριση έργου, εκδόσεις Νέων Τεχνολογιών 2009, σελ 21

(Διοικητικός Εκσυγχρονισμός, <<Προς το Δήμο του 21^{ου} Αιώνα >>
Συζήτηση και μια πρόταση, Ι.Τ.Α (Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης)
20-3-2007, Σελ 32)

Στην περίπτωση των δημόσιων έργων και αυτών που εκτελούνται από τους Ο.Τ.Α ενδέχεται τόσο να υλοποιεί ο ίδιος ο φορέας το έργο (με αυτεπιστασία), ή να αναζητήσει αναδόχους υλοποίησης με διαγωνιστική διαδικασία. Στην πρώτη περίπτωση οι δομικές αδυναμίες του φορέα υλοποίησης συχνά δεν επιτρέπουν την κατάλληλη λειτουργία για την ολοκλήρωση του έργου, ενώ στη δεύτερη οι απαιτήσεις είναι αυξημένες, ιδίως όταν τα έργα συγχρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση, καθώς τίθενται προδιαγραφές για την ταχύτητα, πληρότητα, τήρηση των χρονοδιαγραμμάτων και των στόχων του έργου, με παράλληλη απαίτηση τήρησης της νομιμότητας κατά τη διαδικασία επιλογής.

Όλοι οι εμπλεκόμενοι έχουν την τάση να καρπωθούν τη μέγιστη, κατ' αυτούς, δυνατή ωφέλεια από την ολοκλήρωση του έργου και αντίστοιχα να αποφύγουν όσο το δυνατόν τη ζημιά. Δεν θα ήταν υπερβολή να παρατηρήσουμε ότι τα αντικρουόμενα συμφέροντα έχουν σαν αποτέλεσμα η τελική μορφή που θα έχει το έργο να είναι αποτέλεσμα <<εξισορρόπησης>> των διαφορετικών επιδιώξεων των εμπλεκομένων στο έργο¹².

Στο άρθρο 86 παρ.4 και 5 του Ν. Καλλικράτη αναφέρεται ότι: <<Το συμβούλιο της δημοτικής ή τοπικής κοινότητας με απόφαση που λαμβάνεται ένα μήνα τουλάχιστον πριν την κατάρτιση του επιχειρησιακού και τεχνικού προγράμματος του δήμου, εισηγείται στην εκτελεστική επιτροπή με σειρά προτεραιότητας, ανάλογα με τον επείγοντα χαρακτήρα των αναγκών των κατοίκων της περιφέρειάς του και τις προτεραιότητες για την τοπική ανάπτυξη, τις δράσεις που πρέπει να περιλαμβάνει το επιχειρησιακό πρόγραμμα του δήμου και τα έργα που πρέπει να εκτελεστούν>>. Δηλαδή δίνεται η δυνατότητα στους κοινωνικούς φορείς να συμμετέχουν: <<Στη συνεδρίαση του συμβουλίου της δημοτικής ή τοπικής κοινότητας για τη λήψη των αποφάσεων καλούνται οι κοινωνικοί φορείς της περιφέρειάς της δημοτικής ή τοπικής κοινότητας, προκειμένου να υποβάλλουν τις προτάσεις τους>>. Οι εισηγήσεις αυτές στην εκτελεστική επιτροπή έχουν σαν στόχο να γίνει μια πρώτη αξιολόγηση και να δοθεί προτεραιότητα, ανάλογα με τον επείγοντα χαρακτήρα, των αναγκών των κατοίκων και των δράσεων που πρέπει να περιλαμβάνει το επιχειρησιακό πρόγραμμα καθώς και των έργων που πρέπει να εκτελεστούν για να συνεισφέρουν στην τοπική ανάπτυξη.

Ανάλογες αναφορές υπάρχουν σε ειδικό μέρος (κεφάλαιο έκτο) με τίτλο <<τοπική δημοκρατία>> στο νέο Δ.Κ.Κ (Δημοτικός Κοινοτικός Κώδικας) και ειδικότερα: α) στο άρθρο 214 (Συμμετοχή στις τοπικές υποθέσεις) όπου προβλέπονται οι βασικές αρχές της συμμετοχής, οι οποίες συνίστανται στην υποχρέωση των τοπικών αρχών να προωθούν τη συμμετοχή, ευαισθητοποίηση και οργάνωση των δημοτών γύρω από τις τοπικές υποθέσεις, στην υποχρέωση των τοπικών αρχών να διασφαλίζουν την πρόσβαση όλων των δημοτών και κατοίκων στις τοπικές υπηρεσίες χωρίς διακρίσεις, να διασφαλίζουν την πρόσβαση τους στην πληροφόρηση, τη διαφάνεια, την ενδυνάμωση της κοινωνικής συνοχής, στην υποχρέωση διαβούλευσης με τους κατοίκους, τους συλλογικούς φορείς και τις ενδιαφερόμενες ομάδες και β)στο άρθρο 215 (Αναφορές και προτάσεις. Πληροφόρηση δημοτών και κατοίκων) που προβλέπει την αρχή της ενεργού συμμετοχής των δημοτών και κατοίκων, την οποία εξειδικεύει

¹² Βλ. Α. Δημητριάδη, Διοίκηση-Διαχείριση έργου, εκδόσεις Νέων Τεχνολογιών 2009, σελ 23

με το δικαίωμά τους να καταθέτουν αναφορές και ερωτήσεις για την ενημέρωσή τους για θέματα που τους ενδιαφέρουν¹³.

2.1.3 Πόροι- αντικείμενο του έργου

Η ολοκλήρωση ενός έργου απαιτεί την χρησιμοποίηση ανθρώπινων πόρων, εξοπλισμού, υπηρεσιών. Επειδή για την επίτευξη των έργων συγκροτούνται πρόσκαιρες συνεργασίες ή δημιουργούνται ομάδες έργου μέχρι την επίτευξη του τελικού στόχου κάποιοι πόροι μπορεί να μην ανήκουν στο δυναμικό του φορέα αλλά να τους αναζητά στην αγορά¹⁴. Αφού αυτό αποτελεί συχνό φαινόμενο πρέπει να ενισχυθούν και να υποστηριχθούν οι παροδικές συνεργασίες, η δικτύωση και ο συντονισμός της Αυτοδιοίκησης με άλλους φορείς (με άλλους Ο.Τ.Α, με φορείς της κεντρικής και περιφερειακής διοίκησης, με ιδιωτικούς φορείς, πχ αναπτυξιακές συμπράξεις, με τοπικούς κοινωνικούς φορείς και Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (ΜΚΟ), με φορείς Αυτοδιοίκησης άλλων χωρών μέσω ανταλλαγών, μεταφορά τεχνογνωσίας, ενίσχυση της διασυνοριακής και διαπεριφερειακής συνεργασίας).¹⁵

Η όσο το δυνατόν πιο ρεαλιστική αποτύπωση των οικονομικών πόρων που θα χρειαστεί ένα έργο συνεπάγεται ότι και ο αντίστοιχος τελικός προϋπολογισμός αυτού δεν θα απέχει δραματικά από τα αρχικά προϋπολογισμένα κόστη. Η εκ των προτέρων σωστή προσέγγιση στα οικονομικά στοιχεία του έργου δείχνει την ορθολογική κρίση και την αποφυγή σπατάλης πόρων. Το κόστος από την χρήση των πόρων του έργου και των υπηρεσιών που χρησιμοποιούνται δεν αφορά μόνο τη λογιστική παράμετρο αλλά εξασφαλίζει ότι οι διεργασίες και οι διαδικασίες που γίνονται είναι προς την κατεύθυνση της υλοποίησης του αρχικά προβλεπόμενου αντικειμένου. Οι υπηρεσίες, τα υλικά, οι άνθρωποι που θα τα χρησιμοποιήσουν, οι συνεργασίες που θα αναπτυχθούν, έστω και πρόσκαιρα, σηματοδοτούν και το αντικείμενο του έργου. Αν πρόθεση του φορέα είναι η κατασκευή ή αναλογία των πόρων που θα χρησιμοποιήσει θα είναι ριζικά διαφορετική απ' ό,τι αν το έργο προς υλοποίηση είναι π.χ μελέτη, παροχή νέας ή βελτίωση υπάρχουσας υπηρεσίας.

Συνεπώς, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης πρέπει να μεταβούν από το υπάρχον σύστημα που στοχεύει μόνο στην αποφυγή του λάθους σε ένα σύστημα διοίκησης που να είναι προσανατολισμένο στην επιτυχία και την εκπλήρωση μετρήσιμων αποτελεσμάτων. Προς αυτή την κατεύθυνση θα μπορούσε να αξιοποιηθεί ο Ν 3230/2004 ο οποίος καθιερώνει ένα σύστημα διοίκησης μέσω στόχων και δείκτες μέτρησης της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας.

¹³ Βλ Έκθεση της επιτροπής Ι.Τ.Α, Οι έλεγχοι στους Ο.Τ.Α Προτάσεις για τον εξορθολογισμό και την αποτελεσματικότητα του συστήματος, Αθήνα 22-6-2006,σελ.77

¹⁴ Βλ Δ. Εμίρης, Οδηγός βασικών γνώσεων στη διοίκηση έργων: a guide to the project management body of knowledge (PMBOK) (2006, εκδόσεις Παπασωτηρίου), σελ 290 αναφέρει: Όταν ο φορέας υλοποίησης δεν διαθέτει εκ των ενόντων το αναγκαίο προσωπικό ώστε να ολοκληρώσει το έργο, οι απαιτούμενες υπηρεσίες μπορούν να αποκτηθούν από εξωτερικές πηγές. Αυτό μπορεί να περιλαμβάνει προσλήψεις ανεξάρτητων συμβούλων ή υπεργολαβία σε κάποιο άλλο οργανισμό.

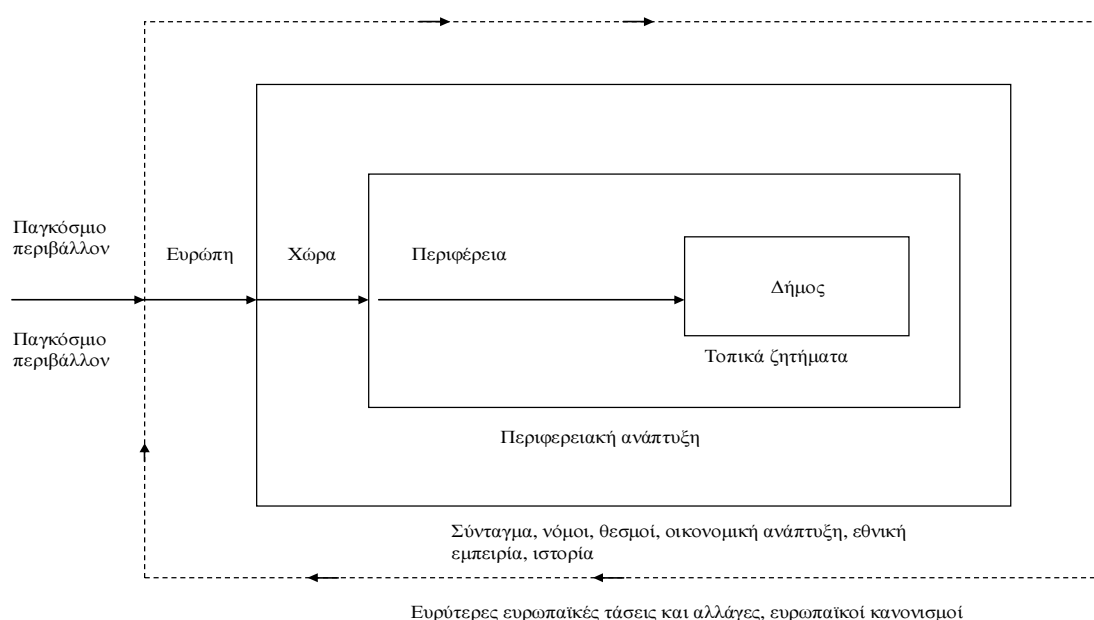
Παράλληλα υπάρχει η δυνατότητα αναζήτησης τεχνογνωσίας από τον ιδιωτικό τομέα μέσω ΣΔΙΤ (βλ Ν3389/2005)

¹⁵ Βλ. Έκθεση της επιτροπής Ι.Τ.Α και της Ε.Ε.Τ.Α.Α Α.Ε(Ελληνικής Εταιρίας Τοπικής Ανάπτυξης & Αυτοδιοίκησης) Οι αναγκαίες προϋποθέσεις για την ψηφιακή σύγκλιση των Ο.Τ.Α και τη μετάβαση της Τ.Α στην Τοπική Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση, Αύγουστος 2006,σελ. 141.

2.1.4 Παράγοντες που επιδρούν στο έργο

Όπως προαναφέρθηκε οι προϋπολογισμοί για τα έργα που αναλαμβάνουν οι Ο.Τ.Α είναι σημαντικοί για τις οικονομίες κλίμακας των τοπικών κοινωνιών. Οι εμπλεκόμενοι σε αυτά αρκετοί και μερικές φορές οι ρόλοι τους δυσδιάκριτοι. Οι πόροι που πάντα υπόκεινται σε ποσοτικούς περιορισμούς πρέπει να χρησιμοποιούνται με φειδώ. Επιπρόσθετα με όλα τα παραπάνω, καθώς το έργο δεν υφίσταται αυτόνομο και ξεκομμένο από τις εξελίξεις, υπάρχουν και άλλοι παράγοντες που επιδρούν είτε διευκολύνοντας είτε δημιουργώντας προβλήματα στην πορεία του έργου.¹⁶

Το κοινωνικό, πολιτικό, θεσμικό, και διεθνές περιβάλλον μέσα στο οποίο καλείται η ομάδα να υλοποιήσει το έργο είναι καθοριστικής σημασίας από την στιγμή έναρξής έως και τη σωστή και απρόσκοπτη λειτουργία του. (Βλ σχήμα 2)



Σχήμα 2: Καταγραφή και κατανόηση των καλύτερων πρακτικών στο Δήμο, στη περιφέρεια, στη χώρα και την Ευρώπη και τη χρησιμοποίησή τους για την οικοδόμηση μιας πρότασης για το «Δήμο του 21^{ου} Αιώνα». (Διοικητικός Έκσυγχρονισμός, <<Προς το Δήμο του 21^{ου} Αιώνα >> Συζήτηση και μια πρόταση, Ι.Τ.Α (Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης) 20-3-2007, Σελ 31)

Δυστυχώς η γενική αντίληψη είναι ότι όταν πρόκειται για δημόσια έργα αυτά εκ των προτέρων είναι καταδικασμένα να μην τηρούν όχι μόνο τα χρονοδιαγράμματα ολοκλήρωσης αλλά ακόμη να παραβιάζονται και οι στόχοι των ποιοτικών

¹⁶ Βλ Ετήσια Έκθεση Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης για το 2009 (Μάιος 2010, Αθήνα) σελ 12, «...ανεπαρκείς μελέτες για την εκτέλεση των έργων, που πολλές φορές γίνονται σκοπίμως για να δικαιολογήσουν πρόσθετες εργασίες...», «...τομέας κακοδιοίκησης στην Τ.Α είναι τα δημόσια έργα...».

χαρακτηριστικών¹⁷. Η νέα πραγματικότητα με την οποία σύντομα θα έρθουν αντιμέτωποι οι δήμοι θα εμπεριέχει όλους τους επιμέρους παράγοντες (οικονομικούς, χρονικούς, ποιοτικούς, κοινωνικούς, θεσμικούς και νομικούς) και όλα τα εργαλεία με τα οποία θα καλούνται να υλοποιούν έργα (με αυτεπιστασία ή με αναδόχους) των οποίων θα είναι οι τελικοί χρήστες. Τα έργα των δήμων, ειδικά μετά την εφαρμογή του <<Καλλικράτη>>, θα πρέπει να είναι ενταγμένα και να πραγματοποιούνται στη λογική της εξυπηρέτησης των αναγκών της χώρας. Η ευθύνη κατασκευής και σωστής συντήρησης δεν τελειώνει εκεί που εδαφικά τελειώνουν τα όρια του δήμου. Αν μέχρι τώρα οι όροι <<παγκοσμιοποίηση>> και <<πολύ-πολιτισμικότητα>> ήταν αρκετά μακρινοί για τους αιρετούς της τοπικής αυτοδιοίκησης στη πραγματικότητα μας αγγίζουν όλους. Στα έργα κάθε χώρας, ακόμη και σε αυτά <<τοπικού>> χαρακτήρα, οι εμπλεκόμενοι μπορεί να ανήκουν όλο και περισσότερο στη παγκόσμια κοινότητα. Αποτελεί πλέον συνηθισμένο φαινόμενο τα έργα να αναλαμβάνονται από εργολήπτριες εταιρίες άλλων χωρών ή να εργάζονται σε αυτά άνθρωποι προερχόμενοι από διαφορετικές χώρες με διαφορετικές πολιτισμικές καταβολές. Τα κέντρα αποφάσεων του έργου πιθανόν να είναι διάσπαρτα και σε μεγάλες γεωγραφικές αποστάσεις μεταξύ τους¹⁸. Η ήδη διαμορφωμένη κατάσταση δεν επιτρέπει στους φορείς που θέλουν με σοβαρότητα και υπευθυνότητα να αναλαμβάνουν έργα να την αγνοούν. Δεν ζητείται να την κατανοήσουν πλήρως απλώς να μάθουν να την διαχειρίζονται, να λειτουργούν και να είναι ευέλικτοι στις αλλαγές. Σημαντική βοήθεια, και με βάση το άρθρο 95 παρ 2 του νόμου του προγράμματος Καλλικράτη, δίνεται σε δήμους που δεν θα είναι ακόμη οργανωτικά έτοιμοι την 1.1.2011 να ανταπεξέλθουν στα νέα δεδομένα. Συγκεκριμένα επισημαίνεται ότι: <<Αν σε δήμους του ίδιου νομού, δεν υφίστανται υπηρεσίες, με επάρκεια υλικοτεχνικής υποδομής και προσωπικού, προς άσκηση των πρόσθετων αρμοδιοτήτων που απονέμονται σε αυτούς με το άρθρο 94, περιλαμβανομένων και των τεχνικών υπηρεσιών, για τις σχετικές αρμοδιότητες παρέχεται, υποχρεωτικώς, διοικητική υποστήριξη από το δήμο της έδρας του νομού ή από άλλο εγγύτερο δήμο, όπως αυτός ορίζεται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας, η οποία εκδίδεται μέχρι 31.10.2010>>.

2.1.5 Το βασικό τρίγωνο

Όλοι οι προαναφερόμενοι παράγοντες επιδρούν στο έργο και επηρεάζουν το τελικό αποτέλεσμα. Όμως, πως μπορεί κάποιος να κρίνει, αν το παραγόμενο αποτέλεσμα είναι τελικά θετικό ή αρνητικό; Σύμφωνα με την επικρατέστερη άποψη, τρία είναι τα χαρακτηριστικά, που αποτελούν δείκτες για μια τέτοια εκτίμηση:

- Η τήρηση των χρονικών δεσμεύσεων
- Η τήρηση του προϋπολογισμού του έργου
- Η τήρηση των ποιοτικών προδιαγραφών του έργου¹⁹.

¹⁷ Βλ Ετήσια Έκθεση Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης για το 2009 (Μάιος 2010, Αθήνα) σελ. 221 και 222 «...επισημάνθηκε η ανάγκη πιο σχολαστικής και συστηματικής διερεύνησης όλων των παραμέτρων και συνθηκών κατασκευής του έργου, που δημοπρατείται με το σύστημα μελέτη-κατασκευή, προκειμένου να αποφεύγονται οι τροποποιήσεις.....στα χρονοδιαγράμματα και τη πρόοδος του έργου διαπιστώθηκαν σημαντικές καθυστερήσεις.....δεν εξασφαλίστηκε το συμφέρον του δημοσίου και έγιναν απευθείας αναθέσεις και μάλιστα με έκπτωση 1% ή και μικρότερη.»

¹⁸Βλ. Α. Δημητριάδη, Διοίκηση-Διαχείριση έργου, εκδόσεις Νέων Τεχνολογιών 2009, σελ 30

¹⁹Βλ. Α. Δημητριάδη, Διοίκηση-Διαχείριση έργου, εκδόσεις Νέων Τεχνολογιών 2009, σελ 31

Αυτοί οι τρεις δείκτες είναι αλληλοσυμπληρούμενοι. Στην υλοποίηση ιδιωτικών έργων οι εμπλεκόμενοι από την αρχή καθορίζουν μια στρατηγική και μια συγκεκριμενοποιούν το πως θα διαχειριστούν τους τρεις αυτούς παράγοντες. Στη δημόσια σφαίρα τα πράγματα αλλάζουν και πρώτα καθορίζονται οι στόχοι και τα ποιοτικά χαρακτηριστικά και σε δεύτερο χρόνο αναζητούνται οι πόροι και οι άνθρωποι που θα ενορχηστρώσουν τις δυνάμεις τους για να φέρουν σε πέρας το έργο. Το δημόσιο λογιστικό και κατ' επέκταση και αυτό των Ο.Τ.Α καταρτίζεται πρώτα ως προς το σκέλος των εξόδων και μετά το σκέλος των εσόδων προσπαθεί, μάταια, να καλύψει τα αναγραφόμενα έξοδα. Ένας τέτοιος προϋπολογισμός δεν ευνοεί τον ορθολογικό προγραμματισμό των έργων και υποδαυλίζει την χρηματοδότησή τους. Είναι σύνηθες φαινόμενο έργα που είχαν διάρκεια πολύ περισσότερη από ένα οικονομικό έτος ξαφνικά να μην συνεχίζονται γιατί απλά το κόστος τους δεν είχε εξ' ολοκλήρου από την αρχή υπολογιστεί σωστά και οι φορείς πλέον αδυνατούν να τα εγγράψουν στον νέο προϋπολογισμό²⁰.

Οι διοικητικές αλλαγές στους Ο.Τ.Α θα πρέπει να συμπεριλάβουν τη δομική περιστολή των δαπανών που γίνονται χωρίς προγραμματισμό, την εισαγωγή μηχανισμών και διαδικασιών ενίσχυσης της λογοδοσίας, τη διαμόρφωση προϋπολογισμού αποτελεσμάτων, την ανασυγκρότηση του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος, τη χρησιμοποίηση των ποικίλων δυνατοτήτων της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, τη βελτίωση παραγωγής των κανονιστικών ρυθμίσεων και αξιολόγησης των επιπτώσεων αυτών και βέβαια την μέτρηση των διοικητικών αποτελεσμάτων²¹.

2.1.6 Υπεύθυνος ή Διαχειριστής ή Διευθυντής του έργου

Σε κάθε έργο θα πρέπει να υπάρχει ένας Υπεύθυνος ή Διαχειριστής ή Διευθυντής του έργου ο οποίος έχει επικρατήσει διεθνώς να αποκαλείται με τον αγγλικό όρο Project Manager²². Ο ρόλος του Project Manager είναι καταλυτικός για την σωστή διαχείριση όλων των παραμέτρων του έργου και έχουν γραφεί τόμοι για την αναγκαιότητα ύπαρξής του²³. Εν όψει του <<Καλλικράτη>> θα τεθούν οι δήμοι υπεύθυνοι για την υλοποίηση καινοτόμων και πολύπλοκων έργων και αν δεν μπορούν να ανταπεξέλθουν με ίδια μέσα τότε ή η ανάθεση τους σε τρίτους θα μεγιστοποιεί το κόστος ή θα μείνουν θεατές στις αποφάσεις που θα παίρνονται από την κεντρική διοίκηση.

Η κυρίαρχη αντίληψη περί οργάνωσης στους Ο.Τ.Α είναι τα στατικά οργανωτικά σχήματα και η κάθετη τυπική οργάνωση, με αρνητικά αποτελέσματα την έλλειψη συντονισμού και συνεργασίας, την αδυναμία αντιμετώπισης σύνθετων προβλημάτων και την ανελαστικότητα στην κατανομή αρμοδιοτήτων και προσωπικού ανάλογα με

²⁰ Βλ Ετήσια Έκθεση Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης για το 2009 (Μάιος 2010, Αθήνα) σελ 167-173.

²¹ Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος, Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, εκδόσεις Παπαζήση 2007, σελ. 46

²² Βλ. Α. Δημητριάδη, Διοίκηση-Διαχείριση έργου, εκδόσεις Νέων Τεχνολογιών 2009, σελ 38

²³ Βλ. Σ. Πολύζος, Διοίκηση και διαχείριση έργων, μέθοδοι και τεχνικές, τόμος 1 (2004 εκδόσεις Κριτική), σελ 67-90

Βλ. Α. Δημητριάδης, Διοίκηση-Διαχείριση έργων, Project Management (2009 εκδόσεις Νέων Τεχνολογιών), σελ 92-100

Βλ. Δ. Εμίρης, Οδηγός βασικών γνώσεων στη διοίκηση έργων: A guide to the project management body of knowledge (PMBOK) (2006, εκδόσεις Παπασωτηρίου) σελ 275-302

τους εκάστοτε στόχους²⁴. Η θέση όμως των Ο.Τ.Α πρέπει να είναι ακριβώς η αντίθετη και να επιδιώκουν να αποκτήσουν την τεχνογνωσία αποφεύγοντας λάθη του παρελθόντος. Ο προγραμματισμός, η ορθολογική διαχείριση και οργάνωση της διοικητικής δράσης γοητεύουν για τη με φυσικό τρόπο διαδοχή των αναγκαίων ενεργειών ή σταδίων για την υλοποίηση των επιδιωκόμενων στόχων²⁵.

Οι σύγχρονες μορφές οργάνωσης τονίζουν ότι οι δομές ενός οργανισμού δεν είναι αυτοσκοπός αλλά επιδέχονται οργανωτικές αλλαγές οι οποίες μονιμοποιούνται τη βάση των στόχων και των αποτελεσμάτων που παράγονται από τη λειτουργία τους και σε τελική ανάλυση από την επίλυση των τοπικών προβλημάτων²⁶. Για την αποτελεσματική λειτουργία των υπηρεσιών των ΟΤΑ θα πρέπει να προβλέπεται στον ΟΕΥ (οργανισμό εσωτερικής υπηρεσίας) τους η δημιουργία ευέλικτων οριζόντιων οργανωτικών σχημάτων. Εκτός από το βασικό μηχανισμό της κάθετης ιεραρχικής δόμησης των υπηρεσιών χρειάζονται και οριζόντιες επικοινωνίες μεταξύ των οργανωτικών μονάδων²⁷.

Ο ρόλος και οι ικανότητες που πρέπει να συνδυάζει ο Project Manager δεν είναι κάτι που εύκολα μπορεί να βρεθεί αλλά αν σκεφτούμε την δεξαμενή των ανθρώπινων πόρων που υπάρχει στους δήμους θα πρέπει αρχικά να αναζητηθούν από εκεί οι κατάλληλοι διαχειριστές των έργων. Ο επιτελικός ρόλος του Project Manager δεν αφορά μόνο τις ικανότητες (οργανωτικές, διοικητικές, επικοινωνιακές) που απαιτούνται να έχει αυτός αλλά είναι και ο υπεύθυνος για να επιλέξει τα <<άτομα-κλειδιά>> του έργου. Επίσης τα προγράμματα και οι εφαρμογές τους που πρέπει να χρησιμοποιήσει για την εκπόνηση των έργων, όσον αφορά το σχεδιασμό και την αποτελεσματικότητα αυτών, αφορούν κυρίως την κατανομή πόρων και την οικονομική αποτελεσματικότητα. Οι πλέον κατάλληλες τεχνικές για το σκοπό αυτό είναι η ανάλυση επιδράσεων (impact analysis) και η ανάλυση κόστους-οφέλους (cost-benefit analysis)²⁸.

Οι Δήμοι μέσω του Διαχειριστή ή Project Manager πρέπει να ενσωματώσουν αναπτυγμένες διοικητικές τεχνικές, να εφαρμόσουν αρχές της διοίκησης ποιότητας, να υποκινήσουν τους εργαζόμενους δίνοντας έμφαση στην συμμετοχική ηγεσία, να προσαρμοστούν και να αξιοποιήσουν τα πλεονεκτήματα των νέων τεχνολογιών, να αναπτύξουν σχέσεις συνεργασίας μεταξύ αυτών και του ιδιωτικού τομέα σε ισότιμη βάση. Η ενσωμάτωση μηχανισμών τέτοιας φύσης και περιεχομένου στη λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών ενδυναμώνει τον εξωστρεφή τους προσανατολισμό αλλά ταυτόχρονα καθίσταται δυνατή η επανεισαγωγή μηνυμάτων, πληροφοριών για τα δεδομένα της πραγματικότητας στη δημόσια υπηρεσία. Έτσι δημιουργείται ένα σύστημα διοίκησης που υπερβαίνει τον κατακερματισμό και την αποσπασματική δράση, γνωρίσματα που χαρακτηρίζουν τα γραφειοκρατικά δομημένα συστήματα. Ειδικότερα, η υιοθέτηση και λειτουργία μηχανισμών ανάδρασης λειτουργούν ως

²⁴ Βλ. Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Οι αναγκαίες προϋποθέσεις για τη ψηφιακή σύγκλιση των ΟΤΑ και τη μετάβαση της Τ.Α στην Τοπική Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση, Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Ε.Τ.Α.Α Α.Ε), Αύγουστος 2006, σελ 189

²⁵ Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος, Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, εκδόσεις Παπαζήση 2007, σελ. 38

²⁶ Βλ. Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Οι αναγκαίες προϋποθέσεις για τη ψηφιακή σύγκλιση των ΟΤΑ και τη μετάβαση της Τ.Α στην Τοπική Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση, Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Ε.Τ.Α.Α Α.Ε), Αύγουστος 2006, σελ 189.

²⁷ Βλ. Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Οι αναγκαίες προϋποθέσεις για τη ψηφιακή σύγκλιση των ΟΤΑ και τη μετάβαση της Τ.Α στην Τοπική Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση, Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Ε.Τ.Α.Α Α.Ε), Αύγουστος 2006, σελ 191

²⁸ Βλ Κ. Διαμαντικός, Θεωρία και πρακτική της αξιολόγησης προγραμμάτων, δράσεων και πολιτικών, εκδόσεις Παπαζήση 2007, σελ 48-49

καταλύτης στην ενδυνάμωση της μαθησιακής ικανότητας των δημόσιων οργανώσεων, οι οποίες ως γνωστό χαρακτηρίζονται από αδυναμία μάθησης από τα λάθη τους²⁹.

2.2Κύκλος ζωής του έργου

Κάθε έργο χαρακτηρίζεται από κινδύνους και αβεβαιότητα, αποτέλεσμα του μεγάλου αριθμού παραμέτρων, που εισέρχονται σε αυτό και οι οποίες αλληλεπιδρούν, συχνά, χαοτικά μεταξύ τους³⁰. Τέτοιες πολυάριθμες παράμετροι υπάρχουν ιδίως στην Τοπική Αυτοδιοίκηση και αναδεικνύουν ως κεντρικό ζήτημα του εκσυγχρονισμού της οργάνωσης και λειτουργίας των ΟΤΑ την στρατηγική ευθυγράμμιση των επί μέρους παρεμβάσεων οι οποίες όμως πρέπει να αποτελούν στοιχεία ενός ενιαίου συστήματος που είναι ο Δήμος. Επομένως δεν χρειάζεται απλώς μία πολυδιάστατη παρέμβαση αλλά και μία ολοκληρωμένη παρέμβαση, ώστε οι αλλαγές στους επιμέρους τομείς να είναι ευθυγραμμισμένες και συγχρονισμένες, αφού οι τομείς αποτελούν στοιχεία ενός συστήματος και όχι άθροισμα διακριτών και αυτοτελών αντικειμένων³¹. Ο κύκλος ζωής ενός έργου σηματοδοτεί ακριβώς αυτό το ενιαίο σύστημα διοίκησης προσώπων, αντικειμένων και λειτουργιών.

2.2.1Φάσεις του έργου

Τα έργα είναι μοναδικά και δεν μπορεί να υπάρξει μία μεθοδολογία η οποία να εφαρμόζεται σε όλα. Το κοινό σημείο όμως που υπάρχει και είναι απαραίτητο να εφαρμόζεται είναι ο διαχωρισμός του έργου σε υπό-έργα ή φάσεις. Η λογική που ακολουθείται και έχει εμπειρικά αποδειχθεί αναντικατάστατη είναι ότι οι υποδιαίρεσεις σε μικρότερα κομμάτια του συνολικού έργου μπορούν ευκολότερα να προγραμματιστούν και να υλοποιηθούν. Ο χειρισμός ενός έργου είναι από μόνος του πολύπλοκος. Η ανάλυση και η συγκεκριμενοποίηση των βημάτων προσφέρει ασφάλεια, δυνατότητα ελέγχου, πρόληψη σφαλμάτων, ανατροφοδότηση πληροφοριών. Τα δεδομένα όταν μετατρέπονται σε πληροφορίες, διευκολύνουν τους αποφασίζοντες να μετρούν και να κατανοούν πληρέστερα τη αξία των παρεχόμενων εκροών, να υπολογίζουν ακριβέστερα το βαθμό ικανοποίησης των κοινωνικών αναγκών κι αιτημάτων βάσει των ασκούμενων δημόσιων πολιτικών³².

Η διάκριση των φάσεων σε ένα έργο, αλλά και ο αριθμός τους καθορίζονται αρκετά υποκειμενικά και συχνά εξαρτώνται από τον τρόπο ανάθεσης, από το αντικείμενο του έργου, από την οργάνωση του φορέα υλοποίησης, από τις απαιτήσεις της αγοράς κ.λ.π³³. Συχνά απαιτείται ένα χρονικό διάστημα από την διαπίστωση της ανάγκης του έργου έως την εκδήλωση ενδιαφέροντος και πρόθεσης υλοποίησης αυτού. Το σύνολο των ενεργειών που γίνονται σε αυτό το διάστημα αποτελούν την ωρίμανση του

²⁹Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος, Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, εκδόσεις Παπαζήση 2007, σελ. 95

³⁰Βλ. Α. Δημητριάδη, Διοίκηση-Διαχείριση έργου, εκδόσεις Νέων Τεχνολογιών 2009, σελ 41

³¹ Βλ Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Οι αναγκαίες προϋποθέσεις για τη ψηφιακή σύγκλιση των ΟΤΑ και τη μετάβαση της Τ.Α στην Τοπική Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση, Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Ε.Τ.Α.Α Α.Ε), Αύγουστος 2006, σελ 138

³²Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος, Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, εκδόσεις Παπαζήση 2007, σελ. 90

³³ Βλ. Α. Δημητριάδη, Διοίκηση-Διαχείριση έργου, εκδόσεις Νέων Τεχνολογιών 2009, σελ 43

έργου³⁴. Το διάστημα αυτό, ειδικά σε έργα που εκτελούνται από δημόσιους φορείς, καταλήγει να είναι τόσο μακρύ που τελικά είναι επιβαρυντικό για το ίδιο το έργο. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι μελέτες που γίνονται πριν καν την έναρξη οποιουδήποτε έργου αλλά αν το έργο δεν ξεκινήσει σε εύλογο χρονικό διάστημα οι ραγδαία μεταβαλλόμενες συνθήκες καθιστούν τα συμπεράσματα της μελέτης άχρηστα. Έλλειμμα παρατηρείται και στην αποσαφήνιση του ρόλου των δημόσιων υπηρεσιών κατά τη διαδικασία σχεδιασμού μιας δημόσιας πολιτικής, στοιχείο το οποίο όμως είναι σημαντικό γιατί προσδιορίζονται οι μέθοδοι με τις οποίες καθίσταται εφικτή η έλλογη διαμόρφωση του προϋπολογισμού. Ίσως η έκφραση << ό,τι δεν μετρίεται δεν διοικείται>> είναι δηλωτική της αξίας, του ενδιαφέροντος, της σημασίας αλλά και της ανάγκης των δημοσίου χαρακτήρα συστημάτων διοίκησης να μετρούν τα αποτελέσματά τους, να υπολογίζουν το κόστος και την απόδοση των ασκούμενων δημόσιων πολιτικών³⁵.

