



Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου
Σχολή Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών
Τμήμα Διοίκησης Επιχειρήσεων και Οργανισμών

Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών
«Δημόσια Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση»

Συγκριτική περιγραφή και αξιολόγηση των
επιχειρησιακών προγραμμάτων. Μελέτη περίπτωσης
δύο δήμων

Δημήτριος Λάγαρης

Επιβλέπουσα Καθηγήτρια: Διδασκάλου Ελένη

Αθήνα, Ιανουάριος 2022



University of Peloponnese

Faculty of Social and International Sciences

Department of Political Science and International Relations

**Master of Arts (MA) in Local and Regional Development and
Local Government**

**Comparative Description and Evaluation of Business
Plans. Case study of two municipalities.**

Dimitrios Lagaris

Athens, January 2022

Υπεύθυνη Δήλωση

Θα πρέπει η διπλωματική εργασία να περιλαμβάνει υπεύθυνη δήλωση που να αναφέρει τα παρακάτω:

1. Δηλώνω ρητά και ανεπιφύλακτα ότι η διπλωματική εργασία που σας καταθέτω αποτελεί προϊόν δικής μου πνευματικής προσπάθειας, δεν παραβιάζει τα δικαιώματα τρίτων μερών και ακολουθεί τα διεθνώς αναγνωρισμένα πρότυπα επιστημονικής συγγραφής, τηρώντας πιστά την ακαδημαϊκή δεοντολογία.
2. Οι απόψεις που εκφράζονται αποτελούν αποκλειστικά ευθύνη του συγγραφέα και η επιβλέπουσα, οι εξεταστές, το Τμήμα και το Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου δεν υιοθετούν κατ' ανάγκη τις εκφραζόμενες απόψεις ούτε φέρουν οποιαδήποτε ευθύνη για τυχόν λάθη και παραλείψεις.

Ο Δηλών

.....

Ευχαριστίες

Η παρούσα διπλωματική εκπονήθηκε στα πλαίσια του μεταπτυχιακού προγράμματος «Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη και Αυτοδιοίκηση».

Σε αυτούς του αλλόκοτους καιρούς, της πανδημίας, του φόβου, της οικονομικής κρίσης, η αρωγή και η διάθεση των καθηγητών μας αποτέλεσε τον αναγκαίο συνεκτικό κρίκο και το σύνδεσμο με την εκπαιδευτική διαδικασία.

Θα ήθελα από καρδιάς να ευχαριστήσω, ιδιαίτερα, την κα. Δασκαλάκη Ελένη που ήταν πάντα παρούσα, όταν τη χρειάστηκα, και μου στάθηκε δείχνοντας μου συμπάθεια και κατανόηση.

Συγκριτική περιγραφή και αξιολόγηση των επιχειρησιακών προγραμμάτων. Μελέτη περίπτωσης δύο δήμων.

Σημαντικοί Όροι: Επιχειρησιακός Προγραμματισμός, Περιφερειακός Σχεδιασμός, Στρατηγικός Σχεδιασμός, Οργανισμοί Τοπικοί Αυτοδιοίκησης

Περίληψη

Όλοι μιλούν για την ανάγκη εκσυγχρονισμού της Δημόσιας Διοίκησης ώστε να μπορεί να ανταπεξέλθει στις αλλαγές που πραγματοποιούνται σε εθνικό αλλά και σε παγκόσμιο περιβάλλον. Τα τελευταία χρόνια οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν τη δυνατότητα, αλλά και τη θεσμική υποχρέωση, να προχωρήσουν στην κατάρτιση επιχειρησιακών προγραμμάτων, ως ένα από τα εργαλεία που συντελούν στη στρατηγική διαχείριση του φορέα.

Αποτελούν ένας είδος ενοποιητικού μηχανισμού, που συνδέει το εξωτερικό και το εσωτερικό περιβάλλον του οργανισμού, προσδιορίζοντας επίσης, τη θέση του στο ευρύτερο γίγνεσθαι και κατευθύνοντας τον στο μέλλον. Η δυνατότητα αξιοποίησης τους, βελτιώνει και εκσυγχρονίζει τη διοίκηση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, που τόσο ανάγκη έχουν.

Τα προγράμματα ως πολύτιμα αναπτυξιακά και εκσυγχρονιστικά εργαλεία των φορέων τοπικής αυτοδιοίκησης, παραμένουν μια κενή θεσμική υποχρέωση, χωρίς να εξυπηρετούν το πραγματικό σκοπό της δημιουργίας τους.

Comparative Description and Evaluation of Business Plans. Case study of two municipalities.

Keywords: Business Planning, Regional Planning, Strategic Planning, Local Government Organisations.

Abstract

There is a general discussion about the need of modernizing Public Administration so that it copes with the changes that are taking place nationally and globally. Over the last years, Local Government Bodies have the ability, but also the institutional obligation, to go ahead with preparing business plans as one of the tools that can contribute to the strategic management of these bodies.

They make up a sort of unifying factor that connects the internal with the external parts of the organization while also determining its position with respect to the current environment and leading it into the future. The potential to utilize them can improve and modernize the management of Local Government Bodies, of which they are in great need. These plans are valuable development and modernizing tools of local government bodies, but remain an empty institutional obligation without really serving the real purpose for which they were set up.

Περιεχόμενα

Περίληψη

Abstract

Κατάλογος Πινάκων²¹

Κεφάλαιο 1 ^ο : Ο Προγραμματισμός σε Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης	1
1.1 Εισαγωγή	1
1.2 Η Διαδικασία του Προγραμματισμού στην Τοπική Αυτοδιοίκηση	1
1.3 Ο Ρόλος του Περιφερειακού Προγραμματισμού.....	2
1.4 Η Εξέλιξη του Περιφερειακού Προγραμματισμού.....	3
1.5 Στρατηγικός Σχεδιασμός των ΟΤΑ.....	7
2 ^ο Κεφάλαιο: Επιχειρησιακά Προγράμματα Ο.Τ.Α.	13
2.1 Εισαγωγή	13
2.2 Τα Χαρακτηριστικά των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων.....	14
2.3 Το θεσμικό πλαίσιο των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων	15
2.4 Φάσεις Ολοκλήρωσης Επιχειρησιακών Προγραμμάτων	16
2.6 Σκοπός Επιχειρησιακών Προγραμμάτων και Διαδικασία Αξιολόγησης	20
Κεφάλαιο 3: Επιχειρησιακά Προγράμματα Δήμου Α΄ 2014-2023	22
3.1 Εισαγωγή	22
3.2 Χαρακτηριστικά Επιχειρησιακού Προγράμματος 2014-2019.....	22
3.3 Χαρακτηριστικά Επιχειρησιακού Προγράμματος 2019-2023.....	26
Κεφάλαιο 4: Επιχειρησιακά Προγράμματα Δήμου Β΄ 2014-2023	30
4.1 Εισαγωγή	30
4.2 Χαρακτηριστικά Επιχειρησιακού Προγράμματος 2014-2019.....	30
4.3 Χαρακτηριστικά Επιχειρησιακού Προγράμματος 2019-2023.....	33

Κεφάλαιο 5: Συμπεράσματα Αποτίμησης Επιχειρησιακών Προγραμμάτων Δήμων Α' και Β'	37
5.1 Εισαγωγή	37
5.2 Αποτίμηση Επιχειρησιακών Προγραμμάτων	37
Κεφάλαιο 6: Συμπεράσματα	40
6.1: Συμπεράσματα Εργασίας	40
Βιβλιογραφία	43

Κατάλογος Πινάκων

Πίνακας 1: Οδικός Χάρτης Δημιουργίας Επιχειρησιακού Προγράμματος	17
Πίνακας 2: Πίνακας χαρακτηριστικών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων.....	38

Εισαγωγή

Όλο και περισσότερο, τις τελευταίες δύο δεκαετίες, οι οργανισμοί τοπικοί αυτοδιοίκησης ενσωματώνουν στη λειτουργία τους, το εργαλείο του επιχειρησιακού προγράμματος. Αναγκαίο συστατικό για την καλλιέργεια και την ωρίμανση του τοπικού προγραμματισμού και της επακόλουθης τοπικής ανάπτυξης.

Το επιχειρησιακό πρόγραμμα, ο τρόπος με τον οποίο ολοκληρώνεται, η εφαρμογή και η αξιολόγηση του, αποτελεί μια μορφή εξελιγμένου διοικητικού εργαλείου, για τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Έχει γίνει, επίσης, ευρύτερα αποδεκτό πως η Τοπική Αυτοδιοίκηση ως κοινωνικός οργανισμός, με καθήκοντα και ευθύνες, είναι η ίδια υπεύθυνη για το επίπεδο της αποτελεσματικότητας της.

Οφείλει να συμμετέχει, άλλοτε ενεργά και άλλοτε ασκώντας υποστηρικτικό ρόλο, στην αντίστοιχη χωρική αναπτυξιακή πορεία, της περιοχής ευθύνης τους, και να αποκτήσει πια όραμα και αποστολή. Να οικειοποιηθεί, να κατανοήσει και να εφαρμόσει εργαλεία και τεχνικές που μέχρι πριν λίγα χρόνια άνηκαν μόνο στη σφαίρα του ιδιωτικού τομέα, και σίγουρα μακριά από τη συνηθισμένη πρακτική λειτουργία των ελληνικών οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης.

Εφόσον, το ζητούμενο είναι ο αναπτυξιακός τους ρόλος, το επιχειρησιακό πρόγραμμα είναι ένα από τα κατάλληλα, αν και όχι το μοναδικό, δυναμικό εργαλείο που συνεισφέρουν στο εκσυγχρονισμό τους.

Μοιάζει, όμως, οι Δήμοι να μην έχουν επωφεληθεί από τη χρήση των Επιχειρησιακών Σχεδίων όσο αρχικά είχε προβλεφθεί ή όσο απαιτούν οι καιροί που διανύουμε.

Τα συμπεράσματα της παρούσης εργασίας έχουν ως πρωταρχικό στόχο να αποτελέσουν τεκμήρια της χρηστικότητας των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων και παράλληλα να καταγράψει το βαθμό ομοιομορφίας τους, τόσο διαχρονικά μεταξύ ίδιων δήμων όσο και μεταξύ διαφορετικών οργανισμών, με ορισμένα σημαντικά κοινά χαρακτηριστικά.

Το πρώτο μέρος της εργασίας, στο πρώτο κεφάλαιο, ασχολείται με την Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ευρωπαϊκή Ένωση καθώς και με τη σπουδαιότητα της ανάγκης για την

υιοθέτηση στρατηγικού προγραμματισμού από τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Στο δεύτερο κεφάλαιο ασχολούμαστε με τα επιχειρησιακά προγράμματα, τα σημαντικότερα χαρακτηριστικά τους, το θεσμικό τους πλαίσιο, τα προβλεπόμενα στάδια για την ολοκλήρωσή τους καθώς και τις διαδικασίες για την αξιολόγησή τους.

Στο Β μέρος της εργασίας αναλύονται τα βασικά χαρακτηριστικά των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων δύο δήμων, της Περιφέρειας Αττικής. Οι δήμοι θα αναφέρονται στο κείμενο ως Α και Β. Θεωρήθηκε αναγκαία, η συγκεκριμένη πρακτική ώστε να διατηρηθεί, στο μέγιστο δυνατό βαθμό, η διασφάλιση της αντικειμενικότητας στην επεξεργασία και τη συγκριτική αξιολόγησή τους.

Τα Προγράμματα αναφέρονται τόσο στην τρέχουσα όσο και στην προηγούμενη προγραμματική περίοδο και θα αναλυθούν ως προς τους βασικούς τους πυλώνες.

Στο τελευταίο κεφάλαιο καταβάλλεται προσπάθεια να συνοψιστούν όλα τα παρουσιαστούμενα συμπεράσματα που προέκυψαν από την προηγούμενη ανάλυση και σύγκριση των επιχειρησιακών προγραμμάτων.

Προκειμένου να μελετηθεί ο ρόλος των επιχειρησιακών προγραμμάτων στην επιτυχή υιοθέτηση και εφαρμογή στρατηγικής κατεύθυνσης στους ΟΤΑ, διατυπώθηκαν ο σκοπός και οι στόχοι της έρευνας ως ακολούθως:

Σκοπός και στόχοι της Εργασίας

Κομβικό ρόλο στην αποκέντρωση των εξουσιών από την κεντρική διοίκηση έχουν οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Με την πάροδο των χρόνων¹ ο ρόλος και τα καθήκοντα που τους ανατίθενται αυξάνεται σταδιακά, αντίστοιχα με την πίεση που τους ασκείται για υψηλότερη αποδοτικότητα και ανταπόκριση στις ανάγκες των πολιτών καθώς και διαφάνεια στη λειτουργία τους. Η παρούσα εργασία αναφέρεται στην αποτίμηση του περιεχομένου των επιχειρησιακών προγραμμάτων σε δύο γειτονικούς δήμους, ώστε να εντοπιστούν ομοιότητες ή διαφορές καθώς και στην καταγραφή της πορείας εφαρμογής και αξιολόγησής τους.

¹ Ο Ν. 3852/2010 (Πρόγραμμα Καλλικράτης), σήμανε τη μεταβίβαση στους φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης μεγάλου αριθμού νέων αρμοδιοτήτων και ευθυνών.

Συνεισφορά και περιορισμοί της έρευνας

Τα συμπεράσματα της παρούσας έρευνας καταγράφουν το τρέχοντα ρόλο της χρήσης των επιχειρησιακών προγραμμάτων των Δήμων.

Η αύξηση του αριθμού των επιχειρησιακών προγραμμάτων σε περισσότερους δήμους, θα δώσει τη δυνατότητα για τον εντοπισμό περισσότερων στοιχείων, που είτε αυξάνουν είτε περιορίζουν τη χρήση τους.

Οι περιορισμοί που τέθηκαν στην έρευνα εντοπίζονται:

- α) Η αποτίμηση της εφαρμογής των επιχειρησιακών προγραμμάτων χωρίς την ύπαρξη προηγούμενων μελετών αξιολόγησης
- β) Στην μη τήρηση των αρχών διαβούλευσης.

Ερευνητικό Ερώτημα

Η ολοκλήρωση του Επιχειρησιακού Προγράμματος των Δήμων αντανάκλα την πραγματικότητα (οικονομική, κοινωνική, πολιτική, περιβαλλοντική) στην οποία δραστηριοποιούνται. Οι δήμοι που ανταποκρίνονται στην κανονιστική τους υποχρέωση, αξιοποιούν το επιχειρησιακό πρόγραμμα ως πυξίδα, που καθοδηγεί τον οργανισμό στον στρατηγικό του προσανατολισμό.

Οι ερευνητικές υποθέσεις που τέθηκαν στην παρούσα έρευνα περιλαμβάνουν:

- Η τελική χρήση του επιχειρησιακού εργαλείου των δήμων εξυπηρετεί τους σκοπούς για τους οποίους δημιουργήθηκε,
- Παρατηρείται κάποιος βαθμός ομοιότητας μεταξύ των επιχειρησιακών σχεδίων των δήμων είτε διαχρονικά είτε μεταξύ τους,
- Εφαρμόζονται διαδικασίες αξιολόγησης του επιχειρησιακού σχεδίου.

Κεφάλαιο 1^ο: Ο Προγραμματισμός σε Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης

1.1 Εισαγωγή

Ο Τοπικός Προγραμματισμός ήρθε να συμπληρώσει τον Περιφερειακό Προγραμματισμό ουσιαστικά από τα μέσα της δεκαετίας του 2000. Οι τοπικές αρχές ενεργοποιήθηκαν και μέσω της χρήσης ενός δοκιμασμένου διοικητικού εργαλείου, εξοπλίστηκαν ώστε να ανταποκριθούν περισσότερο αποτελεσματικά, στην αυγή του εικοστού πρώτου αιώνα.

Η διαδικασία της ενσωμάτωσης του, στην λειτουργία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, δεν μπορεί να είναι αυτόματη, Ο επιχειρησιακός προγραμματισμός σταδιακά καθίσταται αναπόσπαστο εργαλείο συντονισμού και διαχείρισης των Δήμων.

1.2 Η Διαδικασία του Προγραμματισμού στην Τοπική Αυτοδιοίκηση

Οι οργανισμοί της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι κύτταρα αλλαγών, σε εθνικό ή περιφερειακό επίπεδο. Οι παλαιότερες ανισότητες, σχετικά με τη συμμετοχή τους στο σχεδιασμό και στην υλοποίηση της εθνικής πολιτικής συνοχής φαίνεται να περιορίζεται με το πέρασμα του χρόνου. Μπορούν να παρεμβαίνουν και να επηρεάζουν τα κέντρα σχεδιασμού, με μεγαλύτερη αποφασιστικότητα σε σχέση με το πρόσφατο παρελθόν. Η εξέλιξη, ήταν αναμενόμενη και λόγω του ολοένα και αυξανόμενου αριθμού καθηκόντων που αναλαμβάνουν, είτε λόγω εκτάκτων αναγκών είτε λόγω της περιορισμένης παρουσίας της περιφερειακής ή κεντρικής εθνικής διοίκησης, στη χωρικής τους διάσταση. Ο ρόλος τους ολοένα και περισσότερο σημαντικός στην καθημερινότητα των δημοτών, στην προστασία του περιβάλλοντος, τη δημιουργία γόνιμου εδάφους για την καλλιέργεια της επιχειρηματικότητας, στην κοινωνική πολιτική, στην ανάπτυξη και εν' γένει στην τοπική διακυβέρνηση.

