



Πανεπιστήμιο Δυτικής Αττικής
Σχολή Διοικητικών, Οικονομικών και Κοινωνικών Επιστημών
Τμήμα Λογιστικής & Χρηματοοικονομικής
Π.Μ.Σ. «Δημόσια Οικονομική & Πολιτική»



ΤΟΠΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΕΙΔΙΚΟΤΕΡΑ ΣΤΙΣ ΔΗΜΟΤΙΚΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ
ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗ ΠΡΟΟΠΤΙΚΗ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ
ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Λιβάνιου Μαρία

Διπλωματική Εργασία υποβληθείσα στο Τμήμα Λογιστικής & Χρηματοοικονομικής του Πανεπιστημίου
Δυτικής Αττικής για την απόκτηση Μεταπτυχιακού Διπλώματος Ειδίκευσης στη Δημόσια Οικονομική
και Πολιτική.

Αιγάλεω, Έτος 2022



Πανεπιστήμιο Δυτικής Αττικής
Σχολή Διοικητικών, Οικονομικών και Κοινωνικών Επιστημών
Τμήμα Λογιστικής & Χρηματοοικονομικής
Π.Μ.Σ. «Δημόσια Οικονομική & Πολιτική»



ΤΟΠΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΕΙΔΙΚΟΤΕΡΑ ΣΤΙΣ ΔΗΜΟΤΙΚΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ
ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗ ΠΡΟΟΠΤΙΚΗ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ
ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Λιβάνιου Μαρία Α.Μ.: 01718
Επιβλέπων: Πανάγου Βασίλειος,
Διδακτικό Ερευνητικό Προσωπικό (ΔΕΠ)
Πανεπιστήμιο Δυτικής Αττικής
Τμήμα Λογιστικής & Χρηματοοικονομικής

Διπλωματική Εργασία υποβληθείσα στο Τμήμα Λογιστικής & Χρηματοοικονομικής του Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής για την απόκτηση Μεταπτυχιακού Διπλώματος Ειδίκευσης στη Δημόσια Οικονομική και Πολιτική.

Αιγάλεω, Έτος 2022



University of West Attica

School of Administration, Economic, and Social Sciences

Department of Accounting & Finance

M.Sc. in Public Economics and Policy



**LOCAL DEVELOPMENT AND ESPECIALLY IN MUNICIPAL ENTERPRISES
STRATEGIC DEVELOPMENT PERSPECTIVE OF LOCAL GOVERNMENT
ORGANIZATIONS**

Maria Livaniou, R.N.:01718

Supervisor: Panagou Vassilios,
Teaching and Research Staff
University of West Attica
Department of Accounting & Finance

Master Thesis submitted to the Dept. of Accounting & Finance of the University of West Attica in partial fulfilment of the requirements for the degree of M.Sc. in Public Economics and Policy

Aigaleo, Greece, 2022

Στον σύζυγό μου και στην κόρη μου, που έρχεται...



Τοπική Ανάπτυξη και ειδικότερα στις Δημοτικές επιχειρήσεις
Στρατηγική αναπτυξιακή προοπτική των Οργανισμών Τοπικής
Αυτοδιοίκησης

Μέλη Εξεταστικής Επιτροπής

Εγκρίθηκε από την εξεταστική επιτροπή την 28^η Ιουνίου 2022.

| A/α | ΟΝΟΜΑ ΕΠΩΝΥΜΟ | ΒΑΘΜΙΔΑ/ΙΔΙΟΤΗΤΑ | ΨΗΦΙΑΚΗ ΥΠΟΓΡΑΦΗ |
|-----|---------------------|--|---------------------|
| 1 | Βασίλειος Πανάγου | Καθηγητής Πανεπιστήμιο Δυτικής Αττικής | |
| 2 | Αλίνα Χυζ | Καθηγήτρια Πανεπιστήμιο Δυτικής Αττικής | |
| 3 | Ανδρέας Αλεξόπουλος | Επίκουρος Καθηγητής Πανεπιστήμιο Δυτικής Αττικής | |

ΔΗΛΩΣΗ ΣΥΓΓΡΑΦΕΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

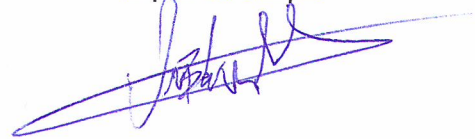
Η κάτωθι υπογεγραμμένη Λιβάνιου Μαρία του Γεωργίου, με αριθμό μητρώου 01718 φοιτήτρια του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών Δημόσιας Οικονομικής και Πολιτικής του Τμήματος Λογιστικής και Χρηματοοικονομικής του Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής της Σχολής Διοικητικών Οικονομικών και Κοινωνικών Επιστημών, δηλώνω ότι:

«Είμαι συγγραφέας αυτής της μεταπτυχιακής εργασίας και ότι κάθε βοήθεια την οποία είχα για την προετοιμασία της, είναι πλήρως αναγνωρισμένη και αναφέρεται στην εργασία. Επίσης, οι όποιες πηγές από τις οποίες έκανα χρήση δεδομένων, ιδεών ή λέξεων, είτε ακριβώς είτε παραφρασμένες, αναφέρονται στο σύνολό τους, με πλήρη αναφορά στους συγγραφείς, τον εκδοτικό οίκο ή το περιοδικό, συμπεριλαμβανομένων και των πηγών που ενδεχομένως χρησιμοποιήθηκαν από το διαδίκτυο. Επίσης, βεβαιώνω ότι αυτή η εργασία έχει συγγραφεί από μένα αποκλειστικά και αποτελεί προϊόν πνευματικής ιδιοκτησίας τόσο δικής μου, όσο και του Ιδρύματος.

Παράβαση της ανωτέρω ακαδημαϊκής μου ευθύνης αποτελεί ουσιώδη λόγο για την ανάκληση του πτυχίου μου».

Επιθυμώ την απαγόρευση πρόσβασης στο πλήρες κείμενο της εργασίας μου μέχρι τον Ιούνιο 2022 και έπειτα από αίτηση μου στη Βιβλιοθήκη και έγκριση του επιβλέποντα καθηγητή.

Η Δηλούσα
Λιβάνιου Μαρία



* Όνομα Επώνυμο/Ιδιοτητα

Ψηφιακή Υπογραφή

* Ψηφιακή υπογραφή του επιβλέποντος αν έχει ζητηθεί απαγόρευση πρόσβασης στην εργασία για κάποιο χρονικό διάστημα.

Τοπική Ανάπτυξη και ειδικότερα στις Δημοτικές επιχειρήσεις Στρατηγική αναπτυξιακή προοπτική των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Περίληψη

Οι Αναπτυξιακοί Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ν.4674/2020) είναι Ανώνυμες εταιρείες ειδικού σκοπού, οι οποίες λειτουργούν υπέρ του δημοσίου συμφέροντος, Συμπράττουν από κοινού με τους ΟΤΑ στην υλοποίηση της αναπτυξιακής πολιτικής σε δημοτικό, διαδημοτικό, περιφερειακό ή ευρύτερο χώρο, ανάλογα με τις καταστατικές τους προβλέψεις.

Τα σημαντικά και κρίσιμα δομικά χαρακτηριστικά του ελληνικού πολιτικού συστήματος, διαμορφώθηκαν μέσα από μια σύνθετη διαδικασία αλλαγής, προσαρμογής και εκσυγχρονισμού της πολιτικής και κοινωνικής ζωής στην Ελλάδα, από την τρίτη δεκαετία του δέκατου ένατου αιώνα, αμέσως μετά την απελευθέρωση της χώρας.

Ο Νόμος 4674/2020 δημοσιεύτηκε σε ΦΕΚ (Α' 53 – 11/3/2020) με το αναπτυξιακό νομοσχέδιο του Υπουργείου Εσωτερικών με τίτλο: «Στρατηγική αναπτυξιακή προοπτική των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ρύθμιση ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις». Ο Ν. 4674/2020 αποτελείται από 60 σελίδες και 124 άρθρα, χωρισμένα σε 2 μέρη. Το πρώτο Μέρος αφορά διατάξεις του Υπουργείου Εσωτερικών, όμως διατάξεις που αφορούν τους ΟΤΑ, βρίσκονται και στα δύο μέρη.

Ωστόσο, καμία μεταρρύθμιση στην τοπική αυτοδιοίκηση δεν μπορεί να είναι επιτυχής χωρίς τη συμμετοχή των υπαλλήλων της τοπικής αυτοδιοίκησης και των πολιτών. Αυτή η δέσμευση θα πρέπει να υποστηριχθεί θεσμικά και να γίνει μέρος της καθημερινής λειτουργίας και διαχείρισης των δήμων. Η προώθηση της συμμετοχής του προσωπικού της τοπικής αυτοδιοίκησης και των πολιτών θα πρέπει να είναι το επίκεντρο για τη μεταρρύθμιση της πολιτικής στρατηγικού σχεδιασμού, όπως απαιτείται στο νέο μοντέλο τοπικής διακυβέρνησης.

Local Development and especially in Municipal enterprises

Strategic development perspective of Local Government Organizations

Abstract

The Local Government Development Organizations (N.4674 / 2020) are Special Purpose Societes Anonymes, which operate in the public interest, Collaborate with the Local Authorities in the implementation of the development policy in municipal, inter-municipal, regional or wider area, depending on the their statutory provisions.

The important and critical structural features of the Greek political system were formed through a complex process of change, adaptation and modernization of political and social life in Greece, from the third decade of the nineteenth century, immediately after the liberation of the country.

Law 4674/2020 was published in the Official Gazette (A '53 - 11/3/2020) with the development bill of the Ministry of Interior entitled: "Strategic development perspective of Local Government Organizations, regulation of issues within the competence of the Ministry of Interior and other provisions". Law 4674/2020 consists of 60 pages and 124 articles, divided into 2 parts. The first part concerns provisions of the Ministry of Interior, but provisions concerning the local authorities are in both parts.

However, no reform of local government can be successful without the involvement of local government officials and citizens. This commitment should be institutionally supported and become part of the day-to-day operation and management of municipalities. Promoting the involvement of local government staff and citizens should be the focus of strategic planning policy reform, as required by the new model of local government.

Περιεχόμενα

| | |
|--|----|
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 – ΕΙΣΑΓΩΓΗ | 1 |
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 – ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ – ΔΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΕΙΑΚΗ ΟΡΙΟΘΕΤΗΣΗ ΚΑΘΩΣ ΚΑΙ Η ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗ ΧΩΡΑ | 4 |
| 2.1 Εισαγωγή - Ο Θεσμικός Σχεδιασμός του Πολιτικού Συστήματος στην Ελλάδα | 4 |
| 2.2 Δομική Διαμόρφωση του Πολιτικού Συστήματος | 5 |
| 2.3 Η Παράδοση του Συγκεντρωτισμού και της Συγκέντρωσης της Εξουσίας | 6 |
| 2.4 Το Ελληνικό Διοικητικό Σύστημα | 6 |
| 2.4.1 Η Κυβερνητική Δομή | 6 |
| 2.4.2 Υπουργικό Συμβούλιο | 7 |
| 2.4.3 Το Αξίωμα του Πρωθυπουργού | 7 |
| 2.4.4 Όργανα Συλλογικής Διακυβέρνησης της Χώρας | 7 |
| 2.4.5 Υπουργοί και Σχετικά Υπουργεία | 8 |
| 2.4.6 Αποκεντρωμένες Μονάδες Διοίκησης | 10 |
| 2.4.7 Τοπική Αυτοδιοίκηση και Περιφερειακές Αρχές | 11 |
| 2.4.8 Ο Δημόσιος Τομέας | 11 |
| 2.4.9 Ο Έλεγχος της Δημόσιας Διοίκησης | 12 |
| 2.5 Η Έννοια της Δημόσιας Υπηρεσίας | 12 |
| 2.6 Μεταρρύθμιση της Διοικητικής Δομής της Ελλάδος | 13 |
| 2.7 Η Σύγκλιση για τη Μεταρρύθμιση - Διοικητικές Πρακτικές και Προοπτικές στην Ευρώπη | 14 |
| 2.8 Ο Νόμος 4674/2020 και οι Αλλαγές για τους ΟΤΑ | 15 |
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 – Η ΕΠΙΤΕΥΞΗ ΤΟΥ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ ΣΤΟΥΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΕ ΣΥΝΑΡΤΗΣΗ ΜΕ ΤΟΥΣ ΤΡΟΠΟΥΣ ΚΑΙ ΤΕΧΝΙΚΕΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΤΩΝ ΔΙΑΦΟΡΩΝ ΔΗΜΟΤΙΚΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ | 31 |
| 3.1 Εισαγωγή - Στρατηγικός Σχεδιασμός και Στρατηγική Αναπτυξιακή Προοπτική στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα | 31 |
| 3.2 Τα Εμπόδια που Τέθηκαν τα Προηγούμενα Χρόνια στον Στρατηγικό Σχεδιασμό και τη Στρατηγική Αναπτυξιακή Προοπτική στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα | 31 |
| 3.3 Η Εμπιστοσύνη, Δυσπιστία και η Μεταρρύθμιση της Πολιτικής Στρατηγικής Αναπτυξιακής Προοπτικής στους Οργανισμούς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και στις Δημοτικές Επιχειρήσεις | 32 |

| | | |
|-----|---|----|
| 3.4 | Η Επίτευξη της Αποτελεσματικότητας της Στρατηγικής Αναπτυξιακής Προοπτικής και η Επίτευξη Διαφάνειας στην Παροχή Υπηρεσιών από τους Δήμους και τις Δημοτικές Επιχειρήσεις | 34 |
| 3.5 | Συγκριτική Αξιολόγηση της Στρατηγικής Ανάπτυξης και Στρατηγικού Σχεδιασμού στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Ειδικότερα τις Υπηρεσίες των Δήμων | 37 |
| 3.6 | Μελέτη για τον Στρατηγικό Σχεδιασμό στους Αναπτυξιακούς Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των Δήμων στην Ελλάδα | 38 |
| 3.7 | Κριτική για την Τυχόν Αποτυχία της Εφαρμογής Στρατηγικής στους Αναπτυξιακούς Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και την Ορθή Λειτουργία Παροχής Υπηρεσιών στους Δήμους | 42 |
| | ΕΠΙΛΟΓΟΣ – ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ | 51 |
| | ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ | 57 |
| | Ν.4674/2020 : ΣΗΜΑΝΤΙΚΕΣ ΑΛΛΑΓΕΣ ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΟΤΑ | 61 |

Κεφάλαιο 1 – Εισαγωγή

Οι δήμοι είχαν από το 1984 ως το 2020 την δυνατότητα να ιδρύουν Αμιγείς Δημοτικές Επιχειρήσεις. Αυτές, είναι νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, διευθύνονται από Πρόεδρο και Διοικητικό Συμβούλιο διορισμένους από το Δημοτικό Συμβούλιο. Στην Ελλάδα υπάρχουν περίπου 1.800 Δημοτικές Επιχειρήσεις. Κλάδοι Ενασχόλησης είναι κυρίως ο Πολιτισμός, Ψυχαγωγία, Αθλητισμός Υγεία, Κοινωνική Μέριμνα, Σήμερα, με εξαίρεση τις δημοτικές επιχειρήσεις Ειδικού σκοπού και την κοινωφελή επιχείρηση, οι Δήμοι έχουν υποχρεωθεί να λύσουν τις Δημοτικές Επιχειρήσεις ή να τις μετατρέψουν σε Ανώνυμες Εταιρίες (Α.Ε.) (Λιβάνιου, 2022).

Οι Αναπτυξιακοί Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ν.4674/2020) είναι Ανώνυμες εταιρείες ειδικού σκοπού, οι οποίες λειτουργούν υπέρ του δημοσίου συμφέροντος, Συμπράττουν από κοινού με τους ΟΤΑ στην υλοποίηση της αναπτυξιακής πολιτικής σε δημοτικό, διαδημοτικό, περιφερειακό ή ευρύτερο χώρο, ανάλογα με τις καταστατικές τους προβλέψεις. Οι σκοποί είναι οι εξής (Λιβάνιου, 2022):

- Επιστημονικοί
- Συμβουλευτικοί
- Τεχνική υποστήριξη των ΟΤΑ και των ενώσεών τους
- Υποστήριξη και εφαρμογή της αναπτυξιακής πολιτικής των δήμων και των περιφερειών,
- Ωρίμανση έργων υποδομής
- Υλοποίηση πολιτικών κοινωνικής συνοχής, ψηφιακής σύγκλισης και αειφόρου ανάπτυξης.

Για την επίτευξη των σκοπών τους, οι Αναπτυξιακοί Οργανισμοί αναλαμβάνουν την εκτέλεση δράσεων κρατικών ενισχύσεων, αξιοποιούν χρηματοδοτικά εργαλεία και διαχειρίζονται αναπτυξιακά, επενδυτικά και ειδικά προγράμματα, χρηματοδοτούμενα από εθνικούς ή ενωσιακούς πόρους (Λιβάνιου, 2022). Το πεδίο δραστηριότητας στους Αναπτυξιακούς Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αναφέρονται ως εξής (Λιβάνιου, 2022):

- Βασική κατεύθυνση η ανάπτυξη των ΟΤΑ.
- Ορίζονται ενδιάμεσοι φορείς για την διαχείριση ταμειακών ή επιχειρησιακών προγραμμάτων
- Ολοκληρωμένες χωρικές Επενδύσεις (ΟΧΕ), χωρικών στρατηγικών
- Συστήνουν ή συμμετέχουν σε ομάδες τοπικής δράσης
- Η ανάπτυξη δράσεων εξαιρετικής σημασίας.
- Συμμετέχουν σε προγραμματικές συμβάσεις με φορείς Γενικής Κυβέρνησης
- Ορίζονται τεχνικοί σύμβουλοι σε φορείς Γενικής Κυβέρνησης για παροχή εξειδικευμένης γνώσης και συμβουλευτική υποστηρικτή
- Διαχείριση και αξιοποίηση ακίνητης περιουσίας
- Επιστημονική στήριξη στο πλαίσιο εκπόνησης του επιχειρησιακού προγράμματος
- Απορρόφηση κονδυλίων από ΕΣΠΑ

Στο θεσμικό πλαίσιο, οι Αναπτυξιακοί Οργανισμοί δεν επιχορηγούνται άμεσα ή έμμεσα από τους ΟΤΑ ή τον Κρατικό Προϋπολογισμό. Η λειτουργία των Αναπτυξιακών Οργανισμών διέπεται από το θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας των ανωνύμων εταιρειών 4548/2018. Μπορούν να συστήσουν ή να συμμετέχουν σε ομάδες τοπικής δράσης. Επίσης μπορούν να συμμετέχουν σε προγραμματικές συμβάσεις με τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης και μπορούν να ορίζονται τεχνικοί σύμβουλοι Φορέων της Γενικής Κυβέρνησης για την παροχή εξειδικευμένης τεχνικής, επιστημονικής και διοικητικής υποστήριξης,

Μπορούν να παρέχουν τεχνικές και συμβουλευτικές υπηρεσίες διαχείρισης και αξιοποίησης της ακίνητης περιουσίας των μετόχων ΟΤΑ, να προτείνουν προς τους αρμόδιους φορείς και να υλοποιούν Ολοκληρωμένες Χωρικές Επενδύσεις (ΟΧΕ)

χωρικών στρατηγικών και ορίζονται εξ αρχής ως «οργανισμοί δημοσίου δικαίου» για την εφαρμογή των διατάξεων του ν. 4412/2016 (Α' 147).

Ως προς το μετοχικό κεφάλαιο των Αναπτυξιακών Οργανισμών μετέχουν περισσότεροι του ενός Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης ή/και Περιφερειακές Ενώσεις Δήμων. Είναι επίσης δυνατή η συμμετοχή των Περιφερειακών Ταμείων Ανάπτυξης, της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδος, της Ένωσης Περιφερειών Ελλάδος, των δικτύων και των συνδέσμων δήμων, υπό την προϋπόθεση ότι, οι ΟΤΑ και οι Περιφερειακές Ενώσεις Δήμων κατέχουν την πλειοψηφία του μετοχικού κεφαλαίου. Αποκλείεται σε κάθε περίπτωση της συμμετοχής ιδιωτών ή ιδιωτικών ενώσεων ή άλλων φορέων ιδιωτικών συμφερόντων. Οι Αναπτυξιακοί Οργανισμοί διοικούνται από Διοικητικό Συμβούλιο, το οποίο εκλέγεται από τη Γενική Συνέλευση. Ο Διευθύνων Σύμβουλος της εταιρείας και τα εκτελεστικά μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου δεν μπορεί να είναι αιρετοί εκπρόσωποι των δημοτικών ή περιφερειακών συμβουλίων των μετόχων ΟΤΑ. Εξαιρουμένων των μελών του επόμενου εδαφίου, τα υπόλοιπα μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου δεν δικαιούνται αμοιβής ή άλλων παροχών. Τα εκτελεστικά μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου, όπως ορίζονται στο οικείο καταστατικό, και ο γενικός διευθυντής κατέχουν υποχρεωτικά αποδεδειγμένη εργασιακή εμπειρία στον σχεδιασμό, στην εκτέλεση αναπτυξιακών προγραμμάτων και στην επιχειρηματική, οικονομική και γενικότερα βιώσιμη ανάπτυξη των τοπικών κοινωνιών.

Τέλος το προσωπικό των Αναπτυξιακών Οργανισμών διακρίνεται σε τακτικό και έκτακτο. Το τακτικό προσωπικό προσλαμβάνεται για την κάλυψη θέσεων βάσει κανονισμού εσωτερικής υπηρεσίας (ΚΕΥ), που εγκρίνεται από τη γενική συνέλευση των μετόχων. Στον ΚΕΥ προβλέπεται υποχρεωτικά Διεύθυνση Τεχνικών Υπηρεσιών. Το έκτακτο προσωπικό που απαιτείται κάθε φορά για την εκτέλεση του αντικειμένου που αναλαμβάνουν, προσλαμβάνεται με απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου της εταιρείας.

Το προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου των προηγούμενων εδαφίων ασκεί τις αποφασιστικές αρμοδιότητες που προβλέπονται από τα καθήκοντα που του ανατίθενται. Δεν μεταφέρεται στους μετόχους ΟΤΑ ή στις ενώσεις τους. Η απόσπαση έχει διάρκεια δύο (2) έτη Τέλος, οι Αναπτυξιακές ανώνυμες εταιρείες ΟΤΑ, που λειτουργούν και δεν θα προσαρμοστούν κατά το πρώτο εδάφιο, συνεχίζουν να λειτουργούν και διέπονται από το ισχύον θεσμικό πλαίσιο. Με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, ύστερα από γνώμη της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδος και της

Ένωσης Περιφερειών Ελλάδος, μπορεί να ρυθμίζονται θέματα λειτουργίας και οργάνωσης των Αναπτυξιακών Οργανισμών (Λιβάνιου, 2022).

Κεφάλαιο 2 – Πολιτικό Σύστημα στην Ελλάδα – Δομική και Πολιτειακή Οριοθέτηση Καθώς και η Λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη Χώρα

2.1 Εισαγωγή - Ο Θεσμικός Σχεδιασμός του Πολιτικού Συστήματος στην Ελλάδα

Τα σημαντικά και κρίσιμα δομικά χαρακτηριστικά του ελληνικού πολιτικού συστήματος, διαμορφώθηκαν μέσα από μια σύνθετη διαδικασία αλλαγής, προσαρμογής και εκσυγχρονισμού της πολιτικής και κοινωνικής ζωής στην Ελλάδα, από την τρίτη δεκαετία του δέκατου ένατου αιώνα, αμέσως μετά την απελευθέρωση της χώρας (Alivizatos, 1986).

Η πρώτη περίοδος της διακυβέρνησης του Όθωνα (1833-1843), που έλαβε τη μορφή απόλυτης μοναρχίας, συντομεύτηκε με το *ξέσπασμα* της εξέγερσης του στρατού και των πολιτών της 3ης Σεπτεμβρίου 1843, ως αποτέλεσμα της οποίας το φιλελεύθερο Σύνταγμα του 1844 τέθηκε σε ισχύ, μαζί με νέο εκλογικό νόμο.

Στη συνέχεια, με τη συνταγματική μεταρρύθμιση του 1975 και, ακόμη περισσότερο, με αυτή του 1986 (καθώς και αυτές που ακολούθησαν), επαναπροσδιορίστηκε το σύστημα κατανομής των αρμοδιοτήτων και της καθοριστικής επιρροής στο πολιτικό σύστημα, κατά τρόπο που το κέντρο της βαρύτητας της πραγματικής λειτουργίας της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας, επικεντρώθηκε στην Κυβέρνηση, και ιδιαίτερα στο κεφάλι της, τον Πρωθυπουργό, με τις αντίστοιχες συνέπειες και επιπτώσεις στο σύνολο της πολιτικής ζωής της χώρας (Makrydemetres, 1992).