Σύμφωνα με μία γενική <<λογική>> θεώρηση, στη διάρθρωση κάθε έργου μπορεί να διακρίνονται πάντα οι ακόλουθες πέντε ομάδες διαδικασιών διοίκησης έργου:

- Ομάδα Διαδικασιών Εκκίνησης
- Ομάδα Διαδικασιών Σχεδιασμού και Προγραμματισμού
- Ομάδα Διαδικασιών Εκτέλεσης
- Ομάδα Διαδικασιών Παρακολούθησης και Ελέγχου
- Ομάδα Διαδικασιών Κλεισίματος³⁶

Μέσω της καινούργιας διοικητικής μεταρρύθμισης και των προτάσεων για εξορθολογισμό και αποτελεσματικότητα της λειτουργίας των Ο.Τ.Α στην εκτέλεση των έργων, οι πέντε αυτές φάσεις μπορούν να αποτελέσουν πραγματικότητα και για τα δημόσια έργα. Η σημερινή πραγματικότητα είναι αποτέλεσμα της αλλαγής που πραγματοποιήθηκε τη δεκαετία του '90 και μετά. Ενώ παραδοσιακά η Τοπική Αυτοδιοίκηση διαχειριζόνταν ένα μικρό ποσοστό του ΑΕΠ, χρειάστηκε να διαχειριστεί πολύ μεγαλύτερα ποσά μέσω του κοινοτικού πλαισίου στήριξης. Απέκτησε νέες σύνθετες αρμοδιότητες και λειτουργίες³⁷. Το σύστημα όμως παρέμεινε συγκεντρωτικό, η νοοτροπία δεν άλλαξε και παρερμηνεύτηκε η νομιμοποίηση και η δυνατότητα των τοπικών κοινωνιών να εκτελούν έργα. Η τοπική πολιτική κοινωνία προσέλαβε τα νέα δεδομένα σαν ευκαιρία για εφαρμογή χαλαρότερων σχέσεων με τις αρχές και τους νόμους και με την ελπίδα ότι θα απολάμβαναν μία ιδιάζουσα ασυλία. Αποτέλεσμα ήταν να δημιουργούνται θύλακες κακοδιοίκησης που ευνοούν την ανάπτυξη φαινομένων διαφθοράς, ενώ διαμορφώνεται και κλίμα δυσπιστίας απέναντι στην τοπική αυτοδιοίκηση³⁸.

2.2.2 Κύκλος ζωής αποτελεσμάτων έργου

Ο κύκλος ζωής του έργου κλείνει με την παράδοσή του. Τα έργα όμως απαιτούν συντήρηση, πιθανή βελτίωση ή μετασχηματισμό. Ο κύκλος ζωής του παραγόμενου προϊόντος ή υπηρεσίας συνεχίζεται. Θα χρησιμοποιηθεί για το σκοπό που κατασκευάστηκε, πιθανόν να υποστεί μετατροπές ή να αλλάξει χρήση. Ενώ η

³⁴Βλ. Α. Δημητριάδη, Διοίκηση-Διαχείριση έργου, εκδόσεις Νέων Τεχνολογιών 2009, σελ 44

³⁵Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος, Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, εκδόσεις Παπαζήση 2007, σελ. 48

³⁶Βλ. Φ. Μαλαματένιου, σημειώσεις Διοίκηση Έργων, Πανεπιστήμιο Πειραιώς, Τμήμα Διδακτική της Τεχνολογίας και Ψηφιακών Συστημάτων (προπτυχιακές σπουδές), σελ 3

³⁷Βλ. Έκθεση της επιτροπής του ΙΤΑ, Οι έλεγχοι στους ΟΤΑ, Αθήνα 2006,σελ 7

³⁸Βλ. Έκθεση της επιτροπής του ΙΤΑ, Οι έλεγχοι στους ΟΤΑ, Αθήνα 2006,σελ 7

διάρκεια ζωής του έργου είναι χρονικά περιορισμένη, δεν συμβαίνει το ίδιο με τη διάρκεια του κύκλου ζωής του παραγόμενου προϊόντος³⁹. Είναι σύνηθες έργα τα οποία πραγματοποιήθηκαν και φαινομενικά γνωρίζαμε τη χρήση τους και τους χρήστες αυτών να αλλάζουν υπό την πίεση των ραγδαία μεταβαλλόμενων συνθηκών και αναγκών. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η αλλαγή χρήσης γης που στην πλειοψηφία των δήμων μεταλλάσσεται προς όφελος της οικιστικής ανάπτυξης. Μπορεί να έχουν πραγματοποιηθεί έργα αναπλάσεως χιλιάδων ευρώ για την διαμόρφωσή του ως χώρου αναψυχής και σύντομα, λόγω της έντονης αστικοποίησης, να πρέπει στον ίδιο χώρο να γίνουν έργα που να επιτρέπουν την χρησιμοποίησή του ως κατοικημένη περιοχή (χάραξη δρόμων, ύδρευση, αποχέτευση). Η προσπάθεια όμως όλων πρέπει να στραφεί στην ελαχιστοποίηση αυτών των φαινομένων όχι μόνο για την αποφυγή της κατασπατάλησης των πόρων αλλά και στην αναγνώριση της ανεπαρκούς οργάνωσης των υπηρεσιών των Ο.Τ.Α. Τα στατιστικά στοιχεία δεν αποδίδουν πάντοτε τη διάκριση μεταξύ κακοδιοίκησης και διαφθοράς⁴⁰. Η κακοδιοίκηση μπορεί να ευνοεί την διαφθορά⁴¹ δεν ταυτίζεται με αυτήν όμως.

³⁹ Βλ. Α. Δημητριάδη, Διοίκηση-Διαχείριση έργου, εκδόσεις Νέων Τεχνολογιών 2009, σελ 62

⁴⁰ Βλ. Έκθεση της επιτροπής του ΙΤΑ, Οι έλεγχοι στους ΟΤΑ, Αθήνα 2006, σελ. 11.

⁴¹ Βλ. Έκθεση της επιτροπής Ι.Τ.Α, Οι έλεγχοι στους Ο.Τ.Α Προτάσεις για τον εξορθολογισμό και την αποτελεσματικότητα του συστήματος, Αθήνα 22-6-2006, σελ. 14-16 & 18.

Ο νομικός ορισμός της διαφθοράς, με την έννοια ότι συγκεκριμένη συμπεριφορά επισύρει συγκεκριμένες έννομες συνέπειες, είναι δυσχερής. Το πρόβλημα είναι πως παρά την κοινωνική αποδοκιμασία της διαφθοράς, η ποινική οριοθέτησή της είναι δύσκολη, διότι δεν είναι πάντα εφικτό να αποτυπωθεί η αντικειμενική της υπόσταση.

Μία ενδιαφέρουσα προσπάθεια ορισμού του φαινομένου της διαφθοράς γίνεται από τον πάρεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου Ιωάννη Κάρκαλη: Για να έχουμε διαφθορά πρέπει να έχουμε φυσικό πρόσωπο που να συμμετέχει στο συνολικό πλέγμα ενεργειών και καταστάσεων που συνιστούν τη διεφθαρμένη συναλλαγή, το οποίο να ενεργεί ως πολιτειακό όργανο με κάποιας μορφής αρμοδιότητα και να αναλαμβάνει δράση κάποιας μορφής, προκειμένου να επιτύχει ένα κατευθυνόμενο αποτέλεσμα. Η συναλλαγή είναι διεφθαρμένη από τη στιγμή που το φυσικό πρόσωπο λαμβάνει ή προσδοκά αντάλλαγμα από την επίτευξη του αποτελέσματος, άσχετα από το αν η πράξη είναι τελικώς παράνομη ή νόμιμη. Το αντάλλαγμα μπορεί να είναι υλικό ή ηθικό (π.χ. εύνοια), μπορεί να είναι υπόσχεση ανταλλάγματος ή απειλή δυσμενών συνεπειών (π.χ. υπηρεσιακών δεινών). Τέλος απαιτείται το τρίτο πρόσωπο, φυσικό ή νομικό, που υπόσχεται το αντάλλαγμα. (Στο σημείο αυτό, η διαφθορά αφίσταται της κατάχρησης εξουσίας, που είναι η χρήση δημόσιου αξιώματος για την επιδίωξη προσωπικού οφέλους.)

Με άλλα λόγια, υπάρχει διαφθορά όταν άτομο που κατέχει δημόσιο αξίωμα, πολιτικό ή διοικητικό, ασκεί την αρμοδιότητά του είτε κατά παράβαση του νόμου ή της αρχής της χρηστής διοίκησης είτε κατά παρέκκλιση των κανόνων που διέπουν την συμπεριφορά στο αξίωμα, για να προσποριστεί προσωπικό όφελος ή με ιδιοτελή σκοπό, στη βάση συμφωνίας για παροχή ανταλλάγματος που του υπόσχεται τρίτο πρόσωπο

Ο ΓΕΔΔ υιοθετεί τον ορισμό της διαφθοράς που δίνει η Διεθνής Τράπεζα, σύμφωνα με τον οποίο διαφθορά είναι η κατάχρηση δημόσιου αξιώματος για ιδιωτικό όφελος, το οποίο, συνηθέστερα μπορεί να έχει τη μορφή χρήματος αλλά και εύνοιας για την οικογένεια ή φίλους ή και προς όφελος μιας ομάδας συμφερόντων (π.χ. ένα πολιτικό κόμμα) για να αποκτήσει ή να διατηρήσει εξουσία.

Η Παγκόσμια Σύμβαση για την καταπολέμηση της διαφθοράς που υπογράφηκε το 2003 στο πλαίσιο του ΟΗΕ – η οποία ασχολείται με τη διαφθορά όχι μόνο στον δημόσιο αλλά και στον ιδιωτικό τομέα – ενώ στα κεφάλαια των Γενικών προβλέψεων και των Προληπτικών μέτρων δεν προσδιορίζει τον όρο διαφθορά (διότι δεν υπήρξε συναίνεση ως προς τον ορισμό της διαφθοράς), στο κεφάλαιο της Ποινικοποίησης και των καταστατικών μέτρων (άρθρα 15-42), εξειδικεύει τη διαφθορά σε επιμέρους αδικήματα, αναφέροντας πρώτη κατά σειρά την ενεργητική και παθητική δωροδοκία δημοσίου λειτουργού και, στη συνέχεια, την κατάχρηση, την υπεξαίρεση, την εμπορία επιρροής, τη δωροδοκία στον ιδιωτικό τομέα κλπ.

Η «διαφθορά στο δημόσιο τομέα», παρατηρεί ο ΓΕΔΔ στην Εισαγωγή της Έκθεσης για το 2005, «ειδικότερη μορφή της οποίας είναι η διαπλοκή, εκτός από την οικονομική ζημία, δημιουργεί διάχυτη δυσλειτουργία του κράτους και γραφειοκρατική αναποτελεσματικότητα του κρατικού μηχανισμού, που επιτείνει τα φαινόμενα κακοδιοίκησης και αδιαφάνειας των κρατικών λειτουργιών, τα οποία όμως

Υπάρχουν πολλές περιπτώσεις όπου η κακοδιοίκηση οφείλεται στο οργανωτικό-λειτουργικό πλαίσιο της διοίκησης (γραφειοκρατία, ελλιπής στελέχωση υπηρεσιών, έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού ...) ή στο ίδιο το νόμο (επικάλυψη εμπλεκόμενων υπηρεσιών, πολυνομία, ασάφειες, ατέλειες) και όχι σε διαφθορά⁴². Άρα η αιτία των δυσλειτουργιών και της παραμέλησης των έργων ακόμη και όταν αυτά έχουν ολοκληρωθεί οφείλεται σε χρόνια φαινόμενα παθογένειας και στο καθόλου εκσυγχρονισμένο πλαίσιο της διοίκησης και της Τ.Α.

2.3 Διεργασίες της Διοίκησης-Διαχείρισης έργων.

Αν και όπως προαναφέρθηκε το κάθε έργο είναι μοναδικό η ακολουθία των ενεργειών που σηματοδοτούν και την επιτυχία του μπορεί να θεωρηθεί σταθερή. Το έργο μπορεί να θεωρηθεί ως ένα σύστημα⁴³. Αρχίζουν οι διεργασίες υλοποίησης, οι στόχοι ομαδοποιούνται, αλληλεπιδρούν εξωτερικοί παράγοντες και παράγεται το τελικό προϊόν ή υπηρεσία.

Όμως λόγω της μη σύγχρονης λειτουργίας της διοίκησης και τη γραφειοκρατική αναποτελεσματικότητα των υπηρεσιών τόσο στη λειτουργία του κράτους όσο και στον ιδιωτικό τομέα δημιουργούνται επιβαρυντικές οικονομικές συνέπειες αφού οι δύο αυτοί τομείς λειτουργούν ως συγκοινωνούντα δοχεία⁴⁴. Ακόμη και κάτω από αυτές τις συνθήκες κανενός είδους ανάλυση δεν μπορεί να εκλαμβάνεται ως μία ατέρμονη διαδικασία ή ως ένας λόγος αναβολής λήψεων αποφάσεων⁴⁵. Η συμμετοχή της χώρας στην ΕΕ σε συνδυασμό και με άλλες μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες οδήγησαν σε επιλεκτικές και περιορισμένες βελτιώσεις αλλά όχι σε συνολική ανατροπή του τρόπου θεώρησης και εκτέλεσης των έργων από τους τοπικούς φορείς.

2.3.1 Δραστηριότητες εισόδου

Η αφετηρία ενός έργου σηματοδοτείται από ένα σύνολο πληροφοριών, στις οποίες θα στηριχθούν αποφάσεις και ενέργειες⁴⁶. Η εντύπωση ότι το αρχικό στάδιο της αντίληψης ενός έργου είναι απλό και εύκολο δεν ανταποκρίνεται στην πραγματικότητα. Οι άνθρωποι που θα επιφορτιστούν με την έναρξη των διαδικασιών για ένα έργο δεν θα πρέπει να παραλείψουν να συλλέξουν πληροφορίες όχι μόνο από το εσωτερικό, άρα και πιο εύκολα προσβάσιμο περιβάλλον, εντός του οποίου θα

οφείλονται και σε άλλες αιτίες, όπως μη αξιοκρατική αλλά με πλάγια μέσα επιλογή του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών, ανεπαρκής εκπαίδευση αυτού, επιλογή διευθυντικών στελεχών με κριτήρια μη αξιοκρατικά, αλλά πολιτικά και κυρίως η εκ μέρους των περισσότερων υπαλλήλων αδιαφορία για την εκτέλεση του υπαλληλικού καθήκοντος». Ειδικότερα ως προς τους ΟΤΑ, οι ετήσιες εκθέσεις του ΣτΠ αναδεικνύουν ως μορφές κακοδιοίκησης την παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, την μη τήρηση της αρχής της νομιμότητας, την καταστρατήγηση των συμβατικών υποχρεώσεων τους προς τους πολίτες, την ελλιπή πληροφόρηση και κακή επικοινωνία, την μη απάντηση ή καθυστέρηση απάντησης, την μη ορθή και εξυπηρετική συμπεριφορά, την μη τήρηση της αρχής της επιείκειας, την μη εκτέλεση δικαστικής απόφασης και την μη τήρηση της αρχής της διαφάνειας.

⁴² Βλ. Έκθεση της επιτροπής Ι.Τ.Α, Οι έλεγχοι στους Ο.Τ.Α Προτάσεις για τον εξορθολογισμό και την αποτελεσματικότητα του συστήματος, Αθήνα 22-6-2006,σελ. 11

⁴³ Βλ. Α. Δημητριάδη, Διοίκηση-Διαχείριση έργου, εκδόσεις Νέων Τεχνολογιών 2009, σελ 65

⁴⁴ Βλ. Ετήσια Έκθεση Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης για το 2009 (Μάιος 2010, Αθήνα) σελ. 5

⁴⁵ Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος, Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, εκδόσεις Παπαζήση 2007, σελ. 93

⁴⁶ Βλ. Α. Δημητριάδη, Διοίκηση-Διαχείριση έργου, εκδόσεις Νέων Τεχνολογιών 2009, σελ. 65

αναπτυχθεί το έργο, αλλά να ενδιαφερθούν και για τις ανάγκες και απαιτήσεις όλων των εμπλεκόμενων, τους νόμους, το κοινωνικοοικονομικό περιβάλλον, την υπάρχουσα υποδομή κ.λ.π. Οποιοδήποτε σύστημα μέτρησης πρέπει να έχει και κανάλι ανατροφοδότησης της πληροφορίας και να συνδέεται με το σύστημα λήψης αποφάσεων.

Συχνά οι δήμοι που αναλαμβάνουν να υλοποιήσουν έργα επικεντρώνουν το ενδιαφέρον τους και δίνουν ιδιαίτερο βάρος στην εξασφάλιση των απαιτούμενων κονδυλίων, θεωρώντας ότι αυτός και μόνο ο παράγοντας εξασφαλίζει την επιτυχία του έργου. Παραβλέποντας την μετέπειτα ορθή διαχείριση των έργων, εμφανίζονται φαινόμενα κακοδιαχείρισης που έχουν ως αποτέλεσμα την ύπαρξη και την επιβολή διοικητικών κυρώσεων-προστίμων⁴⁷. Αν και τα οικονομικά μέσα πράγματι είναι καταλυτικός παράγοντας για την ανάληψη ενός έργου δεν είναι το μοναδικό κριτήριο το οποίο θα έπρεπε να ενδιαφέρει σε αυτό το στάδιο. Συγκεκριμένα η βελτίωση της σχέσης εισροών-εκροών ή ο όγκος των αναγκαίων εισροών που απαιτούνται για να παραχθεί μια μονάδα εκροών οριοθετεί το εύρος αναφοράς της έννοιας αποδοτικότητα, η υιοθέτηση της οποίας έχει καταστήσει περισσότερο από ποτέ επιτακτική την ανάγκη για διαμόρφωση σαφών, ευκρινών και μετρήσιμων στόχων⁴⁸. Ο προσανατολισμός των δράσεων των δημόσιων οργανισμών σε συγκεκριμένα και μετρήσιμα αποτελέσματα είναι η σύγχρονη τάση και αναφέρεται στην εμπέδωση μιας κουλτούρας επίτευξης αποτελεσμάτων με ταυτόχρονη ικανοποίηση κοινωνικών αναγκών.

2.3.2 Εσωτερικές δραστηριότητες

Η δημόσια διοίκηση είναι ένα σύστημα του οποίου συστατικά στοιχεία είναι οι εισροές, ο μετασχηματισμός τους σε εκροές και ο έλεγχος-αξιολόγηση αυτών⁴⁹. Οι εσωτερικές δραστηριότητες αποτελούν το μηχανισμό μετατροπής της εισόδου σε έξοδο⁵⁰. Αν η σύλληψη του έργου γίνει με μη αντικειμενικά ή ελλιπή κριτήρια η ολοκλήρωση αυτού ή η λειτουργία κινδυνεύει. Σχεδιασμός απαιτείται καθ' όλη τη διάρκεια. Οι αρχικά αξιοποιήσιμες πληροφορίες είναι αυτές που καθορίζουν το σχήμα των ενεργειών που θα ακολουθηθούν. Οι άμεσα αλλά και οι έμμεσα εμπλεκόμενοι έχουν καθορίσει τις προσδοκίες τους και ο φορέας υλοποίησης πρέπει να βρει τη βέλτιστη λύση, να καθορίσει τους ρόλους, να συγκεκριμενοποιήσει ποια μέσα και σε τι ποσότητες θα χρησιμοποιήσει. Όταν το σχέδιο δράσης, ή ένα μεγάλο μέρος του, είναι έτοιμο όλοι οι συντελεστές του έργου μπορούν να ενεργοποιηθούν. Οι διεργασίες εκτέλεσης ξεκινάνε στη βάση των προδιαγραφών του αρχικού σχεδιασμού. Τίποτα δεν μπορεί να διασφαλίσει ότι οι εξωτερικοί παράγοντες δεν θα μεταβληθούν ή ότι μία σημαντική ανατροπή δεν μπορεί να συμβεί αλλά η σημασία της σωστής έναρξης δεν μπορεί να αγνοηθεί. Σε κάθε περίπτωση Η στοχοθεσία είναι συστατικό στοιχείο της εύρυθμης λειτουργίας μιας δημόσιας υπηρεσίας⁵¹.

⁴⁷ Βλ. Ετήσια Έκθεση Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης για το 2009 (Μάιος 2010, Αθήνα) σελ 216

⁴⁸ Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος, Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, εκδόσεις Παπαζήση 2007, σελ. 32

⁴⁹ Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος, Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, εκδόσεις Παπαζήση 2007, σελ. 33

⁵⁰ Βλ. Α. Δημητριάδη, Διοίκηση-Διαχείριση έργου, εκδόσεις Νέων Τεχνολογιών 2009, σελ 66

⁵¹ Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος, Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, εκδόσεις Παπαζήση 2007, σελ. 32

Το εύλογο ερώτημα είναι πως ζητείται σήμερα υπό τις παρούσες συνθήκες από οργανισμούς, όπως οι Ο.Τ.Α, με τόσο σοβαρά προβλήματα και διαρθρωτικές δυσκολίες να φέρουν σε πέρας έργα εκατοντάδων χιλιάδων ευρώ; Ο όρος <<κακοδιοίκηση>> που παραπέμπει σε μία παθολογία τεχνοκρατικού χαρακτήρα, είναι ένα είδος κακού μάνατζεμεντ (εσφαλμένη κατανομή οικονομικών πόρων, στελεχιακού δυναμικού, τεχνολογίας, υποδομών κ.α)⁵². Ο <<Καλλικράτης>> ελπίζετε να δώσει μια σημαντική βοήθεια αποσαφηνίζοντας την πολυνομία, τις ατέλειες του νομικού πλαισίου, τη γραφειοκρατία, που ταλανίζουν ιδιαίτερα την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

2.3.3 Αλληλεπίδραση δραστηριοτήτων

Οι ενέργειες που γίνονται για την έναρξη του έργου αλλά και κατά την εκτέλεση αυτού αλληλεπιδρούν συνεχώς μεταξύ τους. Η ποσότητα και η ποιότητα των εισερχομένων πληροφοριών στο έργο καθορίζει σε μεγάλο βαθμό και την πορεία του. Σε αυτές τις πληροφορίες θα στηριχθεί ο σχεδιασμός και πάνω στο σχεδιασμό η εκτέλεση του έργου⁵³.

Τα προβλήματα αρχίζουν όταν ακολουθείται η συνήθης τακτική στην εκτέλεση των δημόσιων έργων που είναι η μη-ύπαρξη ενός συνολικά αρμόδιου για τη διοίκηση-διαχείριση του έργου. Η ανάθεση των εργασιών γίνεται αποσπασματικά και χωρίς την επίβλεψη κάποιου αρμόδιου. Ακόμη και όταν συγκροτούνται ομάδες εργασίας για το έργο οργανωτικά και λειτουργικά προβλήματα εμποδίζουν την επικοινωνία μεταξύ τους και συνεννόηση δεν υφίσταται. Υπό αυτές τις συνθήκες είναι λογικό να δημιουργείται η εντύπωση πως <<το δημόσιο δεν λειτουργεί>>. Εκτός από την οικονομική ζημία, διάχυτη είναι η δυσλειτουργία των Ο.Τ.Α ακόμη και σε επίπεδο συλλογικά πειθαρχικά οργάνων⁵⁴.

Γραφειοκρατία, αναποτελεσματικότητα, φαινόμενα κακοδιοίκησης, αδιαφάνεια έρχονται στο προσκήνιο ακόμη πιο έντονα κάτω από την πίεση των μη ολοκληρωμένων ή κακοφτιαγμένων και μισοτελειωμένων έργων⁵⁵. Για το λόγο αυτό είναι επιβεβλημένη η δημιουργία μιας ομάδας που θα είναι υπεύθυνη για το κάθε υποέργο, επικεφαλής της οποίας θα είναι ο Project Manager. Ο άνθρωπος που έχει τη συνολική ευθύνη για το έργο και πρέπει να γνωρίζει τι γίνεται και τι πρέπει να διορθωθεί ή να εφαρμοστεί σε κάθε φάση του έργου.

⁵² Βλ. Έκθεση της επιτροπής του ΙΤΑ, Οι έλεγχοι στους ΟΤΑ, Αθήνα 2006, σελ 16

⁵³ Βλ. Α. Δημητριάδη, Διοίκηση-Διαχείριση έργου, εκδόσεις Νέων Τεχνολογιών 2009, σελ. 68

⁵⁴ Βλ. Ετήσια Έκθεση Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης για το 2009 (Μάιος 2010, Αθήνα) σελ 97: «Ειδικότερα, τα συλλογικά πειθαρχικά όργανα των δήμων δυσλειτουργούν ... καθυστερούν στην εκδίκαση των παραπτώματων με άμεσες συνέπειες τη συσσώρευση και την παραγραφή....με τη μη ορθή διοικητική τους λειτουργία συντελούν στην εγκαθίδρυση ενός γενικότερου κλίματος ατιμωρησίας και αντίληψης ότι υπάρχει ανοχή σε παράνομες και παράτυπες συμπεριφορές υπαλλήλων.»

⁵⁵ Βλ. Ετήσια Έκθεση Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης για το 2009 (Μάιος 2010, Αθήνα) σελ 5: «Ο δημόσιος τομέας μας πάσχει από κακοδιοίκησης και διαφθορά εξ αιτίας των οποίων έχουν προκληθεί πολύ επιβλαβείς επιπτώσεις....» και σελ.11 «...οι ανεπαρκείς μελέτες για τα έργα πολλές φορές γίνονται σκοπίμως για να δικαιολογήσουν πρόσθετες εργασίες....»

2.4 Ομάδα έργου

Τα άτομα τα οποία εμπλέκονται ουσιαστικά στο έργο αποτελούν την ομάδα έργου⁵⁶. Η ομάδα που αναλαμβάνει ένα έργο είναι μία πρόσκαιρη συνένωση ατόμων τα οποία μπορεί να μην συνυπάρχουν καν στον ίδιο χώρο. Ο κοινός σκοπός είναι αυτός που δημιουργεί τους δεσμούς μεταξύ τους και χάριν αυτού συνεργάζονται. Τα πρότυπα που θα χρησιμοποιήσουν θα πρέπει να λειτουργήσουν συμβουλευτικά για πρόσθετες πληροφορίες και κατανόηση στο ευρύτερο περιβάλλον εντός του οποίου εκτελούνται τα έργα.

Στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης υιοθετήθηκε το 2004 το <<Εγχειρίδιο Καλών Πρακτικών>>, εργαλείο που χωρίς να αποτελεί νομικό κείμενο και να έχει νομική δεσμευτικότητα, μπορεί να χρησιμοποιηθεί από την ομάδα έργου. Αποτελεί ένα σύνολο πρωτοβουλιών και προτύπων που προετοίμασαν εμπειρογνώμονες για την αναβάθμιση της δημόσιας ηθικής και την καταπολέμηση της διαφθοράς σε τοπικό επίπεδο⁵⁷. Από εκεί μπορεί η ομάδα έργου να αντλήσει πληροφορίες και τεχνικές ώστε να τις εφαρμόσει και να βελτιώσει τις πιθανότητες επιτυχίας σε ένα ευρύ φάσμα διαφορετικών έργων. Σωστή πρακτική δεν σημαίνει ότι η περιγραφόμενη γνώση θα έπρεπε να είναι εφαρμόσιμη ομοιόμορφα σε όλα τα έργα. Η ομάδα διοίκησης του έργου είναι υπεύθυνη για να καθορίσει τι είναι πιο κατάλληλο να εφαρμοστεί σε κάθε δεδομένο έργο⁵⁸. Έτσι λ.χ μπορεί μια δημόσια υπηρεσία να αυξάνει τις εκροές της χρησιμοποιώντας τις ίδιες εισροές ή με λιγότερες εισροές να πετυχαίνει καλύτερα αποτελέσματα⁵⁹.

Τα διοικητικά στελέχη των δημόσιων οργανισμών και όχι μόνο υπόκεινται στην ενδιαφέρουσα παρατήρηση των Peters-Waterman όταν υποστηρίζουν ότι << τα καλά διοικητικά στελέχη δεν παράγουν μόνο χρήμα αλλά και νόημα για τους ανθρώπους>>⁶⁰. Η δυσπιστία των πολιτών απέναντι στο κράτος οφείλεται στο έλλειμμα αποτελεσμάτων. Η δημόσια διοίκηση διέρχεται κρίση αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας και αυτός είναι ο βασικός λόγος των επιβεβλημένων αλλαγών. Βασική αλλαγή είναι η επιλογή ομάδας έργου που μέσω των διεργασιών διοίκησης υλοποιεί όλα τα στάδια του έργου(εκκίνηση, σχεδιασμό, εκτέλεση, παρακολούθηση, έλεγχο και κλείσιμο του έργου) συμβάλλοντας στην διόρθωση της υπάρχουσας κατάστασης.

2.4.1 Επιθυμητά χαρακτηριστικά ομάδας

Τα άτομα που καλούνται να συμμετέχουν σε μία ομάδα έργου πρέπει πρωταρχικά να κατανοήσουν ότι η προσπάθεια είναι ομαδική και ότι θα τεθούν κάτω από την εποπτεία ενός συνολικά υπεύθυνου. Η συνένωση των ατομικών ειδικοτήτων και ταλέντων κάτω από συλλογική πειθαρχία είναι αυτή που θα εξασφαλίσει την επίλυση των προβλημάτων. Υπάρχουν ατομικά καθήκοντα αλλά οι τελικές αποφάσεις ή προσαρμογές γίνονται συλλογικά. Οι διάυλοι επικοινωνίας μεταφέρουν στις ομάδες τις απαραίτητες πληροφορίες αλλά ταυτόχρονα πρέπει να είναι έτσι δομημένοι ώστε

⁵⁶ Βλ. Α. Δημητριάδη, Διοίκηση-Διαχείριση έργου, εκδόσεις Νέων Τεχνολογιών 2009, σελ. 91.

⁵⁷ Βλ. Έκθεση της επιτροπής του ΙΤΑ, Οι έλεγχοι στους ΟΤΑ, Αθήνα 2006, σελ 27

⁵⁸ Βλ. Δ. Εμίρης, Οδηγός βασικών γνώσεων στη Διοίκηση έργων, εκδόσεις Παπασωτηρίου 2006, σελ. 4

⁵⁹ Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος, Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, εκδόσεις Παπαζήση 2007, σελ. 27

⁶⁰ Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος, Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, εκδόσεις Παπαζήση 2007, σελ. 106

να αποκλείουν το μεγάλο όγκο άχρηστων μηνυμάτων που μόνο καθυστερήσεις θα μπορούσαν να προκαλέσουν. Το καλό κλίμα συνεργασίας δεν μπορεί μαγικά να επιτευχθεί ανάμεσα σε τόσους διαφορετικούς ανθρώπους το κομμάτι εργασίας των οποίων μπορεί να είναι και σε κάποιο βαθμό ανταγωνιστικό. Η έκφραση γνώμης, η κριτική αντιπαράθεση και η παραγωγή ιδεών και προτάσεων μπορεί να συμβάλει θετικά στην ενιαία δράση.

Το δημόσιο διοικητικό σύστημα δεν πρέπει να αντιμετωπίζεται σαν ένα άκαμπτο σύστημα αλλά σαν κάποιο το οποίο έχει την ικανότητα να μαθαίνει, να μετρά και να εκτιμά τα αποτελέσματα των δράσεων του. Η διοίκηση μαθαίνει την πραγματική κατάσταση του οργανισμού, αξιολογεί τις ευκαιρίες και προωθεί την επικοινωνία και το διάλογο μεταξύ διαφορετικών ομάδων που συμμετέχουν στη διοικητική διαδικασία. Όπως το έργο συνολικά θα είναι κάτι περισσότερο από το άθροισμα των επιμέρους εργασιών του έτσι και η συλλογική εργασία επιτυγχάνει μεγαλύτερο αποτέλεσμα από το άθροισμα των μεμονωμένων ενεργειών των μελών της ομάδας⁶¹.

2.4.2 Στελέχωση ομάδας

Ένα από τα σημαντικά προβλήματα, που θα επηρεάσουν σοβαρά την ποιότητα της ομάδας έργου είναι η ίδια η σύστασή της⁶². Στα ιδιωτικού συμφέροντος έργα η ομάδα έργου μπορεί, θεωρητικά τουλάχιστον, να στελεχωθεί από τους ικανότερους της αγοράς εργασίας ενώ στα δημόσια έργα η δεξαμενή ανθρώπινου δυναμικού είναι και περιορισμένη και δυσκίνητη. Ο υπεύθυνος του έργου, ο project manager, πρέπει να διαλέξει το προσωπικό της ομάδας από το υπάρχον υλικό και να θέσει περιορισμούς τοπικούς, κοστολογικούς, χρονικούς και ίσως και ποιοτικούς. Όπως έχει διαπιστωθεί είναι δύσκολη η εξεύρεση εργαζομένων, τόσο στον ιδιωτικό και ιδιαίτερα στο δημόσιο, που να επιθυμεί να εργαστεί πέραν του ωραρίου ή να μετακινηθεί ή να επιφορτιστεί με επιπλέον ευθύνες με μηδενικό σχεδόν χρηματικό όφελος. Κανείς δεν μπορεί να αμφισβητήσει το γεγονός ότι και στο δημόσιο υπάρχουν άτομα υψηλής επαγγελματικής συγκρότησης αλλά το πρόβλημα δεν εντοπίζεται μόνο στην αρχική στελέχωση της ομάδας.

Η στελέχωση είναι το πρώτο βήμα αλλά η συνέχεια είναι αυτή που θα αποδείξει αν όντως κατά την διάρκεια επιλογή των ατόμων της ομάδας επιλέχθηκαν αυτοί οι οποίοι μπορούν να συνεργαστούν αρμονικά. Οι ιδιαιτερότητες μπορεί να ποικίλουν από έργο σε έργο. Μερικές φορές απαιτείται να υπάρχει η σταθερή ομάδα έργου αλλά και άτομα με μερική απασχόληση στο έργο. Τα βασικά στελέχη είναι αυτά που έχουν τους ρόλους <<κλειδιά>> στο έργο, απασχολούνται αποκλειστικά σε αυτό, προτεραιότητα δίνουν στο να καλυφθούν οι προδιαγραφές του έργου και προσέχουν να μην γίνεται αλληλο-κάλυψη αρμοδιοτήτων τους.

Η στελέχωση λοιπόν δεν βασίζεται μόνο σε απολύτως αντικειμενικά χαρακτηριστικά και προσόντα αλλά δίνεται έμφαση και σε παράγοντες όπως η συνολική εικόνα του στελέχους, σκιαγραφείτε η προσωπικότητά του, η εν γένει συμπεριφορά του. Ακόμη και αυτή η δυσκολία εξεύρεσης του πιο ικανού στελέχους μπορεί να ξεπεραστεί στο δημόσιο χώρο μέσα από την διαδικασία της κατάλληλης εκπαίδευσης και προετοιμασίας στελεχών για να ανταποκρίνονται στις απαιτούμενες προδιαγραφές. Πρέπει να υπάρχουν εργαλεία διαρκούς ενίσχυσης της διοικητικής απόδοσης και ενδυνάμωσης της διαφανούς λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών

⁶¹ Βλ. Α. Δημητριάδη, Διοίκηση-Διαχείριση έργου, εκδόσεις Νέων Τεχνολογιών 2009, σελ 92

⁶² Βλ. Α. Δημητριάδη, Διοίκηση-Διαχείριση έργου, εκδόσεις Νέων Τεχνολογιών 2009, σελ 93

απέναντι στους πολίτες. Οι δημόσιες υπηρεσίες πρέπει να έχουν συνεχώς προσανατολισμένη τη δράση τους σε μετρήσιμα αποτελέσματα βελτιώνοντας τη λειτουργία τους και περικόπτοντας τις σπατάλες.