Η λειτουργία των Οργανισμών, ανασχεδιάζεται ώστε να μπορούν να καλύψουν τις νέες απαιτήσεις, χαράζοντας ωστόσο και τη μελλοντική στρατηγική. Στο κέντρο του ενδιαφέροντος παραμένει ο Δημότης, χωρίς ωστόσο να προσδιορίζεται το επίπεδο των τελικών παρεχόμενων υπηρεσιών. Η πραγμάτωση των στόχων δεν επιτυγχάνεται χωρίς τους αναγκαίους χρηματοδοτικούς πόρους, δηλαδή χωρίς την ύπαρξη ενός ρεαλιστικού προϋπολογισμού.

Ο τοπικός προγραμματισμός στην Ελλάδα γίνεται όλο και περισσότερο αισθητός στους δημότες αλλά και σε άλλα κοινά ενδιαφέροντος. Η αποτελεσματικότητα του είναι τελικά προκύπτει από το συντονισμό διαφόρων συνιστωσών. Η αποφασιστικότητα, η διάθεση για καινοτομία, η εμπειρία των στελεχών της τοπικής αυτοδιοίκησης αλλά και οι διαθέσιμοι πόροι, αποτελούν ορισμένες από τις κρίσιμες μεταβλητές για την προώθηση του αναπτυξιακού χαρακτήρα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Από το 2010, οι Δήμοι, οφείλουν να καλύψουν τη θεσμική τους υποχρέωση για την εκπόνηση πενταετών επιχειρησιακών προγραμμάτων, ως εργαλεία σχεδιασμού στρατηγικής μέσω των οποίων θα εφαρμόσουν τις επιθυμητές τους πολιτικές².

1.3 Ο Ρόλος του Περιφερειακού Προγραμματισμού

Ως περιφερειακός προγραμματισμός νοείται «ο τύπος της δημόσιας δράσης, που σχετίζεται άμεσα με τον επηρεασμό της αναπτυξιακής πραγματικότητας, μέσω μιας διαδικασίας προσδιορισμού και προσανατολισμού των δράσεων σε μία δεδομένη κλίμακα χώρου, η οποία είναι κατά κανόνα ευρύτερη από την τοπική και μικρότερη από την εθνική και ονομάζεται περιφέρεια προγραμματισμού, με σκοπό τον εκ των προτέρων έλεγχο μιας μελλοντικής, σαφώς καθορισμένης χρονικά, αναπτυξιακής κατάστασης» (Παπαδόπουλος, Χριστοφάκης σελ. 37, 2016).

Μέσω του Περιφερειακού Προγραμματισμού, συγκεκριμενοποιούνται οι σκοποί, ο βασικός πυλώνας και με τα μέσα που θα χρησιμοποιηθούν. Συνήθως ταυτίζεται και με τον Οικονομικό Προγραμματισμό. Διαφέρει εντούτοις, από τον Περιφερειακό Σχεδιασμό που εστιάζει το ενδιαφέρον του στην επιλογή της κατάλληλης στρατηγικής για την ανάπτυξη και των αντίστοιχων πολιτικών.

Ο Περιφερειακός Προγραμματισμός έπεται του Περιφερειακού Σχεδιασμού, που ασχολείται με τη δημιουργία της σχετικής στρατηγικής, την επιλογή του μοντέλου που θα ακολουθηθεί καθώς και την επιλογή των πολιτικών μέσων. Ο Προγραμματισμός έχει πιο απτό και ουσιαστικό περιεχόμενο και ασχολείται με την πραγμάτωση του Σχεδιασμού εξειδικεύοντας το, σε στόχους ποσοτικούς που εκφράζονται τα οποία διακρίνονται σε άξονες, μέτρα και δράσεις, με χρονικούς και οικονομικούς περιορισμούς.

² Λιγότερο από το ένα τρίτο των 325 Δήμων είχαν ολοκληρώσει ένα επιχειρησιακό πρόγραμμα κατά την πρώτη περίοδο μεταξύ 2014-2019.

Ο Περιφερειακός Προγραμματισμός συντελεί:

- α) Στην ανάγκη δίκαιης κατανομής των δημοσίων αγαθών
- β) Στη γεφύρωση των χωρικών ανισοτήτων και των γεωγραφικών πολώσεων σε όλους του τομείς ανάπτυξης
- γ) Στην ισόρροπη οικονομική και κοινωνική εθνική ανάπτυξη.

Η επιδίωξη του περιφερειακού προγραμματισμού, περιλαμβάνει τον οικονομικό προγραμματισμό και είναι αναγκαίο συστατικό για το δημόσιο προγραμματισμό.

Ως αναπτυξιακός προγραμματισμός, σύμφωνα με τον Σκούντζο (1992, σελ. 31) ορίζεται ο συνδυασμός ενεργειών και διαδικασιών, μέσω των οποίων η κοινωνία, ως σύνολο αποσκοπεί να ελέγξει τη βέλτιστη διάθεση των οικονομικών πόρων, μιας συγκεκριμένης χρονικής περιόδου και συνακόλουθα τις όποιες κοινωνικές ή άλλες μεταβολές.

Τα επίπεδα του αναπτυξιακού σχεδιασμού περιλαμβάνουν:

- α) το ευρωπαϊκό επίπεδο, β) το κεντρικό εθνικό επίπεδο, γ) το περιφερειακό επίπεδο, δ) το τοπικό επίπεδο (Κότιος & Κουτουλάκης, 2014). Πρόκειται για την υλοποίηση των προγραμμάτων στην ευρύτερη έκταση της χώρας.

Ο R. Stanley (2003) σημειώνει πως η διαδικασία σχεδιασμού για οργανισμούς ανεξαρτήτου είδους και προέλευσης, θα πρέπει να απαντά στα ακόλουθα ερωτήματα. Το που βρισκόμαστε τώρα, που θέλουμε να πάμε, με ποιον τρόπο θα φθάσουμε έως εκεί. Θα πρέπει να επισημανθεί, πως η λειτουργία του προγραμματισμού δεν ταυτίζεται με τη στρατηγική. Έπεται αυτής, με στόχο να την εφαρμόσει και να την κάνει περισσότερο λειτουργική.

1.4 Η Εξέλιξη του Περιφερειακού Προγραμματισμού

Η περιφερειακή πολιτική αποτελεί «ένα σύστημα σκοπών, μέσων και φορέων που συνδυάζονται σ' ένα πρόγραμμα για να επιτύχουν την ισόρροπη μεταβολή της διαπεριφερειακής διάρθρωσης της οικονομίας» (Κόνσολας 1997, σελ 42-43).

Ο Περιφερειακός Προγραμματισμός στην Ελλάδα έχει την αφετηρία του στη λήξη του Β Παγκοσμίου πολέμου, και ταυτίζεται με την έναρξη του εθνικού αναπτυξιακού προγραμματισμού. Συστατικό στοιχείο, αποτελεί η δημιουργία νέων περιφερειακών

κέντρων διοίκησης καθώς και η χρηματοδότηση μεγάλων έργων. Με ξεκάθαρο τρόπο ενθαρρύνεται η ανάπτυξη της βιομηχανικής παραγωγής σε περιφερειακό επίπεδο. Στις αρχές του 1960 υιοθετήθηκε πενταετές πρόγραμμα οικονομικής ανάπτυξης, με στόχο την περιφερειακή ανάπτυξη. Από τα μέσα της δεκαετίας του 1960, ξεκινούν προγράμματα περιφερειακής ανάπτυξης περισσότερο στοχευμένα, με παράλληλη έμφαση σε εθνικά έργα υποδομής.

Το καθεστώς αλλάζει όψη, με την είσοδο στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα, και την υπαγωγή σε νέους κανόνες που συνδέουν την εθνική με την γενικότερη περιφερειακή πολιτική της Κοινότητας. Ξεκινούν να εφαρμόζονται σε μεγάλη κλίμακα και είδος, τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα τα οποία και αποτελούν τα πρώτα ολοκληρωμένα προγράμματα ανάπτυξης. Το χαρακτηριστικό γνώρισμα της ολοκλήρωσης τους, εστιάζεται στο τρόπο διαμόρφωσης τους αλλά και στην πολυετή εφαρμογή τους, στην προσεκτική αποτύπωση των υπαρχουσών δεδομένων, στην ιεράρχηση των στόχων και στην εφαρμογή δράσεων που συνδέονται με συγκεκριμένους χρηματοδοτικούς πόρους.

Χαρακτηριστικές περιπτώσεις ολοκληρωμένων προγραμμάτων ανάπτυξης αποτελούν τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης και τα Εθνικά Στρατηγικά Πλαίσια Αναφοράς. Τα εν' λόγω προγράμματα δεν απευθύνονται μόνο σε συγκεκριμένα χωρικά όρια αλλά αποβλέπουν μέσω αυτών, συνολικά στην εθνική ανάπτυξη.

Η θεσμική κατοχύρωση του Αναπτυξιακού Προγραμματισμού έχει τις ρίζες της στα μέσα της δεκαετίας του 1980, με τη θέσπιση του Ν. 1622/1986 όπου παρέχονταν πληροφορίες σχετικά με τη διάκριση των αναπτυξιακών προγραμμάτων, τη χρονική τους διάρκεια, το στόχος τους καθώς τη διαδικασία για την κατάρτιση τους. Οι κεντρικοί άξονες καθορίζονταν από τους ίδιους (Κότιος & Κουτουλάκης, 2014). Τα τελικά αποτελέσματα δεν ήταν τα προσδοκώμενα. Μεγάλος αριθμός προγραμμάτων, σχεδιάσθηκε με τη βοήθεια εξωτερικών συμβούλων που δεν ήταν οικείοι με τις ιδιαίτερες συνθήκες των δήμων στις οποίες απευθύνονταν. Επίσης, οι διαδικασίες διαβούλευσης ή ήταν περιορισμένες ή ανύπαρκτες. Χωρίς την ουσιαστική συμμετοχή κατοίκων και φορέων η εφαρμογή τους γινόταν δύσκολη. Ένα μειονέκτημα των προγραμμάτων αποτελεί και η

έλλειψη της διαδικασίας αξιολόγησης και μάλιστα σε κανένα στάδιο από τα στάδια της εξέλιξης τους (Νικολόπουλος κ.ά., 2008).

Η επόμενη, σημαντική αλλαγή στον ευρύτερο χώρο της εσωτερικής διοίκησης και οργάνωσης της χώρας, ήρθε μέσω της εφαρμογής του προγράμματος “Ι. Καποδίστριας”, λίγο πριν την έλευση του εικοστού πρώτου αιώνα. Παρά τις αντιδράσεις, τις ελλείψεις και τα κενά στην πρόβλεψη του, το πρόγραμμα επιχειρούσε να επανεκκινήσει την τοπική οργάνωση, υπό το πρίσμα νέας εκσυγχρονισμένης προοπτικής. Στο πρόγραμμα προβλέπονταν σειρά συνενώσεων δήμων και κοινοτήτων, με βάση διάφορα κριτήρια. Βασικοί στόχοι του προγράμματος ήταν η ορθότερη οικονομική διαχείριση, ο περιορισμός των πελατειακών σχέσεων, ο περιορισμός της αστυφιλίας με τη λήψη διαφόρων πρωτοβουλιών για τη διατήρηση των νέων στην ύπαιθρο, η βελτίωση της διαφάνειας στη λειτουργία των Οργανισμών, η αύξηση της συμμετοχής των τοπικών ομάδων συμφερόντων στα τεκταινόμενα, η καθιέρωση λογοδοσίας καθώς και η ουσιαστικότερη αντιμετώπιση των τοπικών ζητημάτων που ανέκυπταν. Μεταξύ των μειονεκτημάτων και των ατελειών που παρουσιάσθηκαν, κατά την εφαρμογή του προγράμματος, εντοπίζονται στην ακατάλληλη επιλογή του διοικητικού κέντρου και τις συνακόλουθες αντιδράσεις, στην αποσπασματική μεταρρύθμιση μέρους του διοικητικού συστήματος της χώρας με κλάδους που υστέρησαν, στη διατήρηση σημαντικού αριθμού δήμων που συνέχισαν να λειτουργούν με το προηγούμενο σύστημα διοίκησης, λανθασμένος χωροταξικός σχεδιασμός στη συνένωση των οργανισμών και τέλος περιορισμένες διαδικασίες διαβούλευσης.

Αναγκαία προϋπόθεση για την χρηματοδότηση των Ο.Τ.Α στο πλαίσιο του προγράμματος, ήταν η υιοθέτηση από μέρους τους, μακροπρόθεσμου σχεδιαστικού προγράμματος, το οποίο θα περιλαμβάνει τα έργα που αναμένεται να εκτελεσθούν, βάση κριτηρίων επιλογής αλλά και οι αντίστοιχοι χρηματοδοτικοί πόροι που απαιτούνται. Μέσω αυτού του εργαλείου, βελτιώνεται σημαντικά η οικονομική διαχείριση και το επίπεδο λογοδοσίας των αιρετών.

Στην εφαρμογή του ανέκυψε μια σημαντική δυσλειτουργία. Το πρόγραμμα, δεν διέθεσε ικανοποιητικό επίπεδο χρηματοδοτικών πόρων ανάλογων των νέων αρμοδιοτήτων των δήμων και κοινοτήτων, και περιορίστηκαν στους ΚΑΠ, θέτοντας όρια ταυτόχρονα και την

ίδια την ανεξαρτησία τους. Επίσης, έλλειψη κοινής συντονιστικής δράσης εμφανίσθηκε μεταξύ των αρμοδίων αρχών που ήταν συνυπεύθυνα για την ολοκλήρωση μιας πλειάδας έργων.

Στις αρχές τις δεκαετίας του 1990, θεσπίστηκαν δύο Ειδικά Αναπτυξιακά Προγράμματα Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Εκτείνονταν μέχρι το 2000³.

Είναι αξιοσημείωτο πως χρηματοδοτούνταν τόσο από την Ευρωπαϊκή Ένωση αλλά και σε μικρότερο ποσοστό από τους προϋπολογισμούς των ΟΤΑ, ως τμήμα των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων. Τα αποτελέσματα δεν ήταν τα αναμενόμενα λόγω του υψηλού ποσοστού της τμηματοποίησης της τοπικής αυτοδιοίκησης. Αποτέλεσαν όμως, το υπόδειγμα για τη διαχείριση των ευρωπαϊκών χρηματοδοτήσεων που στρέφονται ή αξιοποιούνται από τις τοπικές κοινωνίες.

Ο Ν.3230/2004 επισήμανε την ανάγκη της αξιολόγησης των υπηρεσιών της Δημόσιας Διοίκησης, προκειμένου να βελτιώνεται και το τελικό αγαθό που φθάνει στους πολίτες.

Μια νέα προσπάθεια ξεκίνησε την πρώτη δεκαετία του 21ου αιώνα με την ψήφιση του Ν.3274/2004 και τη συνακόλουθη θεσμοθέτηση του αναπτυξιακού προγράμματος “Θησέας”. Το πρόγραμμα είχε διάρκεια 4 έτη και η χρηματοδότηση προήλθε από τους ΟΤΑ, αν και υπήρχε πρόβλεψη για τη συμμετοχή ιδιωτικών κεφαλαίων. Μεταξύ των στόχων του προγράμματος ήταν η προσέλκυση επενδύσεων σε τοπικό επίπεδο καθώς και η αναβάθμιση των ήδη προσφερόμενων υπηρεσιών των Δήμων αλλά και η εξασφάλιση της βιωσιμότητάς τους.

Το πρόγραμμα δεν κατόρθωσε να πετύχει υψηλά ποσοστά απορροφητικότητας, αφού μεγάλος αριθμός των ΟΤΑ δεν το αξιοποίησε με τον κατάλληλο τρόπο. Επιπλέον, η υλοποίηση του δεν είχε συνάφεια με τον κεντρικό στόχο του. Το πρόγραμμα σχεδιάστηκε για την υποστήριξη των μικρών ΟΤΑ, κυρίως, που στο παρελθόν αντιμετώπιζαν τα μεγαλύτερα προβλήματα. Αυτοί οι ΟΤΑ όμως παρουσίασαν και τα περισσότερα προβλήματα με επίκεντρο τις νομικές δεσμεύσεις (Γκέκας, 2008).

³ ΥΠΕΣΔΔΑ, 2004.

Η επόμενη αλλαγή, πραγματοποιείται μέσω του προγράμματος Καλλικράτης και του Ν. 3852/2010. Ο εθνικός σχεδιασμός επιδιώκεται μέσω του προγράμματος ΕΣΠΑ και των Τομεακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ΤΕΠ). Οι περιφέρειες υποχρεούνται, αντίστοιχα, στην εκπόνηση πενταετών προγραμμάτων. Στην ουσία αποτέλεσε τη συνέχεια του προηγούμενου προγράμματος, προσδίδοντας έμφαση στη συνένωση των μικρών δήμων, ώστε μέσω αυτού, να επιτύχει τη βιωσιμότητα τους. Η εφαρμογή του προγράμματος θα σημάνει ευρύτερες αλλαγές στον τρόπο χρηματοδότησης των ΟΤΑ, στο χρόνο θητείας των αιρετών καθώς και στα καθήκοντα τους.

Η νέα καταστατική θέση των αιρετών είναι παράλληλη με όσα καταγράφονται και στον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Σύμφωνα με αυτόν, στους αιρετούς θα πρέπει να παρέχεται το αναγκαίο ύψος των πόρων ώστε να επιτυγχάνετε η άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, όπως απαιτείται. Ειδικότερα, μέσω του προγράμματος Καλλικράτη, ενισχύονται οι Δήμοι με νέες αρμοδιότητες αλλά και νέους θεσμούς. Το κανονιστικό πλαίσιο που αναφέρεται στον αναπτυξιακό προγραμματισμό των Ο.Τ.Α. επικαιροποιείται αδιάλειπτα, ενισχύοντας θεσμικά τους Οργανισμούς, σε όλες τις δράσεις τους.

