

ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ :Α.Τ.Ε.Ι. ΚΑΛΑΜΑΤΑΣ
ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ
ΤΜΗΜΑ : ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Η οργάνωση της Περιφέρειας (της
αυτοδιοικούμενης), μελέτη Περιφέρειας
Αττικής

Όνομα φοιτητή : Φιωτάκη Ευαγγελία
Επιβλέπων Καθηγητής : Τριανταφυλλοπούλου
Αθανασία
Ημερομηνία : Χειμερινό εξάμηνο 2013-2014

Περίληψη

Με την ψήφιση του νόμου 3852/2010, «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης», θεσπίζονται δομικές αλλαγές στη διοικητική οργάνωση της χώρας. Η στόχευση των ρυθμίσεων του νόμου αναφορικά με τους ΟΤΑ Α΄ βαθμού, αφορά κυρίως στη δημιουργία ισχυρών δήμων, ικανών να προωθήσουν την τοπική ανάπτυξη και να παρέχουν ποιοτικές υπηρεσίες, με παράλληλη μείωση του λειτουργικού τους κόστους.

Στην παρούσα εργασία, στο πρώτο μέρος παρουσιάζεται το Πρόγραμμα Καλλικράτης καθώς και οι λόγοι για τους οποίους θεσπίστηκε ο νόμος. Στη συνέχεια γίνεται η σύγκριση του παλαιού και νέου καθεστώτος σε ότι αφορά τους δήμους, τις νομαρχίες, τις περιφέρειες, τις αποκεντρωμένες διοικήσεις, τις δημοτικές επιχειρήσεις, τη χρηματοδότηση των ΟΤΑ και τη διαδικασία εκλογής.

Στο δεύτερο μέρος γίνεται μια λεπτομερής ανάλυση σε ότι αφορά το Πρόγραμμα Καλλικράτης και πιο συγκεκριμένα παρουσιάζεται ο διαχωρισμός της Ελλάδας, οι αλλαγές στα κυβερνητικά στελέχη και οι νέες δυνατότητες που προσφέρει ο νέος Νόμος. Επίσης γίνεται αναφορά στον έλεγχο των ΟΤΑ, στη διαφάνεια και τον προγραμματισμό των οικονομικών των περιφερειών και τέλος παρουσιάζεται το οργανόγραμμα της περιφέρειας.

Στο τρίτο μέρος θα μελετηθεί και θα αναλυθεί η περιφέρεια Αττικής με βάση την γεωγραφική και αναπτυξιακή φυσιογνωμία της αλλά και την οργάνωση της και θα διερευνηθούν τα θετικά και αρνητικά των νόμων Καποδίστρια και Καλλικράτη. Επίσης παρουσιάζεται το οργανόγραμμα της περιφέρειας Αττικής.

Στο τέταρτο μέρος θα παρατεθούν η έρευνα και τα ερωτηματολόγια που θα πραγματοποιηθούν στους υπαλλήλους των υπηρεσιών με σκοπό να διαπιστωθεί η οργάνωση των υπηρεσιών και η εύρεση τυχόν προβλημάτων που αντιμετωπίζονται.

Το πέμπτο και τελευταίο μέρος της εργασίας, αφορά την ανάλυση των αποτελεσμάτων από την έρευνα που θα διεξαχθεί.

Η εργασία κλείνει με τα συμπεράσματα και κάποιες προτάσεις που θα μπορούσαν να εφαρμοστούν για καλύτερα αποτελέσματα.

Λέξεις κλειδιά: Καλλικράτης, Καποδίστριας, νόμος, δήμος, οργάνωση, κοινότητα

Περιεχόμενα:

Εισαγωγήσελ.4-5
Κεφάλαιο 1 :Οργάνωση του Δημοσίου – Μορφές οργάνωσης δημοσίων οργανισμών.....σελ.6-19
Κεφάλαιο 2 :Οργάνωση της Περιφέρειας με τον Καλλικράτη (οργανόγραμμα κτλ).....σελ.20-30
Κεφάλαιο 3 : Μελέτη και ανάλυση της Περιφέρειας Αττικής (γεωγραφική και αναπτυξιακή φυσιογνωμία, πως οργανώνεται, θετικά και αρνητικά Καποδίστρια και Καλλικράτη).....σελ.31-45
Κεφάλαιο 4 :Έρευνα και ερωτηματολόγια.....σελ.46-47
Κεφάλαιο 5 :Ανάλυση αποτελεσμάτων.....σελ.48-55
Επίλογοςσελ.56-57
Συμπεράσματα και προτάσειςσελ.58-59
Πηγές και βιβλιογραφίασελ.60-63

Εισαγωγή

Οι έννοιες του δήμου και της κοινότητας έχουν βαθιά ιστορική καταγωγή και μακριά διαδρομή στην εξέλιξη των ανθρώπινων κοινωνιών. Παρά τα διαφορετικά περιεχόμενα και τις διαφορετικές μορφές που έλαβαν, ανάλογα με τη συγκεκριμένη ιστορική περίοδο δημιουργίας τους, αφορούν πάντα στη διαχείριση των «κοινών» από τους ελεύθερους πολίτες, σε αντιπαράθεση με τη συγκεντρωτική δεσποτική ή αυτοκρατορική – μοναρχική εξουσία .

Πρόγραμμα Καλλικράτης, ακριβέστερα *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης*, ονομάζεται ο ελληνικός νόμος 3852/2010, με τον οποίο μεταρρυθμίστηκε η διοικητική διαίρεση της χώρας και επανακαθορίστηκαν τα όρια των αυτοδιοικητικών μονάδων, ο τρόπος εκλογής των οργάνων και οι αρμοδιότητές τους. Ενόστε απαντάται και ως *Σχέδιο Καλλικράτης*, από την ονομασία που είχε πριν εισαχθεί προς συζήτηση στη Βουλή.

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

Με τον νόμο 3852 (ΦΕΚ Α 87/7-6-2010) τέθηκε σε εφαρμογή το πρόγραμμα «Καλλικράτης», το οποίο στοχεύει αφενός στην διοικητική, οικονομική, πολιτική και ηθική επαναθεμελίωση της τοπικής αυτοδιοίκησης, αφετέρου δε στην ριζική αλλαγή του κεντρικού κράτους αναδεικνύοντας τον επιτελικό, συντονιστικό και ελεγκτικό χαρακτήρα του. Οι επιχειρούμενες αλλαγές δεν αφορούν μόνο μια βαθμίδα ή μια κατηγορία φορέων αυτοδιοίκησης, αλλά διαπερνούν το σύνολο της διοίκησης και της αυτοδιοίκησης. Για να επιτευχθούν οι στόχοι του προγράμματος υιοθετείται μια νέα αντίληψη που εστιάζεται όχι μόνο στην αποκέντρωση αρμοδιοτήτων, αλλά και στην αποκέντρωση πόρων και προσωπικού καθώς και στην αποκέντρωση λογοδοσίας και ευθύνης. Η νέα αρχιτεκτονική για την τοπική αυτοδιοίκηση στοχεύει, στην εξοικονόμηση πόρων με τον δραστικό περιορισμό των ΟΤΑ και των Νομικών τους Προσώπων, στην μείωση των λειτουργικών τους δαπανών και της σπατάλης μέσα από

την δημιουργία οικονομιών κλίμακας σε οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους, στην αντιμετώπιση προβλημάτων επικάλυψης αρμοδιοτήτων και αντιφατικών – αντικρουόμενων αποφάσεων, στην αναπτυξιακή προοπτική- μέσα από την λειτουργική αυτονομία των νέων ΟΤΑ- αξιοποιώντας τα τοπικά και περιφερειακά συγκριτικά πλεονεκτήματα, στην ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής, στην αξιοποίηση του αυτοδιοικητικού δυναμικού για την αποτελεσματική διεύθυνση των τοπικών υποθέσεων και την εξυπηρέτηση του πολίτη. Στο νέο μοντέλο για την τοπική αυτοδιοίκηση οι νέοι οργανισμοί ΟΤΑ α' (Δήμοι) και β' (Περιφέρειες) βαθμού πλέον δεν έχουν σχέσεις ελέγχου και ιεραρχίας, αλλά συνεργασίας, δηλαδή οι νέοι δήμοι δεν έχουν ιεραρχική προς τα πάνω σχέση με τις υπό δημιουργία περιφέρειες, όπως μέχρι πρότινος συνέβαινε τόσο με τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, όσο και την Περιφερειακή Διοίκηση, αλλά οριζόντιες.

Κεφάλαιο 1^ο

1.1.Πρόγραμμα Καλλικράτης, ακριβέστερα *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης*, ονομάζεται ο ελληνικός νόμος 3852/2010. με τον οποίο μεταρρυθμίστηκε η διοικητική διαίρεση της Ελλάδας το 2011 και επανακαθορίστηκαν τα όρια των αυτοδιοικητικών μονάδων, ο τρόπος εκλογής των οργάνων και οι αρμοδιότητές τους. Ενίοτε απαντάται και ως *Σχέδιο Καλλικράτης*, από την ονομασία που είχε πριν εισαχθεί προς συζήτηση στη Βουλή των Ελλήνων.

Το Σχέδιο Καλλικράτης ψηφίστηκε¹ στις 4 Ιουνίου 2010 και δημοσιεύτηκε στο ΦΕΚ Α', αρ. φύλλου 87, 7 Ιουνίου 2010 ως «Νόμος 3852» με το όνομα «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης». Σημαντικό σημείο του σχεδίου είναι η διοικητική μεταρρύθμιση της αυτοδιοίκησης μέσω της μείωσης του αριθμού φορέων και συγκεκριμένα:

- Συνένωση Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Δήμοι και κοινότητες) από 1034 σε 325 Δήμους.
- Συνένωση περίπου 6.000 Νομικών Προσώπων και Δημοτικών Επιχειρήσεων των Δήμων σε λιγότερα από 2000.
- Αντικατάσταση των 56 νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων σε 13 αιρετές περιφέρειες που θα διαχωρίζονται σε περιφερειακές ενότητες, όμως η Νομαρχία Αθηνών διαιρείται σε τέσσερις περιφερειακές ενότητες, από δύο οι Νομαρχίες Πειραιά, Καβάλας, Κεφαλονιάς και Μαγνησίας και οι Νομαρχίες Κυκλάδων και Δωδεκανήσων από μια περιφερειακή ενότητα ακολουθώντας έτσι τα σημερινά όρια των Περιφερειών.
- Οι 13 κρατικές περιφέρειες συγκροτήθηκαν σε 7 αποκεντρωμένες διοικήσεις.

¹ Πηγή: Ο νέος νόμος για την αυτοδιοίκηση και την αποκεντρωμένη διοίκηση και την αποκεντρωμένη διοίκηση

- Η θητεία του δημάρχου και του περιφερειάρχη μετατράπηκε από τετραετή σε πενταετή με διεξαγωγή των εκλογών ταυτόχρονα με τις Ευρωεκλογές.

Ο νόμος 3852/2010 άρχισε να ισχύει από 1 Ιανουαρίου 2011.

1.2.Λόγοι θεσπίσεως του Προγράμματος Καλλικράτης²

Το Σχέδιο Καλλικράτης είναι ουσιαστικά η συνέχεια του Σχεδίου Καποδίστρια του νόμου (2539/97) του Ελληνικού Κράτους -συνένωση κοινοτήτων σε μεγαλύτερους δήμους- και πήρε το όνομά του από τον Καλλικράτη, έναν εκ των δυο αρχιτεκτόνων του Παρθενώνα της Ακρόπολης των Αθηνών.

Το όραμα του προγράμματος είναι η δημιουργία ενός επιτελικού κράτους με αποκεντρωμένα όργανα εξοπλισμένα με αποφασιστικές αρμοδιότητες. Ο στόχος είναι η οργανωμένη άσκηση της εξουσίας με μείωση της γραφειοκρατίας, αποκέντρωση λειτουργιών, εξάλειψη των επικαλύψεων και παράλληλα διεύρυνση της συμμετοχής του πολίτη και ενίσχυση της δημοκρατίας. Τα Οφέλη για το κράτος και για τον πολίτη είναι:

Για το Κράτος

- Περιορισμός λειτουργικών δαπανών και οικονομίες κλίμακας σε οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους
- Δημοσιονομική ανάταξη και αναπτυξιακή επανεκκίνηση της χώρας
- Αύξηση της αποτελεσματικότητας των ΟΤΑ και του κράτους γενικότερα
- Κίνηση εμπιστοσύνης προς το θεσμό και τον κόσμο της αυτοδιοίκησης.

Για τον Πολίτη

- Καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη και αναβάθμιση της καθημερινότητάς του

² Πηγή: www.kallikratis.ypes.gr

- Παροχή ποιοτικών και υψηλού επιπέδου υπηρεσιών
- Καλύτερη πληροφόρηση / Διάχυση της πληροφορία
- Μείωση της σημασίας της απόστασης
- Ενθάρρυνση της συμμετοχής του πολίτη

Οι φορείς του δημόσιου τομέα περιλαμβάνουν τα εξής :

1. Τις κάθε είδους Δημόσιες Υπηρεσίες και Αρχές, που υπάγονται στο νομικό πρόσωπο του Δημοσίου και εκπροσωπούνται από αυτό, όπως:

- α) Ανεξάρτητες (αυτοτελείς) Υπηρεσίες της πολιτειακής ηγεσίας του Κράτους.
- β) Δημόσιες Αρχές της νομοθετικής λειτουργίας του Κράτους.
- γ) Δημόσιες Αρχές της δικαστικής λειτουργίας του Κράτους.
- δ) Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές.
- ε) Υπουργεία, με τις Γενικές Γραμματείες, τις Ειδικές Γραμματείες και τους Διοικητικούς Τομείς, τις Περιφερειακές Υπηρεσίες, τις Ειδικές Αποκεντρωμένες Υπηρεσίες, τις Υπηρεσίες Εξωτερικού και τις Αυτοτελείς Δημόσιες Υπηρεσίες τους.
- στ) Αποκεντρωμένες Διοικήσεις (ενιαίες αποκεντρωμένες μονάδες διοίκησης του Κράτους)

2. Τα κάθε είδους νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.) :

- α) Ν.Π.Δ.Δ. της καθ ύλην αυτοδιοίκησης (κατά εποπτεύον υπουργείο)
- β) Ν.Π.Δ.Δ. της κατά τόπον αυτοδιοίκησης Δήμοι (Ο.Τ.Α. α΄ βαθμού) και Περιφέρειες (Ο.Τ.Α. β΄ βαθμού)

3. Τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου (Ν.Π.Ι.Δ.) δημόσιου χαρακτήρα που επιδιώκουν κοινωφελείς ή άλλους δημόσιους σκοπούς.

4. Τις ανώνυμες εταιρείες του Δημοσίου, τις δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς του δημόσιου τομέα (Δ.Ε.Κ.Ο.), καθώς και τις θυγατρικές εταιρείες όλων των ανωτέρω φορέων, εκτός των επιχειρήσεων των Ο.Τ.Α., όπως, επίσης, τις ανώνυμες τραπεζικές εταιρείες που ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του δημοσίου.

1.3.Σύγκριση παλαιού και νέου καθεστώτος

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

Παλιό καθεστώς	Καθεστώς Προγράμματος Καλλικράτη	
<p>Δήμοι</p>	<p>Πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ. Συνολικά 910 δήμοι και 124 κοινότητες. Οι περισσότεροι είχαν προκύψει από συνενώσεις το 1997 με τον «Καποδίστρια».</p> <p><i>Διαιρούνταν σε δημοτικά διαμερίσματα.</i></p>	<p>Πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ. Περιορισμός σε 325 δήμους μέσω εθελοντικών ή αναγκαστικών συνενώσεων. Ανάλυση μέρους των αρμοδιοτήτων των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων.</p> <p><i>Διαιρούνται σε δημοτικές ενότητες, οι οποίες αποτελούν τους δήμους που συνενώθηκαν. Αυτές με τη σειρά τους διαιρούνται σε κοινότητες, οι οποίες ταυτίζονται με τα παλαιά</i></p>

		δημοτικά διαμερίσματα.
Νομοί Νομαρχίες Αττικής	Δευτεροβάθμιοι ΟΤΑ. Συνολικά 50 νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και 19 επαρχία (οι τελευταίες στο πλαίσιο της αποκέντρωσης εντός ορισμένων, κυρίως νησιωτικών, νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων). Ακολουθούσαν τη διαίρεση της χώρας σε νομούς και νομαρχίες (Αττική), με εξαιρέσεις στην Αττική (Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Αθηνών-Πειραιώς) και την Ανατολική Μακεδονία και Θράκη (Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις Έβρου-Ροδόπης και Δράμας-Καβάλας-Ξάνθης).	Περιφερειακές ενότητες. Συνολικά 74. Μολονότι διοικητικά δεν αποτελούν αυτοδιοικούμενο θεσμό, ορίζεται ότι σε καθεμία από αυτές (ή ομάδα τους σε ορισμένες περιπτώσεις) θα αντιστοιχεί ένας άμεσα εκλεγμένος αντιπεριφερειάρχης, ο οποίος θα προέρχεται υποχρεωτικά από το συνδυασμό του περιφερειάρχη, θα έχει δηλωθεί ως τέτοιος στο ψηφοδέλτιο και θα έχει αυξημένες κατά τόπον αρμοδιότητες.
Περιφέρειες	Συνολικά 13. Υπεύθυνες για το συντονισμό των ΟΤΑ, τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεών τους και την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής σε περιφερειακό επίπεδο. Ο περιφερειάρχης διοριζόταν από την κυβέρνηση.	Παρέμειναν στα ίδια γεωγραφικά όρια, αλλά πλέον αποτελούν δευτεροβάθμιους ΟΤΑ με αιρετό περιφερειάρχη και συμβούλιο. Ανάληψη μέρους των αρμοδιοτήτων των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων.
Αποκεντρωμένες Διοικήσεις	Δεν υπήρχαν	Συνολικά 7. Ο επικεφαλής τους (γενικός γραμματέας) διορίζεται από την κυβέρνηση. Ανέλαβαν σε γενικές γραμμές τις αρμοδιότητες των παλαιών κρατικών περιφερειών.
Δημοτικές	Περίπου 6.000 Νομικά Πρόσωπα και	Μειώνονται σε περίπου 1.500 μέσω συνενώσεων ή

επιχειρήσεις	επιχειρήσεις των Δήμων.	καταργήσεων.
Χρηματοδότηση ΟΤΑ	Κρατικός προϋπολογισμός, ευρωπαϊκά προγράμματα, δημοτικά τέλη, ίδιοι πόροι (π.χ. δημοτικές επιχειρήσεις, εκμίσθωση παραλιών και λατομείων κ.ά.)	Παραμένουν τα προηγούμενα. Προστίθεται μερίδιο από κρατικούς φόρους (ΦΠΑ, φορολογία εισοδήματος, φόρο ακίνητης περιουσίας)
Αυτοδιοικητικές εκλογές	Κάθε 4 χρόνια, μήνα Οκτώβριο. Εάν ο πρώτος συνδυασμός δεν συγκέντρωνε 42%, η διαδικασία επαναλαμβάνονταν την επόμενη Κυριακή μεταξύ των δύο πρωτευσάντων.	Κάθε 5 χρόνια, μήνα Ιούνιο, μαζί με τις Ευρωεκλογές (εξαιρούνται οι εκλογές του 2010). Απαιτείται απόλυτη πλειοψηφία για την ανακήρυξη συνδυασμού ως νικητή. Εάν δεν επιτευχθεί, η διαδικασία επαναλαμβάνεται την επόμενη Κυριακή μεταξύ των δύο πρωτευσάντων.

