

Αθήνα 17-11-2013

ΣΧΟΛΙΑ Δ.Ε.Ε. ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΗ ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΤΩΝ ΔΟΜΩΝ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ

Τέθηκαν υπ' όψιν μας δύο κείμενα που συνέταξε η ΕΕΤΑΑ ΑΕ, με σκοπό την αξιολόγηση των δομών των δήμων της χώρας (το ένα αποτελεί την παρουσίαση του πρώτου που είναι και το βασικό, εκτενές κείμενο). Επ' αυτών και κυρίως επί του πρώτου, του αναλυτικού κειμένου, έχουμε να παρατηρήσουμε τα ακόλουθα:

Επισήμανση 1^η:

ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ σημαίνει λόγος περί της αξίας, δηλαδή εξέταση της ιδιαίτερης σημασίας, βαρύτητας, ποιότητας, χαρακτηριστικών που μπορεί να έχει κάποιος (άνθρωπος), κάποιοι (ομάδα-οργάνωση) ή κάποιο (πράγμα, διαδικασία κ.α.). Ως τέτοια, η αξιολόγηση νοείται πάντα ως προς κάτι και ποτέ μόνη της .

Μπορεί να είναι αξιολόγηση ως προς την επιτυχή μετατροπή των εισροών σε εκροές (εσωστρεφής) ή αξιολόγηση ως προς την επιτυχία της δράσης της (εξωστρεφής) ή αξιολόγηση ως προς την ορθή χρήση των οικονομικών-διοικητικών πόρων και την επιτυχία με το ελάχιστο κόστος (αποδοτικότητα)¹, κ.α.

Στην προκειμένη περίπτωση ΔΕΝ γίνεται φανερό ως προς τι είναι. Και αυτό γιατί, ναι μεν καταγράφεται ότι *«οι δομές των δήμων θα αξιολογηθούν ως προς τις ακόλουθες επτά διαστάσεις :*

- 1) Αρμοδιότητες / Λειτουργίες*
- 2) Διαδικασίες λειτουργίας και συστήματα διοίκησης*
- 3) Οργανωτική δομή*
- 4) Στελέχωση*
- 5) Κτίρια και Υλικοτεχνική Υποδομή*
- 6) Οικονομικά*
- 7) Συνεργασίες με άλλους οργανισμούς (του δημοσίου ή ιδιωτικού τομέα)»,*

¹ J.Chevallier: «Διοικητική Επιστήμη» 1993, Δ.Μπουραντάς: «Μάνατζμεντ» 2002, Αντ. Μακρυδημήτρης: «Προσεγγίσεις στη θεωρία των Οργανώσεων» 2003, Ν.Μιχαλόπουλος: «Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων» 2008, Β.Μουστάκης: «Διοικητική Τεχνολογία» 2010 κ.α.

ωστόσο οι τομείς αυτοί είναι πολύ γενικόλογοι και δεν προσφέρουν πολλά ως τελικός σκοπός αξιολόγησης .

Αυτό όμως έχει μεγάλη σημασία, γιατί ανάλογα με τον τελικό-απώτερο σκοπό της αξιολόγησης είναι και ο τρόπος-η μέθοδος που αυτή οφείλει να πραγματοποιείται... Εδώ, φαίνεται να μην ενδιαφέρει ο τελικός σκοπός της ή να είναι προτιμότερο να παραληφθεί... Κατ' ακολουθίαν της ανυπαρξίας ξεκάθਾਰου τελικού σκοπού, τα κριτήρια που επιλέγονται είναι σχετικά ασαφή και απροσδιόριστα ως προς την χρησιμότητά τους. Είναι χαρακτηριστικό ότι ανακατεύονται κριτήρια τόσο εξωτερικής εστίασης όσο και εσωτερικής, χωρίς εμφανή διασύνδεση-συμπληρωματικότητα μεταξύ τους... Αυτή η απουσία διασύνδεσης μας οδηγεί στην επόμενη επισήμανση.

Επισήμανση 2^η:

