

Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων - Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου

Τμήμα Οικονομικών Επιστημών - Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης

Τμήμα Οικονομικών Επιστημών - Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης

Τμήμα Οργάνωσης και Διοίκησης Επιχειρήσεων - Πανεπιστήμιο Πειραιά

Διαπανεπιστημιακό Διατμηματικό

Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών

«Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη και Αυτοδιοίκηση»

ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΤΙΚΗΣ ΕΠΑΡΚΕΙΑΣ :

Μια ολιστική προσέγγιση

της αναπτυξιακής ικανότητας των ΟΤΑ α' βαθμού.

Χρήστος Χίος



Department of Political Studies and International Relations - University of Peloponnese

Department of Economics - Democritus University of Thrace

Department of Economics - Aristotle University of Thessaloniki

Department of Business Administration - University of Piraeus

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

MANAGEMENT CAPABILITY MODELS

**A total approach of the development capacity
of Local Governments**

Christos Chios

Corinth, April 2017

στην Ιερά Μονή Ζωοδόχου Πηγής Πόρου

If you fail to plan, then you plan to fail

Εάν αποτύχεις να σχεδιάσεις, τότε σχεδιάζεις να αποτύχεις

Harvey Mackay

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η διπλωματική αυτή εργασία εκπονήθηκε στο πλαίσιο του Διαπανεπιστημιακού και Διατμηματικού Μεταπτυχιακού Προγράμματος Σπουδών «Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη και Αυτοδιοίκηση» και αφορά τη μελέτη των Συστημάτων Διαχειριστικής Επάρκειας, έτσι όπως εφαρμόζονται στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Σκοπός της είναι να ερευνήσει και να αναδείξει τη συμβολή των Συστημάτων Διαχειριστικής Επάρκειας (ΣΔΕΠ) στην αυτοαξιολόγηση, στην οργανωσιακή αλλαγή και τελικά στη βελτίωση λειτουργίας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού.

Το βασικό ερώτημα που τίθεται είναι: εάν τα ΣΔΕΠ αποτυπώνουν και ενισχύουν την πραγματική ικανότητα των ΟΤΑ να υλοποιούν στρατηγικές, σε ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο στρατηγικού και επιχειρησιακού σχεδιασμού, ως υπόβαθρο ανάπτυξης.

Τα μεθοδολογικά εργαλεία που χρησιμοποιήθηκαν ήταν η συγκριτική μελέτη βιβλιογραφίας, επιστημονικών μελετών και δημοσιεύσεων, νομοθεσίας και νομολογίας, οδηγών εφαρμογής προτύπων και οδηγών διαχείρισης, άρθρων, πρακτικών συνεδρίων ημερίδων και παρουσιάσεων, που αφορούσαν τη λειτουργία των ΟΤΑ, την αξιολόγηση των ΣΔΕΠ, του ΕΣΠΑ και της Πολιτικής Συνοχής.

Για την ανάλυση πεδίου χρησιμοποιήθηκαν κυρίως ερωτηματολόγια και δευτερευόντως συνεντεύξεις, για την ποιοτική ανάλυση των αποτελεσμάτων. Ως ομάδα στόχου επιλέχθηκαν οι Δήμοι της Περιφέρειας Αττικής, συμπεριλαμβανομένου και των νησιωτικών Δήμων του Αργοσαρωνικού, διότι παρουσιάζουν μεγάλη ποικιλία χαρακτηριστικών.

Η μελέτη δομείται σε έξι κεφάλαια, τα οποία επιχειρούν να αναλύσουν τα δευτερεύοντα ερευνητικά ερωτήματα.

A. Στα επιμέρους ερωτήματα :

- Ποιες είναι οι θεωρητικές βάσεις των ΣΔΕΠ;
- Πώς συνδέονται με τα Συστήματα Διαχείρισης Ποιότητας;
- Πώς εντάσσονται στη λειτουργία του Στρατηγικού Σχεδιασμού;

επιχειρεί να απαντήσει το πρώτο κεφάλαιο, που έχει τίτλο : «Θεωρητικές προσεγγίσεις των ΣΔΕΠ».

B. Τα ερωτήματα :

- Ποιοι ήταν οι λόγοι που επέβαλλαν τα ΣΔΕΠ στους Ελληνικούς ΟΤΑ στην Προγραμματική Περίοδο 2007 – 2013;
- Πώς εξελίχθηκαν και πώς διαμορφώθηκαν τελικά τα ΣΔΕΠ 2007-2013;
- Ήταν η επίδρασή τους στη βελτίωση της διαχειριστικής ικανότητας των ΟΤΑ ανάλογη με τα αναμενόμενα αποτελέσματα;

επιδιώκει να ερευνήσει το δεύτερο κεφάλαιο, που έχει τίτλο : «Τα συστήματα διαχειριστικής επάρκειας στην Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση».

Γ. Τα ερωτήματα :

- Ποια είναι τα νέα χαρακτηριστικά της Προγραμματικής Περιόδου 2014-2020 και πώς διαμορφώνουν τις νέες διαχειριστικές απαιτήσεις;
- Ποιο είναι το θεωρητικό πλαίσιο του νέου συστήματος Αξιολόγησης της Διαχειριστικής Ικανότητας των δικαιούχων;
- Ποιες είναι οι προκλήσεις της νέας Προγραμματικής Περιόδου για τους ΟΤΑ, σε σχέση με τη διαχειριστική τους ικανότητα;

προσπαθεί να αναλύσει το τρίτο κεφάλαιο, που έχει τίτλο : «Το νέο περιβάλλον της Προγραμματικής Περιόδου 2014-2020».

Δ. Στα ερωτήματα :

- Ποιο είναι το κανονιστικό πλαίσιο του Συστήματος Αξιολόγησης της Διαχειριστικής Επάρκειας 2014-2020;
- Πώς συνδέεται με το Σύστημα Διαχείρισης και Ελέγχου του νέου ΕΣΠΑ;
- Πως διαμορφώνεται και δομείται το νέο Σύστημα Αξιολόγησης;

επιχειρεί να απαντήσει το τέταρτο κεφάλαιο που έχει τίτλο : «Το σύστημα Αξιολόγησης της Διαχειριστικής Ικανότητας των δικαιούχων 2014-2020».

Ε. Τα ερευνητικά ερωτήματα και το θεωρητικό πλαίσιο αποτέλεσαν τη βάση των ερωτηματολογίων που κλήθηκαν να απαντήσουν οι Δήμοι της ομάδας στόχου. Τα αποτελέσματα καταγράφηκαν, μετρήθηκαν, επεξεργάστηκαν με στατιστικές μεθόδους και έδωσαν πολλές και ενδιαφέρουσες απαντήσεις στα ανωτέρω ερωτήματα. Σε ορισμένες περιπτώσεις επαλήθευσαν και σε άλλες διέψευσαν διατυπωμένες θεωρητικές, πολιτικές, νομικές ή ερευνητικές απόψεις. Τα αποτελέσματα της έρευνας πεδίου παρουσιάζονται στο πέμπτο κεφάλαιο.

ΣΤ. Τέλος, στο έκτο κεφάλαιο, καταγράφονται συνοπτικά τα τελικά συμπεράσματα της μελέτης. Διατυπώνονται οι απαντήσεις στο κύριο ερευνητικό ερώτημα, δηλαδή, εάν τελικά τα Συστήματα Διαχειριστικής Επάρκειας και Αξιολόγησης βελτιώνουν την ικανότητα των ΟΤΑ να υλοποιούν συγχρηματοδοτούμενα έργα και δράσεις. Τέλος, τίθενται προβληματισμοί για περαιτέρω έρευνα και συγκεκριμένα, για το πως μπορούν οι ΟΤΑ να αξιοποιήσουν τις δυνατότητες που τους προσφέρουν τα Συστήματα αυτά.

ABSTRACT

This thesis was processed in Interuniversity and Interdepartmental Master Program "Local and Regional Development" and concerns the study of Management Capability Models (MCM) as applied to the Local Governments (LG).

Its purpose is to investigate and emphasize the contribution of MCM to the self-evaluation, to the organizational change and finally to the improvement of the strategic and operational capacity of LG.

The key question is: «if the MCM notice and reinforce the real administrative capacity of LG to accomplish strategies, in a total framework strategic and operational planning, as a development background context».

The methodological tools were the comparative study of bibliography, scientific studies and publications, legislation and jurisprudence, guides for the implementation of standards and management guides, articles, conference proceedings and presentations on the functioning of the LG, the evaluation of the MCM, NSRF, the National Strategic Reference Framework (NSRF) and the Cohesion Policy.

For the field analysis, were used questionnaires and secondary interviews for the qualitative analysis of the results. The municipalities of the Attica Region, including the Island Municipalities of Argosaronikos, have been selected as target group, due to their wide variety of characteristics.

The study is structured in six chapters, which attempt to analyze secondary research questions.

A. The auxiliary questions:

- What are the theoretical foundations of MCM?
- How do they connect with to Quality Management Systems?
- How do they integrate into Strategic Planning?

The first chapter, titled "Theoretical MCM's Approaches", attempts to answer these questions.

B. The auxiliary questions:

- Which were the reasons that imposed MCM to Greek Local Governments in the Programming Period 2007 - 2013?

- How was the MCM developed and how they formed this period?
- The impact of MCM on improving the management capacity of LG was related to the expected results?

The second chapter, titled "The Management Capability Models in Greek Local Governments", attempts to answer these questions.

C. The auxiliary questions:

- What are the new features of the 2014-2020 Programming Period and how do they shape the new management requirements?
- What is the theoretical framework of the new Management Capacity Evaluation System of Beneficiaries?
- What are the challenges of the new Programming Period for LG, in relation to their managerial capacity?

The third chapter, entitled "The new frame of the 2014-2020 Programming Period", attempts to answer these questions.

D. In the auxiliary questions:

- What is the regulatory framework for the Management Capacity Evaluation System 2014-2020?
- How is it linked to the Financial Management and Control System of the new NSRF
- How is the new Evaluation System formed and structured?

The fourth chapter titled "Management Capacity Evaluation System of the Programmatic Period 2014-2020". attempts to answer these questions.

E. These research questions formed the basis of the questionnaires that the Municipalities of the target group were called to answer. The results of the responses were recorded, measured, processed by statistical methods and gave many interesting answers to the previous questions. In some cases, they have been verified and others have refuted many theoretical, political, legal or/and researcher's views. The results are presented in chapter five.

F. Finally, the sixth chapter summarizes the final conclusions of the study. In this chapter, the responses and speculations are also expressed in the main research question: "If the Management

Capacity Evaluation System improves the real capacity of LG to realize co-funded projects and actions”. Lastly, it gives rise to questions or hypothesis for further research on how LG can make use of the opportunities offered by these Systems.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1	1
ΘΕΩΡΗΤΙΚΕΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΙΣ ΤΩΝ ΣΔΕΠ.....	1
1.1. Εισαγωγή.....	1
1.2. Από τη Διοίκηση στο Στρατηγικό Μάνατζμεντ	1
1.2.1. Η έννοια της Διοίκησης.....	1
1.2.2. Η έννοια του στρατηγικού σχεδιασμού.....	4
1.2.3. Η έννοια του στρατηγικού μάνατζμεντ	4
1.2.4. Η υλοποίηση της στρατηγικής.....	5
1.3. Τυποποίηση και Πρότυπα.....	6
1.4. Τα Πρότυπα Ποιότητας.....	7
1.4.1. Η έννοια της ποιότητας.....	7
1.4.2. Οι θεωρητικοί της ποιότητας.....	8
1.4.3. Οι αρχές της διοίκησης ποιότητας.....	15
1.4.4. Η διασφάλιση της ποιότητας.....	16
1.4.5. Τα οφέλη της εφαρμογής ΣΔΠ.....	17
1.4.6. Οι κρίσιμοι παράγοντες επιτυχίας του ΣΔΠ.....	18
1.4.7. Τα Πρότυπα διαχείρισης ποιότητας.....	19
1.4.8. Η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας (ΔΟΠ).....	19
1.5. Από τη Διαχείριση Έργων στη Διαχειριστική Επάρκεια.....	21
1.5.1. Διαχείριση έργων.....	21
1.5.2. Σύστημα Διαχειριστικής Επάρκειας	25
1.5.3. Πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα των ΣΔΕΠ.....	29
1.5.4. Κρίσιμοι Παράγοντες Επιτυχίας.....	30
1.6. Στρατηγικό Μάνατζμεντ και ΔΟΠ στη Δημόσια Διοίκηση	32
1.7. Συμπεράσματα	34
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2	35
ΤΑ ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΤΙΚΗΣ ΕΠΑΡΚΕΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ	35

2.1. Εισαγωγή.....	35
2.2. Τα ΣΔΕΠ στην Ελληνική ΔΔ και στους ΟΤΑ.....	35
2.2.1. Η ανάγκη υιοθέτησης των ΣΔΕΠ.....	35
2.2.2. Οι αδυναμίες των ΟΤΑ ως τελικών δικαιούχων	36
2.2.3. Η δημιουργία των βασικών αρχών των ΣΔΕΠ.....	39
2.2.4. Προς το πρώτο Ελληνικό Πρότυπο Διαχειριστικής Επάρκειας	41
2.3. Η μεταβατική περίοδος.....	42
2.3.1. Οι βασικές απαιτήσεις του ΣΔΕΠ της μεταβατικής περιόδου	42
2.3.2. Το ΣΔΕΠ της ΕΕΤΑΑ για τη μεταβατική περίοδο	43
2.4. Το πρότυπο ΕΛΟΤ 1429:2008.....	49
2.4.1. Το Πρότυπο Διαχειριστικής Επάρκειας ΕΛΟΤ 1429:2008.....	49
2.4.2. Οι θεωρητικές του βάσεις.....	50
2.4.3. Η δομή του.....	50
2.4.4. Η τεκμηρίωση του	52
2.4.5. Τα αναμενόμενα αποτελέσματα	53
2.5. Η μετά Προτύπου ΕΛΟΤ εποχή	54
2.6. Τα προβλήματα ενσωμάτωση του ΣΔΕΠ στους ΟΤΑ.....	56
2.7. Αριθμητικά στοιχεία των ΟΤΑ σχετικά με τη Διαχειριστική Επάρκεια	57
2.8. Αξιολόγηση των επιδόσεων της ΤΑ στο ΕΣΠΑ 2007-2013.....	58
2.8.1. Αξιολόγηση της συμμετοχής της ΤΑ στο ΕΣΠΑ 2007-2013.....	58
2.8.2. Τα ποσοστά απορροφητικότητας	59
2.8.3. Αξιολόγηση του ΣΔΕΠ 2007-2013	60
2.9. Συμπεράσματα	60
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3	63
ΤΟ ΝΕΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΤΗΣ ΠΠ 2014 – 2020	63
3.1. Εισαγωγή	63
3.2. Η χρηστή διακυβέρνηση ως προϋπόθεση επιτυχίας της πολιτικής συνοχής.....	63

3.3. Από τις ευρωπαϊκές προτεραιότητες στις τοπικές στρατηγικές	66
3.3.1. Η Στρατηγική «Ευρώπη 2020».....	66
3.3.2. Τα Επιχειρησιακά Προγράμματα των ΟΤΑ	68
3.4. Τα νέα εργαλεία ανάπτυξης.....	70
3.4.1. Η χωρική ανάπτυξη	70
3.4.2. Από τα ώριμα έργα στις ώριμες στρατηγικές.....	71
3.5. Το νέο θεωρητικό πλαίσιο Αξιολόγησης Διαχειριστικής Ικανότητας των φορέων.....	71
3.5.1. Το Πλαίσιο Αξιολόγησης Ευρωπαϊκών Πράξεων.....	72
3.5.2. Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (ΚΠΑ)	74
3.6. Τα χαρακτηριστικά του Συστήματος Αξιολόγησης της Διαχειριστικής Ικανότητας.....	79
3.7. Οι προκλήσεις της νέας ΠΠ για τους ΟΤΑ	81
3.7.1. Ο ρόλος των ΟΤΑ.....	81
3.7.2. Θεσμικές ευκαιρίες και προκλήσεις.....	81
3.7.3. Προκλήσεις αναδιοργάνωσης βάσει της νέας ΠΠ	82
3.7.4. Ενδογενείς προκλήσεις της νέας ΠΠ σε σχέση με τους ΟΤΑ.....	83
3.7.5. Προκλήσεις του Συστήματος Αξιολόγησης Διαχειριστικής Ικανότητας	84
3.8. Συμπεράσματα.....	85
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4	87
ΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΤΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΤΙΚΗΣ ΙΚΑΝΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ ΔΙΑΚΙΟΥΧΩΝ ΤΟΥ ΕΣΠΑ 2014 – 2020	87
4.1. Εισαγωγή	87
4.2. Κανονιστικό Πλαίσιο	87
4.2.1. Δημοσιονομικός Κανονισμός της ΕΕ.....	87
4.2.2. Κανονισμός 1303/2013.....	88
4.2.3. Νόμος 4314/2014.....	89
4.2.4. Απόφαση 46274/ΕΥΘΥ/482/16	90
4.3. Σύστημα Διαχείρισης & Ελέγχου (ΣΔΕλ) 2014-2020.....	90
4.4. Σύστημα Αξιολόγησης Διαχειριστικής Ικανότητας (ΣΑΔΙ) 2014-2020	91
4.4.1. Γενικό πλαίσιο.....	91

4.4.2. Διοικητική Ικανότητα.....	92
4.4.3. Επιχειρησιακή Ικανότητα.....	95
4.4.4. Χρηματοοικονομική Ικανότητα.....	96
4.4.5. Ειδικές κατηγορίες πράξεων- Πρόσθετα κριτήρια.....	96
4.4.6. Φορείς με ελλείψεις - Μικροί ορεινοί και νησιωτικοί δήμοι - Αντιμετώπιση προβλημάτων.....	97
4.4.7. Συνεχής Αξιολόγηση της Διαχειριστικής Ικανότητας.....	98
4.5. Συμπεράσματα.....	99
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5 : ΤΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΤΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ.....	101
5.1. Ταυτότητα της έρευνας.....	101
5.2. Έρευνα πεδίου πρώτης ομάδας.....	102
5.2.1. Ερωτήσεις για τη δομή και τον προγραμματισμό.....	102
5.2.2. Ερωτήσεις για τη διαχειριστική επάρκεια.....	109
5.3. Έρευνα πεδίου δεύτερης ομάδας.....	119
5.3.1. Ερωτήσεις για τη δομή και το προγραμματισμό.....	120
5.3.2. Ερωτήσεις για τη διαχειριστική επάρκεια.....	122
5.4. Συγκριτική Αξιολόγηση.....	123
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6 : ΚΡΙΤΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ.....	125
Βιβλιογραφία.....	130

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΧΕΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ

Σχεδιάγραμμα 1.1.	Ο Κύκλος του Deming
Σχεδιάγραμμα 1.2.	Το «Σύστημα Βαθιάς Γνώσης του E. Deming
Σχεδιάγραμμα 1.3.	Γραφική αποτύπωση της Τριλογίας του Juran
Σχεδιάγραμμα 1.4.	Επίπεδα διαχειριστικής ωριμότητας σύμφωνα με το PMMI
Σχεδιάγραμμα 1.5.	Επίπεδα διαχειριστικής ωριμότητας σύμφωνα με το PMMM
Σχεδιάγραμμα 2.1.	Το Σύστημα Διαχειριστικής Επάρκειας της ΕΕΤΑΑ για τη μεταβατική περίοδο
Σχεδιάγραμμα 2.2.	Η δομή του ΕΛΟΤ 1429:2008
Σχεδιάγραμμα 3.1.	Απορρόφηση κονδυλίων Πολιτικής Συνοχής και αποτελεσματικότητα διακυβέρνησης
Σχεδιάγραμμα 3.2.	Διάγραμμα αξιολόγησης διαδικασίας εκπλήρωσης αναγκών
Σχεδιάγραμμα 3.3.	Θεματική αξιολόγηση βάσει του χρόνου αξιολόγησης
Σχεδιάγραμμα 3.4.	Οι Αρχές της Αριστείας
Σχεδιάγραμμα 3.5.	Τα κριτήρια αξιολόγησης του ΚΠΑ 2013
Σχεδιάγραμμα 3.6.	Το ΚΠΑ 2013 σε σχέση με άλλα Συστήματα Ποιότητας και Στρατηγικής Διοίκησης
Σχεδιάγραμμα 4.1.	Προτεινόμενες λύσεις των προβλημάτων διαχειριστικής επάρκειας

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΟΜΕΥΣΕΩΝ

ΕΛΛΗΝΙΚΕΣ ΣΥΝΤΟΜΕΥΣΕΙΣ	
ΒΑΑ	Βιώσιμη Αστική Ανάπτυξη
ΔΑ	Διαχειριστική Αρχή
ΔΔ	Δημόσια Διοίκηση
ΔΟΠ	Διοίκηση Ολικής Ποιότητας
ΕΔΕΤ	Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά Ταμεία
ΕΕΤΑΑ	Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης
ΕΚΤ	Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο
ΕΠ	Επιχειρησιακά Προγράμματα
ΕΣΠΑ	Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς
ΕΤΠΑ	Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης
ΕΤΘΑ	Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας
ΕΥΔ	Ειδικές Υπηρεσίες Διαχείρισης (Επιχειρησιακών Προγραμμάτων)
ΕΥΣ	Ειδική Υπηρεσία Συντονισμού
ΚΕΔΕ	Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδος
ΚΠΑ	Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης
ΚΠΣ	Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης
ΜΟΔ	Μονάδα Οργάνωσης και Διαχείρισης Αναπτυξιακών Προγραμμάτων
ΟΧΕ	Ολοκληρωμένες Χωρικές Επενδύσεις
ΠΠ	Προγραμματική Περίοδος
ΣΑΔΙ	Συστήματος Αξιολόγησης της Διαχειριστικής Ικανότητας
ΣΔΕ	Σύστημα Διαχείρισης Έργων
ΣΔΕΛ	Συστήματα Διαχείρισης και Ελέγχου
ΣΔΠ	Σύστημα Διαχείρισης Ποιότητας
ΣΔΕΠ	Σύστημα Διαχειριστικής Επάρκειας

ΤΑ	Τοπική Αυτοδιοίκηση
ΤΑΠΤΟΚ	Τοπική Ανάπτυξη με Πρωτοβουλία Τοπικών Κοινοτήτων
ΤΣ	Ταμείο Συνοχής
ΥΠΟΙΟ	Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών
ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΕΣ ΣΥΝΤΟΜΕΥΣΕΙΣ	
CAF	Common Assessment Framework
CMM	Capability Maturity Model
CMMI	Capability Maturity Model Integration
EFQM	European Foundation Quality Management
PMBok	Project Management Body of Knowledge
PMMM	Project Management Maturity Model
PRINCE2	Projects in a Controlled Environment

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

ΘΕΩΡΗΤΙΚΕΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΙΣ ΤΩΝ ΣΔΕΠ

1.1. Εισαγωγή

Στο κεφάλαιο αυτό θα γίνει μία σύντομη παρουσίαση των βασικών εννοιών και θεωριών που είναι απαραίτητες για την ανάλυση των Συστημάτων Διαχειριστικής Επάρκειας (ΣΔΕΠ).

Η εφαρμογή των ΣΔΕΠ επηρεάζει τη δομή και τη λειτουργία ενός οργανισμού. Συνδέεται άμεσα με τις έννοιες της Διοίκησης, του Στρατηγικού Μάνατζμεντ, των θεωριών της Ποιότητας, της Διοίκησης Έργου και των Συστημάτων Διαχειριστικής Ωριμότητας.

Αν και τα Συστήματα Διασφάλισης Ποιότητας εφαρμοστήκαν ευρύτατα στον ιδιωτικό τομέα, η εφαρμογή τους στη Δημόσια Διοίκηση παρουσιάζει ιδιαιτερότητες και απαιτεί ειδικές προϋποθέσεις και προσαρμογές.

Σκοπός του παρόντος κεφαλαίου είναι να θέσει το θεωρητικό πλαίσιο και να μας προσφέρει τα εργαλεία με τα οποία θα μπορέσουμε να αναλύσουμε τα ΣΔΕΠ και την εφαρμογή τους στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.

1.2. Από τη Διοίκηση στο Στρατηγικό Μάνατζμεντ

1.2.1. Η έννοια της Διοίκησης

Ως Διοίκηση ορίζεται συνήθως «...η εκτέλεση εργασιών για την επίτευξη στόχων μέσω της διαχείρισης των ανθρώπων...» (Γκέγκας, 2016, p. 10).

Η επιστημονική θεώρηση της Διοίκησης ξεκίνησε τη δεκαετία του 1910, αφήνοντας πίσω της μία μεγάλη εμπειρική περίοδο. Οδήγησε στη διατύπωση θεωριών που εντάσσονταν στα στοχαστικά πρότυπα και στα επιστημονικά παραδείγματα της εκάστοτε εποχής. Αφορούσε σχεδόν αποκλειστικά τη βελτίωση των παραγωγικών αποτελεσμάτων των ιδιωτικών επιχειρήσεων.

Η κλασική προσέγγιση του Frederick Taylor (1911) εισήγαγε τη Διοίκηση στο πεδίο της επιστήμης, προβάλλοντας την ομαδικότητα και τη συνεργασία. Ο Elton Mayo εστίασε στην ανθρώπινη συμπεριφορά, ενώ η «επιχειρησιακή προσέγγιση» (1940) ανέδειξε την αξία της «αξιολόγησης του προβλήματος» και την καταγραφή όλων των πιθανών λύσεων. Η «συστημική προσέγγιση», τη δεκαετία του 1960, τοποθέτησε τη Διοίκηση στην εποχή της πολυπλοκότητας και των αλληλεξαρτήσεων.

Την περίοδο αυτή εισάγεται η έννοια της «στρατηγικής» στη Διοίκηση, η οποία ολοκληρώνεται σε πέντε φάσεις και οδηγεί στο «Στρατηγικό Μάνατζμεντ». Αρχικά επικρατεί ο μακροχρόνιος προγραμματισμός. Στο τέλος της δεκαετίας του 1970 το επιστημονικό ενδιαφέρον προσεγγίζει τον «επιχειρησιακό προγραμματισμό» και κατόπιν τις ξεχωριστές «στρατηγικές επιχειρηματικές μονάδες». Η τομή στην εξέλιξη του επιχειρησιακού σχεδιασμού γίνεται το 1980 με την έκδοση του βιβλίου του M.Porter «Ανταγωνιστική Στρατηγική», το οποίο αναλύει τους παράγοντες ανταγωνισμού. Στην τελευταία φάση, η διοίκηση εστιάζει στο εσωτερικό περιβάλλον του οργανισμού και κυρίως στην «αλυσίδα αξίας». Ο βασικός προβληματισμός εστιάζεται στο πώς οι πόροι μπορούν να μετατραπούν σε ικανότητες και να προσδώσουν προστιθέμενη αξία στο προϊόν και τελικά, ένα διαρκές ανταγωνιστικό πλεονέκτημα στην επιχείρηση (Γεωργοπουλος, 2013, p. 33).

Βασικός όρος της Διοίκησης είναι η «επίδοση». Ο βαθμός δηλαδή επίτευξης των οργανωσιακών στόχων με αποτελεσματικό και αποδοτικό τρόπο (Γεωργοπουλος, 2013, p. 54). Η σημασία της διοίκησης σχετίζεται με τη προστιθέμενη αξία, που προσδίδει στη λειτουργία του οργανισμού, αφού ενοποιεί τους πόρους του (ανθρώπινους, οικονομικούς, τεχνικούς τεχνολογικούς κλπ.), και τους μετατρέπει σε ικανότητες (Γκέγκας, 2016, p. 11).

Οι σύγχρονες θεωρίες αναλύουν τη Διοίκηση μέσω δύο οπτικών, της οργάνωσης και του συστήματος. Σύμφωνα με τις οργανωσιακές θεωρίες, ένας οργανισμός συνδυάζει παραγωγικούς συντελεστές και παράγει προϊόντα ή/και υπηρεσίες. Οι συστημικές θεωρίες αναλύουν τις σχέσεις αλληλεπίδρασης του εξωτερικού και εσωτερικού περιβάλλοντος και την επιρροή τους στο τελικό αποτέλεσμα.

Οι θεωρίες της Ποιότητας και της Ολικής Ποιότητας, ενοποιούν το εξωτερικό και εσωτερικό περιβάλλον και καθιερώνουν νέες αρχές στη Διοίκηση, όπως την εστίαση στον πελάτη, τη διοίκηση μέσω διεργασιών, τη λήψη αποφάσεων που βασίζονται σε στοιχεία και επιστημονικές αναλύσεις και τη συνεχή βελτίωση μέσω αλλαγών και εκπαίδευσης (Βασιλειάδη Αν. και Ακριβούλη Ζ., 2007).

Η αποτελεσματικότητα της διοίκησης ενός οργανισμού σχετίζεται άμεσα με την επίτευξη των οργανωσιακών του σκοπών και των τιθέμενων στόχων. Για την υλοποίησή τους εφαρμόζονται πέντε βασικές λειτουργίες που έχουν σκοπό το συνολικό συντονισμό όλων των διαθέσιμων πόρων με τον πιο αποτελεσματικό και αποδοτικό τρόπο. Οι λειτουργίες του προγραμματισμού, της οργάνωσης, της διεύθυνσης, του ελέγχου και του συντονισμού (Γεωργοπουλος, 2013, pp. 39-41) και (Γκέγκας, 2016, pp. 11-16).

Η λειτουργία του προγραμματισμού

Ο προγραμματισμός θέτει τους στόχους που καλείται να πετύχει ένας οργανισμός και υλοποιείται σε τρία επίπεδα. Το στρατηγικό σχεδιασμό, που σχεδιάζεται από την ανώτατη διοίκηση και αφορά το σκοπό ύπαρξης, το μέλλον και το όραμα του οργανισμού. Το μακροπρόθεσμο σχεδιασμό, που γίνεται από τις διευθύνσεις και αφορά τα αποτελέσματα που θα παραχθούν, τους πόρους και τα μέσα που θα απαιτηθούν και τους οικονομικούς στόχους. Και τέλος ο λειτουργικός προγραμματισμός, που γίνεται σε επίπεδο τμημάτων και αφορά τις μικρές δράσεις που πρέπει να συντονιστούν και οδηγούν στην επίτευξη του στόχου (Montana, 2000).

Η λειτουργία της οργάνωσης (Ηγεσίας)

Η λειτουργία της οργάνωσης αφορά την καλύτερη δυνατή αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων (υλικών, οικονομικών και ανθρώπινων) του οργανισμού, που κατευθύνονται συστηματικά στην επίτευξη των στόχων μέσω του προγραμματισμού.

Η λειτουργία της διεύθυνσης

Η λειτουργία αυτή περιγράφει τη μετάβαση από το σχεδιασμό στην υλοποίηση και αφορά τη διοικητική λειτουργία. Είναι ο συντονισμός των δράσεων μέσω πολλαπλών εκχωρήσεων των αρμοδιοτήτων. Επιτυχής διοίκηση θεωρείται αυτή που υλοποιεί αποτελεσματικά και αποδοτικά τα βήματα που οδηγούν στην εκπλήρωση των στόχων.

Η λειτουργία του ελέγχου

Μέσω του ελέγχου παρακολουθείται η αποτελεσματική και αποδοτική χρήση των πόρων του οργανισμού και γίνεται η αξιολόγηση και ο επανασχεδιασμός της λειτουργίας του. Στη διαδικασία αυτή, παίζουν σημαντικό ρόλο η χρήση προτύπων και η μέτρηση των αποκλίσεων. (Βασιλειάδη Αν. και Ακριβούλη Ζ., 2007). Μέσω των προτύπων, που διαμορφώνονται χρονικά στη φάση της λειτουργίας του προγραμματισμού, καθορίζονται και οι δείκτες αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας (Γεωργοπουλος, 2013, pp. 39-41).

Η λειτουργία του συντονισμού (co-ordination)

Η λειτουργία αυτή αξιοποιεί τα αποτελέσματα του ελέγχου, με σκοπό να διαπιστωθούν τα αίτια των αποκλίσεων και να σχεδιαστούν αλλαγές στο συντονισμό των επιμέρους διοικητικών μονάδων, για τη βελτίωση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας.

1.2.2. Η έννοια του στρατηγικού σχεδιασμού

Σύμφωνα με τους Thompson et all (2014, pp 3-22) η «Στρατηγική» ενός οργανισμού είναι το σχέδιο δράσης των λειτουργιών της. Σχετίζεται με το «πώς» θα γίνει η διαχείριση κάθε λειτουργικού τμήματος με σκοπό την αύξηση της απόδοσης. Η «στρατηγική» είναι ένα σχέδιο που ενοποιεί το όραμα, τους σκοπούς, τις πολιτικές και τις δράσεις σε ένα σύνολο, λαμβάνοντας υπόψη τις εσωτερικές ικανότητες και τις αδυναμίες, καθώς και το μεταβαλλόμενο εξωτερικό περιβάλλον. Συνδέει δηλαδή τα πλεονεκτήματα και τις δυνατότητες του εσωτερικού περιβάλλοντος του οργανισμού, με τις ευκαιρίες του εξωτερικού περιβάλλοντος (Γεωργοπουλος, 2013, pp. 25-34).

Σύμφωνα με τους Thompson et all (2014) η «στρατηγική» πρέπει να ενσωματώνει τρία κριτήρια:

- Της ανταπόκρισης της στο εσωτερικό και εξωτερικό περιβάλλον.
- Της συμβολής της στη δημιουργία διαρκούς ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος.
- Της αύξησης της απόδοσης του οργανισμού.

Ο στρατηγικός σχεδιασμός περιγράφει τη δομημένη προσπάθεια του οργανισμού να καταγράψει και να αξιολογήσει τη θέση που βρίσκεται, σχετικά με το εξωτερικό και εσωτερικό του περιβάλλον, να καθορίσει την επιθυμητή μελλοντική κατάσταση και την κατάλληλη διαδρομή ώστε να φτάσει εκεί.

1.2.3. Η έννοια του στρατηγικού μάνατζμεντ

Το Στρατηγικό Μάνατζμεντ ουσιαστικά ενοποιεί σε μία αλληλεξαρτώμενη ολότητα το Στρατηγικό Σχεδιασμό και τη Διοίκηση (Επιχειρησιακό Σχεδιασμό). Αποτελείται, αδιαίρετα, από τη διαμόρφωση της στρατηγικής και την υλοποίηση της.

Το Στρατηγικό Μάνατζμεντ αναπτύσσεται σε τέσσερις φάσεις (διεργασίες) (Γεωργοπουλος, 2013):

- Την ανίχνευση του εσωτερικού και εξωτερικού περιβάλλοντος, χρησιμοποιώντας ως βασικά εργαλεία τη SWOT και την PESTEL ανάλυση.
- Τη διαμόρφωση της στρατηγικής, όπου καθορίζονται το όραμα, η αποστολή, οι σκοποί, οι στρατηγικές και οι πολιτικές.
- Την υλοποίηση της στρατηγικής, όπου καθορίζονται τα προγράμματα, οι προϋπολογισμοί και οι διαδικασίες. Απαραίτητα στοιχεία για την επιτυχή υλοποίηση της στρατηγικής είναι η διάχυσή της σε όλο τον οργανισμό και η ορθολογική κατανομή πόρων. Για την υλοποίηση της στρατηγικής κινητοποιείται συνολικά ο οργανισμός μέσω της σχέσης

συνεισφορά-αρμοδιότητα-λογοδοσία (Γκέγκας, 2016). Εδώ πρέπει να σημειωθεί ότι, στη φάση αυτή εντάσσονται τα ΣΔΕΠ, τα οποία βελτιώνουν και πιστοποιούν την ικανότητα του φορέα να υλοποιεί τα έργα που συμβάλλουν στην επίτευξη των στόχων που έχουν τεθεί με τον στρατηγικό σχεδιασμό.

- Την αξιολόγηση και τον έλεγχο, όπου παρακολουθείται και αξιολογείται η επίδοση του οργανισμού. Αξιολογείται, μέσω δεικτών, εάν επιτεύχθηκαν οι σκοποί αποτελεσματικά και αποδοτικά ή εάν απαιτείται να ανασχεδιαστεί η στρατηγική. Βασικό εργαλείο στην ολική αξιολόγηση της στρατηγικής είναι το Balanced Scorecard.

Δύο από τα σημαντικότερα επιδιωκόμενα αποτελέσματα του Στρατηγικού Μάνατζμεντ είναι η μετουσίωση της στρατηγικής σε πράξη και η δημιουργία διατηρήσιμου ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος.

1.2.4. Η υλοποίηση της στρατηγικής

Η υλοποίηση της στρατηγικής είναι τόσο σημαντική όσο και η διαμόρφωσή της. Αν και είναι άρρηκτα συνδεδεμένα μεταξύ τους, αποτελούν δύο τελείως διαφορετικές διαδικασίες και η επιτυχία του ενός δεν προεξοφλεί την επιτυχία του άλλου (Γεωργόπουλος, 2007, pp. 68-81).

Η υλοποίηση εξαρτάται από το εσωτερικό περιβάλλον του οργανισμού, που αποτελείται από τη δομή, την κουλτούρα και τους πόρους. Η δομή ενός οργανισμού, αφορά τις ροές της εξουσίας, της εργασίας και της επικοινωνίας και πρέπει να είναι κάθε φορά συμβατές με τη στρατηγική που καλείται να υλοποιήσει. Η κουλτούρα του οργανισμού είναι το σύνολο των προσδοκιών και των αξιών, των μελών του και δίνει το αίσθημα της ταυτότητας. Οι πόροι είναι όλα αυτά που διαθέτει, ενεργοποιεί και συντονίζει ο οργανισμός για την επίτευξη των στόχων του και χωρίζονται σε χρηματοοικονομικούς, φυσικούς, τεχνολογικούς και ανθρώπινους (Γεωργόπουλος, 2013, pp. 68-81).

Η υλοποίηση αφορά το συντονισμό πόρων και ικανοτήτων μέσω της εναρμόνισης της δομής, των συστημάτων, των διαδικασιών και της στρατηγικής της ηγεσίας (Γεωργόπουλος, 2013, p. 84). Είναι μία λειτουργική διαδικασία, η οποία απαιτεί διοίκηση πόρων και διοίκηση έργων. Εστιάζει στην αποτελεσματικότητα και στην αποδοτικότητα και απαιτεί ιδιαίτερες ικανότητες και συνεργασίες μεταξύ πολλών δομών και ατόμων.

Έτσι, όσο καλύτερα σχεδιάζεται μία στρατηγική και όσο αποτελεσματικότερα και αποδοτικότερα υλοποιείται, τόσο θετικότερα αξιολογείται η διοίκηση (καλή στρατηγική + καλή υλοποίηση της στρατηγικής = καλή διοίκηση) (Thompson. A, 2014, p. 21).

1.3. Τυποποίηση και Πρότυπα

Η αύξηση του ανταγωνισμού στις επιχειρήσεις οδήγησε τις επιστήμες της Διοίκησης να προσεγγίσουν τις θεωρίες της ποιότητας. Ένα από τα βασικά χαρακτηριστικά των θεωριών αυτών είναι η τυποποίηση και τα πρότυπα, που έχουν σκοπό τη βελτίωση των λειτουργιών των οργανισμών.

Ο όρος «τυποποίηση» δηλώνει τη δημιουργία και εφαρμογή ενός προτύπου, καθώς και την αξιολόγηση συμμόρφωσης σε αυτό. Τα πρότυπα ενσωματώνουν και ενοποιούν σε ένα κανονιστικό σχέδιο τις τέσσερις βασικές λειτουργίες της Διοίκησης, τον προγραμματισμό, την οργάνωση, τη διοίκηση και τον έλεγχο.

Τα κανονιστικά αυτά σχέδια βασίζονται σε επιστημονικά, τεχνολογικά ή εμπειρικά δεδομένα και αποσκοπούν «στην προαγωγή του βέλτιστου οφέλους για την κοινότητα εφαρμογής» (Σαριδάκης, 2015). Διακρίνονται σε «πρότυπα», σε «τεχνικές προδιαγραφές», σε «κώδικες πρακτικών», σε «κανονισμούς» και σε «τεχνικούς κανονισμούς».

Τα πρότυπα είναι «ένας συμφωνημένος τρόπος επίτευξης καθορισμένου στόχου» (CEN-CENELEC, 2015). Αποτελούν τεκμηριωμένες συμφωνίες, οι οποίες περιέχουν ποιοτικές και τεχνικές προδιαγραφές ή/και ακριβή κριτήρια, «που πρέπει να χρησιμοποιούνται με συνέπεια, ως κανόνες, ως κατευθυντήριες γραμμές, ή ως ορισμοί χαρακτηριστικών, ώστε να εξασφαλίζεται ότι τα υλικά, οι διεργασίες, τα προϊόντα και οι υπηρεσίες είναι κατάλληλα για το σκοπό που προορίζονται» (Σαριδάκης, 2015).

Τα αντικείμενα τυποποίησης, είναι συνήθως οι πόροι (οικονομικοί, υλικοί και ανθρωπικοί), οι διεργασίες (τα συστήματα λειτουργιών, διαδικασιών και δραστηριοτήτων) και τα αποτελέσματα (τελικά προϊόντα, υπηρεσίες ή έργα).

Σύμφωνα με τον «Ευρωπαϊκό Οδηγό για τα Πρότυπα», η χρήση τους συμβάλει στην αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη επίτευξη των στόχων των οργανισμών, στη βελτίωση της επιχειρησιακής επίδοσης και στην απλούστευση της νομοθεσίας. Τα Πρότυπα οδηγούν σε αναδιοργάνωση της λειτουργίας των οργανισμών, ως αποτέλεσμα της χρήσης των κατάλληλων διεργασιών και κατευθυντήριων αρχών. (CEN-CENELEC, 2015). «Τα πρότυπα δημιουργούν εμπιστοσύνη»¹. Ενισχύουν την ορθολογική οργάνωση των λειτουργιών των συστημάτων και των

¹ Με τη φράση αυτή γιόρτασε ο Διεθνής Οργανισμός Τυποποίησης (ISO) την Παγκόσμια Ημέρα Προτύπων, στις 14 Οκτωβρίου 2016

ροών των υπηρεσιών κι έτσι εξασφαλίζουν την ποιότητα, την αποτελεσματικότητα και την ασφάλεια των παραγόμενων αποτελεσμάτων.

Σύμφωνα με το Σύστημα Ευρωπαϊκής Τυποποίησης (ΕΕ, 2012), τα πρότυπα μπορεί να είναι:

- Διεθνή, (εκδίδονται από διεθνείς φορείς τυποποίησης, πχ ISO/IEC).
- Ευρωπαϊκά, (εκδίδονται από ευρωπαϊκούς φορείς, πχ CEN/CENELEC).
- Πρότυπα Εναρμόνισης, (εκδίδονται από ευρωπαϊκούς φορείς εφαρμόζοντας ειδική τεχνική νομοθεσία) και
- Εθνικά Πρότυπα, τα οποία εκδίδονται από εθνικούς φορείς τυποποίησης.

Με το πρότυπο ΕΛΟΤ 45020:2006 έχουν καθοριστεί οι κύριες κατηγορίες προτύπων. Τα πρότυπα που μας ενδιαφέρουν άμεσα στην εκπόνηση της παρούσας μελέτης είναι, τα πρότυπα ποιότητας, που περιλαμβάνουν συστήματα διαχειριστικής ωριμότητας και συστήματα διαχείρισης έργων².

Πρωταρχικός σκοπός της τυποποίησης και των προτύπων είναι η διασφάλιση προκαθορισμένων απαιτήσεων. Είναι ένα είδος «εγγύησης» ότι το παραχθέν προϊόν ή/και η υπηρεσία είναι αποτέλεσμα της βέλτιστης αξιοποίησης πόρων και ικανοποιεί το σκοπό για τον οποίο δημιουργήθηκε (Σαριδάκης, 2015).

1.4. Τα Πρότυπα Ποιότητας

1.4.1. Η έννοια της ποιότητας

Ένα από τα δυσκολότερα θέματα των θεωριών της ποιότητας είναι ο ορισμός της. Δεν υπάρχει ένας αυστηρά επιστημονικός και κοινά αποδεκτός ορισμός. Κάθε θεωρία, ανάλογα με την οπτική της, ορίζει την ποιότητα διαφορετικά, εστιάζοντας στα σημεία που επιλέγει να αναδείξει. Οι ορισμοί της ποιότητας χωρίζονται σε δύο βασικές κατηγορίες. Σε αυτές που εστιάζουν στις επιθυμίες του πελάτη και σε αυτές που σχετίζονται με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του προϊόντος.

Οι διάφοροι θεωρητικοί όρισαν την ποιότητα ως εξής:

- Ο Edwards Deming, ως *«αυτό που αναμένει η αγορά»*. Υποστήριξε ότι μειώνεται το κόστος παραγωγής όσο βελτιώνεται η ποιότητα.
- Ο Joseph M. Juran, ως *«καταλληλόλητα προς χρήση»*, η οποία χαρακτηρίζεται από τον πελάτη.

² Ο όρος «έργο» αναφέρεται στη γενικότερο έννοια του όρου «έργο» (project) και όχι μόνο του «τεχνικού έργου» .

- Ο Philip B. Crosby, ως «*συμμόρφωση προς τις απαιτήσεις*», που μπορεί να είναι διαφορετικές από τις απαιτήσεις των πελατών.
- Ο Peter Drucker, ως αυτό που αποκομίζει ο πελάτης σε σχέση με αυτό που είναι διατεθειμένος να πληρώσει.
- Ο Noriaki Kano παρουσιάζει μία διαφορετική άποψη διαχωρίζοντας την : «*υποχρεωτική ποιότητα*» και την «*ελκυστική ποιότητα*».
- Το Πρότυπο ΕΛΟΤ EN ISO 9000 συνδέει τη ποιότητα με τα «*εγγενή χαρακτηριστικά*» που ικανοποιούν τις απαιτήσεις και το ΕΛΟΤ ISO 8402 με τα «*γνωρίσματα και τα χαρακτηριστικά*» του προϊόντος ή της υπηρεσίας που έχουν την ικανότητα να ικανοποιούν την ανάγκη.
- Η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας την ορίζει ως «*ικανοποίηση των προσδοκιών του πελάτη*».

Από οποιαδήποτε σκοπιά κι αν όρισαν την ποιότητα οι πρωτοπόροι θεωρητικοί και αναλυτές, είναι κοινώς αποδεκτό ότι συνδέεται άμεσα με την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα των επιχειρήσεων και των οργανισμών. Η έννοια της ποιότητας έχει υιοθετηθεί από το σύγχρονο Στρατηγικό Μάνατζμεντ. Διαπερνά το εσωτερικό περιβάλλον, την αλυσίδα αξίας, και στοχεύει στη βελτίωση της επιχειρησιακής επίδοσης. Καθορίζει τον τρόπο με τον οποίο κάθε επιχείρηση και οργανισμός οργανώνει τις δραστηριότητές της και τις μεταξύ τους διασυνδέσεις. Η διαχείριση της ποιότητας δρα καταλυτικά στο μετασχηματισμό των «*πόρων*» σε «*ικανότητες*» και τελικά στο διαρκές ανταγωνιστικό πλεονέκτημα της επιχείρησης και του οργανισμού (Γεωργοπουλος, 2013).

1.4.2. Οι θεωρητικοί της ποιότητας

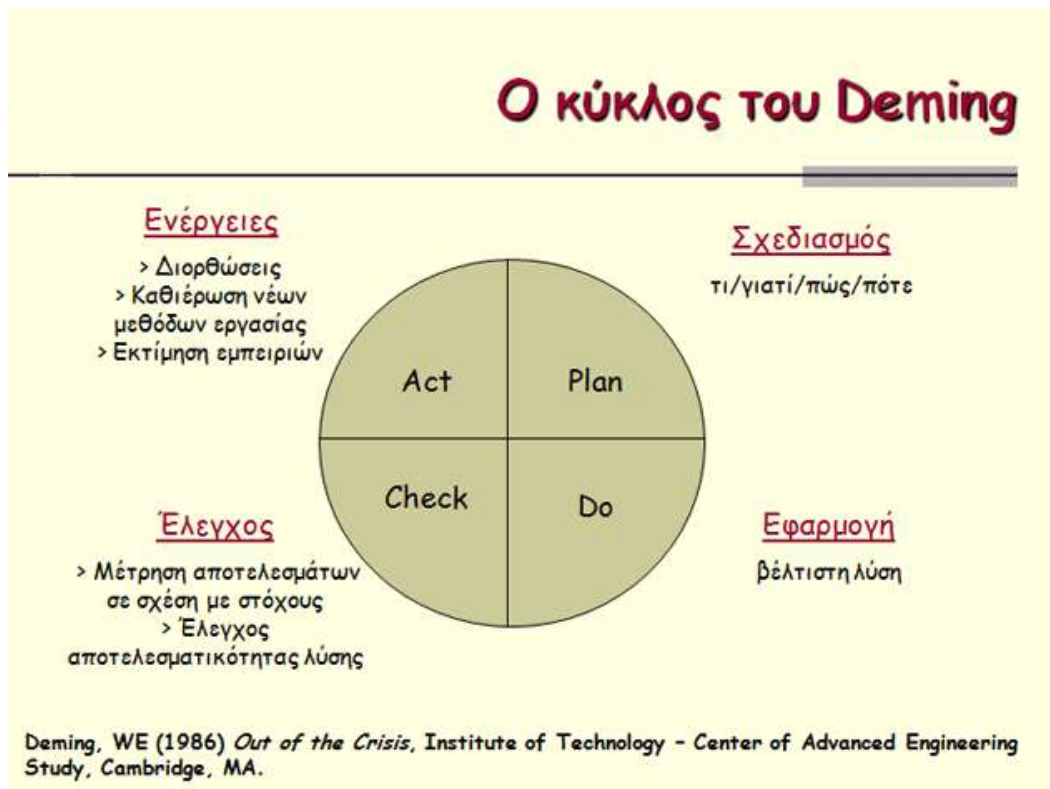
Χωρίς διάθεση κριτικής αποτίμησης και σύγκρισης και χωρίς να υποτιμούμε την προσφορά των υπολοίπων θεωρητικών, θα αναφερθούμε σε τρεις στοχαστές, που θεωρούνται από τη διεθνή βιβλιογραφία ως οι πατέρες των θεωριών της «*Ποιότητας*» και της «*Ολικής Ποιότητας*».

William Edwards Deming (1900 - 1993)

Πρωτοπόρος και πατέρας της Διαχείρισης Ολικής Ποιότητας θεωρείται ο William Edwards Deming, που γεννήθηκε το 1900. Ο Β' Παγκόσμιος Πόλεμος τον οδήγησε στην Ιαπωνία, όπου η εφαρμογή των διοικητικών του αρχών συντέλεσαν στο Ιαπωνικό βιομηχανικό θαύμα (Columbia_Business_School, 2017).

Ο Deming διατείνεται στην ανάγκη συνολικής αλλαγής στη φιλοσοφία της διοίκησης των επιχειρήσεων. Ιδιαίτερα γνωστός είναι ο «*κύκλος του Deming*» ή κύκλος PDCA, ο οποίος επηρεάζει ακόμα και σήμερα, όλες τις σύγχρονες θεωρίες της διοίκησης, του στρατηγικού μάνατζμεντ, των οργανωσιακών αλλαγών και της διαχείρισης ποιότητας. Ο κύκλος του Deming

περιγράφει τέσσερις διακριτές λειτουργίες του μάνατζμεντ, το σχεδιασμό, την εφαρμογή, τον έλεγχο και τις ενέργειες διόρθωσης, οι οποίες συνδέονται και αλληλεξαρτώνται δημιουργώντας μία οργανική ολότητα.



Σχεδιάγραμμα 1.1. «Ο Κύκλος του Deming»

Ο Deming, στο βιβλίο του «Out of Crisis» ανέπτυξε τη θεωρία του, αναλύοντας δεκατέσσερις βασικές αρχές και επτά θανάσιμες ασθένειες της Διοίκησης :

Οι 14 βασικές αρχές του μάνατζμεντ είναι (The_Deming_Institute_1, 2017):

1. Προσήλωση στη συνεχή βελτίωση. Δίνει έμφαση στην εκπαίδευση, την έρευνα και την καινοτομία.
2. Υιοθέτηση της διαχείρισης ποιότητας ως καθολική μέθοδο διοίκησης.
3. Μείωση των επιθεωρήσεων. Η ποιότητα είναι αποτέλεσμα της βελτίωσης της διεργασίας και όχι της επιθεώρησης.
4. Αποφυγή αναζήτησης φθηνότερων προμηθευτών και μείωση κόστους μέσω μακροχρόνιων συμβάσεων βάσει ποιότητας.
5. Ένταξη της ποιότητας στις αρχικές φάσεις του σχεδιασμού.
6. Ολική εκπαίδευση.
7. Προσαρμογή της ηγεσίας στις αρχές της φιλοσοφίας του μάνατζμεντ ποιότητας.

8. Αντικατάσταση της κουλτούρας «επίρριψης ευθυνών», με αυτή της «επίλυσης προβλημάτων».
9. Κατάργηση των φραγμών μεταξύ τμημάτων και ενίσχυση της συνεργασίας σε όλους τους τομείς.
10. Παραίτηση για αύξηση της ποιότητας, σε όλη τη λειτουργία του συστήματος.
11. Καθιέρωση ποιοτικών κριτηρίων απόδοσης και όχι ποσοτικών.
12. Δημιουργία, ενός μη συγκρουσιακού εργασιακού περιβάλλοντος, μέσω κατάλληλων οργανωσιακών αλλαγών.
13. Εκπαίδευση, επανεκπαίδευση και προσωπική βελτίωση για όλο το προσωπικό.
14. Στόχευση στην αύξηση παραγωγικότητας και της αποδοτικότητας μέσω της βελτίωσης.

Η διαδικασία του μετασχηματισμού και των οργανωσιακών αλλαγών σύμφωνα με τις δεκατέσσερις αρχές του μάνατζμεντ απαιτεί δέσμευση της ηγεσίας, μακροπρόθεσμο προσανατολισμό και συνολική προσπάθεια.

Ο Deming διατείνεται ότι το δυτικό μάνατζμεντ πάσχει από κάποιες «θανάσιμες ασθένειες» που εμποδίζουν την αποτελεσματικότητα και τη συνεχή βελτίωση. Οι «θανάσιμες ασθένειες» είναι:

1. Η έλλειψη προσανατολισμού στη βελτίωση προϊόντων και υπηρεσιών.
2. Η έμφαση στα βραχυπρόθεσμα κέρδη και στη βραχυπρόθεσμη σκέψη.
3. Η έμφαση στην αξιολόγηση των επιδόσεων των εργαζομένων, η οποία πρέπει να αντικατασταθεί με την αξιολόγηση των συστημάτων και των διαδικασιών.
4. Οι συνεχείς αντικαταστάσεις των υψηλόβαθμων στελεχών, αποπροσανατολίζουν από το σκοπό.
5. Η διαχείριση της επιχείρησης βάσει των ορατών στοιχείων, πχ των αριθμών (The_Deming_Institute_2, 2017).

Ο E. Deming θεωρεί ότι κάθε στέλεχος ενός οργανισμού πρέπει να κατέχει το «Σύστημα Βαθιάς Γνώσης» που αποτελείται από τέσσερα μέρη:

1. Τη πλήρη συστημική γνώση, δηλαδή τη γνώση της συνολικής λειτουργίας του οργανισμού.
2. Τη γνώση των μεταβολών και της διακύμανσης της ποιότητας.
3. Τα περιθώρια, τις δυνατότητες και τους περιορισμούς της γνώσης.
4. Η γνώση ψυχολογίας, ως εργαλείο κατανόησης της ανθρώπινης φύσης (The_Deming_Institute_3, 2017).

Το «Σύστημα Βαθιάς Γνώσης» του E. Deming αποτυπώνεται στο ακόλουθο γράφημα:



Σχεδιάγραμμα 1.2. «Το Σύστημα Βαθιάς Γνώσης, του E. Deming»

Η συνολική θεωρία του E. Deming χαρακτηρίζεται ως δομολειτουργική. Το «σύστημα» – «οργανισμός» προϋποθέτει την κατανόηση των αλληλεπιδράσεων του εσωτερικού και εξωτερικού περιβάλλοντος, καθώς και των επιμέρους εσωτερικών στοιχείων μεταξύ τους. Στις σχέσεις αυτές αναζητά τα αίτια ή/και τα εμπόδια της ποιότητας και βάσει αυτών διαμορφώνει τις στρατηγικές βελτίωσης. Για την επίτευξη της ποιότητας, δίνει ιδιαίτερη σημασία στο ρόλο της ηγεσίας, της γνώσης και της συνεχούς βελτίωσης.

