



**Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων - Πανεπιστήμιο
Πελοποννήσου**

**Τμήμα Οικονομικών Επιστημών - Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης
Τμήμα Οικονομικών Επιστημών - Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης
Τμήμα Οργάνωσης και Διοίκησης Επιχειρήσεων - Πανεπιστήμιο Πειραιά**

**Διαπανεπιστημιακό Διατμηματικό
Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών
«Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη και Αυτοδιοίκηση»**

**ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΤΙΚΩΝ Ν.Π.Δ.Δ
ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ Ν. 3852/2010.
Μελέτη περίπτωσης : Ν.Π.Δ.Δ Κοινωνικής Μέριμνας και
Προσχολικής Αγωγής Δήμου Ραφήνας – Πικερμίου με δ.τ.
« Φίλιππος Καβουνίδης ».**

ΜΟΥΡΣΕΛΑ ΑΡΧΟΝΤΟΥΛΑ

Κόρινθος, Απρίλιος 2017



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

Department of Economics - Democritus University of Thrace

Department of Economics - Aristotle University of Thessaloniki

Department of Business Administration - University of Piraeus

Interuniversity Interdepartmental

Master Program in

«Local and Regional Government and Development»

**ORGANIZATION AND OPERATION OF MUNICIPAL PUBLIC
ENTITIES AFTER APPLICATION OF THE LAW 3852/2010.**

**Case study: Public entity for Social Work and Early Childhood
Education in the Municipality of Rafina – Pikermi with d.t**

« Filippos Kavounidis ».

Moursela Archontoula

Corinth, April 2017

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Θέλω να ευχαριστήσω όλους όσους συνέβαλαν με οποιονδήποτε τρόπο στην επιτυχή ολοκλήρωση αυτού του μεταπτυχιακού και κυρίως όλους τους καθηγητές μου που με την άρτια επιστημονική τους κατάρτιση, την επιμονή τους και την μεταδοτικότητα τους στάθηκαν αρωγοί στην προσπάθεια μου, αποκομίζοντας πάρα πολλά πράγματα χρήσιμα όχι μόνο για την επαγγελματική ζωή μου αλλά γενικότερα για την εξέλιξη μου στην ζωή.

Τέλος, αλλά σίγουρα όχι τελευταία, ευχαριστώ την οικογένεια μου και συγκεκριμένα τα παιδιά μου Γιάννη και Κωνσταντίνο που στον πρώτο χρόνο της ζωής τους στερήθηκαν αρκετό χρόνο την μαμά τους, τον σύζυγο μου Νικηφόρο, τους γονείς μου Βαρβάρα και Κώστα καθώς και όλους όσους ήταν πραγματικά δίπλα μου όλο αυτό το διάστημα, που με την συμπαράσταση και την στήριξη τους συνέβαλλαν τα μέγιστα ώστε να έχω τη δυνατότητα να σπουδάσω.

Σημαντικοί Όροι: οργάνωση, λειτουργία, οργανωτική αναδιάρθρωση, ν.π.δ.δ, Πρόγραμμα Καλλικράτης,

Περίληψη

Η παρούσα εργασία πραγματεύεται την οργάνωση και την λειτουργία των δημοτικών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου (ν.π.δ.δ), έτσι όπως διαμορφώθηκαν μετά την εφαρμογή του ν. 3852/2010 « Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης », έχοντας ως σκοπό την διερεύνηση της συμβολής του Προγράμματος, στην βελτίωση και στον εκσυγχρονισμό τους.

Ειδικότερα, κύριο μέλημα μας είναι να αναδείξουμε ότι οι μεταρρυθμίσεις στην τοπική αυτοδιοίκηση, όπως άλλωστε και γενικά στην δημόσια διοίκηση, δεν θα πρέπει να περιορίζονται στις διαρθρωτικές μεταβολές, αλλά να εκτείνονται στον λειτουργικό εκσυγχρονισμό, ακολουθώντας μια νέα οργανωσιακή προσέγγιση, βασισμένη σε μια ουσιαστική και τεκμηριωμένη μελέτη. Επίσης, το ζήτημα της οργανωτικής αναδιάρθρωσης, δεν θα πρέπει να αντιμετωπίζεται ως ένα αυτοτελές ζήτημα αλλά θα πρέπει να εντάσσεται σε ένα συνολικό επιχειρησιακό σχέδιο διοικητικών μεταρρυθμίσεων του κράτους.

Η μεθοδολογία που ακολουθήθηκε για τη συγγραφή της εργασίας είναι στο πλαίσιο της ποιοτικής έρευνας και περιλαμβάνει την συλλογή, μελέτη και παρουσίαση σχετικής βιβλιογραφίας, άρθρων, νομοθεσίας, έρευνας στο διαδίκτυο καθώς και την αξιοποίηση πρωτογενούς υλικού. Στο πλαίσιο της περιπτωσιολογικής μελέτης αξιοποιήθηκε η μέθοδος της δομημένης συνέντευξης σε υπαλλήλους του υπό μελέτη νομικού προσώπου, καθώς και η επιτόπια παρατήρηση.

Keywords: organization, operation, organizational restructuring, Kallikratis Programme, public entities

Abstract

This paper discusses the organization and functioning of municipal public entities, as developed after the implementation of the law 3852/2010 " New Architecture of Local Government and Decentralized Administration - Kallikratis Program" main purpose is to investigate the contribution of the Program on their improvement and modernization.

Specifically, our main concern is to highlight that the reforms in local government, like generally in the public service, should not be limited to structural changes, but extend to the functional modernization, following a new organizational approach, based on a substantial and documented study. Also, the issue of organizational restructuring should not be treated as separate, but as a part of an overall business plan for the administrative reforms of the state.

The methodology used for the writing of this paper, concerns qualitative research based on collection, study and presentation of relevant literature, articles, legislation, internet information and the use of source material. For the case study utilized the method of structured interview with employees of the studied municipal public entity, as well as field observation.

Περιεχόμενα

Περίληψη.....	i
Abstract.....	ii
Πίνακας Συντιμήσεων – Συντομογραφιών.....	v
Κατάλογος Πινάκων.....	vi
Κατάλογος Διαγραμμάτων.....	vi
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	1
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1.....	3
ΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΤΗΣ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ.....	3
1.1 Γενική έννοια της Οργάνωσης.....	3
1.2 Οργανωτικός Σχεδιασμός.....	4
1.3 Προσδιοριστικοί παράγοντες οργάνωσης και σύγχρονες τάσεις του οργανωτικού σχεδιασμού των δημόσιων οργανισμών.....	4
1.4 Οι οργανωτικές δομές στους δημόσιους φορείς - Γραφειοκρατία.....	6
1.5 Νέα πρότυπα οργανωτικών δομών.....	6
1.6 Η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα της οργάνωσης.....	9
1.7 Συμπεράσματα.....	10
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2.....	11
Η ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΗ ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ Ν. 3852/2010.....	11
2.1 Ο Θεσμός της Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα.....	11
2.2 Το « Πρόγραμμα Καλλικράτης ».....	12
2.2.1 Η Καταστατική Οργάνωση των ΟΤΑ μετά τον Καλλικράτη.....	13
2.2.2 Η Εσωτερική Οργάνωση των δήμων και των ν.π.δ.δ μετά τον Καλλικράτη.....	15
2.3 Η αξιολόγηση των δομών και λειτουργιών των δήμων.....	17
2.4 Συμπεράσματα.....	18
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3.....	20
ΝΟΜΙΚΑ ΠΡΟΣΩΠΑ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ-.....	20
Ο ΡΟΛΟΣ ΚΑΙ Η ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΟΥΣ ΣΤΗΝ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ.....	20
3.1 Γενικά για τα δημοτικά Ν.Π.Δ.Δ.....	21
3.2 Σύσταση δημοτικών Ν.Π.Δ.Δ.....	21
3.2.1 Διαδικασία Σύστασης & Περιεχόμενο συστατικής πράξης.....	22
3.2.2 Πόροι.....	22
3.3 Διοίκησης δημοτικών Ν.Π.Δ.Δ.....	23

3.3.1 Όργανα διοίκησης.....	23
3.3.2 Αρμοδιότητες Διοικητικού Συμβουλίου	24
3.3.3 Αρμοδιότητες Προέδρου Διοικητικού Συμβουλίου.....	26
3.3.4 Αντιστοιχία οργάνων διοίκησης Ν.Π.Δ.Δ με τα όργανα διοίκησης του Δήμου	26
3.4 Λειτουργία Συλλογικών Οργάνων.....	27
3.4.1 Σύγκληση του Διοικητικού Συμβουλίου	27
3.4.2 Έλεγχος νομιμότητας αποφάσεων - Εποπτεία.....	27
3.5 Χρηματοοικονομική διαχείριση των Ν.Π.Δ.Δ	28
3.6 Συμπεράσματα	30
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4	32
ΜΕΛΕΤΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ.....	32
Ν.Π.Δ.Δ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΜΕΡΙΜΝΑΣ ΚΑΙ ΠΡΟΣΧΟΛΙΚΗΣ ΑΓΩΓΗΣ ΔΗΜΟΥ ΡΑΦΗΝΑΣ – ΠΙΚΕΡΜΙΟΥ ΜΕ Δ.Τ «ΦΙΛΙΠΠΟΣ ΚΑΒΟΥΝΙΔΗΣ»	32
4.1 Γενικά στοιχεία του Δήμου Ραφήνας – Πικερμίου	32
4.2 Γενικά στοιχεία του Ν.Π.Δ.Δ « Φίλιππος Καβουνίδης».....	35
4.3 Διοίκηση Ν.Π.Δ.Δ	36
4.4 Οργάνωση και λειτουργία του ν.π.δ.δ	37
4.4.1 Οργανωτικός Σχεδιασμός.....	37
4.4.2 Στελέχωση δομών του ν.π.δ.δ.....	37
4.4.3 Συνεργασία με υπηρεσίες του οικείου δήμου.....	38
4.4.4 Προγραμματισμός & στοχοθεσία	39
4.4.5 Αξιολόγηση δομών & προσωπικού	40
4.5 Διοικητική και Οικονομική διαχείριση.....	40
4.6 Συμπεράσματα Μελέτης.....	41
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5	44
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ – ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ.....	44
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ-ΠΗΓΕΣ.....	50
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Α.....	55
Ερωτηματολόγιο συνέντευξης για την καταγραφή της υφιστάμενης κατάστασης του νομικού προσώπου.	55
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Β	58
Οργανόγραμμα « Ν.Π.Δ.Δ Κοινωνικής Μέριμνας και Προσχολικής Αγωγής Δήμου Ραφήνας – Πικερμίου ».	58
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Γ.....	59
Απολογιστικά Στοιχεία 2012-2016 & χρήση αριθμοδεικτών.	59

Πίνακας Συντμήσεων – Συντομογραφιών

BSC = Balanced Scorecard

S.W.O.T = Strengths – Weaknesses – Opportunities - Threats

B.Δ = Βασιλικό Διάταγμα

Δ.Ο.Π = Διοίκηση Ολικής Ποιότητας

Δ.Σ = Διοικητικό Συμβούλιο

E.E.ΟΤ.Α.Α = Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης

ΕΛ.ΣΤΑΤ = Ελληνική Στατιστική Υπηρεσία

Ε.τ.Κ = Εφημερίδα της Κυβερνήσεως

Κ.Α.Π.Η = Κέντρο Ανοιχτής Προστασίας Ηλικιωμένων

Κ.Δ.Α.Π = Κέντρο Δημιουργικής Απασχόλησης Παιδιών

Κ.Δ.Κ = Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων

Κ.Υ.Α = Κοινή Υπουργική Απόφαση

Ν.Δ.Μ = Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ

Ν.Π = Νομικό Πρόσωπο

Ν.Π.Δ.Δ = Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου

Ο.Ε.Υ = Οργανισμός Εσωτερικής Υπηρεσίας

Ο.Π.Δ = Ολοκληρωμένο Πλαίσιο Δράσης

Ο.Τ.Α = Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Π.Δ = Προεδρικό Διάταγμα

Π/Υ = Προϋπολογισμός

ΥΠ.ΕΣ = Υπουργείο Εσωτερικών

Φ.Ε.Κ = Φύλλο Εφημερίδας Κυβερνήσεως

Κατάλογος Πινάκων

Πίνακας 4.1: Πληθυσμιακή Εξέλιξη Δήμου Ραφήνας–Πικερμιού (1991-2011)...σελ.33

Πίνακας 5.1: Ανάλυση SWOTσελ. 44

Κατάλογος Διαγραμμάτων

Διάγραμμα 4.1: Τάση Πληθυσμιακής Εξέλιξης Δήμου Ραφήνας – Πικερμιού...σελ.33

Διάγραμμα 4.2: Διάρθρωση ανθρώπινου δυναμικού με βάση τη σχέση εργασίαςσελ.37

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στο σύγχρονο περιβάλλον στο οποίο δραστηριοποιούνται οι δημόσιοι οργανισμοί, έρχονται αντιμέτωποι με πλήθος οικονομικών, τεχνολογικών, θεσμικών και κοινωνικών αλλαγών, κάνοντας έτσι επιτακτική την ανάγκη για οργανωτική αναδιάρθρωση και λειτουργική αναβάθμιση, προκειμένου να παραμείνουν βιώσιμοι και λειτουργικοί. Στην τοπική αυτοδιοίκηση με τον ν.3852/2010 « Πρόγραμμα Καλλικράτης », επιχειρήθηκε η αναβάθμιση της δομικής και της οργανωτικής ανασυγκρότησης, ενισχύοντας τον ρόλο των ΟΤΑ στην τοπική κοινωνία. Ήταν όμως ικανή η μεταρρύθμιση, μόνο της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης, χωρίς ένα συνολικό επιχειρησιακό σχέδιο διοικητικών μεταρρυθμίσεων του κράτους καθώς και μια ουσιαστική και τεκμηριωμένη οργανωτική μελέτη, να επιφέρει σημαντικές βελτιώσεις στο διοικητικό σύστημα της χώρας; Επίσης, έχοντας ως δεδομένο ότι η οικονομική κρίση και η πολιτική αυστηρού δημοσιονομικού ελέγχου, επηρέασαν αρνητικά την υλοποίηση του Προγράμματος, τίθεται το ερώτημα εάν είναι αυτός ο λόγος που οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης αντιμετωπίζουν τόσες πολλές αδυναμίες λειτουργίας ή μήπως υπήρχαν και δομικά προβλήματα στον Καλλικράτη; Σε συνάρτηση με τους ανωτέρω προβληματισμούς, γίνεται μια προσπάθεια προσέγγισης θεμάτων οργάνωσης και λειτουργίας, αρχικά θεωρητικά και στη συνέχεια εστιάζοντας στα δημοτικά νομικά πρόσωπα, με απώτερο σκοπό την ανάδειξη της συμβολής του Καλλικράτη στην βελτίωση και στον εκσυγχρονισμό της οργάνωσης και της λειτουργίας αυτών.

Πιο συγκεκριμένα, στο **πρώτο κεφάλαιο** της εργασίας, παρουσιάζεται η θεωρητική προσέγγιση της οργάνωσης των δημόσιων οργανισμών, με σκοπό να αναδειχθούν οι σύγχρονες τάσεις του οργανωτικού σχεδιασμού και η σπουδαιότητα της μέτρησης της οργανωτικής αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας.

Στο **δεύτερο κεφάλαιο**, γίνεται αναφορά αρχικά στην έννοια του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά και στον ρόλο που αυτή καλείται να διαδραματίσει, καθώς και στα βασικά χαρακτηριστικά και την επιδίωξη του Προγράμματος «Καλλικράτης». Στη συνέχεια παρουσιάζονται οι αλλαγές που επήλθαν στον τρόπο οργάνωσης των δήμων και των ν.π.δ.δ αυτών, μετά την εφαρμογή του Προγράμματος, τόσο στην καταστατική όσο και στην εσωτερική οργάνωση, ενώ το κεφάλαιο κλείνει με την αναφορά της αξιολόγησης της υφιστάμενης κατάστασης των δομών και

υπηρεσιών των δήμων, ως απαραίτητο εργαλείο, προτού προβούν σε αναδιοργάνωση και τροποποίηση των οργανισμών εσωτερικών υπηρεσιών τους.

Στο **τρίτο κεφάλαιο**, πραγματοποιείται η παρουσίαση των δημοτικών ν.π.δ.δ, έτσι όπως έχουν διαμορφωθεί και λειτουργούν σήμερα, αναφέροντας θέματα που άπτονται στον τρόπο σύστασης, διοίκησης, λειτουργίας συλλογικών οργάνων καθώς χρηματοοικονομικής διαχείρισης, στοχεύοντας στην καλύτερη κατανόηση του σκοπού και της λειτουργίας τους, καθώς και στην αποσαφήνιση νομοθετικών διατάξεων.

Στο **τέταρτο κεφάλαιο**, γίνεται παρουσίαση του Ν.Π.Δ.Δ Κοινωνικής Μέριμνας και Προσχολικής Αγωγής Δήμου Ραφήνας – Πικερμίου, σχετικά με θέματα διοίκησης, οργάνωσης και λειτουργίας, καθώς και διοικητικό - οικονομικής διαχείρισης, έτσι όπως προέκυψαν απ' την έρευνα, αποτυπώνοντας και τα αποτελέσματα αυτής.

Τέλος, **στο πέμπτο κεφάλαιο**, γίνεται μια εξαγωγή συμπερασμάτων, παρουσιάζοντας τα ισχυρά και αδύνατα σημεία, τις ευκαιρίες και απειλές της οργάνωσης και της λειτουργίας των δημοτικών ν.π.δ.δ., με την βοήθεια της ανάλυσης swot (strengths, weaknesses, opportunities, threats) και καταλήγει στην διατύπωση ενδεικτικών προτάσεων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

ΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΤΗΣ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ

Στο πρώτο αυτό κεφάλαιο γίνεται μια εισαγωγή στις έννοιες της οργάνωσης και του οργανωτικού σχεδιασμού, παρουσιάζονται οι σύγχρονες τάσεις του οργανωτικού σχεδιασμού στους δημόσιους οργανισμούς, με τέτοιο τρόπο έτσι ώστε να γίνουν κατανοητές βασικές έννοιες καθώς και προσπάθειες της δημόσιας διοίκησης για εκσυγχρονισμό και βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών της. Σημαντικό τμήμα αυτού του κεφαλαίου αποτελεί η αναφορά της γραφειοκρατίας ως βασικό σύστημα οργάνωσης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και η παρουσίαση σύγχρονων μορφών οργάνωσης, οι οποίες αναπτύσσονται παγκοσμίως, και η εφαρμογή τους επιτάσσεται από την ανάγκη για δομικό ανασχεδιασμό. Το παρόν κεφάλαιο κλείνει με την αναφορά του θεμελιώδους σημασίας ζήτημα της οργανωτικής θεωρίας της δημόσιας διοίκησης που είναι η οργανωτική αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα.

Σκοπός αυτού του κεφαλαίου είναι η παρουσίαση της θεωρητικής προσέγγισης της οργάνωσης των δημόσιων οργανισμών, έτσι ώστε να αποτελέσει τη βάση για την περεταίρω παρουσίαση της οργάνωσης των πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, ως τμήμα της οργάνωσης του κράτους, και συγκεκριμένα των δημοτικών νομικών προσώπων, η οποία εξετάζεται εκτενέστερα και ειδικότερα στα επόμενα κεφάλαια.

1.1 Γενική έννοια της Οργάνωσης

Οργάνωση είναι η διαδικασία μέσω της οποίας εξασφαλίζεται ο ιδανικός συνδυασμός των μέσων που έχει στη διάθεση του ένας οργανισμός, ώστε με την ανάπτυξη αποτελεσματικών σχέσεων μεταξύ τους μέσα σε ένα δεδομένο περιβάλλον, να εξασφαλίζει την επίτευξη των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων στην άριστη δυνατή ποσότητα και ποιότητα με το ελάχιστο δυνατό κόστος σε χρόνο, χρήμα και ανθρώπινη προσπάθεια (Φαναριώτης Π., 1999, σ. 81).

Η αναζήτηση μεθόδων, τεχνικών, προγραμμάτων, έργων και σχεδιασμός πολιτικών για τη βελτίωση των αποτελεσμάτων λειτουργίας μιας δημόσιας οργάνωσης

με σκοπό την αναζήτηση της ιδανικής οργανωτικής δομής αποτελεί μια διαρκή αναζήτηση για τους αναλυτές της διοικητικής επιστήμης. Η οργανωτική αποτελεσματικότητα είναι θεμελιώδους σημασία ζήτημα για την οργανωτική θεωρία της δημόσιας διοίκησης (Μιχαλόπουλος Ν., 2007).

1.2 Οργανωτικός Σχεδιασμός

Ο τρόπος με τον οποίο σχεδιάζονται τα μέρη της οργάνωσης ονομάζεται «οργανωτικός σχεδιασμός» και περιλαμβάνει τις διαδικασίες εκείνες που διαμορφώνουν τη δομή μιας οργάνωσης, καθώς και τις αποφάσεις και επιλογές, που γίνονται στα πλαίσια αυτής της διαδικασίας (Μπουραντάς Δ., 2002, σ. 96).

Ο οργανωτικός σχεδιασμός περιλαμβάνει τον σχεδιασμό των θέσεων εργασίας, την ομαδοποίησή τους σε τμήματα, τον καθορισμό του εύρους της διοίκησης και τον καθορισμό των ιεραρχικών επιπέδων της οργάνωσης, τον καθορισμό των σχέσεων εξουσίας μεταξύ των διάφορων θέσεων εργασίας καθώς και τη διαμόρφωση βασικών μηχανισμών, προκειμένου να συντονιστούν τα διάφορα μέρη της οργάνωσης. (Μπουραντάς Δ., 2002, σσ. 97-98)

Θα πρέπει όμως όλα αυτά να γίνουν συντονισμένα μεταξύ τους διότι από τον σχεδιασμό τους προσδιορίζεται το πόσο αποτελεσματικά λειτουργεί ένας οργανισμός.

1.3 Προσδιοριστικοί παράγοντες οργάνωσης και σύγχρονες τάσεις του οργανωτικού σχεδιασμού των δημόσιων οργανισμών

Με δεδομένο ότι η δημόσια διοίκηση ασκείται μέσα σε ένα συγκεκριμένο πολιτικό και κοινωνικοοικονομικό περιβάλλον, το οποίο μεταβάλλεται συνεχώς λόγω των διάφορων εξελίξεων, είναι προφανές ότι είναι απαραίτητο να προσαρμόζεται προς τις εκάστοτε μεταβαλλόμενες συνθήκες. Θα πρέπει να λαμβάνονται σοβαρά υπόψη οι εξελίξεις οι οποίες αναπτύσσονται έτσι ώστε να προσαρμόζονται τα συστήματα, οι μέθοδοι και οι πρακτικές, της δημόσιας διοίκησης, προς τις εξελίξεις αυτές (Φαναριώτης Π., 1999, σσ. 40-41).

Οι παράγοντες οι οποίοι επηρεάζουν αποφασιστικά το έργο των οργανισμών του δημοσίου είναι οι εξής :

- **Ο πολιτικός και οικονομικός παράγοντας**

Τόσο ο πολιτικός όσο και ο οικονομικός παράγοντας επηρεάζουν την αποστολή του κράτους και κατά συνέπεια τους τρόπους άσκησης του μανάτζμεντ στον χώρο της δημόσιας διοίκησης. Η δημόσια διοίκηση είναι υποχρεωμένη να ακολουθεί τις γενικές

πολιτικές αρχές και κατευθύνσεις της εκάστοτε κυβέρνησης και να προσανατολίζει τις δραστηριότητες της στους τομείς που προωθούνται μέσα από την πολιτική αυτή.

