



**ΔΙΑΤΜΗΜΑΤΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΟΛΙΚΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ**

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΜΕ ΘΕΜΑ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΚΑΛΙΚΡΑΤΗΣ ΚΑΙ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΤΟΥ

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟΥΣ ΟΤΑ Α΄ ΒΑΘΜΟΥ

Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΩΝ ΣΥΝΕΝΟΥΜΕΝΩΝ ΔΗΜΩΝ ΕΥΟΣΜΟΥ ΚΑΙ

ΕΛΕΥΘΕΡΙΟΥ-ΚΟΡΔΕΛΙΟΥ

ΤΗΣ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗΣ ΦΟΙΤΗΤΡΙΑΣ ΦΩΤΕΙΝΗΣ ΔΕΜΕΤΗ, ΑΜ 09/15

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: κ. ΦΩΤΗΣ ΒΟΥΖΑΣ

ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ, ΜΑΡΤΙΟΣ 2011

Ευχαριστίες

Θα ήθελα να ευχαριστήσω τον επιβλέποντα καθηγητή, κ.Φώτη Βούζα, για την καθοδήγηση και τις συμβουλές του.

Επίσης, ευχαριστώ το σύζυγο και τα παιδιά μου για την υποστήριξη που μου παρείχαν κατά την εκπόνηση αυτής της διπλωματικής εργασίας.

Τέλος, ευχαριστώ τους συμμετέχοντες στην έρευνα για το χρόνο που διέθεσαν.

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 διπλωματική εργασία στο πρώτο μέρος παρουσιάζονται συνοπτικά οι ρυθμίσεις του Καλλικράτη για τους ΟΤΑ Α΄ βαθμού και , καθώς σχετίζεται με έναν από τους επιδιωκόμενους στόχους του νόμου, προσεγγίζεται το ζήτημα της ποιότητας υπηρεσιών, ιδιαίτερα στο δημόσιο τομέα και την τοπική αυτοδιοίκηση, ενώ γίνεται αναφορά και σε επιτυχημένες περιπτώσεις εφαρμογής διοίκησης ποιότητας σε ΟΤΑ Α΄ βαθμού. Επίσης παρουσιάζεται το προφίλ των Δήμων Ευόσμου και Ελευθερίου-Κορδελιού Ν.Θεσσαλονίκης, δηλαδή των συνενούμενων οργανισμών που αποτέλεσαν πεδίο της έρευνας .

Στη συνέχεια, γίνεται αναφορά στα χαρακτηριστικά της εμπειρικής έρευνας, που έχει διεξαχθεί με λήψη δομημένων συνεντεύξεων από αιρετά και υπηρεσιακά στελέχη των δύο δήμων, ενώ στο τρίτο μέρος επιχειρείται η αξιολόγηση των σημαντικότερων ρυθμίσεων του νόμου ως προς τα αποτελέσματα που αναμένεται να επιφέρει η θέσπισή τους στο νεοσύστατο δήμο. Καταγράφονται οι θετικές επιπτώσεις των αλλαγών αλλά και τα προβλήματα που εκτιμούν οι ερωτώμενοι ότι θα παρουσιαστούν κατά την εφαρμογή του Καλλικράτη.

Πίνακας Περιεχομένων

Ευχαριστίες.....	σελ. 2
Περίληψη.....	σελ. 3
Πίνακας Περιεχομένων	σελ. 4
Κατάλογος πινάκων.....	σελ. 6
Κατάλογος γραφημάτων, σχεδιαγραμμάτων.....	σελ. 7

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

1. Πρόγραμμα Καλλικράτης

- 1.1 Διοικητική Οργάνωση της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης..... σελ. 8
- 1.2 Οι ρυθμίσεις για τους ΟΤΑ Α΄ βαθμού..... σελ. 10
- 1.3 Επιδιωκόμενοι στόχοι..... σελ. 16

2. Ποιότητα και δημόσιος τομέας

- 2.1 Εννοιολογική προσέγγιση της ποιότητας.....σελ.22
- 2.2 Ποιότητα υπηρεσιών.....σελ.24
- 2.3 Δημόσιος τομέας και ποιότητα υπηρεσιών.....σελ.26
- 2.4 Η διοίκηση ποιότητας στην τοπική αυτοδιοίκηση.....σελ.29

3. Παρουσίαση συνενούμενων οργανισμών

- 3.1 Ιστορικά στοιχεία.....σελ.32
- 3.2 Οργανογράμματα- Οργανωσιακή δομή των συνενούμενων δήμων.....σελ.33
- 3.3 Παρεχόμενες υπηρεσίες-Πελάτες-Προμηθευτές δήμων.....σελ.34
- 3.4 Στοιχεία ανθρώπινου δυναμικού.....σελ.35
- 3.5 Χρηματοοικονομικά στοιχεία.....σελ.37

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

1. Μεθοδολογία έρευνας

- 1.1 Επιλογή οργανισμών.....σελ.38
- 1.2 Προσδιορισμός του θέματος προς διερεύνηση - Ερωτηματολόγιο Έρευνας.....σελ.38

1.3 Άτομα στα οποία απευθύνθηκε το ερωτηματολόγιο και λόγοι επιλογής τους.....σελ.40	σελ.40
1.4 Τρόπος επεξεργασίας ερωτηματολογίου.....σελ.42	σελ.42

ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ

1. Ανάλυση αποτελεσμάτων έρευνας

1.1 Συνένωση δήμων.....σελ.43	σελ.43
1.2 Μεταφορά αρμοδιοτήτων.....σελ.45	σελ.45
1.3 Σύσταση εκτελεστικής επιτροπής, οικονομικής επιτροπής και επιτροπής ποιότητας ζωήςσελ.47	σελ.47
1.4 Λειτουργία συμβουλίου δημοτικής κοινότητας.....σελ.48	σελ.48
1.5 Συμπαραστάτης του δημότη και της επιχείρησης.....σελ.50	σελ.50
1.6 Μεταφορά και συνένωση προσωπικού.....σελ.52	σελ.52
1.7 Σύσταση νέων υπηρεσιακών μονάδων.....σελ.54	σελ.54
1.8 Συρρίκνωση νομικών προσώπων και δημοτικών επιχειρήσεων.....σελ.55	σελ.55
1.9 Οικονομικοί πόροι.....σελ.57	σελ.57
1.10 Πιστοληπτική ικανότητα.....σελ.58	σελ.58
1.11 Διαδημοτική και διαβαθμιδική συνεργασία.....σελ.59	σελ.59
1.12 Επιτροπή Διαβούλευσης και Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών.....σελ.61	σελ.61
1.13 Ανάρτηση αποφάσεων στο διαδίκτυο.....σελ.62	σελ.62
1.14 Εποπτεία ΟΤΑ.....σελ.63	σελ.63
2. Συμπεράσματα –προτάσεις.....σελ.65	σελ.65
 BIBΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....σελ.67	σελ.67
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 1 Ερωτηματολόγιο της έρευνας.....σελ.70	σελ.70
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 2 Ο Νόμος 3852/2010.....σελ.76	σελ.76

Κατάλογος πινάκων

Μέρος πρώτο

- 1.1 Πίνακας εργαζομένων στο Δήμο Ευόμου.....σελ.36
- 1.2 Πίνακας εργαζομένων στο Δήμο Ελευθερίου-Κορδελιού.....σελ.37
- 1.3 Πίνακας απολογιστικών στοιχείων εσόδων-εξόδων των δύο δήμωνσελ.37

Κατάλογος γραφημάτων και σχεδιαγραμμάτων

Μέρος πρώτο

- 1.1 Κατανομή ΟΤΑ ανά πληθυσμιακή τάξη στο Πρόγραμμα Καποδίστριας και στο Πρόγραμμα Καλλικράτηςσελ. 17
- 1.2 Κατανομή ΟΤΑ με βάση τον αριθμό εργαζομένων Μηχανικών και Τεχνολόγων Μηχανικών (ΠΕ-ΤΕ) στο Πρόγραμμα Καποδίστριας και στο Πρόγραμμα Καλλικράτηςσελ. 19
- 1.3 Κατανομή ΟΤΑ με βάση τον αριθμό εργαζομένων Οικονομολόγων (ΠΕ -ΤΕ) στο Πρόγραμμα Καποδίστριας και στο Πρόγραμμα Καλλικράτηςσελ. 20
- 1.4 Οργανόγραμμα Δήμου Ευόσμου.....σελ. 33
- 1.5 Οργανόγραμμα Δήμου Ελευθερίου-Κορδελιού.....σελ. 34

Μέρος τρίτο

- 1.1 Αποτελέσματα ρύθμισης για συνένωση δήμωνσελ. 44
- 1.2 Αποτελέσματα ρύθμισης για μεταφορά αρμοδιοτήτωνσελ. 46
- 1.3 Αποτελέσματα ρύθμισης για σύσταση επιτροπώνσελ. 48
- 1.4 Αποτελέσματα ρύθμισης για συμβούλια δημοτικών κοινοτήτωνσελ. 50
- 1.5 Αποτελέσματα ρύθμισης για τον συμπαραστάτη του δημότησελ. 52
- 1.6 Αποτελέσματα ρύθμισης για συνένωση –μεταφορά προσωπικού....σελ. 53
- 1.7 Αποτελέσματα ρύθμισης για σύσταση νέων οργανικών μονάδωνσελ. 55
- 1.8 Αποτελέσματα ρύθμισης για συρρίκνωση ΝΠΔΔ και Επιχειρήσεων....σελ.56
- 1.9 Αποτελέσματα ρύθμισης για οικονομικούς πόρους.....σελ.58
- 1.10 Αποτελέσματα ρύθμισης για πιστοληπτική ικανότητα.....σελ.59
- 1.11 Αποτελέσματα ρύθμισης για διαδημοτικές και διαβαθμιδικές συνεργασίες.....σελ. 60
- 1.12 Αποτελέσματα ρύθμισης για επιτροπή ποιότητας ζωής και Συμβούλιο ένταξης μεταναστώνσελ. 62
- 1.13 Αποτελέσματα ρύθμισης για αναρτήσεις στο διαδίκτυο.....σελ. 63
- 1.14 Αποτελέσματα ρύθμισης για εποπτεία ΟΤΑ.....σελ. 64

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

1. Πρόγραμμα Καλλικράτης

1.1 Διοικητική Οργάνωση της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης

Η ψήφιση του νόμου 3852/2010, «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης»¹ (ΦΕΚ 87/Α/7-6-2010), σήμανε την έναρξη μιας ευρείας μεταρρύθμισης, με την οποία θεσπίζονται από 1-1-2011 δομικές αλλαγές μεγάλης έκτασης στη διοικητική οργάνωση της χώρας.

Η αναδιάρθρωση της διοικητικής δομής, η οποία έγινε σύμφωνα με τις συνταγματικές επιταγές για τη συγκρότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης σε δύο λειτουργικές βαθμίδες (άρθρο 102 του Συντάγματος) καθώς και τις διατάξεις του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας², αφορά:

- Στη σύσταση τριακοσίων είκοσι πέντε (325) διευρυμένων Δήμων, που αποτελούν τον πρώτο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης³ και προέρχονται από τη συνένωση των χιλίων τριάντα τεσσάρων (1034) Δήμων και Κοινοτήτων που είχαν συγκροτηθεί με το άρθρο 1 του ν.2539/1997, «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης» (ΦΕΚ 244/Α/4-12-1997).
- Στη σύσταση δεκατριών (13) αιρετών Περιφερειών, που αποτελούν το δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης⁴ και προέρχονται από τη μετατροπή των δεκατριών (13) υφιστάμενων κρατικών Περιφερειών⁵ και την κατάργηση των υφιστάμενων πενήντα τεσσάρων (54) νομαχιακών αυτοδιοικήσεων, των τριών (3) διευρυμένων νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων και των δεκαεννέα (19) επαρχιών, που αποτελούσαν το δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης⁶.

¹ Παράρτημα 2

² Ν.1850/1989 (ΦΕΚ 114/ Α/10-5-1989)

³ Αρθρ. 1 Ν.3852/2010 (ΦΕΚ 87/Α/7-6-2010)

⁴ Αρθρ. 3 Ν.3852/2010 (ΦΕΚ 87/Α/7-6-2010)

⁵ Αρθρ. 49 Ν.2218/1994 (ΦΕΚ 90/Α/13-6-1994)

⁶ ΠΔ 30/1996 (ΦΕΚ 21/Α/2-2-1996)

- Στη συγκρότηση επτά (7) Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, που αποτελούν ενιαίες αποκεντρωμένες μονάδες διοίκησης του κράτους⁷, στη θέση των δεκατριών (13) κρατικών περιφερειών.

Ο ανασχεδιασμός των επιπέδων διοίκησης συνοδεύεται από εκτεταμένη μεταφορά αρμοδιοτήτων κατά κύριο λόγο στους Δήμους, ιδίως από τις καταργούμενες Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, σε τομείς όπως της παιδείας, της πρόνοιας, της υγείας, της απασχόλησης, της πολεοδομίας κ.α. . Η Περιφέρεια, επίσης, γίνεται ο βασικός πυλώνας του αναπτυξιακού προγραμματισμού, ενώ κομβικός καθίσταται ο ρόλος της, ως προς τα έργα και τις υποδομές.

«...Είναι η μεγαλύτερη μεταφορά πολιτικής ισχύος που ποτέ μετακινήθηκε και μεταφέρθηκε από το κεντρικό πολιτικό κράτος, από το εθνικό κεντρικό κράτος, στις τοπικές κοινωνίες. Είναι με άλλα λόγια η μεγαλύτερη, η πιο ισχυρή πράξη εμπιστοσύνης της πολιτείας και μιας κυβέρνησης σε όλους τους Έλληνες σε όλες τις Ελληνίδες. Γιατί με τον Καλλικράτη είναι τέτοια η μεταφορά των αρμοδιοτήτων, τέτοια η μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων και στο δεύτερο βαθμό και στο επίπεδο των δήμων, που προηγούμενο της δεν έχει...» ανέφερε σε ομιλία του ο Υπουργός Εσωτερικών Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης⁸.

Η επιλογή του παραπάνω πολυεπίπεδου συστήματος διακυβέρνησης, όπως αναφέρεται στην αιτιολογική έκθεση του νόμου, είναι αποτέλεσμα της προσπάθειας να αντιμετωπιστούν οι παθογένειες της Ελληνικής δημόσιας διοίκησης, οι οποίες συνοπτικά είναι οι ακόλουθες⁹:

- **Η συγκεντρωτική δομή της διοίκησης** και η σώρρευση τεράστιου όγκου εκτελεστικής φύσης λειτουργιών στα υπουργεία, οι οποίες οδηγούν σε αναποτελεσματικότητα στην αντιμετώπιση των καθημερινών προβλημάτων των πολιτών και παράλληλα αποσπούν σημαντική ενέργεια και πόρους από το στρατηγικό σχεδιασμό και τη χάραξη πολιτικής στον τομέα ευθύνης τους.
- **Η επικάλυψη αρμοδιοτήτων**, που δημιουργεί μεγάλο διοικητικό κόστος, σύγχυση και δυσφορία στον πολίτη και διάχυση της διοικητικής ευθύνης.

⁷ Αρθρ. 6 Ν.3852/2010 (ΦΕΚ 87/Α/7-6-2010)

⁸ Δελτίο Τύπου ΥΠΕΣΑΗΔ 21/10/2010 σχετικά με με ομιλία του Υπουργού κ.Ι.Ραγκούση στα Χανιά, στις 20/10/2010.

⁹ Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων του Σχεδίου Νόμου, ΥΠΕΣΑΗΔ, Αθήνα 2010, σ.σ.4,5.

- **Οι περιορισμένες οργανωτικές ικανότητες των ΟΤΑ**, οι οποίοι λόγω του κατακερματισμού τους σε μικρές ενότητες αδυνατούν να συμβάλλουν στο στρατηγικό σχεδιασμό και την υλοποίηση τοπικών αναπτυξιακών πολιτικών.

Παράλληλα, είναι εμφανής η προσπάθεια περιορισμού του διογκωμένου δημοσιονομικού προβλήματος, μέσω της εξοικονόμησης πόρων που θα προέρθει από τη μείωση του αριθμού των ΟΤΑ και των Νομικών τους Προσώπων και Επιχειρήσεων, καθώς και η βούληση να καταστούν οι ΟΤΑ, μέσω της αυτοδυναμίας και της ισχυροποίησής τους, βασικοί συντελεστές της τοπικής ανάπτυξης¹⁰.

1.2 Οι ρυθμίσεις για τους ΟΤΑ Α΄ βαθμού.

Πεδίο της παρούσας εργασίας αποτελούν οι ρυθμίσεις για τους ΟΤΑ Α΄ βαθμού. Καθίσταται επομένως απαραίτητη η παρουσίασή τους, προκειμένου στη συνέχεια να εξετασθούν τα αποτελέσματα που αναμένεται να επιφέρουν οι σημαντικότερες από αυτές. Οι ρυθμίσεις είναι οι ακόλουθες:

Α) ΣΥΣΤΑΣΗ – ΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ ΔΗΜΩΝ

1. Σύσταση 325 δήμων, που προέρχονται από τη συνένωση των υφιστάμενων 1034 δήμων και κοινοτήτων (άρθρο 1), με ελάχιστο πληθυσμιακό μέγεθος τους 25.000 μόνιμους κατοίκους για τους δήμους των πολεοδομικών συγκροτημάτων Αθηνών και Θεσσαλονίκης και 10.000 μόνιμους κατοίκους για τους λοιπούς δήμους, με εξαίρεση τους νησιωτικούς και τους ορεινούς δήμους¹¹.
2. Συγκρότηση της εδαφικής περιφέρειας των παραπάνω δήμων σε δημοτικές ενότητες, τοπικές και δημοτικές κοινότητες (άρθρο 2).

Β) ΔΗΜΟΤΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ

1. Θέσπιση, πέραν του δημοτικού συμβουλίου, της οικονομικής επιτροπής, της επιτροπής ποιότητας ζωής και της εκτελεστικής επιτροπής και καθορισμός των μελών του δημοτικού συμβουλίου με βάση το πληθυσμιακό κριτήριο (άρθρο 7).
2. Θέσπιση συμβουλίου δημοτικών και τοπικών κοινοτήτων (άρθρο 8).

¹⁰ Αιτιολογική Έκθεση του νόμου , σ.σ. 3,4

¹¹ Αιτιολογική Έκθεση του νόμου, σ.σ. 24, 25

Γ) ΕΚΛΟΓΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ

1. Επιμήκυνση της θητείας κατά ένα έτος (πενταετής θητεία), διεξαγωγή των δημοτικών εκλογών την ίδια μέρα με τις εκλογές για το Ευρωκοινοβούλιο και έναρξη της δημοτικής θητείας την 1^η Σεπτεμβρίου του έτους των εκλογών (άρθρο 9).
2. Απόκτηση του δικαιώματος του εκλέγεσθαι στα αξιώματα -πλην αυτού του δημάρχου- στα 18 έτη (άρθρο 13).
3. Αναστολή άσκησης επαγγελματικής δραστηριότητας του δημάρχου σε δήμους άνω των 10.000 κατοίκων (άρθρο 16).
4. Ανάδειξη ως επιτυχόντως του συνδυασμού που λαμβάνει το 50+1 του συνόλου των εγκύρων ψηφοδελτίων (άρθρο 31).
5. Εκπροσώπηση όλων των συνενομένων δήμων στο δημοτικό συμβούλιο (άρθρο 30).