Ως αρχηγός της Κυβέρνησης και του κόμματος με την κοινοβουλευτική πλειοψηφία, διαθέτει ένα σύμπλεγμα εξουσιών και αρμοδιοτήτων που καθιστούν τον ρόλο του και τη νομική και πολιτική του θέση απολύτως ζωτικής σημασίας για την όλη λειτουργία του πολιτικού συστήματος στη χώρα (Alivizatos, 1986).

Το αν μια Κυβέρνηση παραμένει σε ισχύ, στηρίζεται αποκλειστικά στην εμπιστοσύνη της Βουλής και σε καμία περίπτωση στην εμπιστοσύνη του Προέδρου της Δημοκρατίας, αφού η σχετική αρμοδιότητα του τελευταίου να παύει την κυβέρνηση, ακόμη και όταν αυτή απολάμβανε την εμπιστοσύνη της Βουλής, έχει καταργηθεί (από τη συνταγματική μεταρρύθμισή του). Ο συνταγματικός ρόλος που πρέπει να επιτελέσει είναι ουσιαστικά να ενεργεί ως «ρυθμιστής» του πολιτικού συστήματος με τον τρόπο που καθορίζεται από τις σχετικές συνταγματικές διατάξεις που ισχύουν (δηλαδή, στην ουσία, να διατηρεί τους ελέγχους και τις ισορροπίες του συστήματος) (Kazakos, 2010).

Ένα εντελώς διαφορετικό θέμα είναι όμως ο βαθμός και η έκταση της αποτελεσματικότητας και της αποτελεσματικότητας, πόσο μάλλον η ποιότητα, της κρατικής δράσης και του ελέγχου των κοινωνικοπολιτικών και οικονομικών υποθέσεων στη χώρα. Εξίσου σημαντική υπήρξε και η διαδικασία του σταδιακού εσωτερικού εκδημοκρατισμού και εκσυγχρονισμού της λειτουργίας του Κράτους και της πολιτικής ζωής της χώρας, σε μια γενικότερη έννοια.

Ταυτόχρονα, η ενίσχυση και αποτελεσματικότερη οργάνωση των πολιτικών κομμάτων, ιδιαίτερα κατά το τέλος του εικοστού αιώνα, συνέβαλε επίσης στην ανάδειξη και τον ηγετικό ρόλο του Πρωθυπουργού και της Κυβέρνησης στη λειτουργία του το πολιτικό σύστημα στο σύνολό του. Σύμφωνα με τη συνταγματική διάταξη του άρθρου 37, παράγραφος 2, ως Πρωθυπουργός ορίζεται ο αρχηγός του κόμματος που διατηρεί την απόλυτη πλειοψηφία των εδρών του η Βουλή.

2.2 Δομική Διαμόρφωση του Πολιτικού Συστήματος

Το ελληνικό κυβερνητικό σύστημα έχει διαμορφωθεί, όπως προαναφέρθηκε, μέσα από μια διαδικασία ιστορικής εξέλιξης που καλύπτει δύο περίπου αιώνες, από την εθνική απελευθέρωση (1830) και μετά.

Η δημόσια διοίκηση, σε κεντρικό, αποκεντρωμένο και τοπικό επίπεδο, διαμορφώνει (σύμφωνα με τα άρθρα 101-104 του Συντάγματος) το λειτουργικά διαφοροποιημένο τμήμα (υποσύστημα) του πολιτικού συστήματος που επιφορτίζεται με τη συνεπή και αξιόπιστη εφαρμογή και εφαρμογή των έγκυρων επιλογών. και προγράμματα δημόσιας τάξης όπως αυτά καθορίζονται από τα αρμόδια όργανα ή τμήματα του πολιτικού συστήματος (Πολιτικά Κόμματα, Βουλή, Κυβέρνηση) και παρακολουθούνται ως προς τη νομιμότητα και συνταγματικότητά τους από άλλα (τα Δικαστήρια) (Kazakos, 2010).

Στην πραγματικότητα, το «ισχυρό» κράτος στην Ελλάδα διαμορφώνεται, μεταξύ άλλων, μέσω της λειτουργικής υπεροχής της «εκτελεστικής» εξουσίας έναντι των υπόλοιπων μεγάλων κρατικών εξουσιών (Βουλή, Δικαστήρια) και της πρωταρχικής, κυριολεκτικά, κυρίαρχης σημασίας του κυβερνητικός κλάδος του (Κυβέρνηση, Πρωθυπουργός, Υπουργοί) σε σύγκριση με τα άλλα τμήματα του (Πρόεδρος της Δημοκρατίας, Δημόσια Διοίκηση) (Argyriades, 1998).

2.3 Η Παράδοση του Συγκεντρωτισμού και της Συγκέντρωσης της Εξουσίας

Κατά τη διάρκεια εκείνης της διαμορφωτικής περιόδου αμέσως μετά την ανεξαρτησία και στο πρώτο μισό του 19ου αιώνα, περίοδο κατά την οποία η Ελλάδα μαζί με άλλα κράτη και κοινωνίες της περιοχής εισήλθαν στην εποχή της νεωτερικότητας, έπρεπε να αποφασιστούν και να αποφασιστούν μια σειρά από πράγματα στρατηγικής σημασίας, για τη μορφή και την τροχιά της μελλοντικής ανάπτυξης του νεοσύστατου Κράτους.

Η εικόνα της πολιτικής ποικιλομορφίας πόλης-κράτους του παρελθόντος έδωσε, επομένως, τη θέση της στη νεωτερικότητα σε αυτήν της ομοιομορφίας και του συγκεντρωτισμού του έθνους-κράτους (Alivizatos, 1986). Περισσότερο να σημειωθεί ότι η συγκεντρωτική τάση δεν ήταν και έχει αποδειχθεί ούτε ελληνική ιδιαιτερότητα ούτε αποτυχημένη εμπειρία (Argyriades, 1998).

2.4 Το Ελληνικό Διοικητικό Σύστημα

2.4.1 Η Κυβερνητική Δομή

Πράγματι, η ταχεία προσαρμογή στη δομή, τις λειτουργίες, τις πρακτικές διαχείρισης και το προσωπικό δημόσιας υπηρεσίας τίθεται συνήθως ως ζήτημα τόσο στην εσωτερική πολιτική όσο και στις ευρωπαϊκές δεσμεύσεις της χώρας, ιδίως υπό το φως του γεγονότος ότι η Ελλάδα συμμετέχει πλήρως στην ολοκληρωμένη ευρωπαϊκή αγορά και το νομισματικό της σύστημα (www.gov.gr, 2022).

Η Κυβέρνηση αποτελείται, σύμφωνα με το Σύνταγμα (άρθρο 81, παράγραφος 1), από το Υπουργικό Συμβούλιο, το οποίο αποτελείται από τον Πρωθυπουργό και τους Υπουργούς. Κατά συνέπεια, σε αυτήν ανήκουν όλοι οι υπουργοί, συμπεριλαμβανομένων των αναπληρωτών και των άνευ χαρτοφυλακίου υπουργών (ή «υπουργοί Επικρατείας», όπως μετονομάστηκαν το 1991), και υφυπουργοί, εφόσον αυτό ορίζεται από τις σχετικές διατάξεις του νόμου. Όλα τα μέλη της Κυβέρνησης με την ευρεία έννοια, συμπεριλαμβανομένων των Υφυπουργών, αναστέλλουν πλήρως κατά τη διάρκεια της θητείας τους οποιαδήποτε άλλη επαγγελματική απασχόληση και είναι συλλογικά υπεύθυνοι για τη συνολική πολιτική της Κυβέρνησης, ενώ το καθένα είναι ξεχωριστά υπεύθυνο για πράξεις και παραλείψεις που εμπίπτουν στην ιδιαίτερη αρμοδιότητα ή δικαιοδοσία του (υπουργικό χαρτοφυλάκιο) (www.gov.gr, 2022).

2.4.2 Υπουργικό Συμβούλιο

Το Υπουργικό Συμβούλιο είναι το ανώτατο συλλογικό όργανο της κυβέρνησης και όλοι οι υπουργοί (συμπεριλαμβανομένων των αναπληρωματικών υπουργών) είναι τακτικά μέλη του, ενώ οι υφυπουργοί παρίστανται μετά από πρόσκληση του Πρωθυπουργού, χωρίς δικαίωμα ψήφου. Κεντρική αρμοδιότητα του Υπουργικού Συμβουλίου είναι, σύμφωνα με το Σύνταγμα (άρθρο 82, παράγραφος 1), *«να καθορίζει και να κατευθύνει τη γενική πολιτική της χώρας, σύμφωνα με τις διατάξεις του Συντάγματος και των νόμων»* (www.gov.gr, 2022).

Σύμφωνα με το άρθρο 2 του Ν. 1558/1985 και το Προεδρικό Διάταγμα 63/2005 για την Κυβέρνηση και τα Κυβερνητικά Όργανα, το Υπουργικό Συμβούλιο είναι αρμόδιο να αποφασίζει και για πολιτικά θέματα γενικότερης σημασίας, για κάθε θέμα αρμοδιότητας των οργάνων της συλλογικής κυβέρνησης ή για οποιοδήποτε θέμα αρμοδιότητας ενός ή περισσοτέρων υπουργών που του παραπέμπει ο Πρωθυπουργός και για την άσκηση κάθε άλλης σχετικής αρμοδιότητας που του ανατίθεται από το Σύνταγμα και τους σχετικούς νόμους και πράξεις της Βουλής.

Αποκλειστικά σε αυτήν ανήκει και η αρμοδιότητα εκτίμησης της ανάγκης πρόωρης διάλυσης της Βουλής και προκήρυξης εκλογών *«για ανανέωση της λαϊκής εντολής για την αντιμετώπιση ενός εθνικού θέματος εξαιρετικής σημασίας»* (Pravita, 2013). Για το σκοπό αυτό συντάσσεται ημερήσια διάταξη και τηρούνται επίσημα πρακτικά, τα οποία παραμένουν διαβαθμισμένα για 30 χρόνια.

Η λειτουργία του Υπουργικού Συμβουλίου υποστηρίζεται διοικητικά από τη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, η οποία είναι διακριτή δημόσια υπηρεσία, άμεσα υπαγόμενη και υπεύθυνη στον Πρωθυπουργό. Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω, η Κυβέρνηση είναι το «παραγωγικό κέντρο» και η «ατμομηχανή» του πολιτικού συστήματος, αφού κατέχει και διαδραματίζει έναν απολύτως ζωτικό ρόλο σε όλη τη διαδικασία της διακυβέρνησης της χώρας, δηλαδή στον καθορισμό και εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής για την αντιμετώπιση σε προβλήματα που προκύπτουν στην οικονομία και την κοινωνία και εμπίπτουν σε αυτήν (Alivizatos, 1986).

2.4.3 Όργανα Συλλογικής Διακυβέρνησης της Χώρας

Εκτός από το Υπουργικό Συμβούλιο, που είναι το ανώτατο συλλογικό όργανο της κυβέρνησης, του οποίου η ύπαρξη και οι αρμοδιότητες προβλέπονται από το ίδιο το Σύνταγμα, υπάρχουν στο πλαίσιο της ελληνικής κυβερνητικής πρακτικής και

παράδοσης και άλλα επιμέρους κυβερνητικά όργανα και επιτροπές που εξυπηρετούν τη διασφάλιση ενός καλύτερου προετοιμασία και εκτέλεση των αποφάσεων του Υπουργικού Συμβουλίου. Επικεφαλής αυτών είναι, σύμφωνα με τον τελευταίο κανονισμό σχετικά με αυτό⁷, το Υπουργικό Συμβούλιο (παλαιότερα ονομαζόταν Υπουργική Επιτροπή) το οποίο αποτελείται από δέκα υπουργούς, επικεφαλής των αντίστοιχων τμημάτων της Κεντρικής Κυβέρνησης. Το έργο του προεδρεύει ο Πρωθυπουργός. Εκτός από τα παραπάνω συλλογικά κυβερνητικά όργανα, έχουν επίσης συσταθεί και λειτουργούν μια σειρά από επιμέρους διυπουργικές κυβερνητικές επιτροπές ειδικού σκοπού (για παράδειγμα, για ιδιωτικοποιήσεις, πολιτική προστασία, μειονότητες, οδική ασφάλεια και θέματα νεολαίας) (www.gov.gr, 2022).

2.4.4 Υπουργοί και Σχετικά Υπουργεία

Η τυπική δομή ενός υπουργείου (ή Υπουργείου Επικρατείας) περιλαμβάνει Γενικές Γραμματείες, Γενικές Διευθύνσεις, Διευθύνσεις, Τομείς και Γραφεία. Η πολιτική ηγεσία ενός υπουργείου, εκτός από τον υπουργό, περιλαμβάνει συχνά αναπληρωτές υπουργούς, αναπληρωτές υπουργούς και γενικούς γραμματείς (ή ειδικούς). Οι δημόσιοι υπάλληλοι που απασχολούνται στις προαναφερόμενες οργανικές μονάδες ασκούν τα ανάλογα καθήκοντα και αρμοδιότητες. Οι υπουργοί είναι μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου και των άλλων συλλογικών κυβερνητικών οργάνων, αλλά είναι και ανώτερα ανεξάρτητα όργανα της διοίκησης του κράτους, καθένα από τα οποία συνήθως προϊστάται μονάδας δημοσίων υπηρεσιών που απαρτίζει το αντίστοιχο υπουργείο ή Υπουργείο Πολιτείας ή Υπουργείο Κεντρικής Κυβέρνησης (www.gov.gr, 2022).

Η αρχή της αντιστοιχίας του αριθμού των υπουργών με τα υπουργεία που τους είχαν αναλάβει έγινε πλήρως αποδεκτή κατά τον 19ο αιώνα και σε τέτοιο βαθμό που ακόμη και ο ίδιος ο πρωθυπουργός συνδέθηκε οργανικά με κάποιο υπουργείο. Επί του παρόντος, στη προηγούμενη Κυβέρνηση της χώρας (αυτή του Αλέξη Τσίπρα) σχεδόν σε όλα τα Κυβερνητικά Τμήματα (υπουργεία) τοποθετήθηκαν και διορίστηκαν συχνά περισσότεροι από ένας αναπληρωματικοί υπουργοί με αντίστοιχη κατανομή και κατανομή τμημάτων δημόσιας πολιτικής. Ωστόσο, η άνοδος του επιπέδου διαφοροποίησης στην πολιτική οργάνωση δύσκολα μπορεί να αποφύγει την ανάλογη όξυνση των προβλημάτων συντονισμού.

Οι Υπουργοί Επικρατείας και οι αναπληρωτές υπουργοί ασκούν τις αρμοδιότητες που τους αναθέτει ο Πρωθυπουργός και ορίζει με απόφασή του, ενώ οι αρμοδιότητες

των Υφυπουργών καθορίζονται με κοινή απόφαση του Πρωθυπουργού και του αρμόδιου *ratione materiae* υπουργού. Οι υφυπουργοί δεν είναι ιεραρχικά οι κατώτεροι των υπουργών. Αντίθετα, είναι νομικά ισότιμοι μαζί τους (με ανεξάρτητη κοινοβουλευτική και ποινική ευθύνη). Ωστόσο, διαφέρουν από τους υπουργούς κυρίως από πολιτική άποψη και, κατά συνέπεια, υπόκεινται στη συντονιστική εποπτεία και την εξουσία καθοδήγησής τους ως προς το συγκεκριμένο πεδίο του ευρύτερου κύκλου δημόσιας τάξης που αντιστοιχεί στο υπουργείο. Επίσης συνήθως στερούνται το προνόμιο της νομοθετικής πρωτοβουλίας, ακόμη και για θέματα που εμπíπτουν στην ιδιαίτερη αρμοδιότητα πολιτικής τους, την οποία διατηρεί ο ίδιος ο (πλήρης) υπουργός (Pravita, 2010).

Ο κυβερνητικός μηχανισμός είναι σήμερα δομημένος στην Ελλάδα σε ένα συγκρότημα ξεχωριστών τμημάτων (υπουργείων) μεταξύ των οποίων τα μέλη της κυβέρνησης, με εξαίρεση τον Πρωθυπουργό και τους υπουργούς Επικρατείας, που δεν είναι αρμόδιοι για κάποιο συγκεκριμένο υπουργείο, διανέμονται. Τα υπουργεία της Ελληνικής Κυβέρνησης των οποίων προΐστανται οι αντίστοιχοι υφυπουργοί είναι κατά σειρά προτεραιότητας τα εξής (www.gov.gr, 2022):

- Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης
- Υπουργείο Δικαιοσύνης
- Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων
- Υπουργείο Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής
- Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας
- Υπουργείο Τουρισμού
- Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης
- Υπουργείο Υγείας
- Υπουργείο Πολιτισμού και Αθλητισμού
- Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων
- Υπουργείο Εθνικής Άμυνας
- Υπουργείο Εσωτερικών
- Υπουργείο Οικονομικών
- Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων
- Υπουργείο Εξωτερικών
- Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου
- Υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων

- Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη
- Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών

Η διάρθρωση του κυβερνητικού μηχανισμού συμπληρώνεται από μια σειρά από ανεξάρτητες δημόσιες υπηρεσίες υπό την προεδρία των γενικών γραμματέων (οι οποίοι είναι ανώτεροι μη μόνιμοι, δηλαδή μη μόνιμοι, δημόσιοι υπάλληλοι με τον πρώτο βαθμό των ειδικών θέσεων), και διάφοροι δημόσιοι νομικοί φορείς που υπάγονται στον ευρύτερο κύκλο ευθύνης και εποπτείας του επιμέρους αρμόδιου υπουργείου.

2.4.5 Αποκεντρωμένες Μονάδες Διοίκησης

Η διοίκηση του Κράτους οργανώνεται σύμφωνα με την αρχή της αποκέντρωσης. Η κεντρική κυβέρνηση, με εξαίρεση συγκεκριμένες λειτουργίες, συντονίζει και εποπτεύει τα αποκεντρωμένα κρατικά όργανα, ενώ τα τελευταία ελέγχουν αποτελεσματικά θέματα που αφορούν τις αντίστοιχες περιφέρειές τους, εφαρμόζοντας εσωτερικές και ευρωπαϊκές πολιτικές οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης εντός του γεωγραφικού πεδίου αρμοδιότητάς τους.

Ως αποτέλεσμα αυτής της μακροχρόνιας καθιερωμένης συνταγματικής διάταξης, η οποία είναι υποχρεωτικού χαρακτήρα, οι αποκεντρωμένες μονάδες των περισσότερων κρατικών υπηρεσιών εντάσσονται στις 7 αποκεντρωμένες διοικητικές ενότητες της χώρας. Κάθε ένα από αυτά διοικείται από έναν αρμόδιο Γενικό Γραμματέα, ο οποίος είναι ανώτερος δημόσιος υπάλληλος που διορίζεται ελεύθερα από το Υπουργικό Συμβούλιο (www.gov.gr, 2022). Επίσης η Ελλάδα διαχωρίζεται σε 13 περιφέρειες, 332 Δήμους και 4.783 Κοινότητες.

Προϊσταται όλων των υπηρεσιακών μονάδων της διοικητικής μονάδας, κατευθύνει, συντονίζει και παρακολουθεί τις ενέργειες των υπηρεσιών και των υπαλλήλων τους. Εξάλλου, ασκεί όσες αρμοδιότητες έχουν ανατεθεί ή μεταβιβαστεί στην αποκεντρωμένη διοικητική μονάδα με νόμο.

Οι αποκεντρωμένες διοικητικές μονάδες των κυβερνητικών υπηρεσιών αναλαμβάνουν και ασκούν, σύμφωνα με το Σύνταγμα και την εφαρμοστέα νομοθεσία, γενική ευθύνη και δικαιοδοσία εντός των ορίων της επικράτειας της αντίστοιχης διοικητικής μονάδας για όλα τα θέματα πολιτικής και διοίκησης, πλην ορισμένων εξ αυτών, που είναι διατηρούνται αποκλειστικά από τα Υπουργεία της Κεντρικής

Κυβέρνησης (για παράδειγμα, θέματα εθνικής άμυνας, εξωτερικής πολιτικής, εθνικά οικονομικά θέματα κ.λπ.) (www.gov.gr, 2022).

2.4.6 Ο Δημόσιος Τομέας

Το τελευταίο πολυπληθές και λιγότερο ομοιογενές στρώμα της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα αποτελείται από τους πολυσχιδείς φορείς και οργανισμούς του ευρύτερου δημόσιου τομέα, συμπεριλαμβανομένων των δημοσίων επιχειρήσεων, των κρατικών τραπεζών και των απογόνων τους, των δημοσίων νοσοκομείων, των εκπαιδευτικών και πολιτιστικών ιδρυμάτων κ.λπ. Ο δημόσιος τομέας στο σύνολό του στην Ελλάδα περιλαμβάνει επομένως (Maistros, 2009):

1. Υπουργεία

2. Φορείς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (1ου και 2ου επιπέδου ή βαθμίδας)

3. Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου, που είναι οργανισμοί που ιδρύονται για την επίτευξη συγκεκριμένων δημοσίων σκοπών. Απολαμβάνουν διοικητικής και δημοσιονομικής αυτονομίας και εποπτεύονται από τα υπουργεία. Κατατάσσονται ανάλογα με το νομικό τους καθεστώς σε: i) νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου όπως νοσοκομεία, ταμεία κοινωνικής ασφάλισης, εμπορικά επιμελητήρια κ.λπ., ii) νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που επιδιώκουν κοινωφελή ή άλλους δημοσίους σκοπούς και χρηματοδοτούνται ή επιχορηγούμενες από το Δημόσιο, iii) δημόσιες επιχειρήσεις, επιχειρήσεις μικτής οικονομίας και τράπεζες όπως η ΔΕΗ, η ΕΛ.ΠΕ., η Τράπεζα της Ελλάδος, η Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος κ.λπ.

4. Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές. Είναι οντότητες που βρίσκονται εκτός της ιεραρχικής αναθέωσης ή της εποπτείας της κεντρικής κυβέρνησης. Μερικά από αυτά είναι τα ακόλουθα: το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού, ο Συνήγορος του Πολίτη, η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων, η Επιτροπή Ανταγωνισμού και η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας Εξουσία.

Δεν προκαλεί έκπληξη, λοιπόν, ότι το νέο κυρίαρχο παράδειγμα της πολιτικής οικονομίας στην Ελλάδα –όπως συμβαίνει και αλλού– συνάδει με την αντιστροφή του

ρόλου («roll back») της παρέμβασης και της εμπλοκής του κράτους στην οικονομία και κοινωνία. Πόσο μάλλον η πίεση για αλλαγή που προκλήθηκε με την ένταξη της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Νομισματική Ένωση, η οποία δύσκολα μπορεί να παραμεληθεί.

2.4.7 Ο Έλεγχος της Δημόσιας Διοίκησης

Η διοικητική δράση πρέπει να είναι σύμφωνη με το κράτος δικαίου. Το ελληνικό νομικό σύστημα αναγνωρίζει παραδοσιακά τον κοινοβουλευτικό έλεγχο της διοικητικής δράσης, τον διοικητικό αυτοέλεγχο και τον δικαστικό έλεγχο. Τα τελευταία χρόνια καταβάλλεται συνεχής προσπάθεια για περαιτέρω προώθηση της διαφάνειας και της λογοδοσίας στο ελληνικό πολιτικό - διοικητικό σύστημα. Αυτός ο σημαντικός τομέας μεταρρύθμισης περιλαμβάνει την εισαγωγή νέων θεσμών. Ειδικά όργανα επιθεωρητών (όπως το Διοικητικό Επιθεωρητές και το Φορέα Αντιμετώπισης Οικονομικού Εγκλήματος), έχουν συσταθεί με σκοπό την ενίσχυση του δημόσιου ελέγχου στη γραφειοκρατία, την καταπολέμηση της διαφθοράς και τη βελτίωση της διαφάνειας, καθώς και την αποτελεσματικότητα συγκεκριμένων δημόσιων πολιτικών.

2.5 Η Έννοια της Δημόσιας Υπηρεσίας

Ο Κώδικας Δημοσίων Υπαλλήλων περιέχει τις βασικές ρυθμίσεις που διέπουν την υπηρεσιακή κατάσταση των δημοσίων υπαλλήλων (τρόπος επιλογής, δικαιώματα και καθήκοντα, ενδιάμεσες αλλαγές, διαδικασία προαγωγής, ευθύνη, λύση της σχέσης εργασίας κ.λπ.). Η πρόσληψη και η υπηρεσιακή κατάσταση του στρατιωτικού και αστυνομικού προσωπικού καθώς και του προσωπικού με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου διέπονται από διακριτό νομικό καθεστώς.