Μετά την κατάρρευση του υπαρκτού Σοσιαλισμού και την επικράτηση σε παγκόσμιο επίπεδο της οικονομίας της αγοράς, αναπτύχθηκαν νέες αρχές και νέες αντιλήψεις ως προς την αποστολή και την σκοπιμότητα των δημόσιων οργανισμών και υπηρεσιών. Ειδικότερα οι νέες τάσεις που αναπτύσσονται ως προς την οργάνωση και λειτουργία των υπηρεσιών του δημόσιου τομέα, επιβάλλουν την προώθηση νέων διαρθρωτικών αλλαγών στη δομή των οργανισμών, με κριτήριο τη σχέση κόστους και οφέλους. Το όφελος στην συγκεκριμένη περίπτωση νοείται τόσο με την οικονομική του έννοια όσο και με την έννοια της ποσοτικής και ποιοτικής βελτίωσης των προσφερόμενων στο κοινό υπηρεσιών. Η τάση αυτή σε ότι αφορά την οργάνωση της δημόσιας διοίκησης, τόσο ως σύνολο, όσο και ως ειδικότερη λειτουργία των αποκεντρωμένων υπηρεσιών και των λοιπών δημόσιων οργανισμών, συμπεριλαμβανομένων και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, προδιαγράφει τον δραστικό περιορισμό των μεγάλων οργανισμών, δημιουργώντας μικρούς και ευέλικτους οργανισμούς ώστε να μπορούν να προσαρμόζονται στο συνεχώς μεταβαλλόμενο περιβάλλον, να λειτουργούν αποτελεσματικότερα και να είναι σε θέση να προωθούν με απλές και σύντομες διαδικασίες την λήψη αποφάσεων, έτσι ώστε να αντιμετωπίζονται γρήγορα και αποτελεσματικά τα προβλήματα που εντοπίζονται στον τομέα της ευθύνης του (Φαναριώτης Π., 1999, σσ. 41-43).

- ***Ο Διοικητικό παράγοντας***

Τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι δημόσιοι οργανισμοί είναι πολυσύνθετα και απαιτούν πολύπλευρες λύσεις, οι οποίες με την σειρά τους επιβάλλουν πολλές φορές τη συνεργασία του δημόσιου τομέα με ιδιωτικούς φορείς καθώς και με εθελοντικούς οργανισμούς, κυρίως στην τοπική αυτοδιοίκηση. Αυτό οδηγεί στον περιορισμό του ρόλου και της αυτονομίας των αιρετών οργάνων της διοίκησης ενισχύοντας παράλληλα τον ρόλο των εξειδικευμένων επαγγελματικών στελεχών.

Η παράλληλη λειτουργία δημόσιων οργανισμών με ιδιωτικούς φορείς, παρεμφερών ή όμοιων δραστηριοτήτων, δημιουργεί αναπόφευκτα προϋποθέσεις σύγκρισης από μέρους των πολιτών μεταξύ των παρεχόμενων υπηρεσιών των δύο τομέων. Η συνεχής διεύρυνση της τάσεως αυτής, είχε ως αποτέλεσμα την παράλληλη εισαγωγή στο σύστημα διοίκησης των δημοσίων υπηρεσιών, των βασικών αρχών που διέπουν τη λειτουργία των οργανισμών του ιδιωτικού τομέα και κυρίως των αρχών του ανταγωνισμού και του προσανατολισμού της αποστολής και της λειτουργίας των

δημόσιων υπηρεσιών προς την πελατεία. Αυτή η εξέλιξη έχει ως συνέπεια την ανάγκη αντιμετώπισης του πολίτη ως πελάτη κι όχι ως απλώς διοικούμενου (Φαναριώτης Π., 1999, σσ. 45-47).

- ***Ο Τεχνολογικός παράγοντας***

Οι εξελίξεις στον τομέα της τεχνολογίας επιδρούν δραστικά στην διαδικασία του σύγχρονου μανάτζμεντ και μεταβάλλουν ριζικά τόσο τις καθιερωμένες μεθόδους οργάνωσης και διεξαγωγής της εργασίας, όσο και τα συστήματα πληροφοριών μέσα στο χώρο των υπηρεσιών (Φαναριώτης Π., 1999, σσ. 47-48).

1.4 Οι οργανωτικές δομές στους δημόσιους φορείς - Γραφειοκρατία

Κυρίαρχο παράδειγμα δόμησης και λειτουργίας των δημόσιων οργανώσεων είναι το γραφειοκρατικό. Η έννοια της γραφειοκρατίας διατυπώθηκε για πρώτη φορά από τον Max Weber και αναφέρεται στη συνηθέστερη μορφή οργάνωσης, η οποία χαρακτηρίζεται από συγκεντρωτισμό, ιεραρχία εξουσίας, πειθαρχία, κανόνες, καταμερισμό εργασίας και θητεία (Αργυρόπουλος Γ., 2016).

Η γραφειοκρατία υπήρξε ιστορικά ένα αποτελεσματικό σύστημα οργάνωσης διότι αποσύνδεσε τις δραστηριότητες μια οργάνωσης από τους ανθρώπους που την ασκούσαν. Η τυποποίηση διαδικασιών, η διατήρηση φακέλων, οι προαγωγές με βάση την ικανότητα και την εξειδίκευση προσδίδουν σε μια οργάνωση διάρκεια και συνέχεια.

Αναμφισβήτητα, το γραφειοκρατικό μοντέλο έχει αρκετά πλεονεκτήματα όταν εφαρμοστεί σωστά, όπως η ορθολογική κατανομή του έργου, το σύστημα κανόνων και προτύπων λειτουργίας και η αξιοκρατική επιλογή του ανθρώπινου δυναμικού, που συμβάλουν θετικά στην αποτελεσματικότητα του δημοσίου. Παρ' όλα αυτά η γραφειοκρατία έχει βασικά μειονεκτήματα, όπως η τυπολατρία και οι κανόνες και οι κανονισμοί εργασίας, που καθιστούν έναν οργανισμό δύσκαμπτο και αναποτελεσματικό. Ένα διοικητικό σύστημα γραφειοκρατικά σχεδιασμένο ενδιαφέρεται περισσότερο για τις διαδικασίες και λειτουργεί περισσότερο προς όφελος του « εσωτερικού πελάτη », δηλαδή του δημοσίου υπαλλήλου, παρά του «εξωτερικού πελάτη », που είναι ο πολίτης (Λαγούδας Χ., 2011, σ. 17).

1.5 Νέα πρότυπα οργανωτικών δομών

Οι ελληνικές κυβερνήσεις την τελευταία εικοσαετία βρίσκονται σε μόνιμη μάχη με την γραφειοκρατία, χωρίς σημαντικά αποτελέσματα αφού έως και σήμερα επικρατεί

αυτό το σύστημα οργάνωσης στην δημόσια διοίκηση (Αργυρόπουλος Γ., 2016). Η επιτακτική ανάγκη για δομικό ανασχεδιασμό κάνει εντονότερη σήμερα την ανάγκη εφαρμογής νέων μορφών οργάνωσης, οι οποίες αναπτύσσονται παγκοσμίως και προδιαγράφουν τις μελλοντικές μορφές των διοικητικών συστημάτων σε ότι αφορά στην οργάνωση και τη λειτουργία τους.

Στην παρούσα εργασία θα αναφερθούμε σε τρία πρότυπα οργάνωσης, τα οποία κυριαρχούν, το νέο δημόσιο μάνατζμεντ, τη διοίκηση ολικής ποιότητας και το Balanced Scorecard. Το κάθε ένα από τα ανωτέρω πρότυπα, αποτελεί ξεχωριστό πεδίο έρευνας και ανάλυσης, συνεπώς η αναφορά μας σε αυτά θα είναι συνοπτική και περιεκτική ως προς την βασική επιδίωξη και τον τρόπο εφαρμογής του καθενός.

- **Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ**

- Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (ΝΔΜ) είναι η τομή μεταξύ « δημόσιας πολιτικής » και « δημόσιας διοίκησης ». Οι βασικές αρχές του, ποιότητα, αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα και οικονομικότητα, θεωρούνται συμπληρωματικές των παραδοσιακών αρχών της νομιμότητας και της ισότητας των ευκαιριών (Καρκατσούλης Π., 2004, σ. 42).

Οι δημόσιες οργανώσεις που εφαρμόζουν το ΝΔΜ απομακρύνονται από την εσωστρέφεια, τον νομικισμό και την αποκατάσταση ενός εσωτερικού διοικητικού ορθολογισμού και κρίνεται με βάση τα αποτελέσματα τους που αφορούν κι έχουν αποδέκτες τους πολίτες (Καρκατσούλης Π., 2004, σ. 40).

Την ιδιαίτερη θεματολογία του ΝΔΜ συνθέτουν μια σειρά από δράσεις, όπως :

- Η βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες μέσω εναλλακτικών μορφών εξυπηρέτησης τους.
- Η ενίσχυση της οργανωσιακής ευελιξίας και αυτονομίας με τη δημιουργία εξω-ιεραρχικών σχημάτων.
- Η διοίκηση αποτελεσμάτων μέσω δεικτών και στόχων διαφόρων κατηγοριών.
- Η μέτρηση των αποτελεσμάτων και επιδόσεων σε επίπεδο οργάνωσης, ομάδας και ατόμων, καθώς και η ενδο-οργανωτική και δι-οργανωτική αξιολόγηση της συγκριτικής απόδοσης τους που καταλήγουν στην κατάρτιση προϋπολογισμού και τη μισθοδοσία υπαλλήλων βάσει δεικτών απόδοσης.
- Ο έλεγχος των δημοσίων δαπανών με βάση την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα.
- Η διοίκηση των ανθρώπινων πόρων με βάση τη γνώση.

- Η αξιοποίηση της σύγχρονης τεχνολογίας επικοινωνιών και πληροφοριών, ιδίως του διαδικτύου, σε εφαρμογές ηλεκτρονικής διοίκησης ή ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.
- Η κατάργηση των εμποδίων για την ανάπτυξη των αγορών και της επιχειρηματικότητας μέσω της υιοθέτησης προγραμμάτων κανονιστικής μεταρρύθμισης.
- Η λήψη αποφάσεων με διαφάνεια και ευρεία κοινωνική διαβούλευση (Καρκατσούλης Π., 2004, σσ. 44-45).

- **Διοίκηση Ολικής Ποιότητας**

Η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας (ΔΟΠ) στοχεύει στην αποτελεσματική ανάπτυξη μιας οργάνωσης, με βασικό προσανατολισμό της την ικανοποίηση των απαιτήσεων των πελατών, τόσο των εξωτερικών, δηλαδή των πολιτών, όσο και των εσωτερικών, δηλαδή των εργαζομένων, οι οποίοι συμβάλλουν άμεσα στην προσφερόμενη ποιότητα μέσα στον ίδιο τον οργανισμό (Δερβιτσιώτης Κ., 2001, σσ. 53-58).

Συνεπώς, η ΔΟΠ είναι ένα σύστημα διαρθρωμένο από :

- ένα συνολικό πλαίσιο στρατηγικών και πολιτικών ποιότητας σε σχέση με το όραμα, την αποστολή και τους ειδικότερους στόχους της οργάνωσης,
- συστήματα, μεθόδους και εργαλεία που αφορούν στη διασφάλιση της ποιότητας,
- μια οργανωσιακή κουλτούρα που συνδέεται με αρχές και αξίες ως προς την εξασφάλιση της ποιότητας και
- ικανότητες των εργαζομένων που επιδιώκουν την επίτευξη της ποιότητας παντού (Μπουραντάς Δ., 2002, σ. 516).

- **Balanced Scorecard**

Η μεθοδολογία Balanced Scorecard (BSC) είναι ένα πολύ σημαντικό εργαλείο, το οποίο μετατρέπει σε μετρήσιμους στόχους τη στρατηγική της επιχείρησης. Το BSC αναπτύχθηκε από τους Kaplan & Norton ως ένα μέσο αξιολόγησης της εταιρικής επίδοσης από τέσσερις οπτικές :

1. Τη χρηματοοικονομική συνιστώσα
2. Την πελατειακή συνιστώσα
3. Τη συνιστώσα των εσωτερικών διαδικασιών
4. Τη συνιστώσα της μάθησης & ανάπτυξης (Γεωργόπουλος Ν., 2013, σ. 348)

Προκύπτει λοιπόν ότι υπάρχει ένα όραμα και μια στρατηγική που υποστηρίζει και τους τέσσερις τομείς. Για κάθε τομέα, διαμορφώνονται οι στρατηγικοί στόχοι, οι δείκτες μέτρησης της απόδοσης, οι συγκεκριμένοι επιχειρησιακοί στόχοι και τα σχέδια δράσης για την υλοποίησή τους.

Μια συνεχής διαδικασία που έχει σαν κέντρο το BSC συνδυάζει και τους τέσσερις τομείς. Με αυτή τη μέθοδο εξασφαλίζεται η εξισορρόπηση χρηματοοικονομικών με μη - χρηματοοικονομικών μετρήσεων, η εξισορρόπηση των σκοπών των μετόχων με τους σκοπούς των πελατών & των λειτουργιών και η εξισορρόπηση στοιχείων του παρελθόντος και του μέλλοντος (Γεωργόπουλος Ν., 2016).

Η διαδικασία της εξισορροπημένης μέτρησης απόδοσης βασίζεται σε μια προσέγγιση « από πάνω προς τα κάτω » (top-down) με τη στρατηγική και τους στόχους να καθορίζονται αρχικά από την ανώτερη ηγεσία της οργάνωσης με την ακόλουθη διάχυση τους σε όλα τα επίπεδα της διοικητικής πυραμίδας από μορφή εξειδικευμένων δράσεων.

Το BSC δεν προσπαθεί να περιορίσει τα άτομα και τις οργανωσιακές μονάδες ώστε να ακολουθούν ένα προκαθορισμένο σχέδιο, αντίθετα χρησιμοποιείται κυρίως ως σύστημα επικοινωνίας, πληροφόρησης και μάθησης και κατά δεύτερο λόγο ως σύστημα ελέγχου (Γεωργόπουλος Ν., 2013, σ. 350).

1.6 Η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα της οργάνωσης

Η οργανωτική αποτελεσματικότητα είναι θεμελιώδους σημασίας ζήτημα για την οργανωτική θεωρία της δημόσιας διοίκησης. Ο διοικητικός λόγος και ο λόγος της διοίκησης έχουν ως άξονα αναφοράς τη βελτίωση της διοικητικής λειτουργίας, την αύξηση της αξίας των εκροών, τη βελτίωση της παραγωγικότητας των πάσης φύσεως δημοσίων οργανώσεων και την αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων (Μιχαλόπουλος Ν., 2007, σ. 16).

Οι στόχοι της οργάνωσης αποτελούν τους λόγους δημιουργίας της. Αν και δεν είναι πάντα ευχερής, η στοχοθεσία, είναι προαπαιτούμενο της μέτρησης των αποτελεσμάτων και της αποδοτικότητας αυτής, με απώτερο σκοπό την βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών (Μιχαλόπουλος Ν., 2007, σ. 32).

Η αποτελεσματικότητα (effectiveness) ενδιαφέρεται περισσότερο για το αποτέλεσμα, παρά για την ακολουθούμενη διαδικασία επίτευξης του αποτελέσματος, ενώ, η αποδοτικότητα (efficiency) εστιάζει στο πώς η επιχείρηση επιτυγχάνει το σκοπό της, παρά στο εάν τον επιτυγχάνει. Συνεπώς, η διαφορά ανάμεσα τους έγκειται στο ότι

η αποδοτικότητα είναι ένα μέτρο των απαιτούμενων πόρων για την επίτευξη μιας εκροής, ενώ η αποτελεσματικότητα είναι ένα μέτρο της ποιότητας της εκροής (Γεωργόπουλος Ν., 2013, σσ. 54-55).

Οι δημόσιες οργανώσεις επιτελούν σημαντικούς σκοπούς για την εύρυθμη λειτουργία μιας κοινωνίας και για τον λόγο αυτό απαιτείται να είναι αποτελεσματικές και αποδοτικές καθώς, ο λόγος απαξίωσης και απόρριψης του δημόσιου διοικητικού συστήματος πιθανόν να είναι η χαμηλή αποτελεσματικότητα ή το υψηλό κόστος λειτουργίας του (Μιχαλόπουλος Ν., 2007, σ. 53).

Παράλληλα, η μέτρηση των αποτελεσμάτων δεν είναι μια τακτικού χαρακτήρα δράση ούτε μια διαχειριστικής φύσης και περιεχομένου λειτουργία η οποία μπορεί να ασκείται συμπωματικά και *ad hoc*. Εάν αυτό συμβαίνει, τότε δεν απαντάται η διαρκής κοινωνική ανάγκη της αξιοποίησης των διαθέσιμων πόρων. Πραγματική ή κατασκευασμένη η κρίση που διέρχεται η σύγχρονη δημόσια διοίκηση δεν μπορεί να μην μετρά τα αποτελέσματα της, δημοσιεύοντας τα στους πολίτες (Μιχαλόπουλος Ν., 2007, σ. 61).

1.7 Συμπεράσματα

Η οργάνωση είναι μία διαδικασία που πρέπει να προγραμματίζεται και να υλοποιείται με μεγάλη προσοχή και μελέτη, έχοντας πάντα υπόψη τις ιδιαιτερότητες του κάθε οργανισμού. Δεδομένου ότι δεν υπάρχει μία ιδανική οργανωτική δομή αλλά πολλές διαφορετικές, δεν θα πρέπει να αντιγράφονται ή να αναπαράγονται «καλές πρακτικές» οργανισμών. Οι « καλές πρακτικές » θα πρέπει να αξιολογούνται και να προσαρμόζονται στη δομή, λειτουργία και οργάνωση του οργανισμού, ο οποίος επιδιώκει να βελτιώσει τη λειτουργία και τις υπηρεσίες του.

Έως και σήμερα, ο δημόσιος τομέας στην Ελλάδα διακρίνεται για τον γραφειοκρατικό τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας του, ωστόσο η γραφειοκρατία έχει επικριθεί ως μη ικανοποιητικός τρόπος οργάνωσης και διοίκησης των δημόσιων οργανισμών. Στο σύγχρονο περιβάλλον στο οποίο δραστηριοποιούνται οι δημόσιοι οργανισμοί και στο οποίο μεταβάλλονται συνεχώς οι κοινωνικές ανάγκες που καλούνται να εξυπηρετήσουν, είναι επιτακτική η ανάγκη οργανωτικής αναδιάρθρωση και λειτουργικής αναβάθμισης μέσω σύγχρονων μεθόδων οργάνωσης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

Η ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΗ ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ Ν. 3852/2010

Η οργανωτική αναδιάρθρωση, σε συνδυασμό με την λειτουργική αναβάθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης βρίσκεται στο επίκεντρο μιας ευρύτερης αναδιάταξης του εθνικού κράτους, το οποίο οφείλει να αλλάξει ριζικά ορισμένες δημόσιες πολιτικές και τη δημόσια διοίκηση, προκειμένου να μπορέσει να ανταποκριθεί στις προκλήσεις της νέας εποχής καθώς και στις δεσμεύσεις του, στο πλαίσιο των μνημονίων, έναντι των εταίρων και δανειστών του. Συνεπώς, η οργανωτική αναδιάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν μπορεί να αντιμετωπιστεί αποσπασματικά αλλά θα πρέπει να εντάσσεται σε ένα συνολικό Επιχειρησιακό Σχέδιο διοικητικών μεταρρυθμίσεων (Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, 2005).

Η ανάγκη εξέλιξης και εφαρμογής μιας αποτελεσματικότερης δομής διοικητικής μεταρρύθμισης στην ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση έγινε φανερή αρκετά νωρίς στην πορεία του ελληνικού κράτους. Παρά τις αλλεπάλληλες μεταρρυθμίσεις στην αυτοδιοίκηση επί τρεις δεκαετίες, σταθμό αναφοράς για την τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί η τελευταία μεταρρυθμιστική προσπάθεια με τον ν. 3852/2010 « Πρόγραμμα Καλλικράτης ».

Σκοπός αυτού του κεφαλαίου είναι η παρουσίαση της οργάνωσης, των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, έτσι όπως διαμορφώθηκε μετά την εφαρμογή του Καλλικράτη, στοχεύοντας στον εντοπισμό τυχών αδυναμιών και προβλημάτων του εν λόγω Προγράμματος.

2.1 Ο Θεσμός της Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα

Ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, δηλαδή της διοίκησης των τοπικών υποθέσεων από όργανα ανεξάρτητα από την κρατική εξουσία έχει μακρά ιστορία στην Ελλάδα. Ωστόσο, η συνταγματική κατοχύρωση του θεσμού με την σημερινή του μορφή βασίζεται στην ψήφιση του Συντάγματος του 1975, σύμφωνα με το οποίο προσδιορίζεται το πλαίσιο οργάνωσης και λειτουργίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ενώ με την αναθεώρηση του Συντάγματος από τη Ζ' Αναθεωρητική Βουλή το 2001 εισήχθησαν στο άρθρο 102 ρυθμίσεις οι οποίες ενίσχυσαν την θέση της τοπικής αυτοδιοίκησης κατοχυρώνοντας το τεκμήριο αρμοδιότητας ως προς τις τοπικές

υποθέσεις. Με την παράγραφο 2 του άρθρου 102 του Συντάγματος κατοχυρώνεται όχι μόνο η διοικητική, αλλά και η οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ.¹

Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης και, κυρίως οι πρωτοβάθμιοι, αποτελούν στις μέρες μας ίσως τον πιο σημαντικό παράγοντα για την επίτευξη της τοπικής και βιώσιμης οικονομικής ανάπτυξης και κοινωνικής συνοχής, έχοντας ως συγκριτικό πλεονέκτημα την εγγύτητα προς τον πολίτη και τη στενότερη επαφή μαζί του (Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων», ν. 3563/2006.).

Ο Δήμος, ως ο πρωτοβάθμιος Ο.Τ.Α, είναι η κύρια έκφραση του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, έχει πρωταγωνιστικό ρόλο στην ικανοποίηση των δικαιωμάτων των πολιτών και αποτελεί τον καλύτερο εκφραστή της ελεύθερης άσκησης αυτών (Μπεσίλα-Βήκα Ε., 2005).

Σύμφωνα με τα ανωτέρω, γίνεται σαφές ότι, οι Ο.Τ.Α έχοντας την αποκλειστική ευθύνη της διαχείρισης των τοπικών υποθέσεων, χωρίς να περιορίζονται απλώς στην κάλυψη των βασικών αναγκών των πολιτών αλλά εφαρμόζοντας και αναπτυξιακή πολιτική προς όφελος τους, καθιστούν την Τοπική Αυτοδιοίκηση σημαντικό θεσμό για την χώρα μας.

2.2 Το « Πρόγραμμα Καλλικράτης »

Ο ν.3852/2010 « Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης », είναι ο νόμος με τον οποίο μεταρρυθμίστηκε η διοικητική διαίρεση της Ελλάδας το 2011 και επανακαθορίστηκαν τα όρια των αυτοδιοικητικών μονάδων, ο τρόπος εκλογής των οργάνων και οι αρμοδιότητές τους. Ψηφίστηκε από την Ελληνική Βουλή το Μάιο του 2010 (ΦΕΚ 87Α), με ένα μέρος των διατάξεών του να ενεργοποιείται άμεσα, ενώ σε πλήρη μορφή τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 2011 (Πρόγραμμα Καλλικράτης, 2010)

Σχεδιάστηκε με τέτοιο τρόπο ώστε να ελαχιστοποιήσει τα συγκεντρωτικά στοιχεία του ελληνικού κράτους καθώς και να αξιοποιήσει τα τοπικά και περιφερειακά συγκριτικά πλεονεκτήματα, προσδοκώντας την μείωση των καθαρών δημοσιονομικών μεγεθών, κι έχοντας ως στόχο την δημιουργία ισχυρών θεσμών τοπικής αυτοδιοίκησης, που θα μπορέσουν μελλοντικά να αποτελέσουν πόλο ανάπτυξης και προσέλκυσης επενδύσεων (Αιτιολογική έκθεση του σχεδίου νόμου "Νέα Αρχιτεκτονική της

¹ Βλ. αναλυτικά άρθρο 102 Σύνταγμα 1975/198 6/2001

αυτοδιοίκησης και της αποκεντρωμένης διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης, 2009, σσ. 45-46).

