

Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου
Σχολή Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών
Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων

Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών
«Διακυβέρνηση και Δημόσιες Πολιτικές»

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση μετά τον Καλλικράτη &
&
Οι αλλαγές που επέφερε στην Περιφέρεια Αττικής

Μαρία Αναστοπούλου

Κόρινθος, Σεπτέμβριος 2017

University of Peloponnese
Faculty of Social and International Sciences
Department of Political Science and International Relations

Master Program in
«Governance and public policies»

The Local Government after the “Kallikratis Plan”
&
The changes it brought to the Region of Attica

Maria Anastopoulou

Corinth, September 2017

Στη μνήμη του πατέρα μου...

Ευχαριστίες

Με την ολοκλήρωση αυτής της Διπλωματικής Εργασίας θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά τον επιβλέποντα καθηγητή μου κ.Παντελή Σκλιά αλλά και τους καθηγητές και συμφοιτητές μου σε αυτό το μεταπτυχιακό πρόγραμμα, για την συμπόρευσή τους μαζί μου σε αυτό «το ταξίδι» γνώσεων και εμπειριών,

Επίσης, θα ήθελα να ευχαριστήσω από καρδιάς την οικογένεια μου, το σύζυγό μου Γιάννη και τους γιους μου Γιώργο και Παναγιώτη, γιατί χωρίς την αμέριστη συμπαράστασή τους δε θα ήταν δυνατό να ολοκληρώσω τις μεταπτυχιακές μου σπουδές.

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση μετά τον Καλλικράτη

&

Οι αλλαγές που επέφερε στην Περιφέρεια Αττικής

Σημαντικοί Όροι: Πρόγραμμα «Καλλικράτης», Δημόσια Διοίκηση, Τοπική Αυτοδιοίκηση, Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ, Περιφέρεια Αττικής

Περίληψη

Το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» αποτελεί την πιο πρόσφατη προσπάθεια αναδιοργάνωσης και εκσυγχρονισμού της Δημόσιας Διοίκησης, ώστε να καταστεί αποτελεσματικότερη και να ξεπεραστούν οι αδυναμίες που τη χαρακτηρίζουν. Το προηγούμενο σύστημα που εισήχθη με το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» δεν είχε συνολικό χαρακτήρα, ούτε κατάφερε να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις κι ως εκ τούτου ήταν αναγκαίο να αντικατασταθεί. Με τον «Καλλικράτη» τέθηκε ο στόχος της αποκέντρωσης, της εξυγίανσης της Αυτοδιοίκησης και της εξοικονόμησης πόρων. Οι αλλαγές που εισήχθησαν κινήθηκαν προς την κατεύθυνση του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ. Οι βασικότερες μεταρρυθμίσεις του περιλαμβάνουν τη μείωση των Δήμων, τη θέσπιση της Περιφέρειας ως δευτεροβάθμιας Αυτοδιοίκησης και την αποκέντρωση μέσω των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων. Επιπλέον, αλλαγές εισήχθησαν στις εκλογικές ρυθμίσεις, στον τομέα του ανθρωπίνου δυναμικού, των Νομικών Προσώπων Δημοσίου και Ιδιωτικού Δικαίου, καθώς και στα οικονομικά της Αυτοδιοίκησης. Σημαντικές ήταν και οι μεταρρυθμίσεις αναφορικά με το σύστημα ελέγχου και εποπτείας. Συνολικά, η αξιολόγηση του «Καλλικράτη» δείχνει πως δεν έχει ακόμη φέρει εις πέρας τους αρχικούς στόχους δημιουργίας του κι, έτσι, η τρέχουσα κυβέρνηση εξετάζει την αναθεώρησή του. Τέλος, αναφορικά με την Περιφέρεια Αττικής φάνηκε πως οι νέες ρυθμίσεις του «Καλλικράτη» δεν κατάφεραν να εμπεδωθούν ικανοποιητικά, ενώ ορισμένες μένουν ακόμη ανεφάρμοστες.

The Local Government after the “Kallikratis Plan”

&

The changes it brought to the Region of Attica

Keywords: “Kallikratis” Plan, Public Administration, Local Government, New Public Management, Region of Attica

Abstract

“Kallikratis” Plan is the most recent effort of reorganization and modernization of the Public Administration in order that it would become more efficient and overcome its weaknesses. The former system introduced with the “I. Kapodistrias” Plan had not an overall character neither managed to meet the requirements, hence it was necessary to be replaced. “Kallikratis” set the goal of decentralization, rehabilitation of the Local Government and cost savings. The introduced changes followed the direction of New Public Management. “Kallikratis” main reforms include the reduction of Municipalities, the adoption of Regions as the second-degree Local Government and the decentralization through Decentralized Administrations. Additionally, changes were introduced concerning the electoral settings, the field of human resources, the Legal Entities of Public and Private Law, as well as the economic management of Local Government. Important were, also, the reforms concerning the control and surveillance system. All in all, the evaluation of “Kallikratis” shows that it has not yet achieved its initial creation goals and, thus, the current government is considering its revision. Finally, as for the Region of Attica, it seemed that the new settings of “Kallikratis” have failed to be well established, while some still remain inapplicable.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Περίληψη

Abstract

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: ΕΙΣΑΓΩΓΗ 1

1.1 Ερευνητικό ερώτημα - Μεθοδολογία - Δομή 2

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Εισαγωγικές Παρατηρήσεις 4

2.1 Ορισμός και Χαρακτηριστικά της Δημόσιας Διοίκησης..... 4

2.2 Προς μια αποτελεσματική Δημόσια Διοίκηση 5

2.3 Ιστορική αναδρομή της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης..... 7

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Από τον «Καποδίστρια» στον «Καλλικράτη» 11

3.1 Πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας» 11

3.1.1 Γενικά..... 11

3.1.2 Αδυναμίες..... 13

3.2 Πρόγραμμα «Καλλικράτης» 14

3.2.1 Γενικά..... 14

3.2.2 Α' Βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης 16

3.2.3 Β' Βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης..... 17

3.2.4 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις..... 19

3.2.5 Ανθρώπινοι Πόροι..... 19

3.2.6 Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου και Ιδιωτικού
Δικαίου..... 20

3.2.7 Εκλογικές Ρυθμίσεις 20

3.2.8 Οικονομικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης..... 21

3.2.9 Πρόγραμμα «ΕΛΛ.Α.Δ.Α.»..... 22

3.2.10 Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση	23
3.2.11 Εποπτεία	23
3.2.12 Αξιολόγηση	26
3.2.13 «Καλλικράτης» και Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ	29

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Η Περιφέρεια Αττικής..... 32

4.1 Μεταρρυθμίσεις.....	32
4.2 Αξιολόγηση.....	33
4.3 Σχέσεις με την κεντρική Διοίκηση	36
4.4 Οικονομική δραστηριότητα.....	36
4.5 Περιφερειακές εκλογές.....	37

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: ΕΠΙΛΟΓΟΣ..... 38

5.1 Τι έπεται.....	39
--------------------	----

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ 41

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Με γνώμονα την προστασία του γενικού συμφέροντος και την εξασφάλιση ισόρροπης οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης για το λαό του, κάθε κράτος υιοθετεί το δικό του σύστημα διοικητικής οργάνωσης. Πρόκειται για τους τρόπους με τους οποίους οργανώνεται η εξουσία που ασκεί η Δημόσια Διοίκηση, ώστε να περιλαμβάνει το σύνολο της επικράτειας και να επιλύει τα προβλήματα της κοινωνίας και της πολιτείας, πάντοτε υπό το πρίσμα του Κράτους Δικαίου (Κοϊμτζόγλου, 2005). Τρεις είναι οι γενικές μορφές των συστημάτων διοικητικής οργάνωσης: το συγκεντρωτικό σύστημα, στο οποίο κύρια αρμοδιότητα ασκούν τα όργανα της Δημόσιας Διοίκησης, που εδρεύουν στην πρωτεύουσα, ενώ τα περιφερειακά όργανα περιορίζονται στην άσκηση εκτελεστικών αρμοδιοτήτων· το αποκεντρωτικό σύστημα, στο οποίο την αποφασιστική αρμοδιότητα ασκούν, πέραν των κεντρικών, και όργανα της διοίκησης που βρίσκονται στην περιφέρεια· και το σύστημα διοικητικής αυτοδιοίκησης, σύμφωνα με το οποίο ένα μέρος των διοικητικών υποθέσεων τίθεται ως αρμοδιότητα οργάνων μη κρατικών, που φέρουν δική τους ευθύνη και με βάση τον τοπικό χαρακτήρα αυτών των υποθέσεων γίνεται λόγος για τοπική αυτοδιοίκηση (ό. π.).

Για την περίπτωση της Ελλάδας, το Σύνταγμα στο άρθρο 101, που αφορά τη διοικητική αποκέντρωση, ορίζει ότι «η διοίκηση του Κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα» (παράγραφος 1). Πιο συγκεκριμένα, ορίζεται ότι τα περιφερειακά όργανα ασκούν αρμοδιότητες για τις υποθέσεις εντός των ορίων της περιφέρειάς τους, ενώ τα κεντρικά όργανα δίνουν τη γενική κατεύθυνση και είναι επιφορτισμένα με το συντονισμό και τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των περιφερειακών οργάνων (παράγραφος 3). Τέλος, σημειώνεται ότι «η διοικητική διαίρεση της Χώρας διαμορφώνεται με βάση τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες» (παράγραφος 2).

Με βάση, λοιπόν, τις κοινωνικο-οικονομικές συνθήκες της προηγούμενης δεκαετίας η πολιτεία έκρινε ότι είναι απαραίτητη η αλλαγή της διοικητικής διαίρεσης της χώρας, καθώς και ορισμένων αρμοδιοτήτων των οργάνων της Αυτοδιοίκησης. Για το λόγο

αυτό προχώρησε στην υιοθέτηση του νόμου 3852/2010 με τίτλο «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης», ευρύτερα γνωστό ως Πρόγραμμα «Καλλικράτης».

1.1 Ερευνητικό ερώτημα - Μεθοδολογία - Δομή

Ως ερευνητικό ερώτημα η παρούσα εργασία θέτει την καταγραφή και ανάλυση των μεταρρυθμίσεων που έφερε στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση το Πρόγραμμα «Καλλικράτης». Επιπλέον, κρίνεται σκόπιμο να εξετασθεί μία μελέτη περίπτωσης, έτσι ώστε να περιγραφούν στην πράξη οι εν λόγω αλλαγές και προς το σκοπό αυτό επιλέχθηκε η Περιφέρεια Αττικής. Ως προς τη μεθοδολογία που θα ακολουθηθεί, αυτή εστιάζει στη βιβλιογραφική έρευνα με χρήση αφενός, πρωτογενών πηγών και κατά κύριο λόγο της σχετικής νομοθεσίας, καθώς και των αιτιολογικών εκθέσεων νόμων και αφετέρου, δευτερογενών πηγών συμπεριλαμβανομένων άρθρων και επιστημονικών αναλύσεων. Για την κατά το δυνατόν πληρέστερη κάλυψη του θέματος θα συνδυαστούν έγκυρες πηγές, τόσο έντυπες, όσο και ηλεκτρονικές.

Αναφορικά με τη δομή της, η παρούσα μελέτη θα χωριστεί σε πέντε κεφάλαια, εκ των οποίων το πρώτο θα είναι η Εισαγωγή όπου περιλαμβάνεται το Ερευνητικό Ερώτημα η μεθοδολογία και η δομή, το δεύτερο θα περιλαμβάνει ορισμένες εισαγωγικές αναφορές σχετικά με τη Δημόσια Διοίκηση, το τρίτο θα παρουσιάζει την Τοπική Αυτοδιοίκηση πριν και μετά το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» και το τέταρτο θα εστιάζει στη μελέτη περίπτωσης. Πιο αναλυτικά, στο δεύτερο κεφάλαιο αρχικά, θα οριστεί η έννοια της Δημόσιας Διοίκησης και θα παρουσιαστούν τα βασικά χαρακτηριστικά της, καθώς και οι σύγχρονες στρατηγικές προσεγγίσεις στον εν λόγω τομέα και ακόμη, θα γίνει μια σύντομη ιστορική αναδρομή στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση.

Στη συνέχεια, στο τρίτο κεφάλαιο θα μελετηθεί το προηγούμενο ισχύον σύστημα, γνωστό και ως Πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας», και θα παρατεθούν εκείνες οι αδυναμίες του που τελικά συνέβαλαν στην απόφαση αντικατάστασής του. Έπειτα, θα παρουσιαστούν οι λόγοι δημιουργίας και οι στόχοι που τέθηκαν κατά τη διαμόρφωση του «Καλλικράτη», καθώς και οι μεταρρυθμίσεις που εισήγαγε στη διοικητική

διαίρεση της χώρας, στη σύσταση της Αυτοδιοίκησης, στα όργανα και τις αρμοδιότητές τους, στις αυτοδιοικητικές εκλογές και στα ζητήματα χρηματοδότησης. Ειδική αναφορά θα γίνει, ακόμη, στο σύστημα ελέγχου και εποπτείας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Επιπλέον, θα αξιολογηθεί η εφαρμογή του Προγράμματος μέχρι και σήμερα, παρουσιάζοντας τα θετικά και τα αρνητικά του αποτελέσματα και, τέλος, θα παρουσιαστούν τα στοιχεία εκείνα που καθιστούν τον «Καλλικράτη» μοχλό εφαρμογής των νέων μοντέλων της Δημόσιας Διοίκησης για την ελληνική πραγματικότητα.

Στο τέταρτο Κεφάλαιο, για τη μελέτη περίπτωσης της Περιφέρειας Αττικής θα καταγραφούν οι αλλαγές που σημειώθηκαν με τον «Καλλικράτη» με πεδίο αναφοράς τόσο την πρώτη περιφερειακή θητεία (2010-2014), όσο και την τρέχουσα. Πιο συγκεκριμένα, θα εξετασθούν οι αλλαγές στις αρμοδιότητες των οργάνων, η αναδιαμορφωμένη σχέση της Περιφέρειας με την Κεντρική Διοίκηση και η οικονομική της δραστηριότητα. Παράλληλα, θα παρουσιαστούν στοιχεία αξιολόγησης της πορείας της νέας μεταρρύθμισης κατά τα πρώτα χρόνια εφαρμογής της για την Περιφέρεια Αττικής μέσα από τα στοιχεία έρευνας που πραγματοποίησε η ίδια η Περιφέρεια.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

Εισαγωγικές Παρατηρήσεις

2.1 Ορισμός και Χαρακτηριστικά της Δημόσιας Διοίκησης

Η έννοια της Διοίκησης και ιδιαίτερα της Δημόσιας Διοίκησης δεν επιδέχεται αποκλειστικά και μόνο έναν κοινώς αποδεκτό ορισμό, αλλά λόγω της πολυπλοκότητάς της έχουν κατά καιρούς υπάρξει πολλές ερμηνείες της. Μάλιστα, το εύρος της έννοιας είναι τόσο μεγάλο που καθιστά ευκολότερο να την εξηγήσεις παρά να την ορίσεις (Kernaghan, 2010 στο Aderibigbe & Olla, 2014). Αρχικά, ως προς την ετοιμολογία του όρου στην ελληνική γλώσσα, η διοίκηση συντίθεται από την πρόθεση «διά» και το ουσιαστικό «οίκηση» και αφορά τη συντήρηση, τη διαχείριση και τη μέριμνα για τον οίκο (Κόντης, 2001 στο Γεωργίου, 2012). Η διοίκηση αφορά την ενέργεια του «διοικείν», δηλαδή «τη διεύθυνση του συνόλου των αρχών μιας χώρας, τη διοικητική υποδιαίρεσή της, καθώς και την οργάνωση της υποδιαίρεσης αυτής». Πρόκειται ουσιαστικά για ένα σύστημα διακυβέρνησης (Παρθενόπουλο, 1997 στο Γεωργίου, 2012).

Ο L. D. White (1926: 2 στο Waldo, 1968) έδωσε έναν από τους πιο γνωστούς ορισμούς της Δημόσιας Διοίκησης, σύμφωνα με τον οποίο αυτή αφορά «τη διαχείριση ανθρώπων και υλικών προς την επίτευξη των σκοπών του κράτους». Στην έννοια της Δημόσιας Διοίκησης μπορούν να ενταχθούν πέντε στοιχεία: πρώτον, αφορά μια συνεργατική προσπάθεια σε δημόσιο πλαίσιο· δεύτερον, καλύπτει και τους τρεις κλάδους -εκτελεστικό, νομοθετικό και δικαστικό, καθώς και τις μεταξύ τους σχέσεις· τρίτον, διαδραματίζει καίριο ρόλο στη διαμόρφωση της δημόσιας πολιτικής και ως εκ τούτου αποτελεί κομμάτι της πολιτικής διαδικασίας· τέταρτον, διαφέρει σε σημαντικό βαθμό από την ιδιωτική διοίκηση· και πέμπτον, συνδέεται στενά με ποικίλες ιδιωτικές ομάδες και ιδιώτες σχετικά με την παροχή υπηρεσιών προς την κοινωνία (Nigro, 1970 στο Marume, 2016).