Οι δημόσιοι υπάλληλοι χωρίζονται στις ακόλουθες κατηγορίες ανάλογα με το νομικό τους καθεστώς: i) οι τακτικοί δημόσιοι υπάλληλοι, που διέπονται από κανόνες δημοσίου δικαίου, μονιμοποιούνται και οι βαθμίδες τους εξελίσσονται σύμφωνα με το σύστημα σταδιοδρομίας, ii) δημόσιοι υπάλληλοι με θητεία, των οποίων η ιδιότητα, κατά τη διάρκεια της θητείας τους, εξομοιώνεται με την προηγούμενη κατηγορία, iii) δημόσιοι υπάλληλοι με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου, που προορίζονται να αντιμετωπίσουν είτε απρόβλεπτες και επείγουσες ή παροδικές ανάγκες, iv.) μη μόνιμοι δημόσιοι υπάλληλοι, που απολαμβάνουν την προσωπική εμπιστοσύνη όσων τους διορίζουν και μπορούν να απολυθούν ανά πάσα στιγμή χωρίς

ιδιαίτερες εγγυήσεις και αποζημιώσεις (τα πολιτικά γραφεία του Πρωθυπουργού και των υπουργών στελεχώνονται από μη μόνιμους δημοσίους υπαλλήλους), v.) δημόσιοι υπάλληλοι με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου σε οργανικές θέσεις (εμπειρογνώμονες, επικουρικό ή τεχνικό προσωπικό).

Οι δημόσιοι υπάλληλοι προσλαμβάνονται στον αρχικό βαθμό που προβλέπεται για τη σχετική θέση και προάγονται στους άλλους βαθμούς της ιεραρχίας, εφόσον έχουν συμπληρώσει τον απαιτούμενο χρόνο υπηρεσίας και διαθέτουν τα απαιτούμενα τυπικά προσόντα.

2.6 Μεταρρύθμιση της Διοικητικής Δομής της Ελλάδος

Συγκεκριμένα, το διοικητικό σύστημα της χώρας εμφανίζει ορισμένες περίεργες πτυχές και χαρακτηριστικά που ευνοούν αξιοσημείωτες αδυναμίες απόδοσης και μάλλον περιορισμένη ικανότητα επίτευξης αποτελεσμάτων (Mergos et al., 2012). Οι πρώτες προσπάθειες για την καθιέρωση των αξιοκρατικών αρχών ξεκίνησαν με τις μεταρρυθμίσεις του Χαρίλαου Τρικούπη τη δεκαετία του 1880, πόσο μάλλον η διάδοση και ο επίσημος εμπλουτισμός της αρχής της αξιοκρατίας από τα συνταγματικά έγγραφα της επαναστατικής περιόδου.

Επιπλέον, η διείσδυση πολιτικών ή μάλλον κομματικών ανησυχιών στη λειτουργία των κρατικών φορέων και οργανισμών στο επίκεντρο και την περιφέρεια του διοικητικού μηχανισμού της χώρας απλώς επιδεινώνει την κατάσταση του περιορισμένου επαγγελματισμού και του ήθους και νοοτροπίας των δημοσίων υπαλλήλων στη δημόσια διοίκηση. Το γεγονός ότι το διοικητικό σύστημα στην παρούσα μορφή και κατάστασή του παρουσιάζεται ως εμπόδιο και όχι ως εργαλείο και βοηθητικό μέσο για την προώθηση και την εξυπηρέτηση των μεταρρυθμίσεων στην οικονομία και την κοινωνία δεν χρειάζεται να τονιστεί.

Πράγματι, γίνεται ολοένα και περισσότερο αντιληπτό ότι εάν και μέχρις ότου προχωρήσουν γρήγορα και αποτελεσματικά η διοικητική μεταρρύθμιση και ο εκσυγχρονισμός, η οικονομία και η κοινωνία θα μείνουν αβοήθητες στην έρημο της οπισθοδρόμησης και της εξάρτησης. Οι απαιτούμενοι τύποι και μορφές διοικητικής μεταρρύθμισης είναι απαραίτητες, προκειμένου να ανοίξουν νέες δυνατότητες και να απελευθερωθούν δυνάμεις, που θα συμβάλουν στην περαιτέρω ανάπτυξη στον οικονομικό, πολιτικό και κοινωνικό τομέα της χώρας.

2.7 Η Σύγκλιση για τη Μεταρρύθμιση - Διοικητικές Πρακτικές και Προοπτικές στην Ευρώπη

Όσον αφορά τις σημερινές εξελίξεις και τη δυνατότητα μιας ορισμένης σύγκλισης στη μεταρρύθμιση, μπορεί κανείς να διακρίνει για συγκριτικούς και αναλυτικούς σκοπούς μεταξύ τεσσάρων προσεγγίσεων διοικητικού εκσυγχρονισμού που επιδιώκονται με τον ένα ή τον άλλο τρόπο σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες. Αυτά είναι τα εξής (Brissimis, Zervopoulos, 2012):

(α) μια προσέγγιση που βασίζεται στη μείωση του συνολικού μεγέθους του δημόσιου τομέα με τη μείωση των δημοσίων δαπανών, τον περιορισμό του αυξανόμενου κόστους και γενικά την αναζήτηση οικονομίας και εξορθολογισμού στη διαχείριση των σπάνιων πόρων. Ως αποτέλεσμα της φιλοσοφίας της περικοπής διαχείρισης της δεκαετίας του 1970 και του 1980, η ανάγκη για οικονομία στις δημόσιες υποθέσεις εξακολουθεί να φαίνεται μεγάλη και κυριαρχεί σε σημαντικό βαθμό στις μεταρρυθμιστικές προσπάθειες σε αρκετές ευρωπαϊκές διοικήσεις

(β) δεύτερον, οι προσπάθειες εκσυγχρονισμού φαίνεται συχνά να επιχειρούν να κατευθύνουν ένα είδος νέας πορείας στη διεπαφή των σχέσεων κράτους - κοινωνίας. Έτσι, η ενίσχυση και η ενδυνάμωση της κοινωνίας των πολιτών –όπου και στο βαθμό που δεν ήταν τόσο αναπτυγμένη ή διαρθρωμένη– συνεπάγεται, μεταξύ άλλων, την τήρηση της αρχής του επικουρικού ρόλου του κράτους έναντι της οικονομίας, του πολιτισμού και της κοινωνίας. Δηλαδή, εγκαταλείπεται γρήγορα το παλιομοδίτικο μοντέλο του υπερβολικά παρεμβατικού ρόλου του κράτους μέσω της εθνικοποίησης των μέσων παραγωγής και της άμεσης ανάληψης εμπορικών και επιχειρηματικών δραστηριοτήτων. Ωστόσο, η αντιστροφή της παράδοσης του κρατικού ελέγχου και της κυριαρχίας στην οικονομία και την κοινωνία για μια πιο ισορροπημένη προοπτική στην αλληλεπίδρασή τους είναι ένα τεράστιο έργο που βρίσκεται μπροστά, ειδικά σε εκείνες τις χώρες όπου το κράτος είχε αναλάβει στο παρελθόν κυρίαρχο ρόλο στις κοινωνικές και οικονομικές επιδόσεις και ανάπτυξη

(γ) Τρίτον, ο εξορθολογισμός και ο εκσυγχρονισμός του ίδιου του διοικητικού μηχανισμού και του πολύπλοκου οπλισμού του κράτους συνεπάγεται, μεταξύ άλλων, (για παράδειγμα, την εκτεταμένη χρήση της τεχνολογίας των πληροφοριών) την προώθηση του επαγγελματισμού στις δημόσιες υπηρεσίες μέσω της καταπολέμησης των πελατειακών πρακτικών, της αναμόρφωσης των προτύπων προσλήψεων, των προοπτικών σταδιοδρομίας, ηθική και ηθική, εκπαίδευση και συνεχής επανεκπαίδευση

του προσωπικού. Οι τελευταίοι εξουσιοδοτούνται να προβαίνουν στην παροχή υπηρεσιών για την ικανοποίηση των τοπικών αναγκών και απαιτήσεων. Φυσικά, ο βαθμός συγκεντρωτισμού ή αποκέντρωσης και αποκέντρωσης ποικίλλουν Υπάρχουν πολλά μεταξύ των ευρωπαϊκών χωρών που αντικατοπτρίζουν διαφορετικές έννοιες και παραδόσεις της οικοδόμησης του κράτους και της πολιτικής κουλτούρας

(δ) Τέταρτον, η αναδυόμενη σχεδόν παγκόσμια ορθοδοξία της νέας δημόσιας διοίκησης προσπαθεί να κατευθύνει μια νέα πορεία για τον δημόσιο τομέα μακριά από τα μοντέλα δημόσιας διοίκησης που κυριαρχούν στην παραδοσιακή κυριαρχία και την πολιτική προς ένα πιο διευθυντικό και επιχειρηματικό προφίλ των δημοσίων υπηρεσιών.

Η διαφοροποίηση των μεταρρυθμιστικών στρατηγικών και προσανατολισμών είναι φυσικά απόρροια του γεγονότος ότι η δημόσια διοίκηση ήταν και εξακολουθεί να θεωρείται ο πυρήνας και ο πυρήνας της εθνικής κυριαρχίας σε κάθε κράτος. Η Ευρωπαϊκή Ένωση επίσης δεν έχει ακόμη ένα συγκεκριμένο και συνεκτικής πολιτικής διοικητικής εναρμόνισης και σύγκλισης, με την επιφύλαξη ίσως ορισμένων εξαιρέσεων (Brissimis, Zervopoulos, 2012).

2.8 Έρευνα για την Αξιολόγηση των Μεταρρυθμίσεων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε Στρατηγική Διοίκηση και Ανάπτυξη τα Προηγούμενα Χρόνια στην Ελλάδα Καθώς και Ανάγκες Εργασιακής Εκπαίδευσης των Εργαζομένων

Οι διάφοροι φορείς στην Ελλάδα, είναι ομόφωνοι λέγοντας ότι η *μεταρρύθμιση του Καλλικράτη*, διαμορφώνει θεμελιωδώς τις δραστηριότητες και τον ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα. Σε δηλώσεις τους οι περισσότεροι παρατηρούν ότι η συγχώνευση μικρών ΟΤΑ σε μεγαλύτερες μονάδες, ήταν ουσιαστικά μια καλή λύση. Οι ειδικοί στο χώρο αυτό τόνισαν ότι οι μικρές μονάδες της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν θα μπορούσαν να ανταπεξέλθουν στην οικονομική κρίση, τις κοινωνικές της συνέπειες και την εισροή μεταναστών (Hlepas, Trutkowski, 2018).

Η χρησιμότητα της μεταρρύθμισης του Καλλικράτη, έγινε αμέσως εμφανής λόγω της κρίσης. Η κρίση έφερε στην επιφάνεια ορισμένα ζητήματα, όπως ελεγκτικούς μηχανισμούς, διαδικασίες κ.λπ., τα οποία δεν μπόρεσαν να αντιμετωπίσουν οι μικρότεροι Καποδιστριακοί δήμοι της Ρόδου (). Αφήνοντας κατά μέρος τις αλλαγές στις διοικητικές δομές, η συνολική εκτίμηση των επιπτώσεων της μεταρρύθμισης (η οποία επισκιάστηκε από την οικονομική κρίση) περιλάμβανε ορισμένες επικρίσεις,

ιδίως όσον αφορά την περιορισμένη αυτονομία της τοπικής αυτοδιοίκησης που προέβλεπε η μεταρρύθμιση του Καλλικράτη.

Σε σχετική έρευνα ωστόσο, σημειώνονται μέσα από την διενέργεια συνεντεύξεων τα εξής στοιχεία (Hlepas, Trutkowski, 2018). Ένας από τους συνεντευζιαζόμενους τόνισε ότι *ο Καλλικράτης κινήθηκε προς τη σωστή κατεύθυνση αλλά δεν μας δόθηκαν οι αρμοδιότητες και οι οικονομικοί πόροι που είχαν υποσχεθεί*

Οι ερωτηθέντες στην ίδια έρευνα, τόνισαν ότι η μεταρρύθμιση επικεντρώθηκε στη μείωση του αριθμού των μονάδων τοπικής αυτοδιοίκησης. Τα ζητήματα της αυτονομίας ή της έκτασης των καθηκόντων που έπρεπε να εκτελούν οι τοπικές κυβερνήσεις δεν αντιμετωπίστηκαν επαρκώς. Οι τοπικοί εκπρόσωποι συμμερίστηκαν γενικά την πεποίθηση ότι αναμένεται να δημιουργήσουν κοινωνικοοικονομική ανάπτυξη σε βαθμό που δεν ανταποκρίνεται στα εργαλεία που έχουν στη διάθεσή τους (Hlepas, Trutkowski, 2018).

«Το κράτος διατηρούσε πάντα και διατηρεί έναν μεγάλο αριθμό αρμοδιοτήτων που θα μπορούσαν κάλλιστα να περάσουν στην τοπική αυτοδιοίκηση. Βέβαια, εδώ έχουν γίνει πολλά βήματα από το παρελθόν, αλλά νομίζω ότι υπάρχει ακόμα περιθώριο για να γίνει πιο αποτελεσματική η τοπική αυτοδιοίκηση».

«Τα τοπικά ζητήματα δεν είναι μόνο η αποκομιδή των απορριμμάτων, [ή] η συντήρηση του δημοτικού φωτισμού. Τοπικό ζήτημα είναι και οι αποκεντρωμένες μονάδες υγείας, οι αποκεντρωμένες μονάδες εκπαίδευσης, που θα έπρεπε ήδη να έχουν περάσει στην τοπική αυτοδιοίκηση. Με αυτόν τον τρόπο θα μπορούσαμε να είχαμε μια πιο αποτελεσματική και πιο ουσιαστική λειτουργία αυτών των υπηρεσιών γιατί είμαστε εμείς που ζούμε κοντά στην τοπική κοινωνία και το γνωρίζουμε πολύ καλά...»

Στο προαναφερθέν πλαίσιο, η δήλωση ενός ερωτώμενου για το πως θα πρέπει να θεωρείται ως ιδιαίτερα σημαντική. Είπε ότι η αρχή που κατοχυρώνεται στο ελληνικό σύνταγμα σύμφωνα με την οποία η τοπική αυτοδιοίκηση είναι υπεύθυνη για τις τοπικές υποθέσεις δεν εφαρμόζεται στην πράξη. *«Ενώ το άρθρο 102 του Συντάγματος ορίζει ότι η τοπική αυτοδιοίκηση είναι αυτή που ασχολείται με τα τοπικά ζητήματα, στην πραγματικότητα δεν υπάρχει σαφής εξήγηση για το τι συνιστά τοπικό ζήτημα».*

Ός προς την ανάλυση Εκπαιδευτικών Αναγκών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, από τις δηλώσεις των ερωτηθέντων προκύπτει ότι τρεις περιορισμοί στην τοπική διακυβέρνηση είναι ιδιαίτερα επαχθείς για τα στελέχη της τοπικής αυτοδιοίκησης (Hlepas, Trutkowski, 2018):

δ) Έλλειψη επαρκούς χρηματοδότησης για τα καθήκοντα που έχουν ανατεθεί στις τοπικές κυβερνήσεις.

ε) Υπερβολικές διαδικασίες επιθεώρησης που ισχύουν για τις λειτουργίες των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.

στ) Μειωμένες εξουσίες λήψης αποφάσεων στη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού: περιορισμοί στην πρόσληψη και απόλυση μελών του προσωπικού (που έχει επίσης οικονομική διάσταση).

η) Έλλειψη επαρκούς χρηματοδότησης για τα καθήκοντα που έχουν ανατεθεί στις τοπικές κυβερνήσεις

Πρέπει να τονιστεί ότι οι πραγματικές δυνατότητες καθορισμού της παροχής δημόσιας υπηρεσίας σε τοπικό επίπεδο και οι δυνατότητες ανάπτυξης των μονάδων τοπικής αυτοδιοίκησης καθορίζονται στην πραγματικότητα από την οικονομική διάσταση (Hlepas, Trutkowski, 2018).

«Όταν πρόκειται για την εφαρμογή των λεγόμενων τεχνικών μας προγραμμάτων, που σημαίνει τα δημόσια έργα μας, έχουμε όντως βαθμούς αυτονομίας, αλλά είμαστε, σε μεγάλο βαθμό, όμηροι του κράτους, ειδικά όταν πρόκειται για τη ροή χρημάτων και χρηματοδότηση. Όταν πρόκειται για τις βασικές μας αρμοδιότητες, όπως περιγράφονται από τη νομοθεσία, έχουμε σημαντικό βαθμό ελευθερίας, αλλά ακόμη και εκεί πολύ συχνά πρέπει να αντιμετωπίσουμε τις απαιτήσεις των διαδοχικών κυβερνήσεων».

Η μεταρρύθμιση του Καλλικράτη συνέπεσε με την οικονομική κρίση και, ως αποτέλεσμα, οι τοπικές κυβερνήσεις στερήθηκαν μεγάλο μέρος των εσόδων τους: οι προϋπολογισμοί των ΟΤΑ συρρικνώθηκαν έως και 60%, καθώς τα κονδύλια που μεταφέρθηκαν από τον κεντρικό προϋπολογισμό μειώθηκαν δραματικά και τα τοπικά έσοδα μειώθηκαν και τα έσοδα. Σύμφωνα με τις δηλώσεις των ερωτηθέντων, ένας Έλληνας δήμαρχος θα θεωρούσε σήμερα τον εαυτό του «επιτυχημένο» εάν καταφέρει να διατηρήσει τις βασικές υποδομές και να είναι σε θέση να πληρώσει τους μισθούς των εργαζομένων και να καλύψει βασικά έξοδα λειτουργίας του δήμου.

«Η οικονομική κρίση ήταν σαν ένα σημείο καμψής όσον αφορά τη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης, αναπτυσσόσουν και μετά δυσκολευόσουν μετά το 2010 με βασικά οικονομικά προβλήματα...»

Ως αποτέλεσμα της οικονομικής κρίσης και των λοιπών περιορισμών, οι τοπικές κυβερνήσεις δεν διαθέτουν τους οικονομικούς πόρους για την παροχή βασικών υπηρεσιών και τη διασφάλιση της αποτελεσματικής καθημερινής λειτουργίας των ιδρυμάτων τους. Η κλίμακα του προβλήματος φαίνεται, για παράδειγμα, από το γεγονός

ότι οι μονάδες τοπικής αυτοδιοίκησης αντιμετωπίζουν σοβαρές δυσκολίες που προσπαθούν να εξασφαλίσουν τη χρηματοδότηση βασικών υπηρεσιών όπως ο καθαρισμός σχολείων, η συντήρηση χώρων πρασίνου ή η διατήρηση των αθλητικών εγκαταστάσεων σε καλή κατάσταση λειτουργίας (Hlepas, Trutkowski, 2018).

«[επηρεάζει] τη διαχείριση της καθημερινότητας σε θέματα όπως σχολεία, πάρκα και αθλητικοί χώροι, στην καθαριότητα».

«Δυστυχώς, τα οικονομικά μας μετά βίας επαρκούν για τη συντήρηση των υποδομών μας».

Τα γραφεία τοπικής αυτοδιοίκησης συχνά δεν διαθέτουν τον απαραίτητο εξοπλισμό για την παροχή δημόσιων υπηρεσιών. Η έλλειψη οικονομικών πόρων σημαίνει ότι οι τοπικές κυβερνήσεις δεν έχουν κεφάλαια για να αγοράσουν νέο ή να εκσυγχρονίσουν τον υπάρχοντα εξοπλισμό, οδηγώντας σε πιο χρονοβόρες και λιγότερο αποτελεσματικές λειτουργίες.

«Υπάρχουν υπάλληλοι που δουλεύουν πολλές ώρες για να κάνουν μια δουλειά που, αν είχαμε πρόσβαση σε μέσα, θα το κάναμε διαφορετικά, και θα είχαμε τελειώσει μέσα σε 2-3 ώρες.»

Η χρηματοπιστωτική κρίση και η ανάγκη εισαγωγής περαιτέρω επόδων μεταρρυθμίσεων σημαίνει ότι οι τοπικές κυβερνήσεις δεν μπορούν να είναι βέβαιες εάν θα λάβουν τα κεφάλαια που εγγυάται ο νόμος ή εάν το μερίδιό τους στους δημόσιους φόρους θα εξαντληθεί ως αποτέλεσμα μιας άλλης τροποποίησης του νόμου. Ένας ερωτώμενος έδωσε ένα παράδειγμα: παραπονέθηκε ότι ο δήμος του δεν είχε λάβει μεταφορά υποχρεωτικών κεφαλαίων σε σχέση με τη λειτουργία ενός ορυχείου επειδή το κράτος έχει καθυστερήσει να επιστρέψει τον ΦΠΑ στην εταιρεία εξόρυξης. Σύμφωνα με τον ερωτώμενο, η κατάσταση επιμένει εδώ και τέσσερα χρόνια (Hlepas, Trutkowski, 2018).

Ως προς την εκτεταμένη γραφειοκρατία και συντριπτικοί έλεγχοι στις δραστηριότητες των θεσμών της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η εκτεταμένη γραφειοκρατία είναι ένα πρόβλημα που συνήθως αναφέρεται από τους ερωτηθέντες στο πλαίσιο των λειτουργιών των μονάδων τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι περιορισμοί που επιβλήθηκαν ως αποτέλεσμα της κρίσης υπονόμισαν σημαντικά την ελευθερία των μονάδων τοπικής αυτοδιοίκησης (Hlepas, Trutkowski, 2018).

Ακόμη και οι απλές αποφάσεις απαιτούν πολλή προσπάθεια, μια μακρά αλυσίδα λήψης αποφάσεων παρατείνει τον χρόνο που απαιτείται για να τελειώσει ένα θέμα και αυξάνει το κόστος. Η διαδικασία λήψης αποφάσεων γίνεται αδιαφανής, επίπονη και

χρονοβόρα. Το πρόβλημα της γραφειοκρατίας εκδηλώνεται με ιδιαίτερα οξύ τρόπο στην περίπτωση καινοτόμων έργων που απαιτούν ιδιαίτερη δέσμευση από την πλευρά των υπαλλήλων που προετοιμάζουν την τεκμηρίωση, και μερικές φορές η διαδικασία απαιτεί ικανότητες που δεν έχουν. Ως αποτέλεσμα, οι τοπικές κυβερνήσεις αποθαρρύνονται από την ανάληψη καθηκόντων που δεν εγγυώνται την επιτυχία και ενέχουν οικονομικούς και προσωπικούς κινδύνους (Hlepas, Trutkowski, 2018).

«Αν αποφασίσω για κάτι, το φέρω στο δημοτικό συμβούλιο και πάρω την απόφαση απόψε, θα πρέπει να πάρω την έγκριση νομιμότητας από την αποκεντρωμένη διοίκηση σε περίπου ενάμιση μήνα. Τότε θα πρέπει να υποβάλω την απόφασή μου –αν αφορά το έργο– στον επίτροπο του συμβουλίου επιθεωρητών για προσυμβατικό έλεγχο (...). Εάν το έργο που πρόκειται να ξεκινήσω ξεπεράσει τις 500.000 ευρώ, θα έπρεπε, βάσει νόμου, να πάει στο γραφείο των επιθεωρητών στην Αθήνα και όχι στον τοπικό επίτροπο. Όλα αυτά σημαίνουν –και ας πούμε ότι παίρνω το πράσινο φως– μια απόφαση που θα ληφθεί σήμερα, για να περάσουν όλα αυτά τα στάδια, θα χρειαστούν τουλάχιστον 7-8 μήνες για να εφαρμοστεί. Στη χειρότερη περίπτωση, μπορεί να πάρει έναν ολόκληρο χρόνο. (...) Πρόκειται, λοιπόν, για μια γραφειοκρατία που έχουν δημιουργήσει από πάνω μας όλες αυτές οι επιθεωρήσεις».

Ένας άλλος παράγοντας που συμβάλλει στη γραφειοκρατία, είναι η ασαφής κατανομή των εξουσιών μεταξύ διαφορετικών επιπέδων τοπικής αυτοδιοίκησης και μεταξύ της τοπικής αυτοδιοίκησης και των κεντρικών θεσμών, όπως επισημαίνεται σε ειδική έκθεση συμβουλών πολιτικής που εκπονήθηκε από το Κέντρο Εμπειρογνωμοσύνης για τη Μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Τέτοια επικάλυψη αρμοδιότητες μπορεί να παρεμποδίσουν την υλοποίηση των προγραμματισμένων δραστηριοτήτων (Hlepas, Trutkowski, 2018).

«Θα ήθελα ένα πάρκο μέσα σε μια κατοικημένη περιοχή ή να έχω μια παιδική χαρά. Εδώ έρχεται η Δασική Επιθεώρηση που λέει ότι αυτό είναι άλσος. Αλλά θα το φροντίσουμε, λέμε. Και όλα αυτά δημιουργούν μεγάλα προβλήματα, με άλλα λόγια, επικαλύψεις τμημάτων. Δεν θα αφήσουν τον δήμο να κάνει τη δουλειά τους μέσα στον δικό του χώρο».

