

Η. ΛΙΤΣΟΣ

ΟΔΗΓΟΣ

ΓΙΑ ΤΟΝ

ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟ

ΤΗΣ

ΕΣΩΤΕΡΙΚΗΣ

ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ

ΤΩΝ ΟΤΑ

Ε.Ε.Τ.Α.Α. Α.Ε.

Αθήνα, Νοέμβριος '92

**Η. Λίτσος**

**ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΕΣΩΤΕΡΙΚΗΣ  
ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ  
ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΩΝ ΟΤΑ**

**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ Α.Ε.**

Αθήνα, Νοέμβριος '92

## ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Οι κοινωνικές και οικονομικές εξελίξεις που χαρακτηρίζονται από υψηλούς ρυθμούς αλλαγών και αστάθεια, η πολυπλοκότητα των τοπικών οικονομικών, κοινωνικών και περιβαλλοντικών προβλημάτων και η εξάπλωση νέων τεχνολογιών, είναι μερικά μόνο από τα χαρακτηριστικά του σύγχρονου περιβάλλοντος μέσα στο οποίο καλούνται να λειτουργήσουν οι Ο.Τ.Α.

Οι Ο.Τ.Α οφείλουν να παρακολουθούν και να προσαρμόζονται στο συνεχώς εξελισσόμενο εξωτερικό περιβάλλον τους, εφαρμόζοντας νέους τρόπους λειτουργίας, οργάνωσης, προγραμματισμού και διοίκησης.

Σήμερα, για να μπορέσει ένας οργανισμός να ανταποκριθεί στα σύνθετα προβλήματα, θα πρέπει να είναι ευέλικτος, προσαρμόσιμος στις αλλαγές, δικτυωμένος με άλλους οργανισμούς και να έχει αυξημένη ικανότητα αφομοίωσης πληροφοριών και γνώσεων, τις οποίες να μετασχηματίζει σε καινοτόμες μορφές δράσης.

Ο εκσυγχρονισμός της εσωτερικής οργάνωσης και λειτουργίας των Ο.Τ.Α., προποθέτει κριτική του παραδοσιακού τρόπου οργάνωσης και λειτουργίας, καταγραφή των υπάρχουσών αδυναμιών, γνώση της διεθνούς εμπειρίας, διερεύνηση εναλλακτικών λύσεων και επιλογή κατευθύνσεων για μεταρρυθμίσεις και αλλαγές. Αυτές ακριβώς τις ανάγκες επιδιώκει να υπηρετήσει το παρόν κείμενο, το οποίο εντάσσεται σε μια ευρύτερη ερευνητική / μελετητική δραστηριότητα του Τομέα Οργάνωσης και Διοίκησης των Ο.Τ.Α της Ε.Ε.Τ.Α.Α.

Το βοήθημα για τον Εκσυγχρονισμό της Εσωτερικής Οργάνωσης και Λειτουργίας των Ο.Τ.Α, είναι μια από τις εκδόσεις της ΕΕΤΑΑ της σειράς "ΘΕΜΑΤΑ '92".

Οι άλλες εκδόσεις αυτής της σειράς είναι:

1. ΕΑΠΤΑ - 1.
2. Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη και Συνθήκη του Μάαστριχτ.
3. Οδηγός για το αστικό πράσινο.
4. Οδηγός προγραμμάτων κατάρτισης Ε.Κ.Τ.
5. Πολιτισμός και Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Για τη συγγραφή όλων των ανωτέρω Εκδόσεων αξιοποιήθηκαν τα επιστημονικά τεχνικά εφόδια, η γνώση και συσσωρευμένη εμπειρία των στελεχών της Ε.Ε.Τ.Α.Α. Α.Ε., ενώ ειδικά η έκδοση "Πολιτισμός και Τ.Α" ήταν μια σημαντική προσφορά του βουλευτή κ. Π. Φωτέα τ. Γεν. Γραμματέα του Υπουργείου Πολιτισμού. Το συντονισμό για την υλοποίηση αυτής της εκδοτικής προσπάθειας, που πιστεύω πως θα ανταποκριθεί στις προσδοκίες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, είχε ο Δ/ντης Προγραμματισμού κ. Ανδρέας Νεφελούδης, ενώ η ευθύνη της επιμέλειας ανήκε στο στέλεχος του γραφείου τύπου και δημοσίων σχέσεων της εταιρείας κ. Αλκη Χρυσσοτομίδα.

Παύλος Ιωακείμ Ph. D  
Γενικός Διευθυντής της ΕΕΤΑΑ Α.Ε.



## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Εισαγωγή.....	7
<u>ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α</u>	
Ο ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΕΣΩΤΕΡΙΚΗΣ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΩΝ ΟΤΑ.....	8
1. Κριτήρια αποτελεσματικής λειτουργίας .....	8
2. Νέοι τρόποι οργάνωσης και λειτουργίας.....	10
<u>ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β</u>	
ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΑ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΤΩΝ ΟΤΑ.....	13
<u>ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ</u>	
ΝΕΟΙ ΤΡΟΠΟΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ .....	16
1. Ταξινόμηση των λειτουργιών των ΟΤΑ .....	16
2. Νέες διαδικασίες λειτουργίας .....	18
3. Ανάπτυξη σχέσεων συνεργασίας μ' άλλους φορείς.....	22
3.1 Η σημασία της δικτύωσης και ο ρόλος του καταλύτη.....	22
3.2 Δικτύωση για την ανάπτυξη της τοπικής κοινωνίας.....	24
3.3 Δικτύωση για την αξιοποίηση των ευκαιριών και την άρση των περιορισμών του ευρύτερου περιβάλλοντος.....	24
<u>ΚΕΦΑΛΑΙΟ Δ</u>	
ΝΕΟΙ ΤΡΟΠΟΙ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ/ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ/ΑΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ.....	26
1. Εισαγωγή.....	26
2. Επίπεδα λήψης αποφάσεων στους ΟΤΑ.....	26
3. Σχέδια/Προγράμματα για την ανάπτυξη της τοπικής κοινωνίας.....	29
4. Σχέδια/προγράμματα δράσης του ΟΤΑ.....	30
5. Διαδικασίες οικονομικής διοίκησης.....	31
6. Η αναγκαιότητα των επιτελικών λειτουργιών.....	31
7. Διαδικασίες παρακολούθησης και αξιολόγησης της δράσης των ΟΤΑ.....	33
<u>ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ε</u>	
ΝΕΟΙ ΤΡΟΠΟΙ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΣΕ ΝΕΑ ΜΕΓΕΘΗ.....	38
1. Εισαγωγή.....	38
2. Μέγεθος των ΟΤΑ.....	38
3. Οργάνωση των πολιτικών οργάνων.....	40
4. Δομή των υπηρεσιών των ΟΤΑ.....	42
5. Οργάνωση μιας υπηρεσίας- Κανονισμός λειτουργίας.....	46
6. Θυγατρικοί φορείς των ΟΤΑ - Δημοτικές Επιχειρήσεις.....	46
7. Συνολική δομή ενός ΟΤΑ.....	48
<u>ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΣΤ</u>	
ΝΕΑ ΣΤΕΛΕΧΗ ΜΕ ΜΙΑ ΝΕΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ.....	52
<u>ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ζ</u>	
ΠΕΡΙΛΗΨΗ ΤΩΝ ΜΕΤΡΩΝ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΥ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗΣ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ .....	54
<u>ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ</u>	
ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ ΔΙΑΓΝΩΣΗΣ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΩΝ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΩΝ ΕΝΟΣ ΔΗΜΟΥ.....	61



## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στα πλαίσια της συνεργασίας ΕΕΤΑΑ - ΚΕΔΚΕ, η ΚΕΔΚΕ ανέθεσε στην ΕΕΤΑΑ την εκπόνηση μελέτης με τίτλο "Κατάρτιση δεικτών αξιολόγησης της επίδοσης ενός ΟΤΑ και η χρήση τους στη διαδικασία προγραμματισμού, παρακολούθησης και αξιολόγησης της δράσης του".

Στο κείμενο αυτό παρουσιάζονται τα συμπεράσματα από τις μελέτες οργάνωσης που έχει εκπονήσει η ΕΕΤΑΑ για διάφορους ΟΤΑ και τα μέχρι στιγμής συμπεράσματα της προηγούμενης μελέτης κατά τέτοιο τρόπο, ώστε αφ'ενός να συμβάλλουν (στα πλαίσια του συνεδρίου της ΚΕΔΚΕ) στη λήψη αποφάσεων για αλλαγές και μεταρρυθμίσεις με σκοπό τον εκσυγχρονισμό της εσωτερικής οργάνωσης και λειτουργίας των ΟΤΑ και αφ'ετέρου να αποτελέσουν χρήσιμο οδηγό των ΟΤΑ στη λήψη μέτρων βελτίωσης της εσωτερικής οργάνωσης και λειτουργίας τους (στα πλαίσια των δυνατοτήτων που παρέχονται από το υπάρχον θεσμικό πλαίσιο).

Το τελικό κείμενο της μελέτης θα παραδοθεί στις 31/12/92 και θα διρθρώνεται σε τέσσερα μέρη με τους εξής τίτλους :

1) Αξιολόγηση της υπάρχουσας κατάστασης των διαδικασιών προγραμματισμού, παρακολούθησης και αξιολόγησης της δράσης των Ο.Τ.Α.

2) Παρουσίαση εμπειριών των ευρωπαϊκών ΟΤΑ στη προσπάθεια βελτίωσης της εσωτερικής οργάνωσης και λειτουργίας τους

3) Κατάρτιση ποσοτικών και ποιοτικών δεικτών προγραμματισμού και αξιολόγησης της δράσης των Ο.Τ.Α.

4) Αδρή περιγραφή ενός νέου συστήματος προγραμματισμού και απολογισμού των Ο.Τ.Α. και των οργανωτικών αλλαγών που αυτό συνεπάγεται.

Την ομάδα μελέτης αποτελούν οι:

- Η. Λίτσος, Μηχανικός Παραγωγής, στέλεχος της ΕΕΤΑΑ (Υπεύθυνος του έργου)

Οι συνεργάτες της ΕΕΤΑΑ:

- Ε. Θαλασσινός, Καθηγητής του Πανεπιστημίου Πειραιά

- Π. Αλεξίου, Κοινωνιολόγος, υποψήφια διδάκτωρ

- Β. Γκλαβόπουλος, Πολιτικός Μηχανικός και απόφοιτος του Ινστιτούτου Περιφερειακής Ανάπτυξης (Ι.Π.Α.)

- Γ. Μυλωνάς, απόφοιτος της σχολής Δημόσιας Διοίκησης του Πάντειου Πανεπιστημίου και απόφοιτος Ι.Π.Α.

Επίσης στην ομάδα μελέτης συμμετέχει από πλευράς ΚΕΔΚΕ ο κ. Γ. Κουγιανός, ειδικός πληροφορικής.

Την ευθύνη για το παρόν κείμενο φέρει ο Η. Λίτσος. Η δακτυλογράφηση και η επιμέλεια του κειμένου έγινε από την κα. Φ. Ζόμπολα.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α

### Ο ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΕΣΩΤΕΡΙΚΗΣ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΩΝ Ο.Τ.Α.

#### 1. Κριτήρια αποτελεσματικής λειτουργίας

Η προσπάθεια εκσυγχρονισμού του τρόπου λειτουργίας και οργάνωσης των Ο.Τ.Α. έχει νόημα ως προσπάθεια βελτίωσης της ικανότητας δράσης τους. Η έννοια της ικανότητας δράσης των Ο.Τ.Α. είναι σχετική και ρευστή. Στον επιστημονικό χώρο δεν υπάρχει ένας κοινά αποδεκτός όρισμός για την ικανότητα δράσης των Ο.Τ.Α. αφού αυτή δεν μπορεί παρά να εκτιμηθεί με βάση το ρόλο που ο Ο.Τ.Α. καλείται να εκπληρώσει. Ο ρόλος αυτός κάθε άλλο παρά μόνιμος και αναλλοίωτος είναι. Ποικίλει κατά εποχές, κατά χώρες και κατά διάφορες πολιτικές θεωρήσεις.

Αν η Τ.Α. θεωρηθεί ως απλή προέκταση του κεντρικού πολιτικο-διοικητικού συστήματος, το οποίο της εκχωρεί κάποιες αρμοδιότητες, τότε το βασικό κριτήριο αξιολόγησης των Ο.Τ.Α. είναι η αποδοτική εκτέλεση των δημόσιων πολιτικών μένα τρόπο που να εξασφαλίζει τη νομιμότητα και τη χρηστή διαχείριση του δημόσιου χρήματος.

Αν ο Ο.Τ.Α. θεωρηθεί ως πολιτικο-διοικητική έκφραση μιάς ιδιαίτερης ανθρωπογεωγραφικής περιοχής, τότε η έμφαση δίδεται στην ικανοποίηση των τοπικών αναγκών στον αναπτυξιακό και κοινωνικό ρόλο του Ο.Τ.Α., στη δράση του ως φορέα αλλαγής και ως καταλύτη για εισαγωγή καινοτομιών στην περιοχή και στη δίκαιη κατανομή του κόστους και των ωφελειών από την λειτουργία του στις διάφορες κοινωνικές ομάδες.

Αν ο Ο.Τ.Α. θεωρηθεί ως πολιτικός θεσμός, τότε κριτήρια αξιολόγησης της δράσης του είναι η αντιπροσώπευση των τοπικών συμφερόντων στο ευρύτερο εξωτερικό περιβάλλον, η ανταπόκριση στα επί μέρους αιτήματα των δημοτών, η διαπαιδαγώγηση του δημότη ως πολίτη και η συμμετοχή του στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, η λογοδοσία του Ο.Τ.Α. προς την εκλογική βάση για τη δράση του και τέλος η εξασφάλιση της συναίνεσης και η επίλυση των συγκρούσεων μεταξύ των διαφόρων τοπικών συμφερόντων.

Αν ο Ο.Τ.Α. θεωρηθεί ως παραγωγική/οικονομική μονάδα που παρέχει υπηρεσίες και αγαθά σε μία αγορά, τότε μας ενδιαφέρουν τα κριτήρια της ορθολογικής χρήσης μεθόδων παραγωγής και Marketing για την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων ποσότητας, ποιότητας και ανταποδοτικότητας των παρεχομένων υπηρεσιών και παράλληλα στόχων οικονομικής και αποδοτικής χρήσης των πόρων του Ο.Τ.Α.

Επειδή το θέμα μας είναι ο εκσυγχρονισμός της εσωτερικής οργάνωσης και λειτουργίας των Ο.Τ.Α., χρήσιμο είναι να εξετάσουμε τις απόψεις της οργανωτικής θεωρίας σε σχέση με την αποτελεσματικότητα ενός οργανισμού.

Στις σύγχρονες θεωρήσεις του οργανωτικού φαινομένου τονίζονται ολοένα και περισσότερο οι δυσλειτουργίες του γραφειοκρατικού μοντέλου οργάνωσης που χαρακτηρίζεται από την ιεραρχική δόμηση, τη λειτουργία σύμφωνα με κανόνες και διατάξεις, τον κάθετο και οριζόντιο καταμερισμό της εργασίας κ.λ.π. Τα κύρια προβλήματα που εντοπίζονται είναι η δυσκαμψία, ο νομικισμός, η τυπολατρεία, η

αυτάρκεια και η μηχανιστική αντιμετώπιση των υπαλλήλων αλλά και των πελατών.

Αντίθετα μία σύγχρονη οργάνωση για να μπορέσει να ανταποκριθεί στα σύνθετα προβλήματα του εξωτερικού της περιβάλλοντος θα πρέπει να είναι ευέλικτη, προσαρμόσιμη στις αλλαγές, δικτυωμένη με ποικίλους φορείς από το εξωτερικό περιβάλλον, να αφομοιώνει πληροφορίες/γνώσεις και να τις μετασχηματίζει σε καινοτόμες μορφές δράσης.

Ενώ η γραφειοκρατία θεωρείται επαρκής μορφή για την αντιμετώπιση ορισμένης κατηγορίας προβλημάτων (απλών και ομοιόμορφων) αμφισβητείται η ικανότητά της να αντιμετωπίσει επαρκώς προβλήματα αυξημένης πολυπλοκότητας (π.χ. προστασία περιβάλλοντος, εξάλειψη φτώχειας, καταπολέμηση βίας, μείωση ανεργίας). Οι σύγχρονες εξωτερικές συνθήκες ενός οργανισμού που χαρακτηρίζονται από

- υψηλούς ρυθμούς αλλαγών - αστάθεια - αυξημένη πολυπλοκότητα - τεχνολογική πρόοδο - στενότητα πόρων

απαιτούν τη προσαρμογή της μηχανιστικής, κλειστής οργάνωσης σε μια ανοικτή, οργανική και προσαρμόσιμη στο εξωτερικό περιβάλλον οργάνωση.

Συνυπολογίζοντας τα κριτήρια αποτελεσματικότητας από τις διάφορες θεωρήσεις του ρόλου των Ο.Τ.Α. και των εξελίξεων από την οργανωτική θεωρία προτείνουμε ότι την οποιαδήποτε προσπάθεια εκσυγχρονισμού της εσωτερικής οργάνωσης και λειτουργίας των Ο.Τ.Α. θα πρέπει να διαπερνούν οι πιο κάτω άξονες:

- Ο προσανατολισμός του Ο.Τ.Α. προς τον δημότη, ο οποίος θα πρέπει να αντιμετωπίζεται τόσο ως καταναλωτής των παρεχομένων υπηρεσιών αλλά και ως πολίτης

- Ο προσανατολισμός του Ο.Τ.Α. προς τις συνολικές και μακροπρόθεσμες ανάγκες ανάπτυξης της τοπικής κοινωνίας.

- Ο προσανατολισμός του Ο.Τ.Α. προς το ευρύτερο εξωτερικό περιβάλλον έτσι ώστε να προσαρμόζεται στις σύγχρονες εξελίξεις, να αξιοποιεί ευκαιρίες που παρουσιάζονται αλλά και να προσπαθεί να υπερβεί περιορισμούς που τίθενται.

Ως ευρύτερο εξωτερικό περιβάλλον των Ο.Τ.Α. εννοούμε τόσο το πολιτικο-διοικητικό σύστημα (Ε.Ο.Κ., Δημόσια Διοίκηση, Τοπική Αυτοδιοίκηση) όσο και το κοινωνικο-οικονομικό σύστημα σε νομαρχιακό, περιφερειακό, εθνικό, ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο (βλ. Σχήμα 1).

Οι Ο.Τ.Α. δεν υπάρχουν για να υπάρχουν. Δηλαδή για το συμφέρον των αιρετών και του προσωπικού τους, αλλά για να μεταβάλλουν πλευρές της τοπικής κοινωνίας που χαρακτηρίζονται ως μη ικανοποιητικές ή να προστατεύουν και να διατηρούν εκείνες τις πλευρές που θεωρούνται θετικές.

Οι δημότες και οι κοινωνικές ομάδες που βρίσκονται στο γεωγραφικό πλαίσιο της δικαιοδοσίας του Ο.Τ.Α., αποτελούν τη βάση της δημοκρατικής νομιμοποίησής τους και κατά συνέπεια τους τελικούς κριτές της ικανότητας δράσης του Ο.Τ.Α. Ταυτόχρονα, επειδή οι τοπικές κοινωνίες ανήκουν σε ευρύτερες ολοκληρώσεις, οι Ο.Τ.Α. θα πρέπει να παρακολουθούν συνεχώς τις εξελίξεις στο ευρύτερο εξωτερικό περιβάλλον τους, να προσαρμόζονται έγκαιρα στις αλλαγές του ή να προσπαθούν να το αλλάζουν όσο αυτό είναι δυνατό (κυρίως μέσω των συλλογικών τους οργάνων ΚΕΔΚΕ-ΤΕΔΚ).



## 2. Νέοι τρόποι οργάνωσης και λειτουργίας

Οι τρεις άξονες που οριοθετήθηκαν στην προηγούμενη παράγραφο αποτελούν τις βασικές κατευθυντήριες γραμμές για προτάσεις, αλλαγές μεταρρυθμίσεις κ.λ.π. είτε της οργάνωσης/λειτουργίας ενός Ο.Τ.Α. στα πλαίσια του υπάρχοντος θεσμικού πλαισίου, είτε του ίδιου του θεσμικού πλαισίου που καθορίζει τη σημερινή λειτουργία των Ο.Τ.Α.

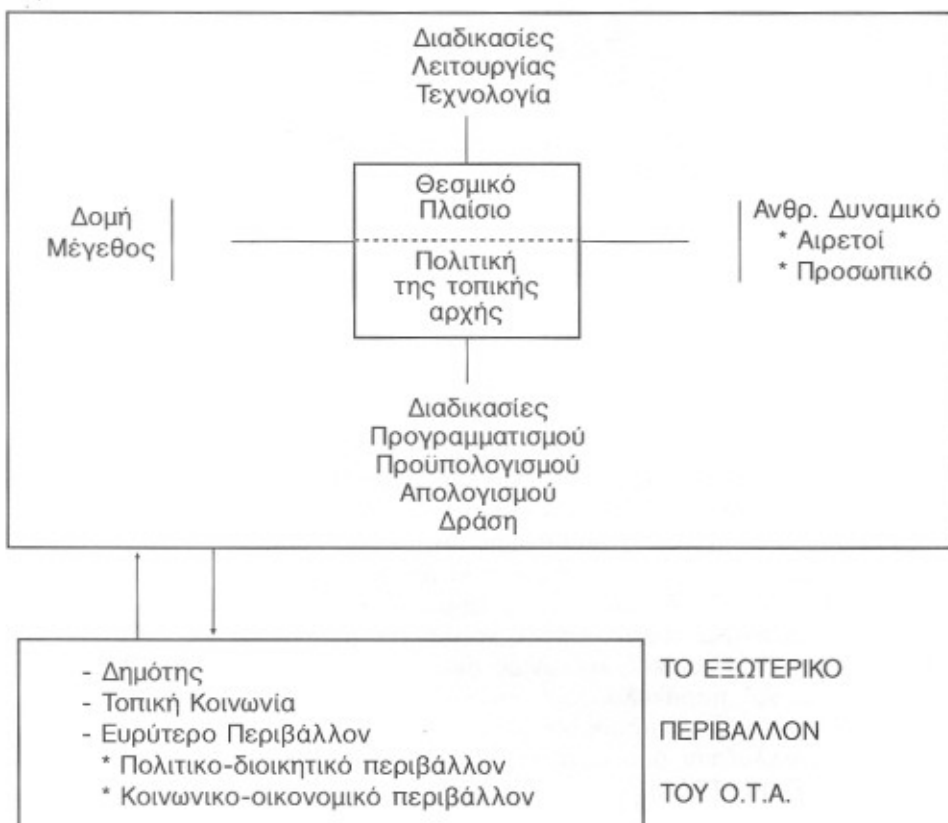
Τα θέματα που σχετίζονται με την οργάνωση/λειτουργία και διοίκηση ενός Ο.Τ.Α. ταξινομούνται πιο κάτω σε 4 περιοχές, οι οποίες διαπλέκονται μεταξύ τους.

- Διαδικασίες λειτουργίας και χρησιμοποιούμενη τεχνολογία
- Διαδικασίες προγραμματισμού, προϋπολογισμού και απολογισμού δράσης
- Δομή και μέγεθος του Ο.Τ.Α.
- Ανθρώπινο δυναμικό του Ο.Τ.Α. (αιρετοί και προσωπικό)

Τα ζητήματα αυτά είτε αφορούν τον Ο.Τ.Α. είτε τους θυγατρικούς φορείς του (Ν.Π.Δ.Δ., Δημοτικές επιχειρήσεις) καθορίζονται όχι μόνο από το εκάστοτε θεσμικό πλαίσιο αλλά και από την πολιτική της εκάστοτε τοπικής αρχής (βλέπε Σχήμα 1).

ΣΧΗΜΑ 1

### Ο Ο.Τ.Α. ΚΑΙ ΟΙ ΘΥΓΑΤΡΙΚΟΙ ΦΟΡΕΙΣ ΤΟΥ



Ο προσανατολισμός της λειτουργίας των Ο.Τ.Α. στην κατεύθυνση των τριών αξόνων της προηγούμενης παραγράφου έρχεται σε σύγκρουση με τρέχουσες αντιλήψεις, νοοτροπίες και πρακτικές στο χώρο της Τ.Α.

Ο προσανατολισμός προς τον Δημότη σημαίνει :

- ότι οι υπηρεσίες του Ο.Τ.Α. θα αποκρίνονται στις ανάγκες των χρηστών - δεκτικότητα στις προτάσεις και τα παράπονα των δημοτών - έμφαση στην ποιότητα των υπηρεσιών - τακτική πληροφόρηση του δημότη - αποκατάσταση της εμπιστοσύνης μεταξύ ΟΤΑ-δημότη **και έρχεται σε σύγκρουση με :**

- το γραφειοκρατικό τρόπο λειτουργίας
- τον νομικισμό και τη τυπολατρεία
- την τεχνοκρατική αντιμετώπιση
- τη λειτουργία με βάση τις εσωτερικές ανάγκες του ΟΤΑ.

Ο προσανατολισμός προς τις συνολικές και μακροχρόνιες ανάγκες ανάπτυξης της Τοπικής κοινωνίας έρχεται σε σύγκρουση με :

- Τις πελατειακές σχέσεις και το κομματισμό που δίνουν έμφαση στο επί μέρους συμφέρον και όχι στο σύνολικό

- Τις πολιτικές "βιτρίνας" που δίνουν έμφαση στα άμεσα-βραχυπρόθεσμα οφέλη παρά στα μακροπρόθεσμα

- Την έλλειψη διεπιστημονικότητας στην αντιμετώπιση των σύνθετων τοπικών προβλημάτων

- Τον παραδοσιακό τρόπο διοίκησης των τοπικών υποθέσεων που χαρακτηρίζονται από τη συμπαράθεση ενός αριθμού διαφορετικών υπηρεσιών που βρίσκονται στην αρμοδιότητα του Ο.Τ.Α. με σχεδόν τυχαίο τρόπο ή εξ αιτίας συγκεκριμένων επιδιώξεων της κεντρικής διοίκησης, χωρίς να ανταποκρίνονται στα τοπικά προβλήματα

- Τον κατακερματισμό και την αυτονόμηση των εσωτερικών υπηρεσιών ή των θυγατρικών φορέων του Ο.Τ.Α., η ύπαρξη των οποίων εκλαμβάνεται ως αυτοσκοπός

- Την έλλειψη στρατηγικής για την ανάπτυξη της περιοχής

- Την έλλειψη συνεργασίας και συντονισμού με άλλους φορείς που παρεμβαίνοντας καθορίζουν την ανάπτυξη της περιοχής.