1.4 Οργάνωση του Δημοσίου- Οργανωτικός Σχεδιασμός και Αρχές Οργάνωσης των Δημοσίων υπηρεσιών

Η οργάνωση αποτελεί καθοριστικό χαρακτηριστικό μιας σύγχρονης οικονομίας και κοινωνίας. Η δομή και η οργάνωση των δημοσίων και ιδιωτικών οργανισμών επηρεάζουν τον τρόπο λειτουργίας του μανάτζμεντ, μπορούν να συμβάλλουν αποτελεσματικά στο σχεδιασμό και τη διαμόρφωση των εσωτερικών δομών των οργανισμών.

Η διοικητική λειτουργία της οργάνωσης αναφέρεται στο σχεδιασμό της δομής μιας οργάνωσης, δηλαδή στον τρόπο διάρθρωσης και συντονισμού των ενδο-οργανωτικών σχέσεων, ώστε να διαμορφώνεται ένα σταθερά επαναλαμβανόμενο και

συνεπώς προβλέψιμο σύστημα σχέσεων-ρόλων.³

Ο οργανωτικός σχεδιασμός περιλαμβάνει το σχεδιασμό θέσεων εργασίας, το σχεδιασμό της δομής των θέσεων εργασίας, των παράπλευρων συνδέσμων και το σχεδιασμό του συστήματος λήψης αποφάσεων.

Εναλλακτικά μπορούμε να πούμε ότι περιλαμβάνει το σχεδιασμό του οργανογράμματος, την περιγραφή των θέσεων εργασίας και το σχεδιασμό και εφαρμογή διαδικασιών βελτίωσης της απόδοσης του οργανισμού.

Ο σχεδιασμός του οργανογράμματος αναφέρεται στην ομαδοποίηση όλων των λειτουργιών του οργανισμού με τρόπο που να ευνοείται η συνεργασία, η ευελιξία ως προς την αλλαγή καθώς και η αποτελεσματικότητα στην επικοινωνία και τη λήψη αποφάσεων. Η οργανωτική δομή αντανακλά τη κουλτούρα ενός οργανισμού και τις σχέσεις αναφοράς ενώ ταυτόχρονα καθιερώνει κανάλια επικοινωνίας εσωτερικά και εξωτερικά.

Το οργανόγραμμα υποστηρίζει από τις περιγραφές των θέσεων εργασίας, οι οποίες αναφέρονται στον καθορισμό των καθηκόντων και αρμοδιοτήτων κάθε θέσης εργασίας και των σχέσεων μεταξύ τους. Αναφέρεται επίσης, στη διαμόρφωση των ρόλων μέσα από την αποσαφήνιση των υπευθυνοτήτων και των δεξιοτήτων. Η ανάπτυξη του οργανισμού αποτελεί μια δυναμική διαδικασία στα πλαίσια της οποίας σχεδιάζονται και εφαρμόζονται προγράμματα που στοχεύουν στην αύξηση της αποδοτικότητας της λειτουργίας του και στην προσαρμογή του σε διαρκώς μεταβαλλόμενες συνθήκες.⁴

Πίνακας 2. Οργανόγραμμα

Τι δείχνει το οργανόγραμμα	Τι δεν δείχνει το οργανόγραμμα
Τη κατανομή της εργασίας σε μέρη	Την άτυπη οργάνωση

³ Βλ. Ακριβός, Χ Μιχαλόπουλος, Ν. Παππάς, Κ.(2006) Στρατηγική Ανάπτυξη των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Έκδοση Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθήνα

⁴ Βλ. Mintzberg, H.(1979) The structuring of organizations, Prentice- Hall International

Την ιεραρχία άτυπες	Όλες τις οδούς επικοινωνίας τυπικές και
Το επίπεδο διοίκησης με βάση διαδοχικά επίπεδα	Το βαθμό εξουσίας/ευθύνης των ατόμων
Τη διαίρεση του οργανισμού σε κεντρικές και περιφερειακές μονάδες	
Τις υπηρεσιακές και τυπικές οδούς επικοινωνίας	

Πηγή: Ακριβός, 2006, Βερεντζιώτη, 2007

Ο σχεδιασμός της οργανωτικής δομής της δημόσιας υπηρεσίας περιλαμβάνει τα ακόλουθα στάδια:

- Ανάπτυξη αποστολής της υπηρεσίας

Η υπηρεσία θα πρέπει να ορίσει με σαφήνεια την αποστολή της, ώστε να καθίστανται προφανές το είδος των υλοποιημένων από αυτήν αρμοδιοτήτων.

- Καταγραφή αρμοδιοτήτων

Η υπηρεσία θα πρέπει να καταγράψει αναλυτικά τις επιμέρους αρμοδιότητες της, λαμβάνοντας υπόψη την αποστολή, την υφιστάμενη κατάσταση και τα πορίσματα της αξιολόγησης.

- Ομαδοποίηση αρμοδιοτήτων

Η υπηρεσία θα πρέπει να προχωρήσει σε ομαδοποίηση των αρμοδιοτήτων. Οι αρμοδιότητες θα πρέπει να είναι συναφείς ως προς το είδος, τα παραδοτέα και τους πελάτες. Επιπλέον, οι αρμοδιότητες θα πρέπει να ολοκληρώνονται μέσα στην ομάδα αρμοδιοτήτων και η κατανομή του φόρτου ανά μονάδα αρμοδιοτήτων να είναι ορθολογική ενώ οι επικαλύψεις αρμοδιοτήτων θα πρέπει να αποφεύγονται.

- Δημιουργία ιεραρχικών επιπέδων/υποστηρικτών οργάνων

Η υπηρεσία θα πρέπει να προτείνει τα ιεραρχικά επίπεδα που θα απεικονίζονται στο νέο οργανόγραμμα και τα υποστηρικτικά όργανα. Αυτά καθορίζονται σύμφωνα με την στρατηγική αλλά και τον βαθμό ωριμότητας του οργανισμού αναφορικά με το εύρος εποπτείας, με τα προσόντα και ιδιαίτερα τα τυπικά χαρακτηριστικά της υφιστάμενης δύναμης του οργανισμού, τις δυνατότητες προσέλκυσης νέων εργαζομένων, τις δυνατότητες εκπαίδευσης –ενδυνάμωσης των υφιστάμενων εργαζομένων και τη συχνότητα και το φόρτο κάθε αρμοδιότητας.

- Περιγραφή σχέσεων συνεργασίας, συναρμοδιότητας και συνυπευθυνότητας

Παρότι η λογική διαμόρφωσης του οργανογράμματος βασίζονταν στον περιορισμό των διεπαφών μεταξύ των ομάδων και υποομάδων είναι προφανές ότι η απουσία συνεργασίας και συναρμοδιότητας αντιβαίνει την ίδια την ουσία ενός οργανισμού. Για το λόγο αυτό και υπό το πρίσμα της διασφάλισης της εύρυθμης λειτουργίας για κάθε μια από τις αρμοδιότητες κάθε ομάδας θα πρέπει να ορισθεί με σαφήνεια εάν και τι είναι αυτό που συνεισφέρουν οι άλλες ομάδες και υποομάδες σε επίπεδο προϊόντων-υπηρεσιών. Το οργανωτικό σχήμα λειτουργίας ενός δημοσίου φορέα, προκειμένου να ανταποκριθεί με επιτυχία στις σύγχρονες απαιτήσεις, πρέπει να βασίζεται στις αρχές της ορθολογικότητας, αποδοτικότητας, διαφάνειας, ποιότητας και της λειτουργικής διασύνδεσης και συνεργασίας.

Ο οργανισμός θα πρέπει να εγκαθιδρύει ένα ορθολογικό, φιλικό προς τον πολίτη, αξιόπιστο και λειτουργικό σύστημα κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων υπηρεσιών του φορέα, που διευκολύνει την ταχεία λήψη και εκτέλεση των αποφάσεων αποφεύγοντας παράλληλα, στο μέτρο του εφικτού, τις αντιφάσεις, τις επικαλύψεις, τις αμφισβητήσεις και τα κενά εξουσίας.

1.5 Ανακατατάξεις στην εσωτερική διακυβέρνηση των δήμων

Το πρόγραμμα "Καλλικράτης" επιβάλλει μείωση του αριθμού των τοπικών συμβούλων από 5 σε 3 στα διαμερίσματα με πληθυσμό κάτω από 1000 κατοίκους και από 3 σε 1 στα διαμερίσματα με πληθυσμό κάτω από 500 κατοίκους. Η επιβαλλόμενη μείωση είναι αδικαιολόγητη, καθόσον δεν συμβάλλει στη μείωση δαπανών ή στη δημιουργία πιο ευέλικτων οργάνων. Επιπλέον, στις περιπτώσεις διαμερισμάτων με

πληθυσμό κάτω από 500 κατοίκους πρακτικά αντικαθιστά το τοπικό συμβούλιο, ένα συλλογικό όργανο, με έναν και μοναδικό τοπικό εκπρόσωπο.

Ο πρόεδρος κάθε τοπικού συμβουλίου θα διαχειρίζεται, με το σύστημα της πάγιας προκαταβολής, τοπικό προϋπολογισμό, ανάλογο με τον πληθυσμό του κάθε διαμερίσματος, για την αποκατάσταση επείγοντος χαρακτήρα βλαβών στο οδικό δίκτυο και στα δημοτικά κτίρια.

Τα τοπικά συμβούλια θα εκλέγονται με ενιαίο ψηφοδέλτιο. Υποψήφιος μπορεί να είναι κάθε ανεξάρτητος δημότης, χωρίς να ανήκει απαραίτητα σε κάποια δημοτική παράταξη. Με αυτόν τον τρόπο καταβάλλεται προσπάθεια να κρατηθούν τα τοπικά συμβούλια μακριά από την επικίνδυνη κομματικοποίηση και παραταξιακή ταύτιση.

Βεβαίως, έτσι εμφανίζεται ο «κίνδυνος» μια δημοτική πλειοψηφία να έχει την μειοψηφία σε όσα τοπικά συμβούλια αναδειχθούν αξιόλογοι, ανεξάρτητοι τοπικοί σύμβουλοι.

Η Ελλάδα αποκτά πλέον ευρύτερες πρωτοβάθμιες αυτοδιοικητικές μονάδες και πλησιάζει στα δεδομένα των χωρών της Βόρειας Ευρώπης αφού ο μέσος όρος πληθυσμού και έκτασης θα είναι πλέον αρκετά πάνω από το μέσο όρο της ευρωπαϊκής ένωσης. Η δραστική μείωση του αριθμού των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, η αύξηση του μέσου όρου του πληθυσμού και της έκτασης μεταβάλλουν τους όρους οργάνωσης και λειτουργίας της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης αυξάνοντας την αποτελεσματικότητα της και επιτυγχάνοντας οικονομίες κλίμακας στο λειτουργικό κόστος.

Η οριοθέτηση των νέων δήμων θα πρέπει να ακολουθεί ορθολογικά και αντικειμενικά επιβεβαιώσιμα κριτήρια τόσο χωρικά όσο και πληθυσμιακά, ώστε να διασφαλιστεί η λειτουργικότητα, η συνοχή αλλά και η κοινωνική αποδοχή των νέων δήμων. Το ίδιο ισχύει, βέβαια, και ως προς τον καθορισμό των δημοτικών εδρών. Αυτό το οποίο μένει να επιβεβαιωθεί στη πράξη, που είναι και το βασικό ζητούμενο της όλης μεταρρύθμισης είναι το κατά πόσο επιτυγχάνεται πραγματική βελτίωση της αποτελεσματικότητας προς όφελος του πολίτη. Οι προτεινόμενες λειτουργικές μεταρρυθμίσεις αναμένεται ότι θα καταστήσουν την πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεσματικότερη προς όφελος των αντίστοιχων τοπικών κοινωνιών.

Πρέπει και μέσω της μεταρρύθμισης αλλά και μετέπειτα να εξασφαλίζεται ότι οι υπηρεσίες που παρέχουν οι ΟΤΑ στους πολίτες και στις επιχειρήσεις θα είναι ποιοτικές και θα συμβάλλουν στην κατοχύρωση των δικαιωμάτων των πολιτών και στην ανάπτυξη της οικείας περιοχής.

Η αναδιάταξη του δεύτερου βαθμού σε ψηλότερο επίπεδο αποτελούσε ορατή αναγκαιότητα. Η συγκρότηση του δεύτερου βαθμού στο επίπεδο των 13 Περιφερειών, με ταυτόχρονη κατάργηση των νομαρχιών, αποτελεί μια πολύ σημαντική και τολμηρή μεταρρύθμιση η οποία, σε συνδυασμό με την ανάληψη κεντρικού ρόλου για την περιφερειακή αναπτυξιακή πολιτική, μπορεί να προσφέρει ισχυρή ώθηση και διέξοδο στις δημιουργικές δυνάμεις και το αναπτυξιακό δυναμικό της ελληνικής περιφέρειας. Η πολιτική επιλογή για την δημιουργία δευτεροβάθμιων ΟΤΑ εκεί ακριβώς όπου ήδη λειτουργούσε η κρατική περιφέρεια και ασκούνταν η περιφερειακή αναπτυξιακή πολιτική αποτελεί μια εύλογη και ορθολογική απόφαση η οποία περιορίζει τις δυσκολίες και τις απώλειες από την μετάβαση και την λειτουργία σε αυτό το νέο αυτοδιοικητικό και αναπτυξιακό σχήμα. Σταδιακά πάντως θα πρέπει να περιέλθουν στις Περιφέρειες όλες οι αρμοδιότητες που μπορούν να τους ανήκουν εκ του Συντάγματος.

Με το εξεταζόμενο σχέδιο συγκροτείται το αποκεντρωμένο κράτος σε 7 ενότητες, τις αποκαλούμενες «αποκεντρωμένες διοικήσεις». Στις αποκεντρωμένες διοικήσεις εντάσσονται ορισμένες από τις κρατικές αρμοδιότητες, όπως λ.χ. ο χωροταξικός και πολεοδομικός σχεδιασμός. Η συγκρότηση του μικρού αριθμού των διοικητικών μονάδων του κράτους μπορεί και πρέπει να σημάνει ώθηση για ισχυρότερη αποκέντρωση προς την αυτοδιοίκηση και κατ' επέκταση προς τις τοπικές και περιφερειακές κοινωνίες.

Ωστόσο, η μεταφορά αρκετών και σημαντικών αρμοδιοτήτων στη νέα αιρετή Περιφέρεια, σε συνδυασμό με την δημιουργία μιας αυτοτελούς υπηρεσίας εποπτείας θέτει επιτακτικά το ζήτημα του λειτουργικού περιεχομένου και της εμβέλειας των νέων αποκεντρωμένων διοικήσεων. Τα μεγέθη αυτών των αποκεντρωμένων διοικήσεων, οι οποίες προορίζονται να αποτελέσουν τις ενότητες όπου θα ανασυγκροτηθεί η γενική αποκεντρωμένη διοίκηση του κράτους, σύμφωνα με το άρθρο 101 παρ. 1 και 3 του Συντάγματος, προσφέρουν τις δυνατότητες για επανένταξη των κλαδικών αποκεντρωμένων υπηρεσιών (λ.χ. εκπαίδευσης, υγείας, πολιτισμού κλπ.) στο νέο,

ευρύτερο και ισχυρότερο σχήμα, έτσι ώστε να αποκατασταθεί και η διακλαδική ενότητα και ο συντονισμός της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης.

Με το σχέδιο νόμου επιχειρείται η αναμόρφωση του συστήματος διακυβέρνησης στους δήμους, καθώς και η θεμελίωση ενός αντίστοιχου συστήματος στις αυτοδιοικούμενες περιφέρειες. Έτσι, τόσο στους δήμους όσο και στις περιφέρειες δημιουργείται, ως νέο «κυβερνητικό όργανο», η εκτελεστική επιτροπή, με στόχο τον συντονισμό, την παρακολούθηση, τη διαρκή αξιολόγηση και την λογοδοσία των εκτελεστικών οργάνων του δήμου και της περιφέρειας.

Στους δήμους, η δημαρχιακή επιτροπή αναβαθμίζεται και μετονομάζεται εύστοχα σε οικονομική επιτροπή, ενώ δημιουργείται επιτροπή ποιότητας ζωής με σχετικές αρμοδιότητες, ιδίως σε θέματα χωροθετήσεων, περιβάλλοντος και αδειοδοτήσεων επιχειρήσεων. Η τελευταία, δε, αναμένεται να αποσυμφορήσει σημαντικά τα δημοτικά συμβούλια, ιδίως στους μεγαλύτερους δήμους. Μέριμνα πρέπει να ληφθεί για την ανάδειξη της τουριστικής προσφοράς της χώρας ως βασικής παραμέτρου κατά το σχεδιασμό των νέων οργάνων.

Το σχέδιο νόμου, πάντως, πέρα από τη συμμετοχή της ελάσσονος αντιπολίτευσης στο προεδρείο του δημοτικού και του περιφερειακού συμβουλίου, δεν περιλαμβάνει εκτενέστερες ρυθμίσεις για την συστηματικότερη λειτουργία των αιρετών συμβουλίων, όπως λ.χ. ρυθμίσεις που θα ενίσχυαν τον ελεγκτικό ρόλο του δημοτικού και του περιφερειακού συμβουλίου, όπως θα αναμενόταν ενόψει των νέων μεγαλύτερων και ισχυρότερων πρωτοβάθμιων και δευτεροβάθμιων ΟΤΑ. Αφήνεται έτσι το ζήτημα της ειδικότερης οργάνωσης και λειτουργίας των αιρετών αντιπροσωπευτικών οργάνων της αυτοδιοίκησης στην ειδικότερη ρύθμιση με κανονισμούς των ίδιων των ΟΤΑ και στην καλή θέληση των ίδιων των αιρετών (και ιδίως των πλειοψηφιών) για αποτελεσματικό έλεγχο της διοίκησης από το τοπικό αντιπροσωπευτικό σώμα.

Ορθότερο θα ήταν να φροντίσει απευθείας ο ίδιος ο νόμος για την αναβάθμιση και καλύτερη οργάνωση των αιρετών συμβουλίων και ιδίως των ελεγκτικών τους λειτουργιών, κατά το πρότυπο του κοινοβουλίου. Σημαντική ενίσχυση προσφέρει το σχέδιο νόμου και στο σύστημα «εσωτερικής αποκέντρωσης» των ΟΤΑ, ιδίως στον πρώτο βαθμό. Με την απονομή εκ του νόμου αρμοδιοτήτων στα τοπικά όργανα, την συμμετοχή των προέδρων τους στις συνεδριάσεις των δημοτικών συμβουλίων (με

δικαίωμα ψήφου όταν λαμβάνονται αποφάσεις για την τοπική ή δημοτική κοινότητα), την δέσμευση οικονομικών πόρων, την τοπική λειτουργία υπηρεσιών, τους θεσμούς των αντιδημάρχων και των αντιπεριφερειάρχων με τοπική αρμοδιότητα κ.ο.κ., ο νομοθέτης επιχειρεί την αναβάθμιση της δημοτικής αποκέντρωσης, η οποία όμως αναμένεται να δοκιμασθεί και να επιβεβαιωθεί ή να διαψευσθεί στην πράξη.

1.6 Διαφάνεια στα οικονομικά των δήμων, Προγραμματικοί Προϋπολογισμοί, Οικονομική Διαχείριση.

Ο νέος νόμος παρέχει σειρά από σύγχρονα εργαλεία οικονομικής διαχείρισης και ελέγχου όπως: ολοκληρωμένο σύστημα προγραμματισμού και προϋπολογισμού, αναλυτική λογιστική στο σύνολο της ΤΑ, επικαιροποιημένες και έγκυρες βάσεις δεδομένων, ταμειακές υπηρεσίες σε όλους τους δήμους και τις περιφέρειες. Σημαντική προτεραιότητα του νόμου είναι να ενισχύσει και υποστηρίξει το δημοκρατικό έλεγχο των πολιτών. Για το λόγο αυτό, όλοι οι νέοι συμμετοχικοί θεσμοί, όπως η επιτροπή διαβούλευσης, έχουν κεντρικό ρόλο στην οικονομική διαχείριση των νέων ΟΤΑ. Προς αυτή την κατεύθυνση είναι και τα μέτρα για τη δημοσιότητα των αποφάσεων που σχετίζονται με τοπικές - περιφερειακές δημόσιες δαπάνες.