Δ) ΣΥΣΤΗΜΑ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ

1. Καθορισμός του επιτελικού ρόλου του δημάρχου (άρθρο 58).
2. Ανάθεση αρμοδιοτήτων σε θεματικούς και τοπικούς αντιδημάρχους, με θητεία τουλάχιστον δυόμιση ετών (άρθρο 59).
3. Σύσταση της εκτελεστικής επιτροπής- δήμαρχος και αντιδήμαρχοι- ως συλλογικού συντονιστικού εκτελεστικού οργάνου (άρθρο 62).
4. Λειτουργία διευρυμένου δημοτικού συμβουλίου ως κυρίαρχου οργάνου, με διαπαραταξιακή εκπροσώπηση στο προεδρείο του (άρθρο 64).
5. Υποχρέωση ύπαρξης επίσημης ιστοσελίδας, όπου αναρτώνται όλες οι αποφάσεις των οργάνων (άρθρο 71).
6. Σύσταση οικονομικής επιτροπής με αρμοδιότητες παρακολούθησης και ελέγχου της οικονομικής λειτουργίας του δήμου (άρθρα 72,74-75).
7. Σύσταση της επιτροπής ποιότητας ζωής με αρμοδιότητες πολεοδομικού και περιβαλλοντικού χαρακτήρα (άρθρα 73, 74-75).
8. Θέσπιση της δημοτικής επιτροπής διαβούλευσης, ενός γνωμοδοτικού οργάνου ως προς τις βασικές αναπτυξιακές επιλογές και τη στρατηγική του δήμου, στο οποίο συμμετέχουν εκπρόσωποι της τοπικής κοινωνίας (άρθρο 76).

9. Θέσπιση του θεσμού του συμπαραστάτη του δημότη και της επιχείρησης, σε δήμους με πληθυσμό άνω των 20.000 χιλιάδων κατοίκων, προσώπου εγνωσμένου κύρους και εμπειρίας, με αρμοδιότητα τη διευθέτηση προβλημάτων κακοδιοίκησης εντός του δήμου (άρθρο 77).
10. Θέσπιση του συμβουλίου ένταξης μεταναστών, ενός συμβουλευτικού οργάνου με κύριο έργο την καταγραφή και διερεύνηση των προβλημάτων των μεταναστών που διαβιούν στα όρια του δήμου (άρθρο 78).

Ε) ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΟΠΙΚΩΝ ΚΑΙ ΔΗΜΟΤΙΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

1. Καθορισμός αρμοδιοτήτων προέδρου, αντιπροέδρου δημοτικής κοινότητας και προέδρου τοπικής κοινότητας (άρθρα 81-82).
2. Καθορισμός αρμοδιοτήτων αποφασιστικού και γνωμοδοτικού χαρακτήρα συμβουλίου δημοτικής και τοπικής κοινότητας σε θέματα που αφορούν τη δημοτική και την τοπική κοινότητα αντίστοιχα(άρθρα 83-84).
3. Ρύθμιση της σύγκλισης συνέλευσης κατοίκων της τοπικής κοινότητας για θέματα αυτής (άρθρο 85).
4. Υποχρέωση κατάρτισης προϋπολογισμού της δημοτικής και τοπικής κοινότητας και συμμετοχής του συμβουλίου στην κατάρτιση του επιχειρησιακού και τεχνικού προγράμματος του δήμου (άρθρο 86).
5. Ρυθμίσεις σχετικά με τη λειτουργία των οργάνων της ενδοδημοτικής αποκέντρωσης (άρθρα 87-91)

ΣΤ) ΚΑΤΑΣΤΑΣΤΙΚΗ ΘΕΣΗ ΑΙΡΕΤΩΝ

1. Καθιέρωση αντιμισθίας αντί εξόδων παράστασης (άρθρο 92).
2. Χορήγηση υποχρεωτικής άδειας άνευ αποδοχών σε αιρετούς με υπαλληλική ιδιότητα (άρθρο 93).

Ζ) ΜΕΤΑΒΙΒΑΖΟΜΕΝΕΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ

1. Μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στους δήμους σε θέματα περιβάλλοντος (έκδοση οικοδομικών αδειών, έλεγχος εφαρμογής ρυμοτομικών σχεδίων, έλεγχος τοπογραφικών διαγραμμάτων που προορίζονται για σύνταξη πράξεων τακτοποίησης και αναλογισμού ή πράξεων εφαρμογής,

προκαταρκτική ανάπλαση περιοχής, εφαρμογή πολεοδομικών σχεδίων, διαχείριση στερεών αποβλήτων, κ.α.).

2. Μεταβίβαση αρμοδιοτήτων σε θέματα ποιότητας ζωής και εύρυθμης λειτουργίας των πόλεων (χορήγηση αδειών ίδρυση και λειτουργίας αρτοποιείων, εγκατάσταση, λειτουργία και συντήρηση ανελκυστήρων, καθορισμός προδιαγραφών στάσεων και στεγάστρων αναμονής επιβατών των αστικών και υπεραστικών λεωφορείων, μελέτη έργων συντήρησης και βελτίωση οδικών δικτύων, εκτέλεση και επίβλεψη εργασιών σήμανσης, σηματοδότησης και ηλεκτροφωτισμού του οδικού δικτύου του δήμου, κ.α.)
3. Μεταβίβαση αρμοδιοτήτων σε θέματα κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης (έκδοση πιστοποιητικών οικονομικής αδυναμίας, χορήγηση κάρτας αναπηρίας, καταβολή προνοιακών επιδομάτων, χορήγηση άδειας ίδρυσης και λειτουργίας παιδικών ή βρεφονηπιακών σταθμών, κ.α.).
4. Μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στον τομέα παιδείας, πολιτισμού και αθλητισμού (εκτέλεση προγραμμάτων δια βίου μάθησης, ανέγερση και λειτουργία σχολικών κτιρίων, εποπτεία επί αθλητικών κέντρων, κ.α.).
5. Μεταβίβαση αρμοδιοτήτων σε θέματα αγροτικής ανάπτυξης, κτηνοτροφίας και αλιείας (σύσταση γραφείων αγροτικής ανάπτυξης μελέτη και εκτέλεση έργων τεχνικής υποδομής, τοπικής σημασίας σχετικά με τη γεωργία, την κτηνοτροφία και την αλιεία, προώθηση προγραμμάτων εγκατάστασης νέων αγροτών, κ.α.).
6. Μεταβίβαση αρμοδιοτήτων κρατικού χαρακτήρα (πρόσληψη και αλλαγή επωνύμου, ο καθορισμός χρονικών ορίων λειτουργίας καταστημάτων και επιχειρήσεων, χορήγηση αδειών άσκησης επαγγέλματος κουρέα –κομμωτή κ.α.) (άρθρο 94).
7. Καθορισμός χρονικού ορίου έναρξης άσκησης αρμοδιοτήτων και παροχή διοικητικής υποστήριξης από δήμους με σχετική υποδομή σε δήμους χωρίς υποδομές (άρθρο 95).
8. Ρύθμιση σχετικά με τη συμμετοχή δήμων σε προγράμματα που συμβάλλουν στην οικονομική ανάπτυξη, την κοινωνική πρόνοια και συνοχή, τη περιβαλλοντική προστασία και γενικά τη βελτίωση της ποιότητας ζωής των κατοίκων του δήμου (άρθρο 96).

9. Υποχρέωση δήμων να συστήσουν συγκεκριμένες οργανικές μονάδες με αντικείμενα προγραμματισμού και ανάπτυξης, οικονομική και τεχνική υπηρεσία, μονάδα τεχνολογίας πληροφορικής και επικοινωνιών, διαφάνειας, νομικής υποστήριξης κ.α (άρθρο 97)
10. Υποχρέωση για σύσταση γραφείου παροχής διοικητικής βοήθειας σε άτομα με αδυναμία πρόσβασης στις υπηρεσίες και τα ΚΕΠ του δήμου (άρθρο 98).

Η) ΔΙΑΔΗΜΟΤΙΚΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ – ΝΟΜΙΚΑ ΠΡΟΣΩΠΑ

1. Προώθηση σύναψης συμβάσεων συνεργασίας μεταξύ δήμων και περιφερειών για την αντιμετώπιση κοινών προβλημάτων και την αποτελεσματικότερη άσκηση των αυξημένων αρμοδιοτήτων τους (άρθρα 99-101).
2. Περιορισμός αριθμού νομικών προσώπων, δηλαδή δυνατότητα ύπαρξης δύο νομικών προσώπων (για τις προνοιακές-κοινωνικές υπηρεσίες και για τις αθλητικές πολιτιστικές δραστηριότητες) ή ενός νομικού προσώπου και μιας δημοτικής επιχείρησης και σε ειδικές περιπτώσεις περισσότερων νομικών προσώπων (άρθρα 102-103).
3. Δυνατότητα σύστασης διαβαθμιδικού συνδέσμου δήμων και περιφερειών (άρθρα 105-106).
4. Περιορισμός λειτουργίας δημοτικών επιχειρήσεων , συγχώνευση κοινωφελών επιχειρήσεων και ανωνύμων εταιριών των νέων δήμων (άρθρα 107-112).

Θ) ΝΗΣΙΩΤΙΚΟΙ ΚΑΙ ΟΡΕΙΝΟΙ ΔΗΜΟΙ

1. Μεταφορά επιπλέον αρμοδιοτήτων σε νησιωτικούς δήμους σε τομείς όπως αλιεία, γεωργοκτηνοτροφία, ενέργεια, απασχόληση, μεταφορές κ.α. και καθορισμός χρόνου έναρξης και τρόπου άσκησης τους (άρθρα 204-207).
2. Ρύθμιση διοικητικής υποστήριξης ορεινών δήμων (άρθρο 208).

Ι) ΕΠΟΠΤΕΙΑ

1. Σύσταση Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ, με αρμοδιότητα τον έλεγχο νομιμότητας των αποφάσεων των συλλογικών και μονομελών οργάνων των

ΟΤΑ των ΝΠΔΔ και των επιχειρήσεών τους, και θέσπιση του Ελεγκτή Νομιμότητας, νομικού, που καταλαμβάνει θέση ανώτατου υπαλλήλου ειδικής θέσεως, με πενταετή θητεία (άρθρα 214-217).

2. Στελέχωση της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ με προσωπικό αυξημένων προσόντων και ρύθμιση της λειτουργίας της υπηρεσίας (άρθρα 217-222).
3. Σύσταση Συμβουλίου Ελεγκτών νομιμότητας για την αντιμετώπιση σημαντικών ζητημάτων λειτουργίας και ελέγχου των ΟΤΑ (άρθρο 223).
4. Ρύθμιση διαδικασίας ελέγχου, δικαιώματος προσφυγής επί των πράξεων και παραλείψεων των οργάνων των ΟΤΑ, δυνατότητας αναστολής εκτέλεσης προσβαλλόμενης απόφασης, δυνατότητας διεξαγωγής επιτόπιων ελέγχων, σύνταξης ετήσιας έκθεσης του Ελεγκτή Νομιμότητας και δημοσίευσης των αποφάσεών του προς τις οποίες υπάρχει υποχρέωση συμμόρφωσης από τα όργανα και το προσωπικό των ΟΤΑ (άρθρα 224-231).
5. Ρύθμιση θεμάτων αστικής και πειθαρχικής ευθύνης οργάνων ΟΤΑ (άρθρα 232-237).

ΙΑ) ΠΡΟΣΩΠΙΚΟ

1. Κατάταξη του προσωπικού των συνενοούμενων δήμων σε θέσεις του νεοσύστατου δήμου (άρθρο 254).
2. Μετάταξη του προσωπικού των καταργούμενων Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, που ασκούσε αρμοδιότητες που μεταφέρονται στους δήμους, στο δήμο της έδρας του νομού ή στους δήμους που λειτουργούσε αποκεντρωμένη υπηρεσία της Νομαρχίας (άρθρο 257).
3. Μεταφορά προσωπικού Τεχνικών Υπηρεσιών Δήμων και Κοινοτήτων των περιφερειών στο Δήμο της έδρας του νομού (άρθρο 258).

ΙΒ) ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ

1. Προσδιορισμός οικονομικών πόρων του κράτους (Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι) που θα τροφοδοτούν τους Δήμους και συγκεκριμένα: ποσοστό 20% των συνολικών ετήσιων εισπράξεων του Φόρου Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων (Φ.Ε.Φ.Ν.Π.), ποσοστό 12% των συνολικών ετήσιων

εισπράξεων του Φόρου Προστιθέμενης Αξίας (Φ.Π.Α), ποσοστό 50% των συνολικών ετήσιων εισπράξεων του Φόρου Ακίνητης Περιουσίας (Φ.Α.Π). Ρύθμιση ποσοστού εσόδων που θα κατανεμηθεί για κάλυψη λειτουργικών δαπανών -τα 2/3 του ποσοστού του ΦΕΦΝΠ και το σύνολο του ποσοστού του ΦΠΑ και του ΦΑΠ- και προσδιορισμός ποσοστού που θα διατεθεί για επενδυτικές δαπάνες, δηλ. το 1/3 του ποσοστού του ΦΕΦΝΠ (άρθρο 259).

2. Δημιουργία ειδικού προγράμματος εξυγίανσης ΟΤΑ με οξυμμένα οικονομικά προβλήματα, με θέσπιση αυστηρών όρων για τη μείωση τους χρέους αλλά και χρηματοδότηση του δημοτικού ελλείμματος ή χρέους από το Λογαριασμό Εξυγίανσης και Αλληλεγγύης της Αυτοδιοίκησης (άρθρα 262-263).
3. Καθορισμός αυστηρών προϋποθέσεων συνομολόγησης δανείων από ΟΤΑ (άρθρα 264-265).
4. Εκπόνηση πενταετούς Τεχνικού Επιχειρησιακού Προγράμματος και εξειδίκευσή του σε Ετήσιο Πρόγραμμα Δράσης και ετήσιο Προϋπολογισμό καθώς και υποβολή τριμηνιαίας έκθεσης από την οικονομική επιτροπή ως προς τα αποτελέσματα εκτέλεσης του προϋπολογισμού (άρθρο 267).
5. Υπαγωγή δαπανών των ΟΤΑ, των ΝΠΔΔ τους, των επιχειρήσεών τους και των ανωνύμων εταιριών τους στον προληπτικό και κατασταλτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου (άρθρα 275-276) .
6. Έλεγχος είσπραξης εσόδων σε περίπτωση αδράνειας είσπραξής τους μετά από βεβαίωση χρεών, οφειλών ή προστίμων σε βάρος τρίτων (άρθρο 277).
7. Υπαγωγή συμβάσεων των ΟΤΑ των ΝΠΔΔ τους και των επιχειρήσεών τους σε προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου για ποσά άνω των 100.000 ευρώ (άρθρο 278).

1.3. Επιδιωκόμενοι στόχοι .

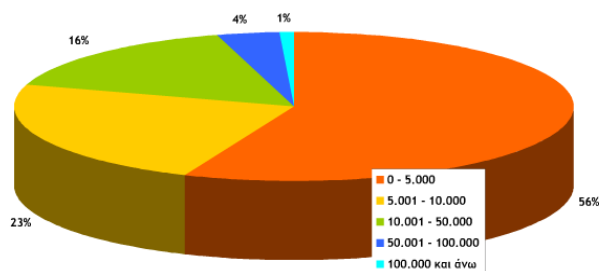
Οι ρυθμίσεις για τους ΟΤΑ Α΄ βαθμού επιδιώκουν πρωτίστως την ανάπτυξη στους Δήμους ενός ισχυρού διοικητικού συστήματος, το οποίο θα τους επιτρέψει στη συνέχεια να αναδειχθούν σε ισχυρές μονάδες τοπικής ανάπτυξης και σε

αποτελεσματικούς παρόχους υπηρεσιών, με αποτέλεσμα να βελτιωθεί η ποιότητα της καθημερινής ζωής των πολιτών¹².

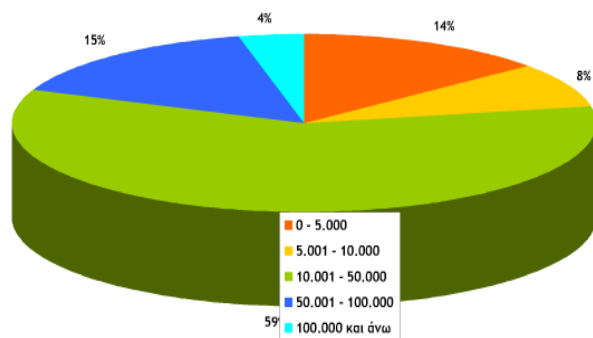
Για το λόγο αυτό οι δήμοι διευρύνονται πληθυσμιακά (γράφημα 1.1) και χωρικά και τους μεταβιβάζεται πληθώρα αρμοδιοτήτων.

Κατανομή ΟΤΑ, ανά πληθυσμιακή τάξη
(Μόνιμος πληθυσμός 2001)

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ



ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ



Γράφημα 1.1. Πηγή : Από τον Καποδίστρια στον Καλλικράτη, Στοιχεία & Χάρτες, ΚΕΔΚΕ-ΕΕΤΑΑ, Αθήνα, Απρίλιος 2010

¹² Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων του Σχεδίου Νόμου, ΥΠΕΣΑΝΔ, Αθήνα 2010, σ.σ.11,12.

Η αναγκαιότητα για τη μεταφορά αυτών των αρμοδιοτήτων είχε ήδη διατυπωθεί στις μελέτες του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης¹³, ώστε να εξαλειφθούν περιπτώσεις συναρμοδιότητας με άλλους φορείς και να εξασφαλιστεί η ολοκληρωμένη παροχή υπηρεσιών από το εγγύτερο προς τον πολίτη επίπεδο διοίκησης.

Προκειμένου δε να ανταποκριθούν οι νέοι δήμοι στις διευρυμένες αρμοδιότητές τους, στο σύστημα διακυβέρνησής τους προωθείται συλλογικότερη λειτουργία¹⁴, με ενίσχυση του επιτελικού ρόλου του δημοτικού συμβουλίου, θέσπιση της οικονομικής επιτροπής, της επιτροπής ποιότητας ζωής αλλά και με τη συγκρότηση της εκτελεστικής επιτροπής, ενός εκτελεστικού και συντονιστικού οργάνου.

Ακόμη ενισχύεται η ενδοδημοτική αποκέντρωση¹⁵ με τον ορισμό τοπικών αντιδημάρχων και τη συγκρότηση των συμβουλίων των δημοτικών κοινοτήτων, με την παροχή αρμοδιοτήτων σε θέματα τοπικής εμβέλειας αλλά και οικονομικών πόρων για τη λειτουργία τους.

Επίσης γίνεται προσπάθεια εσωτερικής καταπολέμησης της κακοδιοίκησης και διαμεσολάβησης μεταξύ πολιτών, επιχειρήσεων και ΟΤΑ, με την καθιέρωση του νέου θεσμού του Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης, ο οποίος εκλέγεται με αυξημένη πλειοψηφία των 2/3 των μελών του Δημοτικού Συμβουλίου και αποστολή του είναι να αποδέχεται τις καταγγελίες των θιγόμενων πολιτών και επιχειρήσεων και να συμβάλλει στην επίλυσή τους, απευθυνόμενος στις ίδιες τις υπηρεσίες του Δήμου, ώστε να επιλυθεί το πρόβλημα εντός του Δήμου και όχι με προσφυγή στη δικαιοσύνη ή σε άλλους ελεγκτικούς μηχανισμούς, αλλά και να αποσυμφορούνται τα αιρετά όργανα από τη σώρευση αιτημάτων και προβλημάτων των πολιτών¹⁶.

Στην ισχυροποίηση των νεοσύστατων δήμων στον τομέα της στελέχωσής τους με ανθρώπινο δυναμικό αλλά και στη συγκρότηση δήμων ικανών να αντεπεξέλθουν στις σύγχρονες απαιτήσεις και τις αυξημένες αρμοδιότητές τους

¹³ Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, «Μελέτη για τις αρμοδιότητες της Πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης», Ενδιάμεση έκθεση, Αθήνα Οκτώβριος 2008 σελ.10-20 και «Μελέτη για τη λειτουργική αναβάθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης εν όψει της διοικητικής μεταρρύθμισης», Αθήνα, Δεκέμβριος 2009, σ.239-243.

¹⁴ Αιτιολογική Έκθεση του νόμου, σ.9

¹⁵ Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων του Σχεδίου Νόμου, ΥΠΕΣΑΗΔ, Αθήνα 2010, σ.14.

