

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ  
ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ - ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ & ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ  
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ ΣΤΗΝ ΟΡΓΑΝΩΣΗ & ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ  
ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ, ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ & ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

## **ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ Η ΕΞΑΡΧΗΣ ΘΕΜΕΛΙΩΣΗ ΣΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ  
ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ**



**Μελέτη**  
**Κοκκονού Μεταξία**  
**marpm12014**

**Επιβλέπων**  
Φωτόπουλος Γεώργιος

Ιανουάριος 2014

# ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ Η ΕΞΑΡΧΗΣ ΘΕΜΕΛΙΩΣΗ ΣΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

## Περίληψη

Ο Δημόσιος Τομέας και ιδιαίτερα η Τοπική Αυτοδιοίκηση φαντάζει για ένα μεγάλο ποσοστό του Ελληνικού πληθυσμού μια δελεαστική επαγγελματική θέση καθώς έχει επηρεάσει σημαντικά και τη θεώρηση των ανθρώπων στο σήμερα με την ιδιαίτερη οικονομική ύφεση. Αυτό που μπορεί να αποσαφηνιστεί με ακρίβεια είναι ο ορισμός που δείχνει τον τρόπο με τον οποίο οργανώνεται και δομείται το κράτος που καλείται Διοίκηση και περιλαμβάνει την οργάνωση και κατανομή των εξουσιών και των αρμοδιοτήτων. Επιπροσθέτως, η επιστήμη της διοίκησης αποτελεί ένα σύστημα γνώσεων μέσω του οποίου οι άνθρωποι έχουν τη δυνατότητα να αντιληφθούν σχέσεις, να προβλέψουν αποτελέσματα για την επίτευξη ενός κοινού σκοπού. Από τις αρχές της δεκαετίας του 1950, ποικίλες μελέτες δείχνουν ότι η ελληνική οικονομία περικλείει διαρθρωτικές-οργανωτικές και λειτουργικές ανεπάρκειες του Δημοσίου Τομέα στην Ελλάδα. Αυτοί οι παράγοντες αποτελούν ανασταλτικούς δείκτες για την επίτευξη υψηλών ρυθμών οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης. Μέρος της επιτυχημένης ανάπτυξης και εξέλιξης του Δημοσίου Τομέα αποτελεί και η έννοια της επιχειρηματικότητας και της καινοτομίας, παράγοντες που δύναται να ενδυναμώσουν μια αποδυναμωμένη δομή. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση ως αποτέλεσμα εκσυγχρονισμού τα τελευταία χρόνια μέσω του προγράμματος «Καλλικράτη» προχώρησε σε συνολικό επανασχεδιασμό των επιπέδων διακυβέρνησης, σε μια Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

## **Abstract**

The Public Sector and particularly local government looks for a large percentage of the Greek population a tantalizing 'professional position has greatly affected and the endorsement of the people today in the particular economic recession. What may clarify exactly is the definition that shows how organized and structured the state called Management and includes the organization and distribution of powers and responsibilities. In addition, the science of the management is a knowledge system through which people have the ability to perceive relationships, provide results to achieve a common goal. Since the early 1950s, various studies show that the Greek economy encompasses structural - organizational and operational inefficiencies of the public sector in Greece. These factors are constraining indicators for achieving high rates of economic and social development. Part of the successful development and evolving the public sector is the concept of entrepreneurship and innovation, factors that may strengthen a weakened domi.I Local Government resulting modernization in recent years through the ' Kallikratis " proceeded in total redesign levels of government, in a New Architecture of Government and decentralized Administration.

# Περιεχόμενα

ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	9
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ.....	14
1. ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΑ ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	14
Εισαγωγή.....	14
1.1 Το Συγκεντρωτικό Σύστημα.....	15
1.2 Το Αποκεντρικό Σύστημα.....	15
1.3 Σύστημα Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης.....	18
1.3.1 Το Περιφερειακό Συμβούλιο.....	19
1.3.2 Η Περιφερειακή Επιτροπή.....	19
1.3.3 Συμβούλιο Διαβούλευσης Περιφέρειας.....	20
1.3.4 Περιφερειακός Συνήγορος για τον Πολίτη και την Επιχείρηση.....	21
1.4 Ηλεκτρονική Περιφερειακή Διακυβέρνηση.....	21
1.5 Αριθμητικά Στοιχεία Απασχολούμενων στην Δημόσια Διοίκηση.....	22
1.6 Περιφερειακές Ανισότητες.....	25
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ.....	25
2. ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ.....	30
Εισαγωγή.....	30
2.1 Η Δομή της Ευρωπαϊκής Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....	30
2.2 Αρμοδιότητες Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....	31
2.3 Οι Ανάγκες των Κρατών Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	32

2.4	Διαφαινόμενες Καλές Πρακτικές σε Ευρωπαϊκό Επίπεδο.....	33
2.4.1	Εδαφικές Μεταρρυθμίσεις.....	33
2.4.2	Συνεργασία με τον Ιδιωτικό Τομέα.....	33
2.4.3	Σύγχρονες Μεθόδους και Εργαλεία Δημόσιου Μάνατζμεντ.....	35
2.4.4	Πολιτικές Μεταρρυθμίσεις.....	37
2.4.5	Προώθηση της Απασχόλησης.....	37
2.4.6	Υποστήριξη της Κοινωνικής Συνοχής.....	39
2.5	Η Περίπτωση της Δανίας.....	39
2.6	Η Περίπτωση της Φινλανδίας.....	44
2.7	Η περίπτωση της Ολλανδίας.....	44
2.8	Η Περίπτωση της Ελλάδας.....	48
2.9	Αξιολόγηση Συστημάτων Διακυβέρνησης.....	50
	ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ.....	54
3.	ΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΤΩΝ Ο.Τ.Α. ΚΑΠΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ & ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ.....	54
	Εισαγωγή.....	54
3.1	Περίγραμμα Προγράμματος «Καποδίστριας».....	55
3.1.1	Πολιτικο - Διοικητική Οργάνωση των Ο.Τ.Α. ....	56
3.1.2	Όργανα του Προγράμματος.....	57
3.1.3	Αρμοδιότητες Οργάνων Διοίκησης του Προγράμματος.....	58
3.1.4	Χρηματοδότηση του Προγράμματος.....	58
3.2	Περίγραμμα Προγράμματος «Καλλικράτη».....	59

3.2.1	Υπουργείο Εσωτερικών Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (ΥΠ.ΕΣ.Α.Η.Δ.).....	64
3.2.2	Ομάδα Διοίκησης Έργου (ΟΔΕ).....	64
3.2.3	Επιτροπή Συντονισμού Επιχειρησιακού Σχεδίου Μετάβασης .....	65
3.2.4	Φορείς Υλοποίησης Επιμέρους Δράσεων.....	66
3.2.5	Το Εκλογικό Σύστημα του Καλλικράτη .....	67
3.2.6	Νέα Όργανα Διοίκησης του Καλλικράτη .....	70
	ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ.....	73
	ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗ ΠΟΛΙΤΩΝ ΑΠΟ ΤΙΣ ΠΑΡΕΧΟΜΕΝΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ .....	73
	Εισαγωγή .....	73
4.1	Παρεχόμενες Υπηρεσίες πριν την Εφαρμογή του Καλλικράτη.....	73
4.1.1	Δήμος Νίκαιας – Άγιος Ρέντης.....	74
4.1.2	Δήμος Κρέστενας - Ανδρίτσαινας.....	78
4.2	Εφαρμογή του Προγράμματος Καλλικράτης.....	81
4.2.1	Δήμος Νίκαιας – Αγίου Ιωάννη Ρέντη .....	81
4.2.2	Δήμος Κρέστενας - Ανδρίτσαινας.....	86
	ΤΑΣΕΙΣ ΚΑΙ ΜΕΛΛΟΝΤΙΚΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ.....	88
	ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ .....	91
	ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ .....	95

## **Ευρετήριο Εικόνων**

Εικόνα 1 Σήμα διαφήμισης της Δημόσιας Διοίκησης για το έτος 2012.....	16
Εικόνα 2 Η νέα διαίρεση σύμφωνα με τον Καλλικράτη. Κάθε χρώμα αντιστοιχεί σε περιφέρεια. Με μαύρη γραμμή χωρίζονται οι περιφερειακές ενότητες (πλην Αττικής), με λευκή οι δήμοι (πλην πολεοδομικών συγκροτημάτων Αθηνών και Θεσσαλονίκης) .....	60
Εικόνα 3 Οι αποκεντρωμένες διοικήσεις που ορίζει ο Καποδίστριας.....	63
Εικόνα 4 Σύστημα διοίκησης – παρακολούθησης επιχειρησιακού προγράμματος.....	66
Εικόνα 5 Γεωγραφικά όρια του Δήμου ( <a href="http://www.wikimaria.com">www.wikimaria.com</a> ) .....	74

## **Ευρετήριο Διαγραμμάτων**

Διάγραμμα 1 Αριθμητικά στοιχεία συνόλου απασχολούμενων στο δημόσιο τομέα...23	
Διάγραμμα 2 Αριθμητικά στοιχεία για το σύνολο τακτικού & λοιπού προσωπικού ..23	
Διάγραμμα 3 Αριθμητικά στοιχεία για το τακτικό προσωπικό .....	24
Διάγραμμα 4 Αριθμητικά στοιχεία για το λοιπό προσωπικό.....	24
Διάγραμμα 5 Διάρθρωση πολιτικών – διοικητικών οργάνων Ο.Τ.Α. ....	56
Διάγραμμα 6 Επιτροπή διοίκησης του προγράμματος .....	57
Διάγραμμα 7 Αδυναμίες προηγούμενου καθεστώτος.....	77
Διάγραμμα 8 Αδυναμίες σχεδίου Καποδίστριας .....	79
Διάγραμμα 9 Αξιολόγηση εξυπηρέτησης δημοτών .....	80
Διάγραμμα 10 Διαγραμματική απεικόνιση αποτελεσμάτων απάντησης.....	82

## Ευρετήριο Πινάκων

Πίνακας 1 Αριθμητικά στοιχεία απασχολούμενων στην δημόσια διοίκηση.....	22
Πίνακας 2 Αξιολόγηση συστημάτων διακυβέρνησης .....	51
Πίνακας 3 Σύγκριση παλαιού και νέου καθεστώτος .....	60
Πίνακας 4 Μέλη διοικητικού συμβουλίου που προκύπτουν από το πληθυσμό του δήμου .....	67
Πίνακας 5 Συμβούλια Δημοτικών Κοινοτήτων .....	68
<b>Πίνακας 6</b> Ο αριθμός των αντιδημάρχων στους δήμους που προέρχονται από συνένωση .....	71
<b>Πίνακας 7</b> Ο αριθμός των αντιδημάρχων στους δήμους που δεν προέρχονται από συνένωση .....	71
Πίνακας 8 Αποτελέσματα απαντήσεων της σχετικής ερώτησης.....	75
Πίνακας 9 Αποτελέσματα απαντήσεων της σχετικής ερώτησης.....	81
Πίνακας 10 Αποτελέσματα απαντήσεων της σχετικής ερώτησης.....	83



## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η ανάγκη επανίδρυσης του κράτους στις χώρες του δυτικού κόσμου έγινε εξαιρετικά έντονη από τις αρχές της δεκαετίας του 1990. Η πρόοδος στην τεχνολογία, ιδιαίτερα στους τομείς της πληροφορικής και των τηλεπικοινωνιών, την ενοποίηση των παγκόσμιων αγορών και την απελευθέρωση της κίνησης κεφαλαίων, επέβαλε νέες συνθήκες ανταγωνισμού μεταξύ των χωρών, των επιχειρήσεων και των ατόμων.<sup>1</sup> Σε εθνικό επίπεδο στην Ελλάδα βασικά στοιχεία λειτουργίας του δημόσιου τομέα ήταν η γραφειοκρατία και η διαφθορά, η μειωμένη παραγωγικότητα και η αναπόφευκτη εκρηκτική αύξηση του κόστους των δημοσίων υπηρεσιών για την οικονομία. Αυτά τα χαρακτηριστικά θεωρήθηκαν η κύρια αιτία της αντικοινωνικής, και αντικοινωνικής σε μεγάλο βαθμό, λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών τη μεταπολεμική περίοδο.

Τις τελευταίες δεκαετίες παρατηρούνται προσπάθειες μεταρρυθμίσεων των βασικών αρχών του συστήματος με την «επανίδρυση του κράτους» με την συνδρομή της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τη θεμελίωσή του σε νέες αρχές, που συμβάλλουν στην αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα των δραστηριοτήτων του.

Μιλώντας για την «επανίδρυση του Ελληνικού κράτους» ορίζεται ως η έναρξη μιας διαδικασίας για τη θεμελίωσή του εξ αρχής σε νέες βασικές αρχές, με στόχο τη δημιουργία ενός νέου κράτους που θα λειτουργεί πιο αποτελεσματικά, θα συμβάλει ουσιαστικά στην ανάπτυξη της οικονομίας και της κοινωνίας και ταυτόχρονα θα κοστίζει λιγότερο.

Δύο σημαντικά προγράμματα μεταρρύθμισης που θεσμοθετήθηκαν και εφαρμόστηκαν τις δυο τελευταίες δεκαετίες στην τοπική αυτοδιοίκηση αποτελούν το «Καποδίστριας» και «Καλλικράτης». Τα συγκεκριμένα προγράμματα επέφεραν σημαντικές διαρθρωτικές και διοικητικές

---

<sup>1</sup> Τότε δημοσιεύτηκε και το βιβλίο των David Osborne & Ted Gaebler (1993), με τον ομώνυμο τίτλο “Reinventing the Government”, που απετέλεσε τη «Βίβλο» για τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις στο δημόσιο τομέα που αναλήφθηκαν από πολλές κυβερνήσεις τα τελευταία δέκα χρόνια.

αλλαγές στον τρόπο λειτουργίας της. Βασικό γνώρισμα και των δυο προγραμμάτων αποτέλεσε η σύμπτυξη μικρότερων φορέων με τη δημιουργία νέων εύρωστων, αποτελεσματικότερων και μεγαλύτερων δομών.

Η κακοδαιμονία της δημόσιας διοίκησης δύναται να προέρχεται κυρίως στο χαρακτήρα τύπου «μονοπωλίου» που χαρακτηρίζονται οι δημόσιες υπηρεσίες και στη συνεπαγόμενη παντελή έλλειψη ανταγωνισμού στην προσφορά αυτών των υπηρεσιών. Επιπλέον, το φαινόμενο αυτό μπορεί να οφείλεται και στην παρατήρηση ότι πολλές ευρωπαϊκές χώρες δεν χαρακτηρίζονται από ουσιαστική αποσύνδεση των κρατικών δαπανών από το παραγόμενο έργο από κάθε υπηρεσία ή από κάθε κρατικό οργανισμό. Σε πολλές περιπτώσεις, διαπιστώνεται η ύπαρξη δημοσίων υπηρεσιών ή οργανισμών των οποίων το κόστος είναι δυσανάλογο σε σχέση με την αξία των υπηρεσιών που προσφέρουν στο κοινωνικό σύνολο. Μάλιστα, το «μονοπώλιο» των δημοσίων υπηρεσιών επιβάλλεται ενίοτε με νομοθετικές (ή και συνταγματικές) ρυθμίσεις, όπως για παράδειγμα, συμβαίνει στην Ελλάδα με την τριτοβάθμια εκπαίδευση, τις αστικές συγκοινωνίες, κ.ά. Επιπροσθέτως, οι αμοιβές των απασχολούμενων αποσυνδέονται πλήρως από την παραγωγικότητα του δημοσίου τομέα καθώς επιβάλλουν μέτρα όπως η διασύνδεση των προαγωγών και των αυξήσεων των μισθών με το χρόνο εργασίας (και όχι με τα προσόντα ή την επίδοση στην εργασία), η μονιμότητα των εργαζομένων, η διατήρηση σε λειτουργία διευθύνσεων ή τμημάτων των οποίων το αντικείμενο έχει καταργηθεί, η αύξηση της απασχόλησης ταυτόχρονα με τη μεγάλη αύξηση των επενδύσεων σε μηχανογραφικό εξοπλισμό, κ.λπ.

Μια δραστική λύση όλων των προαναφερόμενων προβλημάτων μπορεί να δοθεί δια μέσου της «επανάδρυσης του κράτους», όπου θα εισαχθούν ανταγωνιστικές συνθήκες στις δημόσιες υπηρεσίες, στις επιχειρήσεις και τους οργανισμούς. Απαιτείται, δηλαδή, η εγκαθίδρυση συνθηκών στις οποίες οι πολίτες θα έχουν δυνατότητα επιλογής και θα υπάρχει αποτελεσματική και υπεύθυνη διοίκηση των δημοσίων υπηρεσιών, οργανισμών και επιχειρήσεων με

συγκεκριμένους στόχους, αποτελεσματική στελέχωση και διασύνδεση της εξασφάλισης της θέσης εργασίας και των αμοιβών των στελεχών και των εργαζομένων με τις ευθύνες που αναλαμβάνουν και με την παραγωγικότητά τους. Ιδιαίτερα, απαιτείται η εγκαθίδρυση δυνατοτήτων αποτελεσματικής προσαρμογής της απασχόλησης στα νέα δεδομένα που δημιουργούνται από τη χρήση των νέων τεχνολογιών και σύγχρονων μηχανογραφικών εφαρμογών, για να γίνει δυνατή η αποκόμιση της μεγαλύτερης δυνατής ωφέλειας για το κοινωνικό σύνολο από αυτές τις τεχνολογίες και εφαρμογές.

Το αυξανόμενο ποσοστό γραφειοκρατίας που παρατηρείται καθώς και της ευνοιοκρατίας χαρακτηρίζεται ιδιαίτερα υψηλό στην Ελλάδα και αποτελεί ένδειξη της αντιοικονομικής λειτουργίας του δημόσιου τομέα στη χώρα μας. Από την άλλη, η Έκθεση του World Economic Forum αλλά και διάφορες εκθέσεις άλλων Οργανισμών παρουσιάζουν ότι η επιβάρυνση και βραδυπορία της οικονομίας από το κόστος και τις δυσλειτουργίες της κεντρικής διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης χαρακτηρίζεται ακόμα υψηλότερη στην Ελλάδα από τις περισσότερες άλλες ευρωπαϊκές ανταγωνίστριες της χώρας. Επομένως, η ανάγκη για δραστική μεταρρύθμιση και αλλαγή των βασικών αρχών λειτουργίας του δημόσιου τομέα είναι, ενδεχομένως, μεγαλύτερη στην Ελλάδα απ' ό τι σε άλλες χώρες. Μετά την πλήρη ένταξη της Ελλάδας στη ΖτΕ, η αποδοτική και αποτελεσματική λειτουργία του δημόσιου τομέα είναι απόλυτα αναγκαία για την αύξηση της παραγωγικότητας και την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας της χώρας μας.

Με σκοπό να επαναπροσδιοριστεί ο βαρύνοντας ρόλος του κράτους, είναι σημαντικό να διασαφηνιστεί ο ρόλος και ο χαρακτήρας των επιτελικών αρμοδιοτήτων-δραστηριοτήτων του κράτους «πλοηγού», από τις δραστηριότητες προσφοράς συγκεκριμένων υπηρεσιών του κράτους «κωπηλάτη». Το κράτος ως «πλοηγός» δομεί τη στρατηγική και σχεδιάζει τις πολιτικές με σκοπό να εφαρμοστεί αυτή η στρατηγική σε όλους τους τομείς ώστε να μεγιστοποιηθεί η οικονομική ευημερία σε ένα καθεστώς κοινωνικής συνοχής και δικαιοσύνης. Το κράτος «κωπηλάτης» συμμετέχει το ίδιο στην

προσφορά συγκεκριμένων υπηρεσιών στους πολίτες με διάφορες οργανωτικές δομές, στις περισσότερες περιπτώσεις σε μονοπωλιακή βάση.

Επιπλέον, η ανωτέρω διάκριση αρμοδιοτήτων-δραστηριοτήτων είναι ουσιαστικά ανύπαρκτη καθώς αποτελεί και κύριο χαρακτηριστικό του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα. Το κράτος παραδοσιακά συνδυάζει τα χαρακτηριστικά του ως «πλοηγός» και ως «κωπηλάτης», συνθέτοντας ένα εξαιρετικά σύνθετο (τεράστιο σε όγκο) μόρφωμα, που αντί να απλοποιείται με την πάροδο του χρόνου φαίνεται να παραμένει περίπλοκο υπό την επίδραση αλληπάληλων νομοθετικών ρυθμίσεων, ταξικών συμφερόντων και κομματικών επιδιώξεων, επιβάλλοντας δυσανάλογο κόστος για την Ελληνική οικονομία και κοινωνία.

Πιο συγκεκριμένα τις τελευταίες δεκαετίες παρουσιάζεται η ύπαρξη μιας ουσιαστικής σύγχυσης σχετικά με το ρόλο του κράτους στην Ελλάδα. Το να ενταχθεί η χώρας μας στη ΖτΕ θεωρείτο ως μια πρώτη τάξεως ευκαιρία για επικέντρωση των κρατικών δραστηριοτήτων σε ρόλους λιγότερο παρεμβατικούς, με μείωση της παρουσίας του κράτους στην παραγωγή και προσφορά προϊόντων μέσω των ιδιωτικοποιήσεων. Μόνο έτσι θα επικεντρώνονταν στις πιο ουσιαστικές αρμοδιότητές του που σχετίζονται με την αντιμετώπιση των μακροοικονομικών ανισορροπιών και των διαρθρωτικών εμποδίων στην ανάπτυξη. Σύμφωνα με τα παραπάνω, αυτές οι αρμοδιότητες είναι η διαφύλαξη της ασφάλειας και της άμυνας της χώρας, η δημιουργία και εφαρμογή ενός καλά οργανωμένου ρυθμιστικού περιβάλλοντος, η διασφάλιση των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας και της καλής λειτουργίας της δικαιοσύνης, καθώς και η άσκηση της κοινωνικής πολιτικής. Όμως, αντί αυτού, η έμφαση φαίνεται να στρέφεται και πάλι περισσότερο στις αρμοδιότητες του κράτους «κωπηλάτη». Σε ένα τέτοιο αναφερόμενο κράτος, η έννοια της «δωρεάν παιδείας» συνήθως ταυτίζεται με την έννοια του «κρατικού σχολείου και πανεπιστημίου» καθώς και με την έννοια του «δασκάλου ή καθηγητή δημοσίου υπαλλήλου». Η έννοια της «δωρεάν υγείας» ταυτίζεται με την έννοια του «κρατικού νοσοκομείου». Η έννοια της «τοπικής αυτοδιοίκησης» ταυτίζεται με την έννοια της

«τοπικής κεντρικής διοίκησης», κ.ο.κ. Ιδιαίτερη δε σημασία έχει η όλο και περισσότερη ανάμιξη του κράτους τα τελευταία χρόνια με αναρίθμητες αρμοδιότητες που αναφέρονται στη λεγόμενη «καθημερινότητα του πολίτη». Στον τομέα αυτό, το ίδιο το κράτος φαίνεται να εμφανίζεται σε πολιτικό επίπεδο ικανό να παρεμβαίνει και να επιλύει κάθε αίτημα των πολιτών όλων των τάξεων, ανεξαρτήτως δημοσιονομικού κόστους. Οι πολιτικές αυτές έχουν οδηγήσει, αναπόφευκτα, σε σταδιακή χειροτέρευση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας και σε μεγάλες αποκλίσεις στον τομέα της δημοσιονομικής προσαρμογής, που αποτελούν τα κυριότερα εμπόδια στη μελλοντική ανάπτυξη της χώρας.

Η επανίδρυση του κράτους σε ένα τέτοιο περιβάλλον σε μια χώρα όπως η Ελλάδα, σημαίνει αρχικά, τον ακριβή διαχωρισμό των ανωτέρω βασικών κατηγοριών αρμοδιοτήτων-δραστηριοτήτων του, δεύτερον, τη σταδιακή επικέντρωσή του στην αποτελεσματική εκτέλεση των αρμοδιοτήτων-δραστηριοτήτων του ως κράτους «πλοηγού», και, τρίτον, την ταυτόχρονη συνεχή μείωση, εξυγίανση-μεταρρύθμιση και εισαγωγή ανταγωνιστικών συνθηκών στις δραστηριότητες του κράτους «κωπηλάτη».

# ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

## ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΑ ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

---

### Εισαγωγή

Στο πρώτο κεφάλαιο της παρούσης εργασίας γίνεται μια εξέταση των διαφόρων οργανωτικών συστημάτων δημόσιας διοίκησης. Αρχικά, ως «Δημόσια Διοίκηση» μπορεί να οριστεί το σύνολο των νομικών προσώπων που είναι οργανωμένα τα διοικητικά όργανα που προβλέπουν οι κανόνες δικαίου. Τα παραπάνω όργανα έχουν κυρίως την αρμοδιότητα να ασκούν εκτελεστική και δημόσια<sup>2</sup> εξουσία. Επίσης, ασκούν την εκτελεστική εξουσία, με σκοπό την πραγμάτωση της κυβερνητικής πολιτικής, ενώ δεν ανήκουν στην νομοθετική ή στη δικαστική εξουσία.

Στη διάρκεια της άσκησης της εκτελεστικής εξουσίας, τα όργανα διοίκησης δύναται να θεσπίζουν κανόνες δικαίου με σκοπό να ρυθμιστεί η συμπεριφορά των διοικούμενων, να προβαίνουν στην εκπλήρωση ορισμένων αποστολών (εθνική άμυνα, δημόσια τάξη) και να ενεργούν για την εκτέλεση ορισμένου έργου ή την παραγωγή και διάθεση αγαθών ή την παροχή υπηρεσιών ή την καταβολή χρηματικών παροχών. (Κεσανίδου, 2002)

Στα συστήματα διοικητικής οργάνωσης εφαρμόζεται και εκεί η αρχή του καταμερισμού των έργων. Τρία συστήματα διοικητικής οργάνωσης συνυπάρχουν στην Ελλάδα και αυτά είναι: το σύστημα της διοικητικής αποκέντρωσης ή αποκεντρωτικό, το σύστημα της διοικητικής συγκέντρωσης ή συγκεντρωτικό και το σύστημα της περιφερειακής αυτοδιοίκησης.

---

<sup>2</sup> δηλαδή να θεσπίζουν κανόνες δικαίου ή να διενεργούν υλικές πράξεις ανεξάρτητα από τη βούληση εκείνων στους οποίους οι κανόνες επιβάλλουν την υποχρέωση ορισμένης συμπεριφοράς ή εκείνων που υφίστανται τις συνέπειες των υλικών πράξεων.

## **1.1 Το Συγκεντρωτικό Σύστημα**

Το Συγκεντρωτικό σύστημα είναι αυτό στο οποίο τα διάφορα όργανα του κράτους ασκούν αποφασιστικές αρμοδιότητες σε όλη επικράτεια. Ως εκ τούτου, στο σύστημα αυτό οι αρμοδιότητες με την συγκρότησή τους επηρεάζονται εμφανώς από τα κεντρικά διοικητικά όργανα και ενεργούν υπό το πρίσμα της οικονομικής εξάρτησης της κεντρικής διοίκησης. Ουσιαστικά πρόκειται για αποσυμφόρηση των υπηρεσιών του κέντρου και τη διασπορά τους στην περιφέρεια, χωρίς να συνοδεύονται και από το ανάλογο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων (αποσυγκεντρωτικό σύστημα).

Αυτό που μπορεί να τονιστεί αρχικά είναι ότι το άρθρο 101 παρ. 3 Σ. 1975/1986/2001 προβλέπει το συγκεκριμένο σύστημα, σύμφωνα με το οποίο αποφασιστική αρμοδιότητα σε ολόκληρη την επικράτεια ασκούν τα όργανα της δημόσιας διοίκησης, που εδρεύουν στην πρωτεύουσα του Κράτους. Έτσι, το Σύνταγμα ορίζει ότι οι Κεντρικές Υπηρεσίες ασκούν ειδικές αρμοδιότητες και επιπλέον τη γενική κατεύθυνση, τον συντονισμό και τον έλεγχο νομιμότητας των περιφερειακών οργάνων. Καθίστανται, λοιπόν, επιτελικοί φορείς, το έργο των οποίων είναι η διαμόρφωση της πολιτικής του υπουργείου, ο προγραμματισμός της δράσης του και η παροχή οδηγιών και κατευθύνσεων προς τα περιφερειακά όργανα.

## **1.2 Το Αποκεντρικό Σύστημα**

Αποκεντρωτικό σύστημα ορίζεται εκείνο το οποίο προβλέπει την ύπαρξη μη κεντρικών περιφερειακών οργάνων που μπορούν προωθήσουν λήψεις αποφάσεων από τις οποίες προκύπτουν έννομες απόρροιες, χωρίς να χρειάζονται την έγκριση ή την επικύρωση των κεντρικών οργάνων. Ωστόσο, τα περιφερειακά όργανα ανήκουν στις κρατικές υπηρεσίες και διορίζονται από την κεντρική κρατική εξουσία, η οποία έχει την δυνατότητα να τα κατευθύνει και να τα συντονίζει. (Κεσανίδου, 2002)

Η ελληνική επικράτεια δομείται βάσει του αποκεντρωτικού συστήματος, καθώς σύμφωνα με το άρθρο 101 § 1 Σ, ορίζεται ότι «Η διοίκηση του Κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα», κατά την § 2 ότι, «Η διοικητική διαίρεση της χώρας διαμορφώνεται με βάση τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες», ενώ σύμφωνα με την § 3 ότι, «Τα περιφερειακά όργανα του κράτους έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις τα

περιφέρειας τους. Τα κεντρικά όργανα του κράτους εκτός από ειδικές αρμοδιότητες, έχουν την γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των περιφερειακών οργάνων, όπως νόμος ορίζει».

(akrivopoulouchristina.wordpress.com)

Η διοικητική οργάνωση του Κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα βάσει του άρθ. 101 Σ.. Τα Περιφερειακά, λοιπόν, κρατικά όργανα διαθέτουν τη γενική αποφασιστική αρμοδιότητα όσον αφορά τις ποικίλες υποθέσεις της διοικητικής τους περιφέρειας. Από την άλλη, τα κεντρικά όργανα διαθέτουν μόνο μία ειδική αρμοδιότητα και αυτή είναι η αρμοδιότητα που προβλέπεται από ειδικές διατάξεις και αναφέρεται σε συγκεκριμένο θέμα, καθώς και τη γενική κατεύθυνση, τον συντονισμό και τον έλεγχο νομιμότητας των περιφερειακών οργάνων. Κύριοι σκοποί της αποκέντρωσης είναι: α) καταμερισμός της εργασίας, που επιτρέπει την ταχύτερη και αποτελεσματικότερη επίλυση των προβλημάτων που απασχολούν τη Διοίκηση από περιφερειακά όργανα, τα οποία έχουν αμεσότερη αντίληψη των σχετικών συνθηκών β) περισσότερο προσιτή Διοίκηση στους πολίτες, οι οποίοι πρέπει να έχουν τη δυνατότητα άμεσης επαφής με τα αρμόδια για τη λήψη των αποφάσεων όργανα. Το σύστημα αυτό προϋποθέτει την αποσυγκέντρωση γεωγραφικά και καθ' ύλη της εξουσίας από το Κράτος. Η Κυβέρνηση μεταφέρει την εξουσία της στην περιφέρεια σε διορισμένους νομάρχες, γενικούς γραμματείς περιφερειών, σε νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, που υπακούουν στις εντολές της και εκφράζουν την πολιτική της. Η εξουσία παραμένει στους Υπουργούς και για τα τοπικά και τα περιφερειακά και τα κλαδικά θέματα. Αποσυγκέντρωση, λοιπόν, σημαίνει συγκεντρωτικό κράτος, πελατειακή διοίκηση, πελατειακό και κομματικό κράτος. Κράτος γραφειοκρατικό και αναποτελεσματικό.