1.5 Στρατηγικός Σχεδιασμός των ΟΤΑ

Μέσω της υιοθέτησης στρατηγικής επιτυγχάνεται η κατανόηση από μέρους του Οργανισμού, των παραμέτρων του περιβάλλοντος στο οποίο δραστηριοποιείται, ώστε να ανταποκρίνεται στις εκάστοτε αλλαγές και να επιτυγχάνει τους στόχους του. Στην πορεία προς τη διαμόρφωση στρατηγικής, ο οργανισμός οφείλει να κατανοήσει πλήρως το εσωτερικό και εξωτερικό του περιβάλλον, να υιοθετήσει όραμα και να εφαρμόσει πολιτικές που τείνουν στην επίτευξη του. Η προσπάθεια συνδυασμού των εσωτερικών δυνατοτήτων με την προσαρμογή στο δυναμικό εξωτερικό περιβάλλον αποτελεί την στρατηγική προσαρμογή (Tiwana, 1999).

Σύμφωνα με τους Johhson, Scholes και Whittington (2008) «στρατηγική είναι η κατεύθυνση (direction) και το εύρος και είδος δραστηριοτήτων (scope) μιας επιχείρησης μακροπρόθεσμα, η οποία εξασφαλίζει ανταγωνιστικό πλεονέκτημα για τον οργανισμό, μέσω μιας διάταξης των πόρων της μέσα σε ένα μεταβαλλόμενο περιβάλλον, με στόχο

να ανταποκριθεί στις ανάγκες των πολιτών/της κοινωνίας και να ικανοποιήσει τις προσδοκίες των βασικών ομάδων ενδιαφερόμενων».

Συγκεκριμένα, πρόκειται για ένα σύνολο προαπαιτούμενων ενεργειών, με συγκέντρωση, ανάλυση δεδομένων και εναλλακτικών δυνατοτήτων. Απαραίτητο συστατικό στη διαδικασία η ανάπτυξη ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος και συνακόλουθα η αποτελεσματικότητα της (Κορρές & Λιαργκόβας, 2009).

Η επιλεγμένη στρατηγική από ένα οργανισμό που δραστηριοποιείται στο ίδιο περιβάλλον, με κάποιο άλλον ομοειδή οργανισμό μπορεί να διαφέρει σημαντικά. Η επιλογή της επίσης, δεν εξασφαλίζει και δεν οδηγεί στην επιτυχία. Αναμφίβολα, καλλιεργεί το έδαφος για την επιτυχία της. Αυτό συμβαίνει διότι τίθενται ευδιάκριτοι στόχοι, ομογενοποιούνται οι επιλεγμένες αποφάσεις, συντονίζονται οι δραστηριότητες, μειώνονται τα επίπεδα αβεβαιότητας, επιλέγονται εναλλακτικά σενάρια δράσης ενώ διασφαλίζει τη βιωσιμότητα του οργανισμού. Η επιλογή στρατηγικής από το φορέα, αποβλέπει στη διαφοροποίηση του τρόπου με τον οποίο εκτελεί τις υπηρεσίες που του έχουν ανατεθεί ή στην εκτέλεση των ίδιων, με διαφορετική όμως προσέγγιση.

Η κατεύθυνση που θα στραφεί, εξαρτάται από την ανάλυση που έχει προηγηθεί και η οποία έχει αναδείξει τις αδυναμίες και τις ευκαιρίες εξέλιξης, στις οποίες θα βασιστεί η στρατηγική. Μπορεί να αφορά διοικητικό εκσυγχρονισμό, νέες υπηρεσίες, νέες δομές κλπ. Θεωρείται δεδομένο πως, η βελτιστοποίηση των δομών ενός οργανισμού είναι αποτέλεσμα επιλογής και αντίστοιχα ορθής στρατηγικής.

Οι στρατηγικοί του στόχοι, είναι η συνισταμένη του συνόλου των παραμέτρων, προερχόμενες από το εξωτερικό και το εσωτερικό περιβάλλον του φορέα, που θα συμβάλλουν στην εκπλήρωση της στρατηγικής. Το στρατηγικό σχέδιο του φορέα μετουσιώνει το όραμα και τους στρατηγικούς στόχους σε δράσεις, αφού προσδιοριστούν πρώτα οι άξονες παρέμβασης, οι κρίσιμοι παράγοντες επιτυχίας και οι επιχειρησιακοί στόχοι.


Η υιοθέτηση των εργαλείων στρατηγικής επιτρέπει τον κριτικό έλεγχο διαφόρων θεμάτων που ανακύπτουν, στον ίδιο χρόνο. Η διαχείριση των προηγούμενων παραμέτρων αποτελεί τη Στρατηγική Διαχείριση, που επεκτείνεται είτε σε

βραχυπρόθεσμο είτε σε μακροπρόθεσμο ορίζοντα. Τα στάδια της διακρίνονται σε: αξιολόγηση της κατάστασης, στρατηγική ανάλυση των συνθηκών και στρατηγική εφαρμογή. Ο Στρατηγικός Σχεδιασμός εξυπηρετεί την οικονομική αποδοτικότητα του οργανισμού, εναρμονίζοντας τη στοχοθεσία του με την κατανομή των πόρων του. Ο Porter υποστηρίζει ότι ο στόχος του στρατηγικού σχεδιασμού είναι να αναγνωρίσει και να χειριστεί ένα ανταγωνιστικό περιβάλλον κοιτάζοντας άμεσα τους ανταγωνιστές ή να εξετάσει μια ευρύτερη προοπτική που ανταγωνίζεται τον οργανισμό (Porter, 1979).

Ο Stanley (2003) σημειώνει πως η διαδικασία σχεδιασμού για οργανισμούς ανεξαρτήτου είδους και προέλευσης θα πρέπει να απαντά στα ακόλουθα ερωτήματα:

- Που βρισκόμαστε τώρα (για την ανάλυση του περιβάλλοντος χρησιμοποιούμε SWOT ανάλυση, PEST ανάλυση, GAP ανάλυση)
- Που θέλουμε να πάμε (τους στόχους και το πώς θα φτάσουμε στον προορισμό μας, δηλαδή τη στρατηγική (χρησιμοποιούνται εργαλεία στοχοθεσίας μέσω δεικτών απόδοσης, συγκριτικής ανάλυσης, Balanced Scorecard και άλλα).
- Με ποιον τρόπο θα φθάσουμε έως εκεί δηλαδή τον επιθυμητό προορισμό, (χρησιμοποιούμε εργαλεία αξιολόγησης, Reengineering, (Pareto Ανάλυσης).

Τα εργαλεία στρατηγικής είναι μέθοδοι και τεχνικές που επιτρέπουν την εφαρμογή της επιλέξιμης στρατηγικής (Stenfors et al., 2007). Η ηγεσία του οργανισμού έχει τη δυνατότητα να επιλέξει το κατάλληλο εργαλείο, σύμφωνα με τη χρονική περίοδο, με βάση την οποία υλοποιείται η στρατηγική. Μεταξύ των εργαλείων που εξυπηρετούν τον στρατηγικό σχεδιασμό περιλαμβάνονται:

 Ανάλυση SWOT: Πρόκειται για λεπτομερή τεχνική ανάλυση, μια μακροοικονομική αξιολόγηση και καταγραφή του εσωτερικού (πόρους, δυνάμεις, αδυναμίες) και του ανταγωνιστικού εξωτερικού (ευκαιρίες και απειλές) περιβάλλοντος ενός οργανισμού, ενός έργου ή μιας επιχειρηματικής δράσης. Προφανώς, και οι πληροφορίες ή οι εκτιμήσεις που συγκεντρώνονται αν και πρέπει να είναι όσο το δυνατόν περισσότερο λεπτομερείς, δεν προσφέρουν λύσεις. Αποτελεί το αναγκαίο υπόβαθρο, προκειμένου να αποτελέσει την αφετηρία στην εξέλιξη της στρατηγικής διαχείρισης και για τη λήψη των αντίστοιχων αποφάσεων.

✚ PEST Ανάλυση: Το εργαλείο έχει εξελιχθεί και μπορεί να χρησιμοποιείται ως PESTEL, PESTLE, STEEPLE ή και STEEPLED. Αναφέρεται στην τμηματοποίηση και εξέταση του συνόλου των πολλών και διαφορετικών εξωτερικών περιβαλλόντων ενός οργανισμού, διακρίνοντας το σε πολιτικό, οικονομικό, κοινωνικό, τεχνολογικό, περιβαλλοντικό, νομικό, εταιρικής ευθύνης αλλά και δημογραφικό. Χρησιμοποιείται προκειμένου να εντοπιστούν οι δυνητικοί στρατηγικοί κίνδυνοι.

✚ Το μοντέλο των πέντε δυνάμεων του Porter, αναφέρεται στους βασικούς πρωταγωνιστές του εξωτερικού περιβάλλοντος ενός οργανισμού. Καταγράφει και αναλύει τον ανταγωνισμό μεταξύ των ήδη πρωταγωνιστών στο πεδίο που δραστηριοποιείται ο οργανισμός, διερευνά την πιθανή απειλή νεοεισερχόμενων, τα χαρακτηριστικά των προμηθευτών και των αγοραστών και τέλος τα βασικά χαρακτηριστικά των προϊόντων και των υποκατάστατων τους. Η ανάλυση φανερώνει επίσης, και το εύρος των δυνατοτήτων των συμμετεχόντων καθώς και τη δυναμική τους (Porter, 1979).

✚ Μία ακόμη σύγχρονη μέθοδος στρατηγικής ανάλυσης αποτελεί και η ανάλυση TOWS. Υπάρχει στενή σχέση με την SWOT ανάλυση. Είναι η μέθοδος της στρατηγικής ανάλυσης, που περιλαμβάνει συστηματική και ολοκληρωμένη αξιολόγηση εξωτερικών και εσωτερικών παραγόντων που καθορίζουν την τρέχουσα ανταγωνιστική θέση και το δυναμικό ανάπτυξης μιας επιχείρησης.

✚ Οι πόροι μιας επιχείρησης μπορούν να είναι τόσο υλικοί όσο και άυλοι. Μεταξύ των υλικών στόχων συμπεριλαμβάνονται οι ανθρώπινοι, οι φυσικοί, οι χρηματοοικονομικοί, οι τεχνολογικοί, οι πόροι καινοτομίας ενώ στους άυλους είναι οι οργανωτικοί και η φήμη. Η προσέγγιση επιλογής αυτών των πόρων αποτελεί τη VRIO Analysis. Σύμφωνα με το ακρωνύμιο αυτό, οι πόροι θα πρέπει να είναι αξιόπιστοι (Valuable), σπάνιοι (Rare) και τέλος, με περιορισμένη δυνατότητα μίμησης (Imitable).

✚ Τέλος, μεταξύ των στρατηγικών εργαλείων θα πρέπει να προστεθεί και το Balanced Scorecard. Πρόκειται για ένα εργαλείο-μηχανισμό που μπορεί να αξιοποιηθεί για το σχεδιασμό, την εποπτεία, τη δυνητική επικαιροποίηση και τελικά, την αξιολόγηση των δράσεων του Οργανισμού. Επεκτείνει και εμπλέκει κάθετα και οριζόντια το σύνολο των διευθύνσεων του.

Οι στόχοι του Οργανισμού μπορούν να είναι οικονομικοί ή στρατηγικοί. Οι δεύτεροι αναφέρονται στους τρόπους με τους οποίους θα αυξηθούν τα ποιοτικά χαρακτηριστικά του οργανισμού ή γενικότερα σε περισσότερο ποιοτικές έννοιες, όπως το επίπεδο επικοινωνίας. Οι αντικειμενικοί στόχοι σε κάθε περίπτωση θα πρέπει να είναι συγκεκριμένοι, μετρήσιμοι, εφικτοί, ρεαλιστικοί και επιτεύξιμοι σε μια δεδομένη χρονική περίοδο.

Το ενδιαφέρον των δήμων επικεντρώνεται και στην απόκτηση και διαχείριση στρατηγικού πλεονεκτήματος. Στρατηγικό πλεονέκτημα, αποκτά ο οργανισμός που θα κερδίσει το ενδιαφέρον του πελάτη-πολίτη στον οποίο απευθύνεται, σε σχέση με άλλους ομοειδής οργανισμούς. Ο Οργανισμός έχει στην κατοχή του ένα χαρακτηριστικό γνώρισμα ή λειτουργία ή διάσταση το οποίο έλκει το κοινό του στόχο. Το συγκριτικό πλεονέκτημα εντοπίζεται με τη χρήση εργαλείων διερεύνησης του εσωτερικού και εξωτερικού περιβάλλοντος ενώ παραμένει σε ισχύ μέσω την εφαρμογής της σχετικής στρατηγικής (Γεωργιόπουλος, 2013). Με την ανάληψη νέων αρμοδιοτήτων από μέρους τους, ο ανταγωνισμός μεταξύ τους είναι υπαρκτός, συνεχώς αυξανόμενος και οξύς. Οι ΟΤΑ καλούνται να συναγωνιστούν μεταξύ τους σε διαφορετικούς τομείς της δράσης τους. Χαρακτηριστικό παράδειγμα, αποτελεί και η προσέλκυση ιδιωτικών και δημοσίων επενδύσεων. Σημειώνονται διαφορές μεταξύ των όρων στρατηγικής και στρατηγικού προγραμματισμού. Ο προγραμματισμός δεν κατασκευάζει στρατηγικές αλλά προχωρά στην εφαρμογή εκείνων που έχουν επιλεγεί, ώστε να ολοκληρωθούν οι στόχοι της, σε συγκεκριμένο πλαίσιο (Καραγιάννης, Κορρές, & Ζαρίφης, 2001).

Σύμφωνα με τους Κέφη και Παπαζαχαρίου (2009), «ο στρατηγικός σχεδιασμός μπορεί να είναι κατάλληλος ως διαδικασία σκέψης για την ολοκλήρωση και την παροχή μιας οργανωμένης αναπαράστασης όλων των βημάτων διαχείρισης». Σε μία σύγχρονη οικονομική μονάδα γίνεται αναφορά στη «στρατηγική αρχιτεκτονική, το συνδυασμό πόρων, διαδικασιών και ικανοτήτων για να γίνουν πραγματικότητα τα επί χάρτου σχέδια και στις τακτικές, τα απαραίτητα βραχυχρόνια πλάνα δράσης για την επίτευξη των στρατηγικών». Λέγοντας στρατηγική αρχιτεκτονική, πρόκειται για τον αποτελεσματικό συνδυασμό στοιχείων του εσωτερικού περιβάλλοντος της επιχείρησης δηλαδή στους

πόρους, τις διαδικασίες και τις δυνατότητες της. Πρόκειται για τα συστατικά που συμβάλουν αποφασιστικά στην πραγματοποίηση των στρατηγικών σχεδίων. Τελικά, η εφαρμογή της στρατηγικής είναι πιο σημαντική από τη διαμόρφωση της (Niven, 2006).

Τα λειτουργικά σχέδια των οργανισμών αποτελούν τις τακτικές, δηλαδή δευτερεύοντες στόχους, που στηρίζουν τις πρωτεύουσες κατευθύνσεις του οργανισμού. Διαφέρουν από τα στρατηγικά, στη δομή, στο τρόπο δράσης, στο χρονικό εύρος και τέλος στις επιλεγμένες διαδικασίες.

2^ο Κεφάλαιο: Επιχειρησιακά Προγράμματα Ο.Τ.Α.

2.1 Εισαγωγή

Λειτουργώντας σε ένα δυναμικό περιβάλλον, με συνεχώς διευρυμένες αρμοδιότητες, η στρατηγική διαχείριση, είναι επιβεβλημένη. Ένα από τα νέα εργαλεία που τέθηκαν στη διάθεση των ΟΤΑ είναι τα Επιχειρησιακά Προγράμματα.

Σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία ο Δήμος εκπονεί το τετραετές Επιχειρησιακό Πρόγραμμά του, το οποίο περιλαμβάνει τα έργα και τις δράσεις του, που αφορούν όλους τους τομείς της τοπικής ανάπτυξης⁴. Το Πρόγραμμα αυτό εξειδικεύεται κάθε χρόνο σε ετήσιο Πρόγραμμα Δράσης. Πρόκειται για ένα σημαντικό εργαλείο, και που μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του 1990 ήταν περιορισμένος, στη διοικητική λειτουργία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Η Κεντρική Ένωση των Δήμων Ελλάδος υποστηρίζει ουσιαστικά, την πλήρη εφαρμογή και αξιοποίηση των επιχειρησιακών σχεδίων των Δήμων προτείνοντας μάλιστα και την επικαιροποίηση των διατάξεων του νόμου 1622/1986, που αναφέρεται στο «Δημοκρατικό Προγραμματισμό» καθώς επίσης και τη σύνδεση του αναπτυξιακού προγραμματισμού με τον χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό, καθώς και τη βελτίωση του κανονιστικού πλαισίου για την εκπόνηση και εφαρμογή των τετραετών και ετήσιων Δημοτικών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων.

Επίσης, προτείνει τη δημιουργία μιας ξεχωριστή μονάδα, με βάση τον Εσωτερικό Οργανισμό του Δήμου που δραστηριοποιείται στην υποστήριξη του προγραμματισμού και μάλιστα στην οποία συνδράμουν τόσο αιρετοί όσο και υπάλληλοι, ώστε να υπογραμμισθεί η ένταση του εργαλείου⁵.

⁴ Ν. 3463/2006, άρθρο 203.

⁵ Εισήγηση Δ. Καφαντάρη, Περιφερειακά Συνέδρια 2020, με θέμα: Ο Αναπτυξιακός Ρόλος των Δήμων, σε μία Σύγχρονη Ελλάδα.

2.2 Τα Χαρακτηριστικά των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων

Ένα Επιχειρησιακό Πρόγραμμα διακρίνεται στα ακόλουθα μέρη:

- Στρατηγικός σχεδιασμός: Περιγραφή και αξιολόγηση της υφιστάμενης κατάστασης. Πρόκειται για τη στρατηγική του Ο.Τ.Α. και τις αναπτυξιακές προτεραιότητες.
- Επιχειρησιακός Προγραμματισμός: Στόχοι, δράσεις, τετραετής προγραμματισμός των δράσεων.
- Οικονομικός προγραμματισμός και δείκτες παρακολούθησης και αξιολόγησης.