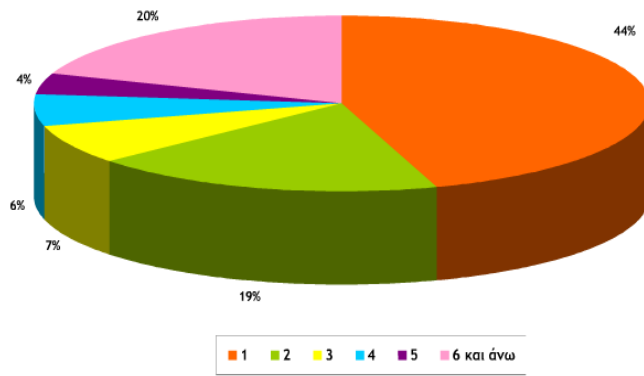
¹⁶ Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων του Σχεδίου Νόμου, ΥΠΕΣΑΗΔ, Αθήνα 2010, σ.17.

στοχεύουν οι ρυθμίσεις για τη μεταφορά και μετάταξη προσωπικού των συνενούμενων δήμων και των καταργούμενων νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων καθώς και οι ρυθμίσεις για την υποχρέωση να συμπεριλάβουν οι δήμοι στην οργανωτική τους δομή συγκεκριμένες υπηρεσιακές μονάδες.

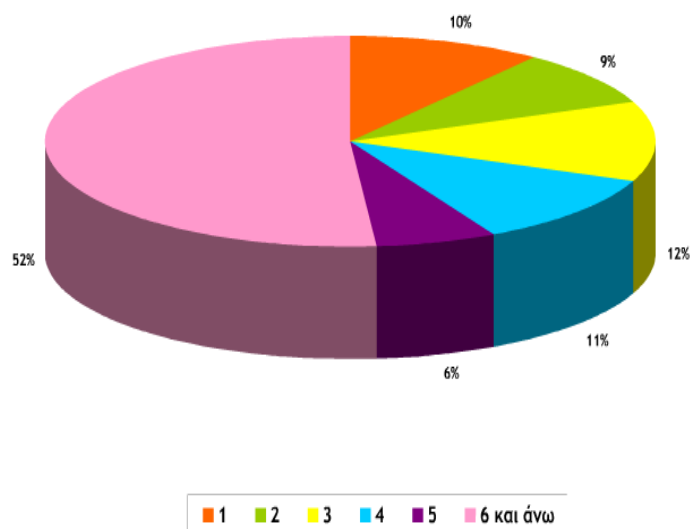
Η πληρέστερη στελέχωση των δήμων σε επιστημονικό προσωπικό και η αξιοποίησή του θα τους επιτρέψει, εκτός από την εξοικονόμηση πόρων, να διεκδικήσουν, ωριμάσουν και υλοποιήσουν περισσότερα και καλύτερης ποιότητας έργα (γράφημα 1.2),

Κατανομή ΟΤΑ, με βάση τον αριθμό των εργαζομένων Μηχανικών και Τεχνολόγων Μηχανικών (ΠΕ - ΤΕ)

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ



ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ

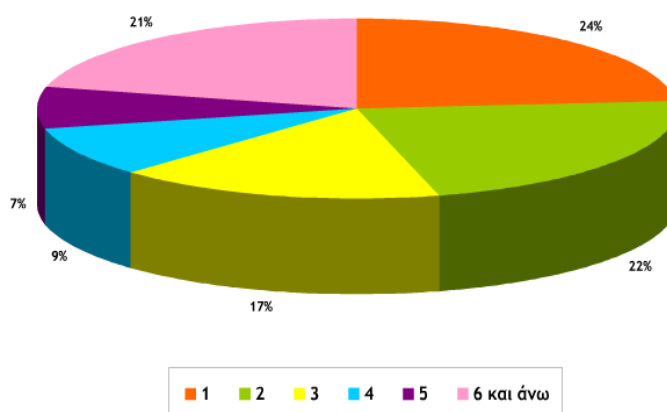


Γράφημα 1.2 .Πηγή : Από τον Καποδίστρια στον Καλλικράτη, Στοιχεία & Χάρτες, ΚΕΔΚΕ-ΕΕΤΑΑ, Αθήνα, Απρίλιος 2010

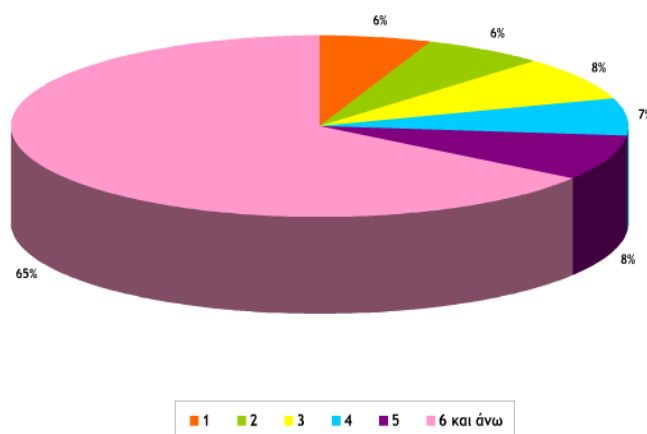
να βελτιώσουν τους εισπρακτικούς τους μηχανισμούς (γράφημα 1.3) και να αντλήσουν διαφεύγοντα για το δήμο έσοδα από την τοπική κοινωνία¹⁷, και βέβαια να χρησιμοποιήσουν τις νέες τεχνολογίες για την παροχή υπηρεσιών ποιότητας.

Κατανομή ΟΤΑ, με βάση τον αριθμό των εργαζομένων Οικονομολόγων ΠΕ - ΤΕ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ



ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ



Γράφημα 1.3. Πηγή : Από τον Καποδίστρια στον Καλλικράτη, Στοιχεία & Χάρτες, ΚΕΔΚΕ-ΕΕΤΑΑ, Αθήνα, Απρίλιος 2010

¹⁷ Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων του Σχεδίου Νόμου, ΥΠΕΣΑΗΔ, Αθήνα 2010, σ.63.

Στη σημαντική εξοικονόμηση πόρων αλλά και στην εξάλειψη καταχρηστικών και πελατειακών πρακτικών¹⁸ αποβλέπει και η ρύθμιση για τον περιορισμό των νομικών προσώπων και επιχειρήσεων, ενώ την οικονομική στήριξη των δήμων επιδιώκει η απόδοση πόρων από τα έσοδα διαφόρων κατηγοριών φόρων και την αποφυγή υπερερχρέωσής τους ο περιορισμός της πιστοληπτικής του ικανότητας. Ακόμη την προώθηση των συνεργασιών των δήμων με άλλους οργανισμούς ΟΤΑ ενιχύνει η πρόβλεψη για τις διαδημοτικές και διαβαθμιδικές συνεργασίες.

Πέρα όμως από τη δημιουργία ισχυρών δήμων, με άλλες ρυθμίσεις επιδιώκεται και η ενίσχυση συμμετοχής των πολιτών στη διαχείριση των δημοσίων υποθέσεων. Έτσι συγκροτείται η Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης, η οποία δίνει τη δυνατότητα θεσμοθετημένης και ανοικτής συμμετοχής και ανταλλαγής επιχειρημάτων σε εκπροσώπους της τοπικής κοινωνίας αλλά και σε δημότες¹⁹ κατά τη συγκρότηση της στρατηγικής και των αναπτυξιακών επιλογών του Δήμου. Την ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών αλλά και της κοινωνικής συνοχής επιδιώκει και η θέσπιση του Συμβουλίου Ένταξης Μεταναστών.

Τέλος στην εδραίωση της διαφάνειας και της λογοδοσίας αλλά και την καθιέρωση αποτελεσματικότερης εποπτείας των ΟΤΑ στοχεύουν οι ρυθμίσεις για την υποχρεωτική ανάρτηση στο διαδίκτυο όλων των πράξεων και αποφάσεων των οργάνων και οι ρυθμίσεις για τη σύσταση της αυτοτελούς υπηρεσίας εποπτείας ΟΤΑ και την επέκταση του ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο σε Νομικά Πρόσωπα και επιχειρήσεις των δήμων αντίστοιχα .

¹⁸ Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων του Σχεδίου Νόμου, ΥΠΕΣΑΗΔ, Αθήνα 2010, σ.57.

¹⁹ Αιτολογική Έκθεση του νόμου σ.34

2 ΠΟΙΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ

2.1 Εννοιολογική προσέγγιση της ποιότητας

Όπως ήδη επισημάνθηκε, μεταξύ των επιδιώξεων του Καλλικράτη, αναφορικά με τους ΟΤΑ Α΄ βαθμού, είναι η παροχή υπηρεσιών ποιότητας στους πολίτες.

Θα ήταν επομένως χρήσιμο να προσεγγιστεί η έννοια της ποιότητας μέσα από τη ματιά των σημαντικότερων θεωρητικών της, καθώς δεν έχει διατυπωθεί ένας επίσημος και κοινά αποδεκτός ορισμός, αφού ο όρος ποιότητα εμπεριέχει σαφώς το στοιχείο της υποκειμενικότητας, μπορεί να αποδοθεί διαφορετικά ανάλογα με την οπτική αυτού που την ορίζει και βέβαια αποτελεί μία υπό εξέλιξη έννοια²⁰.

Ξεκινώντας από τον W.E.Deming, μια εμβληματική μορφή στον τομέα της διοίκησης ποιότητας, που συνέβαλε καθοριστικά στη βιομηχανική ανασυγκρότηση της Ιαπωνίας μετά το δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο, θα συνοψίζαμε στα ακόλουθα σχετικά με τη φιλοσοφία του για την ποιότητα: ο Deming, όντας εξειδικευμένος στη στατιστική, διέβλεψε τη σημασία της εφαρμογής στατιστικών μεθόδων στο σύνολο των λειτουργιών μιας επιχείρησης, σε μία προσπάθεια περιορισμού της διακύμανσης, η οποία δεν επιτρέπει σε ένα προϊόν ή υπηρεσία να έχει τον αναμενόμενο βαθμό ομοιομορφίας και αξιοπιστίας, υπεύθυνη δε για τον περιορισμό των αιτίων της διακύμανσης είναι η διοίκηση της κάθε επιχείρησης²¹. Στο έργο του "Out of the crisis" (1986) διατύπωσε τα δεκατέσσερα σημεία για τη διοίκηση, στα οποία εμπεριέχεται και η διαρκής προσπάθεια για βελτίωση του προϊόντος και της υπηρεσίας, με βάση τις απαιτήσεις του πελάτη και με όσο το δυνατόν λιγότερο κόστος. Ο τρόπος για να διασφαλιστεί η βελτίωση είναι η εφαρμογή των τεσσάρων βημάτων²² (σχεδιασμός-δράση-έλεγχος-ανάδραση) που έμειναν γνωστά ως κύκλος του Deming (Deming's cycle / Plan-Do-Check-Act).

Σύμφωνα με τον J.M.Juran, μηχανικό, ο οποίος επίσης συντέλεσε σε μεγάλο βαθμό στην ανόρθωση της κατεστραμμένης Ιαπωνικής βιομηχανίας, διδάσκοντας την εισαγωγή συστημάτων βελτίωσης της ποιότητας στις επιχειρήσεις²³, η

²⁰ Evans R.James-Lindsay M.William, The management and control of quality, South-Western Cengage Learning, 2008, p.14

²¹ Morgan C.- Murgatroyd S, Total Quality Management in the public sector, Open University Press, 1994, p.37

²² Deming, W.Edward, Out of the crisis, Cambridge University Press, 1986, p.p180-181

²³ Τσιότρας Γ., Βελτίωση Ποιότητας, εκδόσεις Μπένος, Αθήνα 2002, σελ. 36.

ποιότητα προσδιορίζεται από το χρήστη του προϊόντος ή της υπηρεσίας και για το λόγο αυτό την όρισε ως «καταλληλότητα για χρήση» (fitness for use). Η φιλοσοφία του για την ποιότητα εμπεριέχεται στην τριλογία σχεδιασμός-έλεγχος-βελτίωση της ποιότητας με πολύ σημαντικό το ρόλο της ανώτατης διοίκησης στις διαδικασίες αυτές²⁴.

Επίσης ο P.B.Crosby, σύμβουλος μάνατζμεντ, εξετάζοντας το ζήτημα της ποιότητας από την οπτική της παραγωγής, όρισε την ποιότητα ως «συμμόρφωση στις απαιτήσεις»²⁵ (conformance to requirements) και έθεσε ως πρότυπο απόδοσης των επιχειρήσεων την επίτευξη «μηδέν λαθών»²⁶ (zero defects), εκτιμώντας ότι αυτό δε θα έχει κόστος στην επιχείρηση (quality is free) αν όλοι οι εμπλεκόμενοι στην παραγωγή κάνουν σωστά, από την πρώτη φορά τις ενέργειες για τις οποίες είναι υπεύθυνοι.

Πολλοί ακόμη ορισμοί διατυπώθηκαν αναφορικά με την έννοια της ποιότητας, όπως αυτός του Taguchi, που ορίζει ως ποιότητα την ελάχιστη απώλεια που προκαλεί ένα προϊόν στην κοινωνία από τη στιγμή που θα διοχετευθεί προς κατανάλωση, ή του Feigenbaum, που την ορίζει στην ουσία ως ένα αποτελεσματικό τρόπο διοίκησης ενός οργανισμού²⁷, αλλά κλείνοντας θα αναφερθούμε και στον ορισμό που δόθηκε το 1990 από το Διεθνή Οργανισμό Τυποποίησης (ISO): «ποιότητα είναι η ολικότητα των στοιχείων και χαρακτηριστικών ενός προϊόντος ή υπηρεσίας ικανών να εξυπηρετήσουν δεδομένες ανάγκες»²⁸.

Ανεξάρτητα από τις διαφορετικές προσεγγίσεις, οι επιχειρήσεις, αρχικά στην Ιαπωνία, στη συνέχεια στην Αμερική και αργότερα στην Ευρώπη, σταδιακά αντιλήφθηκαν τη σημασία της ποιότητας για την απόκτηση συγκριτικού πλεονεκτήματος έναντι των ανταγωνιστών τους. Έτσι την αντιμετώπισαν όχι μόνο ως τεχνικό θέμα της παραγωγής ενός προϊόντος αλλά ως φιλοσοφία που αφορά στο σύνολο των λειτουργιών και των ανθρώπων μιας επιχείρησης, και αποβλέπει με τη χρήση επιστημονικών μεθόδων στη διαρκή βελτίωση και στην ικανοποίηση του

²⁴ Evans R.James-Lindsay M.William, The management and control of quality, South-Western Cengage Learning, 2008, p.p. 105-106.

²⁵ Crosby, P.B., Quality is free, MacGraw-Hill, 1979, p.17

²⁶ Crosby, P.B., Quality is free, MacGraw-Hill, 1979, p.131

²⁷ Flood, L.Robert, Beyond TQM, John Wiley and Sons, 1993, p.42

²⁸ Edvardson, B.- Thomasson, B.- Ovretveit, J. Quality of service- Making it really work, MacGraw-Hill, 1994, p.79

πελάτη. Η φιλοσοφία αυτή αποδόθηκε με τον όρο Διοίκηση Ολικής Ποιότητας ή Δ.Ο.Π. (Total Quality Management) και ορίστηκε ως «το σύνολο των δραστηριοτήτων και μεθόδων που εφαρμόζονται από τον οργανισμό, με στόχο την ικανοποίηση του πελάτη και την ταυτόχρονη ενεργοποίηση όλου του δυναμικού (έμψυχου και άψυχου) του οργανισμού με το μικρότερο δυνατό κόστος».²⁹ Οι βασικές αρχές της δε συνοψίζονται: στην υποστήριξη της από την ανώτατη διοίκηση ενός οργανισμού, στην εστίαση στις ανάγκες των πελατών, στην έμφαση στις συνεχείς βελτιώσεις, στη συνολική και συστηματική συμμετοχή των εργαζομένων και στη λήψη αποφάσεων βασισμένων σε αντικειμενικά στοιχεία³⁰.

2.2 Ποιότητα υπηρεσιών

Η τεχνολογική εξέλιξη και η μετάβαση από τη βιομηχανική εποχή στην εποχή της πληροφορίας, ιδιαίτερα μετά το δεύτερο μισό του 20^{ου} αιώνα, αύξησε εντυπωσιακά το ενδιαφέρον για τον τομέα των υπηρεσιών.

Η έννοια της υπηρεσίας όπως ορίστηκε από το Διεθνή Οργανισμό Τυποποίησης (ISO) είναι η ακόλουθη: «Ως υπηρεσίες ορίζονται οι δραστηριότητες του προμηθευτή κατά τη διεπαφή του με έναν πελάτη και τα αποτελέσματα των δραστηριοτήτων όλων των προμηθευτών προκειμένου να ικανοποιηθούν οι ανάγκες των πελατών».

Η παροχή υπηρεσιών ποιότητας αποτελεί ένα σύνθετο και δύσκολο εγχείρημα, δεδομένης της φύσης των υπηρεσιών και των ιδιαιτεροτήτων που παρουσιάζουν σε σχέση με τα αγαθά. Τις ιδιαιτερότητες αυτές προσδιόρισαν οι Parasuraman - Zeithaml-Berry και είναι οι εξής³¹:

Οι υπηρεσίες είναι άυλες (intangible), δεν έχουν τα απτά χαρακτηριστικά ενός αγαθού, όπως π.χ. μέγεθος, χρώμα, ανθεκτικότητα, αλλά η ποιότητά τους σχετίζεται με τις ενέργειες και την απόδοση του παρόχου. Έτσι δεν μπορούν να υποβληθούν σε έλεγχο πριν την παράδοσή τους, ώστε να διασφαλιστεί εκ των προτέρων η ποιότητά τους.

²⁹ Τσιότρας Γ., Βελτίωση Ποιότητας, εκδόσεις Μπένος, Αθήνα 2002, σελ. 25.

³⁰ Δερβιτσιώτης Κ., Διοίκηση Ολικής Ποιότητας, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2005, σελ.44-48

³¹ Parasuraman, A., Zeithaml, V.A. and Berry, L.L., "A Conceptual Model of Service Quality and its Implications for Future Research", Journal of Marketing, (1985), Vol 49, p.p. 42

Επίσης οι υπηρεσίες είναι ετερογενείς (heterogeneous), δηλαδή μπορεί να διαφέρουν ανάλογα με το ποιος τις παρέχει και το ποιες είναι οι προσδοκίες και οι ανάγκες κάθε πελάτη.

Ακόμη οι υπηρεσίες καταναλώνονται ταυτόχρονα με τη στιγμή της παραγωγής και παραδοσής τους (inseparable) και προϋποθέτουν τη συμμετοχή του πελάτη στη διαδικασία αυτή ως συνδημιουργού (co-creator ή co-producer), όπως τον χαρακτηρίζει ο Gronroos³², και όχι μόνο ως αποδέκτη .

Οι ιδιότητες που αναφέρθηκαν παραπάνω καθιστούν ιδιαίτερα σημαντική την συμβολή των ανθρώπων³³ που εργάζονται στον τομέα των υπηρεσιών, γιατί η ποιότητά τους εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την απόδοση και τη συμπεριφορά των εργαζομένων. Πώς όμως αξιολογείται η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών;

Οι Lewis,Booms,(1983), Lehtinen,Lehtinen, (1982), Gronroos (1984) Parasuraman κ.α.(1985,1988,1991,1994) υποστηρίζουν ότι οι πελάτες κρίνουν την ποιότητα υπηρεσιών, η οποία σχετίζεται με το αποτέλεσμα της σύγκρισης που κάνουν μεταξύ των προσδοκιών τους για μια υπηρεσία και της αντίληψής τους για τον τρόπο με τον οποίο η υπηρεσία έχει παραχθεί³⁴.

Οι Heskett, Sasser και Hart υποστηρίζουν επίσης ότι ο πελάτης ορίζει την ποιότητα, αξιολογώντας τόσο τα αποτελέσματα όσο και τις διαδικασίες παραγωγής μιας υπηρεσίας, και ότι η αξιολόγηση αυτή γίνεται με βάση την υπηρεσία που πραγματικά λαμβάνει σε σχέση με αυτή που περίμενε να λάβει³⁵.

Σύμφωνα και με τον Gronroos η ποιότητα των υπηρεσιών όπως την αντιλαμβάνεται ο πελάτης έχει δύο διαστάσεις: την τεχνική, δηλαδή αυτό που λαμβάνει ο πελάτης ως υπηρεσία, και τη λειτουργική, δηλαδή τον τρόπο με τον οποίο λαμβάνει την παρεχόμενη υπηρεσία, η αξιολόγηση δε της λειτουργικής διάστασης ενέχει σε πολύ μεγαλύτερο βαθμό το υποκειμενικό στοιχείο³⁶.