Μια άλλη σημαντική συνέπεια της οικονομικής κρίσης ήταν ο πραγματικός περιορισμός της ελευθερίας των μονάδων τοπικής αυτοδιοίκησης να διαμορφώνουν τη δική τους οικονομική πολιτική (κυρίως οικονομική διαχείριση και εκταμίευση δημοσίων πόρων). Οι ενέργειες που έγιναν από μια σειρά κεντρικών ιδρυμάτων για τον έλεγχο της οικονομικής πολιτικής των τοπικών κυβερνήσεων είναι, γνώμη των ερωτηθέντων, πηγή μεγάλων προβλημάτων στη λειτουργία των μονάδων τοπικής

αυτοδιοίκησης. Ο αριθμός των δηλώσεων σχετικά με την κοπιαστική επιθεώρηση και το γεγονός ότι το θέμα αυτό τέθηκε αυθόρμητα στο πλαίσιο διαφόρων θεμάτων δείχνει ότι αυτή είναι μια από τις μεγαλύτερες προκλήσεις για τις τοπικές αρχές (Hlepas, Trutkowski, 2018).

«Είναι μύθος ότι η τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα είναι αυτόνομη (...) προσποιούμαστε ότι είμαστε αυτόνομοι και θέλουμε να είμαστε αυτόνομοι αλλά μας αντιμετωπίζουν ως το παιδί με ειδικές ανάγκες ενός πολύ απαιτητικού γονιού».

Η φύση και η κλίμακα των υφιστάμενων μηχανισμών ελέγχου υποδηλώνουν ότι οι ηγέτες της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν αντιμετωπίζονται ως εταίροι από την κεντρική κυβέρνηση. Ένας ερωτώμενος εξέφρασε μάλιστα την άποψη ότι η κυβέρνηση αντιμετωπίζει τις τοπικές κυβερνήσεις ως αντικείμενα, περιορίζοντας τις δυνατότητές τους να αναλάβουν αποτελεσματικές ενέργειες (Hlepas, Trutkowski, 2018).

«Στην Ελλάδα, η τοπική αυτοδιοίκηση αντιμετωπίζεται ως μια αυλή που βοηθά το προσωπικό της δημόσιας διοίκησης, ως υπηρέτρια σπιτιού, ως καθαρίστρια που αλλάζει τις λάμπες. Και στις περισσότερες περιπτώσεις κατανέμεται με αρμοδιότητες που αφορούν κυρίως ζητήματα που αντιμετωπίζει το κράτος χωρίς να το έχει θωρακίσει προηγουμένως ούτε θεσμικά ούτε οικονομικά. Ακόμη και σε τόσο απλά θέματα όπως η διαχείριση αδέσποτων σκύλων ή οι λακκούβες του δρόμου. Η αυτοδιοίκηση αντιμετωπίζεται κυρίως ως αποδιοπομπαίος τράγος για να ρίξει το φταίξιμο, για θέματα που δεν έχουν λυθεί...»

Πολλά στελέχη της τοπικής αυτοδιοίκησης αντιλαμβάνονται τους περιορισμούς και τους μηχανισμούς ελέγχου ως ένδειξη δυσπιστίας προς τους εαυτούς τους και την ιδέα της αυτοδιοίκησης γενικότερα (Hlepas, Trutkowski, 2018).

«Έχουμε πάρα πολλές επιθεωρήσεις από την κεντρική κυβέρνηση. Υπάρχει έλλειψη εμπιστοσύνης σε όλη τη χώρα και σε όλους τους θεσμούς εντός της χώρας. Κανείς δεν εμπιστεύεται κανέναν άλλον και δικαίως».

Περιορισμένη ελευθερία των τοπικών κυβερνήσεων στη διαμόρφωση των δικών τους πολιτικών ανθρώπινου δυναμικού. Με τη μεταρρύθμιση του Καλλικράτη, υιοθετήθηκε ένας κανόνας για τη διατήρηση των σημερινών επιπέδων απασχόλησης στις συγχωνευμένες μονάδες τοπικής αυτοδιοίκησης (αν και, όπως σημείωσε ένας από τους συμμετέχοντες: *«Υπάρχει κάποιο περιθώριο, εννοώ ότι μπορείτε να βρείτε κάποιο περιθώριο με διάφορους νομικιστικούς τρόπους».*

Ως αποτέλεσμα, οι νεοσύστατες μονάδες, προκειμένου να αντιμετωπίσουν τις νέες προκλήσεις που θέτει η μεταρρύθμιση, θα πρέπει να εξαλείψουν τις επικαλύψεις μέσω διαφόρων μέτρων διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού-. Οι ηγέτες της τοπικής

αυτοδιοίκησης έχουν πολύ περιορισμένες δυνατότητες να απασχολούν κατάλληλα καταρτισμένο προσωπικό (οι κανόνες λιτότητας είναι πολύ περιοριστικοί για την πρόσληψη υπαλλήλων). Ως αποτέλεσμα, οι τοπικές κυβερνήσεις συχνά δεν διαθέτουν το προσωπικό ικανό να εφαρμόσει φιλόδοξα προγράμματα (Hlepas, Trutkowski, 2018).

Ορισμένες τοπικές αρχές τόνισαν τις περιορισμένες αρμοδιότητές τους στον τομέα των πολιτικών ανθρώπινων πόρων σε τοπικό επίπεδο. Αυτή η κατάσταση έχει τις οικονομικές της επιπτώσεις: δεδομένου ότι υπάρχουν ελλείψεις σε κατάλληλα καταρτισμένο προσωπικό, κάποιο προσωπικό πρέπει να εργάζεται περισσότερες ώρες, πράγμα που σημαίνει ότι πρέπει να λαμβάνει αμοιβή υπερωριών. Ωστόσο, αυτό δεν αποτελεί πρόβλημα για πολλούς ηγέτες: δεδομένης της απουσίας ειδικευμένου προσωπικού, είναι έτοιμοι να επιβαρυνθούν με πρόσθετα έξοδα, εφόσον μπορούν να εξασφαλίσουν την ομαλή λειτουργία του γραφείου τους. Επιπλέον, ορισμένοι παραπονιούνται ότι ακόμη και αυτή η επιλογή έχει τους περιορισμούς της (Hlepas, Trutkowski, 2018).

«Επιτρέπεται εντός των ορίων που αναφέρονται. Για το διοικητικό προσωπικό η υπερωρία είναι 20 ώρες το μήνα...αυτά είναι πολύ λίγα...υπάρχει όριο. Για τους υπαλλήλους καθαριότητας που είναι το βασικό κομμάτι, επιτρέπουμε περισσότερες υπερωρίες».

Οι ερωτηθέντες επεσήμαναν συχνά τον πελατειακό χαρακτήρα στη διαχείριση ανθρώπινων πόρων, δηλαδή η θέση ενός υπαλλήλου μπορεί να εξαρτάται από τις οικογενειακές ή πολιτικές διασυνδέσεις του/της.

«Υπάρχουν και περιπτώσεις που...δεν πρόκειται να αναφέρω ονόματα...ένας διοικητικός υπάλληλος η σύζυγος του αρχηγού της αξιωματικής αντιπολίτευσης, οπότε υπάρχει τέτοιου είδους ισορροπία εντός του δήμου...με άλλα λόγια, πώς μπορείς να είσαι υποψήφιος πολιτικές εντός του δήμου όταν ανησυχείτε ότι αυτές οι πολιτικές πρόκειται να αποκλειστούν από τη διοικητική πλευρά... καταλαβαίνετε για τι πράγμα μιλάμε...»

Ως προς τις αδυναμίες στη νομοθετική διαδικασία που αφορά την τοπική αυτοδιοίκηση, στο πλαίσιο των αξιολογήσεων που παρουσιάζονται για τη μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης, αξίζει να σημειωθεί ότι η ίδια η διαδικασία της συστημικής αλλαγής προκαλεί πολλές διαμάχες μεταξύ των στελεχών της τοπικής αυτοδιοίκησης. Τουλάχιστον ορισμένοι από τους ερωτηθέντες επιβεβαίωσαν ότι ο νόμος μερικές φορές αλλάζει πολύ συχνά, για ασαφείς λόγους και χωρίς την κατάλληλη διαβούλευση.

Οι συχνές αλλαγές στους κανονισμούς εμποδίζουν τον μακροπρόθεσμο σχεδιασμό των επενδύσεων και τη θεσμική ανάπτυξη. Αυτό αυξάνει επίσης τον βαθμό αβεβαιότητας στις καθημερινές λειτουργίες των τοπικών κυβερνητικών οργάνων: οι υπάλληλοι συχνά δεν είναι σίγουροι εάν οι πολιτικές τους είναι νόμιμες και ανησυχούν ότι αυτές οι πολιτικές ενδέχεται να αμφισβητηθούν κατά τη διάρκεια μιας από τις πολυάριθμες επιθεωρήσεις.

«Η νομοθεσία αλλάζει πολύ συχνά (...) Εκλέχτηκα για πρώτη φορά το 2006. Από το 2006 έως το 2016 υπήρξε αλλαγή ομάδας νόμων στο πλαίσιο του νόμου 3852/2010 που είναι το Πρόγραμμα Καλλικράτης. Μέσα σε όλα αυτά τα χρόνια έγιναν και κάθε είδους τροπολογίες, υπουργικές παρεμβάσεις ή διαφορετικές... Οι διαδικασίες στην Ελλάδα καθυστερούν πολύ. (...) Με άλλα λόγια, όταν δεν ξέρεις, όταν δεν είσαι εντός γηπέδου, κατηγορείς τους ίδιους τους εργαζόμενους. Πριν από ένα μήνα έχει αλλάξει ακόμη και η διαδικασία των διατάξεων για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, η οποία έχει ήδη αλλάξει 3-4 φορές».

Οι νέοι κανονισμοί εισάγονται αρκετά συχνά χωρίς τη δέουσα προετοιμασία. Οι λύσεις δεν δοκιμάζονται πριν από την εφαρμογή τους και οι μακροπρόθεσμες συνέπειες των προτεινόμενων αλλαγών δεν αναλύονται. Τα στελέχη της τοπικής αυτοδιοίκησης συχνά αιφνιδιάζονται όταν υιοθετείται νέα νομοθεσία. Αυτό το πρόβλημα έχει πολλά στοιχεία, με τουλάχιστον τέσσερα που αξίζει να αναφερθούν εδώ:

- α) Καμία πληροφορία για τους προτεινόμενους νέους κανονισμούς δεν διανέμεται μεταξύ των τοπικών κυβερνήσεων για διαβούλευση·
- β) Το *vacatio legis* είναι πολύ σύντομο: οι νέοι κανονισμοί τίθενται συχνά σε ισχύ σχεδόν εν μία νυκτί και δεν προσφέρονται μεταβατικές περίοδοι, γεγονός που συνήθως εμποδίζει τη διαχείριση των δημόσιων υπηρεσιών.
- γ) Οι νέες νομικές λύσεις δεν συνοδεύονται από πληροφορίες για νομικές ερμηνείες (διερμηνευτικές εγκύκλιοι).
- δ) Δεν υπάρχει στέρεο εκπαιδευτικό πρόγραμμα που να διαδίδει και να εμβαθύνει τη γνώση για τη νέα νομοθεσία.

«Για παράδειγμα, στις 8 Αυγούστου ψηφίστηκε νόμος για τα δημόσια έργα. αυτό ήταν μια από τις απαιτήσεις των θεσμικών οργάνων και ήταν κατά κανόνα σωστός νόμος – αλλά δεν δόθηκε μεταβατική περίοδος... Έχουν περάσει τρεις μήνες από τότε και δεν έχει φτάσει ακόμη μια ερμηνευτική εγκύκλιος για να μπορέσουμε να ανοίξουμε δημόσια δημοπρασία έργων. Και ακόμη και όταν έρθουν, οι υπηρεσίες μας δεν πρόκειται να είναι καλά γνώστες για να μπορέσουν να το κάνουν αυτό γιατί πρόκειται για έναν νέο νόμο

μέσα σε μια μεταβατική περίοδο. Και σε μια εποχή που υπάρχει τεράστια ανάγκη για θέσεις εργασίας και εργασίες που πρέπει να γίνουν, είναι βέβαιο ότι θα υποχωρήσουμε, τουλάχιστον έξι μήνες, και ενώ πήραμε τα χρήματα κάποιοι από εμάς δεν μπορούμε να ανοίξουν δημόσιους διαγωνισμούς».

Συμπερασματικά, πρέπει να σημειωθεί ότι ο σχεδιασμός του συστήματος τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα εγείρει ορισμένες ανησυχίες, τουλάχιστον ως προς την αρχή της επικουρικότητας που κατοχυρώνεται στον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Οι επιβληθέντες εκτεταμένοι έλεγχοι, η έλλειψη επαρκούς χρηματοδότησης για τα καθήκοντα που ανατίθενται στις τοπικές κυβερνήσεις, οι ασαφείς αρμοδιότητες μεταξύ των δημόσιων φορέων σε διάφορα επίπεδα και η αστάθεια των κανονισμών δεν ευνοούν τον σταθερό σχεδιασμό της τοπικής αυτοδιοίκησης (Hlepas, Trutkowski, 2018).

Οι ερωτηθέντες τόνισαν επανειλημμένα την ανάγκη ενίσχυσης της αποκέντρωσης της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα.

«Αυτό που είναι ένα από τα κύρια ζητήματα που αντιμετωπίζουμε πραγματικά ως χώρα είναι ότι δεν έχουμε αποκεντρωθεί καθόλου. Στην Ελλάδα επιμένουμε σε ένα μοντέλο που είναι, νομίζω, προσωπική μου άποψη, αναχρονιστικό. Επιμένουμε σε ένα άκρως συγκεντρωτικό κράτος. (...) Πρόκειται για μια μάλλον πρωτόγονη μορφή διακυβέρνησης ή τουλάχιστον διοίκησης. Ωστόσο, το κεντρικό κράτος επιμένει σε αυτό. Έτσι, για παράδειγμα, αυτό ίσως εξηγεί γιατί ακούσαμε παράπονα, κατά την άποψή μου, είναι όλα θεμιτά και δικαιολογημένα, από Δημάρχους που δεν είναι υπεύθυνοι για τα νοσοκομεία τους, από Δημάρχους ή διοικητές που δεν είναι υπεύθυνοι για τη στελέχωση των σχολείων τους κ.λπ.».

Υποστηρίχθηκε ότι θα ήταν πολύ δύσκολο να βελτιωθεί η κοινωνικοοικονομική κατάσταση στη χώρα εάν δεν ενισχυθεί η τοπική διακυβέρνηση. Όπως δήλωσε ένας από τους δημάρχους: *«(...) εμείς, τουλάχιστον, απαιτούμε μεγαλύτερο βαθμό αποκέντρωσης. Παρά το γεγονός ότι ο Καλλικράτης, όπως είπα και πριν, ήταν ένα μεγάλο βήμα, η Ελλάδα δεν μπορεί ποτέ να αναπτυχθεί αν δεν εκχωρήσει εξουσίες σε τοπικές περιοχές». Χαρακτηριστική στο πλαίσιο αυτό, αν και αρκετά ριζοσπαστική, είναι και η δήλωση άλλου έμπειρου στελέχους της τοπικής αυτοδιοίκησης:*

«Εδώ και 30 χρόνια υπηρετώ την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Δυστυχώς η τοπική αυτοδιοίκηση, παρά το γεγονός ότι είναι ανεξάρτητη σύμφωνα με το σύνταγμα, εξακολουθεί και σήμερα, παρά τον αγώνα μας, να είναι ορατό από το Κεντρικό Κράτος. Επιδιώκουμε μια νέα διοικητική μεταρρύθμιση, εντός του ευρωπαϊκού μοντέλου, ώστε

ό,τι παράγεται στους τοπικούς δήμους, συμπεριλαμβανομένου αυτού που πληρώνεται, να παραμένει στους δήμους. Οι δήμοι να αναλάβουν τα πάντα: νοσοκομεία, κέντρα υγείας, σχολεία -με άλλα λόγια- να γίνουμε μια μικρή κυβέρνηση. Ωστόσο, αντί να απλοποιούνται τα πράγματα, η πολιτική θηλιά σφίγγει ολοένα και περισσότερο γύρω από την αυτοδιοίκηση και εξαρτάται από το ποιος είναι στην εξουσία και ποια είναι η ιδεολογία τους και αν έχουν τις σωστές επαφές και διασυνδέσεις».

2.9 Ο Νόμος 4674/2020 και οι Αλλαγές για τους ΟΤΑ

Ο Νόμος 4674/2020 δημοσιεύτηκε σε ΦΕΚ (Α' 53 – 11/3/2020) με το αναπτυξιακό νομοσχέδιο του Υπουργείου Εσωτερικών με τίτλο: «Στρατηγική αναπτυξιακή προοπτική των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ρύθμιση ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις». Ο Ν. 4674/2020 αποτελείται από 60 σελίδες και 124 άρθρα, χωρισμένα σε 2 μέρη. Το πρώτο Μέρος αφορά διατάξεις του Υπουργείου Εσωτερικών, όμως διατάξεις που αφορούν τους ΟΤΑ, βρίσκονται και στα δύο Μέρη (Ν.4764/2020).

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση με το εν λόγω νομοσχέδιο, εισάγεται «για πρώτη φορά από την ίδρυση των ΟΤΑ ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο αναπτυξιακής προοπτικής, το οποίο ευελπιστεί να αποτελέσει το σημείο αναφοράς στην τοπική ανάπτυξη όπου αναφέρεται ως σκοπός η μέγιστη απορρόφηση των χρηματοδοτούμενων και συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων, μέσω των οποίων είναι δυνατή η υλοποίηση έργων υποδομής.

Εισάγονται σημαντικές διατάξεις για την εποπτεία, επίβλεψη και την εν γένει εκτέλεση των τεχνικών έργων, στο πλαίσιο που θέτει ο Ν.4412/2016... και προτείνεται ένα νέο σχήμα υποστήριξης των ΟΤΑ για την άσκηση των Υπηρεσιών Δόμησης και των Τεχνικών Υπηρεσιών των ΟΤΑ».

Επιχειρείται επίσης μια «σημειακή επέμβαση στο θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και εισάγονται καινοτόμα εργαλεία για την άσκηση των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ». «Εκσυγχρονίζεται η ληξιαρχική νομοθεσία και ευθυγραμμίζεται με την ψηφιακή πολιτική της χώρας, ώστε να μειωθούν στο ελάχιστο το διοικητικό βάρος και η ταλαιπωρία των πολιτών». «Επιχειρείται σημειακή επέμβαση στον Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας για επιτάχυνση των διαδικασιών απόδοσης της ιθαγένειας στους αιτούντες». Τέλος, «εξορθολογίζεται το νομικό πλαίσιο του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας και το πλαίσιο επιλογής προϊσταμένων στη Δημόσια Διοίκηση. Περαιτέρω τροποποιείται σημειακά η νομοθεσία που διέπει το σύστημα

προσλήψεων μέσω ΑΣΕΠ, ώστε να επιταχυνθεί κατά το δυνατόν η διαδικασία προσλήψεων» (Αιτιολογική Έκθεση, 2020).

Βάσει των ανωτέρω λοιπόν, οι σημαντικότερες διατάξεις του Ν.4674/2020, είναι οι κάτωθι:

Μέχρι τις 31/12/2020 οι Δήμοι, οι ΠΕΔ και οι Περιφέρειες μπορούσαν να ιδρύουν ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΥΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥΣ ή να προσαρμόζουν τις υπάρχουσες Αναπτυξιακές ΑΕ ΟΤΑ στο νέο θεσμικό πλαίσιο. «Η απόφαση λαμβάνεται με απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων μελών του οικείου συμβουλίου» (παρ. 6 του άρθρου 2).

Το προσωπικό των Αναπτυξιακών Οργανισμών διακρίνεται σε τακτικό και έκτακτο. Το τακτικό προσωπικό προσλαμβάνεται για την κάλυψη θέσεων βάσει κανονισμού εσωτερικής υπηρεσίας (ΚΕΥ. Το έκτακτο προσωπικό που απαιτείται κάθε φορά για την εκτέλεση του αντικειμένου που αναλαμβάνουν, προσλαμβάνεται με απόφαση του διοικητικού συμβουλίου της εταιρείας για όσο χρόνο διαρκεί το εκτελούμενο πρόγραμμα ή η σύμβαση.

Σε περίπτωση λύσης της εταιρείας, το προσωπικό των προηγούμενων περιπτώσεων δεν μεταφέρεται στους μετόχους ΟΤΑ ή στις ενώσεις τους.. Η κάλυψη κενών θέσεων που προβλέπονται στον ΚΕΥ, μπορεί να γίνεται ... και με απόσπαση υπαλλήλων Φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, οι οποίοι κατέχουν τουλάχιστον τριετή αποδεδειγμένη προϋπηρεσία στη διαχείριση, παρακολούθηση και διοικητική υποστήριξη συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων ή σε τεχνική υπηρεσία φορέα που ασχολείται με την υλοποίηση συγχρηματοδοτούμενων έργων, κατόπιν πρόσκλησης της ενδιαφερόμενης εταιρείας με την οποία προσδιορίζονται ο αριθμός των θέσεων και τα προσόντα των υποψηφίων.

Η απόσπαση έχει διάρκεια δύο (2) ετών με δυνατότητα ισόχρονης ανανέωσης και πραγματοποιείται με κοινή απόφαση των αρμοδίων για τον διορισμό οργάνων του φορέα προέλευσης και του φορέα υποδοχής, ύστερα από αίτηση του ενδιαφερομένου και σύμφωνη γνώμη του διοικητικού συμβουλίου της εταιρείας. Η μισθοδοσία του αποσπώμενου προσωπικού βαρύνει τον φορέα υποδοχής... Ο γενικός διευθυντής και ο προϊστάμενος της Διεύθυνσης Τεχνικών Υπηρεσιών ορίζονται με απόφαση του διοικητικού συμβουλίου. Η θητεία τους ακολουθεί τη θητεία του διοικητικού συμβουλίου και μπορεί να ανανεώνεται» (παρ. 5 του άρθρου 2).

Με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, ύστερα από γνώμη της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδος και της Ένωσης Περιφερειών Ελλάδος, μπορεί να ρυθμίζονται θέματα λειτουργίας και οργάνωσης των Αναπτυξιακών Οργανισμών» (παρ. 7 του άρθρου 2).

Οι τεχνικές υπηρεσίες και οι υπηρεσίες δόμησης των ΟΤΑ που δεν έχουν προσωπικό ή τεχνική επάρκεια, με βεβαίωση του προϊσταμένου τους θα μπορούν να συνάπτουν προγραμματική σύμβαση με τους ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΥΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥΣ, την ΕΕΤΑΑ και τα Δίκτυα Δήμων (άρθρο 3 & 4).

Επίσης δημιουργείται το Μητρώο Δεδομένων, στο οποίο θα καταχωρούνται τα στοιχεία ενεργητικού των ΟΤΑ και των Νομικών τους Προσώπων (άρθρο 6). Δίνεται η δυνατότητα στους ΟΤΑ να αναθέτουν σε εξωτερικούς συμβούλους ή στους Αναπτυξιακούς οργανισμούς την εκπόνηση των επιχειρησιακών προγραμμάτων δράσης (άρθρο 7). Παύουν οι ευθύνες για μη έγκαιρη βεβαίωση οφειλών στην περίπτωση που ρυθμίστηκαν ή εξοφλήθηκαν (παρ.2 του άρθρου 9).

Σε Δήμους με λιγότερους από 20.000 κατοίκους, όταν τα ανταποδοτικά έσοδα τους δεν επαρκούν, μπορούν να καλύπτουν τις δαπάνες από τακτικά ή έκτακτα μη ειδικού σκοπού (παρ. 3 του άρθρου 9). Οι Δήμοι, εφόσον κατά το τελευταίο τρίμηνο δεν μπορούν να καλύψουν τις λειτουργικές τους ανάγκες από τακτικά και έκτακτα έσοδα, με αναμόρφωση μπορούν να διαθέσουν έως το 50% από τους ΚΑΠ επενδυτικών δαπανών (παρ. 4 του άρθρου 9).

Δεν μπορεί να συζητηθεί εκ νέου θέμα στο Δημοτικό Συμβούλιο για το οποίο έχει ήδη ληφθεί απόφαση από αυτό, χωρίς την ύπαρξη νεότερων στοιχείων (παρ.2 του άρθρου 10). Μεταφέρονται επίσης οι κάτωθι αρμοδιότητες από το Δημοτικό Συμβούλιο στην Οικονομική Επιτροπή:

- Κατάρτιση όρων, σύνταξη διακηρύξεων, διεξαγωγή και κατακύρωση κάθε είδους δημοπρασιών και διαγωνισμών και όχι μόνο όσων αφορούν έργα, μελέτες, προμήθειες και υπηρεσίες(παρ. 4 του άρθρου 10)
- «Σύναψη και ανάθεση δημόσιας σύμβασης, σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 4412/2016 (Α' 147) για την εκτέλεση συγκεκριμένων υπηρεσιών συλλογής και μεταφοράς στερεών αποβλήτων και ανακυκλώσιμων υλικών, καθαριότητας κοινόχρηστων χώρων και δημοτικών κτιρίων, καθώς και συντήρησης χώρων πρασίνου και ηλεκτροφωτισμού, εφόσον οι σχετικές πιστώσεις είναι εγγεγραμμένες στον προϋπολογισμό. Με την ως άνω απόφαση της οικονομικής επιτροπής καθορίζονται ιδίως το αντικείμενο των παρεχόμενων υπηρεσιών, η διάρκεια και η περιοχή, εντός της οποίας αυτές παρέχονται» (παρ. 1 του άρθρου 117).

