



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

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

**Τίτλος διπλωματικής**

**Η παρακολούθηση και αξιολόγηση των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων των Ο.Τ.Α., ως εργαλείο βελτίωσης του Επιχειρησιακού τους Σχεδιασμού.**  
**Η περίπτωση του Δήμου Παπάγου-Χολαργού.**

**Άννα Δ. Τσιρογιάννη**

Κόρινθος, Σεπτέμβριος 2017



**Department of Political Studies and International Relations - University of Peloponnese**

**Department of Economics - Democritus University of Thrace**

**Department of Economics - Aristotle University of Thessaloniki**

**Department of Business Administration - University of Piraeus**

**Interuniversity Interdepartmental  
Master Program in  
«Local and Regional Government and Development»**

**Thesis Title**

**The evaluation of local government's operational programs, as a tool for the strengthening of agencies' planning capacity: The case of Papagou-Holargos Municipality.**

**Anna D. Tsirogianni**

Corinth, September 2017

στον Σταμάτη και τον Νικόλα-Δημήτρη με την ευχή...

η δια βίου μάθηση να αποτελέσει σημαντικό κομμάτι της ζωής τους

## Ευχαριστίες

Ευχαριστώ θερμά τα στελέχη της Διοίκησης του Δήμου Παπάγου-Χολαργού καθώς και τα υπηρεσιακά στελέχη, που με την άμεση ανταπόκρισή τους στις συνεντεύξεις και τη συμπλήρωση ερωτηματολογίων, με βοήθησαν στη συγκέντρωση των απαιτούμενων ποιοτικών και ποσοτικών στοιχείων για την ολοκλήρωση της παρούσας εργασίας.

Ιδιαίτερα ευχαριστώ τον επιβλέπων καθηγητή μου κ.Σήφη Πλυμάκη για την αμεσότητα, το ενδιαφέρον και τη συμβολή του στη συγγραφή της διπλωματικής εργασίας.

Τέλος να ευχαριστήσω όλους όσους κατανόησαν την προσπάθεια αυτή και με στήριξαν με το δικό τους μοναδικό τρόπο.

# **Η παρακολούθηση και αξιολόγηση των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων των Ο.Τ.Α., ως εργαλείο βελτίωσης του Επιχειρησιακού τους Σχεδιασμού**

## **Η περίπτωση του Δήμου Παπάγου-Χολαργού**

**Σημαντικοί Όροι:** Τοπική Αυτοδιοίκηση, στρατηγικός σχεδιασμός, επιχειρησιακά προγράμματα, συστήματα μέτρησης της επίδοσης, αποδοτικότητα, αποτελεσματικότητα, δείκτες, συγκριτική αξιολόγηση, βέλτιστες πρακτικές.

### **Περίληψη**

Ο πρωταγωνιστικός ρόλος της αυτοδιοίκησης στην προώθηση της τοπικής ανάπτυξης και στη βελτίωση της ποιότητας ζωής των πολιτών, είναι αναμφισβήτητος. Τα τελευταία χρόνια ο ρόλος αυτός ενισχύεται συνεχώς μέσω μεταρρυθμίσεων και επιχειρησιακών αλλαγών που υλοποιούνται, με απώτερο στόχο τον εκσυγχρονισμό του θεσμού.

Η κατάρτιση Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, ως θεσμική υποχρέωση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, είναι μια από τις ουσιαστικότερες μεταρρυθμίσεις που έχει γνωρίσει ο χώρος. Η δεκαετής και πλέον εμπειρία εφαρμογής τους, αναδεικνύει την πρόθεση των Ο.Τ.Α. για κατάρτιση Ε.Π. αλλά και την αδυναμία τους ως προς την εφαρμογή μεθόδων παρακολούθησης και αξιολόγησης αυτών. Αδυναμία που μεταφράζεται σε αναποτελεσματικότητα και χαμηλή παραγωγικότητα των οργανισμών.

Η παρούσα εργασία πραγματεύεται την παρακολούθηση και αξιολόγηση των Ε.Π. ως εργαλείο βελτίωσης του επιχειρησιακού σχεδιασμού των Ο.Τ.Α., ενώ η μεθοδολογία συγγραφής της βασίστηκε σε θεωρητικά στοιχεία μέσω της βιβλιογραφικής επισκόπησης (πρωτογενείς και δευτερογενείς πηγές), καθώς και εμπειρικά στοιχεία προερχόμενα από την ανάλυση δεδομένων πρωτογενούς έρευνας, βασιζόμενη σε συνεντεύξεις και ερωτηματολόγια.

Σκοπός της εργασίας είναι να παρουσιάσει τη σημασία των Συστημάτων Μέτρησης της Επίδοσης (Κεφάλαιο 1<sup>ο</sup>), ως απαραίτητη προϋπόθεση για την εφαρμογή διαδικασιών αξιολόγησης, να αναδείξει τη σπουδαιότητα του ρόλου του Επιχειρησιακού Προγραμματισμού για την τοπική αυτοδιοίκηση (Κεφάλαιο 2<sup>ο</sup>) και να προσδιορίσει μέσω της εμπειρικής έρευνας που πραγματοποιήθηκε στο Δήμο Παπάγου-Χολαργού (Κεφάλαιο 3<sup>ο</sup>), τους παράγοντες εκείνους που επιδρούν ανασταλτικά στην εφαρμογή των επιχειρησιακών προγραμμάτων.

# **The evaluation of local government's operational programs, as a tool for the strengthening of agencies' planning capacity: The case of Papagou-Holargos Municipality.**

**Important Terms:** Local Government, strategic planning, business plans, performance measurement systems, efficiency, effectiveness, indicators, benchmarking, best practices.

## **Abstract**

The prominent role of local government in promoting local development and improving the quality of life of citizens, is undeniable. In recent years, this role has been constantly strengthened through reforms and operational changes that are being implemented, with the ultimate goal of modernizing the institution.

The establishment of Operational Programs (O.P), as an institutional obligation of Local Government Organizations (L.G.O), is one of the most important reforms the area has met. Their more than ten years of experience, highlights the intention of L.G.O. for Operational Programmes training but also their inability to implement monitoring and evaluation methods. Weakness that translates into inefficiency and low productivity of organizations.

The present work deals with the monitoring and evaluation of the O.P. as a tool for the improvement of the business planning of L.G.O., while its writing methodology was based on theoretical data through the bibliographic overview (primary and secondary sources) as well as empirical data derived from the analysis of primary research data, based on interviews and questionnaires.

The aim of the paper is to present the importance of Performance Measurement Systems (Chapter 1) as a prerequisite for the implementation of evaluation procedures, to highlight the importance of the role of Operational Programming for Local Government (Chapter 2) and to identify through empirical research carried out in the Papagou-Cholargos Municipality (Chapter 3), those factors that impact inhibitory on the implementation of the operational programs.

## Κατάλογος Συντομογραφιών

<b>Δ.Σ.</b>	Δημοτικό Συμβούλιο
<b>Ε.Ε.Τ.Α.Α</b>	Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης
<b>Ε.Π.</b>	Επιχειρησιακό Πρόγραμμα
<b>Ε.Π.Δ.</b>	Ετήσιο Πρόγραμμα Δράσης
<b>ΚΠΜ</b>	Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης
<b>Ο.Ο.Α.Σ.Α.</b>	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας & Ανάπτυξης
<b>Ο.Τ.Α.</b>	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
<b>Π.Δ.</b>	Προεδρικό Διάταγμα
<b>ΠΕ.ΚΑ.ΠΡΑ.</b>	Διεύθυνση Περιβάλλοντος Καθαριότητας, Πρασίνου
<b>ΣΜΕ</b>	Σύστημα Μέτρησης της Επίδοσης
<b>Υ.Α.</b>	Υπουργική Απόφαση
<b>Φ.Ε.Κ.</b>	Φύλλο Εφημερίδας Κυβερνήσεως
<b>Χ.Υ.Τ.Α.</b>	Χώρος Υγειονομικής Ταφής Απορριμμάτων
<b>ΕΜΑΚ</b>	Εργοστάσιο Μηχανικής Ανακύκλωσης
<b>L.G.O.</b>	Local Government Organization
<b>L.U.A.R.C.C.</b>	Local Unit Alignment, Reorganization and Consolidation Commission
<b>O.P.</b>	Operational Programme
<b>P.P.M.R.N.</b>	Public Performance Measurement & Reporting Network
<b>S.P.A.A.</b>	School of Public Affairs and Administration

# Περιεχόμενα

Αφιέρωση	
Ευχαριστίες	
Περίληψη	
Abstract	
Κατάλογος Διαγραμμάτων	

## Πίνακας περιεχομένων

<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1<sup>ο</sup>: Μέτρηση της επίδοσης και εφαρμογή του επιχειρησιακού σχεδιασμού σε οργανισμούς του δημοσίου</b>	<b>1</b>
1.1. Εισαγωγή	1
1.2. Ο έλεγχος και η αξιολόγηση σε οργανισμούς του δημοσίου και η σύνδεσή τους με τη διαδικασία μέτρησης	1
1.2.1 Η μέτρηση της επίδοσης	4
1.2.2 Συστήματα μέτρησης της επίδοσης	8
1.3. Μέτρα αξιολόγησης της επίδοσης	12
1.3.1 Οι Δείκτες ως εργαλείο μέτρησης της επίδοσης	12
1.3.2 Η μέθοδος της συγκριτικής αξιολόγησης και των καλών πρακτικών	16
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2<sup>ο</sup>: Ο αναπτυξιακός προγραμματισμός στους Ο.Τ.Α.</b>	<b>19</b>
2.1 Εισαγωγή	19
2.2 Ο καθοριστικός ρόλος του προγραμματισμού	19
2.2.1 Στρατηγικός προγραμματισμός	22
2.2.2 Επιχειρησιακός Προγραμματισμός	25
2.3 Επιχειρησιακά Προγράμματα Ο.Τ.Α.	26
2.3.1 Θεσμικό πλαίσιο Επιχειρησιακών Προγραμμάτων	26
2.3.2 Τι είναι τα Επιχειρησιακά Προγράμματα	29
2.3.3 Σκοπός σύνταξης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων	30
2.3.4 Δομή Επιχειρησιακών Προγραμμάτων Ο.Τ.Α.	33
2.4 Διαδικασίες μέτρησης παρακολούθησης και αξιολόγησης και οφέλη για τον επιχειρησιακό προγραμματισμό των Ο.Τ.Α.	35
2.4.1 Ενίσχυση της Λογοδοσίας	36



2.4.2 Ενίσχυση της Δημόσιας Συμμετοχής.....	36
2.4.3 Διαμόρφωση κατάλληλης Οργανωσιακής Κουλτούρας .....	37
2.4.4 Ανάδειξη του ρόλου της Ηγεσίας.....	38
2.4.5 Ανάδειξη του ρόλου της Επικοινωνίας .....	39
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 .....</b>	<b>41</b>
<b>Παρακολουθούνται και αξιολογούνται τα Επιχειρησιακά Προγράμματα στους Δήμους; .....</b>	<b>41</b>
<b>Η περίπτωση του Δήμου Παπάγου-Χολαργού.....</b>	<b>41</b>
3.1 Εισαγωγή .....	41
3.2 Μεθοδολογία έρευνας .....	41
3.3 Βασικά χαρακτηριστικά του Δήμου Παπάγου-Χολαργού.....	44
3.4 Ο Επιχειρησιακός Σχεδιασμός στο Δήμο Παπάγου-Χολαργού.....	47
3.5 Παρουσίαση εμπειρικής έρευνας .....	52
3.6 Συμπεράσματα .....	65

## Κατάλογος Διαγραμμάτων

1.1	Διαδικασία Αξιολόγησης και Ελέγχου.....	σελ. 3
1.2	Κύκλος διαχείρισης των επιδόσεων.....	σελ. 7
1.3	Διαδικασία σχεδιασμού και εφαρμογής συστημάτων μέτρησης.....	σελ. 11
2.1	Οι λειτουργίες του Management.....	σελ. 20
2.2	Στάδια υλοποίησης Επιχειρησιακών Προγραμμάτων.....	σελ. 30
2.3	Διαδικασία κατάρτισης Επιχειρησιακών Προγραμμάτων Ο.Τ.Α.....	σελ. 34
3.1	Οργανόγραμμα Δήμου Παπάγου-Χολαργού.....	σελ. 46
3.2	Λόγοι μη εφαρμογής των Ε.Π.....	σελ. 56

# **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1<sup>ο</sup> : Μέτρηση της επίδοσης και εφαρμογή του επιχειρησιακού σχεδιασμού σε οργανισμούς του δημοσίου**

## **1.1. Εισαγωγή**

Η αποτελεσματικότητα αποτελεί βασικό λόγο δημιουργίας και όρο επιβίωσης των οργανώσεων. Διεθνώς, η Δημόσια Διοίκηση έχει εισέλθει σε μια εποχή επικεντρωμένη στα αποτελέσματα, στα οποία ολοένα και περισσότερο στηρίζεται για τη χάραξη πολιτικής και λήψη αποφάσεων.

Χώρες-μέλη του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας & Ανάπτυξης (Ο.Ο.Α.Σ.Α.) δαπανούν περισσότερα κεφάλαια σε σύγκριση με το παρελθόν και διαθέτουν περισσότερες ανθρωποώρες για τη διαμόρφωση και εφαρμογή συστημάτων μέτρησης της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας.

Με την υιοθέτηση μεθόδων μέτρησης, οι οργανισμοί μπορούν να παρακολουθούν και να αξιολογούν την υλοποίηση της στρατηγικής τους.

Πρόκειται για διαδικασίες ιδιαίτερα απαιτητικές, δεδομένου ότι οι οργανισμοί αντιμετωπίζουν δυναμικά περιβάλλοντα στα οποία εσωτερικοί και εξωτερικοί παράγοντες τροποποιούνται γρήγορα και δυναμικά.

Στις ενότητες που ακολουθούν, αρχικά γίνεται αναφορά στη σημασία του ελέγχου-παρακολούθησης και της αξιολόγησης στους οργανισμούς του δημοσίου καθώς και στη σημασία της μέτρησης της επίδοσης και των αντίστοιχων συστημάτων, ενώ στη δεύτερη ενότητα παρουσιάζονται συστήματα μέτρησης της επίδοσης.

## **1.2. Ο έλεγχος και η αξιολόγηση σε οργανισμούς του δημοσίου και η σύνδεσή τους με τη διαδικασία μέτρησης**

Η μέτρηση των αποτελεσμάτων που επιτρέπει τον έλεγχο και την αξιολόγηση δράσεων που υλοποιούν οργανισμοί του δημοσίου, έχει διαχρονικό θεωρητικό ενδιαφέρον.

Συστήματα μέτρησης έχουν εγκατασταθεί και συνεχίζουν να εξελίσσονται και να βελτιώνονται σε όλες τις χώρες, αποτελώντας φαινόμενο διαπολιτισμικής φύσης και συμβάλλοντας στην υιοθέτηση κουλτούρας αποτελεσμάτων στους φορείς του δημοσίου.

Η διαδικασία του ελέγχου και της αξιολόγησης της στρατηγικής που έχει υιοθετήσει ο εκάστοτε οργανισμός, επιτρέπουν να διαφανεί κατά πόσο ο οργανισμός επιτυγχάνει τους σκοπούς που έχει θέσει κατά το στάδιο διαμόρφωσης της στρατηγικής του.

Είναι το τελευταίο επίπεδο του στρατηγικού management και εφαρμόζεται σε όλες τις θεματικές και όλα τα επίπεδα της διοικητικής ιεραρχίας.




Πρόκειται για *“το σύνολο των ενεργειών ή δραστηριοτήτων που εξασφαλίζουν την παρακολούθηση και αξιολόγηση των λειτουργιών, των συμπεριφορών και των αποτελεσμάτων όλων των συντελεστών της οργάνωσης, ώστε να επιτυγχάνεται η αποτελεσματικότητα αυτής”* (Μπουραντάς, 2015, σελ.255).

Με τον έλεγχο και την αξιολόγηση συγκρίνονται τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα με τα πραγματοποιούμενα, παρέχοντας στη διοίκηση τη δυνατότητα να λάβει μέτρα με κύριο στόχο την επίτευξη των σκοπών του οργανισμού.

Τα διευθυντικά στελέχη χρησιμοποιούν διαδικασίες ελέγχου προκειμένου να αποτυπώσουν την πρόοδο της στρατηγικής, να εκτιμήσουν κατά πόσο οι μεταβολές που πραγματοποιούνται στο περιβάλλον (εσωτερικό και εξωτερικό) επηρεάζουν την επίτευξη των σκοπών τους και τέλος να προβούν σε προσαρμογές που οδηγούν στην επίτευξη των στόχων τους.

Οι λειτουργίες, οι συμπεριφορές, οι καταστάσεις και τα αποτελέσματα μετρούνται, παρακολουθούνται και αξιολογούνται ώστε τα στελέχη να γνωρίζουν τί ακριβώς συμβαίνει στον οργανισμό.

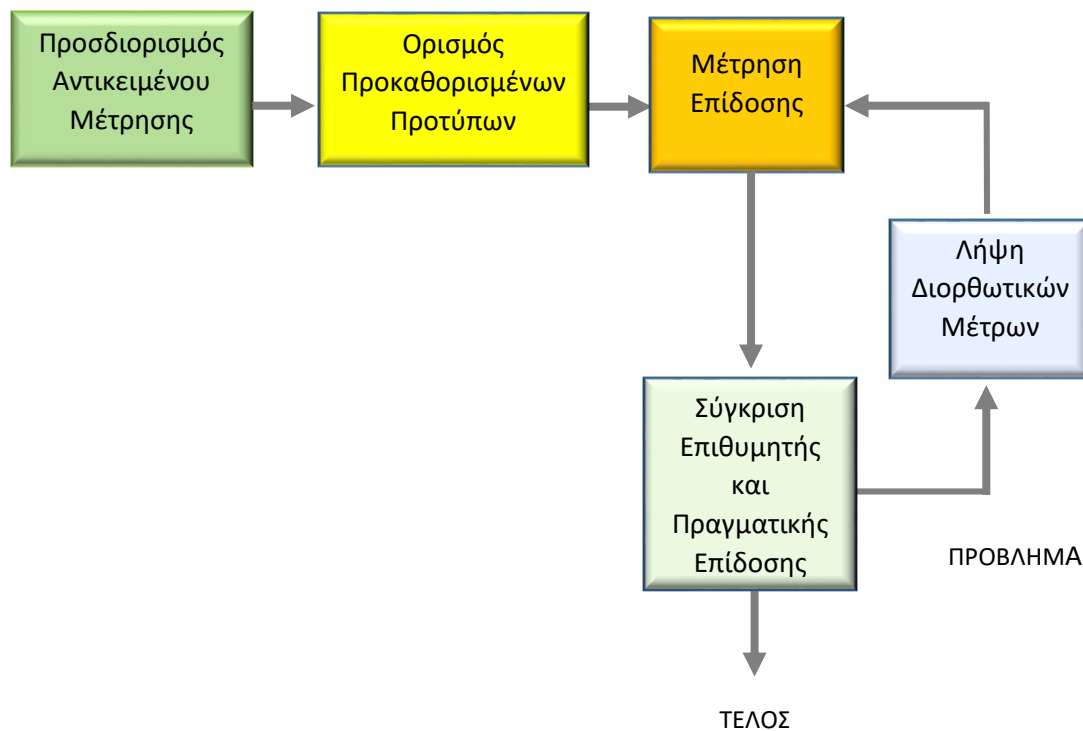
Η διαδικασία της αξιολόγησης και του ελέγχου (Διάγραμμα 1.1) περιλαμβάνει:

-  τον καθορισμό προτύπων επίδοσης
-  τη μέτρηση της επίδοσης
-  την αξιολόγηση της επίδοσης

✚ την αξιοποίηση της ανατροφοδότησης και τη λήψη διορθωτικών μέτρων (Γεωργόπουλος, 2013, σελ.327)

**Διάγραμμα 1.1**

**Διαδικασία Αξιολόγησης και Ελέγχου**



Πηγή: Γεωργόπουλος, 2013

Με την παρακολούθηση και την αξιολόγηση, είναι πιθανό να προσαρμοστεί οτιδήποτε προγραμματίστηκε, να ελεγχθεί οτιδήποτε επιτεύχθηκε και να εκτιμηθεί η συνολική επίδραση όσων πραγματοποιήθηκαν.

Για να βελτιωθεί η διαδικασία παρακολούθησης είναι απαραίτητο, από το στάδιο του προγραμματισμού, να αναπτυχθούν συστήματα μέτρησης της επίδοσης.

Η χρήση του κύκλου ποιότητας “Προγραμματισμός – Εκτέλεση – Έλεγχος – Ανάδραση” κρίνεται καθοριστικής σημασίας προκειμένου να επιτευχθεί βελτίωση των επιδόσεων ενός οργανισμού.

### 1.2.1 Η μέτρηση της επίδοσης

*“To measure is to know” (Το να μετράς είναι να γνωρίζεις)*

James Clerk Maxwell – Φυσικός

Ως επίδοση αναφέρεται ο βαθμός στον οποίο ένας οργανισμός επιτυγχάνει τους στόχους που έχει ενσωματώσει στην στρατηγική του και στα σχέδια δράσης του, δεδομένων των μεταβολών που συντελούνται τόσο στο πολύπλοκο εσωτερικό όσο και στο πολυτάραχο εξωτερικό<sup>1</sup> περιβάλλον του.

*«Είναι ο βαθμός στον οποίο η επιχείρηση επιτυγχάνει τους σκοπούς της με αποδοτικότητα<sup>2</sup> και αποτελεσματικότητα<sup>3</sup>» (Γεωργόπουλος, 2013, σελ.81).*

Σε έναν Ο.Τ.Α. η επίδοση διακρίνεται σε:

α. επίδοση πολιτικής (policy performance) και

β. επίδοση διαχείρισης (management performance)

Η επίδοση της πολιτικής αναφέρεται στον βαθμό επιτυχίας και αποτελεσματικής εξυπηρέτησης και ικανοποίησης των αναγκών των πολιτών, ενώ η επίδοση της διαχείρισης αναφέρεται στο βαθμό αποτελεσματικότητας της διοίκησης του Ο.Τ.Α. ως οργανισμός.

Σήμερα το ζητούμενο για τους δημόσιους οργανισμούς είναι η ανταγωνιστική τους επάρκεια, κάτι που επιτυγχάνεται με τη διαμόρφωση πολιτικών και την υιοθέτηση μέτρων που

---

<sup>1</sup> Νομικό, θεσμικό, κανονιστικό πλαίσιο, πρότυπα λειτουργίας, κοινωνία κ.λπ.

<sup>2</sup> Αποδοτικότητα (efficiency): αναφέρεται στη σχέση που υπάρχει ανάμεσα στις εισροές (inputs) και τις εκροές (outputs) ενός συστήματος

<sup>3</sup> Αποτελεσματικότητα (effectiveness): ο βαθμός στον οποίο επιτυγχάνεται ο επιθυμητός σκοπός

εκφράζουν άμεσα και ουσιαστικά την αρχή της αποτελεσματικότητας, της αποδοτικότητας και της παροχής δημοσίων αγαθών προς όλους τους πολίτες (Μιχαλόπουλος, 2007, σελ.60).

Κάθε δημόσιος οργανισμός, προκειμένου να χαρακτηρισθεί η δράση του επιτυχημένη, οφείλει:

- ✚ να αποτυπώνει με σαφήνεια το όραμα και την αποστολή του
- ✚ να διαμορφώνει και να υλοποιεί αποτελεσματικά τη στρατηγική του
- ✚ να ιεραρχεί τις προτεραιότητές του και να χρησιμοποιεί πρότυπα για τη μέτρηση και τη βελτίωση των επιδόσεών του
- ✚ να μετρά τις επιδόσεις, να μελετά τα αποτελέσματα των μετρήσεων και να κάνει ενέργειες διόρθωσης των αποκλίσεων που παρατηρούνται από τα πρότυπα που έχει υιοθετήσει

Η μέτρηση της επίδοσης των οργανισμών είναι άμεσα συνδεδεμένη με το στρατηγικό τους προγραμματισμό και δεν μπορεί να γίνεται περιστασιακά και συμπωματικά.

Δεν αποτελεί εύκολη υπόθεση αν κρίνουμε από το γεγονός ότι, σύμφωνα με τον Ridley (L.U.A.R.C.C., 2009, σελ.9), προσπάθειες μέτρησης έχουν ξεκινήσει από τη δεκαετία του 1920.