Οι παραπάνω ορισμοί αποτελούν ενδεικτικά παραδείγματα, αφού μια εξαντλητική παράθεση καθίσταται αδύνατη. Ωστόσο, οι υπάρχουσες εννοιοδοτήσεις θα μπορούσαν να διαχωριστούν σε δύο γενικές κατηγορίες. Η πρώτη εξ αυτών χρησιμοποιεί τον όρο Δημόσια Διοίκηση με την ευρύτερη έννοια στην οποία περιλαμβάνονται οι δραστηριότητες της νομοθετικής, της εκτελεστικής και της δικαστικής εξουσίας. Η άποψη αυτή υιοθετήθηκε από τον Woodrow Wilson, τον L. D. White, τον Marshall Dimock, τον F.A. Nigro και τον Pfiffner. Αντίθετα, η δεύτερη κατηγορία ορισμών αντιλαμβάνεται τη Δημόσια Διοίκηση υπό μια πιο στενή έννοια σύμφωνα με την οποία περιλαμβάνει μόνο τις δραστηριότητες της εκτελεστικής εξουσίας. Αυτή την άποψη υποστήριζαν οι Simon, Gulick, Ordway Tead, Fayol και Willoughby (Marume, 2016).

Συνεχίζοντας με τα χαρακτηριστικά της Δημόσιας Διοίκησης, ούσα μια πολυδιάστατη έννοια ενέχει πέντε διαφορετικούς χαρακτήρες: ο πρώτος αφορά την ενσωμάτωση, υπό την έννοια ότι η Διοίκηση προκειμένου να βελτιώσει και να εξορθολογήσει το διοικητικό σύστημα χρειάζεται να ενσωματώσει στοιχεία από όλους τους τομείς της κοινωνικής ζωής, όπως η εκπαίδευση, οι υπηρεσίες κοινωνικής πρόνοιας κ.ά.· ο δεύτερος χαρακτήρας της είναι πολιτικός, αφού αποτελεί ένα πεδίο της Επιστήμης της Διοίκησης που επηρεάζεται άμεσα ή έμμεσα από πολιτικούς παράγοντες, κάτι που γίνεται εμφανές αν αναλογιστεί κανείς ότι ο δημόσιος τομέας επιδιώκει διαφορετικούς στόχους ανάλογα με το πολιτικό καθεστώς της χώρας στην οποία λειτουργεί· ένας ακόμη χαρακτήρας της σχετίζεται με την ποικιλομορφία, αφού περιλαμβάνει θεσμούς τόσο κεντρικούς, όσο και τοπικούς με ικανότητα υλική, αλλά και κοινωνική· επόμενος χαρακτήρας της Δημόσιας Διοίκησης είναι αυτός της πολυπλοκότητας, δεδομένου ότι συγκεντρώνει συγκεκριμένα στοιχεία διαχείρισης σε διαφορετικούς δημόσιους τομείς, όπως η εκπαίδευση, ο πολιτισμός η υγεία κ.ά.· τέλος, ενέχει έναν χαρακτήρα συνθετικό, υπό την έννοια ότι υιοθετεί μεθόδους και θεωρίες από διαφορετικά πεδία, με χαρακτηριστικά παραδείγματα την κοινωνιολογία, την οικονομία, τη στατιστική και την εργονομία (Guta, 2012).

2.2 Προς μια αποτελεσματική Δημόσια Διοίκηση

Με έμφαση στις ευπάθειες που δημιουργεί η παραδοσιακή γραφειοκρατική διοίκηση ξεκίνησε ένα νέο διεθνές ρεύμα που αποσκοπούσε στην αναδιοργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης, μεταφέροντας στο επίκεντρο της προσοχής τους τομείς των Οικονομικών και του Μάνατζμεντ (Lampropoulou & Οικονομου, 2016). Έτσι, στα τέλη της δεκαετίας του 1970 και στις αρχές του 1980, έκανε την εμφάνισή του το *Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (New Public Management)*, μια πρακτική που βασίζεται στην πεποίθηση ότι εκείνα τα εργαλεία της διοίκησης που χρησιμοποιούνται στον ιδιωτικό τομέα με επιτυχία, θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν αντίστοιχα και στον δημόσιο. Επιδιώκεται, έτσι, η μεγιστοποίηση της αποδοτικότητας της Δημόσιας Διοίκησης μέσα από την υιοθέτηση αρχών παρόμοιων με εκείνων που εφαρμόζουν οι επιχειρήσεις και την εγκατάλειψη του Βεμπεριανού άκαμπτου γραφειοκρατικού μοντέλου. Τα βασικότερα χαρακτηριστικά του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ περιλαμβάνουν την αυξημένη προσοχή στην αποτελεσματικότητα σε σχέση με το κόστος, τον προσανατολισμό προς τον πελάτη κατά την παροχή υπηρεσιών, τη διοίκηση ανθρωπίνου δυναμικού, τον έλεγχο απόδοσης και την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων (Karucu, 2006: 887-892). Σε αντίθεση με το γραφειοκρατικό μοντέλο, το οποίο ακολουθεί βραχυπρόθεσμο προγραμματισμό, στατική στοχοθεσία, σκληρή ιεραρχική δομή, μη μεταφορά αρμοδιοτήτων και έμφαση στους τύπους, το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ προγραμματίζει μακροπρόθεσμα και δυναμικά, καθιερώνει απλή δομή και εκχωρεί αρμοδιότητες (Μιχαλόπουλος, 2003 στο Ασπρίδης, 2013).

Μία άλλη σύγχρονη πρακτική που εφαρμόζεται στον ιδιωτικό και έχει μεταφερθεί στο δημόσιο τομέα με εξαιρετικά αποτελέσματα είναι η *Διοίκηση μέσω Στόχων (Management by Objectives)*. Πρόκειται για ένα σύστημα διοίκησης που «βασίζεται στην ταύτιση των στόχων σαν μέσο αύξησης της παραγωγικότητας. Με άλλα λόγια, ένας οργανισμός θα είναι πιο επιτυχημένος, αν όλες οι προσπάθειες των εργαζομένων του γίνονται προς την ίδια κατεύθυνση και συνδέονται για να παράγουν ένα σύνολο, χωρίς κενά και διπλάσια προσπάθεια» (Denish & Palmer, 1998: 363). Στα βασικά χαρακτηριστικά αυτού του μοντέλου περιλαμβάνονται η συμμετοχική στοχοθεσία, η σύνδεση των επιμέρους στόχων με τη στρατηγική του οργανισμού, αλλά και με τις ανταμοιβές, η αναθεώρηση της οργανωσιακής απόδοσης και η έμφαση στον έλεγχο και τη μέτρηση (ό. π.: 364).

Μία ακόμη από τις σημαντικότερες στρατηγικές βελτίωσης των παραγόμενων υπηρεσιών του δημοσίου τομέα αποτελεί η *Διοίκηση Ολικής Ποιότητας (Total Quality Management)*. Πρόκειται για μια πρακτική συνεχούς βελτίωσης και αλλαγής που στοχεύει στη μεγιστοποίηση της αξίας, όπως την αντιλαμβάνεται εκείνος που απολαμβάνει τις υπηρεσίες, στην ενδυνάμωση των προβληματικών διαδικασιών, αλλά και στην προστασία των δυνατών σημείων, για να μπορέσει ο οργανισμός να αποκτήσει ανταγωνιστικό πλεονέκτημα. Και σε αυτό το μοντέλο η έμφαση δίνεται στην ομαδική εργασία και την ενεργό συμμετοχή όλων των εμπλεκόμενων με γνώμονα τη βελτίωση της ποιότητας, στην εστίαση στην ικανοποίηση των αναγκών του ενδιαφερομένου, στη λήψη αποφάσεων στη βάση αντικειμενικών δεδομένων και μετρήσεων, καθώς και στην αφοσίωση της διοίκησης στην ποιότητα (Μπέσιλα-Βήκα, 2008: 119-120).

2.3 Ιστορική αναδρομή της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης

Ιστορικά η προσπάθεια συγκρότησης της Δημόσιας Διοίκησης συμπίπτει με τη συγκρότηση του ελληνικού κράτους, η οποία ξεκίνησε με την άφιξη του Ιωάννη Καποδίστρια στη χώρα, το 1828. Ο Καποδίστριας διαίρεσε την επικράτεια σε 13 Τμήματα, 7 στην Πελοπόννησο και 6 στα νησιά, καθώς και σε Επαρχίες, που περιελάμβαναν Πόλεις, Κώμες και Χωριά. Πιο συγκεκριμένα, τα Τμήματα αποτελούσαν διοικητικές περιφέρειες και διοικούνταν από έναν επίτροπο της Κυβέρνησης, ο οποίος είχε την υποχρέωση να εκτελεί τις διαταγές της και να την πληροφορεί για όλα τα θέματα της περιφέρειάς του. Όσον αφορά την Τοπική Αυτοδιοίκηση, ο Κυβερνήτης εξέδωσε τον «Διοικητικό Οργανισμό των Τμημάτων», που ρύθμιζε τα σχετικά ζητήματα (Ασπρίδης, 2013). Με την έλευση του Όθωνα και των Αντιβασιλέων το 1833 συστάθηκε το πρώτο Υπουργικό Συμβούλιο, το οποίο αποτελούνται από 7 Γραμματείες με προϊστάμενο τον «Γραμματέα της Επικρατείας». Την ίδια περίοδο εκδόθηκε σειρά Διαταγμάτων σχετικά με τη μισθοδοσία, τον διορισμό των δημοσίων υπαλλήλων, τον καθορισμό του εργάσιμου ωραρίου, ενώ καθιερώθηκε και το σύστημα αξιολόγησης όσων εργάζονταν στη Δημόσια Διοίκηση. Οι παραπάνω ρυθμίσεις στόχευαν στη δημιουργία μιας αποτελεσματικής και λειτουργικής Διοίκησης, η οποία θα κάλυπτε τις ανάγκες για τάξη, ασφάλεια, εκπαίδευση και δικαιοσύνη (Μυλωνοπούλου, 1998 και Ασπρίδης, 2013).

Η πρώτη περίοδος μετά την ψήφιση του Συντάγματος και την καθιέρωση της αρχής της διάκρισης των εξουσιών υπήρξε περίοδος σημαντικών αλλαγών στο χώρο της Δημόσιας Διοίκησης. Οι εν λόγω μεταρρυθμίσεις αφορούσαν σε θέματα προαγωγών, αμοιβής, καθώς και διορισμού των δημοσίων υπαλλήλων και πιο συγκεκριμένα, θεσπίστηκε ότι για να διοριστεί κανείς στο δημόσιο τομέα χρειάζεται να έχει συμπληρώσει το 18^ο έτος της ηλικίας του, να έχει την ελληνική ιθαγένεια και απολυτήριο Γυμνασίου. Το 1877 καθιερώθηκε η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων, το 1884 εκδόθηκε ο πρώτος νόμος σχετικά με την αξιοκρατική στελέχωση του ανθρώπινου δυναμικού της Δημόσιας Διοίκησης μέσω εισαγωγικού διαγωνισμού, ενώ οι νόμοι που θεσπίστηκαν ως το 1909 στόχευαν στην εξάλειψη των πελατειακών σχέσεων και της εξάρτησης των δημοσίων υπαλλήλων από τα πολιτικά κόμματα. Μετά το κίνημα στο Γουδί, ξεκίνησε μια νέα περίοδος για τη Διοίκηση στην Ελλάδα. Οι νέοι νόμοι που ψηφίστηκαν καθιέρωσαν την πρόσληψη δημοσίων υπαλλήλων με αξιοκρατικά κριτήρια, η μονιμότητά τους κατοχυρώθηκε με το Σύνταγμα του 1911, ενώ την ίδια περίοδο συστάθηκαν νέα Υπουργεία: Γεωργίας, Εμπορίου και Βιομηχανίας, Συγκοινωνιών και Περιθάλψεως (Ασπρίδης, 2013).

Όπως είναι λογικό, η προσπάθεια μεταρρύθμισης της Διοίκησης αναστάλθηκε κατά την περίοδο των δύο Παγκοσμίων Πολέμων, αφού η Ελλάδα συμμετείχε στις εμπόλεμες συρράξεις. Η μεταπολεμική περίοδος χαρακτηρίστηκε αρχικά, από την προσπάθεια απομάκρυνσης από τον δημόσιο τομέα όλων όσων είχαν συνεργαστεί με τους Γερμανούς κατά την περίοδο της Κατοχής (ό. π.). Επιπλέον, το διοικητικό σύστημα ακολούθησε την κατεύθυνση του κρατισμού και της προστατευτικής οικονομικής πολιτικής (Pagoulatos, 2003 στο Lampropoulou & Oikonomou, 2016). Οι δημόσιες υπηρεσίες αποτελούσαν μεγάλης κλίμακας γραφειοκρατικούς μηχανισμούς, που λειτουργούσαν στη βάση τυπικών κανόνων και διαδικασιών, υποτάσσοντας εαυτόν στον άμεσο έλεγχο του πολιτικού συστήματος. Συνολικά, η Δημόσια Διοίκηση ήταν σημαντικά συγκεντρωτική, βασιζόταν σε ιεραρχικές σχέσεις, νομικό φορμαλισμό και ένα σύνθετο συνδυασμό νόμων και κανόνων (Lampropoulou & Oikonomou, 2016). Ως προς τη διάρθρωση της αυτοδιοίκησης μετά την απελευθέρωση, η χώρα βρέθηκε διαιρεμένη σε πέντε Γενικές Διοικήσεις, οι οποίες σύντομα αντικαταστάθηκαν από 17 αντιπροσωπείες της κυβέρνησης με έναν ή περισσότερους νομούς η κάθε μία. Ωστόσο, αυτές έδωσαν και πάλι τη θέση της σε

Γενικές Διοικήσεις, η διαδικασία κατάργησης και επανίδρυσής των οποίων συνεχίστηκε μέχρι το 1955, οπότε και καταργήθηκαν οριστικά (Ανδρονόπουλος & Μαθιουδάκης, 1988).

Κατά την περίοδο της Δικτατορίας, οι Συνταγματάρχες καθιέρωσαν το θεσμό του Επιτρόπου της Διοικήσεως, ο οποίος ήταν επιφορτισμένος με τη διενέργεια ελέγχων για φαινόμενα κακοδιοίκησης, ένας θεσμός που χρησιμοποιήθηκε για να αποτελέσει ένα είδος νομιμοποίησης του καθεστώτος, ενώ ταυτόχρονα κατάφερε να ελέγξει απόλυτα τους πολίτες. Αναφορικά με τον αριθμό των μόνιμων δημοσίων υπαλλήλων, αυτός παρέμεινε σχετικά σταθερός κατά τη διάρκεια της Επταετίας (Ασπρίδης, 2013). Μετά την πτώση της Χούντας και την εγκαθίδρυση της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας, η κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας έδωσε έμφαση στον εκδημοκρατισμό των θεσμών και του δημόσιου τομέα, μέσω της εκκαθάρισής του από τους νόμους που επικράτησαν κατά τη Δικτατορία και του ανθρώπινου δυναμικού που συνεργάστηκε μαζί της. Επιπλέον, καθιέρωσε τη δημοτική γλώσσα στο δημόσιο βίο, απλουστεύοντας έτσι τη γλώσσα των δημοσίων εγγράφων. Ωστόσο, η πολιτική προσλήψεων και μονιμοποιήσεων για πολιτικούς λόγους συνεχίστηκε (Ασπρίδης, 2004).

Κατά τη διάρκεια των δύο κυβερνητικών του θητειών, το ΠΑΣΟΚ προσπάθησε να πετύχει την ευρύτερη δυνατή ένταξη και ενσωμάτωση στο δημόσιο τομέα εκείνων των κοινωνικών στρωμάτων και κατηγοριών που θεωρούνται λιγότερο ευνοημένοι, ενώ ταυτόχρονα κινήθηκε προς την κατεύθυνση του διοικητικού εκσυγχρονισμού και του εκδημοκρατισμού. Ειδικότερα, μείωσε τη διοικητική ιεραρχία, καταργώντας τις κορυφαίες υπαλληλικές βαθμίδες και εγκαθίδρυσε ένα μηχανογραφικό σύστημα προσλήψεων ανθρώπινου δυναμικού με «μοριακά» κριτήρια. Αυτή η ρύθμιση, όμως, είχε ως απόρροια την περαιτέρω ανάπτυξη πελατειακών σχέσεων εις βάρος των τυπικών και ουσιαστικών προσόντων και της απόδοσης των δημοσίων υπαλλήλων, υπερδιπλασιάζοντας με τον τρόπο αυτό τον αριθμό τους, χωρίς να υπάρξει και η αντίστοιχη βελτίωση σε επίπεδο υπηρεσιών (ό. π.).

