



**ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ  
ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ & ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ**

**PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES  
DEPARTMENT OF ECONOMIC & REGIONAL DEVELOPMENT**

**Π.Μ.Σ. Τμήματος Οικονομικής & Περιφερειακής Ανάπτυξης  
«Εφαρμοσμένων Οικονομικών & Περιφερειακής Ανάπτυξης»  
Κατεύθυνση: Εφαρμοσμένων Οικονομικών & Διοίκησης**

*Διπλωματική Εργασία*

**«Theory & practice of new public management:  
The Case of Greek Local Government»**

του

**Δημητρίου Παραδέλλη**

Επιβλέπων: Παλάσκας Θεοδόσιος  
Μέλη Επιτροπής: Ψυχάρης Ιωάννης, Ροβολής Αντώνιος

14/1/2016  
ΑΘΗΝΑ, 2016

## **Δήλωση για Copyright**

Η εργασία είναι προϊόν αποκλειστικά προσωπικής εργασίας και έχει γίνει σαφής αναφορά σε δουλειά τρίτων.

## Περίληψη

Η εύρεση και εδραίωση ενός αποτελεσματικότερου και αποδοτικότερου τρόπου οργάνωσης και λειτουργίας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.), που θα διασφαλίζει κατά το δυνατόν περισσότερο, το δημόσιο συμφέρον ανέκαθεν αποτέλεσε μείζον θέμα για τις κυβερνήσεις της χώρας.

Με την εφαρμογή του νέου μάλιστα και την πρόσφατη διοικητική μεταρρύθμιση, που καθιερώθηκε με το Ν.3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης» επιχειρήθηκε για ακόμη μία φορά η ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης με τη δημιουργία μονάδων, που θα διαθέτουν το κατάλληλο μέγεθος και θα είναι ικανές να διαχειριστούν τις τοπικές υποθέσεις, αλλά και να αναλάβουν την τοπική διεκπεραίωση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους, ενώ ταυτόχρονα συστάθηκε ο θεσμός των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων ως ενιαίων μονάδων για να αναλάβουν τη διεκπεραίωση των αποκεντρωμένων υπηρεσιών του κράτους.

Σκοπός της εργασίας ήταν να εντοπίσει τις θετικές επιδράσεις, αλλά και τις αδυναμίες, που παρατηρούνται κατά την εφαρμογή της μεταρρύθμισης σε έναν νευραλγικό τομέα της καθημερινότητας των Ο.Τ.Α., όπως αυτόν της παραγωγής τεχνικών έργων και ως εκ τούτου να αξιολογήσει την συμβολή της πρόσφατης μεταρρύθμισης στην προσπάθεια αντιμετώπισης των καθημερινών προβλημάτων των πολιτών και εν τέλει στη βελτίωση της ποιότητας ζωής τους.

## **Summary**

Finding the best and most efficient way to organize local administration, so that common interest is ensured in the best way possible, has always been one of the major problems all Greek governments had to deal with.

Recently, some major administrative changes occurred due to the new management and the establishment of law nr 3852/2010 “New Architecture of Administration and Government Decentralization - Program Kallikrates”. With this law the Greek government tried once more to reorganize the 1st and 2nd degree local administration, through the creation of units of sufficient size that would be able not only to handle local cases, but also to carry out locally cases, for which the central administration used to be responsible for. At the same time the institution of Decentralized Government was established, in order to carry out any affairs the central government should.

The purpose of the thesis was to detect the positive effects, as well as the weaknesses observed after the implementation of the reforms in a key sector of local administration, such as the construction of public works, so that an evaluation of the contribution of the administrative reforms in the solution of the common issues civilians have to deal with, as well as in the promotion of their way of life, would eventually be possible.

## Περιεχόμενα

Δήλωση για Copyright .....	2
Περίληψη .....	3
Summary .....	4
Πρόλογος .....	7
ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ .....	8
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Σκοπός και Σημαντικότητα .....	9
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Δημόσια Διοίκηση .....	11
<b>2.1 Τι είναι δημόσια διοίκηση – ορισμός</b> .....	11
2.2 Προβλήματα δημόσιας διοίκησης .....	12
2.3 Διοικητικά Συστήματα σε κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης .....	15
2.3.1 Το Γαλλικό Διοικητικό Μοντέλο .....	15
2.3.2 Το Γερμανικό Διοικητικό Μοντέλο .....	16
2.3.3 Το Ιταλικό Διοικητικό Μοντέλο .....	18
2.3.4 Το Σουηδικό Μοντέλο Διοίκησης .....	18
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Εισαγωγή του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ .....	20
3.1 Ιστορική Εξέλιξη Δημόσιου Μάνατζμεντ .....	20
3.2 Η έννοια του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ .....	21
3.3 Τα δόγματα του Νέου Μάνατζμεντ .....	24
3.4 Οι συμμετέχοντες στις αλλαγές του ΝΔΜ .....	25
3.5 Ο στρατηγικές των μεταρρυθμίσεων στο ΝΔΜ .....	27
3.6 Βιβλιογραφική Ανασκόπηση των εφαρμογών του ΝΔΜ διεθνώς .....	28
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Η εφαρμογή του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ στην Ελλάδα .....	36
4.1 Τοποθέτηση των μεταρρυθμίσεων στο θεωρητικό πλαίσιο του ΝΔΜ .....	36
4.2 Παρουσίαση των βασικών μεταρρυθμίσεων .....	38
4.2.1 Συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα .....	38
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: Διοικητικές Μεταρρυθμίσεις ΟΤΑ .....	40
5.1 Ιστορική Αναδρομή .....	40
5.1.1 ΟΤΑ Α΄ ΒΑΘΜΟΥ .....	40
5.1.2 ΟΤΑ Β΄ ΒΑΘΜΟΥ .....	46
5.2 Το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» .....	47
5.3 Το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» .....	55
5.3.1 Στόχοι – Επιδιώξεις του προγράμματος Καλλικράτης .....	57
5.3.2 Νέο σύστημα διακυβέρνησης ΟΤΑ .....	59
5.3.3 Πρόσθετες αρμοδιότητες νέων ΟΤΑ .....	61
5.3.4 Καινοτομίες στην οργάνωση και λειτουργία των ΟΤΑ .....	64
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6: Μεθοδολογία .....	69

6.1 Σκοπός της έρευνας – στόχοι – ερευνητικά ερωτήματα .....	69
6.2 Μεθοδολογία της έρευνας .....	69
6.3 Ο νόμος της Λέσβου .....	70
6.4 Το δείγμα της έρευνας .....	71
6.5 Το εργαλείο συλλογής των δεδομένων .....	72
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7: Αποτελέσματα.....	74
7.1 Δημογραφικά Χαρακτηριστικά.....	74
7.2 Η εφαρμογή του Νέου Μάνατζμεντ στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.....	75
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8: Συμπεράσματα .....	77
Βιβλιογραφία - Πηγές .....	79
Παράρτημα 1: Ερωτηματολόγιο .....	86

## Πρόλογος

Οι μεταρρυθμίσεις στο Δημόσιο τομέα στην Ελλάδα αντανakλούν σε ένα βαθμό τις θεωρίες και τις πρακτικές που ακολούθησαν οι Αγγλοσαξονικές και οι Κεντρο - ευρωπαϊκές χώρες, από τις αρχές της Δεκαετίας του 1980 γνωστές ως Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (ΝΔΜ). Η επίδραση αυτών, σπάνια ήταν ευδιάκριτη καθώς ο θεωρητικός προβληματισμός στη Χώρα μας, για το συγκεκριμένο θέμα ήταν ελλιπής και ανοργάνωτος και οι διακηρυγμένοι στόχοι ή οι πρακτικές εφαρμογές των εκάστοτε μεταρρυθμίσεων που εφαρμόστηκαν υπέκυπταν συχνά σε σκοπιμότητες της πολιτικής συγκυρίας, όπως αυτές μεταφράζονταν από τις εκάστοτε Κυβερνήσεις σε σχέση με τις δεσμεύσεις που αναλάμβανε η Χώρα, ως μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε) η Διεθνών Οργανισμών.

Ως ΝΔΜ υπονοούνται οι γενικότερες πολιτικές διακυβέρνησης που αναπτύχθηκαν από τη δεκαετία του 1980 και αποσκοπούσαν στον εκσυγχρονισμό των μορφών της κλασσικής (γραφειοκρατικής, ιεραρχικής) Δημόσιας Διοίκησης και στην επίτευξη περισσότερο αποτελεσματικού και αποδοτικού Δημόσιου Τομέα. Το ΝΔΜ στην αρχική του έκφραση ήταν προσανατολισμένο στην αποτελεσματικότητα και την ορθότερη διαχείριση των δημοσίων οικονομικών, εισάγοντας μορφές ανταγωνισμού στους οργανισμούς της ΔΔ, δίνοντας έμφαση στις αρχές της ηγεσίας και των οικονομικών αποτελεσμάτων, υποστηρίζοντας πελατοκεντρική αντίληψη στις παρεχόμενες υπηρεσίες και αντίστοιχα θεωρώντας τους πολίτες ως μετόχους (shareholders)-ιδιοκτήτες των Δημόσιων Αρχών. Ο βασικός πυρήνας των αντιλήψεων του ΝΔΜ ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 2000 επαναπροσδιορίστηκε στην βάση της κοινωνίας των πολιτών, της ψηφιακής διακυβέρνησης και του ρόλου των Δημόσιων οργανισμών στην συν -δημιουργία με τους πολίτες Δημόσιας αξίας.

## **ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ**

Θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά τον Καθηγητή μου κ. Παλάσκα Θεοδόσιο για την πολύτιμη προσφορά και στήριξη στη δημιουργία της Διπλωματικής μου εργασίας, αλλά και για τα γνωστικά εφόδια που μου προσέφερε κατά τη δημιουργία της διπλωματικής μου εργασίας στο Π.Μ.Σ. Οικονομικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης με κατεύθυνση στα Εφαρμοσμένα Οικονομικά και την Διοίκηση. Τέλος, θα ήθελα να πω ένα μεγάλο ευχαριστώ στην οικογένεια μου, για την υποστήριξη, την υπομονή και την κατανόηση που έδειξαν, παρά τις όποιες δυσκολίες.



# **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Σκοπός και Σημαντικότητα**

## **1.1 ΑΝΑΓΚΑΙΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΣΠΟΥΔΑΙΟΤΗΤΑ ΕΡΕΥΝΑΣ**

Στις συνθήκες της παρατεταμένης κρίσης που διέρχεται η Ελληνική κοινωνία το ζήτημα της αναδιοργάνωσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης παραμένει δυστυχώς ανοικτό, ενώ από πολλές πλευρές θεωρείται σαν ο Μίτος της Αριάδνης για την απεμπλοκή από τα αδιέξοδα και τις γενικότερες δυσλειτουργίες του κοινωνικού σχηματισμού.

Καθώς, οι συνθήκες στις οποίες παρουσιάστηκε και αναπτύχθηκε η συζήτηση για το νέο Δημόσιο μανάτζμεντ δεν διαφέρουν ουσιαστικά από τις σημερινές προκλήσεις που αντιμετωπίζει η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα, η επανατοποθέτηση του προβληματισμού της αναδιοργάνωσης της στα πλαίσια και τα όρια που έχει δημιουργήσει η διεθνής εμπειρία στις σχετικές προσπάθειες, θα προσφέρει την δυνατότητα για περισσότερο ορθολογική προσέγγιση στους στόχους, τις προϋποθέσεις, τις πολιτικές και τα μέσα μιας αποτελεσματικής αναδιοργάνωσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα.

## **1.2 ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΚΑΙ ΔΟΜΗ ΤΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ**

Η παρούσα εργασία στηρίχθηκε κυρίως στην έρευνα της υπάρχουσας σύγχρονης βιβλιογραφίας που αφορά στην διοικητική μεταρρύθμιση και των αλλαγών που επιφέρει στις δομές της δημόσιας διοίκησης παγκοσμίως, στην Ε.Ε. και στις Χώρες με τις οποίες η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση φέρεται ότι ομαδοποιείται και κινείται στην τροχιά του προσανατολισμού, των αρχών, των δογμάτων αλλά και των εργαλείων του Νέου Δημόσιου Μανάτζμεντ.

Στην αρχή, παρουσιάζεται το θεωρητικό πλαίσιο του ΝΔΜ και αναλύονται οι αρχές τα δόγματα, και οι Στρατηγικές εφαρμογής του. Στην συνέχεια, γίνεται μια βιβλιογραφική ανασκόπηση των εφαρμογών του εστιασμένες σε επιστημονικά άρθρα και συγκριτικές αναλύσεις που έχουν κατά καιρούς και μέχρι πρόσφατα επιχειρηθεί και είναι σχετικές με τις προσπάθειες των μεταρρυθμίσεων του Δημόσιου Τομέα των Χωρών υπό το πρίσμα του Ν.Δ.Μ. Ακολούθως, παρουσιάζονται οι κυριότερες πρωτοβουλίες αναδιοργάνωσης της Δημόσιας Διοίκησης και της Τοπικής

Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα

Τέλος, για τις ανάγκες της παρούσας εργασίας με σκοπό μια περαιτέρω αξιολόγηση των παραπάνω προσπαθειών, πέραν των ευρημάτων της διαμορφωθείσας μέχρι σήμερα σχετικής βιβλιογραφίας, χρησιμοποιήθηκαν και ερωτηματολόγια πολλαπλής επιλογής κλειστού τύπου, με στελέχη και υπαλλήλους της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, προκειμένου να γίνει σαφέστερη η εικόνα σε σχέση με τις ανωτέρω πρωτοβουλίες αναδιοργάνωσης και να εξαχθούν απτά συμπεράσματα. Τέλος, προτείνονται θέματα για περαιτέρω διερεύνηση.

### **1.3 ΒΑΣΙΚΑ ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΑ ΕΡΩΤΗΜΑΤΑ**

Στα πλαίσια της παρούσας εργασίας θα επιχειρηθεί να διευκρινιστούν:

- Οι κυρίαρχες τάσεις των θεωριών και της εφαρμογής του ΝΔΜ σε Διεθνές επίπεδο και κυρίως στις Χώρες της ΕΕ.
- Πως αυτές ερμηνεύθηκαν και παρουσιάστηκαν στις εκάστοτε μεταρρυθμιστικές απόπειρες στη Ελλάδα την τελευταία εικοσαετία.
- Να εξαχθούν συμπεράσματα σε σχέση με τα αποτελέσματα τους και με τις προοπτικές που υπάρχουν, στην σημερινή συγκυρία της παρατεταμένης οικονομικής κρίσης στην Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ2: Δημόσια Διοίκηση

### 2.1 Τι είναι δημόσια διοίκηση – ορισμός

Τι εννοούμε όμως λέγοντας δημόσια διοίκηση πως λειτουργεί, και τι τελικά σημαίνει σήμερα ο όρος; Προκειμένου να κατανοήσουμε τον όρο δημόσια διοίκηση είναι σκόπιμο να ξεκινήσουμε από τον εννοιολογικό προσδιορισμό των όρων διοίκηση και δημόσια διοίκηση αντίστοιχα. Σύμφωνα με τον ορισμό του Τάχου (1996) «Διοίκηση, σημαίνει: διαχείριση, φροντίδα, εποπτεία υποθέσεων και προσώπων. Η διοίκηση μπορεί να αφορά τόσο τους ιδιώτες, τα άτομα, όσο και το κοινωνικό σύνολο, το Λαό». Από τα παραπάνω εμφανίζεται ότι η διοίκηση κατέχει τριπλό ρόλο αυτόν της διαχείρισης, της φροντίδας και της εποπτείας αλλά προκύπτει και διαφορά μεταξύ ιδιωτικής και δημόσιας διοίκησης. Η διαφορά αυτών εστιάζεται στο διαφορετικό σκοπό και τα μέσα προς επίτευξη αυτού του σκοπού που χρησιμοποιεί η καθεμιά (Φλωράτος, 2005). Ως προς το σκοπό η δημόσια διοίκηση στοχεύει στη εξυπηρέτηση των αναγκών του κοινωνικού συνόλου ενώ η ιδιωτική στην εξυπηρέτηση των αναγκών ενός ή περισσότερων ιδιωτών. Σε σχέση με τα μέσα η δημόσια διοίκηση χρησιμοποιεί την αναγκαστική επιβολή της βούλησης αυτού που ασκεί εξουσία, ενώ η ιδιωτική διοίκηση χρησιμοποιεί την συνδιαλλαγή προκειμένου να επιτύχει τους σκοπούς της (Τάχος, 1996).

Ο ορισμός της δημόσιας διοίκησης εμφανίζει εννοιολογικά διπλή θεώρηση: α) ως οργανωτικό πλαίσιο και β) ως λειτουργία. Ως προς τη διάσταση του οργανωτικού πλαισίου θα αναφέρουμε τον ορισμό του Φαναριώτη (1999): «Με τον όρο Δημόσια Διοίκηση εννοούμε το σύνολο των οργανισμών που λειτουργούν υπό την άμεση εποπτεία του Κράτους». ενώ όσον αφορά τη διάσταση της δραστηριότητας ο Τάχος (1996) αναφέρει: «η δημόσια διοίκηση συνιστά φροντίδα, διαχείριση αλλοτρίων υποθέσεων, δηλαδή υποθέσεων του Λαού» και συμπληρωματικά σύμφωνα με τον Φαναριώτη (1999) «ως δραστηριότητα, η δημόσια διοίκηση ταυτίζεται με την αποτελεσματική λειτουργία του κράτους και για αυτό υπόκειται σε όλες τις προδιαγραφές και τους περιορισμούς οι οποίοι διέπουν την άσκηση της διοικήσεως γενικώς». Η σύγχρονη δημόσια διοίκηση είναι οργανωμένη και στηρίζεται στις θεμελιώδεις αρχές της δημοκρατικής διακυβέρνησης που αναπτύχθηκαν ήδη από τον 19ο αιώνα δηλαδή: α) στην αρχή της διάκρισης των εξουσιών, σύμφωνα με αυτή η

εξουσία του Κράτους διακρίνεται ανάλογα των λειτουργιών του σε τρεις αντίστοιχες λειτουργίες δηλαδή τη Νομοθετική τη Δικαστική και τη Διοικητική λειτουργία, β) στην αρχή του κράτους δικαίου σύμφωνα με την οποία όλες οι δράσεις των κρατικών οργάνων υπάγονται σε κανόνες δικαίου και νομιμότητα, γ) στην αρχή οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης σύμφωνα με τα συστήματα της γραφειοκρατίας της υπαλληλίας και τεχνοκρατίας (Τάχος, 1996).

## 2.2 Προβλήματα δημόσιας διοίκησης

Μελετώντας την ιστορική εξέλιξη και διαμόρφωση της Δημόσιας Διοίκησης διαπιστώνει κανείς ότι ποικίλες δημόσιες πολιτικές έχουν σχεδιαστεί και εφαρμοστεί για τη βελτίωσή της. Ωστόσο παρά τα όποια θετικά βήματα που μπορούν να καταγραφούν, η τεκμηριωμένη ανάλυση αναδεικνύει το «έλλειμμα διοίκησης» το οποίο διαχέεται σε όλα τα επί μέρους υποσυστήματα της Ελληνικής κοινωνίας.

Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση στις αρχές του εικοστού πρώτου αιώνα, συνεχίζει να χαρακτηρίζεται από τις ευρύτερα γνωστές παθογένειες: την αναξιοκρατία τη γραφειοκρατία, την απουσία στρατηγικής δράσης, τη σπατάλη διαχείρισης των ανεπαρκών δημόσιων πόρων, τη διαφθορά και τη δομική αδράνεια, τη διοικητική ισοπέδωση, την ατροφία του πειθαρχικού δικαίου, την εκδήλωση της μικρότερης προσπάθειας, τις οργανωτικές επικαλύψεις την απουσία ορθολογικής σχεδίασης θέσεων εργασίας και τέλος την έλλειψη ποιότητας (Παλάσκος και συν., 2010).

Πρακτική συνέπεια της πραγματικότητας αυτής είναι το κόστος των παραγομένων αποτελεσμάτων των Δημοσίων Υπηρεσιών να υπολείπεται του οφέλους.

Ενδεικτικά ορισμένες από τις κρίσιμες διοικητικές παθογένειες της Δημόσιας Διοίκησης (Ασπρίδης, 2003):

1) **Αναποτελεσματικό Σύστημα Διοίκησης.** Η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα της Δημόσιας Διοίκησης καθορίζεται σε μεγάλο βαθμό από τη λειτουργία και τις δυνατότητες του συστήματος διοίκησης. Το υφιστάμενο σύστημα διοίκησης των δημοσίων υπηρεσιών δεν παρέχει πραγματική δυνατότητα άσκησης διοίκησης. Οι υφιστάμενοι περιορισμοί προκύπτουν κυρίως από το νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο που διέπει τη λειτουργία των υπηρεσιών του δημόσιου τομέα. Ενδεικτικό παράδειγμα αποτελεί η διαχείριση του προσωπικού. Οι Διοικήσεις των

δημοσίων φορέων έχουν περιορισμένες δυνατότητες διαχείρισης θεμάτων που αφορούν στο ανθρώπινο δυναμικό, το οποίο καλούνται να διοικήσουν (προσλήψεις, μετακινήσεις, αξιολόγηση, επιβράβευση ή επιβολή ποινών, κλπ.), γεγονός που έχει ως αποτέλεσμα την αδυναμία προγραμματισμού και, σε ορισμένες περιπτώσεις, ακόμα και την απαξίωση της ίδιας της διοίκησης.

Πέραν των παραπάνω προβλημάτων, που σχετίζονται με το υφιστάμενο νομικό και κανονιστικό πλαίσιο, το σημερινό σύστημα διοίκησης εμφανίζει και αδυναμίες στην εφαρμογή των συγχρόνων μεθόδων και εργαλείων διοίκησης, τα οποία διασφαλίζουν την αποδοτική και αποτελεσματική λειτουργία του. Η έλλειψη τακτικού και μεθοδευμένου στρατηγικού και επιχειρησιακού σχεδιασμού αποτελεί χαρακτηριστική αδυναμία του υφιστάμενου συστήματος διοίκησης, καθώς δεν επιτρέπει τον καθορισμό συγκεκριμένων στόχων, τον προγραμματισμό των εργασιών και την ορθή κατανομή των διαθέσιμων πόρων, καθώς και τη αξιολόγηση των αποτελεσμάτων του φορέα. Ο συνδυασμός των παραπάνω με την έλλειψη αξιόπιστων συστημάτων μέτρησης απόδοσης, επηρεάζει σημαντικά τη δυνατότητα του συστήματος διοίκησης των δημοσίων φορέων στη λήψη αποφάσεων και την πραγματοποίηση διορθωτικών ενεργειών για τη βελτίωση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας της λειτουργίας τους.

2) **Δαιδαλώδες Νομικό και Κανονιστικό Πλαίσιο.** Η σημερινή λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης είναι σημαντικά επιβαρημένη από ένα δαιδαλώδες νομικό και κανονιστικό πλαίσιο λειτουργίας, το οποίο καθορίζει σε αρκετές περιπτώσεις τόσο το γραφειοκρατικό χαρακτήρα της όσο και την αδυναμία εκσυγχρονισμού και προσαρμογής της σε αλλαγές. Η ύπαρξη μεγάλου αριθμού λεπτομερειακών νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων αφενός δυσχεραίνει την παρακολούθηση και εφαρμογή τους και αφετέρου δημιουργεί ένα πλαίσιο λειτουργίας προσανατολισμένο στους κανόνες (rule oriented) και όχι στα αποτελέσματα (result oriented). Με άλλα λόγια, το υφιστάμενο νομικό και κανονιστικό πλαίσιο είναι σε σημαντικό βαθμό υπεύθυνο και για τη διοικητική κουλτούρα που διέπει τη σημερινή λειτουργία του δημόσιου τομέα της χώρας.

Η ελλιπής κωδικοποίηση της ισχύουσας νομοθεσίας αποτελεί τροχοπέδη στις όποιες προσπάθειες βελτίωσης της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης, καθώς απαιτείται σημαντική προσπάθεια αφενός για την καταγραφή της και αφετέρου για την εκτίμηση των πιθανών επιπτώσεων από τη

μεταβολή ή κατάργηση μέρους της. Το γεγονός αυτό δυσχεραίνει την εφαρμογή ριζικών μεταβολών και εισαγωγή καινοτομιών στον τρόπο λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης στο σύνολό της.

3) **Υψηλό Κόστος Διοικητικής Λειτουργίας.** Η υφιστάμενη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης χαρακτηρίζεται από περίπλοκες διαδικασίες. Τα αίτια του υψηλού κόστους και, κατά συνέπεια, της χαμηλής αποδοτικότητας των διαδικασιών της δημόσιας διοίκησης είναι πολλαπλά και προκύπτουν από:

- Κενά
- Επικαλύψεις
- Ανεπαρκή αξιοποίηση σύγχρονων μέσων
- Μη ορθολογική διαχείριση και σπατάλη πόρων
- Ασάφεια στόχων και σχεδιασμού

Τα παραπάνω χαρακτηριστικά δημιουργούν σημαντική αδυναμία οριοθέτησης και περιγραφής αρμοδιοτήτων, ευθυγράμμισης των διαδικασιών με τους στόχους των δημοσίων υπηρεσιών, ανασχεδιασμού των διαδικασιών με επίκεντρο τον χρήστη των δημοσίων υπηρεσιών και αξιολόγηση λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης.

4) **Χαμηλή Ποιότητα Υπηρεσιών.** Η χαμηλή ποιότητα υπηρεσιών που παρέχει στους πολίτες και τις επιχειρήσεις είναι χαρακτηριστικό της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης όπως είναι οργανωμένη και λειτουργεί σήμερα. Οι βασικές αιτίες που προσδιορίζουν τη χαμηλή ποιότητα των παρεχομένων υπηρεσιών είναι:

- Οι γραφειοκρατικές διαδικασίες
- Οι άσκοπες μετακινήσεις μεταξύ φορέων και υπηρεσιών
- Η ελλιπής ενημέρωση
- Οι επικαλύψεις αρμοδιοτήτων
- Οι υψηλοί χρόνοι διεκπεραίωσης αιτημάτων
- Η μη φιλική αντιμετώπιση
- Η διαφθορά και αδιαφάνεια

5) **Προβληματική Σχέση Πολίτη – Κράτους.** Στη σημερινή εποχή ο πολίτης αντιμετωπίζει τη Δημόσια Διοίκηση με αρνητικά συναισθήματα, τα οποία θα διαιωνίζονται όσο δεν πραγματοποιούνται ριζικές μεταβολές του τρόπου λειτουργίας.

Μεταβολές οι οποίες θα έπειθαν τον πολίτη για πραγματική μεταστροφή από το σημερινό γραφειοκρατικό μοντέλο λειτουργίας σ' ένα μοντέλο το οποίο θα αφουγκράζεται και θα ικανοποιεί τις ανάγκες του.

Η Δημόσια Διοίκηση με τη μορφή που έχει και τις πρακτικές που ακολουθεί, προκαλεί σκεπτικισμό και ανασφάλεια στον πολίτη που είναι αποδέκτης των υπηρεσιών της.

Τα συναισθήματα που προκύπτουν από τα φαινόμενα αδιαφάνειας και διαφθοράς που μαστιίζουν τη Δημόσια Διοίκηση, καθώς και από το χαμηλό επίπεδο ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών, το οποίο αναγκάζει τον πολίτη να ταλαιπωρείται και να χάνει χρόνο και χρήμα για να διεκπεραιώνει τις όποιες συναλλαγές έχει με το «ΔΗΜΟΣΙΟ». Πολλές από τις αδυναμίες που παρουσιάστηκαν είναι αλληλένδετες και σε αρκετές περιπτώσεις η επίλυση μίας από αυτές αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την επιτυχή επίλυση μιας άλλης (Κέφης, 2014).

## **2.3 Διοικητικά Συστήματα σε κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης**

### **2.3.1 Το Γαλλικό Διοικητικό Μοντέλο**

Το γαλλικό διοικητικό σύστημα, με την ορθολογική διάρθρωση και την τεχνοκρατική και διαχειριστική επάρκεια που το χαρακτηρίζει, έχει επηρεάσει την ελληνική επιστημονική σκέψη και έχει συμβάλει στη διαμόρφωση του διοικητικού συστήματος της χώρας.

Το βασικό χαρακτηριστικό του γαλλικού διοικητικού μοντέλου είναι ότι διέπεται από την «*Αρχή του Δημόσιου Συμφέροντος (servicpublic)*». Στο γαλλικό μοντέλο παρατηρείται διάκριση των τριών εξουσιών σε εκτελεστική, νομοθετική και δικαστική (Κωστόπουλος, 1996):

- Η νομοθετική εξουσία συνίσταται από τη Γερουσία, η οποία περιλαμβάνει 325 μέλη, οι οποίοι εκλέγονται από έμμεσα από το λαό από το εκλεκτορικό σώμα (Εθνοσυνέλευση), το οποίο αποτελείται από 577 βουλευτές.
- Η εκτελεστική εξουσία ασκείται από τον Πρόεδρο Δημοκρατίας, τον Πρωθυπουργό και τους Υπουργούς και τους Υφυπουργούς. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκλέγεται άμεσα από τα λαό και αυτός διορίζει και παύει τον Πρωθυπουργό και τα μέλη της Κυβέρνησης.