Ξεκινώντας από το πεδίο των έργων και εφαρμόζοντας πρακτικές εξωστρέφειας των δημόσιων οργανισμών, η διοικητική λειτουργία και λογοδοσία δεν περιορίζεται σε ένα στενό πλαίσιο και δεν υφίσταται η πληροφοριακή ασυμμετρία που συνηθίζεται να υπάρχει μεταξύ των πολιτών και των δημόσιων οργανισμών. Σημαντική είναι η ενσωμάτωση στη διοικητική λειτουργία του τρίπτυχου οικονομία, αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα που είναι ευρύτερα γνωστό με το ακρωνύμιο τα τρία <<E>> (economy, efficiency, effectiveness)⁶³. Η υιοθέτηση των αρχών αυτών από τις δημόσιες υπηρεσίες προσδιορίζει όχι μόνο μια νέα προοπτική στη μελέτη του διοικητικού φαινομένου, κυρίως με βάση τις αρχές και τα πορίσματα της πολιτικής οικονομίας, αλλά ταυτόχρονα επανενοιολογεί την ίδια την υπόσταση, την ουσία του περιεχομένου δράσης των δημόσιων οργανώσεων⁶⁴.

2.4.3 Ηγέτης-Project Manager

Ο ρόλος του Project Manager σε μια ομάδα έργου καθορίζεται σε μεγάλο βαθμό από το ποιες είναι οι δυνατότητες επιλογής αυτού, ποιες οι απαιτήσεις του έργου, τι εναλλακτικές λύσεις μπορούν να εφαρμοστούν και μέσα σε τι οργανωτικά πλαίσια καλεί την ομάδα να λειτουργήσει. Ένας Project Manager απαιτείται να διαθέτει ηγετική φυσιογνωμία και εξαιρετική, γνωσιολογικά και εμπειρικά, τεχνική, οργανωτική, οικονομική, και διοικητική συγκρότηση (αφού ο ίδιος καλείται να λαμβάνει αποφάσεις, αλλά και να τις διαπραγματεύεται ή και να τις επιβάλλει ορισμένες φορές στον οργανισμό και στους εμπλεκόμενους στο έργο γενικότερα)⁶⁵.

Για να μπορεί μια ομάδα να είναι αποτελεσματική χρειάζεται να έχει έναν ηγέτη, έναν συνολικά υπεύθυνο, έναν επικεφαλής. Ο άνθρωπος αυτός αποτελεί την έκφραση της ομάδας, ενσαρκώνει την ενιαία αντίληψη και κατευθύνει τους κοινούς στόχους της ομάδας. Συνήθως η έννοια του ηγέτη και του Project Manager ταυτίζονται. Όμως ενώ ένας Project Manager θα πρέπει συχνά να είναι και ηγέτης, ένας ηγέτης μπορεί να μην είναι Project Manager⁶⁶.

Τα υπάρχοντα στελέχη στο δημόσιο και την τοπική αυτοδιοίκηση καλούνται λόγω οικονομίας ή ανυπαρξίας συνολικού σχεδιασμού και κατανοήσης των πολύπλοκων συνθηκών να επιτελέσουν και τους δύο ρόλους με αποτέλεσμα την αλληλο-κάλυψη δραστηριοτήτων σε ορισμένους τομείς και την απουσία στελεχών σε κρίσιμες θέσεις. Οι συνθήκες διάρθρωσης των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και πολλές φορές η

⁶³ Η οικονομία αφορά στην ισορροπία μεταξύ του κόστους των μέσων που χρησιμοποιούνται για την επίτευξη ενός στόχου, δηλαδή τη χρήση του πλέον οικονομικού μέσου μετά από εξέταση εναλλακτικών επιλογών. Η Αποδοτικότητα αφορά στη σχέση μεταξύ των πόρων που διατίθενται και των αποτελεσμάτων που επιτυγχάνονται, όπως αυτή αναδεικνύεται από το εάν τα διατιθέμενα μέσα αξιοποιήθηκαν κατά τον καταλληλότερο τρόπο, δηλαδή εστιάζει στην εξέταση της απόδοσης της διαχείρισης. Τέλος, η Αποτελεσματικότητα αφορά στη σχέση μεταξύ των πράγματι επιτευχθέντων αποτελεσμάτων και αυτών που είχαν αρχικά σχεδιαστεί ότι έπρεπε να επιτευχθούν, δηλαδή στο ποσοστό επιτυχίας. Βλ άρθρο 27 παρ 2 του Κανονισμού 1605/2002 σχετικά με τον Δημοσιονομικό Κανονισμό που εφαρμόζεται στον γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ΕΕ 2002, L 248/12.

⁶⁴Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος, Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, εκδόσεις Παπαζήση 2007, σελ. 59

⁶⁵Βλ. Α. Δημητριάδη, Διοίκηση-Διαχείριση έργου, εκδόσεις Νέων Τεχνολογιών 2009, σελ 96

⁶⁶Βλ. Α. Δημητριάδη, Διοίκηση-Διαχείριση έργου, εκδόσεις Νέων Τεχνολογιών 2009, σελ 98

λειτουργία τους στηρίζεται σε απαρχαιωμένα συστήματα. Το οργανόγραμμα δεν επιτρέπει συνδυασμούς καθηκόντων ούτε υποστηρίζει περιπτώσεις δράσεων από ανθρώπους διαφορετικών τμημάτων. Ακόμη και αν ο σκόπελος αυτός ξεπεραστεί το μεγάλο ερώτημα που παραμένει είναι το πώς θα παρακινηθούν τα αξιόλογα και ικανά στελέχη να ασχοληθούν με τη διοίκηση έργων και ηθελημένα να μπόυνε σε μια διαδικασία συγκρούσεων και αντιπαραθέσεων.

2.4.5 Δίαυλοι επικοινωνίας

Οι δίαυλοι επικοινωνίας αποτελούν το μέσο, με το οποίο επιτυγχάνεται η συλλογή, η διάδοση, η αποθήκευση και μεταγενέστερα η ανάκληση των πληροφοριών που αφορούν το έργο. Κάθε σύστημα επικοινωνίας δημιουργείται και θεωρείται ότι λειτουργεί ορθά όταν εδραιώνει κρίσιμης σημασίας δεσμούς μεταξύ των ανθρώπων, των ιδεών και των πληροφοριών που αποτελούν τη βάση επιτυχίας του έργου. Η βασική επιδίωξη της ροής των πληροφοριών είναι η κοινοποίηση και η κατανόηση των ιδεών και των σκέψεων των ανθρώπων. Εφόσον αυτό επιτυγχάνεται η επικοινωνία είναι αποτελεσματική. Η πληροφόρηση δεν είναι αυτοσκοπός αλλά έχει σας απώτερο σκοπό την μεταβολή της στάσης, όπου απαιτείται, και της συμπεριφοράς (ιδεολογική ωρίμανση).

Υπάρχει και το σύνδρομο, όπως το έχουν αναφέρει οι Poister-Streib, <<πλούσια δεδομένα, φτώχη πληροφόρηση>> το οποίο σκιαγραφεί την αδυναμία των διοικητικών και πολιτικών στελεχών να εντοπίσουν από τον έλεγχο των μετρήσεων και των δεδομένων ποια στοιχεία έχουν πραγματική αξία και ουσιαστικό περιεχόμενο⁶⁷. Το κλασικά λάθος, που γίνεται όσον αφορά τη χρήση των καναλιών επικοινωνίας κατά την εφαρμογή τους στα δημόσια έργα, εντοπίζεται στο βαθμό κατανόησης των μεταβιβαζόμενων πληροφοριών. Πολλές φορές θεωρείται αυτονόητο αλλά δεν είναι ότι η <<γλώσσα>> που χρησιμοποιείται μεταξύ αποστολέα και παραλήπτη είναι κοινή άρα άμεσα κατανοητή και αποδεκτή. Έχει αποδειχθεί ότι η ποιότητα του αποτελέσματος των ανθρώπινων ενεργειών είναι ανάλογη της ποιότητας του επικοινωνιακού περιβάλλοντος στο οποίο ζουν και εργάζονται⁶⁸. Στα μεγάλα έργα ο κίνδυνος που ελλοχεύει είναι να προσδιοριστούν κανάλια ροής πληροφοριών αλλά επειδή η οργανωτική δομή δεν είναι ευέλικτη αλλά από χρόνια άκαμπτη να παραμείνει η επικοινωνία στο στάδιο του σχεδιασμού.

Η προσοχή όλων των εμπλεκομένων και του υπεύθυνου του έργου πρέπει να είναι όχι μόνο στον καθορισμό των πληροφοριακών και επικοινωνιακών απαιτήσεων του έργου αλλά και στο ποιος, πότε, που χρειάζεται ποια πληροφορία και πως θα την έχει στην ώρα και τη μορφή που τη χρειάζεται. Για να πάψουν οι ΟΤΑ να λειτουργούν σε περιβάλλον αυξημένης δυσπιστίας πρέπει να επαναπροσδιοριστεί το περιεχόμενο και η μορφή της οργάνωσης της επικοινωνίας και η λειτουργία της να βασιστεί σε ηλεκτρονικού τύπου αρχεία και στην διαμόρφωση βάσεων πολυδύναμης χρηστικότητας.

Επιπλέον, η έμπρακτη εξωστρεφής δράση των δημόσιων οργανισμών με ανοικτές δομές διοίκησης και επικοινωνίας ενισχύουν τη συμμετοχή των πολιτών και δημιουργούν όρους και μηχανισμούς έκφρασης των απόψεων των πολιτών. Ο εξωστρεφής προσανατολισμός των δημόσιων υπηρεσιών ενδυναμώνεται μέσω της

⁶⁷ Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος, Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, εκδόσεις Παπαζήση 2007, σελ. 80

⁶⁸ Βλ. Α. Δημητριάδη, Διοίκηση-Διαχείριση έργου, εκδόσεις Νέων Τεχνολογιών 2009, σελ 382

υιοθέτησης τέτοιων εργαλείων και το στοιχείο αυτό είναι κεντρικής σημασίας στη λογική του δημόσιου management. Οι πολίτες δεν μπορεί να είναι οι παθητικοί αποδέκτες πληροφοριών ή υπηρεσιών. Απεναντίας, είναι ενεργά δρώντα υποκείμενα που συμμετέχουν στην επεξεργασία των πολιτικών ώστε να αποφεύγεται η αίσθηση ότι κάποιες δομές απρόσωπες και απομακρυσμένες σχεδιάζουν, παράγουν και παρέχουν σε αυτούς κάποιες υπηρεσίες⁶⁹.

2.4.6 Τρόπος λήψης αποφάσεων

Ενώ το κριτήριο για την αποδοχή ενός ιδιωτικού έργου σύμφωνα με την <<ιδιωτικό-οικονομική>> ανάλυση, που χρησιμοποιείται για την αξιολόγηση των ιδιωτικών έργων, είναι η κερδοφορία και η αποδοτικότητα του για το φορέα επενδυτή, το κριτήριο για την αποδοχή ενός δημόσιου έργου σύμφωνα με την κοινωνικό-οικονομική ανάλυση που χρησιμοποιείται για την αξιολόγηση των δημόσιων έργων, είναι η αποδοτικότητά του για το κοινωνικό σύνολο⁷⁰. Δηλαδή η κοινωνικό-οικονομική ανάλυση έχει ευρύτερους σκοπούς από την ιδιωτικό-οικονομική και συμπεριλαμβάνει όχι μόνο τις χρηματικές ροές εσόδων και εξόδων του έργου αλλά όλες τις πραγματικές επιπτώσεις του έργου⁷¹.

Η εφαρμογή του σχεδίου Καλλικράτης αποσκοπεί να διορθώσει τις ατέλειες της κεντρικής διοίκησης όσον αφορά τα τοπικού χαρακτήρα έργα και να αναθέσει στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης την ολοκληρωμένη διαχείριση αυτών. Τα έργα από μόνα τους είναι σημαντικά για την οικονομία των τοπικών κοινωνιών, αλλά εμπεριέχουν και δευτερογενή οφέλη όπως π.χ μείωση της ανεργίας, αύξηση της παραγωγικότητας και άλλων κλάδων εξαιτίας της προσφοράς διευκολύνσεων ή εξυπηρετήσεων, βελτίωση της ποιοτικής στάθμης των παραγόμενων αγαθών και υπηρεσιών, εξοικονόμηση πόρων όχι μόνο οικονομικών αλλά και περιβαλλοντικών και παραγωγικού δυναμικού.

Με όλα τα παραπάνω γίνεται κατανοητό ότι η απόφαση για την έναρξη ενός έργου δεν πρέπει να βασίζεται σε συναισθηματικά ή κομματικά κριτήρια. Ειδικότερα, στο ιστορικό του άρθρου ο πρόεδρος W. Wilson (1887) θεωρούσε ότι η διάκριση της πολιτικής από τη διοίκηση είναι προϋπόθεση για τη βελτίωση της λειτουργικής ικανότητας των δημόσιων υπηρεσιών⁷². Η μέχρι τώρα εμπειρία έχει αποδείξει ότι τα έργα που πραγματοποιήθηκαν με τέτοιους τρόπους ακόμη και αν ολοκληρώθηκαν και έχουν παραδοθεί στους τελικούς δικαιούχους, την κοινωνία, επειδή δεν ήταν ορθολογικά επιλεγμένα κατέληξαν να στερούν μελλοντικές δυνατότητες ανάπτυξης.

Όλο και πιο συχνά άρχισαν να εμφανίζονται και να διερευνώνται ζητήματα περί του κόστους και οφέλους των παρεχομένων υπηρεσιών, να αξιολογούνται ανάλογα τα μέτρα δημόσιας πολιτικής ή τα διάφορα προγράμματα να τεκμηριώνονται όχι μόνο ως προς την έννομη διάσταση της διαχείρισής τους αλλά και ως προς την απόδοσή τους⁷³. Η μέτρηση των αποτελεσμάτων ενισχύει την ικανότητα των δημοσίων

⁶⁹Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος, Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, εκδόσεις Παπαζήση 2007, σελ. 114-115

⁷⁰Βλ. Σ. Πολύζος, Διοίκηση & Διαχείριση έργων, Μέθοδοι και Τεχνικές, Τόμος Ι, εκδόσεις Κριτική 2004, σελ. 346

⁷¹Βλ. Σ. Πολύζος, Διοίκηση & Διαχείριση έργων, Μέθοδοι και Τεχνικές, Τόμος Ι, εκδόσεις Κριτική 2004, σελ. 346

⁷²Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος, Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, εκδόσεις Παπαζήση 2007, σελ. 37

⁷³Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος, Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, εκδόσεις Παπαζήση 2007, σελ. 39

οργανώσεων να εντοπίζουν αστοχίες και παραλείψεις και να επαναπροσδιορίζουν τις δράσεις τους. Η άμεση συσχέτιση της μέτρησης των αποτελεσμάτων με τη λειτουργία της ανάδρασης επιβεβαιώνει ότι διοίκηση πρέπει να ενσωματώσει νέους τρόπους στη λειτουργία της. Παράλληλα, καταδεικνύεται η σημασία της άσκησης της διοίκησης των δημόσιων οργανώσεων και του σχεδιασμού των δημόσιων πολιτικών βάσει δεδομένων και στοιχείων. Η διαμόρφωση των δημόσιων πολιτικών δεν είναι πλέον μια εμπειροτεχνική διαδικασία ούτε μπορεί να ταυτίζεται η επαρκής τους θεμελίωση στη διαίσθηση του πολιτικού ή του διοικητικού προϊσταμένου. Εάν ο εκσυγχρονισμός σημαίνει εξορθολογισμό του διοικητικού συστήματος και ειδικά της λήψης των αποφάσεων, τότε είναι εύλογο ο κυρίαρχος διοικητικός λόγος να διαπνέεται από τη συνεχή ζήτηση για περισσότερα και πληρέστερα δεδομένα. Ασφαλώς, μόνο τους δεν οδηγούν και σε τεκμηριωμένη προετοιμασία των δημόσιων πολιτικών, αλλά είναι βέβαιο ότι η απουσία τους οδηγεί σε κρίση αξιολόγησης των δημόσιων πολιτικών⁷⁴.

Όσο δύσκολο και αν φαίνεται, ελλείψει και εναλλακτικών προοπτικών, η τοπική αυτοδιοίκηση πρέπει να προσαρμοστεί γρήγορα στα νέα δεδομένα αλλιώς θα χάσει πολύτιμο χρόνο, πόρους και τελικά την αξιοπιστία ότι μπορεί να αποτελέσει φορέα ανάπτυξης και κοινωνικό-οικονομικής προόδου. Οι δημόσιοι φορείς προκειμένου να λειτουργήσουν αποδοτικά και να βελτιώσουν έτσι τις επιχειρησιακές επιδόσεις τους, πρέπει να προσαρμόσουν αντίστοιχα το οργανωτικό-λειτουργικό πλαίσιο, μετασχηματίζοντας τις διεργασίες τους με συνακόλουθες μικρές ή μεγάλες οργανωσιακές μεταβολές εντός και εκτός του οργανισμού, διεύθυνσης ή τμήματος, προκειμένου να παρέχεται ποιοτικά η νέα βελτιωμένη υπηρεσία⁷⁵.

2.4.7 Αντιμετώπιση συγκρούσεων & αποχωρήσεις μελών

Για την επιτυχία του έργου της μία διοίκηση θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη της τόσο τις προσδοκίες των εργαζομένων και τα κίνητρα συμπεριφορά τους, όσο και τις συνθήκες εργασίας και περιβάλλοντος. Η επιδίωξη του Project Manager και της ηγεσίας θα πρέπει να είναι ο επιτυχής συνδυασμός και των δύο προϋποθέσεων, κάτι που στην πράξη δεν είναι ιδιαίτερα εύκολο⁷⁶. Πολλές φορές η φύση και τα χαρακτηριστικά του έργου που πρόκειται να υλοποιηθεί επηρεάζουν ή διευκολύνουν τον τρόπο διοίκησης⁷⁷. Το κοινό χαρακτηριστικό που εντοπίζεται σε όλων των ειδών τα έργα είναι ότι όπου οι σχέσεις έχουν αποσαφηνιστεί, οι ρόλοι έχουν καθοριστεί υπάρχει ακόμη και τυποποιημένος τρόπος αντιμετώπισης των συγκρούσεων, και οι συνέπειες αυτών δεν μπορούν να αποτελέσουν απειλή για το ίδιο το έργο. Είναι φυσικό σε ένα σύνολο προσωπικού που έχει πρόσκαιρα οργανωθεί να υπάρξουν συγκρούσεις και ασυμφωνίες. Παρ' όλα αυτά η μορφή της ηγεσίας που θα χρησιμοποιηθεί έχει τελικά σημασία όχι μόνο για την αποδοτικότητα και τη συνολική παραγωγικότητα αλλά και για την επίδοση των υπευθυνοτήτων του

⁷⁴Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος, Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, εκδόσεις Παπαζήση 2007, σελ. 49

⁷⁵Βλ. Έκθεση της επιτροπής Ι.Τ.Α και της Ε.Ε.Τ.Α.Α Α.Ε.(Ελληνικής Εταιρίας Τοπικής Ανάπτυξης & Αυτοδιοίκησης) Οι αναγκαίες προϋποθέσεις για την ψηφιακή σύγκλιση των Ο.Τ.Α και τη μετάβαση της Τ.Α στην Τοπική Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση, Αύγουστος 2006,σελ. 23

⁷⁶Βλ. Σ. Πολύζος, Διοίκηση & Διαχείριση έργων, Μέθοδοι και Τεχνικές, Τόμος Ι, εκδόσεις Κριτική 2004, σελ. 88

⁷⁷Βλ. Σ. Πολύζος, Διοίκηση & Διαχείριση έργων, Μέθοδοι και Τεχνικές, Τόμος Ι, εκδόσεις Κριτική 2004, σελ. 88

προσωπικού. Με την ολοκλήρωση της στελέχωσης της ομάδας γίνεται η συγκεκριμενοποίηση των ρόλων κάθε μέλους της ομάδας. Γιατί άλλο πράγμα είναι το ποια μέλη είναι αναγκαία στην ομάδα και άλλο πράγμα το ποια τελικά μέλη ανήκουν στην ομάδα⁷⁸.

Μία εξουσία αυταρχική, προσανατολισμένη προς το έργο θα απομάκρυνε πιθανόν τους εργαζόμενους από τον στόχο να νιώσουν μέλη και αυτοί της ομάδας υλοποίησης του έργου. Όμως και μία εξουσία συμμετοχική, προσανατολισμένη προς τις σχέσεις θα άφηνε εντολές και αποφάσεις της διοίκησης ανεκτέλεστες. Πάρα πολλά έργα έχουν αποτύχει των αρχικά προσδιορισμένων στόχων λόγω κακής διοίκησης και αδυναμίας μείωσης των εργασιακών συγκρούσεων. Οι αποχωρήσεις προσωπικού, ειδικά όταν αυτό χαρακτηρίζεται από μειωμένη απόδοση, θα πρέπει να γίνεται άμεσα γιατί αλλιώς η κακής ποιότητας εργασία, οι χρονικές καθυστερήσεις ακόμη και ο κίνδυνος μη ολοκλήρωσης του έργου γίνονται παραπάνω από ορατές⁷⁹.

Γενικά οι αποχωρήσεις του προσωπικού, είτε είναι με την επιθυμία του εργαζομένου είτε αυτός απομακρύνεται με απόφαση της διοίκησης, δημιουργούν προβλήματα στην ομαλή ροή εξέλιξης του έργου. Η απώλεια ανθρώπινου κεφαλαίου προκαλεί αρνητικό κλίμα και δεν εμπεδώνει την εμπιστοσύνη των εργαζομένων προς τη διοίκηση. Ερωτήματα για το αν πρόκειται για μεμονωμένο περιστατικό ή για μία γενικότερη τάση αποδιοργάνωσης πρέπει να απαντηθούν. Το γενικό πλαίσιο της λειτουργίας του έργου πρέπει να αναθεωρηθεί καθώς οι αποχωρήσεις επιφέρουν απώλεια κεφαλαίου από τη πλευρά του οργανισμού⁸⁰.

2.5 Αξιολόγηση έργου

Οι αυξημένες κοινωνικές ανάγκες τελούν σε αναντιστοιχία με τους διαθέσιμους πόρους και αυτός είναι ένας βασικός λόγος για την εντεινόμενη αξίωση μέτρησης της αποτελεσματικότητας των δημοσίων πολιτικών⁸¹. Αναμφίβολα οι παρεχόμενες δημόσιες υπηρεσίες και τα αγαθά που παρέχονται στους πολίτες μέσω της λειτουργίας του κράτους δεν έχουν μόνο λογιστική ή οικονομική αξία και ένα συμβολικό περιεχόμενο. Ωστόσο, η διάσταση αυτή δεν ακυρώνει την ανάγκη οι διαθέσιμοι πόροι, που βρίσκονται σε ανεπάρκεια ή τελούν σε αναντιστοιχία με τον όγκο των κοινωνικών αναγκών, να υπολογίζονται ως προς την αποτελεσματική τους αξιοποίηση⁸². Η σημασία των δημόσιων έργων στην οικονομική ανάπτυξη θεωρείται πλέον δεδομένη και θα πρέπει κατά συνέπεια η κατασκευή τους να μην αποτελεί μέσο πολιτικής αλλά να κατευθύνεται στους τομείς και τις περιοχές που συμβάλλουν περισσότερο στους αναπτυξιακούς σκοπούς της χώρας. Επιβάλλεται να υπάρχει η ανάλυση και η αξιολόγηση στη φάση του προγραμματισμού με ορθολογικές μεθόδους, κριτήρια και διαδικασίες. Το πραγματικό πρόβλημα διακυβέρνησης στην χώρα μας, και ιδίως στο επίπεδο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, είναι η μεγάλη

⁷⁸ Βλ. Α. Δημητριάδη, Διοίκηση-Διαχείριση έργου, εκδόσεις Νέων Τεχνολογιών 2009, σελ 95

⁷⁹ Βλ. Α. Δημητριάδη, Διοίκηση-Διαχείριση έργου, εκδόσεις Νέων Τεχνολογιών 2009, σελ 95 όπου αναφέρει: «πρέπει να υπάρχουν εναλλακτικά σενάρια για τις περιπτώσεις αποχώρησης προσωπικού καθώς οι απρόβλεπτες απουσίες μελών της ομάδας και η μη αναπλήρωσή τους αποτελεί την αχίλλειο πτέρνα πολλών έργων και ιδιαίτερα εκείνων που διαθέτουν περιορισμένους πόρους όπως τα δημόσια.»

⁸⁰ Βλ. Σ. Πολύζος, Διοίκηση & Διαχείριση έργων, Μέθοδοι και Τεχνικές, Τόμος Ι, εκδόσεις Κριτική 2004, σελ.141

⁸¹ Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος, Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, εκδόσεις Παπαζήση 2007, σελ. 44

⁸² Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος, Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, εκδόσεις Παπαζήση 2007, σελ. 58

αντιστοιχία μεταξύ δαπανώμενων πόρων και παραγόμενων αποτελεσμάτων, δηλαδή η αυξημένη κοινωνική επιβάρυνση σε σχέση με το περιορισμένο προκύπτον κοινωνικό όφελος⁸³.

Σήμερα η δημιουργία νέων δομών και η αναδιοργάνωση των υπηρεσιών πρέπει να απαντά στα ερωτήματα: τι θέλουμε να κάνουμε, πως θα το κάνουμε, ποια τα κριτήρια επιτυχίας ή αποτυχίας και ποιες οι διαδικασίες ελέγχου. Η χρηστή διοίκηση απαιτείται να στηρίζεται στις αρχές της αποτελεσματικότητας, της αποδοτικότητας και της ποιότητας αυτού που υλοποιούμε. Οι δημόσιες οργανώσεις επιτελούν σημαντικούς σκοπούς για την εύρυθμη λειτουργία μιας κοινωνίας και από την άποψη αυτή απαιτείται να είναι αποτελεσματικές και αποδοτικές. Ενώ ίσως ο κυρίαρχος λόγος για την απαξίωση και την απόρριψη του δημόσιου διοικητικού συστήματος μπορεί να είναι η χαμηλή αποτελεσματικότητα ή το υψηλό κόστος λειτουργίας του⁸⁴.

2.5.1 Ορισμός κριτηρίων αξιολόγησης

Ο γενικός σκοπός στον οποίο αποσκοπεί η αξιολόγηση των δημόσιων έργων είναι η βέλτιστη χρήση των διαθέσιμων πόρων, ώστε να επιτευχθεί η μέγιστη δυνατή κοινωνική ευημερία. Κατά τη διαδικασία της διάγνωσης του βαθμού επίτευξης των προγραμματισθέντων δράσεων και την αποτίμηση των αποτελεσμάτων κυρίαρχα στοιχεία είναι η μέτρηση της αξίας των εκροών και ο βαθμός ικανοποίησης των αναγκών των πολιτών. Η αξιολόγηση αλλά και τα κριτήρια που θα χρησιμοποιηθούν αποσκοπούν στο να βοηθήσουν την επίλυση των παρακάτω διαχρονικών περιορισμών:

- Οι ανάγκες για δημόσια έργα και οι σχετικές προτάσεις επενδύσεων είναι πολλές (θεωρητικά άπειρες)
- Οι οικονομικοί πόροι για την υλοποίηση των επενδυτικών πόρων είναι περιορισμένοι.

Μέσα από την διαδικασία της αξιολόγησης θα γίνει διερεύνηση και εξέταση των αρχικών συνθηκών στις οποίες θα υλοποιηθεί το έργο, των πλεονεκτημάτων (ευνοϊκό περιβάλλον, ύπαρξη ανθρώπινου δυναμικού κλπ) και των μειονεκτημάτων (προβλήματα και δυσκολίες που πρέπει να ξεπεραστούν) των εναλλακτικών προτάσεων. Η πλέον χρησιμοποιούμενη μέθοδος είναι η ανάλυση κόστους-ωφέλειας (cost-benefit analysis) σύμφωνα με την οποία η κατασκευή ενός έργου συμφέρει όταν οι ωφέλειες από τη χρήση είναι μεγαλύτερες από το κόστος του⁸⁵. Η ανάλυση κόστους-οφέλους είναι ουσιαστικά μια σύγκριση των αποτελεσμάτων που είχε η εφαρμογή ενός έργου σε σχέση με τους πόρους που απαιτήθηκαν για την επίτευξή του⁸⁶. Η ανάλυση και αξιολόγηση των δημόσιων έργων ακολουθεί κυρίως ποσοτικές μεθόδους προεκτίμησης της ελκυστικότητας ενός σχεδίου. Τα προϊόντα ή οι υπηρεσίες που αυτό προσφέρει είναι άμεσα συνδεδεμένα με το χρόνο παραγωγικής ζωής που έχει. Δηλ. για να μπορέσει να αξιολογηθεί πρέπει να έχουμε προσδιορίσει όχι μόνο τεχνικοοικονομικούς παράγοντες και χρόνο κατασκευής αλλά για πόσο θα

⁸³Βλ. Έκθεση της επιτροπής Ι.Τ.Α (Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης) Διοικητικός εκσυγχρονισμός, «Προς το Δήμο του 21ου αιώνα», Αθήνα Μάρτιος 2007,σελ. 58

⁸⁴Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος, Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, εκδόσεις Παπαζήση 2007, σελ. 53

⁸⁵Βλ. Σ. Πολύζος, Διοίκηση & Διαχείριση έργων, Μέθοδοι και Τεχνικές, Τόμος Ι, εκδόσεις Κριτική 2004, σελ. 340

⁸⁶ Βλ Κ. Διαμαντικός, Θεωρία και πρακτική της αξιολόγησης προγραμμάτων, δράσεων και πολιτικών, εκδόσεις Παπαζήση, σελ87

απολαμβάνουν οι πολίτες τις υπηρεσίες του έργου. Για την χρηματοδότηση των δημόσιων έργων χρησιμοποιούνται οικονομικοί πόροι που μπορεί να προέρχονται από φορολογία, από δανεισμό, από τέλη για τις προσφερόμενες υπηρεσίες ή παραχώρηση δικαιώματος εκμετάλλευσης του έργου για κάποιο χρονικό διάστημα⁸⁷. Η διαδικασία της αξιολόγησης προϋποθέτει τον εκ των προτέρων υπολογισμό της διάρκειας ζωής του έργου και την αναγωγή του σε παρούσες αξίες των ωφελειών που αυτό προσφέρει⁸⁸.

2.5.2 Τεχνικές κριτηρίων αξιολόγησης

Η κοινωνικό-οικονομική ανάλυση που πρέπει να γίνεται σε όλα τα δημόσια έργα πρέπει να εξυπηρετεί ευρύτερους σκοπούς σε σχέση με την αντίστοιχη ιδιωτικό-οικονομική και πρέπει να συμπεριλαμβάνει όχι μόνο τις ροές εσόδων και εξόδων του έργου αλλά και τις επιπτώσεις αυτού. Οι τεχνικές των κριτηρίων αξιολόγησης γίνονται πιο περίπλοκες γιατί περιλαμβάνουν και τις πολύπλευρες εξωτερικές επιδράσεις (ρύπανση περιβάλλοντος, δημιουργία απασχόλησης, διάθεση πόρων και σε άλλους τομείς της οικονομίας κ.λ.π). Ο υπολογισμός των συνιστωσών του κόστους αποτελεί το ένα σκέλος των μελετών σκοπιμότητας και αξιολόγησης του έργου. Η συνέπειες και οι ωφέλειες των δημόσιου συμφέροντος έργων πρέπει να αξιολογηθούν και σε δευτερογενές επίπεδο και ίσως είναι δύσκολο να υπολογιστούν με καταλογισμό ή απευθείας μετρήσεις. Το πραγματοποιηθέν κόστος είναι εύκολο να αποτιμηθεί σε χρηματικές μονάδες και να συγκριθεί με παρούσες αξίες. Οι ωφέλειες από τη δημιουργία επενδύσεων είναι δύσκολο να αποτιμηθούν γιατί στην πλειονότητά τους είναι έμμεσες και αναφέρονται σε μεγάλη χρονική περίοδο. Έτσι ανατίθεται στους δημόσιους λειτουργούς και το δύσκολο έργο της εκτίμησης και του προσδιορισμού των έργων που θα εκπληρώνουν με στοιχεία κοινωνικής δικαιοσύνης. Θα προτιμηθεί ένα ακριβότερο έργο αν μέσω αυτού επιτυγχάνονται και άλλοι στόχοι όπως η βελτίωση της ποιότητας της ζωής, η εξοικονόμηση πόρων (π.χ ενεργειακών) ή χρόνου, η αναδιανομή του εισοδήματος, η προστασία του περιβάλλοντος, η προσβασιμότητα από κατηγορίες ατόμων με ειδικές ανάγκες κ.λ.π⁸⁹.

Όλα τα έργα είναι ευνόητο ότι έχουν σαν απώτερο στόχο τη βελτίωση του επιπέδου ευημερίας της περιοχής στην οποία υλοποιούνται και της χώρας ή της κοινωνίας γενικότερα. Κατά συνέπεια τα αδιάφορα κριτήρια και μέτρα αξίας των δημόσιων επενδύσεων πρέπει να αποτελούν διαφορετικούς τρόπους έκφρασης των οικονομικών αποτελεσμάτων⁹⁰. Τα δημόσια έργα εκτός από τις επιπτώσεις (θετικές ή αρνητικές) οι οποίες μπορούν να αναχθούν σε χρηματικές μονάδες, επειδή είναι εύκολο να ποσοτικοποιηθούν, προκαλούν και ποιοτικές μεταβολές οι οποίες είτε δεν ποσοτικοποιούνται είτε δεν βρέθηκαν οι κατάλληλες τιμές για την χρηματική τους αποτίμηση⁹¹. Οι ποιοτικές επιπτώσεις μπορούν να αξιολογηθούν μόνο υποκειμενικά, με βάση την εμπειρία και την ικανότητα του ανθρώπου στον οποίο ανατίθεται να

⁸⁷ Βλ. Σ. Πολύζος, Διοίκηση & Διαχείριση έργων, Μέθοδοι και Τεχνικές, Τόμος Ι, εκδόσεις Κριτική 2004, σελ. 342

⁸⁸ Βλ. Σ. Πολύζος, Διοίκηση & Διαχείριση έργων, Μέθοδοι και Τεχνικές, Τόμος Ι, εκδόσεις Κριτική 2004, σελ. 343

⁸⁹ Βλ. Σ. Πολύζος, Διοίκηση & Διαχείριση έργων, Μέθοδοι και Τεχνικές, Τόμος Ι, εκδόσεις Κριτική 2004, σελ. 346-351

⁹⁰ Βλ. Σ. Πολύζος, Διοίκηση & Διαχείριση έργων, Μέθοδοι και Τεχνικές, Τόμος Ι, εκδόσεις Κριτική 2004, σελ. 351

⁹¹ Βλ. Σ. Πολύζος, Διοίκηση & Διαχείριση έργων, Μέθοδοι και Τεχνικές, Τόμος Ι, εκδόσεις Κριτική 2004, σελ. 353

δώσει προτεραιότητες και να καταρτίσει το προγραμματισμό των έργων. Σε τελική ανάλυση είναι προφανές ότι ανεξαρτήτως της επιλεγείσας τεχνικής για την αξιολόγηση, είναι σκόπιμο να λαμβάνεται υπ' όψιν η ανάγκη της ταχείας λήψης της σχετικής απόφασης, ώστε να μην υπάρχει απώλεια χρόνου και ενδεχομένως κονδυλίων.

