



Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων - Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου

Τμήμα Οικονομικών Επιστημών - Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης

Τμήμα Οικονομικών Επιστημών - Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης

Τμήμα Οργάνωσης και Διοίκησης Επιχειρήσεων - Πανεπιστήμιο Πειραιά

Διαπανεπιστημιακό Διατμηματικό

Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών

«Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη και Αυτοδιοίκηση»

**Αξιολόγηση των μέχρι σήμερα διαδικασιών για τον
εκσυγχρονισμό της Ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης -
Προτάσεις ενός νέου μοντέλου**

Αναστασία Πασσά

Επιβλέπων Καθηγητής:

Γεώργιος Γαλανός

Κόρινθος, Φεβρουάριος 2017



**Department of Political Studies and International Relations - University of
Peloponnese**

Department of Economics - Democritus University of Thrace

Department of Economics - Aristotle University of Thessaloniki

Department of Business Administration - University of Piraeus

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

**Review of procedures until today to modernize the Greek
Local - Suggestions of a new model**

Anastasia Passa

Supervisor:

George Galanos

Corinth, February 2017

*Στην λατρευτή μου μητέρα
και στον αξιαγάπητο σύζυγό μου
για την αμέριστη συμπαράσταση, υπομονή, κατανόηση
και στήριξη που μου προσέφεραν
καθ' όλη τη διάρκεια της φοίτησής μου.*

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Θα ήθελα να εκφράσω τις ειλικρινείς μου ευχαριστίες σε όλους τους καθηγητές του ΠΜΣ για τις πολύτιμες γνώσεις και καθοδήγηση που μου προσέφεραν κατά τη διάρκεια των σπουδών μου.

Ιδιαίτερες ευχαριστίες θα ήθελα να εκφράσω στον επιβλέποντα καθηγητή μου, Λέκτορα Γεώργιο Γαλανό για την επιστημονική καθοδήγηση, την πολύτιμη βοήθεια και την κατανόηση που μου παρείχε κατά την εκπόνηση αυτής της εργασίας.

« Αξιολόγηση των μέχρι σήμερα διαδικασιών για τον εκσυγχρονισμό της Ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Προτάσεις ενός νέου μοντέλου »

Σημαντικοί Όροι: Μοντέλα Αξιολόγησης, Εκσυγχρονισμός, Δημόσια Διοίκηση, Μεταρρυθμίσεις, Τοπική Αυτοδιοίκηση, Οργανωσιακός Σχεδιασμός, Δημόσιο Μάνατζμεντ.

Περίληψη

Η δημόσια διοίκηση είναι ένας τομέας της ελληνικής πραγματικότητας που νοσεί εδώ και δεκαετίες. Είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με τις παθογένειες, τη γραφειοκρατία και τον συγκεντρωτικό χαρακτήρα του ελληνικού κράτους. Αποτελέσει τον βασικό φορέα των πελατειακών σχέσεων ψηφοφόρων και κομμάτων, και της δυσκαμψίας των συναλλαγών των πολιτών με το κράτος. Ο μετασχηματισμός της υπήρξε το κύριο ζητούμενο για την αναβάθμιση του κοινωνικού και πολιτικού επιπέδου της χώρας.

Στα πλαίσια της ανάπτυξης του ελληνικού κράτους, σύμφωνα με τις ευρωπαϊκές επιταγές, αποτέλεσε πρώτη προτεραιότητα η αναδόμηση, η αναδιάρθρωση και ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης. Η μεταρρυθμιστική προσπάθεια προϋποθέτει την ενσωμάτωση των Τεχνολογιών της Πληροφορίας και της Επικοινωνίας (ΤΠΕ) στις διοικητικές λειτουργίες, τη στοχοθέτηση με βάση την αύξηση της ανταγωνιστικότητας, τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών και της ποιότητάς τους, τη στελέχωση με καταρτισμένο και εξειδικευμένο έμπυχο δυναμικό, και την κατανομή των αρμοδιοτήτων για την επίτευξη ενός ευέλικτου σχήματος.

Το παραπάνω μοντέλο της σύγχρονης διοίκησης επιτυγχάνεται με την υιοθέτηση των σύγχρονων εργαλείων μάνατζμεντ, τα οποία εφαρμόζονται και στον ιδιωτικό τομέα. Ωστόσο, ο τρόπος υλοποίησης παρουσιάζει σημαντικές αποκλίσεις ανάμεσα στους δύο τομείς, λόγω των διαφορετικών οργανωσιακών στρατηγικών που σχεδιάζονται και ακολουθούνται. Η δημόσια διοίκηση είναι ένας πολύπλοκος και πολυδιάστατος

σχηματισμός, που δύσκολα ελέγχεται και απαιτεί πρωτίστως μεθοδευμένες προσπάθειες, αξιοκρατία και διαφάνεια. Αυτά αποτελούν βασικές προϋποθέσεις για να μπορεί να γίνεται λόγος για αναβάθμιση της ποιότητας των δημόσιων υπηρεσιών.

Καθοριστικά στη μεταρρυθμιστική προσπάθεια συμβάλλει η αξιολόγηση, η οποία σχετίζεται με τη δημιουργία ενός ιδεολογικού πλαισίου όπου θα πρέπει να κρίνονται οι οργανωσιακές επιλογές που σχετίζονται με την υλοποίηση των προσδοκώμενων στόχων. Μέσω της αξιολόγησης μπορούν να ανιχνευτούν τα προβλήματα στη λειτουργία των φορέων της δημόσιας διοίκησης, να εντοπιστούν οι αδυναμίες σε διοικητικό και εκτελεστικό επίπεδο και να διερευνηθούν τα αίτια του αυξημένου ποσοστού αποτυχίας των βελτιωτικών στρατηγικών πολιτικών που σχεδιάζονται.

Στην παρούσα εργασία εξετάζεται ο τρόπος που αξιολογούνται οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες που έχουν λάβει χώρα για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα και προτείνεται ένα νέο μοντέλο. Η προσοχή εστιάζεται στη διοικητική μεταρρύθμιση του Σχεδίου Καλλικράτης και σε όσες αλλαγές επιχειρήθηκε να υλοποιηθούν μέσω αυτού. Αυτές αφορούν μεταξύ άλλων, τη σύσταση των δήμων, τη μεταφορά αρμοδιοτήτων, τον περιορισμό της συγκεντρωτικής λειτουργίας του κράτους, τη διαφανή λειτουργία τους, την ανάπτυξη ελεγκτικών μηχανισμών για τον περιορισμό των δαπανών και την παροχή ποιοτικών υπηρεσιών προς τους πολίτες. Εξετάζονται οι λόγοι που η εφαρμογή του σχεδίου δεν επέφερε τα αναμενόμενα αποτελέσματα και περιγράφεται η υφιστάμενη κατάσταση, όπως διαμορφώθηκε μετά την καλλικρατική μεταρρύθμιση. Πριν από την παρουσίαση του νέου μοντέλου δημόσιας διοίκησης, που προτείνεται στο παρόν πόνημα, προσεγγίζονται και αναλύονται τα εκσυγχρονιστικά μοντέλα διοίκησης που είναι το Δημόσιο Μάνατζμεντ, το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ, η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας και η Αξιολόγηση.

Η έρευνα εντάσσεται στα πεδία που αφορούν στις συμβατικές διοικητικές πρακτικές, στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, στην παροχή υπηρεσιών και στη διαχείριση των εσωτερικών θεμάτων. Με το παρόν πόνημα επιχειρείται να καλυφθεί ένα μεγάλο κενό, που σχετίζεται με τη θεωρία και την πρακτική εφαρμογή της απροθυμίας των φορέων της δημόσιας διοίκησης να λογοδοτούν και να αξιολογούνται.

«Review of procedures until today to modernize the Greek Local - Suggestions of a new model»

Keywords: Evaluation Models, Modernization, Public Administration Reform, Local Government, Organizational Design, Public Management.

Abstract

The public administration is an area of Greek reality diseased decades. It is inextricably linked with the pathogenesis, bureaucracy and the centralized nature of the Greek state. It was the focal point of customer relationships voters and parties, and the stiffness of citizens' dealings with the state. The transformation has been the main challenge for the upgrading of social and political level in the country.

As part of the development of the Greek State in accordance with European requirements, the first priority was the reconstruction, the restructuring and modernization of public administration. The reform effort involves the integration of Information and Communication Technologies (ICTs) in administrative functions, targeting based on increasing competitiveness, improving service and quality, staffing with knowledgeable and skilled manpower, and allocation of responsibilities for achieving a flexible shape.

The above model of modern management is achieved through the adoption of modern management tools, which are applied in the private sector. However, the manner of implementation varies considerably between the two sectors, because of different organizational strategies planned and followed. Public administration is a complex and multidimensional formation, difficult to control and requires primarily methodical efforts, meritocracy and transparency. These are essential conditions to be able to talk about upgrading the quality of public services.

Decisive in the reform effort contributes to the assessment, which is associated with the creation of an ideological framework which should be considered the organizational options related to the achievement of the expected objectives. Through the evaluation can detect problems in the functioning of public administration bodies, to identify weaknesses in

administrative and executive level and to investigate the causes of the increased failure rate improvers political strategies designed .

In the present study we examined the way the reform efforts that have taken place are evaluated for the modernization of public administration in Greece and proposes a new model. The focus is the administrative reform plan Kallikratis and any changes attempted to implement through it. These relate, inter alia, the establishment of municipalities, transferring powers to limit the centralized operation of the state, their transparent operation, development of control mechanisms to reduce costs and provide quality services to citizens. Consider the reasons why the implementation of the plan did not bring the expected results and describes the current situation in the wake of KALLIKRATI reform. Before the presentation of the new public management model, proposed in this essay, approached the modernization and management models are analyzed which is the Public Management, New Public Management, Total Quality Management and Evaluation.

The research is part of the fields related to contract management practices, decision-making, service delivery and the management of internal issues. In this essay attempts to fill a large gap, associated with the theory and practice of the reluctance of public administration bodies accountable and assessed.

Περιεχόμενα

Πρόλογος	1
Εισαγωγή	3
ΜΕΡΟΣ Α: Θεωρητική προσέγγιση	5
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Οι ΟΤΑ στην Ελλάδα	5
1.1 «Καλλικρατικές» Μεταρρυθμίσεις	7
1.2 Η κατάσταση της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα πριν από τον «Καλλικράτη»	10
1.3 Αποσαφήνιση του όρου «Μεταρρυθμίσεις στον δημόσιο τομέα»	13
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Η υφιστάμενη κατάσταση στην Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση	15
2.1 Αιτίες της χαμηλής αποδοτικότητας των μεταρρυθμίσεων	18
2.2 ΟΤΑ σε οικονομικά αδιέξοδα	19
2.2.1 Συγκεντρικό σύστημα, γραφειοκρατία, δημόσιος τομέας	19
2.2.2 ΟΤΑ και δημόσιος τομέας	22
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Ανάλυση εννοιών και μορφών διοίκησης	24
3.1 Δημόσιο Μάνατζμεντ	24
3.2 Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ	25
3.3 Δημόσια Διοίκηση Ολικής Ποιότητας	27
3.4 Η Αξιολόγηση στον δημόσιο τομέα	29
ΜΕΡΟΣ Β: Νέο Μοντέλο Δημόσιας Διοίκησης	32
Ένα νέο μοντέλο δημόσιας διοίκησης στην Τοπική Αυτοδιοίκηση	32
Συμπεράσματα – Προτάσεις	40

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	44
Ελληνική	44
Ξενόγλωσση	47
Διαδικτυακοί Τύποι /Ιστοσελίδες	49
Νομοθεσία	50

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

2.1 ΚΕΔΕ, (2013) METRONANALYSIS, *Έρευνα κοινής γνώμης για την εικόνα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Αθήνα

Πρόλογος

Η σύγχρονη εποχή χαρακτηρίζεται από τις συνεχείς αλλαγές σε παγκόσμιο επίπεδο, που επηρεάζουν κάθε ανθρώπινη δραστηριότητα, ανεξαρτήτως φύλου, εθνικότητας και γεωγραφικής προέλευσης. Δημιουργούνται νέες συνθήκες και νέες απαιτήσεις στον χώρο της οικονομίας, της πολιτικής, της τεχνολογίας, της επιστήμης και της εργασίας, γεγονός που επιβάλλει τον επανακαθορισμό των στόχων και τον επανασχεδιασμό των στρατηγικών. Η ισχυροποίηση της οικονομίας και η αύξηση του ανταγωνισμού, θέτει τον άνθρωπο και τα κράτη σε διαφορετικό παρονομαστή και τους καθιστά εν δυνάμει και εν ενεργεία μοχλούς ανάπτυξης και προόδου. Όλοι ανεξαιρέτως μπορούν να συμμετέχουν στη νέα πραγματικότητα, γιατί όλοι ανεξαιρέτως μπορούν να προσφέρουν για τον κοινό στόχο.

Υποχρέωση της δημόσιας διοίκησης είναι να παρακολουθεί από μέσα, κι όχι από κοντά, τις καινούριες εξελίξεις, να αντιλαμβάνεται, να υιοθετεί, να προάγει και να εφαρμόζει το νέο, το προοδευτικό, το πρωτοποριακό. Επιβάλλεται να οικοδομήσει ένα πολιτειακό περιβάλλον ικανό να ελίσσεται, να προσαρμόζεται στις νέες ανάγκες και στις απαιτήσεις των καιρών, και να αντιμετωπίζει με επιτυχία τις προκλήσεις. Η ανάπτυξη της δημιουργικότητας, η ενεργή συμμετοχή όλων, η συνεχής βελτίωση των στελεχών και του έμψυχου δυναμικού, η επίτευξη των ορισμένων και προσδοκώμενων στόχων, η μέγιστη δυνατή βελτίωση των παρεχόμενων κοινωνικών και διοικητικών υπηρεσιών, είναι οι κατεξοχήν στόχοι της εύρυθμης και σύγχρονης κοινωνίας του σήμερα.

Η ελληνική δημόσια διοίκηση μπορεί να χωριστεί στις περιόδους προ και μετά της εφαρμογής του Προγράμματος «Καλλικράτης», με το οποίο συνενώθηκαν οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης και μειώθηκε σημαντικά ο αριθμός τους, θεμελιώθηκε η δευτεροβάθμια περιφερειακή αυτοδιοίκηση και δημιουργήθηκαν οι 13 περιφέρειες (<http://www.ypes.gr/el/Regions>). Ωστόσο, αν και περιορίστηκε σημαντικά η προβληματική του μεγέθους της δημόσιας διοίκησης και της δαπάνης που απαιτούνταν για τη χρηματοδότηση από τον κρατικό προϋπολογισμό, το ζήτημα της χαμηλής αποδοτικότητας και της κακής ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες εξακολουθεί (OECD, 2011). Κάθε μεταρρυθμιστική προσπάθεια που επιχειρείται μοιάζει να μένει ατελέσφορη, λόγω της επικράτησης των αντινομιών της ελληνικής πολιτειακής νοοτροπίας (Μακρυδημήτρης, 2012).

Από τη μια πλευρά, οι ελληνικές κυβερνήσεις προσαρμόζονται στις διακηρύξεις της

Ευρωπαϊκής Ένωσης για την ανασυγκρότηση του δημόσιου τομέα με την εφαρμογή του σύγχρονου δημόσιου μάνατζμεντ (OECD, 2012) νομοθετώντας και εισάγοντας νεωτερισμούς, και από την άλλη οι δομές και τα στελέχη αυξάνονται, οι αρμοδιότητες διαμοιράζονται ανάμεσα στην πληθώρα των φορέων, οι άνθρωποι, οι οικονομικοί και οι υλικοτεχνικοί πόροι δεν τίθενται υπό ορθολογική διαχείριση, οι στόχοι είναι ασαφείς και δεν προβλέπεται η αναγκαιότητα λογοδοσίας και αξιολόγησης (Καρκατσούλης, 2012). Ακόμα και μετά το ξέσπασμα της κρίσης και της επιβολής των μνημονίων, όταν και απαιτήθηκαν οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση, οι αλλαγές που συντελούνται προκαλούν αντιδράσεις και τίθενται σε εφαρμογή μετά από χρονοβόρες διαδικασίες.

Στα πλαίσια του παρόντος πονήματος θα εξεταστεί η μεταρρυθμιστική πολιτική που είτε προτάθηκε είτε επιβλήθηκε στην Ελλάδα από εγχώριους και διεθνείς θεσμικούς παράγοντες, κατά την περίοδο που επακολούθησε του Καλλικράτη, δηλαδή την περίοδο της κορύφωσης της οικονομικής κρίσης, και θα αξιολογηθεί κατά πόσο αυτή μπορεί να μετασηματίσει τη δημόσια διοίκηση, και την Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση συγκεκριμένα, ώστε να καταστεί αποτελεσματική και εν τέλει βιώσιμη. Θα τονιστεί η σημασία της αξιολόγησης του τρόπου λειτουργίας, της ανταπόκρισης των στελεχών στις αρμοδιότητές τους και της ποιότητας των υπηρεσιών των φορέων στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και θα προταθεί ένα αποτελεσματικό μοντέλο.

Κλείνοντας τον πρόλόγό μου, αισθάνομαι την ανάγκη να εκφράσω ιδιαίτερες τις ευχαριστίες και την εκτίμησή μου στον καθηγητή μου, κ. Γεώργιο Γαλανό για την εμπιστοσύνη που επέδειξε προς το πρόσωπό μου και για τη συμπαράσταση και την καθοδήγηση και που μου παρείχε κατά την εκπόνηση της διπλωματικής εργασίας, αλλά και κατά την διάρκεια των μεταπτυχιακών σπουδών μου. Επίσης, θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά τους καθηγητές μου στα μαθήματα του μεταπτυχιακού κύκλου σπουδών για τις ποικίλες γνώσεις που μου πρόσφεραν, αλλά και που επιβεβαίωσαν με τον καλύτερο τρόπο την ορθότητα της επιλογής μου να έρθω σ' επαφή με τον γεμάτο ενδιαφέρον και εκπλήξεις κόσμο της Πολιτικής Επιστήμης και των Διεθνών Σχέσεων.

Εισαγωγή

Στο τέλος της δεκαετίας του 1990 αναπτύχθηκε μια έντονη δραστηριότητα με στόχο τη διοικητική αποκέντρωση και τον περιορισμό του συγκεντρωτισμού του ελληνικού κράτους. Το 1997 ψηφίστηκε το Πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας» που μεταξύ άλλων προέβλεπε τη μείωση των Δήμων μέσω της συγχώνευσης, τον περιορισμό των ΟΤΑ σε αριθμό, την ενίσχυση και τον εκσυγχρονισμό τους, την αναβάθμιση των υποδομών και των υπηρεσιών τους, καθώς επίσης και τη δημιουργία συνθηκών οικονομικής αυτοτέλειας των δημόσιων τοπικών φορέων (<http://www.ypes.gr/kapodistriasis>). Την ίδια χρονιά θεσπίστηκε το πρόγραμμα «Θησέας» που προέβλεπε την αντιμετώπιση των προβλημάτων της τοπικής αυτοδιοίκησης μέσω της χρηματοδότησης των οργανισμών της για την υλοποίηση αναπτυξιακών έργων (<http://thiseas.ypes.gr>). Το 2010 θεσμοθετήθηκε νομοθετικά το Πρόγραμμα «Καλλικράτης», το οποίο αποτέλεσε μια ολοκληρωμένη προσπάθεια αναδιάρθρωσης της δημόσιας διοίκησης, που στόχευε στην αξιοποίηση της περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης, στην ισχυροποίησή της μέσω της ανάθεσης περισσότερων αρμοδιοτήτων, στην αύξηση της αποτελεσματικότητάς της και στην ταχύτερη παροχή αναβαθμισμένων υπηρεσιών (<http://www.ypes.gr/el/Regions>).

Οι διαρθρωτικές αλλαγές που επιχειρήθηκαν αποδέσμευσαν σε μεγάλο βαθμό το σύστημα τοπικής διοίκησης από τον κεντρικό έλεγχο και έθεσαν τις βάσεις για ένα δυναμικό μετασχηματισμό των ΟΤΑ σε κατεξοχήν φορείς της αποκεντρωμένης δημόσιας διοίκησης. Ωστόσο, η πορεία ήταν μακρά σε χρόνο, και απαιτήθηκαν αλλεπάλληλες δαπανηρές σε χρήμα, κοινωνικό και πολιτικό κόστος ενέργειες. Ενδεικτικά, το Πρόγραμμα «Καποδίστριας» δεν επέφερε τις αναμενόμενες μεταρρυθμίσεις, η περιφέρεια έμεινε υπό τον έλεγχο του κράτους και η ποιότητα των υπηρεσιών παρέμεινε κάκιστη. Το πρόγραμμα «Θησέας» επέφερε μικρές μόνο βελτιωτικές αλλαγές, εκτίναξε στα ύψη τα κρατικά έξοδα αν και οι ΟΤΑ παρέμεναν χρεωμένοι, λόγω των πολλαπλών κρουσμάτων κατασπατάλησης δημόσιου χρήματος. Το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» κινήθηκε αρχικά στη γραφειοκρατική λογική των προηγούμενων, εφαρμόστηκαν σε βραδείς ρυθμούς μεταρρυθμιστικές πολιτικές, αλλά φαίνεται ότι απέδωσε περισσότερους καρπούς με την ταυτόχρονη εφαρμογή των όρων των μνημονίων .