Σκοπός των Τετραετών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων των Ο.Τ.Α⁶. α' βαθμού είναι η παρακολούθηση υλοποίησης του Χωρικού και Αναπτυξιακού σχεδιασμού στο τοπικό επίπεδο και η συμβολή στην ανατροφοδότηση και προσαρμογή του σχεδιασμού, στο πλαίσιο των υφιστάμενων κάθε φορά συνθηκών. Μέσω των επιχειρησιακών προγραμμάτων βελτιώνεται η εσωτερική λειτουργία του Ο.Τ.Α. ως οργανισμού που ενορχηστρώνει τους διαθέσιμους πόρους του, προς μία κοινή κατεύθυνση.

Για την κατάρτισή τους, λαμβάνονται απαραίτητα υπ' όψη οι κατευθύνσεις του αναπτυξιακού σχεδιασμού σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο, ο υφιστάμενος χωρικός σχεδιασμός Εθνικού, Περιφερειακού και Τοπικού Επιπέδου, τα Σχέδια Αστικής Κινητικότητας, η μακροπεριφερειακή και διαπεριφερειακή στρατηγική, οι προτεραιότητες που απορρέουν από θεσμοθετημένα χρηματοδοτικά μέσα, καθώς και άλλα γενικά ή ειδικά αναπτυξιακά προγράμματα, πολιτικές και στρατηγικές που επηρεάζουν τη διάρθρωση και ανάπτυξη του χώρου του δήμου. Κατά την κατάρτιση και υλοποίηση τους, αξιοποιούνται όλες οι διαθέσιμες μορφές δημοσιοποίησης και δημόσιας διαβούλευσης, με σκοπό την ενίσχυση της διαφάνειας και της συμμετοχής. Πραγματοποιείται στο πρώτο εξάμηνο της δημοτικής θητείας με δυνατότητα αναθεώρησης κάθε δύο έτη⁷. Οι δράσεις που θα υλοποιηθούν θα πρέπει να περιλαμβάνονται στο Ετήσιο πρόγραμμα Δράσης και να καλύπτονται από τον προϋπολογισμό.

⁶ Άρθρο 266 του ν. 3852/2010 παρ. 1^Α.

⁷ Άρθρο 205

Από τη πλήρη εφαρμογή του, που καταλήγει στην εξειδίκευση σε Δράσεις και Ενέργειες είναι πιθανόν να παραχθούν αποτελέσματα. Καθορίζονται οι στόχοι του φορέα, κατά τη συγκεκριμένη περίοδο εφαρμογής του, η παρακολούθηση, καταγραφή και αξιολόγηση των μεταβλητών του περιβάλλοντος, καθώς και τα μέσα (υλικά ή άυλα) τα οποία έχει στη διάθεση του, ο φορέας ώστε να επιτύχει τους στόχους του.

Τέλος, τα Προγράμματα αποτυπώνονται ηλεκτρονικά και τα γεωχωρικά τους δεδομένα μπορούν και διατίθενται ελεύθερα και διαδικτυακά σε ψηφιακή μορφή⁸.

2.3 Το θεσμικό πλαίσιο των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων

Η τοπική αυτοδιοίκηση υπολείπεται της θέσης της στην κοινωνία και έπρεπε να αναζητηθούν τρόποι μετάλλαξης της λειτουργικής δράσης των ΟΤΑ, ώστε να ακολουθούν ή και να προηγούνται όπου είναι δυνατόν, από τις εξελίξεις του περιβάλλοντος τους.

Στο άρθρο 176^A του Νόμου 4674/2020⁹, σχετικά με την εκπόνηση των Επιχειρησιακών προγραμμάτων αναφέρεται ότι, «Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού μπορούν να συμβάλλονται με τους Αναπτυξιακούς Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης κατά τις διατάξεις του άρθρου 12 του ν. 4412/2016 ή να αναθέτουν σε εξωτερικούς συμβούλους κατά τις κείμενες διατάξεις, τη συμβουλευτική - επιστημονική υποστήριξη τους για την εκπόνηση επιχειρησιακού προγράμματος, εφόσον οι υπηρεσίες αυτές κρίνονται απαραίτητες για την άρτια κατάρτισή του».

Αργότερα ο ν. 3852/2010 τροποποιήθηκε¹⁰ ώστε η ειδίκευση του τετραετούς επιχειρησιακού προγράμματος να πραγματοποιείται μέσω των ετήσιων προγραμμάτων δράσης και μάλιστα μέρος των οποίων αποτελούν και τα τεχνικά προγράμματα, ως παραρτήματα. Το τελευταίο, βέβαια, αποτελεί απαραίτητο στοιχείο για την ψήφιση και την εκτέλεση του προϋπολογισμού για κάθε έτος. Σύμφωνα με το νόμο, μάλιστα, όλα θα πρέπει να είναι άμεσα συνδεδεμένα με το αντίστοιχο Ετήσιο Πρόγραμμα Δράσης και συνακόλουθα και με το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα. Εξάιρεση, σημειώνεται μόνο κατά το

⁸ Σύμφωνα με τις κατευθύνσεις του Ν. 3882/2010 και του Ν. 4305/2014.

⁹ ΦΕΚ Α53-11/03/2020: Στρατηγική αναπτυξιακή προοπτική των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ρύθμιση ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις.

¹⁰ Άρθρο 172 – Τετραετή Επιχειρησιακά Προγράμματα – Ετήσια Προγράμματα Δράσης δήμων – Τροποποίηση άρθρου 266 του ν. 3852/2010

πρώτο έτος κάθε δημοτικής περιόδου όπου δεν απαιτούνται οι διαδικασίες ολοκλήρωσης των ετήσιων ή των επιχειρησιακών προγραμμάτων, τα οποία θεωρούνται ως προσχέδια για όσο τελικά, σχέδια έπονται.

Η Κεντρική Διοίκηση αποφασίζει¹¹ σχετικά με το περιεχόμενο, τη δομή τις προδιαγραφές καθώς και με τις ενέργειες που θα πρέπει να ακολουθήσουν οι Δήμοι, σχετικά με την κατάρτιση, έγκριση, παρακολούθηση, αξιολόγηση των Τετραετών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων καθώς και τα δυνητικά χρηματοδοτικά εργαλεία.

2.4 Φάσεις Ολοκλήρωσης Επιχειρησιακών Προγραμμάτων

Ως οδικός χάρτης, το επιχειρησιακό πρόγραμμα περιλαμβάνει και τα μέσα, τους τρόπους, που θα αναπτυχθούν για να επιτύχουμε το επιθυμητό αποτέλεσμα, που ορίζεται από τον ίδιο τον Οργανισμό. Απεικονίζει τα εμπόδια που μπορεί να προκύψουν, τις εναλλακτικές διαδρομές, δηλαδή εναλλακτικές στρατηγικές και την αξιολόγηση της έως τώρα πορείας. Επίσης προσδιορίζονται, η εκτίμηση της παρούσας κατάστασης, οι επιμέρους στόχοι, η ανάλυση των μέσων που διαθέτει ο οργανισμός, τα πιθανά εμπόδια, η επιλογή των δυνητικών σεναρίων, η συνολική και επιμέρους αξιολόγηση και το χρονοδιάγραμμα υλοποίησης.

Στον ακόλουθο πίνακα, παρουσιάζονται τα βήματα για την ολοκλήρωση του προγράμματος, από το στελεχιακό δυναμικό των δήμων:

¹¹ Με πρόταση της Επιτροπής του άρθρου 266 Α.

Πίνακας 1: Οδικός Χάρτης Δημιουργίας Επιχειρησιακού Προγράμματος

Βήμα 1: Προετοιμασία - Οργάνωση	Συγκρότηση Ομάδας Έργου Διατύπωση αρχικών κατευθύνσεων από αιρετούς Οργάνωση & Προγραμματισμός έργου Ενημέρωση του προσωπικού του Δήμου
Βήμα 2: Συνοπτική περιγραφή και αξιολόγηση περιοχής του δήμου	Περιγραφή και αξιολόγηση υφιστάμενης κατάστασης Καταγραφή σημαντικότερων κρίσιμων ζητημάτων (στρατηγικής σημασίας)
Βήμα 3: Περιγραφή και αξιολόγηση του Οργανισμού	Αξιολόγηση του εσωτερικού περιβάλλοντος Εντοπισμός κρίσιμων σημείων ανάπτυξης Σύνθεση της τελικής εικόνας του Δήμου
Βήμα 4: Καθορισμός στρατηγικής και αναπτυξιακών πυλώνων	Επιλογή της κατάλληλης στρατηγική, καθορισμός στόχων και πολιτικών δράσης Ομαδοποίηση Στόχων σε Άξονες και Μέτρα Διατύπωση Οράματος και των άλλων αρχών λειτουργίας
Βήμα 5: Έγκριση στρατηγικού σχεδίου και διαδικασίες διαβούλευσης	Έγκριση και δημοσιοποίηση Στρατηγικού Σύνοψη των συμπερασμάτων της Διαβούλευσης
Βήμα 6: Κατάρτιση Σχεδίων Δράσης	Στόχοι και δράσεις που εξειδικεύουν τη στρατηγική
Βήμα 7: Προγραμματισμός Δράσεων	Ιεράρχηση-προγραμματισμός δράσεων Ομαδοποίηση – έλεγχος – Προτεραιοποίηση
Βήμα 8: Οικονομικός Προγραμματισμός	Κατάρτιση συγκεντρωτικού πίνακα εσόδων και δαπανών ανά άξονα και μέτρο, ανά δυνητική πηγή χρηματοδότησης
Βήμα 9: Ολοκλήρωση Προγράμματος	Υποβολή στην Εκτελεστική Επιτροπή Γνωμοδότηση επιτροπής διαβούλευσης Έγκριση σχεδίου από Δημοτικό Συμβούλιο Έλεγχος διαδικασίας κατάρτισης από Περιφέρεια Δημοσιοποίηση προγράμματος

Πηγή: Ίδια Επεξεργασία

Μετά την αναλυτική απεικόνιση της υπάρχουσας κατάστασης και των δεδομένων που πρέπει να ληφθούν υπόψη, ακολουθεί η επιλογή και η ανάπτυξη στρατηγικής.

Συνήθως, στον ιδιωτικό τομέα, το όραμα μιας εταιρίας, σκιαγραφεί το σχήμα μιας επιχείρησης στο μέλλον, θέτοντας τα τους γενικούς στόχους της και οδηγώντας τη στρατηγική και την αποστολή της. Η αποστολή είναι ο προάγγελος της στρατηγικής. Σύμφωνα με τους Koontz και Weihrich (1990), η αποστολή του οργανισμού περιγράφει τη βασική λειτουργία του ή ενός τμήματος αυτού. Ειδικότερα, το όραμα περιγράφει τι σκοπεύει να κάνει η επιχείρηση ενώ η αποστολή καθορίζει εκείνα, τα μέσα που θα το κάνουν πραγματικότητα.

Οι αντικειμενικοί στόχοι αποτελούν την αριθμητική διατύπωση των σκοπών. Πρόκειται για μια σειρά αποτελεσμάτων που θα πρέπει πραγματοποιηθούν. Προφανώς και οι στόχοι σε μία επιχείρηση του ιδιωτικού τομέα είναι διαφορετικοί από εκείνου ενός οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης. Στο πλαίσιο μιας επιχείρησης ο P. Drucker διακρίνει τους στόχους σε σημαντικούς (παραγωγικότητα, ποσότητα χρηματοοικονομικών πόρων, αποδοτικότητα εργαζομένων) και λιγότερους σημαντικούς. Οι στόχοι οφείλουν περαιτέρω, να διακρίνονται σε επαληθεύσιμους-μη μετρήσιμους – ποιοτικούς και σε επαληθεύσιμους – μετρήσιμους ποσοτικούς. Στην πρώτη κατηγορία ανήκουν γενικοί στόχοι όπως η βελτίωση του επιπέδου των παρεχόμενων υπηρεσιών, ο βαθμός ανταπόκρισης στις απαιτήσεις των πελατών – δημοτών, η επικοινωνιακή πολιτική και άλλοι.

Το εξωτερικό περιβάλλον, αναφέρεται στους παράγοντες που βρίσκονται έξω από το περιβάλλον του Οργανισμού. Ο Γεωργόπουλος (2013, σελ. 113) προτείνει κριτήρια αναγνώρισης περιβαλλοντικών παραγόντων ενώ δύναται να χαρακτηριστεί ως σταθερό, δυναμικό ή ταραχώδες. Σταθερό λέγεται το περιβάλλον, όπου οι αλλαγές που συμβαίνουν δεν απομακρύνουν τον οργανισμό από τους στρατηγικούς τους σκοπούς. Οι μεταβολές δεν είναι συνήθως απρόσμενες και καθοριστικής σημασίας για την επιχείρηση. Δυναμικό είναι εκείνο το περιβάλλον όταν οι μεταβολές θεωρούνται δεδομένες. Ο οργανισμός οφείλει να τις εντοπίσει και να παρακολουθεί την εξέλιξη τους, ώστε να μην καθιστούν επικίνδυνοι για τον οργανισμό. Ταραχώδες περιβάλλον, εκείνο σε διαρκή απρόβλεπτη μετάλλαξη. Αιτία για τη δημιουργία ενός τέτοιου περιβάλλοντος μπορούν να εντοπίζονται σε οργιώδεις και συνεχείς τεχνολογικές καινοτομίες.

Την ίδια βαρύτητα με το εξωτερικό περιβάλλον έχει και το εσωτερικό. Δυνητικά θα μπορούσε, με την ενδελεχή αναζήτηση να εντοπιστούν τα σημεία εκείνα από τους παράγοντες του, που θα αποτελούσαν το υπόβαθρο για την ανάπτυξη του ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος του οργανισμού. Οι λήπτες των αποφάσεων οφείλουν να γνωρίζουν πλήρως τα εσωτερικά δεδομένα του οργανισμού, ειδικότερα σε ότι αφορά υλικούς και άυλους πόρους.

Οι ικανότητες που αποκτά ένας οργανισμός, και δυνητικά μπορούν να οδηγήσουν σε ανταγωνιστικό πλεονέκτημα διακρίνονται σε οριακές και θεμελιώδεις. Οριακές

θεωρούνται εκείνες που είναι ορατές από το σύνολο των παραγόντων στο περιβάλλον του οργανισμού. Θεμελιώδης, είναι οι ικανότητες που βρίσκονται στην καρδιά λειτουργίας του οργανισμού, προσδίδοντας του ένα ξεχωριστό πλεονέκτημα διάκρισης από τους αντίστοιχους, ομοειδής ή όχι. Μπορεί να είναι η κοινή συνισταμένη των τεχνολογικών του δυνατοτήτων, του εξοπλισμού, της οργανωσιακής συμπεριφοράς και της αποτελεσματικότητας του (Friend και Zelhe, 2004).

Τα επιχειρησιακά σχέδια περιέχουν σημαντικές και κρίσιμες πληροφορίες για το ανθρώπινο δυναμικό του οργανισμού. Το οργανογράμματα δεν είναι απλά σχεδιαγράμματα αλλά το νευρικό σύστημα του οργανισμού. Συνδέει τα οργανικά του στοιχεία και διασφαλίζει τη διαδικασία από τη λήψη των αποφάσεων μέχρι και την πραγμάτωση τους. Στο δημόσιο χώρο, τα μοντέλα διοίκησης είναι δεδομένα χωρίς όμως να στερούν τη δυνατότητα καινοτόμων διαδικασιών ή ορθής κατανομής του στελεχιακού δυναμικού. Η οργανωσιακή διαδικασία παρέχει τη δυνατότητα να εντοπίζονται εμπόδια αλλά και οι αιτίες που τα προκαλούν. Η επιτυχία του προγράμματος του οργανισμού, εξαρτάται και από τη διασφάλιση του ομαδικού πνεύματος και το εύρος της συνοχής μεταξύ των μελών του. Τέτοιου είδους παράγοντες είναι το μέγεθος της ομάδας, η ομοιότητα της εργασίας, η κατάλληλη θέση, το στυλ της ηγεσίας και άλλοι.

Το περιβάλλον διακρίνεται από ρευστότητα και επακόλουθα, με κινδύνους που επηρεάζει άμεσα και ποικιλοτρόπως κάθε είδους οργανισμού. Η εξάλειψη του κινδύνου το ίδιο αδύνατη όπως και η ακριβής πρόβλεψη του και προέλευση του, είτε από το μικρο είτε από το μακροπεριβάλλον του. Δεν είναι μόνο οικονομικά τα αίτια αλλά μπορούν να είναι πολιτικά, περιβαλλοντικά ή ακόμα και υγειονομικά. Η αναγνώριση των κινδύνων, έπεται της αποδοχής της επικινδυνότητας και προηγείται της αντιμετώπισης τους, όπως αυτή απεικονίζεται στα αντίστοιχα προγράμματα δράσης. Αναμφίβολα, η πρόβλεψη του κινδύνου δεν είναι μια εύκολη διαδικασία αφού οι γενεσιουργοί παράγοντες (ανεξαρτήτου προέλευσης) είτε δεν εντοπίζονται εγκαίρως είτε είναι πραγματικά απρόβλεπτοι. Το αντίδοτο βρίσκεται στην κατασκευή εναλλακτικών σεναρίων δράσης ή ενός μηχανισμού, που μηχανικά θα λειτουργεί στην αποκλιμάκωση και στην ελαχιστοποίηση των επιπτώσεων του.