Οι επόμενες δύο δεκαετίες χαρακτηρίστηκαν από προσπάθειες εκσυγχρονισμού - ιδιαίτερα μετά το 1996- και εξευρωπαϊσμού των θεσμών και του διοικητικού συστήματος. Οι μεταρρυθμίσεις που πραγματοποιήθηκαν αποτυπώνουν τη στροφή

προς τις ιδέες του Δημόσιου Μάνατζμεντ (με χαρακτηριστικό παράδειγμα τη δημιουργία των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών στη βάση της λογικής των one-stop-shops), αλλά και προς οικονομικά μοντέλα περισσότερο (νέο) φιλελεύθερα. Παράλληλα, η Ευρωπαϊκή Ένωση ως ένας ισχυρός εξωτερικός παράγοντας συνέβαλλε στην προσαρμογή στις ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης σε κοινούς κανόνες και διαδικασίες (Lamproulou & Oikonomou, 2016). Από το 2010 και έπειτα, η κλιμάκωση της δημοσιονομικής κρίσης και κρίσης χρέους που έπληξε την ελληνική οικονομία αποτέλεσε τον βασικό κινητήριο παράγοντα για την εισαγωγή αναγκαστικών προσαρμογών σε όλα τα επίπεδα της Διοίκησης. Λόγω της μεγάλης πίεσης που ασκούσε η οικονομική συρρίκνωση και η σοβαρή λιτότητα, ο δημόσιος τομέας τοποθετήθηκε στις κύριες προτεραιότητες των απαιτούμενων μεταρρυθμίσεων, σύμφωνα με τις οποίες επιβλήθηκαν δραστικές μειώσεις στο μέγεθος, το εύρος και το κόστος του. Ωστόσο, παρά την αναμενόμενη αύξηση της αποτελεσματικότητας, οι στόχοι δεν επιτεύχθηκαν και τα υιοθετούμενα μέτρα οδήγησαν μόνο σε βραχυπρόθεσμες δημοσιονομικές βελτιώσεις, ενώ τα δομικά τους αποτελέσματα δεν κατάφεραν να αντιμετωπίσουν τα εσωτερικά προβλήματα της Δημόσιας Διοίκησης (ό. π.).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

Από τον «Καποδίστρια» στον «Καλλικράτη»

3.1 Πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας»

3.1.1 Γενικά

Το Πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας» εισήχθη στην ελληνική Διοίκηση το 1997 με το νόμο 2539/1997 με τίτλο «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης» και αποτέλεσε μία από τις σημαντικότερες διοικητικές μεταρρυθμίσεις της Μεταπολίτευσης (Μαΐστρος, 2009). Η ανασυγκρότηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης τέθηκε τη δεδομένη χρονική στιγμή ως αναγκαιότητα λόγω της πολυδιάσπασης των ΟΤΑ, που είχε ως επακόλουθο την αδυναμία τους να ανταπεξέλθουν αποδοτικά στην αποστολή τους. Πιο συγκεκριμένα, ζητήματα είχαν ανακύψει αναφορικά με τον πολιτικό τους ρόλο, λόγω της αναποτελεσματικής πολιτικής εκπροσώπησης των μικρών χωριών, αναφορικά με το διοικητικό τους ρόλο, εξ αιτίας της αδυναμίας παροχής επαρκών υπηρεσιών προς τους πολίτες και τέλος, σχετικά με τον αναπτυξιακό τους ρόλο, αφού η συμμετοχή στις διαδικασίες της τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης υπήρξαν περιορισμένες. Ταυτόχρονα, η πολυδιάσπαση της Αυτοδιοίκησης λειτουργούσε ανασταλτικά στην αποδοτική αξιοποίηση των οικονομικών και ανθρώπινων πόρων του δημοσίου τομέα (Ανάλυση του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας»-Υπουργείο Εσωτερικών, χ. χ.).

Έτσι, η μεταρρύθμιση έθεσε ως στόχο τη δημιουργία μιας ισχυρής Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ικανής να σχεδιάζει και να εφαρμόζει πολιτικές τοπικής ανάπτυξης, αλλά και να παρέχει στους πολίτες αποτελεσματικές και αναβαθμισμένες υπηρεσίες, για να είναι σε θέση όλοι να απολαμβάνουν τις ίδιες ποιοτικά υπηρεσίες είτε κατοικούν σε αστικά κέντρα είτε στην περιφέρεια και την επαρχία (Χατζηπαντελής κ. ά., 2008: 50). Σύμφωνα με τον αρμόδιο Υπουργό Εσωτερικών και αρχιτέκτονα του Προγράμματος, Α. Παπαδόπουλο, οι κυριότεροι στόχοι του «Καποδίστρια» περιλαμβάνουν: τον εκσυγχρονισμό του διοικητικού συστήματος της χώρας, αλλά και

του τοπικού πολιτικού συστήματος, μέσω της αναβάθμισης του ρόλου των ΟΤΑ και των αιρετών τους· τη δημιουργία ουσιαστικών προϋποθέσεων ώστε οι ΟΤΑ να απολαμβάνουν διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας· το συντονισμό των τοπικών δημοσίων επενδύσεων αναφορικά με έργα υποδομών και εξοπλισμού· την ενίσχυση του δυναμικού της περιφέρειας, ώστε να επιτευχθεί διαρκής και βιώσιμη ανάπτυξη τόσο σε περιφερειακό, όσο και σε τοπικό επίπεδο· τη διαφάνεια στη διαχείριση των οικονομικών πόρων και τον έλεγχο της τοπικής εξουσίας, έτσι ώστε να διασφαλιστεί η νομιμότητα και η προστασία των πολιτών· και τέλος, τις οικονομίες κλίμακας στις λειτουργικές δαπάνες και την αναβάθμιση του εργασιακού δυναμικού της Αυτοδιοίκησης (ό. π.: 50-51).

Η βασικότερη μεταβολή που έφερε το Πρόγραμμα «Καποδίστριας» στη διοικητική δομή της χώρας αφορά την αλλαγή του χάρτη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης μέσα από τη σημαντική μείωση του αριθμού των Δήμων και των Κοινοτήτων. Οι νέοι ΟΤΑ που προέκυψαν διατήρησαν τις τυπικές τους αρμοδιότητες, ωστόσο, λόγω του νέου μεγέθους τους, τους δόθηκε η δυνατότητα να ασκήσουν τις εν λόγω αρμοδιότητες αποτελεσματικότερα, συγκροτώντας τις απαραίτητες υπηρεσίες και αποκτώντας τα αναγκαία οικονομικά μέσα, με χαρακτηριστικότερο παράδειγμα τη δυνατότητα να προσδιορίσουν οι ίδιοι την οργανωτική τους δομή με βάση τα ειδικά χαρακτηριστικά τους. Επιπλέον, οι νέοι Δήμοι ενισχύθηκαν μέσω του ΕΠΤΑ (Επταετές Αναπτυξιακό Πρόγραμμα), ώστε να αποκτήσουν τις απαραίτητες υποδομές, να καλύψουν τις βασικές λειτουργικές τους δαπάνες κ. ά., ενώ ο οικονομικός έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο έγινε αποτελεσματικότερος. Ακόμη, η παρακολούθηση της εφαρμογής του Προγράμματος ανατέθηκε σε διυπουργική επιτροπή, η οποία μεταξύ άλλων αποτελούνταν και από εκπροσώπους της Αυτοδιοίκησης. Βασική καινοτομία του «Καποδίστρια» αποτέλεσε η υποχρέωση που τέθηκε προς την κυβέρνηση να συνενώσει όλους τους πόρους που αφορούν την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση, για να δοθούν προς χρηματοδότηση προγραμμάτων, τα οποία θα εγκρίνονται από την Περιφέρεια (Λάμπιας, 1997). Ουσιαστικά, η εν λόγω μεταρρύθμιση αποτελεί μία καινοτόμα προσπάθεια, καθώς δεν περιλαμβάνει μόνο νομικές και διοικητικές διαδικασίες, αλλά επιχειρεί να αναδιαμορφώσει την Τοπική Αυτοδιοίκηση μέσα από ένα ολοκληρωμένο Πρόγραμμα που περιλαμβάνει τις απαραίτητες νομικές ρυθμίσεις, τη χρηματοδότηση των τοπικών επενδύσεων και των λειτουργικών δαπανών, καθώς και την εξασφάλιση καταρτισμένου προσωπικού, αλλά και οργάνου αρμόδιου για την

παρακολούθηση της πορείας εφαρμογής του Προγράμματος (Ανάλυση του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας»-Υπουργείο Εσωτερικών, χ. χ.).

3.1.2 Αδυναμίες

Το Πρόγραμμα «Καποδίστριας» αναδιαμόρφωσε την ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση, καθώς με τις αλλαγές που εισήγαγε κατάφερε να διαμορφώσει τις απαραίτητες συνθήκες, ώστε να καταργηθούν παλαιότερες πρακτικές που υφίσταντο ως αποτέλεσμα των κατακερματισμένων κοινωνιών και της αδύναμης Αυτοδιοίκησης. Συγκρίνοντας, λοιπόν, την υφιστάμενη με την προγενέστερη κατάσταση η πρώτη φαίνεται να υπερτερεί, καθώς μέσω του «Καποδίστρια» οι Δήμοι κατάφεραν να έχουν αποτελεσματικότερη διαχείριση των υποδομών τους, νέες κοινωνικές υπηρεσίες, πιο ανεπτυγμένες υπηρεσιακές δομές, αλλά και τη δυνατότητα να διεκδικούν αναπτυξιακά έργα (Χατζηπαντελής κ. ά., 2008: 57-58).

Ωστόσο, πολλές ήταν κι οι αδυναμίες του Προγράμματος, που λόγω της σοβαρότητάς τους οδήγησαν τελικά στην αντικατάστασή του. Αρχικά, η μεταρρύθμιση φάνηκε πως τελικά δεν είχε συνολικό χαρακτήρα, ώστε να αναμορφώσει γενικότερα το διοικητικό σύστημα της χώρας κι έτσι, ο κρατικός συγκεντρωτισμός διατηρήθηκε, αντί να κατασταλεί (ό. π.: 53-57). Επιπλέον, η μεταρρύθμιση δεν συμπεριέλαβε φορολογική αποκέντρωση (Μαΐστρος, 2009: 278). Παράλληλα, το δημοτικό σύστημα διακυβέρνησης διατηρήθηκε και δεν προσαρμόστηκε στα δεδομένα και τους στόχους της μεταρρύθμισης. Σημαντικά προβλήματα προκάλεσαν και τα όρια των νέων Δήμων, τα οποία τους κατέστησαν ανίσχυρους διοικητικά, αφού δεν είχαν σχεδιαστεί με ορθολογικά κριτήρια βιωσιμότητας. Αντ' αυτού κατά τη χωροθέτησή τους επικράτησαν υπολογισμοί τοπικών συσχετισμών κομματικού και οικονομικού χαρακτήρα, ενώ ταυτόχρονα έλλειπαν από το σχεδιασμό των ορίων κοινωνικοί φορείς, επαγγελματικές οργανώσεις και συνδικάτα (Χατζηπαντελής κ. ά., 2008: 53-57).

Ακόμη, η μεταρρύθμιση δεν κατάφερε να εξασφαλίσει τη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των νέων Δήμων. Αναφορικά με το ανθρώπινο δυναμικό, οι πολιτικές του Προγράμματος -πέρα από ένα πρώτο χρονικό διάστημα περίπου δύο ετών- δεν

τέθηκαν σε εφαρμογή. Ως προς το ζήτημα της διαφάνειας στη διαχείριση πόρων και τον κοινωνικό έλεγχο της τοπικής εξουσίας, δεν κατοχυρώθηκε ένα θεσμικό πλαίσιο που να είναι σαφές και αποτελεσματικό με διαδικασίες εσωτερικού ελέγχου για τη χρηστή διαχείριση και τη λογοδοσία κι επιπλέον, μειώθηκε η πρόσβαση των πολιτών στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων (ό. π.). Έτσι, παρότι η μεταρρύθμιση που έφερε το Πρόγραμμα «Καποδίστριας» στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, τη βελτίωσε αισθητά, ωστόσο, δεν κατάφερε να δημιουργήσει «αποτελεσματικούς δήμους με οικονομική αυτάρκεια και δυνατότητα άντλησης ιδίων πόρων, ούτε διοικητική ικανότητα με καλά οργανωμένες υπηρεσίες και ανθρώπινο δυναμικό, που να αξιοποιούν τις νέες δυνατότητες και νέες τεχνολογίες για την παροχή ποιοτικά αναβαθμισμένων υπηρεσιών» (Αιτιολογική Έκθεση, χ. χ.: 13).

3.2 Πρόγραμμα «Καλλικράτης»

3.2.1 Γενικά

Οι προαναφερθείσες αδυναμίες του Προγράμματος «Καποδίστριας» σε συνδυασμό με μία σειρά παθογενειών που εντοπίστηκαν στη Δημόσια Διοίκηση έκαναν επιτακτική την ανάγκη αναδιαμόρφωσης της υφιστάμενης κατάστασης. Οι εν λόγω παθογένειες αφορούσαν, αρχικά, τη συγκεντρωτική δομή της ελληνικής Διοίκησης που καθιστούσε αναποτελεσματική την εξεύρεση λύσης στα καθημερινά προβλήματα των πολιτών, εξ αιτίας της συσσώρευσης τεράστιου όγκου λειτουργιών εκτελεστικής φύσης στα Υπουργεία. Την κατάσταση αυτή επιβάρυνε και η συχνή επικάλυψη αρμοδιοτήτων και λειτουργιών μεταξύ των δημοσίων υπηρεσιών, που είχε ως αποτέλεσμα τη σύγχυση και δυσφορία του πολίτη, καθώς και τη διάχυση των διοικητικών ευθυνών (Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων, 2010.: 4).

Επιπλέον, η μεταρρύθμιση της δεδομένης κατάστασης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης κρίθηκε απαραίτητη, καθώς αυτή αποτελεί την εγγύτερη προς τον πολίτη διοικητική βαθμίδα και ως εκ τούτου συγκροτεί τη βάση του διοικητικού συστήματος της χώρας. Έπειτα, λοιπόν, από συστηματική διαβούλευση της κυβέρνησης με τους φορείς της ίδιας της Αυτοδιοίκησης, η οποία οδήγησε σε μια ευρύτερη συναντίληψη αναφορικά με την αναγκαιότητα αλλαγών, προτάθηκε, ψηφίστηκε και τέθηκε σε ισχύ ο νόμος

3852/2010 (ΦΕΚ 87Α) με τίτλο «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης», ευρύτερα γνωστός ως Πρόγραμμα «Καλλικράτης». Ο νόμος ψηφίστηκε από τη Βουλή το Μάιο του 2010 και μέρος των διατάξεών του ενεργοποιήθηκε άμεσα με τη δημοσίευσή του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, ώστε να διεξαχθούν βάσει αυτών οι αυτοδιοικητικές εκλογές που είχαν προγραμματιστεί για το ίδιο έτος, ενώ στην πλήρη μορφή του τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 2011 (Επίσημη Ιστοσελίδα για το Πρόγραμμα «Καλλικράτης», χ. χ.).

Βασική επιδίωξη της μεταρρύθμισης αποτέλεσε «ο ολοκληρωμένος, συστηματικός και εναρμονισμένος ανασχεδιασμός όλων των βαθμίδων της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης της χώρας με στόχο τον εξορθολογισμό της οργάνωσης και λειτουργίας του κράτους στον αναπτυξιακό προγραμματισμό και την παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες βάσει της αρχής της επικουρικότητας και της ενίσχυσης των δημοκρατικών διαδικασιών στο τοπικό και περιφερειακό επίπεδο» (Εκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων, 2010.: 7). Ουσιαστικά, ο «Καλλικράτης» δημιουργήθηκε για να αποκεντρώσει τη Διοίκηση της χώρας, προσδίδοντάς της ευελιξία, αποτελεσματικότητα και αξιοποίηση των στρατηγικών της πλεονεκτημάτων. Ταυτόχρονα, μέσω αυτού επιχειρήθηκε η μείωση των διαφόρων φαινομένων διαφθοράς και κακοδιοίκησης, αλλά και η ενσωμάτωση αρχών διαφάνειας, ανοιχτής διακυβέρνησης και λογοδοσίας στη διοικητική λειτουργία. Εξίσου σημαντική στόχευση του Προγράμματος αποτέλεσε και η εναρμόνιση της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης με τις επιταγές του πολυεπίπεδου μοντέλου διακυβέρνησης, όπως αυτό διαμορφώθηκε από την ΕΕ (ό. π.: 6-7). Σε οικονομικό επίπεδο, στόχος της μεταρρύθμισης ήταν η εξοικονόμηση πόρων μέσω του περιορισμού των λειτουργικών εξόδων, τη χρήση οικονομιών κλίμακας, τη μείωση των εκλεγμένων και διορισμένων αξιωματούχων και την εδραίωση ενός νέου συστήματος οικονομικής εποπτείας (OECD, 2012: 109).

Ως απώτερος σκοπός της μεταρρύθμισης τέθηκε η δημιουργία ενός «επιτελικού κράτους με αποκεντρωμένα όργανα εξοπλισμένα με αποφασιστικές αρμοδιότητες και δύο λειτουργικούς βαθμούς αυτοδιοίκησης, ικανούς να ανταποκριθούν στις ανάγκες σχεδιασμού και υλοποίησης της τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης, συνδυάζοντας τη δημοκρατική συμμετοχή με την αποτελεσματική διευθέτηση των τοπικών υποθέσεων και την εξυπηρέτηση του πολίτη» (Αιτιολογική Έκθεση, χ. χ.: 6). Ως προς

τις βασικές κατευθύνσεις του Προγράμματος, αυτές αφορούσαν την ενδυνάμωση του αναπτυξιακού ρόλου της Αυτοδιοίκησης μέσω της ανάληψης πρωτοβουλιών για το σχεδιασμό και την εφαρμογή της τοπικής και περιφερειακής πολιτικής (Εκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων, 2010.: 11).