Σε αυτό το ιστορικό πλαίσιο, η εργασία στοχεύει να αξιολογήσει τις μέχρι σήμερα διαδικασίες εκσυγχρονισμού της ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης, λαμβάνοντας υπόψη

της ιδιαιτερότητας της ελληνικής κοινωνίας και της πολιτικής διοίκησης, καθώς και τις συνθήκες της οικονομικής και κοινωνικής κρίσης που ταλανίζει τη χώρα. Προτεραιότητα είναι να προταθεί ένα νέο μοντέλο αξιολόγησης, το οποίο θα συνάδει με τις αρχές του σύγχρονου δημόσιου μάνατζμεντ και θα καταστήσει τις όποιες μεταρρυθμίσεις λειτουργικές, κατάλληλες και αποτελεσματικές. Κεντρική στοχοθέτηση ενός σύγχρονου μεταρρυθμιστικού στρατηγικού σχεδιασμού για την τοπική αυτοδιοίκηση επιβάλλεται να είναι η πάταξη των παθογενειών, της γραφειοκρατίας και της κομματοκρατίας της ελληνικής πολιτικής και κοινωνικής πραγματικότητας.

Δομή εργασίας

Η εργασία αποτελείται από δύο μέρη. Το πρώτο μέρος αποτελεί τη θεωρητική τεκμηρίωση της προβληματικής του θέματος και στοχεύει στο να προσεγγίσει τα κεντρικά σημεία μέσω της βιβλιογραφικής επισκόπησης. Στο πρώτο κεφάλαιο, παρατίθενται τα χαρακτηριστικά, οι αρμοδιότητες και οι λειτουργίες της ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης, προκειμένου να διασαφηνιστεί το πεδίο της διερεύνησης. Στο δεύτερο κεφάλαιο, εξετάζεται ο τρόπος διοίκησης των τοπικών αρχών και ο τρόπος που εφαρμόζονται οι αρχές του δημόσιου μάνατζμεντ, το οποίο προσεγγίζεται συγκριτικά με το ιδιωτικό. Στο τρίτο κεφάλαιο, ερευνώνται οι τάσεις του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ, οι πρακτικές της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας και οι θεωρητικές προσεγγίσεις της αξιολόγησης, όπως αυτές εμφανίζονται στην ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση σήμερα.

Στο δεύτερο μέρος της εργασίας προτείνεται και αναλύεται ένα νέο μοντέλο αξιολόγησης των δημόσιων υπηρεσιών σε τοπικό επίπεδο, το οποίο λειτουργεί και εφαρμόζεται στα πλαίσια που θέτει η Ευρωπαϊκή Ένωση, για την ανάπτυξη του δημόσιου τομέα και για τη βελτίωση της ποιότητας των παροχών του. Τέλος, καταγράφονται τα συμπεράσματα και διατυπώνονται τα πορίσματα, και η εργασία ολοκληρώνεται με λίστα βιβλιογραφικών αναφορών.

ΜΕΡΟΣ Α: Θεωρητική προσέγγιση

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο Οι ΟΤΑ στην Ελλάδα

Σύμφωνα με το άρθρο 102, παράγραφος 1 του Συντάγματος, το ελληνικό κράτος είναι ο δημιουργός των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) α΄ και β΄ βαθμού, χωρίς να διαθέτει δικαιοδοσία στο να παύει τη λειτουργία τους. Οι ΟΤΑ, είναι Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ) και δύνανται να διαχειρίζονται τις τοπικές υποθέσεις κατά βούληση (ΥΠΕΣ., 2009). Αυτό σημαίνει ότι είναι αυτοτελείς έναντι της κεντρικής διοίκησης και προβλέπεται από τον νόμο να ασκούν εξουσία χωρίς να υπόκεινται στις επιταγές κρατικών φορέων. Ο ΟΤΑ αναλαμβάνει δράση με δική του πρωτοβουλία και αυτενέργεια, καθώς διαθέτει τα δικά του εκτελεστικά όργανα που διεκπεραιώνουν τις αρμοδιότητές του (Ν.3852/2010).

Αυτοτέλεια

Η αυτοτέλεια των ΟΤΑ διακρίνεται σε οργανική, προσωπική και δημοσιονομική, και όλες συνολικά χαρακτηρίζουν την οντότητα του συγκεκριμένου ΝΠΔΔ. Η πρώτη, αναφέρεται στο δικαίωμα των ΟΤΑ να διαθέτουν διοικητικά όργανα και υπάλληλους, που θα είναι οι κατεξοχήν υπεύθυνοι για την τακτοποίηση των τοπικών θεμάτων και την επίλυση των τοπικών προβλημάτων (ΥΠΕΣΑΗΔ, 2010). Η δεύτερη, αφορά στο δικαίωμα των ΟΤΑ να εκλέγουν, να διορίζουν, να παύουν, να μεταθέτουν και να ελέγχουν τα διοικητικά όργανα και τους υπαλλήλους τους. Οι τοπικές αρχές εκλέγονται από τους πολίτες των ΟΤΑ, οι οποίοι έχουν την αποκλειστική ευθύνη της επιλογής τους. Η τρίτη, αναφέρεται στο δικαίωμα των ΟΤΑ να διαθέτουν περιουσία και ίδια έσοδα, να συντάσσουν προϋπολογισμό, να επιβάλλουν δημοτικούς φόρους για να καλύπτουν τα έξοδά τους, να διενεργούν δημοσιονομικούς ελέγχους εκ των έσω. Στο οικονομικό κομμάτι, το κράτος δύναται να ασκεί ελέγχους, οι οποίοι όμως δεν στοχεύουν στο να περιορίζουν την αυτονομία του Οργανισμού (Ν.3852/2010).

Σχέδιο Καλλικράτης

Σύμφωνα με το ΥΠΕΣ (2010), το σχέδιο Καλλικράτης, που άλλαξε τον χάρτη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, στόχευε στην κατανομή των οικονομικών κονδυλίων βάσει πληθυσμιακών και γεωγραφικών κριτηρίων, στην πάταξη της φοροδιαφυγής μέσω της σύνδεσης των

πόρων των ΟΤΑ με το ΦΠΑ, στην αποκατάσταση της διαφάνειας στη διαχείριση των κρατικών χρημάτων, στην χρηματοδότηση των ΟΤΑ μέσω ΕΣΠΑ για τον εκσυγχρονισμό των λειτουργιών του και τη δεκαετή πρόσληψη επιστημονικά καταρτισμένου ανθρώπινου δυναμικού, στη δημιουργία διοικητικών υπηρεσιών για την εξυπηρέτηση των πολιτών, στην ενσωμάτωση των Τεχνολογιών της Πληροφορίας και της Επικοινωνίας (ΤΠΕ) στην εκτέλεση των διοικητικών και υπηρεσιακών εργασιών.

Οι αλλαγές που επιβλήθηκαν μέσω της εφαρμογής του σχεδίου Καλλικράτης δεν έφεραν τα αναμενόμενα αποτελέσματα στη αποδοτικότητα των ΟΤΑ, καθώς περιορίστηκαν σε αλλαγές οργανωτικού τύπου που αφορούσαν κυρίως τον σχεδιασμό της διοίκησής τους και όχι τον μετασχηματισμό του χαρακτήρα και του περιεχομένου της, ή τη βελτίωση της ποιότητάς της. Το σοβαρότερο πρόβλημα της όλης «μεταρρυθμιστικής» προσπάθειας είναι ότι δεν κατάφερε η τοπική δημόσια διοίκηση να απεμπλακεί από τον συγκεντρωτισμό της κρατικής εξουσίας (ΥΠΕΣ, 2010). Οι συνενώσεις των ΟΤΑ και η δημιουργία των Περιφερειών που επέφερε ο Καλλικράτης δεν άνοιξαν τον δρόμο για μια δημοκρατική διοικητική μεταρρύθμιση, καθώς δεν συνοδεύτηκαν από ανακατανομή των εξουσιών, των αρμοδιοτήτων και των οικονομικών πόρων μεταξύ της κεντρικής εξουσίας και των τοπικών αρχών. Αντίθετα, επικράτησε ένα κλίμα απορρύθμισης σε τοπικό διοικητικό επίπεδο, που επιβαρύνθηκε από το ταυτόχρονο ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης στη χώρα.

Το 2012, το ΥΠΕΣ προέβη στην ανακοίνωση των προϋποθέσεων που πρέπει να πληρούνται από μια διοικητική μεταρρύθμιση του τύπου του προγράμματος Καλλικράτης. Συγκεκριμένα, η μεταρρύθμιση θα πρέπει να στοχεύει σε όλους τους τομείς της δημόσιας ζωής, στην τοπική αυτοδιοίκηση α΄ και β΄ βαθμού, σε όλους τους τομείς της κεντρικής και περιφερειακής διοίκησης, και πρωταρχικός της στόχος πρέπει να είναι η αποκέντρωση των εξουσιών. Οι αποκεντρωμένες υπηρεσίες των Υπουργείων θα πρέπει να μεταβιβάζονται στους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης, όπως επίσης η διαχείριση των τοπικών και περιφερειακών προγραμμάτων θα πρέπει να ανατίθεται στις τοπικές αρχές. Η διοικητική μεταρρύθμιση συνεπάγεται τη μετατόπιση των φορολογικών πόρων από την κεντρική διοίκηση στην τοπική αυτοδιοίκηση, οι οποίοι θα της εξασφαλίσουν την αναγκαία αυτονομία. Ο δημοκρατικός χαρακτήρας της μεταρρύθμισης θα εξασφαλιστεί με την καθιέρωση της απλής αναλογικής κατά την εκλογή των οργάνων από τους πολίτες των τοπικών κοινωνιών. Αυτοί με τη σειρά τους, σε ένα μεταρρυθμισμένο δημοκρατικό διοικητικό σκηνικό θα πρέπει να αναλαμβάνουν ενεργό ρόλο και να συμμετέχουν άμεσα

στη διεκπεραίωση των τοπικών και προσωπικών τους υποθέσεων.

Σε συνέχεια των ανακοινώσεων, το ΥΠΕΣ (2012) δήλωσε ότι η δημιουργία των Περιφερειών δεν πρέπει να ακυρώσει τις δικαιοδοσίες των Νομαρχιών ή να τις αντικαταστήσει. Επιβάλλεται να διατηρηθούν τα αιρετά Νομαρχιακά πολιτικά όργανα και να συμμετέχουν στα Συμβούλια των Περιφερειών με συγκεκριμένες αρμοδιότητες. Παράλληλα, υποστηρίχθηκε ότι η εικόνα των ΟΤΑ ανά περιοχές θα πρέπει να διαφέρει και να εξαρτάται αποκλειστικά από παράγοντες πληθυσμιακούς, αναπτυξιακούς και γεωγραφικούς. Η ομοιομορφία στην τοπική αυτοδιοίκηση σε μια χώρα σαν την Ελλάδα, που χαρακτηρίζεται από έντονη αστικοποίηση, δημιουργεί ανισότητες και αναποτελεσματικότητα στην άσκηση της δημόσιας διοίκησης. Σημαντικό είναι το ζήτημα της ποιότητας και της επάρκειας του ανθρώπινου δυναμικού που στελεχώνει τους ΟΤΑ. Η μεταρρύθμιση απαιτεί ένα πρόγραμμα προσλήψεων επιμορφωμένων και εξειδικευμένων υπάλληλων, κατάλληλων για την κάλυψη συγκεκριμένων θέσεων, και την οργάνωση ενός ενιαίου μισθολογίου που προάγει την ισότητα και ένα αίσθημα δικαιοσύνης μεταξύ των εμπλεκόμενων. Τέλος, κρίθηκε απαραίτητη η θεσμοθέτηση ενός φορέα ελέγχου της νομιμότητας των ΟΤΑ, που θα λειτουργεί ως Ανεξάρτητη Αρχή.

1.1 «Καλλικρατικές» Μεταρρυθμίσεις

Την 1/1/2011 τέθηκε σε λειτουργία ο Ν.3852/2010 και συγκροτήθηκαν οι δύο βαθμίδες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η πρώτη βαθμίδα (α΄) αποτελείται από 325 διευρυμένους Δήμους ύστερα από την συνένωση των 1034 Δήμων, η δεύτερη (β΄) αποτελείται από 13 Περιφέρειες, ύστερα από την κατάργηση των 54 Νομαρχιών, των 19 Επαρχιών, των 3 διευρυμένων νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων. Οι πρότερες 13 κρατικές περιφέρειες αντικαταστάθηκαν από τις 7 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις (ΦΕΚ 87/Α/7-6-2010).

Η δημιουργία του νέου πολιτειακού σκηνικού στην Τοπική Αυτοδιοίκηση σήμανε τη μεταφορά των αρμοδιοτήτων εκπαίδευσης, πρόνοιας, υγείας, απασχόλησης κα από τις Νομαρχίες στους Δήμους, ενώ στις Περιφέρειες ανατέθηκε η διεκπεραίωση των έργων υποδομής. Σύμφωνα με τις θέσεις της τότε κυβέρνησης, η εφαρμογή του Προγράμματος Καλλικράτης ήταν μια ανεπανάληπτη ένδειξη εμπιστοσύνης του κράτους προς τους Έλληνες πολίτες (ΥΠΕΣΑΗΔ, 21/10/2010). Σκοπός της μεταρρυθμιστικής αυτής προσπάθειας ήταν να καταπολεμηθεί ο συγκεντρωτισμός των εξουσιών της κεντρικής διοίκησης, η επικάλυψη αρμοδιοτήτων, ο κατακερματισμός των οργανωτικών δυνατοτήτων

των ΟΤΑ και η κατασπατάληση οικονομικών κονδυλίων από τον κρατικό προϋπολογισμό (ΥΠΕΣΑΗΔ, 2010).

Οι μεταρρυθμίσεις αφορούν όλους τους τομείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Καθορίζουν τη σύσταση των Δήμων, όπου λαμβάνονται υπόψη πληθυσμιακές και γεωγραφικές υφιστάμενες συνθήκες, τη συγκρότησή τους σε δημοτικές ενότητες, τοπικές και δημοτικές κοινότητες (Αιτιολογική έκθεση του Ν.3852/2010), τη θέσπιση δημοτικών και τοπικών συμβουλίων, οικονομικής, εκτελεστικής επιτροπής και επιτροπής ποιότητας ζωής, την ανάδειξη της δημοτικής παράταξης που λαμβάνει την πλειοψηφία (50+1) των ψήφων, την επιμήκυνση της θητείας της, τη διεξαγωγή των εκλογών την ίδια μέρα με τις ευρωεκλογές, την ανάληψη των καθηκόντων την 1^η Σεπτεμβρίου, τη θεσμοθέτηση του ασυμβίβαστου σε δήμου άνω των 10.000 κατοίκων (Αιτιολογική έκθεση του Ν.3852/2010).

Για την οργάνωση της διοικητικής δομής των ΟΤΑ, το μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα ορίζει τις αρμοδιότητες του Δημάρχου και του Προέδρου των τοπικών κοινοτήτων, τα καθήκοντα των αντιδημάρχων και των αντιπροέδρων, τον χρόνο της θητείας τους, τη σύσταση του εκτελεστικού οργάνου των Δήμων, τη σύσταση του δημοτικού συμβουλίου με την παρουσία όλων των δημοτικών παρατάξεων, τη σύσταση των τοπικών συμβουλίων, τη σύσταση των τοπικών συνελεύσεων των πολιτών, τη δημιουργία και τη λειτουργία ιστοτόπου του Δήμου όπου θα δημοσιοποιούνται οι αποφάσεις του συμβουλίου, τις αρμοδιότητες της επιτροπής οικονομικών, δηλαδή ελέγχου της οικονομικής λειτουργίας του Δήμου, τις αρμοδιότητες της επιτροπής ποιότητας ζωής, δηλαδή γύρω από θέματα αστικού ιστού και περιβάλλοντος, τη δημιουργία και τη λειτουργία της επιτροπής διαβούλευσης με εκπροσώπους της τοπικής κοινωνίας, τον «συνήγορο» που επιλύει τις διαφορές ανάμεσα στον Δήμο και στους πολίτες, τη δημιουργία οργάνου για τη μέριμνα των μεταναστών (Αιτιολογική έκθεση του Ν.3852/2010).

Μετά την εφαρμογή του Καλλικράτη, οι ΟΤΑ ανέλαβαν αρμοδιότητες που μέχρι πρότινος είχαν στη δικαιοδοσία τους οι Νομαρχίες και η κεντρική εξουσία. Είναι κατεξοχήν υπεύθυνοι για την ρύθμιση θεμάτων περιβάλλοντος, ποιότητας ζωής, σωστής λειτουργίας των πόλεων και των κοινοτήτων, πρόνοιας, κοινωνικής προστασίας, αλληλεγγύης, φιλανθρωπίας, παιδείας, αθλητισμού, πολιτισμού, υποστήριξης αδύναμων πολιτών, χορήγησης αδειών, έναρξης επαγγελματών, δραστηριοτήτων γεωργικής και κτηνοτροφικής ανάπτυξης (Αιτιολογική έκθεση του Ν.3852/2010).

Ταυτόχρονα, ο Καλλικράτης προέβλεπε τη δημιουργία συνεργιών μέσω συμβάσεων μεταξύ δήμων και περιφερειών για την αντιμετώπιση κοινών προβλημάτων, τη θέσπιση συνδέσμων μεταξύ των δήμων και των περιφερειών, τον περιορισμό της πληθώρας των δημοτικών επιχειρήσεων και εταιριών, καθώς και της ύπαρξης των νομικών προσώπων. Μεγάλη βαρύτητα δίνεται στο μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα στη σύσταση ελεγκτικών μηχανισμών για την λειτουργία των αρχών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Συγκεκριμένα, προβλέπει τη θέσπιση και τη στελέχωση της αυτοτελούς υπηρεσίας Εποπτείας και του ελεγκτή νομιμότητας πενταετούς θητείας, όπως και του συμβουλίου ελεγκτών νομιμότητας. Τα όργανα αυτά διαθέτουν το δικαίωμα να προσφεύγουν στη δικαιοσύνη για την αναζήτηση και επίρριψη ευθυνών για τυχόν παραλήψεις και παραβάσεις των φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καθώς και να ρυθμίζουν θέματα ευθύνης των οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Αιτιολογική έκθεση του Ν.3852/2010).

Το πρόγραμμα Καλλικράτης προβλέπει για το ανθρώπινο δυναμικό, του οποίου οι αρμοδιότητες μεταβιβάστηκαν από τη Νομαρχία στον Δήμο, τη μετάταξη προς τους ΟΤΑ, τοποθέτηση των εργαζόμενων των συνενομένων δήμων στους νεοσύστατους, τόσο σε επίπεδο διοίκησης και υπηρεσιών, όσο και σε επίπεδο τεχνικών υπηρεσιών (Αιτιολογική έκθεση του Ν.3852/2010).

Αναφορικά με τα οικονομικά των νεοσύστατων αρχών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ο Καλλικράτης προβλέπει, ότι ένα μέρος των οικονομικών πόρων θα προέρχεται από το κράτος, και συγκεκριμένα από μέρος των εισπράξεων του Φόρου Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων, του ΦΠΑ και του Φόρου Ακίνητης Περιουσίας, ένταξη στο πρόγραμμα εξυγίανσης και στήριξης των ΟΤΑ που αντιμετωπίζουν αυξημένα οικονομικά προβλήματα, καθορισμό προϋποθέσεων για τη δανειοδότηση των ΟΤΑ, άσκηση πολυεπίπεδου ελέγχου των δαπανών και των όρων σύναψης οικονομικών συμβάσεων των ΟΤΑ, των ΝΠΔΔ, των επιχειρήσεων και των εταιριών τους (Αιτιολογική έκθεση του Ν.3852/2010).

Πρωταρχικός στόχος των μεταρρυθμίσεων είναι να καταστούν οι φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης παράγοντες της τοπικής ανάπτυξης και πάροχοι ποιοτικών υπηρεσιών στους πολίτες των τοπικών κοινωνιών. Για τον λόγο αυτό, τέθηκαν πρωτίστως κριτήρια γεωγραφικά και πληθυσμιακά κατά τον σχηματισμό των νεοσύστατων ΟΤΑ, μεταφέρθηκαν αρμοδιότητες και μετατέθηκε το υπεύθυνο γι' αυτές ανθρώπινο δυναμικό, προκειμένου να βελτιωθεί η καθημερινότητα των πολιτών, μέσω του περιορισμού του κατακερματισμού

των καθηκόντων και των υπηρεσιών (ΥΠΕΣΑΗΔ, 2010). Ο μετασχηματισμός των ΟΤΑ σε πολυδιάστατους οργανισμούς με πληθώρα αρμοδιοτήτων και ένα ιδιαίτερα διευρυμένο γεωγραφικό πεδίο ενδιαφέροντος οδήγησε στη δημιουργία των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων, των επιτροπών, των ελεγκτικών οργάνων και του συνηγόρου του πολίτη, και έθεσε την αναγκαιότητα της πρόσληψης επιστημονικά καταρτισμένου υπαλληλικού προσωπικού (ΥΠΕΣΑΗΔ, 2010).

