



# ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ

(πρώην ΤΕΙ)

## ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών Δημόσια Διοίκηση  
και Τοπική Αυτοδιοίκηση

### Διπλωματική Εργασία

*«Διαδικασία έκδοσης διοικητών πράξεων της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η περίπτωση των δήμων Καλαμάτας και Μεσσήνης. Προτάσεις για μια νέα ενδεχόμενη διαδικασία η οποία να ανταποκρίνεται καλύτερα στις απαιτήσεις των πολιτών»*

**Φοιτητής: Καραμούζης Νικήτας**

**Επιβλέπουσα Καθηγήτρια: Τριανταφυλλοπούλου Αθανασία**

**Μάρτιος 2021,**

**Καλαμάτα**

## Ευχαριστίες

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η τοπική αυτοδιοίκηση περιλαμβάνει οργανισμούς που είναι υπεύθυνοι για την παροχή υπηρεσιών, αλλά και αγαθών, σε τοπικές κοινωνίες. Στόχος της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι η διευκόλυνση της επικοινωνίας του κοινού με δημόσιους και κρατικούς φορείς για την εξυπηρέτηση διαφόρων ζητημάτων που απασχολούν τους πολίτες. Η τοπική αυτοδιοίκηση περιλαμβάνει δύο βαθμίδες διοίκησης, οι δήμοι, ωστόσο, λόγω της ιστορικότητάς τους έχουν ένα ιδιαίτερο ρόλο. Οι δημοτικές αρχές διαμορφώνονται βάσει της ψηφοφορίας των πολιτών και οργανώνονται σε ένα πλέγμα υπηρεσιών διαφόρων τύπων. Κάθε υπηρεσία είναι υπεύθυνη για συγκεκριμένο τομέα δράσεων, όπως η διαχείριση των χώρων, η ασφάλεια, η εκπαίδευση και λοιποί τομείς. Στις υποχρεώσεις τους και τα καθήκοντά τους εντάσσεται και η έκδοση διοικητικών πράξεων οι οποίες μπορεί να λαμβάνουν την μορφή προστίμων, αδειών, ληξιαρχικών πράξεων και λοιπών αποφάσεων. Η παρούσα εργασία αφορά στην διαδικασία έκδοσης των διοικητικών πράξεων στους Δήμους Καλαμάτας και Μεσσήνης και επιχειρεί να αναδείξει τις τυχόν αδυναμίες και προβλήματα, ώστε να διερευνηθούν δυνατότητες βελτίωσης της διαδικασίας προς όφελος του πολίτη.

*Λέξεις Κλειδιά: Διοικητικές Πράξεις, Δήμος Καλαμάτας, Δήμος Μεσσήνης.*

## **ABSTRACT**

Local governance includes organizations that are responsible for providing services, but also goods, to local communities. The aim of the local governance is to facilitate the communication of the public with public and state bodies for the service of various issues that concern the citizens. Local governance includes various levels of administration where the Municipalities play a leading role. Municipal authorities are formed on the basis of citizens' voting and are organized in a network of services of various types. Each service is responsible for a specific area of action, such as site management, security, education and other areas. The multiplicity of tasks of each service includes the issuance of administrative acts which can take the form of fines, licenses, registry acts and other decisions. The present essay concerns the process of issuing administrative acts in the Municipalities of Kalamata and Messina and attempts to highlight any weaknesses and problems, in order to explore possibilities for improving the process for the benefit of the citizen.

*Keywords: Administrative Acts, Municipality of Kalamata, Municipality of Messina.*

# ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ.....	iii
ABSTRACT.....	iv
ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ.....	v
ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ ΠΙΝΑΚΩΝ.....	vii
ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ.....	vii
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	1
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. Η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ.....	3
1.1 Η δημόσια διοίκηση.....	3
1.2 Έννοια και ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης.....	7
1.3 Η εξέλιξη της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα.....	10
1.4 Οι δήμοι.....	13
1.5 Θεωρίες δημόσιας διοίκησης.....	16
1.5.1 Κλασσικές θεωρίες.....	16
1.5.2 Πολιτισμική θεωρία.....	19
1.5.3 Συμπεριφορική θεωρία.....	22
1.5.4 Σύγχρονες προσεγγίσεις.....	23
1.6 Οι αδυναμίες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης.....	27
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. ΟΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΠΡΑΞΕΙΣ.....	32
2.1 Η δημόσια διοίκηση και οι διοικητικές πράξεις.....	32

2.2	Διακρίσεις διοικητικών πράξεων .....	36
2.3	Αρχές έκδοσης διοικητικών πράξεων .....	37
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3. Ο ΔΗΜΟΣ ΚΑΛΑΜΑΤΑΣ ΚΑΙ Ο ΔΗΜΟΣ ΜΕΣΣΗΝΗΣ .....		40
3.1	Ο Δήμος Καλαμάτας .....	40
3.1.1	Διοικητική οργάνωση και υπηρεσίες .....	43
3.2	Ο Δήμος Μεσσήνης .....	52
3.2.1	Διοικητική δομή και υπηρεσίες .....	53
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4. ΕΡΕΥΝΑ .....		55
4.1	Μέθοδος.....	55
4.2	Δείγμα.....	55
4.3	Χρόνος διεξαγωγής .....	56
4.4	Αποτελέσματα.....	56
4.4.1	Δήμος Καλαμάτας.....	56
4.4.2	Δήμος Μεσσήνης .....	62
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....		67
Βιβλιογραφία .....		69
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ: ΕΡΩΤΗΣΕΙΣ ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗΣ .....		74

## **ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ ΠΙΝΑΚΩΝ**

Πίνακας 3.1 Πληθυσμιακά στοιχεία Δήμου Καλαμάτας .....	42
Πίνακας 4.1 Αποτελέσματα έρευνας στον Δήμο Καλαμάτας .....	58
Πίνακας 4.2. Αποτελέσματα έρευνας στον Δήμο Μεσσήνης.....	63

## **ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ**

Διάγραμμα 3.1 Το οργανόγραμμα του Δήμου Καλαμάτας .....	44
Διάγραμμα 3.2. Το οργανόγραμμα του Δήμου Μεσσήνης .....	54

## **ΕΙΣΑΓΩΓΗ**

Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα περιλαμβάνει φορείς της κεντρικής κυβέρνησης, καθώς και φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η τοπική αυτοδιοίκηση έχει διέλθει από διάφορα στάδια ανασυγκρότησης από τον προηγούμενο αιώνα, όπου πάντα οι δημοτικές αρχές κατείχαν σημαντική και εξέχουσα θέση.

Σήμερα, η τοπική αυτοδιοίκηση έχει διαμορφωθεί στην χώρα βάσει του προγράμματος «Καλλικράτης» και σύμφωνα με αυτό, τα τοπικά ζητήματα τα διαχειρίζονται οι Περιφέρειες και οι Δήμοι που έχουν προσδιοριστεί.

Οι Δήμοι οργανώνονται και περιλαμβάνουν διευθύνσεις και γραφεία ποικίλων υπηρεσιών ώστε να μπορούν να καλύπτουν τις βασικότερες των αναγκών των πολιτών τους. Στο πεδίο ευθύνης τους και ανά τμήμα, περιλαμβάνεται και η έκδοση διοικητικών πράξεων.

Οι διοικητικές πράξεις είναι αποφάσεις που λαμβάνονται από τις αρχές και μπορεί να αφορούν σε πρόστιμα, άδειες, ληξιαρχικές πράξεις, αποφάσεις των Δημάρχων και λοιπά. Εκδίδονται βάσει της ισχύουσας νομοθεσίας και αποτελούν μέσο κι εργαλείο της δημόσιας διοίκησης.

Η παρούσα ανάλυση εστιάζει στην περίπτωση της έκδοσης διοικητικών πράξεων στις περιοχές των Δήμων Καλαμάτας και Μεσσήνης. Για την καλύτερη διερεύνηση του ζητήματος, πραγματοποιήθηκε και πρωτογενής έρευνα με την συμμετοχή συνολικά 10 υπαλλήλων από τους 2 Δήμους.

Η εργασία εκτείνεται σε συνολικά 4 κεφάλαια.



Το πρώτο κεφάλαιο αναφέρεται στην δημόσια διοίκηση και τους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης. Εκτός από την αναφορά στο έργο τους, πραγματοποιείται ιστορική αναδρομή για την λειτουργία του θεσμού στην Ελλάδα, ενώ γίνεται λόγος και για μια σημαντική παθογένεια στην ελληνική δημόσια διοίκηση, αυτήν της γραφειοκρατίας.

Στο δεύτερο κεφάλαιο παρέχεται πληροφόρηση αναφορικά με τα δημογραφικά, αλλά και οργανωτικά δεδομένα των Δήμων Καλαμάτας και Μεσσήνης.

Στο τρίτο κεφάλαιο αποσαφηνίζεται το περιεχόμενο των διοικητικών πράξεων, αναφέρονται οι βασικές μορφές τους, ενώ γίνεται λόγος και για τις αρχές που πρέπει να διέπει η έκδοσή τους.

Το τέταρτο κεφάλαιο αποτελεί το ερευνητικό μέρος της εργασίας. Εδώ παρατίθενται τα αποτελέσματα από προσωπικές συνεντεύξεις που έγιναν με 5 υπαλλήλους από τον Δήμο Καλαμάτας και 5 από τον Δήμο Μεσσήνης, αντίστοιχα. Στόχος ήταν να εντοπιστούν οι βασικές διαδικασίες, αλλά και οι τυχόν αντιξοότητες κατά την έκδοση των διοικητικών πράξεων στους 2 Δήμους.

Από την έρευνα που πραγματοποιήθηκε προέκυψε ότι οι συνηθέστερες διοικητικές πράξεις που εκδίδονται στους 2 προαναφερόμενους δήμους είναι οι αποφάσεις των Δημάρχων, τα πρόστιμα και οι άδειες, οι οποίες, όμως, στην περίπτωση του Δήμου Καλαμάτας ολοκληρώνονται περισσότερο άμεσα, καθώς στον Δήμο Μεσσήνης εντοπίζεται εντονότερα το πρόβλημα της γραφειοκρατίας και της ελλιπούς επικοινωνίας.

# ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. Η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Καθώς η ανάλυση της παρούσας εργασίας εστιάζει σε διαδικασίες της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, κρίνεται ως απαραίτητη μια εισαγωγική αναφορά στον θεσμό αυτό. Επιπλέον, δεν πρέπει να λησμονείται ότι η τοπική αυτοδιοίκηση είναι μέρος της δημόσιας διοίκησης για την οποία αναφέρονται βασικές πληροφορίες στις ενότητες που ακολουθούν.

## 1.1 Η δημόσια διοίκηση

Η δημόσια διοίκηση είναι μια πτυχή του ευρύτερου τομέα της διοίκησης. Υπάρχει σε ένα πολιτικό σύστημα για την επίτευξη των στόχων και των επιδιώξεων που διατυπώνονται από τους πολιτικούς ιθύνοντες. Επίσης, η δημόσια διοίκηση είναι η λεπτομερής και συστηματική εφαρμογή του νόμου. Κάθε συγκεκριμένη εφαρμογή του νόμου είναι πράξη διοίκησης (Δικαίος, Καρμπέρης & Πολύζος, 2017).

Με τον όρο δημόσια διοίκηση νοούνται, γενικά, οι δραστηριότητες των εκτελεστικών οργάνων των εθνικών, κρατικών και τοπικών κυβερνήσεων, των κυβερνητικών επιχειρήσεων και ορισμένων άλλων οργανισμών ειδικού χαρακτήρα. Έτσι, η δημόσια διοίκηση ασχολείται με το ποια θέματα και τον τρόπο που τα αντιμετωπίζει το κράτος (Λιανός, 2017).

Ο Φαναριώτης (1999) σχολιάζει ότι, ως δραστηριότητα, η δημόσια διοίκηση ταυτίζεται με την αποτελεσματική λειτουργία του κράτους και για τον λόγο αυτό υπόκειται σε όλες τις προδιαγραφές και τους περιορισμούς οι οποίοι διέπουν την άσκηση της διοίκησης γενικώς.

Η οργάνωση της δημόσιας διοίκησης μπορεί να νοηθεί με 2 τρόπους. Είτε ως ίδρυση, συγκρότηση και λειτουργία διοικητικών οργάνων, τα οποία ασκούν το καθένα ένα μέρος της δραστηριότητας που ανήκει συνολικά στην δημόσια διοίκηση, είτε ως ίδρυση, συγκρότηση και λειτουργία διοικητικών οργάνων που ασκούν τις δραστηριότητές τους σε ορισμένο τμήμα ή στο σύνολο της εδαφικής έκτασης του κράτους (Λύτρας, 2018).

Στη σύγχρονη κοινωνική ζωή, οι πολίτες περιμένουν πολλά πράγματα και μια μεγάλη ποικιλία υπηρεσιών από την κυβέρνηση. Στο πλαίσιο αυτό, η δημόσια διοίκηση παρέχει στον πληθυσμό ορισμένες υπηρεσίες κοινωνικής πρόνοιας και κοινωνικής ασφάλισης, ενώ διαθέτει και επιχειρήσεις δημόσιου χαρακτήρα. Η δημόσια διοίκηση καλύπτει κάθε τομέα και δραστηριότητα στο πλαίσιο της δημόσιας πολιτικής. Έτσι, το πεδίο της δημόσιας διοίκησης είναι πολύ ευρύ στο σύγχρονο κράτος (Στασινοπούλου, 1990).

Η δημόσια διοίκηση εξελίχθηκε με την πάροδο του χρόνου λόγω της αυξανόμενης ανάγκης για μια προσανατολισμένη στις δημόσιες υπηρεσίες προσέγγιση, βασισμένη στις δημόσιες διοικητικές πρακτικές για την παροχή αποτελεσματικών και ωφέλιμων υπηρεσιών για την αντιμετώπιση των μεταβαλλόμενων αναγκών της κοινωνίας. Η δημόσια διοίκηση δεν αποτελεί στόχο από μόνη της, αλλά εξακολουθεί, τελικώς, να είναι ένα μέσο, ενώ η σχέση μεταξύ διοίκησης, κυβέρνησης και περιβάλλοντος για την κάλυψη των αναγκών της κοινωνίας είναι προφανής (Σταθόπουλος, 2012).

Όπως αναφέρει ο Γεωργακόπουλος (2012), οι δημόσιοι φορείς δεν επιδιώκουν, ή δεν θα έπρεπε να επιδιώκουν, την προώθηση του ιδίου τους συμφέροντος, όπως συμβαίνει με τους ιδιωτικούς οργανισμούς, αλλά την προώθηση του κοινωνικού

συμφέροντος. Επίσης, δεν χρησιμοποιούν, συνήθως, τα ίδια μέσα που χρησιμοποιούν οι ιδιωτικοί φορείς, δεν κατέχουν, δηλαδή, παραγωγικούς συντελεστές, όπως τα νοικοκυριά, αλλά και ούτε τους αγοράζουν από αυτά για να τους μετατρέψουν σε αγαθά, όπως κάνουν οι επιχειρήσεις. Οι δημόσιοι φορείς χρησιμοποιούν, συνήθως, αναγκαστικά μέσα, όπως η φορολογία, για την απόκτηση πόρων και στην συνέχεια τους πόρους αυτούς τους μετατρέπουν σε αγαθά και υπηρεσίες τις οποίες παρέχουν στο κοινωνικό σύνολο, συνήθως, χωρίς την επιβολή τιμής ή σε επιδοτημένες τιμές.

Όπως πληροφορεί η Ραμματά (2011), οι δημόσιοι φορείς επιμερίζονται σε 5 βασικές κατηγορίες που έχουν ως κάτωθι:

**Κεντρική διοίκηση ή κράτος:** εδώ περιλαμβάνονται οι κεντρικές υπηρεσίες, όπως τα υπουργεία. Η κεντρική διοίκηση στοχεύει στην παροχή υπηρεσιών γενικού χαρακτήρα που καλύπτουν ολόκληρη την επικράτεια ενός κράτους, όπως η εθνική άμυνα, η δικαιοσύνη, η εκπαίδευση και λοιπές. Ακόμα, η κεντρική διοίκηση λαμβάνει μέτρα για την αναδιανομή του εισοδήματος ή την σταθεροποίηση της οικονομίας και την προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης σε εθνικό επίπεδο.

**Οργανισμοί κοινωνικής ασφάλισης:** οι εν λόγω οργανισμοί παρέχουν υπηρεσίες κοινωνικής ασφάλισης, όπως είναι η σύνταξη, η περίθαλψη, καθώς, επίσης, και άλλα ειδικά επιδόματα.

**Οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης:** από τους εν λόγω οργανισμούς παρέχονται υπηρεσίες γενικού χαρακτήρα σε επίπεδο νομού ή δήμου.

**Διάφορα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου:** οι φορείς αυτοί επιδιώκουν πιο περιορισμένους στόχους από αυτούς της κεντρικής κυβέρνησης, όπως τα ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα και τα νοσοκομεία.

**Δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμοί:** οι εν λόγω επιχειρήσεις ασχολούνται, κυρίως, με την παροχή εξειδικευμένων υπηρεσιών στο κοινωνικό σύνολο, όπως η Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού και ο Οργανισμός Τηλεπικοινωνιών Ελλάδος, μεταξύ άλλων.

Η δημόσια διοίκηση, άρα, αφορά τις διαδικασίες με τις οποίες γίνονται και υλοποιούνται οι αποφάσεις δημόσιας πολιτικής. Είναι το αποτέλεσμα αλληλεπιδράσεων, σχέσεων και δικτύων μεταξύ των διαφόρων τομέων και συνεπάγεται αποφάσεις, διαπραγματεύσεις και διαφορετικές σχέσεις εξουσίας μεταξύ των ενδιαφερομένων. Οι σχέσεις μεταξύ δημόσιας διοίκησης και διαφόρων τομέων της κοινωνίας καθορίζουν τον τρόπο με τον οποίο γίνονται τα πράγματα και τον τρόπο παροχής των υπηρεσιών (Σταθόπουλος, 2012).

Σύμφωνα με τους Δικαίο, Καρμπέρη & Πολύζο (2017), η δημόσια διοίκηση είναι ένα σύστημα σχέσεων ρόλων και ρόλων που καθορίζει, όσο το δυνατόν, πιο σαφείς και πρακτικούς όρους και με περισσότερες λεπτομέρειες τις προθέσεις και τα προγράμματα της κυβέρνησης. Είναι ένα πρότυπο ρουτίνας δραστηριοτήτων, που περιλαμβάνει λήψη αποφάσεων, σχεδιασμό, παροχή συμβουλών, συντονισμό, διαπραγμάτευση, συνδιαλλαγή, διαιτησία, διοίκηση και συλλογή δεδομένων, μέσω των οποίων η κυβέρνηση εκτελεί τις ευθύνες της.

Ο Bartholomew (1972), επιπρόσθετα, προσδιορίζει συγκεκριμένες χρονικές φάσεις από τις οποίες έχει διέλθει η δημόσια διοίκηση κατά την εξέλιξή της, ως κάτωθι:

1. Διχοτόμηση δημόσιας διοίκησης: 1887-1926.
2. Αρχές διοίκησης: 1927-1937.
3. Εποχή προκλήσεων: 1938-1947.

4. Κρίση ταυτότητας: 1948-1970.
5. Προσέγγιση δημόσιας πολιτικής: 1971- σήμερα.

## **1.2 Έννοια και ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης**

Οι έννοιες της τοπικής αυτοδιοίκησης και της αποκέντρωσης, που κατά καιρούς χρησιμοποιούνται εναλλακτικά, είναι σχετικές, αλλά διαφορετικές. Η αποκέντρωση είναι κατά κύριο λόγο εθνική πολιτική, νομοθετική, θεσμική και δημοσιονομική διαδικασία, ενώ η τοπική αυτοδιοίκηση μπορεί να επηρεαστεί από διαδικασίες αποκέντρωσης (Ραμματά, 2011).

Η τοπική αυτοδιοίκηση αναφέρεται σε συγκεκριμένους θεσμούς ή οντότητες που δημιουργούνται από εθνικά συντάγματα, από νομοθεσία της κεντρικής κυβέρνησης, από επαρχιακή ή κρατική νομοθεσία, ή από εκτελεστική εντολή ώστε να παρέχονται μια σειρά συγκεκριμένων υπηρεσιών σε σχετικά μικρή γεωγραφικά οριοθετημένη περιοχή. Η τοπική αυτοδιοίκηση ή διακυβέρνηση είναι μια ευρύτερη έννοια και ορίζεται ως η διαμόρφωση και η εκτέλεση συλλογικής δράσης σε τοπικό επίπεδο. Έτσι, συμπεριλαμβάνει τους άμεσους και έμμεσους ρόλους των επίσημων θεσμών της τοπικής κυβέρνησης και των κυβερνητικών ιεραρχιών, καθώς και τους ρόλους των άτυπων κανόνων, των δικτύων, των κοινοτικών οργανώσεων και των τοπικών ενώσεων στην επιδίωξη συλλογικής δράσης, καθορίζοντας το πλαίσιο για συλλογική λήψη αποφάσεων και παροχή τοπικών δημόσιων υπηρεσιών (Shah & Shah, 2006).

Στην περίπτωση της αυτοδιοίκησης, τα διοικητικά όργανα που δρουν στην περιφέρεια, δεν είναι απλώς διάφορα από τα κεντρικά, όπως συμβαίνει με τα περιφερειακά, αλλά, επιπλέον, θεωρούνται όργανα της ίδιας της περιφέρειας. Η

δράση των οργάνων αυτών αντανακλά, ουσιαστικά, στην εδαφική περιφέρεια που εμφανίζεται, ως η συμπύκνωση, ο φορέας, ενός συνόλου υποθέσεων που αποχωρίζονται από το σύνολο των κρατικών- σε στενή έννοια- δραστηριοτήτων (Λύτρας, 2018).