Σε άλλες μελέτες που έγιναν για να προσδιοριστούν τα χαρακτηριστικά εκείνα που δημιουργούν στους πελάτες την αντίληψη ότι λαμβάνουν μία υπηρεσία

³² Gronroos,C., *Service Management and Marketing*, John Wiley and Sons, 2007, p.54

³³ Evans R.James-Lindsay M.William, *The management and control of quality*, South-Western Cengage Learning, 2008, p.57

³⁴ Rodrigues,P.-Burguete,J.-Vaughan,R.-Edwards.J, *The Transformation of Municipal Services: towards Quality in the Public Sector*, *Theoretical & Applied Economics*; Feb2009, Vol. 16 Issue 2, p5.

³⁵ Heskett,J.-Sasser,E.-Hart,C., *Service Breakthroughs*, The Free Press, 1990, pp.5-6.

³⁶ Gronroos,C., *Service Management and Marketing*, John Wiley and Sons, 2007, pp.73-74.

ποιότητας, οι ερευνητές διατύπωσαν αρκετούς «παράγοντες» ή «διαστάσεις» ή «κατηγορίες»³⁷ που επιδρούν στην ποιότητα των υπηρεσιών . Πιο γνωστή είναι η θέση των Parasuraman-Zeithaml-Berry, οι οποίοι όρισαν ως χαρακτηριστικά που καθορίζουν την ποιότητα των υπηρεσιών³⁸

- τα υλικά (tangibles), δηλαδή τις υποδομές, εγκαταστάσεις, εξοπλισμό και εμφάνιση προσωπικού
- την αξιοπιστία (reliability), δηλαδή την ικανότητα να παρέχει η επιχείρηση αυτό που υπόσχεται
- την ανταπόκριση (responsiveness), δηλαδή τη διάθεση των εργαζομένων να βοηθήσουν τους πελάτες και να προσφέρουν καλές υπηρεσίες
- την διασφάλιση (assurance), δηλαδή τις γνώσεις-ευγένεια-ικανότητα των εργαζομένων να εμπνέουν εμπιστοσύνη
- την ενσυναίσθηση (empathy), δηλαδή την εξατομικευμένη προσοχή και εξυπηρέτηση

Επιπλέον παράγοντες που αναφέρονται από τους ερευνητές ως κρίσιμοι για την ποιότητα των υπηρεσιών είναι η φροντίδα και το ενδιαφέρον των εργαζομένων, η ικανότητά τους να λύνουν προβλήματα, ο αυθορμητισμός και η ευελιξία τους, η επανόρθωση σε περίπτωση λάθους (Albrecht and Zemke, 1985), ο επαγγελματισμός και οι δεξιότητες των υπαλλήλων, η προσβασιμότητα στις υπηρεσίες, η φήμη (Gronroos, 1990) και τέλος η προσωπική επαφή του πελάτη με τον εργαζόμενο, που μπορεί να είναι πιο σημαντική και από την ίδια την εικόνα της επιχείρησης³⁹.

2.3 Δημόσιος τομέας και ποιότητα υπηρεσιών

Η φύση των υπηρεσιών και η πληθώρα των παραγόντων που επηρεάζουν την ποιότητά τους, όπως ήδη επισημάνθηκε, καθιστά δυσχερή την προσπάθεια για παροχή υπηρεσιών ποιότητας. Όταν δε το πεδίο παροχής των υπηρεσιών είναι ο

³⁷ Edvardson, B.- Thomasson, B.- Ovretveit, J. Quality of service- Making it really work, MacGraw-Hill, 1994, p.84-85

³⁸ Parasuraman, A. , Zeithaml, V.A. and Berry, L.L., "SERVQUAL: a multi-item scale for measuring customer perceptions of the service quality", Journal of Retailing, (1988), Vol 64, No 1 , p 23

³⁹ Edvardson, B.- Thomasson, B.- Ovretveit, J. Quality of service- Making it really work, MacGraw-Hill, 1994, p.86-87

δημόσιος τομέας, οι προκλήσεις που πρέπει να αντιμετωπιστούν είναι ακόμη περισσότερες.

Οι Morgan και Murgatroyd⁴⁰ επισημαίνουν :

- την αυξημένη αντίσταση στην αλλαγή, που προέρχεται από την προσήλωση στη γραφειοκρατία και τους κανονισμούς
- την αποσύνδεση των αποδοχών των εργαζομένων από την απόδοσή τους και τη θεώρησή τους ως δεδομένη, καθώς προέρχεται από τον προϋπολογισμό των οργανισμών που χρηματοδοτούνται από την πληρωμή φόρων,
- τη μονοπωλιακή παροχή υπηρεσιών και την έλλειψη ανταγωνισμού
- τη δυσκολία ακριβούς προσδιορισμού του «πελάτη», εξαιτίας της ευρύτητας και της αντιφατικότητας των αναγκών, απαιτήσεων και συμφερόντων που πρέπει να ικανοποιηθούν

Ακόμη οι Gaster και Squires υπογραμμίζουν⁴¹:

- την έλλειψη από το δημόσιο τομέα του κέρδους ως κινήτρου και επομένως την ανάπτυξη διαφορετικής σχέσης μεταξύ παρόχου και καταναλωτή της υπηρεσίας
- την ύπαρξη διαφορετικού νομοθετικού και οικονομικού πλαισίου από αυτό των ιδιωτικών επιχειρήσεων, γεγονός που σημαίνει ότι η προσφορά των υπηρεσιών δεν καθορίζεται με βάση τη «ζήτηση», αλλά αφού ληφθούν υπόψη οι ευρύτερες κοινωνικές ανάγκες και με βάση πολιτικές αποφάσεις
- τη διαφορά σε θέματα υποκίνησης και αξιακού συστήματος

Τέλος, σύμφωνα με τον Milakovich⁴², μεταξύ άλλων, εμπόδια στην εφαρμογή πολιτικών ποιότητας αποτελούν:

- η προσκόλληση στα παραδοσιακά διοικητικά συστήματα που βασίζονται στην ιεραρχία και τους κανονισμούς, αντί της εφαρμογής συστημάτων με οριζόντια επικοινωνία και εστίαση στον πελάτη
- η αποτυχία συνεργασίας μεταξύ αιρετών και υπηρεσιακών στελεχών

⁴⁰ Morgan C.- Murgatroyd S, Total Quality Management in the public sector, Open University Press, 1994, p.46-55

⁴¹ L.Gaster-A.Squires, Providing Quality in the public Sector, Open University Press, 2003, p.8

⁴² Michael E. Milakovich, Improving Service Quality in the Global Economy, Auerbach Publications, 2006, p.140

- ο φόβος των συνεπειών σε πολιτικό επίπεδο, σε περίπτωση μη ικανοποίησης των απαιτήσεων των πελατών

Η ύπαρξη των παραμέτρων που εκτέθηκαν έθεσε το ζήτημα αναφορικά με τη δυνατότητα εφαρμογής των αρχών και πρακτικών της Δοίκησης Ολικής Ποιότητας στο δημόσιο τομέα.

Η λειτουργία κάτω από εντελώς διαφορετικό πλαίσιο των εταιριών του ιδιωτικού τομέα και των δημόσιων οργανισμών (Halachmi, 1995) ενεργεί αποτρεπτικά και δημόσιες υπηρεσίες που είναι προσανατολισμένες στη λειτουργία με πολιτικά κριτήρια αντιμετωπίζουν μεγάλη δυσκολία στο να σκέπτονται ή να λειτουργούν με την προοπτική της Δ.Ο.Π (Loffler, 2001)⁴³.

Ωστόσο, οι διαφορές μεταξύ των ιδιωτικών επιχειρήσεων και δημοσίων οργανώσεων καθιστούν μεν αναγκαία την αποφυγή απλουστευμένων γενικεύσεων ως προς την καθολική ισχύ των αρχών διοίκησης και οργάνωσης των ιδιωτικών επιχειρήσεων⁴⁴, αλλά δεν εμποδίζουν την εφαρμογή της Δ.Ο.Π. στο δημόσιο τομέα παρά τις όποιες προσαρμογές πρέπει να γίνουν⁴⁵, προκειμένου να είναι συμβατή με τα διακριτά χαρακτηριστικά των δημοσίων οργανώσεων. Σε κάθε περίπτωση η μεταφορά τεχνικών και εργαλείων διοίκησης από τον ιδιωτικό στο δημόσιο τομέα προϋποθέτει προσεκτική ανάλυση, αξιολόγηση και σαφή κριτήρια επιλογής αυτών, διαφορετικά ελλοχεύει ο κίνδυνος αποτυχημένης εφαρμογής τους, γεγονός που θα αποξενώσει ακόμη περισσότερο τους ήδη δύσπιστους πολίτες από τους δημόσιους φορείς⁴⁶.

Σύμφωνα με την A.Gaster οι αξίες ενός δημόσιου οργανισμού είναι αυτές που θα καθορίσουν το πώς αντιλαμβάνεται την έννοια της ποιότητας και πως τελικά την υλοποιεί⁴⁷. Επισημαίνει μάλιστα την ισότητα, την ισοτιμία, τη δημοκρατία, τη λογοδοσία αλλά και την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα. Μία πάντως

⁴³ Carvalho, C.- Brito, C- Cabral, J.S., "Assessing the quality of public services: A conceptual model", Faculdade de Economia Universidade do Porto Working Papers, n.345, Nov.2009, p 4.

⁴⁴ Μιχαλόπουλος Ν., Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Management, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2003, σ.75.

⁴⁵ Morgan C.- Murgatroyd S, Total Quality Management in the public sector, Open University Press, 1994, p.59

⁴⁶ Michael E. Milakovich, Improving Service Quality in the Global Economy, Auerbach Publications, 2006, p.p.208-209.

⁴⁷ Gaster, L, Quality in Public Services Managers' Choises, Open University Press, 1995, p.9

αξία πρέπει να είναι κοινή για όλους τους δημόσιους φορείς που επιδιώκουν βελτίωση της ποιότητας και αυτή είναι η «πολιτοκεντρική» προσέγγιση, με την έννοια ότι πρέπει να επιδιώκεται η ενεργός συμμετοχή των πολιτών (ως άμεσων ή εν δυνάμει καταναλωτών, ως μελών της κοινωνίας και ως χρηματοδοτών των υπηρεσιών) τόσο κατά τη σχεδίαση και την παροχή των υπηρεσιών όσο και κατά την αξιολόγησή τους⁴⁸.

Εκτός από τον προσανατολισμό στον πολίτη, οι Morgan και Murgatroyd υποστηρίζουν ότι για την εφαρμογή επιτυχημένης διοίκησης ολικής ποιότητας οι δημόσιες υπηρεσίες πρέπει να εστιάζουν στρατηγικά σε διαδικασίες (processes) και αποτελέσματα, να βασίζονται σε στόχους και όχι στους κανονισμούς, να ενδυναμώνουν τους υπαλλήλους, τους πολίτες και το κοινωνικό σύνολο, να είναι αποτελεσματικές και αποδοτικές, να τις θεωρούν επιτυχημένες οι πολίτες σε σχέση με άλλες που παρέχουν αντίστοιχες υπηρεσίες, να περιορίζουν τη σπατάλη των πόρων και να προσπαθούν να αυξήσουν πόρους χρησιμοποιώντας το δυναμικό τους, να λειτουργούν προληπτικά και όχι θεραπευτικά, να έχουν ως μέτρο σύγκρισης τους καλύτερους οργανισμούς παγκοσμίως⁴⁹.

2.4 Η Διοίκηση Ποιότητας στην τοπική αυτοδιοίκηση

Το θέμα της διοίκησης ποιότητας στην τοπική αυτοδιοίκηση έχει τεθεί παγκόσμια από τις αρχές της δεκαετίας του 1990⁵⁰, καθώς έγινε αντιληπτή η αξία της ποιότητας των υπηρεσιών που παρέχονται από τους δήμους για τη βελτίωση του επιπέδου της ζωής των πολιτών αλλά και η ανάγκη λειτουργίας της τοπικής διακυβέρνησης σύμφωνα με κάποιες αρχές όπως η διαφάνεια, η διαβούλευση, η δικαιοσύνη⁵¹.

⁴⁸ L.Gaster-A.Squires, *Providing Quality in the public Sector*, Open University Press, 2003, p.13

⁴⁹ Morgan C.- Murgatroyd S, *Total Quality Management in the public sector*, Open University Press, 1994, p.190

⁵⁰ Houston,D.- Katavic,M., "Quality in a New Zealand Local Authority:A case Study", *Total Quality Management*, Vol 17,No 4, p.425, May 2006

⁵¹ Bovaird, T.-Loeffler,E., "Assessing the quality of Local Governance:Acase study of Public Services", *Public Money and Manegement*, September 2007, p.293

Οι Huston και Katavic περιγράφουν στην εργασία τους “Quality in a New Zealand Local Authority: A Case Study”⁵² την προσπάθεια εφαρμογής διοίκησης ποιότητας στην πόλη Rotorua της Νέας Ζηλανδίας. Η αρχική προσπάθεια, με δύο πιλοτικά προγράμματα, το 1991 ήταν ανεπιτυχής καθώς, παρά την απόφαση εφαρμογής διοίκησης ολικής ποιότητας, τα στελέχη του οργανισμού δεν μπόρεσαν να αλλάξουν τον παραδοσιακό τους τρόπο διοίκησης που ήταν βασισμένος στην ιεραρχία, τους κανονισμούς και τη γραφειοκρατία. Το 1998, και μπροστά στον ορατό κίνδυνο ιδιωτικοποίησης, επιλέχθηκε να εφαρμόσουν οι υπηρεσίες καθαριότητας και πρασίνου σύστημα διασφάλισης ποιότητας και έτσι πιστοποιήθηκαν κατά ISO 9002.

Η εφαρμογή του συστήματος, επειδή έγινε με τη βοήθεια εξωτερικού συμβούλου, παρουσίασε κάποια αρνητικά σημεία ως προς το βαθμό συμμετοχής και ενδυνάμωσης των εργαζομένων. Ωστόσο επιβεβαίωσε την αποτελεσματικότητα των διαδικασιών και τη συμμόρφωσή τους με τα πρότυπα που τέθηκαν. Κυρίως όμως δημιούργησε μια αλλαγή στην κουλτούρα της οργάνωσης με κύρια χαρακτηριστικά την ενίσχυση της ομαδικής εργασίας, τη διαρκή εκπαίδευση και την ανάπτυξη διαπροσωπικής επικοινωνίας.

Το 2001 οι υπηρεσίες προχώρησαν και στη διεξαγωγή έρευνας για να προσδιορίσουν τις ανάγκες των πελατών τους και, αφού έκαναν βελτιώσεις με βάση τα στοιχεία που προέκυψαν, επανέλαβαν την έρευνα σε ένα χρόνο με θετικά αποτελέσματα ως προς τις αντιλήψεις των πελατών.

Την ίδια χρονιά επίσης μία διατμηματική ομάδα χρησιμοποίησε, με εντυπωσιακά αποτελέσματα, εργαλεία της ΔΟΠ (καταιγισμός ιδεών, διάγραμμα αιτίου –αποτελέσματος, διάγραμμα ροής) προκειμένου να αναλυθούν και να βελτιωθούν διαδικασίες σχετικές με τη σύναψη συμβολαίων για τη συντήρηση των πεζοδρομίων και μονοπατιών. Σύμφωνα με τους συγγραφείς η εργασία ήταν επιτυχής γιατί η ομάδα είχε ένα όραμα και χρησιμοποίησε τα εργαλεία της ΔΟΠ για την επίλυση του προβλήματος, το προσωπικό ενθαρρύνθηκε να αναζητήσει παράγοντες και ευκαιρίες βελτίωσης, γεγονός που βοήθησε στην ενδυνάμωσή του και τη δυνατότητά του να λαμβάνει αποφάσεις αλλά και στην καλύτερη κατανόηση

⁵² Houston,D.- Katavic,M., “Quality in a New Zealand Local Authority:A case Study”, Total Quality Management, Vol 17,No 4, p.425-438, May 2006

της λειτουργίας των διαδικασιών της υπηρεσίας και της επίπτωσής τους στους άλλους.

Πολλοί δήμοι, μεταξύ των οποίων και ορισμένοι ελληνικοί, εφαρμόζουν σύμφωνα με τα στοιχεία που δίνει το Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο Δημόσιας Διοίκησης (E.I.P.A.)⁵³ το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης, ένα εργαλείο διοίκησης ολικής ποιότητας που έχει επηρεαστεί από το Πρότυπο Αριστείας του Ευρωπαϊκού Ιδρύματος για τη Διοίκηση Ποιότητας (EFQM) και σύμφωνα με το οποίο τα άριστα αποτελέσματα ως προς την οργανωτική απόδοση, τους πελάτες/πολίτες και την κοινωνία εξαρτώνται από την ηγεσία, τη στρατηγική και τον προγραμματισμό, το ανθρώπινο δυναμικό, τις συνεργασίες και τους πόρους και τις διοικητικές διαδικασίες⁵⁴.

Η εφαρμογή του ΚΠΑ στο Δήμο της Faenza της Ιταλίας είχε ως αποτέλεσμα την ενίσχυση της κουλτούρας της αξιολόγησης στον οργανισμό, αλλά και την απλοποίηση ορισμένων διαδικασιών⁵⁵ προς όφελος των πολιτών, ενώ η εφαρμογή του στην πόλη της Βιέννης αύξησε το επίπεδο ικανοποίησης των πολιτών από τις παρεχόμενες υπηρεσίες και βοήθησε στο να διαγνωστούν προβλήματα μη ικανοποίησης των εργαζομένων από τις συνθήκες εργασίας τους, ώστε να ξεκινήσει διαδικασία αντιμετώπισής τους⁵⁶.

Από όσα ήδη αναφέρθηκαν γίνεται κατανοητό ότι η εφαρμογή διοίκησης ποιότητας σε τοπικό επίπεδο δεν είναι ανέφικτη. Πρέπει ωστόσο πέραν των γενικών αρχών της να λαμβάνει κάποια ιδιαίτερα χαρακτηριστικά: να είναι ευαισθητοποιημένη στις τοπικές ανάγκες⁵⁷, την τοπική κουλτούρα και αξίες, να υποστηρίζεται και από την πολιτική ηγεσία, να προσαρμόζεται και να καλύπτει το μεγάλο εύρος υπηρεσιών που παρέχονται⁵⁸.

⁵³ <http://www.eipa.eu/en/pages/show/&tid=69> accessed 12-2-2011

⁵⁴ Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης, ΥΠΕΣΔΔΑ, Αθήνα 2007, σ.7

⁵⁵ CAF works-Better service for the citizens by using CAF, Austrian Federal Chancellery, 2010- p.42

⁵⁶ CAF works-Better service for the citizens by using CAF, Austrian Federal Chancellery, 2010- p.40,41

⁵⁷ Gaster,L., "Quality services in local government: a bottom-up approach", The Journal of Management Development, Bradford: 1996, Vol.15, Iss.2, p. 80

⁵⁸ Appleby, A.-Clark, A., "Quality management in local government: four case studies", Leadership & Organisation Development Journal. Bradford:1997, Vol 18, Iss.2, p.85

3 ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΣΥΝΕΝΟΥΜΕΝΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ

3.1 Ιστορικά Στοιχεία

Οι Δήμοι Ευόσμου και Ελευθερίου-Κορδελιού είναι όμοροι και δεν είναι η πρώτη φορά που συνυπάρχουν υπό ενιαία διοικητική μορφή.

Οι συνοικισμοί Νέου Κουκλουτζά (Εύοσμος) και Νέου Κορδελιού καθώς και ο συνοικισμός Παλιό Χαρμάνκιοϊ (Ελευθέριο), που αποτελούνταν κυρίως από μικρασιάτες πρόσφυγες από την περιοχή της Σμύρνης και βρίσκονταν στις παρυφές της δυτικής πλευράς της πόλης της Θεσσαλονίκης, αποσπάστηκαν το 1934 από το Δήμο Θεσσαλονίκης και συστήθηκε η κοινότητα Νέου Κορδελιού με έδρα αρχικά τον ομόνυμο συνοικισμό και στη συνέχεια το συνοικισμό Νέου Κουκλουτζά⁵⁹.