2.6 Σχεδιασμός έργου

Μία δημόσια υπηρεσία είναι ένα σύνθετο σύστημα διαχείρισης υπηρεσιών και οργάνωσης λειτουργιών αναγκαίων για τη κοινωνική συνοχή, απαραίτητων για την ικανοποίηση ορισμένων αλλά βασικών αναγκών του πολίτη. Το ζητούμενο για κάθε τύπου και αποστολής δημόσιας υπηρεσία δεν είναι η διαχείριση ορισμένων διαδικασιών αλλά η παροχή αγαθών και υπηρεσιών δημόσιας αξίας⁹². Εάν πριν από μερικά χρόνια η κύρια στόχευση των διοικητικών μεταρρυθμίσεων ήταν ο εξορθολογισμός των χρηματοοικονομικών συστημάτων και ειδικότερα η περιστολή της σπάταλης διαχείρισης των δημόσιων πόρων, ο λόγος για τη μεταρρύθμιση πλέον εμπνέεται και θεμελιώνεται στην έννοια της δημόσιας αξίας που προωθεί και παράγει κάθε δημόσια υπηρεσία μέσω των έργων που πραγματοποιεί⁹³.

Βασικό εργαλείο της διοίκησης έργων αποτελεί ο σχεδιασμός. Θεωρητικά τίποτα δεν μπορεί να υλοποιηθεί αν δεν έχει σχεδιαστεί και εξασφαλιστεί η απαραίτητη χρηματοδότηση. Στην πραγματικότητα όμως πολλές αποφάσεις για έργα που γίνονται από δημόσιους φορείς στερούνται πλήρους σχεδιασμού με συνέπεια οι αποφάσεις να λαμβάνονται σε συνθήκες μεγάλης αβεβαιότητας.

2.6.1 Παράγοντες που επηρεάζουν το σχεδιασμό

Πρωταρχικό ρόλο παίζει, σε όλων των ειδών τα έργα, ο ορισμός του φυσικού αντικειμένου⁹⁴. Εκεί περιγράφονται λεπτομερώς τα παραδοτέα καθώς και η εργασία που απαιτείται ώστε να δημιουργηθούν τα παραδοτέα αυτά. Τα παραδοτέα από μία φάση συνήθως ελέγχονται ως προς την πληρότητά και ακρίβειά τους και εγκρίνονται πριν ξεκινήσουν οι εργασίες της επόμενης φάσης⁹⁵.

Ενδεικτικά αναφέρεται ότι η λεπτομερής έκθεση φυσικού αντικειμένου περιλαμβάνει:

- Αντικειμενικοί στόχοι του έργου (περιλαμβάνονται τα μετρήσιμα κριτήρια επιτυχίας όσον αφορά την επίτευξη του κόστους, του χρόνου και της ποιότητας)

⁹² Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος, Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, εκδόσεις Παπαζήση 2007, σελ. 68

⁹³ Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος, Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, εκδόσεις Παπαζήση 2007, σελ. 69

⁹⁴ Βλ. Δ. Εμίρης, Οδηγός βασικών γνώσεων στη Διοίκηση έργων, εκδόσεις Παπασωτηρίου 2006, σελ. 142: «Στο περιβάλλον των έργων, ο όρος φυσικό αντικείμενο μπορεί να αναφέρεται σε: Αντικείμενο προϊόντος. Τα γνωρίσματα και οι λειτουργίες που χαρακτηρίζουν ένα προϊόν, υπηρεσία ή αποτέλεσμα

Φυσικό Αντικείμενο έργου. Η εργασία που πρέπει να εκτελεστεί ώστε να δημιουργηθεί ένα προϊόν, υπηρεσία ή αποτέλεσμα με τα συγκεκριμένα γνωρίσματα και λειτουργίες.»

⁹⁵ Ι.Τ.Α, Μελέτη για τη λειτουργική αναβάθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης εν όψει της διοικητικής μεταρρύθμισης, Μια πρώτη προσέγγιση της μεταφοράς και ανακατανομής στους προτεινόμενους ΟΤΑ πρώτου και δεύτερου βαθμού, ΑΘΗΝΑ Δεκέμβριος σελ 28

- Περιγραφή αντικειμένου του έργου (περιλαμβάνονται τα χαρακτηριστικά του προϊόντος, της υπηρεσίας ή του αποτελέσματος που θα δημιουργήσει το έργο)
- Απαιτήσεις του έργου (περιγράφονται οι συνθήκες, οι δυνατότητες του περιβάλλοντος, οι επιθυμίες των συμμετεχόντων και μεταφράζονται σε κατά προτεραιότητα σε ταξινομημένες απαιτήσεις)
- Παραδοτέα του έργου (περιγράφονται περιληπτικά ή με μεγάλη λεπτομέρεια)
- Περιορισμοί του έργου (πχ ορόσημα χρονοδιαγράμματος, καθορισμένος προϋπολογισμός κλπ)
- Προσδιορισμός κινδύνων (περιγράφονται οι γνωστοί κίνδυνοι)
- Διαχείριση αλλαγών (περιγραφή και επεξεργασία των αλλαγών και ανασκόπηση του σχεδίου διοίκησης του έργου όταν απαιτείται)⁹⁶

Όλα τα προαναφερθέντα παρέχουν όχι μόνο στην ομάδα έργου αλλά και στους συμμετέχοντες μια βάση αναφοράς για την αξιολόγηση της πορείας του έργου.

Οι παράγοντες που θα επηρεάσουν το σχεδιασμό των έργων και την κατανομή των κονδυλίων βρίσκονται σε απευθείας ανάλογη σχέση με τον σχεδιασμό της κεντρικής διοίκησης. Το θέμα που τίθεται και πρέπει να ξεκαθαρίσουν οι τοπικοί φορείς που επιθυμούν να παίξουν πρωταγωνιστικό ρόλο στην διαχείριση έργων είναι να προτείνουν αυτοί έργα στην κεντρική διοίκηση και να κατευθύνουν τους πόρους στα πεδία που επιθυμούν. Επειδή οι πόροι όπως προαναφέρθηκε είναι περιορισμένοι και οι ανάγκες απεριόριστες θα υπάρξει και ενός είδους ανταγωνισμός για την εξασφάλιση των απαραίτητων κονδυλίων ακόμη και ανάμεσα σε Δήμους. Ο <<Καλλικράτης>> είναι η ευκαιρία να αποδειχθεί ποιοι δήμοι θα μπορέσουν να διαχειριστούν μόνοι τους έργα και ποιοι θα μείνουν εξαρτημένοι από το κράτος. Αν δοθούν οι αρμοδιότητες και οι πόροι, χωρίς τις τυπικές καθυστερήσεις, πολλοί δήμοι θα είναι σε θέση να εκμεταλλευτούν και τα προγράμματα συγχρηματοδοτήσεων και να προχωρήσουν σε μεγάλα έργα υποδομών που έχει άμεση ανάγκη η Ελληνική ύπαιθρος.

2.6.2 Εργαλεία σχεδιασμού

Τα εργαλεία για τον σχεδιασμό και την παρακολούθηση της πορείας των έργων συμβάλλουν στη μετάβαση από τη σπατάλη στην αξιοποίηση των διαθέσιμων ανεπαρκών πόρων. Μέσω αυτής της εφαρμογής τα διοικητικά και τα πολιτικά στελέχη μπορούν να λαμβάνουν αποφάσεις βασισμένες σε δεδομένα και μετρήσεις. Τα εργαλεία που θα χρησιμοποιηθούν για την επιτάχυνση των ρυθμών ανάπτυξης, παρακολούθησης και ολοκλήρωσης των δημόσιων έργων και σε επίπεδο Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι τα αντίστοιχα που έχουν με επιτυχία εφαρμοστεί στον ιδιωτικό τομέα. Δεν ζητείται από τους δημόσιους φορείς να ανακαλύψουν κάποιο καινούργιο εργαλείο ή μέθοδο αλλά να προσαρμοστούν και να υιοθετήσουν ήδη πετυχημένες τεχνικές όπως αυτή του στρατηγικού σχεδιασμού. Δηλ. πριν την ανάληψη οποιουδήποτε έργου πρέπει να η υπηρεσία και η αντίστοιχη ομάδα να απαντήσει σε ορισμένα κρίσιμα ερωτήματα:

- ποιος είναι ο στόχος μας;
- ποιες οι εναλλακτικές μεθόδους κατασκευής ή υλοποίησης μπορούμε να χρησιμοποιήσουμε;

⁹⁶ Βλ. Δ. Εμίρης, Οδηγός βασικών γνώσεων στη Διοίκηση έργων, εκδόσεις Παπασωτηρίου 2006, σελ. 151-154.

- γνωρίζουμε τις αδυναμίες ή τα πλεονεκτήματά μας;
- Έχουμε γνώση του εξωτερικού περιβάλλοντος στο οποίο θα δραστηριοποιηθούμε και τη βοήθεια μπορούμε να έχουμε από το εσωτερικό μας περιβάλλον;

Όλες αυτές οι πληροφορίες μπορεί να αναδείξουν ότι ένα έργο το οποίο ήταν έτοιμο να διενεργηθεί δεν θα είναι και τόσο εύκολα υλοποιήσιμο και να αναβληθεί η πραγματοποίησή του. Η αποστολή των τοπικών φορέων διαχείρισης κονδυλίων πρέπει αν ενδυναμωθεί ώστε να μπορούν να αναλύουν τις υπάρχουσες πληροφορίες, να αναγνωρίζουν τις ευκαιρίες και να αποτρέπουν τους κινδύνους όσον αφορά την διοίκηση έργων. Ο μόνος τρόπος για να καταστεί η δημόσια διοίκηση και η πολιτική στην πλέον γενική της εκδοχή υπεύθυνη, αξιόπιστη, αποτελεσματική και λογοδοτούσα στους πολίτες είναι να ενισχυθεί η ικανότητά της να μετρά, να μαθαίνει από την ανάλυση των δεδομένων μέτρησης, να ερμηνεύει τα αποτελέσματα, να εντοπίζει λάθη ή αποκλίσεις από τις προγραμματισμένες επιδιώξεις και να διορθώνει τις αποφάσεις της. Μέσω των μετρήσεων το διοικητικό σύστημα αρχίζει να αποκτά των ικανότητα του αναστοχασμού των πράξεων του και των αποφάσεων του⁹⁷.

Πράγματι, η επιδίωξη του εξωστρεφούς προσανατολισμού των δημοσίων οργανισμών μέσω των σύγχρονων μεταρρυθμίσεων, που εμπνέονται από τις αρχές του δημόσιου management, υιοθετεί τη θεώρηση της μέτρησης των εκροών και των αποτελεσμάτων ως μηχανισμού οργανωσιακής μάθησης. Πρόκειται δηλαδή για μια δομημένη διαδικασία επηρεασμού της ικανότητας των δημοσίων οργανώσεων να μαθαίνουν από τα αποτελέσματά τους⁹⁸. Η δημόσια οργάνωση που έχει μάθει να μαθαίνει είναι μια μετα-γραφειοκρατικού τύπου δημόσια υπηρεσία που έχει αναμορφωθεί ουσιαστικά και όχι συμβολικά ή μόνο για επικοινωνιακούς λόγους. Τέτοιες αλλαγές όταν συντελούνται, μετατρέπονται σε νοήμονα συστήματα λειτουργίας και δράσης⁹⁹. Η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων συγκεκριμένων δημοσίων πολιτικών είναι αναγκαία σε συνθήκες περιορισμένων πόρων. Η ανάγκη για μέτρηση αποτελεσμάτων είναι ευθέως ανάλογη της μείωσης των διαθέσιμων δημοσίων πόρων¹⁰⁰. Η μάθηση των αποτελεσμάτων προσδιορίζει τη μετάβαση από μια κουλτούρα που ενισχύει συμπεριφορές προσανατολισμένες στην αποφυγή του λάθους σε ένα αξιακό σύστημα που χαρακτηρίζεται από προσανατολισμό στην επιτυχία¹⁰¹.

2.6.3 Χρονικός προγραμματισμός

Πολύ σημαντικό ρόλο σε ένα έργο έχει ο χρονικός προγραμματισμός. Οι δύο πιο γνωστές μεθοδολογίες για να γίνει ο προγραμματισμός αυτός είναι, η μεθοδολογία αξιολόγησης και παρακολούθησης έργου (Project Evaluation & Review Technique, PERT) και η μέθοδος κρίσιμης διαδρομής (Critical Path Method, CPM). Η διοικητική

⁹⁷ Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος, Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, εκδόσεις Παπαζήση 2007, σελ. 174

⁹⁸ Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος, Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, εκδόσεις Παπαζήση 2007, σελ. 165

⁹⁹ Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος, Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, εκδόσεις Παπαζήση 2007, σελ. 167

¹⁰⁰ Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος, Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, εκδόσεις Παπαζήση 2007, σελ. 172

¹⁰¹ Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος, Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, εκδόσεις Παπαζήση 2007, σελ. 167

λειτουργία του προγραμματισμού δεν έχει αμφισβητηθεί ιστορικά. Ο προγραμματισμός εγγράφεται ως συστατική λειτουργία της ορθολογικής διοίκησης και διαχρονικά υποστηρίζεται ως μία από τις καθοριστικές σημασίας λειτουργίες για την εύρυθμη δράση των πάσης φύσεως δημόσιων οργανώσεων¹⁰². Μία από τις βασικές επιδιώξεις κάθε αναδόχου έργου είναι η άριστη οργάνωση του χρόνου και η αποφυγή της απώλειας εργατοωρών ή περιόδων ακινησίας και υπολειτουργίας του εξοπλισμού. Ορθολογικός χρονικός προγραμματισμός, αλληλουχία επιμέρους εργασιών αποτύπωση της εξέλιξης των δραστηριοτήτων με πίνακες και διαγράμματα βοηθούν και συμβάλουν στην αύξηση της παραγωγικότητας και την ολοκλήρωση του έργου. Έχει αποδειχθεί ότι η προετοιμασία και ο καλός συντονισμός των δραστηριοτήτων του έργου περιορίζουν την αβεβαιότητα για το τελικό αποτέλεσμα και τις ενδιάμεσες διορθωτικές αλλαγές που επιφέρουν καθυστερήσεις.

Η κατάρτιση του προγράμματος κατασκευής ενός έργου γίνεται με την συμβολή όλων όσων έχουν επιρροή στην εκτέλεσή του¹⁰³. Οι συνθήκες αυτές δεν καλύπτονται επαρκώς όταν πρόκειται για δημόσιου συμφέροντος έργα με αποτέλεσμα να μην υπάρχει ούτε συνέχεια στην υλοποίηση, εκτίναξη του κόστους και πολύ μεγάλες καθυστερήσεις που επιφέρουν τελικά ακόμη και την διακοπή του έργου. Μέσω του <<Καλλικράτης>> θα προσπαθήσουν οι δημόσιες υπηρεσίες να οργανωθούν και να αρχίσουν να χρησιμοποιούν μεθόδους χρονικού προγραμματισμού έργων αντίστοιχες με αυτές που εφαρμόζονται στον ιδιωτικό τομέα.

2.6.3α Διάγραμμα Gantt

Το διάγραμμα Γκαντ είναι ένα οριζόντιο ιστόγραμμα που αναπτύχθηκε ως εργαλείο ελέγχου παραγωγής το 1917 από τον Χένρι Γκαντ. Το διάγραμμα Gantt παρέχει μια γραφική απεικόνιση ενός έργου που βοηθά το σχεδιασμό, τον συντονισμό και την εξειδίκευση των εργασιών σε ένα έργο. Ένα διάγραμμα Gantt κατασκευάζεται με έναν οριζόντιο άξονα που αντιπροσωπεύει τη συνολική χρονική έκταση του έργου, που χωρίζεται σε διαστήματα (π.χ., ημέρες, εβδομάδες, ή μήνες) και ένα κάθετο άξονα που αντιπροσωπεύει τις εργασίες που αποτελούν το έργο. Το διάγραμμα Gantt είναι η πρώτη αξιόλογη προσπάθεια προγραμματισμού και πήρε το όνομά της από τον εμπνευστή του¹⁰⁴. Βασίζεται στην απεικόνιση με ευθύγραμμα τμήματα που αντιστοιχούν στις δραστηριότητες κάθε έργου, το μήκος των οποίων είναι ανάλογο της χρονικής διάρκειας κάθε δραστηριότητας¹⁰⁵.

Το διάγραμμα Gantt (βλ. σχήμα 3) είναι απλό και εύκολο στην χρήση του ακόμα και από μη ειδικευμένο προσωπικό και θα ήταν χρήσιμο να μπορέσουν να απεικονιστούν κάποια έργα της δημόσιας διοίκησης. Οι αντιρρήσεις που υπάρχουν έγκειται στην πολυπλοκότητα των δημοσίων έργων που έχουν, όπως προαναφέρθηκε, και πολλούς εξωτερικούς άρα και μη άμεσα διαχειρίσιμους παράγοντες. Η απουσία όμως εντελώς

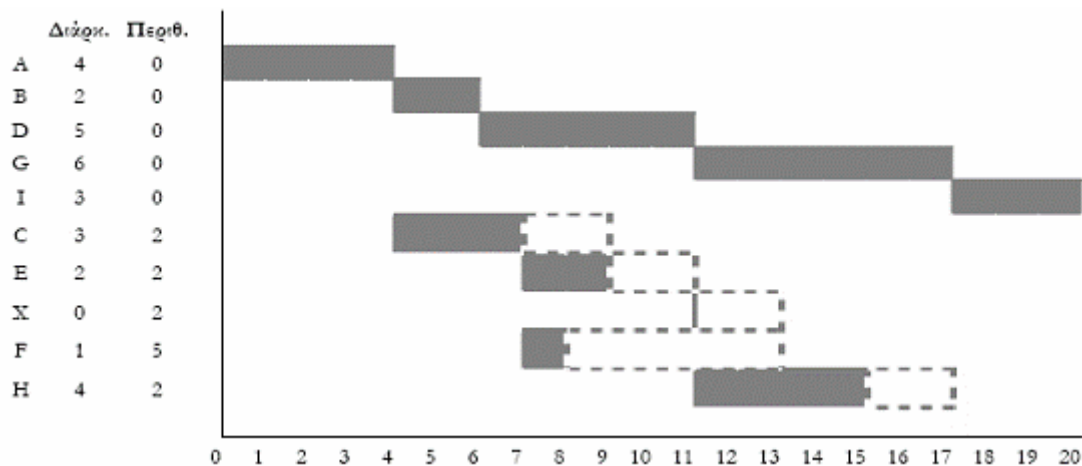
¹⁰²Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος, Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, εκδόσεις Παπαζήση 2007, σελ. 180

¹⁰³Βλ. Σ. Πολύζος, Διοίκηση & Διαχείριση έργων, Μέθοδοι και Τεχνικές, Τόμος Ι, εκδόσεις Κριτική 2004, σελ. 364

¹⁰⁴Βλ. Σ. Πολύζος, Διοίκηση & Διαχείριση έργων, Μέθοδοι και Τεχνικές, Τόμος Ι, εκδόσεις Κριτική 2004, σελ. 363

¹⁰⁵Βλ. Σ. Πολύζος, Διοίκηση & Διαχείριση έργων, Μέθοδοι και Τεχνικές, Τόμος Ι, εκδόσεις Κριτική 2004, σελ. 363

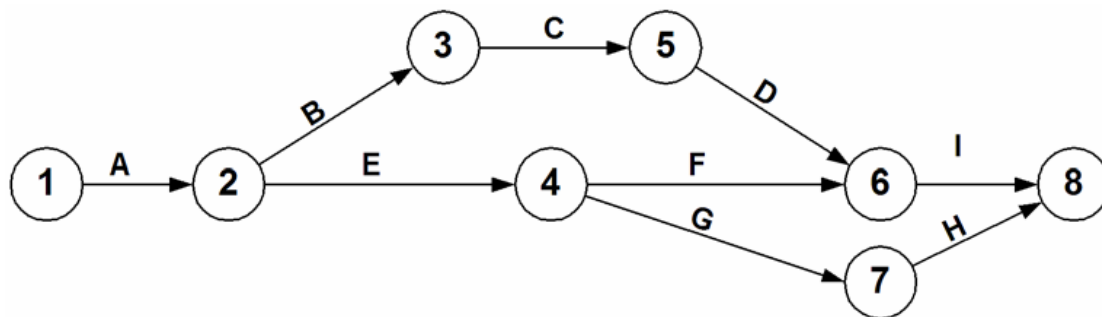
χρονικών ορίων στα δημόσια έργα δεν βοηθά και ίσως θα ήταν ένα καλό να γίνει μία προσπάθεια να απεικονιστούν σε διάγραμμα Gantt μία σειρά έργων για την απόκτηση και μόνο της εμπειρίας και της συνειδητοποίησης του πόσο σημαντικός είναι ο χρονικός προγραμματισμός.



Σχήμα 3: Στο διάγραμμα GANTT ο οριζόντιος άξονας απεικονίζει το χρόνο με ίδια χρονική μονάδα (ημέρες, μήνες κλπ) και οι δραστηριότητες παριστάνονται με οριζόντιες ράβδους και με μήκος ανάλογο της διάρκειάς τους.

2.6.3β Μέθοδοι Critical Path Method & Program Evaluation and Review Technique

Στο τέλος της δεκαετίας του 1950-1960 αναπτύχθηκαν στις ΗΠΑ δύο ιδιαίτερα χρήσιμα εργαλεία, οι πίνακες <<Critical Path Method & PERT>> και χρησιμοποιήθηκαν για το σχεδιασμό και τη διαχείριση μεγάλων και σύνθετων έργων. Η ανάλυση κρίσιμων πορειών (Critical Path Method) είναι παρόμοια με τα διαγράμματα Gantt. Το όφελος της ανάλυσης κρίσιμων πορειών σε σχέση με τα διαγράμματα Gantt είναι ότι η ανάλυση μπορεί να προσδιορίσει το λόγο πίσω από την καθυστέρηση μιας ενέργειας ή μιας δραστηριότητας και έτσι μπορούν πολύ πιο εύκολα να μεταφερθούν πόροι έτσι ώστε η ενέργεια να πραγματοποιηθεί και να ολοκληρωθεί εγκαίρως. Επίσης η ανάλυση επιτρέπει στο χρήστη να ξέρει τον ελάχιστο χρόνο που απαιτείται για την ολοκλήρωση της. Αυτό είναι πολύ πρακτικό στην περίπτωση γρήγορων έργων, δεδομένου ότι η ανάλυση μπορεί να προσδιορίσει ποιες ενέργειες μπορούν να εκτελεστούν γρηγορότερα. Το κύριο μειονέκτημα της ανάλυσης της ανάλυσης είναι ότι η σχέση των ενεργειών δεν είναι τόσο προφανείς όπως με τα διαγράμματα Gantt. Το εργαλείο PERT (Program Evaluation and Review Technique) είναι μια παραλλαγή της ανάλυσης κρίσιμων πορειών και στην ελληνική ορολογία καθιερώθηκε σαν δικτυωτός προγραμματισμός (βλ.σχήμα4).



Σχήμα 4: Δικτυακή Απεικόνιση ενός Έργου

Κατά την απεικόνιση πρέπει να τηρούνται ορισμένοι κανόνες ή περιορισμοί:

1. Ένα γεγονός συμβαίνει μόνο όταν όλες οι δραστηριότητες που οδηγούν σε αυτό έχουν ολοκληρωθεί (π.χ.: το γεγονός 6 θα συμβεί μόνο όταν ολοκληρωθούν οι δραστηριότητες D & F).
2. Μια δραστηριότητα μπορεί να αρχίσει μόνο όταν συμβεί το γεγονός που προηγείται αυτής (π.χ.: οι δραστηριότητες B & E θα αρχίσουν μόνο όταν συμβεί το γεγονός 2).
3. Ένα γεγονός δεν μπορεί να συμβεί δυο φορές δηλαδή οι δραστηριότητες δεν μπορεί να σχηματίζουν βρόγχο (π.χ.: δεν μπορεί να τοποθετηθεί δραστηριότητα που να αρχίζει με το γεγονός 7 και να τελειώνει με το γεγονός 2).
4. Κάθε γεγονός έχει προηγούμενη και επόμενη δραστηριότητα εκτός από την έναρξη και το τέλος του έργου.

Η βάση αυτής της μεθόδου είναι η ανάπτυξη ενός λεπτομερούς χρονοδιαγράμματος που θα περιέχει τον ακριβή χρόνο έναρξης και περάτωσης κάθε δραστηριότητας του υπό παρακολούθηση έργου, εντοπίζοντας συγχρόνως τις κρίσιμες δραστηριότητες¹⁰⁶.

Στα έργα που αναλαμβάνουν οι Ο.Τ.Α να πραγματοποιήσουν θα ήταν χρήσιμο εργαλείο αν μπορούσε να χρησιμοποιηθεί και να αποδώσει έτσι όπως συμβαίνει στα αντίστοιχα ιδιωτικού συμφέροντος μειώνοντας τα ποσοστά αβεβαιότητας. Με τα σημερινά δεδομένα, αν και αρχικά η μέθοδος PERT μπορεί να φαίνεται περίπλοκη, με την χρήση Η/Υ δίνεται ώθηση στην εφαρμογή των μεθόδων προγραμματισμού.

Πρέπει οι δημόσιες υπηρεσίες να προσαρμόσουν την εφαρμογή στα δικά τους δεδομένα και να προσπαθήσουν να βελτιστοποιήσουν τις διαδικασίες διοίκησης, παρακολούθησης και εκτέλεσης των έργων. Οι συνθήκες αβεβαιότητας υπάρχουν και δεν πρόκειται καμία μέθοδος, όσο φιλόδοξη και αν παρουσιάζεται, να τις εξαλείψει εντελώς. Ο υπεύθυνος του έργου, ο οποίος πρέπει να διαθέτει την πείρα και να έχει διάθεση να διευρύνει και τις γνώσεις του, μπορεί χρησιμοποιώντας μεθόδους χρονικού προγραμματισμού να εντοπίσει παρεκκλίσεις, να ελαστικοποιήσει τα χρονοδιαγράμματα, να φέρει σε πέρας το έργο.

¹⁰⁶Βλ. Σ. Πολύζος, Διοίκηση & Διαχείριση έργων, Μέθοδοι και Τεχνικές, Τόμος Ι, εκδόσεις Κριτική 2004, σελ. 375

2.6.4 Εντοπισμός αβεβαιότητας & επικινδυνότητας

Στα έργα και τις επενδύσεις η αβεβαιότητα η οποία αντιμετωπίζεται στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων οφείλεται κυρίως σε: α) ύπαρξη τυχαίων γεγονότων και β) στις περιορισμένες πληροφορίες οι οποίες υπάρχουν στη φάση της σχεδίασης και της αξιολόγησης. Παρ' όλο που το δημόσιο, και η Τοπική Αυτοδιοίκηση ειδικότερα, θα μπορούσε να αποτελέσει ένα σταθερό περιβάλλον στο οποίο θα συνυπάρχουν προγραμματισμός, συνέχεια διαδικασιών, ενημέρωση και χρηματοδότηση, ο κατακερματισμός των αρμοδιοτήτων εμποδίζει τη σωστή λήψη αποφάσεων. Ο κίνδυνος (ρίσκο ή διακινδύνευση) σε ένα έργο είναι ένα αβέβαιο γεγονός ή συνθήκη η οποία, εάν συμβεί, έχει μία θετική ή αρνητική επίδραση σε τουλάχιστον ένα στόχο του έργου, όπως το χρόνο, το κόστος, το φυσικό αντικείμενο ή την ποιότητα (δηλαδή, όπου ο χρονικός στόχος του έργου είναι να γίνει η παράδοση συμβατή με ένα συμφωνημένο χρονοδιάγραμμα, ή όπου ο στόχος κόστους του έργου είναι να γίνει παράδοση εντός των ορίων του συμφωνημένου κόστους, κ.λ.π.)¹⁰⁷.

Αποφάσεις λαμβάνονται και πρέπει να συνεχίσουν να λαμβάνονται και κάτω από συνθήκες αβεβαιότητας. Ταυτόχρονα για την αποφυγή σπατάλης πόρων, ανθρώπινου δυναμικού και χρηματικών μονάδων είναι χρήσιμο η διοίκηση να μπορεί να συλλέξει τα στοιχεία που απαιτούνται για την ανάλυση του κινδύνου στην πορεία μιας επένδυσης. Τα εναλλακτικά σενάρια λειτουργίας και αποπεράτωσης του έργου πρέπει να βρίσκονται στη διάθεση του υπευθύνου του έργου και της ομάδας του από πριν και όχι να αναζητούνται μόλις παρουσιαστούν τα προβλήματα. Οι σχεδιασμένες αποκρίσεις σε κινδύνους πρέπει να είναι συμβατές προς τη σοβαρότητα του κινδύνου, αποτελεσματικές ως προς το κόστος αντιμετώπισης της πρόκλησης, έγκαιρες, ρεαλιστικές ως προς το περιβάλλον του έργου, συμφωνημένες από όλα τα εμπλεκόμενα μέρη και να ανήκουν σε ένα υπεύθυνο άτομο. Συχνά απαιτείται η επιλογή της καλύτερης απόκρισης σε κίνδυνο μεταξύ πολλών επιλογών¹⁰⁸. Για να επιτευχθεί αυτό είναι αναγκαία συνθήκη η χρήση ενός συστήματος μετρήσεων που να δίνει στοιχεία για τις διάφορες επιλογές που υπάρχουν.

Με την εφαρμογή του προγράμματος <<Καλλικράτη>> γίνεται ένα σημαντικό βήμα ώστε να ενσωματωθούν, να καταργηθούν ή να διευρυνθούν όπου απαιτείται, οι πολιτικές εκσυγχρονισμού της Τ.Α και να αποτελέσει το πρόγραμμα αυτό μία συνέχεια δράσεων και έργων προηγούμενων ετών. Η καθιέρωση ενός συστήματος μετρήσεων όχι μόνο δεν έχει συγκυριακό ή αποσπασματικό χαρακτήρα αλλά έχει διάρκεια και συνέχεια, επομένως, όταν υιοθετείται, καθίσταται ενδημικό στοιχείο της λειτουργίας μιας δημόσιας οργάνωσης όπως η Τοπική Αυτοδιοίκηση. Έτσι, είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με το στρατηγικό προγραμματισμό της δημόσιας οργάνωσης, σημείο το οποίο φαίνεται να λαμβάνεται άποψη και στην κατάρτιση του <<Καλλικράτη>>, οι μετρήσεις έχουν ως πεδίο αναφοράς το σύνολο της διοικητικής συμπεριφοράς. Ο προσανατολισμός μιας σύγχρονης δημόσιας οργάνωσης στα αποτελέσματα σημαίνει ότι αυτή έχει προσδιορίσει τους στρατηγικούς της σκοπούς και επιδιώξεις και μετρά το βαθμό υλοποίησής τους¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Βλ. Δ. Εμίρης, Οδηγός βασικών γνώσεων στη Διοίκηση έργων, εκδόσεις Παπασωτηρίου 2006, σελ. 326

¹⁰⁸ Βλ. Δ. Εμίρης, Οδηγός βασικών γνώσεων στη Διοίκηση έργων, εκδόσεις Παπασωτηρίου 2006, σελ. 356

¹⁰⁹ Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος, Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, εκδόσεις Παπαζήση 2007, σελ. 73

3 Οικονομική Διαχείριση-Διαχείριση ποιότητας

3.1 Προγραμματισμός πόρων-προμηθειών

Για τον υπολογισμό του κόστους ενός έργου απαιτείται η διάκρισή του στις επί μέρους δραστηριότητες και η εκτίμηση των μέσων παραγωγής και των υλικών που θα χρησιμοποιηθούν. Σε συνθήκες έντονου ανταγωνισμού ο φορέας υλοποίησης έργων μπορεί να απευθύνεται σε ένα μεγάλο κύκλο προμηθευτών και να επιλέγει να συνεργάζεται με αυτούς που του προσφέρουν το μεγαλύτερο ποσοστό έκπτωσης.

3.1.1 Απόδοση

Οι κατάλληλα επιλεγμένοι πόροι, υλικά, τεχνικά μέσα ή άνθρωποι, συμβάλλουν στην επιτυχή κατασκευή του έργου και αποτελούν απαραίτητες προϋποθέσεις σε όλους τα στάδια αυτού. Η διοίκηση, η επιτυχής επιλογή του προσωπικού και η βέλτιστη χρήση του εξοπλισμού αυξάνουν τη συνολική παραγωγικότητα και μειώνουν το κόστος του έργου¹¹⁰. Γενικά, ως παραγωγικότητα ενός συντελεστή παραγωγής ορίζεται η συνολική παραγωγή στη μονάδα του χρόνου, που προέρχεται από την αξιοποίηση του συντελεστή και για μια συγκεκριμένη μεθόδευση της εργασίας¹¹¹. Ο τρόπος σχεδιασμού ενός σύγχρονου στρατηγικού σχεδιασμού στη δημόσια διοίκηση, οφείλει να λαμβάνει υπόψη τις προσδοκίες και τις ανάγκες της κοινότητας των πολιτών. Αυτό είναι ιδιαίτερα κρίσιμο για την Τοπική Αυτοδιοίκηση λόγω της αμεσότητας της επαφής μεταξύ της τοπικής διοικητικής αρχής και των πολιτών που κατοικούν στην περιοχή.

3.1.2 Κόστος

Οι συντελεστές που διαμορφώνουν το κόστος των εργασιών ενός έργου, διακρίνονται στους βασικούς συντελεστές και στους συντελεστές αβεβαιότητας¹¹². Στους βασικούς συντελεστές ανήκουν η εργασία, ο εξοπλισμός και τα υλικά. Όσον αφορά τον ανθρώπινο παράγοντα μπορούν να επιλεγθούν από όλο το φάσμα του δημόσιου τομέα οι πιο κατάλληλοι, με τις συναφείς ειδικότητες αναλόγως του έργου(τεχνικό, κατασκευή, παροχή υπηρεσίας). Ο εξοπλισμός είναι κάτι που επίσης πρέπει να επιλεγθεί προσεκτικά. Αν δεν διατίθεται μπορεί να ενοικιαστεί από ιδιώτες, αλλά να χρησιμοποιείτε πλήρως γιατί αλλιώς σημαίνει χάσιμο ωρών και αύξηση κόστους. Τα υλικά πρέπει να βρίσκονται την κατάλληλη χρονική στιγμή στο έργο, να έχουν τις σωστές προδιαγραφές για να μπορέσουν να ενσωματωθούν σε αυτό. Οι φορείς που ασχολούνται με δημόσια έργα επειδή χρησιμοποιούν μεγάλες ποσότητες υλικών συνήθως καταφέρνουν να τα προμηθεύονται και σε συμφέρουσες τιμές.