Ο προσανατολισμός προς το ευρύτερο εξωτερικό περιβάλλον σημαίνει :

- τη διαρκή πληροφόρηση για νέες γνώσεις και νέες τεχνολογίες, τη διαρκή αναζήτηση ευκαιριών για αξιοποίηση και όχι την αδράνεια και την τυποποιημένη αναπαραγωγή και διαιώνιση πρακτικών και πολιτικών που δεν ανταποκρίνονται πια στις νέες συνθήκες

- τη συνεργασία με άλλους Ο.Τ.Α. για την επίλυση προβλημάτων διακοινοτικού χαρακτήρα

- την αξιοποίηση των συλλογικών οργάνων των ΟΤΑ (ΚΕΔΚΕ - ΤΕΔΚ)

- τον συντονισμό με άλλους φορείς για την επίτευξη νομαρχιακών, περιφερειακών ή εθνικών στόχων.

Τα τρία κύρια προβλήματα στη προσπάθεια εκσυγχρονισμού των Ο.Τ.Α. είναι :

α) Το πολιτικό/κοινωνικό και το ιδεολογικό/πολιτισμικό πρόβλημα της οργανωτι-

κής παρέμβασης, δηλ. της εισαγωγής καινοτομιών σ'ένα σύστημα με παγιωμένες πρακτικές, αξίες, αντιλήψεις, μικροπρονόμια και κατοχυρωμένη εξουσία.

β) Το τεχνικό ζήτημα, της συνδυασμένης παρέμβασης και στις 4 περιοχές (Προγραμματισμός, Λειτουργίες, Αν.Δυναμικό, Δομές) δηλ. το πρόβλημα της συνολικής και πολυδιάστατης παρέμβασης.

γ) Η αλληλεξάρτηση των δύο προηγούμενων προβλημάτων, δηλαδή το γεγονός ότι ένας Ο.Τ.Α. όπως και οποιοσδήποτε κοινωνικός σχηματισμός έχει ποικίλες διαστάσεις (τεχνικές-πολιτικές-ιδεολογικές).

Η οργανωτική ανάπτυξη του Ο.Τ.Α. όπως και η ανάπτυξη της τοπικής κοινωνίας είναι σύνθετες διαδικασίες. Δεν αρκεί μόνο η σύνταξη ενός καλού Οργανισμού Εσωτερικών Υπηρεσιών, ούτε μία θεσμική μεταρρύθμιση, ούτε η αγορά κάποιων Η/Υ. Υπάρχουν σήμερα δυνάμεις που πιέζουν τους Ο.Τ.Α. για οργανωτικό και λειτουργικό εκσυγχρονισμό ; Κατά τη γνώμη μας τέτοιες δυνάμεις είναι :

- Οι αυξημένες απαιτήσεις των τοπικών αρχών στα πλαίσια της εταιρικής σχέσης με την Ε.Ο.Κ. που συγχρηματοδοτεί προγράμματα επαρκώς τεκμηριωμένα και μεσοπροθέσμου χρονικού ορίζοντα
- Τα οξυμένα και σύνθετα περιβαλλοντικά, κοινωνικά και οι κοναμικά ταπικά προβλήματα στα οποία η Τ.Α. πρέπει να αποκριθεί σχεδιάζοντας κατάλληλες δράσεις
- Η συνεχιζόμενη οικονομική λιτότητα και οι περικοπές που επιβάλλουν αποδοτικότερους τρόπους διαχείρισης και ιεράρχιση των επιλογών
- Η πτώση της αποδοχής από το κοινό της λειτουργίας του δημόσιου τομέα και η κριτική του φαινομένου της γραφειοκρατίας
- Η εξάπλωση νέων τρόπων λειτουργίας και διαχείρισης της παραγωγής με τη χρήση νέων τεχνολογιών
- Τα εσωτερικά προβλήματα και αδυναμίες των Ο.Τ.Α., που κάνουν δύσκολη τη παρακολούθηση της λειτουργίας του από τα πολιτικά όργανα
- Το νέο (σε αντιλήψεις) ανθρώπινο δυναμικό (αιρετοί, εργαζόμενοι, σύμβουλοι κλπ.) που λειτουργεί στο χώρο της Τ.Α.

Από τα προηγούμενα προκύπτει ότι ένας νέος τρόπος λειτουργίας και οργάνωσης των Ο.Τ.Α. απαιτεί :

- Εγγύτητα με τον δημότη. Απόκριση στις τοπικές ανάγκες
- Ικανότητα αφομοίωσης πληροφοριών από το μεταβαλλόμενο περιβάλλον και αξιοποίησή τους
- Πλήρη ανάπτυξη/αξιοποίηση του ανθρώπινου παράγοντα
- Συνεχή αξιολόγηση της δράσης και εφαρμογή των συμπερασμάτων με νέες πολιτικές και στρατηγικές
- Νέους τροπους εργασίας που να δέχονται και ενσωματώνουν καινοτομίες και αλλαγές
- Αποκέντρωση των τακτικών αποφάσεων στις υπηρεσίες, παράλληλα με τη συγκέντρωση των στρατηγικών αποφάσεων στα πολιτικά όργανα, που χρειάζεται να διαθέτουν επαρκή επιστημονικοτεχνική υποστήριξη
- Διεπιστημονική προσέγγιση των προβλημάτων
- Περισσότερο ευέλικτες και ανοικτές μορφές οργάνωσης καθώς και συμμετοχικότερους τρόπους διοίκησης.



## ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β

### ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΑ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΤΩΝ Ο.Τ.Α.

Πιο κάτω αναφέρονται επιγραμματικά ορισμένες βασικές αδυναμίες στην οργάνωση και λειτουργία των Ο.Τ.Α. Ίσως το σύνολο των προβλημάτων να μην αφορούν κάποιο συγκεκριμένο ΟΤΑ, όμως οι αδυναμίες αυτές θεωρούμε ότι χαρακτηρίζουν γενικά τη σημερινή ελληνική Τ.Α.

#### α) Λειτουργίες

- Περιορισμένες αρμοδιότητες και πόροι
- Αρμοδιότητες εκτελεστικής φύσης που αντιστοιχούν σ'ένα ρόλο των ΟΤΑ ως τελικής προέκτασης της δημόσιας διοίκησης
- Απουσία ελεγκτικού/κανονιστικού τύπου αρμοδιοτήτων (π.χ. για προστασία του περιβάλλοντος, καθορισμό χρήσεων της)
- Η λειτουργία των ΟΤΑ πολύ απέχει από την Συνταγματική επιταγή για πρωτόβουλη και ελεύθερη δράση των ΟΤΑ στην ενασχόλησή τους με το σύνολο των τοπικών υποθέσεων
- Μειωμένος βαθμός συνεργασίας και συντονισμού μ'άλλους φορείς
- Ασφικτική κρατική παρέμβαση (εξάρτηση ως προς τα οικονομικά και τις προμήψεις, γραφειοκρατικός έλεγχος νομιμότητας)
- Γραφειοκρατικό κανονιστικό πλαίσιο λειτουργίας, συνήθως αντιγραφή του αντίστοιχου θεσμικού πλαισίου της δημόσιας διοίκησης και αναντίστοιχο με τις ανάγκες της Τ.Α.
- Ελλειψη τυποποιημένων και αποτελεσματικά οργανωμένων διαδικασιών λειτουργίας και μεθόδων εργασίας, μ'αποτέλεσμα καθυστερήσεις, επικαλύψεις, μη ικανοποίηση του δημότη και μειωμένη αποδοτικότητα.
- Οι διοικητικού τύπου και οι υποστηρικτικές λειτουργίες είναι περισσότερο διογκωμένες μ'αποτέλεσμα να κυριαρχούν στη σύνθεση του προσωπικού διοικητικού υπάλληλοι διεκπεραιωτικού προσανατολισμού και μειωμένης εξειδίκευσης
- Οι υπόλοιπες λειτουργίες επηρεασμένες από το γενικότερο πλαίσιο, ασκούνται συνήθως με τυπικό τρόπο, χωρίς να είναι προσανατολισμένες στις ανάγκες του δημότη και με μειωμένο ρυθμό εισαγωγής καινοτομιών και αλλαγών βελτίωσής τους.
- Αργή και ασυντόνιστη εισαγωγή της πληροφορικής
- Ελλείψεις σε υλικοτεχνική υποδομή

#### β) Λειτουργίες προγραμματισμού και διοίκησης

- Περιορισμένη έκταση της εφαρμογής διαδικασιών αναπτυξιακού προγραμματισμού (π.χ. εκπόνηση Τοπικών Αναπτυξιακών Προγραμμάτων), χωρίς αυτές να διαπερνούν την όλη λειτουργία των πολιτικών και υπηρεσιακών οργάνων των ΟΤΑ.
- Τα προβλήματα οργάνωσης και λειτουργίας της ελληνικής δημόσιας διοίκησης (π.χ. συγκεντρωτισμός, διασπορά των αρμοδιοτήτων σε πολλούς φορείς, ανταγωνισμός μεταξύ των φορέων) και η έλλειψη συστήματος προγραμματισμού σε εθνικό, περιφερειακό, νομαρχιακό και τοπικό επίπεδο, δημιουργούν έντονα προ-

βλήματα στις διαδικασίες του τοπικού αναπτυξιακού προγραμματισμού και αδυναμία ελέγχου από τους ΟΤΑ των φορέων που επηρεάζουν την εξέλιξη της περιοχής τους.

- Συνήθως τα προγράμματα των ΟΤΑ (π.χ. τεχνικό πρόγραμμα, τοπικό αναπτυξιακό πρόγραμμα, γενικό πολεοδομικό σχέδιο, προπολογισμός) είναι απλή παράθεση έργων/ενεργειών χωρίς συνοχή και συνέπεια μεταξύ τους και χωρίς επαρκή αιτιολόγηση των επιλογών.

- Υπάρχει έλλειψη διασύνδεσης μεταξύ των διαφόρων μορφών προγραμμάτων. Για παράδειγμα, οι προτάσεις ενός τοπικού αναπτυξιακού προγράμματος για την αναβάθμιση της κοινωνικής, οικονομικής, περιβαλλοντικής κλπ. κατάστασης μιάς περιοχής, θα πρέπει να συνδέονται με τις προτάσεις των Γενικών Πολεοδομικών σχεδίων για τις χρήσεις γής και τις υποδομές της περιοχής.

- Οι προτάσεις δεν στηρίζονται σε ανάλυση των τοπικών αναγκών και σε αξιόπιστες προβλέψεις της εξέλιξής τους. Δεν τηρούνται στο Δήμο στοιχεία και πληροφορίες για την κατάσταση (κοινωνική, οικονομική, περιβαλλοντική κλπ.) της περιοχής, ώστε τα προγράμματα να στηρίζονται σε πραγματικά δεδομένα.

- Δεν γίνεται ιεράρχηση των προβλημάτων που κατά προτεραιότητα θα πρέπει να αντιμετωπιστούν, με αποτέλεσμα τη διάχυση των προσπαθειών σ'ένα μεγάλο φάσμα μικρο-παρεμβάσεων που όμως δεν οικοδομούν κάτι ολοκληρωμένο.

- Δεν γίνεται συστηματική διερεύνηση εναλλακτικών λύσεων για την αντιμετώπιση ενός προβλήματος και αξιολόγησή τους με βάση το κόστος και τις ωφέλειες της κάθε μιάς, αλλά και τις γενικότερες κοινωνικές, οικονομικές και περιβαλλοντικές επιπτώσεις τους.

- Συνήθως οι ΟΤΑ εφαρμόζουν προγράμματα και προτάσεις της Δημόσιας Διοίκησης ή της ΕΟΚ άκριτα, χωρίς να τα προσαρμόζουν στις τοπικές συνθήκες, μόνο και μόνο γιατί υπάρχει η αντίστοιχη χρηματοδότηση.

- Ο μικρός βαθμός συμμετοχής των ενδιαφερομένων πολιτών ή άλλων σχετικών φορέων, έχει συχνά ως αποτέλεσμα την έλλειψη αποδοχής και τη ματαίωση της υλοποίησης των προγραμμάτων.

- Οι επιμέρους αποφάσεις του Δημοτικού Συμβουλίου και οι ενέργειες του υπηρεσιακού μηχανισμού δεν αποτελούν μέρος μιάς ευρύτερης/συνολικότερης προοπτικής για την ανάπτυξη της τοπικής κοινωνίας.

- Η δημοτική πολιτική συνήθως δεν είναι ρητά διατυπωμένη και με συγκεκριμένους στόχους που θα πρέπει να επιτευχθούν στα πλαίσια μιάς τετραετίας, αλλά συνήθως αναλλώνεται στην ικανοποίηση μικροαιτημάτων.

- Οι Διαδικασίες προπολογισμού εξασφαλίζουν τον έλεγχο της νομιμότητας των δαπανών αλλά όχι την αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα της λειτουργίας των ΟΤΑ.

- Απουσία λειτουργιών οικονομικής διοίκησης- ΠρωτόγONO λογιστικό σχέδιο

- Η έλλειψη συστήματος κοστολόγησης στους ΟΤΑ, οδηγεί σε λάθος εκτιμήσεις του προπολογισμού μ'αποτέλεσμα τις συχνές αναθεωρήσεις του.

- Υπάρχει μεγάλος βαθμός αβεβαιότητας στις χρηματοδοτήσεις και στους οικονομικούς πόρους που χειρίζονται οι ΟΤΑ, μ'αποτέλεσμα να ακυρώνεται οποιαδήποτε προσπάθεια συστηματικού προγραμματισμού.

- Ενασχόληση των αιρετών με τα τρέχοντα/καθημερινά ζητήματα και όχι με τη χάραξη πολιτικής και στρατηγικής.

- Διεκπεραιωτικός ρόλος των προϊσταμένων

- Σχεδόν ανύπαρκτες επιτελικές λειτουργίες. Τα τελευταία χρόνια εμφανίζονται

στους ΟΤΑ Γραφεία Προγραμματισμού, Γραφεία Προγραμμάτων ΕΟΚ, Δημ.Επιχειρήσεις ανάπτυξης με στελέχη που ασκούν επιτελικές λειτουργίες, αξιοποιείται ο θεσμός των ειδικών συνεργατών και συμβούλων προς αυτή τη κατεύθυνση και λειτουργούν τα Γρ. Προγραμματισμού και ανάπτυξης των ΤΕΔΚ, με πολλά όμως προβλήματα και αδυναμίες.

- Μειωμένη ικανότητα πληροφόρησης για αξιοποίηση ευκαιριών και εισαγωγή καινοτομιών και βελτιώσεων.

- Απουσία διαδικασιών παρακολούθησης και αξιολόγησης των τοπικών αναγκών, της αποδοτικότητας και ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών.

- Απουσία πληροφοριακών συστημάτων που υποστηρίζουν τις λειτουργίες παρακολούθησης και αξιολόγησης.

### **γ) Δομή/μέγεθος**

- Συνήθως μικρό μέγεθος που οδηγεί σε αδυναμία άσκησης των θεσμοθετημένων αρμοδιοτήτων και αναπτυξιακού ρόλου

- Συγκεντρωτισμός - μικρός βαθμός συλλογικότητας στη λήψη των αποφάσεων.

- Πολυδιάσπαση (πληθώρα γραφείων, τμημάτων, θυγατρικών φορέων) με συνέπειες:

- \* στεγανή λειτουργία υπηρεσιών

- \* δυσκαμψία

- \* αδυναμία προσαρμογής σε μεταβαλλόμενες συνθήκες

- Ελλειψη μηχανισμών συντονισμού μεταξύ

- \* των υπηρεσιών του ΟΤΑ

- \* των υπηρεσιών και των πολιτικών οργάνων

- \* των εσωτερικών υπηρεσιών του ΟΤΑ και των θυγατρικών φορέων του

- Η συνολική δομή των ΟΤΑ και των θυγατρικών φορέων τους δεν αντιστοιχεί στο σύνολο των τοπικών προβλημάτων, δεν αντιστοιχεί σε μια λειτουργία του ΟΤΑ ως αναπτυξιακού φορέα της περιοχής του.

- Η σύνταξη των κανονισμών οργάνωσης δεν ακολουθεί λειτουργικά κριτήρια μ'αποτέλεσμα ανεπιτυχή κατανομή των εργασιών στις επιμέρους διοικητικές μονάδες, σύγχυση και ασάφεια.

### **δ) Προσωπικό**

- Απουσία εξειδικευμένων στελεχών

- Ελάχιστος αριθμός στελεχών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης (ΑΕΙ, ΤΕΙ)

- Κλαδολόγιο, που δεν προβλέπει σύγχρονες ειδικότητες (π.χ. περιβαλλοντολόγοι, πολεοδόμοι)

- Ελλειψη συστηματικής επιμόρφωσης και εκπαίδευσης του προσωπικού.

- Γραφειοκρατικά - πελατειακά συστήματα προσλήψεων, χωρίς προγραμματισμό αναγκών και χωρίς διαδικασίες που εξασφαλίζουν στελέχωση σύμφωνα με τις ανάγκες των θέσεων εργασίας

- Απουσία οικονομικών ή άλλων κινήτρων

- Μικρός βαθμός ικανοποίησης του προσωπικού από τις αμοιβές, τις συνθήκες και τους όρους εργασίας του.



## ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ

### ΝΕΟΙ ΤΡΟΠΟΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ

#### 1. Ταξινόμηση των λειτουργιών των Ο.Τ.Α.

Πιο κάτω οι λειτουργίες που ασκούν σήμερα οι ΟΤΑ ταξινομούνται σε :

α) Κύριες λειτουργίες: Πρόκειται για :

- Αρμοδιότητες διοικητικού τύπου και ελεγκτικού/ ρυθμιστικού χαρακτήρα [π.χ. έκδοση πιστοποιητικών, αδειοδοτήσεις, έλεγχος τήρησης διατάξεων καθαριότητας, διάφορες κρατικές λειτουργίες που ασκούν οι ΟΤΑ όπως ζητήματα στρατολογίας ή γεωργικών ασφαλίσεων (ΟΓΑ)].

- Αρμοδιότητες παροχής υπηρεσιών και εκτέλεσης έργων δημόσιου χαρακτήρα.

- Πρωτοβουλίες και παρεμβάσεις για την ανάπτυξη της περιοχής και τη βελτίωση της ποιότητας ζωής των κατοίκων της.

β) Λειτουργίες υποστήριξης: Πρόκειται για τις "οριζόντιες" λειτουργίες που είναι απαραίτητες για την εκτέλεση των κύριων λειτουργιών σε κάθε οργανισμό.

γ) Λειτουργίες συνεργασίας μ'άλλους φορείς: Οι λειτουργίες αυτές ασκούνται είτε από τον ίδιο τον ΟΤΑ είτε μέσω των συλλογικών οργάνων της Τ.Α. (ΚΕΔ-ΚΕ-ΤΕΔΚ).

δ) Λειτουργίες προγραμματισμού, οργάνωσης και διοίκησης: Πρόκειται για τις λειτουργίες που πρέπει να ασκούν τα πολιτικά όργανα και οι προϊστάμενοι του ΟΤΑ.

ε) Λειτουργίες επιτελικές: Πρόκειται για λειτουργίες επιστημονικοτεχνικής υποστήριξης των πολιτικών οργάνων και των προϊσταμένων στη λήψη αποφάσεων, στη παρακολούθηση της υλοποίησής τους και την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων.

Στο κεφάλαιο αυτό προτείνονται μέτρα αναβάθμισης των τριών πρώτων κατηγοριών λειτουργιών, ενώ στα επόμενα κεφάλαια Δ, Ε και ΣΤ μέτρα αναβάθμισης των δύο τελευταίων κατηγοριών.

#### A. ΚΥΡΙΕΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ

##### Κοινωνικές

- ΚΑΠΗ
- Βρεφονηπιακός σταθμός
- Γηροκομείο
- Ορφανοτροφείο
- Κέντρο ιατρικής πρόληψης
- Προγράμματα ή κέντρα για Αθλητισμό/Νεολαία/Γυναίκα
- Σχολές επαγγελματικού προσανατολισμού
- Κέντρα ψυχαγωγίας και αναψυχής
- Αστική κατάσταση δημοτών

##### Πολιτιστικές

- Πνευματικό Κέντρο
- Πολιτιστικές εκδηλώσεις
- Βιβλιοθήκη, Πινακοθήκη
- Μουσείο
- Θέατρο, κινηματογράφος
- φιλαρμονική
- Σχολές Τεχνών
- Ανάδειξη αρχαιολογικών χώρων
- Συντήρηση παραδοσιακών ιστορικών κτιρίων

### Περιβαλλοντικές

- Συντήρηση/ανάπτυξη πρασίνου (π.χ. άλση, κήποι)
- Καθαριότητα
- Προστασία από έκτακτα περιστατικά
- Κοιμητήρια
- Έλεγχος της ρύπανσης

### Τεχνικές υποδομές

- Υδρευση, αποχέτευση
- Ηλεκτροφωτισμός
- Οδοποιία
- Σχολικά κτίρια
- Υπαιθριοι χώροι (π.χ. πλατείες, παιδικές χαρές)
- Αρδευση, εγγειοβελτιωτικά έργα
- Βοσκότοποι
- Αξιοποίηση ήπιων μορφών ενέργειας

### Δημοσιότητας

- Ραδιοφωνικοί σταθμοί
- Κέντρα τύπου και Δημοσιότητας

## **B. ΥΠΟΣΤΗΡΙΚΤΙΚΕΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ**

- Εσοδα, προπολογισμοί, οικονομική διαχείριση
- Θέματα προσωπικού
- Γραμματειακή υποστήριξη, διοικητική μέριμνα (π.χ. καθαριότητα και φύλαξη κτιρίων)
- Νομική υποστήριξη
- Δημόσιες/Διεθνείς σχέσεις
- Υποδοχή/πληροφόρηση δημοτών
- Προμήθειες, αποθήκες
- Διαχείριση και συντήρηση δημ. περιουσίας
- Δημοτική αστυνόμευση

## **Γ. ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ**

Μερικές θεσμοθετημένες λειτουργίες συνεργασίας είναι :

### Πολυεδομικές/Οικιστικές

- Προγράμματα οικιστικής και πολυεδομικής ανάπτυξης
- Κτηματολόγιο
- Πολυεδομικές εφαρμογές
- Κυκλοφορία, συγκοινωνία στάθμευση
- Λαϊκή κατοικία
- Έκδοση οικοδομικών αδειών έλεγχος δόμησης

### Οικονομικής ανάπτυξης

- Σεμινάρια για νέους ανέργους
- Υποστήριξη Μικρομεσαίων επιχειρήσεων
- Βιοτεχνικά πάρκα
- Δημοτικές αγορές, σφαγεία
- Γραφεία Τουρισμού
- Αξιοποίηση τοπικών πόρων (π.χ. ιαματικές πηγές, δάση, ακτές, κατασκηνώσεις, Ξενώνες)
- Διακίνηση υγρών καυσίμων

- Σύναψη προγραμματικών συμβάσεων με φορείς του δημόσιου τομέα και με συμμετοχή επιμελητηρίων, επιστημονικών φορέων και συνεταιρισμών
- Συνεργασία των Ο.Τ.Α. με τις Τ.Υ.Δ.Κ.των Νομαρχιών
- Συνεργασία των ΟΤΑ με άλλους ΟΤΑ (π.χ. Σύνδεσμοι ΟΤΑ, διακοινοτικές επιχειρήσεις, κοινές υπηρεσίες)
- Συνεργασία με συνεταιρισμούς ή ιδιώτες στα πλαίσια μη αμιγών επιχειρήσεων
- Επιχορήγηση αθλητικών /πολιτιστικών συλλόγων
- Ανάθεση άσκησης αρμοδιοτήτων σε άλλα νομικά πρόσωπα
- Συμμετοχή Δήμων και Αν. Συνδέσμων στις διαδικασίες του αναπτυξιακού προγραμματισμού
- Συμμετοχή εκπροσώπων των ΟΤΑ στα νομαρχιακά και περιφερειακά συμβούλια και στα Δ.Σ. δημόσιων επιχειρήσεων και κοινωφελών οργανισμών

#### **Δ. ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ, ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

- Χάραξη πολιτικής για την ανάπτυξη της περιοχής
- Χάραξη πολιτικής για τη δράση του Δήμου
- Λήψη αποφάσεων-επιλογή στόχων/μέσων
- Στρατηγικός σχεδιασμός-ιεράρχιση προτεραιοτήτων
- Τακτικός προγραμματισμός - προπολογισμός
- Κατανομή πόρων σε δραστηριότητες
- Οργάνωση πόρων
- Συντονισμός
- Παρακολούθηση/έλεγχος της υλοποίησης των προγραμμάτων
- Υποκίνηση του προσωπικού
- Αξιολόγηση (της κατάστασης της περιοχής, της δημοτικής πολιτικής, της δράσης των υπηρεσιών του ΟΤΑ κλπ.).

#### **Ε. ΕΠΙΤΕΛΙΚΕΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ**

- Υποστήριξη των διαδικασιών του Τοπικού αναπτυξιακού προγραμματισμού
- Αξιολόγηση επενδύσεων
- Σύνταξη μελετών, διενέργεια ερευνών για κοινωνικά, πολεοδομικά, πολιτιστικά κλπ. ζητήματα
- Σύνταξη εκθέσεων/γνωμοδοτήσεων
- Σύνταξη μελετών οργάνωσης, μηχανοργάνωσης, αποδοτικότητας, και αποτελεσματικότητας των υπηρεσιών
- Οικονομικός προγραμματισμός, κοστολόγηση, τιμολόγηση υπηρεσιών
- Συγκέντρωση στατιστικών στοιχείων, τεκμηρίωση, ανάπτυξη πληροφοριακών συστημάτων
- Σύνταξη αιτήσεων συμμετοχής σε κοινοτικά προγράμματα
- Σύνταξη στρατηγικών και τακτικών προγραμμάτων

#### **2. Νέες διαδικασίες λειτουργίας**

Η αρχή της ανοικτής διοίκησης των τοπικών υποθέσεων σημαίνει ότι ένας ΟΤΑ δέχεται, αντιλαμβάνεται και αποκρίνεται στις ανάγκες του δημότη θεωρούμενου



τόσο ως καταναλωτή των παρεχομένων υπηρεσιών όσο και ως πολίτη.