Βασική επιδίωξη του προγράμματος ήταν, η αναβάθμιση της δομικής και της οργανωτικής ανασυγκρότησης της τοπικής αυτοδιοίκησης, ενισχύοντας τον ρόλο των ΟΤΑ στην τοπική κοινωνία, αναλαμβάνοντας νέες αρμοδιότητες, καθώς και η προσπάθεια σύγκλισης με τους αντίστοιχους Ευρωπαϊκούς θεσμούς.

Με τον ν. 3852/2010, προέκυψαν 325 δήμοι από 1.034 και λιγότερα από 2.000 νομικά πρόσωπα από περίπου 6.000, ενώ αντικαταστάθηκαν οι 57 νομαρχίες από τις 13 αιρετές περιφέρειες και οι πρώην 13 περιφέρειες από 7 αποκεντρωμένες διοικήσεις (Υπουργείο Εσωτερικών, 2012).

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση μετά την εφαρμογή του Καλλικράτη ήρθε αντιμέτωπη με σημαντικές αλλαγές σχετικά με τον τρόπο οργάνωσης της, οι αλλαγές αναφέρονται τόσο στην καταστατική όσο και στην εσωτερική οργάνωση των Ο.Τ.Α.

2.2.1 Η Καταστατική Οργάνωση των ΟΤΑ μετά τον Καλλικράτη

Σύμφωνα με τον Χλέπα Ν. – Κ , « Η καταστατική οργάνωση των ΟΤΑ, δηλαδή οι βασικές ρυθμίσεις που αφορούν την εκλογή και την συγκρότηση, την οργάνωση και την λειτουργία, τις αρμοδιότητες και τις σχέσεις των σημαντικότερων οργάνων τους, μπορεί να ευνοεί ή να δυσχεραίνει την ανάπτυξη ενός σύγχρονου, ανοικτού και διαφανούς συστήματος διακυβέρνησης. Ένα κλειστό και ιεραρχικό σχήμα, όπως το λεγόμενο «δημαρχοκεντρικό», είναι προφανές ότι δεν ευνοεί την σύγχρονη τοπική διακυβέρνηση ».

Τόσο το συνταγματικό όσο και το υπερεθνικό ρυθμιστικό πλαίσιο επικεντρώνεται κυρίως σε ζητήματα που αφορούν στην δημοκρατική νομιμοποίηση, το γενικό ρόλο, τις αρμοδιότητες και τις ευθύνες των αυτοδιοικητικών θεσμών, παραχωρώντας έτσι μεγάλα περιθώρια στον κοινό νομοθέτη ως προς την καταστατική οργάνωση των ΟΤΑ (Χλέπας Ν.-Κ.).

Συγκεκριμένα, παρατηρείται ότι οι συνταγματικές διατάξεις για την τοπική αυτοδιοίκηση είναι ιδιαίτερα λακωνικές ως προς την εσωτερική καταστατική οργάνωση των ΟΤΑ, κατοχυρώνοντας τον αιρετό χαρακτήρα των οργάνων των ΟΤΑ, καθώς και έμμεσα την ύπαρξη μονοπρόσωπων οργάνων, χωρίς να ασχολείται ειδικά με την εσωτερική τους οργάνωση (Χλέπας Ν.-Κ.).

Το ζήτημα της καταστατικής οργάνωσης των ΟΤΑ, παρά τις αλλεπάλληλες μεταρρυθμίσεις στην αυτοδιοίκηση επί τρεις δεκαετίες δεν αντιμετωπίστηκε

συστηματικά και αποτέλεσε μέχρι την ψήφιση του νόμου του «Καλλικράτη», μια ιδιαίτερα προβληματική πτυχή της αυτοδιοίκησης στην χώρα μας (Χλέπας Ν.-Κ., σσ. 8-9).

Ο ν. 3852/2010, προσέφερε μια μοναδική ευκαιρία για ριζική αναμόρφωση της καταστατικής οργάνωσης των ΟΤΑ, η οποία χαρακτηριζόταν από σημαντικές αδράνειες, ενώ για πρώτη φορά εναρμονίστηκε το ελληνικό δίκαιο με τα προβλεπόμενα από τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΧΤΑ).

Το Πρόγραμμα Καλλικράτης λαμβάνοντας υπόψη του τον στόχο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της κοινοτικής δράσης προχώρησε σε σημαντικές στρατηγικές επιλογές, όπως :

- Την θεσμική αναγνώριση της συλλογικής λειτουργίας της αυτοδιοίκησης, με όργανα όπως η Εκτελεστική Επιτροπή, οι αντιδήμαρχοι και οι αντιπεριφερειάρχες με τοπική αρμοδιότητα, η Επιτροπή Ποιότητας Ζωής, η Οικονομική Επιτροπή και άλλες επιτροπές.
- Την αναβάθμιση της συμμετοχής μέσω ενισχυμένων θεσμών εσωτερικής αποκέντρωσης στους νέους δήμους και την θέσπιση του συμπαραστάτη του δημότη και της επιχείρησης, αποφεύγοντας την συγκέντρωση των αποφάσεων σε ένα επίπεδο εξουσίας προωθώντας την συνυπευθυνότητα όλων των επιπέδων διοίκησης.
- Την τόνωση της συμμετοχικής δημοκρατίας και της διαφάνειας, με την υποχρεωτική ανάρτηση αποφάσεων και πράξεων στο διαδίκτυο.
- Την ενίσχυση της πολιτικής λογοδοσίας, μέσω της σαφούς κατανομής ευθυνών και αρμοδιοτήτων.
- Την επέκταση της συνεργασίας των αιρετών αρχών με τους φορείς της κοινωνίας των πολιτών με θεσμούς όπως η επιτροπή διαβούλευσης και το συμβούλιο ένταξης μεταναστών (Αιτιολογική έκθεση του σχεδίου νόμου "Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης", 2009, σσ. 11-13).

Στο νέο αυτό πλαίσιο οργάνωσης και λειτουργίας, ο ρόλος των αιρετών οργάνων, κυρίως της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης, εμφανίζεται ιδιαίτερα ενδυναμωμένος σε τρία πεδία. Στα πεδία της πολιτικής εκπροσώπησης, της τοπικής ανάπτυξης και της κοινωνικής ενσωμάτωσης και συνοχής (Κουταλάκης Χ., 2011).

Παρότι, ο ν.3852/2010 συνέβαλλε ουσιαστικά στην ενδυνάμωση της τοπικής διακυβέρνησης, ελάχιστες απ' τις ανωτέρω στρατηγικές επιλογές εφαρμόστηκαν ενώ άλλες δεν απέδωσαν τα αναμενόμενα.

Όλες οι σχετικές μεταρρυθμιστικές προσπάθειες έως και το Πρόγραμμα Καλλικράτη, είχαν ως κεντρικό στόχο τον εκσυγχρονισμό της διοικητικής δομής, μεταβαίνοντας από τη γραφειοκρατική διοίκηση σε μια διοίκηση που θα είναι σε θέση να παρακολουθεί και να εφαρμόζει τις νέες τεχνικές διοίκησης, εκτέλεσης και παρακολούθησης των έργων, καθώς και την μετάβαση από μια διοίκηση, η οποία χαρακτηρίζεται από ασυνέχεια, συνέπεια των εκάστοτε πολιτικών αλλαγών, σε μια ισχυρή διοικητική δομή με συνέχεια και αποτελεσματικότητα. Ωστόσο, η καθυστέρηση του εκσυγχρονισμού καθώς και το ζήτημα της μη εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων στην χώρα μας, δεν άπτεται στην έλλειψη νομοθεσίας αλλά κυρίως στην έλλειψη συντονισμού και οργάνωσης και πρωτίστως στην έλλειψη πολιτικής βούλησης.

2.2.2 Η Εσωτερική Οργάνωση των δήμων και των ν.π.δ.δ μετά τον Καλλικράτη

Η οργάνωση των δήμων καθώς και των ν.π.δ.δ αυτών, διέπεται από τους οργανισμούς τους, οι οποίοι καταρτίζονται, τροποποιούνται και αντικαθίστανται σύμφωνα με τις κείμενες ειδικές διατάξεις (ν.4178/2013 άρθρο 54)².

Ένας Οργανισμός Εσωτερικής Υπηρεσίας (Ο.Ε.Υ) σωστά δομημένος, με σαφείς οριοθετήσεις των αρμοδιοτήτων μεταξύ των οργανικών μονάδων, αποτελεσματικό συντονισμό μεταξύ των υπηρεσιών και στελεχωμένος με εξειδικευμένο προσωπικό υψηλού μορφωτικού επιπέδου (ΤΕ, ΠΕ), μπορεί να λειτουργήσει θετικά, τόσο για τους υπαλλήλους όσο και για την τοπική κοινωνία (Λίτσιος Η., 2010).

Ο Ο.Ε.Υ, καθορίζει την διάρθρωση των δημοτικών υπηρεσιών σε Γενικές Διευθύνσεις, Διευθύνσεις, Τμήματα, Αυτοτελή τμήματα και Αυτοτελή γραφεία, ενώ τα δημοτικά συμβούλια έχουν την δυνατότητα να αποφασίζουν ελεύθερα για το οργανόγραμμά τους. Ωστόσο, στις περισσότερες περιπτώσεις ακολουθούν τα πρότυπα

² Βλ. Ν.4178/2013 (ΦΕΚ 178/τ.Α'/8-8-2013) «Αντιμετώπιση της Αυθαίρετης Δόμησης – Περιβαλλοντικό Ισοζύγιο και άλλες διατάξεις».

οργανογράμματα, τα οποία έχουν συνταχθεί για συγκεκριμένους τύπους δήμων από την Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Ε.Τ.Α.Α)³ (Ελληνογερμανική συνέλευση, 2014).

Σύμφωνα με πρόσφατο επιστημονικό άρθρο, κατά την κατάρτιση ενός Ο.Ε.Υ είναι αναγκαίο να προσδιορίζουμε τις υπηρεσίες του φορέα που ανταποκρίνονται «στο βασικό τετράγωνο σχήμα: Υπηρεσίες διοίκησης (διοικητικής υποστήριξης), σχεδιασμού (χάραξη στρατηγικής και παρακολούθηση υλοποίησης), επιχειρησιακές (ανάλογα με τις αρμοδιότητες κάθε φορέα) και ελέγχου». «Οι αρμοδιότητες των υπηρεσιών κατά τη θεωρία διακρίνονται σε αρμοδιότητες υποστήριξης, αρμοδιότητες σχεδιασμού και παρακολούθησης πολιτικών, αρμοδιότητες υλοποίησης πολιτικών και αρμοδιότητες ελέγχου». (Παπαδημητρίου Κ., 2015, σσ. 12-13).

Σύμφωνα με το ίδιο άρθρο, οι εργασίες μιας υπηρεσίας μπορούν να διακριθούν – τυποποιηθούν σε τέσσερις κατηγορίες στις οποίες αντιστοιχούν σειρά συγκεκριμένων δραστηριοτήτων : σε διοικητικής διαδικασίας, σε νομικής φύσεως, σε εξειδικευμένης – τεχνικής φύσεως και σε υλικές ενέργειες (Παπαδημητρίου Κ., 2015, σσ. 14-15).

Οι πρόσφατες αλλαγές που έγιναν στους Ο.Ε.Υ των δήμων, μετά την εφαρμογή του Καλλικράτη, εμφάνισαν αρκετά προβλήματα και αδυναμίες, τα οποία σύμφωνα με επιστημονικές παρατηρήσεις, οφείλονται στις αλλαγές του εξωτερικού περιβάλλοντος, στην πρόχειρη και γρήγορη σχεδίαση του προγράμματος, χωρίς τον απαιτούμενο χρόνο για καλό σχεδιασμό και διαβούλευση με τους κοινωνικούς εταίρους και τις τοπικές κοινωνίες και κυρίως χωρίς την εκπόνηση οργανωτικής μελέτης, ενώ η μέθοδος που ακολουθήθηκε για την κατάρτιση τους περιορίστηκε στην περιγραφή των αρμοδιοτήτων.

Για τη βελτίωση της λειτουργίας των δήμων και την υπερπήδηση των αδυναμιών του Καλλικράτη, κρίνεται αναγκαία η προσαρμογή των ΟΕΥ των δήμων και των νομικών τους προσώπων στα νέα δεδομένα, περιγράφοντας με σαφήνεια τις αρμοδιότητες και τις θέσεις εργασίας, προτυποποιώντας και απλουστεύοντας τις διαδικασίες λειτουργίας των υπηρεσιών.

³ Βλ. αναλυτικά ΕΕΤΑΑ (2010) « Οδηγός Προσαρμογής των Προτύπων Σχεδίων Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας (ΟΕΥ) των νέων Δήμων.

Σύμφωνα με τον Μαΐστρο Π. (2016), για να είναι αποτελεσματική η αναδιοργάνωση των διοικητικών δομών είναι απαραίτητη η σύνδεση των Ο.Ε.Υ « με το πρόγραμμα ηλεκτρονικοποίησης τους καθώς και με το σχέδιο στελέχωσης των οργανικών μονάδων», η οποία μπορεί να επιτευχθεί μόνο εάν « ενταχθεί σε ένα συνολικό Επιχειρησιακό Σχέδιο διοικητικής μεταρρύθμισης και ηλεκτρονικής διακυβέρνησης», αλλιώς κινδυνεύουμε απ' τις αλληπάλληλες αλλαγές των εσωτερικών δομών του διοικητικού συστήματος, το οποίο διαμορφώνει το νομικό πλαίσιο των δομών χωρίς να λαμβάνει υπόψιν του τις λειτουργίες και το ανθρώπινο δυναμικό τους.

2.3 Η αξιολόγηση των δομών και λειτουργιών των δήμων

Προτού προβούν οι δήμοι σε αναδιοργάνωση και τροποποίηση των Ο.Ε.Υ τους, κρίνεται απαραίτητη η αξιολόγηση της υφιστάμενης κατάστασης των δομών και υπηρεσιών τους.

Οι στόχοι και οι επιδιώξεις της αξιολόγησης και της αναδιοργάνωσης των δομών θα πρέπει να είναι ο εντοπισμός των κυριότερων αδυναμιών και δυνατοτήτων της λειτουργίας των δημοτικών υπηρεσιών και των νομικών τους προσώπων, η εκτίμηση των μελλοντικών προκλήσεων και ευκαιριών και η διατύπωση προτάσεων για τις αναγκαίες βελτιώσεις των δημόσιων πολιτικών και του κανονιστικού πλαισίου που αφορά την τοπική αυτοδιοίκηση, η προσαρμογή στα νέα δεδομένα βάσει ιεράρχησης αναγκών και η εναρμόνιση δομών και διαδικασιών με τους στρατηγικούς στόχους των Ο.Τ.Α (Γεωργάκης Θ., 2016, σ. 189).

Επίσης, σε συνέχεια των ανωτέρω στόχων θα πρέπει να αναφέρουμε ότι στις βασικές επιδιώξεις της αξιολόγησης θα πρέπει να είναι η εφαρμογή νέων μεθόδων διοίκησης, ο οικονομικός εξορθολογισμός της λειτουργίας των ΟΤΑ, μέσω υλοποίησης προϋπολογισμών αποτελεσμάτων, η αύξηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας με την χρήση κατάλληλων δεικτών, η προώθηση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης καθώς και η κατάρτιση του ανθρώπινου δυναμικού.

Στην χώρα μας δεν υπάρχει ακόμη θεσμικό πλαίσιο σχετικό με την αξιολόγηση των ΟΤΑ, με αποτέλεσμα η αξιολόγηση τους να μην είναι υποχρεωτική. Ωστόσο, το 2013 έγινε μια πρώτη πιλοτική προσπάθεια αξιολόγησης σε 11 δήμους της χώρας,

βάσει προδιαγραφών και κριτηρίων σχετικής μελέτης που εκπόνησε η Ε.Ε.Τ.Α.Α και η οποία εγκρίθηκε από το Υπουργείο Εσωτερικών⁴, αξιοποιώντας και συνθέτοντας τρία σχετικά κείμενα :

- Τη μεθοδολογία εκπόνησης Επιχειρησιακών Προγραμμάτων των ΟΤΑ (ΕΕΤΑΑ,2007).
- Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης των ευρωπαϊκών δημόσιων οργανώσεων (ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α,2005)⁵.
- Τη μεθοδολογία αξιολόγησης οργανωτικών δομών και λειτουργιών της δημόσιας διοίκησης (ΥΔΜΗΔ, 2012).

Σύμφωνα με επιστημονικά σχόλια σχετικά με την προτεινόμενη μεθοδολογία αξιολόγησης των δομών, επισημάνθηκε μεταξύ άλλων ότι, ενώ οι δήμοι είναι μια ιδιαίτερη κατηγορία ν.π.δ.δ λόγω του έντονου πολιτικού χαρακτήρα τους, δεν συμπεριλαμβάνεται στην αξιολόγηση ο τρόπος διοίκησης τους, ο οποίος φέρει έντονα πολιτικά στοιχεία. Με τον τρόπο αυτό αποκλείει εντελώς την πολιτική, αφού δεν φαίνεται να δίνεται καμία σημασία στο πολιτικό περιβάλλον και γενικότερα, στους πολιτικούς όρους ανάδειξης και λειτουργίας των δημοτικών αρχόντων (Διοικητικό Επιμελητήριο - όμιλος διοικητικών επιστημόνων, 2013).

Ο Μαΐστρος Π. (2016), στο τελευταίο του βιβλίο αναφέρει ότι, αυτό που χρειάζεται σήμερα είναι ένα ολοκληρωμένο σύστημα αξιολόγησης υπηρεσιών και προσωπικού το οποίο θα βασίζεται στο « Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης » και σε ένα πρόγραμμα εφαρμογής, το οποίο θα υποστηρίζει όλα τα υπουργεία, ώστε να αποτελεί τον οδηγό για την οργάνωση και τον λειτουργικό εκσυγχρονισμό των δημόσιων φορέων, την ενίσχυση της υποδομής τους και τη βελτίωση της διοίκησης του ανθρώπινου δυναμικού τους.

2.4 Συμπεράσματα

Είναι νομοτελειακά αναμενόμενο, όπως συμβαίνει σε κάθε μεταβατική περίοδο μεγάλων μεταρρυθμίσεων, ότι θα δημιουργηθούν προβλήματα, δυσλειτουργίες, και

⁴ Βλ. αναλυτικά Υπουργείο Εσωτερικών (2013), «Προδιαγραφές του έργου των ομάδων αξιολόγησης & αναδιοργάνωσης των δομών των δήμων ».

⁵ <http://www.pedde.gr/ped/attachments/article/161.pdf>

χρονοτριβές. Όμως, κανείς δεν θα μπορούσε να προβλέψει το μέγεθος της κρίσης, την οποία βιώνει η χώρα μας έως και σήμερα, και η οποία συνέπεσε χρονικά με την εφαρμογή του Καλλικράτη.

Η μεταρρύθμιση του « Καλλικράτη » σχεδιάστηκε πριν το ξέσπασμα της κρίσης, η οποία επηρέασε τόσο τον τρόπο υλοποίησης όσο και τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα του. Η παρατεταμένη κοινωνικοοικονομική κρίση που βιώνει η χώρα μας έφερε την τοπική αυτοδιοίκηση αντιμέτωπη με νέες κοινωνικές προκλήσεις όπως η φτώχεια, ο κοινωνικός αποκλεισμός και η ανεργία, δημιουργώντας την ανάγκη παροχής ποιοτικών υπηρεσιών σε όλους τους τομείς που δραστηριοποιείται, διαμορφώνοντας ένα νέο πλαίσιο οργάνωσης και λειτουργίας της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Αναμφισβήτητα, η οικονομική κρίση και η πολιτική αusterού δημοσιονομικού ελέγχου, επηρέασαν αρνητικά την υλοποίηση του Προγράμματος, ωστόσο υπήρχαν και αρκετά δομικά προβλήματα στον Καλλικράτη.

Σε σχετικό επιστημονικό άρθρο αναφέρεται μία επισήμανση του Συμβουλίου της Επικρατείας η οποία αναφέρει τα εξής : « ...η επέμβαση στη δομή διοικητικής υπηρεσίας οπουδήποτε επιπέδου πρέπει να είναι προϊόν εμπειριστατωμένης μελέτης που στηρίζεται στις αρχές της διοικητικής επιστήμης, εις τρόπον ώστε η επιχειρούμενη οργάνωση να είναι ορθολογική, διαρκής και αποτελεσματική και όχι περιστασιακή, αποσπασματική και εξυπηρετική άλλων σκοπών μη σχετιζομένων προς τις ανωτέρω συνταγματικές αρχές..» (Διοικητικό Επιμελητήριο - όμιλος διοικητικών επιστημόνων, 2013).

Συνεπώς, η οργάνωση των δομών των δήμων, όπως και συνολικά της δημόσιας διοίκησης, δεν θα πρέπει να περιορίζεται στην εκπόνηση ή τροποποίηση των Ο.Ε.Υ αλλά απαιτεί μια ουσιαστική και τεκμηριωμένη οργανωτική μελέτη (Μαΐστρος Π., 2016).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

ΝΟΜΙΚΑ ΠΡΟΣΩΠΑ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ-

Ο ΡΟΛΟΣ ΚΑΙ Η ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΟΥΣ ΣΤΗΝ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

Οι πρωτοβάθμιοι Ο.Τ.Α, ως τμήμα της οργάνωσης του κράτους κι έχοντας το συγκριτικό πλεονέκτημά της εγγύτητας στον πολίτη, πρέπει να είναι οργανωμένοι, ώστε να μπορούν να τον εξυπηρετούν και να του παρέχουν όλες τις υπηρεσίες που το κράτος προορίζει για αυτόν. Για το λόγο αυτό το κράτος έχει φροντίσει και έχει δώσει τη δυνατότητα στους δήμους να λειτουργούν ευέλικτα, ώστε να είναι αποτελεσματικοί. Πέρα, λοιπόν, από τη διάρθρωσή τους σε υπηρεσίες και τη στελέχωσή τους με προσωπικό, τους παρέχεται επιπλέον η δυνατότητα να ασκούν την πολιτική τους μέσω της σύστασης διαφόρων νομικών προσώπων. Τα είδη των νομικών προσώπων που μπορούν να συστήνουν οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ είναι: τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, τα ιδρύματα και οι δημοτικές επιχειρήσεις.

Όπως όλα τα ν.π.δ.δ, έτσι και τα δημοτικά ν.π.δ.δ επιδιώκουν την εξυπηρέτηση σκοπού δημοσίου συμφέροντος, ο οποίος τους έχει ανατεθεί από τον ΟΤΑ.

Με την εφαρμογή του ν. 3852/2010, περιορίστηκε σημαντικά ο αριθμός των δημοτικών ν.π.δ.δ, από περίπου 6.000 σε λιγότερα από 2.000, με αποτέλεσμα σημαντική εξοικονόμηση εξόδων, πόρων και διαδικασιών, ενώ παράλληλα εξορθολογίστηκε το καθεστώς με δύο νομικά πρόσωπα, ένα για τις προνοιακές – κοινωνικές υπηρεσίες και για θέματα παιδείας και ένα για τις αθλητικές – πολιτιστικές δραστηριότητες, με απώτερο σκοπό την διευκόλυνση των αναπτυξιακών τους πρωτοβουλιών.

Εφόσον, τα θέματα που αφορούν την οργάνωση έχουν αναφερθεί στα προηγούμενα κεφάλαια, στο παρόν κεφάλαιο θα επικεντρωθούμε στην λειτουργία των δημοτικών ν.π.δ.δ.