(akrivopoulouchristina.wordpress.com)



Εκσυγχρονίζουμε  
τη Δημόσια Διοίκηση

**Εικόνα 1** Σήμα διαφήμισης της Δημόσιας Διοίκησης για το έτος 2012



Η εφαρμογή του αποκεντρωτικού συστήματος και το πόσο αυτή επεκτείνεται, συναθροίζεται από τον κύκλο των αποφασιστικών αρμοδιοτήτων που παρέχονται στα περιφερειακά όργανα και των μέσων που τίθενται στη διάθεσή τους. Κατά διαστήματα η εκτεταμένη αποκέντρωση προβλεπόταν από τους εν ισχύει νόμους, αλλά μετέπειτα οι συγκεκριμένες αρμοδιότητες επανέρχονταν στα Κεντρικά όργανα του Κράτους. Με τον πρόσφατο νόμο 2503/1997 αναδιοργανώθηκε πλήρως το σύστημα της διοικητικής αποκέντρωσης του Κράτους και ιδρύθηκαν οι Περιφέρειες ως «ενιαίες αποκεντρωμένες μονάδες διοίκησης του Κράτους», που πλέον συνιστούν το μοναδικό βαθμό αποκέντρωσης. Δεκατρείς περιφέρειες συστάθηκαν λοιπόν, με αρμοδιότητες που αναφέρονταν στην άσκηση εντός των εδαφικών τους ορίων των αρμοδιοτήτων των περιφερειακών υπηρεσιών των υπουργείων, εκτός από τις υπηρεσίες της Εθνικής Στατιστικής Υπηρεσίας της Ελλάδας, των Υπουργείων Οικονομικών και Πολιτισμού, του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας και ορισμένων υπηρεσιών του Υπουργείου Γεωργίας. (Κεσανίδου, 2002). Έτσι λοιπόν στις αρμοδιότητες των Γενικών Διοικήσεων:

- Εντάσσονται όσες κρατικές αρμοδιότητες σταδιακά αποκεντρώνονται επειδή δεν είναι απαραίτητο να ασκούνται από την κεντρική διοίκηση, διευκολύνοντας την αποτελεσματική άσκηση του επιτελικού, συντονιστικού και ελεγκτικού της ρόλου,
- Εντάσσονται, όπου αυτό κριθεί σκόπιμο, και κλαδικά αποκεντρωμένες κρατικές υπηρεσίες των υπουργείων, που έως σήμερα δεν είναι ενταγμένες στις διοικητικές περιφέρειες.
- Ανήκουν οι γενικές κρατικές υποθέσεις, οι οποίες ασκούνταν μέχρι σήμερα από τις Διοικητικές Περιφέρειες και λόγω της φύσης τους ή για συνταγματικούς λόγους δεν μπορεί να μεταφερθούν στην περιφερειακή αυτοδιοίκηση και παραμένουν στην κρατική διοίκηση, π.χ. χωροταξία – πολεοδομία, περιβαλλοντική πολιτική, δασική πολιτική ή μεταναστευτική πολιτική,

### 1.3 Σύστημα Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης

Η οργάνωση με τη χρήση των Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών, ο σχεδιασμός και η εκτέλεση αναπτυξιακών έργων να δημιουργήσει υποδομές αποτελεσματικής, ηλεκτρονικής, επικοινωνίας ανάμεσα στις υπηρεσίες της, στους Δήμους και στις κρατικές υπηρεσίες αποτελούν μερικούς από τους στόχους του Συστήματος Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης.

Παράλληλα στοχεύει στην οργάνωση διαδικασιών ηλεκτρονικών προμηθειών στο επίπεδο της Περιφέρειας, και συντονισμού για την οργάνωση κοινών υποδομών και συστημάτων ανάμεσα στους Δήμους της Περιφέρειας, κυρίως σε θέματα ηλεκτρονικής δημοκρατίας και συμμετοχής και ηλεκτρονικής συνεργασίας.

Τις καταστατικές και τις εκτελεστικές αρμοδιότητες ασκεί ο άμεσα αιρετός Περιφερειάρχης ο οποίος συνεργάζεται με την Περιφερειακή Επιτροπή όπου λαμβάνουν μέρος και οι Αντιπεριφερειάρχες. Ως Πρόεδρος της Περιφερειακής αλλά και της Εκτελεστικής Επιτροπής έχει βασικό ηγετικό ρόλο για τον συντονισμό των δράσεων της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης. Με την ανάληψη των καθηκόντων παρουσιάζει τις προγραμματικές του δηλώσεις, οι οποίες εγκρίνονται από το Περιφερειακό Συμβούλιο.

Η επιλογή των Αντιπεριφερειάρχων γίνεται ανάμεσα στους περιφερειακούς συμβούλους από τον Περιφερειάρχη. Η διάκριση βασίζεται ανάμεσα στους θεματικούς και τους τοπικούς, ενώ τα σχετικά καθήκοντα μπορούν να συμπίπτουν στο ίδιο πρόσωπο. Οι πρώτοι αναλαμβάνουν την ευθύνη των βασικών τομέων αρμοδιότητας της περιφέρειας.

Οι **τοπικοί Αντιπεριφερειάρχες** είναι υπεύθυνοι για συγκεκριμένες γεωγραφικές περιοχές της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης, οι οποίες ταυτίζονται με τις πρώην Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις και τα Νομαρχιακά Διαμερίσματα, τα οποία, όπου παρουσιάζεται αναγκαιότητα (π.χ. Αττική) ανασχεδιάζονται. Οι Αντιπεριφερειάρχες επιλέγονται μεταξύ των περιφερειακών συμβούλων που εκλέγονται στην αντίστοιχη περιοχή.

Η Εκτελεστική Επιτροπή, είναι το συλλογικό επιχειρησιακό – εκτελεστικό όργανο στις Περιφερειακές Αυτοδιοικήσεις. Αποτελείται από τον Περιφερειάρχη και τους Αντιπεριφερειάρχες. Στις συνεδριάσεις συμμετέχει ο Γενικός Γραμματέας της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης, χωρίς δικαίωμα ψήφου, ενώ μπορεί να καλούνται και οι Διευθυντές.

Η Εκτελεστική Επιτροπή ως συλλογικό όργανο με επιτελικό ρόλο, αναλαμβάνει και αρμοδιότητες που έχουν να κάνουν λόγο με τον περιφερειακό προγραμματισμό και έτσι ενδεικτικά αναλαμβάνει:

- Την εναρμόνιση των προτάσεων των υπηρεσιών της περιφέρειας ως προς τον προϋπολογισμό και την υποβολή σχετικής γνώμης προς τη Περιφερειακή Επιτροπή, πριν την κατάρτιση του προϋπολογισμού.
- Την ευθύνη για την κατάρτιση και την υλοποίηση του Επιχειρησιακού Προγράμματος, το οποίο εισηγείται στο Περιφερειακό Συμβούλιο.
- Την υποβολή, προς το Περιφερειακό Συμβούλιο, ετήσιας έκθεσης πεπραγμένων
- Την κατάρτιση και εισήγηση στο Περιφερειακό Συμβούλιο του Τεχνικού Προγράμματος της Περιφέρειας και την ευθύνη της υλοποίησής του.
- Την ευθύνη για την πιστή εκτέλεση του προϋπολογισμού.

### **1.3.1 Το Περιφερειακό Συμβούλιο**

Το βασικό όργανο μπορεί να ειπωθεί ότι αποτελεί το Περιφερειακό Συμβούλιο με κύρια αρμοδιότητα εντός της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης και επίσης με βαρύνοντα επιτελικό και ελεγκτικό ρόλο, ενώ η θέση της αντιπολίτευσης αναβαθμίζεται. Μπροστά στα νέα μεγέθη, ενισχύονται σημαντικά οι Επιτροπές του Περιφερειακού Συμβουλίου, οι οποίες έχουν ανάλογη προς το Περιφερειακό Συμβούλιο σύνθεση και έχουν, με βάση τον σχετικό κανονισμό ή/και σχετική ειδική απόφαση του Περιφερειακού Συμβουλίου, και αποφασιστικές αρμοδιότητες.

### **1.3.2 Η Περιφερειακή Επιτροπή**

Στις Περιφερειακές Αυτοδιοικήσεις, η Περιφερειακή Επιτροπή αναλαμβάνει τους κύριους ρόλους και τις αρμοδιότητες της ισχύουσας Νομαρχιακής Επιτροπής. Έτσι λοιπόν, καθιερώνει την αναλογικότερη συμμετοχή της αντιπολίτευσης, ενώ ταυτόχρονα δίνει ώθηση στον εποπτικό και ελεγκτικό της ρόλος όσον αφορά τα οικονομικά της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης.

Ως προς την εποπτεία των οικονομικών (εκτέλεση – υλοποίηση προϋπολογισμού, πορεία εσόδων - εξόδων κλπ.) και γενικότερα της διαχείρισης της περιφέρειας (έλεγχος απευθείας αναθέσεων, υλοποίηση τεχνικού προγράμματος, έργων / προμηθειών κ.ά.), η Περιφερειακή Επιτροπή, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στον κανονισμό λειτουργίας της, ενημερώνεται σε τακτά χρονικά διαστήματα από τις υπηρεσίες και τα αιρετά εκτελεστικά όργανα της περιφέρειας και εισηγείται σχετικά στο Περιφερειακό Συμβούλιο. Στην κύρια ευθύνη της εμπίπτει και η κατάρτιση των εισηγήσεων και των εκθέσεων προς το Περιφερειακό Συμβούλιο όσον αφορά τα εξής θέματα:

- Ως προς την υλοποίηση του προϋπολογισμού, η υποβολή σχετικής τριμηνιαίας έκθεσης προς το Περιφερειακό Συμβούλιο (βάσει σχετικής εισήγησης των οικονομικών υπηρεσιών που περιλαμβάνει οπωσδήποτε την πορεία των εσόδων - δαπανών), στην οποία πρέπει να καταχωρούνται και τυχόν παρατηρήσεις της μειοψηφίας. Η εν λόγω έκθεση, όπως άλλωστε κάθε πράξη των οργάνων της περιφέρειας, πρέπει υποχρεωτικά να δημοσιεύεται και στο διαδίκτυο.
- Ως προς την προσθήκη δικαιωμάτων, τελών και εισφορών από το Περιφερειακό Συμβούλιο.

### **1.3.3 Συμβούλιο Διαβούλευσης Περιφέρειας**

Διαμορφώνεται το Συμβούλιο Διαβούλευσης Περιφέρειας όπου συμβάλλουν, εκτός από τον Περιφερειάρχη, τους Αντιπεριφερειάρχες και τους επικεφαλής των παρατάξεων των περιφερειών, οι δήμαρχοι των Δήμων της Περιφέρειας, διάφοροι εκπρόσωποι της κοινωνίας, οργανώσεις εργοδοτών, μη κυβερνητικές οργανώσεις εργαζομένων και επαγγελματικών συλλόγων κ.ο.κ. Το εν λόγω Συμβούλιο Διαβούλευσης συγκροτείται με απόφαση του Περιφερειάρχη και συνεδριάζει υποχρεωτικά πριν από την έγκριση του ετήσιου προγράμματος. Σε συνεργασία με τους συλλογικούς φορείς της αυτοδιοίκησης, εκπονείται Οδικός Χάρτης Λήψης Απόφασης, ο οποίος περιλαμβάνει όλα τα στάδια και το περιεχόμενο των σχετικών διαδικασιών (διαβούλευση, ανάρτηση στο διαδίκτυο κλπ.). Στο πλαίσιο του Συμβουλίου Διαβούλευσης επιτυγχάνεται η αναγκαία θεσμική επικοινωνία για ζητήματα συντονισμού και προγραμματισμού μεταξύ δήμων και περιφέρειας.

### **1.3.4 Περιφερειακός Συνήγορος για τον Πολίτη και την Επιχείρηση**

Ο «Περιφερειακός Συνήγορος» θεσμοθετείται για όσους πολίτες και επιχειρήσεις στο ευρύτερο επίπεδο της περιφέρειας, με επιλογή την λήψη της πλειοψηφίας των 2/3 από το περιφερειακό συμβούλιο, μεταξύ των μελών του, ή και εκτός αυτών, ενός προσώπου που διαθέτει ευρύτερο κύρος, το οποίο αναλαμβάνει την ευθύνη να διαμεσολαβήσει μεταξύ πολιτών / συναλλασσόμενων με τη περιφέρεια και τη διοίκηση της περιφέρειας. Στόχος της αποτελεί η καταπολέμηση της δυσχερούς και ανοργάνωτης διοίκησης. Ο νέος αυτός θεσμός δεν υποκαθιστά, βέβαια, τον «Συνήγορο του Πολίτη», αλλά είναι ένας καθαρά τοπικός θεσμός ο οποίος συνεισφέρει αποφασιστικά στη βελτίωση της περιφερειακής διοίκησης και των σχέσεών της με τους πολίτες, ενώ από την άλλη πλευρά απαλλάσσει τους αιρετούς (και ιδίως το Περιφερειάρχη) από το φόρτο που προκαλούν σχετικά αιτήματα από την πλευρά των πολιτών.

Ως εκ τούτου, ο Περιφερειακός Συνήγορος συντάσσει κάθε χρόνο μια λεπτομερή έκθεση όπου αναλύεται σε ειδική δημόσια συνεδρίαση του Συμβουλίου της Περιφέρειας και έπειτα αναρτάται δημόσια στο διαδίκτυο. Επιπροσθέτως, ο Περιφερειακός Συνήγορος βρίσκεται κάτω από την εποπτεία, όπως και κάθε δημόσια αρχή, της ελεγκτικής αρμοδιότητας του Συνηγόρου του Πολίτη.

### **1.4 Ηλεκτρονική Περιφερειακή Διακυβέρνηση**

Η θεμελίωση της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης συνδέεται εξ αρχής με την αξιοποίηση των δυνατοτήτων της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Η χρηστή διοίκηση συνδέεται άρρηκτα με την διαφάνεια στην άσκηση των δημόσιων πολιτικών από τις Περιφέρειες. Επίσης, η εμπάθυνση της δημοκρατικής λειτουργίας και την ενδυνάμωση της κοινωνικής συνοχής αποτελούν και αυτές παραμέτρους για να ενισχυθεί η εύρυθμη λειτουργία. Λαμβάνοντας ως δεδομένη τη Νέα Αρχιτεκτονική όπου αυτή σχεδιάζεται, στο πλαίσιο της νομοθετικής πρωτοβουλίας που έχει ήδη παρουσιαστεί, με την υποχρέωση των περιφερειακών αρχών να αναρτούν οποιαδήποτε ενέργεια στο διαδίκτυο, συμπεριλαμβάνοντας και τις αποφάσεις για τη λειτουργία των συλλογικών οργάνων καθώς και των προκηρύξεων, διαγωνισμών, προμηθειών, προσλήψεων, συμβάσεων και αναθέσεων. Εξασφαλίζεται έτσι το

δικαίωμα πρόσβασης των πολιτών στην πληροφόρηση και η άσκηση κοινωνικού ελέγχου στις πράξεις της περιφέρειας και στη διαχείριση των οικονομικών πόρων, και έτσι η εφαρμογή της αρχής της πολιτικής λογοδοσίας.

## 1.5 Αριθμητικά Στοιχεία Απασχολούμενων στην Δημόσια

### Διοίκηση

Βάσει στατιστικών στοιχείων του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης η πορεία εξέλιξης της απασχόλησης στο δημόσιο τομέα από την περίοδο 31/12/2009 έως 31/12/2012 άρχισε σταδιακά να μειώνεται. Ως εκ τούτου:

**Πίνακας 1** Αριθμητικά στοιχεία απασχολούμενων στην δημόσια διοίκηση

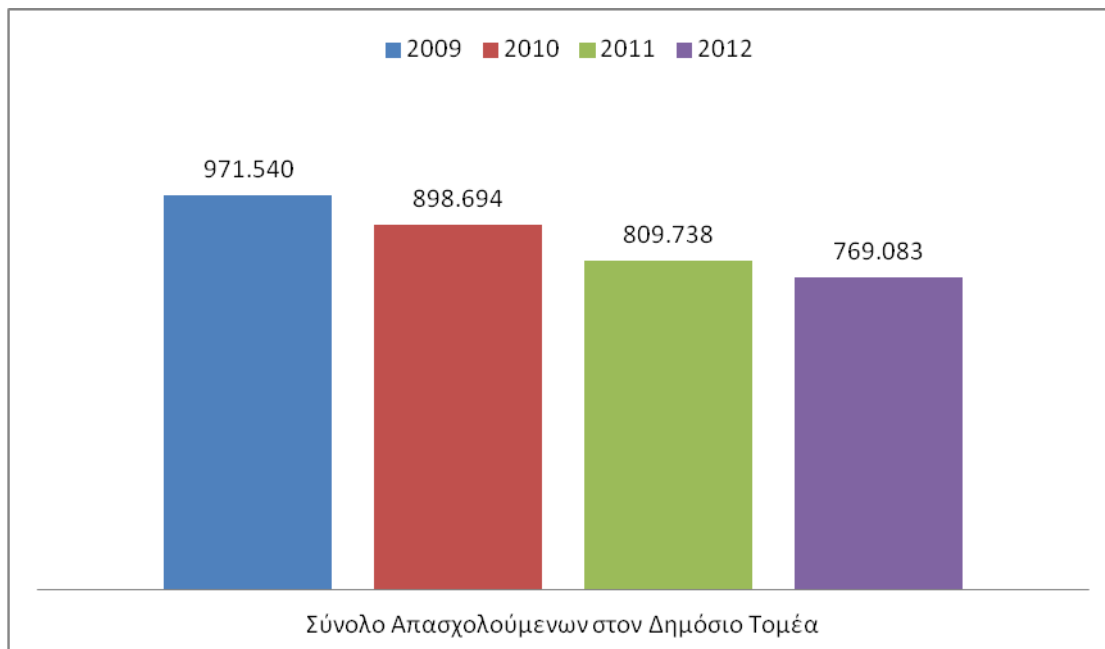
	31.12.2009	31.12.2010	31.12.2011	31.12.2012
Γενικό Σύνολο	971.540	898.694	809.738	769.083
Σύνολο Τακτικού και Λοιπού Προσωπικού	876.351	808.145	729.234	700.351
Τακτικό Προσωπικό <sup>3</sup>	692.907	667.374	646.657	628.990
Λοιπό Προσωπικό <sup>4</sup>	183.444	140.771	82.577	71.361

Σύμφωνα με τον παραπάνω πίνακα γίνεται η παρουσίαση της σταδιακής μείωσης των απασχολούμενων στην Δημόσια Διοίκηση. Η παρατηρούμενη καμπή των εργαζομένων διαπιστώνεται το διάστημα 31/12/2009 έως και 31/12/2012 όπου ο

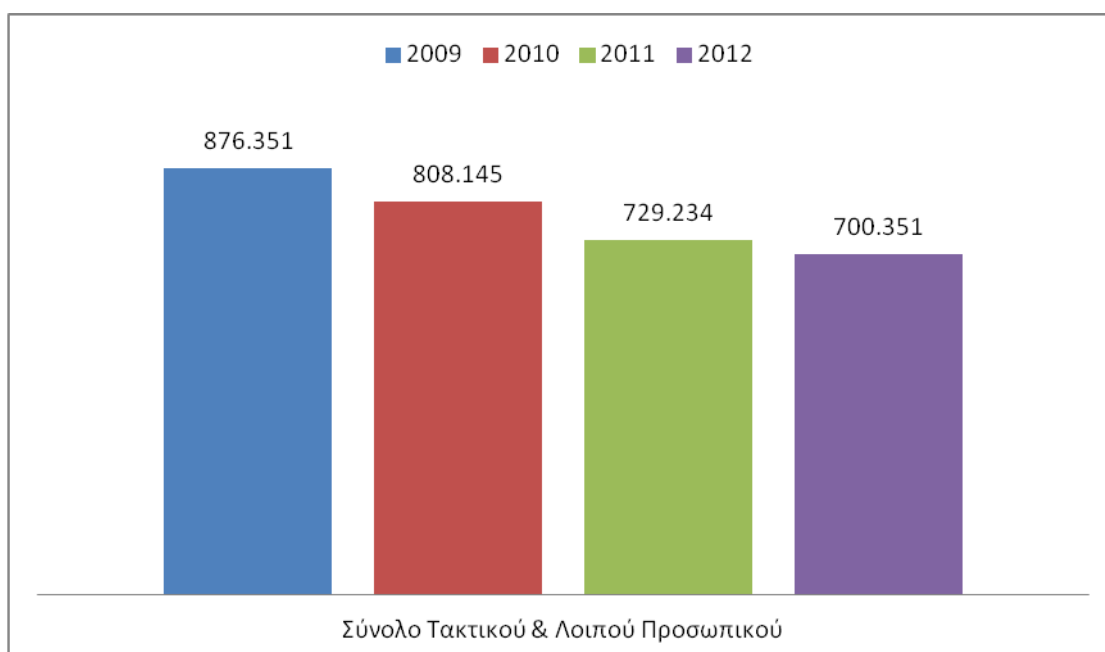
<sup>3</sup> **Τακτικό προσωπικό:** περιλαμβάνει το μόνιμο προσωπικό και το προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου

<sup>4</sup> **Λοιπό προσωπικό:** περιλαμβάνει το έκτακτο προσωπικό (με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου - σύμβαση έργου – ωρομίσθιους), τους αιρετούς, τους υπαλλήλους stage (κατά τα έτη 2009 και 2010), τους μετακλητούς υπαλλήλους και τις λοιπές εργασιακές σχέσεις. Το λοιπό προσωπικό αναλύεται περαιτέρω σε εκείνο που προκαλεί επιβάρυνση στη συνολική μισθολογική δαπάνη και σε αυτό που δεν προκαλεί επιβάρυνση, λόγω απασχόλησης σε συγχρηματοδοτούμενα και αυτοχρηματοδοτούμενα προγράμματα. (arografi.yar)

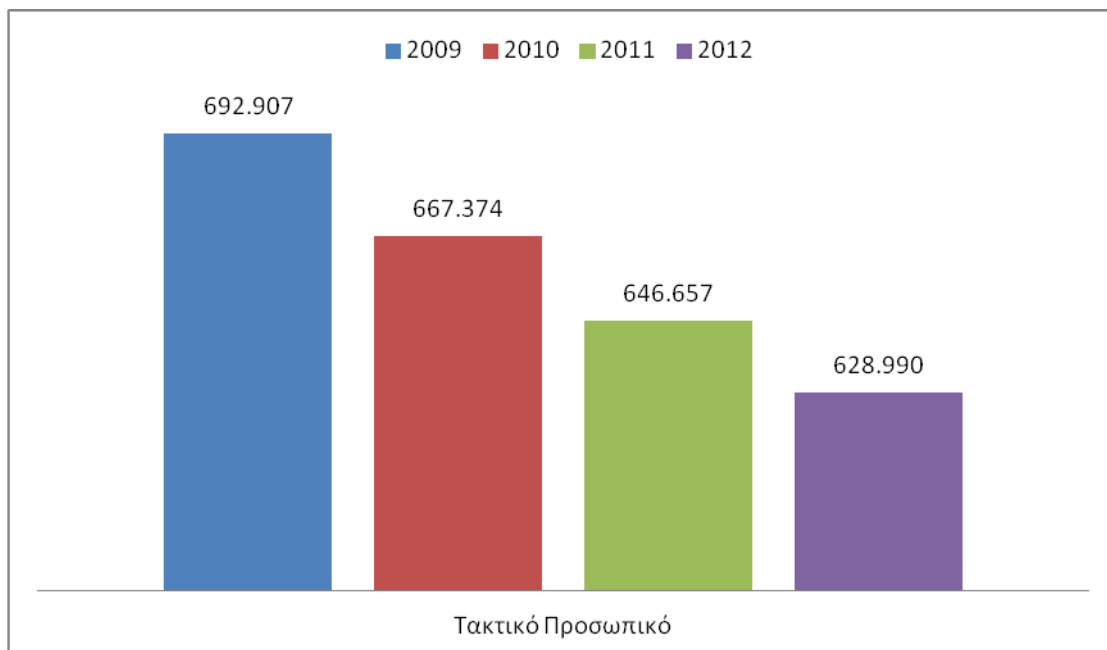
κύριος λόγος που συνετέλεσε στην όλη μείωση ήταν αφενός η πληθώρα των εργαζομένων σε διάφορες θέσεις ανά περιφέρεια και αφετέρου η πρόταση της Ε.Ε για μείωση των εργαζομένων στην Δημόσια Διοίκηση.



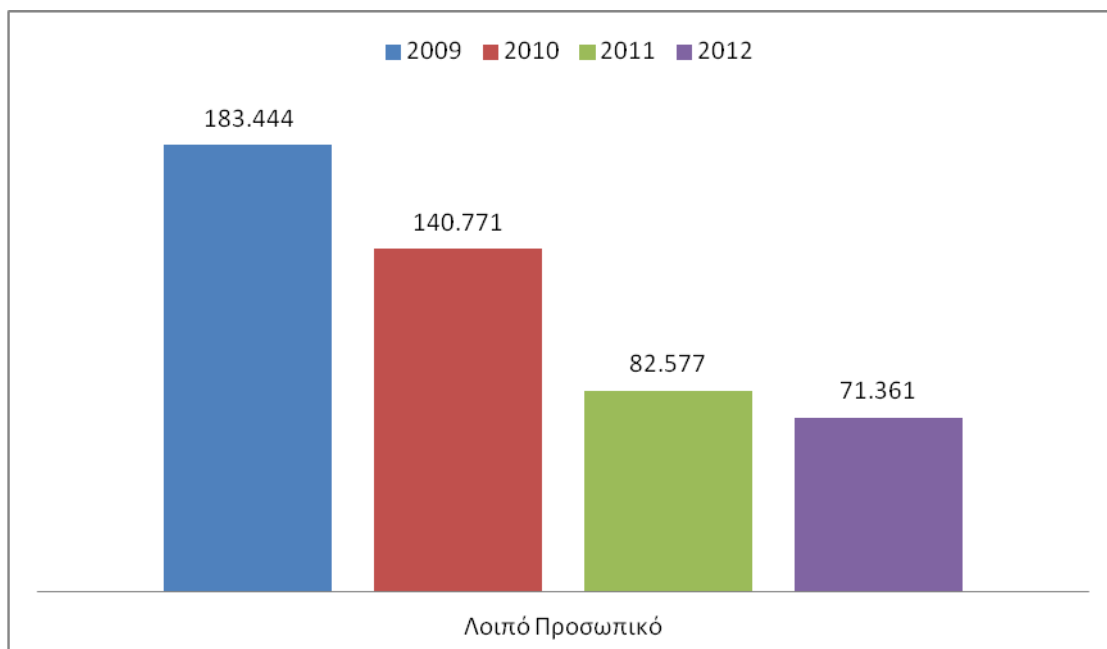
**Διάγραμμα 1** Αριθμητικά στοιχεία συνόλου απασχολούμενων στο δημόσιο τομέα



**Διάγραμμα 2** Αριθμητικά στοιχεία για το σύνολο τακτικού & λοιπού προσωπικού



**Διάγραμμα 3** Αριθμητικά στοιχεία για το τακτικό προσωπικό



**Διάγραμμα 4** Αριθμητικά στοιχεία για το λοιπό προσωπικό



## 1.6 Περιφερειακές Ανισότητες

Οι απαραίτητες «ανάγκες» των Περιφερειακών Αυτοδιοικήσεων μπορούν κατηγοριοποιηθούν σε δύο επίπεδα. Αυτές είναι οι ανάγκες για έσοδα και οι αντίστοιχες ανάγκες για δαπάνες.

Αρχικά, οι «ανάγκες» των Περιφερειακών Αυτοδιοικήσεων για έσοδα έχουν ως αφετηρία τις δημοσιονομικές ανισότητες, που υφίστανται μεταξύ τους ή καλύτερα από τη διαφορετική δημοσιονομική δυνατότητα τους. Έτσι, ως δημοσιονομική δυνατότητα ορίζεται

*«η δυνατότητα ή ικανότητα που έχει μία συγκεκριμένη περιφέρεια να αντλεί ίδια έσοδα».*

Όλες όμως οι περιφερειακές αυτοδιοικήσεις ή οι διοικητικές βαθμίδες, δεν έχουν τις ίδιες δημοσιονομικές δυνατότητες. Παρατηρείται δηλαδή μία άνιση δυνατότητα άντλησης ιδίων εσόδων από την τοπική κοινωνία. Η άνιση δυνατότητα άντλησης ιδίων εσόδων από την τοπική κοινωνία έχει επίπτωση όχι μόνο στην ποσότητα, αλλά και την ποιότητα, των προσφερομένων από την περιφερειακή αυτοδιοίκηση, υπηρεσιών, ενώ επιπλέον μπορεί να επηρεάσει τη φορολογική προσπάθεια, καθώς επίσης και την ίδια την “ανεξάρτητη” οικονομική και πολιτική παρέμβαση της περιφερειακής αυτοδιοίκησης στο χώρο της. Μία περιφερειακή αυτοδιοίκηση, με πολλές δημοσιονομικές δυνατότητες, έχει τις εναλλακτικές λύσεις να προσφέρει καλύτερες υπηρεσίες, από άποψη ποσότητας ή ποιότητας, στους πολίτες της ή να περιορίσει τους φορολογικούς συντελεστές.

Παράλληλα, μία φτωχή περιφερειακή αυτοδιοίκηση, που χαρακτηρίζεται από ελλειπείς δημοσιονομικές δυνατότητες, προσφεύγει στην αύξηση του φορολογικού φορτίου των πολιτών ή στην κρατική «προστασία», με όλα τα επακόλουθα, εν συγκρίσει με την «αυτόνομη» πολιτική της παρέμβασης. Επειδή οι διαφορές αυτές, στη δημοσιονομική δυνατότητα ή οι δημοσιονομικές ανισότητες, επηρεάζουν

σημαντικά την οικονομική πολιτική και τις δαπάνες των Περιφερειακών Αυτοδιοικήσεων, είναι λογικό ότι μπορούν να δημιουργήσουν γενικότερα οικονομικά-κοινωνικά προβλήματα και ανισοροπίες στη χώρα. Τα προβλήματα αυτά εκφράζονται είτε ως μετακινήσεις πληθυσμών και επιχειρήσεων, είτε ως ζητήματα δικαιοσύνης, καθώς δύο πολίτες με την ίδια φοροδοτική ικανότητα και τον ίδιο φόρο, απολαμβάνουν διαφορετικής ποσότητας και ποιότητας Τοπικά-Περιφερειακά Δημόσια Αγαθά και Υπηρεσίες, επειδή απλώς κατοικούν σε διαφορετικό γεωγραφικό χώρο. Με στόχο να μειωθούν οι όποιες διαφορές αυτών κρίνεται απαραίτητη η ριζική διαρθρωτική επέμβαση του κεντρικού κράτους. Οι λόγοι που παρουσιάζονται παραπάνω είναι εκείνοι που ρυθμίζουν την άμβλυνση των εισοδηματικών αποκλίσεων σαν ένα από τους βασικούς στόχους των κρατικών επιχορηγήσεων.

Οι δημοσιονομικές ανισότητες μπορούν να πάρουν κατηγοριοποιηθούν στις κάθετες και τις οριζόντιες δημοσιονομικές ανισότητες.

1. Ως **κάθετες δημοσιονομικές ανισότητες** μπορούν να οριστούν εκείνες που υφίστανται ανάμεσα στα διαφορετικά επίπεδα του Κράτους. Συνηθισμένη έκφραση αποτελεί η *«πλούσιο κεντρικό κράτος, φτωχή Αυτοδιοίκηση»*. Το φαινόμενο αυτό παρατηρείται στις περισσότερες χώρες του κόσμου και στηρίζεται στο γεγονός ότι οι περισσότεροι δυναμικοί φόροι ανήκουν στο κεντρικό κράτος. Αυτό οφείλεται στο ότι οι δυναμικοί φόροι παρουσιάζουν, κατά τεκμήριο, οικονομίες μεγέθους ή είναι αποτελεσματικότερο να συλλέγονται από την κεντρική διοίκηση παρά από την Τοπική Αυτοδιοίκηση (ΤΑ). Αντίθετα, με την αύξηση των δημοσίων δαπανών και την ανάπτυξη της τεχνολογίας και του βιοτικού επιπέδου, η ζήτηση Τοπικών-Περιφερειακών Δημοσίων Αγαθών ολοένα και μεγαλώνει. Τα Τοπικά-Περιφερειακά Δημόσια Αγαθά είναι όμως καλύτερο και αποτελεσματικότερο να προσφέρονται από τους πρωτοβάθμιους ή δευτεροβάθμιους ΟΤΑ. Είναι συχνό φαινόμενο το γεγονός ότι η ΤΑ καλείται να διεκπεραιώσει επαρκώς τις νέες ανάγκες που προκύπτουν με αξιοσημείωτη αύξηση των δαπανών της, τη στιγμή που τα έσοδα είναι περιορισμένα. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η Ιαπωνία όσον αφορά τη σχέση δαπανών-εσόδων της Κεντρικής-Τοπικής διοίκησης. Συγκεκριμένα, τα δύο τρίτα των συνολικών δημοσίων δαπανών της χώρας αποτελούν δαπάνες της ΤΑ και μόνο το ένα τρίτο της κεντρικής διοίκησης.

Αντίθετα, τα δύο τρίτα των συνολικών φορολογικών εσόδων, είναι έσοδα του κεντρικού κράτους και το ένα τρίτο της ΤΑ. Σε ανάλογη έρευνα που έγινε σε δείγμα 18 κρατών μελών του ΟΟΣΑ, οι ΟΤΑ πραγματοποίησαν κατά μέσο όρο περισσότερο από 60% των συνολικών δημοσίων δαπανών, ενώ εισέπραξαν περίπου το ένα τέταρτο μόνο των συνολικών φορολογικών εσόδων. Με στόχο την άμβλυση των δημοσιονομικών διαφορών, μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διοίκησης, ως αποτελεσματικό μέσο χρησιμοποιούνται οι κρατικές επιχορηγήσεις από ένα επίπεδο διοίκησης στο άλλο.