3.2.2 Α' Βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Η πρώτη σημαντική μεταρρύθμιση που εισήγαγε ο νόμος 3852/2010 αφορά την επαναθεμελίωση των Δήμων. Όπως ορίζει το άρθρο 1 του εν λόγω νόμου, οι Δήμοι συγκροτούν τον πρώτο βαθμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης και μειώνονται από 1.034 σε 325 (Παπαγγελής, 2014), με τη μείωση να περιλαμβάνει και τις περιοχές της Αττικής και της Θεσσαλονίκης, ενώ ειδικές προβλέψεις ορίστηκαν για τις ορεινές και νησιωτικές περιοχές με γνώμονα την αρχή σε κάθε νησί -πέραν κάποιων εύλογων εξαιρέσεων- να αντιστοιχεί ένας Δήμος (Αρχές Νομοθετικής Πρωτοβουλίας, 2010: 37). Η συνένωση Δήμων και Κοινοτήτων στόχευσε στη δημιουργία λιγότερων και ισχυρότερων πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, ικανών να ανταποκριθούν στις τρέχουσες απαιτήσεις, να αξιοποιήσουν την ταχέως μεταβαλλόμενη τεχνολογία, καθώς και τις στρατηγικές διοίκησης και έτοιμους να διαχειριστούν διευρυμένες αρμοδιότητες (ό. π.: 23).

Οι αρμοδιότητες των Δήμων περιλαμβάνουν τους τομείς της πολεοδομίας, της κοινωνικής πρόνοιας, της έκδοσης επαγγελματικών αδειών, της γεωργίας, κτηνοτροφίας και αλιείας, της εκτέλεσης έργων υποδομής, της προστασίας της δημόσιας υγείας, της παιδείας, του αθλητισμού, του πολιτισμού και της οργάνωσης των λαϊκών αγορών (Μπέσιλα-Βήκα, 2010: 280). Τα κριτήρια με βάση τα οποία διενεργήθηκε η συνένωση των Δήμων χωρίστηκαν σε επτά κατηγορίες: πληθυσμιακά, κοινωνικά, οικονομικά, γεωγραφικά, αναπτυξιακά, πολιτιστικά-ιστορικά και χωροταξικά, έτσι ώστε να διασφαλιστούν συνθήκες βιωσιμότητας. Ουσιαστικά, η νέα διοικητική διαίρεση βασίζεται στην υφιστάμενη στοχεύει, όμως, στην αναλογικότερη αντιπροσώπευση και ως εκ τούτου την ενδυνάμωση της δημοκρατίας (Αιτιολογική Έκθεση, χ. χ.: 15).

Παράλληλα με την επαναθεμελίωση των Δήμων, το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» θεσμοθέτησε για πρώτη φορά νέα δημοτικά όργανα και θεσμούς διαβούλευσης, την Επιτροπή Διαβούλευσης, το Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών και το θεσμό του Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης. Η Επιτροπή Διαβούλευσης καθιερώθηκε υποχρεωτικά σε Δήμους με 10.000 κατοίκους και άνω με σκοπό να προσφέρει τη δυνατότητα θεσμοποιημένης και ανοικτής συμμετοχής, ώστε οι αιρετοί να συζητήσουν με εκπροσώπους της τοπικής κοινωνίας, οι οποίοι με το προγενέστερο σύστημα αναζητούσαν μεμονωμένα την πρόσβαση στις διαβουλεύσεις. Ως προς το Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών, αυτό αποτελεί γνωμοδοτικό όργανο του Δήμου με καθήκον την καταγραφή και διερεύνηση προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι νόμιμοι μετανάστες, ώστε να ενισχυθεί η ομαλή ένταξή τους στην τοπική κοινωνία. Τέλος, ο Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης καθιερώθηκε ως θεσμός διαμεσολάβησης μεταξύ πολιτών, επιχειρήσεων και Αυτοδιοίκησης. Αποστολή του είναι η έγκαιρη καταπολέμηση φαινομένων κακοδιοίκησης και η αποσυμφόρηση των αιρετών από τη συσσώρευση αιτημάτων και παραπόνων, καθώς πολλά προβλήματα μπορούν να επιλύονται στο πλαίσιο του ίδιου κι έτσι να εξοικονομούνται χρόνος και πόροι, ενώ ταυτόχρονα ελαχιστοποιείται η ταλαιπωρία των πολιτών και των επιχειρήσεων. Αξίζει, ωστόσο, να σημειωθεί πως ο νέος αυτός τοπικός θεσμός δεν υποκαθιστά τον «Συνήγορο του Πολίτη» (Εκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων, 2010.: 16-17 και Αρχές Νομοθετικής Πρωτοβουλίας, 2010: 34).

3.2.3 Β' Βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Η επόμενη βασική νέα ρύθμιση του Προγράμματος αφορά το δεύτερο βαθμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Οι υφιστάμενες Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις φάνηκαν προβληματικές, αφού εξ αρχής τους είχε αποδοθεί ένας χαρακτήρας γραφειοκρατικός και διεκπεραιωτικός. Η θεσμοθέτηση της δευτεροβάθμιας Αυτοδιοίκησης στα όρια των Νομών φάνηκε, επίσης, αναποτελεσματική ως προς την ανάληψη ευθύνης και το σχεδιασμό και εφαρμογή ολοκληρωμένων αναπτυξιακών πολιτικών, ενώ ταυτόχρονα δυσχέραινε τη συμμετοχή στα ευρωπαϊκά όργανα (Αιτιολογική Έκθεση, χ. χ.: 15). Θεωρήθηκε, λοιπόν, θεμιτή η συγκρότηση του Β' βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε ευρύτερες γεωγραφικές ενότητες κι έτσι, οι 76 διοικητικές ενότητες (54 Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις (ΝΑ), 3 διευρυμένες ΝΑ και 19 επαρχεία) μετατράπηκαν σε 13

αιρετές, αυτοδιοικούμενες Περιφέρειες (Παπαγγελής, 2014). Ως προς τα γεωγραφικά όρια των νέων Περιφερειών, κρίθηκε σκόπιμο να μην αλλάξουν και να διατηρηθούν στα όρια των προηγούμενων κρατικών Περιφερειών, καθώς η όποια αλλαγή μπορεί να δημιουργούσε προβλήματα στην υλοποίηση των προγραμμάτων του ΕΣΠΑ (Μπέσιλα-Βήκα, 2010).

Στις νέες Περιφέρειες μεταβιβάστηκαν εκείνες οι αρμοδιότητες των Νομαρχιών, που μπορούν να ασκηθούν καλύτερα σε περιφερειακό επίπεδο, αλλά και οι αρμοδιότητες της προϋπάρχουσας κρατικής Περιφέρειας, πέραν όσων έχουν καθαρά κρατικό χαρακτήρα. Ειδικότερα οι αρμοδιότητες της δευτεροβάθμιας Αυτοδιοίκησης περιλαμβάνουν τους τομείς προγραμματισμού και ανάπτυξης, υποδομών, μεταφορών και επικοινωνιών, περιβάλλοντος και κλιματικής αλλαγής, φυσικών πόρων, ενέργειας και βιομηχανίας, εμπορίου, τουρισμού και απασχόλησης, εκπαίδευσης, πολιτισμού και αθλητισμού, γεωργίας, κτηνοτροφίας και αλιείας και, τέλος, πολιτικής προστασίας. Μέσω της άσκησης των καθηκόντων αυτών η Περιφέρεια μετατρέπεται σε βασικό πυλώνα του αναπτυξιακού προγραμματισμού (Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων, 2010.: 19). Ακόμη, ο νόμος ορίζει ότι οι μητροπολιτικές λειτουργίες της Μητροπολιτικής Περιφέρειας Αττικής και της Μητροπολιτικής Ενότητας Θεσσαλονίκης ασκούνται στα πλαίσια του δεύτερου βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ώστε να μπορεί να επιτευχθεί ενιαία αντιμετώπιση σε προβλήματα υπερτοπικού χαρακτήρα (Αιτιολογική Έκθεση, χ. χ.: 37). Στις εν λόγω μητροπολιτικές Περιφέρειες ο νομοθέτης εκχώρησε και ορισμένες πρόσθετες αρμοδιότητες περιβάλλοντος και ποιότητας ζωής, χωρικού σχεδιασμού και αστικών αναπλάσεων, μεταφορών και συγκοινωνιών και πολιτικής προστασίας και ασφάλειας (Δεμαθάς, 2011: 49). Τέλος, όπως και στην περίπτωση των νέων Δήμων, έτσι και για την Περιφέρεια θεσμοθετούνται νέα όργανα: το Συμβούλιο Διαβούλευσης Περιφέρειας, αλλά και ο Περιφερειακός Συμπαραστάτης του Πολίτη και της Επιχείρησης με αρμοδιότητες και στοχεύσεις αντίστοιχες με τις προαναφερθείσες, αλλά εφαρμοσμένες σε περιφερειακό επίπεδο (Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων, 2010.: 21).

Αναφορικά με τη σχέση του Δήμου και της Περιφέρειας, σύμφωνα με το άρθρο 4 του νόμου 3852/2010 «μεταξύ των δύο βαθμίδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν υφίστανται σχέσεις ελέγχου και ιεραρχίας, αλλά συνεργασίας και συναλληλίας, οι οποίες

αναπτύσσονται βάσει του νόμου, κοινών συμφωνιών, καθώς και με το συντονισμό κοινών δράσεων».

3.2.4 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις

Η προαναφερθείσα θεσμοθέτηση του Β' βαθμού Αυτοδιοίκησης σε επίπεδο Περιφέρειας, δημιούργησε την ανάγκη για οργάνωση της αποκεντρωμένης διοίκησης σε ευρύτερα αυτής γεωγραφικά όρια (Μπέσιλα-Βήκα, 2010: 276). Έτσι, στη θέση των 13 κρατικών διοικητικών Περιφερειών, σύμφωνα το Πρόγραμμα «Καλλικράτης», συγκροτήθηκαν 7 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις (Παπαγγελής, 2014). Ο αριθμός αυτός επιλέχθηκε με βάση οικονομικές, κοινωνικές, χωροταξικές και γεωγραφικές αναλύσεις, καθώς και συγκριτική αξιολόγηση κόστους-οφέλους σε άλλα πιθανά σενάρια (Εκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων, 2010.: 25). Η σύσταση των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων στόχευσε στη δημιουργία ισχυρών διοικητικών ενοτήτων που θα αποκεντρώσουν περισσότερο την κρατική λειτουργία, αναλαμβάνοντας μεγαλύτερο εύρος αρμοδιοτήτων και εξασφαλίζοντας καλύτερο συντονισμό και συνεργασία μεταξύ όλων των φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και αποκεντρωμένης διοίκησης (ό. π.).

Οι αρμοδιότητες που αποδόθηκαν στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις περιλαμβάνουν τις γενικές κρατικές υποθέσεις που μέχρι τότε ασκούσαν οι διοικητικές Περιφέρειες και που λόγω της φύσης τους ή για λόγους που επιτάσσει το Σύνταγμα δεν μπορούν να μεταβιβαστούν στην περιφερειακή Αυτοδιοίκηση. Επιπροσθέτως, εντάσσονται κι όσες κρατικές αρμοδιότητες σταδιακά αποκεντρώνονται, αλλά και κλαδικά αποκεντρωμένες κρατικές υπηρεσιών των Υπουργείων που μέχρι πρότινος δεν ήταν ενταγμένες στις διοικητικές περιφέρειες (Αρχές Νομοθετικής Πρωτοβουλίας, 2010: 41). Τέλος, ως προς την οργάνωση και στελέχωση του νεοεισαχθέντος αυτού θεσμού, ορίστηκε ότι στην έδρα κάθε Αποκεντρωμένης Διοίκησης θα συσταθεί Γενική Γραμματεία με προϊστάμενο έναν μετακλητό υπάλληλο, ενώ στις υπόλοιπες υπηρεσίες της θα ενταχθούν όσοι υπάλληλοι των υφιστάμενων Περιφερειών δε θα μετατεθούν στους νέους δευτεροβάθμιους ΟΤΑ (Μπέσιλα-Βήκα, 2010: 276).

3.2.5 Ανθρώπινοι Πόροι

Το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» έδωσε, επίσης, έμφαση στη διαχείριση ανθρωπίνων πόρων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με ρυθμίσεις που αποσκοπούσαν στην κατοχύρωση ορθολογικών και αξιοκρατικών μεθόδων στελέχωσης των νέων αυτοδιοικητικών μονάδων και θεσμών. Υπό αυτή τη λογική, υποχρεωτικές μετατάξεις προβλέφθηκαν μόνο σε περιπτώσεις ανάγκης άμεσης στελέχωσης, ενώ παράλληλα δόθηκε η δυνατότητα εθελούσιων μετατάξεων. Σε κάθε περίπτωση, όμως, καταβλήθηκε προσπάθεια, ώστε η μεταφορά προσωπικού να συνοδεύεται και από αντίστοιχη μεταφορά αρμοδιοτήτων (Εκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων, 2010.: 50).

3.2.6 Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου και Ιδιωτικού Δικαίου

Μια ακόμη σημαντική μεταρρύθμιση που έφερε στη Δημόσια Διοίκηση ο «Καλλικράτης» αφορά τον δραστικό περιορισμό των Νομικών Προσώπων Δημοσίου και Ιδιωτικού Δικαίου των ΟΤΑ (ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ, αντίστοιχα). Κυρίως κατά τη διάρκεια των τελευταίων δεκαετιών είχε δημιουργηθεί μία πληθώρα Νομικών Προσώπων, τα οποία σε πολλές περιπτώσεις καθίσταντο αναποτελεσματικά, ενώ συχνά σημειώνονται και επικαλύψεις στόχων και αρμοδιοτήτων μεταξύ τους. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα τη σπατάλη πόρων, τόσο ανθρώπινων, όσο και οικονομικών (Αρχές Νομοθετικής Πρωτοβουλίας, 2010: 25). Προς τη μετάβαση σε μια αποτελεσματική Τοπική Αυτοδιοίκηση, το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» μείωσε αισθητά τα ΝΠΔΔ, καθώς και τις Δημοτικές Επιχειρήσεις στο ένα τρίτο των υπαρχόντων, συνενώνοντας τα περίπου 6000 σε 2000, στη βάση της αρχής ένα Νομικό Πρόσωπο ανά κατηγορία δραστηριότητας σε κάθε νέο Δήμο, (Παπαγγελής, 2014 και Αρχές Νομοθετικής Πρωτοβουλίας, 2010: 25).

3.2.7 Εκλογικές Ρυθμίσεις

Όσον αφορά το ζήτημα των αυτοδιοικητικών εκλογών και στον τομέα αυτό επήλθαν αλλαγές. Συγκεκριμένα, επιμηκύνθηκε η θητεία των αιρετών του Δήμου και της Περιφέρειας κατά ένα έτος κι έτσι, η συνολική διάρκειά της ανήλθε στα πέντε χρόνια. Επιπλέον, ορίστηκε πως οι εκλογές για την Τοπική Αυτοδιοίκηση θα λαμβάνουν

χώρα την ίδια ημέρα και στα ίδια εκλογικά τμήματα με τη διενέργεια ψηφοφορίας για την εκλογή μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Η στόχευση πίσω από την επιμήκυνση της θητείας των αιρετών οργάνων αφορά αφενός, τη διασφάλιση της κατά το δυνατόν καλύτερης προγραμματικής τους δράσης, εφόσον διευρύνεται ο ωφέλιμος χρόνος που έχουν στη διάθεσή τους για να υλοποιήσουν τις δεσμεύσεις τους και να εκπληρώσουν απρόσκοπτα τον νέο θεσμικό τους ρόλο (Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων, 2010: 12) και αφετέρου, τη μείωση του κόστους των εκλογικών διαδικασιών (Μπέσιλα-Βήκα, 2010: 278). Ακόμη, η ταυτόχρονη διεξαγωγή των δύο εκλογικών αναμετρήσεων -Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Ευρωεκλογών- ενδέχεται να διευκολύνει και να ενισχύσει τη συμμετοχή στις δεύτερες, ζήτημα κρίσιμο για τη δημοκρατική λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ομιλία κ. Ραγκούση, 2010). Σημαντικό είναι, τέλος, το γεγονός ότι επαναφέρεται η ρύθμιση για την ανάδειξη του επιτυχόντος συνδυασμού στις εκλογές με ποσοστό τουλάχιστον 50% +1 των έγκυρων ψήφων -έναντι 42% που ίσχυε μέχρι τότε- είτε στον πρώτο είτε στο δεύτερο γύρο των εκλογών, εφόσον αυτή δεν καταστεί δυνατή ήδη από τον πρώτο. Η μεταρρύθμιση αυτή, όπως γίνεται εύκολα κατανοητό, προσπάθησε να αυξήσει τη δημοκρατική νομιμοποίηση των αιρετών οργάνων της Αυτοδιοίκησης (Αιτιολογική Έκθεση, χ. χ.: 25)

3.2.8 Οικονομικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Ρυθμίσεις για τα οικονομικά της Αυτοδιοίκησης συμπεριλήφθηκαν με τη σειρά τους στο Πρόγραμμα «Καλλικράτης». Αναφορικά με τα έσοδα των νέων ΟΤΑ ορίστηκε ότι οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (ΚΑΠ) των Δήμων προέρχονται από τις εξής τρεις πηγές εσόδων του κρατικού Προϋπολογισμού: το 20% των συνολικών εσόδων των ετήσιων εισπράξεων από το Φόρο Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων, το 12% των συνολικών εσόδων των ετήσιων εισπράξεων από το Φόρο Προστιθέμενης Αξίας (ΦΠΑ) και το 50% των συνολικών εσόδων των ετήσιων εισπράξεων από το Φόρο Ακίνητης Περιουσίας. Αναφορικά με τις Περιφέρειες, οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι των Περιφερειών προέρχονται από: το 4% των συνολικών εσόδων των ετήσιων εισπράξεων από το Φόρο Προστιθέμενης Αξίας (Φ.Π.Α.) και το 2,4% των συνολικών εσόδων των ετήσιων εισπράξεων από το Φόρο Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων. Οι εν λόγω κατηγορίες φόρων

επιλέχθηκαν από το νομοθέτη, λόγω της δυναμικής τους φύσης, η οποία κρίθηκε ότι μπορεί να διασφαλίσει την επάρκεια των πόρων των ΟΤΑ όχι μόνο στο τρέχον διάστημα, αλλά και μελλοντικά. Ταυτόχρονα, ο συνδυασμός τους μπορεί να προσφέρει σταθερότητα στις όποιες διακυμάνσεις του οικονομικού κύκλου («Καλλικράτης» και Οικονομικά της Αυτοδιοίκησης, χ. χ.: 3). Η σύνδεση των ΚΑΠ με το ΦΠΑ δύναται, ακόμη, να φέρει κοντά την Αυτοδιοίκηση με την τοπική κοινωνία, αφού ο πολίτης θα είναι σε θέση να γνωρίζει ότι τα χρήματα αυτά αξιοποιούνται άμεσα στον τόπο διαμονής του με γνώμονα τη βελτίωση της καθημερινότητάς του (Αρχές Νομοθετικής Πρωτοβουλίας, 2010: 46).