Joseph Juran (1904 - 2008)

Το σημαντικότερο έργο του Joseph Juran θεωρείται το «*Εγχειρίδιο του Ελέγχου Ποιότητας*», που εκδόθηκε το 1951. Βασικό στοιχείο του έργου του είναι ο προσανατολισμός στον πελάτη. Η θεωρία του εστιάζει στο σχεδιασμό της ποιότητας, στα θέματα οργάνωσης, στην ανάγκη προώθησης της «χρήσιμης αλλαγής» και πρόληψης της «δυσμενούς αλλαγής». Δίνει έμφαση στην ευθύνη της διοίκησης για την επίτευξη της ποιότητας.

Ιδιαίτερα γνωστή είναι η «Τριλογία του Juran». Πριν από οποιοδήποτε σχεδιασμό συστήματος ποιότητας, σύμφωνα με τον Juran, πρέπει να ολοκληρωθούν οι διαδικασίες «προ-σχεδιασμού» της ποιότητας. Πρέπει δηλαδή να καθοριστούν το όραμα, οι πολιτικές και οι στόχοι του οργανισμού. Η πρόταση αυτή αποτελεί και τη βασική αρχή του σύγχρονου Στρατηγικού Μάνατζμεντ³.

³ Βλ. το κεφ. 4.4. «Η Πρόταση Αποστολής», Νικ. Γεωργόπουλος, Στρατηγικό Μάνατζμεντ, εκδ. Γ. Μπένου Αθήνα 2013, σελ. 97.

Η μετουσίωση του οράματος, των πολιτικών και των στόχων στα αποτελέσματα γίνεται με τις «διαχειριστικές διαδικασίες» της Τριλογίας του Juran, που είναι ο σχεδιασμός της ποιότητας, ο έλεγχος της ποιότητας και η βελτίωση της (Juran J., 1998).

1. Ο Σχεδιασμός της Ποιότητας

Πρόκειται για μία αυστηρά δομημένη διαδικασία για τον εντοπισμό και τη διασφάλιση των στοιχείων που προσδιορίζουν την ποιότητα στο παραγόμενο αποτέλεσμα. Η διαδικασία αυτή ολοκληρώνεται σε τέσσερα βήματα:

- α. Τον προσδιορισμό των πελατών και των αναγκών τους.
- β. Το σχεδιασμό και την ανάπτυξη ενός αποτελέσματος (προϊόντος/υπηρεσίας) που να ανταποκρίνεται στις ανάγκες των πελατών.
- γ. Συνεχή βελτιστοποίηση των διαδικασιών και των διεργασιών για αύξηση της ποιότητας.
- ε. Ενσωμάτωση των διεργασιών στις λειτουργίες.

2. Ο Έλεγχος της ποιότητας

Αφορά την αναζήτηση των αδυναμιών και των στοιχείων που επηρεάζουν αρνητικά την ποιότητα. Αποτελεί μία διαχειριστική διαδικασία αξιολόγησης που συγκρίνει τα παραγόμενα αποτελέσματα με τα πρότυπα. Ο έλεγχος έχει τελικό σκοπό την «επίλυση των προβλημάτων».

Η διαδικασία αυτή ολοκληρώνεται σε έξι στάδια:

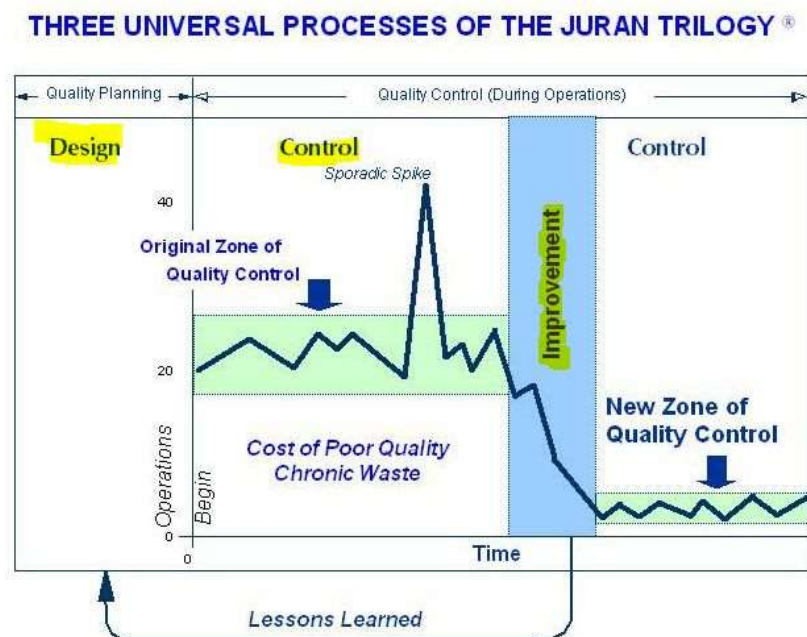
- α. Εντοπισμός του αντικειμένου που θα ελεγχθεί.
- β. Ορισμός των διαδικασιών ελέγχου.
- γ. Δημιουργία προτύπων απόδοσης.
- δ. Μέτρηση της πραγματικής απόδοσης.
- ε. Σύγκριση της απόδοσης με τα πρότυπα και αξιολόγηση της εκτροπής.
- στ. Καθορισμός διορθωτικών μέτρων για επαναφορά στα πρότυπα.

3. Η Βελτίωση της Ποιότητας

Η βελτίωση στοχεύει στη διόρθωση, στην εξέλιξη και στη σταθεροποίηση των ποιοτικών χαρακτηριστικών. Στη φάση αυτή είναι απαραίτητη η διάθεση πόρων για έρευνα και εκπαίδευση. Η διαδικασία ολοκληρώνεται ως εξής:

- α. Εστίαση στο πρόβλημα.
- β. Διάγνωση των αιτιών παρέκκλισης.
- γ. Σχεδιασμός δράσεων αντιμετώπισης των αιτιών του προβλήματος.
- δ. Μονιμοποίηση αλλαγών και βελτιώσεων.
- ε. Αναπαραγωγή.

Η «Τριλογία του Juran» αποτυπώνεται σχηματικά στο παρακάτω γράφημα:



Σχεδιάγραμμα 1.3. «Γραφική αποτύπωση της Τριλογίας του Juran»

Η αξία της θεωρίας του J. Juran έγκειται στο γεγονός ότι για τη βελτίωση της ποιότητας όρισε αναγκαίες, εκτός της βούληση της ηγεσίας και τις αλλαγές στη νοοτροπία, στην οργανωσιακή δομή, στη γνώση και στα πολιτιστικά πρότυπα του οργανισμού.

Phillip B. Crosby (1926 – 2001)

Μια σημαντική προσωπικότητα στο χώρο της θεωρίας της ποιότητας ήταν και ο Phillip B. Crosby. (TQLO, 1992), (HKSQ, n.d.).

Στο βιβλίο του «Quality is Free» (1979) περιγράφει τις βασικές του θέσεις για τη διαχείριση της ποιότητας. Τα τέσσερα βασικά σημεία της θεωρίας του είναι :

1. Η ποιότητα καθορίζεται ως συμμόρφωση στις απαιτήσεις.
2. Η ποιότητα αρχίζει από την πρόληψη.
3. Το πρότυπο επίδοσης έχει μηδέν ελαττώματα.
4. Η ποιότητα αξιολογείται ως προ την τιμή της μη συμμόρφωσης.

Όρισε τέσσερις λειτουργικές πτυχές της ποιότητας:

1. Τη «Διασφάλιση της Ποιότητας», ως φιλοσοφία που ορίζει την πολιτική και τη λειτουργία των επιμέρους συστημάτων.
2. Τη «Διαχείριση της Ποιότητας», ως συστήματα (πρότυπα) διαδικασιών που οργανώνουν και συγκροτούν τις διεργασίες παραγωγής.
3. Τον «Ποιοτικό Έλεγχο», ως τη διαδικασία συλλογής στοιχείων για την αξιολόγηση της συμμόρφωσης με το σύστημα διαδικασιών. Αποτελείται κυρίως από στατιστικά στοιχεία και επεξεργασία αριθμητικών κυρίως δεδομένων.
4. Την «Αξιολόγηση», δηλαδή την επιθεώρηση για τη μέτρηση της πληρότητας και της συμμόρφωσης.

Η προσέγγιση του Crosby είναι ένα μάνατζμεντ ποιότητας «από πάνω προς τα κάτω», με εκπαίδευση όλου του προσωπικού στην ποιότητα, ανεξάρτητα από τη θέση του στην επιχείρηση.

Ο Crosby διατύπωσε δεκατέσσερα βήματα για τη βελτίωση της ποιότητας:

1. Δέσμευση της ηγεσίας στην πολιτική ποιότητας που πρέπει όλοι να ενστερνιστούν.
2. Δημιουργία ομάδας για τη βελτίωση της ποιότητας.
3. Μέτρηση της ποιότητας.
4. Το καθορισμό του κόστους ποιότητας.
5. Συνείδηση της ποιότητας.
6. Διορθωτικές ενέργειες.
7. Σχεδιασμός μηδενικών ελαττωμάτων.

8. Εκπαίδευση για τη δημιουργία συνείδησης για την ποιότητα
9. Καθιέρωση ημέρας «Μηδενικών Ελαττωμάτων», ως δέσμευση των εργαζομένων.
10. Θέσπιση στόχων ποιότητας.
11. Άρση των παραγόντων των σφαλμάτων.
12. Αναγνώριση, μέσω συστήματος ανταμοιβών.
13. Συμβούλια ποιότητας.
14. «Κάνε το ξανά», που αποτελεί παραίνεση για συνεχή βελτίωση.

Στο θεωρητικό αυτό υπόβαθρο στηρίχθηκαν πολλές θεωρίες, συστήματα και τεχνικές για τη διασφάλιση της ποιότητας.

1.4.3. Οι αρχές της διοίκησης ποιότητας

Η οργάνωση και η διοίκηση ενός οργανισμού αποτελείται από μια σειρά διεργασιών, όπως η οικονομική διοίκηση, η διοίκηση των ανθρωπίνων πόρων, η διοίκηση των προμηθειών/αναθέσεων, η διοίκηση της ασφάλειας, η περιβαλλοντική διοίκηση, η διοίκηση κοινωνικής ευθύνης, η διοίκηση της παραγωγής/υπηρεσιών, το μάρκετινγκ, κλπ.

Τα πρότυπα ποιότητας, σύμφωνα με το ISO 9000:2005, στηρίζουν τη φιλοσοφία τους σε οχτώ θεμελιώδεις αρχές διοίκησης.

1. Εστίαση στον πελάτη.
2. Δέσμευση της ηγεσίας.
3. Συμμετοχή του προσωπικού.
4. Διεργασιακή προσέγγιση στη Διοίκηση.
5. Συστημική προσέγγιση στη Διαχείριση.
6. Συνεχής βελτίωση.
7. Λήψη αποφάσεων βάσει γεγονότων (αντικειμενικών στοιχείων).
8. Σχέσεις αμοιβαίου οφέλους με προμηθευτές.

Οι οκτώ αρχές της διαχείρισης ποιότητας μπορούν να χωριστούν σε δύο κατηγορίες διοίκησης:

1. Στη διαχείριση των διεργασιών. Δηλαδή σε αρχές και διεργασίες που αφορούν τη διοίκηση του συστήματος (είναι οι αρχές: 4 και 5, οι οποίες θεωρούνται βασικές, και οι αρχές 1, 6, 7 και 8 ως δευτερεύουσες).
2. Στη διαχείριση των ανθρωπίνων πόρων, που αποσκοπούν στην εφαρμογή μεθόδων ανάπτυξης των δεξιοτήτων του προσωπικού και στις οργανωσιακές αλλαγές και εστιάζουν

στην αποδοτικότητα και στην αποτελεσματικότητα των εργαζομένων (βασικές αρχές 2 και 3, αλλά δευτερεύουσες 1, 6 και 7) (LOQUET, 2014) .

1.4.4. Η διασφάλιση της ποιότητας

Η διασφάλιση της ποιότητας αποτελεί ουσιαστικά μία φιλοσοφία ενοποίησης όλων των πόρων και διαδικασιών του οργανισμού, με στόχο την επίτευξη συγκεκριμένων αποτελεσμάτων με σαφή και προδιαγεγραμμένα χαρακτηριστικά.

Υλοποιείται με την υιοθέτηση των Συστημάτων Διαχείρισης Ποιότητας (ΣΔΠ). Η διασφάλιση της ποιότητας εξασφαλίζει την εμπιστοσύνη των εργαζομένων και των πελατών στην παραγωγή σταθερών ποιοτικών αποτελεσμάτων. Αποτελεί μία δέσμευση του οργανισμού, στη αρχή ότι θα παράγει ένα καθορισμένο αποτέλεσμα, τηρώντας συγκεκριμένες προδιαγραφές.

Το Σύστημα Διαχείρισης Ποιότητας (ΣΔΠ) ορίζεται από το ISO 9000 ως *«ένα σύστημα διαχείρισης για τη διοίκηση και τον έλεγχο ενός οργανισμού αναφορικά με την ποιότητα»*. Ο Κέφης (2014) το ορίζει ως *«το σύνολο όλων των σχεδιασμένων και συστηματικών ενεργειών που είναι απαραίτητες για να προσδώσουν ένα υψηλό επίπεδο εμπιστοσύνης ότι το αγαθό ή η υπηρεσία ικανοποιούν προσδιορισμένες απαιτήσεις»* (Κέφης, 2014, p. 176). Κοινό σημείο των περισσότερων ορισμών είναι ότι αποτελεί ένα «συστηματικό σύνολο διεργασιών διαχείρισης», όπου οι αρμοδιότητες, οι πόροι και οι διεργασίες συντονίζονται με τις αρχές, τις κατευθύνσεις και την πολιτική ποιότητας της ηγεσίας, για την υλοποίηση των στόχων ενός οργανισμού. Δομικά στοιχεία ενός ΣΔΠ είναι οι πόροι (ανθρώπινοι, υλικοί, τεχνικοί, τεχνολογικοί) που χρησιμοποιούνται για την υλοποίηση των διεργασιών και στόχος του είναι να μετατρέψει τους πόρους σε ικανότητες.

Στο ΣΔΠ περιλαμβάνονται όλες οι συστηματικές ενέργειες που απαιτούνται για να ολοκληρωθούν οι απαραίτητες διεργασίες που θα δημιουργήσουν ένα προϊόν ή μία υπηρεσία. Ο βαθμός συμμόρφωσης στους κανόνες και τις οδηγίες του Προτύπου καθορίζουν και το βαθμό ποιότητας του τελικού αποτελέσματος.

Τα ΣΔΠ, τόσο στο σχεδιασμό όσο και στην εφαρμογή τους, βασίζονται στη συστημική και στη διεργασιακή προσέγγιση. Σύμφωνα με την πρώτη, ο σχεδιασμός και η υλοποίηση ενός ΣΔΠ αποτελείται από πολλά αλληλεξαρτόμενα συνδεδεμένα στάδια. Η διεργασιακή προσέγγιση αφορά τον μετασχηματισμό των εισροών σε εκροές (ISO_9000, 2005). Τα ΣΔΠ καθορίζουν τις αναγκαίες ομάδες δραστηριοτήτων, που είναι απαραίτητες για την επίτευξη ενός αποτελέσματος και συνθέτουν τις διάφορες και αλληλένδετες δραστηριότητες σε λειτουργικά σύνολα, τις διεργασίες. Μια διεργασία μετασχηματίζει τις εισροές σε εκροές, οι οποίες μπορεί να αποτελούν

εισροές για μία άλλη διεργασία (πχ η ολοκλήρωση των διαδικασιών μίας δημόσιας σύμβασης, ως εκροή του τμήματος αναθέσεων, αποτελεί εισροή για το λογιστήριο και το ταμείο). Η αναγνώριση της συστημικής αλληλεπίδρασης των διεργασιών αποτελεί την έννοια της διεργασιακής προσέγγισης.

Τα ΣΔΠ, μέσω του Προτύπου, δηλαδή του Εγχειριδίου Διαδικασιών και της τυποποίησης, δημιουργούν «ελεγχόμενες συνθήκες» υλοποίησης των διαδικασιών και των διεργασιών, με σκοπό τη δημιουργία προστιθέμενης αξίας. Η πολιτική ποιότητας του οργανισμού επιβάλλει τη συμμόρφωση των δραστηριοτήτων και διεργασιών στο Σύστημα Διαχείρισης Ποιότητας.

Με τη Διαδικασία της Πιστοποίησης ο φορέας καλείται να τεκμηριώσει ότι ακολουθεί «ένα σύνολο αλληλοσχετιζόμενων δραστηριοτήτων που μετατρέπουν τις εισροές σε εκροές» (Κέφης, 2014). Ο τρόπος αυτός περιγράφεται αναλυτικά στο Εγχειρίδιο Συστήματος Ποιότητας, το οποίο περιλαμβάνει και τα ανάλογα τυποποιημένα έντυπα.

Ιδιαίτερη σημασία στη διασφάλιση της ποιότητας έχει η δέσμευση της ανώτατης ηγεσίας, που θέτει την πολιτική και τους στόχους για την ποιότητα. Δεσμεύεται για τη διατήρηση της πολιτικής ποιότητας, την προώθηση της πολιτικής ποιότητας, την εστίαση στα πρότυπα και τις διαδικασίες, την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα, την εξασφάλιση των αναγκαίων πόρων και τη διαμόρφωση της κουλτούρας του δημιουργικού ελέγχου και ανασχεδιασμού (ISO_9000, 2005).

Η Αυτοαξιολόγηση, του οργανισμού, είναι άμεσα συνυφασμένη με τη λειτουργία του ΣΔΠ. Συνίσταται στον έλεγχο συμμόρφωσης των διαδικασιών στο Πρότυπο, με σκοπό την αναζήτηση αστοχιών, τόσο του Προτύπου όσο και των διεργασιών και εν τέλει της δομής, της οργάνωσης και της λειτουργίας του οργανισμού. Η αυτοαξιολόγηση καταγράφει την επίδοση και την ωριμότητα του οργανισμού.

Συστατικό στοιχείο του ΣΔΠ είναι η διαρκής βελτίωση. Η αυτοαξιολόγηση και οι επιθεωρήσεις δημιουργούν τις ευκαιρίες συνεχούς αναβάθμισης και προόδου. Σκοπός είναι πάντα η ικανοποίηση του πελάτη και η βελτίωση των διαδικασιών για την επίτευξη των στόχων. Η αυτοαξιολόγηση και η συνεχής βελτίωση είναι άμεσα συνδεδεμένες με τις οργανωσιακές αλλαγές.

1.4.5. Τα οφέλη της εφαρμογής ΣΔΠ

Η εφαρμογή των αρχών ή/και των συστημάτων ποιότητας, τόσο στον ιδιωτικό, όσο και στο δημόσιο τομέα, αρχικά οδηγεί σε αυτογνωσία, δίνοντας απαντήσεις στα ερωτήματα «ποιος είμαι;», «τι κατέχω;», «που βρίσκομαι σε σχέση με αυτά που θέλω ή πρέπει να κάνω;» (ρητή ή άρρητη πρόθεση, πολιτική, νομοθεσία, κλπ). Οδηγεί σε μία οργανωμένη διαχείριση πόρων με

στόχο τη βελτίωση της λειτουργίας και την επίτευξη των επιθυμητών αποτελεσμάτων (Αραπατσάκος, 2008).

Τα οφέλη εντοπίζονται στο εσωτερικό και εξωτερικό περιβάλλον. Βελτιώνουν την εσωτερική λειτουργία της διοίκησης, μέσω της συστηματοποίησης των δραστηριοτήτων και την οργανωμένη διαχείριση πόρων. Συμβάλλουν στην αύξηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας, μέσω της θέσπισης στόχων και τελικά, στη συνεχή βελτίωση του οργανισμού. Συμβάλλουν επίσης στην εξωστρέφεια των οργανισμών, την ανταγωνιστικότητα και την αξιοπιστία των υπηρεσιών της διοίκησης. Όταν ένα ΣΔΠ εφαρμόζεται και αξιοποιείται ως επιχειρησιακό εργαλείο έχει αποδειχθεί ότι ωφελεί τον οργανισμό σε ότι αφορά την ποιότητα του προϊόντος, την ικανοποίηση του εσωτερικού ή/και εξωτερικού πελάτη και την εσωτερική αναδιάρθρωση (Μαρκέλλου, 2015), (Κηρυττόπουλος Κ., 2008).

Παρά τα διαπιστωμένα οφέλη, τα ΣΔΠ έχουν κατηγορηθεί ως προς τη γραφειοκρατικότητα τους, ως προς τον ασφυκτικό έλεγχο που ασκούν, ως προς το γεγονός ότι εμποδίζουν την καθημερινή λειτουργία του οργανισμού και τέλος ως προς το μεγάλο οικονομικό κόστος της εφαρμογής τους.

1.4.6. Οι κρίσιμοι παράγοντες επιτυχίας του ΣΔΠ

Για την ορθή εφαρμογή και λειτουργία ενός τέτοιου συστήματος καθοριστικό ρόλο παίζουν η δέσμευση της διοίκησης και η συμμετοχή του ανθρώπινου δυναμικού. Απαιτούνται επίσης, η διάθεση κατάλληλων πόρων, η εκπαίδευση των εργαζομένων και η αλλαγή νοοτροπίας όλων των εμπλεκόμενων.

Σύμφωνα με τον Μαθιουδάκη, οι κρίσιμοι παράγοντες για την επιτυχή ανάπτυξη και εφαρμογή ενός ΣΔΠ είναι:

- Η δέσμευση της ηγεσίας για τη βελτίωση της επίδοσής του οργανισμού.
- Ο σχεδιασμός των διαδικασιών και η αναγνώριση της ταυτότητας των δραστηριοτήτων και των διεργασιών.
- Η εφαρμογή, μέσω σαφών ρόλων, αρμοδιοτήτων, υπευθυνότατων και δικαιοδοσιών του προσωπικού, των διεργασιών.
- Η τεκμηρίωση του ΣΔΠ.
- Ο έλεγχος μέσω συγκεκριμένων διαδικασιών παρακολούθησης του ΣΔΠ.
- Η ανασκόπηση και η συνεχής βελτίωση του Συστήματος Διαχείρισης.

1.4.7. Τα Πρότυπα διαχείρισης ποιότητας

Αν και υπάρχουν πολλά συστήματα διαχείρισης ποιότητας, τα πιο διαδεδομένα, τόσο στον ιδιωτικό όσο και στο δημόσιο τομέα, είναι τα πρότυπα της οικογένειας ISO 9000.

Ενδεικτικά αναφέρουμε τα :

- ISO 9000:2001 «Συστήματα Διαχείρισης της Ποιότητας – Θεμελιώδεις Αρχές και Λεξιλόγιο».
- ISO 9001:2001 «Συστήματα Διαχείρισης της Ποιότητας – Απαιτήσεις».
- ΕΛΟΤ EN ISO 9004:2001 «Συστήματα Διαχείρισης της Ποιότητας – Κατευθυντήριες οδηγίες για βελτιώσεις της επίδοσης»
- ΕΛΟΤ EN ISO 1005:2001 «Διαχείριση της Ποιότητας – Κατευθυντήριες οδηγίες για τα σχέδια για την ποιότητα»
- ΕΛΟΤ EN ISO 10002:2004 «Διαχείριση της Ποιότητας – Ικανοποίηση των πελατών – Κατευθυντήριες οδηγίες για το χειρισμό παραπόνων εντός των οργανισμών»
- ISO 19011:2002 «Guidelines for quality and/or environmental management systems auditing»
- ISO 18091: 2015 (πρώην IWA 4) «Quality management systems – Guidelines for the application of ISO 9001:2000 in local government»
- ISO 10006:2003 «Quality management systems – Guidelines for quality management in projects».

1.4.8. Η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας (ΔΟΠ)

Η έννοια της Ολικής Ποιότητας αφορά τη διάχυση της διασφάλισης ποιότητας σε όλη την αλυσίδα των διαδικασιών παραγωγής αποτελεσμάτων σε έναν οργανισμό. Στοχεύει στη συνεχή βελτίωση των διαδικασιών του οργανισμού, ώστε να εξασφαλίζεται η μέγιστη ικανοποίηση των πελατών του εσωτερικού και εξωτερικού περιβάλλοντος με την πλήρη συμμετοχή όλων των εργαζομένων. (Κέφης, 2014, p. 54). Οι βασικές αρχές της ΔΟΠ δεν διαφέρουν από τις γενικές αρχές της διοίκησης βάσει προτύπων ποιότητας.

Η ΔΟΠ συνδυάζει τη Στρατηγική Διοίκηση με τη Ποιότητα. Στηρίζεται στον Κύκλο του Deming (PDCA- Σχεδίασε-Πράξε-Ελεγξε- Ενήργησε) και τον εφαρμόζει σε κάθε διαδικασία παραγωγής. Δίνει ιδιαίτερη σημασία στο λόγο ύπαρξης ενός οργανισμού (αποστολή) και στο όραμα. Βάσει της αποστολής και του οράματος καθορίζονται οι γενικοί στόχοι και οι πολιτικές. Καθήκον της γενικής διεύθυνσης είναι η διάχυση του οράματος σε όλα τα στελέχη του οργανισμού (Κέφης,

2014, p. 56). Βάσει αυτού θα καθοριστεί η στρατηγική και θα πραγματοποιηθούν οι κατάλληλες οργανωσιακές προσαρμογές για την υλοποίησή της.

Οι πυλώνες της ΔΟΠ είναι:

- Η ικανοποίηση των πελατών.
- Ο στρατηγικός σχεδιασμός.
- Η συνεχής βελτίωση των επιχειρηματικών και παραγωγικών διαδικασιών.
- Η ηγεσία.
- Η δια βίου εκπαίδευση.
- Η ομαδική εργασία.
- Η διοίκηση βάσει διεργασιών.
- Η εκτεταμένη και αναλυτική χρήση επιστημονικών μεθόδων/τεχνικών σε όλα τα επίπεδα λειτουργίας του οργανισμού (Γκέγκας, 2016, pp. 69-71).

Ο Κέφης (2014, p, 58) υποστηρίζει ότι η ΔΟΠ δεν είναι μόνο μία μέθοδος βέλτιστης λειτουργικής διαδικασίας, ούτε προγραμματισμού των εργασιών ενός οργανισμού. Είναι μία μέθοδος προσαρμογής σε ένα συνεχώς μεταβαλλόμενο περιβάλλον.

Οι θεμελιώδεις αρχές της ΔΟΠ συνδέουν την έννοια της ποιότητας και τους εργαζομένους.

Σύμφωνα με τις αρχές αυτές:

- Η ποιότητα είναι μία συστηματική διαδικασία που αφορά όλη της επιχείρηση.
- Η εφαρμογή της ποιότητας απαιτεί κατάλληλη οργανωτική δομή.
- Η ποιότητα ξεκινά από το σχεδιασμό και φτάνει στον έλεγχο.
- Η επιτυχής εφαρμογή της ΔΟΠ βασίζεται στη συμμετοχή των εργαζομένων.

Τα χαρακτηριστικά της ΔΟΠ είναι:

- Η δέσμευση της ηγεσίας.
- Η γνώση.
- Η συμμετοχή όλων των εργαζομένων.

Η Ολική Ποιότητα διαμορφώνει ένα διαφορετικό σύστημα διοίκησης το οποίο χαρακτηρίζεται από:

- Τον προσανατολισμό στον πελάτη (πολίτη).
- Στις συμμετοχικές διαδικασίες με τη μορφή «από κάτω προς τα πάνω».
- Την οριζόντια οργάνωση του συστήματος.
- Την εκχώρηση αρμοδιοτήτων και ευθυνών στους εργαζομένους.
- Τη λειτουργική συνεργασία των τμημάτων.
- Τη δημιουργία «κύκλων ποιότητας», δηλαδή ομάδων εργασίας, που αντικαθιστούν μερικώς τη λειτουργία τμημάτων.
- Την αξία της συνεχούς εκπαίδευσης.

Η ΔΟΠ είναι μία λειτουργική φιλοσοφία, που υποστηρίζει την αλληλεπίδραση του εξωτερικού και του εσωτερικού περιβάλλοντος με βασικό άξονα τη συνεργασία και τον συντονισμό όλων των υποσυστημάτων με σκοπό την αποδοτικότερη και αποτελεσματικότερη χρήση των πόρων του οργανισμού.

Ένα σημαντικό Ευρωπαϊκό Πρότυπο Διοίκησης Ολικής Ποιότητας αποτελεί το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (ΚΠΑ)⁴. Το Πρότυπο αυτό δημιουργήθηκε από το Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο Δημόσιας Διοίκησης⁵ και αφορά τους οργανισμούς Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης. Η τελευταία έκδοση του ΚΠΑ έγινε το 2013.

1.5. Από τη Διαχείριση Έργων στη Διαχειριστική Επάρκεια

1.5.1. Διαχείριση έργων

Το επιστημονικό πεδίο της διαχείρισης έργων ήταν το αποτέλεσμα της εφαρμογής των αρχών της Διοίκησης και της Ποιότητας σε διάφορους τεχνικούς τομείς, όπως οι κατασκευές, η μηχανολογία, κλπ. Πατέρας της σύγχρονης επιστημονικής διαχείρισης έργων θεωρείται ο Henry Gantt, ο οποίος εισήγαγε τις αρχές του προγραμματισμού και του ελέγχου. Το βιβλίο του *Organizing for Work* (1919) αποτελεί το βασικό θεωρητικό κείμενο πάνω στο οποίο βασίστηκε το διεθνώς αναγνωρισμένο «διάγραμμα GANT».

Στην επιστημονική θεώρηση της «διοίκησης έργων», η έννοια του «έργου» δεν αφορά μόνο το «τεχνικό έργο», αλλά νοείται με την ευρύτερη έννοια του «project». Ως «έργο» ορίζεται μία προσωρινή προσπάθεια να σχεδιαστεί και να παραχθεί ένα μοναδικό προϊόν, υπηρεσία ή αποτέλεσμα μέσα σε καθορισμένα όρια, χρονικά, οικονομικά, ή/και ποιοτικά, που θα καλύψει

⁴ Common Assessment Framework (CAF)

⁵ European Institute of Public Administration (EIRA)

κάποιους ειδικούς στόχους ή θα επιφέρει ευεργετικά αποτελέσματα ή θα δημιουργήσει προστιθέμενη αξία (Wikipedia, 2017).

Ως «έργο» θεωρείται σύμφωνα με τον Φιτσιλή ένα «εγχείρημα κατά το οποίο ανθρώπινοι πόροι, μηχανές, οικονομικοί πόροι και πρώτες ύλες οργανώνονται κατά καινοφανή τρόπο, με στόχο την ανάληψη συγκεκριμένου αντικειμένου εργασιών που έχουν συγκεκριμένες προδιαγραφές και υπόκεινται σε δεδομένους κοστολογικούς και χρονικούς περιορισμούς, ώστε να παραχθεί μια επωφελής μεταβολή η οποία ορίζεται μέσω ποσοτικών και ποιοτικών στόχων» (Φιτσιλής, 2015, p. 254).

Σύμφωνα με το Πρότυπο του Project Management Body of Knowledge (PMBOK) ένα έργο ολοκληρώνεται σε πέντε διεργασίες, οι οποίες είναι :

- Η έναρξη.
- Ο σχεδιασμός.
- Η υλοποίηση.
- Η παρακολούθηση και ο έλεγχος.
- Η ολοκλήρωση.

Οι διεργασίες αυτές έχουν χρονολογική συσχέτιση και βρίσκονται σε αλληλεξάρτηση μεταξύ τους, αποτελώντας τον ονομαζόμενο «κύκλο του έργου». Σύμφωνα με το PMBoK, αποτελούν διακριτές φάσεις κάθε έργου και απαιτούν διαφορετικά είδη διαχείρισης. Έτσι αναπτύσσονται οι διαχειρίσεις, σύνθεσης του έργου, σκοπού, χρόνου, κόστους, ποιότητας, ανθρώπινων πόρων, επικοινωνιών, κινδύνων, των προμηθειών κλπ.

Τα τρία βασικά στοιχεία του έργου είναι, το κόστος, ο χρόνος υλοποίησης και η ποιότητα. Οποιαδήποτε αλλαγή σε έναν από αυτούς τους παράγοντες, αλλάζει τουλάχιστον άλλον έναν παράγοντα (Μητάκος, 2015).

Ένα από τα χαρακτηριστικά του έργου, που παίζει αφανή αλλά σημαντικό ρόλο, είναι οι εμπλεκόμενοι, οι οποίοι χωρίζονται (Μητάκος, 2015):

- Στον κύριο του έργου.
- Στον φορέα υλοποίησης.
- Στην αναθέτουσα αρχή.
- Στη χρηματοδότη του έργου.
- Στους ωφελούμενους ή τελικούς χρήστες ή πελάτες του έργου.

1.5.1.1. Συστήματα Διαχείρισης Έργων

Οι ιδιότητες της «προσωρινότητας» και της «μοναδικότητας» είναι αντίθετες με τη δομή και την οργάνωση των οργανισμών που λειτουργούν βάσει παγιωμένων, σταθερών και μόνιμων διαδικασιών. Η διαχείριση αυτής της ιδιομορφίας είναι δύσκολη και απαιτεί συνδυασμό ικανοτήτων από διαφορετικά γνωστικά πεδία (Φιστιλής, 2015, p. 253). Αυτόν ακριβώς το ρόλο αναλαμβάνουν να διεκπεραιώσουν τα Συστήματα Διαχείρισης Έργου (Project Management - PM).

Ως Διαχείριση Έργου, σύμφωνα με το PMBoK, ορίζεται μία διαδικασία με την οποία εφαρμόζουμε γνώσεις, δεξιότητες, εργαλεία και τεχνικές για την εκτέλεση των δραστηριοτήτων ενός έργου με στόχο την ικανοποίηση των απαιτήσεων και των προσδοκιών.

Η κύρια πρόκληση της Διαχείρισης Έργου είναι η ολοκλήρωσή του εντός των κρίσιμων προβλεπόμενων περιορισμών που αφορούν το χρόνο, το κόστος και τις προδιαγραφές (χαρακτηριστικών, ποιότητας, νομοθετικού πλαισίου, κλπ). Μια επιπλέον πρόκληση, είναι η βελτιστοποίηση των παραγόντων που επηρεάζουν την εκτέλεση του έργου, δηλαδή η βέλτιστη χρήση των πόρων (Φιστιλής, 2015).

Ένα Σύστημα Διαχείρισης Έργου (ΣΔΕ) αξιοποιεί τη προσέγγιση συστημάτων (systems approach) στη διαχείριση, χρησιμοποιώντας το προσωπικό της επιχείρησης (functional personnel, (κατακόρυφη ιεραρχία) για την υλοποίηση ενός συγκεκριμένου έργου (οριζόντια ιεραρχία) (Τσιρώνη, 2009).

Είναι δηλαδή μία διαδικασία κατά την οποία πόροι, γνώσεις, δεξιότητες, και τεχνικές συντονίζονται και συνεργάζονται μέσα σε ένα πλαίσιο ενσωμάτωσης διαφορετικών απαιτήσεων καθ' όλη τη διάρκεια του κύκλου του έργου.

Κάθε έργο υλοποιείται μέσα στο περιβάλλον του οργανισμού και απαιτεί μία ομάδα ανθρώπων, ένα σύνολο διαδικασιών και ένα πλαίσιο διοίκησης. Η επιτυχία υλοποίησης του έργου εξαρτάται από το δομημένο περιβάλλον του οργανισμού που το υλοποιεί. Τα στοιχεία του περιβάλλοντος που επηρεάζουν άμεσα τα έργα είναι οι στρατηγικοί και επιχειρησιακοί στόχοι, η οργανωτική δομή και η επάρκεια πόρων του οργανισμού (Χαλάτσης, 2012). Η υλοποίηση ενός έργου απαιτεί έναν ευέλικτο οργανισμό που μπορεί να προσαρμόζει τη δομή του και τη λειτουργία των δομών του στις απαιτήσεις των στόχων της στρατηγικής, άρα και στην υλοποίηση των έργων που αποφασίζει να υλοποιήσει.

Τα Πρότυπα Διαχείρισης Έργων

Ένα διεθνώς αναγνωρισμένο Πρότυπο συστηματικής τυποποίησης διαχείρισης έργων, είναι το **Project Management Body of Knowledge - PMBoK** (PMI, 2013), που εκδίδεται από το Project Management Institute (PMI)⁶. Το PMBoK χωρίζεται σε δέκα γνωστικές περιοχές, οι οποίες καθορίζουν τις αντίστοιχες διαδικασίες που πρέπει να εκτελεστούν για την επιτυχή ολοκλήρωση ενός έργου. Οι γνωστικές περιοχές του PMBoK είναι (PMBOK_GUID, 2000), (Φιστιλής, 2015, pp. 256-258):

- Ενοποίηση έργου (project integration management). Ενοποιεί διαδικασίες για τη διαχείριση του συντονισμού των διαδικασιών του έργου.
- Διαχείριση αντικειμένου εργασιών έργου (project scope management). Προσδιορίζει όλες τις απαραίτητες εργασίες για την ολοκλήρωση του έργου.
- Διαχείριση χρόνου έργου (project time management). Αφορά τις διεργασίες διαχείρισης χρόνου για την έγκαιρη παράδοση του έργου.
- Διαχείριση κόστους έργου (project cost management). Αφορά τη διαχείριση του προϋπολογισμού του έργου.
- Διαχείριση ποιότητας έργου (project quality management). Αφορά το σχεδιασμό και τη διασφάλιση της καθώς και τον ποιοτικό έλεγχο (quality control).
- Διαχείριση ανθρωπίνων πόρων έργου (project human resource management). Καθορίζει τη βέλτιστη οργανωτική δομή υλοποίησης του έργου.
- Διαχείριση επικοινωνίας έργου (project communication management). Αφορά την επιλογή επικοινωνίας των συμμετεχόντων.
- Διαχείριση κινδύνου έργου (project risk management). Καθορίζει τις διαδικασίες πρόληψης κινδύνων.
- Διαχείριση προμηθειών έργου (project procurement management). Αφορά τη διεργασία εξασφάλισης αγαθών και υπηρεσιών εκτός του οργανισμού.
- Διαχείριση συμμετεχόντων (stakeholder management). Αφορά τη διαχείριση όσων συνδέονται άμεσα ή έμμεσα με το έργο.

Η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα του τρόπου με τον οποίον ένας οργανισμός ομαδοποιεί και οργανώνει τους επιμέρους «χώρους» διοίκησης και διαχείρισης ενός έργου διαμορφώνει τη «Διαχειριστική του Επάρκεια».

⁶ <http://www.pmi.org>

Άλλα σημαντικά Πρότυπα Διαχείριση Έργων που αναπτύχθηκαν από διεθνείς ή/και εθνικούς οργανισμούς είναι :

- Το Πρότυπο **Competence Baseline** (ICB) (5η έκδοση), εκδίδεται από τη Διεθνή Ομοσπονδία Διαχείρισης Έργων - International Project Management Association (IPMA) (<http://www.ipma.ch>). Είναι ένας οδηγός ικανοτήτων όπου περιγράφονται με λεπτομέρεια οι ικανότητες που απαιτούνται για τη διαχείριση ενός έργου.
- Το Πρότυπο **PRINCE2** (Projects in a Controlled Environment), αναπτύσσεται από το Βρετανικό Association for Project Management (<http://www.apm.org.uk>) και αποτελεί το Βρετανικό πρότυπο για τη διαχείριση έργων. Εκδόθηκε το 1989 και λόγω της μεγάλης αποδοχής του, το 1996, κυκλοφόρησε σε νέα έκδοση με την ονομασία PRINCE2. Η δεύτερη έκδοση ξεπερνά τα αυστηρά όρια της «διοίκησης έργων» κι έχοντας γενικότερη μορφή, αποτελεί πλέον ένα πρότυπο γενικού σκοπού. (<http://www.prince2.org.uk>).
- Το Πρότυπο **APM Body of Knowledge**, που εκδόθηκε από το Association for Project Management, του ΗΒ, διαφοροποιείται από τα υπόλοιπα συνδέοντας τις ικανότητες υλοποίησης έργων με το σχεδιασμό και την υλοποίηση της στρατηγικής. Δομείται σε επτά κεφάλαια, αναλύοντας 51 γνωστικούς τομείς.
- Το **ISO 10006:2003**, Quality management systems - Guidelines for quality management in projects. Είναι το πρότυπο για τη διαχείριση έργων του ISO, το οποίο έχει πολλές ομοιότητες με το PMBoK. (<http://www.iso.org>).
- Το Πρότυπο **BS6079-1:2002, Project Management: Part 1: Guide to project management**, από το British Standards Institution.
- Το **V-Modell**, αποτελεί το Γερμανικό πρότυπο για τη διαχείριση έργων. Η τελευταία έκδοση έγινε το 2005. (<http://www.v-modell-xt.de>)

Η ενσωμάτωση ενός Συστήματος Έργου σε έναν οργανισμό είναι ο συσχετισμός και η μείξη των διαδικασιών επιχειρησιακής λειτουργίας και των διαδικασιών διαχείρισης έργου. Είναι το σημείο συγκερασμού της στρατηγικής, των σκοπών, του εσωτερικού περιβάλλοντος από τη μια και των διαδικασιών της επιχειρησιακής λειτουργίας από την άλλη. Με την αλλαγή στην οργάνωση και τη λειτουργία που απαιτούν τα Συστήματα Διαχείρισης Έργων, αναβαθμίζεται και η γενική λειτουργία του οργανισμού, ως προς την αποτελεσματικότερη επίτευξη των στόχων του.

1.5.2. Συστήματα Διαχειριστικής Επάρκειας

Η ανάγκη βελτίωσης των διεργασιών διαχείρισης και υλοποίησης των έργων εντός του εσωτερικού περιβάλλοντος του οργανισμού οδήγησε στην ανάπτυξη των Συστημάτων Διαχειριστικής Επάρκειας (ΣΔΕΠ). Στη διεθνή βιβλιογραφία τα συναντάμε και ως «Πρότυπα

Διαχειριστικής Ικανότητας ή Ωριμότητας». Σχετίζονται άμεσα με τα ΣΔΕ, σε τέτοιο βαθμό μάλιστα, που πολλά από αυτά, αναγνωρίζοντας το σημαντικό ρόλο του εσωτερικού περιβάλλοντος στη διαχείρισης των έργων, επικαιροποιήθηκαν και εξελίχθηκαν από «εργοκεντρικά», δηλαδή από αυστηρά πρότυπα προγραμματισμού και υλοποίησης των έργων, σε συστήματα που στοχεύουν στην ευρύτερη διαχειριστική ικανότητα των οργανισμών για διαχείριση και υλοποίηση έργων (πχ PRINCE2). Τα ΣΔΕΠ καταγράφουν και τυποποιούν όλες τις εσωτερικές και εξωτερικές διεργασίες του οργανισμού που είναι απαραίτητες για την υλοποίηση ενός έργου (πχ PMBoK).

Τα Πρότυπα αυτά, βασιζόμενα στις θεωρίες της Διαχείρισης Ολικής Ποιότητας (Demir, 2010), καταγράφουν και τυποποιούν τις ιδιαίτερες ικανότητες που πρέπει να αναπτυχθούν, ώστε να δημιουργηθεί το κατάλληλο εσωτερικό περιβάλλον και να βελτιωθούν οι εσωτερικές δομές και λειτουργίες του οργανισμού, δηλαδή η επιχειρησιακή του ικανότητα, ώστε να μπορεί να διαχειριστεί ταυτόχρονα και με τη μέγιστη δυνατή επάρκεια τους πόρους και τις διαδικασίες για την υλοποίηση των έργων του (Muller, 2009).

Η επίτευξη της διαχειριστικής ωριμότητας ενός οργανισμού είναι μία πολύπλοκη και σταδιακή διαδικασία. Η ενσωμάτωση ενός ΣΔΕ ή ΣΔΕΠ πρέπει να γίνεται σταδιακά και να διασφαλίζει την ομαλή προσαρμογή του συστήματος. Η μετάβαση από το ένα επίπεδο στο άλλο γίνεται βάσει της σταδιακής προσαρμογής στις απαιτήσεις του Προτύπου, μέσω της συνεχούς βελτίωσης των εσωτερικών διεργασιών. Καθοριστική σημασία έχουν οι οργανωσιακές αλλαγές και η διαχείρισή τους (Φιτσιλής, 2012).

1.5.2.1. Τα Μοντέλα Αξιολόγησης και Τεκμηρίωσης Ωριμότητας

Τα Μοντέλα Αξιολόγησης Ωριμότητας δεν αποτελούν πρότυπα διαχείρισης, ούτε πιστοποιούν φορείς για την ικανότητά τους στην υλοποίηση έργων. Είναι μοντέλα αξιολόγησης και χρησιμοποιήθηκαν αρχικά από την Κυβέρνηση των ΗΠΑ, για την αξιολόγηση του επιπέδου ικανότητας των επιχειρήσεων να υλοποιούν τα έργα που τους ανέθεταν. Τα μοντέλα που έχουν κερδίσει την εμπιστοσύνη των δημόσιων και ιδιωτικών οργανισμών θεωρούνται σήμερα:

Το μοντέλο Capability Maturity Model CMM

Αναπτύχθηκε στην Αμερική τη δεκαετία 1990, από το Πανεπιστήμιο Carnegie Mellon (CMU) και θεωρείται το πρώτο μοντέλο αξιολόγησης ωριμότητας. Αρχικός σκοπός του μοντέλου ήταν η αξιολόγηση των εταιριών λογισμικού ως προς την ικανότητά τους να υλοποιήσουν τα έργα και τις συμβάσεις που θα τους ανέθετε η Αμερικανική κυβέρνηση. Ο όρος «ωριμότητα» αφορά το βαθμό «τυπικότητας» και «βελτιστοποίησης» των διαδικασιών. Ως μοντέλο αξιολόγησης ωριμότητας

είναι ένα σύστημα αξιολόγησης των δομημένων επιπέδων διαδικασιών, πρακτικών και διοικητικών συμπεριφορών που έχουν άμεση σχέση με την ικανότητά του οργανισμού να παράγει αξιόπιστα και βιώσιμα αποτελέσματα⁷. Η πλήρης ολοκλήρωση του μοντέλου ξεκίνησε το 1991, με την έκδοση 1.1 και ολοκληρώθηκε το 1993. Είναι ένα μοντέλο πέντε επιπέδων ωριμότητας βάσει των ακολουθούμενων πρακτικών και διαδικασιών κατά την εκτέλεση έργων. Χρησιμοποιήθηκε από διάφορους οργανισμούς ως εργαλείο αξιολόγησης και βελτίωσης των διαδικασιών. Δέχθηκε μεγάλη κριτική για την μονομερή εστίασή του στην αξιολόγηση εταιρειών παραγωγής λογισμικού.

Το μοντέλο Capability Maturity Model Integration CMMI

Το CMMI αποτελεί το διάδοχο του προηγούμενου μοντέλου με διάφορες διορθώσεις και συμπληρώσεις. Το CMMI αποτελεί ένα Πρότυπο αξιολόγησης και βελτίωσης των διαδικασιών έργων σε ένα τμήμα ή σε ολόκληρο τον οργανισμό, σε σχέση με τους στρατηγικούς στόχους. Η αξιολόγηση αφορά γενικότερα την παραγωγή προϊόντων και υπηρεσιών, τη διαχείριση, τις προμήθειες και γίνεται βάσει των ανάλογων Προτύπων (CMMI_Product_Team, 2002).

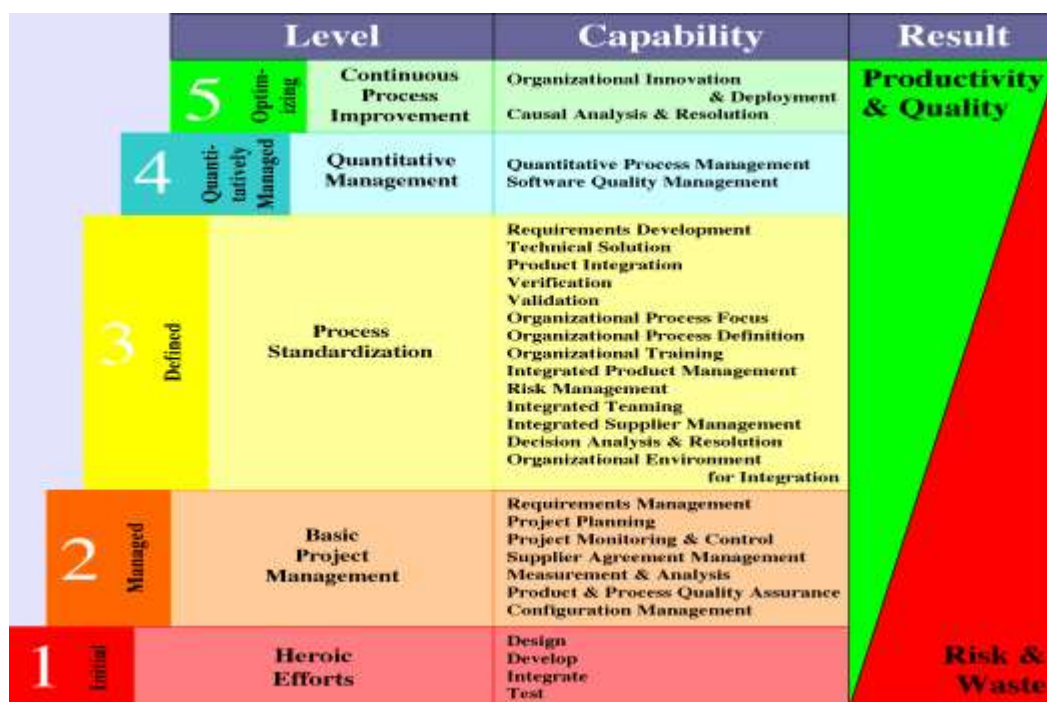
Το CMMI κατατάσσει τη διαχειριστική επάρκεια των οργανισμών σε πέντε επίπεδα⁸ :

- Αρχικό επίπεδο (initial), όπου υπάρχουν λίγες διαδικασίες, χωρίς τυποποίηση, πολλές φορές χαοτικές και η ποιότητα ή/και η επιτυχία του έργου βασίζεται στην ατομική εργασία.
- Επίπεδο 1 : Επαναλήψιμο ή Επαναληπτικότητα (Repeatable), όπου καθιερώνονται βασικές διαδικασίες διαχείρισης έργων, κυρίως για τον έλεγχο του χρονοδιαγράμματος, του κόστους, της λειτουργικότητας και των κινδύνων. Στο επίπεδο αυτό δεν υπάρχουν διαδικασίες ελέγχου και τεκμηρίωσης. Η πειθαρχία στις διαδικασίες μπορεί να οδηγήσει σε επαναληψιμότητα της αλυσίδας σε παρόμοια έργα.
- Επίπεδο 2 : Καθορισμένο (Defined), όπου οι δραστηριότητες τυποποιούνται, τεκμηριώνονται και ενοποιούνται σε ενιαίες διαδικασίες (διεργασίες) για τον οργανισμό. Στο στάδιο αυτό γίνεται χρήση και αξιοποίηση πληροφοριακών συστημάτων.
- Επίπεδο 3 : Διαχείρισης (Managed), όπου εφαρμόζεται σύστημα διασφάλισης ποιότητας με τυποποιημένες διαδικασίες και έντυπα και παράλληλα μετράται η απόδοση με δείκτες.

⁷ https://en.wikipedia.org/wiki/Capability_Maturity_Model

⁸ <http://cmminstitute.com/>, https://en.wikipedia.org/wiki/Capability_Maturity_Model_Integration

- Επίπεδο 4 : Βελτιστοποίησης (Optimizing), όπου όλες οι διαδικασίες παρακολουθούνται με δείκτες και αξιοποιούνται για τη συνεχή βελτίωση της διαχειριστικής ωριμότητας.



Σχεδιάγραμμα 1.4. Επίπεδα διαχειριστικής ωριμότητας σύμφωνα με το PMMI

Πηγή : <https://sultanalmasoud.wordpress.com/cmimi-capability-maturity-model-integration/>

Το μοντέλο Project Management Maturity Model (PMMM)

Το μοντέλο PMMM, είναι κι αυτό ένα πρότυπο αξιολόγησης της διαχειριστικής ωριμότητας των οργανισμών που εστιάζει στις βασικές πτυχές ενός έργου, δηλαδή στο κόστος και το χρόνο. Βοηθά στη βελτίωση των προϋποθέσεων που οδηγούν στην ποιότητα του έργου και προσπαθεί να μειώσει τους παράγοντες κινδύνου που επιδρούν αρνητικά στη διαδικασία υλοποίησης του⁹. Το PMMM προτείνει πέντε επίπεδα, όπου το κάθε ένα εκφράζει διαφορετικό βαθμό ωριμότητας (Papadaki, 2014).

- Επίπεδο 1 : Κοινή Γλώσσα, όπου αναγνωρίζεται η αξία διαχείρισης έργου και η ανάγκη μιας κοινής γλώσσας, ορολογίας και γνώσεων διαχείρισης έργου.

⁹ <https://www.pmi.org/learning/library/project-management-maturity-model-indicators-448>

- Επίπεδο 2 : Κοινές Διεργασίες, όπου ο οργανισμός αναγνωρίζει την ανάγκη καθορισμού κοινών διεργασιών, ικανών να επαναληφθούν και σε άλλα έργα.
- Επίπεδο 3: Μοναδική Μεθοδολογία, όπου αναγνωρίζεται η αξία της συνεργατικότητας και η ενοποίηση όλων των μεθοδολογιών (διεργασιών) σε μία, με κέντρο την υλοποίηση του έργου.
- Επίπεδο 4 : Συγκριτική Αξιολόγηση, όπου καθορίζονται οι δείκτες και τα πρότυπα σύγκρισης.
- Επίπεδο 5 : Συνεχής Βελτίωση, όπου αξιολογώντας τα δεδομένα της συγκριτικής αξιολόγησης αποφασίζεται εάν και με πιο τρόπο μπορούν να βελτιωθούν οι διαδικασίες.



Σχεδιάγραμμα 1.5. Επίπεδα διαχειριστικής ωριμότητας σύμφωνα με το PMMM

Πηγή: <https://www.slideshare.net/BobZoller/pmneo201203opm3organizationalpmmaturity-43696994>

Η χρήση τυποποιημένων διεργασιών έργου συμβάλλουν στη μείωση των εσωτερικών συγκρούσεων, στη βελτίωση της υλοποίησης του έργου στους τρεις βασικούς άξονες του (χρόνος, κόστος, ποιότητα) και γενικά βελτιώνει τα οικονομικά αποτελέσματα του οργανισμού (Fitsilis, 2014).

1.5.3. Πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα των ΣΔΕΠ

Τα μοντέλα αξιολόγησης της ωριμότητας οδηγούν στην προσαρμογή της δομής και της λειτουργίας του οργανισμού στη στρατηγική και στη βελτίωση των ικανοτήτων του, ώστε να καθίσταται εφικτή η υλοποίηση του σκοπού του. Δίνουν την ευκαιρία, μέσω της αυτοαξιολόγησης, να εντοπιστούν οι αδυναμίες και να υιοθετηθούν διαρθρωτικά μέτρα που

βελτιώνουν τις διαδικασίες αποτελεσματικής διαχείρισης έργων, αυξάνοντας το επίπεδο ωριμότητας και την απόδοση του οργανισμού. (Brookes, 2009).

Ο Jaffer (2009) υποστηρίζει ότι τα μοντέλα ωριμότητας προσφέρουν σημαντικά πλεονεκτήματα, μεταξύ των οποίων είναι ο εντοπισμός των θετικών και αρνητικών στοιχείων στις διαδικασίες διαχείρισης έργων, η παροχή πληροφοριών για συγκριτική αξιολόγηση και η δυνατότητα του οργανισμού να προβλέψει τα μεγέθη της απόδοσης του.

Στον αντίποδα των απόψεων αυτών, οι Backlund et al (2014) υποστηρίζουν ότι τα μοντέλα ωριμότητας παρουσιάζουν σημαντικά μειονεκτήματα που παίζουν καθοριστικό ρόλο στη λειτουργία των οργανισμών. Τα σημαντικότερα από αυτά είναι (Backlund, 2014) και (Χαρταλάμη, 2014):

- Η αυστηρότητα και ακαμψία σε αντίθεση με την ευελιξία που απαιτεί η διαχείριση αλλαγών.
- Εστιάζουν στον εντοπισμό του προβλήματος και όχι στην επίλυσή του.
- Είναι στατικά και δεν λαμβάνουν υπ' όψη τους το γρήγορο ρυθμό αλλαγών των διαδικασιών που απαιτούν οι νέες τεχνολογίες.
- Απαιτούν υπερβολική πειθαρχία και καταλήγουν να μην είναι πρακτικά και ρεαλιστικά.
- Εστιάζουν στις διαδικασίες και αγνοούν τον ανθρώπινο παράγοντα και τις οργανωτικές δομές.