Το γεγονός ότι οι μεταρρυθμίσεις συνέπεσαν χρονικά με την αρχή της κρίσης του δημοσιονομικού ελλείμματος και την υπογραφή του πρώτου Μνημονίου Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής (2010) έθεσαν στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος την ανάγκη εξοικονόμησης οικονομικών πόρων, τον περιορισμό των κρατικών επιχορηγήσεων και των δανειοδοτήσεων, τη συγκρότηση αποτελεσματικών εισπρακτικών οργάνων και την ενσωμάτωση των νέων τεχνολογικών μέσων. Παράλληλα με την οικονομική εξυγίανση, επιδιώκεται ο εκδημοκρατισμός των ΟΤΑ με την ενεργητική συμμετοχή των πολιτών μέσω της επιτροπής διαβούλευσης, η διαφάνεια των δραστηριοτήτων τους, η λογοδοσία των αποφάσεών τους μέσω της δημοσιοποίησης των ενεργειών τους στην επίσημη ιστοσελίδα (Αιτιολογική έκθεση του Ν.3852/2010), η προώθηση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, η εξάλειψη των πελατειακών σχέσεων και η παύση των υπεράριθμων, πολυέξοδων και άνευ αντικειμένου δημοτικών εταιριών (Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων του Σχεδίου Νόμου, ΥΠΕΣΑΗΔ, Αθήνα, 2010).

1.2 Η κατάσταση της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα πριν από τον «Καλλικράτη»

Η κατάσταση της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα πριν από την υλοποίηση και την εφαρμογή του σχεδίου Καλλικράτης, ήταν χαρακτηριστική του κρατικού συγκεντρωτισμού, της διαφθοράς, της αδιαφάνειας, της γραφειοκρατίας, των αυξημένων και αδικαιολόγητων δαπανών της καθημερινής ταλαιπωρίας των πολιτών κατά τη διεκπεραίωση των προσωπικών τους υποθέσεων με το κράτος (Μακρυδημήτρης & Μιχαλόπουλος, 2000). Ο δημόσιος τομέας διακρίνονταν για τη διοικητική του ασυνέχεια και τον αποπροσανατολισμό του όσον αφορά στην επίτευξη των προσδοκώμενων ή των σπάνια καθορισμένων στόχων, με τις αλλεπάλληλες αλλαγές των επικεφαλής του λόγω πολιτικών σκοπιμοτήτων και τον διορισμό στελεχών αμφίβολων δυνατοτήτων και προσόντων (Μακρυδημήτρης, 2006).

Η απουσία ελεγκτικών μηχανισμών, η απροθυμία διενέργειας αξιολογήσεων εκ των έσω και εκ των έξω, και η δυσχέρεια στον ορισμό συγκεκριμένης στοχοθέτησης είχε ως αποτέλεσμα την αδυναμία συσχέτισης της αποδοτικότητας των οργανισμών με ορθολογικά κριτήρια, όπως για παράδειγμα είναι η ποιότητα των υπηρεσιών και ο βαθμός εξυπηρέτησης των πολιτών. Αντίθετα, επικρατούσε η αντίληψη ότι η αύξηση της παραγωγικότητας των δημόσιων υπηρεσιών βρίσκεται σε άμεση συνάφεια με τον αριθμό των υπαλλήλων που διαθέτει η κάθε μια. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα των ανεξέλεγκτη αύξηση του ανθρώπινου δυναμικού, η οποία εξασφάλιζε ψηφοφόρους για τα κυβερνώντα κόμματα, εξυπηρετούσε το πελατειακό κράτος και πολλαπλασίαζε τους υπαλλήλους χωρίς αντικείμενο εργασίας (Μακρυδημήτρης & Μιχαλόπουλος, 2000).

Η υπερπληθώρα εργαζομένων, αύξησε τις εισροές, μείωσε τις εκροές, οι οποίες παρέμεναν αδιευκρίνιστες, περιορίσε την παραγωγικότητα των οργανισμών, εξίσωσε τις αμοιβές ανεξαρτήτως επιδόσεων στην εργασία και γιγάντωσε τον συνδικαλισμό, ο οποίος μετασηματίστηκε από υπέρμαχος των κοινωνικών δικαιωμάτων των εργαζομένων σε προστάτη των αναποτελεσματικών και διεφθαρμένων υπαλλήλων (Μακρυδημήτρης & Μιχαλόπουλος, 2000).

Σύμφωνα με την έκθεση του OECD (2011), ήταν περισσότερο από επιτακτική η ανάγκη μεταρρύθμισης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Σύμφωνα με αυτή, τα κυριότερα και σημαντικότερα προβλήματα ήταν:

A) Η πολιτική αδιαφάνεια των κρατικών μηχανισμών και η αίσθηση διαφθοράς του δημόσιου τομέα.

B) Το πελατειακό κράτος, ο διορισμός ως μέσο ψηφοθηρίας, η γραφειοκρατία και οι δαιδαλώδεις δομές των δημόσιων υπηρεσιών.

Γ) Η έλλειψη συγκεκριμένης στοχοθέτησης από τους οργανισμούς και οράματος από το κράτος.

Δ) Η σύνδεση της οικονομίας με την φορολόγηση και η έλλειψη στρατηγικού σχεδίου αύξησης της παραγωγής και των εκροών για τη βελτίωση της οικονομίας και την ανάπτυξη της κοινωνίας.

E) Η δημιουργία θέσεων εργασίας ή υπηρεσιών χωρίς αντικείμενο και η αύξηση των

προϊσταμένων χωρίς την παρουσία υφισταμένων.

Στ) Η υποκρισία του κράτους, να προβαίνει σε υποτιθέμενες αλλαγές, χωρίς ουσιαστικά να προβλέπει δράσεις και ενέργειες για την υλοποίηση και την εφαρμογή τους.

Ζ) Η απουσία ελεγκτικών μηχανισμών, λογοδότησης ή αξιολόγησης, είτε από εσωτερικούς είτε από εξωτερικούς φορείς.

Η) Η κατασπατάληση του δημόσιου χρήματος λόγω αύξησης αδικαιολόγητων δαπανών, οι οποίες προβλέπονται χωρίς να συνοδεύονται από τις ανάλογες πληροφορίες, όπως είναι ο στόχος, τα αποτελέσματα, οι επιδόσεις κα.

Θ) Ο κατακερματισμός του κρατικού προϋπολογισμού με τρόπο αυθαίρετο και αδιαφανή.

Ι) Η μη ενσωμάτωση των Τεχνολογιών της Πληροφορίας και της Επικοινωνίας (ΤΠΕ) στον δημόσιο τομέα, η έλλειψη γνώσεων πληροφορικής και χειρισμού ηλεκτρονικού υπολογιστή από τα διοικητικά και εκτελεστικά όργανα των υπηρεσιών και η έλλειψη ενός κοινού υπολογιστικού συστήματος πληροφόρησης για την άμεση και γρήγορη διεκπεραίωση των υποθέσεων των πολιτών και του κράτους.

Ια) Η απροθυμία των δημόσιων υπηρεσιών να εκσυγχρονιστούν και να δημιουργήσουν βάσεις δεδομένων με ψηφιοποιημένα στοιχεία, άμεσα προσβάσιμα από κάθε ενδιαφερόμενο.

Ιβ) Η απαρέγκλιτη προσήλωση των υπαλλήλων του δημόσιου τομέα στους κανόνες, στις κρατικές αποφάσεις και τις εγκυκλίους, ενθάρρυνε περαιτέρω την απροθυμία τους να ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις των πολιτών και αύξησε την αναποτελεσματικότητά τους, εφόσον αυτοσκοπός έγινε η τήρηση των νομών και όχι η εστίαση στην πραγματική ουσία της εργασίας τους.

Ιγ) Η δαιδαλώδης δομή των κρατικών υπηρεσιών και η εξάπλωσή τους σε διαφορετικές τοποθεσίες και κτίρια, τα οποία συντηρούνται οικονομικά από το κράτος. Η δυσκολία στη μετάβαση από την μια υπηρεσία στην άλλη, απαιτεί χρόνο και κόπο, γεγονός που προκαλεί επιπλέον ταλαιπωρία στους πολίτες.

Ιδ) Στους χώρους που στεγάζονται οι δημόσιοι οργανισμοί δεν προβλέπονται υπηρεσίες διευκόλυνσης της πρόσβασης και της εξυπηρέτησης πολιτών ΑΜΕΑ, ούτε επιμέρους

υποδομές, όπως είναι για παράδειγμα κάποιος ειδικός χώρος φύλαξης παιδιών των εργαζομένων ή των εξυπηρετούμενων πολιτών.

Ιε) Η υπερπληθώρα των νόμων για την υπερπληθώρα των αρμοδιοτήτων. Επικαλύψεις, έλλειψη επικοινωνίας μεταξύ κράτους και δημόσιου τομέα, μεταξύ των υπηρεσιών ή ακόμα και μεταξύ των φορέων της ίδιας υπηρεσίας.

Ιστ) Η αύξηση των υπουργείων, η διεύρυνσή τους, με αύξηση του προσωπικού, των τομέων, των τμημάτων, των προϊσταμένων, των διευθυντικών θέσεων, των κατακερματισμένων αρμοδιοτήτων, των πολλαπλασιασμένων εσωτερικών δομών.

1.3 Αποσαφήνιση του όρου «Μεταρρυθμίσεις στον δημόσιο τομέα»

Η έννοια της μεταρρύθμισης, ιδίως όταν αναφέρεται στη δημόσια διοίκηση, είτε σε τοπικό ή περιφερειακό επίπεδο είτε σε κρατικό, ενέχει έντονο το στοιχείο της σχετικότητας. Αυτό σημαίνει, ότι καθοριστικό ρόλο στην αξιολόγηση των θεσμοθετημένων μεταρρυθμιστικών προσπαθειών ενός κράτους παίζει η διασαφήνιση του όρου, η οποία συμπεριλαμβάνει τη συγκεκριμενοποίηση των προβλημάτων, την αναζήτηση καθορισμένων λύσεων, τη συμφωνία όλων για τη σοβαρότητα της κατάστασης και την αναγκαιότητα της αντιμετώπισής της. Συνεπώς, οι μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις αξιολογούνται από την υποκειμενική προσέγγιση των άμεσα εμπλεκόμενων και θεωρούνται επιτυχημένες ή αποτυχημένες σύμφωνα με τον βαθμό που αντιμετώπισαν τα διαπιστωμένα προβλήματα (Edelman, 1988).

Από την παραπάνω προσέγγιση, γίνεται κατανοητό ότι η διοικητική μεταρρύθμιση πρέπει αρχικά να αναλυθεί εννοιολογικά και έπειτα να οριστεί το πρόβλημα που καλείται να αντιμετωπίσει, προκειμένου να αξιολογηθεί (Edelman, 1988). Αυτό σημαίνει ότι η μεταρρύθμιση θα πρέπει να αντιμετωπίζεται ως ένα σύνολο ενεργειών και δράσεων που αφορούν μια συγκεκριμένη περίπτωση, με συγκεκριμένες ιδιαιτερότητες και συγκεκριμένα προβλήματα. Σύμφωνα με τον Caiden (1969) μεταρρύθμιση αποτελεί κάθε αλλαγή της διοίκησης που στοχεύει στη βελτίωση, άρα κάθε αλλαγή θεωρείται πετυχημένη και εστιάζει στις εισροές, ενώ ο Wallis (1989) υποστηρίζει ότι η μεταρρύθμιση είναι η εσκεμμένη και οργανωμένη μόνιμη βελτίωση στη διοίκηση που αποσκοπεί σε ποιοτικότερες, αποδοτικότερες και καλύτερες υπηρεσίες. Συνεπώς, στοχεύει στις εκροές. Ως απάντηση στις δύο αυτές διαφορετικές προσεγγίσεις, ο OECD (2011) διατύπωσε ότι η

μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις στον δημόσιο τομέα δεν μπορεί να είναι μονοδιάστατες, αν και ο στόχος παραμένει κοινός και αφορά στη στόχευση στο ωφελιμότερο δυνατό αποτέλεσμα. Ο Οργανισμός υποστηρίζει ότι η μείωση της δαπάνης συμβάλει στη βραχυπρόθεσμη βελτίωση των δημοσιονομικών του κράτους και στη μακροπρόθεσμη βελτίωση των παροχών και της ποιότητας των υπηρεσιών.

Στην Ελλάδα, τα προβλήματα του δημόσιου τομέα είναι πολλαπλά και πολυεπίπεδα, και σύμφωνα με την παραπάνω θεωρία πρέπει να αποσαφηνιστούν και να συγκεκριμενοποιηθούν για να οργανωθεί η κατάλληλη στρατηγική πολιτική για μια πετυχημένη διοικητική μεταρρύθμιση. Το πρόβλημα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης είναι κυρίως πρόβλημα μεγέθους και κόστους του δημόσιου τομέα, του πελατειακού και γραφειοκρατικού τρόπου διακυβέρνησης του κράτους, συνεπώς, απαιτείται μείωση του κράτους και των δημόσιων δαπανών, εφαρμογή των αρχών του νέου μανάτζμεντ, της λογοδότησης και της αξιολόγησης (OECD, 2011).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο Η υφιστάμενη κατάσταση στην Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση

Οι οργανισμοί της ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όπως είναι σήμερα, δημιουργήθηκαν για να καλύψουν τα κενά της κεντρικής διοίκησης και της ανεπάρκειας των οργάνων της να ανταποκριθούν αποτελεσματικά στα πολυδιάστατα και πολλαπλά ζητήματα που απασχολούν τους πολίτες σε μικροκοινωνικό επίπεδο. Επιχειρήθηκε με την ενδυνάμωση του ρόλου των τοπικών αρχών η δημιουργία ενός κλίματος αμεσότητας και έγκαιρης εμπλοκής τους στα προβλήματα των ατόμων, όπως και η βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες. Ωστόσο, η κακή χρονική συγκυρία με το ξέσπασμα της κρίσης, η ασφυκτική δημοσιονομική και χρηματοοικονομική πίεση, η δυσκαμψία του δημόσιου συστήματος και η απροθυμία των ελλήνων δημόσιων λειτουργών να προσαρμοστούν στα νέα δεδομένα, επίδρασαν ανασταλτικά στην αποτελεσματικότητα των μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών.

Κατά την έμπρακτη εφαρμογή των διατάξεων του προγράμματος Καλλικράτης, διαπιστώθηκε η δυσλειτουργικότητα των νεοσύστατων ΟΤΑ, λόγω της κακής εκτίμησης των γεωγραφικών και πληθυσμιακών δεδομένων των επιμέρους περιοχών. Αγνοήθηκαν οι υπάρχουσες λειτουργικές και πολιτικές δομές των τοπικών κοινωνιών, η τεχνογνωσία, η εμπειρία και οι γνώσεις των στελεχών των προηγούμενων διοικητικών δομών και ο χαρακτήρας της περιοχής. Στην ουσία, η αλλαγή που πραγματοποιήθηκε δεν βασίστηκε στις κοινωνικές πρακτικές, όπως αυτές καθορίζονται από τη γεωγραφική και πληθυσμιακή φυσιογνωμία ενός τόπου (ΣτΠ, 2010). Αυτό είχε σαν αποτέλεσμα τη δημιουργία ακατάλληλων διοικητικών τοπικών φορέων, οι οποίοι εμφανίζονται διστακτικοί στην ανάληψη δράσεων για την επίλυση των προβλημάτων και για την ένταξη του ΟΤΑ σε μια αναπτυξιακή πορεία.

Σύμφωνα με τον Συνήγορο του Πολίτη (2012) οι ΟΤΑ, αν και λαμβάνουν αποφάσεις βάσει των αρμοδιοτήτων τους για τη βελτίωση της εικόνας των τοπικών κοινωνιών και της ποιότητας ζωής των πολιτών, αδυνατούν να ανταποκριθούν λόγω έλλειψης κονδυλίων, υποδομών, προσωπικού ή συνάφειας με το αντικείμενο της δράσης. Ταυτόχρονα, σε πολλές περιπτώσεις, εμπλέκονται τρίτοι φορείς, γεγονός που προκαλεί σύγχυση αρμοδιοτήτων και μετατόπιση της ευθύνης, που οδηγούν στην οριστική ματαίωση του έργου. Μια ακόμα έντονη μορφή κακοδιοίκησης της ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι η χρονοτριβή στην

υλοποίηση των έργων, που οφείλονται είτε στην έλλειψη οικονομικών πόρων, είτε σε οργανωσιακά προβλήματα, όπως είναι η αδυναμία στελέχωσης υπηρεσιών ή τμημάτων. Κατά την αναδιοργάνωση των αρμοδιοτήτων, όπου δεν υπάρχει σαφής και ξεκάθαρη πρόβλεψη από το πρόγραμμα Καλλικράτης για το ποιος θα είναι ο κατεξοχήν υπεύθυνος φορέας, έχουν προκληθεί παρερμηνείες και συχνές αποποιήσεις ευθυνών μεταξύ των Δήμων, των Περιφερειών, των Υπουργείων και των φορέων της Αποκεντρωμένης διοίκησης.

Η ταυτόχρονη ύπαρξη πολλών «υπεύθυνων» αρχών είναι ένα πολύ συνηθισμένο φαινόμενο στην ελληνική δημόσια διοίκηση, μετά την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων του 2011. Οι ασάφειες και οι συγχύσεις εκθέτουν τους φορείς, τοπικούς και κρατικούς, αλλά περισσότερο ταλαιπωρούν τους πολίτες, είτε με την αναστολή σημαντικών έργων πρόνοιας είτε με καθυστερημένη και πρόχειρη υλοποίηση των προγραμμάτων (ΣτΠ, 2012). Οι αλλαγές που πραγματοποιήθηκαν στη δομή της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, δεν συνοδεύτηκαν από ανάλογες αλλαγές στις υπηρεσίες κατά τη διαδικασία μετάβασης από το προηγούμενο νομοθετικό πλαίσιο στο νέο. Σύμφωνα με τον Συνήγορο του Πολίτη (2012) πολλές είναι οι περιπτώσεις που οι αποφάσεις των Νομαρχιών έμειναν ανεκτέλεστες και ανενεργές λόγω της μη αυτόματης μεταφοράς αρμοδιοτήτων στη νέα διοικητική δομή, είτε αυτή είναι η Αποκεντρωμένη Διοίκηση, είτε η Περιφέρεια, είτε ο Δήμος.

Σημαντικό πρόβλημα της ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης εξακολουθεί να αποτελεί η ποιότητα των υπηρεσιών προς τους πολίτες. Σύμφωνα με στοιχεία που έχουν δημοσιευθεί στην ετήσια έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη το 2011 οι τοπικοί φορείς α΄ βαθμού εμφανίζονται κατά πολύ περισσότερο αναποτελεσματικοί, συγκριτικά με εκείνους του β΄ βαθμού. Η διαπίστωση αυτή προκύπτει από τις πολλές αναφορές πολιτών για περιστατικά αδιαφάνειας, άρνησης και καθυστέρησης διεκπεραίωσης των προσωπικών υποθέσεων και των αιτημάτων τους. Σε θέματα κοινωνικού χαρακτήρα, αν και ομολογουμένως έγιναν σημαντικά βήματα εναρμόνισης με τους κοινωνικούς φορείς των κρατών-μελών της ΕΕ, παρατηρείται η έλλειψη των απαραίτητων οικονομικών, υλικοτεχνικών και ανθρώπινων πόρων, καθώς και η απουσία λογοδοσίας ή ελέγχου νομιμότητας. Σημαντικό ρόλο στην άσκηση της κοινωνικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο παίζει το ατομικό στοιχείο, δηλαδή το προσωπικό ενδιαφέρον και το αίσθημα της ευθύνης, ή το αντίθετο, του κάθε εμπλεκόμενου υπαλλήλου ή στελέχους, ή της ευαισθησίας του εκάστοτε Δημάρχου.

Το 2013 διεξήχθη η «Έρευνα Κοινής Γνώμης για την Εικόνα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», από την εταιρία Metron Analysis με ανάθεση από την Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας.