Οι σύγχρονες δημόσιες οργανώσεις, όπως είναι και οι δήμοι, δεν λειτουργούν σε κενό αλλά αντίθετα, είναι ενταγμένοι και λειτουργούν εντός ενός ευρύτερου συστήματος (ως υποσυστήματα αυτού), του κράτους με την ευρεία του έννοια (ως μεγασυστήματος), αλληλεπιδρώντας με όλους τους άλλους φορείς (υποσυστήματα) σε μια λογική διασυνδέσεων-αλληλοεπιρροών. Η οποιαδήποτε εξέταση συνεπώς των δήμων, ως ξεχωριστής κατηγορίας κρατικών φορέων, δεν μπορεί ποτέ να γίνεται απομονωμένα από το περιβάλλον εντός του οποίου λειτουργούν αλλά, όπως δέχεται η επιστήμη την τελευταία τριακονταετία (Koontz-Ο'Donnell 1984, Chevallier 1993, Μόργκαν 2000), οφείλει να γίνεται σε συνάρτηση με αυτό. Απαιτείται με μία κουβέντα συστημική λογική, η οποία δεν φαίνεται να υφίσταται στη μέθοδο. Το ακόμα πιο περίεργο είναι ότι, αφενός δεν ζητιέται αρχικά αφετέρου θεωρείται ευκαίριο να καταγραφεί για το μέλλον *(«συνθήκες, τάσεις και πιθανές εξελίξεις, που εκτιμάται ότι θα επηρεάσουν θετικά ή αρνητικά τη λειτουργία των δομών του Δήμου... οι Ευκαιρίες και οι Περιορισμοί από το εξωτερικό περιβάλλον»)*.

Επισήμανση 3^η:

Οι δήμοι δεν είναι μόνο μια κατηγορία κρατικών φορέων. Δεν είναι κάποια νηδὺς όπως πολλά άλλα. Είναι μια κατηγορία με έντονο πολιτικό χαρακτήρα λόγω της άμεσης εκλογής των επικεφαλής τους και της παράδοσης ως προς τον ρόλο τους (Χλέπας 1994, Ακαδημία Αθηνών 2000). Κατά συνέπεια, τίθεται το ερώτημα, εάν η αξιολόγηση θα συμπεριλάβει και τον τρόπο διοίκησής τους, ο οποίος όμως φέρει έντονα πολιτικά στοιχεία. Ούτε αυτό φαίνεται να αντιμετωπίζεται στην παρούσα μεθοδολογία...

Συνδυάζοντας τις παραπάνω επισημάνσεις, οδηγούμαστε περαιτέρω στα εξής : Με βάση τις υφιστάμενες τρεις ορθολογικότητες (ORGANIZATION THEORY των Skott-Mitchell-Birnbaum, 1981) η επιχειρούμενη αξιολόγηση φαίνεται πως αποκλείει εντελώς την προηγούμενη όλων, δηλαδή την πολιτική, αφού δεν φαίνεται να δίδεται καμία σημασία στο (πολιτικό) περιβάλλον και γενικότερα, στους πολιτικούς όρους ανάδειξης και λειτουργίας των δημοτικών αρχόντων. Φαίνεται πως επιχειρείται η αξιολόγηση με βάση τη διοικητική αν και όχι με την απαιτούμενη με σαφήνεια, καθότι ναι μεν αναφέρονται «διαδικασίες λειτουργίας και

συστήματα διοίκησης» αλλά δεν γίνεται πουθενά λόγος για δημόσιες πολιτικές, είτε εθνικές που ασκούνται τοπικά είτε τοπικές που και διαμορφώνονται και ασκούνται τοπικά. Οποσδήποτε καταγράφεται η οργανωσιακή. Από τα κριτήρια που αναφέρονται φαίνεται πως κυρίως με βάση αυτήν θα γίνει η αξιολόγηση, αφού τρία από τα επτά αφορούν αυτήν («αρμοδιότητες-λειτουργίες, οργανωσιακή δομή, στελέχωση»). Σε αυτήν την περίπτωση ωστόσο, τίθενται δύο βασικά ζητήματα:

1) Αφενός οι υφιστάμενοι οργανισμοί δήμων δεν είναι αρκετά αναλυτικοί, με την έννοια ότι δεν προχωρούν σε ανάλυση εργασίας, ακριβή ορισμό διαδικασιών και περιγραφή κάθε θέσης εργασίας². Αυτή η σχετική ρηχότητα πάντως, συνεπιφέρει την αδυναμία σοβαρής εκτίμησης του απαιτούμενου προσωπικού... Οποιαδήποτε συνεπώς προσπάθεια εκτίμησης της κατάλληλης στελέχωσης (αν πλεονάζουν ή αν λείπουν υπάλληλοι), χωρίς τις απαιτούμενες οργανωσιακές προϋποθέσεις (ανάλυση εργασίας και περιγραφή κάθε θέσης εργασίας, μέτρηση όγκων-ροών εργασίας) θα είναι ουσιαστικά αυθαίρετη...

2) Αφετέρου τίθεται το ηθικό ζήτημα της κρίσης από τον ίδιο φορέα (της ΕΕΤΑΑ) που πιθανόν να συνέταξε το σχέδιο ή πάντως, πιθανότατα συνέβαλε καθοριστικά στη σύνταξή του οργανισμού (με τα σχέδια που εξέδωσε κατά την υλοποίηση του προγράμματος «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ»).