Το πρόβλημα δεν είναι να έχεις απλώς ενεργούς πολίτες, αλλά και πλήρως ενημερωμένους. Τέλος, η επέκταση του ελέγχου από το ελεγκτικό συνέδριο σε όλους τους δήμους, τις περιφέρειες και τα Νομικά τους Πρόσωπα, όπως επίσης η δημιουργία και λειτουργία της αυτοτελούς υπηρεσίας εποπτείας, αναμένεται όχι μόνο να διασφαλίσει τη διαφάνεια, αλλά κυρίως να βοηθήσει τους ΟΤΑ στη σωστή διαχείριση των οικονομικών τους πόρων. Κάθε Δήμος εκπονεί Τετραετές Επιχειρησιακό Πρόγραμμα (Τ.Ε.Π.), το οποίο εξειδικεύεται κατ' έτος σε Ετήσιο Πρόγραμμα Δράσης (Ε.Π.Δ.) και ετήσιο Προϋπολογισμό. Το Τεχνικό Πρόγραμμα καταρτίζεται και υποβάλλεται μαζί με το Ε.Π.Δ., αποτελεί μέρος του και επισυνάπτεται ως παράρτημα σε αυτό.

Έως τις 30 Σεπτεμβρίου κάθε έτους, ολοκληρώνονται οι διαδικασίες για τη σύνταξη προσχεδίου του Ε.Π.Δ. και του προϋπολογισμού καθώς και οι διαδικασίες διαβούλευσης. Καθιερώνεται η υποχρέωση του Δημοτικού Συμβουλίου να καθορίζει το ανώτατο ύψος προϋπολογισμού εξόδων του επόμενου έτους για κάθε δημοτική και

τοπική κοινότητα. Με βάση αυτό το ποσό το συμβούλιο της τοπικής και δημοτικής κοινότητας καταρτίζει το σχέδιο προϋπολογισμού των έργων και δράσεων του.

Σε ειδικό παράρτημα του προϋπολογισμού αναφέρονται οι δράσεις που αφορούν στους συνενωμένους Δήμους που συγκροτούν το νέο Καλλικρατικό Δήμο, συμπεριλαμβανομένων των έργων και των υπηρεσιών τους. Τα ποσοστά κατανομής των πόρων που αφορούν στα νομαρχιακά διαμερίσματα καθορίζονται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και γνώμη της ΚΕΔΚΕ. Με τον τρόπο αυτό διασφαλίζεται ότι στους μεγαλύτερους Δήμους δεν πρόκειται να «αδικηθούν» ως προς την κατανομή των πόρων οι μικρότεροι συνενωμένοι.

Ο προϋπολογισμός, το ετήσιο πρόγραμμα δράσης, η εισηγητική έκθεση της οικονομικής επιτροπής και οι αποφάσεις του δημοτικού συμβουλίου που αφορούν την επιβολή των φόρων, τελών, δικαιωμάτων και εισφορών, υποβάλλονται στον Ελεγκτή Νομιμότητας για έλεγχο. Αν διαπιστωθούν παρατυπίες ο Ελεγκτής Νομιμότητας καλεί το δημοτικό συμβούλιο να αναμορφώσει κατάλληλα τον προϋπολογισμό μέσα σε προθεσμία είκοσι (20) ημερών.

Η ταμειακή λειτουργία των Δήμων διεξάγεται από ειδική υπηρεσιακή μονάδα που αποτελεί μέρος της οικονομικής υπηρεσίας και συνιστάται με τον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας (Ο.Ε.Υ.). Η Οικονομική Επιτροπή υποβάλλει στο Δημοτικό Συμβούλιο τριμηνιαία έκθεση για τα αποτελέσματα εκτέλεσης του προϋπολογισμού, η οποία και αναρτάται στην ιστοσελίδα του Δήμου. Στην έκθεση συμπεριλαμβάνεται και η άποψη της μειοψηφίας.

Κεφάλαιο 2: Οργάνωση της Περιφέρειας με τον Καλλικράτη

2.1 Διοικητική διαίρεση της Ελλάδας



Η νέα διαίρεση σύμφωνα με το πρόγραμμα «Καλλικράτης». Κάθε χρώμα αντιστοιχεί σε περιφέρεια. Με μαύρη γραμμή χωρίζονται οι περιφερειακές ενότητες (πλην Αττικής), με λευκή οι δήμοι (πλην πολεοδομικών συγκροτημάτων Αθηνών και Θεσσαλονίκης).

Η τρέχουσα διοικητική διαίρεση της Ελλάδας διαμορφώθηκε από το Πρόγραμμα Καλλικράτης και ισχύει από την 1η Ιανουαρίου 2011. Σύμφωνα με αυτήν, η χώρα διαιρείται σε επτά αποκεντρωμένες διοικήσεις, δεκατρείς περιφέρειες και 325 δήμους. Οι περιφέρειες και οι δήμοι είναι αυτοδιοικούμενα νομικά πρόσωπα, δηλαδή οι αρχές τους εκλέγονται με καθολική ψηφοφορία από τους εγγεγραμμένους δημότες.

Πιο συγκεκριμένα:

- Πρωτοβάθμιος οργανισμός τοπικής αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) είναι ο "δήμος". Διοικείται από δήμαρχο και δημοτικό συμβούλιο που εκλέγονται κάθε 5 έτη με καθολική ψηφοφορία. Κάθε δήμος χωρίζεται σε διαμερίσματα με την ονομασία «δημοτικές ενότητες» και αυτές με τη σειρά τους σε «κοινότητες». Οι τελευταίες διαθέτουν δικά τους συμβούλια, ο ρόλος αυτών όμως είναι συμβουλευτικός και δεν μπορούν να λάβουν αποφάσεις.
- Δευτεροβάθμιος Ο.Τ.Α. είναι η "περιφέρεια", η οποία αντιστοιχεί σε μία ευρεία γεωγραφική περιοχή της χώρας. Διοικείται από περιφερειάρχη και περιφερειακό

συμβούλιο που εκλέγονται κάθε 5 έτη με καθολική ψηφοφορία ανάμεσα στους εγγεγραμμένους δημότες των δήμων που υπάγονται στην περιφέρεια. Κάθε περιφέρεια διαιρείται σε «περιφερειακές ενότητες», οι οποίες συνήθως συμπίπτουν με τους νομούς. Κάθε περιφερειακή ενότητα διαθέτει δικό της αντιπεριφερειάρχη που προέρχεται από τον εκλογικό συνδυασμό του περιφερειάρχη.

- Η "αποκεντρωμένη διοίκηση" δεν αποτελεί θεσμό αυτοδιοίκησης αλλά διοικητικής αποκέντρωσης του κράτους. Περιλαμβάνει από 1 έως 12 νομούς και ο επικεφαλής της (με τον τίτλο «γενικός γραμματέας») διορίζεται από την Κυβέρνηση και συγκεντρώνει όλες τις αποφασιστικές αρμοδιότητες, το δε συμβούλιό της, στο οποίο συμμετέχουν οι οικείοι αιρετοί περιφερειάρχες και εκπρόσωποι των περιφερειακών ενώσεων δήμων, έχει κυρίως συμβουλευτικό χαρακτήρα.

Εξαιρέση σε όλα τα παραπάνω αποτελεί το Άγιο Όρος, το οποίο αποτελεί μεν ελληνικό έδαφος, αλλά αυτοδιοικείται με τους δικούς του θεσμούς βάσει του *Καταστατικού Χάρτη του Αγίου Όρους* του 1924.

Με το πρόγραμμα Καλλικράτης εισάγεται ο θεσμός της αποκεντρωμένης διοίκησης που αντικαθιστά τις 13 Περιφέρειες του «Καποδίστρια». Σε αυτές θα μεταφερθούν οι αρμοδιότητες των Περιφερειών που από το Σύνταγμα επιβάλλεται να παραμένουν υπό κεντρική διοίκηση. Οι επικεφαλής τους θα έχουν τον τίτλο του γενικού γραμματέα και θα διορίζονται από την Κυβέρνηση.

Δημιουργούνται επτά διοικήσεις :

- Διοίκηση Αττικής, με έδρα την Αθήνα
- Διοίκηση Μακεδονίας - Θράκης, με έδρα τη Θεσσαλονίκη
- Διοίκηση Ηπείρου - Δυτικής Μακεδονίας, με έδρα τα Ιωάννινα⁵

⁵ Πηγή: www.wikipedia.org

- Διοίκηση Θεσσαλίας - Στερεάς Ελλάδας, με έδρα τη Λάρισα
- Διοίκηση Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίου, με έδρα την Πάτρα
- Διοίκηση Αιγαίου, με έδρα τον Πειραιά
- Διοίκηση Κρήτης, με έδρα το Ηράκλειο

Οι 13 περιφέρειες σύμφωνα με τον Καλλικράτη είναι⁶:

1. Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης με έδρα την Κομοτηνή αποτελείται από 5 νομούς και από 22 δήμους.
2. Κεντρικής Μακεδονίας με έδρα τη Θεσσαλονίκη αποτελείται από 7 νομούς 38 δήμους
3. Δυτικής Μακεδονίας με έδρα την Κοζάνη αποτελείται από 4 νομούς 12 δήμους.
4. Θεσσαλίας με έδρα τη Λάρισα αποτελείται από 4 νομούς και 26 δήμους.
5. Ηπείρου με έδρα τα Ιωάννινα αποτελείται από 4 νομούς 18 δήμους.
6. Ιονίων νήσων με έδρα την Κέρκυρα αποτελείται από 4 νομούς και 7 δήμους.
7. Δυτικής Ελλάδος με έδρα την Πάτρα αποτελείται από 3 νομούς και 19 δήμους.
8. Στερεά Ελλάδος με έδρα τη Λαμία αποτελείται από 5 νομούς και 24 δήμους.
9. Πελοποννήσου με έδρα την Τρίπολη αποτελείται από 5 νομούς και 26 δήμους.
10. Αττικής με έδρα την Αθήνα αποτελείται από 8 νομούς και 66 δήμους.
11. Κρήτης με έδρα το Ηράκλειο αποτελείται από 4 νομούς και 24 δήμους.
12. Νοτίου Αιγαίου με έδρα την Ερμούπολη αποτελείται από 2 νομούς και 34 δήμους.

⁶ Πηγή: Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης

13. Βορείου Αιγαίου με έδρα τη Μυτιλήνη αποτελείται από 3 νομούς και 9 δήμους. (Το Άγιο Όρος είναι το μοναδικό αυτοδιοίκητο τμήμα του ελληνικού κράτους.)

2.2 Αλλαγές στα κυβερνητικά στελέχη των νέων περιφερειών και νέες δυνατότητες που προσφέρει το Πρόγραμμα Καλλικράτης

Σύμφωνα με το νόμο 3852/20109 οι αρμοδιότητες που μεταφέρονται στους Νέους Δήμους, ουσιαστικά αφορούν τις περισσότερες από τις αρμοδιότητες των σημερινών νομαρχιών. Βεβαίως μαζί με τις αρμοδιότητες μεταφέρονται οι αντίστοιχες υπηρεσίες με το προσωπικό τους και τους υφιστάμενους οικονομικούς πόρους (άρθρο 59). Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η προώθηση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης (άρθρο 71). Μεταξύ άλλων προβλέπεται:

- Η ηλεκτρονική συνεργασία με άλλους φορείς του δημοσίου στους οποίους ο δήμος παρέχει τα δεδομένα των μητρώων του.
- Υπηρεσίες ηλεκτρονικών συναλλαγών διασυνδεδεμένων με το τραπεζικό σύστημα.
- Πρόσβαση στις κοινωνικές υπηρεσίες (ηλεκτρονική εγγραφή, ραντεβού) μέσω διαδικτύου.

Καινοτόμοι δήμοι ήδη προσφέρουν μεγάλο μέρος των πιο πάνω ηλεκτρονικών υπηρεσιών στους δημότες τους. Σύμφωνα με το σχέδιο, επανασχεδιάζεται ριζοσπαστικά το σύστημα δημοτικής διακυβέρνησης. Οι προτεινόμενες μεταβολές είναι στη σωστή κατεύθυνση και στο σύνολό τους έχουν προταθεί από το Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης και την Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. από το 2008. Καθιερώνεται η Εκτελεστική Επιτροπή, ως ένα μίνι-υπουργικό συμβούλιο, στο οποίο συμμετέχει ο δήμαρχος, οι αντιδήμαρχοι και (χωρίς δικαίωμα ψήφου) ο Γενικός Γραμματέας του Δήμου. Προβλέπονται Ειδικές Επιτροπές Δημοτικού Συμβουλίου με αποφασιστικές (όχι μόνο γνωμοδοτικές) αρμοδιότητες.

2.3 Έλεγχος των ΟΤΑ

Το Κράτος για να ελέγχει τους νέους ΟΤΑ⁷, χωρίς ωστόσο να θίγει την διοικητική και οικονομική τους αυτοτέλεια, προβαίνει στην σύσταση επτά Αποκεντρωμένων Μονάδων Διοίκησης. Στην έδρα της κάθε αποκεντρωμένης ιδρύεται αυτοτελής υπηρεσία εποπτείας ΟΤΑ που υπάγεται απευθείας στον Υπουργό. Η εν λόγω υπηρεσία είναι αρμόδια για τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ και για τον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών. Προϊστάμενος της υπηρεσίας αυτής είναι ο Ελεγκτής Νομιμότητας. Οι αποφάσεις των συλλογικών οργάνων Δήμων και Περιφερειών αποστέλλονται, εντός 15ημέρου από την συνεδρίαση του συλλογικού οργάνου, υποχρεωτικά για έλεγχο νομιμότητας στην Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ. Ο Ελεγκτής Νομιμότητας εντός αποκλειστικής προθεσμίας 40 ημερών ελέγχει την νομιμότητα και εκδίδει την ειδική πράξη, ενώ εντός 2 μηνών από την έκδοση ή δημοσίευση της απόφασης του συλλογικού ή μονομελούς οργάνου, δύναται αυτεπαγγέλτως να ακυρώσει την απόφαση αυτή για λόγους νομιμότητας.

Πλέον της παραπάνω διαδικασίας ελέγχου επεκτείνεται ο έλεγχος των δαπανών και των λογαριασμών των δήμων, των ΝΠΔΔ αυτών, των κοινωφελών επιχειρήσεων τους, των επιχειρήσεων ύδρευσης και αποχέτευσης και των δημοτικών ΑΕ του άρθρου 266 του Κώδικα Δήμων Κοινοτήτων (ΚΔΚ), ανεξαρτήτως πληθυσμού, στον προληπτικό και στον κατασταλτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Ειδικότερα, το περιεχόμενο του κατασταλτικού ελέγχου θα αφορά στην τήρηση της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, του λογιστικού συστήματος, της ορθής ενημέρωσης των λογαριασμών, της απόδοσης των οφειλών, της νόμιμης λήψης δανείων κλπ.

Με τον νέο νόμο (άρθρο 277) εντάσσεται επίσης στην αρμοδιότητα του επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που είναι υπεύθυνος για τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών του δήμου, η παρακολούθηση της κανονικής είσπραξης των εσόδων των ΟΤΑ και των ΝΠ τους και η άσκηση έλεγχου για την είσπραξη των νομίμως βεβαιωθέντων χρεών,

⁷ Πηγή: www.kallikratis.ypes.gr

οφειλών και προστίμων σε βάρος τρίτων. Σε περίπτωση αδράνειας είσπραξης ενημερώνεται ο Γεν. Γραμματέας Αποκεντρωμένης Διοίκησης και ο Ελεγκτής Νομιμότητας για την εκδήλωση ενεργειών τους. Εάν η αδράνεια συνεχίζεται και οφείλεται σε δόλο ή βαριά αμέλεια των διοικούντων του δήμου, των ΝΠ ή των προϊσταμένων των υπηρεσιών αυτών, τα αιρετά πρόσωπα παραπέμπονται στην επιτροπή του άρθρου 141 του ΚΔΚ για προσωπικό καταλογισμό για κάθε θετική ζημιά και οι υπάλληλοι των υπηρεσιών στο Ελεγκτικό Συνέδριο, για καταλογισμό.

2.4 Διαφάνεια και προγραμματισμός στα οικονομικά των περιφερειών

Οι Περιφέρειες καταρτίζουν Τετραετές Επιχειρησιακό Πρόγραμμα στο πρώτο 9μηνο κάθε τετραετίας. Για την πρώτη φορά εφαρμογής του προβλέπεται η τριετής διάρκεια. Σε ειδικό παράρτημα του προϋπολογισμού αναφέρονται οι δράσεις που αφορούν στους συνεννοούμενους νομούς, συμπεριλαμβανομένων των έργων και των υπηρεσιών τους. Τα ποσοστά κατανομής των πόρων που αφορούν στους νομούς, καθορίζονται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και γνώμη της Ένωσης Περιφερειών.

Με τον τρόπο αυτό διασφαλίζεται ότι δεν θα υπάρξει ανισοκατανομή των πόρων σε βάρος των μικρότερων συνεννοούμενων. Η Εκτελεστική Επιτροπή συγκεντρώνει και αξιολογεί τις προτάσεις των υπηρεσιών της περιφέρειας για το Ετήσιο Πρόγραμμα Δράσης και τον προϋπολογισμό και τα εισηγείται στην Οικονομική Επιτροπή, προκειμένου η τελευταία να προβεί στην κατάρτιση αυτών και την υποβολή τους στο Περιφερειακό Συμβούλιο. Έως 30 Σεπτεμβρίου κάθε έτους ολοκληρώνονται οι διαδικασίες για τη σύνταξη προσχεδίου του Ε.Π.Δ. και του προϋπολογισμού και οι διαδικασίες διαβούλευσης. Συνοπτική οικονομική κατάσταση του προϋπολογισμού, όπως ψηφίσθηκε από το περιφερειακό συμβούλιο, αναρτάται στην ιστοσελίδα της Περιφέρειας.

Ο προϋπολογισμός, το ετήσιο πρόγραμμα δράσης, η εισηγητική έκθεση της οικονομικής επιτροπής και οι αποφάσεις του περιφερειακού συμβουλίου που αφορούν την επιβολή των φόρων, τελών, δικαιωμάτων και εισφορών, υποβάλλονται στον Ελεγκτή Νομιμότητας. Εάν ο Ελεγκτής Νομιμότητας διαπιστώσει ουσιαστικά ή τυπικά

προβλήματα, επιστρέφει τον προϋπολογισμό και καλεί το Περιφερειακό Συμβούλιο να τον αναμορφώσει κατάλληλα.

Η ταμειακή λειτουργία των Περιφερειών διεξάγεται από ειδική υπηρεσιακή μονάδα που αποτελεί μέρος της οικονομικής υπηρεσίας και συνιστάται με τον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας (Ο.Ε.Υ.). Η Οικονομική Επιτροπή, μετά από εισήγηση του υπευθύνου των οικονομικών υπηρεσιών της, υποβάλλει στο Περιφερειακό Συμβούλιο τριμηνιαία έκθεση για τα αποτελέσματα εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Η έκθεση αναρτάται στην ιστοσελίδα της Περιφέρειας και περιλαμβάνει την άποψη της μειοψηφίας.