Η επικοινωνία των δημοτών με τον ΟΤΑ δεν μπορεί να είναι μία αυτόνομη λειτουργία ενός ειδικού Γραφείου υποδοχής και ενημέρωσης του πολίτη αλλά χαρακτηριστικό της συνολικής λειτουργίας του ΟΤΑ και εξαρτάται από τη διάθεση του ΟΤΑ να καταστήσει τον δημότη συμμετοχό και από τη δεκτικότητα του ίδιου του δημότη. Είναι καθημερινός τρόπος λειτουργίας των αιρετών και του προσωπικού. Σημαίνει έμφαση στην συνολική ποιότητα των λειτουργιών του ΟΤΑ (total quality management).

Είναι κυρίως κοινωνική σχέση και εξαρτάται από το ήθος και το ύφος άσκησης της εξουσίας.

Τα πολλά "βήματα" ενεργειών στη διεκπεραίωση των υποθέσεων, οι χρονοβόρες διαδικασίες, η έλλειψη εξουσιοδότηση υπογραφής στα υπηρεσιακά όργανα, η συγκέντρωση πολλών δικαιολογητικών, η έλλειψη τυποποίησης, η πολυνομία, η τυπολατρεία, η ευθυνοφοβία κλπ. είναι χαρακτηριστικά που εμφανίζονται στους ΟΤΑ και οδηγούν στη καταπόνηση εργαζομένων και δημοτών, στην απώλεια ανθρωποωρών εργασίας, στο υψηλό κόστος παροχής υπηρεσιών και στο χαμηλό δείκτη αποδοτικότητας των ΟΤΑ.

Από την άλλη πλευρά έλλειψη εμπιστοσύνης του κοινού προς κάθε τι το δημόσιο, η έλλειψη πληροφόρηση για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις του, η άγνοια των νόμων και των διατάξεων, ο ανорθόδοξος τρόπος υποβολής αιτημάτων κλπ. δημιουργούν στις δημοτικές υπηρεσίες προβλήματα που συμπλέκονται με το πρόβλημα της γραφειοκρατίας.

Στη συνέχεια προτείνουμε ένα σύνολο μέτρων που θα προσανατολίσουν την εσωτερική λειτουργία των ΟΤΑ προς την εξυπηρέτηση του δημότη, εξασφαλίζοντας τόσο την ποιότητα όσο και την αποδοτικότητα των διαδικασιών λειτουργίας.

#### α) Ανασχεδιασμός των διαδικασιών λειτουργίας Απογραφειοκρατικοποίηση

Για κάθε μία αρμοδιότητα των ΟΤΑ θα πρέπει να γίνει έρευνα/ μελέτη των διαδικασιών και των μεθόδων οργάνωσης της εργασίας που θα περιλαμβάνει :

- Την καταγραφή των διαδικασιών που έχουν καθιερωθεί από το θεσμικό πλαίσιο και τη τρέχουσα πρακτική
- Τη κριτική ανάλυση και μελέτη των διαδικασιών αυτών
- Τη διατύπωση προτάσεων για κατάργηση, απλούστευση ορισμένων περιτών διαδικασιών, την επινόηση νέων, τη μηχανογράφηση όσων είναι δυνατόν, τον σχεδιασμό εντύπων και αρχείων
- Την παραγωγή εγχειριδίων διαδικασιών σε κωδικοποιημένη και παραστατική μορφή (π.χ. διαγράμματα ροής) έτσι ώστε οι δημοτικοί υπάλληλοι να μη χρειάζεται να διαβάζουν νομοθετικά κείμενα. Τα εγχειρίδια θα έχουν κατάλληλη μορφή (π.χ. κινητά φύλλα) ώστε να προσαρμόζονται σε περίπτωση θεσμικών αλλαγών ή αλλαγών που αποφασίζουν οι ίδιοι οι ΟΤΑ.

Στόχος του εγχειρήματος θα είναι τόσο η εκλογίκευση και η αποδοτικότητα των διαδικασιών όσο και ο ανασχεδιασμός με σκοπό την εξυπηρέτηση του δημότη σ'όλες τις φάσεις επαφής του με τον ΟΤΑ. Για παράδειγμα οι υπηρεσίες που παρουσιάζουν αιχμές χρήσης από το κοινό (δημοτολόγιο, πολεοδομικό γραφείο) θα

μπορούσαν να αναδιοργανωθούν ώστε ο πολίτης να έρχεται σ'επαφή μ'ένα μόνο υπάλληλο.

## β) Πληροφορική

Η χρήση της πληροφορικής σήμερα στους ΟΤΑ αντί να εκουγχρονίσει τις πληροφοριακές/επικοινωνιακές δομές των ΟΤΑ απλώς προσφέρει μία τεχνολογική υποστήριξη στις παλιές δομές. Τα μηχανογραφικά συστήματα που υπάρχουν σήμερα στους ΟΤΑ αφορούν λειτουργίες διοικητικο-οικονομικής φύσης (π.χ. μισθοδοσία, δημοτολόγιο, λογαριασμοί ύδρευσης). Δεν υπάρχουν συστήματα ή δεν γίνεται πλήρης και ολοκληρωμένη χρήση και εκμετάλλευση συστημάτων για :

- \* τη πληροφόρηση/ενημέρωση του δημότη
- \* τη βελτίωση των λειτουργιών προγραμματισμού και παρακολούθησης της δράσης του ΟΤΑ
- \* την επικοινωνία των ΟΤΑ μεταξύ τους, με τις ΤΕΔΚ τη Δημόσια διοίκηση
- \* την αυτοματοποίηση των λειτουργιών γραφείου
- \* την απεικόνιση γεωγραφικών πληροφοριών

Βασικό χαρακτηριστικό των υπαρχόντων εφαρμογών είναι ότι δεν αποτελούν ολοκληρωμένο σύστημα, αλλά επί μέρους πακέτα προγραμμάτων που απλώς μηχανογραφούν (αυτοματοποιούν) χειρόγραφες διαδικασίες.

Στη κατεύθυνση πλήρους αξιοποίησης του δυναμικού της πληροφορικής οι ΟΤΑ θα πρέπει να αξιοποιήσουν τα συλλογικά τους όργανα (ΚΕΔΚΕ-ΤΕΔΚ) και την ΕΕ-ΤΑΑ με σκοπούς :

- Τον συνδυασμό μελετών οργάνωσης με τις μελέτες μηχανοργάνωσης των ΟΤΑ
- Τον προσδιορισμό πληροφοριακών αναγκών των πολιτικών οργάνων και των υπηρεσιών μέσω ειδικών μελετών που θα μπορούσαν να συνδυαστούν με τις μελέτες ανασχεδιασμού των διαδικασιών (βλ. παρ. α).
- Την, με βάση τις προηγούμενες μελέτες, διατύπωση προδιαγραφών για ανάπτυξη εφαρμογών ειδικών για τις ανάγκες της Τ.Α. που να χαρακτηρίζονται από υψηλή ποιότητα, φιλικότητα με τους χρήστες, ομοιογένεια σε βασικά χαρακτηριστικά, ολοκλήρωση και δυνατότητα συνεργασίας μεταξύ των εφαρμογών
- Την αξιολόγηση των έτοιμων πακέτων της αγοράς (για τη μηχανογράφηση λειτουργιών που δεν αφορούν ειδικά τους ΟΤΑ π.χ. επιτραπέζιες εκδόσεις, επεξεργαστές κειμένου) ώστε οι ΟΤΑ να προσανατολίζονται στην αγορά πακέτων που ανταποκρίνονται στις ανάγκες τους.
- Την συνεργασία με πανεπιστημιακούς φορείς για την ανάπτυξη πιλοτικών εφαρμογών (π.χ. Συστήματα υποστήριξης αποφάσεων, συστήματα εμπειρογνομόνων)
- Τη διατύπωση προδιαγραφών αναγκών σε Hardware (υπολογιστική ισχύς, αριθμός τερματικών, περιφερειακά κλπ.) ανάλογα με το μέγεθος του ΟΤΑ
- Την προδιαγραφή standards για το Hardware και το Software των ΟΤΑ (π.χ. Λειτουργικά συστήματα, DBMS, LAN, user-interface).
- Την αναζήτηση πηγών χρηματοδότησης για την εισαγωγή της πληροφορικής στους ΟΤΑ
- Την διατύπωση προδιαγραφών για τη διαδικασία προμηθειών του εξοπλισμού
- Την αξιοποίηση των ΤΕΔΚ, του ντόπιου επιστημονικού δυναμικού, των ιδιωτι-

κών εταιριών, και των στελεχών πληροφορικής των ΟΤΑ για :

- \* τη συνεχή υποστήριξη/βελτίωση των εφαρμογών ή τη δημιουργία νέων
- \* την αντιμετώπιση προβλημάτων μετάβασης από την χειρόγραφη στην μηχανογραφημένη κατάσταση
- \* την επιμόρφωση των χρηστών και τη διαρκή υποστήριξη τους.

γ) Πρόσθετα οργανωτικά μέτρα για τον προσανατολισμό των υπηρεσιών προς το δημότη

- Διατύπωση προδιαγραφών ποιότητας για όλες τις υπηρεσίες του ΟΤΑ.
- Διενέργεια δημοσκοπήσεων και ερευνών αναγκών των χρηστών των υπηρεσιών ανά τακτά χρονικά διαστήματα
- Διενέργεια ερευνών αξιολόγησης του βαθμού ικανοποίησης των δημοτών από τις παρεχόμενες υπηρεσίες και τη δημοτική πολιτική με χρήση κατάλληλων ερωτηματολογίων
- Προβολή των προσφερομένων από τον ΟΤΑ υπηρεσιών μέσω προγραμμάτων δημοσιότητας.
- Οργάνωση ημερίδων, συναντήσεων κλπ. με τις ενδιαφερόμενες ομάδες για ειδικά θέματα
- Χωροθέτηση των κτιριακών εγκαταστάσεων, έτσι ώστε να διευκολύνεται η πρόσβαση των χρηστών των υπηρεσιών
- Καθορισμός χώρων υποδοχής και ωραρίου εξυπηρέτησης κατάλληλου για τους δημότες. Καθορισμός χρόνου διεκπεραίωσης των υποθέσεων
- Καθιέρωση προδιαγραφών εσωτερικής οργάνωσης για λειτουργίες που είναι τυποποιήσιμες
  - \* Περιγραφές θέσεων εργασίας
  - \* Περιγραφές διαδικασιών
  - \* Πρότυπα/στόχοι παραγόμενου έργου
- Καθιέρωση σύγχρονων μορφών οργάνωσης για λειτουργίες που δεν τυποποιούνται εύκολα
  - \* αναβάθμιση του ρόλου και αύξηση της υπευθυνότητας των υπαλλήλων.
  - \* Διοίκηση μέσω στόχων
  - \* έμφαση στο συλλογικό τρόπο δράσης (π.χ. ημιαυτόνομες ομάδες εργασίας )
  - \* καθιέρωση των κύκλων ποιότητας. (Εντοπισμός προβλημάτων και διατύπωση προτάσεων από την ολομέλεια των εργαζομένων ενός τμήματος).
- Διαμόρφωση συγχρόνων προτύπων εσωτερικής χωροταξικής οργάνωσης των υπηρεσιών.
- Σύνταξη κανονισμών που να ρυθμίζουν τη σχέση του δημότη με κάθε υπηρεσία (π.χ. ύδρευσης, νεκροταφείου κλπ.) και να καθορίζουν
  - \* Δικαιώματα και υποχρεώσεις των δημοτών
  - \* Διαδικασίες υποβολής αιτημάτων, παραπόνων, προτάσεων
- Διαμόρφωση του προγράμματος δράσης των υπηρεσιών ώστε να περιλαμβάνει και ενέργειες εισαγωγής καινοτομιών, βελτιώσεων νεωτερισμών κλπ.

#### δ) Μέτρα συμμετοχής των δημοτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων

Αναγκαίοι όροι για μία ουσιαστική συμμετοχή είναι :

\* Η συμμετοχή και η γνώμη των πολιτών να μπορούν να επηρεάσουν τις τελικές αποφάσεις

\* Η συμμετοχή να συντελείται σε διαδικαστικό στάδιο πριν την τελική απόφαση

\* Η επιλογή των συγκεκριμένων θεμάτων για τα οποία καλούνται οι ενδιαφερόμενοι πολίτες να συμμετάσχουν στη διαμόρφωσή τους να είναι ειδική και όχι γενική και αόριστη

\* Οι ομάδες των ενδιαφερομένων πολιτών που καλούνται να συμμετέχουν να είναι αντιπροσωπευτικές και ειδικές

\* Οι διαδικασίες και οι συνθήκες λειτουργίας να λαμβάνουν υπόψη τις δεσμεύσεις της εργασίας και της καθημερινής ζωής των πολιτών, ώστε να μπορούν αυτοί να συμμετέχουν.

#### ε) Μέτρα αύξησης του κοινωνικού ελέγχου

- Υιοθέτηση του θεσμού του δημοψηφίσματος για λήψη αποφάσεων σε βασικά τοπικά ζητήματα

- Αντιστοίχιση (όσο είναι δυνατόν) των οικονομικών επιβαρύνσεων του δημότη με τα οφέλη που απολαμβάνει από τη λειτουργία του ΟΤΑ ώστε ο δημότης να ελέγχει την αποδοτικότητα, την καλή διαχείριση των οικονομικών πόρων, την τιμολογιακή πολιτική και τη δικαιοσύνη του τρόπου κατανομής του κόστους και των ωφελειών.

- Δημοσιοποίηση των απολογισμών του ΟΤΑ και των επί μέρους υπηρεσιών του σε τακτά χρονικά διαστήματα καθώς και των σχεδίων/προγραμμάτων δράσης τους.

- Καθιέρωση μικτών επιτροπών (αιρετοί-υπάλληλοι- δημότες) για τον έλεγχο του προγραμματισμού δράσης και του τρόπου λειτουργίας των υπηρεσιών και των θυγατρικών φορέων.

### 3. Ανάπτυξη σχέσεων συνεργασίας με άλλους φορείς

#### 3.1. Η σημασία της δικτύωσης και ο ρόλος του καταλύτη

Το γεγονός ότι τα πολιτικά όργανα και οι υπηρεσιακοί μηχανισμοί των ΟΤΑ δεν λειτουργούν στο κενό, αλλά αναπτύσσουν σύνολο σχέσεων με φορείς από το εξωτερικό περιβάλλον όπως :

- Με το κράτος: Νομαρχία, Περιφέρεια, Υπουργεία, Δημόσιοι Φορείς

- Με συλλογικούς φορείς της τοπικής κοινωνίας (σύλλογοι, επιμελητήρια, κόμματα)

- Με γεωγραφικές ομάδες της τοπικής κοινωνίας (συνοικίες, γειτονιές)

- Με ομάδες οικονομικών συμφερόντων (εργολάβοι, βιοτέχνες, άνεργοι κλπ.)

- Με άλλους ΟΤΑ, την ΤΕΔΚ ή την ΚΕΔΚΕ

- Με ξένους ΟΤΑ και Ευρωπαϊκούς ή διεθνείς φορείς

- Με τα μέσα μαζικής επικοινωνίας.

.....είναι κοινός τόπος

Όμως η συστηματική καταγραφή όλου του φάσματος των πιθανών σχέσεων του ΟΤΑ και η ανάθεση αρμοδιοτήτων στα αιρετά μέλη και τις υπηρεσίες για την παρακολούθηση, την αξιολόγηση και την ανάπτυξη των σχέσεων αυτών είναι μία πρόταση που θα βελτιώσει σημαντικά τη λειτουργία των ΟΤΑ και της ΤΑ γενικότερα.

Για να λειτουργεί ο ΟΤΑ ως "ανοικτός" οργανισμός θα πρέπει σταδιακά να οικοδομήσει ένα δίκτυο σχέσεων με τοπικούς ή υπερτοπικούς φορείς με σκοπούς :

- τη βελτίωση της λειτουργίας του
- την ανάπτυξη της περιοχής του
- την αξιοποίηση ευκαιριών ή την άρση των περιορισμών του ευρύτερου περιβάλλοντος

Εκτός από το management της δράσης για την παραγωγή υπηρεσιών από τον ίδιο τον ΟΤΑ θα πρέπει να ασκείται και το management της επιρροής άλλων φορέων.

Εκτός από το ρόλο του άμεσου παραγωγού υπηρεσιών και τον ελεγκτικό/ρυθμιστικό ρόλο (π.χ. έκδοση πολεοδομικών αδειών, δημοτική αστυνόμευση) υπάρχει και ο ρόλος του καταλύτη.

Ο ρόλος του καταλύτη σημαίνει το ρόλο

\* του χρηματοδότη άλλων φορέων για παροχή υπηρεσιών απ' αυτούς, αλλά υπό την εποπτεία και τον έλεγχο του ΟΤΑ

- \* του οραματιστή
- \* του καθοδηγητή
- \* του συντονιστή
- \* του υποστηρικτή (υποστήριξη επιστημονική, τεχνική, συμβουλευτική, δημιουργία υποδομής)
- \* του υποκινητή και του εμπυχωτή
- \* του διαιτητή σε περίπτωση συγκρούσεων και διαφορών
- \* του διαμεσολαβητή.

Η συνειδητή προσπάθεια ελέγχου του πλέγματος των φορέων που υπάρχουν γύρω από τον ΟΤΑ αποτελεί δραστηριότητα "κλειδί" για την καλή λειτουργία του ΟΤΑ. Μια συστηματική προσπάθεια σ'αυτή την κατεύθυνση απαιτεί τα εξής βήματα :

- Καθορισμό των σχέσεων που ήδη υπάρχουν ή απουσιάζουν
- Αξιολόγηση της κατάστασης κάθε σχέσης
  - \* Πόσο χρήσιμη και αποτελεσματική είναι ;
  - \* Τι προσπάθειες χρειάζεται ή διατήρησή της και ποιά προβλήματα δημιουργεί ;
- Ιεράρχηση της σπουδαιότητας κάθε σχέσης
- Καθορισμός του τύπου της σχέσης
  - \* Ατυπη (προσωπικές επαφές, ad hoc συναντήσεις κτλ)
  - \* Τυπική (σύμβαση συνεργασίας, διαδημοτικός φορέας, προγραμματική σύμβαση κλπ.).
- Καθορισμός της τακτικής για τη προσέγγιση του κάθε φορέα και του βαθμού έντασης της σχέσης
- Κατανομή αρμοδιοτήτων στα πολιτικά όργανα, το υπηρεσιακό προσωπικό του ΟΤΑ και των θυγατρικών του φορέων, για κάθε μία επιμέρους σχέση.



### 3.2. Δικτύωση για την ανάπτυξη της τοπικής κοινωνίας

Ο ρόλος του καταλύτη για την ανάπτυξη της περιοχής του ΟΤΑ σημαίνει ότι ο ΟΤΑ θα λειτουργεί ως καθοδηγητής της αναπτυξιακής διαδικασίας, ως πολιτικό κέντρο ενός τοπικού δικτύου σχέσεων φορέων και προσώπων.

Δεν αρκεί ο ρόλος της απλής παροχής υπηρεσιών στα πλαίσια των εκάστοτε αρμοδιοτήτων ούτε και η απλή διεκδίκηση προκειμένου το κράτος να παίζει τον αναπτυξιακό του ρόλο. Παράλληλα χρειάζεται και μια θετική/ εποικοδομητική στάση εντοπισμού και αξιοποίησης ενδογενών δυνάμεων και δυνατοτήτων.

Το ενδογενές δυναμικό της περιοχής είναι ένας πολύτιμος μη χρηματικός πόρος που συνήθως δεν αξιοποιείται από τους ΟΤΑ.

Ο ΟΤΑ θα πρέπει να γίνει ο συντονιστής και ο κινητήριος μοχλός του πλέγματος των τοπικών ή υπερτοπικών φορέων που επηρεάζουν την ανάπτυξη της περιοχής του. Αυτό σημαίνει :

- Συντονισμό και συνεργασία με δημόσιους φορείς. Αξιοποίηση του θεσμού των προγραμματικών συμβάσεων για μεταφορά αρμοδιοτήτων και πόρων για την αντιμετώπιση συγκεκριμένου τοπικού προβλήματος
- Συνεργασία του ΟΤΑ με τοπικούς επαγγελματικούς φορείς ή συνεταιρισμούς για την αντιμετώπιση των προβλημάτων του κλάδου (π.χ. τουρισμός)
- Συνεργασία με τοπικούς συλλόγους, αθλητικά ή πολιτιστικά σωματεία, άτυπες συλλογικές πρωτοβουλίες (π.χ. χρηματοδότηση ενός πολιτιστικού συλλόγου για τη δημιουργία κινηματογραφικής λέσχης)
- Συνεργασία με ιδιωτικούς φορείς για παροχή υπηρεσιών που δεν έχει τη δυνατότητα να προσφέρει ο ΟΤΑ
- Συνεργασία με γειτονικούς ΟΤΑ γιατί πολλές υπηρεσίες προσφέρονται αποδοτικά/αποτελεσματικά μόνο σε ευρύτερο διατοπικό επίπεδο. (Δημιουργία Αναπτυξιακών συνδέσμων, κοινών υπηρεσιών, διαδημοτικών επιχειρήσεων)
- Συνεργασία με φορείς επιστημονικής στήριξης (π.χ. Πανεπιστήμια, Αν.Εταιρίες, ιδιωτικά γραφεία, ΕΕΤΑΑ κλπ.).
- Συνεργασία με τα Μ.Μ.Ε. για την προβολή των προβλημάτων της περιοχής, τη προσέλκυση επενδυτών, τουριστών κλπ.
- Συνεργασία με Ευρωπαϊκούς ΟΤΑ (π.χ. προγράμματα ανταλλαγής εμπειριών της Ε.Ο.Κ.)

### 3.3. Δικτύωση για την αξιοποίηση των ευκαιριών και την άρση περιορισμών του ευρύτερου περιβάλλοντος

Το πλέγμα των φορέων του ευρύτερου κοινωνικο-οικονομικού και πολιτικο-διοικητικού συστήματος απαρτίζεται από σχέσεις εξουσίας και εξάρτησης, που διαμορφώνονται τόσο με βάση τους πόρους (οικονομικούς, αρμοδιότητες, αγαθά, πληροφορίες/γνώσεις) που ο κάθε φορέας διαθέτει όσο και με βάση τους τυπικούς ή ατυπούς κανόνες που διέπουν τις σχέσεις ανταλλαγής των πόρων.

Η ικανότητα δράσης των ΟΤΑ για βελτίωση των συνθηκών ζωής των δημοτών του, εκτός από την καλή εσωτερική οργάνωση και λειτουργία εξαρτάται και από τη σχετική ισχύ που διαθέτουν στο πλέγμα των φορέων του πολιτικο-διοικητικού και κοινωνικο-οικονομικού συστήματος σε τοπικό, εθνικό ή υπερεθνικό επίπεδο.

Εκτός από την άσκηση λειτουργιών συνεχούς παρακολούθησης και πληροφό-

ρησης για τις τρέχουσες εξελίξεις στο ευρύτερο περιβάλλον και τον εντοπισμό ευκαιριών για αξιοποίηση, ένας ΟΤΑ έχει μάλλον περιορισμένες δυνατότητες αύξησης της δύναμής του (Αν και ο τρόπος άρθρωσης του ελληνικού πολιτικού-διοικητικού συστήματος αφήνει αρκετά περιθώρια για προώθηση των συμφερόντων των ΟΤΑ στο παίγνιδι των διαπραγματεύσεων με τις άλλες οργάνωσεις).

Η αναβάθμιση της θέσης των ΟΤΑ μπορεί κυρίως να υλοποιηθεί μέσω των συλλογικών τους οργάνων (ΤΕΔΚ-ΚΕΔΚΕ) και με τη συνεργασία της πολιτείας.

Προς την κατεύθυνση αυτή προτείνουμε :

**1) Την διεκδίκηση αύξησης της αποκέντρωσης και εξορθολογισμού των κανόνων που ρυθμίζουν τις δια-οργανωτικές σχέσεις μεταξύ των φορέων του Πολιτικο-διοικητικού συστήματος.**

π.χ.

\* Αύξηση αρμοδιοτήτων/πόρων των ΟΤΑ

\* Δημιουργία και άλλων βαθμών Τ.Α.

\* Θέσπιση διαφανών και αντικειμενικών κριτηρίων κατανομής των πόρων

\* Απεξάρτηση της Τ.Α. από το θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης

\* Κατοχύρωση του ποσοστού των κοινοτικών πόρων που θα κατανέμονται υπερ της Τ.Α. (από κάθε είδους κοινοτικό πρόγραμμα)

\* Μείωση των γραφειοκρατικού τύπου ελέγχων της Δημόσιας Διοίκησης προς όφελος των δικαστικών ελέγχων και του κοινωνικού ελέγχου

\* Εφαρμογή διασυνδεδεμένων διαδικασιών αναπτυξιακού προγραμματισμού σε όλα τα επίπεδα (εθνικό, περιφερειακό, Νομαρχιακό, τοπικό)

\* Αύξηση των διαδικασιών συμμετοχής εκπροσώπων της Τ.Α. σε δημόσιους φορείς.

**2.) Συστηματικότερη αξιοποίηση από τις ΤΕΔΚ-ΚΕΔΚΕ δυνατοτήτων που σήμερα υπάρχουν.**

π.χ.

\* Αξιοποίηση του θεσμού των εκπροσώπων της Τ.Α. σε δημόσιους φορείς

\* Επιρροή των Δημόσιων ή Κοινοτικών πολιτικών στα πλαίσια της εταιρικής σχέσης (ΕΟΚ/κράτος/ περιφ. και τοπικές αρχές) προς όφελος της Τ.Α.

\* Δημιουργία δομών πληροφόρησης/ενημέρωσης και επιστημονικοτεχνικής στήριξης π.χ. (ίδρυση Γραφείου στις Βρυξέλλες και του επιμορφωτικού κέντρου της Τ.Α., υποστήριξη της ΕΕΤΑΑ, των Γραφείων Προγραμματισμού των ΤΕΔΚ και των Αναπτυξιακών Εταιριών).

