

Project Management Capability Models in Local Governmental Organizations: The obstacles and the development prospects

Thomas Chalatsis

Technological Educational Institute of Larissa,
Project Management Department,
41110 Larissa
t.chalatsis@gmail.com

Fitsilis Panagiotis

Technological Educational Institute of Larissa,
Project Management Department,
41110 Larissa
fitsilis@teilar.gr

Abstract

The paper studies the project management maturity of the Greek Local Governmental Organizations (LGOs), through the application of Project Management Capability Models (PMCMs). More specifically, it studies how PMCMs was applied to LGOs and the factors, which are restricting the adoption and implementation of a PMCM, in a Greek LGO. To achieve these, a field study was carried out, using the research methodology of 360o feedback. Specifically, at the research part of the study, they were collected and analyzed the views and the attitude, of representatives by the whole of the stakeholders in this matter, the staff of LGOs that was involved in the development of the PMCM, the consultants, who was provided the technical support at LGOs for the successful development of the models and the evaluators, who were examined the compliance and the general efficiency of the PMCMs. The conclusions of this work, were that the factors which are blocking the implementation of PMCM, in an LGO, are grouped in three categories: the problems which are produced by the application of the standards and its requirements, the inhibiting factors of the internal environment of LGOs, (concerning project management) and problems of general nature, which are connected with the managerial capability of Greek LGOs.

Keywords: Project Management Capability Models, Local Governmental Organization, Municipality, Hellenic Standard ELOT 1429:2009

JEL Classification:

R50-Regional Government Analysis: General

H70-State and Local Government; Intergovernmental Relations: General

Συστήματα διαχειριστικής επάρκειας στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης: Τα εμπόδια και οι προοπτικές βελτίωσης

Θωμάς Χαλάτσης

Τεχνολογικό Εκπαιδευτικό Ίδρυμα Λάρισας,
Τμήμα Διοίκησης και Διαχείρισης Έργων,
41110 Λάρισσα
t.chalatsis@gmail.com

Πάνος Φιτσιλής

Τεχνολογικό Εκπαιδευτικό Ίδρυμα Λάρισας,
Τμήμα Διοίκησης και Διαχείρισης Έργων,
41110 Λάρισα

fitsilis@teilar.gr

Abstract

Το παρόν άρθρο αναφέρεται στα Συστήματα Διαχειριστικής Επάρκειας (στο εξής ΣΔΕΠ για λόγους συντομίας) στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (στο εξής ΟΤΑ) πρώτου βαθμού. Πιο συγκεκριμένα, στο άρθρο εξετάζεται η διαδικασία ανάπτυξης και εφαρμογής των ΣΔΕΠ στους ελληνικούς ΟΤΑ α' βαθμού και ποιοι είναι οι παράγοντες, που δεν επιτρέπουν την πλήρη αξιοποίηση των συστημάτων αυτών, σε έναν τέτοιο οργανισμό. Για την επίτευξη των παραπάνω, πέραν της βιβλιογραφικής ανάλυσης, πραγματοποιήθηκε έρευνα πεδίου, με τη χρήση της ερευνητικής μεθοδολογίας της «ανάδρασης των 360». Συγκεκριμένα, στο ερευνητικό τμήμα του άρθρου, συλλέχθηκαν και αναλύθηκαν –μέσω 16 δομημένων συνεντεύξεων– οι απόψεις και οι οπτικές, από εκπροσώπους του συνόλου των εμπλεκόμενων –στο ζήτημα– ομάδων, δηλαδή τους συμβούλους ανάπτυξης ΣΔΕΠ που συνεργάστηκαν με πρωτοβάθμιους ΟΤΑ, τους αξιολογητές που εξέτασαν και πιστοποίησαν την επάρκεια των συστημάτων αυτών στους δήμους και τα στελέχη των δήμων, που αναμείχθηκαν στη διαδικασία ανάπτυξης και είναι αρμόδια για την εφαρμογή των οριζόμενων στα ΣΔΕΠ. Τα συμπεράσματα του άρθρου συμπυκνώνονται στη διαπίστωση, ότι οι παράγοντες που εμποδίζουν την ορθή εφαρμογή των ΣΔΕΠ στους δήμους και κατ' επέκταση επιδρούν αρνητικά στην ικανότητα διαχείρισης έργων από τους οργανισμούς αυτούς, ομαδοποιούνται σε τρεις κατηγορίες: Στα προβλήματα που οφείλονται στα ίδια τα πρότυπα, που αποτελούν τη βάση ανάπτυξης των ΣΔΕΠ και στο ρυθμιστικό τους περιβάλλον (διαδικασία πιστοποίησης, κόστος αξιολόγησης, εσωτερικές επιθεωρήσεις), στους παράγοντες που αναπτύσσονται στο εσωτερικό περιβάλλον των δήμων και σχετίζονται με τις διαδικασίες διαχείρισης έργου από τους φορείς αυτούς και σε παθολογίες που συνδέονται με την στρεβλή διαδικασία ανάπτυξης των ΣΔΕΠ, στους ελληνικούς δήμους.

Λέξεις-Κλειδιά: Σύστημα Διαχειριστικής Επάρκειας, Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης, δήμος, πρότυπα διαχείρισης έργων, ΕΛΟΤ 1429:2008

Κατηγοριοποίηση JEL:

R50-Ανάλυση οργανισμών περιφερειακής διακυβέρνησης: Γενική κατηγορία
H70-Περιφεριακή και Τοπική διακυβέρνηση, Διακρατικές σχέσεις: Γενική κατηγορία

Εισαγωγή

Ένα Σύστημα Διαχειριστικής Επάρκειας (στο εξής ΣΔΕΠ) ορίζεται, ως η περιγραφή του συνόλου των διεργασιών που υλοποιεί ένας οργανισμός, για τη διασφάλιση και την αναβάθμιση της ικανότητας υλοποίησης των έργων του (ΕΛΟΤ 1429:2008, σελ.10). Ένα τυπικό ΣΔΕΠ περιλαμβάνει γραπτές διαδικασίες, εγχειρίδιο συστήματος, τυποποιημένα έντυπα, αρχεία και οδηγίες εργασίας, τα οποία τεκμηριώνουν εγγράφως, όλα όσα εφαρμόζει ένας οργανισμός, σε όλες τις φάσεις της διαδικασίας διαχείρισης ενός έργου (Λεόπουλος Β., 2008). Σε κάθε περίπτωση, οι διεργασίες που περιγράφονται στο ΣΔΕΠ, θα πρέπει να καλύπτουν το πλαίσιο απαιτήσεων, που θέτει το πρότυπο ή η τεχνική προδιαγραφή, πάνω στην οποία αυτό δομήθηκε (Τεύχος Συστήματος ΕΕΤΑΑ, 2008). Τα πρότυπα διαχείρισης έργων, σύμφωνα με τον Muller R. (2009, pp. 39), αποσκοπούν στο «να αναπτύξουν την εσωτερική δυνατότητα ενός οργανισμού, ώστε να μπορεί

αυτός να διαχειριστεί ταυτόχρονα, τα έργα, τους πόρους και τις διαδικασίες του, με τη μέγιστη δυνατή επάρκεια ».

Με βάση τον Ν.3852/2010 (άρθρο 1), οι δήμοι είναι αυτοδιοικούμενα κατά τόπους, Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου και αποτελούν την πρώτη βαθμίδα τοπικής αυτοδιοίκησης του ελληνικού συστήματος διακυβέρνησης, λόγος άλλωστε για τον οποίο συναντώνται συχνά (ιδίως σε νομικά κείμενα) και ως Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) α' βαθμού. Από την έναρξη του 2011, με την εφαρμογή του Σχεδίου «Καλλικράτης» (Ν.3852/2010), οι οργανισμοί αυτοί αντιμετωπίζουν αυξημένες διαχειριστικές ανάγκες, λόγω των συγχωνεύσεων που επέβαλε το εν λόγω σχέδιο και της επακόλουθης διεύρυνσης των αρμοδιοτήτων αλλά και του γεωγραφικού χώρου ευθύνης, που υπάγεται στην αρμοδιότητά τους.

Την ίδια ώρα, στα πλαίσια των ελάχιστων απαιτήσεων που θέτει η ισχύουσα νομοθεσία (Ν.3614/2007) σε έναν οργανισμό, για την ένταξη έργων του, στο Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (στο εξής ΕΣΠΑ), η πλειονότητα των δήμων έχει ήδη αναπτύξει ΣΔΕΠ, με πεδίο εφαρμογής, τη διαχείριση συγχρηματοδοτούμενων έργων. Ως βάση για τα ΣΔΕΠ που ανέπτυξαν οι ελληνικοί δήμοι, χρησιμοποιήθηκαν είτε το Ελληνικό Πρότυπο Διαχείρισης Έργων (ΕΛΟΤ 1429:2008), είτε το Μεταβατικό Σύστημα Διαχείρισης Συγχρηματοδοτούμενων Έργων της ΕΕΤΑΑ, το οποίο αποτελεί μία προσαρμογή στην πραγματικότητα των δήμων, των ελάχιστων κριτηρίων διαχειριστικής επάρκειας που θέτει η ελληνική νομοθεσία, για τους φορείς που επιθυμούν να αναλάβουν την διαχείριση συγχρηματοδοτούμενων έργων.