1.5.4. Κρίσιμοι Παράγοντες Επιτυχίας

Σύμφωνα με τον Φιτσιλή (Φιτσιλής, 2015, pp. 265-267) οι κρίσιμοι παράγοντες επιτυχίας για ένα ΣΔΕ μέσα σε ένα ευρύτερο ΣΔΕΠ είναι:

- Η υποστήριξη και δέσμευση της διοίκησης.
- Η διοίκηση του έργου.
- Η διαχείριση της αλλαγής.
- Η αναδιοργάνωση των επιχειρησιακών διαδικασιών.
- Η εκπαίδευση.
- Η σύνθεση και οι ικανότητες της ομάδας έργου.
- Η επικοινωνία και η συνεργασία.

Η ανώτερη διοίκηση δρα καταλυτικά σε τέσσερεις σημαντικές διαστάσεις:

- Στη διαχείριση της αλλαγής.

- Στις διαδικασίες.
- Στους ανθρώπους (εργαζομένους και χρήστες του έργου) και
- Στο έργο.

Η δέσμευση της ανώτερης διοίκησης, αναγνωρίζεται από όλους τους ερευνητές ως το σημαντικότερο κριτήριο. Η ανώτερη διοίκηση διαμορφώνει το στρατηγικό σχεδιασμό, διατυπώνει το όραμα και καθορίζει τους στόχους ως προς το έργο. Η υλοποίηση ενός έργου επιφέρει σημαντικές αλλαγές στον οργανισμό, δημιουργώντας συναισθήματα απειλής στους εργαζόμενους. Προστατευτικό ρόλο σε αυτό το κίνδυνο αποδόμησης του οργανισμού παίζουν τα ΣΔΕΠ.

Η Διοίκηση έργου, αφορά την εφαρμογή των αρχών της διοίκησης σχετικά με το εύρος, το κόστος, το χρονοδιάγραμμα και την ποιότητα του έργου. Τα στοιχεία αυτά πρέπει να είναι ξεκάθαρα και αυστηρά καθορισμένα και επηρεάζουν τις επιχειρησιακές διαδικασίες.

Διαχείριση της αλλαγής. Η ενσωμάτωση ΣΔΕ και ΣΔΕΠ επιφέρει αλλαγές στις δομές, τις διαδικασίες και την κουλτούρα του οργανισμού. Επιδρούν καταλυτικά στον τρόπο λειτουργίας των διεργασιών και στις σχέσεις των πόρων. Οι αλλαγές αυτές κινητοποιούν ψυχολογικές αντιδράσεις άρνησης και αντίστασης στην αλλαγή. Για την αντιμετώπιση αυτών των αντιδράσεων επιβάλλεται η συμμετοχή των εργαζόμενων τόσο στο σχεδιασμό όσο και την υλοποίηση των νέων διαδικασιών και η εκπαίδευση.

Αναδιοργάνωση των επιχειρησιακών διαδικασιών. Η υιοθέτηση ΣΔΕ οδηγεί σε επανασχεδιασμό πολλών διεργασιών και διαδικασιών με σκοπό τη μεγιστοποίηση των ωφελειών. Σύμφωνα με τον Kronbichler (2009), είναι ορθότερο να βελτιώσουμε τις διαδικασίες παρά να βελτιώνουμε συστήματα ώστε να διαχειρίζονται καλύτερα αναποτελεσματικές διαδικασίες

Η εκπαίδευση είναι ένας από τους βασικότερους παράγοντες επιτυχίας και πρέπει να είναι συνεχής και καθολικός.

Η σύνθεση και η ικανότητα ομάδας έργου. Η ομάδα πρέπει να αποτελείται από στελέχη με γνώσεις και ικανότητες που θα μπορούν να εξασφαλίζουν και θα διαχειρίζονται τους πόρους.

Με την **επικοινωνία** και τη **συνεργασία** συνδέονται όλοι οι παράγοντες μεταξύ τους. Ιδιαίτερη σημασία στην αποτελεσματικότητα έχει η διάχυση και η κατανόηση του οράματος, της στρατηγικής και των στόχων από όλο τον οργανισμό.

Η ηγεσία και η αποτελεσματική λήψη αποφάσεων συμβάλλουν αποφασιστικά στην πρόοδο του, εξασφαλίζοντας εκτός των άλλων τους απαραίτητους πόρους, την υποστήριξη και την αποδοχή του από τους χρήστες.

1.6. Στρατηγικό Μάνατζμεντ και ΔΟΠ στη Δημόσια Διοίκηση

Αν και οι θεωρίες του Στρατηγικού Μάνατζμεντ και των Συστημάτων Διαχείρισης Ποιότητας άσκησαν μεγάλη επιρροή στη διαμόρφωση νέων θεωριών και πρακτικών στη Δημόσια Διοίκηση, η εφαρμογή τους απαίτησε πολλές προσαρμογές και παρουσίασε σημαντικές δυσκολίες.

Σύμφωνα με τον Μιχαλόπουλο (2007), οι διαφορές του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα αφορούν τρία σημαντικά πεδία:

- Το κανονιστικό και θεσμικό πλαίσιο, όπου στο δημόσιο τομέα είναι αυστηρό και καθορίζει τη λειτουργία του με κανόνες, περιορίζοντας την ευελιξία του, σε αντίθεση με τον ιδιωτικό τομέα, όπου ένα πλαίσιο κανόνων καθορίζει τη λειτουργία του και οριοθετεί την ελευθερία του.
- Το πολιτικό περιβάλλον και η πολιτική λειτουργία, στο δημόσιο τομέα αποτελούν ενδογενή χαρακτηριστικά. Έτσι ο πολιτικός χρόνος καθορίζει τη στρατηγική άρα και τις διεργασίες και τις διαδικασίες, με αποτέλεσμα, ο σχεδιασμός να γίνεται μία δύσκολη και προβληματική διαδικασία. Σε αντίθεση με τον ιδιωτικό τομέα, όπου η πολιτική αποτελεί ένα μέρος του εξωτερικού περιβάλλοντος της επιχείρησης και εισέρχεται στη διαμόρφωση της στρατηγικής της επιχείρησης.
- Τους οικονομικούς πόρους, όπου η χρηματοδότηση των δημόσιων οργανισμών και των ΟΤΑ, γίνεται από τον κρατικό ή δημοτικό προϋπολογισμό και δεν δίδεται ιδιαίτερη σημασία στην αποτελεσματικότητα, και στην αποδοτικότητα. Αντίθετα οι ιδιωτικές επιχειρήσεις είναι υποχρεωμένες να καθορίζουν τη στρατηγική τους στις συνθήκες τις αγοράς και στις ανάγκες των πελατών τους¹⁰.

Σύμφωνα με τον Poister (2010), το Στρατηγικό Μάνατζμεντ στη Δημόσια Διοίκηση είναι μία προσέγγιση που αναμιγνύει *«τη στρατηγική σκέψη, την αντικειμενική ανάλυση και την υποκειμενική αξιολόγηση αξιών, στόχων και προτεραιοτήτων, για μια μελλοντική κατεύθυνση και τις ανάλογες*

¹⁰ Βλέπε επίσης και (Γκέγκας, 2016)

στρατηγικές δράσης, που θα διασφαλίσουν τη βιωσιμότητα, αποτελεσματικότητα και ικανότητα του οργανισμού να προσθέτει δημόσια αξία».

Οι Bryson et al (Bryson, Berry and Yang, 2010) θεωρούν ότι με τη στρατηγική διοίκηση ένας δημόσιος οργανισμός μπορεί να «ενισχύσει την ικανότητα εκπλήρωσης της αποστολής του, εκτέλεσης των εντολών του, της συνεχούς μάθησης και της δημιουργίας βιώσιμης δημόσιας αξίας».

Παρά τις θετικές κριτικές για τη χρήση της ΔΟΠ στον ιδιωτικό τομέα, υπάρχει έντονος προβληματισμός για τη χρήση της στους δημόσιους οργανισμούς. Ο Maram (2008) εντοπίζει ορισμένα προβληματικά πεδία που απαιτούν ιδιαίτερη προσοχή κατά τη διαδικασία του σχεδιασμού και της υλοποίησης ενός συστήματος ΔΟΠ στους δημόσιους οργανισμούς. Τα σημεία αυτά είναι, ο προσδιορισμός της έννοιας της «ποιότητας» στο δημόσιο, ο οποίος γίνεται με πολιτικά κριτήρια, ο προσδιορισμός της έννοιας του «πελάτη» και του «πελάτη – πολίτη», όπου πρέπει να συνδυαστεί και με την έννοια της ισότητας και ο προσανατολισμός του Δημοσίου στην παροχή υπηρεσιών, σε αντίθεση με τη ΔΟΠ που εστιάζει στην παραγωγή προϊόντων.

Ιδιαίτερα ενδιαφέρουσες είναι οι απόψεις του Stringham (2004) σύμφωνα με τον οποίο η Στρατηγική Διοίκηση και η ΔΟΠ έχουν κοινή βάση τον «κύκλο του Deming». Υποστηρίζει και αυτός, όπως ο Maram, ότι είναι απαραίτητη η προσαρμογή των μοντέλων και των τεχνικών της Στρατηγικής Διοίκησης και της ΔΟΠ στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του δημοσίου τομέα και ότι η έννοια της ποιότητας είναι πολύ δύσκολο να οριστεί, διότι τα δημόσια αγαθά καθορίζονται από πολλούς και διαφορετικούς παράγοντες.

Σύμφωνα με τον Stringham (2004), οι δυσκολίες εφαρμογής των συστημάτων ΔΟΠ στο δημόσιο τομέα σχετίζονται με την έλλειψη δέσμευσης και υποστήριξης από την ηγεσία και την αποσπασματική εισαγωγή σχετικών πρωτοβουλιών¹¹.

Ο Maram (2008) θεωρεί βασικότερη δυσκολία την ιεραρχική δομή των δημόσιων οργανισμών, καθώς και το γεγονός ότι η οργανωσιακή αντίληψη και η ομαδική εργασία δεν αποτελούν μέρος της κουλτούρας του δημοσίου τομέα. Έτσι οι διαδικασίες αλλαγής απαιτούν μεγάλο χρονικό διάστημα να υιοθετηθούν και να υλοποιηθούν.

¹¹ Βλ. επίσης και (Γκέγκας, 2016, pp. 71-72)

1.7. Συμπεράσματα

Συστατικά στοιχεία της Διοίκησης, δηλαδή του Επιχειρησιακού Σχεδιασμού, αποτελούν οι λειτουργίες του προγραμματισμού, της οργάνωσης, της διεύθυνσης, του ελέγχου και του συντονισμού.

Το Στρατηγικό Μάνατζμεντ, λαμβάνοντας υπ' όψη το εξωτερικό και το εσωτερικό περιβάλλον του οργανισμού, ενοποιεί σε μία αλληλεξαρτώμενη ολότητα το Στρατηγικό και Επιχειρησιακό Σχεδιασμό. Η διαμόρφωση της στρατηγικής και η υλοποίησή της αποτελούν τα δύο αδιαίρετα στοιχεία του Στρατηγικού Μάνατζμεντ. Η ικανότητα του οργανισμού να σχεδιάζει και να υλοποιεί συγκεκριμένες στρατηγικές κρίνει το βαθμό επιτυχίας της διοίκησης.

Καθοριστικό ρόλο στη βελτίωση της ικανότητας υλοποίησης έργων και στρατηγικών παίζουν τα Συστήματα Διαχείρισης Ποιότητας και κυρίως η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας. Ένα τέτοιο σύστημα είναι και το Σύστημα Διαχειριστικής Επάρκειας, που εστιάζει στη συνολική ικανότητα του οργανισμού να υλοποιεί έργα.

Οι θεωρητικοί της Ποιότητας έθεσαν ως απαραίτητες προϋποθέσεις, για την επιτυχή εφαρμογή τέτοιων συστημάτων, τη βούληση της ηγεσίας και τις αλλαγές στην οργανωσιακή δομή και στη νοοτροπία των εργαζομένων.

Η εφαρμογή των συστημάτων αυτών στη Δημόσια Διοίκηση είναι δύσκολη και απαιτεί ειδικές προσαρμογές, λόγω των ιδιομορφιών της και λόγω της στατικότητας της οργανωτικής δομής και της λειτουργίας της.

Τα χαρακτηριστικά της «προσωρινότητας» και της «μοναδικότητας» ενός έργου, που θα κληθεί να υλοποιήσει ένας δημόσιος οργανισμός, είναι αντίθετα με τη δομή και την οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης, που λειτουργεί βάσει παγιωμένων, σταθερών και μόνιμων διαδικασιών. Τα έργα αυτά δημιουργούν ένα δομικό, οργανωσιακό και λειτουργικό σοκ στους δημόσιους οργανισμούς, που θέτουν σε κίνδυνο τις παγιωμένες λειτουργίες του, αλλά και την ποιότητα υλοποίησης του έργου. Τη διαχείριση αυτής της ιδιομορφίας και των κινδύνων αναλαμβάνουν τα ΣΔΕ και τα ΣΔΕΠ.

Τα ΣΔΕΠ βρίσκονται στο κέντρο του Στρατηγικού Μάνατζμεντ. Συνδέουν το όραμα, τη στρατηγική, την υλοποίηση και το αποτέλεσμα. Βοηθούν σημαντικά στη δημιουργία ενός οργανισμού ικανού να υλοποιεί αποτελεσματικά και αποδοτικά τις στρατηγικές του.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

ΤΑ ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΤΙΚΗΣ ΕΠΑΡΚΕΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

2.1. Εισαγωγή

Στο κεφάλαιο αυτό θα επιχειρηθεί ο εντοπισμός και η ανάλυση των λόγων που οδήγησαν στην εφαρμογή των ΣΔΕΠ στους ΟΤΑ και η καταγραφή της πορείας, έως τη διαμόρφωση της τελικής τους μορφής, όπως καθιερώθηκε και εφαρμόστηκε την ΠΠ 2007-2013. Θα γίνει επίσης, μια καταγραφή των προβλημάτων και των δυσκολιών που αντιμετώπισαν οι ΟΤΑ στην εφαρμογή τους, καθώς και μία αξιολογική αποτίμηση.

2.2. Τα ΣΔΕΠ στην Ελληνική ΔΔ και στους ΟΤΑ

2.2.1. Η ανάγκη υιοθέτησης των ΣΔΕΠ

Η εφαρμογή των ΣΔΕΠ ήταν αποτέλεσμα της εξέλιξης των Συστημάτων Διαχείρισης και Ελέγχου (ΣΔΕΛ), όπως εφαρμόστηκαν και υλοποιήθηκαν στην εξελικτική πορεία των Προγραμματικών Περιόδων, από τα πρώτα Μεσογειακά Προγράμματα μέχρι σήμερα. Η θέσπιση αρχών, κανόνων και μηχανισμών ελέγχου διαφοροποιείται μεταξύ των ΠΠ, ακολουθώντας μια κλιμακωτή αύξηση του βαθμού αυστηρότητας στις διαδικασίες παρακολούθησης και ελέγχου. Παρά τον έντονο προβληματισμό, τόσο των Διαχειριστικών Αρχών (ΔΑ) όσο και των τελικών δικαιούχων, η «αυστηριοποίηση» αυτή έχει συμβάλει θετικά, σε πολλούς τομείς, της υλοποίησης και διαχείρισης των ΕΠ (Διανέσις, 2016).

Μία σύντομη σύγκριση των ΠΠ αναδεικνύει ότι :

- Το Α' ΚΠΣ (1989-1993) είχε ένα απλό σύστημα παρακολούθησης, χωρίς ιδιαίτερες απαιτήσεις.
- Στο Β' ΚΠΣ (1994 – 1999), για πρώτη φορά, υιοθετήθηκε ένα βασικό σύστημα παρακολούθησης και ελέγχου βασισμένο στην επίτευξη ποσοτικών στόχων. Το σύστημα αυτό εισήγαγε τα στοιχεία του σχεδιασμού και προγραμματισμού, πάνω στα οποία οικοδομήθηκε η εταιρική σχέση συνυπευθυνότητας Ευρωπαϊκής Επιτροπής και Κράτους Μέλους.

- Ριζικές μεταβολές στο ΣΔΕΛ επέφερε το Γ' ΚΠΣ (2000 – 2006). Το κάθε Κράτος Μέλος αναλαμβάνει την ευθύνη του σχεδιασμού, της εξειδίκευσης και της υλοποίησης των ΕΠ, μέσα σε ένα προκαθορισμένο και συμφωνημένο πλαίσιο. Ενισχύεται η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ως προς τις ελεγκτικές αρμοδιότητες. Εγκαθιδρύεται για πρώτη φορά ένα οργανωμένο σύστημα διαχείρισης και ένας εποπτικός μηχανισμός για την υλοποίηση των ΕΠ. Δημιουργούνται και διαμορφώνονται νέες διαχειριστικές αρχές, νέα κριτήρια και όροι χρηματοδότησης. Συστήνεται το ΟΠΣ για την καταγραφή και παρακολούθηση όλης της διαδρομής των ΕΠ. Καθιερώνονται συγκεκριμένες υποχρεώσεις για τους φορείς διαχείρισης και υλοποίησης των ΕΠ, όπως οι χρονικοί περιορισμοί υλοποίησης και ο κανόνας $n+2$, η παραβίαση των οποίων επιφέρει την οριστική απώλεια πόρων. Τέλος, μέσα στην στρατηγική διαδικασία λαμβάνει *«σαφή επιχειρησιακή υπόσταση η έννοια του τελικού δικαιούχου»*.
- Το ΕΣΠΑ 2007 – 2013, αξιολογώντας την εμπειρία του Γ' ΚΠΣ, καθιέρωσε ένα νέο ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης και ελέγχου. Την περίοδο αυτή εγκρίθηκαν ενιαίες διατάξεις και καθιερώθηκαν συγκεκριμένες διαδικασίες και έντυπα για τη διαχείριση και τον έλεγχο όλων των ΕΠ (Διανέοσις, 2016).

Η περίοδος του Γ' ΚΠΣ ήταν ιδιαίτερα σημαντική, διότι οι νέες διαχειριστικές απαιτήσεις ανέδειξαν τις θεσμικές, δομικές, οργανωτικές και λειτουργικές αδυναμίες της Δημόσιας Διοίκησης (ΔΔ) και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΤΑ), σε σχέση με την υλοποίηση και διαχείριση των έργων που κλήθηκαν να υλοποιήσουν και να ολοκληρώσουν.

Στην Ελληνική ΔΔ και στην ΤΑ, η ανάγκη διαμόρφωσης ενός εθνικού ΣΔΕΠ γεννήθηκε κατά τη διάρκεια και κυρίως μετά την αξιολόγηση του Γ' Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (ΚΠΣ 2000-2006). Ένα από τα αρνητικά χαρακτηριστικά της περιόδου αυτής ήταν, *«οι φορείς να υλοποιούν έργα με αδυναμίες προγραμματισμού, υλοποίησης και ολοκλήρωσης εντός των συμβατικών χρονικών ορίων και των οικονομικών πλαισίων»* (Τουλιάτος, 2008) και να μην τηρούν τις προδιαγραφές ποιότητας και τους κανόνες του ΣΔΕΛ. Τα προβλήματα αυτά διατυπώθηκαν αναλυτικά και στις Ενδιάμεσες Αξιολογήσεις των Ε.Π. του Γ' ΚΠΣ 2000-2006.

2.2.2. Οι αδυναμίες των ΟΤΑ ως τελικών δικαιούχων

Πριν τη λήξη της ΙΙΙ, το 2005, το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών (ΥΠΟΙΟ) ανέθεσε στη ΜΟΔ μελέτη διερεύνησης της διαχειριστικής επάρκειας των τελικών δικαιούχων. Αυτό ήταν η απαρχή μίας προσπάθειας αντιμετώπισης και διόρθωσης των προβλημάτων υλοποίησης των έργων, μέσω της αναβάθμισης της ικανότητας των δικαιούχων. Στη μελέτη αυτή ουσιαστικά επιβεβαιώθηκαν τα ευρήματα των Ενδιάμεσων Αξιολογήσεων.

Η μελέτη κατέγραψε εσωτερικές (δομικές) και λειτουργικές αδυναμίες των φορέων (ΜΟΔ_Α.Ε., 2005), (Τουλιάτος, 2008). Η έρευνα ανέφερε ότι σημαντικός αριθμός δικαιούχων δεν εφάρμοζε σύγχρονες πρακτικές διοίκησης, ούτε σύγχρονες τεχνικές και εργαλεία διαχείρισης έργων, με αποτέλεσμα να εμφανίζουν αδυναμίες στην ωρίμανση, στην υλοποίηση, στην παρακολούθηση και στη διαχείριση των δράσεων. Περίπου το 22% των δυνητικών δικαιούχων δεν είχαν επαρκή ικανότητα, ενώ το 30% έως 60% δεν εφάρμοζαν σύγχρονες πρακτικές διαχείρισης έργων (Fitsilis_P_et_all, 2008).

Τα σημαντικότερα στοιχεία που καταγράφηκαν από τη μελέτη της ΜΟΔ σχετικά με τις αδυναμίες των φορέων της ΤΑ ως Τελικών Δικαιούχων, ήταν (ΜΟΔ_Α.Ε., 2005)¹² :

Α. Σχετικά με την οργανωτική δομή και που είχαν άμεσες επιπτώσεις στη διαχείριση και υλοποίηση των έργων.

- Το απαρχαιωμένο θεσμικό πλαίσιο, που δημιουργούσε καθυστερήσεις και διαχειριστικές δυσκολίες.
- Ελλείψεις που αφορούσαν :
 - Τα συστήματα διασφάλισης ποιότητας.
 - Τις τυποποιημένες διαδικασίες.
 - Τους κανονισμούς λειτουργίας.
 - Τα συστήματα εσωτερικού ελέγχου.
 - Τα σύγχρονα μηχανογραφικά συστήματα παρακολούθησης των έργων.

Β. Σχετικά με τις τεχνικές ικανότητες των φορέων :

- Έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού.
- Δυσκολίες συνεργασίας με αρμόδιες υπηρεσίες και φορείς του Δημοσίου για την έγκριση και αδειοδότηση των έργων.

Γ. Σχετικά με τις επιχειρησιακές δυνατότητες των φορέων :

- Έλλειψη πόρων για την εκπόνηση μελετών.
- Η δυσκολία παρακολούθησης και ελέγχου των διαδικασιών ωρίμανσης των έργων.
- Έλλειψη νομικής υποστήριξης.

¹² Στη μελέτη και στα ευρήματα αυτά αναφέρεται και η Αιτιολογική Έκθεση του ν. 3614/2007, στην αιτιολογική ανάλυση του άρθρου 22.

- Αστοχίες στο στάδιο υλοποίησης (ως προς το φυσικό και οικονομικό αντικείμενο και χρονικές καθυστερήσεις).
- Αδυναμία ταυτόχρονης επίβλεψης όλων των έργων που αναλάμβαναν να υλοποιήσουν.
- Καθυστέρηση των διαδικασιών συμβασιοποίησης (με υπέρβαση των 12 μηνών).
- Καθυστέρηση των τμηματικών πληρωμών.
- Επιβάρυνση του χρόνου εκτέλεσης των έργων στις απομακρυσμένες περιοχές.

Δ. Σχετικά με τις οικονομικές λειτουργίες:

- Έλλειψη λογισμικού λογιστικής παρακολούθησης.
- Ύπαρξη Δήμων που δεν τηρούσαν ξεχωριστή λογιστική μερίδα κατά έργο και υποέργο (σημαντική παραβίαση των Κοινοτικών Κανονισμών).
- Καθυστερήσεις πληρωμών των αναδόχων.

Ε. Σχετικά με τις διοικητικές και συντονιστικές λειτουργίες:

- Μη συχνή και συστηματική δημιουργία Ομάδων Έργου και ορισμού Υπευθύνου Έργου και μη αποτελεσματική λειτουργία τους.
- Μη τήρηση των χρονοδιαγραμμάτων.
- Έλλειψη συντονιστικών οργάνων και συντονισμού σε περιπτώσεις εμπλοκής συναρμοδίων υπηρεσιών.
- Έλλειψη συστηματικών συσκέψεων προϊσταμένων αρμόδιων υπηρεσιών που εκτελούν έργα.
- Μη τήρηση των αρχών διοικητικών διαδικασιών.

ΣΤ. Σχετικά με την επάρκεια υποστηρικτικών μηχανισμών:

- Μη επαρκή αξιοποίηση εξωτερικών συμβούλων.
- Έλλειψη αποτελεσματικών θεσμικών υποστηρικτικών μηχανισμών.

Ζ. Εξωτερικοί παράγοντες που επέδρασαν αρνητικά στη λειτουργία των ΟΤΑ ως Τελικών Δικαιούχων ήταν :

- Καθυστερήσεις στις διαδικασίες που σχετίζονταν με την ωρίμανση των έργων (αδειοδοτήσεις, εγκρίσεις, απαλλοτριώσεις, κλπ), αλλά και μετέπειτα με τις προσφυγές.
- Πολύπλοκες και χρονοβόρες διαδικασίες στην ένταξη, ελέγχου και διαχείριση των έργων.
- Πολυδαίδαλο και συνεχώς μεταβαλλόμενο νομικό και θεσμικό πλαίσιο.
- Δυσλειτουργίες στη συνεργασία και έλλειψη συντονισμό μεταξύ των εμπλεκόμενων υπηρεσιών.
- Μη έγκαιρη διάθεση πιστώσεων για την ολοκλήρωση των έργων.

Τόσο οι υποδείξεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής όσο και η μελέτη της ΜΟΔ, ανέδειξαν την ανάγκη βελτίωσης της αποτελεσματικότητας των φορέων στην υλοποίηση συγχρηματοδοτούμενων έργων. Συνέκλιναν στην ανάγκη υιοθέτησης ενός συστήματος ελέγχου και πιστοποίησης της ικανότητας των φορέων στη διαχείριση και υλοποίηση των συγχρηματοδοτούμενων πράξεων.

Τα αποτελέσματα των Ενδιάμεσων Αξιολογήσεων των ΕΠ του Γ' ΚΠΣ ελήφθησαν υπ' όψη, στη διαμόρφωση, των Κανονισμών του ΕΣΠΑ 2007-2013. Με το άρθρο 13 του Κανονισμού 1080/2006 (5-7-2006) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου καθιερώνεται ενιαίο σύστημα διαχείρισης και ελέγχου για όλους τους δικαιούχους, που αποτελείται από κοινοτικούς ή/και κοινά συμφωνημένους εθνικούς κανόνες. Με το άρθρο 16 καθιερώνεται σύστημα ελέγχου *«το οποίο επιτρέπει την επαλήθευση της παράδοσης των συγχρηματοδοτούμενων προϊόντων και υπηρεσιών, της εγκυρότητας των δαπανών και της συμμόρφωσης αυτών των δαπανών και των σχετικών πράξεων προς τους κοινοτικούς και εθνικούς του κανόνες»*. Στο άρθρο αυτό καθιερώνονται επίσης οι εθνικοί «εξακριβωτές» του συστήματος αυτού. Με το άρθρο 92 του Κανονισμού 1083/2006 θεσμοθετείται για πρώτη φορά η αναστολή πληρωμών λόγω ελλείψεων στο σύστημα διαχείρισης και παρακολούθησης του προγράμματος.

2.2.3. Η δημιουργία των βασικών αρχών των ΣΔΕΠ

Στις αρχές του 2006, η Διαχειριστική Αρχή του ΚΠΣ, ξεκίνησε τη διαβούλευση για τον καθορισμό του Πλαισίου Διαχείρισης Παρακολούθησης και Ελέγχου του ΚΠΣ 2007 – 2013. Οι βασικοί άξονες της διαβούλευσης ήταν ουσιαστικά οι απαιτήσεις των νέων Κανονισμών, και συγκεκριμένα :

- Ενίσχυση της διοικητικής αποτελεσματικότητας.
- Μεγαλύτερος βαθμός υπευθυνότητας των Κρατών Μελών.
- Διευρυμένες και αυστηρότερες ελεγκτικές και δημοσιονομικές διαδικασίες.

- Αυστηρότητα του προγραμματισμού.
- Δημοσιονομική αυστηρότητα.
- Αυστηρότερος έλεγχος της τήρησης της αρχής της προσθετικότητας.
- Απαίτηση ύπαρξης πιστοποιημένων συστημάτων και μηχανισμών διαχείρισης, παρακολούθησης και ελέγχου (Κοκκινοπλίτης, 2016).

Στα μέσα του 2006, το ΥΠΟΙΟ σύναψε σύμβαση υποστήριξης της Διαχειριστικής Αρχής του ΚΠΣ και βελτίωση των Συστημάτων Διαχείρισης και Ελέγχου των ΕΠ του ΚΠΣ 2000-2006 με την ένωση εταιρειών συμβούλων ICAP.

Η μελέτη της ICAP εξειδίκευσε τις απαιτήσεις της νέας ΠΠ και πρότεινε ένα πλαίσιο κοινών αποδεκτών κανόνων που αφορούσαν στα εξής (ICAP, 2006):

- Στο θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας, όπου βασική προϋπόθεση επιβεβαίωσης διαχειριστικής επάρκειας ήταν η συμβατότητα του θεσμικού και κανονιστικού πλαισίου λειτουργίας του φορέα με το κοινοτικό δίκαιο υλοποίησης έργων.
- Στην οργανωτική δομή, όπου σημαντική παράμετρος ήταν η ύπαρξη εγκεκριμένου οργανογράμματος και εσωτερικού κανονισμού λειτουργίας, όπου θα αποτυπώνονταν οι οργανωτικές μονάδες υλοποίησης των εξής λειτουργιών:
 - Προγραμματισμού
 - Σχεδιασμού, ωρίμανσης έργων
 - Αναθέσεις συμβάσεων
 - Παρακολούθησης και διαχείρισης έργου
 - Οικονομικής διαχείρισης
 - Εσωτερικού ελέγχου και
 - Νομικής υποστήριξης
- Στην ύπαρξη εγχειριδίου διαδικασιών, όπου οι ανωτέρω διεργασίες θα αποτυπώνονταν σε οριζόντιες δραστηριότητες και θα καταγράφονταν αναλυτικά το νομικό πλαίσιο, οι δράσεις και τα πρότυπα έγγραφα, καθώς και τα αναγκαία αρχεία που ήταν απαραίτητα για την τήρηση των φακέλων των έργων.

Η μελέτη αυτή είναι ιδιαίτερα σημαντική, διότι έθεσε το γενικό πλαίσιο κριτηρίων των ΣΔΕΠ και καθόρισε το περιεχόμενο τους τόσο στη μεταβατική περίοδο, όσο και αργότερα. Τα βασικά στοιχεία της μελέτης αυτής καθορίζουν το περιεχόμενο των ΣΔΕΠ μέχρι σήμερα.

Επίσης σημαντική ήταν η εγκύκλιος της ΕΥΣΣΑΑΠ (1469/04-05-2007) και έπαιξε καθοριστικό ρόλο στη μετέπειτα πορεία διαμόρφωσης του ΣΔΕΛ. Είναι ιδιαίτερα ενδιαφέρον να εστιάσουμε

στα σημαντικότερα σημεία της για να σκιαγραφήσουμε την άποψη του ΥΠΟΙΟ για το ΣΔΕΠ. Στο έγγραφο αυτό αναφέρονται ότι (ΕΥΣΑΑΠ_1469, 2008) :

- Η αποτελεσματικότητα των ΣΔΕΛ δεν διασφαλίζεται με δράσεις κατασταλτικού χαρακτήρα.
- Οι δράσεις αυτές δεν αποτρέπουν επαναλαμβανόμενα «συστημικά» σφάλματα.
- Η επιτυχημένη υλοποίηση συνδέεται με τη γνώση των απαιτήσεων και με τη τεχνογνωσία και επάρκεια που διαθέτουν οι φορείς για να τις εφαρμόζουν.
- Η επιτυχημένη διαχείριση συνδέεται με την επαλήθευση της συμμόρφωσης των δικαιούχων στις απαιτήσεις πριν την απόφαση ένταξης.
- Η αναβάθμιση της υλοποίησης ολοκληρώνει την πληρότητα των συστημάτων ελέγχου και διασφαλίζει την επιτυχία της επικοινωνίας μεταξύ διαχείρισης και υλοποίησης.

2.2.4. Προς το πρώτο Ελληνικό Πρότυπο Διαχειριστικής Επάρκειας

Με απόφαση του ΔΣ της ΚΕΔΚΕ, στις 20-07-2007, ανατέθηκε στην ΕΕΤΑΑ η έκδοση πρότυπου εγχειριδίου διαδικασιών και τυποποιημένων εντύπων για τους ΟΤΑ α΄ βαθμού, προσαρμοσμένο στις απαιτήσεις της εγκυκλίου του ΥΠ.ΟΙ.Ο.

Τον Αύγουστο του 2007, το ΥΠ.ΟΙΚ. ανέθεσε στον ΕΛΟΤ την εκπόνηση του Ελληνικού Προτύπου Διαχείρισης Έργων (34/2007 Δελτίο Τύπου ΕΛΟΤ).

Υπό το πρίσμα των απαιτήσεων των Κανονισμών, των αποτελεσμάτων των μελετών, κυρίως της ΜΟΔ, της ICAP και της διαβούλευσης, εκδόθηκε ο Ν. 3614/2007 (ΦΕΚ 267/3.12.2007), με τον οποίο καθορίστηκε το Σύστημα Διαχείρισης και Ελέγχου του ΕΣΠΑ 2007-2013.

Στην Αιτιολογική Έκθεση του Ν. 3614/2007 και ιδιαίτερα στην αιτιολογική ανάλυση του άρθρου 22, με τίτλο «Επιβεβαίωση Διαχειριστικής Επάρκειας Δικαιούχων», επισημαίνεται ο σημαντικός ρόλος των τελικών δικαιούχων στην επιτυχία των διαρθρωτικών παραβάσεων στη χώρα. Αναφέρεται επίσης ότι το θέμα της διαχειριστικής ικανότητας και επάρκειας των δικαιούχων δεν πρέπει να αντιμετωπιστεί μόνο του, αλλά σε σχέση με τις συνολικές διορθωτικές παρεμβάσεις του ΣΔΕΛ, συμπλέοντας έτσι με την εγκύκλιο της ΕΥΣΣΑΑΠ (1469/04-05-2007). Οι οποιεσδήποτε παρεμβάσεις στο ΣΔΕΠ, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση, πρέπει να έχουν στόχο τη βελτίωση της διοικητικής ικανότητας της Δημόσιας Διοίκησης και της Αυτοδιοίκησης και ειδικότερα της ικανότητας για αποτελεσματική διαχείριση στην υλοποίηση των έργων.

Για την ενίσχυση της διοικητικής αποτελεσματικότητας και την αντιμετώπιση των προβλημάτων του εσωτερικού περιβάλλοντος των δικαιούχων προωθείται η εφαρμογή ενός εθνικού προτύπου

διοίκησης και διαχείρισης έργων. Οι δικαιούχοι θα πρέπει «να ικανοποιήσουν συγκεκριμένες οργανωτικές απαιτήσεις και να προβούν σε τυποποιημένη αποτύπωση των διαδικασιών που εφαρμόζουν για βασικές λειτουργίες τους με στόχο την αποτελεσματική έγκαιρη και αποδοτική διοίκηση και διαχείριση των έργων» (Αιτιολογική Έκθεση, 2007).

Έτσι, με το άρθρο 22 του νόμου και «με στόχο την αποτελεσματική και αποδοτική διοίκηση και διαχείριση των έργων που συγχρηματοδοτούνται από το ΕΣΠΑ...», σχεδιάζεται για πρώτη φορά στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση και Αυτοδιοίκηση, η έκδοση ενός Ελληνικού προτύπου διαχείρισης έργων, βάσει του οποίου θα επιβεβαιώνεται η διαχειριστική επάρκεια των δικαιούχων. Καθορίζεται επίσης, ως ημερομηνία επίσημης έναρξης της χρήσης του προτύπου, η 1.1.2009. Ορίζεται ακόμα ότι, τη μεταβατική περίοδο, έως την έναρξη χρήσης του προτύπου, η αρμόδια Διαχειριστική Αρχή θα πιστοποιεί τη διαχειριστική ικανότητα των δικαιούχων βάσει των κριτηρίων και της μεθοδολογίας που θα ορίσει με απόφασή του το ΥΠ.ΟΙ.Ο. Για τους φορείς που δεν μπορούν να επιβεβαιώσουν τη διαχειριστική τους επάρκεια, προβλέπεται η δυνατότητα μεταβίβασης της αρμοδιότητας υλοποίησης του έργου σε άλλον ικανό φορέα, μέσω προγραμματικής σύμβασης. Η πιστοποίηση της διαχειριστικής επάρκειας του δικαιούχου αποτελεί βασική προϋπόθεση για την ένταξη στα προγράμματα του ΕΣΠΑ.

Μια από τις προτάσεις της ΚΕΔΚΕ επί του νομοσχεδίου ήταν η εξασφάλιση της δέσμευσης του ΥΠΟΙΟ για ύπαρξη τεχνικής βοήθειας στους ΟΤΑ και κυρίως στην εκπόνηση προγραμμάτων τοπικής ανάπτυξης, στην υποστήριξη της πιστοποίησης, στην ωρίμανση των έργων και στην ενδυνάμωση της διοικητικής του ικανότητας (ΚΕΔΚΕ, 2008).

2.3. Η μεταβατική περίοδος

2.3.1. Οι βασικές απαιτήσεις του ΣΔΕΠ της μεταβατικής περιόδου

Με την ΥΑ 1258/ΕΥΣ 281/18.01.2008 και την υπ' αριθμό 4670/ΕΥΣ 551/1.2.2008 Εγκύκλιο καθορίζονται οι ελάχιστες προϋποθέσεις, καθώς και η μεθοδολογία ελέγχου, πιστοποίησης και επιβεβαίωσης της διαχειριστικής ικανότητας των δικαιούχων κατά τη μεταβατική περίοδο έως την πλήρη εφαρμογή του (1-1-2009).

Ως βασικές απαιτήσεις ορίζονται:

- Η συμβατότητα του κανονιστικού πλαισίου λειτουργίας του δικαιούχου με το κοινοτικό δίκαιο για την ανάθεση και διαχείριση δημοσίων συμβάσεων.

- Ο ορισμός υπευθύνων υπηρεσιών και αρμοδίων οργάνων για τις διαδικασίες προγραμματισμού και ωρίμανσης πράξεων, διενέργειας διαγωνισμού ανάθεσης και διαχείρισης συμβάσεων, παρακολούθησης και πιστοποίησης φυσικού αντικείμενου και οικονομικής διαχείρισης έργου.
- Η τεκμηρίωση των ανωτέρω διαδικασιών με την μορφή εγχειριδίου, που χρησιμοποιεί για την λειτουργία του ο δικαιούχος.
- Η επάρκεια της υλικοτεχνικής υποδομής που διασφαλίζει επαρκή λειτουργικότητα και ασφαλή αποθήκευση – διαχείριση πληροφοριών και αρχείων.

Η επιβεβαίωση, ανάλογα με το είδος των πράξεων που προτίθεται να αναλάβει ο δικαιούχος κατηγοριοποιείται ως εξής:

- Τύπου Α, για έργα με τεχνικό αντικείμενο, δηλαδή για δημόσια έργα υποδομής και τεχνικές μελέτες.
- Τύπου Β, για έργα χωρίς τεχνικό αντικείμενο, δηλαδή δράσεις που αφορούν προμήθειες και υπηρεσίες.
- Τύπου Γ, μόνο για εξειδικευμένες δράσεις ΕΚΤ και δράσεις με ίδια μέσα.

Η επιβεβαίωση της επάρκειας, στη φάση αυτή, γίνεται από τις Διαχειριστικές Αρχές των ΕΠ, με τις κατευθύνσεις της Εθνικής Αρχής Συντονισμού και διαρκεί έως την έναρξη του προτύπου του ΕΛΟΤ.

Την 1^η Φεβρουαρίου 2008, η Γενική Δ/ση Αναπτυξιακού Προγραμματισμού, Περιφερειακής Πολιτικής και Δημοσίων Επενδύσεων του Υπουργείου Οικονομικών έκδωσε την υπ' αριθμό 4670/ΕΥΣ/551 Εγκύκλιο με οδηγίες προς τις ΕΥΔ για την επιβεβαίωση της διαχειριστικής επάρκειας των δικαιούχων για τη μεταβατική περίοδο, μέχρι την έκδοση του προτύπου από τον ΕΛΟΤ. Η Εγκύκλιος συμπύκνωνε τις απαιτήσεις του νομικού πλαισίου. Όριζε τις τρεις κατηγορίες διαχειριστικής επάρκειας, Α', Β' και Γ' και τις τρεις βασικές απαιτήσεις που θα έπρεπε να ικανοποιούν οι δικαιούχοι, οι οποίες ήταν :

- Η επάρκεια του εφαρμοζόμενου θεσμικού κανονιστικού πλαισίου.
- Η επάρκεια της οργανωτικής δομής, δηλαδή η ύπαρξη των απαραίτητων υπηρεσιών και οργάνων του δικαιούχου και οι αντίστοιχες διαδικασίες.
- Η τεκμηρίωση των διαδικασιών διαχείρισης, δηλαδή η ύπαρξη εγχειριδίου.

2.3.2. Το ΣΔΕΠ της ΕΕΤΑΑ για τη μεταβατική περίοδο

Στο ίδιο ακριβώς πλαίσιο, στις αρχές του 2008, η ΕΕΤΑΑ ολοκλήρωσε την έκδοση ενός εγχειριδίου διαδικασιών και τυποποιημένων εντύπων για τους ΟΤΑ α' βαθμού, που της είχε

αναθέσει η ΚΕΔΚΕ τον Ιούλιο του 2007. Το πρότυπο αυτό, μαζί με μία σειρά προτάσεων, κατατέθηκε από την ΚΕΔΚΕ στο ΥΠΟΙΟ, προτείνοντας να αποτελέσει τον τρόπο επιβεβαίωσης της διαχειριστικής επάρκειας των φορέων της Τ.Α., ως τελικών δικαιούχων την ΠΠ 2007-2013, κατά τη μεταβατική περίοδο.

Βασικός στόχος του ΣΔΕΠ της ΕΕΤΑΑ ήταν, *«οι φορείς της ΤΑ να διαθέτουν κατά τεκμήριο τη διαχειριστική ικανότητα να πραγματοποιήσουν τις δράσεις και τα έργα έγκαιρα (εντός των συμφωνημένων προθεσμιών), οικονομικά (στο πλαίσιο των συμφωνημένων προϋπολογισμών), ποιοτικά (σε εναρμόνιση προς τις συμφωνημένες προδιαγραφές) και νομότυπα (σύμφωνα με τους ισχύοντες κοινοτικούς και εθνικούς κανόνες)»* (Γούπιος(1), 2008).

Στο σημείο αυτό πρέπει να επισημάνουμε ότι, τα χρονικά και οικονομικά όρια, η ποιότητα των έργων και η νομιμότητα των διαδικασιών υλοποίησης, ήταν τα σημεία καταγραφής των περισσότερων προβλημάτων των Ενδιάμεσων Αξιολογήσεων των Ε.Π. του Γ' ΚΠΣ 2000-2006.

Το Πρότυπο Διαχειριστικής Επάρκειας της ΕΕΤΑΑ εκπλήρωνε τις εξής αρχές (ΚΕΔΚΕ-ΕΕΤΑΑ, 2008) (Γούπιος(2), 2008):

- Ήταν αρκετά απλό, άμεσα εφαρμόσιμο και με ελάχιστο κόστος.
- Αποτελούσε οδηγό βελτίωσης της διαχειριστικής ικανότητας των φορέων αλλά και εφαλτήριο για γενικότερη βελτίωση της διοικητικής και επιχειρησιακής ικανότητας των ΟΤΑ.
- Δεν δημιουργούσε συνθήκες αποκλεισμού για τους φορείς που δεν μπορούσαν να επιβεβαιώσουν την ικανότητά τους.
- Αποτελούσε βάσει ανάληψης συγκεκριμένων μέτρων για την βελτίωση των αδύναμων φορέων.
- Η αξιολόγηση και η επιβεβαίωση γινόταν με προκαθορισμένες απαιτήσεις και κριτήρια.
- Κάλυπτε πλήρως τις απαιτήσεις του ΥΠΟΙΟ και το πλαίσιο απαιτήσεων του Ελληνικού Προτύπου.

Ως προς τα δομικά του χαρακτηριστικά, αποτελείτο από τέσσερις ομάδες απαιτήσεων: (α) το θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας του φορέα, (β) την ελάχιστη οργανωτική δομή, (γ) την ύπαρξη εγχειριδίου, με επαρκή τεκμηρίωση των διαδικασιών και (δ) τις ελάχιστες προϋποθέσεις υλικοτεχνικής υποδομής.

Τα κριτήρια και οι απαιτήσεις της διαχειριστικής επάρκειας των δικαιούχων κατά τη μεταβατική περίοδο, όπως διαφοροποιούνταν ανάλογα με το τύπο της επάρκειας, αποτυπώνονται στον παρακάτω πίνακα του ΣΔΕΠ της ΕΕΤΑΑ, (ΕΕΤΑΑ, 2008).

A/A	ΚΡΙΤΗΡΙΟ	ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ Α	ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ Β	ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ Γ
1. ΑΠΑΙΤΗΣΗ 1 :ΕΠΑΡΚΕΣ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΦΟΡΕΑ				
1.1	Πρόβλεψη σχετικής αρμοδιότητας υλοποίησης έργων	✓	✓	✓
1.2	Συμβατότητα θεσμικού πλαισίου με το εθνικό και κοινοτικό δίκτυο	✓	✓	✓
2. ΑΠΑΙΤΗΣΗ 2 : ΕΛΑΧΙΣΤΗ ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΗ ΔΟΜΗ				
2.1 Οργανωτική Δομή				
2.1.1	Ύπαρξη εγκεκριμένου οργανογράμματος	✓	✓	✓
2.1.2	Ύπαρξη μονάδας/οργάνου αρμόδιου για τον προγραμματισμό έργων /ενεργειών	✓	✓	✓
2.1.3	Ύπαρξη μονάδας/οργάνου αρμόδιου για το σχεδιασμό και ωρίμανση έργων	✓	✓	
2.1.4	Ύπαρξη μονάδας/οργάνου αρμόδιου για την διενέργεια διαγωνισμών και την ανάθεση – διαχείριση συμβάσεων	✓	✓	
2.1.4i.	Καθορισμός απαραίτητων οργάνων αναθέτουσας αρχής	✓	✓	
2.1.4ii	Ύπαρξη συγκροτημένης τεχνικής υπηρεσίας με την ελάχιστη στελέχωση	✓		
2.1.4iii	Ύπαρξη επαρκούς επιχειρησιακής μονάδας για την διενέργεια διαγωνισμών και ανάθεση - διαχείριση συμβάσεων		✓	
2.1.5	Ύπαρξη μονάδας/οργάνου αρμόδιου για την παρακολούθηση της υλοποίησης του έργου και την πιστοποίηση του φυσικού αντικειμένου έργων	✓	✓	✓
2.1.6	Ύπαρξη μονάδας/οργάνου αρμόδιου για την οικονομική διαχείριση των έργων	✓	✓	✓
2.1.7	Εξασφάλιση νομικής κάλυψης	✓		
2.2 Καθορισμός αρμοδιοτήτων				
2.2.1	Σαφής καθορισμός αρμοδιοτήτων των διαφόρων μονάδων /οργάνων	✓	✓	✓

A/A	ΚΡΙΤΗΡΙΟ	ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ Α	ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ Β	ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ Γ
2.2.2	Επαρκής διάκριση καθηκόντων (π.χ. μεταξύ του αρμοδίου για την πιστοποίηση φυσικού αντικειμένου και του αρμοδίου για την διεκπεραίωση των πληρωμών)	✓	✓	✓
3. ΑΠΑΙΤΗΣΗ 3 : ΕΠΑΡΚΗΣ ΤΕΚΜΗΡΙΩΣΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΩΝ(ΕΓΧΕΙΡΙΔΙΟ)				
3.1 Εγχειρίδιο διαδικασιών				
3.1.1	Ύπαρξη εγχειριδίου διαδικασιών	✓	✓	✓
3.1.2.	Χρήση τυποποιημένων εντύπων	✓	✓	✓
3.2 Προγραμματισμός έργων-ενεργειών				
3.2.1	Διαδικασία κατάρτισης ετήσιου προγράμματος	✓	✓	
3.2.2	Διαδικασία επανεξέτασης ετήσιου προγράμματος και πιθανής αναθεώρησής του	✓		
3.3 Σχεδιασμός και ωρίμανση έργων				
3.3.1	Διαδικασία καθορισμού απαιτήσεων σχεδιασμού και ωρίμανσης έργων	✓		
3.3.2	Διαδικασίες διασφάλισης απαιτούμενων πόρων για την ωρίμανση και υλοποίηση του έργου	✓	✓	
3.3.3	Διαδικασίες σχεδιασμού - προγραμματισμού των απαιτούμενων μελετών	✓	✓	
3.3.4	Διαδικασίες διασφάλισης απαιτούμενων αδειοδοτήσεων – κυριότητας ακινήτων κ.α.	✓	✓	
3.4 Διενέργεια διαγωνισμού, ανάθεση σύμβασης /επιλογή ωφελουμένων				
3.4.1	Διαδικασία προετοιμασίας και διενέργειας διαγωνισμού	✓	✓	
3.4.2	Διαδικασίας αξιολόγησης προσφορών / ωφελουμένων	✓	✓	
3.4.3	Διαδικασία χειρισμού ενστάσεων	✓	✓	
3.4.4	Διαδικασία υπογραφής σύμβασης – /επιλογής ωφελουμένων, ολοκλήρωσης διαγωνισμού	✓	✓	

A/A	ΚΡΙΤΗΡΙΟ	ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ Α	ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ Β	ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ Γ
3.5	Παρακολούθηση έργου, πιστοποίηση φυσικού αντικειμένου			
<i>3.5α Παρακολούθηση και διαχείριση έργου</i>				
3.5.1	Σχέδιο υλοποίησης έργου	✓	✓	
3.5.2	Έλεγχος προόδου του έργου και παρακολούθηση χρονοδιαγράμματος	✓	✓	✓
3.5.3	Διαχείριση προβλημάτων και αλλαγών (τροποποιήσεις συμβάσεων, τεχνικών δελτίων κ.α.)	✓	✓	
3.5.4	Διαχείριση ποιότητας τεχνικών έργων (μετρήσεις, έλεγχοι υλικών κ.α.)	✓		
3.5.5	Διαχείριση εγγράφων	✓	✓	✓
<i>3.5β Έλεγχος και παραλαβή φυσικού αντικειμένου</i>				
3.5.6	Διαδικασία πιστοποίησης φυσικού αντικειμένου	✓	✓	✓
3.5.7	Διαδικασία ελέγχου τήρησης λοιπών υποχρεώσεων αναδόχου	✓	✓	✓
<i>3.5γ Ενημέρωση Διαχειριστικής Αρχής</i>				
3.5.8	Κατάρτιση και υποβολή εκθέσεων και αναφορών	✓	✓	✓
3.5.9	Επικοινωνία και ενημέρωση διαχειριστικής αρχής	✓	✓	✓
3.6	Οικονομική Διαχείριση έργου			
3.6.1	Διαδικασίες τήρησης υποχρεώσεων συγχρηματοδοτούμενου έργου (τήρηση ξεχωριστής λογιστικής μερίδας ανά συγχρηματοδοτούμενη πράξη, καθορισμός επιλέξιμων δαπανών κ.α.)	✓	✓	✓
3.6.2	Διαδικασία διεκπεραίωσης πληρωμών	✓	✓	✓
3.6.3	Διαδικασία τήρησης λογιστικού συστήματος / σχεδίου	✓	✓	✓

A/A	ΚΡΙΤΗΡΙΟ	ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ Α	ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ Β	ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ Γ
3.7	Διαδικασίες παρακολούθησης και τήρησης ισχύουσας νομοθεσίας			
3.7.1	Διαδικασία παρακολούθησης της ισχύουσας νομοθεσίας	✓		
3.7.2	Διαδικασία παροχής νομικής υποστήριξης	✓	✓	✓
4.	ΑΠΑΙΤΗΣΗ 4 : ΕΛΑΧΙΣΤΕΣ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΥΛΙΚΟΤΕΧΝΙΚΗΣ ΥΠΟΔΟΜΗΣ			
4.1	Μηχανογραφημένη οικονομική διαχείριση	✓	✓	✓
4.1.α	Τήρηση λογιστικού σχεδίου όπου προβλέπεται από τη νομοθεσία	✓	✓	
4.2	Ηλεκτρονική παρακολούθηση έργων	✓	✓	
4.3	Ηλεκτρονική διασύνδεση με βάσεις πληροφοριών	✓	✓	
4.4	Βιβλιοθήκη με το ισχύον θεσμικό πλαίσιο, πρότυπα τεύχη, υπάρχοντες οδηγοί (ηλεκτρονική ή μη)	✓	✓	
4.5	Τεχνική υποστήριξη υποδομής	✓	✓	
4.6	Χώροι / τρόποι ασφαλούς τήρησης – φύλαξης πληροφοριών	✓	✓	✓

Σχεδιάγραμμα 2.1.: Το Σύστημα Διαχειριστικής Επάρκειας της ΕΕΤΑΑ για τη μεταβατική περίοδο (Πηγή : ΕΕΤΑΑ)

Η πιστοποίηση της διαχειριστικής επάρκειας κατά τη μεταβατική περίοδο γινόταν από τις ΕΥΔ των αντίστοιχων ΕΠ. Η ΕΥΔ εξέταζε τη πληρότητα των φακέλων και αξιολογούσε το περιεχόμενο των συμπληρωμένων εντύπων. Μπορούσε να αποδεχθεί τυπικές ελλείψεις οι οποίες δεν επηρέαζαν ουσιαστικά τη διαχειριστική ικανότητα του φορέα. Μετά από επιτόπιο έλεγχο του φορέα, αποφαινόταν θετικά ή αρνητικά για τη διαχειριστική ικανότητα του δικαιούχου. Φορείς που δεν ήταν δυνατόν να πιστοποιηθούν μπορούσαν να μεταβιβάσουν την αρμοδιότητα υλοποίησης του έργου σε άλλους με επιβεβαιωμένη διαχειριστική επάρκεια.

Πέρα από τον κανονιστικό του χαρακτήρα, ο σχεδιασμός του συστήματος της ΕΕΤΑΑ βασίστηκε στις αρχές της ΔΟΠ και στην αρχή ότι, οποιοδήποτε σύστημα επιβεβαίωσης της διαχειριστικής επάρκειας πρέπει να διέπεται από τη λογική και τη φιλοσοφία της προώθησης της διαρκούς βελτίωσης της διαχειριστικής ικανότητας των δικαιούχων (Γούπιος(2), 2008).

2.4. Το πρότυπο ΕΛΟΤ 1429:2008

Τον Αύγουστο του 2007, το ΥΠΟΙΚ ανέθεσε στον ΕΛΟΤ την έκδοση του Ελληνικού Προτύπου Διαχείρισης Έργων (34/2007 Δελτίο Τύπου ΕΛΟΤ). Το Σχέδιο του Προτύπου, αφού εγκρίθηκε από την Τεχνική Επιτροπή ΕΛΟΤ/ΤΕ 95, στις 11/4/2008, τέθηκε σε δημόσια διαβούλευση και εκδόθηκε τελικά στις 7/8/2008 με το διακριτικό τίτλο: ΕΛΟΤ 1429:2008 «Διαχειριστική Επάρκεια Οργανισμών για την Υλοποίηση Έργων Δημόσιου Χαρακτήρα – Απαιτήσεις». Πλαισιώθηκε από τρεις συμπληρωματικούς οδηγούς εφαρμογής : τον ΕΛΟΤ 1431-1, που αφορούσε την υλοποίηση τεχνικών έργων, τον ΕΛΟΤ 1431-2, για τις δημόσιες συμβάσεις προμηθειών και υπηρεσιών και τον ΕΛΟΤ 1431 – 3, για υλοποίηση δράσεων με ίδια μέσα. Ως ημερομηνία εφαρμογής του είχε ήδη οριστεί η 1/1/2009 (ΕΛΟΤ_1429, 2008).

Το πρότυπο ΕΛΟΤ 1429:2008, εγκρίθηκε και καθιερώθηκε ως υποχρεωτικό για τους δυνητικούς δικαιούχους του, ΕΣΠΑ βάσει της ΚΥΑ 43101/ΕΥΘΥ2038/09 (ΦΕΚ 1914 Β/8-9-2009).