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ Δ

### ΝΕΟΙ ΤΡΟΠΟΙ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ/ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ/ΑΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

#### 1. Εισαγωγή

Οι πιο κάτω προτάσεις για τις διαδικασίες προγραμματισμού, παρακολούθησης και αξιολόγησης της δράσης των ΟΤΑ εμπνέονται από διεθνείς τάσεις στο χώρο της Τ.Α. Για παράδειγμα τόσο στην Αγγλία όσο και στη Γαλλία, από τα μέσα της δεκαετίας του '70 παρατηρείται μια αυξανόμενη αμφισβήτηση των παραδοσιακών πρακτικών και μεθόδων προγραμματισμού και σταδιακή εισαγωγή στους ΟΤΑ μεθόδων συνολικού σχεδιασμού με στόχους (corporate planning, strategic planning, Management by objectives). Ετσι, σταδιακά εισάγονται στους ΟΤΑ:

- Διαδικασίες εντοπισμού των παρουσών και πρόβλεψης των μελλοντικών τοπικών αναγκών
- Διαδικασίες καθορισμού στόχων για κάθε λειτουργία
- Διαδικασίες αξιολόγησης εναλλακτικών λύσεων για την επίτευξη των στόχων
- Σύνδεση των διαδικασιών προγραμματισμού με τις διαδικασίες προπολογισμού, του οποίου οι προβλέψεις προεκτείνονται σε μεσοπρόθεσμη χρονική περίοδο
- Συνεχής παρακολούθηση και αξιολόγηση της δράσης των υπηρεσιών και της συνολικής δημοτικής πολιτικής.

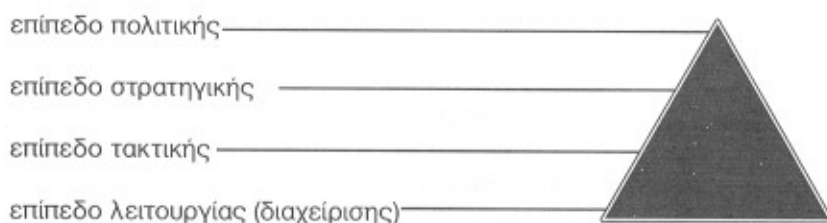
Η προσέγγιση αυτή, που τονίζει το ρόλο του management και των ειδικών κατά τη γνώμη μας θα πρέπει να συνδυαστεί με τον πολιτικό και συμμετοχικό χαρακτήρα του προγραμματισμού στους ΟΤΑ. Ο προγραμματισμός της τοπικής ανάπτυξης και της δράσης ενός ΟΤΑ θα πρέπει να συνθέτει το πολιτικό, το τεχνοκρατικό και το κοινωνικό στοιχείο.

Η λειτουργία της Τ.Α. οφείλει να εξοπλιστεί με τη δυνατότητα χειρισμού των σύνθετων τοπικών προβλημάτων που συνεχώς αυξάνονται, της οργάνωσης ποικίλων μέσων (υλικών και ανθρώπινων) για την αντιμετώπισή τους, τις αποδοτικής και αποτελεσματικής υλοποίησης μέτρων και επιλογών της τοπικής αρχής, καθώς και της ανατροφοδότησης πληροφοριών και συμπερασμάτων από την εμπειρία του παρελθόντος για τη διόρθωση της πορείας του μέλλοντος.

Ταυτόχρονα η λειτουργία της Τ.Α. θα πρέπει να αποφύγει τόσο το μοντέλο της κρατικής γραφειοκρατίας όσο και τεχνοκρατικά μοντέλα κυριαρχίας των τεχνικών του management του ιδιωτικού τομέα, γιατί είναι πιθανό να απειληθούν σε βαθμό ακυρώσεως τα θεμελιώδη χαρακτηριστικά της, δηλ. η αμεσότητα της διασύνδεσής της με την τοπική κοινωνία, ή συμμετοχή και πρόσβαση των δημοτών στη λειτουργία της και η τοπική δημοκρατία.

#### 2. Επίπεδα λήψης αποφάσεων στους ΟΤΑ

Ανάλογα με τον χρονικό ορίζοντα, το εύρος και τη σημασία των αποφάσεων μπορούμε να διακρίνουμε 4 είδη αποφάσεων, που θα πρέπει να αντιστοιχούν σε 4 διαφορετικά ιεραρχικά επίπεδα μέσα σ'έναν ΟΤΑ, τα οποία αντιστοιχούν σε 4 διαφορετικά είδη προγραμματισμού.



Τα 4 επίπεδα προγραμματισμού απαντούν στα βασικά ερωτήματα

- \* Τι θα κάνουμε ; (στόχοι)
- \* Πώς θα το κάνουμε ; (μέθοδοι, πορείες δράσης)
- \* Με τι θα το κάνουμε ; (πόροι, μέσα)

ΕΠΙΠΕΔΟ	ΧΡΟΝΙΚΟΣ ΟΡΙΖΟΝΤΑΣ	ΤΙ	ΠΩΣ	ΜΕ ΤΙ
Πολιτικής	μακροπρόθεσμος	καθορισμός ρόλου και σκοπών του ΟΤΑ	πολιτικές δράσης	πολιτικές για πόρους
Στρατηγικής	μεσοπρόθεσμος 3 - 5 έτη	στρατηγικοί στόχοι	στρατηγικά σχέδια	στρατηγικά σχέδια για πόρους
Τακτικής	ετήσιος	τακτικοί στόχοι	πρόγραμμα δράσης	πρόγραμμα πόρων
Λειτουργίας	βραχυπρόθεσμος 1 - 12 μήνες	λειτουργικοί στόχοι	ενέργειες έργα	ενέργειες απόκτησης πόρων

**Πολιτική:** Δέσμη γενικών αρχών, κατευθυντήριων γραμμών, και σκοπών που ακολουθούνται για σχετικά μακρόχρονη περίοδο και δεσμεύουν εκείνους που καταρτίζουν σχέδια/προγράμματα δράσης. Τα βασικά προβλήματα στο επίπεδο καθορισμού των

πολιτικών είναι:

\* η επιλογή μεταξύ εναλλακτικών αξιών και ο οραματισμός για την ανάπτυξη της περιοχής

\* η επιλογή των αναγκών που θα υπηρετηθούν από τον ΟΤΑ δεδομένης της σύγκρουσης μεταξύ των αναγκών και των αξιών των των διαφόρων κοινωνικών ομάδων

\* η επίλυση των συγκρούσεων και η εξασφάλιση της συναίνεσης μεταξύ των διαφόρων συμφερόντων.

**Στρατηγικός σχεδιασμός:** Αδρομερής καθορισμός των μεσοπρόθεσμων στόχων των πορειών δράσης και των μέσων για την επίτευξη των στόχων, στα πλαίσια των επιλεγμένων πολιτικών.

Τα βασικά προβλήματα του στρατηγικού επιπέδου είναι :

\* η επιλογή μεταξύ εναλλακτικών πορειών δράσης υπό το φως των αβεβαιοτήτων και των περιορισμών του εξωτερικού περιβάλλοντος

\* η σύνδεση του ΟΤΑ με το εξωτερικό περιβάλλον (δημότες, τοπική κοινωνία) ώστε να εξασφαλίζεται η αποτελεσματικότητα στη δράση του (ικανοποίηση τοπικών αναγκών)

\* η αντιμετώπιση της πολυπλοκότητας των προβλημάτων και η εξασφάλιση της συνοχής και του συντονισμού μεταξύ των επιμέρους επιλογών.

**Τακτικός και λειτουργικός Προγραμματισμός δράσης:** Επιλογή, στα πλαίσια των στρατηγικών σχεδίων, συνόλου συγκεκριμένων έργων / ενεργειών διασυνδεδεμένων μεταξύ τους που αποφασίζεται να πραγματοποιηθούν

- Μέσα σε συγκεκριμένη χρονική περίοδο (συνήθως ετήσια)

- Με χρήση καθορισμένων πόρων

- Με συγκεκριμένους ανά έργο και ενέργεια ποσοτικούς και ποιοτικούς στόχους, χρονική διάρκεια και κόστος

- Με συγκεκριμένη κατανομή ευθύνης διοίκησης και εκτέλεσης.

Τα βασικά προβλήματα στο τακτικό και λειτουργικό επίπεδο είναι:

\* η οικονομία (μείωση του κόστους) στην χρήση των πόρων

\* η αποδοτικότητα των διαδικασιών λειτουργίας

\* η εξασφάλιση της ποιοτικής και ποσοτικής επάρκειας των ενεργειών.

Η στρατηγική και η τακτική χωρίς πολιτικό όραμα είναι μέσα χωρίς σκοπούς.

Το όραμα χωρίς ρεαλιστικό στρατηγικό σχέδιο δεν υλοποιεί κάτι ολοκληρωμένο.

Το όραμα και η στρατηγική είναι ασκήσεις επί χάρτου αν δεν μεταφράζονται μέσω της τακτικής και της καθημερινής λειτουργίας σε πράξη.

Ο καθορισμός των κατευθυντηρίων γραμμών πολιτικής είναι αρμοδιότητα των βουλευομένων οργάνων των ΟΤΑ (Δημοτικό Συμβούλιο, Κοινοτικό Συμβούλιο, Δ.Σ. του Αν. Συνδέσμου).

Ο καθορισμός των στρατηγικών σχεδίων (στα πλαίσια των προσανατολισμών του βουλευομένου οργάνου) είναι έργο των Δημάρχου/Προέδρου, Αντιδημάρχων/Αντιπροέδρων και των επιτροπών του Δημοτικού/Κοινοτικού Συμβουλίου.

Σήμερα τα βουλευόμενα όργανα των ΟΤΑ παίρνουν αποφάσεις για μία σειρά επί μέρους ζητήματα (ανάλογα με το περιεχόμενο της ημερήσιας διάταξης των συνεδριάσεων) οι οποίες όμως δεν διασυνδέονται ώστε να αποτελούν κατευθύνσεις πολιτικής για τον προσανατολισμό της ανάπτυξης της περιοχής του ΟΤΑ και τον προσανα-



τολισμό της δράσης του ΟΤΑ τόσο ως αμέσου παραγωγού όσο και ως καταλύτη. Επίσης τα πολιτικά στελέχη των ΟΤΑ ασχολούνται συνήθως με την τρέχουσα διαχείριση παρά με τον στρατηγικό σχεδιασμό της ανάπτυξης της τοπικής κοινωνίας και του ΟΤΑ.

### **3. Σχέδια/Προγράμματα για την ανάπτυξη της τοπικής κοινωνίας**

Ο ρόλος του ΟΤΑ δεν πρέπει να περιορίζεται στις οριοθετημένες από το θεσμικό πλαίσιο αρμοδιότητές του. Είναι υποχρεωμένος να μεριμνά για τη συνολική ευημερία της περιοχής του. Η διοίκηση ενός ΟΤΑ δεν σημαίνει τη διοίκηση παροχής κάποιων υπηρεσιών αλλά τη διοίκηση του συνόλου των τοπικών υποθέσεων.

Σ'αυτή την κατεύθυνση η λήψη αποφάσεων για τη δράση του ΟΤΑ θα πρέπει να ξεκινά από τον εντοπισμό και την ιεράρχηση των αναγκών/προβλημάτων της περιοχής του, προκειμένου σε δεύτερη φάση να καταρτίσει το πρόγραμμα δράσης του.

Όπως το πρόγραμμα δράσης του, έτσι και τα προγράμματα της ΕΟΚ ή τα προγράμματα που προέρχονται από την κεντρική διοίκηση θα πρέπει να στοχεύουν στην ικανοποίηση των τοπικών αναγκών.

Με τον όρο αναπτυξιακός προγραμματισμός δεν εννοούμε την εκπόνηση μίας μελέτης δηλ. ένα καθαρά επιστημονικό έργο. Εννοούμε μία σύνθετη επιστημονική, κοινωνική και κυρίως πολιτική διαδικασία. Ο αναπτυξιακός προγραμματισμός δεν μπορεί να είναι επικακτικός και δεν έχει μεγάλη αξία αν είναι απλά ενδεικτικός. Ο προγραμματισμός της ανάπτυξης είναι συναινετικός, θα πρέπει να οδηγεί σε μία συμφωνία, σ'ένα πλαίσιο συνεργασίας ανάμεσα στον ΟΤΑ και τους τοπικούς φορείς και κατοίκους της περιοχής. Η συμφωνία αυτή θα περιλαμβάνει τους στόχους, τις κατευθύνσεις δράσης και το ρόλο του κάθε φορέα στην αναπτυξιακή διαδικασία.

Ο ΟΤΑ είναι ο νόμιμος εκφραστής των επιθυμιών της τοπικής κοινωνίας. Όμως η συνθετότητα και η αντιφατικότητα της τοπικής κοινωνίας αλλά και οι αδυναμίες του συστήματος αντιπροσώπησης, οδηγούν στην ανάγκη δραστηριοποίησης εκ μέρους του ΟΤΑ για την εξασφάλιση της αναγκαίας συναίνεσης για τις κατευθύνσεις εξέλιξης της περιοχής του. Από την πράξη έχει αποδειχθεί ότι ακόμα και σε τυπικά σχήματα συνεργασίας όπως ο Αναπτυξιακός Σύνδεσμος, η πολιτική συμφωνία μεταξύ της διοίκησης του Α.Σ. και των διοικήσεων των μελών του, είναι απαραίτητη για τη σύνταξη ενός τοπικού αναπτυξιακού προγράμματος της γεωγραφικής ενότητας.

Από τα προηγούμενα προκύπτει, ότι κατά τη διάρκεια κατάρτισης ενός προγράμματος όσο και κατά την υλοποίησή του θα πρέπει πλάι στα πολιτικά όργανα να λειτουργεί μία επιτροπή παρακολούθησης του προγράμματος με συμμετοχή εκπροσώπων φορέων που θα επιβλέπουν ή θα υλοποιούν μέρη του όλου προγράμματος.

Η επιτροπή παρακολούθησης του αναπτυξιακού προγράμματος μπορεί να συγκροτεί ομάδες εργασίας για την επεξεργασία τομεακών ζητημάτων. Αυτές οι ομάδες θα πρέπει να πλαισιώνουν τις αντίστοιχες τομεακές επιτροπές αιρετών του ΟΤΑ (βλ. σχήμα 4 του Κεφ. Ε).

Τα προηγούμενα σημαίνουν ότι είναι αναγκαίο δίπλα στις δομές του ΟΤΑ να σχηματιστούν άτυπες ή τυπικές δομές που να αντανakλούν το δίκτυο συνεργασίας του ΟΤΑ με τοπικούς ή υπερτοπικούς φορείς για την ανάπτυξη της περιοχής.

Είναι ιδιαίτερα σημαντικό ο ΟΤΑ να αποτελεί τον κεντρικό κόμβο αυτού του δικτύου και να ενεργεί ως ο κινητήριος μοχλός της όλης διαδικασίας.

Λειτουργώντας ως καταλύτης στα πλαίσια του αναπτυξιακού προγραμματισμού θα πρέπει :

- Να επισημαίνει ανάγκες
- Να ιεραρχεί προτεραιότητες
- Να μεριμνά για την εκπόνηση μελετών
- Να ερευνά για πηγές χρηματοδότησης
- Να πείθει και εν ανάγκη να πιέζει άλλους φορείς
- Να ενθαρρύνει και να υποστηρίζει πρακτικά τις αναπτυξιακές πρωτοβουλίες πολιτών ή τοπικών ομάδων
- Να ανταπτύσει σχέσεις και θεσμούς διακοινοτικής συνεργασίας για ζητήματα διακοινοτικής σημασίας.

Τα σχέδια/προγράμματα για την ανάπτυξη της τοπικής κοινωνίας θα είναι είτε συνολικά π.χ. Τοπικό αναπτυξιακό Σχέδιο/Πρόγραμμα, είτε τομεακά π.χ. Γενικό πολεοδομικό σχέδιο, Σχέδιο/πρόγραμμα κοινωνικής ανάπτυξης ή περιβαλλοντικής προστασίας. Σε κάθε περίπτωση θα πρέπει να εξασφαλίζεται ο ολοκληρωμένος χαρακτήρας του προγραμματισμού της αναπτυξιακής διαδικασίας.

#### 4. Σχέδια/Προγράμματα δράσης του ΟΤΑ

Τα προγράμματα δράσης των υπηρεσιών του ΟΤΑ θα πρέπει να αναφέρονται τόσο στη δράση του ΟΤΑ ως αμέσου παραγωγού υπηρεσιών και εκτελεστή ενεργειών/έργων όσο και στη δράση του ως καταλύτη της αναπτυξιακής διαδικασίας μέσω των συνεργασιών του μ' άλλους φορείς.

Ταυτόχρονα τα σχέδια/προγράμματα του ΟΤΑ θα πρέπει να αναφέρονται στους πόρους που θα αξιοποιήσει για την πραγμάτωση των στόχων του π.χ. οικονομικό πρόγραμμα εσόδων, προγραμματισμός στελέχωσης, προγραμματισμός προμηθειών.

Οπότε το ζητούμενο στην όλη διαδικασία προγραμματισμού είναι να εξασφαλιστεί η αλληλουχία του σχήματος 2.

ΣΧΗΜΑ 2



## **5. Διαδικασίες οικονομικής διοίκησης**

Η φιλοσοφία του θεσμικού πλαισίου που διέπει τις λειτουργίες προπολογισμού και οικονομικής διαχείρισης των ΟΤΑ είναι προσανατολισμένη περισσότερο προς την εξασφάλιση της νομιμότητας των δαπανών παρά προς τις ανάγκες οικονομικού προγραμματισμού, παρακολούθησης και αξιολόγησης της οικονομικής κατάστασης του ΟΤΑ. Παράλληλα και οι ΟΤΑ καταρτίζουν τον προπολογισμό επειδή το επιβάλλει ο νόμος και όχι επειδή αυτός θεωρείται απαραίτητο εργαλείο διοίκησης της λειτουργίας τους.

Οι κωδικοί του προπολογισμού δεν αντιστοιχούν στις σημερινές λειτουργίες των ΟΤΑ ενώ το απλογραφικό σύστημα που χρησιμοποιείται στα λογιστικά σχέδια δεν δίνει τη δυνατότητα συστηματικής παρακολούθησης της οικονομικής κατάστασης του Ο.Τ.Α.

Ο ετήσιος χρονικός ορίζοντας του προπολογισμού δυσχεραίνει τον οικονομικό προγραμματισμό επενδύσεων μεγαλύτερης χρονικής διάρκειας, ενώ το ισχύον λογιστικό σύστημα δεν επιτρέπει τον ακριβή υπολογισμό του κόστους των δραστηριοτήτων των ΟΤΑ.

Στους ευρωπαϊκούς ΟΤΑ έχουν από καιρό εφαρμοστεί εναλλακτικά συστήματα προπολογισμού, όπως προπολογισμοί μηδενικής βάσης ή ολοκληρωμένα συστήματα Σχεδιασμού - Προγραμματισμού - Προπολογισμού αλλά και σύγχρονα λογιστικά σχέδια που εξασφαλίζουν:

- Την ανάλυση του κόστους των δραστηριοτήτων
- Τη διασύνδεση μεταξύ προγραμματισμού-προπολογισμού και λογιστικού συστήματος.
- Τη γνώση της κατανομής των πόρων στους διάφορους τομείς δραστηριότητας του ΟΤΑ (προπολογισμός στόχων)
- Τη καλύτερη πληροφόρηση για την οικονομική κατάσταση του ΟΤΑ ανά τακτά χρονικά διαστήματα ώστε να διευκολύνεται ο εσωτερικός έλεγχος και η διοίκηση του ΟΤΑ να παίρνει γρήγορα τις κατάλληλες αποφάσεις
- Τη παρακολούθηση των οικονομικών λειτουργιών ανά υπηρεσία του ΟΤΑ (κέντρα κόστους).

## **6. Η αναγκαιότητα των επιτελικών λειτουργιών**

Μερικά σημαντικά προβλήματα σχετικά με μορφές μεσοπρόθεσμου προγραμματισμού που υπάρχουν σήμερα στους ΟΤΑ, όπως Τοπικά και Αναπτυξιακά Προγράμματα, Γενικά πολεοδομικά σχέδια, Πολεοδομικές μελέτες μελέτες επενδύσεων είναι :

- Συνήθως οι μελέτες αυτές συντάσσονται από μελετητικές ομάδες που δεν έχουν βαθειά γνώση των προβλημάτων της περιοχής μ'αποτέλεσμα οι λύσεις που προτείνονται να μην είναι αντίστοιχες με τις πραγματικές συνθήκες
- Ακόμα κι'αν η μελέτη είναι "καλή", οι συνεχείς εξελίξεις στο εξωτερικό περιβάλλον του ΟΤΑ, την καθιστούν ανεπίκαιρη μετά από σύντομο χρονικό διάστημα, ενώ οι δυσκολές στην φάση της υλοποίησης δημιουργούν την ανάγκη για συχνές αναθεωρήσεις.
- Το μεγάλο πρόβλημα στην υλοποίηση των αναπτυξιακών μελετών είναι το γεγονός ότι η ευθύνη για τις επιμέρους ενέργειες και έργα βρίσκεται κατακερματι-

σμένη σε διάφορους φορείς. Οπότε αν ένας ΟΤΑ θέλει να υλοποιηθεί το πρόγραμμα θα πρέπει συνεχώς να ασκεί λειτουργίες επιρροής προκειμένου να επιτευχθεί ο συντονισμός είτε στα χρονοδιαγράμματα είτε στο περιεχόμενο και τους στόχους των παρεμβάσεων τους.

- Συνήθως τα προγράμματα αυτά δεν διαπερνούν τη λειτουργία των υπηρεσιών και των πολιτικών οργάνων του ΟΤΑ.

Από τα προηγούμενα προκύπτει ότι για μια αποτελεσματική διαδικασία προγραμματισμού είτε της ανάπτυξης της περιοχής είτε της δράσης του ΟΤΑ χρειάζονται λειτουργίες συνεχούς διάγνωσης των προβλημάτων, συνεχούς σχεδιασμού και ανασχεδιασμού των παρεμβάσεων. Χρειάζεται ο ΟΤΑ να λειτουργεί ως μηχανισμός παρακολούθησης και αξιολόγησης της υλοποίησης των προγραμμάτων.

Αυτός ο ρόλος συνήθως ανατίθεται σε επιτελικές μονάδες (π.χ. Γρ.Προγραμματισμού). Η επιτελική μονάδα του ΟΤΑ σε στενή συνεργασία με τις υπηρεσίες και τα πολιτικά όργανα θα ασκεί τις εξής λειτουργίες :

#### α) Πληροφορόρηση για τις εξελίξεις στο ευρύτερο εξωτερικό περιβάλλον

Για παράδειγμα πληροφόρηση για τις εξελίξεις και τις αλλαγές:

- των πλαισίων του εθνικού, περιφερειακού και νομαρχιακού προγραμματισμού
- του θεσμικού πλαισίου
- του πλαισίου χρηματοδότησης πρωτοβουλιών
- των Δημόσιων πολιτικών
- των προγραμμάτων της Ε.Ο.Κ.

#### β) Πληροφόρηση, τεκμηρίωση, πρόβλεψη των εξελίξεων στη περιοχή του Ο.Τ.Α.

Οι λειτουργίες αυτές έχουν μία τεχνική και μία κοινωνική διάσταση. Στα πλαίσια της τεχνικής ή μονάδα , καταγράφει, παρακολουθεί και τεκμηριώνει τις εξελίξεις σε οικονομικά, πληθυσμιακά κλπ. μεγέθη της περιοχής τηρώντας συστηματικά αρχεία περιγραφής τους, τα οποία προσπαθεί να τα οργανώσει σ'ένα ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα.

Στα πλαίσια της κοινωνικής διάστασης η μονάδα και οι αντίστοιχες υπηρεσίες του ΟΤΑ με έρευνες αναγκών οργάνωση συναντήσεων, επισκέψεων, επαφών με τα Συνοικιακά Συμβούλια και άλλους τοπικούς φορείς καταγράφουν αιτήματα, επιθυμίες, επιδιώξεις, προτάσεις.

#### γ) Ανάλυση/Διάγνωση

Η επιτελική μονάδα:

- Επισημαίνει προβλήματα
- Διερευνά αίτια
- Αναλύει δυνατότητες και προοπτικές
- Εκτιμά θετικές και αρνητικές επιπτώσεις μελλοντικών παρεμβάσεων.

#### δ) Σχεδιασμός/Προγραμματισμός

- Εισηγείται εναλλακτικές λύσεις και σχέδια παρέμβασης

- Ολοκληρώνει με λεπτομερειακές αναλύσεις το σχεδιασμό των επιλεγμένων από τα πολιτικά όργανα σχεδίων
- Συντάσσει προγράμματα δράσης και προπολογισμού από κοινού με τους προϊσταμένους των υπηρεσιών
- Μεριμνά για την εκπόνηση μελετών/ερευνών
  - \* Οικονομικής/κοινωνικής/πολιτιστικής ανάπτυξης
  - \* Πολεοδομίας/Χωροταξίας
  - \* Περιβαλλοντικής προστασίας
  - \* Αξιολόγησης επενδύσεων
  - \* Οργάνωσης/Μηχανοργάνωσης

#### ε) Παρακολούθηση/αξιολόγηση

Η μονάδα παρακολουθεί την εφαρμογή των Προγραμμάτων και αξιολογεί τα θετικά/αρνητικά αποτελέσματα:

- της δράσης του Δήμου
- της δράσης άλλων τοπικών φορέων
- της δράσης υπερτοπικών φορέων που παρεμβαίνουν στη περιοχή.

Το μέγεθος της επιτελικής μονάδας εξαρτάται από το μέγεθος των ΟΤΑ. Οι μικροί ΟΤΑ θα μπορούσαν να εξυπηρετηθούν από μονάδες που θα συσταθούν στα πλαίσια των Αναπτυξιακών Συνδέσμων καθώς και από τα Γραφεία προγραμματισμού των ΤΕΔΚ. Η αποτελεσματική λειτουργία τέτοιων μονάδων συνεπάγεται την διεπιστημονική στελέχωσή τους και την στενή τους συνεργασία με την ΕΕΤΑΑ, τις Αν.Εταιρίες, τα Πανεπιστήμια, τα ιδιωτικά μελετητικά γραφεία κ.λπ., γιατί είναι αδύνατο να καλύψουν αυτόνομα όλο το φάσμα των ενεργειών επιστημονικής υποστήριξης.

### **7. Διαδικασίες παρακολούθησης και αξιολόγησης της δράσης των ΟΤΑ**

Αν ο ΟΤΑ λειτουργεί με βάση τις αρχές της προγραμματισμένης δράσης και για την όλη λειτουργία του υπάρχουν στρατηγικά σχέδια και προγράμματα δράσης, τότε η παρακολούθηση της δράσης σημαίνει τη συλλογή στοιχείων και πληροφοριών για τα πραγματικά γεγονότα που συμβαίνουν κατά τη διάρκεια της υλοποίησης των προγραμμάτων.