Ότι αφορά την εφαρμογή Διπλογραφικού Συστήματος Γενικής και Αναλυτικής Λογιστικής - Κοστολόγησης για την Περιφέρεια ρυθμίζεται με Προεδρικό Διάταγμα που θα εκδοθεί. Στους προϋπολογισμούς των Περιφερειών εγγράφονται υποχρεωτικά όλες οι υποχρεώσεις και οι απαιτήσεις των συνενωμένων Νομαρχιών. Μέχρι την κατάρτιση και ψήφιση του προϋπολογισμού της Περιφέρειας, που γίνεται το αργότερο εντός του πρώτου τριμήνου του 2013, εκτελούνται οι προϋπολογισμοί των συνεννοούμενων Νομαρχιών, ως προϋπολογισμοί της. Έως την οριστική εναρμόνιση των ορίων ευθύνης των Δ.Ο.Υ. με τα όρια των νέων Ο.Τ.Α., αρμόδια για κάθε μία από αυτές, είναι η Δ.Ο.Υ. που εξυπηρετούσε την πρώην Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, η οποία ορίζεται ως έδρα της. Μέχρι την 28/2/2013 πρέπει να έχει ολοκληρωθεί η απογραφή των πάσης φύσεως περιουσιακών στοιχείων, απαιτήσεων και υποχρεώσεων των νέων Περιφερειών καθώς και των διαθέσιμων χρηματικών μέσων.

2.5 Οργανόγραμμα περιφέρειας

- Δημιουργούνται 6 Γενικές Διευθύνσεις στις έδρες καθεμιάς από τις 13 Περιφέρειες. Οι Γενικές αυτές Διευθύνσεις είναι ίδιες και στις 13 Περιφέρειες. Πρόκειται για τις Γενικές Διευθύνσεις:
 - Αναπτυξιακού Σχεδιασμού, Περιβάλλοντος και Υποδομών
 - Εσωτερικής Λειτουργίας
 - Περιφερειακής Αγροτικής Οικονομίας και Κτηνιατρικής

- Ανάπτυξης
- Μεταφορών και Επικοινωνιών και
- Υγείας και Κοινωνικής Μέριμνας.

Ο Γενικός Διευθυντής είναι εκείνος που θα συντονίζει όλες τις υπηρεσίες του τομέα του σε όλη την έκταση της Περιφέρειας. Οφείλει να ενημερώνει ανά πάσα στιγμή τον Περιφερειάρχη για τα μείζονα ζητήματα που προκύπτουν και οφείλει να μεριμνά για τη διαρκή τήρηση της αρχής της εφαρμογής ενιαίας πολιτικής για τα θέματα του τομέα του σε όλη την έκταση της Περιφέρειας. Μαζί με τους αρμόδιους Αντιπεριφερειάρχες συμβάλλει στο σχεδιασμό και την υλοποίηση της πολιτικής που θα ακολουθηθεί.

- Δημιουργούνται επιτελικές Διευθύνσεις σε κάθε Γενική Δ/ση και αποκεντρωμένες υπηρεσίες της κάθε Γενικής Διεύθυνσης ανά περιφερειακή ενότητα.

Με τον τρόπο αυτό επιτυγχάνεται ο συντονισμός όλων των επιμέρους υπηρεσιών της Γενικής Διεύθυνσης και εξασφαλίζεται η εφαρμογή της ενιαίας πολιτικής για όλη την Περιφέρεια. Οι αποκεντρωμένες υπηρεσίες ανά περιφερειακή ενότητα χειρίζονται θέματα, τα οποία δεν είναι επιτελικής σημασίας, αποκτούν όμως βαρύνουσα σημασία ιδιαίτερα σε ό,τι έχει σχέση με την εξυπηρέτηση του πολίτη. Μέσω των επιτελικών Διευθύνσεων καθίσταται δυνατή η λειτουργία του Γενικού Διευθυντή, με τον τρόπο που έχει περιγραφεί στο προηγούμενο σημείο.

Στη Γενική Διεύθυνση Μεταφορών και Επικοινωνιών δεν υπάρχει επιτελική Διεύθυνση λόγω της φύσης του αντικειμένου, ενώ η Διεύθυνση Αναπτυξιακού Προγραμματισμού δεν έχει αποκεντρωμένες υπηρεσίες στις περιφερειακές ενότητες, ώστε να επιτυγχάνεται η βασική αρχή του προγραμματισμού για το σύνολο της περιφέρειας ως ενιαία αναπτυξιακή ενότητα. Έτσι οι επιτελικές Διευθύνσεις ανά Γενική Διεύθυνση διαμορφώνονται ως εξής:

1. Γενική Διεύθυνση Αναπτυξιακού Προγραμματισμού, Περιβάλλοντος και Υποδομών

- Διεύθυνση Αναπτυξιακού Προγραμματισμού
- Διεύθυνση Περιβάλλοντος και Χωρικού Σχεδιασμού
- Διεύθυνση Τεχνικών Έργων

2. Γενική Διεύθυνση Εσωτερικής Λειτουργίας

- Διεύθυνση Διοίκησης
- Διεύθυνση Οικονομικού

3. Γενική Διεύθυνση Περιφερειακής Αγροτικής Οικονομίας και Κτηνιατρικής

- Διεύθυνση Αγροτικής Οικονομίας
- Διεύθυνση Κτηνιατρικής
- Διεύθυνση Πολιτικής Γης

4. Γενική Διεύθυνση Ανάπτυξης

- Διεύθυνση Βιομηχανίας, Ενέργειας και Φυσικών Πόρων
- Διεύθυνση Δια βίου Μάθησης, Απασχόλησης, Εμπορίου και Τουρισμού

5. Γενική Διεύθυνση Υγείας και Κοινωνικής Μέριμνας

- Διεύθυνση Πρόληψης
- Διεύθυνση Περίθαλψης
- Διεύθυνση Κοινωνικής Μέριμνας

- Στην έδρα κάθε Περιφέρειας συστήνονται για πρώτη φορά σε αυτοδιοικητικούς οργανισμούς: Διεύθυνση Εξυπηρέτησης του Πολίτη και Διεύθυνση Διαφάνειας και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.
- Δημιουργούνται υπηρεσίες, οι οποίες υπάγονται απευθείας στον Περιφερειάρχη και δεν εντάσσονται σε κάποια Γενική Διεύθυνση. Αυτές είναι η Νομική Υπηρεσία, τα Αυτοτελή Τμήματα Πολιτικής Προστασίας, Εσωτερικού Ελέγχου και ΠΣΕΑ, και το Γραφείο Τύπου και Δημοσίων Σχέσεων.

Ιδιαιτερότητες

Αναφέρθηκε ότι υπάρχουν κοινά σημεία στους ΟΕΥ όλων των περιφερειών, με στόχο την εξασφάλιση του επιτελικού χαρακτήρα της έδρας της Περιφέρειας και την αποφυγή κατακερματισμού των πολιτικών σε όλους τους τομείς των αρμοδιοτήτων, έτσι ώστε να μη δημιουργούνται περιφερειακοί πυρήνες εκπόρευσης πολιτικής. Όμως σε ένα τέτοιο εγχείρημα, όπως είναι ο Καλλικράτης, και στην προσπάθεια που με αυτόν καταβάλλεται για την πλήρη αναδιάρθρωση του μηχανισμού της Αυτοδιοίκησης στη χώρα, θα ήταν αδιανόητο να μη ληφθούν υπόψη οι ιδιαιτερότητες που υπάρχουν σε κάθε μια περιφέρεια. Προς την κατεύθυνση λοιπόν αυτή τονίζονται τα ακόλουθα που λαμβάνονται υπόψη από τα σχέδια των νέων ΟΕΥ της χώρας:

- Ιδιαίτερες Διευθύνσεις Πολιτικής Γης στην Αν. Μακεδονία & Θράκη, Κεντρική Μακεδονία, Δυτική Μακεδονία, Ήπειρο, Θεσσαλία και Αττική
- 3 Διευθύνσεις Υγειονομικού Ελέγχου στην Αττική και 1 στη Θεσσαλονίκη
- Διεύθυνση ΚΤΕΟ στην Αττική
- Διεύθυνση Τουρισμού στις νησιωτικές περιφέρειες (Κρήτη, Νότιο Αιγαίο, Βόρειο Αιγαίο, Ιόνια Νησιά)
- Αποκεντρωμένες υπηρεσίες στα πρώην Επαρχία

Αποκεντρωμένες υπηρεσίες

- Δημιουργείται μία θεματική Διεύθυνση ανά περιφερειακή ενότητα που υπάγεται στην επιμέρους Γενικές Διευθύνσεις.
- Δημιουργούνται τμήματα στα πρώην επαρχία των νησιωτικών περιφερειών σε σχέση με το υπάρχον σήμερα σε αυτά ανθρώπινο δυναμικό των ΝΑ.
- Διατηρούνται τα υφιστάμενα σήμερα τμήματα σε άλλες πόλεις έξω από την έδρα της Περιφέρειας ή της Περιφερειακής Ενότητας.
- Διατηρούνται τα λειτουργούντα σήμερα γραφεία γεωργικής ανάπτυξης (ως γραφεία αγροτικής οικονομίας)

- Δίδεται η δυνατότητα στον περιφερειάρχη σύστασης κτηνιατρικών και γραφείων αλιείας

Κεφάλαιο 3

3.1. Περιφέρεια Αττικής⁸

Περιφερειακή ενότητα Κεντρικού Τομέα Αθηνών

- Δήμοι: Δήμος Αθηναίων · Δήμος Βύρωνος · Δήμος Γαλατσίου · Δήμος Δάφνης-Υμηττού · Δήμος Ζωγράφου · Δήμος Ηλιούπολης · Δήμος Καισαριανής · Δήμος Φιλαδέλφειας-Χαλκηδόνας

Περιφερειακή ενότητα Νοτίου Τομέα Αθηνών

- Δήμοι: Δήμος Αγίου Δημητρίου · Δήμος Αλίμου · Δήμος Γλυφάδας · Δήμος Ελληνικού-Αργυρούπολης · Δήμος Καλλιθέας · Δήμος Μοσχάτου-Ταύρου · Δήμος Νέας Σμύρνης · Δήμος Παλαιού Φαλήρου

Περιφερειακή ενότητα Βορείου Τομέα Αθηνών

- Δήμοι: Δήμος Αγίας Παρασκευής · Δήμος Αμαρουσίου · Δήμος Βριλησσιών · Δήμος Ηρακλείου · Δήμος Κηφισιάς · Δήμος Λυκόβρυσης-Πεύκης · Δήμος Μεταμόρφωσης · Δήμος Νέας Ιωνίας · Δήμος Παπάγου-Χολαργού · Δήμος Πεντέλης · Δήμος Φιλοθέης-Ψυχικού · Δήμος Χαλανδρίου

Περιφερειακή ενότητα Δυτικού Τομέα Αθηνών

- Δήμοι: Δήμος Αγίας Βαρβάρας · Δήμος Αγίων Αναργύρων-Καματερού · Δήμος Αιγάλεω · Δήμος Ιλίου · Δήμος Περιστερίου · Δήμος Πετρούπολης · Δήμος Χαϊδαρίου

Περιφερειακή ενότητα Πειραιώς

⁸ Πηγή: www.wikipedia.org

- Δήμοι: Δήμος Κερατσινίου-Δραπετσώνας · Δήμος Κορυδαλλού · Δήμος Νίκαιας-Αγίου Ιωάννη Ρέντη · Δήμος Πειραιώς · Δήμος Περάματος

Περιφερειακή ενότητα Νήσων

- Δήμοι: Δήμος Αγκιστριού · Δήμος Αίγινας · Δήμος Κυθήρων · Δήμος Πόρου · Δήμος Σαλαμίνας · Δήμος Σπετσών · Δήμος Τροιζηνίας · Δήμος Ύδρας

Περιφερειακή ενότητα Δυτικής Αττικής

- Δήμοι: Δήμος Ασπροπύργου · Δήμος Ελευσίνας · Δήμος Μάνδρας-Ειδυλλίας · Δήμος Μεγαρέων · Δήμος Φυλής

Περιφερειακή ενότητα Ανατολικής Αττικής

- Δήμοι: Δήμος Αχαρνών · Δήμος Βάρης-Βούλας-Βουλιαγμένης · Δήμος Διονύσου · Δήμος Κρωπίας · Δήμος Λαυρεωτικής · Δήμος Μαραθώνα · Δήμος Μαρκοπούλου Μεσογαίας · Δήμος Παιανίας · Δήμος Παλλήνης · Δήμος Ραφήνας-Πικερμίου · Δήμος Σαρωνικού · Δήμος Σπάτων-Αρτέμιδος · Δήμος Ωρωπού

3.2.Θέση, έκταση, πληθυσμός

Στην παρούσα ενότητα περιγράφεται συνοπτικά το προφίλ της Περιφέρειας Αττικής και των Περιφερειακών Ενοτήτων της. Τα στοιχεία που παρουσιάζονται προέρχονται από έρευνα της Ομάδας Μελέτης, από το Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα (ΠΕΠ) Αττικής 2007-2013, από το Ρυθμιστικό Σχέδιο Αθήνας (Ρ.Σ.Α.) που εκπονήθηκε τον Αύγουστο του 2011, καθώς και από άλλες έρευνες και μελέτες, για τις οποίες γίνονται στο κείμενο σχετικές αναφορές.

Η Περιφέρεια Αττικής βρίσκεται στο κεντρικό τμήμα της χώρας και καταλαμβάνει το νοτιοανατολικό τμήμα της Ηπειρωτικής Ελλάδας. Έχει έκταση 3.808 χμ² και καλύπτει το 2,9% της συνολικής έκτασης της χώρας. Έχει έδρα την Αθήνα, την Πρωτεύουσα της Ελλάδας. Μέχρι σήμερα χωριζόταν σε δύο μεγάλες υποενότητες, την

«Περιφέρεια Πρωτευούσης» και το «υπόλοιπο Αττικής». Αυτός ο προσδιορισμός είχε υιοθετηθεί επί 10ετίες, με συνέπεια αφενός να συγχέεται αναπτυξιακά και χωροδυναμικά η σχέση της Αθήνας ως προς την Περιφέρεια Αττικής (όπου συχνά ταυτίζονται) και, βεβαίως, να μην υπάρχουν επεξεργασμένα πρωτογενώς στατιστικά δεδομένα ακόμα και σε επίπεδο πρώην Νομαρχίας, όπως συμβαίνει στις λοιπές Περιφέρειες.

Η «Περιφέρεια Πρωτευούσης» περιλαμβάνει το πολεοδομικό συγκρότημα του δίπολου Αθήνας- Πειραιά και οριοθετείται από τα βουνά της Πάρνηθας, του Υμηττού, της Πεντέλης και του Αιγάλεω – Ποικίλου (Λεκανοπέδιο της Αθήνας). Η έκταση της Περιφέρειας Πρωτευούσης είναι 427 χμ² και καλύπτει το 11,2% της συνολικής έκτασης της Περιφέρειας Αττικής. Με τη σημερινή διοικητική διάρθρωση αποτελείται από τις Περιφερειακές Ενότητες Αθηνών με τέσσερις τομείς και Πειραιά.

Το υπόλοιπο Αττικής καλύπτει το μεγαλύτερο μέρος της έκτασης της Περιφέρειας Αττικής. Ειδικότερα, έχει έκταση 3.381 χμ² και καλύπτει το 88,8% της συνολικής έκτασης της Περιφέρειας. Με τη σημερινή διοικητική διάρθρωση, αποτελείται από τις Περιφερειακές Ενότητες Δυτικής, Ανατολικής Αττικής και την ΠΕ Νήσων Πειραιά. Το υπόλοιπο της Αττικής περιλαμβάνει σήμερα ουσιαστικά την περιαστική ζώνη του Λεκανοπεδίου της Αθήνας και ένα πλέγμα μικρότερων πόλεων και οικισμών πολύ στενά συνδεδεμένο με τη «βασική ζώνη» και την περιαστική της περιοχή. Ο πληθυσμός της Περιφέρειας, κατά την απογραφή του 2001, ανερχόταν σε 3.761.810 κατοίκους. Από τη διαχρονική εξέλιξη του πληθυσμού της Περιφέρειας Αττικής, κατά τις τρεις τελευταίες δεκαετίες, είναι εμφανές ότι εξακολουθεί να αυξάνεται ο πληθυσμός της Περιφέρειας. Ωστόσο, ο ρυθμός αύξησης την τελευταία δεκαετία μειώθηκε. Τη δεκαετία (1991-2001) η ποσοστιαία αύξηση του πληθυσμού διαμορφώθηκε στο 6,77%, ενώ την τελευταία δεκαετία το ποσοστό αύξησης είναι 1,34%.

Το ποσοστό του μόνιμου πληθυσμού της Περιφέρειας Αττικής ανέρχεται στο 35,34% του συνολικού πληθυσμού της χώρας. Είναι χαρακτηριστική η διαχρονική πληθυσμιακή σταθεροποίηση του πληθυσμού της Περιφέρειας γύρω από το 34% κατά τις δεκαετίες 1981,1991 και 2001. Τη 10ετία του 1991-2000 η Περιφέρεια διατήρησε ένα θετικό ρυθμό μεταβολής, ανάλογο με εκείνον της Χώρας, ενώ τη 10ετία 2000 – 2011 εμφάνισε μικρή αύξηση, σε σχέση με τη μικρή μείωση που καταγράφηκε σε εθνικό

επίπεδο.

Η πληθυσμιακή εξέλιξη της Περιφέρειας⁹ προκύπτει ως ένα σταθμισμένο σύνολο χωρικών υποενοτήτων της Αττικής, οι οποίες φαίνεται ότι λειτουργούν περισσότερο κοινωνικοοικονομικά παρά διοικητικά. Έτσι, οι πληθυσμιακές εξελίξεις φαίνεται ότι εκφράζουν δυναμικά την πλέον επίκαιρη και αξιόπιστη εικόνα των μεταλλαγών στην Περιφέρεια. Η ποσοτική σημασία του πληθυσμού της Πρωτεύουσας στο σύνολο του πληθυσμού της Αττικής διαμορφώνει για το σύνολο της Αττικής μια εικόνα μεταβολής του πληθυσμού, η οποία ακολουθεί την τάση μεταβολής του πληθυσμού της Πρωτεύουσας. Είναι χαρακτηριστικό ότι οι Δήμοι που γειτνιάζουν με το πολεοδομικό συγκρότημα πρωτεύουσας, σταδιακά ενσωματώνουν ίδια αστικά χαρακτηριστικά και συμπεριφορές με αυτό. Η σύγκριση, τέλος, της μεταβολής του πληθυσμού της Πρωτεύουσας με τον συνολικό αστικό πληθυσμό της χώρας παρουσιάζει ενδιαφέρον, καθώς αποκαλύπτει, ότι ο συνολικός αστικός πληθυσμός της χώρας, ενώ μεταβάλλεται τις δύο πρώτες δεκαετίες της περιόδου θεώρησης με ρυθμούς πιο μικρούς από τους ρυθμούς του πολεοδομικού συγκροτήματος πρωτεύουσας στη συνέχεια και μετά το 1971 μεταβάλλεται με μεγαλύτερους ρυθμούς. Τα στοιχεία αυτά επιτρέπουν την επιβεβαίωση του γνωστού φαινομένου της αγροτικής εξόδου κατά φάσεις, και τους τόπους προορισμού των μετακινούμενων καθώς και την εξωτερική αλλαγή δυναμικής στο αστικό σύστημα της χώρας.