- Η δικαστική λειτουργία περιλαμβάνει το Συνταγματικό Δικαστήριο, το Ποινικό και το Αστικό Δικαστήριο.

Σημαντικές αρμοδιότητες στο χώρο της διοίκησης της Γαλλίας έχει η τοπική αυτοδιοίκηση. Η τοπική αυτοδιοίκηση περιλαμβάνει 37.000 κοινότητες, 100 διαμερίσματα και 26 περιφέρειες. Για να μπορέσει να είναι λειτουργικό το γαλλικό μοντέλο επιμερίζει τις λειτουργίες σε τρεις βασικές κατηγορίες (Σπανού, 2001):

- Τις δημόσιες λειτουργίες του κράτους (κεντρική και περιφερειακή διοίκηση)
- Τις λειτουργίες της αποκεντρωμένης διοίκησης (κοινότητες και διαμερίσματα) και
- Τις υπηρεσίες υγείας

### **2.3.2 Το Γερμανικό Διοικητικό Μοντέλο**

Το γερμανικό μοντέλο διέπεται από την αρχή του ομοσπονδιακού κράτους και χαρακτηρίζεται με βάση το δημόσιο δίκαιο μεταξύ τους σύνδεση μιας σειράς πολιτειών (Länder), μεταξύ των οποίων και του συνολικού κράτους (Bund) επιμερίζεται η άσκηση της κρατικής εξουσίας. Η αρχή αυτή, του κατακόρυφου επιμερισμού των εξουσιών, που βρίσκεται σε αντίθεση με μια κεντρική κρατική δομή, έχει ιδιαίτερη σημασία για την κατανόηση της διάρθρωσης του γερμανικού κράτους και της διοίκησης. Ο επιμερισμός τη κρατικής ισχύος μεταξύ της Ομοσπονδίας (Bund) και των 16 Ομόσπονδων Κρατών (Länder), σημαίνει ότι κρατική οντότητα δεν διαθέτει μόνο η Ομοσπονδία, αλλά και τα Ομόσπονδα Κράτη. Αξίζει να σημειωθεί, ότι τα Ομόσπονδα Κράτη δεν απολαμβάνουν πλήρους αυτονομίας, αλλά ασκούν κυριαρχία που περιορίζεται σε συγκεκριμένους τομείς, σύμφωνα με το σύνταγμα του κράτους, και την οποία υλοποιούν μέσω της δικής τους νομοθετικής, εκτελεστικής και δικαστικής εξουσίας. Το επίκεντρο της νομοθεσίας βρίσκεται βέβαια στην Ομοσπονδία, ενώ τα Ομόσπονδα Κράτη είναι αρμόδια κυρίως για την άσκηση της διοίκησης (Μπαϊμπά και συν., 2005).

Καθένα από τα 16 Ομόσπονδα Κράτη (Länder) διαθέτει δικό του Σύνταγμα και σαφώς οροθετημένη εδαφική έκταση. Αποτελεί επιπλέον αυτόνομη πολιτική οντότητα, με δική του νομοθεσία, δική του κυβέρνηση και διοίκηση, καθώς επίσης και δική του δικαιοσύνη. Τα Ομόσπονδα Κράτη οφείλουν να ασκούν τις



αρμοδιότητες που τους αναλογούν με βάση τον Θεμελιώδη Νόμο και τα επιμέρους ομόσπονδα Συντάγματα. Επίκεντρο των αντικειμένων τους αποτελεί ο τομέας της διοίκησης, καθώς επίσης και η συμμετοχή (μέσω του Ομοσπονδιακού Συμβουλίου) στο ομοσπονδιακό νομοθετικό έργο. Νομοθετικό όργανο των Ομόσπονδων Κρατών είναι το Ομόσπονδο Κοινοβούλιο (Landtag) (Atkinson, 2002).

Η Ομόσπονδη Κυβέρνηση (Landesregierung) αποτελείται από τον Πρωθυπουργό και τους Υπουργούς που καθορίζονται απ' αυτόν. Ο Πρωθυπουργός εκλέγεται από το Ομόσπονδο Κοινοβούλιο. Σε κάθε Ομόσπονδο Κράτος υπάρχει ένας Υπουργός αρμόδιος για τη χωροταξία και το σχεδιασμό. Η δομή και αρμοδιότητες των Ομόσπονδων Διοικήσεων παρουσιάζουν από άποψη οργανωτική και ουσιαστική εξαιρετικές διαφοροποιήσεις και είναι επομένως για αυτό το λόγο δύσκολο να κατανοηθεί και να περιγραφεί. Σε γενικές γραμμές όμως η Ομόσπονδη Διοίκηση μπορεί να περιγραφεί ως ακολούθως (Μπαϊμπά και συν., 2005):

Τα ανώτατα όργανα της Ομοσπονδίας: Το Ομοσπονδιακό Κοινοβούλιο (Bundestag), το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο (Bundesrat), ο Πρόεδρος της Ομοσπονδίας (Bundespräsident) και η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση (Bundesregierung). Επιπλέον, στις λειτουργίες της ομοσπονδιακής εξουσίας συγκαταλέγονται τα Ομοσπονδιακά Δικαστήρια (Bundesgerichte), καθώς επίσης και η Ομοσπονδιακή Διοίκηση (Bundesverwaltung).

Η κατώτερη βαθμίδα της κρατικής ισχύος αποτελείται από τις Κοινότητες (Gemeinden) που δεν ανήκουν σε Επαρχία (πόλεις), τις Επαρχίες (Landkreise) και τις Κοινότητες που ανήκουν σε Επαρχίες. Οι Κοινότητες και οι Επαρχίες αποτελούν οργανισμούς που αναφέρονται σε συγκεκριμένη χωρική έκταση και για την οποία ασκούν δημόσια διοίκηση. Αυτοί, ως οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης, έχουν το δικαίωμα να ρυθμίζουν με δική τους ευθύνη, στα πλαίσια των νόμων, όλες τις υποθέσεις τοπικού ενδιαφέροντος (Selbsverwaltungsangelegenheiten). Επιπλέον είναι υποχρεωμένοι, κατ' εντολή του κράτους (της Ομοσπονδίας και των Ομόσπονδων Κρατών) να διεκπεραιώνουν για λογαριασμό του συγκεκριμένες υποθέσεις. Γίνεται επομένως κατανοητό, ότι στα πλαίσια της αρχής της αμοιβαίας στήριξης, υφίσταται στην ΟΔΓ μια διάκριση μεταξύ, αφενός μεν του δημοτικού/τοπικού επιπέδου των Κοινοτήτων και Επαρχιών και αφετέρου δε του κρατικού επιπέδου της Ομοσπονδίας και των Ομόσπονδων Κρατών (Μπαϊμπά και συν., 2005).

### **2.3.3 Το Ιταλικό Διοικητικό Μοντέλο**

Στο ιταλικό διοικητικό μοντέλο πέρα από τη διάκριση των εξουσιών παρατηρείται σημαντική παρουσία της τοπικής κυβέρνησης. Η νομοθετική εξουσία ασκείται από τη Βουλή και την Γερουσία, όπου τα μέλη εκλέγονται κάθε πέντε έτη. Η Βουλή συνίσταται από 630 μέλη, τα οποία εκλέγονται άμεσα από τους πολίτες και τα 315 μέλη της Γερουσίας εκλέγονται από τα μέλη της Βουλής, έμμεσα από το λαό. Η εκτελεστική εξουσία ασκείται από την Κυβέρνηση και τον Πρωθυπουργό. Η εκτελεστική εξουσία ασκείται από το Συνταγματικό, το Ποινικό και το Αστικό Δικαστήριο (United Nations, 2006).

Η τοπική διοίκηση επιμερίζεται σε τρία επίπεδα: τις περιφέρειες, τους νομούς και τους δήμους ή τις κοινότητες. Συγκεκριμένα, η τοπική αυτοδιοίκηση συνίσταται από 20 περιφέρειες και 8.101 νομούς, οι οποίοι διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην άσκηση εξουσίας. Η ιταλική διοίκηση χαρακτηρίζεται από πολυπλοκότητα και αποτελείται από 12 υπουργεία και λειτουργούν 18 αυτόνομες διοικητικές μονάδες και ένα σύνολο ανεξάρτητων διοικητικών μονάδων, οι οποίες είναι διασκορπισμένες σε όλη τη χώρα και για αυτό κρίνεται δύσκολος ο έλεγχός τους (United Nations, 2006).

### **2.3.4 Το Σουηδικό Μοντέλο Διοίκησης**

Η Σουηδία χαρακτηρίζεται από Συνταγματική Μοναρχία, αλλά ο ρόλος του βασιλιά είναι περιορισμένος και η βασιλική εξουσία έχει τελετουργικό χαρακτήρα. Η Βουλή της Σουηδίας συνίσταται από 349 μέλη (Riksdag) και αυτή εκλέγει Πρωθυπουργό και ασκεί έλεγχο στην Κυβέρνηση και στη δημόσια διοίκηση. Επίσης, η Βουλή έχει νομοθετικό ρόλο και καταθέτει και νομοθετικές προτάσεις. Η Κυβέρνηση περιλαμβάνει 12 Υπουργεία.

Η Σουηδία αποτελείται από 21 Περιφέρειες και 290 Δήμους και στο σουηδικό σύστημα διοίκησης δεν παρατηρείται ιεράρχηση ανάμεσα στις αρμοδιότητες που έχουν οι Περιφέρειες και οι Δήμοι. Η Διοίκηση περιλαμβάνει τα Διοικητικά και Περιφερειακά Συμβούλια. Τα Διοικητικά Συμβούλια αντιπροσωπεύουν τη Βουλή στις Περιφέρειες και φροντίζουν για να γίνονται γνωστές οι αποφάσεις τους, ώστε να επιτευχθεί η εφαρμογή τους (Κωστόπουλος, 1996).

Το Σουηδικό Διοικητικό Μοντέλο αποτελεί μια από τις πιο επιτυχημένες κρατικές διοικήσεις σε παγκόσμιο επίπεδο. Στην Σουηδία, η τοπική αυτοδιοίκηση

κατέχει κυρίαρχο ρόλο και μάλιστα ο τρόπος οργάνωσης και λειτουργίας της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Σουηδία αποτελεί πρότυπο προς μίμηση για όλες χώρες.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Εισαγωγή του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ

### 3.1 Ιστορική Εξέλιξη Δημόσιου Μάνατζμεντ

Το management ως σύστημα Διοίκησης, ανεξάρτητα από τη μορφή που προσέλαβε κατά περιόδους, αποτελεί αναπόσπαστο στοιχείο της κοινωνικής συμβίωσης καθώς τόσο στις σύγχρονες όσο και στις πρωτόγονες κοινωνίες συναντάμε πάντοτε δύο κατηγορίες ανθρώπων, αυτούς που διοικούν και αυτούς που διοικούνται. Η διαφορά μεταξύ αυτών, έγκειται στη διαφοροποίηση των μεθόδων άσκησης της Διοίκησης διαχρονικά (Φαναριώτης,1999).

Η προσπάθεια συστηματικής καταγραφής και οργάνωσης της σχετικής γνώσης ουσιαστικά ξεκίνησε στις αρχές του 20ου αιώνα και είχε σαν αποτέλεσμα την ανάπτυξη τόσο των βασικών αρχών της διοικητικής επιστήμης όσο και πληθώρας θεωριών και μοντέλων που κατέστησαν ένα ευρύ επιστημονικό κλάδο με πολλές και διαφορετικές προσεγγίσεις. Οι σημαντικότερες από αυτές τις «σχολές» ή προσεγγίσεις είναι οι παρακάτω (Ζαβλανός, 2002):

**1. Η κλασική προσέγγιση.** Υποστηρίζει την ορθολογική εκτέλεση μιας εργασίας για την επίτευξη της μέγιστης παραγωγικότητας. Δίνεται προσοχή στη δομή και τη διοίκηση του οργανισμού με κύρια έμφαση στα αποτελέσματα. Εισαγάγει την έννοια της «εξειδίκευσης», όπου ο κάθε εργαζόμενος ξέρει ακριβώς ποιο θα είναι το αποτέλεσμα της εργασίας του. Επίσης, συνδέεται η αμοιβή με την παραγωγικότητα και δίνεται έμφαση στην εκπαίδευση των εργαζομένων.

**2. Η προσέγγιση της συμπεριφοράς.** Δίνει έμφαση στα ανθρώπινα στοιχεία του οργανισμού δηλ. πετυχαίνονται καλύτερα αποτελέσματα μέσα από την καλύτερη κατανόηση των ανθρώπων που εργάζονται στον οργανισμό. Η προσοχή των μάνατζερ εστιάζεται στις διαπροσωπικές σχέσεις, ενώ χρησιμοποιούνται γνώσεις από την ψυχολογία, κοινωνιολογία κ.λπ. στην προσπάθεια μελέτης και ερμηνείας της ανθρώπινης συμπεριφοράς.

**3. Η προσέγγιση των ποσοτικών μεθόδων στο μάνατζμεντ /επιστημονικό μάνατζμεντ.** Η προσέγγιση αυτή ήταν αποτέλεσμα της ανάπτυξης της επιχειρησιακής έρευνας κατά το Β' παγκόσμιο πόλεμο και αποτελεί σημαντικό εργαλείο για την αποτελεσματική λήψη αποφάσεων. Χρησιμοποιώντας τις γνώσεις επιστημόνων (μαθηματικών, οικονομολόγων,

ψυχολόγων κ.λπ.) μπορούσαν να επιλυθούν καλύτερα τα επιχειρησιακά προβλήματα, συμβάλλοντας έτσι στην αποδοχή του επιστημονικού τρόπου διοίκησης των οργανισμών. Η ταχεία ανάπτυξη της χρήσης υπολογιστών βοήθησε επίσης την ανάπτυξη αυτών των τεχνικών.

**4. Η συστημική προσέγγιση.** Η προσέγγιση αυτή βασίζεται στη θεωρία των συστημάτων. Δηλ. ένας οργανισμός αποτελεί ένα οργανωτικό σύστημα από αλληλοεξαρτώμενα μέρη (άτομα, ομάδες, προϊόντα, διαδικασίες), τα οποία συνεργάζονται για ένα κοινό σκοπό. Η Διοίκηση για να είναι αποτελεσματική, πρέπει να κατανοήσει τη λειτουργία των διαφόρων μερών του συστήματος καθώς και τις μεταξύ τους αλληλοεπιδράσεις (Κονταράτος και συν., 2007).

**5. Η ενδεχομενική προσέγγιση.** Το διοικητικό στέλεχος για να φέρει αποτέλεσμα δε αρκεί μόνο να έχει γνώσεις, αλλά συγχρόνως πρέπει να ξέρει να τις εφαρμόσει. Το γεγονός ότι υπάρχει διαφορά μεταξύ γνώσης και εφαρμογής σε συγκεκριμένες συνθήκες, οδήγησε στην ανάπτυξη της “ενδεχομενικής” ή “κατά περίπτωση” θεώρησης του μάνατζμεντ δηλ. η εφαρμογή της γνώσης εξαρτάται από τη συγκεκριμένη περίπτωση (Μπουραντάς, 2005).

### **3.2Η έννοια του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ**

Αλλά ποια είναι η έννοια του ΝΔΜ; Κατά την εξέλιξη του διοικητικού φαινομένου, έχουν καταγραφεί κοινά χαρακτηριστικά στις αρχές και τις μεθόδους, που χρησιμοποιήθηκαν για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης των χωρών σε ολόκληρο τον πλανήτη. Το γεγονός αυτό, όμως δεν έχει καταστεί ικανό, για την καθιέρωση μιας επίσημης παγκόσμιας μεθόδου διοικητικής αναδιοργάνωσης (ΟΟΣΑ, 1990). Οι ομοιότητες στα χαρακτηριστικά των μεταρρυθμίσεων θα μπορούσαν να θεωρηθούν η βάση για την ανάπτυξη ενός διοικητικού μοντέλου. Οι ομοιότητες αναφέρονται με τον όρο Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (ΝΔΜ), χωρίς ωστόσο να συναντάται συμφωνία για ένα κοινό καθορισμό του όρου (Drucker, 2000).

Αν και το ΝΔΜ, δεν αποτελεί διοικητικό πρότυπο, ωστόσο οι αρχές, οι λειτουργίες και οι μέθοδοι του, χρησιμοποιούνται ευρύτατα στις μεταρρυθμίσεις του δημόσιου τομέα παγκοσμίως, και ανιχνεύονται αρχικά κατά τις δεκαετίες του '80 και

’90. Την περίοδο εκείνη, οι ταχύτατα αναπτυσσόμενες δυτικές χώρες επέβαλλαν προγράμματα διοικητικών μεταρρυθμίσεων, σε μια προσπάθεια βελτίωσης της λειτουργίας των κρατικών μηχανισμών, προκειμένου να αποτελέσουν μοχλό ανάπτυξης.

Η δράση του κινήματος του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ, κατά το ΟΟΣΑ (1993), αναδεικνύεται αρχικά στις ΗΠΑ, το Ηνωμένο Βασίλειο και σε άλλες Δυτικές Ευρωπαϊκές διοικήσεις, αλλά και στην άλλη πλευρά της υφηλίου, όπως την Αυστραλία και τη Νέα Ζηλανδία. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές αποτελούν μεταρρυθμίσεις διοίκησης και εμφανίζουν συγκεκριμένα κοινά χαρακτηριστικά, καθώς υιοθετούνται προγράμματα διοίκησης του ιδιωτικού τομέα (Denhardt et al., 2000).

Οι αρχές του ΝΔΜ αποτελούν μια σύνθεση ιδεών, οι οποίες μπορούν να εφαρμοστούν στο δημόσιο τομέα, κατά τον ίδιο τρόπο που εφαρμόστηκαν στον ιδιωτικό τομέα (Denhardt et al., 2003). Βασική πηγή άντλησης των ιδεών στην περίπτωση του ΝΔΜ, αποτελούν οι συνθήκες της αγοράς και ο χώρος των επιχειρήσεων.

Ένας από τους αρχικούς στόχους του ΝΔΜ, αποτέλεσε η καθιέρωση μιας κουλτούρας με προσανατολισμό στην απόδοση και σε ένα λιγότερο συγκεντρωτικό δημόσιο τομέα. Για να την επίτευξη του στόχου αυτού, το ΝΔΜ εστίασε στα αποτελέσματα, με όρους όπως αποδοτικότητα, αποτελεσματικότητα και ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών. Παράλληλα, απαραίτητη με την εφαρμογή διοίκησης με βάση την απόδοση, είναι η αντικατάσταση της ιεραρχικής δομής του συγκεντρωτικού(γραφειοκρατικού) κράτους, από ένα περιβάλλον αποκεντρωμένης διοίκησης (Boyne, 2002). Στο περιβάλλον αυτό, οι αποφάσεις κατανομής πόρων και παράδοσης υπηρεσιών, λαμβάνονται πιο κοντά στο σημείο του αποδέκτη των υπηρεσιών και κατά αυτό τον τρόπο παρέχουν τη δυνατότητα ανατροφοδότησης (feedback) πληροφοριών, από και προς τους πελάτες και των άλλων ομάδων ενδιαφέροντος.

Επιπρόσθετα, για να επιτυγχάνεται η μεγαλύτερη απόδοση των υπηρεσιών που παρέχονται άμεσα από το δημόσιο τομέα, είναι αναγκαία η ύπαρξη ευελιξίας στο σχεδιασμό των πολιτικών, σε αντίθεση με το γραφειοκρατικό πρότυπο που η βασική του μέριμνα είναι η θέσπιση νόμων. Τέτοιου είδους πολιτικές, αφορούν την καλλιέργεια περιβάλλοντος ανταγωνισμού στο εσωτερικό των οργανισμών, αλλά και μεταξύ των οργανισμών του δημόσιου τομέα με την καθιέρωση στόχων

παραγωγικότητας.

Για το ΝΔΜ, βασική θεωρείται και η ενδυνάμωση της ανάπτυξης ορθής στρατηγικής και οράματος (χαρακτηριστικά της ηγεσίας του μάνατζμεντ), που θα καθοδηγήσει την εξέλιξη του κράτους, ώστε να ανταποκρίνεται αυτόματα στις εξωτερικές αλλαγές και στις παγκόσμιες εξελίξεις, ευέλικτα και με το μικρότερο δυνατό κόστος (Pollit, 2006). Συνεπώς, η μεθοδολογία των αρχών του ΝΔΜ προϋποθέτει κομβικές αλλαγές στη δομή των δημόσιων οργανισμών, στην κουλτούρα και στα συστήματα διοίκησης. Περιλαμβάνει επίσης, την ανάγκη για επικέντρωση στον πελάτη, με οδηγό την αποστολή, τη βελτίωση της απόδοσης και τη συμμετοχική διοίκηση. Η ορθή χρήση των πόρων ενισχύει τη βελτίωση της αποδοτικότητας και την αποτελεσματικότητα του οργανισμού.

Το κίνημα του ΝΔΜ, κατά τους Denhardt & Denhardt (2003), επιδιώκει την αναβάθμιση και τη βελτίωση των σχέσεων που παρεμποδίζονται, καθοδηγούνται και καθυστερούν από τους γραφειοκράτες της δημόσιας διοίκησης, με συνέπεια να μην ανταποκρίνονται στις προτιμήσεις των πολιτών. Αποτελεί οδηγό στη μεγιστοποίηση της παραγωγικότητας και τον καταμερισμό του ελέγχου των αποδόσεων ανά τομέα ευθύνης, αλλά και ατομικά. Συνεπώς, δημιούργησε το πλαίσιο με βάση το οποίο οι κυβερνήσεις μπορούν να επιλέξουν χρήσιμα εργαλεία για να εκσυγχρονίσουν το μηχανισμό διοίκησης και λειτουργίας του.

Οι διεθνείς οργανισμοί, όπως το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και ο ΟΟΣΑ, προωθούν τις αρχές και τις ιδέες του ΝΔΜ, με σκοπό να αναδείξουν την αξία και να καθοδηγήσουν τις κεντρικές και τοπικές κυβερνήσεις, στον διοικητικό εκσυγχρονισμό (ΟΟΣΑ, 2000). Ένας από τους βασικούς στόχους όλων των κυβερνήσεων, αποτελεί η ενδυνάμωση και η βελτίωση των σχέσεων, ανάμεσα στη κυβέρνηση και στους διοικητικούς μηχανισμούς. Η αρμονική συνεργασία αυτών των θεσμών καθιστά εφικτή την πραγματική διάθεση αλλαγής της δημόσιας διοίκησης και τη σωστή εφαρμογή των πολιτικών, από τη κυβέρνηση και το κρατικό μηχανισμό.

Σύμφωνα με τους Durst & Newell (1999), η απαίτηση για διαφάνεια και μείωση του χρόνου υλοποίησης των πολιτικών της στρατηγικής, καθιστούν επιτακτική την ανάγκη υιοθέτησης των νέων τεχνολογιών, όπως είναι το διαδίκτυο, τα εσωτερικά δίκτυα (intranets) και τα λειτουργικά συστήματα υποστήριξης των οργανισμών (CRM, Knowledge Management, ERP ). Κατά αυτό τον τρόπο, δίνεται βάρος στην καινοτομία, τόσο στον τομέα της τεχνολογίας, όσο και σε νέες υπηρεσίες, ενώ προάγεται η εκπαίδευση και η ανάπτυξη των δεξιοτήτων του ανθρώπινου

δυναμικού (Pollit, 1990).

Επιπρόσθετα, η επιτυχία του εκσυγχρονισμού καθορίζεται σημαντικά από τη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών. Σε αντίθεση με τις γραφειοκρατικές δομές, η καθολική κυριαρχία των μηχανισμών της αγοράς επιδίωκε και είχε καταφέρει σε πολλές περιπτώσεις, να μειώσει αποτελεσματικά τις δημόσιες δαπάνες και να δημιουργήσει την κατάλληλη οργανωτική υποδομή, για αποτελεσματικές και ποιοτικές δημόσιες υπηρεσίες. Η εστίαση στη ποιότητα και η ενίσχυση της εκπαίδευσης του ανθρώπινου δυναμικού προτρέπει τη δημιουργία των οργανισμών «που μαθαίνουν», όπου αναδύονται και ενθαρρύνονται επιχειρηματικές συλλογιστικές σκέψεις, σε όλα τα επίπεδα του οργανισμού. Ακολουθώντας αυτή την φιλοσοφία οι εφαρμογές του ΝΔΜ υποστηρίχθηκαν κυρίως από συντηρητικές κυβερνήσεις (νεοφιλελεύθερες), ενώ οι υπόλοιπες που χρησιμοποίησαν τις αρχές του ΝΔΜ, περιορίστηκαν μόνο σε ανώδυνες και επιφανειακές αλλαγές. Οι επιφανειακές αλλαγές, συναντώνται στις Νότιες Ευρωπαϊκές χώρες, εκτός της Γαλλίας, με χαρακτηριστικά παραδείγματα την Ισπανική και την Ελληνική δημόσια διοίκηση, που η τελευταία αναλύεται στα επόμενα κεφάλαια (Kickert, 2007). Δύο είναι οι βασικές κινητήριες δυνάμεις κατά το Hood (1991), που ενισχύουν την προώθηση των μεταρρυθμίσεων του ΝΔΜ :

1. Οι οικονομικές, πολιτικές και κοινωνικές συνθήκες, που υποχρεώνουν στη λήψη μέτρων εκσυγχρονισμού.
2. Η πραγματική επιθυμία για μεταρρύθμιση.

Κρίσιμοι παράγοντες, ωστόσο, για την επιτυχή έκβαση των μεταρρυθμίσεων είναι η ύπαρξη της κατάλληλης τεχνογνωσίας, της συναίνεσης όλων των ομάδων ενδιαφέροντος και της πολιτικής βούλησης για πραγματικές μεταρρυθμίσεις. Οι ανωτέρω κινητήριες δυνάμεις, ωθούν τις δημόσιες γραφειοκρατικές δομές στην αλλαγή, προς τις νέες διευθυντικές πρακτικές. Απώτερος σκοπός, είναι η βελτίωση της αποδοτικότητας και της παραγωγικότητας της δημόσιας διοίκησης, ώστε να ανταποκρίνεται καλύτερα στις ανάγκες των πολιτών (Hood, 1991).

### **3.3 Τα δόγματα του Νέου Μάνατζμεντ**

Όλες οι αλλαγές και οι μεταρρυθμίσεις που επιχειρούνται στο Δημόσιο Τομέα των Διαφόρων Χωρών στα πλαίσια του ΝΔΜ τα τελευταία χρόνια, πέραν από τις




ιδιαιτερότητες, την κουλτούρα και τις κοινωνικο -οικονομικές συνθήκες ακολουθούν συγκεκριμένα δόγματα. Σύμφωνα με τον Hood (1991), επτά (7) είναι τα δόγματα που πρεσβεύει το ΝΔΜ:

1. Ο Δημόσιος Τομέας, να βρίσκεται στα χέρια των επαγγελματιών με δεξιότητες διαχείρισης (Leadership), αντί των γραφειοκρατών .
2. Να καθορίζονται σαφείς προδιαγραφές ανάληψης δράσεων και να υφίστανται μέτρα της απόδοσης των υπηρεσιών που παρέχονται, η των αποτελεσμάτων των υλοποιούμενων δράσεων.
3. Να υπάρξει μετατόπιση από τους ελέγχους των εισροών (input) στην αξιολόγηση των εκροών (output), με όρους αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας και με απώτερο στόχο την κοινωνική αποδοχή.
4. Η αποκέντρωση είναι βασική προϋπόθεση για την εφαρμογή των αλλαγών(με την έννοια της δημιουργίας μικρότερων αλλά βιώσιμων δομών οργάνωσης και διοίκησης ανά προϊόν ή υπηρεσία).
5. Να υπάρχει μεγαλύτερος ανταγωνισμός τόσο μεταξύ των οργανισμών του Δ.Τ, όσο και του ιδιωτικού τομέα με εσωτερικές αγορές και προθεσμιακά συμβόλαια.
6. Να εξασκείται πίεση για χρησιμοποίηση πρακτικών διαχείρισης του στυλ του ιδιωτικού τομέα (π.χ. διαχείριση ολικής ποιότητας, performance management, κ.λπ.)
7. Να δημιουργείται πίεση για την μείωση του κόστους των παρεχομένων υπηρεσιών με κίνητρο « κάνε περισσότερα με λιγότερα».

### **3.4Οι συμμετέχοντες στις αλλαγές του ΝΔΜ**

Ως προς τους συμμετέχοντες των μεταρρυθμίσεων από την οπτική του ΝΔΜ, δηλαδή οι εταίροι η οι φορείς που συμμετέχουν στην διαμόρφωση και την εφαρμογή των στρατηγικών για τις μεταρρυθμίσεις στη Δ.Δ. είναι (Μιχαλόπουλος, 2010):

-  **Οι Αιρετοί Υπάλληλοι (Οι Πολιτικοί σε Διευθυντικές Θέσεις)** :Είναι κοινά αποδεκτό από το Δόγμα του ΝΔΜ, ότι ο ρόλος των αιρετών στη Δ.Δ οριοθετείται στο να "κατευθύνουν από απόσταση", να προσδιορίζουν τους στόχους, να καθορίζουν τις προτεραιότητες και να κατανέμουν τους πόρους

ενώ θα πρέπει να παραμένουν μακριά από την άσκηση Διοίκησης και από τις αποφάσεις για τους συνδυασμούς των συντελεστών παραγωγής, που αποτελεί αντικείμενο των μανάτζερ.