Οι οργανισμοί οφείλουν να μετρούν τα αποτελέσματά τους δημοσιεύοντάς τα στους πολίτες, ικανοποιώντας έτσι την επιθυμία τους για γνώση των πόρων που εισρέουν στους οργανισμούς και τον μετασχηματισμό τους σε εκροές.

Με την μέτρηση της επίδοσης επιτυγχάνεται βελτίωση των οικονομικών όρων χρήσης των παραγωγικών συντελεστών (προμήθειας πρώτων υλών, διαχείρισης κονδυλίων που διατίθενται από τον Κρατικό Προϋπολογισμό κ.λπ.), καθώς και ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας (Ζερβόπουλος, Παλάσκας, 2010, σελ.1).

Πρόκειται για το ακρωνύμιο τρία «Ε» (economy, efficiency, effectiveness).

Είναι χαρακτηριστικές οι εκφράσεις των Osborne και Gaebler (1992) σχετικά με τη σπουδαιότητα των μετρήσεων στη Δημόσια Διοίκηση:

*“εάν δεν μετράς τα αποτελέσματα, δε μπορείς να διαχωρίσεις την επιτυχία από την αποτυχία”,*

*“εάν δεν μπορείς να εντοπίσεις την επιτυχία δεν είναι δυνατό να την ανταμείψεις”,*

*“εάν δεν μπορείς να διακρίνεις την αποτυχία, δεν είναι δυνατό να τη διορθώσεις”*  
(Ζερβόπουλος, Παλάσκας, 2010, σελ.1).

Σύμφωνα με την Επιτροπή Προσαρμογής, Αναδιοργάνωσης και Ενοποίησης Μονάδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (L.U.A.R.C.C., 2009):

*“Οι τοπικές κυβερνήσεις πρέπει να εκπαιδεύονται και να χρησιμοποιούν μέτρα επιδόσεων για τη λήψη αποφάσεων στον στρατηγικό τους σχεδιασμό, τη βελτίωση των επιδόσεων, της λογοδοσίας και της επικοινωνίας και να ανταμείβονται για την αύξηση της αποτελεσματικότητας που προκύπτει από τη χρήση τους.”*

Η μέτρηση και η αναφορά των επιδόσεων εξυπηρετεί τρεις σκοπούς, σύμφωνα με το Δίκτυο Μέτρησης και Δημοσιοποίησης της Δημόσιας Επίδοσης (PPMRN, 2009)<sup>4</sup>:

1. ενημερώνει τις κυβερνητικές πολιτικές και υιοθετεί πρακτικές management που οδηγούν στη βελτίωση των επιδόσεων και την ανάπτυξη πολιτικών, που θα έχουν σαν αποτέλεσμα την καλύτερη πρακτική εφαρμογή και ευθυγράμμιση των κυβερνητικών πολιτικών με τις ανάγκες των πολιτών
2. παρέχει πληροφορίες και δεδομένα που επιτρέπουν τη λογοδοσία και τη διαφάνεια
3. επιτρέπει τη συνεχή επικοινωνία ανάμεσα στους πολίτες και τους οργανισμούς του δημοσίου για την ενίσχυση της εμπιστοσύνης

Η διαχείριση της επίδοσης των οργανισμών του δημοσίου, εκτιμά τα αποτελέσματα της λειτουργίας και της δράσης τους, τόσο σε ποσοτικό όσο και σε ποιοτικό επίπεδο παρεχόμενων υπηρεσιών και σε σχέση με τις ανάγκες των πολιτών και τους στόχους που έχει θέσει ο κάθε οργανισμός.

Ένα τέτοιο σύστημα αποτελεί εργαλείο για την παρακολούθηση της οργανωτικής επίδοσης (organizational performance).

---

<sup>4</sup> Public Performance Measurement and Reporting Network



## Διάγραμμα 1.2

### Κύκλος διαχείρισης των επιδόσεων



Πηγή: Armstrong & Baron, 1998

Στους Ο.Τ.Α., η επιτυχία των συστημάτων διαχείρισης της επίδοσης, προϋποθέτει ότι:

- ✚ η διαχείριση των επιδόσεων ενσωματώνεται στις διαδικασίες του στρατηγικού και επιχειρησιακού προγραμματισμού του οργανισμού
- ✚ οι διαδικασίες διαχείρισης προσαρμόζονται κατάλληλα και ενσωματώνονται στις εσωτερικές λειτουργίες και την οργάνωση του Ο.Τ.Α.
- ✚ η αιρετή ηγεσία του δήμου και τα διοικητικά στελέχη οφείλουν να γνωρίζουν ότι υπάρχει κατανόηση του οράματος, της αποστολής και της στρατηγικής από όλους τους εμπλεκόμενους
- ✚ υπάρχει η δέσμευση και η υποστήριξη της αιρετής ηγεσίας και των διοικητικών στελεχών για την εφαρμογή αντίστοιχων συστημάτων

### 1.2.2 Συστήματα μέτρησης της επίδοσης

Η βελτίωση της παρακολούθησης και αξιολόγησης των δράσεων των Ο.Τ.Α. μέσω της χρήσης συστημάτων μέτρησης της επίδοσης, αποτελεί μια πρόκληση στο σκηνικό της οργάνωσης, της λειτουργίας και της παροχής υπηρεσιών.

Τα συστήματα μέτρησης της επίδοσης αποτελούν μέτρο προόδου των Ο.Τ.Α. ως προς την επίτευξη στρατηγικών τους στόχων, ενώ παράλληλα διευκολύνουν τις συγκρίσεις με άλλους Ο.Τ.Α.

Μέχρι πρόσφατα τέτοιου είδους συστήματα περιορίζονταν σε θέματα προϋπολογισμού και ανάλυσης των εσόδων και των εξόδων ενός οργανισμού.

Σύμφωνα με τους Wholey-Hatry (Μιχαλόπουλος, 2007, σελ.64):

*“Ο σχεδιασμός ενός συστήματος μέτρησης συνδέεται με τη διαμόρφωση του προϋπολογισμού, την κατανομή των διαθέσιμων πόρων, την υποκίνηση του προσωπικού, τις διοικητικές συμβάσεις και τη βελτίωση της επικοινωνίας των πολιτών με τις δημόσιες υπηρεσίες”*

Στο πλαίσιο των σύγχρονων πρακτικών διαχείρισης που εφαρμόζονται στους Ο.Τ.Α., παρουσιάζεται επιτακτική ανάγκη βελτιωμένων και ολοκληρωμένων μεθόδων μέτρησης, οι οποίες θα αναλύουν δεδομένα για την ποσότητα και την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών, την επάρκεια και την αποτελεσματικότητά τους.

Όπως προκύπτει από μελέτη του National Center of Public Productivity, αναφερόμενη σε βραβευμένες βέλτιστες πρακτικές διοίκησης, η εφαρμογή συστημάτων μέτρησης της επίδοσης, αποτελεί κρίσιμο στοιχείο πρωτοποριακής διαχείρισης, προσανατολισμένης στα αποτελέσματα (Poister, 2003, σελ.18).

Ένα σύστημα μέτρησης της επίδοσης δεν μπορεί να θεωρηθεί απλά ως ένα εργαλείο καταγραφής και αποτύπωσης της υπάρχουσας κατάστασης, ως αποτέλεσμα εφαρμογής συγκεκριμένων πολιτικών. Οφείλει να λαμβάνει υπόψη του το στρατηγικό προγραμματισμό του Ο.Τ.Α. και να διασφαλίζεται η συμβολή του στην εκπλήρωση των σκοπών και στόχων του.

Όπως αναφέρουν οι Liner-Dunsebury-Vinson (Μιχαλόπουλος, 2007, σελ.65), οι στόχοι ενός συστήματος μέτρησης σύμφωνα με μελέτη του μη κερδοσκοπικού Ινστιτούτου Urban που παρουσιάστηκε στο τέλος του 2000, πρέπει να είναι:

- ✚ αύξηση της διοικητικής λογοδοσίας και της αποδοτικότητας
- ✚ μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα των εντολών και των συστημάτων ελέγχου ποιότητας
- ✚ ενίσχυση της δημόσιας συμμετοχής
- ✚ βελτίωση της επικοινωνίας και
- ✚ καλύτερη πληροφόρηση του διαλόγου για τις δημόσιες πολιτικές

Σύμφωνα με τους ανωτέρω στόχους, εκτός από τη βελτίωση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας, ένα σύστημα μέτρησης τείνει να δημιουργήσει μεγαλύτερη διαφάνεια σχετικά με τις συνθήκες λήψης των αποφάσεων, επηρεάζοντας και μεταβάλλοντας τον πολιτικό ρυθμιστικό ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης (Σπανού, 1991, σελ.102).

Βασικές συνιστώσες ενός συστήματος μέτρησης είναι α. η συλλογή των δεδομένων, β. η ανάλυση αυτών και γ. οι διορθωτικές αποφάσεις.

Η λειτουργία του θα πρέπει να διέπεται από τη διαδικασία της ανατροφοδότησης και της διασύνδεσής του με το κέντρο λήψης αποφάσεων. Αν αυτό δε συμβαίνει, τότε αντιμετωπίζεται ευκαιριακά και ακυρώνεται η λειτουργική του αξία και συνεισφορά. (Μιχαλόπουλος, 2007, σελ.84)

Σύμφωνα με δημοσιευμένη έρευνα που πραγματοποιήθηκε το 2008 από το Πανεπιστήμιο Rutgers για λογαριασμό της Local Unit Alignment, Reorganization, and Consolidation Commission (L.U.A.R.C.C.), υπάρχουν πέντε βασικές αρχές που πρέπει να καθοδηγούν την ανάπτυξη ενός συστήματος μέτρησης της επίδοσης των Ο.Τ.Α. Αυτές είναι:

1. οι Ο.Τ.Α. οφείλουν να πραγματοποιούν μετρήσεις σε κάθε στάδιο της διαδικασίας παροχής υπηρεσιών
2. η μέτρηση πρέπει να ξεκινά με απλές βασικές μορφές ανάλυσης δεδομένων, προχωρώντας τελικά σε ένα ισχυρό εργαλείο Ανάλυσης Περιεχομένων των Δεδομένων

3. το σύστημα πρέπει να αντανακλά μοντέλα “βέλτιστων πρακτικών” για την αναθεώρηση και τη βελτίωση των επιδόσεών τους
4. οι δήμοι οφείλουν να συγκρίνουν τις επιδόσεις τους με συγκρίσιμες οργανισμούς και να συλλέγουν τυποποιημένα δεδομένα για την επιτυχία του σκοπού αυτού
5. τα αποτελέσματα της μέτρησης των επιδόσεων θα πρέπει να είναι διαθέσιμα στο ευρύ κοινό

Η ανάπτυξη ενός συστήματος μέτρησης της επίδοσης είναι τόσο επιστήμη όσο και τέχνη. Σύμφωνα με τον Poister (2003, σελ.22), η διαδικασία σχεδιασμού και εφαρμογής του περιλαμβάνει δέκα βήματα.

### Διάγραμμα 1.3

#### Διαδικασία σχεδιασμού και εφαρμογής συστημάτων μέτρησης



Σύμφωνα με τον καθηγητή Behn, υπάρχουν οκτώ λόγοι που οδηγούν στην θεσμοθέτηση ενός τέτοιου συστήματος και αυτοί είναι α. η αξιολόγηση, β. ο έλεγχος, γ. ο προϋπολογισμός, δ. η υποκίνηση, ε. η προώθηση, στ. η βράβευση-αναγνώριση, ζ. η μάθηση και η. η βελτίωση (Behn, 2003, σελ.588).

### **1.3. Μέτρα αξιολόγησης της επίδοσης**

Στο πέρασμα των χρόνων έχουν γίνει πολλές κατηγοριοποιήσεις των μέτρων που χρησιμοποιούνται στις μετρήσεις των επιδόσεων των οργανισμών και υπάρχει μια συνεχόμενη διαφωνία σχετικά με το τι είναι σημαντικό να μετρηθεί και ποιες θα έπρεπε να είναι οι κατηγορίες μέτρων.

Οι μέθοδοι μέτρησης της επίδοσης διακρίνονται σε τρεις κατηγορίες: α. στις μετρήσεις χρηματοοικονομικής απόδοσης, β. στις μετρήσεις αποδοτικότητας και γ. στις μετρήσεις Στρατηγικής.

Ακολουθεί η παρουσίαση των σημαντικότερων μεθόδων μέτρησης της επίδοσης με έμφαση στη Στρατηγική δεδομένου ότι η κατηγορία αυτή είναι ευρύτερη από τις δυο πρώτες και βασίζεται εν μέρη σε μεθόδους που εντάσσονται τόσο σε μετρήσεις χρηματοοικονομικής απόδοσης όσο και σε μετρήσεις αποδοτικότητας.

#### **1.3.1 Οι Δείκτες ως εργαλείο μέτρησης της επίδοσης**

Στην διοικητική θεωρία και πρακτική συναντούμε διάφορους τύπους μέτρησης της επίδοσης και γενικότερα της διοικητικής λειτουργίας των οργανισμών του δημοσίου.

Η πιο συνηθισμένη κατηγορία μετρήσεων είναι αυτή που σχετίζεται με το αντικείμενο της μέτρησης και διακρίνεται στους εξής τύπους:

##### Μέτρηση φόρτου εργασίας (workload measure)

Το αποτέλεσμα μιας τέτοιας μέτρησης περιορίζεται στον προσδιορισμό του όγκου εργασίας που έχει υλοποιηθεί και κατά συνέπεια του όγκου των παρεχόμενων υπηρεσιών ενός οργανισμού. Με τον τρόπο αυτό ένας οργανισμός μπορεί να πραγματοποιήσει συγκρίσεις της ετήσιας λειτουργίας του με προηγούμενα χρόνια. Μια τέτοια μέτρηση δίνει πληροφορίες μόνο για το πόση εργασία διεκπεραιώθηκε και όχι για το πόσο καλά. (Μιχαλόπουλος, 2007, σελ.75)

#### Μέτρηση απόδοσης (efficiency measure)

Η μέτρηση αυτή αναφέρεται στη σχέση που υπάρχει μεταξύ εισροών (inputs)<sup>5</sup> και εκροών (outputs)<sup>6</sup> και πιο συγκεκριμένα στον όγκο των αναγκαίων εισροών που απαιτούνται για να παραχθεί μια μονάδα εκροών.

Οι Lewis και Jones (1990) διατυπώνουν ότι *“αποδοτικότητα είναι η σχέση μεταξύ της εκροής μιας δραστηριότητας ή ενός οργανισμού με τις σχετιζόμενες εισροές”*

Επομένως η έννοια της αποδοτικότητας σχετίζεται άμεσα με τη διαμόρφωση σαφών, ευκρινών κα μετρήσιμων στόχων από τους οργανισμούς.

#### Μέτρηση αποτελεσμάτων (effectiveness measure)

Η έννοια της αποτελεσματικότητας αναφέρεται στην υλοποίηση προγραμματισμένων στόχων. Είναι μια έννοια σύνθετη και δύσκολα προσπελάσιμη και διακρίνεται σε ουσιαστική (substantive) και αξιολογική (evaluative) (Glynn-Gray-Jenkins, 1992, σελ.61). Η ουσιαστική αποτελεσματικότητα αναφέρεται στη σχέση που υπάρχει μεταξύ των αποτελεσμάτων και των προγραμματισμένων σκοπών και δράσεων ενός οργανισμού, ενώ η αξιολογικού τύπου αποτελεσματικότητα αναφέρεται στην επάρκεια των σχεδιασμένων έργων, προγραμμάτων και πολιτικών. Η διάκριση αυτή αναδεικνύει την ανάγκη για το σχεδιασμό πολιτικών επιθεώρησης της αποτελεσματικότητας (Μιχαλόπουλος, 2007, σελ.76).

#### Μέτρηση παραγωγικότητας (productivity measure)

Ο τύπος αυτός μέτρησης εκφράζει τις σχέσεις που αναπτύσσονται μεταξύ των μετρήσεων της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας. Δίνει τη δυνατότητα στους διοικούντες ενός οργανισμού να διαγνώσουν τα δυνατά και αδύνατα σημεία της παραγωγικής τους διαδικασίας. Η παραγωγικότητα βελτιώνεται όταν λαμβάνονται μέτρα που έχουν σαν αποτέλεσμα αύξηση εκροών ανά μονάδα εισροής. Στους Ο.Τ.Α. το πλέον σύνηθες μέτρο παραγωγικότητας μίας δραστηριότητας είναι αυτό της εργασίας.

---

<sup>5</sup> Οι παραγωγικοί πόροι (φυσικοί, χρηματοοικονομικοί, ανθρώπινοι, πληροφορικής), που μεταποιούνται σε τελικά αγαθά ή υπηρεσίες








<sup>6</sup> Τα αγαθά και οι υπηρεσίες που παράγει ένας οργανισμός

## Μέτρηση εξωγενών μεταβλητών

Στη διεθνή βιβλιογραφία η μέτρηση εξωγενών μεταβλητών αναφέρεται στους παράγοντες εκείνους οι οποίοι επηρεάζουν τη διαδικασία εργασίας αλλά δεν αποτελούν μέρος αυτής.

Για την υλοποίηση όλων των ανωτέρω μετρήσεων χρησιμοποιούνται δείκτες οι οποίοι παρέχουν μια σταθερή μέθοδο ποσοτικοποίησης της πρόοδου και επίτευξης των επιχειρησιακών στόχων ενός οργανισμού, ενώ παράλληλα αποτελούν σύστημα έγκαιρης ειδοποίησης πιθανών προβλημάτων .

Οι δείκτες εξυπηρετούν επτά βασικές λειτουργίες:

-  ελέγχουν την πρόοδο των στόχων
-  τις συνθήκες, τις προϋποθέσεις και την ακρίβεια της στρατηγικής
-  την ορθότητα παροχής προϊόντων και υπηρεσιών που απαιτεί η κοινωνία
-  την ευθυγράμμιση του οργανισμού με τα ισχύοντα πρότυπα και κανονιστικά πλαίσια
-  την επίτευξη της ικανοποίησης των πελατών, μετόχων, stakeholders, ανθρώπινου δυναμικού
-  ενδυναμώνουν και ενεργοποιούν την πληροφόρηση της απόδοσης
-  υποστηρίζουν κα ενδυναμώνουν τη βελτίωση του οργανισμού (Κυριαζόγλου, Πολίτου, 2005, σελ.117)

Με το νόμο 3230/2004<sup>7</sup> θεσπίστηκε για την Ελληνική Δημόσια Διοίκηση σύστημα μέτρησης-αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας βασιζόμενο σε δείκτες.

Όπως αναφέρεται στις διατάξεις του άρθρου 5, παρ. 2 του νόμου, οι δείκτες μέτρησης της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας χωρίζονται σε δυο βασικές κατηγορίες: τους Γενικούς και τους Ειδικούς.

Η πρώτη κατηγορία δεικτών ενδέχεται να είναι κοινή για περισσότερους από ένα φορείς και σύμφωνα με το νομοθέτη μπορεί να είναι ο χρόνος ανταπόκρισης στα αιτήματα των πολιτών,

---

<sup>7</sup> Ν.3230/2004: “Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις”



το ποσοστό ικανοποίησης των παραπόνων που υποβάλλονται, η εφαρμογή νέων τεχνολογιών, το κόστος διαχείρισης και η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών.

Στη δεύτερη κατηγορία, οι ειδικοί δείκτες διαφοροποιούνται ανά διοικητική μονάδα και μετρούν την αποδοτικότητα και την παραγωγικότητά της.

Σύμφωνα με έγγραφο του Υπουργείου Εσωτερικών<sup>8</sup>, δίνεται ιδιαίτερη βαρύτητα στη χρήση δεικτών μέτρησης οι οποίοι αφορούν:

- ✚ στην απλούστευση διαδικασιών
- ✚ στη μέτρηση της ικανοποίησης των πολιτών/πελατών
- ✚ στην τήρηση των προθεσμιών διεκπεραίωσης υποθέσεων πολιτών/πελατών από τις παρεχόμενες υπηρεσίες
- ✚ στον αριθμό των καταγγελιών πολιτών για κακοδιοίκηση είτε στην ίδια Υπηρεσία είτε σε άλλη (Συνήγορο του Πολίτη κ.λπ.)
- ✚ στις εκθέσεις και τα πορίσματα των Σωμάτων Επιθεωρητών-Ελεγκτών, ή του Συνηγόρου του Πολίτη καθώς και στο βαθμό υλοποίησης των προτάσεών τους
- ✚ στην εφαρμογή των περί προσβασιμότητας και εξυπηρέτησης των ατόμων με αναπηρία διατάξεων κ.λπ.

Οι δείκτες χρειάζεται να είναι συγκεκριμένοι, αντιπροσωπευτικοί, προσανατολισμένοι στη μέτρηση του βαθμού επίτευξης στόχων, απλοί στη χρήση τους, να μην απαιτούν χρονοβόρες διαδικασίες κατάρτισης και συμπλήρωσης και να έχουν χαμηλό κόστος διαχείρισης.

Βασική επιδίωξη του Υπουργείου Εσωτερικών από τη χρήση των δεικτών είναι η πληρέστερη και αντικειμενικότερη δυνατή καταγραφή των διαδικασιών που λαμβάνουν χώρα σε όλους τους φορείς του δημοσίου, των ενεργειών που χρηματοδοτούνται από τον Κρατικό Προϋπολογισμό, καθώς και των υπηρεσιών που παρέχονται χωρίς επιπλέον επιβάρυνση των δημοσίων οικονομικών και συστηματική απασχόληση παραγωγικών συντελεστών (Ζερβόπουλος, Παλάσκας, 2010, σελ.20).

---

<sup>8</sup> ΔΙΠΑ/Φ10/οικ.2813/23.01.2008 έγγραφο του ΥΠΕΣ

Σε συνδυασμό με τη στοχοθεσία, το βασικό ζητούμενο είναι η διαχρονική βελτίωση των αποτελεσμάτων τόσο των ειδικών όσο και των γενικών δεικτών για τους επιμέρους φορείς του δημοσίου όσο και για το σύνολο της Δημόσιας Διοίκησης, κάτι που επιτυγχάνεται με τη σύγκριση της τρέχουσας τιμής των δεικτών με την αντίστοιχη του προηγούμενου έτους.

### **1.3.2 Η μέθοδος της συγκριτικής αξιολόγησης και των καλών πρακτικών**

Ο εντεινόμενος ανταγωνισμός που παρατηρείται για την παροχή ποιοτικών υπηρεσιών, με άμεσο πολλαπλασιαστικό αποτέλεσμα την ικανοποίηση των πολιτών, επιβάλλει την εξωστρέφεια των οργανισμών και την επαφή τους με άλλους που συγκριτικά παρουσιάζουν καλύτερα αποτελέσματα.

Μέθοδος για την αξιολόγηση της επίδοσης στους οργανισμούς και παράλληλα μέθοδος συνεχούς μάθησης και βελτίωσης, αποτελεί και το Benchmarking ή “συγκριτική αξιολόγηση”.

Στην ελληνική ορολογία η μέθοδος του Benchmarking θα μπορούσε να αποδοθεί ως η συγκριτική προτυποποίηση ή εναλλακτικά ως η σύγκριση διεπιχειρησιακών επιδόσεων για δείκτες ανταγωνιστικότητας (Γεωργόπουλος, 2013, σελ.316)

Ο όρος “benchmarking” είναι σχεδόν ταυτόσημος με τον όρο “καλές πρακτικές” και γι’ αυτό στη βιβλιογραφία χρησιμοποιούνται εναλλακτικά.

Σύμφωνα με τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Ο.Ο.Σ.Α.) (Ζερβόπουλος, Παλάσκας, 2010, σελ.13) στόχος της μεθόδου των «καλών πρακτικών» είναι ο προσδιορισμός των οργανισμών, από ένα σύνολο ομοειδών<sup>9</sup> οργανισμών, που κάνουν βέλτιστη χρήση των παραγωγικών τους συντελεστών προκειμένου να παράγουν προϊόντα και υπηρεσίες (process benchmarking), τα οποία προσφέρουν τη μεγαλύτερη ικανοποίηση στους πολίτες (outcome benchmarking) και επιτυγχάνουν στόχους οι οποίοι θεωρούνται πρότυπα αποτελεσματικής λειτουργίας (standards benchmarking).