Επισήμανση 4^η:

Για να πραγματοποιηθεί αξιολόγηση τέτοιας μορφής, απαιτούνται κάποιες θεωρητικές βάσεις, οι οποίες να ξεπερνούν τις αρχές της σχετικής επιστήμης και να συγκροτούν ένα αναλυτικό εργαλείο χρήσιμο για την περίπτωση. Κάτι τέτοιο δεν υφίσταται στην παρούσα μεθοδολογία, παρότι γίνεται επίκληση τριών θεωρητικών θεμελιών:

«Η προτεινόμενη μεθοδολογία αξιοποιεί και συνθέτει :

- Τη μεθοδολογία εκπόνησης Επιχειρησιακών Προγραμμάτων των ΟΤΑ (ΕΕΤΑΑ, 2007)
- Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης των ευρωπαϊκών δημόσιων οργανώσεων (ΥΠΕΣΔΔΑ, 2005)
- Τη μεθοδολογία αξιολόγησης οργανωτικών δομών και λειτουργιών της δημόσιας διοίκησης (ΥΔΜΗΔ,2012)»

Ο λόγος που δεν μπορούν να θεωρηθούν τα τρία συγκεκριμένα κείμενα ως επαρκές θεωρητικό υπόβαθρο άπτεται της ποιότητας καθενός εξ αυτών. Συνοπτικά σημειώνουμε ότι: Α) Η μεθοδολογία εκπόνησης Επιχειρησιακών προγραμμάτων της ΕΕΤΑΑ, ως γνωστόν, δεν έχει γίνει επαρκώς κατανοητή στους δήμους και γι αυτό, είτε δεν υλοποιήθηκε καθόλου την περίοδο 2007-2010, οπότε δίνονταν διαδοχικές παρατάσεις στην υποχρέωση

² «Όσο σαφέστερη, πληρέστερη και πιο ενοποιημένη είναι μια οργανωτική δομή, και όσο καλύτερα αντικατοπτρίζουν οι έλεγχοι το σημείο της οργανωτικής δομής όπου εναπόκειται η ευθύνη για την ανάληψη δράσης, τόσο περισσότερο θα διευκολυνθεί η διόρθωση των παρεκκλίσεων από τα σχέδια – προγράμματα...» (Koontz-O'Donnell 1984γ:311)

σύνταξης προγραμμάτων στους δήμους³ είτε προτιμήθηκε η ανάθεση σε ιδιωτικές εταιρίες κατά την περίοδο 2011-2013, οι οποίες χρησιμοποίησαν δική τους μεθοδολογία και δεν μπορούμε ακόμα να αξιολογήσουμε το έργο τους που στις καλύτερες περιπτώσεις, βρίσκεται στην αρχική φάση υλοποίησης. Σημειώνουμε εδώ επιπλέον, ότι πολλοί υφιστάμενοι οργανισμοί δήμων έχουν συνταχθεί με σχετικές οδηγίες της ΕΕΤΑΑ, ύστερα από τη μεταρρύθμιση του ν.3852/2010 (πρόγραμμα «Καλλικράτης»), οπότε εμφανίζεται και κάποια σύγχυση ρόλων...

Β) Το Κοινοτικό Πλαίσιο Αξιολόγησης, που έχει προταθεί εδώ και δύο δεκαετίες από την Ευρωπαϊκή Ένωση και έχει θεσμοθετηθεί στην ελληνική πραγματικότητα με τον ν.3230/2004 (που δεν εφαρμόζεται σχεδόν πουθενά...), συνιστά ένα εργαλείο αυτοαξιολόγησης και όχι ετεροαξιολόγησης. Ελάχιστες υπηρεσίες⁴, το έχουν αξιοποιήσει αυτά τα εννιά έτη (2004-2013), ενώ η συντριπτική πλειοψηφία το αγνοεί... Σε κάθε περίπτωση, αν πρέπει τώρα να χρησιμοποιηθεί, κάτι τέτοιο πρέπει να γίνεται εξολοκλήρου και όχι επιλεκτικά. Δεν μπορεί συνεπώς να αγνοείται το πρώτο και ιδιαίτερα σημαντικό (από τα 9 συνολικά) κριτήριο, αυτό της ηγεσίας. Το κριτήριο αυτό, σε έναν φορέα με βαρύνουσα πολιτική φυσιογνωμία όπως οι δήμοι, κατέχει περίοπτη θέση και συχνά, η ένταση της πολιτικής κυριαρχίας ξεπερνά οποιοδήποτε αποδεκτό όριο (βλ. ετήσιες εκθέσεις Συνηγόρου του Πολίτη και Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης). Γ) Το πλαίσιο αξιολόγησης των υπουργείων που συντάχθηκε από το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης τον Ιούλιο 2012, είναι γνωστό ότι αποδείχθηκε ακατάλληλο-ανεπαρκές. Αυτό φαίνεται ανάγλυφα στις δηλώσεις του αρμόδιου υπουργού, τις αισιόδοξες κατά τον Ιούλιο, οπότε τόνιζε ότι η αξιολόγηση των δομών των υπουργείων θα ολοκληρωνόταν στις αρχές Οκτωβρίου 2012 και τις απαισιόδοξες του Σεπτεμβρίου, όταν κατανοώντας την ανεπάρκεια του πλαισίου ζήτησε εσπευσμένως την παρέμβαση της γαλλικής ομάδας της Task Force, κάτι που πράγματι έγινε⁵. Η αξιολόγηση στη συνέχεια δρομολογήθηκε σε εντελώς διαφορετική βάση, αγνοώντας το δοσμένο θεωρητικό πλαίσιο ...