Όσον αφορά την πιστοληπτική πολιτική για τους ΟΤΑ, ο «Καλλικράτης» όρισε ότι τόσο οι Δήμοι, όσο και οι Περιφέρειες μπορούν να συνομολογούν δάνεια αλλά αποκλειστικά και μόνο για τη χρηματοδότηση επενδύσεων και τη χρηματοδότηση του χρέους τους. Τέλος, αξίζει να σημειωθεί πως εισήχθη Ειδικό Πρόγραμμα εξυγίανσης για ορισμένους ολιγάριθμους Δήμους, οι οποίοι έχουν υπερβολικό δανεισμό ή άλλα χρέη. Σκοπός του Προγράμματος αυτού είναι να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα υπερχρεωμένων Δήμων που συνενώνονται με οικονομικά υγιείς. Σε μία τέτοια περίπτωση, το Πρόγραμμα δεν εφαρμόζεται στο σύνολο του νέου Δήμου, αλλά μόνο στον υπερχρεωμένο («Καλλικράτης» και Οικονομικά της Αυτοδιοίκησης, χ. χ.: 4-5).

3.2.9 Πρόγραμμα «ΕΛΛ.Α.Δ.Α.»

Καθώς το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» αποτελεί ένα νομοθετικό εγχείρημα με υψηλούς στόχους, κρίθηκε αναγκαία η κατάρτιση επιχειρησιακού σχεδίου για την άμεση στήριξη της Αυτοδιοίκησης κατά τη μεταβατική περίοδο έως την 01/01/2011, αλλά και πέραν αυτής. Το σχέδιο αυτό, στο πλαίσιο της προετοιμασίας των ΟΤΑ για την αποτελεσματική εφαρμογή του Προγράμματος, περιλαμβάνει και ολοκληρωμένα σχέδια μεταφοράς και κοστολόγησης αρμοδιοτήτων. Δεδομένων των περιορισμένων χρονικών περιθωρίων, το αναπτυξιακό αυτό πρόγραμμα για να διαχειριστεί αποτελεσματικά τυχόν μεταβατικά ζητήματα, διαρθρώθηκε σε τρεις άξονες: ο πρώτος αφορά τα επιχειρησιακά προγράμματα «Διοικητική Μεταρρύθμιση» και «Ψηφιακή Σύγκλιση» του ΕΣΠΑ, ο δεύτερος το Εθνικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα

Αυτοδιοίκησης που λειτουργεί συμπληρωματικά με το ΕΣΠΑ και χρηματοδοτείται τόσο από κρατικούς όσο και από πόρους της Αυτοδιοίκησης και ο τρίτος την αξιοποίηση και αναδιάταξη των ανθρωπίνων πόρων (Μπέσιλα-Βήκα, 2010: 291-292).

3.2.10 Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση

Τέλος, η μεταρρύθμιση του «Καλλικράτη» προώθησε σε μεγάλο βαθμό την ηλεκτρονική διακυβέρνηση, ώστε μέσω της απλοποίησης των διαδικασιών να επιτευχθεί η εσωτερική αποκέντρωση στην Αυτοδιοίκηση, ο οριζόντιος συντονισμός των υπηρεσιών και των δράσεών της, καθώς και η άμεση διασύνδεσή της με την κοινωνία των πολιτών, τις επιχειρήσεις και τις κοινωνικές οργανώσεις. Έτσι, η Τοπική Αυτοδιοίκηση μπορεί να εγγυηθεί και «τεχνικά» τη δυνατότητα λήψης αποφάσεων και υλοποίησης δράσεων κατά το δυνατόν πιο κοντά στον πολίτη και τα προβλήματά του (Αρχές Νομοθετικής Πρωτοβουλίας, 2010: 28).

3.2.11 Εποπτεία

Όσον αφορά το εξαιρετικά σημαντικό ζήτημα της εποπτείας και του ελέγχου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, το προηγούμενο καθεστώς όριζε πως ο έλεγχος νομιμότητας πραγματοποιείται από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας, έναν μετακλητό υπάλληλο, διορισμένο από την εκάστοτε κυβέρνηση, γεγονός που πολιτικοποιούσε τον εν λόγω θεσμό. Επιπλέον, τα μέλη της Ειδικής Επιτροπής Ελέγχου δεν είχαν θέση αποκλειστικής απασχόλησης, ενώ η εμπλοκή του Ελεγκτικού Συνεδρίου αφορούσε μόνο τον προληπτικό έλεγχο δαπανών των Δήμων που είχαν πληθυσμό μεγαλύτερο των 5.000 κατοίκων, καθώς και ορισμένων ΝΠΔΔ. Ωστόσο, ο έλεγχος δεν επεκτεινόταν σε ΝΠΔΔ, στις Δημοτικές Επιχειρήσεις και τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, αλλά ούτε και στην είσπραξη εσόδων, ενώ ο προσυμβατικός έλεγχος νομιμότητας αφορούσε συμβάσεις αντικειμένου άνω του ενός εκατομμυρίου ευρώ (Αιτιολογική Έκθεση, χ. χ.: 39).

Για να αντιμετωπιστούν τα φαινόμενα αναποτελεσματικότητας και να εξασφαλιστεί η αξιοπιστία του ελέγχου, το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» εισήγαγε «ένα τριπλό σύστημα διασφάλισης της νομιμότητας και εγγύησης του δημοσίου συμφέροντος με

ένα νέο σύστημα Εποπτείας, την επέκταση των ελέγχων από το Ελεγκτικό Συνέδριο και την καθολική υποχρέωση ανάρτησης στο διαδίκτυο όλων των αποφάσεων των ΟΤΑ» (Εκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων, 2010: 26). Στο σημείο αυτό θα πρέπει να σημειωθεί ότι η εποπτεία, με βάση τα υποκείμενα αυτής χωρίζεται σε εποπτεία επί των πράξεων των οργάνων των ΟΤΑ και εποπτεία επί των προσώπων που συγκροτούν τα όργανα αυτά, ενώ με βάση το αντικείμενό της διακρίνεται σε έλεγχο νομιμότητας, ο οποίος αποβλέπει στη σωστή ερμηνεία και εφαρμογή της νομοθεσίας και έλεγχο σκοπιμότητας, με τον οποίο εξετάζεται το σκόπιμο ή μη της ρύθμισης που θεσπίζεται με τις πράξεις των αυτοδιοικητικών οργάνων. Επιπλέον, σε σχέση με τον τρόπο που ο έλεγχος στοχεύει να επέμβει στις πράξεις, χωρίζεται σε προληπτικό, ο οποίος ασκείται πριν εκδοθεί η πράξη και κατασταλτικό, που ασκείται από το εποπτεύον όργανο έπειτα από την έκδοση της πράξης του υφιστάμενου. Ο κατασταλτικός έλεγχος, που καταλήγει στην ακύρωση της πράξης, μπορεί να ασκηθεί είτε αυτεπάγγελτα, είτε έπειτα από ειδική διοικητική προσφυγή του διοικουμένου που έχει έννομο συμφέρον, και αποτελεί κατ' αρχήν έλεγχο νομιμότητας (Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, χ. χ.: 4-5).

Στο νέο σύστημα εποπτείας που εισήγαγε ο νόμος 3852/2010 ιδρύθηκε μια ειδική κρατική υπηρεσία, η Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας (ΑΥΕ) με καθήκον την άσκηση ελέγχου νομιμότητας επί των πράξεων των ΟΤΑ και των δύο βαθμών, καθώς και τον πειθαρχικό έλεγχο στους αιρετούς των Δήμων και των Περιφερειών. Η ΑΥΕ αποτελεί αποκεντρωμένη υπηρεσία του Υπουργείου Εσωτερικών, ωστόσο, διαθέτει διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια και εξασφαλίζονται για το ανθρώπινο δυναμικό της εγγυήσεις ανεξαρτησίας ώστε να μπορεί να δρα μακριά από κομματικούς επηρεασμούς (Μπέσιλα-Βήκα, 2010: 283-284 και Λαζαρίδου, 2011: 16). ΑΥΕ συστήνεται στην έδρα κάθε μίας εκ των επτά Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και σε αυτή αποστέλλονται υποχρεωτικά για έλεγχο αποφάσεις των ΟΤΑ σε μια ποικιλία τομέων, ενώ έχει τη δυνατότητα να ασκήσει επιτόπιους ελέγχους (Αιτιολογική Έκθεση, χ. χ.: 41). Επικεφαλής της κάθε Υπηρεσίας διορίζεται ο Ελεγκτής Νομιμότητας, ένας ανώτατος υπάλληλος με πενταετή θητεία, ενώ στο σύνολό τους οι Ελεγκτές απαρτίζουν το Συμβούλιο Ελεγκτών Νομιμότητας του οποίου προεδρεύει ο Υπουργός Εσωτερικών και δύναται να ασχολείται με ζητήματα μείζονος σημασίας για τον ασκούμενο έλεγχο στους ΟΤΑ (Μπέσιλα-Βήκα, 2010: 284). Σημαντική αρμοδιότητα του Ελεγκτή Νομιμότητας είναι η δυνατότητά του να ασκεί

αυτεπαγγέλτως έλεγχο σε ορισμένες αποφάσεις και να τις ακυρώσει εντός δύο μηνών από την έκδοση ή τη δημοσίευσή τους (Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, χ. χ.: 8).

Επιπλέον, ο «Καλλικράτης» αναβάθμισε το ρόλο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, το οποίο πλέον δύναται να ασκεί προληπτικό, κατασταλατικό και προσυμβατικό έλεγχο, καθώς και έλεγχο είσπραξης εσόδων. Ο προληπτικός έλεγχος ασκείται ανεξαρτήτως πληθυσμού για τις δαπάνες των Δήμων, των Περιφερειών, των ΝΠΔΔ και των δημοτικών επιχειρήσεων και αφορά έλεγχο νομιμότητας και όχι σκοπιμότητας (Λαζαρίδου, 2011: 30 και Ντορέττα & Κουτσούρη, χ. χ.: 7). Ο κατασταλατικός έλεγχος ασκείται στους λογαριασμούς των Δήμων, των Περιφερειών, των ΝΠΔΔ και των δημοτικών επιχειρήσεων και είναι έλεγχος νομιμότητας και κανονικότητας όσων δαπανών έχουν ήδη πραγματοποιηθεί και εκταμιευθεί (Λαζαρίδου, 2011: 31 και Ντορέττα & Κουτσούρη, χ. χ.: 8). Ο έλεγχος αυτός είναι υποχρεωτικός, ετήσιος, τακτικός και δειγματοληπτικός, ενώ σε περίπτωση που από τη δειγματοληψία προκύψουν λόγοι που το επιβάλλουν δύναται να γενικευτεί, λαμβάνοντας μορφή έκτακτη γενική, ειδική ή θεματική και συνίσταται σε έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας της διαχείρισης (Λαζαρίδου, 2011: 31-32). Ο προσυμβατικός έλεγχος νομιμότητας αφορά εκείνες τις συμβάσεις που συνάπτουν οι Δήμοι, οι Περιφέρειες, τα ΝΠΔΔ και οι δημοτικές επιχειρήσεις και υπερβαίνουν το ποσό των 100.000 ευρώ έως και το ποσό των 500.000 ευρώ. Σε περίπτωση που μια σύμβαση δεν ελεγχθεί θεωρείται άκυρη (ό. π.: 32). Τέλος, κατά τον έλεγχο είσπραξης εσόδων παρακολουθείται η κανονική είσπραξη των εσόδων των ΟΤΑ και των Νομικών τους Προσώπων, των χρεών, των οφειλών και των προστίμων (ό. π.: 31). Εάν ο Επίτροπος του Ελεγκτικού Συνεδρίου διαπιστώσει παρατεταμένη αδράνεια μπορεί να παραπέμψει τους αρμόδιους για καταλογισμό της ζημιάς που προξένησαν (Μπέσιλα-Βήκα, 2010: 285).

Η τελευταία ρύθμιση που εισήγαγε το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» για τον τομέα της εποπτείας και του ελέγχου, αφορά τη θεσμοθέτηση της διαφάνειας μέσα από το πρόγραμμα «Διαύγεια». Πρόκειται για την υποχρεωτική ανάρτηση στο διαδίκτυο αμελλητί κάθε πράξης των αυτοδιοικητικών οργάνων, ώστε να είναι εκτελεστές, με εξαίρεση θέματα δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και κρατικών απορρήτων. Με τον τρόπο αυτό διασφαλίζεται η διαφάνεια, ο έλεγχος και η λογοδοσία στη δράση

των ΟΤΑ μέσω της ευρείας δημοσιότητας των πράξεων στην κοινωνία των πολιτών (Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, χ. χ.: 23).

3.2.12 Αξιολόγηση

Αφού περιγράφηκαν και αναλύθηκαν οι μεταρρυθμίσεις που εισήγαγε ο «Καλλικράτης» στους βασικότερους τομείς της Αυτοδιοίκησης, κρίνεται αναγκαία μία συνολική αποτίμηση της μέχρι τώρα πορείας του. Ξεκινώντας με τα θετικά του Προγράμματος θα πρέπει να σημειωθεί ότι η μεταρρύθμιση που δέχτηκε τη γενικότερη αποδοχή σαν κεντρική σύλληψη -καθώς στις λεπτομέρειες εμφανίζονται ορισμένα προβληματικά σημεία- είναι η δημιουργία της αιρετής Περιφέρειας ως δευτεροβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, γεγονός που της προσδίδει έναν πολιτικά νομιμοποιημένο χαρακτήρα. Η ρύθμιση αυτή καθίσταται επιπλέον σημαντική, καθώς η Ελλάδα στο εν λόγω ζήτημα αποτελούσε εξαίρεση εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Μπεριάτος, 2012). Ακόμη, στα θετικά στοιχεία του Προγράμματος θα μπορούσαν να ενταχθούν οι διάφορες υποστηρικτικές προσπάθειες που καταβλήθηκαν, όπως για παράδειγμα υποστηρικτικές μελέτες της Ελληνικής Εταιρίας Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης, και στόχευαν στη διευκόλυνση της υλοποίησης του «Καλλικράτη», καθώς και στην τροποποίηση των αδύναμων σημείων του (Γεωργάκης, 2016: 345-346).

Τέλος, ο στόχος που δικαιώθηκε ίσως περισσότερο απ' όλους τους υπόλοιπους, που έθεσε η μεταρρύθμιση, είναι αυτός του περιορισμού των δαπανών -κάτι που, ωστόσο, επιβλήθηκε αναπόφευκτα στα πλαίσια των μνημονιακών δεσμεύσεων της χώρας (Παπαγγελής, 2014). Σύμφωνα, μάλιστα, με την Eurostat, η ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση παρότι διαχρονικά δημιουργούσε πρωτογενές δημοσιονομικό έλλειμμα -που το 2010 άγγιξε τα -550 εκατομμύρια ευρώ- από το 2011 και την εκκίνηση εφαρμογής του «Καλλικράτη» παράγει πρωτογενές πλεόνασμα (Ραγκούσης, 2014).

Όσον αφορά τα αρνητικά του Προγράμματος, αρχικά, αδυναμίες μπορούν να εντοπιστούν, αναφορικά με τον νόμο 3852/2010, στις συμμετοχικές διαδικασίες που ακολουθήθηκαν κατά την κατάρτιση και ψήφισή του. Ενώ στις μεταρρυθμίσεις που εισάγονταν τις δεκαετίες του 1980 και 1990 υπήρχε επαρκής χρόνος για διαβούλευση

ανάμεσα στους εμπλεκόμενους πολιτικούς θεσμούς, κοινωνικούς φορείς και την κοινωνία των πολιτών, στην περίπτωση του «Καλλικράτη», ενός εγχειρήματος που μεταξύ άλλων κατηγορήθηκε ότι έγινε «βιαστικά», η διαδικασία της διαβούλευσης περιορίστηκε σε μεγάλο βαθμό χρονικά, κάτι ασύμβατο με τη σπουδαιότητα της μεταρρύθμισης (Μπεριάτος, 2012 και Παπαγγελής, 2014).