Το 1953 ο Νέος Κουκλουτζάς έγινε ξεχωριστή κοινότητα, που μετονομάστηκε δύο χρόνια αργότερα σε κοινότητα Ευόσμου, και το 1972 συστάθηκε ο Δήμος Ευόσμου (ΦΕΚ 88/τΑ/10-06-1972) ενώ με το Προεδρικό Διάταγμα αριθ. 555 της 13.8.1982 η κοινότητα Ελευθερίου και ο Συνοικισμός Νέου Κορδελιού ενώθηκαν και αποτέλεσαν από κοινού το Δήμο Ελευθερίου-Κορδελιού⁶⁰.

Η ψήφιση του Ν.2595/1997 «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης» δεν επέφερε καμία μεταβολή στην υπόσταση των Δήμων, καθώς διατηρήθηκαν τα διοικητικά τους όρια και δε συνενώθηκαν με άλλο Δήμο.

Τέλος με την ψήφιση του Ν. 3852/2010, «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης» (ΦΕΚ 87/Α/7-6-2010), οι δύο δήμοι συνενώνονται και πάλι για να αποτελέσουν από 1-1-2011 το δήμο Κορδελιού-Ευόσμου με έδρα τη Δημοτική Ενότητα Ευόσμου.

Ο νεοσύστατος Δήμος έχει πληθυσμό 74.254 (54.825 Ευόσμος και 19.429 Ελευθέριο-Κορδελιό) κατοίκους σύμφωνα με την απογραφή του 2001 και έκταση 13.358 στρέμματα⁶¹ (10.000 στρέμματα Ευόσμος- 3.358 στρέμματα Ελευθέριο-Κορδελιό), χωροταξικά δε τοποθετείται στη βορειοδυτική πλευρά της πόλης της Θεσσαλονίκης.

⁵⁹ Χατζηκυριακίδης Κ., Ευόσμος - Η Ιστορία του τόπου και των ανθρώπων του, Έκδοση του Δήμου Ευόσμου, 2008 σ. 182-184

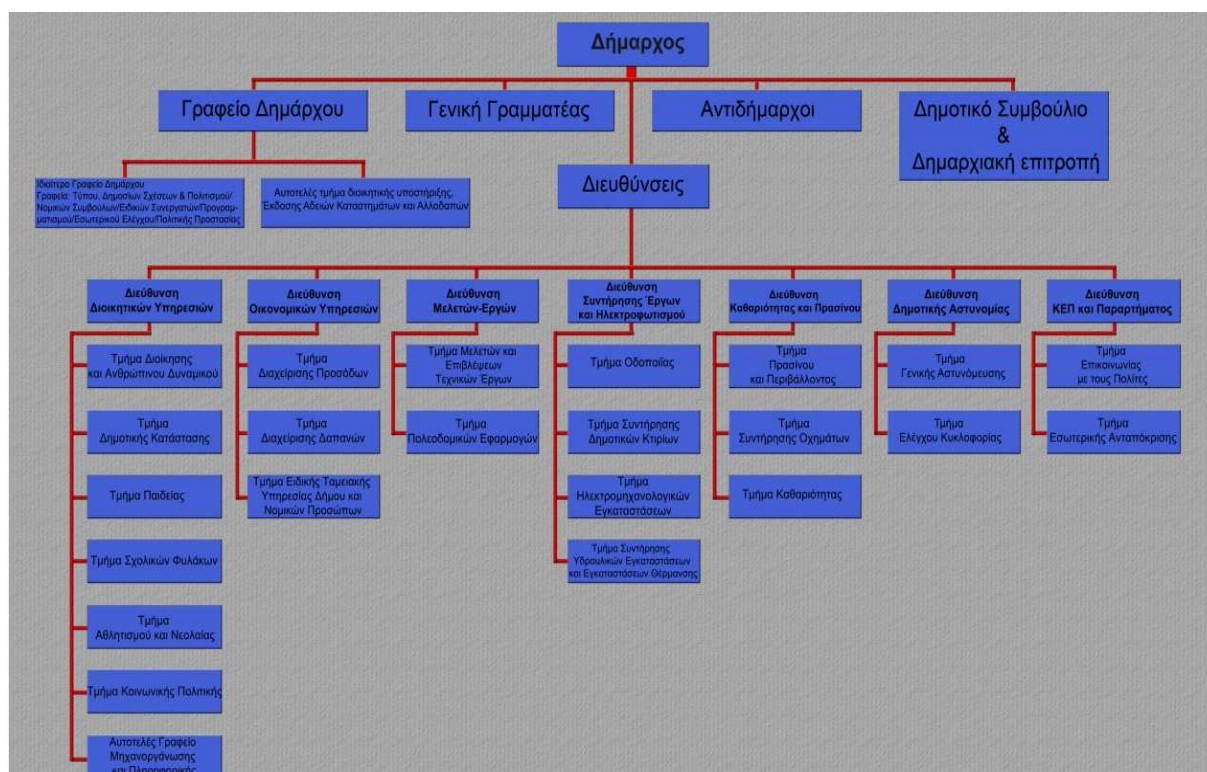
⁶⁰ <http://www.eleftherio-kordelio.gr/Pages/Viewarticles.aspx?arid=70&cid=87>, accessed 16-2-2011

⁶¹ ΚΕΔΚΕ-ΕΕΤΑΑ, Από τον Καποδίστρια στον Καλλικράτη, Συγκριτικά Στοιχεία και χάρτες, Αθήνα, Απρίλιος 2010, σ.78

3.2 Οργανογράμματα –Οργανωσιακή δομή των συνενούμενων δήμων

Από πλευράς νομικής υπόστασης οι συνενούμενοι Δήμοι, όπως και κάθε Δήμος, αποτελούν Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου και πρόκειται για Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ βαθμού, όπως αυτοί προβλέπονται από το άρθρο 102 του ισχύοντος Συντάγματος (αναθεώρηση 2008) και όπως ορίζεται στο αρθρ. 1 του Ν.3463/2006 «Κύρωση Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων» και ορίζεται πια και στο άρθρο 1 του ν.3852/2010.

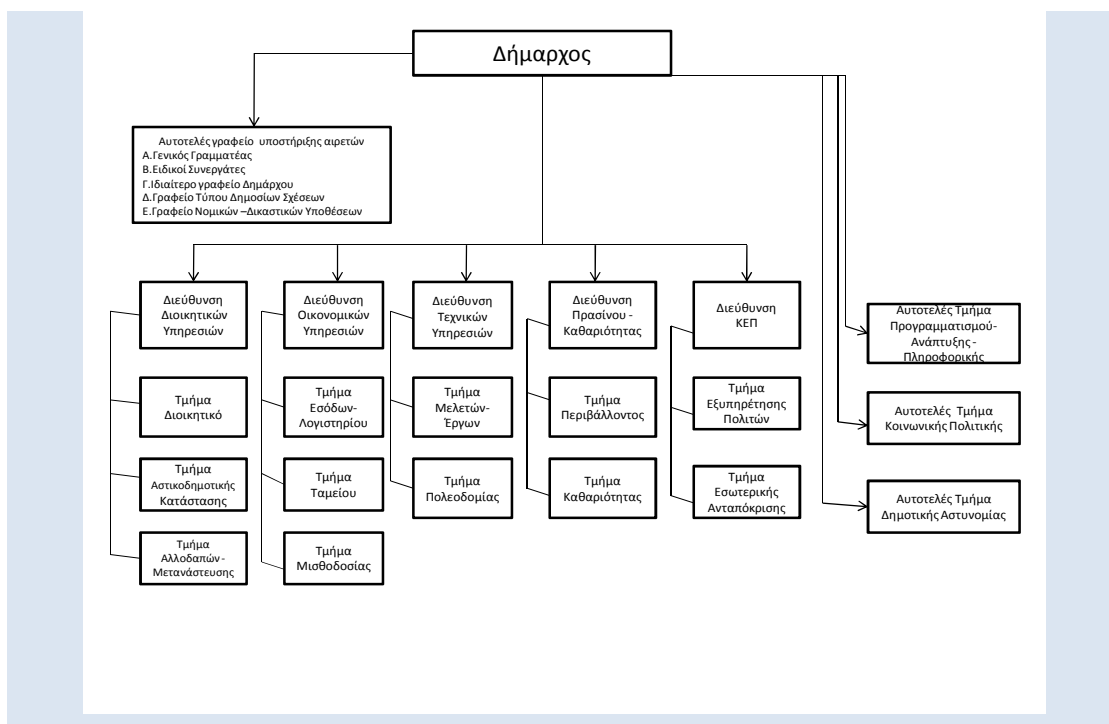
Προκειμένου να αντεπεξέλθει σε μία πληθώρα αρμοδιοτήτων ο δήμος Εύσμου είχε διαρθρωθεί διοικητικά σε επτά διευθύνσεις (Οργανισμός Εσωτερικής Υπηρεσίας, ΦΕΚ 1384/Β/13-7-2009) ένα αυτοτελές τμήμα και είκοσι τρία τμήματα (βλ.σχεδιάγραμμα 1.4)⁶².



Σχεδιάγραμμα 1.4

⁶² http://www.evosmos.gr/index.php?option=com_content&task=view&id=327&Itemid=498, accessed 16-2-2011

Ο δήμος Ελευθερίου-Κορδελιού αντίστοιχα αποτελούνταν από πέντε διευθύνσεις (Οργανισμός Εσωτερικής Υπηρεσίας, ΦΕΚ 793/Β/29-4-2009), τρία αυτοτελή τμήματα και δώδεκα τμήματα (Σχεδιάγραμμα 1.5).



Σχεδιάγραμμα 1.5.

3.3 Παρεχόμενες υπηρεσίες-Πελάτες-Προμηθευτές δήμων

Αποστολή των Δήμων, όπως περιγράφεται στο άρθρο 75 του Ν.3463/2006 «Κύρωση Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων» είναι να «... διευθύνουν και να ρυθμίζουν όλες τις τοπικές υποθέσεις, σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και της εγγύτητας, με στόχο την προστασία, την ανάπτυξη και τη συνεχή βελτίωση των συμφερόντων και της ποιότητας ζωής της τοπικής κοινωνίας».

Στο ίδιο άρθρο προσδιορίζονται και οι αρμοδιότητές τους γύρω από τους τομείς

- της ανάπτυξης της τοπικής κοινωνίας,
- της προστασίας και αναβάθμισης του περιβάλλοντος,
- της εξασφάλισης ποιότητας ζωής και εύρυθμης λειτουργίας των πόλεων και οικισμών,
- της απασχόλησης,

- της κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης,
- της παιδείας, του πολιτισμού, του αθλητισμού
- και της πολιτικής προστασίας.,

Επιπλέον οι δήμοι ασκούν σε τοπικό επίπεδο κρατικού χαρακτήρα αρμοδιότητες, οι οποίες τους έχουν ανατεθεί (άρθρο 75 του Ν.3463/2006) για την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών.

Αποδέκτες όλων των υπηρεσιών των δήμων είναι κατά κύριο λόγο οι δημότες και οι κάτοικοι του δήμου αλλά και όλοι οι πολίτες και υπηρεσίες που συναλλάσσονται μ' αυτόν. Πελάτες όμως των δήμων είναι και οι εργαζόμενοι του (εσωτερικοί πελάτες) αλλά και οι οργανικές μονάδες των δήμων μεταξύ τους, καθώς η μία μπορεί να λαμβάνει υπηρεσίες από μια άλλη π.χ. το τμήμα προμηθειών λαμβάνει στοιχεία από το τμήμα μελετών και έργων .

Προκειμένου, τέλος, να είναι σε θέση να παρέχουν οι δήμοι τις παραπάνω υπηρεσίες έχουν ένα μεγάλο εύρος προμηθευτών που σχετίζεται με κάθε τομέα δραστηριοποίησής τους. Ενδεικτικά μπορούν να αναφερθούν εργολάβοι δημοσίων έργων, μελετητές, προμηθευτές αναλωσίμων, καυσίμων, μηχανογραφικού εξοπλισμού, επίπλων, οχημάτων κ.λ.π. Ως προμηθευτές βέβαια εννοούνται και οι οργανικές μονάδες μεταξύ τους αφού μία μπορεί να προμηθεύει με τις υπηρεσίες της κάποια άλλη.

3.4 Στοιχεία ανθρώπινου δυναμικού

Στο δήμο Ευόσμου εργάζονταν στις 31-12-2010 σύμφωνα με τα στοιχεία του τμήματος Διοίκησης και Ανθρώπινου Δυναμικού 282 μόνιμοι υπάλληλοι, 129 υπάλληλοι με σχέση εργασίας Ιδιωτικού Δικαίου Αορίστου Χρόνου και 73 υπάλληλοι με συμβάσεις ορισμένου χρόνου πλήρους και μερικής απασχόλησης. Το ανθρώπινο δυναμικό κατανέμεται κατά κατηγορία, φύλλο και σχέση εργασίας, όπως παρουσιάζεται στον πίνακα 1.1 ως εξής:

Κατηγορία	ΠΕ		ΤΕ		ΔΕ		ΥΕ		Σύνολα
	ΑΝΔΡ.	ΓΥΝ.	ΑΝΔΡ.	ΓΥΝ.	ΑΝΔΡ.	ΓΥΝ.	ΑΝΔΡ.	ΓΥΝ.	
Μόνιμοι	14	23	14	24	105	21	34	47	282
Αορ.Χρόν	3	19	1	2	42	36	18	8	129
Ορισμ.Χρ.	2	11	2	7	1	16	6	28	73
Σύνολα	19	53	17	33	148	73	58	83	484
Ποσοστά %	3,9%	11%	3,5%	6,8%	30,6%	15,1%	12%	17,1%	100%
Σύνολα %	14,9%		10,3%		45,7%		29,1%		100%

Πίνακας 1.1

Αντίστοιχα στο δήμο Ελευθερίου-Κορδελιού εργάζονταν στις 31-12-2010, σύμφωνα με τα στοιχεία του Διοικητικού Τμήματος, 87 μόνιμοι υπάλληλοι, 82 υπάλληλοι με σχέση εργασίας Ιδιωτικού Δικαίου Αορίστου Χρόνου και 27 υπάλληλοι με σύμβαση ορισμένου χρόνου μερικής απασχόλησης. Το ανθρώπινο δυναμικό κατανέμεται κατά κατηγορία, φύλλο και σχέση εργασίας, όπως φαίνεται στον πίνακα 1.2 ως εξής:

Κατηγορία	ΠΕ		ΤΕ		ΔΕ		ΥΕ		
Φύλλο	ΑΝΔΡ.	ΓΥΝ.	ΑΝΔΡ.	ΓΥΝ.	ΑΝΔΡ.	ΓΥΝ.	ΑΝΔΡ.	ΓΥΝ.	Σύνολα
Μόνιμοι	13	10	8	7	37	6	3	3	87
Αορ.Χρόν	7	7	1	0	30	6	28	3	82
Ορισμ.Χρ.	0	2	1	0	4	6	3	11	27
Σύνολα	20	19	10	7	71	18	34	17	196
Ποσοστά %	10,2%	9,7%	5,1%	3,6%	36,2%	9,2%	17,3%	8,7%	100%
Σύνολα %	19,9%		8,7%		45,4%		26%		100%

Πίνακας 1.2

3.5 Χρηματοοικονομικά στοιχεία

Στον παρακάτω πίνακα 1.3 παρουσιάζονται τα συγκεντρωτικά απολογιστικά στοιχεία εσόδων-εξόδων των δύο δήμων στις 31/12/2010, σύμφωνα με τα στοιχεία των Διευθύνσεων Οικονομικών Υπηρεσιών των Δήμων.

ΔΗΜΟΣ	ΕΣΟΔΑ	ΕΞΟΔΑ
ΔΗΜΟΣ ΕΥΟΣΜΟΥ	28.896.191,54	26.376.791,54
ΔΗΜΟΣ ΕΛΕΥΘΕΡΙΟΥ-ΚΟΡΔΕΛΙΟΥ	13.140.254,40	12.054.365,16

Πίνακας 1.3

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

Μεθοδολογία Έρευνας

1.1 Επιλογή Οργανισμών

Για τη διεξαγωγή της έρευνας της παρούσας εργασίας, επιλέχθηκαν οι συνενούμενοι Δήμοι Ευόσμου και Ελευθερίου-Κορδελιού, καθώς από τη συνένωση αυτή προκύπτει ένας από τους μεγαλύτερους Δήμους του Πολεοδομικού Συγκροτήματος της Θεσσαλονίκης, με πληθυσμό που υπολογίζεται ότι υπερβαίνει σήμερα τους 100.000 κατοίκους, και επομένως αποτελεί ένα αντιπροσωπευτικό δείγμα ΟΤΑ Α΄ βαθμού.

Επιπλέον τα αποτελέσματα των ρυθμίσεων αφορούν μεγάλο αριθμό αποδεκτών, κατά συνέπεια έχουν μεγάλο κοινωνικό και οικονομικό αντίκρουσμα.

Τέλος ο Δήμος που προκύπτει από τη συνένωση είναι ο χώρος εργασίας της γράφουσας και έτσι διευκολύνεται η πρόσβαση στους ερωτώμενους αλλά και σε στοιχεία που αφορούν τους συνενούμενους οργανισμούς.

1.2 Προσδιορισμός του θέματος προς διερεύνηση - Ερωτηματολόγιο έρευνας

Το θέμα που εξετάστηκε σχετίζεται με τα αναμενόμενα αποτελέσματα της εφαρμογής του Καλλικράτη στους ΟΤΑ Α΄ βαθμού και συγκεκριμένα στο Δήμο Κορδελιού-Ευόσμου. Επιδιώχθηκε να διερευνηθεί ποια πιστεύουν οι ερωτώμενοι ότι θα είναι τα αποτελέσματα των σημαντικότερων ρυθμίσεων που εισάγονται, ώστε να γίνει συσχέτιση με τους στόχους που έθεσε ο νομοθέτης, όπως αυτοί περιγράφηκαν στο πρώτο μέρος .

Προκειμένου να καταστεί δυνατή η διερεύνηση των πτυχών του θέματος, το εργαλείο που χρησιμοποιήθηκε ήταν ερωτηματολόγιο⁶³ αποτελούμενο από δεκατέσσερις ανοιχτές ερωτήσεις, κοινές για όλους τους ερωτώμενους, οι οποίες σχετίζονται με τις κύριες επιδιώξεις του νομοθετήματος για τους δήμους.

⁶³ Παράρτημα 1

Η πλειονότητα των ερωτήσεων (1-11) αφορά στην επίδραση που θα έχουν οι ρυθμίσεις στη δομή και λειτουργία του δήμου. Έτσι οι ερωτώμενοι καλούνται να διατυπώσουν τις απόψεις τους αναφορικά με τα αποτελέσματα

- της πληθυσμιακής και χωρικής διεύρυνσης του δήμου(ερώτηση 1)
- της μεταφοράς πληθώρας αρμοδιοτήτων στο δήμο (ερώτηση 2)
- της θέσπισης εκτελεστικής επιτροπής, οικονομικής επιτροπής και επιτροπής ποιότητας ζωής (ερώτηση 3)
- της λειτουργίας συμβουλίου δημοτικών κοινοτήτων (ερώτηση 4)
- της εισαγωγής του θεσμού του συμπαραστάτη του δημότη (ερώτηση 5)
- της μεταφοράς προσωπικού από τις πρώην νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και της συνένωσης του ήδη υπηρετούντος προσωπικού των δύο δήμων (ερώτηση 6)
- της υποχρέωσης του δήμου να συμπεριλάβει στο νέο οργανισμό εσωτερικής υπηρεσίας συγκεκριμένες υπρεσιακές μονάδες και της υποχρέωσης ορισμού δημάρχου αρμόδιου για θέματα διαφάνειας και ηλεκτρονικής διακυβέρνησης (ερώτηση 7)
- του περιορισμού των εποπτευόμενων νομικών προσώπων και δημοτικών επιχειρήσεων (ερώτηση 8)
- της διάθεσης των χρηματικών πόρων που ορίζει ο νόμος για την εκτέλεση από το δήμο των αρμοδιοτήτων του (ερώτηση 9)
- του περιορισμού της πιστοληπτικής ικανότητας του δήμου (ερώτηση 10)
- της δυνατότητας διαδημοτικής και διαβαθμιακής συνεργασίας (ερωτ. 11)

Την άποψη των ερωτώμενων για το αν οι σχετικές ρυθμίσεις θα οδηγήσουν στην αύξηση της συμμετοχής των πολιτών στα δημοτικά θέματα, με τη θέσπιση της επιτροπής διαβούλευσης και την ίδρυση του συμβουλίου μεταναστών, εξετάζει η δωδέκατη ερώτηση .