Επισήμανση 5^η:

Για να πραγματοποιηθεί αξιολόγηση απαιτούνται κριτήρια και συγκέντρωση δεδομένων τα οποία θα εξεταστούν με βάση τα κριτήρια (Koontz-O'Donnell 1984, Chevallier 1993, Μπουραντάς 2002, Τζωρτζάκης-Τζωρτζάκη 2007). Στην προκείμενη περίπτωση, ΔΕΝ καταγράφονται κριτήρια... Οι επτά τομείς είναι πεδία αναφοράς, είναι οι τομείς για τους οποίους θα συγκεντρωθούν δεδομένα. Ωστόσο, δεν διευκρινίζεται τι ακριβώς θα συνιστούσε ένα κριτήριο εξέτασης των δεδομένων που θα συλλεχθούν. Αυτό αναπόφευκτα μας οδηγεί στις γενικές αρχές της οργανωσιακής θεωρίας, οι οποίες όμως ελάχιστα μπορούν να μας βοηθήσουν, χωρίς τη γνώση του περιβάλλοντος

³ Βλ. τις συνεχείς Αποφάσεις του Υπουργού Εσωτερικών που μετέθεταν τη σχετική προθεσμία από το 2008 και έπειτα...

⁴ Παρά τη βράβευση κατ' έτος εκείνων των υπηρεσιών που το εφαρμόζουν με επιτυχία, είναι φανερό πως ο θεσμός ελάχιστα έχει πετύχει την κινητοποίησή τους... Τα υπουργεία απουσιάζουν χαρακτηριστικά (πλην του αρμόδιου...), ενώ εμφανίζονται υπηρεσίες ιδιαίτερα εξειδικευμένες όπως το Βυζαντινό-Χριστιανικό Μουσείο ή ο Εθνικός Οργανισμός Φαρμάκων...

⁵ Βλ. σχετικές ομιλίες τόσο του Υπουργού όσο και των Γάλλων υπευθύνων κατά την τριημερίδα στο ΕΚΔΔΑ, στις 9-10-11 Οκτωβρίου 2012...

(της πολιτικής ορθολογικότητας) που ήδη σημειώσαμε. Και αυτό γιατί, οι οργανώσεις συνιστούν καταρχήν προσπάθεια ανταπόκρισης-προσαρμογής στο περιβάλλον τους (Μπουραντάς 2002). Αν αυτό (το περιβάλλον τους) δεν το γνωρίζουμε, τότε πώς θα κρίνουμε την επιτυχή ή όχι συγκρότησή τους και τις περαιτέρω οργανωσιακές επιλογές τους;

Επισήμανση 6^η:

Δεν γίνεται καμία αναφορά σε δεδομένα που απαιτείται να συγκεντρωθούν για να εξετασθούν υπό το φως των κριτηρίων! Αντίθετα, πέραν των γενικόλογων αναφορών, ολόκληρη η εργασία κατευθύνεται σε συλλογή διαφόρων πληροφοριών (χωρίς συγκεκριμενοποίηση) μέσω ερωτηματολογίων που (μάλλον υπονοείται) θα δοθούν σε υπαλλήλους του δήμου. Και μάλιστα, όχι σε δημοτικούς άρχοντες αλλά μόνο σε υπαλλήλους. Ωστόσο, οι ερωτήσεις (που ενδεικτικά καταγράφονται στο παράρτημα Α) είναι σε μεγάλο βαθμό ασαφείς και επιδέχονται πολλών υποκειμενικών προσεγγίσεων, ενώ ο τρόπος συλλογής τους φαίνεται να περιορίζεται στη διαδικασία συνέντευξης.

Απουσιάζει οποιαδήποτε αναφορά στα λεγόμενα «σκληρά στοιχεία», τα οποία βέβαια μπορούν να συλλεχθούν από επίσημες πηγές (πχ τι ποσόν από ΚΑΠ εισήλθε στο ταμείο του δήμου) ή καλύτερα, από διασταύρωση επίσημων πηγών (πχ τι ποσόν από ΚΑΠ έδωσε το Υπουργείο Εσωτερικών στον συγκεκριμένο δήμο και ποιο ποσόν εισήλθε στο ταμείο αυτού)⁶.