Τα αποτελέσματά της είναι ενδεικτικά για το πώς αξιολογούν οι Έλληνες πολίτες την αποδοτικότητα, την αποτελεσματικότητα και τη φερεγγυότητα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καθώς και την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών της. Σε αυτό το σημείο αξίζει να τονιστεί το γεγονός ότι οι Καλλικρατικές μεταρρυθμίσεις σχεδιάστηκαν και οργανώθηκαν κυρίως με γνώμονα την καλύτερη δυνατή εξυπηρέτηση των τοπικών κοινωνικών και των κατοίκων τους. Συνεπώς, η καταγραφή της άποψης των πολιτών βοηθά στο να διαπιστωθεί το κατά πόσο έμεινε το πρόγραμμα κοντά στον αρχικό και πρωταρχικό του στόχο (<http://www.kedke.gr>).

Η έρευνα αναφέρεται στο γενικότερο κλίμα που επικρατεί ανάμεσα στους πολίτες και στους ΟΤΑ, στην κοινωνική προσφορά των Θεσμών, στο θέμα της διαφθοράς, στα θέματα του τοπικού ενδιαφέροντος και στα θέματα διαχείρισης των πόρων από τους τοπικούς φορείς. Τα κυριότερα συμπεράσματα είναι ότι η εμπιστοσύνη των πολιτών για τις τοπικές αρχές κυμαίνεται σε μεσαία επίπεδα, ότι είναι λίγοι εκείνοι που θεωρούν ότι οι ΟΤΑ κινούνται προς μια σωστή κατεύθυνση και ακόμα μικρότερο είναι το ποσοστό όσων πιστεύουν ότι η κατάσταση βελτιώνεται και ότι υπόσχεται περαιτέρω βελτίωση. Παράλληλα, σημειώνεται ότι τα αποτελέσματα της συγκεκριμένης έρευνας αποτυπώνουν ένα θετικότερο κλίμα συγκριτικά με τις προηγούμενες χρονιές, γεγονός που ουσιαστικά καταδεικνύει ότι τα δύο πρώτα χρόνια που ακολούθησαν της μεταρρύθμισης, η στάση των πολιτών ήταν σαφώς αρνητικότερη. Αυτό ίσως θα μπορούσε να εξηγηθεί ως συνέπεια του μεταβατικού σταδίου, όπου όλες οι αλλαγές υπήρξαν απότομες, ημιτελείς και πρόχειρες. Οι θετικές εξελίξεις, όπως διαφαίνονται από τα αποτελέσματα της έρευνας, πιθανώς να οφείλονται στη βελτιωμένη εικόνα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όταν δηλαδή οι μεταρρυθμίσεις τέθηκαν σε μια σταθερή τροχιά, ή μπορεί να είναι εντελώς συγκυριακές (<http://www.kedke.gr>).

Οι πολίτες που ερωτήθηκαν, σε ένα πολύ μεγάλο ποσοστό (88%) συμφωνούν ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση επιβάλλεται να αναλαμβάνει και να φέρει σε πέρας επιτυχώς περισσότερες αρμοδιότητες, ιδίως σε ζητήματα κοινωνικής πολιτικής. Γενικώς, οι ερωτηθέντες εμφανίζονται καχύποπτοι και μάλλον δύσπιστοι, αναφορικά με τη δύσκολη πορεία ανάκαμψης που πρέπει να ακολουθήσουν οι ΟΤΑ, και περίπου οι μισοί θεωρούν ότι τα φαινόμενα διαφθοράς εξακολουθούν και μάλιστα αυξάνονται (<http://www.kedke.gr>).

Κλείνοντας την αναφορά της έρευνας, σημαντικό είναι να καταγραφεί ότι οι πολίτες θεωρούν ως πιο αξιόπιστους τους ΟΤΑ α΄ βαθμού, στους οποίους αναγνωρίζουν χαμηλά ποσοστά διαφθοράς, αλλά πιστεύουν ότι οι προσφερόμενες υπηρεσίες τους είναι μάλλον

κακής ποιότητας. Κοινή πεποίθηση είναι ότι τα προβλήματα στη λειτουργία των φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης πηγάζουν από τις αδυναμίες της κεντρικής εξουσίας, η οποία κρίνεται σχεδόν πάντα ανεπαρκής στο να παρέχει μια στοιχειώδη ισορροπία στη δημόσια ζωή, καθώς και από την κακή διαχείριση του δημόσιου χρήματος σε κάθε βαθμίδα διοίκησης. Βασικά ζητούμενα για την βελτίωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι σύμφωνα με τους ερωτηθέντες η αποτελεσματική και ορθολογική διαχείριση των οικονομικών, των ανθρώπινων, των τεχνολογικών και των υλικοτεχνικών πόρων, η ενημέρωση και η πλήρης διαφάνεια, η ενίσχυση και η ανακατανομή των αρμοδιοτήτων των Οργανισμών (<http://www.kedke.gr>).

2.1 Αιτίες της χαμηλής αποδοτικότητας των μεταρρυθμίσεων

Από όσα αναφέρθηκαν παραπάνω, διαπιστώνεται ότι το βασικό χαρακτηριστικό της ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι η χαμηλή αποδοτικότητα στην παροχή υπηρεσιών στους πολίτες, τόσο σε ποιότητα όσο και σε ποσότητα. Το πρόβλημα αυτό δεν οφείλεται μόνο στους περιορισμένους πόρους λόγω οικονομικής κρίσης. Μπορεί να εστιαστεί στην έλλειψη μιας οργανωμένης και ορθολογικής στρατηγικής σχεδιασμού της δομής και της στελέχωσης των Οργανισμών, στον λανθασμένο καθορισμό των εργασιών τους και στη δυσανάλογα μεγάλη ανάθεση αρμοδιοτήτων χωρίς την απαραίτητη συγκρότηση κατάλληλου και εξειδικευμένου ανθρώπινου δυναμικού. Επίσης, καθοριστικό ρόλο παίζει η έλλειψη επικοινωνίας, θετικού κλίματος και διάθεσης συνεργασίας μεταξύ των υπηρεσιών, που συνήθως αποποιούνται των ευθυνών τους, η ακαταλληλότητα των διοικητικών υπαλλήλων που αδυνατούν να ανταποκριθούν στα αυξημένα τους καθήκοντα λόγω άγνοιας των νόμων και των κανονισμών, και οι ελλειπείς γνώσεις των εργαζομένων για πολλές διοικητικές υποθέσεις. (<http://www.kedke.gr>).

Σοβαρό πρόβλημα της μεταρρυθμισμένης Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι η έλλειψη λογοδοσίας του ανθρώπινου δυναμικού, ελέγχου της νομιμότητας των ενεργειών και αξιολόγησης του έργου των υπηρεσιών. Το γεγονός αυτό προκαλεί πολλές φορές φαινόμενα κακοδιοίκησης, που αποτελούν απόρροια της παρέκκλισης από τις νόμιμες διαδικασίες και της παράβασης των νομοθετικών διατάξεων. Ένα ακόμα χαρακτηριστικό των τοπικών φορέων διοίκησης είναι η κακή διαχείριση των οικονομικών πόρων, που προέρχονται από κρατικές επιχορηγήσεις, από ευρωπαϊκές χρηματοδοτήσεις ή από ίδια έσοδα. Μπορεί η κακή οικονομική κατάσταση του κράτους να έθεσε σε έναν έλεγχο τα οικονομικά ζητήματα των

ΟΤΑ, ωστόσο η έλλειψη διαχειριστικού ελέγχου και οργανωμένης οικονομικής στρατηγικής οδηγεί πολλές φορές τους ΟΤΑ σε οικονομικά αδιέξοδα.

2.2 ΟΤΑ σε οικονομικά αδιέξοδα

Μετά από τις μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες, η ιδιαιτερότητα του έντονου παρεμβατισμού του συγκεντρωτικού κράτους στις τοπικές υποθέσεις, άρχισε να μετασχηματίζεται σε εσωστρέφεια των νεοσύστατων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η οποία δεν επιτρέπει περιθώρια ελέγχου από τα ορισμένα αρμόδια όργανα της διοίκησης (ΣτΠ, 2012). Τα πιο συνηθισμένα φαινόμενα κακοδιοίκησης των ΟΤΑ, που καταγγέλλονται στον Συνήγορο του Πολίτη είναι η απροθυμία των υπαλλήλων να διεκπεραιώσουν τις προσωπικές υποθέσεις των πολιτών, η αναιτιολόγητη αναστολή εργασιών και έργων, η χρονοκαθυστέρηση στην παροχή των υπηρεσιών και στην εξυπηρέτηση των αιτημάτων των ιδιωτών, η μη συμμόρφωση στις δικαστικές αποφάσεις, η αδικαιολόγητη απουσία των υπαλλήλων από τον χώρο εργασίας, η μη τήρηση των συμβάσεων εργασίας, η μη καταβολή των δεδουλευμένων χρημάτων σε εξωτερικούς συνεργάτες, η μη καταβολή αποζημιώσεων, οι παρατυπίες σε θέματα έκδοσης αδειών για εμπορικούς, πολεοδομικούς και χωροθετικούς σκοπούς, η παρερμηνεία των νομοθετικών διατάξεων.

2.2.1 Συγκεντρικό σύστημα, γραφειοκρατία, δημόσιος τομέας

Σύμφωνα με το Σύνταγμα, στην Ελλάδα ο Δημόσιος Τομέας, του οποίου αναπόσπαστο κομμάτι αποτελεί η Τοπική Αυτοδιοίκηση, οργανώνεται βάσει τριών συστημάτων: του συγκεντρωτικού, του αποκεντρωτικού και της διοικητικής αυτοδιοίκησης. Τα συστήματα αυτά ουσιαστικά καθορίζουν τον τρόπο με τον οποίο ασκείται η εξουσία σε ένα κράτος και επιλύονται τα προβλήματα των τοπικών κοινωνιών και των πολιτών όλης της επικράτειας (Τσιάφη, 2011). Το πρώτο αναφέρεται στην περίπτωση που τις κύριες και βασικές αρμοδιότητες διαχειρίζονται τα διοικητικά όργανα της κεντρικής εξουσίας, δηλαδή της εκάστοτε κυβέρνησης, που ως συνήθως έχουν τη βάση τους στην πρωτεύουσα της χώρας. Στις περιπτώσεις εφαρμογής του συστήματος αυτού, οι περιφερειακοί και τοπικοί φορείς ενεργούν εκτελεστικά και διεκπεραιώνουν τις αποφάσεις της κεντρικής διοίκησης. Το δεύτερο, αφορά τις περιπτώσεις που η διαχείριση των πολιτικών, οικονομικών, κοινωνικών και πολιτειακών ζητημάτων γίνεται κατά τόπους, με αυτενέργεια, αυτονομία και αυτοτέλεια των τοπικών αρχών, χωρίς να γίνονται παρεμβάσεις από το κέντρο. Το τρίτο, αφορά στις περιπτώσεις που μη κρατικά όργανα διαθέτουν αρμοδιότητες άσκησης διοίκησης σε ένα

συγκεκριμένο τόπο ή για την κάλυψη μιας συγκεκριμένης μορφής παροχής υπηρεσιών (Τσιάφη, 2011).

Οι ΟΤΑ, μετά την εφαρμογή του Προγράμματος Καλλικράτης, ασκούν αποφασιστικές αρμοδιότητες σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο, στοχεύουν στην επίλυση των τοπικών προβλημάτων και στη διεκπεραίωση των τοπικών υποθέσεων. Συνεπώς, στην ελληνική επικράτεια παρατηρήθηκε μια σαφής τάση μετατόπισης των εξουσιών από το συγκεντρωτικό μοντέλο προς το αποκεντρωτικό και το αυτοδιοικητικό. Αν και δεν μπορεί να γίνει λόγος για το τέλεια αποκεντρωμένο σύστημα εξουσιών, η εξέλιξη αυτή δείχνει την πρόθεση της κυρίαρχης εξουσίας του κράτους να θέσει σε εφαρμογή ένα οργανωσιακό διοικητικό σύστημα που διαφέρει από εκείνο του παρελθόντος και συμβαδίζει με τις επιταγές της ΕΕ. Σήμερα στην Ελλάδα, η δημόσια διοίκηση, συμπεριλαμβανομένων και των ΟΤΑ, βρίσκεται διχασμένη ανάμεσα στο παλιό και στο νέο, στο συγκεντρωτικό και στο αποκεντρωτικό, προσπαθώντας ταυτόχρονα να υπακούσει στις αρχές του εκσυγχρονισμού και να μείνει αγκιστρωμένη στα «οφέλη» του κομματισμού.

Οι τοπικοί και περιφερειακοί φορείς, όπως προαναφέρθηκε είναι νομικά πρόσωπα δημόσιου δικαίου, που ουσιαστικά ενεργούν στο όνομα της κρατικής διοίκησης, αν και διαθέτουν τη δικαιοδοσία να λαμβάνουν αποφάσεις για τις υποθέσεις που διεκπεραιώνουν και να οργανώνουν συγκεκριμένες στρατηγικές πολιτικής κατά βούληση. Οι ΟΤΑ δρουν αυτοτελώς, αποτελούν ξεχωριστή πολιτική οντότητα από εκείνη του κράτους, όμως στην ουσία «συμμορφώνονται» στο γενικότερο κλίμα που καθορίζεται από την πολιτική βούληση των εκάστοτε κυβερνήσεων. Αυτό είναι χαρακτηριστικό της γραφειοκρατικής διοικητικής οργάνωσης που κυριαρχεί στην ελληνική πολιτική σκηνή εδώ και δεκαετίες.

Αν και το γραφειοκρατικό σύστημα οργάνωσης, σε θεωρητικό επίπεδο, εξασφάλιζε στο κράτος αξιοκρατία στην επιλογή του ανθρώπινου δυναμικού, ορθολογική κατανομή αρμοδιοτήτων, ολοκληρωμένο κανονιστικό σύστημα λειτουργίας, μέσα σε λίγα χρόνια στην Ελλάδα έγινε συνώνυμο της τυπολατρίας, της διαφθοράς και της αναποτελεσματικότητας. Η τυποποίηση των διαδικασιών, των ευθυνών και των καθηκόντων, η υπερβολή στη διατήρηση εγγράφων και φακέλων, οι προαγωγές με γνώμονα τις κομματικές και πελατειακές σχέσεις, και η έλλειψη εξειδίκευσης έκαναν τη δημόσια διοίκηση δύσκαμπτη, αναχρονιστική και μη αποδοτική (Κοντοστάθη, 2010). Σε αυτό το ελλείψ, ευθυνόφοβο και ασαφές οργανωσιακό πλαίσιο, επιχειρήθηκε να εφαρμοστούν οι μεταρρυθμίσεις του 2011, γεγονός που στην πράξη αποδείχθηκε καθόλου εύκολο. Η γραφειοκρατική οργάνωση της

ελληνικής διοίκησης, και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, εξακολουθεί να διατηρείται, ίσως μετριασμένη σε σύγκριση με την απελπιστική εικόνα των προηγούμενων χρόνων, και ταλανίζει τόσο τους πολίτες όσο και τους νέους εργαζόμενους, που πράγματι διαθέτουν την κατάρτιση και την επιμόρφωση για να αλλάξουν τα κακώς κείμενα.

Τα κατάλοιπα του γραφειοκρατικού οργανωσιακού συστήματος είναι ορατά σήμερα στους ΟΤΑ και αποτελούν τον κύριο ανασταλτικό παράγοντα που η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα αδυνατεί να εκσυγχρονιστεί στον βαθμό που θα μπορούσε ή που θα έπρεπε. Δεν επιτρέπει να δημιουργηθεί το κατάλληλο κλίμα, ώστε να εφαρμοστούν οι βασικές αρχές του δημόσιου μανάτζμεντ, του νέου δημόσιου μανάτζμεντ, της διοίκησης ολικής ποιότητας και του κοινού πλαισίου αξιολόγησης. Τα παραπάνω, εφαρμόζονται μόνο αποσπασματικά, μη οργανωμένα και περισσότερο εξαρτώνται από την πολιτική βούληση των εκάστοτε ιθυνόντων, διοικητικών υπαλλήλων και Δημάρχων/ Περιφερειάρχων. Η βούληση αυτή, πολλές φορές εξαρτάται από το επαγγελματικό υπόβαθρο του επικεφαλής της τοπικής αρχής, δηλαδή από το αν προέρχεται από τον χώρο του ιδιωτικού επιχειρηματικού κόσμου και είναι σε θέση να αντιληφθεί τις τεράστιες διαφορές που υπάρχουν ανάμεσα στον δημόσιο και στον ιδιωτικό τομέα παραγωγής.

Παράλληλα με τις παθογένειες, την γραφειοκρατική δομή και τον συγκεντρωτισμό της ελληνικής πολιτικής οργάνωσης και λειτουργίας, οι συνέπειες της κρίσης επέδρασαν καταλυτικά στην εικόνα στασιμότητας των μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών. Στη Τοπική Αυτοδιοίκηση, οι προσπάθειες αλλαγής της Διοίκησης και της συγκρότησης του Ανθρώπινου Δυναμικού περιορίστηκαν σημαντικά με το «πάγωμα» των προσλήψεων μέσω των διαγωνισμών του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) από το 2010, με την κάλυψη των κενών θέσεων με εργαζόμενους ολιγόμηνων συμβάσεων και με τη μη εφαρμογή της αξιολόγησης του προσωπικού και των πολιτικών αμοιβών και προαγωγών. Συγκεκριμένα, η πρόσληψη συμβασιούχων, εκτός από το γεγονός ότι θίγει την αξιοκρατία λόγω του ότι τα κριτήρια επιλογής δεν πληρούν απαραίτητως τις προϋποθέσεις διαφάνειας, συνεπάγεται τη στελέχωση του ανθρώπινου δυναμικού με εργαζόμενους που διαθέτουν μικρή πείρα, περιορισμένες γνώσεις του νομοθετικού πλαισίου και άγνοια του τρόπου διεκπεραίωσης των υποθέσεων. Αυτό, τους καθιστά αναποτελεσματικούς και επηρεάζει σαφώς την αποδοτικότητα του Οργανισμού.

2.2.2 ΟΤΑ και δημόσιος τομέας

Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελούν μέρος της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, δηλαδή είναι φορείς του δημόσιου τομέα της χώρας. Στην Ελλάδα, οι διαφορές του δημόσιου από τον ιδιωτικό τομέα είναι δραματικές, καθώς στον πρώτο εντοπίζεται ως και σήμερα ο βασικός πυρήνας ψηφοφόρων των κομμάτων εξουσίας. Η παντοδυναμία του αποδεικνύεται από την απτή πραγματικότητα, την οποία δεν κατάφεραν να διαφοροποιήσουν σημαντικά ούτε τα τρία Μνημόνια (Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής, Μάιος, 2010, Συνεννόησης στις Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής, Φεβρουάριος, 2012, Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και Συμφωνίας Χρηματοδότησης, Αύγουστος, 2015) που υπογράφηκαν από το 2010 ως το 2015.

Το γεγονός ότι στην Ελλάδα η έννοια του δημόσιου τομέα θεωρείται ταυτόσημη της διαπλοκής, της εξάρτησης από την πολιτική εξουσία και τους δημόσιους οικονομικούς πόρους, δεν πρέπει να αποπροσανατολίζει από τα κεντρικά σημεία του, που αφορούν στις έννοιες της κοινωνικής πρόνοιας, της δικαιοσύνης, της ισότητας και της ισονομίας (Κοντοστάθη, 2010). Σε αυτά τα σημεία άλλωστε, έγκεινται οι βασικές διαφορές του δημόσιου από τον ιδιωτικό τομέα. Συγκεκριμένα, στον πρώτο οι υπηρεσίες που παρέχονται είναι κοινωνικού και μονοπωλιακού χαρακτήρα. Στοχεύουν στην κάλυψη συλλογικών κοινωνικών αναγκών, χωρίς κερδοσκοπικά οφέλη και στο όνομα του κοινού καλού. Σαφώς, κανείς ιδιωτικός φορέας δεν διαθέτει δικαιοδοσία να ενεργεί αναλόγως. Οι πολίτες, σε αντίθεση με τους πελάτες των ιδιωτικών επιχειρήσεων/ εταιριών, δεν διαθέτουν περιθώρια εναλλακτικής λύσης, περιορίζονται σχεδόν αποκλειστικά στις παρεχόμενες υπηρεσίες των φορέων του δημόσιου τομέα και τις περισσότερες φορές μένουν ανενημέρωτοι για την ποιότητά τους, για τον τρόπο παραγωγής τους και για τις σκοπιμότητες που εξυπηρετούν.