- ✚ **Οι μόνιμοι Δημόσιοι Υπάλληλοι (Οι γραφειοκράτες στη κορυφή της ιεραρχίας):** Η αποδοχή των αλλαγών από τους μόνιμους υπαλλήλους εξαρτάται από την επιτυχία ή μη των αλλαγών αλλά και από τις συναινέσεις που θα παραχθούν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, οριοθετώντας με σαφήνεια την ελευθερία ή τους περιορισμούς των αναλαμβανομένων δράσεων σε σχέση με τους πολιτικούς τους προϊσταμένους,
- ✚ **Διάφοροι Φορείς του Ιδιωτικού Τομέα (π.χ. εταιρείες συμβούλων που ασχολούνται με την μεταρρύθμιση της Δ.Δ.):** Το ΝΔΜ, συνδέεται επίσης με την εισχώρηση του ιδιωτικού τομέα στη Δ.Δ., με προσανατολισμό στη αγορά και των πρακτικών της καλύτερης διαχείρισης. Διεθνώς, ο προσανατολισμός του Δ.Τ προς τις πρακτικές του ιδιωτικού τομέα είναι εξαιρετικά αμφιλεγόμενος και συνήθως προσκρούει στην δυσκολία ως προς την αποδοχή των αλλαγών από τους πολίτες, πλήττεται η εμπιστοσύνη στους θεσμούς, ενώ πολλοί επιμένουν στο σαφή διαχωρισμό των σφαιρών μεταξύ ιδιωτικού – δημοσίου ανάλογα με την πολιτική τους τοποθέτηση (σοσιαλιστές Vs νεοφιλελεύθεροι).
- ✚ **Οι πολίτες:** Ως προς τους πολίτες το ΝΔΜ πρεσβεύει την αντιμετώπιση των πολιτών ως πελατών. Πάντως στα περισσότερα κράτη, όπου το ΝΔΜ έχει εφαρμοσθεί έχει επικρατήσει να μην αντιμετωπίζεται ο πολίτης με υποταγή ως προς την Δημόσια Διοίκηση, με προσανατολισμό στην καλύτερη εξυπηρέτηση του και με έμφαση στην συμμετοχή του στα δικαιώματά του.
- ✚ **Η Ακαδημαϊκή Κοινότητα:** Ως προς την ακαδημαϊκή κοινότητα ελάχιστα φαίνεται ότι έχει επηρεάσει τις αλλαγές που έχουν προκύψει από τις μεταρρυθμίσεις στη Δ.Δ., κυρίως έχει συνεισφέρει με την παροχή μοντέλων για την εφαρμογή τους στις μεταρρυθμίσεις, ή ιδέες καθοδήγησης, ενώ πολλές φορές άτομα της Πανεπιστημιακής Κοινότητας που στρέφονται προς την πολιτική εφαρμόζουν τις σχετικές πρακτικές για τις αλλαγές που εκάστοτε επιχειρούνται. Για την υλοποίηση των αλλαγών και των μεταρρυθμίσεων, στα πλαίσια του ΝΔΜ, ακολουθούνται διάφορες στρατηγικές, όπως αναλυτικά περιγράφονται παρακάτω.

### 3.5 Οι στρατηγικές των μεταρρυθμίσεων στο ΝΔΜ

Σύμφωνα με τους Pollitt και Bouckaert (2004), διακρίνονται τέσσερις βασικές στρατηγικές που συνήθως εφαρμόζει η Διοικητική Ελίτ για την αντιμετώπιση των πιέσεων των αλλαγών στον κρατικό μηχανισμό με στόχο τις μεταρρυθμίσεις :

- ✚ Η Στρατηγική της διατήρησης : Βασίζεται στη κλιμάκωση των παραδοσιακών ελέγχων, με περιορισμό των δαπανών, πάγωμα των νέων προσλήψεων, εκστρατείες κατά της σπατάλης και της διαφθοράς. Συνήθως, η στρατηγική της διατήρησης έχει σαν στόχο να «συμπιέσει» το σύστημα χορηγήσεων του Δημόσιου Τομέα .
- ✚ Η Στρατηγική του εκσυγχρονισμού: Βασίζεται στο να φέρνει πιο γρήγορους και ευέλικτους τρόπους παράδοσης υπηρεσιών στους χρήστες που αφορούν στους προϋπολογισμούς, λογιστικές διαχειρίσεις, διαχείρισης ελεύθερων δεδομένων κ.λπ. Κατά τους ίδιους συγγραφείς διακρίνονται δυο υποκατηγορίες της ως άνω στρατηγικής:
  - Με προσανατολισμό "αφήνοντας τους διαχειριστές να διαχειρίζονται", με σαφή την ενδυνάμωση και την απελευθέρωση των δημοσίων υπαλλήλων από περιορισμούς, προκειμένου να είναι πιο αποτελεσματικοί και αποδοτικοί στην παράδοση υπηρεσιών προς τους πολίτες (top -down, or push προσέγγιση) και προέρχεται από το εσωτερικό του δημόσιο τομέα.
  - Με βασικό προσανατολισμό τους πολίτες προς τον Δημόσιο Τομέα, τονίζοντας τη συμμετοχή των πολιτών και των χρηστών των υπηρεσιών σε μια ποικιλία από συμμετοχικές διαδικασίες (Ιορδάνογλου, 2015).
- ✚ Στρατηγική της αγοράς: Βασίζεται στην θεσμοθέτηση και υιοθέτηση όσο το δυνατόν περισσότερων μηχανισμών της αγοράς εντός του Δημόσιου Τομέα. Το ιδιαίτερο γνώρισμα αυτής της στρατηγικής είναι η διείσδυση της κουλτούρας, των αξιών και των πρακτικών της αγοράς στο Δημόσιο Τομέα.

- ✚ Στρατηγική της ελαχιστοποίησης: Βασίζεται στην ανάθεση όσο περισσότερων έργων στο ιδιωτικό τομέα είτε μέσω των ιδιωτικοποιήσεων η μέσω συμβάσεων ανάθεσης έργων η υπηρεσιών. Με αυτή την στρατηγική ο Δ.Τ. ελαττώνεται σε σχέση με την προηγούμενη μορφή του (Robbinsetal., 2013).
- ✚ Η στρατηγική του «αποστασιοποιούμαι και κατηγορώ»(Distancing and Blaming): Πέραν των παραπάνω στρατηγικών, θα πρέπει να προστεθεί και μια επιπλέον, η οποία εφαρμόζεται κυρίως από τους πολιτικούς, προκειμένου να εξασφαλίσουν την απαιτούμενη συναίνεση των πολιτών για να επιβάλλουν τις μεταρρυθμίσεις. Έχει γρήγορα αλλά βραχυπρόθεσμα αποτελέσματα, αφού στερείται περιεχομένου και είναι γνωστή ως η στρατηγική του «αποστασιοποιούμαι και κατηγορώ» (Johnsonetal., 2011). Κατ αυτή, η Δημόσια Διοίκηση εμφανίζεται από τους πολιτικούς ως ο αποδιοπομπαίος τράγος για ότι έχει πάει στραβά εκμεταλλευόμενη την εν δυνάμει αντιδημοτικότητα της γραφειοκρατίας, που θεωρείται από τους πολίτες πηγή κακού και δεινών. Συνεπώς, για μακροπρόθεσμα αποτελέσματα, η αντιμετώπιση των αλλαγών στο Δημόσιο Τομέα γίνεται με μία από τις παραπάνω τέσσερις (4) βασικές στρατηγικές ή σε έναν συνδυασμό μερικών εξ αυτών (Lynn, 2000).

### 3.6 Βιβλιογραφική Ανασκόπηση των εφαρμογών του ΝΔΜ διεθνώς

Από την διεθνή βιβλιογραφία επιχειρούνται αρκετές συγκριτικές αναλύσεις των τάσεων του ΝΔΜ στις διάφορες αναπτυγμένες Χώρες του Δυτικού κυρίως κόσμου και πως τελικά αυτές μεταφράστηκαν και εφαρμόστηκαν, ανάλογα με την κυριαρχούσα κουλτούρα και τις πολιτικές συγκυρίες στις δεδομένες χρονικές περιόδους, στο Δημόσιο Τομέα εξεταζόμενων Χωρών.

Μια ιδιαίτερα επιτυχημένη εφαρμογή των αρχών του ΝΔΜ, αποτέλεσε η δημόσια διοίκηση της Νέας Ζηλανδίας (Pallot, 2001). Βασικός πυλώνας των μεταρρυθμίσεων αποτέλεσε η μεταφορά αρμοδιοτήτων στα κατώτερα επίπεδα διοίκησης, στα μεσαία στελέχη λήψης αποφάσεων και στις τοπικές αυτοδιοικήσεις. Παράλληλα, παραχωρήθηκε η δικαιοδοσία να αποφασίζουν χωρίς την καθοδήγηση και τον ασφυκτικό έλεγχο της κεντρικής διοίκησης. Το γεγονός αυτό, οδήγησε στην

απελευθέρωση της διαδικασίας των προσλήψεων, της διοίκησης του προϋπολογισμού και των γραφειοκρατικών εμποδίων.

Ωστόσο, η σημερινή αναγνώριση και προβολή του ΝΔΜ, πραγματοποιήθηκε με τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις που αναπτύχθηκαν στη Βρετανία και στις ΗΠΑ, (Pollit et al., 1997). Οι χώρες αυτές χρησιμοποίησαν εργαλεία και κανόνες, με βάση τη φιλοσοφία του ΝΔΜ, όπως οι "Χάρτες Δικαιωμάτων Πολιτών" (Citizen's Charters), η διασφάλιση ποιότητας των υπηρεσιών, ο έλεγχος των δημοσίων οικονομικών και των προϋπολογισμών. Η καινοτομία στις επιλογές των μέτρων από τη Βρετανία, σε σχέση με την οργάνωση και τη λειτουργία του κράτους, καθιέρωσε την αρχική μορφή του ΝΔΜ, για να εμφανίζεται σήμερα ως εναλλακτικό μοντέλο λύσεων στις μεταρρυθμίσεις. Αντίστοιχα πρωτοποριακό, θεωρείται το Αμερικάνικο πρόγραμμα μεταρρύθμισης με τον τίτλο, "National Performance Review".

Οι βασικές διαφορές μεταξύ των δύο τύπων μεταρρυθμίσεων έγκειται στο ότι στην πρώτη περίπτωση, αυτή της Βρετανίας, έδωσαν έμφαση στο μετασχηματισμό της δομής των δημόσιων οργανώσεων και στο σύνολο του κρατικού μηχανισμού, ενώ στην περίπτωση των ΗΠΑ επικεντρώθηκαν περισσότερο σε αλλαγές που αφορούσαν στην αποτελεσματική και ποιοτική λειτουργία του οργανισμού (Kettl, 1997).

Από τις εκθέσεις του OECD (1990, 1993), προκύπτει ότι σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό ακολουθήθηκε το ίδιο πλαίσιο ανάπτυξης, από όλα τα μέλη των χωρών του OECD. Το υπόδειγμα χαρακτηρίζεται από τις ακόλουθες οκτώ (8) βασικές τάσεις:

- μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στα κατώτερα κλιμάκια, παρέχοντας ευελιξία στη διοίκηση για τη διαμόρφωση της στρατηγικής,
- διασφάλιση ποιότητας μέσα από τον έλεγχο, την υπευθυνότητα, την υποχρέωση λογοδοσίας και τις αμοιβές με βάση την απόδοση,
- ανάπτυξη συνθηκών ανταγωνισμού και ελευθερία επιλογών από την αγορά,
- παροχή υπηρεσιών που ανταποκρίνονται στις ανάγκες των πολιτών,
- βελτίωση της διοίκησης και εκπαίδευσης του ανθρώπινου δυναμικού,

- αναβάθμιση της τεχνολογίας πληροφόρησης με τη χρήση νέων τεχνολογιών,
- βελτίωση της ποιότητας νομοθεσίας, και
- ενδυνάμωση των λειτουργιών καθοδήγησης για την υλοποίηση των πολιτικών και της στρατηγικής (Παπούλια, 2002).

Επισημαίνεται ότι, οποιοδήποτε από τα εργαλεία του ΝΔΜ υλοποιείται από μόνο του μπορεί να θεωρηθεί εφαρμογή με βάση την ιδεολογία του ΝΔΜ, αλλά ένας ελάχιστος αριθμός στοιχείων θα πρέπει να συνδυαστούν για την επιτυχή έκβαση των αλλαγών (Pollitt, 2006). Σε διαφορετική περίπτωση, οι βασικοί μηχανισμοί και οι αρχές στις οποίες βασίζεται το ΝΔΜ, δεν θα ενεργοποιηθούν στην πράξη.

Οι αντικειμενικοί στόχοι που επιλέγονται για τις μεταρρυθμίσεις, ποικίλουν σημαντικά μεταξύ των τοπικών και των κεντρικών κυβερνήσεων (Ongaro, 2009). Βασική προϋπόθεση, αποτελεί το γεγονός ότι κάθε πακέτο των συγκεκριμένων εργαλείων που επιλέγει η εκάστοτε κυβέρνηση για το μεταρρυθμιστικό μοντέλο, καθορίζεται από τις πολιτικές, κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες που αντιμετωπίζει. Για παράδειγμα, μια πόλη η οποία αντιμετωπίζει οικονομικά ελλείμματα, θα χρησιμοποιήσει στοιχεία του ΝΔΜ, τα οποία αντιμετωπίζουν αυτό το πρόβλημα. Τέτοιου είδους στοιχεία πιθανότατα μπορεί να είναι οι ιδιωτικοποιήσεις, η διαχείριση συμβολαίων και ο ανταγωνισμός (Kickert, 1996).

Από την βιβλιογραφική έρευνα προκύπτει επίσης, ότι η ατζέντα του ΝΔΜ καθορίζεται από τις μεθόδους του, οι οποίες κατά κύριο λόγο περιλαμβάνουν τόσο τα εργαλεία που διαθέτει το κλασικό μάνατζμεντ (π.χ. προγραμματισμός, οργάνωση πόρων, ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού), όσο και τις εφαρμογές που αναπτύχθηκαν σε επιμέρους κοινωνικές επιστήμες οι οποίες επαναπροσδιόρισαν την έννοια των δημόσιων υπηρεσιών (Pollitt et al., 1997).

Οι πρακτικές, δηλαδή, του επαγγελματικού μάνατζμεντ είναι ένα από τα βασικότερα κριτήρια που χρησιμοποιεί το ΝΔΜ. Οι πρακτικές αυτές περιλαμβάνουν, συνήθως, τη καθιέρωση προτύπων και μετρήσεις με βάση την απόδοση, οι οποίες στόχο έχουν να συνεισφέρουν στη μετάβαση από τον έλεγχο με βάση τις εισροές, στον έλεγχο των εκροών (Hood, 1995).

Ένα άλλα βασικό κριτήριο, κατά τον ίδιο συγγραφέα είναι και η δημιουργία αποκεντρωμένων και αυτοδιοικούμενων μονάδων. Με την μέθοδο αυτή, το ΝΔΜ επιδιώκει να αντικαταστήσει τις ανεπαρκείς και υπερμεγέθεις γραφειοκρατικές δομές, καλλιεργώντας συνθήκες ανταγωνισμού μεταξύ του ανθρώπινου δυναμικού, αλλά και των ίδιων των μονάδων μεταξύ τους. Ένα άλλο πλεονέκτημα κατά τον Hood, σε σχέση με την ενσωμάτωση στις λειτουργίες του Κράτους των πρακτικών της διοίκησης του ιδιωτικού τομέα, όπως αυτές χρησιμοποιούνται στο χώρο της διοίκησης επιχειρήσεων, είναι ότι, τελικά, ενισχύουν τη δημοσιονομική πειθαρχία, την ορθολογική οικονομική διαχείριση αλλά και την εκπαίδευση και ανάπτυξη του προσωπικού (Kotleretal., 2010).

Ειδικότερα, σύμφωνα με την έρευνα της βιβλιογραφίας, στην Ευρωπαϊκή Ένωση συναντώνται τρία εκτεταμένα είδη δημόσιου μανάτζμεντ (Ongaro, 2009):

- ✚ το μανάτζμεντ των Νότιων Ευρωπαϊκών Χωρών (Ναπολεόντειες Χώρες)
- ✚ Το Γερμανικό μανάτζμεντ (Βεμπεριανικές Χώρες) και,
- ✚ Το μανάτζμεντ των Άγγλο-σαξονικών χωρών, με τις Σκανδιναβικές χώρες και την Ολλανδία να θεωρούνται μικτός τύπος του Άγγλο -Σαξονικού και Γερμανικού μοντέλου (Καλογεροπούλου και συν., 2009).

Οι διαφορές που εμφανίζουν οι χώρες στον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας των διοικητικών μηχανισμών τους, είναι εκτεταμένες (Kaboolian, 1998). Σχετίζονται με τις πολιτικές, κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες που επικρατούν σε κάθε χώρα και την ιδιαίτερη κουλτούρα που διαθέτουν.

Από την άλλη πλευρά, οι αρχές της διοίκησης επιχειρήσεων εμφανίζουν ομοιογένεια και μπορούν σε μεγάλο βαθμό να εφαρμοστούν παγκοσμίως, καθώς οι επιχειρήσεις λειτουργούν στην ίδια ενοποιημένη, παγκόσμια αγορά και υπόκεινται στους ίδιους κανόνες και περιορισμούς (Ongaro, 2009).

Κατά συνέπεια, είναι δύσκολο να αποδώσει μια παγκοσμίως έγκυρη και αποδεκτή θεωρία εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης, η οποία να μπορεί να εφαρμοστεί με επιτυχία σε κάθε δημόσια οργάνωση και σε οποιαδήποτε χρονική στιγμή. Η προώθηση και υιοθέτηση, όμως από πολλά δυτικά κράτη σε ολόκληρο τον κόσμο των ίδιων ιδεών και αρχών, παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον για τη διοικητική επιστήμη (Kettl, 1999) αλλά και για την δημιουργία προτύπων.

Η μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης στα ομοσπονδιακά κράτη, ξεκίνησε κατά κύριο λόγο από τη βάση, π.χ. σε τοπικό επίπεδο ή σε επίπεδο κρατιδίου. Αυτό καλλιεργεί μια ευρύτερη ποικιλία από μοντέλα αναδιάρθρωσης, μέσα στην ίδια τη

χώρα (Kickert, 1996).

Στα συγκεντρωτικά κεντρικά διοικούμενα κράτη, οι μεταρρυθμίσεις προωθούνται από το κεντρικό φορέα εξουσίας, σε όλα τα επίπεδα διοίκησης. Οι λόγοι και οι παράγοντες που επιβάλλουν και οδηγούν τις μεταρρυθμίσεις εμφανίζουν μεγάλη απόκλιση μεταξύ των χωρών.

Κατά αντίστοιχο τρόπο, οι προκλήσεις για διοικητική μεταρρύθμιση αλλάζουν συνεχώς με το χρόνο (Pollitt, 2006). Λαμβάνοντας υπόψη ότι, η διοίκηση και η διαφάνεια αποτέλεσαν τις βασικές ανησυχίες των μεταρρυθμίσεων στις αρχές της δεκαετίας του '90, οι νέες προκλήσεις σχετίζονται με τον προσανατολισμό στο πελάτη, τη συμμετοχή του πολίτη στη λήψη των αποφάσεων και την ηλεκτρονική διακυβέρνηση.

Αντίστοιχα παράγοντες όπως, η παγκοσμιοποίηση των συνθηκών ανταγωνισμού της αγοράς διαδραμάτισαν ασήμαντο ρόλο στις τοπικές μεταρρυθμίσεις της ηπειρωτικής Ευρώπης (Kickert, 2011). Έτσι, αν και μερικές χώρες, όπως η Ολλανδία υιοθέτησαν μέτρα απελευθέρωσης και ενίσχυσης της αγοράς, αυτά δεν βρήκαν τόσο μεγάλη ανταπόκριση στις υπόλοιπες Ευρωπαϊκές χώρες.

Στο μεταξύ, αν και τη δεκαετία του '80, οι μεταρρυθμίσεις επικεντρώθηκαν κυρίως στις νέο-φιλελεύθερες αντιλήψεις της αγοράς, αυτό δεν αποτέλεσε τη βάση για τις επακόλουθες μεταρρυθμίσεις των ηπειρωτικών Ευρωπαϊκών χωρών (Hood, 1995).

Μέσα σε αυτή τη ρευστότητα της αλλαγής των συνθηκών, τα πολιτικά προγράμματα έχουν ανάγκη από νέες τοποθετήσεις, ανεξάρτητα αν οι παλιότερες εξακολουθούν να αποτελούν προβλήματα της καθημερινότητας της ζωής των πολιτών (Johnsen, 2005). Για παράδειγμα, οι περισσότεροι δήμοι ή χώρες αντιμετωπίζουν μεγαλύτερο δημόσιο χρέος και δαπάνες, από ότι μερικά χρόνια πριν. Παρόλα αυτά, στην πολιτική ατζέντα το θέμα της συνεχούς αντιμετώπισης των ελλειμμάτων, καθιστά δύσπιστο και αδιάφορο το εκλογικό σώμα. Επειδή, διαφαίνεται ότι τα προγράμματα εκσυγχρονισμού διεθνώς, θα συνεχίσουν να αναπτύσσονται, έως ότου συναντήσουν νέες προκλήσεις και νέα πολιτικά θέματα (Kettl, 1999), αυτό οδηγεί σε περαιτέρω σταθερή ανάπτυξη και αύξηση των στοιχείων και εργαλείων του ΝΔΜ.

Συνεπώς, η διοικητική μεταρρύθμιση ξεπέρασε τα όρια των επιμέρους νομικών, πολιτικών και διοικητικών εννοιών του κράτους και της δημόσιας διοίκησης και έχει διευρυνθεί στις σχέσεις κράτους -πολιτών, κράτους -πολιτικής και στις σχέσεις κράτους -κοινωνίας (Hood et al., 2004).



Για την Ευρωπαϊκή Ένωση στο προσκήνιο έρχονται προκλήσεις που αφορούν τη διοικητική αναβάθμιση των χωρών -μελών της, στα πλαίσια των ευρωπαϊκών αντιλήψεων σε σχέση με το κράτος, την πολιτική και τη διοίκηση. Βασική επιδίωξη των Ευρωπαϊκών οργάνων αποτελεί η διατήρηση αξιών, όπως η αποτελεσματικότητα και η παραγωγικότητα του δημόσιου τομέα (OECD,2005).

Για το σκοπό αυτό πρέπει να χρησιμοποιηθούν πρακτικές διαχείρισης των πόρων και παράδοσης των υπηρεσιών, μέσα από τις εφαρμογές και τα εργαλεία του ΝΔΜ. Τέτοιου είδους αξίες, οφείλουν να αναδειχθούν και να τοποθετηθούν στο ευρύτερο πλαίσιο λειτουργίας της κοινωνίας, της δημοκρατίας και του δημόσιου συμφέροντος. Οι δημόσιοι λειτουργοί πέρα από το να προσπαθούν να ελέγχουν ή να οδηγούν την κοινωνία σε νέες κατευθύνσεις, οφείλουν να εξυπηρετούν με καθαρότητα τους πολίτες και να ανταποκρίνονται στο ενδιαφέρον τους, για συμμετοχή στα κοινά (Pollittetal., 1997).

Επιπρόσθετα, δεν πρέπει αποκλειστικά να ανταποκρίνονται μόνο στις ανάγκες των πολιτών -πελατών, αλλά να εστιάζουν στην ανάπτυξη σχέσεων εμπιστοσύνης και συνεργασίας με, αλλά και μεταξύ των πολιτών. Παράλληλα, ο Rhodes (1987), αναφέρει ότι οι δημόσιοι διευθυντές θα πρέπει να συνεισφέρουν στο χτίσιμο μιας συλλογικής κοινής αντίληψης, σχετικά με το δημόσιο συμφέρον, το οποίο θα πρέπει να καταλήγει στη δημιουργία κοινών αντιλήψεων και συλλογικών ευθυνών. Οι πολιτικές και τα προγράμματα που ανταποκρίνονται στις δημόσιες ανάγκες, μπορούν να επιτευχθούν αποτελεσματικά και υπεύθυνα, μέσα από συλλογικές προσπάθειες και κλίμα συνεργασίας. Τα όργανα του δημοσίου, οφείλουν να είναι προσηλωμένα όχι μόνο στους νόμους, αλλά και στις κοινωνικές αξίες, τα πολιτικά μέτρα απόδοσης, τα επαγγελματικά πρότυπα και τα ενδιαφέροντα των πολιτών. Παράλληλα, στα δίκτυα όπου συμμετέχουν, πρέπει να λειτουργούν μέσα από διαδικασίες αμοιβαίας συνεργασία και συμμετοχικής ηγεσίας, για να επιτύχουν μακροπρόθεσμα (Miller, 2011).

Συνεπώς, από τα παραπάνω, καθίσταται σαφές ότι, το δημόσιο συμφέρον προάγεται καλύτερα από τα στελέχη του δημοσίου και τους πολίτες, όταν είναι προσηλωμένοι στο να κάνουν σημαντικές συνεισφορές στην κοινωνία. Οι ανωτέρω επιδιώξεις, για την αναμόρφωση του ρόλου του κράτους και τη σχέση του με τους πολίτες, απαιτούν σημαντικές αλλαγές σε κομβικά σημεία λειτουργίας του κρατικού μηχανισμού (Pollit, 2006).

Τα κυβερνητικά προγράμματα οφείλουν να αναπτύξουν και να εφαρμόσουν

πολιτικές, καλλιεργώντας προγράμματα άμεσης ανταπόκρισης και αποδοτικότητας. Έτσι θα προσφέρουν περισσότερες και πιο ποιοτικές υπηρεσίες, με λιγότερες εισροές από φόρους. Για το σκοπό αυτό απαιτείται ενιαία στρατηγική και καθολική συμφωνία για τα αναγκαία μέτρα που πρέπει να ληφθούν (Μακρυδημήτρης, 2008).

Το ΝΔΜ παρέχει τα κατάλληλα μέτρα προς αυτή τη κατεύθυνση. Το σημαντικό βήμα που πρέπει να κάνουν οι κυβερνήσεις για να βελτιώσουν την εικόνα και να ανακτήσουν τη χαμένη αξιοπιστία, είναι να παρέχουν αυτά που έχουν υποσχεθεί. Η ανάλυση των περιπτώσεων μεταρρυθμίσεων, που έχουν λάβει χώρα και συνεχίζουν να εξελίσσονται στην ηπειρωτική Ευρώπη, μπορεί να επισημάνει εκείνα τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά, που κατέστησαν απαραίτητη την ανάπτυξη και εφαρμογή των αρχών του ΝΔΜ (Μακρυδημήτρης, 2001).

Οι εναλλακτικές πολιτικές που προτείνονται και μπορούν να αντιμετωπίσουν τα αυξημένα ελλείμματα βασίζονται στα εξής μέτρα (Spanouetal., 2011):

- ✚ μείωση των δαπανών, ενώ μεγάλο μέρος των δημόσιων έργων και των αρμοδιοτήτων πρέπει να περικοπούν,
- ✚ αύξηση των εσόδων, από αντίστοιχη αύξηση της φορολογίας, και
- ✚ εκτέλεση των δημόσιων έργων και καθηκόντων με μικρότερο κόστος.

Αναλύοντας την τελευταία περίπτωση παρατηρούμε ότι δίνει έμφαση στην αύξηση της παραγωγικότητας και της απόδοσης. Επιπλέον, εστιάζει στη βελτίωση της σχέσης εισροών/εκροών και γενικότερα σε θέματα που έχουν κεντρικό ρόλο στο πλαίσιο του μανάτζμεντ. Ως εκ τούτου, καθοδηγεί το δημόσιο τομέα προς την κατεύθυνση της εφαρμογής κανόνων δημόσιου μανάτζμεντ. Για όλους τους παραπάνω λόγους, η εποχή των διοικητικών μεταρρυθμίσεων, κατέληξε σε μεταρρυθμίσεις υποδείγματος μανάτζμεντ (Ferlie etal., 2005).

Οι Shirleyetal.(2000), ισχυρίζεται ότι η δυσαρέσκεια των πολιτών που αποτελούν τους πελάτες και χρήστες της δημόσιας διοίκησης, μπορεί να προκαλέσει την άμεση απαίτηση για αλλαγές. Η αρνητική κριτική απέναντι στη δημόσια διοίκηση αφορά κυρίως στα χαμηλά πρότυπα ποιότητας ή στη γενική οργανωτική κριτική, όπως είναι ανεπάρκεια της γραφειοκρατίας να ευθυγραμμιστεί με τις μεταβαλλόμενες ανάγκες της κοινωνίας και της ποιότητας των δημόσιων υπηρεσιών. Μεταρρυθμίσεις λαμβάνουν χώρα, όταν οι δημόσιοι λειτουργοί ή τα πολιτικά όργανα έρχονται αντιμέτωπα με την ανεπάρκεια του παραδοσιακού συστήματος (Ferlie etal., 2005).

Στην περίπτωση αυτή, οι μεταρρυθμίσεις υποκινούνται από το εσωτερικό περιβάλλον του συστήματος, από τα ίδια τα στελέχη που απασχολούνται στη δημόσια διοίκηση και γνωρίζουν τη λειτουργία της. Η ανάγκη για μεταρρύθμιση, όπως υποστηρίζει οι Shirleyetal. (2000), μπορεί να βασίζεται στην αίσθηση ότι οι πολίτες αισθάνονται ανενεργοί, χωρίς ατομική επιρροή στα κοινά.