Οι υπεύθυνοι των προγραμμάτων θα πρέπει να παρακολουθούν το βαθμό επίτευξης των στόχων, τη τήρηση του χρονοδιαγράμματος, τις αποκλίσεις από τις αρχικές προδιαγραφές ή από τα αρχικώς προϋπολογισθέντα μεγέθη. Αν ο υπεύθυνος εντοπίσει αποκλίσεις από τα αρχικώς προγραμματισθέντα μεγέθη πρέπει να παίρνει τις κατάλληλες αποφάσεις για διορθωτικές ενέργειες προκειμένου να επιτευχθούν οι αρχικοί στόχοι ή αναθεωρεί του στόχους αυτούς.

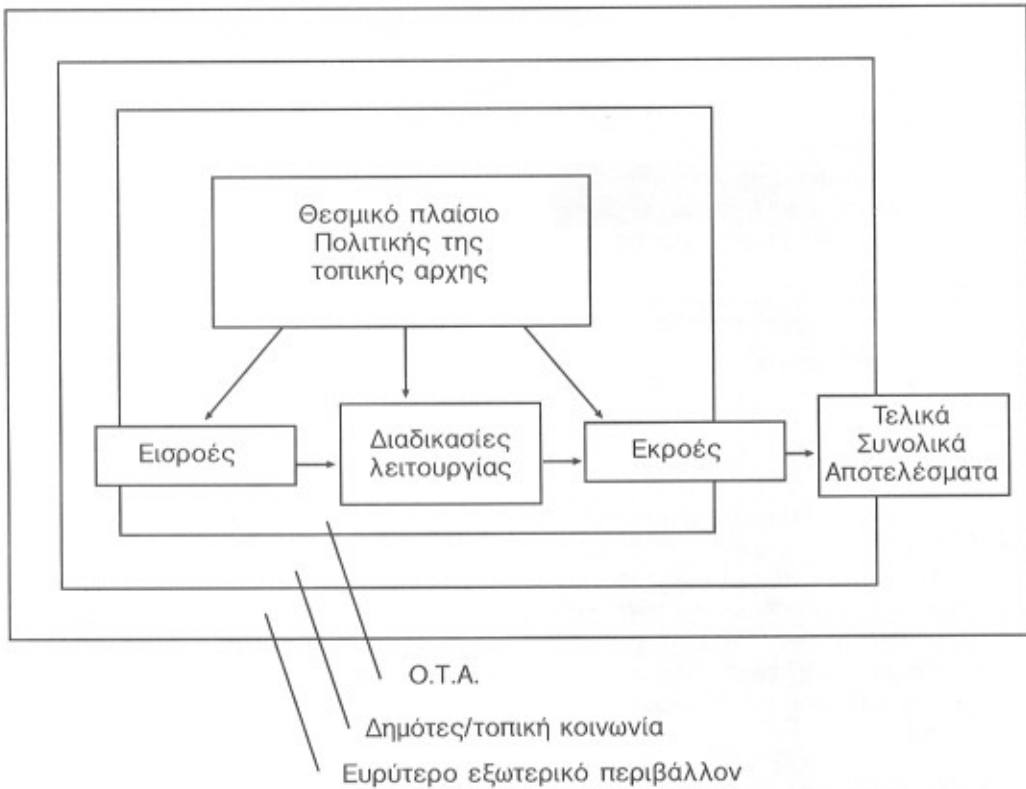
Η αξιολόγηση των στόχων σημαίνει στην ουσία, αξιολόγηση της πολιτικής της τοπικής αρχής και προτείνουμε να γίνεται από ειδική επιτροπή του Δημοτικού/Κοινοτικού Συμβουλίου (βλ. Σχήμα 4 του Κεφ. Ε)

Αν ο ΟΤΑ δεν λειτουργεί με καθορισμό συγκεκριμένων στόχων, τότε η αξιολόγηση της δράσης του μπορεί να γίνει με την εφαρμογή του προτύπου που φαίνεται στο Σχήμα 3.

Για τη παραγωγή μιας υπηρεσίας ή ενός έργου ή ενός προγράμματος, ο ΟΤΑ χρησιμοποιεί κάποιους παραγωγικούς συντελεστές (εισροές) π.χ. προσωπικό, υλι-



ΣΧΗΜΑ 3



κά, μηχανήματα, εγκαταστάσεις, χρήματα κλπ. Με τις κατάλληλες διαδικασίες λειτουργίας οι παραγωγικοί συντελεστές μετασχηματίζονται σε συγκεκριμένες υπηρεσίες ή έργα (εκροές). Οι εκροές αυτές έχουν θετικές ή και αρνητικές επιπτώσεις (βραχυπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα) στους χρήστες, στη τοπική κοινωνία και στο ευρύτερο εξωτερικό περιβάλλον του ΟΤΑ (τελικά συνολικά αποτελέσματα).

Τα κυριότερα κριτήρια αξιολόγησης ενός έργου, μιάς ενέργειας ή μιας υπηρεσίας του ΟΤΑ σύμφωνα με το προηγούμενο πρότυπο είναι :

#### ΕΙΣΡΟΕΣ

- Κόστος εισροών (άμεσο κόστος)
- Καταλληλότητα και ποιότητα εισροών

#### ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ

- Καταλληλότητα και ποιότητα διαδικασιών

- Χρονική διάρκεια
- Αποδοτικότητα
- Χρηματοοικονομική βιωσιμότητα
- Ευελιξία/προσαρμογή διαδικασιών
- Βαθμός εισαγωγής καινοτομιών (π.χ. βαθμός τεχνολογικού εκσυγχρονισμού)
- Βαθμός συμμετοχής του δημότη
- Βαθμός συνεργασίας με άλλους φορείς
- Βαθμός ικανοποίησης του προσωπικού από τις συνθήκες και τους όρους της εργασίας του
- Επάρκεια των διαδικασιών πληροφόρησης, σχεδιασμού/ προγραμματισμού, παρακολούθησης και αξιολόγησης
- Βαθμός τυποποίησης των διαδικασιών - Βαθμός συγκέντρωσης/αποκέντρωσης της λήψης των σχετικών αποφάσεων
- Βαθμός διαφοροποίησης της οργάνωσης/λειτουργίας ανάλογα με τις ιδιαίτερες ανάγκες των χρηστών
- Βαθμός ολοκλήρωσης και συντονισμού με τις άλλες υπηρεσίες του ΟΤΑ.

### ΕΚΡΟΕΣ

- Ποσοτική επάρκεια εκρών (βαθμός κάλυψης ποσοτικών αναγκών)
- Ποιοτική επάρκεια εκρών (βαθμός ικανοποίησης του χρήστη)
- Οικονομική επιβάρυνση του χρήστη
- Βαθμός διασύνδεσης των εκρών με εκροές από άλλες ενέργειες (βαθμός συνοχής/συνέργειας με άλλες δράσεις).

### ΤΕΛΙΚΑ ΣΥΝΟΛΙΚΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ (ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ)

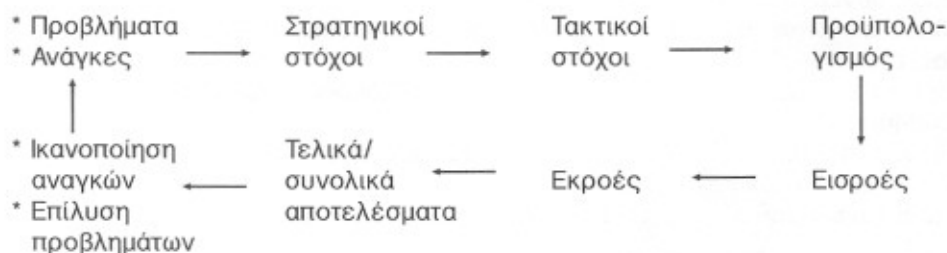
- Τελικές ωφέλειες για τους χρήστες
- Τελικές ωφέλειες για τη τοπική κοινωνία (αξιολόγηση των μακροπροθέσμων κοινωνικών, οικονομικών, περιβαλλοντικών κ.λ.π. θετικών επιπτώσεων)
- Δικαιοκατανομή του κόστους και των ωφελειών μεταξύ των διαφόρων κοινωνικών ομάδων της τοπικής κοινωνίας
- Τελικές ωφέλειες για το ευρύτερο εξωτερικό περιβάλλον ( π.χ. βαθμός συμβολής στην επίτευξη ευρύτερων κοινωνικο/οικονομικών στόχων)
- Δευτερογενείς αρνητικές επιπτώσεις στο τοπικό ή ευρύτερο περιβάλλον. (έμμεσο κόστος).

Η λειτουργία της αξιολόγησης πρέπει να είναι μία συνεχής διαδικασία σ'έναν ΟΤΑ και να αναφέρεται σ'όλα τα επίπεδα λειτουργίας του. π.χ.

- Αξιολόγηση της προσφοράς του Ανθρώπινου Δυναμικού
- Αξιολόγηση της οργάνωσης/λειτουργίας μιας υπηρεσίας, των πολιτικών οργάνων, των θυγατρικών φορέων του ΟΤΑ
- Αξιολόγηση της συνολικής πολιτικής της τοπικής αρχής
- Αξιολόγηση των παρεμβάσεων για την ανάπτυξη της τοπικής κοινωνίας
- Αξιολόγηση του επιπέδου ανάπτυξης της τοπικής κοινωνίας και της διασύνδεσής της με το ευρύτερο εξωτερικό περιβάλλον.

Η διαδικασία της αξιολόγησης είναι η αντίστροφη της διαδικασίας προγραμματι-

σμού. Οπότε αν τα πολιτικά όργανα των ΟΤΑ θέλουν να προκαθορίσουν τη δράση των υπηρεσιών θα πρέπει να θέτουν τακτικούς στόχους τόσο για τις εκροές όσο και για τις εισροές των διοικητικών μονάδων. Η προεκτίμηση των τελικών/συνολικών αποτελεσμάτων, αντιστοιχεί στην επιλογή στρατηγικών στόχων, προκειμένου να ικανοποιηθούν οι τοπικές ανάγκες. Δηλαδή ισχύει η αλληλουχία του επόμενου σχήματος.



Όπως φαίνεται και στο πιο κάτω σχήμα οι λειτουργίες της πληροφόρησης, του σχεδιασμού/προγραμματισμού, της παρακολούθησης και της αξιολόγησης των προγραμμάτων πρέπει να είναι συνεχείς λειτουργίες ενός ΟΤΑ που διασυνδέονται μεταξύ τους. Με τις λειτουργίες της πληροφόρησης, παρακολούθησης και αξιολόγησης ο ΟΤΑ "μαθαίνει" από το εξωτερικό περιβάλλον του και την προηγούμενη εμπειρία του, έτσι ώστε η επόμενη φάση προγραμματισμού της δράσης του να έχει μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα.



Με την χρήση Η/Υ και το σχεδιασμό αντίστοιχων πληροφοριακών συστημάτων είναι δυνατό σχετικά εύκολο η διοίκηση του ΟΤΑ να παρακολουθεί, το τι γίνεται μέσα στον ΟΤΑ καθώς και την υπάρχουσα κατάσταση, σε σημαντικά μεγέθη της

περιοχής του (δίκτυα υποδομής, κτηματολόγιο, ανεργία κλπ.).

Η πλήρης αξιοποίηση της τεχνολογίας της πληροφορικής σημαίνει την παραγωγή πληροφοριών που είναι χρήσιμες για τη διοίκηση ενός ΟΤΑ και όχι απλώς τη μηχανογράφηση χειρόγραφων διαδικασιών.

Σταδιακά οι ΟΤΑ θα πρέπει να ανταπτύσσουν πληροφοριακά συστήματα διοίκησης για την παρακολούθηση των εξελίξεων μέσα και έξω από τον ΟΤΑ.

Μια περιοχή που κατά προτεραιότητα θα πρέπει να σχεδιαστεί πληροφοριακό σύστημα διοίκησης είναι οι οικονομικές λειτουργίες, ώστε τα πολιτικά όργανα του ΟΤΑ να ξέρουν κάθε στιγμή την οικονομική κατάσταση του ΟΤΑ και την πορεία εκτέλεσης και προπολογισμού.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ε

### ΝΕΟΙ ΤΡΟΠΟΙ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΣΕ ΝΕΑ ΜΕΓΕΘΗ

#### 1. Εισαγωγή

Η κυρίαρχη αντίληψη περί οργάνωσης στους ΟΤΑ είναι τα στατικά οργανωτικά σχήματα και η κάθετη τυπική οργάνωση, μ' αρνητικά αποτελέσματα την έλλειψη συντονισμού και συνεργασίας, την αδυναμία σύντονης αντιμετώπισης σύνθετων τοπικών προβλημάτων και την ανελαστικότητα στην κατανομή αρμοδιοτήτων και προσωπικού ανάλογα με τους εκάστοτε στόχους.

Οι σύγχρονες μορφές οργάνωσης τονίζουν τα δυναμικά στοιχεία ενός οργανισμού τονίζοντας περισσότερο τις διαδικασίες λειτουργίας και προγραμματισμού της δράσης παρά τα οργανωτικά σχήματα. Οι δομές δεν είναι αυτοσκοπός αλλά μέσον. Οι όποιες οργανωτικές επιλογές θα πρέπει να νομιμοποιούνται στη βάση των στόχων και των αποτελεσμάτων που παράγονται από τη λειτουργία τους και σε τελική ανάλυση στην επίλυση τοπικών προβλημάτων.

Οπότε ως γενική επιλογή εκσυγχρονισμού των δομών προτείνουμε :

- Προσαρμογή των δομών στις διαδικασίες
- Εμπλουτισμός των διαφόρων οργάνων του ΟΤΑ ώστε να αντανakλώνται τα τοπικά προβλήματα στην οργάνωση του ΟΤΑ και οι σχέσεις του ΟΤΑ με άλλους φορείς.

Οι οργανωτικές μορφές της Τ.Α. χωρίς να αναπαράγουν σε τοπικό επίπεδο τα χειρότερα χαρακτηριστικά της κρατικής γραφειοκρατίας και της τεχνοκρατικής απόσπασης από την κοινωνία, θα πρέπει να συνδυάζουν την εσωτερική αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα, με την αμεσότητα της ανθρώπινης επικοινωνίας, τη γνήσια ανταπόκριση στη διαπιστωμένη κοινωνική ανάγκη, τη περιστολή της αυτονόμησης και τη διευκόλυνση του ελέγχου από τα άμεσα ενδιαφερόμενα κοινωνικά υποκείμενα.

Το μοντέλο της κλασικής μηχανιστικής γραφειοκρατίας είναι χρήσιμο για τις διοικητικού/ελεγκτικού τύπου λειτουργίες και ορισμένες υποστηρικτικές λειτουργίες (βλ. παρ. 1 Κεφ. Γ).

Το πρόβλημα σήμερα στους ΟΤΑ είναι ότι αυτό το μοντέλο εφαρμόζεται και για τις υπόλοιπες κατηγορίες λειτουργιών.

#### 2. Μέγεθος

Μια βασική παράμετρος από την οποία εξαρτάται η μορφή της οργάνωσης ενός ΟΤΑ είναι το μέγεθος του που εξαρτάται τόσο από τον πληθυσμό, και την έκταση της περιοχής του όσο και από τους οικονομικούς πόρους και το προσωπικό που διαθέτει ο ΟΤΑ.

Στους μεγάλους ΟΤΑ παρατηρείται συνήθως :

- Επαρκής κάλυψη όλου του φάσματος των αρμοδιοτήτων
- Διοικητικό προσωπικό με εξειδίκευση στις διάφορες υποστηρικτικές λειτουργίες



ες και ικανοποιητικό μέγεθος τεχνικού ή άλλου εξειδικευμένου προσωπικού

- Πληθώρα οργανωτικών μονάδων είτε μέσα στον ΟΤΑ είτε με τη μορφή θυγατρικών φορέων (ΝΠΔΔ, Δημ.επιχειρήσεις)
- "Στεγανά" στη λειτουργία των μονάδων, έλλειψη συντονισμού και δυσκολίες παρακολούθησης της λειτουργίας τους από τα πολιτικά όργανα
- Αύξηση του αριθμού των ιεραρχικών επιπέδων
- Έλλειψη αμέσων επαφών με τους δημότες - Γραφειοκρατικοποίηση.

Στο μικρό μέγεθος παρατηρείται συνήθως :

- Απλή δομή συνήθως μ'έναν προϊστάμενο στον οποίο υπάγεται όλο το προσωπικό
- Μικρός αριθμός διοικητικού (κυρίως) προσωπικού με πληθώρα αρμοδιοτήτων που οδηγεί σε υπερφόρτωση
- Απουσία τεχνικής υπηρεσίας και αδυναμία υποστήριξης αναπτυξιακών πρωτοβουλιών
- Ελλείψεις σε υλικοτεχνική υποδομή
- Συχνές διαπροσωπικές επαφές με δημότες.

Τόσο από την άποψη της αποδοτικότητας (επίτευξη του μεγαλύτερου δυνατού οφέλους με το μικρότερο δυνατό κόστος) όσο και από την άποψη της αποτελεσματικότητας (επαρκής αντιμετώπιση των τοπικών αναγκών) το μικρό μέγεθος δεν επαρκεί. Οπότε η αξιοποίηση θεσμών διακοινοτικής συνεργασίας που συνδυάζουν τα πλεονεκτήματα του μεγάλου μεγέθους με τα πλεονεκτήματα του μικρού είναι η μόνη λύση.

Από την άλλη πλευρά το πολύ μεγάλο μέγεθος (π.χ. Δήμος Αθηναίων) παρουσιάζει έντονα προβλήματα μ'αποτέλεσμα να υπάρχει αναγκαιότητα χωρικής και λειτουργικής αποκέντρωσης. Λειτουργική αποκέντρωση συνιστούν οι Δημ.Επιχειρήσεις ή τα Ν.Π.Δ.Δ. που ασκούν δραστηριότητες σε τομείς όπως ύδρευση, αποχέτευση, πολιτιστικές και κοινωνικές λειτουργίες. Υπάρχουσες μορφές χωρικής αποκέντρωσης είναι τα Δημοτικά διαμερίσματα, τα συνοικιακά συμβούλια, οι πάρεδροι των οικισμών και τα τοπικά συμβούλια των δήμων που προέρχονται από συνένωση.

Το άριστο μέγεθος προκύπτει ως συμβιβασμός μεταξύ αντιτιθεμένων κριτηρίων

- Το κριτήριο της διοικητικής αποδοτικότητας προκρίνει το μεγάλο μέγεθος και συγκεντρωτικές επιλογές
- Το κριτήριο της κοινωνικής αποτελεσματικότητας (επαφή με τον δημότη) και της δημοκρατίας (αποκέντρωση εξουσίας) παραπέμπουν στο μικρό μέγεθος και σε αποκεντρωτικές επιλογές
- Για τις ανάγκες χωροθέτησης των εγκαταστάσεων μίας υπηρεσίας, το κριτήριο του αριθμού του εξυπηρετούμενου πληθυσμού (ζήτηση) ευνοεί το μεγάλο μέγεθος και τη συγκέντρωση ενώ το κριτήριο της εύκολης πρόσβασης του πληθυσμού στον τόπο παροχής της υπηρεσίας ευνοεί το μικρό μέγεθος και τη χωρική αποκέντρωση.
- Τα κριτήρια της λειτουργικής αποτελεσματικότητας των διαφόρων υπηρεσιών παραπέμπουν σε διαφοροποιημένες επιλογές ανά προσφερόμενη υπηρεσία (π.χ. ενώ η συλλογή των απορριμμάτων μπορεί να αντιμετωπίζεται ανά ΟΤΑ, η διάθεση των απορριμμάτων πρέπει να αντιμετωπίζεται σε ευρύτερο χωρικό επίπεδο και παραπέμπει σε λύσεις διακοινοτικής συνεργασίας). Παράλληλα θα πρέπει να συ-

νεκτιμώνται οι γενικότερες οικονομικές και τεχνικές δυνατότητες της χώρας στον τομέα που ανήκει η κάθε υπηρεσία.

- Τα αναπτυξιακά κριτήρια της ομοιογένειας των χαρακτηριστικών μίας περιοχής (οικονομικών, κοινωνικών, ιστορικών κλπ.) αλλά και της πόλωσης (βαθμός αστικής συγκέντρωσης και βαθμός εξάρτησης μίας περιοχής από ένα αστικό κέντρο) παραπέμπουν σε διαφορετικές λύσεις ανάλογα με το χαρακτήρα μίας περιοχής (αστικό, ημιαστικό, αγροτικό, μητροπολιτικό).

Η οργανωτική λύση που ικανοποιεί όλα τα προηγούμενα κριτήρια είναι η πολυεπίπεδη άρθρωση μονάδων διαφόρου μεγέθους, με κατανομή διαφορετικών λειτουργιών σε κάθε επίπεδο, οι οποίες διασυνδέονται μεταξύ τους με συστήματα συμμετοχικού προγραμματισμού και οι διαδικασίες συντονισμού.

Οι πιο κάτω προτάσεις για την εσωτερική οργάνωση των ΟΤΑ θα πρέπει να διαφοροποιηθούν ανάλογα με το μέγεθος του κάθε συγκεκριμένου ΟΤΑ. Η πρόθεσή μας δεν είναι να προτείνουμε συγκεκριμένες οργανωτικές λύσεις αλλά γενικές κατευθύνσεις για την οργάνωση των ΟΤΑ.

Οι κατευθύνσεις αυτές δεν αφορούν μόνο τους μεσαίους και μεγάλους ΟΤΑ αλλά ισχύουν και για τους μικρούς ΟΤΑ στο βαθμό που λαμβάνονται πρωτοβουλίες αναδιάρθρωσης σε νέα μεγέθη, τόσο με τη δημιουργία Αναπτυξιακών Συνδέσμων όσο και με τη συνένωση μικρών ΟΤΑ. Οργανωτικά πρόκειται για το ίδιο πρόβλημα ιδωμένο από διαφορετική σκοπιά. Για τους μικρούς ΟΤΑ (αλλά και τους ΟΤΑ των μεγάλων αστικών κέντρων της Αθήνας και της Θεσ/νίκης) χρειάζεται συγκέντρωση των δυνάμεών τους παράλληλα με τη διατήρηση της σχετικής αυτονομίας τους. (π.χ. προώθηση της δημοτικής αποκέντρωσης στους Δήμους που προέρχονται από συνένωση). Ενώ για τους μεγάλους ΟΤΑ χρειάζεται η αποκέντρωση της παροχής των υπηρεσιών και της λήψης αποφάσεων παράλληλα με τη διατήρηση μιά ενιαίας πολιτικής και στρατηγικής και την εξασφάλιση του συντονισμού της δράσης.

### **3. Οργάνωση των πολιτικών οργάνων**

Εκτός από τις γενικές επιλογές της παρ. 1 και τις παρατηρήσεις σχετικά με την επίδραση του μεγέθους της παρ. 2 για την οργάνωση των πολιτικών οργάνων προτείνουμε τις εξής επιλογές :

- Συνδυασμός του συλλογικού τρόπου λήψης αποφάσεων με την ατομική ευθύνη για την υλοποίησή τους
- Αξιοποίηση όλων των συμβούλων τόσο της μειοψηφίας όσο και της πλειοψηφίας
- Αποτελεσματική διασύνδεση των πολιτικών οργάνων με τις υπηρεσίες, τους θυγατρικούς φορείς και τους φορείς από το εξωτερικό περιβάλλον των ΟΤΑ.

Διεθνώς για την οργάνωση των πολιτικών οργάνων των ΟΤΑ χρησιμοποιείται ευρέως το σύστημα των επιτροπών για την λήψη αποφάσεων.

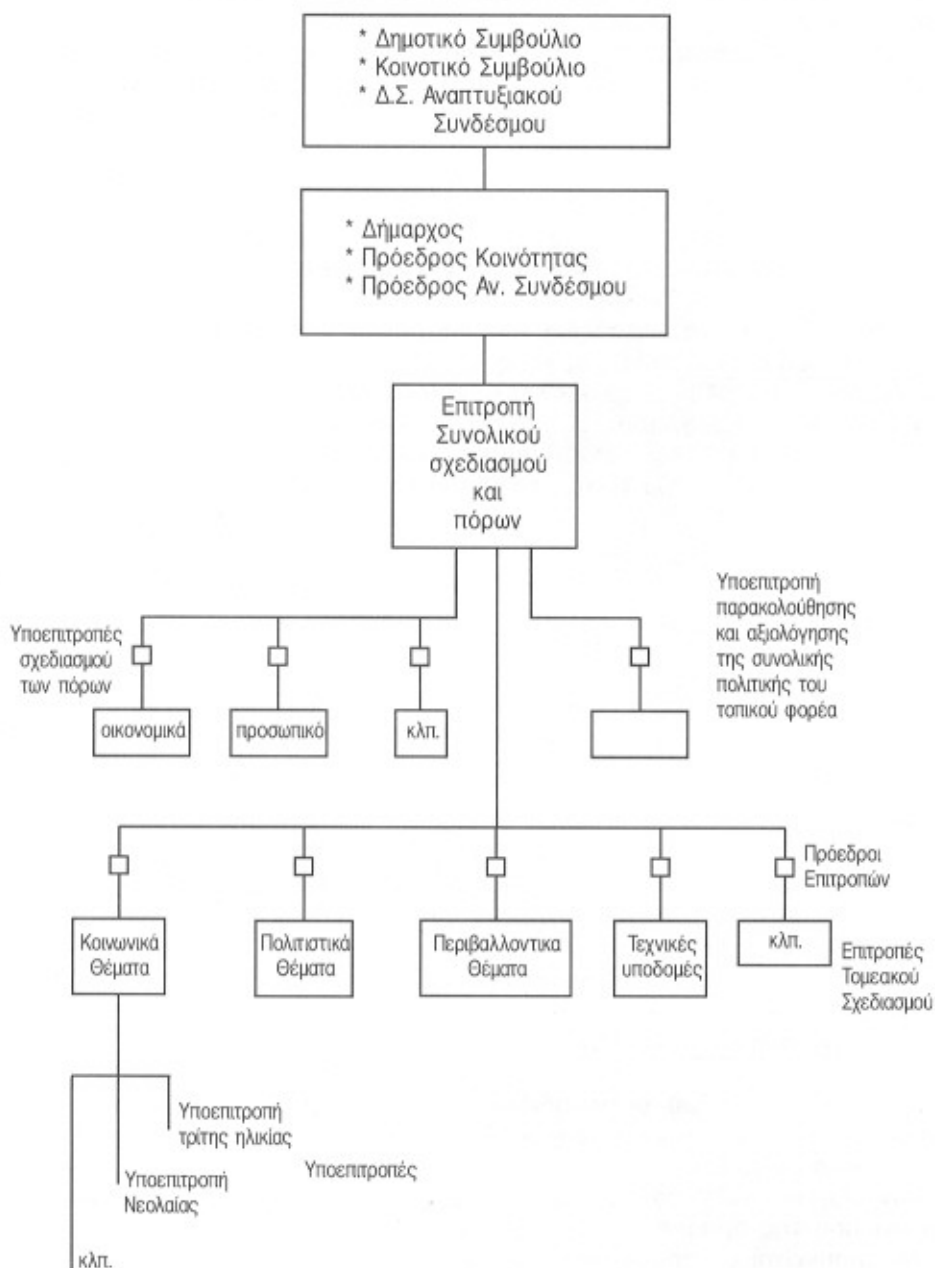
Το ζητούμενο είναι ποιές επιτροπές, με ποιά σύνθεση και με ποιό ρόλο.