Τέλος οι δύο τελευταίες ερωτήσεις αφορούν στα ζητήματα διαφάνειας και λογοδοσίας και ερευνώνται οι απόψεις των στελεχών για τα αποτελέσματα

- της υποχρέωσης ανάρτησης στην ιστοσελίδα του δήμου όλων των αποφάσεων των οργάνων τους αλλά και προκηρύξεων, συμβάσεων κλπ. (ερώτηση 13)

- της θέσπισης του θεσμού του ελεγκτή νομιμότητας και της διεύρυνσης του ρόλου του ελεγκτικού συνεδρίου (ερώτηση 14)

1.3 Άτομα στα οποία απευθύνθηκε το ερωτηματολόγιο και λόγοι επιλογής τους.

Το ερωτηματολόγιο απαντήθηκε με τη μορφή συνεντεύξεων που λήφθηκαν από δύο ομάδες ερωτώμενων. Η πρώτη ομάδα αποτελείται από υπηρεσιακά στελέχη των συνενούμενων δήμων, ενώ η δεύτερη από αιρετά στελέχη που προέκυψαν από την εκλογική διαδικασία της 7^{ης} και 14^{ης} Νοεμβρίου 2010 και καλούνται να υλοποιήσουν τη μετάβαση από το υπάρχον στο νέο σύστημα διοικητικής οργάνωσης.

Οι συνεντεύξεις λήφθηκαν στο χρονικό διάστημα 1 έως 30 Δεκεμβρίου του 2010 και θα πρέπει να αναφερθεί ότι τα άτομα στα οποία προτάθηκε η συμμετοχή στη διεξαγωγή της έρευνας αντιμετώπισαν θετικά την πρόταση .

Πιο αναλυτικά στην πρώτη ομάδα των ερωτώμενων συμπεριλήφθηκαν όλοι οι εν ενεργεία⁶⁴ διευθυντές και των δύο δήμων οι οποίοι είναι οι ακόλουθοι:

1. Χαλκίδης Παναγιώτης, κλάδου ΠΕ Διοικητικού, με βαθμό Α΄, προϊστάμενος της Διεύθυνσης Διοικητικών Υπηρεσιών του Δήμου Ευόσμου, με 27 έτη εμπειρίας.
2. Κυριακίδου Χριστίνα, κλάδου ΠΕ Διοικητικού, με βαθμό Α΄, προϊσταμένη της Διεύθυνσης Διοικητικών Υπηρεσιών του Δήμου Ελευθερίου-Κορδελιού, με 27 έτη εμπειρίας.
3. Νύδρα-Υδραίου Άννα, κλάδου ΠΕ Διοικητικού, με βαθμό Α΄, προϊσταμένη της Διεύθυνσης Οικονομικών Υπηρεσιών του Δήμου Ευόσμου, με 26 έτη εμπειρίας.

⁶⁴ Επισημαίνουμε ότι οι θέσεις των διευθύνσεων ΚΕΠ και Δημοτικής Αστυνομίας του Δήμου Ευόσμου δεν είναι καλυμμένες και ότι ο Προϊστάμενος της Διεύθυνσης Καθιρότητας του Δήμου Ελευθερίου-Κορδελιού κατά το διάστημα διεξαγωγής της έρευνας απουσίαζε με αναρρωτική άδεια από την υπηρεσία.

4. Σπανίδης Κωνσταντίνος , κλάδου ΤΕ Διοικητικού-Λογιστικού, με βαθμό Α΄ , προϊστάμενος της Διεύθυνσης Οικονομικών Υπηρεσιών του Δήμου Ελευθερίου-Κορδελιού, με 27 έτη εμπειρίας.
5. Μορέλλος Ευάγγελος, κλάδου ΔΕ Διοικητικού, με βαθμό Α΄, προϊστάμενος της Διεύθυνσης ΚΕΠ του Δήμου Ελευθερίου-Κορδελιού, με 25 έτη εμπειρίας.
6. Χαρίτου Αριστείδης, κλάδου ΠΕ Πολιτικών Μηχανικών, με βαθμό Α΄, προϊστάμενος της Διεύθυνσης Μελετών-Έργων του Δήμου Ευόσμου, με 21 έτη εμπειρίας.
7. Πιπερίδης Αρχιμήδης, κλάδου ΠΕ Πολιτικών Μηχανικών, με βαθμό Α΄, προϊστάμενος της Διεύθυνσης Τεχνικών Υπηρεσιών του Δήμου Ελευθερίου-Κορδελιού, με 26 έτη εμπειρίας.
8. Θεοδωρίδου Μάρθα, κλάδου ΠΕ Αρχιτεκτόνων Μηχανικών, με βαθμό Α΄, προϊσταμένη της Διεύθυνσης Καθαριότητας και Πρασίνου του Δήμου Ευόσμου, με 25 έτη εμπειρίας.
9. Παπανικολάου Σωτήριος, κλάδου ΤΕ Πολιτικών Μηχανικών, με βαθμό Α΄, προϊστάμενος της Διεύθυνσης Συντήρησης Έργων και Ηλεκτροφωτισμού του Δήμου Ευόσμου, με 27 έτη εμπειρίας.

Από τα στοιχεία της ομάδας των υπηρεσιακών στελεχών συνάγουμε ότι πρόκειται για υπαλλήλους που κατέχουν θέσεις ευθύνης και επομένως θα διαχειριστούν από τις θέσεις αυτές τις αλλαγές που θα προκύψουν από την εφαρμογή του νόμου. Επίσης πρόκειται για υπαλλήλους με μεγάλη εργασιακή εμπειρία, γεγονός που σημαίνει ότι οι εκτιμήσεις και οι απόψεις τους έχουν ιδιαίτερη βαρύτητα και τέλος προέρχονται από διαφορετικούς κλάδους, γεγονός που τους κάνει να έχουν διαφορετική οπτική.

Στη δεύτερη ομάδα ερωτώμενων, όπως ήδη αναφέρθηκε, συμπεριλήφθηκαν αιρετά στελέχη που η θητεία τους συμπύπτει με την πρώτη εφαρμογή του Καλλικράτη. Επιλέχθηκαν να απαντήσουν στο ερωτηματολόγιο 8 άτομα, τα οποία αντιστοιχούν στο 20% των μελών του Δημοτικού Συμβουλίου, που αποτελείται από 41 μέλη.

Οι δημοτικοί σύμβουλοι προέρχονται από τους πέντε από τους έξι συνδυασμούς που εκπροσωπούνται στο Δημοτικό Συμβούλιο. Υπάρχει δηλαδή μία

διαπαραταξιακή εκπροσώπηση και μάλιστα αναλογικά ως προς τον αριθμό εδρών που κατέλεβε κάθε συνδυασμός. Επίσης επιλέχθηκαν δημοτικοί σύμβουλοι οι οποίοι έχουν εμπειρία τουλάχιστον μίας θητείας στην τοπική αυτοδιοίκηση και πιο συγκεκριμένα: Από τον πλειοψηφίσαντα συνδυασμό, ΔΥΝΑΜΙΚΗ ΕΝΩΤΙΚΗ ΠΑΡΕΜΒΑΣΗ, που έλαβε 25 έδρες, συμμετείχαν οι :

Ανανιάδης Νικόλαος, αντιδήμαρχος Οικονομικών Υπηρεσιών του νεοσύστατου δήμου, οικονομολόγος,

Γιαννακόπουλος Ιωάννης, αντιδήμαρχος Διοικητικών Υπηρεσιών του νεοσύστατου δήμου, ελεύθερος επαγγελματίας και Φαρμάκης Ιωάννης, μηχανολόγος μηχανικός.

Από το συνδυασμό της μείζονος αντιπολίτευσης, ΟΛΟΙ ΜΑΖΙ ΚΟΙΝΗ ΙΣΤΟΡΙΑ-ΚΟΙΝΗ ΠΟΡΕΙΑ, που έλαβε 7 έδρες συμμετείχαν οι:

Καμαρινός Ιωάννης, αντιδήμαρχος Παιδείας-Αθλητισμού-Νεολαίας της απερχόμενης διοίκησης του Δήμου Ευόσμου, φοροτεχνικός και

Σωτηράκης Κωνσταντίνος, αντιδήμαρχος Διοικητικών Υπηρεσιών της απερχόμενης διοίκησης του Δήμου Ευόσμου, υπάλληλος ΕΛΤΑ.

Από το συνδυασμό της αντιπολίτευσης ΕΝΑΣ ΔΗΜΟΣ ΕΝΑ ΜΕΛΛΟΝ, που έλαβε 3 έδρες, συμμετείχε ο επικεφαλής, Καφαρίδης Απόστολος, μηχανολόγος μηχανικός.

Από το συνδυασμό της αντιπολίτευσης ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΕΝΩΤΙΚΗ ΚΙΝΗΣΗ ΠΟΛΙΤΩΝ, που έλαβε 3 έδρες, συμμετείχε ο επικεφαλής, Σούλας Πέτρος, πολιτικός μηχανικός

Από το συνδυασμό ΛΑΪΚΗ ΣΥΣΠΕΙΡΩΣΗ, που έλαβε 2 έδρες, συμμετείχε ο επικεφαλής, Γκουτζηγιάννης Κωνσταντίνος, τυπογράφος-ελεύθερος επαγγελματίας.

1.4 Τρόπος επεξεργασίας του ερωτηματολογίου.

Από την περιγραφή των περιοχών του ερωτηματολογίου και του δείγματος των ερωτηθέντων συνάγεται σαφώς η πρόθεση για ποιοτική προσέγγιση του ζητήματος. Η επιλογή αυτή κρίθηκε πιο πρόσφορη στη δεδομένη χρονική στιγμή της έρευνας, καθώς ο νόμος ψηφίστηκε μεν τον Ιούνιο του 2010, η εφαρμογή του όμως ξεκίνησε την 1-1-2011. Θα ήταν επομένως αδόκιμο να ερωτηθούν οι πολίτες ή το σύνολο των εργαζομένων του νέου δήμου για τα αναμενόμενα αποτελέσματα της εφαρμογής του νόμου, αφού στην πλειοψηφία τους δεν έχουν σαφή εικόνα των ρυθμίσεων.

ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ

ΑΝΑΛΥΣΗ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΩΝ ΕΡΕΥΝΑΣ

1.1 Συνένωση – Διεύρυνση Δήμων

Η ρύθμιση που επιφέρει ουσιώδεις μεταβολές στον αυτοδιοικητικό χάρτη της χώρας είναι αυτή για τις συνενώσεις των δήμων. Οι απαντήσεις που λάβαμε ως προς τα αποτελέσματα αυτής της διεύρυνσης μπορούν να κατηγοριοποιηθούν σε δύο ομάδες, σε αυτούς που τη βρίσκουν μία θετική κίνηση και σε αυτούς που τη θεωρούν λανθασμένη επιλογή.

Ξεκινώντας από την πρώτη άποψη, οι ερωτώμενοι υποστηρίζουν ότι τα κοινά προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι συνενούμενοι δήμοι, όπως π.χ. της περιβαλλοντικής επιβάρυνσης, του πολεοδομικού σχεδιασμού κ.α., θα δώσουν τη δυνατότητα συνολικότερης και αποτελεσματικότερης αντιμετώπισής τους (Πιπερίδης, Καφαρίδης, Σωτηράκης), ενώ η διεύρυνση της πληθυσμιακής βάσης του ενιαίου δήμου θα ενισχύσει σημαντικά τη διεκδικητική δυνατότητά του π.χ. για χρηματοδότηση από Ευρωπαϊκή Ένωση κ.α. (Μορέλλος).

Επίσης, η συνένωση των δήμων, επειδή θα συνοδεύεται και από συνένωση οικονομικών και ανθρώπινων πόρων αλλά και υποδομών και τεχνικών μέσων, θα έχει ως αποτέλεσμα την ενδυνάμωση της νέας διοικητικής δομής και την παροχή υπηρεσιών υψηλότερου επιπέδου και σε περισσότερους τομείς για τους πολίτες με ταυτόχρονη μείωση του λειτουργικού κόστους του δήμου (Θεοδωρίδου, Κυριακίδου, Νύδρα, Σπανίδης, Γιαννακόπουλος, Φαρμάκης).

Τέλος τα νέα πληθυσμιακά δεδομένα θα εξαναγκάσουν το Καλλικρατικό δήμο να επανασχεδιάσει τις δράσεις του και τις διαδικασίες των υπηρεσιών του, προς όφελος των δημοτών και των κατοίκων (Ανανιάδης).

Ο αντίλογος στα παραπάνω επιχειρήματα είναι αρκετά ισχυρός. Ο νεοσύστατος δήμος λόγω του μεγέθους του θα είναι ένας δήμος «τέρας», όπου θα χαθεί η έννοια της γειτονιάς (Χαλκίδης). Ο δήμος θα είναι απρόσωπος, θα χαθεί η άμεση επαφή του πολίτη με το δήμαρχο και τους αντιδημάρχους, αλλά και θα υπάρξουν αναπτυξιακές ανισότητες μεταξύ των δύο δημοτικών ενοτήτων, λόγω διαφορών σε

πολεοδομικά ζητήματα, όπως συντελεστής δόμησης ή χρήσεις γης, σε διοικητικά ζητήματα (δημοτικά τέλη, κυκλοφοριακές μελέτες κ.α.) και βεβαίως στα διαφορετικά διαμορφωθέντα οικονομικά μεγέθη (Σούλας).

Ακόμη τα πρώτα τουλάχιστον χρόνια θα προκληθεί τέτοια αναστάτωση στις υπηρεσίες, λόγω της αναγκαστικής συνύπαρξης διαφορετικών συστημάτων λειτουργίας και νοοτροπιών, που τελικά οι δημότες θα δε θα γίνουν αποδέκτες καλύτερων υπηρεσιών (Χαρίτου, Καμαρινός).

Επιπλέον η συνένωση αυτή θα έχει ως αποτέλεσμα τη συρρίκνωση των παροχών προς τους πολίτες, καθώς θα συνοδευτεί και από συγχώνευση των υπάρχοντων δομών (π.χ. παιδικών σταθμών, ΚΑΠΗ), αλλά πολύ πιθανό είναι και να οδηγήσει στην απώλεια θέσεων εργασίας των υπαλλήλων, ακριβώς λόγω αυτής της συγχώνευσης (Παπανικολάου, Γκουτζηγιάννης).



Σχεδιάγραμμα 1.1

1.2 Μεταφορά αρμοδιοτήτων

Η μεταφορά πληθώρας αρμοδιοτήτων σε διάφορους τομείς όπως πολεοδομία, κοινωνική πρόνοια, σχολική στέγη κ.α. στο δήμο είναι επίσης μία πολύ σημαντική ρύθμιση του Καλλικράτη.

Και εδώ οι απόψεις διαφέρουν ως προς τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Η μόνη διαπίστωση στην οποία συγκλίνουν όλοι οι ερωτώμενοι είναι ότι στο αρχικό στάδιο της άσκησης των μεταφερόμενων αρμοδιοτήτων θα υπάρξει αδυναμία του δήμου να ανταποκριθεί με επιτυχία .

Σύμφωνα με τους υποστηρικτές της μεταφοράς αρμοδιοτήτων, θα λειτουργήσει πολύ θετικά το γεγονός ότι θα υπάρχει εγγύτητα στον πολίτη κατά την παροχή της υπηρεσίας και καλύτερη γνώση των προβλημάτων του (Κυριακίδου, Μορέλλος, Πυτερίδης, Σπανίδης).

Επίσης η δήμος θα έχει τη συνολική εποπτεία και διαχείριση ενός τομέα υπηρεσιών, γεγονός που θα του επιτρέψει να σχεδιάσει και να εκτελέσει καλύτερα τις απαιτούμενες δράσεις (Γιαννακόπουλος , Καφαρίδης).

Άλλες θετικές συνέπειες που εκτιμάται ότι θα επιφέρει η μεταφορά αρμοδιοτήτων είναι η πάταξη των χρονοβόρων διαδικασιών και η μείωση του κόστους των συναλλαγών για τους πολίτες, λόγω της αποφυγής μετακινήσεων των πολιτών σε κεντρικές υπηρεσίες (Ανανιάδης).

Στην αντίθετη κατεύθυνση κινούνται οι απόψεις αρκετών ερωτώμενων, οι οποίοι υποστηρίζουν ότι οι υπηρεσίες είναι και θα είναι για μεγάλο χρονικό διάστημα ανέτοιμες σε στελεχιακό δυναμικό, σε υποδομές και σε χρηματικούς πόρους, ώστε να ασκήσουν αποτελεσματικά επιπλέον αρμοδιότητες (Νύδρα, Χαρίτου, Καμαρινός, Σούλας, Φαρμάκης), ιδιαίτερα μάλιστα όταν σε πολλούς από τους τομείς αυτούς απέτυχε η ίδια η κεντρική εξουσία να παρέχει ικανοποιητικές υπηρεσίες (Σωτηράκης).

Διατυπώθηκαν ακόμη οι απόψεις ότι η μεταφορά αρμοδιοτήτων θα έχει ως αποτέλεσμα την αύξηση του κόστους τους, λόγω των φόρων που θα αναγκαστεί να επιβάλλει ο δήμος για να μπορεί να τις ασκήσει (Παπανικολάου) καθώς και ότι υπάρχει αυξημένος κίνδυνος παρεμβάσεων από τα πολιτικά στελέχη κατά την άσκηση των υπηρεσιών αυτών (Θεοδωρίδου).

Τέλος υποστηρίχθηκε η άποψη ότι η μεταφορά αρμοδιοτήτων σε τοπικό επίπεδο θα μπορούσε να λειτουργήσει θετικά μόνο στην περίπτωση που γινόταν σταδιακά, με μερικές αρμοδιότητες κάθε φορά και αφού προηγουμένως είχαν δημιουργηθεί οι κατάλληλες υποδομές και είχε καταρτιστεί το ανθρώπινο δυναμικό. Αντίθετα στην παρούσα περίπτωση η βιαστική και χωρίς προηγούμενο σχεδιασμό μεταφορά αρμοδιοτήτων θα προκαλέσει δυσλειτουργίες οι οποίες θα δυσαρεστήσουν τόσο τους πολίτες όσο και τους εργαζόμενους (Χαλκίδης, Γκουτζηγιάννης).



Σχεδιάγραμμα 1.2.

1.3 Σύσταση εκτελεστικής επιτροπής, οικονομικής επιτροπής και επιτροπής ποιότητας ζωής

Σχολιάζοντας τις αλλαγές του συστήματος διακυβέρνησης του νέου δήμου οι συμμετέχοντες στην έρευνα επισημαίνουν τα ακόλουθα :

Η δημιουργία των τριών επιτροπών εκτιμάται ότι θα έχει θετικά αποτελέσματα γιατί για την εκτελεστική επιτροπή θα ενιχύσει τη συλλογική λειτουργία στην ανώτατη διοίκηση, ενώ στις άλλες δύο επιτροπές η εξειδίκευση θα οδηγήσει στον καλύτερο προγραμματισμό και έλεγχο των οικονομικών μεγεθών του δήμου και στην αντιμετώπιση περιβαλλοντικών ζητημάτων. (Θεοδωρίδου, Μορέλλος, Νύδρα, Πιπερίδης, Σπανίδης).

Απαραίτητη προϋπόθεση ωστόσο για την επιτυχή λειτουργία των παραπάνω επιτροπών είναι η στελέχωσή τους με αξιόλογα άτομα (Ανανιάδης, Γιαννακόπουλος, Καφαρίδης, Καμαρινός, Φαρμάκης).