Οι πολίτες θέλουν να εμπλέκονται περισσότερο και να συμμετέχουν ενεργά στη λήψη αποφάσεων και στη διαμόρφωση πολιτικών. Η γραφειοκρατία και η υπερβολική κατάχρηση των μηχανισμών και των οργάνων αυτού του συστήματος, μπορεί να καλλιεργήσει αυτή την αντίληψη στου ζπολίτες. Οι νέες οικονομικές συνθήκες αποτέλεσμα της παγκοσμιοποίησης και η ενιαία Ευρωπαϊκή αγορά, ενισχύουν τον ανταγωνισμό στην προσέλκυση επιχειρήσεων μεταξύ των κρατών (Kettl, 1997).

Το γεγονός ότι η δημόσια διοίκηση έχει επιρροή στην ελκυστικότητα των επενδύσεων στη χώρα, μπορεί να προκαλέσει τη διοικητική μεταρρύθμιση, ως το αναγκαίο μέσο για την προσέλκυση διεθνών επενδύσεων. Στην ηπειρωτική Ευρώπη η στόχευση των περιοχών και η επιλογή των εργαλείων του ΝΔΜ, που χρησιμοποιούνται στα μεταρρυθμιστικά προγράμματα, παρουσιάζουν μεγάλη ποικιλία σε κεντρικό επίπεδο (Καλογεροπούλου και συν., 2009).

Ωστόσο, σε τοπικές κυβερνήσεις που αντιμετωπίζουν παρόμοιες προκλήσεις, επικρατεί η τάση να χρησιμοποιούνται παρόμοια πακέτα εργαλείων του ΝΔΜ. Αν και υπάρχουν περιπτώσεις όπου οι ίδιες προκλήσεις μπορεί να απαντηθούν με διαφορετική επιλογή στοιχείων, παρουσιάζεται κάποια αναλογία (Ammons, 1996).

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Η εφαρμογή του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ στην Ελλάδα**

Σύμφωνα με τον Α. Μακρυδημήτρη (2008), ο Ελληνικός Δημόσιος Τομέας είναι εξαιρετικά συγκεντρωτικός και διαχρονικά πάσχει από παθογένειες όπως κατακερματισμένες δομές, πελατειακές σχέσεις μεταξύ πολιτών και πολιτικών και ανεπαρκείς πρακτικές διοίκησης. Το αποτέλεσμα είναι η μετριότητα, η έλλειψη υποκίνησης για το προσωπικό και φτωχή οργανωσιακή απόδοση, που αποτυγχάνει να ικανοποιήσει τις ανάγκες των πολιτών (Καλογεροπούλου και συν., 2009). Για την εκτίμηση της υφιστάμενης κατάστασης στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση σε ότι αφορά τη καλή διακυβέρνηση είναι ενδεικτική η συγκριτική αξιολόγηση που πραγματοποιεί τακτικά και σε παγκόσμια κλίμακα η Διεθνής Τράπεζα, λαμβάνοντας υπόψη πέντε (5) κριτήρια καλής διακυβέρνησης.

Τα κριτήρια αυτά είναι:

1. Συμμετοχή και λογοδοσία (Voice and accountability).
2. Αποτελεσματικότητα διακυβέρνησης (Government effectiveness).
3. Ποιότητα ρυθμίσεων (Regulatory quality).
4. Εφαρμογή της νομιμότητας (Rule of law).
5. Έλεγχος της διαφθοράς (Control of corruption).

Και για τα πέντε αυτά κριτήρια, η χώρα κατατάσσεται στην δυσμενέστερη, ή στη δεύτερη δυσμενέστερη, θέση μεταξύ των χωρών της Ένωσης, ενώ διαχρονικά η απόλυτη θέση της χώρας δεν βελτιώνεται, με εξαίρεση το κριτήριο του ελέγχου της διαφθοράς όπου όμως εξακολουθεί να παραμένει σε χαμηλές θέσεις μεταξύ των αναπτυγμένων Κρατών. Τα κριτήρια αυτά συμπίπτουν σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό με τα κριτήρια του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου.

### **4.1 Τοποθέτηση των μεταρρυθμίσεων στο θεωρητικό πλαίσιο του ΝΔΜ**

Ανεξάρτητα από την επικρατούσα αντίληψη Διεθνώς για τον Δημόσιο Τομέα στην Ελλάδα, για τις ανάγκες της παρούσας εργασίας, κρίνεται σκόπιμο η παρουσίαση των

βασικών πρωτοβουλιών των εκάστοτε Κυβερνήσεων της Χώρας για εκσυγχρονισμό του Δ.Τ. την τελευταία 20ετία .

Από την δεκαετία του 90 η αναδιάρθρωση, ο επαναπροσδιορισμός και εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης (Δ.Δ.) αποτελεί εσαεί επιδίωξη και στόχο της Ελληνικής κοινωνίας και της Ελληνικής πολιτικής τάξης. Αποκέντρωση των κεντρικών γραφειοκρατικών δομών, ιδιωτικοποιήσεις και επιχειρηματικές συμπράξεις με τον ιδιωτικό τομέα, πολιτικές ανθρώπινου δυναμικού και εργασιακές σχέσεις αναφορικά με την δομή του κράτους και οι σχέσεις πολίτη με την ΔΔ αποτελούσαν το αντικείμενο αυτών των πρωτοβουλιών, οι οποίες όμως προσέκρουαν στην απροθυμία της Κεντρικής Κυβέρνησης για παραχώρηση εξουσιών και μείωση του ρόλου της, σε αλληλοεπικαλύψεις αρμοδιοτήτων με συνέπεια την αποδυνάμωση των ελεγκτικών μηχανισμών και δημιουργία κλίματος γενικευμένης ανευθυνότητας με αποσπασματικές και κατακερματισμένες δράσεις και σε σημαντικές καθυστερήσεις στη προσαρμογή του Θεσμικού πλαισίου στις σύγχρονες απαιτήσεις.

Στο ανωτέρω διάστημα, έχουν παρουσιαστεί και εξελιχθεί σε σχέση με τους κεντρικούς στόχους που εξυπηρετούσαν οι παρακάτω σημαντικότερες πρωτοβουλίες αναδιάταξης της ΔΔ:

- Ιδιωτικοποιήσεις της περιόδου 1991 -2007.
- Συμπράξεις δημοσίου ιδιωτικού τομέα (ΣΔΙΤ).
- Εξορθολογισμός και Εκσυγχρονισμός στο τομέα της Υγείας.
- Ανάδειξη των Ανεξάρτητων εκτελεστικών Αρχών ( agencyfication)
- Δομική και Λειτουργική Αποκέντρωση
- Ανθρώπινο Δυναμικό και Εργασιακές σχέσεις -Μονιμότητα – Σύστημα Αμοιβών
- Σχέσεις κράτους –πολίτη: Πρόγραμμα Πολιτεία

Τις παραπάνω πρωτοβουλίες, τόσο ως προς τις αναγκαίες αλλαγές στο θεσμικό πλαίσιο όσο και ως προς τα αποτελέσματά τους θα παρουσιάσουμε αναλυτικά στο επόμενο υποκεφάλαιο (Ζαβλάνος, 2002).

## **4.2.Παρουσίαση των βασικών μεταρρυθμίσεων**

### **4.2.1.Συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα**

Οι Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) είναι συμβάσεις – κατά κανόνα μακροχρόνιες, οι οποίες συνάπτονται μεταξύ ενός δημόσιου φορέα και ενός ιδιωτικού, με σκοπό την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών. Σε μία ΣΔΙΤ ο ιδιωτικός φορέας αναλαμβάνει το σύνολο ή μέρος του κόστους υλοποίησης του έργου και ένα σημαντικό μέρος των κινδύνων που σχετίζονται με την κατασκευή και λειτουργία του. Ο δημόσιος τομέας από την πλευρά του επικεντρώνεται στον καθορισμό των σχεδιαστικών, τεχνικών και λειτουργικών απαιτήσεων του έργου και αποπληρώνει τους Ιδιώτες είτε με τμηματικές καταβολές από την πλευρά του Δημοσίου συνδεδεμένες με τη διαθεσιμότητα του έργου και την τήρηση των προδιαγραφών λειτουργίας του, είτε με απευθείας καταβολές από τους τελικούς χρήστες.

Σκοπός των ΣΔΙΤ είναι η ανταπόκριση του Κεντρικού Κράτους, αλλά και των φορέων της αυτοδιοίκησης, στις ολοένα αυξανόμενες ανάγκες και απαιτήσεις των πολιτών για σύγχρονες ποιοτικές υποδομές και υπηρεσίες. Η χρήση ιδιωτικών κεφαλαίων συμπληρωματικών προς τα διαθέσιμα δημόσια μπορεί να συμβάλλει στην ταχύτερη υλοποίηση των υποδομών και υπηρεσιών αυτών. Τα έργα ΣΔΙΤ έρχονται να λειτουργήσουν εντός του στρατηγικού σχεδιασμού κάθε φορέα, συμπληρωματικά τόσο ως προς τα παραδοσιακά δημόσια έργα, αλλά και ως προς τις άλλες μορφές συνεργασίας κράτους και ιδιωτών, όπως τα μοντέλα των συμβάσεων παραχώρησης ή οι συνεργασίες των ΟΤΑ με ιδιώτες που συνεχίζουν να εφαρμόζονται. Με τον τρόπο αυτό, το Δημόσιο μπορεί να υλοποιήσει και να προσφέρει στους πολίτες ταχύτερα περισσότερα έργα και υπηρεσίες. Τα έργα ΣΔΙΤ διακρίνονται σε ανταποδοτικά και μη ανταποδοτικά. Ως ανταποδοτικά έργα ΣΔΙΤ νοούνται εκείνα τα έργα ή οι υπηρεσίες, στις οποίες πέρα από τη χρηματοδότηση, το σχεδιασμό, την κατασκευή και τη συντήρησή τους, οι ιδιωτικοί φορείς αναλαμβάνουν και την εκμετάλλευσή τους (Καλογεροπούλου και συν., 2009).

Συνήθη ανταποδοτικά έργα είναι τα συγκοινωνιακά έργα (λιμάνια, αεροδρόμια, σιδηρόδρομοι, σταθμοί αυτοκινήτων κλπ), περιβαλλοντικά έργα (ύδρευση, αποχέτευση, διαχείριση αποβλήτων), ενεργειακά έργα, έργα τουριστικής υποδομής και θεματικά πάρκα ). Ως μη ανταποδοτικά έργα ΣΔΙΤ νοούνται εκείνα τα έργα ή οι υπηρεσίες, στις οποίες δεν υπάρχει το στοιχείο της εκμετάλλευσης για τους ιδιωτικούς φορείς. Πρόκειται ουσιαστικά για κοινωνικού χαρακτήρα υποδομές ή υπηρεσίες, τις οποίες λειτουργεί το κράτος και απολαμβάνουν δωρεάν οι πολίτες.

Τα μη ανταποδοτικά έργα ΣΔΙΤ είναι συνήθως έργα κοινωνικού χαρακτήρα. Τέτοια έργα, είναι τα σχολεία, τα νοσοκομεία, τα κτίρια δημόσιων υπηρεσιών, η παροχή υπηρεσιών τηλεπικοινωνιών και μηχανογράφησης, καθώς και τα συγκοινωνιακά έργα με χαμηλή ζήτηση (επαρχιακοί οδοί, δημόσιες συγκοινωνίες κλπ).

Οι πρώτες προσπάθειες για τον σχεδιασμό έργων ΣΔΙΤ, προκάλεσαν τον.2469/1997 ο οποίος όμως δεν αντιμετώπιζε με ολοκληρωμένο τρόπο τις ανακατατάξεις στον Διοικητικό μηχανισμό για την εφαρμογή της ως άνω πρωτοβουλίας και συνεπώς δεν ενεργοποιήθηκε με επιτυχία. Έτσι, το θεσμικό πλαίσιο επαναπροσδιορίστηκε με αρκετή καθυστέρηση, με το Νόμο 3389/2005.

Συνοπτικά, ο νόμος αυτός κωδικοποιεί τις σχετικές έννοιες με τις ΣΔΙΤ, προσδιορίζει το πεδίο εφαρμογής τους, προβλέπει τη δημιουργία δύο αρμόδιων διοικητικών οργάνων (Διυπουργική Επιτροπή ΣΔΙΤ και Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ) για τη χάραξη πολιτικής και την καλύτερη διαχείριση των έργων, προσδιορίζει τις διαδικασίες ανάθεσης, τα συμβατικά και νομικά θέματα και, τέλος, προβλέπει ειδικές ρυθμίσεις σχετικές με αδειοδοτήσεις, φορολογικά θέματα κλπ. Αλλά και μέχρι σήμερα παρατηρούνται σημαντικές ολιγωρίες στην εφαρμογή του κυρίως όσον αφορά στα ανταποδοτικά έργα ΣΔΙΤ., μερικώς αποδιδόμενες στην δυσμενή οικονομική συγκυρία, αλλά και στη πολιτική ρευστότητα που επικρατεί στη χώρα (Τύπας και συν., 2003).

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: Διοικητικές Μεταρρυθμίσεις ΟΤΑ**

### **5.1 Ιστορική Αναδρομή**

#### **5.1.1 ΟΤΑ Α΄ΒΑΘΜΟΥ**

Το ζήτημα του συστήματος διακυβέρνησης σε τοπικό επίπεδο αποτέλεσε πολλές φορές και από πολλές πλευρές, ένα κρίσιμο θέμα στη διάρκεια της σύγχρονης ιστορίας της χώρας.

Η εισαγωγή της έννοιας της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα έγινε ουσιαστικά το 1828 από τον Ι.Καποδίστρια, με την καθιέρωση των Κοινοτικών και Επαρχιακών Δημογεροντιών. Σύμφωνα με το Γ΄ Ψήφισμα της 13ης Απριλίου 1828 και σε συνδυασμό με νομοθετήματα και διοικητικές πράξεις που ακολούθησαν, η χώρα διαιρέθηκε σε 13 Τμήματα, 62 Επαρχίες και σε Πόλεις, Κωμοπόλεις και Χωριά. Στο συγκεκριμένο σύστημα διακυβέρνησης η διοίκηση του Τμήματος ασκούνταν από τον Επίτροπο, ο οποίος ήταν κυβερνητικός αντιπρόσωπος, της Επαρχίας από την Επαρχιακή Δημογεροντία και των Πόλεων, Κωμοπόλεων και Χωριών από την Κοινοτική Δημογεροντία, που αποτελούσαν και την τοπική διοίκηση. Πρόκειται για ένα μικτό σύστημα διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης, που περιελάμβανε λειτουργίες τόσο τοπικού όσο και κρατικού χαρακτήρα. Μεταξύ άλλων, αντικείμενο ευθύνης των δημογεροντιών σε τοπικό επίπεδο, αποτελούσε η υγεία, η αγορανομία και οι καθημερινές υποθέσεις των πολιτών.

Το επόμενο βήμα για την εδραίωση της τοπικής αυτοδιοίκησης έγινε την 27η Δεκεμβρίου του 1833 με το νόμο «Περί Συστάσεως των Δήμων» (ΦΕΚ 3/10-1-1834), βάσει του οποίου η Ελλάδα διαιρέθηκε σε 10 νομαρχίες και 42 επαρχίες, οι οποίες με την σειρά τους διαιρέθηκαν σε δήμους. Επικεφαλής της κάθε νομαρχίας ήταν ο νομάρχης, ανώτερο διοικητικό όργανο στη διοικητική διεύθυνση του νομού, με υπαγόμενες επαρχίες και δήμους, τα καθήκοντα του οποίου ορίστηκαν με το από 25 Απριλίου του 1833 Βασιλικό Διάταγμα «Περί της αρμοδιότητας των νομαρχών και περί της κατά τας νομαρχίας υπηρεσίας». Με το νόμο αυτό, εισήχθη ένα είδος πρωτοβαθμίων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης: οι δήμοι, οι οποίοι διαβαθμίστηκαν σε τάξεις κατά μέγεθος, ανάλογα με τον πληθυσμό τους, ενώ για τον καθορισμό της έκτασης τους συνεκτιμήθηκαν τα γεωφυσικά χαρακτηριστικά κάθε περιοχής. Ο εν λόγω νόμος αποτελεί βασικό νόμο στην εξέλιξη της τοπικής



αυτοδιοίκησης, και καθόρισε σε μεγάλο βαθμό με ακρίβεια και σαφήνεια τις λειτουργίες της, μερικές από τις οποίες ήταν: η οργάνωση και συντήρηση της τοπικής αστυνομίας και της αντίστοιχης αγρονομικής, για λόγους προστασίας των κατοίκων από διαφόρους κινδύνους, η κατασκευή και συντήρηση δημοτικών δρόμων, γεφυρών, υδραγωγείων, φρεατίων και υδραυλικών έργων με σκοπό τη βελτίωση και τον έλεγχο του περιβάλλοντος, καθώς και η κατασκευή και συντήρηση των πρωτοβάθμιων σχολείων.

Ωστόσο, τομή για το σύστημα διακυβέρνησης των Πρωτοβάθμιων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη χώρα μας, αποτελεί ο νόμος ΔΝΖ/1912 του Ελ. Βενιζέλου, ο οποίος αποτέλεσε χαρακτηριστικό δείγμα της μεταρρυθμιστικής ορμής του «αστικού εκσυγχρονισμού» στη χώρα μας και εισήγαγε ένα δεύτερο είδος πρωτοβάθμιων ΟΤΑ τις «κοινότητες». Κατά το χρόνο δημοσίευσης του νομού αυτού η διάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης περιελάμβανε 16 Νομούς, με επί κεφαλής τον Νομόρχο, 88 Επαρχίες με επί κεφαλής τον Έπαρχο, και 442 Δήμους με επί κεφαλής το Δήμαρχο και το Δημοτικό Συμβούλιο.

Με το νόμο ΔΝΖ' του 1912 δημιουργήθηκε στην Ελλάδα ένα σύστημα οργάνωσης της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης, το οποίο βασίστηκε στην διαφοροποίηση μεταξύ δήμων και κοινοτήτων και θεμελιώθηκε στην επιλογή της διαφορετικής διοικητικής οργάνωσης των αστικών και αγροτικών οικισμών. Βάσει των άρθρων 1 και 2 του εν λόγω νόμου, ως Δήμοι χαρακτηρίστηκαν απευθείας οι πόλεις που ήταν πρωτεύουσες νομών ή είχαν περισσότερους από 10.000 κατοίκους, ενώ ως Κοινότητες χαρακτηρίστηκαν οι μόνιμοι συνοικισμοί με πληθυσμό μεγαλύτερο των 300 κατοίκων, που διέθεταν σχολείο στοιχειώδους εκπαίδευσης, ή οι συνοικισμοί που αν και είχαν πληθυσμό μικρότερο των 300 κατοίκων διέθεταν σχολείο στοιχειώδους εκπαίδευσης, εφόσον συναινούσε το 50% των εκλογέων κατοίκων, και τέλος, ανεξαρτήτως αριθμού κατοίκων, οι συνοικισμοί, που αν και δεν διέθεταν σχολείο στοιχειώδους εκπαίδευσης, κατά την εφαρμογή του νόμου ήταν ήδη έδρες δήμων ή διέθεταν κοινοτική περιουσία που απέδιδε τουλάχιστον 2.000 δραχμές ως ετήσια πρόσοδο, με τη συναίνεση για την τελευταία περίπτωση του 50% των εκλογέων. Κατά την πρώτη εφαρμογή του νόμου δημιουργήθηκαν 6.000 δήμοι και κοινότητες.

Ο Δήμαρχος εκλέγονταν άμεσα και για θητεία τεσσάρων ετών (άρθρ. 146 ν. ΔΝΖ/1912), ενώ στις Κοινότητες ο Πρόεδρος εκλέγονταν έμμεσα από το Κοινοτικό Συμβούλιο και για ετήσια θητεία (άρθρ. 30 επ.), στοιχείο που αποτελούσε και την

κυριότερη διαφορά μεταξύ Δήμων και Κοινοτήτων. Τα δημοτικά και κοινοτικά συμβούλια εκλέγονταν άμεσα για τετραετή θητεία και ο αριθμός των μελών τους διαφοροποιούνταν ανάλογα με τον πληθυσμό του δήμου ή της κοινότητας. Στους Δήμους, εκτός από το Δήμαρχο εκλέγονταν άμεσα και Πάρεδροι (3 ή 4 ανάλογα με τον πληθυσμό του Δήμου), ως «βοηθοί του δημάρχου ενεργούντες κατά τας παραγγελίας αυτού» (άρθρ. 97). Ως δεύτερο συλλογικό όργανο, ο νόμος καθιέρωνε την Δημαρχιακή Επιτροπή, ως «αρχή επιβλέπουσα την όλην του δήμου διοίκησιν και συμπράττουσα μετά του δημάρχου κατά τους ορισμούς του νόμου τούτου» (άρθρ. 106) με τρία έως πέντε μέλη (ανάλογα με το μέγεθος του δημοτικού συμβουλίου), τα οποία εκλέγονταν από το δημοτικό συμβούλιο. Η δημαρχιακή επιτροπή είχε πολλά και σημαντικά καθήκοντα, όπως λ.χ. τον διορισμό και την απόλυση των δημοτικών υπαλλήλων «κατά πρότασιν του δημάρχου» (άρθρ. 108), τις δημοπρασίες, τον ορισμό της ημέρας συνεδρίασης και της ημερήσιας διάταξης του δημοτικού συμβουλίου, καθώς και την επίβλεψη της λειτουργίας των διοικητικών και οικονομικών υπηρεσιών. Σε γενικές γραμμές, υπήρξε εμφανής η πρόθεση του νομοθέτη για την αποφυγή της συγκέντρωσης εξουσίας σε ένα όργανο και την κατανομή ευθυνών και πολιτικής ισχύος μεταξύ δημάρχου, παρέδρων, δημοτικού συμβουλίου και δημαρχιακής επιτροπής. Στους δήμους δημιουργήθηκε ένα σύνθετο σύστημα διοίκησης που ανταποκρίνονταν στα χαρακτηριστικά και τις ανάγκες τους.

Με τον Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα του 1954, ο οποίος επίσης αποτελεί νομοθέτημα σταθμό για την εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, διευρύνθηκαν οι λειτουργίες της και καθορίστηκαν με μεγαλύτερη σαφήνεια και ενιαίο τρόπο. Πέρα από τη γενική διάταξη του άρθρου 20, με το οποίο καθορίζεται ότι στην αρμοδιότητα των δήμων και κοινοτήτων ανήκει η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, με το άρθρο 21 καθορίστηκαν οι λειτουργίες που ανήκουν αποκλειστικά στην αρμοδιότητά τους, όπως υπόνομοι, αποχέτευση, δρόμοι, πλατείες, γέφυρες, ύδρευση, καθαριότητα, παροχή ηλεκτρικής ενέργειας, άλση, κήποι, παιδικές χαρές, χώροι αναψυχής, θαλάσσια λουτρά, οι αγορές, οι επιχειρήσεις και τέλος η άρδευση, τα εγχειρίσματα έργα και οι βοσκότοποι.

Στη συνέχεια, το Σύνταγμα του 1975 (άρθρο 102) αποσαφήνισε πλήρως τη δομή της τοπικής αυτοδιοίκησης, η οποία διαρθρώνεται σε βαθμίδες την πρώτη εκ των οποίων αποτελούν οι δήμοι και οι κοινότητες, ενώ οι λοιπές θα ορίζονται δια νόμου. Σε εκτέλεση της συνταγματικής αυτής επιταγής ψηφίσθηκε από τη Βουλή των Ελλήνων ο Ν.1065/1980 (ΦΕΚ 168/24-7-1980).

Σύμφωνα με το άρθρο 1 του Ν.1065/1980, καθιερώνονταν οι δήμοι και οι κοινότητες ως η πρώτη βαθμίδα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Κατά το άρθρο 2 του ίδιου νόμου ως Δήμοι χαρακτηρίστηκαν απευθείας οι πόλεις που ήταν πρωτεύουσες νομών ή είχαν περισσότερους από 10.000 κατοίκους, με την πρόβλεψη επίσης ότι δήμοι με πληθυσμό άνω των 150.000 κατοίκων θα διαρθρώνονται εσωτερικά σε διαμερίσματα, σύμφωνα με το άρθρο 110. Ταυτόχρονα, κατά το άρθρο 3, ως Κοινότητες χαρακτηρίστηκαν οι αυτοτελείς συνοικισμοί με πληθυσμό μεγαλύτερο των 1.000 κατοίκων, που είχαν όμως κατάλληλη οικονομική δυνατότητα, υπό την προϋπόθεση ότι συναινούσαν τα  $\frac{3}{4}$  των εκλογέων κατοίκων του. Προβλέπονταν επίσης η, υπό προϋποθέσεις, δυνατότητα συνένωσης όμορων δήμων ή κοινοτήτων

Κατά τις διατάξεις του άρθρου 28, η κοινότητα διοικείται από το Κοινοτικό Συμβούλιο και τον Πρόεδρο, ενώ κατά το άρθρο 29 για την διοίκησή τους οι δήμοι διαθέτουν τρία όργανα το Δημοτικό Συμβούλιο, τη Δημαρχιακή Επιτροπή και το Δήμαρχο.

Η διοίκηση όλων των τοπικών υποθέσεων ανήκει στην αρμοδιότητα των δήμων και των κοινοτήτων κατά το άρθρο 22, ενώ στην αποκλειστική τους αρμοδιότητα ανήκουν κατά το άρθρο 23 τα εξής:

- Η κατασκευή, η συντήρηση και η λειτουργία συστημάτων υδρεύσεως.
- Η κατασκευή, η συντήρηση και η λειτουργία συστημάτων υπονόμων και αποχέτευσης.
- Η κατασκευή, η συντήρηση δημοτικών ή κοινοτικών οδών, πλατειών και γεφυρών.
- Η καθαριότητα καθώς και η συλλογή, η αποκομιδή, η διάθεση και η επεξεργασία των απορριμμάτων.
- Η κατασκευή, η συντήρηση και η λειτουργία των δημοτικών ή κοινοτικών αλσών και κήπων των υπαίθρων κοινοχρήστων χώρων αναψυχής και των εξωραϊστικών χωρών.
- Η αστική συγκοινωνία.
- Η κατασκευή και η συντήρηση δημοτικών ή κοινοτικών αγορών και τόπων αγορών καθώς και ζωαγορών και η ρύθμιση της λειτουργίας τους.
- Η κατασκευή και η συντήρηση δημοτικών ή κοινοτικών αθλητικών εγκαταστάσεων, κέντρων νεότητας και παιδικών χαρών.
- Η κατασκευή κάθε δημοτικού ή κοινοτικού κτιριακού έργου, που

προορίζεται για οποιονδήποτε κοινωφελή σκοπό, καθώς και δημοτικών ή κοινοτικών καταστημάτων.

- Η ίδρυση, η συντήρηση και η λειτουργία κοιμητηρίων.
- Η τοποθέτηση και η λειτουργία μετρητών ή εγκαταστάσεων αναγκαίων για τη ρύθμιση της σταθμεύσεως σε κοινόχρηστους χώρους.
- Η μέριμνα για την εξασφάλιση γης για τη βοσκή των ζώων των δημοτών και η βελτίωση των βοσκοτόπων.

Τέλος, κατά το άρθρο 24, ο Ν.1065/1980 προέβλεπε ότι μετά από απόφαση της απόλυτης πλειοψηφίας του συνολικού αριθμού των μελών του Δημοτικού ή Κοινοτικού Συμβουλίου, είναι δυνατή η ανάπτυξη, από το Δήμο ή την Κοινότητα, και κάθε άλλης δραστηριότητας, που προάγει τα κοινωνικά, πολιτιστικά, πνευματικά και οικονομικά συμφέροντα των δημοτών. Ενδεικτικά αναφέρονται οι ακόλουθες συντρέχουσες αρμοδιότητες:

- Η αξιοποίηση, για τουριστικούς λόγους, δημοτικών ή κοινοτικών περιοχών, παραθαλάσσιων χωρών και δασικών εκτάσεων που παραχωρούνται από το κράτος
- Η κατασκευή και η συντήρηση συγκροτημάτων λαϊκών κατοικιών και θερέτρων και η φροντίδα για τη λειτουργία τους.
- Η ίδρυση παιδικών, βρεφικών, υγειονομικών σταθμών και άλλων κέντρων για την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών και η φροντίδα λειτουργίας αυτών. Μα
- Η ίδρυση και η φροντίδα για τη λειτουργία πολιτιστικών και πνευματικών κέντρων (βιβλιοθηκών, μουσείων, πινακοθηκών, φιλαρμονικών, θεάτρων) και η φροντίδα λειτουργίας αυτών
- Η κατασκευή και η συντήρηση συστημάτων αρδύσεως και εγγειοβελτιωτικών έργων και η προστασία του υπόγειου υδάτινου δυναμικού της περιφέρειάς των.
- Η αξιοποίηση και η εκμετάλλευση ιαματικών πηγών της περιοχής και η κατασκευή, συντήρηση και φροντίδα για τη λειτουργία λουτρών και αποχωρητηρίων.
- Η κατασκευή και συντήρηση λουτρών και αποχωρητηρίων και η φροντίδα λειτουργίας αυτών
- Η κατασκευή έργων για την προστασία του φυσικού και του πολιτιστικού περιβάλλοντος
- Ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων, που αφορούν την καθαριότητα, την κυκλοφορία και την στάθμευση των οχημάτων, την οικοδόμηση, την ύδρευση και την

αποχέτευση, την μόλυνση του περιβάλλοντος, την προστασία του υπόγειου υδάτινου δυναμικού και την εκπομπή καυσαερίων και η υποβολή μηνύσεων για τυχόν παραβάσεις.