Στον δημόσιο τομέα υπάρχει η αναγκαιότητα και η απαίτηση διαφάνειας στις αποφάσεις των διοικητικών οργάνων, στην εξοικονόμηση των πόρων και στον σχεδιασμό των στρατηγικών πολιτικών. Παράλληλα, επιβάλλεται η απαρέγκλιτη τήρηση των κανόνων, των νόμων και των οργανωσιακών αρχών και η εξασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας των οργανισμών. Παράλληλα, οι δημόσιοι φορείς θα πρέπει να εξελίσσονται βάσει των σύγχρονων απαιτήσεων, να προσαρμόζονται στις νέες συνθήκες προκειμένου να είναι αποδοτικοί, αποτελεσματικοί και να συμβάλλουν στην κοινωνική ομαλότητα. Στον ιδιωτικό τομέα, η συλλογικότητα υποκαθίσταται από την ατομικότητα, η παροχή των υπηρεσιών

ταυτίζεται με το κέρδος και η πληροφόρηση των καταναλωτών για το παρεχόμενο προϊόν συνεπάγεται την αύξηση των πωλήσεων και κατ' επέκταση των εσόδων της επιχείρησης/ εταιρίας (Rose & Lawton, 1999). Στη σύγχρονη εποχή της παγκοσμιοποίησης και της τεχνολογίας, οι φορείς της δημόσιας διοίκησης πρέπει να συμβαδίζουν με τις εξελίξεις ώστε να διαθέτουν στους πολίτες τα αγαθά που ικανοποιούν τις νέες κάθε φορά ανάγκες τους. Αν για κάποιους λόγους, όπως είναι η έλλειψη οικονομικών κονδυλίων, αδυνατούν να εκσυγχρονιστούν και να ενσωματώσουν τις ΤΠΕ στη λειτουργία τους, θα πρέπει να μεταβιβάσουν κάποιες από τις υπηρεσίες τους στον ιδιωτικό τομέα προκειμένου να εξασφαλιστεί η καλύτερη δυνατή ποιότητα των κοινωνικών παροχών. Η μεταβίβαση αυτή μπορεί να γίνει με τη μορφή συμβάσεων ή συνεργασίας, και μπορεί να επιτευχθεί με την εφαρμογή των κανόνων του δημόσιου μανάτζμεντ.

Σε αυτό το σημείο, εγείρεται το ερώτημα κατά πόσο στην ελληνική δημόσια διοίκηση και συγκεκριμένα στη Τοπική Αυτοδιοίκηση, εφαρμόζονται οι αρχές του δημόσιου μανάτζμεντ. Ως σημαντικό κομμάτι της δημόσιας πολιτικής ζωής, οι ΟΤΑ διαθέτουν όλα τα χαρακτηριστικά των φορέων του δημόσιου τομέα. Αν και με τις μεταρρυθμιστικές προσπάθειες επιχειρήθηκε η σύγκλιση του δημόσιου με τον ιδιωτικό τομέα σε επίπεδο οργάνωσης, μεθοδολογίας, νοοτροπίας, κλίματος και κουλτούρας, διαπιστώνεται ότι η ολοκληρωτική πραγμάτωσή της απέχει κατά πολύ. Το γεγονός ότι οι ΟΤΑ εμφανίζονται ανελαστικοί κατά την διεκπεραίωση των αρμοδιοτήτων τους, ότι το ανθρώπινο δυναμικό δεν αποδεικνύεται ιδιαίτερος αποδοτικό και ότι δεν δημιουργούνται συνεργίες μεταξύ των οργανισμών, των δημόσιων αποκλειστικά ή των δημόσιων και ιδιωτικών φορέων, είναι ενδεικτικό ότι στην Ελλάδα επικρατεί κατά κύρια βάση η έννοια της δημόσιας διοίκησης παρά αυτή του δημόσιου μανάτζμεντ.

Η επιμονή στον παραδοσιακό τρόπο διαχείρισης των δημόσιων και τοπικών υποθέσεων, η άμεση εξάρτηση από την κεντρική εξουσία, η δυσκολία στην υιοθέτηση καινοτόμων ιδεών και εφαρμογών, όπως είναι η ηλεκτρονική διακυβέρνηση, η αποποίηση ευθυνών, η ασάφεια στον προσδιορισμό των στόχων, η έλλειψη ελέγχου της αποδοτικότητας, η ανυπαρξία κινήτρων για βελτίωση της επίδοσης του ανθρώπινου δυναμικού είναι κάποιες σοβαρές ενδείξεις ότι οι μεταρρυθμίσεις στην Τοπική Αυτοδιοίκηση έμειναν μάλλον ημιτελείς και ότι οι αρχές του δημόσιου μανάτζμεντ προσεγγίζονται επιφανειακά.

Κεφάλαιο 3 Ανάλυση εννοιών και μορφών διοίκησης

3.1 Δημόσιο Μάνατζμεντ

Η έννοια του «δημόσιου μάνατζμεντ» σε πολλές περιπτώσεις ταυτίζεται με τον όρο «δημόσια διοίκηση», αν και διαφέρει σημαντικά στη βάση της λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών. Πρωτοεμφανίστηκε στο διεθνές διοικητικό, πολιτικό και οικονομικό σκηνικό τη δεκαετία του 1970, όταν διαπιστώθηκε ότι το παραδοσιακό μοντέλο διοίκησης είναι ανεπαρκές για την αντιμετώπιση των δυσλειτουργιών του δημόσιου τομέα και αναποτελεσματικό για την εξασφάλιση της πολιτειακής ευρυθμίας (Acar et al., 2003). Με το δημόσιο μάνατζμεντ επιχειρήθηκε η εφαρμογή των μεθόδων και των τεχνικών διοίκησης που είχαν υιοθετήσει οι ιδιωτικοί οργανισμοί και οι επιχειρήσεις, προκειμένου να αναπτυχθούν και να αναδειχθούν στον χώρο της παραγωγής και της αγοράς. Με την είσοδο του στη δημόσια διοίκηση τέθηκαν οι βάσεις για την εγκαθίδρυση ενός νέου είδους «επιχειρηματικής» διακυβέρνησης, που θέτει υψηλούς στόχους και διέπεται από τους αξίες της αγοράς.

Στο επίκεντρο του δημόσιου μάνατζμεντ τίθεται το δημόσιο συμφέρον, δηλαδή η προάσπιση των αναγκών του συνόλου των πολιτών και η διασφάλιση μιας υψηλής ποιότητας ζωής για αυτούς μέσα σε ένα οργανωμένο κοινωνικό και πολιτικό περιβάλλον. Το δημόσιο μάνατζμεντ είναι ένα σύνολο δημόσιων δράσεων που έχουν ως στόχο να πολλαπλασιάσουν τις παρεχόμενες υπηρεσίες από τους δημόσιους οργανισμούς και να τις καταστήσουν, αποδοτικότερες ώστε να ικανοποιούν τις ανάγκες του συνόλου των πολιτών – πελατών τους (Τσέκος, 2007).

Η ενσωμάτωση των αρχών του δημόσιου μάνατζμεντ στη δημόσια διοίκηση, μετασημάτισε τον χαρακτήρα της, την έκανε εξωστρεφή και την κατέστησε συνώνυμη της προσφοράς υπηρεσιών προς όφελος των πολιτών. Αυτοί είναι ταυτόχρονα και πελάτες, που πρέπει να ικανοποιούνται από τις παρεχόμενες κρατικές υπηρεσίες – προϊόντα, και σε πολλές περιπτώσεις έχουν το δικαίωμα να επιλέξουν ανάλογα με τις οικονομικές τους δυνατότητες. Ο βαθμός που εξυπηρετεί μια δημόσια διοίκηση τις ανάγκες των πολιτών είναι ενδεικτικός της αποτελεσματικότητάς της και λειτουργεί αξιολογικά.

Με την εφαρμογή του δημόσιου μάνατζμεντ ενεργοποιήθηκαν οι μηχανισμοί αποκέντρωσης των υπηρεσιών και της διακυβέρνησης, περιορίστηκε η κρατική

παρεμβατικότητα και υιοθετήθηκε ένα περισσότερο συνεργατικό και συμμετοχικό μοντέλο διοίκησης, με τη δημιουργία του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης (Osborne & Gaebler, 1992). Παράλληλα, επιχειρήθηκε η ανακατανομή και ο καταμερισμός των αρμοδιοτήτων, υιοθετήθηκε η ιεραρχική δομή στην άσκηση της εξουσίας και η εφαρμογή των σύγχρονων μορφών ηγεσίας, δόθηκε έμφαση στην εξειδίκευση και στα αυξημένα προσόντα, αξιοποιήθηκαν στο έπακρο οι διαθέσιμοι οικονομικοί, ανθρώπινοι και υλικοί πόροι, θεσμοθετήθηκε η αξιολόγηση και η λογοδότηση, δόθηκαν κίνητρα στο ανθρώπινο δυναμικό και αξιοποιήθηκαν τα συστήματα σύγχρονης διακυβέρνησης και διαχείρισης.

Η σύγχρονη δημόσια διοίκηση, μέσω του δημόσιου μάνατζμεντ, θέτει στόχους, κινητοποιεί το έμπυχο δυναμικό, τολμά ακολουθώντας τη μέθοδο των συγχωνεύσεων ή των καταργήσεων μη αποδοτικών υπηρεσιών, και των παύσεων ή των απολύσεων αναποτελεσματικών στελεχών. Ακολουθεί τις πετυχημένες τεχνικές διοίκησης που ακολουθούν οι ιδιωτικές επιχειρήσεις και οι οργανισμοί, μετρά με μαθηματικούς και στατιστικούς όρους την αποδοτικότητα, προβαίνει σε περικοπές δαπανών ανάλογα με τις ανάγκες, ανακατανέμει καθήκοντα και επανασχεδιάζει στρατηγικές πολιτικές και πορεύεται με βασικό γνώμονα την ανάλυση των προσπαθειών και των εξόδων που καταβάλλονται για την κατάκτηση του απαιτούμενου σκοπού και οφέλους.

Το δημόσιο μάνατζμεντ, προκύπτει ως λύση στις αυξημένες απαιτήσεις των ατόμων για την οργάνωση ποιοτικών υπηρεσιών, η οποίες θα είναι σε θέση να τους εξυπηρετούν όποτε αυτό κρίνεται αναγκαίο. Αυτό σημαίνει ότι δεν αποτελεί νέα πολιτική αντίληψη στην άσκηση της διοίκησης, αλλά ένα μέσο επίλυσης των προβλημάτων των πολιτών, που προκαλούνται από τις παθογένειες των οργανισμών που παρέχουν δημόσια αγαθά και υπηρεσίες (Borins, 1995). Ο τρόπος με τον οποίο οι φορείς της δημόσιας διοίκησης αντιμετωπίζουν τους πολίτες, αποτυπώνει τον τρόπο που το κράτος μεταχειρίζεται τα άτομα και αποκαλύπτει το πόσο ανθρωποκεντρικό και προοδευτικό είναι.

3.2 Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ

Το νέο δημόσιο μάνατζμεντ αποτελεί μια σύγχρονη προσέγγιση διοίκησης των δημόσιων φορέων βάσει των κανόνων και των θεωριών του ιδιωτικού τομέα παραγωγής. Αποτελεί ένα είδος ήπιου μετασχηματισμού του δημόσιου τομέα, με την υιοθέτηση των επιχειρηματικών μεθόδων διαχείρισης των οικονομικών, ανθρώπινων, τεχνολογικών και υλικοτεχνικών πόρων. Στόχος αυτού του τρόπου διοίκησης είναι να καταστούν οι

παρεχόμενες υπηρεσίες αποδοτικές, ποιοτικές, αποτελεσματικές και να ικανοποιούν στο έπακρο τις σύγχρονες ανάγκες των πολιτών (Lane, 2001). Σημαντικό ρόλο στο νέο δημόσιο μανάτζμεντ παίζουν οι ιδιωτικοποιήσεις δημόσιων οργανισμών, οι οποίοι παρέχουν σημαντικά κοινωνικά αγαθά, και οι συμβάσεις/ συμπράξεις με εταιρίες ιδιωτικών συμφερόντων για την ανάθεση έργων παροχής υπηρεσιών κοινωνικού χαρακτήρα (Broadbent & Laughlin, 2003).

Το νέο δημόσιο μανάτζμεντ δεν έρχεται να αντικαταστήσει το δημόσιο μανάτζμεντ, αλλά να εισάγει μια νέα και οριοθετημένη αντίληψη διοίκησης των δημόσιων φορέων (Lane, 2001), που στοχεύει στη μεγαλύτερη δυνατή σύγκλιση με τον ιδιωτικό τομέα και που οργανώνεται με κύριο γνώμονα τα αποτελέσματα (Hood, 1995). Οι προϋποθέσεις για την επιτυχή εφαρμογή του είναι το αποκεντρωμένο σύστημα διακυβέρνησης σε εκτελεστικό επίπεδο, η πρωταρχικότητα του ανταγωνισμού, ο κατακερματισμός των αρμοδιοτήτων και των ευθυνών, το συγκεντρωτικό σύστημα διακυβέρνησης σε επίπεδο λήψης αποφάσεων και σχεδιασμού στρατηγικής πολιτικής, και η επικράτηση ενός κλίματος όπου οι αρχές της αγοράς θα υπερκερνούν αυτές του κράτους (Lane, 2001). Συγκεκριμένα, το νέο δημόσιο μανάτζμεντ επιδιώκει την επικράτηση των νόμων της αγοράς και του ανταγωνισμού στην κοινωνία, όπου οι αρμοδιότητες της δημόσιας διοίκησης, η οποία θα περιλαμβάνει πολίτες/ πελάτες- παρόχους/ προμηθευτές και εργολάβους/ αγοραστές, θα καθορίζονται από λίγους αλλά θα εκτελούνται από πολλούς.

Οι αρχές του νέου δημόσιου μανάτζμεντ βασίζονται στην πεποίθηση πολλών θεωρητικών ότι ο δημόσιος τομέας δεν διαθέτει την ευελιξία να προσαρμόζεται άμεσα στις νέες συνθήκες και να αλλάζει προς όφελος του κοινωνικού συμφέροντος. Οι ίδιοι υποστηρίζουν ότι οι παρεχόμενες υπηρεσίες, σε αυτό το ανελικτικό πλαίσιο, παραμένουν στάσιμες και συνεπώς δεν ανταποκρίνονται στις σύγχρονες προσδοκίες. Συνεπώς, το νέο μανάτζμεντ των δημόσιων φορέων ήρθε ως απάντηση στην απαίτηση για άμεση προσαρμοστικότητα, εκσυγχρονισμό και αποδοτικότητα των υπηρεσιών (Chandler, 2003).

Η υιοθέτηση του νέου δημόσιου μανάτζμεντ δεν συνεπάγεται τη βέβαιη επιτυχία του εγχειρήματος μεταβίβασης των αρμοδιοτήτων παροχής κοινωνικών υπηρεσιών στον ιδιωτικό τομέα. Υπάρχουν καταγεγραμμένες πολλές περιπτώσεις εθνικοποιήσεων οργανισμών ιδιωτικού δικαίου, που αντιμετώπιζαν προβλήματα και παρείχαν αμφίβολης ποιότητας υπηρεσίες (Chandler, 2003). Ταυτόχρονα, με την ενεργητική εμπλοκή των ιδιωτών στον δημόσιο τομέα, δεν σημαίνει ότι αλλάζει ο χαρακτήρας του ή ότι οι δημόσιοι

φορείς μένουν αδρανείς χωρίς να παρεμβαίνουν στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, υλοποίησης των συμβάσεων ή ρύθμισης των όρων των συμπράξεων. Κατά γενική ομολογία, η παροχή δημόσιων αγαθών μέσω ιδιωτικών εταιριών/ επιχειρήσεων είναι ένα πολυδιάστατο θέμα, καθώς ενέχει το γεγονός της παροχής υπηρεσιών σε κάποιους που δεν μπορούν να πληρώσουν, ενώ ταυτόχρονα εξασφαλίζεται οικονομικό κέρδος στον πάροχο και επιτυγχάνεται η συμφερότερη οικονομική συμφωνία για το κράτος.

Το νέο δημόσιο μανάτζμεντ εφαρμόζεται διαφορετικά σε κάθε χώρα, μιας και εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την κοινωνική, πολιτική, ιστορική και πολιτισμική της κουλτούρα. Συνεπώς, δεν γίνεται λόγος για ένα ενιαίο τύπο διοίκησης του δημόσιου τομέα, αλλά μάλλον μια σύνθεση στοιχείων, τα οποία έχουν κυρίως τοπικό χαρακτήρα (Hood, 1995, Ferlie et al., 1996). Στην Ελλάδα, πολλοί δημόσιοι φορείς, όπως και οι ΟΤΑ, μοιάζουν να μένουν ανεπηρέαστοι από τις σύγχρονες κοινωνικές και πολιτικές τάσεις. Δεν προβαίνουν σε ιδιωτικοποιήσεις ή σε σύναψη συμβάσεων/ συμπράξεων για να προασπιστούν τα παγιωμένα και παραδεδομένα συμφέροντά τους, και εκμεταλλευόμενοι την έλλειψη ελέγχου αντιμάχονται κάθε προσπάθεια αλλαγής.

3.3 Δημόσια Διοίκηση Ολικής Ποιότητας

Σύμφωνα με τους Evans και Williams (2008) η ποιότητα των υπηρεσιών εξαρτάται από την ποιότητα του ανθρώπινου δυναμικού ενός οργανισμού, από τον τρόπο δηλαδή που δρα και συμπεριφέρεται. Αυτή είναι μια από τις πολλές θεωρητικές προσεγγίσεις που επιχειρούν να εξηγήσουν την έννοια της ποιότητας. Αναμφίβολα πρόκειται για μια πολυδιάστατη έννοια, που ενέχει σε πολύ μεγάλο βαθμό το στοιχείο του υποκειμενισμού, καθώς κάθε άτομο αντιλαμβάνεται την ποιότητα σύμφωνα με την εμπειρία του, τις προσδοκίες του και τις γνώσεις του (Evans & Williams, 2008).

Εκτός από την πρακτική διάσταση του όρου που αναφέρεται στην απόκτηση πλεονεκτήματος ενός φορέα έναντι ενός άλλου, καταγράφεται και η θεωρητική του διάσταση, που αναφέρεται στο ότι το σύνολο των διοικούντων και των εργαζόμενων μιας επιχείρησης, μιας εταιρίας ή ενός οργανισμού, με την υποστήριξη του κατάλληλου υλικοτεχνικού και τεχνολογικού εξοπλισμού εργάζεται για την συνεχή βελτίωση της απόδοσης των υπηρεσιών και της ικανοποίησης του πελάτη/ πολίτη, με το μικρότερο δυνατό κόστος. Η θεωρητική αυτή προσέγγιση ονομάστηκε Διοίκηση Ολικής Ποιότητας (Total Quality Management) (Τσιώτρας, 2002).

Η ποιότητα των υπηρεσιών συνήθως ταυτίζεται με την ικανοποίηση του πελάτη. Ωστόσο, είναι πολύ δύσκολο να προσδιοριστεί, καθώς η έννοια της υπηρεσίας είναι επίσης πολύπλοκη και δεν επιδέχεται έναν και μοναδικό ορισμό. Η έννοια της «υπηρεσίας» γίνεται αντιληπτή με διαφορετικό τρόπο από το κάθε πελάτη/ πολίτη, ο οποίος σκέφτεται, κρίνει και αξιολογεί υποκειμενικά (Gronroos, 2007). Καθορίζεται και εξαρτάται από τις ανάγκες και τις προσδοκίες των ατόμων που ικανοποιούν, από τον βαθμό που εκπληρώνουν τις επιθυμίες τους και ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις τους, από τον βαθμό και τον τρόπο εμπλοκής του ίδιου του πελάτη/ πολίτη (Gronroos, 2007), από τον επαγγελματισμό του υπαλλήλου, από τη διαπροσωπική σχέση που θα αναπτύξει ο πελάτης/ πολίτης με τον εργαζόμενο (Edvardson et al., 1994), από την πορεία και τη διαδικασία παραγωγής της υπηρεσίας (Heskett et al., 1990).

Σύμφωνα με τη θεωρία των Parasuraman, Zeithaml και Berry (1988) η ποιότητα των υπηρεσιών χαρακτηρίζεται από την αξιοπιστία της επιχείρησης/ του οργανισμού που τις παρέχει, από την προθυμία των εργαζομένων να συνδράμουν και να βοηθήσουν τον πελάτη/ πολίτη, από την ασφάλεια που εξασφαλίζεται από τις επαρκείς γνώσεις και την καλή συμπεριφορά του ανθρώπινου δυναμικού, από την εξυπηρέτηση που θα τύχει ο πελάτης/ πολίτης, και τέλος, από την υλικοτεχνική και τεχνολογική υποδομή που διαθέτει η επιχείρηση/ ο οργανισμός.

Για να εφαρμοστεί η ΔΟΠ στον δημόσιο τομέα γενικότερα θα πρέπει να γίνουν προσαρμογές που θα αφορούν στη δεκτικότητα των φορέων στις αλλαγές, στον περιορισμό της προσήλωσης στους κανονισμούς, στην αύξηση της ανταγωνιστικότητας, στη σύνδεση της αμοιβής των υπαλλήλων με την απόδοσή τους (Morgan & Murgatroyd, 1994), στη δημιουργία κινήτρων μεταξύ πολίτη και φορέα, στον μετασχηματισμό της έννοιας «ζήτηση» που δεν συνάδει με τον δημόσιο χαρακτήρα των παρεχόμενων υπηρεσιών (Gaster & Squires, 2003), στην εστίαση στην ικανοποίηση του πολίτη και όχι της ιεραρχίας του φορέα, στην αντιμετώπιση της αποποίησης των ευθυνών (Milakovich, 2006), στον έλεγχο, στη λογοδοσία και στην αξιολόγηση, στην ενεργητική και άμεση συμμετοχή των πολιτών στην οργάνωση, στον σχεδιασμό και στην υλοποίηση των υπηρεσιών (Gaster & Squires, 2003).