- «Αποφασίζει για την υποβολή προτάσεων εκ μέρους του Δήμου για τη χρηματοδότηση ή επιχορήγηση δράσεων, προγραμμάτων και αντίστοιχων έργων από εθνικούς πόρους ή/και πόρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή/και οποιουδήποτε άλλου φορέα» (παρ.2 του άρθρου 117, προσθέτει την περίπτωση κβ. στην παρ. 1 του άρθρου 72 του Ν. 3852/2010
- Δίνεται η δυνατότητα στους Δημάρχους και στους αντιδημάρχους και Προέδρους Δημοτικών Συμβουλίων που είναι δημόσιοι υπάλληλοι να παρέχουν εθελοντικά τις υπηρεσίες τους στην οργανική τους θέση, για λόγους επαγγελματικής επάρκειας, και να επιλέγουν από που θα αμείβονται (παρ. 5 του άρθρου 10).
- Αυξάνονται οι μέρες ειδικής άδειας αιρετών (παρ. 6 του άρθρου 10
- Αναστέλλονται τα δημοτικά δημοψηφίσματα (άρθρο 11)
- Επιτρέπεται η ανάθεση καθηκόντων σε μέχρι δύο εθελοντές ειδικούς συμβούλους Δημάρχων οι οποίοι δικαιούνται μόνο έξοδα μετακίνησης εκτός έδρας (άρθρο 11).
- Επιτρέπεται ο διορισμός Γενικού Γραμματέα στους Δήμους χωρίς την πρόβλεψη της θέσης στον Ο.Ε.Υ.(παρ. 6 του άρθρου 11)
- Για την λύση, σύσταση κ.λ.π Νομικού Προσώπου απαιτείται απόφαση Δημοτικού Συμβουλίου και η σύμφωνη γνώμη του Δημάρχου (παρ. 7 του άρθρου 11).
- Με ΚΥΑ που θα εκδοθεί υπάρχει η δυνατότητα να ορίζονται οι ημέρες μετακίνησης των δημάρχων κατ' έτος, οι οποίες θα φθάνουν μέχρι τις 60 (άρθρο 12).
- «Σε οικόπεδα άρτια και οικοδομήσιμα που βρίσκονται εντός εγκεκριμένου ρυμοτομικού σχεδίου, εντός ορίου οικισμού προ του 1923 ή εντός ορίου οικισμού κάτω των δύο χιλιάδων (2.000) κατοίκων, ιδιοκτησίας του οικείου φορέα, επιτρέπεται η ανέγερση δημόσιων κτιρίων προοριζομένων για τη στέγαση βρεφικών και παιδικών σταθμών και λειτουργιών εκπαίδευσης και υγείας ή για την ανέγερση ιερών ναών, σύμφωνα με τους ισχύοντες όρους

δόμησης της περιοχής, εφόσον: α) τα ακίνητα πληρούν τις σχετικές προδιαγραφές και β) διαπιστωθεί με αιτιολογημένη απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου ότι δεν υπάρχει άλλο κατάλληλο κτίριο ή καθορισμένος χώρος για να υποδεχθεί αυτές τις λειτουργίες»(άρθρο 14).

- Ορίζεται ποιες είναι υπαίθριες διαφημίσεις (άρθρο 15).
- Θεσπίζεται το πρόγραμμα Πρόληψη στο σπίτι για νησιωτικούς Δήμους κάτω των 20.000 κατοίκων και δυσπρόσιτες ορεινές περιοχές Δήμων (άρθρο 17).
- «Σε δήμους με μόνιμο πληθυσμό άνω των είκοσι χιλιάδων (20.000) κατοίκων, μπορεί να συστήνεται μία (1) θέση Ειδικού Συνεργάτη, επιπλέον των προβλεπόμενων στην περίπτωση α', η πλήρωση της οποίας γίνεται αποκλειστικά με δημοσιογράφο που πληροί τις προϋποθέσεις του προηγούμενου εδαφίου»(άρθρο 18)
- «Βεβαιωμένες οφειλές από φόρους και τέλη προς τους ΟΤΑ α' βαθμού, που αντιστοιχούν σε διαφορές ως προς την επιφάνεια ενός ακινήτου ή τη χρήση αυτού και αφορούν χρονικό διάστημα προγενέστερο της υποβολής δήλωσης, καθώς και τα συναφή με αυτές πρόστιμα, διαγράφονται. Ποσά που έχουν ήδη καταβληθεί δεν αναζητούνται. Η ρύθμιση του πρώτου εδαφίου δεν εφαρμόζεται στις περιπτώσεις, όπου οι οφειλές έχουν προκύψει ύστερα από έλεγχο της υπηρεσίας» (παρ. 2 του άρθρου 21).
- Ρυθμίσεις για την εκκαθάριση ΝΠ ΟΤΑ (άρθρο 22)
- «Επιτρέπεται εφεξής από τις υπηρεσίες του Δημοσίου Τομέα, όπως αυτός οριοθετείται στο άρθρο 51 παράγραφος 1 του ν.1892/1990 (Α' 101), η προμήθεια ηλεκτρικών και υβριδικών υπηρεσιακών αυτοκινήτων, οχημάτων εναλλακτικών καυσίμων, όπως ορίζονται στο άρθρο 2 του Ν. 4439/2016 (Α' 222), καθώς και οχημάτων με κινητήρες εσωτερικής καύσης, σύμφωνα με τα κατά περίπτωση ισχύοντα ευρωπαϊκά πρότυπα εκπομπών ρύπων. Ως προμήθεια νοείται η αγορά από το ελεύθερο εμπόριο, η σύμβαση χρηματοδοτικής μίσθωσης, η διάθεση από τη Διεύθυνση Διαχείρισης Δημόσιου Υλικού της ΑΑΔΕ και η δωρεά» (παρ. 1 του άρθρου 23).

- «Ως αρμόδια Αρχή για τον έλεγχο της κίνησης των οχημάτων που ανήκουν στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης α΄ και β΄ βαθμού και τα νομικά τους πρόσωπα, νοείται η οικεία Οικονομική Επιτροπή. Τυχόν κινήσεις δημάρχων και περιφερειάρχων με υπηρεσιακά οχήματα, που έλαβαν χώρα κατά παρέκκλιση των έως σήμερα διατάξεων για την έγκρισή τους, θεωρούνται νόμιμες, εφόσον πραγματοποιήθηκαν για την αντιμετώπιση όλως εξαιρετικών και απρόβλεπτων υπηρεσιακών αναγκών που δικαιολογούν τη μη τήρηση της σχετικής διαδικασίας και εφόσον η συνδρομή των γεγονότων αφορούσε αποδεδειγμένες αυτοδιοικητικές υπηρεσιακές ανάγκες» (παρ. 2 του άρθρου 23).
- «Ειδικά για τα σχολικά έτη 2019 – 2020, 2020 – 2021 και 2021 – 2022, επιτρέπεται η μίσθωση κτιρίου για τη στέγαση βρεφικών, βρεφονηπιακών και παιδικών σταθμών, καθώς και μονάδων πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, απευθείας και χωρίς δημοπρασία κατόπιν δημόσιας πρόσκλησης, ύστερα από απόφαση του οικείου δημοτικού συμβουλίου και θετική εισήγηση της Οικονομικής Επιτροπής και της αρμόδιας Επιτροπής Καταλληλότητας» (άρθρο 24).
- Ρύθμιση θεμάτων προσωπικού (άρθρο 25 και άρθρα 41-79)
- «Δαπάνες για την εξόφληση υποχρεώσεων των ΟΤΑ α΄ βαθμού, που διενεργήθηκαν κατά το χρονικό διάστημα από 01.12.2017 έως και 31.12.2019, για τις οποίες δεν τηρήθηκαν οι τυπικές προϋποθέσεις των άρθρων 66 και 68 του ν. 4270/2014 (Α΄ 143), του π.δ. 80/2016 (Α΄ 145), των άρθρων 2 έως 4 του ν. 3861/2010 (Α΄ 112) και του άρθρου 11 του ν. 4013/2011 (Α΄ 204), λόγω τυπικών ελλείψεων που αφορούν στη διαδικασία ανάληψης, ανατροπής και ανάκλησης των υποχρεώσεων, τις διαδικασίες ελέγχου της ανάληψης υποχρεώσεων και την ανάρτηση πράξεων στο πρόγραμμα «ΔΙΑΥΓΕΙΑ» ή στο ηλεκτρονικό σύστημα ΚΗΜΔΗΣ, θεωρούνται κανονικές και νόμιμες και δύνανται να εκκαθαρισθούν σε βάρος των προϋπολογισμών των αντίστοιχων ΟΤΑ α΄ βαθμού του τρέχοντος ή των επομένων ετών, εφαρμοζομένων κατά τα λοιπά, των διατάξεων του άρθρου 91 του Ν. 4270/2014 (Α΄ 143), εφόσον αναρτηθούν στο πρόγραμμα «ΔΙΑΥΓΕΙΑ» ή στο ηλεκτρονικό σύστημα ΚΗΜΔΗΣ, ανάλογα, εντός μηνός από την έναρξη ισχύος της παραγράφου αυτής» (παρ. 1 του άρθρου 121).

Κεφάλαιο 3 – Η Επίτευξη του Στρατηγικού Προγραμματισμού στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε Συνάρτηση με τους Τρόπους και Τεχνικές Ανάπτυξη των Διαφόρων Δημοτικών Επιχειρήσεων

3.1 Εισαγωγή - Στρατηγικός Σχεδιασμός και Στρατηγική Αναπτυξιακή Προοπτική στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα

Ο στρατηγικός σχεδιασμός είναι η βάση που χρησιμοποιείται για τη μεταρρύθμιση και τη βελτίωση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και με σκοπό την ανάπτυξή τους. Περαιτέρω, το 1997 και στο πλαίσιο του προγράμματος «Καποδίστριας» για τη μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης, θεσμοθετήθηκε η περαιτέρω ανάπτυξη αναπτυξιακών προγραμμάτων σε τοπικά σχέδια δημοσίων επενδύσεων (Maistros 2017, Ηλερας 2015).

Αυτά τα στρατηγικά σχέδια περιλάμβαναν την χρηματοδότηση έργων υποδομής και δράσεων για τη βελτίωση της οργάνωσης και διαχείρισης των δήμων. Η υλοποίηση αυτών των τοπικών δημοσίων επενδυτικών σχεδίων χρηματοδοτήθηκε από το ειδικό πρόγραμμα τοπικής αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ) κατά την περίοδο 1998-2004 (Μαΐστρος 2017). Αυτές οι πρωτοβουλίες ανάπτυξης στρατηγικού σχεδιασμού είχαν εξαιρετικά περιορισμένα αποτελέσματα, λόγω της ανεπαρκούς υποστήριξης της πολιτικής ηγεσίας, τόσο σε εθνικό όσο και σε τοπικό επίπεδο, του μικρού μεγέθους των πρωτοβουλιών και της περιορισμένης επιχειρησιακής ικανότητας των δήμων, καθώς και λόγω των ζητημάτων συγκεντροποίησης και συναρμοδιοτήτων. στον σχεδιασμό και την υλοποίηση δράσεων στρατηγικού σχεδιασμού.

3.2 Τα Εμπόδια που Τέθηκαν τα Προηγούμενα Χρόνια στον Στρατηγικό Σχεδιασμό και τη Στρατηγική Αναπτυξιακή Προοπτική στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα

Η προβληματική εφαρμογή του στρατηγικού σχεδιασμού και της στρατηγικής αναπτυξιακής προοπτικής στην ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση, επηρεάζεται σε μεγάλο βαθμό από το πλαίσιο της πολιτικής και τη συμμόρφωση σε επίπεδο κεντρικής διοίκησης (ΟΟΣΑ 2012).

Η περιορισμένη εφαρμογή του στρατηγικού σχεδιασμού και της στρατηγικής αναπτυξιακής προοπτικής σε επίπεδο κεντρικής διοίκησης, οφείλεται σε μια σειρά

καθοριστικών παραγόντων, κοινών με αυτούς που συμβαίνουν στην τοπική διοίκηση. Ταυτόχρονα, παρατηρούμε ότι δεν επιβάλλονται κυρώσεις σε οργανισμούς που δεν εφαρμόζουν ή εφαρμόζουν ανεπαρκώς την παρεχόμενη στρατηγική δράσεων σχεδιασμού και αξιολόγησης. Το γεγονός αυτό είχε αρνητικό αντίκτυπο στη συμμόρφωση αυτών των οργανισμών.

3.3 Η Εμπιστοσύνη, Δυσπιστία και η Μεταρρύθμιση της Πολιτικής Στρατηγικής Αναπτυξιακής Προοπτικής στους Οργανισμούς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και στις Δημοτικές Επιχειρήσεις

Σύμφωνα με τα όσα αναφέρθηκαν παραπάνω, θα λέγαμε πως στην Ελλάδα υπάρχει μια κουλτούρα δυσπιστίας στη δημόσια διοίκηση, περιορίζοντας τις προοπτικές υλοποίησης του στρατηγικού σχεδιασμού και της αξιολόγησης στο τομέα της στρατηγικής αναπτυξιακής προοπτικής.

Είναι ένα έλλειμμα ηγεσίας και πολιτικής δέσμευσης για την προώθηση της αλλαγής, μια ουσιαστική έλλειψη εμπιστοσύνης και υποστήριξης για μεταρρύθμιση, λόγω του φόβου του πολιτικού κόστους που συνεπάγεται (ITA, 2017).

Εκτός από τη δημιουργία περιβάλλοντος πολιτικής *περιφρόνησης* και την υποβάθμιση της πολιτικής, η μη εφαρμογή στρατηγικού σχεδιασμού από τους φορείς της κεντρικής διοίκησης εύλογα υπονομεύει την εφαρμογή της πολιτικής σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Η έλλειψη συντονισμού στο σχεδιασμό και την εφαρμογή του στρατηγικού σχεδιασμού, τόσο εντός των οργανισμών όσο και μεταξύ των ενδιαφερομένων μερών της κεντρικής διοίκησης και η διατήρηση του πολιτικού ανταγωνισμού μεταξύ τους, οδηγεί στη δημιουργία και παρουσία πλήθους ελλειπών, επακόλουθων, αλληλεπικαλυπτόμενων και συχνά αντίθετων. επίπεδα στρατηγικού σχεδιασμού, που από μόνο του είναι υποεκτίμηση (Καρκατσούλης 2004, 2014, ΟΟΣΑ 2009).

Τα επικαλυπτόμενα και διαδοχικά επίπεδα στρατηγικού σχεδιασμού και της στρατηγικής αναπτυξιακής προοπτικής στους ίδιους οργανισμούς κεντρικής διοίκησης σχετίζονται με τις πολιτικές που εφαρμόζονται, οδηγούν στη δημιουργία ενός περιβάλλοντος με αυξημένη πολυπλοκότητα και αβεβαιότητα ως προς την πολιτική στρατηγικού σχεδιασμού και αξιολόγησης. Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης καλούνται να συμμορφωθούν με αντίθετες και αποσπασματικές απαιτήσεις, για την παροχή των υπηρεσιών τους. Αυτό το μοντέλο ελέγχου, αν και όχι τόσο παλαιό (2014),

εστιάζει μονομερώς στον έλεγχο του δήμου οικονομική λειτουργία των αδικιών και τη νομιμότητα των εξόδων τους, μη παροχή οποιουδήποτε πλαισίου ελέγχου για τον βασικό πυρήνα του στρατηγικού σχεδιασμού, την αξιολόγηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας των υπηρεσιών, παρά το αρχικό σχέδιο σταδιακής μετάβασης σε ένα νέο μοντέλο συγκριτικής αξιολόγησης για την υπηρεσία των δήμων εντός διετίας.

Ουσιαστικά, η έλλειψη ελέγχου και αξιολόγησης της απόδοσης των δήμων, σύμφωνα με κριτήρια που βασίζονται στην παροχή των υπηρεσιών τους, όπως το κόστος παροχής, η ποιότητα και η επίτευξη των στόχων των υπηρεσιών, οδηγεί στην ανεπαρκή συμμόρφωση των οργανισμών με τον στρατηγικό σχεδιασμό. δεδομένου ότι δεν διασφαλίζεται επιβολή σε περίπτωση που δεν επιτύχουν τους στόχους των υπηρεσιών ή όταν οι υπηρεσίες παρέχονται αναποτελεσματικά.

Ταυτόχρονα, ο στρατηγικός σχεδιασμός στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης περιπλέκεται περαιτέρω με την εισαγωγή μιας σειράς πρωτοβουλιών από την κεντρική διοίκηση, κυρίως από το ΕΣΠΑ, όπως οι Ολοκληρωμένες Εδαφικές Επενδύσεις (ΟΤΕ), την Τοπική ανάπτυξη με πρωτοβουλία της κοινότητας (CLLD), τοπικές συμπράξεις για την προώθηση της απασχόλησης (ΤΟΨΑ-ΤΟΠΕΚΟ) και βοήθεια στον φτωχό πληθυσμό (ΤΕΒΑ).

Αυτές οι πρωτοβουλίες, αν και στοχεύουν στην ενίσχυση της αποκέντρωσης και της ανεξαρτησίας των δήμων στην εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών, στην πραγματικότητα συνέβαλαν στην αυξημένη πολυπλοκότητα και τα εμπόδια στον στρατηγικό σχεδιασμό, λόγω του αναποτελεσματικού συντονισμού με άλλα επίπεδα και εργαλεία προγραμματισμού σε τοπικό επίπεδο.

Αυτός ο δρόμος δεν ακολουθήθηκε, λόγω του ανταγωνισμού μεταξύ των φορέων της κεντρικής διοίκησης προκειμένου να διατηρηθεί και να ενισχυθεί η δύναμή τους και η έλλειψη εμπιστοσύνης από την κεντρική στην τοπική διοίκηση, όσον αφορά την ικανότητα και την ωριμότητα των οργανισμών να διαχειρίζονται αποτελεσματικά και με διαφάνεια τη χρηματοδότησή τους. πόροι.

Αυτή η πολιτική οδηγεί στην ουσιαστική αποτυχία των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης να εφαρμόσουν στρατηγικό σχεδιασμό και στην αναποτελεσματική παροχή των υπηρεσιών τους σε ένα πλαίσιο συγκεντροποίησης, αλληλεπικαλυπτόμενων δράσεων και ρυθμιστικής πολυφωνίας. Σε αυτόν τον γραφειοκρατικό λαβύρινθο, οι όποιες πρωτοβουλίες για την υλοποίηση δράσεων στρατηγικού σχεδιασμού στους δήμους είτε είναι ελλιπείς είτε εφαρμόζονται ανεπαρκώς με μεγάλη καθυστέρηση, λόγω

καθυστερήσεων στην παροχή των απαιτούμενων εγκρίσεων και χρηματοδότησης από τους συναρμόδιους φορείς (ΙΤΑ, 2017).

3.4 Η Επίτευξη της Αποτελεσματικότητας της Στρατηγικής Αναπτυξιακής Προοπτικής και η Επίτευξη Διαφάνειας στην Παροχή Υπηρεσιών από τους Δήμους και τις Δημοτικές Επιχειρήσεις

Αναλύοντας το ευρύτερο πλαίσιο εφαρμογής του στρατηγικού σχεδιασμού και της στρατηγικής αναπτυξιακής προοπτικής σε συνέχεια της συγκριτικής αξιολόγησης των αποτελεσμάτων της εμπειρικής έρευνας λειτουργίας των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, διαπιστώνει κανείς τη παρουσία μιας σειράς περιοριστικών παραγόντων στην ανάπτυξη του στρατηγικού σχεδιασμού στην ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση. Από την άλλη, υπάρχουν και σημαντικά στοιχεία για την εφαρμογή του, αν και περιορισμένα, αλλά αντίθετα με τη συνολική επισκόπηση πλήρους απόσβεσης και αστοχίας που παρουσιάζεται (Καρκατσούλης 2018).

Τα αποτελέσματα της έρευνας επισημαίνουν την ανεπαρκή εφαρμογή στρατηγικού σχεδιασμού και αξιολόγησης στις δυσλειτουργίες των δήμων, οι οποίες διαμορφώνονται σε μεγάλο βαθμό από την υπάρχουσα κουλτούρα μεταξύ του προσωπικού και της ηγεσίας των ενδιαφερομένων. Η διοικητική κουλτούρα στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, χαρακτηρίζεται από περιορισμένη εμπιστοσύνη προς τους θεσμούς και το κράτος, συμπεριλαμβανομένης της τοπικής διοίκησης και της πολιτικής ηγεσίας και από τη μη εφαρμογή των αρχών της διαβούλευσης και της συνεργασίας στη δημόσια δράση.

Αυτή η έλλειψη εμπιστοσύνης επηρεάζει τόσο τη συμμετοχή των εργαζομένων στις διαδικασίες στρατηγικού σχεδιασμού όσο και την αποδοχή και υποστήριξη των μελλοντικών δράσεων υλοποίησης. Ουσιαστικά, λόγω αυτής της έλλειψης εμπιστοσύνης που εκφράζει η πολιτική ηγεσία στη χρήση και αξιοποίηση δράσεων στρατηγικού σχεδιασμού, οι εργαζόμενοι φαίνεται να μην συμμετέχουν σε διαδικασίες και να μην πιστεύουν στη συμβολή του στρατηγικού σχεδιασμού στη βελτίωση των λειτουργιών τους. Θεωρούν ότι οι αποφάσεις εκδίδονται τελικά σε συγκεντρωτικό επίπεδο, εφαρμόζοντας ξεκάθαρα πολιτικά κριτήρια (Καρκατσούλης 2018).

Αυτή η έλλειψη εμπιστοσύνης φαίνεται να συνδέεται και με τον φόβο που εκφράζεται για τις αλλαγές που προωθούνται από την εφαρμογή στρατηγικού σχεδιασμού στην ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση. Αυτές οι αλλαγές απαιτούν την

αναμόρφωση των πολιτισμών και των μοντέλων που εφαρμόζονται εδώ και δεκαετίες. Ο φόβος για την αλλαγή, που εκφράζεται με τη μορφή περιορισμένης εμπιστοσύνης και συμμετοχής στις διαδικασίες στρατηγικού σχεδιασμού και αξιολόγησης, περιλαμβάνει το στοιχείο του παραλόγου (Μακρινημήτρης – Μέργος 2012, Καρκατσούλης 2018).

Στη συντριπτική τους πλειοψηφία, οι υπάλληλοι του δήμου τονίζουν την ανάγκη εφαρμογής στρατηγικού σχεδιασμού και προώθησης αλλαγών στη λειτουργία των οργανισμών τους, αλλά ταυτόχρονα αποτυγχάνουν να συμμετέχουν και να εμπιστεύονται τον ίδιο τον στρατηγικό σχεδιασμό. Σύμφωνα με σχετική εμπειρική έρευνα, αυτός ο φόβος και η αντίσταση στις αλλαγές που προωθούνται από την εφαρμογή του στρατηγικού σχεδιασμού επιδεινώνεται από τη δυσπιστία και την έλλειψη εμπιστοσύνης που δείχνουν οι εργαζόμενοι σχετικά με τους πραγματικούς λόγους εισαγωγής του, καθώς συχνά πιστεύουν ότι θα είναι ένα εργαλείο περιορισμού για τη χρηματοδότηση για τις λειτουργίες του δήμου και έμμεσα αξιολόγηση του προσωπικού, με κίνδυνο απολύσεων ή μείωσης των μισθών.

Αντίστοιχα ζητήματα εμπιστοσύνης εντοπίζονται και στην πολιτική ηγεσία των δήμων, σε σχέση με την προστιθέμενη αξία και τη συμβολή του στρατηγικού σχεδιασμού στην άσκηση των αρμοδιοτήτων τους. Η πολιτική ηγεσία, αν και φαίνεται ότι συμφωνεί με την εφαρμογή του στρατηγικού σχεδιασμού και τον θεωρεί απαραίτητο σε μεγάλο βαθμό, αξιοποιεί ελάχιστα τα δεδομένα που παρέχονται από τον στρατηγικό σχεδιασμό και την αξιολόγηση. Η αξιοποίηση των αποτελεσμάτων στρατηγικού σχεδιασμού είναι περιορισμένη λόγω του δισταγμού της πολιτικής ηγεσίας ως προς την αξιοπιστία τους και το βαθμό στον οποίο ανταποκρίνονται και αντιπροσωπεύουν τις πραγματικές ανάγκες του δήμου και των παρεχόμενων από αυτήν υπηρεσιών (Καρκατσούλης 2018).