2.4.1. Το Πρότυπο Διαχειριστικής Επάρκειας ΕΛΟΤ 1429:2008

Το Πρότυπο ΕΛΟΤ 1429:2008 περιγράφει ένα κλασσικό Σύστημα Διαχειριστικής Επάρκειας (ΣΔΕΠ). Καθορίζει τις απαιτήσεις που πρέπει να ικανοποιούν οι οργανισμοί/φορείς, ώστε να αποδεικνύουν την ικανότητά τους στην υλοποίηση έργων δημόσιου χαρακτήρα. Στόχος του ΕΛΟΤ 1429:2008 ήταν να συμβάλλει στην *«αναβάθμιση της διαχειριστικής επάρκειας των οργανισμών μέσω της συνεχούς βελτίωσης των επιδόσεων στη λειτουργία και τον έλεγχο των διεργασιών τους»* (ΕΛΟΤ_1429, 2008).

Σύμφωνα με το Πρότυπο του ΕΛΟΤ 1429:2008, ως Διαχειριστική Επάρκεια του οργανισμού, ορίζεται η ικανότητα του να υλοποιεί έργα και να βελτιώνει τις επιδόσεις του. Η βελτίωση της διαχείρισης έργων συντελείται με τη βελτίωση της λειτουργίας και του ελέγχου των διεργασιών του οργανισμού. Το Σύστημα Διαχειριστικής Επάρκειας (ΣΔΕΠ) είναι ένα σύνολο διεργασιών για τη διασφάλιση και βελτίωση/αναβάθμιση της ικανότητας υλοποίησης έργων. Επιβεβαίωση της Διαχειριστικής Επάρκειας είναι η επαλήθευση, μέσω της παροχής αποδεικτικών στοιχείων, ότι ο οργανισμός έχει την ικανότητα να υλοποιεί έργα με επαρκή αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα. Ιδιαίτερη σημασία στο Πρότυπο ΕΛΟΤ 1429:2008, έχουν η έννοια της «διεργασίας», που αποτελεί ένα σύνολο αλληλένδετων δραστηριοτήτων που μετασχηματίζουν εισερχόμενα (εισροές) σε εκροές με συγκεκριμένα αποτελέσματα, με σκοπό τη προσθήκη αξίας και η έννοια της «διαδικασίας», που είναι ο καθορισμένος τρόπος για την εκτέλεση μιας διεργασίας (ΕΛΟΤ_1429, 2008).

Το Πρότυπο, όπως όλα τα συστήματα ποιότητας και διαχείρισης έργου, αποδίδει ιδιαίτερη σημασία στα εγχειρίδια διαδικασιών και στη τυποποίησή των λειτουργιών, ενισχύοντας την αξία των «διεργασιών» και των «διαδικασιών» στη διασφάλιση της επάρκειας και της ικανότητας υλοποίησης έργων. Ως ένα τυπικό ΣΔΕΠ, αποτελείται από εγχειρίδιο διαδικασιών και εγχειρίδιο ΣΔΕΠ, οδηγίες εργασίας, τυποποιημένα έγγραφα και αρχεία. Με τα έγγραφα αυτά τεκμηριώνονται όσα εφαρμόζει ο φορέας στις φάσεις διαχείρισης έργων (Λεώπουλος, 2008).

Ο σχεδιασμός και η εφαρμογή του ΣΔΕΠ εξαρτάται από το μέγεθος, τη δομή, τις ανάγκες και τους στόχους του οργανισμού. Είναι ευέλικτο και προσαρμόσιμο και δεν αποσκοπεί στην «ομοιομορφία της δομής ή της τεκμηρίωσης». Παράλληλα, σε περίπτωση αδυναμιών και ελλείψεων, δίνεται η δυνατότητα υποστήριξης του οργανισμού από άλλον, για ορισμένες μη βασικές λειτουργίες του, με τρόπο που θα διασφαλίζεται η αποτελεσματικότητα και ο έλεγχος αυτών των λειτουργιών (ΕΛΟΤ_1429, 2008).

Ο τελικός στόχος του Προτύπου ΕΛΟΤ 1429:2008 ήταν, μέσω της διασφάλισης της ικανότητας υλοποίησης και διαχείρισης έργων με αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα, να δημιουργηθεί αίσθημα εμπιστοσύνης τόσο στον οργανισμό, όσο και στα ενδιαφερόμενα μέρη (ΕΥΔ και κατ' επέκταση των Εθνικών και Ευρωπαϊκών φορέων), για τον τρόπο υλοποίησης και ικανοποίησης των απαιτήσεων και των στόχων του έργου (ΕΛΟΤ_1429, 2008), (Γρηγορόπουλος, 2009).

2.4.2. Οι θεωρητικές του βάσεις

Σύμφωνα με βιβλιογραφία που παρατίθεται στο τέλος του Προτύπου και σύμφωνα με τους Φιτσιλή Π. και Χαλάτση Θ. (Fitsilis_P_et_all, 2008), (Φιτσιλής.Π._Χαλάτσης.Θ., 2012) το Πρότυπο ΕΛΟΤ 1429:2008 βασίστηκε :

- Στα μοντέλα διαχειριστικής ωριμότητα/ικανότητας οργανισμών, όπως το CMMI.
- Στα πρότυπα διαχείρισης έργων PMBoK., ICB και BS 6079.
- Στις διεθνείς προδιαγραφές και στους οδηγούς του ISO 1006.
- Στις καλές πρακτικές διαχείρισης δημοσίων συμβάσεων της Κυπριακής Δημοκρατίας (Κυπριακή_Δημοκρατία, 2008) και στον οδηγό διαχείρισης έργων της Πολιτείας της Νέας Υόρκης.

2.4.3. Η δομή του

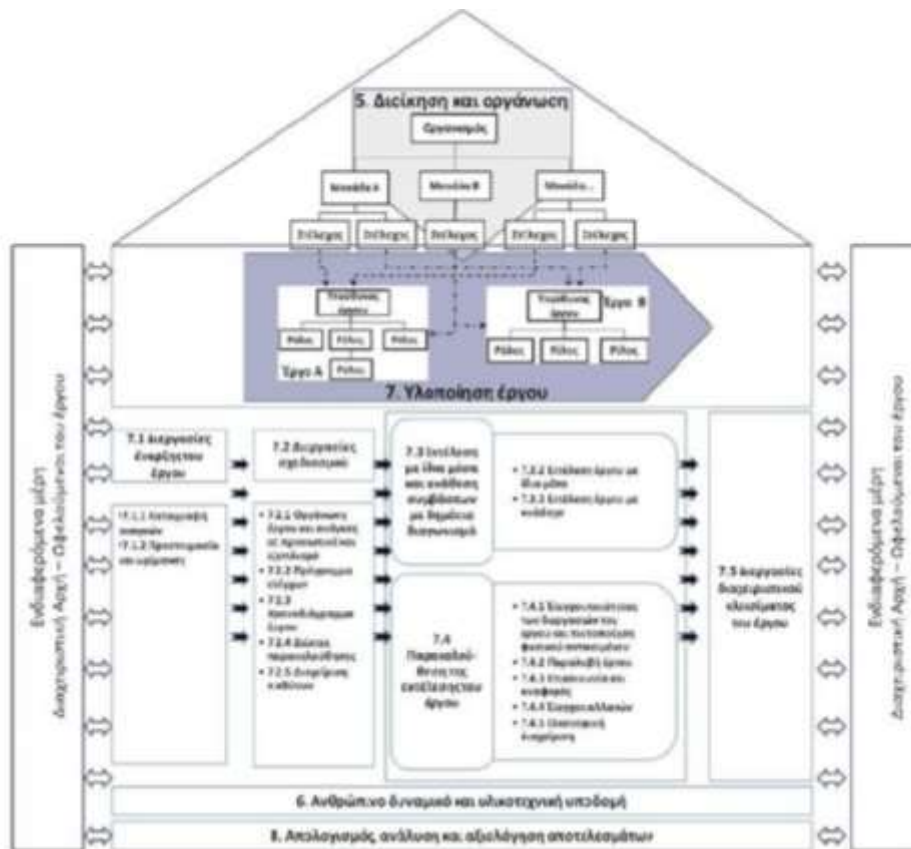
Το Πρότυπο περιλαμβάνει οκτώ κεφάλαια (ΕΛΟΤ_1429, 2008). Τα τρία πρώτα μας εισάγουν στις βασικές έννοιες και τη γενική λειτουργία του Προτύπου και περιλαμβάνουν (α) την εισαγωγή, (β) τις τυποποιητικές παραπομπές και (γ) τους όρους και ορισμούς. Στα υπόλοιπα αναλύονται οι απαιτήσεις που θα πρέπει να ικανοποιεί και να συμμορφώνεται ο φορέας, ώστε να μπορεί να

πιστοποιήσει τη διαχειριστική του ικανότητα. Το τέταρτο αφορά το «Σύστημα Διαχειριστικής Επάρκειας» και παρουσιάζει τις απαιτήσεις και την τεκμηρίωση. Το πέμπτο, αναλύει τις διεργασίες της «Διοίκησης και της Οργάνωσης», δίνοντας μεγάλη σημασία στη «δέσμευση της διοίκησης» για τη διασφάλιση της διαχειριστικής επάρκειας και τη συνεχή βελτίωση. Αναλύονται επίσης η οργάνωση και η απαίτηση ανασκόπησης του συστήματος. Στο έκτο κεφάλαιο παρουσιάζονται οι απαιτήσεις στο ανθρώπινο δυναμικό και στην υλικοτεχνική υποδομή. Το έβδομο κεφάλαιο είναι το πιο σημαντικό για τον επιχειρησιακό σχεδιασμό και αφορά τις διεργασίες «Υλοποίησης Έργου» οι οποίες ορίζονται σε :

- Διεργασίες έναρξης του έργου.
- Διεργασίες σχεδιασμού.
- Διεργασίες εκτέλεσης του έργου.
- Διεργασίες παρακολούθησης της εκτέλεσης του έργου.
- Διεργασίες διαχειριστικού κλεισίματος του έργου.

Οι διεργασίες αυτές εξειδικεύονται σε ανάλογες διαδικασίες οι οποίες πρέπει να καλύπτουν (ΕΛΟΤ_1429, 2008) (Fitsilis_P_et_all, 2008):

- Τον προγραμματισμό των έργων.
- Τον σχεδιασμό και την ωρίμανση των έργων.
- Τη διενέργεια διαγωνισμού και ανάθεσης της σύμβασης.
- Την παρακολούθηση και διαχείριση του έργου και της σύμβασης.
- Την πιστοποίηση της ολοκλήρωσης του φυσικού αντικειμένου.
- Την οικονομική διαχείριση.



Σχεδιάγραμμα 2.2. : Η δομή του ΕΛΟΤ 1429:2008

Πηγή : Πρότυπο ΕΛΟΤ 1429:2008

Τέλος, στο όγδοο κεφάλαιο αναλύονται οι διεργασίες του «Απολογισμού, της Ανάλυσης και της Αξιολόγησης των Αποτελεσμάτων». Τα σημαντικότερα σημεία του κεφαλαίου αυτού αφορούν τις «εσωτερικές επιθεωρήσεις», τους «εξωτερικούς ελέγχους» και τη χρήση του απολογισμού για τη μελλοντική βελτίωση του Συστήματος, των διεργασιών και διαδικασιών και τελικά του οργανισμού.

2.4.4. Η τεκμηρίωση του

Το Πρότυπο ΕΛΟΤ 1429 2008, παρά το γεγονός ότι βασίστηκε στο Πρότυπο Διαχείρισης Έργων BSI 6079-4, το οποίο δεν αφορούσε πιστοποίηση διαχειριστικής ικανότητας, αλλά έδινε μόνο οδηγίες, σχεδιάστηκε για να παρέχει πιστοποίηση διαχειριστικής ικανότητας μέσω της «επαλήθευσης της εφαρμογής του με αντικειμενικά κριτήρια» (ΕΛΟΤ_1429, 2008). Έτσι αποτέλεσε το πρώτο Ελληνικό πρότυπο διασφάλισης και πιστοποίησης ποιότητας στη Δημόσια Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση, εξειδικευμένο στην ικανότητα διαχείρισης και υλοποίησης έργων και συγχρηματοδοτούμενων δράσεων.

Ακολούθησε τον κλασικό τρόπο τεκμηρίωσης των Συστημάτων Διαχειριστικής Επάρκειας και περιλαμβάνει (ΕΛΟΤ_1429, 2008):

- Τη δέσμευση του οργανισμού για την ανάπτυξη και εφαρμογή του Συστήματος.
- Το Εγχειρίδιο του ΣΔΕΠ.
- Την περιγραφή του τρόπου εκτέλεσης των δραστηριοτήτων και των ορίων ευθύνης, για την αποφυγή της διάχυσης των ευθυνών.
- Τα απαραίτητα έγγραφα για την ανάπτυξη, την εφαρμογή και τον έλεγχο των διεργασιών. Δηλαδή, κανονιστικές απαιτήσεις, πρότυπα, προδιαγραφές, οδηγίες εργασίας και τυποποιημένα έντυπα.
- Τα αρχεία, που επαληθεύουν την εφαρμογή και τα αποτελέσματα των διεργασιών, των δραστηριοτήτων και των ενεργειών και αποτελούν απόδειξη της υιοθέτησης και λειτουργίας του ΣΔΕΠ.

Υπεύθυνοι για την τελική πιστοποίηση της διαχειριστικής ικανότητας των δικαιούχων ήταν ειδικοί φορείς πιστοποίησης, αδειοδοτημένοι και πιστοποιημένοι από το Εθνικό Σύστημα Διαπίστευσης¹³.

2.4.5. Τα αναμενόμενα αποτελέσματα

Η έκδοση του Προτύπου ΕΛΟΤ 1429 : 2008 αποσκοπούσε στη δημιουργία ενός ΣΔΕΠ μέσω του οποίου αφενός οι οργανισμοί θα μπορούσαν να πιστοποιήσουν (αποδείξουν) την ικανότητά τους να υλοποιούν έργα δημόσιου χαρακτήρα (μέσω της αποδεδειγμένης συμμόρφωσης με τις απαιτήσεις), αφετέρου, να αναβαθμίσουν τη διαχειριστική τους επάρκειας μέσω «της συνεχούς βελτίωσης των επιδόσεων στη λειτουργία και τον έλεγχο των διεργασιών τους» (ΕΛΟΤ_1429, 2008).

Οι ακαδημαϊκοί κύκλοι υποδέχθηκαν θετικά το Πρότυπο ΕΛΟΤ 1429 αναγνωρίζοντας ότι (Fitsilis_P_et_all, 2008):

- Η διαχείριση έργου είναι μια συγκεκριμένη περιοχή γνώσης που απαιτεί την εφαρμογή των γνώσεων, δεξιοτήτων, εργαλείων και τεχνικών.
- Αυτό πρέπει να γίνεται από εξειδικευμένο προσωπικό που έχει επαρκείς ικανότητες.
- Το μοντέλο διαδικασιών πρέπει να καλύπτει όλες τις φάσεις του κύκλου ζωής του έργου.
- Είναι υποχρέωση κάθε φορέα να έχει έγκυρο, ενημερωμένο και καλά τεκμηριωμένο σχέδιο διαχείρισης του έργου.
- Είναι απαραίτητη η χρήση δεικτών.

¹³ Το ΕΣΥΔ αδειοδοτεί φορείς αξιολόγησης οι οποίοι θα αποδείκνυαν τη συμμόρφωσή τους με την τεχνική προδιαγραφή ΕΛΟΤ 1432:2008.

- Οι οργανισμοί θα πρέπει να συλλέγουν δεδομένα προκειμένου να μετρήσουν και να βελτιώσουν τις επιδόσεις τους.

Σύμφωνα με τον Γρηγορόπουλο (2009), τα αναμενόμενα οφέλη από τη χρήση του Προτύπου θα είναι:

- Η χρηστή διοίκηση.
- Η προάσπιση δημοσίου συμφέροντος.
- Η βέλτιστη αξιοποίηση των πόρων.
- Η εμπιστοσύνη των πολιτικών στην ορθολογική διαχείριση των πόρων.
- Η καθιέρωση της διοίκησης στόχων και ποιότητας.
- Η βελτίωση των επιχειρησιακών και εσωτερικών λειτουργιών των οργανισμών
- Η εκτέλεση έργων εντός ποιοτικών προδιαγραφών, του προϋπολογισμού και του χρονοδιαγράμματος.
- Η αντιμετώπιση αιτιών προβλημάτων και αστοχιών.
- Η αποτελεσματική συνεργασία όλων των εμπλεκόμενων φορέων.
- Η δημιουργία στελεχών υψηλών προσόντων.

Η TÜV AUSTRIA HELLAS, εστιάζει σε ορισμένα οφέλη όπως, (TÜV_AUSTRIA_HELLAS, 2009) :

- Στην τεκμηρίωση και εμπιστοσύνη της Διοικητικής Ικανότητας των φορέων.
- Στη συμμόρφωση με τις Κοινοτικές και Εθνικές απαιτήσεις.
- Στην πιστοποιημένη ικανότητα διαχείρισης και υλοποίησης των συγχρηματοδοτούμενων έργων.
- Στην επάρκεια διατιθέμενων πόρων και υλικοτεχνικής υποδομής.
- Στην αποδοτική, αποτελεσματική και ποιοτική υλοποίηση και διαχείριση των έργων.
- Στη συνεχή αξιολόγηση των οργανωτικών σχημάτων διαχείρισης και εκτέλεσης έργων.
- Στην πρόληψη έναντι των ελέγχων των αρμόδιων εθνικών και ευρωπαϊκών ελεγκτικών όργανα.

2.5. Η μετά Προτύπου ΕΛΟΤ εποχή

Παρά τον αρχικό ενθουσιασμό, κυρίως από την ακαδημαϊκή κοινότητα, το ΤΕΕ και τις ΕΥΔ, η τυπικότητα του Προτύπου, το υψηλό κόστος, η αίσθηση του ελέγχου, η έλλειψη κουλτούρας διαχείρισης ποιότητας και γενικότερα η «αντίσταση στην αλλαγή» και η αδυναμία των ΟΤΑ να

ανταποκριθούν στις απαιτήσεις σε σύντομο χρονικό διάστημα, οδήγησαν στη δημιουργία ενός ισχυρού ρεύματος αρνητικής κριτικής, κυρίως από το χώρο της ΤΑ. Είναι σημαντικό το γεγονός ότι είχε προηγηθεί το ΣΔΕΠ της μεταβατικής περιόδου, από την ΕΕΤΑΑ, το οποίο ουσιαστικά αποτέλεσε μέτρο σύγκρισης κι έτσι το Πρότυπο ΕΛΟΤ 1429:2008 χαρακτηρίστηκε δύσκολο, πολύπλοκο και γραφειοκρατικό. Με την αλλαγή του κυβερνητικού σχήματος, τον Οκτώβριο 2009 και με τον Ν. 3840/2010, επήλθε και η άρση της υποχρεωτικότητας της χρήσης του ΕΛΟΤ 1429:2008 ως πρότυπο πιστοποίησης της διαχειριστικής επάρκειας των φορέων.

Με την παράγραφο 11 του άρθρου 10 του νόμου, οι αρμόδιες ΕΥΔ ορίζονται ως φορείς επιβεβαίωσης της διαχειριστικής επάρκειας. Για την πιστοποίησή τους οι δικαιούχοι θα πρέπει να εφαρμόζουν σύστημα τεκμηρίωσης διαδικασιών για τις λειτουργίες του προγραμματισμού, της ανάθεσης και διαχείρισης συμβάσεων, της παρακολούθησης και πιστοποίησης φυσικού αντικειμένου και της οικονομικής διαχείρισης. Με Υπουργική απόφαση θα καθορίζονταν ειδικές ρυθμίσεις επιβεβαίωσης για τις μικρές νησιωτικές, τις ορεινές και μειονεκτικές περιοχές. Έτσι, σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση του νόμου, «... επιτυγχάνεται η απλοποίηση του συστήματος επιβεβαίωσης της διαχειριστικής επάρκειας των δικαιούχων και αποφεύγονται περαιτέρω καθυστερήσεις» (Αιτιολογική Έκθεση, 2010, p. 4). Με τη λακωνική αυτή φράση της Αιτιολογικής Έκθεσης, η χρήση του Πρότυπου ΕΛΟΤ 1429:2008 γίνεται τυπικά προαιρετική και ουσιαστικά ανενεργή.

Με τις ΥΑ 22867/ΕΥΘΥ 984 (ΦΕΚ 792/Β/2010), ΥΑ 25549 /ΕΥΘΥ /1305 (ΦΕΚ 1412/Β/2011) και την ΥΑ 45927/ΕΥΘΥ 2092 (ΦΕΚ 2553/Β/2011), κατ' εφαρμογή του Ν.3840/2010, καθορίζονται οι βασικές αρχές του νέου συστήματος πιστοποίησης της διαχειριστικής επάρκειας και διάφορες διαδικαστικές λεπτομέρειες. Στην τελική του μορφή και με ελάχιστες αλλαγές, μοιάζει στο ΣΔΕΠ της μεταβατικής περιόδου της ΕΕΤΑΑ (Αρβανίτης, 2010).

Οι βασικές απαιτήσεις ήταν σύμφωνες με την εγκύκλιο του ΥΠΟΙΟ και ίδιες με το Σύστημα της ΕΕΤΑΑ, δηλαδή:

- Η συμβατότητα του κανονιστικού πλαισίου λειτουργίας του δικαιούχου με το κοινοτικό και εθνικό πλαίσιο για την ανάθεση και υλοποίηση δημοσίων συμβάσεων.
- Ο ορισμός υπηρεσιών και υπευθύνων για τις διαδικασίες προγραμματισμού, ανάθεσης/ διαχείρισης συμβάσεων, παρακολούθησης και πιστοποίησης του φυσικού αντικειμένου και οικονομικής διαχείρισης έργου.
- Η τεκμηρίωση των διαδικασιών μέσω εγχειριδίου.
- Η υλικοτεχνική υποδομή του δικαιούχου, ικανή διασφαλίζει λειτουργικότητα, ασφαλή αποθήκευση και διαχείριση πληροφοριών και αρχείων.

Διατηρήθηκαν οι τρεις τύποι διαχειριστικής επάρκειας ανάλογα με το είδος των πράξεων : τύπος Α, για πράξεις με τεχνικό αντικείμενο, όπως τεχνικά έργα και μελέτες, τύπος Β, για συμβάσεις προμηθειών ή/και υπηρεσιών και τύπου Γ, για δράσεις που υλοποιούνται με ίδια μέσα χωρίς τεχνικό αντικείμενο.

Η πιστοποίηση γινόταν πλέον από τις ΕΥΔ, με την έκδοση ειδικού εγγράφου επιβεβαίωσης, μετά από πρόσκληση, αίτηση και διοικητικό και επιτόπιο έλεγχο.

Στις 10-12-2009, με αριθμό πρωτοκόλλου 2428, κατατέθηκε στη Βουλή ερώτηση του Βουλευτή Κωστή Μουσουρούλη για τη κατάργηση του Εθνικού Προτύπου ΕΛΟΤ 1429:2008. Στο κείμενο τονίζεται ότι με τη καθιέρωση ενός συστήματος βασισμένου στις σύγχρονες επιστημονικές διεθνείς πρακτικές Διαχείρισης Έργων έγινε μια προσπάθεια εξ ορθολογισμού των χρόνιων προβλημάτων και αδυναμιών της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης. Αναφέρει επίσης ότι η πιστοποίηση δεν πρέπει να είναι τυπική, αλλά να έχει στόχο τη βελτίωση των συστημάτων και της οργάνωσης των Δικαιούχων, εισάγοντας την επιχειρησιακή αντίληψη στη Δημόσια Διοίκηση.

2.6. Τα προβλήματα ενσωμάτωσης του ΣΔΕΠ στους ΟΤΑ

Η εφαρμογή του ΣΔΕΠ στην ΤΑ, παρά το γεγονός ότι προσαρμόστηκε και διαμορφώθηκε τελικά στις υποτιθέμενες δυνατότητές της, δεν ήταν εύκολη για δύο βασικούς λόγους. Πρώτον, διότι συνέπεσε με τη διοικητική μεταρρύθμιση και την εφαρμογή του Καλλικράτη (Ν. 3852/2010), που επέφερε αλλαγές στις δομές, στο σύστημα διακυβέρνησης και στις λειτουργίες των ΟΤΑ και δεύτερον, διότι οι παγιωμένες δομές και αντιλήψεις, σε συνδυασμό με την έλλειψη γνώσης και το δαιδαλώδες νομικό πλαίσιο, δημιούργησαν ισχυρή αντίσταση στις απαραίτητες οργανωσιακές και λειτουργικές αλλαγές.

Σύμφωνα με τον Παπαθεοδώρου¹⁴ (2009), η εφαρμογή του ΣΔΕΠ στη Δημόσια Διοίκηση και στους ΟΤΑ συνάντησε δύο κατηγορίες εμποδίων. Η πρώτη αφορούσε τις διαρθρωτικές αδυναμίες, όπως η πολυνομία, η έλλειψη εφαρμογής μάλιστα, ο κατακερματισμός της οργάνωσης, το χαμηλό επίπεδο ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, η έλλειψη σύγχρονων συστημάτων διαχείρισης και η διαφθορά. Η δεύτερη κατηγορία σχετιζόταν με το εσωτερικό περιβάλλον των ΟΤΑ. Η έλλειψη συνεργασίας των οργανωτικών μονάδων αλλά και των τμημάτων στην ίδια διεύθυνση, η άρνηση μεταφοράς της γνώσης και της εμπειρίας των υψηλόβαθμων στελεχών, η αδυναμία μεταφοράς των λειτουργιών σε αναλυτικό κείμενο διαδικασιών (εγχειρίδιο), η δυσκολία

¹⁴ Στέλεχος της Περιφέρειας Δυτικής Ελλάδας, Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης

προσαρμογής στις απαιτήσεις του ΣΔΕΠ, ο εφησυχασμός των εργαζομένων λόγω της ολοκλήρωσης των διαδικασιών πιστοποίησης με ανάθεση σε εξωτερικούς συνεργάτες και τέλος η έμπρακτη διαπίστωση του χάσματος ανάμεσα στις απαιτήσεις του ΣΔΕΠ και της πραγματικής λειτουργίας των ΟΤΑ, οδήγησαν στην αναγκαστική και τυπική υιοθέτηση ενός απλοποιημένου ΣΔΕΠ χωρίς προστιθέμενη αξία.

Ένας από τους σημαντικότερους παράγοντες επιτυχίας ενός συστήματος διαχείρισης ποιότητας, όπως είδαμε και στο θεωρητικό μέρος της μελέτης, είναι η αναδιοργάνωση που απαιτείται για την υποστήριξη του συστήματος και των διεργασιών του. Στη Μελέτη των ΕΕΤΑΑ και ΙΤΑ (2006) αναδεικνύεται η οργανωτική στατικότητα των ΟΤΑ και η μη ευέλικτη κατανομή των αρμοδιοτήτων, που δημιουργεί σοβαρά προβλήματα στις συνεργασίες και στο συντονισμό των λειτουργιών¹⁵, με αποτέλεσμα τη δυσκολία αναδιοργάνωσης και προσαρμογής των δομών στις απαιτήσεις διαχείρισης και υλοποίησης των έργων.

Στη μελέτη των Φιτσιλή και Χαλάτση (2012), διαπιστώνεται ότι βασικοί ανασταλτικοί παράγοντες στην εφαρμογή του ΣΔΕΠ στους ΟΤΑ είναι η έλλειψη γνώσεων και εκπαίδευσης των στελεχών σε θέματα διαχείρισης έργων, η έλλειψη συνεργασίας ανάμεσα στις οργανωτικές μονάδες και η μη δέσμευση και υποστήριξη της ανώτερης διοίκησης για τη βελτίωση της διαχειριστικής ικανότητας και ωριμότητας.

2.7. Αριθμητικά στοιχεία των ΟΤΑ σχετικά με τη Διαχειριστική Επάρκεια

Σύμφωνα με μελέτη της ΕΕΤΑΑ, που έγινε στις αρχές του 2014, μερικά από τα ποσοτικά στοιχεία των ΟΤΑ, που έχουν άμεση σχέση με τη διαχειριστική τους ικανότητα, έχουν διαμορφωθεί ως εξής:

- Κατανομή του τακτικού προσωπικού σε σχέση με το εκπαιδευτικό επίπεδο:
 - ΠΕ 18%
 - ΤΕ 10%
 - ΔΕ 41 %
 - ΥΕ 31 %
- Δήμοι με δημοσιευμένο ΟΕΥ 93%, του συνόλου των Δήμων της Ελλάδος.
- Δήμοι με Τεχνική Υπηρεσία 91%, του συνόλου των Δήμων της Ελλάδος.

¹⁵ Η μελέτη της ΕΕΤΑΑ : «Οδηγός προσαρμογής των ΟΕΥ», διαπιστώνει πρόβλημα συντονισμού σε διεργασίες που απαιτούν συνεργασία περισσότερων των δύο υπηρεσιών.

- Δήμοι με Διαχειριστική Επάρκεια, τύπου Α', 84%, του συνόλου των Δήμων της Ελλάδος.
 - Δήμοι με Διαχειριστική Επάρκεια, τύπου Β', 83%, του συνόλου των Δήμων της Ελλάδος.
- Από τα αριθμητικά στοιχεία της ΕΕΤΑΑ παρατηρούμε ότι μετά το τέλος της ΠΠ 2007-2013 ένας μεγάλος αριθμός Δήμων (83% - 84%) έχουν πιστοποιηθεί ως προς τη διαχειριστική τους επάρκεια για τεχνικά έργα και προμήθειες/υπηρεσίες.

Ένα ποσοστό 8% από τους Δήμους που έχει Τεχνική Υπηρεσία, δεν έχει διαχειριστική επάρκεια για τεχνικά έργα.

Ο αριθμός του προσωπικού με πανεπιστημιακή και τεχνολογική εκπαίδευση είναι ιδιαίτερα μικρός και αποτελεί το 28% του συνόλου.

2.8. Αξιολόγηση των επιδόσεων της ΤΑ στο ΕΣΠΑ 2007-2013

2.8.1. Αξιολόγηση της συμμετοχής της ΤΑ στο ΕΣΠΑ 2007-2013

Τα σημαντικότερα προβλήματα που αντιμετώπισε η ΤΑ την προηγούμενη ΠΠ σχετίζονται τόσο με το εξωτερικό, όσο και το εσωτερικό περιβάλλον. Η κρίση ρευστότητας και η δημοσιονομική και χρηματοπιστωτική κρίση άσκησαν μεγάλη πίεση στα οικονομικά των ΟΤΑ. Η διοικητική μεταρρύθμιση στην ΤΑ, με τη νέα αρχιτεκτονική των περιφερειών, τις συγχωνεύσεις δήμων και νομικών προσώπων, την αναδιάρθρωση των υπηρεσιών και την ανακατανομή των αρμοδιοτήτων οδήγησε σε σοβαρές δυσλειτουργίες και καθυστερήσεις. Η ύφεση της ελληνικής οικονομίας απαίτησε ανασχεδιασμό των στρατηγικών και ανέδειξε την αδυναμία της ΤΑ να σχεδιάσει συνδυαστικά δράσεις ανάσχεσης της κρίσης και στοχευμένης ανάπτυξης (ΕΣΠΑ_2014-2020, 2014).

Στο εσωτερικό περιβάλλον, ιδιαίτερα έντονη ήταν η αδυναμία μελετητικής προετοιμασίας και ωρίμανσης έργων, καθώς και η έκδοση των αναγκαίων αδειοδοτήσεων των δημοσίων έργων. Το πολύπλοκο και δαιδαλώδες νομικό πλαίσιο των αναθέσεων συμβάσεων ήταν σημαντικός ανασταλτικός προάγοντας στην ορθή υλοποίηση και διαχείριση των δράσεων. Οι δυσλειτουργίες και τα προβλήματα του «διοικητικού οικοσυστήματος» εφαρμογής των δράσεων και προγραμμάτων εμπόδισαν τον ορθολογικό σχεδιασμό και ακύρωσαν τις στοχευμένες επιπτώσεις τους στην οικονομία (ΕΣΠΑ_2014-2020, 2014).

Σύμφωνα με την Ειδική Έκθεση για την «Ενδυνάμωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα» (GIZ, 2014) τα συμπεράσματα για τη συμμετοχή των ΟΤΑ στο ΕΣΠΑ 2007-2013 συνοψίζονται στα εξής:

- Περιορισμένη συμμετοχή των ΟΤΑ στις διαδικασίες προγραμματισμού και σχεδιασμού των ΕΠ.
- Έλλειψη διασύνδεση των ΕΠ των ΟΤΑ με τα αντίστοιχα ΕΠ του ΕΣΠΑ, στα οποία εκφράζεται η στρατηγική της Πολιτικής Συνοχής. Αποτέλεσμα της έλλειψης διασύνδεσης ήταν οι Δήμοι να διεκδικούν δράσεις και να χρηματοδοτούνται για έργα που δεν ήταν πρώτης προτεραιότητας βάσει των ιεραρχημένων αναγκαιοτήτων τους.
- Οι ανταγωνιστικές διαδικασίες χρηματοδότησης απέτρεπαν τους ΟΤΑ να διαθέσουν πόρους για την ωρίμανση έργων με αβέβαιο αποτέλεσμα.
- Οι μικροί Δήμοι δεν διέθεταν τους αναγκαίους ανθρώπινους και οικονομικούς πόρους για την ωρίμανση έργων. Παράλληλα στους μεγάλους Δήμους υπήρχε απροθυμία συνεργασίας για τη παροχή βοήθειας και στήριξης σε μικρούς Δήμους.
- Ιδιαίτερα προβλήματα εντοπίστηκαν στην οργάνωση, στην εσωτερική συνεργασία των δομών και στην κατάλληλη στελέχωση, ακόμα και σε μεγάλους Δήμους.
- Η διαχείριση των προγραμμάτων ήταν ιδιαίτερα χρονοβόρα, πολύπλοκη και γραφειοκρατική, τόσο στα ενδιάμεσα στάδια, όσο και στο επίπεδο των εγκρίσεων και των ελέγχων.

2.8.2. Τα ποσοστά απορροφητικότητας

Σύμφωνα με μελέτες που εκπονήθηκαν από την ΜΟΔ Α.Ε. (ΜΟΔ_ΑΕ_2, 2014) και από την εταιρία KPMG (KPMG, 2014) για λογαριασμό της ΕΥΘΥ και αφορούσαν την καταγραφή των δομών υλοποίησης του ΕΣΠΑ την περίοδο 2007-2013, το σύνολο των Δήμων και των Φορέων τους που υλοποίησαν πράξεις του ΕΣΠΑ ανέρχονται συνολικά σε 408, ενώ αντίστοιχα οι Περιφέρειες και οι Φορείς τους, σε 54, από το σύνολο των 1730 Δικαιούχων Τοπικής και Περιφερειακής εμβέλειας. Ο αριθμός των Δήμων και των Φορέων τους αντιπροσωπεύει το 23,45%, όλων των δικαιούχων του ΕΣΠΑ της περιόδου 2007-2013, ενώ των Περιφερειών και των Φορέων τους το 3,10%.

Οι Δήμοι και οι Φορείς τους υλοποίησαν 3.714 πράξεις με συνολικό προϋπολογισμό 5.559.954.769,23 € και οι Περιφέρειες με τους Φορείς 1.044 πράξεις με προϋπολογισμό 2.969.612.269,11 €, που αντιστοιχούν στο 19,76% και στο 10,56% αντίστοιχα του συνολικού προϋπολογισμού των ενταγμένων έργων της ΠΠ.

Από τη κατανομή των πράξεων ανά Ταμείο διαπιστώνεται ότι, οι Δήμοι υλοποίησαν 147 δράσεις του ΕΚΤ, με συνολικό προϋπολογισμό 13.433.673,27 €, 2.897 δράσεις, του ΕΤΠΑ, με συνολικό προϋπολογισμό 3.210.511.134,07 € και 670 δράσεις του ΤΣ, με προϋπολογισμό 2.336.009.961,89 €.

Παρατηρούμε ότι, παρά τις αρχικές αντιδράσεις και αντικειμενικές δυσκολίες στην ενσωμάτωση του ΣΔΕΠ, οι Δήμοι ανταποκρίθηκαν θετικά στο ΕΣΠΑ 2007-2013, επιδεικνύοντας ιδιαίτερα υψηλούς ρυθμούς απορρόφησης, οι οποίοι έφτασαν στο 84,12% για πράξεις του ΕΚΤ, 35% για πράξεις του ΕΤΠΑ και 30% για το ΤΣ. Οι Περιφέρειες και οι Φορείς του εμφανίζουν κι αυτές υψηλό ρυθμούς απορρόφησης, με 69,05%, 52,47%, 48,15%, σε ΕΚΤ, ΕΤΠΑ και ΤΣ, αντίστοιχα. Τα ποσοστά απορροφητικότητας της ΤΑ, στο σύνολο του ΕΣΠΑ, θεωρούνται ιδιαίτερα υψηλά και ικανοποιητικά (KPMG, 2014).

Το βασικό ερώτημα που τίθεται είναι, εάν ο δείκτης του ρυθμού απορροφητικότητας είναι, μόνος του ικανός, να εκφράσει την πραγματική επιχειρησιακή ικανότητα των ΟΤΑ, δηλαδή τη δυνατότητά τους να σχεδιάσουν και να υλοποιήσουν αναπτυξιακές δράσεις.

2.8.3. Αξιολόγηση του ΣΔΕΠ 2007-2013

Από τη μελέτη της KPMG (KPMG, 2014) σχετικά με την αξιολόγηση του ΣΔΕΠ 2007-2013, η οποία έλαβε υπ' όψη τις απόψεις των ΕΥΔ και των δικαιούχων, διατυπώθηκε ότι υπήρχαν κάποια θετικά αποτελέσματα, αλλά ήταν αποσπασματικά. Ως αδυναμίες εντοπίστηκαν :

- Η έλλειψη δυναμικής πιστοποίησης και επαναξιολόγησης της ικανότητας/επάρκειας κατά τη διάρκεια της υλοποίησης.
- Η ελάφρυνση των κριτηρίων που είχαν τεθεί αρχικά για την εξασφάλιση της διαχειριστικής επάρκειας.
- Η μη αξιολόγηση της προηγούμενης εμπειρίας.
- Η έλλειψη κριτηρίων αξιολόγησης της ανταπόκρισης των δικαιούχων στον αριθμό και στο ύψος του προϋπολογισμού των έργων που αναλαμβάνει.

2.9. Συμπεράσματα

Στη διαχρονική εξέλιξη των ΠΠ, από το 1989 μέχρι το 2006, εμφανίζονται σημαντικά προβλήματα κυρίως στο χρονικό και οικονομικό προγραμματισμό υλοποίησης των έργων. Το γεγονός αυτό είχε σαν αποτέλεσμα την κλιμακωτά αυξανόμενη αυστηρότητα των Συστημάτων Διαχείρισης και Ελέγχου.

Τα σημαντικά προβλήματα στην υλοποίηση έργων που παρατηρήθηκαν στο Γ' ΚΠΣ οδήγησαν στην ανάγκη δημιουργίας και εφαρμογής ενός συστήματος που να πιστοποιεί την ικανότητα των φορέων να υλοποιεί έργα και δράσεις εντός των χρονικών, οικονομικών και ποιοτικών ορίων που τίθενται.

Ο νόμος 3614/2007, με τον οποίο καθορίστηκε το ΣΔΕΛ του ΕΣΠΑ 2007-2013, θεσμοθέτησε και το ΣΔΕΠ. Ιδιαίτερα σημαντικό ήταν το γεγονός ότι το Σύστημα αυτό δεν αποτέλεσε μόνο ένα τρόπο αξιολόγησης των δικαιούχων, αλλά φάνηκε ότι άρχισε να υλοποιείται το όραμα για βελτίωση της ικανότητας της Δημόσιας Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης για αποτελεσματική διαχείριση και υλοποίηση έργων και δράσεων.

Η διαμόρφωση της τελικής του μορφής έγινε σε τρεις φάσεις. Πριν από αυτές ανατέθηκε στον ΕΛΟΤ η δημιουργία ενός Προτύπου Διαχειριστικής Επάρκειας, σύμφωνα με τις οδηγίες του ΥΠΟΙΟ. Η πρώτη φάση (2007), αφορούσε τη δημιουργία από την ΕΕΤΑΑ, ενός τρόπου πιστοποίησης της διαχειριστικής επάρκειας κατά τη μεταβατική περίοδο, έως την ολοκλήρωση και την εφαρμογή του Προτύπου του ΕΛΟΤ. Το Πρότυπο αυτό, σύμφωνα με την ΕΕΤΑΑ, αποτελούσε οδηγό, αλλά και εφαλτήριο βελτίωσης της διαχειριστικής ικανότητας των ΟΤΑ. Η δεύτερη φάση (2008) σηματοδοτείται από την έκδοση του ΕΛΟΤ 1429:2008, που ήταν ένα κλασικό Σύστημα Ποιότητας και είχε σκοπό να συμβάλει στην αναβάθμιση της ικανότητας των οργανισμών μέσω της βελτίωσης των διεργασιών τους. Παρά την αρχική αισιοδοξία, το Πρότυπο αυτό θεωρήθηκε δυσλειτουργικό και γραφειοκρατικό. Έτσι, στην τρίτη φάση και με το νόμο 3840/2010, έγινε άρση της υποχρεωτικής χρήσης του Προτύπου ΕΛΟΤ 1429:2008 και ουσιαστικά κατέστη ανενεργό. Το ΣΔΕΠ της μεταβατικής περιόδου, με ελάχιστες τροποποιήσεις, επικράτησε ως ο επίσημος τρόπος αξιολόγησης της διαχειριστικής ικανότητας των δικαιούχων την περίοδο 2007-2013.

Η εφαρμογή του ΣΔΕΠ στην ΤΑ συνάντησε πολλά προβλήματα. Πρώτον, συνέπεσε με τη διοικητική μεταρρύθμιση του Καλλικράτη και δεύτερον, ήρθε αντιμέτωπη με τις διαρθρωτικές αδυναμίες της Δημόσιας Διοίκησης και τα εν γένει προβλήματα του εσωτερικού περιβάλλον των ΟΤΑ.

Η μελέτη της KPMG αξιολογεί θετικά, αλλά αποσπασματικά τα αποτελέσματα από την εφαρμογή του ΣΔΕΠ 2007-2013 στους ΟΤΑ.

Από τις μελέτες αξιολόγησης της ΠΠ 2007-2013 διαπιστώθηκε ότι η ΤΑ Α' και Β' βαθμού παρουσίασε σημαντικά ποσοστά απορροφητικότητας. Το γεγονός αυτό έρχεται σε αντίθεση με τα μεγάλα προβλήματα που αντιμετώπισαν οι ΟΤΑ στην εφαρμογή των ΣΔΕΠ. Για το λόγο αυτό

πρέπει να εξεταστεί η σχέση της απορροφητικότητας με την πραγματική ικανότητα των φορέων να υλοποιούν δράσεις και έργα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

ΤΟ ΝΕΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΤΗΣ ΠΠ 2014 – 2020

3.1. Εισαγωγή

Το παρόν κεφάλαιο έχει σκοπό να διερευνήσει και να περιγράψει πως διαμορφώνεται το νέο περιβάλλον της ΠΠ 2014-2020. Να καταγράψει τις μορφές και τις απαιτήσεις των νέων χρηματοδοτικών εργαλείων, καθώς και να αναλύσει τις ικανότητες που απαιτούνται στη διαχείριση και υλοποίηση των έργων και των δράσεων τους. Θα προσπαθήσει να ερευνήσει το νέο θεωρητικό πλαίσιο πάνω στο οποίο αναπτύσσεται το νέο Σύστημα Αξιολόγησης της Διαχειριστικής Ικανότητας των φορέων και τέλος να εξετάσει τις προκλήσεις και τις ευκαιρίες που δημιουργεί η νέα ΠΠ στους ΟΤΑ.

3.2. Η χρηστή διακυβέρνηση ως προϋπόθεση επιτυχίας της Πολιτικής Συνοχής

Υπάρχουν δύο αντικρουόμενες θεωρίες για τη σχέση της χρηστής διακυβέρνησης με την κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη. Η μία θεωρεί τη χρηστή διακυβέρνηση ως υποπροϊόν της ανάπτυξης και η άλλη ως απαραίτητη προϋπόθεση για την κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη (Acemoglu, 2012). Διάφορες μελέτες και ερευνητικά δεδομένα αποδεικνύουν ότι η χρηστή διακυβέρνηση και οι αποτελεσματικοί φορείς ενισχύουν την καινοτομία, την επιχειρηματικότητα, τη μείωση της φτώχειας, την υγεία, την ευημερία, την οικονομική επιτυχία και την αποτελεσματικότητα της πολιτικής συνοχής (ΕΕ, 2014).

Αν και υπάρχουν πολλοί ορισμοί της «χρηστής διακυβέρνησης», μια ευρύτερη προσέγγιση που αποδέχεται η Παγκόσμια Τράπεζα, την ορίζει μέσα από τρία χαρακτηριστικά : (α) τον τρόπο με τον οποίο επιλέγονται οι κυβερνήσεις, (β) το σεβασμό του κράτους και των πολιτών στους θεσμούς και (γ) *«την ικανότητα της κυβέρνησης να διαμορφώνει και να υλοποιεί υγιείς πολιτικές με αποτελεσματικό τρόπο»*. (ΕΕ, 2014).

Σε εποχή γενικευμένης κρίσης, με κύριο χαρακτηριστικό τις ασφυκτικές πιέσεις των προϋπολογισμών σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, η πρόκληση της παροχής ποιοτικών δημόσιων υπηρεσιών με σκοπό την ενίσχυση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας απαιτεί οργανωτική και τεχνολογική καινοτομία. Η αποτελεσματικότητα

των δημόσιων υπηρεσιών ενισχύει το σχεδιασμό και την «υλοποίηση δημόσιων επενδύσεων υψηλής ποιότητας» (ΕΕ, 2014).

Ο ΟΟΣΑ αναγνώρισε πρόσφατα το σημαντικό ρόλο των τοπικών και περιφερειακών αρχών στο σχεδιασμό και στην υλοποίηση των δημοσίων επενδύσεων. Οι δημόσιες επενδύσεις μπορούν να αυξήσουν ή να μειώσουν τον αντίκτυπό τους ανάλογα με τη συμμετοχή των τοπικών αρχών. Δυσκολίες στο σχεδιασμό και την υλοποίηση εντοπίζει η μελέτη του ΟΟΣΑ στα επίπεδα συντονισμού των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης, στην ικανότητα σχεδιασμού και υλοποίησης και στην ύπαρξη κατάλληλου θεσμικού πλαισίου (OECD, 2014) και (ΕΕ, 2014, pp. 172-177)

Έτσι συνδέεται η χρηστή διαχείριση με την αποτελεσματικότητα. Μια κακή διακυβέρνηση επιβραδύνει τις επενδύσεις και οδηγεί σε απώλεια χρηματοδοτικών πόρων και εργαλείων. Έχει ως αποτέλεσμα επιλογές ακατάλληλων στρατηγικών, έργων χαμηλής ποιότητας, χωρίς προστιθέμενη αξία και χωρίς μόχλευση.

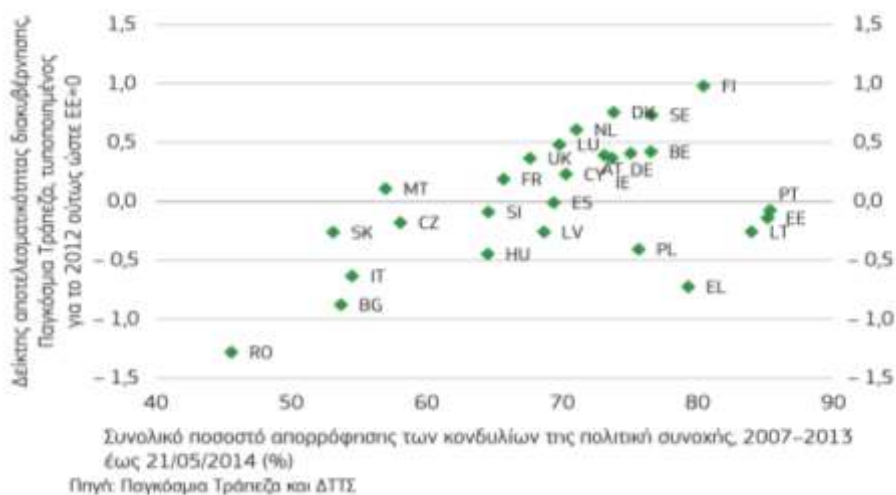
Η Έκτη Έκθεση για την Οικονομική, Κοινωνική και Εδαφική Συνοχή (ΕΕ, 2014) εστιάζει στα προβλήματα αυτά και συγκεκριμένα στο σχεδιασμό και στην υλοποίηση των στρατηγικών της πολιτικής συνοχής. Οι περισσότερες δυσκολίες διαχείρισης προγραμμάτων έχουν σχέση με το ανθρώπινο δυναμικό, τα συστήματα διαχείρισης, το συντονισμό των φορέων και την υλοποίηση των δημοσίων συμβάσεων.

Τα προβλήματα που εντοπίζει η Έκθεση αφορούν :

- Στην εστίαση στο εκλογικό κέρδος και όχι στις μακροπρόθεσμες στρατηγικές ανάπτυξης.
- Στην μη τήρηση στρατηγικών λόγω πολιτικών πιέσεων.
- Στις συχνές αλλαγές στις προτεραιότητες και στις πολιτικές.
- Στα προβλήματα συντονισμού σε οριζόντιο (διατομεακό) και κάθετο (μεταξύ εθνικών, περιφερειακών και τοπικών προγραμμάτων) επίπεδο.
- Στην ανεπάρκεια διαβούλευσης.
- Στη περιορισμένη ικανότητα προετοιμασίας και υλοποίησης πολύπλοκων έργων.
- Στην αργή πορεία των διαδικασιών.
- Στις αδυναμίες των διεκπεραιωτικών ροών.
- Στις συστηματικές δυσκολίες στην ανάθεση δημοσίων συμβάσεων.
- Στην έλλειψη μηχανογραφικών μεθόδων ελέγχου και βελτίωσης της αποτελεσματικότητας.
- Στην έλλειψη υπόλογων διαχειριστών για τα αποτελέσματα.

Αν και πολλά Κράτη – Μέλη συνδέουν την ικανότητα υλοποίησης των φορέων με το ποσοστό απορροφητικότητας, στην Έκθεση αποδεικνύεται ότι ο ρυθμός απορρόφησης δεν αποτελεί ούτε κριτήριο ανάπτυξης, ούτε αναδεικνύει αποτελεσματική διακυβέρνηση. Κράτη με λίγες και μικρές Διαχειριστικές Αρχές παρουσιάζουν συνήθως μεγάλα ποσοστά απορροφητικότητας κονδυλίων, έχοντας παράλληλα πολύ χαμηλό δείκτη αποτελεσματικής διακυβέρνησης (ΕΕ, 2014).

Στον παρακάτω πίνακα βλέπουμε χώρες με πολύ υψηλά ποσοστά απορρόφησης κονδυλίων να βρίσκονται κάτω από το μέσο όρο του δείκτη αποτελεσματικής διακυβέρνησης. Σε τέτοια θέση βρίσκεται και η Ελλάδα. Την περίοδο 2007-2013 παρουσιάζει 80% απορροφητικότητα κονδυλίων και κατατάσσεται στην πέμπτη θέση και ταυτόχρονα έχει δείκτη αποτελεσματικότητας διακυβέρνησης -0,75 κάτω από το μέσο όρο της ΕΕ, κατέχοντας την τρίτη χειρότερη θέση της κατάταξης.



Σχδιάγραμμα 3.1.

«Απορρόφηση κονδυλίων Πολιτικής Συνοχής και αποτελεσματικότητα διακυβέρνησης (στοιχεία 2014)»
(Πηγή: Έκτη Έκθεση για την Οικονομική, Κοινωνική και Εδαφική Συνοχή)

Ένα από τα σημαντικότερα στοιχεία της «Έκτης Έκθεσης» είναι ότι, για πρώτη φορά στην ιστορία της Πολιτικής Συνοχής, αναγνωρίστηκε η σπουδαιότητα της χρηστής και αποτελεσματικής διακυβέρνησης στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη και αναγνωρίστηκε ο ρόλος της, ως άμεσος ή έμμεσος παράγοντας, στην αποτελεσματικότητα της Πολιτικής Συνοχής.

Σε σχετικά συμπεράσματα καταλήγει και «Η Επισκόπηση της Ανάπτυξης του 2014», τονίζοντας ότι ο εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης αποτελεί την προϋπόθεση επιτυχίας της Στρατηγικής 2020.

Η αξία της χρηστής διακυβέρνησης των Κρατών – Μελών στην αποτελεσματικότητα της Πολιτικής Συνοχής διαπερνά και τον Κοινοτικό Προϋπολογισμό, μέσω του Δημοσιονομικού Κανονισμού της ΕΕ και μέσω αυτού, όπως αναλυτικά θα αναλύσουμε στο επόμενο κεφάλαιο, στο Σύστημα Διαχείρισης και Ελέγχου των συγχρηματοδοτούμενων πράξεων.

3.3. Από τις ευρωπαϊκές προτεραιότητες στις τοπικές στρατηγικές

3.3.1. Η Στρατηγική «Ευρώπη 2020»

Το γενικό περιβάλλον της νέας ΠΠ περιγράφεται και καθορίζεται από τη Στρατηγική «Ευρώπη 2020» (Ευρωπαϊκή-Επιτροπή, 2010). Οι τρεις άξονες της Στρατηγικής 2020 είναι η έξυπνη, η διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη. Οι προτεραιότητες αυτές είναι αλληλεξαρτώμενες και αλληλοενισχυόμενες. Η «έξυπνη ανάπτυξη» αφορά την εστίαση της οικονομικής ανάπτυξης στη γνώση και στη καινοτομία. Η «διατηρήσιμη ανάπτυξη σχετίζεται με την περισσότερο αποδοτική χρήση των πόρων και τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας. Η «χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη» συνδέεται με την υψηλή απασχόληση, που θα συνδράμει θετικά στην κοινωνική και εδαφική συνοχή.

Η Επιτροπή έθεσε πέντε μετρήσιμους στόχους που αφορούν :

- την απασχόληση,
- την έρευνα και καινοτομία,
- την κλιματική αλλαγή,
- την εκπαίδευση και
- την αντιμετώπιση της φτώχειας

και πρότεινε τη μετατροπή τους και σε εθνικούς στόχους, ώστε να αποτελέσουν σημεία αναφοράς και μέτρησης της πορείας υλοποίησης της Στρατηγικής.

Η Στρατηγική 2020 και η Πολιτική Συνοχής, συνδέονται μέσω 11 θεματικών στόχων, οι οποίοι αφορούν (ΕΣΠΑ_2014-2020, 2014):

1. Την ενίσχυση της έρευνας, της τεχνολογικής ανάπτυξης και της καινοτομίας.

2. Την ενίσχυση της πρόσβασης, και χρήσης των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνίας.
3. Την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων, του γεωργικού τομέα (για το ΕΓΤΑΑ), και της αλιείας και των υδατοκαλλιεργειών (για το Ταμείο Αλιείας).
4. Την ενίσχυση της μετάβασης προς μια οικονομία χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα σε όλους τους τομείς.
5. Την προώθηση της προσαρμογής στις κλιματικές αλλαγές, της πρόληψης και της διαχείρισης του κινδύνου.
6. Την προστασία του περιβάλλοντος και προώθηση της αποδοτικότητας των πόρων.
7. Την προώθηση των βιώσιμων μεταφορών και την μείωση των σημείων συμφόρησης σε σημαντικά δίκτυα υποδομών.
8. Την προώθηση της απασχόλησης και υποστήριξη της κινητικότητας των εργαζομένων.
9. Την προώθηση της κοινωνικής ένταξης και της καταπολέμησης της φτώχειας.
10. Την επένδυση στην εκπαίδευση, στις δεξιότητες και στη δια βίου μάθηση.
11. Τη βελτίωση της θεσμικής επάρκειας και της αποτελεσματικής Δημόσιας Διοίκησης.

Η ισχυρή εστίαση του ΕΣΠΑ στη Στρατηγική 2020 δεν αρκεί για την αντιμετώπιση των ειδικών προκλήσεων και του αναπτυξιακού προβλήματος της Ελλάδας. Γι' αυτό είναι απαραίτητος ένας προσεκτικός σχεδιασμός και ο συσχετισμός τους με τις Επενδυτικές Προτεραιότητες των ΕΔΕΤ (ΕΣΠΑ_2014-2020, 2014). Το τρίπτυχο Στρατηγική 2020, Θεματικοί Στόχοι και Επενδυτικές Προτεραιότητες των ΕΔΕΤ διαμορφώνουν το νέο πλαίσιο αναπτυξιακού στρατηγικού σχεδιασμού, τόσο της Χώρας στο σύνολό της, όσο και της περιφερειακής και τοπικής ανάπτυξης.