Η διαχείριση έργων από τους ΟΤΑ α' βαθμού, διέπεται από μία σειρά προβλημάτων, με ενδεικτικό δεδομένο να αποτελεί, ότι τα έργα που κλήθηκαν να διαχειριστούν οι δήμοι στο Γ' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (ΚΠΣ), παρουσίασαν 50% αυξημένη προβληματική, σε σύγκριση με αυτά που διαχειρίστηκαν άλλοι οργανισμοί (ΜΟΔ Α.Ε., 2005). Ως αιτίες του προβλήματος, έχουν υποδειχθεί κατά καιρούς, η υπό-στελέχωση των δημοτικών υπηρεσιών (Ζαφείρης, 2005), ο επιμερισμός πολλών εργασιών σε λίγα στελέχη (με άλλα λόγια ο άνισος καταμερισμός αρμοδιοτήτων) και η έλλειψη καθορισμένου αντικειμένου εργασίας στο εσωτερικό των υπηρεσιών, που είναι οι καθ' ύλη αρμόδιες, για τη διαχείριση των έργων των δήμων (ΠΕΤΑ Α.Ε., 2008). Οι βαθύτερες «ρίζες» των παραπάνω προβλημάτων, σύμφωνα με την Παπαδάκη Ι. (2008), είναι από τη μία το «στρεβλό» σύστημα διακυβέρνησης των ΟΤΑ και από την άλλη, η αθρόα μεταφορά αρμοδιοτήτων από την κεντρική εξουσία στη τοπική αυτοδιοίκηση, η οποία δεν συνοδεύτηκε από τη μεταφορά ανάλογων πόρων και μέσων (όπως κεφάλαια, προσωπικό, εκχώρηση δικαιωμάτων).

Στο παρών άρθρο, αναλύονται τα κύρια σημεία αναφοράς των εσωτερικών διεργασιών που παράγουν οι ΟΤΑ α' βαθμού, στη διάρκεια της διαχείρισης των έργων τους και οι παράγοντες που εμποδίζουν την ανάπτυξη ΣΔΕΠ, σε έναν τέτοιο οργανισμό.

Βιβλιογραφική Επισκόπηση

Κατά τη διαδικασία υλοποίησης ενός έργου, αναπτύσσεται μία σειρά ενεργειών, αλληλεξαρτήσεων και επαναλαμβανόμενων απαιτήσεων, οι οποίες συνολικά ονομάζονται διεργασίες έργου (Dinsmore P.C et al., 2011). Παράλληλα, σύμφωνα με τους Pharro R. & Bentley C. (2007, pp.127), ένα έργο (ανεξαρτήτως πεδίου) υλοποιείται πάντα εντός του περιβάλλοντος ενός οργανισμού (ανεξαρτήτως με το νομικό χαρακτήρα και την ταυτότητα αυτού), επομένως για να είναι επιτυχής η εκτέλεση του, αυτό θα πρέπει

να «στοιχίζεται», με το περιβάλλον του οργανισμού που το υλοποιεί (Young T.L, 2007).

Η τυποποίηση των διεργασιών ενός έργου, στα πλαίσια του οργανισμού που το υλοποιεί, μπορεί να προσφέρει ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα στον τελευταίο, όπως εξάλειψη καθυστερήσεων, βελτίωση οικονομικών αποτελεσμάτων και μείωση εσωτερικών συγκρούσεων, με τις ωφέλειες αυτές να πολλαπλασιάζονται σε φορείς, στους οποίους η εκτέλεση έργων αποτελεί τη βασική αποστολή. (Gareis R. & Huemann M, 2007). Στη βάση αυτή, αναπτύχθηκαν τα πρότυπα διαχειριστικής ικανότητας ή ωριμότητας ή επάρκειας οργανισμών (στο εξής για λόγους ομοιογένειας, πρότυπα διαχείρισης έργων). Τα πρότυπα αυτά, σύμφωνα με τον Muller R. (2009, pp 39), αποσκοπούν στο «να αναπτύξουν την εσωτερική δυνατότητα ενός οργανισμού, προκειμένου αυτός να μπορεί να διαχειριστεί ταυτόχρονα, τα έργα, τους πόρους και τις διαδικασίες του, με τη μέγιστη δυνατή επάρκεια».

Κατά τους Demir C. & Kocabas I. (2010), οι καταβολές των προτύπων διαχείρισης έργων, εντοπίζονται στο πεδίο της ολικής διαχείρισης ποιότητας (Total Quality Management). Στα μέσα της δεκαετίας του 1990, πέρασαν στη διαχείριση έργων, με την επίδραση τους στην επιστημονική σκέψη και κατεύθυνση του συγκεκριμένου πεδίου, να αποδεικνύεται καταλυτική (Cooke-Deavies T.J. & Arzymanow A., 2003). Η χρήση τους από δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς άρχισε να αυξάνεται διαρκώς, ενώ η ακαδημαϊκή έρευνα υποδείκνυε όλο και περισσότερους τομείς και πεδία ενός οργανισμού, όπου η εφαρμογή ενός συστήματος διαχείρισης έργων, θα μπορούσε να λειτουργήσει ως ανταγωνιστικό πλεονέκτημα (Judgen K. & Thomas J., 2002). Η αλματώδη εξέλιξη των πληροφοριακών συστημάτων, οδήγησε στην περαιτέρω εξειδίκευση αυτών των προτύπων, αφού κατέστησε εφικτή την ποσοτική παρακολούθηση της απόδοσης του οργανισμού στην εφαρμογή των διαδικασιών, που το κάθε πρότυπο περιέχει (King W.R., 2009). Τα πρότυπα διαχείρισης έργων αναπτύσσονται και εκδίδονται από διάφορους εθνικούς και υπερεθνικούς οργανισμούς, με τους πιο δημοφιλείς να είναι, το Αμερικανικό Εθνικό Ινστιτούτο Τυποποίησης (ANSI), ο Διεθνής Οργανισμός Τυποποίησης (ISO), το Ινστιτούτο Διαχείρισης Έργων (PMI) και η Διεθνή Ένωση Διαχείρισης έργων (IPMA) (Ilies L. et al, 2010). Σήμερα, υφίστανται μία σειρά προτύπων, τα οποία αναλύουν τη διαχειριστική ικανότητα ενός οργανισμού, με κυριότερα το Prince2:2009, το OPM3, το P3M3 και το BS 6079:2010 (Hopkinson M. 2011).

Επίπεδα Διαχειριστικής Ωριμότητας

Ο Andersen E.S. (2008, pp. 293-294), υποστηρίζει ότι δεν είναι δυνατή η επίτευξη πλήρους διαχειριστικής ωριμότητας από έναν οργανισμό, αλλά απαιτείται διαβάθμιση σε επίπεδα διαχειριστικής ωριμότητας, με τον οργανισμό να μεταβαίνει σταδιακά από το ένα επίπεδο στο επόμενο, μέσω της συνεχούς βελτίωσης των εσωτερικών του διεργασιών. Ο συγγραφέας προτείνει κλίμακα πέντε επιπέδων, τα οποία είναι:

- **Αρχικό επίπεδο:** Δεν υπάρχουν διαδικασίες, η επιτυχία των έργων στηρίζεται αποκλειστικά στο ανθρώπινο δυναμικό.
- **Επίπεδο διαχείρισης:** Αναπτύσσονται διαδικασίες και τα έργα παρακολουθούνται σε σχέση με το κόστος, την εξέλιξη και τον βαθμό τήρησης του συστήματος.
- **Επίπεδο καθορισμού:** Οι διαδικασίες καθίστανται πολύ συγκεκριμένες και ενσωματώνονται στη ρουτίνα του οργανισμού.
- **Επίπεδο ποσοτικής διαχείρισης:** Η εφαρμογή των διαδικασιών και η πορεία υλοποίησης των έργων, παρακολουθούνται με ποσοτικούς όρους.

- **Επίπεδο βελτιστοποίησης:** Εισάγονται καινοτομίες, νέες ιδέες και αλλαγές, οι οποίες αποσκοπούν στη βελτιστοποίηση της υλοποίησης των έργων του οργανισμού.

Η ενσωμάτωση ενός συστήματος διαχείρισης έργων σε έναν οργανισμό, αποτελεί μία περίπλοκη διαδικασία, η οποία θα πρέπει να εφαρμόζεται σταδιακά και με τρόπο που θα διασφαλίζει την προσαρμογή του συστήματος, στις ιδιαίτερες απαιτήσεις αυτού (Kerzner H., 2010). Επιπρόσθετα, ο Blokdiijk G. (2008, pp 40) επισημαίνει ως ιδιαίτερα κρίσιμο τον σταδιακό χαρακτήρα της ενσωμάτωσης, καθώς απότομες αλλαγές (έστω και μικρής κλίμακας), μπορεί να μειώσουν την αποτελεσματικότητα του οργανισμού και να επιφέρουν εν τέλει, αρνητικά αποτελέσματα. Αν και το κάθε πρότυπο έχει ιδιαιτερότητες -οι οποίες θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη στη διαδικασία ενσωμάτωσης- στη βιβλιογραφία συναντούμε αρκετά μοντέλα ενσωμάτωσης με δυνατότητα γενικής εφαρμογής.

Οι Murray A.&Ward M. (2007), παρουσιάζουν ένα μοντέλο ανάπτυξης συστημάτων διαχείρισης έργων σε 4 βήματα, σημειώνοντας ότι η λογική των μοντέλων διαχειριστικής ωριμότητας, δεν είναι ένας οργανισμός να φθάσει άμεσα, από το μηδενικό σημείο στην πλήρη ωριμότητα, αλλά είναι μία εργασία που απαιτεί χρόνο και σταδιακή βελτίωση. Οι συγγραφείς υπογραμμίζουν τη σημασία της χρήσης ποσοτικών δεικτών για την παρακολούθηση της εξέλιξης της ενσωμάτωσης, αλλά και την αξία της υιοθέτησης «μινιμαλιστικής» προσέγγισης, στους στόχους που τίθενται στο κάθε στάδιο.

Πρότυπο ΕΛΟΤ 1429:2008

Σε ότι αφορά την ελληνική πραγματικότητα και τα συστήματα διαχείρισης έργων στους δημόσιους οργανισμούς, η υλοποίηση του Γ' Κ.Π.Σ. και οι υποδείξεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη διαχείριση του 4ου Κ.Π.Σ. (μετέπειτα Ε.Σ.Π.Α.), ανέδειξαν την ανάγκη εισαγωγής και πιστοποίησης Συστημάτων Διαχειριστικής Επάρκειας, τουλάχιστον στους δημόσιους φορείς, που επιθυμούσαν να διαχειριστούν πράξεις του Δ' ΚΠΣ.