Αρκετοί ερωτώμενοι πάντως διατύπωσαν τις επιφυλάξεις τους ως προς τα αποτελέσματα που μπορεί να έχει για το δήμο η σύστασή τους. Είναι πολύ δύσκολο να υπερκεραστεί η «δημαρχοκεντρική» νοοτροπία (Σούλας, Σωτηράκης) και στην πράξη θα αποδειχθεί ότι η λειτουργία τους δε θα είναι ουσιαστική αλλά εικονική (Χαλκίδης).

Ενδεχόμενα θα καθυστερεί η λήψη αποφάσεων εάν οι επιτροπές είναι δυσκίνητες και υπάρχουν δυσκολίες στη σύγκλιση και τη λειτουργία τους (Κυριακίδου). Επιπλέον η δημιουργία περισσότερων επιτροπών θα απαιτήσει και τη γραμματειακή τους υποστήριξη και θα απασχολήσει μεγαλύτερο αριθμό υπαλλήλων, οι οποίοι θα μπορούσαν να διατεθούν σε υπηρεσιακές μονάδες με περισσότερες ανάγκες (Χαρίτου).

Τέλος εκφράστηκε η άποψη ότι σε τίποτε δε θα βελτιωθεί ο τρόπος διακυβέρνησης του δήμου με τη σύσταση της εκτελεστικής επιτροπής, αλλά ούτε και θα αλλάξει τίποτα στην λειτουργία των οικονομικών και των περιβαλλοντικών θεμάτων γιατί δεν υπάρχει τέτοια πολιτική βούληση (Γκουτζηγιάννης) και ότι «όταν κάποιος αποφεύγει την ουσιαστική αντιμετώπιση των προβλημάτων, δημιουργεί επιτροπές» (Παπανικολάου).



Σχεδιάγραμμα 1.3.

1.4 Λειτουργία συμβουλίου δημοτικής κοινότητας

Αναφορικά με τη λειτουργία των συμβουλίων των δημοτικών κοινοτήτων του δήμου, οι γνώμες που εκφράστηκαν κατά την πλειονότητά τους συγκλίνουν στην άποψη ότι αυτά δεν πρόκειται να έχουν ουσιώδη συμβολή στα δημοτικά πράγματα. Αυτό συμβαίνει επειδή οι αρμοδιότητές τους είναι εκ του νόμου γνωμοδοτικές προς το δημοτικό συμβούλιο και επομένως στερούνται ισχύος (Χαλκίδης, Παπανικολάου, Γκουτζηγιάννης). Και παρά το γεγονός ότι ο Καλλικράτης δίνει τη δυνατότητα στο δημοτικό συμβούλιο να τους μεταβιβάσει επιπλέον αρμοδιότητες αποφασιστικού χαρακτήρα για τοπικά θέματα αυτό δεν είναι πολύ πιθανό, γιατί η αντίληψη που επικρατεί είναι οι αποφάσεις να λαμβάνονται κεντρικά, από το δημοτικό συμβούλιο, που είναι και το ισχυρότερο όργανο του Δήμου (Γιαννακόπουλος, Καμαρινός).

Επίσης εκφράστηκε και η γνώμη ότι η λειτουργία των συμβουλίων των δημοτικών κοινοτήτων θα είχε νόημα σε ένα δήμο της επαρχίας με απομακρυσμένες περιοχές, όχι όμως και στους συνενούμενους δήμους του

πολεοδομικού συγκροτήματος, οι οποίοι αναπτύσσονται χωρικά σε μικρή έκταση και δεν τίθεται ζήτημα απόστασης που θα έκαναν χρήσιμη την ύπαρξή τους (Κυριακίδου, Μορέλλος).

Εξάλλου με τη λειτουργία αυτών των συμβουλίων αυξάνονται οι επικαλύψεις αρμοδιοτήτων των οργάνων και η γραφειοκρατεία, αφού για το ίδιο ζήτημα θα γνωμοδοτεί πρώτα το συμβούλιο της δημοτικής κοινότητας και στη συνέχεια θα αποφασίζει το δημοτικό συμβούλιο, άρα θα επιλαμβάνονται του ίδιου θέματος δύο όργανα (Σπανίδης, Χαρίτου).

Βέβαια δεν έλειψαν και οι αντίθετες απόψεις, που υποστηρίζουν ότι τα συμβούλια δημοτικών κοινοτήτων αποτελούν μια ευκαιρία να μη χαθεί η «τοπικότητα» εντός του συνενούμενου δήμου (Καφαρίδης) και ότι επειδή οι τοπικοί σύμβουλοι γνωρίζουν καλύτερα τα προβλήματα κάθε δημοτικής ενότητας μπορούν να εισηγηθούν αποτελεσματικότερες λύσεις για την αντιμετώπισή τους (Πιπερίδης, Ανανιάδης, Φαρμάκης) αλλά και να αποτελέσουν μοχλό πίεσης για την επίλυσή τους (Σούλας).

Ως απαραίτητη προϋπόθεση για την αποτελεσματική προώθηση των τοπικών θεμάτων στα συμβούλια αυτά τίθεται η στελέχωσή τους με «αξιόλογους εκπροσώπους και όχι με συμβούλους που απλά αποτέλεσαν για τους συνδυασμούς τους λύσεις ανάγκης» (Σωτηράκης) .

Μία άλλη τέλος θετική επίδραση που μπορεί να έχει αυτός ο θεσμός είναι η ανάπτυξη του ενδιαφέροντος να ασχοληθούν οι δημότες και οι κάτοικοι με τα προβλήματα της γειτονιάς τους μέσα από τη συμμετοχή τους στα συμβούλια των δημοτικών κοινοτήτων (Θεοδωρίδου, Νύδρα).



Σχεδιάγραμμα 1.4.

1.5 Συμπαραστάτης του δημότη και της επιχείρησης

Ο νεοσύστατος θεσμός του συμπαραστάτη του δημότη και της επιχείρησης φαίνεται ότι αποσπά θετικά σχόλια από τους συμμετέχοντες στην έρευνα, εκτός από μερικές εξαιρέσεις. Πιο συγκεκριμένα εκτιμάται ότι θα αποτελέσει ένα μέσο καταπολέμησης της κακοδιοίκησης εντός του δήμου (Μορέλλος, Σούλας) και θα δώσει τη δυνατότητα σε πολίτες και επιχειρήσεις να διευθετούν τα προβλήματά τους με το δήμο χωρίς να χρειάζεται να απευθύνονται σε ανώτερες αρχές (Κυριακίδου, Νύδρα, Πιπερίδης, Χαρίτου) ή να επιβαρύνονται οικονομικά ζητώντας τη συνδρομή νομικών (Ανανιάδης).

Εκφράστηκε ακόμη η άποψη ότι ο θεσμός αυτός μπορεί να μετριάσει την «υπεροψία» με την οποία οι οργανισμοί αντιμετωπίζουν ορισμένες φορές τους πολίτες που συναλλάσσονται μαζί τους (Σπανίδης) ή και να βελτιώσει σε ένα βαθμό τις επιδόσεις των υπαλλήλων, οι οποίοι θα λαμβάνουν υπόψη τους την ύπαρξη θεσμοθετημένου οργάνου που μπορεί ανά πάσα στιγμή να τους ελέγξει (Γιαννακόπουλος).

Υποστηρίχθηκε επίσης η θέση ότι, επειδή δεν πρόκειται για πολιτικό στέλεχος, ο συμπαραστάτης θα λειτουργήσει πιο αποτελεσματικά (Σωτηράκης) αλλά και ότι η αυξημένη πλειοψηφία που απαιτείται στο δημοτικό συμβούλιο για την επιλογή του διασφαλίζει την αποδοχή και τη νομιμοποίηση του ρόλου του από αιρετούς και εργαζόμενους (Χαλκίδης).

Η επιτυχία του θεσμού πάντως εξαρτάται από το άτομο που θα επιλεγεί, το οποίο εκτός από ευρύ πεδίο γνώσεων θα πρέπει να διαθέτει και επικοινωνιακές ικανότητες, αφού θα κληθεί να παίξει ρόλο διαμεσολαβητή (Φαρμάκης). Στην περίπτωση αυτή θα καταφέρει να απεμπλέξει το δήμαρχο και τους αντιδημάρχους από την απασχόληση να δέχονται διαμαρτυρίες δημοτών αλλά και τις υπηρεσίες από το να γίνονται αποδέκτες παραπόνων και για θέματα που μπορεί και να μην εμπíπτουν στις αρμοδιότητές τους (Θεοδωρίδου).

Όπως όμως ήδη αναφέρθηκε υπάρχουν και επιφυλάξεις ως προς τα αποτελέσματα της λειτουργίας του θεσμού και ως προς το αν ο ρόλος του θα είναι «ουσιαστικός ή διακοσμητικός» (Καμαρινός). Η άποψη αυτή ενισχύεται από το γεγονός ότι ο συμπαραστάτης του δημότη έχει διαμεσολαβητικό ρόλο και όχι δυνατότητες επιβολής κυρώσεων σε περιπτώσεις κακοδιοίκησης (Γκουτζηγιάννης). Επιπλέον «...δημιουργείται ακόμη ένας κρίκος στην αλυσίδα επίλυσης διαφορών, αφού αν διαπιστώσει ο συμπαραστάτης κάποια περίπτωση κακοδιοίκησης δεν μπορεί να την επιλύσει, αλλά αυτή θα επιλυθεί είτε από τη δικαιοσύνη είτε από την ίδια την υπηρεσία, όπως θα γινόταν δηλαδή και χωρίς την ύπαρξη αυτού του οργάνου» (Παπανικολάου).



Σχεδιάγραμμα 1.5

1.6 Μεταφορά και συνένωση προσωπικού

Μία ακόμη πολύ σημαντική αλλαγή, που επέρχεται με την ψήφιση του νόμου, είναι η μεταφορά προσωπικού, εθελούσια και αναγκαστική, στο νέο δήμο από την καταργηθείσα Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Θεσσαλονίκης καθώς και η συνένωση του ήδη υπηρετούντος προσωπικού των δύο πρώην δήμων. Οι απόψεις των συμμετεχόντων στην έρευνα ως προς τις επιπτώσεις που αναμένονται από τη ρύθμιση αυτή είναι οι ακόλουθες.

Είναι βέβαιο πως αρχικά θα υπάρξει κάποια αναστάτωση στις υπηρεσίες, αφού καλούνται να συνυπάρξουν αρκετοί άνθρωποι στο ίδιο αντικείμενο απασχόλησης, αλλά με διαφορετική νοοτροπία και με διαφορετικές μεθόδους εργασίας (Νύδρα, Χαρίτου). Το γεγονός αυτό θα έχει επιπτώσεις εκτός από τις καθυστερήσεις στη ροή των εργασιών (Καφαρίδης) και στις διαπροσωπικές σχέσεις των εργαζομένων, όπου ενδέχεται να προκληθούν εντάσεις (Θεοδωρίδου), ιδίως εξαιτίας της έλλειψης ομαδικότητας που χαρακτηρίζει τους εργαζόμενους (Χαρίτου).

Ωστόσο, η πάροδος του μεταβατικού διαστήματος αναμένεται να εξομαλύνει τις σχέσεις των υπαλλήλων και να ομογενοποιήσει τον τρόπο με τον οποίο θα εργάζονται, γεγονός που θα έχει θετικά αποτελέσματα στη λειτουργία των υπηρεσιών (Μορέλλος, Πιπερίδης, Γιαννακόπουλος, Σούλας). Μακροπρόθεσμα ο συνδυασμός της εμπειρίας και της γνώσης όλων αυτών των υπαλλήλων θα έχει ως αποτέλεσμα τη βελτίωση του επιπέδου των παρεχόμενων υπηρεσιών (Χαλκίδης Καμαρινός), ενώ η σύγκριση των πρακτικών που ακολουθούσε η κάθε υπηρεσία για τη διεκπεραίωση της ίδιας εργασίας μπορεί να οδηγήσει στην υιοθέτηση της καλύτερης από αυτές και στη διευκόλυνση πολιτών και υπαλλήλων (Φαρμάκης).

Επιπρόσθετα ο ερχομός υπαλλήλων νέων ειδικοτήτων αλλά και η ορθολογική κατανομή του υπάρχοντος δυναμικού θα καταστήσει το νέο δήμο ικανό να παρέχει υπηρεσίες και σε νέους τομείς που αναλαμβάνει (Κυριακίδου, Σπανίδης).

Δεν αποκλείεται όμως και το ενδεχόμενο να υπάρξει απώλεια θέσεων εργασίας, μετά την εκτίμηση των αναγκών του νέου δήμου (Παπανικολάου) ή να υπάρξουν προβλήματα σχετικά με τη μισθοδοσία των υπαλλήλων, λόγω μείωσης των χρηματικών πόρων που αποδίδει η κεντρική διοίκηση για το σκοπό αυτό (Γκουτζηγιάννης, Σωτηράκης).



Σχεδιάγραμμα 1.6.

1.7 Σύσταση νέων υπηρεσιακών μονάδων

Η υποχρέωση που εισάγεται από τον Καλλικράτη να συστήσουν υποχρεωτικά οι νέοι Δήμοι ορισμένες υπηρεσιακές μονάδες όπως , τεχνική, οικονομική και νομική υπηρεσία, μονάδα προγραμματισμού και ανάπτυξης, τεχνολογίας-πληροφορικής και επικοινωνιών, διαφάνειας, περιβάλλοντος κ.α. καθώς και ο ορισμός αντιδημάρχου αρμόδιου για θέματα διαφάνειας και ηλεκτρονικής διακυβέρνησης αξιολογήθηκε από τους ερωτώμενους ως εξής:

Οι μεγάλοι δήμοι, όπως και οι δήμοι Ευόσμου και Ελευθερίου-Κορδελιού, περιείχαν ήδη στην οργανωτική τους δομή τις περισσότερες από τις μονάδες που προβλέπει ο νόμος και επομένως δεν θα υπάρξουν ευρείες αλλαγές ή επιπτώσεις στο επίπεδο των παρεχόμενων υπηρεσιών (Παπανικολάου, Χαρίτου, Γκουτζηγιάννης, Σωτηράκης).

Σε ένα βαθμό θα επηρεαστεί η δομή του νεοσύστατου οργανισμού, αφού θα αναγκαστεί να συμπεριλάβει μονάδες σχετικές με τις νέες αρμοδιότητες που του μεταβιβάζονται (Σπανίδης).

Εκεί όμως που σίγουρα υπήρχαν ελλείψεις ήταν στα θέματα πληροφορικής και ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, στα οποία δίνεται έμφαση από τον Καλλικράτη (Μορέλλος, Καφαρίδης). Η ανάπτυξη αυτών θα φέρει μεγάλες βελτιώσεις στο επίπεδο των υπηρεσιών (Νύδρα, Χαλκίδης, Καμαρινός) και θα εκσυγχρονίσει τον τρόπο εργασίας των υπαλλήλων (Θεοδωρίδου, Γιαννακόπουλος). Επιπλέον θα ενισχύσει τη διαφάνεια και το δημόσιο έλεγχο (Κυριακίδου, Πιπερίδης, Ανανιάδης, Σούλας, Φαρμάκης).



Σχεδιάγραμμα 1.7.

1.8 Συρρίκνωση Νομικών Προσώπων και Δημοτικών Επιχειρήσεων

Η ρύθμιση που υποχρεώνει τους Καλλικρατικούς Δήμους να διατηρήσουν δύο μόνο εποπτευόμενα νομικά πρόσωπα ή ένα νομικό πρόσωπο και μία δημοτική επιχείρηση είναι από αυτές που συγκεντρώνει σχεδόν την απόλυτη σύμπτωση απόψεων ως προς την αναγκαιότητα ψήφισής της.

Οι δημοτικές επιχειρήσεις λειτουργούσαν μέχρι τώρα σαν «μαύρες τρύπες» ως προς τις οικονομικές επιχορηγήσεις που λάμβαναν από τους δήμους (Ανανιάδης), ενώ παρουσίαζαν ελάχιστο έργο σε σχέση με τους πόρους που σπαταλούσαν (Γκουτζηγιάννης). Αποτελούσαν περισσότερο πεδίο διευθέτησης πολιτικών εξυπηρετήσεων (Χαρίτου, Καφαρίδης) και επικρατούσε καθεστώς αδιαφάνειας, καθώς δεν υπόκειντο σε προληπτικό έλεγχο δαπανών από το ελεγκτικό συνέδριο, αλλά ούτε και στους περιορισμούς του ΑΣΕΠ στο θέμα των προσλήψεων (Μορέλλος, Νύδρα).

Ως προς τα νομικά πρόσωπα δε, η κατάργησή τους ή η συγχώνευσή τους σε ένα, εφόσον υπάρχει στο δήμο και δημοτική επιχείρηση, εκτιμάται ότι θα οδηγήσει σε

εξοικονόμηση πόρων, λόγω της εξάλειψης των θέσεων των αμοιβόμενων μελών των διοικητικών συμβουλίων (Σωτηράκης, Θεοδωρίδου). Θα οδηγήσει ακόμη σε καλύτερη εποπτεία του ΝΠΔΔ από το Δήμο (Γιαννακόπουλος, Σούλας) αλλά και στην παροχή καλύτερων υπηρεσιών λόγω της συνένωσης οικονομικών και ανθρώπινων πόρων (Πιπερίδης, Σπανίδης, Καμαρινός, Φαρμάκης). Θα αποφευχθεί τέλος το φαινόμενο της επικάλυψης αρμοδιοτήτων εντός του δήμου, όπως συμβαίνει για παράδειγμα με την παράλληλη ύπαρξη τμήματος αθλητισμού στον πρώην Δήμο Ευόσμου και του ΝΠΔΔ Δημοτικό Αθλητικό Κέντρο Ευόσμου (Κυριακίδου).

Ενστάσεις ωστόσο διατυπώθηκαν ως προς την αποτελεσματικότητα της συγχώνευσης νομικών προσώπων με διαφορετικά αντικείμενα δραστηριοποίησης, γεγονός που ακριβώς λόγω αυτής της ετερότητας θα καταστήσει τη διοίκησή τους προβληματική (Χαλκίδης).

Τέλος εκφράστηκε και η άποψη ότι υπάρχει σοβαρή πιθανότητα να χαθούν θέσεις εργασίας λόγω της κατάργησης επιχειρήσεων ή ΝΠΔΔ (Παπανικολάου).



Σχεδιάγραμμα 1.8.

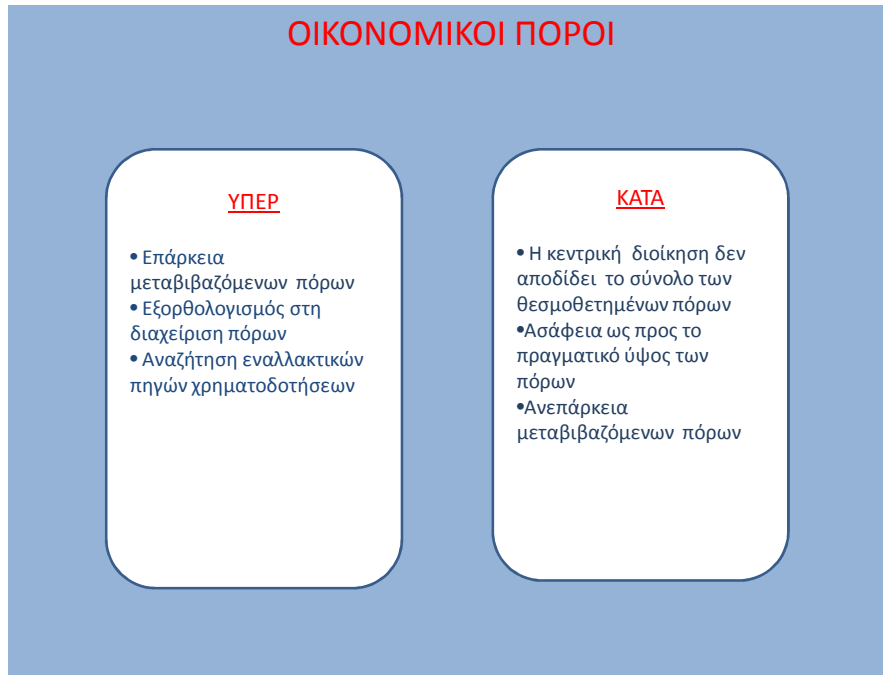
1.9 Οικονομικοί πόροι

Στο ζήτημα της οικονομικής θωράκισης των δήμων, μέσω της μεταφοράς πόρων σε αυτούς για την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, εκφράστηκε σοβαρή επιφύλαξη αναφορικά με δύο παράγοντες.