Σύμφωνα με τους Morgan και Murgatroyd (1994), οι φορείς του δημόσιου τομέα για παρέχουν υπηρεσίες ολικής ποιότητας θα πρέπει να θέτουν στόχους, να διέπονται από όραμα, να ερμηνεύουν με δημιουργικό και εποικοδομητικό τρόπο τις κανονιστικές και νομοθετικές ρυθμίσεις, να κινητοποιούν και να θέτουν σε εγρήγορση το ανθρώπινο

δυναμικό τους, να διαχειρίζονται με ορθολογικό τρόπο τους πόρους τους, να αξιοποιούν στο έπακρο τις δυνατότητές τους, να θέτουν στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος τον πολίτη και όχι τους κανόνες και την ιεραρχία.

Όπως προαναφέρθηκε, κύριος στόχος των δημόσιων φορέων είναι η παροχή κοινωνικών υπηρεσιών στους πολίτες. Οι ΟΤΑ συγκεκριμένα σκοπεύουν να παρέχουν κοινωνικά αγαθά στους πολίτες της περιφέρειας του ενδιαφέροντός τους. Πιθανοί περιορισμοί σε αυτή τη διαδικασία είναι η έλλειψη πόρων και το ατελές νομοθετικό πλαίσιο που αφορά σε συγκεκριμένα ζητήματα. Συνήθως, στον δημόσιο τομέα η ποιότητα δεν αποτελεί προτεραιότητα εφόσον δεν υπάρχει συνάφεια της «ζήτησης» των υπηρεσιών με την ποιότητά τους. Εξάλλου, ο μονοπωλιακός χαρακτήρας των υπηρεσιών δεν προκαλεί ζητήματα ανταγωνισμού. Η προσήλωση των ΟΤΑ στο κανονιστικό και νομοθετικό πλαίσιο που διέπει τη λειτουργία τους, οδηγεί εκ των πραγμάτων στην απαξίωση της ποιότητας των υπηρεσιών τους, μιας και δεν προβλέπονται, δεν προσδιορίζονται και δεν αναφέρονται ρητώς στις ρυθμίσεις αυτές τα χαρακτηριστικά της.

Στους δημόσιους φορείς, οι εργαζόμενοι δεν αισθάνονται την πίεση του εργοδότη ή του πελάτη, δεν διαθέτουν τα απαραίτητα κίνητρα για να στοχεύσουν στην καλύτερη δυνατή ποιότητα του έργου που παρέχουν, είναι καθησυχασμένοι από τη βεβαιότητα ότι κανείς δεν θα τους ασκήσει έλεγχο ή κριτική, και ότι καμία αρμοδιότητα ή υπόθεση δεν μπορεί να θεωρείται επείγουσα. Για τους οργανισμούς της δημόσιας διοίκησης, τοπικού ή κρατικού χαρακτήρα, όλοι οι πελάτες είναι ίδιοι, αντιμετωπίζονται με τον ίδιο τρόπο ανεξαρτήτως αν πρόκειται για έναν, για ένα μέρος ή για ένα σύνολο (Martínez Lorente et al., 1999). Η εφαρμογή της ΔΟΠ αν και φαντάζει ανεφάρμοστη στον δημόσιο τομέα είναι εφικτή. Συγκεκριμένα στους ΟΤΑ, είναι απαραίτητο να ληφθούν υπόψη τα τοπικά χαρακτηριστικά των κοινωνιών, οι ιδιαίτερες ανάγκες των κατοίκων και να τυγχάνει της υποστήριξης της κεντρικής εξουσίας (Gaster, 1996).

3.4 Η Αξιολόγηση στον δημόσιο τομέα

Η αξιολόγηση τις τελευταίες δεκαετίες έχει ενταχθεί σε όλους τους τομείς της ανθρώπινης δραστηριότητας, που στοχεύουν στην πρόοδο, την ανάπτυξη και τον εκσυγχρονισμό. Είναι μια ένδειξη της δημοκρατικότητας της κοινωνίας, που προάγει την ποιότητα και την αποτελεσματικότητα των υπηρεσιών της. Στη διοίκηση, η αξιολόγηση μπορεί να ενταχθεί στον σχεδιασμό, στην εφαρμογή και στη στρατηγική που σχεδιάζεται και οργανώνεται.

Μπορεί να αξιολογηθεί η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών, η αποδοτικότητα στη διεκπεραίωση των υποθέσεων και των αρμοδιοτήτων, και η αποτελεσματικότητα του δημόσιου φορέα. Η αξιολόγηση καθορίζει το κατά πόσο ορθολογικός είναι ο στρατηγικός σχεδιασμός ενός δημόσιου φορέα, οι καθορισμένοι στόχοι του και η μέθοδος υλοποίησης της κάθε πολιτικής.

Η αξιολόγηση συνεπάγεται τον έλεγχο του ανθρώπινου δυναμικού μέσω μιας διαδικασίας διαλόγου, ανταλλαγής απόψεων και λήψης αποφάσεων για τα θέματα που απασχολούν τον δημόσιο φορέα. Αυτή, μπορεί να λαμβάνει χώρα είτε στο εσωτερικό του οργανισμού, δηλαδή από ελεγκτικά όργανα που ανήκουν στο σώμα του, είτε από το εξωτερικό του οργανισμού, δηλαδή από θεσμοθετημένα όργανα υπεύθυνα για την πραγματοποίηση ελέγχων, από τους πολίτες και από τους συνεργαζόμενους φορείς. Η πρώτη, εξετάζει τον βαθμό επίτευξης των στόχων που τέθηκαν νωρίτερα και η δεύτερη εξετάζει τον βαθμό της ικανοποίησης των πολιτών από τις παρεχόμενες υπηρεσίες και της ικανοποίησης των συνεργαζόμενων φορέων για την ποιότητα των συνεργιών και την τήρηση των όρων. Η διεξαγωγή αυτών των ελέγχων συνεπάγεται την καλύτερη γνώση των προσδοκιών του εξωτερικού περιβάλλοντος και των δυνατοτήτων του οργανισμού να πετύχει τη στοχοθέτησή του.

Το γεγονός ότι οι δημόσιοι οργανισμοί παρέχουν κοινωνικά αγαθά, καθιστά το έργο της αξιολόγησης δυσκολότερο. Οι ιδιωτικές επιχειρήσεις κρίνονται από την αναλογία εσόδων – εξόδων, από την ποιότητα των εισροών και των εκροών τους. Οι δημόσιοι φορείς μπορούν να αξιολογηθούν μόνο βάσει της ποιότητας των υπηρεσιών τους, εφόσον δεν διαθέτουν το «προϊόν» τους προς πώληση αλλά ούτε στοχεύουν στην προσέλκυση του «αγοραστικού» κοινού. Στις περισσότερες περιπτώσεις, οι δημόσιοι οργανισμοί αγνοούν σε ποιες κατηγορίες πολιτών απευθύνονται, συνεπώς δεν μπορεί να γίνει λόγος για αγοραστική δύναμη, κι εκείνοι με τη σειρά τους καταφεύγουν στο δημόσιο αγαθό από καταναγκασμό ή επειδή δεν τους δίδεται εναλλακτική επιλογή. Παράλληλα, στον δημόσιο τομέα δυσχεραίνεται η διεξαγωγή ατομικών αξιολογήσεων, μιας και απουσιάζει κάθε έννοια υποκίνησης των εργαζομένων και δεν εφαρμόζεται ένα αντικειμενικό και δίκαιο σύστημα αμοιβών (Καλλίνικος, 1998).

Από τα παραπάνω γίνεται κατανοητό ότι λείπουν από τον δημόσιο τομέα τα αντικειμενικά κριτήρια που καθιστούν δυνατή την αξιολόγηση. Συνεπώς, είναι απαραίτητη η δημιουργία ενός συγκεκριμένου συστήματος ελέγχου, που θα διέπεται από αρχές και προϋποθέσεις που

θα συνάδουν με τον δημόσιο χαρακτήρα. Ένα τέτοιο είναι το σύστημα αυτό-αξιολόγησης των δημόσιων υπηρεσιών «Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (ΚΠΑ)» (Common Assessment Framework), που είναι αποτέλεσμα της συνεννόησης των υπεύθυνων Ευρωπαϊών Υπουργών για τη Δημόσια Διοίκηση και ξεκίνησε πιλοτικά τον Μάιο του 2000. Σήμερα, το κέντρο ελέγχου του βρίσκεται στο Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο για τη Δημόσια Διοίκηση που βρίσκεται στο Μάαστριχτ (<http://www.eipa.eu>).

Το ΚΠΑ είναι ένα εύχρηστο εργαλείο αυτοαξιολόγησης που μπορεί να εφαρμοστεί σε κάθε βαθμίδα της δημόσιας διοίκησης, κρατικής, περιφερειακής και τοπικής, και ελέγχει το κατά πόσο είναι εφικτή η οργάνωση και ο σχεδιασμός στρατηγικών πολιτικών ποιότητας στον δημόσιο τομέα. Φορείς της αξιολόγησης είναι οι ίδιοι οι εργαζόμενοι των δημόσιων οργανισμών, γεγονός που προάγει την ενεργητική τους εμπλοκή, τους θέτει σε εγρήγορση και τους κινητοποιεί, παρέχοντάς του τη δυνατότητα να γνωρίσουν εκ των έσω και να κατανοήσουν τη φύση των διαδικασιών. Ταυτόχρονα, συμβάλλει στην βελτίωση της λειτουργίας των οργανισμών χωρίς να προϋποθέτει τη χρήση οικονομικών κονδυλίων (<http://www.eipa.eu>).

Η δομή του μοντέλου ΚΠΑ αποτυπώνει τη φιλοσοφία του, ότι δηλαδή τα καλύτερα δυνατά αποτελέσματα στην οργανωσιακή απόδοση και στη σχέση πολίτη και κοινωνίας πετυχαίνονται όταν η ηγεσία του οργανισμού καθοδηγεί το ανθρώπινο δυναμικό, σχεδιάζει τη στρατηγική και τον προγραμματισμό, και όταν καθορίζει τις συνεργασίες, τους πόρους και τις διαδικασίες. Το ΚΠΑ είναι μια ολιστική ανάλυση των επιδόσεων και της οργάνωσης των δημόσιων υπηρεσιών. Το ΚΠΑ έχει πέντε κριτήρια αξιολόγησης που ταυτίζονται με τις προϋποθέσεις της λειτουργίας ενός δημόσιου οργανισμού. Είναι η ηγεσία, το ανθρώπινο δυναμικό, η στρατηγική και ο προγραμματισμός, η συνεργία και οι πόροι, και τέλος, οι διαδικασίες. Παράλληλα, έχει τέσσερα κριτήρια που ταυτίζονται με τα αποτελέσματα της λειτουργίας του δημόσιου οργανισμού. Είναι τα αποτελέσματα που σχετίζονται με το ανθρώπινο δυναμικό, με τους πολίτες, με την κοινωνία και τέλος, με την επίδοση (<http://www.eipa.eu>).

ΜΕΡΟΣ Β: Νέο Μοντέλο Δημόσιας Διοίκησης

Ένα νέο μοντέλο δημόσιας διοίκησης στην Τοπική Αυτοδιοίκηση

Στο πρώτο μέρος της εργασίας, επιχειρήθηκε μια θεωρητική προσέγγιση των μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών που τέθηκαν σε εφαρμογή σε τοπικό επίπεδο από το 2010 και μετά και διερευνήθηκε κατά πόσο βελτίωσαν την κατάσταση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, και συγκεκριμένα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αν και συντελέστηκαν σημαντικές αλλαγές, που είχαν σαν αποτέλεσμα τον μετασχηματισμό των ΟΤΑ, τα κατάλοιπα του συγκεντρωτικού και γραφειοκρατικού κράτους εξακολουθούν να ταλανίζουν τη δημόσια ζωή της χώρας. Για τον λόγο αυτό, αναλύθηκαν οι σύγχρονες τάσεις στη δημόσια διοίκηση, όπως είναι το νέο δημόσιο μάνατζμεντ, η διοίκηση ολικής ποιότητας, και το κοινό πλαίσιο αξιολόγησης, οι οποίες θέτουν σε τροχιά ανάπτυξης τους δημόσιους φορείς στις προηγμένες χώρες. Η ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση για να είναι σε θέση να ακολουθήσει αυτή την πορεία θα πρέπει να ανασχεδιαστεί με βάση την οργανωσιακή δομή, τις ΤΠΕ, τη στρατηγική, την κουλτούρα και να θέσει σε πρώτη προτεραιότητα την αξιολόγηση.

Σε ένα αποτελεσματικό μοντέλο διοίκησης στην Τοπική Αυτοδιοίκηση η οργανωσιακή αλλαγή θα πρέπει να είναι ουσιαστική και να καθιστά τον ΟΤΑ ανταγωνιστικό. Αυτή συνεπάγεται την ανανέωση του χαρακτήρα του και των συμπεριφορών των εργαζομένων, τον επανακαθορισμό των στόχων και διαφοροποίηση στην προσέγγιση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων. Ο στρατηγικός σχεδιασμός της οργανωσιακής αλλαγής είναι μια πολυδιάστατη διαδικασία που πρέπει να αναλαμβάνει να φέρει σε πέρας ο ηγέτης του Οργανισμού. Είναι πολύ σημαντικό να είναι ένα άτομο με γνώσεις μάνατζμεντ, με όραμα, με κύρος, με κατανόηση, που θα παρέχει κίνητρα στο ανθρώπινο δυναμικό, θα ενεργεί ως πρότυπο και θα είναι ο σύνδεσμος της τοπικής κοινωνίας με το κράτος. Ο Δήμαρχος θα είναι ο ηγέτης που θα ανατροφοδοτεί την ατομική αλλαγή, η οποία είναι απαραίτητη για την αλλαγή του Οργανισμού, που θα υποστηρίζει το έμπυχο δυναμικό προκειμένου να αντιληφθεί ότι η ανάγκη για αλλαγή θα θέσει τον ΟΤΑ στην πορεία της προόδου, που θα αποτελεί μοντέλο για τους εργαζόμενους (Γιαννάκη, 2008).

Ο στρατηγικός σχεδιασμός συνεπάγεται τη διάγνωση της υφιστάμενης κατάστασης, των προβλημάτων και τον καθορισμό των στόχων. Θα πρέπει να απαντηθούν τα ερωτήματα που αφορούν στο μέγεθος της αναγκαιότητας, του χρόνου και της έκτασης της αλλαγής που

θέλει να επιτύχει ο ΟΤΑ: «Πόσο αναγκαία είναι η αλλαγή; Πόσο μεγάλη θα είναι; Πόσο γρήγορα θα πρέπει να επιτευχθεί;». Σημαντικό είναι να γνωστοποιηθούν τα δεδομένα για να εξασφαλιστεί η αυθόρμητη συμμετοχή και η κινητοποίηση όλου του ανθρώπινου δυναμικού (Whetherly, 1998).

Καθοριστική είναι η δημιουργία ενός πλαισίου κοινής αποδοχής της αλλαγής, τόσο από το Δ.Σ. και τους εργαζόμενους του Οργανισμού (Βακόλα, 2005). Τα ερωτήματα και η στρατηγική θα μείνουν μετέωρα, εφόσον νωρίτερα δεν γίνει κοινή συνείδηση ότι η υιοθέτηση νέων μεθόδων δράσης καθιστούν τον ΟΤΑ περισσότερο αποτελεσματικό και αποδοτικό. Σε αυτό θα συμβάλλει ο έγκαιρος εντοπισμός των πηγών αντίστασης, ο οποίος επιτυγχάνεται με την εκτίμηση των αξιών, των κανόνων και της κουλτούρας των ομάδων συμφερόντων που προέρχονται είτε από το εσωτερικό είτε από εξωτερικό περιβάλλον του Οργανισμού (Armenakis et al., 2007).

Θα πρέπει προταθούν και να μελετηθούν συγκεκριμένες ενέργειες και αλλαγές για να επιτευχθεί η οργανωσιακή αλλαγή του ΟΤΑ, αφού νωρίτερα υπάρξει ειδικός σχεδιασμός πρόβλεψης των εμποδίων αλλά και των δυνατοτήτων που προκύπτουν από κάθε εναλλακτική πρόταση. Επίσης, θα ληφθεί η απόφαση για τη μέθοδο δράσης της υπηρεσίας, η οποία θα πρέπει να είναι άμεσα συναφής με τη φιλοσοφία της στρατηγικής και θα έχει το μικρότερο δυνατό κόστος (Vracking, 1995). Μετά από διεξοδική μελέτη των εναλλακτικών προτάσεων, θα επιλεγεί η πιο συμφέρουσα για τον Οργανισμό και να υιοθετηθεί ένα σταθερό σχέδιο δράσης που θα αποτελέσει τον οδηγό για την μετέπειτα πορεία του ΟΤΑ. Το τελικό στάδιο, είναι αυτό της υλοποίησης της οργανωσιακής αλλαγής, βάσει των αρχικών επιδιώξεων (Vracking, 1995). Απαιτεί συντονισμό, αποφασιστικότητα, μεθοδικότητα και υπομονή, όλα όσα σχεδιάστηκαν σε θεωρητικό επίπεδο να γίνουν πράξη (Carnall, 1990).

Μέσα στο πλαίσιο της οργανωσιακής αλλαγής και του στρατηγικού σχεδιασμού, ο ΟΤΑ θα λειτουργεί με βάση τις αρχές του νέου δημόσιου μάνατζμεντ, θα σχεδιάζει και θα υλοποιεί βάσει προγραμματισμού, θα διαχειρίζεται ορθολογικά τους ανθρώπινους, οικονομικούς, τεχνολογικούς και υλικοτεχνικούς πόρους και θα οργανώνει δράσεις για τη συνεχή ενημέρωση, επιμόρφωση και κατάρτιση του ανθρώπινου δυναμικού. Πολύ σημαντικό είναι να θέτει ξεκάθαρους στόχους, οι οποίοι επιβάλλεται να σχετίζονται με την αποδοτική και ποιοτική παροχή κοινωνικών υπηρεσιών στους πολίτες, ώστε το ανθρώπινο δυναμικό να εργάζεται προς αυτή τη κατεύθυνση με υπευθυνότητα και ξεκάθαρο προσανατολισμό. Ο

χαρακτήρας του σύγχρονου μοντέλου διοίκησης των ΟΤΑ θα έχει στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος τον πολίτη, την ικανοποίηση και την εξυπηρέτησή του. Σκοπός του ΟΤΑ δεν είναι η διεκπεραίωση αλλά η μέτρηση του αποτελέσματος, η αξιοπιστία του συστήματος διοίκησης, η ποιότητα των εκροών του. Η προσήλωση στους κανόνες, η τυπολατρία και η απαρέγκλιτη τήρηση της ιεραρχίας, τίθενται στο περιθώριο και αντιμετωπίζονται ως στοιχεία συμβατικότητας και αναχρονισμού.

Το σύγχρονο διοικητικό μοντέλο θα δημιουργήσει ένα πλαίσιο ανταγωνισμού, το οποίο δεν θα σχετίζεται με τη ζήτηση του προϊόντος, το οποίο είναι άλλωστε μονοπωλιακό, αλλά θα αφορά στην ανάπτυξη συνεργιών με φορείς του ιδιωτικού τομέα. Με τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων δημόσιου χαρακτήρα σε φορείς του ιδιωτικού τομέα, μέσω συμβάσεων έργου και συμπράξεων δημιουργείται ένα ανταγωνιστικό κλίμα, που διαπνέεται από τις αρχές της επιχειρηματικότητας. Οι πολίτες θα μετασηματιστούν σε πελάτες, δηλαδή θα είναι σε θέση να επιλέξουν τον πάροχο των κοινωνικών υπηρεσιών και να κρίνουν την ποιότητά του. Μέσω της συνεργασίας με τον ιδιωτικό τομέα, εκτός από την βελτίωση των παροχών, ο ΟΤΑ θα περιορίσει τις δαπάνες, θα μειώσει τα ελλείμματα και θα αναβαθμίσει τις λειτουργίες του. Βασική προϋπόθεση για την επιτυχή έκβαση του εγχειρήματος της μεταβίβασης των αρμοδιοτήτων είναι να τηρούνται συγκεκριμένες προδιαγραφές στην επιλογή του συνεργάτη/ αναδόχου, οι συμβάσεις να υπογράφονται με τους συμφερότερους δυνατούς όρους για τον Οργανισμό και να μην ακολουθούνται αδιαφανείς διαδικασίες.