Σύμφωνα με τους Γεωργακόπουλο & Πατσουράτη (1994), η τοπική αυτοδιοίκηση έχει την ευελιξία να προσαρμόσει τις υπηρεσίες που προσφέρει στις προτιμήσεις των πολιτών που υπάγονται στην δικαιοδοσία της. Γι' αυτό, υποστηρίζεται ότι αγαθά και υπηρεσίες που δημιουργούν οφέλη και επιβαρύνσεις που μπορεί να περιορισθούν σε τοπικό επίπεδο, κρίνεται σκόπιμο να προσφέρονται από την τοπική και όχι την κεντρική κυβέρνηση.

Οι οργανισμοί της τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελούν ξεχωριστά υποκείμενα δικαίου που ασκούν διοίκηση και λειτουργούν κατά τους κανόνες του δημοσίου δικαίου. Η θέσπισή τους ανταποκρίνεται στην ικανοποίηση των οικονομικών, κοινωνικών, πολιτισμικών και πολιτιστικών ενδιαφερόντων των πολιτών, τα οποία, σε τοπικό επίπεδο διαφοροποιούνται, λόγω των ιδιαιτεροτήτων των τοπικών κοινωνιών. Έτσι, η κρατική εξουσία εξειδικεύει αποτελεσματικά την διοικητική τους μέριμνα, αφού αδυνατεί να γνωρίζει τις ιδιαιτερότητες των τοπικών υποθέσεων (Τσουντας & Τριανταφυλλοπούλου, 2010).

Η Μπέσιλα- Βήκα (2004) αναφέρει ότι η δημόσια εξουσία που είναι σε θέση να ασκούν οι αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί παρουσιάζει, συγκριτικά με το κράτος, μια διαφορά η οποία συνίσταται στο ότι δεν έχει πρωτογενή χαρακτήρα, αλλά είναι δοτή ή παράγωγη. Δεν αποτελεί, δηλαδή, ίδιο δικαίωμα των νομικών προσώπων που την ασκούν, αλλά ασκείται από τα πρόσωπα αυτά κατά παροχή, εκ μέρους της πολιτείας. Το κράτος παραχωρεί για ορισμένα θέματα, και κατά ένα ορισμένο τμήμα,

την εξουσία αυτή για άσκηση στους αυτοδιοικούμενους οργανισμούς με περιορισμούς, που θέτει η νομική του εξουσία. Άρα, το κράτος μπορεί να αυξήσει, να ελαττώσει ή και να άρει από τα εν λόγω νομικά πρόσωπα την εξουσία που τους έχει δώσει.

Ο τρόπος ανάδειξης των αρχών της τοπικής αυτοδιοίκησης, η ανεξαρτησία της εκλεγμένης διοίκησης αυτών, η γενική καθ' ύλην αρμοδιότητα επί των τοπικών υποθέσεων στα διοικητικά όρια των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και οι λειτουργίες που επιτελούν, προσδίδουν στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης εξουσία αντίστοιχη με την κρατική, η οποία, όμως, περιορίζεται γεωγραφικά στα όρια των οργανισμών αυτών (Γσουντας & Τριανταφυλλοπούλου, 2010).

Όπως πληροφορεί η Μπέσιλα- Βήκα (2004) το κράτος ασκεί εποπτεία επί των οργανισμών της τοπικής αυτοδιοίκησης, μέσω του Γενικού Γραμματέα της εκάστοτε περιφέρειας. Η εποπτεία αυτή διακρίνεται:

1. Στον έλεγχο νομιμότητας συγκεκριμένων κατηγοριών αποφάσεων των συλλογικών οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης.
2. Στον αυτεπάγγελτο έλεγχο νομιμότητας και την ακύρωση αποφάσεων συλλογικών και μονομελών οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης.
3. Στην επιβολή πειθαρχικών ποινών επί των αιρετών οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Όπως αναφέρει ο Πάλλης (2013), την τελευταία περίοδο παρατηρείται σε όλες, σχεδόν, τις χώρες της Ευρώπης μια πολιτική αποκέντρωσης αρμοδιοτήτων από το κεντρικό κράτος και μεταφοράς τους στην τοπική αυτοδιοίκηση. Η μεταφορά αυτή, άλλες φορές συνοδεύεται με τους απαραίτητους χρηματοδοτικούς πόρους και άλλες όχι. Οι περισσότεροι ευρωπαϊκοί οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ), πάντως,



είναι δυσαρεστημένοι με αυτές τις μεταβιβάσεις και ισχυρίζονται ότι οι μεταφερόμενοι χρηματοδοτικοί πόροι δεν καλύπτουν ούτε το κόστος ούτε την ζήτηση, τόσο σε ποιοτικό όσο και σε ποσοτικό επίπεδο, των νέων αρμοδιοτήτων-υπηρεσιών που καλούνται να προσφέρουν στους δημότες, μιας και γενική αρχή είναι ότι η αποκέντρωση αρμοδιοτήτων πραγματοποιείται για προσφέρει καλύτερης ποιότητας και ποσότητας υπηρεσίες στους δημότες.

### **1.3 Η εξέλιξη της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα**

Ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα εντοπίζεται στην εποχή του Κλεισθένη ο οποίος, τον 6<sup>ο</sup> π.Χ. αιώνα, χώρισε την αθηναϊκή πολιτεία σε 100 δήμους, οι οποίοι διοικούνταν από εκλεγμένους άρχοντες. Δήμοι δημιουργήθηκαν αργότερα και σε άλλες ελληνικές πόλεις, μεταξύ των οποίων ήταν η Αίγινα, η Μίλητος και η Κάλυμνος (Γεωργακόπουλος, 2012).

Το 1833, η ελληνική επικράτεια διαιρέθηκε σε 10 νομούς και 47 επαρχίες. Κάθε νομός περιελάμβανε ορισμένο αριθμό επαρχιών. Επικεφαλής σε κάθε νομό τέθηκε ο νομάρχης και κάθε επαρχίας ο έπαρχος, που υπαγόταν στον νομάρχη. Ήταν διορισμένα κρατικά όργανα στα οποία ανήκαν η ανώτατη διοικητική διεύθυνση του νομού και της διοίκηση της επαρχίας, αντίστοιχα. Προβλεπόταν και η λειτουργία νομαρχιακού συμβουλίου, καθώς και επαρχιακού συμβουλίου, με συμβουλευτικές μόνο αρμοδιότητες και τα οποία θα εκλέγονταν από τους διοικούμενους. Τα συμβούλια, όμως, αυτά δεν λειτούργησαν ποτέ (Τσουντας & Τριανταφυλλοπούλου, 2010).

Το 1912 δημιουργήθηκε στην Ελλάδα ένα σύστημα οργάνωσης της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης, το οποίο βασίστηκε στην διαφοροποίηση μεταξύ

δήμων και κοινοτήτων. Αρχικά, γινόταν λόγος για αστικούς, από την μια, και αγροτικούς, από την άλλη, δήμους, προτού υιοθετηθεί, για λόγους ιδεολογικούς και σημειολογικούς, ο όρος κοινότητα (Χλέπας, Παπούλιας, Μπέσιλα-Βήκα, Χατζηπαντελής, Μαίιστρος, Παλαιολόγος, Κανταρτζής, Κατσούλης, Μουράτογλου & Βλάχου, 2008).

Όπως αναφέρει ο Τάτσος (1988), το Σύνταγμα του 1927 αναφέρει ότι το κράτος διαιρείται σε περιφέρειες, μέσα στις οποίες οι πολίτες μπορούσαν να διαχειρίζονται απευθείας τις τοπικές υποθέσεις που θα προσδιόριζε ο νόμος. Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) έπρεπε να είναι, τουλάχιστον, 2 βαθμών, όπου την πρώτη βαθμίδα αποτελούσαν οι κοινότητες.

Το Σύνταγμα του 1975 ορίζει τις αρμοδιότητες και τις βαθμίδες της τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς, επίσης, και τις σχέσεις αυτής με την κεντρική κυβέρνηση. Έτσι, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ), διαχειρίζονται τις τοπικές υποθέσεις, έχουν διοικητική αυτοτέλεια και τα όργανά τους εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία. Το κράτος ασκεί σε αυτούς εποπτεία, με τέτοιο τρόπο, ώστε να μην εμποδίζεται η πρωτοβουλία και η ελεύθερη δράση τους, παράλληλα, όμως, φροντίζει να τους εξασφαλίσει τους απαραίτητους πόρους για να είναι σε θέση να εκπληρώσουν την αποστολή τους (Γεωργακόπουλο & Πατσουράτης, 1994).

Με σκοπό την διευκόλυνση του σχεδιασμού, του προγραμματισμού και του συντονισμού της περιφερειακής ανάπτυξης, ο νόμος 1622 (ΦΕΚ 92, 1986) προέβλεψε την χωροταξική διαίρεση της χώρας σε περιφέρειες, που αποτελούσαν ενιαίες αποκεντρωμένες μονάδες διοίκησης του κράτους. Ο αριθμός των περιφερειών, η χωρική έκταση, η έδρα και ο τίτλος της κάθε μιας καθορίστηκαν με Προεδρικό Διάταγμα ως κάτωθι (Τσουντας & Τριανταφυλλοπούλου, 2010):

1. Ανατολικής Μακεδονίας Θράκης: 5 νομοί.
2. Κεντρικής Μακεδονίας: 7 νομοί.
3. Δυτικής Μακεδονίας: 4 νομοί.
4. Ηπείρου: 4 νομοί.
5. Θεσσαλίας: 4 νομοί.
6. Ιονίων Νήσων: 4 νομοί.
7. Δυτικής Ελλάδας: 5 νομοί.
8. Αττικής: 1 νομός.
9. Πελοποννήσου: 5 νομοί.
10. Βορείου Αιγαίου: 3 νομοί.
11. Νοτίου Αιγαίου: 2 νομοί.
12. Κρήτης: 4 νομοί.

Το 2004, ψηφίστηκε ο Νόμος 3274 (ΦΕΚ 195, 2004), για την οργάνωση και λειτουργία των ΟΤΑ. Στον εν λόγω νόμο περιλαμβάνονταν το Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης «Θησέας», το οποίο ήταν σε ισχύ μέχρι το 2010. Η σημασία του εν λόγω Προγράμματος ήταν σημαντικών, καθώς είχε ως στόχους (Ραμματά, 2011):

- Να προωθηθεί η εξέλιξη των ΟΤΑ σε πραγματικά αυτοδιοικούμενους οργανισμούς, με στόχο την μείωση του χάσματος μεταξύ του πολίτη και της εξουσίας.
- Να ενισχυθεί η ικανότητα της διοίκησης των ΟΤΑ να διαχειρίζεται τις τοπικές υποθέσεις με διαφάνεια, νομιμότητα και σεβασμό στα δικαιώματα των πολιτών.
- Να ενισχυθεί η ανάπτυξη των ΟΤΑ σε ορεινές και νησιωτικές προβληματικές περιοχές.

- Να αναδειχθεί η ισόρροπη και βιώσιμη περιφερειακή ανάπτυξη ως στόχος κύριας εθνικής προτεραιότητας.

Η σημερινή μορφή της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα βασίζεται στον «Πρόγραμμα Καλλικράτης» που νομοθετήθηκε το 2010, με τον Νόμο 3852 (ΦΕΚ 87, 2010). Έτσι, σήμερα η ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση περιλαμβάνει οργανισμούς 2 βαθμίδων που αποτελούνται από 325 δήμους και 13 περιφέρειες. Το κυριότερο πλεονέκτημα της νέας αυτής δομής της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι η δημιουργία ισχυρών αναπτυξιακών θεσμών, τόσο στο πρώτο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης, όσο και στον δεύτερο βαθμό, τέτοιους ώστε να δημιουργήσουν προστιθέμενη αξία. Η συγκρότηση και λειτουργία των νέων δήμων τους δίνει την δυνατότητα να λάβουν τοπικές αναπτυξιακές πρωτοβουλίες, να αξιοποιήσουν κεφάλαια και να προσελκύσουν επιχειρήσεις, ώστε να καταστούν βασικοί συντελεστές της τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης (Πάλλης, 2013).

Όπως σχολιάζει ο Χλέπας (2015), η ιδιαίτερη πολιτικοδιοικητική υπόσταση των ΟΤΑ συνδέεται και με την ανάληψη αντίστοιχων ευθυνών και καθηκόντων. Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων δεν αφήνεται, απλώς, στην ευχέρεια της τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά αποτελεί, κατ' αρχήν, και συνταγματικά επιβαλλόμενη υποχρέωσή της. Πράγματι, οι ΟΤΑ, ως πολιτικές- δημοκρατικές, αλλά και διοικητικές οντότητες, υπηρετούν το τοπικό συμφέρον, το οποίο, ασφαλώς, έγκειται και στην ικανοποιητική επιτόπια κάλυψη ορισμένων ζωτικών αναγκών των κατοίκων.

## **1.4 Οι δήμοι**

Οι δήμοι συνιστούν τον πρώτο βαθμό της τοπικής αυτοδιοίκησης. Όργανα διοίκησης των δήμων είναι ο Δήμαρχος, το Δημοτικό Συμβούλιο, η Οικονομική

Επιτροπή, η Επιτροπή Ποιότητας Ζωής και η Εκτελεστική Επιτροπή (Υπουργείο Εσωτερικών, 2012).

*Σύμφωνα με τον Νόμο 3463 (ΦΕΚ 114, 2006), στην Ελλάδα, «οι δημοτικές και οι κοινοτικές αρχές διευθύνουν και ρυθμίζουν όλες τις τοπικές υποθέσεις, σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και της εγγύτητας, με στόχο την προστασία, την ανάπτυξη και τη συνεχή βελτίωση των συμφερόντων και της ποιότητας ζωής της τοπικής κοινωνίας».*

Οι δήμοι έχουν ουσιαστικές αρμοδιότητες σε ειδικούς τομείς όπως η οικονομική ανάπτυξη με την υποστήριξη στις επιχειρήσεις, την στέγαση με την κατασκευή κοινωνικής κατοικίας, την υγεία με την χρηματοδότηση ιατρικού εξοπλισμού, το περιβάλλον με την επεξεργασία λυμάτων και απορριμμάτων, την καταπολέμηση θορύβου και ατμοσφαιρικής ρύπανσης, τον πολιτισμό και τουρισμό με την λειτουργία τουριστικών γραφείων και την αξιοποίηση ιστορικών μνημείων, καθώς και την διαχείριση υποδομών (Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, 2016).

Πιο αναλυτικά, όπως αναφέρει ο Γεωργακόπουλος (2012), οι δημοτικές αρχές είναι υπεύθυνες για:

- ⇒ Την κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία συστημάτων ύδρευσης, άρδευσης και αποχέτευσης, αντιπλημμυρικών και εγγειοβελτιωτικών έργων, έργων δημοτικής και κοινοτικής οδοποιίας, πλατειών, γεφυρών, έργων ηλεκτροφωτισμού κοινόχρηστων χώρων, χώρων πρασίνου και λοιπών.
- ⇒ Την καθαριότητα και διαχείριση των απορριμμάτων.
- ⇒ Την ίδρυση και λειτουργία παιδικών, βρεφικών, βρεφονηπιακών σταθμών και νηπιαγωγείων, κέντρων ψυχαγωγίας και αναψυχής ηλικιωμένων και λοιπών.

- ⇒ Την ίδρυση, κατασκευή και λειτουργία πολιτιστικών και πνευματικών κέντρων, σχολών διδασκαλίας μουσικής, χορού ζωγραφικής και κέντρων πολιτιστικών προγραμμάτων, καθώς και η μελέτη και εφαρμογή πολιτιστικών προγραμμάτων.
- ⇒ Την μελέτη, διαχείριση και εκτέλεση προγραμμάτων οικιστικής και πολεοδομικής ανάπτυξης.
- ⇒ Την υλοποίηση του πολεοδομικού σχεδιασμού.
- ⇒ Την επισκευή, κατασκευή και συντήρηση σχολικών κτιρίων.
- ⇒ Την ρύθμιση της κυκλοφορίας, των καθορισμό των πεζοδρόμων, μονοδρομήσεων και κατευθύνσεων της κυκλοφορίας, τον προσδιορισμό και την λειτουργία των χώρων στάθμευσης οχημάτων, την ονομασία οδών και πλατειών, την τοποθέτηση πινακίδων και λοιπά.

Στο πλαίσιο της διευρυμένης δυνατότητας των δημοτικών και κοινοτικών αρχών να θέτουν κανόνες ρυθμιστικού περιεχομένου, που σχετίζονται με την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, έχουν πλέον την δυνατότητα να προσδιορίζουν τους όρους και τις ώρες λειτουργίας μουσικής στα κέντρα διασκέδασης καθώς και να θέτουν άλλους ειδικότερους όρους και προϋποθέσεις ίδρυσης και λειτουργίας καταστημάτων κι επιχειρήσεων υγειονομικού ενδιαφέροντος κ.λ.π. (Μπέσιλα- Βήκα, 2004).

Οι δήμοι διοικούνται από το δημοτικό συμβούλιο, την δημαρχιακή επιτροπή και τον δήμαρχο. Αναλυτικότερα, το δημαρχιακό συμβούλιο αποφασίζει για κάθε θέμα σχετικό με τις αρμοδιότητες του δήμου, εκτός από τα θέματα που ανήκουν στην αρμοδιότητα του δημάρχου ή της δημαρχιακής επιτροπής. Η δημαρχιακή επιτροπή έχει αρμοδιότητες εκτελεστικές, αποφασιστικές, αλλά και εισηγητικές προς το δημοτικό συμβούλιο. Ο δήμαρχος, από την άλλη, εκτελεί τις αποφάσεις του

δημοτικού συμβουλίου και της δημαρχιακής επιτροπής, ακόμα και στην περίπτωση κατά την οποία διαφωνεί (Τσουντας & Τριανταφυλλοπούλου, 2010).

## **1.5 Θεωρίες δημόσιας διοίκησης**

Η διαχρονική μελέτη της δημόσιας διοίκησης διαμόρφωσε μια σειρά διαφορετικών προσεγγίσεων όσον αφορά την επιλογή του κατάλληλου μοντέλου. Στην συνέχεια, σχολιάζονται οι βασικότερες εξ αυτών.

### **1.5.1 Κλασσικές θεωρίες**

Όπως πληροφορεί ο Θεοδωράτος (1999), οι κλασσικές θεωρίες της δημόσιας διοίκησης επικεντρώνονται σε ένα σύνθετο σύνολο μεταβλητών, ιδεών και εννοιών που διέπουν τη δημόσια διοίκηση ή την κρατική γραφειοκρατία.

Η κλασική προσέγγιση βασίζεται στις ιδέες που δημιουργήθηκαν στα τέλη του 1800 και στις αρχές του 1900 και βασίζονται, πρωτίστως, στον οικονομικό ορθολογισμό όλων των εργαζομένων. Εξελίχθηκε γύρω από την κλασική υπόθεση του Adam Smith, ότι οι άνθρωποι παρακινούνται από οικονομικά κίνητρα και ότι θα επιλέγουν λογικά ευκαιρίες που τους παρέχουν το μεγαλύτερο οικονομικό όφελος (Δικαίος, Καρμπέρης & Πολύζος, 2017).

#### **1.5.1.1 Η επιστημονική διοίκηση**

Ο Frederick Taylor θεωρείται ο βασικός μελετητής και θεμελιωτής του επιστημονικού Μάνατζμεντ, στα πρώτα βήματα της κλασσικής προσέγγισης της διοίκησης. Σύμφωνα με τον Taylor, σε κάθε εργασία υπάρχει κι ένας άριστος τρόπος

που οδηγεί σε επιτυχία. Υποστήριξε, επίσης, ότι η κάθε εργασία αναλύεται σε επιμέρους εργασίες τονίζοντας τον ρόλο της εξειδίκευσης (Μπουραντάς, 2002).

Οι βασικές αρχές της θεωρίας του Taylor, συνίστανται στις παρακάτω (Θεοδωράτος, 1999):

- ⇒ Αντικατάσταση των εμπειρικών κανόνων με την οργανωμένη γνώση, επιδιώκοντας την ανεύρεση του άριστου τρόπου εκτελέσεως της εργασίας.
- ⇒ Επίτευξη αρμονίας στην ομαδική δράση, αντί για ασυμφωνία.
- ⇒ Επίτευξη συνεργασίας των ανθρώπινων πλασμάτων, αντί για χαώδη ατομικισμό.
- ⇒ Εργασία για μέγιστη απόδοση, αντί για περιορισμένη απόδοση.
- ⇒ Ανάπτυξη όλων των εργαζομένων στην μεγαλύτερη δυνατή έκταση για την προσωπική τους μεγαλύτερη ευημερία και την μεγαλύτερη ευημερία του οργανισμού.

Σύμφωνα με τον Waldo (2006), το επιστημονικό Μάνατζμεντ και η δημόσια διοίκηση είναι πτυχές ενός κοινού φαινομένου, δηλαδή, ενός γενικού κινήματος για επέκταση των μεθόδων και του πνεύματος της επιστήμης σε ένα συνεχώς διευρυνόμενο φάσμα προβληματισμών του ανθρώπου. Οι θεωρίες που αναπτύχθηκαν από το κίνημα του επιστημονικού Μάνατζμεντ έχουν επηρεάσει την ανάπτυξη της δημόσιας διοίκησης, ενώ πρόσφατες αναφορές υποδηλώνουν μια ακόμη στενότερη ένωση μεταξύ των δύο στο μέλλον.