Σύμφωνα με τον ίδιο οργανισμό, προϋπόθεση εφαρμογής της συγκεκριμένης μεθόδου αποτελούν α. η επιλογή οργανισμών που είναι επιφορτισμένοι με το ίδιο έργο, β. η

---

<sup>9</sup> Ομοειδής είναι οι οργανισμοί εκείνοι που χρησιμοποιούν ίδιες κατηγορίες παραγωγικών συντελεστών για να προσφέρουν ίδιου τύπου προϊόντα και υπηρεσίες σε διαφορετικές ποσότητες

διαθεσιμότητα επαρκούς πληροφόρησης για τις διαδικασίες που λαμβάνουν χώρα σε κάθε οργανισμό, γ. η διαθεσιμότητα δεδομένων για τις παρεχόμενες υπηρεσίες και προϊόντα και δ. η πληροφόρηση για το βαθμό ικανοποίησης των πολιτών.

Το benchmarking αρχίζει με την ανίχνευση των καλύτερων πρακτικών, δεξιοτήτων και ικανοτήτων μέσα στον ίδιο οργανισμό, για να συνεχίσει στο εξωτερικό περιβάλλον. Βασίζεται στη δημιουργία συμμαχιών μεταξύ εταιρών οργανισμών για την ανταλλαγή πληροφόρησης και υιοθέτηση καινοτόμων πρακτικών οι οποίες βελτιώνουν τις επιδόσεις.

Η σπουδαιότητα του benchmarking προκύπτει και από το γεγονός ότι:

- ✚ συμβάλει στην αυτογνωσία η οποία αποτελεί βασική προϋπόθεση για την πρόοδο ενός οργανισμού
- ✚ μειώνει την αυταρέσκεια και τον εφησυχασμό
- ✚ αποτελεί πηγή και μέσο μάθησης
- ✚ υποστηρίζει το σχεδιασμό στοχευμένων αλλαγών
- ✚ παρακινεί και δεσμεύει το ανθρώπινο δυναμικό του οργανισμού για συνεχώς υψηλότερες επιδόσεις, δίνοντάς του τη δυνατότητα να εντοπίσει τις αδυναμίες του και να αξιολογήσει την απόδοσή του
- ✚ συμβάλει στη διαμόρφωση επιτυχημένων επιχειρησιακών στρατηγικών
- ✚ ενισχύει το κλίμα και τη κουλτούρα για καινοτομία και επιχειρηματικότητα
- ✚ αυξάνει την αποδοτικότητα, την ανταγωνιστικότητα και τη συνολική αποτελεσματικότητα του οργανισμού
- ✚ βελτιώνει την ποιότητα της πληροφόρησης και συμβάλει στον καθορισμό προτεραιοτήτων και στόχων

Μέσω της διαδικασίας της “συγκριτικής αξιολόγησης”, παρέχεται η δυνατότητα για συνεχή μάθηση, μέτρηση και συστηματική συγκριτική αξιολόγηση των επιδόσεων, των προϊόντων, των στρατηγικών, των πολιτικών, της κουλτούρας, των δομών, των διαδικασιών, των ικανοτήτων και των πρακτικών που εφαρμόζει ένας οργανισμός με εκείνες των “τελειότερων ανταγωνιστών”, αποσκοπώντας στη συνεχή βελτίωση και ενίσχυση της αποτελεσματικότητας ενός οργανισμού. (Μπουραντάς, 2015, σελ.638).

Η συγκριτική αξιολόγηση είναι πιο αποτελεσματική όταν η διοίκηση κάνει τα αποτελέσματα διαθέσιμα στο ευρύ κοινό. Σύμφωνα με τον Braadbaart (L.U.A.R.C.C., 2009, σελ.15), η δημοσίευση των επιτευγμάτων προάγει τη βελτίωση των επιδόσεων.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2<sup>ο</sup>: Ο αναπτυξιακός προγραμματισμός στους Ο.Τ.Α.

### 2.1 Εισαγωγή

Κυρίαρχη θέση στη σύγχρονη διοικητική επιστήμη και πρακτική φαίνεται να κατέχει ο προγραμματισμός, ως πρωτεύουσα διαδικασία του management<sup>10</sup>, της διαδικασίας δηλαδή με την οποία επιτυγχάνεται η ενοποίηση των πόρων ενός οργανισμού, για την επίτευξη των οργανωσιακών του σκοπών (Γεωργόπουλος, 2016, σελ.15).

Κατά καιρούς, στο πλαίσιο βελτίωσης της λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, επιχειρήθηκαν αξιόλογες θεσμικές παρεμβάσεις. Μεταξύ αυτών είναι και η κατάρτιση των πενταετών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (Ε.Π.) από τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) ως βασικό εργαλείο προγραμματισμού και χάραξης στρατηγικής.

Στην πρώτη ενότητα του κεφαλαίου αυτού γίνεται αναφορά στην σημασία του προγραμματισμού για τους οργανισμούς του δημοσίου και αναπτύσσεται τόσο ο Στρατηγικός όσο και ο Επιχειρησιακός Προγραμματισμός .

Στη δεύτερη ενότητα παρουσιάζονται τα Επιχειρησιακά Προγράμματα των Ο.Τ.Α. και γίνεται αναφορά στο θεσμικό πλαίσιο και τη σκοπιμότητα σύνταξης τους, αλλά και στη δομή, τον τρόπο οργάνωσής τους και τη συμβολή τους στον αναπτυξιακό σχεδιασμό.

### 2.2 Ο καθοριστικός ρόλος του προγραμματισμού

Το πολύπλοκο εσωτερικό περιβάλλον ενός οργανισμού σε συνδυασμό με το πολυτάραχο εξωτερικό του περιβάλλον, είναι στοιχεία τα οποία οφείλει να αναλύσει και να δώσει ιδιαίτερη βαρύτητα, προκειμένου να λάβει αποφάσεις που θα επηρεάσουν την αναπτυξιακή του πορεία.

---

<sup>10</sup> Στην ελληνική βιβλιογραφία το management έχει μεταφραστεί με αρκετούς τρόπους. Επικρατέστεροι είναι οι: “οργάνωση και διοίκηση”, “διοικητική”, “διοίκηση”.

Οι συνθήκες που επικρατούν στο εσωτερικό και εξωτερικό περιβάλλον, δημιουργούν την ανάγκη στους οργανισμούς του δημοσίου για αναδιοργάνωση και ύπαρξη προγραμματισμού, ώστε να μην περιορίζονται στην ανάγκη επιβίωσης, αλλά να επιδιώκουν την ανάπτυξη, την ανανέωση και το μετασχηματισμό, με κριτήριο πάντα τη βελτίωση της αποδοτικότητας<sup>11</sup> και αποτελεσματικότητάς<sup>12</sup> τους.

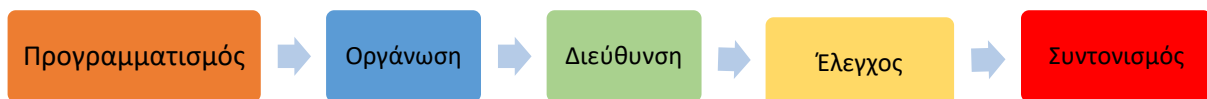
Η οργάνωση και ο συντονισμός όλων των δραστηριοτήτων ενός οργανισμού, σύμφωνα με συγκεκριμένες πολιτικές για την επίτευξη σαφώς καθορισμένων στόχων με αποτελεσματικό τρόπο, επιτυγχάνεται με τη βοήθεια του management<sup>13</sup>.

Στις βασικές λειτουργίες του management ανήκουν: α. ο προγραμματισμός (planning), β. η οργάνωση (organizing), γ. η διεύθυνση (directing), δ. ο έλεγχος (controlling) και ε. ο συντονισμός (coordination) (Διάγραμμα 2.1).

Όπως αναφέρει ο Dunn (Καραμήτρη, 2012, σελ.5), ο προγραμματισμός- σχεδιασμός είναι πρωτεύουσα λειτουργία της διοίκησης και θα πρέπει να προηγείται όλων των άλλων λειτουργιών, διότι ορίζει το πλαίσιο στο οποίο εκτελούνται αυτές.

**Διάγραμμα 2.1**

**Οι λειτουργίες του Management**



Πηγή: Γεωργόπουλος, 2016

Όπως χαρακτηριστικά αναφέρουν οι Koontz και O'Donnell (Καραμήτρη, 2012, σελ.5):  
“ο σχεδιασμός-προγραμματισμός σημαίνει να αποφασισθεί προκαταβολικά τι θα γίνει, πως

<sup>11</sup> Αποδοτικότητα (efficiency): αναφέρεται στη σχέση που υπάρχει ανάμεσα στις εισροές (inputs) και τις εκροές (outputs) ενός συστήματος

<sup>12</sup> Αποτελεσματικότητα (effectiveness): ο βαθμός στον οποίο επιτυγχάνεται ο επιθυμητός σκοπός

<sup>13</sup> [www.businessdictionary.com/definition/management.html](http://www.businessdictionary.com/definition/management.html)

*θα γίνει και ποιος θα το κάνει. Γεφυρώνει το χάσμα από το σημείο που βρισκόμαστε στο σημείο που θέλουμε να πάμε”.*

Δεδομένου ότι περιβάλλοντα όπως το οικονομικό, το κοινωνικό, το τεχνολογικό και το νομικό είναι ιδιαίτερα δυναμικά, οι οργανισμοί που προγραμματίζουν έχουν τη δυνατότητα να προβλέπουν και να χρησιμοποιούν εναλλακτικές λύσεις προκειμένου να εκμεταλλευτούν ευκαιρίες που τους δίνουν το προβάδισμα έναντι άλλων οργανισμών.

Επιτρέπει στα στελέχη ενός οργανισμού να μην αποδέχονται παθητικά το μέλλον αλλά να το επηρεάζουν. Παράλληλα δρα προστατευτικά, δημιουργώντας αίσθημα ευθύνης και ελαχιστοποιώντας την αβεβαιότητα και το ρίσκο στη λειτουργία του οργανισμού.

Έτσι, με τον όρο «προγραμματισμός (planning)» αναφερόμαστε σε ένα σύνολο αποφάσεων οι οποίες προηγούνται και προσδιορίζουν τη δράση ενός ατόμου, μιας ομάδας ή οργάνωσης.

Οι αποφάσεις αυτές σχετίζονται άμεσα με το που θέλει να βρίσκεται ο οργανισμός στο μέλλον και με ποιο τρόπο θα πετύχει τη μετάβαση από την υπάρχουσα σημερινή κατάσταση στην αυριανή επιθυμητή. Ποιες ενέργειες θα χρησιμοποιήσει, ποια μέσα και πότε. Πρόκειται για ένα ολοκληρωμένο σχεδιασμό που περιλαμβάνει όλες τις δραστηριότητες του οργανισμού για πολλά χρόνια στο μέλλον (Μπουραντάς, 2015, σελ.59).

Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο Drucker (Μπουραντάς, 2015, σελ.70) «ο προγραμματισμός είναι ότι πρέπει να γίνει σήμερα για να δικαιούμαστε το αύριο», καθώς σύμφωνα με άλλους «το αύριο δεν είναι παρά το σήμερα για το οποίο φροντίσαμε χθες».

Είναι απαραίτητος στη διοίκηση και λειτουργεί σαν πυξίδα για την επίτευξη του οράματος ενός οργανισμού. Στα βασικά στοιχεία που προβάλλουν τη σπουδαιότητά του, αναφέρονται:

- ✚ ο συντονισμός των λειτουργιών και δραστηριοτήτων ενός οργανισμού και η υποβοήθηση των στελεχών για τη λήψη σωστών αποφάσεων
- ✚ η συμβολή του στη διαδικασία απόκτησης και κατανομής όλων των πόρων που απαιτεί ο οργανισμός για τη λειτουργία του, ενισχύοντας τη διαδικασία εξοικονόμησης πόρων και χρόνου ώστε να μην επαναλαμβάνονται εργασίες χωρίς νόημα

- ✚ σαφής καθορισμός στόχων, περιορισμός της αβεβαιότητας και δημιουργία αισθήματος ευθύνης, αφού η ύπαρξη προγραμματισμού καθορίζει το που θέλει να πάει ο οργανισμός στο μέλλον και με ποιο τρόπο
- ✚ η υποστήριξη της διαδικασίας ελέγχου των αποτελεσμάτων ενός οργανισμού και επίτευξη στόχων, δημιουργώντας αίσθημα επιτυχίας στους κόλπους του οργανισμού
- ✚ θέτει τις βάσεις για τις υπόλοιπες δραστηριότητες της διοίκησης οι οποίες απαιτούν λεπτομερή σχεδιασμό των δράσεων του οργανισμού

Ο προγραμματισμός μπορεί να διακριθεί σε δυο είδη:

- α. τον στρατηγικό προγραμματισμό, όπου ο οργανισμός παρουσιάζει το όραμά του, διατυπώνει την αποστολή του, καθορίζει τους σκοπούς του και διαμορφώνει τη στρατηγική του και
- β. τον επιχειρησιακό ή λειτουργικό προγραμματισμό όπου καθορίζονται ποιοτικά ποσοτικά και χρονικά οι ενέργειες και οι διαδικασίες που θα χρησιμοποιηθούν προκειμένου να επιτευχθούν μετρήσιμοι στόχοι.

Τα δυο είδη προγραμματισμού συνδέονται άμεσα δεδομένου ότι ο επιχειρησιακός προγραμματισμός απορρέει από το στρατηγικό τον οποίο και εφαρμόζει.

### **2.2.1 Στρατηγικός προγραμματισμός**

Στρατηγικός προγραμματισμός είναι η διαδικασία μέσω της οποίας ο οργανισμός διαμορφώνει το όραμα και την αποστολή του, καθορίζει τους μακροπρόθεσμους στόχους και τη στρατηγική που θα ακολουθήσει.

#### Όραμα

Το όραμα (vision) αποτελεί μια εικόνα για το που ο οργανισμός επιθυμεί να βρεθεί και τι τελικά θέλει να πετύχει (Γεωργόπουλος, 2013, σελ.98). Σκιαγραφεί τη μελλοντική μορφή του οργανισμού, θέτει γενικούς στόχους και καθοδηγεί τη στρατηγική.



Είναι κάτι γενικό που η διοίκηση επιθυμεί μελλοντικά να πετύχει χωρίς να σημαίνει ότι θα το πετύχει. Είναι το όνειρο της διοίκησης για το μέλλον του οργανισμού.

Η ύπαρξη οράματος σε έναν οργανισμό:

- ✚ εξασφαλίζει ομοφωνία σχετικά με τους στρατηγικούς στόχους
- ✚ δίνει το γενικό επιχειρησιακό προσανατολισμό
- ✚ διευκολύνει τη “μετάφραση” των στρατηγικών στόχων σε καθημερινές, λειτουργικά καταναμημένες αρμοδιότητες
- ✚ λειτουργεί ως κεντρικό σημείο αναφοράς με το οποίο οι μονάδες ταυτίζονται με τους στρατηγικούς στόχους

Το όραμα ενός οργανισμού, για να χαρακτηριστεί αποτελεσματικό, θα πρέπει να πληροί τις εξής προϋποθέσεις<sup>14</sup>:

- ✚ να είναι εύκολα μεταδόσιμο και κοινοποιήσιμο
- ✚ να είναι κατανοητό, περιεκτικό και επικεντρωμένο
- ✚ ικανό να εμπνεύσει και να κινητοποιήσει εργαζομένους
- ✚ μετρήσιμο και εφικτό
- ✚ ευέλικτο και χρονικά προσδιορισμένο

### Αποστολή

Το όραμα δίνει «ψυχή» στην αποστολή (mission), με την οποία επιδιώκεται μια σύντομη περιγραφή του λόγου ύπαρξης της επιχείρησης, δηλαδή του ποιοι είμαστε, τι κάνουμε και τί θα θέλαμε να γίνουμε.

Η αποστολή είναι ο λόγος ύπαρξης ενός οργανισμού που εκφράζει την υποχρέωση του οργανισμού προς την κοινωνία, όπως αυτή προκύπτει από το ισχύον θεσμικό πλαίσιο. Λειτουργεί ως ένα «αόρατο χέρι» που καθοδηγεί το προσωπικό να εργαστεί για την επίτευξη της επιθυμητής επίδοσης στον οργανισμό (Γεωργόπουλος, 2013, σελ.78).

---

<sup>14</sup> Σύμφωνα με: ΔΙΠΑ/Φ.4/οικ 5270/01.03.2007 εγκύκλιο του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης

Η διαμόρφωση της κατάλληλης αποστολής του οργανισμού προϋποθέτει τη συσσωρευμένη εμπειρία, την αναλυτική ικανότητα και τη διορατικότητα των στελεχών, προκειμένου να αποδοθεί μια ξεκάθαρη αντίληψη για τη σημερινή θέση του οργανισμού και σε συνδυασμό με το όραμα να διαφανεί που θέλει να βρεθεί ο οργανισμός στο μέλλον.

Οι προκλήσεις που προκύπτουν από το διαρκώς μεταβαλλόμενο περιβάλλον στο οποίο δραστηριοποιείται ένας οργανισμός (εσωτερικό και εξωτερικό), επιβάλλουν την επικαιροποίηση η ακόμα και την αλλαγή της αποστολής του.

Είναι πολύ σημαντικό η αποστολή ενός οργανισμού να γίνει γνωστή σε όλους τους εργαζόμενους, προκειμένου να τους εμπνεύσει να επικεντρώσουν τις προσπάθειές τους σε αυτό που περιμένουν οι «πελάτες» από τον οργανισμό, συνεισφέροντας στη δημιουργία ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος.

### Στρατηγική

Η ύπαρξη στρατηγικής αποτελεί τη γενική πορεία που ακολουθεί ο οργανισμός για να ανταποκριθεί στην αποστολή του και να φτάσει στο όραμά του. Είναι αναπόσπαστο κομμάτι του οργανισμού, ανεξάρτητα από το μέγεθός του και το περιβάλλον στο οποίο δραστηριοποιείται.

Σύμφωνα με τους Joel Ross & Michael Kami (Παπαδάκης, 2016) *“χωρίς στρατηγική ο οργανισμός είναι σαν πλοίο που δεν έχει πηδάλιο και περιφέρεται, κάνοντας κύκλους”*.

Η στρατηγική καθορίζει τους στόχους του οργανισμού, την κατανομή των πόρων για την επίτευξη των στόχων και προσδιορίζει τη βασική πορεία δράσης και τα μέσα για την επίτευξή τους.

Οι οργανισμοί πρέπει να διαθέτουν στρατηγική προκειμένου *“..να εξισορροπούν τις δυνάμεις και τις αδυναμίες του εσωτερικού περιβάλλοντος αλλά και τις παρουσιαζόμενες ευκαιρίες και απειλές του πολυτάραχου εξωτερικού περιβάλλοντος, προκειμένου να επιτύχουν συγκεκριμένους στόχους...”*, χαράζοντας την κατεύθυνση στην οποία θα κινηθεί οποιαδήποτε οργανωσιακή αλλαγή. (Γεωργόπουλος, 2013).

Το περιβάλλον στο οποίο δραστηριοποιείται ένας οργανισμός γίνεται ολοένα και περισσότερο περίπλοκο, δεδομένου ότι οι ομάδες ενδιαφερόντων (stakeholders) που επηρεάζουν τη δράση του αλλάζουν συνεχώς, ενώ ο ρυθμός και η ποιότητα των μεταβολών που συντελούνται αυξάνονται ραγδαία. Η ύπαρξη στρατηγικής επιτρέπει ακριβώς τη διασύνδεση του οργανισμού με το πολύπλοκο και πολυτάραχο περιβάλλον στο οποίο ενεργεί.

Η διαμόρφωση και υλοποίηση στρατηγικής δίνει τη δυνατότητα στον οργανισμό να γνωρίζει που βρίσκεται ανά πάσα στιγμή στο παρόν αλλά και το πως θα κινηθεί στο μέλλον, πως θα εκμεταλλευθεί τις ευκαιρίες που θα παρουσιαστούν, πως θα αποφύγει πιθανές απειλές, ποια δυνατά στοιχεία του οργανισμού θα ενισχύσει και ποια αδύνατα σημεία θα υπερνικήσει.

Χωρίς στρατηγική δεν μπορεί να υπάρξει αξιόπιστος προϋπολογισμός, ορθή πολιτική διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού, παροχή ποιοτικών υπηρεσιών (Καρκατσούλης, 2004, σελ.604).

## **2.2.2 Επιχειρησιακός Προγραμματισμός**

Στον επιχειρησιακό ή λειτουργικό προγραμματισμό παρουσιάζονται οι στόχοι που θέτει ο οργανισμός, τα προγράμματα δράσης, το χρονοδιάγραμμα ενεργειών και δράσεων για την υλοποίησής τους, ο προϋπολογισμός τους και οι πολιτικές που θα ακολουθήσει ο οργανισμός προκειμένου ο σχεδιασμός που παρουσιάστηκε να ελεγχθεί, να αξιολογηθεί και να έχει τα επιθυμητά αποτελέσματα.

Καθημερινά η ζωή μας διδάσκει ότι χωρίς όραμα και στόχο, το μέλλον δεν είναι προσβάσιμο και ασφαλές.

Θέτοντας στόχους ένας οργανισμός, ουσιαστικά ενεργοποιεί τη διαδικασία επίτευξης συγκεκριμένων αποτελεσμάτων σε ένα καθορισμένο χρονικό διάστημα, βραχυπρόθεσμο, μεσοπρόθεσμο ή μακροπρόθεσμο, ώστε να ανταποκριθεί στην αποστολή και το όραμά του.

Οι στόχοι θα πρέπει να διακρίνονται από σαφήνεια, ρεαλισμό, ιεράρχηση και συνέπεια σε σχέση με την αποστολή και τους γενικότερους στόχους του οργανισμού.

Η ανυπαρξία στόχων συνεπάγεται ανυπαρξία σχεδίου και προγράμματος, ανυπαρξία οράματος και κατά συνέπεια έλλειψη κατεύθυνσης και προσανατολισμού.

Οι στόχοι περιλαμβάνονται σε προγράμματα (programs) δράσης του οργανισμού, στα οποία καθορίζονται οι ενέργειες, τα βήματα και τα μέσα που απαιτούνται για την επίτευξη ενός συγκεκριμένου στρατηγικού σχεδίου.

Ποσοτική έκφραση των προγραμμάτων αυτών αποτελούν οι προϋπολογισμοί (budgets), οι οποίοι αναλύουν από χρηματοοικονομική άποψη το όφελος και το κόστος που θα προκύψει από ένα πρόγραμμα. Συνιστούν στοιχείο καθοριστικής σημασίας για την επίτευξη μιας στρατηγικής.

Στρατηγικές και προγράμματα δράσης που κρίνεται ότι δεν παρουσιάζουν την απαιτούμενη απόδοση, τελικά δεν θα υλοποιηθούν. (Γεωργόπουλος, 2013, σελ.80)

Τμήμα του επιχειρησιακού προγραμματισμού αποτελεί και ο καθορισμός των κατάλληλων πολιτικών<sup>15</sup> (policies) που θα υποστηρίξουν τη διαδικασία υλοποίησης των στρατηγικών, των προγραμμάτων και των στόχων που έχουν τεθεί.

Οι πολιτικές αυτές αναφέρονται σε αποφάσεις οι οποίες πρέπει να σχετίζονται με το περιεχόμενο της στρατηγικής και των προγραμμάτων, πρέπει να είναι συντονισμένες και να έχουν συνοχή (Μπουραντάς, 2015, σελ.66)

## **2.3 Επιχειρησιακά Προγράμματα Ο.Τ.Α.**

### **2.3.1 Θεσμικό πλαίσιο Επιχειρησιακών Προγραμμάτων**

Στην ιστορία των διοικητικών μεταρρυθμίσεων της χώρας, συναντούμε για πρώτη φορά την έννοια του Προγραμματισμού ως «Δημοκρατικός Προγραμματισμός» σύμφωνα με όσα προβλέπονται στο Ν.1622/86<sup>16</sup>. Οι Δήμοι είχαν τη δυνατότητα να εκπονούν αναπτυξιακά

---

<sup>15</sup> Κατευθυντήριες γραμμές που δίνει η διοίκηση για να πετύχει τους στόχους της. Ο καθρέφτης ανάμεσα στη διαμόρφωση και την υλοποίηση της στρατηγικής.