Το Κοινό Στρατηγικό Πλαίσιο θεσπίζει στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές για τη διευκόλυνση της διαδικασίας του προγραμματισμού των ΕΔΕΤ και του χωρικού και τομεακού συντονισμού. Οι προτεραιότητες των ΕΔΕΤ υλοποιούνται μέσω των προγραμμάτων. Κάθε Πρόγραμμα χαράσσει τη στρατηγική του με στόχο την υλοποίηση της στρατηγικής για έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη και βάσει τον Κοινό Κανονισμό (1303/2013) και τους ειδικούς Κανονισμούς κάθε ταμείου¹⁶. Για την παρακολούθηση και εκτίμηση της προόδου, κάθε προτεραιότητα θεσπίζει τους εξής ποιοτικούς και ποσοτικούς δείκτες (ΕΕ, 2013) :

¹⁶ Βλ. Κανονισμούς 1301/2013, 1304/2013, 1300/2013, 1299/2013.

- Δημοσιονομικούς, που ελέγχουν τις διατιθέμενες δαπάνες.
- Δείκτες εκροών, που μετρούν τις χρηματοδοτούμενες πράξεις.
- Δείκτες αποτελεσμάτων, ο οποίοι συνδέονται με την κάθε προτεραιότητα.

Βασικό στοιχείο της Στρατηγικής 2020 είναι η εστίαση στην επίτευξη αποτελεσμάτων, μέσω της θεματικής προσέγγισης. Αυτό επιτυγχάνεται μέσω των εθνικών, περιφερειακών και τοπικών αρχών (Ευρωπαϊκή-Επιτροπή, 2010) και την προσαρμογή των πολιτικών τους στις αρχές και στους θεματικούς στόχους της Στρατηγικής 2020. Με τον τρόπο αυτό και μέσω ενός συνεχούς διαλόγου ανάμεσα στα διάφορα επίπεδα διακυβέρνησης, διαχέονται οι προτεραιότητες της Ένωσης στους πολίτες, αλλά ενισχύεται και η ανάληψη ευθύνης για την υλοποίηση της Στρατηγικής. Αυτό πρακτικά προϋποθέτει μια δομική και λειτουργική σχέση αλληλεξάρτησης των στρατηγικών σχεδιασμών των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης (Ευρωπαϊκή-Επιτροπή, 2010).

Έτσι λοιπόν, στο βασικό κείμενο της Στρατηγικής 2020, στηρίχθηκε ο εθνικός στρατηγικός σχεδιασμός του ΕΣΠΑ 2014-2020. Το κείμενο αυτό θέτει τους στρατηγικούς στόχους ανάπτυξης της Ελλάδας, συνδέοντάς τους με τους στόχους της Στρατηγικής 2020. Η σύνδεση γίνεται μέσω των Θεματικών Στόχων και των Επενδυτικών Προτεραιοτήτων και υλοποιείται πρακτικά μέσω των Προγραμμάτων (ΕΕ, 2013). Οι στόχοι του ΕΣΠΑ 2014-2020 εξειδικεύονται μέσω οκτώ Τομεακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων και δέκα τριών Περιφερειακών Προγραμμάτων.

Λαμβάνοντας υπ' όψη τη θέση που αναλύεται στη Στρατηγική 2020, για τη σημασία των τοπικών αρχών στην επίτευξη των αποτελεσμάτων της Στρατηγικής, αλλά και τη διάχυση των προτεραιοτήτων της Ένωσης στις τοπικές κοινωνίες και στους πολίτες, καθοριστικό ρόλο παίζουν οι στρατηγικοί σχεδιασμοί των ΟΤΑ.

3.3.2. Τα Επιχειρησιακά Προγράμματα των ΟΤΑ

Τα Επιχειρησιακά Προγράμματα των ΟΤΑ περιλαμβάνουν το Στρατηγικό Σχεδιασμό και το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα. Ο Στρατηγικός Σχεδιασμός των ΟΤΑ πρέπει να συνδέει το τοπικό αναπτυξιακό σχεδιασμό με το περιφερειακό σχεδιασμό, μέσω των ΠΕΠ, τα οποία έχουν ενσωματώσει την εθνική στρατηγική ανάπτυξης του ΕΣΠΑ, το οποίο με τη σειρά του έχει σχεδιαστεί υιοθετώντας τις ευρωπαϊκές στρατηγικές ανάπτυξης, όπως παρουσιάζονται στην Στρατηγική 2020. Έτσι, το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα των ΟΤΑ πρέπει να αποτελεί μέρος του ΠΕΠ, το οποίο αποτελεί τμήμα του ΕΣΠΑ, το οποίο έχει σχεδιαστεί συνδυάζοντας τους εθνικούς αναπτυξιακούς στόχους με τις στρατηγικές προτεραιότητες της Ένωσης. Με τον τρόπο αυτό συνδέονται και μεταφέρονται οι Ευρωπαϊκές προτεραιότητες στον τελικό αποδέκτη, τον πολίτη.

Τα Επιχειρησιακά Προγράμματα, τα οποία εξειδικεύονταν σε Ετήσια Προγράμματα Δράσης και περιλάμβαναν το Τεχνικό Πρόγραμμα του Δήμου, καθιερώθηκαν με τα άρθρα 203-207 του ΚΔΚ (Ν. 3463/2006) και τα άρθρα 266-268 του Καλλικράτη (Ν.3852/2010). Μια σειρά Προεδρικά Διατάγματα και Υπουργικές Αποφάσεις καθόρισαν τη δομή, τη διάρθρωση, το περιεχόμενο, τις διαδικασίες και τα όργανα κατάρτισης και παρακολούθησης. Με την καθιέρωση των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων ουσιαστικά εισάγεται το Στρατηγικό Μάνατζμεντ στους ΟΤΑ.

Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα ενός Δήμου ήταν άμεσα συνδεδεμένο με την κατάρτιση και έγκριση του ετήσιου προϋπολογισμού. Δεν ήταν δυνατόν να εγκριθεί ο ετήσιος Προϋπολογισμός χωρίς την ύπαρξη Επιχειρησιακού Προγράμματος. Το γεγονός αυτό, αν και ανάγκασε τους ΟΤΑ να σχεδιάσουν Επιχειρησιακά Προγράμματα, αποδείχθηκε ιδιαίτερα προβληματικό λόγω έλλειψης γνώσεων, εξειδικευμένου προσωπικού και στρατηγικής νοοτροπίας. Με το άρθρο 79, του Ν. 4172/2013, τροποποιήθηκαν τα άρθρα 266 και 268 του Καλλικράτη και αποδεσμεύτηκαν το Πενταετές Επιχειρησιακό Πρόγραμμα και το Ετήσιο Πρόγραμμα Δράσης από τον προϋπολογισμό ως προϋπόθεση έγκρισης του. Η Αιτιολογική Έκθεση του νόμου αναφέρει ότι με τον τρόπο αυτό επιταχύνονται οι διαδικασίες και αίρονται οι δυσλειτουργίες και οι καθυστερήσεις που δημιουργεί η εξάρτηση του προϋπολογισμού από το Πενταετές Επιχειρησιακό Πρόγραμμα (Αιτιολογική Έκθεση, 2013).

Η διάταξη αυτή είχε ως αποτέλεσμα να ατονήσει και ουσιαστικά να καταστήσει ανενεργή την υποχρέωση των ΟΤΑ στη σύνταξη Επιχειρησιακών Προγραμμάτων. Αυτό οδήγησε στην αδυναμία διάχυσης της Περιφερειακής Στρατηγικής στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, αλλά και στη σημαντική μείωση της πραγματικής επιχειρησιακής ικανότητας των Δήμων. Διότι, όπως είδαμε στις θεωρητικές προσεγγίσεις, η διάχυση του οράματος και της στρατηγικής του φορέα παίζει καθοριστικό ρόλο στην οργάνωση της επιχειρησιακής του ικανότητας.

Ένα ακόμα αρνητικό αποτέλεσμα, λόγω του ελλείματος γνώσης που δημιούργησε, ήταν η μείωση της συμμετοχής των ΟΤΑ Α' βαθμού στο στρατηγικό σχεδιασμό των ΠΕΠ. Ενδεικτικό παράδειγμα είναι το γεγονός ότι στην 1^η Εγκύκλιο της Περιφέρειας Αττικής για τη διατύπωση θέσεων και προτάσεων στον αναπτυξιακό προγραμματισμό της Περιφέρειας, που έπαιζε καθοριστικό ρόλο στο σχεδιασμό του ΠΕΠ, συμμετείχαν μόνο δύο Δήμοι της Αττικής, ο Δήμος Πειραιά και ο Δήμος Αγίων Αναργύρων (ΕΔΑ_ΠΕΠ_ΑΤΤΙΚΗΣ, 2012, p. 48). Οι υπόλοιποι Δήμοι, έχασαν την ευκαιρία να συνδέσουν την τοπική αναπτυξιακή τους στρατηγική με την περιφερειακή στρατηγική και να εντάξουν στοχευμένες τοπικές δράσεις στο ΠΕΠ.

3.4. Τα νέα εργαλεία ανάπτυξης

3.4.1. Η χωρική ανάπτυξη

Στα κεφάλαια II και III (άρθρα 32-36) του Κανονισμού περιγράφονται δύο καινοτόμες προσεγγίσεις οριζόντιας χωρικής ανάπτυξης, η Τοπική Ανάπτυξη με Πρωτοβουλία Τοπικών Κοινοτήτων (ΤΑΠΤΟΚ) και η Χωρική Ανάπτυξη (ΕΕ, 2013).

Η ΤΑΠΤΟΚ εστιάζει σε υποπεριφερειακές ζώνες, χρηματοδοτείται βασικά από το ΕΓΤΑΑ και υποστηρίζεται από τα ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, ή το ΕΤΘΑ. Σχεδιάζεται βάσει των τοπικών αναγκών και του τοπικού δυναμικού και εκτελείται μέσω «ολοκληρωμένων και πολυτομεακών στρατηγικών τοπικής ανάπτυξης» (ΕΕ, 2013).

Η Χωρική Ανάπτυξη αφορά την υλοποίηση στρατηγικών αστικής ανάπτυξης, καθώς και άλλων χωρικών στρατηγικών ή/και χωρικών συμφώνων (ΕΕ_2, 2013, άρθρο 12). Αποτελεί μια ολοκληρωμένη στρατηγική προσέγγιση αστικής ανάπτυξης, στο πλαίσιο πολλών αξόνων προτεραιότητας και περισσοτέρων του ενός Επιχειρησιακών Προγραμμάτων. Συνεπάγεται πολύταμειακές επενδύσεις από το ΕΚΤ, το ΕΤΠΑ ή το ΤΣ και συμπληρωματικά από το ΕΓΤΑΑ και το ΕΤΘΑ. Αυτές οι στρατηγικές υλοποιούνται ως Ολοκληρωμένες Χωρικές Επενδύσεις (ΟΧΕ) (ΕΕ, 2013).

Το τρίτο νέο εργαλείο στις στρατηγικές ανάπτυξης των ΟΤΑ είναι η Βιώσιμη Αστική Ανάπτυξη (ΒΑΑ). Απευθύνεται σε αστικούς δήμους και επιχειρεί μια ολιστική και στοχευμένη προσέγγιση στα προβλήματα των αστικών περιοχών.

Ενώ στις προηγούμενες ΠΠ κάθε πρόβλημα μιας αστικής περιοχής μπορούσε να είναι ένα έργο ή/και μία δράση, στη φιλοσοφία της νέας ΠΠ όλα ή ένα μεγάλο μέρος των προβλημάτων της πόλης αντιμετωπίζονται με μακροχρόνιο και ολοκληρωμένο στρατηγικό σχεδιασμό, με συνδυασμένα έργα και δράσεις, που χρηματοδοτούνται από περισσότερα ΕΔΕΤ. Οι στρατηγικές της ΒΑΑ μπορούν να ενταχθούν σε ΟΧΕ ή σε ΤΑΠΤΟΚ.

Ο στρατηγικός σχεδιασμός της χωρικής ανάπτυξης είναι μία ιδιαίτερη πρόκληση για την ΤΑ. Απαιτεί οριζόντιο σχεδιασμό και εταιρική σχέση. Αν και το ΕΣΠΑ προσφέρει τα κατάλληλα γενικά εργαλεία, η εξειδίκευση σε επίπεδο προγραμμάτων γίνεται σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο «με πλήρης και ουσιαστική συμμετοχή», όπως απαιτούν οι Κανονισμοί. Οι Δήμοι αποτελούν μέρος ενός ευρύτερου προβλήματος, διότι, χωρίς εξοικείωση σε θέματα σχεδιασμού, έχουν κληθεί να σχεδιάσουν στρατηγικές χωρικής ανάπτυξης με πολύ δύσκολες συνιστώσες, όπως οι ενδο-περιφερειακές ανισότητες, τα προβλήματα των αστικών κέντρων, η αποβιομηχάνιση, η

νησιωτικότητα και ορεινότητα και οι επιπτώσεις των μόνιμων γεωγραφικών και δημογραφικών μειονεκτημάτων (ΕΣΠΑ_2014-2020, 2014).

3.4.2. Από τα ώριμα έργα στις ώριμες στρατηγικές

Ένα σημαντικό πρόβλημα, που αναδείχθηκε την ΠΠ 2007-2013, ήταν η ανίσχυρη σύνδεση μεταξύ της υλοποίησης έργων και των αναμενόμενων αναπτυξιακών αποτελεσμάτων καθώς και της προστιθέμενης αξίας τους (ΕΣΠΑ_2014-2020, 2014). Αυτό το πρόβλημα προσπάθησε να λύσει ο νέος σχεδιασμός της ΠΠ 2014-2020, με ολιστικές στρατηγικές και με οριζόντιες στρατηγικές χωρικής ανάπτυξης, όπως η ΟΧΕ, η ΒΑΑ και η ΤΑΠΤΟΚ. Προς αυτή τη κατεύθυνση κινείται και ο προσανατολισμός σε μετρήσιμα αναπτυξιακά αποτελέσματα.

Η στόχευση αυτή αποτυπώνεται και στους Κανονισμούς οι οποίοι δίνουν έμφαση στην επίτευξη των αποτελεσμάτων και προτεραιότητα σε προγράμματα και δράσεις με ορατά και σαφή αναπτυξιακά αποτελέσματα (ΕΕ, 2013), (ΕΣΠΑ_2014-2020, 2014). Μέσα από τους Κανονισμούς διαχέεται στο Σύστημα Διαχείρισης και Ελέγχου και αποτυπώνεται στο Ενιαίο Σύστημα Παρακολούθησης Δεικτών των ΕΠ του ΕΣΠΑ, όπου σημαντικότερο ρόλο παίζουν οι δείκτες αποτελεσμάτων και όχι μόνο οι δείκτες εκροών (Υπ.Οικ., 2015).

Στο κείμενο του ΕΣΠΑ 2014-2020 αναφέρεται ρητά ότι : *«... για την υλοποίηση των Ε.Π. θα απαιτηθεί ένα αναβαθμισμένο σύστημα κριτηρίων επιλογής έργων με έμφαση στη σκοπιμότητα και τα αναμενόμενα αποτελέσματα σε σχέση με την τεχνική ωριμότητα, η οποία θα πρέπει να εξετάζεται σε δεύτερο επίπεδο»*. Το ΕΣΠΑ 2014-2020, ακολουθώντας τους Κανονισμούς, επικεντρώνεται στην επίτευξη αποτελεσμάτων και θέτει σαφείς προτεραιότητες με ορατά αναπτυξιακά αποτελέσματα (ΕΣΠΑ_2014-2020, 2014).

Με το νέο ΕΣΠΑ αναδεικνύεται η σημαντικότητα του ρόλου των ΟΤΑ, αλλά και η απαίτηση μιας ολιστικής ικανότητας, να σχεδιάζουν ώριμες στρατηγικές και να έχουν την ικανότητα να τις υλοποιούν αποτελεσματικά και αποδοτικά.

3.5. Το νέο θεωρητικό πλαίσιο Αξιολόγησης Διαχειριστικής Ικανότητας των φορέων

Η ΠΠ 2007-2013 ήταν «εργοκεντρική» και γι' αυτό το λόγο το ΣΔΕΠ της περιόδου αυτής και κυρίως το Πρότυπο ΕΛΟΤ 1429:2008, καθορίστηκε από τις θεωρητικές αρχές των Προτύπων Διαχείρισης Έργων και των Προτύπων Διαχειριστικής Ωριμότητας.

Η ΠΠ 2014-2020, βάσει των νέων χαρακτηριστικών που περιγράψαμε, απαιτεί ένα νέο είδος αξιολόγησης των ικανοτήτων των δικαιούχων, ικανό να αναδείξει και να αξιολογήσει τα χαρακτηριστικά των φορέων που είναι απαραίτητα για την υλοποίηση των στόχων της Στρατηγικής 2020 και της Πολιτικής Συνοχής, μέσω των συγχρηματοδοτούμενων έργων του ΕΣΠΑ 2014-2020. Για να γίνει αυτό απαιτείται, ο επανακαθορισμός του θεωρητικού πλαισίου της αξιολόγησης της διαχειριστικής επάρκειας.

Δύο από τα βασικότερα νέα χαρακτηριστικά της ΠΠ 2014-2020, ο προσανατολισμός στα αποτελέσματα και η έμφαση στις «ώριμες στρατηγικές», απαιτείται να αποτυπώνονται στην αντίληψη και στον τρόπο σχεδιασμού του νέου συστήματος αξιολόγησης της διαχειριστικής ικανότητας των φορέων υλοποίησης.

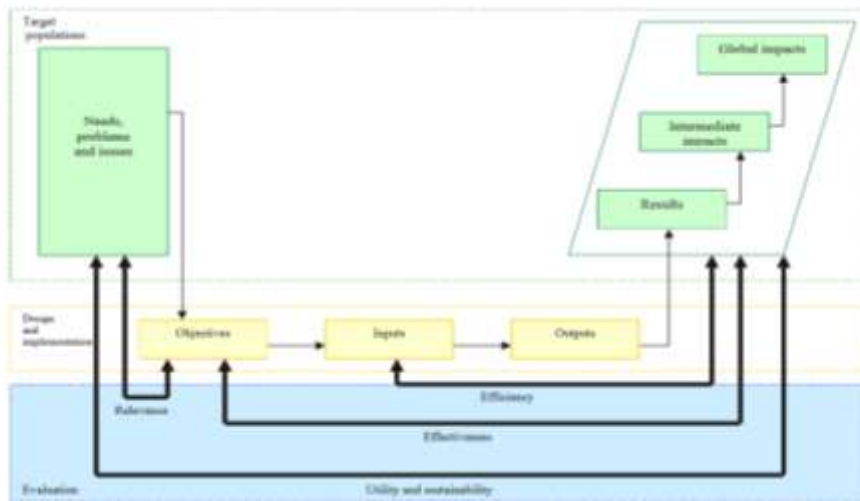
Αρχικά πρέπει να επισημάνουμε την αλλαγή στον τίτλο της διαδικασίας, η οποία από μόνη της μας προϋποθέτει στην αλλαγή του θεωρητικού πλαισίου. Ενώ στην ΠΠ 2007-2013 αναφερόμαστε σε «Πιστοποίηση Διαχειριστικής Επάρκειας» κάνοντας λόγο και αναμένοντας ένα λιγότερο ή περισσότερο, κλασικό σύστημα διαχείρισης έργων, στη νέα ΠΠ αναφερόμαστε σε «Αξιολόγηση Διαχειριστικής Ικανότητας». Ο νέος αυτός ορισμός έχει ιδιαίτερη σημασία, διότι εσωτερικεύει ένα νέο θεωρητικό πλαίσιο, που αναδεικνύει την ανάγκη μιας ολιστικής προσέγγισης στην ικανότητα των φορέων, προσανατολισμένη στα αποτελέσματα.

Οι απαιτήσεις της νέας ΠΠ και οι καλές πρακτικές αξιολόγησης των φορέων που υλοποιούν αντίστοιχες συγχρηματοδοτούμενες πράξεις στα Κράτη της ΕΕ, οδήγησαν στην υιοθέτηση δύο νέων, Ευρωπαϊκών μεθοδολογικών εργαλείων, του Πλαισίου Αξιολόγησης Ευρωπαϊκών Πράξεων και του Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης (KPMG, 2014).

3.5.1. Το Πλαίσιο Αξιολόγησης Ευρωπαϊκών Πράξεων

Το Πλαίσιο Αξιολόγησης Ευρωπαϊκών Πράξεων χρησιμοποιείται από τη Γενική Διεύθυνση Προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και βασίζεται στη μελέτη που εκπόνησε με τίτλο «Evaluating EU Activities – A practical guide for the Commission Services» (ΕΕ, 2004). Αποτελεί ένα μεθοδολογικό εργαλείο αξιολόγησης των παρεμβάσεων και των οργανισμών που υλοποιούν έργα.

Με το «Πλαίσιο Αξιολόγησης Ευρωπαϊκών Πράξεων» διατυπώνονται «κρίσεις» ή/και «εκτιμήσεις» για παρεμβάσεις - πολιτικές, έργα, δράσεις, κλπ – σχετικά με τις ανάγκες που σκοπεύουν να καλύψουν, τις επιπτώσεις και τα αποτελέσματα που έχουν.



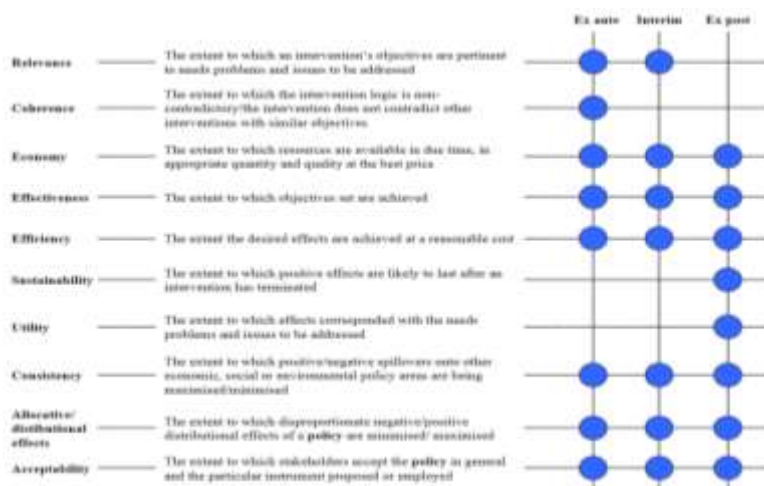
Σχεδιάγραμμα 3.2. : «Διάγραμμα αξιολόγησης διαδικασίας εκπλήρωσης αναγκών»
(Πηγή : «Evaluating EU activities – A practical guide for the Commission Services»)

Τα θέματα αξιολόγησης σχετίζονται με το «χρονισμό» της. Έτσι, μία παρέμβαση μπορεί να αξιολογηθεί στην αρχή (ex ante), δηλαδή στο στάδιο του σχεδιασμού, στη διάρκεια τη υλοποίησης της (interim) και στο τέλος (ex post), όπου κρίνονται και τα αποτελέσματα της.

Τα θέματα που αξιολογούνται σε σχέση με το χρονισμό τους είναι:

- Η σχετικότητα (relevance). Εξετάζεται ο βαθμός που οι στόχοι της παρέμβασης έχουν σχέση με τα προβλήματα και τις ανάγκες που έχει σχεδιαστεί να αντιμετωπίσει. Αξιολογείται κυρίως στους δύο πρώτους χρόνους.
- Η συνοχή (coherence). Αξιολογείται η ύπαρξη αντιφατικότητας μιας δράσεις με άλλες με αντίστοιχους σκοπούς. Αξιολογείται στην πρώτη φάση.
- Η οικονομία (economy). Εξετάζεται ο βαθμός διαθεσιμότητας των αναγκαίων πόρων. Αξιολογείται συνεχώς και στις τρεις φάσεις.
- Η αποτελεσματικότητα (effectiveness). Εξετάζεται ο βαθμός εκπλήρωσης των στόχων που έχουν τεθεί. Αξιολογείται συνεχώς και στις τρεις φάσεις.
- Η αποδοτικότητα (efficiency). Εξετάζεται ο βαθμός υλοποίησης των αποτελεσμάτων με εύλογο κόστος. Αξιολογείται συνεχώς και στις τρεις φάσεις.
- Αειφορία (sustainable). Αξιολογείται ο βαθμός διατήρησης των θετικών αποτελεσμάτων μετά την ολοκλήρωση της παρέμβασης. Αξιολογείται στην τελευταία φάση.

- Χρησιμότητα (utility). Εξετάζεται ο βαθμός ανταπόκρισης των αποτελεσμάτων των δράσεων στα προβλήματα και τις ανάγκες που κλήθηκαν να αντιμετωπίσουν. Αξιολογείται στην τελευταία φάση.
- Συνέπεια (consistency). Αξιολογείται η επίδραση των θετικών ή αρνητικών αποτελεσμάτων της παρέμβασης σε άλλους τομείς (κοινωνικούς, οικονομικούς, περιβαλλοντικούς).



Σχεδιάγραμμα 3.3. : «Θεματική αξιολόγηση βάσει του χρόνου αξιολόγησης»

(Πηγή : «Evaluating EU activities – A practical guide for the Commission Services»)

Παρατηρούμε ότι η εστίαση στην αποτελεσματικότητα απαιτεί από τους φορείς υλοποίησης να αναπτύξουν ένα συστημικό και πολυεπίπεδο πρότυπο συνεχούς αξιολόγησης.

3.5.2. Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (ΚΠΑ)

Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (ΚΠΑ)¹⁷, είναι ένα Ευρωπαϊκό Πρότυπο Διαχείρισης Ποιότητας που σχεδιάστηκε ειδικά για το δημόσιο τομέα. Είναι ένα εργαλείο Διοίκησης Ολικής Ποιότητας, που βασίζεται στο Πρότυπο Αριστείας του Ευρωπαϊκού Ιδρύματος για τη Διοίκηση Ποιότητας¹⁸. Το ΚΠΑ βασίζεται στην εξής παραδοχή : «τα άριστα αποτελέσματα ως προς την οργανωσιακή απόδοση, τους πολίτες/πελάτες και την κοινωνία είναι άρρηκτα συνδεδεμένα με την ηγεσία που καθοδηγεί τη στρατηγική και το σχεδιασμό, το ανθρώπινο δυναμικό, τις συνεργασίες, τους πόρους και τις διοικητικές διαδικασίες» (ΥΠ.ΕΣ.Δ.Α., 2015, p. 9).

Το ΚΠΑ σχεδιάστηκε να αποτελέσει ένα εύκολο εργαλείο Διαχείρισης Ποιότητας και βελτίωση της απόδοσης, ως απάντηση στα θεωρούμενα δύσκολα, πολύπλοκα και γραφειοκρατικά διεθνή μοντέλα ποιότητας. Το ΚΠΑ, σύμφωνα με το επίσημο κείμενο του CAF 2013, φιλοδοξεί να

¹⁷ Common Assessment Framework – CAF 2013

¹⁸ European Foundation Quality Management - EFQM

παρέχει ένα ολοκληρωμένο σύστημα βελτίωσης των δημόσιων οργανισμών, έχοντας πέντε βασικούς στόχους:

- Την εισαγωγή στο δημόσιο τομέα της κουλτούρας των αρχών της ΔΟΠ.
- Τη χρήση του Κύκλου Ποιότητας, με τα τέσσερα στάδια: Προγραμματισμός, Εκτέλεση, Έλεγχος και Ανάδρασης¹⁹.
- Την εξοικείωση με τις διαδικασίες της αυτοαξιολόγησης και κυρίως της αποτύπωσης της υπάρχουσας κατάστασης και τον προσδιορισμό των δράσεων βελτίωσης.
- Τη λειτουργία ως «γέφυρα», που θα μπορεί να συνδέσει διάφορα πρότυπα ποιότητας που ενδεχομένως χρησιμοποιεί ο οργανισμός.
- Την ενίσχυση, τη συνεργασία και τη «συγκριτική μάθηση» μεταξύ των δημόσιων οργανισμών.

Το ΚΠΑ, ως σύστημα ΔΟΠ συμμορφώνεται με τις θεμελιώδεις αρχές ποιότητας του Ευρωπαϊκού Ιδρύματος Διοίκησης Ποιότητας (EFQM). Οι αρχές αυτές διαφοροποιούν τη «παραδοσιακή γραφειοκρατική δημόσια οργάνωση» από αυτή που χρησιμοποιεί τα εργαλεία της ΔΟΠ.

Οι αρχές της αριστείας, σύμφωνα με το EFQM, είναι:

1. Ο προσανατολισμός στα αποτελέσματα, που πρέπει να είναι προς όφελος όλων των ενδιαφερομένων.
2. Η εστίαση στον πολίτη/πελάτη και στις ανάγκες του, ενισχύοντας τη συμμετοχή του στη διαμόρφωση των υπηρεσιών και στη βελτίωση της απόδοσης του οργανισμού.
3. Η αποστολή, το όραμα και ο σκοπός της ηγεσίας, πρέπει να παραμένει σταθερός και παράλληλα να διαμορφώνει το εσωτερικό περιβάλλον με τέτοιο τρόπο ώστε να υλοποιεί τους στόχους του οργανισμού.
4. Η διαχείριση και ο συνδυασμός πόρων, διαδικασιών και αποφάσεων, που βασίζονται σε δεδομένα και πληροφορίες, μπορούν να φέρουν τα επιθυμητά αποτελέσματα.
5. Η ανάπτυξη και η συμμετοχή του ανθρώπινου δυναμικού, μέσα σε ένα εργασιακό περιβάλλον με κλίμα εμπιστοσύνης, διαφάνειας, ενδυνάμωσης και αναγνώρισης, όπου αξιοποιούνται οι ικανότητες του προς όφελος του οργανισμού.
6. Η συνεχής μάθηση, βελτίωση και καινοτομία, πρέπει να είναι ένας σταθερός στόχος του οργανισμού.
7. Η κοινωνική ευθύνη, που σημαίνει ότι οι δημόσιοι οργανισμοί πρέπει να σέβονται τις προσδοκίες και τις απαιτήσεις της τοπικής και παγκόσμιας κοινότητας.

¹⁹ Βλ. κεφάλαιο 1, σχετικά με τον Κύκλο του Deming.



Σχεδιάγραμμα 3.4.: «Οι Αρχές της Αριστείας» (Πηγή: ΚΠΑ 2013)

Το ΚΠΑ αποτελεί μία ολιστική προσέγγιση ανάλυσης της οργανωσιακής απόδοσης, που την προσεγγίζει ταυτόχρονα από διαφορετικές οπτικές (ΥΠ.Ε.Σ.Δ.Α., 2015, pp. 9-10). Δομικά αποτελείται από εννέα κριτήρια αξιολόγησης, τα οποία χωρίζονται σε είκοσι οκτώ υποκριτήρια. Τα εννέα κριτήρια χωρίζονται σε δύο ομάδες. Τα πέντε πρώτα αφορούν τις προϋποθέσεις και τα υπόλοιπα τέσσερα τα αποτελέσματα.

Τα κριτήρια και τα υποκριτήρια αξιολόγησης του ΚΠΑ είναι τα εξής:

1. Ηγεσία.

- 1.1. Διαμόρφωση σαφούς κατεύθυνσης, βάσει της διατύπωσης της αποστολής, του οράματος και των αξιών του οργανισμού.
- 1.2. Διοίκηση του οργανισμού και αποδοχή της συνεχούς βελτίωσης.
- 1.3. Λειτουργία της ηγεσίας ως προτύπου και υποκίνηση των υπαλλήλων.
- 1.4. Διαχείριση σχέσεων με την πολιτική ηγεσία και τις ομάδες συμφερόντων.

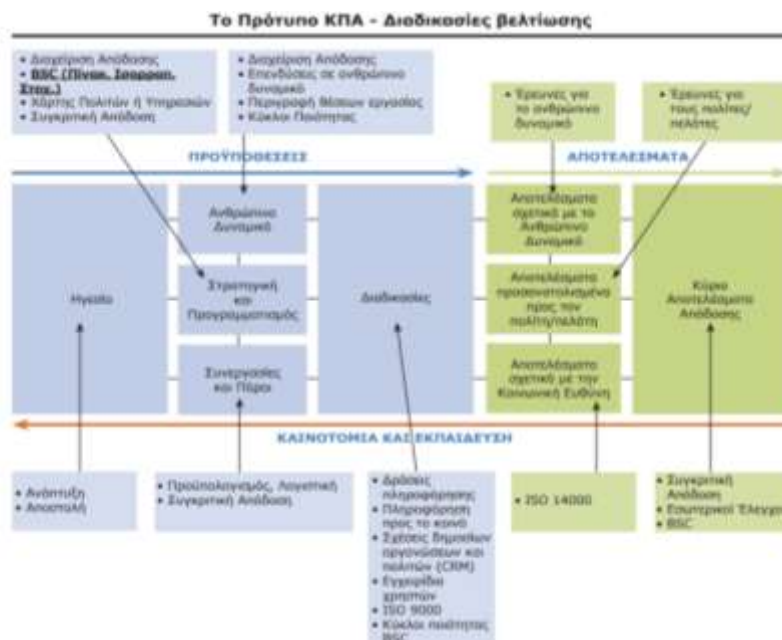
2. Στρατηγική και προγραμματισμός

- 2.1. Συλλογή πληροφοριών για τις μελλοντικές ανάγκες.
- 2.2. Ανάπτυξη στρατηγικής και σχεδιασμού.
- 2.3. Η επικοινωνία για το σχεδιασμό, την εφαρμογή της στρατηγικής και του προγραμματισμού με συχνό έλεγχο και αναθεωρήσεις.
- 2.4. Σχεδιασμός, εφαρμογή και αξιολόγηση της αλλαγής και της καινοτομίας.

3. Ανθρώπινο δυναμικό.
 - 3.1. Ο προγραμματισμός, η διοίκηση και η βελτίωση του ανθρώπινου δυναμικού σε σχέση με τη στρατηγική και τον προγραμματισμό.
 - 3.2. Ο προσδιορισμός, η ανάπτυξη και η αξιοποίηση των ικανοτήτων των εργαζομένων σε συνάρτηση με τους σκοπούς της οργάνωσης.
 - 3.3. Η ενεργοποίηση και η ενδυνάμωση του προσωπικού.
4. Συνεργασίες και πόροι.
 - 4.1. Η ανάπτυξη συνεργασιών με άλλους οργανισμούς.
 - 4.2. Η ανάπτυξη συνεργασιών με τους πολίτες.
 - 4.3. Διαχείριση οικονομικών.
 - 4.4. Διαχείριση της γνώσης και της πληροφορίας.
 - 4.5. Διαχείρισης τεχνολογίας.
 - 4.6. Διαχείριση υποδομών και εγκαταστάσεων.
5. Διαδικασίες
 - 5.1. Προσδιορισμός σχεδιασμός, διαχείριση και καινοτομία των διαδικασιών.
 - 5.2. Ανάπτυξη υπηρεσιών/προϊόντων που έχουν ανάγκη οι πολίτες.
 - 5.3. Συντονισμός του συνόλου των διαδικασιών του οργανισμού.
6. Αποτελέσματα προσανατολισμένα στον πολίτη/πελάτη.
 - 6.1. Μέτρηση της γνώμης των πολιτών για τον οργανισμό.
 - 6.2. Μέτρηση της απόδοσης.
7. Αποτελέσματα για τους εργαζομένους.
 - 7.1. Μέτρηση της γνώμης των εργαζομένων για τον οργανισμό.
 - 7.2. Μέτρηση αποτελεσματικότητας των εργαζομένων.
8. Αποτελέσματα σχετικά με την κοινωνική ευθύνη.
 - 8.1. Μέτρηση των επιπτώσεων στην κοινωνική ευθύνη.
 - 8.2. Μέτρηση απόδοσης κοινωνικής ευθύνης.
9. Κύρια αποτελέσματα απόδοσης.
 - 9.1. Εξωτερικές επιδόσεις : εκροές και αποτελέσματα σε σχέση με τους στόχους.
 - 9.2. Εσωτερικές επιδόσεις : επίπεδο αποτελεσματικότητας.



Σχεδιάγραμμα 3.5.: Τα κριτήρια αξιολόγησης του ΚΠΑ 2013. (Πηγή: ΚΠΑ 2013)



Σχεδιάγραμμα 3.6.: «Το ΚΠΑ 2013 σε σχέση με άλλα Συστήματα Ποιότητας και Στρατηγικής Διοίκησης» (Πηγή: ΚΠΑ 2013)

Η ολιστική προσέγγιση του ΚΠΑ και ο χαρακτηρισμός του ως μοντέλο Διοίκησης Ολικής Ποιότητας έγκειται στο γεγονός ότι όλα τα κριτήρια αποτελούν αλληλένδετες λειτουργίες με ισχυρή σχέση αιτίου και αποτελέσματος (ΥΠ.ΕΣ.Δ.Α., 2015, p. 10). Η διασύνδεση των Προϋποθέσεων και των Αποτελεσμάτων, δηλαδή των αιτιών και των συνεπειών και η επαλήθευση των διασυνδέσεών τους είναι το ζητούμενο της αξιολόγησης.

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να σημειωθεί ότι στη Μελέτη του ΙΤΑ (ΙΤΑ, 2016, p. 89), η οποία υιοθετήθηκε από την ΚΕΔΕ, προτείνεται η βελτίωση της αποτελεσματικότητας της διοίκησης της ΤΑ, μέσω της εφαρμογής της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας, του Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης και της Στρατηγικής Διοίκησης, με μέτρηση των αποτελεσμάτων.

Το νέο Σύστημα Αξιολόγησης της Διαχειριστικής Ικανότητας των ΟΤΑ καλείται να αναπτυχθεί και να εφαρμοστεί σε ένα τελείως διαφορετικό περιβάλλον από το προηγούμενο, όπου υπερισχύει η ανάγκη για «ώριμες στρατηγικές», για διαρθρωτικές αλλαγές προσανατολισμένες στην αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα και η μέτρηση αποτελεσμάτων. Δηλαδή σε ένα περιβάλλον που απαιτεί «χρηστή διοίκηση».

3.6. Τα χαρακτηριστικά του Συστήματος Αξιολόγησης της Διαχειριστικής Ικανότητας

Από την Ειδική Υπηρεσία Θεσμικής Υποστήριξης, της Γ.Γ. ΕΣΠΑ ανατέθηκε στην εταιρεία KPMG η εκπόνηση μελέτης για τη δημιουργία του νέου Συστήματος Διαχειριστικής Επάρκειας (KPMG, 2014). Η μελέτη προσπάθησε να λύσει διάφορα προβλήματα που δημιουργήθηκαν στο ΣΔΕΠ της προηγούμενης ΠΠ.

Στόχος ήταν η δημιουργία ενός μοντέλου ικανού να αξιολογεί την πραγματική ικανότητα του Δικαιούχου να υλοποιεί συγχρηματοδοτούμενα έργα και δράσεις συμβατά και αποτελεσματικά ως προς τους σκοπούς και του στόχους τους, εντός των χρονικών, οικονομικών και ποιοτικών ορίων. Παράλληλα έπρεπε να διασφαλίζει την ένταξη, την υλοποίηση και την ολοκλήρωση των έργων και των δράσεων, μέσω στοχευμένων κριτηρίων, ανάλογα με κάθε κατηγορία έργων, χωρίς μεγάλο διοικητικό βάρος.

Η μελέτη αξιοποίησε τις καλές πρακτικές των κρατών μελών της ΕΕ, καθώς και τα μεθοδολογικά εργαλεία του Πλαισίου Αξιολόγησης Ευρωπαϊκών Πράξεων και του ΚΠΑ. Στο πλαίσιο αυτό προτάθηκε η κατάργηση του Συστήματος Διαχειριστικής Επάρκειας και η αντικατάστασή του με ένα Σύστημα Αξιολόγησης της Διαχειριστικής Ικανότητας. Δηλαδή ένα σύστημα ικανό να αξιολογήσει τη διοικητική, την επιχειρησιακή και χρηματοοικονομική ικανότητα του δικαιούχου για την υλοποίηση ενός συγκεκριμένου έργου ή δράσης.

Οι ομάδες των κριτηρίων αξιολόγησης της ικανότητας που προτάθηκαν από τη μελέτη ήταν οι εξής:

Για τη διοικητική ικανότητα, προτάθηκε η αξιολόγηση :

- της οργανωτικής δομής και των εμπλεκόμενων υπηρεσιών
- των διαδικασιών διοίκησης και διαχείρισης έργου και
- του στρατηγικού και επιχειρησιακού σχεδιασμού του φορέα

Για την επιχειρησιακή ικανότητα, προτάθηκε η αξιολόγηση :

- της ομάδας έργου και
- της εμπειρίας του φορέα στην υλοποίηση σχετικών έργων.

Στην χρηματοοικονομική επάρκεια, προτάθηκε η αξιολόγηση :

- της οικονομικής κατάστασης του φορέα και
- των πηγών χρηματοδότησης

Τα πλεονεκτήματα του νέου τρόπου αξιολόγησης της διαχειριστικής ικανότητας, μέσω της εκτίμησης της διοικητικής, επιχειρησιακής και χρηματοοικονομικής ικανότητας, σύμφωνα με τη μελέτη της KPMG (KPMG, 2014) είναι:

- Η στοχευμένη και ουσιαστική αξιολόγηση βάσει εξειδικευμένων κριτηρίων και αναγκών του συγκεκριμένου έργου.
- Η μείωση του διαχειριστικού κινδύνου του έργου.
- Η απόδειξη ικανότητας υλοποίησης ενός έργου βάσει της αξιολόγησης δομής και διαδικασιών.
- Η άμεση εκκίνηση των έργων/δράσεων.
- Η μείωση των γραφειοκρατικών βαρών των φορέων και των Διαχειριστικών Αρχών.
- Η μείωση της πιθανότητας απένταξης έργων ή μη επίτευξης των τιθέμενων στόχων και αποτελεσμάτων.
- Η δημιουργία μιας συνεχούς και δυναμικής αξιολόγησης των φορέων, καθ' όλη τη διάρκεια της ΠΠ.

Συγκρίνοντας τη σχέση των προτεινόμενων κριτηρίων με το ΚΠΑ παρατηρούμε ότι σχετίζονται με σχεδόν όλα τα κριτήρια του άξονα των προϋποθέσεων, δηλαδή του «ανθρώπινου δυναμικού», της «στρατηγικής και του προγραμματισμού», των «πόρων» και των «συνεργασιών». Το κριτήριο της «ηγεσίας», αν και θεωρείται απ' όλα τα Συστήματα Διαχείρισης Ποιότητας καθοριστικής σημασίας στην επιτυχή εφαρμογή ενός Συστήματος Ποιότητας, δεν αξιολογείται για την ικανότητα του φορέα στην υλοποίηση έργων.

Τελικά, όπως θα δούμε στο επόμενο κεφάλαιο, στη δομική ανάλυση του Συστήματος Αξιολόγησης της Διαχειριστικής Ικανότητας του ΕΣΠΑ 2014-2020, το σύστημα και τα κριτήρια αξιολόγησης διαμορφώθηκαν όπως ακριβώς πρότεινε η μελέτη της KPMG, με μόνη διαφορά την

αφαίρεση του κριτηρίου αξιολόγησης της «στρατηγικής και του προγραμματισμού». Και φυσικά, πως θα μπορούσε να αξιολογηθεί το κριτήριο αυτό, από τη στιγμή που το νομικό πλαίσιο για τον Επιχειρησιακό και Στρατηγικό Σχεδιασμό στους ΟΤΑ είναι ουσιαστικά ανενεργό;

3.7. Οι προκλήσεις της νέας ΠΠ για τους ΟΤΑ

3.7.1. Ο ρόλος των ΟΤΑ

Οι προτεραιότητες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, οι επενδυτικές προτεραιότητες των τομεακών και περιφερειακών ΕΠ και οι θεματικοί στόχοι²⁰ των ΕΔΕΤ, σε συνδυασμό με το θεσμικό ρόλο των ΟΤΑ, τις αυξημένες αναπτυξιακές αρμοδιότητες τους, καθώς και τη πλήρη γνώση των τοπικών προβλημάτων, αναγκών και ευκαιριών ανάπτυξης, ενισχύουν τον ρόλο της ΤΑ Α' και Β' βαθμού και τους καθιστούν σημαντικούς στρατηγικούς εταίρους στην υλοποίηση του ΕΣΠΑ 2014-2020. Οι ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού έχουν σημαντικό ρόλο στην αξιοποίηση των χρηματοδοτικών εργαλείων και κυρίως αυτών της χωρικής ανάπτυξης, όπως τα προγράμματα ΒΑΑ, ΤΑΠΤΟΚ και ΟΧΕ.

3.7.2. Θεσμικές ευκαιρίες και προκλήσεις

Σύμφωνα με τη μελέτη της GIZ (GIZ, 2014), οι θεσμικές προκλήσεις που αντιμετωπίζει η ΤΑ τη νέα ΠΠ είναι:

- Οι ευκαιρίες εκσυγχρονισμού των ΟΤΑ, μέσω των διαρθρωτικών αλλαγών, της γενικής διοικητικής μεταρρύθμισης και ειδικά της μεταρρύθμισης στην ΤΑ.
- Το γεγονός ότι η νέα Δημοτική περίοδος συνέπεσε με την έναρξη υλοποίησης των ΕΠ της νέας ΠΠ, έδωσε την ευκαιρία στους ΟΤΑ να εναρμονίσουν τα ΕΠ τους με τα ΕΠ του νέου ΕΣΠΑ.
- Η νέα Πολιτική Συνοχής απαιτεί τοπικές στρατηγικές ολοκληρωμένης ανάπτυξης, με άξονα την προστιθέμενη αξία και τη μόχλευση επενδύσεων για αύξηση της ανταγωνιστικότητας.
- Ο αυξανόμενος ρόλος της ΟΤΑ στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής τους δίνει τη δυνατότητα, με κατάλληλο σχεδιασμό, να απορροφήσουν πόρους από τις Επενδυτικές Προτεραιότητες του Θεματικού Στόχου 9.

²⁰ Οι εννέα από τους έντεκα θεματικούς στόχους αφορούν άμεσα την ΤΑ

3.7.3. Προκλήσεις αναδιοργάνωσης βάσει της νέας ΠΠ

Τα νέα χρηματοδοτικά εργαλεία χωρικής ανάπτυξης και κυρίως η ΟΧΕ, η ΤΑΠΤΟΚ και η ΒΑΑ, απαιτούν στρατηγικές και διαδικασίες που είναι πρωτόγνωρες για τους ΟΤΑ και τόσο οι αιρετοί όσο και τα στελέχη δεν έχουν την απαραίτητη εξοικείωση.

Τα στάδια σχεδιασμού τη χωρικής ανάπτυξης, σύμφωνα με τη μελέτη της GIZ (μερικώς στο : GIZ, 2014) απαιτούν τη δημιουργία νέων διοικητικών διαδικασιών, όπως:

- Τον καθορισμό στόχων και προτεραιοτήτων της στρατηγικής τοπικής ανάπτυξης.
- Τον καθορισμό της χωρικής ενότητας παρέμβασης, ο οποίος καθορίζεται λειτουργικά βάσει των προβλημάτων ή/και των αναπτυξιακών προοπτικών. Στη φάση αυτή οι ΟΤΑ παρουσιάζουν ιδιαίτερη αδυναμία και έλλειψη γνώσης και εξοικείωσης.
- Την εκπόνηση τοπικής αναπτυξιακής στρατηγικής. Όπως αναδείχθηκε και από την παρούσα μελέτη, οι Δήμοι, τόσο σε επίπεδο αιρετών, όσο και στελεχών, δεν έχουν κατανοήσει τα οφέλη των Στρατηγικών Σχεδιασμών και δεν είναι σε θέση να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις τους (Κότιος, 2015).
- Τη συγκρότηση Ομάδων Τοπικής Δράσης. Πολλές μελέτες έχουν καταδείξει έλλειψη κουλτούρας συνεργατικότητας στους ΟΤΑ
- Τη διαδικασία υλοποίησης της στρατηγικής, μέσω της έγκρισης και της χρηματοδότησης του τοπικού αναπτυξιακού σχεδίου.

Οι Δήμοι πρέπει να απαντήσουν στις επιχειρησιακές προκλήσεις με δομικές και οργανωσιακές αλλαγές και προσαρμογή των δομών, των λειτουργιών και των διαδικασιών τους στοχεύοντας κυρίως:

- Στην αποτελεσματικότερη συνεργασία των υπηρεσιών που εμπλέκονται στο σχεδιασμό και υλοποίηση των έργων και των δράσεων.
- Στη βελτίωση της διαβούλευσης, της διαφάνειας και της συμμετοχικής δημοκρατίας.
- Στη βελτίωση της διαδημοτικής και διαβαθμικής συνεργασίας για την αξιοποίηση, κυρίως των προγραμμάτων χωρικής ανάπτυξης.
- Στη στελέχωση των απαραίτητων δομών.
- Στη συνεχή και εξειδικευμένη ενημέρωση των στελεχών και των αιρετών.
- Στη δημιουργία διαγραμμάτων ροής και προτυποποίηση διαδικασιών, μέσω της δημιουργίας και της εφαρμογής εγχειριδίων και προτύπων διαδικασιών.

3.7.4. Ενδογενείς προκλήσεις της νέας ΠΠ σε σχέση με τους ΟΤΑ

Παρά το γεγονός ότι οι ΟΤΑ Α' βαθμού είναι ιστορικά ένας από τους σημαντικότερους χρήστες των χρηματοδοτικών εργαλείων των Διαρθρωτικών Ταμείων, με καθοριστικό ρόλο στην υλοποίηση των αναπτυξιακών στρατηγικών και της Πολιτικής Συνοχής, η θεσμική θέση της ΤΑ, τόσο στο σχεδιασμό του ΕΣΠΑ όσο και στη διαμόρφωση του κανονιστικού πλαισίου υλοποίησής του, δεν είναι ανάλογη.

Ένα σύνολο χαρακτηριστικών, τα οποία μεταλλάσσονται και μεταβιβάζονται ιστορικά από τη μία ΠΠ στην άλλη, δημιουργούν ένα όλο και δυσκολότερο πλαίσιο, μέσα στο οποίο καλείται η ΤΑ να σχεδιάσει – όσο είναι δυνατόν – και να υλοποιήσει αναπτυξιακές στρατηγικές. Οι απαιτήσεις, της κάθε φορά νέας ΠΠ, αυξάνονται με πολύ γρηγορότερο ρυθμό από αυτές που μπορεί η ΤΑ να εσωτερικεύσει και να εντάξει στη λειτουργική της δομή.

Τα χαρακτηριστικά της νέας ΠΠ, που αποτελούν συγχρόνως και προκλήσεις εκσυγχρονισμού και βελτίωσης της ΤΑ είναι : (μερικώς στο : Κουτουλάκης, 2015)

- Η υπερβολική έμφαση στη διαχείριση και μερική υποβάθμιση του προγραμματισμού και της εφαρμογής. Το γεγονός αυτό έχει σημαντικά αρνητικά αποτελέσματα στη λειτουργία των ΟΤΑ, διότι το βάρος των απαιτήσεων της διαχείρισης μετακαλείται στις υπηρεσίες των Δήμων. Παράλληλα, οι Δήμοι αποξενώνονται από το τοπικό αναπτυξιακό προγραμματισμό, ο οποίος μεταβιβάζεται στις Περιφέρειες, δημιουργώντας ισχυρές πολιτικές σχέσεις εξάρτησης. Έτσι, οι λειτουργίες των ΟΤΑ προσανατολίζονται στην επίλυση των καθημερινών προβλημάτων και απαξιώνουν, δομικά και οργανωσιακά, τις λειτουργίες προγραμματισμού και ανάπτυξης.
- Η υπερβολική έμφαση στο κανονιστικό μέρος των αναπτυξιακών προγραμμάτων αποτρέπει τους ΟΤΑ από τη λογική και τη νοοτροπία της μέτρησης της αποτελεσματικότητας.
- Η μικρή συνάφεια των επί μέρους αναπτυξιακών προγραμμάτων και ο κατακερματισμός των αναπτυξιακών σχεδιασμών.
- Η μη δεσμευτική χρηματοδότηση των αναπτυξιακών προγραμμάτων και η ένταξή τους σε ανταγωνιστικές διαδικασίες, αποτρέπουν τους Δήμους να διαθέσουν τους ελάχιστους ανθρώπινους και οικονομικούς πόρους που διαθέτουν για την ωρίμανση τοπικών αναπτυξιακών προγραμμάτων.

- Η υπερβολική εξάρτηση της χρηματοδότησης της τοπικής αναπτυξιακής στρατηγικής από τις Κοινοτικές χρηματοδοτήσεις, σε συνδυασμό με τις δυσκολίες διεκδίκησής της, αποθαρρύνουν τους ΟΤΑ να επενδύσουν σε αυτή.
- Η περιορισμένη σύνδεση της αναπτυξιακής στρατηγικής με το χωροταξικό σχεδιασμό.

3.7.5. Προκλήσεις του Συστήματος Αξιολόγησης Διαχειριστικής Ικανότητας

Το Σύστημα Αξιολόγησης της Διαχειριστικής Ικανότητας, πέρα από μία κανονιστική υποχρέωση, παρέχει στον ΟΤΑ ένα εργαλείο ανάλυσης βάσει συγκεκριμένων κριτηρίων. Μπορεί να αποτελέσει ένα ήπιο σύστημα αυτοαξιολόγησης και να βοηθήσει τον Οργανισμό να αναλύσει το εσωτερικό του περιβάλλον και το βαθμό αποτελεσματικότητας του. Μπορεί να εστιάσει στους κρίσιμους παράγοντες της δομής και της λειτουργίας και να αξιολογήσει τις επιδόσεις του.

Το Σύστημα Αξιολόγησης της Διαχειριστικής Ικανότητας μπορεί και πρέπει να αξιοποιηθεί για τη διερεύνηση, ανάλυση και βελτίωση των αδυναμιών του Οργανισμού σε σχέση με συγκεκριμένες κατηγορίες πράξεων ή/και συνολικά με τη λειτουργία του. Πρέπει επίσης να συνεισφέρει σε στοχευμένες διαρθρωτικές και οργανωσιακές αλλαγές που θα οδηγούν σε συγκεκριμένα και όχι σε ακούσια και απρογραμματίστα αποτελέσματα. Μπορεί και πρέπει να συμβάλει, άμεσα:

- Στη στελέχωση των δομών.
- Στη βελτίωση της συνεργασίας ανάμεσα στις εμπλεκόμενες υπηρεσίες.
- Στην προτυποποίηση των διαδικασιών, στη δημιουργία διαγραμμάτων ροής των απαραίτητων ενεργειών.
- Στην εκπαίδευση των στελεχών.
- Στη βελτίωση των διαδημοτικών συνεργασιών, τόσο στην ενίσχυση της διοικητικής και επιχειρησιακής ικανότητας, όσο και στην αξιοποίηση χρηματοδοτικών εργαλείων, κυρίως των χωρικών.

Και έμμεσα:

- Στη συστηματοποίηση των διαδικασιών σχεδιασμού και προγραμματισμού με συγκεκριμένα ποσοτικοποιημένα αποτελέσματα.
- Στη Διασύνδεση του ΕΠ των Δήμων με το ΠΕΠ και κατ' επέκταση με την Πολιτική Συνοχής.

- Στη βελτίωση της γνώσης και την εμπέδωση της αίσθησης ότι η υλοποίηση μιας τοπικής δράσης σχετίζεται άμεσα με την υλοποίηση των Ευρωπαϊκών προτεραιοτήτων.
- Στην αποτελεσματική υλοποίηση της Πολιτικής Συνοχής.

3.8. Συμπεράσματα

Ένα από τα χαρακτηριστικά της «χρηστής διακυβέρνησης» είναι η ικανότητα των φορέων να διαμορφώνουν και να υλοποιούν πολιτικές με αποτελεσματικό τρόπο. Η Έκτη Έκθεση για την Οικονομική, Κοινωνική και Εδαφική Συνοχή, για πρώτη φορά, αναγνώρισε το ρόλο της «χρηστής διακυβέρνησης» στην αποτελεσματικότητα της Πολιτικής Συνοχής. Όπως αναλύεται στην ίδια μελέτη, το υψηλό ποσοστό απορρόφησης κονδυλίων δεν αποτελεί κριτήριο αποτελεσματικής και χρηστής διακυβέρνησης. Το υψηλό ποσοστό απορρόφησης είναι ένα σύνηθες χαρακτηριστικό των Κρατών με λίγες και μικρές ΔΑ.