#### 1.5.1.2 Το γραφειοκρατικό πρότυπο



Ιστορικά, στα πλαίσια της κλασικής οργανωτικής σκέψης και της διοικητικής θεωρίας, το γραφειοκρατικό μοντέλο θεωρείται ως η πλέον ορθολογική και αποτελεσματική μέθοδος άσκησης διοίκησης και ελέγχου με κύρια χαρακτηριστικά (Δικαίος, Καρμπέρης & Πολύζος, 2017):

- ⇒ Την πυραμοειδή οργανωτική δομή που θεωρήθηκε ως βέλτιστο, τουλάχιστον τεχνικά, μοντέλο παραδοσιακής μορφής διοίκησης, με γνωρίσματα την ακρίβεια, την βεβαιότητα, την συνέχεια κ.τ.λ.
- ⇒ Την ιεραρχική διάρθρωση των ενδο-οργανωτικών ρόλων και αρμοδιοτήτων, καθώς και την σταθερότητα στην απασχόληση και τις αμοιβές.
- ⇒ Την κυριαρχία κανόνων- διατάξεων που διαμορφώνουν τις εσωτερικές διαδικασίες από κοινού με την τμηματοποίηση και την αυστηρή διαίρεση της εργασίας.

Η κλασική εκδοχή του γραφειοκρατικού μοντέλου είναι ιεραρχική και μπορεί να περιγραφεί από ένα οργανόγραμμα που αποτυπώνει το διαχωρισμό των καθηκόντων και την εξειδίκευση των εργαζομένων, ενώ παράλληλα καθιερώνει μια σαφή ενότητα διοίκησης με την ανάθεση κάθε υπαλλήλου σε ένα μόνο προϊστάμενο. Επιπλέον, η γραφειοκρατία προσδιορίζει έναν καταμερισμό της εργασίας σύμφωνα με τον οποίο η εργασία χωρίζεται σε μικρότερα καθήκοντα που ανατίθενται σε διαφορετικά άτομα ή ομάδες. Δεδομένου αυτού του ορισμού, το γραφειοκρατικό μοντέλο δεν αφορά μόνο στον δημόσιο χώρο, αλλά επίσης στον ιδιωτικό και μη κερδοσκοπικό τομέα. Δηλαδή, σχεδόν όλοι οι οργανισμοί μπορεί να είναι γραφειοκρατικοί ανεξάρτητα από το εύρος και το μέγεθός τους, αν και οι δημόσιοι και οι ιδιωτικοί οργανισμοί διαφέρουν με μερικούς σημαντικούς τρόπους. Λόγου χάρη, ενώ οι ιδιωτικοί οργανισμοί επιδιώκουν να επιβιώσουν ελέγχοντας το κόστος, αυξάνοντας το μερίδιο αγοράς και πραγματοποιώντας κέρδος, οι δημόσιοι οργανισμοί

δυσκολεύονται να μετρήσουν τον αόριστο στόχο της λειτουργίας με αποτελεσματικότητα (Τσουντας & Τριανταφυλλοπούλου, 2010).

Η θεωρία της γραφειοκρατίας του Weber είναι η πιο σημαντική θεωρητική αρχή του παραδοσιακού μοντέλου δημόσιας διοίκησης. Αυτό το μοντέλο άρχισε να αλλάζει στα μέσα της δεκαετίας του 1980 σε μια ευέλικτη μορφή δημόσιας διαχείρισης που βασίζεται στην αγορά, διότι η παραδοσιακή δημόσια διοίκηση δυσφημίστηκε θεωρητικά και πρακτικά. Όλα αυτά οδήγησαν όχι μόνο σε μια μικρή αλλαγή στον τρόπο διαχείρισης, αλλά σε μια αλλαγή στον ρόλο της κυβέρνησης στην κοινωνία και στη σχέση μεταξύ της κυβέρνησης και του πολίτη (Katsamunskas, 2012).

Αρκετοί μελετητές της διοίκησης, της κοινωνιολογίας και της πολιτικής, γενικότερα, συμφωνούν ότι οι δημόσιες αρχές πρέπει να έχουν μια δομή δημόσιας διοίκησης, που να είναι σύμφωνη με τα πρότυπα της γραφειοκρατίας, ιδίως, όπου η φύση των δραστηριοτήτων της δημόσιας αρχής απαιτεί την παρουσία μεγάλων διοικητικών οργανισμών, με την ύπαρξη συγκεκριμένων εσωτερικών διαρθρωτικών ρυθμίσεων και την παρουσία σαφούς λειτουργικής εξειδίκευσης (Ραμματά, 2011).

### **1.5.2 Πολιτισμική θεωρία**

Οι κοινωνικές σχέσεις των τεσσάρων τρόπων ζωής που προσδιορίζονται από την πολιτιστική θεωρία είναι ταυτόχρονα προδιαγραφές τεσσάρων τρόπων λήψης αποφάσεων, εξουσιοδότησης και άσκησης εξουσίας - βασικές έννοιες και ανησυχίες μεταξύ εκείνων που μελετούν και ασχολούνται με την πολιτική και τη χάραξη πολιτικής. Κάθε ένα από αυτά τα τέσσερα πρότυπα κοινωνικών και πολιτικών σχέσεων υποτίθεται ότι δικαιολογείται και με τη σειρά του δικαιολογεί συγκεκριμένα είδη αξιών και πεποιθήσεων (Swedlow, 2014).

### 1.5.2.1 Ιεραρχικός τύπος

Με βάση τον τύπο αυτό, αναγνωρίζεται η ανάγκη ρύθμισης, πειθαρχίας και περιορισμού των ευκαιριακών συμπεριφορών. Η διοικητική διαδικασία υιοθετείται ως βασική αξία προκειμένου να διασφαλιστεί η ομοιομορφία και η τυποποίηση. Οι υποστηρικτές του μοντέλου εκτιμούν τις στρωματοποιημένες κοινωνικές σχέσεις και πιστεύουν σε μια φυσική διαδικασία ανισότητας, όπου η κάθε θέση αποκτάται με βάση το ότι ορισμένες ομάδες έχουν αποκτήσει υψηλότερα επίπεδα γνώσεων, δεξιοτήτων και εμπειρίας από άλλες. Οι ανταμοιβές, επομένως, διανέμονται σύμφωνα με μια δίκαιη διαδικασία, βασισμένη σε διαφανείς αρχές (Coyle & Ellis, 1994).

### 1.5.2.2 Ατομικιστικός τύπος

Η προσέγγιση του ατομικισμού υποστηρίζει ότι οι άνθρωποι είναι εγγενώς αυτοεξυπηρετούμενοι. Μια ατομικιστική κουλτούρα απαιτεί ένα κοινωνικό πλαίσιο στο οποίο οι πρακτικές και τα όρια της ομάδας εφαρμόζονται ασθενώς. Οι κεντρικές αξίες ενός ατομικιστικού μοντέλου οργάνωσης είναι η ελευθερία, η επιλογή και η ευελιξία. Λόγω της απουσίας κανονισμών ή ομαδικών περιορισμών, οι παράγοντες έχουν σημαντική αυτονομία στο να διαπραγματεύονται ελεύθερα τις συμβατικές σχέσεις και να είναι σε θέση να διαχειρίζονται το κύρος και την επιρροή τους. Οι ατομικιστές είναι εκ φύσεως ενάντιοι σε οποιαδήποτε αύξηση ομαδικών πιέσεων, καθώς αυτές θα μπορούσαν να θεωρηθούν ως περιορισμένες ευκαιρίες για διαπραγματεύσεις και θα ελαχιστοποιούσαν τις δυνατότητες αυτορρύθμισης (Thompson, Ellis & Wildavsky, 1990).

### 1.5.2.3 Τύπος ισότητας

Η προσέγγιση της ισότητας ενσωματώνει ένα συγκεκριμένο όραμα ελέγχου της δημόσιας διοίκησης, τόσο εντός των οργανισμών όσο και από την κοινωνία γενικότερα, και αυτή η προσέγγιση της οργάνωσης μπορεί να συνδεθεί με ένα ευρύτερο όραμα καλής διακυβέρνησης που εστιάζει στην ομαδικότητα και όχι στον αυταρχισμό, την επιλεκτικότητα ως σημείο κεντρικής οργάνωσης για συνεργατική συμπεριφορά. Η ισότιμη προσέγγιση στην οργάνωση περιλαμβάνει τουλάχιστον τρία στενά αλληλένδετα στοιχεία που είναι η αυτοδιαχείριση της ομάδας, ο έλεγχος από την αμοιβαιότητα και η μέγιστη προσωπική λογοδοσία. Μια τέταρτη, επίσης, ιδέα που συνδέεται συχνά με την ισότητα είναι η άποψη ότι η διαδικασία με την οποία λαμβάνονται οι αποφάσεις σε έναν οργανισμό ή ομάδα είναι εξίσου σημαντική, αν όχι περισσότερο, από τα αποτελέσματα ή τα αποτελέσματα (Hood, 2000).

### 1.5.2.4 Τύπος φαταλισμού

Για τους φαταλιστές η ζωή είναι χαοτική και απρόβλεπτη. Αυτό το πλαίσιο χαρακτηρίζεται από άτομα που αισθάνονται έλλειψη ελέγχου στο πεπρωμένο τους, επομένως επικεντρώνονται στον εαυτό τους -ή μερικές φορές στην άμεση οικογένειά τους- επειδή φαίνεται να υπάρχει ελάχιστο ή κανένα λόγο να αλληλεπιδράσουν ή να εμπιστευτούν μια ομάδα. Επειδή οι φαταλιστές αντιμετωπίζουν τη φύση ως απρόβλεπτη, υιοθετούν έναν παθητικό- και μερικές φορές ανθεκτικό-προσανατολισμό προς τον κόσμο σε μια προσπάθεια να προστατέψουν όσα κατέχουν. Οι φαταλιστές θεωρούν ότι οι πόροι είναι περιορισμένοι και κρίνουν την ικανότητά

τους να χρησιμοποιούν ό, τι είναι διαθέσιμο αρκετά περιορισμένη. Οι φαναλιστές συγκρατούνται με ψυχολογικά μέσα ή υιοθετώντας κυνικές συμπεριφορές που μερικές φορές μπορούν να εκδηλωθούν ως ελιτισμός/ Με κίνητρο την ανάγκη κοινωνικοοικονομικής ασφάλειας, οι φαναλιστές, επίσης, μπορούν να εκμεταλλευτούν άλλους ως μέσο προσωπικής επιβίωσης (Kecskes, 2006).

### **1.5.3 Συμπεριφορική θεωρία**

Τα συμπεριφορικά υποδείγματα ικανοποιούν την ανάγκη για περισσότερο ανθρωποκεντρικές προσεγγίσεις στις οργανώσεις και τις δομές τους, δίνοντας έμφαση στις κοινωνικές και ψυχολογικές τους διαστάσεις. Τέτοια υποδείγματα είναι και τα παρακάτω (Πολυχρονόπουλος, Κορρές & Ρόντος, 2005):

- Κοινωνικοτεχνικό μοντέλο: η λογική του μοντέλου αυτού βασίζεται στην πεποίθηση ότι οι οργανωτικές δομές θα πρέπει να εκφράζουν μια ισορροπία μεταξύ της ανθρώπινης και τεχνικής διάστασης μιας οργάνωσης. Έτσι, δίνεται έμφαση στην αποτελεσματική συνεργασία μεταξύ ανθρώπων και μηχανών στον χώρο της παραγωγικής διαδικασίας.
- Οργανωσιακή δομή: αναφέρεται σε 2 ακραίες μορφές οργάνωσης όπου η μηχανιστική βρίσκεται κοντά στην γραφειοκρατική και η οργανωσιακή στο αντίθετο άκρο.

Η προσέγγιση της συμπεριφοράς και των ανθρωπίνων σχέσεων στηρίχθηκε στα πειράματα του Elton Mayo και της ερευνητικής του ομάδας στο Πανεπιστήμιο του Harvard. Κλασική, μάλιστα, έχει αποτιμηθεί η έρευνά του, γνωστή ως Hawthorne Experiment, σχετικά με τη σημασία που έχει η επίδειξη μέριμνας στον εργαζόμενο

και η επίδρασή της στο ηθικό και την απόδοσή του. Μελετήθηκε, αναλυτικότερα, η επίδραση της μεταβολής των συνθηκών εργασίας και της αμοιβής, στην απόδοση μιας ομάδας 5 εργατριών, οι οποίες αποσπάστηκαν από την γραμμή παραγωγής και τοποθετήθηκαν σε ιδιαίτερο περιβάλλον εργασίας. Διαπιστώθηκε ότι (Δικαίος, Καρμπέρης & Πολύζος, 2017):

- 1) Οι φυσικές συνθήκες δεν επηρέαζαν την παραγωγικότητα.
- 2) Οι εργαζόμενοι ενδιαφέρονταν περισσότερο για την διατήρηση της συνοχής της ομάδας στην οποία ανήκαν και λιγότερο για τις απολαβές τους.
- 3) Οι ανθρώπινες σχέσεις ήταν εξίσου σημαντικές με την αμοιβή, σε σχέση με την αύξηση της παραγωγικότητας.

#### **1.5.4 Σύγχρονες προσεγγίσεις**

Όπως εντοπίζει η Katsamunska (2012) η νέα προσέγγιση στη δημόσια διοίκηση προσανατολίζεται στα αποτελέσματα, εστιάζοντας στους πελάτες. Επικεντρώνεται στη διαχείριση προς στόχους και τη διαχείριση επιδόσεων, στη χρήση μηχανισμών αγοράς στη θέση του κεντρικού τρόπου ρύθμισης, ανταγωνισμού και επιλογής και αποκέντρωσης με καλύτερο συνδυασμό εξουσίας, ευθύνης και λογοδοσίας.

##### **1.5.4.1 Ενιαίο- ολοκληρωμένο μοντέλο**

Το μοντέλο αυτό, λαμβάνει ως δεδομένο το σύνολο της δημόσιας διοίκησης μιας χώρας ως ένα στενό ιεραρχικό σύστημα, με τον επικεφαλής της εκτελεστικής

εξουσίας στην κορυφή, που περιβάλλεται από ένα επιτελείο από υφιστάμενους που είναι επιφορτισμένοι με την εφαρμογή του προγράμματός του. Κάτω από αυτόν και σε μια κλασική πυραμοειδή διάρθρωση, υπάρχει μια διαδοχική σειρά επιπέδων, κάθε ένα από τα οποία είναι υπεύθυνο και υπόλογο προς το αμέσως ανώτερο (Φαναριώτης, 1999).

#### 1.5.4.2 Το πολιτικό πλουραλιστικό μοντέλο

Το μοντέλο αυτό, προϋποθέτει την πολλαπλή διάσπαση της εξουσίας μέσα από την λειτουργία πολλών ad hoc αυτόνομων οργανισμών. Σύμφωνα με το εν λόγω μοντέλο, αναλυτικότερα, ο τομέας της εκτελεστικής εξουσίας εμφανίζεται πολύ χαλαρός, με την έννοια ότι οι διάφοροι τομείς ευθύνης είναι ανεξάρτητοι. Δηλαδή, κάθε ένας από τους φορείς αυτούς είναι υπεύθυνος έναντι των ίδιων του των συμφερόντων και των συμφερόντων των ομάδων που υπηρετεί, παίζοντας έναν αυτόνομο πολιτικό ρόλο. Στις περιπτώσεις αυτές, κάθε φορέας προσπαθεί να εξασφαλίσει την επίλυση των προβλημάτων που ανακύπτουν εξαιτίας των αλληλοσυγκρουόμενων συμφερόντων, μέσα από μια διαδικασία συζητήσεων, συνεργασίας και συμβιβασμών οι οποίοι είναι συμβατοί με το σύστημα κατανομής της εξουσίας μεταξύ των οργανωμένων ομάδων μέσα σε ένα συγκεκριμένο κοινωνικό σύνολο (Δικαίος, Καρμπέρης & Πολύζος, 2017).

#### 1.5.4.3 Διοίκηση βάσει στόχων

Η διοίκηση βάσει στόχων συνιστά μια διαδικασία καθορισμού στόχων στον οργανισμό, ώστε να δίνεται μια αίσθηση κατεύθυνσης στους εργαζομένους, ώστε να γνωρίζουν τι πρέπει να κάνουν στο χώρο εργασίας. Η διοίκηση βάσει στόχων καθορίζει τους ρόλους και τις ευθύνες για τους υπαλλήλους και τους βοηθά να καταγράφουν τη μελλοντική πορεία δράσης τους στον οργανισμό, ενώ καθοδηγεί τους υπαλλήλους να αποδίδουν καλύτερα και να επιτυγχάνουν τους στόχους εντός του καθορισμένου χρονικού πλαισίου (Τζωρτζιάκης & Τζωρτζιάκη, 1999).

Πιο συγκεκριμένα, στην κορυφή της διοικητικής πυραμίδας υπάρχουν στόχοι, οι οποίοι καθορίζονται από την αποστολή του οργανισμού και καθορίζονται από τη στρατηγική και το όραμα της ηγεσίας. Όταν προσδιορίζονται οι στόχοι, γνωστοποιούνται πρώτα στα ανώτερα διοικητικά επίπεδα και στη συνέχεια στα χαμηλότερα, επομένως ακολουθείται μια προσέγγιση «από πάνω προς τα κάτω». Έτσι, η διαφοροποίηση αυξάνεται, το εύρος των ευθυνών περιορίζεται, οι δράσεις έχουν εκτελεστική φύση και οι στόχοι καθορίζονται λεπτομερώς. Το αντίθετο συμβαίνει στη φάση υλοποίησης των στόχων, όπου ακολουθείται μια προσέγγιση «από κάτω προς τα πάνω». Στο κάτω μέρος υπάρχουν στόχοι, οι οποίοι προσδιορίζουν και τα αναμενόμενα λειτουργικά αποτελέσματα. Εδώ, επιτυγχάνονται τμηματικοί στόχοι που αντιστοιχούν σε συγκεκριμένα καθήκοντα για την επίτευξη των καθορισμένων στρατηγικών στόχων (Τσέκος, 2007).

#### 1.5.4.4 Το νέο δημόσιο Μάνατζμεντ

Η θεωρία της νέας δημόσιας διοίκησης εμφανίστηκε στη δεκαετία του 1980 σε μια προσπάθεια να καταστήσει τον δημόσιο τομέα πιο επιχειρηματικό και να βελτιώσει την αποτελεσματικότητα των ιδεών και των μοντέλων διαχείρισης,



τονίζοντας την κεντρική θέση των πολιτών που είναι οι αποδέκτες των υπηρεσιών στο δημόσιο τομέα. Τα βασικά ζητήματα στα οποία εστιάζει το νέο δημόσιο Μάνατζμεντ είναι τα πιο κάτω (Management Study Guide, 2020):

- ⇒ Εστίαση στον οικονομικό έλεγχο και την αύξηση της αποτελεσματικότητας
- ⇒ Εντολή και έλεγχος λειτουργίας, εντοπισμός και καθορισμός στόχων και παρακολούθηση συνεχών επιδόσεων, παράδοση της εξουσίας στην ανώτερη διοίκησης.
- ⇒ Εισαγωγή ελέγχων τόσο σε οικονομικό όσο και σε επαγγελματικό επίπεδο, χρησιμοποιώντας διαφανή μέσα για τον έλεγχο των επιδόσεων, τον καθορισμό σημείων αναφοράς, τη χρήση πρωτοκόλλων για τη βελτίωση της επαγγελματικής συμπεριφοράς.
- ⇒ Μεγαλύτερος προσανατολισμός και ανταπόκριση των πελατών και αύξηση του εύρους των ρόλων που παίζουν οι πάροχοι μη δημόσιου τομέα.
- ⇒ Απορρύθμιση της αγοράς εργασίας, αντικατάσταση συλλογικών συμβάσεων σε ατομικά πακέτα ανταμοιβών σε ανώτερα επίπεδα σε συνδυασμό με βραχυπρόθεσμες συμβάσεις.
- ⇒ Ενθάρρυνση περισσότερης επιχειρηματικής διαχείρισης με υψηλές αναδρομικές απαιτήσεις λογοδοσίας προς τα πάνω.
- ⇒ Νέες μορφές εταιρικής διακυβέρνησης, εισάγοντας ένα μοντέλο λειτουργίας του διοικητικού συμβουλίου και συγκεντρώνοντας τη δύναμη στον στρατηγικό πυρήνα του οργανισμού.

Όπως εύστοχα εντοπίζει ο Φαναριώτης (1999), ασχέτως από το μοντέλο που επιλέγεται κάθε φορά, η επιτυχής διεξαγωγή των δραστηριοτήτων των δημόσιων φορέων προϋποθέτει την ύπαρξη ενός ικανού και αποτελεσματικού οργανωτικού

πλαίσιου, καθώς, επίσης, και την ύπαρξη εξειδικευμένων στελεχών με τεχνοκρατικές ικανότητες, γνώσεις και πείρα, ώστε να είναι σε θέση να φέρουν αποτελεσματικά εις πέρας το περίπλοκο έργο που αναλαμβάνουν. Η ύπαρξη και η λειτουργία ενός οργανωτικού πλαισίου προϋποθέτει, ακόμα, την ορθολογική ένταξη μέσα σε αυτό όλων των αναγκαίων μέσων και δραστηριοτήτων, ώστε να εξασφαλίζεται η μεγιστοποίηση της ποιοτικής και ποσοτικής απόδοσης της διοίκησης, κατά την άσκηση του ρόλου της, καθώς και την ταυτόχρονη ελαχιστοποίηση του κόστους λειτουργίας της.