Αυτή η περιορισμένη εμπιστοσύνη που δείχνει η πολιτική ηγεσία και ένα σημαντικό ποσοστό υπαλλήλων του δήμου συχνά αποκρύπτει τη συνειδητή επιλογή τους να υποβαθμίσουν τα ορθολογικά κριτήρια του στρατηγικού σχεδιασμού, προς όφελος των παράλογων κριτηρίων που χρησιμοποιούνται στις πολιτικές αποφάσεις, με στόχο την εξυπηρέτηση των συμφερόντων ορισμένων κοινωνικών ομάδων. και να αποφύγει κάθε πιθανό πολιτικό κόστος από την προώθηση της αλλαγής.

Έτσι, οι απαιτήσεις εφαρμογής του στρατηγικού σχεδιασμού έρχονται σε σύγκρουση με το καθιερωμένο σύστημα του πελατειακού κράτους και της πολιτικής αιγίδας στην τοπική διοίκηση. Πρόκειται για μια σύγκρουση αξιών μεταξύ του πολιτικού παραλογισμού και του πελατειακού κράτους από τη μια και του εξορθολογισμού του

στρατηγικού σχεδιασμού και αξιολόγησης από την άλλη. Το αποτέλεσμα ευνοεί την πρόην πλευρά, διατηρώντας το status quo και αποτρέποντας τη μεταρρύθμιση.

Αυτή η αμφίδρομη έλλειψη εμπιστοσύνης χαρακτηρίζει και τη σχέση μεταξύ δήμων και κεντρικού κράτους. Η περιορισμένη εμπιστοσύνη οδηγεί στην κατανόηση του στρατηγικού σχεδιασμού από την πολιτική ηγεσία και το προσωπικό του δήμου ως κεντρικό κρατικό εργαλείο παρέμβασης και ελέγχου της λειτουργίας τους, γεγονός που επηρεάζει αρνητικά την αποδοχή και υποστήριξη της πολιτικής από την πολιτική. Αντίστοιχα, η κεντρική πολιτεία δεν εμπιστεύεται τους δήμους για την εφαρμογή των απαιτήσεων στρατηγικού σχεδιασμού και τη συμμόρφωσή τους με τα παραπάνω, καθώς θεωρεί ότι λόγω περιορισμένης επιχειρησιακής ικανότητας και κυρίως λόγω έλλειψης εμπιστοσύνης και ενδιαφέροντος προς αυτόν τον θεσμό και την εφαρμογή του, θα αποτύχει να εφαρμόσει επιχειρησιακά σχέδια και στην πλειονότητα των περιπτώσεων τα αποτελέσματα που παρουσιάζονται θα είναι ψευδή και δεν θα ανταποκρίνονται στην πραγματική λειτουργία του δήμου.

Αυτή η αμφίδρομη έλλειψη εμπιστοσύνης υπονομεύει την εφαρμογή του στρατηγικού σχεδιασμού, τόσο στην επίσημη εισαγωγή, με μόνο το 25% των δήμων να εφαρμόζουν επιχειρησιακό σχέδιο, όσο και σε επίπεδο ποιότητας σχεδιασμού, υλοποίησης και παρακολούθησης των δράσεων των επιχειρησιακών σχεδίων. με το ποσοστό να μειώνεται στο 10%. Η έλλειψη κουλτούρας συνεργασίας στην τοπική αυτοδιοίκηση συνδέεται άμεσα με αυτό λ εμπιστοσύνη προς τον στρατηγικό σχεδιασμό. Στην Ελλάδα, όλοι οι παράγοντες που συνδιαμορφώνουν την παρουσία κουλτούρας συνεργασίας στην παροχή δημόσιων υπηρεσιών φαίνεται να είναι αρνητικοί (Παρασκευόπουλος 2000, ITA 2017, Καρκατσούλης 2014, 2018).

Ο χαμηλός βαθμός διακοινοτικής εμπιστοσύνης και εμπιστοσύνης των πολιτών προς τους θεσμούς και την τοπική αυτοδιοίκηση, η περιορισμένη συμμετοχή των πολιτών σε θεσμούς και κοινωνικές δράσεις και η απουσία ενεργού πολιτικής συμμετοχής, τα αυξημένα ποσοστά διαφθοράς και κακοδιοίκησης, σε συνδυασμό με την ύπαρξη μια κουλτούρα οργανωτικού σχεδιασμού και λήψης αποφάσεων που χαρακτηρίζεται από έντονο συγκεντρωτισμό και απουσία συμμετοχικών διαδικασιών λήψης αποφάσεων, έχουν οδηγήσει στην ανεπαρκή ανάπτυξη μιας κουλτούρας συνεργασίας.

Μια σημαντική πτυχή αυτής της έλλειψης κουλτούρας συνεργασίας και ουσιαστικά της έλλειψης εμπιστοσύνης στην ανάπτυξη στρατηγικού σχεδιασμού στην ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση είναι επίσης η απουσία κουλτούρας διαβούλευσης. Η δημόσια διαβούλευση είναι η έκφραση σχέσεων εμπιστοσύνης και στην Ελλάδα φαίνεται να

εφαρμόζεται μάλλον αναποτελεσματικά, παρά τον αριθμό των θεσμικών πρωτοβουλιών προώθησης που αναλήφθηκαν τα τελευταία δέκα χρόνια. Η περιορισμένη εμπιστοσύνη και λειτουργία ενός ατομικού και συγκεντρωτικού μοντέλου στις διοικητικές αποφάσεις των δήμων έχει οδηγήσει σε εξαιρετικά περιορισμένη συμμετοχή των εργαζομένων των δήμων -και κυρίως των πολιτών- στις διαδικασίες διαβούλευσης στρατηγικού σχεδιασμού που θεσμοθετήθηκαν από το πρόγραμμα Καλλικράτης, συμβάλλοντας έτσι στη διαιώνιση των ζητημάτων αναποτελεσματικότητας, αξιοπιστίας και εκπροσώπησης του ιδρύματος (Hlepas, 2015).

3.5 Συγκριτική Αξιολόγηση της Στρατηγικής Ανάπτυξης και Στρατηγικού Σχεδιασμού στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Ειδικότερα τις Υπηρεσίες των Δήμων

Η πολυεπίπεδη ανάλυση των παραγόντων που επηρεάζουν την ποιότητα υλοποίησης του στρατηγικού σχεδιασμού στην ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση, απαιτεί περαιτέρω την αξιολόγηση των επιμέρους σταδίων ανάπτυξης του μοντέλου.

Η ποιότητα των διαδικασιών αξιολόγησης των αναγκών των ωφελούμενων και των εργαζομένων του δήμου και, σύμφωνα με αυτές, ο σχεδιασμός, η υλοποίηση και η παρακολούθηση των ενεργειών του επιχειρησιακού σχεδίου, είναι ιδιαίτερα χαμηλή, λόγω περιορισμένης συμμετοχής στις διαδικασίες συμμετοχικού σχεδιασμού.

Η περιορισμένη συμμετοχή των δικαιούχων και ιδιαίτερα των εμπλεκόμενων υπαλλήλων του δήμου, που διαθέτουν την απαιτούμενη τεχνογνωσία, εμπειρία και γνώση, είναι ένας από τους σημαντικότερους παράγοντες που επηρεάζουν την περιορισμένη συμμόρφωση και αναποτελεσματικότητα του στρατηγικού σχεδιασμού στην ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση.

Η περιορισμένη συμμετοχή σε θεσμοθετημένες διαδικασίες διαβούλευσης και συμμετοχικού σχεδιασμού στρατηγικών σχεδίων οδηγεί στη συλλογή ενός ιδιαίτερα περιορισμένου αριθμού δεδομένων χαμηλής ποιότητας, τα οποία δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως βάση για τον στρατηγικό σχεδιασμό των δήμων (Holzer – De Lancer 2001, De Lancer Julnes 2006). Η ανεπαρκής συμμετοχή δικαιούχων και υπαλλήλων του δήμου, λόγω της έλλειψης εμπιστοσύνης προς τις διαδικασίες στρατηγικού σχεδιασμού και η δυσπιστία τους για την αξιοποίηση των εισηγήσεων τους από την πολιτική ηγεσία, σημαίνει ότι συχνά ο σχεδιασμός και η επιλογή των δράσεων υλοποίησης των στρατηγικών σχεδίων περιλαμβάνουν ενέργειες που δεν

ανταποκρίνονται στις ειδικές ανάγκες και προβλήματα των δικαιούχων και, αφετέρου, η εφαρμογή τους και η επίτευξη των στόχων τους συναντούν αυξημένες δυσκολίες ή είναι πρακτικά αδύνατες.

Οι αποφάσεις εκδίδονται συχνά με πολιτικά κριτήρια, τα οποία είναι συνήθως παράλογα και η εφαρμογή τους αξιολογείται μόνο σε σχέση με την τυπική νομιμότητα των διαδικασιών και την ικανότητα του δήμου να χρηματοδοτήσει τις απαιτούμενες ενέργειες υλοποίησης. Έτσι, ο στρατηγικός σχεδιασμός παγιδεύεται μεταξύ των πολιτικών επιλογών της πολιτικής ηγεσίας και του μονοδιάστατου ελέγχου της νομιμότητας και των οικονομικών των επιλογών. κοινωνικής βιωσιμότητας, που αποτελεί ένα εργαλείο αυστηρά διαβούλευσης, χωρίς την απαιτούμενη δέσμευση για την εισαγωγή των αποτελεσμάτων του στη διοίκηση των δήμων.

Η έλλειψη πολιτικής βούλησης για εφαρμογή στρατηγικού σχεδιασμού και η έλλειψη ζήτησης επιχειρησιακών δεδομένων από την πλευρά των αιρετών εργαζομένων περιορίζει περαιτέρω την εφαρμογή εργαλείων στρατηγικού σχεδιασμού και την αξιοποίησή τους από τους εργαζόμενους. Η χρήση των αποτελεσμάτων στρατηγικού σχεδιασμού στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων των δήμων θα μπορούσε να λειτουργήσει ως εξισορροπητική δύναμη και μηχανισμός έναντι πολιτικών κριτηρίων και κριτηρίων που δεν βασίζονται σε εμπειρικά δεδομένα, οδηγώντας σε συνολική αναβάθμιση των λειτουργιών τους και ανάπτυξη μιας νέας σχέσης εμπιστοσύνης. και συνεργασία με το προσωπικό και τους πολίτες, με γνώμονα τον ορθολογισμό, τη διαφάνεια και την ευθύνη για τις αποφάσεις.

3.6 Μελέτη για τον Στρατηγικό Σχεδιασμό στους Αναπτυξιακούς Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των Δήμων στην Ελλάδα

Στο περίπλοκο και ομιχλώδες πλαίσιο εφαρμογής του στρατηγικού σχεδιασμού στην Ελλάδα, οι προοπτικές ανάπτυξης αυτού του θεσμού στην τοπική αυτοδιοίκηση είναι εύλογα περιορισμένες και αμφισβητούνται ως προς τη βιωσιμότητά του και τις συνέπειες που μπορεί να έχει στη βελτίωση της απόδοσης του δήμου. Η συγκριτική αξιολόγηση των αποτελεσμάτων της εμπειρικής έρευνας δείχνει ότι ο στρατηγικός σχεδιασμός εφαρμόζεται από τους αναπτυξιακούς οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης μόνο σε πολύ περιορισμένη κλίμακα, χωρίς τον απαιτούμενο συντονισμό, τόσο σε δήμους και τοπικούς φορείς όσο και σε επίπεδο εθνικής πολιτικής.

Αυτά τα αποτελέσματα υποστηρίζουν και επιβεβαιώνουν την ανεπαρκή συμμόρφωση με την εφαρμογή της πολιτικής. Οποιοσδήποτε περιπτώσεις υψηλού βαθμού συμμόρφωσης αποτελούν την εξαίρεση και όχι τον κανόνα και βασίζονται πρωτίστως στην ιδιωτική πρωτοβουλία των εμπλεκόμενων εργαζομένων και δευτερευόντως στην υποστήριξη και τις πιέσεις που ασκεί η πολιτική ηγεσία. Ο στρατηγικός σχεδιασμός εφαρμόζεται από την πλειονότητα των οργανισμών που τον έχουν εισαγάγει (85%) σε λιγότερο από 70% (Πλημάκης, 2018), με σημαντικές διακυμάνσεις μεταξύ των τομέων πολιτικής και των κατηγοριών ενεργειών που περιλαμβάνονται. Η διεθνής εμπειρία αποδεικνύει ότι το ποσοστό αυτό δεν είναι ικανοποιητικό και προκαλεί ερωτήματα σχετικά με τη βιωσιμότητα και την αποτελεσματικότητα της πολιτικής στρατηγικού σχεδιασμού στην ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση.

Στην πλειονότητα των οργανισμών, ο στρατηγικός σχεδιασμός εφαρμόζεται σε ποσοστό 50%-65%, με μόνο το 15% των οργανισμών να έχει προχωρήσει σε αποτελεσματική υλοποίηση δράσεων σε ποσοστό μεγαλύτερο του 80%. Τα στοιχεία αυτά καταδεικνύουν τα ζητήματα της ψευδούς συμμόρφωσης των οργανισμών με την κυβερνητική πολιτική για στρατηγικό σχεδιασμό και αξιολόγηση και περιπλέκονται περαιτέρω, λαμβάνοντας υπόψη την αποδοχή και αναγνώριση της αναγκαιότητας της πολιτικής από την πλειοψηφία των αιρετών και των εργαζομένων στην τοπική αυτοδιοίκηση.

Έτσι, σε αυτό το πλαίσιο ψευδούς συμμόρφωσης και περιορισμένης εφαρμογής στους δήμους, ο στρατηγικός σχεδιασμός στους αναπτυξιακούς οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, λειτουργεί πιο αποτελεσματικά σε ορισμένες διευθύνσεις και τμήματα. Το αποτέλεσμα αυτό καταδεικνύει τις αρνητικές συνέπειες της έλλειψης πολιτικής βούλησης από την ηγεσία των δήμων και της κεντρικής διοίκησης ως προς τη συμμόρφωση των οργανισμών με τις νομοθετικές απαιτήσεις του στρατηγικού σχεδιασμού.

Ταυτόχρονα, η αποτελεσματικότερη λειτουργία του στρατηγικού σχεδιασμού σε κατευθύνσεις και τμήματα εντοπίζει τις συνέπειες της ιδιωτικής πρωτοβουλίας και της εμπιστοσύνης και υποστήριξης που δείχνουν οι εμπλεκόμενοι εργαζόμενοι, ως προς την επιτυχία της πολιτικής και την εισαγωγή της στη λειτουργία των δήμων. Εμπιστοσύνη και υποστήριξη στον στρατηγικό σχεδιασμό δείχνουν οι υπάλληλοι του δήμου, με τον στρατηγικό σχεδιασμό να επιβάλλεται από τους παραπάνω σε επίπεδο διεύθυνσης ή τμήματος, χωρίς καμία σχετική εντολή ή πίεση από την πολιτική ηγεσία. Αυτή η

εθελοντική εισαγωγή στρατηγικού σχεδιασμού ενισχύεται από την ανάγκη βελτίωσης των παρεχόμενων υπηρεσιών και αποδοχής της προστιθέμενης αξίας που προσφέρει ο στρατηγικός σχεδιασμός.

Έτσι, όταν ο στρατηγικός σχεδιασμός εφαρμόζεται ικανοποιητικά στις οργανικές μονάδες των δήμων (πάνω από 70%), ο βασικός παράγοντας που προωθεί την πολιτική είναι η ιδιωτική πρωτοβουλία των εργαζομένων, που διαμορφώνεται μετά από την εμπιστοσύνη που δείχνουν προς τον στρατηγικό σχεδιασμό και την κατανόηση της συμβολής της στον αποτελεσματικότερη άσκηση των αρμοδιοτήτων τους. Η ιδιωτική πρωτοβουλία ως μέσο εισαγωγής στρατηγικού σχεδιασμού επηρεάζεται σε επίπεδο οργανωτικής μονάδας από την υποστήριξη και αποδοχή του στρατηγικού σχεδιασμού από τον προϊστάμενο της μονάδας.

Αντίθετα, η πολιτική ηγεσία των δήμων φαίνεται να έχει περιορισμένα αποτελέσματα στην προώθηση και εφαρμογή του στρατηγικού σχεδιασμού, λόγω της ανεπαρκούς υποστήριξης και αποδοχής του θεσμού από την πλειοψηφία των μελών του. Σε δήμους όπου η πολιτική ηγεσία στηρίζει την εφαρμογή στρατηγικού σχεδιασμού (15%) και η ύπαρξη σχέσεων συνεργασίας και εμπιστοσύνης από τους εργαζομένους, ο βαθμός εφαρμογής της πολιτικής δείχνει σαφώς υψηλότερα επίπεδα συμμόρφωσης. Η ηγεσία ενεργεί υποστηρικτικά προς την υλοποίηση του στρατηγικού σχεδιασμού, αλλά σε επίπεδο διεύθυνσης/τμήματος και όχι για το δήμο συνολικά.

Σε δημοτικό επίπεδο, οι πολιτικές πιέσεις και πιέσεις που ασκούνται από ομάδες συμφερόντων εργαζομένων και πολιτών είναι συχνά πιο έντονες. Ένας άλλος εξίσου σημαντικός παράγοντας για την προώθηση της εφαρμογής στρατηγικού σχεδιασμού σε επίπεδο οργανωτικής μονάδας είναι οι βαθμοί δέσμευσης και αφοσίωσης των εργαζομένων στις ασκούμενες ικανότητες και ο ρόλος της οργανωτικής μονάδας. Όσο μεγαλύτερος είναι ο βαθμός δέσμευσης, η αίσθηση του καθήκοντος και η αφοσίωση των εργαζομένων, τόσο πιο αποτελεσματική είναι η υλοποίηση του στρατηγικού σχεδιασμού.

Η ικανότητα παροχής εξωστρεφών υπηρεσιών σε πολίτες και εταιρείες φαίνεται να επηρεάζει επίσης την εφαρμογή του στρατηγικού σχεδιασμού. Οι οργανικές μονάδες του κάθε δήμου που παρέχουν υπηρεσίες σε πολίτες και εταιρείες εφαρμόζουν τον στρατηγικό σχεδιασμό σε μεγαλύτερο βαθμό, σε σύγκριση με τις κατευθύνσεις παροχής διοικητικών και εσωτερικών υπηρεσιών. Οι διοικητικές και υποστηρικτικές υπηρεσίες παρουσιάζουν τον χαμηλότερο βαθμό εισαγωγής στρατηγικού σχεδιασμού και

αξιολόγησης συγκριτικά, επηρεάζοντας αρνητικά την όλη λειτουργία των δήμων και την εφαρμογή του στρατηγικού σχεδιασμού.

Σημαντική διαφοροποίηση παρατηρείται επίσης ως προς το επίπεδο υλοποίησης του στρατηγικού σχεδιασμού μεταξύ των διαφόρων τομέων των επιχειρησιακών σχεδίων των δήμων. Οι τομείς του περιβάλλοντος, της κοινωνικής πολιτικής και των τεχνικών έργων παρουσιάζουν τον μεγαλύτερο βαθμό υλοποίησης και ακολουθούν οι τομείς προώθησης της τοπικής οικονομικής ανάπτυξης και ενίσχυσης της επιχειρησιακής ικανότητας του δήμου. Αυτή η διαφοροποίηση σχετίζεται με τον βαθμό υλοποίησης των παρεχόμενων δράσεων των επιχειρησιακών σχεδίων και επηρεάζεται πρωτίστως από την αρμοδιότητα διαχείρισης ενεργειών που έχουν οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης και δευτερευόντως από τη σημασία των καθημερινών λειτουργιών και την κοινωνική ευαισθησία.

Στην κατηγορία αυτή εντάσσονται και οι δράσεις προστασίας του περιβάλλοντος, ιδίως η διαχείριση απορριμμάτων και η παροχή κοινωνικών υπηρεσιών, λόγω της επιδείνωσης της οικονομικής κρίσης και των θεμάτων της εξαθλίωσης και της ανεργίας. Αυτοί οι τομείς παρουσιάζουν επίσης το μεγαλύτερο επίπεδο υλοποίησης στρατηγικού σχεδιασμού. Εκτός από αυτούς τους τομείς, μετά την τελευταία μεταρρύθμιση Καλλικράτης, το μεγαλύτερο μέρος των προσωρινών και εν μέρει καθοριστικών αρμοδιοτήτων έχει μεταβιβαστεί στους δήμους, παράγοντας που συμβάλλει στην προώθηση της εφαρμογής (Hlepas 2015, OECD 2012).

Αλλά ακόμη και σε αυτούς τους τομείς, και ιδιαίτερα στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος και της διαχείρισης απορριμμάτων, η αρμοδιότητα κατασκευής και λειτουργίας έργων υποδομής ζωτικής σημασίας και των απαιτούμενων εγκαταστάσεων δεν ανήκει στους δήμους, αλλά εξακολουθεί να είναι μια προβληματική συναρμοδιότητα κοινή μεταξύ των περιφερειών και των κεντρικών κράτος, προκαλώντας εμπόδια και καθυστερήσεις στην ολοκληρωμένη υλοποίηση δράσεων στρατηγικού σχεδιασμού.

Η πολυπλοκότητα και η αυξημένη παρουσία των συναρμοδιοτήτων, ουσιαστικά η έλλειψη πραγματικής αρμοδιότητας των δήμων στους τομείς της τοπικής οικονομικής ανάπτυξης και απασχόλησης, έχουν οδηγήσει τους οργανισμούς να εξαρτώνται από τις αποφάσεις και τη χρηματοδότηση που προέρχονται από την κεντρική διοίκηση και την παρουσία αυξημένων καθυστερήσεων σε εγκρίσεις, συμβάλλοντας στην περιορισμένη υλοποίηση δράσεων στρατηγικού σχεδιασμού. Ιδιαίτερη περίπτωση αποτελεί η

κατηγορία των ενεργειών στρατηγικού σχεδιασμού σε σχέση με την ενίσχυση της λειτουργίας των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, όπου εντοπίζουμε τον χαμηλότερο βαθμό υλοποίησης συγκριτικά, παρά τις αυξημένες αρμοδιότητες των δήμων σε αυτή την κατηγορία.

Το γεγονός αυτό καταδεικνύει την πολιτική δειλία της πολιτικής ηγεσίας των δήμων σε σχέση με την προώθηση οργανωτικών αλλαγών στη λειτουργία τους, παρόλο που έχουν αναγνωρίσει τη θετική τους συμβολή στη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών και στην εξοικονόμηση δημοσιονομικών πόρων. Οι δράσεις αυτές αφορούν κυρίως την αναδιοργάνωση της υφιστάμενης οργανωτικής δομής των δήμων, την απλοποίηση των ασκούμενων αρμοδιοτήτων και των παρεχόμενων υπηρεσιών, την ψηφιοποίηση των υπηρεσιών, την ανάπτυξη και αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού και την εισαγωγή συστημάτων παρακολούθησης και αξιολόγησης.

Αυτές οι παρεμβάσεις απαιτούν την προώθηση αλλαγών σε υπάρχοντα μοντέλα και λειτουργική κατάσταση πρότυπα των δήμων και ειδικότερα η ανάθεση ανθρώπινου δυναμικού σε κατευθύνσεις και τα τμήματα τους. Οι αλλαγές που εφαρμόζονται αντιμετωπίζονται με την αντίθεση και την αντίσταση των εργαζομένων στην αλλαγή. Η αντίδραση του προσωπικού οδηγεί σε εγκατάλειψη ή περιορισμένη εφαρμογή του στρατηγικού σχεδιασμού, υπό την έλλειψη οράματος, δέσμευσης και αφοσίωσης από την πολιτική ηγεσία.

3.7 Κριτική για την Τυχόν Αποτυχία της Εφαρμογής Στρατηγικής στους Αναπτυξιακούς Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και την Ορθή Λειτουργία Παροχής Υπηρεσιών στους Δήμους

Με την κατακερματισμένη εφαρμογή της πολιτικής σε επίπεδο τοπικής διοίκησης, ο στρατηγικός σχεδιασμός στους αναπτυξιακούς οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, φαίνεται να εφαρμόζεται σε μεγαλύτερο βαθμό σε οργανωτικές μονάδες, όπου οι εργαζόμενοι και οι προϊστάμενοι υποστηρίζουν την εφαρμογή του και χαρακτηρίζονται από αυξημένο αίσθημα καθήκοντος και υψηλό βαθμό αφοσίωσης στις υπηρεσίες, τους στόχους παροχής και την κάλυψη των αναγκών των δικαιούχων.