2. Οι ανισότητες εκείνες που προκύπτουν στο πλαίσιο του ίδιου επιπέδου διοίκησης ορίζονται ως **οριζόντιες δημοσιονομικές ανισότητες**. Κάνοντας μια απλή στατιστική παρατήρηση αρκεί για να πιστοποιηθούν οι ανισότητες που υπάρχουν στην εύρεση φορολογικών εσόδων από τους ομοιόβαθμους ΟΤΑ. Οι ανισότητες αυτές μπορεί να οφείλονται στις διαφορετικές δυνατότητες, που έχουν οι διάφοροι ΟΤΑ (πλούσιοι ή φτωχοί), αλλά και στις διαφορετικές φορολογικές πολιτικές που ασκούν (διαφορετικοί φορολογικοί συντελεστές). Αμέσως λοιπόν τίθεται ένα πρόβλημα φορολογικής δικαιοσύνης ή αλλιώς η γεωγραφική διάσταση της φορολογικής δικαιοσύνης. Ποικίλες έρευνες έχουν διατυπώσει διαγνώσεις και λύσεις του προβλήματος των οριζόντιων δημοσιονομικών ανισοτήτων. Ο Bouchanan το 1950 παρουσίασε μία πρώτη μελέτη με το συγκεκριμένο αντικείμενο. Άλλες επιστημονικές μελέτες έγιναν τις δεκαετίες του '70 και '80, Thurow (1970), Le Grand (1975), Mathews (1977), Freville (1981), Guegant (1983), Bouinot(1983).

Το πρόβλημα που προσπαθούν να αντιμετωπίσουν αυτές οι έρευνες είναι το πώς δύο πολίτες, οι οποίοι κατοικούν σε διαφορετικές ΠΑ και κατέχουν τις ίδιες φορολογικές βάσεις, αντλούν της ίδιας ποιότητας και ποσότητας Τοπικά-Περιφερειακά Δημόσια Αγαθά και Υπηρεσίες. Στην περίπτωση αυτή θα πρέπει να αποκλειστούν οι ανισότητες, οι οποίες προκύπτουν από τους μεγαλύτερους φορολογικούς συντελεστές, ως αποτέλεσμα τοπικώς εκφρασμένης ζήτησης για μεγαλύτερη προσφορά. Θα πρέπει δηλαδή η ανάλυση να σεβαστεί το βασικό πλεονέκτημα της αποκεντρωμένης παροχής των τοπικών δημοσίων αγαθών, το οποίο είναι η έκφραση τοπικώς διαμορφωμένων προτιμήσεων.

Ο Buchanan προτείνει τον υπολογισμό του κέρδους που αποκομίζει ο πολίτης από την παροχή των ΤΔΑ ως αποτελεσματική λύση, καθώς επίσης και του προσωπικού του κόστους, εξαιτίας της φορολογικής επιβάρυνσης. Οι παραπάνω πολίτες θα έχουν ίση αντιμετώπιση εάν το εκάστοτε πλεόνασμα ή έλλειμμα από την αφαίρεση του κόστους από το όφελος είναι ίσο. Η λύση Buchanan στην πράξη αντιμετωπίζει πολλές δυσκολίες κυρίως στον ορισμό και τη μέτρηση του “προσωπικού οφέλους”. Στα ΤΔΑ επειδή ακριβώς έχουν χαρακτήρα δημοσίου αγαθού, είναι πολύ δύσκολο να αποκαλυφθούν οι πραγματικές προτιμήσεις των πολιτών και όταν αυτό είναι δυνατό, οι πολίτες φροντίζουν να μην τις εκφράζουν, ώστε να αποφύγουν την περαιτέρω φορολόγησή τους.

Ο Thurow με στόχο να αποφύγει τα συγκεκριμένα προβλήματα παρουσίασε, ως βασική σχέση, τη γεωγραφική διάσταση της φορολογικής δικαιοσύνης η οποία καθορίζεται, σε ίση υπηρεσία και σε ίση φορολογική βάση η οποία είναι απαραίτητο να πληρώνεται με ίσο φόρο. Παρατηρείται ότι στη συγκεκριμένη περίπτωση γίνεται εισαγωγή του κόστους της υπηρεσίας, το οποίου μετρήσιμη παράμετρο, αλλά και τη φορολογική προσπάθεια. Ουσιαστικά, ο Thurow πρότεινε η σχέση κόστους υπηρεσιών / φορολογικής προσπάθειας, να είναι ενιαία στο χώρο. Η θεωρία του Thurow παρουσιάζει επίσης αρκετά προβλήματα στην εφαρμογή της. Η μέτρηση του κόστους ή του επιπέδου των παρεχομένων υπηρεσιών, αν δεν λάβει υπόψη της τον πληθυσμό, θα οδηγήσει σε εσφαλμένα συμπεράσματα. Για το λόγο αυτό ο Thurow προχώρησε στη χρήση κατά κεφαλή μεγεθών. Πολλά όμως δημόσια αγαθά διέπονται από την αρχή της αδιαιρετότητας. Ο καθορισμός, σ' αυτή την περίπτωση, του κατά κεφαλή κόστους αντιμετωπίζει αρκετά μεθοδολογικά προβλήματα και αδυναμίες. Για παράδειγμα, δύο αγαθά παραγόμενα στην ίδια ποιότητα και με το ίδιο συνολικό κόστος, μπορεί να παρουσιάζουν διαφορετικά κατά κεφαλή κόστη, στην περίπτωση που το ένα αγαθό είναι διαιρετό και το άλλο αδιαίρετο. Το κατά κεφαλή κόστος στο ιδιωτικό αγαθό θα προκύψει από τη σχέση σύνολο κόστους / αριθμός χρηστών, ενώ το κατά κεφαλή κόστος από την παροχή ΤΔΑ με στοιχεία αδιαιρετότητας, θα προκύψει από τη σχέση συνολικό κόστος / σύνολο πληθυσμού.

Οι οριζόντιες δημοσιονομικές ανισότητες για τον μελετητή Le Grand είναι αναγκαίο να λαμβάνονται μόνο στην περίπτωση κατά την οποία υπάρχει εξαρτώμενη σχέση από παράγοντες, οι οποίοι βρίσκονται εκτός τη θελήσεως και του ελέγχου των πρωτοβάθμιων ή δευτεροβάθμιων ΟΤΑ. Αντίθετα, ανισότητες που εξαρτώνται από «υποκειμενικές» επιλογές των ΟΤΑ δε θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη. Αν για

παράδειγμα, ένας δήμος επιθυμεί να προμηθεύσει ένα ΓΔΑ σε ποσότητα ή ποιότητα μεγαλύτερη από αυτή των άλλων δήμων και εφαρμόσει ένα μεγαλύτερο φορολογικό συντελεστή, αυτό δε θα πρέπει να θεωρείται δημοσιονομική ανισότητα. Η φορολογική προσπάθεια καθώς επίσης και το επίπεδο των προσφερομένων υπηρεσιών θεωρούνται παράγοντες που βρίσκονται υπό τον έλεγχο των ΟΤΑ και για αυτό δε θα πρέπει να ληφθούν υπόψη, στη συγκεκριμένη περίπτωση, ως παράγοντες δημιουργίας οριζόντιων δημοσιονομικών ανισοτήτων. Ο J. Kobleski, μελετώντας για μια δωδεκαετία τη διαμόρφωση των δημοσιονομικών ανισοτήτων σε 28 δήμους της Βρετανίας, διαπίστωσε ότι ένα ποσοστό γύρω στο 25% των ανισοτήτων αυτών προέρχεται από διαφορές στη διοίκηση των δήμων.

# ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

## ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ

---

### Εισαγωγή

Στο δεύτερο κεφάλαιο της εργασίας γίνεται προσπάθεια να εξεταστεί η στάση της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε ζητήματα που αφορούν τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις. Οι αναφερόμενες μεταρρυθμίσεις προσανατολίζονται στην τοπική αυτοδιοίκηση της Ευρώπης μέσω συγκεκριμένων μέτρων, όπως οι εδαφικές αναδιαρθρώσεις, οι θεσμικές-πολιτικές αλλαγές, οι ιδιωτικοποιήσεις και η υιοθέτηση μεθόδων της αγοράς και γενικότερα μεθόδων και τεχνικών του νέου δημόσιου μανάτζμεντ. Το συγκεκριμένο μίγμα των μεταρρυθμίσεων διαφέρει από χώρα σε χώρα, ωστόσο είναι εμφανής ο αλληλο-επηρεασμός και η διάδοση συγκεκριμένων προτύπων.

### 2.1 Η Δομή της Ευρωπαϊκής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Η Ευρωπαϊκή τοπική αυτοδιοίκηση είναι οργανωμένη σε πρωτοβάθμιο, δευτεροβάθμιο και τριτοβάθμιο επίπεδο, ανάλογα με το μέγεθος της εκάστοτε χώρας και τη διαδικασία αποκέντρωσης, όπως αυτή εξελίσσεται. Στα νέα κράτη-μέλη της ΕΕ για παράδειγμα, οι διαδικασίες αποκέντρωσης παρουσιάζουν πολύ γοργούς ρυθμούς, λόγω των κενών που καλούνται να καλύψουν. Τα τελευταία ωστόσο χρόνια, παρατηρείται μία έντονη προσπάθεια είτε αναδιοργάνωσης της τριτοβάθμιας αυτοδιοίκησης με τη δημιουργία νέων περιφερειών, είτε ενίσχυσης, αυτών που ήδη υπάρχουν με τη μεταφορά αρμοδιοτήτων, αλλά και πόρων.

## 2.2 Αρμοδιότητες Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Σε Ευρωπαϊκό Επίπεδο οι αρμοδιότητες των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης περιλαμβάνουν τα απορρίμματα, τους δημόσιους χώρους/πράσινο, την πρωτοβάθμια εκπαίδευση, την προσχολική εκπαίδευση, την προστασία παιδιών και ηλικιωμένων, την πρωτοβάθμια υγεία, την ύδρευση, τη δημοτική οδοποιία, τη δημόσια συγκοινωνία, τη διεκπεραίωση αδειοδοτήσεων και την ενημέρωση των πολιτών σε θέματα απασχόλησης.

Σε ένα πιο προηγμένο μοντέλο, οι ΟΤΑ παρέχουν και υπηρεσίες όπως η πολεοδομία, η επιμόρφωση και η εκπαίδευση ενηλίκων, η παροχή προνοιακών επιδομάτων, η δευτεροβάθμια υγεία, η στέγαση και η προώθηση στην απασχόληση ανέργων.

Ο τρόπος παροχής των υπηρεσιών από τους ΟΤΑ διαφέρει ανάλογα με τις επικρατούσες αντιλήψεις σε κάθε χώρα και με το βαθμό καινοτομίας του συστήματος τοπικής διακυβέρνησης. Έτσι, σε κάποιες χώρες οι υπηρεσίες παρέχονται απευθείας από τους ΟΤΑ (είτε μεμονωμένα είτε μέσω διαδημοτικών συνεργασιών). Σε κάποιες άλλες παρέχονται σε συνεργασία με τον ιδιωτικό τομέα, είτε με τη μορφή παραχωρήσεων είτε με τη μορφή συνεργασιών (π.χ. ΣΔΙΤ). Στην περίπτωση των υπηρεσιών κοινωνικού περιεχομένου παρατηρείται και συνεργασία με ΜΚΟ<sup>5</sup>.

Στις επιμέρους χώρες, τα χρηματοδοτικά μέσα διαφέρουν σημαντικά. Παρόλα αυτά υπάρχουν κοινοί άξονες, στις περισσότερες περιπτώσεις, όπως για παράδειγμα η συμμετοχή της αυτοδιοίκησης στα έσοδα ορισμένων φόρων που εισπράττει το κράτος, η ιδιαίτερη σημασία της φορολογίας στα ακίνητα και των ανταποδοτικών τελών για υπηρεσίες κ.ά. Σε γενικές γραμμές, δεν παρατηρείται η διεύρυνση της δημοσιονομικής αυτοτέλεια, αλλά να εντείνονται οι έλεγχοι και οι περιορισμοί –μια εξέλιξη που προφανώς οφείλεται και στη δημοσιονομική πίεση που αισθάνονται όλες οι χώρες. Ο ρόλος που διαδραματίζουν οι ευρωπαϊκοί πόροι είναι πολύ πιο αξιόλογοι στις νότιες και ανατολικές χώρες, όπου είναι συχνό φαινόμενο να λειτουργεί ως βασικός άξονας με σκοπό να υιοθετηθούν καινοτομικές και γενικότερα εκσυγχρονιστικά μέτρα και πρωτοβουλίες όσον αφορά την τοπική αυτοδιοίκηση.

Σε χώρες που δέχονται σημαντικούς πόρους της Ε.Ε., η επιρροή του εξευρωπαϊσμού και των ευρωπαϊκών πρωτοβουλιών και ενισχύσεων είναι ιδιαίτερα σημαντική, ενώ στις περισσότερο αναπτυγμένες χώρες οι πρωτοβουλίες αναπτύσσονται στο εσωτερικό της χώρας, άλλοτε από τις κεντρικές κυβερνήσεις και άλλοτε από τις

---

<sup>5</sup> Μη Κυβερνητικοί Οργανισμοί

ενώσεις των φορέων της αυτοδιοίκησης ή και από τους ίδιους τους δήμους, από κάτω προς τα επάνω. Ωστόσο και στις αναπτυγμένες χώρες βασικός στόχος είναι ο εκσυγχρονισμός και ο εξορθολογισμός του διοικητικού συστήματος ώστε αυτό να ανταποκρίνεται στις σύγχρονες κοινωνικο-οικονομικές και τεχνολογικές απαιτήσεις και ευκαιρίες.

### **2.3 Οι Ανάγκες των Κρατών Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης**

Επιτυχημένα παραδείγματα συνενώσεων δήμων σε σχέση με τις **εδαφικές μεταρρυθμίσεις**, καταγράφονται σε Δανία, Γερμανία, Σουηδία και Ολλανδία, με παράλληλη μεταφορά αρμοδιοτήτων και δημιουργία νέων βαθμίδων στις 3 πρώτες χώρες. Οι συνενώσεις δήμων αποτελούν καλή πρακτική, καθώς στηρίζονται στον εξορθολογισμό των βαθμίδων διοίκησης (κατάργηση παλιών μεμονωμένων βαθμίδων και δημιουργία νέων ολοκληρωμένων). Η κατάργηση μεμονωμένων βαθμίδων διοίκησης οδηγεί σε απλοποίηση των δομών και, έμμεσα, των διαδικασιών και διαδρομών λήψης και υλοποίησης αποφάσεων, ενώ συνεπάγεται και εξοικονόμηση πόρων αλλά και υποβοήθηση της ανάπτυξης, μέσω της μείωσης του γραφειοκρατικού και διοικητικού κόστους. Από την άλλη πλευρά, η δημιουργία νέων ολοκληρωμένων βαθμίδων διοίκησης ευνοεί την οργανωτική λειτουργικότητα και το συντονισμό δημόσιων πολιτικών με διατομεακό χαρακτήρα (π.χ. οικονομική ανάπτυξη, η περιβαλλοντική προστασία, ο χωρικός σχεδιασμός, η διαχείριση υδάτων κ.ά.). Εάν παράλληλα επιτευχθεί η μεταφορά αρμοδιοτήτων που συνόδευσε τις συνενώσεις, γίνεται σαφές πως με αυτό το μοντέλο ισχυροποιήθηκαν σημαντικά οι φορείς τοπικής Αυτοδιοίκησης, ώστε να είναι σε θέση να ανταποκριθούν στις διαρκώς αυξανόμενες ανάγκες των πολιτών για παροχή υπηρεσιών σε περιοχές όπου αδυνατεί να παρέμβει αποφασιστικά η κεντρική κυβέρνηση (π.χ. κοινωνικές υπηρεσίες). Ενδιαφέρον παρουσιάζει και το παράδειγμα της Ελλάδας («Καλλικράτης»), για το οποίο όμως δυστυχώς δεν υπάρχουν ποσοτικοί δείκτες βαθμού επιτυχούς υλοποίησης.

Επιτυχή μοντέλα ανάπτυξης διαδημοτικής συνεργασίας καταγράφονται σε Πολωνία, Τσεχία και Γαλλία και αυτό υφίστανται παράλληλα με τις συνενώσεις δήμων. Καλή πρακτική αποτελούν τα μοντέλα διαδημοτικής συνεργασίας κυρίως όσον αφορά τις περιπτώσεις μικρού μεγέθους οργανισμών τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι οποίοι αυτοτελώς δεν διαθέτουν την «κρίσιμη μάζα» υποδομών και πόρων για να



εξυπηρετήσουν τις ανάγκες των πολιτών τους. Σε αυτές τις περιπτώσεις, η χρήση κοινών πόρων και το μοίρασμα των δαπανών για την ανάπτυξη μιας κοινής προσπάθειας μεταξύ των συμμετεχόντων φορέων επιτρέπει την ανάπτυξη δράσεων που υπό διαφορετικές συνθήκες θα ήταν αδύνατη. Επίσης, μέσω της διαδημοτικής συνεργασίας είναι δυνατή η ανταλλαγή τεχνογνωσίας μεταξύ των συμμετεχόντων, με όφελος της διάχυση πρακτικών και εμπειριών.

## **2.4 Διαφαινόμενες Καλές Πρακτικές σε Ευρωπαϊκό Επίπεδο**

Βάσει των καταγεγραμμένων μεταρρυθμίσεων, οι διαφαινόμενες καλές πρακτικές έχουν ως ακολούθως:

- Εδαφικές μεταρρυθμίσεις
- Συνεργασία με τον ιδιωτικό τομέα
- Σύγχρονες Μέθοδοι και Εργαλεία Δημόσιου Μάνατζμεντ
- Πολιτικές Μεταρρυθμίσεις

### **2.4.1 Εδαφικές Μεταρρυθμίσεις**

Επιτυχημένα παραδείγματα συνενώσεων δήμων σε σχέση με τις **εδαφικές μεταρρυθμίσεις**, καταγράφονται σε Δανία, Γερμανία, Σουηδία και Ολλανδία, με παράλληλη μεταφορά αρμοδιοτήτων και δημιουργία νέων βαθμίδων στις 3 πρώτες χώρες. Οι συνενώσεις δήμων αποτελούν καλή πρακτική, καθώς στηρίζονται στον εξορθολογισμό των βαθμίδων διοίκησης (κατάργηση παλιών μεμονωμένων βαθμίδων και δημιουργία νέων ολοκληρωμένων). Η κατάργηση μεμονωμένων βαθμίδων διοίκησης οδηγεί σε απλοποίηση των δομών και, έμμεσα, των διαδικασιών και διαδρομών λήψης και υλοποίησης αποφάσεων, ενώ συνεπάγεται και εξοικονόμηση πόρων αλλά και υποβοήθηση της ανάπτυξης, μέσω της μείωσης του γραφειοκρατικού και διοικητικού κόστους. Από την άλλη πλευρά, η δημιουργία νέων ολοκληρωμένων βαθμίδων διοίκησης ευνοεί την οργανωτική λειτουργικότητα και το συντονισμό δημόσιων πολιτικών με διατομεακό χαρακτήρα (π.χ. οικονομική ανάπτυξη, η περιβαλλοντική προστασία, ο χωρικός σχεδιασμός, η διαχείριση υδάτων κ.ά.). Εάν

παράλληλα επιτευχθεί η μεταφορά αρμοδιοτήτων που συνόδευσε τις συνενώσεις, γίνεται σαφές πως με αυτό το μοντέλο ισχυροποιήθηκαν σημαντικά οι φορείς τοπικής Αυτοδιοίκησης, ώστε να είναι σε θέση να ανταποκριθούν στις διαρκώς αυξανόμενες ανάγκες των πολιτών για παροχή υπηρεσιών σε περιοχές όπου αδυνατεί να παρέμβει αποφασιστικά η κεντρική κυβέρνηση (π.χ. κοινωνικές υπηρεσίες). Ενδιαφέρον παρουσιάζει και το παράδειγμα της Ελλάδας («Καλλικράτης»), για το οποίο όμως δυστυχώς δεν υπάρχουν ποσοτικοί δείκτες βαθμού επιτυχούς υλοποίησης.

Επιτυχή μοντέλα ανάπτυξης διαδημοτικής συνεργασίας καταγράφονται σε Πολωνία, Τσεχία και Γαλλία και αυτό υφίστανται παράλληλα με τις συνενώσεις δήμων. Καλή πρακτική αποτελούν τα μοντέλα διαδημοτικής συνεργασίας κυρίως όσον αφορά τις περιπτώσεις μικρού μεγέθους οργανισμών τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι οποίοι αυτοτελώς δεν διαθέτουν την «κρίσιμη μάζα» υποδομών και πόρων για να εξυπηρετήσουν τις ανάγκες των πολιτών τους. Σε αυτές τις περιπτώσεις, η χρήση κοινών πόρων και το μοίρασμα των δαπανών για την ανάπτυξη μιας κοινής προσπάθειας μεταξύ των συμμετεχόντων φορέων επιτρέπει την ανάπτυξη δράσεων που υπό διαφορετικές συνθήκες θα ήταν αδύνατη. Επίσης, μέσω της διαδημοτικής συνεργασίας είναι δυνατή η ανταλλαγή τεχνογνωσίας μεταξύ των συμμετεχόντων, με όφελος της διάχυση πρακτικών και εμπειριών.

#### **2.4.2 Συνεργασία με τον Ιδιωτικό Τομέα**

Επιτυχή μοντέλα παραχωρήσεων ως προς τη **συνεργασία με τον ιδιωτικό τομέα**, παρατηρούνται σε χώρες της Ανατολικής Ευρώπης όπως η Πολωνία, η Λιθουανία, η Τσεχία, η Βουλγαρία και η Ρουμανία, καθώς και σε χώρες όπως η Γαλλία, όπου υπάρχει μακρά παράδοση. Η συνεργασία με τον ιδιωτικό τομέα αποτελεί καλή πρακτική, καθώς αφενός οι οργανισμοί τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι σε θέση να αξιοποιήσουν την τεχνογνωσία και τα κεφάλαια του ιδιωτικού τομέα, ενώ αφετέρου συνεισφέρει αποφασιστικά στην αξιοποίηση της δημοτικής περιουσίας (όπως λ.χ. για νέες υποδομές ή με τη δημιουργία χώρων στάθμευσης, εμπορικών και αθλητικών κέντρων, τουριστικών εγκαταστάσεων κ.ά.). Συνεπώς, οι συνεργασίες με τον ιδιωτικό τομέα συνιστούν μοχλό ανάπτυξης της τοπικής Αυτοδιοίκησης και συνεισφέρουν σημαντικά στη βελτίωση του επιπέδου κάλυψης των αναγκών των πολιτών.

Η συνεργασία μεταξύ τοπικής Αυτοδιοίκησης και ΜΚΟ πέραν της συνεργασία με τον ιδιωτικό τομέα, είναι εντονότατη σε χώρες όπου ο τομέας αυτός διαμορφώνει παραδοσιακά ισχυρή ανάπτυξη και αναλαμβάνει βαρύνοντα ρόλο ως προς την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών, όπως η Γαλλία, η Γερμανία, η Σουηδία, αλλά και η Πολωνία. Καθώς οι ΜΚΟ καλύπτουν πολλές αδυναμίες και κενά που αφήνει το κράτος και η αυτοδιοίκηση, με αιχμή το περιβάλλον και την κοινωνική προστασία, τα μοντέλα συνεργασίας μεταξύ φορέων τοπικής Αυτοδιοίκησης και ΜΚΟ αποτελούν καλή πρακτική. Ως εκ τούτου, η τοπική Αυτοδιοίκηση είναι σε θέση να κεφαλαιοποιήσει το υψηλό επίπεδο τεχνογνωσίας των ΜΚΟ στις προαναφερόμενες περιοχές και να το χρησιμοποιήσει προς όφελος των πολιτών.

### **2.4.3 Σύγχρονες Μέθοδοι και Εργαλεία Δημόσιου Μάνατζμεντ**

Διαφαίνονται καλές πρακτικές ως προς την υιοθέτηση **σύγχρονων μεθόδων και εργαλείων του νέου δημόσιου μάνατζμεντ** όσον αφορά τη δημιουργία υπηρεσιών μιας στάσης (Ελλάδα, Δανία, Γαλλία, Γερμανία και Σουηδία), στην εφαρμογή δεικτών επιδόσεων (Πολωνία, Γαλλία, Δανία, Γερμανία, Ολλανδία και Σουηδία), στην εφαρμογή συστημάτων αναλυτικής λογιστικής (Πολωνία, Τσεχία, Γαλλία, Δανία, Γερμανία, Ολλανδία και Σουηδία) και σε κουπόνια επιλογής (Δανία και Σουηδία).

Οι υπηρεσίες μίας στάσης (one stop shops) αποτελούν καλή πρακτική, αφού περικλείουν μια σειρά υπηρεσιών σε ένα και μοναδικό επίπεδο, κάνοντας πιο εύκολη τη διεκπεραίωσή τους αφενός για τους πολίτες αφετέρου και για τις επιχειρήσεις. Οι εν λόγω υπηρεσίες αντικαθιστούν πολλά διαφορετικά γραφεία στα οποία θα έπρεπε να αποταθεί ο ενδιαφερόμενος για την υλοποίηση ενός αιτήματος. Αξίζει να σημειωθεί ότι τα σημεία επαφής μπορεί να είναι είτε φυσικά είτε ηλεκτρονικά. Τα οφέλη από τις συγκεκριμένες υπηρεσίες περιλαμβάνουν τόσο τη σημαντική βελτίωση του προσφερόμενου επιπέδου εξυπηρέτησης στον πολίτη, όσο και την άνοδο του επιπέδου ανταγωνιστικότητας της τοπικής οικονομίας για τις επιχειρήσεις και τους επενδυτές.

Μια σημαντική καινοτομία και ταυτόχρονα μια καλή πρακτική αποτελεί και η εφαρμογή δεικτών επιδόσεων. Η εν συγκρίσει αξιολόγηση των επιδόσεων της

τοπικής αυτοδιοίκησης λειτουργεί ως εξαιρετικό εργαλείο, όχι μόνο ως προς ενημέρωση των πολιτών και ως προς τη διαφάνεια της αυτοδιοικητικής δράσης, αλλά και για την κινητοποίηση των διάφορων δήμων, στο πλαίσιο του πολιτικού ανταγωνισμού αλλά και της άμιλλας μεταξύ των δημοτικών διοικήσεων. Επίσης, η θέσπιση ενός πλαισίου κριτηρίων για φορείς τοπικής Αυτοδιοίκησης, η τήρηση των οποίων αποδεικνύει ουσιαστικά τη διασφάλιση της ποιότητας από την πλευρά του οργανισμού, βοηθά ουσιαστικά τον οργανισμό να προτυποποιήσει τη λειτουργία του και να έχει μια αντικειμενική εικόνα για το ποια είναι τα δυνατά και ποια τα αδύνατα σημεία του.

Η εφαρμογή συστημάτων αναλυτικής λογιστικής αποτελεί επίσης καλή πρακτική διότι τα σχετικά συστήματα προάγουν όχι μόνο για τη διαφάνεια αλλά και τη συγκριτική αξιολόγηση των επιδόσεων και των υπηρεσιών της τοπικής αυτοδιοίκησης. Τα συστήματα αναλυτικής λογιστικής παρέχουν τόσο τα εργαλεία όσο και την πληροφόρηση για έναν αντικειμενικό απολογισμό και αξιολόγηση των πεπραγμένων των τοπικών κυβερνήσεων, επιτρέποντας παράλληλα την ποσοτική στοχοθέτηση σε τακτικά χρονικά διαστήματα. Μια πρώτη προσπάθεια υιοθέτησης μιας αντικειμενικής οικονομικής παρακολούθησης αποτελούν και τα συστήματα αναλυτικής λογιστικής και αξιολόγησης βάσει των προτύπων του ιδιωτικού τομέα.

Τα κουπόνια επιλογής αποτελούν επίσης μια καλή πρακτική διότι καλλιεργούν τον υγιή ανταγωνισμό μεταξύ των φορέων τοπικής Αυτοδιοίκησης ως φορείς παροχής υπηρεσιών προς τους πολίτες. Συγκεκριμένα, ο πολίτης έχει τη δυνατότητα επιλογής του φορέα τοπικής Αυτοδιοίκησης που θα του παρέχει την υπηρεσία μέσω του κουπονιού αντί να είναι υποχρεωμένος να εξυπηρετηθεί βάσει χωροθέτησης. Κατά συνέπεια, οι πλέον ανταγωνιστικοί φορείς τοπικής Αυτοδιοίκησης συγκεντρώνουν την προτίμηση των πολιτών και τα αντίστοιχα κουπόνια. Αυτός ο ανταγωνισμός που αναπτύσσεται συμπαρασύρει και τους υπόλοιπους φορείς τοπικής Αυτοδιοίκησης που παρέχουν την ίδια υπηρεσία, προς όφελος του πολίτη που απολαμβάνει τα οφέλη της ανόδου της ποιότητας των προσφερόμενων υπηρεσιών λόγω του ανταγωνισμού μεταξύ των παρόχων.

#### **2.4.4 Πολιτικές Μεταρρυθμίσεις**

Ως προς τις **πολιτικές μεταρρυθμίσεις** ιδιαίτερα συχνή είναι η καθιέρωση τοπικών δημοψηφισμάτων. Η καθιέρωση τοπικών δημοψηφισμάτων συνιστά καλή πρακτική, καθώς καταρχήν συνέβαλε σημαντικά στην επαναφορά του ενδιαφέροντος των πολιτών και της συμμετοχής τους στις εκλογικές διαδικασίες σε ικανοποιητικά επίπεδα. Σημειώνεται πως το διαρκώς αυξανόμενο ποσοστό της αποχής στις εκλογικές διαδικασίες αποτελούσε βασικό πρόβλημα, καθώς εξέφραζε μια αδιαφορία και δυσαρέσκεια από πλευράς πολιτών προς τις τοπικές τους Κυβερνήσεις. Παράλληλα με την ενίσχυση της συμμετοχής, η εν λόγω πρακτική υποστήριξε τη δημοκρατική νομιμοποίηση, ενισχύοντας τα όργανα και τις αποφάσεις των δήμων. Σε συνδυασμό με τα τοπικά δημοψηφίσματα, πολύ διαδεδομένη και καλή πρακτική αποδεικνύεται και η καθιέρωση θεσμών διαφάνειας και λογοδοσίας, όπου ασφαλώς έχουν συνεισφέρει αποφασιστικά και οι νέες τεχνολογίες. Τέτοια παραδείγματα συναντώνται σε Ελλάδα, Δανία, Γερμανία και Σουηδία, με την τελευταία να έχει αναπτύξει κεντρικές πλατφόρμες όπου οι πολίτες μπορούν να βρουν αναλυτικές πληροφορίες για όλους τους δήμους και να συγκρίνουν τις επιδόσεις τους σε πολλούς διαφορετικούς τομείς και υπηρεσίες. Η καθιέρωση των συγκεκριμένων θεσμών διαφάνειας και λογοδοσίας συνιστά καλή πρακτική, καθώς ενισχύει αποφασιστικά και την πληροφόρηση άρα και τον έλεγχο των πολιτών προς τους εκλεγμένους και γενικότερα τους φορείς εξουσίας, ελαχιστοποιώντας τον απαιτούμενο χρόνο και κόπο (λόγω χρήσης ΤΠΕ) και δίνοντας τη δυνατότητα στους πολίτες να έχουν πλήρη πρόσβαση στην πληροφορία που απαιτείται για την αξιολόγηση των κυβερνήσεών τους.

#### **2.4.5 Προώθηση της Απασχόλησης**

Κάνοντας αναφορά στις παρεμβάσεις προώθησης στην απασχόληση, η πλειοψηφία των χωρών μελών της Ε.Ε. κάνουν χρήση πόρων του ΕΚΤ με σκοπό την πραγματοποίηση σχετικών ενεργειών, καθώς η ανεργία αποτελεί το μεγαλύτερο ίσως πρόβλημα που αντιμετωπίζουν οι πολίτες σε πανευρωπαϊκό επίπεδο. Οι πιο κοινές πρακτικές παρεμβάσεων για την προώθηση στην απασχόληση περιλαμβάνουν:

*Την υλοποίηση τοπικών ολοκληρωμένων σχεδίων για την προώθηση ανέργων στην αγορά εργασίας*

Μια κοινή πρακτική σε πολλά κράτη μέλη της Ε.Ε. αποτελούν τα τοπικά ολοκληρωμένα σχέδια με σκοπό την προώθηση της απασχόλησης. Αυτά τα σχέδια στηρίζονται από τη μία στην συνένωση πολλών τοπικών παραγωγικών φορέων και κοινωνικών εταίρων και από την άλλη στην εκμετάλλευση των τοπικών χαρακτηριστικών κάθε περιοχής ως στοιχεία αύξησης της ανταγωνιστικότητας. Πυλώνες σε αυτά τα σχέδια είναι οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ενώ οι ωφελούμενοι – άνεργοι λαμβάνουν μια σειρά υποστηρικτικών υπηρεσιών, που περιλαμβάνουν κατάρτιση, συμβουλευτική υποστήριξη, δικτύωση, καθώς και επαγγελματική υποστήριξη για σύσταση νέων επιχειρηματικών σχημάτων.