Η θεώρηση σε σχετικά μεγέθη, όπως οι ρυθμοί μεταβολής, δεν θα πρέπει πάντως να αποδεσμεύεται από την τάξη μεγέθους των πραγματικών μεγεθών και από την ιδιαίτερη σημασία που καταλαμβάνει συνολικά ο πληθυσμός της Αθήνας, στο σύνολο τόσο του πληθυσμού της χώρας, όσο και του αστικού πληθυσμού. Η πληθυσμιακή εξέλιξη της Περιφέρειας εξαρτάται σαφώς από την εγκατάσταση στο πολεοδομικό συγκρότημα πρωτεύουσας οικονομικών μεταναστών, ορισμένοι από τους οποίους νομιμοποιούν την παρουσία τους, ενώ άλλοι όχι. Όσο περισσότερο ακαθόριστο είναι το

⁹ «Χωρική ανάλυση και πρόβλεψη εξέλιξης αστικών περιοχών: εφαρμογή στο Νομό Αττικής», Π. Μανέτος, Γ. Φώτης, Πανεπ. Θεσσαλίας, 2003. ΑΔΑ: 457Κ7Λ7-ΝΔΛ19

καθεστώς παραμονής των μεταναστών στη χώρα μας, τόσο μεγαλύτερη είναι και η απροθυμία τους να υπαχθούν στις διαδικασίες της απογραφής. Η διαπίστωση αυτή ισχύει ειδικά για την απογραφή του 1991, την πρώτη απογραφή η οποία βρίσκεται αντιμέτωπη με τους πρώτους οικονομικούς μετανάστες.

Οι μεταβολές του πληθυσμού στην Αττική εκφράζονται και με τις μεταβολές των ζωνών της κατοικίας στην Περιφέρεια, οι οποίες χαρακτηρίζονται ως ενδογενείς και εξωγενείς.¹⁰ Για παράδειγμα δύο βασικοί εξωγενείς παράγοντες αλλαγής του τύπου κατοικίας στην Περιφέρεια κατά την τελευταία 10ετία αποτελούν η προαστιοποίηση και η εξωτερική μετανάστευση. Το «κοινωνικό πρότυπο» της Περιφέρειας μεταβάλλεται και η οικογένεια μέσα σε αυτό παίζει ολοένα και μικρότερο ρόλο. Η έκταση των πληθυσμιακών μεταβολών ποικίλει ανά χωρικό σύνολο. Έτσι, σε ό,τι αφορά τη σχετική μείωση, τα πρωτεία διατηρεί ο Δήμος Αθηναίων και, ακολουθούν τα νότια προάστια και ο Πειραιάς. Σε ό,τι αφορά, την απόλυτη αύξηση των πληθυσμιακών μεγεθών, είναι εντυπωσιακή η πληθυσμιακή αύξηση των εκτός Λεκανοπεδίου χωρικών ενοτήτων, η οποία όπως προκύπτει και από σχετικά μεγέθη ζήτησης πρώτης κατοικίας, φαίνεται να εντείνεται διαχρονικά.

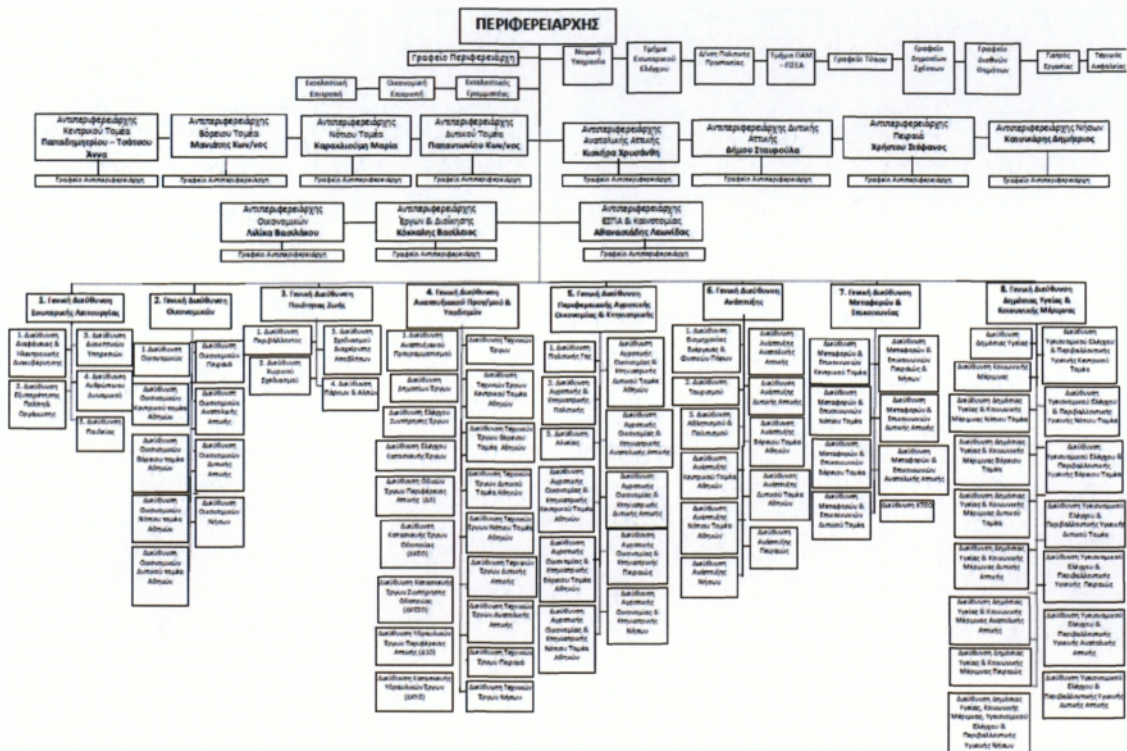
Αυτές οι πληθυσμιακές μεταβολές, σε συνδυασμό με τις μεταφορικές ροές που προκαλούν λόγω της έντασης χωροθέτησης παραγωγικών, κοινωνικών και ψυχαγωγικών δραστηριοτήτων, συνθέτουν ένα «νέο τοπίο» αναγκών για συμπληρωματικές υποδομές (περιβαλλοντικές, μεταφορικές, κοινωνικές).

3.3. Το Σχέδιο Καποδίστριας δίνει τα ηνία στο Πρόγραμμα Καλλικράτης (θετικά και αρνητικά)

¹⁰ «Προβλήματα κοινωνικής βιώσιμης ανάπτυξης στην Αθήνα: οι μεταβολές της τελευταίας 20ετίας στην κοινωνική γεωγραφία της πόλης και η κρίση της ιδιότυπης κοινωνικής συνοχής», Θ. Μαλούτας Πανεπ. Θεσσαλίας 2003. Η ενδογενής μεταβολή αφορά στην αναπαραγωγή του υφιστάμενου πληθυσμού, η οποία κατά τον αρθρογράφο συμπεριφέρεται με συστηματικό τρόπο ως «κοινωνικά διαχωριστική».

Το εγχείρημα των «Καποδιστριακών Δήμων», δεν πέτυχε ως προς τους στόχους που είχαν τεθεί. Η μεταρρύθμιση του «Καποδίστρια» δεν είχε συνοδευτεί από ριζική αλλαγή του πολιτικού και διοικητικού συστήματος των διευρυμένων Δήμων, προκειμένου τα πολιτικά όργανα να αποκτήσουν επιτελικό και προγραμματικό ρόλο στη λειτουργία τους. Επιπλέον, οι «Καποδιστριακοί Δήμοι» δημιουργήθηκαν χωρίς τη διασφάλιση των δομών και διαδικασιών εσωτερικής τους αποκέντρωσης. Τα τοπικά Συμβούλια μέχρι σήμερα έχουν παραμείνει χωρίς πόρους, χωρίς τοπικό πρόγραμμα δράσης, χωρίς ουσιαστική θεσμική λειτουργία, έτσι ώστε να προάγουν τη συμμετοχή και έκφραση των πολιτών. Σε αυτά ακριβώς τα σημεία, οι θεσμικές αλλαγές που προτείνει το σχέδιο «Καλλικράτης» στην πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση βρίσκονται, σε γενικές γραμμές, στη σωστή κατεύθυνση. Κρίνεται όμως απαραίτητο να αποσαφηνιστούν τα «θολά σημεία», ειδικά στα ζητήματα χρηματοδότησης και ενίσχυσης της οικονομικής αυτοτέλειας των Νέων Δήμων. Είναι αυτονόητο τέλος ότι η κυβέρνηση πρέπει να αποδώσει στην Αυτοδιοίκηση τα 331 εκατομμύρια ευρώ θεσμοθετημένων πόρων του 2009, τα οποία παρακρατούνται μέχρι σήμερα, για να θεωρηθούν αξιόπιστες οι όποιες διαβεβαιώσεις για τη χρηματοδότηση του «Καλλικράτη».

3.4 Οργανόγραμμα Αττικής



3.5 Βασικές καινοτομίες της διοικητικής μεταρρύθμισης

Όπως γνωρίζουμε, η τομή που έγινε, με το Πρόγραμμα “Καλλικράτης”, είναι τριπλή: 1) η κατάργηση των 57 Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και η ταυτόχρονη δημιουργία 13 αιρετών Περιφερειών ως νέο δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης 2) η συγχώνευση των ΟΤΑ πρώτου βαθμού σε 325 Δήμους, και 3) η ανασυγκρότηση της αποκεντρωμένης δομής του κράτους σε 7 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις.

Η σημερινή «Περιφέρεια Αττικής» προέκυψε από τη συνένωση τεσσάρων (4) νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων. Η μετάβαση από τους τέσσερεις αυτούς φορείς σε έναν ενιαίο φορέα πραγματοποιήθηκε χωρίς έντονες αναταράξεις και τριβές παρότι επρόκειτο για ένα φιλόδοξο εγχείρημα για τα δεδομένα του γραφειοκρατικού μας συστήματος. Σημαντικό ρόλο σε αυτό έπαιξε το γεγονός ότι στο πρόσωπο του νέου Περιφερειάρχη Αττικής, εύκολα αναγνωρίζουμε μια εμπειρία πολλών χρόνων στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και μια επιτυχημένη μακροχρόνια πορεία «νοικοκυρέματος». Γι’ αυτό

άλλωστε, η Περιφέρεια Αττικής, ανήκει στις λιγότες Περιφέρειες χωρίς ελλείμματα που μπορεί και κάνει έργα.

Ας δούμε τις βασικές καινοτομίες που έχει επιφέρει η Μεταρρύθμιση με τη νέα αιρετή Περιφέρεια.

A) ΘΕΣΜΙΚΕΣ ΑΛΛΑΓΕΣ

- Τη σημαντικότερη ίσως καινοτομία της Μεταρρύθμισης σε Περιφερειακό επίπεδο αποτελεί το γεγονός ότι οι περιφερειάρχες δεν είναι πλέον διορισμένοι από το κράτος αλλά εκλεγμένοι από τους πολίτες. Με λίγα λόγια, ο καινούριος θεσμός της Περιφέρειας, λειτουργεί, ή τουλάχιστον θα έπρεπε να λειτουργεί, ως ανεξάρτητο όργανο τοπικής αυτοδιοίκησης αποκλειστικά προς όφελος των πολιτών.
- Ο νομοθέτης επέλεξε να κάνει ένα σαφή διαχωρισμό στην κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ Δήμων και Περιφερειών ώστε κάθε αρμοδιότητα να καταλήγει στο εγγύτερο δυνατό σημείο για τον πολίτη. Συγκεκριμένα, εκχώρησε την αρμοδιότητα της κοινωνικής πολιτικής στους Δήμους και τον αναπτυξιακό σχεδιασμό στις Περιφέρειες. Στην αρμοδιότητα αυτή, εντάσσεται, όχι μόνον η κατάρτιση και υλοποίηση των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, αλλά και η κατάρτιση και εφαρμογή του Ε.Σ.Π.Α. για την προγραμματική περίοδο 2007-2013.
- Εκτός από τη μεταφορά αρμοδιοτήτων στις Περιφέρειες από τα διάφορα επίπεδα διακυβέρνησης, ο Καλλικράτης δημιουργεί και νέες αρμοδιότητες. Συγκεκριμένα, για την περιοχή της Αττικής και της Θεσσαλονίκης, προβλέπεται η άσκηση μητροπολιτικών λειτουργιών για την αντιμετώπιση υπερτοπικών ζητημάτων (π.χ. στον τομέα του χωρικού σχεδιασμού & αστικών αναπλάσεων, των μεταφορών, του περιβάλλοντος & της ποιότητας ζωής, της πολιτικής προστασίας).
- Καθιερώνεται ο θεσμός του «Συμπαραστάτη της Επιχείρησης» με στόχο την έγκαιρη καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και τη διευθέτηση καταγγελιών των πολιτών.

- Καθιερώνεται η Επιτροπή Διαβούλευσης η οποία προσφέρει τη δυνατότητα συμμετοχής εκπροσώπων της τοπικής κοινωνίας, έτσι ώστε να ακούγεται η γνώμη της και να εισφέρουν στη νεοσύστατη περιφέρεια τα προβλήματα της κοινωνίας της οικονομίας, οι διαφορετικές τοπικές ανάγκες, γεγονός που σίγουρα οδηγεί σε δικαιότερες και χρησιμότερες αποφάσεις.

B) ΑΛΛΑΓΕΣ ΣΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ

- Ορθολογικότερη διαχείριση πόρων μέσω του ουσιαστικού περιορισμού των λειτουργικών δαπανών και οικονομίες κλίμακας σε οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους (συνολική ετήσια εξοικονόμηση 1.185.000.000 ευρώ από τον περιορισμό λειτουργικών δαπανών και την ορθολογική αξιοποίηση υπαρχόντων πόρων + εξοικονόμηση 75.000.000 ευρώ ανά εκλογική περίοδο λόγω της σύμπτωσης με τις ευρωεκλογές). Επίσης, οι 195 θέσεις Αντινομαρχών αντικαθίστανται από τις μισές Αντιπεριφερειάρχων και οι 1.496 νομαρχιακοί σύμβουλοι αντικαθίστανται από 703 περιφερειακούς συμβούλους.
- Οι δαπάνες των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων υπάγονται πλέον στον προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου.
- Το Ελεγκτικό Συνέδριο πραγματοποιεί γενικευμένο προσυμβατικό έλεγχο νομιμότητας σε συμβάσεις άνω των 100.000 ευρώ που συνάπτουν οι ΟΤΑ και τα νομικά τους πρόσωπα. Πριν από την εφαρμογή του Καλλικράτη, ο προσυμβατικός έλεγχος πραγματοποιούνταν μόνο για συμβάσεις άνω του 1.000.000 ευρώ και δεν αφορούσε Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου και επιχειρήσεις της αυτοδιοίκησης.

Γ) ΟΡΓΑΝΩΣΗ & ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ

- Ενώ οι αντινομάρχες ήταν αποκλειστικά θεματικοί, ο Καλλικράτης εισάγει Αντιπεριφερειάρχες με χωρική αρμοδιότητα. Με τον τρόπο αυτό, διασφαλίζεται η ιδιαίτερη μέριμνα για τα τοπικά ζητήματα της εκάστοτε Περιφερειακής Ενότητας (π.χ. στην Ανατολική Αττική δίνεται έμφαση στην πολιτική προστασία λόγω υψηλού κινδύνου πυρκαγιών, ενώ στον Κεντρικό Τομέα δίνεται έμφαση σε

δράσεις αναζωογόνησης του κέντρου της Αθήνας ή διαχείρισης του Πεδίου του Άρεως)

- Πρωτοφανή διαφάνεια στη λειτουργία των δημοσίων αρχών με την καθιέρωση του προγράμματος «ΔΙΑΥΓΕΙΑ» που συνεπάγεται σε υποχρεωτική ανάρτηση όλων των αποφάσεων στο Διαδίκτυο.

3.6 Κενά και αδυναμίες της διοικητικής μεταρρύθμισης: Ο «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ» στην πράξη

Δεν μπορούμε να μην αναρωτηθούμε, εάν οι αλλαγές αυτές που επέφερε ο ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ, έχουν αλλάξει, προς το καλύτερο ή προς το χειρότερο, το «τοπίο» της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Για να απαντήσουμε στο ερώτημα αυτό, πρέπει καταρχήν, να δούμε εάν η Μεταρρύθμιση έρχεται να καλύψει ένα πραγματικό κενό της κοινωνίας και να απαντήσει σε μια επιτακτική ανάγκη για την καλύτερη λειτουργία της πολιτείας στο σύνολό της.

Η ίδια η Αυτοδιοίκηση, από καιρό, είχε θέσει την ανάγκη της δημιουργίας μιας αιρετής Περιφέρειας αλλά παρόλο που η μεταρρύθμιση αυτή έγινε σε μια στιγμή όπου η κρίση είχε αρχίσει να βαραίνει τον τόπο μας, ήταν μια επιτακτική ανάγκη να μειωθεί το κράτος, να μειωθεί δηλαδή, χωρίς να φοβηθεί να μεταβιβάσει αρμοδιότητες προς τις Περιφέρειες και τους Δήμους, να προσπαθήσει δηλαδή, κρατώντας την επιτελική του λειτουργία, να γίνει πιο αποδοτικό.

Όμως, ενώ υπήρχε η βούληση να γίνει η μεταρρύθμιση όπως περιγράφεται παραπάνω, δηλαδή να εκσυγχρονιστεί η Διοίκηση με ό,τι αυτό συνεπαγόταν, σε επίπεδο τόσο θεσμικό όσο και οικονομικό, δεν νομίζω ότι αυτό πραγματώθηκε στη συνέχεια με έμπρακτες ενέργειες. Κάθε άλλο θα έλεγα.

Και αυτό, για λόγους που αφορούν χαρακτηριστικά του στενού πυρήνα του κράτους που είναι το πελατειακό σύστημα. Με αυτόν τον τρόπο, ο ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ, δεν πετυχαίνει τους στόχους που έθεσε αρχικά διότι δεν αποτολμά μια πραγματική αποκέντρωση. Αυτοί που καλούνται να τον πραγματώσουν και να τον ερμηνεύσουν τον

ανααιρούν συνέχεια. Και όπου χρειάζεται να διορθωθούν λάθη, ατέλειες ή να συμπληρωθούν κενά αυτό γίνεται με παλινωδίες και με κρατικοκεντρική νοοτροπία. Και είναι πολλά τα παραδείγματα που το επιβεβαιώνουν (ο τομέας της Υγείας, το καυτό ζήτημα της διαχείρισης απορριμμάτων, οι λαϊκές αγορές, η μεταφορά μαθητών).

Σήμερα, η εφαρμογή του Καλλικράτη αναδεικνύει τη στασιμότητα στην οποία βρίσκεται το Πρόγραμμα. Πρώτον, ως προς τους στόχους που είχε θέσει, δεύτερον ως προς τη λειτουργία του καθαυτή και τρίτον και ίσως σημαντικότερο, ως προς την έλλειψη στήριξης του από την Πολιτεία.

Ας δούμε λοιπόν μερικές από τις σημαντικότερες αδυναμίες και κενά του νόμου.

- Η αποκέντρωση αρμοδιοτήτων, όπου τελικά συντελείται, δεν συνοδεύεται από ανάλογη αποκέντρωση πόρων και προσωπικού. Εδώ υπάρχει μια άρνηση της διοίκησης για καθαρά μικροπολιτικούς λόγους.
- Παραμένουν προβλήματα επικάλυψης αρμοδιοτήτων, διαιώνισης των συναρμοδιοτήτων με σκοπό, όπως πάντα, την αδράνεια, την μεταφορά ευθυνών, με τελικό σκοπό τη διάχυση της ευθύνης που φθάνει βεβαίως στην τελική της ακύρωση. Μεγάλο πρόβλημα αποτελούν επίσης, οι ασάφειες και η κωλυσιεργία όσον αφορά στη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από τη κεντρική διοίκηση στις νέες αιρετές Περιφέρειες. Για παράδειγμα, υπάρχει σοβαρό κενό στη νομοθεσία όσον αφορά στην αρμοδιότητα εξέτασης αιτημάτων για την ανάκληση πράξεων καταργηθέντος οργάνου αναφορικά με τις άδειες παραμονής και εργασίας αλλοδαπών.
- Η ταυτόχρονη ύπαρξη Αποκεντρωμένης Κρατικής Διοίκησης και Περιφέρειας, με αρμοδιότητες που καλύπτουν μεγάλες χωρικές ενότητες όπως είναι η Αττική, δημιουργεί την εικόνα ενός πολυτελούς σχήματος και προκαλεί ενδεχομένως απορίες ως προς την ορθολογική κατανομή αρμοδιοτήτων. Σημειώνεται δε, ότι η περιφερειακή κρατική διοίκηση επιβάλλεται από το Σύνταγμα και δεν θα μπορούσε να μην υφίσταται, αλλά ο ρόλος της αυτοδιοικητικής περιφέρειας φαίνεται να δημιουργεί μια νέα πραγματικότητα και να τίθεται θεσμικό ζήτημα ισορροπίας από τη στιγμή μάλιστα που η εποπτεία, κατά τις πάγιες διατάξεις, δεν

ανήκει στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση αλλά σε μια άλλη ανεξάρτητη υπηρεσία (Αυτοτελής Υπηρεσία ΟΤΑ), οπότε η Αποκεντρωμένη Διοίκηση χάνει μια σημαντική αρμοδιότητα.