Στην κατεύθυνση αυτή, ανατέθηκε στον Ελληνικό Οργανισμό Τυποποίησης (ΕΛΟΤ), η ανάπτυξη ενός προτύπου που θα περιγράφει τις απαιτήσεις για τη διαχειριστική επάρκεια των οργανισμών, που υλοποιούν έργα δημοσίου χαρακτήρα. Το πρότυπο αυτό εκδόθηκε ως ΕΛΟΤ 1429:2008 και αποτελεί το κύριο στοιχείο μιας οικογένειας προτύπων, η οποία συμπληρώνεται από τρεις οδηγούς εφαρμογής, τους ΕΛΟΤ 1431-1/2/3 και ένα ακόμη πρότυπο, το ΕΛΟΤ 1432 «Διαχειριστική επάρκεια οργανισμών για την υλοποίηση έργων δημοσίου χαρακτήρα - Απαιτήσεις για διεργασίες αξιολόγησης και αξιολογητές».

Το γενικό υπόβαθρο του ΕΛΟΤ 1429:2008, συντέθηκε από τους παρακάτω παράγοντες (Fitsilis P. et al, 2008):

- Τα μοντέλα διαχειριστικής ωριμότητας/ικανότητας οργανισμών, όπως τα OPM3, P3M3, CMMI.
- Τα βιβλία γνώσης ή επάρκειας του γνωστικού πεδίου της διαχείρισης έργων, με πιο γνωστά, τα PMBoK, ICB και BS 6079.
- Τις διεθνείς προδιαγραφές, τους οδηγούς και τις καλές πρακτικές διαχείρισης έργων, όπως το ISO 1006, τις καλές πρακτικές διαχείρισης δημόσιων συμβάσεων της Κυπριακής Δημοκρατίας και τον οδηγό της Πολιτείας της Νέας Υόρκης για τη διαχείριση έργων.

Αναφορικά με τη δομή του, το ΕΛΟΤ 1429:2008 αποτελείται από 8 κεφάλαια, με τα τρία πρώτα να έχουν εισαγωγικό χαρακτήρα (εισαγωγή, σκοποί, τυποποιητικές παραπομπές, όροι και ορισμοί) και στα υπόλοιπα

να αναλύονται οι απαιτήσεις, τα περιεχόμενα και τα στοιχεία που θα πρέπει να διαθέτει το ΣΔΕΠ ενός φορέα, ώστε να συμμορφώνεται με τις απαιτήσεις του Προτύπου. Επιπλέον, υφίστανται δύο παραρτήματα, στα οποία περιέχονται, η βιβλιογραφία και το γλωσσάρι όρων. Πολύ σημαντικό χαρακτηριστικό του προτύπου αποτελεί, η «δυνατότητα επαλήθευσης της εφαρμογής του, με αντικειμενικά κριτήρια» (ΕΛΟΤ 1429, σελ.3), στοιχείο το οποίο έχει άμεση σχέση με τον ρόλο που αυτό είχε προβλεφθεί να παίξει, αυτόν δηλαδή, του «οχήματος πιστοποίησης» της διαχειριστικής επάρκειας των δυνητικών δικαιούχων πράξεων του ΕΣΠΑ. Επισημαίνουμε εδώ, ότι τα δύο μοντέλα, βάσει των οποίων αναπτύχθηκε το ΕΛΟΤ 1429:2008 (όπως αναγράφονται στη βιβλιογραφία του ίδιου του Προτύπου), δεν δημιουργήθηκαν για την πιστοποίηση της διαχειριστικής ικανότητας οργανισμών και για αυτό άλλωστε δεν υφίσταται δυνατότητα πιστοποίησης της συμμόρφωσης ενός οργανισμού, προς αυτά. Συγκεκριμένα, στο BSI 6079-4:2006 (pp. iv), αναφέρεται ότι ο σκοπός του προτύπου είναι η παροχή οδηγιών για ζητήματα διαχείρισης έργων από οργανισμούς και απλώς, όποιος δηλώνει ότι ακολουθεί τις απαιτήσεις του, θα πρέπει να μπορεί να το αποδείξει, εφόσον κάτι τέτοιο του ζητηθεί και αντίστοιχα το ISO 10006:2003 (pp. 1) αναφέρει ρητά, ότι αποτελεί οδηγό για την ποιοτική διαχείριση έργων και σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί για σκοπούς πιστοποίησης ή επιβεβαίωσης της ικανότητας διαχείρισης έργων ενός οργανισμού.

Σε ότι έχει να κάνει με την τεκμηρίωση του συστήματος, αυτή δεν αποκλίνει από τη συνηθισμένη τεκμηρίωση των Συστημάτων Διαχειριστικής Επάρκειας από οργανισμούς. Αυτή λοιπόν περιλαμβάνει (ΕΛΟΤ 1429:2008, σελ. 11):

- Εγχειρίδιο συστήματος, με περιεχόμενα, τη δέσμευση της διοίκησης, το οργανόγραμμα και τη γενική περιγραφή του τρόπου κάλυψης των απαιτήσεων από τον οργανισμό.
- Περιγραφή του τρόπου εκτέλεσης των δραστηριοτήτων και του καθορισμού των ανάλογων αρμοδιοτήτων (για παράδειγμα, εγχειρίδιο διαδικασιών, διαγραμματική απεικόνιση κ.α).
- Τυποποιημένα έντυπα, απαραίτητα για την ανάπτυξη, εφαρμογή και έλεγχο των διεργασιών και δραστηριοτήτων.
- Αρχεία που λειτουργούν ως επαλήθευση, για την πραγματική εφαρμογή των οριζόμενων στο σύστημα διαχείρισης έργου του οργανισμού.

Όπως συμβαίνει και γενικότερα με τα μοντέλα διαχείρισης έργου, έτσι και στο ΕΛΟΤ 1429:2008, η διαχειριστική ωριμότητα ενός οργανισμού, αναπτύσσεται κλιμακωτά. Πιο συγκεκριμένα το Πρότυπο ορίζει τρία επίπεδα διαχειριστικής επάρκειας, όπου σύμφωνα με τον Σαριδάκη Ι. (2008), αναλύονται ως εξής:

- Επίπεδο 1: Ο οργανισμός μπορεί να υλοποιήσει έργα με δικές του διεργασίες ή διαδικασίες, ικανοποιώντας ορισμένες προκαθορισμένες προβλέψεις.
- Επίπεδο 2: Ο οργανισμός εκτελεί τα έργα με τυποποιημένο τρόπο και με κεντρική διαχείριση.
- Επίπεδο 3: Ο οργανισμός παρακολουθεί με ποσοτικούς δείκτες τα έργα που εκτελεί και βελτιώνει διαρκώς το σύστημα.

Μεθοδολογία Έρευνας

Ο αντικειμενικός σκοπός του παρόντος άρθρου, είναι ο εντοπισμός των πλέον σημαντικών παραγόντων, οι οποίοι εμποδίζουν την ορθή εφαρμογή

του ΣΔΕΠ στους ΟΤΑ α' βαθμού και κατ' επέκταση, ασκούν αρνητική επίδραση στην ικανότητα διαχείρισης των έργων, από τους οργανισμούς αυτούς.

Για την επίτευξη του σκοπού αυτού, απαιτήθηκε η συλλογή ενός πλήθους στοιχείων και δεδομένων. Τα δευτερογενή δεδομένα που υποστηρίζουν το παρών άρθρο, προέρχονται κυρίως από επιστημονικές δημοσιεύσεις (βιβλία, άρθρα σε επιστημονικά περιοδικά, πρακτικά συνεδρίων). Επιπλέον, χρησιμοποιήθηκαν οδηγοί εφαρμογής προτύπων διαχείρισης έργων, εκθέσεις, εκπαιδευτικό υλικό σεμιναρίων και ημερίδων, όπως και έρευνες ή μελέτες, σχετικές με το περιβάλλον των ΟΤΑ α' βαθμού και τις διαδικασίες διαχείρισης των έργων τους.

Τα πρωτογενή δεδομένα που χρησιμοποιούνται στο άρθρο, προέρχονται από έρευνα πεδίου και συλλέχτηκαν μέσω 16 δομημένων συνεντεύξεων με εμπλεκόμενους στο ζήτημα, οι οποίοι προέρχονται από τρεις ομάδες: στελέχη ΟΤΑ α' βαθμού, αξιολογητές ΣΔΕΠ δήμων και συμβούλους ανάπτυξης ΣΔΕΠ, που συνεργάστηκαν με ΟΤΑ. Τα ερωτήματα που δόμησαν τα έντυπα των συνεντεύξεων, προήλθαν από τη βιβλιογραφική ανάλυση των επιμέρους στοιχείων των ζητήματος. Η έρευνα πεδίου είχε ως στόχο, τη διερεύνηση της συχνότητας εμφάνισης αλλά και της βαρύτητας επίπτωσης, του κάθε παράγοντα εσωτερικού ή εξωτερικού περιβάλλοντος, ο οποίος (σύμφωνα με τη βιβλιογραφία) επηρεάζει την ανάπτυξη ΣΔΕΠ στους ΟΤΑ α' βαθμού. Με άλλα λόγια, στόχος της έρευνας είναι η εξακρίβωση, για το ποιοι παράγοντες -εκ των προτεινόμενων στη βιβλιογραφία- επηρεάζουν αλλά και σε ποιο βαθμό, την ανάπτυξη ΣΔΕΠ στους ελληνικούς ΟΤΑ. Εδώ, η λογική της έρευνας πεδίου είναι διερευνητική (exploratory) και απαιτεί, την σε βάθος διερεύνηση, όλων των πιθανών παραγόντων.