Οι συντελεστές αβεβαιότητας είναι παράγοντες που μόνο θεωρητικά ή στατιστικά μπορούμε να τους προσεγγίσουμε. Δεν είναι δυνατόν να προβλεφθεί τι μπορεί να

¹¹⁰Βλ. Σ. Πολύζος, Διοίκηση & Διαχείριση έργων, Μέθοδοι και Τεχνικές, Τόμος Ι, εκδόσεις Κριτική 2004, σελ. 449

¹¹¹Βλ. Σ. Πολύζος, Διοίκηση & Διαχείριση έργων, Μέθοδοι και Τεχνικές, Τόμος Ι, εκδόσεις Κριτική 2004, σελ. 449

¹¹²Βλ. Σ. Πολύζος, Διοίκηση & Διαχείριση έργων, Μέθοδοι και Τεχνικές, Τόμος Ι, εκδόσεις Κριτική 2004, σελ. 452

συμβεί κατά την διάρκεια εξέλιξης του έργου σε θέματα όπως η αποχώρηση προσωπικού, η βλάβη μηχανημάτων, η έλλειψη πόρων, η αλλαγή νομοθεσίας κ.λπ. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση έχει υποχρέωση να εξετάζει με ιδιαίτερη προσοχή όλα τα στοιχεία του περιβάλλοντος στο οποίο θα εκτελέσει έργα αφού έχει αποδειχθεί ότι κατά μέσο όρο πραγματοποιεί έργα με προϋπολογισμό άνω των 50.000€ όταν στο αντίστοιχο διάστημα στα υπουργεία ο μέσος όρος είναι 38.000€¹¹³

3.1.3 Ποσότητα απαιτούμενων πόρων

Οι ποσότητες των απαιτούμενων πόρων εξαρτώνται πρωτίστως από το είδος του έργου που θα πραγματοποιηθεί. Συνήθως οι δημόσιοι φορείς αναλαμβάνουν κατασκευαστικά, έργα υποδομών άρα οι απαιτήσεις σε πρώτες ύλες είναι αυξημένες. Είναι ενδεικτικό ότι ο Ν 3274/2007 (ΦΕΚ 195 Α) που θεσμοθετήθηκε το Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης <<Θησέας>> προέβλεπε την κατανομή των σχετικών πόρων στο σύνολο της χώρας ως εξής:

- 24.059.061 ευρώ για 305 έργα που αφορούν στην οργάνωση και ανάπτυξη των υπηρεσιών των δήμων.
- 1.992.004.322 ευρώ για 12.677 έργα που αφορούν στην τοπική ανάπτυξη και περιβαλλοντική προστασία
- 446.641.135 ευρώ για 2.581 έργα που αφορούν σε κοινωνικές και πολιτιστικές υποδομές και δραστηριότητες

Η ποικιλία των σχετικών έργων περιλαμβάνει έργα στον τομέα διαχείρισης απορριμμάτων, κατασκευή αθλητικών χώρων, βελτίωση της υποδομής ύδρευσης και αποχέτευσης, αναπλάσεις κοινόχρηστων χώρων, συντηρήσεις πολιτιστικών μνημείων και κατασκευές νέων χώρων καλλιτεχνικής δημιουργίας και αναψυχής, απαλλοτριώσεις χώρων, προμήθειες λεωφορείων και άλλων οχημάτων, κλπ.

Ο ανθρώπινος παράγοντας από την άλλη είναι σημαντικός γιατί οι ικανοί υπάλληλοι μπορούν να συνεργαστούν όπου απαιτείται με εξωτερικούς συμβούλους και από την μία να επιτύχουμε οικονομία κλίμακας και από την άλλη να αποκτήσουν και οι δημόσιοι λειτουργοί την τεχνογνωσία διαχείρισης έργων. Ο σκοπός της καθιέρωσης ενός συστήματος μετρήσεων και η δυνατόν δημιουργία μιας βάσης δεδομένων για μελλοντική χρήση σε παρόμοιου χαρακτήρα έργα είναι απαραίτητα να γίνουν. Η ενσωμάτωση στην καθημερινή κουλτούρα λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών της μέτρησης των εκροών θα μπορεί να δώσει ικανοποιητικές απαντήσεις στο πόσο αποδοτική ή αποτελεσματική είναι η υπηρεσία. Η λογοδοσία προς τρίτους (πολίτες, ελεγκτές ή χρηματοδότες) δεν είναι μόνο θέμα ηθικού χαρακτήρα όπως μπορεί να παρουσιάζεται αλλά πρωτίστως πρακτικού γιατί ανακύπτει στην πλειοψηφία των περιπτώσεων που η δημόσια χρηματοδότηση δεν επαρκεί και αναζητούνται εξωτερικοί συνεργάτες. Η δημοσιοποίηση οικονομικών στοιχείων και η υποχρέωση δημοσίευσης Ισολογισμών και Ταμειακών διαθεσίμων, διευκολύνει και επιταχύνει τις διαδικασίες αναζήτησης πόρων μέσω δανεισμού (από πχ χρηματοπιστωτικά ιδρύματα).

¹¹³ Βλ. Υπουργείο Εσωτερικών, Γ.Γ.Δ.Δ & Η.Δ, Εθνικό σχέδιο για τη Δημόσια Διοίκηση 2008-2010, Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Πολιτεία 2008-2010, σελ.87, Διάγραμμα 39.

3.1.4 Κατανομή πόρων

Με βάση τους πιο πάνω περιορισμούς γίνεται κατανοητό ότι οι φορείς που διαχειρίζονται έργα θα πρέπει να είναι ή να γίνουν πολύ φειδωλοί με την κατανομή των πόρων και να μην τους διαθέτουν αν το έργο ή η υπηρεσία που πρόκειται να παραχθεί δεν συμβάλει στην βελτίωση ή τη κάλυψη των αναγκών. Η υιοθέτηση ενός συστήματος που να καταγράφει τι χρησιμοποιήθηκε και που, σε ποιο στάδιο της διαδικασίας, δεν κάνει εφικτή τη ταυτόχρονη ικανοποίηση όλων των στόχων. Κρίνεται απαραίτητη όμως να υπάρχει και όπου δεν εφαρμόζεται γιατί αλλιώς οι δήμοι δεν θα είναι σε θέση να πραγματοποιήσουν ούτε τις βασικές τους λειτουργίες στην πιο απλή μορφή των έργων π.χ οδοποιίες.

Με βάση τα νέα χωροταξικά δεδομένα, ο χάρτης των δήμων μεγαλώνει αρκετά τα γεωγραφικά τους σύνορα και ο μη προγραμματισμός για την κατανομή των πόρων θα τους καταστήσει αναποτελεσματικούς και αναξιόπιστους. Τα νέα δεδομένα δεν βάζουν τους δήμους υπό το οικονομικό πρίσμα μόνο αλλά θεωρούν αυτούς ένα σύστημα σύνθετης διαχείρισης υπεύθυνο για την κοινωνική συνοχή, τη ικανοποίηση αναγκών των πολιτών και προσφοράς αγαθών και υπηρεσιών δημόσιας αξίας. Έτσι ο <<Καλλικράτης>> δεν νοείται σαν μια ακόμη διοικητική μεταρρύθμιση αλλά φιλοδοξεί να εφαρμοστεί ως ένα σύστημα εξορθολογισμού, περιστολής της σπατάλης, διαχείρισης πόρων, κοινωνικής συμμετοχής και βελτίωσης του διαλόγου με τους πολίτες. Ο αναπτυξιακός ρόλος των Ο.Τ.Α επιβάλλει τη συνεργασίας τους με τους κοινωνικούς και οικονομικούς εταίρους της περιοχής τους, με στόχο την από κοινού προώθηση και στήριξη της ανάπτυξης και το συντονισμό των επί μέρους προσπάθειών¹¹⁴.

3.2 Προϋπολογισμός έργου

Στο παρελθόν έγιναν προσπάθειες για την ενίσχυση της επιχειρηματικής δραστηριότητας της Τοπική Αυτοδιοίκηση μέσω της ανάπτυξης του θεσμού των δημοτικών επιχειρήσεων. Σήμερα αυτός ο χώρος εμφανίζεται ως προνομιακό πεδίο ανάπτυξης φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς¹¹⁵. Επιπρόσθετα τα κοινοτικά πλαίσια στήριξης (ΚΠΣ) τα οποία δεν ήταν απλώς πόροι προς απορρόφηση, αλλά εμπειρεύσαν διαδικασίες, οι οποίες σταδιακά έπρεπε να γίνουν κτήμα της ελληνικής διοίκησης –η διαχείριση πόρων έπρεπε να περάσει μέσα από αυτές τις διαδικασίες- δεν αξιοποιήθηκαν¹¹⁶. Ο συνδυασμός των φαινομένων παθογένειας (δημόσιας και τοπικής διοίκησης) με τους κανόνες των επιδοτούμενων προγραμμάτων οι οποίοι

¹¹⁴Βλ. Έκθεση της επιτροπής Ι.Τ.Α και της Ε.Ε.Τ.Α.Α Α.Ε(Ελληνικής Εταιρίας Τοπικής Ανάπτυξης & Αυτοδιοίκησης) Οι αναγκαίες προϋποθέσεις για την ψηφιακή σύγκλιση των Ο.Τ.Α και τη μετάβαση της Τ.Α στην Τοπική Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση, Αύγουστος 2006,σελ. 180

¹¹⁵ Βλ ΟΙ ΕΛΕΓΧΟΙ ΣΤΟΥΣ ΟΤΑ, Προτάσεις για τον εξορθολογισμό και την αποτελεσματικότητα του συστήματος, Έκθεση της επιτροπής του ΙΤΑ, Αθήνα 22-6-2006, σελ6

¹¹⁶ Βλ Έκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων του σχεδίου νόμου: Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκέντρωσης <<Πρόγραμμα Καλλικράτης>>, Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Αθήνα 2010, σελ 5 αναφέρει :όπως έχει διαπιστωθεί από την εμπειρία υλοποίησης των ΚΠΣ οι επιχειρησιακές και διαχειριστικές δυνατότητες τους είναι περιορισμένες με αποτέλεσμα να αδυνατούν να εκμεταλλευτούν τις αναπτυξιακές ευκαιρίες που υπάρχουν. Μόλις 212 (από τους 914 Δήμους και τις 120 Κοινότητες που δημιουργήθηκαν από τον Ν.2539/97 περί προγράμματος «Καποδίστρια») Δήμοι διαθέτουν διαχειριστική επάρκεια που τους δίνει τη δυνατότητα να εκμεταλλευτούν τις χρηματοδοτικές δυνατότητες από το ΕΣΠΑ ή άλλες πηγές χρηματοδότησης από τη Ε.Ε

ήταν και εξακολουθούν να είναι εξαιρετικά περιοριστικοί δεν έφεραν το επιθυμητό αποτέλεσμα που ήταν να εμποτίσουν την ελληνική διοίκηση με τη λογική της στοχοθεσίας, του προγραμματισμού, των δεικτών αξιολόγησης και ούτω καθεξής¹¹⁷.

Το δημόσιο λογιστικό σύστημα, αν και εξακολουθεί να χρησιμοποιείται, δεν ανταποκρίνεται στις ανάγκες του σύγχρονου δήμου ούτε παρέχει τα κατάλληλα εργαλεία για την παρακολούθηση των έργων. Αυτό που απεικονίζει είναι η δημοσιονομική κατάσταση του φορέα σε μια συγκεκριμένη στιγμή (συνήθως 31/12/XX)¹¹⁸. Οι υποχρεώσεις σε τρίτους που έχουν ήδη αναληφθεί ή τα έργα που σε μεγάλο ποσοστό είναι συνεχιζόμενα και το κόστος αυτών δεν παρουσιάζονταν με συνέπεια να υπάρχει μια ψευδή εικόνα για τις υποχρεώσεις του δήμου. Με την εφαρμογή του διπλογραφικού υπήρξε κάποια βελτίωση στην όσο το δυνατόν πιο ρεαλιστική εικόνα των οικονομικών των δήμων. Οι προσπάθειες για την αναμόρφωση του τρόπου σχεδιασμού του προϋπολογισμού είναι στο επίκεντρο της τωρινής μεταρρύθμισης. Η ανάγκη ελέγχου των δημόσιων δαπανών, η αξιολόγηση της κατανομής και της διαχείρισης πόρων και γενικότερα η ορθολογικοποίηση της λήψης αποφάσεων που αφορούν το προϋπολογισμό είναι ορισμένοι από τους λόγους που συστηματικά δικαιολογούν την εισαγωγή ριζικών αλλαγών προς την οργάνωση και διοίκηση αυτού¹¹⁹.

Η διαμόρφωση του νέου περιβάλλοντος στο οποίο ζητείται να δραστηριοποιηθούν οι δήμοι θα διαμορφωθεί λαμβάνοντας υπόψη τις ανάγκες της νέας πραγματικότητας. Στο άρθρο 281 του Ν.3852/2010 (παράγραφοι 1 και 2) προβλέπεται: <<1.Για την υποστήριξη των νέων δήμων και των περιφερειών που συνιστώνται με τον παρόντα νόμο, την ενίσχυση της τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης και την άμβλυση των περιφερειακών ανισοτήτων, καθώς και την προώθηση της διαπεριφερειακής, διαβαθμηδικής και διαδημοτικής συνεργασίας, καταρτίζεται το πρόγραμμα Ελληνική Αρχιτεκτονική Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης «ΕΛΛ.Α.Δ.Α.». 2.Το πρόγραμμα Ελληνική Αρχιτεκτονική Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, «ΕΛΛ.Α.Δ.Α.», διαρθρώνεται σε τρεις άξονες: (α) ο άξονας με κορμό επιχειρησιακά προγράμματα όπως «Διοικητική Μεταρρύθμιση» και «Ψηφιακή Σύγκλιση» του Ε.Σ.Π.Α. 2007 – 2013, στο μέρος που αφορούν στους δήμους και τις περιφέρειες. (β) ο άξονας του Εθνικού Αναπτυξιακού Προγράμματος Αυτοδιοίκησης που λειτουργεί συμπληρωματικά με το Ε.Σ.Π.Α. και χρηματοδοτεί ιδίως μη επιλέξιμα από το Ε.Σ.Π.Α έργα και δράσεις. (γ) ο άξονας για την αξιοποίηση και αναδιάρθρωση των ανθρωπίνων πόρων, με αντικείμενο την ανάδειξη και αξιοποίηση των ικανοτήτων του υπηρετούντος προσωπικού, το σχεδιασμό της στελέχωσης με επιστημονικό προσωπικό με βάση την αποτύπωση των αναγκών των νέων δήμων και περιφερειών.>> Τα εργαλεία που θα έχουν με την εφαρμογή του <<Καλλικράτη>>; στη διάθεσή τους οι άνθρωποι της Αυτοδιοίκησης κινούνται εντός του πλαισίου που ορίζει το σύνταγμα: επιτελικό κράτος με αποκεντρωμένα όργανα εξοπλισμένα με αποφασιστικές αρμοδιότητες και δύο λειτουργικούς βαθμούς αυτοδιοίκησης, ικανούς να ανταποκριθούν στις ανάγκες σχεδιασμού και υλοποίησης της τοπικής και

¹¹⁷ Βλ. Α. Καρβούνης, Εισαγωγή στην Οργάνωση και Λειτουργία του Κράτους, Εκδόσεις Πατάκη, Αθήνα 2004, σελ.124-125

¹¹⁸ Βλ. Ε.Κ.Δ.Δ & Α. Ινστιτούτο Επιμόρφωσης, τομέας οικονομικών θεμάτων, Το οικονομικό διαχειριστικό σύστημα των Δήμων, σελ 9 αναφέρει:

Δ.Κ.Κ (Π.Δ. 410/99) για οικονομική διοίκηση-περιουσία-έργα-απαλλοτριώσεις άρθρα 155-213

Κ.Υ.Α 7028/2004 Προϋπολογισμός των Ο.Τ.Α (Νέα κωδικοποίηση)

Β.Δ 17-5/15-6-1959 Οικονομική Διοίκηση και Λογιστικό των Δήμων και Κοινοτήτων

Π.Δ 315/99 Κλαδικό Λογιστικό Σχέδιο (τροποποίηση Κ.Υ.Α38378/2004)

¹¹⁹Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος, Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, εκδόσεις Παπαζήση 2007, σελ. 237

περιφερειακής ανάπτυξης, συνδυάζοντας τη δημοκρατική συμμετοχή με την αποτελεσματική διευθέτηση των τοπικών υποθέσεων και την εξυπηρέτηση του πολίτη. Το παραδοσιακό συγκεντρωτικό κράτος αποτελεί παρελθόν, η διοίκηση αποκεντρώνεται και αποκτά χαρακτηριστικά όπως ευελιξία, αποτελεσματικότητα, αξιοποίηση τοπικών και περιφερειακών πλεονεκτημάτων. Το σημαντικότερο πλεονέκτημα της Νέας Αρχιτεκτονικής είναι η αναπτυξιακή της προοπτική καθώς με την νέα μορφή συγκρότησή τους θα ενισχυθεί η λειτουργική αυτοδυναμία τους γεγονός που θα τους καθιστά πιο ικανούς να ενθαρρύνουν, να στηρίζουν και να αναλαμβάνουν τοπικές πρωτοβουλίες και να συμβάλλουν στην τοπική ανάπτυξη¹²⁰.

3.3 Διαχείριση ποιότητας

Η βελτίωση της παραγωγικότητας μιας δημόσιας υπηρεσίας δεν σημαίνει αποκλειστικά και μόνο την περιστολή των δαπανών. Η θεώρηση αυτή είναι μονοδιάστατη και δεν λαμβάνει υπόψη της ότι η βελτίωση της παραγωγικότητας μπορεί να επιτευχθεί με περισσότερους από έναν τρόπους. Η ταύτιση της βελτίωσης της παραγωγικότητας με την περιστολή των δαπανών δημιουργεί συγχύσεις που συχνά διευκολύνουν την ιδεολογική του διαλόγου για τη δημόσια διοίκηση και την άκριτη απόρριψη κάθε προσπάθειας εισαγωγής και καθιέρωσης μηχανισμών, διαδικασιών και βέβαια θεσμών μέτρησης της διοικητικής αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας¹²¹.

Η κοινωνία λοιπόν περιμένει από τους δημόσιους οργανισμούς κάτι πολύ περισσότερο από την παρέμβασή τους για την διόρθωση κακοτεχνιών ή απλή κατασκευή έργων. Απαιτεί να τους θέσει συνομιλητές σε ένα ευρύ φάσμα δραστηριοτήτων. Η κοινωνική ωφέλεια αυξάνει όταν παρέχονται υπηρεσίες ποιότητας που προκύπτουν από τυποποιημένες διαδικασίες διοίκησης και οι οποίες υπόκεινται σε ανοιχτό έλεγχο. Οι Ο.Τ.Α εκτός από φορείς παροχής δημόσιων υπηρεσιών είναι και πολιτικό-κοινωνικοί θεσμοί και επομένως η λειτουργία τους απαιτεί αμεσότητα διασύνδεσης με την κοινωνία, συμμετοχή των πολιτών και των συλλογικών φορέων και ενδυνάμωση της δημοκρατικής τους λειτουργίας¹²². Η οργάνωση και λειτουργία των Ο.Τ.Α θα πρέπει να συνδυάζει την εσωτερική αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα, με την αμεσότητα της ανθρώπινης επικοινωνίας, τη γνήσια ανταπόκριση στη διαπιστωμένη κοινωνική ανάγκη, τη περιστολή της αυτονόμησης, και τη διευκόλυνση του ελέγχου από τα άμεσα ενδιαφερόμενα κοινωνικά υποκείμενα¹²³.

¹²⁰ Βλ Έκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων του σχέδιο νόμου: Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκέντρωσης «Πρόγραμμα Καλλικράτης», Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Αθήνα 2010, σελ 6.

¹²¹ Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος, Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, εκδόσεις Παπαζήση 2007, σελ. 41

¹²² Βλ. Έκθεση της επιτροπής Ι.Τ.Α και της Ε.Ε.Τ.Α.Α Α.Ε(Ελληνικής Εταιρίας Τοπικής Ανάπτυξης & Αυτοδιοίκησης) Οι αναγκαίες προϋποθέσεις για την ψηφιακή σύγκλιση των Ο.Τ.Α και τη μετάβαση της Τ.Α στην Τοπική Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση, Αύγουστος 2006,σελ. 177

¹²³ Βλ. Έκθεση της επιτροπής Ι.Τ.Α και της Ε.Ε.Τ.Α.Α Α.Ε(Ελληνικής Εταιρίας Τοπικής Ανάπτυξης & Αυτοδιοίκησης) Οι αναγκαίες προϋποθέσεις για την ψηφιακή σύγκλιση των Ο.Τ.Α και τη μετάβαση της Τ.Α στην Τοπική Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση, Αύγουστος 2006,σελ. 178

3.3.1 Πρότυπα και κανονισμοί

Η ανάπτυξη προτύπων διαχείρισης ποιότητας έρχεται να καλύψει την ανάγκη της Ελληνικής πολιτείας για σωστή και συστηματική διαχείριση έργων και ειδικότερα την ανάγκη για βελτίωση της αποτελεσματικότητας, της αποδοτικότητας και του ελέγχου των δράσεων και των έργων που εκτελούνται στο πλαίσιο των αναπτυξιακών παρεμβάσεων και κοινοτικών προγραμμάτων¹²⁴.

3.3.2 Διασφάλιση ποιότητας

Η ποιότητα δεν είναι άμεσα μετρήσιμο μέγεθος αλλά ένας δείκτης είναι η ικανοποίηση του ωφελούμενου πολίτη. Η ποιότητα μπορεί να επιτευχθεί αν ακολουθηθούν συγκεκριμένα κριτήρια στην διενέργεια των έργων. Κατ' αρχήν το κανονιστικό πλαίσιο λειτουργίας των οργανισμών που εκτελούν τα έργα πρέπει να συμβαδίζει με το νομικό πλαίσιο που έχει τεθεί σε επίπεδο Ε.Ε (από την ανάθεση ως τη διαχείριση των δημόσιων συμβάσεων). Στις υπηρεσίες και όπως αυστηρά αναφέρεται στη <<συγκροτημένη τεχνική υπηρεσία>>, να οριστούν άτομα ως αρμόδιοι για τις διαδικασίες προγραμματισμού, σχεδιασμού, διενέργειας αναθέσεων ή διαγωνισμών, παρακολούθησης, οικονομικής διαχείρισης και τήρησης ισχύουσας νομοθεσίας. Εκτός από τον ανθρώπινο παράγοντα πρέπει να υπάρχει και υλικοτεχνική επάρκεια. Χωρίς αυτήν παρουσιάζονται καθυστερήσεις και μειωμένη λειτουργικότητα. Αυτονόητο θεωρείται ένα σύγχρονο πληροφοριακό σύστημα για την ασφαλή αποθήκευση, διαχείριση, και επεξεργασία των πληροφοριών και των αρχείων των έργων.

Στη λογική της διοίκησης των αποτελεσμάτων, που τελεί στον αντίποδα αυτής που αποδίδει ειδικό βάρος στις διαδικασίες και τους τύπους, οι δείκτες που δείχνουν τις σχέσεις μεταξύ εισροών και εκροών έχουν ιδιαίτερη σημασία. Σε περιόδους όπου τα δημόσια ελλείμματα και το δημόσιο χρέος είναι η δημοσιονομική πραγματικότητα που καλούμαστε να διαχειριστούμε ένα σύστημα δεικτών αποτελεί ένα χρήσιμο εργαλείο επικοινωνίας και πληροφόρησης για τον τρόπο λ.χ που αξιοποιήθηκαν τα φορολογικά έσοδα όπως και άλλες εισροές μιας δημόσιας υπηρεσίας. Άρα, έμμεσα υπογραμμίζεται η κρίσιμη σχέση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας με τη λογοδοσία¹²⁵.

Με το πρόγραμμα <<Καλλικράτης>> επιχειρείται ο συνολικός επανασχεδιασμός των επιπέδων διακυβέρνησης, η οποία θα αξιοποιεί εργαλεία και μεθόδους της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και θα ενσωματώνει αρχές διαφάνειας, ανοιχτής διακυβέρνησης, μεθόδους αξιολόγησης και λογοδοσίας της διοικητικής λειτουργίας άρα θα οδηγήσει στην αξιοκρατία και θα απαλλάξει την τοπική αυτοδιοίκηση από τη διαρκή κριτική¹²⁶. Το πρόγραμμα <<Καλλικράτης>> ικανοποιώντας τη σύσταση της Λευκής Βίβλου¹²⁷ για την εφαρμογή στο εσωτερικό των κρατών-μελών αρχών και

¹²⁴Βλ. Π. Φιτσιλής, Πρότυπα ΕΛΟΤ 1429 για τη διαχειριστική επάρκεια οργανισμών για την υλοποίηση έργων δημόσιου χαρακτήρα, σελ. 1

¹²⁵Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος, Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, εκδόσεις Παπαζήση 2007, σελ. 126-127

¹²⁶ Βλ Έκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων του σχέδιο νόμου: Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκέντρωσης «Πρόγραμμα Καλλικράτης», Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Αθήνα 2010, σελ 6-7

¹²⁷ Βλ Έκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων του σχέδιο νόμου: Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκέντρωσης «Πρόγραμμα Καλλικράτης», Υπουργείο Εσωτερικών,

μηχανισμών διαβούλευσης, συντονισμού, συνεργασίας και αξιολόγησης προωθεί την συνυπευθυνότητα όλων των επιπέδων διοίκησης και την αποφυγή συγκέντρωσης των αποφάσεων σε ένα μοναδικό επίπεδο εξουσίας. Η αμφίτροπη σχέση δημόσιων αρχών με τους κοινωνικοοικονομικούς φορείς διασφαλίζει ότι οι πολιτικές χαράσσονται και υλοποιούνται στο κοντινότερο προς τον πολίτη επίπεδο διοίκησης¹²⁸.

3.3.3 ΕΛΟΤ

Το πρότυπο ΕΛΟΤ 1429 ορίζει ένα σύνολο απαιτήσεων, η ικανοποίηση των οποίων οδηγεί τους οργανισμούς στη βελτίωση της διαχειριστικής τους ικανότητας¹²⁹. Από τους πρώτους οργανισμούς που ενδιαφέρθηκαν να αποκτήσουν σύστημα διαχειριστικής επάρκειας ήταν και μεγάλοι δήμοι οι οποίοι αναγνώρισαν το έλλειμμα που υπήρχε σε όλες τις φάσεις (από τη διάθεση πόρων έως την εκτέλεση) της υλοποίησης έργων. Σύμφωνα με το πρότυπο η διοίκηση κάθε οργανισμού πρέπει να δεσμεύεται για την εφαρμογή του, να διασφαλίζει τις οργανωτικές προϋποθέσεις υλοποίησης των έργων διαθέτοντας τις κατάλληλες μονάδες-τμήματα (π.χ για προγραμματισμό ενεργειών, για σχεδιασμό και ωρίμανση έργων, διαχείριση έργου, οικονομική διαχείριση) αλλά και την ύπαρξη προσωπικού με τα κατάλληλα προσόντα¹³⁰.

Η κατάσταση στο πεδίο υλοποίησης δημόσιων έργων δεν θα πρέπει να διαφέρει και πολύ από το αντίστοιχο περιβάλλον ή τις συνθήκες που επικρατούν όταν ιδιωτικοί φορείς αναλαμβάνουν έργα. Τα πρότυπα δεν θα πρέπει να αντιμετωπιστούν με φόβο ή καχυποψία αλλά σας ένα χρήσιμο εργαλείο που θα καθοδηγήσει βήμα-βήμα τις διεργασίες. Αρχικά είναι η έναρξη του έργου, ο σχεδιασμός, η εκτέλεσή του και η παρακολούθηση και στο τέλος οι εργασίες παραλαβής και το οριστικό κλείσιμο αυτού. Η σημαντικότερη βοήθεια που δίνεται συνίσταται στην παραγωγή στοιχείων που τεκμηριώνουν και αποδεικνύουν ότι η εφαρμογή του έργου καλώς προχωράει. Τα δεδομένα και οι μετρήσεις που παράγονται θα πρέπει να αναλύονται με σκοπό την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας του συστήματος με σκοπό την βελτίωσή του και ως αποτέλεσμα την αναβάθμιση της διαχειριστικής επάρκειας του οργανισμού¹³¹. Με βάση τα παραπάνω προκύπτει ότι η διοίκηση που λειτουργεί βάσει της μέτρησης των αποτελεσμάτων της μαθαίνει την πραγματική της κατάσταση¹³². Ένα ακόμη σημαντικό στοιχείο που περιέχει το πρότυπο είναι το σύστημα εσωτερικών και εξωτερικών ελέγχων. Στην περίπτωση των εσωτερικών ελέγχων ο οργανισμός οφείλει να προγραμματίζει και να διενεργεί εσωτερικές

Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Αθήνα 2010, σελ7 όπου αναφέρει: «...η Λευκή Βίβλος για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση, η οποία υιοθετήθηκε από την Ολομέλεια της Επιτροπής των Περιφερειών στις 17 Ιουνίου 2009, θεωρεί υποχρεωτική την ισότιμη συμμετοχή των Δήμων και των νέων αυτοδιοικούμενων Περιφερειών, ως πραγματικών εταίρων στη χάραξη και τον συντονισμό της ευρωπαϊκής πολιτικής στο πολυεπίπεδο μοντέλο διακυβέρνησης της Ε.Ε.»

¹²⁸Βλ Έκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων του σχεδίου νόμου: Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκέντρωσης «Πρόγραμμα Καλλικράτης», Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Αθήνα 2010, σελ 8-9

¹²⁹Βλ. Π. Φιτσιλής, Πρότυπα ΕΛΟΤ 1429 για τη διαχειριστική επάρκεια οργανισμών για την υλοποίηση έργων δημόσιου χαρακτήρα, σελ. 1

¹³⁰Βλ. Π. Φιτσιλής, Πρότυπα ΕΛΟΤ 1429 για τη διαχειριστική επάρκεια οργανισμών για την υλοποίηση έργων δημόσιου χαρακτήρα, σελ. 1

¹³¹Βλ. Π. Φιτσιλής, Πρότυπα ΕΛΟΤ 1429 για τη διαχειριστική επάρκεια οργανισμών για την υλοποίηση έργων δημόσιου χαρακτήρα, σελ. 2

¹³²Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος, Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, εκδόσεις Παπαζήση 2007, σελ. 49

επιθεωρήσεις ώστε να αναγνωρίζονται τα προβλήματα από την εφαρμογή του συστήματος και να λαμβάνονται διορθωτικές ενέργειες, ενώ στην περίπτωση των εξωτερικών ελέγχων, ο οργανισμός πρέπει, να παρέχει τα απαραίτητα στοιχεία για τη διενέργεια αυτών¹³³.

Το ζητούμενο είναι εάν μπορεί να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητά του, εάν μπορεί ο Δήμος να ενσωματώσει στην καθημερινή του λειτουργία λογικές και πρότυπα μέτρησης των αποτελεσμάτων του. Οι πολίτες, που είναι οι τελικοί αξιολογητές της αποτελεσματικότητας του δικτύου των οργανώσεων που συγκροτούν το διοικητικό σύστημα ενός κράτους, απαιτούν να ξέρουν πως αξιοποιούνται οι εκάστοτε διαθέσιμοι πόροι. Τα πρότυπα ίσως μελλοντικά χρησιμοποιηθούν για την ανάδειξη των πιο ικανών οργανισμών να διενεργούν έργα και να αφαιρέσουν αρμοδιότητες ακόμη και πόρους από αυτούς που δεν μπόρεσαν να ακολουθήσουν και να πιστοποιηθούν. Είναι λογικό οι χρηματοδοτήσεις, εθνικές και μη, να προωθούνται σε φορείς που εκ των προτέρων έχουν εξασφαλίσει ότι θα αναλάβουν την υλοποίηση και τα έργα θα πραγματοποιηθούν έγκαιρα, οικονομικά, ποιοτικά και νομότυπα.

3.3.4 Τοπική Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση

Η γνώση αντιπροσωπεύει μια από τις σημαντικότερες παραμέτρους της προστιθέμενης αξίας ενός οργανισμού¹³⁴. Η γνώση μπορεί εύκολα να αποθηκευτεί και να χρησιμοποιηθεί μέσω της αυτοματοποίησης των υφιστάμενων διαδικασιών και να συμβάλει στη δημιουργία περισσότερο επαρκών και αποτελεσματικών λύσεων. Μεγάλοι δήμοι χρησιμοποιούν συστήματα πληροφορικής για τις εσωτερικές τους ανάγκες αλλά περιορίζονται στην ικανοποίηση των λειτουργικών απαιτήσεων των υπηρεσιών τους και δεν αξιοποιούν τις δυνατότητες της τεχνολογίας για συνεργασία με φορείς με τους οποίους που καθημερινά έρχονται σε επαφή. Ειδικά στον τομέα των έργων θα ήταν χρήσιμο να μπορούσαν οι τοπικοί φορείς να επικοινωνούν και να διαχειρίζονται κοινόχρηστες πλατφόρμες στις οποίες θα ήταν αποθηκευμένες έτοιμες διαδικασίες, πληροφορίες, νομοθεσία, και να μην αναγκάζονται κάθε φορά να αρχειοθετείται πολλές φορές η ίδια πληροφορία από διαφορετικούς Ο.Τ.Α.

Οι Ο.Τ.Α, τυπικά, είναι διαρθρωμένοι σε αυτόνομες μονάδες οι οποίες χρησιμοποιούν διασκορπισμένες βάσεις δεδομένων για τα διαχείριση και παροχή των υπηρεσιών της αρμοδιότητάς τους¹³⁵. Η χρήση λοιπόν απομονωμένων, ετερογενών και αυτόνομων πληροφοριακών συστημάτων καθιστά τη διαλειτουργικότητα ανέφικτη. Η διαλειτουργικότητα ορίζεται ως η ικανότητα μεταφοράς και χρησιμοποίησης της πληροφορίας με ένα ομοιογενές και αποτελεσματικό τρόπο μεταξύ διαφόρων οργανισμών σε επίπεδο συστημάτων πληροφορικής¹³⁶. Μέρος της ψηφιακής στρατηγικής για το 2006-2013 είναι η αναδιοργάνωση του δημόσιου τομέα

¹³³Βλ. Π. Φιτσιλής, Πρότυπα ΕΛΟΤ 1429 για τη διαχειριστική επάρκεια οργανισμών για την υλοποίηση έργων δημόσιου χαρακτήρα, σελ. 2

¹³⁴Βλ. Έκθεση της επιτροπής Ι.Τ.Α και της Ε.Ε.Τ.Α.Α Α.Ε(Ελληνικής Εταιρίας Τοπικής Ανάπτυξης & Αυτοδιοίκησης) Οι αναγκαίες προϋποθέσεις για την ψηφιακή σύγκλιση των Ο.Τ.Α και τη μετάβαση της Τ.Α στην Τοπική Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση, Αύγουστος 2006,σελ. 27

¹³⁵Βλ. Έκθεση της επιτροπής Ι.Τ.Α και της Ε.Ε.Τ.Α.Α Α.Ε(Ελληνικής Εταιρίας Τοπικής Ανάπτυξης & Αυτοδιοίκησης) Οι αναγκαίες προϋποθέσεις για την ψηφιακή σύγκλιση των Ο.Τ.Α και τη μετάβαση της Τ.Α στην Τοπική Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση, Αύγουστος 2006,σελ. 41

¹³⁶Βλ. Έκθεση της επιτροπής Ι.Τ.Α και της Ε.Ε.Τ.Α.Α Α.Ε(Ελληνικής Εταιρίας Τοπικής Ανάπτυξης & Αυτοδιοίκησης) Οι αναγκαίες προϋποθέσεις για την ψηφιακή σύγκλιση των Ο.Τ.Α και τη μετάβαση της Τ.Α στην Τοπική Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση, Αύγουστος 2006,σελ. 52

και υπάρχει και το αντίστοιχο πρόγραμμα ειδικά για την τοπική αυτοδιοίκηση, <<Ψηφιακή Αυτοδιοίκηση>> της ειδικής γραμματείας για την Κοινωνία της Πληροφορίας.