Επισήμανση 7^η:

Δεν γίνεται καμία αναφορά στον τρόπο συλλογής των απαιτούμενων δεδομένων. Υπονοείται μάλλον, κατ' εφαρμογή του ΚΠΑ, η μέθοδος των συνεντεύξεων. Το ότι δεν διευκρινίζεται τίποτα περί αυτού όμως, αφήνει κάπως ξεκρέμαστη την όποια εργασία πραγματοποιηθεί. Η τελευταία, φαίνεται να αφήνεται εξ ολοκλήρου στην ευχέρεια των αξιολογητών με προφανείς κινδύνους ως προς την επιλογή των προσώπων, των ερωτήσεων που θα τεθούν και της επεξεργασίας που θα τύχουν οι όποιες απαντήσεις.

Επισήμανση 8^η:

Προς μεγάλη μας έκπληξη, δεν αναδεικνύεται όσο απαιτείται, ούτε ως κριτήριο ούτε ως στοιχείο πληροφόρησης, το επίπεδο της χρησιμοποιούμενης τεχνολογίας (επίπεδο μηχανοργάνωσης, ποσοστό και επίπεδο εκπαίδευσης υπαλλήλων σε συστήματα ΤΠΕ, χρήση τηλεματικής, διαδικασίες-επικοινωνίες κλπ). Η απλή καταγραφή, ως μέρος της γενικότερης «υλικοτεχνικής υποδομής», δεν αρκεί για να αποδώσει την

⁶ Μια λαμπρή πηγή τέτοιων πληροφοριών δίνει ο ν.2839/2000 και η ΥΑ περί τήρησης από τους δήμους ορισμένων δεικτών μέτρησης. Η διάταξη δεν εφαρμόστηκε... Μπορεί ωστόσο να αποτελέσει κατευθυντήριο ιδέα για τα στοιχεία που χρειάζεται να συγκεντρωθούν και να αξιολογηθούν...

τεράστια βαρύτητα που έχει η παράμετρος... Η Τεχνολογία και η χρήση της, το επίπεδο αυτοματοποίησης των διαδικασιών έχει μεγάλη επιρροή στον τρόπο οργάνωσης⁷ και δεν πρέπει να παραγνωρίζεται.

Επισήμανση 9η:

Οποιαδήποτε διαδικασία αξιολόγησης απαιτεί, ως συστατικό στοιχείο της σοβαρότητάς της, την εγγύηση για την αξιοπιστία του αξιολογητή. Αυτή εξειδικεύεται αφενός στην καταλληλότητα εκείνων που θα επωμισθούν την έρευνα και αφετέρου στην αμεροληψία που οφείλουν να επιδείξουν τόσο κατά τη συλλογή όσο και κατά την επεξεργασία των στοιχείων. Ειδικά στη χώρα μας, αυτήν την εποχή των ανακατατάξεων, της έντονης πολιτικής αντιπαράθεσης και των πιέσεων, έπειτα από πολλά χρόνια άκαρπων μεταρρυθμιστικών εγχειρημάτων, η αξιοπιστία του επιχειρούντος έχει αναδειχθεί σε μείζονα παράμετρο οποιασδήποτε σχετικής προσπάθειας⁸. Και στις δύο αυτές παραμέτρους η προτεινόμενη μεθοδολογία πάσχει ιδιαίτερα. Κατά την προτεινόμενη μεθοδολογία,

«οι ομάδες εργασίας θα συγκροτηθούν από στελέχη και συνεργάτες του κάθε Δήμου που θα ορίσει με απόφασή του ο Δήμαρχος. Στην ομάδα εργασίας μπορεί να συμμετέχει και εμπειρογνώμονας».

Είναι προφανές ότι όλη η διαδικασία επαφίεται στους ίδιους του δημάρχους, οι οποίοι καλούνται να οργανώσουν την ομάδα που θα αξιολογήσει τον δήμο στον οποίο προϊστανται! Αυτοί θα επιλέξουν τα πρόσωπα, τα οποία μπορούν να είναι είτε στελέχη του δήμου είτε μετακλητοί, χωρίς ωστόσο κανένα απαιτούμενο προσόν. Η αναφορά σε «εμπειρογνώμονα» δεν προσθέτει τίποτα αφού δεν προσδιορίζεται το πεδίο της εμπειρογνωμοσύνης. Από τη στιγμή που δεν προβλέπονται ούτε προσόντα (πχ πτυχίο/μεταπτυχιακό/διατριβή Πολιτικής Επιστήμης ή αποφοίτηση από Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης ή έστω, επιμόρφωση στη Θεωρία Οργανώσεων) ούτε όροι διασφάλισης αμεροληψίας, καμία ένδειξη αξιοπιστίας δεν απομένει...