Για την επίτευξη των παραπάνω, επιλέχθηκε μία πολύπλευρη ερευνητική προσέγγιση, η οποία στηρίζεται στην ερευνητική μεθοδολογία της ανάδρασης των 360ο (360 degree feedback). Η συγκεκριμένη προσέγγιση αναπτύχθηκε -και πλέον χρησιμοποιείται ευρέως- στο επιστημονικό πεδίο της διοίκησης επιχειρήσεων και συγκεκριμένα στην αξιολόγηση ανθρώπινου δυναμικού (Vargios E.M., 2007). Βασικό πλεονέκτημα της χρήσης της προσέγγισης αυτής, ως ερευνητικής μεθοδολογίας, αποτελεί, ότι καθιστά δυνατή τη λήψη της γνώμης και της οπτικής για ένα ζήτημα, από όλους τους εμπλεκόμενους σε αυτό και όχι μόνο από ένα υποσύνολο τους (Lepsinger R. & Lucia D.A, 2009). Συνεπώς, η έρευνα είναι πολύπλευρη και περιέχει όλες τις κατευθύνσεις και τις οπτικές. Εν προκειμένω, επιχειρήθηκε η λήψη απόψεων και προτάσεων πάνω στο εξεταζόμενο θέμα, από:

- τα στελέχη των ΟΤΑ α' βαθμού (τα οποία κλήθηκαν να αναπτύξουν και να εφαρμόσουν ΣΔΕΠ στους δήμους που εργάζονται). Συγκεκριμένα, συμμετείχαν στελέχη των παρακάτω οργανισμών (σε αλφαβητική σειρά):
 - ο Δήμος Μουζακίου.
 - ο Δήμος Παλαμά.
 - ο Δήμος Σοφάδων.
 - ο Δήμος Φαρσάλων,
- τους συμβούλους ανάπτυξης ΣΔΕΠ (οι οποίο υποστήριξαν τα στελέχη των δήμων στην ανάπτυξη του συστήματος) και
- τους αξιολογητές των ΣΔΕΠ στους δήμους (οι οποίοι έλεγξαν επί τόπου την τεκμηρίωση και τα περιεχόμενα των ΣΔΕΠ σε δήμους και παρείχαν πιστοποίηση συμμόρφωσης ή επάρκειας αυτών).

Αποτελέσματα της Έρευνας

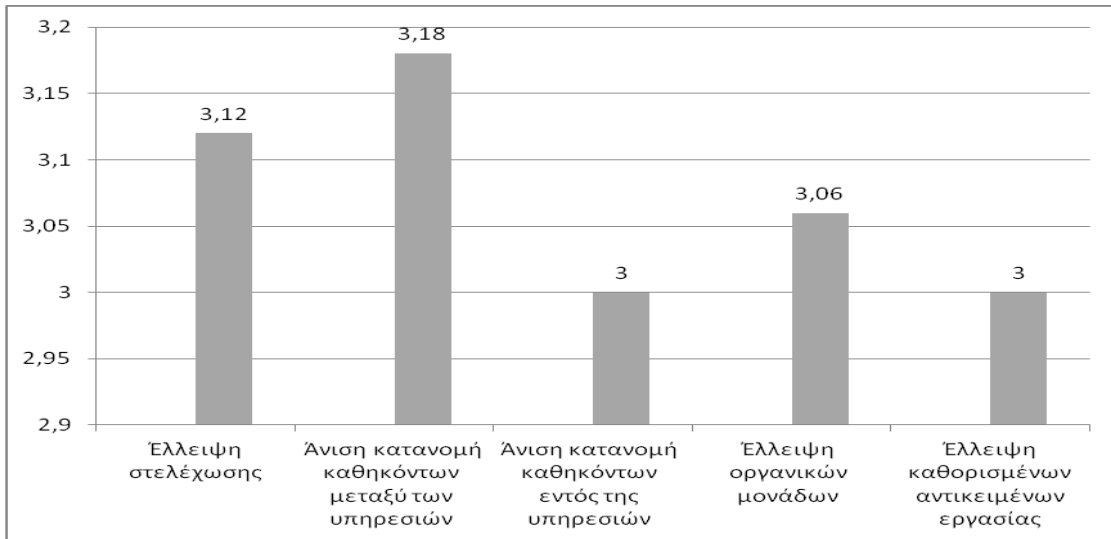
Επίδραση παραγόντων εσωτερικού περιβάλλοντος

Το ερευνητικό ερώτημα αυτό, αφορά ορισμένους σημαντικούς παράγοντες λειτουργίας, που υφίστανται στο εσωτερικό περιβάλλον των ΟΤΑ α' βαθμού και επηρεάζουν άμεσα τη διαχειριστική ικανότητα των οργανισμών αυτών και κατ' επέκταση την εφαρμογή ΣΔΕΠ. Πιο συγκεκριμένα, με βάση τη βιβλιογραφική ανάλυση του ζητήματος, στην έρευνα εξετάστηκαν οι παρακάτω παράγοντες:

- **Στελέχωση:** Μία σύνοψη των ερευνών και μελετών, για τη διαχείριση έργων των δήμων, καταδεικνύει ανεπαρκή στελέχωση, η οποία αντανακλάται σε αυξημένη προβληματική, στη διαχείριση έργων, από τους οργανισμούς αυτούς. Σε αυτή την διαπίστωση συνέκλιναν, ο Ζαφείρης Ε. (2005), η Πατεράκη Α. (2007), η ΠΕΤΑ Α.Ε. (2008) και το ΙΤΑ (2005), εν πολλοίς θέτοντας το ζήτημα έλλειψης στελεχών, στο ευρύτερο πλαίσιο της έλλειψης πόρων των δήμων.
- **Κατανομή εργασιών ανάμεσα στις υπηρεσίες:** Μελέτη της ΠΕΤΑ Α.Ε. (2008), έθετε ως βασικό πρόβλημα της διαχείρισης έργων των δήμων, την προβληματική κατανομή φόρτου εργασίας, τόσο ανάμεσα στις υπηρεσίες, όσο και στο εσωτερικό των υπηρεσιών που εμπλέκονται στη διαχείριση έργων, ενώ εντόπιζε και έλλειψη καθορισμένων καθηκόντων εργασίας στα στελέχη. Προβληματική κατανομή καθηκόντων εντοπίζεται και σε ανάλογη έρευνα για τη διαχειριστική ικανότητα των δημοσίων οργανισμών (ΜΟΔ, 2005).
- **Έλλειψεις οργανικών μονάδων:** Η Αιτιολογική Έκθεση του Σχεδίου Καλλικράτης (2010) όπως και άλλες έρευνες ή αναφορές, όπως της Παπαδάκη Ε. (2008) και της ΜΟΔ (2005), ανέφεραν ως σημαντικό πρόβλημα της διαχείρισης έργων στους δήμους, την έλλειψη επάνδρωσης ορισμένων εξειδικευμένων υπηρεσιακών μονάδων, εστιάζοντας κυρίως στις μονάδες πληροφορικής αλλά και σε μονάδες προγραμματισμού ή νομικής υποστήριξης, οι οποίες προβλέπονται μεν στο οργανόγραμμα των ΟΤΑ α' βαθμού, αλλά δεν λειτουργούν.

Οι παραπάνω παράγοντες τέθηκαν στους συμμετέχοντες στην έρευνα, τόσο σχετικά με την πραγματική τους ισχύς, στους ελληνικούς ΟΤΑ α' βαθμού, όσο και σε σχέση με τη βαρύτητα των επιπτώσεων, που αυτοί μπορούν να επιφέρουν στην εφαρμογή ΣΔΕΠ από τους οργανισμούς αυτούς. Απαραίτητη υποσημείωση αποτελεί, ότι για ορισμένους -σημαντικούς για τη διαχείριση έργων- παράγοντες εσωτερικού περιβάλλοντος των δήμων, (όπως για παράδειγμα, η εμπειρία των στελεχών ή μη εμπλοκή των ωφελουμένων), δεν βρέθηκε βιβλιογραφική αναφορά περί αρνητικής επίδρασης στη διαχείριση έργων των ΟΤΑ α' βαθμού και συνεπώς δεν εντάχθηκαν στην έρευνα.

Στο παρακάτω σχήμα, αποτυπώνεται η αξιολόγηση (μέση συνολική βαθμολογία) των παραπάνω προβλημάτων εσωτερικού περιβάλλοντος, από τους ερωτώμενους (σε κλίμακα 1-5, με το 1 να αποτυπώνει την ελάχιστη σημασία):



Διάγραμμα 1: Μέση βαθμολόγηση παραγόντων εσωτερικού περιβάλλοντος

Τα δύο βασικά προβλήματα που αναδείχθηκαν στο ερώτημα αυτό, ήταν:

1) Άνιση κατανομή εργασιών ανάμεσα στις υπηρεσίες: Ο εν λόγω παράγοντας (έστω και με μικρή διαφορά), αναφέρθηκε από τους μετέχοντες στην έρευνα, ως ο πλέον προβληματικός παράγοντας εσωτερικού περιβάλλοντος, για τη διαχείριση έργων των δήμων, με σύγκλιση μάλιστα των εκτιμήσεων των τριών εμπλεκόμενων ομάδων.