## **1.6 Οι αδυναμίες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης**

Ίσως το σημαντικότερο πρόβλημα που αντιμετωπίζει διαχρονικά η ελληνική δημόσια διοίκηση, σε οποιοδήποτε επίπεδο, είναι αυτό της γραφειοκρατίας.

Η ελληνική γραφειοκρατία είναι σχετικά μεγάλη και παραμένει σε μεγάλο βαθμό αναποτελεσματική και αδύναμη σε σύγκριση με τα πολιτικά κόμματα που έχουν εναλλάξει στην εξουσία μετά την πτώση του καθεστώτος της δικτατορίας (Ραμματά, 2011).

Όπως υποστηρίζουν οι Σωτηρόπουλος & Χριστόπουλος (2016) «η γραφειοκρατία μπορεί σε κάποιο βαθμό να παράγει ρυθμίσεις, για να διατηρήσει ή να επαυξήσει τη σημασία της στο πολιτικό-διοικητικό σύστημα. Κυρίως όμως η ίδια η γραφειοκρατία αποτελεί σύμπτωμα της πολυνομίας και της κακονομίας».

Η γραφειοκρατία καθυστερεί σημαντικά την ολοκλήρωση εργασιών και, άρα, την εξυπηρέτηση των πολιτών. Οι διαδικασίες που χρειάζονται για την ολοκλήρωση εργασιών στο δημόσιο, τις περισσότερες φορές, είναι δαιδαλώδεις, χρονοβόρες,

άκαμπτες και σχολαστικές με αποτέλεσμα την προσκόλληση στην τυπολατρία η οποία μειώνει την αποτελεσματικότητα (Ζαβλανός, 2002).

Η κριτική κατά της γραφειοκρατίας εστιάζεται, κυρίως, στο γεγονός ότι πολλές φορές δεν ανταποκρίνεται αποτελεσματικά στις ανάγκες των πολιτών, καθώς και στην διαπίστωση ότι οι γραφειοκράτες είναι εφοδιασμένοι με μια εξουσία της οποίας, συνήθως, κάνουν κατάχρηση και, εν πάσει περιπτώσει, δεν την χρησιμοποιούν όπως ο νόμος και η ηθική επιτάσσουν (Φαναριώτης, 1999).

Λύση σε αυτό το πρόβλημα εικάζεται ότι θα μπορούσε να αποτελέσει η υιοθέτηση τεχνολογικών εφαρμογών, στα πλαίσια της εξυπηρέτησης των πολιτών, οι οποίες την τρέχουσα περίοδο έχουν αρχίσει να εφαρμόζονται.

Οι εφαρμογές αυτές αφορούν στο σύνολο των συστημάτων και τεχνολογιών που χρησιμοποιούνται, για παράδειγμα, από τους δήμους και περιλαμβάνουν ενδεικτικά (Χλέπας, Παπούλιας, Μπέσιλα-Βήκα, Χατζηπαντελής, Μαίστρος, Παλαιολόγος, Κανταρτζής, Κατσούλης, Μουράτογλου & Βλάχου, 2008):

- ⇒ Τις βάσεις δεδομένων – μητρώα των ΟΤΑ, όπως ληξιαρχεία, δημοτολόγια, μητρώα αρρένων και άλλα.
- ⇒ Τα κεντρικά πληροφοριακά και μηχανογραφικά συστήματα.
- ⇒ Τις εξειδικευμένες μηχανογραφικές εφαρμογές (μισθοδοσία, τεχνικές υπηρεσίες, διοικητικές υπηρεσίες, κλήσεις κλπ.)
- ⇒ Τις εξωστρεφείς εφαρμογές και συστήματα ενημέρωσης και εξυπηρέτησης των δημοτών-πολιτών αλλά και επισκεπτών της πόλης, όπως πύλες-portals, διαδικτυακοί τόποι, σημεία εξυπηρέτησης, ΚΕΠ και λοιπά.

Όπως εύστοχα αναφέρει και η Γούλα (2014), στο σημερινό παγκόσμιο οικονομικό, πολιτικό, κοινωνικό και τεχνολογικά χαοτικό περιβάλλον, το

γραφειοκρατικό σύστημα δεν είναι σε θέση να ανταποκριθεί. Ειδικότερα, στον ελληνικό δημόσιο τομέα, ο διαρθρωτικός κατακερματισμός, η σύγχυση αρμοδιοτήτων, η έλλειψη συντονισμού, η λανθασμένη γραφειοκρατική νοοτροπία, η έλλειψη εμπιστοσύνης και η δυσαρέσκεια του κοινού, οι πελατειακές σχέσεις, ο φόβος εκσυγχρονισμού, η τάση προς την αδιαφάνεια και ο περιορισμένος βαθμός αξιοποίησης των ανθρωπίνων πόρων, επιβάλλουν την αλλαγή του μοντέλου διοίκησης. Ο δημόσιος τομέας αποτελεί ένα αντιπαραγωγικό κομμάτι της ελληνικής οικονομίας και απαιτείται μια δομική προσαρμογή στο παγκόσμιο περιβάλλον.

Σύμφωνα με τον Γεωργακόπουλο (2012), βασικό πρόβλημα των δημοσίων φορέων είναι η χαμηλή αποτελεσματικότητα που οφείλεται στην έλλειψη κινήτρων τόσο της διοίκησης, όσο και των εργαζομένων, αφού οι διοικήσεις δεν διορίζονται και δεν αξιολογούνται με βάση τα προσόντα και την επίδοσή τους, αλλά τις προσβάσεις τους στην εκάστοτε κυβέρνηση ή και τον εκάστοτε αρμόδιο υπουργό, ενώ με ανάλογα πολιτικά κριτήρια γίνονται οι προσλήψεις, τοποθετήσεις, προαγωγές και λοιπά των απασχολούμενων. Οι προσλήψεις, τουλάχιστον μέχρι πρότινος, δεν γίνονταν με βάση τις ανάγκες των φορέων, αλλά τις εκάστοτε εκλογικές ανάγκες και σκοπιμότητες του κόμματος που βρισκόταν στην εξουσία, με συνέπεια να αυξάνεται υπερβολικά ο αριθμός των υπαλλήλων και να επιβαρύνεται το κόστος λειτουργίας των οργανισμών αυτών.

Ο Μπουραντάς (2002) τονίζει τον παράγοντα της ηγεσίας για την αποτελεσματική υλοποίηση ενός οργανισμού. Σύμφωνα με τον Τσούκα (2004), η έλλειψη αποτελεσματικής ηγεσίας είναι εμφανής στο μεγαλύτερο μέρος του δημοσίου τομέα στην Ελλάδα, καθώς είναι λίγοι εκείνοι οι διοικούντες που μπορούν να καθοδηγούν, να παρακινούν και να επηρεάζουν το προσωπικό ενός φορέα.

Ένα, επίσης, κρίσιμο σημείο είναι το ζήτημα της επικοινωνίας μεταξύ των δημοσίων φορέων. Η επικοινωνία στον δημόσιο τομέα πραγματοποιείται από τις υψηλότερες βαθμίδες της ιεραρχίας προς τις χαμηλότερες με την μορφή εντολών, οδηγιών ή ανακοινώσεων. Αυτή η διαδικασία, όμως, έχει ως αποτέλεσμα την πολυπλοκότητα και την αλλοίωση των μηνυμάτων κατά την μεταφορά, την δυσκολία στην κατανόηση των στόχων των στρατηγικών, των πολιτικών της διοίκησης, καθώς και την αδυναμία των εργαζομένων να επικοινωνούν άμεσα με τους ανωτέρους τους για εργασιακά ζητήματα (Γούλα, 2014).

Όπως αναφέρει ο Πάλλης (2013), μέχρι σήμερα, στην ελληνική διοίκηση η έμφαση δίνεται στην διασφάλιση της νομιμότητας της διοικητικής διαδικασίας. Όμως, αυτό δεν αρκεί και χρειάζεται αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα και ποιότητα έργου. Τα στοιχεία αυτά διασφαλίζονται μόνο μέσα από την αξιοποίηση όλων των σύγχρονων τεχνικών ποσοτικής και ποιοτικής αποτίμησης του διοικητικού αποτελέσματος. Έτσι, θα πρέπει να δημιουργηθεί ένας λειτουργικός μηχανισμός αποτίμησης του έργου των δημοτικών υπηρεσιών με συμμετοχή των ίδιων των υπαλλήλων, αλλά και των τελικών ληπτών των υπηρεσιών αυτών. Το αποτέλεσμα θα είναι καλύτερες υπηρεσίες για τον πολίτη με χαμηλότερο κόστος.

Σύμφωνα, μάλιστα, με τον Φαναριώτη (1999), υπάρχουν, τουλάχιστον, 3 διαφορετικές μορφές διοικητικής αποτυχίας οι οποίες εκδηλώνονται μέσα από:

- 1) Την δαπανηρή αποτελεσματικότητα: στην περίπτωση αυτή, τα επιθυμητά αποτελέσματα επιτυγχάνονται με ένα υπερβολικά δυσανάλογο κόστος.
- 2) Την καθαρή αναποτελεσματικότητα: εδώ τα αποτελέσματα δεν επιτυγχάνονται καν.

3) Την επίτευξη τελείως διαφορετικών αποτελεσμάτων: στις περιπτώσεις αυτές, με την δράση που αναπτύσσεται επιτυγχάνονται αποτελέσματα τα οποία είναι αντίθετα προς τα επιδιωκόμενα.

Αφού αποσαφηνίστηκαν το περιεχόμενο της δημόσιας διοίκησης, αλλά και ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης στο κεφάλαιο που ακολουθεί, μελετάται η περίπτωση της έκδοσης διοικητικών πράξεων από τις δημοτικές αρχές στην ελληνική επικράτεια.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. ΟΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΠΡΑΞΕΙΣ**

Η παρούσα εργασία στοχεύει να εντοπίσει την διαδικασία που ακολουθείται για την έκδοση διοικητικών πράξεων στους Δήμους Καλαμάτας και Μεσσήνης. Καθώς, όμως, ο όρος διοικητικές πράξεις μπορεί να μην είναι καθολικά αντιληπτός, κρίνεται, στο σημείο αυτό, απαραίτητος ο εννοιολογικός προσδιορισμός του.

### **2.1 Η δημόσια διοίκηση και οι διοικητικές πράξεις**

Όπως αναφέρουν οι Ακριβοπούλου & Ανθόπουλος (2015), η έκδοση των διοικητικών πράξεων, εντάσσεται στην νομική λειτουργία της δημόσιας διοίκησης.

Η δημόσια ή κεντρική διοίκηση καλύπτει ολόκληρη την επικράτεια μιας χώρας και σε αυτήν υπάγονται η Βουλή, η Κυβέρνηση, τα Υπουργεία και λοιποί κρατικοί φορείς (Κούρκουλος, 2003).

Στα πλαίσια της δημόσιας διοίκησης εντάσσονται οι δημόσιες υπηρεσίες με την στενή έννοια, όπως οι κεντρικές υπηρεσίες των υπουργείων, οι αποκεντρωμένες υπηρεσίες του δημοσίου, καθώς επίσης και τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου. Από μια ευρύτερη άποψη, στην έννοια της δημόσιας διοίκησης εντάσσονται και οι πάσης φύσεως δημόσιοι οργανισμοί και επιχειρήσεις οι οποίοι επιδιώκουν δημόσιους σκοπούς και ασκούν δημόσια εξουσία κατά παραχώρηση, όπως, λόγου χάρη, οι δημόσιες επιχειρήσεις και οι οργανισμοί κοινής ωφέλειας, στους οποίους κύριος

μέτοχος είναι το δημόσιο και η διοίκησή τους διορίζεται από το κράτος (Φαναριώτης, 1999).

Η κεντρική διοίκηση έχει σαν στόχο την παροχή υπηρεσιών γενικού χαρακτήρα προς την κοινωνία, όπως η άμυνα, η υγεία, η εκπαίδευση και η πρόνοια, μεταξύ άλλων. Επίσης, βασικός στόχος της κεντρικής διοίκησης είναι η ανάληψη μέτρων για την σταθεροποίηση της οικονομίας, την αναδιανομή του εισοδήματος και την προώθηση της οικονομικής μεγέθυνσης (Γεωργακόπουλος & Πατσουράτης, 1994).

*Όπως αναφέρει ο Φαναριώτης (1999), «πολιτική εξουσία και διοίκηση αποτελούν έναν ενιαίο θεσμό ο οποίος αντιπροσωπεύει με μια ευρύτερη έννοια την εκτελεστική εξουσία, της οποίας αρχηγός κατά το Σύνταγμα είναι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας και εκφραστής της η κυβέρνηση».*

Σε ένα ενιαίο σύστημα διοίκησης, όπως αυτό που υφίσταται στην Ελλάδα, η κατανομή των λειτουργιών γίνεται μεταξύ της κεντρικής διοίκησης και των τοπικών διοικήσεων. Η κεντρική διοίκηση, πιο αναλυτικά, αναθέτει λειτουργίες στην τοπική αυτοδιοίκηση με νόμους, οι οποίοι και αποτελούν τον καταστατικό χάρτη αυτής (Γεωργακόπουλος & Πατσουράτης, 1994).

Η δράση του κράτους και των λοιπών δημόσιων νομικών προσώπων πραγματοποιείται με νομικές πράξεις και με υλικές ενέργειες. Οι νομικές πράξεις των οργάνων των δημόσιων νομικών προσώπων μπορούν να διακριθούν σε δύο γενικότερα είδη, δηλαδή, σε εκείνες που θεσπίζουν κανόνες δικαίου μονομερώς- διοικητικές πράξεις- και σε εκείνες που θεσπίζουν κανόνες δικαίου, τουλάχιστον μερικώς, με βάση την νομική ισοτιμία της βούλησης και της συμβατικής ελευθερίας. Η ανάλυση των νομικών πράξεων της δημόσιας διοίκησης προϋποθέτει, κατ' αρχάς,



την ύπαρξη συγκεκριμένων κανόνων που διέπουν την δράση των διοικητικών οργάνων (Τσουντας & Τριανταφυλλοπούλου, 2010).

*«Διοικητική πράξη χαρακτηρίζεται η δήλωση βούλησεως του διοικητικού οργάνου, που γίνεται σύμφωνα με ορισμένη διαδικασία ή και χωρίς διαδικασία, με την οποία θεσπίζεται μονομερώς κανόνας δικαίου, δηλαδή θεσπίζεται μια νομική ρύθμιση με μόνη τη βούληση του διοικητικού οργάνου. Κατά συνέπεια, η διοικητική πράξη είναι το νομικό μέσο με το οποίο τα διοικητικά όργανα ασκούν δημόσια εξουσία. Για να έχει χαρακτήρα διοικητικής πράξης, η μονομερής δήλωση βούλησης πρέπει να λαμβάνει χώρα στο πλαίσιο εννόμων σχέσεων, οι οποίες διέπονται από κανόνες του διοικητικού δικαίου»* (Ακριβοπούλου & Ανθόπουλος, 2015).

Το διοικητικό όργανο προβαίνει στην έκδοση της πράξης αυτεπαγγέλτως, αφού διαπιστώσει ότι συντρέχουν οι προϋποθέσεις έκδοσής της, εκτός αν από τον νόμο προβλέπεται η δήλωση βούλησης του ενδιαφερόμενου διοικούμενου, δηλαδή, υποβολή αίτησης του διοικούμενου ή αναφοράς στο διοικητικό όργανο, όπου αναφέρεται ότι συντρέχουν οι προϋποθέσεις για την έκδοση της πράξης την οποία ο διοικούμενος επιθυμεί (Τσουντας & Τριανταφυλλοπούλου, 2010).

Διοικητική πράξη δεν είναι κάθε πράξη του κράτους που έχει διοικητικό περιεχόμενο, αλλά μόνο εκείνη που εκδίδεται από όργανο το οποίο ανήκει οργανικά σε διοικητική λειτουργία και αναφέρεται ως διοικητικό όργανο (Αρχηγείο Ελληνικής Αστυνομίας, 2018).

Διευκρινίζεται ότι η έννοια του διοικητικού οργάνου είναι σύνθετη. Περιλαμβάνει ένα στοιχείο λειτουργικό, την δραστηριότητα του οργάνου, και ένα στοιχείο προσωπικό που αφορά στο φυσικό πρόσωπο που ασκεί αυτή την δραστηριότητα. Τα διοικητικά όργανα διακρίνονται σε πολλές επιμέρους κατηγορίες με βάση την

ασκούμενη από αυτά δραστηριότητα, τα φυσικά πρόσωπα που ασκούν τις οργανικές λειτουργίες ή και τα 2 αυτά κριτήρια μαζί. Έτσι, υπάρχουν αποφασιστικά διοικητικά όργανα που εκδίδουν πράξεις, γνωμοδοτικά όργανα τα οποία παρέχουν συμβουλές προς τα αποφασιστικά, όργανα γενικής αρμοδιότητας που η δραστηριότητά τους δεν περιορίζεται σε έναν μόνο τομέα, ενώ υπάρχουν και μονοπρόσωπα ή ατομικά και πολυπρόσωπα ή συλλογικά όργανα (Λύτρας, 2018).

Τα διοικητικά όργανα είναι αυτά που είναι επιφορτισμένα με την άσκηση ορισμένης δραστηριότητας διοικητικού έργου της δημόσιας διοίκησης. Η ίδρυση διοικητικών οργάνων που ασκούν δραστηριότητες σε ορισμένο τμήμα της εδαφικής έκτασης του κράτους σε στενή εξάρτηση από κεντρικά όργανα, καλείται αποκέντρωση και το διοικητικό σύστημα που στηρίζεται σε αυτήν αποκεντρωτικό. Στο αποκεντρωτικό σύστημα, που περιλαμβάνει τόσο κεντρικά όσο και περιφερειακά όργανα, τα τελευταία τελούν σε ιεραρχική εξάρτηση από τα πρώτα, τα οποία μπορούν- κατά περίπτωση- να επιβάλλουν στα περιφερειακά όργανα τις απόψεις τους. Στην περίπτωση της αυτοδιοίκησης, τα διοικητικά όργανα που δρουν στην περιφέρεια, δεν είναι απλώς διάφορα από τα κεντρικά, όπως συμβαίνει με τα περιφερειακά, αλλά επιπλέον θεωρούνται όργανα της ίδιας της περιφέρειας (Φαναριώτης, 1999).

Όπως, επίσης, αναφέρει ο Φλογαΐτης (2018), το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει κρίνει ότι η διοικητική αυτοτέλεια των ΟΤΑ, κατοχυρώνει το διοικητικό τους έργο το οποίο περιλαμβάνει την διοίκηση των τοπικών υποθέσεών τους με δικά τους διοικητικά όργανα. Οι Δήμοι είναι όργανα δημόσιας διοίκησης, παρά την προφανή πολιτική σημασία που αποκτούν, λόγω του τρόπου ανάδειξης των οργάνων τους, με καθολική και μυστική ψηφοφορία. Όργανα των Δήμων είναι το Δημοτικό Συμβούλιο,

η Οικονομική Επιτροπή, η Επιτροπή Ποιότητας Ζωής, η Εκτελεστική Επιτροπή και ο Δήμαρχος.

## **2.2 Διακρίσεις διοικητικών πράξεων**

Οι διοικητικές πράξεις, διακρίνονται στις πιο κάτω κατηγορίες (Αρχηγείο Ελληνικής Αστυνομίας, 2018):

1. Κανονιστικές: με βάση αυτές θεσπίζονται απρόσωποι και γενικοί κανόνες.
2. Ατομικές: αφορούν σε ένα ή περισσότερα άτομα και καθορίζουν την εφαρμογή των κανόνων του διοικητικού δικαίου.
3. Συστατικές: είναι ατομικές διοικητικές πράξεις, με τις οποίες ιδρύεται, αλλοιώνεται ή καταργείται δικαίωμα ή υποχρέωση προσώπων.
4. Διαπιστωτικές: με αυτές διαπιστώνονται δεσμευτικές νομικά σημαντικές ιδιότητες προσώπων ή πραγμάτων σύμφωνα με το δίκαιο.
5. Επωφελείς για τον διοικούμενο: με βάση αυτές δημιουργούνται δικαιώματα ή προσδιορίζονται υποχρεώσεις για ένα δημόσιο νομικό πρόσωπο υπέρ των διοικουμένων.
6. Επαχθείς για τον διοικούμενο: είναι οι πράξεις με τις οποίες επιβάλλονται υποχρεώσεις για θετική ενέργεια ή παράλειψη ή μπορεί και να καταργούνται δικαιώματα, παρά την θέληση του διοικούμενου.
7. Εκτελεστές: είναι αυτές που παράγουν άμεσα έννομα αποτελέσματα, δηλαδή, δημιουργούν δικαιώματα και υποχρεώσεις διοικητικής φύσης για την πολιτεία και τον διοικούμενο.
8. Μη εκτελεστές: από αυτές λείπει το στοιχείο του καθορισμού του δικαίου σε γενική ή ατομική εφαρμογή του νόμου.