Μία από τις κυρίαρχες συνιστώσες των σύγχρονων προγραμμάτων μεταρρύθμισης σε όλο τον κόσμο είναι ο ανασχεδιασμός των γραφειοκρατικών διαδικασιών και βέβαια των ροών εργασίας¹³⁷. Η ανταγωνιστική επάρκεια της δημόσιας διοίκησης και ειδικά στον τομέα των έργων είναι το ζητούμενο και προς αυτή την κατεύθυνση υιοθετούνται μέτρα και σχεδιάζονται πολιτικές, με την ανάπτυξη χρηματοδοτικών εργαλείων, όπως το πρόγραμμα <<Πολιτεία¹³⁸>> και το πρόγραμμα <<Θησέας>> ώστε να μελετηθούν, να αναπτυχθούν και να εφαρμοστούν νέες μορφές οργάνωσης και λειτουργίας της διοίκησης, που να στηρίζονται στις νέες τεχνολογίες. Μία δημόσια οργάνωση παρά την κυριαρχία της οικονομικής λογικής και των αρχών της χρηματοοικονομικής διοίκησης, δεν συνιστά ένα λογιστικό σύστημα αλλά μια πολύ ευρύτερης σημασιοδότησης πραγματικότητα¹³⁹. Τα εργαλεία για τον σχεδιασμό και την παρακολούθηση της πορείας των έργων συμβάλλουν στη μετάβαση από τη σπατάλη στην αξιοποίηση των διαθέσιμων ανεπαρκών πόρων. Μέσω αυτής της εφαρμογής τα διοικητικά και τα πολιτικά στελέχη μπορούν να λαμβάνουν αποφάσεις βασισμένες σε δεδομένα και μετρήσεις. Στα έργα που καλούνται να υλοποιήσουν οι τοπικοί φορείς κεντρικό ρόλο παίζει όχι μόνο η βιωσιμότητα αλλά και η ορθολογική διαχείριση των φυσικών πόρων. Οι δήμοι ως βασικοί συντελεστές της τοπικής κοινωνίας οφείλουν να εισάγουν μια νέα κουλτούρα ανάπτυξης, πλήρως εναρμονισμένης με τις αρχές της πρόληψης και προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος¹⁴⁰. Στην κατεύθυνση αυτή, και μέσω του υποπρογράμματος 2 του Θησέα, δίνεται ιδιαίτερη βαρύτητα στην οικονομική υποστήριξη έργων, μελετών και ενεργειών που αφορούν στην κατασκευή και βελτίωση φιλικών προς το περιβάλλον τεχνικών και παραγωγικών υποδομών, στη διατήρηση οικολογικών αποθεμάτων, όπως και στην στήριξη της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής στο πλαίσιο του χωροταξικού σχεδιασμού με επίκεντρο την αειφόρο ανάπτυξη¹⁴¹.

Στα ιδιωτικού συμφέροντος έργα τα κριτήρια που λαμβάνονται υπ' όψη είναι το μικρότερο δυνατό κόστος στην κατασκευή και οι ελάχιστοι νομικοί περιορισμοί σε αντίθεση με την προσπάθεια συντονισμού των δημόσιων επενδύσεων. Επειδή λοιπόν

¹³⁷Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος, Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, εκδόσεις Παπαζήση 2007, σελ. 59

¹³⁸ Βλ. Υπουργείο Εσωτερικών, Γ.Γ.Δ.Δ & Η.Δ., Επιχειρησιακό Πρόγραμμα ΠΟΛΙΤΕΙΑ 2008-2010, όπου αναφέρεται ότι βασική επιδίωξη του προγράμματος Πολιτεία είναι η ουσιαστική βελτίωση της λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης, σημείο διαφοροποίησης αποτελεί η στόχευση στο σχεδιασμό και υλοποίηση μεγάλων έργων ώστε να αποφεύγεται ο κατακερματισμός των πόρων, χρηματοδοτεί μικρές παρεμβάσεις, με την προϋπόθεση ότι αυτές θα οδηγήσουν σε ορατά και άμεσα αποτελέσματα και θα δράσουν συμπληρωματικά σε μεγάλα έργα. Απώτερος στόχος είναι η μεταστροφή της δημόσιας διοίκησης από ένα απρόσωπο και γραφειοκρατικό σύστημα σε ένα πολιτικοκεντρικό σύστημα διοίκησης που σημαίνει ότι στο επίκεντρο της σχεδιαστικής αντίληψης βρίσκεται ο πολίτης. Ειδικότερα στο Υποπρόγραμμα 2: ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ αναφέρεται στην προώθηση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης με σκοπό την καλύτερη και φιλικότερη εξυπηρέτηση του πολίτη. Το καινοτόμο στοιχείο αποτελεί η εφαρμογή ενός νέου προτύπου διαλειτουργικότητας, και η ψηφιοποίηση του περιεχομένου λειτουργίας των δημοσίων οργανισμών.

¹³⁹Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος, Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, εκδόσεις Παπαζήση 2007, σελ. 133

¹⁴⁰Βλ. Έκθεση της επιτροπής Ι.Τ.Α και της Ε.Ε.Τ.Α.Α Α.Ε.(Ελληνικής Εταιρίας Τοπικής Ανάπτυξης & Αυτοδιοίκησης) Οι αναγκαίες προϋποθέσεις για την ψηφιακή σύγκλιση των Ο.Τ.Α και τη μετάβαση της Τ.Α στην Τοπική Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση, Αύγουστος 2006,σελ. 86

¹⁴¹Βλ. Έκθεση της επιτροπής Ι.Τ.Α και της Ε.Ε.Τ.Α.Α Α.Ε.(Ελληνικής Εταιρίας Τοπικής Ανάπτυξης & Αυτοδιοίκησης) Οι αναγκαίες προϋποθέσεις για την ψηφιακή σύγκλιση των Ο.Τ.Α και τη μετάβαση της Τ.Α στην Τοπική Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση, Αύγουστος 2006,σελ. 86

ο εύρος των δραστηριοτήτων και η πολυπλοκότητα ακόμη και για ένα τοπικής εμβέλειας έργο είναι τέτοια, απαιτείται και ο υπεύθυνος του έργου να έχει ή έστω να αποκτήσει αυξημένα όχι μόνο καθήκοντα αλλά και δεξιότητες. Η σταδιακή και συστηματική αναβάθμιση των ικανοτήτων όλων των εμπλεκομένων στην εξέλιξη ενός έργου, ώστε να είναι σε θέση να χειρίζονται το διαδίκτυο και να χρησιμοποιούν ευχερώς τα εργαλεία που προσφέρει η τεχνολογία, κρίνεται απαραίτητη. Η ηλεκτρονικές υπηρεσίες δεν αποτελούν από μόνες τους τη λύση όλων των φαινομένων παθογένειας και δεν επιλύουν μαγικά τις δυσλειτουργίες αν δεν γίνεται αναγωγή στον ανθρώπινο παράγοντα που θα χειριστεί, αξιοποιήσει και θα ενεργοποιήσει τα κατάλληλα κάθε φορά εργαλεία. Οι κατευθυντήριες οδηγίες για την εκτέλεση των δημοτικών έργων (μελέτη, κατασκευή, συντήρηση) πρέπει να είναι σαφής και να τηρούνται από τους υπολοιούντες τα έργα οι ενιαίες τεχνικές προδιαγραφές.

Απαιτείται η υπέρβαση των αρχών δόμησης των δημόσιων υπηρεσιών ως οργανωτικών σιλό, δηλαδή ως δομών απομονωμένων η μία από την άλλη. Η διοικητική απομόνωση οδηγεί στο μαρασμό και ίσως το σημαντικότερο οργανωτικό ζήτημα να είναι ο σχεδιασμός των δομών διοίκησης που τέμνονται με άλλες που έχουν μεγαλύτερη ή μικρότερη συνάφεια με την εκάστοτε ασκούμενη δημόσια πολιτική. Αυτό ήταν μάλλον και το μήνυμα του Al Gore όταν υποστήριξε ότι το ζητούμενο δεν είναι η ανασχεδίαση ενός οργανογράμματος αλλά η τήξη των άκαμπτων συνόρων μεταξύ των οργανώσεων. Στην κατεύθυνση αυτή καθοριστικός φαίνεται ο ρόλος και η συνεισφορά της τεχνολογίας της πληροφορικής η οποία έχει επιδράσει ίσως περισσότερο από κάθε άλλον παράγοντα στην εξέλιξη των αλλαγών για το κράτος¹⁴².

3.3.5 Το κοινό πλαίσιο αξιολόγησης

Προκειμένου να οριοθετηθούν οι άξονες στρατηγικής για την ενίσχυση της ικανότητας των Ο.Τ.Α να υποστηρίξουν το στόχο της Τοπικής Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (ΤΗΔ), βελτιώνοντας έτσι την δυνατότητα τους για αποτελεσματική διοίκηση έργων, προτείνεται η αξιοποίηση του Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης (ΚΠΑ) των δημοσίων οργανισμών της Ευρώπης¹⁴³. Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (ΚΠΑ) είναι αποτέλεσμα της συνεργασίας μεταξύ των υπουργών Δημόσιας Διοίκησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹⁴⁴. Η ομάδα Καινοτόμων Δημόσιων Υπηρεσιών ανέλαβε να διαμορφώσει το ΚΠΑ ύστερα από συνεννόηση με τους Γενικούς Διευθυντές των Υπουργείων Δημόσιας Διοίκησης¹⁴⁵. Στη σημερινή του εκδοχή, όπως αυτή διαμορφώθηκε ύστερα από την πιλοτική εφαρμογή του πρώτου ΚΠΑ, μπορεί να χρησιμοποιηθεί από τους φορείς του δημοσίου ώστε οι τεχνικές διοίκησης της ποιότητας να βελτιώσουν τις επιδόσεις τους. Η πιο χρήσιμη εφαρμογή του ΚΠΑ για

¹⁴²Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος, Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, εκδόσεις Παπαζήση 2007, σελ. 188

¹⁴³Βλ. Έκθεση της επιτροπής Ι.Τ.Α και της Ε.Ε.Τ.Α.Α Α.Ε(Ελληνικής Εταιρίας Τοπικής Ανάπτυξης & Αυτοδιοίκησης) Οι αναγκαίες προϋποθέσεις για την ψηφιακή σύγκλιση των Ο.Τ.Α και τη μετάβαση της Τ.Α στην Τοπική Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση, Αύγουστος 2006,σελ. 119

¹⁴⁴Βλ. Έκθεση της επιτροπής Ι.Τ.Α και της Ε.Ε.Τ.Α.Α Α.Ε(Ελληνικής Εταιρίας Τοπικής Ανάπτυξης & Αυτοδιοίκησης) Οι αναγκαίες προϋποθέσεις για την ψηφιακή σύγκλιση των Ο.Τ.Α και τη μετάβαση της Τ.Α στην Τοπική Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση, Αύγουστος 2006,σελ. 119

¹⁴⁵Βλ. Έκθεση της επιτροπής Ι.Τ.Α και της Ε.Ε.Τ.Α.Α Α.Ε(Ελληνικής Εταιρίας Τοπικής Ανάπτυξης & Αυτοδιοίκησης) Οι αναγκαίες προϋποθέσεις για την ψηφιακή σύγκλιση των Ο.Τ.Α και τη μετάβαση της Τ.Α στην Τοπική Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση, Αύγουστος 2006,σελ. 119

την Τοπική Αυτοδιοίκηση και η οποία θα μπορούσε να εφαρμοστεί άμεσα είναι αυτή που επιτρέπει στον φορέα να κάνει αυτό-αξιολόγηση.

Το ΚΠΑ έχει σχεδιαστεί για να χρησιμοποιείται σε όλα τα τμήματα του δημοσίου τομέα και να εφαρμόζεται στις δημόσιες οργανώσεις σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο¹⁴⁶. Επίσης μπορεί να χρησιμοποιηθεί σε ένα ευρύ φάσμα περιπτώσεων π.χ ως μέρος ενός συστηματικού προγράμματος μεταρρύθμισης ή ως βάση για εστιασμένες προσπάθειες βελτίωσης των οργανώσεων δημόσιων υπηρεσιών¹⁴⁷. Σε ορισμένες περιπτώσεις, και ειδικά σε πολύ μεγάλες οργανώσεις, μία αυτό-αξιολόγηση μπορεί να διενεργηθεί σε ένα μόνο τμήμα της οργάνωσης π.χ σε μια επιλεγμένη υπηρεσία¹⁴⁸ (τομέας έργων). Χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι προϋπόθεση επιτυχίας στην εφαρμογή της Τοπικής Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (ΤΗΔ) είναι και οι διαδικασίες στην διαχείριση των έργων και ειδικότερα ο σχεδιασμός, η υλοποίηση, η παρακολούθηση και η αξιολόγηση αυτών.

Ο <<Καλλικράτης>> θα μπορούσε να αποτελέσει την ευκαιρία και για όσους δήμους δεν είχαν μέχρι σήμερα εκσυγχρονιστεί διότι αποτελεί μια γενικότερη προσπάθεια για διοικητικό και λειτουργικό επαναπροσδιορισμό των ρόλων των τοπικών κοινωνιών. Η εφαρμογή σύγχρονων πληροφοριακών συστημάτων στα έργα δεν μπορεί παρά να συμπαρασύρει και άλλα μέτρα τα οποία θα σχετίζονται άμεσα ή έμμεσα με το τελικό σκοπό που εξακολουθεί να είναι η προσφορά στο σύνολο ποιοτικών υπηρεσιών. Οι λέξεις κλειδιά που θα πρέπει να χαρακτηρίζουν τις μελλοντικές προσπάθειες εκσυγχρονισμού των Ο.Τ.Α είναι: ολοκλήρωση, σύνθεση, ενοποίηση, συμβατότητα, διαλειτουργικότητα, συνέργεια, συντονισμός και ευθυγράμμιση¹⁴⁹.

Τα διοικητικά συστήματα πρέπει να αναμορφωθούν είτε μέσω της υιοθέτησης των αρχών διοίκησης ολικής ποιότητας είτε ανασχεδιάζοντας τις διοικητικές διαδικασίες λειτουργίας τους είτε ενσωματώνοντας αρχές και ιδέες που αντλούνται από τη θεωρία και την πρακτική του στρατηγικού προγραμματισμού¹⁵⁰. Οι δημόσιοι φορείς υιοθετώντας τις αρχές και τα πορίσματα της διοικητικής έρευνας για την αξία και την σημασία της στοχοθεσίας, της αποσαφήνισης της αποστολής μιας δημόσιας υπηρεσίας ως επιχειρησιακής έκφρασης ενός οράματος για την οικονομικο-κοινωνική ανάπτυξη όλο και συχνότερα λειτουργεί βάσει συγκεκριμένων επιδιώξεων, σκοπών και στόχων. Είναι ιδιαίτερα κρίσιμο η Τοπική Αυτοδιοίκηση να ακολουθήσει και αυτή την μετεξέλιξη των δημόσιων οργανώσεων σε δομές προσανατολισμένες σε αποτελέσματα από δομές που είναι σχεδιασμένες για να τηρούν τον τύπο είναι μια στρατηγική αλλαγή, μια μεγάλη ιδέα που ιστορικά καταγράφεται από τη δεκαετία του 1980¹⁵¹.

¹⁴⁶Βλ. Έκθεση της επιτροπής Ι.Τ.Α και της Ε.Ε.Τ.Α.Α Α.Ε(Ελληνικής Εταιρίας Τοπικής Ανάπτυξης & Αυτοδιοίκησης) Οι αναγκαίες προϋποθέσεις για την ψηφιακή σύγκλιση των Ο.Τ.Α και τη μετάβαση της Τ.Α στην Τοπική Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση, Αύγουστος 2006,σελ. 123

¹⁴⁷Βλ. Έκθεση της επιτροπής Ι.Τ.Α και της Ε.Ε.Τ.Α.Α Α.Ε(Ελληνικής Εταιρίας Τοπικής Ανάπτυξης & Αυτοδιοίκησης) Οι αναγκαίες προϋποθέσεις για την ψηφιακή σύγκλιση των Ο.Τ.Α και τη μετάβαση της Τ.Α στην Τοπική Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση, Αύγουστος 2006,σελ. 123

¹⁴⁸Βλ. Έκθεση της επιτροπής Ι.Τ.Α και της Ε.Ε.Τ.Α.Α Α.Ε(Ελληνικής Εταιρίας Τοπικής Ανάπτυξης & Αυτοδιοίκησης) Οι αναγκαίες προϋποθέσεις για την ψηφιακή σύγκλιση των Ο.Τ.Α και τη μετάβαση της Τ.Α στην Τοπική Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση, Αύγουστος 2006,σελ. 124

¹⁴⁹Βλ. Έκθεση της επιτροπής Ι.Τ.Α και της Ε.Ε.Τ.Α.Α Α.Ε(Ελληνικής Εταιρίας Τοπικής Ανάπτυξης & Αυτοδιοίκησης) Οι αναγκαίες προϋποθέσεις για την ψηφιακή σύγκλιση των Ο.Τ.Α και τη μετάβαση της Τ.Α στην Τοπική Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση, Αύγουστος 2006,σελ. 138

¹⁵⁰Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος, Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, εκδόσεις Παπαζήση 2007, σελ. 189

¹⁵¹Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος, Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, εκδόσεις Παπαζήση 2007, σελ. 189

3.4 Διαχείριση κινδύνων

Κάθε έργο που αρχίζει εκτελείται υπό το πρίσμα της μεγιστοποίησης των θετικών αποτελεσμάτων κατά την τελική παράδοσή του και την ταυτόχρονη προσπάθεια ελαχιστοποίησης των συνεπειών και των αντίξοων γεγονότων. Είναι ουτοπικό για τους υπεύθυνους του έργου να μην λαμβάνουν υπόψη αστάθμιστους παράγοντες και να ευελπιστούν ότι όλα θα κυλίσουν σύμφωνα με τα αρχικώς προγραμματισμένα. Ο προσανατολισμός των δράσεων των δημόσιων οργανισμών σε συγκεκριμένα και μετρήσιμα αποτελέσματα είναι η σύγχρονη τάση και αναφέρεται στην εμπέδωση μιας κουλτούρας μετρήσεων των αποτελεσμάτων.

Η μέτρηση δεν είναι αυτοσκοπός αλλά πρέπει να χρησιμοποιείται από τα στελέχη για τη διατύπωση βελτιώσεων. Μέσω των στοιχείων οι δημόσιες οργανώσεις διαγιγνώσκουν με τη μεγαλύτερη δυνατή πληρότητα τα δυνατά και αδύνατα σημεία της παραγωγικότητάς τους¹⁵². Το μέγεθος δεν καθορίζει και την ικανότητα ενός κράτους και ειδικότερα των δημόσιων οργανισμών να λειτουργούν αποτελεσματικά και αποδοτικά¹⁵³. Ως, γνωστόν, η δημόσια γραφειοκρατία συνεχώς επιθυμεί τη διεύρυνση του μεγέθους των αρμοδιοτήτων της, του προϋπολογισμού της αλλά και του στελεχιακού της δυναμικού. Αλλά, όπως δείχνουν πρόσφατες μελέτες που συγκρίνουν την αποτελεσματικότητα και τη αποδοτικότητα των δημόσιων διοικήσεων σε διεθνές επίπεδο, η αύξηση των δημόσιων δαπανών δεν διασφαλίζει και την αύξηση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας¹⁵⁴.

Ο <<Καλλικράτης>> εισάγει ένα τριπλό σύστημα διασφάλισης της νομιμότητας και εγγύησης του δημοσίου συμφέροντος με ένα νέο σύστημα Εποπτείας, την επέκταση των ελέγχων από το Ελεγκτικό Συνέδριο και την καθολική υποχρέωση ανάρτησης στο διαδίκτυο όλων των αποφάσεων των ΟΤΑ¹⁵⁵. Ειδικά η τελευταία αυτή εφαρμογή θα επιφέρει βελτιώσεις στην εσωτερική λειτουργία των Δήμων μέσω της τυποποίησης και αυτοματοποίησης των διαδικασιών, διαδικασίες που για να ολοκληρωθούν θα πρέπει να πραγματοποιηθούν μια σειρά από συγκεκριμένα βήματα για να παραχθεί το επιθυμητό αποτέλεσμα¹⁵⁶. Η καταγραφή η προτυποποίηση (δηλ. η ανάπτυξη ενός κοινού προτύπου για όλους τους Δήμους και τις Περιφέρειες) και η αυτοματοποίηση των διαδικασιών είναι η <<καρδιά>> της ανάπτυξης του Ψηφιακού τρόπου λειτουργίας των σύγχρονων δήμων και ο καταλληλότερος τρόπος αντιμετώπισης και διαχείρισης κινδύνων.

3.4.1 Αναγνώριση και ανάλυση κινδύνων

Αφού με την ανάλυση κάθε έργου νομοτελειακά αναλαμβάνεται και ένα ρίσκο, πρέπει να προσδιοριστεί πάνω σε ποιο στοιχείο του έργου αυτό επιδρά περισσότερο.

¹⁵²Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος, Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, εκδόσεις Παπαζήση 2007, σελ. 79

¹⁵³Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος, Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, εκδόσεις Παπαζήση 2007, σελ. 188

¹⁵⁴Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος, Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, εκδόσεις Παπαζήση 2007, σελ. 159

¹⁵⁵ Βλ Έκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων του σχέδιο νόμου: Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκέντρωσης «Πρόγραμμα Καλλικράτης», Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Αθήνα 2010, σελ 26

¹⁵⁶ Βλ Έκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων του σχέδιο νόμου: Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκέντρωσης «Πρόγραμμα Καλλικράτης», Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Αθήνα 2010, σελ 87

Δηλ. ο κίνδυνος που πρέπει να αντιμετωπίσουμε έχει να κάνει με αύξηση του κόστους, επηρεάζει την ποιότητα ή το φυσικό αντικείμενο του έργου, ή πρόκειται να επιφέρει χρονικές καθυστερήσεις; Ένας κίνδυνος μπορεί να έχει μια ή περισσότερες αιτίες και εάν συμβεί μια ή περισσότερες συνέπειες¹⁵⁷.

Προσοχή χρειάζεται στην ανάλυση για το περιβάλλον στο οποίο αναπτύσσονται οι κίνδυνοι. Πολλές φορές δεν προέρχονται μόνο από το εξωτερικό περιβάλλον αλλά είναι συνδυασμός εσωτερικών αδυναμιών και απρόβλεπτων γεγονότων. Αν το οργανωσιακό σύστημα του φορέα που αναλαμβάνει έργα έχει προβλήματα (διοικητικά, σχεδιασμού, αρμοδιοτήτων κ.λπ) τότε κάθε, ακόμη και μικρή, μεταβολή εξωτερικών συνθηκών θα επιφέρει αναστάτωση στην ομάδα του έργου. Όταν εντοπίζεται ένα λάθος, ουσιαστικά καταγράφεται μια πληροφορία για διόρθωση και επαναπροσανατολισμό της διοικητικής δράσης¹⁵⁸.

Όπως κάθε διοικητικό σχήμα, έτσι και οι δήμοι λειτουργούν μέσα σε ένα περιβάλλον και η ικανότητα διοίκησης των σχέσεων τους με αυτό καταδεικνύει την ικανότητά τους να μετασχηματίζουν εισροές σε εκροές και αποτελέσματα και ανάλογα να προσαρμόζονται σε αυτά. Μέσω της ανάλυσης οι αποφάσεις δεν βασίζονται σε διαισθητικές παρατηρήσεις ή εμπειροτεχνικές πρακτικές ή πολύ περισσότερο σε σχόλια ή φήμες αλλά σε πραγματικά και αξιόπιστα δεδομένα που ενισχύουν την ικανότητα του διοικητικού συστήματος και προσανατολίζουν τις δράσεις και τις πολιτικές γενικότερα σε συγκεκριμένους στόχους που ικανοποιούν ανάγκες των πολιτών και των επιχειρήσεων¹⁵⁹. Δεδομένα από το εξωτερικό και το εσωτερικό περιβάλλον δεν αρκεί να συλλέγονται αλλά και να επεξηγούνται. Η εξήγηση των δεδομένων αφορά τη δέσμη όλων εκείνων των παραγόντων που επηρέασαν τόσο θετικά όσο και αρνητικά την επιλογή υλοποίησης συγκεκριμένων έργων. Μέσω της εξήγησης κατανοείται ο ρόλος και ο τρόπος επίδρασης όλων ή τουλάχιστον των κρίσιμων παραγόντων που επηρέασαν τους στόχους του οργανισμού και τις προσδοκίες των πολιτών, με δεδομένη την εγγύτητα που υπάρχει στις σχέσεις πολιτών και διοίκησης σε επίπεδο Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

3.4.2 Παρακολούθηση και αντίδραση

Η διοίκηση έργων σε τοπικό επίπεδο δεν αφήνει μεγάλα χρονικά περιθώρια αντίδρασης. Προκειμένου ένας φορέας να θεωρείται ότι επιτυχώς μπορεί να παρακολουθήσει και να αντιδράσει απέναντι σε ορατούς αλλά και άγνωστος κινδύνους πρέπει να είναι προσηλωμένος στην προληπτική και συνεπή εξέταση της διαχείρισης κινδύνων καθ' όλη τη διάρκεια του έργου. Η προσεκτική και αναλυτική παρακολούθηση των φάσεων του έργου βελτιώνει τις πιθανότητες επιτυχής αντιμετώπισης αρνητικών συνεπειών. Ένα μικρό αποθεματικό σε πόρους ή χρόνο μπορεί να αποδειχθεί πολύτιμο στην κρίσιμη στιγμή. Μπορεί επίσης να αναπτυχθούν σχέδια εκτάκτου ανάγκης ταυτόχρονα με τον προσδιορισμό των συνθηκών που αποτελούν το έναυσμα για την εκτέλεσή τους.

Παρακολούθηση για νέους ή μεταβαλλόμενους κινδύνους πραγματοποιείται καθ' όλη τη διάρκεια ζωής του έργου και είναι μια συνεχιζόμενη διαδικασία. Η διεργασία

¹⁵⁷Βλ. Δ. Εμίρης, Οδηγός βασικών γνώσεων στη Διοίκηση έργων, εκδόσεις Παπασωτηρίου 2006, σελ. 326

¹⁵⁸Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος, Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, εκδόσεις Παπαζήση 2007, σελ. 252

¹⁵⁹Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος, Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, εκδόσεις Παπαζήση 2007, σελ. 163

περιλαμβάνει ένα φάσμα δραστηριοτήτων όπως προσδιορισμό και ανάλυση νέων κινδύνων, παρακολούθηση και εποπτεία των ήδη γνωστών, ανασκόπηση των συνθηκών ενεργοποίησης και εκμετάλλευση της εμπειρίας. Σημαντικό είναι η μάθηση και η διαδικασία ανίχνευσης των διοικητικών παθολογιών ή των δυνατοτήτων των υπηρεσιών να γίνεται αξιοποιώντας ενδο-διοικητικές δυνάμεις των φορέων. Όταν το διοικητικό σύστημα μαθαίνει να μετρά, τότε διορθώνει τις αστοχίες του, ιεραρχεί προτεραιότητες, κατανέμει ορθολογικότερα τους διαθέσιμους πόρους, προγραμματίζει την κατεύθυνση της διοικητικής βελτίωσης βάσει ενός ολοκληρωμένου συστήματος αυτό-αξιολόγησης¹⁶⁰.

3.4.3 Αξιολόγηση και αντιμετώπιση

Η μεγάλη πρόκληση για τους ΟΤΑ είναι η ανάπτυξη μιας συστημικής δυνατότητας αντιμετώπισης των κινδύνων που αναπτύσσονται στη διοίκηση έργων. Η αναγνώριση του κινδύνου είναι το πρώτο βήμα αλλά η αξιολόγηση αυτού θα κάνουν αποτελεσματική την αντιμετώπισή του. Η ποιοτική ανάλυση κινδύνων ουσιαστικά αξιολογεί την προτεραιότητα τους ανάλογα με τις επιπτώσεις που θα έχουν, εφόσον συμβούν, στις φάσεις του έργου. Πρέπει να λαμβάνονται υπ' όψη πολλά στοιχεία όπως το χρονικό πλαίσιο, οι περιορισμοί στο κόστος, το φυσικό αντικείμενο, η διατήρηση της ποιότητας, ακόμη και η ανοχή στον ίδιο το κίνδυνο προκειμένου να αποφασιστεί από την ομάδα πως και πότε θα παρέμβει.

Οι ορισμοί των επιπέδων των πιθανοτήτων και των επιπτώσεων, καθώς και οι συνεντεύξεις με ειδήμονες, μπορεί να βοηθήσουν να διορθωθούν πολώσεις οι οποίες είναι συχνά παρούσες στα δεδομένα που χρησιμοποιούνται στη διεργασία αυτή¹⁶¹. Η χρονική κρισιμότητα ενεργειών σχετικά με κινδύνους μπορεί να μεγεθύνει τη σημαντικότητα ενός κινδύνου¹⁶². Η αξιολόγηση της ποιότητας της διαθέσιμης πληροφορίας σε σχέση με τους κινδύνους του έργου επίσης βοηθά στην κατανόηση της αξιολόγησης της σημασίας των κινδύνων των έργων¹⁶³.

Εκτός από την ομάδα έργου βοήθεια μπορεί να αναζητηθεί και από συνεντεύξεις ή συναντήσεις με επιλεγμένα άτομα λόγω της εξοικείωσης τους με τον συγκεκριμένο κίνδυνο. Η εμπειρογνωμοσύνη από άτομα εξωτερικά προς το έργο είναι αναγκαία καθότι μπορεί να υπάρχουν λίγες έστω αλλά κρίσιμες πληροφορίες σχετικά με κινδύνους στη βάση δεδομένων προηγούμενων έργων του οργανισμού.

Οι σχεδιασμένες αποκρίσεις σε κινδύνους πρέπει να είναι συμβατές προς τη σοβαρότητα του κινδύνου, αποτελεσματικές ως προς το κόστος αντιμετώπισης της πρόκλησης, έγκαιρες, ρεαλιστικές ως προς το περιβάλλον του έργου, συμφωνημένες από όλα τα εμπλεκόμενα μέρη και να ανήκουν σε ένα υπεύθυνο άτομο¹⁶⁴. Συχνά απαιτείται η επιλογή της καλύτερης απόκρισης σε κίνδυνο μεταξύ πολλών

¹⁶⁰Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος, Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, εκδόσεις Παπαζήση 2007, σελ. 222

¹⁶¹Βλ. Δ. Εμίρης, Οδηγός βασικών γνώσεων στη Διοίκηση έργων, εκδόσεις Παπασωτηρίου 2006, σελ. 341

¹⁶²Βλ. Δ. Εμίρης, Οδηγός βασικών γνώσεων στη Διοίκηση έργων, εκδόσεις Παπασωτηρίου 2006, σελ. 341

¹⁶³Βλ. Δ. Εμίρης, Οδηγός βασικών γνώσεων στη Διοίκηση έργων, εκδόσεις Παπασωτηρίου 2006, σελ. 341

¹⁶⁴Βλ. Δ. Εμίρης, Οδηγός βασικών γνώσεων στη Διοίκηση έργων, εκδόσεις Παπασωτηρίου 2006, σελ. 356

επιλογών¹⁶⁵. Καμία μέθοδος όμως δεν μπορεί να εγγυηθεί ότι ο φορέας δεν θα έρθει αντιμέτωπος με μη προσδοκόμενους κινδύνους και άρα θα πρέπει αν είναι σε ετοιμότητα να επιτελέσει νέους πρόσθετους σχεδιασμούς αποκρίσεων για τον έλεγχο των κινδύνων αυτών.

3.4.4 Επικοινωνιακή προσέγγιση του έργου

Οι πολίτες δικαιούνται να γνωρίζουν εάν και πως αξιοποιούνται και δαπανώνται οι διαθέσιμοι πόροι, τι αποτελέσματα πετυχαίνουν οι δημόσιες οργανώσεις για κάθε μία από τις προβλεπόμενες αρμοδιότητές τους. Η πρόβλεψη ορισμένης δραστηριότητας προϋποτίθεται ότι αφορά σε ορισμένη ανάγκη ή απαίτηση της κοινωνίας και επομένως πρέπει όχι μόνο να μετριέται η αποτελεσματικότητα της άσκησης αλλά και να δημοσιοποιούνται τα εκάστοτε αποτελέσματα¹⁶⁶. Η σύνταξη εκθέσεων αναφορά και η δημοσιοποίηση των αποτελεσμάτων στους πολίτες είναι υποχρέωση της διοίκησης. Είναι και οι δύο (αναφορά και δημοσιοποίηση) θεμελιώδεις όροι των σχέσεων των δημόσιων υπηρεσιών με τους πολίτες ανάγοντας αυτούς σε τελικούς αξιολογητές της λειτουργίας τους. Πριν τη δημοσιοποίηση, η μέτρηση αποτελεσμάτων που έχει συντελεστεί αναδεικνύει και αποσαφηνίζει την ασύμμετρη σχέση μεταξύ των προγραμματισμένων επιδιώξεων και των τελικών αποτελεσμάτων.

Οι πληροφορίες είναι ο συνδετικός κρίκος μεταξύ των ανθρώπων και των έργων που επιθυμούν να υλοποιήσουν. Καλή επικοινωνιακή πολιτική μεταφράζεται σε έγκαιρη, κατάλληλη πληροφορία, σε σωστή συλλογή, σε ορθή διανομή μόνο στους ενδιαφερόμενους, σε αποθήκευση και ανάκτηση όταν απαιτείται. Οι δημόσιες υπηρεσίες δεν είναι λογιστικά συστήματα που εξαντλούν τη δράση τους στη θεμελίωση ορισμένων αποφάσεων βάσει της αρχής του κόστους-οφέλους, αλλά δομές διαχείρισης και αντιμετώπισης δημόσιων ζητημάτων, όπου αναφορές για το σεβασμό της ισότητας ως προς τη μεταχείριση των πολιτών είναι συστατικοί όροι των εκθέσεων αποτελεσμάτων¹⁶⁷.

Αν και σε όλα τα έργα οι ανάγκες επικοινωνίας των πληροφοριών του έργου είναι κοινές, οι ανάγκες πληροφόρησης και οι μέθοδοι διανομής διαφέρουν ευρέως¹⁶⁸. Ο προσδιορισμός των αναγκών πληροφόρησης των συμμετεχόντων και η συγκεκριμενοποίηση του κατάλληλου μέσου επίτευξης των αναγκών αυτών αποτελεί ένα σημαντικό παράγοντα επιτυχίας του έργου¹⁶⁹.