Η επισήμανση αυτή, με δεδομένη την ανάγκη και καταλληλότητας, δηλαδή τεχνικής επάρκειας (δεν μπορεί οποιοσδήποτε να ενεργεί αξιολόγηση δομών)⁹ και πολιτικής αμεροληψίας (η αξιολόγηση πολιτικοποιημένων δομών, όπως οι δήμοι έχει προφανώς έντονα πολιτικό χαρακτήρα), οι οποίες όχι μόνο δεν εξασφαλίζονται αλλά αντίθετα, καταστρατηγούνται πλήρως, αποκτά μείζονα βαρύτητα, ώστε να υπονομεύει ολόκληρο το εγχείρημα.

⁷ J.Chevallier : «Διοικητική Επιστήμη» 1993, Μόργκαν: «Οι όψεις της Οργάνωσης» 2000, Νάντλερ-Τούσμαν: «Η αρχιτεκτονική της επιχείρησης» 2005, Κέφης: «Ολοκληρωμένο Μάνατζμεντ», 2005

⁸ Άρθρα των Χαρ.Τσούκα, Μουζέλη, Καζάκου, Καζαμία σε συλλογή του Κέντρου Θεσμικών Μεταρρυθμίσεων, με την επιμέλεια Θ.Πελαγίδη (2005)

⁹ Ηδη από τη δεκαετία του '80 οι Koontz-O'Donnell («Οργάνωση και Διοίκηση», βιβλίο που δίνεται επί δεκαπενταετία ως το κύριο εγχειρίδιο Διοικητικής Επιστήμης στο Πανεπιστήμιο Αθηνών) σημείωναν ότι απαιτείται τεχνική εμπειρογνωμοσύνη και δεν αρκεί η απλή πείρα... Πολύ περισσότερο σήμερα που η σχετική γνώση σε συνδυασμό με την πρόοδο της τεχνολογίας έχουν κατακτήσει όλες τις οργανώσεις... Ο Κ.Γιαλελής («Βασικές Αρχές Διοίκησης», 2011:32) σημειώνει ότι: «η διοίκηση είναι επιστήμη και όχι τέχνη και ως εκ τούτου είναι αδύνατον να ασκηθεί σωστά από άτομα που δεν έχουν την ανάλογη επιστημονική κατάρτιση»

Επισήμανση 10^η :

Σε ολόκληρη την προτεινόμενη μεθοδολογία υιοθετείται η γενικόλογη και κάπως αόριστη φρασεολογία των αιτιολογικών εκθέσεων νόμων. Εκείνα που πρέπει να είναι ζητούμενα φαίνονται να θεωρούνται δεδομένα, χωρίς ωστόσο να έχει διευκρινιστεί πως θα επιτευχθεί κάτι τέτοιο... Συγκεκριμένα σημειώνουμε τα εξής:

«1) Προβλήματα και Δυνατότητες των δομών

Εντοπίζονται οι κυριότερες αδυναμίες και δυνατότητες της λειτουργίας των δημοτικών υπηρεσιών και των νομικών προσώπων».

Το ερώτημα ΠΩΣ θα εντοπιστούν αυτές οι αδυναμίες δεν έχει διευκρινιστεί. Οι αξιολογητές θα αρκестούν σε όσα τους αναφέρουν οι ερωτώμενοι ή θα πράξουν και κάτι άλλο και αν ναι, τί ακριβώς θα είναι αυτό;

Ομοίως και πιο εμφανώς στην εξής προτροπή:

«2) Ανάγκες των κατοίκων / Ανάγκες της περιοχής του Δήμου

Εντοπίζονται ανάγκες που δεν ικανοποιούνται ή που δεν αντιμετωπίζονται ικανοποιητικά».

Και εδώ, σε ένα τόσο λεπτό-πολιτικό θέμα, δεν διευκρινίζεται ποιος θα προσδιορίσει τις ανάγκες των κατοίκων και τον βαθμό ικανοποίησής τους. Αφού δεν σημειώνεται πουθενά ότι θα ερωτηθούν οι ίδιοι οι κάτοικοι, τότε πώς ακριβώς θα γίνει η καταγραφή των αναγκών τους;

Το ίδιο και στην τελευταία προτροπή:

«3) Περιορισμοί και Ευκαιρίες από το εξωτερικό περιβάλλον

Εντοπίζονται συνθήκες, τάσεις και πιθανές εξελίξεις, που εκτιμάται ότι θα επηρεάσουν θετικά ή αρνητικά τη λειτουργία των δομών του Δήμου. Εντοπίζονται επομένως οι Ευκαιρίες και οι Περιορισμοί από το εξωτερικό περιβάλλον».