2) Υπό-στελέχωση: Τα ευρήματα μίας σειράς ερευνών και μελετών, που έθιξαν το ζήτημα διαχείρισης έργων των ελληνικών ΟΤΑ α' βαθμού, όπως (μεταξύ άλλων) αυτές της ΠΕΤΑ Α.Ε. (2008) του ΙΤΑ (2005) και της ΜΟΔ (2005), συνέκλιναν, ότι η υπό-στελέχωση των δημοτικών υπηρεσιών που εμπλέκονται στη διαχείριση έργων, αποτελεί πρωταρχικής σημασίας πρόβλημα. Στην έρευνα, το πρόβλημα αναδείχθηκε μεν σε αρκετά μεγάλο βαθμό, όχι όμως στην έκταση που υποδεικνύουν οι παραπάνω μελέτες. Ιδιαίτερα σημαίνουσα επισήμανση, η οποία πραγματοποιήθηκε από αρκετούς συμμετέχοντες (όλων των εμπλεκόμενων ομάδων) είναι ότι το ζήτημα της στελέχωσης είναι κυρίως ποιοτικό και όχι ποσοτικό. Πιο συγκεκριμένα αναφέρθηκε ότι στην πλειονότητα των δήμων, ο αριθμός στελεχών είναι επαρκής, όμως οι ειδικότητες αυτών όχι, καθώς εκλείπουν επιστημονικές ειδικότητες (λογιστές, νομικοί, μηχανικοί, ειδικοί πληροφορικής), απαραίτητες για τη διαχείριση έργων και πλεονάζουν ειδικότητες με χαμηλότερη εξειδίκευση (διοικητικοί υπάλληλοι, εργάτες, κλητήρες).

Περιοριστικοί παράγοντες για την ανάπτυξη ΣΔΕΠ στους ΟΤΑ

Το παρών ερευνητικό ερώτημα, κατέλαβε και το μεγαλύτερο εύρος της έρευνας, καθώς σε αυτό επιχειρήθηκε η «ακτινογραφία» όλων των πιθανών περιοριστικών παραγόντων, για την ανάπτυξη και εφαρμογή ΣΔΕΠ στους Δήμους. Όπως και σε άλλα σημεία της έρευνας, η διάσταση του κάθε ερωτήματος είναι διττή, από την μία εκτίμηση της πραγματικής ισχύος του παράγοντα στους δήμους και από την άλλη εκτίμηση της βαρύτητας επίπτωσης αυτού, στην εφαρμογή ΣΔΕΠ. Στο πλαίσιο αυτό, εξετάστηκαν 12 παράγοντες και συγκεκριμένα:

- **Προβλήματα δυσνόητης τεκμηρίωσης:** Η ευκολία κατανόησης της γραπτής τεκμηρίωσης ενός ΣΔΕΠ (του εγχειριδίου, των διαδικασιών, των εντύπων, των οδηγιών εργασίας) αποτελεί κρίσιμο παράγοντα επιτυχίας, για την επιτυχή ανάπτυξη και εφαρμογή ενός τέτοιου συστήματος, καθώς η τεκμηρίωση αποτελεί το «μέσο επικοινωνίας» των όσων προβλέπονται

στο σύστημα. Αν δεν είναι εύκολα κατανοητή η τεκμηρίωση στο προσωπικό, το οποίο θα κληθεί να υλοποιήσει το ΣΔΕΠ, η εφαρμογή των οριζόμενων σε αυτό, καθίσταται ιδιαίτερα δύσκολη (Cianfrani et al. 2009).

- **Προβλήματα προσαρμογής του ΣΔΕΠ στα δεδομένα του οργανισμού:** Ένας ακόμη κρίσιμος παράγοντας επιτυχίας, για την εφαρμογή των όσων ορίζονται σε ένα ΣΔΕΠ, αποτελεί η συμβατότητα του, με τις ανάγκες, τις ιδιαιτερότητες, τον τρόπο λειτουργίας και γενικότερα το πλαίσιο του οργανισμού (IdeA, 2007).
- **Έλλειψη δέσμευσης της διοίκησης:** Ένας από τους παράγοντες, για τους οποίους υφίσταται συμφωνία των περισσότερων ερευνητών, περί της υψηλής σπουδαιότητας του, για την ανάπτυξη και εφαρμογή ΣΔΕΠ, είναι η δέσμευση της διοίκησης. Η αποφασιστική στάση και η διαρκής παρέμβαση της διοίκησης, ώστε να εφαρμόζεται το ΣΔΕΠ, αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση, για την επιτυχή εφαρμογή του σε έναν οργανισμό (Bolles D. & Hubbard D.G., 2007).
- **Επίπεδο εκπαίδευσης στελεχών:** Οι έρευνες για το εκπαιδευτικό επίπεδο και τα αντικείμενα εκπαίδευσης των τεχνικών ειδικοτήτων στην Ελλάδα (τα οποία κατ' εξοχήν καλούνται να διαχειριστούν έργα), καταδεικνύουν σοβαρότατες ελλείψεις, σε ζητήματα διοίκησης και διαχείρισης έργων. Συγκεκριμένα, παρουσιάζονται σοβαρές ελλείψεις στην εκπαίδευση, που αφορά ζητήματα προγραμματισμού έργων, ανίχνευσης αναγκών και διαδικασιών μετά την παραλαβή (Καλοφώλιας, 2005) αλλά και γενικότερη ανεπάρκεια σπουδών, πάνω σε ζητήματα διοίκησης και οικονομίας του έργου (IEKEM-TEE, 2009).
- **Προβλήματα συνεργασίας και συντονισμού οργανικών μονάδων:** Με βάση τον Παπαθεοδώρου (2009, σελ. 4-5), από την εμπειρία των στελεχών που αξιολόγησαν ΣΔΕΠ δήμων, προέκυψε ως ένας ανασταλτικός παράγοντας για την ανάπτυξη ΣΔΕΠ, η προβληματική συνεργασία και ο κακός συντονισμός, των υπηρεσιακών μονάδων των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ α' βαθμού. Τη συχνή εμφάνιση του παράγοντα αυτού, στους ελληνικούς δήμους, επιβεβαιώνει και άλλη σχετική μελέτη (Ε.Ε.Τ.Α.Α & ΙΤΑ, 2006).
- **Άρνηση μεταφοράς της εμπειρίας και τεχνογνωσίας των στελεχών των ΟΤΑ, σχετικά με την διαχείριση δημοσίων έργων, σε γραπτά κείμενα:** Ως ένας ακόμη περιοριστικός παράγοντας για την ανάπτυξης και εφαρμογή ΣΔΕΠ στους ελληνικούς ΟΤΑ, εντοπίστηκε από τη βιβλιογραφία (Παπαθεοδώρου, 2009), η άρνηση μεταφοράς της τεχνογνωσίας των στελεχών περί διαχείρισης έργων, σε γραπτά κείμενα, παράγοντας που εντάσσεται στα πλαίσια της γενικότερης επιφυλακτικής συμπεριφοράς του προσωπικού, απέναντί στις οργανωτικές αλλαγές.
- **Αδυναμία αναδιοργάνωσης και αλλαγής τρόπου λειτουργίας των ΟΤΑ α' βαθμού :** Η μελέτη της βιβλιογραφίας δείχνει ότι η διαδικασία ενσωμάτωσης ενός συστήματος διαχείρισης (πάσης φύσεως), συνοδεύεται από αναδιοργάνωση και ανασχεδιασμό επιχειρησιακών διαδικασιών, περιορισμένης ή ευρείας κλίμακας (Cobb C.G, 2011). Σε μελέτη των Ε.Ε.Τ.Α.Α & ΙΤΑ (2006, pp 189), διαπιστώνεται ότι οι δήμοι αποτελούν στατικά οργανωτικά σχήματα, που χαρακτηρίζονται από ανελαστική κατανομή αρμοδιοτήτων και αδυναμία συντονισμού και συνεργασίας, άρα και γενική δυσκολία αναδιοργάνωσης.
- **Αδυναμία προσαρμογής στις εξειδικευμένες απαιτήσεις του συστήματος (διαδικασίες, τυποποιημένα έντυπα, διαγράμματα ροής εργασιών, εσωτερικές επιθεωρήσεις):** Ένας ακόμη αποτρεπτικός παράγοντας για την εφαρμογή ΣΔΕΠ στους δήμους, όπως υποδείχθηκε από τις έρευνες (Παπαθεοδώρου, 2009), είναι η δυσκολία προσαρμογής των στελεχών των φορέων αυτών, στις εξειδικευμένες απαιτήσεις που φέρει η εφαρμογή ενός τέτοιου συστήματος.
- **Έλλειψη υποστήριξης του οργανισμού, από την κεντρική διοίκηση στη διαδικασία ανάπτυξης και εφαρμογής του ΣΔΕΠ:** Η έρευνα περί της

διαχειριστικής ικανότητας των ΟΤΑ α' βαθμού της Αττικής (Πληροφόρηση Επιμόρφωση Τοπική Ανάπτυξη Α.Ε., 2008), ανέδειξε (μεταξύ άλλων) ως περιοριστικό παράγοντα ανάπτυξης αλλά κυρίως εφαρμογής ΣΔΕΠ στους δήμους, την έλλειψη θεσμικής υποστήριξης από την κεντρική διοίκηση, περιλαμβάνοντας μάλιστα στις προτάσεις της, τη θεσμοθέτηση ανάλογης διαδικασίας.

- **Εφησυχασμός και μη κινητοποίηση των υπηρεσιών του οργανισμού, λόγω της ανάθεσης της διαδικασίας ανάπτυξης, σε εξωτερικούς συμβούλους:** Σύμφωνα με τον Παπαθεοδώρου (2009), ένας παράγοντας που αποτρέπει την ανάπτυξη και εφαρμογή ΣΔΕΠ στους ΟΤΑ α' βαθμού είναι, ότι οι υπηρεσίες δεν ασχολούνται αρκετά με την διαδικασία ανάπτυξης, εξαιτίας της ανάθεσης αυτής, σε εξωτερικό σύμβουλο.
- **Ακαταλληλότητα του προτύπου πάνω στο οποίο βασίστηκε το ΣΔΕΠ (ΕΛΟΤ 1429 ή μεταβατικό σύστημα ΕΕΤΑΑ):** Η μεταβολή της νομοθεσίας, που οδήγησε στην άρση της υποχρεωτικής πιστοποίησης της διαχειριστικής επάρκειας των δυνητικών δικαιούχων του ΕΣΠΑ, με βάση το ΕΛΟΤ 1429:2008, συνοδεύτηκε από κριτική προς το εν λόγω Πρότυπο, περί ακαταλληλότητας (Πρακτικά Βουλής των Ελλήνων, σύνοδοι Α' , 23-24/03/2010), τη στιγμή που από άλλους παράγοντες, αυτό χαρακτηρίστηκε ως γραφειοκρατικό (Χειμάρης Α., 2010).
- **Χάσμα των απαιτήσεων της διαδικασίας πιστοποίησης και της πραγματικότητας των ελληνικών ΟΤΑ α' βαθμού:** Με βάση τον Παπαθεοδώρου (2009), γενικότερα ο ελληνικός δημόσιος τομέας, παρουσιάζει μηδαμινή εμπειρία και εξοικείωση, με τις διαδικασίες πιστοποίησης ενός ΣΔΕΠ, δηλαδή με τον ορισμό Υπευθύνου Συστήματος, με την προετοιμασία των οργανικών μονάδων για τον επιτόπιο έλεγχο, με τη διαθεσιμότητα των απαραίτητων εγγράφων την ώρα της εξέτασης και με τους περιοδικούς ελέγχους επιβεβαίωσης, της τήρησης εφαρμογής του συστήματος.