2.6 Σκοπός Επιχειρησιακών Προγραμμάτων και Διαδικασία Αξιολόγησης

Τα επιχειρησιακά προγράμματα εφαρμόστηκαν ώστε:

- Να παρέχουν βοήθεια στη λειτουργία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης καθώς και των εποπτευόμενων νομικών προσώπων, με τη χρήση των βασικών λειτουργιών της διοίκησης όπως προγραμματισμός, οργάνωση, έλεγχος και αξιολόγηση.
- Να επιδιώκουν την ενεργό συμμετοχή όλων των εμπλεκόμενων ομάδων συμφερόντων σε ένα δήμο.
- Να καταγράφουν τη στρατηγική, σε πενταετή προοπτική και την περαιτέρω ανάλυση της σε ετήσια προγράμματα δράσης.
- Να επανατοποθετήσουν ως προτεραιότητα την οικονομική διαχείριση των Οργανισμών.
- Να προχωρήσουν στην ουσιαστική υιοθέτηση ενός συστήματος δεικτών και μέσω το οποίου παρακολουθούνται, καταγράφονται και αξιολογούνται οι επιδόσεις, σε διάφορους τομείς, του Οργανισμού.
- Να αναζητούν δυνητικές πηγές χρηματοδότησης (τομεακών και επιχειρησιακών προγραμμάτων), με την προοπτική της στήριξης των δράσεων του Δήμου.
- Η εφαρμογή εναλλακτικών σεναρίων για την αντιμετώπιση δυνητικών κινδύνων που μπορεί να αναδειχθούν είτε από το εσωτερικό είτε από το εξωτερικό περιβάλλον.

Ως αποδέκτες του Επιχειρησιακού Προγράμματος μπορούν να προσδιορισθούν στην πολιτική ηγεσία του Δήμου, στα κοινά του εσωτερικού περιβάλλοντος του Οργανισμού (δημοτικά στελέχη και υπάλληλοι), σε εκείνους που δραστηριοποιούνται εκτός του Δήμου όπως δημότες και επιχειρήσεις και τέλος σε άλλους συνεργαζόμενους κρατικούς φορείς και οργανισμούς.

Η διαδικασία αξιολόγησης αποτελεί την πιο κρίσιμη διαδικασία στη ολοκλήρωση της εφαρμογής ενός επιχειρησιακού προγράμματος. Πραγματοποιείται σε συγκεκριμένα χρονικά διαστήματα, σε όλη τη διάρκεια της εφαρμογής του και με διαφορετικό στόχο ανά χρονική περίοδο. Αναλυτικότερα πρόκειται για την εκ των προτέρων (ex ante), την εκ των υστέρων (ex post) και την τρέχουσα (on going). Είναι σαφέστατα αλληλένδετη με τη διαδικασία του προγραμματισμού. Τα στελέχη του οργανισμού υλοποιούν τα

προγράμματα, αξιολογούν τις επιμέρους αποδόσεις ομαδικά και ατομικά και μετρούν το επίπεδο αποτυχίας ή επιτυχίας, με βάση κριτήρια που έχουν τεθεί σε προηγούμενα στάδια. Η αξιολόγηση γίνεται μέσω τεσσάρων βασικών συστατικών για τους χρησιμοποιούμενους δείκτες. Πρόκειται, για το στοιχείο της σαφήνειας (μονοσήμαντη διάσταση ως προς το χαρακτηριστικό), της μετρησιμότητας (συσχέτιση μεταξύ της τιμής βάσης και της τιμής στόχου), της εφικτότητας (άμεσοι και εφαρμόσιμοι δείκτες), της σχετικότητας (δείκτες που συσχετίζονται και με άλλες παραμέτρους) και χρονικά προσδιορισμένους.

Πληθώρα οι δείκτες που μπορούν να αποτελέσουν τη βάση της αξιολόγησης. Δυνητικά διακρίνονται σε δείκτες εισροών (χρηματοδοτικούς, ανθρώπινους, οργανωτικούς ή τεχνικούς), εκροών (Μέτρηση αγαθών και υπηρεσιών που προβλέπεται να δημιουργηθούν από την ολοκλήρωση ή σε διάφορες φάσεις του προγράμματος) αποτελεσμάτων (αναφέρεται στις άμεσες επιδράσεις από τους ωφελούμενους μιας παρέμβασης), οικονομικής αποδοτικότητας, βιωσιμότητας και άλλοι.

Ο επιτυχημένος έλεγχος προσδιορίζει τα επίπεδα απόδοσης και τους στόχους του οργανισμού, με τη συμμετοχή των εργαζομένων. Εντοπίζει τις δυσλειτουργίες και έχει ως μοναδικό στόχο την εύρυθμη λειτουργία του οργανισμού, ως ενιαίου συνόλου.

Η διαδικασία της αξιολόγησης δεν έχει τιμωρητικό χαρακτήρα. Μπορεί να διενεργείται από το προσωπικό του οργανισμού με σχετική εμπειρία και γνώση για τα τεκταινόμενα του ή με προσφυγή σε εξωτερικούς συμβούλους.

Κεφάλαιο 3: Επιχειρησιακά Προγράμματα Δήμου Α΄ 2014-2023

3.1 Εισαγωγή

Ο Δήμος Α΄ ξεκίνησε την εφαρμογή των Επιχειρησιακών προγραμμάτων στα μέσα του 2000. Για την υλοποίηση του πρώτου προγράμματος εκτός της επιλογής του κατάλληλου σχετικά έμπειρου προσωπικού ζητήθηκε και η βοήθεια από εξωτερικό σύμβουλο. Τα προγράμματα που ακολούθησαν ολοκληρώνονται με βάση την ήδη αποκτηθείσα εμπειρία και τις γνώσεις του στελεχιακού του Δυναμικού. Να σημειωθεί πως η πολιτική ηγεσία παραμένει ουσιαστικά σταθερή, για αρκετές δημοτικές περιόδους.

Η ολοκλήρωση των Προγραμμάτων φανερώνει τη διαρκή θέληση της πολιτικής ηγεσίας του Δήμου, να φανεί συνεπής στις συγκεκριμένες υποχρεώσεις της.

3.2 Χαρακτηριστικά Επιχειρησιακού Προγράμματος 2014-2019

Για την κατάρτιση του Προγράμματος, που αναλύεται σε 300 σελίδες, τηρήθηκαν οι προβλεπόμενες ημερομηνίες εκπόνησης ενώ από το βιογραφικά των συμμετεχόντων στη Ομάδα Έργου φαίνεται η υψηλή της κατάρτιση και η πείρα της σε παρόμοια εγχειρήματα¹². Στο κείμενο περιλαμβάνονται όλα τα προβλεπόμενα τμήματα, που ορίζουν οι σχετικοί δημοσιευμένοι Οδηγοί κατάρτισης.

Επίσης, δηλώνεται πως ακολουθήθηκαν όλα τα προβλεπόμενα βήματα, ιδιαίτερα και σε ότι αφορά τα ζητήματα διαβούλευσης. Είτε αυτή προκύπτει από τα εξωτερικά κοινά στα οποία απευθύνεται ο Δήμος είτε στο εσωτερικό του. Η συμμετοχή, των υπολοίπων ομάδων ενδιαφερομένων, υπήρξε περιορισμένη¹³, παρά το γεγονός ότι δημοσιεύθηκε η σχετική ανακοίνωση σε έντυπο και ηλεκτρονικό τύπο καθώς και στη σχετική ιστοσελίδα του Δήμου. Το όραμα του Δήμου για τη συγκεκριμένη, τουλάχιστον για τη συγκεκριμένη χρονική περίοδο δεν αναφέρεται, αν και οι συνισταμένες του αναλύονται εκτενώς.

Σχετικά με τον άξονα του περιβάλλοντος, τους αντίστοιχους στρατηγικούς στόχους, από την ανάλυση του κειμένου προκύπτει ότι δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στην καθαριότητα της

¹² Την περίοδο κατάρτισης δύο από τους συμμετέχοντες είχαν ήδη μεταπτυχιακό τίτλο σπουδών ενώ ένα ακόμη στέλεχος απέκτησε μεταπτυχιακό τίτλο λίγο αργότερα.

¹³ Στη διάρκεια της εργασίας πραγματοποιήθηκαν συναντήσεις με εκπροσώπους των ομάδων σύνταξης.

πόλης με ταυτόχρονη ενεργοποίηση των πολιτών στην αύξηση συμμετοχής τους στην ανακύκλωση και τοποθετήσεις περισσότερων κάδων από την αρμόδια υπηρεσία.

Όσον αφορά τις δράσεις και τους στρατηγικούς στόχους για την κοινωνική πολιτική – την παιδεία, τον πολιτισμό και τον αθλητισμό, από τις απαντήσεις που δόθηκαν προκύπτει ότι έμφαση δίνεται στη δωρεά/διανομή τροφίμων, φαρμάκων, το κοινωνικό παντοπωλείο, κοινωνικό φαρμακείο, κοινωνικό ιατρείο, κοινωνικό φροντιστήριο στήριξης βάσει εισοδηματικής κλίμακας, πρόγραμμα σίτισης, πρόγραμμα σίτισης στα σχολεία.

Οι συντάκτες έχουν στρέψει την προσοχή τους στη δημιουργία ψηφιακών κοινοτήτων, στις συμπράξεις μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού φορέα (ΣΔΙΤ) στην εξέλιξη της βιώσιμης ανάπτυξης, και στη θεσμική εξέλιξη των ΟΤΑ, στη λειτουργία των οποίων εντοπίζονται ουσιαστικά προβλήματα, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγονται η έλλειψη τοπικών φόρων που θα εισπράττονται από τους ίδιους, έλλειψη συνεργιών με υψηλότερου χωρικού επιπέδου αρχές, η πολυαρχία των φορέων του δημοσίου. Επίσης, βάρος δίδεται σε εξωτερικές πηγές χρηματοδότησης, που προέρχονται μέσω της αξιοποίησης ευρωπαϊκών πρωτοβουλιών, στις δράσεις που πηγάζουν από τον περιφερειακό σχεδιασμό της Αττικής, ως σημαντική πηγή χρηματοδότησης για σειρά έργων που μπορούν να αναδείξουν την μητροπολιτικότητα του Δήμου Α'. Αντίστοιχο ενδιαφέρον φαίνεται να υπάρχει και στην πιθανότητα ολοκλήρωσης έργων μέσω τομεακών προγραμμάτων.

Το επιχειρησιακό πρόγραμμα του Δήμου, δηλώνεται emphaticά πως αποτελεί «ένα βασικό εργαλείο σχεδιασμού και προγραμματισμού, μέσω του οποίου ο Δήμος εφαρμόζει ουσιαστική πολιτική ανάπτυξης», αφού και μέσω αυτού Επίσης, είναι μέσο για την περαιτέρω κινητοποίηση των υπολοίπων στελεχών του Δήμου.

Αναγνωρίζεται πως η επιτυχία εξαρτάται από την ίδια την πολιτική βούληση, τη συμμετοχή και τις τοπικές συνέργιες. Τονίζεται πως, η αποκεντρωμένη αυτοδιοίκηση έχει αποκτήσει εμπειρία με τις βασικές αρχές της ΕΕ και μάλιστα, σε ότι αφορά την «εταιρική σχέση» και την «επικουρικότητα».

Για την ανέρευση στοιχείων χρησιμοποιήθηκαν διάφορες πηγές με σημαντικότερη τα στοιχεία από την πρόσφατη απογραφή πληθυσμού.

Έχει πραγματοποιηθεί εκτενής δημογραφική ανάλυση, στην οποία και εντοπίστηκε το πρόβλημα γήρανσης του πληθυσμού, η μείωση του μέσου όρου του αριθμού των μελών του νοικοκυριού, μείωση του παραγωγικού πληθυσμού, αύξηση του μέσου όρου ηλικίας, αύξηση του αριθμού των οικογενειών των μεταναστών καθώς και των μονογονεακών οικογενειών.

Στα περιβαλλοντικά θέματα, ο Δήμος αντιμετωπίζει τα προβλήματα μιας μεγαλούπολης, σε πλήρη ανάπτυξη. Το ζήτημα της ενεργειακής αναβάθμισης των δημόσιων κτηρίων και των σχολείων ανήκουν στα πλέον σημαντικά. Επίσης, προεξέχουσα σημασία έχουν η διαχείριση των υδάτινων πόρων, η αξιοποίηση ενός χαμηλού σε ύψος όρους, η σεισμικότητα της περιοχής και η αλλαγή των κλιματολογικών συνθηκών.

Ο Δήμος Α' από το 2008 εφαρμόζει νέο πολεοδομικό σχέδιο με πολλούς και παράλληλους στόχους. Μεταξύ αυτών συγκαταλέγονται νέες πολεοδομικές ενότητες, τροποποιήσεις στις χρήσεις γης, δημιουργία κέντρου υπερτοπικής σημασίας, επέκταση του σταθμού του μετρό και άλλα. Προβλήματα υπάρχουν στο δίκτυο των όμβριων υδάτων, καθώς είναι μικρό σε σχέση με το μέγεθος του δήμου. Οδηγεί σε ελλιπή αντιπλημμυρική προστασία, καθώς συγκεκριμένες περιοχές του Δήμου έχουν πληγεί αρκετές φορές από πλημμυρικά φαινόμενα ακόμα και με μεσαίας έντασης βροχοπτώσεις.

Καταγράφονται το σύνολο των επιμέρους πολιτικών που εφαρμόζει ο Δήμος στο πλαίσιο της κοινωνικής τους πολιτικής. Στην ατζέντα του περιλαμβάνονται δράσεις για παιδιά μέσω του ΚΔΑΠ, κέντρο για την κακοποίηση των γυναικών, φροντίδα ηλικιωμένων και δράσεις για την ισότητα των δύο φύλων.

Το εκπαιδευτικό επίπεδο, διαχρονικά βελτιώνεται ενώ το αντίστοιχο των δημοτών που εγκαταλείπουν το δημοτικό βαίνει μειούμενο. Οι γυναίκες βελτιώνουν το εκπαιδευτικό τους επίπεδο ταχύτερα από τους άνδρες, με σημαντικό αυξητικό ρυθμό. Ο Δήμος

αναπτύσσει ένα μεγάλο αθλητικό πρόγραμμα με μεγάλο αριθμό ανοικτών, κλειστών αθλητικών εγκαταστάσεων και σε λίγο καιρό ενός ακόμα σύγχρονου κολυμβητηρίου.

Παράλληλα, σημαντικά πολιτιστικά δρώμενα λαμβάνουν χώρα στο δήμο όπως μας πληροφορούν οι συντάκτες του Επιχειρησιακού Προγράμματος, με απώτερο στόχο «πορεία αναβάθμισης της μορφωτικής και πνευματικής ζωής του Δήμου ήταν η δημιουργία Πρότυπης Δημοτικής Βιβλιοθήκης και η ίδρυση Ελεύθερου Δημοτικού Πανεπιστημίου».

Αναλύεται, στη συνέχεια, η οργανωτική διάρθρωση του Δήμου, σε Διευθύνσεις, Τμήματα αλλά και Νομικά Πρόσωπα. Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός της καταγραφής και του εκπαιδευτικού επιπέδου των υπαλλήλων, των αναγκών σε ανθρώπινο δυναμικό αλλά και των αντίστοιχων δυνητικών αναγκών του οργανισμού. Δηλώνεται καταφατικά πως η επαναξιολόγηση του συνόλου των υπηρεσιών, θα βελτιώσει τη λειτουργία του Δήμου. Στο πρόγραμμα παρουσιάζονται και ο ισολογισμός των νομικών προσώπων του δήμου για τις ετήσιες δράσεις του.

Μέσα από την παρουσίαση των οικονομικών ενεργειών του Δήμου προκύπτει ότι η μηχανοργάνωση των οικονομικών υπηρεσιών είναι υψηλού επιπέδου. Επίσης, παρατηρείται πως οι μεγαλύτερες δαπάνες προκύπτουν για έξοδα αμοιβών του προσωπικού, παροχές σε τρίτους, πληρωμές για μεταβιβάσεις και άλλα. Δίδονται πληθώρα οικονομικών στοιχείων (ενεργητικό, παθητικό, ισολογισμός, κεφάλαιο κίνησης, στοιχεία με εκτίμησης αλλαγών) καθώς και ποικιλία αριθμοδεικτών για την αξιολόγηση της χρηματοοικονομικής κατάστασης του Δήμου και διατυπώνονται ξεκάθαρα συμπεράσματα για τις οικονομικές δυνατότητες του Δήμου.

Το επιχειρησιακό πρόγραμμα ολοκληρώνεται με λεπτομερέστατη swot ανάλυση, στις τέσσερις προηγούμενες μεταβλητές.

Τα προτεινόμενα έργα για την τρέχουσα περίοδο, έχουν κατηγοριοποιηθεί μόνο ανά τομέα ενδιαφέροντος. Δεν έχουν κοστολογηθεί, δεν έχουν προγραμματισθεί ανάλογα με τη χρονική περίοδο έναρξης και διάρκειας τους ενώ επίσης δεν έχουν κατηγοριοποιηθεί ανάλογο με το βαθμό της σπουδαιότητάς τους, ως προς κάποιου είδους κριτήριο.

3.3 Χαρακτηριστικά Επιχειρησιακού Προγράμματος 2019-2023

Το τρέχον επιχειρησιακό πρόγραμμα του Δήμου αναλύεται σε δύο μέρη. Το πρώτο μέρος περιλαμβάνει το Στρατηγικό Σχεδιασμό και το δεύτερο τον Επιχειρησιακό Σχεδιασμό του Δήμου. Η ομάδα έργου είναι περίπου η ίδια με εκείνη που είχε εκπονήσει και το προηγούμενο επιχειρησιακό σχέδιο.

Μια κεντρική διαφορά έγκειται στην υιοθέτηση ενός ξεκάθαρα οράματος που emphaticά δηλώνετε από τις πρώτες σελίδες του κειμένου, οριοθετώντας και το πλαίσιο των δράσεων που αναπτύσσει ο δήμος στη συνέχεια, συγκλίνοντας προς τη δεδομένη κατεύθυνση.