Η διάχυση των προτεραιοτήτων της ΕΕ και των αποτελεσμάτων των πολιτικών τους στους πολίτες απαιτεί μία συγκεκριμένη διαδρομή. Για την παρούσα ΠΠ η διαδρομή αυτή αρχίζει με τη Στρατηγική «Ευρώπη 2020», διαπερνά το ΕΣΠΑ 2014-2020, εξειδικεύεται στα Τομεακά και Περιφερειακά Προγράμματα και καταλήγει στους πολίτες, μέσω των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων των Δήμων. Το ισχύον νομικό πλαίσιο έχει καταστήσει ανενεργή την αρμοδιότητα του στρατηγικού σχεδιασμού των ΟΤΑ Α΄ βαθμού. Τα αποτελέσματα της υποβάθμισης του στρατηγικού ρόλου των Δήμων είναι τραγικά, ειδικά σε μια περίοδο γενικευμένης κρίσης με μεγάλη έλλειψη πόρων. Οι Δήμοι, λόγω έλλειψης στρατηγικής κουλτούρας, αδυνατούν να εντάξουν τη τοπική ανάπτυξη στην περιφερειακή αναπτυξιακή στρατηγική και επιπλέον, στη μέση περίπου της ΠΠ, είναι ανέτοιμοι να διεκδικήσουν αξιόλογες αναπτυξιακές χρηματοδοτήσεις.

Ένα σημαντικό πρόβλημα της προηγούμενης ΠΠ ήταν η ανίσχυρη σύνδεση μεταξύ της υλοποίησης των έργων και των αναπτυξιακών τους αποτελεσμάτων. Το πρόβλημα αυτό προσπάθησε να λύσει η νέα ΠΠ, με τη δημιουργία καινοτόμων εργαλείων χωρικής ανάπτυξης. Αποτέλεσμα της νέας αυτής εστίασης ήταν η μετακίνηση του βάρους από τα «ώριμα έργα» στις «ώριμες στρατηγικές» με συγκεκριμένα, ελεγχόμενα και μετρήσιμα αποτελέσματα.

Η αλλαγή αυτή, φαίνεται να επέφερε και διαφοροποίηση του θεωρητικού πλαισίου του Συστήματος Διαχειριστικής Επάρκειας. Η μελέτη της εταιρείας KPMG, για τη δημιουργία του νέου συστήματος αξιολόγησης της ικανότητας των φορέων, εγκαταλείπει την «εργοκεντρική»

περίοδο και τα κλασικά συστήματα Διαχείρισης Έργων και Διαχειριστικής Ωριμότητας και προτείνει ένα σύστημα βασισμένο στις θεωρητικές αρχές του Πλαισίου Αξιολόγησης Ευρωπαϊκών Πράξεων (Evaluating EU Activities) και του Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης (ΚΠΑ – CAF 2013), το οποίο βασίζεται στο Ευρωπαϊκό Μοντέλο Αριστείας European Foundation for Quality Management (EFQM). Και τα δύο μοντέλα δίνουν μεγάλη σημασία στη στρατηγική και στην αξιολόγηση των αποτελεσμάτων.

Τα ερωτήματα που τίθενται είναι δύο. Πρώτον εάν το νέο Σύστημα Αξιολόγησης της Διαχειριστικής Ικανότητας των φορέων ενσωματώνει πραγματικά και αποτελεσματικά το νέο θεωρητικό πλαίσιο. Και δεύτερον εάν είναι ικανό, εκτός από τις διαχειριστικές ανάγκες, να αξιολογήσει και τη στρατηγική ικανότητα των φορέων, δηλαδή την ολιστική αναπτυξιακή ικανότητα των ΟΤΑ.

Η νέα ΠΠ δημιουργεί πολλές προκλήσεις και ευκαιρίες για τη ΤΑ, τόσο σε επίπεδο αξιοποίησης νέων αναπτυξιακών χρηματοδοτικών εργαλείων, όσο και σε οργανωσιακό και λειτουργικό επίπεδο.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

ΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΤΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΤΙΚΗΣ ΙΚΑΝΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ ΔΙΑΚΙΟΥΧΩΝ ΤΟΥ ΕΣΠΑ 2014 – 2020

4.1. Εισαγωγή

Στο κεφάλαιο αυτό θα παρουσιαστεί το Σύστημα Αξιολόγησης της Διαχειριστικής Ικανότητας των δικαιούχων του ΕΣΠΑ 2014-2020. Θα εξεταστεί αρχικά η σχέση του Συστήματος με το Δημοσιονομικό Κανονισμό της ΕΕ και στη συνέχεια το κανονιστικό πλαίσιο που το διέπει. Θα εξετάσουμε εάν οι στρατηγικές και οι επιχειρησιακές απαιτήσεις της νέας ΠΠ, που είδαμε στο προηγούμενο κεφάλαιο, όπως η «χρηστή διακυβέρνηση», η εστίαση στη στρατηγική και ο προσανατολισμός στα αποτελέσματα, εντάσσονται και ενσωματώνονται στο κανονιστικό και διαχειριστικό πλαίσιο και εάν το Σύστημα Αξιολόγησης ενισχύει τις προτεραιότητες αυτές.

4.2. Κανονιστικό Πλαίσιο

4.2.1. Δημοσιονομικός Κανονισμός της ΕΕ

Η «αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης» είναι μία από τις βασικές αρχές που διέπει το Κοινοτικό Προϋπολογισμό και κατ' επέκταση τη διαχείριση των συγχρηματοδοτούμενων Επιχειρησιακών Προγραμμάτων. Διατυπώνεται αρχικά στο άρθρο 274 της Συνθήκης ΕΚ και αναφέρεται τόσο στην ευθύνη της Επιτροπής, όσο και στη συνεργασία της με τα Κράτη Μέλη για να διασφαλιστεί ότι οι πιστώσεις του προϋπολογισμού θα χρησιμοποιούνται σύμφωνα με την αρχή αυτή (ΥΠΟΙΟ-ΕΑΣ-ΕΥΘΥ, 2008).

Η «αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης» εξειδικεύεται στο Δημοσιονομικό Κανονισμό της ΕΕ (ΕΕ-ΕΥΡΑΤΟΜ, 2012), που με τη παρούσα μορφή του ισχύει από 1 Ιανουαρίου 2013. Εκεί ορίζονται οι αρχές κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού της ΕΕ και οι διαδικασίες ελέγχου των οικονομικών. Τα Συστήματα Διαχείρισης και Ελέγχου (ΣΔΕΛ) καθορίζονται από το Δημοσιονομικό Κανονισμό της ΕΕ και αποτελούν μία καθολική απαίτηση της διαχείρισης του προϋπολογισμού της ΕΕ.

Στο Κεφάλαιο 7 του Κανονισμού, «Αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης» και συγκεκριμένα στο άρθρο 30, αναφέρεται ότι οι Ευρωπαϊκές πιστώσεις «χρησιμοποιούνται

σύμφωνα με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, δηλαδή σύμφωνα με τις αρχές της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας».

Σύμφωνα με την «αρχή της οικονομίας, τα αναγκαία μέσα για την υλοποίηση των δράσεων πρέπει να είναι *«εγκαίρως διαθέσιμα, στην ενδεδειγμένη ποσότητα και ποιότητα και στην καλύτερη τιμή».* Η αρχή της αποδοτικότητας αφορά τη βέλτιστη σχέση των *«χρησιμοποιηθέντων μέσων και των επιτευχθέντων αποτελεσμάτων»*, ενώ η αποτελεσματικότητα, την υλοποίηση *«των ειδικών στόχων που έχουν οριστεί και την επίτευξη των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων».*

Σημαίνοντα ρόλο στη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, σύμφωνα με την παράγραφο 3, του άρθρου 30, έχουν οι τιθέμενοι στόχοι, οι οποίοι πρέπει να είναι *«συγκεκριμένοι, μετρήσιμοι, εφικτοί, ουσιαστικοί και χρονικά προσδιορισμένοι για όλους τους τομείς δραστηριοτήτων που καλύπτει ο προϋπολογισμός».* Η επίτευξη των στόχων ελέγχεται βάσει δεικτών επίδοσης, οι οποίοι καθορίζονται στις επιμέρους δραστηριότητες.

Βάσει αυτών των αξιακών αρχών καθορίζονται οι ειδικές διατάξεις του Συστήματος Διαχείρισης και Ελέγχου (ΣΔΕΛ) της νέας Προγραμματικής Περιόδου. Βλέπουμε ότι εκτός από τις αυστηρά διαχειριστικές αρχές, επιβάλλονται και άλλες που σχετίζονται με την υλοποίηση των τιθέμενων στόχων, την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα.

4.2.2. Κανονισμός 1303/2013

Η θεμέλια λίθος των διατάξεων και των ΣΔΕΛ της νέας Προγραμματικής Περιόδου 2014-2020 (ΠΠ) είναι η παράγραφος 8 του άρθρου 4 του Κανονισμού 1303/2013, που αναφέρει ότι *«η Επιτροπή και τα κράτη μέλη εφαρμόζουν τη αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης σύμφωνα με το άρθρο 30 του δημοσιονομικού κανονισμού».*

Το άρθρο 72 του Κανονισμού, κάνοντας αναφορά στην ανωτέρω παράγραφο, θέτει τις γενικές αρχές των ΣΔΕΛ. Σύμφωνα με το άρθρο 73, τα κράτη μέλη και η Επιτροπή είναι υπεύθυνα για τη διαχείριση και τον έλεγχο των προγραμμάτων. Με το άρθρο 74, τα κράτη μέλη πρέπει να τηρούν τις υποχρεώσεις διαχείρισης, ελέγχου και λογιστικού ελέγχου. Πρέπει, δηλαδή, να εξασφαλίζουν τη νομιμότητα και την αποτελεσματικότητά των ΣΔΕΛ, μέσω των ειδικών διατάξεων των Ταμείων.

Στο άρθρο 125, που εφαρμόζεται για τα Ταμεία και το ΕΤΘΑ, αναλύονται τα καθήκοντα των Διαχειριστικών Αρχών (ΔΑ), τα οποία συνοψίζονται στη διαχείριση του Επιχειρησιακού Προγράμματος, στην επιλογή των πράξεων, στη δημοσιονομική διαχείριση και τον έλεγχο, στις

επαληθεύσεις βάσει των δημοσιονομικών στοιχείων και στις επιτόπιες δειγματοληπτικές επαληθεύσεις.

Σύμφωνα με την παράγραφο 3δ του ανωτέρω άρθρου, ανάμεσα στα καθήκοντα και στις αρμοδιότητες των Διαχειριστικών Αρχών (ΔΑ) είναι και το να *«εξασφαλίζει ότι ο δικαιούχος διαθέτει τη διοικητική, χρηματοοικονομική και επιχειρησιακή ικανότητα να τηρήσει τους όρους που αναφέρονται στο στοιχείο (γ) πριν από την έγκριση της πράξης»*. Πρέπει δηλαδή να εφαρμόσει μία μεθοδολογία ώστε, πριν την ένταξη του, να διαπιστώσει (και να πιστοποιήσει) ότι ο φορέας (τελικός δικαιούχος) είναι διοικητικά και επιχειρησιακά (και χρηματοοικονομικά, όταν αφορά προγράμματα με αυτοχρηματοδότηση) ικανός να εκτελέσει τα καθήκοντα, τις υποχρεώσεις και τις ειδικές απαιτήσεις της δράσης, σύμφωνα με το σχέδιο υλοποίησης και στη προθεσμία εκτέλεσης της πράξης (περ.γ, αρθ. 125, παρ.3).

Ουσιαστικά, η ΔΑ είναι επιφορτισμένη με την αρμοδιότητα της πιστοποίησης της αποτελεσματικότητας του φορέα, σύμφωνα με το άρθρο 30 του Δημοσιονομικού Κανονισμού της ΕΕ. Την αρμοδιότητα αυτή τη δίνει στις ΔΑ ο Κανονισμός της ΕΕ και όχι η εθνική νομοθεσία, όπως στην προηγούμενη ΠΠ.

4.2.3. Νόμος 4314/2014

Η προσαρμογή της Ελληνικής νομοθεσίας στις απαιτήσεις της Επιτροπής και των Ευρωπαϊκών Διαθρωπτικών Επενδυτικών Ταμείων (ΕΔΕΤ) έγινε με το νόμο 4314/2014. Στην Αιτιολογική Έκθεση του Νόμου αναφέρεται ότι, *«κρίσιμος παράγοντας για την επιτυχή εφαρμογή της αναπτυξιακής στρατηγικής, για την περίοδο 2014-2020, αποτελεί η αποτελεσματικότερη και ποιοτικά αποδοτικότερη λειτουργία του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου των προγραμμάτων, καθώς και το πλαίσιο υλοποίησης και η ικανότητα των τελικών δικαιούχων να υλοποιήσουν τα έργα»*. Ως δομικά στοιχεία της αποτελεσματικής εφαρμογής θεωρούνται μεταξύ άλλων, ο εκσυγχρονισμός της λειτουργίας και η ενίσχυση των φορέων προγραμματισμού, διαχείρισης, ελέγχου και υλοποίησης.

Η Αιτιολογική έκθεση του νόμου ουσιαστικά διαπιστώνει αυτό που είδαμε και στα προηγούμενα κεφάλαια και κυρίως στην «Έκτη Έκθεση», δηλαδή την άμεση σχέση της υλοποίησης της στρατηγικής με το σύστημα διαχείρισης, το θεσμικό πλαίσιο υλοποίησης και την ικανότητα των δικαιούχων. Η θέση αυτή, για την προσαρμογή του εσωτερικού περιβάλλοντος στη προς υλοποίηση στρατηγική έχει διατυπωθεί τόσο από τις θεωρίες του Στρατηγικού Μάνατζμεντ, όσο και από τις θεωρίες Ολικής Ποιότητας.

4.2.4. Απόφαση 46274/ΕΥΘΥ/482/16

Κατ' εφαρμογή των διατάξεων της παρ. 4, του άρθρου 50, του Ν. 4314/2014, εκδόθηκε η Απόφαση της ΕΥΘΥ με αριθμό 46274/ΕΥΘΥ/482/16 (ΦΕΚ 1349 Β/16), σύμφωνα με την οποία καθορίζονται και εξειδικεύονται οι βασικές κατευθύνσεις του Συστήματος Αξιολόγησης της Διαχειριστικής Ικανότητας (ΣΑΔΙ), καθώς και οι διαδικασίες για την υποστήριξη και την ενίσχυση της ικανότητας των δικαιούχων.

4.3. Σύστημα Διαχείρισης & Ελέγχου (ΣΔΕΛ) 2014-2020

Το Σύστημα Διαχείρισης και Ελέγχου (ΣΔΕΛ) ΕΣΠΑ 2014-2020, είναι ένα σαφώς διαρθρωμένο και αλληλεξαρτώμενο σύνολο διοικητικών αρχών με καθορισμένη οργανωτική δομή, λειτουργίες και εφαρμοζόμενες διαδικασίες, που έχει σκοπό τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση των πόρων.

Στην παρούσα ΠΠ, ειδικά για τα Ταμεία, έχει σχεδιαστεί ένα κοινό ΣΔΕΛ, βάσει του Κανονισμού (ΕΕ) 1303/2013, των Εκτελεστικών Κανονισμών (ΕΕ) 1011/2014 και 2015/207 της Επιτροπής, καθώς και του Ν. 4314/2014.

Οι Αρχές του ΣΔΕΛ είναι, οι Διαχειριστικές Αρχές, η Αρχή Πιστοποίησης, η Αρχή Ελέγχου (ΑΕ), οι Ενδιάμεσοι Φορείς (ΕΦ) και η Εθνική Αρχή Συντονισμού (ΕΑΣ).

Οι λειτουργίες, υλοποιούνται μέσω διαδικασιών, που αποτυπώνονται στο Εγχειρίδιο Διαδικασιών ΣΔΕΛ, το οποίο περιλαμβάνει οδηγούς και τυποποιημένα έντυπα και αφορούν εννέα διακριτές δράσεις:

- Επιλογή και έγκριση Πράξεων.
- Παρακολούθηση και επαλήθευση Πράξεων.
- Έλεγχοι, Δημοσιονομικές διορθώσεις ελεγκτικών οργάνων.
- Ροή χρηματοδότησης.
- Ορισμός και παρακολούθηση Ενδιάμεσων Φορέων.
- Παρακολούθηση Επιχειρησιακού Προγράμματος.
- Αιτήσεις πληρωμής, ετήσιοι λογαριασμοί και δήλωση διαχείρισης.
- Διαχείριση κινδύνων.
- Παρακολούθηση εφαρμογής του ΣΔΕΛ.

Ένα μέρος του Συστήματος Διαχείρισης και Ελέγχου αποτελεί και το Σύστημα Αξιολόγησης της Διαχειριστικής Ικανότητας των φορέων.

4.4. Σύστημα Αξιολόγησης Διαχειριστικής Ικανότητας (ΣΑΔΙ) 2014-2020

4.4.1. Γενικό πλαίσιο

Μέσα στο γενικό πλαίσιο του ΣΔΕΛ, όπως εξειδικεύεται με το άρθρο 50 του Ν. 4314/2014 και το άρθρο 2 της Απόφασης 46274/ΕΥΘΥ/482/16, διαμορφώνεται το ΣΑΔΙ των δυνητικών δικαιούχων.

Σύμφωνα με το ΣΔΕΛ, η πιστοποίηση της διαχειριστικής ικανότητας των δικαιούχων γίνεται μετά την αξιολόγηση της διοικητικής, επιχειρησιακής και χρηματοοικονομικής²¹ ικανότητας τους για την υλοποίηση της συγκεκριμένης προτεινόμενης πράξης.

Η διαδικασία αυτή γίνεται βάσει κριτηρίων που έχουν διαμορφωθεί από τη Διαχειριστική Αρχή και έχουν εγκριθεί από την Επιτροπή Παρακολούθησης του ΕΠ. Σύμφωνα με την Απόφαση 46274/ΕΥΘΥ/482/16, *«η Εθνική Αρχή Συντονισμού παρέχει οριζόντιες οδηγίες για το σύνολο των κριτηρίων αξιολόγησης των πράξεων, συμπεριλαμβανομένων και των κριτηρίων ικανότητας των δικαιούχων, τα οποία δύνανται να εξειδικεύονται περαιτέρω από την αρμόδια αρχή διαχείρισης»*.

Η εκτίμηση της ικανότητας των δικαιούχων εντάσσεται στη διαδικασία αξιολόγησης της πρότασης και αποτελεί τμήμα της. Ο δικαιούχος καλείται να τεκμηριώσει την ικανότητα του ταυτόχρονα με την υποβολή της αίτησης χρηματοδότησης της πράξης (ΜΟΔ_Α.Ε_1, 2016), προσκομίζοντας στοιχεία βάσει των απαιτήσεων των διαδικασιών του ΣΔΕΛ. Η διαδικασία αξιολόγησης ολοκληρώνεται πριν από την ένταξη και αφορά αποκλειστικά την εκάστοτε πράξη. Η αρχική εκτίμηση ελέγχεται και επιβεβαιώνεται, μέσω παρακολούθησης και επαλήθευσης, καθ' όλη τη διάρκεια υλοποίησης του έργου έως την ολοκλήρωσή του.

Η διοικητική ικανότητα μπορεί να επιβεβαιώνεται επίσης και με πιστοποιητικό ΕΛΟΤ 1429 ή ISO 9001, από αρμόδιους διαπιστευμένους φορείς, εφόσον το τελευταίο περιλαμβάνει διαχείριση συγχρηματοδοτούμενων έργων και αφορά τη συγκεκριμένη κατηγορία έργων.

Δύο βασικές διαφορές του ΣΑΔΙ της παρούσας και του ΣΔΕΠ της προηγούμενης ΠΠ είναι ότι δεν απαιτείται έγγραφο ή πιστοποιητικό επάρκειας πριν την υποβολή της αίτησης και δεν προβλέπεται πια η σύναψη ειδικής προγραμματικής σύμβασης υποστήριξης όπως στην ΠΠ 2007-2013²².

²¹ Η χρηματοοικονομική ικανότητα αξιολογείται μόνο για δράσεις που μέρος τους χρηματοδοτείται από τον δικαιούχο φορέα.

²² Βάσει του άρ. 22, του Ν. 3614/2007

Η αξιολόγηση είναι μία δυναμική διαδικασία και η ΔΑ, εκτός της αρχικής διαδικασίας, αξιολογεί τον φορέα για την ικανότητά του καθ' όλη τη διάρκεια υλοποίησης της προτεινόμενης πράξης (ΟΔΗΓΟΣ, 2015).

4.4.2. Διοικητική Ικανότητα

Το πρώτο κριτήριο, της διοικητικής ικανότητας του φορέα, αξιολογείται βάσει δύο υποκριτηρίων, της επάρκειας της οργανωτικής δομής και της εφαρμογής διαδικασιών διαχείρισης και υλοποίησης έργων.

A) Οργανωτική δομή

Προϋποθέτει την ύπαρξη της ελάχιστης αναγκαίας υπηρεσιακής οργάνωσης και των απαραίτητων οργάνων που προβλέπονται από τη νομοθεσία για την υλοποίηση συγχρηματοδοτούμενων πράξεων.

Για την αξιολόγηση της οργανωτικής δομής ο φορέας πρέπει να αποτυπώσει το σύνολο των μονάδων/τμημάτων που εμπλέκονται στα στάδια υλοποίησης της πράξης καθώς και τα όργανα λήψης αποφάσεων. (ΟΔΗΓΟΣ, 2015).

Στον ΟΕΥ και στο Οργανόγραμμα του Δήμου πρέπει να αποτυπώνονται διακριτά όλες οι υπηρεσιακές μονάδες που εμπλέκονται στην υλοποίηση των συγχρηματοδοτούμενων έργων και να προσδιορίζεται η έκταση των αρμοδιοτήτων κάθε μονάδας στο σύνολο των εφαρμοζόμενων διαδικασιών (ΜΟΔ_Α.Ε_2, 2016).

Το υποκριτήριο της οργανωτικής δομής περιλαμβάνει και την αντιστοίχιση των οργανωτικών μονάδων του δικαιούχου με τα στάδια υλοποίησης της πράξης, για τις βασικές κατηγορίες (τεχνικά έργα, τεχνικές μελέτες, προμήθειες και υπηρεσίες). Οι υπηρεσίες συνδέονται με τον κύκλο υλοποίησης του έργου και συγκεκριμένα με τη προετοιμασία / ωρίμανση των πράξεων και υποέργων, τη διενέργεια διαγωνισμού και ανάθεση συμβάσεων ή επιλογή ωφελούμενων, την οικονομική διαχείριση και τις πληρωμές, τη νομική υποστήριξη, την επίβλεψη, τη παρακολούθηση και τη πιστοποίηση του φυσικού αντικειμένου.

Αξιολογείται η ύπαρξη και η στελέχωση των υπηρεσιών που θα ασχοληθούν με όλες τις φάσεις του κύκλου του έργου, καθώς και η μεθοδολογία υλοποίησης του. Καταγράφονται οι υπηρεσίες που είναι υπεύθυνες για τη προετοιμασία και ωρίμανση των πράξεων και των υποέργων τους, τη διενέργεια διαγωνισμών και την ανάθεση συμβάσεων (ή επιλογή ωφελούμενων), την επίβλεψη, παρακολούθηση και πιστοποίηση του φυσικού αντικειμένου, την οικονομική διαχείριση και τις πληρωμές και τέλος την παρακολούθηση, αξιολόγηση και ποιοτική και ποσοτική παραλαβή του

φυσικού αντικειμένου των έργων. Αξιολογείται και η ύπαρξη νομικής υποστήριξης, είτε ως τμήμα, είτε ως σύμβουλος, χωρίς να είναι υποχρεωτική (ΟΔΗΓΟΣ, 2015).

Τα ελάχιστα κριτήρια θετικής αξιολόγησης στο υποκριτήριο αυτό είναι η κατάθεση σε ηλεκτρονική μορφή:

- Της συστατικής πράξης (ΦΕΚ).
- Του Οργανισμού και του Κανονισμού του φορέα, όπου αποτυπώνεται η ισχύουσα οργανωτική δομή.
- Της τεκμηρίωσης συγκρότησης των κρίσιμων υπηρεσιών (οικονομική και τεχνική) για την υλοποίηση της πράξης,
- Της τεκμηρίωσης της ύπαρξης ή/και σύστασης αρμόδιων οργάνων λήψης αποφάσεων σύμφωνα με την οργανωτική δομή των υπηρεσιών (συλλογικού ή μονομελούς).
- Της τεκμηρίωσης της στελέχωσης των εμπλεκόμενων φορέων.
- Της τεκμηρίωσης της ύπαρξης αποφαινόμενων ή γνωμοδοτικών οργάνων.

B) Εφαρμογή διαδικασιών διαχείρισης και υλοποίησης έργων - Εγχειρίδιο Διαδικασιών

Για την αξιολόγηση των εφαρμοζόμενων διαδικασιών διαχείρισης υλοποίησης των έργων ο δικαιούχος οφείλει να παρουσιάσει τις διαδικασίες που εφαρμόζει για τη διοίκηση και διαχείριση του φυσικού και οικονομικού αντικειμένου, όπως καταγράφονται στο εγκεκριμένο Εγχειρίδιο Διαδικασιών. Εάν δεν έχει, πρέπει να υποβάλει μια συνοπτική περιγραφή των διαδικασιών. Επιπλέον της υποβολής του Εγχειριδίου Διαδικασιών, υπάρχει υποχρέωση συμπλήρωσης στο ΟΠΣ, της συνοπτικής περιγραφής των τηρούμενων διαδικασιών που αφορούν την ανάθεση και τροποποίηση συμβάσεων, την παρακολούθηση φυσικού και οικονομικού αντικειμένου και την οικονομική διαχείριση με τις πληρωμές.

Η ΜΟΔ σε συνεργασία με την ΕΕΤΑΑ, έκδωσε ένα Υπόδειγμα Εγχειριδίου Διαδικασιών προσαρμοσμένο στις απαιτήσεις της νέας ΠΠ, ενσωματώνοντας την πρόσφατη νομοθεσία υλοποίησης δράσεων και έργων (ΜΟΔ_Α.Ε_2, 2016). Στηρίχθηκε στο παλαιότερο Υπόδειγμα της ΕΕΤΑΑ για την περίοδο 2007 – 2013, μιας και οι απαιτήσεις για τη διαχειριστική επάρκεια παρουσιάζουν πολλά κοινά σημεία και ελήφθη υπ' όψη το Πρότυπο ΕΛΟΤ 1429 με τους οδηγούς εφαρμογής ΕΛΟΤ 1431 – 1,2,3. Το Πρότυπο αυτό επικαιροποιήθηκε τον Οκτώβριο του 2016 βάσει του νέου νόμου περί ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων (Ν 4412/2016).

Δομικά το Εγχειρίδιο Διαδικασιών των ΟΤΑ, χωρίζεται σε πέντε ομάδες διαδικασιών, που με τη σειρά τους εξειδικεύονται σε ενέργειες:

1. Ετήσιος Προγραμματισμός
 - Διάγνωση Αναγκών – Κατάρτιση Ετήσιου Προγράμματος
 - Παρακολούθηση και τροποποίηση Ετήσιου Προγράμματος
2. Ωρίμανση και Σχεδιασμός Υλοποίησης Έργων
 - Καθορισμός απαιτήσεων σχεδιασμού και ωρίμανσης έργων
 - Εκπόνηση απαιτούμενων μελετών
 - Διασφάλιση απαιτούμενων αδειοδοτήσεων, κυριότητα, κλπ.
 - Σχεδιασμός υλοποίησης έργου
 - Διασφάλιση Απαιτούμενων πόρων για την υλοποίηση του έργου
3. Διενέργεια διαγωνισμών και ανάθεση συμβάσεων
 - Προετοιμασία και διενέργεια διαγωνισμών- Αξιολόγηση προσφορών – Υλοποίηση με ίδια μέσα
 - Χειρισμός ενστάσεων / προσφυγών
 - Ολοκλήρωση διαγωνισμού – Υπογραφή σύμβασης – Τροποποίησης σύμβασης
4. Παρακολούθηση έργων, Πιστοποίηση φυσικού αντικειμένου
 - Έλεγχος προόδου του έργου και παρακολούθηση χρονοδιαγράμματος
 - Διαχείριση προβλημάτων και αλλαγών – διαχείρισης κινδύνων
 - Διαχείριση και διασφάλισης ποιότητας έργων
 - Έλεγχος και παραλαβή φυσικού αντικειμένου – Ολοκλήρωση έργου
5. Οικονομική Διαχείριση και Πληρωμές Έργων
 - Τήρηση λογιστικών υποχρεώσεων συγχρηματοδοτούμενων έργων
 - Εκκαθάριση δαπάνης – Διεκπεραίωση πληρωμών

Η ΜΟΔ προτείνει την προσαρμογή του Εγχειριδίου από τους ΟΤΑ, «ώστε το σύνολο των διαδικασιών να ικανοποιούν με δημιουργικό και επαρκή τρόπο τις ανάγκες τους και τον τρόπο λειτουργίας τους». (ΜΟΔ_Α.Ε_2, 2016).

Η προσαρμογή στη δομή και στις ανάγκες του Δήμου αφορούν δύο κυρίως σημεία : α) τη τρέχουσα οργάνωση και λειτουργία των υπηρεσιακών μονάδων, που εμπλέκονται στην υλοποίηση συγχρηματοδοτούμενων έργων και β) την έκταση εφαρμογής του εγχειριδίου.

Ιδιαίτερη σημασία δίνεται στη τυποποίηση των απαραίτητων εντύπων για την υλοποίηση μέρους των διαδικασιών του Εγχειριδίου. Η διαδικασία αυτή απαιτεί τη συνεργασία όλων των εμπλεκόμενων υπηρεσιακών μονάδων και τη μέγιστη αποδοχή από τους χρήστες. Τα τυποποιημένα έντυπα πρέπει να επικαιροποιούνται, ακολουθώντας τις διαδικασίες, ώστε να προσαρμόζονται οργανωμένα και συστηματικά στις υπηρεσιακές ανάγκες.

Πολύ σημαντική είναι η αποτύπωση των διαδικασιών σε διαγράμματα ροής, ώστε να γίνονται εύκολα κατανοητά, σαφή και αναγνωρίσιμα τα βήματα μιας διαδικασίας.

Τα ελάχιστα κριτήρια θετικής αξιολόγησης είναι, είτε η κατάθεση του Εγχειριδίου Διαδικασιών, είτε η συνοπτική περιγραφή των διαδικασιών με κατάλληλες παραπομπές στη σχετική νομοθεσία (ΟΔΗΓΟΣ, 2015).

Το σημαντικότερο ίσως μέρος του ΣΑΔΙ 2014-2020, όσον αφορά την πραγματική αξία και τον ουσιαστικό ρόλο στη διαχειριστική ικανότητα του φορέα είναι το Εγχειρίδιο Διαδικασιών. Η εφαρμογή του Εγχειριδίου έχει σκοπό τη βελτίωση της διοικητικής και επιχειρησιακής λειτουργίας και της διαλειτουργικότητας των υπηρεσιών των ΟΤΑ, μέσω της τυποποίησης των απαραίτητων διαχειριστικών απαιτήσεων των δράσεων του ΕΣΠΑ. Φυσικά, ένα τέτοιο σύστημα πρέπει να επεκταθεί ως πρακτική, αλλά και ως νοοτροπία στις σημαντικότερες, αν όχι σε όλες, τις λειτουργίες του Δήμου.

Στο κριτήριο της διοικητικής επάρκειας δίνεται ιδιαίτερη σημασία στην ύπαρξη οργανωτικών μονάδων του δικαιούχου, στο συντονισμό τους, στις κύριες ειδικότητες και τον αριθμό των στελεχών στις εμπλεκόμενες μονάδες, στις αρμοδιότητες τους και στο ρόλο τους στην υλοποίηση της πράξης και των υποέργων. Ιδιαίτερα σημαντική είναι η αξιολόγηση των διαδικασιών διαχείρισης και υλοποίηση των έργων μέσω του Εγχειριδίου Διαδικασιών και της τυποποίησης των απαραίτητων ενεργειών και εντύπων.

4.4.3. Επιχειρησιακή Ικανότητα

Το κριτήριο της επιχειρησιακής ικανότητας πιστοποιείται βάσει δύο υποκριτηρίων, της επάρκειας της ομάδας έργου που θα υλοποιήσει τη πράξη και της εμπειρίας του δικαιούχου στην υλοποίηση συναφών έργων.

Τα ελάχιστα κριτήρια θετικής αξιολόγησης για την επάρκεια της ομάδας έργου είναι :

1. Για την επάρκεια της προτεινόμενης ομάδας έργου, το ικανοποιητικό ποσοστό απασχόλησης στην πράξη του υπευθύνου του έργου και ο ρόλος και οι αρμοδιότητες του σε σχέση με την υλοποίηση της πράξης.

Επίσης :

- (α) για πράξεις προμηθειών και υπηρεσιών μέσω δημοσίων συμβάσεων κρίνεται εάν οι προβλεπόμενοι ανθρωπομήνες ενασχόλησης είναι επαρκείς για την αποτελεσματική ολοκλήρωση του έργου.

(β) για τις πράξεις με ίδια μέσα, εκτιμάται εάν οι προβλεπόμενοι ανθρωπομήνες είναι επαρκείς για την αποτελεσματική ολοκλήρωση του έργου.

(γ) για τις πράξεις που περιλαμβάνουν τεχνικά υποέργα, κρίνεται εάν οι προβλεπόμενοι ανθρωπομήνες ενασχόλησης του επιβλέποντα του τεχνικού υποέργου για την υλοποίηση της πράξης, είναι επαρκείς για την αποτελεσματική ολοκλήρωση του έργου.

2. Για την επάρκεια του οργανωτικού σχήματος της ομάδας έργου, οι κατάλληλες ειδικότητες των μελών των υπηρεσιακών μονάδων, ο ρόλος και οι αρμοδιότητες του καθενός σε σχέση με την υλοποίηση της πράξης.
3. Για την επάρκεια του τρόπου συνεργασίας, συντονισμού και λειτουργίας της ομάδας, η αξιολόγηση των στελεχών, κυρίως εάν ανήκουν σε άλλες υπηρεσιακές μονάδες και δεν υπάγονται ιεραρχικά στον υπεύθυνο του έργου.

Ειδικά με την υιοθέτηση των κριτηρίων αυτών γίνεται ουσιαστικά αποδεκτό, αυτό που είδαμε στις θεωρητικές προσεγγίσεις, δηλαδή ο εφήμερος και αποδομητικός χαρακτήρας του έργου για τη δομή και τη λειτουργία του οργανισμού. Ουσιαστικά, η υλοποίηση ενός έργου διαταράσσει τη καθημερινή λειτουργία του οργανισμού. Έτσι, η επάρκεια της ομάδας που θα ασχοληθεί με το έργο κρίνεται από το εάν ο χρόνος που θα διαθέσουν οι εργαζόμενοι, που θα εμπλακούν με το συγκεκριμένο έργο, κρίνεται επαρκής.

Τα ελάχιστα κριτήρια θετικής αξιολόγησης για την επάρκεια της εμπειρίας του δικαιούχου είναι ο αριθμός των συναφών πράξεων που έχει υλοποιήσει στην προηγούμενη ΠΠ ή στην παρούσα (ΟΔΗΓΟΣ, 2015).

4.4.4. Χρηματοοικονομική Ικανότητα

Η αξιολόγηση της χρηματοοικονομικής ικανότητας γίνεται μόνο σε πράξεις που προβλέπεται η χρήση και ίδιων πόρων. Αφορά τη δυνατότητα έγκαιρης διασφάλισης των απαιτούμενων ίδιων πόρων (ίδιας συμμετοχής). Η τεκμηρίωση γίνεται με αναφορά στην πηγή κάλυψης των πόρων ανά έτος και στην οικονομική κατάσταση του φορέα την τελευταία τριετία.

4.4.5. Ειδικές κατηγορίες πράξεων- Πρόσθετα κριτήρια

Σε ορισμένες κατηγορίες πράξεων και ειδικά σε αυτές που απαιτούν εκπλήρωση αιρεσιμοτήτων, η ΔΑ μπορεί να προσαρμόσει τις απαιτήσεις υλοποίησης και να ζητήσει συμπληρωματικά κριτήρια. Έτσι η αξιολόγηση της διαχειριστικής επάρκειας των δικαιούχων μπορεί να αποτελέσει μέτρο για την εκπλήρωση των αιρεσιμοτήτων (ΟΔΗΓΟΣ, 2015).

4.4.6. Φορείς με ελλείψεις - Μικροί ορεινοί και νησιωτικοί δήμοι - Αντιμετώπιση προβλημάτων

Τρεις βασικές κατηγορίες προβλημάτων που συναντάμε στη διαχειριστική ικανότητα των φορέων είναι (Σιδηρόπουλος, 2014) :

- Η πλήρη αδυναμία υλοποίησης ενός συγχρηματοδοτούμενου έργου. Το πρόβλημα αυτό μπορεί να αντιμετωπιστεί με προγραμματική σύμβαση.
- Η έλλειψη συγκροτημένης υπηρεσίας και
- η έλλειψη προσωπικού, τα οποία αντιμετωπίζονται με διαδημοτική ή διαβαθμιδική σύμβαση.

Σύμφωνα με μελέτη της ΜΟΔ, που παρουσιάστηκε τον Φεβρουάριο του 2015 σε ημερίδα για την «Ικανότητα των δικαιούχων στο ΕΣΠΑ 2014-2020» (ΜΟΔ_Α.Ε_3, 2015), οι συχνότερες ελλείψεις των φορέων, που οδηγούν σε αρνητική αξιολόγηση της διαχειριστικής τους ικανότητας αφορούν τη διοικητική ή/και την επιχειρησιακή τους ικανότητα.

Στη διοικητική ικανότητα, οι συχνότερες ελλείψεις παρουσιάζονται :

α. στην οργανωτική δομή, όπου καταγράφονται φορείς χωρίς συγκροτημένη τεχνική και οικονομική υπηρεσία και φορείς με οικονομική αλλά χωρίς τεχνική υπηρεσία,

Οι προτεινόμενες λύσεις για την κάλυψη αυτών των αδυναμιών είναι:

- (1) Υποκατάσταση του κύριου του έργου (αδύναμος φορέας) από άλλο φορέα ως δικαιούχο²³ (ισχυρός φορέας), που είναι υπεύθυνος για την υλοποίηση της πράξης απέναντι στη ΔΑ. Η λύση αυτή προτείνεται για ιδιαίτερα αδύναμους Δήμους.
- (2) Αξιοποίηση «δάνειας υπηρεσίας» άλλου ικανού φορέα. Ο αδύναμος Δήμος λειτουργεί ως κύριος, δικαιούχος και υπεύθυνος του έργου, ενώ ως διευθύνουσα υπηρεσία λειτουργεί η «δάνεια υπηρεσία» του ικανού φορέα. Η «δάνεια υπηρεσία» αφορά συνήθως την Οικονομική και λιγότερο την Τεχνική Υπηρεσία (ΟΔΗΓΟΣ, 2015).

Στην επιχειρησιακή ικανότητα οι συχνότερες ελλείψεις εμφανίζονται :

α. Στη μη ύπαρξη κατάλληλου υπεύθυνου έργου.

β. Στο ανεπαρκές οργανωτικό σχήμα της ομάδας έργου.

²³ Κύριος έργου ή φορέας πρότασης : φορέας που αδυνατεί να υλοποιήσει το έργο της αρμοδιότητάς του, το οποίο μετά την ολοκλήρωσή του θα του ανήκει κατά πλήρη κυριότητα και θα έχει την ευθύνη λειτουργίας του. Δικαιούχος ή φορέας υλοποίησης : φορέας που υλοποιεί έργο για λογαριασμό του φορέα πρότασης, στο οποίο το παραδίδει μετά την ολοκλήρωσή του.

γ. Στην ανεπαρκή ομάδα επίβλεψης τεχνικού έργου.

Στη περίπτωση Δήμων με συγκροτημένες αλλά ελλιπείς υπηρεσίες ή/και ομάδες έργου προτείνεται η χρήση της σύμβασης διαδημοτική ή διαβαθμικής συνεργασίας, όπου ο μικρός Δήμος συμβάλλεται με μεγαλύτερο Δήμο της έδρας του νομού ή της Περιφέρειας, ο οποίος διαθέτει συγκεκριμένα στελέχη στο δικαιούχο (άρ. 99, του Ν. 3852/2010) (ΜΟΔ_Α.Ε_3, 2015).

		ΑΔΥΝΑΜΟΣ ΦΟΡΕΑΣ	ΙΚΑΝΟΣ ΦΟΡΕΑΣ
Υποκατάσταση	Προγραμματική σύμβαση	Κύριος έργου (ιδιαίτερα αδύναμος)	Δικαιούχος – Υπεύθυνος- Διευθύνουσα Υπηρεσία
Ενίσχυση με Δάνεια Υπηρεσία	Σύμβαση διαδημοτική ή διαβαθμικής υπηρεσίας	Κύριος – Δικαιούχος - Υπεύθυνος (όχι ιδιαίτερα αδύναμος)	Διευθύνουσα Υπηρεσία

Σχεδιάγραμμα 4.1. «Προτεινόμενες λύσεις των προβλημάτων διαχειριστικής επάρκειας»

Σύμφωνα με τη μελέτη της ΜΟΔ, από το σύνολο των 325 Δήμων της Ελλάδος, οι 180 δεν έχουν ανάγκη υποστήριξης, οι 65 έχουν ανάγκη ενίσχυσης και οι 80 έχουν ανάγκη υποκατάστασης δικαιούχου (ΜΟΔ_Α.Ε_3, 2015).

Η ΕΥΘΥ επισημαίνει ότι η προσφυγή σε εξωτερικό συνεργάτη ή σύμβουλο αποτελεί «εξαιρετική περίπτωση» και ο φορέας πρέπει να καταφεύγει σε αυτό αφού έχει εξαντλήσει αποδεδειγμένα όλες τις άλλες δυνατότητες εύρεσης προσωπικού (διάθεση, σύμβαση διαδημοτικής συνεργασίας) (ΕΥΘΥ, 2015).

4.4.7. Συνεχής Αξιολόγηση της Διαχειριστικής Ικανότητας

Η διασύνδεση του ΣΑΔΙ με την υλοποίηση του έργου συνδέει την παρακολούθηση της διαχειριστικής ικανότητας του φορέα με τις διαδικασίες της περιοδικής αξιολόγησης της πορείας υλοποίησης του έργου ή της δράσης. Σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου 28 του Ν. 4314/2014, και με τις διατάξεις του ΣΔΕΛ, είναι δυνατόν μετά τη διαπίστωση της ύπαρξης αποκλίσεων από τους όρους της ένταξης ή από το χρονοδιάγραμμα υλοποίησης, να τεθεί μία πράξη σε διαδικασία παρακολούθησης.

Εάν κατά την παρακολούθηση προκύψουν σημαντικές αποκλίσεις από τον αρχικό σχεδιασμό κι εάν αυτές σχετίζονται με την επάρκεια και την επιχειρησιακή ικανότητα του φορέα, εξετάζεται εάν έχουν τηρηθεί οι αρχικές δεσμεύσεις κι εάν έχουν υιοθετηθεί οι σχετικές ενέργειες για την αντιμετώπιση των αδυναμιών. Σε περίπτωση που οι αποκλίσεις είναι αδικαιολόγητες, εκδίδεται απόφαση με την οποία ο φορέας τίθεται σε επιτήρηση και προτείνεται να υιοθετηθούν μέτρα για τη βελτίωση της διοικητικής ή/και επιχειρησιακής του ικανότητας. Θα ήταν ιδιαίτερα ενδιαφέρον για την αξιολόγηση των συγκεκριμένων λειτουργιών των ΟΤΑ να εκπονηθεί ειδική μελέτη στο τέλος της ΠΠ, ώστε να μελετηθούν οι αποκλίσεις και η επιτήρηση σε σχέση με τη διοικητική και επιχειρησιακή ικανότητα των φορέων και την εφαρμογή μέτρων βελτίωσης και διόρθωσης.

4.5. Συμπεράσματα

Από την ανάλυση των αρχών, της δομής και της λειτουργίας του νέου Συστήματος Αξιολόγησης της Διαχειριστικής Ικανότητας των δικαιούχων, διαφαίνεται ότι διαμορφώθηκε σύμφωνα με την μελέτη της KPMG (KPMG, 2014), με μία μόνο διαφορά. Στην ομάδα κριτηρίων για την αξιολόγηση της «διοικητικής ικανότητας» δεν συμπεριλήφθηκε το κριτήριο του «στρατηγικού και επιχειρησιακού σχεδιασμού του φορέα». Έτσι λοιπόν, η διοικητική ικανότητα του δικαιούχου κρίνεται χωρίς να αξιολογείται η ικανότητά του στο στρατηγικό και επιχειρησιακό σχεδιασμό του. Δεν αξιολογείται δηλαδή ένα από τα σημαντικότερα χαρακτηριστικά της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020», της Πολιτικής Συνοχής, του ΕΣΠΑ 2014-2020 και της σύγχρονης Δημόσιας Διοίκησης, ο Στρατηγικός και Επιχειρησιακό Σχεδιασμός.

Στην ίδια λογική κινείται και το «εγχειρίδιο διαδικασιών της ΜΟΔ». Η πρώτη ομάδα διαδικασιών (Δ.01) που αφορά τον Ετήσιο Προγραμματισμό και αποτελείται από τις δράσεις «Διάγνωση Αναγκών – Κατάρτιση Ετήσιου Προγράμματος» και «Παρακολούθηση και Τροποποίηση Ετήσιου Προγράμματος», χαρακτηρίζεται ως «προαιρετική ομάδα διαδικασιών» και συμπεριλαμβάνεται στις διαδικασίες που μπορούν να αφαιρεθούν από το τελικό Εγχειρίδιο Διαδικασιών.

Έτσι, το Σύστημα Αξιολόγησης της Διαχειριστικής Ικανότητας των δικαιούχων για το ΕΣΠΑ 2014-2020, σχεδιάστηκε στο ίδιο σχεδόν πλαίσιο με το ΣΔΕΠ της προηγούμενης ΠΠ, αξιολογώντας τη δομή, το απαιτούμενο προσωπικό και τη τυποποίηση των διαδικασιών. Βελτιώθηκε ως προς την απλότητα και την ευκολία υιοθέτησης, εστιάζοντας στο να δοθεί η δυνατότητα σε όλους τους ΟΤΑ να υλοποιήσουν έργα. Διαφαίνεται τελικά ότι το Σύστημα Αξιολόγησης προσαρμόστηκε στις αδυναμίες της Δημόσιας Διοίκησης και των ΟΤΑ. Παρά την

έντονη ρητορική περί ουσιαστικής συμβολής του στην αναβάθμιση της διοικητικής και επιχειρησιακής ικανότητας των φορέων, παραμένει μια απλή «κανονιστική υποχρέωση».

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5 : ΤΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΤΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ

5.1. Ταυτότητα της έρευνας

Η έρευνα πεδίου έγινε με ερωτηματολόγια και συνεντεύξεις. Σκοπός της ήταν να διερευνηθεί η πραγματική επίδραση της εφαρμογής των Συστημάτων Διαχειριστικής Επάρκειας στη δομή, στη λειτουργία και τελικά στην πραγματική ικανότητα των Δήμων, να σχεδιάζουν, να διεκδικούν και να υλοποιούν προγράμματα του ΕΣΠΑ. Τα ερωτηματολόγια ήταν χωρισμένα σε δύο κατηγορίες ερωτήσεων. Η πρώτη αφορούσε τη δομή και τον προγραμματισμό και η δεύτερη την ικανότητα διαχείρισης έργων. Ήταν δομημένα σε 18 θεματικές ερωτήσεις, ενώ οι συνεντεύξεις ήταν συμπληρωματικές και ανοικτές, αναζητώντας τις ποιοτικές παραμέτρους που απαιτούνται σήμερα για την ανάπτυξη των ικανοτήτων της διαχειριστικής ικανότητας των ΟΤΑ. Τα ερωτήματα που τέθηκαν επιλέχθηκαν από τα συμπεράσματα των βιβλιογραφικών και θεωρητικών αναφορών και από τις ειδικές απαιτήσεις του νέου ΕΣΠΑ.

Επιλέχθηκαν οι 66 Δήμοι της Περιφέρειας Αττικής, διότι παρουσιάζουν ποικιλία ως προς το μέγεθος, τον πληθυσμό και τα χαρακτηριστικά τους. Οι Δήμοι χωρίστηκαν σε δύο ομάδες. Η μία αποτελείτο από τους 59 Δήμους του λεκανοπεδίου της Αττικής, συμπεριλαμβανομένου και του Δήμου Σαλαμίνας και η δεύτερη ομάδα από τους 7 Δήμους του Αργοσαρωνικού. Στη δεύτερη ομάδα οι 6 ήταν νησιωτικοί και ο ένας χερσαίος, παραθαλάσσιος. Από τους 59 Δήμους του λεκανοπεδίου της Αττικής απάντησαν στο ερωτηματολόγιο οι 12 Δήμοι (20%) και από τους 7 Δήμους της δεύτερης ομάδας όλοι.

Οι 12 Δήμοι της πρώτης ομάδας που απάντησαν, χωρίζονται σε πέντε κατηγορίες σύμφωνα με τον πληθυσμό τους, ως εξής:

1^η Κατηγορία : οι Δήμοι με πληθυσμό από 165.000 έως 105.000 κατοίκους. Στην κατηγορία αυτή ήταν 3 Δήμοι, δηλαδή 25%.

2^η κατηγορία : με πληθυσμό από 79.000 έως 71.000 κατοίκους. Στην κατηγορία αυτή απάντησαν 2 Δήμοι, δηλαδή 16,66%.

3^η Κατηγορία : με πληθυσμό από 52.000 έως 49.000 κατοίκους. Στην κατηγορία αυτή ήταν 3 Δήμοι, δηλαδή 25%.

4^η Κατηγορίας : με πληθυσμό από 33-000 έως 31.000 κατοίκους. Στην κατηγορία αυτή απάντησαν 2 Δήμοι, δηλαδή 16,66%.

5^η κατηγορία : με πληθυσμό από 29-000 έως 25.000 κατοίκους. Στην κατηγορία αυτή ήταν 2 Δήμοι, δηλαδή 16,66%.

Οι πληθυσμιακές κατηγορίες δεν είναι ισόποσα κατανομημένες, ούτε ακολουθούν την πληθυσμιακή κατανομή της ΕΕΤΑΑ, όπως παρουσιάστηκε στη μελέτη της για τα πρότυπα των ΟΕΥ. Η κατανομή αυτή έγινε για να δημιουργηθούν κατηγορίες με όσο το δυνατόν μικρότερο εύρος που θα μας βοηθήσουν να κατανοήσουμε καλύτερα τη σχέση του μεγέθους του Δήμου με τα στοιχεία που διερευνούμε.

5.2. Έρευνα πεδίου πρώτης ομάδας

5.2.1. Ερωτήσεις για τη δομή και τον προγραμματισμό

Η ερώτηση 1 αφορούσε το «**εάν υπάρχει στο Δήμο Οικονομική, Ταμειακή και Τεχνική Υπηρεσία**».

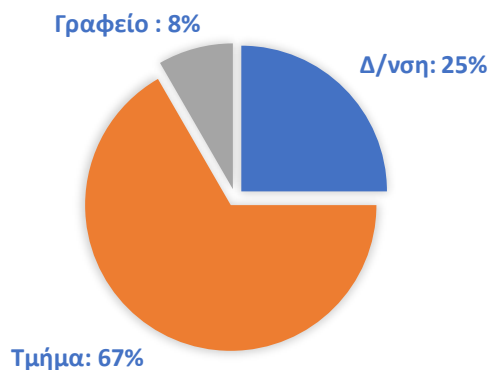
Στην ερώτηση αυτή και οι 12 Δήμοι απάντησαν θετικά και στις τρεις βασικές Υπηρεσίες.

Η ερώτηση 2 διατυπώθηκε ως εξής : «**υπάρχει στο Δήμο σας μονάδα Προγραμματισμού; Εάν ναι, τι οργανωτικού επιπέδου, πόσα άτομα απασχολεί και με ποιες ειδικότητες;**».

Και οι 12 Δήμοι απάντησαν θετικά στην ύπαρξη μονάδας Προγραμματισμού. Σχετικά με το οργανωτικό επίπεδο, απάντησαν ως εξής :

Διεύθυνση	3 Δήμοι (25%)
Τμήμα	8 Δήμοι (67%)
Γραφείο	1 Δήμοι (8%)

ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ ΔΟΜΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ



Οι 3 Δήμοι με Διεύθυνση ανήκαν, ο ένας στη μεγαλύτερη πληθυσμιακή κατηγορία (την κατηγορία 1) και οι 2 Δήμοι στην αμέσως επόμενη (την κατηγορία 2). Οι 8 Δήμοι με Τμήματα ήταν διάσπαρτα και στις 5 πληθυσμιακές κατηγορίες. Από τα στοιχεία αυτά φαίνεται ότι το οργανωτικό επίπεδο του τομέα Προγραμματισμού δεν εξαρτάται απόλυτα από το μέγεθος του Δήμου, αν και ήταν λογικό, οι μεγαλύτεροι Δήμοι, έχοντας μεγαλύτερες ανάγκες, να οργανώνουν τον τομέα του προγραμματισμού σε επίπεδο Διεύθυνσης.

Στο υποερώτημα σχετικά με τον αριθμό των εργαζομένων και τις ειδικότητές τους, τα στοιχεία είναι διάσπαρτα και έχουν ως εξής:

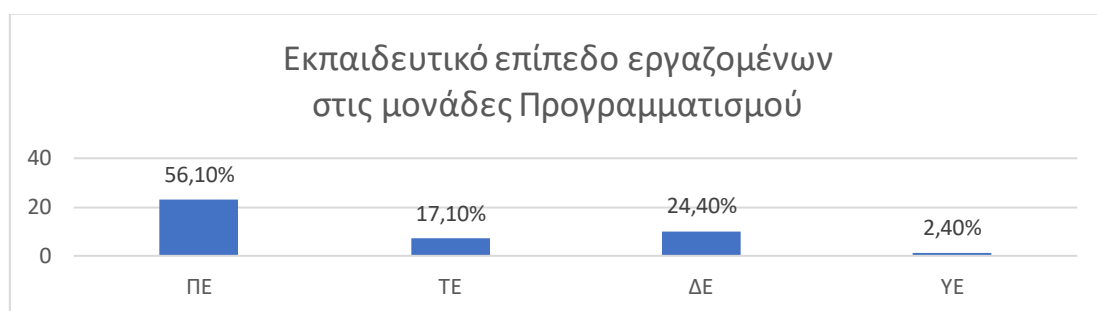
Στο τομέα του Προγραμματισμού, εργάζονται ανά Δήμο, από 1 έως 9 εργαζόμενοι, διάσπαρτα χωρίς αντιστοιχία μεγέθους. Στους τρεις μεγαλύτερους πληθυσμιακά Δήμους εργάζονται 7, 5 και 3 εργαζόμενοι αντίστοιχα. Στους 12 Δήμους εργάζονται συνολικά 5.667 εργαζόμενοι. Από αυτούς, οι 41 εργάζονται στις μονάδες Προγραμματισμού.



Δηλαδή, σ' έναν από τους βασικότερους τομείς της σύγχρονης διοίκησης και σε έναν από τους σημαντικότερους τομείς που απαιτεί ο σχεδιασμός και η διαχείριση του νέου ΕΣΠΑ 2014-2020, εργάζεται το 0,72% των εργαζομένων στους ΟΤΑ του δείγματος.

Σχετικά με το επίπεδο εκπαίδευσης των εργαζομένων στις μονάδες Προγραμματισμού παρατηρούμε ότι το 73% είναι ΠΕ και ΤΕ.