Στον πίνακα 1, παρατίθενται οι παράγοντες που εξετάστηκαν και η αξιολόγησή τους, από την εκάστοτε ομάδα ερωτώμενων.

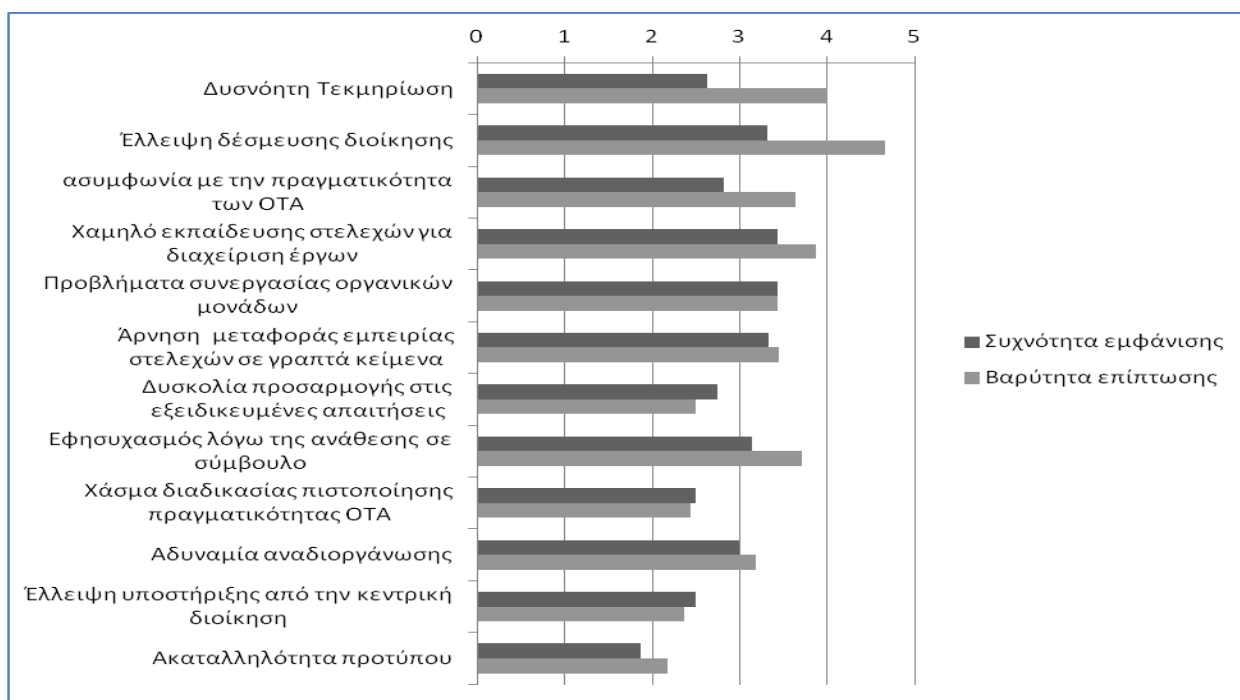
Πίνακας 1: Βαθμολογία περιοριστικών παραγόντων για την ανάπτυξη ΣΔΕΠ σε ΟΤΑ α' βαθμού

Παράγοντας	Μέση Βαθμολογία στελεχών		Μέση Βαθμολογία αξιολογητών		Μέση Βαθμολογία συμβούλων		Συνολική μέση βαθμολογία	
	Σ	Β	Σ	Β	Σ	Β	Σ	Β
Δυσνόητη τεκμηρίωση	2.14	4.57	3.5	4.25			2.63	4
Έλλειψη δέσμευσης διοίκησης	3.28		3.75	4.75	3	4.6	3.31	4.66
Απόκλιση με την πραγματικότητα των ΟΤΑ	2.85	3.57	2.75	4.75			2.81	3.63
Έλλειψη εκπαίδευσης στελεχών για διαχείριση έργων	3	3.42	3.75	4.75	3.8	3.6	3.43	3.87
Προβλήματα συνεργασίας οργανικών μονάδων	3	2.71	3.25	3.5	4.2	4.4	3.43	3.43
Άρνηση μεταφοράς εμπειρίας στελεχών σε γραπτά κείμενα			3.75	3	3.8	3.2	3.33	3.44
Δυσκολία προσαρμογής στελεχών στις	2.14	2.42	2.75	3.75	3.2	2.4	2.75	2.5

Παράγοντας	Μέση Βαθμολογία στελεχών		Μέση Βαθμολογία αξιολογητών		Μέση Βαθμολογία συμβούλων		Συνολική μέση βαθμολογία	
	Σ	B	Σ	B	Σ	B	Σ	B
εξειδικευμένες απαιτήσεις								
Εφησυχασμός λόγω της ανάθεσης σε σύμβουλο	2.4	3	3.75	4	3.4	3.8	3.14	3.71
Χάσμα διαδικασίας πιστοποίησης πραγματικότητας ΟΤΑ	3.57	3.71	2.5	2	2	2	2.5	2.44
Αδυναμία αναδιοργάνωσης	2.85	3.57	2.75	2.5	3.4	3.2	3	3.18
Έλλειψη υποστήριξης από την κεντρική διοίκηση	2.28	2.42	2	2.25	3	2.4	2.5	2.37
Ακαταλληλότητα προτύπου	1.71	1.42	1.75	3.5	2.2	2.2	1.87	2.18

Σ= συχνότητα εμφάνισης

B= Βαρύτητα επιπτώσεων

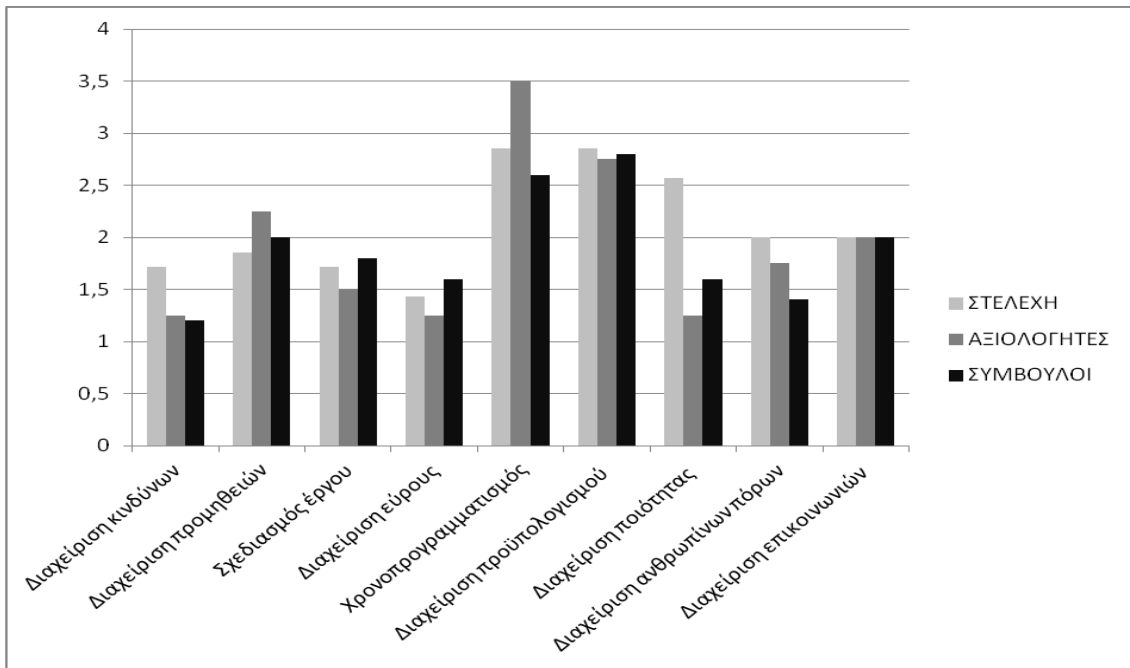


Διάγραμμα 2: Μέση συνολική βαθμολόγηση ανασταλτικών παραγόντων για την ανάπτυξη ΣΔΕΠ, σε ΟΤΑ α' βαθμού

Εκ των παραπάνω, οι πιο καθοριστικοί-με βάση τα ευρήματα της έρευνας-ανασταλτικοί παράγοντες για την εφαρμογή ΣΔΕΠ στους δήμους, είναι:

1) Εκπαιδευτικό επίπεδο στελεχών δήμων, πάνω σε ζητήματα διαχείρισης έργων: Ο συγκεκριμένος παράγοντας, ερευνήθηκε ενδελεχώς στη διάρκεια της έρευνας, αφού το επίπεδο εκπαίδευσης των στελεχών τεχνικών ειδικοτήτων στην Ελλάδα, σε ζητήματα διοίκησης και οικονομίας έργου, έχει τεθεί στο επίκεντρο της κριτικής. Το ΙΕΚΕΜ-ΤΕΕ (2009, σελ.9) σε έρευνα του, αναφέρει ότι σημαντικό μέρος των διπλωματούχων μηχανικών που δραστηριοποιούνται επαγγελματικά στην Ελλάδα, αυτό-αξιολογούν ως ανεπαρκείς, τις γνώσεις του, σε ζητήματα διαχείρισης έργου. Ανάλογη άποψη διατυπώνει ο Καλοφώλιας Α. (2005), υποστηρίζοντας ότι τα στελέχη τεχνικών ειδικοτήτων, δεν διδάσκονται στη διάρκεια της πανεπιστημιακής