Με γνώμονα την προώθηση της λαϊκής συμμετοχής στις τοπικές υποθέσεις ο ίδιος νόμος με το άρθρο 60 καθιέρωσε και τα Συνοικιακά Συμβούλια στους υπόλοιπους ΟΤΑ. Πρέπει να σημειωθεί ιδιαίτερα το γεγονός ότι ο νόμος εξουσιοδοτούσε τους δήμους να ορίσουν όλες τις σχετικές λεπτομέρειες για την σύνθεση, την λειτουργία και την εκλογή των συνοικιακών συμβουλίων (άρθρ. 63), τα οποία θα αποκτούσαν αρμοδιότητες γνωμοδοτικού χαρακτήρα.

Θεσμό δημοτικής αποκέντρωσης αποτέλεσαν και οι Πάρεδροι των συνοικισμών που είχαν απογραφεί ως αυτοτελείς και διέθεταν τουλάχιστον 75 κατοίκους. Σύμφωνα με το άρθρο 49 του ν. 1270/1982 ο Πάρεδρος εκλέγονταν ταυτόχρονα με το δημοτικό συμβούλιο (και με το ίδιο ψηφοδέλτιο) για θητεία τεσσάρων ετών. Κατά το άρθρο 55 οι Πάρεδροι συμμετείχαν σε όλες τις συνεδριάσεις των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων με δικαίωμα έκφρασης γνώμης, ενώ αποκτούσαν και δικαίωμα ψήφου σε ορισμένες περιπτώσεις που αφορούσαν τον συνοικισμό τους (κατάρτιση τεχνικού προγράμματος, σχέδιο πόλεως, κήρυξη απαλλοτριώσεως ακινήτου κ.ά.).

Τέλος, αξίζει να σημειωθεί και το γεγονός ότι με το άρθρο 15 του ν. 1270/1982 καθιερώθηκε ο θεσμός των Αντιδημάρχων, σε δήμους με πληθυσμό μεγαλύτερο από 10.000 κατοίκους (2-3 Αντιδήμαρχοι, ανάλογα με τον πληθυσμό). Ως Αντιδήμαρχοι ορίζονταν σύμβουλοι του επιτυχόντος συνδυασμού για διετή θητεία από τον Δήμαρχο, ο οποίος τους μεταβίβαζε αρμοδιότητές του. Επρόκειτο για μια πρώτη προσπάθεια «αποσυμφόρησης» των δημαρχιακών καθηκόντων υπό τον έλεγχο του ίδιου του δημάρχου, ο οποίος επέλεγε τους αντιδημάρχους ελεύθερα κατά την κρίση του, ενώ προσδιόριζε με απόφασή του τον κύκλο των καθηκόντων τους.

Ωστόσο, ο κατακερματισμός της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης είχε ως συνέπεια ότι οι κοινότητες και οι μικροί δήμοι δεν ήταν σε θέση να ανταποκριθούν στη συνταγματική αποστολή τους, δηλαδή δεν ικανοποιούσαν επαρκώς τις προϋποθέσεις για την αποτελεσματική διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, λαμβανομένων υπόψη της διοικητικής αναποτελεσματικότητάς τους καθώς και των γεωοικονομικών, κοινωνικών και ιδίως τεχνολογικών συνθηκών, που είχαν ως προϋπόθεση το αυξημένο κόστος σε υποδομές.

### 5.1.2 ΟΤΑ Β΄ΒΑΘΜΟΥ

Σε ό,τι αφορά στους Δευτεροβάθμιους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ Β΄ βαθμού) οι πρώτες σοβαρές προσπάθειες για την καθιέρωση του θεσμού έγιναν με τη θέσπιση των επαρχιακών συμβουλίων (ΒΔ18-12-1836, 1891) και των νομαρχιακών συμβουλίων (Ν.Δ. 9-5-1923, Ν3117/1923, Ν3154/1923 και Ν.4249/1929). Ο θεσμός των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων καθιερώθηκε για πρώτη φορά συνταγματικά με το Σύνταγμα του 1927 και συγκεκριμένα το άρθρο 107, ενώ προβλέφθη έκτοτε σε όλα τα ελληνικά συντάγματα με τα ίδια σχεδόν χαρακτηριστικά.

Ωστόσο, παρά τις διάφορες προσπάθειες που έγιναν τόσο κατά τη διάρκεια του μεσοπολέμου όσο και το 1982 με την ενίσχυση του ρόλου των νομαρχιακών συμβουλίων, ο θεσμός παρέμενε ανενεργός μέχρι το 1994, οπότε με τους νόμους Ν2218/1994 και Ν.2240/1994 οι κρατικές νομαρχίες μετεξελίχθηκαν σε δευτεροβάθμιους ΟΤΑ, τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις.

Ο Νόμος 2218/1994, 166 χρόνια μετά την ψήφιση του Γ' ψηφίσματος της 13ης Απριλίου 1828, εισήγαγε και καθιέρωσε το δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης, τη λεγόμενη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, η οποία έχει ως προορισμό την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη της περιφέρειάς τους, δηλαδή του Νομού. Οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις δεν ασκούν εποπτεία στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτης βαθμίδος και δεν θίγουν τις αρμοδιότητές τους. Μεταξύ των δυο βαθμίδων τοπικής αυτοδιοίκησης δεν υφίσταται ιεραρχική σχέση.

Όργανα των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων βάσει των ανωτέρω ιδρυτικών τους νόμων είναι: το Νομαρχιακό Συμβούλιο, οι Νομαρχιακές Επιτροπές και ο Νομάρχης. Ο αριθμός των μελών κάθε Νομαρχιακού Συμβουλίου προσδιορίζεται με βάση τον πραγματικό πληθυσμό της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, όπως αυτός προκύπτει από την τελευταία απογραφή, η δε θητεία τους είναι τετραετής. Ο αριθμός των Νομαρχιακών Επιτροπών είναι 3, 4, 5 ή 6 ανάλογα με τον αριθμό των μελών του Νομαρχιακού Συμβουλίου και η θητεία τους είναι διετής. Νομάρχης εκλέγεται ο υποψήφιος νομάρχης του επιτυχόντος συνδυασμού, με τετραετή θητεία. Σε κάθε Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση λειτουργεί ως γνωμοδοτικό όργανο Οικονομική και Κοινωνική επιτροπή, που συγκροτείται από εκπροσώπους: α. Της Τοπικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων, β. Των οργανώσεων εργοδοτών και εργαζομένων, γ. Των Επιμελητηρίων και των επιστημονικών οργανώσεων, δ. Των συνεταιριστικών

οργανώσεων, ε. Των εργαζομένων στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση.

Σε ό,τι αφορά στις αρμοδιότητες των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, στα χρόνια που ακολούθησαν, με διάφορα νομοθετήματα όπως το ΠΔ 30/1996, ο Ν.2503/1997, 2647/1998, 2738/1999 έγιναν προσπάθειες καθορισμού τους, ωστόσο η μάλλον εσπευσμένη μεταφορά αρμοδιοτήτων σε αυτές, προκάλεσε σειρά ερμηνευτικών κυρίως προβλημάτων, ορισμένα από τα οποία είχαν και συνταγματική διάσταση. Αποτέλεσμα των ανωτέρω ήταν τελικά ένα μεγάλο μέρος των αρμοδιοτήτων των κρατικών νομαρχιών να καταλήξει στις σταδιακά αναβαθμιζόμενες περιφέρειες της χώρας, ενώ κάποια Υπουργεία όπως το Υπ.Παιδείας και Υπ.Υγείας δημιούργησαν τις δικές τους δομές και θεματικές περιφέρειες (π.χ. εκπαιδευτικές περιφέρειες), αποσπώντας έτσι από τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, αρμοδιότητες που είχαν άμεση σχέση με την άσκηση πολιτικών, ιδίως αναπτυξιακών πολιτικών.

## **5.2 Το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας»**

Η επόμενη σημαντική τομή ως προς το καταστατικό πλαίσιο διακυβέρνησης των ΟΤΑ και την δημοτική αποκέντρωση πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο των αναγκαστικών συνενώσεων που επέβαλε το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας». Μέχρι την εφαρμογή της διοικητικής μεταρρύθμισης του «Καποδίστρια» (Ν. 2539/97) στην χώρα μας η κατάσταση χαρακτηρίζεται από την πολυδιάσπαση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε 5.318 Κοινότητες και 457 Δήμους, με αποτέλεσμα κατ'αρχήν την αδυναμία της πλειοψηφίας των Ο.Τ.Α. να αντεπεξέλθουν στην αποστολή τους, όπως αυτή ορίζεται από το Σύνταγμα και τη νομοθεσία, και ειδικότερα στον πολιτικό ρόλο τους (αναποτελεσματική πολιτική εκπροσώπηση των μικρών χωριών), στον διοικητικό ρόλο τους (αδυναμία παροχής επαρκών υπηρεσιών στους πολίτες), στον αναπτυξιακό ρόλο τους (περιορισμένη συμμετοχή στις διαδικασίες της περιφερειακής και τοπικής ανάπτυξης). Πέραν τούτου, η πολυδιάσπαση των ΟΤΑ έχει ως επακόλουθο την μη αποδοτική αξιοποίηση των οικονομικών πόρων και του ανθρώπινου δυναμικού τους.

Διαδοχικές Κυβερνήσεις επιχείρησαν από το 1981 να αντιμετωπίσουν το πρόβλημα της πολυδιάσπασης. Με τους νόμους 1416/84 και 1622/86 θεσπίστηκαν ικανά κίνητρα για την εθελοντική συνένωση δήμων και κοινοτήτων σε νέους δήμους, αλλά οι προσπάθειες αυτές δεν έφεραν τα προσδοκώμενα αποτελέσματα. Λιγότεροι

από 400 ΟΤΑ (από τους 5.775 συνολικά) αξιοποίησαν αυτά τα κίνητρα.

Επίσης, η πολιτεία με τους παραπάνω νόμους δημιούργησε τους αναπτυξιακούς συνδέσμους (Ν. 1416/84, 572 αναπτυξιακοί σύνδεσμοι συνολικά) και τις γεωγραφικές ενότητες (Ν. 1622/86, 1.116 γεωγραφικές ενότητες συνολικά). Με το νόμο 2218/94 δημιουργήθηκαν τα συμβούλια περιοχής (492 συμβούλια περιοχής) τα οποία ήταν στην ουσία σύνδεσμοι δήμων και κοινοτήτων που προβλέπονταν από το σύνταγμα και λειτουργούσαν όπως οι άλλοι σύνδεσμοι. Φιλοδοξία ήταν τα συμβούλια περιοχής να γίνουν πόλοι έλξης και συνένωσης όλων των δραστηριοτήτων των κατοίκων της περιοχής ώστε να συμβάλουν στη δημιουργία νέων ισχυρών δήμων με την εθελοντική συνένωση.

Οι μεταρρυθμιστικές αυτές προσπάθειες είχαν θετική κατεύθυνση, αλλά δεν είχαν ικανοποιητικά αποτελέσματα, δεδομένου ότι η υλοποίηση της μεταρρύθμισης (συνεργασίας και συνένωσης) ανατέθηκε στους ίδιους τους Ο.Τ.Α., και επιπλέον οι θεσμικές ρυθμίσεις δεν συνοδεύτηκαν από ολοκληρωμένο πρόγραμμα υποστήριξης των νέων θεσμών και τα αναγκαία μέτρα πολιτικής.

Με την εφαρμογή της διοικητικής μεταρρύθμισης «Ι.Καποδίστριας», η οποία ήταν επί της αρχής αναγκαστική, αλλά με ήπια χαρακτηριστικά στην εφαρμογή της, προέκυψαν τελικά μετά τις απαραίτητες συγχωνεύσεις: 914 δήμοι και 120 κοινότητες. Βάση για τον χωροταξικό σχεδιασμό των νέων ΟΤΑ αποτέλεσε η γεωγραφική ενότητα, έννοια που είχε ήδη εισαχθεί με τον Ν1622/1986.

Σύμφωνα με το άρθρο 2 του Ν. 2539/1997, εδαφική περιφέρεια του νέου ΟΤΑ αποτελούσε το σύνολο των εδαφικών περιφερειών των ΟΤΑ που συνενώνονταν σε νέο Δήμο ή Κοινότητα καθώς και των συνοικισμών που προσαρτώνταν, ενώ ταυτόχρονα στους δήμους και τις κοινότητες, που συστήνονταν, η εδαφική περιφέρεια κάθε καταργούμενου ΟΤΑ και κάθε προσαρτώμενου συνοικισμού αποτελούσε υποδιαίρεση της ενιαίας εδαφικής περιφέρειας του νέου δήμου ή κοινότητας και προσδιορίζονταν με τον όρο Δημοτικό ή Κοινοτικό Διαμέρισμα, το οποίο περιελάμβανε και τον πληθυσμό του καταργηθέντος ΟΤΑ (Παπανδρέου, 2004).

Σύμφωνα με τον Ν.2539/1997 κάθε νέος Δήμος διοικείται από τα ακόλουθα όργανα: Τον Δήμαρχο, το Δημοτικό Συμβούλιο, τη Δημαρχιακή Επιτροπή, τα Τοπικά Συμβούλια με Πρόεδρο, σε κάθε πρώην Ο.Τ.Α, με πληθυσμό άνω των 300 κατοίκων, που θα εκπροσωπείται στο Δημοτικό Συμβούλιο, και τέλος τα Τοπικά Συμβούλια με επικεφαλής Δημαρχιακό Πάρεδρο, σε κάθε πρώην Ο.Τ.Α. με πληθυσμό κάτω των 300 κατοίκων, ο οποίος θα συμμετέχει στις συνεδριάσεις του Δημοτικού Συμβουλίου.



Πιο συγκεκριμένα, το άρθρο 4 του νόμου προέβλεπε τη σύσταση Τοπικού Συμβουλίου (παρ. 1) σε κάθε δημοτικό διαμέρισμα, εκτός από εκείνα που ορίζονταν ως έδρες των νέων δήμων και είχαν πληθυσμό άνω των 1.000 κατοίκων. Το Τοπικό Συμβούλιο, «λειτουργεί στα πλαίσια του νέου δήμου ως όργανο δημοτικής αποκέντρωσης, μέσα στα όρια του αντίστοιχου δημοτικού διαμερίσματος» (παρ. 2). Ως προς τα κοινοτικά διαμερίσματα, ο νόμος καθιέρωσε την εκπροσώπησή τους, εκτός από εκείνα της έδρας, στη νέα Κοινότητα με τους Παρέδρους (βλ. ιδίως άρθρ. 7 και 8 του νόμου).

Σύμφωνα με το άρθρο 6 του ν. 2539/1997, το τοπικό συμβούλιο αποκτούσε τις ακόλουθες αρμοδιότητες (Παπανδρέου, 2004):

- Εκφέρει γνώμη και διατυπώνει προτάσεις προς το δημοτικό συμβούλιο για όλα τα ζητήματα που ενδιαφέρουν το δημοτικό διαμέρισμα. Διατυπώνει προτάσεις στα πλαίσια της κατάρτισης του τεχνικού προγράμματος του δήμου για τα εκτελεστέα έργα και προγράμματα που αφορούν την περιφέρειά του.

- Παρακολουθεί την υλοποίηση των έργων και προγραμμάτων που εκτελούνται στο δημοτικό διαμέρισμα, έχοντας δικαίωμα να λαμβάνει γνώση των οικονομικών και τεχνικών στοιχείων που αφορούν τη μελέτη και εκτέλεση των έργων και προγραμμάτων αυτών και υποβάλλει σχετικές προτάσεις προς τα αρμόδια όργανα του δήμου.

- Παρακολουθεί τη λειτουργία των κέντρων και εγκαταστάσεων παροχής διοικητικών, κοινωνικών, πολιτιστικών και αθλητικών εξυπηρετήσεων του δήμου που λειτουργούν στο δημοτικό διαμέρισμα και προτείνει στα αρμόδια όργανα του δήμου τη λήψη μέτρων για τη βελτίωση της οργάνωσης και λειτουργίας τους.

- Προτείνει κατά τις ισχύουσες διατάξεις στο δημοτικό συμβούλιο τον ορισμό μελών των διοικητικών συμβουλίων, ιδρυμάτων, νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και επιχειρήσεων του δήμου που λειτουργούν στο δημοτικό διαμέρισμα.

- Εκφέρει γνώμη για την αξιοποίηση, ανταλλαγή, δωρεά, εκποίηση περιουσιακών στοιχείων που ανήκαν στον καταργηθέντα ΟΤΑ ή τον προσαρτηθέντα συνοικισμό.

- Εκφέρει γνώμη προτού ληφθούν αποφάσεις των οργάνων του δήμου που αναφέρονται σε δραστηριότητες και ενέργειες οι οποίες αφορούν στη διατήρηση του χαρακτήρα παραδοσιακού οικισμού.

Πάντως, σύμφωνα με το άρθρο 6 παρ. 2 του νόμου, το δημοτικό συμβούλιο με

απόφασή του που έπρεπε να ληφθεί μέσα στο πρώτο εξάμηνο της δημοτικής περιόδου, με την απόλυτη πλειοψηφία του συνόλου των μελών του, μπορούσε να αναθέτει στα τοπικά συμβούλια ή στον πρόεδρό τους αρμοδιότητές του:

- για τη συντήρηση και λειτουργία των δικτύων ύδρευσης και άρδευσης, των νεκροταφείων, των εγκαταστάσεων στους βοσκότοπους, των παιδικών χαρών και άλλων παιδιών, των σχολικών κτιρίων και του εξοπλισμού τους,
- τη συντήρηση του συστήματος αποχέτευσης, των δημοτικών οδών και γεφυρών, των πλατειών και των άλλων κοινόχρηστων χώρων καθώς και των αγροτικών οδών,
- την εφαρμογή πολιτιστικών, ψυχαγωγικών και αθλητικών προγραμμάτων και τη συντήρηση και λειτουργία των αντίστοιχων εγκαταστάσεων,
- την παροχή υπηρεσιών και προστασίας στους ηλικιωμένους κατοίκους της περιοχής τους στο πλαίσιο της κοινωνικής πολιτικής του δήμου,
- την παροχή υπηρεσιών για την τουριστική αξιοποίηση και προβολή του δημοτικού διαμερίσματος.

Το δημοτικό συμβούλιο μπορούσε επίσης να αναθέτει αρμοδιότητες «και σε όποιον άλλο τομέα κρίνει σκόπιμο με κριτήριο την εξυπηρέτηση των κατοίκων, την αποτελεσματικότητα και την οικονομία».

Ο ρόλος των τοπικών συμβουλίων των δημοτικών διαμερισμάτων, όπως προκύπτει από τα παραπάνω ήταν περισσότερο γνωμοδοτικός και ελεγκτικός, ενώ η λήψη των αποφάσεων αποτελούσε ευθύνη των οργάνων του Δήμου, και κυρίως του δημοτικού συμβουλίου. Με τις σχετικές ρυθμίσεις επιδιώκονταν η διασφάλιση της διοικητικής συνοχής των νέων Δήμων, χωρίς όμως να αποκλείεται και η αποσυγκέντρωση ορισμένων αποφασιστικών αρμοδιοτήτων από τα «κεντρικά» όργανα προς τα τοπικά συμβούλια ή προς τον πρόεδρό τους. Προς την κατεύθυνση αυτή κινείτο και η πρόβλεψη για την απευθείας συμμετοχή εκπροσώπων των δημοτικών διαμερισμάτων στο δημοτικό συμβούλιο, και συγκεκριμένα των Προέδρων των τοπικών συμβουλίων ως μελών του, καθώς και των Δημαρχιακών Παρέδρων.

Οι στόχοι της συγκεκριμένης διοικητικής μεταρρύθμισης, όπως τους διατύπωσε ο αρμόδιος ΥΠ.ΕΣ και αρχιτέκτονας της κ. Α. Παπαδόπουλος, στο Συνέδριο της ΚΕΔΚΕ στο Ηράκλειο της Κρήτης τον Μάρτιο του 1997 ήταν:

- Η παροχή υπηρεσιών ισοδύναμης αποτελεσματικότητας στους κατοίκους

των πόλεων και των χωριών και επομένως ο εκσυγχρονισμός του διοικητικού μας συστήματος.

- Η ουσιαστικοποίηση του ρόλου των ΟΤΑ και η αναβάθμιση των αιρετών και επομένως ο εκσυγχρονισμός του τοπικού πολιτικού συστήματος στη χώρα μας και η διεύρυνση της πολιτικής βαρύτητας της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Τ.Α.)

- Η δημιουργία ουσιαστικών προϋποθέσεων για την διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ

- Ο συντονισμός των τοπικών δημοσίων επενδύσεων για έργα τεχνικής υποδομής και κοινωνικού εξοπλισμού.

- Η ενίσχυση του ενδογενούς δυναμικού της ελληνικής περιφέρειας, που είναι αναγκαία προϋπόθεση για μια διαρκή και βιώσιμη περιφερειακή και τοπική ανάπτυξη.

- Η διαφάνεια στη διαχείριση των πόρων και ο κοινωνικός έλεγχος της τοπικής εξουσίας που οδηγούν στην εξασφάλιση της νομιμότητας και της προστασίας των πολιτών.

- Οικονομίες κλίμακας στις λειτουργικές δαπάνες και αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού.

Οι βασικές αρχές στις οποίες βασίστηκε το πρόγραμμα ήταν:

- Ο συνδυασμός των αρχών της δημοκρατικότητας και της αποτελεσματικότητας (μεγάλοι ΟΤΑ αλλά με ισχυρή δημοτική αποκέντρωση).

- Η συντονισμένη εφαρμογή νομικών ρυθμίσεων και αναπτυξιακών μέτρων.

- Η αναπτυξιακή ενδοδημοτική ισορροπία (κατοχύρωση της ενδοδημοτικής αποκέντρωσης των δημοσίων επενδύσεων).

- Η εξασφάλιση της ευρύτερης δυνατής πολιτικής και κοινωνικής συναίνεσης (Παπανδρέου, 2004).

Στην προσπάθεια να αξιολογήσει κανείς αν και σε ποιο βαθμό η διοικητική μεταρρύθμιση «Ι.Καποδίστριας» πέτυχε ή όχι τους στόχους, που είχαν τεθεί κατά τον αρχικό της σχεδιασμό, θα είχε να παρατηρήσει τα εξής:

Είναι γεγονός ότι η δια νόμου (2539/97) υποχρεωτική συνένωση των Δήμων και των κοινοτήτων, που πήρε την μορφή ολοκληρωμένου προγράμματος («Ι. Καποδίστριας»), καθώς και η δια του ιδίου νόμου ίδρυση απ' ευθείας όλων των

Δήμων και Κοινοτήτων, αποτέλεσαν ένα σημαντικό βήμα στην κατεύθυνση εκσυγχρονισμού της Ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ωστόσο, η φιλοσοφία, οι διαδικασίες και τα κριτήρια σχεδιασμού των νέων διοικητικών ενοτήτων, παρά τις αρχικές διακηρύξεις κατέληξαν σε ένα πλήθος νέων Δήμων, με αποτέλεσμα αυτοί να μην επαρκούν ως διοικητικές μονάδες για να επιτύχουν τους στόχους της μεταρρύθμισης. Στο γεγονός αυτό συνέβαλαν και μια σειρά παράγοντες όπως η επικράτηση υπολογισμών τοπικών συσχετισμών κομματικού και οικονομικού χαρακτήρα κατά την διαμόρφωση των νέων ορίων, η μη ενδεδειγμένη σε πολλές περιπτώσεις επιλογή του διοικητικού κέντρου του νέου Δήμου λόγω διαφόρων παρεμβάσεων, καθώς και η παντελής έλλειψη συμμετοχής των κοινωνικών φορέων, επαγγελματικών οργανώσεων και συνδικάτων κατά την φάση της χωροθέτησης.

Εκτός των άλλων, η μεταρρύθμιση ήταν αποσπασματική οργανωτικά και δεν αντιμετώπισε μια σειρά προβλημάτων που αφορούσαν την ανάγκη κατηγοριοποίησης των Δήμων και την διάκριση αρμοδιοτήτων ανάλογα με αυτήν την κατηγοριοποίηση (όπως πχ. οι νησιωτικοί Δήμοι). Τέτοια προβλήματα σχετίζονται με το μικρό μέγεθος των Δήμων, τη διατήρηση των κοινοτήτων και τη διατήρηση του υφιστάμενου Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα (Δ.Κ.Κ.).

Επιπλέον, η μεταρρύθμιση δεν συνοδεύτηκε με ριζική αλλαγή του πολιτικού και διοικητικού συστήματος των νέων διευρυμένων Δήμων, προκειμένου τα πολιτικά όργανα ν' αποκτήσουν εκείνο τον επιτελικό και προγραμματικό ρόλο στη λειτουργία τους. Υστέρησε δηλαδή ως προς τα στοιχεία τα οποία, μαζί με τις αναγκαίες επιτελικές υπηρεσίες, θα μετέτρεπαν τους Δήμους σε ισχυρές μονάδες σχεδιασμού και προώθησης της Τοπικής Ανάπτυξης. Ο τρόπος, δε, που σχεδιάστηκε το πολιτικό και διοικητικό σύστημα του νέου διευρυμένου Δήμου, είχε ως αποτέλεσμα και την μείωση της προσβασιμότητας του πολίτη στις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων

Από τα παραπάνω συνάγεται το συμπέρασμα ότι η διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των νέων Δήμων δεν εξασφαλίστηκε με την μεταρρύθμιση όπως ήταν διακηρυγμένος στόχος. Οι νέοι ΟΤΑ δεν απέκτησαν οικονομική αυτάρκεια και δυνατότητα άντλησης ιδίων πόρων, ούτε διοικητική ικανότητα με καλά οργανωμένες υπηρεσίες και ανθρώπινο δυναμικό, που να αξιοποιούν τις νέες δυνατότητες και τις νέες τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνιών για να ενισχύουν την ικανότητα των Δήμων να παράγουν ποιοτικά αναβαθμισμένες υπηρεσίες. Αντιθέτως οι περισσότεροι Δήμοι κινδύνευσαν από οικονομική κατάρρευση, χωρίς να μπορούν παράλληλα να ασκήσουν πολλές από τις αρμοδιότητες τους.

Ως προς την χρηματοδότηση του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» από την Πολιτεία και γενικότερα τα οικονομικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Τ.Α.), σήμερα μπορούμε να ισχυρισθούμε με ασφάλεια ότι η μεταρρύθμιση δεν χρηματοδοτήθηκε με τους απαιτούμενους επί πλέον πόρους, παρά τις όποιες κυβερνητικές δεσμεύσεις.

Η μη χρηματοδότηση του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» από την Πολιτεία με επί πλέον πόρους είχε ως αποτέλεσμα το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ) να χρηματοδοτηθεί στο 50% του συνόλου μόνο από πόρους της Αυτοδιοίκησης και αυτό να προκαλέσει αναδιανομή πόρων εις βάρος της ίδιας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Τ.Α.), αλλά και στο εσωτερικό της Τ.Α. εις βάρος των μικρών Δήμων. Μετά μάλιστα την 1/1/99, οπότε αρχίζει η χρηματοδότηση από το ΕΠΤΑ και των Δήμων της Αττικής και της Θεσσαλονίκης, παρατηρούμε να μειώνεται συνεχώς η χρηματοδότηση των νέων Δήμων στα πρώτα χρόνια λειτουργίας τους σε αντίθεση με το σκοπό και τους στόχους του ΕΠΤΑ.

Ο σκοπός και η αποστολή του ΕΠΤΑ ήταν η ενίσχυση των νέων Δήμων για την δημιουργία μελετών και τεχνικών υποδομών προστασίας περιβάλλοντος και αναβάθμισης της ποιότητας ζωής, ως αναγκαίων μέσων για την ενδοδημοτική αναπτυξιακή ισορροπία του νέου Δήμου. Σύντομα διαπιστώθηκε ότι δεν έγινε κατορθωτό να έχουμε συντονισμό των τοπικών δημοσίων επενδύσεων προς την κατεύθυνση αυτή. Αυτό οφείλεται στο γεγονός των περιορισμένων πόρων του προγράμματος, σε συνδυασμό με την σοβαρή έλλειψη τεχνικών υποδομών κυρίως οδοποιίας, ύδρευσης, αποχέτευσης και χώρων διάθεσης απορριμμάτων σε πολλούς μικρούς Δήμους. Οφείλεται επίσης στην χρηματοδότηση των νέων Δήμων με κριτήρια πελατειακά σε πολλές περιπτώσεις, και τέλος στη μη συμμετοχή των ΚΕΔΚΕ / ΤΕΔΚ στην διαμόρφωση και κατάρτιση των προγραμμάτων του ΕΠΤΑ. Έτσι το 50% του ΕΠΤΑ αξιοποιήθηκε από τους νέους Δήμους με άθροισμα έργων και όχι με υποδομές που προάγουν την ενδοδημοτική ανάπτυξη και συνεπώς την ενοποίηση των τοπικών κοινωνιών του νέου Δήμου.