Επίπεδο εκπαίδευσης	Αριθμός εργαζομένων	Ποσοστό
ΠΕ	23	56,10%
ΤΕ	7	17,10%
ΔΕ	10	24,40%
ΥΕ	1	2,40%

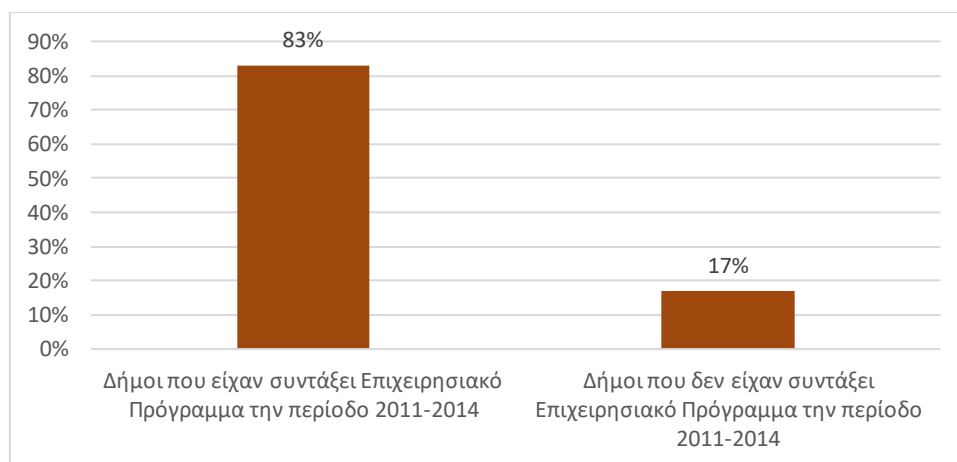


Σχετικά με τις ειδικότητες των εργαζομένων στις μονάδες αυτές παρατηρούμε μεγάλη διασπορά, με κύριους άξονες τις ειδικότητες των μηχανικών, της πληροφορικής και της διοίκησης, σε όλα τα εκπαιδευτικά επίπεδα. Οι ειδικότητες καταγράφονται ως εξής:

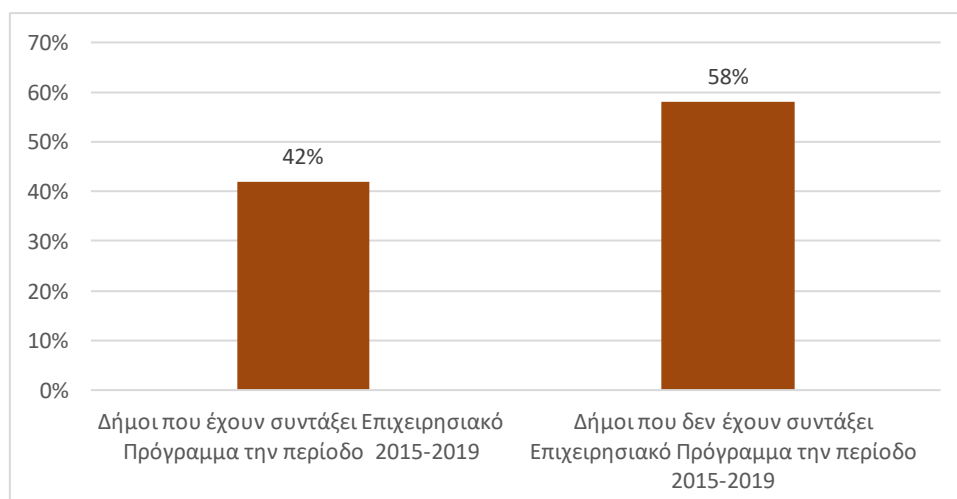
ΕΙΔΙΚΟΤΗΤΕΣ	ΠΛΗΘΟΣ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ
ΠΕ Πολιτικών Μηχανικών	12,20 %
ΠΕ Διοικητικού	9,75%
ΠΕ Χημικών Μηχανικών	4,87%
ΠΕ Μηχανολόγων Μηχανικών	4,87%
ΠΕ Αρχιτέκτων Μηχανικός	2,44%
ΠΕ Πολεοδόμων Τοπογράφων Χωρικής Ανάπτυξης	2,44%
ΠΕ Αγρονόμων Τοπογράφων Μηχανικών	2,44%
ΠΕ Χημικών	2,44%
ΠΕ Πληροφορικής	2,44%
ΠΕ Διοικητικού Λογιστικού	2,44%
ΠΕ Οικονομικού	2,44%
ΠΕ Μηχανικών Παραγωγής και Διοίκησης	2,44%
ΠΕ Γεωπόνων	2,44%
ΠΕ Γεωλόγων	2,44%

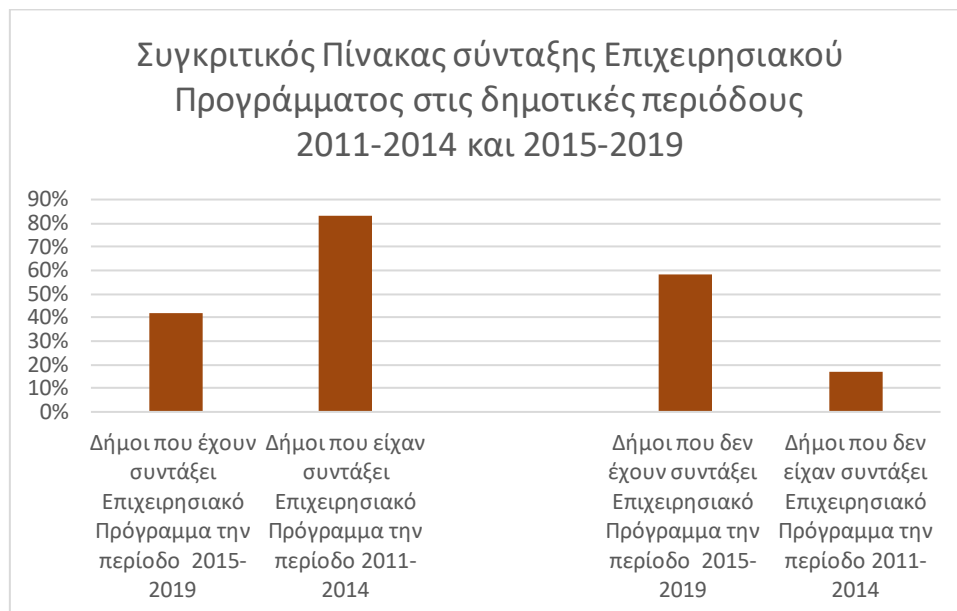
ΤΕ Πολιτικών Μηχανικών	4,87%
ΤΕ Μηχανικών Η/Υ	4,87%
ΤΕ Πληροφορικής	2,44%
ΤΕ Διοικητικού Λογιστικού	2,44%
ΤΕ Διοικητικού	2,44%
ΔΕ Διοικητικών-Γραμματέων	12,20%
ΔΕ Πληροφορικής	12,20%
ΥΕ Κλητήρων-Θυρωρών 1	2,44%

Η ερώτηση 3 διατυπώθηκε ως εξής : «ο Δήμος σας είχε συντάξει Επιχειρησιακό Πρόγραμμα την προηγούμενη Δημοτική περίοδο; (2011-2014)». Στο ερώτημα αυτό, το 83% των Δήμων απάντησαν θετικά και το 17% αρνητικά.



Η ερώτηση 4 ήταν ίδια με τη προηγούμενη, αλλά αφορούσε τη τρέχουσα Δημοτική περίοδο (2015-2019). Στο ερώτημα αυτό το 42% των Δήμων απάντησαν θετικά και το 58% αρνητικά.





Οι 7 Δήμοι που δεν έχουν συντάξει Επιχειρησιακό Πρόγραμμα για την τρέχουσα προγραμματική περίοδο κατανέμονται ως εξής ανάλογα με τη πληθυσμιακή κατηγορία:

ΠΛΗΘΥΣΜΙΑΚΗ ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ	ΔΕΝ ΣΥΝΕΤΑΞΑΝ ΕΠ
1η πληθυσμιακή κατηγορία	1 Δήμος από τους 3
2η πληθυσμιακή κατηγορία	1 Δήμος από τους 2
3η πληθυσμιακή κατηγορία	1 Δήμος από τους 2
4η πληθυσμιακή κατηγορία	2 Δήμοι από τους 3
5η πληθυσμιακή κατηγορία	2 Δήμοι από τους 2

Παρατηρούμε ότι οι Δήμοι χωρίς Επιχειρησιακό Πρόγραμμα κατανέμονται σε κάθε πληθυσμιακή κατηγορία με τάση αύξησης στους μικρούς Δήμους. Έξι Δήμοι από τους 10 που εκπόνησαν Επιχειρησιακό Πρόγραμμα την προηγούμενη δημορχιακή περίοδο, δεν έκαναν στην τρέχουσα. Και από τους δύο Δήμους που δεν εκπόνησαν στην προηγούμενη δημορχιακή περίοδο, ο ένας έκανε, ενώ ο άλλος όχι, στην παρούσα περίοδο.

Εδώ βλέπουμε την αρνητική επίδραση του άρθρου 79, του Ν. 4172/2013, ο οποίος αποσυνέδεσε το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα από την έγκριση του προϋπολογισμού, με αποτέλεσμα οι διατάξεις του Καλλικράτη που επιβάλλουν τη σύνταξη Επιχειρησιακού Προγράμματος κατά το πρώτο εξάμηνο της Δημοτικής περιόδου, να έχουν καταστεί ανενεργές. Το γεγονός αυτό επηρεάζει αρνητικά την ικανότητα των ΟΤΑ να σχεδιάζουν προγράμματα χωρικής ανάπτυξης και κυρίως τα ΟΧΕ, ΒΑΑ, και ΤΑΠΤΟΚ.

Η ερώτηση 5 διατυπώθηκε ως εξής : «**Ποια ήταν τα σημαντικότερα προβλήματα που συναντήσατε κατά την σύνταξη του Επιχειρησιακού Προγράμματος;**». Τα προβλήματα που καταγράφηκαν ήταν τα εξής:

Δυσκολίες στην εκπόνηση Επιχειρησιακού Προγράμματος
Αδιαφορία των αιρετών.
Αδιαφορία των προϊσταμένων των μονάδων.
Δυσκολία συνεργασίας μεταξύ των διευθύνσεων και των τμημάτων.
Κουλτούρα εργαζομένων & αιρετών στραμμένη στην καθημερινότητα.
Έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού.
Έλλειψη τεχνογνωσίας.
Μη κατανόηση από αιρετούς και προσωπικό της σημαντικότητας του Ε.Π.
Δυσκολία στη συλλογή στοιχείων για μια ρεαλιστική και χρήσιμη περιγραφή της υφιστάμενης κατάστασης.
Δυσκολία αντιστοίχισης των Στρατηγικών Στόχων και Επιχειρησιακών Στόχων.
Δυσκολία από τις Υπηρεσίες να συμφωνήσουν σε μετρήσιμους Στόχους και Δείκτες.
Έλλειψη τήρησης αρχείων που αποτυπώνουν και ποσοτικοποιούν τη λειτουργία των Υπηρεσιών.
Μη επαρκή συμμετοχή των δημοτών στη διαβούλευση.

Τα περισσότερα προβλήματα που καταγράφηκαν έχουν αναλυθεί στις βιβλιογραφικές αναλύσεις ως κρίσιμα σημεία επιτυχίας του στρατηγικού σχεδιασμού και των συστημάτων διαχείρισης ποιότητας.

Με την ερώτηση 6 προσπαθήσαμε να εντοπίσουμε το βαθμό διείσδυσης των Ευρωπαϊκών προτεραιοτήτων στους τοπικούς Στρατηγικούς Σχεδιασμούς, αλλά και τη γνώση των μονάδων Προγραμματισμού σχετικά με τις απαιτήσεις της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής. Με την ερώτηση αυτή κλήθηκαν, όσοι Δήμοι είχαν συντάξει Επιχειρησιακό Πρόγραμμα την τρέχουσα περίοδο, να αξιολογήσουν ποσοτικά, τι έλαβαν υπόψη τους στη διαμόρφωση του Επιχειρησιακού Προγράμματος του Δήμου τους. Οι 5 Δήμοι που έχουν συντάξει Επιχειρησιακό Πρόγραμμα την τρέχουσα περίοδο απάντησαν στην ερώτηση σχετικά με το «**τι λάβατε υπ' όψη σας στη σύνταξη του Επιχειρησιακού Προγράμματος**» ως εξής :

	Καθόλου	Ελάχιστα	Αρκετά	Πολύ	Σε πολύ μεγάλο βαθμό
Τις ανάγκες του Δήμου σας				40%	60%
Το ΠΕΠ της Περιφέρειά σας			40%	40%	20%
Την Εθνική Στρατηγική του ΕΣΠΑ 2014-2020			40%	40%	20%
Την Ευρωπαϊκή Στρατηγική 2020			60%	20%	20%

Από τις απαντήσεις αναδεικνύονται ο τοπικός χαρακτήρας των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, η μικρή διείσδυση των Ευρωπαϊκών προτεραιοτήτων στους τοπικούς σχεδιασμούς και η μη ενσωμάτωση των αναγκών του Δήμου στο ΠΕΠ. Το γεγονός αυτό είχε εντοπιστεί και στο κεφάλαιο 3, όπου αναδείχθηκε ότι λόγω έλλειψης νοοτροπίας Στρατηγικού Σχεδιασμού, έλλειψη γνώσης του τρόπου σχεδιασμού των ΠΕΠ και υποβάθμισης της αξίας των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων των ΟΤΑ, οι Δήμοι δεν συμμετέχουν στο σχεδιασμό των ΠΕΠ και δεν συνδέουν την τοπική ανάπτυξη με την περιφερειακή αναπτυξιακή στρατηγική.

Η ερώτηση 7 διατυπώθηκε ως εξής : «**το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα (στρατηγικός προγραμματισμός και επιχειρησιακός σχεδιασμός) παίζει ρόλο στην οργάνωση και λειτουργία του Δήμου σας;**».

Η ερώτηση αυτή είχε σκοπό να διερευνήσει εάν η εκπόνηση του Επιχειρησιακού Προγράμματος συνεπάγεται και υιοθέτηση κουλτούρας Στρατηγικού Μάνατζμεντ ή έγινε μόνο λόγω της νομικής απαίτησης. Οι Δήμοι που έχουν συντάξει Επιχειρησιακό Πρόγραμμα τη τρέχουσα δημοτική περίοδο απάντησαν ως εξής:

Καθόλου	Ελάχιστα	Αρκετά	Ικανοποιητικά	Σε πολύ μεγάλο βαθμό
	20%	60%	40%	

Βλέπουμε ότι το 60% των ΟΤΑ θεωρούν ότι το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα παίζει αρκετά σημαντικό ρόλο στην οργάνωση και λειτουργία του Δήμου. Αυτό θεωρείται αρκετά αισιόδοξο διότι περισσότερο από τους μισούς Δήμους που επιλέγουν να συντάξουν Επιχειρησιακό Πρόγραμμα φαίνεται να αναμένουν θετικά αποτελέσματα στην οργάνωση και λειτουργία του Δήμου τους.

Η ερώτηση 8 απευθύνθηκε στους Δήμους που δεν συνέταξαν Επιχειρησιακό Πρόγραμμα και διατυπώθηκε ως εξής : «**ποιοι λόγοι σας εμπόδισαν ή σας εμποδίζουν στη σύνταξη του ΕΠ;**». Οι απαντήσεις ήταν οι εξής:

Δεν απαιτείται πια για την έγκριση του Προϋπολογισμού και του Τεχνικού Προγράμματος Δράσης.
Αδιαφορία τη Δημοτικής Αρχής.
Υποστελέχωση υπηρεσιών.
Έλλειψη επαρκούς επιστημονικού προσωπικού.
Έλλειψη συνεργασίας των υπηρεσιών.
Έλλειψη συνεργασίας της ομάδας εκπόνησης του ΕΠ, με αποτέλεσμα όλο το βάρος πέφτει σε λίγους εργαζομένους.
Έλλειψη στοιχείων και στατιστικών στοιχείων.
Μεγάλες ανάγκες της καθημερινότητας και αδυναμία ανταπόκρισης στις απαιτήσεις του στρατηγικού σχεδιασμού.
Υπερίσχυση της κουλτούρας υλοποίησης δράσεων/ενεργειών παρά προγραμματισμού.
Οι Υπηρεσίες αντιδρούν στη χρήση δεικτών.

Αναλύοντας τις απαντήσεις επιβεβαιώνεται η ανασταλτική επίδραση της αποδέσμευσης του ΕΠ από την έγκριση του προϋπολογισμού και του τεχνικού προγράμματος δράσης. Αναδεικνύεται ο αρνητικός ρόλος της ηγεσίας, ο επιχειρησιακός προσανατολισμός στην επίλυση των καθημερινών προβλημάτων και όχι στο μακροπρόθεσμο προσανατολισμό, η έλλειψη εσωτερικών συνεργασιών και η έλλειψη σε εξειδικευμένο προσωπικό.

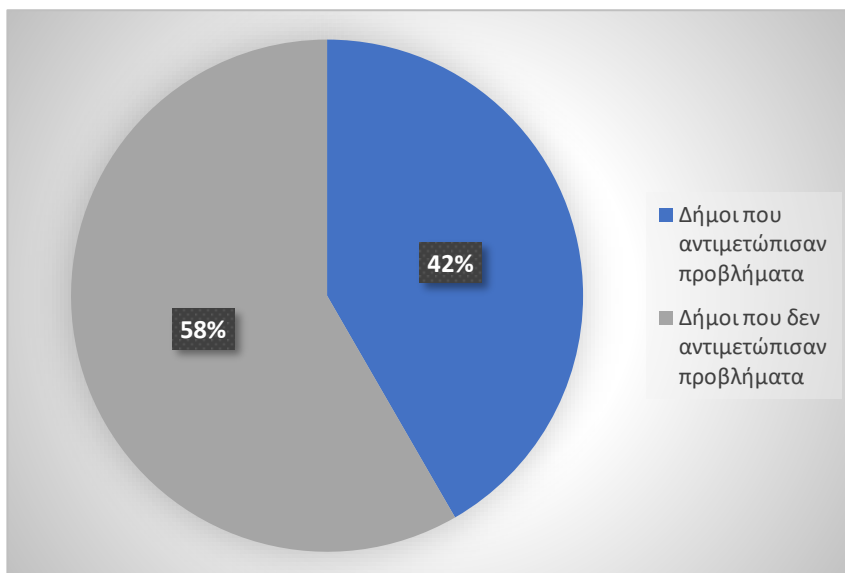
5.2.2. Ερωτήσεις για τη διαχειριστική επάρκεια

Το δεύτερο μέρος του ερωτηματολογίου είχε σκοπό να καταγράψει τα προβλήματα που αντιμετώπισαν οι Δήμοι κατά την πιστοποίηση και την εφαρμογή του ΣΔΕΠ και την αναμενόμενη βελτίωση που επέφερε σε διάφορους τομείς λειτουργίας των ΟΤΑ, σύμφωνα με τις βιβλιογραφικές αναφορές και σύμφωνα με τους τομείς εστίασης και εφαρμογής του ΣΔΕΠ.

Η ερώτηση 9 διατυπώθηκε ως εξής: «ο Δήμος σας είχε πιστοποιηθεί για τη διαχειριστική του επάρκεια για το ΕΣΠΑ 2007-2013;».

Σύμφωνα με τις απαντήσεις τους, το 92% των Δήμων πιστοποιήθηκαν για την διαχειριστική τους επάρκεια για το ΕΣΠΑ 2007-2013, ενώ το 8%, όχι. Από τους πιστοποιημένους Δήμους, η συντριπτική πλειοψηφία (91%) πιστοποιήθηκαν από τη Διαχειριστική Αρχή, ενώ μόνο το 9% πιστοποιήθηκε με ISO 9001:2008.

Η ερώτηση 10 απευθύνθηκε στους Δήμους που είχαν πιστοποιηθεί την προηγούμενη ΠΠ και διατυπώθηκε ως εξής : «ποια ήταν τα σημαντικότερα προβλήματα που αντιμετωπίσατε με την πιστοποίηση της διαχειριστικής επάρκειας της περιόδου 2007-2013;». Από τους 11 Δήμους, οι 7 δήλωσαν ότι δεν αντιμετώπισαν κανένα πρόβλημα.



Οι 5 Δήμοι ανέφεραν ότι αντιμετώπισαν τα εξής προβλήματα :

Έλλειψη εμπειρίας και τεχνογνωσίας στα στελέχη του Δήμου.
Έλλειψη συνεργασίας των Υπηρεσιών που δεν ήταν Τεχνικές.
Δυσκολία εξοικείωσης και εφαρμογής των διαδικασιών που προβλέπονταν στις γραπτές διαδικασίες.
Αρνητική στάση των εργαζόμενοι διότι θεωρούσαν τη διαχειριστική επάρκεια «κενή περιεχομένου».

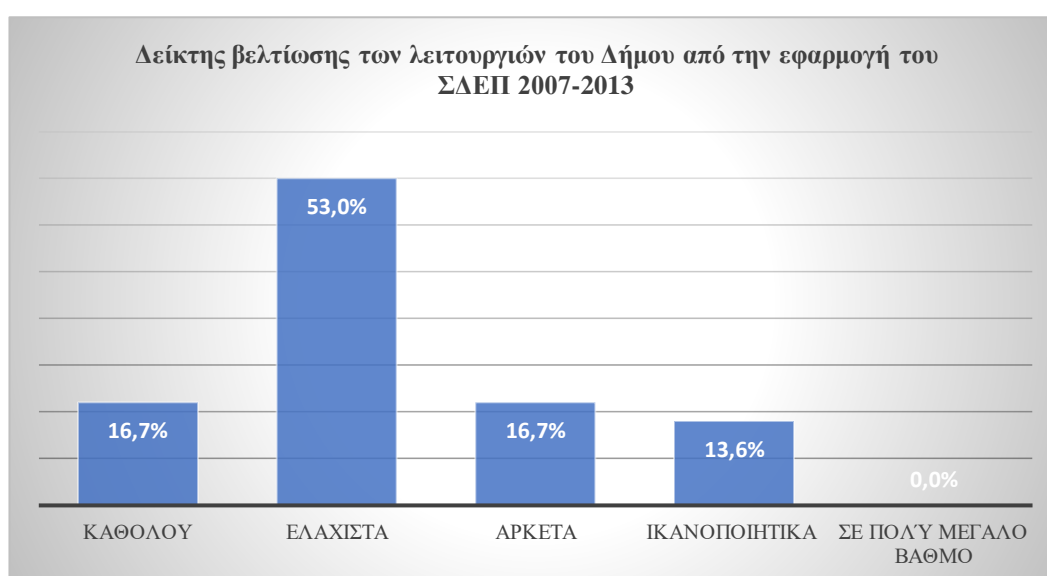
Οι απαντήσεις στην ερώτηση αυτή επιβεβαίωσαν τρία σημαντικά θέματα που αναδείχθηκαν από την ανάλυση της βιβλιογραφίας. Πρώτον, την πρωτοκαθεδρία των Τεχνικών Υπηρεσιών έναντι όλων των άλλων και αυτό αποδεικνύει τον «εργοκεντρικό» χαρακτήρα τις προηγούμενης ΠΠ. Δεύτερον, τη σημαντική έλλειψη συνεργασίας μεταξύ των Υπηρεσιών και τρίτον τη δυσκολία εξοικείωσης της λειτουργίας των Υπηρεσιών βάσει γραπτών διαδικασιών.

Η ερώτηση 11 διατυπώθηκε ως εξής : «**η εφαρμογή του Συστήματος Διαχειριστικής Επάρκειας του ΕΣΠΑ 2007-2013 επέφερε βελτίωση (στους παρακάτω τομείς);**». Ως τομείς αξιολόγησης επιλέχθηκαν οι τομείς εστίασης του ΣΔΕΠ και κυρίως οι τομείς των οποίων οι διαδικασίες της λειτουργίας τους αναφέρονταν στο Εγχειρίδιο Διαδικασιών. Οι απαντήσεις των 11 Δήμων καταγράφονται στον παρακάτω πίνακα:

	Καθόλου	Ελάχιστα	Αρκετά	Ικανοποιητικά	Σε πολύ μεγάλο βαθμό
Στον ετήσιο προγραμματισμό	9%	82%	9%		
Στην ωρίμανση και σχεδιασμό υλοποίησης	9%	64%	18%	9%	
Στη διενέργεια διαγωνισμών ανάθεση συμβάσεων	18%	45%	37%		
Στην παρακολούθηση έργων	9%	46%	18%	27%	
Στην οικονομική διαχείριση έργων	18%	36%	10%	36%	
Στην κουλτούρα των εργαζομένων	36%	46%	9%	9%	

Ο γενικός δείκτης βαρύτητας που αναδεικνύει την επίδραση της εφαρμογής του ΣΔΕΠ στους βασικούς τομείς υλοποίησης των έργων αναλύεται στους παρακάτω πίνακες:

	Καθόλου	Ελάχιστα	Αρκετά	Ικανοποιητικά	Σε πολύ μεγάλο βαθμό
Στον ετήσιο προγραμματισμό	1	9	1		
Στην ωρίμανση και σχεδιασμό υλοποίησης	1	7	2	1	
Στη διενέργεια διαγωνισμών ανάθεση συμβάσεων	2	5	4		
Στην παρακολούθηση έργων	1	5	2	3	
Στην οικονομική διαχείριση έργων	2	4	1	4	
Στην κουλτούρα των εργαζομένων	4	5	1	1	
ΔΕΙΚΤΗΣ ΒΑΡΥΤΗΤΑΣ	11	35	11	9	
	16,7%	53,0%	16,7%	13,6%	0,0%



Από τα στατιστικά στοιχεία διαπιστώνουμε αρχικά τη διασπορά των απαντήσεων. Οι εκτιμήσεις «καθόλου» και «ελάχιστα» συγκεντρώνουν το 69,7% των απαντήσεων, με ιδιαίτερα μεγάλο ποσοστό (53%) στην εκτίμηση «ελάχιστα». Τέσσερις από τους 11 Δήμους (36%) διαπίστωσαν «αρκετή βελτίωση» στον τομέα της «διενέργειας διαγωνισμών και ανάθεσης συμβάσεων». Τέσσερις από τους 11 Δήμους (36%), διαπίστωσαν «ικανοποιητική βελτίωση» στο τομέα της «οικονομικής διαχείρισης έργων».

Αναλύοντας το Δείκτη Βαρύτητας παρατηρούμε ότι το ΣΔΕΠ βελτιώνει ελάχιστα όλους τους τομείς για τους οποίους σχεδιάστηκε να βελτιώσει, μέσω της έκδοσης του πρότυπου εγχειριδίου διαδικασιών. Ιδιαίτερα ενδιαφέρον είναι το γεγονός ότι από όλους τους τομείς, λιγότερο βελτίωση παρουσιάζουν οι τομείς του ετήσιου προγραμματισμού, της ωρίμανσης και του σχεδιασμού των έργων. Δηλαδή, οι τομείς που είναι οι βασικότεροι στο σχεδιασμό και στην υλοποίηση των έργων. Το γεγονός αυτό πρέπει να συνδυαστεί και να αναλυθεί παράλληλα και σε συνδυασμό με την έλλειψη Επιχειρησιακού Προγράμματος, δηλαδή Στρατηγικού και Επιχειρησιακού Σχεδιασμού.

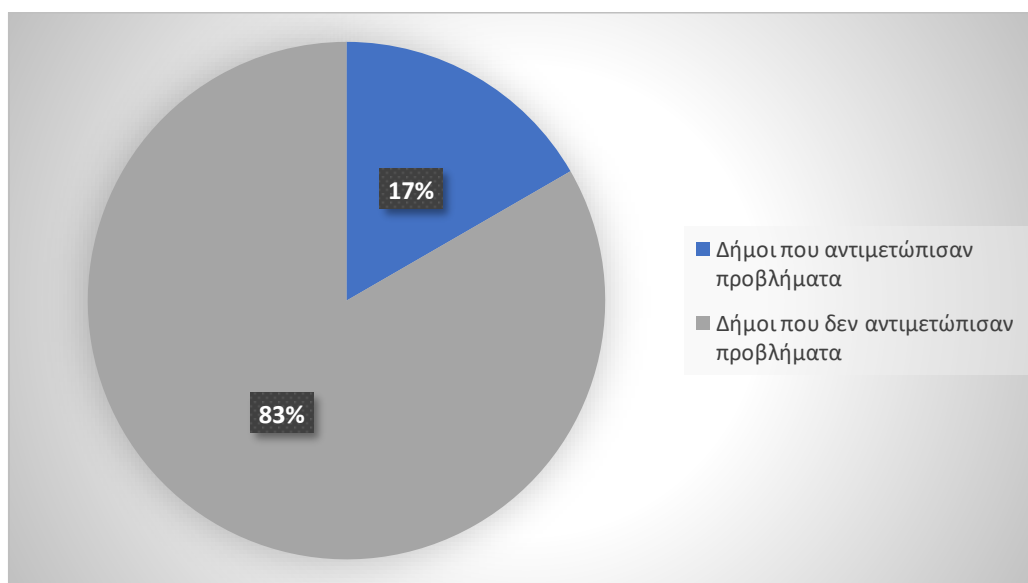
Ιδιαίτερα μικρή είναι επίσης η θετική επίδραση του στην κουλτούρα των εργαζομένων. Το γεγονός αυτό αποδεικνύει τη μικρή συμμετοχή των εργαζομένων στις διαδικασίες σχεδιασμού και εφαρμογής του ΣΔΕΠ. Σύμφωνα με τη βιβλιογραφία που αναλύσαμε, η συμμετοχή των εργαζομένων είναι καθοριστικός παράγοντας επιτυχίας των συστημάτων ποιότητας.

Μέσω της συνέντευξης, για την ανάλυση του ερωτήματος αυτού, διατυπώθηκε ότι το Εγχειρίδιο Διαδικασιών εγκρίνεται για τυπικούς λόγους, αλλά ουσιαστικά δεν ακολουθείται. Με την έκδοση του Πρότυπου Εγχειριδίου Διαδικασιών ουσιαστικά οι Δήμοι υποστηρίζονται να αποκτήσουν το τυπικό προσόν που είναι απαραίτητο για τη θετική αξιολόγηση της διαχειριστικής ικανότητας. Στην πραγματικότητα όμως δεν χρησιμοποιείται και δεν αξιοποιείται συστηματικά.

Στην ερώτηση 12: «στην παρούσα ΠΠ έχετε πιστοποιηθεί για τη Διαχειριστική σας Ικανότητα βάσει κάποιου προγράμματος που αιτηθήκατε;» και οι 12 Δήμοι του δείγματος απάντησαν θετικά.

Η ερώτηση 13 διατυπώθηκε ως εξής : «**έχετε προβεί σε επικαιροποίηση του Εγχειριδίου Διαδικασιών βάσει των νέων απαιτήσεων του ΕΣΠΑ 2014-2020;**». Και οι 12 Δήμοι απάντησαν θετικά.

Η ερώτηση 14, διατυπώθηκε ως εξής : «**ποια ήταν τα σημαντικότερα προβλήματα που αντιμετωπίσατε με τη πιστοποίηση της Διαχειριστικής Ικανότητας στην παρούσα ΠΠ;**». Από τους 12 Δήμους, οι 2 (17%) απάντησαν ότι συνάντησαν προβλήματα, ενώ οι 10 (83%) ολοκλήρωσαν τη διαδικασία χωρίς προβλήματα.



Τα σημαντικότερα προβλήματα των Δήμων που αντιμετώπισαν προβλήματα ήταν :

Η ανάγκη υποστήριξης της Διαχειριστική Επάρκειας των Νομικών Προσώπων, λόγω έλλειψης προσωπικού.
Η επικαιροποίηση των διαδικασιών, λόγω συχνής αλλαγής νομικού πλαισίου.
Η δυσκολία καθορισμού ομάδας έργου που να σχετίζεται πραγματικά με την υλοποίηση έργου.

Στην ερώτηση αυτή πολλοί αναφέρθηκαν στα θετικά στοιχεία της Αξιολόγησης της Διαχειριστικής Ικανότητας της περιόδου 2014-2020, ως εξής:

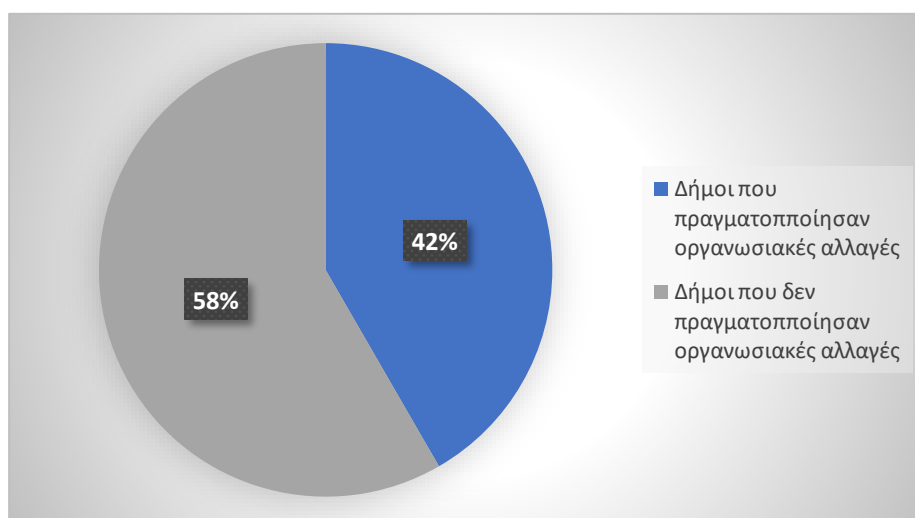
Η προσαρμογή στο υπόδειγμα της ΜΟΔ ήταν εύκολο.
Είναι θετικό το γεγονός ότι σχετίζεται με κάθε έργο και όχι με το σύνολο του οργανισμού.
Εφόσον υπάρχουν ΟΕΥ, Υπηρεσίες, Προϊστάμενοι και Εγχειρίδιο Διαδικασιών, η πιστοποίηση είναι εύκολη.

Οι συνεντεύξεις που έγιναν για το συγκεκριμένο ερώτημα ανέδειξαν ότι, η αλλαγή του συστήματος Αξιολόγησης της Διαχειριστικής Ικανότητας, οι ενημερωτικές παρουσιάσεις της ΜΟΔ και της ΕΕΤΑΑ, η υποστήριξη της ΜΟΔ μέσω των online σεμιναρίων, η έκδοση του επικυρωμένου πρότυπου Εγχειριδίου Διαδικασιών και οι εμπειρία των υπαλλήλων από το ΣΔΕΠ της προηγούμενης ΠΠ, διευκόλυναν τη προσαρμογή των Δήμων στις νέες απαιτήσεις της Αξιολόγησης της Διαχειριστικής τους Ικανότητας.

Η ερώτηση 15 διατυπώθηκε ως εξής: «το Σύστημα Αξιολόγησης της Διαχειριστικής Ικανότητας και η ανάγκη αναζήτησης, υλοποίησης και διαχείρισης προγραμμάτων ΕΣΠΑ 2014-2020 οδήγησαν σε οργανωσιακές αλλαγές στο Δήμο σας;».

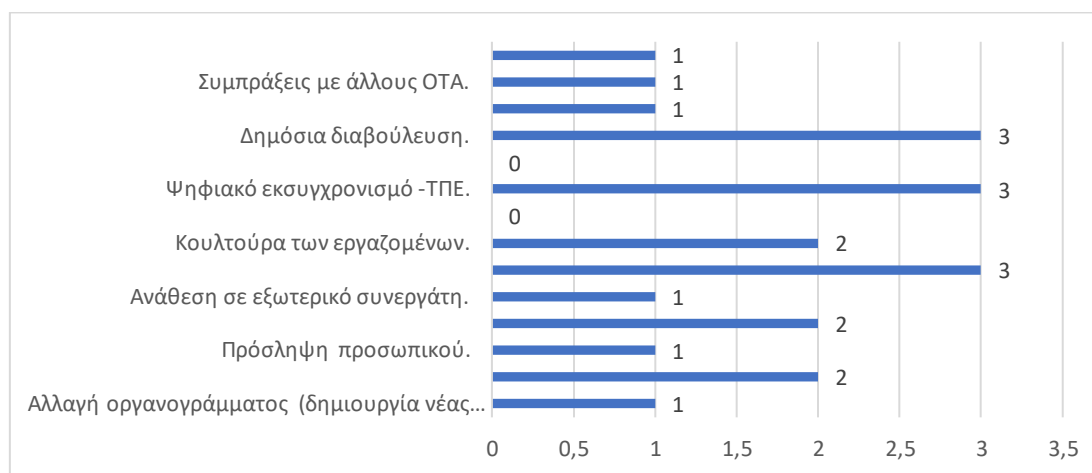
Σύμφωνα με τις θεωρητικές προσεγγίσεις, για την επιτυχή υλοποίηση συγκεκριμένων στρατηγικών πρέπει να οργανωθεί κατάλληλα και το εσωτερικό περιβάλλον του φορέα. Η ερώτηση αυτή είχε σκοπό να εξεταστεί η επίδραση της ανάγκης Αξιολόγησης της Διαχειριστικής Επάρκειας στην οργανωτική δομή του φορέα και να καταγραφούν οι τομείς στους οποίους έγιναν οργανωτικές αλλαγές.

Στην ερώτηση αυτή, 7 Δήμοι (58%) απάντησαν ότι δεν πραγματοποίησαν καμία οργανωσιακή αλλαγή, ενώ 5 Δήμοι (42%) απάντησαν θετικά.



Οι 5 Δήμοι που απάντησαν θετικά, έκαναν αλλαγές, λόγω των απαιτήσεων της Αξιολόγησης της Διαχειριστικής Ικανότητας, στους εξής τομείς του Δήμου :

Αλλαγή οργανογράμματος (δημιουργία νέας δομής -δ/νση, τμήμα, γραφείο).	1(20%)
Ανακατανομή αρμοδιοτήτων.	2(40%)
Πρόσληψη προσωπικού.	1(20%)
Μετακινήσεις προσωπικού.	2(40%)
Ανάθεση σε εξωτερικό συνεργάτη.	1(20%)
Εκπαίδευση προσωπικού.	3(60%)
Κουλτούρα των εργαζομένων.	2(40%)
Αναμόρφωση/Απλούστευση διαδικασιών.	0 (0%)
Ψηφιακό εκσυγχρονισμό -ΤΠΕ.	3(60%)
Αξιολόγηση δομών και υπηρεσιών.	0 (0%)
Δημόσια διαβούλευση.	3(60%)
Ανάπτυξη δικτύων και συνεργασιών.	1(20%)
Συμπράξεις με άλλους ΟΤΑ.	1(20%)
Ανάπτυξη τοπικών συμπράξεων.	1(20%)



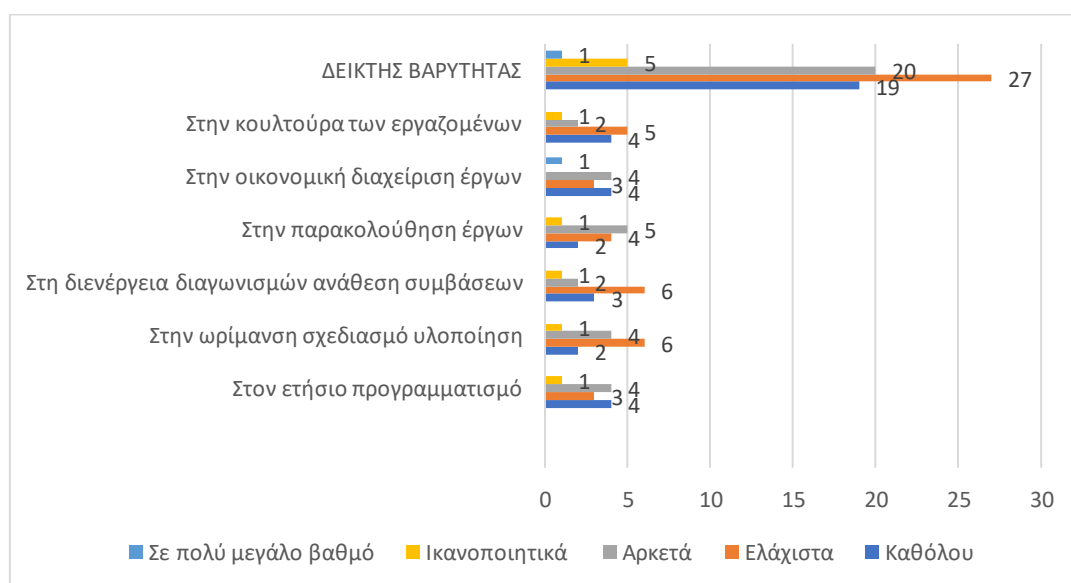
Από την ανάλυση των απαντήσεων προκύπτει ότι η εφαρμογή του Συστήματος Αξιολόγησης της Διαχειριστικής Ικανότητας για το ΕΣΠΑ 2014-2020 επέφερε οργανωσιακές αλλαγές στους τομείς της «δημόσιας διαβούλευσης», του «ψηφιακού εκσυγχρονισμού ΤΠΕ» και της «εκπαίδευσης προσωπικού». Αντίθετα δεν επηρέασε καθόλου τους τομείς της «αξιολόγησης δομών και υπηρεσιών» και της «απλούστευσης των διαδικασιών», που είναι δύο από τους βασικούς στόχους του ΚΑΠ. Οι δύο αυτοί τομείς αποτελούν συστατικά στοιχεία της κουλτούρας συνεχούς βελτίωσης που είναι ένα από τα βασικότερα χαρακτηριστικά των συστημάτων διαχείρισης ποιότητας. Οι απαντήσεις αυτές επιβεβαιώνουν την παλαιότερη μελέτη της ΕΕΤΑΑ-ΙΤΑ που χαρακτήριζαν τους ΟΤΑ ως «στατικά οργανωτικά σχήματα» (ΕΕΤΑΑ-ΙΤΑ, 2006).

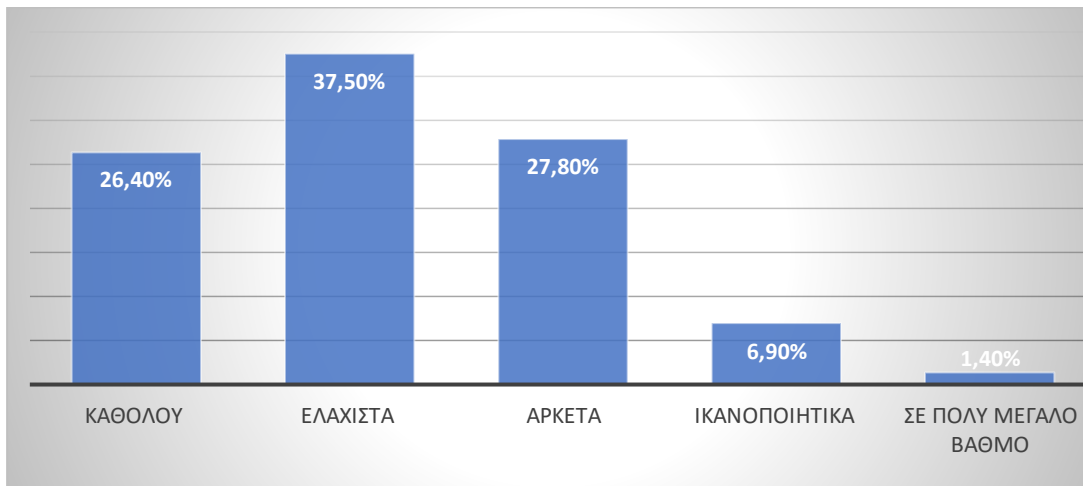
Η ερώτηση 16 διατυπώθηκε ως εξής: «σε ποιους τομείς επέφερε βελτίωση η Αξιολόγηση της Διαχειριστικής Ικανότητας του ΕΣΠΑ 2014-2020;». Η ερώτηση αυτή είχε σκοπό να καταγράψει τους τομείς και το βαθμό βελτίωσης και να τα συγκρίνει με τα αποτελέσματα της ίδιας ερώτησης για το ΣΔΕΠ 2007-2013 (ερώτηση 11). Οι απαντήσεις των 12 Δήμων ήταν οι εξής:

	Καθόλου	Ελάχιστα	Αρκετά	Ικανοποιητικά	Σε πολύ μεγάλο βαθμό
Στον ετήσιο προγραμματισμό	33,5%	25%	33,5%	8%	
Στην ωρίμανση και σχεδιασμό υλοποίησης	17%	50%	25%	8%	
Στη διενέργεια διαγωνισμών ανάθεση συμβάσεων	25%	50%	17%	8%	
Στην παρακολούθηση έργων	17%	33,5%	41,5%	8%	
Στην οικονομική διαχείριση έργων	33,5%	25%	33,5%		8%
Στην κουλτούρα των εργαζομένων	33,5%	41,5%	17%	8%	

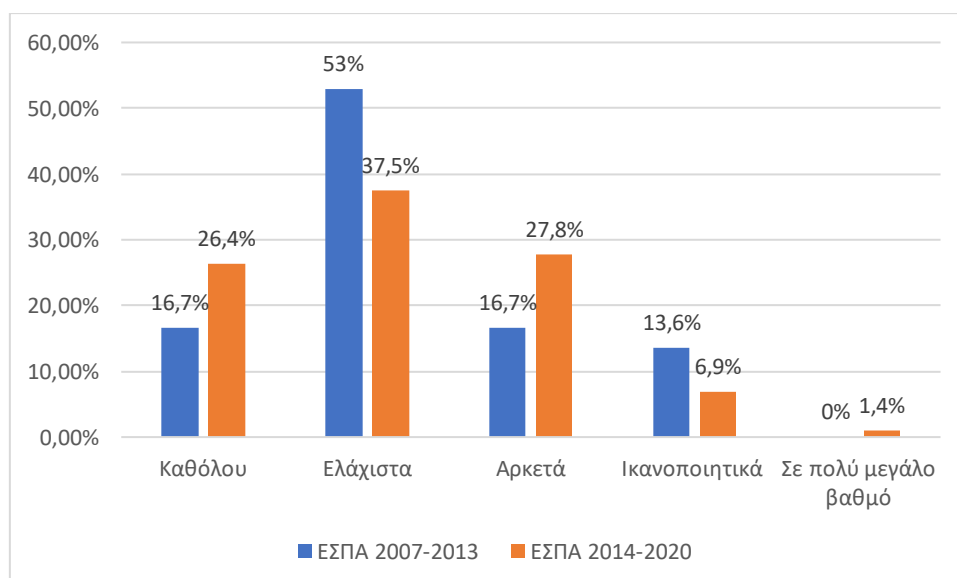
Ο γενικός δείκτης βαρύτητας που αναδεικνύει την επίδραση της εφαρμογής του ΣΔΕΠ 2014-2020 στους βασικούς τομείς υλοποίησης των έργων αναλύεται στους παρακάτω πίνακες:

	Καθόλου	Ελάχιστα	Αρκετά	Ικανοποιητικά	Σε πολύ μεγάλο βαθμό
Στον ετήσιο προγραμματισμό	4	3	4	1	
Στην ωρίμανση και σχεδιασμό υλοποίησης	2	6	3	1	
Στη διενέργεια διαγωνισμών ανάθεση συμβάσεων	3	6	2	1	
Στην παρακολούθηση έργων	2	4	5	1	
Στην οικονομική διαχείριση έργων	4	3	4		1
Στην κουλτούρα των εργαζομένων	4	5	2	1	
ΔΕΙΚΤΗΣ ΒΑΡΥΤΗΤΑΣ	19	27	20	5	1
	26,4%	37,5%	27,8%	6,9%	1,40%





Αναλύοντας τα στατιστικά στοιχεία των απαντήσεων παρατηρούμε μία έντονη συγκέντρωση των απαντήσεων γύρω από τους άξονες «καθόλου», «ελάχιστα» και «αρκετά». Οι απαντήσεις «καθόλου» και «ελάχιστα» συγκέντρωσαν το 63,9% των απαντήσεων. Οι τομείς του «ετήσιου προγραμματισμού» και της «οικονομικής διαχείρισης έργων», που είναι βασικοί της Διαχειριστικής Επάρκειας, φαίνεται να μην βελτιώνονται «καθόλου» από τη χρήση του συστήματος Αξιολόγησης Διαχειριστικής Ικανότητας. Οι τομείς «ωρίμανσης έργων» και «διενέργειας διαγωνισμών/ανάθεσης συμβάσεων» συγκέντρωσαν τις περισσότερες απαντήσεις της «ελάχιστης» βελτίωσης. Ο τομέας «παρακολούθησης έργων» συγκέντρωσε τις περισσότερες απαντήσεις στη βαθμίδα της «αρκετής βελτίωσης».



Συγκρίνοντας τα στατιστικά στοιχεία για τους δείκτες βελτίωσης των βασικών τομέων της διαχειριστικής ικανότητας των ΟΤΑ, που επέφεραν τα ΣΔΕΠ των περιόδων 2007-2013 και 2014-2020 παρατηρούμε ότι και τις δύο περιόδους, οι αξιολογήσεις «καθόλου» και «ελάχιστα»

συγκεντρώνουν αθροιστικά το 69,7% και το 63,9% αντίστοιχα. Η αξιολόγηση «καθόλου» αυξήθηκε κατά 9,7%. Η αξιολόγηση «ελάχιστα» μειώθηκε κατά 15,5%. Η αξιολόγηση «αρκετά» αυξήθηκε κατά 11,1%. Η αξιολόγηση «ικανοποιητικά» μειώθηκε κατά 6,7%. Η αξιολόγηση «σε πολύ μεγάλο βαθμό» αυξήθηκε κατά 1,4. Αν θεωρήσουμε ως αρνητικές τις αξιολογήσεις «καθόλου» και «ελάχιστα» και ως θετικές τις αξιολογήσεις «αρκετά», «ικανοποιητικά» και «σε πολύ μεγάλο βαθμό», παρατηρούμε μία οριακή θετική βελτίωση της διαχειριστικής ικανότητας των ΟΤΑ κατά 5,8%.

Η ερώτηση 17, διατυπώθηκε ως εξής: «**με τη διαχειριστική σας επάρκεια έχετε υποστηρίξει άλλο μικρότερο ή/και αδύναμο Δήμο που δεν μπορούσε να πιστοποιηθεί;**».

Λαμβάνοντας υπ' όψη τις διατάξεις για την υποστήριξη μικρών νησιωτικών και ορεινών αδύναμων Δήμων που δεν μπορούν να πιστοποιηθούν για τη διαχειριστική τους ικανότητα, καθώς και την ανάγκη συνεργασιών που επιβάλλουν τα προγράμματα ΒΑΑ, ΟΧΕ και ΤΑΠΤΟΚ, προσπαθήσαμε να αξιολογήσουμε την ύπαρξη εμπειρίας και νοοτροπίας συνεργατικότητας.

Στην ερώτηση αυτή και οι 12 Δήμοι του δείγματος απάντησαν αρνητικά.

Η ερώτηση 18, σχετίζεται με την προηγούμενη και διατυπώθηκε ως εξής : «**λόγω αδυναμίας ή έλλειψης διαχειριστικής επάρκειας έχετε βοηθηθεί από άλλον Δήμο;**»

Και στην ερώτηση αυτή η απάντηση ήταν αρνητική.

Παρατηρούμε λοιπόν ότι, αν και οι απαιτήσεις του ΕΣΠΑ 2014-2020, λόγω των στρατηγικών χωρικής ανάπτυξης και των διατάξεων υποστήριξης των Δήμων με ολική ή μερική αδυναμία πιστοποίησης διαχειριστικής ικανότητας, επιβάλλουν ευρύτερες συνεργασίες σε διαδημοτικό ή διαβαθμικό επίπεδο, εμπειρία και κουλτούρα σε τέτοιες συνεργασίες δεν υπάρχει.

Οι ανωτέρω Δήμοι δήλωσαν ότι κατά την ΠΠ 2007-2013 εντάχθηκαν σε 9-15 έργα και δράσεις του ΕΣΠΑ, γεγονός που αποδεικνύει το υψηλό ποσοστό απορροφητικότητας που είδαμε σε προηγούμενο κεφάλαιο.

5.3. Έρευνα πεδίου δεύτερης ομάδας

Δεύτερη ομάδα μελέτης ήταν οι επτά μικροί Δήμοι του Αργοσαρωνικού, από την Αίγινα έως τα Κύθηρα. Το νησιωτικό τμήμα του Νομού Αττικής αποτελείται από 7 νησιωτικούς Δήμους κι έναν χερσαίο – παραθαλάσσιο. Ο Δήμος Σαλαμίνας, λόγω μεγέθους και γειτνίασης με το λεκανοπέδιο

της Αττικής, δεν εξετάστηκε σε αυτή την ομάδα. Το ερευνητικό πεδίο της ομάδας αυτής αποτελείτο από τους Δήμους Αιγίνης, Αγκιστριού, Πόρου, Τροιζηνίας-Μεθάνων, Ύδρας, Σπετσών και Κυθήρων. Η μελέτη της ομάδας βασίστηκε στα ερωτηματολόγια και στις συνεντεύξεις, διότι τα στατιστικά στοιχεία των ερωτηματολογίων απαιτούσαν ποιοτική ανάλυση, για να είναι δυνατή η εξαγωγή επαρκών και ασφαλών συμπερασμάτων.

5.3.1. Ερωτήσεις για τη δομή και το προγραμματισμό

Το πληθυσμιακό μέγεθος των 7 Δήμων κυμαίνεται από 1.142 έως 13.056 άτομα, με μέσο όρο 5.052 άτομα.

Οργανωτική Δομή

Σχετικά με την οργανωτική δομή των Δήμων, οι 6 από τους 7 Δήμους είχαν Οικονομική και Ταμειακή Υπηρεσία. Οι 2 από τους 7 Δήμους είχαν Τεχνική Υπηρεσία. Κανένας από τους Δήμους δεν είχε μονάδα Προγραμματισμού. Ο 1 από αυτούς τους Δήμους έχει ήδη ξεκινήσει τη διαδικασία αναδιάρθρωσης του ΟΕΥ και τη δημιουργία Γραφείου Προγραμματισμού που θα στελεχώνεται από τους προϊσταμένους των Διευθύνσεων Οικονομικών, Τεχνικών, Διοικητικών Υπηρεσιών και Κοινωνικής Πολιτικής. Η ανάγκη αυτή αναδείχθηκε και προτάθηκε από τους προϊσταμένους των Διευθύνσεων. Οι ανάγκες των τεχνικών έργων των Δήμων του Αργοσαρωνικού εξυπηρετούνται από την Υπηρεσία Τεχνικής Υποστήριξης Νησιωτικών Δήμων της Αντιπεριφέρειας Νήσων, της Περιφέρειας Αττικής. Η Υπηρεσία αυτή, είναι η πρώην ΤΥΔΚ, και υποστηρίζει όλους τους νησιωτικούς Δήμους της Αττικής, ακόμα κι εάν έχουν Τεχνική Υπηρεσία και ασχολούνται κυρίως με την εκπόνηση μελετών και επίβλεψη, κυρίως μεγάλων έργων.

Επιχειρησιακό Πρόγραμμα

Οι 2 από τους 7 Δήμους είχαν συντάξει Επιχειρησιακό Πρόγραμμα την προηγούμενη Δημοτική περίοδο. Στον έναν Δήμο ανατέθηκε σε εξωτερικό συνεργάτη και στον άλλον ουσιαστικά εκπονήθηκε από έναν εργαζόμενο, ο οποίος δήλωσε ότι δεν είχε βοήθεια ή υποστήριξη από καμία Υπηρεσία.

Στο ερώτημα «ποια ήταν τα σημαντικότερα προβλήματα που συναντήσατε κατά τη σύνταξη του ΕΠ;» οι δύο Δήμοι αναφέρθηκαν στην αδιαφορία των αιρετών, στην έλλειψη γνώσης, συνεργασίας και προσωπικού και στην έλλειψη στοιχείων και δεικτών.

Στο ερώτημα «τι σας εμπόδισε να συντάξετε Επιχειρησιακό Πρόγραμμα;» που τέθηκε στους Δήμους που δεν είχαν ΕΠ, εστίασαν στην έλλειψη γνώσεων και προσωπικού, στην αδιαφορία και

άρνηση προσωπικού και αιρετών, στη μη ύπαρξη πραγματικής ανάγκης και στο προσανατολισμό της λειτουργίας των Δήμων στην επίλυση των καθημερινών προβλημάτων.

Στο ερώτημα «πιστεύετε ότι το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα βοηθά στην οργάνωση και λειτουργία του Δήμου;», οι Δήμοι που είχαν συντάξει ΕΠ απάντησαν «καθόλου», διότι το έφτιαξαν λόγω της νομικής απαίτησης και δεν χρησιμοποιήθηκε ποτέ. Οι Δήμοι που δεν είχαν συντάξει ΕΠ πίστευαν ότι θα μπορούσε να βελτιώσει «αρκετά» τη λειτουργία του Δήμου. Η αναμονή θετικής επίδρασης του ΕΠ στη λειτουργία του Δήμου ήταν μεγαλύτερη στους Δήμους που δεν είχαν ΕΠ, παρά στους Δήμους που είχαν συντάξει.

Στην ερώτηση «έχει συντάξει ο Δήμος σας Επιχειρησιακό Πρόγραμμα στην παρούσα Δημοτική περίοδο;», όλοι απάντησαν αρνητικά, δικαιολογώντας την απάντηση τους λέγοντας ότι «δεν απαιτείται πια για την έγκριση του προϋπολογισμού» και ότι «δεν υπάρχει κατάλληλο προσωπικό».