<sup>16</sup> Νόμος 1622/1986: "Τοπική αυτοδιοίκηση-περιφερειακή ανάπτυξη και δημοκρατικός προγραμματισμός"

προγράμματα πάντα υπό την καθοδήγηση και τις κατευθυντήριες γραμμές των Νομαρχιακών Αναπτυξιακών Προγραμμάτων.

Τον σχεδιασμό των προγραμμάτων αυτών αναλάμβαναν εξωτερικά γραφεία που δεν είχαν γνώση των πραγματικών αναγκών του τοπικού πληθυσμού και δεν υπήρχε συνεργασία με την τοπική αυτοδιοίκηση με αποτέλεσμα να απουσιάζει η τοπική πρωτοβουλία.

Η απουσία της τοπικής πρωτοβουλίας από τη διαδικασία του σχεδιασμού, η έλλειψη πόρων και η αναποτελεσματική υλοποίηση των προγραμμάτων αυτών από τις αρμόδιες υπηρεσίες ήταν παράγοντες που δεν βοήθησαν την εξέλιξη του θεσμού.

Η αναγκαιότητα του προγραμματισμού και του επιχειρησιακού σχεδιασμού στην Τοπική Αυτοδιοίκηση αναγνωρίζεται θεσμικά με τα άρθρα 203<sup>17</sup>-207 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (Ν.3463/ΦΕΚ 114Α/2006), όπου για πρώτη φορά θεσπίστηκε η υποχρέωση κατάρτισης Επιχειρησιακών Προγραμμάτων από τους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α., ενώ η υποχρέωση αυτή επιβεβαιώθηκε και με το άρθρο 266 του Ν.3852/ΦΕΚ 87Α/2010<sup>18</sup>.

Παράλληλα η σπουδαιότητα της προώθησης της τοπικής ανάπτυξης ως αναπτυξιακό εργαλείο, διαφαίνεται και από τη συμβολή της στην ουσιαστική επίτευξη των στόχων που προωθεί τόσο η πολιτική συνοχής της Ε.Ε όσο και η στρατηγική «Ευρώπη 2020».

Το Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης έχει εκδώσει μια σειρά από Προεδρικά Διατάγματα (Π.Δ.), Υπουργικές Αποφάσεις και εγκυκλίους, δίνοντας κατευθύνσεις στους Ο.Τ.Α. για την κατάρτιση, παρακολούθηση και αξιολόγηση των Ε.Π.

Σε αυτά, κατά χρονολογική σειρά έκδοσης, ανήκουν:

1. Υ.Α 18183/ΦΕΚ 534Β/2007, στην οποία καθορίστηκε η δομή και το περιεχόμενο των επιχειρησιακών προγραμμάτων των Ο.Τ.Α.

---

<sup>17</sup> Άρθρο 203: Στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους και για την εκπλήρωση της αποστολής τους, οι Δήμοι, οι Κοινότητες και οι Σύνδεσμοι εκπονούν επιχειρησιακά προγράμματα. Το επιχειρησιακό πρόγραμμα περιέχει ένα συνεκτικό σύνολο αξόνων προτεραιότητας για δράσεις τοπικής ανάπτυξης και αποσκοπεί στην υλοποίηση του αναπτυξιακού σχεδιασμού των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

<sup>18</sup> Ν.3852/2010: Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης

2. Υπ.αρ. 45/58939/25-10-2006 Εγκύκλιος του Υφυπουργού Εσωτερικών για το σκοπό, τη διάρθρωση και τους στόχους των Ε.Π.
3. Υπ.αρ. 66/50837/14-9-2007 Εγκύκλιος του Υφυπουργού Εσωτερικών, σχετικά με τις διαδικασίες κατάρτισης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων Ο.Τ.Α. α' βαθμού
4. Π.Δ. 185/ΦΕΚ 221Α/2007 «Όργανα και διαδικασία κατάρτισης, παρακολούθησης και αξιολόγησης των επιχειρησιακών προγραμμάτων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) α' βαθμού», με το οποίο καθορίστηκε η διαδικασία κατάρτισης των επιχειρησιακών προγραμμάτων
5. Υ.Α. 5694/ΦΕΚ 382Β/2011, σύμφωνα με την οποία τροποποιείται η Υ.Α. 18183/ ΦΕΚ 534Β/2007
6. Π.Δ. 89/ΦΕΚ 213Α/2011, σύμφωνα με το οποίο τροποποιείται το Π.Δ.185/ΦΕΚ 221Α/2007 «Όργανα και διαδικασία κατάρτισης, παρακολούθησης και αξιολόγησης των επιχειρησιακών προγραμμάτων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) α' βαθμού»
7. Υπ' αρ. 2197/03.10.2014 έγγραφο της ΚΕΔΕ, με την υπ' αρ.152/30.9.2014 συνημμένη απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου της, σχετικά με τη γνώμη της ΚΕΔΕ επί του σχεδίου Υπουργικής Απόφασης για τα Επιχειρησιακά Προγράμματα
8. Υ.Α. 41179/ΦΕΚ 2970Β/2014, στην οποία καθορίστηκε το περιεχόμενο, η δομή και ο τρόπος υποβολής των πενταετών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων των Ο.Τ.Α. α' βαθμού για την περίοδο 2014-2019.
9. Υπ' αρ. 8586/31.03.2015 έγγραφο του ΥΠ.ΕΣ. με θέμα: «Επιχειρησιακά Προγράμματα των Ο.Τ.Α. Α' Βαθμού»

Οι παραπάνω θεσμικές ρυθμίσεις αποσκοπούν στην εισαγωγή μόνιμων εσωτερικών διαδικασιών και συστημάτων προγραμματισμού στους Ο.Τ.Α.

Βασική επιδίωξη είναι η διαδικασία του προγραμματισμού, της παρακολούθησης και της μέτρησης των αποτελεσμάτων των δράσεων των Ο.Τ.Α. να αποτελέσει μια σταθερή εσωτερική λειτουργία, στην οποία θα συμμετέχει σε όλες τις φάσεις, με συγκεκριμένο ρόλο, το ανθρώπινο δυναμικό τους.

### 2.3.2 Τι είναι τα Επιχειρησιακά Προγράμματα

Τα Επιχειρησιακά Προγράμματα των Δήμων, αποτελούν βασικό εργαλείο για την άσκηση του αναπτυξιακού τους ρόλου. Συντάσσονται το πρώτο εξάμηνο της δημοτικής περιόδου και σύμφωνα με τον Οδηγό<sup>19</sup> της Ελληνικής Εταιρείας Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης Α.Ε. (Ε.Ε.Τ.Α.Α.) έχουν τα εξής χαρακτηριστικά:

- ✚ Αποτελούν ολοκληρωμένα προγράμματα για την τοπική ανάπτυξη αλλά και για τη βελτίωση της διοικητικής ικανότητας των Ο.Τ.Α. Αναφέρονται τόσο στις αναπτυξιακές υποδομές και τις τοπικές επενδύσεις όσο και στη βελτίωση της υφιστάμενης κατάστασης των υπηρεσιών ενός Δήμου και των Νομικών του Προσώπων τα οποία εποπτεύει. Καλύπτουν όλο το εύρος των θεματικών ενοτήτων που θεσμικά απασχολούν την καθημερινότητα των Δήμων.
- ✚ Αποτελούν το πενταετές πρόγραμμα δράσης των Δήμων στο οποίο αποτυπώνεται το όραμα της εκάστοτε Δημοτικής Αρχής και οι προτεραιότητες του αναπτυξιακού σχεδιασμού, έτσι όπως αυτές καθορίζονται σε περιφερειακό και εθνικό επίπεδο.
- ✚ Αποτελούν οργανικό στοιχείο της καθημερινής λειτουργίας και διοίκησης των Δήμων και μέρος του προγραμματικού τους κύκλου, καθώς η σύνταξής τους αποτελεί την αρχική φάση της διαδικασίας προγραμματισμού, παρακολούθησης και αξιολόγησης της δράσης των Δήμων.
- ✚ Υλοποιούνται μέσω των ετήσιων προγραμμάτων δράσης τα οποία αποτελούν εξειδίκευση των πενταετών προγραμμάτων των Ο.Τ.Α. Μέσω των ετήσιων προγραμμάτων, οι δράσεις που έχουν συμπεριληφθεί στον πενταετή προγραμματισμό επιμερίζονται στις υπηρεσίες των Δήμων, οι οποίες υλοποιούν τμήματα του Ε.Π.
- ✚ Εκπονούνται με τη συμμετοχή όλων των εμπλεκόμενων, αιρετών οργάνων, υπηρεσιακών στελεχών, τοπικών φορέων, δημοτών και φορέων του διοικητικού συστήματος της χώρας, οι οποίοι συμμετέχουν με σαφώς καθορισμένο τρόπο.
- ✚ Αξιοποιούν δείκτες επίδοσης προκειμένου να παρακολουθούν και να αξιολογούν τους μετρήσιμους στόχους που έχουν συμπεριλάβει οι Δήμοι στον στρατηγικό τους σχεδιασμό.

---

<sup>19</sup> Ε.Ε.Τ.Α.Α. (2011), *Οδηγός κατάρτισης Επιχειρησιακών Προγραμμάτων Δήμων*

Κατόπιν των ανωτέρω, τα Επιχειρησιακά Προγράμματα αποτελούν ολοκληρωμένα προγράμματα τοπικής και οργανωτικής ανάπτυξης των Ο.Τ.Α., η υλοποίηση των οποίων περιλαμβάνει τρία διακριτά στάδια (Διάγραμμα 2.2).

### Διάγραμμα 2.2

#### Στάδια υλοποίησης Επιχειρησιακών Προγραμμάτων



Κατά τη διαδικασία κατάρτισης των Ε.Π., οι αποφάσεις προγραμματισμού οι οποίες λαμβάνονται δεν στηρίζονται μόνο στην ανάλυση και την αποτύπωση της υφιστάμενης κατάστασης, αλλά λαμβάνουν γνώση των προσδοκιών του προσωπικού των Δήμων και των κατοίκων, έτσι όπως διαμορφώνονται μέσα από τις προβλεπόμενες – σχεδιαζόμενες διαδικασίες συμμετοχής τους.

Η επιτυχία εφαρμογής των Ε.Π. προϋποθέτει την ενεργή συμμετοχή όλων των δομών ενός Δήμου καθώς και την ανάληψη δεσμεύσεων μεταξύ των διαδοχικών ιεραρχικών επιπέδων.

### 2.3.3 Σκοπός σύνταξης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων

Σκοπός σύνταξης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων των Δήμων είναι η προώθηση της τοπικής και εσωτερικής ανάπτυξης του Δήμου και η ενίσχυση των συνεργασιών του, σε



εναρμόνιση με τις κατευθύνσεις αναπτυξιακού σχεδιασμού σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο και τις αρμοδιότητες που ορίζει το Πρόγραμμα Καλλικράτης.

Μέσω των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων επιτυγχάνεται:

#### Πρώθηση της τοπικής ανάπτυξης

Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα κατά κύριο λόγο προσδιορίζει τις δραστηριότητες που πρέπει να εκτελέσει ο Δήμος στο πλαίσιο των θεσμοθετημένων αρμοδιοτήτων του, με απώτερους σκοπούς:

- την προστασία και αναβάθμιση του φυσικού και δομημένου περιβάλλοντος της περιοχής και τη διασφάλιση της ποιότητας ζωής
- τη βελτίωση της κοινωνικής και οικονομικής ευημερίας των κατοίκων της περιοχής του
- τη βελτίωση της τοπικής οικονομίας και απασχόλησης

#### Πρώθηση της εσωτερικής ανάπτυξης του Δήμου ως οργανισμού

Εκτός από τις δράσεις για την προώθηση της τοπικής ανάπτυξης, το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα περιλαμβάνει δράσεις για τη βελτίωση της διοικητικής ικανότητας του Δήμου ως δημόσιου οργανισμού, με σκοπό τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας, της αποδοτικότητας και της νομιμοποίησης της λειτουργίας του. Ειδικότερα οι σχετικές δράσεις αποσκοπούν:

- στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των δραστηριοτήτων και στην καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη
- στη βελτίωση της παραγωγικής ικανότητας των υπηρεσιών του Δήμου, της ανάπτυξης του υφιστάμενου προσωπικού, της μηχανοργάνωσης, της προμήθειας εξοπλισμού και της εξασφάλισης γης και κτιριακών εγκαταστάσεων
- στη βελτίωση της οικονομικής κατάστασης του Δήμου, μέσω του μεσοπρόθεσμου οικονομικού προγραμματισμού, της παρακολούθησης του κόστους των παρεχόμενων υπηρεσιών και της ορθολογικότερης οικονομικής διαχείρισης.

#### Ανάπτυξη των συνεργασιών του Δήμου

Το Ε.Π. είναι δυνατόν να εντοπίζει δραστηριότητες που ανήκουν στην αρμοδιότητα άλλων φορέων και να προσδιορίζει τις αναγκαίες ενέργειες συνεργασίας και συντονισμού με αυτούς, ώστε να συμβάλλουν στην ανάπτυξή του και τη συνολική ευημερία της περιοχής. Σε αυτή την κατεύθυνση, το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα του Δήμου πρέπει να επισημαίνει τη συμβολή που μπορούν να έχουν στην γενικότερη ανάπτυξη της περιοχής του:

- οι τοπικοί κοινωνικοί και οικονομικοί φορείς (ιδιωτικές επιχειρήσεις, σύλλογοι κ.α.)
- οι γειτονικοί όμοροι Δήμοι
- οι λοιποί φορείς του πολιτικο-διοικητικού συστήματος της χώρας (κεντρικοί φορείς και Περιφέρεια).

Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα εκτός των άλλων στοχεύει στην αναβάθμιση του επιπέδου συνεργασίας του Δήμου με φορείς του ιδιωτικού, δημόσιου και κοινωνικού τομέα, σε τοπικό, διαπεριφερειακό, εθνικό και διεθνές επίπεδο, για τη συντονισμένη προώθηση της τοπικής ανάπτυξης και την από κοινού παροχή υπηρεσιών ή υλοποίηση δράσεων και συμφωνιών.

Αν και η υποχρέωση κατάρτισης Ε.Π. προέκυψε το 2006 με τη ψήφιση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, έντεκα χρόνια μετά, τόσο οι διοικήσεις όσο και προσωπικό των Ο.Τ.Α. φαίνεται να μην αναγνωρίζουν την αξία σύνταξης και εφαρμογής των Ε.Π.

Σύμφωνα με στοιχεία της ιστοσελίδας του Υπουργείου Εσωτερικών "[epota.ypes.gr](http://epota.ypes.gr)"<sup>20</sup>, ακόμα και σήμερα υπάρχει ένας σημαντικός αριθμός Δήμων που δεν έχουν ολοκληρώσει την κατάρτιση των Ε.Π. για την περίοδο 2014-2019.

Η έλλειψη πολιτικής βούλησης σε συνδυασμό με την έλλειψη κουλτούρας προγραμματισμού στους Ο.Τ.Α. και στελέχωσής τους με εξειδικευμένο προσωπικό, είναι παράγοντες που επιδρούν στην ικανότητά τους να ανταπεξέλθουν στη θεσμική αυτή υποχρέωση.

---

<sup>20</sup> Ιστοσελίδα που παρέχει πληροφορίες για τους Δήμους και τις Περιφέρειες τις Ελλάδας που έχουν καταρτίσει Ε.Π. αλλά και το στάδιο στο οποίο βρίσκονται (α΄ ή β΄ φάση)

### **2.3.4 Δομή Επιχειρησιακών Προγραμμάτων Ο.Τ.Α.**

Σύμφωνα με την υπ.αριθ. 41179/2014 απόφαση<sup>21</sup> του Υπουργείου Εσωτερικών, στην οποία γίνεται αναφορά στη δομή των πενταετών επιχειρησιακών προγραμμάτων, τρεις είναι οι βασικές ενότητες που συγκροτούν τα Επιχειρησιακά Προγράμματα:

α. το Στρατηγικό Σχέδιο, β. το Επιχειρησιακό Σχέδιο και γ. οι Δείκτες Παρακολούθησης και Αξιολόγησης.

Στο Στρατηγικό Σχέδιο αποτυπώνεται και αξιολογείται η υφιστάμενη κατάσταση του Δήμου και των Νομικών του Προσώπων<sup>22</sup>, τόσο ως γεωγραφική ενότητα όσο και ως οργανισμός, ενώ παρουσιάζεται και το αναπτυξιακό όραμα του Δήμου. Στην ενότητα αυτή δίνονται οι κατευθυντήριες αρχές που πρέπει να διέπουν τον τρόπο λειτουργίας του Ο.Τ.Α. και τον τρόπο διοίκησης των τοπικών υποθέσεων και καθορίζεται η στρατηγική του, η οποία θα πρέπει να περιλαμβάνει σαφώς καθορισμένους και μετρήσιμους στόχους.

Στο Επιχειρησιακό Σχέδιο διατυπώνονται με τη μορφή αξόνων οι αναπτυξιακές προτεραιότητες του Δήμου, οι οποίες διαμορφώνονται σύμφωνα με τις εθνικές και περιφερειακές αναπτυξιακές προτεραιότητες και σε συνάρτηση με θεσμοθετημένα εργαλεία χωρικού σχεδιασμού. Στην ίδια ενότητα καταρτίζονται τα σχέδια δράσης του Δήμου, τα οποία περιλαμβάνουν κατηγορίες έργων ή επαναλαμβανόμενες λειτουργίες των οργάνων διοίκησης. Στον Επιχειρησιακό Σχεδιασμό προσδιορίζονται δράσεις υπερτοπικής σημασίας και προώθησης διαδημοτικών συνεργασιών, διασφαλίζοντας τις αρχές της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης ενώ παράλληλα οι δράσεις ιεραρχούνται, καθορίζεται το χρονοδιάγραμμα υλοποίησής τους, καταγράφονται οι πηγές χρηματοδότησης και καταρτίζονται χρηματοδοτικοί πίνακες.

Η ενότητα με τους Δείκτες Παρακολούθησης και Αξιολόγησης περιλαμβάνει την κατάρτιση δεικτών προκειμένου να επιτευχθεί η παρακολούθηση και αξιολόγηση του Ε.Π. Οι Δείκτες

---

<sup>21</sup> ΦΕΚ 2970/2014 : Περιεχόμενο, δομή και τρόπος υποβολής των Πενταετών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) α' βαθμού για τη δημοτική περίοδο 2014-2019

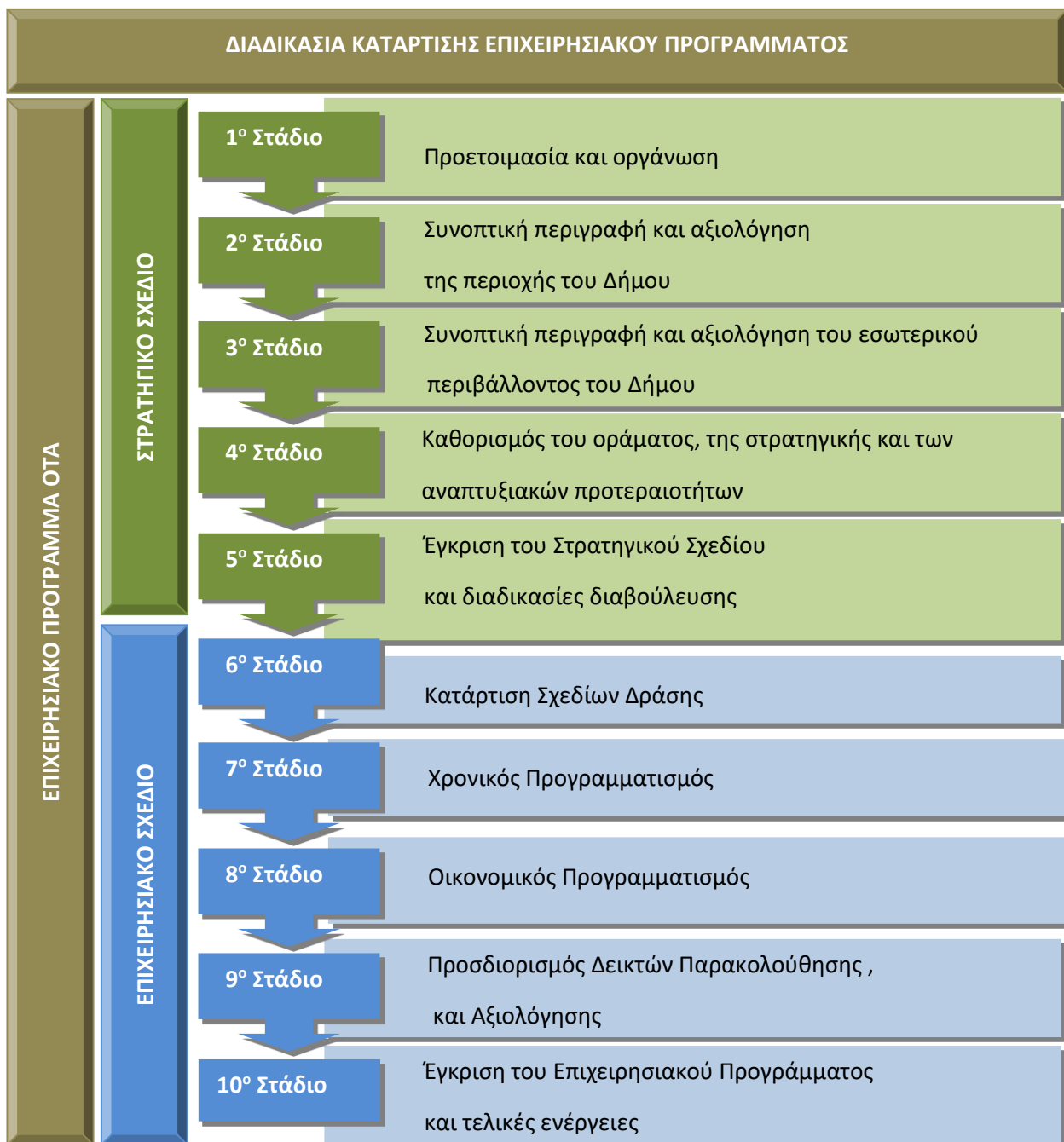
<sup>22</sup> Ως Νομικά Πρόσωπα του Δήμου νοούνται τα Ιδρύματα και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, οι αστικές εταιρείες μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα και οι κάθε λογής επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α. α' βαθμού (επιχειρήσεις ΠΔ 410/95, κοινωφελείς επιχειρήσεις, ανώνυμες εταιρείες Ο.Τ.Α. καθώς και δημοτικές επιχειρήσεις ειδικού σκοπού).

αξιοποιούνται για την ποσοτικοποίηση των στόχων, προκειμένου αυτοί να καταστούν μετρήσιμοι.

Για την κατάρτιση των Ε.Π. ακολουθούνται δέκα βήματα τα οποία παρουσιάζονται στο διάγραμμα που ακολουθεί (Διάγραμμα 2.3).

**Διάγραμμα 2.3**

**Διαδικασία κατάρτισης Επιχειρησιακών Προγραμμάτων Ο.Τ.Α.**



Μέσα από τη διαδικασία των βημάτων που ακολουθούνται για την κατάρτιση των Ε.Π. στους Δήμους, διαμορφώνεται το όραμα και η αποστολή, λαμβάνονται πληροφορίες μέσω των διαδικασιών διαβούλευσης, αναλύονται πληροφορίες, αναδεικνύονται κρίσιμα ζητήματα που αντιμετωπίζει ο οργανισμός, χαράσσεται η στρατηγική, υλοποιούνται δράσεις και αξιολογούνται.

## **2.4 Διαδικασίες μέτρησης παρακολούθησης και αξιολόγησης και οφέλη για τον επιχειρησιακό προγραμματισμό των Ο.Τ.Α.**

Για έναν Οργανισμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχει ιδιαίτερη σημασία να παρακολουθεί και να αξιολογεί την αποτελεσματικότητα των στρατηγικών και των προγραμμάτων δράσης που έχει αποφασίσει να εφαρμόσει.

Η παρακολούθηση επιτρέπει στους οργανισμούς να εντοπίζουν έγκαιρα πιθανά προβληματικά πεδία και να αναθεωρούν τα προγράμματα δράσης τους, επιλέγοντας νέους στόχους.

Η στοχοθεσία είναι μια διαρκώς ανατροφοδοτούμενη και δυναμική διαδικασία με την οποία επιδιώκεται η βελτίωση της αποτελεσματικότητας και συλλογικής δράσης της διοίκησης, η πληρέστερη εκπλήρωση της αποστολής του οργανισμού και η ανταπόκρισή της στις ανάγκες της κοινωνίας<sup>23</sup>.