Το πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» συμπεριέλαβε μια σειρά υποστηρικτικά μέτρα, που αφορούν την οργάνωση, διοίκηση και αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού, όπως η σύνταξη νέων οργανισμών, η κατάρτιση και πρόσληψη επιστημονικού προσωπικού, η οργάνωση Τεχνικής και Οικονομικής Υπηρεσίας, προκειμένου να μπορούν να ανταποκριθούν στις ανάγκες του νέου ισχυρότερου Δήμου σε έκταση, πληθυσμό και προβλήματα.

Ο τρόπος που συντάχθηκαν οι νέοι Οργανισμοί Εσωτερικών Υπηρεσιών

(Ο.Ε.Υ.) προκειμένου να ενσωματώσουν το υφιστάμενο προσωπικό -πολλές φορές υπεράριθμο και χωρίς τις αναγκαίες δεξιότητες- καθώς και η γρήγορη αποψίλωση των Δήμων από τους νέους επιστήμονες που έκαναν μετάταξη σε μεγάλους αστικούς Δήμους -αφού αυτή επιτρεπόταν-, είχε ως αποτέλεσμα οι Τεχνικές και Οικονομικές Υπηρεσίες να μείνουν μόνο στα χαρτιά.

Το συμπέρασμα είναι ότι εκτός από το χρονικό διάστημα των δύο πρώτων χρόνων, οι πολιτικές που αναφέρονται στο ανθρώπινο δυναμικό δεν εφαρμόστηκαν παρότι αυτές αποτελούσαν κρίσιμο κεφάλαιο των υποστηρικτικών μέτρων. Το γεγονός αυτό είχε ως αποτέλεσμα οι επιχειρησιακές δυνατότητες της μεγάλης πλειονότητας των Δήμων να είναι από περιορισμένες έως ανύπαρκτες, και ως εκ τούτου να παρατηρούνται φαινόμενα μειωμένης και σε πολλές περιπτώσεις μηδενικής απορρόφησης πολύ σημαντικών πόρων για την Τοπική Αυτοδιοίκηση και την περιφερειακή ανάπτυξη.

Η διαφάνεια στην διαχείριση των πόρων και ο κοινωνικός έλεγχος της τοπικής εξουσίας δεν επετεύχθη πρώτον γιατί δεν κατοχυρώθηκε ένα σαφές απλό και αποτελεσματικό θεσμικό πλαίσιο που θα περιλάμβανε και διαδικασίες εσωτερικού ελέγχου με πολιτικό, διοικητικό και διαχειριστικό περιεχόμενο για την διαφάνεια την χρηστή διοίκηση και την λογοδοσία και δεύτερον γιατί μειώθηκε η προσβασιμότητα των πολιτών στις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων.

Τέλος είναι σαφές ότι όχι μόνο δεν εξασφαλίστηκαν «οικονομίες κλίμακας» αλλά αντιθέτως παρατηρήθηκε αύξηση των λειτουργικών δαπανών, ως συνέπεια της ελλιπούς κατάρτισης του ανθρώπινου δυναμικού και των υπηρεσιών των Δήμων, αλλά και των μονομερών αποφάσεων των Κυβερνήσεων σε μια σειρά δίκαια αιτήματα των εργαζομένων στην αυτοδιοίκηση, που επιβάρυναν όμως δραματικά μόνο τους προϋπολογισμούς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Οι όποιες «οικονομίες κλίμακας» εξασφαλίστηκαν αυτή την περίοδο, ήταν εις βάρος της Τ.Α. και υπέρ του κράτους όπως δείχνουν και οι αριθμοί από την υπεξαίρεση θεσμοθετημένων πόρων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Με βάση τα παραπάνω, συνάγεται ότι η διοικητική μεταρρύθμιση που συντελέστηκε με το πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας», αξιολογούμενη με βάση τους στόχους που είχαν αρχικά τεθεί, δεν ανταποκρίθηκε με επάρκεια σε αυτούς.

Θα ήταν μονομερές όμως να αντιμετωπίσουμε το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» μόνο σε σχέση με τους στόχους και τα αποτελέσματα. Πρέπει να συγκρίνουμε την νέα κατάσταση στην Τοπική Αυτοδιοίκηση με αυτή του

παρελθόντος. Είναι σαφές ότι σε αυτή την περίπτωση η σύγκριση είναι θετική, γιατί οι Δήμοι μετά την εφαρμογή του προγράμματος «Ι.Καποδίστριας» απέκτησαν την δυνατότητα να έχουν αποτελεσματικότερη διαχείριση των υποδομών, καλύτερες υπηρεσιακές δομές και νέες κοινωνικές υπηρεσίες. Επίσης απέκτησαν τη δυνατότητα να προγραμματίζουν και να διεκδικούν αναπτυξιακά έργα, να συμμετέχουν και να διεκδικούν καλύτερα από τα κέντρα λήψης των αποφάσεων.

Τέλος, παρά τις όποιες αρχικές αντιδράσεις, υπήρξε θετική υποδοχή της πραγματικότητας που διαμορφώθηκε. Σε δειγματοληπτική έρευνα που έγινε για την ΚΕΔΚΕ το 2001 [20/9 με 20/11] (Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στον 21ο αιώνα: σύγχρονα προβλήματα και προοπτικές, Θ. Χατζηπαντελής) σε αντιπροσωπευτικό δείγμα 6000 πολιτών στο σύνολο της χώρας, ποσοστό 48,8% των πολιτών συμφωνεί με τη διατύπωση «η διοικητική αναδιάρθρωση της χώρας (σχέδιο Καποδίστριας) οδήγησε στην ενίσχυση της τοπικής αυτοδιοίκησης», ποσοστό 16,7% διαφωνεί ενώ 15,9% δεν τοποθετείται και ποσοστό 18,6% κρατά στάση σχετικής συμφωνίας.

Ως τελικό συμπέρασμα μπορούμε να ισχυρισθούμε ότι το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» και η νέα διοικητική δομή που αυτό εισήγαγε και μεν βελτίωσαν την Τοπική Αυτοδιοίκηση αλλά δεν την κατέστησαν ισχυρή και αποτελεσματική.

### **5.3 Το Πρόγραμμα «Καλλικράτης»**

Ο Ν.3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης», ως συνέχεια του προγράμματος «Ι.Καποδίστριας» όπως αναφέρεται και στην αιτιολογική του έκθεση, εξειδικεύει και υλοποιεί βασικές συνταγματικές επιταγές για τη συγκρότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης σε δύο λειτουργικές βαθμίδες, με μονάδες που διαθέτουν το κατάλληλο μέγεθος και καθίστανται ικανές να διαχειριστούν τις τοπικές υποθέσεις, αλλά και να αναλάβουν την τοπική διεκπεραίωση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους.

Πιο συγκεκριμένα, με το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» (Ν.3852/2010) επιχειρήθηκε η ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης και η σύσταση των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων ως ενιαίων μονάδων για τις αποκεντρωμένες υπηρεσίες του κράτους. Συγκεκριμένα, σε όλη την Επικράτεια συνιστώνται 325 νέοι δήμοι (αντί των υφιστάμενων 1034 Ο.Τ.Α. πρώτου

βαθμού), 13 Περιφέρειες και 7 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις.

Με τις διατάξεις του Α΄ Μέρους του Ν.3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης» ιδρύονται οι δήμοι ως πρωτοβάθμιοι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης, καθορίζεται η εδαφική περιφέρεια κάθε δήμου και συνιστώνται οι δημοτικές ενότητες καθώς και οι δημοτικές και τοπικές κοινότητες ως «θεσμοί ενδοδημοτικής αποκέντρωσης». Θεσμοθετείται περαιτέρω η περιφέρεια ως δεύτερος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης και ρυθμίζονται ζητήματα σχετικά με τη σύσταση και τη συγκρότηση των περιφερειών. Ιδρύονται επίσης επτά Αποκεντρωμένες Διοικήσεις ως ενιαίες αποκεντρωμένες μονάδες διοίκησης του κράτους, των οποίων προΐστανται ισάριθμοι Γενικοί Γραμματείς.

Με τις διατάξεις του Β΄ Μέρους εισάγονται ρυθμίσεις που αφορούν τον πρώτο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης. Ειδικότερα, ορίζονται τα όργανα διοίκησης των δήμων και των δημοτικών και τοπικών κοινοτήτων, οι αρμοδιότητες και τα της συγκρότησης και λειτουργίας των οργάνων των δήμων και των δημοτικών και τοπικών κοινοτήτων, και ρυθμίζονται θέματα που αφορούν την εκλογική διαδικασία για την ανάδειξη των αιρετών οργάνων των δήμων και την καταστατική θέση των αιρετών. Καθορίζονται, περαιτέρω, οι νέες αρμοδιότητες που μεταβιβάζονται στους δήμους και ο χρόνος έναρξης άσκησής τους, και αναδιοργανώνεται η λειτουργική υποδομή των διοικητικών μονάδων των δήμων για την ευχερέστερη άσκηση των νέων αρμοδιοτήτων. Τέλος, ρυθμίζονται θέματα σχετικά με τη διαδημοτική συνεργασία και τη συγχώνευση των ιδρυμάτων, των Ν.Π.Δ.Δ. και των επιχειρήσεων των δήμων ή κοινοτήτων που συνενώνονται.

Με τις διατάξεις του Γ΄ Μέρους εισάγονται ρυθμίσεις που αφορούν τον δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης. Ειδικότερα, ορίζονται τα όργανα διοίκησης της περιφέρειας, ρυθμίζονται ζητήματα που αφορούν την εκλογική διαδικασία για την ανάδειξη των αιρετών οργάνων του δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης, τις αρμοδιότητες και τα ζητήματα της συγκρότησης και λειτουργίας των οργάνων της περιφέρειας και την καταστατική θέση των αιρετών, και αναδιαρθρώνονται οι αρμοδιότητες των περιφερειών. Τέλος, επανακαθορίζεται το νομικό πλαίσιο που διέπει τις επιχειρήσεις και τις αστικές εταιρίες μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα των περιφερειών.

Με τις διατάξεις του Δ΄ Μέρους εισάγονται ειδικές ρυθμίσεις για τις αρμοδιότητες των νησιωτικών δήμων και περιφερειών και τον τρόπο άσκησής τους,



και γίνεται ειδική μνεία για τους ορεινούς δήμους.

Με τις διατάξεις του Ε΄ Μέρους εισάγεται ο θεσμός της μητροπολιτικής περιφέρειας και καθορίζονται οι αρμοδιότητές της καθώς και άλλα θέματα οργάνωσης και λειτουργίας της.

Με τις διατάξεις του ΣΤ΄ Μέρους ρυθμίζονται ζητήματα σχετικά με την εποπτεία που ασκείται από το κράτος στους δήμους, τις περιφέρειες και τα νομικά πρόσωπα που υπάγονται στην εποπτεία τους, και ιδρύεται, σε κάθε έδρα Αποκεντρωμένης Διοίκησης, Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α., της οποίας προΐσταται ανώτατος υπάλληλος επί θητεία, ο οποίος φέρει τον τίτλο Ελεγκτής Νομιμότητας.

Με τις διατάξεις του Ζ΄ Μέρους θεσπίζεται η υποχρέωση των περιφερειακών συμβουλίων να καταρτίσουν εσωτερικό οργανισμό οργάνωσης και λειτουργίας των περιφερειών, και προτείνονται ρυθμίσεις που αφορούν το προσωπικό των περιφερειών και των δήμων.

Με τις διατάξεις του Η΄ Μέρους ρυθμίζονται οικονομικά ζητήματα των δήμων και των περιφερειών, ενώ με τις διατάξεις του Θ΄ Μέρους καθορίζονται οι αρμοδιότητες των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων.

Τέλος, το Ι΄ Μέρος θεσπίζει το πρόγραμμα «Ελληνική Αρχιτεκτονική Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης», και το ΙΑ΄ Μέρος περιλαμβάνει μεταβατικές και τελικές διατάξεις καθώς και ρυθμίσεις ειδικών θεμάτων.

### **5.3.1 Στόχοι – Επιδιώξεις του προγράμματος Καλλικράτης**

Στην αιτιολογική έκθεση του σχετικού νομοσχεδίου τίθενται οι στόχοι και οι επιδιώξεις του προγράμματος Καλλικράτης. Σύμφωνα με αυτούς, «...Με το «Πρόγραμμα Καλλικράτης» επιχειρείται ο συνολικός επανασχεδιασμός των επιπέδων διακυβέρνησης, σε μια Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης η οποία:

- κινείται εντός του πλαισίου που ορίζει το Σύνταγμα: επιτελικό κράτος με αποκεντρωμένα όργανα εξοπλισμένα με αποφασιστικές αρμοδιότητες και δύο λειτουργικούς βαθμούς αυτοδιοίκησης, ικανούς να ανταποκριθούν στις ανάγκες σχεδιασμού και υλοποίησης της τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης, συνδυάζοντας τη δημοκρατική συμμετοχή με την αποτελεσματική διευθέτηση των τοπικών υποθέσεων και την εξυπηρέτηση του πολίτη,

- αφήνει πίσω τον παραδοσιακό συγκεντρωτισμό, αποκεντρώνει τη διοίκηση και της προσδίδει χαρακτηριστικά όπως ευελιξία, αποτελεσματικότητα, αξιοποίηση τοπικών και περιφερειακών πλεονεκτημάτων που συναντώνται σε όλα τα προηγμένα κράτη. Εκτός από αναπτυξιακό εφελτήριο, η Νέα Αρχιτεκτονική αναμένεται να επηρεάσει θετικά τα δημοσιονομικά μεγέθη, μέσω της αύξησης της αποτελεσματικότητας των ΟΤΑ και του κράτους γενικότερα, όπως επίσης να συμβάλλει θετικά στην εύρυθμη λειτουργία της αγοράς και τον περιορισμό φαινομένων αδιαφάνειας και αθέμιτου ανταγωνισμού.

- οργανώνει την άσκηση της εξουσίας με όρους διεύρυνσης της συμμετοχής του πολίτη και εμβάθυνσης της δημοκρατίας, αλλά και ανάδειξης του ρόλου της κοινωνίας των πολιτών, των κοινωνικών οργανώσεων και του εθελοντισμού,

- αξιοποιεί νέα εργαλεία και τις νέες μεθόδους της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και της αυτόματης εξυπηρέτησης, με διαδραστικές υπηρεσίες,

- γίνεται το θεσμικό «κλειδί» για την αλλαγή του αναπτυξιακού μοντέλου της χώρας, προσανατολίζοντας τις κρατικές δομές και λειτουργίες στις ανάγκες της πράσινης ανάπτυξης,

- ενσωματώνει τις αρχές της διαφάνειας, της ανοιχτής διακυβέρνησης, της αξιολόγησης και της λογοδοσίας στη διοικητική λειτουργία αλλά και της αξιοκρατίας στην πρόσληψη του προσωπικού, που απαλλάσσει πλέον την τοπική αυτοδιοίκηση από μια διαρκή κριτική.

Η Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης αποσκοπεί στην εξοικονόμηση πόρων των φορολογούμενων πολιτών μέσω του περιορισμού του αριθμού των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων και στην εξορθολογισμένη διαχείριση. Ταυτόχρονα, το σημαντικότερο πλεονέκτημα της Νέας Αρχιτεκτονικής είναι η αναπτυξιακή της προοπτική. Η συγκρότηση και λειτουργική αυτοδυναμία των νέων ΟΤΑ τους καθιστά ικανούς να διευκολύνουν, να ενθαρρύνουν και να στηρίζουν την ανάληψη τοπικών πρωτοβουλιών, να καταστούν, δηλαδή, βασικός συντελεστής της τοπικής ανάπτυξης. Θα πρόκειται για μια ανάπτυξη νέου τύπου που τα κύρια χαρακτηριστικά της θα βασίζονται στην αξιοποίηση των τοπικών και περιφερειακών συγκριτικών πλεονεκτημάτων, στο σεβασμό στο περιβάλλον και στην ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής.

Το «Πρόγραμμα Καλλικράτης» στόχο έχει να προσδώσει στη χώρα μια σταθερή και σύγχρονη διοικητική και αυτοδιοικητική δομή μόνιμου χαρακτήρα.

Σχεδιάστηκε με την επίγνωση δηλαδή ότι πρέπει να ξεπεραστεί η προσέγγιση προσωρινών λύσεων, περιοριζόμενη σε μεταβατικές λύσεις που θα δημιουργούσαν σύντομα ανάγκες νέων παρεμβάσεων, αναπαράγοντας εκκρεμότητες. Ο ολοκληρωμένος σχεδιασμός που παρουσιάζεται με τη Νέα Αρχιτεκτονική έχει μακρόπνοα χαρακτηριστικά, ικανά να ανταποκριθούν όχι μόνο στις σημερινές αλλά και στις μελλοντικές ανάγκες ανάπτυξης με τις απαραίτητες ασφαλώς προσαρμογές που ίσως καταστούν αναγκαίες...»

### **5.3.2. Νέο σύστημα διακυβέρνησης ΟΤΑ**

Με την εφαρμογή του Καλλικράτη επιχειρείται η αναδιοργάνωση του συστήματος διακυβέρνησης των ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού, κατά τέτοιο τρόπο ώστε να επιτυγχάνεται αφ' ενός μεν η ενίσχυση της διαφάνειας στην άσκηση της τοπικής εξουσίας, αφ' ετέρου δε η άμεση και αποτελεσματική εξυπηρέτηση αλλά και η συμμετοχή των πολιτών στη λήψη των αποφάσεων για τις τοπικές υποθέσεις. Για την ενίσχυση της διαφάνειας και της συλλογικής λειτουργίας στην Αυτοδιοίκηση, δημιουργείται ένα νέο όργανο διοίκησης τόσο στους δήμους όσο και στις περιφέρειες, η Εκτελεστική Επιτροπή, με έργο την παρακολούθηση της εφαρμογής της δημοτικής και περιφερειακής πολιτικής στους τομείς αρμοδιότητας καθενός, καθώς και την εφαρμογή στους μεν δήμους του επιχειρησιακού σχεδίου, του μεσοχρόνιου, ετήσιου και πενταετούς προγράμματος δράσης, στις δε περιφέρειες του προγράμματος περιφερειακής ανάπτυξης. Δημιουργείται επίσης τόσο για τους δήμους όσο και για τις περιφέρειες, ο θεσμός της Οικονομικής Επιτροπής, με έργο της τον οικονομικό έλεγχο και την παρακολούθηση της υλοποίησης των προϋπολογισμών.

Με στόχο τον περιορισμό της συγκέντρωσης της εξουσίας και την περαιτέρω αποσυμφόρηση του δημοτικού και περιφερειακού συμβουλίου συστήνεται στους δήμους άνω των δέκα χιλιάδων κατοίκων η Επιτροπή Ποιότητας Ζωής, ενώ στις περιφέρειες προβλέπεται η σύσταση, με απόφαση του περιφερειακού συμβουλίου, μέχρι δύο Περιφερειακών Επιτροπών, στις οποίες το συμβούλιο θα μεταβιβάζει αποφασιστικές και γνωμοδοτικές αρμοδιότητές του.

Πέραν των ανωτέρω, καθιερώνεται τόσο σε δήμους με πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων όσο και στις περιφέρειες, η Επιτροπή Διαβούλευσης προσφέροντας τη δυνατότητα συγκροτημένης και θεσμοθετημένης ανοικτής συμμετοχής των τοπικών κοινωνιών στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Καθιερώνεται επίσης ο

θεσμός του Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης για τους δήμους, και του Περιφερειακού Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης για τις περιφέρειες, με σκοπό την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης, τη διασφάλιση της αμεροληψίας των τοπικών αρχών και τη βελτίωση της εξυπηρέτησης των πολιτών και των επιχειρήσεων, καθώς και την αποσυμφόρηση του δημάρχου και άλλων αιρετών οργάνων του δήμου από τη συσσώρευση αιτημάτων και παραπόνων των πολιτών. Εν συνεχεία κατά το άρθρο 78 του Ν.3852/2010, «... σε κάθε δήμο συγκροτείται και λειτουργεί με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών ως συμβουλευτικό όργανο του δήμου για την ενίσχυση της ένταξης των μεταναστών στην τοπική κοινωνία...». Σύμφωνα δε, με την παρ.2 του ίδιου άρθρου, «... Έργο των συμβουλίων ένταξης μεταναστών είναι η καταγραφή και η διερεύνηση προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες, που κατοικούν μόνιμα στην περιφέρεια του οικείου δήμου, ως προς την ένταξή τους στην τοπική κοινωνία, την επαφή τους με δημόσιες αρχές ή τη δημοτική αρχή, η υποβολή εισηγήσεων προς το δημοτικό συμβούλιο για την ανάπτυξη τοπικών δράσεων προώθησης της ομαλής κοινωνικής ένταξης των μεταναστών και, εν γένει, την επίλυση των προβλημάτων που αυτοί αντιμετωπίζουν, ιδίως μέσω της οργάνωσης συμβουλευτικών υπηρεσιών από τις δημοτικές υπηρεσίες, καθώς και τη διοργάνωση σε συνεργασία με τον οικείο δήμο εκδηλώσεων ευαισθητοποίησης και ενίσχυσης της κοινωνικής συνοχής του τοπικού πληθυσμού...». Σε τοπικό επίπεδο, επιχειρείται η καλύτερη προσέγγιση των πολιτών μέσω της ενίσχυσης της εσωτερικής αποκέντρωσης στους νέους ΟΤΑ. Έτσι, σύμφωνα με το άρθρο 2 του ίδιου νόμου, τα τοπικά διαμερίσματα που ορίζονται στο άρθρο 2 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, (Ν.3463/2006), μετονομάζονται ανάλογα με τον πληθυσμό τους σε τοπικές και δημοτικές κοινότητες και συμμετέχουν μέσω των οργάνων διοίκησής τους στη διακυβέρνηση του νέου ΟΤΑ, προασπίζοντας τα τοπικά συμφέροντα. Τέλος, τόσο στους δήμους όσο και στις περιφέρειες, καθώς και στα νομικά πρόσωπα αυτών ασκείται εποπτεία από το Κράτος, η οποία συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας των πράξεών τους και σε πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών. Ο έλεγχος ασκείται από την Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α. Προϊστάμενος αυτής της υπηρεσίας είναι ο Ελεγκτής Νομιμότητας, ανώτατος υπάλληλος με προσόντα νομικής εξειδίκευσης.

Ο Ελεγκτής Νομιμότητας είναι αρμόδιος να εγκρίνει, ως προς την νομιμότητά της, κάθε πράξη των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης που αφορά:

α) ρυθμίσεις κανονιστικού περιεχομένου,

- β) την ανάθεση έργων, υπηρεσιών, μελετών και προμηθειών,
- γ) την αγορά και εκποίηση ακινήτων,
- δ) την κήρυξη αναγκαστικών απαλλοτριώσεων,
- ε) την επιβολή φόρων, τελών, δικαιωμάτων,
- στ) τη σύναψη κάθε μορφής συμβάσεων, στις οποίες συμπεριλαμβάνονται και εκείνες που προβλέπονται από ειδικές διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας,
- ζ) τη σύναψη δανείων,
- η) τη διενέργεια τοπικού δημοψηφίσματος όταν τούτο προβλέπεται από την κείμενη νομοθεσία και
- θ) τις διαδικασίες κατάρτισης των επιχειρησιακών προγραμμάτων.

Επίσης αποστέλλονται προς έλεγχο νομιμότητας οι αποφάσεις των επιχειρήσεων των δήμων και των περιφερειών, εκτός από τις αποφάσεις των ανωνύμων εταιρειών στις οποίες οι φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν έχουν την πλειοψηφία, που αφορούν:

- α) αύξηση του μετοχικού κεφαλαίου,
- β) εκποίηση παγίων περιουσιακών στοιχείων και
- γ) λήψη δανείων (άρθρο 225).

Ο Ελεγκτής Νομιμότητας έχει την εξουσία να ακυρώνει πράξεις των Ο.Τ.Α. που του υποβάλλονται για έγκριση. Αλλά μπορεί και αυτεπαγγέλτως να ακυρώσει οποιαδήποτε απόφαση των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των δήμων και των περιφερειών, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου αυτών και των επιχειρήσεών τους, εκτός από τις αποφάσεις των ανωνύμων εταιρειών στις οποίες οι φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν έχουν την πλειοψηφία, καθώς και των συνδέσμων για λόγους νομιμότητας, μέσα σε προθεσμία δύο μηνών αφότου η απόφαση έχει δημοσιευθεί ή εκδοθεί.

### **5.3.3 Πρόσθετες αρμοδιότητες νέων ΟΤΑ**

Με απώτερο στόχο τη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων, προς τους πολίτες, υπηρεσιών, και την αποτελεσματικότητα στην προσπάθεια επίλυσης των θεμάτων που τους απασχολούν, η Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση, με τον Καλλικράτη,

οργανώνεται σε λιγότερους και ισχυρότερους δήμους σε όλη τη χώρα, οι οποίοι χωροθετούνται με βάση αντικειμενικά (γεωγραφικά, δημογραφικά, αναπτυξιακά κ.α.) κριτήρια, και καθίστανται ικανοί να ανταποκριθούν στις σύγχρονες απαιτήσεις.

Στο πλαίσιο αυτό, η Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση αναλαμβάνει την εκτέλεση διευρυμένων καθηκόντων, προερχόμενων κυρίως από τις καταργούμενες Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, σε τομείς, όπως η παιδεία, η πρόνοια, η υγεία, η απασχόληση, η έκδοση οικοδομικών αδειών και πολεοδομικών εφαρμογών εντοπισμένης, χωρικά, ρύθμισης.

Στο άρθρο 94 του Ν.3852/2010, παρατίθενται με λεπτομέρεια οι πρόσθετες αρμοδιότητες που καλούνται να ασκήσουν οι νέοι δήμοι στους τομείς Περιβάλλοντος, Ποιότητας Ζωής και Εύρυθμης Λειτουργίας των Πόλεων, Κοινωνικής Προστασίας και Αλληλεγγύης, Παιδείας, Πολιτισμού και Αθλητισμού, όπως αυτοί έχουν οριστεί από τον Ν.3463/2006 (ΔΚΚ), ενώ προστίθεται αυτοτελής τομέας αγροτικής ανάπτυξης, κτηνοτροφίας και αλιείας, στο πλαίσιο επιδίωξης αποτελεσματικότερης και ουσιαστικότερης σύνδεσης των δήμων με τα προβλήματα των αγροτών της χωρικής τους αρμοδιότητας.

Συνοπτικά, πρόσθετες αρμοδιότητες των νέων δήμων είναι:

- Η έκδοση οικοδομικών αδειών και εντοπισμένες πολεοδομικές εφαρμογές
- Το σύνολο των αρμοδιοτήτων που αφορούν τον τομέα κοινωνικής πρόνοιας
- Ευρύ φάσμα αρμοδιοτήτων σε τομείς: έκδοσης σειράς επαγγελματικών αδειών, γεωργίας, κτηνοτροφίας, αλιείας, εκτέλεσης έργων, διασφάλισης συγκοινωνιακών υποδομών ο προστασίας της δημόσιας υγείας, παιδείας (δια βίου μάθηση, λειτουργική υποστήριξη σχολικών υποδομών), αθλητισμού, πολιτισμού, οργάνωσης και λειτουργίας λαϊκών αγορών.

Στους νησιωτικούς Δήμους μεταφέρονται πρόσθετες αρμοδιότητες με στόχο ο νησιώτης να εξυπηρετείται πληρέστερα στον τόπο διαμονής του. Τέλος, οι κρατικού χαρακτήρα αρμοδιότητες που ασκούν οι δήμοι κατά την παράγραφο ΙΙ του άρθρου 75 του Ν.3463/2006 (ΔΚΚ) και οι οποίες τους ανατέθηκαν για την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών, εμπλουτίζονται και περιλαμβάνουν εντοπισμένα θέματα αστικής κατάστασης (πρόσληψη και αλλαγή επωνύμου, εξελληνισμό του ονοματεπωνύμου Ελλήνων του εξωτερικού, ομογενών αλλοδαπών που αποκτούν την ελληνική ιθαγένεια και παλιννοστησάντων ομογενών, που έχουν την ελληνική ιθαγένεια), θέματα που άπτονται της χορήγησης αδειών ίδρυσης υπεραγορών

λιανικού εμπορίου, άσκησης υπαίθριου πλανόδιου εμπορίου, λειτουργίας εκθέσεων, και ίδρυσης και λειτουργίας λαϊκών αγορών πλην Ν. Αθηνών – Πειραιώς και Θεσσαλονίκης.

Οι αρμοδιότητες που παρατέθηκαν ανωτέρω, στην πλειοψηφία τους ασκούνταν μέχρι τη θέσπιση του Καλλικράτη από τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις. Ωστόσο, με την κατάργηση του θεσμού της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και λόγω του χαρακτήρα τους, ως τοπικών υποθέσεων, οι αρμοδιότητες αυτές μεταβιβάζονται στους νέους δήμους. Η μετάβαση στο νέο καθεστώς προβλέπεται από το νέο νόμο να γίνει σταδιακά, προκειμένου να διασφαλισθεί κατά το δυνατόν η αναγκαία υλικοτεχνική υποδομή και το απαραίτητο ανθρώπινο δυναμικό.