- Οι μητροπολιτικές αρμοδιότητες που προβλέπει ο Καλλικράτης, για την Αττική τουλάχιστον (δεν ξέρω εάν ισχύει το ίδιο και για τη Θεσσαλονίκη) δεν αξιοποιούνται στην πράξη καθώς οι θεματικές Επιτροπές που έχουν συγκροτηθεί για τον σκοπό αυτό υπολειτουργούν.
- Η αποτελεσματικότερη εξυπηρέτηση του πολίτη, από τους βασικότερους στόχους του Προγράμματος, δεν είναι πάντοτε δεδομένη, καθώς η καθυστέρηση έκδοσης Προεδρικών Διαταγμάτων και Υπουργικών Αποφάσεων εμποδίζουν τις δημόσιες υπηρεσίες να ασκήσουν τις αρμοδιότητες που προβλέπονται από τον νόμο με αποτέλεσμα να ταλαιπωρούνται άδικα οι πολίτες. Για παράδειγμα, στο πλαίσιο του ανοίγματος των κλειστών επαγγελμάτων, υπάρχει καθυστέρηση στην έκδοση διευκρινιστικών εγκυκλίων όσον αφορά τους οδικούς μεταφορείς και την αδειοδότηση φαρμακείων εκατέρωθεν των εισόδων των νοσοκομείων, υπάρχει κενό νόμου όσον αφορά στην αδειοδότηση χώρων στάθμευσης μεγάλων οχημάτων, υπάρχει ένα συνεχές «παιχνίδι» μεταφοράς ευθύνης μεταξύ Δήμου και Περιφέρειας λόγω ασάφειας της νομοθεσίας όσον αφορά στην αδειοδότηση συντηρητών ανελκυστήρων).
- Προβλήματα εντοπίστηκαν και στις διαδικασίες που κατοχυρώνουν τη διαφάνεια. Συγκεκριμένα, η «Διαύγεια», σε κάποιες περιπτώσεις, δημιούργησε περισσότερα προβλήματα εξαιτίας της τρομακτικής γραφειοκρατίας με την οποία συνοδεύεται και ίσως εντέλει να λειτουργεί «συγκαλυπτικά». Είναι τόσο μεγάλη η πληθώρα εγγράφων που αναρτούνται, ώστε είναι σχεδόν αδύνατος ο ουσιαστικός έλεγχος και η κριτική από τον πολίτη.
- Σημαντικό πρόβλημα είναι και η μη προώθηση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Είναι γνωστό πως όσο θα μπορεί να μειώνεται η ανθρώπινη διαμεσολάβηση (και αυτό ισχύει για όλες τις υπηρεσίες), τόσο θα μειώνεται η διαφθορά και θα βελτιώνεται η ποιότητα των υπηρεσιών με τελικό αποδέκτη τον πολίτη και την γρήγορη και αποτελεσματική εξυπηρέτηση του. Όμως, εδώ, πρόκειται για ένα

κομβικό ζήτημα για όλο το πολιτικό σύστημα που εμποδίζει συνειδητά αυτή την εξέλιξη.

Πρέπει ίσως γρήγορα να συνειδητοποιήσουμε ότι τα πράγματα δεν μπορούν να λειτουργούν όπως λειτουργούσαν τόσα χρόνια. Είναι βέβαιο ότι οι στρόφιγγες έκλεισαν και πρέπει να μάθουμε όλοι μας να λειτουργούμε πολιτικά με άλλο τρόπο.

Άμεσα και γρήγορα χωρίς όμως τον γνωστό «πρόχειρο» ελληνικό τρόπο, θα πρέπει οι ΟΤΑ να οργανωθούν και κυρίως να εκσυγχρονιστούν όσο το δυνατόν καλύτερα για να μπορέσουν να γίνουν πιο ανταγωνιστικοί σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Για να γίνει όμως αυτό, χρειάζεται μια αλλαγή στον γενικότερο σχεδιασμό και κυρίως ανάληψη πρωτοβουλιών από την κεντρική διοίκηση για την οργανωτική και λειτουργική ολοκλήρωση των ΟΤΑ έτσι ώστε να δράσουμε πιο αποτελεσματικά στο σύγχρονο ανταγωνιστικό πεδίο.

Αυτό που χρειαζόμαστε σήμερα είναι ένα ουσιαστικό και αντικειμενικό «διάβασμα» των δυσκολιών, των εγγενών ή επίκτητων προβλημάτων που αντιμετωπίζει το Πρόγραμμα «Καλλικράτης», ένα διάβασμα που δεν μπορεί παρά να γίνει από κοινού με την Κυβέρνηση, την ΚΕΔΕ, την ΕΝΠΕ και εκπροσώπους από την κοινωνία των πολιτών. Το «διάβασμα» αυτό πρέπει να οδηγήσει, το ταχύτερο δυνατόν, σε ένα σχέδιο επανεκκίνησης του Προγράμματος με έμφαση στη λειτουργική μεταρρύθμιση, στην οικονομική εξυγίανση και στην εισαγωγή νέων προτύπων διοίκησης. Ο σκοπός μας δεν πρέπει πάντα να είναι η κατάργηση ενός νόμου που έφτιαξαν οι προηγούμενοι αλλά η διόρθωση του για να μπορούμε να προχωρήσουμε παρακάτω. Πρέπει να φροντίσουμε να δημιουργούμε συνέχειες στη διοίκηση και όχι ασυνέχειες. Να βελτιώνουμε και όχι να καταργούμε.

Οι βασικές αιτίες του αδιέξοδου της δημόσιας διοίκησης μέσα από το παράδειγμα του Καλλικράτη

Η οικονομική κρίση που βιώνει η χώρα και η εφαρμογή των αυστηρών μνημονίων είναι οι κύριοι λόγοι που δεν λειτουργεί αποτελεσματικά η δημόσια διοίκηση της χώρας;

Όλοι μιλάνε για τις επιπτώσεις της οικονομικής κρίσης στη λειτουργία των ΟΤΑ, ότι δηλαδή η κρίση έχει εκμηδενίσει κάθε θετική συνέπεια της μεταρρύθμισης και ότι έχει ουσιαστικά υπονομεύσει κεκτημένα της αυτοδιοίκησης πολλών δεκαετιών. Το γεγονός όμως ότι η κρίση εμποδίζει ως ένα σημείο την αποτελεσματική εφαρμογή του Καλλικράτη, δεν σημαίνει ότι ο Καλλικράτης προκάλεσε την οικονομική ασφυξία των ΟΤΑ. Γιατί ξεχνάμε την αποδεδειγμένη κακοδιοίκηση σε πολλούς οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης την τελευταία εικοσαετία;

Η προβληματική δομή, από την σύσταση ενός κράτους που ποτέ δεν οργανώθηκε στα πρότυπα ενός ευρωπαϊκού αστικού κράτους, η παρασιτική σχεδόν λειτουργία ορισμένων θεσμών και η ραγδαία επιδείνωση της όποιας ελάχιστης και στρεβλής λειτουργίας του τα τελευταία χρόνια, ευθύνεται, κατά τη γνώμη μου, κατά κύριο λόγο, για τη γιγάντωση του δημοσιονομικού μας προβλήματος. Προπάντων, σε σχέση με την υπό συζήτηση μεταρρύθμιση, φταίει η εξαρχής έλλειψη οργανωμένου συστήματος διοίκησης της μεταρρύθμισης και η μη πρόβλεψη μεταβατικής περιόδου από το παλαιό καθεστώς στην εδραίωση του νέου θεσμού.

Μια σοβαρή θεσμική μεταρρύθμιση απαιτεί κατά βάση δύο πυλώνες για να πραγματοποιηθεί:

Πρώτον, ιδίως όταν η διοίκηση δουλεύει ελλειπτικά, χρειάζεται ένας εύλογος χρόνος για να στηθεί πρώτα ο νέος θεσμός και έπειτα να λειτουργήσει και

Δεύτερον, και πιο σημαντικό, πρέπει η πολιτεία να φροντίσει ώστε η μεταρρύθμιση να διαμεσολαβήσει στην κοινωνία και να γίνει κτήμα της. Εξάλλου, μια διοικητική μεταρρύθμιση έχει νόημα όταν είναι αποτέλεσμα μιας πραγματικής κοινωνικής αναγκαιότητας. Τότε μόνο, γίνεται σεβαστή και αποδεκτή. Αποδεκτή τόσο από αυτούς που καλούνται να την εφαρμόσουν (διοικούντες) όσο και σε αυτούς για τους οποίους εφαρμόζεται, δηλαδή τους πολίτες (διοικούμενοι).

Οι αιτίες των προβλημάτων της διοικητικής μεταρρύθμισης, όπως τη βιώνουμε στην Αυτοδιοίκηση τώρα με τον Καλλικράτη και παλιότερα με τον Καποδίστρια:

- α) η ήδη στρεβλή λειτουργία της υφιστάμενης διοίκησης
- β) οι αδυναμίες του ίδιου του νόμου.
- γ) αυτοί που καλούνται να το εφαρμόσουν, δηλαδή η ίδια η Διοίκηση.
- δ) οι πολίτες.
- ε) ο συνδυασμός όλων των παραπάνω

Κεφάλαιο 4 :Έρευνα και ερωτηματολόγια.

4.1 Δείγμα

Το δείγμα περιείχε υπάλληλους όλων των ηλικιών άντρες και γυναίκες που εργάζονταν στις υπηρεσίες της περιφέρειας από 20 έως 66 ετών. Οι ερωτηθέντες προήλθαν από υπηρεσίες της περιφέρειας Αττικής και πραγματοποιήθηκαν κυρίως τις πρώτες πρωινές ώρες. Οι περισσότεροι από αυτούς ήταν πρόθυμοι να απαντήσουν στο ερωτηματολόγιο που αφορούσε την οργάνωση και τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι υπηρεσίες στις οποίες εργάζονται πριν και μετά την εφαρμογή του προγράμματος Καλλικράτη.

4.2 Ερωτηματολόγιο για την οργάνωση δέκα υπηρεσιών της περιφέρειας πριν και μετά το πρόγραμμα Καλλικράτη.

1) Στη δημόσια υπηρεσία στην οποία εργάζεστε είστε πλήρεις από προσωπικό; Το προσωπικό επαρκεί;

A) ναι, B) όχι, Γ) όχι πάντα, Δ) σχεδόν πάντα

2) Στην υπηρεσία στην οποία εργάζεστε υπάρχουν οι ειδικότητες που απαιτούνται στην περιφέρεια;

A) ναι, B) όχι, Γ) όχι πάντα, Δ) σχεδόν πάντα

3) Οι διευθύνσεις της περιφέρειας συνεργάζονται μεταξύ τους;

A) ναι, B) όχι, Γ) όχι πάντα, Δ) σχεδόν πάντα

4) Υπάρχει προγραμματισμός για όλες τις διευθύνσεις;

A) ναι, B) όχι, Γ) όχι πάντα, Δ) σχεδόν πάντα

5) Οπως είναι οργανωμένη η περιφέρεια εξυπηρετεί τους πολίτες;

A) ναι. B) όχι. Γ) όχι πάντα. Δ) σχεδόν πάντα

6) Οι υπηρεσίες στεγάζονται στο ίδιο κτήριο και αν όχι τι προβλήματα δημιουργούνται για τους προϊστάμενους;

A) ναι. B) όχι. Γ) όχι πάντα. Δ) σχεδόν πάντα

Τα προβλήματα που δημιουργούνται είναι α) οργάνωσης, β) συνεργασίας, γ) άλλα

7) Οι προϊστάμενοι είναι σε θέση να ελέγχουν τις υπηρεσίες και με ποιο τρόπο γίνεται αυτό;

A) ναι. B) όχι. Γ) όχι πάντα. Δ) σχεδόν πάντα

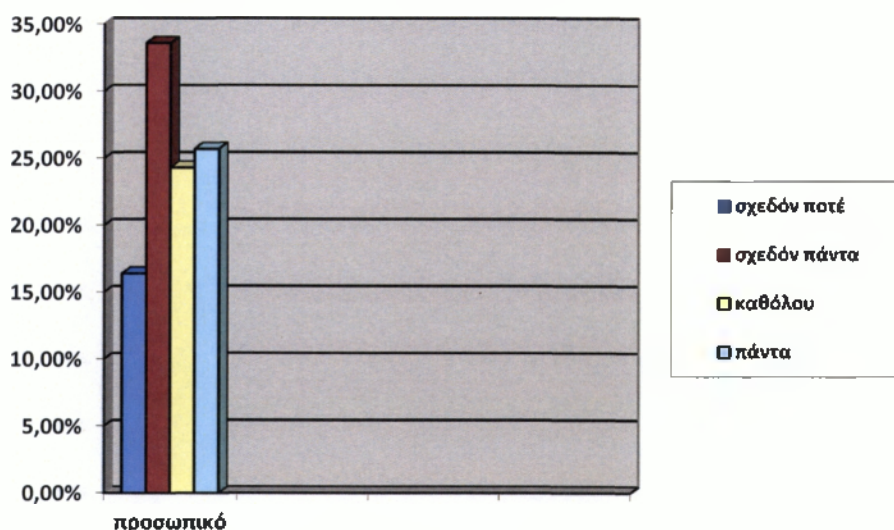
8) Το προσωπικό είναι κατανεμημένο ισομερώς; Υπάρχουν ελλείψεις σε κάποιες υπηρεσίες;

A) ναι. B) όχι. Γ) όχι πάντα. Δ) σχεδόν πάντα

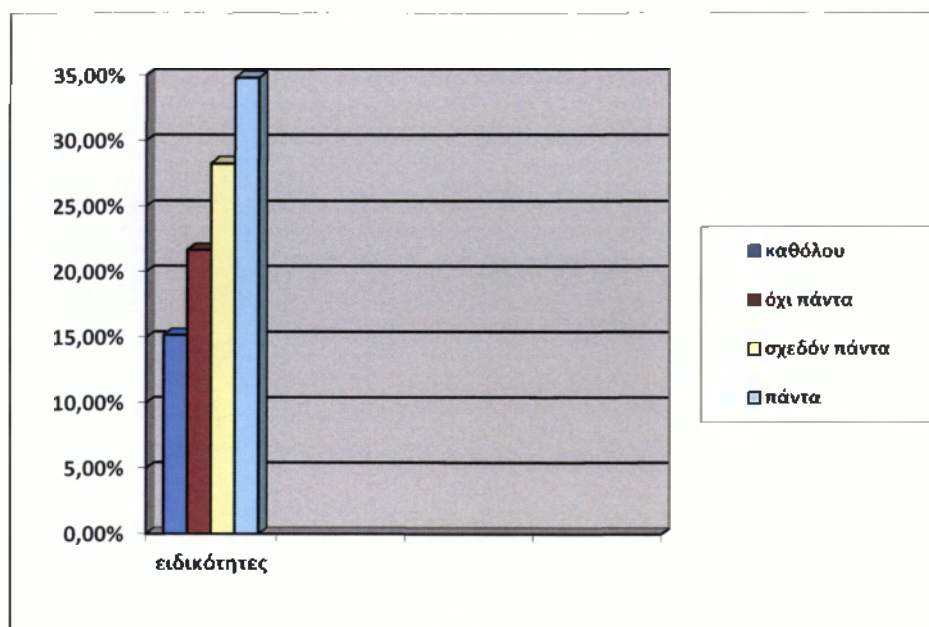
Κεφάλαιο 5 :Ανάλυση αποτελεσμάτων.

Σύμφωνα με την έρευνα που πραγματοποιήθηκε στους υπαλλήλους των δημοσίων υπηρεσιών με θέμα την οργάνωση τους πριν και μετά την εφαρμογή του προγράμματος Καλλικράτη τα αποτελέσματα που διεξήχθησαν είναι τα εξής:

Για την πρώτη ερώτηση του ερωτηματολογίου η έρευνα έδειξε ότι για το 16,4% του ποσοστού που ρωτήθηκε θεωρεί ότι δεν είναι σχεδόν ποτέ πλήρεις σε προσωπικό στη δημόσια υπηρεσία στην οποία δουλεύει ενώ το 33,6% απάντησε ότι το προσωπικό είναι σχεδόν πάντα επαρκές για την δημόσια υπηρεσία στην οποία εργάζονται και υποστηρίζει ότι ελάχιστα άτομα θα χρειάζονταν για να καλύψουν τις υπόλοιπες υποχρεώσεις της υπηρεσίας. Το 24,3% θεωρεί ότι δεν έχουν καθόλου επαρκές προσωπικό και χρειάζεται να γίνουν αλλαγές στο προσωπικό, να προσληφθούν πολλοί ακόμα υπάλληλοι καθώς οι υπάλληλοι είναι τόσο λίγοι που δε μπορούν να εξυπηρετήσουν τους πελάτες της υπηρεσίας ενώ το υπόλοιπο 25,7 τις εκατό θεωρεί ότι από προσωπικό είναι πλήρεις και είναι αρκετά ικανοποιημένοι από την οργάνωση της υπηρεσίας που εργάζονται μετά την εφαρμογή του προγράμματος Καλλικράτη. Το τελευταίο ποσοστό ανέφερε ότι προτιμά την οργάνωση της δουλειάς τους τώρα πάρα όπως ήταν πριν. Επισημαίνουν ότι έχει βελτιωθεί κατά πολύ.

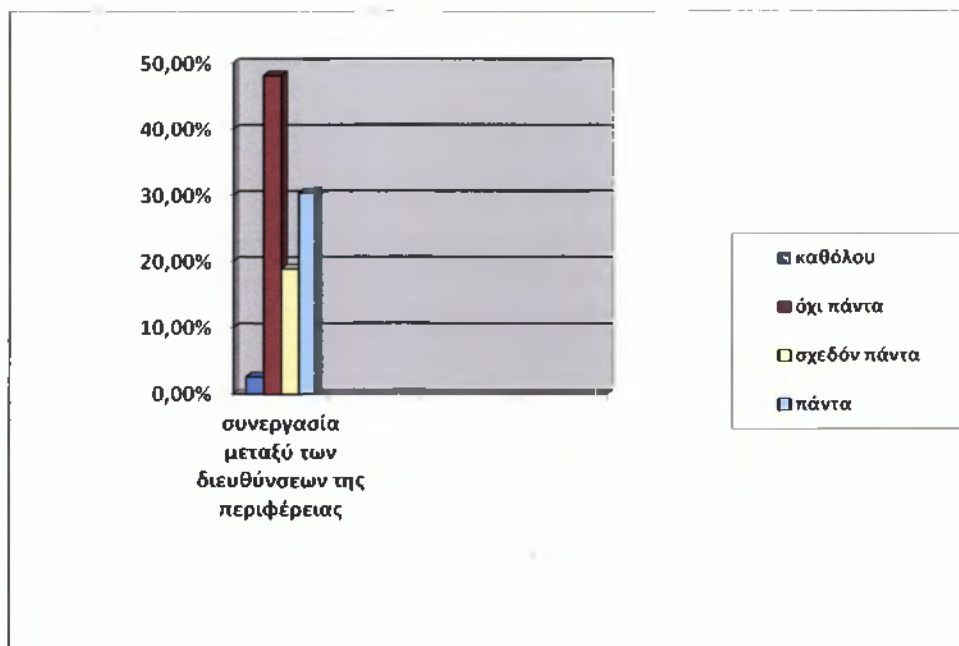


Για την δεύτερη ερώτηση του ερωτηματολογίου που αφορά στις ειδικότητες που χρειάζεται η υπηρεσία στη κάθε περιφέρεια και στις ειδικότητες που υπήρχαν πριν και μετά την εφαρμογή του προγράμματος Καλλικράτη, το 15,2% των ερωτηθέντων απάντησε ότι στην δημόσια υπηρεσία που εργάζονται δεν υπάρχουν οι ειδικότητες που απαιτούνται για την περιφέρεια ενώ το υπόλοιπο 34,8% επισήμανε ότι μετά την εφαρμογή του προγράμματος οι ειδικότητες είναι ακριβώς αυτές που απαιτούνται για την περιφέρεια και την ομαλή οργάνωση και λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας. Αντίθετα το 21,7% ανέφερε ότι δεν είναι πάντα οι ειδικότητες αυτές που χρειάζονται και πρέπει να γίνουν αρκετές αλλαγές στις ειδικότητες έτσι ώστε να είναι αυτές που απαιτεί η περιφέρεια ενώ το 28,3% των υπαλλήλων που ρωτήθηκαν επισήμαναν ότι στην υπηρεσία που εργάζονται σχεδόν πάντα υπάρχουν οι ειδικότητες που απαιτούνται για την περιφέρεια.