Όπως αναφέρθηκε σε προηγούμενο κεφάλαιο, η διαδικασία της μέτρησης παρέχει στους διοικούντες όλες τις απαραίτητες πληροφορίες σχετικά με την εφαρμογή ή μη των επιλεγμένων στρατηγικών καθώς και τη δυνατότητα επανακαθορισμού και αναθεώρησης αυτών ανάλογα με τις ανάγκες και τις αλλαγές που προκύπτουν κάθε φορά.

Στις ενότητες που ακολουθούν, παρατίθενται τα οφέλη που προκύπτουν από την εφαρμογή διαδικασιών μέτρησης, παρακολούθησης και αξιολόγησης στον επιχειρησιακό σχεδιασμό των Ο.Τ.Α.

---

<sup>23</sup> ΝΟΜΟΣ ΥΠ' ΑΡΙΘ. 4369/2016: "Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων (διαφάνεια – αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις (Άρθρο 22)

### **2.4.1 Ενίσχυση της Λογοδοσίας**

Ένα σύστημα μέτρησης, παρακολούθησης και αξιολόγησης, εκτός από τη βελτίωση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας, τείνει να δημιουργήσει μεγαλύτερη διαφάνεια σχετικά με τις συνθήκες λήψης των αποφάσεων, επηρεάζοντας και μεταβάλλοντας τον πολιτικό ρυθμιστικό ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης (Σπανού, 1991, σελ.102).

Η έννοια της λογοδοσίας είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με τις έννοιες της διαφάνειας και της νομιμότητας.

Ως λογοδοσία ορίζεται μια κοινωνική σχέση όπου ένας παράγοντας είναι υποχρεωμένος να εξηγήσει τη στάση του σε ένα κοινό και να υποστεί τις αρνητικές ή θετικές συνέπειες. Είναι η υποχρέωση που έχουν οι αρμόδιοι να απαντούν για τα καθήκοντα που τους έχουν εκχωρηθεί και έχουν οι ίδιοι αποδεχθεί. Αφορά επίσης και στην υποχρέωσή τους να υποβάλλουν αναφορές για τη χρήση και τη διαχείριση των πόρων που τους έχουν διατεθεί.

Η λογοδοσία των πολιτικών και των δημόσιων λειτουργών ως προς τις πράξεις τους και τον τρόπο με τον οποίο αξιοποιούν τους δημόσιους πόρους, αποτελεί καθοριστικό παράγοντα για τη δημιουργία σχέσεων εμπιστοσύνης μεταξύ πολιτών και δημοσίων οργανισμών.

Μια ηγεσία που συμπεριφέρεται με διαφάνεια και βασίζεται στην αμοιβαία ανατροφοδότηση, την εμπιστοσύνη και την ανοιχτή επικοινωνία, παρέχει κίνητρα στο ανθρώπινο δυναμικό για να συνεισφέρει στην επιτυχία της οργάνωσης.

### **2.4.2 Ενίσχυση της Δημόσιας Συμμετοχής**

Απαραίτητο κίνητρο για τη βελτίωση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας των δημόσιων οργανώσεων αποτελεί η ενθάρρυνση συμμετοχής των πολιτών και των εκπροσώπων τους, σε διαδικασίες λήψης αποφάσεων.

Αποτελεί μια από τις σημαντικότερες διαστάσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης προκειμένου να συνδέσει την ικανότητα δράσης της με τον τελικό αποδέκτη δηλαδή τον πολίτη. Η

ικανοποίηση των αναγκών των κατοίκων μιας περιοχής θα πρέπει να είναι και το κριτήριο αξιολόγησης της δράσης της.

Η ανατροφοδότηση που προέρχεται από αυτούς μέσα από την υποβολή παραπόνων, ιδεών και προτάσεων θεωρείται ότι μπορεί να συμβάλλει σημαντικά στη βελτίωση των υπηρεσιών και των προϊόντων.

Σε μια δημοκρατική κοινωνία, οι απόψεις των πολιτών είναι πάντοτε σημαντικές. Στο βαθμό που οι τοπικές αρχές γνωρίζουν τις προσδοκίες και απαιτήσεις των πολιτών, θα είναι σε θέση να προσαρμόσουν καλύτερα τη δράση τους σ' αυτές, πετυχαίνοντας ένα συμβιβασμό ανάμεσα στο οικονομικά εφικτό και το επιθυμητό.

Ο ρόλος των πολιτών δεν είναι ανταγωνιστικός αλλά παραπληρωματικός προς εκείνον των αιρετών. Αξιολογώντας τη δράση των εκλεγμένων αντιπροσώπων τους, οι πολίτες, συμβάλλουν στην προσαρμογή ή τη μεταβολή της, ενώ οι τοπικές αρχές εγγυώνται τη σταθερότητα και τη συνέχεια (Σπανού, 1991, σελ.107).

Η ενδυνάμωση της συμμετοχής των πολιτών στη δημόσια διοίκηση και πολιτική επιτυγχάνεται μέσω της σωστής πληροφόρησης για τα δημόσια θέματα, υιοθέτησης μηχανισμών διαβούλευσης και μέσω συνθηκών άμεσης συμμετοχής ( έρευνες της κοινής γνώμης, δημοσκοπήσεις, τοπικά δημοψηφίσματα κ.α.) (Λαδή, Νταλάκου, 2016, σελ.228).

### **2.4.3 Διαμόρφωση κατάλληλης Οργανωσιακής Κουλτούρας**

Η κατάλληλη οργανωσιακή κουλτούρα, ως έννοια ιδιαίτερα κρίσιμη για την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα ενός οργανισμού, συμβάλει στην επιτυχή παρακολούθηση και αξιολόγηση των προγραμμάτων δράσεων που επιχειρούν οι Ο.Τ.Α.

Πρόκειται για ένα σύνολο συμπεριφορών, ηθικών αρχών και αξιών που μεταδίδονται, εφαρμόζονται και ενισχύονται από τα μέλη των οργανισμών, ενώ επηρεάζονται από εθνικές, κοινωνικοπολιτικές και νομικές παραδόσεις και συστήματα.

Σύμφωνα με τον E.Schein (1985): *“Κουλτούρα είναι ένα δομημένο σύνολο από βασικές παραδοχές που έχουν ανακαλυφθεί- εφευρεθεί ή αναπτυχθεί από μια δεδομένη ομάδα*

*καθώς αυτή μαθαίνει να αντιμετωπίζει προβλήματα εξωτερικής προσαρμογής η εσωτερικής ολοκλήρωσης- οι οποίες έχουν αποδώσει ικανοποιητικά στο παρελθόν ώστε να θεωρούνται ότι ισχύουν γενικά και επομένως μπορούν να διδαχθούν σε νέα μέλη ως ο σωστός τρόπος αντίληψης, σκέψης, αίσθησης σχετικά με τα προβλήματα αυτά”.*

Ο Selzinck (Μπουραντάς, 2015, σελ.654) μιλάει για “ενσωμάτωση” αξιών στην οργανωτική δομή μέσα από τον προσδιορισμό της αποστολής, των προγραμμάτων, του τρόπου επιλογής και αξιολόγησης ενώ ο Pettigrew (Μπουραντάς, 2015, σελ.661) αναφέρει ότι *“η κουλτούρα κινητοποιεί τη διάθεση, τις δράσεις και τη συνειδητοποίηση των ανθρώπων, εξασφαλίζει δηλαδή αυτό που λέμε «αφοσίωση» προς ένα κοινό «μεγάλο» σκοπό”.*

Υπάρχει ισχυρή συσχέτιση μεταξύ κουλτούρας και αποτελεσματικότητας των οργανισμών και αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι η κουλτούρα λειτουργεί σαν μέσο ολοκλήρωσης, συνεργασίας και επικοινωνίας των στελεχών ενός οργανισμού, έχει τη δύναμη να κινητοποιεί όλα τα στελέχη προς την επίτευξη κοινών στόχων, ενώ παράλληλα συμβάλει στην αντιμετώπιση της πολυπλοκότητας του περιβάλλοντος μέσα στο οποίο δραστηριοποιείται ο οργανισμός.

Η έλλειψη κατάλληλα διαμορφωμένης οργανωσιακής κουλτούρας έχει αρνητικές συνέπειες όπως η αντίσταση των εργαζομένων σε πιθανές αλλαγές και βελτιώσεις, ύπαρξη χαμηλού ηθικού, απροθυμία καταβολής προσπαθειών για υλοποίηση προγραμμάτων δράσης που αναλαμβάνουν οι οργανισμοί, μικρή συνοχή και αφοσίωση των εργαζομένων στην επιδίωξη βασικών στόχων του οργανισμού.

#### **2.4.4 Ανάδειξη του ρόλου της Ηγεσίας**

Στη διαμόρφωση της οργανωσιακής κουλτούρας επιδρούν όλα τα στελέχη ενός οργανισμού ανεξαρτήτως ιεραρχικού επιπέδου.

Συχνά η επιτυχία ή αποτυχία ενός οργανισμού αποδίδεται σε μεγάλο βαθμό στην ηγεσία του.

Ως ηγεσία θα μπορούσε να ορισθεί *“η διαδικασία επηρεασμού των στάσεων και της συμπεριφοράς μιας μικρής ή μεγάλης, τυπικής ή άτυπης ομάδας ανθρώπων από ένα άτομο*



*(ηγέτη) με τέτοιο τρόπο, ώστε εθελοντικά, πρόθυμα και με την κατάλληλη συνεργασία να προσπαθούν να υλοποιήσουν στόχους που απορρέουν από την αποστολή της ομάδας με τη μεγαλύτερη δυνατή αποτελεσματικότητα” (Μπουραντάς, 2015, σελ.368).*

Ουσιαστικά είναι ο τρόπος με τον οποίο ο ηγέτης χαράσσει τις κατευθυντήριες γραμμές που προάγουν και διευκολύνουν την επίτευξη της αποστολής, την πραγμάτωση του οράματος ενός οργανισμού και των συναφών στρατηγικών που απαιτούνται για την υλοποίησή του. Είναι ο τρόπος με τον οποίο ο ηγέτης προσανατολίζει τους συνεργάτες του προς το όραμα έτσι ώστε μέσω της δημιουργίας ομάδων και συνασπισμών να αγωνιστούν με ενθουσιασμό για την υλοποίησή του.

Η κινητοποίηση, η έμπνευση και η ενεργοποίηση των στελεχών ενός οργανισμού είναι παράγοντας στρατηγικής σημασίας προκειμένου να ξεπεραστούν εμπόδια που σχετίζονται με την αλλαγή, τις προκαταλήψεις στο νέο και τις εμμονές στο παλιό (Γεωργόπουλος, 2015, σελ.172).

Η ηγεσία οφείλει να προωθεί ενεργά ένα πνεύμα ανοικτής επικοινωνίας, διαφάνειας και συνεργασίας με τα εμπλεκόμενα στελέχη προκειμένου να επιτύχει ανάπτυξη του οργανισμού, κατάργηση των οργανωσιακών αγκυλώσεων και δημιουργία κατάλληλου περιβάλλοντος, που ευνοεί την καινοτομία και τη διαμόρφωση προτάσεων για βελτίωση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας.

#### **2.4.5 Ανάδειξη του ρόλου της Επικοινωνίας**

Πολλές φορές οι εργαζόμενοι σε έναν οργανισμό, δεν κατανοούν την άμεση ή έμμεση χρησιμότητα των αλλαγών που υιοθετεί η διοίκηση, λόγω έλλειψης αποτελεσματικής επικοινωνίας με τους υπευθύνους των αλλαγών. Επίσης η έλλειψη εμπιστοσύνης και αξιοπιστίας των όσων εισηγούνται τις αλλαγές μπορεί να προκαλούν αρνητικές στάσεις στις αλλαγές.

Η επικοινωνία αποτελεί έναν από τους πιο σημαντικούς και κρίσιμους παράγοντες επιτυχίας ενός οργανισμού. Αποτελεί ουσιαστικά το marketing της αλλαγής και έχει ως στόχο να δημιουργήσει το κατάλληλο κλίμα και αίσθημα συμμετοχής στους ανθρώπους. Σύμφωνα με

τον Barnard (Μπουραντάς, 2015, σελ.531) πρωταρχική λειτουργία του διοικητικού στελέχους είναι η δημιουργία όλων των απαραίτητων συνθηκών για την ανάπτυξη της αποτελεσματικής επικοινωνίας.

Η ηγεσία, η παρακίνηση, η συνεργασία και το καλό κλίμα εντός του οργανισμού δεν μπορούν να επιτευχθούν χωρίς αποτελεσματική επικοινωνία.

Μέσω αυτής γίνεται γνωστό το όραμα του οργανισμού, η αποστολή του, η στρατηγική του, οι στόχοι και οι πολιτικές καθώς και οι διαδικασίες τις οποίες εφαρμόζει ο οργανισμός για την επίτευξή τους. Διαμορφώνεται η εταιρική κουλτούρα, επιτυγχάνεται η εκπαίδευση και η ανάπτυξη του ατόμου.

Πολλές φορές οι πραγματικές αιτίες των δυσλειτουργιών που συναντώνται εντός του οργανισμού, όπως η έλλειψη συντονισμού, η έλλειψη παρακίνησης, οι εργασιακές συγκρούσεις, είναι αποτέλεσμα της ανυπαρξίας διαδικασιών επικοινωνίας.

Οι συγκρούσεις αντιμετωπίζονται αποτελεσματικά και γρήγορα όταν η επικοινωνία είναι άμεση, άτυπη και ανοικτή.

Η εκπαίδευση είναι η πιο αποτελεσματική μέθοδος για την αντιμετώπιση της αντίστασης στην αλλαγή των εμπλεκόμενων στελεχών, προκειμένου να αντιληφθούν το περιεχόμενο και τα οφέλη της αλλαγής, να νιώσουν περισσότερο ασφαλή και να διαμορφώσουν νέες στάσεις και συμπεριφορές που απαιτεί η νέα κατάσταση (Μπουραντάς, 2005, σελ.181).

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

Παρακολουθούνται και αξιολογούνται τα Επιχειρησιακά Προγράμματα στους Δήμους;

Η περίπτωση του Δήμου Παπάγου-Χολαργού

### 3.1 Εισαγωγή

Μέρος της παρούσας εργασίας αποτελεί η πραγματοποίηση εμπειρικής έρευνας στο Δήμο Παπάγου-Χολαργού για τη διερεύνηση βασικών ερωτημάτων που σχετίζονται με την εφαρμογή του επιχειρησιακού προγραμματισμού στο Δήμο, την παρακολούθηση και αξιολόγησή του καθώς και με τους παράγοντες εκείνους που επιτρέπουν ή δυσχεραίνουν την εφαρμογή σχετικών διαδικασιών.

Στο κεφάλαιο αυτό αρχικά γίνεται αναφορά στη μεθοδολογία της έρευνας, παρουσιάζονται βασικά χαρακτηριστικά του Δήμου Παπάγου-Χολαργού καθώς και βασικά στοιχεία του επιχειρησιακού του σχεδιασμού. Ακολουθεί η παρουσίαση της έρευνας και των συμπερασμάτων που προέκυψαν.

### 3.2 Μεθοδολογία έρευνας

Για την περίοδο 2014-2019 ο Δήμος Παπάγου-Χολαργού συνέταξε ένα ολοκληρωμένο, ρεαλιστικό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα, βασισμένο σε πραγματικές ανάγκες και προτεραιότητες, τόσο για την τοπική κοινωνία όσο και για το Δήμο ως οργανισμό.

Στόχος της εμπειρικής έρευνας που πραγματοποιήθηκε, ήταν να δοθούν απαντήσεις σε ερευνητικά ερωτήματα όπως:

- ✚ κατά πόσο εφαρμόζεται ο επιχειρησιακός προγραμματισμός στο δήμο και αν όχι ποιοι είναι οι σημαντικότεροι φραγμοί
- ✚ κατά πόσο αξιολογούνται οι παρεχόμενες υπηρεσίες του δήμου και αν οι διαδικασίες αυτές εναρμονίζονται με την παρακολούθηση του Ε.Π.

- ✚ ποιοι παράγοντες επιδρούν ανασταλτικά στην εφαρμογή του Ε.Π. Ποιος ο ρόλος της πολιτικής βούλησης, του συντονισμού των υπηρεσιών, της συμμετοχής των στελεχών, της συμμετοχής των δημοτών
- ✚ ποια η συμβολή του Τμήματος Προγραμματισμού στην εφαρμογή του Ε.Π.

Για την ικανοποίηση των αναγκών της έρευνας, τα μεθοδολογικά εργαλεία άντλησης γνώσης από το ερευνητικό πεδίο που χρησιμοποιήθηκαν, είναι η συνέντευξη έρευνας και η συμπλήρωση ερωτηματολογίων. Πληροφορίες αντλήθηκαν επίσης από:

- ✚ το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα του Δήμου
- ✚ πρακτικά του Δημοτικού Συμβουλίου και των Δημοτικών Κοινοτήτων
- ✚ πραγματοποιηθείσες μελέτες
- ✚ την ανάλυση των αποτελεσμάτων των διαβουλεύσεων
- ✚ από τις ετήσιες εκθέσεις πεπραγμένων των υπηρεσιών
- ✚ από τον πλεονασματικό προϋπολογισμό του Δήμου

πληροφορίες που βοήθησαν στην αξιολόγηση της πραγματοποιηθείσας έρευνας.

Σε ότι αφορά στη διαδικασία της συνέντευξης, αυτή αποτελεί ίσως την πιο διαδεδομένη μέθοδο άντλησης ποιοτικού υλικού και πληροφοριών στις κοινωνικές επιστήμες. Μπορεί να είναι αυστηρά δομημένη (structured interview) δηλαδή βασισμένη σε ένα δομημένο σχέδιο συνέντευξης ή ερωτηματολόγιο, μπορεί να είναι συνέντευξη πρόσωπο με πρόσωπο (face to face interview), τηλεφωνική συνέντευξη κ.τλ.

Επίσης, ανάλογα με το βαθμό δόμησης της συνέντευξης, δηλαδή το βαθμό τυποποίησης από τον ερευνητή, διακρίνεται σε τρία βασικά είδη:

- ✚ τη δομημένη συνέντευξη (structured interview), η οποία βασίζεται σε ένα αυστηρά προκαθορισμένο σύνολο ερωτήσεων το οποίο τίθεται προς όλους τους ερωτώμενους με τον ίδιο ενιαίο τρόπο
- ✚ την ημιδομημένη συνέντευξη (semi- structured interview), η οποία περιλαμβάνει ένα σύνολο προκαθορισμένων ερωτήσεων, παρουσιάζοντας όμως μεγαλύτερη ευελιξία ως προς τη σειρά των ερωτήσεων και το περιεχόμενό τους και

✚ τη μη δομημένη συνέντευξη (unstructured interview), η οποία χαρακτηρίζεται από απουσία προκαθορισμένων ερωτήσεων (Ιωσηφίδης, 2003, σελ.40)

Στην παρούσα έρευνα χρησιμοποιήθηκε η προγραμματισμένη συνέντευξη πρόσωπο με πρόσωπο, βασισμένη σε ένα δομημένο ερωτηματολόγιο, ώστε να επιτευχθεί συλλογή όσο το δυνατόν πλουσιότερων πληροφοριών για τις εμπειρίες, τις απόψεις και τις στάσεις των συμμετεχόντων.

Τέθηκαν έντεκα ερωτήματα στους συμμετέχοντες τα οποία ήταν προκαθορισμένα τόσο ως προς το περιεχόμενο και την ακριβή εκφώνηση, όσο και ως προς τη σειρά υποβολής και απευθύνθηκαν σε αιρετούς εκπροσώπους και στελέχη του Δήμου.

Ολοκληρώθηκαν δέκα οχτώ συνεντεύξεις εκ των οποίων οι τρεις απευθύνθηκαν σε αντιδημάρχους<sup>24</sup>, η μια προς τον Γενικό Γραμματέα του Δήμου, τέσσερις συνεντεύξεις προς Προϊσταμένους Διευθύνσεων<sup>25</sup> και δέκα συνεντεύξεις προς Προϊσταμένους Τμημάτων και στελέχη του Δήμου.

Σε ότι αφορά στον τύπο των ερωτημάτων που τέθηκαν, σύμφωνα με τον Ιωσηφίδη (2003, σελ.42), υπάρχουν διάφορα είδη όπως κλειστές ερωτήσεις, ανοικτές, μεικτές, καθοδηγητικές, ερωτήσεις προκατάληψης, περιγραφικές, δομικές, υποθετικές, εισαγωγικές και συμπερασματικές, ερωτήσεις γνώμης.

Στην παρούσα έρευνα, κατά το στάδιο σύνταξης του οδηγού της συνέντευξης, χρησιμοποιήθηκαν κατά βάση ερωτήματα ανοικτού τύπου (open questions), προκειμένου να ληφθούν από τους ερωτώμενους άμεσες, αυθόρμητες και ρεαλιστικές απαντήσεις δίχως προκαθορισμούς.

Το ίδιο είδος ερωτήσεων χρησιμοποιήθηκε και για τα ερωτηματολόγια τα οποία απευθύνθηκαν σε δείγμα εβδομήντα πέντε διοικητικών στελεχών του Δήμου εκ των οποίων απαντήθηκαν, τόσο σε ηλεκτρονική όσο και σε έντυπη μορφή τα σαράντα δυο.

---

<sup>24</sup>Σύμφωνα με το άρθρο 59 του Ν.3852/2010 (Πρόγραμμα Καλλικράτης), στο Δήμο Παπάγου-Χολαργού το έργο του Δημάρχου επικουρούν πέντε αντιδήμαρχοι. Είναι σύμβουλοι της πλειοψηφίας και ορίζονται από το Δήμαρχο.

<sup>25</sup>Σύμφωνα με τον Οργανισμό Εσωτερικών Υπηρεσιών (ΦΕΚ 3125Β/26.11.2012), η βασική οργάνωση του Δήμου περιλαμβάνει πέντε Διευθύνσεις.

Εκτιμάται ότι το ποσοστό συμπλήρωσης των ερωτηματολογίων θα ήταν υψηλότερο, αν δεν υπήρχαν χρονικοί και ουσιαστικοί περιορισμοί, όπως ύπαρξη καταληκτικής ημερομηνίας υποβολής της διπλωματικής εργασίας, καθώς και η χρονική περίοδος διεξαγωγής της έρευνας που συνέπεσε με τις καλοκαιρινές άδειες των στελεχών του Δήμου.

Και στην περίπτωση των συνεντεύξεων και στην περίπτωση των ερωτηματολογίων, επιδίωξη ήταν η άντληση στοιχείων από άτομα με γνώση στους θεματικούς τομείς στους οποίους βασίστηκε ο Στρατηγικός Σχεδιασμός του Δήμου και συγκεκριμένα στον τομέα “Περιβάλλον και Ποιότητα ζωής”, στον τομέα “Κοινωνική Πολιτική, Υγεία, Παιδεία, Πολιτισμός και Αθλητισμός” και τέλος από στον τομέα “Τοπική Οικονομία και Απασχόληση”.

### **3.3 Βασικά χαρακτηριστικά του Δήμου Παπάγου-Χολαργού**

Ο Δήμος Παπάγου-Χολαργού είναι Καλλικρατικός Δήμος (Ν.3852/ΦΕΚ 87Α/2010) και προέρχεται από την ένωση δύο πρώην Δήμων, του Δήμου Παπάγου<sup>26</sup> και του Δήμου Χολαργού<sup>27</sup>. Απαρτίζεται από δυο Δημοτικές Ενότητες, τη Δημοτική Ενότητα Παπάγου και τη Δημοτική Ενότητα Χολαργού, ενώ σύμφωνα με τη διοικητική διαίρεση του προγράμματος «Καλλικράτης», ανήκει στην Περιφέρεια Αττικής και ειδικότερα στην Περιφερειακή Ενότητα Βορείου Τομέα Αθηνών.

Χωροθετείται στο λεκανοπέδιο Αττικής, στους πρόποδες του Υμηττού, βορειοανατολικά του Δήμου Αθηναίων και εκτείνεται σε απόσταση 10,34 τ.χλμ.