Οι Τσουντας & Τριανταφυλλοπούλου (2010), ακόμα, αναφέρουν ότι ανάλογα με το μεγαλύτερο ή με το μικρότερο εύρος της εξουσιοδότησης γίνεται διάκριση μεταξύ γενικής, ειδικής και ειδικότερης εξουσιοδότησης. Με την γενική εξουσιοδότηση, η πράξη που εκδίδεται είναι κανονιστικό Προεδρικό Διάταγμα γενικής εξουσιοδότησης νόμου- πλαισίου. Ο νόμος- πλαίσιο, που είναι κανονικός τυπικός νόμος, αρκείται στον καθορισμό γενικού πλαισίου και παρέχει γενικές κατευθύνσεις, ενώ η ρύθμιση των άλλων θεμάτων ανατίθεται στην εκτελεστική λειτουργία. Η πράξη που εκδίδεται με βάση ειδική εξουσιοδότηση είναι κανονιστικό Προεδρικό Διάταγμα ειδικής νομοθετικής εξουσιοδότησης. Η εξουσιοδότηση μπορεί να περιλαμβάνεται σε οποιονδήποτε τυπικό νόμο που ψηφίζεται από την Ολομέλεια ή από τμήμα της Βουλής. Πρέπει να είναι ειδική, δηλαδή, να αναφέρεται σε συγκεκριμένα θέματα, που προσδιορίζονται ρητά από την εξουσιοδοτική διάταξη. Όσον αφορά τις πράξεις ειδικότερης εξουσιοδότησης, αρμόδιο όργανο είναι αυτό που προσδιορίζει ο νόμος και η πράξη που εκδίδεται είναι κανονιστική πράξη του οργάνου αυτού.

### **2.3 Αρχές έκδοσης διοικητικών πράξεων**

Όπως μπορεί εύκολα να γίνει αντιληπτό, η έκδοση των διοικητικών πράξεων δεν γίνεται αυθαίρετα και οφείλει να τηρεί κάποιες βασικές αρχές. Όπως πληροφορούν και Ακριβοπούλου & Ανθόπουλος (2015), η έκδοση των διοικητικών πράξεων οφείλει να συμμορφώνεται με τις αρχές που διέπουν όλη την δημόσια διοίκηση. Στην συνέχεια, σχολιάζονται οι αρχές αυτές.

Η Αντωνίου (2013), αναφέρεται στην αρχή της νομιμότητας και πληροφορεί ότι σύμφωνα με την αρχή αυτή, *«καμία διοικητική πράξη δεν μπορεί να εκδοθεί χωρίς*

*ρητή σχετική πρόβλεψη σε κανόνα δικαίου. Η αρχή της νομιμότητας διασφαλίζει την προβλεψιμότητα της διοικητικής δραστηριότητας, παρέχοντας στους διοικουμένους τη δυνατότητα να γνωρίζουν εκ των προτέρων τις αρμόδιες να αποφανθούν για συγκεκριμένο ζήτημα αρχές, τις διαδικασίες που αυτές οφείλουν να τηρήσουν, τα κριτήρια των επιλογών τους και τις διάφορες δυνατότητες απόφασης που διαθέτουν».*

Η αρχή της αμεροληψίας προϋποθέτει το διοικητικό όργανο να απέχει από το χειρισμό υποθέσεων που αφορούν πρόσωπα με τα οποία αυτό συνδέεται με οποιονδήποτε τρόπο (Πικραμένος, 2012).

Η αρχή της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος αποτελεί μια από τις βασικότερες αρχές της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Στην πράξη, το δημόσιο συμφέρον κατευθύνει τον τρόπο λειτουργίας και οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης και των δημοσίων υπηρεσιών (Ακριβοπούλου & Ανθόπουλος, 2015).

Η αρχή της διακριτικής ευχέρειας ή εξουσίας τηρείται όταν οι κανόνες που καθορίζουν την αρμοδιότητα δεν προκαθορίζουν ακριβώς την ενέργεια του διοικητικού οργάνου, αλλά του παραχωρούν ελευθερία δράσης. Η αρμοδιότητα, πιο συγκεκριμένα, έχει τον χαρακτήρα της διακριτικής ευχέρειας όταν α) το διοικητικό όργανο μπορεί αλλά δεν έχει υποχρέωση να εκδώσει την διοικητική πράξη ή β) πρέπει να εκδώσει την πράξη, αλλά μπορεί να καθορίσει, κατά την κρίση του, την χρονική στιγμή για την έκδοσή της ή γ) μπορεί να επιλέξει μεταξύ περισσότερων επιλογών (Αρχηγείο Ελληνικής Αστυνομίας, 2018).

Η αρχή της αναλογικότητας επιβάλλει να υπάρχει εύλογη σχέση ανάμεσα στο διοικητικό μέτρο και τον επιδιωκόμενο σκοπό. Η σχέση αυτή επιτυγχάνεται μόνο

στην περίπτωση που το μέτρο είναι κατάλληλο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, εμφανίζει τα λιγότερα μειονεκτήματα για τον πολίτη (Πικραμένος, 2012).

Η αρχή της χρηστής διοίκησης ορίζει ότι τα διοικητικά όργανα οφείλουν να ασκούν το έργο τους σύμφωνα με τους κανόνες της χρηστής και καλόπιστης διοίκησης, ώστε έτσι να αποφεύγονται οι μη επεικείς αλλά και οι δογματικές ερμηνείες (Αρχηγείο Ελληνικής Αστυνομίας, 2018).

Η αρχή της ισότητας αναφέρεται στην ισότητα τόσο ως ισότητα εντός του νόμου όσο και ως ισότητα έναντι του νόμου. Πρέπει, δηλαδή, τα διοικητικά όργανα να αντιμετωπίζουν τις ίδιες περιπτώσεις με τον ίδιο τρόπο και με τα ίδια κριτήρια (Ακριβοπούλου & Ανθόπουλος, 2015).

Τονίζεται ότι η παραγωγή των διοικητικών πράξεων ρυθμίζεται από κανόνες δικαίου ώστε να καθίσταται δυνατή η διάκριση των νόμιμων από τις παράνομες. Η έκδοση, δηλαδή, των διοικητικών πράξεων πρέπει να είναι σύμφωνη με τον νόμο. Οι κανόνες οι οποίοι ορίζουν τις προϋποθέσεις της εγκυρότητας των διοικητικών πράξεων, συνθέτουν την διοικητική διαδικασία (Τσουντας & Τριανταφυλλοπούλου, 2010).

Τα όσα αναφέρθηκαν προηγούμενα χαρακτηρίζουν εκτενώς την ελληνική δημόσια διοίκηση, καθώς και την τοπική αυτοδιοίκηση. Με την μελέτη της παρούσας εργασίας, στόχος είναι να διερευνηθεί το κατά πόσο οι πιο πάνω αδυναμίες εντοπίζονται στους Δήμους Καλαμάτας και Μεσσήνης κατά την διαδικασία έκδοσης διοικητικών πράξεων. Στο κεφάλαιο που ακολουθεί, δίνονται οι βασικές διοικητικές πληροφορίες για τους εν λόγω Δήμους.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3. Ο ΔΗΜΟΣ ΚΑΛΑΜΑΤΑΣ ΚΑΙ Ο ΔΗΜΟΣ ΜΕΣΣΗΝΗΣ**

Καθώς η παρούσα εργασία ερευνά την διαδικασία που εκδίδονται οι διοικητικές πράξεις στα όρια των Δήμων Καλαμάτας και Μεσσήνης, κρίνεται απαραίτητη η αναφορά στην υπάρχουσα διοικητική δομή των εν λόγω Δήμων, κάτι που πραγματοποιείται στις ενότητες που ακολουθούν.

### **3.1 Ο Δήμος Καλαμάτας**

Ο Δήμος Καλαμάτας υπάγεται στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίου, στην Περιφέρεια Πελοποννήσου και στην Περιφερειακή Ενότητα Μεσσηνίας. Συστάθηκε με το Πρόγραμμα Καλλικράτης την 1η Ιανουαρίου 2011 και προέκυψε από την συνένωση των προϋπαρχόντων Δήμων Άριος, Αρφαρών, Θουρίας και Καλαμάτας (Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, 2010).

Ο Δήμος είναι ένας από τους 6 Δήμους της Περιφερειακής Ενότητας Μεσσηνίας και καταλαμβάνει έκταση 440,3 τετραγωνικών χιλιομέτρων, στο σύνολο των 2.991 της Περιφερειακής Ενότητας, δηλαδή, το 15%. Σύμφωνα με την

απογραφή του 2011 ο πληθυσμός του ανέρχεται σε 69.849 κατοίκους. Η ενότητα του Δήμου Καλαμάτας εντάσσεται στο κεντρικό και ανατολικό τμήμα του Μεσσηνιακού κόλπου (Δήμος Καλαμάτας, 2015).

Σήμερα ο Δήμος Καλαμάτας, εκτός από την Δημοτική Ενότητα Καλαμάτας, περιλαμβάνει και τις Δημοτικές Ενότητες Άριος, Αρφαρών και Θουρίας (Δήμος Καλαμάτας, 2012).

Πιο αναλυτικά, στην Δημοτική Ενότητα Καλαμάτας, εντάσσονται η Δημοτική Κοινότητα Καλαμάτας, η Δημοτική Κοινότητα Βέργας και οι εξής Τοπικές Κοινότητες: Αλαγονίας, Αντικαλάμου, Αρτεμισίας, Ασπροχώματος, Ελαιοχωρίου, Καρβελίου, Λαδά, Λαιϊκών, Μ. Μαντίνειας, Νέδουσας, Πηγών και Σπερχογείας (Δήμος Καλαμάτας, 2012).

Στην Δημοτική Ενότητα Άριος εντάσσονται οι Τοπικές Κοινότητες: Αλωνίων, Άμμου, Ανεμομύλου, Άριος, Αριοχωρίου και Ασπροπουλιάς. Στην Δημοτική Κοινότητα Αρφαρών εντάσσονται οι Τοπικές Κοινότητες: Αγ. Φλώρου, Αγρίλου, Αρφαρών, Βελανιδιάς, Βρομόβρυσης, Πηδήματος, Πλατέος και Σταματινού. Στην Δημοτική Ενότητα Θουρίας περιλαμβάνονται οι Τοπικές Κοινότητες: Αιθαίας, Άμφειας, Άνθειας, Θουρίας, Μικρομάνης και Πολιανής (Δήμος Καλαμάτας, 2012).

Η πόλη της Καλαμάτας, που είναι και η έδρα του Δήμου, πολεοδομικά, επιμερίζεται στην παλαιά πόλη, τις αστικές περιοχές κατοικίας μέσης και υψηλής στάθμης, οι οποίες καταλαμβάνουν το κεντρικό τμήμα της πόλης και την ανατολική παραλία, τις περιοχές κατοικίας χαμηλής εισοδηματικής στάθμης με χαμηλό συντελεστή δόμησης, τους προσφυγικούς συνοικισμούς με μορφή χωριού στις παρυφές της πόλης της Καλαμάτας, τις εργατικές κατοικίες και τις νέες περιοχές εποίκισμού στην ανατολική παραλία. Επιπλέον, οι ελεύθεροι χώροι στην πόλη της



Καλαμάτας περιλαμβάνουν 774 στρέμματα και αφορούν στην ζώνη του ποταμού Νέδοντα- Κάστρου Καλαμάτας, την γραμμική ζώνη ελεύθερων χώρων επί της οδού Αριστομένους, την ζώνη ελεύθερων χώρων παράκτιου μετώπου, την Πλατεία 23ης Μαρτίου και το Δυτικό και Ανατολικό Κέντρο (Παπαευσταθίου, 2015).

Στον πίνακα που ακολουθεί, δίνονται τα πληθυσμιακά στοιχεία του Δήμου με βάση την απογραφή του 2011, σε σύγκριση με τα αντίστοιχα σε επίπεδο Περιφέρειας και χώρας, καθώς και με προηγούμενα έτη.

**Πίνακας 3.1 Πληθυσμιακά στοιχεία Δήμου Καλαμάτας**

Δημοτικό Διαμέρισμα	Πραγματικός πληθυσμός						Μεταβολή Πληθυσμού (%)					
	1961	1971	1981	1991	2001	2011	61-71	71-81	81-91	91-01	01-11	61-11
Δ.Κ. Καλαμάτας	38.714	39.462	42.075	44.000	49.550	53.491	1,9	6,6	4,6	12,6	7,9	38,17
Τ.Κ. Αλαγονίας	859	541	406	410	360	179	-37	-25	-1	-12,2	-50,27	-79,16
Τ.Κ. Αντικαλάμου	323	285	281	345	541	543	-11,8	-1,4	22,8	56,8	0,36	68,11
Τ.Κ. Αρτεμισίας	512	291	240	339	310	148	-43,2	-17,5	41,3	-8,6	-52,25	-71,09
Τ.Κ. Ασπροχώματος	1.029	940	1.160	1.240	1.231	1.443	-8,6	23,4	6,9	-0,7	17,22	40,23
Δ.Κ. Βέργας	680	896	1.060	1.271	2.110	2.390	31,8	18,3	19,9	66	13,27	251,47
Τ.Κ. Ελαιχωρίου	696	562	488	352	385	274	-19,3	-13,2	-27,9	9,4	-28,83	-60,63
Τ.Κ. Καρβελίου	297	246	211	180	180	63	-17,2	-14,2	-14,7	0	-65	-78,78
Τ.Κ. Λαδά	292	218	192	231	223	131	-25,3	-11,9	20,3	-3,5	-41,25	-55,14
Τ.Κ. Λαϊκών	659	566	554	758	926	1.255	-14,1	-2,1	36,8	22,2	35,53	90,44
Τ.Κ. Μικράς Μαντινείας	207	212	301	606	688	711	2,4	42	101,3	13,5	3,34	243,48
Τ.Κ. Νεδούσης	408	229	180	206	158	130	-43,9	-21,4	14,4	23,3	-17,72	-85,78
Τ.Κ. Πηγών	239	142	115	149	103	87	-40,6	-19	29,6	-30,9	-15,53	-63,59
Τ.Κ. Σπερχογείας	778	621	627	554	855	825	-20,2	1	-11,6	54,3	-3,51	6,04
Δ.Ε. ΚΑΛΑΜΑΤΑΣ	45.693	45.211	47.890	50.641	57.620	61.670	-1,1	5,9	5,7	13,8	7,03	34,96
Π.Ε. ΜΕΣΣΗΝΙΑΣ	211.970	173.077	159.818	166.790	176.876	161.288	-18,3	-7,7	4,4	6	-8,81	-23,91
ΠΕΡ. ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ	668.323	581.997	577.030	607.428	638.942	584.989	-12,9	-0,9	5,3	5,2	-8,44	-12,47
ΣΥΝΟΛΟ ΧΩΡΑΣ	8.388.553	8.768.641	9.740.417	10.259.900	10.964.020	10.940.777	4,5	11,1	5,3	6,9	-0,21	30,42

*Πηγή: Δήμος Καλαμάτας, 2015.*

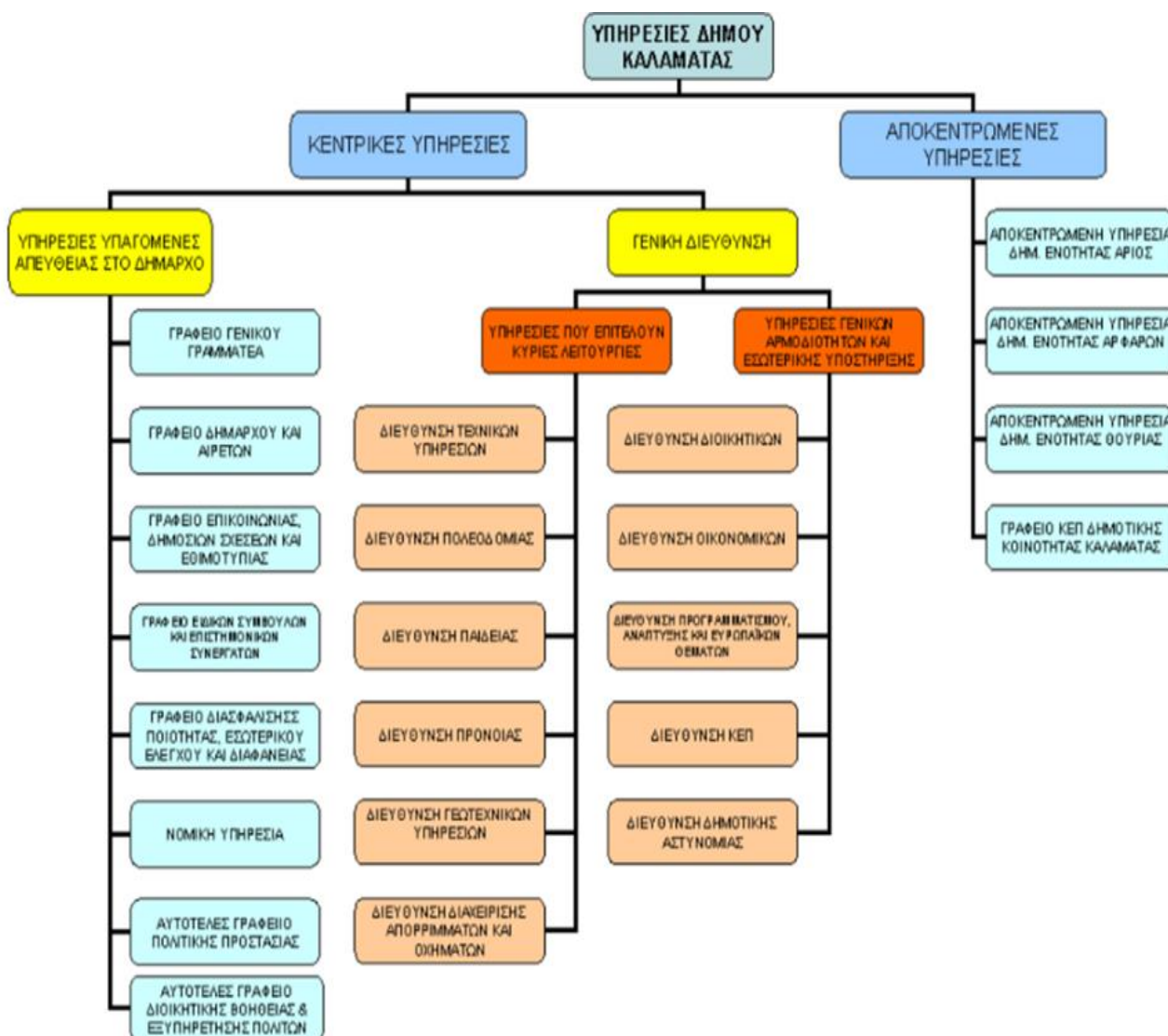
Όπως διαπιστώνεται, το 2011 στο σύνολο του Δήμου κατοικούσαν 61.670 κάτοικοι, ενώ μεταξύ 1961 και 2011 ο πληθυσμός αυξήθηκε κατά 35%, περίπου.

Η Δημοτική Κοινότητα Καλαμάτας αποτελεί την έδρα του Καλλικρατικού Δήμου και συγκεντρώνει το 88,30 % του συνολικού πληθυσμού του Δήμου ή το 77,42 της Δημοτικής Ενότητας Καλαμάτας (Δήμος Καλαμάτας, 2015).

### **3.1.1 Διοικητική οργάνωση και υπηρεσίες**

Σημερινός Δήμαρχος του Δήμου Καλαμάτας είναι ο Αθανάσιος Βασιλόπουλος ο οποίος διαχειρίζεται τα ζητήματα του Δήμου, σε συνεργασία με 6 Αντιδημάρχους (Δήμος Καλαμάτας, 2020).

Η πιο λεπτομερής διάρθρωση των υπηρεσιών του Δήμου, δίνονται στο πιο κάτω διάγραμμα.



Πηγή: Δήμος Καλαμάτας, 2015.

**Διάγραμμα 3.1 Το οργανόγραμμα του Δήμου Καλαμάτας**

Σύμφωνα με το οργανόγραμμα του Δήμου, υπάρχουν τόσο κεντρικές, όσο και αποκεντρωμένες υπηρεσίες. Επίσης, υφίστανται υπηρεσίες απευθείας υπαγόμενες στον Δήμαρχο, καθώς και υπηρεσίες της Γενικής Διεύθυνσης.

Το 2017, τροποποιήθηκε ο Οργανισμός Εσωτερικής Υπηρεσίας του Δήμου και προσδιορίστηκαν τα επιμέρους καθήκοντα των διαφόρων Διευθύνσεων. Πιο συγκεκριμένα (ΦΕΚ 1297, 2017):

## 1) Υπηρεσίες υπαγόμενες απευθείας στον Δήμαρχο.

1) Γενικός Γραμματέας: υποστηρίζει το Δήμαρχο στα διοικητικά του καθήκοντα, το οποία και του ανατίθενται από αυτόν και που αφορούν, κυρίως, στο συντονισμό των δημοτικών υπηρεσιών, σε συνεργασία με το Γενικό Διευθυντή, έτσι ώστε να εξασφαλίζεται με αποδοτικό τρόπο η αποτελεσματικότητα στην επίτευξη των περιοδικών στόχων και προγραμμάτων που αποφασίζονται από τα πολιτικά όργανα του Δήμου. Οργανώνει κάθε νέα υπηρεσία που δημιουργείται στο Δήμο και μεριμνά για τη συνεχή βελτίωση της αποτελεσματικής δράσης των υπηρεσιών του Δήμου, την προσαρμογή της λειτουργίας τους στις ανάγκες της τοπικής κοινωνίας και τη βελτίωση της απόδοσης του στελεχικού δυναμικού και των τεχνικών μέσων του Δήμου. Παρακολουθεί τις δραστηριότητες των νομικών προσώπων του Δήμου και συνεργάζεται με τις διοικήσεις τους, ώστε να εξασφαλίζεται η εναρμόνιση των αποτελεσμάτων από την δραστηριοποίησή τους προς τους στόχους του Δήμου. Υπογράφει κατά εξουσιοδότηση του Δημάρχου τις μισθοδοτικές καταστάσεις και τις αποφάσεις χορήγησης αδειών με ή χωρίς αποδοχές και μετακίνησης εκτός έδρας στο εσωτερικό και εξωτερικό των υπαλλήλων του Δήμου. Παραλαμβάνει τα δικόγραφα από τις αρμόδιες δικαστικές, αστυνομικές και άλλες Υπηρεσίες και Αρχές και απαντά σε ερωτήματα του Κοινοβουλευτικού ελέγχου, ενώ, ταυτόχρονα, μεριμνά για την ανταπόκριση των Υπηρεσιών στα ζητήματα των πολιτών.