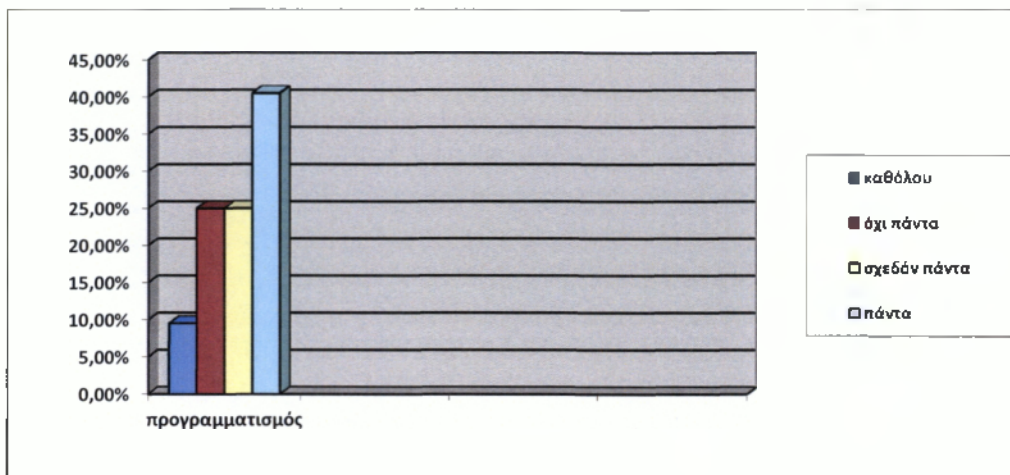


Όσον αφορά τη τρίτη ερώτηση του ερωτηματολογίου για το αν συνεργάζονται ή όχι οι διευθύνσεις της περιφέρειας μεταξύ τους το 18,9% απάντησε ότι σχεδόν πάντα οι διευθύνσεις της περιφέρειας συνεργάζονται για την ομαλή λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών, το 48,1% επισήμανε ότι υπάρχουν προβλήματα στη συνεργασία τους με άλλες διευθύνσεις της περιφέρειας και ότι δεν συνεργάζονται πάντα μεταξύ τους. Το 30,4% ανέφερε ότι οι διευθύνσεις της περιφέρειας μετά την εφαρμογή του προγράμματος

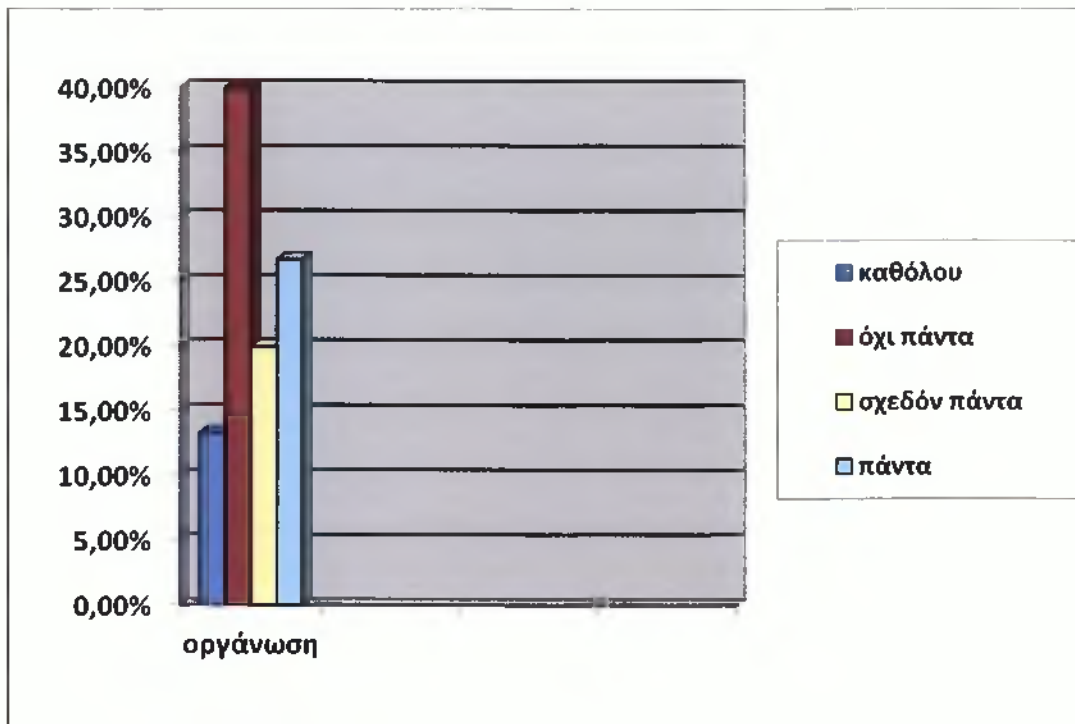
Καλλικράτη συνεργάζονται πολύ σωστά μεταξύ τους και γίνεται ομαδική δουλειά. Ενώ το 2,6% θεωρεί ότι τα προβλήματα διοίκησης είναι πολλά και πρέπει άμεσα να αντιμετωπιστούν για την καλύτερη διεργασία της δουλειάς τους. Τονίζει ότι δε συνεργάζονται καθόλου οι διευθύνσεις της περιφέρειας μεταξύ τους και αυτό εμποδίζει τη δημιουργία ομαδικότητας και συνεργασίας.



Η τέταρτη ερώτηση αναφέρεται στο αν υπάρχει προγραμματισμός για όλες τις διευθύνσεις. Με αυτή την ερώτηση επιδιώκουμε να διαπιστωθεί αν και κατά πόσο υπάρχει πρόγραμμα και οργάνωση για τις διευθύνσεις της περιφέρειας μετά την εφαρμογή του προγράμματος Καλλικράτη. Το 9,5% απάντησε ότι δεν υπάρχει καθόλου προγραμματισμός στις διευθύνσεις της περιφέρειας και χρειάζονται πολλές αλλαγές στο προγραμματισμό και την οργάνωση των διευθύνσεων. Το 40,5% των ερωτηθέντων ανέφεραν ότι υπάρχει προγραμματισμός για όλες τις διευθύνσεις. Το 25% των δημοσίων υπαλλήλων είπε ότι σχεδόν πάντα και σε όλες τις διευθύνσεις υπάρχει προγραμματισμός και η οργάνωση είναι ικανοποιητική σχεδόν σε όλες τις διευθύνσεις της περιφέρειας ενώ το υπόλοιπο 25% από αυτούς επισημαίνουν ότι δεν υπάρχει πάντα και σε όλες τις διευθύνσεις προγραμματισμός και οργάνωση σε ότι αφορά το πρόγραμμα της υπηρεσίας.

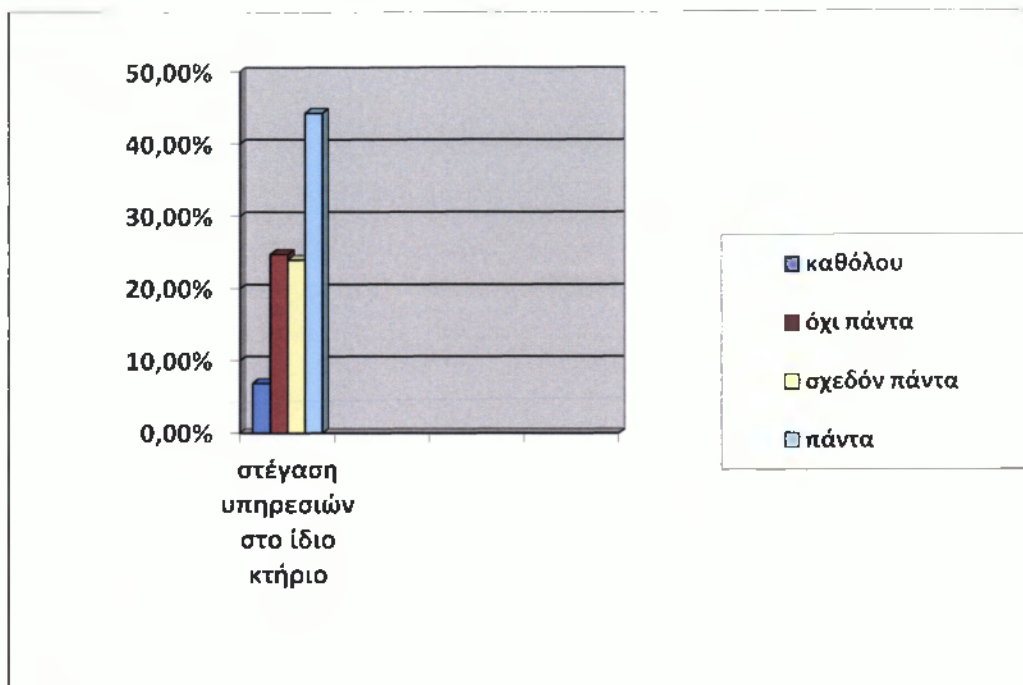


Σύμφωνα με την έρευνα που πραγματοποιήθηκε, στην 5^η ερώτηση η οποία αναφέρεται στην οργάνωση της περιφέρειας και κατά πόσο εξυπηρετεί τους πολίτες μετά την εφαρμογή του προγράμματος Καλλικράτη σε σχέση με πριν, το 13,3% απάντησε ότι η οργάνωση δεν είναι αυτή που θα έπρεπε να ήταν και αυτή που απαιτείται στη περιφέρεια έτσι ώστε να ικανοποιούνται και να εξυπηρετούνται όλοι οι πολίτες και τόνισαν ότι χρειάζονται πολλές αλλαγές για να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα οργάνωσης της περιφέρειας. Το 26,7% του ποσοστού που ρωτήθηκε απάντησε ότι η οργάνωση είναι αυτή που χρειάζεται η περιφέρεια για να λειτουργεί σωστά και ομαλά . Αντίθετα, το 40% ανέφερε ότι δεν είναι πάντα η οργάνωση της περιφέρειας αυτή που απαιτείται χρειάζονται κάποιες αλλαγές έτσι ώστε η περιφέρεια να είναι σωστά οργανωμένη και να γίνεται καλύτερη δουλειά και από τους υπαλλήλους αλλά και να εξυπηρετούνται καλύτερα οι πολίτες. Το υπόλοιπο 20% των ερωτηθέντων επέλεξε την επιλογή του ερωτηματολογίου <<σχεδόν πάντα>> που σημαίνει ότι είναι αρκετά ικανοποιημένοι οι υπάλληλοι από τη λειτουργία και την οργάνωση της περιφέρειας γιατί με αυτό τον τρόπο εξυπηρετούνται σχεδόν όλοι οι πολίτες.



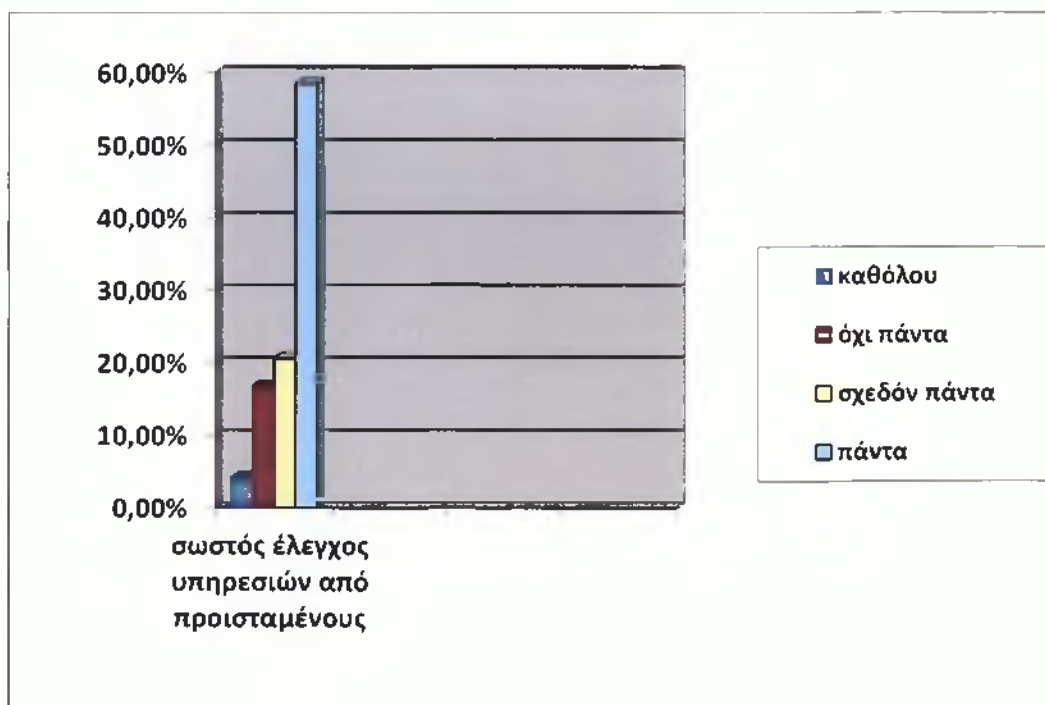
Για την 6^η ερώτηση του ερωτηματολογίου που αναφέρεται στο αν οι υπηρεσίες στεγάζονται στο ίδιο κτήριο και τι προβλήματα δημιουργούνται για τους προϊσταμένους στη περίπτωση που δε στεγάζονται οι δημόσιες υπηρεσίες στο ίδιο κτήριο τα αποτελέσματα έδειξαν ότι το 6,9% των ερωτηθέντων απάντησε ότι δε στεγάζονται στο ίδιο κτήριο οι δημόσιες υπηρεσίες με αποτέλεσμα να δημιουργούνται προβλήματα οργάνωσης, διοίκησης και πολλά άλλα προβλήματα όπως ανέφεραν. Επισημαίνουν ότι αυτή η κατάσταση, το γεγονός ότι πηγαίνουν από το ένα κτήριο στο άλλο δε τους βοηθά να κάνουν σωστά τη δουλειά τους και δεν εξυπηρετούνται σωστά οι πολίτες και όλα αυτά τα προβλήματα συμβάλλουν στη μη εύρυθμη λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας. Τονίζουν ότι απαιτούνται πολλές αλλαγές ώστε οι υπηρεσίες να στεγάζονται στο ίδιο κτήριο. Το 24,8% ανέφερε ότι στη πλειοψηφία τους οι υπηρεσίες δε στεγάζονται στο ίδιο κτήριο με ότι προβλήματα συνεπάγεται αυτό, προβλήματα συνεννόησης και συνεργασίας και προβλήματα αξιοποίησης του χαμένου χρόνου που κάνουν για να πάνε από το ένα κτήριο στο άλλο. Αντίθετα το 44,3% απάντησε ότι τα κτήρια στεγάζονται στο ίδιο κτήριο και το γεγονός αυτό τους βοηθά στο να αναπτύσσεται το ομαδικό πνεύμα και η συναδελφική αλληλεγγύη. Τέλος, το υπόλοιπο 24% επισημαίνει ότι δεν στεγάζονται όλα τα κτήρια αλλά στη πλειοψηφία τους βρίσκονται στο ίδιο κτήριο και έτσι τυχόν

προβλήματα αντιμετωπίζονται εύκολα και το περιβάλλον είναι ευχάριστο με συνεργασία και συναδελφικότητα.



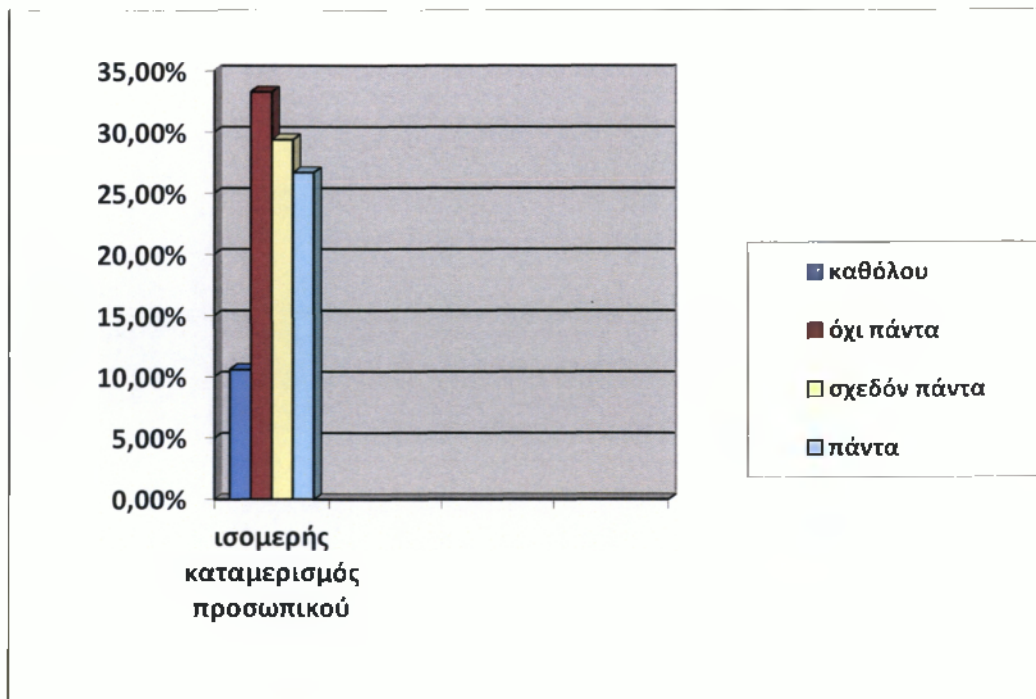
Όσον αφορά την 7^η ερώτηση ρωτήσαμε τους υπαλλήλους αν οι προϊστάμενοι είναι σε θέση να ελέγχουν τις υπηρεσίες, αν δηλαδή πληρούν το ρόλο τους και τα καθήκοντα τους σωστά και αν είναι σωστοί απέναντι τους και αν συμβαίνει αυτό ζητήσαμε να απαντήσουν τον τρόπο με τον οποίο είναι σε θέση να ελέγχουν τις υπηρεσίες. Όπως διαπιστώνεται και από τα ποσοστά το 58,4% απάντησε στην ερώτηση με την επιλογή ναι, δηλαδή ότι οι προϊστάμενοι πληρούν τις προϋποθέσεις για να διευθύνουν και να ελέγχουν σωστά τις δημόσιες υπηρεσίες και πρόσθεσαν ότι τους αξίζει η θέση που έχουν στην υπηρεσία. Τόνισαν πόσο σημαντικός είναι ο ρόλος τους και πόσο βοηθούν τους υπαλλήλους στη δουλειά τους. Απέφεραν ότι έχουν έναν ευγενικό τρόπο απέναντι τους και έτσι η δουλειά γίνεται πιο ευχάριστα και πιο σωστά. Πολλές φορές όταν υπάρχει φόρτο εργασίας και δε προλαβαίνουν οι υπάλληλοι, οι προϊστάμενοι αναλαμβάνουν κάποια εργασία των υπαλλήλων έτσι ώστε να τους βοηθήσουν και να βγει η δουλειά πιο γρήγορα και χωρίς άγχος και πίεση. Τους διακατέχει η συλλογικότητα και το ομαδικό πνεύμα και έτσι η υπηρεσία λειτουργεί ομαλά. Από το υπόλοιπο 41,6% του ποσοστού που ρωτήθηκαν το 16,8% επισήμανε ότι δεν είναι πάντα ευγενικοί και

πρόθυμοι οι προϊστάμενοι τους και ότι πολλές φορές όταν υπάρχει μια δύσκολη κατάσταση δε μπορούν να την αντιμετωπίσουν, τόνισαν ότι οι περισσότεροι δεν είναι σε θέση να ελέγχουν όπως θα έπρεπε τις υπηρεσίες. Ενώ το 4,2% ανέφερε ότι κανένας από τους προϊσταμένους που συνεργάζονται δεν είναι σε θέση να ελέγχουν τις υπηρεσίες αντίθετα τους δημιουργούν προβλήματα και αναπτύσσουν ένα περιβάλλον κόντρας και ανταγωνισμού. Τέλος το υπόλοιπο 20,6% τόνισε ότι σχεδόν πάντα οι προϊστάμενοι πετυχαίνουν τους στόχους τους και το ρόλο που διαδραματίζουν στην υπηρεσία. ελέγχουν την υπηρεσία που εργάζονται αλλά με τρόπο σωστό και ευγενικό προς τους υπαλλήλους. Ο τρόπος για παράδειγμα που ελέγχουν τις υπηρεσίες είναι η διακριτική παρακολούθηση των υπαλλήλων κατά τη διάρκεια της εργασίας τους ενώ παράλληλα κρατούν σημειώσεις. Ένας άλλος τρόπος όπως αναφέρουν οι υπάλληλοι είναι η διαδικασία της υποβολής ερωτήσεων από τους προϊσταμένους προς τους υπαλλήλους έτσι ώστε να κατανοήσουν οι πρώτοι την εργατικότητα των δεύτερων.