τους εκπαίδευσης, ζητήματα διαχείρισης πολλών σταδίων του κύκλου ζωής του έργου. Στην παρούσα έρευνα λοιπόν, τέθηκαν ερωτήματα, σχετικά με το εκπαιδευτικό επίπεδο των στελεχών των ΟΤΑ α' βαθμού, τα οποία καλούνται να διαχειριστούν έργα, στις εννιά περιοχές γνώσης του PMBoK, με βάση τη λογική, ότι η εφαρμογή του ΣΔΕΠ αλλά και η ικανότητα διαχείρισης έργου των δήμων, σαφώς και επηρεάζεται από το εκπαιδευτικό επίπεδο των στελεχών, σε καθεμία από αυτές τις περιοχές γνώσης. Οι απόψεις που εντοπίστηκαν στη βιβλιογραφία, επιβεβαιώθηκαν και στην έρευνα, καθώς οι συμμετέχοντες, αξιολόγησαν ως ανεπαρκή το εκπαιδευτικό επίπεδο των στελεχών των δήμων σε ζητήματα διαχείρισης έργων, με την αξιολόγηση ορισμένων πεδίων γνώσης μάλιστα (όπως διαχείριση κινδύνων, διαχείριση εύρους), να αγγίζει τα όρια της πλήρους άγνοιας. Χρήζει αναφοράς, ότι τα ίδια τα στελέχη των δήμων, αξιολόγησαν ως εξαιρετικά ανεπαρκή, την εκπαίδευση που έχουν λάβει, σε οποιοδήποτε σημείο της ζωής τους, πάνω σε ζητήματα διαχείρισης έργων. Οι ερωτώμενοι (ανάμεσα τους τα ίδια τα στελέχη των ΟΤΑ α' βαθμού), εκτίμησαν ως βαρύνουσα, τη σημασία του εκπαιδευτικού επιπέδου των στελεχών, σε ζητήματα διαχείρισης έργων, για την ορθή εφαρμογή ΣΔΕΠ στους ΟΤΑ α' βαθμού. Στο Σχήμα 3 απεικονίζονται οι αξιολογήσεις της κάθε ομάδας ερωτώμενων, ανά πεδίο γνώσης.



Διάγραμμα 3: Μέση βαθμολόγηση του εκπαιδευτικού επιπέδου των στελεχών των δήμων, σε κάθε περιοχή γνώσης του PMBoK

2) Προβλήματα συνεργασίας των οργανικών μονάδων: Το πόρισμα από την εμπειρία αξιολόγησης της διαχειριστικής επάρκειας σε δήμους (Παπαθεοδώρου Ν., 2009), υπέδειξε ως παράγοντα που εμποδίζει την ανάπτυξη και εφαρμογή των ΣΔΕΠ στους οργανισμούς αυτούς, την προβληματική συνεργασία των οργανικών μονάδων, που εμπλέκονται στη διαχείριση έργων. Το φαινόμενο του ελλιπούς συντονισμού των οργανικών μονάδων των ΟΤΑ α' βαθμού, αναφέρεται και σε μελέτη των ΕΕΤΑΑ-ΙΤΑ (2006, σελ 189), ενώ ο Οδηγός Προσαρμογής ΟΕΥ της ΕΕΤΑΑ Α.Ε. (2010, σελ.12) διαπιστώνει έλλειμμα συντονισμού, σε όσες διεργασίες εμπλέκονται, άνω της μίας δημοτικής υπηρεσίας (κάτι που συμβαίνει κατ' εξοχήν στη διαχείριση έργων). Η ύπαρξη προβληματικού συντονισμού και ελαττωματικής συνεργασίας των οργανικών μονάδων, επιβεβαιώθηκε και στην έρευνα, βαθμολογούμενη υψηλά, τόσο ως προς τον βαθμό ισχύος του

παράγοντα αυτού, όσο και ως προς τη σημασία του, στην εφαρμογή ΣΔΕΠ (βλ. Πίνακα 1).

3) Έλλειψη δέσμευσης από την διοίκηση: Η κεντρική σημασία που έχει η αποφασιστική στάση της διοίκησης ενός δήμου, για να εφαρμοστούν τα όσα προβλέπονται στο ΣΔΕΠ, που αυτός έχει αναπτύξει, αποτελεί σημείο συμφωνίας απόψεων, πολλών ερευνών για τους ελληνικούς δήμους (ΠΕΤΑ Α.Ε, 2008) και της διεθνούς βιβλιογραφίας που μελετά την ανάπτυξη Συστημάτων Διαχείρισης σε οργανισμούς (Bolles D.& Hubbard D.G., 2007). Η λογική βάση συνίσταται στη διαπίστωση, ότι αν η διοίκηση ενός οργανισμού δεν ασχοληθεί ενδελεχώς με την εφαρμογή του ΣΔΕΠ, πρακτικά αυτό θα μείνει ανεφάρμοστο. Στην έρευνα, η προαναφερόμενη πεποίθηση επιβεβαιώνεται σε πολυάριθμα σημεία. Ο βαθμός ισχύος του παράγοντα αυτού, στους ελληνικούς ΟΤΑ α' βαθμού, αξιολογήθηκε υψηλά από τους συμμετέχοντες στην έρευνα (3.31 με 5 την μέγιστη συχνότητα εμφάνισης), ενώ σε ότι αφορά την κρισιμότητα του, η βαθμολόγηση υπήρξε επίσης ιδιαίτερα υψηλή (μέση βαθμολογία 4.66, με 5 την μέγιστη σημασία).

4) Άρνηση μεταφοράς εμπειρίας στελεχών σε γραπτά κείμενα: Ο παράγοντας αυτός, εντάσσεται στο γενικό πλαίσιο της επιφυλακτικής στάσης των στελεχών των δήμων, για ανάπτυξη και εφαρμογή ΣΔΕΠ. Ως παράγοντας που αναστέλλει την ανάπτυξη ΣΔΕΠ στους ελληνικούς ΟΤΑ α' βαθμού, ο συγκεκριμένος εντοπίζεται από τον Παπαθεοδώρου (2009, σελ 4-5) και στην έρευνα επιβεβαιώθηκε σε μεγάλο βαθμό, κυρίως από τους συμβούλους ανάπτυξης και τους αξιολογητές, αφού βαθμολογήθηκε υψηλά, αφενός ο βαθμός ισχύος του στους δήμους, και αφετέρου η βαρύνουσα σημασία του, στην ανάπτυξη ΣΔΕΠ, στους οργανισμούς αυτούς (βλ. Πίνακα 1).

Συμπεράσματα

Στο παρών άρθρο, εξετάστηκε το ζήτημα της ανάπτυξης και εφαρμογής ΣΔΕΠ, στους ΟΤΑ α' βαθμού. Μετά τις μεταβολές της νομοθεσίας (Σχέδιο Καλλικράτης, νομοθεσία για την επιτάχυνση του ΕΣΠΑ), οι απαιτήσεις ορθής διαχείρισης των έργων από τους δήμους, αυξήθηκαν κατά πολύ. Από την άλλη, τα ΣΔΕΠ, με βάση τη διεθνή εμπειρία και τις σχετικές επιστημονικές έρευνες και μελέτες, αποτελούν ένα ενδεδειγμένο εργαλείο για την αναβάθμιση της ικανότητας διαχείρισης έργων, από έναν φορέα. Το γεγονός μάλιστα, ότι εξαιτίας σχετικής νομοθετικής πρόβλεψης (Ν.3614/2007), η πλειονότητα των δήμων ήδη έχει αναπτύξει ΣΔΕΠ, προκειμένου να αποκτήσει τη δυνατότητα χρηματοδότησης έργων τους, από το ΕΣΠΑ, διευκολύνει την εφαρμογή των συστημάτων αυτών από τους εν λόγω φορείς, διότι δεν απαιτείται η ανάπτυξη τους, από μηδενική βάση.

Το ζήτημα της διαχειριστικής ικανότητας των ελληνικών πρωτοβάθμιων ΟΤΑ είναι κεφαλαιώδους σημασίας, για την αναπτυξιακή πορεία της Ελλάδας και την αναβάθμιση της ποιότητας ζωής των πολιτών, καθότι οι οργανισμοί αυτοί, διαχειρίζονται σημαντικό τμήμα των αναπτυξιακών πόρων της χώρας. Ταυτόχρονα, με την εφαρμογή του «Σχεδίου Καλλικράτης» (Ν.3852/2010), έχουν διευρυνθεί οι αρμοδιότητες των δήμων και έχουν εξαπλωθεί σε περισσότερα πεδία κρατικής παρέμβασης, τα οποία επηρεάζουν άμεσα την ποιότητα ζωής των πολιτών.

Ως κύριο συμπέρασμα της έρευνας προέκυψε, ότι οι παράγοντες που εμποδίζουν την ανάπτυξη ΣΔΕΠ σε έναν δήμο και κατά συνέπεια επηρεάζουν αρνητικά τη διαχειριστική του ικανότητα, ως προς τα έργα, ομαδοποιούνται σε τρεις κατηγορίες:

- στις παραλείψεις και τα σημεία που χρήζουν βελτίωσης στα πρότυπα διαχείρισης έργων, τα οποία αποτέλεσαν τη βάση των ΣΔΕΠ των ΟΤΑ α' βαθμού αλλά και στο γενικό ρυθμιστικό τους περιβάλλον (διαδικασίες

και κόστος πιστοποίησης, αναθεώρησης, τεκμηρίωσης, φορείς πιστοποίησης),

- στους παράγοντες εσωτερικού περιβάλλοντος των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, που επιδρούν αρνητικά στη διαχείριση έργων των φορέων αυτών.
- στους παράγοντες, οι οποίοι αναστέλλουν την εφαρμογή στους δήμους, των όσων προβλέπονται στα ΣΔΕΠ, που αυτοί ανέπτυξαν.