Σκοπός αυτού του κεφαλαίου είναι η καταγραφή της υφιστάμενης λειτουργίας των δημοτικών ν.π.δ.δ, παρουσιάζοντας θέματα που έχουν να κάνουν με την σύσταση, την διοίκηση, την λειτουργία των συλλογικών οργάνων καθώς και την χρηματοοικονομική τους διαχείριση, στοχεύοντας στην καλύτερη κατανόηση του σκοπού και της λειτουργίας τους, έτσι όπως έχουν διαμορφωθεί μετά την εφαρμογή του ν. 3852/2010.

Στην παρούσα εργασία θα γίνει μεγαλύτερη αναφορά στα αμιγή δημοτικά ν.π.δ.δ των άρθρων 239 και 242 του ν. 3463/2006 «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων» (ΚΔΚ).

3.1 Γενικά για τα δημοτικά Ν.Π.Δ.Δ

Σκοπός των δημοτικών ν.π.δ.δ είναι η αποτελεσματικότερη οργάνωση και λειτουργία ορισμένης δημοτικής υπηρεσίας, ώστε να ικανοποιούνται καλύτερα οι ανάγκες των κατοίκων.

Το χαρακτηριστικό των δημοτικών ν.π.δ.δ είναι ότι έχουν δική τους οργάνωση και δικό τους προϋπολογισμό, δηλαδή δική τους διοίκηση και δικό τους προσωπικό, καθώς και δικά τους έσοδα και έξοδα.

3.2 Σύσταση δημοτικών Ν.Π.Δ.Δ

Σύμφωνα με το άρθρο 239 του ν. 3463/2006 (Κ.Δ.Κ), τα δημοτικά ν.π.δ.δ συνιστώνται με απόφαση του οικείου δημοτικού συμβουλίου, με σκοπό την οργάνωση και την λειτουργία ορισμένης δημοτικής λειτουργίας με γνώμονα την καλύτερη εξυπηρέτηση των κατοίκων.

Σε συνέχεια του ανωτέρω άρθρου, με τις διατάξεις του άρθρου 103 του ν.3852/2010 « Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης », κάθε δήμος έχει την δυνατότητα να συστήσει μέχρι δύο ν.π.δ.δ, ένα για τους τομείς αρμοδιοτήτων κοινωνικής προστασίας, αλληλεγγύης και παιδείας, και ένα για τους τομείς πολιτισμού, αθλητισμού και περιβάλλοντος. Σε περίπτωση που ο δήμος διαθέτει κοινωφελή επιχείρηση, μπορεί να έχει μόνο ένα νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, με εξαίρεση τους δήμους που έχουν πληθυσμό άνω των τριακοσίων χιλιάδων (300.000) κατοίκων, οι οποίοι μπορούν να συστήσουν έως τέσσερα νομικά πρόσωπα, δύο για καθέναν από τους τομείς αρμοδιοτήτων που προσδιορίζονται στο άρθρο 103. Ενώ τέλος, μπορούν να έχουν κι ένα ν.π.δ.δ για τη διοίκηση και διαχείριση ζώνης λιμένα, σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία.

Επιπλέον, δίνεται η δυνατότητα να διατηρηθούν ως αυτοτελή εκείνα τα ν.π.δ.δ των οποίων η δραστηριότητα από πλευράς ευρύτερης αναγνώρισης, εξειδικευμένου αντικειμένου, μακροχρόνιας απόδοσης έργου και γενικότερης καταξίωσης της προσφοράς τους δικαιολογεί την ανωτέρω διατήρηση (παρ. 3 άρθρο 103 του ν. 3852/2010).

Η δυνατότητα των δήμων να συστήσουν δημοτικά ν.π.δ.δ, στους δύο τομείς αρμοδιοτήτων όπως αναφέρθηκαν ανωτέρω, με σκοπό την αποτελεσματικότερη οργάνωση και λειτουργία της οικείας δημοτικής υπηρεσίας, δεν αποκλείει την ανάληψη σχετικών δράσεων από τον ίδιο τον δήμο, διότι η σύσταση των νομικών προσώπων δεν συνιστά μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων του οικείου Ο.Τ.Α προς το νομικό αυτό πρόσωπο, ώστε να μην υπάρχει πλέον δυνατότητα παράλληλης ή ταυτόχρονης άσκησης αυτών από το δήμο, αλλά καθιδρύεται συντρέχουσα αρμοδιότητα ως προς τις δράσεις αυτές, ασκούμενες σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και της εγγύτητας (Απόφαση 60/2013 Ελεγκτικού Συνεδρίου Τμ. VII).

3.2.1 Διαδικασία Σύστασης & Περιεχόμενο συστατικής πράξης

Η απόφαση του δημοτικού συμβουλίου περί σύστασης ν.π.δ.δ θα πρέπει να αναφέρει το όνομα, τον σκοπό, την διοίκηση - τον αριθμό και την ιδιότητα των μελών σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 240 παρ.1 του ν. 3463/2006, όπως ισχύει - , την παρουσία και τους πόρους του νέου νομικού προσώπου.

Η πράξη αυτή, σύμφωνα με την παράγραφο 4 του άρθρου 103 του ν. 3852/2010, διαβιβάζεται για έλεγχο νομιμότητας⁶ και στην συνέχεια δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως (ΕτΚ) απ' τον οικείο δήμο. Στην ίδια συνεδρίαση του δημοτικού συμβουλίου λαμβάνεται απόφαση σχετικά με τον ορισμό των μελών του διοικητικού συμβουλίου του νομικού προσώπου μαζί με τους αντίστοιχους αναπληρωτές τους καθώς και η εκλογή του προέδρου και του αντιπροέδρου του διοικητικού συμβουλίου.

Ημερομηνία σύστασης του νομικού προσώπου θεωρείται η ημερομηνία που φέρει το ΦΕΚ δημοσίευσης, το οποίο επέχει θέση συστατικής πράξης.

3.2.2 Πόροι

Οι πόροι των δημοτικών ν.π.δ.δ ορίζονται στην απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, με την οποία έγινε η σύσταση του νομικού προσώπου (παρ.2 του άρθρου 240, άρθρο 235 του ν.3463/2006 και παρ.4 του άρθρου 103 του ν.3852/2010).

Οι πόροι των ν.π.δ.δ, όπως αναφέρονται στις σχετικές διατάξεις προέρχονται από :

⁶ Σχετικά με τον έλεγχο νομιμότητας βλ. άρθρο 238 του ν. 3852/2010.

- α) Την ετήσια τακτική επιχορήγηση του δήμου, το ύψος της οποίας καθορίζεται στην απόφαση του δημοτικού συμβουλίου με την οποία έγινε η σύσταση του νομικού προσώπου. Το ποσό αυτό εγγράφεται στον προϋπολογισμό του νομικού προσώπου χωρίς να απαιτείται η προηγούμενη ψήφιση του προϋπολογισμού (π/υ) του οικείου δήμου, ενώ σε περίπτωση που με τον π/υ του δήμου ψηφισθεί τελικώς εγγραφή διαφορετικού ποσού, το νομικό πρόσωπο υποχρεούται να προβεί άμεσα σε ανάλογη αναμόρφωση του π/υ του.
- β) Την έκτακτη επιχορήγηση από τον οικείο δήμο, η οποία καλύπτει λειτουργικές ανάγκες που μπορεί να προκύψουν εκτάκτως και για την κάλυψη τους δεν επαρκούσε η τακτική επιχορήγηση (άρθρο 235 του ν.3463/2006).
- γ) Τις κάθε είδους εισφορές, επιχορηγήσεις, δωρεές, κληρονομιές και κληροδοσίες.
- δ) Τις εισπράξεις από το αντίτιμο των παρεχόμενων πραγμάτων ή υπηρεσιών.
- ε) Τις προσόδους από τη δική τους περιουσία, καθώς και από τη συμμετοχή τους σε προγράμματα.

3.3 Διοίκησης δημοτικών Ν.Π.Δ.Δ

3.3.1 Όργανα διοίκησης

Τα δημοτικά ν.π.δ.δ διοικούνται απ' το διοικητικό συμβούλιο, το οποίο αποτελείται από πέντε έως δεκαπέντε μέλη, τα οποία μαζί με τα αναπληρωματικά τους μέλη ορίζονται με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου.

Μέλη του διοικητικού συμβουλίου μπορεί να είναι ο δήμαρχος, δημοτικοί σύμβουλοι, δημότες ή κάτοικοι οι οποίοι είναι ενεργοί πολίτες κι έχουν ανάλογη επαγγελματική ή κοινωνική δράση ή ειδικές γνώσεις, ανάλογα με το σκοπό του νομικού προσώπου καθώς και ένας υπάλληλος του νομικού προσώπου, εφόσον αυτό απασχολεί περισσότερους από δέκα (10) εργαζομένους (παρ.1 άρθρο 240 ν. 3463/2006).

Η σχετική απόφαση του δημοτικού συμβουλίου περί συγκρότησης σε σώμα του διοικητικού συμβουλίου του ν.π.δ.δ λαμβάνεται αμέσως μετά την δημοσίευση της σύστασης του δημοτικού ν.π.δ.δ στην Ε.τ.Κ. και αναφέρει ονομαστικά και με την ακριβή ιδιότητα τους τα μέλη και τα αναπληρωματικά μέλη αυτών. Με την ίδια απόφαση, το δημοτικό συμβούλιο εκλέγει από τα μέλη αυτά τον πρόεδρο και τον αντιπρόεδρο του διοικητικού συμβουλίου. Σε περίπτωση που ως μέλος έχει οριστεί ο δήμαρχος τότε αυτοδικαίως καθίσταται και πρόεδρος του διοικητικού συμβουλίου του

ν.π.δ.δ, πέραν αυτού δεν υπάρχει άλλος περιορισμός εκλογής προέδρου, μπορεί να είναι αιρετός ή μη (ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α, Εγκύκλιος 8/5236 / 26.1.2007).

Ένα τουλάχιστον μέλος εκ των μελών του διοικητικού συμβουλίου ορίζεται από τη μειοψηφία του δημοτικού συμβουλίου. Εάν τα μέλη του διοικητικού συμβουλίου είναι περισσότερα από πέντε (5), δύο (2) τουλάχιστον από αυτά ορίζονται από τη μειοψηφία του δημοτικού συμβουλίου (παρ.1 άρθρο 240 του ν.3463/2006).

Η θητεία των μελών του διοικητικού συμβουλίου του νομικού προσώπου ορίζεται με την απόφαση του δημοτικού συμβουλίου και λήγει πάντοτε με την εγκατάσταση του νέου διοικητικού συμβουλίου (παρ.1 άρθρο 240 του ν.3463/06).

Επιπλέον, στα δημοτικά ν.π.δ.δ με πληθυσμό άνω των εκατό χιλιάδων (100.000) κατοίκων μπορεί να συνιστάται, με απόφαση του διοικητικού συμβουλίου του νομικού προσώπου, η οποία εγκρίνεται από το δημοτικό συμβούλιο με την απόλυτη πλειοψηφία του συνόλου των μελών του, τριμελής εκτελεστική επιτροπή.

Η εκτελεστική επιτροπή αποτελείται από τον πρόεδρο ή τον αντιπρόεδρο και δύο μέλη του διοικητικού συμβουλίου. Τα τακτικά, καθώς και τα δύο αναπληρωματικά μέλη της εκτελεστικής επιτροπής, εκλέγονται από το διοικητικό συμβούλιο με σχετική πλειοψηφία. Η εκλογή γίνεται ευθύς μόλις το διοικητικό συμβούλιο συγκροτηθεί σε σώμα (άρθρο 232 του ν. 3463/2006).

Όσον αφορά τα ν.π.δ.δ των δήμων με πληθυσμό κάτω των εκατό χιλιάδων (100.000) κατοίκων, στα οποία δεν συνίσταται τριμελής εκτελεστική επιτροπή, οι αρμοδιότητες της εκτελεστικής επιτροπής ασκούνται αντίστοιχα από το διοικητικό συμβούλιο.

Επίσης, το δημοτικό συμβούλιο με τον εσωτερικό κανονισμό λειτουργίας του μπορεί να συγκροτεί επιτροπές για την επεξεργασία και εισήγηση θεμάτων της αρμοδιότητάς του (άρθρο 70 του ν.3852/2010). Οι διατάξεις του ανωτέρω άρθρου εφαρμόζονται αναλογικά για τα ιδρύματα και κατ' επέκταση και για τα ν.π.δ.δ.

3.3.2 Αρμοδιότητες Διοικητικού Συμβουλίου

Οι αρμοδιότητες του δημοτικού συμβουλίου που ορίζονται στο άρθρο 65 του ν. 3852/2010 ισχύουν και για το διοικητικό συμβούλιο⁷, κι έχουν ως εξής :

⁷ Βλ. ν. 3463/2006 « Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων» παρ.1 άρθρο 233, στον ίδιο νόμο άρθρο 240^Α και ν. 3613/2007 παρ.5 άρθρο 24.

- Αποφασίζει για όλα τα θέματα που αφορούν το ν.π.δ.δ, εκτός από εκείνα που ανήκουν στην αρμοδιότητα του προέδρου ή άλλου οργάνου του ν.π.δ.δ ή το ίδιο το διοικητικό συμβούλιο μεταβίβασε σε επιτροπή του,
- εκφράζει τις θέσεις του σε θέματα που άπτονται των αρμοδιοτήτων του και γνωμοδοτεί όποτε δημόσιες αρχές ή αρμόδια όργανα ζητούν τη γνώμη του,
- ορίζει τους φόρους, τα τέλη, τα δικαιώματα και τις εισφορές που εισπράττει το ν.π.δ.δ,
- ένα (1) μήνα πριν από τη διενέργεια των εκλογών και μέχρι την εγκατάσταση των νέων δημοτικών αρχών, το διοικητικό συμβούλιο αποφασίζει μόνο για θέματα που αναφέρονται σε έκτακτες περιπτώσεις εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης, καθώς και για θέματα που αφορούν στην υλοποίηση συγχρηματοδοτούμενων έργων,
- συντάσσει τον προϋπολογισμό του ν.π.δ.δ.,
- ελέγχει την υλοποίηση του προϋπολογισμού συντάσσοντας ανά τρίμηνο έκθεση, στην οποία παρουσιάζεται η κατάσταση των εσόδων και εξόδων του ν.π.δ.δ.
- ελέγχει τον ταμειακό απολογισμό και συντάσσει την σχετική έκθεση του,
- αποφασίζει για την έγκριση των δαπανών και τη διάθεση των πιστώσεων του προϋπολογισμού, καθώς επίσης αποφασίζει αιτιολογημένα και για τις περιπτώσεις απευθείας ανάθεσης προμηθειών, παροχής υπηρεσιών, εκπόνησης μελετών και εκτέλεσης έργων,
- καταρτίζει τους όρους, συντάσσει τη διακήρυξη, διεξάγει και κατακυρώνει όλες τις δημοπρασίες σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία
- συγκροτεί τις απαραίτητες επιτροπές διενέργειας διαγωνισμών, παραλαβής προμηθειών,
- αποφασίζει για την αποδοχή κληρονομιών, κληροδοσιών και δωρεών,
- καταρτίζει τον ΟΕΥ του ν.π.δ.δ ή το τροποποιεί, όποτε απαιτείται,
- προκηρύσσει την πλήρωση των θέσεων του πάσης φύσεως προσωπικού,
- αποφασίζει για την υποβολή προσφυγών στις διοικητικές αρχές,
- αποφασίζει για την άσκηση ή μη όλων των ένδικων βοηθημάτων και των ένδικων μέσων, καθώς και για την παραίτηση από αυτά,

3.3.3 Αρμοδιότητες Προέδρου Διοικητικού Συμβουλίου

Ο πρόεδρος του διοικητικού συμβουλίου, έχει ως προς την διοίκηση του ν.π.δ.δ τις αρμοδιότητες δημάρχου⁸, συνεπώς οι αρμοδιότητες του δημάρχου που ορίζονται στο άρθρο 58 του ν.3852/2010 ισχύουν και για τον πρόεδρο του διοικητικού συμβουλίου, κι έχουν ως εξής :

- εκπροσωπεί το ν.π.δ.δ στα δικαστήρια και σε κάθε δημόσια αρχή,
- εκτελεί τις αποφάσεις του διοικητικού συμβουλίου,
- είναι προϊστάμενος όλου του προσωπικού του ν.π.δ.δ και εκδίδει τις πράξεις που προβλέπουν οι σχετικές διατάξεις για το διορισμό, τις κάθε είδους υπηρεσιακές μεταβολές και την άσκηση του πειθαρχικού ελέγχου,
- συνυπογράφει τους βεβαιωτικούς καταλόγους και τα χρηματικά εντάλματα πληρωμής των δαπανών, οι οποίες έχουν εκκαθαριστεί από την αρμόδια υπηρεσία του ν.π.δ.δ,
- υπογράφει τις συμβάσεις που συνάπτει το ν.π.δ.δ,
- μπορεί να αναθέτει, χωρίς αμοιβή, την εποπτεία και το συντονισμό συγκεκριμένων δράσεων του ν.π.δ.δ σε μέλη του διοικητικού συμβουλίου.

Ο πρόεδρος μπορεί με πράξη του που δημοσιεύεται, να μεταβιβάσει ορισμένες από τις αρμοδιότητες του σε μέλος της εκτελεστικής επιτροπής ή στον γενικό διευθυντή ή σε άλλο ανώτατο ή ανώτερο υπάλληλο του (παρ.2 του άρθρου 233 του ν.3463/2006), ενώ σε περίπτωση απουσίας ή κωλύματος του τον αναπληρώνει ο αντιπρόεδρος.

3.3.4 Αντιστοιχία οργάνων διοίκησης Ν.Π.Δ.Δ με τα όργανα διοίκησης του Δήμου

Σύμφωνα με την ανωτέρω ανάλυση των αρμοδιοτήτων των οργάνων διοίκησης των δημοτικών ν.π.δ.δ, ο πρόεδρος του ν.π.δ.δ έχει αντίστοιχα τις αρμοδιότητες του δημάρχου και του προέδρου του δημοτικού συμβουλίου, ενώ το διοικητικό συμβούλιο έχει αντίστοιχα τις αρμοδιότητες του δημοτικού συμβουλίου και της οικονομικής επιτροπής. Τα ν.π.δ.δ δήμων με πληθυσμό άνω των εκατό χιλιάδων (100.000) κατοίκων, εάν επιλέξουν τη σύσταση εκτελεστικής επιτροπής, τότε το διοικητικό συμβούλιο έχει αντίστοιχα αρμοδιότητες του δημοτικού συμβουλίου και η εκτελεστική επιτροπή έχει αντίστοιχα αρμοδιότητες της οικονομικής επιτροπής.

⁸ Βλ. ν. 3463/2006 παρ.1 άρθρο 233, στον ίδιο νόμο άρθρο 240^Α και ν. 3613/2007 παρ.5 άρθρο 24.

3.4 Λειτουργία Συλλογικών Οργάνων

Τα θέματα, σχετικά με τις εργασίες του διοικητικού συμβουλίου, την πρόσκληση των μελών του και της εκτελεστικής επιτροπής σε συνεδρίαση, την απαιτούμενη για τη λήψη αποφάσεως πλειοψηφία, τον έλεγχο και την εκτελεστότητα των αποφάσεών του, το κώλυμα συμμετοχής στις συνεδριάσεις, την αστική και πειθαρχική ευθύνη των οργάνων διοίκησής του ρυθμίζονται με ανάλογη εφαρμογή των σχετικών διατάξεων που αφορούν το δημοτικό συμβούλιο, την οικονομική επιτροπή και τα μέλη τους (παρ.1 άρθρο 234 του ν. 3463/2006).

3.4.1 Σύγκληση του Διοικητικού Συμβουλίου

Το διοικητικό συμβούλιο συνεδριάζει ύστερα από πρόσκληση του προέδρου τουλάχιστον μία φορά τον μήνα. Τα μέλη του Δ.Σ. καλούνται σε συνεδρίαση με γραπτή πρόσκληση του Προέδρου, στην οποία αναφέρονται τα θέματα της ημερήσιας διάταξης, δημοσιεύεται αυθημερόν στην ιστοσελίδα του δήμου, αναρτάται στον πίνακα ανακοινώσεων του ν.π.δ.δ. με το σχετικό αποδεικτικό δημοσίευσης το οποίο υπογράφεται από δύο μάρτυρες και γνωστοποιείται στους συμβούλους τρεις (3) τουλάχιστον ημέρες πριν από την ημέρα της συνεδρίασης, ενώ για την απόδειξη επίδοσης της πρόσκλησης υπογράφουν τα μέλη σε ειδικό ονομαστικό έντυπο.

Για να θεωρηθεί ότι υπάρχει απαρτία στην συνεδρίαση θα πρέπει να μετέχουν περισσότερα απ' τα μισά των διορισμένων τακτικών μελών. Αν διαπιστωθεί ότι δεν υπάρχει απαρτία, το όργανο καλείται εκ νέου σε συνεδρίαση το νωρίτερο εντός είκοσι τεσσάρων (24) ωρών, στον ίδιο τόπο και με την ίδια ημερήσια διάταξη και με την παρουσία τουλάχιστον του ενός τρίτου (1/3) των μελών του θεωρείται ότι υπάρχει απαρτία.

Ο πρόεδρος κηρύσσει την έναρξη και τη λήξη των συνεδριάσεων, διευθύνει τις εργασίες και φροντίζει για την εφαρμογή του νόμου και την εύρυθμη λειτουργία του συλλογικού οργάνου.

3.4.2 Έλεγχος νομιμότητας αποφάσεων - Εποπτεία

Αρμόδια για τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ είναι η Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ της Αποκεντρωμένης διοίκησης, η οποία μπορεί να εκδίδει οδηγίες αυτεπαγγέλτως με σκοπό την διασφάλιση της νομιμότητας στη δράση τους (άρθρο 224 του ν.3582/2010).

Για τις αποφάσεις του διοικητικού συμβουλίου των ν.π.δ.δ που αφορούν τον προϋπολογισμό, τον απολογισμό, την εκποίηση ή την ανταλλαγή ακινήτων ή την επιβάρυνση τους με εμπράγματα δικαιώματα, την αποδοχή κληρονομιών ή δωρεών που περιέχουν όρο, ή κληροδοσιών, καθώς και τη συνομολόγηση δανείων, απαιτείται προηγούμενη έγκριση από το δημοτικό συμβούλιο, ενώ εντός δέκα ημερών από την εγκριτική απόφαση του δημοτικού συμβουλίου υποβάλλονται για έγκριση στον Γενικό Γραμματέα της Αποκεντρωμένης διοίκησης (παρ.3 του άρθρου 234 του ν.3463/06).

Η άσκηση εξουσίας από το κράτος στα δημοτικά νομικά πρόσωπα, συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας των πράξεων τους και σε πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών. Δεν επιτρέπεται η εποπτεία να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση των ν.π.δ.δ, ούτε να θίγει τη διοικητική και την οικονομική αυτοτέλεια τους (άρθρο 214 του ν.3852/2010).

3.5 Χρηματοοικονομική διαχείριση των Ν.Π.Δ.Δ

Οι διατάξεις που ισχύουν για τους δήμους και αφορούν τον προϋπολογισμό, τον απολογισμό, την ταμειακή υπηρεσία, τη διαχείριση, τα δάνεια και την περιουσία, ισχύουν και για τα ν.π.δ.δ (παρ.1 του άρθρου 236 & παρ.2 του άρθρου 240 του ν.3463/06).

Η διαδικασία κατάρτισης και εφαρμογής των προϋπολογισμών των δήμων και των ν.π.δ.δ τους ρυθμίζονται από το Β.Δ 17-5/15-9-59⁹, από τα άρθρα 155-162 του ν.3463/06¹⁰ καθώς και από τις ΚΥΑ 7028/04¹¹, όπως τροποποιήθηκε με τις υπ' αριθμ. 64871/07, 70560/2009, 50698/2011, 47490/2012, 30842/2013, 29530/2014 και 26945/2015 όμοιες και ισχύει.