Πώς ακριβώς εντοπίζονται αυτές οι «συνθήκες, τάσεις και πιθανές εξελίξεις» και ποιος είναι εκείνος που εκτιμά την επιρροή τους; Η περαιτέρω προτροπή περί ευκαιριών και περιορισμών παραπέμπει σε ανάλυση SWOT, ωστόσο ποιοί μπορούν να την φέρουν σε πέρας; Σημειώνουμε πάλι ότι τα μέλη των επιτροπών αξιολόγησης έχουν ως μοναδικό (απαιτούμενο) προσόν την εμπιστοσύνη του δημάρχου τους...

.....

Μετά τις παραπάνω δέκα επισημάνσεις-παρατηρήσεις, οι οποίες αναφέρονται στο Α' Μέρος της μεθοδολογίας, δηλαδή στην αξιολόγηση της υφιστάμενης κατάστασης, καθίσταται μάλλον περιττό να υπεισέλθουμε στο Μέρος Β', δηλαδή στις προτάσεις αναδιοργάνωσης-βελτίωσης. Όταν δεν φαίνεται εφικτό να συναχθούν ακριβή δεδομένα και να τύχουν ορθής επεξεργασίας κατά την Α' φάση, προφανώς δεν μπορούμε να προχωρήσουμε στο επόμενο βήμα αφού μια σοβαρή πρόταση αναδιοργάνωσης προϋποθέτει την πλήρη περιγραφή της υφιστάμενης πραγματικότητας ...

Προς αυτήν την κατεύθυνση, παλαιότερα το Συμβούλιο της Επικρατείας είχε με ενάργεια επισημάνει τα εξής: «..η επέμβαση στη δομή διοικητικής υπηρεσίας οπουδήποτε επιπέδου πρέπει να είναι προϊόν εμπειριστάτων μελέτης που στηρίζεται στις αρχές της διοικητικής επιστήμης, εις τρόπον ώστε η επιχειρούμενη οργάνωση να είναι ορθολογική, διαρκής και αποτελεσματική και όχι περιστασιακή, αποσπασματική και εξυπηρετική άλλων σκοπών μη σχετιζομένων προς τις ανωτέρω συνταγματικές αρχές¹⁰..»

Στοιχιζόμενοι στην ίδια κατεύθυνση με το Συμβούλιο Επικρατείας, σημειώνουμε μόνο πως σήμερα, για να συνταχθεί ένας οργανισμός και στη συνέχεια να αξιολογηθεί ως προς την επιτυχή συμβολή του στην επίτευξη των σκοπών-στόχων της οργάνωσης-φορέα, είναι απαραίτητο να γνωρίζουμε κατ' ελάχιστον τα εξής:

- Το περιβάλλον της οργάνωσης¹¹,
- Τους στρατηγικούς σκοπούς-στόχους της ή τον ρόλο της εντός ενός ευρύτερου σχήματος (όπως η κρατική Διοίκηση)¹²
- Τη στρατηγική που έχει επιλέξει για την επίτευξη των στόχων της¹³
- Το επίπεδο της χρησιμοποιούμενης τεχνολογίας
- Τους πόρους που έχει στη διάθεσή της¹⁴

Εχοντας κατά νου τις κατευθύνσεις αυτές, οφείλουμε να σημειώσουμε ως ορθή την προτροπή που γίνεται για τη χρήση των στόχων κλπ στοιχείων των επιχειρησιακών προγραμμάτων των δήμων. Αυτό θεωρούμε πως είναι προτιμότερο από οποιαδήποτε άλλη προσπάθεια αξιολόγησης δομών χωρίς βασικά δεδομένα¹⁵... Ωστόσο, παραμένει ζητούμενο, πόσο δήμοι συνέταξαν τέτοια προγράμματα, με βάση τις πραγματικές ανάγκες τους και το δικό τους δυναμικό και δεν αγόρασαν κάποιο, περισσότερο ή λιγότερο, έτοιμο τέτοιο πρόγραμμα από κάποια εταιρία συμβούλων... Κάτι τέτοιο βέβαια (η ανάθεση σε εταιρία ή η σύνταξη με ίδιες δυνάμεις), συνιστά σημαντική πολιτική επιλογή και οποιαδήποτε προσπάθεια αξιολόγησης των επιχειρησιακών προγραμμάτων θα έφερνε σε πρώτη προτεραιότητα την κρίση των ίδιων των δημάρχων και των ηγετικών ομάδων των δήμων που έλαβαν αυτές τις αποφάσεις...

¹⁰ ΠΕ 528/1999, 44/2000, 98/2000, 543/2002, 57/2005 κ.α.

¹¹ P.Lewrence-J.Lorsch: «Οργανωσιακή ανάπτυξη», 1983: 16.