Σαν βασική διαπίστωση του άρθρου, προκύπτει ότι η εφαρμογή των ΣΔΕΠ, τα οποία ήδη έχουν αναπτυχθεί στους δήμους, μπορεί να αναβαθμίσει την ικανότητα διαχείρισης έργων των οργανισμών αυτών, αρκεί, να εκπληρωθούν οι παρακάτω προϋποθέσεις:

α) να κινητοποιηθεί η διοίκηση και το προσωπικό των δήμων και να εφαρμόσει τα όσα ορίζονται στο ΣΔΕΠ αλλά και να μεριμνά, για τη διαρκή βελτίωση τους.

β) να βελτιωθεί το συνολικό πλαίσιο του ζητήματος, με πρωτοβουλία της Κεντρικής Διοίκησης (πρότυπα, ρυθμιστικό περιβάλλον, σχετική νομοθεσία).

Βιβλιογραφία

- Αιτιολογική έκθεση νομοσχεδίου «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης», σελ. 24
Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (2010), Οδηγός προσαρμογής Ο.Ε.
- Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης & Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (2006). Οι αναγκαίες προϋποθέσεις για τη ψηφιακή σύγκλιση των Ο.Τ.Α. και τη μετάβαση της Τ.Α. στην Τοπική Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση
- Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης, (2008), Τεύχος περιγραφής «Συστήματος επιβεβαίωσης διαχειριστικής επάρκειας δικαιούχων των έργων της τοπικής αυτοδιοίκησης για την προγραμματική περίοδο 2007-2013»
- ΕΛΟΤ 1429:2008, Διαχειριστική επάρκεια οργανισμών για την υλοποίηση έργων δημοσίου χαρακτήρα, Ελληνικός Οργανισμός Τυποποίησης Α.Ε., Αθήνα 2008
- Ζαφείρης Ε. Εισήγηση με θέμα: Ο κύριος του έργου, στο «συνέδριο για τα δημόσια έργα» του ΤΕΕ, Αθήνα, 19-21/04/ 2005
- ΙΕΚΕΜ-ΤΕΕ (2009). Εκπαιδευτικές ανάγκες των μηχανικών και στελεχών επιχειρήσεων σε θέματα Τ.Π.Ε. Ινστιτούτο Εκπαίδευσης και Επιμόρφωσης του ΤΕΕ, Αθήνα 2009
- Ι.Τ.Α. (2005), Φορολογική Αποκέντρωση-Ταμείο συνοχής. Αθήνα Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- Καλοφώλιας Α. Εισήγηση με θέμα: Η εκπαίδευση των συντελεστών της παραγωγής δημοσίων έργων, στο «συνέδριο για τα δημόσια έργα» του ΤΕΕ, Αθήνα, 19-21/04/ 2005
- Λεόπουλος Β., Εισήγηση με θέμα «Το πρότυπο ΕΛΟΤ 1429 και η σχέση του με τα άλλα συστήματα διαχειριστικής επάρκειας», στο «Διήμερο Συμπόσιο για την Τυποποίηση», ΤΕΕ, Αθήνα, 27-28/11/ 2008
- ΜΟΔ Α.Ε (2005), Έρευνα για την διαπίστωση της διαχειριστικής ικανότητας και επάρκειας των τελικών δικαιούχων, Αθήνα, Μονάδας Οργάνωσης και Διαχείρισης ΚΠΣ
- Νόμος 3614/2007, «Διαχείριση, Έλεγχος και Εφαρμογή Αναπτυξιακών Παρεμβάσεων για την προγραμματική περίοδο 2007-2013» (ΦΕΚ 267/Α/3.12.2007), άρθρο 22
- Νόμος 3852/2010, «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης», (ΦΕΚ 87Α/7-6-2010)

- Παπαδάκη Ι. Εισήγηση με θέμα «Βελτίωση της Διοικητικής Ικανότητας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) και ανάπτυξη του σύγχρονου δημοτικού μανάτζμεντ εν όψει της νέας Προγραμματικής Περιόδου 2007-2013», στην ημερίδα της Ελληνικής Εταιρείας Διοίκησης Επιχειρήσεων. Αθήνα, 21/02/2008
- Παπαθεοδώρου Ν. (2009), Οι διαρθρωτικές αδυναμίες της ελληνικής διοίκησης και η πρόκληση του ελληνικού προτύπου διαχείρισης έργων
- Πατεράκη Α. (2007), Εισήγηση με θέμα: Οι θέσεις του ΤΕΕ για το 2ο προσχέδιο νόμου για τα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου των αναπτυξιακών παρεμβάσεων της περιόδου 2007-2013, στο συνέδριο «Οι αναπτυξιακές προκλήσεις στην 4η προγραμματική περίοδο (2007-2013) και ο ρόλος των μηχανικών για την κοινωνία της γνώσης, την κοινωνική συνοχή, τη βιώσιμη ανάπτυξη», ΤΕΕ, Αθήνα, 27-29 Ιουνίου 2007
- Πληροφόρηση Επιμόρφωση Τοπική Ανάπτυξη Α.Ε. (2008), Έρευνα για την διακρίβωση της επάρκειας των ΟΤΑ α' βαθμού της Αττικής
- Σαριδάκης Ι, Εισήγηση με θέμα «Πρότυπο ΕΛΟΤ 1429: Συνοπτικές έννοιες προτύπου», στην ενημερωτική ημερίδα για το ΕΣΠΑ. Περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας-Θράκης, Κομοτηνή, 17/02/2009
- Χειμαράς Α., **Εισήγηση με θέμα «τοποθετήσεις για την εξέλιξη του Ε.Σ.Π.Α.»**, στην 3η Συνεδρίαση της Επιτροπής Παρακολούθησης του Ε.Σ.Π.Α. **Θεσσαλίας-Στερεάς Ελλάδας-Ηπείρου 2007-2013**, Λάρισα, 27/05/2010, προσπελάστηκε 16/03/2011, διαθέσιμο http://portal.nafthiotidas.gr/media/files/eishghsh_nomarxh_gia_3h_ep_itroph.pdf
- Andersen, E.S. (2008), Rethinking project management. An organizational perspective. Pearson Education Limited, pp. 293-294
- Blokdijsk, G. (2008), PRINCE2. 100 success secrets. LuLu, pp. 40
- Bolles, D. & Hubbard, D.G. (2007), The power of enterprise-wide project management. American Management Association
- Cianfrani, C.A. Tsiakals, J.J. & West E.J. (2009), ISO 9001:2008 explained. 3rd edition. American Society for Quality
- Cobb, C.G. (2011), Making sense of Agile Project Management: Balancing control and agility. John Wiley & sons, ch.5
- Communities and Local Government, (2007), Project Management Handbook for Local Authorities, version 5
- Cooke-Deavies, T.J. & Arzymanow, A. (2003), "The maturity of project management in different industries: An investigation into variations between project management models", *International Journal of Project Management*, **21**, pp. 471-478
- Demir C. & Kocabas I. (2010), Project management maturity models in educational organizations. *Procedia Social and Behavioral Sciences* 9 (2010) 1641-1645
- Dinsmore, P.C. & Cabbanis-Brewin, J. (2011), AMA Project management Handbook, (3rd edition), American Management Association
- Fitsilis, P. Kirytopoulos, K. Leopoulos, V. Pantouvakis, J.P. & Saridakis I. (2008), Requirements for assessing the managerial capability of organizations implementing projects of public interest - the Greek Standard ELOT-1429, *PM World today*, July 2008 (Vol. X, Issue VII)
- Gareis, R. & Huemann, M. (2007) Maturity models for the project-oriented company. In: Turner R. ed. 2007, Handbook of project management, (4th edition), Gower Publishing Limited, Ch.10
- Hopkinson, M. (2011), Project risk maturity model: Measuring and improving risk management capability, Gower Publishing Limited
- IDeA, 2007, Case study: The first steps in implementation of Project Management in Local Authority- Chester City Council

- Ilies, L. Crisan, E. & Muresan, I.N. (2010), Best Practices in Project management, *Review of International Comparative Management*, **11**(1), March 2010
- Improvement and Development Agency, (2007), Project Management Handbook of Manchester City Council, version 2
- ISO 1006:2003, International Standard. Quality Management Systems-Guidelines for quality management in projects. International Standards Organization, 2003-06-15, pp. 1
- Judgev, K. & Thomas, J. (2002), Project management maturity models: The silver bullets of competitive advantage, *Project Management Journal*, **33**(4), pp. 4-14
- Kerzner, H. (2010), Project management best practices: Achieving global excellence, John Wiley& sons
- King, N. (2004), Using interviews in quality research, In: Cassell C. & Symon ed. 2004, Essential guide to qualitative methods in organizational research, Sage Publications, Ch.2
- Lepsinger, R.& Lucia, D.A. (2009), The Art and Science of 360o feedback. John Wiley& sons, pp. 3
- Muller, R. (2009), Project Governance, Gower, pp 39
- Murray, A. & Ward, M. (2007), Improving project performance using the Prince2 Maturity Model. TSO Publishing, pp. 13-15
- Pharro, R. & Bentley, C. (2007), Processes and procedures, In: Turner R. Gower ed. 2007, Handbook of project management, (4th edition), Gower Publishing Limited, Ch.7
- Vargios, E.M. (2007), Educational Psychology Research Focus. Nova Science Publishers, pp.31
- Young, T.L. (2007), The handbook of project management. Revised 2nd edition. Kogan Page Limited, pp. 26