Στο πρώτο κεφάλαιο, δίδονται διάφορα γεωγραφικά, διοικητικά και αναπτυξιακά χαρακτηριστικά του Δήμου. Ορισμένα από τα γεωλογικά και μορφολογικά στοιχεία που παρέχονται στο κείμενο, προέρχονται σε μελέτες που συντάχθηκαν το 2010, ενώ εκείνα των δημογραφικών παρατηρήσεων και της πληθυσμιακής σύνθεσης, στην απογραφή του 2011. Μετά την περιγραφή και την ανάλυση της σπουδαιότητας των χώρων πρασίνου, για το σύνολο του Δήμου, παρουσιάζονται δεδομένα για την ποιότητα του περιβάλλοντος στην πόλη, τα συστήματα μεταφοράς, τα προβλήματα ρύπανσης και την κλιματική αλλαγή.

Ακολουθούν τα στοιχεία που αναφέρονται στις δομές και στις υποδομές εκπαίδευσης, στη εκπαιδευτική διάρθρωση του πληθυσμού, με δεδομένα όμως, που πηγάζουν από την προηγούμενη περίοδο απογραφής. Επιγραμματικά αναφέρονται, στη συνέχεια του κειμένου, οι δράσεις για την κοινωνική πρόνοια και φροντίδα που συνεχίζουν να οργανώνονται από τις αντίστοιχες υπηρεσίες του Δήμου. Στο ίδιο μοτίβο και οι υποδομές και δράσεις, για το πεδίο του Πολιτισμού αλλά και οι αθλητικές εγκαταστάσεις.

Στο επόμενο τμήμα του Επιχειρησιακού Προγράμματος, παρατίθενται δεδομένα για την τοπική οικονομία και τη δυνητική ανάπτυξη, στο μέτρο που ο Δήμος θα μπορούσε να επιδράσει προς τη συγκεκριμένη δράση.

Μετά τη μακροσκοπική περιγραφή του Δήμου, πραγματοποιείται swot ανάλυση, που θα φέρει την επιφάνεια τις δυνητικές απαντήσεις σχετικά με την αξιοποίηση των δυνατοτήτων της περιοχής, τον εντοπισμό, την αντιμετώπιση, ελαχιστοποίηση ή την

εξαφάνιση δυνητικών κινδύνων και τέλος τα περιθώρια βελτίωσης των διαδικασιών λειτουργίας του.

Στο δεύτερο κεφάλαιο, παρουσιάζεται συνοπτικά η οργανωτική δομή του Δήμου, σύμφωνα με τον τελευταίο Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας του 2011 και όπως αυτός τροποποιήθηκε τρεις ακόμη φορές την τελευταία δεκαετία. Την περίοδο ολοκλήρωσης του Δήμου, το ανθρώπινο δυναμικό ανέρχεται στους 606, εργαζόμενους. Οι μισοί από τους οποίους έχουν απολυτήριο δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και ένας στους τρεις, έχουν ολοκληρώσει την υποχρεωτική εκπαίδευση.

Ο μηχανοκίνητος στόλος του Δήμου, αναλύεται ως τμήμα της υλικοτεχνικής υποδομής του και φθάνει στο εντυπωσιακό μέγεθος των 194 οχημάτων.

Σχετικά με την καταγραφή και αξιολόγηση της υφιστάμενης οικονομικής κατάστασης και οικονομικής λειτουργίας του Οργανισμού, τα στοιχεία προέρχονται από τους οικονομικούς απολογισμούς και τις οικονομικές καταστάσεις των δύο τελευταίων ετών. Ακολουθούν όλες οι κατηγορίες και υποκατηγορίες εσόδων-εξόδων από τους ταμειακούς απολογιστικούς πίνακες και ορισμένοι από τους πιο διαδεδομένους αριθμοδείκτες. Τα στοιχεία πλαισιώνονται από πίνακα αξιολόγησης των εσόδων του Δήμου, τα οποία κρίνονται ως ικανοποιητικά, παρά τις καθυστερήσεις στις αντίστοιχες εισπράξεις. Σχετικά με την καταγραφή των δαπανών παρατηρείται πως το μεγαλύτερο ποσοστό αφορά σε αμοιβές και έξοδα προσωπικού και παροχές τρίτων.

Μεταξύ των συστημάτων που χρησιμοποιούνται για τον εκσυγχρονισμό του Οργανισμού του Δήμου ανήκει το Σύστημα Διαχειριστικής Επάρκειας, για τη διαχείριση συγχρηματοδοτούμενων έργων, το Γεωγραφικό Σύστημα Πληροφοριών GIS καθώς και πλειάδα άλλων ηλεκτρονικών εφαρμογών που έχουν κατασκευασθεί για την καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη.

Ενδιαφέρον παρουσιάζεται στο τμήμα του Επιχειρησιακού προγράμματος για την αξιολόγηση των υπηρεσιών του Δήμου, στο πλαίσιο των αξόνων λειτουργίας που αναλύθηκαν προηγούμενα. Περιλαμβάνονται προτάσεις για την οργανωτική δομή, την εσωτερική ανάπτυξη των υπηρεσιών και τα συστήματα λειτουργίας, το ανθρώπινο

δυναμικό, την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και τέλος τη κτηριακή υποδομή και τον τεχνικό εξοπλισμό.

Στις επόμενες σελίδες παρουσιάζεται η οργανωτική δομή, οι δράσεις και τα βασικά οικονομικά στοιχεία του Οργανισμού Προσχολικής Αγωγής, Αθλητισμού & Πρόνοιας και της Κοινοφελούς Δημοτικής Επιχείρησης Πολιτιστικής Ανάπτυξης του Δήμου. Το τμήμα ολοκληρώνεται με σύνοψη swot ανάλυσης.

Στο τρίτο κεφάλαιο παρουσιάζονται τα στρατηγικά σχέδια, στο οποία έχει εμπλοκή ο Δήμος. Πρόκειται για το Σχέδιο Ολοκληρωμένης Αστικής Παρέμβασης (ΣΟΑΠ) Δυτικής Αθήνας, τις Ολοκληρωμένες Χωρικές Επενδύσεις Βιώσιμης Ανάπτυξης για την Ανάπτυξη της Δυτικής Αθήνας (ΒΑΑ/ΟΧΕΕ), το Σχέδιο Βιώσιμης Αστικής Κινητικότητας (ΣΒΑΚ), το Σύμφωνο των Δημάρχων για το Κλίμα και την Ενέργεια και την Ενίσχυση της Ανθεκτικότητας των αστικών Δήμων για την κλιματική αλλαγή (Life Urban Proof).

Το επιχειρησιακό πρόγραμμα του Δήμου, ολοκληρώνεται, με την ξεκάθαρη διατύπωση του αναπτυξιακού οράματος, της αποστολής του ως οργανισμός τοπικής αυτοδιοίκησης και τις κατευθυντήριες αρχές για τον τρόπο προσέγγισης τους.

Επιπροσθέτως, η στρατηγική του Δήμου, όπως καταγράφεται, είναι ένα σύνολο συνεκτικών στόχων μέσω οκτώ προτεραιοτήτων για τη δημοτική αρχή και με έναν από αυτούς την προστασία της υγείας των δημοτών.

Ως επίλογο για το πρώτο μέρος, οι συντάκτες, αποτυπώνουν αναλυτικά τη στρατηγική του Δήμου, μέσω αξόνων μέτρων και στόχων στους τέσσερις τομείς ενδιαφέροντος που αναλύθηκαν και προηγούμενα.

Στο δεύτερο μέρος του Επιχειρησιακού Προγράμματος του Δήμου, ως Επιχειρησιακός Σχεδιασμός, που «σκοπός του είναι η μετάφραση της στρατηγικής του Δήμου και των στόχων σε δράσεις εφικτές από τις υπηρεσίες του Δήμου και τα Νομικά του Πρόσωπα», αναλύονται αρχικά οι άξονες του προγράμματος, σε μέτρα και στη συνέχεια σε στόχους. Δηλώνεται ξεκάθαρα πως, αποτελεί και εργαλείο προγραμματισμού δράσεων και εσωτερικής ανάπτυξης του Δήμου.

Στο πρώτο κεφάλαιο καταγράφονται οι προβλέψεις για έσοδα και έξοδα του Δήμου αλλά και του Νομικού του προσώπου μέχρι και το τέλος της προγραμματικής περιόδου, σύμφωνα με το αντίστοιχο κανονιστικό πλαίσιο.

Στο επόμενο τμήμα, ακολουθεί πίνακας που περιλαμβάνει αναλυτικά τα στοιχεία κάθε δράσης, το βαθμό προτεραιότητας της, την αρμόδια υπηρεσία για την εκτέλεση της, το χρονοδιάγραμμα και τον προϋπολογισμό της υλοποίησης της.

Στο τρίτο κεφάλαιο αναφέρονται οι προτεινόμενοι δείκτες για την παρακολούθηση του προγράμματος, σε κάθε ξεχωριστό μέτρο.

Επίσης, στο κείμενο συμπεριλαμβάνονται οι παρατηρήσεις που προέκυψαν από τη διαβούλευση του Στρατηγικού Σχεδιασμού που διήρκεσε μόνο ένα μήνα, μέσω ηλεκτρονικής ανάρτησης στην ιστοσελίδα του Δήμου. Η πανδημία θεωρείται ως η αιτία για τη μη χρονική επέκταση της διαβούλευσης ενώ φαίνεται πως η ανταπόκριση ήταν μάλλον περιορισμένη.

Το κείμενο ολοκληρώνεται με τη λεπτομερή καταγραφή του κανονιστικού πλαισίου της υλοποίησης του προγράμματος καθώς και τις εγκρίσεις τροποποίησης του Τεχνικού Προγράμματος του Δήμου Α΄.

Κεφάλαιο 4: Επιχειρησιακά Προγράμματα Δήμου Β΄ 2014-2023

4.1 Εισαγωγή

Ο Δήμος Β΄ αποτελείται από τη συνένωση δύο προηγούμενων όμορων Δήμων, ως αποτέλεσμα των διατάξεων του Καλλικράτη. Η νέα δημοτική αρχή προήλθε από τις τελευταίες δημοτικές εκλογές. Τα επιχειρησιακά προγράμματα ολοκληρώθηκαν αποκλειστικά από τα στελέχη του Δήμου.

4.2 Χαρακτηριστικά Επιχειρησιακού Προγράμματος 2014-2019

Στο πρώτο μέρος του Προγράμματος πληροφορούμαστε για το σκοπό του, την Ομάδα Έργου, το νομοθετικό πλαίσιο και τη μεθοδολογία για την ολοκλήρωση του. Ο σκοπός του προγράμματος είναι παράλληλος και στα τέσσερα πεδία που αναλύονται στο περιεχόμενο του, με τελικό παραλήπτη τον ίδιο το Δημότη. Οι συντάκτες επισημαίνουν, εκτενώς και τους κυριότερους παράγοντες που θα επιδράσουν στη συνολική επίτευξη του.

Στη φάση της προετοιμασίας του αναλύθηκαν οικονομικά και δημογραφικά, χρησιμοποιήθηκε SWOT ανάλυση, με τη συμμετοχή Διευθυντών και Προϊσταμένων του Δήμου και δεδομένων που προέρχονται από στοιχεία της απογραφής του 2011.

Διατυπώνονται, ευδιάκριτα το όραμα, η αποστολή, και οι αξίες που υπηρετεί ο Δήμος, στο σύνολο του, ως Οργανισμός.

Το πρώτο τμήμα του Επιχειρησιακού Προγράμματος, που φέρει τον τίτλο του Στρατηγικού Προγραμματισμού, ξεκινά με περιγραφή του κανονιστικού πλαισίου της λειτουργίας των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης, τις προσκλήσεις που αντιμετωπίζουν σε εθνικό και σε ευρωπαϊκό επίπεδο, καθώς και η ανάδειξη του νέου πολύπλευρου ρόλου που καλείται να ανταποκριθούν.

Καταγράφονται αρκετά από τα προβλήματα και τα εμπόδια στη λειτουργία τους ενώ υποδεικνύονται ως πρωτεύουσες πηγές χρηματοδότησης τα συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα αλλά η αξιοποίηση των προγραμμάτων του ΕΣΠΑ.

Το πρόγραμμα συνεχίζεται με εκτενή, λεπτομερειακή περιγραφή της γεωγραφικής περιοχής που καταλαμβάνει ο Δήμος από την προϊστορία μέχρι σήμερα. Ακολουθούν παραβολές δημογραφικών δεδομένων με σχετικούς δείκτες για τη γήρανση, τη

νεανικότητα, την εξάρτηση του πληθυσμού καθώς και στοιχείων για το φυσικό περιβάλλον, με την καταγραφή των αντίστοιχων περιβαλλοντικών Συνθηκών, των ατμοσφαιρικών χαρακτηριστικών, των ποικίλων πηγών ρύπανσης, τα απορρίμματα, την κατάσταση των ρεμάτων και τις πρωτοβουλίες ώστε να αντιμετωπισθούν τα συχνά και καταστροφικά πλημμυρικά φαινόμενα. Για την αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών ζητημάτων της πόλης ο Δήμος προχώρησε στην κατάρτιση Σχεδίου Βιώσιμης Αστικής Ανάπτυξης (Σ.Β.Α.Κ) καθώς και τη συμμετοχή του στο Σύμφωνο των Δημάρχων¹⁴.

Ακολουθεί στο κείμενο, αναφορά στους πολιτιστικούς και αθλητικούς συλλόγους που δραστηριοποιούνται στο Δήμο καθώς και οι αντίστοιχοι πολιτιστικοί και αθλητικοί χώροι. Το τμήμα ολοκληρώνεται με την παροχή κοινωνικών δεδομένων, για την εκπαίδευση, την οικογενειακή κατάσταση, την απασχόληση και τους τομείς οικονομικής δραστηριότητας. Οι πληροφορίες για το προσωπικό του Δήμου είναι γενικές, με δεδομένα του 2015, ενώ το ίδιο εξαιρετικά γενικά, παρουσιάζονται και τα οικονομικά δεδομένα του Δήμου.

Στη συνέχεια παρουσιάζεται ολόκληρο το Οργανόγραμμα του Δήμου, σύμφωνα με την τελευταία τροποποίηση του 2012, οι αποκεντρωμένες του υπηρεσίες και τα Νομικά Πρόσωπα, και οι Σχολικές Επιτροπές. Στη συνέχεια απαριθμούνται και περιγράφονται οι συμμετοχές του Δήμου σε Ενώσεις και Δίκτυα.

Οι συντάκτες του επιχειρησιακού έδωσαν τη δυνατότητα στις διευθύνσεις του Δήμου, να προχωρήσουν σε swot αναλύσεις, ανεξάρτητα η μία από την άλλη. Οι αναλύσεις αφορούσαν θέματα εσωτερικής ανάπτυξης (δραστηριότητες και λειτουργίες), ανθρώπινο δυναμικό, υλικοτεχνική υποδομή, τις κοινωνικές υποδομές και τις σχετικές συνεργασίες του Οργανισμού. Να σημειωθεί πως οι οικονομικές υπηρεσίες αξιολόγησαν και το πεδίο των εσόδων και εξόδων του Δήμου.

Swot Ανάλυση πραγματοποιήθηκε και σε επιμέρους στοιχεία του εξωτερικού περιβάλλοντος του Δήμου, όπως την Κοινωνική Πολιτική, την Παιδεία, τον Πολιτισμό-

¹⁴ Πρόβλεψη για ενδεικτικά μέτρα μείωσης ενέργειας μέχρι το 2020. Τα αποτελέσματα από τη λήψη των μέτρων δεν αναφέρονται στο κείμενο.

Αθλητισμό, της Τοπικής Οικονομίας, του Περιβάλλοντος και της Ποιότητας Ζωής αλλά και της Διοικητικής Ικανότητας και της Οικονομικής του κατάστασης.

Οι συντάκτες παραθέτουν, με ευκρινέστατο τρόπο, το όραμα του Δήμου, την αποστολή του, τις αξίες που διέπουν τη λειτουργία του αλλά και της στρατηγικής του η οποία και «αποτελεί συνεκτικό σύνολο γενικών στόχων και πολιτικών δράσης που αποσκοπούν στην εκπλήρωση της αποστολής του και στην επίτευξη του οράματος του Δήμου». Με βάση τα αποτελέσματα των αναλύσεων που προηγήθηκαν, διαμορφώνονται τέσσερις στρατηγικοί μακροχρόνιοι στόχοι, που ταυτίζονται με τις κρίσιμες επιδιώξεις του Δήμου. Η ανάλυση των Γενικών Στρατηγικών στόχων, σε άξονες και σε μέτρα, παρουσιάζεται πλαισιωμένη από τις αντίστοιχες δράσεις που θα παρουσιαστούν στη συνέχεια, με τους αντίστοιχους δείκτες μέτρησης της αποτελεσματικότητας.

Πρόκειται για τους τέσσερις βασικούς άξονες δηλαδή το περιβάλλον-ποιότητα ζωής, την κοινωνική πολιτική-υγεία-παιδεία-αθλητισμός, τη βελτίωση της διοικητικής ικανότητας του Δήμου και την ανάπτυξη της τοπικής κοινωνίας.

Ενδιαφέρον, παρουσιάζει, η κατάταξη των ιεραρχημένων στόχων με βάση κριτηρίων που αξιολογήθηκαν από τα στελέχη του Δήμου, ώστε να δημιουργηθεί ένας τελικός πίνακας αξιολόγησης από άξονα.