Αντικείμενα των επιτροπών: Σκοπός της διοίκησης ενός ΟΤΑ είναι η αποδοτική χρήση και ανάπτυξη των πόρων/μέσων προκειμένου να επιτευχθούν αποτελεσματικά οι στόχοι. Αρα οι συγκρότηση επιτροπών θα πρέπει να γίνει με βάση τους πόρους και τους στόχους του ΟΤΑ. Ως στόχους του ΟΤΑ θεωρούμε τους ευρύτε-

ρους στοχους για την ανάπτυξη της τοπικής κοινωνίας και όχι απλά τη διαχείριση των εκάστοτε αρμοδιοτήτων του.

Στο σχήμα 4 φαίνονται οι επιτροπές που προτείνονται παράλληλα με τα αντίστοιχα ατομικά πολιτικά όργανα.

ΣΧΗΜΑ 4



Επιτροπές ταμειακού σχεδιασμού: Σκοπός των επιτροπών αυτών είναι ο στρατηγικός σχεδιασμός δράσης του ΟΤΑ και της ταπικής ανάπτυξης στον αντίστοιχο τομέα στα πλαίσια των κατευθύνσεων πολιτικής του Δημοτικού/Κοινοτικού συμβουλίου. Επίσης οι επιτροπές υποστηρίζουν το βουλευόμενο όργανο στη παραγωγή κατευθύνσεων πολιτικής, εγκρίνουν τα τακτικά προγράμματα δράσης των υπηρεσιών του αντίστοιχου τομέα και παρακολουθούν και αξιολογούν συνεχώς την εφαρμογή τους.

Οι τομείς θα μπορούσαν να είναι οι κλασικοί τομείς που αναφέρονται στη παράγραφο 1 του ΚΕφ. Γ (δηλ. κοινωνικά, πολιτιστικά, πολεοδομικά, περιβαλλοντικά, οικονομικά ζητήματα και ζητήματα τεχνικών υποδομών και δημοσιότητας). Το ζητούμενο δεν είναι ένας εκ των προτέρων καθορισμός των τομέων αλλά να δημιουργηθούν επιτροπές έτσι ώστε να αντανακλώνται τα τοπικά προβλήματα.

Στα πλαίσια των τομεακών επιτροπών μπορούν να λειτουργούν υποεπιτροπές για περισσότερο εξειδικευμένα ζητήματα (π.χ. στα πλαίσια της επιτροπής για τα κοινωνικά να λειτουργούν υποεπιτροπές για ζητήματα νεολαίας, τρίτης ηλικίας, παιδείας κλπ.).

Κατά το μέρος που η λειτουργία των επιτροπών είναι η προετοιμασία της λήψης των αποφάσεων η σύνθεσή τους θα πρέπει να περιέχει (εκτός από αιρετούς) δημότες, υπηρεσιακούς υπαλλήλους, εκπροσώπους των σχετικών θυγατρικών φορέων και εκπροσώπους των σχετικών τοπικών φορέων.

Κατά το μέρος που η λειτουργία της επιτροπής είναι η λήψη αποφάσεων αρμόδιοι θα πρέπει να είναι σύμβουλοι τόσο της πλειοψηφίας όσο και της μειοψηφίας.

Κατά το μέρος που η λειτουργία της επιτροπής είναι η υλοποίηση των αποφάσεων αρμόδιος θα είναι σύμβουλος της πλειοψηφίας που θα εκτελεί και χρέη προέδρου της επιτροπής. (Ο ρόλος αυτός αντιστοιχεί στον σημερινό ρόλο των Αντιδημάρχων).

Επιτροπή συνολικού σχεδιασμού και πόρων: Η επιτροπή αυτή είναι υπεύθυνη για τον συνολικό στρατηγικό σχεδιασμό της δράσης του ΟΤΑ και της αναπτυξιακής διαδικασίας. Αποτελείται από τον Δήμαρχο/Πρόεδρο Κοινότητας, τους προέδρους των επιτροπών τομεακού σχεδιασμού και τον πρόεδρο του Δημοτικού συμβουλίου.

Η επιτροπή έχει ως υποεπιτροπές, επιτροπές για τον σχεδιασμό/προγραμματισμό των πόρων του ΟΤΑ (οικονομικά, προμήθειες, ανάθεση έργων και εργασιών, δημοτική περιουσία, προσωπικό). Το αντικείμενο αυτών των επιτροπών αντιστοιχεί στο ρόλο της σημερινής Δημαρχιακής επιτροπής.

Μια άλλη απαραίτητη κατά τη γνώμη μας υποεπιτροπή είναι μια ειδική επιτροπή για την παρακολούθηση και αξιολόγηση της δημοτικής πολιτικής.

#### **4. Δομή των υπηρεσιών των ΟΤΑ**

Η δομή (οργανόγραμμα), οι αρμοδιότητες των επιμέρους οργανωτικών μονάδων και η στελέχωση των υπηρεσιών ενός ΟΤΑ καθορίζεται με τον Οργανισμό Εσωτερικών Υπηρεσιών (Ο.Ε.Υ.).

Η σύνταξη του ΟΕΥ θα πρέπει να αντανακλά τις επιλογές σχεδιασμού/προγραμματισμού της δράσης του ΟΤΑ για την αντιμετώπιση τοπικών προβλημάτων. Δηλαδή προηγείται ο προγραμματισμός δράσης του ΟΤΑ από τη σύνταξη του ΟΕΥ. Επίσης, η σύνταξη του ΟΕΥ δεν γίνεται μόνο για τον καθορισμό των θέσεων

έργασίας αλλά και για τον εξορθολογισμό τόσο της κατανομής των λειτουργιών του ΟΤΑ στις επί μέρους οργανωτικές μονάδες όσο και της συνολικής διάρθρωσης αυτών των μονάδων (δομή).

#### α) Ομαδοποίηση λειτουργιών και καθορισμός οργανωτικών μονάδων

Τα κριτήρια τμηματοποίησης του υπηρεσιακού μηχανισμού θα πρέπει να είναι κυρίως λειτουργικά κριτήρια παρά προσωπικές ή άλλες σκοπιμότητες. Τέτοια κριτήρια είναι :

- Η φύση των λειτουργιών που ασκεί ο ΟΤΑ (βλ.παρ.1 Κεφ.Γ.)
- Η χρησιμοποιούμενη τεχνολογία για την εκτέλεση των λειτουργιών
- Η αλληλεξάρτηση των λειτουργιών
- Το μέγεθος (και οι διακυμάνσεις) του φόρτου εργασίας της κάθε λειτουργίας
- Οι ειδικότητες του προσωπικού.

Στο Σχήμα 5 φαίνεται ένα γενικό πρότυπο οργάνωσης των εσωτερικών υπηρεσιών ενός ΟΤΑ σ'αντιστοιχία με τις λειτουργίες των ΟΤΑ όπως ταξινομήθηκαν στην παρ.1 του Κεφ.Γ.

Το πρότυπο δίνει έμφαση στις κύριες λειτουργίες των ΟΤΑ ομαδοποιημένες κατά τομέα χωρίς να ξεχνά την ύπαρξη των αναγκαίων υποστηρικτικών και επιτελικών λειτουργιών. Οι τελευταίες ανάλογα με το μέγεθος του ΟΤΑ θα μπορούσαν να είναι συγκεντρωμένες σε κεντρικά τμήματα ή αποκεντρωμένες στα τμήματα των κυρίων υπηρεσιών. Για παράδειγμα οι υπάλληλοι γραμματειακής/διοικητικής υποστήριξης μπορεί να είναι συγκεντρωμένοι σε μία κεντρική διοικητική υπηρεσία ή αποκεντρωμένοι στις επιμέρους κύριες υπηρεσίες. Παρόμοια ένας εξειδικευμένος περιβαλλοντολόγος μπορεί να στελεχώνει τη κεντρική μονάδα προγραμματισμού ή να βρίσκεται στην αντίστοιχη περιβαλλοντική υπηρεσία.

Το πρότυπο αυτό διαφέρει από τη σημερινή κυρίαρχη διάρθρωση των υπηρεσιών των ΟΤΑ που ομαδοποιούν τις λειτουργίες σε δύο μεγάλες κατηγορίες

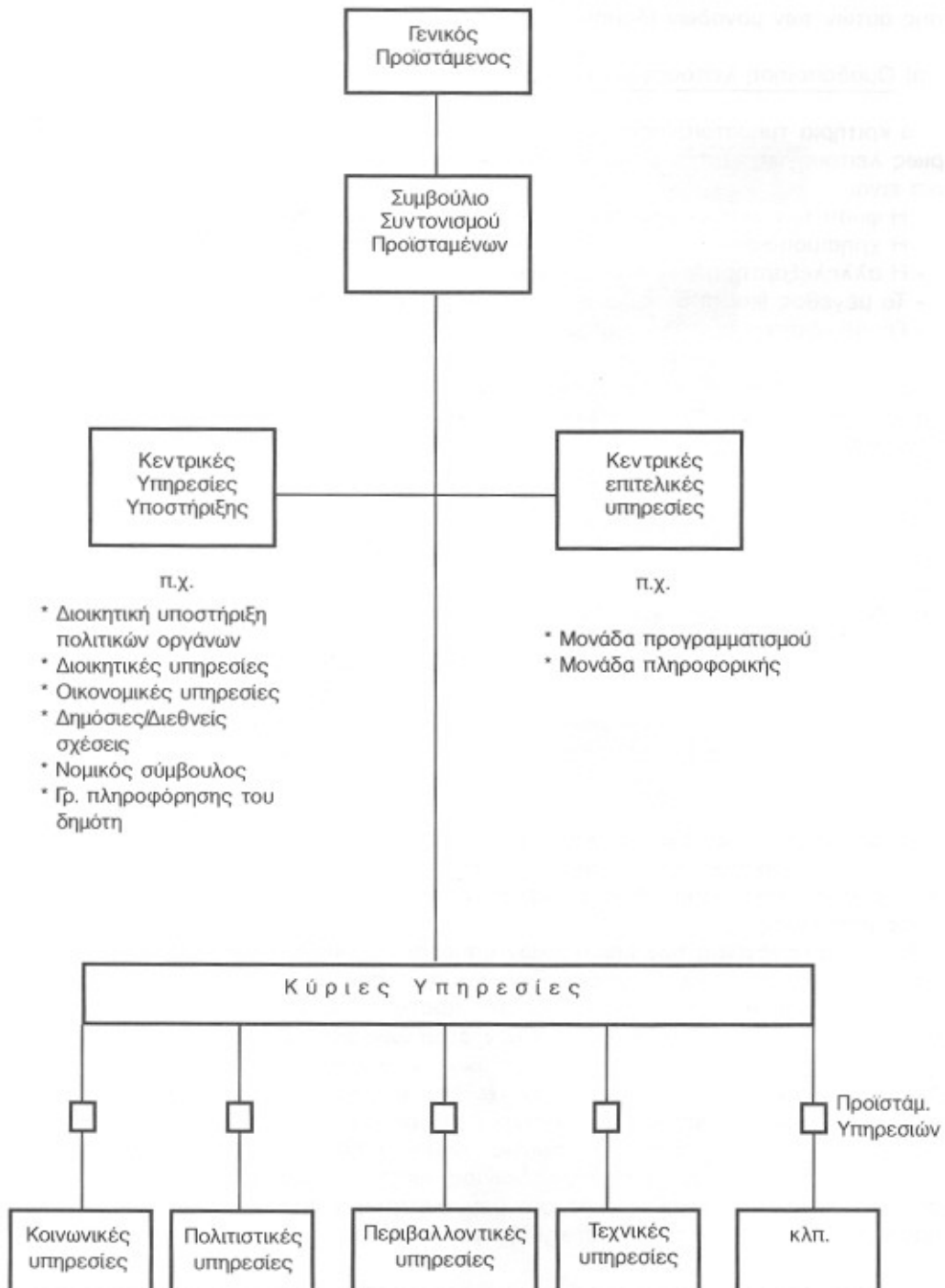
- \* Διοικητικές
- \* Τεχνικές

Η ομαδοποίηση αυτή ισχύει και για το προσωπικό των ΟΤΑ, που συνήθως διακρίνεται σε διοικητικό και τεχνικό. Για παράδειγμα ένας κοινωνιολόγος θεωρείται διοικητικός υπάλληλος και οι αντίστοιχες λειτουργίες ταξινομούνται στις διοικητικές υπηρεσίες.

Φυσικά η οργάνωση των εσωτερικών υπηρεσιών του ΟΤΑ εξαρτάται και από την επιλογή άσκησης ορισμένων λειτουργιών από αποκεντρωμένους φορείς. Δηλαδή οι κύριες υπηρεσίες που φαίνονται στο προτυπο, μπορεί να είναι εσωτερικές υπηρεσίες του ΟΤΑ ή υπηρεσίες αποκεντρωμένων φορέων. Σε κάθε περίπτωση ή τοπική αρχή θα πρέπει να βλέπει συνολικά τη διάρθρωση των υπηρεσιών του ΟΤΑ, και η διάρθρωση αυτή να αντιστοιχεί στη διάρθρωση των πολιτικών οργάνων.

Το προτεινόμενο πρότυπο αντιστοιχεί στη προτεινόμενη διάρθρωση των πολιτικών οργάνων όπου γίνεται προσπάθεια ομαδοποίησης των λειτουργιών κατά τομείς προβλημάτων της τοπικής κοινωνίας, ώστε η ομαδοποίηση να αντέχει στη πάροδο του χρόνου και οι εκάστοτε αρμοδιότητες ή πρωτοβουλίες που αναλαμβάνει ο ΟΤΑ να αντιστοιχούν σε καθορισμένα πολιτικά και υπηρεσιακά όργανα.

ΣΧΗΜΑ 5





## β) Περιγραφή αρμοδιοτήτων οργανωτικών μονάδων και προϊσταμένων

Εκτός από την περιγραφή των λειτουργιών που θα εκτελεί κάθε οργανωτική μονάδα θα πρέπει να περιγράφονται :

- οι σχέσεις της μονάδας με τις άλλες υπηρεσιακές μονάδες με τις οποίες βρίσκεται σε αλληλεξάρτηση
- οι σχέσεις της μονάδας με τα πολιτικά όργανα και τους σχετικούς θυγατρικούς φορείς του ΟΤΑ
- οι σχέσεις της μονάδας με φορείς του εξωτερικού περιβάλλοντος

Οι περιγραφές αρμοδιοτήτων των προϊσταμένων θα πρέπει να δίνουν έμφαση στις λειτουργίες προγραμματισμού, οργάνωσης, συντονισμού, παρακολούθησης και αξιολόγησης της δράσης της υπηρεσιακής μονάδας.

## γ) Ιεραρχικά επίπεδα

Ο αριθμός των ιεραρχικών επιπέδων προτείνεται να είναι μικρός. Ακόμα και σε μεγάλους ΟΤΑ αρκούν τα εξής τρία ιεραρχικά επίπεδα

- \* Επίπεδο Γενικής Διεύθυνσης των υπηρεσιών (π.χ. Γεν. Γραμματέας)
- \* Επίπεδο Διεύθυνσης
- \* Επίπεδο Τμήματος ή Αυτοτελούς Γραφείου.

Για λόγους που εξηγούνται στην επόμενη παράγραφο 5 δεν προτείνεται η πρόβλεψη στον ΟΕΥ και τέταρτου επιπέδου (Γραφεία).

Το επίπεδο της Γενικής Διεύθυνσης των υπηρεσιών του ΟΤΑ χρειάζεται άτομο με πείρα, πολύπλευρες γνώσεις, ικανότητες διοίκησης και βαθειά γνώση του τρόπου λειτουργίας των ΟΤΑ. Επειδή τέτοια άτομα σπανίζουν στην αγορά εργασίας προτείνουμε την ίδρυση μεταπτυχιακής σχολής στελεχών της Τ.Α. με διεπιστημονικό προσανατολισμό στην οποία θα εκπαιδεύονται υπάρχοντα στελέχη των ΟΤΑ τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, αλλά και απόφοιτοι ΑΕΙ που θέλουν να σταδιοδρομήσουν στην Τ.Α.

## δ) Μηχανισμοί συντονισμού

Για την αποτελεσματικότερη λειτουργία των υπηρεσιών του ΟΤΑ θα πρέπει να προβλέπονται στον ΟΕΥ μηχανισμοί συντονισμού. Εκτός από τον βασικό μηχανισμό της κάθετης ιεραρχικής δόμησης των υπηρεσιών χρειάζονται και οριζόντιες επικοινωνίες μεταξύ των οργανωτικών μονάδων.

Τέτοιοι μηχανισμοί είναι :

- Επιτροπές συντονισμού
- Μόνιμες ή παροδικές διατμηματικές ομάδες για την επεξεργασία ζητημάτων που αφορούν πολλά τμήματα
- Ορισμός συντονιστών για την εκτέλεση προγραμμάτων με αξιοποίηση προσωπικού από πολλά τμήματα
- Ορισμός υπαλλήλων με το ρόλο του συνδετικού κρίκου μεταξύ δύο μονάδων με ισχυρή αλληλεξάρτηση
- Διαδικασίες συνολικού προγραμματισμού της δράσης των ΟΤΑ.
- Λειτουργία επιτελικής μονάδας που συνεργάζεται μ' όλα τα τμήματα
- Διασύνδεση των μονάδων μέσω μηχανογραφημένου πληροφοριακού συστήματος

## **5. Οργάνωση μιας υπηρεσίας - Κανονισμός λειτουργίας**

Υπάρχει μια ισχυρή τάση στις υπηρεσίες των ΟΤΑ για πολυδιάσπασή τους σε πολλά μη αυτοτελή γραφεία και για ταύτιση της ευθύνης για ένα αντικείμενο εργασίας με το ρόλο του προϊσταμένου Γραφείου ακόμα κι'αν αυτό έχει ελάχιστο ή καθόλου προσωπικό. Αυτή η κατάσταση καθιερώνει μιά σειρά δυσλειτουργίες.

Θεωρούμε ότι η οργάνωση σε επίπεδο τμήματος δεν θα πρέπει να παγιώνεται στα πλαίσια του ΟΕΥ, αλλά να ορίζεται από τον προϊστάμενο του τμήματος στα πλαίσια ενός συχνά αναθεωρούμενου κανονισμού λειτουργίας της υπηρεσίας. Έτσι θα εξασφαλιστεί η ευελιξία της υπηρεσίας σε νέες συνθήκες και δυνατότητες (τεχνολογία, φόρτος εργασίας, προσωπικό) που συνεχώς εξελίσσονται.

Ο κανονισμός λειτουργίας μιας υπηρεσίας θα ρυθμίζει θέματα καθημερινής λειτουργίας και θα μπορούσε να περιλαμβάνει:

- Περιγραφές θέσεων εργασίας
- Καθορισμό των συγκεκριμένων υπαλλήλων που θα στελεχώνουν τι θέσεις εργασίας με πρόβλεψη για την αναπλήρωσή τους σε περίπτωση απουσιών
- Το πρόγραμμα κυκλικής εναλλαγής των υπαλλήλων στις θέσεις εργασίας
- Τη διαδικασία προγραμματισμού/παρακολούθησης/ αξιολόγησης της δράσης της υπηρεσίας
- Τη ροή των διαδικασιών, τα έντυπα και τα αρχεία που πρέπει να τηρούνται
- Τις διαδικασίες συναλλαγής με τους δημότες και τα δικαιώματα και υποχρεώσεις των δημοτών
- Τις μεθόδους εργασίας (τρόπος χρήσης τεχνικού εξοπλισμού, ζητήματα υγιεινής και ασφάλειας)
- Τα ωράρια λειτουργίας
- Τη διαδικασία υποβολής προτάσεων και εντοπισμού προβλημάτων στα πλαίσια της ολομέλειας του τμήματος
- κλπ.

## **6. Θυγατρικοί φορείς του Ο.Τ.Α. - Δημοτικές Επιχειρήσεις**

Οι λειτουργίες του ΟΤΑ μπορούν να ασκούνται από αποκεντρωμένους φορείς τόσο χωρικά (κατά τόπο) όσο και λειτουργικά (καθ'ύλη). Στην Τ.Α. όπως και στη Δημόσια διοίκηση επικρατεί η παράδοση πολλαπλασιασμού των υπηρεσιακών μονάδων, οργάνων και θεσμών λόγω προσκαίρων αναγκών χωρίς ποτέ να έχει εξεταστεί η αποσυνθετική συνέπεια και η συνακόλουθη σύγχυση των αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων διοικητικών οργάνων. Αυτή η σύγχυση στο καταμερισμό έργων και ευθυνών οδηγεί σε :

- \* μειωμένη παραγωγικότητα
- \* αδικαιολόγητη σπατάλη χρόνου και εργασίας
- \* σύγχυση των υπαλλήλων και των ενδιαφερομένων πολιτών
- \* αδυναμία χάραξης μιας ενιαίας πολιτικής από τη τοπική αρχή και εφαρμογής αυτής της πολιτικής από τις υπηρεσίες

Η αναγκαιότητα αξιοποίησης θυγατρικών φορέων θα πρέπει να προκύπτει από τις πραγματικές ανάγκες καλύτερης λειτουργίας του ΟΤΑ και όχι να επιλέγονται εκ των προτέρων οργανωτικές λύσεις. Η επιλογή σύστασης θυγατρικού φορέα θα πρέπει να τεκμηριώνεται αφ'ενός από την ανάγκη αποσυγκέντρωσης των υπηρεσιών ενός ΟΤΑ με μεγάλο μέγεθος και αφ'ετέρου από την ανάγκη βελτίωσης της

διαδικασίας λήψης αποφάσεων μέσω της αποκέντρωσής τους και της εμπλοκής (συμμετοχής) εξειδικευμένων εκπροσώπων της τοπικής κοινωνίας.

Ιδιαίτερη σημασία έχει ο θεσμός των Δημοτικών Επιχειρήσεων ως ευέλικτη μορφή Ν.Π.Ι.Δ. αποδεσμευμένη από γραφειοκρατικούς κανόνες και η δυνατότητα άσκησης απ'αυτές λειτουργιών ανταποδοτικού κυρίως χαρακτήρα.

Η επιλογή οργανωτικής ανάπτυξης των ΟΤΑ μέσω των Δημοτικών επιχειρήσεων αντανakλά μια διεθνή τάση γένεσης νέων, περισσότερο ευέλικτων οργανώσεων στις παρυφές του δημόσιου τομέα. Οι οργανώσεις αυτές αφορούν κυρίως τη παροχή τεχνοκρατικού χαρακτήρα υπηρεσιών (π.χ. διαχείριση κοινωτικών κονδυλίων, εφαρμογή νέων τεχνολογιών, επεξεργασία επιχειρησιακών προγραμμάτων σε ζητήματα κοινωνικής, πολιτιστικής ή περιβαλλοντικής πολιτικής) και χαρακτηρίζονται από μια επιχειρησιακή κουλτούρα.

Ο χαρακτήρας αυτός εκτός κάποιων εξαιρέσεων (που οφείλονται σε πρωτοβουλίες καινοτόμων ατόμων) δεν πιστεύουμε ότι διακρίνει τις δημοτικές επιχειρήσεις γιατί το παραδοσιακό πνεύμα οργάνωσης, διοίκησης και λειτουργίας που χαρακτηρίζει τους ΟΤΑ επιδρά αποφασιστικά και στη λειτουργία των Δημ. επιχειρήσεων (δεν είναι η οργανωτική μορφή που καθορίζει τον τρόπο λειτουργίας).

Επίσης η παράλληλη συνύπαρξη επιχειρησιακής κουλτούρας δίπλα στις κλασικές γραφειοκρατικές δομές δημιουργεί έντονα προβλήματα ανταγωνισμού και έλλειψης συνεργασίας μεταξύ τους.

Το ζητούμενο είναι μάλλον στο να ξεπεραστούν αυτού του τύπου οι αντιθέσεις και να επικρατήσει ενιαία κουλτούρα στις οργανωτικές μορφές των ΟΤΑ που να υπερβαίνει τη κουλτούρα του τόσο του δημόσιου όσο και του ιδιωτικού τομέα.

Όπως τονίστηκε και στην εισαγωγή η λειτουργία των ΟΤΑ θα πρέπει να δίνει έμφαση

- Τόσο στο δημότη ως καταναλωτή όσο και ως πολίτη
- Τόσο στο management και τη τεχνοκρατική αντιμετώπιση όσο και στις πολιτικές και κοινωνικές διαδικασίες
- Τόσο στη χρηματοοικονομική βιωσιμότητα και αποδοτικότητα όσο και στην ευρύτερη κοινωνικο-οικονομική αποδοτικότητα
- Τόσο στις ανάγκες όσο και στη ζήτηση

Σ'αυτό το πλαίσιο προτείνουμε :

- Πλουραλισμό στην αξιοποίηση των διαφόρων οργανωτικών μορφών και μεθόδων παροχής υπηρεσιών ανάλογα με τη φύση της κάθε υπηρεσίας
- Συμπληρωματικότητα των θυγατρικών φορέων του ΟΤΑ με τις εσωτερικές υπηρεσίες και κατανομή συγκεκριμένων λειτουργιών μεταξύ τους ώστε να μην υπάρχουν επικαλύψεις
- Ισόρροπη ανάπτυξη των εσωτερικών υπηρεσιών του ΟΤΑ και των θυγατρικών φορέων του από την άποψη των επενδύσεων σε εξοπλισμό, των προσλήψεων προσωπικού και της κατανομής οικονομικών πόρων
- Τα αιρετά όργανα και οι κεντρικές υπηρεσίες να αποτελούν τον κεντρικό κόμβο του δικτύου των θυγατρικών φορέων και των συνεργαζομένων φορέων ή ατόμων με τον ΟΤΑ (ιδιώτες, τοπικοί φορείς, έκτακτο προσωπικό κλπ.).