Σε ό,τι αφορά στις αιρετές Περιφέρειες, σύμφωνα με το άρθρο 3 του Ν.3852/2010, οι Περιφέρειες είναι αυτοδιοικούμενα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου, τα οποία "σχεδιάζουν, προγραμματίζουν και υλοποιούν πολιτικές σε περιφερειακό επίπεδο στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, σύμφωνα με τις αρχές της αειφόρου ανάπτυξης και της κοινωνικής συνοχής της χώρας, λαμβάνοντας υπόψη και τις εθνικές και ευρωπαϊκές πολιτικές".

Η Ελλάδα υποδιαιρείται σε 13 Περιφέρειες, οι οποίες σύμφωνα με το άρθρο 186 είναι αρμόδιες για την Ανάπτυξη, τη Γεωργία – Κτηνοτροφία - Αλιεία, τους Φυσικούς Πόρους – Ενέργεια - Βιομηχανία, την Απασχόληση – Εμπόριο - Τουρισμό, τις Μεταφορές - Επικοινωνίες, τα Έργα – Χωροταξία - Περιβάλλον, την Υγεία, την Παιδεία – Αθλητισμό - Πολιτισμό, την Πολιτική Προστασία και Διοικητική Μέριμνα.

Κατά την αιτιολογική έκθεση του Ν.3852/2010 στην ευθύνη των αιρετών περιφερειών ανήκει πλέον «...το σύνολο των αρμοδιοτήτων, που αφορούν τον αναπτυξιακό περιφερειακό προγραμματισμό. Στην αρμοδιότητα αυτή εντάσσεται, όχι μόνον η κατάρτιση και εκτέλεση των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, αλλά και η συμμετοχή στην όλη διαδικασία, κατάρτισης και εφαρμογής του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου αναφοράς (Ε.Σ.Π.Α.) για την προγραμματική περίοδο 2007-2013.

Στον ίδιο τομέα εντάσσονται και αρμοδιότητες που σχετίζονται με τη διαχείριση των υδατικών πόρων. Στόχος είναι η Περιφέρεια να αποτελέσει το θεσμικό πλαίσιο της Πράσινης Ανάπτυξης.

Μεταφέρονται, επίσης, οι αρμοδιότητες των Δημοσίων Υγειονομικών Περιφερειών. Στον τομέα των έργων, απονέμονται αρμοδιότητες, που αφορούν την

κατασκευή, συντήρηση και ανακαίνιση οδών, οι οποίες ασκούνταν από την Κρατική Περιφέρεια και τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις. Η αρμοδιότητα αυτή συμπεριλαμβάνει και τις αντίστοιχες μελέτες. Ανατίθεται, επίσης, ο σχεδιασμός, η μελέτη, η κατασκευή και συντήρηση συγκοινωνιακών, αντιπλημμυρικών, κτιριακών, ηλεκτρομηχανολογικών και λιμενικών έργων, η εκπόνηση κυκλοφοριακών μελετών, η αντιμετώπιση θεμάτων οδικής κυκλοφορίας, καθώς και η διαχείριση ειδικών έργων περιφερειακού επιπέδου που έχουν εκτελεσθεί από τις Ε.Υ.Δ.Ε.

Μεταβιβάζονται, επίσης, η εποπτεία του Γενικού Οργανισμού Εργείων Βελτιώσεων (ΓΟΕΒ), του Αρδευτικού Οργανισμού Στυμφαλίας, καθώς και του Οργανισμού Κωπαΐδας, θέματα κατάρτισης, λειτουργικής υποστήριξης και θεματικής αναβάθμισης Δημοσίων ΙΕΚ, καθώς και η αδειοδότηση πολιτιστικού χαρακτήρα φορέων της Περιφέρειας. Στην Περιφέρεια Αττικής και τη Μητροπολιτική Ενότητα Θεσσαλονίκης μεταφέρονται επιπλέον αρμοδιότητες με στόχο την ανάπτυξη και την εύρυθμη λειτουργία των δύο μεγαλύτερων χωρικών ενοτήτων της χώρας...»

Τέλος, αξίζει να σημειωθεί η σχέση ανάμεσα σε Δήμο και Περιφέρεια όπως την περιγράφει το άρθρο 4, όπου διευκρινίζεται ότι "δεν υφίστανται σχέσεις ελέγχου και ιεραρχίας, αλλά συνεργασίας και συναλληλίας, οι οποίες αναπτύσσονται βάσει του νόμου, κοινών συμφωνιών, καθώς και με το συντονισμό κοινών δράσεων"

### **5.3.4 Καινοτομίες στην οργάνωση και λειτουργία των ΟΤΑ**

Συμπερασματικά, παρατίθενται στη συνέχεια, οι καινοτομίες που εισάγονται με τον Καλλικράτη στην οργάνωση και λειτουργία των ΟΤΑ.

#### **A. ΔΟΜΗ-ΟΡΓΑΝΩΣΗ**

- 1) Θεμελίωση της αιρετής περιφερειακής αυτοδιοίκησης με την ίδρυση 13 αιρετών περιφερειών, σε αντικατάσταση των 76 διοικητικών οντοτήτων του Β' βαθμού αυτοδιοίκησης, δηλαδή των 54 Νομαρχιών, των 3 διευρυμένων νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων και των 19 επαρχιών.
- 2) Θεμελίωση ισχυρής πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης με τη σύσταση 325 νέων Δήμων, οι οποίοι προέρχονται από συνενώσεις υφιστάμενων, με βάση ενιαία και αντικειμενικά κριτήρια πληθυσμιακού, χωροταξικού, κοινωνικού, οικονομικού,



γεωγραφικού, αναπτυξιακού και πολιτικού-ιστορικού χαρακτήρα.

3) Ίδρυση 7 αποκεντρωμένων διοικήσεων σε αντικατάσταση των 13 κρατικών περιφερειών, με στόχο η αποκεντρωμένη κρατική διοίκηση να ασχολείται πλέον μόνο με κρατικά καθήκοντα και υποθέσεις σύμφωνα με το Σύνταγμα.

4) Θεσμοθέτηση των μητροπολιτικών λειτουργιών σε Αττική και Θεσσαλονίκη, με στόχο την αντιμετώπιση ζητημάτων μητροπολιτικού χαρακτήρα που μέχρι πρόσφατα ασκούνταν είτε από το κράτος είτε από επιμέρους δήμους, όπως για παράδειγμα θέματα μεταφορών και συγκοινωνιών, περιβάλλοντος και ποιότητας ζωής, χωρικού σχεδιασμού και αστικών αναπλάσεων αλλά και πολιτικής προστασίας και ασφάλειας να ασκούνται πλέον σε μητροπολιτικό επίπεδο στο πλαίσιο της αιρετής περιφερειακής αυτοδιοίκησης.

5) Ενίσχυση της ενδοδημοτικής αποκέντρωσης εξουσίας και αρμοδιοτήτων, μέσω της σύστασης δημοτικών και τοπικών κοινοτήτων, ανάλογα με τον πληθυσμό, με ενισχυμένες αρμοδιότητες και προκαθορισμένες δράσεις στο πλαίσιο του προϋπολογισμού των δήμων.

6) Ενίσχυση του ρόλου των συλλογικών οργάνων στη διοίκηση των ΟΤΑ.

7) Σύσταση σε δήμους και περιφέρειες της Εκτελεστικής Επιτροπής, ως συλλογικό όργανο άσκησης, συντονισμού και λογοδοσίας της λειτουργίας τους.

8) Σύσταση σε δήμους της Επιτροπής Ποιότητας Ζωής για την αντιμετώπιση πολεοδομικών και περιβαλλοντικών θεμάτων και τις αδειοδοτήσεις καταστημάτων και επιχειρήσεων.

9) Θεσμοθέτηση ενός νέου συστήματος εποπτείας, με την ίδρυση σε κάθε αποκεντρωμένη διοίκηση, ανεξάρτητης, αυτοτελούς υπηρεσίας εποπτείας των Ο.Τ.Α. της οποίας προϊστάται ο Ελεγκτής Νομιμότητας, με στόχο τη διασφάλιση της νομιμότητας της διοίκησης και των δικαιωμάτων των πολιτών.

10) Θεσμοθέτηση της Επιτροπής Διαβούλευσης σε δήμους και περιφέρειες για τη συγκροτημένη, θεσμοθετημένη ανοικτή συμμετοχή των τοπικών φορέων στο σχεδιασμό των πολιτικών της αυτοδιοίκησης

11) Θεσμοθέτηση του Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης για τους δήμους, και του Περιφερειακού Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης για τις περιφέρειες, με σκοπό την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης, τη διασφάλιση της αμεροληψίας των τοπικών αρχών και τη βελτίωση της εξυπηρέτησης των πολιτών και των επιχειρήσεων

12) Θεσμοθέτηση του Δημοτικού Αντιπροσώπου, με στόχο την κατ'οίκον

εξυπηρέτηση των δημοτών που έχουν αντικειμενική αδυναμία προσπέλασης στους Δήμους ή στα ΚΕΠ.

13) Θεσμοθέτηση του Συμβουλίου Ένταξης Μεταναστών στους δήμους, ως συμβουλευτικό όργανο για την επίτευξη της ομαλής ένταξης των μεταναστών στην τοπική κοινωνία

14) Περιορισμός των υφιστάμενων Νομικών Προσώπων Δημοσίου και Ιδιωτικού Δικαίου των Ο.Τ.Α. καθώς και στη δυνατότητα ίδρυσης νέων.

15) Ειδική μέριμνα για τις ιδιαιτερότητες στη διοίκηση των νησιωτικών και ορεινών περιοχών

16) Σύσταση του Ερευνητικού Ινστιτούτου Νησιωτικής Πολιτικής, με αρμοδιότητες συμβουλευτικού χαρακτήρα σε θέματα χάραξης και άσκησης πολιτικών για τις νησιωτικές περιοχές

## **B. ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ - ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ**

1) Εκτεταμένη αποκέντρωση αρμοδιοτήτων

2) Συνδυασμός των αρμοδιοτήτων που αποκεντρώνονται με τους αντίστοιχους οικονομικούς πόρους αλλά και το αντίστοιχο ανθρώπινο δυναμικό, με στόχο την ευελιξία, την αποτελεσματικότητα και την αξιοποίηση των τοπικών και περιφερειακών πλεονεκτημάτων.

3) Ανάληψη από την αιρετή Περιφέρεια καθοριστικού ρόλου στο σχεδιασμό και την υλοποίηση του αναπτυξιακού περιφερειακού προγραμματισμού.

4) Θεσμοθέτηση ενιαίου φορέα διαχείρισης αποβλήτων (ΦΟΔΣΑ) σε επίπεδο Περιφέρειας, στον οποίο συμμετέχουν υποχρεωτικά οι Δήμοι, σε αντικατάσταση των συνδέσμων και τις ανωνύμων εταιριών που είχαν συσταθεί ως φορείς διαχείρισης στερεών αποβλήτων.

5) Μεταβίβαση στους δήμους σημαντικών αρμοδιοτήτων που σχετίζονται με τοπικά ζητήματα, με στόχο την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών.

6) Μεταβίβαση εκτεταμένων αρμοδιοτήτων στους νησιωτικούς δήμους, στους τομείς της ανάπτυξης, του περιβάλλοντος, της ποιότητας ζωής, της εξυπηρέτησης του πολίτη, της υγείας και της πρόνοιας

7) Ενεργός συμμετοχή της αυτοδιοίκησης στην υλοποίηση του αναπτυξιακού προγράμματος ΕΛΛ.Α.Δ.Α. (Ελληνική Αρχιτεκτονική Διοίκησης Αυτοδιοίκησης) με το οποίο προβλέπεται η χρηματοδότηση έργων και δράσεων, τόσο από κοινοτικούς

όσο και από εθνικούς πόρους, προερχόμενους τόσο από το Κεντρικό Κράτος όσο και από την αυτοδιοίκηση

8) Δημιουργία νέων e-ΚΕΠ δίπλα στα ήδη υπάρχοντα Κ.Ε.Π., με στόχο την παροχή των βασικών υπηρεσιών του κράτους και της δημοτικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης όσο το δυνατόν εγγύτερα στον πολίτη.

9) Καθιέρωση της «κάρτας του πολίτη», με την οποία οι πολίτες θα μπορούν να εκδίδουν ηλεκτρονικά χρήσιμα πιστοποιητικά ή και να συμμετέχουν σε τοπικά δημοψηφίσματα.

## **Γ. ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ - ΕΠΟΠΤΕΙΑ**

1) Υποχρέωση αποστολής όλων των δαπανών των Περιφερειών, των Δήμων ή των δημοτικών επιχειρήσεων για προληπτικό έλεγχο από τον επίτροπο του ελεγκτικού συνεδρίου.

2) Παρακολούθηση της πορείας είσπραξης των εσόδων των Ο.Τ.Α. από τον επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στον οποίο δίνεται η δυνατότητα να επιβάλλει ποινές σε τυχόν καθυστερήσεις που προκύπτουν από διάφορους λόγους.

3) Υποχρέωση πραγματοποίησης από το ελεγκτικό συνέδριο γενικευμένου προσυμβατικού ελέγχου νομιμότητας σε συμβάσεις άνω των 200.000€ 1 που 1 Το αρχικό όριο των 100.000 € τροποποιήθηκε με την παράγραφο 2 του άρθρου 9 του Ν. 4071/2012 -ΦΕΚ 85 Α/11.04.2012 συνάπτουν οι Δήμοι, οι Περιφέρειες και τα νομικά τους πρόσωπα καθώς και οι επιχειρήσεις τους.

4) Υποχρέωση ανάρτησης στις ιστοσελίδες των Ο.Τ.Α. της συνοπτικής οικονομικής κατάστασης του προϋπολογισμού και της τριμηνιαίας έκθεσης για την πορεία εκτέλεσης του.

5) Υποχρέωση ανάρτησης στο διαδίκτυο (ΔΙΑΥΓΕΙΑ) κάθε απόφασης Δήμου, Περιφέρειας ή Δημοτικής Επιχείρησης, ιδίως όσων αφορούν την πραγματοποίηση δαπανών.

6) Διεξαγωγή μέσω Α.Σ.Ε.Π. όλων των προσλήψεων μόνιμου και εποχικού προσωπικού στους Ο.Τ.Α.

## **Δ. ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΤΩΝ Ο.Τ.Α.**

1) Καθιέρωση περιορισμών για τη λήψη δανείων από τους Ο.Τ.Α.

- 2) Θεσμοθέτηση ειδικού προγράμματος εξυγίανσης για τους υπερχρεωμένους Δήμους.
- 3) Υποχρέωση πρόβλεψης στον προϋπολογισμό κάθε Δήμου υποχρεωτικού ποσοστού, το οποίο καθορίζεται σε συνεργασία με την Κ.Ε.Δ.Κ.Ε., για την κατανομή πιστώσεων στις Δημοτικές και τις Τοπικές Κοινότητες.
- 4) Πρόβλεψη δυνατότητας επιβολής από τους δήμους ανταποδοτικού τέλους απαλλοτρίωσης, με αποκλειστικό σκοπό τη δημιουργία κοινόχρηστων χώρων και κοινωφελών χρήσεων, προκειμένου με τα έσοδα από το τέλος αυτό να μπορούν να αποζημιώσουν τους ιδιοκτήτες των ακινήτων που απαλλοτριώνονται.
- 5) Με τον Καλλικράτη οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι των Ο.Τ.Α. περιλαμβάνουν ισοδύναμους, δυναμικούς αλλά και σταθερούς πόρους. Οι Δήμοι λαμβάνουν το 12% των εσόδων από το Φ.Π.Α., το 50% από το Φόρο Μεγάλης Ακίνητης Περιουσίας και το 20% από το Φόρο Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών προσώπων. Αντίστοιχα οι Περιφέρειες λαμβάνουν το 4% των εσόδων από το Φ.Π.Α. και το 2,4% από το Φόρο Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6: Μεθοδολογία**

Ο σχεδιασμός και η επιλογή της μεθοδολογίας της έρευνας βασίστηκε στη μελέτη της σχετικής βιβλιογραφίας (Bell, 2001; Κυριαζή, 2003; Φίλιας, 1998). Στο πλαίσιο αυτό θα περιγραφεί η μεθοδολογία που ακολουθήθηκε για τη διεξαγωγή του ερευνητικού μέρους της εργασίας και η οποία αποτελείται από επιμέρους στάδια: αρχικά γίνεται αναφορά στον καθορισμό του σκοπού και των στόχων της έρευνας (ερευνητικών ερωτημάτων), προσδιορίζεται ο πληθυσμός και το δείγμα της έρευνας, η μεθοδολογική προσέγγιση που ακολουθήθηκε, γίνεται περιγραφή του εργαλείου συλλογής δεδομένων που χρησιμοποιήθηκε και της διαδικασίας συλλογής των δεδομένων, αναφέρονται θέματα αξιοπιστίας και εγκυρότητας της έρευνας, περιγράφεται η μέθοδος ανάλυσης των ερευνητικών δεδομένων και τέλος γίνεται αναφορά σε θέματα ηθικής – δεοντολογίας σχετικά με την έρευνα.

### **6.1 Σκοπός της έρευνας – στόχοι – ερευνητικά ερωτήματα**

Κάθε επιστημονική έρευνα έχει ως βασικό σκοπό να δώσει απαντήσεις σε σημαντικά ερωτήματα χρησιμοποιώντας επιστημονικές μεθόδους (Φίλιας, 1998), να διερευνήσει φαινόμενα ή συμπεριφορές που δεν έχουμε κατανοήσει, να ανακαλύψει υποκείμενες παραστάσεις, θέματα και παράγοντες που τα επηρεάζουν (Faulkner, Swann, Baker, Bird, & Carty, 1999).

Στην παρούσα εργασία ως βασικός σκοπός της έρευνας τίθεται η εμπειρική διερεύνηση των απόψεων των στελεχών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σχετικά με το πώς το δημόσιο μάλιστα προωθεί τις υπηρεσίες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

### **6.2 Μεθοδολογία της έρευνας**

Η μεθοδολογική προσέγγιση που επιλέχθηκε ως καταλληλότερη για την επίτευξη του σκοπού και των επιμέρους στόχων της έρευνας, είναι η επισκόπηση. Αυτή αναφέρεται στη συγκέντρωση και αξιοποίηση δεδομένων από ένα συγκεκριμένο πληθυσμό σε μια συγκεκριμένη χρονική περίοδο με σκοπό:

- την καταγραφή των τάσεων και απόψεων του πληθυσμού αυτού
- την περιγραφή της φύσης των υφιστάμενων συνθηκών
- τον εντοπισμό σταθερών, με βάση τις οποίες μπορούν να συγκριθούν οι

υπάρχουσες συνθήκες ή να προσδιορισθούν οι σχέσεις που υπάρχουν ανάμεσα σε συγκεκριμένα γεγονότα (Cohen & Manion, 2000).

Ο πληθυσμός της παρούσας έρευνας αφορά τους εργαζόμενους – στελέχη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Μέσα από τη συγκέντρωση και επεξεργασία ατομικών δεδομένων (φύλο, ηλικία, έτη υπηρεσίας, επίπεδο σπουδών) και την αξιοποίηση των απόψεων, στάσεων και της εμπειρίας τους σχετικά με την επιμόρφωση που τους παρέχεται, επιδιώχθηκε να εντοπιστεί ο βαθμός στον οποίο αντιλαμβάνονται το ρόλο του νέου μάνατζμεντ.

Εφόσον αυτές είναι συνειδητές και ρητές ενδείκνυται η περιγραφική δειγματοληπτική μέθοδος με ερωτηματολόγιο που ακολουθείται από στατιστικές μεθόδους ανάλυσης (Βεργίδης, 1999) και αποτελεί ένα ευρέως χρησιμοποιούμενο ερευνητικό εργαλείο που παρέχει τη δυνατότητα συγκέντρωσης δεδομένων από μεγάλες ομάδες πληθυσμού σε σχετικά μικρό χρονικό διάστημα (Παρασκευόπουλος, 1993).

### **6.3 Ο νόμος της Λέσβου**

Ο Νομος Λέσβου αποτελείται από τα νησιά : Λέσβο, Λήμνο και Άγιο Ευστράτιο. Η Λέσβος βρίσκεται στην είσοδο του Αδραμητηνού Κόλπου, η Λήμνος στα δυτικά του στομίου του Ελλήσποντου και ο Άγιος Ευστράτιος αποτελεί τη γωνιά του τριγώνου με τα δύο νησιά, προς τις Β. Σποράδες. Η έκταση του νομού είναι 2.154 τ. χλμ. και ο πληθυσμός 103.700 κάτοικοι. Πρωτεύουσα είναι η Μυτιλήνη. Διοικητικά διαιρείται σε τέσσερις επαρχίες : Λήμνου με πρωτεύουσα τη Μύρινα, Μηθύμνης με πρωτεύουσα τη Μήθυμνα, Μυτιλήνης με πρωτεύουσα τη Μυτιλήνη και Πλωμαρίου με πρωτεύουσα το Πλωμάρι.

Η Λέσβος είναι στο μεγαλύτερο μέρος της πεδινή, η Λήμνος εξ' ολοκλήρου πεδινή και ο Άγιος Ευστράτιος ημιορεινός. Όρη : Το ψηλότερο βουνό στη Λέσβο είναι ο Λεπέτυμνος (968 μ.), στη Λήμνο η Σκοπιά (470 μ.) και στον Άγιο Ευστράτιο το Σημάδι (298 μ.). Πεδιάδες : Οι κυριότερες πεδιάδες της Λέσβου είναι του κόλπου του Γέρα και του κόλπου της Καλλονής. Η Λήμνος είναι ολόκληρη μία πεδιάδα. Ποταμοί : Απ' όλο το νομό μόνο η Λέσβος έχει ποταμούς. Οι κυριότεροι είναι : ο Τινέγιας, ο Καλαμιάρης, ο Ευεργετούλας, ο Καβουροπόταμος, ο Τσουκνιάς,

ο Τσιχλιώντας, ο Βούλγαρης και ο Κεχράδας.Λίμνες : Στη Λήμνο υπάρχει μια μικρή λίμνη, η Μεγάλη Λίμνη, που έχει αλμυρά νερά και παλιότερα ήταν λιμνοθάλασσα.Ακτές : Η Λέσβος είναι ένα από τα πιο πολυσιχιδή νησιά της Ελλάδος. Η φυσιογνωμία της χαρακτηρίζεται από δύο βαθείς κόλπους : της Γέρας και της Καλλονής. Η Λήμνος έχει σχήμα ανώμαλου τετράπλευρου, που στη μέση εισχωρούν δύο κόλποι, ο κόλπος του Μούδρου και ο κόλπος του Πουρνιά, που τη χωρίζουν στα δύο, αφήνοντας μια στενή λουρίδα εδάφους. Ο Άγιος Ευστράτιος έχει τριγωνικό σχήμα, με κορυφές τα ακρωτήρια Τρυπητή, Ρούμπος και Άγιοι Απόστολοι.Κλίμα : Το κλίμα του νομού είναι εύκρατο, με ήπιο σχετικά χειμώνα και δροσερό καλοκαίρι.

Ο Νομος Λέσβου θεωρείται από τους πλουσιότερους νομούς της χώρας. Κύριο ρόλο στην οικονομία του παίζει η ελαιοπαραγωγή. Καλλιεργούνται επίσης δημητριακά, όσπρια και βιομηχανικά φυτά. Η κτηνοτροφία παίζει δευτερεύοντα ρόλο στην οικονομία. Η κύρια κτηνοτροφία είναι αυτή των προβάτων και περιορισμένη η αγελαδοτροφία. Κοντά στην πλούσια γεωργική παραγωγή αναπτύχθηκαν και βιομηχανίες που επεξεργάζονται την ελιά και τα υποπροϊόντα της. Σημαντική είναι επίσης και η βιομηχανία δερμάτων. Τα δύο νησιά, η Λέσβος και η Λήμνος, είναι πάνω στο δρόμο που ακολουθούν τα μεταναστευτικά ψάρια της Μαύρης Θάλασσας. Στα νερά τους γίνεται η μεγαλύτερη σε έκταση αλιεία στη χώρα μας. Η Μυτιλήνη δε αποτελεί ένα από τα σημαντικότερα κέντρα αλιευτικής βιομηχανίας.

Σύμφωνα με την παράδοση η Λέσβος οφείλει το όνομά της στον Λέσβο από τη Θεσσαλία, που αποίκισε το νησί μαζί με Λαπίθες. Κατά τους αρχαίους χρόνους γνώρισε μεγάλη ακμή, χάρη στην μεγάλη ναυτική της δύναμη. Στη συνέχεια έγινε μέλος της Αθηναϊκής Συμμαχίας. Κατά τους Ελληνιστικούς Χρόνους ανήκε στους Πτολεμαίους. Στους Βυζαντινούς Χρόνους ανέπτυξε μεγάλη εμπορική δραστηριότητα και γνώρισε μεγάλη ακμή. Το 1462 κατακτήθηκε από τους Τούρκους, από τους οποίους ελευθερώθηκε το 1912.

#### **6.4 Το δείγμα της έρευνας**

Όπως προαναφέρθηκε, τον πληθυσμό της έρευνας αποτέλεσαν οι υπάλληλοι και τα μέλη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Καταβλήθηκε προσπάθεια ώστε να είναι αντιπροσωπευτικό του πληθυσμού.

Σημαντική είναι η ορθή επιλογή του δείγματος (μέρους του πληθυσμού) που πρέπει να είναι αντιπροσωπευτικό (να έχει παρόμοια χαρακτηριστικά με αυτά του συνολικού πληθυσμού) και να επιλεγεί έτσι ώστε να εγγυάται την εγκυρότητα των μελλοντικών συμπερασμάτων (Howard & Sharp, 1996).

## 6.5 Το εργαλείο συλλογής των δεδομένων

Τα δεδομένα μιας έρευνας μπορούν να συλλεχθούν με διάφορους τρόπους, η ορθή επιλογή των οποίων θα καθορίσει το βαθμό εγκυρότητας, αξιοπιστίας και αντικειμενικότητας της όλης ερευνητικής διαδικασίας. Στην παρούσα έρευνα ως εργαλείο συλλογής δεδομένων χρησιμοποιήθηκε το ερωτηματολόγιο το οποίο συνιστάται επί ποσοτικών μεθόδων ανάλυσης καθώς βοηθά στην εύκολη συλλογή των δεδομένων με εξοικονόμηση χρόνου και πιθανώς χρημάτων (Bell, 2001; Faulkner et al., 1999) ενώ διευκολύνει την κωδικοποίηση, ποσοτικοποίηση και σύγκριση των αποτελεσμάτων (Coen & Manion, 2000).

Στην παρούσα έρευνα όπως προαναφέρθηκε επιδιώχθηκε ο σχεδιασμός ενός «ιδανικού» ερωτηματολογίου (Cohen & Manion, 2000) δίνοντας έμφαση σε θέματα όπως τη διατύπωση ερωτήσεων σύντομων, διατυπωμένων με σαφήνεια και περιεκτικών, τη μικρή σχετικά έκταση του ερωτηματολογίου ώστε να απαιτεί μικρό χρόνο για τη συμπλήρωσή του, την ύπαρξη απλών και σαφών οδηγιών, τη διασφάλιση της ανωνυμίας, την επιδίωξη αντικειμενικότητας κι όχι εκβίασης συγκεκριμένων απαντήσεων.

Οι ερωτήσεις που περιλαμβάνει το ερωτηματολόγιο είναι κλειστού τύπου και προτιμήθηκαν έναντι αυτών του ανοικτού τύπου γιατί επιδέχονται τυποποιημένες απαντήσεις που μπορούν εύκολα να ποσοτικοποιηθούν και να επεξεργαστούν στατιστικά, απαιτούν μικρό χρόνο συμπλήρωσης άρα αυξάνεται και η πιθανότητα να απαντηθούν οι περισσότερες.

Το ερωτηματολόγιο είναι ανώνυμο, εξασφαλίζει την εμπιστευτικότητα και δημιουργεί κλίμα αμοιβαίας εμπιστοσύνης διευκολύνοντας την έρευνα και αυξάνοντας την αξιοπιστία των αποτελεσμάτων (Cohen & Manion, 2000). Για την αξιολόγηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης χρησιμοποιείται η 5-βάθμια κλίμακα Likert.



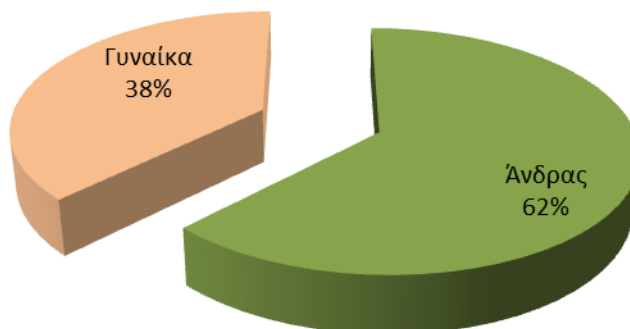
Το ερωτηματολόγιο περιλαμβάνει 4 ερωτηματολόγια που αφορούν τα δημογραφικά χαρακτηριστικά και 17 ερωτήματα που αφορούν την αξιολόγηση του νέου μάρκαζμεντ, για τα οποία χρησιμοποιείται η 5βάθμια κλίμακα Likert.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7: Αποτελέσματα

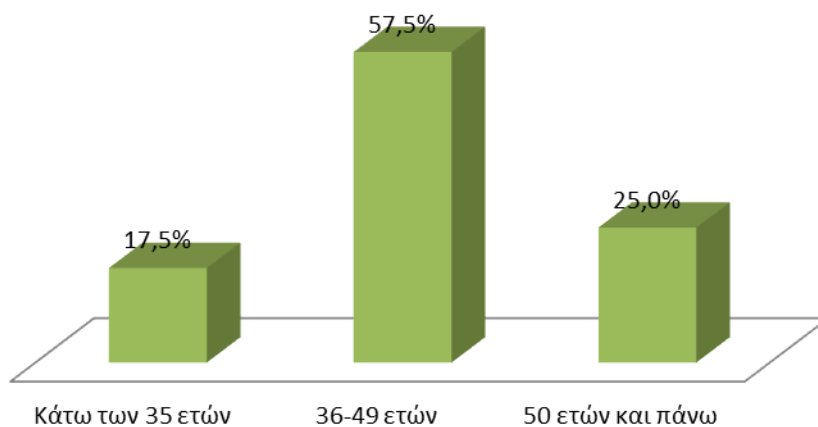
### 7.1 Δημογραφικά Χαρακτηριστικά

Στο δείγμα συμμετείχαν 40 υπάλληλοι και εκλεγμένοι Δημοτικοί και Περιφερειακοί Σύμβουλοι του Δήμου Λέσβου και της Περιφέρειας Βορείου Αιγαίου. Η πλειοψηφία των συμμετεχόντων σε ποσοστό 62% (n=25 άτομα) είναι άντρες και το 38% (n=15 άτομα) είναι γυναίκες.