¹² N.Μουζέλης: «Οργάνωση και Γραφειοκρατία», 1991:42, Μ.Δεκλερής: «Διοίκηση Συστημάτων» 1989:43-48 και Αντ.Μακρυδημήτρης: «Προσεγγίσεις στη θεωρία των Οργανώσεων», 2003.

¹³ Οι Νάντλερ-Τούσμαν γράφουν ότι "οι αποτελεσματικές αποφάσεις σχετικά με τον οργανωσιακό σχεδιασμό στηρίζονται πάντα στους στρατηγικούς στόχους... και την επιλογή του μοτίβου εκείνου που ταιριάζει καλύτερα στις ανάγκες της οργανωσιακής στρατηγικής..." (2005:112), ενώ εκ των Ελλήνων, ο Μπουραντάς τονίζει με έμφαση πως "η στρατηγική προσδιορίζει τις οργανωτικές δομές. Δηλαδή, δεδομένης της στρατηγικής αναπτύσσονται εκείνες οι οργανωτικές δομές που εξυπηρετούν καλύτερα την υλοποίησή της" (2002:123)

¹⁴ «Οι αποφάσεις σχεδιασμού καθορίζουν το που θα διοχετεύσει τους πόρους της η οργάνωση» (Νάντλερ-Τούσμαν 2005:28).

¹⁵ «Δεν είναι δυνατό να επινοηθεί ένα σύστημα ελέγχων χωρίς να υπάρχουν σχέδια-προγράμματα... όσο σαφέστερα, πληρέστερα και πιο ενοποιημένα είναι αυτά τα σχέδια και όσο καλύτερα σχεδιασμένες είναι οι τεχνικές ελέγχου για να παρακολουθούν την πρόοδο αυτών των σχεδίων, τόσο αποτελεσματικότερες θα είναι...» (Koontz-O'Donnell 1984γ:311)

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ:

Αν, όπως απαιτεί η σύγχρονη θεωρία (Μπουραντάς 2002, Μακρυδημήτρης 2003, Νάντλερ-Τούσμαν 2005, Τζωρτζάκης-Τζωρτζάκη 2007, Μιχαλόπουλος 2008, Μουστάκης 2010 κ.α.), για μια ορθολογική αξιολόγηση απαιτείται να ορίζονται:

- **Ο σκοπός της (ο λόγος για τον οποίο γίνεται)**
- **Τα κριτήρια αξιολόγησης (προκύπτουν από τον σκοπό)**
- **Τα δεδομένα που πρέπει να συλλεχθούν (προκύπτουν από τα κριτήρια)**
- **Ο τρόπος, οι μέθοδοι συλλογής των χρήσιμων δεδομένων**
- **Ο αξιολογητής και η αξιοπιστία του**

τότε είναι φανερό ότι, **η προτεινόμενη μέθοδος παρουσιάζει μείζονα προβλήματα καθότι, ούτε τον σκοπό ορίζει ούτε τα κριτήρια ούτε τα απαραίτητα δεδομένα, ενώ ούτε και ο αξιολογητής διεκδικεί δάφνες αμεροληψίας και καταλληλότητας.**

Μάλιστα, φαίνεται πως η προτεινόμενη μεθοδολογία, όχι μόνο δεν μπορεί να συνεισφέρει στην αξιολόγηση αλλά παρέχει το πλαίσιο ακριβώς για το αντίθετο. Δίνει τη δυνατότητα στην ηγεσία των (αξιολογούμενων) δήμων να δρομολογήσουν έτσι τη διαδικασία, με ανθρώπους της εμπιστοσύνης τους, με εργαλεία υπό τον έλεγχό τους και με αναζήτηση στοιχείων κατά το δοκούν, ώστε εντέλει να έχουν την αξιολόγηση που επιθυμούν... Οι δυνατότητες μάλιστα που παρέχει η προτεινόμενη μεθοδολογία είναι τόσο βολικές, που πρέπει να διαθέτει κάποιος τοπικός άρχοντας υψηλότατο αίσθημα ευθύνης, ώστε να μην τις εκμεταλλευθεί...

Το βέβαιον είναι πως, χωρίς ξεκάθαρη στόχευση, χωρίς στιβαρή θεωρητική βάση, χωρίς προσδιορισμένα κριτήρια, χωρίς απαιτούμενα δεδομένα και χωρίς συστηματικό τρόπο εξασφάλισής τους και προπάντων, χωρίς καμία εγγύηση για την αξιοπιστία των ερευνητών, δεν μπορεί να θεωρείται ως αξιόπιστο διάβημα.

Αθήνα 17-11-2013

ο πρόεδρος

η γενική γραμματέας

Κώστας Παπαδημητρίου

Ζωή Πεντότη