Για τον συντονισμό των θυγατρικών φορέων προτείνουμε:

- Οι κατευθύνσεις της Δημοτικής πολιτικής και ο στρατηγικός σχεδιασμός δράσης του ΟΤΑ να περιλαμβάνει και τους θυγατρικούς φορείς
- Στις τομεακές επιτροπές ή τις επιτροπές πόρων που προτείνουμε να δημιουργ-

- γηθούν, πρέπει να συμμετέχουν και εκπρόσωποι των θυγατρικών φορέων
- Ο Γενικός Διευθυντής του κάθε φορέα να συμμετέχει σε επιτροπές συντονισμού με τους προϊσταμένους των εσωτερικών υπηρεσιών του ΟΤΑ
  - Δημιουργία κεντρικών τομεακών υπηρεσιών επιτελικού χαρακτήρα για τον συντονισμό σχετικών θυγατρικών φορέων (π.χ. δημιουργία κεντρικής κοινωνικής υπηρεσίας)
  - Συνεχής παρακολούθηση και αξιολόγηση της δράσης των θυγατρικών φορέων από τα αιρετά όργανα
  - Δημιουργία μηχανισμών συντονισμού (βλ. παρ. 4,Κεφ.Ε).

## 7. Συνολική δομή του Ο.Τ.Α.

Στο Σχήμα 6 φαίνεται η συνολική δομή ενός ΟΤΑ. Είναι προφανές ότι για να λειτουργήσει αποτελεσματικά ένα τόσο σύνθετο σύστημα χρειάζονται και σύνθετες οργανωτικές λύσεις. Ως γενική πρόταση βελτίωσης της εσωτερικής λειτουργίας των ΟΤΑ προτείνουμε :

- \* ΣΥΓΚΕΝΤΡΩΣΗ ΤΩΝ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ ΣΤΑ ΠΟΛΙΤΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ
- \* ΑΠΟΣΥΓΚΕΝΤΡΩΣΗ ΤΩΝ ΤΑΚΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΤΙΚΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ ΣΤΑ ΥΠΗΡΕΣΙΑΚΑ ΟΡΓΑΝΑ
- \* ΕΜΠΛΟΥΤΙΣΜΟ ΤΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ ΜΕ ΤΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΣΤΟΙΧΕΙΟ - ΑΥΞΗΣΗ ΤΟΥ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ - ΠΡΟΣΑΝΑΤΟΛΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΟΤΑ ΠΡΟΣ ΤΟΝ ΔΗΜΟΤΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΚΟΙΝΩΝΙΑ

ΣΧΗΜΑ 6



.....ώστε να λειτουργήσουν από κοινού οι τρεις πόλοι που καθορίζουν τη λειτουργία του ΟΤΑ :



α) Αποσυγκέντρωση στον υπηρεσιακό μηχανισμό

Σύμφωνα με τη παραδοσιακή αντίληψη οι αιρετοί αποφασίζουν και οι υπάλληλοι εκτελούν. Όμως όπως επανειλημμένα έχουμε τονίσει ο ρόλος των αιρετών είναι να σχεδιάζουν την οργανωτική ανάπτυξη του ΟΤΑ και την ανάπτυξη της περιοχής του ΟΤΑ και όχι η στενή επίβλεψη της παροχής των υπηρεσιών.

Όπως φαίνεται και στο επόμενο σχήμα οι αποφάσεις πολιτικής και οι στρατηγικές αποφάσεις είναι κυρίως ευθύνη των αιρετών οργάνων, οι διαχειριστικές αποφάσεις πρέπει να είναι στην ευθύνη των υπηρεσιακών οργάνων ενώ για τις τακτικές αποφάσεις μοιράζεται η ευθύνη μεταξύ του υπηρεσιακού και του πολιτικού μηχανισμού.



Για να παρέχουν οι ΟΤΑ ποιοτικές υπηρεσίες στους δημότες χρειάζεται ταυτόχρονη παρέμβαση στα εξής:

- Στελέχωση της υπηρεσίας με ειδικευμένο προσωπικό που διαθέτει τις κατάλληλες γνώσεις
- Αύξηση της σχετικής αυτονομίας, της διακριτικής ευχέρειας των στελεχών αυτών παράλληλα με την αύξηση της ευθύνης τους
- Ανάπτυξη μηχανισμών αξιολόγησης από τους χρήστες και εμπλοκή στη παροχή της υπηρεσίας των χρηστών. Αύξηση του ελέγχου της παροχής της υπηρεσίας από τους δημότες.

Η αναγκαιότητα αποκέντρωσης της ευθύνης σε εξειδικευμένους επαγγελματίες και η εισαγωγή μεθόδων αξιολόγησης της ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών από τους δημότες καταδεικνύεται από την αδυναμία ελέγχου της αποτελεσματικότητας της υπηρεσίας μέσα από τα ιεραρχικά κανάλια και την τυποποίηση των μεθόδων λειτουργίας μέσω κανόνων. Συνήθως η απόσταση μεταξύ του λει-

τουργικού επιπέδου όπου παράγεται και καταναλώνεται η υπηρεσία και των επιπέδων που καθορίζουν τους κανόνες (π.χ. θεσμικό πλαίσιο της κεντρικής διοίκησης) ή του επιπέδου που αποφασίζει για τον καθημερινό τρόπο λειτουργίας (π.χ. εντολές πολιτικών οργάνων), είναι μεγάλη.

Οπότε το τελικό αποτέλεσμα είναι :

- αφ'ενός ο πολιτικός μηχανισμός να μην ελέγχει ουσιαστικά την παροχή της υπηρεσίας ιδίως όταν αυτή δύσκολα τυποποιείται
- αφ'ετέρου ο υπάλληλος να οχυρώνεται πίσω από το θεσμικό πλαίσιο (τυπολατρεία) ή πίσω από το ιεραρχικό σύστημα ("εντολές εκτελούμε")
- και τελικά ο δημότης να μην εξυπηρετείται

Για να λειτουργήσει η πρόταση που κάνουμε χρειάζεται η σταδιακή εισαγωγή συστήματος προγραμματισμού/παρακολούθησης και αξιολόγησης της δράσης από μων, μονάδων, φορέων. Οπότε ο έλεγχος από τα πολιτικά όργανα του ΟΤΑ θα διενεργείται ανά τακτά χρονικά διαστήματα με βάση τα πραγματικά αποτελέσματα που είχαν άτομα, ομάδες και φορείς σε σχέση με τους αρχικά προγραμματισθέντες στόχους.

Τα πολιτικά όργανα θα πρέπει να καθορίζουν το πλαίσιο στόχων και πόρων (προπολογισμός, προσωπικό) μέσα στο οποίο θα λειτουργεί μια μονάδα και να παρακολουθούν την επίτευξη των στόχων. Μ'αυτόν τον τρόπο ελέγχου, δια καθορισμού πλαισίων από το ανώτερο στο κατώτερο ιεραρχικό επίπεδο, μειώνεται η ανάγκη συχνών παρεμβάσεων του ανωτέρω επιπέδου και παράλληλα τονώνεται η πρωτοβουλία και η δημιουργικότητα του κατωτέρου επιπέδου.

β) Εμπλουτισμός των στρατηγικών αποφάσεων με διαδικασίες και θεσμούς συμμετοχής τόσο των υπηρεσιών όσο και τοπικών φορέων.

Η ίδια ιδέα για τη σχέση επάλληλων επιπέδων μπορεί να εφαρμοστεί και για τον αναπτυξιακό προγραμματισμό και τη κατάρτιση του προγράμματος δράσης του ΟΤΑ. Στο σχήμα 7 φαίνεται η εφαρμογή αυτής της ιδέας σύμφωνα και με τις προτάσεις που έγιναν στις προηγούμενες παραγράφους

Το προτεινόμενο σύστημα προγραμματισμού συνδυάζει την "από τα πάνω" με την "από τα κάτω" προσέγγιση στη διαδικασία προγραμματισμού. Η διεθνής και ελληνική εμπειρία έχει δείξει ότι ο από τα πάνω καθορισμός ενός προγράμματος δεν εξασφαλίζει ανταπόκριση στις πραγματικές ανάγκες και την αποδοχή των προτάσεων που είναι απαραίτητη για την αποτελεσματική υλοποίησή τους. Απ'την άλλη πλευρά ο από τα κάτω καθορισμός του προγράμματος οδηγεί δε κακή κατανομή των περιορισμένων πόρων και σε εκτέλεση έργων και ενεργειών που δεν οικοδομούν κάτι ολοκληρωμένο.

Στο προτεινόμενο ολοκληρωμένο σύστημα οι ανάγκες, αλλά και οι προτάσεις για τα έργα/ενέργειες που θα τις ικανοποιήσουν καθορίζονται από τα κάτω. Ομως το τελικό αναπτυξιακό πρόγραμμα καθορίζεται μετά από την αξιολόγηση του βαθμού επίτευξης συνολικών ή τομεακών στόχων από τις επιμέρους προτάσεις και τελικά επιλέγονται εκείνες οι προτάσεις που συνεισφέρουν περισσότερο στην επίτευξη των στόχων. Οπότε η κάθε επί μέρους πρόταση εντάσσεται σε μία συνολική στρατηγική.

Επι πλέον το προτεινόμενο σύστημα είναι συμμετοχικό στο βαθμό που εκπρόσωποι του κάτω επιπέδου (πρωϊστάμενοι υπηρεσιών, εκπρόσωποι, συνδικακών συμβουλίων και τοπικών φορέων) συμμετέχουν στον καθορισμό των τομεακών και

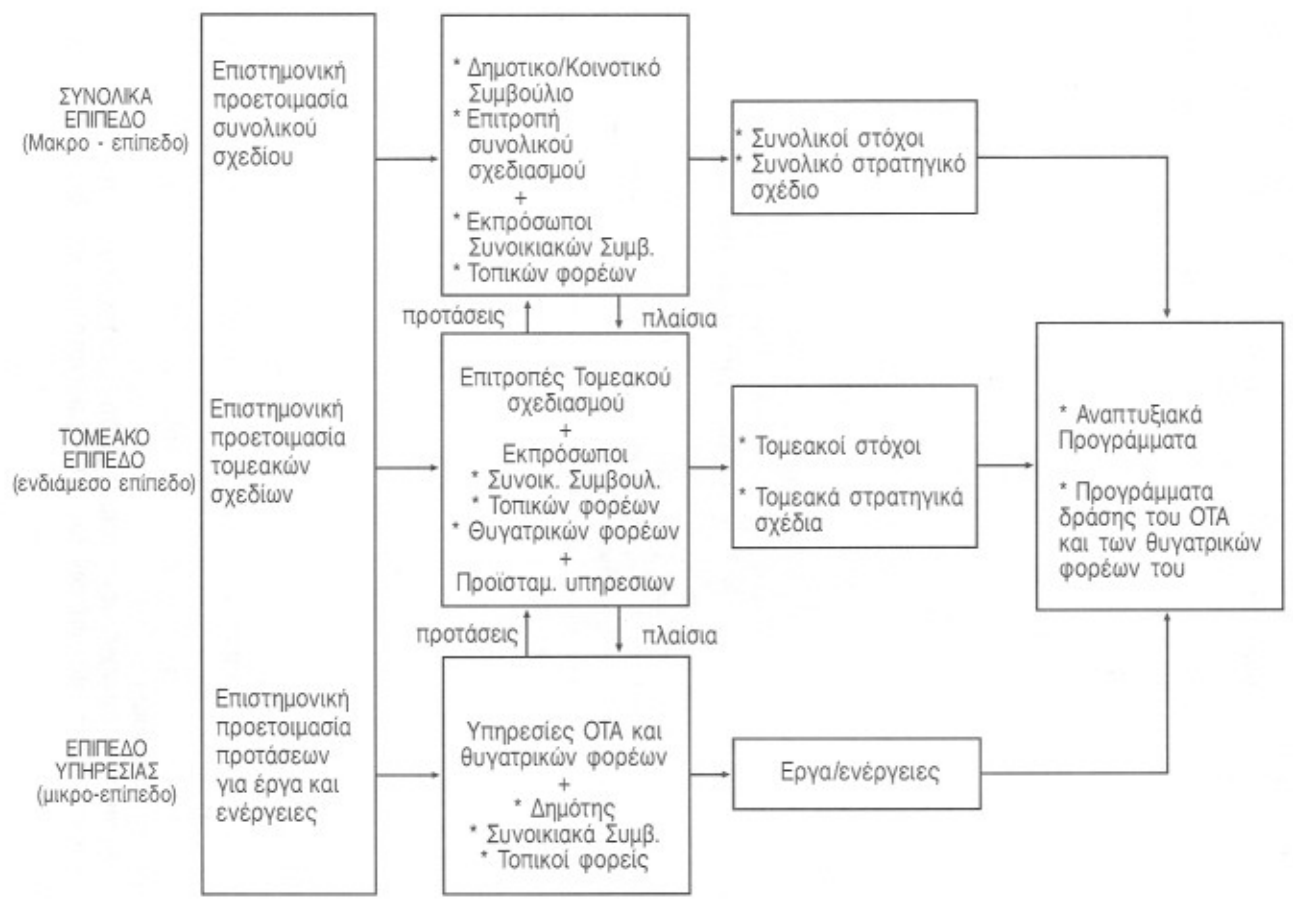


ΕΠΙΠΕΔΑ  
ΛΗΨΗΣ  
ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ

ΜΟΝΑΔΑ  
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ

ΟΡΓΑΝΑ  
ΛΗΨΗΣ  
ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ

ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ



ΣΧΗΜΑ 7

των συνολικών επιλογών, οπότε εξασφαλίζεται τόσο η αποδοχή των προτάσεων από κάτω προς τα πάνω, όσο και η αποδοχή των πλαισίων από πάνω προς τα κάτω.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΣΤ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ  
ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ  
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ  
ΕΚΤ

### ΝΕΑ ΣΤΕΛΕΧΗ ΜΕ ΜΙΑ ΝΕΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ

Για τη βελτίωση της ικανότητας δράσης των ΟΤΑ και στα πλαίσια των οργανωτικών και λειτουργικών προτάσεων που έγιναν στα προηγούμενα κεφάλαια, σχετικά με το ανθρώπινο δυναμικό της Τ.Α. προτείνουμε :

1) Λειτουργίες διαρκούς επιμόρφωσης των αιρετών και του προσωπικού αξιοποιώντας τα προγράμματα κατάρτισης του ΕΚΤ με στόχους :

- \* ενημέρωση/πληροφόρηση
- \* απόκτηση γνώσεων
- \* ανάπτυξη ικανοτήτων/δεξιοτήτων
- \* αλλαγή των παραδοσιακών νοοτροπιών, στάσεων και συμπεριφορών.

2) Εξασφάλιση διαρκούς επιστημονικοτεχνικής υποστήριξης των αιρετών και του προσωπικού.

3) Ίδρυση μεταπτυχιακής σχολής, διεπιστημονικού προσανατολισμού για την εκπαίδευση στελεχών των ΟΤΑ ή τη προσέλευση αποφοίτων ΑΕΙ που επιθυμούν να σταδιοδρομήσουν στο χώρο της Τ.Α.

4) Ενίσχυση των ΟΤΑ με νέα στελέχη αυξημένης ειδίκευσης σε θέματα πληροφορικής, οργάνωσης/διοίκησης, περιβάλλοντος, πολεοδομικού σχεδιασμού, διαχείρισης πολιτιστικών και κοινωνικών προγραμμάτων, περιφερειακής / τοπικής ανάπτυξης.

5) Βελτίωση του θεσμικού πλαισίου που διέπει την πολιτική προσωπικού στους ΟΤΑ στη κατεύθυνση της υιοθέτησης μιάς πολιτικής που είναι προσαρμοσμένη στις ανάγκες της Τ.Α. και ταυτόχρονα αποφεύγει δυσλειτουργίες που παρατηρούνται τόσο στον ιδιωτικό όσο και στον δημόσιο τομέα.

Τα κυριότερα ζητήματα της πολιτικής προσωπικού είναι:

#### α) Προσλήψεις - Στελέχωση

- Κλαδολόγιο - προσοντολόγιο
- Προγραμματισμός αναγκών στελέχωσης στα πλαίσια του Οργανισμού Εσωτερικών Υπηρεσιών
- Διαδικασίες πρόσληψης

#### β) Απασχόληση και ανάπτυξη του προσωπικού

- Μορφές απασχόλησης - είδη συμβάσεων
- Μεταβολές υπηρεσιακής κατάστασης (μεταθέσεις, αποσπάσεις, μετατάξεις, αποχωρήσεις)
- Κινητικότητα του προσωπικού μεταξύ των ΟΤΑ αλλά και μεταξύ Τ.Α. και ιδιωτικού και δημόσιου τομέα
- Αρχική και συνεχιζόμενη επιμόρφωση - Εκπαιδευτική πολιτική
- Ανάπτυξη προϊσταμένων (ανάπτυξη ικανοτήτων και δεξιοτήτων οργάνωσης και διοίκησης)

- Διαδικασίες εξέλιξης, προαγωγές, υποβιβασμοί (Βαθμολόγιο)

γ) Αμοιβές και συνθήκες εργασίας

- Αξιολόγηση των θέσεων εργασίας
- Μισθολόγιο
- Αξιολόγηση της απόδοσης - κίνητρα
- Ασφάλιση - πρόσθετες παροχές
- Φυσικές συνθήκες εργασίας - Ζητήματα υγιεινής και ασφάλειας
- Χρόνος εργασίας (ωράριο, άδειες κτλ.)
- Οργανωτικές συνθήκες (αρμοδιότητες, τρόπος διοίκησης, σχέσεις με αιρετούς κλπ.).

δ) Εργασιακές σχέσεις

- Συνδικαλισμός
- Συλλογικές διαπραγματεύσεις - Διαδικασίες επίλυσης διαφορών
- Διαδικασίες συμμετοχής
- Συλλογικά και ατομικά δικαιώματα και υποχρεώσεις
- Διαδικασίες επιβολής πειθαρχικών ποινών
- Διαδικασίες υποβολής παραπόνων, προστασίας των δικαιωμάτων

Ως γενικοί στόχοι για τις 4 πιο πάνω περιοχές προτείνονται :

Προσλήψεις - Στελέχωση

Η εξασφάλιση του αναγκαίου και κατάλληλου προσωπικού (ποσότητα και ποιότητα εργασίας) με διαφάνεια και αντικειμενικά κριτήρια.

Απασχόληση/Ανάπτυξη

Η αξιοποίηση και ανάπτυξη των δυνατοτήτων των εργαζομένων για την αποδοτικότερη και αποτελεσματικότερη πραγματοποίηση των λειτουργιών των ΟΤΑ

Αμοιβές - Συνθήκες εργασίας

Η ικανοποίηση των εργαζομένων από τις συνθήκες, τους όρους και το περιεχόμενο της εργασίας τους και γενικότερα από την ποιότητα της εργασιακής ζωής τους

Εργασιακές σχέσεις

Η διατήρηση ικανοποιητικών εργασιακών σχέσεων που εξασφαλίζουν την συμμετοχή των εργαζομένων στη λήψη αποφάσεων, μέσα στα πλαίσια που τίθενται αφ'ενός από το λειτούργημα των αιρετών να διευθύνουν τις τοπικές υποθέσεις και αφ'ετέρου από το δικαίωμα των δημοτών να ελέγχουν την ποιότητα και το κόστος των παρεχομένων υπηρεσιών.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ζ

### ΠΕΡΙΛΗΨΗ ΤΩΝ ΜΕΤΡΩΝ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΥ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗΣ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ

Η επιτυχία των προσπαθειών εκσυγχρονισμού των ΟΤΑ εξαρτάται αφ'ενός από τη συνδυασμένη παρέμβαση και στους 4 τομείς που καθορίστηκαν στο Κεφάλαιο Α όσο και τον συντονισμό και τη κοινή πολιτική.

- \* των ιδίων των ΟΤΑ
- \* των συλλογικών οργάνων των ΟΤΑ (ΚΕΔΚΕ-ΤΕΔΚ)
- \* των συλλόγων των εργαζομένων στους ΟΤΑ
- \* των φορέων επιστημονικής στήριξης των ΟΤΑ
- \* και της πολιτείας.

Η γενική κατεύθυνση θα πρέπει να είναι:

- Ισχυροί ΟΤΑ, με επαρκείς αρμοδιότητες, πόρους (οικονομικούς και ανθρώπινους) και ικανοποιητικό μέγεθος είναι το πλαίσιο μέσα στο οποίο,
- οι διάφορες τεχνικές προγραμματισμού οργάνωσης, διοίκησης και λειτουργίας θα βοηθήσουν των εξορθολογισμό της επιλογής των κατάλληλων μέσων και μεθόδων προκειμένου να πραγματοποιηθούν οι στόχοι,
- ο καθορισμός των οποίων και η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων της υλοποίησής του θα πρέπει να περνά από τον έλεγχο των ενδιαφερομένων δημοτών.

#### 1) Περίληψη των μέτρων εκσυγχρονισμού

α) Μέτρα ισχυροποίησης της θέσης των ΟΤΑ στο ευρύτερο πολιτικο-διοικητικό σύστημα και εξορθολογισμού των σχέσεων μεταξύ Ε.Ο.Κ. εθνικών, περιφερειακών, νομαρχιακών και τοπικών φορέων (βλ. παραγρ. Γ.3.3.)

#### β) Μέτρα βελτίωσης της λειτουργίας των ΟΤΑ

- Λειτουργία προσανατολισμένη στον αναπτυξιακό ρόλο του ΟΤΑ, Διαχείριση του συνόλου των τοπικών υποθέσεων και όχι απλά των θεσμοθετημένων αρμοδιοτήτων. Άσκηση του ρόλου του καταλύτη για την επιρροή άλλων φορέων εκτός από το ρόλο του άμεσου εκτελεστή των θεσμοθετημένων αρμοδιοτήτων. Αύξηση των συνεργασιών με τοπικούς ή υπερτοπικούς, δημόσιους, ιδιωτικούς και εθελοντικούς φορείς (βλ.παρ. Γ 3.1 και 3.2).

- Ανασχεδιασμός των διαδικασιών λειτουργίας με σκοπό την απογραφειοκρατικοποίηση, την αποδοτικότητα και τη διευκόλυνση του δημότη (βλ. παρ. Γ 2.α)

- Επιτάχυνση και βελτίωση των διαδικασιών εισαγωγής της πληροφορικής στους ΟΤΑ (βλ. παρ. Γ 2.β)

- Λήψη σειράς μέτρων για τη βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών και του προσανατολισμού τους προς το δημότη όπως προδιαγραφές ποιότητας, χωροθέτηση κτιρίων, εσωτερική χωροταξική οργάνωση, ωράρια λειτουργίας, κανονισμοί με τα δικαιώματα/ υποχρεώσεις των δημοτών κλπ. (βλ.παρ. Γ.2.γ)

- Λήψη μέτρων για την ουσιαστική συμμετοχή των πολιτών και την αύξηση του

κοινωνικού ελέγχου (βλ.παρ.Γ.2.δ.και ε)

γ) Μέτρα βελτίωσης των διαδικασιών προγραμματισμού/προπολογισμού/απολογισμού

- Με σκοπό τη διασύνδεση των διαδικασιών του τοπικού αναπτυξιακού προγραμματισμού με τις διαδικασίες προγραμματισμού της δράσης ενός ΟΤΑ θα πρέπει με την ανάδειξη των νέων τοπικών αρχών να συντάσσεται τετραετές στρατηγικό σχέδιο για την ανάπτυξη της περιοχής του ΟΤΑ λαμβάνοντας υπόψη αφ'ενός τις προτάσεις των δημοτών, των Συνοικιακών Συμβουλίων και των τοπικών φορέων και αφ'ετέρου τις κατευθύνσεις και τους περιορισμούς που τίθενται από τα άλλα επίπεδα προγραμματισμού (κοινοτικό, εθνικό, περιφερειακό, νομαρχιακό). Τα ετήσια προγράμματα δράσης του ΟΤΑ θα υλοποιούν σταδιακά το τετραετές στρατηγικό σχέδιο.

- Με σκοπό την ένταξη των επιμέρους προτάσεων έργων/ενεργειών του προγραμματισμού δράσης του ΟΤΑ και του τοπικού αναπτυξιακού προγραμματισμού σε μια συνολικότερη στρατηγική χρειάζεται η εισαγωγή συστήματος προγραμματισμού/προϋπολογισμού/απολογισμού διαρθρωμένου σε επάλληλα και λειτουργικά αλληλεξαρτώμενα επίπεδα.

- Οργάνωση των διαδικασιών προγραμματισμού της δράσης του ΟΤΑ σε τρία επίπεδα (επίπεδο συνολικό, επίπεδο τομεακό, επίπεδο υπηρεσίας) σε αντιστοιχία με τα τρία επίπεδα λήψης αποφάσεων για τον τοπικό αναπτυξιακό προγραμματισμό (μακρο-επίπεδο, τομεακό επίπεδο, μικρο-επίπεδο).

- Ανάθεση της ευθύνης λήψης αποφάσεων των τριών επιπέδων σε συγκεκριμένα όργανα του πολιτικού και υπηρεσιακού μηχανισμού των ΟΤΑ, τα οποία θα πλαισιώνονται με τυπικές και άτυπες, μόνιμες ή παροδικές μορφές και διαδικασίες συμμετοχής των ενδιαφερομένων ομάδων δημοτών.

- Το στρατηγικό σχέδιο ανάπτυξης της περιοχής θα περιέχει ενέργειες και έργα για την υλοποίηση των οποίων θα είναι υπεύθυνος ο ΟΤΑ αλλά και δραστηριότητες που είναι αρμοδιότητα άλλων φορέων (δημόσιοι φορείς, σύνδεσμοι ΟΤΑ, τοπικοί εθελοντικοί φορείς κλπ.). Ο συντονισμός της δράσης των άλλων φορέων με τη δράση του ΟΤΑ θα πρέπει να εξασφαλίζεται με λειτουργίες συνεργασίας, άσκησης επιρροής και εξασφάλισης της συναίνεσης εκ μέρους του ΟΤΑ.

- Για τον αποτελεσματικότερο συντονισμό της δράσης των δημόσιων φορέων με τη δράση των ΟΤΑ χρειάζεται η εφαρμογή συστήματος αναπτυξιακού προγραμματισμού σε εθνικό, περιφερειακό, νομαρχιακό και τοπικό επίπεδο και η συστηματικότερη εφαρμογή του θεσμού των προγραμματικών συμβάσεων.

- Τα κατά περίπτωση προγράμματα της ΕΟΚ ή της κεντρικής διοίκησης που αποφασίζεται να εκτελούνται από τους ΟΤΑ θα πρέπει να προσαρμόζονται κατάλληλα ώστε να ανταποκρίνονται στις τοπικές ανάγκες και να εντάσσονται στο στρατηγικό σχέδιο ανάπτυξης της περιοχής.