Η εισαγωγή του διπλογραφικού λογιστικού συστήματος με το Π.Δ 315/99¹², αποτέλεσε σταθμό για την οικονομική διαχείριση των δήμων, το οποίο εφαρμόστηκε υποχρεωτικά στους δήμους με πληθυσμό άνω των 5.000 κατοίκων από την 1-1-2000.

⁹ Βλ. Β.Δ. 17-5/15-6-1959 «Οικονομική Διαχείριση και Λογιστικό των Δήμων και Κοινοτήτων».

¹⁰ Βλ. Ν. 3463/06 «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων».

¹¹ Βλ. ΚΥΑ 7028/3-2-2004 (ΦΕΚ 253 Β') απόφασης «Καθορισμός του τύπου του προϋπολογισμού των δήμων και κοινοτήτων».

¹² Βλ. Π.Δ. 315/99 (Φ.Ε.Κ. 302/30-12-99) «Περί ορισμού του περιεχομένου και του χρόνου ενάρξεως της εφαρμογής του Κλαδικού Λογιστικού Σχεδίου Δήμων και Κοινοτήτων (Ο.Τ.Α. Α' Βαθμού)».

Η υποχρέωση εφαρμογής των διατάξεων του ανωτέρω Π.Δ., εφαρμόστηκε κατ' αναλογία και στα δημοτικά ν.π.δ.δ, με τον ν.4257/2014¹³.

Το Π.Δ. 113/2010¹⁴, ρύθμισε ζητήματα ανάληψης υποχρεώσεων από τους διατάκτες, οι οποίοι είναι υποχρεωμένοι πριν από κάθε δαπάνη να εκδίδουν σχετική απόφαση, η οποία αναφέρει τη νομοθετική βάση της δαπάνης, το είδος, το ποσό που επιβαρύνει τον προϋπολογισμό και οποιαδήποτε άλλη πληροφορία απαιτείται. Με την έκδοση της σχετικής απόφασης εγκρίνεται η πραγματοποίηση της δαπάνης και δεσμεύεται η αναγκαία πίστωση, τηρώντας παράλληλα και μητρώο δεσμεύσεων.

Το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ ιδρύθηκε με το ν.4172/2013¹⁵, με σκοπό τον έλεγχο και την ορθή εκτέλεση των προϋπολογισμών και την εν γένει πορεία των οικονομικών των Ο.Τ.Α. και των νομικών τους προσώπων, όπως αποτυπώνεται στο « Ολοκληρωμένο Πλαίσιο Δράσης » (Ο.Π.Δ). Το Ο.Π.Δ περιλαμβάνει μηνιαίους και τριμηνιαίους στόχους με τον κανόνα του ισοσκελισμού του προϋπολογισμού. Η αδυναμία ισοσκελίσης συνιστά αυτοδίκαιη αδυναμία επίτευξης των στόχων του προϋπολογισμού και συνεπάγεται την άμεση υπαγωγή του στο Πρόγραμμα εξυγίανσης. Στον ίδιο νόμο στο άρθρο 79 προβλέπεται η εκπόνηση πενταετών επιχειρησιακών προγραμμάτων και ετήσιων σχεδίων δράσης των δήμων. Οι δράσεις και οι στόχοι των ν.π.δ.δ αποτυπώνονται στα Επιχειρησιακά Προγράμματα του οικείου δήμου, έπειτα από την διαβίβαση σχετικής πρότασης του Δ.Σ. του νομικού προσώπου.

Για την παροχή οδηγιών σχετικά με την σύνταξη και κατάρτιση του ετήσιου προϋπολογισμού εκδίδεται ετησίως ΚΥΑ απ' το Υπουργείο Εσωτερικών, συγκεκριμένα για το 2017 εκδόθηκε η ΚΥΑ 23976/22-7-2016 (ΦΕΚ 2311/26-7-2016 τεύχος Β') καθώς και η εγκύκλιος 23/38577/30-11-2016, η οποία παρέχει οδηγίες σχετικά με τον έλεγχο των προϋπολογισμών. Αμέσως μετά την έγκριση και την επικύρωση του προϋπολογισμού απ' όλα τα αρμόδια όργανα, το ν.π.δ.δ, οφείλει να τον

¹³ Βλ. Ν. 4257/2014 « Επείγουσες ρυθμίσεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών ».

¹⁴ Βλ. Π.Δ. 113/2010 «Ανάληψη υποχρεώσεων από τους διατάκτες».

ενσωματώσει στην ηλεκτρονική βάση δεδομένων που τηρείται στο Υπουργείο Εσωτερικών (ΥΠ.ΕΣ. εγκ. 22/οικ.46703/20-11-2013).

Τα τελευταία χρόνια με τον έλεγχο, καθώς και με τον περιορισμό των εγγεγραμμένων εσόδων στους προϋπολογισμούς, περιορίστηκε το φαινόμενο των προηγούμενων ετών με προϋπολογισμούς, οι οποίοι δεν ανταποκρίνονταν στην πραγματικότητα, ωστόσο δεν υπάρχει σημαντική διαφοροποίηση στον τρόπο λειτουργίας των ΟΤΑ όσον αφορά τα έσοδα τους. Η διάκριση των εσόδων γίνεται σε δύο μεγάλες κατηγορίες, στα τακτικά και στα έκτακτα. Ενώ, σχετικά με τις δαπάνες των ν.π.δ.δ, όπως ισχύει και για τους δήμους, εγγράφονται ποσά σύμφωνα με την σχετική νομοθεσία καθώς και το ύψος των εγγεγραμμένων εσόδων, χωρίς την ύπαρξη προσδιορισμού του κόστους ανά υπηρεσία.

Με τις αλλαγές που επέφερε ο Καλλικράτης, η σύνταξη χρηματοοικονομικών καταστάσεων από μέρους των ΟΤΑ έγινε υποχρεωτική, ενώ λόγω της μειωμένης χρηματοδότησης από εθνικούς και κοινοτικούς πόρους καλούνται να βρουν τρόπους αξιοποίησης των υπαρχόντων πόρων και περιουσιακών στοιχείων. Για την προσπάθεια αυτή κρίνεται απαραίτητη η αξιολόγηση των χρηματοοικονομικών καταστάσεων, με την μέθοδο των αριθμοδεικτών.

Επίσης, τα νομικά πρόσωπα, αν δεν διαθέτουν ταμειακή υπηρεσία, εξυπηρετούνται από την ταμειακή υπηρεσία του οικείου δήμου (παρ.2 του άρθρου 240 του ν.3463/06), ενώ το ίδιο ισχύει και στην περίπτωση που δεν έχουν το κατάλληλο προσωπικό για την τήρηση του διπλογραφικού συστήματος. Σε περίπτωση έλλειψης ή αδυναμίας του προσωπικού του δήμου να αναλάβει αυτή την υποχρέωση, το νομικό πρόσωπο μπορεί να αναθέσει σε εξωτερικό συνεργάτη – λογιστή, κάθε σχετική εργασία (άρθρο 33 του ν.4257/14).

3.6 Συμπεράσματα

Οι δήμοι οργανώνουν τις παρεχόμενες κοινωνικοπολιτιστικές υπηρεσίες τους κυρίως μέσω της σύστασης ν.π.δ.δ., κάνοντας τους σπουδαία εργαλεία άσκησης πολιτικής. Τα τελευταία χρόνια η άσκηση κοινωνικής πολιτικής από φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης έχει ενισχυθεί, στο πλαίσιο της αποκέντρωσης του κράτους,

προκειμένου, λόγω της εγγύτητας τους στον πολίτη, να καλύπτουν αποτελεσματικότερα τις ανάγκες των τοπικών κοινωνιών.

Τα ν.π.δ.δ επιτελούν με επάρκεια το ρόλο που τους έχουν αναθέσει οι δήμοι, οι οποίοι τα έχουν συστήσει και δεν εντοπίζονται περισσότερα προβλήματα από αυτά που αντιμετωπίζουν οι δήμοι, όπως έλλειψη ευελιξίας, και ανάγκη οργάνωσης και λειτουργικού εκσυγχρονισμού.

Οι έλεγχοι οι οποίοι ασκούνται στα ν.π.δ.δ είναι έλεγχοι συμμόρφωσης προς νομικούς κανόνες. Γενικότερα, η περί ελέγχου αντίληψη υπακούει στην ευρύτερη κανονιστική λογική του ελληνικού διοικητικού υποδείγματος. Η διοίκηση δεν ελέγχεται ως προς την αποτελεσματικότητά της, μέσω της διακρίβωσης του ποσοστού επίτευξης των τιθέμενων στόχων και ως προς την αποδοτικότητα της με αναλύσεις κόστους – ωφέλειας. Η αδυναμία αυτή προκύπτει απ' το κενό διοικητικής στοχοθεσίας, που με τη σειρά του, πολιτισμικά, συνδέεται με τη βραχυπρόθεσμη λογική που υπαγορεύουν οι πελατειακές πρακτικές και τεχνικά με την έλλειψη δεικτών απόδοσης και συναφών μεθόδων ποσοτικής διοίκησης (Κοντιάδης Ξ. και Τσέκος Θ., 2008, σ. 86).

Με το διπλογραφικό σύστημα, οι δήμοι και τα ν.π.δ.δ τους, θα μπορούσαν να προσεγγίσουν το πραγματικό κόστος των υπηρεσιών τους, έτσι ώστε να υπάρξει εξορθολογισμός της λειτουργίας και της διαχείρισης των οικονομικών τους.

Παρότι, έγιναν σημαντικές προσπάθειες για εκσυγχρονισμό του συστήματος οικονομικής διαχείρισης των ΟΤΑ, η αποτελεσματικότητά της, ακόμη και μετά τον Καλλικράτη, παραμένει σε πολύ χαμηλά επίπεδα. Δεν είναι δυνατόν να μην αναφερθεί ότι μέχρι σήμερα εξακολουθούν να ισχύουν οι αναχρονιστικές διατάξεις του Β.Δ. του 1959, οι οποίες δυσχεραίνουν την λειτουργία των υπηρεσιών.

Συνεπώς, για να επιτευχθεί οικονομικός εξορθολογισμός της λειτουργίας των δήμων και των ν.π.δ.δ. τους, προτείνεται η κατάρτιση του προϋπολογισμού και του απολογισμού τους, με την εφαρμογή στόχων και κατάλληλων δεικτών. Επίσης, προτείνεται η προώθηση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης καθώς και η κατάρτιση του ανθρώπινου δυναμικού.

Για την καλύτερη δυνατή αποτύπωση των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν τα δημοτικά ν.π.δ.δ, την διεύρυνση των δυνατοτήτων τους και την υποβοήθηση των προοπτικών τους στις σημερινές συνθήκες, είναι αναγκαία η αξιολόγηση τους με ερωτηματολόγιο κατά κατηγορία και με έρευνα πεδίου.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

ΜΕΛΕΤΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ

Ν.Π.Δ.Δ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΜΕΡΙΜΝΑΣ ΚΑΙ ΠΡΟΣΧΟΛΙΚΗΣ ΑΓΩΓΗΣ ΔΗΜΟΥ ΡΑΦΗΝΑΣ – ΠΙΚΕΡΜΙΟΥ ΜΕ Δ.Τ «ΦΙΛΙΠΠΟΣ ΚΑΒΟΥΝΙΔΗΣ»

Με την παρούσα μελέτη επιχειρείται η καταγραφή της υφιστάμενης κατάστασης του νομικού προσώπου, έχοντας ως σκοπό την εξαγωγή συμπερασμάτων αναφορικά με τον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας του, έτσι όπως διαμορφώθηκε μετά την εφαρμογή του ν.3852/2010. Ειδικότερα, οι βασικοί στόχοι της μελέτης είναι η διερεύνηση των ζητημάτων που έχουν προκύψει καθώς και η παρατήρηση της πρακτικής υλοποίησης όσων έχουν αναφερθεί στο θεωρητικό μέρος της εργασίας.

Οι πληροφορίες συλλέχθηκαν μέσω δομημένων συνεντεύξεων με τα αρμόδια στελέχη του νομικού προσώπου με τη βοήθεια ερωτηματολογίου¹⁶, από τη συλλογή υλικού από πρωτογενείς πηγές, έρευνα στο διαδίκτυο καθώς και από επιτόπια παρατήρηση.

Αρχικά, παρουσιάζονται τα βασικά χαρακτηριστικά του δήμου, ο οποίος συνέστησε το υπό μελέτη νομικό πρόσωπο, βοηθώντας έτσι στην εξαγωγή συμπερασμάτων όσον αφορά τον τρόπο που συστάθηκε το νομικό πρόσωπό, αλλά και τις ανάγκες που έχει ο δήμος για τις υπηρεσίες που παρέχει το νομικό πρόσωπο. Ενώ στη συνέχεια, παρουσιάζονται τα αποτελέσματα έτσι όπως προέκυψαν απ' τις πληροφορίες που συλλέχθηκαν, αναφορικά με θέματα διοίκησης, οργάνωσης και λειτουργίας καθώς και διοικητικό - οικονομικής διαχείρισης.

4.1 Γενικά στοιχεία του Δήμου Ραφήνας – Πικερμίου

Ο Δήμος Ραφήνας – Πικερμίου παρουσιάζει το «συγκριτικό πλεονέκτημα» να αποτελεί μία περιοχή κατοικίας σε απόσταση είκοσι πέντε μόλις χιλιομέτρων από το κέντρο της Αθήνας. Δημιουργήθηκε από την συνένωση του δήμου Ραφήνας και της κοινότητας Πικερμίου, σύμφωνα με τον νόμο 3852/2010 «Πρόγραμμα Καλλικράτης», οι οποίοι και αποτελούν τις δύο νέες δημοτικές ενότητες.

¹⁶ Βλ. αναλυτικά στο Παράρτημα Α' : Ερωτηματολόγιο καταγραφής υφιστάμενης κατάστασης νομικού προσώπου.

Ο μόνιμος πληθυσμός του δήμου Ραφήνας-Πικερμίου σύμφωνα με την τελευταία απογραφή του 2011 (στοιχεία ΕΛ.ΣΤΑΤ.) είναι 20.266 άτομα [Δημοτική Ενότητα Ραφήνας 13.091 άτομα – Δημοτική Ενότητα Πικερμίου 7.175 άτομα].

Ο δήμος, συγκροτούμενος από έναν παραθαλάσσιο προπολεμικό προσφυγικό «πυρήνα» και κάποιους δορυφορικούς οικισμούς δεύτερης κατοικίας, που αναπτύχθηκαν μεταπολεμικά, παρέμεινε μέχρι πρόσφατα μια περιοχή κυρίως παραθεριστικής κατοικίας. Τα τελευταία ωστόσο χρόνια ο χαρακτήρας τόσο στη δημοτική ενότητα Ραφήνας, όσο και στη δημοτική ενότητα Πικερμίου, αλλάζει ραγδαία. Η υποβάθμιση των συνθηκών και της ποιότητας ζωής στο λεκανοπέδιο της Αθήνας οδηγεί σημαντικό αριθμό κατοίκων του στην αναζήτηση νέων περιοχών κατοικίας, κυρίως στη Ν.Α. και τη Β.Α. Αττική. Η περιοχή μετατρέπεται σιγά - σιγά σε προάστιο της Αθήνας με όλα τα γνωστά χαρακτηριστικά ενός «αστικού κέντρου», όπως πυκνοδόμηση και πυκνοκατοίκηση στην κεντρική περιοχή, κυκλοφοριακά προβλήματα, ελλείψεις σε εγκαταστάσεις τεχνικής υποδομής και κοινωνικού εξοπλισμού, υποβάθμιση φυσικού περιβάλλοντος, κ.λπ. Εκτιμάται ότι τα επόμενα χρόνια ο δήμος Ραφήνας - Πικερμίου θα αποτελεί πλέον περιοχή πρώτης κατοικίας, κατά κύριο λόγο, και δευτερευόντως παραθεριστικής.

Για να καταγραφεί καλύτερα η τάση της πληθυσμιακή εξέλιξη του Δήμου Ραφήνας και της Κοινότητας Πικερμίου, παρατίθεται σχετικός πίνακας από το έτος 1991 έως και την τελευταία απογραφή του 2011.

Πίνακας 4.1

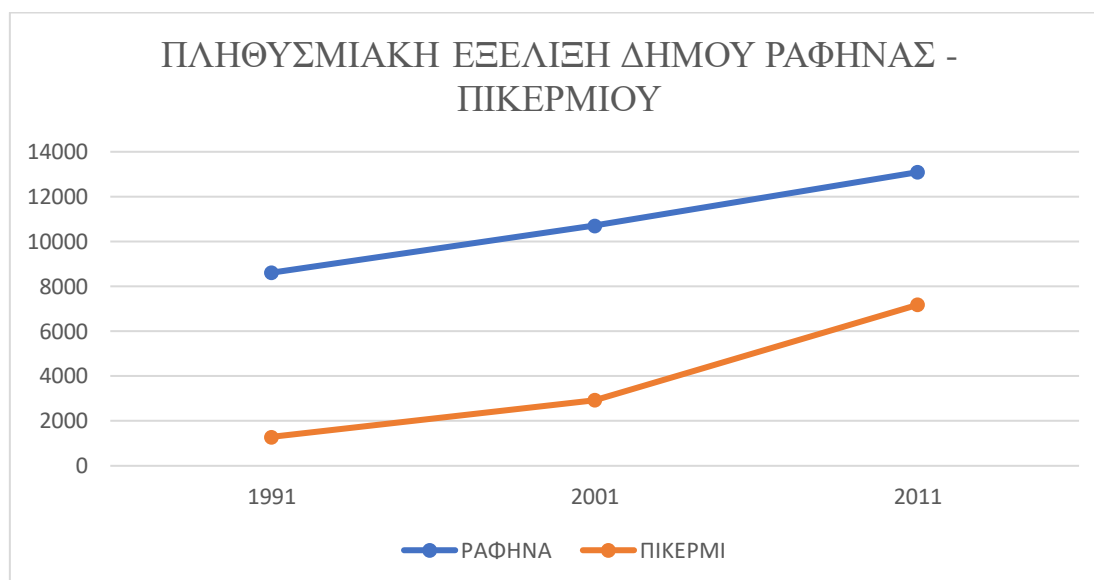
Πληθυσμιακή Εξέλιξη Δήμου Ραφήνας – Πικερμίου (1991-2011)

ΕΤΗ	ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ ΡΑΦΗΝΑΣ	ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ ΠΙΚΕΡΜΙΟΥ	ΣΥΝΟΛΙΚΟΣ ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ
1991	8.611	1.293	9.904
2001	10.701	2.924	13.625
2011	13.091	7.175	20.266

Πηγή: ΕΛ.ΣΤΑΤ, στοιχεία απογραφών 1991,2001 και 2011. Ιδία επεξεργασία.

Διάγραμμα 4.1

Τάση Πληθυσμιακής Εξέλιξης Δήμου Ραφήνας – Πικερμίου



Πηγή: ΕΛ.ΣΤΑΤ, στοιχεία απογραφών 1991,2001 και 2011. Ίδια επεξεργασία.

Από τα ανωτέρω απογραφικά στοιχεία γίνεται εύκολα αντιληπτό ότι η αύξηση του πληθυσμού του Δήμου Ραφήνας – Πικερμίου (πρώην Δήμος Ραφήνας και πρώην Κοινότητα Πικερμίου), κάνει επιτακτική την ανάγκη τόσο για καλή οργανωτική διάρθρωση του δήμου όσο και τη δημιουργία δημοτικών οργανισμών για προσφορά υπηρεσιών στην τοπική κοινωνία.

Οι υπηρεσίες του Δήμου Ραφήνας – Πικερμίου σε επίπεδο διευθύνσεων και αυτοτελών γραφείων, έτσι όπως καταγράφηκαν στον Ο.Ε.Υ του δήμου, σύμφωνα με τον ν. 3852/2010, διαρθρώθηκαν ως εξής (ΦΕΚ1845/ τ.Β΄/ 29-7-2013) :

- Υπηρεσίες υπαγόμενες απευθείας στο Δήμαρχο
 1. Αυτοτελές Γραφείο Δημάρχου, Επικοινωνίας, Δημοσίων Σχέσεων Διαφάνειας και Διοικητικής Βοήθειας
 2. Γενικός Γραμματέας
 3. Αυτοτελές Γραφείο Προγραμματισμού, Ανάπτυξης και Οργάνωσης
 4. Αυτοτελές Τμήμα Κοινωνικής Προστασίας, Παιδείας και Πολιτισμού.
 - α) Γραφείο Κοινωνικής Πολιτικής, Προστασίας και Προαγωγής της Δημόσιας Υγείας.
 - β) Γραφείο Παιδείας, Δια βίου Μάθησης και Πολιτισμού.
 5. Αυτοτελές Τμήμα Πολεοδομίας

6. Αυτοτελές Γραφείο Δημοτικής Αστυνομίας

7. Νομική Υπηρεσία

8. Ειδικοί Συνεργάτες

- Διεύθυνση διοικητικών υπηρεσιών
- Διεύθυνση οικονομικών υπηρεσιών
- Διεύθυνση Τεχνικών υπηρεσιών
- Διεύθυνση καθαριότητας – ανακύκλωσης και πρασίνου – περιβάλλοντος

Ενώ, όσον αφορά τα ν.π.δ.δ. του δήμου, το δημοτικό συμβούλιο, κατ' εφαρμογή του « Προγράμματος Καλλικράτης », με τις υπ' αριθμ.94, 95, 97 & 98/2011 αποφάσεις του, οι οποίες δημοσιεύθηκαν στο ΦΕΚ 1317/τ. Β'/16-6-2011, προχώρησε στη λύση των κοινωφελών επιχειρήσεων του δήμου, μεταφέροντας τις δράσεις τους στα νέα ν.π.δ.δ, τα οποία προέκυψαν έπειτα από συγχώνευση των ν.π.δ.δ του δήμου. Συνεπώς, με την εφαρμογή του ν. 3852/2010 τα ν.π.δ.δ του δήμου διαρθρώθηκαν ως εξής :

1. Δημοτικός Οργανισμός Πολιτισμού Αθλητισμού και Περιβάλλοντος Δήμου Ραφήνας – Πικερμίου.
2. Ν.Π.Δ.Δ Κοινωνικής Μέριμνας και Προσχολικής Αγωγής Δήμου Ραφήνας – Πικερμίου με δ.τ « Φίλιππος Καβουνίδης ».

4.2 Γενικά στοιχεία του Ν.Π.Δ.Δ « Φίλιππος Καβουνίδης»

Το ν.π.δ.δ «Φίλιππος Καβουνίδης» προέκυψε, έπειτα από συγχώνευση τριών νομικών προσώπων, του Παιδικού Σταθμού Ραφήνας, του Κέντρου Ανοικτής Προστασίας Ηλικιωμένων (Κ.Α.Π.Η) Ραφήνας και του Κ.Α.Π.Η Πικερμίου, ενώ ανέλαβε τις δράσεις της λυθείσας κοινωφελούς επιχείρησης του δήμου Ραφήνας, και συγκεκριμένα έναν Παιδικό Σταθμό, το Βοήθεια στο Σπίτι και το Κέντρο Δημιουργικής Απασχόλησης Παιδιών (Κ.Δ.Α.Π). Με αυτόν τον τρόπο, ο δήμος προχώρησε στη δημιουργία ενός ν.π.δ.δ, όπως ορίζεται στο άρθρο 103 του ν. 3852/2010, κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης και παιδείας.