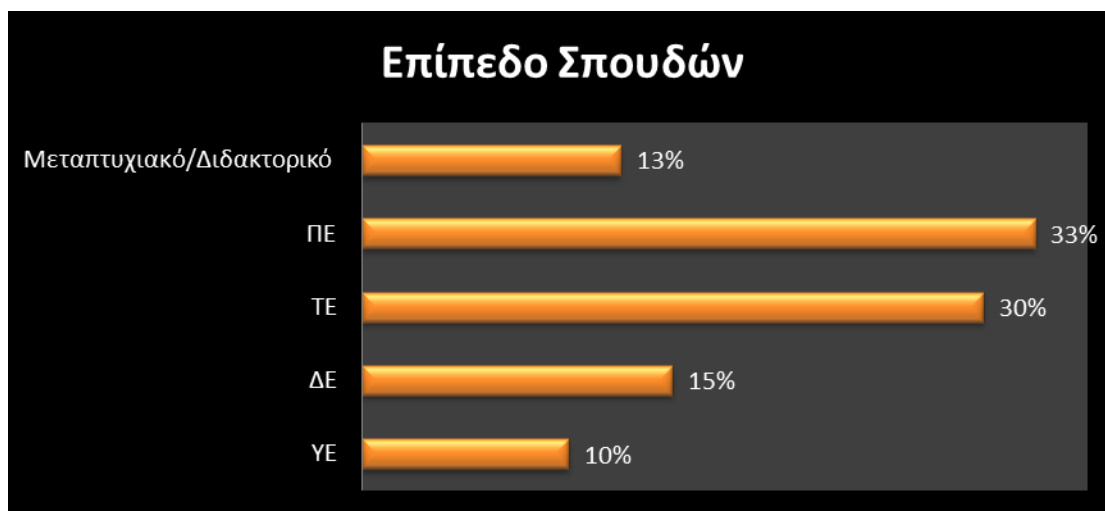
#### Φύλο



#### Ηλικία



Όσον αφορά την ηλικία, το μεγαλύτερο μέρος των συμμετεχόντων σε πλειοψηφία 57,5% (n=23 άτομα) είναι 36-49 ετών και ακολουθούν σε ποσοστό 25% όσοι έχουν ηλικία πάνω από 50 ετών (n=10 άτομα) και σε ποσοστό 37,5% όσοι είναι κάτω από 35 ετών (n=7 άτομα).



Με κριτήριο το επίπεδο σπουδών διαπιστώνεται ότι η πλειοψηφία σε ποσοστό 33% (n=13 άτομα) είναι απόφοιτοι Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης και ακολουθούν όσοι είναι απόφοιτοι Τεχνολογικής Εκπαίδευσης σε ποσοστό 30% (n=12 άτομα). Σε μικρότερο ποσοστό ακολουθούν οι απόφοιτοι Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης σε ποσοστό 15% (n=6 άτομα), όσοι κατέχουν Μεταπτυχιακό ή Διδακτορικό σε ποσοστό 13% (n=5 άτομα) και όσοι έχουν υποχρεωτική εκπαίδευση σε ποσοστό 10% (n=4 άτομα).

## 7.2 Η εφαρμογή του Νέου Μάνατζμεντ στην Τοπική Αυτοδιοίκηση

	Μέση Τιμή	Τυπική Απόκλιση
Αξιολογήστε το θεσμό της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων σε σχέση με τις ανάγκες του σύγχρονου κράτους	3,5	0,78
Πιστεύετε ότι το ΑΣΕΠ εξασφαλίζει την αξιοκρατία στις προσλήψεις του δημόσιου τομέα	2,45	0,89

<b>Είναι σημαντική η λειτουργία των Δήμων και των Περιφερειών για τη ζωή των πολιτών</b>	4,26	0,35
<b>Υπάρχει διαφθορά στις δημόσιες υπηρεσίες</b>	4,15	0,55
<b>Οι επιπτώσεις της νέας τεχνολογίας έχουν επιδράσει θετικά στη λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών</b>	4,28	0,59
<b>Ο οργανωτικός σχεδιασμός των δημόσιων φορέων είναι ικανοποιητικός</b>	3,05	0,86
<b>Η στελέχωση των υπηρεσιών είναι επαρκής</b>	2,89	0,63
<b>Οι νέες μέθοδοι διοίκησης έχουν επιδράσει θετικά</b>	4,2	0,25
<b>Απαιτείται έλεγχος στις υπηρεσίες</b>	3,95	0,71
<b>Απαιτείται διαρκής εκπαίδευση του προσωπικού</b>	4,08	0,66
<b>Απαιτείται αναβάθμιση των υπηρεσιών σε όλους τους τομείς</b>	4,1	0,44
<b>Οι σχέσεις συνεργασίας μεταξύ των υπαλλήλων πρέπει να ελέγχονται από την ιεραρχία</b>	3,85	0,91
<b>Πρέπει να προσδιορίζονται με σαφήνεια τα καθήκοντα κάθε υπαλλήλου</b>	3,85	0,66
<b>Πρέπει να μεταδίδονται με σαφήνεια στους υπαλλήλους οι προσδοκίες και οι στόχοι της υπηρεσίας</b>	4,06	0,98
<b>Πρέπει να σχεδιαστούν προγράμματα κατάρτισης του προσωπικού</b>	3,78	0,54
<b>Πρέπει να υπάρχει δίκαιο σύστημα αμοιβών</b>	3,55	0,49
<b>Πρέπει να μειωθεί ο χρόνος εξυπηρέτησης των πολιτών</b>	3,26	0,61

Οι συμμετέχοντες υπάλληλοι στην Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι κυρίως υποστηρικτές του ότι οι επιπτώσεις της νέας τεχνολογίας έχουν επιδράσει θετικά στη λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών (M=4,28, T.A.=0,59), ότι η λειτουργία των δήμων και των περιφερειών είναι σημαντική για την ζωή των πολιτών (M=4,26, T.A.=0,35) και ότι οι νέες μέθοδοι διοίκησης έχουν επιδράσει θετικά (M=4,20, T.A.=0,25). Επίσης, οι συμμετέχοντες έχουν την πεποίθηση σε υψηλό βαθμό ότι υπάρχει διαφθορά σε υψηλό βαθμό (M=4,15, T.A.=0,55) και ότι απαιτείται αναβάθμιση υπηρεσιών (M=4,10, T.A.=0,44). Αρκετά σημαντικό θεωρείται από τους συμμετέχοντες ότι «Πρέπει να μεταδίδονται με σαφήνεια στους υπαλλήλους οι προσδοκίες και οι στόχοι της υπηρεσίας» (M=4,06, T.A.=0,98) και ότι «Απαιτείται αναβάθμιση των υπηρεσιών σε όλους τους τομείς» (M=4,08, T.A.=0,66). Λιγότερο σύμφωνοι φαίνονται οι συμμετέχοντες με το ότι ο οργανωτικός σχεδιασμός των δημόσιων φορέων είναι ικανοποιητικός (M=3,05, T.A.=0,86) και ότι ο ΑΣΕΠ εξασφαλίζει τις προσλήψεις του δημόσιου τομέα (M=2,45, T.A.=0,89).

Ο συντελεστής αξιοπιστίας Cronbach's alpha είναι 0,923, ο οποίος είναι αρκετά υψηλός.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8: Συμπεράσματα

Μετά και την αναλυτική επεξεργασία των αποτελεσμάτων καταλήγουμε στα παρακάτω συμπεράσματα:

1. Οι μεταρρυθμίσεις που επιχειρήθηκαν στην Ελλάδα στην Τοπική Αυτοδιοίκηση δεν ήταν εμπνευσμένες από τα δόγματα και τις τάσεις του ΝΔΜ ητουλάχιστον δεν ήταν ξεκάθαρη η τοποθέτηση τους ως προς τις Αρχές και τα Δόγματα που πρεσβεύει.
2. Οι λόγοι που εμπόδισαν την εφαρμογή των τάσεων του ΝΔΜ ήταν συνδυασμός πολιτιστικών χαρακτηριστικών (κουλτούρα) και ιστορικών, μεβαρύνοντα λόγο τα ιδιαίτερα πολιτιστικά χαρακτηριστικά της Χώρας.
3. Ωστόσο, μπορεί κανείς συνοψίζοντας να καταλήξει με σχετική ασφάλεια στα ακόλουθα συμπεράσματα:
4. Ο χρόνος που διατέθηκε για την ενημέρωση και την προετοιμασία του ανθρώπινου δυναμικού και των υπηρεσιών για την μετάβαση στα νέα δεδομένα, κρίνεται σαφέστατα ανεπαρκής, δεδομένου ότι ακόμη και σήμερα, μετά δηλαδή την πάροδο δύο και πλέον ετών, πολλές από τις μεταφερόμενες στους ΟΤΑ αρμοδιότητες δεν έχει καταστεί δυνατόν να αναληφθούν από τους τελευταίους, όπως για παράδειγμα η σύσταση και λειτουργία υπηρεσιών δόμησης σε κάθε ΟΤΑ Α' βαθμού.
5. Η εφαρμογή του προγράμματος «Καλλικράτης» στη διαδικασία ανάθεσης και υλοποίησης των έργων των ΟΤΑ ενίσχυσε σημαντικά την προσπάθεια τήρησης της νομιμότητας, περιορίζοντας σημαντικά φαινόμενα αυθαιρεσιών, που είχαν παρατηρηθεί από τις διοικήσεις των ΟΤΑ κατά το παρελθόν.
6. Στον ίδιο σημαντικό βαθμό ενισχύθηκε και η δυνατότητα κάθε ενδιαφερόμενου να ενημερώνεται έγκαιρα και να ασκεί έλεγχο επί των αποφάσεων των διαφόρων οργάνων των ΟΤΑ, συμβάλλοντας κατ' αυτόν τον τρόπο στον περιορισμό φαινόμενων αδιαφάνειας και αθέμιτου ανταγωνισμού.
7. Σε ό,τι αφορά στη βελτίωση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας των τεχνικών υπηρεσιών των ΟΤΑ, έχει να

παρατηρήσει κανείς ότι το πρόγραμμα θέτει μεν τις προϋποθέσεις προς την κατεύθυνση αυτή, με την πρόβλεψη ενίσχυσης της στελέχωσης των τεχνικών μέσω των διαφόρων συνενώσεων, στην πράξη όμως η ανεπαρκής χρονικά προετοιμασία για τη μετάβαση στο νέο καθεστώς οδηγεί μάλλον στο αντίθετο από το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα.

Συμπερασματικά καταλήγει κανείς στη διαπίστωση ότι ριζικές διοικητικές μεταρρυθμίσεις όπως αυτή που επιχειρείται με το πρόγραμμα «Καλλικράτης», οφείλουν να σχεδιάζονται με τη μεγαλύτερη δυνατή προσοχή, δίνοντας τον απαιτούμενο μεταβατικό χρόνο για την κατά το δυνατόν ομαλότερη προσαρμογή στα νέα δεδομένα, προκειμένου να καταστεί δυνατή η επίτευξη των επιδιωκόμενων στόχων.

Επίσης, η έρευνα των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών στη Δημόσια Διοίκηση της Χώρας μπορεί να επεκταθεί σε συγκριτική αξιολόγηση και με άλλα μοντέλα αλλαγών, όπως π.χ. το Σουηδικό μοντέλο ή το μοντέλο αλλαγών των Κρατών της Κεντρικής Ευρώπης ( Γερμανίας, Αυστρίας κ.λπ.).

## **Βιβλιογραφία - Πηγές**

### **Α. ΕΛΛΗΝΟΓΛΩΣΣΗ**

1. Βενετσανοπούλου Μ. « *Η θεσμική διαδρομή της ελληνικής δημόσιας διοίκησης*» Εκδ. Σάκκουλα
2. Ζαβλάνος Μ. Μύρων, (2002). «*Μάνατζμεντ*», εκδ. Σταμούλης, Αθήνα.
3. Καλογεροπούλου, Μ., Μουρδουκούτας, Π., (2009).*MANAGEMENT ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ*. Εκδοτικός οίκος: ΚΛΕΙΔΑΡΙΘΜΟΣ
4. Θέμελης Ν. «*Έκθεση για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης*». Υπουργείο Εσωτερικών και Δημόσιας Διοίκησης & Αποκέντρωσης
5. Καρκατσούλης Π. «*Το κράτος σε μετάβαση από την διοικητική μεταρρύθμιση και το νέο δημόσιο μανατζμεντ στην διακυβέρνηση*» Εκδ. Σιδέρη
6. Καρκατσούλης Π. «*Νέο δημόσιο μανατζμεντ: Αρχές εξελίξεις, προοπτικές διοικητικής ενημέρωσης*».
7. Κέφης, Β., (2014).*Ολοκληρωμένο Μάνατζμεντ. Βασικές αρχές για σύγχρονες οικονομικές μονάδες*. Εκδ. ΚΡΙΤΙΚΗ
8. Κονταράτος, Α., (2007).«*Η Τέχνη της Διοίκησης του Ανθρώπινου Δυναμικού*»,εκδ. Γκοβόση, Αθήνα.
9. Κοντής Θ. – Μαντάς Ν. « *Εφαρμοσμένη οργανωτική & Διοικητική*»
10. Κωστόπουλος Τ. «*Ευρωπαϊκή Ένωση και τοπική αυτοδιοίκηση ο θεσμός της αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα*».
11. Μακρυδημήτρης Α., (2001).«*Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*.» εκδόσεις: Σάκκουλα, Αθήνα.
12. Μακρυδημήτρης Α., (2008).*Δημόσια Διοίκηση: Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης*. Γ' έκδοση. Α. Σάκκουλα, Αθήνα
13. Μιχαλακάκου Γ. «*Προβλήματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης εν Ελλάδι*», Κέντρο Προγραμματισμού & Οικονομικών Ερευνών.
14. Μιχαλόπουλος, Ν., (2010).*Η δημόσια διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων*. Εκδ. Παπαζήση
15. Μπουραντάς Δ. – Παπαλεξανδρή Ν., (2003).«*Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων*», εκδ. Ε.Μπένου, Αθήνα.

16. Μπουραντάς, Δ., (2005). *MANATZMENT Θεωρητικό υπόβαθρο – Σύγχρονες Πρακτικές*. Εκδ. ΜΠΕΝΟΥ.
17. Παπανδρέου Α. «*Μεταρρυθμίσεις στην Τοπική Αυτοδιοίκηση επιπτώσεις στην διοίκηση και στο πολιτικό σύστημα*».
18. Πασσας Α. – Τσέκος Θ. «*Η επαγγελματική εκπαίδευση των δημοσίων υπαλλήλων ευρωπαϊκή και ελληνική εμπειρία*» ΙΝΕ (Ινστιτούτο Εργασίας).
19. Πραστάκος Γ. Π. (2002). *Διοικητική Επιστήμη στην πράξη, Εφαρμογές στη σύγχρονη επιχείρηση*, Β' έκδοση, Εκδόσεις Σταμούλης, Αθήνα.
20. Πραστάκος Γ. Π. (2006). *Διοικητική Επιστήμη, Λήψη Επιχειρησιακών Αποφάσεων στην κοινωνία της πληροφορίας*. Β' έκδοση, Εκδόσεις Σταμούλης, Αθήνα
21. Ραμματά . « *Το νέο δημόσιο μοναρχισμ, διοικητική ενημέρωση Τ.34*».
22. Σπανού Κ. «*Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*», εκδ. Παπαζή
23. Τάχος, Α. (1996). *Ελληνικό διοικητικό δίκαιο*. Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα
24. Τύπας, Γ., Κατσαρός, Γ., (2003). *Εισαγωγή στην διοικητική επιστήμη από τη γραφειοκρατία και την επιστημονική διοίκηση στη σύγχρονη οργανωτική θεωρία*. Αθήνα: Gutenberg.
25. Φαναριώτης, Π. (1999). *Δημόσια διοίκηση αποκέντρωση και αυτοδιοίκηση*. Αθήνα: Σταμούλης
26. Φαναριώτης, Π., (2010). *Δημόσια Γραφειοκρατία-Προβλήματα, Επιπτώσεις, Προοπτικές*. Εκδ. Σταμούλης.
27. Φλωράτος, Χ., Α., (2005). *Η ελληνική δημόσια διοίκηση-Αδυναμίες, Μέτρα εξυγίανσης*.

## **Β. ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ**

1. Boyne, G. A., (2002). *Public and private management: What's the difference?* *Journal of Management Studies*, 39(1), pp.97–122.
2. Box R. – Marsai G. – Reed B. – Reed C. (2001) *New Public Management and substantive democracy, public administration review*.
3. Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B., (2003). *The new public service: Serving not steering*. Armonk. NY: M.E. Sharpe



4. Ferlie, E. Lynn, J. & Pollitt, C., (2005). *The Oxford Handbook of Public Management*. New York USA, Oxford University Press, pp.70-100
5. Gray A. – Jenkins B. *From Public Administration to public management: Reassessing a revolution, public administration*
6. Gruening, G. (2001). *Origin and theoretical basis of New Public Management*. International Public Management Journal 4 (2001), pp.1–25, Elsevier.
7. Hamilton, A., (1996). *Οργάνωση και Διοίκηση Προσωπικού*. Εκδόσεις ΚΡΙΤΗΡΙΟΝ, Αθήνα .
8. Hood, C., (1991). *A public management for all seasons*. Public Administration, 69(1), 3–19.
9. Hood, C. & Peters, G. (2004). "*The middle aging of new public management: into the age of paradox*", Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 14 (No.3), pp. 267-82.
10. Kettl D.F., (1997). *The global revolution in public management: driving themes, missing links*. Journal of Public Policy and Management 16(3): pp. 446–462
11. Kickert, W., (2007). *The Study of Public management in Europe and US: A Comparative Analysis*. N.Y: Routledge.
12. Kickert, W. (2011). *Introduction: Administrative reform in Greece, Italy, Portugal, Spain*. Public Administration, 89(3), pp. 721 –722.
13. Lynn, J.E. (2000). "*The New Public Management as an International Phenomenon: A Skeptical View*". International Perspectives on the NPM, p.105-122.
14. MvKevitt D. – Lawton A. *Public Sector Management – Thoory, critique and practice*.
15. Mathiasen D. G. *The new public management and it's critics*, International Public Management Journal
16. Miller, K. (2012). *Chapter 1 The Future of the Discipline: Trends in Public Sector Management*. Emerald Group Publishing Limited, pp. 1 – 24,
17. OECD. (2005). *Modernizing government: The way forward*. Paris, France: OECD.
18. Ongaro, E., (2009). *Public management reform and modernization: Trajectories of administrative change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

19. Pallot, J., (2001b). *A Decade in Review: New Zealand's Experience with Recourse Accounting and Budgeting*. *Financial Accountability and Management*, 17: pp. 383-400.
20. Pollitt, C. & Bouckaert, G., (2011). *Public Management Reform: A Comparative analysis, New public management, Governance, and the neo-Weberian States*. 3rd Edition, Oxford: Oxford University Press
21. Shirley, M. & Walsh, P. (August 2000). *Public versus Private Ownership: The Current State of the Debate*. World Bank Policy Research Working Paper, 2420.
22. Spanou, C., & Sotiropoulos, D. (2011). *The odyssey of administrative reform in Greece, 1981–2009: A Tale of two reform paths*. *Public Administration*, 89(3), pp. 723–737.

### **Γ. ΑΡΘΡΑ**

1. Ζερβόπουλος Π. – Παλάσκας Θ. *Εφαρμογή μετρήσεων απόδοσης – αποτελεσματικότητας – αποδοτικότητας στη Δημόσια Διοίκηση, Διεθνής και Ελληνική εμπειρία.*
2. Γκέκα Ρ. – Μήτσου Κ. *Η ευρωπαϊκή Τ.Α. του 2020 και η ελληνική Τ.Α. του σήμερα*
3. Κοραχάης Β. *Θεσμός Ευθύνης η νέα Αυτοδιοίκηση* Περιοδικό Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης.
4. Τζανακούλης Κ. *Μέτρα Κοινωνικής Προστασίας και έργα μέσω ΣΔΙΤ*. Περιοδικό Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης.
5. Afonso A. – Fernandes S. *Assessing and explaining the relative efficiency of local government*
6. Gruening G. *Origin and theoretical basis of New Public Management*.
7. Kloot L. – Matrin J. *Strategic Performance management: A balanced approach to performance management issues in local management*

### **Δ. ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ**

1. Ν. 1232/1982 (ΦΕΚ Α'22/25.2.1982) «Επιναφορά σε ισχύ, τροποποίηση και συμπλήρωση των διατάξεων του Ν.Δ.4352/1964 και άλλες διατάξεις»

2. Ν. 1892/1990 (ΦΕΚ Α101/31.7.1990) «Για τον εκσυγχρονισμό και την ανάπτυξη και άλλες διατάξεις»
3. Ν. 1943/1991(ΦΕΚ Α' 50/11.4.1991) «Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμιση του προσωπικού της και άλλες συναφείς διατάξεις»
4. Ν. 2190/1994 (ΦΕΚ Α'28/3.3.1994) «Σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης»
5. Ν. 2839/2000 (ΦΕΚ Α'196/12.9.2000) «Ρυθμίσεις θεμάτων του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και άλλες διατάξεις»
6. Ν. 2880/2001 (ΦΕΚ Α'9/30.1.2001) «Πρόγραμμα "ΠΟΛΙΤΕΙΑ" για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις»
7. Ν. 3230/2004 (ΦΕΚ Α'44/11.2.2004) «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις»
8. Εισηγητική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμιση του προσωπικού της και άλλες διατάξεις»
9. Εισηγητική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Ρυθμίσεις θεμάτων Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και άλλες διατάξεις»
10. Εισηγητική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις»
11. Εισηγητική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Πρόγραμμα "ΠΟΛΙΤΕΙΑ" για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις»
12. Εγκύκλιος ΥΠΕΣ, Μείωση των υπογραφών στις διοικητικές πράξεις και τα διοικητικά έγγραφα, ΔΟΑ/Οικ.26601/10.10.2007
13. Εγκύκλιος ΥΠΕΣ, Σύνταξη και Υποβολή Εκθέσεων Απολογισμού Δράσης και Εκθέσεων Αποτελεσμάτων επί μέρους αξιολογήσεων/ μετρήσεων (ν.3230/2004), ΔΠΑ/Φ.4/οικ.20260/13.09.2006
14. Εγκύκλιος ΥΠΕΣ, Καθιέρωση Συστήματος Διοίκησης με στόχους (ν.3230/2004), μεθοδολογία στοχοθεσίας, ΔΠΑ/Φ.4/οικ.26397/27.12.2005

15. Εγκύκλιος ΥΠΕΣ, Μεθοδολογία καθορισμού Δεικτών Μέτρησης της Αποτελεσματικότητας και Αποδοτικότητας της Διοίκησης (ν.3230/2004), ΔΠΑ/Φ.4/οικ.7323/05.04.2006
16. ΝΔ. 3983/1959 «Περί μέτρων τινών προς βελτίωσιν της λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών» ΦΕΚ Α/197/23.09.1959
17. Εγκύκλιος ΥΠΕΣ, Ανάπτυξη Συστήματος Στρατηγικής Διοίκησης, ΔΠΑ/Φ.4/οικ.5270/01.03.2007
18. Εγκύκλιος ΥΠΕΣ για τον καθορισμό δεικτών μέτρησης αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας, ΔΠΑ/Φ.10/οικ.2813/23.01.2008
19. Εγκύκλιος ΥΠΕΣ ΔΙΑΔΠ/Α1/3753/19.02.2001 περί ηλεκτρονικής διοίκησης
20. Πρακτικά της Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης στο σχέδιο νόμου «Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμιση του προσωπικού της και άλλες διατάξεις»
21. Πρακτικά της Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης στο σχέδιο νόμου «Ρυθμίσεις θεμάτων Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και άλλες διατάξεις»
22. ΥΠΕΣΔΔΑ, Πρόγραμμα ΠΟΛΙΤΕΙΑ, Αθήνα, Μάιος 2000
23. ΥΠΕΣΔΔΑ - Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «ΠΟΛΙΤΕΙΑ» - Η επανίδρυση της Δημόσιας Διοίκησης (2005-2007), Αθήνα 2005
24. ΥΠΕΣΔΔΑ, Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση», προγραμματική περίοδος 2007-2013, Αθήνα, Ιούλιος 2007
25. Πρακτικά της Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης Τμήματος Διακοπής των Εργασιών της Βουλής στο σχέδιο νόμου «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις»
26. Πρακτικά της Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης Τμήματος Διακοπής των Εργασιών της Βουλής στο σχέδιο νόμου «Πρόγραμμα "ΠΟΛΙΤΕΙΑ" για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις»
27. ΠΔ 150/01 (ΦΕΚ Α7125/25.06.01) «Προσαρμογή στην οδηγία 99/93/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με το κοινοτικό πλαίσιο για ηλεκτρονικές υπογραφές»

28. ΠΔ 342/02 (ΦΕΚ Α7284/22.11.02) «Διακίνηση ε/γράφων ^ ηλεκτρονικό ταχυδρομείο μεταξύ των δημοσίων υπηρεσιών, Ν.Π.Δ.Δ και Ο.Τ.Α. ή μεταξύ αυτών και των φυσικών ή νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου και ενώσεων φυσικών προσώπων»
29. Καν. 1260/1999 του Συμβουλίου της 21^ Ιουνίου 1999 περί γενικών διατάξεων για τα Διαρθρωτικά Ταμεία

## Παράρτημα 1: Ερωτηματολόγιο

### Α. ΔΗΜΟΓΡΑΦΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ

#### **A1. Φύλο**

Ανδρας

Γυναίκα

#### **A2. Ηλικία**

Κάτω των 35 ετών

36-49 ετών

50 ετών και πάνω

#### **A3. Προϋπηρεσία στην Τοπική Αυτοδιοίκηση**

Κάτω των 10 ετών

11-25 ετών

26 ετών και πάνω

#### **A4. Επίπεδο σπουδών**

ΥΕ

ΔΕ

ΤΕ

ΠΕ

Μεταπτυχιακό/Διδακτορικό

### Β. Αξιολόγηση του νέου μάνατζμεντ

(1: Δεν συμφωνώ καθόλου, 2: Συμφωνώ λίγο, 3: Ούτε Διαφωνώ/Ούτε Συμφωνώ,  
4: Συμφωνώ Αρκετά, 5: Συμφωνώ Απόλυτα)

	1	2	3	4	5
--	---	---	---	---	---

1. Αξιολογήστε το θεσμό της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων σε σχέση με τις ανάγκες του σύγχρονου κράτους					
2. Πιστεύετε ότι το ΑΣΕΠ εξασφαλίζει την αξιοκρατία στις προσλήψεις του δημόσιου τομέα					
3. Είναι σημαντική η λειτουργία των Δήμων και των Περιφερειών για τη ζωή των πολιτών					
4. Υπάρχει διαφθορά στις δημόσιες υπηρεσίες					
5. Οι επιπτώσεις της νέας τεχνολογίας έχουν επιδράσει θετικά στη λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών					
6. Ο οργανωτικός σχεδιασμός των δημόσιων φορέων είναι ικανοποιητικός					
7. Η στελέχωση των υπηρεσιών είναι επαρκής					
8. Οι νέες μέθοδοι διοίκησης έχουν επιδράσει θετικά					
9. Απαιτείται έλεγχος στις υπηρεσίες					
10. Απαιτείται διαρκής εκπαίδευση του προσωπικού					
11. Απαιτείται αναβάθμιση των υπηρεσιών σε όλους τους τομείς					
12. Οι σχέσεις συνεργασίας μεταξύ των υπαλλήλων πρέπει να ελέγχονται από την ιεραρχία					
13. Πρέπει να προσδιορίζονται με σαφήνεια τα καθήκοντα κάθε υπαλλήλου					
14. Πρέπει να μεταδίδονται με σαφήνεια στους υπαλλήλους οι προσδοκίες και οι στόχοι της υπηρεσίας					
15. Πρέπει να σχεδιαστούν προγράμματα κατάρτισης του προσωπικού					
16. Πρέπει να υπάρχει δίκαιο σύστημα αμοιβών					
17. Πρέπει να μειωθεί ο χρόνος εξυπηρέτησης των πολιτών					