Η ιδιαιτερότητα όσον αφορά τις αποφάσεις για τα δημόσια και τοπικού χαρακτήρα έργα έγκειται στο γεγονός ότι αυτές πρέπει να συνυπάρχουν με θεσμούς συμμετοχής των πολιτών. Μελέτες έχουν καταδείξει ότι χάρη στην ανάμειξη των πολιτών μέσω της πληροφόρησής τους, της συμμετοχής τους σε οργανωμένες συζητήσεις για διάφορα αντιτιθέμενα δημόσια ζητήματα αλλά και μέσω της χαρτογράφησης των προτιμήσεών τους, περιορίζεται ο κυνισμός και ενισχύεται η εμπιστοσύνη προς τη

¹⁶⁵Βλ. Δ. Εμίρης, Οδηγός βασικών γνώσεων στη Διοίκηση έργων, εκδόσεις Παπασωτηρίου 2006, σελ. 356

¹⁶⁶Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος, Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, εκδόσεις Παπαζήση 2007, σελ. 286

¹⁶⁷Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος, Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, εκδόσεις Παπαζήση 2007, σελ. 299

¹⁶⁸Βλ. Δ. Εμίρης, Οδηγός βασικών γνώσεων στη Διοίκηση έργων, εκδόσεις Παπασωτηρίου 2006, σελ. 308

¹⁶⁹Βλ. Δ. Εμίρης, Οδηγός βασικών γνώσεων στη Διοίκηση έργων, εκδόσεις Παπασωτηρίου 2006, σελ. 356

διοίκηση¹⁷⁰. Έτσι, σε ειδικό άρθρο (214 ΚΔΚ) διατυπώνονται κάποιες γενικές αρχές ως προς τη λαϊκή συμμετοχή στις τοπικές υποθέσεις και καθιερώνεται η υποχρέωση των δημοτικών αρχών να διαβουλεύονται με τους κατοίκους, συλλογικούς φορείς και ενδιαφερόμενες ομάδες πληθυσμού όποτε εκπονούνται προγράμματα δράσης εκδίδονται κανονιστικές πράξεις ή λαμβάνονται αποφάσεις <<γενικού ενδιαφέροντος>>¹⁷¹. Οι διαδικασίες αυτές δεν πρέπει να παρεμποδίζουν την γρήγορη έναρξη και των προγραμματισμό των υπηρεσιών αλλά μπορούν να πραγματοποιούνται μέσω της <<κοινωνίας της πληροφορίας>>. Με ειδική ρύθμιση καθιερώνεται, εξάλλου η υποχρέωση των δημοτικών αρχών να διασφαλίζουν την άσκηση του δικαιώματος πρόσβασης στην πληροφόρηση¹⁷².

Χρήσιμο εργαλείο θα μπορούσε να αναδειχθεί και το παράδειγμα του δήμου της πόλης Tilburg (www.tilburg.nl) ο οποίος χρησιμοποίησε έρευνες χαρτογράφησης της κοινής γνώμης. Τα αποτελέσματα της έρευνας της κοινής γνώμης όχι μόνο δημοσιεύονται στον τύπο αλλά λαμβάνονται επίσης υπόψη και από το δημοτικό συμβούλιο και τη διοίκηση του δήμου για την ιεράρχηση των προτεραιοτήτων των τοπικά ασκούμενων πολιτικών και την αντίστοιχη διαμόρφωση του δημοτικού προϋπολογισμού¹⁷³.

3.4.5 Συστήματα, ροή και κανάλια επικοινωνίας

Ο σχεδιασμός των επικοινωνιών, τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό επίπεδο, είναι συχνά στενά συνδεδεμένος με τους παράγοντες περιβάλλοντος του φορέα που επικοινωνεί και τα κανάλια επικοινωνίας που είναι ήδη καθορισμένα και χρησιμοποιούνται. Οι απαιτήσεις επικοινωνίας αυξάνονται όταν υπάρχουν έργα σε εξέλιξη αλλά αυτό δεν σημαίνει ότι και όλος ο όγκος πληροφοριών πρέπει να διαχέεται προς όλες τις κατευθύνσεις γιατί κάτι τέτοιο θα σήμαινε καθυστερήσεις παρά διευκολύνσεις. Το ζητούμενο κατά τη διαδικασία δόμησης ενός συστήματος μετρήσεων είναι να αποσαφηνίζονται θέματα όπως λ.χ τι είδους δεδομένα απαιτούνται για τις μετρήσεις, πως συλλέγονται τα δεδομένα αυτά, ποια είναι τα πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα που παρουσιάζει κάθε μέθοδος συλλογής, ενώ, βέβαια ένα θέμα που δεν μπορεί να αγνοείται είναι αυτό του κόστους απόφασης εφαρμογής μιας ή περισσότερων μεθόδων επιλογής¹⁷⁴. Η αφετηρία της επιχειρησιακής εφαρμογής ενός συστήματος μετρήσεων είναι η επιλογή της κατάλληλης μεθόδου συλλογής δεδομένων, στοιχείο του οποίου είναι η ενσωμάτωση στην καθημερινή διοικητική λειτουργία επιφέρει αλυσιδωτές συνέπειες τόσο ως προς τη φύση και το περιεχόμενο της άσκησης του διοικητικού λειτουργήματος όσο και ως προς τις γνώσεις και δεξιότητες που καλείται πλέον να διαθέτει ο κάτοχος ανάλογης θέσης στην εκάστοτε ισχύουσα διοικητική ιεραρχία¹⁷⁵.

¹⁷⁰Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος, Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, εκδόσεις Παπαζήση 2007, σελ. 310

¹⁷¹Βλ. Έκθεση της επιτροπής Ι.Τ.Α (Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης) Το σύστημα διακυβέρνησης των νέων πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α, τελική έκθεση, Αθήνα Οκτώβριος 2008, σελ. 23

¹⁷²Βλ. Έκθεση της επιτροπής Ι.Τ.Α (Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης) Το σύστημα διακυβέρνησης των νέων πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α, τελική έκθεση, Αθήνα Οκτώβριος 2008, σελ. 23

¹⁷³Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος, Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, εκδόσεις Παπαζήση 2007, σελ. 116

¹⁷⁴Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος, Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, εκδόσεις Παπαζήση 2007, σελ. 104

¹⁷⁵Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος, Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, εκδόσεις Παπαζήση 2007, σελ. 104

Οι ικανότητες επικοινωνίας αποτελούν μέρος των ικανοτήτων διοίκησης και είναι εξόχως επιθυμητές γιατί διασφαλίζουν ότι τα σωστά άτομα θα λάβουν τις σωστές πληροφορίες, τη σωστή στιγμή. Ως μέρος της διεργασίας επικοινωνίας, ο αποστολέας είναι υπεύθυνος να καταστήσει την πληροφορία σαφή και πλήρη, έτσι ώστε ο παραλήπτης να την παραλάβει σωστά, καθώς και να επιβεβαιώσει ότι έχει κατανοηθεί ορθά¹⁷⁶. Και ενώ οι συναντήσεις κατά πρόσωπο αποτελούν το πιο αποτελεσματικό μέσο επικοινωνίας και επίλυσης προβλημάτων οι δήμοι έχοντας ανανεώσει το προσωπικό τους ή μέσω εξωτερικών συνεργατών μπορούν να χρησιμοποιήσουν και να εκμεταλλευτούν τα οφέλη των ήδη δοκιμασμένων πρακτικών (ηλεκτρονικό ταχυδρομείο, τηλεδιασκέψεις κ.π.λ) Η χρήση της τεχνολογίας καθιστά δυνατή και την δημιουργία αρχείου ενεργειών στο οποίο είναι δυνατόν να καταγραφούν και να παρακολουθείται η συχνότητα εμφάνισης και επίλυσης ζητημάτων.

Προσπάθεια όλων των κυβερνητικών αλλαγών και αναμορφώσεων είναι να μετατρέψουν τις υφιστάμενες διοικητικές δομές σε οργανωτικά συστήματα εξωστρεφούς προσανατολισμού, σε πολιτοκεντρικά πρότυπα δράσης και λειτουργίας, όπου η ποιοτική ικανοποίηση των αναγκών των πολιτών είναι στο επίκεντρο της λειτουργίας των δημόσιων οργανισμών. Η εμπιστοσύνη της κοινωνίας δεν είναι δεδομένη για κανενός είδους δημόσια οργάνωση, ιδιαίτερα σε τοπικό επίπεδο. Οι ανοικτές σύγχρονες κοινωνίες εμπιστεύονται τις δομές διοίκησης αποτελεσμάτων. Είναι αυτές οι διοικήσεις που μπορούν να λογοδοτούν επειδή αποδίδουν λειτουργικά, επειδή ανταποκρίνονται στις ανάγκες των πολιτών νόμιμα και αποδοτικά. Από μία τέτοια δημόσια διοίκηση η κοινωνία διαρκώς και σχολαστικά μαθαίνει τις επιδόσεις της και οι πολίτες πληροφορούνται για το πως αξιοποιούνται οι έτσι και αλλιώς ανεπαρκείς πόροι¹⁷⁷.

¹⁷⁶Βλ. Δ. Εμίρης, Οδηγός βασικών γνώσεων στη Διοίκηση έργων, εκδόσεις Παπασωτηρίου 2006, σελ. 314

¹⁷⁷Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος, Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, εκδόσεις Παπαζήση 2007, σελ. 281

4 Ελληνική Πραγματικότητα – Πρόγραμμα Καλλικράτης

4.1 Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού τομέα (ΣΔΙΤ)

Οι δυνατότητες υλοποίησης ΣΔΙΤ (Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού τομέα) από Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελούν ιδιαίτερο αντικείμενο διερεύνησης. Οι συμπράξεις του δημόσιου με τον ιδιωτικό τομέα αποτελούν μία μέθοδο κατασκευής δημόσιων υποδομών και παροχής δημόσιων υπηρεσιών στο κράτος και στους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης, με συνεχώς διευρυνόμενη εφαρμογή στην Ευρωπαϊκή αγορά¹⁷⁸. Οι μορφές αυτές συνεργασίας, είτε πρόκειται για κατασκευή, ανακαίνιση, διαχείριση ή συντήρηση ενός έργου ή μιας υπηρεσίας μπορεί να αποδειχθούν ιδιαίτερα ελκυστικές για τους ιδιώτες αλλά και για την τοπική κοινωνία αφού εξασφαλίζεται εκτός από τη χρηματοδότηση του έργου και η αποπεράτωση αυτού. Οι συμπράξεις δεν περιορίζονται μόνο σε τεχνικά έργα ή κατασκευές αλλά αφορούν και την ανάπτυξη συνεργασιών για την παροχή υπηρεσιών όπου παρουσιάζεται υστέρηση τεχνογνωσίας ή μέσων. Οι υπεύθυνοι από την μεριά των δήμων πρέπει να αξιοποιήσουν στο έπακρο αυτή τη σχέση και να αποκτήσουν εμπειρία και τεχνογνωσία από τις μεθόδους λειτουργίας και ανταπόκρισης των υπηρεσιών του ιδιωτικού τομέα. Η συνεργασία δημόσιου και ιδιωτικού τομέα μπορεί να προσφέρει σημαντικά πλεονεκτήματα, όπως η υλοποίηση ενός σχεδίου στην καλύτερη σχέση ποιότητας/τιμής, διατηρώντας παράλληλα τους στόχους του δημόσιου συμφέροντος¹⁷⁹.

Οι δήμοι μπορούν να αποκτήσουν από αυτή σύμπραξη υποδομές οι οποίες θα παραμείνουν στην κυριότητά τους και να προσφέρουν στους πολίτες τους αναβαθμισμένες υπηρεσίες. Ο τρόπος αυτός δεν είναι ο μοναδικός αλλά θα αποτελέσει μια πρόσφορη συμπληρωματική λύση για την αποτελεσματική εκτέλεση των έργων. Οι στρεβλώσεις που έχουν ακουστεί είναι ότι οι δήμοι θα μετατραπούν σε φορείς άσκησης επιχειρηματικής δράσης και το κοινό συμφέρον θα περιέλθει σε δευτερεύουσα θέση. Ευτυχώς υπάρχουν και οι αισιόδοξες απόψεις που βλέπουν αυτού του είδους τις συνεργασίες ως την ευκαιρία που έχουν οι τοπικές κοινωνίες να υλοποιούν έγκαιρα και με συγκράτηση του κόστους τα απαιτούμενα έργα. Δεν μπορεί να δικαιολογηθεί γιατί να πρέπει να προτιμηθεί ένα σπάταλο και αμφιβόλου χρονοδιαγράμματος εγχείρημα από μια τεκμηριωμένη πρόταση ολοκλήρωσης έργου που το μόνο <<μειονέκτημά>> της είναι ότι θα συμμετέχουν σε αυτή και ιδιωτικοί πόροι. Ολόκληρα κράτη, πόσο πιο πολύ οι δήμοι με τους περιορισμένους προϋπολογισμούς, δεν έχουν την πολυτέλεια να απορρίπτουν τέτοιου είδους συνεργασίες. Από τη μεριά τους οι δημόσιοι οργανισμοί μπορούν να θέσουν κανόνες και να ζητήσουν να αξιοποιηθούν και στελέχη των δικών τους υπηρεσιών στην πρόοδο του έργου.

Το διαχρονικό ζητούμενο είναι ο βαθμός της δίκαιης κατανομής των βαρών και των αποτελεσμάτων των ασκούμενων δημόσιων πολιτικών¹⁸⁰. Οι Ο.Τ.Α διαθέτουν μεγαλύτερη ευελιξία διοίκησης, ενώ η δομή τους διαμορφώνεται με βάση τα

¹⁷⁸Βλ. Έκθεση της επιτροπής Ι.Τ.Α και της Ε.Ε.Τ.Α.Α Α.Ε(Ελληνικής Εταιρίας Τοπικής Ανάπτυξης & Αυτοδιοίκησης) Οι αναγκαίες προϋποθέσεις για την ψηφιακή σύγκλιση των Ο.Τ.Α και τη μετάβαση της Τ.Α στην Τοπική Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση, Αύγουστος 2006,σελ. 98

¹⁷⁹Βλ. Έκθεση της επιτροπής Ι.Τ.Α και της Ε.Ε.Τ.Α.Α Α.Ε(Ελληνικής Εταιρίας Τοπικής Ανάπτυξης & Αυτοδιοίκησης) Οι αναγκαίες προϋποθέσεις για την ψηφιακή σύγκλιση των Ο.Τ.Α και τη μετάβαση της Τ.Α στην Τοπική Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση, Αύγουστος 2006,σελ. 98

¹⁸⁰Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος, Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, εκδόσεις Παπαζήση 2007, σελ. 236

χαρακτηριστικά των τοπικών κοινωνιών¹⁸¹. Αυτό σημαίνει ότι με την απαιτούμενη βούληση και τον κατάλληλο συντονισμό, έχουν τη δυνατότητα υπέρβασης γραφειοκρατικών αγκυλώσεων καθώς και εφαρμογής τεχνολογικών, διοικητικών ή άλλων καινοτομιών για την υλοποίηση ΣΔΙΤ¹⁸². Αξιοποιώντας αυτές τις δυνατότητες και μέσω του προγράμματος “Θησέα” μπορούν να πραγματοποιηθούν έργα ιδιαίτερης βαρύτητας για τις τοπικές κοινωνίες όπως συγκοινωνιακά, επεξεργασίας λυμάτων, διαχείρισης απορριμμάτων, αντιπλημμυρικά κλπ¹⁸³. Η επανίδρυση της δημόσιας διοίκησης είναι στο επίκεντρο του διεθνούς πολιτικού και επιστημονικού προβληματισμού γιατί η γραφειοκρατικοποίηση καταπνίγει τη δημιουργία, ακυρώνει τις καινοτομίες και απονευρώνει τον έλεγχο των αποτελεσμάτων. Η δυσπιστία των πολιτών απέναντι στο κράτος οφείλεται στο έλλειμμα αποτελεσμάτων. Η δημόσια διοίκηση διέρχεται κρίση αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας και αυτός είναι ο βασικός λόγος των επιβεβλημένων αλλαγών.

4.2 Η Ελληνική πραγματικότητα

Παρά την πολύχρονη συμμετοχή μας στις ευρωπαϊκές δομές και την σταδιακή προσαρμογή στο ευρωπαϊκό κεκτημένο, την υλοποίηση πολλών συγχρηματοδοτούμενων έργων και ευρωπαϊκών προγραμμάτων, οι διαρθρωτικές μας αδυναμίες παραμένουν ένας σοβαρός ανασχετικός παράγοντας στην ευρωπαϊκή μας πορεία¹⁸⁴. Η πραγματική διοικητική βελτίωση προϋποθέτει ικανότητα μέτρησης, υπολογισμού και εκτίμησης των αποτελεσμάτων και όχι μίμηση ή αντιγραφή λύσεων. Τα φαινόμενα που καλείται η πολιτεία και με τη σειρά τους οι κατά τόπους φορείς και οργανισμοί να καταπολεμήσουν για να είναι σε θέση να υλοποιούν έργα και να είναι ανταγωνιστικοί είναι πολλά και πολύπλοκα. Η πολυνομία, η έλλειψη κωδικοποιήσεων των εργασιών, ο περιορισμός του πλήθους δικαιολογητικών, το ασαφές κανονιστικό πλαίσιο συνθέτουν ένα προβληματικό και δυσλειτουργικό περιβάλλον όπου δύσκολα μπορεί να αναληφθεί η υποχρέωση εκτέλεσης έργων και τελικά όντως να πραγματοποιηθεί.

¹⁸¹Βλ. Έκθεση της επιτροπής Ι.Τ.Α και της Ε.Ε.Τ.Α.Α Α.Ε(Ελληνικής Εταιρίας Τοπικής Ανάπτυξης & Αυτοδιοίκησης) Οι αναγκαίες προϋποθέσεις για την ψηφιακή σύγκλιση των Ο.Τ.Α και τη μετάβαση της Τ.Α στην Τοπική Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση, Αύγουστος 2006,σελ. 102

¹⁸²Βλ. Έκθεση της επιτροπής Ι.Τ.Α και της Ε.Ε.Τ.Α.Α Α.Ε(Ελληνικής Εταιρίας Τοπικής Ανάπτυξης & Αυτοδιοίκησης) Οι αναγκαίες προϋποθέσεις για την ψηφιακή σύγκλιση των Ο.Τ.Α και τη μετάβαση της Τ.Α στην Τοπική Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση, Αύγουστος 2006,σελ. 102

¹⁸³Το πρόγραμμα "ΘΗΣΕΑΣ" συντίθεται από τα Υποπρογράμματα και Μέτρα: Υποπρόγραμμα 2 "Τοπική ανάπτυξη και προστασία περιβάλλοντος" για τους Ο.Τ.Α πρώτου βαθμού: Υποστηρικτικές δράσεις των Μέτρων του Υποπρογράμματος απαλλοτριώσεις, χρηματοδότηση της μελέτης, κατασκευής, βελτίωσης και συντήρησης έργων τεχνικών υποδομών, προστασίας του περιβάλλοντος και αναβάθμισης της ποιότητας ζωής. Το Υποπρόγραμμα 2 περιλαμβάνει τα ακόλουθα Μέτρα: Μέτρο 2.2: Συγκοινωνιακά έργα – Μεταφορές, Μέτρο 2.4: Αποχέτευση - Επεξεργασία λυμάτων, Μέτρο 2.5: Διαχείριση απορριμμάτων, Μέτρο 2.7: Εγχειοβελτιωτικά - Αντιπλημμυρικά έργα Μέτρο 2.11: Συμπράξεις των Ο.Τ.Α με τον ιδιωτικό τομέα, με αντικείμενο αναφερόμενο σε δράσεις του Υποπρογράμματος 2, Μέτρο 2.12: Ενίσχυση των διαδημοτικών συνεργασιών και των συνεργασιών των Ο.Τ.Α πρώτου βαθμού σε εθνικό, ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο, καθώς και της συμμετοχής σε κοινοτικά προγράμματα και κοινοτικές πρωτοβουλίες που χρηματοδοτούνται από τα κεντρικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με αντικείμενο αναφερόμενο σε δράσεις του Υποπρογράμματος 2

¹⁸⁴Βλ. Ν. Παπαθεοδώρου, Οι διαρθρωτικές αδυναμίες της Ελληνικής διοίκησης και η πρόκληση του Ελληνικού Προτύπου Διαχειριστικής Επάρκειας, σελ. 2

Στους μικρούς δήμους υπάρχει δυσκολία εξεύρεσης του κατάλληλου στελέχους για την κορυφή της διοικητικής πυραμίδας¹⁸⁵. Λόγω της διάρθρωσης του υπηρεσιακού προσωπικού των ΟΤΑ σε δύο μεγάλες ομάδες (Διοικητικοί και Τεχνικοί) με διαφορετικής φύσης λειτουργίες, αντικείμενο και νοοτροπία, είναι δύσκολο να υπάρξει προϊστάμενος με γενικές γνώσεις, ώστε να είναι δυνατόν να εποπτεύσει ικανοποιητικά το σύνολο των δημοτικών υπηρεσιών¹⁸⁶. Στο παρελθόν έγιναν προσπάθειες για την ενίσχυση της επιχειρηματικής δραστηριότητας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης μέσω της ανάπτυξης του θεσμού των δημοτικών επιχειρήσεων. Σήμερα αυτός ο χώρος εμφανίζεται ως προνομιακό πεδίο ανάπτυξης φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς.

Οι δήμοι αφού καλούνται να αναδιοργανωθούν μέσω του <<Καλλικράτη>> πρέπει να φροντίσουν ώστε η μεταρρύθμιση να γίνει και ουσιαστικά και να συμπεριλάβει τομείς όπως η εφαρμογή σύγχρονων μεθόδων μάνατζμεντ. Η εποπτεία οφείλει να υπηρετεί και να στοχεύει στη συνεργασία κράτους και ΟΤΑ, στο πλαίσιο του ενιαίου συντονισμού της κυβερνητικής πολιτικής. Με άλλα λόγια οι σχέσεις κράτους-ΟΤΑ δεν πρέπει να αντιμετωπίζονται ως αντιδικία, αντιθετικές και συγκρουσιακές, αλλά ως σχέσεις συνεργασίας, συμπληρωματικές, που πρέπει να υπόκεινται στο ενιαίο συντονισμό της Κυβέρνησης, στο πλαίσιο του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος¹⁸⁷. Παραδοσιακές μέθοδοι διοίκησης που μέχρι τώρα συνέθεταν τον κύριο κορμό της διοίκησης αποδείχθηκαν αναποτελεσματικοί να αντιμετωπίσουν τη νέα κατάσταση. Σε αυτό που είναι αναγκαίο να δοθεί προτεραιότητα είναι να πραγματοποιηθούν διαδικασίες στοχοθέτησης με τη χρήση δεικτών μέτρησης της παραγωγικότητας και αποδοτικότητας και να μην παραμένουν στα χαρτιά ή σε αρχικά στάδια. Οι επικαλύψεις αρμοδιοτήτων, η έλλειψη επικοινωνίας και οι ασάφειες στην περιγραφή των αρμοδιοτήτων των θέσεων εργασίας είναι ορισμένα μόνο από τα σοβαρά προβλήματα που έρχονται να δυσχεράνουν ακόμα περισσότερο την μη εφαρμογή σύγχρονων μεθόδων εκτέλεσης έργων. Απαντήσεις σε πολλά τέτοιου είδους προβλήματα θα μπορούσε να δοθεί μέσα από τη χρησιμοποίηση του διαδικτύου και την ανάπτυξη της ευρυζωνικότητας. Όπου έχουν εφαρμοστεί αυτά τα εργαλεία παρατηρείται μείωση των φαινομένων διαφθοράς, καλύτερη δημοσιονομική διαχείριση, πιο αποτελεσματική διοίκηση.

Το αξιακό περιβάλλον της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και κατ' επέκταση και αυτό της αυτοδιοίκησης, συνεχίζει να είναι ένα περιβάλλον που υποθάλπει και διατρέφει την διαφθορά και ως εκ τούτου συνεχίζει να αποτελεί το κύριο εμπόδιο σε κάθε διοικητική αλλαγή. Επιπρόσθετα ότι ονομάσαμε μέχρι σήμερα στην Τοπική Αυτοδιοίκηση αλλαγή ή μεταρρύθμιση, προήλθε κυρίως εκ των άνω με πρωτοβουλίες του κράτους και πολύ μερικώς εκ των κάτω, με πρωτοβουλίες των συλλογικών οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης¹⁸⁸. Σε μια προσπάθεια αναστροφής του αρνητικού κλίματος αναπτύχθηκε το πρότυπο διαχειριστικής επάρκειας οργανισμών για την υλοποίηση έργων δημόσιου χαρακτήρα. Μέσω του ΕΛΟΤ σχεδιάστηκαν διαδικασίες πιστοποίησης οι οποίες αφορούν και διορθώνουν το κανονιστικό πλαίσιο

¹⁸⁵ Βλ. Έκθεση της επιτροπής Ι.Τ.Α και της Ε.Ε.Τ.Α.Α Α.Ε(Ελληνικής Εταιρίας Τοπικής Ανάπτυξης & Αυτοδιοίκησης) Οι αναγκαίες προϋποθέσεις για την ψηφιακή σύγκλιση των Ο.Τ.Α και τη μετάβαση της Τ.Α στην Τοπική Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση, Αύγουστος 2006,σελ. 151

¹⁸⁶ Βλ. Έκθεση της επιτροπής Ι.Τ.Α και της Ε.Ε.Τ.Α.Α Α.Ε(Ελληνικής Εταιρίας Τοπικής Ανάπτυξης & Αυτοδιοίκησης) Οι αναγκαίες προϋποθέσεις για την ψηφιακή σύγκλιση των Ο.Τ.Α και τη μετάβαση της Τ.Α στην Τοπική Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση, Αύγουστος 2006,σελ. 151

¹⁸⁷ Βλ Έκθεση της επιτροπής Ι.Τ.Α, Οι έλεγχοι στους Ο.Τ.Α Προτάσεις για τον εξορθολογισμό και την αποτελεσματικότητα του συστήματος, Αθήνα 22-6-2006, σελ 32.

¹⁸⁸ Βλ. Έκθεση της επιτροπής Ι.Τ.Α (Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης) Διοικητικός εκσυγχρονισμός, «Προς το Δήμο του 21ου αιώνα», Αθήνα Μάρτιος 2007,σελ. 10

λειτουργίας των δικαιούχων με το αντίστοιχο Κοινοτικό, την οργανωτική δομή των φορέων, καθορίζουν αρμόδιες υπηρεσίες και υπεύθυνα όργανα και μέσω εγχειριδίου προσφέρουν την βάση λειτουργίας.

Η έννοια της τοπικότητας και της τοπικής υπόθεσης που άλλοτε θεωρείται ότι αποτελούσαν περικλειστο πεδίο δράσης, έναν απόλυτα οριοθετημένο και μονοσήμαντο χώρο αναφοράς της τοπικής αυτοδιοίκησης, δεν ανταποκρίνεται στη σημερινή οπτική και πρακτική¹⁸⁹. Η για πρώτη φορά γενικευμένη εφαρμογή ενός προτύπου διαχειριστικής επάρκειας από το σύνολο της ελληνικής δημόσιας και τοπικής αυτοδιοίκησης, φέρνει όλους τους δικαιούχους σε μια αληθινή πρόκληση¹⁹⁰. Να εξοικειώσει τις ελληνικές υπηρεσίες με ένα απαιτητικό ευρωπαϊκό πρότυπο, που θα μας φέρει σταδιακά κοντά στο στόχο μιας επιθυμητής και πολλά υποσχόμενης διοικητικής σύγκλισης ανάμεσα στα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Και η προσαρμογή αυτή θα είναι βίαιη και επώδυνη, καθώς πολλά σημαντικά μέτωπα στην διοικητική σύγκλιση μένουν ανοιχτά. Και ναι μεν ένας μικρός αριθμός στελεχών και υπηρεσιών της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης είχε εξοικειωθεί με διαδικασίες υλοποίησης συγχρηματοδοτούμενων έργων, αλλά ο πυρήνας της δημόσιας διοίκησης φαίνεται να είναι ανέτοιμος να δεχθεί την πρόκληση¹⁹¹.

Η σύγχρονη διοικητική επιστήμη πρέπει να μεταφέρει στον χώρο της δημόσιας και τοπικής αυτοδιοίκησης αρχές που προέρχονται από το χώρο της ιδιωτικής οικονομίας. Στο πλαίσιο της αντίληψης αυτής εντάσσεται ο <<πολιτισμός>> των ανεξάρτητων αρχών, η εισαγωγή στη δημόσια διοίκηση της εμπορικής σκέψης (value for money) και της έννοιας του ανταγωνισμού, η συνεργασία του δημόσιου τομέα με τον ιδιωτικό(ειδικά στην κατασκευή μεγάλων έργων), ο προσδιορισμός ποιοτικών δεικτών μέτρησης αποτελεσμάτων με βάση την ικανοποίηση των πελατών-πολιτών, η αρχή της αποτελεσματικότητας ή και της αποδοτικότητας κ.λ.π. Οι σύγχρονες διοικητικές διαδικασίες είναι ανοιχτές σε όλους, αποτελεσματικές, συναινετικού χαρακτήρα και ενσωματώνουν προστιθέμενη αξία. Μακροπρόθεσμα η εισαγωγή μηχανισμών ελέγχων δεν θα αποτελεί αυτοσκοπό αλλά θα ενισχύσει τα φαινόμενα εκσυγχρονισμού και εκδημοκρατισμού των θεσμών της τοπικής αυτοδιοίκησης, του κράτους και του πολιτικού συστήματος. Η καταπολέμηση της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης δεν στηρίζεται ασφαλώς μόνο στην καταστολή αλλά και στην πρόληψη, ίσως μάλιστα ιδιαίτερα σε αυτήν. Ο στόχος είναι άλλωστε όχι περισσότεροι έλεγχοι, αλλά βελτίωση και εξορθολογισμός των υπαρχόντων ώστε να είναι καταλληλότεροι και επομένως αποτελεσματικότεροι¹⁹².

Η αναβάθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης συνδέεται με το ζήτημα της συρρίκνωσης της κρατικής-εθνικής αρμοδιότητας υπέρ άλλων υπερεθνικών ή ιδιωτικών φορέων. Συνδέεται επίσης με κρίσιμα ζητήματα λειτουργίας του πολιτεύματος, όπως το δημοκρατικό έλλειμμα και η κρίση του κοινοβουλευτικού συστήματος, η κρίση του κράτους πρόνοιας, η αειφόρος οικονομική ανάπτυξη, το περιβάλλον, η εκπαίδευση κλπ.¹⁹³. Η Ελλάδα κύρωσε με τον Ν.1850/89 τον

¹⁸⁹ Βλ. Χ. Μπαμπούνης, Όψεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο Ελληνικό κράτος, Διοικητική οργάνωση, Πληθυσμός, εκπαίδευση, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2008, σελ 190-191

¹⁹⁰Βλ. Ν. Παπαθεοδώρου, Οι διαρθρωτικές αδυναμίες της Ελληνικής διοίκησης και η πρόκληση του Ελληνικού Προτύπου Διαχειριστικής Επάρκειας, σελ. 4

¹⁹¹Βλ. Ν. Παπαθεοδώρου, Οι διαρθρωτικές αδυναμίες της Ελληνικής διοίκησης και η πρόκληση του Ελληνικού Προτύπου Διαχειριστικής Επάρκειας, σελ. 2

¹⁹²Βλ. Έκθεση της επιτροπής Ι.Τ.Α, Οι έλεγχοι στους Ο.Τ.Α Προτάσεις για τον εξορθολογισμό και την αποτελεσματικότητα του συστήματος, Αθήνα 22-6-2006,σελ. 30

¹⁹³ Βλ. Έκθεση της επιτροπής Ι.Τ.Α, Οι έλεγχοι στους Ο.Τ.Α Προτάσεις για τον εξορθολογισμό και την αποτελεσματικότητα του συστήματος, Αθήνα 22-6-2006,σελ.6

Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας, που υπογράφηκε στο Στρασβούργο στις 15-10-1985. Ο ρόλος και η σημασία της τοπικής αυτοδιοίκησης στη σύγχρονη δημοκρατία αναδεικνύονται στο Προοίμιο του Χάρτη: Τονίζεται ότι η Ευρώπη στηρίζεται τις αρχές της δημοκρατίας και της αποκέντρωσης της εξουσίας. Η τοπική αυτοδιοίκηση είναι μία από τις θεμελιώδεις βάσεις κάθε δημοκρατικού πολιτεύματος. Το δικαίωμα των πολιτών να συμμετέχουν στη διοίκηση των δημόσιων υποθέσεων μπορεί να ασκείται αμεσότερα σε τοπικό επίπεδο. Ενώ η ύπαρξη μιας τοπικής αυτοδιοίκησης με πραγματικές αρμοδιότητες και τα απαραίτητα μέσα για την άσκηση τους επιτρέπει μία διοίκηση ταυτόχρονα αποτελεσματική και κοντά στον πολίτη¹⁹⁴.

4.3 Αδυναμίες των δημόσιων φορέων για ολοκληρωμένη διαχείριση έργων.

Η εφαρμογή δράσεων εκσυγχρονισμού της οργάνωσης των Ο.Τ.Α θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί πιο ομαλά αν όλοι οι φορείς είχαν κατανοήσει ότι οι από μέρους τους παρεμβάσεις, ανεξαρτήτου τομέα, έχουν ευρύτερες επιδράσεις και θα μπορούσαν να κινητοποιήσουν δυνάμεις για ανάπτυξη μέσω των δήμων. Επομένως δεν χρειάζεται απλώς μία πολυδιάστατη παρέμβαση αλλά και μια ολοκληρωμένη παρέμβαση, ώστε οι αλλαγές στους επιμέρους τομείς να είναι ευθυγραμμισμένες και συγχρονισμένες, αφού οι τομείς αυτοί αποτελούν στοιχεία ενός συστήματος και όχι άθροισμα διακριτών και αυτοτελών αντικειμένων¹⁹⁵. Η αποσπασματικότητα έχει αποδειχθεί πλέον ότι δεν οδηγεί σε σημαντικά αποτελέσματα και αποτελεί οπισθοδρόμηση¹⁹⁶.

Ακόμη και μεγάλοι δήμοι οι οποίοι εκτελούν έργα δεν μπορούν να ελέγξουν τα κόστη ούτε να είναι συνεπείς στα χρονοδιαγράμματα. Η οικονομική διαχείριση και η εκτέλεση των έργων λειτουργούσαν μεμονωμένα και σε σύντομο χρονικό διάστημα το ένα τμήμα δεν ήξερε ή αγνοούσε εντελώς τις ανάγκες του άλλου. Ακόμη και αν δεν γίνονταν εσκεμμένα, η κακοδιαχείριση βαφτίζονταν διαφθορά και υπήρχε ορατό το έλλειμμα αξιοπιστίας προς τους δημόσιους φορείς. Παρά την προσπάθεια δεν επιτυγχάνεται η εξισορρόπηση των αντιθέσεων μεταξύ κεντρικής και τοπικής εξουσίας με αποτέλεσμα να επιστρέφουμε συνεχώς σε θέματα που είχαμε υποθέσει ότι λύθηκαν¹⁹⁷.