Συστάθηκε με το ΦΕΚ 1317/τ. Β'/16-6-2011, στο οποίο αναφέρονται η επωνυμία, η έδρα, ο σκοπός, η διοίκηση, ο τρόπος ορισμού και η θητεία του διοικητικού συμβουλίου, οι πόροι, η περιουσία του νομικού προσώπου και η αυτοδίκαιη μεταφορά του προσωπικού των καταργούμενων νομικών προσώπων. Ενώ, με το Φ.Ε.Κ 1096/τ. Β'/30-4-2014, τροποποιήθηκε η αρχική συστατική πράξη μόνο ως προς το ποσό της ετήσιας επιχορήγησης από τον δήμο, το οποίο μειώθηκε από 620.000€ σε 550.000€.

Όσον αφορά τη λειτουργία του νομικού προσώπου, κατά κύριο λόγο, ισχύουν όσα αναφέραμε αναλυτικά στα προηγούμενα κεφάλαια, ακολουθώντας τις διατάξεις του ΚΔΚ και του ν.3852/2010.

Σήμερα, το ν.π.δ.δ φιλοξενεί διακόσια (200) νήπια, εξυπηρετώντας με αυτόν τον τρόπο τον αντίστοιχο αριθμό γονέων, απασχολεί δημιουργικά ογδόντα (80) παιδιά, μέσω του Κ.Δ.Α.Π, παρέχει τις υπηρεσίες των Κ.Α.Π.Η σε πάνω από πεντακόσιους (500) ηλικιωμένους του δήμου και τέλος παρέχει τις υπηρεσίες κατ' οίκον φροντίδας σε τριάντα (30) ηλικιωμένους της περιοχής μέσω του Βοήθεια στο Σπίτι. Επίσης, στα άμεσα μελλοντικά σχέδια του νομικού προσώπου είναι η λειτουργία ενός ακόμη παιδικού σταθμού στην περιοχή του Πικερμίου, οι διαδικασίες του οποίου έχουν ήδη ξεκινήσει.

Η ζήτηση για τις υπηρεσίες του νομικού προσώπου είναι πολύ μεγαλύτερη από τις δυνατότητες των δομών του, κάτι το οποίο οφείλεται κυρίως στην έλλειψη αντίστοιχων δομών της τέως κοινότητας Πικερμίου καθώς και λόγω των τεράστιων κοινωνικών επιπτώσεων της κρίσης.

4.3 Διοίκηση Ν.Π.Δ.Δ

Το ν.π.δ.δ. διοικείται από εννεαμελή διοικητικό συμβούλιο, εκ των οποίων τα έξι (6) μέλη είναι δημοτικοί σύμβουλοι, οι δύο (2) είναι δημότες και ένας (1) είναι εκπρόσωπος των εργαζομένων. Συνεπώς η σύνθεση του Δ.Σ έχει γίνει ακριβώς όπως ορίζει ο ΚΔΚ., ενώ όσον αφορά την λειτουργία του, τις αρμοδιότητες του καθώς και τις αρμοδιότητες των συλλογικών οργάνων του νομικού προσώπου, ισχύουν όσα αναφέρονται αναλυτικά στο προηγούμενο κεφάλαιο.

Στο νομικό πρόσωπο, λόγω του πληθυσμού του δήμου (κάτω των 100.000) δεν έχει συσταθεί εκτελεστική επιτροπή, αλλά ούτε και επιτροπές ειδικών θεμάτων. Επομένως, όλες οι αρμοδιότητες ασκούνται από δύο όργανα, από το διοικητικό συμβούλιο και από τον Πρόεδρο του Δ.Σ.

Όσον αφορά την καταστατική θέση των αιρετών, παρότι ο ν.3852/2010 προέβλεψε την αμοιβή καθώς και την ειδική άδεια των αιρετών που έχουν υπαλληλική ιδιότητα, στο νομικό πρόσωπο δεν αμείβεται ο Πρόεδρος του Δ.Σ, ενώ δεν υπάρχει ούτε ξεχωριστό γραφείο για την άσκηση των αρμοδιοτήτων του, οι οποίες ομολογουμένως είναι πάρα πολλές.

4.4 Οργάνωση και λειτουργία του ν.π.δ.δ

4.4.1 Οργανωτικός Σχεδιασμός

Ο Ο.Ε.Υ του νομικού προσώπου, ψηφίστηκε με την υπ' αριθμόν 53/2013 απόφαση του Δ.Σ, η οποία δημοσιεύθηκε στο ΦΕΚ 517/28-2-2014.

Η σύνταξη του οργανισμού είναι βασισμένη στο θεσμικό πλαίσιο του Καλλικράτη, αξιοποιώντας το σχετικό υπόδειγμα της Ε.Ε.Τ.Α.Α., σύμφωνα με το οποίο δημιουργήθηκαν μία (1) Διεύθυνση, με τρία (3) τμήματα και οκτώ (8) γραφεία.

Παρατηρώντας το οργανόγραμμα¹⁷, γίνεται εύκολα αντιληπτό ότι, η οργάνωση των δομών έχει κάθετο χαρακτήρα, καθώς και ότι δεν υπάρχουν οριζόντιες διασυνδέσεις μεταξύ των τμημάτων, φανερόντας την έλλειψη συνεργασίας μεταξύ τους. Επίσης, ενώ περιγράφονται με σαφήνεια οι αρμοδιότητες των επιμέρους τμημάτων, δεν καταγράφονται οι εργασίες και δεν υπάρχουν τυποποιημένες διαδικασίες.

4.4.2 Στελέχωση δομών του ν.π.δ.δ

Η στελέχωση των βασικών δομών του ν.π.δ.δ «Φίλιππος Καβουνίδης», λόγω της φύσης των αντικειμένων τους, ορίζεται από ειδικές διατάξεις.

Σύμφωνα με τα στοιχεία που καταγράφηκαν μέσω των συνεντεύξεων, μεγάλος αριθμός του προσωπικού που εργάζεται στους παιδικούς σταθμούς είναι με σχέση εργασίας ορισμένου χρόνου, ενώ καλύπτουν πάγιες και διαρκείς ανάγκες, οι συμβάσεις των οποίων, έχουν ίση διάρκεια με την υπαγωγή του νομικού προσώπου στο επιχορηγούμενο Πρόγραμμα «Εναρμόνιση Οικογενειακής και Επαγγελματικής Ζωής». Το προσωπικό που απασχολείται στο ΚΔΑΠ και στο Βοήθεια στο Σπίτι, έπειτα απ' την εφαρμογή του Καλλικράτη και λόγω των αυξημένων πλέον αναγκών, δεν επαρκεί. Για τη λειτουργία των ΚΑΠΗ απασχολείται ένας υπάλληλος αορίστου χρόνου, και για τις δύο δομές, ενώ για την κάλυψη των αναγκών χρησιμοποιούνται, εκ περιτροπής, υπάλληλοι από άλλες δομές. Τέλος, στο τμήμα διοικητικών και οικονομικών υπηρεσιών, παρότι έχουν ισχύ οι ίδιες ακριβώς διαδικασίες που εφαρμόζονται στον δήμο, καλούνται να τις φέρουν εις πέρας, μόνο δύο υπάλληλοι.

Ο περιορισμός προσλήψεων, από το 2010 έως και σήμερα, μόνιμου και με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου προσωπικού, έχει δυσκολέψει

¹⁷ Βλ. ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Β: Οργανόγραμμα Ν.Π.Δ.Δ Κοινωνικής Μέριμνας και Προσχολικής Αγωγής Δήμου Ραφήνας – Πικερμίου.

πολύ τη λειτουργία όλων των δομών. Ο προγραμματισμός και η οργάνωση του νομικού προσώπου δεν εξαρτάται μόνο από εσωτερικούς παράγοντες αλλά κυρίως από εξωγενής.

Σήμερα στο νομικό πρόσωπο απασχολούνται συνολικά 41 εργαζόμενοι, εκ των οποίων μόνο το 17 % είναι μόνιμο, το 34% είναι αορίστου χρόνου προσωπικό ενώ το 49% είναι ορισμένου.

Διάγραμμα 4.2

Διάρθρωση ανθρώπινου δυναμικού με βάση τη σχέση εργασίας



Η διάρθρωση του ανθρώπινου δυναμικού σε ποσοστιαία βάση με κριτήριο τη σχέση εργασίας, όπως παρουσιάζεται στο ανωτέρω διάγραμμα, φανερώνει την εξάρτηση της λειτουργίας του νομικού προσώπου απ' το προσωπικό ορισμένου χρόνου, με κίνδυνο, εν ελλείψει αυτού, ακόμη και την παύση λειτουργίας κάποιων δομών.

4.4.3 Συνεργασία με υπηρεσίες του οικείου δήμου

Η αποτελεσματικότητα ενός δημοτικού ν.π.δ.δ εξαρτάται και απ' την καλή συνεργασία και συντονισμό με τις υπηρεσίες του δήμου που το συνέστησε. Στο νομικό πρόσωπο «Φίλιππος Καβουνίδης», δεν παρατηρήθηκαν σημαντικά προβλήματα συνεργασίας, ωστόσο περιορίζονται στην τήρηση των προβλεπόμενων διαδικασιών.

Ένα ζήτημα που αναφέρθηκε είναι ότι, παρότι, εξυπηρετείται απ' την ταμειακή υπηρεσία του δήμου, χωρίς ιδιαίτερα προβλήματα, δεν υπάρχει αντίστοιχη δυνατότητα υποστήριξης απ' τις υπόλοιπες υπηρεσίες του δήμου, όπως για παράδειγμα στην

τήρηση του διπλογραφικού συστήματος, το οποίο έχει ανατεθεί σε εξωτερικό συνεργάτη.

Αλλα ζητήματα που αναφέρθηκαν, είναι η καθυστέρηση όσον αφορά τη διαχείριση εγγράφων μεταξύ των υπηρεσιών, καθώς και η έλλειψη συντονισμού των υπηρεσιών, σχετικά με τις διαδικασίες ανάδειξης προμηθευτών - χορηγητών, οι οποίες σύμφωνα με το άρθρο 4 της από 12-12-2012 πράξης νομοθετικού περιεχομένου (ΦΕΚ τεύχος Α'240), πραγματοποιούνται συνολικά απ' τον οικείο δήμο, με αποτέλεσμα να υπάρχει μεγάλη καθυστέρηση ολοκλήρωσης των διαδικασιών.

Συνεπώς, τα προβλήματα συνεργασίας και συντονισμού που αναφέρθηκαν οφείλονται κυρίως στην έλλειψη του κατάλληλου προσωπικού, στην έλλειψη χρήσης της τεχνολογίας, όσον αφορά την διεκπεραίωση των εγγράφων καθώς και στην μερική προτυποποίηση διαδικασιών, όπου θα περιόριζαν τα προβλήματα συντονισμού μεταξύ των υπηρεσιών.

4.4.4 Προγραμματισμός & στοχοθεσία

Στις αρχές τις τρέχουσας δημοτικής θητείας, το διοικητικό συμβούλιο του νομικού προσώπου διαβίβασε στον δήμο απόφαση, με τις σχετικές προτάσεις για τις δράσεις και τους στόχους του, έτσι ώστε να αποτυπωθούν στο πενταετές επιχειρησιακό πρόγραμμα του δήμου. Ωστόσο, δεν έχει ακόμη ολοκληρωθεί το επιχειρησιακό πρόγραμμα του δήμου, ενώ δεν έχει υπάρξει και καμία σχετική ενημέρωση προς το νομικό πρόσωπο για την πορεία του. Βέβαια, επισημάνθηκε απ' τα στελέχη του νομικού προσώπου ότι και την προηγούμενη περίοδο, δεν είχε υπάρξει καμία διασύνδεση του επιχειρησιακού προγράμματος με τον προγραμματισμό των υπηρεσιών και των δράσεων του. Συνεπώς, η έλλειψη διασύνδεσης είναι μια μόνιμη και συνήθης κατάσταση, με αποτέλεσμα το νομικό πρόσωπο να λειτουργεί έχοντας ως μοναδικό εργαλείο για τον προγραμματισμό των δράσεων του τον ετήσιο προϋπολογισμό.

Επίσης, σε προηγούμενο κεφάλαιο αναφέρθηκε η σημαντικότητα της στοχοθεσίας, ως προαπαιτούμενο για την μέτρηση των αποτελεσμάτων και της αποδοτικότητας της οργάνωσης ενός οργανισμού, ενώ αποτελεί και θεσμική υποχρέωση, σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις του πρόσφατου ν.4369/2016 καθώς και του ν.3230/2004. Το νομικό πρόσωπο μέχρι στιγμή δεν εφαρμόζει κάποιο σύστημα στοχοθεσίας και παρακολούθησης δεικτών, παρά μόνο οικονομικής στοχοθεσίας, στο πλαίσιο της υποχρέωσης του Ο.Π.Δ.

4.4.5 Αξιολόγηση δομών & προσωπικού

Στο νομικό πρόσωπο, όπως και στον οικείο δήμο, δεν έχει υλοποιηθεί μέχρι στιγμής αξιολόγηση δομών, ενώ για την αξιολόγηση του προσωπικού εφαρμόζεται το σύστημα αξιολόγησης, όπως ορίζεται απ' τον πρόσφατο ν.4369/16¹⁸.

4.5 Διοικητική και Οικονομική διαχείριση

Το νομικό πρόσωπο δεν διαθέτει διαχειριστική επάρκεια, αλλά ούτε και εφαρμόζει κάποιο σύστημα παρακολούθησης των διοικητικών διαδικασιών. Ωστόσο, ο μικρός αριθμός εμπλεκόμενων υπαλλήλων, διευκολύνει την παρακολούθηση των διαδικασιών.

Η οικονομική κατάσταση των δημοτικών ν.π.δ.δ επηρεάζει σημαντικά την άσκηση των αρμοδιοτήτων του, καθώς και την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών τους. Σύμφωνα με την ανάλυση των απολογιστικών στοιχείων¹⁹, της τελευταίας πενταετίας, του νομικού προσώπου και με την χρήση σχετικών αριθμοδεικτών, προκύπτουν χρήσιμα στοιχεία για την κατανόηση της οικονομικής λειτουργίας του ν.π για τα έτη 2012-2016.

Αρχικά παρατηρείται ότι όσο αφορά την εκτέλεση του π/υ, τόσο ως προς την είσπραξη των εσόδων, όσο και ως προς την πληρωμή των δαπανών, υπάρχει μια ικανοποιητική εξέλιξη. Συγκεκριμένα, ενώ τα πρώτα χρόνια κυμάνθηκε σε σχετικά χαμηλά επίπεδα, αφού το μέσο όρο (μ.ο) αυτών κατά το έτος 2012 δεν ξεπερνούσε το 67,14%, δηλαδή η εκτέλεση του π/υ κυμάνθηκε λίγο πάνω απ' το ήμισυ των προϋπολογισθέντων εσόδων / εξόδων, τα επόμενα χρόνια υπήρξε μια σταδιακή βελτίωση, με αποτέλεσμα το 2016 να φτάσει το 87,1%, το οποίο αποτελεί μια ικανοποιητική απόδοση του δείκτη. Αυτό, δείχνει ότι το νομικό πρόσωπο σταδιακά κατάφερε να καταρτίζει τον προϋπολογισμό του με ρεαλιστικότητα και ακρίβεια.

Σύμφωνα με τα στοιχεία που προέκυψαν από τους δείκτες αυτονομίας και αστάθειας παρατηρείται πολύ μικρή αυτονομία, φανερόνοντας ότι τα τακτικά έσοδα του ν.π προς το σύνολο των εσόδων του καλύπτουν ένα ποσοστό κατά μ.ο 36,91% στην τελευταία πενταετία, γεγονός που δείχνει ότι δεν στηρίζεται σε τακτικά έσοδα, έναντι

¹⁸ Βλ. αναλυτικά Ν.4369/16 (ΦΕΚ 33/27-2-2016 τεύχος Α') « Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προισταμένων

¹⁹ Βλ. αναλυτικά Παράρτημα Γ' : Απολογιστικά στοιχεία 2012-2016 & χρήση αριθμοδεικτών.

των έκτακτων εσόδων που ανέρχονται σε ποσοστό κατά μ.ο 41,16%. Θα πρέπει όμως να σημειωθεί ότι από το 2012 έως το 2016 παρατηρείται μια μικρή βελτίωση ως προς τα ποσοστά αυτά.

Επίσης, απ' τα στοιχεία που προέκυψαν από τους δείκτες εξάρτησης, ανεξαρτησίας και λειτουργικής αυτονομίας, παρατηρείται ότι, η αυτόνομη δράση του νομικού προσώπου είναι εξαρτημένη από την τακτική επιχορήγηση του δήμου σε ποσοστό κατά μ.ο 34,62%, έναντι των ιδίων εσόδων που ανέρχονται στο πολύ χαμηλό ποσοστό κατά μ.ο 7,29 % στην τελευταία πενταετία. Σε αυτό το σημείο θα πρέπει να αναφερθεί ότι, τα ποσά των τακτικών επιχορηγήσεων που έχει λάβει το νομικό πρόσωπο δεν αντιστοιχούν στο ποσό που αναγράφεται στην συστατική του πράξη και ως εκ τούτου υποχρεούται να αναγράψει και στο π/υ του, συνεπώς το πραγματικό ποσοστό του δείκτη εξάρτησης είναι πολύ μεγαλύτερο. Το ίδιο παρατηρείται και με την συμμετοχή των ιδίων τακτικών εσόδων στο σύνολο των τακτικών εσόδων, επιβεβαιώνοντας όσα προαναφέρθηκαν²⁰. Βέβαια, θα πρέπει να αναφερθεί ότι οι επιχορηγήσεις απ' τον δήμο, ο οποίος απ' την πλευρά του λαμβάνει μέσω των ΚΑΠ κάποιες χρηματοδοτήσεις σχετικά με τις δραστηριότητες των ν.π.δ.δ, π.χ παιδικούς σταθμούς, χορηγούνται για την κάλυψη των αρμοδιοτήτων που οι ίδιοι έχουν μεταφέρει στα ν.π.δ.δ και εκτελούνται για λογαριασμό τους.

Ως προς τα έξοδα, σύμφωνα με τα στοιχεία που προέκυψαν απ' τους δείκτες λειτουργικών δαπανών και επενδύσεων, παρατηρείται ότι κατά μ.ο τα τελευταία πέντε χρόνια οι λειτουργικές δαπάνες ανέρχονται σε ποσοστό 72,61%, σε αντίθεση με το μ.ο των επενδυτικών δαπανών που είναι σχεδόν μηδενικό με το ποσοστό τους να ανέρχεται σε 0,21%. Κατά συνέπεια το νομικό πρόσωπο έχει μόνο λειτουργικές δαπάνες, με ελάχιστες εξαιρέσεις μικρών συντηρήσεων των δομών του.

4.6 Συμπεράσματα Μελέτης

Ο δήμος αποφάσισε τη δημιουργία ενός νομικού προσώπου κοινωνικού χαρακτήρα, συγχωνεύοντας τα πρώην νομικά πρόσωπα και μεταφέροντας τις δραστηριότητες της λυθείσας κοινωφελούς επιχείρησης, χωρίς να μεριμνήσει για τη μεταφορά των νέων συναφών δραστηριοτήτων που μεταφέρθηκαν στον δήμο με τον ν.3852/2010 ή ακόμη και αυτών που δημιουργήθηκαν αργότερα (κοινωνικό ιατρείο,

²⁰ Βλ. σχετικό Διάγραμμα Π.Γ.1: Δείκτες αυτονομίας, αστάθειας, εξάρτησης, ανεξαρτησίας και λειτουργικής αυτονομίας του νομικού προσώπου για τα έτη 2012-2016.

κοινωνικό παντοπωλείο κ.α). Επίσης, παρατηρούμε ότι ενώ στον Ο.Ε.Υ του δήμου έχει προβλεφθεί «Αυτοτελές Τμήμα Κοινωνικής Προστασίας, Παιδείας και Πολιτισμού », δεν υπάρχει κανένας συντονισμός ή λειτουργική διασύνδεση των κοινωνικών δράσεων του νομικού προσώπου και αυτών του δήμου. Όπως αναφέρθηκε και σε προηγούμενο κεφάλαιο, η δημιουργία ενός ν.π.δ.δ κοινωνικού χαρακτήρα δεν αποκλείει την ανάληψη σχετικών δράσεων από τον ίδιο τον δήμο, ωστόσο, είναι απολύτως απαραίτητη η λειτουργική διασύνδεση των κοινωνικών δράσεων κάθε ΟΤΑ. Αυτή η διασύνδεση μπορεί να επιτευχθεί μέσα από τη συγκρότηση μιας ενιαίας Κοινωνικής Υπηρεσίας, η οποία θα λειτουργήσει ως εξειδικευμένη διεπιστημονική ομάδα υλοποίησης και συντονισμού των αυτοδιοικητικών κοινωνικών δράσεων (Κοντιάδης Ξ. και Τσέκος Θ., 2008, σ. 239).

Το νομικό πρόσωπο προσφέρει τις υπηρεσίες του σε ευαίσθητες κοινωνικές ομάδες, γεγονός που εντείνει την ανάγκη για την στελέχωση του με το απαραίτητο ανθρώπινο δυναμικό, τόσο ποσοτικά όσο και ποιοτικά. Η οργάνωση μπορεί να προσφέρει το πλαίσιο για να ασκηθεί η διοίκηση, δεν αρκεί όμως μόνο αυτό για να έχει τα προσδοκώμενα αποτελέσματα ένας οργανισμός, χωρίς την υποστήριξη του κατάλληλου ανθρώπινου δυναμικού. Το προσωπικό που υπηρετεί στο νομικό πρόσωπο υπάγεται σε ειδικότητες που άπτονται της εκτέλεσης του σκοπού του, όπως νηπιαγωγών, βρεφοκόμων, κοινωνικών λειτουργών κ.α., το οποίο όπως είναι φυσικό δεν γνωρίζει θέματα οικονομικής και διοικητικής διαχείρισης. Συνεπώς, ένας μικρός αριθμός υπαλλήλων καλείται να φέρει εις πέρας το σύνολο των διοικητικο - οικονομικών αρμοδιοτήτων του νομικού προσώπου, ενώ τέλος, η άτυπη αλλά αναπόφευκτη άσκηση παράλληλων καθηκόντων, πολλών εκ των υπαλλήλων του, φέρει τον κίνδυνο αρνητικών συνεπειών στην αποτελεσματικότητα του νομικού προσώπου.

Πέρα απ' το πολύ σημαντικό ζήτημα της στελέχωσης των δομών του νομικού προσώπου με μόνιμο προσωπικό, απ' την στιγμή που καλύπτουν μόνιμες και διαρκείς ανάγκες, η απουσία κανονισμών αυξάνει την αδιαφάνεια και δυσχεραίνει την πληροφόρηση τόσο του Δ.Σ. όσο και της τοπικής κοινωνίας σχετικά με τις δραστηριότητες και τα προβλήματα του.

Ο ρόλος του νομικού προσώπου είναι πολύ σημαντικός και από κοινωνικής πλευράς ζωτικής σημασίας. Συνεπώς, η συντήρηση των υφιστάμενων υποδομών αλλά και η ανάπτυξη νέων, έτσι ώστε να καλυφθούν τα κενά που υπάρχουν καθώς και οι συνεχώς αυξανόμενες ανάγκες, θα πρέπει να απασχολεί διαρκώς την πολιτική ηγεσία.

Τέλος, θα πρέπει να τονιστεί ότι σκοπός της παρούσας μελέτης δεν είναι να γίνουν γενικεύσεις των συμπερασμάτων που εξάγονται μέσω των στοιχείων που συλλέχθηκαν και στα υπόλοιπα δημοτικά ν.π.δ.δ, αλλά να εντοπιστεί ο τρόπος που ενδεχομένως θα πρέπει να οργανώνονται και να λειτουργούν. Άλλωστε η οργάνωση ενός δημόσιου φορέα, εξαρτάται από πολλούς εσωτερικούς και εξωγενείς παράγοντες, οι οποίοι διαφέρουν σε κάθε οργανισμό.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ – ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Όλες οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες έως και το Πρόγραμμα «Καλλικράτης», είχαν ως στόχο τον εκσυγχρονισμό της διοικητικής δομής, ωστόσο απ' την ανάλυση που προηγήθηκε, προκύπτει ότι έξι χρόνια μετά την έναρξη του ν. 3852/2010, τα δημοτικά νομικά πρόσωπα, όπως άλλωστε και οι δήμοι που τα συνέστησαν, εξακολουθούν να αντιμετωπίζουν σημαντικά προβλήματα, με αποτέλεσμα να μην μπορούν να ανταποκριθούν στις σύγχρονες προκλήσεις.