2) Γραφείο Δημάρχου και Αιρετών: διεξάγει κάθε υπηρεσία που αναθέτει ο Δήμαρχος, επιμελείται της αλληλογραφίας του Δημάρχου, τηρεί το σχετικό πρωτόκολλο και αρχείο, καθώς και αρχείο των κάθε είδους αποφάσεων του Δήμου προς χρήση του Δημάρχου. Τηρεί το ημερολόγιο των συναντήσεων

του Δημάρχου με συλλόγους, φορείς και πολίτες, διεξάγει κάθε υποστηρικτική που ανάγεται στις αρμοδιότητες οι οποίες έχουν ανατεθεί από το Δήμαρχο σε Αντιδημάρχους ή Δημοτικούς Συμβούλους και καταγράφει αιτήματα των πολιτών ελέγχει για την επίλυση τους παραπέμποντας τα σε συνεργασία με τον Γενικό Γραμματέα και τον Γενικό Διευθυντή στις αρμόδιες Υπηρεσίες.

3) Γραφείο Επικοινωνίας, Δημοσίων Σχέσεων και Εθιμοτυπίας: οργανώνει τις συνεντεύξεις τύπου και φροντίζει για την γενικότερη παροχή πληροφοριών που αφορούν στο Δήμο, όπως και την διεθνή προβολή του. Ακόμα, παρέχει πληροφορίες για τις δράσεις του Δήμου, επιμελείται της έκδοσης σχετικών ενημερωτικών εντύπων, καταγράφει και τηρεί αρχείο για όλα τα θέματα που δημοσιεύονται στον ημερήσιο τύπο, στα ηλεκτρονικά μέσα ενημέρωσης και στο διαδίκτυο, τα οποία αφορούν σε δραστηριότητες του Δήμου, τηρεί φωτογραφικό αρχείο και ασχολείται με τη συγκέντρωση και διατήρηση ιστορικών αρχείων του Δήμου, επιμελείται για την οργάνωση της υποδοχής, της φιλοξενίας και της ξενάγησης, προσωπικοτήτων ή ομάδων, ημεδαπών ή αλλοδαπών, που επισκέπτονται την πόλη, φροντίζει για την οργάνωση εορτών, συνεδρίων, επισήμων τελετών και δεξιώσεων, καθώς επίσης και για το σημασιοστολισμό των χώρων σε Εθνικές ή Τοπικές εορτές. Ακόμα, συνεργάζεται με τους μαζικούς φορείς της πόλης, τους ενημερώνει για τις δραστηριότητες του Δήμου και τους παρέχει κάθε δυνατή βοήθεια.

4) Γραφείο Ειδικών Συμβούλων και Επιστημονικών Συνεργατών: οι ειδικοί σύμβουλοι και οι επιστημονικοί συνεργάτες προσλαμβάνονται κατόπιν συγκεκριμένων νομικών διαδικασιών.

- 5) Αυτοτελές Γραφείο Διοικητικής Βοήθειας και Εξυπηρέτησης Πολιτών: παρέχει διοικητική βοήθεια σε άτομα που έχουν αντικειμενική αδυναμία προσπέλασης στις δημοτικές υπηρεσίες ή στα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ). Ακόμα, είναι αρμόδιο σε θέματα εξυπηρέτησης και ενημέρωσης του πολίτη.
- 6) Νομική Υπηρεσία: παρέχει νομική υποστήριξη προς τα αιρετά όργανα του Δήμου και τις δημοτικές υπηρεσίες για την προώθηση των επιδιώξεων, στόχων και συμφερόντων του Δήμου.
- 7) Αυτοτελές Γραφείο Πολιτικής Προστασίας: εισηγείται, παρακολουθεί διαχειρίζεται το Δημοτικό Σχέδιο Αντιμετώπισης έκτακτων αναγκών, ενώ υποστηρίζει το συντονισμό και επιβλέπει το έργο της πολιτικής προστασίας για την πρόληψη ετοιμότητα, αντιμετώπιση και αποκατάσταση των καταστροφών που συμβαίνουν στην περιοχή του Δήμου. Βρίσκεται σε επαφή με τις αρμόδιες υπηρεσίες της Περιφέρειας Πελοποννήσου, καθώς και άλλες κατά περίπτωση υπηρεσίες και μεριμνά για την εφαρμογή των σχετικών προγραμμάτων μέτρων και δράσεων στο πλαίσιο του εθνικού και περιφερειακού σχεδιασμού. Επίσης, έχει την αρμοδιότητα της οργάνωσης και διάθεσης του Μηχανολογικού Εξοπλισμού που απαιτείται σύμφωνα με το Δημοτικό Σχέδιο αντιμετώπισης έκτακτων αναγκών, της εποπτείας και διάθεσης των δημοτικών υπαλλήλων (χειριστών μηχανημάτων, οδηγών, πυροφυλάκων κ.λ.π.) και της συνεργασίας και υποστήριξης της δράσης των εθελοντών και των εθελοντικών οργανώσεων.
- 8) Γραφείο Διασφάλισης Ποιότητας, Εσωτερικού Ελέγχου και Διαφάνειας: η λειτουργία της μονάδας έχει ως στόχο την προώθηση της πιστοποίησης των διαδικασιών λειτουργίας των υπηρεσιών του Δήμου, τον εσωτερικό έλεγχο για την εξασφάλιση της υλοποίησης των γενικών στόχων που έχουν τεθεί, το

σχεδιασμό και την εφαρμογή συστημάτων και διαδικασιών που επιδιώκουν τη διασφάλιση της διαφάνειας στις κάθε είδους σχέσεις του Δήμου προς τρίτους.

## **2) Διεύθυνση διοικητικών.**

Είναι αρμόδια για τη διοικητική υποστήριξη των συλλογικών οργάνων του Δήμου, την εποπτεία των νομικών του προσώπων, την λειτουργία του κεντρικού πρωτοκόλλου και την τήρηση του γενικού αρχείου, την εύρυθμη λειτουργία των αποκεντρωμένων Υπηρεσιών του Δήμου που υπάγονται σ' αυτήν, την παροχή γενικών υπηρεσιών διοικητικής υποστήριξης προς τις δημοτικές υπηρεσίες, την τήρηση των διαδικασιών και αρχείων που αφορούν τη δημοτική κατάσταση, την ισχύουσα εκλογική νομοθεσία και την καταγραφή των ληξιαρχικών γεγονότων στην περιοχή του Δήμου. Επίσης, είναι αρμόδια για τον σχεδιασμό και τον συντονισμό εφαρμογής των διαδικασιών που αποσκοπούν στην ορθολογική διοίκηση του προσωπικού του Δήμου.

## **3) Διεύθυνση οικονομικών.**

Είναι αρμόδια για την αποτελεσματική τήρηση των οικονομικών προγραμμάτων λειτουργίας του Δήμου, τη σωστή απεικόνιση των οικονομικών πράξεων και τη διαχείριση των εσόδων και δαπανών του, καθώς και τη διασφάλιση και αξιοποίηση της δημοτικής περιουσίας. Συγχρόνως, η μεριμνά για την αποτελεσματική διενέργεια όλων των νόμιμων διαδικασιών που απαιτούνται για την προμήθεια υλικών, εξοπλισμού και υπηρεσιών του Δήμου.

#### **4) Διεύθυνση προγραμματισμού, ανάπτυξης και ευρωπαϊκών θεμάτων.**

Είναι υπεύθυνη για την υποστήριξη των οργάνων διοίκησης, των υπηρεσιών και των νομικών προσώπων του Δήμου κατά τις διαδικασίες σύνταξης, παρακολούθησης και αξιολόγησης των αποτελεσμάτων των περιοδικών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων και των Ετησίων Προγραμμάτων Δράσης, την παρακολούθηση της αποτελεσματικότητας και απόδοσης των υπηρεσιών του Δήμου κατά την επίτευξη των περιοδικών στόχων του και τον σχεδιασμό και την παρακολούθηση της εφαρμογής των εσωτερικών οργανωτικών συστημάτων του Δήμου υπό συνθήκες διασφάλισης του επιθυμητού επιπέδου ποιότητας των παρεχομένων κάθε είδους υπηρεσιών.

Επιπρόσθετα, μεριμνά για το σχεδιασμό και την πραγματοποίηση προγραμμάτων τουριστικής προβολής του Δήμου και υποστηρίζει τη λειτουργία της Επιτροπής Τουριστικής Προβολής του (Δήμος Καλαμάτας, 2015).

#### **5) Διεύθυνση τεχνικών υπηρεσιών.**

Είναι αρμόδια για τη μελέτη, εκτέλεση και συντήρηση των κάθε είδους τεχνικών έργων του Δήμου, με στόχο την έγκαιρη, οικονομική και άριστη από επιστημονικής άποψης πραγματοποίησής τους. Συγχρόνως η Διεύθυνση στα πλαίσια της αρμοδιότητας του Δήμου είναι αρμόδια για την εξασφάλιση βελτιωμένων συνθηκών ασφαλούς μετακίνησης και κυκλοφορίας των δημοτών και των οχημάτων τους, καθώς και για τον έλεγχο εγκαταστάσεων, την έκδοση αδειών εγκαταστάσεων και εγκαταστατών κυρίως στον τομέα των μεταφορών. Ενημερώνει την Διεύθυνση Προγραμματισμού, Ανάπτυξης και Ευρωπαϊκών Θεμάτων για την πρόοδο σύνταξης των μελετών και της υλοποίησης των έργων των Τμημάτων.



#### **6) Διεύθυνση πολεοδομίας.**

Είναι αρμόδια για την εφαρμογή του πολεοδομικού σχεδιασμού, την έκδοση και έλεγχο εφαρμογής των οικοδομικών αδειών και τον έλεγχο των αυθαίρετων κατασκευών.

#### **7) Διεύθυνση πρόνοιας.**

Μεριμνά για το σχεδιασμό και την εφαρμογή της κοινωνικής πολιτικής, των πολιτικών ισότητας των φύλων καθώς και για την προστασία και προαγωγή της δημόσιας υγείας στην περιοχή του Δήμου, με τη λήψη των καταλλήλων μέτρων και τη ρύθμιση των σχετικών δραστηριοτήτων. Επίσης, έχει την ευθύνη λειτουργίας όλων κοινωνικών δομών του Δήμου.

#### **8) Διεύθυνση γεωτεχνικών υπηρεσιών.**

Είναι αρμόδια για την προστασία και αναβάθμιση του τοπικού φυσικού, αρχιτεκτονικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, με τη λήψη των κατάλληλων μέτρων και τη ρύθμιση των σχετικών δραστηριοτήτων, καθώς και για τη συντήρηση των υφιστάμενων και την κατασκευή νέων χώρων πρασίνου.

#### **9) Διεύθυνση διαχείρισης απορριμμάτων και οχημάτων.**

Είναι αρμόδια για την κανονική διενέργεια, αλλά και τη βελτίωση της συλλογής των απορριμμάτων και της καθαριότητας της πόλης και των Κοινοτήτων του Δήμου, την αντιμετώπιση κάθε θέματος που αφορά στην εκτέλεση εργασιών σχετικά με την

καθαριότητα και τα χρησιμοποιούμενα μέσα, την τελική διάθεση των προϊόντων μετά την επεξεργασία και των υπολειμμάτων, την προώθηση της εναλλακτικής διαχείρισης των απορριμμάτων, δηλαδή, της πρόληψης, της μείωσης, της επαναχρησιμοποίησης, της ανακύκλωσης, της αξιοποίησης των απορριμμάτων, την επεξεργασία του οργανικού κλάσματος πριν την τελική διάθεση προϊόντων και υπολειμμάτων, την καθαριότητα των κοινοχρήστων χώρων του Δήμου, καθώς επίσης και για τον προγραμματισμό, τον έλεγχο της κίνησης και την συντήρηση - επισκευή των οχημάτων του Δήμου.

#### **10) Διεύθυνση Κέντρου Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ).**

Είναι αρμόδια για την παροχή διοικητικών πληροφοριών και τη διεκπεραίωση των υποθέσεων των πολιτών από την υποβολή της αίτησης μέχρι την έκδοση της τελικής πράξης, σε συνεργασία με τις καθ' ύλην αρμόδιες υπηρεσίες και σύμφωνα με τον κεντρικό σχεδιασμό του Υπουργείου Εσωτερικών.

#### **11) Διεύθυνση Δημοτικής Αστυνομίας.**

Είναι αρμόδια για την αποτελεσματική και αποδοτική άσκηση των σχετικών με την αστυνόμευση της πόλης αρμοδιοτήτων.

#### **12) Διεύθυνση Παιδείας.**

Είναι αρμόδια για την παροχή κάθε αναγκαίας διοικητικής υποστήριξης στις Σχολικές Επιτροπές Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και την παρακολούθηση των οικονομικών σχολικών επιτροπών. Ακόμα, μεριμνά για τη

στέγαση σχολικών μονάδων, τη μεταφορά μαθητών, τη σίτιση των μαθητών του Μουσικού Σχολείου. Επίσης, μεριμνά και σχεδιάζει την εκτέλεση προγραμμάτων Δια Βίου Μάθησης στα πλαίσια εθνικού και περιφερειακού προγραμματισμού καθώς και εφαρμογές τοπικών προγραμμάτων. Ασκεί τις αρμοδιότητες λαϊκής επιμόρφωσης ή γενικής εκπαίδευσης ενηλίκων που μεταφέρονται από τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Εκδίδει άδειες ίδρυσης και λειτουργίας ιδιωτικών μουσικών ιδρυμάτων. Επιπρόσθετα, μεριμνά για τον καθαρισμό των σχολικών μονάδων Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και φροντίζει για τη φύλαξη σχολικών μονάδων (Δήμος Καλαμάτας, 2015).

### **3.2 Ο Δήμος Μεσσήνης**

Ο Δήμος Μεσσήνης ανήκει και αυτός στην Περιφέρεια Πελοποννήσου, βάσει του «Προγράμματος Καλλικράτης», και προέκυψε από την συνένωση των προϋπαρχόντων δήμων Αιπείας, Ανδρούσας, Αριστομένους, Βουφράδος, Ιθώμης, Μεσσήνης, Πεταλιδίου και την κοινότητα Τρικόρφου. Έδρα του δήμου ορίστηκε η Μεσσήνη (Δήμος Μεσσήνης, 2011).

Η πόλη της Μεσσήνης βρίσκεται στο νότιο άκρο της μεσσηνιακής πεδιάδας, στην δεξιά όχθη του ποταμού Παμίσου και σε απόσταση 10 χιλιομέτρων βορειοδυτικά της Καλαμάτας. Η Μεσσήνη αποτελεί την μεγαλύτερη κωμόπολη του νομού Μεσσηνίας, καθώς και αξιόλογο αγροτικό και εμπορικό κέντρο, κυρίως ρυζιού, για την επεξεργασία του οποίου έχουν δημιουργηθεί ειδικές εγκαταστάσεις. Η συγκοινωνιακή επικοινωνία της Μεσσήνης με την Καλαμάτα πραγματοποιείται μέσω αυτοκινητόδρομου. Αξιοσημείωτη είναι η τουριστική κίνηση της περιοχής, η οποία

οφείλεται, κυρίως, στις αρχαιότητες που έχουν διασωθεί από την ομώνυμη αρχαία πόλη (Εγκυκλοπαίδεια Δομή, 2007).

Η έκταση του νέου Δήμου Μεσσήνης είναι 563,7 τετραγωνικά χιλιόμετρα και ο πληθυσμός του 28.754 κάτοικοι, σύμφωνα με την απογραφή του 2001 (Δήμος Μεσσήνης, 2011).

### **3.2.1 Διοικητική δομή και υπηρεσίες**

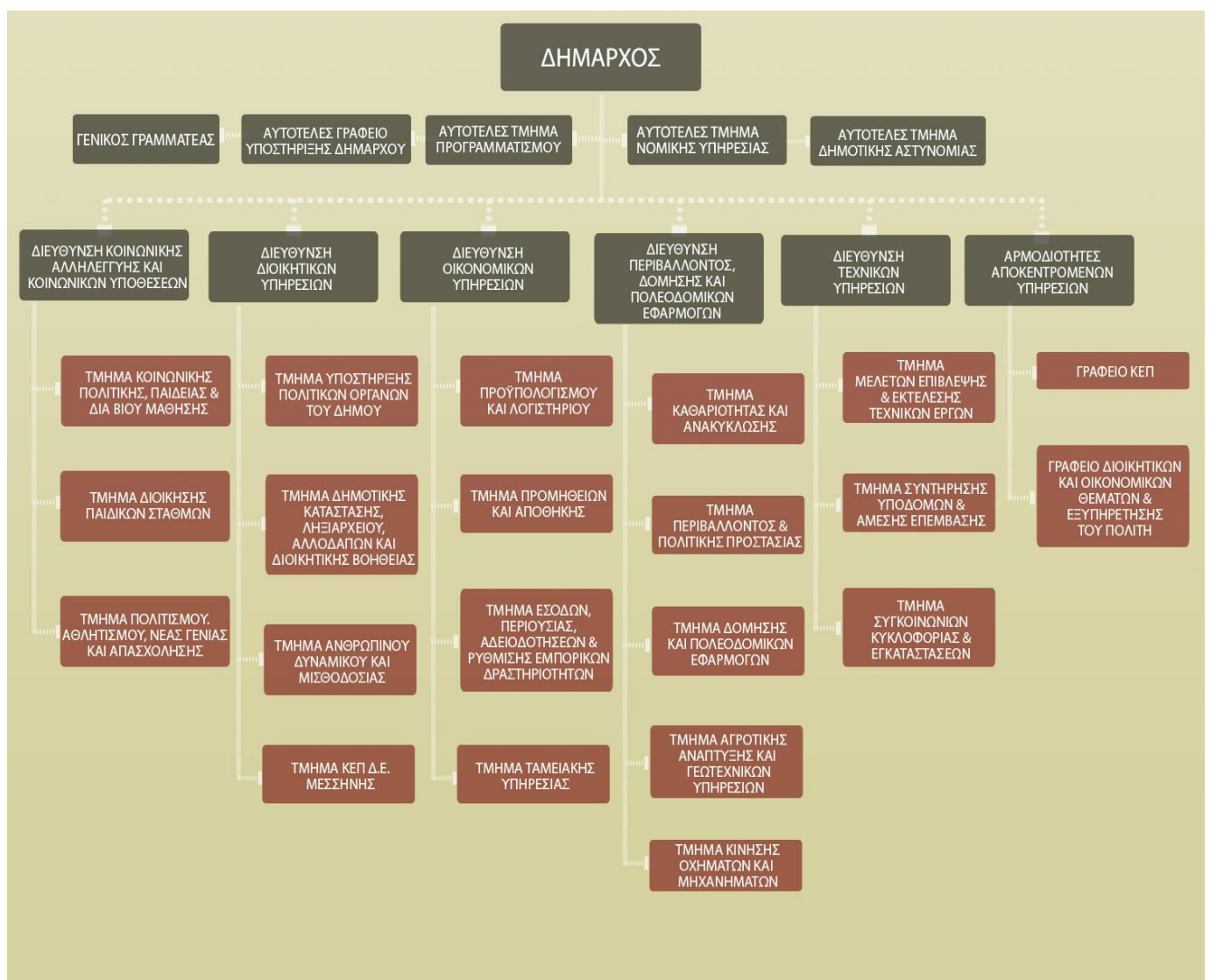
Σημερινός Δήμαρχος της Μεσσήνης είναι ο Γεώργιος Αθανασόπουλος, ενώ πλαισιώνεται από 7 Αντιδημάρχους (Δήμος Μεσσήνης, 2017α).

Αντίστοιχα με τον Δήμο Καλαμάτας, ο Δήμος Μεσσήνης διοικείται και οργανώνεται με την λειτουργία Υπηρεσιών και Διευθύνσεων. Τα καθήκοντα των εν λόγω φορέων, είναι όμοια με τα αντίστοιχα του Δήμου Καλαμάτας και καθορίστηκαν στην απόφαση Αριθ. 59717/3818 (ΦΕΚ 1917, 2015). Αναλυτικότερα, αφορούν στις πιο κάτω δομές:

- ⇒ Γενικός Γραμματέας.
- ⇒ Αυτοτελές Γραφείο Υποστήριξης Δημάρχου και Διοικητικής Μέριμνας.
- ⇒ Αυτοτελές Τμήμα Νομικής Υπηρεσίας.
- ⇒ Αυτοτελές Τμήμα Προγραμματισμού, Ανάπτυξης, Οργάνωσης, Διαφάνειας, Πληροφορικής, και Επικοινωνιών και Τουρισμού.
- ⇒ Αυτοτελές Τμήμα Δημοτικής Αστυνομίας.
- ⇒ Διεύθυνση Κοινωνικής Αλληλεγγύης και Κοινωνικών Υποθέσεων.
- ⇒ Διεύθυνση Διοικητικών Υπηρεσιών.