Εκτός από τις συνεργίες, τις συμβάσεις και την υιοθέτηση του στρατηγικού σχεδιασμού οργανωσιακής αλλαγής από τον ιδιωτικό τομέα, ο ΟΤΑ θα ακολουθήσει τις μεθόδους και τις πρακτικές των ιδιωτικών εταιριών στη διαχείριση των πόρων, στην καταβολή αμοιβών και καταμερισμό των τμημάτων. Η καλλιέργεια ενός κλίματος εσωτερικού συναγωνισμού μέσα από τη δημιουργία επιμέρους τομέων, που θα οργανώνουν τη δική τους στρατηγική πολιτική και πρωτότυπες δράσεις με δική τους πρωτοβουλία, θα κινητοποιήσει το έμπυχο δυναμικό, το οποίο θα στοχεύει ψηλά, θα αμείβεται σύμφωνα με τις μετρήσεις της αποτελεσματικότητάς του και θα επιβάλλει ένα σύστημα χρηματοδότησης των τμημάτων, που θα καθορίζεται από το έργο που θα επιδεικνύουν.

Το νέο μοντέλο διοίκησης των φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης για να είναι πετυχημένο θα πρέπει να ακολουθεί συγκεκριμένη και προκαθορισμένη στρατηγική πολιτική, έστω και μεσοπρόθεσμη, και θα πρέπει να διαχειρίζεται εξίσου αποτελεσματικά τα ζητήματα που προκύπτουν τόσο στο εσωτερικό όσο και στο εξωτερικό του. Αυτό συνεπάγεται την ύπαρξη

καταρτισμένου και εξειδικευμένου διοικητικού προσωπικού, αν είναι εφικτό και σε κάθε τμήμα, με γνώσεις μάνατζμεντ, που θα εξασφαλίζει την ενότητα του συνόλου και θα αξιολογεί βάσει των σύγχρονων αρχών της νέα διοίκησης τα πρόσωπα, τις καταστάσεις και τις ανάγκες. Για τον ορθολογικό και αποτελεσματικό καθορισμό των στόχων και των σκοπών του Οργανισμού, επιβάλλεται να γίνει πλήρης διερεύνηση των τοπικών χαρακτηριστικών, που αφορούν στο οικονομικό, εκπαιδευτικό, πολιτισμικό και ιστορικό υπόβαθρο της περιοχής. Σημαντικό είναι να ανιχνευτούν, να εντοπιστούν και να συγκεκριμενοποιηθούν οι δυνατότητες του δήμου ή της περιφέρειας, τις οποίες πρέπει να επεξεργαστεί και να εκμεταλλευτεί προς όφελος των κατοίκων ο ΟΤΑ μέσω της στοχοθέτησης. Οι στόχοι πρέπει να είναι σαφείς και συγκεκριμένοι, να είναι μετρήσιμοι και να είναι χρονικά προγραμματισμένοι, ανεξαρτήτως αν είναι μακροπρόθεσμοι ή όχι.

Στη σημερινή εποχή, στην Ελλάδα της οικονομικής και δημοσιονομικής κρίσης, ο περιορισμός των εξόδων, η εξασφάλιση των εσόδων και η ορθολογική χρήση των κονδυλίων είναι ζήτημα καταλυτικής σημασίας, που καθορίζει σε μεγάλο βαθμό τη βιωσιμότητα των φορέων και του θεσμού γενικότερα. Υπό αυτό το πρίσμα, ο ηγέτης του ΟΤΑ ή ο επικεφαλής του, που θα πλαισιώνεται από ειδικούς συμβούλους-μάνατζερ, καλείται να καταμερίσει και να κατανείμει τις αρμοδιότητες σε μικρά και ευέλικτα τμήματα ή διευθύνσεις, να τις στελεχώσει με επαρκές και κατάλληλα επιμορφωμένο προσωπικό, το οποίο θα ανταμείβει ανάλογα με την αποδοτικότητά του, θα το επαινεί ή θα το επιπλήττει. Μεγάλη έμφαση θα δίνεται στην αξιολόγηση και στη μέτρηση της απόδοσης, που θα γίνεται με τη χρήση επιστημονικών μεθόδων, όπως στατιστικών πινάκων και μετρήσεων προσέγγισης ή απόκλισης στόχων. Τα αποτελέσματα των μετρήσεων της αξιολόγησης θα δημοσιοποιούνται εντός του οργανισμού μέσω των πληροφοριακών συστημάτων, προκειμένου να υπάρχει κινητοποίηση και παρώθηση των εργαζομένων.

Ο ΟΤΑ που εφαρμόζει το νέο μοντέλο δημόσιας διοίκησης θα είναι εξωστρεφής. Θα δημοσιοποιεί τα εσωτερικά πεπραγμένα, θα ενεργεί με διαφάνεια και με κάθε νομιμότητα, θα δημοσιεύει στον τοπικό τύπο και στον επίσημο ιστότοπό του τα πρακτικά των συνελεύσεων και των συμβουλίων των οργάνων του, θα ανακοινώνει τις αποφάσεις και τις δράσεις του, θα γνωστοποιεί τις συνεργασίες του με φορείς του ιδιωτικού τομέα εκθέτοντας όλους τους όρους και τις ρυθμίσεις των συμφωνιών. Στα πλαίσια της εξωστρέφειας, σκοπός του ΟΤΑ είναι να δημιουργήσει δεσμούς με ανεξάρτητους ιδιωτικούς φορείς, που δραστηριοποιούνται σε θέματα επικοινωνίας, φιλανθρωπίας, αλληλεγγύης, ανθρωπισμού,

δικαιωμάτων και, προκειμένου να προβάλλει ένα προφίλ που ταιριάζει στη σύγχρονη εικόνα των εκσυγχρονισμένων και κοινωνικά ευαισθητοποιημένων Οργανισμών.

Η Ευρωπαϊκή απαίτηση για βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών από τους ΟΤΑ με την ταυτόχρονη μείωση των δαπανών, μπορεί να υλοποιηθεί στη βάση του νέου δημόσιου μάνατζμεντ, όπου θα τεθούν σε εφαρμογή οι αρχές της διοίκησης ολικής ποιότητας. Αυτή, προϋποθέτει τη συνεχή ατομική βελτίωση του έμψυχου δυναμικού, την απόκτηση αισθήματος υπευθυνότητας, την ενεργητική συμμετοχή και την μεγαλύτερη δυνατή διαφάνεια στις συναλλαγές και στην επιτέλεση των καθηκόντων τους. Ο συσχετισμός της ποιότητας των υπηρεσιών με την αποδοτικότητα των εργαζομένων ή του Οργανισμού συνολικά, αποτυπώνει το βαθμό της επίτευξης των στόχων, της αποτελεσματικότητας της στρατηγικής πολιτικής και την επιτυχία των οργανωσιακής αλλαγής. Με τη μέτρηση της απόδοσης μέσω των στατιστικών δεικτών γίνεται και ποιοτική αποτίμηση του παρεχόμενου έργου.

Με τη μέτρηση και τον συνυπολογισμό των δεικτών εισροών, δηλαδή των πόρων που απαιτήθηκαν για την υλοποίηση ενός κοινωνικού έργου, των δεικτών εκροών, δηλαδή τον όγκο των κοινωνικών υπηρεσιών/ αγαθών που παρασχέθηκαν στους πολίτες σε ένα συγκεκριμένο χρονικό διάστημα, των δεικτών αποτελέσματος, δηλαδή της έμπρακτης αποτίμησης του έργου, και των δεικτών της παραγωγικότητας, δηλαδή του χρόνου που απαιτήθηκε για την υλοποίηση του έργου, εξάγονται συμπεράσματα τόσο για την αποδοτικότητα του ΟΤΑ όσο και για την ποιότητα των υπηρεσιών του. Οι μετρήσεις αυτές αξιολογούν τις παρεχόμενες υπηρεσίες, την αποδοτικότητα του Οργανισμού, την καταλληλότητα του προσωπικού, τη ρεαλιστικότητα της στοχοθέτησης, την αποτελεσματικότητα της στρατηγικής και την ορθότητα της συλλογής πληροφορικών δεδομένων από το εξωτερικό περιβάλλον του ΟΤΑ (ΥΠΕΣΔΔΑ, 1998).

Ο περιορισμός των δαπανών του ΟΤΑ συνεπάγεται την ορθολογική διαχείριση των οικονομικών, ανθρώπινων, τεχνολογικών και υλικοτεχνικών πόρων, καθώς και τον επιστάμενο έλεγχο των εισροών. Αυτό σημαίνει, ότι επιβάλλεται η αξιοποίηση όλων των δεξιοτήτων και των ειδικοτήτων των εργαζόμενων, μιας και δεν υπάρχει η οικονομική δυνατότητα νέων προσλήψεων για την κάλυψη κενών θέσεων. Μέσω της διαρκούς επιμόρφωσης του έμψυχου δυναμικού, μεταδίδονται οι σύγχρονες γνώσεις, προστίθενται εμπειρίες, επεκτείνεται το γνωστικό τους υπόβαθρο και προσδίδεται μια νέα δυναμική, που αυξάνει τις επιδόσεις τους και τους καθιστά ικανούς να ανταποκριθούν σε πολλαπλά πεδία

ενδιαφέροντος. Η διά βίου εκπαίδευση των υπαλλήλων του ΟΤΑ είναι απαίτηση του σύγχρονου μάνατζμεντ και καταδειχνει τη δημοκρατικότητα και την αξιοκρατία που προάγεται στον Οργανισμό.

Ταυτόχρονα με την εξοικονόμηση χρημάτων, η ηγεσία του ΟΤΑ θα πρέπει να στρέψει το ενδιαφέρον της στην εκμετάλλευση όλων των περιουσιακών στοιχείων του Οργανισμού, στην υπογραφή συμφερούσων συμβάσεων, στη σύναψη επικερδών συμφωνιών και συμπράξεων, στην ιδιωτικοποίηση αρμοδιοτήτων για την αποφυγή δαπανών ή για την εξασφάλιση περαιτέρω οικονομικών πόρων. Η διαχείριση της ίδιας περιουσίας διέπει τους νόμους της αγοράς και του ανταγωνισμού, αλλά και εντάσσεται στις αρχές του κοινωνικού συμφέροντος, όπως αυτές ορίζονται από τη Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης (Ν.3852/2010). Βασικός στόχος της αξιοποίησης των δημοτικών και περιφερειακών ακινήτων είναι η εξασφάλιση πόρων για την καλύτερη δυνατή παροχή ποιοτικών υπηρεσιών στους πολίτες. Οι προϋποθέσεις που πρέπει να ισχύουν κατά τη διαδικασία αυτή είναι η διασφάλιση της περιουσίας ως κοινωνικό αγαθό, η θεσμοθέτηση ενός μηχανισμού ελέγχου της διαχείρισής της μέσω της ενσωμάτωσης και της χρήσης των ΤΠΕ και των λογιστικών εργαλείων, η δημιουργία ενός αναπτυξιακού πλαισίου που προβλέπει την εκμετάλλευση της περιουσίας του ΟΤΑ για την προώθηση των παραγωγικών δυνάμεων, της απασχόλησης και της μείωσης της ανεργίας στην περιοχή του ενδιαφέροντος. Παράλληλα, θα πρέπει να καθοριστεί η επενδυτική ταυτότητα και η πολεοδομική ωρίμανση των περιοχών Γενικής Ανάπτυξης Ακινήτων ΟΤΑ, προκειμένου τα δημοτικά ή περιφερειακά ακίνητα να αξιοποιηθούν με άμεσες και ταχείες διαδικασίες, στο έπακρο.

Στόχος της νέας δημόσιας διοίκησης είναι να ρυθμιστεί το τοπικό φορολογικό σύστημα, να τεθεί ένα τέλος στην οικονομική εξάρτηση του ΟΤΑ από τον κρατικό προϋπολογισμό, να ξεκαθαρίσει το τοπίο των τελών και των φόρων, να εκσυγχρονιστεί το σύστημα καθορισμού και είσπραξης τους και να εξισωθεί η διαχείριση του κόστους με τα έσοδα που εισπράττονται από τους φόρους και τα τέλη. Επίσης, είναι σημαντικό όλοι οι ΟΤΑ να διαθέτουν καταρτισμένο προσωπικό, ακόμα και οι πιο περιορισμένοι σε μέγεθος και σε ανθρώπινο δυναμικό, σε θέματα οικονομικής και φορολογικής φύσης, προκειμένου να αποτρέπονται οι λανθασμένες πρωτοβουλίες που επιφέρουν περισσότερα έξοδα παρά έσοδα στους Οργανισμούς. Σε γενικές γραμμές, στο σύγχρονο μοντέλο διοίκησης προβλέπεται από τη μια ο λεπτομερής έλεγχος και από άλλη η ευελιξία στη διαχείριση των οικονομικών

πόρων, ώστε να αποφεύγονται οι σπατάλες, αλλά και να εξασφαλίζονται τα περισσότερα οικονομικά οφέλη, τα οποία εξαρτώνται εξ ολοκλήρου από τον χαρακτήρα και το οικονομικό υπόβαθρο της τοπικής κοινωνίας.

Στο νέο μοντέλο δημόσιας διοίκησης, θα εφαρμόζονται απαρέγκλιτα οι αρχές της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Μέσω αυτής, η διαχείριση των τοπικών υποθέσεων θα γίνεται με τη χρήση online υπολογιστικών δικτύων και των Τεχνολογιών της Πληροφορίας και της Επικοινωνίας. Η Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση αποτελεί μια από τις βασικές απαιτήσεις της διοικητικής μεταρρύθμισης (Dada, 2006), καθώς αποδεδειγμένα συμβάλλει στον περιορισμό των δαπανών, στη βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών, στην εξασφάλιση της διαφάνειας στη διεκπεραίωση των αρμοδιοτήτων και στην ενεργητική συμμετοχή των πολιτών (Sarantis & Askounis, 2010). Η χρήση του διαδικτύου στις συναλλαγές των πολιτών με τους ΟΤΑ και αντιστρόφως μειώνει το κόστος της επικοινωνίας, η χρήση εξελιγμένων πληροφοριακών συστημάτων ωφελεί την αποθήκευση, τη διαχείριση και την επεξεργασία μεγάλου όγκου πληροφοριακών δεδομένων, η κατασκευή και η χρήση δικτύων βοηθούν στον άμεσο και γρήγορο διαμοιρασμό πληροφοριών (Akman, 2004). Οι βάσεις δεδομένων των Οργανισμών και των υπόλοιπων φορέων του δημόσιου τομέα στο σύγχρονο διοικητικό σκηνικό αποτελούν κοινό ψηφιακό τόπο πηγών πληροφόρησης.

Μέσω της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, ο πολίτης μπορεί να εξυπηρετείται και να διεκπεραιώνει τις προσωπικές του υποθέσεις τοπικού χαρακτήρα καθημερινά και κατά τη διάρκεια όλου του 24ώρου, εξοικονομεί σημαντικό από τον χρόνο του εκτελώντας τις εργασίες από τον προσωπικό του χώρο και υπολογιστή, αποφεύγει την προσκόμιση εγγράφων με τη χρήση των ηλεκτρονικών αρχείων, έχει τη δυνατότητα να ελέγχει ανά πάσα στιγμή την πορεία της διαδικασίας και αποφεύγει την ταλαιπωρία εκμεταλλευόμενος τη διευκόλυνση που του παρέχεται από τη χρήση των κοινών βάσεων δεδομένων των υπηρεσιών (Torres et al., 2005). Όλα τα παραπάνω συνεπάγονται τη ταυτόχρονη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών του ΟΤΑ, καθώς ικανοποιούν και εξυπηρετούν αποτελεσματικά και γρήγορα τον πολίτη.

Η ενσωμάτωση των λειτουργιών της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης στον ΟΤΑ αντιστρατεύεται τη γραφειοκρατία, τη χρονοτριβή και τη σπατάλη. Στο σύγχρονο δημόσιο διοικητικό περιβάλλον η χρήση των συστημάτων της e-government αυξάνει την αποδοτικότητα, βελτιώνει την ποιότητα, προωθεί τη δημοκρατικότητα, μειώνει τη

διαφθορά, περιορίζει τον χρόνο διεκπεραίωσης, ενεργοποιεί τους πολίτες, επιτρέπει την άσκηση ελέγχου και διευκολύνει την απόδοση ευθυνών (Γιαμπουράς, 2006).

Στο τέλος της προσέγγισης του προτεινόμενου νέου μοντέλου διοίκησης θα αναφερθεί το πολύ σημαντικό θέμα του ελέγχου, της αξιολόγησης και της λογοδοσίας στον ΟΤΑ, που καθορίζει την αποδοτικότητα και την ποιότητα των υπηρεσιών του. Ο ελεγκτικός μηχανισμός που δρα έξω από τον Οργανισμό θα πρέπει να είναι ένας, συμπαγής και ευέλικτος. Οι αρμοδιότητές που θα αναλαμβάνει να φέρει σε πέρας θα πρέπει να είναι συγκεκριμένες και σαφώς προσδιορισμένες, ώστε να μη δημιουργεί συγχύσεις, εμπλοκές και παρανοήσεις. Η διαδικασία του ελέγχου θα πρέπει να είναι γρήγορη, άμεση και να περιορίζεται μόνο στις περιπτώσεις που καταγράφονται καταγγελίες και ενστάσεις. Οι καθυστερήσεις στην ολοκλήρωση των ελέγχων θέτουν σε κίνδυνο όχι μόνο τις συγκεκριμένες υποθέσεις αλλά και τη γενικότερη ευρυθμία του οργανισμού. Η διεξαγωγή των εσωτερικών ελέγχων θα γίνεται από εξειδικευμένα στελέχη, με κατάλληλα προσόντα και δεξιότητες. Παράλληλα, στη ελεγκτική διαδικασία θα εφαρμόζονται οι αρχές της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και θα γίνεται η χρήση των ΤΠΕ, προκειμένου να μειώνεται το κόστος, να επιταχύνονται οι εργασίες, να αποθηκεύονται πολλά δεδομένα, να αποπληρώνονται άμεσα τα χρηματικά εντάλματα πληρωμής. Στο νέο μοντέλο διοίκησης η διεξαγωγή προληπτικών οικονομικών ελέγχων θα εκλείψει λόγω της μείωσης των περιπτώσεων κακοδιοίκησης και των φαινομένων κατασπατάλησης, αδιαφάνειας και διαφθοράς.

Συμπεράσματα - Προτάσεις

Το νέο μοντέλο δημόσιας διοίκησης που προτείνεται στην παρούσα εργασία δεν είναι ένα ενιαίο και αδιαίρετο. Είναι μια σύνθεση στοιχείων από επιμέρους διοικητικά μοντέλα τόσο του δημόσιου τομέα όσο και του ιδιωτικού. Κατά τη ανάπτυξη της προβληματικής, το μοντέλο αυτό ονοματίστηκε «νέο δημόσιο μάνατζμεντ», χωρίς όμως αυτό να εμπεριέχει μόνο τα χαρακτηριστικά που αναφέρθηκαν στην ανάλογη ενότητα του πρώτου μέρους του πονήματος. Προτιμήθηκε ο όρος αυτός λόγω της προσέγγισης που αφορά στις αρχές του ιδιωτικού μάνατζμεντ και στην προσπάθεια συσχέτισης του ιδιωτικού με τον δημόσιο τομέα, μέσω των ιδιωτικοποιήσεων, των συμβάσεων και των συμπράξεων.

Στο νέο μοντέλο υιοθετήθηκαν στοιχεία και από άλλες μεθόδους δημόσιας διοίκησης, όπως είναι της διοίκησης απόδοσης, της διοίκησης μέσω στόχων, της διοίκησης ολικής ποιότητας με τη ταυτόχρονη χρήση των αρχών του Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης. Πρωταρχική σημασία δόθηκε στον στρατηγικό σχεδιασμό της οργανωσιακής αλλαγής, προκειμένου να εντοπιστούν τα προβλήματα, να προταθούν λύσεις, να αλλάξει η νοοτροπία του ανθρώπινου δυναμικού και να αντιμετωπιστούν οι σχεδόν βέβαιες αντιδράσεις έναντι των προτεινόμενων αλλαγών. Ταυτόχρονα, δόθηκε έμφαση στην αναγκαιότητα της ενσωμάτωσης των Τεχνολογιών της Πληροφορίας και της Επικοινωνίας όπως και των αρχών της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, στα πλαίσια του εκσυγχρονισμού των λειτουργιών και των υπηρεσιών των φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Με τη χρήση των σύγχρονων εργαλείων, δεν επιτυγχάνεται απλώς η σύνδεση της διοίκησης με τη τεχνολογία, αλλά βελτιώνεται η ποιότητα των υπηρεσιών, περιορίζονται η δαπάνες, οι πολίτες εξυπηρετούνται αποτελεσματικότερα και σαφώς με πολλές διευκολύνσεις και αυξάνεται η αποδοτικότητα των τοπικών Οργανισμών.