Στο επόμενο του Επιχειρησιακού προγράμματος παρουσιάζονται οι δράσεις (έργα, προμήθειες, ενέργειες, κλπ.). Η δημοτική αρχή εξηγεί το μηδενικό προϋπολογισμό ως απόρροια της συνεχόμενης συρρίκνωσης των πόρων των Δήμων αλλά έχοντας στρέψει την προσοχή της σε άλλους είδους χρηματοδοτήσεις. Το σύνολο των δράσεων αναλύεται προϋπολογιστικά σε πενταετή ορίζοντα, με σχετική κατηγοριοποίηση προτεραιότητας και υπεύθυνο φορέα υλοποίησης. Σε ότι αφορά τα οικονομικά στοιχεία παρέχονται προϋπολογισμός εσόδων και εξόδων ανά πηγή προέλευσης και τελικό παραλήπτη, σε ορίζοντα πενταετίας.

Το πολυσέλιδο πρόγραμμα ολοκληρώνεται με παράθεση διαφόρων δεικτών αξιολόγησης.

4.3 Χαρακτηριστικά Επιχειρησιακού Προγράμματος 2019-2023

Το πρώτο σχέδιο συντάχθηκε το Σεπτέμβριο του 2020 επισημαίνοντας πως η πρόσφατη υγειονομική κρίση σηματοδοτεί αλλαγές σε πολλούς τομείς, με τη λήψη μέτρων ώστε να ενισχυθεί η κοινωνική αλληλεγγύη και ανθεκτικότητα χωρίς να λησμονείται η βιώσιμη ανάπτυξη. Τονίζεται πως οι φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης το απέδειξαν αλλά και ότι διαθέτουν πια τα εργαλεία για την βελτίωση της καθημερινότητας των πολιτών. Στην εξέλιξη αυτή συντελούν μάλιστα και τα σημαντικά έργα που έχουν πραγματοποιηθεί στην προηγούμενη δεκαετία. Στην κατηγορία αυτή ανήκουν, μάλιστα, η υπογειοποίηση τμήματος της σιδηροδρομικής γραμμής Αθηνών - Θεσσαλονίκης και η δημιουργία πεζοδρόμου με ποδηλατόδρομο στο χώρο που απελευθερώθηκε, οι δύο σταθμοί του Προαστιακού σιδηροδρόμου, «Άγιοι Ανάργυροι» και «Πύργος Βασιλίσσης», η ίδρυση του Πάρκου Περιβαλλοντικής Εκπαίδευσης και Ανακύκλωσης, και η κάλυψη του ρέματος της Εσχατιάς και διαμόρφωση χώρων πρασίνου και αναψυχής.

Στον κοινωνικό τομέα, σύμφωνα με το ΕΠ, ο Δήμος Β' παρέχει υπηρεσίες για την καταπολέμηση της φτώχειας, την άρση των διακρίσεων, την ενσωμάτωση των ευπαθών κοινωνικών ομάδων αλλά και την πρόληψη της υγείας και την ενίσχυση της απασχόλησης. Στο χώρο της πληροφορικής ο Δήμος θεωρεί πως έχουν γίνει άλματα στην ψηφιοποίηση των διαδικασιών, μα με σημαντικά περιθώρια βελτίωσης.

Η εισαγωγή περιέχει, επίσης, τα σχετικά με το θεσμικό πλαίσιο και τη σκοπιμότητα, το περιεχόμενο και διάρθρωση, τη μεθοδολογική προσέγγιση, ενώ η διεπιστημονική ομάδα αποτελείται από 12 στελέχη του Δήμου.

Στο πρώτο κεφάλαιο αναλύονται τα γεωγραφικά, διοικητικά και αναπτυξιακά χαρακτηριστικά του Δήμου. Παρέχονται, επίσης, πληθώρα στοιχείων στον αναγνώστη σχετικά με το περιβάλλον και τα μετεωρολογικά δεδομένα, της ευρύτερης περιοχής. Τα στοιχεία, προέρχονται στην απογραφή του 2011. Ενώ τα μετεωρολογικά βασίζονται σε μετρήσεις της περίοδο 1955-1997.

Ξεχωριστή μνεία γίνεται στην ιστορία του Δήμου από τα χρόνια της κλασικής αρχαιότητας και τη σπουδαιότητα της ανάπτυξης του Ελαιώνα¹⁵. Η πληροφόρηση γίνεται πληρέστερη για την εποχή της τουρκοκρατίας, με τα αντίστοιχα τοπωνύμια.

Στην επόμενη ενότητα, σχετικά με το φυσικό περιβάλλον δίνεται έμφαση στο Ποικίλο Όρος και στη σημασία του Πάρκου Τρίτση αλλά και στα γενικά προβλήματα ρύπανσης. Ξεχωρίζει η ρύπανση που προκαλείται από τη κίνηση των μεγάλων οχημάτων άλλων δήμων με κατεύθυνση το ΧΥΤΑ. Το γεγονός επιφέρει επίσης σημαντικό κυκλοφοριακό φορτίο επηρεάζοντας και την αστική κινητικότητα. Ο συντάκτης επίσης, αναγνωρίζει πως οι προσπάθειες των τελευταίων ετών είναι αποσπασματικές με έλλειψη ευρύτερης στρατηγικής για την αντιμετώπιση των συγκεκριμένων προβλημάτων. Ως λύση προτείνεται η εκπόνηση Ολοκληρωμένου Σχεδίου Βιώσιμης Αστικής Κινητικότητας (ΣΒΑΚ) προκειμένου να αντιμετωπίσει ολιστικά τα πολλαπλά προβλήματα της πόλης.

Ο Δήμος κινδυνεύει από έντονα πλημμυρικά φαινόμενα και έχει επικεντρώσει τις προσπάθειες του στην ουσιαστική αντιμετώπιση αυτών, αναζητώντας τις σχετικές χρηματοδοτήσεις για τα αναγκαία τεχνικά έργα.

Σημαντικός ο αριθμός των ευρωπαϊκών προγραμμάτων στα οποία συμμετέχει ο Δήμος. Μεταξύ των θεμάτων που περιλαμβάνονται στο ΕΠ συγκαταλέγονται η καθαριότητα της πόλης και τα απορρίμματα, οι δράσεις για την προσαρμογή στην Κλιματική Αλλαγή, καθώς και οι πρωτοβουλίες της πολιτικής προστασίας. Βέβαια, επισημαίνεται η υποαπασχόληση καθώς και η έλλειψη κατάλληλου εξοπλισμού.

Παρέχονται στοιχεία για την εκπαίδευση σε όλες τις βαθμίδες, τις υποδομές υγείας και κοινωνικής πρόνοιας. Σημειώνονται, οι προσπάθειες του Δήμου, για χρηματοδότηση έργων μέσω ΕΣΠΑ για δράσεις που αφορούν τα πλημμυρικά φαινόμενα αλλά και τους Ρομά. Ο νέος βρεφονηπιακός σταθμός και τα αντίστοιχα κέντρα για την απασχόληση των νέων παιδιών, θεωρείται αναγκαίος λόγω της αύξησης του πληθυσμού στην περιοχή. Επίσης, υπάρχει πρόβλεψη για Κτήρια με Μηδενική Ενεργειακή κατανάλωση.

¹⁵ Ένα σημαντικό ζωντανό ιστορικό μνημείο της εποχής εκείνης φέρεται να είναι η Ελιά του Πεισίστρατου, ηλικίας 2.500 χρόνων, που βρίσκεται ανάμεσα στις γραμμές του Ο.Σ.Ε.

Στη θεματική σε σχέση με την απασχόληση στο Δήμο, δίδονται στοιχεία για την ανεργία και την απασχόληση, που προέρχονται από την απογραφή του 2011.

Στο δεύτερο μέρος, του προγράμματος, παρουσιάζεται η ανάλυση του Οργανισμού του Δήμου, και εντοπίζονται διαφόρων ειδών προβλήματα που σχετίζονται με την έλλειψη προσωπικού (σε κάποιες περιπτώσεις, εξειδικευμένου), την πρόβλεψη για σημαντικές αποχωρήσεις, το μικρό αριθμό υπαλλήλων στις χαμηλότερες βαθμίδες, ανεπαρκής εσωτερική συνεργασία και άλλα. Στο κείμενο έχει γίνει εκτίμηση για το ρυθμό για τον ρυθμό των αποχωρήσεων ενώ καταγράφεται και η περαιτέρω γήρανση του προσωπικού, ως σοβαρό πρόβλημα λειτουργίας.

Επίσης, παρουσιάζονται στοιχεία για τις Σχολικές Επιτροπές καθώς και για το Νομικό Πρόσωπο του Δήμου. Στο επιχειρησιακό πρόγραμμα δίδονται πληροφορίες για τον εξοπλισμό πληροφορικής που χρησιμοποιείται από τις αντίστοιχες υπηρεσίες και το μηχανοκίνητο εξοπλισμό.

Τα οικονομικά δεδομένα του Δήμου, ξεκινούν με την καταγραφή για τα τελευταία δύο έτη, των εσόδων – εξόδων από τη διαχείριση της μεγάλης, όπως αναφέρεται, ακίνητης περιουσίας του. Τα οικονομικά δεδομένα που παρουσιάζονται, περιορίζονται στην παρουσίαση περιορισμένου αριθμού πέντε συνολικών αριθμοδεικτών, με εξίσου περιορισμένη κριτική για την γενικότερη οικονομική κατάσταση του Οργανισμού.

Το επιχειρησιακό πρόγραμμα ολοκληρώνεται με την παρουσίαση πληροφοριών σχετικά με τα συστήματα διαχείρισης που χρησιμοποιεί ο Οργανισμός για τη βελτίωση της παροχής του επιπέδου των υπηρεσιών του, τα σχέδια δράσης που έχουν εκπονηθεί για την αειφόρο ενέργεια, την εγκριμένη Ολοκληρωμένη Χωρική Επένδυση της Δυτικής Αθήνας, το Σχέδιο Δράσης για την Εφαρμογή Ηλεκτροκίνησης, το Σχέδιο για τη Διαχείριση Αποβλήτων, της Βιώσιμης Αστικής Κινητικότητας, τις διακρίσεις και τις βραβεύσεις του, τις συμμετοχές σε διεθνή συνέδρια και δίκτυα.

Στο πρόγραμμα συμπεριλαμβάνονται επίσης, οι θέσεις, προτάσεις, εμπόδια και προβλήματα που έχουν αναδειχθεί από την επεξεργασία των ερωτηματολογίων που δόθηκαν στους διευθυντές του Οργανισμού, κατά την περίοδο διαβούλευσης.

Στο τελευταίο κεφάλαιο του προγράμματος, παρατίθενται και περιγράφονται, οι βασικές προτεραιότητες της Δημοτικής Αρχής ως Έξυπνος, Ανθεκτικός και Ανθρώπινος Δήμος.

Το τετραετές πρόγραμμα ολοκληρώνεται με την εξειδίκευση των προαναφερόμενων αξόνων προτεραιοτήτων σε μέτρα και γενικούς στόχους, οι οποίοι συνδέονται με τους βασικούς άξονες βιώσιμης ανάπτυξης. Αναφέρονται οι ενδεδειγμένες πηγές χρηματοδότησης των δράσεων αλλά και οι εναλλακτικές αυτών, που δυνητικά θα μπορούσαν να τις καλύψουν σε χρηματοοικονομικό επίπεδο.

Κεφάλαιο 5: Συμπεράσματα Αποτίμησης Επιχειρησιακών Προγραμμάτων Δήμων Α' και Β'

5.1 Εισαγωγή

Το επιχειρησιακό πρόγραμμα, στη συνολική διαδικασία κατασκευής και παρακολούθησης του αποτελεί τυπική, γραφειοκρατική και ανέξοδη διαδικασία, χρησιμοποιώντας εύχρηστα εργαλεία.

Έμφαση, οφείλεται να δίδεται και στη διαδικασία που προηγείται της ολοκλήρωσης του, της διαβούλευσης του με όσο το δυνατό μεγαλύτερο σύνολο ενδιαφερόμενων κοινών. Δεν παραγκωνίζεται, βέβαια, η σημασία του κάθε σταδίου, που αποτελεί ξεχωριστή ενότητα στρατηγικής σημασίας.

Στη συνέχεια παρατίθεται συγκεντρωτικός πίνακας χαρακτηριστικών στοιχείων που αναφέρονται σε όλα τα στάδια δημιουργίας ενός επιχειρησιακού προγράμματος.

5.2 Αποτίμηση Επιχειρησιακών Προγραμμάτων

Τα επιχειρησιακά προγράμματα των Δήμων, για την περίοδο 2019-2024, δημοσιεύθηκαν με σημαντική καθυστέρηση και όχι στο πρώτο εξάμηνο κάθε δημοτικής θητείας. Ιδιαίτερα εκείνο του Β' Δήμου, μόλις το καλοκαίρι του 2021.

Η προσήλωση στην εφαρμογή των Οδηγιών είναι εμφανής και αναμφισβήτητη. Ωστόσο παρατηρείται απουσία στους προτεινόμενους αξιολογικούς μηχανισμούς. Είτε οι μηχανισμοί αναφέρονται στο σύνολο του προγράμματος είτε στην επιμέρους αξιολόγηση του. Όσο πειστικά και αν παρουσιάζοντα τα τελικά κείμενα, η μη χρήση συγκεκριμένων δεικτών και από τους δύο δήμους, αποπροσανατολίζει από τους επιθυμητούς στόχους.

Για την καθυστέρηση της ολοκλήρωσης των επιχειρησιακών σχεδίων, από το Δήμο Β', ως κυριότερες αιτίες προβλήθηκαν η έκταση της πανδημίας αλλά και η ενημέρωση της νέας πολιτικής ηγεσίας του. Οι αναφορές σε θέματα που σχετίζονται με την πανδημία είναι περιορισμένες. Οι συντάκτες, αναγνωρίζουν τα πρωτόγνωρα θέματα που προέκυψαν από την εξάπλωση της και την επίδραση στην δράση των φορέων.

Στον ακόλουθο πίνακα καταγράφονται ορισμένα από τα βασικά στοιχεία και πληροφορίες, που συνθέτουν τη δομή των επιχειρησιακών προγραμμάτων, και που είτε εντοπίστηκαν είτε δεν περιλαμβάνονταν στα αντίστοιχα κείμενα των δήμων της μελέτης.

Πίνακας 2: Πίνακας χαρακτηριστικών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων

Δήμοι	Δήμος Α΄		Δήμος Β΄	
	2014-2019	2019-2023	2014-2019	2019-2023
Χρονικές Περιόδους				
Διαδικασίες Κατάρτισης				
Χρήση ερωτηματολογίων ή συνεντεύξεων εσωτερικά	όχι	ν	ν	ν
Διαδικασίες διαβούλευσης	Χωρίς συμμετοχή	Χωρίς συμμετοχή	Χωρίς συμμετοχή	Χωρίς συμμετοχή
Σύνταξη σε δύο φάσεις	όχι	ν	όχι	ν
Συμμετοχή Διευθύνσεων	Χωρίς συμμετοχή	ν	ν	ν
Συμμετοχή Νομικών Προσώπων	ν	ν	ν	ν
Εντός του προβλεπόμενου χρόνου	ν	ν	ν	όχι
Περιεχόμενα				
Προαπαιτούμενα στοιχεία περιεχομένου	ν	ν	ν	ν
Περιγραφή – αξιολόγηση υφιστάμενης κατάστασης	ν	ν	ν	ν
Ύπαρξη οράματος Δημοτικής Αρχής	ν	ν	ν	ν
Επεξεργασία Δεδομένων	ν	ν	ν	ν
Δήλωση αποστολής φορέα	ν	ν	ν	ν
Στρατηγική ΟΤΑ	ν	ν	ν	ν
Καταγραφή Αναπτυξιακών προτεραιοτήτων	ν	ν	ν	ν
Εργαλεία στρατηγικής Ανάλυσης, SWOT Analysis	ν	ν	ν	ν
Άλλα εργαλεία στρατηγικής ανάλυσης (π.χ. pest analysis)	Όχι	Όχι	Περιορισμένα	Όχι
Εργαλεία μέτρησης στρατηγικής π.χ. Balanced Scorecard,	Όχι	Όχι	Όχι	Όχι
Εργαλεία μέτρησης αξιολόγησης	όχι	όχι	όχι	όχι
Χρήση εργαλείων μέτρησης αξιολόγησης	όχι	όχι	όχι	όχι
Μέτρα Βελτίωσης Διοικητικής Ικανότητας	όχι	ν	ν	ν
Χαρτογράφηση διοικητικών αναγκών	όχι	όχι	ν	ν
Πρόταση υιοθέτησης υποστηρικτικών συστημάτων διοίκησης	όχι	όχι	ν	ν
Άξονες προτεραιότητας και μέτρα	ν	ν	ν	ν
Καταγραφή δράσεων σε 5ετή προγραμματισμό	ν	ν	ν	-

Κατεύθυνση: Περιβάλλον				
Φυσικό – Οικιστικό Περιβάλλον	v	v	v	v
Οικιστική Ανάπτυξη	v	v	v	v
Συγκοινωνιακά	v	v	v	v
Υδρευση – Αποχέτευση - Ηλεκτροφωτισμός	v	όχι	όχι	v
Καθαριότητα – Διαχείριση Αποβλήτων	v	όχι	όχι	v
Κατεύθυνση Κοινωνία				
Κοινωνική Πολιτική	v	v	v	v
Παιδεία - Πολιτισμός	v	v	v	v
Αθλητισμός	v	v	v	v
Κατεύθυνση Οικονομία - Επιχειρηματικότητα				
Τοπική Οικονομία - Απασχόληση	v	v	v	v
Κατεύθυνση για το Εσωτερικό Περιβάλλον				
Έσοδα ανά πηγή χρηματοδότησης	v	v	v	v
Λειτουργικές δαπάνες	v	v	v	v
Κατάρτιση χρηματοδοτικών πινάκων	v	v	v	v
Κατάρτιση δεικτών	v	v	v	v
Καταγραφή στόχων	όχι	v	v	
Διάφορα Χαρακτηριστικά				
Σύνταξη Ενδιάμεσης Έκθεσης	όχι	όχι	-	-
Εφαρμοζόμενες πολιτικές	όχι	όχι	όχι	όχι
Διαδημοτικές συνεργασίες	όχι	v	v	v
Μακροοικονομικά στοιχεία	όχι	όχι	όχι	όχι
Σχέδια δράσεων	όχι	-	v	-
Παραμετροποίηση προγράμματος	όχι	όχι	όχι	όχι
Αναγνώριση δυνητικών ανταγωνιστών	όχι	όχι	όχι	όχι
Σύνδεση με ευρύτερες πολιτικές	όχι	v	v	v
Στοιχεία για μετανάστες	όχι	όχι	όχι	όχι
Λεπτομερείς ανάλυση στόχων	όχι	όχι	όχι	όχι
Μελλοντική παρουσία Δήμου	όχι	όχι	όχι	όχι
Καταγραφή δυνητικών κινδύνων και εναλλακτικών σεναρίων δράσης	όχι	όχι	όχι	όχι

Κεφάλαιο 6: Συμπεράσματα

6.1: Συμπεράσματα Εργασίας

Οι διαστάσεις ενός επιχειρησιακού προγραμματισμού είναι αλληλένδετες και λειτουργούν ως ένα είδους νευρικού συστήματος για τον Οργανισμό.