Στο νοτιοανατολικό τμήμα του Δήμου βρίσκεται ο ορεινός όγκος του Υμηττού, τμήμα του οποίου ανήκει στα διοικητικά όρια του Δήμου. Η άμεση γειτνίαση του Δήμου με τον Υμηττό αποτελεί το μεγαλύτερο «προνόμιο» της πόλης. Η θέση του σε σχέση με το βουνό, η παρουσία αρχαιοτήτων, το ήπιο ανάγλυφο και τα οικολογικά χαρακτηριστικά της ευρύτερης ζώνης εγγύτητας της πόλης με τον ορεινό όγκο, σε συνδυασμό με την κοντινή απόσταση από το κέντρο της Αθήνας είναι στοιχεία που ενισχύουν το σημαντικό ρόλο που παίζει ο Υμηττός στη ζωή της πόλης.

---

<sup>26</sup> Αναγνωρίστηκε ως Δήμος το 1982 με το Π.Δ.554/ΦΕΚ 98 /Α/1982

<sup>27</sup> Αναγνωρίστηκε ως Δήμος το 1963 με το Β.Δ.212/ΦΕΚ 45 /Α /1963

Ο Δήμος από τη σύστασή του έως και σήμερα έχει ως βασικό χαρακτήρα τη χρήση κατοικίας, αποτελώντας οργανωμένη αστική περιοχή με υπηρεσίες εμπορίου, πρόνοιας και αναψυχής.

Διαθέτει καλή ρυμοτομία που οφείλεται στο γεγονός ότι και οι δύο πρώην Δήμοι, που συνιστούν τις σημερινές Δημοτικές Ενότητες, είναι αποτέλεσμα οικοδομικών συνεταιρισμών, που εφάρμοσαν συγκεκριμένο σχεδιασμό με στόχο τη δημιουργία κηπουπόλεων.

Σε ότι αφορά στα δημογραφικά και κοινωνικά του χαρακτηριστικά, κατά την απογραφή του 2011, καταμετρήθηκαν 44.539 μόνιμοι κάτοικοι (13.699) στη Δημοτική Κοινότητα Παπάγου και 30.840 στη Δημοτική Κοινότητα Χολαργού), που αποτελούν το 7,52% του πληθυσμού του Βόρειου Τομέα Αθηνών και το 1,16% του πληθυσμού της Περιφέρειας Αττικής.<sup>28</sup>

Αποτελείται από ένα σύνολο 18.952 νοικοκυριών εκ των οποίων ποσοστό της τάξης του 66,77% είναι πυρηνικές οικογένειες.<sup>29</sup>

Αξίζει να σημειωθεί το υψηλό μορφωτικό επίπεδο των κατοίκων του Δήμου, με το ποσοστό αποφοίτων ανώτερης και ανώτατης εκπαίδευσης να αγγίζει το 45% του πληθυσμού του, ενώ ένα ποσοστό της τάξης του 10% ανήκει σε κατόχους διδακτορικού και μεταπτυχιακού διπλώματος.

Η εσωτερική οργάνωση και το οργανόγραμμα (Διάγραμμα 3.1) του Δήμου αποτυπώνονται στον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας (Ο.Ε.Υ.)<sup>30</sup>.

---

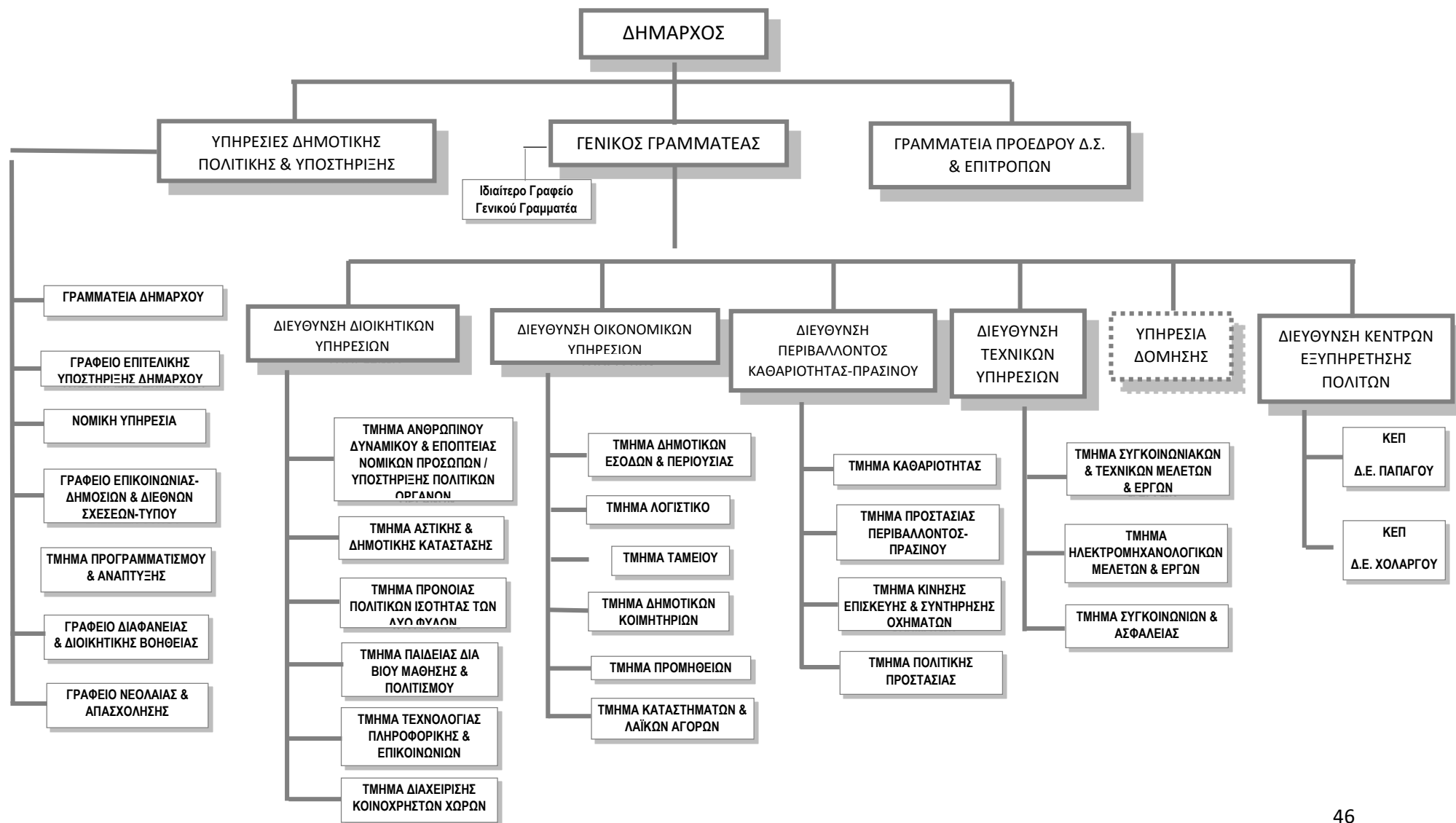
<sup>28</sup> <http://www.statistics.gr>

<sup>29</sup> Οικογένειες που δημιουργούνται με γάμο και αποτελούνται από τους συζύγους μόνο ή από τους συζύγους και τα παιδιά τους.

<sup>30</sup> ΦΕΚ 3125B/26.11.2012 όπως τροποποιήθηκε με τα ΦΕΚ 243B/08.02.2013 και 3411B/31.12.2013

Διάγραμμα 3.1

Οργανόγραμμα Δήμου Παπάγου-Χολαργού





Το έργο του επικουρούν τα Νομικά Πρόσωπα που ιδρύθηκαν για το σκοπό αυτό από το Δήμο Παπάγου-Χολαργού και είναι:

- ✚ ο Δημοτικός Οργανισμός Πολιτισμού, Αθλητισμού και Περιβάλλοντος (Δ.Ο.Π.Α.Π.)
- ✚ ο Δημοτικός Οργανισμός Κοινωνικής Μέριμνας και Προσχολικής Αγωγής (Δ.Ο.Κ.ΜΕ.Π.Α.)
- ✚ το Αρχείο-Μουσείο Παλαιών Χαρτών και Χαρακτικών Αττικής
- ✚ η Σχολική Επιτροπή Πρωτοβάθμιας Εκπαίδευσης και
- ✚ η Σχολική Επιτροπή Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης

Όλα τα ανωτέρω χαρακτηριστικά του Δήμου αποτυπώθηκαν στο Στρατηγικό του Σχέδιο και με τη βοήθεια της SWOT ανάλυσης επέτρεψαν τη διαμόρφωση των στρατηγικών του στόχων και τη σύνδεσή τους με καθορισμένους άξονες και μέτρα.

### **3.4 Ο Επιχειρησιακός Σχεδιασμός στο Δήμο Παπάγου-Χολαργού**

Με την ψήφιση του κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, για πρώτη φορά οι Ο.Τ.Α βρέθηκαν αντιμέτωποι με τη θεσμική υποχρέωση κατάρτισης Επιχειρησιακών Προγραμμάτων.

Στο πλαίσιο της υποχρέωσης αυτής και με την εφαρμογή του προγράμματος “Καλλικράτης” (Ν.3852/2010), ο διευρυμένος Δήμος Παπάγου-Χολαργού συνέταξε για την περίοδο 2011-2014 το πρώτο του Επιχειρησιακό Πρόγραμμα<sup>31</sup>.

Το Πρόγραμμα που καταρτίστηκε ήταν αποτέλεσμα της συνεργασίας εταιρείας συμβούλων με τις υπηρεσίες του Δήμου και ειδικότερα με Ομάδα Εργασίας που συγκροτήθηκε με Απόφαση Δημάρχου για το σκοπό αυτό.

Από την εμπειρία του πρώτου Ε.Π. του διευρυμένου Δήμου, έγινε εμφανές ότι η εφαρμογή των Ε.Π. καθώς και η παρακολούθηση και αξιολόγηση αυτών, αποτελεί μια ιδιαίτερα δύσκολη και απαιτητική διαδικασία για τους Ο.Τ.Α.

Η έλλειψη κουλτούρας προγραμματισμού και αξιολόγησης, όχι μόνο στους Ο.Τ.Α. αλλά γενικότερα σε φορείς του δημοσίου, αναδεικνύεται ως ένας από τους σημαντικότερους

---

<sup>31</sup> Εγκρίθηκε με την υπ’ αριθ. 277/01.12.2011 απόφαση Δημοτικού Συμβουλίου.

παράγοντας αδυναμίας εφαρμογής του επιχειρησιακού σχεδιασμού των οργανισμών. Καθοριστικής σημασίας κρίνεται η βούληση της διοίκησης για υιοθέτηση συστημάτων μέτρησης της επίδοσης και “επιβολή” διαδικασιών προγραμματισμού, κάτι που προϋποθέτει ότι η διοίκηση έχει τη γνώση και έχει αντιληφθεί την αξία σύνταξης Ε.Π.

Η οικονομική ύφεση που διανύει η χώρα έχει οδηγήσει σε ρυθμίσεις όπως ο περιορισμός προσλήψεων σε κρατικούς φορείς. Η έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού, ικανού να στελεχώσει αποτελεσματικά τα αρμόδια Τμήματα ή Διευθύνσεις Προγραμματισμού, καθώς και η περιορισμένη διοικητική ικανότητα παρακολούθησης και αξιολόγησης δράσεων των Ε.Π., είναι πρόσθετοι παράγοντες που επηρεάζουν τον επιχειρησιακό σχεδιασμό.

Στους ανασταλτικούς παράγοντες στην προσπάθεια ουσιαστικής εφαρμογής του επιχειρησιακού σχεδιασμού από τους Ο.Τ.Α. θα πρέπει να προστεθούν και η πλημμελής ενσωμάτωση διαδικασιών διαβούλευσης, τα προβλήματα συντονισμού των υπηρεσιών, η αντίσταση που προβάλλουν τα στελέχη των δήμων στην υιοθέτηση οποιασδήποτε αλλαγής, όπως και η μη κατάρτιση προϋπολογισμού προγραμμάτων με τον οποίο επιτυγχάνεται σύνδεση του Π/Υ με προκαθορισμένους στόχους της διοίκησης στο πλαίσιο ενός μεσοπρόθεσμου σχεδιασμού.

Για την χρονική περίοδο 2014-2019, βασική επιδίωξη της διοίκησης αποτέλεσε η σύνταξη ενός Επιχειρησιακού Προγράμματος που θα μετέφραζε βασικές επιλογές, επιδιώξεις και γενικούς στόχους της στρατηγικής του, σε συγκεκριμένες ενέργειες και παρεμβάσεις υλοποιούμενες από τις δημοτικές υπηρεσίες και τα Νομικά του Πρόσωπα.

Δεδομένου ότι κάθε χωρική ενότητα, μικρής ή μεγάλης κλίμακας, εντάσσεται σε ένα γενικότερο περιβάλλον και επηρεάζεται λιγότερο ή περισσότερο από τις εθνικές, ευρωπαϊκές και διεθνείς εξελίξεις και συγκυρίες, η κατάρτιση του επιχειρησιακού προγράμματος Δήμου έλαβε υπόψη του τις αναπτυξιακές προτεραιότητες της χώρας (Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης 2014-2020) καθώς και τον περιφερειακό σχεδιασμό (Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Αττικής).

Η πρώτη φάση του Επιχειρησιακού Προγράμματος, κατά την οποία διατυπώθηκε το όραμα, διαμορφώθηκε η Στρατηγική και εξειδικεύτηκε σε Άξονες, Μέτρα και Γενικούς στόχους, αποτέλεσε το Στρατηγικό Σχέδιο του Δήμου<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Εγκρίθηκε με την υπ.αριθ.245/19.10.2015 απόφαση Δ.Σ.

Η δεύτερη φάση<sup>33</sup>, με την ολοκλήρωση της οποίας ολοκληρώθηκε και η σύνταξη του Επιχειρησιακού Προγράμματος, περιλάμβανε τον προσδιορισμό συγκεκριμένων Δράσεων που οδηγούν στην υλοποίηση της Στρατηγικής του Δήμου, καθώς και τον καθορισμό Δεικτών Παρακολούθησης και Αξιολόγησης του Επιχειρησιακού Προγράμματος, οι οποίοι επιτρέπουν την ποσοτικοποίηση των Γενικών του Στόχων προκειμένου αυτοί να καταστούν μετρήσιμοι.

Κατά τη διαδικασία σύνταξης του Επιχειρησιακού Προγράμματος, με γνώμονα την ενεργό συμμετοχή όλων των εμπλεκόμενων, αιρετών και υπηρεσιακών στελεχών του Δήμου και με στόχο τη σύνταξη ενός ρεαλιστικού προγράμματος βασισμένου σε υπαρκτές ανάγκες και πραγματικές δυνατότητες, συγκροτήθηκε με Απόφαση Δημάρχου<sup>34</sup> Ομάδα Εργασίας για την υποστήριξη εκπόνησης του Σχεδίου αποτελούμενη από υπηρεσιακά στελέχη και αιρετούς εκπροσώπους του Δήμου.

Ήδη από το στάδιο της συγκρότησης της ανωτέρω ομάδας Εργασίας, την ευθύνη συντονισμού της οποίας είχε ο Δήμαρχος με αναπληρωτή τον Γενικό Γραμματέα του Δήμου, διαφάνηκε η επιθυμία της Διοίκησης για τη σύνταξη και την εφαρμογή ενός Ε.Π. που θα ανταποκρίνεται στις ανάγκες του Δήμου, λαμβάνοντας υπόψη του τα δυνατά και αδύνατα σημεία του, τις ευκαιρίες και τις απειλές.

Την ευθύνη για το συντονισμό και την εκπόνηση του Επιχειρησιακού προγράμματος, την επεξεργασία στοιχείων και την επιμέλεια των κειμένων είχε το τμήμα Προγραμματισμού και Ανάπτυξης, σε συνεργασία με τα όργανα Διοίκησης, τις Υπηρεσίες και τα Νομικά Πρόσωπα του Δήμου.

Μέρος του Στρατηγικού Σχεδίου του Δήμου αποτέλεσε η αποτύπωση και η αξιολόγηση της υφιστάμενης κατάστασης σε τρεις θεματικούς τομείς ανάπτυξης:

- **Περιβάλλον και Ποιότητα ζωής:** αφορά την προστασία και αναβάθμιση του φυσικού και δομημένου περιβάλλοντος της περιοχής του Δήμου και τη διασφάλιση της ποιότητας ζωής.

---

<sup>33</sup> Εγκρίθηκε με την υπ.αριθ. 333/21.12.2016 απόφαση Δ.Σ.

<sup>34</sup> Σχετική η υπ' αριθ. 1227/20.11.2014 Απόφαση Δημάρχου

- **Κοινωνική Πολιτική, Υγεία, Παιδεία, Πολιτισμός και Αθλητισμός:** αφορά τη βελτίωση της κοινωνικής ευημερίας των κατοίκων της περιοχής του Δήμου σε όλους τους αναφερόμενους τομείς.
- **Τοπική οικονομία και απασχόληση:** αφορά τη βελτίωση της τοπικής οικονομίας και απασχόλησης

Από την αξιολόγηση της υφιστάμενης κατάστασης στους ανωτέρω τομείς, προέκυψαν κρίσιμα ζητήματα ανάπτυξης για την αντιμετώπιση των οποίων σχεδιάστηκαν ειδικοί Στρατηγικοί Στόχοι.

Στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα του Δήμου για την περίοδο 2014-2019 έχουν ενταχθεί και υλοποιούνται σημαντικές πρωτοβουλίες και δράσεις, αποδεικνύοντας την πρόθεση και τη διάθεση της Διοίκησης για εφαρμογή του επιχειρησιακού σχεδιασμού.

Μία από τις πρωτοβουλίες αυτές είναι η υπογραφή του *Συμφώνου των Δημάρχων* για το Κλίμα και την Ενέργεια. Πρόκειται για σημαντική εθελοντική ευρωπαϊκή κίνηση των τοπικών αρχών οι οποίες δεσμεύονται οικειοθελώς να υλοποιήσουν δράσεις και έργα με κύριο στόχο τη μείωση των εκπομπών του CO<sub>2</sub>.

Στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας αυτής ο Δήμος προχώρησε στην εκπόνηση *Σχεδίου Δράσης για την Αειφόρο Ενέργεια*, προκειμένου να μετρήσει με επιστημονικό και τεκμηριωμένο τρόπο το ενεργειακό του αποτύπωμα. Στελέχη του Δήμου κλήθηκαν να πραγματοποιούν μετρήσεις σε συγκεκριμένα πεδία, τα αποτελέσματα των οποίων οδηγούν στη λήψη αποφάσεων για μείωση των εκπομπών του CO<sub>2</sub>.

Μια άλλη ενέργεια στην οποία προέβη η Δημοτική Αρχή είναι η σύνταξη του Τοπικού Σχεδίου Διαχείρισης Απορριμμάτων (ΤΣΔΑ). Σκοπός σύνταξης του Σχεδίου ήταν να αναλύσει και να αξιολογήσει το υφιστάμενο πλαίσιο διαχείρισης αποβλήτων του Δήμου και να προτείνει πρακτικές και ενέργειες βελτιστοποίησης στην κατεύθυνση της εξοικονόμησης οικονομικών, φυσικών και ανθρώπινων πόρων, ώστε να καταρτιστεί ένα ολοκληρωμένο Σχέδιο Διαχείρισης Αποβλήτων με συγκεκριμένους στόχους και δράσεις για τα επόμενα 10 έτη (2015-2025).

Στο πλαίσιο του ΤΣΔΑ η ανάπτυξη δικτύου «Πράσινων σημείων», η ενίσχυση της οικιακής κομποστοποίησης, η αύξηση της εκτροπής ρευμάτων αξιοποιήσιμων υλικών από το ΧΥΤΑ, μέσω της ανακύκλωσης υλικών (χαρτί, μέταλλα, πλαστικά, γυαλί, ξύλο), είναι δράσεις που

εμπεριέχονται στο Ε.Π. του Δήμου. Για την υλοποίηση των δράσεων αυτών καλούνται διοικητικά στελέχη να κάνουν τις απαραίτητες μετρήσεις και να δώσουν πληροφορίες όπως για ποσότητες (τόνους) απορριμμάτων προς ΧΥΤΑ, ΕΜΑΚ, δρομολόγια αποκομιδής απορριμμάτων, ανακυκλώσιμων υλικών και κλαδιών, ποσότητες (τόνους) ανακύκλωσης πλαστικού, γυαλιού, χαρτιού, μετάλλων, απόβλητα λιπαντικών ελαίων, μπαταριών, μεταχειρισμένων ελαστικών, λαμπτήρων και φωτιστικών κ.α.

Τέλος μια σειρά από τεχνολογικά projects μεταξύ των οποίων το live streaming των συνεδριάσεων του Δ.Σ. και η Ηλεκτρονική Διαβούλευση είναι έργα που υλοποιήθηκαν και δίνουν τη δυνατότητα στους πολίτες να ενημερώνονται και να συμμετέχουν στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Στην ίδια κατηγορία ανήκει και η εφαρμογή Citify app η οποία επιτρέπει στους δημότες να ενημερώνουν το Δήμο για ζητήματα που τους απασχολούν.

Στις έξυπνες εφαρμογές του Δήμου θα πρέπει να προστεθεί:

- ✚ το σύστημα τηλεματικής και διαχείρισης των οχημάτων, το οποίο οδηγεί σε εξοικονόμηση πόρων και αύξηση της παραγωγικότητας των υπηρεσιών του, μέσω της αποτελεσματικής και οικονομική οργάνωσης και διαχείριση του στόλου
- ✚ η Γεωπύλη του δήμου, μια δικτυακή πλατφόρμα στην οποία αποτυπώνεται ένα πλήθος γεωχωρικών πληροφοριών που αφορούν το Δήμο και με την ύπαρξη της οποίας κάτοικοι και επαγγελματίες αποκτούν άμεση πρόσβαση σε πληροφορίες και στοιχεία
- ✚ η επέκταση της *Κάρτας του Δημότη* η οποία επιτρέπει στους κατόχους όχι μόνο να απολαμβάνουν εκπτώσεις σε προγράμματα του δήμου και σε συμβεβλημένα καταστήματα αλλά και να πραγματοποιούν μια σειρά από ηλεκτρονικές συναλλαγές με το Δήμο.

Οι πρωτοβουλίες που παρουσιάστηκαν αποτελούν ενταγμένες στο Ε.Π. δράσεις που προέκυψαν από την αξιολόγηση της υφιστάμενης κατάστασης του Δήμου με τη βοήθεια της SWOT ανάλυσης. Συνδέονται με συγκεκριμένα μέτρα, άξονες και στρατηγικούς στόχους του επιχειρησιακού σχεδιασμού του Δήμου.

Παράλληλα καθ' όλη τη διάρκεια του έτους, οι υπηρεσίες του Δήμου πραγματοποιούν μετρήσεις που είναι απαραίτητες για την αξιολόγηση και τη λήψη σωστών αποφάσεων. Μετρήσεις που πραγματοποιούνται στον τομέα της καθαριότητας, της πρόνοιας, της

εξυπηρέτησης των πολιτών κ.λπ. παρουσιάζονται στην ετήσια έκθεση απολογισμού πεπραγμένων του Δημάρχου, αποτελώντας μια άτυπη μορφή παρακολούθησης και αξιολόγησης του επιχειρησιακού σχεδιασμού.

### **3.5 Παρουσίαση εμπειρικής έρευνας**

Η δεκαετής και πλέον εμπειρία από την ενεργοποίηση του θεσμού των Ε.Π., δείχνει ότι η πλειοψηφία των Δήμων της Ελληνικής επικράτειας έχει αποδεχθεί το θεσμό, όμως η συντριπτική πλειοψηφία αυτών περιορίζεται στο στάδιο της κατάρτισης των Ε.Π., ενώ παρατηρείται ανεπάρκεια και αναποτελεσματικότητα ως προς την αξιολόγηση και την εφαρμογή τους. Η ανεπάρκεια αυτή συνεπάγεται αδυναμία υλοποίησης και εφαρμογής της επιλεγμένης στρατηγικής του ΟΤΑ και κατά συνέπεια αδυναμία υλοποίησης του οράματος.

Σκοπός της παρούσας έρευνας είναι να αναδείξει τους παράγοντες εκείνους που επιδρούν ανασταλτικά στην αξιολόγηση και την εφαρμογή των Ε.Π. Ζητήματα όπως η πολιτική βούληση, η τεχνογνωσία και εμπειρία των στελεχών ενός Δήμου, ο συντονισμός των υπηρεσιών, η διαδικασία διαβούλευσης τόσο με στελέχη του Δήμου όσο και με τους πολίτες, ο ρόλος του Τμήματος Προγραμματισμού, είναι μερικά από τα ερωτήματα που ερευνώνται και απαντώνται στην έρευνα που ακολουθεί.