Μια σημαντική παράμετρος του σύγχρονου μάνατζμεντ, που απουσιάζει αναμφισβήτητα από κάθε τομέα του δημόσιου βίου στη χώρα είναι η αξιολόγηση του έργου, των εργαζόμενων και των φορέων συνολικά. Στο προτεινόμενο μοντέλο, η αξιολόγηση γίνεται μέσω της διοίκησης της ολικής ποιότητας, του Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης, της μέτρησης της απόδοσης των οργανισμών με συνυπολογισμό καθοριστικών δεικτών, με εσωτερικούς και εξωτερικούς ελέγχους από εξειδικευμένο προσωπικό και θεσμοθετημένο εξωτερικό φορέα. Η άσκηση των ελέγχων προτείνεται να ολοκληρώνεται άμεσα και γρήγορα, ώστε να μη δημιουργούνται περαιτέρω προβλήματα και σε πολλές περιπτώσεις να

αποφεύγεται, με γνώμονα ότι τη βελτιωμένη και μεταρρυθμισμένη εικόνα της δημοκρατικής και αξιοκρατικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αυτό σημαίνει ότι με τον περιορισμό της κακοδιοίκησης και των φαινομένων διαφθοράς, θα πρέπει να αποκατασταθεί και η εμπιστοσύνη στον δημόσιο τομέα γενικά.

Η στρατηγική του νέου μοντέλου βασίζεται στη ξεκάθαρη, σαφή, μακροπρόθεσμη ή μεσοπρόθεση στοχοθέτηση, στην αξιολόγηση των εσωτερικών συνθηκών του Οργανισμού και των εξωτερικών χαρακτηριστικών της τοπικής κοινωνίας. Βασικό συστατικό στοιχείο της σωστής λειτουργίας της διοίκησης είναι ο ορθολογικός προγραμματισμός, η οργάνωση του προϋπολογισμού και η άσκηση του κοινωνικού ελέγχου, δηλαδή της ουσιαστικής λογοδοσίας στους πολίτες και στην κοινωνία. Τέλος, μεγάλη έμφαση δόθηκε στην εξοικονόμηση πόρων, είτε οικονομικών, είτε ανθρώπινων, είτε υλικοτεχνικών, είτε τεχνολογικών. Αυτή, ταυτίζεται με τη σωστή διαχείρισή τους, προκειμένου να καλύπτονται πολλαπλές ανάγκες, που εν καιρώ κρίσης και περιορισμού κρατικών κονδυλίων δεν δύνανται να καλύπτονται διαφορετικά. Ταυτόχρονα, με τον περιορισμό των δαπανών, εξέχουσας σημασίας είναι η αξιοποίηση της ίδιας περιουσίας των ΟΤΑ, δηλαδή των δημοτικών ακινήτων, καθώς επίσης και η σύναψη συμβάσεων, συμφωνιών και συμπράξεων με ιδιωτικούς φορείς για την ανεύρεση επιπλέον οικονομικής βοήθειας.

Για την επιτυχία του νέου μοντέλου διοίκησης, δηλαδή της επιτυχούς εφαρμογής των μεταρρυθμιστικών αυτών προτάσεων είναι καθοριστικής σημασίας ο δημόσιος τομέας να απαγκιστρωθεί από την κρατική εξουσία, να αποκτήσει ουσιαστική αυτοτέλεια, οικονομική και διοικητική, να αποβάλει τις παθογένειες του παρελθόντος, να απολέσει την γραφειοκρατική του δομή οργάνωσης να αλλάξει σελίδα με πορεία προς το μέλλον και την Ευρώπη. Οι ΟΤΑ πρέπει να γίνουν εξωστρεφείς, να αξιοποιήσουν τις δοκιμασμένες διεθνείς πρακτικές διοίκησης, να στραφούν προς τον πολίτη, να τον θέσουν στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος και να τον παρακινήσουν να συμμετάσχει ενεργά. Επίσης, θα πρέπει να αποπροσανατολιστούν από κάθε είδους τυπολατρία και προσήλωση στους κανονισμούς και στην διοικητική ιεραρχία, και να θέσουν ως προτεραιότητα τον άνθρωπο, την κοινωνική προσφορά και την παροχή ποιοτικών υπηρεσιών με το μικρότερο δυνατό κόστος και τη μεγαλύτερη δυνατή απόδοση.

Πολύ σημαντικό είναι να υπάρξει διακομματική στήριξη των αλλαγών, κοινωνική συναίνεση και πολιτική βούληση όχι μόνο αναφορικά με την αναγκαιότητα των μεταρρυθμίσεων και των καινοτομιών στη δημόσια διοίκηση και συγκεκριμένα στην

Τοπική Αυτοδιοίκηση, αλλά και ως προς το περιεχόμενό τους. Ο μετασχηματισμός του πελατειακού δόγματος διοίκησης του δημόσιου τομέα θα ενισχύσει κάθε προσπάθεια αναδιάρθρωσης προς το καλύτερο. Καταλυτική είναι η συμβολή των αυτοδιοικητικών υπαλλήλων στη μεταρρύθμιση των λειτουργιών και του χαρακτήρα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Όταν το έμπυχο δυναμικό των τοπικών αρχών αντιληφθεί τις αλλαγές αυτές ως εφελκυστήρα για την ανάταξη τους ελληνικού κράτους συνολικά, σαν ένα κοινό όραμα των πολιτών και της κοινωνίας, τότε θα αναλάβει δράση, θα δημιουργήσει και θα δραστηριοποιηθεί προς όφελος όλων.

Στο νέο μοντέλο διοίκησης προβλέπεται:

A) Η υλοποίηση οργανωσιακής αλλαγής στους ΟΤΑ, προκειμένου να γίνουν ανταγωνιστικοί, να ανανεωθεί ο χαρακτήρας τους και να αλλάξει ριζικά η συμπεριφορά των υπαλλήλων, να αναδειχθεί ο ηγέτης τους, ο οποίος θα διαθέτει γνώσεις μάνατζμεντ, όραμα, κύρος, κατανόηση, θα αποτελεί πρότυπο για τους εργαζόμενους και τους πολίτες και σύνδεσμος μεταξύ του κράτους και της τοπικής κοινωνίας.

B) Η έγκαιρη διάγνωση των προβλημάτων.

Γ) Ο σαφής καθορισμός προσδοκώμενων στόχων.

Δ) Η αναγκαιότητα υλοποίησης αλλαγών.

Ε) Ο εντοπισμός και η αντιμετώπιση των αντιστάσεων στις αλλαγές.

Στ) Η εφαρμογή των αρχών του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ.

Z) Η ορθολογική διαχείριση των οικονομικών, υλικοτεχνικών, ανθρώπινων και υλικοτεχνικών πόρων.

H) Η μείωση των δαπανών και της άσκοπης κατασπατάλησης των χρημάτων.

Θ) Η αξιοποίηση της ίδιας περιουσίας και των ίδιων πόρων του δήμου.

I) Η δημιουργία συστήματος ιεράρχησης.

Iα) Η στελέχωση με υπεύθυνο προσωπικό, που θα συμβάλλει στην αύξηση της ποιότητας των υπηρεσιών και της εξυπηρέτησης των πολιτών.

- Ιβ) Ο περιορισμός της τυπολατρίας και της προσήλωσης στους κανόνες.
- Ιγ) Η σύμπραξη με τον ιδιωτικό τομέα.
- Ιδ) Η υιοθέτηση και η εφαρμογή των αρχών και των κανόνων λειτουργίας των ιδιωτικών επιχειρήσεων.
- Ιε) Η επικράτηση της συσχέτισης «στοχοθέτηση-απόδοση-αμοιβή εργαζομένων».
- Ιστ) Η πρόσληψη-διορισμός εξειδικευμένου προσωπικού.
- Ιζ) Η διαρκής επιμόρφωση, κατάρτιση και διά βίου μάθηση του προσωπικού.
- Ιθ) Ο συνυπολογισμός των τοπικών χαρακτηριστικών και του πολιτισμικού, οικονομικού και κοινωνικού υπόβαθρου της περιοχής στη λήψη των αποφάσεων.
- Κ) Η εξωστρέφεια των ΟΤΑ, η διαφάνεια στις διαδικασίες και η δημοσιοποίηση των ενεργειών, των δράσεων και των αποφάσεων.
- Κα) Η συνεργασία με φορείς εθελοντικού και φιλανθρωπικού χαρακτήρα.
- Κβ) Η θεσμοθέτηση, η υλοποίηση και η απαρέγκλιτη εφαρμογή της αξιολόγησης, της λογοδοσίας και της μέτρησης αποτελεσμάτων απόδοσης και επίτευξης στόχων.
- Κγ) Ο συσχετισμός «μετρήσεων-ποιότητας-αποτελεσματικότητας».
- Κδ) Η Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση και η ενσωμάτωση των ΤΠΕ στη διοίκηση και στην παροχή υπηρεσιών των ΟΤΑ.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

Δοξιάδης, Α., (2012), Οι ορφανές μεταρρυθμίσεις, <https://metarrythmisi.wordpress.com> (28/01/2017).

Καρκατσούλης, Π., (2012), *Η διοικητική μεταρρύθμιση είναι αναγκαία και εφικτή!*, Εισήγηση στην ανοιχτή συζήτηση με θέμα «Ελλάδα: Μεταρρυθμίσεις, Ρήξεις, Τομές» που οργάνωσαν το ΕΛΙΑΜΕΠ, το IOBE, η Kantor, η Κίνηση Πολιτών και η Διεθνής Διαφάνεια, Αθήνα, 3 Απριλίου 2012.

Μακρυδημήτρης, Α., (2012), *Οι μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση*, εισήγηση στο πλαίσιο του Εκπαιδευτικού Προγράμματος Ερευνητών στην Εξωτερική και Ευρωπαϊκή Πολιτική – Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση, Ευρωπαϊκό Κέντρο Αριστείας Jean Monnet, 11.6.2012

Τσέκος, Θ., (2007), *Ποιότητα υπηρεσιών και Δημόσιο Marketing*, Αθήνα: Αντ. Ν. Σάκκουλα

Τσιότρας, Γ., (2002), *Βελτίωση Ποιότητας*, Αθήνα: εκδόσεις Μπένος

Τσιότρας, Γ.Δ. (2002), *Βελτίωση Ποιότητας (Β' έκδοση)*. Αθήνα: Εκδόσεις Ε. Μπένου.

Γιαννάκη, Ε., (2008), *Η στρατηγική και η πολιτική ως προσδιοριστικοί παράγοντες της διεθνοποίησης των Ελληνικών Επιχειρήσεων*. Μεταπτυχιακή διπλωματική εργασία. Πανεπιστήμιο Πειραιά. Οικονομική και Επιχειρησιακή Στρατηγική, Πειραιάς.

Βακόλα, Μ., (2005). Σημειώσεις στη διοίκηση αλλαγών, Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα Σπουδών στη Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού, Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών.

Καρκατσούλης, Π., (2004), *Το κράτος σε μετάβαση. Από τη διοικητική μεταρρύθμιση και το νέο δημόσιο μανάτζμεντ στη διακυβέρνηση*, Αθήνα: Εκδόσεις Σιδέρης.

ΥΠΕΣΔΔΑ, (1998). Ποιότητα για τον Πολίτη, Αθήνα

Γιαμπουράς, Γ., Μ. (2006), *Η Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση ως εργαλείο ελέγχου και χρηστής διαχείρισης, ο ρόλος των επιστημόνων Τεχνολογιών Πληροφορικής & Επικοινωνιών*. Proceedings of the conference Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση κατά της Κακοδιαχείρισης και της Διαφθοράς.

ΥΠΕΣΑΗΔ, 2010 *Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων του Σχεδίου Νόμου*

Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων του Σχεδίου Νόμου, ΥΠΕΣΑΗΔ, Αθήνα, 2010

Τσιάφη, Φ., (2011). *Δημόσιες υπηρεσίες και έργα σε επίπεδο Τοπικής Αυτοδιοίκησης υπό το*

- πρίσμα εφαρμογής του Καλλικράτη*. Μεταπτυχιακή Διπλωματική εργασία. Πανεπιστήμιο Μακεδονία, Θεσσαλονίκη
- Γαλανός, Γ., (2016), *Αλλαγή του Καλλικράτη – Νέο Μοντέλο Οργάνωσης και Διοίκησης του Κράτους*. Ειδική Συνέδριο ΚΕΔΕ, Βόλος, 17 & 18 Οκτωβρίου
- Γαλανός, Γ., (2016), *Δημόσια Διοίκηση και Δημόσιο Management*, Πανεπιστημιακές σημειώσεις
- Πετρίδου, Ε. (2011), *Διοίκηση και Management-Μια εισαγωγική προσέγγιση*, Εκδόσεις Σοφία, Θεσσαλονίκη,
- Πετρίδου, Ε. (2015), *Στρατηγική Διοίκησης Φορέων Τοπικής και Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης*, Πανεπιστημιακές Σημειώσεις,
- Χατζηδιαμαντής, Α. (2015), *Στρατηγική Διοίκησης Φορέων Τοπικής και Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης*, Πανεπιστημιακές Σημειώσεις .
- Αθανασόπουλος, Κ. (1995), *Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα,
- Γκέκας, Ρ. (2014), *Νέο ΕΣΠΑ: Πώς μπορεί η αποκέντρωση να επηρεάσει την ανάπτυξη*, αναρτήθηκε 25/07/2014 στο www.localit.gr
- Γκέκας, Ρ. (2016), *Οικονομικά ΤΑ*, Πανεπιστημιακές Σημειώσεις, Αθήνα
- Γκέκας, Ρ. και Μήτσου Κ, (2010), *Η Ευρωπαϊκή τοπική αυτοδιοίκηση*, Εκδόσεις ΕΕΤΑΑ, Αθήνα.
- ΕΕΤΑΑ, (2010), *Οδηγοί κατάρτισης, παρακολούθησης και αξιολόγησης*.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2014), *Καθοδήγηση για τους τοπικούς φορείς σχετικά με την τοπική ανάπτυξη με πρωτοβουλία των τοπικών κοινοτήτων*.
- Αποστολακης,Ι.,Λούκης,καιΧαλαρης,Ι.,(2008),*Ηλεκτρονικήδιακυβέρνηση*,Εκδόσεις Παπαζήση ΑΕΒΕ, Αθήνα.
- Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ΚΕΔΕ (2016). *Τριετής Στρατηγική Μεταρρυθμίσεων στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση 2016-2018*, Αθήνα.
- Κ.Ε.Δ.Ε.,(2013), *Έρευνα Κοινής Γνώμης για την Εικόνα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Μάιος 2013*, METRON ANALYSIS.

ΚΕΠΕ,(2014),*Αναπτυξιακό Όραμα για την Ελλάδα του 2020:Προβλέψεις,προυποθέσεις ανάπτυξης και μηχανισμοί χρηματοδότησης* ,Αθήνα

Βιβλιογραφία Ξενόγλωσση

- OECD, (2011). *Greece: Review of the Central Administration*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, σ.24.
- OECD, (2012). *Economic Policy Reforms 2012 – Going for growth*, Greece-country note, February 2012, σσ. 27-28
- Rose, A., & Lawton, A., (1999). *Public Services Management*. Financial Times, Prentice Hall
- Acar, W., Keating, R.J., Aupperle, K.E., Hall, W.W., Engdahl, R.A. (2003). Peering at the Past Century's Corporate Strategy Through the Looking Glass of Time-Series Analysis: Extrapolating from Chandler's Classic Mid-Century American Firms?, *Journal of Management Studies*, Vol.40, 5, σσ.1225-1254. Ανακτήθηκε στις 22/12/2016 από: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-6486.t01-1-00378/full>
- Osborne, D., Gaebler, T., (1992). *Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Boston: Addison – Wesley Publishing Co
- Borins, S., (1995). The new public management is here to stay, *Canadian Public Administration*, Vol.38, σσ.122-132. Ανακτήθηκε στις 22/12/2016 από: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1754-7121.1995.tb01133.x/abstract>
- Heskett, J., Sasser, E., Hart, C., (1990). *Service Breakthroughs*, The Free Press
- Edvardson, B., Thomasson, B., Ovretveit, J., (1994). *Quality of service. Making it really work*, MacGraw-Hill
- Gronroos, C., (2007). *Service Management and Marketing*, John Willey and Sons
- Parasuraman, A., Zeithaml, V.A., Berry, L.L., (1988). SERVQUAL: a multi-item scale for measuring customer perceptions of the service quality. *Journal of Retailing*, Vol 64, 1,
- Morgan, C., Murgatroyd, S., (1994). *Total Quality Management in the public sector*, Open University Press
- Gaster, L., Squires, A., (2003). *Providing Quality in the public Sector*, Open University Press
- Milakovich, M.E., (2006). *Improving Service Quality in the Global Economy*, Auerbach Publications
- Gaster, L., (1996). Quality services in local government: a bottom-up approach. *The Journal*

of Management Development, Bradford, Vol.15, 2

Martínez Lorente, A.R., Dewhurst, F., Dale, B.G., (1999) TQM and business innovation, *European Journal of Innovation Management*, Vol. 2, 1, σσ.12 – 19

Armenakis, A.A. Holt, D.T., Field, H.S., Harris, S.G., (2007). Readiness for Organizational Change. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 43, σσ.232-255

Carnall, C.A. (1990), *Managing change in Organizations*, New Jersey: Prentice Hall International

Vracking, W.J., (1995). The implementation game, *Journal of organization change management*, Vol. 8, (3), σσ.31 – 46

Whetherly, J., (1998). *Achieving change through training and development*, London: Library Association,

Akmam, I. (2004) *E - Government: A global view and an empirical evaluation of some attributes of citizens*. Elsevier r , 4c

Dada, D. (2006) *The Failure of E - Government in developing countries: A literature review*. The electronic journal on Informatics Systems in developing countries [on line] available from: <http://www.ejisdc.org>

Sarantis, D. and Askoun is, D. (2010) *Electronic government interoperability framework in Greece: Project management approach and lessons learned in public administration*, *Journal of US - China Public Administration* , Mar. 2010, 7, 3

Torres, L., Pina, V. and Royo S. (2005) *E - government and the transformation of public administrations in EU countries: Beyond NPM or just a second wave of reforms?* . Spanish National R&D Plan through research project SEJ2004 - 0791 - ECON.

Bovaird T, (2014), *public management and governance*, Oxford University Press

Διαδικτυακές πηγές

<http://www.ypes.gr/kapodistriias/greek/index.htm> Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας»

<http://www.ypes.gr/el/Regions/programma/> Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Πρόγραμμα «Καλλικράτης»

<http://thiseas.ypes.gr/> Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης «Θησέας»

<https://www.synigoros.gr/?i=stp.el.annreports.47094> Έκθεση Συνηγόρου του Πολίτη 2010

<https://www.synigoros.gr/?i=stp.el.annreports.93950> Έκθεση Συνηγόρου του Πολίτη 2012

<https://www.synigoros.gr/?i=stp.el.annreports.65277> Έκθεση Συνηγόρου του Πολίτη 2011

https://www.synigoros.gr/resources/docs/18549_4_synigoros_2009_01.pdf Έκθεση Συνηγόρου του Πολίτη 2009

<http://www.kedke.gr/wp-content/uploads/2013/07/s1748F.pdf> (Μάιος 2013) Έρευνα Κοινής Γνώμης της METRON ANALYSIS για την Εικόνα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

www.doingbusiness.org

www.localit.gr

Νομοθεσία

ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ

Νόμος 1850/1989 «Κύρωση του Ευρωπαϊκού Χάρτη της Τοπικής Αυτονομίας» (ΦΕΚ Α' 114/10-5-1989)

Νόμος 2477/1997 «Συνήγορος του Πολίτη και Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης» (ΦΕΚ Α' 59/18-4-1997)

Νόμος 3230/2004 «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 44/11-2-2004)

Νόμος 3463/2006 «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων» (ΦΕΚ Α' 114/8-6-2006)

Νόμος 3492/2006 «Οργάνωση συστήματος ελέγχου για τη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του Κρατικού Προϋπολογισμού και των εκτός του Κρατικού Προϋπολογισμού φορέων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 210/5-10-2006)

Νόμος 3801/2009 «Ρυθμίσεις θεμάτων προσωπικού με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου και άλλες διατάξεις οργάνωσης και λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης» (ΦΕΚ Α' 163/4-9-2009)

Νόμος 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης» (ΦΕΚ Α' 87/7-6-2010) 67

Νόμος 4071/2012 «Ρυθμίσεις για την τοπική ανάπτυξη, την αυτοδιοίκηση και την αποκεντρωμένη διοίκηση Ενσωμάτωση Οδηγίας 2009/50/ΕΚ» (ΦΕΚ Α' 85/11-4-2012)

Νόμος 4254/2014 «Μέτρα στήριξης και ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας στο πλαίσιο εφαρμογής του ν. 4046/2012 και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 85/7-4-2014)

Νόμος 4336/2015, «Συνταξιοδοτικές διατάξεις - Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης»

Νόμος 4368/2016 «Μέτρα για την επιτάχυνση του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις»

Νόμος 4369/2016 «Εθνικό Μητρώο Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων (διαφάνεια-αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

2.1