Ακόμη, η βασικότερη αλλαγή που εισάγε το Πρόγραμμα, αυτή της συνένωσης Δήμων και Κοινοτήτων, καθώς και οι λοιπές ρυθμίσεις για τις ορεινές, νησιωτικές και μητροπολιτικές περιοχές, φαίνεται πως δεν έγιναν στη βάση της λειτουργικής βιωσιμότητας, αλλά με όρους εξοικονόμησης πόρων, ως απόρροια της οικονομικής κρίσης που είχε ήδη αρχίσει να πλήττει έντονα τη χώρα. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα μία ελλιπή αναφορά σε κρίσιμα ζητήματα αρμοδιοτήτων, ώστε η Αυτοδιοίκηση να είναι σε θέση να λειτουργήσει αποτελεσματικά (Μπεριάτος, 2012). Ταυτόχρονα, όσον αφορά τα κριτήρια με τα οποία σχηματίστηκαν οι νέοι Δήμοι, ουσιαστικά, η συνένωση έγινε με βάση κριτήρια εγγύτητας μεταξύ των καποδιστριακών Δήμων και Κοινοτήτων που βρίσκονταν εντός των διοικητικών ορίων των πρώην Νομών. Παρότι ο νόμος όριζε συγκεκριμένα χαρακτηριστικά με βάση τα οποία θα επιλεγόταν η νέα οριοθέτηση, ωστόσο, στην πράξη δεν ελήφθησαν υπόψη. Έτσι, σε ορισμένες περιπτώσεις εφαρμόστηκαν συγχωνεύσεις ακόμη και μεταξύ αστικών και ορεινών Δήμων, αλλά και μεταξύ περιοχών με ασύμβατη παραγωγική διάρθρωση και διαφορετικά προβλήματα. Αποτέλεσμα του γεγονότος αυτού ήταν να δημιουργηθούν και πάλι Δήμοι πολλών ταχυτήτων (Γεωργάκης, 2016: 344-345). Ακόμη, ο «Καλλικράτης» φάνηκε να αδικεί χωροταξικά τους παλαιούς καποδιστριακούς Δήμους που δεν είναι πλέον έδρες των νέων καλλικρατικών Δήμων (Κάτσου, 2010: 100 στο Μπλάνας, Ασπρίδης & Μπαμπαλιούτας, 2014).

Πέραν, όμως, της εδαφικής και η εσωτερική διοικητική δομή των νέων Δήμων δε φάνηκε να ικανοποιεί τις αρχικές στοχεύσεις της ενδοδημοτικής αποκέντρωσης, αλλά αντίθετα η δυσκαμψία και η πολυπλοκότητα του συστήματος δυσχέραινε την οριζόντια επικοινωνία μεταξύ των οργάνων και επέδρασε αρνητικά στην ταχύτητα λήψης αποφάσεων (Μπεριάτος, 2012). Παράλληλα, το νέο πλαίσιο της εσωτερικής οργάνωσης δεν κατάφερε να μειώσει την επαφή των πολιτών με τους αιρετούς για ζητήματα που άπτονται της καθημερινότητάς τους, γεγονός που διαιώνισε το καθεστώς πελατειακών σχέσεων (Παπαγγελής, 2014).

Επιπρόσθετα, φάνηκε πως οι μεταρρυθμίσεις που εισήγαγε το Πρόγραμμα δεν εμποδώθηκαν πλήρως -τόσο θεσμικά, όσο και λειτουργικά- από τις υπηρεσίες της Αυτοδιοίκησης, ενώ παράλληλα διατηρήθηκε η ασάφεια ή ακόμα και η σύγχυση αρμοδιοτήτων, καθώς υπηρεσίες αρμόδιες για ορισμένες διαδικασίες οφείλουν να δέχονται ως δεδομένες πράξεις άλλων υπηρεσιών (Συνήγορος του Πολίτη, 2012: 92-95). Επικάλυψη αρμοδιοτήτων παρατηρήθηκε και μεταξύ της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και της αιρετής Περιφέρειας, ωστόσο, κατά τη διάρκεια εφαρμογής του Προγράμματος ορισμένα ζητήματα τέτοιας φύσης επιχειρήθηκε σταδιακά να επιλυθούν με την έκδοση συγκεκριμένων τροποποιήσεων, όπως Προεδρικά Διατάγματα και Υπουργικές Αποφάσεις (Γεωργάκης, 2016: 345). Επιπλέον, η μεταφορά αρμοδιοτήτων στους νέους Δήμους δε συνοδεύτηκε από λεπτομερή κοστολόγηση και αντίστοιχη χρηματοδότηση, αντιθέτως λόγω της οικονομικής ύφεσης σημειώθηκε δραστική μείωση κονδυλίων, ενώ έλλειψη παρατηρήθηκε και αναφορικά με την υλικοτεχνική υποδομή (ό. π.: 346-347).

Σε ζητήματα ανθρωπίνου δυναμικού, η εξαγγελιόμενη κινητικότητα του προσωπικού πολλών ΟΤΑ οδήγησε σε διαρκείς κινητοποιήσεις από την πλευρά των εργαζομένων κι έτσι, ενισχύθηκε η αίσθηση αβεβαιότητας για το μέλλον (Παπαγγελής, 2014). Επιπλέον, μετά την αναστολή στις προσλήψεις προσωπικού και τη συνταξιοδότηση ενός σεβαστού αριθμού υπαλλήλων, οι ΟΤΑ βρέθηκαν στην ανάγκη ενίσχυσης του ανθρωπίνου δυναμικού τους (Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδος, 2016). Τέλος, η μεταφορά νέων αρμοδιοτήτων στους Δήμους και τις Περιφέρειες δε συνοδεύτηκε από την απαραίτητη πρόσληψη εξειδικευμένου προσωπικού, ενώ το υπάρχον στελεχικό δυναμικό δεν επιμορφώθηκε, όπως θα ήταν αναγκαίο, για να είναι σε θέση να ανταποκριθεί στα καινούρια δεδομένα (Γεωργάκης, 2016: 346).

Όσον αφορά τον τομέα της εποπτείας και του ελέγχου, η δημιουργία Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας και η εκκίνηση δράσης του Ελεγκτή Νομιμότητας δεν έχουν ακόμη εφαρμοστεί, με αποτέλεσμα ο έλεγχος να διενεργείται υπό τις προ-«Καλλικράτη» ρυθμίσεις («ΥΠΙΕΣ: Οι λόγοι που δεν λειτουργεί ο Ελεγκτής Νομιμότητας των ΟΤΑ παρόλο που είχε ψηφιστεί από το 2010», 2014).

Συνολικά, οι βασικότεροι λόγοι στους οποίους θα μπορούσε να αποδοθεί η αδυναμία του Προγράμματος να εκπληρώσει εντός της πρώτης επταετίας εφαρμογής του τους αναμενόμενους στόχους, εντοπίζονται αφενός, στην οικονομική κρίση και τον αυστηρό δημοσιονομικό έλεγχο που επιβλήθηκε και έπληξε κατά κύριο λόγο την Τοπική Αυτοδιοίκηση και αφετέρου, στα δομικά προβλήματα των μεταρρυθμίσεων που εκκινούσαν ουσιαστικά από την υπέρ του δέοντος ταχεία διαδικασία σχεδιασμού και εφαρμογής του «Καλλικράτη» (Παπαγγελής, 2014).

Τέλος, σημαντικό κομμάτι της αξιολόγησης ενός Προγράμματος, όπως ο «Καλλικράτης», που στοχεύει πρωτίστως στη βελτιστοποίηση των υπηρεσιών που παρέχει η Δημόσια Διοίκηση προς τον πολίτη, αποτελεί η άποψη της ίδιας της κοινής γνώμης. Σύμφωνα, λοιπόν, με έρευνα που διεξήγαγε τον Μάιο του 2013 η δημοσκοπική εταιρία Metron Analysis για λογαριασμό της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδος (ΚΕΔΕ) και είχε ως θέμα την εικόνα που έχει ο κόσμος για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, στην ερώτηση «Παίρνοντας υπόψη όλες τις πλευρές και με την εμπειρία που έχετε, νομίζετε ότι οι αλλαγές που έφερε στην Τοπική Αυτοδιοίκηση το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» ήταν θετικές, αδιάφορες ή αρνητικές για τον τόπο σας;» το 20% απάντησε πως ήταν θετικές, το 33% πως ήταν αδιάφορες, ενώ το 42% πως ήταν αρνητικές (Metron Analysis, 2013: 28). Με βάση τα ευρήματα της ίδιας έρευνας, τη χειρότερη εικόνα για τις μεταρρυθμίσεις του «Καλλικράτη» είχαν οι κάτοικοι της Ηπείρου και του Ιονίου με ποσοστό 55%, ενώ την καλύτερη οι κάτοικοι της Πελοποννήσου και της Δυτικής Ελλάδας, ωστόσο, με ποσοστό μόλις 25%. Αναφορικά με τα χαρακτηριστικά της περιοχής κατοικίας, οι αστικές περιοχές σημείωσαν κυρίως αρνητική εντύπωση σε ποσοστό της τάξεως του 39%, ενώ οι αγροτικές περιοχές φανήκαν ακόμη πιο έντονα επικριτικές απαντώντας αρνητικά σε ποσοστό 56% (ό. π.).

3.2.13 «Καλλικράτης» και Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ

Αφού περιγράψαμε τόσο τα θετικά όσο και τα αρνητικά στοιχεία του Προγράμματος, όπως αυτά έχουν διαμορφωθεί από τα πρώτα χρόνια εφαρμογής του, σκόπιμο θα ήταν να παρουσιάσουμε τα στοιχεία εκείνα που καθιστούν τον «Καλλικράτη» ένα σχέδιο προσαρμοσμένο στις επιταγές των σύγχρονων στρατηγικών προσεγγίσεων της

Δημόσιας Διοίκησης και ειδικότερα του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ. Όπως αναφέρθηκε στα παραπάνω, πέραν του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ, υπάρχουν πολλές ακόμη πρακτικές για τη μεγιστοποίηση της αποτελεσματικότητας του δημόσιου τομέα. Δύο από τις βασικότερες είναι η Διοίκηση μέσω Στόχων και η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας. Στη χώρα μας, προγενέστερα της υιοθέτησης του «Καλλικράτη», είχαν καταβληθεί προσπάθειες εναρμόνισης της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης με τις επιταγές των προαναφερθέντων μοντέλων.

Πιο συγκεκριμένα, το 2004 ψηφίστηκε ο ν. 3230/2004 με τίτλο «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις», ο οποίος όρισε τη Διοίκηση μέσω Στόχων και αποσκοπούσε στην καθιέρωση ατομικών και ομαδικών στόχων στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση. Μέσω αυτού επιχειρήθηκε η εναρμόνιση της στρατηγικής του δημόσιου τομέα με το εξωτερικό και το εσωτερικό του περιβάλλον, καθώς και η συστηματική επικοινωνία μεταξύ των εμπλεκόμενων μερών του (Ασπρίδης, 2013). Ο νόμος προσδιόρισε τις προτεραιότητες της Διοίκησης, διασφαλίζοντας τη συνεκτική της λειτουργία και αποσαφήνισε τους μέχρι τότε αόριστους και ασαφείς στόχους της διοικητικής δράσης, που είχαν ως αποτέλεσμα την ανακόλουθη και τυπολατρική διεκπεραίωση των καθηκόντων από τους δημοσίους υπαλλήλους. Ωστόσο, σε μεγάλο βαθμό ο νόμος δεν εφαρμόστηκε, λόγω της απροθυμίας από πλευράς Δημόσιας Διοίκησης να υιοθετηθούν σύγχρονα μέσα και εργαλεία κι έτσι, τα αποτελέσματά του υπήρξαν μηδαμινά. Εξαιρέση μπορεί να θεωρηθεί η εφαρμογή του στο Κοινό Πλαίσιο Στήριξης, για τη διασφάλιση της αποτελεσματικής παρακολούθησης και αξιολόγησης χρηματοδοτούμενων προγραμμάτων (ό. π.). Αναφορικά με τη Διοίκηση Ολικής Ποιότητας, η πιο σημαντική πρωτοβουλία που προωθήθηκε υπήρξε το επιχειρησιακό πρόγραμμα «Πολιτεία», το οποίο έστρεψε την προσοχή στα συστήματα διασφάλισης ποιότητας σύμφωνα με διεθνή πρότυπα, με χαρακτηριστικότερο παράδειγμα το ISO, αλλά και στην αυτοαξιολόγηση της απόδοσης των δημοσίων υπηρεσιών (Μπέσιλα-Βήκα, 2008).

Όσον αφορά το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ, το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» εστιάζει σε διαδικασίες, δράσεις και πρωτοβουλίες που συνάδουν με τις επιταγές του. Ειδικότερα, οι οριζόντιες δράσεις που αποτελούν εργαλεία του σύγχρονου Μάνατζμεντ είναι οι ακόλουθες: α) Η αναδιοργάνωση και ο εκσυγχρονισμός της

διοίκησης, αλλά και ο εξορθολογισμός των λειτουργικών διαδικασιών μέσω της απλοποίησης και της μεταφοράς αρμοδιοτήτων. Δίνεται η δυνατότητα στους Δήμους και τις Περιφέρειες να ενσωματώσουν στη λειτουργία τους εκείνα τα οργανωτικά και διοικητικά στοιχεία που θα τους επιτρέψουν να επικεντρωθούν στον επιτελικό τους χαρακτήρα, β) Η ψηφιακή υπόσταση του Δήμου, της Περιφέρειας και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Η διαμόρφωση ενός μοντέλου ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και παροχής υπηρεσιών στοχεύει αφενός, στην αποδοτικότερη οργάνωση και λειτουργικότητα των νέων θεσμών και αφετέρου, στην ταχύτερη και αποτελεσματικότερη εξυπηρέτηση του πολίτη. Επιπλέον, ενισχύεται η διαφάνεια, ο έλεγχος και η συμμετοχή. Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν η ενοποίηση των πληροφοριακών συστημάτων της Αυτοδιοίκησης, η εγκατάσταση και η λειτουργία των e-ΚΕΠ, καθώς και η δημιουργία Κάρτας Δημότη, γ) Η εκπαίδευση, επιμόρφωση και κατάρτιση των αιρετών και των εργαζομένων των ΟΤΑ. Στόχος είναι η συνεχής αναβάθμιση και εξειδίκευση των γνώσεων και των δεξιοτήτων του ανθρωπίνου δυναμικού της Αυτοδιοίκησης, για να είναι σε θέση να προσαρμοστεί στο νέο περιβάλλον που διαμορφώνει ο «Καλλικράτης» και δ) Η αξιολόγηση των Δήμων και των Περιφερειών. Μέσα από σύγχρονα μεθοδολογικά εργαλεία και δείκτες διενεργείται διαρκής αξιολόγηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης τόσο συνολικά, όσο και ανά τομέα με τακτικές αναφορές, ώστε να εντοπίζονται τα προβλήματα και να επιλύονται και ταυτόχρονα να αναπροσαρμόζονται οι στοχεύσεις της Διοίκησης στα νέα δεδομένα (Κάππας, 2017).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

Η Περιφέρεια Αττικής

4.1 Μεταρρυθμίσεις

Μία από τις πιο σημαντικές ρυθμίσεις του Προγράμματος «Καλλικράτης» αναφορικά με τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από την κεντρική Διοίκηση στην Τοπική Αυτοδιοίκηση ήταν η θέσπιση του θεσμού της Μητροπολιτικής Περιφέρειας ως πολιτικού φορέα διακυβέρνησης. Μέσω αυτής σημαντικές αρμοδιότητες μητροπολιτικού χαρακτήρα, που προσιδιάζουν στα ιδιαίτερα προβλήματα της περιοχής της Αττικής, πέρασαν στη σφαίρα αρμοδιοτήτων της Αυτοδιοίκησης. Σύμφωνα με τον «Καλλικράτη», το φάσμα των μητροπολιτικών λειτουργιών περιλαμβάνει τους τομείς του στρατηγικού σχεδιασμού, του συντονισμού πολιτικών, της εποπτείας και του ελέγχου, καθώς επίσης και της εκτέλεσης και συντήρησης έργων (Επιτροπή Άρθρου 5, 2017: 49).

Αναφορικά με τη δομή της Περιφέρειας, οι 122 καποδιστριακοί Δήμοι και Κοινότητες συνενώθηκαν σε 66 δημοτικές αρχές. Ωστόσο, και στην περίπτωση της Αττικής παρουσιάστηκε το πρόβλημα που ήδη περιγράφηκε νωρίτερα σχετικά με τη συγχώνευση όμορων κυρίως ΟΤΑ, χωρίς να ληφθούν υπόψη ούτε τα λειτουργικά χαρακτηριστικά των επιμέρους περιοχών, αλλά ούτε και ο ρόλος που διαδραματίζουν στα πλαίσια της Μητροπολιτικής Περιφέρειας (ό. π.: 47-48).