Η παρουσίαση της έρευνας γίνεται με τη σειρά των ερευνητικών ερωτημάτων που χρησιμοποιήθηκαν τόσο στη διαδικασία των συνεντεύξεων όσο και των ερωτηματολογίων και αναφέρεται στα ακόλουθα θεματικά πεδία:

#### **Η εφαρμογή του Επιχειρησιακού Προγραμματισμού στο Δήμο Παπάγου-Χολαργού**

Ένα από τα θέματα που ερευνήθηκαν είναι κατά πόσο εφαρμόζεται ο επιχειρησιακός προγραμματισμός στο Δήμο Παπάγου – Χολαργού.

Σε ότι αφορά στη διαδικασία των συνεντεύξεων, δώδεκα από τους δέκα οχτώ συμμετέχοντες δήλωσαν ότι ως ένα βαθμό εφαρμόζεται ο επιχειρησιακός προγραμματισμός στο δήμο, στηριζόμενοι στο γεγονός ότι για την περίοδο 2014-2019 καταρτίστηκε ένα ολοκληρωμένο

πρόγραμμα, χωρίς όμως να γίνεται συστηματική παρακολούθηση και αξιολόγηση των δράσεων που έχουν ενσωματωθεί σε αυτό.

Οι περισσότερες από τις δράσεις που προγραμματίζονται και υλοποιούνται, συμπεριλαμβανομένων των ετήσιων εργασιών του Τεχνικού Προγράμματος, βασίζονται στο εγκεκριμένο από το Δημοτικό Συμβούλιο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα του Δήμου.

Οι υπόλοιποι έξι από τους συμμετέχοντες στη διαδικασία, εξέφρασαν αρνητική άποψη υποστηρίζοντας ότι παράγοντες όπως η έλλειψη γνώσης, συντονισμού, εμπειρίας και διάθεσης, δεν αφήνουν τα περιθώρια για σωστή εφαρμογή του Ε.Π. Απαιτείται κατάλληλη εκπαίδευση των στελεχών του Δήμου ως προς τα στοιχεία που πρέπει να συλλέγουν, προκειμένου να παρακολουθούνται σωστά οι δράσεις και τονίστηκε η σπουδαιότητα της συμβολής του Τμήματος Προγραμματισμού στον ετήσιο σχεδιασμό δράσεων που οφείλουν να υλοποιούν οι υπηρεσίες του Δήμου. Τέλος αναφέρθηκε ότι την ουσιαστική εφαρμογή του Ε.Π. επηρεάζει αρνητικά η μη ενεργή συμμετοχή της κοινωνίας.

Από τους συμμετέχοντες στη συμπλήρωση των ερωτηματολογίων, ποσοστό 60% απάντησε ότι εφαρμόζεται ο επιχειρησιακός προγραμματισμός στο Δήμο, ποσοστό 15% απάντησε ότι “δεν γνωρίζει”, ενώ ποσοστό της τάξης του 25% απάντησε αρνητικά.

Το 25% των ερωτώμενων που απάντησαν αρνητικά στήριξαν την άποψή τους στο γεγονός ότι η καθημερινότητα, η «ανάγκη» της εκάστοτε διοίκησης για άμεση παρουσίαση έργου, η δυσκολία κατανόησης στο εσωτερικό του Δήμου σχετικών διαδικασιών και η έλλειψη συγκεκριμένου μεσοπρόθεσμου οικονομικού περιβάλλοντος, δυσκολεύει την εφαρμογή ενός συνεκτικού επιχειρησιακού σχεδίου, παρότι γίνεται συνεχής προσπάθεια ανάπτυξης μηχανισμών και διαδικασιών προγραμματισμού. Παράλληλα η ανυπαρξία κουλτούρας μεσοπρόθεσμου σχεδιασμού, η έλλειψη σωστού προγραμματισμού από την πλευρά της Διοίκησης, είναι στοιχεία που επηρεάζουν αρνητικά την εφαρμογή του Ε.Π. και την καθιστούν υποχρεωτική λόγω επιβολής της από το νόμο.

## **Η αξία εφαρμογής του Επιχειρησιακού Προγραμματισμού στη βελτίωση λειτουργίας του Δήμου**

Αναφορικά με την αξία εφαρμογής των Ε.Π., αξίζει να σημειωθεί ότι όλοι οι ερωτώμενοι, τόσο των συνεντεύξεων όσο και των ερωτηματολογίων, έδωσαν θετική απάντηση αναφέροντας ότι:

- ✚ Η εφαρμογή των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων βοηθάει στην άσκηση πολιτικής χωρίς αυτή να είναι ανερμάτιστη και αποσπασματική, αλλά στο πλαίσιο ενός ενιαίου προγραμματισμού, ενός ενιαίου σχεδίου με αρχή μέση και τέλος. Στοιχεία που πολλαπλασιάζουν την αποτελεσματικότητα της πολιτικής που ασκείται κάθε φορά.
- ✚ Με τον επιχειρησιακό προγραμματισμό καταγράφεται η πραγματικότητα, αναγνωρίζονται οι ανάγκες και προγραμματίζονται, ακολουθώντας βήματα που έχουν αλληλουχία, χωρίς να χάνεται το αποτέλεσμα που παράγεται από κάθε δράση του οργανισμού.
- ✚ Ενισχύεται η διαδικασία του ελέγχου, της διαφάνειας και της λογοδοσίας.
- ✚ Δίνεται το πολιτικό στίγμα της διοίκησης βοηθώντας τις υπηρεσίες να βάζουν προτεραιότητες και να προγραμματίζουν τις δραστηριότητές τους.
- ✚ Τίθενται στόχοι και διεκδικούνται χωρίς να παρατηρείται το φαινόμενο της απώλειας πόρων (οικονομικών, ανθρώπινων κ.α.).
- ✚ Ο επιχειρησιακός προγραμματισμός χρησιμοποιείται ως εργαλείο αναγνώρισης των κοινωνικών αναγκών προκειμένου να προαχθεί η κοινωνία σε όλα τα επίπεδα.

## **Λόγοι μη εφαρμογής των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων των Ο.Τ.Α**

Από τους συμμετέχοντες στη διαδικασία των συνεντεύξεων και των ερωτηματολογίων ζητήθηκε να αναφέρουν τους λόγους για τους οποίους δεν εφαρμόζεται ο επιχειρησιακός προγραμματισμός στους δήμους.

Σύμφωνα με τους συμμετέχοντες στη διαδικασία της συνέντευξης, οι σημαντικότεροι λόγοι είναι:



- ✚ Η αδυναμία της διοίκησης (αιρετών και υπηρεσιακών παραγόντων), να αντιληφθεί την αξία των επιχειρησιακών προγραμμάτων, περιορίζοντας τη δράσης της στο να διαχειρίζεται απλά την πραγματικότητα.
- ✚ Η έλλειψη παιδείας και γνώσης για τον τρόπο με τον οποίο οι εργαζόμενοι κινούνται και λειτουργούν οργανωμένα εντός προγράμματος ή σχεδίου, βάσει πραγματικών δυνατοτήτων.
- ✚ Τα προβλήματα της καθημερινότητας και η ανάγκη να λυθούν τρέχοντα ζητήματα, τα οποία σε συνδυασμό με την έλλειψη προσωπικού, παρασύρουν τα στελέχη και τα απομακρύνουν από το σχεδιασμένο προγραμματισμό, ξεχνώντας τον επιτελικό τους ρόλο που είναι και η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητάς τους.
- ✚ Η αδιαφορία και η άρνηση του διοικητικού προσωπικού το οποίο αποτελεί τη “μηχανή” για την εφαρμογή του επιχειρησιακού προγραμματισμού. Μη θετική ανταπόκριση στην υιοθέτηση αλλαγών.
- ✚ Η έλλειψη πολιτικής βούλησης αλλά και η αδυναμία του “ηγέτη” να αντιμετωπίσει τη νοοτροπία του δημοσίου υπαλλήλου και τη παγιωμένη αντίληψη που υπάρχει στους οργανισμούς του δημοσίου για τον τρόπο λειτουργίας τους.
- ✚ Η απουσία συντονισμού και παροχής πληροφοριών από το Τμήμα Προγραμματισμού για τις μεθόδους παρακολούθησης και αξιολόγησης που μπορούν να εφαρμόσουν οι υπηρεσίες.
- ✚ Η έλλειψη λογισμικών προγραμμάτων τα οποία συμβάλλουν στην ελαχιστοποίηση του χρόνου που απαιτείται για την υλοποίηση ενεργειών καθώς και την παρακολούθηση και αξιολόγησή αυτών.

Ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι απαντήσεις που δόθηκαν για το ίδιο ερώτημα από στελέχη του δήμου, τα οποία συμμετείχαν στη διαδικασία της συμπλήρωσης ερωτηματολογίων και τα οποία είχαν να επιλέξουν μεταξύ:

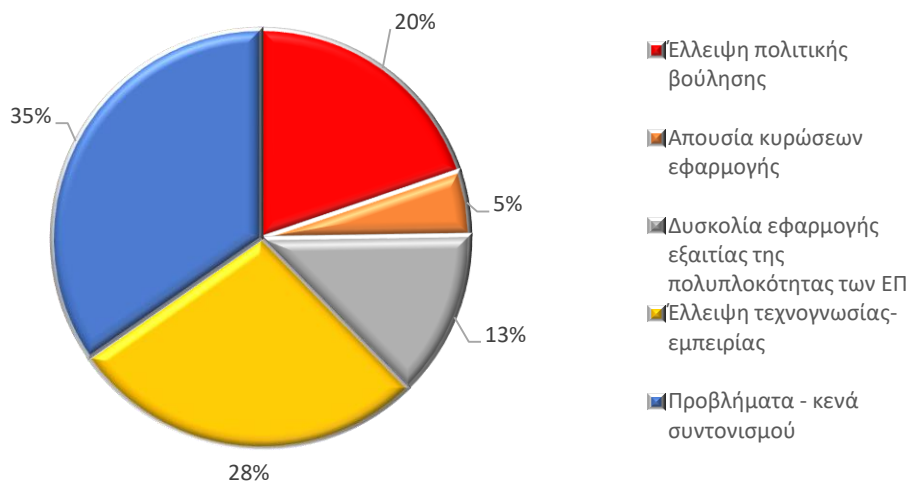
- a. έλλειψης πολιτικής βούλησης
- b. απουσίας κυρώσεων εφαρμογής
- c. δυσκολίας εφαρμογής εξαιτίας της πολυπλοκότητας των επιχειρησιακών προγραμμάτων

- d. έλλειψη τεχνογνωσίας-εμπειρίας μεταξύ των στελεχών του δήμου
- e. προβλήματα – κενά συντονισμού μεταξύ των διευθύνσεων και των τμημάτων του δήμου

Οι απαντήσεις τους αποτυπώνονται στο διάγραμμα 3.2 που ακολουθεί:

**Διάγραμμα 3.2**

**Λόγοι μη εφαρμογής των Ε.Π.**



Σύμφωνα με το διάγραμμα, ποσοστό της τάξης του 35% από τους συμμετέχοντες υποστηρίζει ότι βασικός λόγος μη εφαρμογής των Ε.Π. είναι τα προβλήματα που υπάρχουν και τα κενά συντονισμού μεταξύ των διευθύνσεων και των τμημάτων του δήμου, ενώ επόμενος βασικός λόγος με ποσοστό 28% είναι η έλλειψη τεχνογνωσίας και εμπειρίας.

Ακολουθούν η έλλειψη πολιτικής βούλησης με ποσοστό 20%, η δυσκολία εφαρμογής λόγω πολυπλοκότητας των Ε.Π. με 13% και η μη εφαρμογή λόγω απουσίας κυρώσεων με ποσοστό 5%.

## **Σχέση Επιχειρησιακού Προγράμματος και Προϋπολογισμού του Δήμου**

Σε ότι αφορά το ερώτημα του κατά πόσο εναρμονίζεται το Ε.Π. με τον Προϋπολογισμό του Δήμου, εκφράστηκαν δυο απόψεις.

Από τους δέκα οχτώ που συμμετείχαν στη διαδικασία της συνέντευξης, οι μισοί υποστηρίζουν ότι το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα εναρμονίζεται με τον Προϋπολογισμό του Δήμου, στηρίζοντας την άποψή τους στο γεγονός ότι οι δράσεις που προτείνονται κατά τη διαδικασία σύνταξης του Προϋπολογισμού, είναι δράσεις που εμπεριέχονται στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα.

Οι υπόλοιποι μισοί υποστηρίζουν ότι εναρμόνιση μπορεί να προκύψει και να επιτευχθεί μόνο με τη σύνταξη των Ετήσιων Προγραμμάτων Δράσης στο Δήμο, τα οποία θα προηγούνται της σύνταξης του προϋπολογισμού και τα οποία θα είναι το αποτέλεσμα της συνεργασίας αιρετών και υπηρεσιακών παραγόντων καθώς και διαδικασιών διαβούλευσης.

Από το ερώτημα αυτό αναδεικνύεται η ανάγκη κατάρτισης “Προϋπολογισμού Προγραμμάτων”, ενός προϋπολογισμού δηλαδή όπου η σύνταξη και η υλοποίησή του θα βασίζεται στο Ε.Π. του Δήμου το οποίο στοχεύει στην επίτευξη προκαθορισμένων στόχων στο πλαίσιο ενός μεσοπρόθεσμου σχεδιασμού. Η εκάστοτε διοίκηση δεν θα επικεντρώνεται στο πως θα αυξήσει τους οικονομικούς πόρους και πως θα τους διανέμει, αλλά πως θα αξιοποιήσει με αποτελεσματικότερο τρόπο τους πόρους που έχει στη διάθεσή της. Η αξιολόγηση των προγραμμάτων αυτών θα γίνεται μέσα από ποσοτικούς δείκτες που αφορούν τόσο στην αποτελεσματικότητα όσο και στην αποδοτικότητά τους.

## **Συμμετοχή των στελεχών του Δήμου στον σχεδιασμό και την υλοποίηση του Ε.Π.**

Όλα τα στελέχη και οι αιρετοί που συμμετείχαν στη διαδικασία της συνέντευξης απάντησαν θετικά σε ότι αφορά στη συμμετοχή τους στο σχεδιασμό και την υλοποίηση του Ε.Π. Σε ότι αφορά τη διαδικασία που εφάρμοσε το Τμήμα Προγραμματισμού & Ανάπτυξης αναφέρθηκαν τα εξής:

Οι δώδεκα από τους δέκα οχτώ συμμετέχοντες θεωρούν ότι έγινε για πρώτη φορά μια ολοκληρωμένη προσπάθεια, με τη συμμετοχή της διοίκησης και των στελεχών του Δήμου, για τη σύνταξη ενός ρεαλιστικού προγράμματος, ενώ χαρακτήρισαν τη διαδικασία απλή και κατανοητή.

Οι υπόλοιποι έξι εξέφρασαν την άποψη ότι στη διαδικασία θα έπρεπε να συμμετάσχουν όλα τα στελέχη του δήμου και όχι μόνο οι Προϊστάμενοι Διευθύνσεων και Τμημάτων, ενώ το Τμήμα Προγραμματισμού & Ανάπτυξης θα έπρεπε να υποστηρίξει περισσότερο τους εμπλεκόμενους, να τους εμπνεύσει να λειτουργήσουν ως ομάδα, να πιστέψουν το εγχείρημα και να αποδώσουν τα μέγιστα.

Σύμφωνα με τις απαντήσεις των ερωτηματολογίων, το 50% των ερωτηθέντων δήλωσε ότι δεν έλαβε μέρος στη διαδικασία σύνταξης και υλοποίησης του ΕΠ, ενώ το υπόλοιπο 50% έδωσε θετική απάντηση.

Απ' αυτούς που έδωσαν αρνητική απάντηση, ποσοστό 60% εξέφρασε την επιθυμία συμμετοχής ενώ το υπόλοιπο 40% δήλωσε ότι δεν επιθυμεί να συμμετάσχει στη διαδικασία. Το υψηλό ποσοστό του 40% αναδεικνύει την έλλειψη γνώσης των στελεχών του Δήμου σχετικά με τη σπουδαιότητα και την αναγκαιότητα διαμόρφωσης επιχειρησιακών σχεδίων από τους Ο.Τ.Α.

### **Η εφαρμογή διαδικασιών προγραμματισμού από τις υπηρεσίες του Δήμου**

Αναφορικά με το εάν εφαρμόζεται η διαδικασία προγραμματισμού από τις υπηρεσίες του Δήμου, δέκα έξι από τους δέκα οχτώ συμμετέχοντες στη διαδικασία των συνεντεύξεων υποστηρίζουν ότι γίνεται προγραμματισμός στην υπηρεσία τους, ενώ δύο εξέφρασαν την άποψη ότι για να γίνει προγραμματισμός και να εφαρμοστούν διαδικασίες παρακολούθησης και ελέγχου απαιτείται να προσδιοριστεί ετήσια στοχοθεσία με έγκριση του Δ.Σ.

Σε ότι αφορά στους συμμετέχοντες στη διαδικασία συμπλήρωσης των ερωτηματολογίων, ποσοστό 65% υποστηρίζει ότι γίνεται προγραμματισμός στην υπηρεσία τους, ενώ το υπόλοιπο 35% δίνει αρνητική απάντηση.

Από την επεξεργασία των ερωτηματολογίων προκύπτει ότι ο προγραμματισμός που αναφέρουν οι συμμετέχοντες στην έρευνα αφορά δραστηριότητες που “επιβάλλουν” την ύπαρξη προγραμματισμού, όπως για παράδειγμα προγραμματισμός προσλήψεων, προϋπολογισμός εσόδων-εξόδων, προγραμματισμός μεγάλων ετήσιων συνοπτικών ή ανοιχτών διαγωνισμών, ετήσιος προγραμματισμός προμήθειας ειδών κοινωνικού παντοπωλείου, προγραμματισμός συντήρησης πρασίνου, καθαριότητας, κίνησης οχημάτων του Δήμου κ.α.

Επίσης διαφαίνεται η προσπάθεια των υπηρεσιών για συσχέτιση των προγραμματισμένων δράσεων με δράσεις που περιλαμβάνονται στο πενταετές Ε.Π. χωρίς αυτό να γίνεται οργανωμένα και συντονισμένα με την εκτέλεση του Ε.Π. του Δήμου.

### **Παρακολούθηση και αξιολόγηση των παρεχόμενων υπηρεσιών του Δήμου**

Όλοι οι συμμετέχοντες στη διαδικασία των συνεντεύξεων, διατύπωσαν την άποψη ότι οι υπηρεσίες που ανήκουν στην αρμοδιότητά τους, παρακολουθούνται και αξιολογούνται, χωρίς όμως αυτό να γίνεται οργανωμένα και συστηματικά αλλά ανεπίσημα, εμπειρικά και εκ του αποτελέσματος.

Επίσης εκφράστηκε η άποψη ότι ο τρόπος με τον οποίο γίνεται η παρακολούθηση και αξιολόγηση δεν εναρμονίζεται με την παρακολούθηση του Επιχειρησιακού Προγράμματος του Δήμου.

Στις προτάσεις που εκφράστηκαν για τη βελτίωση των διαδικασιών αυτών είναι:

- ✚ Η σύνταξη ετήσιων προγραμμάτων δράσης ώστε να εισαχθούν διαδικασίες παρακολούθησης και αξιολόγησης στις υπηρεσίες του δήμου.
- ✚ Η αναζήτηση και εφαρμογή από το Τμήμα Προγραμματισμού ειδικών προτύπων αξιολόγησης με κατάλληλη εκπαίδευση του προσωπικού ώστε να ενισχυθεί η διαδικασία της παρακολούθησης και αξιολόγησης.

Από τους συμμετέχοντες στη διαδικασία συμπλήρωσης των ερωτηματολογίων, ποσοστό 65% υποστηρίζει ότι δεν παρακολουθούνται και δεν αξιολογούνται συστηματικά οι παρεχόμενες

υπηρεσίες αρμοδιότητά τους. Το υπόλοιπο 35% υποστηρίζει ότι η διαδικασία αυτή γίνεται άτυπα με τη χρήση εργαλείων όπως ο προϋπολογισμός, το ηλεκτρονικό ημερολόγιο, τα λογισμικά προγράμματα.

### **Συντονισμός των υπηρεσιών - Προβλήματα και προτάσεις βελτίωσης**

Όλοι όσοι συμμετείχαν στην έρευνα, εξέφρασαν την ενιαία άποψη ότι υπάρχουν προβλήματα και δυσλειτουργίες στο συντονισμό των υπηρεσιών του Δήμου.

Σύμφωνα με τις απόψεις που εκφράστηκαν, η έλλειψη συντονισμού οφείλεται στην:

- ✚ έλλειψη κουλτούρας συνεργασίας από τα διευθυντικά στελέχη και τους εργαζόμενους
- ✚ ευθυνοφοβία και αποφυγή φόρτου εργασίας
- ✚ έλλειψη διάθεσης εκσυγχρονισμού και εισαγωγής καινοτομιών
- ✚ έλλειψη κατάλληλων λογισμικών προγραμμάτων προκειμένου να υπάρχει έγκαιρη και ενιαία πληροφόρηση για το σύνολο των εργαζομένων

Οι προτάσεις που εκφράστηκαν ως προς τη βελτίωση του συντονισμού, τόσο σε επίπεδο λειτουργίας του Δήμου όσο και στο πλαίσιο του επιχειρησιακού προγραμματισμού, είναι:

- ✚ Προγραμματισμός τακτικών συναντήσεων μεταξύ των Προϊσταμένων Διευθύνσεων και των αιρετών, ώστε να υπάρχει συνεχή ανατροφοδότηση πληροφοριών για την λήψη αποφάσεων και την επίλυση προβλημάτων.
- ✚ Αναθεώρηση του ρόλου του Γενικού Γραμματέα με πιο ενεργή συμμετοχή στο συντονισμό των υπηρεσιών.
- ✚ Εκσυγχρονισμός των υπηρεσιών με την εισαγωγή νέων τεχνολογιών, ώστε να υπάρχει ελεύθερος χρόνος που μπορούν να χρησιμοποιήσουν τα στελέχη για την αναπτυξιακή διαδικασία του δήμου.
- ✚ Ύπαρξη κοινών κανόνων συμπεριφοράς, αυστηρού ελέγχου και κινήτρων.

- ✚ Ενίσχυση του τμήματος Προγραμματισμού & Ανάπτυξης τόσο με εξειδικευμένο προσωπικό όσο και με απόκτηση κατάλληλου λογισμικού προγράμματος, ώστε να ασκεί τη διαδικασία συντονισμού στο πλαίσιο της παρακολούθησης και αξιολόγησης του ΕΠ.
- ✚ Σωστός προγραμματισμός και σύνταξη Ε.Π.Δ.
- ✚ Στοχοθέτηση των υπηρεσιών του κάθε τμήματος.

Από τις απόψεις που εκφράστηκαν για τη βελτίωση του συντονισμού, ιδιαίτερη βαρύτητα δόθηκε στον προγραμματισμό τακτικών συναντήσεων των στελεχών του Δήμου και στην αναθεώρηση του ρόλου του Γενικού Γραμματέα.

### **Ο ρόλος του τμήματος Προγραμματισμού στον επιχειρησιακό σχεδιασμό του Δήμου**

Για το τμήμα Προγραμματισμού και Ανάπτυξης του Δήμου, η πλειοψηφία των συμμετεχόντων στη διαδικασία των συνεντεύξεων και των ερωτηματολογίων, εξέφρασε την άποψη ότι το τμήμα έχει τον απαιτούμενο ρόλο για την κατάρτιση του Ε.Π., άποψη που ενισχύεται ιδιαίτερα από το γεγονός ότι για την περίοδο 2014-2019 υπάρχει εγκεκριμένο από το Δημοτικό Συμβούλιο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα, η κατάρτιση του οποίου ήταν αποτέλεσμα της συνεργασίας του Τμήματος Προγραμματισμού με αιρετούς και υπηρεσιακά στελέχη του Δήμου.

Σε ότι αφορά στην παρακολούθηση και την εφαρμογή του ΕΠ, το 60% των ερωτώμενων υποστηρίζει ότι το τμήμα δεν έχει την κατάλληλη ισχύ για να επιτύχει κάτι τέτοιο.