Σε αυτές τις οργανικές μονάδες με συγκριτικά πιο αποτελεσματική εφαρμογή στρατηγικού σχεδιασμού, εστίαση και κύρια κίνητρα για την ανάδειξη του ιδρύματος ήταν το προσωπικό ενδιαφέρον των εργαζομένων και ο εσωτερικός σχεδιασμός των

οργανικών μονάδων, που εκφράζεται στα εξειδικευμένα σχέδια δράσης που υλοποιούν. Αυτές οι οργανικές μονάδες περιλαμβάνουν κοινωνικές υπηρεσίες, τμήματα σχεδιασμού και κατευθύνσεις περιβάλλοντος/περιβάλλοντος. Τα σχέδια δράσης περιλαμβάνουν το σχέδιο της τεχνικής υπηρεσίας, τον προϋπολογισμό της οικονομικής υπηρεσίας, το τοπικό σχέδιο διαχείρισης απορριμμάτων για την περιβαλλοντική υπηρεσία και τα διάφορα κοινωνικά σχέδια που εφαρμόζει η κοινωνική υπηρεσία.

Ειδικά στις κοινωνικές υπηρεσίες στους αναπτυξιακούς οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, που παρουσιάζουν τον υψηλότερο βαθμό υλοποίησης στρατηγικού σχεδιασμού μαζί με τα τμήματα σχεδιασμού, ο κύριος παράγοντας που προωθεί τον στρατηγικό σχεδιασμό είναι η αφοσίωση των εργαζομένων στους στόχους των παρεχόμενων υπηρεσιών και η συμβολή τους σε σχέση με τη βελτίωση της ποιότητας ζωής. Αντίστοιχα, στα τμήματα σχεδιασμού στους αναπτυξιακούς οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, η υλοποίηση στρατηγικού σχεδιασμού προωθείται με την αφοσίωση και υποστήριξη των εργαζομένων στη συμβολή και την προστιθέμενη αξία του.

Ωστόσο, η υλοποίηση συχνά περιορίζεται από ζητήματα συνεργασίας και συναρμοδιοτήτων στην υλοποίηση δράσεων από τις αρμόδιες οργανικές μονάδες των δήμων. Αντίθετα, σε περιβαλλοντικές κατευθύνσεις, κατευθύνσεις διαχείρισης απορριμμάτων και τεχνικές υπηρεσίες, η εφαρμογή του στρατηγικού σχεδιασμού προωθείται από την ανάγκη συντονισμού πολλών διαφορετικών δράσεων που περιλαμβάνονται στις αρμοδιότητές τους καθώς και από την ιδιαίτερα αρνητική εικόνα του δήμου και την κοινωνική δυσαρέσκεια που προκαλείται από την αναποτελεσματική και καθυστερημένη άσκηση.

Ειδική κατηγορία περιλαμβάνει οικονομικές κατευθύνσεις που υλοποιούν σε σχετικά ικανοποιητικό βαθμό τον στρατηγικό σχεδιασμό στους αναπτυξιακούς οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, χρησιμοποιώντας ως αναφορά τον προϋπολογισμό τους και την παρακολούθηση της εκτέλεσής του από τις διευθύνσεις και τις υπηρεσίες του δήμου ως αναφορά, αντί να εστιάζουν στην εκτέλεση του επιχειρησιακού σχεδίου. Αντίστοιχα, στις κατευθύνσεις των τεχνικών υπηρεσιών, προτιμάται το τεχνικό σχέδιο του στρατηγικού σχεδιασμού αντί του λειτουργικού του. Οι περισσότεροι εργαζόμενοι έχουν αρνητικές απόψεις σε σχέση με τη συμβολή των επιχειρησιακών σχεδίων στη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών τους.

Καταλύτης στην πρόωση του στρατηγικού σχεδιασμού στις οργανικές μονάδες στους αναπτυξιακούς οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης αναφέρονται τα χωριστά σχέδια δράσης κατευθύνσεων και όχι το επιχειρησιακό σχέδιο του δήμου.

Εξειδικευμένα σχέδια δράσης, που αποτελούν τη βασική βάση για τη λειτουργία και την παροχή υπηρεσιών από αρμόδιες οργανικές μονάδες, αν και δεν παρέχονται θεσμικά, εναρμονίζονται σε χαμηλό βαθμό και έχουν ενταχθεί στα επιχειρησιακά σχέδια των δήμων.

Έτσι, ο στρατηγικός σχεδιασμός των αρμόδιων οργανικών μονάδων στους αναπτυξιακούς οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης υλοποιείται σύμφωνα με τους στόχους και τις δράσεις αυτών των σχεδίων δράσης και όχι με βάση το επιχειρησιακό σχέδιο του δήμου. Ένας οργανωτικός δυϊσμός, που οδηγεί στη δημιουργία συναρμοδιοτήτων και επικαλύψεων και στην έλλειψη του απαιτούμενου συντονισμού στην εφαρμογή του στρατηγικού σχεδιασμού στους δήμους.

Κατά συνέπεια, η εφαρμογή του στρατηγικού σχεδιασμού στις οργανικές μονάδες στους αναπτυξιακούς οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης που τον χρησιμοποιούν, με εξαίρεση τις διευθύνσεις προγραμματισμού που είναι αρμόδιες για την κατάρτιση και παρακολούθηση των επιχειρησιακών σχεδίων, φαίνεται να μην συνδέεται με την υλοποίηση των επιχειρησιακών σχεδίων των δήμων. Αυτό είναι οξύμωρο, αφού η υλοποίηση σε επίπεδο οργανωτικής μονάδας θα πρέπει να αποτελεί το βασικό επίπεδο εξειδίκευσης και υλοποίησης των δράσεων των επιχειρησιακών σχεδίων.

Ωστόσο, αυτό δεν φαίνεται να συμβαίνει στην ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση. Εκεί βρίσκεται ένας αναποτελεσματικός σύνδεσμος λόγω της έλλειψης συντονισμένου και κεντρικά επιβεβλημένου στρατηγικού σχεδιασμού και πολιτικής αξιολόγησης σε επίπεδο δήμου, καθώς και λόγω των ιδεολογικών χαρακτηριστικών της έλλειψης εμπιστοσύνης και συνεργασίας στην κυρίαρχη κουλτούρα των εργαζομένων. Αυτή η άποψη επιβεβαιώνεται από τις απόψεις και τις στάσεις των εργαζομένων που εφαρμόζουν στρατηγικό σχεδιασμό στις οργανωτικές τους μονάδες αλλά δεν αναγνωρίζουν την προστιθέμενη αξία των επιχειρησιακών σχεδίων ή δεν υποστηρίζουν την υλοποίηση των ενεργειών των επιχειρησιακών σχεδίων που σχετίζονται με την οργανική τους μονάδα, όπως απαιτείται να κάνουν.

Εισήχθησαν επιχειρησιακά σχέδια των δήμων για να βοηθήσουν στην εναρμόνιση και την ένταξη διαφόρων τομέων και επιπέδων σχεδιασμού στη λειτουργία των δήμων και τους αναπτυξιακούς οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης. Ωστόσο, αυτός ο πρωταρχικός στόχος δεν επιτεύχθηκε. Οι παράγοντες που οδηγούν στην αποτυχία αυτής της ολοκλήρωσης και ενίσχυσης του στρατηγικού σχεδιασμού περιλαμβάνουν τόσο την έλλειψη συνεργασίας και κουλτούρας διαβούλευσης στην τοπική διοίκηση όσο και τη διατήρηση των διοικητικών ορίων μεταξύ των κατευθύνσεων. Ένας άλλος παράγοντας

που συμβάλλει είναι η εστίαση στον προϋπολογισμό στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων των δήμων.

Αυτή η μονοδιάστατη εστίαση στην εκτέλεση του προϋπολογισμού και στην παροχή οικονομικού ελέγχου για τις δαπάνες των παρεχόμενων υπηρεσιών οδήγησε στην έγκριση του προϋπολογισμού αντί του επιχειρησιακού σχεδίου και τυχόν αλλαγές στην εκτέλεσή του. Οι αλλαγές αυτές είναι κοινές και, χωρίς την απαιτούμενη πρόβλεψη και συντονισμό, επηρεάζουν και την εφαρμογή του επιχειρησιακού σχεδίου. Ουσιαστικά, ο στρατηγικός σχεδιασμός στους δήμους συνεχίζει να εστιάζεται και να τηρεί τον προϋπολογισμό, παραβλέποντας θέματα υλοποίησης του επιχειρησιακού σχεδίου και την αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών.

Επιπλέον, και παρά τη νομοθετική διάταξη, η ενοποίηση των δημοτικών επιχειρησιακών σχεδίων και προϋπολογισμού έχει επιτευχθεί μόνο τυπικά, με τα δύο επίπεδα προγραμματισμού να ακολουθούν παράλληλες και ανεξάρτητες πορείες υλοποίησης, με επίκεντρο το δεύτερο επίπεδο αξιολόγησης (το οικονομικό) στην απόφαση κατασκευής διαδικασιών. Αντίστοιχα ζητήματα εντοπίζονται και στην εναρμόνιση του τεχνικού σχεδίου με το επιχειρησιακό, που είναι ξεκάθαρα τυπικό και άκαμπτο, ενώ συνεχείς τροποποιήσεις και αναμορφώσεις του τεχνικού σχεδίου προκαλούν εμπόδια και καθυστερήσεις στην υλοποίηση του δημοτικού επιχειρησιακού σχεδίου, όπως στην περίπτωση του προϋπολογισμού και του σχεδίου κοινωνικής πολιτικής.

Σε αυτόν τον λαβύρινθο στρατηγικού σχεδιασμού στους αναπτυξιακούς οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, οι δημοτικές κατευθύνσεις και τα τμήματα που υποστηρίζουν και επιθυμούν να εφαρμόσουν στρατηγικό σχεδιασμό τελικά επιλέγουν να προωθήσουν την εφαρμογή του σε επίπεδο διεύθυνσης/τμήματος και ως μέρος των χωριστών σχεδίων δράσης τους, τα οποία περιλαμβάνουν συγκριτικά μεγαλύτερη αρμοδιότητα στη λήψη αποφάσεων και υλοποίηση των προβλεπόμενων δράσεων. Η έλλειψη διασύνδεσης μεταξύ των προτύπων σχεδιασμού στρατηγικής των επιμέρους οργανικών μονάδων και του επιχειρησιακού σχεδίου των δήμων καταδεικνύει την αποτυχία της πολιτικής και την ανάγκη αναμόρφωσής της, ώστε να αποτελέσει πραγματική βάση στρατηγικού σχεδιασμού, δημοτικά και όχι μόνο.

Αυτός ο δυϊσμός στον στρατηγικό σχεδιασμό της ελληνικής τοπικής διοίκησης συμβάλλει στην αποτελεσματικότερη λειτουργία του στρατηγικού σχεδιασμού σε κατευθύνσεις ή τμήματα και όχι στο δήμο στο σύνολό του. Η εφαρμογή υπονομεύεται λόγω της έλλειψης συντονισμού μεταξύ των διαφόρων οργανικών μονάδων του δήμου

και της ανεπαρκούς εναρμόνισης και ενσωμάτωσης χωριστών σχεδίων δράσης με το επιχειρησιακό σχέδιο του δήμου. Αυτός ο αναποτελεσματικός συντονισμός στην υλοποίηση του στρατηγικού σχεδιασμού πηγάζει από την έλλειψη κουλτούρας συνεργασίας και διαβούλευσης, τόσο μεταξύ των εργαζομένων, όσο και στην οργάνωση και λειτουργία των οργανωτικών μονάδων των δήμων.

Η λειτουργία των οργανικών μονάδων συνεχίζεται ακολουθώντας την παραδοσιακή ιεραρχική δομή και τάξη, βασισμένη στην τυπική τήρηση του θεσμικού πλαισίου και των προβλέψεων του προϋπολογισμού, εκπληρώνοντας τις τυπικές και καθορισμένες αρμοδιότητές τους. Αυτό το διοικητικό σκεπτικό, όσον αφορά τις έννοιες της αρμοδιότητας και της ιδιοκτησίας, της ευθύνης και της λογοδοσίας, είναι πιο κοντά στην προσέγγιση των χωριστών τομεακών σχεδίων δράσης και όχι των επιχειρησιακών σχεδίων του δήμου. Αντίστοιχα θέματα συντονισμού επίσης βρίσκονται σε δήμους και αρμόδιες οργανικές μονάδες σε σχέση με εξειδικευμένα τοπικά σχέδια υλοποίησης της κεντρικής διοίκησης στους τομείς της κοινωνικής πολιτικής (ΤΕΒΑ), της απασχόλησης (ΤΟΨΑ-ΤΟΠΕΚΟ) και της τοπικής ανάπτυξης (ΟΧΕ-ΚΛΠΔ) τα οποία δεν εφαρμόζονται επαρκώς, ανεξάρτητα από τον δήμο. επιχειρησιακό σχέδιο και τα σχέδια δράσης των οργανικών μονάδων.

Το θεμελιώδες ζήτημα που τίθεται από τη συγκριτική αξιολόγηση της εμπειρίας και της ποιότητας υλοποίησης στρατηγικού σχεδιασμού στην ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση στους αναπτυξιακούς οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, είναι λοιπόν εάν η εισαγωγή στρατηγικού σχεδιασμού συμβάλλει στην αποτελεσματικότερη και πιο αποτελεσματική παροχή υπηρεσιών από τους δήμους. Λαμβάνοντας υπόψη τις δυσκολίες μέτρησης της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας στην ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση, οι οργανισμοί και οι οργανικές μονάδες που εφαρμόζουν στρατηγικό σχεδιασμό παρέχουν τις υπηρεσίες τους με πιο αποδοτικό και πιο αποτελεσματικό τρόπο, σε σύγκριση με εκείνες όπου ο στρατηγικός σχεδιασμός είναι είτε δεν εφαρμόζεται καθόλου ή εφαρμόζεται ανεπαρκώς και σε σχέση με το προηγούμενο μοντέλο παροχής τους.

Οι δημοτικές αρχές και οι οργανωτικές τους μονάδες που έχουν εισαγάγει στρατηγικό σχεδιασμό παρέχουν τις υπηρεσίες τους με συγκριτικά χαμηλότερο κόστος, επιτυγχάνουν καλύτερη συμμόρφωση με τα πρότυπα παροχής και ολοκληρώνουν σε μεγαλύτερο βαθμό τους προκαθορισμένους στόχους παροχής τους, ιδιαίτερα τους ποσοτικούς, που αποτελούν τη συντριπτική πλειοψηφία των στόχων. Στο πλαίσιο αυτό,

η εισαγωγή στόχων και δεικτών αξιολόγησης στην παροχή κοινωνικών υπηρεσιών συνέβαλε στη συγκριτικά μεγαλύτερη βελτίωση των υπηρεσιών.

Αυτή η βελτίωση επιτεύχθηκε μέσω του εξορθολογισμού και του συντονισμού των συχνά διαφοροποιημένων και αλληλεπικαλυπτόμενων αρμοδιοτήτων των κοινωνικών υπηρεσιών, που συχνά χαρακτηρίζονται από την παρουσία συναρμοδιοτήτων. Αντίστοιχα, στις υπηρεσίες διαχείρισης απορριμμάτων και περιβαλλοντικών υπηρεσιών, η εισαγωγή δεικτών αξιολόγησης έχει συμβάλει στην αποτελεσματικότερη και αποτελεσματικότερη παροχή τους, μέσω του αποτελεσματικότερου συντονισμού των διαθέσιμων πόρων τους και της προσπάθειας επίτευξης συγκεκριμένων στόχων.

Η εισαγωγή δεικτών αξιολόγησης προκάλεσε βελτιώσεις στις παρεχόμενες υπηρεσίες, σε χαμηλότερη κλίμακα, στους τομείς της προώθησης της απασχόλησης, της τοπικής οικονομικής ανάπτυξης και των τεχνικών υπηρεσιών, λόγω των συνεπειών των θεμάτων συναρμοδιοτήτων και συγκεντροποίησης στην έγκριση και έλεγχο των σχέδια που υλοποιήθηκαν και τις παρεχόμενες υπηρεσίες. Αντίστοιχη περιορισμένη βελτίωση εντοπίστηκε στις υπηρεσίες διοίκησης και σχεδιασμού των δήμων, λόγω ανεπαρκούς ενσωμάτωσης εργαλείων στρατηγικού σχεδιασμού και αξιολόγησης στην προηγούμενη κατηγορία και ζητήματα συντονισμού και συνεργασίας με τις εμπλεκόμενες κατευθύνσεις και συναρμόδιες οργανώσεις στο τελευταίο.

Σημαντικό εύρημα αυτής της έρευνας είναι η απόκλιση στις απόψεις των εργαζομένων ως προς το βαθμό βελτίωσης της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας των υπηρεσιών, ως συνέπεια της εισαγωγής του προγραμματισμού. Η βελτίωση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας, όπως τεκμηριώνεται από ποσοτικά δεδομένα, γίνεται αντιληπτή ως χαμηλότερη από την πραγματική που επιτυγχάνεται από εργαζομένους που δεν υποστηρίζουν στρατηγικό σχεδιασμό. Ενώ από την άλλη, αν και με μικρότερο βαθμό απόκλισης, οι εργαζόμενοι που υποστηρίζουν τον στρατηγικό σχεδιασμό και συμμετέχουν σε αυτόν αντιλαμβάνονται τις βελτιώσεις ως υψηλότερες από αυτές που έχουν πραγματικά επιτευχθεί. Αυτή η διαφοροποιημένη στάση προκαλείται από τον βαθμό εμπιστοσύνης και αποδοχής προς αυτό το ίδρυμα και τον τρόπο με τον οποίο αυτό επηρεάζει την εκτίμησή τους όσον αφορά τις συνέπειες στην παροχή υπηρεσιών.

Σε σχέση με τους παράγοντες στρατηγικού σχεδιασμού που συμβάλλουν στη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών, τα μεγαλύτερα αποτελέσματα φαίνεται να επιτυγχάνονται από την εμπιστοσύνη και την αποδοχή των εργαζομένων προς το

ίδρυμα και τη συνειδητοποίηση της ανάγκης αλλαγής του υπάρχοντος μοντέλου παροχής υπηρεσιών. Στον ίδιο άξονα, η συμμετοχή των εργαζομένων στο σχεδιασμό και υλοποίηση δράσεων στρατηγικού σχεδιασμού και η οικοδόμηση πλαισίου εμπιστοσύνης και η συνεργασία μεταξύ των οργανωτικών κατευθύνσεων του δήμου συμβάλλει στην επίτευξη αποτελεσμάτων μεγαλύτερης κλίμακας στην παροχή υπηρεσιών. Παράλληλα με αυτούς τους συμπεριφορικούς παράγοντες που προάγουν τον επιχειρησιακό σχεδιασμό, δρα θετικά η υλοποίηση δράσεων και πρωτοβουλιών εξορθολογισμού, καθώς και η υλοποίηση δράσεων για το κόστος των υπηρεσιών και την παροχή και αξιολόγηση υπηρεσιών σύμφωνα με συγκεκριμένους στόχους και δείκτες αξιολόγησης, ποσοτικούς και ποιοτικούς.

Αυτοί οι παράγοντες δείχνουν τη σταδιακή αλλά απαραίτητη ανάπτυξη μιας κουλτούρας απόδοσης μεταξύ των εργαζομένων της οργανικής μονάδας ή του δήμου και την εφαρμογή στρατηγικού σχεδιασμού σε ένα περιβάλλον αυξημένης εμπιστοσύνης και συνεργασίας. Ένα μέρος αυτής της κουλτούρας απόδοσης είναι η παρουσία ενός περιβάλλοντος που προωθεί την αλλαγή γενικά και τη διοικητική αλλαγή και την καινοτομία ευρύτερα στη λειτουργία του οργανισμού. Η εισαγωγή καινοτόμων μοντέλων παροχής υπηρεσιών, όπως πρότυπα ποιότητας και αριστείας, εργαλεία τυποποίησης και εργαλεία παρακολούθησης για τις λειτουργίες των δήμων και η εφαρμογή ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, συμβάλλουν στην προώθηση στρατηγικού σχεδιασμού και αξιολόγησης, ως μέρος της ανάπτυξης αυτού του ευρύτερου πλαισίου και της κουλτούρας αλλαγής και καινοτομίας στον κλάδο.

Υποστηρικτικά λειτουργεί και η ανάπτυξη των απαιτούμενων δεξιοτήτων και τεχνογνωσίας για τον σχεδιασμό και την παρακολούθηση του επιχειρησιακού σχεδίου, μέσω της συμμετοχής των εργαζομένων σε σχετικές δραστηριότητες ανάπτυξης ικανοτήτων, αν και σε μικρότερο βαθμό σε σχέση με την αποτελεσματικότερη εφαρμογή του ιδρύματος. Όσον αφορά τις δεξιότητες, η παρουσία δεξιοτήτων διεπιστημονικής συνεργασίας μεταξύ των εργαζομένων των οργανωτικών μονάδων των διαφόρων ενδιαφερομένων στα επιχειρησιακά σχέδια και η αξιοποίησή τους ως εργαλείο για την προώθηση της απαιτούμενης συνεργασίας, πέρα από τα όρια της ιεραρχικής δομής και συντονισμού και της στάσης ιδιοκτησίας των Ιδιαίτερα θετική συνεισφορά έχουν και οι παρεχόμενες υπηρεσίες. Αντίστοιχα, η υποστηρικτική στάση της πολιτικής ηγεσίας συμβάλλει στην επίτευξη θετικών συνεπειών στην παροχή υπηρεσιών.

Η υποστηρικτική στάση της πολιτικής ηγεσίας μεταφράζεται στις περισσότερες περιπτώσεις μελέτης σε αποδοχή, αλλά όχι πρακτική υποστήριξη. Η υποχρεωτική επιβολή του στρατηγικού σχεδιασμού δεν εφαρμόζεται στους δήμους και οι μέθοδοι αυτές δεν προτιμώνται για την προώθηση του θεσμού, λόγω του πολιτικού κόστους και της πολιτικής εξάρτησης της ηγεσίας από ορισμένα υπάρχοντα συμφέροντα. Ταυτόχρονα, όταν εφαρμόζεται αποτελεσματικά ο επιχειρησιακός σχεδιασμός, η πολιτική ηγεσία παρέχει την απαιτούμενη ευελιξία, αποκέντρωση και ελευθερία στη λήψη αποφάσεων σχετικά με την υλοποίηση δράσεων και εργαλείων σχεδιασμού και αξιολόγησης, από τους αρμόδιους και ενδιαφερόμενους υπαλλήλους των οργανικών μονάδων του δήμου.

Από την άλλη πλευρά, μια σειρά από κρίσιμους παράγοντες σύμφωνα με τη διεθνή εμπειρία και βιβλιογραφία, δεν φαίνεται να έχουν θετική συμβολή στη διάδοση και την αποτελεσματικότητα της εφαρμογής του επιχειρησιακού σχεδιασμού (Bouckaert ed 2017a, Bryson 2018, Holzer – Joyse ed 2014, Poister – Streib 2005). Πρόκειται για ένα εθνικό παράδοξο στην ανάπτυξη του θεσμού, που επιβεβαιώνει τις ιδιαιτερότητες του αναπτυξιακού πλαισίου στρατηγικού σχεδιασμού στην ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση και την αναγκαιότητα προσαρμογής του μοντέλου σε αυτές τις ιδιαίτερες συνθήκες και ανάγκες. Ειδικότερα, η άσκηση δημοσιονομικών πιέσεων και η οικονομική κατάσταση του δήμου δεν επηρεάζουν την εισαγωγή και την αποτελεσματικότητα του στρατηγικού σχεδιασμού, παρά τις διασυνδέσεις.

Το γεγονός αυτό δείχνει την περιορισμένη αποδοχή και επιλογή του επιχειρησιακού σχεδιασμού από τους δήμους ως βιώσιμο και αποτελεσματικό μοντέλο βελτίωσης των λειτουργιών τους. Καταδεικνύει επίσης την έλλειψη καθιερωμένης εθνικής στρατηγικής για την προώθηση αυτού του θεσμού, με την οποία θα συμμορφώνονταν οι δήμοι. Το μέγεθος και η επιχειρησιακή ικανότητα του δήμου φαίνεται να έχουν επίσης περιορισμένες επιπτώσεις στην εφαρμογή του επιχειρησιακού σχεδιασμού, γεγονός που συνδέεται με την περιορισμένη πρακτική αποδοχή του από την ηγεσία των δήμων. Η ηγεσία παρέχει άκαμπτη, θεωρητική υποστήριξη και προχωρά σε ανακοινώσεις, χωρίς την αφοσίωση και τη βούληση να ασκήσει πίεση για την υλοποίηση του στρατηγικού σχεδιασμού και επομένως έχει περιορισμένες επιπτώσεις στη διάδοση και εφαρμογή του στρατηγικού σχεδιασμού. Ένα περιορισμένο αποτέλεσμα επιτυγχάνεται με τη συμμετοχή σε χρηματοδοτούμενα από την ΕΕ προγράμματα και προγράμματα έρευνας και καινοτομίας, λόγω των κοινών φαινομένων και περιορισμένης συμμόρφωσης των δήμων με τους στόχους τους και της κοινής απουσίας αποτελεσματικής οργανωτικής

στρατηγικής μάθησης για την ενσωμάτωση των αποτελεσμάτων και των εργαλείων τους στη διαχείρισή τους.