Ως προς την ισχύουσα οργάνωση της Περιφέρειας Αττικής, σύμφωνα με το ν. 3852/2010, όργανα της Περιφέρειας είναι ο Περιφερειάρχης, οι Αντιπεριφερειάρχες, το Περιφερειακό Συμβούλιο, η Οικονομική Επιτροπή και η Εκτελεστική Επιτροπή. Στην Αττική ο αριθμός των αιρετών Αντιπεριφερειάρχων ανέρχεται στους οκτώ κατ' αντιστοιχία με τις οκτώ Περιφερειακές Ενότητες που τη συγκροτούν. Ταυτόχρονα, έχουν οριστεί Εντεταλμένοι Σύμβουλοι, καθώς και έξι θεματικοί Αντιπεριφερειάρχες με αρμοδιότητα στους τομείς: Κοινωνικής Πολιτικής, Ψηφιακής Πολιτικής, Οικονομικών, Υποδομών, Πολιτισμού και Νεότητας, Διοίκησης και Προγραμματικού

Σχεδιασμού (Στρατηγικός Σχεδιασμός, 2015: 207). Επιπλέον, συγκροτήθηκαν τέσσερις πενταμελείς Μητροπολιτικές Επιτροπές, οι οποίες αντιστοιχούν στους ακόλουθους τομείς αρμοδιοτήτων: Μητροπολιτική Επιτροπή Περιβάλλοντος και Ποιότητας Ζωής, Μητροπολιτική Επιτροπή Χωρικού Σχεδιασμού και Αστικών Αναπλάσεων, Μητροπολιτική Επιτροπή Μεταφορών και Συγκοινωνιών και, τέλος, Μητροπολιτική Επιτροπή Πολιτικής Προστασίας. Στα καθήκοντά τους περιλαμβάνεται η προετοιμασία, η επίβλεψη, ο έλεγχος και ο συντονισμός των αντίστοιχων με το αντικείμενό τους δράσεων μητροπολιτικού χαρακτήρα, όπως αυτές τους έχουν ανατεθεί. Επιπλέον, μετά την επεξεργασία των ανά τομέα δράσεων, ενημερώνουν και εισηγούνται στο Περιφερειακό Συμβούλιο τη λήψη των μέτρων που κρίνονται αναγκαία (Επιτροπή Άρθρου 5, 2017: 50-51). Στη διοικητική δομή της Περιφέρειας περιλαμβάνονται, ακόμη, οκτώ Γενικές Διευθύνσεις και εννέα Αυτοτελή Γραφεία, ενώ οκτώ Υπηρεσιακές Μονάδες παραμένουν ανενεργές (ό. π.: 207-210).

4.2 Αξιολόγηση

Τα πρώτα χρόνια εφαρμογής του Προγράμματος «Καλλικράτης» στο πλαίσιο της Περιφέρειας Αττικής ανέδειξαν μία σειρά προβληματικών λειτουργιών και αδυναμιών που χρήζουν αναφοράς, καθώς δεν φάνηκε δυνατό να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικά υπό τις ισχύουσες διοικητικές διαιρέσεις και την τρέχουσα κατανομή αρμοδιοτήτων (ό. π.: 49). Τα προβλήματα λειτουργίας εντοπίζονται κατά κύριο λόγο σε εκείνες τις υπηρεσιακές μονάδες, που εισήγαγε ο «Καλλικράτης» κι όχι στις μονάδες που προϋπήρχαν κατά την προηγούμενη νομαρχιακή δομή της δευτεροβάθμιας Αυτοδιοίκησης, καθώς η νέα Περιφέρεια δε διέθετε τον απαραίτητο αριθμό ανθρωπίνου δυναμικού, ώστε να στελεχώσει επαρκώς τις νέες αυτές υπηρεσιακές μονάδες. Παράλληλα, οι περιορισμοί στις προσλήψεις, η μείωση του προσωπικού έπειτα από συνταξιοδοτήσεις και η κινητικότητα των υπαλλήλων κατά την περίοδο 2011-2014 συνέβαλλαν στην ελλιπή στελέχωση (Στρατηγικός Σχεδιασμός, 2015: 210). Συγκεκριμένα, η μείωση που υπέστη το ανθρώπινο δυναμικό της Περιφέρειας Αττικής κατά την εκκίνηση του Προγράμματος «Καλλικράτης» έφτασε περίπου το 25% (ό. π.: 215).

Όσον αφορά τη δομική διάσταση της Περιφέρειας, παρατηρήθηκαν επικαλύψεις αρμοδιοτήτων, κάτι που όπως ήδη επισημάνθηκε αποτελεί ένα από τα βασικά αρνητικά σημεία της νέας μεταρρύθμισης. Συγκεκριμένα για την Αττική οι επικαλύψεις αυτές ήταν απόρροια της μετέπειτα μεταφοράς αρμοδιοτήτων από κεντρικές Υπηρεσίες, καθώς και της άτυπης συγχώνευσης διαφόρων μονάδων εξ αιτίας ελλείψεων σε προσωπικό ή ανεπαρκούς αντικειμένου που να δικαιολογεί την ύπαρξη αυτόνομης μονάδας. Επιπλέον, οι δομικές δυσλειτουργίες συνδέονται και με την κακή εσωτερική συνάρθρωση μεταξύ των μονάδων, αλλά και σε σχέση με εξωτερικούς φορείς τόσο της κεντρικής διοίκησης, όσο και της πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης (ό. π.: 211-212).

Προβληματική φάνηκε και η συνεργασία μεταξύ των μονάδων της Περιφέρειας, η οποία διαμορφώνεται στο πλαίσιο ενός πλέγματος καθημερινών διαδικασιών. Ο λόγος γι' αυτό δεν είναι άλλος από τη διατήρηση πρακτικών παραδοσιακής κάθετης ιεραρχικής δομής, η οποία καλείται να αντιμετωπίσει σύγχρονα προβλήματα που κατά βάση είναι σύνθετα και πολυτομεακής φύσης και κατ' επέκταση απαιτούν τη συνδρομή διαφορετικών υπηρεσιών. Την κατάσταση αυτή επιβαρύνει η απουσία υποδομών σύνδεσης αρχείων, βάσεων δεδομένων και λογισμικών, καθώς και η απουσία τυποποίησης διαδικασιών και εγγράφων, τα οποία συμβάλλουν στη διαιώνιση της γραφειοκρατίας και στην καθυστέρηση διεκπεραίωσης δράσεων (ό. π.: 213-214).

Αποτιμώντας τη σύσταση της Μητροπολιτικής Περιφέρειας Αττικής, θα πρέπει να σημειωθεί ότι αποτέλεσε ένα σημαντικό βήμα προς την καθιέρωση μητροπολιτικής συνείδησης στους αυτοδιοικητικούς, αλλά και στους κεντρικούς φορείς, οι οποίοι δεν ήταν εξοικειωμένοι με την απαραίτητη κουλτούρα σε διοικητικό και οργανωσιακό επίπεδο για την αποδοχή ενός τέτοιου μητροπολιτικού σχήματος, καθώς και των επακόλουθων συντονισμών και συνεργασιών που απαιτεί. Παρότι ο «Καλλικράτης» κατέβαλε μια πρώτη προσπάθεια για να ορίσει με συγκεκριμένο τρόπο την ορθή και συνολική διαχείριση των μητροπολιτικών περιοχών, ωστόσο, ο θεσμός της μητροπολιτικής διακυβέρνησης στη χώρα μας βρίσκεται ακόμα σε πρώιμο στάδιο και παραμένουν ανοιχτά πολλά καθοριστικά ζητήματα, τόσο σε νομοθετικό, όσο και σε οργανωτικό επίπεδο (Επιτροπή Άρθρου 5, 2017: 51).

Ολοκληρώνοντας την αξιολόγηση της Περιφέρειας Αττικής κατά τα πρώτα χρόνια εφαρμογής του Προγράμματος «Καλλικράτης» σκόπιμη θα ήταν η ανάλυση δεικτών σχετικών με την αποτελεσματικότητα, ωστόσο, λόγω της απουσίας τέτοιων δεικτών για την περίπτωση της Αττικής κρίνεται θεμιτό να μελετηθεί αντ' αυτών η πρωτογενής έρευνα με χρήση ερωτηματολογίων που πραγματοποίησε η ίδια η Περιφέρεια -και συγκεκριμένα η Διεύθυνση Αναπτυξιακού Προγραμματισμού- το 2015 με τη συμμετοχή όλων των Υπηρεσιακών Μονάδων.

Σύμφωνα με τα ευρήματα αυτής της έρευνας, το 73% των Διευθύνσεων της Περιφέρειας τονίζει την ανάγκη αντιμετώπισης ζητημάτων μεταφοράς αρμοδιοτήτων για να αντιμετωπιστούν οι υπάρχουσες επικαλύψεις, την ανάγκη ανασχεδιασμού ή επέκτασης αρμοδιοτήτων που ασκούνται σε κεντρικό επίπεδο αλλά θα ήταν αποτελεσματικότερο να αναληφθούν από τις Περιφερειακές Ενότητες ή αντίστροφα, την ανάγκη ανάληψης από την Περιφέρεια ενός ρόλου περισσότερο επιτελικού και συντονιστικού και, τέλος, την ανάγκη ανακατανομής του έργου μέσα από επανασχεδιασμό των Τμημάτων στο Εσωτερικό των Διευθύνσεων. Το 44% των Διευθύνσεων δηλώνουν πως θα ήταν θεμιτό να αναλάβουν ορισμένες αρμοδιότητες ή δράσεις, ώστε να μπορούν να ανταποκριθούν αποδοτικότερα στο αντικείμενό τους. Ακόμη, σε ποσοστό 42% οι Διευθύνσεις θέτουν, ως κρίσιμα, θέματα βελτίωσης επέκτασης και πιστοποίησης των υπηρεσιών που παρέχει η Περιφέρεια προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, ενώ το 38% αναφέρεται σε ζητήματα τυποποίησης και απλοποίησης των εσωτερικών διαδικασιών με επίκεντρο την εισαγωγή εφαρμογών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης (Στρατηγικός Σχεδιασμός, 2015: 211-212).

Ακόμη, το 37% του συνόλου των Διευθύνσεων έκρινε ως μείζον πρόβλημα της μεταξύ τους συνεργασίας το χρόνο ανταπόκρισης και απάντησης. Το ζήτημα αυτό αφορά συχνότερα τις Νομικές Υπηρεσίες, αλλά και τη διεξαγωγή Διαγωνισμών Προμηθειών (ό. π.: 214). Τέλος, όσον αφορά το ανθρώπινο δυναμικό, η έρευνα ανέδειξε ως σημαντικότερο πρόβλημα σε συντριπτικό ποσοστό της τάξεως του 94% την έλλειψη σε προσωπικό, εξ αιτίας ζητημάτων που ήδη έχουν αναφερθεί, και η οποία οδηγεί σε αδυναμία άσκησης διάφορων αρμοδιοτήτων, αλλά και στην ανάθεση παράλληλων καθηκόντων στο τρέχον προσωπικό, γεγονός που συμβάλλει στη μείωση του διαθέσιμου χρόνου εργασίας ανά αντικείμενο κι έτσι, αυξάνει τις καθυστερήσεις υλοποίησης διαδικασιών και δράσεων (ό. π.: 228).

4.3 Σχέσεις με την κεντρική Διοίκηση

Στις σχέσεις της Περιφέρειας Αττικής με την κεντρική Διοίκηση και τους θεσμούς της φάνηκε να υπάρχει έλλειψη συντονισμού, πολυαρχία και συγκέντρωση στην πρωτεύουσα ενός μεγάλου αριθμού φορέων τόσο του κράτους όσο και της Αυτοδιοίκησης με διαφορετικά πεδία αρμοδιοτήτων και διαφορετικό εύρος δράσης. Επιπλέον, η απουσία ενός ενιαίου σχεδιασμού που να εφαρμόζεται στην πράξη, αλλά και η έλλειψη συνεργασίας και συμπληρωματικότητας μεταξύ των παράλληλων προγραμμάτων Αυτοδιοίκησης και κεντρικής Διοίκησης ουσιαστικά υπονομεύει τη βιωσιμότητά τους, καθώς επίσης επιδρά αρνητικά και στις επιμέρους δημόσιες και ιδιωτικές επενδύσεις (Επιτροπή Άρθρου 5, 2017: 50).

4.4 Οικονομική δραστηριότητα

Ο νόμος 3852/2010 όρισε πως οι πόροι της Περιφέρειας προέρχονται τόσο από τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους, όσο και από ορισμένους σταθερούς πόρους, όπως το ΦΠΑ και ο Φόρος Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων. Ωστόσο, κατά την πρώτη πενταετία εφαρμογής του Προγράμματος «Καλλικράτης» οι σταθεροί αυτοί πόροι δεν αποδόθηκαν στην Περιφέρεια Αττικής κι έτσι, ο πραγματικός προϋπολογισμός της δημιουργήθηκε με βάση τα έσοδα των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων, καθώς επίσης και πόρους από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, το οποίο διακρίνεται σε Εθνικό και Συγχρηματοδοτούμενο μέσω ΕΣΠΑ σκέλος. Αναφορικά με το Πρόγραμμα αυτό, ενώ το Συγχρηματοδοτούμενο σκέλος παρουσίασε μια σχετικά σταθερή πορεία, το Εθνικό σκέλος σημείωσε το 2014 κατακόρυφη μείωση με αποτέλεσμα η Περιφέρεια Αττικής να έχει ένα αδύναμο εργαλείο σχεδιασμού και εφαρμογής περιφερειακής πολιτικής (Στρατηγικός Σχεδιασμός, 2015: 239-240 και 249).

Ως προς τα οικονομικά δεδομένα της Περιφέρειας, τα συνολικά της έσοδα την τριετία 2012-2014 παρέμειναν σχεδόν σταθερά, με μία μικρή αρνητική μεταβολή της τάξεως του -1,8% για τα έτη 2012-2013 και μια θετική μεταβολή κατά 2,8% περίπου κατά την περίοδο 2013-2014. Τα τακτικά έσοδα κυμαίνονται κατά μέσο όρο στο 22,9%,

ενώ τα έκτατα στο 2,6%. Αναφορικά με τα έξοδα της Περιφέρειας, οι συνολικές δαπάνες της τριετίας 2012-2014 μειώθηκαν με τη μείωση αυτή για τα έτη 2012-2013 να ανέρχεται σε ποσοστό 18,9% και για τα έτη 2013-2014 σε 12,5%. Ακόμη, οι λειτουργικές δαπάνες της Περιφέρειας ανέρχονται σε ποσοστό 62,7% επί των τακτικών εσόδων και 14,4% επί του γενικού συνόλου εσόδων. Τέλος, από το γενικό σύνολο δαπανών εκείνα τα έξοδα που καταλαμβάνουν το μεγαλύτερο ποσοστό είναι τα έξοδα χρήσης (61,7%) και από το σύνολο των δαπανών για επενδύσεις το μεγαλύτερο ποσοστό αφορά δαπάνες για έργα (93,1%) (ό. π.: 253).

4.5 Περιφερειακές εκλογές

Η σύνδεση των Αυτοδιοικητικών Εκλογών με τη διενέργεια ψηφοφορίας για την εκλογή των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, με βάση την εμπειρία των εκλογών του 2014 θεωρήθηκε λανθασμένη. Δεν οδήγησε στον αναμενόμενο περιορισμό δαπανών ούτε ενισχύθηκε ιδιαίτερα η συμμετοχή στις δεύτερες. Επίσης προέκυψε σημαντικό ζήτημα, καθόσον ήταν διαφορετική η σύνθεση του εκλογικού σώματος στις ως άνω εκλογικές διαδικασίες, σε σχέση κυρίως με το θεσμό του ετεροδημότη. (Επιτροπή Άρθρου 5, 2017: 69). Ακόμη, άξιο αναφοράς είναι και το υψηλό ποσοστό αποχής που σημειώθηκε και στις δύο εκλογικές αναμετρήσεις για την Αυτοδιοίκηση με επίπτωση στην πολιτική νομιμοποίηση των αιρετών. Ειδικότερα, για τις εκλογές του 2010 η αποχή στην Περιφέρεια Αττικής έφτασε το 43,6% την πρώτη Κυριακή και το 57,7% τη δεύτερη, ενώ το 2014 το ποσοστό μειώθηκε σε 38,9% την πρώτη και 37,7% τη δεύτερη Κυριακή (Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης, 2014).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Ανακεφαλαιώνοντας, η παρούσα εργασία είχε ως βασική θεματική την ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, όπως αυτή διαμορφώθηκε έπειτα από την εισαγωγή του Προγράμματος «Καλλικράτης». Στο δεύτερο κεφάλαιο, δόθηκε ο ορισμός της πολυδιάστατης έννοιας της Δημόσιας Διοίκησης και παρουσιάστηκαν τα βασικότερα χαρακτηριστικά της στοιχεία. Έπειτα, περιγράφηκαν οι πρακτικές εκείνες που εισήχθησαν στη Δημόσια Διοίκηση -κυρίως προερχόμενες από τον ιδιωτικό τομέα- για να την καταστήσουν πιο αποτελεσματική ως προς τις παραγόμενες υπηρεσίες της. Συγκεκριμένα, έγινε αναφορά στο Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ που αποτελεί τη γνωστότερη σύγχρονη στρατηγική προσέγγιση διοίκησης στον δημόσιο τομέα, καθώς και στη Διοίκηση μέσω Στόχων και στη Διοίκηση Ολικής Ποιότητας. Το δεύτερο κεφάλαιο έκλεισε με μια σύντομη ιστορική αναδρομή στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση και τις αλλαγές που ανά καιρούς υπέστη εκκινώντας από τη συγκρότηση του ελληνικού κράτους, το 1828 έως τις μέρες μας.