Προκειμένου να ενισχυθεί ο ρόλος του Τμήματος και να ανταποκριθεί στις ανάγκες του επιχειρησιακού προγραμματισμού, εκφράστηκαν οι εξής προτάσεις:

- ✚ Προγραμματισμός τακτικών, σταθερών συναντήσεων για θέματα προγραμματισμού, μεταξύ των διοικούντων και των στελεχών του δήμου με το τμήμα Προγραμματισμού & Ανάπτυξης.
- ✚ Στελέχωση του τμήματος με πρόσθετο εξειδικευμένο προσωπικό ώστε να είναι δυνατή η παρακολούθηση και αξιολόγηση του προγράμματος.

- ✚ Κατάλληλη ενημέρωση των στελεχών του Δήμου από το Τμήμα Προγραμματισμού για θέματα εφαρμογής του επιχειρησιακού σχεδιασμού.
- ✚ Εκσυγχρονισμός λογισμικών προγραμμάτων για διασύνδεση όλων των υπηρεσιών με το Τμήμα Προγραμματισμού, ώστε να μπορεί να επιτευχθεί παρακολούθηση των ενταγμένων στο ΕΠ δράσεων.
- ✚ Σύνταξη Ετήσιων Προγραμμάτων Δράση και σύνδεσή τους με τον προϋπολογισμό του Δήμου.

### **Η σημασία της προώθησης της συμμετοχής των στελεχών του Δήμου στον σχεδιασμό και την εφαρμογή του επιχειρησιακού προγραμματισμού**

Δέκα πέντε από τα δέκα οχτώ στελέχη που έλαβαν μέρος στη διαδικασία των συνεντεύξεων έδωσαν ιδιαίτερη βαρύτητα στην προώθηση της συμμετοχής των στελεχών του Δήμου στο σχεδιασμό και την εφαρμογή του ΕΠ, επισημαίνοντας ότι τα στελέχη είναι αυτά που γνωρίζουν καλύτερα τις ειδικότερες συνθήκες και τα ειδικότερα προβλήματα και μπορούν να τα αποτυπώσουν, να ασκήσουν έλεγχο και εύστοχα να αξιολογήσουν.

Στους φραγμούς για να επιτευχθεί κάτι τέτοιο, αναφέρθηκαν η έλλειψη εκπαίδευσης και διάθεσης, η έλλειψη κουλτούρας συλλογικής εργασίας και ομαδικού πνεύματος, η υποστελέχωση των υπηρεσιών και οι ελλείψεις σε λογισμικά προγράμματα, που θα έδιναν τη δυνατότητα στα στελέχη του Δήμου καλύτερης παρακολούθησης και αξιολόγησης των υλοποιούμενων δράσεων.

Η συμμετοχή των στελεχών μπορεί να προωθηθεί με καλύτερο συντονισμό από τη διοίκηση, την ύπαρξη κατάλληλης ενημέρωσης και την πραγματοποίηση τακτικών συναντήσεων των στελεχών του Δήμου ώστε να επιτευχθεί αλλαγή κουλτούρας. Καθοριστικής σημασίας κρίνεται η παρουσίαση και η εκπαίδευση των στελεχών του Δήμου σε πρότυπα και διαδικασίες που υποδεικνύουν τρόπους παρακολούθησης και αξιολόγησης δράσεων του Ε.Π.

Τέλος εκφράστηκε η άποψη ότι το εκπαιδευτικό επίπεδο της πλειοψηφίας των εργαζομένων δεν επιτρέπει τη συμμετοχή τους σε τέτοιου είδους διαδικασίες, η εφαρμογή των οποίων είναι έργο ανώτερων στην ιεραρχία στελεχών.



Σε ότι αφορά στις απαντήσεις που δόθηκαν στα ερωτηματολόγια, το 97% των συμμετεχόντων θεωρούν σημαντική τη συμμετοχή των στελεχών του δήμου υποστηρίζοντας τα εξής:

- ✚ Τα στελέχη με τη συμμετοχή τους αποκτούν γνώση για το πρόγραμμα, συμμετέχοντας ποιοτικά στη διαδικασία του επιχειρησιακού σχεδιασμού.
- ✚ Κατανοώντας το στόχο, είναι πιο εύκολο να τεθεί σε εφαρμογή ένα πρόγραμμα.
- ✚ Η συμμετοχή διοικητικών στελεχών κρίνεται αναγκαία για να διαμορφωθεί η κατάλληλη κουλτούρα που θα συμβάλλει στη παρακολούθηση και αξιολόγηση των Ε.Π.

### **Η σημασία της προώθησης της συμμετοχής των δημοτών στην εφαρμογή του επιχειρησιακού προγραμματισμού του Δήμου**

Δέκα έξι από τα δέκα οχτώ στελέχη που συμμετείχαν στη διαδικασία των συνεντεύξεων καθώς και ποσοστό 75% από τους συμμετέχοντες στη συμπλήρωση των ερωτηματολογίων, θεωρούν σημαντική για τη βελτίωση του επιχειρησιακού προγραμματισμού του Δήμου τη συμμετοχή των δημοτών. Θεωρούν ότι οι πολίτες οφείλουν να είναι κοινωνικοί και συμμετοχικοί της προσπάθειας του δήμου για την εφαρμογή δράσεων του Ε.Π. ενώ υποστηρίζουν ότι η λειτουργία της σύγχρονης διοίκησης προϋποθέτει τη συμμετοχή των πολιτών προκειμένου να προωθηθούν διαδικασίες άμεσης δημοκρατίας και βελτίωσης της σχέσης δήμου – δημότη.

Πρώθηση της συμμετοχής των δημοτών, σύμφωνα με απόψεις που εκφράστηκαν, μπορεί να επιτευχθεί:

- ✚ με ανοιχτές διαδικασίες διαβούλευσης σε επίπεδο γειτονιάς
- ✚ με προώθηση δράσεων ευαισθητοποίησης και εθελοντισμού
- ✚ μέσω της επιτροπής διαβούλευσης και μέσω ανοιχτών ελεύθερων συναντήσεων δημοτών-κατοίκων με υπευθύνους του Ε.Π.
- ✚ μέσω της δέσμευσης του Δημοτικού Συμβουλίου για ελάχιστη αποδοχή προτάσεων των πολιτών
- ✚ με διαρκή ενημέρωση των δημοτών και τη χρήση μέσων κοινωνικής δικτύωσης, της ιστοσελίδας του δήμου και του τύπου

- ✚ με τη χρήση on line εφαρμογών

Ωστόσο το υπόλοιπο 25% των ερωτηθέντων που εξέφρασαν αρνητική άποψη, υποστηρίζουν ότι οι πολίτες στην συντριπτική τους πλειοψηφία δε λειτουργούν με αντικειμενικά και ανιδιοτελή κριτήρια και συμμετέχουν σε διαδικασίες προγραμματισμού με γνώμονα το προσωπικό τους συμφέρον.

### **Προτάσεις βελτίωσης του επιχειρησιακού προγραμματισμού και της αξιολόγησης στο δήμο**

Από τους συμμετέχοντες στη διαδικασία της έρευνας ζητήθηκε να αναφέρουν προτάσεις για τη βελτίωση του επιχειρησιακού προγραμματισμού και της αξιολόγησης στο Δήμο. Οι προτάσεις που εκφράστηκαν είναι:

- ✚ Βελτίωση του συντονισμού των υπηρεσιών με συμμετοχή όλων των φορέων. Παρακολούθηση του Ε.Π. σε τακτά χρονικά διαστήματα, ώστε σε περίπτωση απόκλισης από τους στόχους να γίνονται νέες προτάσεις με στόχο την εφαρμογή του.
- ✚ Ύπαρξη πολιτικής βούλησης και εργασιακής συνείδησης.
- ✚ Αναβάθμιση του ρόλου του Τμήματος Προγραμματισμού ώστε να παρακολουθεί ουσιαστικά την πορεία υλοποίησης του Ε.Π.
- ✚ Χρήση λογισμικών προγραμμάτων ικανών να υποστηρίξουν το έργο της αξιολόγησης των στόχων που έχουν θέσει οι υπηρεσίες.
- ✚ Καθιέρωση των Ετήσιων Προγραμμάτων Δράσης σε συνάρτηση με τον Π/Υ του Δήμου.
- ✚ Υποχρεωτική αναθεώρηση των Ε.Π. στην πρώτη διετία.
- ✚ Σύνταξη τριμηνιαίων δελτίων αναφοράς της πορείας υλοποίησης των δραστηριοτήτων του κάθε τμήματος, ώστε να επιτυγχάνεται καλύτερη παρακολούθηση.
- ✚ Συγκρότηση επιτροπής παρακολούθησης της εφαρμογής του Ε.Π. αποτελούμενη από αιρετούς και υπηρεσιακούς παράγοντες.
- ✚ Θέσπιση συγκεκριμένων και μετρήσιμων στόχων καθώς και διαδικασιών για την επίτευξή τους, με παράλληλη εφαρμογή προτύπων ελέγχου και αξιολόγησης των αποτελεσμάτων.
- ✚ Καθορισμός ρεαλιστικών δεικτών παρακολούθησης και αξιολόγησης.

✚ Ενίσχυση του θεσμικού ρόλου οργάνων όπως το Δ.Σ., οι επιτροπές, οι φορείς ενεργών πολιτών, τα τοπικά συμβούλια, ώστε το Ε.Π. να αποτελέσει εργαλείο κοινωνικών παρεμβάσεων και δράσεων μιας ουσιαστικά αναβαθμισμένης τοπικής αυτοδιοίκησης, ως αναντικατάστατου θεσμού στην υπηρεσία της κοινωνίας των πολιτών.

Καθ'όλη τη διάρκεια της έρευνας έγινε φανερό ότι οι υπηρεσίες προγραμματίζουν, παρακολουθούν και αξιολογούν τη δράση τους χωρίς όμως αυτό να γίνεται οργανωμένα και συστηματικά.

Η διαδικασία της μέτρησης, αν και άτυπα έχει ενσωματωθεί στην καθημερινή δραστηριότητα των υπηρεσιών, ωστόσο δεν πραγματοποιείται βάση κάποιου συστήματος μέτρησης της επίδοσης και σε εναρμόνιση με τον επιχειρησιακό προγραμματισμό του Δήμου, αλλά βρίσκεται στην διακριτική ευχέρεια της διοίκησης και των Προϊσταμένων Διευθύνσεων και Τμημάτων.

### **3.6 Συμπεράσματα**

Για την περίοδο 2014-2019 στο Δήμο Παπάγου-Χολαργού συντάχθηκε ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα βασισμένο σε πραγματικές ανάγκες, ενώ ήδη συντάσσεται το πρώτο ΕΠΔ του Δήμου για το έτος 2018, το οποίο θα συμβάλει ιδιαίτερα στην υιοθέτηση διαδικασιών στοχοθεσίας για τις υπηρεσίες, αλλά και διαδικασιών παρακολούθησης και αξιολόγησης.

Πρόθεση της διοίκησης ήταν η κατάρτιση ενός ρεαλιστικού προγράμματος, ως αποτέλεσμα της συνεργασίας στελεχών του Δήμου, αιρετής ηγεσίας και δημοτών, ενώ εφαρμόστηκαν διαδικασίες διαβούλευσης τόσο ως προς το περιεχόμενο των δράσεων που ενσωματώθηκαν στο Ε.Π., όσο και ως προς την προτεραιότητα υλοποίησής τους. Σήμερα πολλές από τις πρωτοβουλίες και τις δράσεις που υλοποιούνται στο Δήμο είναι δράσεις ενταγμένες στο Ε.Π.

Παρά το γεγονός ότι για τον προγραμματισμό δράσεων του Ε.Π. εφαρμόστηκαν διαδικασίες διαβούλευσης με τις υπηρεσίες του Δήμου, στην καθημερινότητα ο προγραμματισμός είναι μια διαδικασία η οποία πραγματοποιείται σύμφωνα με το σχεδιασμό της κάθε υπηρεσίας και όχι οργανωμένα και σε εναρμόνιση με το ΕΠ.

Το ίδιο ισχύει και για τη διαδικασία της αξιολόγησης δράσεων του Ε.Π. Η αξιολόγηση προϋποθέτει την ύπαρξη συστημάτων μέτρησης της επίδοσης καθώς και τη συγκέντρωση στοιχείων και πληροφοριών. Οι υπηρεσίες του Δήμου σε καθημερινή βάση πραγματοποιούν μετρήσεις. Παρ'όλα αυτά η παρακολούθηση και αξιολόγηση δράσεων του Ε.Π. είναι διαδικασίες, που όπως προκύπτει από την έρευνα, πραγματοποιούνται στο Δήμο όχι βάση συγκεκριμένων συστημάτων μέτρησης της επίδοσης για την εφαρμογή των οποίων απαιτείται η δέσμευση και η υποστήριξη της αιρετής ηγεσίας και των διοικητικών στελεχών. Οι διαδικασίες αυτές δεν πραγματοποιούνται οργανωμένα και συστηματικά αλλά αποσπασματικά, ανεπίσημα και εμπειρικά και σύμφωνα με την κρίση των προϊσταμένων Τμημάτων και Διευθύνσεων, χωρίς να εναρμονίζονται με τον επιχειρησιακό προγραμματισμό του Δήμου.

Σύμφωνα με τα αποτελέσματα της έρευνας, ένας από τους σημαντικότερους λόγους για τους οποίους δεν εφαρμόζεται ο επιχειρησιακός προγραμματισμός, είναι η έλλειψη συντονισμού μεταξύ των υπηρεσιών του Δήμου. Η έλλειψη κουλτούρας συνεργασίας και ομαδικού πνεύματος, η έλλειψη διάθεσης εκσυγχρονισμού και εισαγωγής καινοτομιών καθώς και έλλειψη κατάλληλων λογισμικών προγραμμάτων προκειμένου να υπάρχει έγκαιρη και ενιαία πληροφόρηση για το σύνολο των εργαζομένων, είναι παράγοντες που επηρεάζουν το συντονισμό των υπηρεσιών. Βελτίωση μπορεί να επιτευχθεί με την καθιέρωση συναντήσεων μεταξύ των προϊσταμένων διευθύνσεων και τμημάτων σε τακτά χρονικά διαστήματα, αλλά και με αναθεώρηση του ρόλου του Γενικού Γραμματέα για πιο ενεργή συμμετοχή σε θέματα συντονισμού των υπηρεσιών. Καθοριστικός κρίνεται και ο ρόλος της εισαγωγής ολοκληρωμένων πληροφοριακών συστημάτων.

Προκειμένου να εισαχθούν διαδικασίες παρακολούθησης και αξιολόγησης, καθοριστικός είναι ο ρόλος του Τμήματος Προγραμματισμού. Ρόλος που πρέπει να ενισχυθεί μέσω της στελέχωσης του τμήματος με πρόσθετο εξειδικευμένο προσωπικό, αλλά και κατάλληλα λογισμικά προγράμματα που θα επιτρέπουν τη διασύνδεση του τμήματος με όλες τις υπηρεσίες του Δήμου ώστε να είναι εφικτή η παρακολούθηση ενταγμένων δράσεων στο Ε.Π. Σύμφωνα με την έρευνα σημαντική αρμοδιότητα του τμήματος θα πρέπει να είναι και η ενημέρωση και εκπαίδευση των υπηρεσιών, ως προς τις διαδικασίες που πρέπει να ακολουθούν και τα συστήματα που πρέπει να εφαρμόζουν για να μπορούν να παρακολουθούν και να αξιολογούν τη δράση τους. Ιδιαίτερη βαρύτητα έχει και ο καθορισμός

τακτικών συναντήσεων για θέματα προγραμματισμού μεταξύ υπηρεσιακών παραγόντων, διοίκησης και Τμήματος Προγραμματισμού.

Ως παράγοντας επιτυχούς εφαρμογής του επιχειρησιακού προγραμματισμού αναγνωρίζεται το ποσοστό συμμετοχής των στελεχών του Δήμου. Τα στελέχη είναι αυτά που γνωρίζουν τις ειδικότερες συνθήκες και τα ειδικότερα προβλήματα και μπορούν να τα αποτυπώσουν, να ασκήσουν έλεγχο και εύστοχα να αξιολογήσουν. Ανασταλτικοί παράγοντες στη συμμετοχή των εργαζομένων σύμφωνα με την έρευνα είναι η περιορισμένη διοικητική ικανότητα, η έλλειψη τεχνογνωσίας και εμπειρίας και η ανυπαρξία κουλτούρας μεσοπρόθεσμου σχεδιασμού. Η αιρετή ηγεσία του δήμου και τα διοικητικά στελέχη οφείλουν να γνωρίζουν ότι υπάρχει κατανόηση του οράματος, της αποστολής και της στρατηγικής απ' όλους τους εμπλεκόμενους προκειμένου να επιτυγχάνεται βελτίωση του επιχειρησιακού προγραμματισμού .

Στην έρευνα αναδείχθηκε και η σπουδαιότητα της συμμετοχής των δημοτών στην εφαρμογή του επιχειρησιακού προγραμματισμού σύμφωνα με όσα επιβάλει η λειτουργία της σύγχρονης διοίκησης. Ενίσχυση της συμμετοχής μπορεί να επιτευχθεί μέσω ανοιχτών διαδικασιών διαβούλευσης σε επίπεδο γειτονιάς, μέσω της προώθησης δράσεων ευαισθητοποίησης και εθελοντισμού, αλλά και μέσω της δέσμευσης του Δ.Σ. για ελάχιστη αποδοχή προτάσεων των πολιτών.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

### Ελληνική

- Γεωργόπουλος, Α. (2015), *Αναδιοργάνωση Και Μάνατζμεντ Αλλαγών Στις Επιχειρήσεις*, Ελληνικά Ακαδημαϊκά Ηλεκτρονικά Συγγράμματα & Βοηθήματα, διαθέσιμο στη διεύθυνση <https://repository.kallipos.gr/handle/11419/1647>.
- Γεωργόπουλος, Ν. (2013), *ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ*, Εκδόσεις Μπένου, Αθήνα.
- Γεωργόπουλος, Ν. (2016), *Στρατηγική διοίκηση φορέων Τοπικής & Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης*, Πανεπιστημιακές Σημειώσεις, ΔΔΜΠΣ ΤΠΑΑ.
- Ε.Ε.Τ.Α.Α. (2011), *Οδηγός Κατάρτισης Επιχειρησιακών Προγραμμάτων*.
- Ε.Ε.Τ.Α.Α. (2011), *Οδηγός Παρακολούθησης και Αξιολόγησης, Επικαιροποίησης και Αναθεώρησης Ε.Π. ΟΤΑ*.
- Ζερβόπουλος, Π., Παλάσκας, Θ. (2010), *Εφαρμογή Μετρήσεων Απόδοσης – Αποτελεσματικότητας - Αποδοτικότητας στη Δημόσια Διοίκηση: Διεθνής και Ελληνική Εμπειρία*, Munich Personal RePEc Archive.
- Ιωσηφίδης, Θ. (2003), *Ανάλυση ποιοτικών δεδομένων στις κοινωνικές επιστήμες*, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα.
- Καραμήτρη, Ι. (2012-2013), *Διοίκηση-Διαχείριση ενός Οργανισμού*, Πανεπιστημιακές Σημειώσεις.
- Καρκατσούλης, Π. (2004), *Το κράτος σε Μετάβαση: Από τη Διοικητική Μεταρρύθμιση και το νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ στη διακυβέρνηση*, Εκδόσεις Σιδέρη, Αθήνα.
- Κυριαζόγλου, Ι., Πολίτου, Δ. (2005), *Μέτρηση Απόδοσης για Επιχειρήσεις & Οργανισμούς*, Εκδόσεις Έλλην, Αθήνα.
- Λαδή, Σ., Νταλάκου, Β. (2016), *Ανάλυση Δημόσιας Πολιτικής*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.

- Μιχαλόπουλος, Ν. (2007), *Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.
- Μπουραντάς, Δ. (2015), *MANATZMENT*, Εκδόσεις Μπένου, Αθήνα.
- Μπουραντάς, Δ. (2005), *ΗΓΕΣΙΑ*, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα.
- Παπαδάκης, Β. (2016), *Στρατηγική των επιχειρήσεων: Ελληνική και διεθνής εμπειρία*, Εκδόσεις Μπένου, Αθήνα.
- Σπανού, Κ. (1991), *Η βελτίωση της ικανότητας δράσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Μέθοδοι και προβλήματα*, διαθέσιμο στη δ/νση <https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/ekke/article/viewFile/7204/6921.pdf>
- ΥΠ.ΕΣ.Δ.Α. (2015), *Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (ΚΠΑ) Βελτιώνοντας τις δημόσιες οργανώσεις μέσω της αυτό-αξιολόγησης*, Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα.
- Drucker, P. (2001), *Το μάνατζμεντ στην πράξη*, Εκδόσεις Κλειδάριθμος, Αθήνα.

## Ξενόγλωσση

- Armstrong, M., Baron, A. (2005), *Managing Performance: Performance management action*, CIPD Publishing.
- Behn, R. (2003), *Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures*, Public Administration Review.
- Boyle, R., *Performance measurement in local government*.
- Halachmi, A. & Bouckaert G. (1996), *Organizational performance and measurement in the public sector: toward service, effort and accomplishment reporting*, Quorum books Westport, London.
- Hatry, H. (2006), *Performance Measurement*, The Urban Institute Press, Washington.
- Hildebrand, R. (2007), *Measuring and Managing Performance in Local Government*.
- L.U.A.R.C.C., 2009, *Literature Review and Analysis Related to Measurement of Local*

*Government Efficiency.*

Melkers, J. & Willoughby, K. (2002), *Evolving Performance Measurement in Local Governments.*

Poister, T. (2003), *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations,*

Wiley, San Francisco.

## Διαδικτυακοί Τόποι / Ιστοσελίδες

Business Dictionary, διαθέσιμο στη δ/νση:

[www.businessdictionary.com/definition/management.html/](http://www.businessdictionary.com/definition/management.html/), [Πρόσβαση 15.07.2017]

Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών, Ποσοτικές Έρευνες, διαθέσιμο στη διεύθυνση:

<http://www.ekke.gr/estia/Grenved/seminar3.htm> [Πρόσβαση 13.08.2017].

Εθνικό τυπογραφείο, αναζήτηση Φ.Ε.Κ., [www.et.gr](http://www.et.gr), [Πρόσβαση 20.07.2017].

Ελληνική Στατιστική Υπηρεσία, διαθέσιμο στη διεύθυνση <http://www.statistics.gr>

Επιχειρησιακά Προγράμματα Τοπικής Αυτοδιοίκησης, διαθέσιμο στη διεύθυνση

[epota.ypes.gr](http://epota.ypes.gr) [Πρόσβαση 07.08.2017].

Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση, (2012), διαθέσιμο στη διεύθυνση

[http://www.opengov.gr/minreform/wp-content/uploads/downloads/2012/01/lefki\\_vivlos.Pdf](http://www.opengov.gr/minreform/wp-content/uploads/downloads/2012/01/lefki_vivlos.Pdf) [Πρόσβαση 03.08.2017].

## Νομοθεσία

N.1622/1986: “Τοπική αυτοδιοίκηση-περιφερειακή ανάπτυξη και δημοκρατικός προγραμματισμός”.

N.3230/2004: “Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις”.

N.3463/2006: “Κώδικας Δήμων & Κοινοτήτων”

N. 3852/2010: “Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης”.



- Π.Δ. 89/ΦΕΚ 213Α/2011: *“Όργανα και διαδικασία κατάρτισης, παρακολούθησης και αξιολόγησης των επιχειρησιακών προγραμμάτων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) α΄ βαθμού”.*
- ΦΕΚ 3125/ Β/26.11.2012: *Οργανισμός Εσωτερικών Υπηρεσιών Δήμου Παπάγου-Χολαργού.*
- ΦΕΚ 2970/Β/04.11.2014: *Περιεχόμενο, δομή και τρόπος υποβολής των Πενταετών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) α΄ βαθμού για τη δημοτική περίοδο 2014–2019.*
- Υ.Α. 41179/ΦΕΚ 2970Β/2014: *“Καθορισμός περιεχομένου, δομής και τρόπου υποβολής των πενταετών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων των Ο.Τ.Α. α΄ βαθμού για την περίοδο 2014-2019”.*
- Υπ΄ αρ. 8586/31.03.2015: *“Επιχειρησιακά Προγράμματα των Ο.Τ.Α. Α΄ Βαθμού”.*
- Ν.4369/2016: *“Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων (διαφάνεια – αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις”.*