Επίλογος – Συμπεράσματα

Σύμφωνα με όσα αναφέρθηκαν παραπάνω, θα λέγαμε πως ως γεγονός ξεκίνησε τις παραμονές της κρίσης και η μεταρρύθμιση του Καλλικράτη περιελάμβανε ένα πακέτο δημοσιονομικών περιορισμών και ελέγχων που αναπτύχθηκαν περαιτέρω μέσω μιας σειράς άκαμπτων κανόνων και διαδικασιών, μετά τις συμφωνίες διάσωσης από τον Μάιο του 2010. Ο νόμος 3852/2010 εισήγαγε το διπλογραφικό λογιστικό σύστημα για όλες τις τοπικές αρχές, ενώ νέα δάνεια επιτρέπονταν μόνο για επένδυση ή αναχρηματοδότηση παλαιών δανείων. Δόθηκε η δυνατότητα στους δήμους να ενταχθούν σε «Ειδικό Πρόγραμμα Ανάκαμψης της Οικονομίας» σε περίπτωση δημοσιονομικών προβλημάτων που σχετίζονται με:

α) αδυναμία σύνταξης ισοσκελισμένου προϋπολογισμού, λόγω ανεπαρκών εσόδων στη φάση των υφιστάμενων υποχρεώσεων·

β) ετήσιες πληρωμές δόσεων δανείου που υπερβαίνουν το 20% των ετήσιων δημοτικών εσόδων.

γ) συνολικό χρέος που υπερβαίνει προκαθορισμένο ποσοστό ετήσιων εσόδων (60%).

Η είσοδος σε ένα τέτοιο «Πρόγραμμα Ανάκαμψης» θα παρείχε πρόσβαση σε μια ειδική χρηματοδότηση, αλλά ταυτόχρονα θα συνδυαζόταν με περιορισμούς προσλήψεων, προκαθορισμένες επιλογές προϋπολογισμού και άλλα δημοσιονομικά μέτρα, καθώς και αυστηρό χρονοδιάγραμμα εφαρμογής και παρακολούθηση μέσω μιας Κεντρικής Επιτροπής Ελέγχου στο το Υπουργείο Εσωτερικών. Ο υποχρεωτικός χαρακτήρας ενός τέτοιου «Προγράμματος Ανάκαμψης» τυροδότησε τις διαμαρτυρίες των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (το δημοτικό χρέος ήταν μόνο ένα μικρό ποσοστό του συνολικού δημόσιου χρέους: 1,6%).

Επιπλέον, ως ποσοστό των ιδίων δημοτικών εσόδων, το δημοτικό χρέος ξεπέρασε το 110% και υπήρχαν ορισμένες σημαντικές μεγαλουπόλεις που αντιμετώπιζαν σοβαρά προβλήματα υπερχρέωσης (Stolzenberg et al. 2016). Επιπλέον, αρκετοί δήμοι απλώς δεν εκπλήρωναν τις οικονομικές τους υποχρεώσεις έναντι ιδιωτών προμηθευτών και εργολάβων. Η δημοσιονομική πολιτική του 2012, μετά από ειδικές

συμφωνίες με την Τρόικα (ΕΕ, ΕΚΤ και ΔΝΤ), περιελάμβανε συνολικό ποσό σχεδόν 6 δισ. ευρώ που θα προσφερόταν σε δημόσιους φορείς για να πληρώσουν προμηθευτές και εργολάβους και να καλύψουν τις ληξιπρόθεσμες υποχρεώσεις τους. Τους επόμενους μήνες, 197 δήμοι (από τους 325) έκαναν αίτηση για την ειδική αυτή χρηματοδότηση. Η κεντρική κυβέρνηση ενέκρινε 690 εκατ. ευρώ να μεταφερθούν στους δήμους αυτούς, μετά από διμερείς συμφωνίες για δημοσιονομική εξυγίανση. Έτσι, η κεντρική κυβέρνηση κάλυψε μέρος των πρωτοφανών ζημιών που προκλήθηκαν από τη μείωση των γενικών επιχορηγήσεων (μείωση 60% το 2013 σε σύγκριση με το 2009) που αποτελούσαν τουλάχιστον το 70% των συνολικών δημοτικών εσόδων.

Το 2012, το νέο μεσοπρόθεσμο πλαίσιο για τη δημοσιονομική στρατηγική («ΠΜΔΣ» - Υπουργείο Οικονομικών, 2012), απαιτούσε τη δημιουργία Παρατηρητηρίου για τη δημοσιονομική διαχείριση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αυτό το Παρατηρητήριο θα είχε ως στόχο τον συντονισμό των εποπτικών ρόλων του Υπουργείου Εσωτερικών στις Τοπικές Αυτοδιοικήσεις, τη συμφωνία επί των στόχων και την εξασφάλιση της εκτέλεσης του προϋπολογισμού ανάλογα.

Επιπλέον, σχεδιάστηκε μια νέα διαδικασία προϋπολογισμού για την ενσωμάτωση των Τοπικών Αυτοδιοικήσεων στο πλαίσιο λειτουργίας του. Οι προϋπολογισμοί της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, έπρεπε να υπόκεινται σε διαδικασία αναθεώρησης από το Παρατηρητήριο. Θα είχαν αξιολογηθεί και προσαρμοστεί πριν από την έγκρισή τους, προκειμένου να είναι ρεαλιστικές και συνεπείς με τις προβλέψεις. Το Παρατηρητήριο ιδρύθηκε με την Πράξη 4111/2013 (άρθρο 4) και είναι Επιτροπή που υποστηρίζεται από την Οικονομική Διεύθυνση του Υπουργείου Εσωτερικών και αποτελείται από Δημοσιονομικούς Δικαστές και ανώτατους δημόσιους υπαλλήλους καθώς και εκπροσώπους Ενώσεων Τοπικής Αυτοδιοίκησης (από την πρώτη και, αντίστοιχα, η δεύτερη βαθμίδα).

Το Παρατηρητήριο βοηθά στην προετοιμασία της εκτέλεσης των ισοσκελισμένων προϋπολογισμών από τις τοπικές αρχές. Επιπλέον, παρακολουθεί την εκτέλεση του προϋπολογισμού και εκπονεί οδηγίες και υποχρεωτικές γνωμοδοτήσεις για τη διασφάλιση των δημοσιονομικών. Πρόσφατα, το άρθ. 73 παρ. 1 του ν. 4445/2016 έδωσε στο Ταμείο Δανείων και Παρακαταθηκών (δημόσιο φορέα) τη δυνατότητα χρηματοδότησης μελετών για δημόσια έργα και υποδομές σε δήμους μέσω

ειδικού μεσεγγυητικού λογαριασμού με εξυγίανση και συνολική οικονομική βιωσιμότητα των τοπικών αυτοδιοικήσεων.

Η ανασκόπηση της εκτέλεσης του προϋπολογισμού πραγματοποιείται σε μηνιαία βάση, ενώ η τριμηνιαία λειτουργία του «Ενοποιημένου Πλαισίου Δράσης» ασκείται με μηνιαίους και τριμηνιαίους στόχους. Σε περίπτωση αρνητικής απόκλισης άνω του 10% από τους τριμηνιαίους δημοσιονομικούς στόχους, το Παρατηρητήριο μπορεί να παρέμβει και να παράσχει περαιτέρω οδηγίες και γνωμοδοτήσεις στις τοπικές αρχές. Εάν η διακύμανση του προϋπολογισμού συνεχιστεί κατά τη διάρκεια δύο επόμενων τριμήνων και τα συγκεκριμένα μέτρα δεν έχουν εφαρμοστεί αποτελεσματικά, η τοπική αρχή μπορεί να υποβληθεί σε υποχρεωτικό ειδικό Πρόγραμμα Εξυγίανσης. Μέχρι στιγμής, υπήρχαν μόνο δύο περιπτώσεις: η Γόρτυνα στην Κρήτη και η Σαλαμίνα στην Αττική.

Συνήθως, όταν η διακύμανση του προϋπολογισμού δεν είναι τόσο δραματική όσο ήταν στις προαναφερθείσες περιπτώσεις, το Παρατηρητήριο τείνει να εφαρμόζει «ήπιες» μεθόδους πειθούς. Καμία τέτοια περίπτωση δεν έχει συμβεί ακόμη. Μέσω των νέων θεσμών, οι κεντρικές κυβερνήσεις κατάφεραν να αποκτήσουν συνολική εικόνα της δημοσιονομικής κατάστασης σε όλους τους δήμους.

Εκτός από την οικονομική εξυγίανση αυτή καθαυτή, το Παρατηρητήριο στοχεύει και στη μείωση του δημοσιονομικού ανά διαμορφωτικές ανισότητες μεταξύ των διαφόρων τοπικών κυβερνήσεων, επιβάλλοντας ενιαία πρότυπα κατάρτισης προϋπολογισμού και αναφοράς ακόμη και προκαθορίζοντας τη δημοσιονομική πολιτική και τα δημοσιονομικά μέτρα στην τοπική αυτοδιοίκηση. Το Παρατηρητήριο φαίνεται να είναι το τελικό προϊόν μιας μακρόχρονης διαδικασίας σταδιακής ομοιομορφίας και ομοιογένειας της δημοσιονομικής διαχείρισης στην τοπική αυτοδιοίκηση.

Συμπερασματικά και μετά από μια εμπειρική έρευνα στους αναπτυξιακούς οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, η εφαρμογή του στρατηγικού σχεδιασμού στην ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση αντιμετωπίζει σημαντικά διαρθρωτικά ελλείμματα και προβλήματα. Σε αυτό το δυσμενές πλαίσιο στρατηγικού σχεδιασμού στους αναπτυξιακούς οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, απαιτείται μια σειρά στοχευμένων μεταρρυθμίσεων.

Η πιο σημαντική μεταρρύθμιση που θα επιτευχθεί θα είναι μια αλλαγή στην κουλτούρα που εφαρμόζεται στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων και τη διοίκηση των δήμων. Η μεταρρύθμιση αυτή, σε συνδυασμό με την ενίσχυση της αξιολόγησης και της διαφάνειας στην παροχή υπηρεσιών, θα συμβάλει στην αντικατάσταση των συχνά πολιτικών, πελατειακών και παράλογων κριτηρίων από πιο ορθολογικά, βασισμένα σε εμπειρικά δεδομένα.

Προκειμένου να λειτουργήσουν αυτά τα νέα μοντέλα ελέγχου στους αναπτυξιακούς οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, τα διάχυτα και επικαλυπτόμενα επίπεδα στρατηγικού σχεδιασμού στην κεντρική και τοπική διοίκηση πρέπει να ενσωματωθούν και να μεταρρυθμιστούν. Σε εθνικό επίπεδο, αυτή η ένταξη μπορεί να επιτευχθεί μέσω ενός πολυετούς επιχειρησιακού προγράμματος για την τοπική αυτοδιοίκηση. Στους δήμους θα πρέπει να ολοκληρωθεί υπό την αιγίδα και τον συντονισμό των δημοτικών επιχειρησιακών σχεδίων, τα οποία θα έχουν ενταχθεί στον προϋπολογισμό του δήμου και θα αποτελούν το επίσημο εργαλείο και θεσμό του στρατηγικού σχεδιασμού. Αυτή η κοινή βάση δεδομένων θα ενημερώνεται τακτικά, επί ποινή οικονομικών κυρώσεων, με τα στοιχεία υλοποίησης των επιχειρησιακών σχεδίων των δήμων και θα είναι προσβάσιμη σε όλους τους ενδιαφερόμενους, ενισχύοντας έτσι τη διαφάνεια και τη λογοδοσία στις λειτουργίες της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η αξιολόγηση της λειτουργίας των δήμων θα αποτελεί τη βάση για τη χρηματοδότηση του δήμου καθώς και ένα εργαλείο διαφάνειας και λογοδοσίας, με τη δημοσίευση των αποτελεσμάτων των δήμων. Σύμφωνα με τα παραπάνω λοιπόν, η στρατηγική ανάπτυξη των διαφόρων περιοχών της τοπικής αυτοδιοίκησης και σύμφωνα με το Νόμο 4674/2020, θα πρέπει να επιτευχθούν τα ακόλουθα στοιχεία

✓ Ενίσχυση της διαχείρισης με στόχους και αξιολόγηση υπηρεσιών και εργαζομένων σε τοπικό επίπεδο - Απαραίτητη προϋπόθεση των στρατηγικών κατάρτισης είναι η εφαρμογή της αξιολόγησης απόδοσης. Θα μπορούσαν να υιοθετηθούν νέα νομοθεσία και σχέδια εφαρμογής για σύγχρονες μεθόδους αξιολόγησης της απόδοσης, με βάση τις καλές πρακτικές των δήμων και τα υπάρχοντα συστήματα αξιολόγησης της οικονομικής απόδοσης.

✓ Εκπόνηση εθνικής στρατηγικής κατάρτισης για την τοπική αυτοδιοίκηση – Θα πρέπει να αναπτυχθεί μια ολοκληρωμένη εθνική στρατηγική κατάρτισης για την τοπική

αυτοδιοίκηση. Αυτό θα πρέπει να γίνει σε συνεργασία με βασικούς εμπλεκόμενους φορείς, όπως τα αρμόδια Υπουργεία, το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ), τις Εθνικές Ενώσεις Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΚΕΔΕ για την πρώτη βαθμίδα και ΕΝΠΕ για τη δεύτερη) ΕΕΤΑΑ, καθώς και εκπρόσωποι της κοινωνίας των πολιτών και του ιδιωτικού τομέα. Αυτή η στρατηγική θα μπορούσε να περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, τομείς εκπαίδευσης, ομάδες που υπόκεινται σε εκπαίδευση, διαδικασίες αξιολόγησης των αναγκών κατάρτισης, μέτρα παρακολούθησης των αποτελεσμάτων.

✓ Ένταξη της Εθνικής Στρατηγικής Κατάρτισης στα Στρατηγικά Σχέδια Περιφερειών και Δήμων – Η Στρατηγική Κατάρτισης πρέπει να γίνει αναπόσπαστο και αναπόσπαστο μέρος των Τοπικών και Περιφερειακών Στρατηγικών και Επιχειρησιακών Σχεδίων σε δήμους και περιφέρειες. Αυτά θα πρέπει πράγματι να περιλαμβάνουν ένα κεφάλαιο για τη στρατηγική κατάρτισης, σύμφωνα με τις συγκεκριμένες ανάγκες που διακυβεύονται.

✓ Ενσωμάτωση των αναγκών κατάρτισης στην εκτίμηση επιπτώσεων των κανονιστικών ρυθμίσεων – Οι ανάγκες κατάρτισης θα πρέπει να αξιολογούνται πριν από οποιαδήποτε αναθεώρηση του νομικού πλαισίου. Μια ορθή ανάλυση θα πληροφορούσε τη διαδικασία λήψης αποφάσεων βελτιώνοντας την αποτελεσματικότητα της νέας νομοθεσίας.

✓ Πιλοτική εφαρμογή εκπαιδευτικών προγραμμάτων και μέτρων σε επιλεγμένες περιφέρειες, δήμους ή ακόμη και μεμονωμένες ενότητες τους - Θα πρέπει να εφαρμόσουν εθνικοί εκπαιδευτικοί οργανισμοί, εθνικές και περιφερειακές ενώσεις τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης καθώς και τα αρμόδια υπουργεία (είτε ως μέρος στρατηγικών κατάρτισης ή σε πειραματική βάση) πιλοτικά προγράμματα κατάρτισης για τη δοκιμή νέων μεθόδων και την αντιμετώπιση ιδιαιτεροτήτων συγκεκριμένων τύπων τοπικής αυτοδιοίκησης (π.χ. νησιωτικούς ή ορεινούς δήμους).

✓ Καλές πρακτικές και συγκριτική αξιολόγηση της κατάρτισης - Οι καλές πρακτικές κατάρτισης, όπως η εκπαίδευση κατώτερων υπαλλήλων από ανώτερους υπαλλήλους ή υπαλλήλων που δεν διαθέτουν ορισμένες δεξιότητες από πιο έμπειρους υπαλλήλους (που φαίνεται να είναι άτυπη πρακτική σε πολλές ελληνικές διοικήσεις) θα πρέπει να συλλεχθούν περαιτέρω, αξιολογείται, βελτιστοποιείται και διαδίδεται από εθνικούς οργανισμούς κατάρτισης και άλλους ενδιαφερόμενους φορείς (όπως ενώσεις τοπικών κυβερνήσεων).

- ✓ Κίνητρα κατάρτισης για τοπικούς εκλεγμένους αντιπροσώπους και υπαλλήλους
 - Το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο θα μπορούσε να αναθεωρηθεί για να παρέχει περισσότερα κίνητρα για τους τοπικούς ηγέτες και το προσωπικό για συμμετοχή σε εκπαιδεύσεις. Για παράδειγμα, θα μπορούσαν να τεθούν ως βασικά στοιχεία για την επαγγελματική ανέλιξη.
- ✓ Αξιολόγηση και παρακολούθηση της εκπαίδευσης - Η ανάλυση των εκπαιδευτικών αναγκών, οι πραγματικές εκπαιδεύσεις και οι επιδόσεις θα πρέπει να αξιολογούνται και να παρακολουθούνται στενά. Τα εργαλεία ΤΠ θα μπορούσαν να διευκολύνουν τις διαδικασίες υποβολής εκθέσεων και να βελτιώσουν τη διαφάνεια με τους εθνικούς ενδιαφερόμενους, θα πρέπει να συμπεριληφθούν η κοινωνία των πολιτών και ο ιδιωτικός τομέας.

Βιβλιογραφία

- Alivizatos N. (1986), *Political Institutions in Crisis 1922-1974: Aspects of the Greek Experience*, 2nd edition, Athens: Themelio Editions [in Greek].
- Argyriades D. (1998), *For a Public Administration that Delivers and Communicates with Citizens*, *Institutions of Greek Society – No 10*, Athens-Komotini: Ant. N. Sakkoulas Publishers [in Greek].
- Athanassopoulos D.S. (1986), *Government and Government Bodies*, Athens- Komotini: Ant. N. Sakkoulas Publishers [in Greek].
- Brissimis S.N. and P.D. Zervopoulos (2012), “Developing a Step-by-step Effectiveness Assessment Model for Customer-oriented Service Organizations”, *European Journal of Operational Research*, 223(1), 226-233.
- Bouckaert, G. & Pollitt, C. (2015). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Bouckaert G. & Schwab E. & Kulhmann S. (eds) (2017a) *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis*, London: Palgrave Macmillan, pp. 187 – 204, 237 - 251
- Bouckaert G. & Kulhmann S.(eds) (2017b) *The future of local government in Europe*, Berlin: Nomos, pp. 57 – 68
- Boyne G – Andrews R – Walker R, (2006), *Strategy Content and Organizational Performance: An Empirical Analysis*, Vol 66 (1)
- Bovaird T – Loeffler E ed (2015), *Public Management and Governance*, Oxford University Press
- Bryson, J. M. (2018). *Strategic planning for public and nonprofit organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Council of Europe (COE). (2011) *local government in critical times*, Council of Europe Press, pp. 16 – 27. 46 - 62

- Council of European Municipalities and Regions, (CEMR), (2013), "Decentralization at crossroads: Territorial reforms in Europe in times of crisis
- De Lancer Julnes, P. (2013). Citizen-Driven Performance Measurement: Opportunities for Evaluator Collaboration In Support of The New Governance. In Bohn
- De Lancer Julnes, P. (2006). Performance Measurement: An Effective Tool for Government Accountability? The Debate Goes on. *Evaluation* 12 (2): 219-235 de
- Diamandouros N.P. (1986), "Regime Change and the Prospects for Democracy in Greece: 1974-1983", chapter 6, in G. O'Donnell et al., *Transitions from Authoritarian Rule, Southern Europe*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 138-164.
- EETAA (2016), local government in numbers, EETAA publications (G).
- Goderis B. (eds) (2015), *Public Sector Achievement in 36 countries*, The Netherlands Institute for Social Research, pp. 108 – 122, 243 – 254, pp. 89 - 107
- Hlepas, N. (2013). *Quality of Life and Local Governance*, WP 5/21 SEARCH working paper. Hlepas, N. (2015). *Local Government in Greece*. Papazisis Publications (G).
- Holzer M – De Junlnes P (2001), *Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations: An Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation*, *Public Administration review* 61 (2)
- Plimakis, S. (2018). Strategic Planning and service provision in Greek Local government: A comparative assessment. *Advances in Social Sciences Research Journal*, 5(6) 470-486.
- Hlepas, N., Trutkowski, C., (2018). *Training Needs Analysis of Local Government in Greece*. Council of Europe. European Union
- Holzer M, (2004) *Public Productivity Handbook*, CRC Press
- Holzer M, (2009), *Literature Review and Analysis Related to Optimal Municipal Size and Efficiency*

- Holzer, M., Joyce, P., Bryson, J. (2014). *Developments in Strategic and Public Management: Studies in the US and Europe*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- ITA - Institute for local development (2006), *the role of local government in social services provision*, ITA publications (G), pp. 24 - 42
- ITA - Institute for local development (2017), *a three-year strategy for the reform of public administration and local government in Greece*, ITA publications(G)., pp. 87 - 106
- Karkatsoulis, P. (2004). *State in Transition*. Athens: Sideris Publications (G).
- Karkatsoulis, P. (2011). *Regulation, Deregulation and Regulation* Athens: Sideris Publications (G)., pp. 48 – 72
- Karkatsoulis P, (2018) *Local Governance Reform in Greece*, KEFIM press (G)
- Kazakos P. (2010), *From Imperfect Modernizations to the Crisis, Reforms, Debts and Inertia in Greece (1993-2010)*, Athens: Patakis Publications [in Greek].
- Maistros P.G. (2009), *The Three Waves of Reform in Public Administration in Greece [1975-2015+]*, *Public Policy and Institutions – No 2*, Athens: Papazisis Publishers {in Greek}.
- Maistros, P. (2017). *The Reform of Public Administration in Greece*. Athens: Papazisis Publications (G).
- Makridimitris, A. & Mergos G, (2012), *Reforms in Greece*, Academy of Athens Press (G)
- Makridimitris A. (1992), *The Organisation of Government, Matters of Coordination and Differentiation*, Athens-Komotini: Ant. N. Sakkoulas Publishers [in Greek].
- Makrydemetres Anth. [ed.] (1995), *Problems of Administrative Reform, Polity and Administration – Studies No 13*, Athens-Komotini: Ant. N. Sakkoulas Publishers [in Greek].
- OECD (2009), *Strategic planning in Greece*

- OECD (2012a). Greece: Review of the Central Administration, pp.8 – 17, 46 – 61, 89 - 102
- OECD (2012b). Economic Policy Reforms: Going for Growth 2012. Greece-Country Note, February 2012, pp. 8 - 17
- OECD (2016). Government at a glance: Greece
- Osborne, St. (ed.) (2008). The New Public Governance. London: Routledge, pp. 36 – 52, 125- 151, pp. 223 - 242
- Papadimitriou, G. (2017). Local Government Reform in Greece: Past, Present and Prospects. Athens: I. Sideris (G).
- Paraskevopoulos C. (2000), Social capital and public – private distinction in Greek Regions, *Journal of European Public Policy*, 19(2), pp. 302 – 319
- Papademetropoulos D. (2014), “The Reorganisation of Greek Central Government Departments in the Era of Memoranda 2011-2014” in St. E. Katsiyiannis [ed.], *Civil Service Institutions and their Functioning in Crisis Conditions*, Association of the Civil Service Employees in the Secretariat General of Public Administration, Minutes 27th January, Athens, 135-194 [in Greek].
- Papoulias D.V., D.A. Sotiropoulos and Ch. I. Oikonomou (2002), *The Pendulum of Administrative Reform, The Example of National School of Public Administration*, Athens: Potamos Publications [in Greek].
- Poister T – Streib G (2005), Elements of strategic planning and management in municipal government: Status after two decades, *Public Administration Review* Vol 65 (1)
- Rhodes, R. A. W. (1997) *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, London: Open University Press, pp. 48 – 67, pp 135 - 156

Spanou, C. & Sotiropoulos, D. (2011). The Odyssey of Administrative Reforms in Greece, 1981-2009: A Tale of Two Reform Paths, *Public Administration*, Vol. 89, Issue 3, pp. 723-737.

Wollmann H (eds), (2016), *Public and Social Services in Europe: From Public and Municipal to Private Sector Provision*, London: Palgrave Macmillan, pp 135 – 149, pp 313 – 336

World Bank, (2016), *Greece Social Welfare Review*, World Bank Press, pp. 34 - 72

www.gov.gr, (2022). *Διοικητική Διαίρεση της Ελλάδος*, 2022

www.gov.gr, (2022). *Υπουργεία και Διακυβέρνηση της Ελλάδος*, 2022

N.4674/2020 : *Σημαντικές Αλλαγές για τους ΟΤΑ*