Σποραδικά χρησιμοποιούνται ή γίνεται μια αξιόλογη προσπάθεια να αξιοποιηθούν εργαλεία του σύγχρονου μανάτζμεντ αλλά ταυτόχρονα η προσκόλληση τόσων ετών σε παραδοσιακές μεθόδους διοίκησης έχει αφήσει κατάλοιπα και όλες οι αλλαγές βρίσκονται σε αρχικά στάδια υλοποίησης με τα στοιχεία να είναι επεικώς απογοητευτικά. Η διενέργεια των διαγωνισμών και η ανάθεση των συμβάσεων στην πλειονότητα των περιπτώσεων εξακολουθεί να γίνεται με τα διαχρονικά διαπιστωμένα ελαττώματα, όχι γιατί οι δήμοι θέλουν ηθελημένα να παρανομήσουν αλλά γιατί δεν είναι σε θέση να πιστοποιηθούν. Η παρακολούθηση και διαχείριση έργων ενός φορέα αφού λάβει πιστοποίηση γίνεται κατά βάση ηλεκτρονικά (τήρηση

¹⁹⁴ Βλ. Έκθεση της επιτροπής Ι.Τ.Α, Οι έλεγχοι στους Ο.Τ.Α Προτάσεις για τον εξορθολογισμό και την αποτελεσματικότητα του συστήματος, Αθήνα 22-6-2006,σελ.26

¹⁹⁵Βλ. Έκθεση της επιτροπής Ι.Τ.Α (Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης) Διοικητικός εκσυγχρονισμός, «Προς το Δήμο του 21ου αιώνα», Αθήνα Μάρτιος 2007,σελ. 96

¹⁹⁶Βλ. Έκθεση της επιτροπής Ι.Τ.Α (Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης) Διοικητικός εκσυγχρονισμός, «Προς το Δήμο του 21ου αιώνα», Αθήνα Μάρτιος 2007,σελ. 96

¹⁹⁷Βλ. Έκθεση της επιτροπής Ι.Τ.Α (Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης) Διοικητικός εκσυγχρονισμός, «Προς το Δήμο του 21ου αιώνα», Αθήνα Μάρτιος 2007,σελ. 124

λογιστικού σχεδίου, διασύνδεση τεχνικής υπηρεσίας με την μονάδα διαγωνισμών που έχει τη βάση πληροφοριών, ενημερωμένη βιβλιοθήκη με πρότυπα τεύχη προκηρύξεων, οδηγούς εφαρμογής κ.λ.π). Η μέχρι σήμερα διεθνής εμπειρία δείχνει ότι πέραν της εξασφάλισης των αναγκαίων πόρων και επενδύσεων σε κλασικούς τομείς, οι νέες ιδέες και καινοτομίες, οι σύνθετοι τρόποι συνεργασίας με τους κοινωνικούς εταίρους και η αξιοποίηση εμπειριών από τρίτους, είναι πιθανές κατευθύνσεις που αναμένουν αξιοποίηση από τους Δημάρχους και τα Δημοτικά Συμβούλια¹⁹⁸.

Σήμερα η συμμετοχή του δημότη, όπως άλλωστε και του πολίτη, εξαντλείται ουσιαστικά στις εκλογικές διαδικασίες για την ανάδειξη των αρχών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η αναβάθμιση του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με τη μεταφορά κρατικών αρμοδιοτήτων, μπορεί να δημιουργήσει εστίες ενδιαφέροντος, άρα συμμετοχής, των δημοτών και αντίστροφα να επιτρέψει τη μεταφορά νέων αρμοδιοτήτων, να λειτουργήσει δηλαδή πολλαπλασιαστικά. Η εμπειρία έχει καταδείξει πως εκεί που υπάρχει ενδιαφέρον των δημοτών (π.χ σχολεία, βρεφονηπιακοί σταθμοί) υπάρχει και συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών¹⁹⁹.

4.4 Δυνατότητες προετοιμασίας των δημόσιων φορέων για επιτυχή διοίκηση και διαχείριση μέσω εφαρμογής του Καλλικράτη

Διαπιστώνουμε λοιπόν ότι υπάρχουν πολλές αδυναμίες και παθογένειες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης σε επίπεδο Τοπικής Αυτοδιοίκησης που εμποδίζουν όλα τα παραπάνω να εφαρμοστούν. Κάποια προβλήματα προσαρμογής ήταν αναμενόμενα να εμφανιστούν αλλά οι υπηρεσίες έχουν υποχρέωση να τα καταγράψουν και να προσαρμοστούν στις απαιτήσεις της πιστοποίησης. Η μεταβατική περίοδος και αυτή της προσαρμογής δεν αργεί να περάσει και αν συνεχίζει να υπάρχει δυστοκία στη συνεργασία μεταξύ οργανικών μονάδων και τμημάτων θα υπάρχει ορατός ο κίνδυνος της απώλειας του δικαιώματος ανάληψης και εκτέλεσης έργων. Τα εγχειρίδια που συντάχθηκαν είχαν ως σκοπό τη μεταφορά τεχνογνωσίας και εμπειρίας για τους προϊσταμένους αλλά και τους υπαλλήλους αλλά επειδή δεν αξιοποιήθηκαν, οι υπηρεσίες ανέθεσαν τη διαδικασία πιστοποίησής τους σε εξωτερικούς συμβούλους. Σταδιακά όμως η συμπεριφορά αυτή διόγκωσε το χάσμα που ήδη υπήρχε μεταξύ των απαιτήσεων της διαδικασίας πιστοποίησης και της πραγματικότητας της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και αυτοδιοίκησης.

Ο <<Καλλικράτης>> μπορεί να δώσει την δυναμική της αναδιοργάνωσης και μέσω αυτού του σχεδίου να επιταχυνθούν μια σειρά από αλλαγές οι οποίες θα διασφαλίσουν τις εσωτερικές σχέσεις που πρέπει να υπάρχουν μεταξύ των τμημάτων ώστε να μπορούν οι υπεύθυνοι ανά επίπεδο:

- να παρακολουθούν αν τηρούνται αποτελεσματικά οι δεσμεύσεις
- να δρομολογούν, αν χρειάζεται, τροποποιήσεις
- να παρακολουθούν τους ρυθμούς υλοποίησης
- να αξιολογούν τα αποτελέσματα και τις επιπτώσεις των διαφόρων ενεργειών που υλοποιούνται

¹⁹⁸ Βλ. Έκθεση της επιτροπής Ι.Τ.Α (Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης) Διοικητικός εκσυγχρονισμός, «Προς το Δήμο του 21ου αιώνα», Αθήνα Μάρτιος 2007,σελ. 126

¹⁹⁹ Βλ. Έκθεση της επιτροπής Ι.Τ.Α, Οι έλεγχοι στους Ο.Τ.Α Προτάσεις για τον εξορθολογισμό και την αποτελεσματικότητα του συστήματος, Αθήνα 22-6-2006,σελ.276.

Για την αποτελεσματικότερη ενημέρωση του συστήματος διαχείρισης και λειτουργίας των έργων και την αξιοποίηση των δεδομένων του, έχουν αναπτυχθεί εφαρμογές και υπηρεσίες οι οποίες επιτρέπουν:

- την ευχερή εισαγωγή δεδομένων (ηλεκτρονική υποβολή στοιχείων από Δικαιούχους μέσω διαδικτύου)
- την άντληση δεδομένων με πολλαπλά κριτήρια αναζήτησης, ανάλογα με τη χρήση
- ποικίλες δυνατότητες ανάλυσης και απεικόνισης των δεδομένων, με πίνακες, γραφήματα, στατιστικά εργαλεία και γεωγραφικά συστήματα πληροφοριών, ανάλογα με τις απαιτήσεις ενημέρωσης, διαχείρισης και δημοσιότητας.
- την εγκατάσταση ενός συστήματος ηλεκτρονικής ταχείας ταξινόμησης/ταυτότητας των συμβάσεων, ειδικά για τους Ο.Τ.Α (ενημέρωση του Ελεγκτικού Συνεδρίου και της Περιφέρειας)

Ας μην ξεχνάμε ότι ο τομέας των έργων είναι μόνο ένα κομμάτι από τις υπηρεσίες που πρέπει να προσφέρουν οι δήμοι οικονομικά και αποτελεσματικά και δεν πρέπει το αυξημένο ενδιαφέρον προς αυτό το τομέα να επηρεάσει τους υπόλοιπους. Οι δήμοι που θα δημιουργηθούν θα είναι αυτοτελή οργανισμοί αλλά δεν αποκλείονται οι συνεργασίες ή μάλλον θα θεωρούνται επιβεβλημένες όταν τα έργα θα πραγματοποιούνται στα όρια όμορων δήμων. Οι έλεγχοι που γίνονται πέραν του εντοπισμού των τυχόν σφαλμάτων, παρατυπιών και καταχρήσεων, έχουν επίσης ως στόχο την παροχή βοήθειας και συμβουλών προς τον ελεγχόμενο καθώς και τους αρμοδίους για τη λήψη αποφάσεων (νομοθέτη, υπουργό, δήμαρχο, δημοτικό σύμβουλο κλπ), σχετικά με τις ανεπάρκειες στην ελεγχόμενη μονάδα²⁰⁰. Στα πόρισμα ελέγχου (όπως στην έκθεση του ορκωτού στο παράρτημα ή στις παρατηρήσεις εκατέρωθεν του ισολογισμού) γίνεται ειδική αναφορά στα εντοπισθέντα προβλήματα, δίνεται το χρονικό περιθώριο στον οργανισμό να λάβει τα αναγκαία νομοθετικά ή διοικητικά μέτρα, ενώ σε μεταγενέστερο έλεγχο διαπιστώνεται εάν πράγματι λήφθηκαν τα κατάλληλα μέτρα για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που είχαν επισημανθεί.

Η ανάγκη για αποτελεσματική λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών αποτελεί κοινή πεποίθηση²⁰¹. Σε καμία περίπτωση δεν θεωρείται επιτυχία ο συνεχής έλεγχος ή ο πολλαπλασιασμός των ελεγκτικών μηχανισμών της κεντρικής διοίκησης προς τους φορείς της περιφέρειας. Η ανάγκη ύπαρξης πολλών διαφορετικών ανεξάρτητων αρχών επιβεβαιώνει την έλλειψη εμπιστοσύνης απέναντι στην πολιτική εξουσία. Η κυρίαρχη άποψη η οποία έχει διατυπωθεί και επίσημα από την Επιτροπή του Ι.Τ.Α του 2006 σχετικά με τον εξορθολογισμό και την αποτελεσματικότητα των Ο.Τ.Α προτείνει την εισαγωγή ελέγχων αποδοτικότητας με τη μορφή εσωτερικού ελέγχου που θα πραγματοποιείται από εξειδικευμένη υπηρεσία των ίδιων των Ο.Τ.Α²⁰². Στην ίδια έκθεση η Επιτροπή αναφέρει πως και η πολιτική ηγεσία πρέπει να ενδυναμώσει τη σχέση της με την τοπική αυτοδιοίκηση καθώς η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα του πολιτικού και διοικητικού συστήματος μιας χώρας.

Ο ανασχεδιασμός του κράτους από τη δεκαετία του 1980 είχε ως συστατικό στοιχείο και την ενδυνάμωση του ρόλου των αποκεντρωμένων και αυτοδιοικούμενων δομών. Όπως υποστηρίζεται προσφάτως, η τάση της παγκοσμιοποίησης και αυτή της

²⁰⁰ Βλ. Έκθεση της επιτροπής Ι.Τ.Α, Οι έλεγχοι στους Ο.Τ.Α Προτάσεις για τον εξορθολογισμό και την αποτελεσματικότητα του συστήματος, Αθήνα 22-6-2006,σελ. 61

²⁰¹ Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος, Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, εκδόσεις Παπαζήση 2007, σελ. 17

²⁰² Βλ. Έκθεση της επιτροπής Ι.Τ.Α, Οι έλεγχοι στους Ο.Τ.Α Προτάσεις για τον εξορθολογισμό και την αποτελεσματικότητα του συστήματος, Αθήνα 22-6-2006,σελ

εκχώρησης αρμοδιοτήτων σε αυτοδιοικητικές δομές ορίζουν πλέον την ημερήσια διάταξη της συζήτησης για την διακυβέρνηση στον εικοστό πρώτο αιώνα²⁰³. Οι λέξεις κλειδιά που θα πρέπει να χαρακτηρίζουν τις μελλοντικές προσπάθειες εκσυγχρονισμού των Ο.Τ.Α είναι: ολοκλήρωση, σύνθεση, ενοποίηση, συμβατότητα, διαλειτουργικότητα, συνέργεια, συντονισμός και ευθυγράμμιση²⁰⁴.

4.5 Ο νέος ρόλος της περιφέρειας στην διοίκηση έργων μέσω εφαρμογής του Καλλικράτη

Το πρότυπο της διαχειριστικής επάρκειας πρέπει να αποτελέσει την αρχή μιας ολοκληρωμένης πολιτικής διοίκησης ολικής ποιότητας στην ελληνική δημόσια διοίκηση και τοπική αυτοδιοίκηση²⁰⁵. Ιδιαίτερη έμφαση πρέπει να δοθεί στην σύνδεση της επίτευξης των στόχων των δημόσιων οργανώσεων με ουσιαστική μοριοδότηση των υπαλλήλων για ανάληψη θέσεων ευθύνης²⁰⁶. Ο ρόλος και η σημασία της τοπικής αυτοδιοίκησης αναδεικνύονται στη σύγχρονη δημοκρατία και από την επιθυμία των πολιτών να συμμετέχουν όλο και πιο ενεργά στις δημόσιες υποθέσεις. Στηριζόμενη στις αρχές της δημοκρατίας και της αποκέντρωσης της εξουσίας η αμεσότερη επαφή σε τοπικό επίπεδο πολιτών και θεσμών διαμορφώνει μια διοίκηση ταυτόχρονα αποτελεσματική και κοντά στον πολίτη.

Η τοπική αυτοδιοίκηση κατά το ισχύον Σύνταγμα αποτελεί τμήμα της διοικητικής οργάνωσης του κράτους αλλά και πραγμάτωση της δημοκρατικής αρχής σε τοπικό επίπεδο. Επομένως ο ρόλος του κράτους απαιτείται να είναι επιτελικός, ρυθμιστικός και κατευθυντήριος, με τον προσδιορισμό σαφών στόχων και κανόνων πλαισίου, εντός των οποίων λειτουργούν οι τοπικές και οι περιφερειακές αρχές, οι οποίες δεν μπορεί να είναι εξαρτήματα της κεντρικής διοίκησης²⁰⁷. Η νέου τύπου εποπτεία, όπως ελπίζεται να διαμορφωθεί μέσα από αλλαγές τύπου <<Καλλικράτη>>, οφείλει να υπηρετεί και να στοχεύει στη συνεργασία κεντρικής διοίκησης και Ο.Τ.Α και να εφαρμόζεται στο πλαίσιο του ενιαίου συντονισμού της εκάστοτε κυβερνητικής πολιτικής. Με άλλα λόγια οι σχέσεις κράτους-Ο.Τ.Α δεν πρέπει να αντιμετωπίζονται ως αντιδικία, αντίθετες και συγκρουσιακές, αλλά ως σχέσεις συνεργασίας, συμπληρωματικές, που πρέπει να υπόκεινται στον ενιαίο συντονισμό.

Βαρύτητα πρέπει να δοθεί και στην διοικητική στελέχωση των Ο.Τ.Α καθώς και στον λεπτομερέστατο καθορισμό των προσόντων, των καθηκόντων και των υποχρεώσεων που στελεχώνουν τις υπηρεσίες. Πολλοί, εσκεμμένα ή μη, μπερδεύουν την διοικητική μεταρρύθμιση με τη μετάλλαξη των δήμων σε επιχειρήσεις. Η οποιαδήποτε μορφής <<επιχειρηματική>> δραστηριότητα αναπτύσσουν οι δήμοι συνδυάζεται απαρέγκλιτα με την εξυπηρέτηση του κοινού και έχει μια κοινωνική διάσταση. Το τοπίο όπως έχει μέχρι σήμερα διαμορφωθεί έχει έναν υπερβολικά μεγάλο αριθμό δήμων ανά την Ελλάδα, με αμφίβολο θετικό οικονομικό απολογισμό,

²⁰³Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος, Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, εκδόσεις Παπαζήση 2007, σελ. 186

²⁰⁴Βλ. Έκθεση της επιτροπής Ι.Τ.Α (Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης) Διοικητικός εκσυγχρονισμός, «Προς το Δήμο του 21ου αιώνα», Αθήνα Μάρτιος 2007,σελ. 96

²⁰⁵Βλ. Ν. Παπαθεοδώρου, Οι διαρθρωτικές αδυναμίες της Ελληνικής διοίκησης και η πρόκληση του Ελληνικού Προτύπου Διαχειριστικής Επάρκειας, σελ. 5

²⁰⁶Βλ. Ν. Παπαθεοδώρου, Οι διαρθρωτικές αδυναμίες της Ελληνικής διοίκησης και η πρόκληση του Ελληνικού Προτύπου Διαχειριστικής Επάρκειας, σελ. 5

²⁰⁷ Βλ Α. Καρβούνης, Εισαγωγή στην Οργάνωση και Λειτουργία του Κράτους, Εκδόσεις Πατάκη, Αθήνα 2004 σελ.378

εμπλοκή των Ο.Τ.Α χωρίς πείρα και τεχνογνωσία σε δραστηριότητες και διαδικασίες άγνωστες προς αυτούς και τέλος σε κατάληξη των δήμων να έρχονται αν όχι στην πρώτη, να κατέχουν μια ζηλευτή θέση στους οργανισμούς με τη μεγαλύτερη συχνότητα εμφάνισης φαινομένων διαφθοράς και κακοδιοίκησης.

Για να αντιστραφεί λοιπόν το κλίμα δυσπιστίας και αναξιοπιστίας προς τους τοπικούς φορείς και να μην εκφυλιστεί το τόσο σημαντικό έργο που έχουν να επιτελέσουν πρέπει οι διαδικασίες να ενεργοποιηθούν άμεσα και να αρχίσει να παράγεται έργο. Επειδή στο διοικητικό κομμάτι της μεταρρύθμισης τα αποτελέσματα δεν είναι άμεσα μετρήσιμα και ευρέως κατανοητά, το πεδίο που θα φανεί η διαφοροποίηση σε σχέση με το παρελθόν είναι αυτό των έργων. Πρακτικές ενισχυτικές της διαφάνειας μπορεί σε υπηρεσιακούς παράγοντες να φαντάζουν ως άχρηστες ή υπερβολικές όμως δεν είναι αυτές που εν τέλει καθυστερούν την υλοποίηση των έργων. Ο εκ των υστέρων έλεγχος στα έργα και τα αντίστοιχα κονδύλια που χρησιμοποιήθηκαν δεν βοηθάει στη λεγόμενη <<χρηστή διαχείριση>> και αντιθέτως επεκτείνει το αίσθημα ότι οι τοπικοί παράγοντες κακοδιαχειρίζονται το δημόσιο χρήμα. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι κατατμήσεις έργων που ενώ ο νόμος τις απαγορεύει ρητά πραγματοποιούνται στην πλειονότητα των δήμων και μόνο η εφαρμογή σύγχρονων μεθόδων αποτύπωσης της οικονομικής κατάστασης (Δημοσίευση Ισολογισμού, Αναλυτική Λογιστική, εφαρμογή Διεθνών Λογιστικών Προτύπων) συ συνδυασμό με εξωτερικούς ελέγχους, προληπτικούς και κατασταλτικούς, μπορεί να εντοπίσει αυτή την παράτυπη πράξη.

Με τον Ν. 3230/2004 καθιερώθηκε το σύστημα διοίκησης μέσω στόχων και επιδιώκεται η αποτελεσματικότερη λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών και η ανταπόκριση του ανθρώπινου δυναμικού στις σύγχρονες ανάγκες και τα νέα πρότυπα διοίκησης. Εξειδικευμένες δράσεις, σαφείς επιδιώξεις, συγκεκριμένες ενέργειες, ποιοτικά και ποσοτικά κριτήρια λαμβάνονται υπ' όψη για να καθοριστεί εάν οι υπηρεσίες ανταποκρίνονται στο νέο τους ρόλο, αυτό της βελτίωσης της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας των δημόσιων φορέων. Η αξιολόγηση της λειτουργίας ενός ΟΤΑ μπορεί να γίνει μέσω σύγκρισης των αποτελεσμάτων του επιτυγχάνει ο ΟΤΑ σε σχέση με κάποιον άλλο, ο οποίος επιτυγχάνει καλύτερα αποτελέσματα ως προς μία ή περισσότερες λειτουργίες²⁰⁸.

Οι δήμοι που θα προκύψουν από την εφαρμογή του <<Καλλικράτη>> θα πρέπει να μπορούν να είναι φορείς καταλυτικών αλλαγών και να προωθούν την οργανωτικό-οικονομική αλλαγή για να μπορούν να διαχειριστούν τις χρηματοδοτήσεις από τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης. Ταυτόχρονα σε πρακτικό επίπεδο, ο Δήμος πέραν των άλλων αναπτύσσει μηχανισμούς συνεχούς μάθησης και προσαρμογής στο καινούργιο, στα νέα ευρωπαϊκά δεδομένα, στις απαιτήσεις της Τέχνης της Διοίκησης και των Τεχνολογιών Επικοινωνιών και Πληροφορικής, στις απαιτήσεις των δημοτών και στα μηνύματα του μέλλοντος²⁰⁹.

²⁰⁸ Βλ. Έκθεση της επιτροπής Ι.Τ.Α και της Ε.Ε.Τ.Α.Α Α.Ε(Ελληνικής Εταιρίας Τοπικής Ανάπτυξης & Αυτοδιοίκησης) Οι αναγκαίες προϋποθέσεις για την ψηφιακή σύγκλιση των Ο.Τ.Α και τη μετάβαση της Τ.Α στην Τοπική Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση, Αύγουστος 2006,σελ. 164

²⁰⁹ Βλ. Έκθεση της επιτροπής Ι.Τ.Α (Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης) Διοικητικός εκσυγχρονισμός, «Προς το Δήμο του 21ου αιώνα», Αθήνα Μάρτιος 2007,σελ. 133

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση ως θεσμός αλλά και ως τρέχουσα πραγματικότητα στους Δήμους της χώρας έχει ως σήμερα συσσωρεύσει τεράστια πολιτική και κοινωνική εμπειρία²¹⁰. Ο <<Καλλικράτης>> αν εφαρμοστεί σωστά από την κεντρική διοίκηση θα δώσει ενεργό πραγματικά ρόλο στην τοπική αυτοδιοίκηση. Η προσπάθεια για διοικητική μεταρρύθμιση οφείλει να συγκεντρώσει και να κωδικοποιήσει όλα τα έργα των Ο.Τ.Α στις εφαρμογές των οποίων ενσωματώνονται ένας μεγάλος πλούτος προτάσεων που μπορεί να αξιοποιηθεί άμεσα.

Το κενό που καλείται επαρκώς να καλυφθεί είναι αυτό της απουσίας τεχνικών διοίκησης ποιότητας στη δημόσια διοίκηση. Τα μοντέλα, είτε πρόκειται για το πιστοποιητικό ΕΛΟΤ 1429, το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης ή τα εργαλεία της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης έχουν σχεδιαστεί ώστε να είναι δυνατή η χρησιμοποίησή τους από όλες τις δημόσιες υπηρεσίες σε κεντρικό, περιφερειακό, και τοπικό επίπεδο. Αφορούν το σύνολο των υπηρεσιών, των οργανικών μονάδων ή συγκεκριμένων διοικητικών δραστηριοτήτων πάντα όμως με την ενεργό συμμετοχή του ανθρώπινου δυναμικού της ίδιας υπηρεσίας. Με τον τρόπο αυτό η διαδικασία αξιολόγησης, εκτός του ότι αποδεικνύεται οικονομικότερη, αποκτά και έναν οιονεί εκπαιδευτικό χαρακτήρα, αφού συμβάλλει στην καλύτερη κατανόηση των μεθόδων της διοίκησης ποιότητας, από το προσωπικό της δημόσιας διοίκησης²¹¹.

Για να δοθεί στα όργανα της περιφερειακής διοίκησης η γενική και αποκλειστική αρμοδιότητα για την εξυπηρέτηση και εκτέλεση έργων αναγκαίων και απαραίτητων για το δημόσιο συμφέρον πρέπει αυτά να αποδείξουν ότι είναι σε θέση να διαχειριστούν τα κονδύλια. Ο χώρος και το πεδίο της ευθύνης και των αρμοδιοτήτων τους αυξάνει αλλά χωρίς προγραμματισμό και έλεγχο των διαδικασιών η τοπική αυτοδιοίκηση δεν θα αποκτήσει ποτέ πραγματική αυτοτέλεια, ελευθερία δράσης και πρωτοβουλία για θέματα τοπικού ενδιαφέροντος. Σε δύσκολες οικονομικές περιόδους το κράτος εξακολουθεί να ασκεί τον έλεγχο νομιμότητας και να μεριμνά για την εξασφάλιση των αναγκαίων πόρων για την αποκέντρωση και την αυτοδιοίκηση αλλά και η περιφερειακή διοίκηση αναμένεται να αξιοποιεί τους πόρους και να προσφέρει πολύπλευρη ποιοτική ανάπτυξη σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο. Ο ρόλος και η σημασία της τοπικής αυτοδιοίκησης στη σύγχρονη δημοκρατία αναδεικνύονται και μέσα από τους θεσμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας, οι οποίοι στηρίζουν την αποκέντρωση της εξουσίας.

Η μακροπρόθεσμη προσπάθεια οφείλει να στραφεί σε ευρύτερες θεσμικές μεταρρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό και τον εκδημοκρατισμό της τοπικής αυτοδιοίκησης και επομένως και του κράτους και του πολιτικού συστήματος²¹². Η τοπική αυτοδιοίκηση είναι μία από τις θεμελιώδεις βάσεις κάθε δημοκρατικού πολιτεύματος. Το δικαίωμα των πολιτών να συμμετέχουν στη διοίκηση των δημόσιων υποθέσεων μπορεί να ασκείται αμεσότερα στο τοπικό επίπεδο. Η ύπαρξη μιας τοπικής αυτοδιοίκησης με πραγματικές αρμοδιότητες και τα απαραίτητα μέσα για την άσκησή τους διαμορφώνει μια διοίκηση αποτελεσματική, υπόλογη απέναντι στους ενεργούς πολίτες, η οποία ισορροπεί μεταξύ ελέγχου και τοπικής αυτονομίας.

Είναι σχεδόν βέβαιο πως μόνο η εφαρμογή των προτύπων για τη διεκπεραίωση διαδικασιών των έργων δεν είναι αρκετή και πρέπει να συνδυαστεί με:

²¹⁰Βλ. Έκθεση της επιτροπής Ι.Τ.Α (Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης) Διοικητικός εκσυγχρονισμός, «Προς το Δήμο του 21ου αιώνα», Αθήνα Μάρτιος 2007,σελ. 14

²¹¹Βλ.ΥΠΕΣ, Εγκύκλιος για την εφαρμογή του ΚΠΑ (Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης) 6-4-2005, σελ. 1

²¹²Βλ. Έκθεση της επιτροπής Ι.Τ.Α, Οι έλεγχοι στους Ο.Τ.Α Προτάσεις για τον εξορθολογισμό και την αποτελεσματικότητα του συστήματος, Αθήνα 22-6-2006,σελ. 29

- Προγράμματα επιμόρφωσης των αιρετών
- Εφαρμογή ενιαίου λογιστικού συστήματος
- Αποτελεσματικό εσωτερικό έλεγχο
- Ανεξάρτητο εξωτερικό έλεγχο
- Δημόσια πρόσβαση στην πληροφόρηση (οικονομικά και διοικητικά στοιχεία)
- Δημόσια διαβούλευση σε πλήθος θεμάτων (καταμερισμός ευθυνών)
- Εφαρμογή δεικτών αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας

Ο δημόσιος τομέας έχει μεγάλες δυνατότητες αξιοποίησης όλων των προαναφερθέντων προγραμμάτων και εργαλείων τα οποία πρέπει να ενσωματώσει σε ευρύτερες διαδικασίες μεταρρύθμισης και διαχείρισης των δραστηριοτήτων του.

Δανειζόμενοι όρους της φυσικής στην εργασία αυτή αναδείξαμε ότι το έργο μιας δύναμης που εξασκείται σε ένα σώμα για ορισμένο χρονικό διάστημα εξαρτάται και από την παρουσία και άλλων δυνάμεων. Το συνεργατικό έργο γενικά είναι μεγαλύτερο από το αυτόνομο που παράγεται από τη δράση μιας και μόνης δύναμης. Άρα η συνολική θεώρηση της εκτέλεσης των έργων πρέπει να γίνει έτσι.

Το κύριο συμπέρασμα που προκύπτει από τα προηγούμενα, είναι πως τα κύρια χαρακτηριστικά του <<Δήμου του 21ου αιώνα>> θα πρέπει να είναι:

- Δήμος ανοιχτός με δυναμικό χαρακτήρα. Με την έννοια ότι αντιλαμβάνεται σταθερά τις αναγκαίες κάθε φορά επιλογές, τις υιοθετεί, τις προετοιμάζει και τις πραγματοποιεί. Δήμος καινοτόμος, πρωτοπόρος και ψηφιακός.
- Δήμος πολιτικός και κοινωνικός. Με την έννοια ότι επιδιώκει να είναι σε αρμονία με τη δημοκρατική πολιτεία και το πολιτικό σύστημα, φροντίζοντας την κοινωνική συνοχή και τις ανάγκες των πολιτών. Δήμος μέσα στη ζωή και σε πλήρη αντιστοιχία με τα καθημερινά προβλήματα των πολιτών.
- Δήμος μεταρρυθμιστικός με ικανότητες μετασχηματισμού της θεωρίας σε πράξη. Με την έννοια ότι μπορεί να αξιοποιήσει τις δημόσιες πολιτικές, τη σύγχρονη γνώση και τις εμπειρίες διακυβέρνησης για την ανάπτυξη όλων των συστημάτων προσφοράς υπηρεσιών υψηλού επιπέδου στους πολίτες. Δήμος που γνωρίζει να μαθαίνει, να αυτό-οργανώνεται και που ενεργεί με Συνολική Διοικητική Ικανότητα. Δήμος ο οποίος ενσωματώνει το καινούργιο και εξελίσσεται²¹³.

Η ανάγκη διοίκησης της γνώσης και της μάθησης δεν έχει συνειδητοποιηθεί από τους ελληνικούς Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η εφαρμογή του προγράμματος <<Καλλικράτης>> που είναι ένα δεσμευτικό πρόγραμμα μετασχηματισμού των σημερινών δήμων θα παρουσιάσει σημαντική υστέρηση αν ακολουθήσει την υπάρχουσα δομή η οποία αποδεδειγμένα γίνεται τροχοπέδη σε όποιες αλλαγές και μεταρρυθμίσεις επιχειρούνται σε μεγάλα πολιτικά, κοινωνικά και οικονομικά ζητήματα. Το ζητούμενο είναι η ενίσχυση της μαθησιακής ικανότητας των Ο.Τ.Α και πολύ περισσότερο η καλλιέργεια μιας διοικητικής κουλτούρας που τονίζει ότι έχει αξία να μάθω να μαθαίνω. Ένας οργανισμός που έχει μάθει να μαθαίνει όχι μόνο μπορεί να προσαρμόζεται στις αλλαγές, αλλά και να προηγείται αυτών²¹⁴. Σε μια τέτοια κατεύθυνση οι Δήμοι μπορούν να δημιουργήσουν μια καινούργια δυναμική, αναπτύσσοντας ικανότητες αυτό-οργάνωσης και να

²¹³Βλ. Έκθεση της επιτροπής Ι.Τ.Α (Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης) Διοικητικός εκσυγχρονισμός, «Προς το Δήμο του 21ου αιώνα», Αθήνα Μάρτιος 2007,σελ. 9

²¹⁴Βλ. Έκθεση της επιτροπής Ι.Τ.Α και της Ε.Ε.Τ.Α.Α Α.Ε(Ελληνικής Εταιρίας Τοπικής Ανάπτυξης & Αυτοδιοίκησης) Οι αναγκαίες προϋποθέσεις για την ψηφιακή σύγκλιση των Ο.Τ.Α και τη μετάβαση της Τ.Α στην Τοπική Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση, Αύγουστος 2006,σελ. 173

ευθυγραμμιστούν με τις ευρωπαϊκές πρωτοβουλίες και τις αυξανόμενες απαιτήσεις των πολιτών.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- 1)Α. Δημητριάδης, Διοίκηση-Διαχείριση έργων, Project Management (2009 εκδόσεις Νέων Τεχνολογιών)
- 2)Κ. Διαμαντικός, Θεωρία και πρακτική της αξιολόγησης προγραμμάτων, δράσεων και πολιτικών, εκδόσεις Παπαζήση
- 3) Δ. Εμίρης, Οδηγός βασικών γνώσεων στη διοίκηση έργων: A guide to the project management body of knowledge (PMBOK) (εκδόσεις Παπασωτηρίου, 2006)
- 4)Α. Καρβούνης, Εισαγωγή στην Οργάνωση και Λειτουργία του Κράτους, Εκδόσεις Πατάκη, Αθήνα 2004
- 5)Φ. Μαλαματένιου, σημειώσεις Διοίκηση Έργων, Πανεπιστήμιο Πειραιώς, Τμήμα Διδακτική της Τεχνολογίας και Ψηφιακών Συστημάτων (προπτυχιακές σπουδές)
- 6)Ν. Μιχαλόπουλος, Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, εκδόσεις Παπαζήση 2007
- 7)Χ. Μπαμπούνης, Όψεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο Ελληνικό κράτος, Διοικητική οργάνωση. Πληθυσμός, εκπαίδευση, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2008
- 8)Ν. Παπαθεοδώρου, Οι διαρθρωτικές αδυναμίες της Ελληνικής διοίκησης και η πρόκληση του Ελληνικού Προτύπου Διαχειριστικής Επάρκειας
- 9)Σ. Πολύζος, Διοίκηση & Διαχείριση των έργων - Μέθοδοι και τεχνικές, τόμος Ι, εκδόσεις Κριτική 2004
- 10)Π. Φιτσιλής, Πρότυπα ΕΛΟΤ 1429 για τη διαχειριστική επάρκεια οργανισμών για την υλοποίηση έργων δημόσιου χαρακτήρα
- 11)Ετήσια Έκθεση Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης για το 2009 (Μάιος 2010, Αθήνα)
- 12) Βλ. Ε.Κ.Δ.Δ & Α. Ινστιτούτο Επιμόρφωσης, τομέας οικονομικών θεμάτων, Το οικονομικό διαχειριστικό σύστημα των Δήμων
- 13)Έκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων του σχεδίου νόμου: Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκέντρωσης <<Πρόγραμμα Καλλικράτης>>, Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Αθήνα 2010
- 14)Υπουργείο Εσωτερικών, Γ.Γ.Δ.Δ & Η.Δ, Εθνικό σχέδιο για τη Δημόσια Διοίκηση 2008-2010, Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Πολιτεία 2008-2010
- 15)ΥΠΕΣ, Εγκύκλιος για την εφαρμογή του ΚΠΑ (Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης) 6-4-2005
- 16)Ι.Τ.Α (Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης) Μελέτη για τη λειτουργική αναβάθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης εν όψει της Διοικητικής Μεταρρύθμισης. Μια πρώτη προσέγγιση της μεταφοράς και ανακατανομής στους προτεινόμενους Ο.Τ.Α πρώτου και δεύτερου βαθμού, Αθήνα , Δεκέμβριος 2009
- 17)Έκθεση της επιτροπής Ι.Τ.Α (Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης) Το σύστημα διακυβέρνησης των νέων πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α, τελική έκθεση , Αθήνα Οκτώβριος 2008
- 18)Έκθεση της επιτροπής Ι.Τ.Α (Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης) Διοικητικός εκσυγχρονισμός, «Προς το Δήμο του 21ου αιώνα», Αθήνα Μάρτιος 2007
- 19)Έκθεση της επιτροπής Ι.Τ.Α και της Ε.Ε.Τ.Α.Α Α.Ε(Ελληνικής Εταιρίας Τοπικής Ανάπτυξης & Αυτοδιοίκησης) Οι αναγκαίες προϋποθέσεις για την ψηφιακή σύγκλιση των Ο.Τ.Α και τη μετάβαση της Τ.Α στην Τοπική Ηλεκτρονική Διακυβέρνησης, Αύγουστος 2006
- 20)Έκθεση της επιτροπής Ι.Τ.Α, Οι έλεγχοι στους Ο.Τ.Α Προτάσεις για τον εξορθολογισμό και την αποτελεσματικότητα του συστήματος, Αθήνα 22-6-2006
- 21) Έκθεση της επιτροπής του ΙΤΑ, Οι έλεγχοι στους ΟΤΑ, Αθήνα 2006
- 22)www.thessalia.gov.gr/contents.asp (προσβάσιμη την 12/12/2010)