Τα Τοπικά Σύμφωνα Απασχόλησης στην Αυστρία, τα Τοπικά Σχέδια για την Ένταξη και την Απασχόληση στη Γαλλία, το Τοπικό Κοινωνικό Κεφάλαιο στη Γερμανία, τα Τοπικά Σχέδια για την Απασχόληση στην Ελλάδα και οι Τοπικές Δράσεις Προώθησης στην Απασχόληση στην Ισπανία αποτελούν παραδείγματα σχετικών δράσεων.

*Την υποστήριξη της προσαρμοστικότητας εργαζομένων και επιχειρήσεων για την αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης*

Έχουν να κάνουν με προγράμματα ενδυνάμωσης δεξιοτήτων των εργαζομένων ή / και ενίσχυσης των επιχειρήσεων, με στόχο οι μεν εργαζόμενοι να κατορθώσουν να παραμείνουν στην αγορά εργασίας και οι δε επιχειρήσεις να ενισχύσουν τη βιωσιμότητά τους. Κοινός παρονομαστής είναι η βελτίωση του επιπέδου της ανταγωνιστικότητας εργαζομένων και επιχειρήσεων.

Χαρακτηριστικά παραδείγματα σχετικών δράσεων αποτελούν τα προγράμματα ενδυνάμωσης του εργατικού δυναμικού στη Δανία, τα προγράμματα Διαρθρωτικής Προσαρμογής εργαζομένων και επιχειρήσεων εντός της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα, η Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού και Προσαρμοστικότητας στην Κύπρο, δράσεις Προσαρμοστικότητας των εργαζομένων και των επιχειρήσεων και υγιές εργατικό δυναμικό στην Πολωνία, δράσεις Ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού στην έρευνα και ανάπτυξη στη Σλοβενία, ολοκληρωμένες παρεμβάσεις σε πολλές περιοχές της Τσεχίας (π.χ. Περιφέρεια Děčín, Περιφέρεια Olomouc, Περιφέρεια Přeon και Περιφέρεια Šumperk) και το πρόγραμμα Ανάπτυξης του απασχολούμενου

εργατικού δυναμικού, ενίσχυση των επιχειρήσεων και ενθάρρυνση της επιχειρηματικότητας στη Φινλανδία.

#### **2.4.6 Υποστήριξη της Κοινωνικής Συνοχής**

Αναφορικά, σχεδόν όλες οι χώρες μέλη της Ε.Ε. αξιοποιούν πόρους του ΕΚΤ με παρεμβάσεις υποστήριξης της κοινωνικής συνοχής ως προς την υλοποίηση σχετικών δράσεων, και αυτές πολλές εκ των οποίων σε τοπικό επίπεδο και υπό το πρίσμα και την εποπτεία των φορέων τοπικής Αυτοδιοίκησης. Χαρακτηριστικά παραδείγματα σχετικών δράσεων αποτελούν τα τοπικά Κέντρα Δημόσιας Κοινωνικής Δράσης στο Βέλγιο, τα προγράμματα «Βοήθεια στο Σπίτι», «Βρεφικοί – Παιδικοί – Βρεφονηπιακοί Σταθμοί – ΚΔΑΠ – ΚΔΑΠ ΜΕΑ» και «Κέντρα Δημέρευσης – ΚΗΦΗ» στα πλαίσια του προγράμματος "Εναρμόνιση Οικογενειακής και Επαγγελματικής ζωής" στην Ελλάδα, τα προγράμματα κοινωνικής ενσωμάτωσης ευπαθών κοινωνικά ομάδων σε τοπικό επίπεδο (π.χ. «Τοπικές εμπειρίες – συμφιλίωση» και «Καθιέρωση») και προώθησης της ισότητας των δύο φύλων (π.χ. «Τοπική απασχόληση και ισότητα») στην Ισπανία, προγράμματα μείωσης της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού στη Λετονία, προγράμματα ενσωμάτωσης των μειονεκτούντων ατόμων στην αγορά εργασίας, τη βελτίωση της ίσης μεταχείρισης στην πρόσβαση και στην απασχόληση και την αύξηση της συμμετοχής των μεταναστών στην απασχόληση (π.χ. «Παροχή πρόσθετων εργαλείων εξ αποστάσεως, σε άτομα αποκλεισμένα από την αγορά εργασίας») στην Ολλανδία, τον εκσυγχρονισμό των Δημόσιων Υπηρεσιών Απασχόλησης στην Πολωνία, με σκοπό την υποστήριξη των φορέων κοινωνικής μέριμνας και την ανάπτυξη της κοινωνικής ενσωμάτωσης, προγράμματα κοινωνικής ένταξης (π.χ. «Καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού», «Απασχολησιμότητα και ίσες ευκαιρίες για τους μετανάστες» και «Ποιότητα ζωής για τα άτομα με αναπηρία ή ανικανότητα») στην Πορτογαλία, προγράμματα αύξησης της συμμετοχής των μεταναστών στην απασχόληση και βελτίωσης της ίσης πρόσβασης στην απασχόληση στη Σουηδία, καθώς και δράσεις αντιμετώπισης της μακροχρόνιας ανεργίας των ευπαθών κοινωνικών ομάδων στην Τσεχία.

Σχετικά με δράσεις που προωθούν την ηλεκτρονική διακυβέρνηση, μερικές χώρες της Ε.Ε. μπόρεσαν να αξιοποιήσουν διατεθειμένους πόρους από το ΕΚΤ με σκοπό να

χρηματοδοτηθεί η υλοποίηση σχετικών δράσεων, που άπτονται της λειτουργίας και των παρεχόμενων υπηρεσιών από την τοπική Αυτοδιοίκηση. Ως εκ τούτου, σημαντικά παραδείγματα σχετικών ενεργειών αποτελούν οι δράσεις ηλεκτρονικής δικαιοσύνης στη Βουλγαρία και ανάπτυξης συστημάτων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, με στόχο τη βελτίωση του επιπέδου των παρεχόμενων υπηρεσιών σε πολίτες και επιχειρήσεις, η ηλεκτρονικοποίηση του τρόπου παροχής υπηρεσιών (π.χ. e-ΚΕΠ) και η ανάπτυξη ηλεκτρονικών εφαρμογών προώθησης της διαφάνειας (π.χ. Διαύγεια) στην Ελλάδα, δράση e-Volve για τη βελτίωση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, του ηλεκτρονικού επιχειρείν και των ηλεκτρονικών δεξιοτήτων στην Κύπρο, καθώς και το έργο «Υποστήριξη για την ευρεία και εξειδικευμένη εκπαίδευση σε ΤΠΕ» στην Πορτογαλία.

Όσον αφορά τις παρεμβάσεις ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού στη Δημόσια Διοίκηση, το μεγάλο ποσοστό των χωρών της Ε.Ε. χρησιμοποίησε πόρους του ΕΚΤ ώστε να υλοποιηθούν οι ανάλογες δράσεις, καθώς επίσης και η ανάπτυξη δεξιοτήτων και η κατάρτιση με σκοπό τη βελτίωση της διοικητικής ικανότητας της Δημόσιας Διοίκησης αποτελεί βασική προτεραιότητα και άξονα του ΕΚΤ. Χαρακτηριστικό παράδειγμα συναντάται στην Εσθονία, όπου μέσω του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού» και ειδικότερα στα πλαίσια της Προτεραιότητας «Βελτίωση θεσμικής ικανότητας» υλοποιείται ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα ανάπτυξης δεξιοτήτων εργαζομένων σε φορείς τοπικής Αυτοδιοίκησης στη χώρα. Στόχος του προγράμματος είναι η ενδυνάμωση των περιφερειακών αρχών της χώρας και η ανάπτυξη ενός τοπικού δικτύου που θα υποστηρίζει τις τοπικές αρχές και θα συντονίζει τα κοινά συμφέροντα. Σε αυτό το πλαίσιο υλοποιήθηκαν μια σειρά από δράσεις κατάρτισης για όλα τα επίπεδα της Αυτοδιοίκησης και για όλες τις βαθμίδες των εργαζομένων (τόσο ανώτερα στελέχη τοπικών Κυβερνήσεων όσο και υπαλλήλων). Τα προγράμματα κατάρτισης και ανάπτυξης δεξιοτήτων υλοποιήθηκαν σε μια σειρά περιοχών, καλύπτοντας πολύ μεγάλο μέρος της χώρας (π.χ. Järva, Jõgevamaa, Järvamaa, Läänemaa, Tartumaa, Võrumaa και Võru). Δεύτερο χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι αυτό της Ουγγαρίας, όπου μέσω του ΕΠ «Κρατική Μεταρρύθμιση» και ειδικότερα στα πλαίσια της Προτεραιότητας «Βελτίωση της ποιότητας του ανθρώπινου δυναμικού» υλοποιήθηκαν και υλοποιούνται δράσεις με Τελικούς Δικαιούχους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που σχετίζονται με την αύξηση της ατομικής απόδοσης καθώς και τη βελτίωση του ήθους των εργαζομένων. Σε αυτή την προτεραιότητα περιλαμβάνονται μέτρα για αξιοποίηση πρόσθετων



ανθρώπινων πόρων για λογαριασμό της δημόσιας διοίκησης, καθώς επίσης και μέτρα για τον εκσυγχρονισμό των μέσων διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού. Αξίζει να αναφερθεί ότι οι εν λόγω δράσεις συνδυάζονται με δράσεις βελτίωσης της οργάνωσης και της λειτουργίας Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης που υλοποιούνται επίσης στα πλαίσια του ΕΠ «Κρατική Μεταρρύθμιση» και οι οποίες επηρεάζουν και το αντικείμενο της κατάρτισης των προαναφερόμενων προγραμμάτων. Συνεπώς, η περίπτωση της Ουγγαρίας αποτελεί ένα παράδειγμα ολοκληρωμένης παρέμβασης στην τοπική Αυτοδιοίκηση της χώρας, που περιλαμβάνει ευρείας κλίμακας προγράμματα ανάπτυξης ανθρώπινου δυναμικού για τους απασχολούμενους σε φορείς τοπικής Αυτοδιοίκησης. Τέλος, και στη Λιθουανία η συμβολή του ΕΚΤ στη λειτουργία των Οργανισμών τοπικής Αυτοδιοίκησης αφορά σε μεγάλο βαθμό την αναβάθμιση των δεξιοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού που απασχολείται στους οργανισμούς. Συγκεκριμένα, μέσω του ΕΠ «Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού», στα πλαίσια της Προτεραιότητας 4 «Ενίσχυση διοικητικών ικανοτήτων και βελτίωση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης» υλοποιήθηκαν και υλοποιούνται δράσεις κατάρτισης ανθρώπινου δυναμικού για εργαζόμενους σε ΟΤΑ. Το περιεχόμενο των προγραμμάτων περιελάμβανε στρατηγικό σχεδιασμό, διοικητική ικανότητα και διοίκηση ανθρώπινων πόρων, ενώ αξίζει να αναφερθεί ότι στόχος των προγραμμάτων ήταν η πιστοποίηση των δεξιοτήτων των καταρτιζομένων.

## **2.5 Η Περίπτωση της Δανίας**

Στο μετασχηματισμό του συστήματος Τοπικής Διακυβέρνησης που έλαβε χώρα το 2007 αφορά το παράδειγμα της Δανίας. Κατά το 2007 η μεταρρύθμιση που έλαβε χώρα οι 275 δήμοι που προϋπήρχαν μειώθηκαν σε 98, καθώς ο μέσος πληθυσμός ανά δήμο ανήλθε σε 55.000 κατοίκους. Αντιστοίχως, σε 5 μειώθηκαν οι 14 περιφέρειες όπου περίπου 20 αρμοδιότητες πέρασαν στην κύρια αρμοδιότητα της ευθύνης της περιφέρειας, ενώ ένας μεγάλος αριθμός αρμοδιοτήτων ανατέθηκε από δήμους με λιγότερους από 10.000 κατοίκους σε δήμους με περισσότερους από 30.000 κατοίκους, ενώ ένας μικρός αριθμός αρμοδιοτήτων που αφορούσαν μικρές κοινωνικές ομάδες πέρασαν από την ευθύνη της περιφέρειας σε αυτή των δήμων με περισσότερους από 30.000 κατοίκους. (Poul E. Mouritzen, 2012)

Η μεταρρύθμιση που έγινε το 2007 απέβλεπε στη βελτιωμένη δυναμικότητα του συστήματος τοπικής Διακυβέρνησης. Στον όρο δυναμικότητα του συστήματος

(ακολουθεί αναλυτική παρουσίαση – μοντέλο δυναμικότητας) περιλαμβάνεται η επαγγελματική δυναμικότητα (η ικανότητα λήψης αποφάσεων βάσει των επαγγελματικών και νομοθετικών προτύπων και ικανότητα προσέλκυσης καταρτισμένων εργαζόμενων), η δυναμικότητα υλοποίησης (ικανότητα με σκοπό να εφαρμόζεται η νομοθεσία και η αστυνόμευση της κυβέρνησης), η αποδοτικότητα (ικανότητα παροχής υπηρεσιών υψηλής ποιότητας σε χαμηλό κόστος) και η οικονομική δυναμικότητα (ικανότητα που αντιμετωπίζει και προσαρμόζεται σε αλλαγές στο κοινωνικό και οικονομικό περιβάλλον-το αντίθετο της ευπάθειας). Με τη μεταρρύθμιση η κυβέρνηση προέβη στην κατάργηση της διαδημοτικής συνεργασίας, τουλάχιστον στο βαθμό που υπήρχε πριν, καθώς θεωρήθηκε αντιδημοκρατική και μη ελεγχόμενη από τους πολίτες.

Πριν τη μεταρρύθμιση, το κόστος διοίκησης των δήμων παρουσίαζε σταδιακή αύξηση χρόνο με το χρόνο. Το 2007 το κόστος αρχίζει να μειώνεται για τους δήμους που συγχωνεύτηκαν, ενώ συνεχίζει να αυξάνεται μέχρι και το 2010 για τους δήμους που δεν συγχωνεύτηκαν.

Μία από τις βασικές θετικές επιπτώσεις της μεταρρύθμισης είναι ότι το 20-25% του Α.Ε.Π. της χώρας περνάει στη διαχείριση των δήμων. Παράλληλα, ο μετασχηματισμός προσφέρει οικονομική σταθερότητα στους δήμους, με την κεντρική κυβέρνηση να εγγυάται τον προϋπολογισμό τους, καλύπτοντας το έλλειμμα ή παρακρατώντας το πλεόνασμα. Με αυτόν τον τρόπο επιτυγχάνεται εξισορρόπηση των αναγκών των Δήμων με τους διαθέσιμους οικονομικούς πόρους. Τέλος, η κεντρική κυβέρνηση επιδιώκει την πειθαρχία των τοπικών διακυβερνήσεων στον προϋπολογισμό τους μέσω μίας πολιτικής ‘επιβράβευσης’ ή ‘τιμωρίας’ που εφαρμόζει. Ωστόσο, πολλοί δήμοι ακολουθούν την ίδια πολιτική με αυτήν πριν το μετασχηματισμό, με αποτέλεσμα να προκύπτει τόσο ένα παγιωμένο φορολογικό καθεστώς όσο και μία παγιωμένη κατάσταση εξόδων. Επιπλέον, παραμένει υψηλό ακόμα το ποσοστό των δήμων που ζητάει επιχορηγήσεις.

Ως εκ τούτου, οι βασικές καινοτόμες ιδέες οι οποίες εισήχθησαν στη συγκεκριμένη μεταρρύθμιση είναι το γεγονός ότι:

- Δίνει κίνητρα για την ανάπτυξη νέων τεχνολογιών μέσα στα πλαίσια της κοινωνικής πρόνοιας, όπως για παράδειγμα τηλεϊατρική σε θέματα περίθαλψης στο σπίτι.

- Δημιουργεί δομές ελέγχου και διάδοσης καινοτομιών στους δήμους. Ουσιαστικά δηλαδή, δημιουργούνται κεντρικές κυβερνητικές αρχές, οι οποίες αναλαμβάνουν την υποστήριξη των δήμων, την αξιολόγησή τους καθώς και τη διάχυση των καινοτομιών σε αυτούς και την παρακολούθηση της εφαρμογής τους.
- Δημιουργεί ευνοϊκές συνθήκες για τη διοίκηση των επιχειρήσεων, κυρίως για την αντιμετώπιση της οικονομικής ύφεσης.
- Προβαίνει σε ενέργειες επίλυσης προβλημάτων σχετικά με τη λειτουργία του e-government. Αυτό επιτυγχάνεται με τροποποίηση του θεσμικού πλαισίου, ούτως ώστε να είναι ταχύτερη η διαδικτυακή επικοινωνία μεταξύ πολίτη και δήμου (π.χ. εγγραφή των παιδιών στα σχολεία μέσω διαδικτύου).

Πριν τη μεταρρύθμιση του 2007, σε έρευνα που έγινε στη Δανία, συγκρίθηκε ο βαθμός συσχέτισης μεταξύ της δημοκρατίας (ορίζεται σαν η έκφραση της αποτελεσματικότητας του συστήματος όπως την εκλαμβάνεται ο πολίτης) και της δυναμικότητας του συστήματος τοπικής Διακυβέρνησης και παρατηρήθηκε ότι είναι ιδιαίτερα χαμηλός. Συγκεκριμένα, τα δύο κριτήρια συσχετίζονται αντιστρόφως ανάλογα. Στην περίπτωση πολλών μικρών δήμων παρατηρείται αύξηση της δημοκρατίας αλλά μείωση της δυναμικότητας του συστήματος, ενώ αντίστροφα με τη συγχώνευση των δήμων η δυναμικότητα του συστήματος αυξάνεται αλλά μειώνεται η δημοκρατία.

Πραγματοποιήθηκε μια μελέτη δέκα χρόνια πριν, η οποία περιελάμβανε κάποιες ευρωπαϊκές χώρες όπως η Ελβετία, η Δανία, η Νορβηγία και η Ολλανδία και είχε σχέση με το ζήτημα της «τοπικής δημοκρατίας», δηλαδή τη συσχέτιση μεταξύ μεγέθους του δήμου και αποτελεσματικότητας του συστήματος τοπικής Διακυβέρνησης ως προς τον πολίτη. Τα κριτήρια που ελήφθησαν υπόψη για τον έλεγχο της τοπικής δημοκρατίας ήταν η υπευθυνότητα (ενδιαφέρον για την τοπική πολιτική, τα γεγονότα, τη συμμετοχή στις εκλογές), η ανταποκρισιμότητα (συμμετοχή σε πολιτικές διοργανώσεις, πολιτική αυτοπεποίθηση, πολιτική εμπιστοσύνη, ικανοποίηση με τις δημοτικές υπηρεσίες) και η αντιπροσωπευτικότητα (δυνατότητα πρόσβασης και επιρροής σε πολιτικές αποφάσεις). Τα αποτελέσματα της έρευνας για τη Δανία κατέδειξαν την ελάχιστη συσχέτιση που υπάρχει μεταξύ δημοκρατίας και μεγέθους του δήμου. Στην Ολλανδία, Ελβετία και Νορβηγία η συσχέτιση ήταν λίγο μεγαλύτερη.

Ελήφθησαν υπόψη για τη διαστασιοποίηση της ικανοποίησης των πολιτών, κριτήρια ικανοποίησης των πολιτών ως προς τις υποδομές, τις υπηρεσίες και τη δυνατότητα επιλύσεων προβλημάτων. Το ποσοστό ικανοποίησης γενικά ήταν μεγαλύτερο για την Ελβετία (64%), όπου υπάρχουν πολλοί μικροί δήμοι και μικρότερο για τη Νορβηγία (53%).

Επιπλέον, μετρήθηκε η αλληλεπίδραση της ικανοποίησης του πολίτη και της δυνατότητας επικοινωνίας με τις τοπικές αρχές με το μέγεθος του πληθυσμού. Τα αποτελέσματα έδειξαν ότι για τη Δανία το μέσο ποσοστό ικανοποίησης των πολιτών από τις παροχές του δήμου ήταν 65,1%, με το ποσοστό να μειώνεται ελάχιστα καθώς αυξάνεται το μέγεθος του δήμου. Αντίστοιχη εικόνα παρουσιάζεται και στο κριτήριο της δυνατότητας επικοινωνίας με τις τοπικές αρχές, με τη μέση τιμή να ανέρχεται στο 22,4%. Ανάλογη εικόνα με ελάχιστη βελτίωση παρατηρήθηκε και μετά τη μεταρρύθμιση. Εν κατακλείδι, η έρευνα έδειξε τη μικρή συσχέτιση μεταξύ δημοκρατίας και δυναμικότητας του συστήματος.

## **2.6 Η Περίπτωση της Φινλανδίας**

Η περίπτωση της Φινλανδίας αφορούσε στο μετασχηματισμό του συστήματος τοπικής διακυβέρνησης που έλαβε χώρα μερικά χρόνια πριν. Η ρύθμιση αυτή απέβλεπε στη δημιουργία μεγαλύτερων οργανισμών τοπικής Αυτοδιοίκησης καθώς και στη βελτίωση της συνεργασίας μεταξύ των υπηρεσιών. Απόρροια της μεταρρύθμισης αυτής ήταν η δημιουργία από 336 που ήταν αρχικά - 70 δήμων, ενώ δόθηκε ιδιαίτερη έμφαση στην οργάνωση και στον πληθυσμό των δήμων. Μερικές από τις καλές πρακτικές που περιελάμβανε η μεταρρύθμιση είναι οι ακόλουθες:

- Η οργάνωση σε πολλούς δήμους κέντρων εξυπηρέτησης για δημόσιες υπηρεσίες, όπως καταβολή επιδομάτων, κέντρα ευρέσεως εργασίας και συμβουλευτικής, γραφεία μητρώων, υπηρεσίες κοινωνικής ασφάλισης. Συγκεκριμένα, το 2011 υπήρχαν 870 περίπου κέντρα εξυπηρέτησης, με σκοπό τη δυνατότητα πρόσβασης σε αυτά από όλους τους πολίτες.
- Η παροχή αναβαθμισμένων υπηρεσιών διαδικτύου, που περιλαμβάνει τη δημιουργία μιας ιστοσελίδας που εμπεριέχει όλες τις παρεχόμενες υπηρεσίες προς τον πολίτη ([www.suomi.fi](http://www.suomi.fi)), καθώς και τη δημιουργία μιας ιστοσελίδας

για την εξυπηρέτηση μικρών επιχειρηματιών ή νοικοκυριών (για πληρωμές μισθών και εισφορών κοινωνικής ασφάλισης- [www.palkka.fi](http://www.palkka.fi)).

- Σχετικά με το φορολογικό σύστημα, δημιουργήθηκαν φορολογικές κάρτες με δυνατότητα διαδικτυακών / τηλεφωνικών / διαπροσωπικών αιτημάτων. Οι φορολογικές δηλώσεις συμπληρώνονται από την αρμόδια διοικητική υπηρεσία κάθε χρόνο και οι φορολογούμενοι έχουν τη δυνατότητα να πραγματοποιήσουν οποιαδήποτε αλλαγή διαδικτυακά.

Το παράδειγμα της κοινότητας Oulu είναι χαρακτηριστικό, αφού αποτελεί κατά το Intelligent Community Forum μία από τις 7 πιο 'έξυπνες' κοινότητες του κόσμου. Το παραπάνω οφείλεται κυρίως στο καταρτισμένο επιχειρηματικό και εργατικό δυναμικό της πόλης, στην ύπαρξη καλής αλληλεπίδρασης μεταξύ των δημόσιων και ιδιωτικών οργανισμών και στην παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες μέσω διαδικτύου ([www.omaoulu.fi](http://www.omaoulu.fi)). Στο κέντρο της πόλης υπάρχει δωρεάν σύνδεση στο διαδίκτυο. Σε αυτή την πόλη το αξιοσημείωτο είναι ότι οι διαδικτυακές υπηρεσίες προς τους πολίτες βρίσκονται στην ίδια ιστοσελίδα όπως υπηρεσίες έκδοσης πιστοποιητικών ταυτοποίησης, ραντεβού υγειονομικής περίθαλψης, συστήματα επικοινωνίας δασκάλων με γονείς, ενώ παράλληλα η ιστοσελίδα αποτελεί βιβλιοθήκη εγγράφων, αιτήσεων διορισμών κλπ.

Στη Φινλανδία δίδεται ιδιαίτερη σημασία στην περιφερειακή ανάπτυξη και την πρόοδο, η οποία και υποστηρίζεται από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ). Με τη χρηματοδότηση του ΕΚΤ υλοποιήθηκαν πολλά έργα κατά την περίοδο 2007-2012 (137 μόνο στην περιοχή Lapland), διαφόρων μεγεθών και προϋπολογισμών (από 20.000 ευρώ μέχρι 3εκ. ευρώ στην περιοχή Lapland). (H. Vakkala, 2012)

Υπάρχουν πολυάριθμα ερευνητικά κέντρα, διαφορετικού ιδιοκτησιακού καθεστώτος, 16 από τα οποία αποτελούν μέλη του Enoll. Παράλληλα επιδιώκεται η εφαρμογή των διαφόρων καινοτομιών στην παραγωγή.

Ολοκληρώνοντας είναι άξιο λόγου το γεγονός ότι εκτός από τις προαναφερόμενες μέγιστες παρεμβάσεις, έχουν υλοποιηθεί και δράσεις μικρότερης κλίμακας, όπως για παράδειγμα στο χωριό Inno, που αποτέλεσε τόπο συνάντησης ανθρώπων για ανταλλαγή απόψεων (<https://www.innokyla.fi/>). Παρόμοια δράση υπήρξε σε κάποιο άλλο μικρό δήμο που επικεντρώνεται στη στήριξη οικογενειών με μικρά παιδιά, με σκοπό να καλλιεργηθεί η αίσθηση της κοινότητας.

## 2.7 Η περίπτωση της Ολλανδίας

Το σύστημα τοπικής Διακυβέρνησης στην Ολλανδία αποτελείται από 415 δήμους μεγάλου μεγέθους με αυξημένες αρμοδιότητες, πολλές από τις οποίες αφορούν ζητήματα της κεντρικής κυβέρνησης. Στον παρελθόν οι δήμοι ήταν 600. Η συνεργασία μεταξύ των τοπικών φορέων Αυτοδιοίκησης υποστηρίζεται από ένα ενιαίο νομικό πλαίσιο που αφορά ζητήματα περιφερειακής πολιτικής. (M. Boogers, 2012)

Με τη χρηματοδότηση του ΕΚΤ να ανέρχεται στα 740εκ. ευρώ για την περίοδο 2007-2013, δόθηκε ιδιαίτερη έμφαση στην καταπολέμηση της ανεργίας κυρίως στους νέους και στις ευπαθείς κοινωνικά ομάδες. Στην περιφέρεια του IJssel-Vecht που αποτελείται από 13 δήμους, δόθηκαν επιδοτήσεις σε εργοδότες ούτως ώστε να προσλάβουν νέους ανέργους. Παράλληλα, πραγματοποιήθηκαν προγράμματα πρακτικής άσκησης στα οποία συμμετείχαν παραπάνω από 200 νέοι.

Η Ολλανδία βρίσκεται σε φάση αποκέντρωσης, δηλαδή μεταφοράς καθηκόντων και αρμοδιοτήτων από κεντρικό σε τοπικό επίπεδο. Η μεταφορά αυτή όμως δεν συνοδεύεται από οικονομική υποστήριξη, με αποτέλεσμα να μεταφέρεται εκτός των άλλων και το πρόβλημα της οικονομικής δυσπραγίας. Επίσης δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στις δημογραφικές αλλαγές, όπως φαινόμενα ερήμωσης κυρίως αγροτικών περιοχών και οικονομικών αλλαγών κυρίως σε αγροτικές περιοχές. Η δε ταχεία εξέλιξη στον αγροτικό τομέα, στον οποίο και στηρίζεται σε μεγάλο βαθμό η οικονομία της Ολλανδίας, απαιτεί ολοένα και νέες μεταρρυθμίσεις. Ένα σχετικό παράδειγμα αφορά στους αγρότες οι οποίοι είχαν στραφεί στην εκτροφή χοίρων και τώρα αναγκάζονται να στραφούν σε νέες δραστηριότητες, λόγω της αυστηρής περιβαλλοντικής πολιτικής που εφαρμόστηκε στον τομέα αυτό.

Θα πρέπει να αναφερθεί ότι σημαντική έμφαση δίνεται τόσο από τις τοπικές όσο και από την κεντρική κυβέρνηση στην αυστηρή, πλέον, κριτική των πολιτών, ενώ παράλληλα επιδιώκεται η διαρκής βελτίωση των υπηρεσιών προς τον πολίτη τόσο σε αριθμό όσο και σε ποιότητα.

Για την αντιμετώπιση των δημογραφικών και οικονομικών αλλαγών, η κυβέρνηση προβαίνει σε συστήματα αυτοαξιολόγησης των φορέων τοπικής Αυτοδιοίκησης,

μέσω μεθόδων μετρήσεων των επιδόσεών τους, με συγκρίσεις και διάφορα άλλα κριτήρια αξιολόγησης. Τα συστήματα αυτά οδηγούν σε μία γενικότερη ομοιομορφία των φορέων τοπικής Αυτοδιοίκησης. Επίσης, η κυβέρνηση προβαίνει σε συγχωνεύσεις δήμων, οι οποίες δεν είναι υποχρεωτικές αλλά είναι αποτέλεσμα επιλογής και απόφασης των τοπικών Κυβερνήσεων. Τέλος επιτυγχάνεται μία μορφή συνεργασίας μεταξύ των δήμων μέσω της εφαρμογής ενός κοινού θεσμικού πλαισίου, που αφορά στην παροχή υπηρεσιών και στα ζητήματα περιφερειακής πολιτικής.

Τα κλειδιά της επιτυχίας των δήμων αναφορικά με την εξυπηρέτηση των πολιτών, εκτός από το κομμάτι της χρηματοδότησης, περιλαμβάνουν την άμεση ανταπόκριση στις ανάγκες των πολιτών, την κοινή δράση τόσο με τους κοινωνικούς όσο και με τους οικονομικούς εταίρους-οργανισμούς, το υψηλό επίπεδο ηγεσίας και τη διοικητική και πολιτική υποστήριξη.

Ένα κριτήριο αξιολόγησης των δήμων που λαμβάνεται αυστηρά υπόψη είναι ο δείκτης ικανοποίησης των πολιτών, σε σχέση με την τοπική αυτοδιοίκηση. Στην προσπάθεια ορισμού ποιοτικών δεικτών και παραγόντων που επηρεάζουν την ικανοποίηση των πολιτών, εξετάστηκαν 133 δήμοι κατά την περίοδο 2009-2011. Βρέθηκε ότι οι ποιοτικοί παράγοντες από τους οποίους εξαρτάται ο βαθμός ικανοποίησης των πολιτών σχετίζονται με το βαθμό ανταπόκρισης του δήμου (ποιότητα δημοκρατίας, ανταπόκριση στις ανάγκες του πολίτη), την ασφάλεια της γειτονιάς που κατοικούν, την ποιότητα του περιβάλλοντος (δημόσιοι χώροι, δομές, ασφάλεια) και την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών (εκπαίδευση, υγειονομική περίθαλψη, προσβασιμότητα στην αγορά, τέχνες). Τα δημογραφικά χαρακτηριστικά που επηρεάζουν τους δείκτες αυτούς σε ατομικό επίπεδο είναι η ηλικία και το φύλλο (οι πιο ηλικιωμένοι και οι γυναίκες παρουσιάζουν μεγαλύτερο βαθμό ικανοποίησης). Αντίστοιχα, σε επίπεδο δήμου, το μέγεθος δεν παίζει τόσο σημαντικό ρόλο, όσο η πολιτική τμηματοποίηση, δηλαδή ο αριθμός των μελών που στελεγχώνουν τα τοπικά συμβούλια (όταν η τμηματοποίηση είναι υψηλή, οι πολίτες είναι λιγότερο ικανοποιημένοι) και η πολιτική κρίση (αυξημένη πολιτική κρίση προκαλεί πτώση του βαθμού ικανοποίησης).

## 2.8 Η Περίπτωση της Ελλάδας

Στην Ελλάδα πραγματοποιήθηκε το 2010-2011 διοικητική μεταρρύθμιση στην τοπική Αυτοδιοίκηση, γνωστή ως πρόγραμμα 'Καλλικράτης'. Η συγκεκριμένη μεταρρύθμιση αποτέλεσε συνέχεια του σχεδίου 'Καποδίστριας', που έλαβε χώρα το 1997-1998.

Την ανάγκη για διοικητική μεταρρύθμιση επέφερε μια σειρά λόγων, που περιλαμβάνουν την ερήμωση της περιφέρειας με ταυτόχρονη αύξηση της αστικοποίησης, την ανάγκη ύπαρξης ισχυρών μονάδων αυτοδιοίκησης, την εξέλιξη σε θέματα νέων τεχνολογιών, τις νέες ανάγκες των τοπικών κοινωνιών κ.ά.