Το τρίτο κεφάλαιο της μελέτης επικεντρώθηκε στην παρουσίαση της προϋσχύουσας ρύθμισης για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, αλλά και της υφιστάμενης. Ειδικότερα, παρατέθηκαν οι βασικότερες συνιστώσες του Προγράμματος «Ιωάννης Καποδίστριας», καθώς και οι αδυναμίες του, οι οποίες τελικά συνέβαλλαν στην ανάγκη αντικατάστασής του. Στη συνέχεια, αναφέρθηκαν τόσο οι λόγοι που έκαναν επιτακτική μια νέα μεταρρύθμιση της Αυτοδιοίκησης, όσο και οι στοχεύσεις που έθεσε η νέα αυτή μεταρρύθμιση, γνωστή ως Πρόγραμμα «Καλλικράτης». Έπειτα, παρουσιάστηκαν αναλυτικά οι αλλαγές που εισήγαγε το Πρόγραμμα στους δύο βαθμούς Αυτοδιοίκησης, στο ανθρώπινο δυναμικό τους, στα Νομικά τους Πρόσωπα, στις εκλογικές διαδικασίες και στον τομέα των οικονομικών τους. Ειδική έμφαση δόθηκε στην περιγραφή του εισαχθέντος τριπλού σχήματος εποπτείας και ελέγχου επί των πράξεων, αλλά και των αιρετών της Αυτοδιοίκησης. Κλείνοντας, αξιολογήθηκε το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» μέσα από την παράθεση των θετικών και κυρίως των

αρνητικών σημείων του, όπως αυτά εντοπίστηκαν κατά την πρώτη επταετία εφαρμογής του. Τέλος, θεωρήθηκε σημαντική η σύνδεση των στρατηγικών προσεγγίσεων της Δημόσιας Διοίκησης με τις κατά καιρούς αξιολογες μεταρρυθμίσεις της χώρας, καθώς και η αναφορά των στοιχείων εκείνων του Προγράμματος «Καλλικράτης» που, παρά τις όποιες δυσλειτουργίες του, το καθιστούν ένα σχέδιο προσαρμοσμένο στις επιταγές του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ.

Το τέταρτο κεφάλαιο επικεντρώθηκε στην περιπτωσιολογική μελέτη της Περιφέρειας Αττικής. Αρχικά, εξετάστηκαν οι αλλαγές που εισήγαγε στη δομή και τις αρμοδιότητές της το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» κι έπειτα, αξιολογήθηκαν τα αποτελέσματα από τα πρώτα χρόνια εφαρμογής του Προγράμματος. Συγκεκριμένα, έγινε αναφορά σε ζητήματα ανθρωπίνου δυναμικού, δομικών δυσλειτουργιών, εσωτερικής συνεργασίας εντός της Περιφέρειας αλλά και μεταξύ αυτής και της κεντρικής Διοίκησης, θέματα μητροπολιτικού χαρακτήρα, καθώς και οικονομικά ζητήματα. Τέλος, η αξιολόγηση συμπληρώθηκε με την ανάλυση των αποτελεσμάτων έρευνας ερωτηματολογίων που πραγματοποίησε η ίδια η Περιφέρεια εντός των Διευθύνσεών της.

5.1 Τι έπεται

Συμπερασματικά, η παραπάνω καταγραφή των αλλαγών που εισήγαγε η νέα μεταρρύθμιση, καθώς και των αδύνατων σημείων της καθιστά φανερή την ανάγκη αναδιαμόρφωσής της σε πολλά επίπεδα. Την ανάγκη αυτή αφογκράστηκε η τρέχουσα συγκυβέρνηση, η οποία τον Ιούλιο του 2017 εισήγαγε προς συζήτηση και επεξεργασία στην Ολομέλεια της Βουλής ένα πολυνομοσχέδιο για την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Το νομοσχέδιο αυτό ψηφίστηκε και τέθηκε σε ισχύ ο Νόμος 4483/2017(ΦΕΚ107B) με τίτλο «Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του θεσμικού πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης Αποχέτευσης (Δ.Ε.Υ.Α.) - Ρυθμίσεις σχετικές με την οργάνωση, τη λειτουργία, τα οικονομικά και το προσωπικό των Ο.Τ.Α. - Ευρωπαϊκοί Όμιλοι Εδαφικής Συνεργασίας - Μητρώο Πολιτών και άλλες διατάξεις» Ο εν λόγω νόμος διαρθρώνεται σε τέσσερα μέρη και αποτελείται από 150 άρθρα. Στόχος του είναι να διευκολύνει τη

λειτουργία των ΟΤΑ και να προστατεύσει τους εργαζομένους της Αυτοδιοίκησης. Οι νέες ρυθμίσεις συμπληρώνουν το θεσμικό πλαίσιο αναφορικά με τις Δημοτικές Επιχειρήσεις Ύδρευσης και Αποχέτευσης και ρυθμίζουν θέματα σχετικά με την οργάνωση, τη λειτουργία, τα οικονομικά και το ανθρώπινο δυναμικό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των Νομικών της Προσώπων («Εισάγεται στην Βουλή το νομοσχέδιο για τους ΟΤΑ», 2017). Ένα μήνα νωρίτερα ο Πρωθυπουργός σε ομιλία του αναφέρθηκε στα τέσσερα γενικά πεδία που θα αφορά η μεταρρύθμιση του «Καλλικράτη»: α) αναπροσδιορισμό αρμοδιοτήτων στους δύο βαθμούς αυτοδιοίκησης με το κράτος, β) εκδημοκρατισμό θεσμών ειδικά όσον αφορά το σύστημα εκλογής, διοίκησης των ΟΤΑ αλλά και τη θέσπιση της κοινωνικής συμμετοχής και ελέγχου των πολιτών απέναντι στον θεσμό, γ) τα οικονομικά της αυτοδιοίκησης και δ) αλλαγές στο θεσμικό πλαίσιο με στόχευση να δημιουργηθούν οι προϋποθέσεις ώστε η αυτοδιοίκηση να αποτελέσει βασικό πυλώνα της παραγωγικής ανασυγκρότησης («Ο Τσίπρας αστειεύεται με τη γραβάτα και το χρέος: Το θέμα είναι να μην φύγω με φέσι», 2017).

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνική

Αιτιολογική Έκθεση του Σχεδίου Νόμου: *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - «Πρόγραμμα Καλλικράτης»* Προς τη Βουλή των Ελλήνων (χ. χ.).

Ανδρονόπουλος, Β. Κ. & Μαθιουδάκης, Α. Μ. (1988), *Νεοελληνική Διοικητική Ιστορία, Περιφερειακή Διοίκηση/ Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Αθήνα, Διοικητική Μεταρρύθμιση.

Αρχές Νομοθετικής Πρωτοβουλίας για τη *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - «Πρόγραμμα Καλλικράτης»* (2010), Κείμενο Δημόσιας Διαβούλευσης.

Ασπρίδης, Γ. (2013), *Εισαγωγή στην Πολιτική και Διοικητική Οργάνωση του Ελληνικού Κράτους*, Αθήνα, Εκδόσεις Προπομπός.

Ασπρίδης, Γ. (2004), *Σύγκριση των Συστημάτων για την Αξιολόγηση της Απόδοσης Προσωπικού σε Δημόσιους και Ιδιωτικούς Φορείς* (Διδακτορική Διατριβή), Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, Αθήνα.

Γεωργάκης, Θ. (2016), *Η Μετά-Καλλικράτη Τοπική Αυτοδιοίκηση υπό το φως της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Θεωρητική και εμπειρική διερεύνηση* (Διδακτορική Διατριβή), Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, Αθήνα.

Γεωργίου, Β. (2012), *Η δημόσια διοίκηση στην Κύπρο: διοικητικό δίκαιο, νομολογία και εισαγωγή στη διοικητική επιστήμη*, Λευκωσία, Εν Τύποις.

Δεμαθάς, Ζ. (2011), *Καλλικράτης. Η εδαφική στρατηγική ανάπτυξης στο πλαίσιο του Καλλικράτη*, Εκδόσεις ΕΕΤΑΑ.

Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων του Σχεδίου Νόμου: *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - «Πρόγραμμα Καλλικράτης»* (2010), Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (2014), *Οι δημοτικές και περιφερειακές εκλογές 2014 σε αριθμούς*.

Επιτροπή Άρθρου 5 Ν. 4368/2010 (2017), *Πρόταση Αναθεώρησης του Θεσμικού Πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Αθήνα, Υπουργείο Εσωτερικών.

«Καλλικράτης» και Οικονομικά της Αυτοδιοίκησης (χ. χ.), Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

Κάππας, Θ. (2017), *Το σύγχρονο μανάτζμεντ στην Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση και η μεταρρύθμιση του «Καλλικράτη»: το παράδειγμα του Δήμου Αθηναίων* (Διδακτορική Διατριβή), Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, Αθήνα.

Κάτσου, Χ. (2010), *Πρόγραμμα Καλλικράτης: Χωροταξία και χωροτακτικό. Φιλελεύθερη Έκφραση*, 43.

Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδος (2016), *Οι θέσεις & οι διεκδικήσεις της Α' Βάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης-Ενημερωτικό Σημείωμα της ΚΕΔΕ*.

Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου (χ. χ.), *Νέοι Ελεγκτικοί Μηχανισμοί (Νέο σύστημα εποπτείας, συμπαραστάτης) - ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ*. Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.

Κοϊμτζόγλου, Ι. (2005), *Η νομική προσέγγιση της διοικητικής μεταρρύθμισης. Στο Διοικητική Θεωρία και Πράξη-Διοίκηση και Κοινωνία*, 6-7 Οκτωβρίου 2005, Αθήνα, Πανεπιστήμιο Αθηνών.

- Κόντης, Θ. (2001), *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση*, Αθήνα, Σύγχρονη Εκδοτική.
- Λαζαρίδου, Κ. (2011), *Ελεγκτικοί μηχανισμοί στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης Α' και Β' Βαθμού και η εφαρμογή του πειθαρχικού δικαίου στους υπαλλήλους τους*, Αθήνα, Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης.
- Μαΐστρος, Π. (2009), *Τα τρία κύματα μεταρρυθμίσεων της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα [1975-2015+]*, Αθήνα, Εκδόσεις Παπαζήση.
- Μιχαλόπουλος, Ν. (2003), *Από τη δημόσια γραφειοκρατία στο δημόσιο management*, Αθήνα, Εκδόσεις Παπαζήση.
- Μπεριάτος, Η. (2012), *Η Διοικητική αναδιάρθρωση-πρόγραμμα Καλλικράτης: μια χωροταξική και γεωγραφική προσέγγιση*. Στο *3ο Πανελλήνιο Συνέδριο Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης* (σσ. 2-9), Βόλος, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας.
- Μπέσιλα-Βήκα, Ε. (2010), *Τοπική Αυτοδιοίκηση: Υπό το πρίσμα του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων και του Προγράμματος «Καλλικράτης»*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Μπέσιλα-Βήκα, Ε. (2008), *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Τόμος III, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Μπλάνας, Ν., Ασπρίδης, Γ. & Μπαμπαλιούτας, Λ. (2014), *Αποτίμηση των διοικητικών αλλαγών στην τοπική αυτοδιοίκηση. Από το «ΣΧΕΔΙΟ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ» στο «ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ»*. Συνέχεια ή ασυνέχεια στην προαγωγή του τοπικού δημόσιου συμφέροντος, *Κείμενα Περιφερειακής Επιστήμης*, V (1), σσ. 29-40.
- Μυλωνοπούλου, Π. Μ. (1998), *Οι δημόσιοι υπάλληλοι*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλας.

Νόμος 3852/2010-*Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - «Πρόγραμμα Καλλικράτης».*

Νόμος 4483/2017- *Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του θεσμικού πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης Αποχέτευσης (Δ.Ε.Υ.Α.) - Ρυθμίσεις σχετικές με την οργάνωση, τη λειτουργία, τα οικονομικά και το προσωπικό των Ο.Τ.Α. - Ευρωπαϊκοί Όμιλοι Εδαφικής Συνεργασίας - Μητρώο Πολιτών και άλλες διατάξεις*

Ντορέττα, Α. & Κουτσούρη, Δ. (χ. χ.), *Εποπτεία-Έλεγχος στις πράξεις και τα όργανα των φορέων της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Οδηγός Νέων Δημοτικών Αρχών.

Ομιλία κ. Ραγκούση, Γ. Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης στο Υπουργικό Συμβούλιο κατά την παρουσίαση του Προγράμματος «Καλλικράτης» (2010).

Παπαγγελής, Ν. (2014), Η εμπειρία της αναδιάρθρωσης στην Ελλάδα από την εφαρμογή του προγράμματος Καλλικράτης και οι συνέπειες στην αποτελεσματικότητα των Δήμων και την εξυπηρέτηση των δημοτών. *Ημερίδα με θέμα: «Τοπική Αυτοδιοίκηση: Από την κρίση στην πρόκληση», 15 Μαρτίου 2014*, Λάρνακα.

Παρθενόπουλος, Κ. (1997), *Ελληνική δημόσια διοίκηση*, Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Ζήτη.

Στρατηγικός Σχεδιασμός (2015), Αθήνα, Περιφέρεια Αττικής-Διεύθυνση Αναπτυξιακού Προγραμματισμού.

Συνήγορος του Πολίτη (2012), *Ετήσια Έκθεση*.

Σύνταγμα της Ελλάδος.

Χατζηπαντελής, Θ., Γκέκας, Ρ., Γούπιος, Γ., Κατσούλης, Δ., Κουτσούρη, Δ., Μαΐστρος, Π., Μάνος, Σ., Μπεριάτος, Η. & Παλαιολόγος, Χ. (2008), *Η πρόκληση μιας νέας Μεταρρύθμισης της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Metron Analysis (2013), *Έρευνα Κοινής Γνώμης για την Εικόνα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*.

Ξενόγλωσση

Aderibigbe, A. M. & Olla, J. O. (2014), Towards A Theoretical Definition of Public Administration, *IOSR Journal of Business and Management*, 16 (3), σσ. 65-70.

Denish, D. & Palmer, E. (1998), Management by objectives and the Balanced Scorecard: will Rome fall again?, *Management Decision*, 36 (6), σσ. 363-369.

Guta, A. J. (2012), Characteristics of Public Sector Management, *Annals of the University of Petroșani, Economics*, 12 (4), σσ. 95-102.

Kapucu, N. (2006), New Public Management: Theory, Ideology, and Practice. In A. Farazmand & J. Pinkowski (Eds.), *Handbook of Globalization, Governance, and Public Administration* (pp. 885-898), London-New York, Taylor & Francis.

Lampropoulou, M. & Oikonomou, G. (2016), Theoretical models of public administration and patterns of state reform in Greece, *International Review of Administrative Sciences*, 0 (0), σσ. 1-21. doi: 10.1177/0020852315611219

Marume, S. B. M. (2016), Meaning of Public Administration. *Journal of Research in Humanities and Social Science*, 4 (6), σσ. 15-20.

Nigro, F. A. (1970), *Modern Public Administration*, New York, Harper & Row.

OECD (2012), *Better Regulation in Europe: Greece 2012*, OECD Publishing.

Pagoulatos, G. (2003), *Greece's New Political Economy*, London, Palgrave.

Waldo, D. (1968), Public Administration, *The Journal of Politics*, 30 (2), σσ. 443-479.

White, L. D. (1926), *Introduction to the Study of Public Administration*, New York, The Macmillan Company.

Ιστοσελίδες

Ανάλυση του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» - Υπουργείο Εσωτερικών (χ. χ.). Διαθέσιμο σε: <http://www.ypes.gr/kapodistriasis/greek/kapo/program.htm#01> [Πρόσβαση 19/07/2017]

Εισάγεται στην Βουλή το νομοσχέδιο για τους ΟΤΑ (2017, 26 Ιουλίου). Διαθέσιμο σε: <http://www.dikaiologitika.gr/eidhseis/politikes-eidhseis/167371/eisagetai-stin-vouli-to-nomosxedio-gia-tous-ota> [Πρόσβαση 18/07/2017]

Επίσημη Ιστοσελίδα για το «Πρόγραμμα Καλλικράτης» (χ. χ.) Διαθέσιμο σε: <http://www.kallikratis.org/> [Πρόσβαση 19/07/2017]

Λάμπιας, Π. (1997, 14 Σεπτεμβρίου). Αυτός είναι ο «Καποδίστριας», *Το Βήμα*. Διαθέσιμο σε: <http://www.tovima.gr/relatedarticles/article/?aid=91079> [Πρόσβαση 19/07/2017]

Ο Τσίπρας αστειεύεται με τη γραβάτα και το χρέος: «Το θέμα είναι να μην φύγω με φέσι» (2017, 1 Ιουνίου). Διαθέσιμο σε: <http://www.protothema.gr/politics/article/684647/o-tsipras-asteieuetai-me-ti-gravata-kai-to-hreos-to-thema-einai-na-min-fugo-me-fesi/> [Πρόσβαση 18/07/2017]

Ραγκούσης, Γ. (2014, 17 Μαΐου). Δέκα αλήθειες για τον «Καλλικράτη». *Το Βήμα*.

Διαθέσιμο

σε:

<http://www.kathimerini.gr/767516/opinion/epikairothta/politikh/deka-alh8eies-gia-ton-kallikrath> [Πρόσβαση 19/07/2017]

ΥΠΕΣ: Οι λόγοι που δεν λειτουργεί ο Ελεγκτής Νομιμότητας των ΟΤΑ παρόλο που είχε ψηφιστεί από το 2010 (2014, 23 Ιανουαρίου). Διαθέσιμο σε:

<http://www.aftodioikisi.gr/ipourgeia/ipes-oi-logoi-pou-den-leitourgei-o-elegktis-nomimotitas-ton-ota-parolo-pou-eixe-psifistei-apo-to-2010/>

[Πρόσβαση 18/07/2017]

Kernaghan, K. (2010) Public administration. Στο *The Canadian Encyclopedia*.

Διαθέσιμο

σε:

<http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/public-administration/> [Πρόσβαση 26/06/2017]