- ⇒ Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών.
- ⇒ Διεύθυνση Περιβάλλοντος, Δόμησης και Πολεοδομικών Εφαρμογών.
- ⇒ Διεύθυνση Τεχνικών Υπηρεσιών.
- ⇒ Αποκεντρωμένες Υπηρεσίες.

Το πιο κάτω διάγραμμα αποτυπώνει το τρέχον οργανόγραμμα του Δήμου Μεσσήνης.



Πηγή: Δήμος Μεσσήνης, 2017β.

Διάγραμμα 3.2. Το οργανόγραμμα του Δήμου Μεσσήνης

Με τις προηγηθείσες αναφορές κατέστη σαφές το περιεχόμενο των διοικητικών πράξεων, καθώς και οι αρχές με βάση τις οποίες εκδίδονται. Στο ερευνητικό μέρος που ακολουθεί, εντοπίζεται η διαδικασία με την οποία οι διοικητικές πράξεις εκδίδονται στους Δήμους Καλαμάτας και Μεσσήνης.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4. ΕΡΕΥΝΑ**

Το παρόν μέρος της εργασίας περιλαμβάνει τα ερευνητικά αποτελέσματα από την πρωτογενή έρευνα που πραγματοποιήθηκε στους Δήμους Καλαμάτας και Μεσσήνης αναφορικά με την έκδοση των διοικητικών πράξεων.

### **4.1 Μέθοδος**

Για την ολοκλήρωση της έρευνας, χρησιμοποιήθηκε η μέθοδος της προσωπικής συνέντευξης με δομημένο ερωτηματολόγιο. Κριτήριο για την επιλογή αυτής της μεθόδου ήταν, η αποτύπωση εξειδικευμένων γνώσεων και πληροφοριών σχετικών με το θέμα, από μικρό αριθμό ατόμων. Οι συνεντεύξεις στηρίχθηκαν σε 13 ερωτήσεις ανοικτού τύπου. Στόχος ήταν να εντοπιστούν οι τυχόν δυσκολίες ή μη αναφορικά με την έκδοση των διοικητικών πράξεων στους Δήμους Καλαμάτας και Μεσσήνης.

### **4.2 Δείγμα**

Συνολικά, διεξήχθησαν 10 προσωπικές συνεντεύξεις, 5 από τον Δήμο Καλαμάτας και 5 από τον Δήμο Μεσσήνης, ούτως ώστε να υπάρξει αμοιβαία εκπροσώπηση στην έρευνα και από τους δυο δήμους. Οι συμμετέχοντες προέρχονταν από διάφορες υπηρεσίες των Δήμων. Πιο συγκεκριμένα, στις συνεντεύξεις συμμετείχαν υπάλληλοι

από το ληξιαρχείο, από το τμήμα αδειών διαμονής, από το τμήμα διοικητικού και από το γραφείο προσωπικού.

### **4.3 Χρόνος διεξαγωγής**

Η αρχική επαφή με τους υπαλλήλους του Δήμου Καλαμάτας ξεκίνησε στις 10 Μαρτίου. Λόγω, όμως, της αναστολής των λειτουργιών των υπηρεσιών εξαιτίας της πανδημίας του κορωνοϊού, η διεξαγωγή των συνεντεύξεων διακόπηκε και ξεκίνησε εκ νέου στις 15 Μαΐου. Όλες οι συνεντεύξεις είχαν συγκεντρωθεί στις 20 Ιουνίου 2020.

### **4.4 Αποτελέσματα**

Τα αποτελέσματα σχολιάζονται ξεχωριστά για κάθε Δήμο, ενώ στο τέλος πραγματοποιείται σύγκριση των στοιχείων που συνελέγησαν.

#### **4.4.1 Δήμος Καλαμάτας**

Στον πιο κάτω πίνακα, δίνονται συγκεντρωμένα τα ερωτήματα και οι σχετικές απαντήσεις που συγκεντρώθηκαν από τους 5 υπαλλήλους στον Δήμο Καλαμάτας, ενώ ακολουθεί και ο σχετικός σχολιασμός.





**Πίνακας 4.1 Αποτελέσματα έρευνας στον Δήμο Καλαμάτας**

Ερώτημα	Υπάλληλος 1	Υπάλληλος 2	Υπάλληλος 3	Υπάλληλος 4	Υπάλληλος 5
<b>1</b> Πόσο συχνά εκδίδονται διοικητικές πράξεις από την υπηρεσία σας;	Κάθε μέρα	Κάθε μέρα	Πολύ συχνά	Ανά 2 ή 3 ημέρες	Κάθε μέρα
<b>2</b> Ποια είναι η συνηθέστερη μορφή διοικητικής πράξης που εκδίδετε;	Αποφάσεις Δημάρχου σχετικά με συμβάσεις	Πιστοποιητικά και ληξιαρχικές πράξεις- Άδεια παραμονής	Αποφάσεις Δημάρχου σχετικά με συμβάσεις	Πρόστιμα	Αποσπάσματα βεβαιωτικών καταλόγων
<b>3</b> Πόσος χρόνος μεσολαβεί ανάμεσα στο αίτημα και στην τελική έκδοση της πράξης;	Άμεσα έως αυθημερόν	Εάν παρεμβάλλεται κι άλλη υπηρεσία, μπορεί να χρειαστούν μέρες	Άμεσα έως αυθημερόν	Άμεσα έως αυθημερόν	Εάν παρεμβάλλεται κι άλλη υπηρεσία, μπορεί να χρειαστούν μέρες
<b>4</b> Θεωρείτε τον χρόνο αυτό δικαιολογημένο;	Ναι	Ναι	Ναι	Ναι	Ναι
<b>5</b> Πόσοι υπάλληλοι του δήμου μεσολαβούν για την έκδοση;	1	1	3	2	4
<b>6</b> Υπάρχει ορθή συνεργασία μεταξύ των εμπλεκόμενων υπαλλήλων;	Υπάρχει ορθή συνεργασία	Υπάρχει ορθή συνεργασία	Η συνεργασία είναι ομαλή σχεδόν πάντα	Ναι η συνεργασία είναι ομαλή	Υπάρχει ομαλή συνεργασία
<b>7</b> Θεωρείτε εύκολη την διαδικασία έκδοσης μιας διοικητικής πράξης στον δήμο;	Ναι είναι εύκολη	Η δυσκολία εξαρτάται από την περίπτωση	Είναι εύκολη	Όχι δεν είναι ιδιαίτερα εύκολη	Ναι είναι εύκολη
<b>8</b> Δέχετε συχνά ενοχλήσεις από τον κοινό αναφορικά με την έκδοση των πράξεων; Αν ναι, σε τι αφορούν αυτές οι ενοχλήσεις;	Όχι δεν δεχόμαστε ενοχλήσεις	Υπάρχει ενόχληση σε σχέση με τον χρόνο εξέτασης του αιτήματος	Δεν δεχόμαστε ενοχλήσεις	Υπάρχουν ενοχλήσεις όταν γίνονται κυρώσεις νομικές ή οικονομικές- Ζητούν διαγραφή	Όχι δεν δεχόμαστε ενοχλήσεις
<b>9</b> Ποια είναι η συνηθέστερη αντίδραση του κοινού όταν λαμβάνει μια διοικητική πράξη;	Ικανοποίηση-ευχαρίστηση	Εξαρτάται από τον χαρακτήρα της πράξης	Ικανοποίηση-ευχαρίστηση	Αναφορές-ενστάσεις	Ικανοποίηση-ευχαρίστηση
<b>10</b> Πόσο έντονα ανακύπτει το πρόβλημα	Δεν εντοπίζω	Η όποια δυσκολία	Δεν εντοπίζω	Όχι δεν υφίσταται	Η γραφειοκρατία δεν

	της γραφειοκρατίας κατά την έκδοση της διοικητικής πράξης;	σημαντικό πρόβλημα με την γραφειοκρατία	ξεπερνιέται με την επέκταση των ηλεκτρονικών υπηρεσιών	σημαντικό πρόβλημα με την γραφειοκρατία	σοβαρό πρόβλημα	επηρεάζει σημαντικά την εργασία μου
<b>11</b>	Παρακωλύεται η έκδοση μιας πράξης από εξωγενείς παράγοντες του Δήμου;	Όχι	Όχι	Όχι	Όχι	Όχι
<b>12</b>	Τι θα προσδιορίζατε ως βελτιωτικό μέτρο για την έκδοση μιας διοικητικής πράξης από το δήμο σας;	Χρειάζεται περαιτέρω χρήση των ηλεκτρονικών μέσων	Περιορισμός της γραφειοκρατίας	Χρήση ηλεκτρονικών μέσων-κωδικοποίηση νομοθεσίας	Αύξηση του προσωπικού	Χρήση ηλεκτρονικών μέσων-κωδικοποίηση νομοθεσίας
<b>13</b>	Αναφέρετε οτιδήποτε επιπλέον κρίνετε σημαντικό αναφορικά με την έκδοση των διοικητικών πράξεων στον δήμο σας					

Το πρώτο ερώτημα της έρευνας αφορούσε στην συχνότητα έκδοσης των διοικητικών πράξεων από τον Δήμο. Οι υπάλληλοι του Δήμου Καλαμάτας, στην πλειοψηφία τους, ανέφεραν ότι διοικητικές πράξεις εκδίδονται καθημερινά, ενώ 2 συμμετέχοντες απάντησαν ότι αυτό συμβαίνει πολύ συχνά ή ανά 2 έως 3 ημέρες.

Το δεύτερο ερώτημα, αφορούσε στο είδος των διοικητικών πράξεων που εκδίδονται από την Δήμο. Οι απαντήσεις, σαφώς, σχετίζονται με το πεδίο εργασίας του κάθε εργαζομένου και συνολικά αναφέρθηκαν σε 2 περιπτώσεις οι αποφάσεις του Δημάρχου σχετικά με συμβάσεις, η έκδοση πιστοποιητικών και ληξιαρχικών πράξεων, η έκδοση άδειας παραμονής και η επιβολή προστίμων και τα αποσπάσματα βεβαιωτικών καταλόγων.

Το τρίτο ερώτημα αφορούσε στο χρονικό διάστημα που απαιτείται για την τελική έκδοση της πράξης. 3 εκ των συμμετεχόντων απάντησαν ότι η έκδοση γίνεται άμεσα έως και αυθημερόν, ενώ 2 υπάλληλοι διευκρίνισαν ότι όταν παρεμβάλλονται και άλλες υπηρεσίες, όπως η αστυνομία, η έκδοση μιας πράξης χρειάζεται κάποιες μέρες για να ολοκληρωθεί.

Εν συνεχεία, ζητήθηκε από τους συμμετέχοντες να κρίνουν εάν είναι ο δικαιολογημένος ο προαναφερόμενος χρόνος για την έκδοση των πράξεων. Όλοι απάντησαν θετικά.

Το πέμπτο ερώτημα της συνέντευξης αφορούσε στον αριθμό των υπαλλήλων του Δήμου που μεσολαβούν για την έκδοση της πράξης. Οι απαντήσεις που δόθηκαν ανέφεραν από 1 έως 4 υπαλλήλους.

Στην συνέχεια, ζητήθηκε από τους υπαλλήλους του Δήμου να εκφράσουν άποψη αναφορικά με το επίπεδο της συνεργασίας των εμπλεκόμενων υπαλλήλων για την

έκδοση των πράξεων. Όλοι απάντησαν ότι η συνεργασία είναι ορθή, πλην ενός που ανέφερε ότι η συνεργασία είναι ομαλή σχεδόν πάντα.

Αναφορικά με την ευκολία έκδοσης των διοικητικών πράξεων στον Δήμο. Οι περισσότεροι απάντησαν ότι η διαδικασία είναι όντως εύκολη. Ένας συμμετέχοντας δήλωσε ότι η δυσκολία εξαρτάται από την περίπτωση, ενώ ένας ακόμη απάντησε ότι η διαδικασία δεν είναι ιδιαίτερα εύκολη.

Το όγδοο ερώτημα σχετιζόταν με το εάν οι υπάλληλοι δέχονται συχνές ενοχλήσεις από το κοινό αναφορικά με την έκδοση των πράξεων. 3 απάντησαν ότι δεν δέχονται οχλήσεις. Ένας συμμετέχοντας δήλωσε ότι δέχεται ενοχλήσεις όσον αφορά τον χρόνο εξέτασης των αιτήσεων, ενώ ο πέμπτος συμμετέχοντας ανέφερε ότι ενοχλήσεις υπάρχουν στις περιπτώσεις που οι πράξεις αφορούν σε νομικές ή οικονομικές κυρώσεις. Στις περιπτώσεις αυτές, το κοινό ενοχλεί προκειμένου να διαγραφούν οι πράξεις των κυρώσεων.

Εν συνεχεία, ζητήθηκε να αναφερθεί η συνηθέστερη αντίδραση του κοινού όταν λαμβάνει μια διοικητική πράξη. 3 υπάλληλοι δήλωσαν ότι αντιμετωπίζουν ικανοποίηση και ευχαρίστηση από το κοινό. Ένας υπάλληλος ανέφερε ότι η αντίδραση εξαρτάται από το εάν η πράξη έχει θετικό ή κυρωτικό χαρακτήρα. Ο πέμπτος υπάλληλος ανέφερε συγκεκριμένα την έγγραφη αναφορά και την ένσταση επί της πράξης.

Αναφορικά με το πρόβλημα της γραφειοκρατίας, οι συμμετέχοντες δήλωσαν ότι δεν δημιουργεί ιδιαίτερα προβλήματα στην εργασία τους. Ένας συμμετέχοντας, εάν και εντοπίζει έναν βαθμό δυσκολίας που ανακύπτει λόγω της γραφειοκρατίας, ανέφερε ότι το πρόβλημα σταδιακά ξεπερνιέται λόγω της επέκτασης των ηλεκτρονικών υπηρεσιών και στους Δήμους.

Στο ερώτημα εάν η έκδοση μιας πράξης παρακωλύεται από εξωγενείς του Δήμου παράγοντες όλοι οι συμμετέχοντες απάντησαν αρνητικά.

Πριν την ολοκλήρωση της συνέντευξης ζητήθηκε από τους υπαλλήλους να προσδιορίσουν ένα βελτιωτικό μέτρο για την έκδοση των διοικητικών πράξεων από τον Δήμο. Οι περισσότερες απαντήσεις αφορούσαν στην διεύρυνση της χρήσης των ηλεκτρονικών μέσων για την παροχή υπηρεσιών, καθώς και την ηλεκτρονική κωδικοποίηση της νομοθεσίας. Ένας συμμετέχοντας ανέφερε την αύξηση του προσωπικού κι ένας ακόμα τον περιορισμό της γραφειοκρατίας.

Στο 13<sup>ο</sup> και τελευταίο ερώτημα, ζητήθηκε από το δείγμα να αναφέρει οτιδήποτε θεωρούσε σημαντικό για την έκδοση των διοικητικών πράξεων στον Δήμο Καλαμάτας. Κανείς από τους 5 συμμετέχοντες δεν ανέφερε κάτι επιπλέον.

#### **4.4.2 Δήμος Μεσσήνης**

Αρχικά, πρέπει να αναφερθεί ότι η διεξαγωγή της έρευνας στον Δήμο Μεσσήνης ήταν πολύ πιο δυσχερής, λόγω της δυσκολίας στην επικοινωνία με τους υπαλλήλους, αλλά και την καθυστέρηση στον προγραμματισμό των συναντήσεων. Γενικά, οι υπάλληλοι του Δήμου Μεσσήνης δεν έδειξαν το αντίστοιχο ενδιαφέρον για την έρευνα με τους υπαλλήλους του Δήμου Καλαμάτας. Τα ερωτήματα που τέθηκαν ήταν ακριβώς τα ίδια και παρακάτω παρατίθενται τα αποτελέσματα συγκεντρωμένα σε πίνακα, ενώ ακολουθεί και ο σχολιασμός τους.

**Πίνακας 4.2. Αποτελέσματα έρευνας στον Δήμο Μεσσήνης**

	<b>Ερώτημα</b>	<b>Υπάλληλος 1</b>	<b>Υπάλληλος 2</b>	<b>Υπάλληλος 3</b>	<b>Υπάλληλος 4</b>	<b>Υπάλληλος 5</b>
1	Πόσο συχνά εκδίδονται διοικητικές πράξεις από την υπηρεσία σας;	Κάθε μέρα	Σχεδόν κάθε μέρα	Καθημερινά	Καθημερινά	Σχεδόν κάθε μέρα
2	Ποια είναι η συνηθέστερη μορφή διοικητικής πράξης που εκδίδετε;	Αποφάσεις Δημάρχου	Αποφάσεις Αντιδημάρχου	Αποφάσεις Δημάρχου	Έκδοση Φορολογικής Ενημερότητας	Αποφάσεις Δημάρχου
3	Πόσος χρόνος μεσολαβεί ανάμεσα στο αίτημα και στην τελική έκδοση της πράξης;	Μπορεί και μέχρι 4 μήνες	1-4 μέρες	1-4 μέρες	Μέχρι 4 μέρες	Το πολύ μέχρι 4 μέρες
4	Θεωρείτε τον χρόνο αυτό δικαιολογημένο;	Όχι	Ναι	Ναι	Ναι	Ναι
5	Πόσοι υπάλληλοι του δήμου μεσολαβούν για την έκδοση;	2 έως 4	1 έως 4	Μέχρι και 4	Μέχρι 4	
6	Υπάρχει ορθή συνεργασία μεταξύ των εμπλεκόμενων υπαλλήλων;	Η συνεργασία δεν είναι ορθή	Υπάρχει ορθή συνεργασία	Γίνεται σωστή συνεργασία	Υπάρχει ορθή συνεργασία	Υπάρχει ορθή συνεργασία
7	Θεωρείτε εύκολη την διαδικασία έκδοσης μιας διοικητικής πράξης στον δήμο;	Ναι είναι εύκολη	Είναι εύκολη	Εξαρτάται από την περίπτωση	Μπορεί να είναι σύνθετη, εξαρτάται	
8	Δέχετε συχνά ενοχλήσεις από τον κοινό αναφορικά με την έκδοση των πράξεων; Αν ναι, σε τι αφορούν αυτές οι ενοχλήσεις;	Μόνο όταν υπάρχουν καθυστερήσεις	Δεν υπάρχει τέτοιο πρόβλημα	Όχι δεν έχουμε ενοχλήσεις	Δεν δεχόμαστε ενοχλήσεις	Όχι δεν δεχόμαστε
9	Ποια είναι η συνηθέστερη αντίδραση του κοινού όταν λαμβάνει μια διοικητική πράξη;	Ικανοποίηση-ανακούφιση	Δεν υπάρχει κάποια αντίδραση	Ικανοποίηση-ανακούφιση	Ικανοποίηση-ανακούφιση	Δεν υπάρχει κάποια αντίδραση
10	Πόσο έντονα ανακύπτει το πρόβλημα της γραφειοκρατίας κατά την έκδοση της διοικητικής πράξης;	Οι αλλαγές στην νομοθεσία προκαλούν καθυστερήσεις	Υπάρχει έντονα το πρόβλημα της γραφειοκρατίας	Υπάρχει έντονα το πρόβλημα της γραφειοκρατίας	Υπάρχει έντονα το πρόβλημα της γραφειοκρατίας	Μπορεί να δυσκολεύει την έκδοση της πράξης

11	Παρακωλύεται η έκδοση μιας πράξης από εξωγενείς παράγοντες του Δήμου;	Όχι	Όχι	Δεν γνωρίζω	Όχι	
12	Τι θα προσδιορίζατε ως βελτιωτικό μέτρο για την έκδοση μιας διοικητικής πράξης από το δήμο σας;	Χρειάζεται χρήση ηλεκτρονικών μέσων και ψηφιοποίηση	Χρειάζεται να επεκταθεί η χρήση της τεχνολογίας	Μείωση του αριθμού των εμπλεκομένων	Χρειάζεται χρήση ηλεκτρονικών μέσων και ψηφιοποίηση	
13	Αναφέρετε οτιδήποτε επιπλέον κρίνετε σημαντικό αναφορικά με την έκδοση των διοικητικών πράξεων στον δήμο σας				Όταν εκδίδεται μια πράξη, πρέπει να γίνεται αυστηρά βάσει της νομοθεσίας και με υψηλό αίσθημα ευθύνης	

Αναφορικά με την συχνότητα έκδοσης των πράξεων, 3 υπάλληλοι απάντησαν ότι αυτή λαμβάνει χώρα καθημερινά, ενώ 2 ανέφεραν σχεδόν καθημερινά.

Σε σχέση με το είδος των διοικητικών πράξεων που εκδίδονται, την πλειοψηφία φαίνεται ότι κατέχουν οι αποφάσεις του Δημάρχου. Ένας υπάλληλος ανέφερε τις αποφάσεις του Αντιδημάρχου σε σχέση με αναρρωτικές άδειες και αλλαγές κλιμακίων, ενώ ένας ακόμα ανέφερε την έκδοση φορολογικής ενημερότητας.