Οι βασικές πτυχές της εν λόγω μεταρρύθμισης περιελάμβαναν τη μείωση των περιφερειών σε 7, τη δημιουργία αποκεντρωμένης διοίκησης με συγκεκριμένες αρμοδιότητες, τη συγχώνευση δήμων, την κατάργηση παλιών κοινοτήτων-δήμων και νομαρχιών, τη μεταφορά μεγάλου αριθμού αρμοδιοτήτων προς τους δήμους, τη μεταφορά υπηρεσιών και προσωπικού προς τους δήμους και τη δημιουργία αυτοτελούς υπηρεσίας εποπτείας των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.

Με τη μεταρρύθμιση που έλαβε χώρα, περισσότερες από 200 αρμοδιότητες ουσιαστικά μεταφέρονται στους δήμους. Ενδεικτικά αναφέρεται το παράδειγμα του αναπτυξιακού νόμου για τις ιδιωτικές επενδύσεις και της διοίκησης Ειδικών Υπηρεσιών Διαχείρισης προγραμμάτων που εκτελούνται στα πλαίσια του ΕΣΠΑ, που ενώ ήταν υπό την κρατική ευθύνη πέρασαν στην ευθύνη της εκάστοτε περιφέρειας. Οι δήμοι και οι περιφέρειες οφείλουν να εκπονούν Επιχειρησιακά Σχέδια πενταετούς βάσης. Επιπλέον, ειδικά όργανα ιδρύονται από το νόμο. Μερικά από αυτά είναι η επιτροπή διαβούλευσης σε δήμους μεγαλύτερους από 10.000 κατοίκους και σε όλες τις περιφέρειες, ο συμπαραστάτης του πολίτη και της επιχείρησης σε επίπεδο περιφέρειας, ο συμπαραστάτης του δημότη στους δήμους με περισσότερους από 20.000 κατοίκους, η υποχρέωση ανάρτησης όλων των αποφάσεων στις ιστοσελίδες του δήμου και η σύσταση συμβουλίου για ένταξη των μεταναστών σε κάθε δήμο.

Το νέο σχέδιο προβλέπει τη λειτουργία μίας μητροπολιτικής περιφέρειας στην Αθήνα και μίας στη Θεσσαλονίκη, καθώς και νέο σύστημα εποπτείας της τοπικής αυτοδιοίκησης. Παράλληλα, δημιουργείται μία αυτοτελής υπηρεσία ΟΤΑ όπου αποστέλλονται όλες οι πράξεις για έλεγχο νομιμότητας με δυνατότητα αυτεπάγγελτου ελέγχου και αναστολής αποφάσεων, καθώς και επιτόπιων ελέγχων. Σχετικά με το Ελεγκτικό συνέδριο, που αποτελεί παλαιότερη αρχή, δίδεται πλέον η αρμοδιότητα



στον επίτροπο να ελέγξει τα ζητήματα που αφορούν οφειλές δημοτών προς το δήμο, κάτι το οποίο δεν υπήρχε στο παρελθόν. Τίθεται επιπλέον ειδική επιτροπή πειθαρχικού τύπου για τους αιρετούς.

Προβλέπεται επίσης συγκεκριμένο πρόγραμμα για την οικονομική εξυγίανση των δήμων με οικονομικό πρόβλημα, κάτι το οποίο βέβαια δεν έχει τεθεί ακόμα σε λειτουργία. Μέσω του νέου προγράμματος 'Αξία', το οποίο χωρίζεται σε τρεις άξονες, δύο για δήμους και έναν για τους δήμους και την περιφέρεια, χρηματοδοτούνται τα ημιτελή έργα από το πρόγραμμα 'Θησέας', ενώ προβλέπονται χρηματοδοτήσεις από το ΕΣΠΑ. Επιπλέον, με το νέο πρόγραμμα 'Αυτεπιστασία' χρηματοδοτούνται έργα μικρής κλίμακας σε δήμους με τη μέθοδο της αυτεπιστασίας, όπου δίνεται η δυνατότητα σε δήμους να προσλάβουν προσωπικό ορισμένου χρόνου. Λαμβάνονται μέτρα οικονομικής εξυγίανσης δήμων με τη χρηματοδότηση δανείων ή συμβάσεων για επέκταση χρόνου αποπληρωμής των δανείων, κάτι το οποίο όμως εγκυμονεί τον κίνδυνο δανειακής επιβάρυνσης του δήμου. Μέσω του ΕΚΤ, χρηματοδοτούνται προγράμματα εποπτείας, επιμόρφωσης για κοινωνικές υπηρεσίες, για ζητήματα προσωπικού κ.α.

Το Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης αναλαμβάνει ένα νέο ρόλο μέσω της υλοποίησης υποστηρικτικών δράσεων, όπως η αξιολόγηση της μεταρρύθμισης, η οποία όμως ακόμα δεν έχει πραγματοποιηθεί. Επίσης, αλλάζει και ο ρόλος της Ελληνικής Εταιρίας Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης, η οποία αναλαμβάνει υποστηρικτικές δράσεις και προγράμματα κατάρτισης. Τέλος, προβλέπεται και το πρόγραμμα Κοινωνικής Εργασίας που αφορά προσλήψεις ανέργων.

Όσον αφορά στο διοικητικό σύστημα, νέες αρμοδιότητες όπως αυτές της ανάπτυξης, του περιβάλλοντος, της ποιότητας ζωής, της απασχόλησης κ.α. προστέθηκαν στους δήμους. Πολυάριθμα προβλήματα εντοπίζονται ωστόσο στη νέα δομή των φορέων τοπικής Αυτοδιοίκησης, όπως για παράδειγμα η απαίτηση πρόσθετης κοινωνικής πολιτικής από τους δήμους λόγω της ύπαρξης πολλών άστεγων. Παράλληλα, οι δήμοι εξακολουθούν να εξαρτώνται και να ενισχύονται οικονομικά από την κεντρική κυβέρνηση σε ποσοστό 35 – 40%. Παράλληλα, παρατηρείται μείωση του ποσοστού των επενδύσεων σε σχέση με τις συνολικές δαπάνες και τα συνολικά έσοδα. Πολλοί από τους μεγαλύτερους δήμους ξοδεύουν περισσότερα χρήματα για το προσωπικό παρά για τις επενδύσεις, φαινόμενο λιγότερο έντονο σε μικρότερους δήμους. Παραμένει επίσης αυξημένος ο αριθμός χρεωμένων δήμων στη χώρα. Τέλος, αξίζει

να αναφερθεί ότι για τις τοπικές κοινωνίες, είναι πολύ δύσκολη και βραδεία η προσαρμογή στις μεταρρυθμίσεις.

## 2.9 Αξιολόγηση Συστημάτων Διακυβέρνησης

Επιχειρώντας μια αξιολόγηση του τρόπου αξιοποίησης των πόρων του ΕΚΤ από την τοπική Αυτοδιοίκηση στις χώρες μέλη της Ε.Ε., αξίζει να αναφέρουμε κάποιες βασικές παραμέτρους. Καταρχήν, είναι σαφής η **προσαρμογή και ο σχεδιασμός των δράσεων στις περιοχές που εστιάζει το ΕΚΤ και σχετίζονται με τη βελτίωση της Διοικητικής ικανότητας** (συμμετοχή, εφαρμογή του νόμου, διαφάνεια, συναίνεση, ανταπόκριση, ισονομία και ενσωμάτωση, αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα, λογοδοσία). Αυτό ισχύει σε όλες τις χώρες, καθώς το σύνολο των δράσεων που σχεδιάστηκαν και υλοποιούνται για λογαριασμό φορέων τοπικής Αυτοδιοίκησης σχετίζονται με τις προαναφερόμενες περιοχές. Συνεπώς, όλες οι χώρες μέλη εφαρμόζουν στην πράξη τις προτεραιότητες που έχει θέσει το ΕΚΤ για τη βελτίωση της Διοικητικής ικανότητας, αποτελώντας κατ' ουσία ένα εργαλείο σύγκλισης μεταξύ των χωρών μελών της Ε.Ε.

Οι περιοχές όπου δίνει έμφαση το κάθε κράτος μέλος της Ε.Ε. προκύπτουν από την υφιστάμενη κατάσταση και τις ανάγκες που έχουν σε θέματα διακυβέρνησης. Συγκεκριμένα, στον ακόλουθο πίνακα παρουσιάζονται οι επιδόσεις των 27 κρατών μελών της Ε.Ε. σε έξι επιμέρους διαστάσεις της διακυβέρνησης (δηλ.: α. συμμετοχή-λογοδοσία VA, β. πολιτική σταθερότητα/ απουσία πολιτικής βίας-τρομοκρατίας, PV γ. αποτελεσματικότητα διακυβέρνησης, GE δ. ποιότητα των ρυθμίσεων. RQ ε. κράτος δικαίου RL, στ. έλεγχος της διαφθοράς CC), όσο και έναν τελικό δείκτη (Factor).

**Πίνακας 2** Αξιολόγηση συστημάτων διακυβέρνησης

	<b>VA</b>	<b>PV</b>	<b>GE</b>	<b>RQ</b>	<b>RL</b>	<b>CC</b>	<b>Mean</b>	<b>Factor</b>	
Φινλανδία	1.10	1.47	1.75	1.38	1.49	1.65	1.47	1.56	
Δανία	1.15	1.00	1.67	1.46	1.39	1.86	1.42	1.52	
Σουηδία	1.15	1.09	1.51	1.25	1.47	1.75	1.37	1.46	
Λουξεμβούργο	1.13	1.54	1.18	1.21	1.34	1.56	1.33	1.40	
Ολλανδία	1.06	0.91	1.21	1.33	1.32	1.65	1.25	1.33	
Αυστρία	1.01	1.10	1.37	1.01	1.31	1.17	1.16	1.23	
Ιρλανδία	0.90	0.99	0.77	1.16	1.27	1.19	1.05	1.11	
Γερμανία	0.91	0.75	1.02	1.07	1.13	1.22	1.02	1.09	
Ην. Βασίλειο	0.88	0.24	1.03	1.28	1.28	1.01	0.95	1.03	
Βέλγιο	0.99	0.73	1.06	0.75	0.89	1.03	0.91	0.97	
Γαλλία	0.79	0.61	0.90	0.79	1.02	0.93	0.84	0.90	
Μάλτα	0.71	1.17	0.60	0.89	0.98	0.48	0.81	0.84	
Κύπρος	0.63	0.24	0.96	0.83	0.67	0.62	0.66	0.71	
Εσθονία	0.69	0.53	0.67	0.92	0.63	0.47	0.65	0.69	
Πορτογαλία	0.69	0.59	0.48	0.18	0.52	0.58	0.50	0.53	
Τσεχία	0.59	0.96	0.45	0.67	0.43	-0.11	0.50	0.51	
Σλοβενία	0.58	0.76	0.47	0.10	0.50	0.40	0.47	0.49	
Ισπανία	0.71	-0.50	0.42	0.62	0.68	0.56	0.41	0.46	
Πολωνία	0.60	0.99	0.13	0.36	0.15	0.02	0.37	0.38	
Σλοβακία	0.46	1.02	0.28	0.45	0.04	-0.14	0.35	0.35	
Ουγγαρία	0.48	0.62	0.11	0.46	0.24	-0.09	0.30	0.31	
Λιθουανία	0.47	0.57	0.14	0.36	0.22	-0.10	0.28	0.29	
Λετονία	0.38	0.33	0.12	0.36	0.28	-0.21	0.21	0.22	
Ιταλία	0.49	0.32	-0.08	0.21	-0.17	-0.45	0.06	0.05	
Ελλάδα	0.47	-0.42	-0.07	-0.02	0.07	-0.52	-0.08	-0.08	
Βουλγαρία	0.05	0.20	-0.61	-0.08	-0.66	-0.58	-0.28	-0.31	
Ρουμανία	0.02	0.05	-0.77	-0.01	-0.52	-0.56	-0.30	-0.33	

**Πηγή:** A. Kaasa, 2012 SEARCH Project

Από τα στοιχεία του πίνακα είναι σαφές τόσο το πού υστερεί όσο και το πού υπερτερεί η κάθε χώρα αναφορικά με το σύστημα διακυβέρνησης που εφαρμόζει. Συνεπώς, η κάθε χώρα σχεδιάζει και εφαρμόζει μέσω του ΕΚΤ δράσεις ανάλογα με τις συγκεκριμένες ανάγκες, προσπαθώντας να βελτιώσει τη θέση της (π.χ. η Ελλάδα προχώρησε σε ευρείας κλίμακας μεταρρύθμιση, η Βουλγαρία επένδυσε σε δράσεις βελτίωσης της λογοδοσίας, η Ρουμανία σε δράσεις βελτίωσης της αποτελεσματικότητας διακυβέρνησης κ.ο.κ.). Άρα το ΕΚΤ αποτελεί εργαλείο για την **άμεση ανταπόκριση** κάθε χώρας στις ανάγκες των πολιτών της.

Από την ανάλυση των δράσεων που υλοποιεί κάθε χώρα με τη χρηματοδότηση του ΕΚΤ είναι σαφής η **διάδοση μοντέλων και πρακτικών** και η υιοθέτηση και εφαρμογή τους από τις χώρες μέλη της Ε.Ε. Οι δράσεις που υλοποιούνται στις διάφορες χώρες ακολουθούν συγκεκριμένα μοντέλα (π.χ. ολοκληρωμένες τοπικές παρεμβάσεις για την προώθηση της απασχόλησης), τα οποία διαδίδονται και διαχέονται ταχύτατα (π.χ. δράσεις που δοκιμάστηκαν κατά την προηγούμενη Προγραμματική Περίοδο σε κάποιες χώρες και χαρακτηρίστηκαν επιτυχείς επεκτάθηκαν και σε άλλες χώρες κατά την τρέχουσα Προγραμματική Περίοδο). Συνεπώς, το ΕΚΤ δρα σαν μια κοινή πλατφόρμα υλοποίησης δράσεων, οι οποίες όταν συνιστούν καλές πρακτικές διαχέονται άμεσα σε όλα τα κράτη μέλη της Ε.Ε.

Η **ευελιξία και η πρακτικότητα** του τρόπου αξιοποίησης των πόρων του ΕΚΤ είναι ένα άλλο σημείο που πρέπει να τονιστεί. Το μοντέλο των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων και η δομή αυτών σε Γενικούς Στόχους και Προτεραιότητες επιτρέπει αφενός την υιοθέτηση της στοχοθέτησης του ΕΚΤ σε πανευρωπαϊκό επίπεδο, αφήνοντας την ίδια στιγμή τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να συγκεκριμενοποιήσουν τις δράσεις που επιθυμούν να υλοποιήσουν με βάση τις τοπικές τους ανάγκες και επικρατούσες συνθήκες. Αυτό το μοντέλο αποδεικνύεται ιδιαίτερα λειτουργικό, καθώς προωθεί την ομοιομορφία χωρίς όμως ταυτόχρονα να υποστηρίζει τη λογική του “one size fits all”.

Μια ποσοτική προσέγγιση και ανάλυση κόστους – οφέλους για τις δράσεις του ΕΚΤ δεν είναι εφικτή, καθώς οι επιπτώσεις από την υλοποίηση δράσεων ευρείας κλίμακας αφενός επηρεάζονται και από μια σειρά εξωγενών παραγόντων και αφετέρου είναι μακρόχρονες και δύσκολα ποσοτικοποιήσιμες. Μολαταύτα, είναι σαφές πως σε κάθε σημαντική μεταρρύθμιση με θετικές επιπτώσεις το ΕΚΤ έπαιξε σημαντικό ρόλο, συνεισφέροντας χρηματοδοτικά σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό (π.χ. στις

μεταρρυθμίσεις που αναφέρονται στην αρχή της ενότητας). Επίσης, το ΕΚΤ υποστήριξε και υποστηρίζει σε μεγάλο βαθμό την ανάπτυξη των παρεχόμενων υπηρεσιών από φορείς τοπικής Αυτοδιοίκησης προς τους πολίτες, προωθεί την ηλεκτρονική διακυβέρνηση, ενώ υποστηρίζει λύσεις σε φλέγοντα σύγχρονα προβλήματα, όπως η ανεργία, η ένταξη των μεταναστών και η κοινωνική συνοχή. Άρα τα οφέλη από τη χρήση των πόρων του ΕΚΤ είναι σημαντικά, υπερτερώντας του αντίστοιχου κόστους.

Από την έως τώρα εμπειρία, οι δράσεις που χρηματοδοτεί το ΕΚΤ κατά την τρέχουσα Προγραμματική Περίοδο και από τα έως τώρα αποτελέσματά τους διαφαίνονται ως καλές πρακτικές (κάτι που θα οριστικοποιηθεί όταν ολοκληρωθούν οι αξιολογήσεις των υλοποιούμενων Επιχειρησιακών Προγραμμάτων) περιλαμβάνουν:

- Την προώθηση θεσμών διαφάνειας και λογοδοσίας (δημοσιεύσεις στο διαδίκτυο, συγκέντρωση και σύγκριση στοιχείων για επιδόσεις υπηρεσιών και δήμων με ελεύθερη πρόσβαση του κοινού κ.ά.)
- Την υποστήριξη μοντέλων διαδημοτικής συνεργασίας
- Τη δημιουργία One Stop Shops
- Την ανάπτυξη και εφαρμογή συστημάτων δεικτών επιδόσεων
- Την εφαρμογή συστημάτων αναλυτικής λογιστικής
- Τα κουπόνια επιλογής για υπηρεσίες από φορείς τοπικής Αυτοδιοίκησης
- Τις τοπικές ολοκληρωμένες παρεμβάσεις για την καταπολέμηση της ανεργίας
- Την ανάπτυξη νέων παρεχόμενων υπηρεσιών από τους φορείς τοπικής Αυτοδιοίκησης (είτε αυτόνομα είτε σε συνεργασία με ΜΚΟ)
- Τη βελτίωση του επιπέδου των παρεχόμενων υπηρεσιών μέσω εφαρμογών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης (π.χ. πιστοποιητικά για πολίτες, εξυπηρέτηση επιχειρήσεων)

**ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ**

**ΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ**

**ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΤΩΝ Ο.Τ.Α.**

**ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ & ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ**

---

**Εισαγωγή**

Έχει παρουσιαστεί ότι οι καλύτερες επιδόσεις διακυβέρνησης παρουσιάζονται στις χώρες του Ευρωπαϊκού βορρά, με πρώτη κατά σειρά την Φινλανδία, που ακολουθείται από τη Δανία και τη Σουηδία, ενώ έπονται το Λουξεμβούργο και η Ολλανδία. Αντίθετα, οι χώρες της νότιας Ευρώπης (κυρίως η Ελλάδα και η Ιταλία), καθώς και κάποια από τα νέα μέλη της Ε.Ε. (κυρίως η Βουλγαρία και η Ρουμανία) βρίσκονται στο άλλο άκρο της σχετικής κατάταξης. Παρουσιάζονται από την στατιστική ανάλυση συγκεκριμένα χαρακτηριστικά που διαφοροποιούν τις μεν από τις δε και προβαίνουν σε μεγάλο βαθμό σε ρυθμίσεις του εκάστοτε εθνικού συστήματος διακυβέρνησης οι οποίες περιλαμβάνουν: σημαντική δημοσιονομική αυτοτέλεια της αυτοδιοίκησης, υψηλό ποσοστό δαπανών της αυτοδιοίκησης επί του συνόλου των δημόσιων δαπανών, δεσπίζουσα θέση των συλλογικών οργάνων Αυτοδιοίκησης, παροχή υπηρεσιών υψηλής ποιότητας σε βασικούς κοινωνικούς τομείς όπως η εκπαίδευση και η υγεία, συναινετική πολιτική κουλτούρα, ισχυροί θεσμοί συμμετοχής των πολιτών, έμφαση στη διασφάλιση διαφάνειας και λογοδοσίας, καθώς και πρωτοπόρα στάση αναφορικά με την αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών και την αξιοποίηση σύγχρονων μεθόδων και εργαλείων διοίκησης.

Το κεφάλαιο αυτό μελετά εμπειριστατωμένα τη δομή που έχουν τα προγράμματα «Καποδίστριας» και «Καλλικράτης» τα νέα εκλογικά όργανα των Δήμων και το νέο σύστημα διοίκησης.

Με το πρόγραμμα «Καποδίστριας» έγινε μια αξιόλογη προσπάθεια να αντιμετωπιστούν οι αδυναμίες που προ-υπήρχαν και να δοθεί μια νέα πνοή στο

διοικητικό σύστημα, γεγονός που δεν πραγματοποιήθηκε και δεν υλοποίησε τις βλέψεις που είχαν τεθεί.

### **3.1 Περίγραμμα Προγράμματος «Καποδίστριας»**

Το πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» θεσμοθετήθηκε με τον νόμο 2539/97 και προέβλεπε τη συνένωση κοινοτήτων σε μεγαλύτερους δήμους με σκοπό τη βελτιστοποίηση της δημόσιας διοίκησης στο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης. Με τη διοικητική διαίρεση (Wikipedia, 2012) που προέκυψε, η οποία ίσχυε μέχρι το τέλος του 2010, οπότε και αντικαταστάθηκε από το νέο πρόγραμμα «Καλλικράτης», η Ελλάδα διαιρέθηκε σε 13 Περιφέρειες, 51 νομούς και 1.034 δήμους και κοινότητες (910 δήμοι και 124 κοινότητες), ενώ παράλληλα καταργήθηκαν οι επαρχίες. Για να υπάρξει ορθολογικότερη διοικητική οργάνωση αλλά και να προσαρμοσθεί το θεσμικό πλαίσιο στη σύγχρονη πραγματικότητα και τις διοικητικές και αναπτυξιακές ανάγκες της ελληνικής κοινωνίας δημιουργήθηκαν εξειδικευμένοι τύποι πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α.: (Υπουργείο Εσωτερικών, 2010)

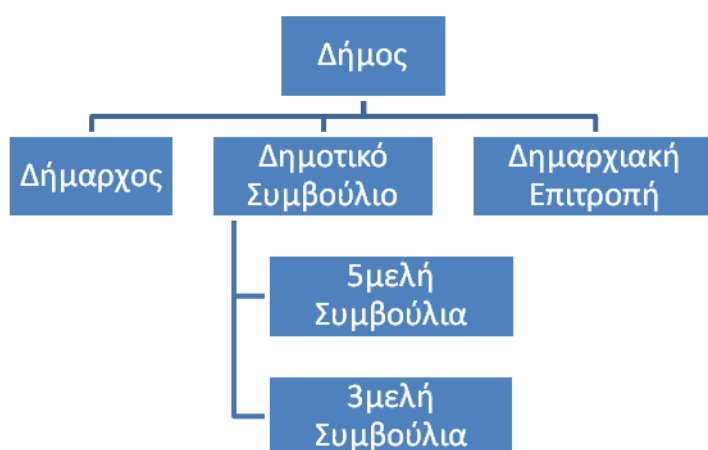
- Δήμος – Ενότητα Χωριών
- Δήμος – Ημιαστικός οικισμός
- Αστικός Δήμος
- Δήμος – Νησί
- Δήμος – Πολεοδομικό Συγκρότημα (εκτός Αττικής και Θεσσαλονίκης)
- Δήμοι – Τμήματα μητροπολιτικών περιοχών (Αττικής και Θεσσαλονίκης)

Σύμφωνα με το νόμο Ι. Καποδίστρια υπεύθυνα για τη λήψη αποφάσεων είναι τα όργανα του δήμου, κυρίως, το δημοτικό συμβούλιο, ενώ τα τοπικά συμβούλια των τοπικών διαμερισμάτων των τέως Ο.Τ.Α. περιορίστηκαν σε γνωμοδοτικά και ελεγκτικά, κυρίως, καθήκοντα.

### 3.1.1 Πολιτικο - Διοικητική Οργάνωση των Ο.Τ.Α.

Η πολιτική και διοικητική οργάνωση των Ο.Τ.Α που εισήγαγε το σχέδιο Καποδίστριας ενσωματώνονται στις παρακάτω προτάσεις

- Κάθε νέος Δήμος θα έχει τα ακόλουθα όργανα:
  1. Τον Δήμαρχο, το Δημοτικό Συμβούλιο, τη Δημαρχιακή Επιτροπή
  2. Πενταμελή Τοπικά Συμβούλια με Πρόεδρο, σε κάθε πρώην Ο.Τ.Α., με περισσότερους από 300 κατοίκους που θα εκπροσωπείται από το Δημοτικό Συμβούλιο.
  3. Τριμελής Τοπικά Συμβούλια με επικεφαλής Δημαρχιακό Πάρεδρο, σε κάθε πρώην Ο.Τ.Α. με λιγότερους από 300 κατοίκους, ο οποίος θα συμμετέχει στις συνεδριάσεις του Δημοτικού Συμβουλίου.



**Διάγραμμα 5** Διάρθρωση πολιτικών – διοικητικών οργάνων Ο.Τ.Α.

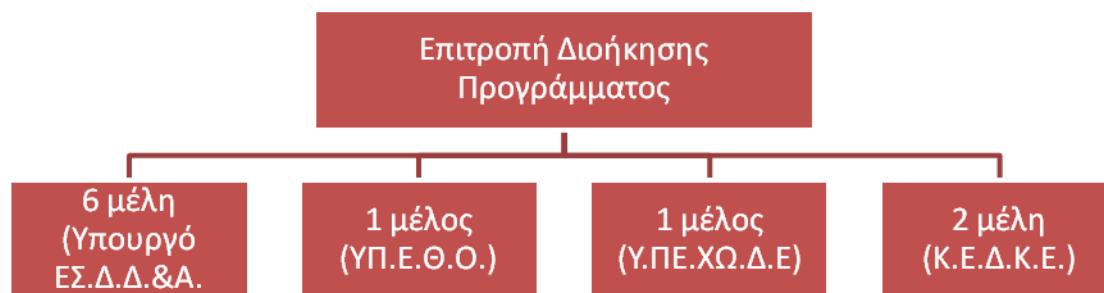
- Κάθε Τοπικό Συμβούλιο θα έχει ως αρμοδιότητες:
  - τη συντήρηση της τεχνικής υποδομής (των δικτύων ύδρευσης, αποχέτευσης, άρδευσης, των δρόμων, των κοινόχρηστων χώρων κλπ)
  - την εφαρμογή πολιτιστικών και αθλητικών προγραμμάτων
  - τη διαχείριση χορτολιβαδικών και δασικών εκτάσεων και (με ορισμένες προϋποθέσεις) των κληροδοτημάτων και πλουτοπαραγωγικών πηγών.
- Οι αποφάσεις των Τοπικών Συμβουλίων εκτελούνται μετά την επικύρωσή τους από το αρμόδιο Δημοτικό όργανο.
- Οι κοινοτικοί γραμματείς εντάσσονται σε οργανικές θέσεις των νέων Ο.Τ.Α.



### 3.1.2 Όργανα του Προγράμματος

Ως όργανα διοίκησης και παρακολούθησης της εφαρμογής του Προγράμματος προτείνονται τα ακόλουθα:

**Σε κεντρικό επίπεδο** η Επιτροπή Διοίκησης του Προγράμματος που αποτελείται από: έξι μέλη που ορίζονται από τον Υπουργό ΕΣ.Δ.Δ.&Α., έναν εκπρόσωπο του ΥΠ.ΕΘ.Ο., έναν εκπρόσωπο του Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. και δύο εκπροσώπους της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. από τους οποίους ο ένας εκπροσωπεί απαραίτητα τις Κοινότητες. Πρόεδρος της Επιτροπής είναι ο αρμόδιος Υφυπουργός ΕΣ.Δ.Δ.Α. Με την Επιτροπή συνδέονται οι Ομάδες Εργασίας που αποτελούνται από υπηρεσιακούς παράγοντες του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.&Α. και άλλων αρμόδιων Υπουργείων και Εμπειρογνώμονες. Η Επιτροπή υποστηρίζεται διοικητικά από την Ομάδα Εργασίας Δ' (των Υποπρογραμμάτων 4 και 5). Επίσης, υποστηρίζεται από Επιστημονικές Ομάδες Υποστήριξης για την εκπόνηση των αναγκαίων υποστηρικτικών ερευνών και μελετών (Μέτρο 6.1.).



**Διάγραμμα 6** Επιτροπή διοίκησης του προγράμματος

**Σε επίπεδο νομού** συγκροτείται Επιτροπή Νομού για την Υποστήριξη του Προγράμματος με επικεφαλής εκπρόσωπο του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.&Α., αποτελούμενη από δύο στελέχη της Περιφερειακής Διοίκησης και δύο εκπροσώπους της ΤΕΔΚ. Υποστηρίζεται διοικητικά από το αρμόδιο τμήμα της Περιφερειακής Διοίκησης. Οι Επιτροπές Νομού συντονίζονται από την Επιτροπή Διοίκησης του Προγράμματος.

### **3.1.3 Αρμοδιότητες Οργάνων Διοίκησης του Προγράμματος**

Η Επιτροπή Διοίκησης Προγράμματος εγκρίνει την εξειδίκευση των Μέτρων, παρακολουθεί την εφαρμογή του Προγράμματος, συντονίζει τις Ομάδες Εργασίας, τις Ομάδες Επιστημονικής Υποστήριξης, τις Επιτροπές Νομού για την Υποστήριξη του Προγράμματος και τις Περιφερειακές Ομάδες Υποστήριξης Ενημέρωσης και Προβολής, ενημερώνει την πολιτική ηγεσία του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α και συνεργάζεται με την Επιτροπή του Προγράμματος «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ».

- Ομάδα Εργασίας Α΄ - Νομοπαρασκευαστικό έργο
- Ομάδα Εργασίας Β΄ - Χωροταξικός σχεδιασμός
- Ομάδα Εργασίας Γ΄ - Τοπικές Δημόσιες Επενδύσεις
- Ομάδα Εργασίας Δ΄ - Διοικητική Υποστήριξη
- Ομάδα Εργασίας Ε΄ - Ενημέρωση και Προβολή

### **3.1.4 Χρηματοδότηση του Προγράμματος**

Οι προϋπολογιζόμενοι πόροι (Υπουργείο Εσωτερικών, 2009) του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης για την υποστήριξη των Ο.Τ.Α προέρχονται κατεξοχήν από τρεις πηγές:

- Τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους (Κ.Α.Π)
- Την Συλλογική Απόφαση Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Σ.Α.Τ.Α)
- Το κονδύλι που διατίθεται για την παροχή άτοκων δανείων στους Ο.Τ.Α

### **3.2 Περιγραφή Προγράμματος «Καλλικράτη»**

Με τον όρο «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης», ονομάζουμε τον ελληνικό νόμο 3852/2010, με τον οποίο μεταρρυθμίστηκε η διοικητική διαίρεση της Ελλάδας και επανακαθορίστηκαν τα όρια των αυτοδιοικητικών μονάδων, καθώς και ο τρόπος εκλογής των οργάνων και οι αρμοδιότητές τους. Ενόστε απαντάται και ως Σχέδιο Καλλικράτης, καθώς η εν λόγω ονομασία είχε εισαχθεί αρχικά προς συζήτηση στη Βουλή των Ελλήνων. (1)

Το πρόγραμμα ψηφίστηκε από την Ελληνική Βουλή το Μάιο του 2010. Μέρος των διατάξεών του ενεργοποιήθηκε άμεσα με τη δημοσίευσή του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως στις 7 Ιουνίου 2010 (ΦΕΚ 87/τ.Α/2010), ώστε να διεξαχθούν βάσει αυτών οι αυτοδιοικητικές εκλογές του ίδιου έτους. Στη πλήρη μορφή του τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 2011.

Ο «Καλλικράτης» θεωρείται συνέχεια του «Καποδίστρια» (Ν.2539/97), υπό την έννοια ότι αμφότεροι εισήχθησαν από κυβέρνηση του ίδιου κόμματος (ΠΑ.ΣΟ.Κ) και διέπονται από παρόμοια φιλοσοφία αναγκαστικής συνένωσης των υπαρχόντων μικρών δήμων σε μεγαλύτερους.

Βασικές πτυχές του προγράμματος είναι η μείωση του αριθμού των δήμων και των νομικών τους προσώπων κατά περίπου 2/3, η αντικατάσταση των 57 νομαρχιών ως δευτεροβάθμιων ΟΤΑ από τις 13 περιφέρειες, η σύσταση των αποκεντρωμένων διοικήσεων, οι αλλαγές στον τρόπο χρηματοδότησης των ΟΤΑ, η αύξηση της θητείας των αυτοδιοικητικών οργάνων από 4 σε 5 έτη και η ανακατανομή των αρμοδιοτήτων κάθε βαθμού.