Πάνω στην 8^η ερώτηση για το αν οι δημόσιοι υπάλληλοι και το προσωπικό είναι κατανομημένοι ισομερώς και για το αν υπάρχουν ελλείψεις σε κάποιες υπηρεσίες ένα 26,7 % απάντησε ότι όλο το προσωπικό είναι κατανομημένο ισομερώς σε σχέση με πριν και ανέφεραν ότι πριν την εφαρμογή του Καλλικράτη υπήρχαν αρκετές ελλείψεις σε

κάποιες υπηρεσίες. Το 33.3% των ερωτηθέντων είπε ότι δεν είναι πάντα σωστά κατανομημένο το προσωπικό και απαιτούνται κάποιες μικρές αλλαγές έτσι ώστε να βελτιωθεί ο τομέας της ίσης κατανομής και να μην υπάρχουν ελλείψεις σε κάποιες υπηρεσίες. Επίσης το 29.4% επισήμανε ότι σε αρκετά μεγάλο βαθμό δηλαδή σχεδόν πάντα το προσωπικό είναι στη θέση που πρέπει και ισομερώς κατανομημένο, ανέφερε ότι υπάρχουν κάποιες ελλείψεις σε μέτριο βαθμό και απαιτούνται κάποιες διορθώσεις έτσι ώστε να είναι πλήρως κατανομημένο το προσωπικό και να μην υπάρχει ούτε μία έλλειψη σε δημόσιους υπαλλήλους Τέλος, μόνο το 10,6% απάντησε ότι το προσωπικό δεν είναι καθόλου κατανομημένο ισομερώς και υπάρχουν πάρα πολλές ελλείψεις σε δημόσιους υπαλλήλους μετά την εφαρμογή του προγράμματος Καλλικράτη.



Επίλογος

Το Πρόγραμμα Καλλικράτης και οι εκτεταμένες αλλαγές που θεσμοθετεί και εισάγει, επιχειρεί το συνολικό επανασχεδιασμό των επιπέδων διακυβέρνησης, στη βάση μιας Νέας Αρχιτεκτονικής της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Μια Νέα Αρχιτεκτονική, από 1 Ιανουαρίου 2011, η οποία:

- κινείται εντός του πλαισίου που ορίζει το Σύνταγμα, ήτοι επιτελικό κράτος με αποκεντρωμένα όργανα εξοπλισμένα με αποφασιστικές αρμοδιότητες και δύο λειτουργικούς βαθμούς αυτοδιοίκησης, ικανούς να ανταποκριθούν στις ανάγκες σχεδιασμού και υλοποίησης της τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης, συνδυάζοντας τη δημοκρατική συμμετοχή με την αποτελεσματική διευθέτηση των τοπικών υποθέσεων και την εξυπηρέτηση του πολίτη,
- αφήνει πίσω τον παραδοσιακό συγκεντρωτισμό, αποκεντρώνει τη διοίκηση και της προσδίδει χαρακτηριστικά όπως ευελιξία, αποτελεσματικότητα, αξιοποίηση τοπικών και περιφερειακών πλεονεκτημάτων που συναντώνται σε όλα τα προηγμένα κράτη. Εκτός από αναπτυξιακό εφελτήριο, η Νέα Αρχιτεκτονική αναμένεται να επηρεάσει θετικά τα δημοσιονομικά μεγέθη, μέσω της αύξησης της αποτελεσματικότητας των ΟΤΑ και του κράτους γενικότερα, όπως επίσης να συμβάλλει θετικά στην εύρυθμη λειτουργία της αγοράς και τον περιορισμό φαινομένων αδιαφάνειας και αθέμιτου ανταγωνισμού.
- οργανώνει την άσκηση της εξουσίας με όρους διεύρυνσης της συμμετοχής του πολίτη και εμπάθυνσης της δημοκρατίας, αλλά και ανάδειξης του ρόλου της κοινωνίας των πολιτών, των κοινωνικών οργανώσεων και του εθελοντισμού,
- αξιοποιεί νέα εργαλεία και τις νέες μεθόδους της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και της αυτόματης εξυπηρέτησης, με διαδραστικές υπηρεσίες,
- γίνεται το θεσμικό κλειδί για την αλλαγή του αναπτυξιακού μοντέλου της χώρας, προσανατολίζοντας τις κρατικές δομές και λειτουργίες στις ανάγκες της πράσινης ανάπτυξης,
- ενσωματώνει τις αρχές της διαφάνειας, της ανοιχτής διακυβέρνησης, της

αξιολόγησης και της λογοδοσίας στη διοικητική λειτουργία αλλά και της αξιοκρατίας στην πρόσληψη του προσωπικού, που απαλλάσσει πλέον την τοπική αυτοδιοίκηση από μια διαρκή κριτική.

Το Πρόγραμμα Καλλικράτης, αναγνωρίζοντας τον κρίσιμο ρόλο των ΟΤΑ για την εδαφική στρατηγική ανάπτυξης και λαμβάνοντας υπόψη τους δύο πρωταρχικούς στόχους της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, δηλαδή την ενθάρρυνση της συμμετοχής στην ευρωπαϊκή διαδικασία και την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της κοινοτικής δράσης, προχώρησε σε σημαντικές στρατηγικές επιλογές. Βασικές αρχές του Προγράμματος Καλλικράτης είναι αφενός μεν ο δραστικός περιορισμός των διοικητικών δομών σε δύο πλέον μόνο βαθμούς αυτοδιοίκησης, τους Δήμους και τις Περιφέρειες, και μία Αποκεντρωμένη Διοίκηση, αφετέρου δε η οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων των δύο βαθμών της αυτοδιοίκησης επί της αρχής της δοτής αρμοδιότητας, όπως αυτή σαφέστατα διαπνέει τη Συνθήκη για τη λειτουργία της ΕΕ. Έτσι, οι δύο βαθμοί λειτουργούν μόνο εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που τους απονέμονται και οι σχέσεις τους δεν είναι σχέσεις ιεραρχίας και ελέγχου αλλά σχέσεις συνεργασίας και συναλληλίας.

Συμπεράσματα

Σε γενικές γραμμές τα αποτελέσματα από την έρευνα που διεξήχθη οδηγούν στο συμπέρασμα ότι με την εφαρμογή του προγράμματος «Καλλικράτης» στις υπηρεσίες στην περιοχή της περιφέρειας Αττικής, τα προβλήματα οργάνωσης και διοίκησης μειώθηκαν κατά ένα μεγάλο ποσοστό όπως φαίνεται και από τα παραπάνω διαγράμματα. Το προσωπικό, ο προγραμματισμός, η συνεργασία μεταξύ των διευθύνσεων της περιφέρειας και όλα τα υπόλοιπα που αναφέρθηκαν παραπάνω, βελτιώθηκαν μετά την εφαρμογή του προγράμματος. Απαιτούνται ακόμα αλλαγές για να αντιμετωπιστούν πολλά προβλήματα οργάνωσης των υπηρεσιών της περιφέρειας Αττικής, το 40% των ερωτηθέντων ανέφερε ότι δεν εξυπηρετούνται όλοι οι πελάτες με βάση την οργάνωση της περιφέρειας αλλά κατά γενική ομολογία το προσωπικό και οι προϊστάμενοι συνεργάζονται καλύτερα μετά την εφαρμογή του προγράμματος και έτσι η εξυπηρέτηση των πελατών έχει βελτιωθεί κατά πολύ.

Με το πρόγραμμα «Καλλικράτης» ουσιαστικά επιχειρείται μια «ομοσπονδοποίηση» της χώρας, μέσω της δημιουργίας ισχυρών οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και της μεταφοράς αρμοδιοτήτων στην περιφέρεια. Το μεγάλο στοίχημα για τον «Καλλικράτη» ξεκίνησε αμέσως μετά την ψήφισή του καθόσον οι νέες διαδικασίες, το πλήθος των υπουργικών αποφάσεων, οι αρμοδιότητες που μεταφέρει στους ΟΤΑ, το προσωπικό που θα απαιτηθεί να στελεχώσει τις νέες υπηρεσίες, οι οικονομικοί πόροι που θα απαιτηθούν για την χρηματοδότηση, δημιουργούν νέα δεδομένα και απαιτούν σωστή προετοιμασία από όλους τους φορείς αλλά και εμπειρία-τεχνογνωσία στην εφαρμογή σύγχρονων εργαλείων διοίκησης από το στελεχιακό δυναμικό των νέων δημοτικών αρχών.

Είναι λοιπόν επιτακτική κατά την άποψή μου η κατά το δυνατόν πληρέστερη ενημέρωση όλων των εμπλεκόμενων φορέων στο πρόγραμμα Καλλικράτης και ειδικότερα, του στελεχιακού δυναμικού των ΟΤΑ πρώτου βαθμού στα αντικείμενα αρμοδιότητάς των, καθώς επίσης και των υποψήφιων δημάρχων και δημοτικών συμβούλων. Επίσης είναι πολύ σημαντικό, για την επιτυχή εφαρμογή των νέων διατάξεων της διοικητικής μεταρρύθμισης, όπως οι απερχόμενες δημοτικές αρχές συμβάλλουν στην παραπάνω προσπάθεια, μέσα από την θετική αντιμετώπιση των νέων διατάξεων και κυρίως την παροχή οδηγιών-εντολών στις αρμόδιες υπηρεσίες των υπό

συνένωση δήμων για την συλλογή-επεξεργασία των στοιχείων που θα απαιτηθούν με την έναρξη της θητείας των νέων δημοτικών αρχών.

Ίσως η δημιουργία ενός μνημονίου, από πλευράς απερχόμενης δημοτικής αρχής σε συνεργασία με τις αρμόδιες υπηρεσίες του κάθε δήμου, στο οποίο θα αναλύονται κατά τομέα (πχ Περιβάλλον, Ποιότητα Ζωής, Οικονομική κατάσταση, κλπ) τα θέματα που βρίσκονται σε εξέλιξη, τα τυχόν προβλήματα και οι προσπάθειες που αναληφθήκαν για την επίλυσή τους, η πορεία των έργων και τυχόν θεμάτων που χρήζουν ενημέρωσης και άμεσης εμπλοκής της νέας δημοτικής αρχής, οι οικονομικοί πόροι που θα απαιτηθούν τουλάχιστον για το α' εξάμηνο του νέου έτους και η καταγραφή των ληξιπρόθεσμων οφειλών, να συμβάλλει στην κατά το δυνατόν ομαλότερη προσαρμογή στις νέες απαιτήσεις και στην ταχύτερη αξιοποίηση των πλεονεκτημάτων που δημιουργούνται μέσα από την εφαρμογή του Καλλικράτη.

Βιβλιογραφία

Ελληνική βιβλιογραφία

- Ανθόπουλος, Χ.(2000). Εθελοντισμός. Αλληλεγγύη και Δημοκρατία. Αθήνα.: Οξύ
- Γασπαρινάτος ,Κ., Ιωαννίδης Γ., Καλογήρου Α. (2010). Πολιτιστική πολιτική και τοπική-περιφερειακή ανάπτυξη. Αθήνα.: Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- Γασπαρινάτος ,Κ., Ιωαννίδης Γ (2011). Δήμος. Πόλη και ενδογενής ανάπτυξη. Αθήνα.: Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- Δρομάζος, Σ. (1982). Αριστοτέλους Ποιητική. Αθήνα: Κέδρος
- Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας(ΕΙΕ).(2000), Προοπτικές απασχόλησης στον τομέα της Κοινωνικής Οικονομίας, Αθήνα.7214. Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Ε.Τ.Α.Α),(1993). Η πολιτιστική δραστηριότητα των Ο.Τ.Α.: παρούσα κατάσταση και προοπτικές, τόμος ΙΙ, Αθήνα.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (1997). Προώθηση του ρόλου των σωματείων και των ιδρυμάτων στην Ευρώπη. Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.
- Ιωαννίδης Γ.(2011). Πολιτιστική διαχείριση και αποκεντρωμένες αναπτυξιακές δράσεις. Αθήνα.: Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- Ιωαννίδης Γ. (2011). Το νέο κύμα στα Ελληνικά Φεστιβάλ και στρατηγικές Ανασχεδιασμού του Αυτοδιοικητικού πολιτιστικού χάρτη με την εφαρμογή του Καλλικράτη: Μελετώντας περιπτώσεις συνενούμενων Δήμων.Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα 27. Johnson G. & Scholes (2002). A Guide to Using the Case Studies. New Jersey: Prentice Hall
- Καραναστάσης Μάρκος , 11/04/2011 , Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης , Αθήνα , Γ.Μ.Καραναστάση

- Καρβέλα Κ.(2009). Οι Πολιτιστικοί Οργανισμοί της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως Παράγοντες Πολιτισμικής Αλλαγής. Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών. Βιβλιοθήκη του Πάντειου Πανεπιστημίου
- Κόνσολα, Ν.(2006). Πολιτιστική Ανάπτυξη και Πολιτική. Αθήνα.: Εκδόσεις Παπαζήση
- Κωνσταντάτος,Χ.,Σπουρδαλάκης,Μ.,Χατζημιχάλης,Κ. (2010) «Η τεράστια αναδιάρθρωση του Καλλικράτη και η λογική της αποκένωσης του κράτους», εφ. Η Αυγή της Κυριακής, Ενθέματα, 31/10/2010
- Μικελίδης, Ν.-Φ.(2011) «Ο Σοσιαλισμός κατά Γκοντάρ», εφ. Κ. Ελευθεροτυπία, Επτά, 10/07/2011 7440. Μπαμπάς, Σ.(1992). «Η Τ.Α ως θεσμός κοινωνικός», Τοπική Αυτοδιοίκηση, τ.2
- Μπαμπινιώτης, Γ.(1998). Λεξικό της νέας ελληνικής γλώσσας, Αθήνα: Κέντρο Λεξικολογίας Ε.Π.Ε.
- Μπιτσάνη, Ε.(2004). Πολιτισμική διαχείριση και περιφερειακή ανάπτυξη. Σχεδιασμός πολιτιστικής πολιτικής και πολιτιστικού προϊόντος. Αθήνα: Εκδόσεις Διόνικος.
- Μπιανκίني Φ. (1994), «Πολιτισμός, σύγκρουση και πόλεις: ζητήματα και προοπτικές για τη δεκαετία του 1990», στο Μπιανκίني & Πάρκινσον, Μ.(επιμ.), Πολιτιστική Πολιτική για την Αναζωογόνηση των Πόλεων, Αθήνα: Ε.Ε.Τ.Α.Α.
- Παπαδούλης Α., (2007), Πρόταση σειράς θέσεων για την περιφερειακή ανάπτυξη. Σύνδεσμος Βιομηχανιών Θεσσαλίας και Κεντρικής Ελλάδος.
- Στασινοπούλου, Ο. (1998) «Ο νέος κοινωνικός ρόλος της Τ.Α.- από την αποκέντρωση στην ενδυνάμωση των πολιτών», Εισήγηση. Αθήνα: Επ. Εταιρεία Ν. Πουλιαντζάς
- Τσιβάκου,Ι.(2005). Οργάνωση Πολιτιστικών Οργανισμών. Αθήνα: Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών

- Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, (2010). Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης. Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο
- Χρυσανθάκης Χαράλαμπος , 01/07/2010 . Καλλικράτης: Ο νέος νόμος για την αυτοδιοίκηση και την αποκεντρωμένη διοίκηση , Αθήνα , Νομική Βιβλιοθήκη
- Ψύλλα Μ., (1992). «Η πολιτιστική διάσταση της τοπικής ανάπτυξης». Τοπική Αυτοδιοίκηση, Τεύχος, 2

Ξένη βιβλιογραφία

- Bauman, Z.(2002). Η μετανεωτερικότητα και τα δεινά της, Αθήνα: Εκδόσεις Ψυχογιός
- Geertz, C.(2003). Η ερμηνεία των πολιτισμών. Αθήνα: Εκδόσεις Αλεξάνδρεια
- Girard, A. S. (1972). Cultural Development:Experiences and Policies, Paris: UNESCO
- Hessel, S. (2011). Αγανακτήστε!. Αθήνα.: Εκδόσεις Πατάκη
- Lévy, P.(2001). Δυνητική πραγματικότητα – Η φιλοσοφία του πολιτισμού και του κυβερνοχώρου. Αθήνα: Εκδόσεις Αλεξάνδρεια
- Morin, E. & Nair,S. (1998). Μια πολιτική του πολιτισμού. Αθήνα: Εκδόσεις «Νέα Σύνορα» - Α.Α.Λιβάνη

Ιστοσελίδες

1. <http://kallikratis.yves.gr/>
2. http://et.diavgeia.gov.gr/f/dimos_kassandras/find/eia:21
3. <http://el.Wikipedia.org>

4. <http://www.nooz.gr>
5. <http://www.madata.gr>
6. <http://www.scribd.com>
7. <http://www.ita.org>
8. <http://eureka.lib.teithe.gr>:
9. <http://www.ypes.gr>
10. [http:// www.anoihtipoli.gr](http://www.anoihtipoli.gr)
11. <http://www.eetaa.gr>
12. <http://www.kathinerini.gr>
13. http://www.patt.gov.gr/main/index.php?option=com_content&view=article&id=4676&Itemid=276&lang=el