Εν συνεχεία, οι συμμετέχοντες ανέφεραν τον χρόνο που χρειάζεται για την έκδοση μιας διοικητικής πράξης η οποία φαίνεται ότι και σε αυτή την περίπτωση χρειάζεται έως 4 ημέρες. Ένας συμμετέχοντας, επίσης, ανέφερε ότι η έκδοση μπορεί να χρειαστεί και διάστημα έως 3 μήνες.

Αναφορικά με το εάν ο παραπάνω χρόνος κρίνεται δικαιολογημένος, 4 απάντησαν θετικά ενώ ένας υπάλληλος απάντησε αρνητικά.

Σε σχέση με τον αριθμό των υπαλλήλων που μεσολαβούν για την έκδοση μιας πράξης, φαίνεται ότι χρειάζονται έως 4 υπάλληλοι, ανάλογα με την απόφαση. Διευκρινίζεται ότι ένας συμμετέχοντας δεν απάντησε στο εν λόγω ερώτημα.

Στην συνέχεια, ζητήθηκε από το δείγμα να προσδιορίσει την ορθότητα στην συνεργασία μεταξύ των υπαλλήλων για την έκδοση των πράξεων. 4 απάντησαν ότι η συνεργασία είναι ορθή, ενώ 1 δήλωσε το αντίθετο.

Το έβδομο ερώτημα σχετιζόταν με την ευκολία έκδοσης μιας πράξης. 2 συμμετέχοντες ανέφεραν ότι μια πράξη εκδίδεται εύκολα, ενώ 2 ακόμα δήλωσαν ότι εξαρτάται από την περίπτωση και κάποιες φορές μπορεί να είναι σύνθετη. Και εδώ ένας συμμετέχοντας δεν έδωσε απάντηση.



Σε σχέση με την ενόχληση από το κοινό, δεν υφίσταται κάποιο πρόβλημα. Ενοχλήσεις μπορεί να υπάρξουν μόνο σε περιπτώσεις καθυστερήσεων, όπως ανέφερε ένας συμμετέχοντας.

Αναφορικά με την συνηθέστερη αντίδραση του κοινού όταν λαμβάνει μια διοικητική πράξη, 3 ανέφεραν την ικανοποίηση και την ανακούφιση, ενώ 2 δήλωσαν ότι δεν υπάρχει καμία αντίδραση από το κοινό.

Στο δέκατο ερώτημα, ζητήθηκε να εντοπιστεί η εμπλοκή της γραφειοκρατίας στην έκδοση μιας πράξης. 3 ανέφεραν έντονο το πρόβλημα, 1 δήλωσε ότι η συχνή αλλαγή της νομοθεσία προκαλεί καθυστερήσεις, ενώ ο πέμπτος συμμετέχοντας ανέφερε ότι η γραφειοκρατία μπορεί να δυσκολεύει την έκδοση μιας πράξης, αλλά όχι συχνά.

Η έκδοση μιας πράξης φαίνεται ότι δεν παρακωλύεται από εξωτερικούς παράγοντες, όπως ανέφεραν 3 υπάλληλοι του Δήμου Μεσσήνης. 1 ανέφερε ότι δεν γνωρίζει εάν αυτό συμβαίνει, ενώ ο πέμπτος δεν έδωσε καμία απάντηση.

Στο δωδέκατο ερώτημα, ζητήθηκε να προσδιοριστούν βελτιωτικά μέτρα για την έκδοση μιας διοικητικής πράξης από τον Δήμο Μεσσήνης. 3 συμμετέχοντες ανέφεραν και εδώ την ανάγκη χρήσης ηλεκτρονικών προγραμμάτων και την ψηφιοποίηση στοιχείων, 1 ανέφερε την μείωση του αριθμού των εμπλεκόμενων υπαλλήλων ενώ ο πέμπτος συμμετέχοντας δεν έδωσε απάντηση ούτε σε αυτό το ερώτημα.

Όπως και στην περίπτωση του Δήμου Καλαμάτας, στο τέλος της συνέντευξης ζητήθηκε από το δείγμα να αναφέρει οποιοδήποτε στοιχείο θεωρεί σημαντικό αναφορικά με την έκδοση των πράξεων στον Δήμο Μεσσήνης. 4 δεν έδωσαν καμία αναφορά, ενώ ένας συμμετέχοντας απάντησε ότι κατά την έκδοση μια πράξης, ένας

υπάλληλος οφείλει να ακολουθεί πιστά την νομοθεσία και να ανταποκρίνεται με υψηλό αίσθημα ευθύνης στο καθήκον του για την ορθή ολοκλήρωσή της.

## **ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ**

Η τοπική αυτοδιοίκηση, και συγκεκριμένα οι Δήμοι, είναι επιφορτισμένη με μια σειρά ευθυνών που καθορίζουν την καθημερινότητα, αλλά και την ποιότητα ζωής των πολιτών.

Οι διοικητικές πράξεις είναι αποφάσεις που εκδίδονται και από τις δημοτικές αρχές, με στόχο την εξυπηρέτηση του κοινού, αλλά και την επιβολή προστίμων και κυρώσεων, όταν αυτό είναι απαραίτητο. Πρόκειται για νομότυπες αποφάσεις που εκδίδονται βάσει της τρέχουσας νομοθεσίας και έχουν νόμιμη ισχύ.

Το ζήτημα της έκδοσης των διοικητικών πράξεων, στα πλαίσια της ολοκλήρωσης της παρούσας εργασίας, μελετήθηκε στους Δήμους Καλαμάτας και Μεσσήνης. Συγκεκριμένα, πραγματοποιήθηκε προσωπική συνέντευξη με 5 υπαλλήλους από κάθε Δήμο, απασχολούμενους σε διάφορες υπηρεσίες, όπως το ληξιαρχείο και το διοικητικό τμήμα.

Οι απαντήσεις που δόθηκαν από τους συμμετέχοντες δεν εμφάνισαν σημαντικές αποκλίσεις. Βέβαια, πρέπει να αναφερθεί ότι η επικοινωνία και η γενικότερη συνεργασία με τους υπαλλήλους του Δήμου Καλαμάτας ήταν σαφώς καλύτερη συγκριτικά με αυτήν με τους υπαλλήλους του Δήμου Μεσσήνης.

Οι διοικητικές πράξεις εκδίδονται καθημερινά και από τους 2 Δήμους, ενώ μέχρι την τελική έκδοση μπορεί να χρειάζονται από 1 έως 4 ημέρες, χρόνος που κρίνεται ως δικαιολογημένος από τους υπαλλήλους. Στον Δήμο Μεσσήνης, όμως, αναφέρθηκε ότι

μπορεί μια απόφαση να χρειάζεται έως και 3 μήνες ώστε να εκδοθεί. Στην δε έκδοση, και στις 2 περιπτώσεις, μπορεί να εμπλέκονται έως και 4 υπάλληλοι του Δήμου.

Όσον αφορά την διαδικασία της έκδοσης, αυτή γενικά και στους 2 Δήμους κρίνεται ως εύκολη, ενώ, επίσης, και η συνεργασία μεταξύ των εμπλεκόμενων υπαλλήλων θεωρείται ως ικανοποιητική. Οι συνηθέστερες μορφές διοικητικών πράξεων είναι οι αποφάσεις των Δημάρχων, τα πρόστιμα και οι άδειες.

Και στους 2 Δήμους δεν φαίνεται να υφίσταται πρόβλημα ενόχλησης από το κοινό, εκτός από μεμονωμένες περιπτώσεις όπου οι πολίτες είναι δυσαρεστημένοι με τις αποφάσεις οι οποίες αφορούν, προφανώς, σε πρόστιμα και κυρώσεις. Επίσης, τα παράπονα μπορεί να αφορούν σε καθυστερήσεις έκδοσης συγκεκριμένων πράξεων.

Οι πολίτες φαίνεται, γενικά, ότι ικανοποιούνται όταν λαμβάνουν διοικητικές πράξεις στους Δήμους Καλαμάτας και Μεσσήνης, ενώ αρνητική αντίδραση εντοπίζεται σε μεμονωμένες περιπτώσεις και λαμβάνει την μορφή έγγραφης αναφοράς και ένστασης έναντι πράξης.

Οι διοικητικές πράξεις και στους 2 Δήμους ολοκληρώνονται με εσωτερικές διαδικασίες, χωρίς να παρεμβάλλονται εξωγενείς παράγοντες.

Το πρόβλημα της γραφειοκρατίας εντοπίζεται έντονα στον Δήμο Μεσσήνης, κάτι που δεν αναφέρεται με την ίδια ένταση στον Δήμο Καλαμάτας. Πάντως, οι υπάλληλοι και από τους 2 Δήμους ανέφεραν την ανάγκη για την περαιτέρω οργάνωση ηλεκτρονικών υπηρεσιών, την κωδικοποίηση και ψηφιοποίηση της ισχύουσας νομοθεσίας, ώστε να εξαλειφθεί το πρόβλημα της γραφειοκρατίας. Στην περίπτωση του Δήμου Μεσσήνης, επιπρόσθετα, εντοπίζεται και ανάγκη σε απασχολούμενο προσωπικό.

## Βιβλιογραφία

### Ελληνική

Ακριβοπούλου, Μ., Χ. & Ανθόπουλος, Χ., (2015), *Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο*, Αθήνα: Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών.

Αντωνίου, Δ., Θ., (2013), *Γενικές Αρχές Δημοσίου Δικαίου*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Απόφαση Αριθ. 59717/3818, (2015), «Έγκριση της υπ' αριθμ. 247/2015 απόφασης του Δημοτικού Συμβουλίου Μεσσήνης Νομού Μεσσηνίας με την οποία τροποποιείται ο Οργανισμός Εσωτερικής Υπηρεσίας του Δήμου», ΦΕΚ 1917, Τεύχος Β', 8 Σεπτεμβρίου.

Απόφαση Αριθ. 62728, (2017), «Έγκριση της αριθ. 61/2017 απόφασης του Δημοτικού Συμβουλίου Δήμου Καλαμάτας Ν. Μεσσηνίας με την οποία τροποποιείται ο Οργανισμός Εσωτερικής Υπηρεσίας του Δήμου», ΦΕΚ 1297, Τεύχος Β', 13 Απριλίου.

Αρχηγείο Ελληνικής Αστυνομίας, (2018), *Διοικητικές Διαδικασίες*, Αθήνα: Τμήμα Στρατηγικού Σχεδιασμού.

Γεωργακόπουλος, Α., Θ. & Πατσουράτης, Α., Β., (1994), *Δημόσια Οικονομική*, Αθήνα: Εκδόσεις Σμπίλιας.

Γεωργακόπουλος, Α., Θ., (2012), *Εισαγωγή στην Δημόσια Οικονομική*, 4<sup>η</sup> Έκδοση, Αθήνα: Εκδόσεις Μπένου.

Γούλα, Α., (2014), *Οργανωσιακή Κουλτούρα Υπηρεσιών Υγείας*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Δικαίος, Κ., Καρμπέρης, Α. & Πολύζος, Ν., (2017), *Διοίκηση Δημόσιων & Κοινωνικών Υπηρεσιών*, Αθήνα: Εκδόσεις Gutenberg.

Δήμος Καλαμάτας, (2012), *Επιχειρησιακό Πρόγραμμα 2012-2014, Α' Φάση-Στρατηγικός Σχεδιασμός*.

Δήμος Καλαμάτας, (2015), *ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 2015-2019: Α' ΦΑΣΗ – ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ*.

Δήμος Μεσσήνης, (2011), *Επιχειρησιακό Πρόγραμμα 2011-2014 του Δήμου Μεσσήνης: Α΄ Φάση – Ανάλυση και αξιολόγηση υφιστάμενης κατάστασης- Στρατηγικός Σχεδιασμός του Δήμου*.

Εγκυκλοπαίδεια Δομή, (2007), «Μεσσήνη», Αθήνα: Εκδόσεις Δομή.

Ζαβλανός, Μ., (2002), *Οργανωτική Συμπεριφορά*, Αθήνα: Εκδόσεις Σταμούλη.

Θεοδωράτος, Φ., Ε., (1999), *Οργάνωση & Διοίκηση Επιχειρήσεων Ι*, Αθήνα: Εκδόσεις Σταμούλη.

Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, (2016), *Τριετής Στρατηγική Μεταρρυθμίσεων στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση 2016-2018*.

Κούρκουλος, Α., (2003), *Οικονομική, 4η Έκδοση*, Αθήνα: Εκδόσεις Σταμούλη.

Λιανός, Π. Θεόδωρος (2017), *Η Οικονομία με απλά λόγια, 2η*, Αθήνα, Εκδόσεις Παπαζήση.

Λύτρας, Σ., Η οργάνωση της δημόσιας διοίκησης. Στο: Γέροντας, Α., Λύτρας, Σ., Παυλόπουλος, Π., Σιούτη, Γ. & Φλογαΐτης, Σ., (2018), *Διοικητικό Δίκαιο, Δ΄ Έκδοση*, Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Μπέσιλα- Βήκα, Ε., (2004), *Τοπική Αυτοδιοίκηση, Τόμος Ι*, Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Μπουραντάς, Δ., (2002), *Μάνατζμεντ*, Αθήνα: Εκδόσεις Μπένου.

Νόμος 1622, (1986), «*Τοπική Αυτοδιοίκηση - Περιφερειακή Ανάπτυξη και Δημοκρατικός Προγραμματισμός*», ΦΕΚ 92, Τεύχος Α΄, 14 Ιουλίου.

Νόμος 3274, (2004), «*Οργάνωση και λειτουργία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δευτέρου βαθμού*», ΦΕΚ 195, Τεύχος Α΄, 19 Οκτωβρίου.

Νόμος 3463, (2006), «*Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων*», ΦΕΚ 114, Τεύχος Α΄, 8 Ιουνίου.

Νόμος 3852, (2010), «*Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης- Πρόγραμμα Καλλικράτης*», ΦΕΚ 87, Τεύχος Α΄, 7 Ιουνίου.

Πάλλης, Λ., Χ., (2013), *Τα οικονομικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Αθήνα: Εκδόσεις Ευρασία.

Παπαευσταθίου, Β., (2015), *Το Δημοτικό Διαμέρισμα Καλαμάτας*, 2η Γραπτή Εργασία αξιολόγησης, Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα Σπουδών: «Περιβαλλοντικός Σχεδιασμός Πόλεων και Κτιρίων», Θεματική Ενότητα ΠΣΠ 50, «Εισαγωγή στο φυσικό και ανθρωπογενές περιβάλλον», ΕΑΠ.

Πικραμένος, Μ., (2012), *Η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων και ο ακυρωτικός δικαστικός έλεγχος*, Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Πολυχρονόπουλος, Γ., Κορρές, Γ. & Ρόντος, Κ., (2005), *Βασικές Αρχές Οικονομίας και Διοίκησης*, Αθήνα: Εκδόσεις Σταμούλη.

Ραμματά, Μ., (2011), *Σύγχρονη ελληνική δημόσια διοίκηση: Ανάμεσα στη γραφειοκρατία και το μανάτζμεντ*, Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.

Σταθόπουλος, Π., Α., (2012), *Οργάνωση και Διοίκηση Κοινωνικών Υπηρεσιών*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Στασινοπούλου, Ο., (1990), *Κράτος Πρόνοιας: Ιστορική εξέλιξη- σύγχρονες θεωρητικές προσεγγίσεις*, Αθήνα: Εκδόσεις Gutenberg.

Σωτηρόπουλος, Α., Δ. & Χριστόπουλος, Λ., (2016), *Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα: Ανάλυση Αποτυχιών του Παρελθόντος και Προτάσεις Βελτιωτικών Παρεμβάσεων*, Αθήνα: Διανέοσις.

Τάτσος, Ν., (1988), *Οι κρατικές επιχορηγήσεις προς την τοπική αυτοδιοίκηση*, Αθήνα: Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης & Αυτοδιοίκησης.

Τζωρτζάκης, Κ. & Τζωρτζάκη, Α., (1999), *Οργάνωση και Διοίκηση*, Αθήνα: Εκδόσεις Rosili.

Τσέκος, Θ., (2007), *Ποιότητα υπηρεσιών και δημόσιο Μάρκετινγκ*, Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Τσούκας, Χ., (2004), *Αν ο Αριστοτέλης ήταν διευθύνων σύμβουλος*, Αθήνα: Εκδόσεις Καστανιώτη.

Τσουντας, Σ.. Κ. & Τριανταφυλλοπούλου, Α., (2010), *Η οργάνωση και οι λειτουργίες της κεντρικής διοίκησης & της τοπικής αυτοδιοίκησης*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, (2010), «Πρόγραμμα Καλλικράτης», Σύσταση – συγκρότηση Δήμων, περιφερειών και Αποκεντρωμένων Διοικήσεων.

Υπουργείο Εσωτερικών, (2012), Δομή και λειτουργία της τοπικής και περιφερειακής δημοκρατίας.

Φαναριώτης, Π., (1999), Δημόσια Διοίκηση: Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση, Αθήνα: Εκδόσεις Σταμούλη.

Φλογαΐτης, Σ., Η Τοπική Αυτοδιοίκηση. Στο: Γέροντας, Α., Λύτρας, Σ., Παυλόπουλος, Π., Σιούτη, Γ. & Φλογαΐτης, Σ., (2018), Διοικητικό Δίκαιο, Δ' Έκδοση, Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Χλέπας, Ν., Κ., (2015), Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Χλέπας, Ν., Κ., Παπούλιας, Δ., Μπέσιλα- Βήκα, Ε., Χατζηπαντελής, Θ., Μαΐστρος, Π., Παλαιολόγος, Χ., Κανταρτζής, Θ., Κατσούλης, Δ., Μουράτογλου, Ι. & Βλάχου, Α., (2008), ΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΤΩΝ ΝΕΩΝ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΩΝ ΟΤΑ, Αθήνα: Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

### **Ξενόγλωσση**

Bartholomew, P., C., (1972), *Public Administration*, Littlefield: Adams & Co.

Coyle, D. & Ellis, R., (1997), *Politics, Policy and Culture: Applications of Cultural Theory*, Westview Press.

Hood, C., (2000), *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*, Oxford University Press.

Katsamunskas, P., (2012), Classical and Modern Approaches to Public Administration, *Approaches to Public Administration, Economic Alternative*, 1: 74-81.

Kecskes, K., (2006), Behind the rhetoric: Applying a cultural theory lens to community-campus partnership development, *Michigan Journal of Community Service Learning*, 12(2): 5-14.

Shah, A. & Shah, S., The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments. In Shah, A., (2006), *Local Governance in Developing Countries*, Washington, D.C.: World Bank.

Swedlow, B., (2014), Advancing Policy Theory with Cultural Theory: An Introduction to the Special Issue, *The Policy Studies Journal*, 42(4): 465-483.

Thompson, M., Ellis, R. & Wildavsky, A., (1990), *Cultural Theory*, Westview Press.

Waldo, D., (2006), *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*, Routledge.

### Διαδικτυακές πηγές

Management Study Guide, (2020), “New Public Management Model”, διαθέσιμο στο: <https://www.managementstudyguide.com/new-public-management.htm>, ανακτήθηκε την 05/01/2020.

Δήμος Καλαμάτας, (2020), «Διοίκηση Δήμου», διαθέσιμο στο: <https://kalamata.gr/el/dimos/dioikisi-dimou>, ανακτήθηκε την 10/01/2020.

Δήμος Μεσσήνης, (2017α), «Προφίλ του Δήμου», διαθέσιμο στο: <http://www.messini.gr/dioikisi/antidimarchi/>, ανακτήθηκε την 15/01/2020.

Δήμος Μεσσήνης, (2017β), «Οργανόγραμμα», διαθέσιμο στο: <http://www.messini.gr/ipiresies-tou-dimou/organogramma/>, ανακτήθηκε την 15/01/2020.



## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ: ΕΡΩΤΗΣΕΙΣ ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗΣ

Όνοματεπώνυμο: .....

Θέση εργασίας: .....

**1. Πόσο συχνά εκδίδονται διοικητικές πράξεις από την υπηρεσία σας;**

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

**2. Ποια είναι η συνηθέστερη μορφή διοικητικής πράξης που εκδίδεται;**

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

**3. Πόσος χρόνος μεσολαβεί ανάμεσα στο αίτημα και στην τελική έκδοση της πράξης;**

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

**4. Θεωρείται τον χρόνο αυτό δικαιολογημένο;**

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

**5. Πόσοι υπάλληλοι του δήμου μεσολαβούν για την έκδοση;**

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

**6. Υπάρχει ορθή συνεργασία μεταξύ των εμπλεκόμενων υπαλλήλων;**

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

**7. Θεωρείτε εύκολη την διαδικασία μιας διοικητικής πράξης στον δήμο;**

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

**8. Δέχετε συχνά ενοχλήσεις από το κοινό αναφορικά με την έκδοση των πράξεων; Αν ναι, σε τι αφορούν αυτές οι ενοχλήσεις;**

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

**9. Ποια είναι η συνηθέστερη αντίδραση του κοινού όταν λαμβάνει μια διοικητική πράξη;**

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

**10. Πόσο έντονα ανακύπτει το πρόβλημα της γραφειοκρατίας κατά την έκδοση της διοικητικής πράξης;**

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

**11. Παρακωλύεται η έκδοση μιας πράξης από εξωγενείς παράγοντες του δήμου;**

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

**12. Τι θα προσδιορίζατε ως βελτιωτικό μέτρο για την έκδοση μιας διοικητικής πράξης από το δήμο σας;**

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

**13. Αναφέρετε οτιδήποτε επιπλέον κρίνετε σημαντικό αναφορικά με την έκδοση των διοικητικών πράξεων στον δήμο σας.**

.....  
.....  
.....  
.....  
.....