Με το Πρόγραμμα « Καλλικράτης », δόθηκε η δυνατότητα διοικητικού, λειτουργικού και οικονομικού εκσυγχρονισμού των ν.π.δ.δ, με στόχο την βελτίωση του έργου που παράγεται. Ωστόσο, η δημιουργία νέων λιγότερων αριθμητικά δημοτικών ν.π.δ.δ, πέρα απ' τον εξορθολογισμό στο καθεστώς ως προς τις δραστηριότητες τους, καθώς και τον περιορισμό των λειτουργικών δαπανών με αποτέλεσμα την δημιουργία οικονομικών κλίμακας, δεν κατάφερε να αντιμετωπίσει χρόνια ζητήματα οργάνωσης και λειτουργίας.

Γενικότερα, η εφαρμογή του «Καλλικράτη» δεν υπήρξε ανάλογη των προσδοκιών, γεγονός που έως ένα σημείο οφείλεται στην δραστική συρρίκνωση των θεσμοθετημένων πόρων της τοπικής αυτοδιοίκησης, δυσχεραίνοντας έτσι την εύρυθμη λειτουργία των δήμων και των ν.π.δ.δ αυτών. Δεν είναι όμως η οικονομική κρίση ο μοναδικός λόγος που οι ΟΤΑ αντιμετωπίζουν τόσες πολλές αδυναμίες λειτουργίας μετά την εφαρμογή του Προγράμματος, άλλωστε την οικονομική ασφυξία των δήμων δεν την προκάλεσε ο « Καλλικράτης ». Σε συνέχεια των συμπερασμάτων των προηγούμενων κεφαλαίων διαπιστώνεται ότι, οι οργανωτικές και λειτουργικές αδυναμίες των δημοτικών ν.π.δ.δ, οι οποίες δεν διαφέρουν απ' αυτές των δήμων, προέρχονται κυρίως απ' τα προβλήματα εφαρμογής της νομοθεσίας και όχι απ' την έλλειψη αυτής.

Οι δήμοι όπως και τα νομικά τους πρόσωπα, για να καταφέρουν να παρακολουθήσουν τις ραγδαίες εξελίξεις του σύγχρονου περιβάλλοντος, θα πρέπει να είναι ευέλικτοι και αποτελεσματικοί. Συνεπώς, οι μεταρρυθμίσεις στην τοπική αυτοδιοίκηση, όπως άλλωστε και γενικά στην δημόσια διοίκηση, δεν θα πρέπει να περιορίζονται στις διαρθρωτικές μεταβολές, αλλά να εκτείνονται στον λειτουργικό εκσυγχρονισμό, υπερβαίνοντας ουσιαστικά γραφειοκρατικές αγκυλώσεις και

υιοθετώντας μια νέα οργανωσιακή προσέγγιση, η οποία βασίζεται πρωτίστως στην ικανοποίηση του δημότη – πολίτη.

Ωστόσο, οι κοινωνικές επιπτώσεις της παρατεταμένης κρίσης που διανύει η χώρα μας, κάνει την ανάγκη αντιμετώπισης των οργανωτικών και λειτουργικών προβλημάτων, που αντιμετωπίζουν τα δημοτικά ν.π.δ.δ, ακόμη εντονότερη, διότι οι κοινωνικοπολιτιστικές δραστηριότητες της τοπικής κοινωνίας, οι οποίες με τονδνbd ν.3852/2010, στο πλαίσιο της αποκέντρωσης, έχουν ενισχυθεί σημαντικά, ασκούνται κυρίως απ' αυτά.

Ανακεφαλαιώνοντας όσα ήδη έχουν αναφερθεί στο θεωρητικό μέρος της εργασίας καθώς και στην μελέτη περίπτωσης, επιχειρείται η παρουσίαση των ισχυρών και αδύνατων σημείων, των ευκαιριών και απειλών των δημοτικών ν.π.δ.δ εν γένει, αξιοποιώντας την μέθοδο της ανάλυσης swot, η οποία αποτελεί βασικό εργαλείο στρατηγικού σχεδιασμού και αναλύει το εσωτερικό και εξωτερικό περιβάλλον ενός οργανισμού. Απώτερος σκοπός, αυτής της παρουσίασης, είναι η εξαγωγή βασικών συμπερασμάτων ως προς την οργάνωση και την λειτουργία τους.

Πίνακας 5.1
Ανάλυση SWOT²¹

Ισχυρά Σημεία	Αδύνατα Σημεία
<ol style="list-style-type: none">1. Αυξημένες δραστηριότητες των δήμων στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής.2. Η εγγύτητα και η άμεση πρόσβαση στους δημότες.3. Η εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας.	<ol style="list-style-type: none">1. Αποσπασματική αντιμετώπιση κοινωνικών προβλημάτων.2. Απουσία συνεκτικού οράματος κοινωνικής πολιτικής.3. Αδυναμία κάλυψης όλων των κοινωνικών αναγκών.4. Ανεπάρκεια χρηματοδότησης.

²¹ Η SWOT ανάλυση αποτελεί καθαρά προϊόν προσωπικής επεξεργασίας βασισμένη σε πληροφορίες που αντλήθηκαν μέσω της βιβλιογραφίας που χρησιμοποιήθηκε για την παρούσα διπλωματική εργασία και από τις συνεντεύξεις που πραγματοποιήθηκαν με την χρήση δομημένου ερωτηματολογίου με τους προϊσταμένους / υπευθύνους καθώς και την διεύθυνση του υπό μελέτη δημοτικού ν.π.δ.δ.

<p>4. Δυνατότητα άμεσης και έγκυρης διάγνωσης των ιδιαίτερων τοπικών αναγκών.</p> <p>5. Τα δημοτικά νομικά πρόσωπα συνδέουν άμεσα την κοινωνική πολιτική με τον πολιτισμό, τον αθλητισμό, τις δράσεις για ευπαθείς ομάδες, τις δράσεις για πρόληψη στον τομέα της υγείας.</p> <p>6. Ύπαρξη προγραμμάτων για χρηματοδότηση της κοινωνικής πολιτικής από κοινοτικούς ή εθνικούς πόρους.</p> <p>7. Η σταδιακή απλούστευση διαδικασιών, διευκολύνοντας έτσι τόσο τους πολίτες όσο και τους εργαζόμενους.</p> <p>8. Ενδυνάμωση της διαφάνειας.</p>	<p>5. Έλλιπής υποδομή καταγραφής και παρακολούθησης των τοπικών κοινωνικών αναγκών.</p> <p>6. Έλλειψη επαρκούς προσωπικού.</p> <p>7. Έλλειψη εξειδικευμένων στελεχών/ αδυναμία ειδίκευσης και ανάπτυξης ανθρώπινου δυναμικού.</p> <p>8. Δυσκολία υποκίνησης του ανθρώπινου δυναμικού.</p> <p>9. Προσήλωση στους νομικούς κανόνες και όχι στο ποιοτικό και ποσοτικό αποτέλεσμα.</p> <p>10. Έλλειψη ποσοτικής προσέγγισης της διοικητικής δράσης, με χρήση δεικτών απόδοσης και τεχνικών ανάλυσης κόστους – ωφελείας.</p> <p>11. Απουσία επαρκούς διαφάνειας και λογοδοσίας.</p> <p>12. Απουσία άσκησης σύγχρονου management και εκπαίδευση για την άσκηση του από στελέχη που έχουν θέση ευθύνης.</p> <p>13. Κάθετη οργάνωση των δομών και έλλειψη οριζόντιων διασυνδέσεων των τμημάτων.</p> <p>14. Ανεπάρκεια προγραμματισμού, ελέγχου και αξιολόγησης.</p> <p>15. Προβλήματα οργανωτικού σχεδιασμού, αναφορικά με την καταγραφή και περιγραφή των εργασιών.</p>
---	--

	<p>16. Περιορισμένη αξιοποίηση των ΤΠΕ.</p> <p>17. Έλλειψη θεσμικού πλαισίου σχετικό με την υποχρεωτική αξιολόγηση των δομών.</p>
--	---

Ευκαιρίες	Απειλές
<ol style="list-style-type: none"> 1. Απορρόφηση και αξιοποίηση των χρηματοδοτήσεων από εθνικούς και κοινοτικούς πόρους. 2. Αξιοποίηση καλών πρακτικών. 3. Αξιοποίηση των ΤΠΕ για την διεύρυνση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και της διαλειτουργικότητας. 4. Αξιοποίηση σύγχρονων μεθόδων οργάνωση. 5. Ευκαιρία ριζικής αναδιοργάνωσης και αύξηση της αποτελεσματικότητας μέσα από μια τροποποίησης του Ο.Ε.Υ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Περιορισμένη χρηματοδότηση σε όλους τους τομείς λόγω της οικονομικής ύφεσης. 2. Αβεβαιότητα συνέχισης ορισμένων δομών, λόγω των οικονομικών προβλημάτων. 3. Αργοί ρυθμοί εισαγωγής των νέων τεχνολογιών. 4. Η γραφειοκρατική κουλτούρα στην τοπική αυτοδιοίκηση. 5. Η αδυναμία συντονισμού με την κεντρική διοίκηση/ επικάλυψη αρμοδιοτήτων. 6. Έλλειψη πολιτικής βούλησης. 7. Πολυπλοκότητα διαδικασιών. 8. Αυστηρός και δυσκίνητος δημοσιονομικός έλεγχος από την κεντρική διοίκηση με αποτέλεσμα χρονοβόρες διαδικασίες 9. Αδυναμία στελέχωσης με εξειδικευμένο προσωπικό 10. Η μη εφαρμογή συστημάτων διοίκησης με στόχους και μέτρησης της αποδοτικότητας. 11. Αντιγραφή διεθνών « καλών πρακτικών » χωρίς προσαρμογή

	στο περιβάλλον του εκάστοτε οργανισμού, ο οποίος επιδιώκει να βελτιώσει τη λειτουργία του.
--	--

Προκειμένου να βελτιωθεί και να ενισχυθεί η οργάνωση και η λειτουργία των δημοτικών ν.π.δ.δ. προτείνονται ενδεικτικά τα εξής:

- 1) Καταγραφή και αξιολόγηση της υφιστάμενης κατάστασης των νομικών προσώπων.
- 2) Αξιολόγηση των αλλαγών που έχει επιφέρει ο ν.3852/2010 λόγω των συγχωνεύσεων και τα προβλήματα που έχουν προκύψει από τη λειτουργία τους, κυρίως σε ότι αφορά το προσωπικό και τις ανάγκες που καλούνται να καλύψουν την εποχή της κρίσης. Ενώ, στην συνέχεια θα πρέπει να καταγραφούν οι επικαλύψεις των αρμοδιοτήτων του νομικού προσώπου με άλλες υπηρεσίες του δήμου.
- 3) Προσαρμογή και απλούστευση κανονιστικού πλαισίου.
- 4) Ενιαίοι κανόνες σύνταξης των Ο.Ε.Υ.
- 5) Κεντρική καθοδήγηση, συμβουλευτική υποστήριξη και συστημικός έλεγχος της εκπόνησης των Ο.Ε.Υ.
- 6) Εκπόνηση κανονισμών λειτουργίας για κάθε δομή ενός νομικού προσώπου.
- 7) Δημιουργία κοινωνικής υπηρεσίας, η οποία θα λειτουργεί ως εξειδικευμένη διεπιστημονική ομάδα υλοποίησης και συντονισμού των αυτοδιοικητικών κοινωνικών δράσεων.
- 8) Διασφάλιση οριζόντιων λειτουργικών διασυνδέσεων μεταξύ των τμημάτων του νομικού προσώπου καθώς και με υπηρεσίες του οικείου δήμου.
- 9) Απλούστευση των διαδικασιών και μείωση του αριθμού των ελέγχων για την ολοκλήρωσή τους, με απώτερο σκοπό την καταπολέμηση της γραφειοκρατίας.
- 10) Προτυποποίηση εγγράφων και διοικητικών διαδικασιών.
- 11) Εκσυγχρονισμός του συστήματος διοίκησης, με την εφαρμογή του συστήματος διοίκησης μέσω στόχων.
- 12) Προγραμματισμός και στοχοθεσία για κάθε δραστηριότητα του νομικού προσώπου.

- 13) Χρήση συστημάτων δεικτών αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας της λειτουργίας των υπηρεσιών.
- 14) Κατάρτιση του προσωπικού σε θέματα στοχοθεσίας και ορισμού δεικτών παρακολούθησης.
- 15) Σαφής προσδιορισμός των αρμοδιοτήτων και λεπτομερής περιγραφή των θέσεων εργασίας.
- 16) Αξιοποίηση των Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνίας, για τον εκσυγχρονισμό της διοίκησης, με στόχο την απλοποίηση των διοικητικών διαδικασιών.
- 17) Μεταφορά καλών πρακτικών και τεχνογνωσίας, αξιολογώντας και προσαρμόζοντας τες πάντα, στις επιδιωκόμενες βελτιώσεις της κάθε δομής.
- 18) Εκσυγχρονισμός της καταστατικής θέσης των αιρετών

Για την επίτευξη των ανωτέρω προτάσεων προτείνεται η άμεση έναρξη εφαρμογής του « Προγράμματος Οργάνωσης και Λειτουργικού Εκσυγχρονισμού των 13 Περιφερειών και των 325 Δήμων », που χρηματοδοτείται από το εγκεκριμένο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα « Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα » 2014-2020, το οποίο θα συμβάλλει και στην εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων του κανονιστικού πλαισίου (Μαΐστρος Π., 2016, σ. 107). Μέσω αυτού του Προγράμματος, ίσως δίνεται για τελευταία φορά η ευκαιρία, πρόκληση για ανάπτυξη και πραγματικό εκσυγχρονισμό, γενικά στην τοπική αυτοδιοίκηση, κάτι που είναι εξαιρετικά αναγκαίο για την ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ-ΠΗΓΕΣ

Α. Ελληνική βιβλιογραφία – αρθρογραφία

- ΑΔΕΔΥ - μελέτη - πρακτικά ημερίδας**, (2014). *Πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση. Τα οικονομικά της, η εκχώρηση αρμοδιοτήτων της και οι επιπτώσεις στο ανθρώπινο δυναμικό και στα δημόσια αγαθά*. Αθήνα: Έκδοση του Κοινωνικού Πολυκέντρου.
- Αργυρόπουλος, Γ.**, (2016). *Η έννοια και οι λειτουργίες της δημόσιας διοίκησης*. Ανάκτηση Φεβρουάριος 10, 2017, από <http://www.huffintonpost.gr/giorgos-argyropoulos>.
- Γεωργιάκης Θ.** (2016). *Η μετά - Καλλικράτη τοπική αυτοδιοίκηση υπό το φως της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Θεωρητική και εμπειρική διερεύνηση*. Διδακτορική Διατριβή, Αθήνα.
- Γεωργόπουλος Ν.** (2013). *Στρατηγικό μάντατζμεντ*. Αθήνα: Εκδόσεις Μπένου.
- Γεωργόπουλος Ν.** (2016). Πανεπιστημιακές σημειώσεις. Στρατηγικό μάντατζμεντ : τοπική & περιφερειακή αυτοδιοίκηση.
- Γούπιος Γ.** (2013). *Αξιολόγηση - Αναδιοργάνωση δομών δήμων. Θεσσαλονίκη*. Ημερίδα ΠΕΔ Κεντρικής Μακεδονίας.
- Δεμερτζής Ν., Γεωργαράκης Ν., (επιμ.)** (2015). *Το πολιτικό πορτραίτο της Ελλάδας. Κρίση και η αποδόμηση του πολιτικού*. Αθήνα : Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών -, Gutenberg.
- Δερβιτσιώτης Κ.** (2001). *Ανταγωνιστικότητα με διοίκηση ολικής ποιότητας*. Αθήνα: Εκδόσεις Interbooks.
- Διοικητικό Επιμελητήριο - Όμιλος διοικητικών επιστημόνων.** (2013, Νοέμβριος 17). *Σχόλια Δ.Ε.Ε για την προτεινόμενη μεθοδολογία αξιολόγησης των δομών των δήμων*. (Π. Κ., Συντάκτης) Αθήνα. Ανάκτηση Φεβρουάριος 27, 2017, από <http://www.poeota.gr/anakoinoiseis/typou/DEESGPMATS17-11-2013.pdf>
- Ε.Ε.Τ.Α.Α** (2014). *Νέα Αρχιτεκτονική της αυτοδιοίκησης και της αποκεντρωμένης διοίκησης - Πρόγραμμα "Καλλικράτης"*. Αθήνα.
- Ε.Ε.Τ.Α.Α** (2010). *Οδηγός προσαρμογής των προτύπων σχεδίων οργανισμών εσωτερικής υπηρεσίας (Ο.Ε.Υ) των νέων δήμων*.
- Ελληνογερμανική συνέλευση.** (2014). *Δομή και λειτουργία των δήμων στην Ελλάδα. Μια επισκόπηση της ελληνογερμανικής συνέλευσης*. (Χ. Ν. Κ., Συντάκτης) Γραφείο διασύνδεσης του εντεταλμένου της ελληνογερμανικής συνέλευσης (KS-DGV). Ανάκτηση Ιανουάριος 22, 2017, από www.grde.eu
- Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης**, (2005). *Η οργανωτική αναδιάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης στο επίκεντρο της μεταρρύθμισης του διοικητικού μας συστήματος*.

- Καρκατσούλης Π.** (2004). *Το κράτος σε μετάβαση. Από τη διοικητική μεταρρύθμιση και το νέο δημόσιο μανάτζμεντ στη διακυβέρνηση*. Αθήνα : Εκδόσεις Σιδέρης Ι.
- Κοντιάδης Ξ. και Τσέκος Θ.** (2008). *Η αναδιάρθρωση της κοινωνικής διοίκησης σε τοπικό επίπεδο*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Κουταλάκης Χ.** (2011). *Καλλικράτης. Ο ρόλος των αιρετών συμβούλων στο νέο δήμο*. Ε.Ε.Τ.Α.Α. Ανάκτηση Ιανουάριος 25, 2017, από www.eetaa.gr.
- Λαγούδας Χ.** (2011). *Στρατηγική στη δημόσια διοίκηση και κοινό πλαίσιο αξιολόγησης -Η περίπτωση της Νομαρχιακής αυτοδιοίκησης Σερρών*. Διπλωματική εργασία, Θεσσαλονίκη.
- Λίτσιος Η.** (2010). *Ημερίδες ενημέρωσης νεοεκλεγέντων αιρετών. Οργανισμοί εσωτερικής υπηρεσίας δήμων*.
- Μαϊστρός Π.** (2009). *Τα τρία κύματα μεταρρυθμίσεων της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα[1975-2015+]. Μήπως ήλθε η ώρα του δεύτερου κύματος μεταρρυθμίσεων;* Αθήνα : Εκδόσεις Παπαζήση.
- Μαϊστρός Π.** (2016). *Μεταρρυθμίσεις ή επικοινωνιακές φωτοβολίδες ; Η δημόσια διοίκηση στην τριετία 2016-2018*. Αθήνα: Μεταμεσονύκτιες εκδόσεις.
- Μιχαλόπουλος Ν.** (2007). *Η Δημόσια διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήσης.
- Μπεσίλα-Βήκα Ε.** (2005). *Τοπική Αυτοδιοίκηση*. Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Μπουραντάς Δ.** (2002). *Μάνατζμεντ*. Αθήνα : Εκδόσεις Μπένου.
- Μπουραντάς Δ.** (2002). *Μάνατζμεντ. Θεωρητικό υπόβαθρο. Σύγχρονες πρακτικές*. Εκδόσεις Μπένου.
- Παπαδημητρίου Κ.** (2015). *Η απαραίτητη διοικητική μεταρρύθμιση*. Ανάκτηση Φεβρουάριος 25, 2017, από http://www.dee.gr/mediaupload/publications/Papadimitriou_Dioikitiki%20Metarruthisi%202015.pdf
- Υπουργείο Εσωτερικών.** (2012). *Δομή και λειτουργία της τοπικής και περιφερειακής δημοκρατίας*. Ανάκτηση Φεβρουάριος 19, 2017, από http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/Domi_leit_top_perAutod_2012.pdf
- Υπουργείο Εσωτερικών** (2013). *Προδιαγραφές του έργου των ομάδων αξιολόγησης και αναδιοργάνωσης των δομών των δήμων*.
- Φαναριώτης Π.** (1999). *Διοίκηση δημοσίων υπηρεσιών και οργανισμών. Εισαγωγή στο σύγχρονο δημόσιο management* . Αθήνα: Εκδόσεις Σταμούλης.
- Χλέπας Ν.-Κ.** (n.d.). *Η νέα καταστατική οργάνωση για την τοπική διακυβέρνηση μετά τον Καλλικράτη*. Ανάκτηση Ιανουάριος 25, 2017, από www.academia.edu.

B. Νομοθεσία – Λοιπές Πηγές

Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων», ν. 3563/2006.

Αιτιολογική έκθεση του σχεδίου νόμου "Νέα Αρχιτεκτονική της αυτοδιοίκησης και της αποκεντρωμένης διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης.

Απόφαση 60/2013 Ελεγκτικού Συνεδρίου Τμ. VII

Απόφαση 74712/10 (ΦΕΚ 2043 Β/30-12-2010) – «Καθορισμός του τύπου, του περιεχομένου των στοιχείων, του χρόνου και του τρόπου ενημέρωσης της βάσης δεδομένων « Οικονομικά στοιχεία δήμων », των αριθμοδεικτών αξιολόγησης καθώς και κάθε άλλης αναγκαίας λεπτομέρειας», ΥΠ.ΕΣ.ΑΠ.Η.Δ.

Εγκύκλιος 8/5236 / 26.1.2007 - Συγκρότηση Διοικητικών Συμβουλίων Ιδρυμάτων, Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου και Συνδέσμων Ο.Τ.Α., ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.

Εγκύκλιος 11/4569 / 27.1.2011 – Θέματα συγχωνεύσεων και προσωπικού νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και επιχειρήσεων των δήμων, ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.

Εγκύκλιος 22/ 46703/20.11.2013 – Έλεγχος προϋπολογισμών οικονομικού έτους 2014 των δήμων, των περιφερειών και των νομικών τους προσώπων, ΥΠ.ΕΣ.

Εγκύκλιος 52/ οικ. 39155/10.10.2014 – Ορισμός των διοικητικών συμβουλίων των νομικών προσώπων και συνδέσμων των Δήμων, ΥΠ.ΕΣ.

N.3230/2004 – Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις.

N.3463/2006 – Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων.

N.3613/2007 – Ρυθμίσεις θεμάτων Ανεξάρτητων Αρχών, Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και λοιπών ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών.

N.3852/2010 – Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης.

N.4178/2013 – Αντιμετώπιση της Αυθαίρετης Δόμησης – Περιβαλλοντικό Ισοζύγιο και άλλες διατάξεις.

N.4257/2014 – Επείγουσες ρυθμίσεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών.

N.4369/2016 – Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων.

Π.Δ. 315/199 (ΦΕΚ 302 τ. Α΄) « Περί ορισμού του περιεχομένου και του χρόνου ενάρξεως της εφαρμογής του Κλαδικού Λογιστικού Σχεδίου Δήμων και Κοινοτήτων (ΟΤΑ Α΄ Βαθμού)».