- Δημιουργία επιτελικών μονάδων στους Δήμους και τους Αν.Συνδέσμους για την επιστημονική υποστήριξη των διαδικασιών προγραμματισμού και την τεκμηριωμένη προετοιμασία της λήψης των αποφάσεων από τα πολιτικά όργανα και τις υπηρεσίες. Εξυπηρέτηση των μικρών ΟΤΑ από τα Γραφεία Προγραμματισμού των ΤΕΔΚ.

Οι επιτελικές μονάδες θα πρέπει να εξασφαλίζουν:

\* τη συνεχή και έγκαιρη πληροφόρηση από το εξωτερικό περιβάλλον

\* τη διασύνδεση του προγράμματος δράσης του ΟΤΑ με το αναπτυξιακό πρόγραμμα

\* τη συνεχή παρακολούθηση της υλοποίησης των προγραμμάτων

\* την ανά τακτά χρονικά διαστήματα αξιολόγηση των αποτελεσμάτων των προγραμμάτων

- Συνεργασία των υπηρεσιών του ΟΤΑ και των θυγατρικών φορέων του με τη μονάδα προγραμματισμού ώστε ο ΟΤΑ να λειτουργεί ως φορέας παρακολούθησης, υποστήριξης, αξιολόγησης και προώθησης της αναπτυξιακής διαδικασίας.

- Συστηματική παρακολούθηση και αξιολόγηση της δράσης και των αποτελεσμάτων της, μέσω διαδικασιών απολογισμού αντίστοιχων με τις διαδικασίες προγραμματισμού. Σύνταξη ετήσιων απολογισμών δράσης ανά υπηρεσία, ανά τομέα και συνολικών με σκοπό την αναθεώρηση του στρατηγικού σχεδίου και τη προσαρμογή του στα νέα δεδομένα και εξελίξεις

- Ανασχεδιασμός του λογιστικού σχεδίου και των διαδικασιών προπολογισμού ώστε να δίνεται η δυνατότητα μεσοπρόθεσμου προπολογισμού των επενδυτικών δαπανών, ακριβούς κοστολόγησης των έργων/ενεργειών, παρακολούθησης των δαπανών/εσόδων ανά διοικητική μονάδα (κέντρα κόστους) και γενικότερα υποστήριξης της όλης διαδικασίας σχεδιασμού/προγραμματισμού των ΟΤΑ.

- Καθορισμός ποσοτικών και ποιοτικών δεικτών αξιολόγησης της επίδοσης για κάθε λειτουργία (κατάλληλη για το είδος και τη φύση της λειτουργίας) και αξιοποίηση των δεικτών στη διαδικασία προγραμματισμού για το καθορισμό συγκεκριμένων τακτικών στόχων.

- Δημιουργία πληροφοριακών συστημάτων για την υποστήριξη του αναπτυξιακού προγραμματισμού και τη διευκόλυνση της παρακολούθησης της δράσης από τα πολιτικά όργανα

- Το τακτικό πρόγραμμα δράσης μιας διοικητικής μονάδας θα πρέπει να περιλαμβάνει

\* Πρόγραμμα δράσης της μονάδας με συγκεκριμένους (τακτικούς) ποσοτικούς και ποιοτικούς στόχους, χρονογράμμα ενεργειών, προϋπολογισμό και κοστολόγηση των ενεργειών.

\* Πρόγραμμα συνεργασιών με άλλους φορείς και ενεργειών υποστήριξης του αναπτυξιακού προγράμματος

\* Πρόγραμμα ενεργειών βελτίωσης των παρεχομένων υπηρεσιών με την εισαγωγή καινοτομιών

#### δ) Μέτρα βελτίωσης της δομής των ΟΤΑ

- Αξιοποίηση των υπάρχοντων θεσμών ή δημιουργία νέων ώστε να αξιοποιούνται τα πλεονεκτήματα τόσο του μικρού όσο και του μεγάλου μεγέθους, τόσο της συγκέντρωσης όσο και της αποκέντρωσης (βλ.Κεφ. Ε παρ.2).

- Διαφοροποίηση της εσωτερικής οργάνωσης των πολιτικών και υπηρεσιακών μηχανισμών των ΟΤΑ τόσο οριζόντια (ώστε να αντανakλώνται στη δομή του ΟΤΑ όλοι οι τομείς παρέμβασης για την ανάπτυξη της περιοχής) όσο και κάθετα (ώστε να αντανakλώνται όλα τα επίπεδα λήψης αποφάσεων)

- Αξιοποίηση ποικίλων οργανωτικών μορφών για τη παροχή μιας υπηρεσίας, ανάλογα με τις ιδιαιτερότητές της (εσωτερική υπηρεσία, Ν.Π.Δ.Δ., Δημοτική επιχείρηση, χωρική αποκέντρωση, συμβασιακές πολιτικές, συμπαραγωγή με συμμετοχή ομάδων πολιτών). Ταυτόχρονη εξασφάλιση του συντονισμού μεταξύ των διαφόρων φορέων, της ισόρροπης ανάπτυξής τους και της συμπληρωματικότητας της δράσης τους (βλ.παρ. 6 Κεφ.Ε).

- Λειτουργία του ΟΤΑ ως κεντρικού πυρήνα επιτελικού χαρακτήρα αφ'ενός του



δικτύου των χωρικά και λειτουργικά αποκεντρωμένων φορέων του ΟΤΑ και αφ'ετέρου του δικτύου συνεργασιών μ'άλλους φορείς.

- Διαφοροποίηση της οργανωτικής αντιμετώπισης των λειτουργιών των ΟΤΑ ανάλογα με τη φύση τους.

\* Οι διοικητικού τύπου λειτουργίες (π.χ. αδειοδοτήσεις, έκδοση πιστοποιητικών) και ορισμένες υποστηρικτικές λειτουργίες (π.χ. οικονομική διαχείριση, προμήθειες, αναθέσεις έργων) που απαιτούν την εφαρμογή κανόνων και διατάξεων, χρειάζονται τυποποίηση των διαδικασιών εκτέλεσής τους.

\* Οι λειτουργίες παροχής υπηρεσιών προς τους δημότες (π.χ. κοινωνικές, πολιτιστικές) υλοποιούνται μέσω διαδικασιών που δεν τυποποιούνται εύκολα και απαιτούν αφ'ενός τυποποίηση των γνώσεων και ικανοτήτων του προσωπικού που τις εκτελεί (μέσω διαδικασιών επιμόρφωσης του υπάρχοντος προσωπικού ή πρόσληψης εξειδικευμένων στελεχών) και αφ'ετέρου τυποποίηση των αποτελεσμάτων τους μέσω διαδικασιών σχεδιασμού/προγραμματισμού.

\* Οι λειτουργίες αναπτυξιακού προγραμματισμού, προώθησης και υλοποίησης αναπτυξιακών πρωτοβουλιών, οι επιτελικές λειτουργίες, οι λειτουργίες συντονισμού, συνεργασίας και επιρροής άλλων φορέων απαιτούν χαλαρές και ευέλικτες οργανωτικές μορφές (μόνιμες ή παροδικές, άτυπες ή τυπικές). Απαιτούν δικτύωση μέσα και έξω από τον ΟΤΑ, με οριζόντιες και όχι κάθετες/ιεραρχικές επικοινωνίες. Απαιτούν τη σύσταση και λειτουργία επιτροπών και ομάδων εργασίας μικτής σύνθεσης (από αιρετούς, ειδικούς επιστήμονες, υπαλλήλους και δημότες).

- Αναδιοργάνωση των πολιτικών οργάνων με σκοπό την αύξηση της συλλογικότητας στη λήψη των αποφάσεων, την ατομική ευθύνη για την παρακολούθηση της υλοποίησής τους, την αύξηση της συμμετοχής όλων των αιρετών συμβούλων στη λειτουργία του ΟΤΑ και το σεβασμό των δικαιωμάτων της μειοψηφίας.

- Δημιουργία επιτροπών τομεακού σχεδιασμού από συμβούλους της μειοψηφίας και της πλειοψηφίας και με συμμετοχή εκπροσώπων των τοπικών φορέων, των συνοικιακών συμβουλίων, των σχετικών θυγατρικών φορέων και των προϊσταμένων σχετικών εσωτερικών υπηρεσιών. Πρόεδροι των επιτροπών θα είναι αιρετά μέλη της πλειοψηφίας (βλ.Κεφ. Ε παρ.3).

- Δημιουργία επιτροπής συνολικού σχεδιασμού και πόρων με συμμετοχή των προέδρων των τομεακών επιτροπών υπό την εποπτεία του Δημάρχου/Προέδρου

- Για τον σχεδιασμό της ανάπτυξης και της αποδοτικής αξιοποίησης αλλά και την εξασφάλιση της διαφάνειας στην απόκτηση και διαχείριση των πόρων του ΟΤΑ (οικονομικά, προσωπικό, προμήθειες, αναθέσεις, δημοτική περιουσία) χρειάζεται η δημιουργία υποεπιτροπών της προηγούμενης επιτροπής από συμβούλους της πλειοψηφίας και της μειοψηφίας.

- Για τη συνεχή παρακολούθηση και αξιολόγηση της πολιτικής της τοπικής αρχής προτείνουμε τη σύσταση ειδικής επιτροπής που θα συνεργάζεται στενά με την επιτελική μονάδα του ΟΤΑ.

- Συγκέντρωση των αποφάσεων καθορισμού πολιτικής και στρατηγικού σχεδιασμού στα πολιτικά όργανα παράλληλα με τον εμπλουτισμό του συστήματος αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας με άμεσες μορφές συμμετοχής εκπροσώπων των τοπικών φορέων, Συνοικιακών Συμβουλίων κλπ. για την εξασφάλιση της αναγκαίας συναίνεσης σχετικά με τις αναπτυξιακές επιλογές

- Απελευθέρωση των πολιτικών οργάνων από καθημερινές και τρέχουσες υπο-

χρεώσεις με την αποσυγκέντρωση των τακτικών αποφάσεων στον υπηρεσιακό μηχανισμό (παράλληλα με την ενίσχυσή του με ειδικευμένα και έμπειρα στελέχη)

- Έλεγχος της λειτουργίας των υπηρεσιών όχι τόσο μέσω άμεσης επίβλεψης αλλά μέσω της παρακολούθησης των αποκλίσεων από τους προκαθορισμένους τακτικούς στόχους που συμφωνούνται ετήσια μεταξύ πολιτικών και υπηρεσιακών οργάνων

- Σύνταξη των κανονισμών οργάνωσης του ΟΤΑ και των θυγατρικών φορέων του ΟΤΑ με λειτουργικά κριτήρια. Δημιουργία επίπεδων δομών με λίγα ιεραρχικά επίπεδα.(βλ. παρ.4 Κεφ. Ε).

- Σύνταξη κανονισμών λειτουργίας για κάθε υπηρεσία. (βλ. παρ.5 Κεφ. Ε).

- Συνδυασμός της εισαγωγής της πληροφορικής με διαδικασίες αναδιοργάνωσης του ΟΤΑ

ε) Μέτρα για το ανθρώπινο δυναμικό

- Δημιουργία δομών διαρκούς ενημέρωσης, επιμόρφωσης και επιστημονικής υποστήριξης των αιρετών και του προσωπικού (βλ.παρ. 3.3 Κεφ.Γ)

- Στελέχωση των ΟΤΑ με εξειδικευμένα στελέχη

- Προσαρμογή της πολιτικής προσωπικού στις ανάγκες της Τ.Α. (βλ. Κεφ. ΣΤ).

- Ίδρυση μεταπτυχιακής σχολής εκπαίδευσης στελεχών της Τ.Α.

## 2) Προτάσεις επιστημονικής υποστήριξης

Η Ε.Ε.Τ.Α.Α. μπορεί να υποστηρίξει τη διαδικασία εκσυγχρονισμού των ΟΤΑ με μια σειρά δραστηριοτήτων επιστημονικής υποστήριξης όπως :

- Εκπόνηση οδηγού σύνταξης κανονισμών οργάνωσης εσωτερικών υπηρεσιών των ΟΤΑ και των θυγατρικών φορέων τους

- Διενέργεια έρευνας για το προσωπικό των ΟΤΑ

- Εκπόνηση μελέτης καθορισμού των στελεχειακών αναγκών και των επιμορφωτών αναγκών του προσωπικού των ΟΤΑ.

- Σύνταξη προτύπων οργάνωσης/στελέχωσης των υπηρεσιών των ΟΤΑ για διάφορα μεγέθη ΟΤΑ

- Αναλυτικός σχεδιασμός συστήματος προγραμματισμού/ παρακολούθησης και αξιολόγησης της δράσης ενός ΟΤΑ

- Σύνταξη πρότυπων κανονισμών λειτουργίας για κάθε υπηρεσία

- Σύνταξη μελετών ανασχεδιασμού των διαδικασιών λειτουργίας για κάθε αρμοδιότητα των Ο.Τ.Α.

- Σύνταξη προτύπου κανονισμού λειτουργίας των πολιτικών οργάνων

- Καθορισμός προτύπων (standards) καλής λειτουργίας για κάθε υπηρεσία. Διατύπωση προδιαγραφών ποιότητας

- Δημιουργία πληροφοριακών συστημάτων για την υποστήριξη του προγραμματισμού και της παρακολούθησης της δράσης του ΟΤΑ

- Εκπόνηση μελέτης αντιμετώπισης των οργανωτικών προβλημάτων Αν.Συνδέσμων και νέων Δήμων

- Επιμόρφωση επιτελικών στελεχών για τη στελέχωση των μονάδων προγραμματισμού των ΟΤΑ

- Διατύπωση προδιαγραφών και θεματολογίου για προγράμματα κατάρτισης αιρετών και υπαλλήλων σε θέματα οργάνωσης και διοίκησης

- Διαμόρφωση ερωτηματολογίων για έρευνες αναγκών και έρευνες αξιολόγησης

της ποιότητας των υπηρεσιών από τους δημότες

- Επιστημονική και τεχνική στήριξη της διαδικασίας εισαγωγής της πληροφορικής στους ΟΤΑ.

# ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

## ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ

### ΔΙΑΓΝΩΣΗΣ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΩΝ / ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΩΝ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΩΝ ΕΝΟΣ ΔΗΜΟΥ

Το ερωτηματολόγιο αυτό στοχεύει να βοηθήσει στην προετοιμασία των συνεντεύξεων των στελεχών της Ε.Ε.Τ.Α.Α. με

- το Δήμαρχο
- τους Αντιδημάρχους
- τα μέλη του Δημοτικού Συμβουλίου και ιδιαίτερα τον Πρόεδρό του, τον επικεφαλής της μειοψηφίας και τους προέδρους των επιτροπών του
- τους υπεύθυνους των διοικητικών ενότητων, (Διευθυντές, Τμηματάρχες)
- τους εκπροσώπους των συλλόγων του προσωπικού.

Σκοπός των συνεντεύξεων αυτών είναι να διαγνωσθούν προβλήματα και να διατυπωθούν προτάσεις βελτίωσης που θα περιληφθούν στη μελέτη για την οργάνωση, διοίκηση και λειτουργία του Δήμου, καθώς και ρυθμίσεις που θα προταθούν στο νέο Οργανισμό Εσωτερικών Υπηρεσιών.

#### **A) ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ**

1) Με ποιά διαδικασία χαράσσει ο Δήμος τη στρατηγική του; Έχει διαμορφώσει πρόγραμμα δράσης τετραετές, και με ποιό τρόπο; Έχει συνταχθεί Τοπικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα;

2) Οι στρατηγικοί και τακτικοί στόχοι του προγράμματος της δημοτικής αρχής διαπερνούν τη λειτουργία του Δήμου και των υπηρεσιών του; Με ποιές διαδικασίες ενημερώνεται η δημοτική αρχή για τις ανάγκες και τα αιτήματα των κοινωνικών φορέων και των δημοτών;

3) Οι εκάστοτε στρατηγικοί (μεσοπρόθεσμοι) ή τακτικοί (ετήσιοι) στόχοι μεταφράζονται σε ρεαλιστικά προγράμματα δράσης του Δήμου; Εκτός από το ετήσιο τεχνικό πρόγραμμα έργων και προμηθειών υπάρχουν άλλα προγράμματα δράσης (για το περιβάλλον, την κοινωνική πολιτική κ.α.) των επιμέρους υπηρεσιών ή θυγατρικών φορέων του Δήμου (Ν.Π.Δ.Δ., δημοτικές επιχειρήσεις).

4) Αναφέρατε προβλήματα στη διαδικασία σύνταξης του τεχνικού προγράμματος και του προϋπολογισμού του Δήμου.

5) Παρακολουθείται συστηματικά η εξέλιξη του προϋπολογισμού και των προγραμμάτων; Πως γίνονται οι αναθεωρήσεις τους; Πως πληροφορούνται τα πολιτικά όργανα την πορεία εκτέλεσης από τον υπηρεσιακό μηχανισμό των αποφάσεων που παίρνουν.

6) Γίνεται περιοδικά αξιολόγηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας της δράσης του Δήμου και της συνολικής δημοτικής πολιτικής;

7) Υπάρχει επαρκής επιστημονική υποστήριξη της λήψης σημαντικών αποφάσεων (επιστημονική τεκμηρίωση, αξιολόγηση εναλλακτικών λύσεων); Από ποιούς; (υπηρεσιακά στελέχη, επιτροπές του Δημ. Συμβουλίου, εξωτερικοί συνεργάτες).

8) Η λήψη μιας απόφασης γίνεται (ανάλογα με τη σημασία της) από το αντίστοιχο επίπεδο της διοικητικής πυραμίδας του Δήμου (Δημοτικό Συμβούλιο, Δημαρχιακή Επιτροπή, Δήμαρχος, Αντιδήμαρχος, Προϊστάμενοι, εργαζόμενοι) ή παρατηρείται συγκεντρωτισμός στη

λήψη των αποφάσεων και σε ποió επίπεδο συμβαίνει αυτό;

9) Οι σημαντικές αποφάσεις λαμβάνονται από συλλογικά όργανα και με μια διαδικασία τέτοια ώστε να συντίθενται ποικίλες απόψεις (αιρετών, εργαζομένων, πολιτών)

## **B) ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ ΚΑΙ ΤΡΟΠΟΣ ΕΚΤΕΛΕΣΗΣ ΤΟΥΣ**

1) Συγκρίνατε τις υπάρχουσες λειτουργίες του Δήμου με τις λειτουργίες που αναφέρονται στο παρ.1 του Κεφ. Γ. Υπάρχουν κύριες, υποστηρικτικές ή επιτελικές λειτουργίες και νέες υπηρεσίες που θεωρείτε ότι θα έπρεπε να αναληφθούν από το Δήμο ή από τους θυγατρικούς φορείς του; (Ν.Π.Δ.Δ. και δημοτικές επιχειρήσεις).

2) Τι γνώμη έχετε για την ποιότητα των παρεχομένων από το Δήμο υπηρεσιών και το βαθμό ανταπόκρισης τους στις ανάγκες των δημοτών.

3) Υπάρχουν περιθώρια βελτίωσης της παραγωγικότητας των λειτουργιών; Με ποιούς τρόπους;

4) Πως καθορίζεται το ύψος των τελών των ανταποδοτικών υπηρεσιών. Λαμβάνεται υπόψη το πραγματικό κόστος τους;

5) Πως αξιολογείτε την οικονομική πολιτική του Δήμου;

6) Ποιές κατά προτεραιότητα είναι οι λειτουργικές διαδικασίες που θα πρέπει να μηχανογραφηθούν;

7) Υπάρχουν ελλείψεις ως προς: - το μηχανογραφικό εξοπλισμό και το λοιπό εξοπλισμό γραφείου - τα αυτοκίνητα μηχανήματα ή άλλα μέσα - τα κτίρια (επάρκεια και καταλληλότητα χώρων).

8) Θεωρείτε χρήσιμη τη σύνταξη κανονισμών λειτουργίας για τις επιμέρους υπηρεσίες του Δήμου;

## **Γ) ΟΡΓΑΝΩΣΗ**

1) Υπάρχουν προβλήματα στη σημερινή ομαδοποίηση των λειτουργιών του Δήμου σε διευθύνσεις, τμήματα και Γραφεία.

2) Θεωρείτε ότι κάποιες λειτουργίες θα πρέπει να παρέχονται από θυγατρικούς φορείς (Ν.Π.Δ.Δ. ή Δημ. επιχειρήσεις). Πως κρίνετε τη λειτουργία των υπάρχόντων θυγατρικών φορέων και τη σχέση του Δήμου μ' αυτούς;

3) Ο αριθμός των ιεραρχικών επιπέδων είναι ικανοποιητικός; Η κάθετη διαίρεση της εργασίας στο Δήμο μεταξύ Δημοτικού Συμβουλίου/Δημαρχιακής Επιτροπής/ Δημάρχου/ Αντιδημάρχου και Προϊσταμένων είναι λειτουργική; Μήπως χρειάζεται να προστεθούν ( π.χ. Γενικός Γραμματέας) ή να αφαιρεθούν (π.χ. Γραφεία) κάποια επίπεδα;

4) Υπάρχουν προβλήματα στο συντονισμό μεταξύ - των εσωτερικών υπηρεσιών του Δήμου - των πολιτικών οργάνων και του υπηρεσιακού μηχανισμού - του Δήμου και των θυγατρικών φορέων του;

5) Οι αρμοδιότητες των διοικητικών μονάδων περιγράφονται ικανοποιητικά από τον υ-



πάρχοντα οργανισμό εσωτερικών υπηρεσιών;

#### **Δ) ΠΡΟΣΩΠΙΚΟ**

1) Το υπαλληλικό προσωπικό του Δήμου είναι ποσοτικά και ποιοτικά επαρκές για :

- την κάλυψη των σημερινών αναγκών
- την κάλυψη των μελλοντικών αναγκών

2) Σε σχέση με τις οικονομικές του δυνατότητες ο Δήμος είναι υπέρ ή υπό στελεχωμένος; Τα οικονομικά του Δήμου επιτρέπουν προσλήψεις νέων στελεχών;

3) Ως προς τη κατανομή του υπάρχοντος προσωπικού στις διοικητικές μονάδες : Υπάρχουν υπέρ ή υπό στελεχωμένες διοικητικές μονάδες; Ποιές είναι οι δυνατότητες κάλυψης των ελλείψεων μέσω ανακατανομής του υπάρχοντος προσωπικού;

4) Αξιοποιούνται τα ουσιαστικά προσόντα των υπαλλήλων; Οι θέσεις εργασίας είναι στελεχωμένες με το κατάλληλο προσωπικό; Οι προϊστάμενοι είναι οι πιο κατάλληλοι από το διαθέσιμο προσωπικό;

5) Σε ποιά θέματα απαιτείται κατάρτιση /επιμόρφωση του προσωπικού και των δημοτικών συμβούλων.

6) Ποιά είναι η κατάσταση των εργασιακών σχέσεων στον Δήμο. Υπάρχουν παρατηρήσεις-προτάσεις των εργαζομένων ως προς τον τρόπο διοίκησης, τις συνθήκες εργασίας και την οργάνωση των δημοτικών υπηρεσιών.

7) Οι προσλήψεις έχουν γίνει λαμβάνοντας υπόψη τις πραγματικές πάγιες ή έκτακτες ανάγκες του Δήμου;

#### **Ε) ΣΧΕΣΕΙΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ ΜΕ ΑΛΛΟΥΣ ΦΟΡΕΙΣ**

Ποιά είναι η υπάρχουσα κατάσταση και πως νομίζετε ότι θα βελτιωθούν οι σχέσεις του Δήμου με:

- την ΕΟΚ και άλλους διεθνείς ή ξένους φορείς
- τη Δημόσια Διοίκηση ( κεντρική, περιφερειακή, δημόσιοι οργανισμοί)
- την Τοπική Αυτοδιοίκηση (άλλοι ΟΤΑ, Σύνδεσμοι, ΤΕΔΚ)
- την τοπική κοινωνία (τοπικοί συλλογικοί φορείς, κόμματα, ιδιώτες, επιμέρους κοινωνικές ομάδες ή ομάδες οικονομικών συμφερόντων)
- τον δημότη ως καταναλωτή των υπηρεσιών αλλά και ως πολίτη.

#### **ΣΤ) ΟΡΓΑΝΩΣΗ\ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΩΝ ΕΠΙ ΜΕΡΟΥΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΜΟΝΑΔΩΝ**

Οι υπεύθυνοι των διοικητικών ενοτήτων (Δ/ντες, τμηματάρχες) θα πρέπει πιο συγκεκριμένα και λεπτομερειακά να επισημάνουν προβλήματα και να διατυπώσουν προτάσεις για τα εξής:

1. Λειτουργίες της διοικητικής ενότητας:

Ποιές είναι. Ποιό το παραγόμενο προϊόν (ποσοτικά και ποιοτικά).

2. Στελέχωση :

Ομαδοποίηση των επι μέρους εργασιών σε θέσεις εργασίας. Πάγιος και μεταβλητός φόρτος εργασίας. Επάρκεια στελέχωσης (ποσοτική και ποιοτική ). Αξιοποίηση εκτάκτων. Προτάσεις για στελέχωση.

3. Συναλλαγή με το κοινό:

Κατηγορίες δημοτών, συχνότητα προβλήματα.

4. Διαδικασίες και μέθοδοι εργασίας

Υπάρχουν διαδικασίες που χρειάζονται τυποποίηση (π.χ. σχεδιασμό ειδικού εντύπου), απλοποίηση, ανασχεδιασμό, μηχανογράφηση ;

5. Αρχειοθέτηση:

Τρόπος, επάρκεια.

6. Τεχνικά μέσα:

ΗΥ, μηχανήματα, εργαλεία κ.λ.π. Αξιολόγηση τεχνολογικής επάρκειας.

7. Χώρος εργασίας:

Αξιολόγηση καταλληλότητας.

8. Σχέσεις συνεργασίας :

(Με στελέχη άλλων διοικητικών ενοτήτων, πολιτικό προσωπικό , τοπικούς φορείς εκτός Δήμου, Νομαρχία, κεντρικούς φορείς). Με ποιούς και για ποιά αντικείμενα; Προτάσεις βελτίωσης.

9. Ποιά είναι, κατά τη γνώμη σας τα σημαντικότερα προβλήματα που είναι αναγκαίο να αντιμετωπιστούν στα πλαίσια ενός νέου Οργανισμού Εσωτερικών Υπηρεσιών;

Σε ποιά ζητήματα θεωρείτε ότι η Ε.Ε.Τ.Α.Α. μπορεί να βοηθήσει επιστημονικοτεχνικά;