Το επιχειρηματικό σχέδιο δε συνιστά από μόνο του μια συνταγή επιτυχίας ούτε ένα θεωρητικό κείμενο. Οφείλει να είναι ο χάρτης του μέλλοντος αλλά και η απεικόνιση μιας ορθολογικά δεδομένης και αποτελεσματικά διοικούμενης μονάδας. Στόχος του, να εργαλοποιείται ώστε να προσαρμόζεται ανάλογα, στο πλαίσιο λειτουργίας του κάθε ΟΤΑ. Το βασικό εχέγγυο της επιτυχίας του, παραμένει το ανθρώπινο δυναμικό.

Ειδικότερα, από τη συγκριτική ανάλυση των επιχειρησιακών σχεδίων προέκυψαν τα ακόλουθα σημεία που αναφέρονται στα κείμενα και των δύο δήμων:

- Αν και αναγνωρίζεται η σπουδαιότητα της σημασίας του ανθρώπινου δυναμικού σε όλες της φάσης του επιχειρησιακού προγράμματος, δεν προτείνονται μέθοδοι βελτίωσης της Διοίκησης Απόδοσης.
- Η χρήση των πρωτογενών στοιχείων-δεδομένων περιορίστηκε μόνο κατά τη διαδικασία της σύνταξης του αρχικού σχεδίου του επιχειρησιακού προγράμματος, των δήμων και δεν σημειώθηκε πουθενά η επικαιροποίησή τους.
- Παρατηρείται κατανομή και προτεραιοποίηση των στόχων, που όμως δεν εφαρμόζεται, όπως προκύπτει από τα προηγούμενα επιχειρησιακά προγράμματα.
- Σημειώνεται απουσία συστήματος ανίχνευσης, καταγραφής και διάχυσης των πληροφοριών στο εσωτερικό του οργανισμού, που οδηγεί στην αδυναμία ανατροφοδότησης των υπαλλήλων αλλά και διαφόρων ομάδων που δραστηριοποιούνται εντός του.
- Στα επιχειρησιακά προγράμματα δεν καταγράφονται ενέργειες συγκριτικής αξιολόγησης (benchmarking) και άλλων καλών παραδειγμάτων (good practices) ή εφαρμογών, είτε πρόκειται για το εθνικό είτε για το διεθνές περιβάλλον.
- Οι προϋπολογισμοί αναφέρονται δυνητικές πηγές χρηματοδότησης. Οι απολογισμοί έχουν μεγαλύτερη εγκυρότητα, αλλά σχετικά στοιχεία αυτών, δεν συμπεριλαμβάνονται στα προγράμματα.

- Από το περιεχόμενο των προγραμμάτων απουσιάζουν δυνητικά εναλλακτικά σενάρια δράσης και καταγραφής πιθανών δυσκολιών, εμποδίων ή απρόβλεπτων συνθηκών.
- Τα επιχειρησιακά προγράμματα δεν συμπεριλαμβάνουν αναφορές από έργα και πράξης της προηγούμενης χρονικής περιόδου.
- Στα ετήσια σχέδια δράσης παρατηρείται χρονική υστέρηση στην ολοκλήρωσή τους.

Τελικά, το επιχειρησιακό πρόγραμμα, μετουσιώνεται σε ένα κείμενο θέσεων που δημιουργήθηκε για να καλύψει υπηρεσιακές ανάγκες και όχι για τη χρηστικότητα του. Το ζητούμενο δεν είναι το υψηλό τεχνοκρατικό αποτέλεσμα του περιεχομένου του, αλλά η πρακτική του εφαρμογή και η ανταπόκριση του στα τεκταινόμενα. Το πνεύμα από το οποίο οφείλει να διαπνέεται, το καθιστά χρήσιμο εργαλείο και καθόλου διακοσμητικό κείμενο, συμβατό ως προς τις υποχρεώσεις του Οργανισμού απέναντι σε υπερκείμενες αρχές.

Επιβάλλεται, η θεσμοθέτηση της διαδικασίας της αξιολόγησης. Δηλαδή της ξεκάθαρης καταγραφής και απεικόνισης της πορείας που διένυσε ο Δήμος με βάση τις αρχικές δεσμεύσεις ή στόχους του. Ο έλεγχος νομιμότητας των προγραμμάτων, από τις υπερκείμενες αρχές, θα μπορούσε να είναι περισσότερο ουσιαστικός, στο βαθμό που συνοδεύεται από τη διαρκή παρακολούθηση του, από αυτές. Αυτός ο συνδυασμός εντείνει την αίσθηση λογοδοσίας, που δεν καλλιεργείται στην δημόσια διοίκηση, όσο στην υπόλοιπη Ευρώπη.

Δεν υπάρχει αμφιβολία για τη σπουδαιότητα της μέτρησης, ως ενέργειας του σύγχρονου μάνατζμεντ. Η καταγραφή των δεδομένων μόνο θετικά μπορεί να επιδράσει για την αξιολόγηση και την εξέλιξη του οργανισμού. Η αποδοτικότητα ποσοτικοποιείται και ελέγχεται ως προς το βαθμό επίτευξης συγκεκριμένων στόχων. Αν και οι στόχοι καταγράφονται με σαφήνεια, η έλλειψη αξιολόγησης οδηγεί στην ασάφεια και την χαλαρότητα των συνεργασιών μεταξύ των εργαζομένων.

Με την υιοθέτηση τέτοιου, είδους ολοκληρωμένων συστημάτων μέτρησης απόδοσης ενισχύεται το έργο της διοίκησης καθώς και η χρηστή διακυβέρνηση της. Καταλήγοντας διαπιστώνεται πως τα δυνητικά θετικά αποτελέσματα της λειτουργίας του οργανισμού, δεν είναι αυτά τα προβλεπόμενα. Αντίθετα, δεν υπάρχει πρόβλεψη, σχέδιο δράσης, για

τις δυσκολίες που αναμένεται ή όχι να προκύψουν. Χωρίς την μέτρηση η πορεία προς την επίτευξη των στρατηγικών στόχων μοιάζει ομιχλώδης και ενίοτε επουσιώδης. Η έλλειψη λογοδοσίας την καθιστά και επικίνδυνη. Τα όποια αποτελέσματα είναι περιστασιακά, απρόσμενα και ίσως και αναξιποίητα.

Βιβλιογραφία

Ελληνική

Γεωργόπουλος Ν. (2013), *Στρατηγικό μάνατζμεντ*, Εκδόσεις Μπένου, Αθήνα.

Γκέκας, Ρ. (2008), *Το πρόγραμμα Θησέας. Προβλήματα και προτάσεις*, Επιθεώρηση, Νοέμβριος.

Καραγιάννης, Α., Κορρές, Γ., Ζαρίφης Α. (2001), *Επιχειρηματικότητα και Ανάπτυξη*. Εκδόσεις ΟΕΔΒ, Αθήνα.

Κέφης Ν. Β., Παπαζαχαρίου Π. (2009), *Το Επιχειρηματικό Όραμα σε Business Plan*», Εκδόσεις Πολιτεία, Αθήνα,

Κότιος, Α., Κουτουλάκης Μ. (2014β), *Ενδυνάμωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα*, Μελέτη, Κέντρο Ερευνών Πανεπιστημίου Πειραιώς και GIZ, Πειραιάς.

Κόνσολας, Ν.Ι. (1997), *Σύγχρονη Περιφερειακή Οικονομική Πολιτική*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.

Κορρές, Γ., Λιαργκόβας Π. (2009), *Οικονομική των Επιχειρήσεων: Θεωρία, Εφαρμογές και Ασκήσεις*. Εκδόσεις Σταμούλη, Αθήνα.

Νικολόπουλος, Κ., Σαββαΐδου, Κ., & Σαπουνάκης, Α. (2008), *Οικονομική διοίκηση και διαχείριση των Ο.Τ.Α.: Πόροι, έσοδα, δαπάνες, δημοσιονομικός έλεγχος*. Αθήνα, Ε.Σ.Τ.Α.

Παπαδάκης, Β. (2002), *Στρατηγική των Επιχειρήσεων: Ελληνική και Διεθνής Εμπειρία*, Εκδόσεις Μπένου, Αθήνα.

Παπαδόπουλος Δ. Α., Χριστοφάκης Σ. Μ. (2016), *Περιφερειακός Προγραμματισμός και Αναπτυξιακός Σχεδιασμός*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.

Ρωσσίδης, Ι. (2014), *Εφαρμογές του Επιχειρησιακού Μάνατζμεντ στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση*. Εκδόσεις Αθ. Σταμούλης, Αθήνα.

Σκούτζος Α. Θ. (1992), *Οικονομικός Προγραμματισμός*, Εκδόσεις Αθ. Σταμούλης, Αθήνα.

Ξενόγλωσση

Barney, J.B., (1991), Firm Resources and Sustained Competitive Advantage, *Journal of Management*, Vol. 17, No 1.

Friend, G., Zehle, S., (2004), *Guide to Business Planning*, The Economist in association with Profile Books Ltd, London.

Johnson, G., Scholes, K. and Whittington, R. (2008), *Exploring Corporate Strategy*, 8th Edition, FT Prentice Hall.

Koontz, H., Weihrich, H. (1990), *Essentials of Management*, fifth edition, McGraw-Hill International Editions.

Niven P.R. (2006), *Balanced Scorecard Step-by-Step: Maximizing Performance and Maintaining Results* (Second Edition), John Wiley & Sons, Inc.

Porter, M. (1979). *How competitive forces shape strategy*. Harvard Business Review, March Issues.

Stanley Dicks R. (2003). *Management Principles and Practices for Technical Communicators*. Allyn and Bacon series in technical communication, Technical Communication Series, Pearson/Longman.

Stenfors, Sari, Leena Tanner, Mikko Syrjänen, Tomi Seppälä and Ilkka Haapalinna, 2007, Executive Views Concerning Decision Support Tools, *European Journal of Operational Research*, 181(2), pp. 929–938.

Tiwana, A. 1999. *The Knowledge Management Toolkit*. First edition. Prentice Hall. USA.

Νομολογία

Νόμος 1622/1986, Τοπική Αυτοδιοίκηση – Περιφερειακή Ανάπτυξη και Δημοκρατικός Προγραμματισμός, ΦΕΚ 92Α' 14/7/1986.

Νόμος 3242/2004, Ρυθμίσεις για την Οργάνωση και τη λειτουργία της Κυβέρνησης, τη διοικητική διαδικασία και τους ΟΤΑ, ΦΕΚ Α' 102/24.5.2004.

Νόμος 3274/2004, Οργάνωση και λειτουργία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δευτέρου βαθμού. ΦΕΚ 195/Α/19-10-2004.

Νόμος 3852/2010, Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης, ΦΕΚ 87Α' 7/6/2010.

Ν.3230/2004, Καθιέρωση του Συστήματος Μέτρησης με Στόχους, Μέτρησης της Αποδοτικότητας και Άλλες Διατάξεις, ΦΕΚ Α 44/11.02.2004.

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

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

Διαδικτυακοί τόποι

Δ. Καφαντάρη, Περιφερειακά Συνέδρια 2020, με θέμα: Ο Αναπτυξιακός Ρόλος των Δήμων, σε μία Σύγχρονη Ελλάδα, Διαθέσιμο στο: <https://kede.gr/wp-content/uploads/2020/11/>. Τελευταία είσοδος 09/01/2022.

Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Δήμου Περιστερίου 2020-2024. Διαθέσιμο στο: <https://www.peristeri.gr/epicheirisiako-programma/>. Τελευταία είσοδος 09/01/2022.

Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Δήμου Περιστερίου 2020-2024. Διαθέσιμο στο: <https://home.asda.gr/PdfFiles/Epixeirisiaka/stratigikosSxediasmosEpixeirisiakoPeristeri2015-2019.pdf>. Τελευταία είσοδος 09/01/2022.

Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Δήμου Πετρούπολης 2014-2019. Διαθέσιμο στο: <https://petroupoli.gov.gr/wp-content/uploads/2016/07/2016-Epexeirisiako.pdf>.

Τελευταία είσοδος 09/01/2022.

Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Δήμου Αγ. Βαρβάρας 2014-2019. Διαθέσιμο στο: <https://agiavarvara.gr/dimos/epichirisiako-programma/>. Τελευταία είσοδος 09/01/2022.

Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Δήμου Κορυδαλλού 2020-2024. Διαθέσιμο στο: <https://korydallos.gr>. Τελευταία είσοδος 09/01/2022.

Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Δήμου Αιγάλεω 2015-2019. Διαθέσιμο στο: <https://home.asda.gr/Epixeirisiaka.html>. Τελευταία είσοδος 09/01/2022.

Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Δήμου Ιλίου 2015-2019. Διαθέσιμο στο: <https://home.asda.gr/Epixeirisiaka.html>. Τελευταία είσοδος 09/01/2022.

Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Δήμου Αγ. Αναργύρων-Καματερού 2020-2024. Διαθέσιμο στο: <https://agan.gov.gr/assets>. Τελευταία είσοδος 09/01/2022.

Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Δήμου Αγ. Αναργύρων-Καματερού 2014-2020. Διαθέσιμο στο: <https://www.agan.gov.gr/articlesview.php?id=1171>. Τελευταία είσοδος 09/01/2022.

Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Δήμου Ραφήνας – Πικερμίου 2019-2023. Διαθέσιμο στο: <https://www.rafina-pikermi.gr/sites/default/files/>. Τελευταία είσοδος 09/01/2022.

Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Δήμου Αγ. Παρασκευής 2015-2019. Α΄ Φάση. Διαθέσιμο στο: https://www.agiaparaskevi.gr/portal/images/album/nea_dimou_2015/%CE%95%CE%A0-15_11_23.pdf. Τελευταία είσοδος 15/09/2021.

Επιχειρησιακά Πρόγραμμα Δήμου Καλλιθέας 2015-2019. Διαθέσιμο στο: <http://www.kallithea.gr/wp-content/uploads/2017/02/>. Τελευταία είσοδος 11/01/2022.

Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Δήμου Καλλιθέας 2020-2023. Διαθέσιμο στο: http://www.kallithea.gr/?page_id=3309. Τελευταία είσοδος 11/01/2022.

Σχέδιο Επιχειρησιακού Προγράμματος Δήμου Μοσχάτου – Ταύρου 2014-2019. Διαθέσιμο στο: <https://old-html.dimosmoschatou-tavrou.gr/wp-content/uploads/2017/03/Epixeirisiako-Sxedio-dmt.pdf>. Τελευταία είσοδος 20/12/2021.

Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Δήμου Νίκαιας – Αγ. Ι. Ρέντη 2015-2019. Διαθέσιμο στο: <https://nikaia-rentis.gov.gr>. Τελευταία είσοδος 18/12/2021.

Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Δήμου Νίκαιας – Αγ. Ι. Ρέντη 2020-2023. Διαθέσιμο στο: <https://nikaia-rentis.gov.gr/>. Τελευταία είσοδος 10/01/2022.

Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Δήμου Κερατσινίου – Δραπετσώνας 2020-2023. Διαθέσιμο στο: <https://www.google.com/>. Τελευταία Είσοδος 20/01/2022.

Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Δήμου Μεταμόρφωσης 2019-2023. Διαθέσιμο στο: [https://www.metamorfossi.gov.gr/uploads/news/koutsoumpeli/stratigikos-sxediasmos-dimou-metamorfosis-05112021-\(002\).pdf](https://www.metamorfossi.gov.gr/uploads/news/koutsoumpeli/stratigikos-sxediasmos-dimou-metamorfosis-05112021-(002).pdf). Τελευταία είσοδος 14/01/2022.

Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Δήμου Κηφισιάς 2015-2019. Διαθέσιμο στο: <https://www.kifissia.gr/el/businessplan>. Τελευταία είσοδος 20/09/2021.

Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Δήμου Παπάγου – Χολαργού 2015-2019. Διαθέσιμο στο: <https://www.dpapxol.gov.gr/news/deltia-tipou/item/2990-egkrisi-epixeirisiakoy-programmatos-dimou-papagou-xolargoy.html>. Τελευταία είσοδος 30/09/2021.

Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Δήμου Αθηναίων 2015-2019. Διαθέσιμο στο: <http://catalog.data.gov.gr/dataset/epixeirisiaka-programmata-dhmoy-a8hnaiwn>. Τελευταία είσοδος 12/12/2021.

Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Δήμου Ελευσίνας 2015-2019. Διαθέσιμο στο: <https://elefsina.gr/el/epixirisiako-programma>. Τελευταία είσοδος 10/01/2022.