Π.Δ 113/10 (ΦΕΚ 194 Α/22-11-2010) «Ανάληψη υποχρεώσεων από τους Διατάκτες»

ΦΕΚ 1317/τ. Β'/16-6-2011 - Συγχώνευση Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου Δήμου Ραφήνας – Πικερμίου και σύσταση Ν.Π.Δ.Δ με την επωνυμία « Ν.Π.Δ.Δ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΜΕΡΙΜΝΑΣ ΚΑΙ ΠΡΟΣΧΟΛΙΚΗΣ ΑΓΩΓΗΣ ΔΗΜΟΥ ΡΑΦΗΝΑΣ – ΠΙΚΕΡΜΙΟΥ» και διακριτικό τίτλο « Φίλιππος Καβουνίδης».

Φ.Ε.Κ 1845/ τ.Β'/ 29-7-2013 – Έγκριση του Οργανισμού Εσωτερικής Υπηρεσίας του Δήμου Ραφήνας – Πικερμίου.

Φ.Ε.Κ 517/τ. Β'/ 28-2-2014 – Έγκριση του Οργανισμού Εσωτερικής Υπηρεσίας του Ν.Π.Δ.Δ Κοινωνικής Μέριμνας και Προσχολικής Αγωγής Δήμου Ραφήνας – Πικερμίου.

ΦΕΚ 1096/ τ. Β'/ 30-4-2014 – Τροποποίηση συστατικής πράξης του Ν.Π.Δ.Δ « Ν.Π.Δ.Δ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΜΕΡΙΜΝΑΣ ΚΑΙ ΠΡΟΣΧΟΛΙΚΗΣ ΑΓΩΓΗΣ ΔΗΜΟΥ ΡΑΦΗΝΑΣ – ΠΙΚΕΡΜΙΟΥ « ΦΙΛΙΠΠΟΣ ΚΑΒΟΥΝΙΔΗΣ ».

Γ. Διαδικτυακές Πηγές

www.kallikratis.org. Επίσημη ιστοσελίδα του Προγράμματος Καλλικράτη.

www.eetaa.gr. Ιστοσελίδα της Ελληνικής Εταιρίας Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Ε.Τ.Α.Α).

www.et.gr. Επίσημη ιστοσελίδα του Εθνικού τυπογραφείου.

www.hellenicparliament.gr. Επίσημη ιστοσελίδα της Βουλής των Ελλήνων.

www.ita.org.gr. Επίσημη ιστοσελίδα του Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ι.Τ.Α)

www.ypes.gr. Επίσημη ιστοσελίδα του Υπουργείου Εσωτερικών.

www.rafina-pikermi.gr. Επίσημη ιστοσελίδα του δήμου Ραφήνας – Πικερμίου.

www.statistics.gr. Επίσημη ιστοσελίδα της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής.

www.diavgeia.gov.gr. Πρόγραμμα Διαύγεια - Ανάρτηση αποφάσεων και πράξεων στο διαδίκτυο.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

- ❖ ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Α : Ερωτηματολόγιο συνέντευξης για την καταγραφή της υφιστάμενης κατάστασης του νομικού προσώπου.
- ❖ ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Β : Οργανόγραμμα « Ν.Π.Δ.Δ Κοινωνικής Μέριμνας και Προσχολικής Αγωγής Δήμου Ραφήνας – Πικερμίου ».
- ❖ ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Γ : Απολογιστικά στοιχεία 2012-2016 & χρήση αριθμοδεικτών.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Α

Ερωτηματολόγιο συνέντευξης για την καταγραφή της υφιστάμενης κατάστασης του νομικού προσώπου.

ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ

Το ερωτηματολόγιο αυτό σχεδιάστηκε στο πλαίσιο της εκπόνησης διπλωματικής εργασίας με θέμα «Οργάνωση και λειτουργία των δημοτικών ν.π.δ.δ μετά την εφαρμογή του ν.3852/2010». Στόχος του ερωτηματολογίου είναι να εντοπιστούν τα χαρακτηριστικά του εσωτερικού περιβάλλοντος, σχετικά με την οργάνωση, τη στελέχωση, τα συστήματα και τις διαδικασίες που εφαρμόζει το κάθε τμήμα του Ν.Π.Δ.Δ Κοινωνικής Μέριμνας και Προσχολικής Αγωγής Δήμου Ραφήνας – Πικερμίου, το οποίο αποτελεί την μελέτη περίπτωσης της εργασίας.

Απαντήθηκε από τους προϊσταμένους / υπευθύνους του κάθε τμήματος (1. Τμήμα προστασίας τρίτης ηλικίας και ευπαθών κοινωνικών ομάδων, 2. Τμήμα Παιδικής Φροντίδας και Παιδείας και 3. Τμήμα Υπηρεσιών Υποστήριξης), καθώς και από την Διεύθυνση του νομικού προσώπου, εστιάζοντας ο καθένας στα δικά του εσωτερικά ζητήματα.

ΚΑΤΑΓΡΑΦΗ ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΗΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ ΤΜΗΜΑΤΟΣ

Τμήμα :

A. Λειτουργία των δομών του νομικού προσώπου

1. Ποια είναι η αποστολή και το όραμα του νομικού προσώπου ;
2. Ποιοι είναι οι αποδέκτες και οι ωφελούμενοι του τμήματος σας και τι υπηρεσίες παρέχονται σ' αυτούς;
3. Παρέχονται οι υπηρεσίες του τμήματος σε όλους τους ενδιαφερόμενους πολίτες; Εάν όχι, που οφείλεται αυτό και με ποια κριτήρια γίνεται η επιλογή;
4. Η παροχή των υπηρεσιών παρέχονται δωρεάν ; Εάν όχι ποιο είναι το αντίτιμο;
5. Υφίσταται κανονισμός λειτουργίας του τμήματος ;
6. Έχει συνταχθεί επιχειρησιακό πρόγραμμα και ετήσιο πρόγραμμα δράσης στον δήμο σας; Εάν ναι με ποιον τρόπο εντάχθηκαν οι λειτουργίες και οι στόχοι του νομικού προσώπου; Υπήρχε ενεργή συμμετοχή του νομικού προσώπου;
7. Έχει εφαρμόσει το νομικό πρόσωπο συστήματα ποιότητας και διαχειριστικής επάρκειας;

B. Οργάνωση και Συνεργασίες

1. Για την κατάρτιση του νέου Ο.Ε.Υ, αξιοποιήθηκαν πρότυπα άλλων φορέων (π.χ. Ε.Ε.Τ.Α.Α);
2. Στον Ο.Ε.Υ αναφέρονται όλες οι αρμοδιότητες με σαφήνεια και πληρότητα ;
3. Υπάρχει τυποποίηση στις λειτουργίες και μεθόδους εργασίας έτσι ώστε να αποφεύγονται καθυστερήσεις, επαναλήψεις κ.τ.λ;

4. Υπάρχουν στο νομικό πρόσωπο άτομα με τα κατάλληλα προσόντα για να στελεχώσουν όλες τις θέσεις προϊσταμένων;
5. Υπάρχουν τμήματα με πολύ μικρό αριθμό προσωπικού (π.χ. 0-1 άτομα);
6. Εφαρμόζετε κάποια μόνιμη διαδικασία αξιολόγησης δομών; Εάν ναι, αναφέρετε τον τρόπο εφαρμογής.
7. Έχετε εντοπίσει επικαλύψεις της λειτουργίας σας από υπηρεσίες του Δήμου ;
8. Υπάρχουν διαφορές μεταξύ της προβλεπόμενης στον ΟΕΥ οργανωτικής δομής των υπηρεσιών και της δομής που υφίσταται στην πράξη;
9. Πιστεύετε ότι υπάρχουν προβλήματα στον Ο.Ε.Υ και απαιτούνται τροποποιήσεις για την αντιμετώπιση νέων προκλήσεων;
10. Ποιες είναι οι βασικές μορφές συνεργασίας (π.χ υπηρεσιακά έγγραφα, διαδικτυακά, άτυπη προφορική επικοινωνία κλπ) σε όλα τα επίπεδα (συναδέλφους, προϊσταμένους, αιρετά στελέχη) ;
11. Υπάρχει υποστήριξη από τις υπηρεσίες του δήμου ;
12. Έχει αναθέσει το νομικό πρόσωπο σε εξωτερική εταιρεία, του ιδιωτικού τομέα, συγκεκριμένες λειτουργίες; Ποιες και για ποιο λόγο;
13. Αναφέρατε συνήθεις περιπτώσεις κατά τις οποίες παρουσιάζονται προβλήματα έλλειψης συντονισμού, κακής επικοινωνίας και τριβών μεταξύ των υπηρεσιών, είτε εντός του νομικού προσώπου είτε με τις υπηρεσίες του δήμου.
14. Ο Πρόεδρος του Δ.Σ ασκεί τα καθήκοντα του σε καθημερινή βάση, σε δικό του γραφείο και με ειδική αμοιβή;
15. Έχουν συσταθεί υποστηρικτικά όργανα απ' τα αιρετά μέλη, όπως επιτροπές ειδικών θεμάτων ;
16. Πιστεύετε ότι μια πιθανή συγχώνευση του νομικού προσώπου με το δήμο, εκτός του ότι θα επιτευχθούν οικονομίες κλίμακας, θα λειτουργήσει προς όφελος των παρεχόμενων υπηρεσιών ως προς την ποιότητα και την εξυπηρέτηση των πολιτών; Αιτιολογήστε.

Γ. Ανθρώπινο Δυναμικό

1. Συμπληρώστε τον παρακάτω πίνακα σύμφωνα με το προσωπικό που απασχολείται στο τμήμα σας.

Αριθμός υπαλλήλων	Επίπεδο Εκπαίδευσης	Κλάδος / ειδικότητα	Σχέση εργασίας (μόνιμος, ΙΔΑΧ, ΙΔΟΧ)

2. Οι ειδικότητες και τα προσόντα του προσωπικού καλύπτουν τις ανάγκες του τμήματος;
- 3.Επαρκεί ποσοτικά το υφιστάμενο προσωπικό για την κάλυψη των σημερινών καθώς και των μελλοντικών αναγκών;
4. Ποιες είναι οι ανάγκες στελέχωσης με έκτακτο προσωπικό; Για ποιες δραστηριότητες; Κάθε πότε;
5. Υπάρχουν υπάλληλοι, οι οποίοι πέρα των αρμοδιοτήτων τους, καλύπτουν άλλες ανάγκες του τμήματος ή άλλων τμημάτων του νομικού προσώπου;
6. Ασκείται συστηματική πολιτική επιμόρφωσης του προσωπικού ; Εάν ναι, με ποιον τρόπο;
7. Δίνονται κίνητρα στο προσωπικό προκειμένου να αυξηθεί η απόδοση του ; Εάν ναι με ποιόν τρόπο;
8. Χρησιμοποιείται κάποιους ποσοτικοποιημένους δείκτες αναφορικά με τις εκροές της εργασίας σας ;
9. Με ποιον τρόπο αξιολογείται η απόδοση των εργαζομένων; Εφαρμόζεται το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγηση ;

Δ. ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ

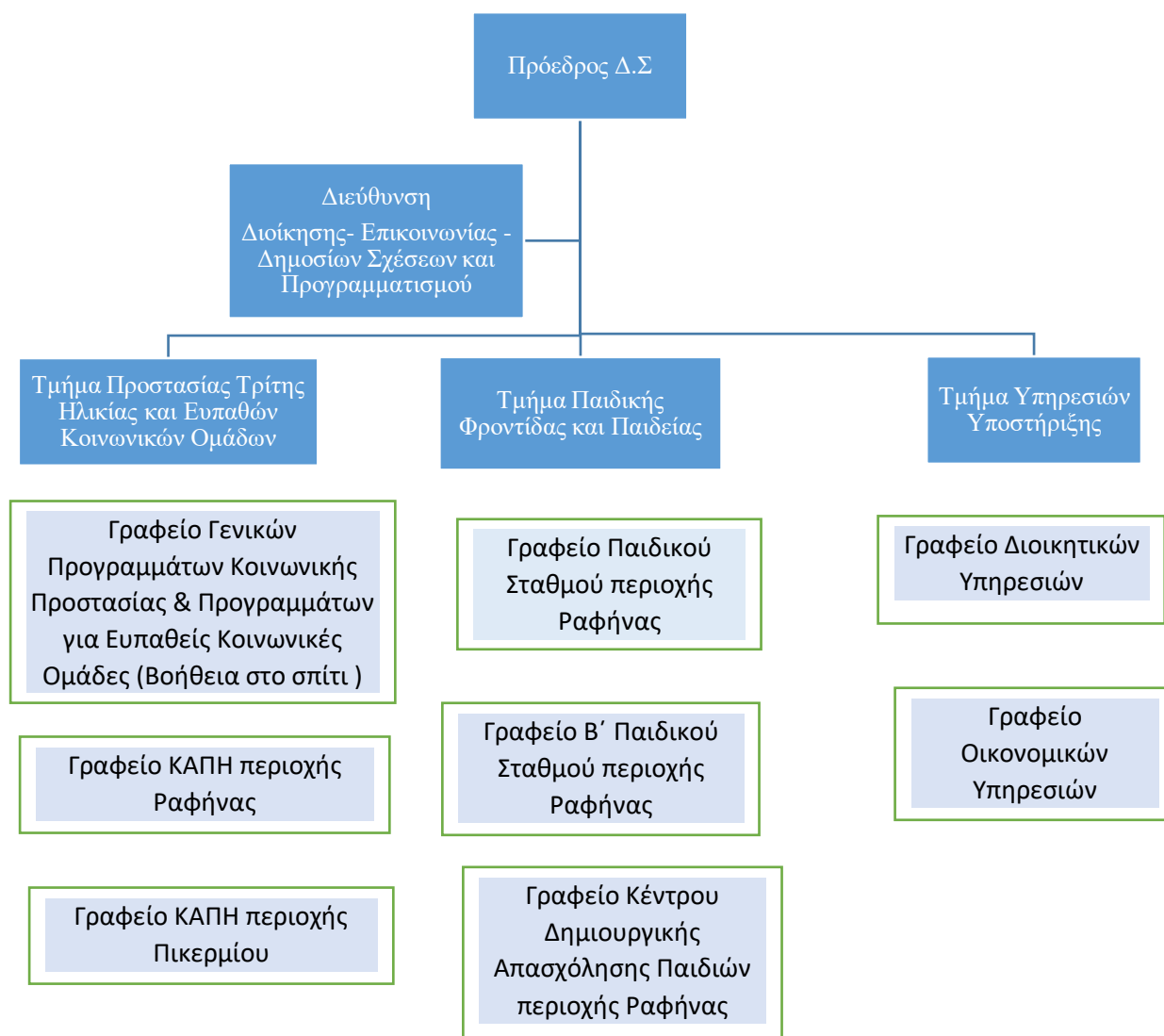
- 1.Ποιοι είναι οι οικονομικοί πόροι του νομικού προσώπου ;
- 2.Γνωρίζει το ν.π το κόστος υλοποίησης των δραστηριοτήτων του; Εφαρμόζεται σύστημα κοστολόγησης ;
3. Χρησιμοποιείτε χρηματοοικονομικούς δείκτες για την παρακολούθηση υλοποίησης του προϋπολογισμού ;
4. Εντοπίζονται προβλήματα κατά την εκτέλεση του προϋπολογισμού; Εάν ναι σε ποια σημεία (π.χ αναμορφώσεις, υπερβάσεις);
5. Τηρούνται όσα ορίζονται από το παρατηρητήριο οικονομικών των ΟΤΑ (πίνακας στοχοθεσίας, μηνιαία οικονομικά στοιχεία, μητρώο δεσμεύσεων);

Ε. ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

1. Αναφορικά με τα θέματα του ερωτηματολογίου (λειτουργία, οργάνωση, συνεργασίες, οικονομικά) αναφέρετε τα πλεονεκτήματα και τα προβλήματα που εντοπίζετε στο τμήμα σας;

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Β

Οργανόγραμμα « Ν.Π.Δ.Δ Κοινωνικής Μέριμνας και Προσχολικής Αγωγής Δήμου Ραφήνας – Πικερμίου ».



Πηγή : Ο.Ε.Υ Ν.Π.Δ.Δ «Φίλιππος Καβουνίδης, Ιδία επεξεργασία

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Γ
Απολογιστικά Στοιχεία 2012-2016 & χρήση αριθμοδεικτών.

Πίνακας Π.Γ.1
Απολογιστικά στοιχεία εσόδων του Ν.Π.Δ.Δ Κοινωνικής Μέριμνας και
Προσχολικής Αγωγής για τα έτη 2012-2016

Έσοδα 2012-2016

	ΕΤΗ ΑΝΑΦΟΡΑΣ				
	2012	2013	2014	2015	2016
Τακτικά Έσοδα (0)	344.112	348.886	492.476	532.210	547.865
Ίδια Τακτικά Έσοδα (01,02,03,04,05,211,321,511)	65.247	111.711	159.381	156.799	154.282
Επιχορήγηση Δήμου (07)	280.000	255.000	398.000	443.000	450.000
Σύνολο Τακτικών Εσόδων (0+211+321+511)	344.934	366.752	557.381	599.799	604.282
Σύνολο επιχορηγήσεων (06,12,13)	707.756	370.760	402.209	384.170	478.695
Έκτακτα Έσοδα (1)	707.756	370.760	402.209	384.170	478.695
Σύνολο Εκτάκτων Εσόδων (1,221,322,512)	751.812	580.924	416.555	424.506	605.881
ΣΥΝΟΛΟ ΕΣΟΔΩΝ (0,1,2,3,4,5)	1.419.357	1.236.875	1.256.017	1.289.257	1.522.696

Πηγή : Απολογισμοί ετών 2012, 2013, 2014, 2015 & 2016, Ίδια επεξεργασία

Προϋπολογισθέντα Έσοδα	1.943.978	1.776.990	1.590.851	1.584.125	1.573.775
-------------------------------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------

1. Δείκτης εκτέλεσης προϋπολογισμού (ως προς τα έσοδα)

Εισπραχθέντα έσοδα / Προϋπολογισθέντα έσοδα

Σύμφωνα με τα στοιχεία 2012-2016 προκύπτουν τα εξής :

73,01%, 69,61%, 78,95%, 81,39% και 96,75%, αντίστοιχα για κάθε έτος.

2. Δείκτης αυτονομίας

Σύνολο τακτικών εσόδων / Συνολικά έσοδα

Σύμφωνα με τα απολογιστικά στοιχεία 2012-2016 προκύπτουν τα εξής :
24,30% , 29,65%, 44,38%, 46,52%, 39,69%, αντίστοιχα για κάθε έτος.

3. Δείκτης αστάθειας

Σύνολο έκτακτων εσόδων / Συνολικά έσοδα

Σύμφωνα με τα απολογιστικά στοιχεία 2012-2016 προκύπτουν τα εξής :
52,97%, 46,97%, 33,16%, 32,93% και 39,79%, αντίστοιχα για κάθε έτος.

4. Δείκτης εξάρτησης

Σύνολο επιχορηγήσεων / Συνολικά έσοδα

Σύμφωνα με τα απολογιστικά στοιχεία 2012-2016 προκύπτουν τα εξής :
49,86%, 29,98%, 32,02%, 29,80% και 31,44%, αντίστοιχα για κάθε έτος.

5. Δείκτης ανεξαρτησίας

Ιδια έσοδα / Συνολικά έσοδα

Σύμφωνα με τα απολογιστικά στοιχεία 2012-2016 προκύπτουν τα εξής :
4,6%, 9,03%, 12,69%, 12,16% και 10,13%, αντίστοιχα για κάθε έτος.

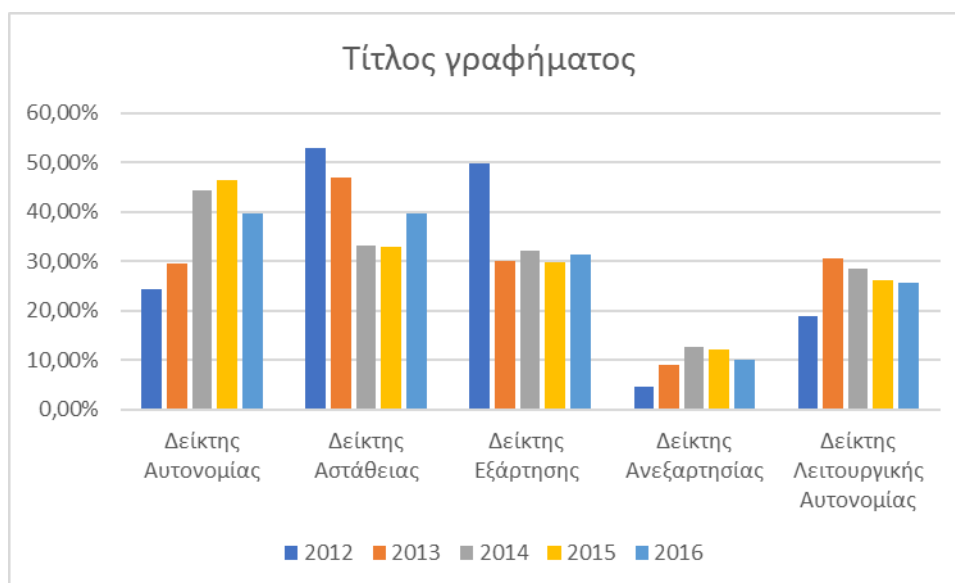
6. Δείκτης λειτουργικής αυτονομίας

Ιδια τακτικά έσοδα / Σύνολο τακτικών εσόδων

Σύμφωνα με τα απολογιστικά στοιχεία 2012-2016 προκύπτουν τα εξής :
18,92%, 30,46%, 28,59%, 26,14% και 25,53%, αντίστοιχα για κάθε έτος.

Διάγραμμα Π.Γ.1

Δείκτες αυτονομίας, αστάθειας, εξάρτησης, ανεξαρτησίας και λειτουργικής αυτονομίας του νομικού προσώπου για τα έτη 2012-2016



Πίνακας Π.Γ 2
Απολογιστικά στοιχεία εξόδων του Ν.Π.Δ.Δ Κοινωνικής Μέριμνας και
Προσχολικής Αγωγής για τα έτη 2012-2016

Έξοδα 2012 - 2016

	ΕΤΗ ΑΝΑΦΟΡΑΣ				
	2012	2013	2014	2015	2016
Σύνολο Εξόδων χρήσης (Λειτουργικές δαπάνες) (6)	842.191	809.760	832.789	829.467	912.302
Συνολικό ποσό Επενδύσεων (7)	2.812	603	0	3.174	5.746
ΣΥΝΟΛΙΚΑ ΕΞΟΔΩΝ (6,7,8,9)	1.191.328	1.157.624	1.148.091	1.105.655	1.218.928

Πηγή : Απολογισμοί ετών 2012, 2013, 2014, 2015 & 2016, Ιδία επεξεργασία

Προϋπολογισθέντα Έξοδα	1.943.978	1.776.990	1.590.851	1.584.125	1.573.775
-----------------------------------	------------------	------------------	------------------	------------------	------------------

1. Δείκτης εκτέλεσης προϋπολογισμού (ως προς τα έξοδα)

Πληρωθέντα έξοδα / Προϋπολογισθέντα έξοδα

Σύμφωνα με τα στοιχεία 2012-2016 προκύπτουν τα εξής :

61,28%, 65,14%, 72,17%, 69,80%, 77,45%

2. Δείκτης λειτουργικών δαπανών

Σύνολο εξόδων χρήσης / Συνολικά έξοδα

Σύμφωνα με τα απολογιστικά στοιχεία 2012-2016 προκύπτουν τα εξής :

70,69%, 69,95%, 72,54%, 75,02% και 74,84%, αντίστοιχα για κάθε έτος.

3. Δείκτης επενδύσεων

Συνολικό ποσό επενδύσεων / Συνολικά έξοδα

Σύμφωνα με τα απολογιστικά στοιχεία 2012-2016 προκύπτουν τα εξής :

0,24%, 0,05%, 0%, 0,29% και 0,47%, αντίστοιχα για κάθε έτος.