**Εικόνα 2** Η νέα διαίρεση σύμφωνα με τον Καλλικράτη. Κάθε χρώμα αντιστοιχεί σε περιφέρεια. Με μαύρη γραμμή χωρίζονται οι περιφερειακές ενότητες (πλην Αττικής), με λευκή οι δήμοι (πλην πολεοδομικών συγκροτημάτων Αθηνών και Θεσσαλονίκης)

Σύμφωνα με το Γιάννη Ραγκούση που εισηγήθηκε το πρόγραμμα ως υπουργός Εσωτερικών, κριτήριο ήταν να μην υπάρχει δήμος με πληθυσμό κάτω των 25.000 κατοίκων στα πολεοδομικά συγκροτήματα Αθήνας και Θεσσαλονίκης ή 10.000 για την υπόλοιπη χώρα - εξαιρέσεις έγιναν μόνο για τις ορεινές περιοχές, όπου το πληθυσμιακό κατώτατο όριο τέθηκε στις 2.000 και στα νησιά, όπου προκρίθηκε η λογική «ένας δήμος ανά νησί» (πλην των δύο μεγάλων, Κρήτης και Εύβοιας). Επίσης, οι προβλεπόμενες περικοπές εξόδων, που προκύπτουν από το πρόγραμμα, βρίσκονται σε εναρμόνιση με τις γενικότερες δεσμεύσεις της κυβέρνησης Γ.Α. Παπανδρέου απέναντι στους δανειστές της χώρας. Πιο συγκεκριμένα:

**Πίνακας 3** Σύγκριση παλαιού και νέου καθεστώτος

	<b>Παλιό Καθεστώς</b>	<b>Καθεστώς Καλλικράτη</b>
<b>Δήμοι</b>	Πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ. Συνολικά 910	Πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ. Περιορισμός σε

	Δήμοι και 124 Κοινότητες. Οι περισσότεροι είχαν προκύψει από συνενώσεις το 1997 με τον Καποδίστρια	325 Δήμους μέσω εθελοντικών ή αναγκαστικών συνενώσεων. Ανάλυση μέρους των αρμοδιοτήτων των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων. Διαιρούνται σε δημοτικές ενότητες, οι οποίες αποτελούν τους δήμους που συνενώθηκαν. <sup>6</sup>
<b>Νομοί Νομαρχία Αττικής</b>	Δευτεροβάθμιοι ΟΤΑ. Συνολικά 50 νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις	Περιφερειακές Ενότητες. Συνολικά 74
<b>Περιφέρειες</b>	Συνολικά 13. Υπεύθυνες για τον συντονισμό των ΟΤΑ, τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων τους και την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής σε περιφερειακό επίπεδο	Παρέμειναν στα ίδια γεωγραφικά όρια, αλλά αποτελούν πλέον δευτεροβάθμιους ΟΤΑ με αιρετό περιφερειάρχη και συμβούλιο.
<b>Αποκεντρωμένες Διοικήσεις</b>	Δεν υπήρχαν	Συνολικά 7. Ο επικεφαλής τους διορίζεται από την κυβέρνηση
<b>Δημοτικές Επιχειρήσεις</b>	Περίπου 6.000 Νομικά Πρόσωπα και επιχειρήσεις των Δήμων	Μειώνονται σε περίπου 1.500 μέσω συνενώσεων ή καταργήσεων
<b>Χρηματοδότηση ΟΤΑ</b>	Κρατικός προϋπολογισμός, ευρωπαϊκά προγράμματα, δημοτικά τέλη, ίδιοι πόροι	Παραμένουν τα προηγούμενα
<b>Εκλογές</b>	Κάθε 4 χρόνια, μήνα Οκτώβριο.	Κάθε 5 χρόνια, μήνα Ιούνιο.

<sup>6</sup> Αυτοί με τη σειρά τους διαιρούνται σε κοινότητες, οι οποίες ταυτίζονται με τα παλαιά δημοτικά διαμερίσματα.

Με το πρόγραμμα Καλλικράτης εισάγεται ο θεσμός των αποκεντρωμένων διοικήσεων που αντικαθιστούν τις 13 κρατικές Περιφέρειες. Σε αυτές μεταφέρθηκαν οι αρμοδιότητες των κρατικών Περιφερειών, οι οποίες βάσει του ελληνικού Συντάγματος επιβάλλεται να παραμένουν στο Κράτος. Οι επικεφαλής τους έχουν τον τίτλο του Γενικού Γραμματέα και διορίζονται από την Κυβέρνηση. Οι εν λόγω αποκεντρωμένες διοικήσεις που δημιουργούνται είναι οι εξής επτά :



1. Αττικής, με έδρα την Αθήνα
2. Θεσσαλίας - Στερεάς Ελλάδας, με έδρα τη Λάρισα
3. Ηπείρου - Δυτικής Μακεδονίας <http://www.apdhp-dm.gov.gr/>, με έδρα τα Ιωάννινα
4. Πελοποννήσου, Δ. Ελλάδας και Ιονίου, με έδρα την Πάτρα
5. Αιγαίου, με έδρα τον Πειραιά
6. Κρήτης, με έδρα το Ηράκλειο
7. Μακεδονίας - Θράκης, με έδρα τη Θεσσαλονίκη

**Εικόνα 3** Οι αποκεντρωμένες διοικήσεις που ορίζει ο Καποδίστριας

Σύμφωνα με την Υπουργική Απόφαση 31807/ ΦΕΚ 207/10-06-2010 συγκροτήθηκε στο Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης Ομάδα Διοίκησης Έργου για την Παρακολούθηση και τον συντονισμό της εφαρμογής του Προγράμματος «Καλλικράτης», με αντικείμενο τον επιχειρησιακό συντονισμό της εφαρμογής για την νέα αρχιτεκτονική της αυτοδιοίκησης και της αποκεντρωμένης διοίκησης «Πρόγραμμα Καλλικράτης». Το εν λόγω Σύστημα Διοίκησης- Παρακολούθησης λειτουργεί ως ακολούθως.

### **3.2.1 Υπουργείο Εσωτερικών Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (ΥΠ.ΕΣ.Α.Η.Δ.)**

Το Υπουργείο Εσωτερικών Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (ΥΠ.ΕΣ.Α.Η.Δ.) έχει την κύρια ευθύνη άσκησης της πολιτικής για την ομαλή μετάβαση στη «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης- Πρόγραμμα Καλλικράτης».

### **3.2.2 Ομάδα Διοίκησης Έργου (ΟΔΕ)**

Με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (Αριθμ. Πρωτ.: 31807, 8 Ιουνίου 2010), συγκροτήθηκε «Ομάδα Διοίκησης Έργου» με αντικείμενο τον Επιχειρησιακό Συντονισμό του Προγράμματος «Καλλικράτης» (ΟΔΕ). Η ΟΔΕ είναι τετραμελής και αποτελείται από α) τον Γενικό Γραμματέα του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης ως Πρόεδρο, β) τον Ειδικό Γραμματέα για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, που αντικαθιστά τον Πρόεδρο σε περίπτωση απουσίας ή κωλύματος του, γ) τον συντονιστή των δράσεων για την εφαρμογή του Προγράμματος «Καλλικράτης», δ) τον Αντιπρόεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους.

Η Ομάδα Διοίκησης Έργου θα έχει την ευθύνη για τη χάραξη της στρατηγικής, την παρακολούθηση του Επιχειρησιακού Σχεδίου, τον προσδιορισμό των απαιτήσεων υλοποίησης και την αξιολόγηση του αναλυτικού σχεδιασμού των Έργων ως προς το αντικείμενο, το κόστος και το χρονοδιάγραμμα, τον εντοπισμό αποκλίσεων, προβλημάτων & κινδύνων και την εισήγηση διορθωτικών ενεργειών. Η Ομάδα



Διοίκησης Έργου θα συνεδριάζει κάθε εβδομάδα, θα συνεργάζεται με τις Ομάδες Έργου των Φορέων Υλοποίησης, θα αξιολογεί την πρόοδο των Έργων, θα καθορίζει ενδεδειγμένες ή συμπληρωματικές ενέργειες και θα εισηγείται ακόμα και αναθεωρήσεις (αν χρειάζεται). Θα προχωρεί τέλος στον απολογισμό των δράσεων και την εκτίμηση του βαθμού επίτευξης των επιχειρησιακών στόχων. Την Ομάδα Διοίκησης Έργου θα υποβοηθήσει ο Μηχανισμός Υποστήριξης που θα συσταθεί και θα λειτουργήσει στο πλαίσιο του Επιχειρησιακού Σχεδίου για την παρακολούθηση και τον συντονισμό της εφαρμογής του Προγράμματος «Καλλικράτης».

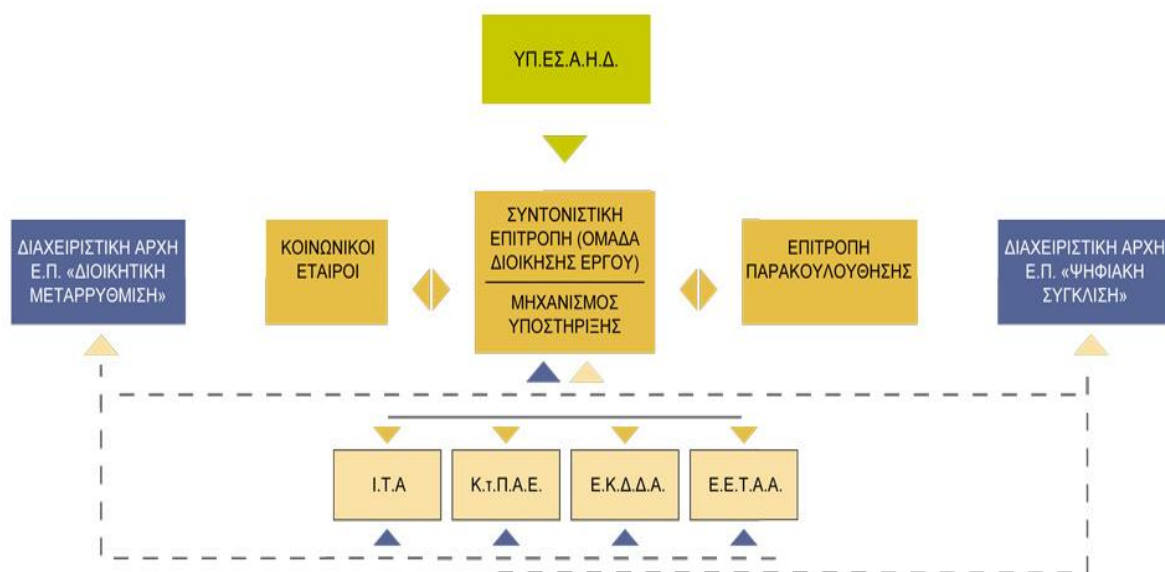
### **3.2.3 Επιτροπή Συντονισμού Επιχειρησιακού Σχεδίου Μετάβασης**

Σε άμεση συνέργια και αμφίδρομη επικοινωνία με την Ομάδα Διοίκησης Έργου, συστήνεται και θα λειτουργήσει Επιτροπή Συντονισμού Επιχειρησιακού Σχεδίου Μετάβασης, που αποτελείται από εκπροσώπους του ΥΠ.ΕΣ.Α.ΗΔ., της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. και της Ε.Ν.Α.Ε., με αντικείμενο τη συνεχή, καθ' όλη τη διάρκεια της μεταρρύθμισης, διαβούλευση μεταξύ των φορέων της κεντρικής διοίκησης και αυτών της τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς και την ενεργοποίηση και παρότρυνση του συνόλου των αιρετών, στόχος που αποτελεί κρίσιμο παράγοντα για την επιτυχία του εγχειρήματος. Ιδιαίτερο ρόλο στη διαδικασία υλοποίησης του Επιχειρησιακού Σχεδίου θα έχουν οι Δήμοι και οι Νομαρχίες που ως φορείς λειτουργίας στο έργο της Ενοποίησης Λειτουργικών Συστημάτων με φορέα υλοποίησης την ΚτΠ ΑΕ, θα συμμετέχουν με σχετικές επιτροπές στη διαδικασία της παραλαβής και πιστοποίησης της καλής εκτέλεσης του έργου.

Σημαντικός, καθ' όλη τη διάρκεια υλοποίησης του Επιχειρησιακού Σχεδίου, είναι ο διάλογος με τους Κοινωνικούς Εταίρους -π.χ. ΚΕΔΚΕ, ΕΝΑΕ, ΑΔΕΔΥ, ΠΟΕ ΟΤΑ, ΟΚΕ. Μέσα από συνεχή διαβούλευση, συνεννόηση κι ενέργειες που συμφωνούνται και αναλαμβάνονται από τις οργανώσεις εκπροσώπησης των κοινωνικών εταίρων επιδιώκεται όχι μόνον η έκφραση και διατύπωση γνώμης και προτάσεων, αλλά και η με υπευθυνότητα συμμετοχή των εμπλεκόμενων δυνάμεων της κοινωνίας στη διαμόρφωση/ επεξήγηση/ παρότρυνση για την υλοποίηση των αναγκαίων πολιτικών που θα διευκολύνουν την επίτευξη των στόχων του Επιχειρησιακού Σχεδίου.

### 3.2.4 Φορείς Υλοποίησης Επιμέρους Δράσεων

Οι επιμέρους δράσεις που συνθέτουν το Επιχειρησιακό σχέδιο για τη μετάβαση στον «Καλλικράτη» θα υλοποιηθούν μετά από σύναψη σχετικών Προγραμματικών Συμβάσεων με το Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, από δημόσιους, ή αυτοδιοικητικούς φορείς που είναι καθ' ύλην αρμόδιοι, ή/και διαθέτουν την απαιτούμενη εμπειρία και τεχνογνωσία: Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (ΥΠ.ΕΣ.Α.Η.Δ.), Κοινωνία της Πληροφορίας Α.Ε. (Κ.τ.Π. Α.Ε.), Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Κ.Δ.Δ.Α.), Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ι.Τ.Α.), Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Ε.Τ.Α.Α.). Στο πλαίσιο των παραπάνω φορέων υλοποίησης, έχουν συσταθεί Ομάδες Έργου με μικτή σύνθεση, από στελέχη του ΥΠ.ΕΣ.Α.Η.Δ. που έχει την κύρια ευθύνη άσκησης της συγκεκριμένης πολιτικής, εκπροσώπους του κατά περίπτωση φορέα υλοποίησης και εμπειρογνώμονες.



**Εικόνα 4** Σύστημα διοίκησης – παρακολούθησης επιχειρησιακού προγράμματος

Οι Ομάδες Έργου θα παρακολουθούν σε καθημερινή βάση την πορεία υλοποίησης των επιμέρους δράσεων για τις οποίες έχουν την ευθύνη, ενώ θα πραγματοποιείται εβδομαδιαία απολογιστική συνάντηση με Υπευθύνους από όλους τους Φορείς Υλοποίησης. Ο συντονισμός των ενεργειών και η εξασφάλιση των γραμμών επικοινωνίας μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων, με την προαναφερθείσα

συστηματοποιημένη διαδικασία συναντήσεων, αποτυπώνεται σε πρακτικά συναντήσεων, αναφορές προόδου και εκθέσεις υλοποίησης τόσο για τις επιμέρους δράσεις όσο και για την συνολική εξέλιξη του επιχειρησιακού σχεδίου. Οι ενέργειες αυτές θα πραγματοποιούνται με ενδιάμεσο συντονιστή και αποδέκτη την Ομάδα Διοίκησης Έργου.

### 3.2.5 Το Εκλογικό Σύστημα του Καλλικράτη

Σύμφωνα με το άρθρο 2 του Καλλικράτη η εδαφική περιφέρεια του κάθε δήμου αποτελείται από τις εδαφικές περιφέρειες των δήμων από τους οποίους συγκροτείται. Οι εδαφικές αυτές περιφέρειες ονομάζονται δημοτικές ενότητες του νέου δήμου και φέρουν το όνομα του πρώην δήμου ή της κοινότητας. Αν κάποιοι δήμοι που συνενώνονται είχαν τοπικά διαμερίσματα τότε συγκροτούν και τοπικές κοινότητες, αλλά κάτι τέτοιο δεν συμβαίνει στην Αττική. Οι δήμοι λοιπόν που συνενώνονται ονομάζονται δημοτικές κοινότητες, συνιστούν ξεχωριστές εκλογικές περιφέρειες και συγκροτούν τον νέο δήμο.

**Πίνακας 4** Μέλη διοικητικού συμβουλίου που προκύπτουν από το πληθυσμό του δήμου

Μέλη	Πληθυσμός απογραφή 2001
17	έως 5.000
21	5.001-10.000
25	10.001-30.000
33	30.001-60.000
41	60.001-100.000
45	100.001-150.000
49	Ανω των 150.000

Στους Καλλικρατικούς δήμους, ο δήμος θα διοικείται από το Δημοτικό Συμβούλιο, την Οικονομική Επιτροπή, την Επιτροπή Ποιότητας Ζωής, την Εκτελεστική Επιτροπή και τον Δήμαρχο.

Η Δημοτική Κοινότητα διοικείται από το Συμβούλιο της Δημοτικής Κοινότητας και τον Πρόεδρο του Συμβουλίου της Δημοτικής Κοινότητας. Ο πρόεδρος του Σ. Δ.Κ. εκλέγεται όπως και ο πρόεδρος του Δημοτικού Συμβουλίου αλλά μπορεί να είναι και από την μειοψηφία.

**Πίνακας 5** Συμβούλια Δημοτικών Κοινοτήτων

Μέλη	Πληθυσμός
5	Έως 10.000
11	10.001 – 50.000
15	50.000 και άνω

Όλα τα συμβούλια και οι αιρετοί εκλέγονται την ίδια μέρα από τα ίδια τμήματα με τις ίδιες εφορευτικές επιτροπές.

Η εκλογή του δημάρχου, των δημοτικών συμβούλων, των συμβούλων των δημοτικών κοινοτήτων γίνεται κατά συνδυασμούς. Υποψηφιότητες εκτός συνδυασμών αποκλείονται. Κάθε συνδυασμός περιλαμβάνει: α) τον υποψήφιο δήμαρχο, β) τους υποψηφίους δημοτικούς συμβούλους, σε αριθμό ίσο τουλάχιστον με τον αριθμό των εδρών κάθε εκλογικής περιφέρειας με δυνατότητα προσαύξησης έως και πενήντα τοις εκατό (50%) και γ) τους υποψηφίους συμβούλους της Δημοτικής Κοινότητας σε αριθμό ίσο τουλάχιστον με τον αριθμό των εδρών της Δημοτικής Κοινότητας με δυνατότητα προσαύξησης κατά έναν.

Ο αριθμός των υποψηφίων δημοτικών συμβούλων από κάθε φύλο ανέρχεται τουλάχιστον στο ένα τρίτο (1/3) του συνολικού αριθμού κάθε συνδυασμού. Ειδικά για τους υποψηφίους συμβούλους δημοτικής ή τοπικής κοινότητας το ποσοστό του ενός τρίτου (1/3) υπολογίζεται επί του συνολικού αριθμού των υποψηφίων της κατηγορίας αυτής που περιλαμβάνεται σε κάθε συνδυασμό. Υποψηφιότητα από το ίδιο πρόσωπο και για την εκλογή του ως δημάρχου, ως μέλους δημοτικού συμβουλίου, ως μέλος συμβουλίου δημοτικής κοινότητας δεν επιτρέπεται. Καταρτίζονται ενιαία ψηφοδέλτια για κάθε συνδυασμό με τους υποψηφίους κάθε πρώην δήμου ξεχωριστά και με τους υποψηφίους για τα συμβούλια των τοπικών κοινοτήτων.

Στις εκλογές των δημάρχων και δημοτικών συμβούλων θεωρείται επιτυχών συνδυασμός αυτός που πλειοψήφησε με ποσοστό τουλάχιστον πενήντα συν ένα (50%+1) του συνόλου των έγκυρων ψηφοδελτίων και επιλαχόντες, όσοι συνδυασμοί

έλαβαν έστω και μία έδρα. Τα τρία πέμπτα (3/5) των εδρών του δημοτικού συμβουλίου καταλαμβάνει ο επιτυχών συνδυασμός και τα δύο πέμπτα (2/5) οι επιλαχόντες.

Οι έδρες του δημοτικού συμβουλίου σε δήμο που έχει περισσότερες από μία εκλογικές περιφέρειες κατανέμονται μεταξύ του επιτυχόντος και των επιλαχόντων συνδυασμών ως εξής: Η κατανομή ξεκινάει αποδίδοντας στον επιτυχόντα συνδυασμό σε κάθε εκλογική περιφέρεια μία (έδρα). Στη συνέχεια αρχίζοντας από το μικρότερο σε εκλογική δύναμη συνδυασμό, ο οποίος εξασφάλισε, συμμετοχή στο δημοτικό συμβούλιο.

Ο αριθμός των έγκυρων ψηφοδελτίων του στο δήμο διαιρείται με τον αριθμό των εδρών που δικαιούται και το ακέραιο πηλίκο της διαίρεσης, προσαυξημένο κατά μία μονάδα, αποτελεί το εκλογικό μέτρο. Ο αριθμός των έγκυρων ψηφοδελτίων του διαιρείται σε κάθε εκλογική περιφέρεια με το εκλογικό του μέτρο και ο συνδυασμός καταλαμβάνει τόσες έδρες όσο είναι το ακέραιο πηλίκο της διαίρεσης.

Εάν ο συνδυασμός εξακολουθεί να δικαιούται έδρες στο δημοτικό συμβούλιο, ο αριθμός τους συμπληρώνεται με τη διάθεση ανά μίας από κάθε εκλογική περιφέρεια, όπου διατηρεί το μεγαλύτερο, κατά φθίνουσα σειρά, αδιάθετο υπόλοιπο ψηφοδελτίων. Εάν σε κάθε εκλογική περιφέρεια υπάρχουν τόσες διαθέσιμες έδρες όσες δικαιούται ο συνδυασμός, τις καταλαμβάνει όλες και ο αριθμός τους αφαιρείται από τις διαθέσιμες της περιφέρειας. Εάν δεν υπάρχει επαρκής αριθμός, στο συνδυασμό κατακυρώνονται μόνον οι διαθέσιμες έδρες. Εάν μετά την ολοκλήρωση της διαδικασίας αυτής παραμένουν αδιάθετες για το συνδυασμό έδρες, κατανέμονται ανά μία κατά σειρά στις εκλογικές περιφέρειες, όπου ο συνδυασμός διατηρεί το μεγαλύτερο, κατά φθίνουσα σειρά, αδιάθετο υπόλοιπο ψηφοδελτίων. Οι έδρες που κατανέμονται αφαιρούνται από τις διαθέσιμες της εκλογικής περιφέρειας. Με την ίδια διαδικασία κατανέμονται οι έδρες σε κάθε εκλογική περιφέρεια για καθένα από τους άλλους επιλαχόντες συνδυασμούς κατά αύξουσα σειρά εκλογής. Οι έδρες που παραμένουν αδιάθετες σε κάθε εκλογική περιφέρεια μετά την ολοκλήρωση της παραπάνω διαδικασίας και για όλους τους επιλαχόντες συνδυασμούς καταλαμβάνονται από τον επιτυχόντα συνδυασμό.

Για την εκλογή των συμβούλων της δημοτικής κοινότητας εφαρμόζεται το ίδιο σύστημα. Ο συνδυασμός του επιτυχόντος δημάρχου στις δημοτικές εκλογές λαμβάνει τα τρία πέμπτα (3/5) του συνόλου των εδρών των συμβούλων σε κάθε δημοτική κοινότητα και τα δύο πέμπτα (2/5) οι επιλαχόντες συνδυασμοί. Για την κατανομή των

εδρών των συμβούλων των δημοτικών κοινοτήτων σε κάθε δημοτική κοινότητα λαμβάνεται υπόψη το σύνολο των έγκυρων ψηφοδελτίων που έλαβε κάθε συνδυασμός υποψήφιου δημάρχου σε όλα τα εκλογικά τμήματα του δήμου.

Οι υποψήφιοι δήμαρχοι των επιλαχόντων συνδυασμών θεωρούνται πρώτοι επιτυγχόντες σύμβουλοι των συνδυασμών τους. Σε περίπτωση που ο συνδυασμός καταλαμβάνει έδρες σε περισσότερες εκλογικές περιφέρειες ο υποψήφιος δήμαρχος λαμβάνει την έδρα της εκλογικής περιφέρειας, όπου ο συνδυασμός έλαβε τις περισσότερες έδρες. Σε περίπτωση ίσου αριθμού εδρών σε περισσότερες περιφέρειες, τότε λαμβάνει την έδρα αυτής στην οποία ο συνδυασμός έλαβε τις περισσότερες ψήφους. Σε περίπτωση όπου σε περισσότερες περιφέρειες ο συνδυασμός έλαβε ίσο αριθμό ψήφων, διενεργείται κλήρωση.

Στον πρώτο και στον τρίτο χρόνο της δημοτικής περιόδου, την πρώτη Κυριακή του Ιανουαρίου το συμβούλιο της δημοτικής κοινότητας συνέρχεται, ύστερα από πρόσκληση του συμβούλου του επιτυχόντος συνδυασμού, που έχει εκλεγεί με τις περισσότερες ψήφους και σε περίπτωση ισοψηφίας εκείνου που είναι γραμμένος πρώτος κατά σειρά στην απόφαση του δικαστηρίου και εκλέγει με φανερή ψηφοφορία τον πρόεδρο και τον αντιπρόεδρό του.

Σύμφωνα με το άρθρο 2 του Καλλικράτη η εδαφική περιφέρεια του κάθε δήμου αποτελείται από τις εδαφικές περιφέρειες των δήμων από τους οποίους συγκροτείται. Οι εδαφικές αυτές περιφέρειες ονομάζονται δημοτικές ενότητες του νέου δήμου και φέρουν το όνομα του πρώην δήμου ή της κοινότητας. Αν κάποιοι δήμοι που συνενώνονται είχαν τοπικά διαμερίσματα τότε συγκροτούν και τοπικές κοινότητες αλλά κάτι τέτοιο δεν συμβαίνει στην Αττική.

### **3.2.6 Νέα Όργανα Διοίκησης του Καλλικράτη**

Ο νέος νόμος του Καλλικράτη εισάγει νέα όργανα διοίκησης των δήμων και μάλιστα διαφορετικού πλήθους στους δήμους που συνενώνονται και διαφορετικά στους υπόλοιπους.

Στο νέο νόμο λοιπόν ο δήμος διοικείται από το δημοτικό συμβούλιο, την οικονομική επιτροπή, την επιτροπή ποιότητας ζωής, την εκτελεστική επιτροπή και τον δήμαρχο που μπορεί όπως και σήμερα να παραχωρεί αρμοδιότητες σε αντιδήμαρχους.

Οι Αντιδήμαρχοι είναι οι σύμβουλοι της πλειοψηφίας που ορίζει ο δήμαρχος και

τους αναθέτει την άσκηση αρμοδιοτήτων καθ' ύλην και κατά τόπο. Οι κατά τόπο αρμοδιότητες ασκούνται στα όρια μιας ή περισσότερων δημοτικών κοινοτήτων.

**Πίνακας 6** Ο αριθμός των αντιδημάρχων στους δήμους που προέρχονται από συνένωση

<b>Αριθμός Αντιδημάρχων</b>	<b>Πληθυσμός</b>
2	ως 5.000
3	5.001 – 20.000
4	20.001 – 50.000
6	50.001 – 100.000
8	100.000 και άνω

**Πίνακας 7** Ο αριθμός των αντιδημάρχων στους δήμους που δεν προέρχονται από συνένωση

<b>Αριθμός Αντιδημάρχων</b>	<b>Πληθυσμός</b>
1	ως 5.000
2	5.001 – 20.000
3	20.001 – 50.000
4	50.001 – 100.000
Όσα τα δημοτικά διαμερίσματα + 2	100.000 και άνω

Η θητεία των αντιδημάρχων δεν μπορεί να είναι μικρότερη των δύο (2) ετών. Κατά τη διάρκεια της θητείας τους δεν μπορούν να εκλεγούν μέλη του προεδρείου του δημοτικού συμβουλίου. Η ανάκληση αντιδημάρχου πριν την λήξη της θητείας του είναι δυνατή με ειδικά αιτιολογημένη απόφαση του δημάρχου. Επίσης ο νέος νόμος αντικαθιστά την σημερινή Δημαρχιακή Επιτροπή από δύο άλλες επιτροπές και εισάγει και την Εκτελεστική Επιτροπή.

## **Η Εκτελεστική Επιτροπή**

Σε όλους τους δήμους που έχουν περισσότερους από έναν αντιδήμαρχο συγκροτείται Εκτελεστική Επιτροπή στην οποία μετέχουν ο δήμαρχος και οι αντιδήμαρχοι. Η Εκτελεστική Επιτροπή είναι συλλογικό συντονιστικό και εκτελεστικό όργανο του δήμου και παρακολουθεί την εφαρμογή της δημοτικής πολιτικής σε όλους τους τομείς καθώς και την εφαρμογή του επιχειρησιακού σχεδίου του δήμου, του μεσοχρόνιου και ετήσιου προγράμματος δράσης.

## **Η Οικονομική Επιτροπή**

Η Οικονομική Επιτροπή είναι όργανο παρακολούθησης και ελέγχου της οικονομικής λειτουργίας του δήμου.

- συντάσσει τον προϋπολογισμό του δήμου,
- ελέγχει την υλοποίηση του προϋπολογισμού και υποβάλλει ανά τρίμηνο έκθεση προς το δημοτικό συμβούλιο, στην οποία παρουσιάζεται η κατάσταση των εσόδων και εξόδων του δήμου.

## **Η Επιτροπή Ποιότητας Ζωής**

Η επιτροπή ποιότητας ζωής συγκροτείται σε δήμους άνω των δέκα (10.000) κατοίκων, είναι αποφασιστικό και γνωμοδοτικό όργανο άσκησης των σχετικών με την ποιότητα ζωής, την χωροταξία, την πολεοδομία και την προστασία του περιβάλλοντος και αρμοδιοτήτων του δήμου. Η Οικονομική και η Επιτροπή Ποιότητας Ζωής, ορίζονται από το Δημοτικό Συμβούλιο. Η Οικονομική Επιτροπή και η Επιτροπή Ποιότητας Ζωής αποτελούνται από τον αρμόδιο αντιδήμαρχο ως πρόεδρο και από:

Επίσης ο Καλλικράτης φέρνει και μια μικρή αλλαγή στην σύνθεση του προεδρείου του Δημοτικού Συμβουλίου: Ο πρόεδρος προτείνεται από τον πλειοψηφήσαντα συνδυασμό, ο αντιπρόεδρος προτείνεται από τη μείζονα παράταξη της μειοψηφίας και ο γραμματέας από τις λοιπές παρατάξεις της μειοψηφίας



## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

### ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗ ΠΟΛΙΤΩΝ ΑΠΟ ΤΙΣ ΠΑΡΕΧΟΜΕΝΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

---

#### Εισαγωγή

Σημαντικότερος άξονας μέτρησης της αποτελεσματικότητας του δημόσιου τομέα αποτελεί η ικανοποίηση των πολιτών. Η χαμηλή ικανοποίηση με τις υπηρεσίες τοπικής διακυβέρνησης είναι κυρίως απόρροια της περιορισμένης χρηματοδότησης και της προβληματικής, οργανωτικής διαδικασίας σε σχέση με την παροχή των συγκεκριμένων υπηρεσιών.

Στα πλαίσια της έρευνας συλλέχθηκαν στοιχεία από προγενέστερες έρευνες για 2 Καλλικρατικούς Δήμους σχετικά με την ικανοποίηση των πολιτών, ώστε να διαπιστωθεί εμπράκτως ποια είναι η άποψη των πολιτών. Οι εν λόγω 2 Καλλικρατικοί Δήμοι είναι αυτοί της Νίκαιας – Αγίου Ρέντη και του Δήμου Κρέστενας – Ανδρίτσαινας.