Στην ερώτηση «εάν κάνατε Επιχειρησιακό Προγραμματισμό την παρούσα Δημοτική περίοδο, τι θα λαμβάνατε υπ' όψη σας;» οι 5 Δήμοι απάντησαν μόνο «τις ανάγκες του Δήμου», ο 1 Δήμος πρόσθεσε και το ΠΕΠ Αττικής και 1 Δήμος απάντησε ότι θα συνέδεε τις ανάγκες του Δήμου με τις προτεραιότητες του ΠΕΠ, της Εθνικής Στρατηγικής του ΕΣΠΑ 2014-2020 και της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής 2020. Οι 6 Δήμοι απάντησαν ότι δεν γνώριζαν ακριβώς τι ήταν η Ευρωπαϊκή Στρατηγική 2020 και πως μπορεί να επιδράσει στο ΕΠ του Δήμου. Από τις απαντήσεις αυτές αναδεικνύεται το έλλειμα συνολικής γνώσης γύρω από το ΕΣΠΑ και ιδιαίτερα για το πώς οι προτεραιότητες της ΕΕ περνούν μέσω της Πολιτικής Συνοχής στην Εθνική Στρατηγική και από εκεί στην Περιφερειακή και Τοπική Στρατηγική. Το έλλειμα γνώσης φαίνεται να συνδέεται άμεσα με το μέγεθος του Δήμου και την απόσταση από τα αστικά κέντρα.

Στο ερώτημα «οι ανάγκες του ΕΣΠΑ 2014-2020 οδήγησαν σε οργανωσιακές αλλαγές στο Δήμο;» οι 6 από τους 7 Δήμους απάντησαν ότι οδηγήθηκαν σε σύμβαση με εξωτερικό συνεργάτη. Ιδιαίτερα ενδιαφέρον ήταν ότι έκριναν το γεγονός αυτό ως αρνητικό, διότι ο εξωτερικός σύμβουλος συνεργάζεται αποκλειστικά με τους αιρετούς και αυτό στερεί την ενασχόληση και τη γνώση από τους υπαλλήλους. Αναφέρθηκαν επίσης στην ανάγκη εκπαίδευσης προσωπικού και στο γεγονός ότι νοιώθουν αποκομμένοι από τα κέντρα διάχυσης της γνώσης για τα θέματα αυτά. Ο 1 από τους 7 Δήμους ανέφερε ότι προέβη σε σημαντικές οργανωσιακές αλλαγές τόσο για τη βελτίωση της λειτουργίας του Δήμου, όσο και την ενίσχυση της Διαχειριστικής του Ικανότητας. Στο Δήμο αυτό λειτουργούσε για αρκετά χρόνια οργανωμένη Δημοτική Κοινωφελής Επιχείρησης με μεγάλη εμπειρία στη διαχείριση προγραμμάτων ΚΠΣ και ΕΣΠΑ. Σχεδιάστηκε η λύση της Επιχείρησης, η ένταξη του προσωπικού και των δομών στο Δήμο και η δημιουργία νέας

Διεύθυνσης Κοινωνικής Πολιτικής. Με τον τρόπο αυτό ο Δήμος αξιοποίησε τη γνώση και την εμπειρία του προσωπικού της Επιχείρησης σε θέματα ΕΣΠΑ, βελτίωσε τη διαχειριστική του επάρκεια και δημιούργησε Γραφείο Προγραμματισμού. Από τις συνεντεύξεις αναδείχθηκε η εμπειρία της Δημοτικής Επιχείρησης βασίστηκε στη συνεχή εκπαίδευση και στη διάχυση της γνώσης στο προσωπικό της σε αντίθεση με το προσωπικό του Δήμου.

5.3.2. Ερωτήσεις για τη διαχειριστική επάρκεια

Στο ερώτημα «είχατε πιστοποιηθεί την προηγούμενη ΠΠ για τη διαχειριστικής επάρκεια;» και οι 7 Δήμοι απάντησαν αρνητικά. Για την τρέχουσα ΠΠ οι 4 από τους 7 δήλωσαν ότι έχουν αξιολογηθεί θετικά ως προς τη διαχειριστική τους ικανότητα βάσει προτάσεων που έχουν καταθέσει για συγκεκριμένα έργα.

Στο ερώτημα «η αξιολόγηση της διαχειριστικής ικανότητας συμβάλει στη βελτίωση της λειτουργίας του Δήμου και σε ποιους τομείς;», οι 4 Δήμοι απάντησαν αρνητικά, ενώ οι 2 Δήμοι απάντησαν ότι αναμένουν βελτίωση και ειδικά στους τομείς της ωρίμανσης και του σχεδιασμού των έργων και στην παρακολούθηση τους.

Στην ερώτηση «ως μικροί και αδύναμοι Δήμοι έχετε ζητήσει τη βοήθεια από άλλο Δήμο ή την Περιφέρεια», οι 6 Δήμοι απάντησαν ότι δεν έχουν ζητήσει ποτέ βοήθεια από άλλον Δήμο, ενώ 1 απάντησε θετικά. Όλοι όμως απάντησαν θετικά στο ότι έχουν βοηθηθεί από την Περιφέρεια.

Είναι ενδεικτικό το γεγονός ότι στο ΕΣΠΑ 2007-2013, ο κάθε ένας από τους 7 Δήμους του Αργοσαρωνικού υλοποίησαν από 7 έως 10 έργα/δράσεις. Όλοι οι Δήμοι εντάχθηκαν μόνοι τους και υλοποίησαν μία μόνο δράση και συγκεκριμένα τη δράση της «τεχνικής βοήθειας» του ΕΦΟΔ της ΕΕΤΑΑ. Όλα τα άλλα έργα υλοποιήθηκαν μέσα από συμπράξεις και συνεργασίες όπου οι ανωτέρω Δήμοι ήταν συμβεβλημένοι ως έτεροι, είτε με την Περιφέρεια Αττικής, είτε με άλλους φορείς.

Σχετικά με τα σύγχρονα χρηματοδοτικά εργαλεία της χωρικής ανάπτυξης και συγκεκριμένα για τη ΟΧΕ και ΤΑΠΤΟΚ, οι υπάλληλοι εξέφρασαν πλήρη άγνοια. Οι Δήμαρχοι οι οποίοι ρωτήθηκαν απάντησαν ότι συνεργάζονται με την Αντιπεριφέρεια Νήσων και μία Διαδημοτική Επιχείρηση Α.Ε. και έχουν σχεδιάσει ένα πρόγραμμα ΤΑΠΤΟΚ. Από το γεγονός αυτό αναδεικνύεται μία πρακτική και νοοτροπία που υπάρχει σε πολλούς μικρούς Δήμους, όπου η γνώση σε πολύ σοβαρά θέματα σχεδιασμού και ανάπτυξης παραμένουν σε επίπεδο συμβούλων και αιρετών και δεν διαχέεται στους υπαλλήλους.

5.4. Συγκριτική Αξιολόγηση

Το 2009, η ΕΥΔ ΠΕΠ ΑΤΤΙΚΗΣ, απέστειλε έκθεση αξιολόγησης στην ΕΥΣ, με τις διαπιστώσεις της σχετικά με τις πιστοποιήσεις διαχειριστικής επάρκειας που είχε χορηγήσει κατά τη μεταβατική περίοδο. Σύμφωνα με την έκθεση, είχαν αξιολογηθεί 75 φορείς και είχαν χορηγηθεί 56 πιστοποιητικά διαχειριστικής επάρκειας, εκ των οποίων 4 σε πρωτοβάθμιους ΟΤΑ και 52 σε ΟΤΑ β' βαθμού (ΕΥΔ ΠΕΠ ΑΤΤΙΚΗΣ, 2009).

Πολλά από τα συμπεράσματα της έκθεσης αυτής επαναξιολογήθηκαν στην παρούσα μελέτη και παρουσιάζονται στον παρακάτω πίνακα:

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΕΥΔ ΠΕΠ ΑΤΤΙΚΗΣ (2009)	ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΠΑΡΟΥΣΑΣ ΜΕΛΕΤΗΣ
Ήταν θετική άποψη των φορέων για τη συστηματοποίηση των διαδικασιών.	Δεν επιβεβαιώθηκε. Στην ερώτηση εάν επέφερε βελτίωση στη λειτουργία του Οργανισμού το 66,7% του δείγματος απάντησε «καθόλου» και «ελάχιστα».
Έγινε σαφές ότι το ΣΔΕΠ δεν είναι μία τυπική διαδικασία, που αφορά την σύνταξη ενός εγχειριδίου, αλλά ένα δυναμικό εργαλείο ορθολογικής και συστηματικής διαχείρισης.	Δεν επιβεβαιώθηκε. Πολλοί Δήμοι θεωρούν το ΣΔΕΠ ως «κενό γράμμα»
Η συμβολή εξωτερικών συμβούλων βοήθησε σημαντικά τους φορείς.	Δεν επιβεβαιώθηκε. Πολλοί φορείς απάντησαν ότι η χρήση συμβούλων αποστερεί τη γνώση από τα στελέχη του Οργανισμού.
Η υποχρεωτική απαίτηση της ύπαρξης Τεχνικής και Οικονομικής Υπηρεσίες συντέλεσε στη δημιουργία τους.	Επιβεβαιώθηκε εν μέρει. Όλοι οι μεσαίοι και μεγάλοι Δήμοι του Δείγματος διέθεταν Τεχνική, Οικονομική και Υπηρεσία Προγραμματισμού, περισσότερο ως απαίτηση του «Καλλικράτη», παρά ως αποτέλεσμα της εφαρμογής του ΣΔΕΠ.
Η διαδικασία επιβεβαίωσης της διαχειριστικής επάρκειας ήταν σημαντική ουσιαστική.	Δεν επιβεβαιώθηκε.
Έγινε κατανοητό ότι η διαχείριση έργων του ΕΣΠΑ, προϋποθέτει πλέον πιστοποιημένες διαδικασίες και	Επιβεβαιώθηκε.

<p>συστηματική αντιμετώπιση σε όλες τις φάσεις.</p>	
<p>Οι φορείς εκσυγχρόνισαν τα οργανογράμματά τους, οργάνωσαν τις υπηρεσίες, επιμέρισαν αρμοδιότητες μεταξύ υπηρεσιών, διευθύνσεων, τμημάτων, γραφείων.</p>	<p>Επιβεβαιώθηκε εν μέρει. Το 58% των Οργανισμών του δείγματος απάντησαν ότι δεν πραγματοποίησαν καμία οργανωσιακή αλλαγή. Μόνο 1 από τους 12, Δήμους, δηλαδή το 8%, απάντησαν ότι πραγματοποίησε διαθρωτικές αλλαγές λόγω του ΣΔΕΠ.</p>

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6 : ΚΡΙΤΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ

Η ιστορική μελέτη της Πολιτικής Συνοχής αποδεικνύει ότι κάθε Προγραμματική Περίοδος είναι δυσκολότερη και πιο απαιτητική από την προηγούμενη. Τα χρηματοδοτικά προγράμματα γίνονται περισσότερο πολύπλοκα και απαιτητικά. Διέπονται από αυστηρούς κανόνες που καθορίζουν τη συμμετοχή, την υλοποίηση των έργων και τις ευθύνες των εμπλεκόμενων φορέων. Οι φορείς της ΤΑ, μόνο μέσα σε ένα αυστηρά προσδιορισμένο και μη αντιφατικό θεσμικό πλαίσιο και με ορθολογική οργάνωση σε σχέση με τους στρατηγικούς σχεδιασμούς, προσανατολισμένη σε ένα εγκαθιδρυμένο σύστημα ποιότητας, μπορούν να ανταπεξέλθουν με επιτυχία στην υλοποίηση έργων και τοπικών πολιτικών.

Η ανάγκη θεσμικής θωράκισης της ποιότητας στη Διοίκηση

Την προηγούμενη Προγραμματική Περίοδο έγινε σημαντική προσπάθεια για την εφαρμογή απαραίτητων αλλαγών που θα μπορούσαν να οδηγήσουν σταδιακά στην αύξηση των ικανοτήτων των ΟΤΑ στο σχεδιασμό, στην υλοποίηση και στη διαχείριση αναπτυξιακών προγραμμάτων του ΕΣΠΑ.

Οι οποιεσδήποτε όμως αλλαγές, πέραν από τη νομοθετική τους κατοχύρωση, προϋποθέτουν και την «εγγύηση» της εφαρμογής τους στην πράξη. Η απουσία, είτε σε κανονιστικό επίπεδο, είτε σε επίπεδο διοικητικής νοοτροπίας, πολιτικών, ρυθμίσεων ή πρακτικών «θωράκισης» των αλλαγών, τις καθιστούν χωρίς ουσιαστικό περιεχόμενο²⁴. Η μεταρρυθμιστική προσέγγιση της ποιότητας στη Δημόσια Διοίκηση και στη Τοπική Αυτοδιοίκηση, αν και κατοχυρώθηκε νομικά, δεν υλοποιήθηκε ποτέ. Οι διατάξεις των νόμων για τη Διοίκηση μέσω Στόχων, για το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης, για την εκπόνηση των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων των ΟΤΑ και για την εφαρμογή του Προτύπου ΕΛΟΤ 1429:2008, αν και έχουν νομική ισχύ, είναι σήμερα ανενεργοί ή υλοποιούνται ως τυπική υποχρέωση. Η ουσιαστική και όχι τυπική εφαρμογή του νομικού αυτού πλαισίου θα βοηθούσε σημαντικά στην αύξηση της στρατηγικής, επιχειρησιακής και διαχειριστικής ικανότητας των ΟΤΑ.

Για το λόγο αυτό απαιτείται μία στρατηγικά οργανωμένη και ουσιαστική Διοικητική Μεταρρύθμιση Ποιότητας, με βάθος χρόνου, που θα επενδύει στη γνώση και στις σύγχρονες διοικητικές πρακτικές.

²⁴ Παρόμοια άποψη είχε διατυπωθεί και στη Γνώμη της ΟΚΕ για το ΣΔΕ 2007-2013

Η ανάγκη συνειδητοποίησης του ρόλου των ΣΔΕΠ στη «χρηστή διακυβέρνηση»

Όλες οι μελέτες συγκλίνουν στην άποψη ότι οι ΟΤΑ, ως φορείς υλοποίησης έργων του ΕΣΠΑ, αναδεικνύονται σημαντικοί εταίροι των στρατηγικών ανάπτυξης της Πολιτικής Συνοχής. Η «Έκτη Έκθεση για την Οικονομική, Κοινωνική και Εδαφική Συνοχή» ανέδειξε, για πρώτη φορά, το ρόλο της χρηστής και αποτελεσματικής διακυβέρνησης στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη και στην αποτελεσματικότητα της Πολιτικής Συνοχής. Τα Συστήματα Διαχειριστικής Αξιολόγησης και Επάρκειας μπορούν να παίξουν καθοριστικό ρόλο στη βελτίωση της ικανότητας σχεδιασμού και υλοποίησης των φορέων και πρέπει να προσαρμόζονται στις απαιτήσεις της κάθε Προγραμματικής Περιόδου. Έτσι μπορούν να συμβάλουν σημαντικά στη βελτίωση της χρηστής διακυβέρνησης και στην αποτελεσματικότητα της Πολιτικής Συνοχής.

Η ανάγκη διασύνδεσης των ΣΔΕΠ με τον Στρατηγικό Σχεδιασμό και τα συστήματα ΔΟΠ

Σύμφωνα με την ανάλυση των θεωρητικών δεδομένων, ένα ΣΔΕΠ συνδέεται άμεσα με το Στρατηγικό Μάνατζμεντ, ως ένα σύστημα μετατροπής των πόρων σε ικανότητες και αύξηση της αποτελεσματικότητας των διασυνδέσεων της αλυσίδας αξίας, που οδηγεί στην αποτελεσματική και αποδοτική υλοποίηση των στρατηγικών στόχων, του οράματος και της αποστολής του φορέα.

Το Σύστημα Διαχειριστικής Επάρκειας ΕΛΟΤ 1429:2008, συνδέθηκε με τα Πρότυπα ISO 9001, τα Μοντέλα Διαχείρισης Έργων και τα Μοντέλα Διαχειριστικής Ωριμότητας. Αυτά, ως Συστήματα Διαχείρισης Ποιότητας, απαιτούσαν δέσμευση της ηγεσίας, οργανωσιακές αλλαγές, υιοθέτηση συγκεκριμένων διεργασιών και συνεχή γνώση και βελτίωση. Οι απαιτήσεις αυτές αποδείχθηκαν «βαριές» και «γραφειοκρατικές» για τους στατικούς και δυσκίνητους φορείς του Δημοσίου τομέα και τους ΟΤΑ, με αποτέλεσμα να αντικατασταθούν με απλούστερα Συστήματα Αξιολόγησης. Το ΣΔΕΠ εξελίχθηκε, από ένα σύστημα βελτίωσης της ικανότητας, σε ένα τυπικό σύστημα αξιολόγησης ένταξης ή μη ένταξης των δικαιούχων. Έτσι αντί οι φορείς να προσαρμοστούν σ' ένα Σύστημα Ποιότητας, το Σύστημα προσαρμόστηκε στις αδυναμίες των φορέων.

Αυτή τη λεπτή ισορροπία και τον κοινό τόπο ανάμεσα, σε ένα Σύστημα Αξιολόγησης και σε ένα Σύστημα Ολικής Ποιότητας έρχεται να ενισχύσει, την τρέχουσα ΠΠ, το νέο Σύστημα Αξιολόγησης Διαχειριστικής Ικανότητας, βασισμένο στο ΚΠΑ και στο EFQM. Σε ποια πλευρά τείνει η σχέση αυτή, καθορίζεται τελικά από τον ίδιο το φορέα, βάσει της γνώσης και της εμπειρίας που έχει εσωτερικεύσει, καθώς και της πολιτικής ποιότητας που θέλει να εφαρμόσει. Το Σύστημα Αξιολόγησης Διαχειριστικής Ικανότητας δίνει δύο δυνατότητες. Από τη μία πλευρά, ένας Δήμος, με μικρές ή καθόλου οργανωσιακές και διεργασιακές αλλαγές, μπορεί να καλύψει τα βασικά

κριτήρια και να αξιολογηθεί, εύκολα, θετικά ως προς την επιχειρησιακή και διοικητική του ικανότητα. Και από την άλλη, ένας Δήμος μπορεί να το αξιοποιήσει ως ένα σύστημα αξιολόγησης και Διοίκησης Ολικής Ποιότητας, για ουσιαστική και συνολική βελτίωση της λειτουργίας και της ικανότητάς του. Το ΚΠΑ είναι ένα προσιτό σύστημα ολικής ποιότητας που δημιουργήθηκε από την Ευρωπαϊκή Δημόσια Διοίκηση και αφορά τη Δημόσια Διοίκηση. Η εφαρμογή του στην ΤΑ έχει ήδη προταθεί από την ΚΕΔΕ ²⁵.

Η ανάγκη σαφή και ισορροπημένου προσανατολισμού των ΣΔΕΠ ανάμεσα στην αξιολόγηση και στη βελτίωση της ικανότητας των φορέων

Ένα στοιχείο που αναδείχθηκε στην παρούσα μελέτη, είναι η έλλειψη ενός σταθερού και σαφή προσανατολισμού των ΣΔΕΠ.

Τα αρχικά αναμενόμενα αποτελέσματά της εφαρμογής τους ήταν, η βελτίωση της ικανότητας των φορέων να υλοποιούν έργα, δηλαδή η αύξηση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας τους.

Γύρω από το θέμα αυτό, υποβόσκει μία «διαμάχη ανάμεσα στο ΥΠΕΣ και το ΥΠΟΙΟ. Στην Ημερίδα Κοινωνικής Διαβούλευσης για το ΕΠ «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013» παρουσιάστηκαν οι δράσεις ενίσχυσης των φορέων της Δημόσιας Διοίκησης. Σε ερώτηση θεσμικού ακροατή, «εάν τα ΣΔΕΠ συμπεριλαμβάνονται στις δράσεις αυτές;» η απάντηση του εκπροσώπου του ΥΠΕΣ ήταν : «.... το σύστημα της διαχειριστικής επάρκειας των δικαιούχων, που θέλει το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών,συνδέεται περισσότερο με τη διαδικασία ορισμού (των ΟΤΑ) ως δικαιούχων, ...στα Επιχειρησιακά Προγράμματα του ΕΣΠΑ για την εκτέλεση έργων. Αυτό είναι συνδεδεμένο με τη διαδικασία που θέλει η εκτέλεση του ΕΣΠΑ» (ΥΠΕΣΔΑ, 2007).

Η εμπειρία της προηγούμενης αλλά και της παρούσης ΠΠ, απέδειξε ότι η πιστοποίηση διαχειριστικής επάρκειας αντιμετωπίζεται αποσπασματικά και προσεγγίζεται μόνο από τη πλευρά των διαχειριστικών απαιτήσεων του ΕΣΠΑ. Έχει περισσότερο τυπικό χαρακτήρα, απαραίτητο για την επιλογή- ένταξη - του φορέα και δεν συμβάλει ουσιαστικά στην επιχειρησιακή ικανότητα των φορέων, που είναι η βασική προϋπόθεση για την αποδοτική και αποτελεσματική υλοποίηση των έργων.

²⁵ Βλ. ΙΤΑ ΚΕΔΕ Τριετής Στρατηγική Μεταρρυθμίσεων στην ΔΔ και την ΤΑ 2016-2018.

Η ανάγκη προσαρμογής των ΣΔΕΠ στις συνεχώς μεταβαλλόμενες απαιτήσεις των ΠΠ

Το κύριο χαρακτηριστικό της προηγούμενης ΠΠ ήταν η ανάγκη υλοποίησης έργων μέσα σε συγκεκριμένα χρονικά, οικονομικά και ποιοτικά όρια. Το γεγονός αυτό επηρέασε άμεσα το ΣΔΕΠ της περιόδου αυτής. Αντίθετα, η νέα ΠΠ απαιτεί «ώριμες στρατηγικές» και αποτελεσματικότητα. Οι νέες αυτές απαιτήσεις δεν αποτυπώνονται στο νέο Σύστημα Αξιολόγησης της Διαχειριστικής Ικανότητας, που παραμένει προσκολλημένο στη στενή έννοια της «διαχείρισης» και δεν αξιολογεί τις ικανότητες Στρατηγικού Σχεδιασμού. Η εμμονή στη «διαχειριστική ικανότητα» εξηγείται από το γεγονός ότι η έλλειψή της οδηγεί σε ποινικά κολάσιμες πράξεις, οι οποίες καταλογίζονται από τους ελεγκτικούς μηχανισμούς (Ευρωπαϊκό και Ελληνικό Ελεγκτικό Συνέδριου κλπ), ενώ η κακή στρατηγική και έλλειψη αποτελεσματικότητας (η σπατάλη χρημάτων σε έργα με μηδαμινή στρατηγική αξία και αποτελεσματικότητα) δεν επιφέρει καμία ποινική ή κατασταλτική συνέπεια.

Η ανάγκη μιας ολιστικής προσέγγισης της αναπτυξιακή ικανότητας των ΟΤΑ

Η χρηστή διακυβέρνηση, ως παράγοντας επιτυχούς υλοποίησης της Πολιτικής Συνοχής, εκφράζει την ολιστική στρατηγική ικανότητα των φορέων να διαμορφώνουν και να υλοποιούν πολιτικές με αποδοτικό και αποτελεσματικό τρόπο. Σημαντικά εργαλεία για το σκοπό αυτό αποτελούν:

- Ο Δημοσιονομικός Κανονισμός της ΕΕ, ο οποίος ενσωματώνει την «αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης» και αποτελεί οδηγό των Συστημάτων Διαχείρισης και Ελέγχου. Σύμφωνα με την αρχή αυτή οι ευρωπαϊκές πιστώσεις διατίθενται σύμφωνα με τις αρχές της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας.
- Το Πλαίσιο Αξιολόγησης Ευρωπαϊκών Πράξεων το οποίο εγκρίθηκε από τη Γενική Διεύθυνση Προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και αποτελεί ένα μεθοδολογικό εργαλείο αξιολόγησης των παρεμβάσεων και των οργανισμών που υλοποιούν έργα.
- Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης, το οποίο εγκρίθηκε από όλους τους Υπουργούς Εσωτερικών της ΕΕ και αποτελεί το Ευρωπαϊκό Πρότυπο Διοίκησης Ολικής Ποιότητας της Δημόσιας Διοίκησης.

Τα εργαλεία αυτά πρέπει να συμπληρωθούν και από ένα Ευρωπαϊκό Πρότυπο Διοίκησης Έργων, προσανατολισμένο στις ιδιαιτερότητες της υλοποίησης ευρωπαϊκών πράξεων και εγκεκριμένο από τα κατάλληλα Ευρωπαϊκά όργανα. Το Πρότυπο αυτό θα μπορεί να αποτελέσει τη βάση ενός κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Αξιολόγησης της Διαχειριστικής Ικανότητας των φορέων υλοποίησης.

Ένα Σύστημα Αξιολόγησης της Ικανότητας των φορέων, χωρίς μία ολοκληρωμένη και ολιστική προσέγγιση, σύμφωνα με τις αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, του Πλαισίου Αξιολόγησης Ευρωπαϊκών Πράξεων και του Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης, δεν είναι δυνατόν να αντιμετωπίσει τις στρατηγικές και διαχειριστικές απαιτήσεις των συγχρηματοδοτούμενων πράξεων, σε ένα ιδιαίτερα απαιτητικό περιβάλλον, όπως αυτό των Διαρθρωτικών Ταμείων.

Η Αξιολόγηση της Διαχειριστικής Ικανότητας των ΟΤΑ πρέπει να αποτελέσει το έναυσμα για μια ολοκληρωμένη πολιτική ολικής ποιότητας στην ΤΑ, προσανατολισμένη σε στοχευμένα αναπτυξιακά αποτελέσματα. Αυτό φυσικά, όπως και η εφαρμογή οποιουδήποτε συστήματος διαχείρισης ποιότητας, απαιτεί την ισχυρή βούληση της ηγεσίας κι έναν μακροχρόνιο προσανατολισμό.

Ένα Σύστημα Διαχειριστικής Επάρκειας ή ένα Σύστημα Αξιολόγησης της Διαχειριστικής Ικανότητας των φορέων πρέπει οπωσδήποτε να συνδέεται άμεσα με τον στρατηγικό σχεδιασμό. Μόνο τότε αποκτά προστιθέμενη και πολλαπλασιαστική αξία. Σε αντίθετη περίπτωση παραμένει μια «τυπική υποχρέωση» και οδηγεί στην επαλήθευση της άποψης που αναφέρει ότι «εάν αποτύχεις να σχεδιάσεις, τότε σχεδιάζεις να αποτύχεις».

Η μελέτη αυτή, στο πλαίσιο και στα όρια μιας διπλωματικής εργασίας, περιέγραψε και ανέδειξε την προβληματική πάνω στην αξιολόγηση της ικανότητας των ΟΤΑ, ως διαχειριστικής απαίτησης των Διαρθρωτικών Ταμείων. Στην προσπάθειά της να δώσει απαντήσεις στα ερευνητικά ερωτήματα, ανέδειξε νέους προβληματισμούς. Ένα ιδιαίτερα ενδιαφέρον και σημαντικό θέμα, που πρέπει να ερευνηθεί εις βάθος, είναι η σχέση της «χρηστής διακυβέρνησης» ως προϋπόθεση ανάπτυξης και επιτυχίας της Πολιτικής Συνοχής και πως στα συστήματα Διοίκησης Ολικής Ποιότητας μπορούν να συμβάλουν σε αυτό.

Βιβλιογραφία

Νομικό Πλαίσιο

N.3614, 2007. Διαχείριση, έλεγχος και εφαρμογή αναπτυξιακών παρεμβάσεων για την προγραμματική περίοδο 2007 – 2013.

Αιτιολογική_Εκθεση, 2007, του Νόμου. 3614/2007.

N. 3840, 2010, (ΦΕΚ 53 Α/3132010) : Αποκέντρωση, απλοποίηση και ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (ΕΣΠΑ) 2007-2013 και άλλες διατάξεις.

Αιτιολογική_Εκθεση, 2010, του Νόμου 3840/2010.

Αιτιολογική_Εκθεση, 2013. του νόμου 4172/2013.

N. 4314, 2014 Για τη διαχείριση, τον έλεγχο και την εφαρμογή αναπτυξιακών παρεμβάσεων για την προγραμματική περίοδο 2014-2020.

ΥΑ 1258/ΕΥΣ181/11.01.2008. Ρυθμίσεις για τη διαδικασία επιβεβαίωσης της Διαχειριστικής Επάρκειας των Δικαιούχων της Περιόδου 2007 – 2013, μέχρι την έκδοση του ελληνικού προτύπου διοίκησης και διαχείρισης έργων (μεταβατική περίοδος).

ΕΓΚ 4670/ΕΥΣ/551/ 2008 Οδηγίες προς τις ΕΥΔ για την επιβεβαίωση της διαχειριστικής επάρκειας των δικαιούχων για τη μεταβατική περίοδο.

ΕΓΚ 44236 ΕΥΘΥ 479/2008. Συντονισμός προσκλήσεων και διευκρινίσεις για τη Διαχειριστική Επάρκεια κατά τη μεταβατική περίοδο – Ενημέρωση για τη διαδικασία ανάπτυξης του Ελληνικού Προτύπου για τη Διαχειριστική Επάρκεια οργανισμών για την υλοποίηση έργων δημόσιου χαρακτήρα από τον ΕΛΟΤ.

ΕΓΚ 46724/ΕΥΣ 552/2008. (ΦΕΚ 1349 Β/13-05-2016) : Βασικές κατευθύνσεις υποστήριξης δικαιούχων για την ενίσχυση της διοικητικής, επιχειρησιακής και χρηματοοικονομικής ικανότητάς τους στην υλοποίηση συγχρηματοδοτούμενων πράξεων δημόσιου χαρακτήρα.

ΕΓΚ 18703/ΕΥΘΥ 786/2009. Απλοποίηση των διαδικασιών για τη Διαχειριστική Επάρκεια των Δικαιούχων κατά τη μεταβατική περίοδο.

ΕΓΚ 25872/ΕΥΘΥ 1155/2009. Επιβεβαίωση της Διαχειριστικής Επάρκειας Δικαιούχων Πράξεων συνεχιζόμενων από το Γ'ΚΠΣ.

ΥΑ 4301/ΕΥΘΥ 2038/2009. Εφαρμογή του ελληνικού προτύπου ΕΛΟΤ 1429 «Διαχειριστική επάρκεια οργανισμών για την υλοποίηση έργων δημόσιου χαρακτήρα - απαιτήσεις», των οδηγιών εφαρμογής του και της τεχνικής προδιαγραφής ΕΛΟΤ 1432 «Διαχειριστική επάρκεια οργανισμών για την υλοποίηση έργων δημοσίου χαρακτήρα- Απαιτήσεις για διεργασίες αξιολόγησης και αξιολογητές», για την προγραμματική περίοδο 2007 – 2013.

ΕΓΚ 48374/ΕΥΘΥ 2212/2009. Παροχή διευκρινίσεων σχετικά με την εφαρμογή του Ελληνικού Προτύπου ΕΛΟΤ 1429 για την επιβεβαίωση της Διαχειριστικής Επάρκειας των Δικαιούχων και κατευθύνσεων προς τις αρμόδιες Ειδικές Υπηρεσίες.

ΥΑ 22867/ΕΥΘΥ 984 (ΦΕΚ 792/Β/2010). Ρυθμίσεις για την επιβεβαίωση της Διαχειριστικής Επάρκειας των Δικαιούχων της περιόδου 2007 – 2013.

ΕΓΚ 39227/ΕΥΘΥ 1859/2010. Διευκρινίσεις για επιβεβαίωση επάρκειας ΟΤΑ α' και β' βαθμού.

ΕΓΚ 41947/ΕΥΘΥ 1810/2010. Επιβεβαίωση Διαχειριστικής Επάρκειας φορέων για πράξεις που έχουν χρηματοδοτηθεί από εθνικούς ή άλλους πόρους.

ΥΑ 25549 /ΕΥΘΥ /1305 (ΦΕΚ 1412/Β/2011). Τροποποίηση της υπουργικής απόφασης με αριθμ. 22867/ΕΥΘΥ984/28.5.2010 «Ρυθμίσεις για την επιβεβαίωση της Διαχειριστικής Επάρκειας των Δικαιούχων της περιόδου 2007 – 2013». ΥΑ 45927/ΕΥΘΥ 2092 (ΦΕΚ 2553/Β/2011).

ΥΑ 81986/ΕΥΘΥ712/15, 2015. Εθνικοί κανόνες επιλεξιμότητας δαπανών για τα προγράμματα του ΕΣΠΑ 2014 – 2020 - Έλεγχοι νομιμότητας δημοσίων συμβάσεων συγχρηματοδοτούμενων πράξεων ΕΣΠΑ 2014-2020 από Αρχές Διαχείρισης και Ενδιάμεσους Φορείς (ΦΕΚ 1822 Β/24-8-15).

46274/ΕΥΘΥ/482/16, 2016. Βασικές κατευθύνσεις υποστήριξης δικαιούχων για την ενίσχυση της διοικητικής, επιχειρησιακής και χρηματοοικονομικής ικανότητάς τους στην υλοποίηση συγχρηματοδοτούμενων πράξεων δημόσιου χαρακτήρα. (ΦΕΚ 1349 Β/13-05-2016).

ΥΑ 110427/ΕΥΘΥ/1020/16 (ΦΕΚ) Τροποποίηση και αντικατάσταση της υπ' αριθ. 81986/ΕΥΘΥ712/31.07.2015 (ΦΕΚ Β' 1822) ΥΑ «Εθνικοί κανόνες επιλεξιμότητας δαπανών για τα προγράμματα του ΕΣΠΑ 2014 - 2020 - Έλεγχοι νομιμότητας (ΦΕΚ 3521 Β/1-11-2016).

Βιβλιογραφία

Acemoglu, D. et al., 2012. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty* - Προσπελάστηκε στις 3-3-2017 στη : <http://norayr.am/collections/books/Why-Nations-Fail-Daron-Acemoglu.pdf>. :Random HouseLLC.

Backlund, F. C. D. S. E., 2014. *Project Management Maturity Models – A Critical Review A case study within Swedish engineering and construction*. Προσπελάστηκε στις 4-3-2017 στη <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877042814021855>, ScienceDirect.

Body of Knowledge, 6th edition. Προσπελάστηκε στις 20-2-2017 στην https://www.apm.org.uk/sites/default/files/apm%20body%20of%20knowledge%206th%20edition_secure.pdf.

Brookes, N. C., 2009. *Using Maturity Models to Improve Project Management Practice*. *The Centre for Project Management Practice Aston University*, Aston University.

CEN-CENELEC, 2015. *ΟΔΗΓΟΣ 30 - Ευρωπαϊκός Οδηγός για Πρότυπα και Νομοθεσία - Καλή νομοθέτηση μέσω της αξιοποίησης προτύπων - Οδηγίες για αρμοδίους θέσπισης δημοσίων πολιτικών*. 1η επιμ. :Ευρωπαϊκή Επιτροπή Τυποποίησης, Ευρωπαϊκή Επιτροπή Ηλεκτροτεχνικής Τυποποίησης .

CMMI_Product_Team, 2002. *Capability Maturity Model® Integration (CMMISM), Version 1.1*. Προσπελάστηκε την 27-2-2017 στη <http://repository.cmu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1622&context=sei>. Version 1.1 επιμ. Pittsburgh: CARNEGIE MELLON UNIVERSITY AND SOFTWARE ENGINEERING INSTITUTE.

Columbia_Business_School, 2017. <https://www8.gsb.columbia.edu/deming/about/history>. Προσπελάστηκε στις 20-01-2017. Demir, C. K. I., 2010. *Project Management Maturity Model (PMMM) in educational organizations*. Προσπελάστηκε στις 7/2/2017 στη <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877042810024845>.

Fitsilis_P_et_all, 2008. *Requirements for assessing the managerial capability of organizations implementing projects of public interest – the Greek Standard ELOT-1429 - PM-04 - 4th SCPM & 1st IPMA/MedNet Conference “Project Management Advances*,

Fitsilis, P., 2014. *Adoption of Project Management Practices in Public Organizations*.

Fitsilis, P. et al., 2014. *Adoption of Project Management Practices in Public Organizations*, στο : *iBusiness*, 2014, 6, 131-142 Published Online September 2014 in SciRes. <http://www.scirp.org/journal/ib> <http://dx.doi.org/10.4236/ib.2014.63014>.

HKSQ, H. K. S. O. Q., n.d. *Quality Philosophies Series : Philip B. Crosby* Προσπελάστηκε στις 22-01-2017 στη <http://www.hksq.org/The-Quality-Philosophy-of-Philip-Crosby.pdf>.

ICAP, 2006. *Επιβεβαίωση Διαχειριστικής Επάρκειας Τελικών Δικαιούχων*.

ISO_9000, 2005. *Συστήματα Διαχείρισης της Ποιότητας - Θεμελιώδεις αρχές και λεξιλόγιο*:ΕΛΟΤ EN ISO.

ISO_9000, 2006. *Συστήματα διαχείρισης της ποιότητας - Θεμελιώδεις αρχές και λεξιλόγιο* :ΕΛΟΤ EN ISO.

Jaffar, A., 2009. *Project Management Maturity in Public Infrastructure Departments in Dubai*. Προσπελάστηκε στις 2-3-2017 στη <http://bspace.buid.ac.ae/bitstream/1234/247/1/60091.pdf>.

Juran J., G. B., 1998. *Juran's Quality Handbook* Προσπελάστηκε στις 20-01-2017, στη <http://www.pqm-online.com/assets/files/lib/books/juran.pdf>. 5th επιμ. New York: Mc Graw Hill.

KPMG, Σ., 2014. *Συστάσεις για φορείς που δρουν ως δικαιούχοι συγχρηματοδοτούμενων πράξεων κατά τη νέα Προγραμματική Περίοδο 2014 - 2020*.

Kronbichler, S. et al., 2009. *A review of critical success factors for ERP-projects*. *Open Information Systems Journal*, 3, 14-25. <https://benthamopen.com/contents/pdf/TOISJ/TOISJ-3-14.pdf>.

LOQUET, 2014. *Κουλτούρα Ποιότητας στη Βελτίωση της Επαγγελματικής Εκπαίδευσης*.

Maram, A., 2008. *Reassessment of the application to TQM in the public sector*. Προσπελάστηκε στις 17/2/2017 στη <http://journals.sfu.ca/ipmr/index.php/ipmr/article/view/50>.

Mayo, E., 2010. *The Management Theory of Elton Mayo can help you build more productive teams*, προσπελάστηκε στις 20-01-2017, στη <http://www.business.com/management/management-theory-of-elton-mayo/>.

Montana, P. C. B., 2000. *Μάνατζμεντ*. Αθήνα: Κλειδάριθμος.

Muller, R., 2009. *Project Governance* : Gower.

Nestorovic, D. et all, 2002. *Joseph M. Juran, προσελάστηκε στις 8/1/2017 στην* <http://www.public.iastate.edu/~vardeman/IE361/f02mini/kroh.pdf>.

OECD, 2014. *Recommendation of the Council on Effective Public Investment Across Levels of Government* <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/Principles-Public-Investment.pdf>.

Papadaki, M. et all, 2014. *Essential factors that increase the effectiveness of project/programme risk management, 27th IPMA World Congress, Available online at www.sciencedirect.com* : University of Manchester.

PMBOK_GUID, 2000. *Project Management Body of knowledge* : PMI.

PMBOK_GUID, 2000. *Project Management Body of knowledge. Προσπελάστηκε στις 26-2-2017 στην* <http://www.cs.bilkent.edu.tr/~cagatay/cs413/PMBOK.pdf> : PMI.

Poister, T., 2010. *The Future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking Strategic Management and Performance - Public Administration Review, no. Special Issue.*

Stringham, S., 2004. *Does quality management work in public sector* .

Taylor, F. W., 1911. *THE PRINCIPLES OF SCIENTIFIC MANAGEMENT*, προσπελάστηκε τις 20-01-2016, στη http://wnnorton.com/college/history/america-essential-learning/docs/FWTaylor-Scientific_Mgmt-1911.pdf.

The_Deming_Institute_1, 2017. <https://deming.org/management-system/fourteenpoints>. Προσπελάστηκε στις 20/01/2017.

The_Deming_Institute_2, 2017. <https://deming.org/management-system/deadlydiseases> Προσπελάστηκε στις 20-01-2017.

The_Deming_Institute_3, 2017. <https://deming.org/management-system/sopk> Προσπελάστηκε στις 20-01-2017.

Thompson. A, et all, 2014. *Σχεδιασμός και Υλοποίηση Επιχειρησιακής Στρατηγικής*.: Utopia.

TQLO, 1992. *Three Experts on Quality Management*.: U.S NAVY.

TÜV_AUSTRIA_HELLAS, 2009. *Παρουσίαση Προτύπου ΕΛΟΤ 1429:2008* (http://www.tuvaustriahellas.gr/category_id=1&service_id=62).

Wikipedia, 2017. *Διοίκηση και Διαχείριση Έργου*

(https://el.wikipedia.org/wiki/Διοίκηση_και_Διαχείριση_Έργου).

Αραπατσάκος, Δ., 2008. *Συστήματα διαχείρισης, εργαλεία για την Τοπική Αυτοδιοίκηση προσπελάστηκε στις 12-02-2017 στην <http://slideplayer.gr/slide/2017794/>.*

Αρβανίτης, 2010. *Παρουσίαση με τίτλο: Διαχειριστική Επάρκεια Διακιούχων για Πράξεις Δημόσιου Χαρακτήρα.*

Βασιλειάδη Αν. και Ακριβούλη Ζ., 2007. *Πανεπιστημικές Σημειώσεις του Μαθήματος : Γενικές Αρχές Διοίκησης*. 1η Έκδοση επιμ. Αθήνα: ΕΚΠΑ.

Γεωργόπουλος, Ν., 2007. *Υλοποίηση της Στρατηγικής : Η μία από τις δύο όψεις του στρατηγικού μάναντζμεντ. Κείμενο στον τμητικό τόμο για τον ομότιμο καθηγητή Αρ. Ιγνατιάδη.*

Γεωργόπουλος, Ν., 2013. *Στρατηγικό Μάναντζμεντ*. Γ' επιμ. Αθήνα: Γ. Μπένου.

Γκέγκας, Α., 2016. *Στρατηγικό Μάναντζμεντ - Εκπαιδευτικό Υλικό ΚΓ' εκπαιδευτικής σειράς : ΕΚΔΔΑ.*

Γούπιος(1), Γ., 2008. *Επιβεβαίωση διαχειριστικής επάρκειας διακιούχων έργων της ΤΑ, Προσπελάστηκε στις 23-1-2017, στην <http://www.kedke.gr/uploads/s28-36.pdf>.*

Γούπιος(2), Γ., 2008. *ΚΕΔΚΕ ΕΕΤΑΑ : «Το Μεταβατικό Σύστημα επιβεβαίωσης της διαχειριστικής επάρκειας των Ο.Τ.Α.*

Γρηγορόπουλος, Γ., 2009. *Παρουσίαση : Το νέο πρότυπο για τη διαχειριστική επάρκεια ΣΕΠ ΕΛΟΤ 1429 (Ημερίδα ΤΕΕ): ΤΕΕ.*

Δερβιτσιώτης, Δ., n.d. *Η φιλοσοφία και η έννοια της ποιότητας.*

Δερβιτσιώτης, Κ., 2005. *Διοίκηση Ολικής Ποιότητας*. Β' επιμ. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Διανέοσις, 2016. *Αξιοποιώντας το ΕΣΠΑ 2014 -2020 : Προτάσεις βέλτιστης στόχευσης και διαχείρισης : Διανέοσις - Οργανισμός Έρευνας & Ανάλυσης.*

ΕΔΑ_ΠΕΠ_ΑΤΤΙΚΗΣ, 2012. *Στρατηγικές θέσεις και προτεραιότητες της Περιφέρειας Αττικής για την Προγραμματική Περίοδο 2014-2020 : ΑΤΤΙΚΗ 2020+.*

ΕΕ, 2004. *Evaluating EU activities – A practical guide for the Commission Services - Προσπελάστηκε στις 12/03/2017 στη http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/docs/eval_activities_en.pdf.*

ΕΕ, 2012. *Κανονισμός αρ. 1025 2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, σχετικά με την Ευρωπαϊκή Τυποποίηση :ΕΕ.*

ΕΕ, 2013. *Κανονισμός (ΕΕ) αριθμ. 1303 2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 17ης Δεκεμβρίου, περί καθορισμού κοινών διατάξεων για το ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ, το ΤΣ, το ΕΓΤΑΑ και το ΕΤΘΑ.*

ΕΕ, 2014. *Έκτη Έκθεση για την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή.*

ΕΕ-ΕΥΡΑΤΟΜ, 2012. *Κανονισμός (ΕΕ, ΕΥΡΑΤΟΜ) αριθ. 966/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 25ης Οκτωβρίου 2012 σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης <http://www.eca.europa.eu/el/Pages/FinancialProvisi> : ΕΕ,ΕΥΡΑΤΟΜ.*

ΕΕΤΑΑ, 2008. *Σύστημα Διαχειριστικής Επάρκειας Μεταβατικής Περιόδου.*

ΕΕΤΑΑ-ΙΤΑ, 2006. *Μελέτη για τις αναγκαίες προϋποθέσεις για τη ψηφιακή σύγκλιση των ΟΤΑ και τη μετάβαση της ΤΑ στην τοπική ηλεκτρονική διακυβέρνηση.*

ΕΛΟΤ_1429, 2008. *Διαχειριστική επάρκεια οργανισμών για την υλοποίηση έργων δημοσίου χαρακτήρα - Απαιτήσεις.*

ΕΣΠΑ_2014-2020, 2014. *Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ) 2014-2020: ΥΠΑΝ.*

ΕΥΔ ΠΕΠ ΑΤΤΙΚΗΣ, 2009. *Ενέργειες Ενδιάμεσης Διαχειριστικής Αρχής για την Πιστοποίηση Διαχειριστικής Επάρκειας Φορέων. Προσπελάστηκε στις 27-3-2017 στη <http://old.pepattikis.gr/home/wp-content/uploads/2009/02/eparkeia.pdf>.*

ΕΥΘΥ, 2015. *Το Σύστημα Διαχείρισης και Ελέγχου - Η ικανότητα των διακιούχων στο ΕΣΠΑ 2014-2020, σ.1.: Ειδική Υπηρεσία Θεσμικής Υποστήριξης.*

Ευρωπαϊκή-Επιτροπή, 2010. *Ανακοίνωση της Επιτροπής : Ευρώπη 2020 - Στρατηγική για Έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη, 3.3.2010 COM(2010) 2020 τελικό.*

ΕΥΣΑΑΠ_1469, 2008. *Κριτήρια διαχειριστικής επάρκειας Δικαιούχων των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων της περιόδου 2007-2013.*

ΙΤΑ, 2016. *Τριετής Στρατηγική Μεταρρυθμίσεων στη Δημόσια Διοίκηση και την Αυτοδιοίκηση: ΙΤΑ - ΚΕΔΕ.*

ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ_(ΕΚ)_1083, 2006. *της 11ης Ιουλίου 2006 περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής.*

Κανονισμός_(ΕΚ)_1080, 2006. *Για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης.*

ΚΕΔΚΕ, 2008. *Παρατηρήσεις και προτάσεις της ΚΔΚΕ επί του προσχεδίου νόμου για τη διαχείριση, έλεγχο και εφαρμογή, αναπτυξιακών παρεμβάσεων για την προγραμματική περίοδο 2007-2013, <http://www.kedke.gr/?p=1583>.*

ΚΕΔΚΕ-ΕΕΤΑΑ, 2008. *Τεύχος περιγραφής Συστήματος Διαχειριστικής Επάρκειας των δικαιούχων των έργων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης κατά την Προγραμματική Περίοδο.*

Κέφης, Β., 2014. *Διοίκηση Ολικής Ποιότητας. Β' επιμ. : Κριτική.*

Κηρυττόπουλος Κ., Χ. Γ., 2008. *Εφαρμογή ΣΔΠ κατά ISO 9000 - Κίνητρα, οφέλη και προβλήματα. Προσπελάστηκε στις 28-1-2017 στη <http://www.plant-management.gr/index.php?id=3654>.*

Κοκκινοπλίτης, Κ., 2016. *Παρουσίαση διαβούλευσης για το Πλαίσιο Διαχείρισης Παρακολούθησης και Ελέγχου ΚΠΣ 2007-2013.*

Κότιος, Α. Κ. Μ. Σ. Γ., 2015. *Παρουσίαση : Επιχειρησιακά Προγράμματα : Αδυναμία κατανόησης της αναγκαιότητας του σχεδιασμού.*

Κουτουλάκης, Μ., 2015. *Παρουσίαση : Η Τοπική Εταιρική Σχέση : Σημαντική παράμετρος της νέας προγραμματικής περιόδου 2014-2020.*

Κυπριακή_Δημοκρατία, 2008. *Οδηγός βέλτιστων πρακτικών για τη σύμβαση δημοσίων συμβάσεων - Προσπελάστηκε στις 22-2-2017 στη <http://www.publicprocurementguides.treasury.gov.cy/>.*

Λεώπουλος, 2008. *Το πρότυπο ΕΛΟΤ 1429 και η σχέση του με άλλα συστήματα διαχειριστικής επάρκειας - Διήμερο Συμπόσιο για την Τυποποίηση ,ΤΕΕ, 27-28 Νοεμβρίου, 2008, Αθήνα: ΤΕΕ.*

Μαθιουδάκης, Γ., n.d. *Πρότυπα Συστημάτων Διαχείρισης : Οφέλη από την εφαρμογή τους*. Προσπελάστηκε στις 7-1-2017 στη http://library.tee.gr/digital/kma/kma_m1411/kma_m1411_mathioudakis.pdf.

Μαρκέλλου, Ο., 2015. *Εισηγήσεις στο ΕΚΔΑΑ : Εφαρμογή προτύπων ISO 9001:2015 και ISO19011:2011 στο Δημόσιο τομέα*.

Μητάκος, Θ., 2015. *Πληροφοριακά συστήματα διοίκησης*. Προσπελάστηκε στις 22/2/2017 στην <https://repository.kallipos.gr/handle/11419/748>.

Μιχαλόπουλος, Ν., 2007. *Η Δημόσια Διοίκηση στην Εποχή των Αποτελεσμάτων*. Αθήνα: Παπαζήση.

ΜΟΔ_Α.Ε., 2005. *Έρευνα για την διαπίστωση της διαχειριστικής ικανότητας και επάρκειας των τελικών δικαιούχων*.

ΜΟΔ_Α.Ε_1, 2016. *Η διαχειριστική ικανότητα των διακιούχων του ΕΣΠΑ 2014-2020 - Ειδικό διαδουκτικό σεμινάριο*, Αθήνα: ΜΟΔ Α.Ε.

ΜΟΔ_Α.Ε_2, 2016. *Υπόδειγμα Εγχειριδίου Διαδικασιών*. Επικαιροποίηση 10/2016, s.l.: ΜΟΔ_ΑΕ.

ΜΟΔ_Α.Ε_3, 2015. *Παρουσίαση σε Ημερίδα : Η ικανότητα των δικαιούχων στο ΕΣΠΑ 2014-2020* *Ελλείψεις για θετική αξιολόγηση - Τρόποι αντιμετώπισης*.

ΜΟΔ_ΑΕ_2, 2014. *Καταγραφή Κεντρικών και Περιφερειακών Δομών Υλοποίησης του ΕΣΠΑ: Δικαιούχοι*.

ΟΔΗΓΟΣ, 2015. *Οδηγός για την εκτίμηση της διαχειριστικής ικανότητας δυνητικών δικαιούχων ΕΣΠΑ 2014-2020*.

ΟΚΕ, 2007. *Γνώμη για το προσχέδιο νόμου για : Διαχείριση, Έλεγχος και Εφαρμογή Αναπτυξιακών Παρεμβάσεων για την Προγραμματική Περίοδο 2007-2013*.

Παπαθεοδώρου, Ν., 2009. *Οι διαρθρωτικές αδυναμίες της Ελληνικής δημόσιας διοίκησης και η πρόκληση του Ελληνικού προτύπου διαχειριστικής επάρκειας*.

ΠΕΠ_ΑΤΤΙΚΗΣ, n.d. *Επιβεβαίωση διαχειριστικής επάρκειας κατά τη μεταβατική περίοδο*. Προσπελάστηκε στις 21-03-2017 στη <http://old.pepattikis.gr/home/wp-content/uploads/2009/02/eparkeia.pdf>.

Σαριδάκης, Κ., 2015. *Τυποποίηση και Πρότυπα. Προσπελάστηκε στις 05-01-2016, στη <http://slideplayer.gr/slide/2582218/> :ΕΣΥΠ -ΕΛΟΤ.*

Σιδηρόπουλος, Κ., 2014. *Παρουσίασης της ΕΥΘΥ : ΕΣΠΑ 2014-2020 - Συμβάσεις συνεργασίας φορέων για την υλοποίηση συγχρηματοδοτούμενων έργων : ΕΙΔΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΘΕΣΜΙΚΗΣ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ (ΕΥΘΥ).*

Τουλιάτος, Δ., 2008. *Η τυποποίηση της Δημόσιες Συμβάσεις Έργων. Συμπόσιο Τ.Ε.Τ. γαι την Τυποποίηση 27-28 Νοεμβρίου 2008, Αθήνα.*

Τσιρώνη, Μ., 2009. *Η Θεωρεία του έργου portal.tee.gr/portal/page/portal/.../tsirwnh_2.pdf.*

ΥΠ.ΕΣ.Δ.Α., 2015. *Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης - Βελτιώνοντας τις δημόσιες οργανώσεις μέσω της αυτο-αξιολόγησης - ΚΠΑ 2013.*

Υπ.Οικ., 2015. *Ενιαίο Σύστημα Παρακολούθηση Δεικτών για τα ΕΠ του ΕΣΠΑ 20014-2020.*

ΥΠ_ΟΙΚ_ΑΝ_ΤΟΥΡ, 2015. *Περιγραφή του Συστήματος Διαχείρισης και Ελέγχου για τα Επιχειρησιακά Προγράμματα του ΕΤΠΑ, ΕΚΤ & ΤΣ ΕΣΠΑ 2014-2020.*

ΥΠΕΣΔΑ, 2007. *Πρακτικά Ημερίδας Κοινωνικής Διαβούλευσης για το Ε.Π. Διοικητική Ματαρρύθμιση 2007-2013.*

ΥΠΟΙΟ-ΕΑΣ-ΕΥΘΥ, 2008. *Οδηγός Συστήματος Διαχείρισης και Ελέγχου Συγχρηματοδοτούμενων Πράξεων (έκδοση 31-7-2008).*

Φιτσιλής, Π., 2015. *Σύγχρονα Πληροφοριακά Συστήματα Επιχειρήσεων. :kallipos.*

Φιτσιλής.Π._Χαλάτσης.Θ., 2012. *Συστήματα διαχειριστικής επάρκειας στους ΟΤΑ: Τα εμπόδια και οι προοπτικές βελτίωσης. Προσπελάστηκε στις 20-2-2017 στη http://mibes.teilar.gr/esdo_proceedings/proceedings/2012/oral/Chalatsis-fitsilis.pdf.*

Φιτσιλής, Π., 2014. *Εισαγωγή στη Διοίκηση Έργου.*

Φιτσιλής, Π. Χ., 2012. *Συστήματα διαχειριστικής επάρκειας τους ΟΤΑ: Τα εμπόδια και οι προοπτικές βελτίωσης. Προσπελάστηκε στις 15-1-2017 στη http://prime.teilar.gr/papers/vol5_2012/Chalatsis-fitsilis.pdf.*

Χαλάτσης, Θ., 2012. *Συστήματα διαχειριστικής επάρκειας στους ΟΤΑ - Μεταπτυχιακή Διπλωματική εργασία. ΤΕΙ Λάρισας Τμήμα Διοίκησης και Διαχείρισης Έργων, Λάρισα.*

Χαλάτσης, Θ., <http://slideplayer.gr/slide/1970029/>.

Χαραλαμπίδης, Ι., 2016. *Οι λειτουργίες της διοίκησης - Παρουσίαση μαθήματος : Διοίκηση Επιχειρήσεων. Προσπελάστηκε στις 20-01-2017, στη http://www.icsd.aegean.gr/website_files/metaptyxiako/715630245.pdf : Πανεπιστήμιο Αιγαίου.*

Κανελόπουλος, Χ., 2003. *Μάνατζμεντ - Αποτελεσματική Διοίκηση σε Επιχειρήσεις, Οργανισμούς και Υπηρεσίες* :Αθήνα.

Χαρταλάμη, Α., 2014. *Αποτίμηση Συστήματος Διαχειριστικής Επάρκειας. Η Περίπτωση των Τελικών Δικαιούχων του ΕΣΠΑ 2007-2013 στην Ελλάδα. Μεταπτυχιακή Διπλωματική Εργασία στο Τμ. Διοίκησης και Διαχείρισης Έργων - ΤΕΙ Λάρισας.*