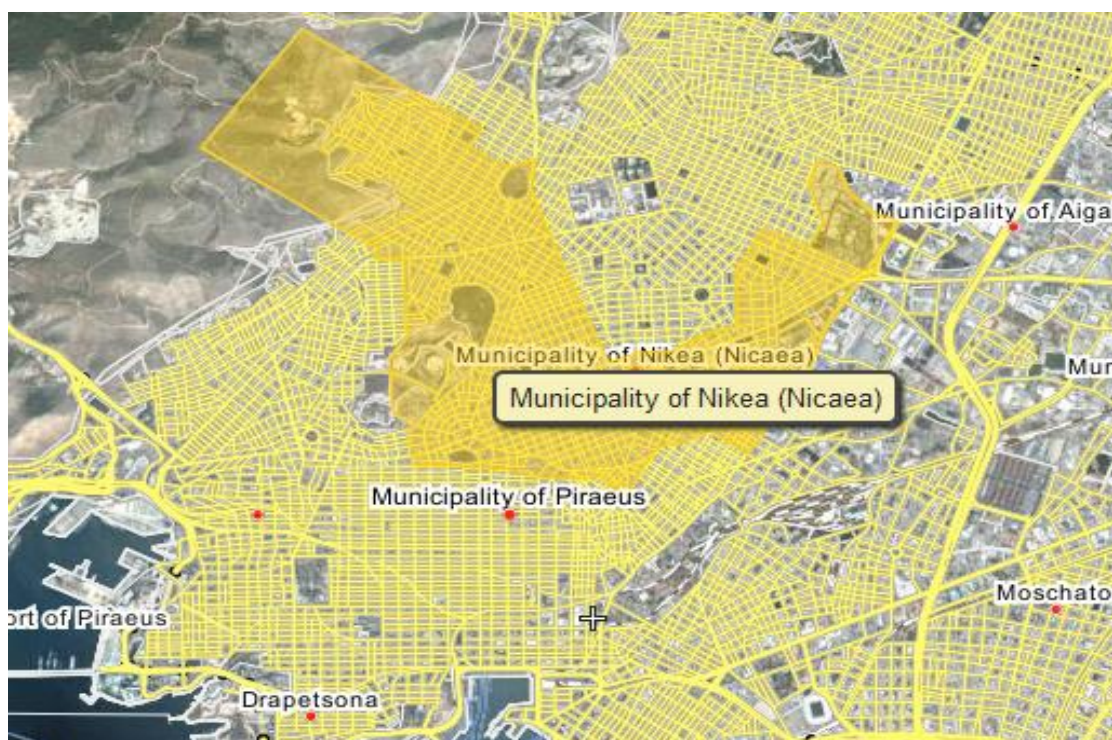
#### 4.1 Παρεχόμενες Υπηρεσίες πριν την Εφαρμογή του Καλλικράτη

Σε πρώτο στάδιο θα εξετάσουμε τα αποτελέσματα των απαντήσεων των δημοτών των τριών Καλλικρατικών Δήμων σε ερωτήματα σχετικά με την διοίκηση πριν την συνένωση των δήμων και την εφαρμογή του Καλλικρατικού νόμου. Από τις 3 έρευνες συλλέχθηκαν οι εξής ερωτήσεις

- *«Αξιολογήστε την εξυπηρέτηση που είχατε από υπηρεσίες του Δήμου σας την τελευταία 3ετία -πριν από τον «Καλλικράτη»»*
- *«Πείτε μας την άποψη σας για τα προβλήματα – αδυναμίες με το προηγούμενο καθεστώς («Καποδίστριας») και τη δυνατότητα βελτίωσης με το πρόγραμμα Καλλικράτης», προκύπτουν πλήθος συμπερασμάτων.*

### 4.1.1 Δήμος Νίκαιας – Άγιος Ρέντης

Ο Δήμος Νίκαιας – Αγ. Ιωάννη Ρέντη είναι Καλλικρατικός δήμος και προέρχεται από την ένωση των δύο παρακάτω Δήμων: της Νίκαιας και του Αγ. Ιωάννη Ρέντη. Ο δήμος Νίκαιας συστάθηκε το 1933 σαν δήμος, ενώ ο δήμος Αγ. Ιωάννη Ρέντη το 1925 σαν κοινότητα. Με το ΦΕΚ 87/Α/7-6-2010 οι παραπάνω Δήμοι καταργούνται και δημιουργείται ο ενιαίος δήμος Νίκαιας - Αγ. Ιωάννη Ρέντη με έδρα την Νίκαια. (Δήμος Νίκαιας - Αγίου Ιωάννη Ρέντη, 2012). Ο δήμος έχει πληθυσμό 108.146 κατοίκους σύμφωνα με την απογραφή του 2001 και είναι ο 12ος μεγαλύτερος δήμος της Ελλάδας. Η έκταση του δήμου είναι 11,173 τ.χμ. και έδρα του είναι η Νίκαια. (el.wikipedia.org)



Εικόνα 5 Γεωγραφικά όρια του Δήμου (www.wikimapia.com)

Για τον εν λόγω Δήμο συλλέχθηκαν οι ακόλουθες απαντήσεις στα 2 ερωτήματα σχετικά με τον Δήμο πριν την εφαρμογή του Καλλικράτη

«Αξιολογήστε την εξυπηρέτηση που είχατε από υπηρεσίες του Δήμου σας την τελευταία 3ετία -πριν από τον «Καλλικράτη»»

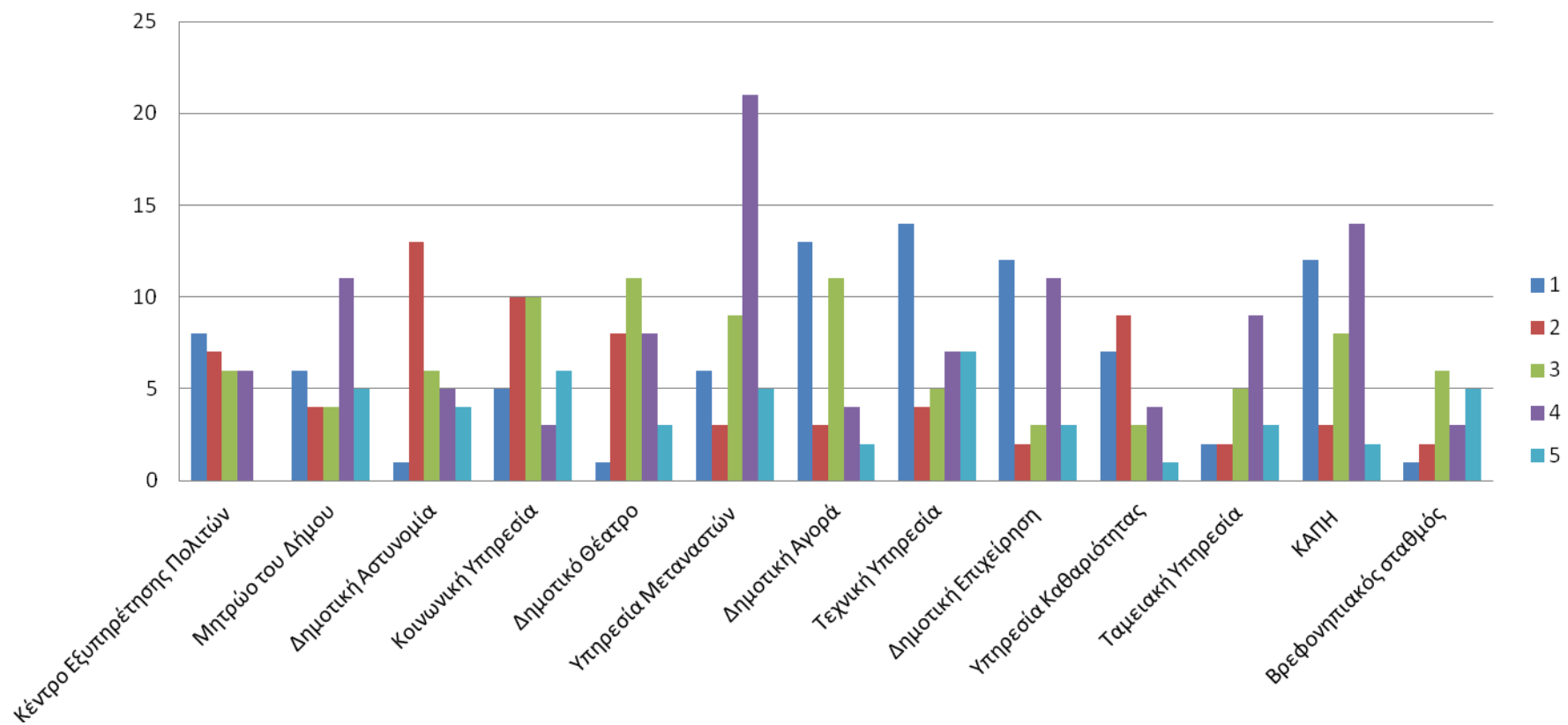
**Πίνακας 8** Αποτελέσματα απαντήσεων της σχετικής ερώτησης

	1	2	3	4	5
Κέντρο Εξυπηρέτησης Πολιτών	8	7	6	6	0
Μητρώο του Δήμου	6	4	4	11	5
Δημοτική Αστυνομία	1	13	6	5	4
Κοινωνική Υπηρεσία	5	10	10	3	6
Δημοτικό Θέατρο	1	8	11	8	3
Υπηρεσία Μεταναστών	6	3	9	21	5
Δημοτική Αγορά	13	3	11	4	2
Τεχνική Υπηρεσία	14	4	5	7	7
Δημοτική Επιχείρηση	12	2	3	11	3
Υπηρεσία Καθαριότητας	7	9	3	4	1
Ταμειακή Υπηρεσία	2	2	5	9	3
ΚΑΠΗ	12	3	8	14	2
Βρεφονηπιακός σταθμός	1	2	6	3	5

Πηγή : Ανάλυση αποτελεσμάτων ερωτηματολογίου

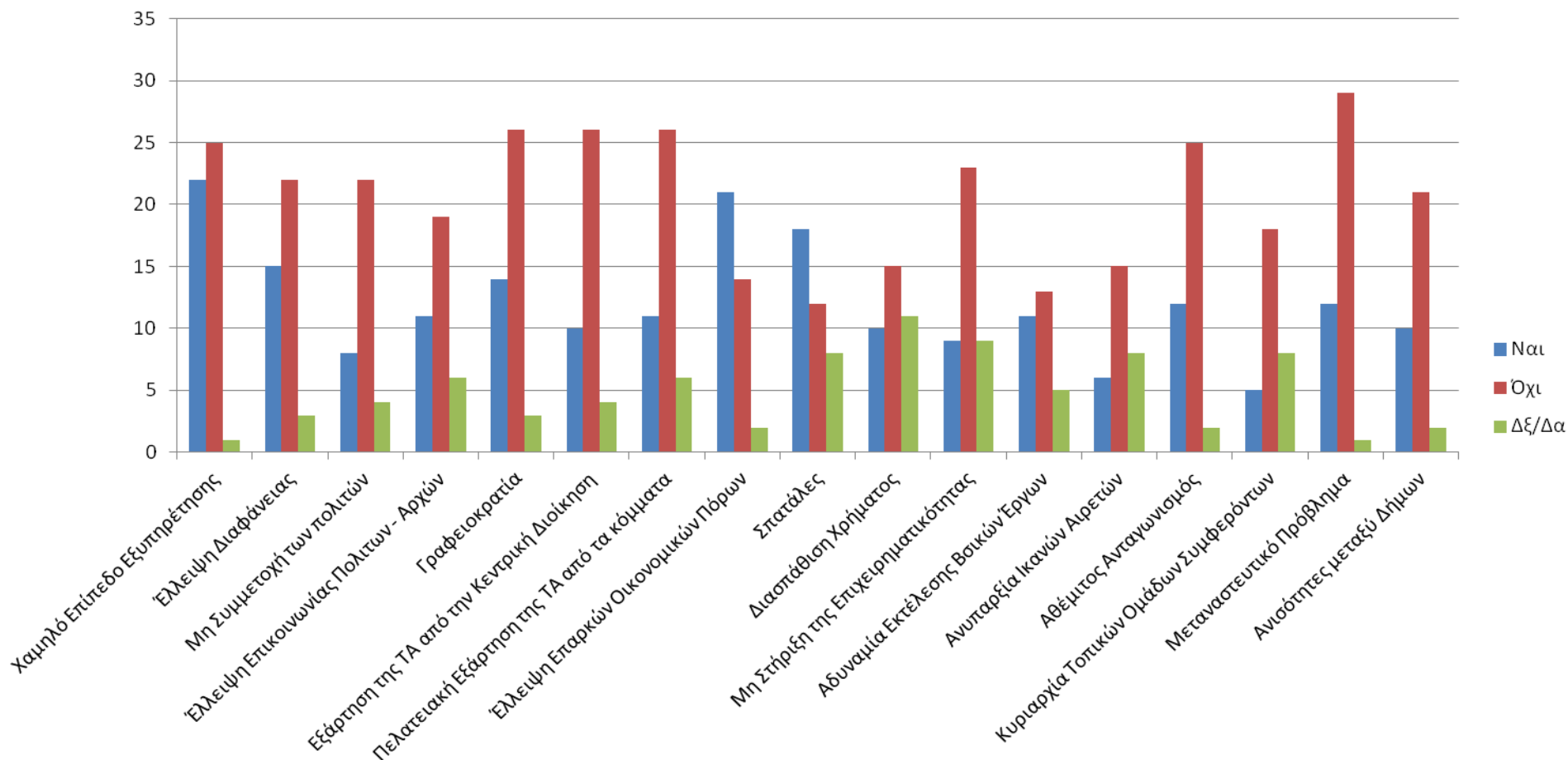
(Κλίμακα Αξιολόγησης : 1-Πολύ Καλή, 2-Καλή, 3-Μέτρια, 4-Κακή, 5-Δεν μπορώ να αξιολογήσω)

Στην συνέχεια παρουσιάζεται η διαγραμματική απεικόνιση των αποτελεσμάτων



«Πείτε μας την άποψη σας για τα προβλήματα – αδυναμίες με το προηγούμενο καθεστώς («Καποδίστριας») και τη δυνατότητα βελτίωσης με το πρόγραμμα Καλλικράτης», προκύπτουν πλήθος συμπερασμάτων.

Αδυναμίες προηγούμενου καθεστώτος



Διάγραμμα 7 Αδυναμίες προηγούμενου καθεστώτος

Από το παραπάνω σχεδιάγραμμα, παρατηρούμε σε ποια προβλήματα από αυτά που έχουν επιλέξει οι δημότες, περιμένουν βελτίωση με τον «Καλλικράτη», σε ποια όχι και σε ποια δεν ξέρουν/δεν απαντούν. Τελικώς διαφαίνεται πως ο πληθυσμός μοιράζεται μεταξύ αυτών που πιστεύει πως το νέο σύστημα θα επιφέρει αλλαγές στην τοπική αυτοδιοίκηση και σε αυτούς που διαφωνούν με την παραπάνω υπόθεση.

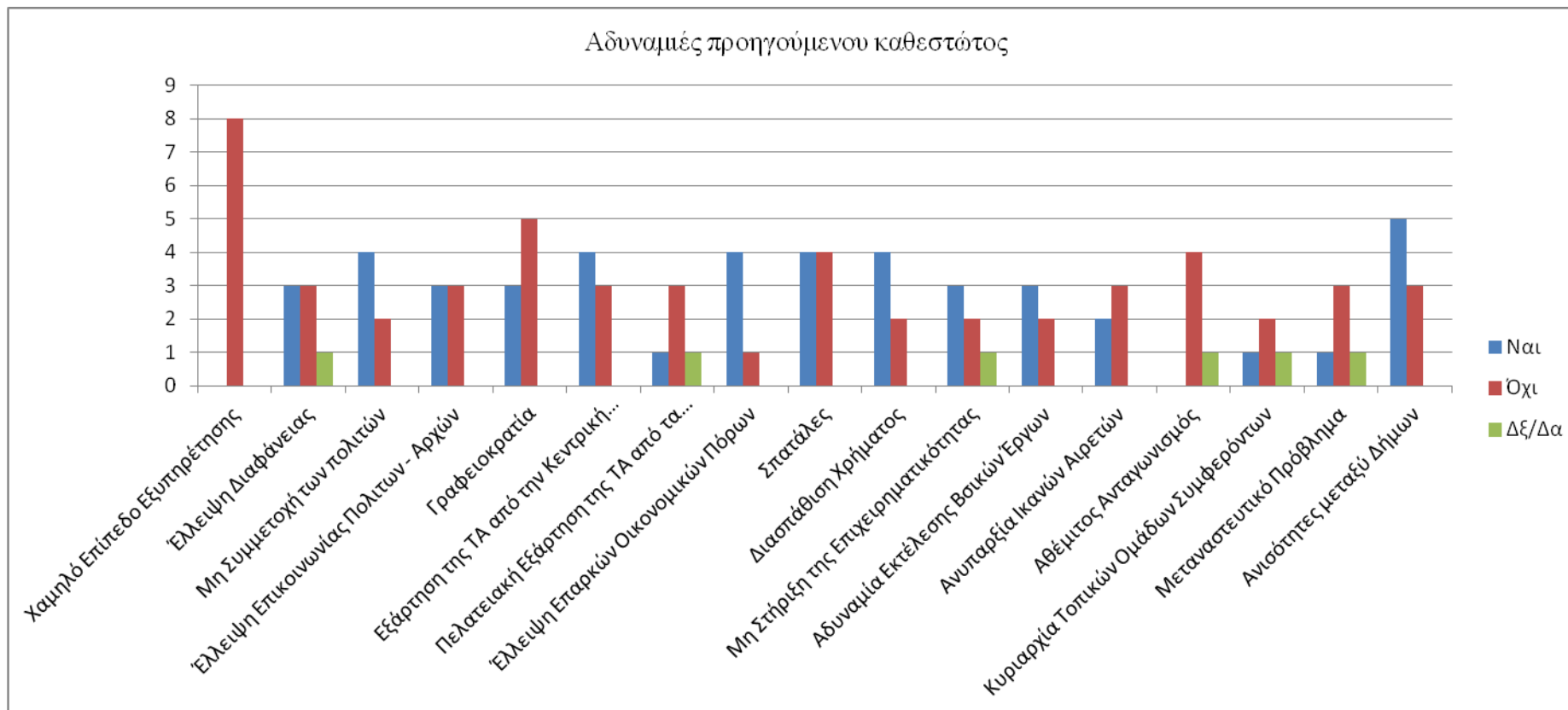
#### **4.1.2 Δήμος Κρέστενας - Ανδρίτσαινας**

Ο Δήμος Ανδρίτσαινας - Κρεστένων είναι δήμος της Δυτικής Ελλάδας που συστάθηκε με το Πρόγραμμα Καλλικράτης από την συνένωση των προϋπαρχόντων δήμων Αλιφείρας, Σκιλλούντος και Ανδριτσαίνης. Η προηγούμενη ονομασία του ήταν Δήμος Ανδρίτσαινας. Η έκταση του Δήμου είναι 419,19 km<sup>2</sup> και ο πληθυσμός του 21.912 κάτοικοι, σύμφωνα με την απογραφή του 2001. Έδρα του δήμου είναι τα Κρέστενα και ιστορική έδρα η Ανδρίτσαίνα.

Στην ερώτηση σχετικά με τα προβλήματα και τις αδυναμίες του καθεστώτος του σχεδίου Καποδίστρια παρατηρείται πως οι δημότες είναι δυσαρεστημένοι από την διασπάθιση του δημόσιου χρήματος και την έλλειψη στήριξης της επιχειρηματικότητας.

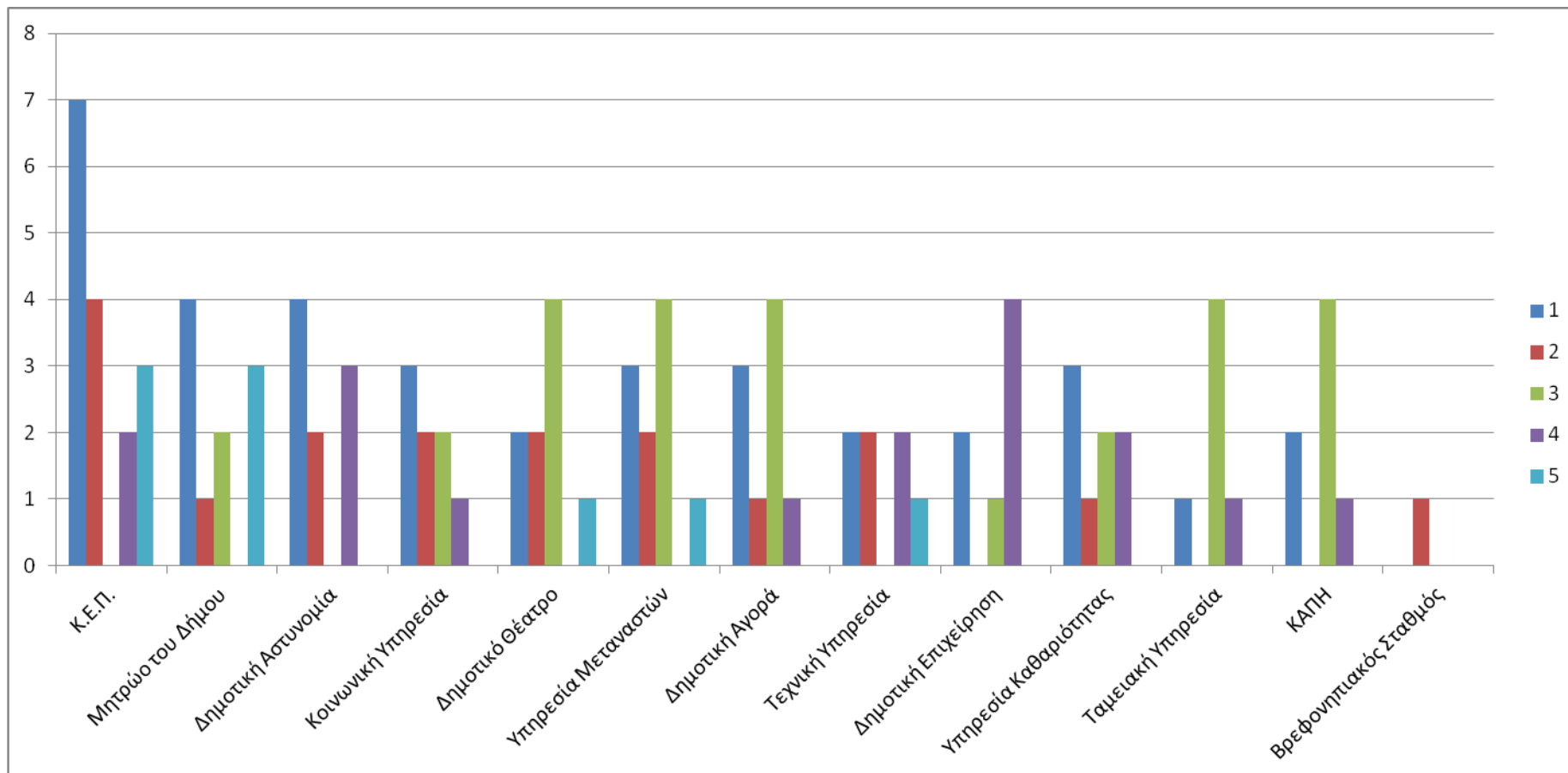
Σχετικά με την εξυπηρέτηση που λάμβαναν οι δημότες πριν την εφαρμογή του νόμου Καλλικράτης, παρατηρείται πως δηλώνουν απόλυτα ικανοποιημένη από την λειτουργία του ΚΕΠ, την δημοτική αστυνομία και τις υπηρεσίες καθαριότητας.

Πείτε μας την άποψη σας για τα προβλήματα – αδυναμίες με το προηγούμενο καθεστώς ΤΑ («Καποδίστριας») και τη δυνατότητα βελτίωσης με το πρόγραμμα «Καλλικράτης».



Διάγραμμα 8 Αδυναμίες σχεδίου Καποδίστριας

Αξιολογείστε την εξυπηρέτηση που είχατε από υπηρεσίες του Δήμου σας πριν την εφαρμογή του Καλλικράτη



Διάγραμμα 9 Αξιολόγηση εξυπηρέτησης δημοτών



## 4.2 Εφαρμογή του Προγράμματος Καλλικράτης

### 4.2.1 Δήμος Νίκαιας – Αγίου Ιωάννη Ρέντη

Κατά την αξιολόγηση του προηγούμενου συστήματος τοπικής αυτοδιοίκησης οι πολίτες θεωρούν πως υπήρχαν αρκετά προβλήματα στην Υπηρεσία Μεταναστών, στα ΚΑΠΗ και οι Δημοτικές επιχειρήσεις. Αντίστοιχα δηλώνουν πως ήταν ικανοποιημένοι από την λειτουργία του Κέντρου Εξυπηρέτησης Πελατών και της Δημοτικής Αστυνομίας.

Στην συνέχεια ακολουθούν οι ερωτήσεις σχετικά με την ικανοποίηση των δημοτών από την εφαρμογή του Καλλικράτη. Αξιολογήστε συνολικά τις υπηρεσίες που σας παρέχονται από το δήμο σας σήμερα ως προς :

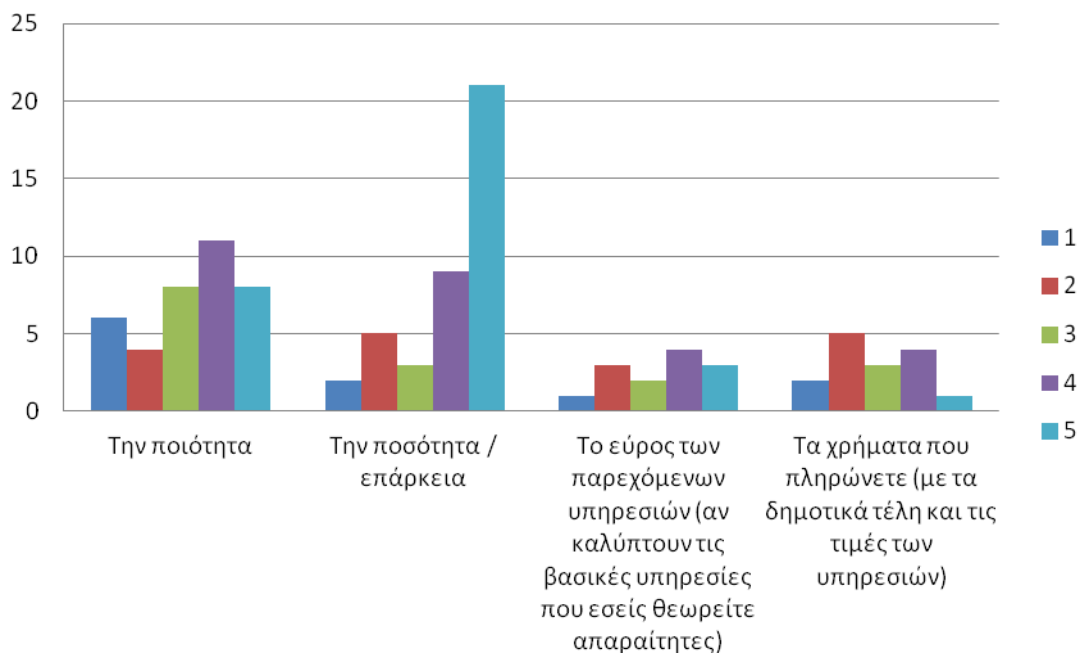
- Την Ποιότητα
- Την Ποσότητα / Επάρκεια
- Το Εύρος των Παρεχόμενων Υπηρεσιών
- Τα Χρήματα που πληρώνετε

**Πίνακας 9** Αποτελέσματα απαντήσεων της σχετικής ερώτησης

	1	2	3	4	5
Την ποιότητα	6	4	8	11	8
Την ποσότητα / επάρκεια	2	5	3	9	21
Το εύρος των παρεχόμενων υπηρεσιών (αν καλύπτουν τις βασικές υπηρεσίες που εσείς θεωρείτε απαραίτητες)	1	3	2	4	3
Τα χρήματα που πληρώνετε (με τα δημοτικά τέλη και τις τιμές των υπηρεσιών)	2	5	3	4	1

Πηγή : Ανάλυση αποτελεσμάτων ερωτηματολογίου

(Κλίμακα Αξιολόγησης : 1-Πολύ Καλή, 2-Καλή, 3-Μέτρια, 4-Κακή, 5-Δεν μπορώ να αξιολογήσω)



**Διάγραμμα 10** Διαγραμματική απεικόνιση αποτελεσμάτων απάντησης

Αξιολογήστε την εξυπηρέτηση που είχατε από υπηρεσίες του Δήμου σας με την εφαρμογή του «Καλλικράτη»

Από την αξιολόγηση του συστήματος Καλλικράτη στα όσα χρόνια εφαρμόζεται προκύπτει ότι οι πωλητές συνεχίζουν να είναι δυσαρεστημένοι από την Υπηρεσία Μεταναστών, από το Μητρώο του Δήμου και την δημοτική Επιχείρηση.

Όσον αφορά την ικανοποίηση των πολιτών από τις υπηρεσίες που παρέχονται από τον δήμο αυτές κρίνονται σε γενικές γραμμές από κακές έως μέτριες. Οι απαντήσεις παρουσιάζουν μεγάλη ανομοιογένεια που πιθανώς οφείλεται στα μεγάλα ποσοστά δξ/δα που καταγράφηκαν.

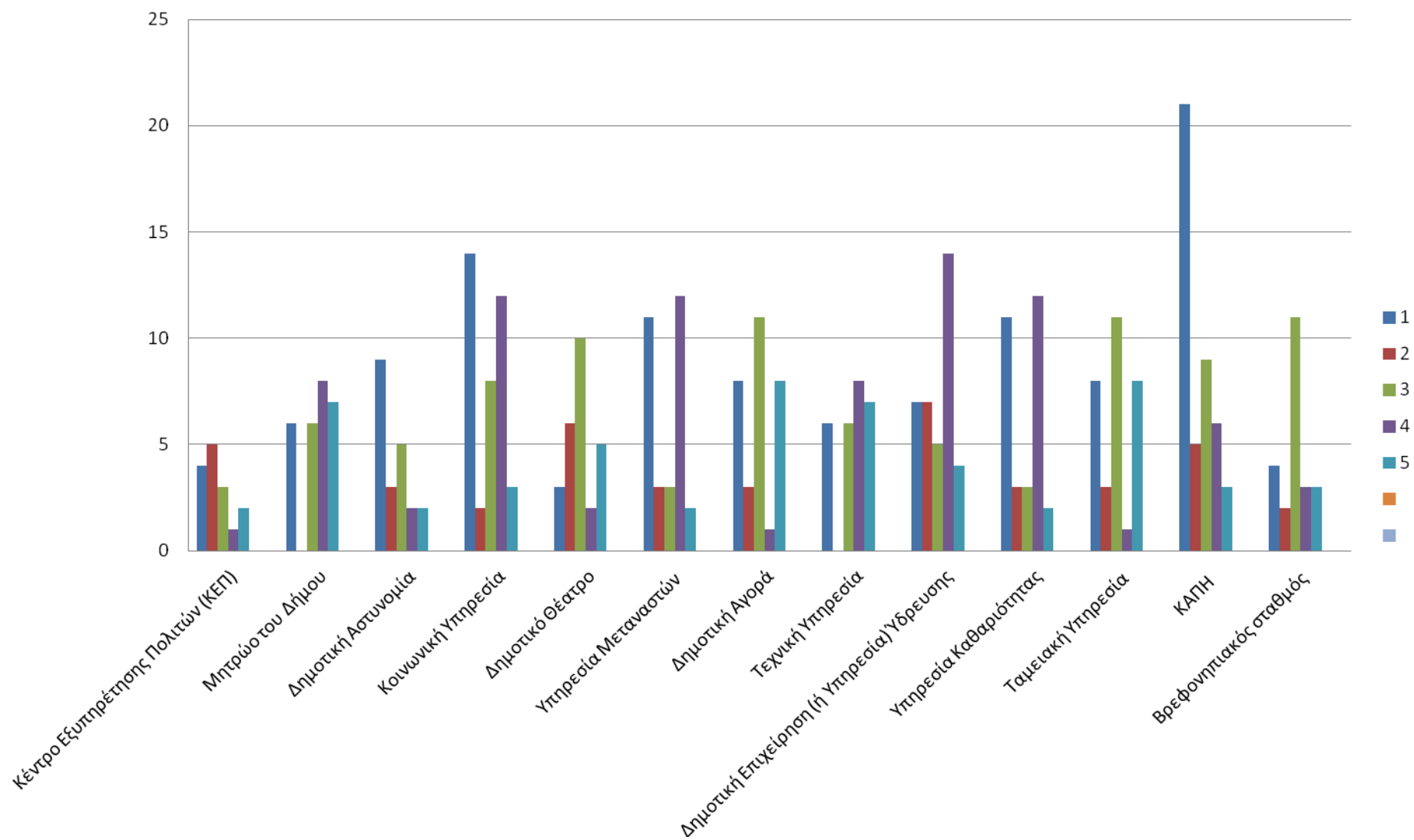
*Αξιολογήστε την εξυπηρέτηση που είχατε από υπηρεσίες του Δήμου σας μετά την εφαρμογή του Καλλικράτη*

**Πίνακας 10** Αποτελέσματα απαντήσεων της σχετικής ερώτησης

	1	2	3	4	5
Κέντρο Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ)	4	5	3	1	2
Μητρώο του Δήμου	6	0	6	8	7
Δημοτική Αστυνομία	9	3	5	2	2
Κοινωνική Υπηρεσία	14	2	8	12	3
Δημοτικό Θέατρο	3	6	10	2	5
Υπηρεσία Μεταναστών	11	3	3	12	2
Δημοτική Αγορά	8	3	11	1	8
Τεχνική Υπηρεσία	6	0	6	8	7
Δημοτική Επιχείρηση (ή Υπηρεσία) Ύδρευσης	7	7	5	14	4
Υπηρεσία Καθαριότητας	11	3	3	12	2
Ταμειακή Υπηρεσία	8	3	11	1	8
ΚΑΠΗ	21	5	9	6	3
Βρεφονηπιακός σταθμός	4	2	11	3	3

Πηγή : Ανάλυση αποτελεσμάτων ερωτηματολογίου

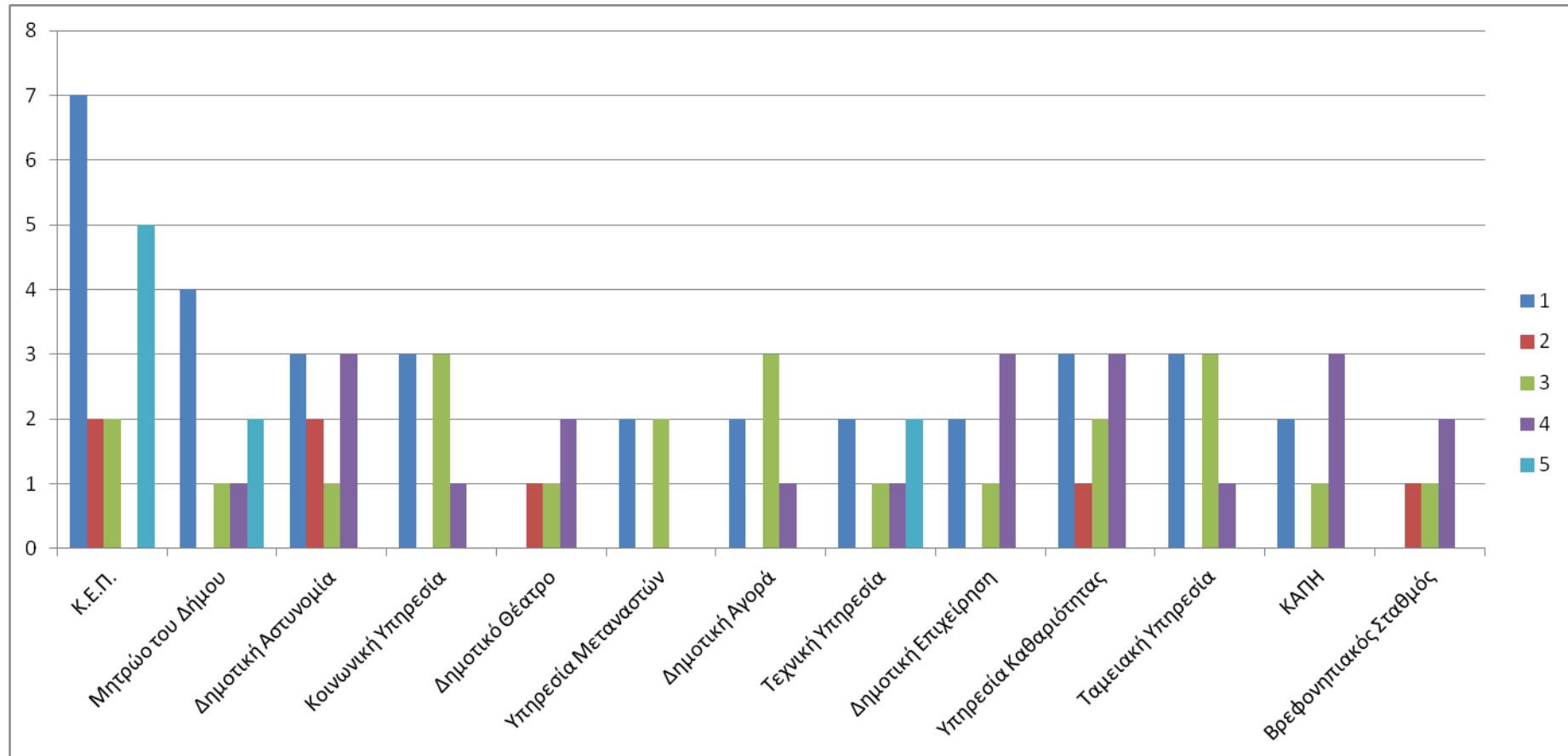
(Κλίμακα Αξιολόγησης : 1-Πολύ Καλή, 2-Καλή, 3-Μέτρια, 4-Κακή, 5-Δεν μπορώ να αξιολογήσω)



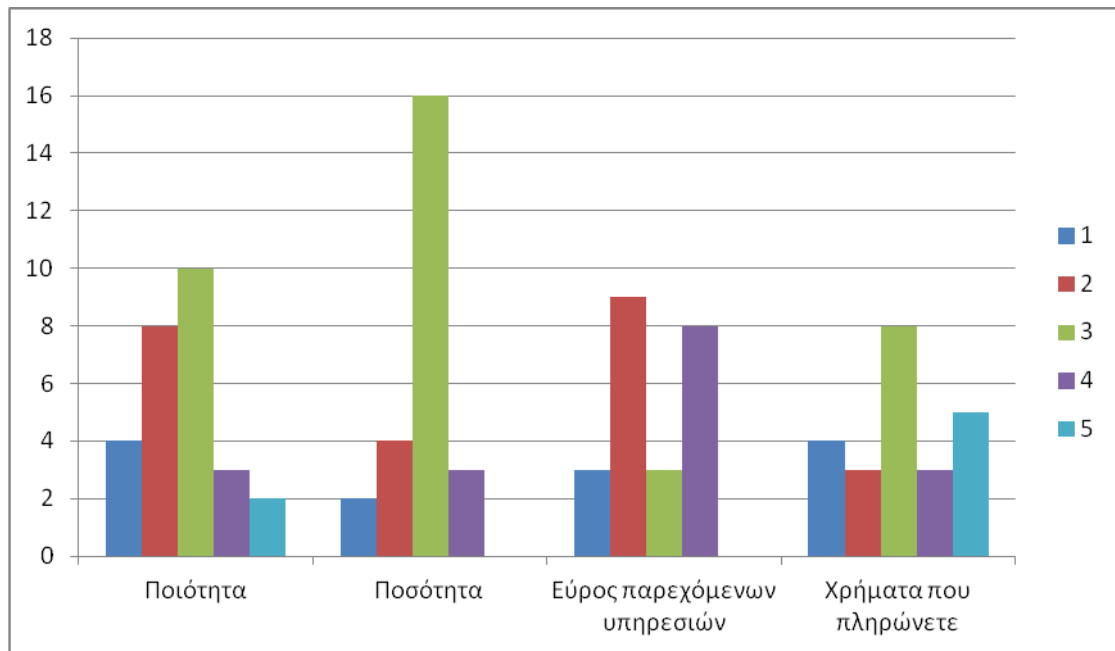


## 4.2.2 Δήμος Κρέστενας - Ανδρίτσαινας

Αξιολογήστε την εξυπηρέτηση που είχατε από υπηρεσίες του Δήμου σας μετά την εφαρμογή του Καλλικράτη



*Αξιολογείστε συνολικά τις υπηρεσίες που σας παρέχονται από το Δήμο σας σήμερα*



Η οργανωτική συγκρότηση του δήμου ιδίως μετά την εφαρμογή του Προγράμματος ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ, απαιτεί συμπληρώσεις και βελτιώσεις, τόσο σε διαδικασίες όσο και σε ανθρώπινο δυναμικό, ιδίως ΠΕ και ΤΕ. Ιδιαίτερες αδυναμίες εντοπίζονται στους τομείς Περιβάλλοντος, Προγραμματισμού, Κοινωνικών Υπηρεσιών (ιδίως στη σημερινή οικονομική συγκυρία), διαβούλευσης με τους πολίτες και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Το Νομικό πρόσωπο και η Κοινωφελής Επιχείρηση, απαιτούν οργάνωση και περαιτέρω στελέχωση.

Η ελλιπής και κατακερματισμένη στέγαση των υπηρεσιών του δήμου στην έδρα συνιστά πρόβλημα και συντονισμού των Υπηρεσιών Επιτακτική είναι επίσης η ανάγκη ορθολογικοποίησης των τελών και βελτίωσης των μηχανισμών είσπραξης αλλά και κοστολόγησης υπηρεσιών. Ο τεχνικός εξοπλισμός είναι ικανοποιητικός αλλά ζητούμενο είναι η ορθολογικότερη αξιοποίησή του και η ολοκλήρωση του προσωπικού για την λειτουργία του.

Η σημερινή οικονομική συγκυρία ωστόσο αποτελεί τροχοπέδη στην αντιμετώπιση των αναγκών οργανωτικής και στελεχιακής ανασυγκρότησης του δήμου, ενώ επιβάλλει την αναζήτηση εναλλακτικών πηγών χρηματοδότησης, όπως αξιοποίηση περιουσιακών στοιχείων, αξιοποίηση του θεσμού ΣΔΙΤ, ανάθεση υπηρεσιών σε εξωτερικούς συνεργάτες με αντίστοιχη παραχώρηση εσόδων κλπ.

## **ΤΑΣΕΙΣ ΚΑΙ ΜΕΛΛΟΝΤΙΚΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ**

Η πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης ήδη από το 2000 με την Συνθήκη της Λισσαβόνας προσανατολίζεται σε μια κοινή δυναμική πολιτική των μελών κρατών. Στα πλαίσια αυτής της πολιτικής όλες οι χώρες της ένωσης την τελευταία δεκαετία προσπαθούν να συγκλίνουν στις λειτουργίες τους. Σε διοικητικό επίπεδο έχει αποφασιστεί πως οι βαθμοί διοίκησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση θα πρέπει να είναι πολύ διακριτοί μεταξύ τους και να είναι ξεκάθαρο μεταξύ των πολιτών της, που αρχίζουν οι αρμοδιότητες του ενός και που τελειώνουν οι αρμοδιότητες του άλλου βαθμού. (Γ. Ιωακειμίδης, 2010)

Η Πολιτική Επιτροπή του CEMR (Council of European Municipalities and Regions) κατέληξε ότι οι βαθμοί θα πρέπει να γίνουν τέσσερις για όλες τις χώρες της Κοινότητας τα επόμενα χρόνια οι εξής:

**Ευρωπαϊκά Όργανα** - Θα παίρνουν τις αποφάσεις που αφορούν τη ζωή μας στις γενικότερες κατευθύνσεις που ορίζει η Ένωση.

**Εθνικό Κοινοβούλιο** - Με ρόλο διαρκώς συρρικνωμένο θα αποφασίσει στις κατευθύνσεις που ορίζει η Ευρωπαϊκή Ένωση την επί μέρους Εθνική πολιτική.

**Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση** - Θα ασχολείται με τα θέματα που αφορούν μεγάλες περιφέρειες της κάθε χώρας. Μπορεί να διεκδικούν πόρους κατ' ευθείαν από τα όργανα κοινότητας καθώς η Ε.Ε θα επιλέγει τις αιρετές περιφερειακές αρχές ως ισότιμους ετέρους στη διαμόρφωση περιφερειακών πολιτικών.

**Τοπική Αυτοδιοίκηση** - Οι Δήμοι και οι Κοινότητες κάθε χώρας που είναι ο πρώτος βαθμός αυτοδιοίκησης, διαφορετικοί ακόμη σε μέγεθος και δραστηριότητες σε κάθε χώρα.

Σχετικά με το Ελληνικό κράτος, ήδη από τη δεκαετία του 1950 όλες οι εκθέσεις για την οικονομία καταλήγουν σε μια κοινή διαπίστωση: οι διαρθρωτικές ανεπάρκειες



του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα αποτελούν έναν από τους βασικότερους ανασταλτικούς παράγοντες για την επίτευξη υψηλών ρυθμών οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης. Παράλληλα το ελληνικό πολιτικό διοικητικό σύστημα, για όλες αυτές τις δεκαετίες χαρακτηρίζεται από τα εξής :

- Συγκεντρωτισμός διοίκησης και κομμάτων – αδιαφάνεια και ετερόνομα δίκτυα
- Πατεριναλισμός και πελατειακές σχέσεις – προνόμια για ομάδες πίεσης
- Ασθενής επαγγελματισμός στη δημ. διοίκηση – στεγανοποίηση και διαφθορά
- Σοβαρά ελλείμματα ως προς το κράτος δικαίου
- Δικαιοποίηση κοινωνικό-οικονομικών σχέσεων αλλά και ρυθμιστική αδυναμία του κράτους – αδυναμία διακυβέρνησης
- Ασθενές κοινωνικό κεφάλαιο (ή εμπιστοσύνης) – ανασφάλεια οικονομικών σχέσεων
- Αντί ανάπτυξης και αναδιανομής: Δανεισμός, παροχές και κατανάλωση
- Ανεπαρκής αξιοποίηση γνώσης και τεχνολογίας– αυτοσχεδιασμός και «πατέντες»

Υπό τις σημερινές συνθήκες όπου η χώρα μας βιώνει τη δυσμενέστερη οικονομική συγκυρία από την εποχή της μεταπολίτευσης και μετά, είναι ιδιαίτερα δύσκολο αλλά και παράλληλα προκλητικό να υλοποιηθεί το όραμα για έναν τρόπο περιφερειακής ανάπτυξης. Σε αυτό το αυξανόμενο κλίμα ανασφάλειας στο οποίο βρίσκονται οι πολίτες, η μεταρρύθμιση που προωθείται μέσω του προγράμματος *Καλλικράτης* μπορεί να αποτελέσει μια μοναδική ευκαιρία να αρθρωθεί ένα νέο μοντέλο ανάπτυξης. (Π. Ζυγούρης, 2010)

Όσον αφορά την περιφερειακή και τοπική ανάπτυξη σε πρώτο πλάνο πρέπει να βρίσκεται ο πολίτης. Βάσει πρόσφατης έρευνας της κοινής γνώμης των Ευρωπαίων πολιτών, περισσότερο από τα δύο τρίτα των Ευρωπαίων πιστεύουν ότι πρέπει να δοθεί μεγαλύτερη έμφαση από τις κυβερνήσεις στις κοινωνικές και περιβαλλοντικές διαστάσεις της ευημερίας. Επιπλέον σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, παρόλο που το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν (ΑΕΠ) συνιστά εδώ και δεκαετίες ικανοποιητικό δείκτη για τη μέτρηση της παραγωγής, εμφανίζει από την άλλη σοβαρά μειονεκτήματα για την αξιολόγηση της συνολικής ευημερίας, όπως το γεγονός ότι: α) περιλαμβάνει οικονομικές δραστηριότητες επιβαρυντικές για το περιβάλλον και τους

πολίτες και β) δεν παρέχει καμία ένδειξη ως προς την κατανομή του πλούτου μέσα σε μια χώρα. (Μ. Καραναστάσης, 2011)

## ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Τα παραπάνω αποτελούν μια συνοπτική παρουσίαση των βασικών αρχών πάνω στις οποίες θα μπορούσε να στηριχθεί η πολιτική για την αναγκαία επανίδρυση του κράτους στην Ελλάδα. Ο τρόπος εφαρμογής των αρχών αυτών, θα εξαρτηθεί από την πολιτική της εκάστοτε κυβέρνησης, ανάλογα και με το κυβερνητικό της πρόγραμμα. Εκείνο, όμως, αξίζει να επισημανθεί ως συμπέρασμα της παρούσας εργασίας είναι ότι τα μεγάλα προβλήματα της γραφειοκρατίας, της διαφθοράς, της διόγκωσης και της υπερχρέωσης του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα, προκαλούνται λόγω: α) της ολοκληρωτικής έλλειψης ανταγωνιστικών συνθηκών στις δημόσιες υπηρεσίες και οργανισμούς, β) της υπερβολικής εξασφάλισης και αμοιβής της εργασίας των δημοσίων λειτουργών ανεξάρτητα από το έργο που προσφέρουν (ή δεν προσφέρουν) στην υπηρεσία στην οποία εργάζονται, γ) της ουσιαστικής ολοκληρωτικής έλλειψης ελεγκτικών μηχανισμών στις περισσότερες υπηρεσίες και της ατιμωρησίας των λειτουργών που συμμετέχουν σε περιπτώσεις διαφθοράς, δ) της πρακτικής της χρηματοδότησης της κρατικής υπηρεσίας, επιχείρησης ή οργανισμού, ανεξάρτητα από την ποιότητα και την ποσότητα των υπηρεσιών που προσφέρουν, αντί του δικαιούχου πολίτη, κ.ά.

Είναι φανερό ότι οι μεγάλες επενδύσεις σε νέες τεχνολογίες και σε μηχανογραφικές εφαρμογές στο δημόσιο τομέα παρέχουν ελάχιστα οφέλη στο κοινωνικό σύνολο όταν δε γίνεται αξιοποίηση αυτών των νέων εφαρμογών λόγω αδυναμίας πρόσληψης του κατάλληλου νέου προσωπικού, αφού δεν υπάρχει δυνατότητα αναδιάρθρωσης ή μείωσης του υπάρχοντος προσωπικού στο δημόσιο τομέα. Η δημιουργία των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ) έγινε αναγκαία ακριβώς για να αποφευχθούν οι αδυναμίες ευελιξίας και προσαρμογής του ίδιου του δημόσιου τομέα. Έγινε πρόσληψη νέου προσωπικού (κατά κύριο λόγο με σύμβαση εργασίας ορισμένου χρόνου) για να χρησιμοποιήσει τις νέες τεχνολογίες και να προσφέρει δημόσιες υπηρεσίες με πολύ πιο αποδοτικό και αποτελεσματικό τρόπο απ' ότι θα μπορούσαν να προσφερθούν αυτές από τις αρμόδιες δημόσιες υπηρεσίες. Όμως, αυτός ο έμμεσος τρόπος επίλυσης των προβλημάτων δυσλειτουργίας της δημόσιας διοίκησης δεν είναι πλέον αρκετός για να προσφέρει ουσιαστικές λύσεις στα ανωτέρω μεγάλα προβλήματα. Είναι αναγκαία η μεταρρύθμιση στο σύνολο των δημοσίων υπηρεσιών και των ΔΕΚΟ.

Όσον αφορά γενικά τις μεταρρυθμίσεις στην Ευρώπη, πρέπει να αναφερθεί ότι είναι εμφανής μια τάση σύγκλισης καταρχήν ως προς τη δημόσια συζήτηση για τις μεταρρυθμίσεις (discursive convergence), με χαρακτηριστικό παράδειγμα ιδίως για τις περισσότερες χώρες της Δυτικής Ευρώπης, το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ και τις μεθόδους του. Την υιοθέτηση αυτών των μεθόδων ενθάρρυναν βέβαια η Ευρωπαϊκή Ένωση αλλά και διάφοροι διεθνείς οργανισμοί όπως ο ΟΟΣΑ, η Παγκόσμια Τράπεζα αλλά και άλλες μικρότερες διεθνείς οργανώσεις, ιδίως στην Ανατολική Ευρώπη.

Η λειτουργία των φορέων τοπικής αυτοδιοίκησης καλείται να ανταποκριθεί στις εξής τρεις βασικές αρχές: οικονομική βιωσιμότητα, ποιότητα και χρηστή διοίκηση. Η οικονομική αυτοτέλεια σχετίζεται κυρίως με εξορθολογισμό δαπανών και υγιή οικονομική λειτουργία, χωρίς είναι αναγκαία η διαρκής επιδότηση και επιχορήγηση από την κεντρική κυβέρνηση. Η ποιότητα περιλαμβάνει την παρακολούθηση της απόδοσης σύμφωνα με δείκτες και πρότυπα, με στόχο τη συνεχή βελτίωση και αναβάθμιση της ποιότητας των προσφερόμενων υπηρεσιών. Στη χρηστή διοίκηση, τέλος, περιλαμβάνεται η απαίτηση των πολιτών για διαφάνεια και λογοδοσία και η δέσμευση των φορέων τοπικής αυτοδιοίκησης για λειτουργία σύμφωνα με αρχές και κανόνες.

Στο νέο κράτος, βασικός στόχος είναι η εξυπηρέτηση των συμφερόντων των φορολογουμένων πολιτών (πολιτών που είναι και οι βασικοί χρηματοδότες της δημόσιας υπηρεσίας) και όχι των συμφερόντων των δημοσίων υπαλλήλων, στόχος που θα έπρεπε να είναι αυτονόητος. Για την εφαρμογή αυτού του στόχου, υπάρχουν τρεις βασικές προσεγγίσεις: Πρώτον, οι πελάτες-πολίτες να μπορούν να επιλέγουν όσον αφορά την εξυπηρέτησή τους, τη δημόσια υπηρεσία ή κάποιο άλλο οργανισμό ή ιδιωτική επιχείρηση. Στη συνέχεια, ο προσδιορισμός της χρηματοδότησης / επιχορήγησης της δημόσιας υπηρεσίας μπορεί να γίνεται μεταξύ άλλων και από τον αριθμό των πελατών που εξυπηρετεί. Δεύτερον, οι κρατικές επιχορηγήσεις για την παιδεία ή για την υγεία ή για άλλους σκοπούς να δίδονται σε σημαντικό βαθμό στους δικαιούχους και αυτοί να επιλέγουν τους οργανισμούς στους οποίους θα εξυπηρετηθούν. Θα πρέπει δηλαδή να παρέχεται χρηματοδότηση/επιχορήγηση της αγοράς συγκεκριμένων αγαθών ή υπηρεσιών από τους δικαιούχους βάσει της κρατικής πολιτικής και όχι να παράγονται αυτά τα αγαθά ή υπηρεσίες και μάλιστα σε μονοπωλιακή βάση από το κράτος. Τρίτον, θα πρέπει να εξασφαλιστεί η ύπαρξη του απαραίτητου θεσμικού και οργανωτικού πλαισίου που θα ελέγχει και θα επιβάλλει

μια ικανοποιητική ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες από συγκεκριμένους οργανισμούς, σύμφωνα με συγκεκριμένους προϋπολογισμούς που θα πρέπει να τηρούνται πιστά. Για να επιτευχθεί αυτό, θα πρέπει να καθορίζονται συγκεκριμένα αποδεκτά πρότυπα παροχής συγκεκριμένων υπηρεσιών, έτσι ώστε να εξασφαλίζεται ένα ελάχιστο επίπεδο εξυπηρέτησης του πολίτη.

Επανάδρση, λοιπόν, του κράτους σημαίνει πρώτα απ' όλα αλλαγή αυτού του συστήματος. Σημαίνει την εισαγωγή του ανταγωνισμού, των αρχών της εταιρικής διακυβέρνησης, της διαφάνειας, της δημιουργίας θέσεων ευθύνης και της ανάγκης για αποδοτική εργασία σε όλους τους τομείς της δημόσιας διοίκησης. Στις επιχειρήσεις που ιδιωτικοποιούνται η αίσθηση του ανταγωνισμού και της εταιρικής διακυβέρνησης καθίσταται αυτονόητη (ιδιαίτερα στις εισηγμένες επιχειρήσεις), καθώς οι επιχειρήσεις αυτές στοχεύουν έντονα σε αύξηση της παραγωγικότητας και της αποδοτικότητάς τους μέσω της καλύτερης δυνατής αξιοποίησης του συνόλου του προσωπικού τους και των διαθέσιμων πόρων. Αντίθετα, στους δημόσιους οργανισμούς που δεν ιδιωτικοποιούνται, υπάρχει χαμηλή αίσθηση ανταγωνισμού. Ο ανταγωνισμός και τα κίνητρα για εργασία μπορεί να ενισχυθούν με την έναρξη της διαδικασίας ιδιωτικοποίησης (μερικής ή συνολικής) ή με την εισαγωγή συνθηκών ανταγωνισμού σε ευρύτερη κλίμακα. Αλλά, πρωταρχικά, η αίσθηση του ανταγωνισμού μεταξύ του προσωπικού μπορεί πράγματι να ενισχυθεί με τη σταδιακή κατάργηση της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων και με την αποκατάσταση ενός συστήματος προαγωγών και μισθολογικών αμοιβών σύμφωνα με τις επιδόσεις και τις δυνατότητες των εργαζομένων. Η θέσπιση της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων έγινε για την προστασία των εργαζομένων στο δημόσιο τομέα από τον κίνδυνο απόλυσης από την εργασία τους λόγω των πολιτικών τους φρονημάτων, με την εναλλαγή των κομμάτων στην εξουσία. Η αρχή, όμως, αυτή δεν πρέπει να έχει την έννοια ότι μετά την πρόσληψή του ο δημόσιος υπάλληλος θα πρέπει να παραμένει στην υπηρεσία του, να προάγεται (με βάση το χρόνο παραμονής του στην υπηρεσία) και να έχει διάφορες αξιώσεις, ανεξάρτητα από το αν παράγει έργο ή όχι και ανεξάρτητα από την πραγματική εξέλιξη των οικονομικών του συγκεκριμένου οργανισμού.

Όσον αφορά συγκεκριμένα, τον τρόπο παροχής των υπηρεσιών από ΟΤΑ προς τους πολίτες, αυτός είναι ο σημαντικότερος παράγοντας καθορισμού του βαθμού της ικανοποίησης των τελευταίων, καθώς το εύρος των παρεχόμενων υπηρεσιών δεν αλλάζει σημαντικά από χώρα σε χώρα. Αξίζει να σημειωθεί ότι ο μεγάλος βαθμός

ικανοποίησης των πολιτών από υπηρεσίες της τοπικής αυτοδιοίκησης έχει να κάνει σε μεγάλο βαθμό με εφαρμογή μοντέλων συνεργασίας των ΟΤΑ είτε με τον ιδιωτικό τομέα είτε με ΜΚΟ για την παροχή τους.

Ένα από τα μείζονα προβλήματα που αντιμετωπίζει η τοπική διακυβέρνηση σε Ευρωπαϊκό επίπεδο είναι η χρηματοδότηση, τόσο όσον αφορά τη μείωσή της εξαιτίας της τρέχουσας οικονομικής κρίσης όσο και εάν αυτή είναι γενικά επαρκής για την εξασφάλιση της οικονομικής ανεξαρτησίας των ΟΤΑ. Σε γενικές γραμμές, δεν φαίνεται να επεκτείνεται η δημοσιονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ, αλλά να εντατικοποιούνται οι έλεγχοι και οι περιορισμοί – μια εξέλιξη που προφανώς σχετίζεται και με τη δημοσιονομική πίεση που ασκείται σε όλες οι χώρες. Όσον αφορά το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, γίνεται χρήση αυτού σε μεγάλο βαθμό από τους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ο τρόπος χρήσης έχει να κάνει σε μεγάλο βαθμό από το βαθμό «ωριμότητας» του συστήματος διακυβέρνησης: διαρθρωτικές παρεμβάσεις με ευρύ φάσμα χρηματοδοτούνται στην περίπτωση χαμηλού βαθμού ωριμότητας του συστήματος, ενώ σε αντίθετη περίπτωση οι πόροι του ΕΚΤ κατευθύνονται στην υλοποίηση στοχευμένων και εξειδικευμένων παρεμβάσεων σε θέματα που αφορούν τοπικές προτεραιότητες (π.χ. απασχόληση, κοινωνική ενσωμάτωση).

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- **akrivopoulouchristina.wordpress.com.**  
<http://akrivopoulouchristina.wordpress.com/>.
- **apografi.yap.**
- **apografi.yap.** [http://apografi.yap.gov.gr/apografi/Flows\\_2009\\_2012.htm](http://apografi.yap.gov.gr/apografi/Flows_2009_2012.htm).
- **Dreakins, D. 2007.** *Επιχειρηματικότητα.* ΑΘΗΝΑ : Εκδόσεις κριτική, 2007.
- **el.wikipedia. 2010.** <http://el.wikipedia.org/>.
- **H. Vakkala, H. 2012.** *Η Περίπτωση της Φινλανδίας.* Finland : University of Lapland, 2012.
- **icbs. 2012.** <http://www.icbs.gr/>. [Ηλεκτρονικό] 2012.  
[http://www.icbs.gr/innet/UsersFiles/students/tutor\\_notes/postgraduate/DMS/VLACHOS/4.%20Entrepreneurship%20Management.pdf](http://www.icbs.gr/innet/UsersFiles/students/tutor_notes/postgraduate/DMS/VLACHOS/4.%20Entrepreneurship%20Management.pdf).
- **iobe. 2013.** <http://www.iobe.gr/>. [Ηλεκτρονικό] 2013.  
[http://www.iobe.gr/docs/research/RES\\_02\\_31012013REP\\_GR.pdf](http://www.iobe.gr/docs/research/RES_02_31012013REP_GR.pdf).
- **Laudau. 1982.** 1982.
- **M. Boogers, M. 2012.** *Η Περίπτωση της Ολλανδίας.* Holland : University of Tilburg, 2012.
- **Poul E. Mouritzen, P. 2012.** *Η περίπτωση της Δανίας .* University of Southern Denmark : University of Southern Denmark, 2012.
- **Powers, Jones &. 2004.** “*Change Management: The Three Elements of Transformation*”, *Strategy & Business* . 2004.

- **Reynolds, R. 1991.** *Sociology and entrepreneurship: concepts and contributions.* 1991.
- **SMEs, EUROPA - Enterprise - The European Observatory for. 2002.** EUROPA - Enterprise - The European Observatory for SMEs. [Ηλεκτρονικό] 2002. EUROPA - Enterprise - The European Observatory for SMEs/enterprise/policies/sme/files/analysis/doc/ensr\_6th\_report\_en.pdf.
- **Wikipedia, W. 2012.** Σχέδιο\_Καποδίστριας. *el.wikipedia.org/wiki/Σχέδιο\_Καποδίστριας.* [Ηλεκτρονικό] 2012.
- **yres.** yres.gr. [Ηλεκτρονικό]
- **Αποσπύρη, Ε. 2012.** *Εισαγωγή στην Επιχειρηματικότητα.* ΑΘΗΝΑ : s.n., 2012.
- **Γκαγκάτσιος, Ι. 2013.** repository.edulll. [Ηλεκτρονικό] 2013. <http://repository.edulll.gr/edulll/retrieve/3094/900.pdf>.
- **Δαγδιλέλης, Β.** mke.uom. [Ηλεκτρονικό] [http://mke.uom.gr/documents/EKP/Lesson\\_2\\_Entrepreneurship.pdf](http://mke.uom.gr/documents/EKP/Lesson_2_Entrepreneurship.pdf).
- **Ζαφειράτου, Ε. 2009.** *Χρηματοοικονομικές καινοτομίες: πότε γίνονται με μεγαλύτερη συχνότητα; ποιοί φορείς τις υλοποιούν; ποια η επίδραση τους στον χρηματοπιστωτικό τομέα ειδικά και στην οικονομία γενικότερα;.* ΠΕΙΡΑΙΑΣ : s.n., 2009.
- **Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Ι. 2011.** *Επιχειρησιακό Σχέδιο Δράσης για τη Μετάβαση στη "Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης.* Αθήνα : s.n., 2011.
- **Κεσανίδου, Λ. 2002.** *Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση: παρούσα κατάσταση, .* ΑΘΗΝΑ : ΤΜΗΜΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ , 2002.



- **Κοντοστάθη, 2006.** 2006.
- **Παπαδασκαλόπουλος, Α. 2001.** *Η Συμβολή της Καινοτομίας στην Περιφερειακή Ανάπτυξη - Η Περίπτωση της Στερεάς Ελλάδας.* ΑΘΗΝΑ : s.n., 2001.
- **Παπαϊωάννου, Ι. 2008.** *Οργανωσιακή αλλαγή.* ΗΡΑΚΛΕΙΟ : s.n., 2008.
- **Τζαχάνη, Κ. 2011.** *Εφαρμογή του Νομοθετικού πλαισίου στην Ελλάδα για τις μελέτες περιβαλλοντικών επιπτώσεων πριν και μετά το σχέδιο καλλικράτη.* ΧΑΝΙΑ : s.n., 2011.
- **Υπουργείο Εσωτερικών, Υ. 2009.**  
*www.ypes.gr/kapodistriias/greek/kapo/program.htm.* [Ηλεκτρονικό] 2009.
- —. **2010.** *www.ypes.gr/kapodistriias/greek/kapo/program.htm.* [Ηλεκτρονικό] 2010.
- **Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης,** Επιχειρησιακό Σχέδιο Δράσης για τη Μετάβαση στη "Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης. Αθήνα : 2011.
- **Δήμος Ζαχάρως,** Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Δήμου Ζαχάρως. Ζαχάρω : s.n., 2009.
- **Στ. Κυβέλου,** Η SWOT Ανάλυση στον Αστικό Σχεδιασμό. Αθήνα : Πάντειο Πανεπιστήμιο, 2010.
- **Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (2009).** Επιχειρησιακό Σχέδιο Δράσης για τη Μετάβαση στη «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης- Πρόγραμμα Καλλικράτης». Αθήνα: Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης .

- **Β. Γκίζα**, (2010). Διοικητική Αναδιάρθρωση των Υπηρεσιών ενός ΟΤΑ Β' βαθμού. Η Περίπτωση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Ευβοίας. Χαλκίδα: Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο.
- **Βατάλης, Κ. Π.** (2011). Νέα αρχιτεκτονική της αυτοδιοίκησης και της αποκεντρωμένης διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης. Αθήνα: Σάκουλας.
- **Μ. Καραναστάσης**, (2011). Νέα αρχιτεκτονική της αυτοδιοίκησης και της αποκεντρωμένης διοίκησης. Πρόγραμμα Καλλικράτης. Αθήνα: Γ.Μ. Καραναστάση.
- **Π. Ζυγούρης**, (2010). Ερμηνεία του Καλλικράτη (Νόμος 3852/2010). Αθήνα.