Αφενός η μέχρι τώρα πρακτική έδειξε ότι η κεντρική διοίκηση απέδιδε μέρος μόνο των θεσμοθετημένων πόρων στους δήμους, ωθώντας τους σε δανεισμό, και επομένως υπάρχει έλλειμα εμπιστοσύνης ως προς την τήρηση των ρυθμίσεων για την απόδοση πόρων (Θεοδωρίδου, Νύδρα, Παπανικολάου, Χαρίτου, Γιαννακόπουλος, Καμαρινός, Σούλας).

Αφετέρου το ύψος των πόρων προσδιορίζεται στο νόμο με ποσοστά επί του ΦΠΑ, επί του Φόρου Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων και επί του φόρου ακίνητης περιουσίας. Άρα δεν πρόκειται για ένα εξ αρχής ορισμένο και σταθερό ποσό αλλά για ένα ποσό που κυμαίνεται ανάλογα με τα έσοδα από την είσπραξη των φόρων αυτών, γεγονός που δημιουργεί ανασφάλεια και αβεβαιότητα (Χαλκίδης, Ανανιάδης, Γκουτζηγιάννης, Φαρμάκης). Το θετικό στην περίπτωση αυτή είναι ότι ο ίδιος ο νόμος προβλέπει τη δυνατότητα αναπροσαρμογής του ποσοστού σε περίπτωση μη επάρκειας των πόρων (Καφαρίδης).

Την πεποίθηση ότι οι μεταβιβαζόμενοι πόροι δεν είναι επαρκείς εκφράζουν αρκετοί ερωτώμενοι (Πιπερίδης, Σπανίδης, Σωτηράκης). Αντίθετα υποστηρίζεται και η άποψη ότι υπάρχει επάρκεια πόρων αλλά θα πρέπει να γίνεται με σύνεση η διαχείρισή τους (Μορέλλος), ενώ παράλληλα θα πρέπει να αναζητηθούν και νέες πηγές χρηματοδοτήσεων και να αυξηθεί η απορροφητικότητα των ευρωπαϊκών κονδυλίων (Κυριακίδου).



Σχεδιάγραμμα 1.9.

1.10. Πιστοληπτική ικανότητα

Σχετικά με τον περιορισμό της δυνατότητας δανεισμού των δήμων που θέτει ο νόμος διατυπώθηκαν οι ακόλουθες θέσεις.

Η ρύθμιση αυτή θα λειτουργήσει θετικά, ιδίως μακροπρόθεσμα, γιατί θα οριοθετείται το ύψος των δανείων που μπορούν να ληφθούν και έτσι θα αποφευχθεί η υπερχρέωση του ήδη χρεωμένου δήμου (Νύδρα, Σπανίδης, Καμαρινός).

Επίσης θα περιορίσει την αλόγιστη σπατάλη πόρων, καθώς οι διοικούντες θα ξέρουν ότι δεν θα μπορούν να καταφύγουν στην εύκολη λύση του δανεισμού (Κυριακίδου, Χαρίτου) και ενδέχεται να ευνοηθεί η αναζήτηση πόρων από άλλες πηγές, όπως η σύμπραξη με ιδιώτες (Μορέλλος, Καφαρίδης).

Υποστηρίχτηκε ακόμη από αρκετούς ερωτώμενους η άποψη ότι η ρύθμιση θα έχει παράλληλα θετικές και αρνητικές συνέπειες για το δήμο, γιατί αποτρέπει μεν τον κίνδυνο υπερχρέωσής του αλλά του αφαιρεί τη δυνατότητα να χρηματοδοτηθεί

για την κατασκευή έργων υποδομής ή για την αντιμετώπιση σοβαρών αναγκών (Θεοδωρίδου, Πυπερίδης, Ανανιάδης, Γιαννακόπουλος, Σούλας, Φαρμάκης).

Η κατάργηση της ρύθμισης είναι ζήτημα χρόνου, σύμφωνα με άλλη άποψη, λόγω της αδυναμίας να αποδοθούν οι πόροι των δήμων (Χαλκίδης, Σωτηράκης) και η στάση της κεντρικής διοίκησης χαρακτηρίζεται υποκριτική καθώς μέχρι τώρα ευνοούσε φαινόμενα υπερδανεισμού (Γκουτζηγιάννης).

Στην περίπτωση πάντως που παραμένει σε ισχύ η ρύθμιση είναι δυνατό να οδηγήσει στην εκποίηση περιουσιακών στοιχείων του δήμου λόγω αδυναμίας αποπληρωμής των αυξημένων υποχρεώσεών του (Παπανικολάου).



Σχεδιάγραμμα 1.10.

1.11 Διαδημοτική και διαβαθμιδική συνεργασία.

Η προοπτική συνεργασιών του δήμου με άλλους δήμους ή με την περιφέρεια για την αντιμετώπιση κοινών προβλημάτων αξιολογείται θετικά από την πλειονότητα των συμμετεχόντων στην έρευνα.

Είναι μια ευκαιρία για την ανάπτυξη συντονισμένων δράσεων για την επίλυση του περιβαλλοντικού προβλήματος (Μορέλλος), για ζητήματα φυσικών καταστροφών ή υποδομών (Καφαρίδης, Φαρμάκης), ή για την υλοποίηση έργων που ο δήμος μόνος του δεν μπορεί να αναλάβει (Νύδρα, Πιπερίδης, Ανανιάδης).

Η ιδέα των συνεργασιών είναι σωστή αλλά υπάρχουν επιφυλάξεις ως προς την πιθανότητα ανάπτυξής τους (Θεοδωρίδου, Χαλκίδης, Γκουτζηγιάννης).

Η προηγούμενη πρακτική πάντως απέδειξε ότι δεν υπάρχει κουλτούρα συνεργασιών μεταξύ των δήμων (Κυριακίδου, Χαρίτου, Γιαννακόπουλος, Σούλας, Σωτηράκης), και ότι σε παλαιότερες αντίστοιχες προσπάθειες κάθε δήμος προσπαθούσε να προωθήσει την εξυπηρέτηση των δικών του συμφερόντων (Καμαρινός).

Το γεγονός ότι οι δήμοι που προκύπτουν από τις συνενώσεις είναι ήδη μεγάλοι θα λειτουργήσει αποτρεπτικά για τη σύναψη τέτοιων συνεργασιών (Σπανίδης). Οι συνεργασίες αυτές κατά μία άποψη δεν είναι τίποτε άλλο από τη δημιουργία ενός «μορφώματος» που ομολογεί την ανεπάρκεια των κρατικών οργανισμών για την παροχή υπηρεσιών σε σημαντικούς τομείς (Παπανικολάου).



Σχεδιάγραμμα 1.11

1.12 Επιτροπή Διαβούλευσης και Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών

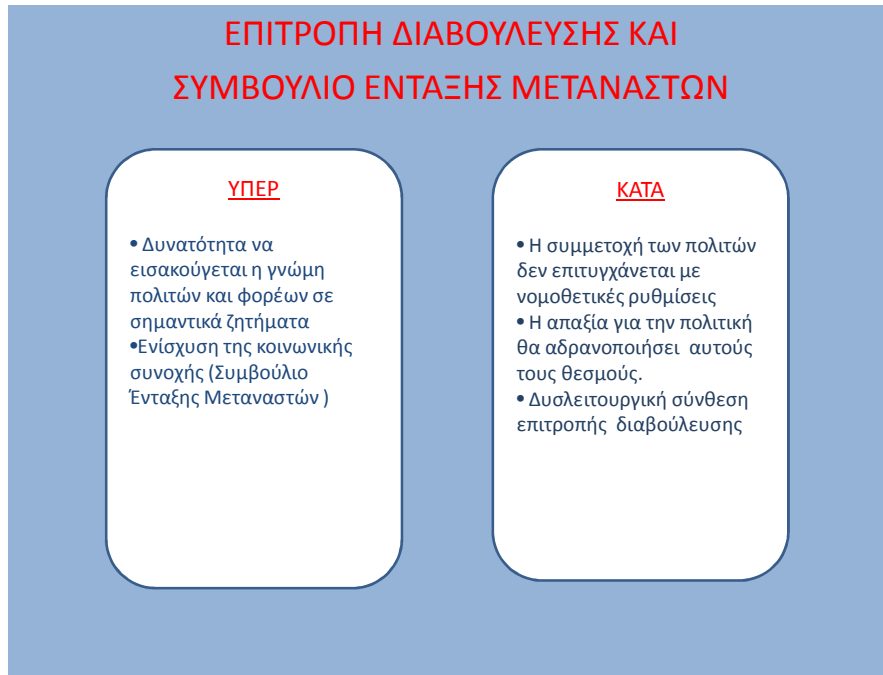
Αναφορικά με τους νέους θεσμούς της επιτροπής διαβούλευσης και του συμβουλίου ένταξης μεταναστών διατυπώθηκαν θετικές μεν κρίσεις για τους ίδιους τους θεσμούς, αλλά αρκετές επιφυλάξεις για την πιθανότητα επιτυχούς λειτουργίας τους.

Η επιτροπή διαβούλευσης δίνει τη δυνατότητα να ακουστεί η φωνή των πολιτών και των φορέων, έστω και με γνωμοδοτικό χαρακτήρα, στη διαμόρφωση του επιχειρησιακού προγράμματος ή στη λήψη αποφάσεων για προβλήματα του δήμου, και για το λόγο αυτό είναι ένας αξιόλογος θεσμός (Πιπερίδης, Σπανίδης, Ανανιάδης, Γιαννακόπουλος).

Το συμβούλιο ένταξης μεταναστών επίσης προάγει τη συμμετοχή και ενεργοποίηση ημεδαπών και αλλοδαπών σε θέματα που αφορούν την κοινότητα των μεταναστών εντός του δήμου και για το λόγο αυτό μπορεί να ενισχύσει την κοινωνική συνοχή (Θεοδωρίδου, Κυριακίδου, Νύδρα).

Ωστόσο η συμμετοχή των πολιτών και των φορέων δεν είναι ζήτημα που επιβάλλεται με νομοθετικές ρυθμίσεις, αλλά πρέπει να είναι αποτέλεσμα της βούλησής τους να συμμετέχουν (Μορέλλος).

Η γενικότερη απαξία των πολιτών για την ενασχόληση με τα κοινά θα αδρανοποιήσει πλήρως τους θεσμούς αυτούς (Παπανικολάου, Χαρίτου, Σούλας, Σωτηράκης) και ο ρόλος τους θα είναι καθαρά «διακοσμητικός» (Γκουτζηγιάννης). Αυτό φάνηκε ήδη από τη μεγάλη αποχή που σημειώθηκε στις δημοτικές εκλογές (Χαλκίδης) αλλά και από την όλο και μεγαλύτερη τάση των ανθρώπων να ενεργοποιούνται όχι σε επίπεδο ενασχόλησης με τα κοινά αλλά μέσω της συμμετοχής τους σε εθελοντικές ή μη κυβερνητικές οργανώσεις (Καφαρίδης). Εξάλλου η σύνθεση της επιτροπής διαβούλευσης αποτελείται από τόσο πολλά και διαφορετικά μέλη που την καθιστά δυσκίνητη (Καμαρινός, Φαρμάκης).



Σχεδιάγραμμα 1.12.

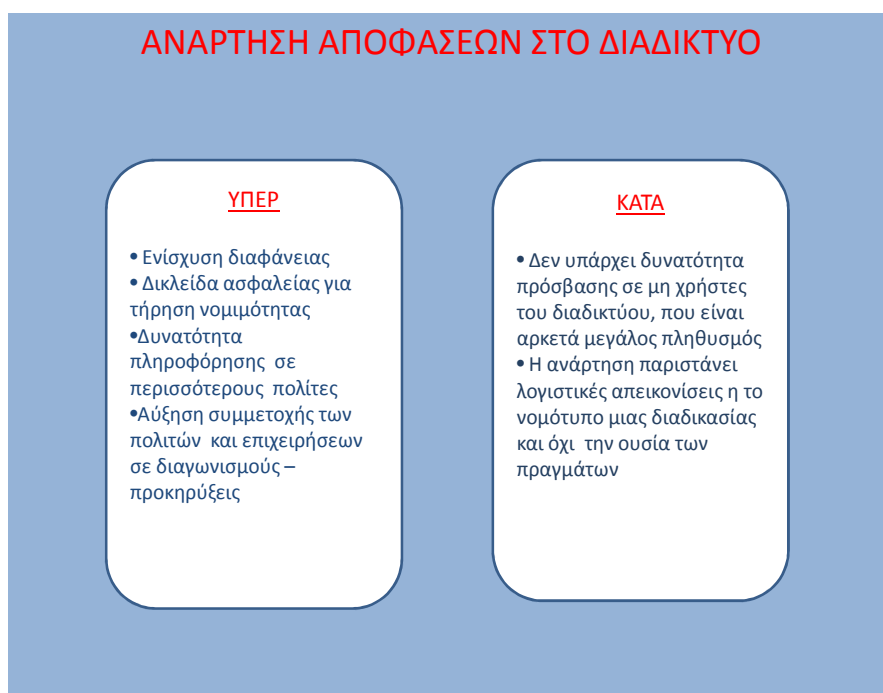
1.13 Ανάρτηση αποφάσεων στο διαδίκτυο.

Η υποχρέωση διατήρησης επίσημης ιστοσελίδας, στην οποία αναρτώνται οι αποφάσεις των οργάνων του δήμου αλλά και οι προκηρύξεις, διαγωνισμοί, συμβάσεις κ.α. είναι μια ρύθμιση που επιδοκιμάζεται από τους ερωτώμενους.

Αναμφίβολα η υποχρέωση αυτή θα ενιχύσει τη διαφάνεια και μπορεί να λειτουργήσει ως δικλείδα ασφάλειας για ζητήματα νομιμότητας (Κυριακίδου, Χαρίτου, Ανανιάδης, Γιαννακόπουλος, Καμαρινός, Σούλας, Φαρμάκης). Επίσης δίνει τη δυνατότητα πληροφόρησης και γνώσης σε άτομα που δεν είχαν πρόσβαση στα έγγραφα που αναρτώνται (Μορέλλος). Δημιουργεί προϋποθέσεις αύξησης της συμμετοχής των πολιτών και των επιχειρήσεων σε προκηρύξεις, διαγωνισμούς κλπ. (Θεοδωρίδου, Νύδρα, Πιπερίδης, Σπανίδης) και μπορεί να οδηγήσει ακόμη και στην επίτευξη οικονομικών ωφελειών για το δήμο μέσω της κατάθεσης οικονομικότερων προσφορών σε διαγωνισμούς (Καφαρίδης).

Ζήτημα πάντως τίθεται αναφορικά με το χαμηλό ποσοστό πρόσβασης στο διαδίκτυο, ιδιαίτερα από ηλικιωμένα άτομα (Σωτηράκης) αλλά και λόγω υψηλού κόστους της σύνδεσης (Χαλκίδης).

Τέλος διατυπώθηκε και η άποψη ότι η ανάρτηση στο διαδίκτυο δε συμβάλλει ουσιαστικά στην αύξηση της διαφάνειας ή της νομιμότητας γιατί αφορά περισσότερο λογιστικές απεικονίσεις ή παρουσίαση νομότυπων διαδικασιών και όχι την ουσία των πραγμάτων (Παπανικολάου, Γκουτζηγιάννης).



Σχεδιάγραμμα 1.13.

1.14 Εποπτεία ΟΤΑ.

Η θέσπιση του Ελεγκτή Νομιμότητας και η διεύρυνση του ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο στα Νομικά Πρόσωπα και τις Δημοτικές Επιχειρήσεις δημιουργεί νέα δεδομένα αναφορικά με την εποπτεία των Δήμων.

Αρκετοί συμμετέχοντες στην έρευνα εκτιμούν ότι και οι δύο ρυθμίσεις θα λειτουργήσουν προς τον περιορισμό των παρεκκλίσεων από τη νομιμότητα (Κυριακίδου, Πιπερίδης, Φαρμάκης). Ιδιαίτερα σημαντικό θεωρήθηκε το γεγονός

ότι ο Ελεγκτής Νομιμότητας είναι επικεφαλής μιας ανεξάρτητης αρχής και όχι ορισμένος από την κυβερνώσα παράταξη και επομένως αυξάνονται οι πιθανότητες αμερόληπτης κρίσης επί των αποφάσεων (Καφαρίδης). Θα ήταν χρήσιμο μάλιστα να υπάρχει ένας Ελεγκτής Νομιμότητας για κάθε ένα ξεχωριστό δήμο (Χαλκίδης).

Επίσης πολύ σημαντική είναι η διεύρυνση του πεδίου εποπτείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου στα Νομικά Πρόσωπα και τις δημοτικές επιχειρήσεις, καθώς θα περιοριστούν φαινόμενα κακοδιαχείρισης και ατασθαλιών και άρα θα υπάρξει εξοικονόμηση πόρων (Θεοδωρίδου, Σπανίδης, Χαρίτου, Ανανιάδης, Γκουτζηγιάννης, Καμαρινός, Σούλας).

Δεν αποκλείεται πάντως να υπάρξουν φαινόμενα καθυστερήσεων στην υλοποίηση έργων, λόγω αύξησης του χρονικού περιθωρίου που δίνει ο νόμος από είκοσι σε σαράντα ημέρες για την έγκριση των αποφάσεων (Νύδρα).

Προβλήματα επίσης παρουσιάζονται κατά τον έλεγχο που πραγματοποιεί το Ελεγκτικό Συνέδριο όταν αυτός ξεπερνά τα θέματα νομιμότητας των δαπανών και εκτείνεται και στη σκοπιμότητά τους (Μορέλλος, Παπανικολάου, Γιαννακόπουλος, Σωτηράκης).



Σχεδιάγραμμα 1.14.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ-ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Από την παράθεση των αποτελεσμάτων της έρευνας συνάγεται το συμπέρασμα ότι για ελάχιστες από τις ερευνώμενες ρυθμίσεις υπάρχει σύμπτωση θέσεων των ερωτώμενων. Στην πλειονότητά τους οι ρυθμίσεις προκαλούν διάσταση απόψεων ως προς τα αναμενόμενα αποτελέσματα.

Διάσταση ακόμη παρατηρείται και ανάμεσα σε εκτιμήσεις των ερωτώμενων ως προς τα αποτελέσματα που αναμένεται να επιφέρουν οι ρυθμίσεις και τις απόψεις του νομοθέτη για αυτά. Πιο συγκεκριμένα:

Η συνένωση των δύο δήμων αξιολογείται μάλλον θετικά και εκτιμάται ότι θα δημιουργηθεί ένα ισχυρός διοικητικά δήμος, ενώ αντίθετα η μεταφορά επιπλέον αρμοδιοτήτων κατά την άποψη των περισσότερων ερωτώμενων δεν θα έχει ως αποτέλεσμα την παροχή καλύτερων υπηρεσιών.

Αμβισβήτηση εκφράζεται και για την προοπτική βελτίωσης της λειτουργίας του δήμου με τη θέσπιση των επιτροπών, ενώ σχεδόν ομόφωνη είναι η άποψη για την αποτυχία της ρύθμισης σχετικά τα συμβούλια των δημοτικών κοινοτήτων, τουλάχιστον για τους δήμους των πόλεων.

Τη στήριξή τους στο θεσμό του συμπαραστάτη του δημότη και της επιχείρησης δηλώνουν οι περισσότεροι ερωτώμενοι, συμμεριζόμενοι την άποψη του νομοθέτη ότι θα αποτελέσει θεσμό εσωτερικής καταπολέμησης της κακοδιοίκησης.

Επίσης θετικά αξιολογούνται από την πλειονότητα των συμμετεχόντων στην έρευνα και οι ρυθμίσεις για τη συνένωση προσωπικού και τη δημιουργία νέων υπηρεσιακών μονάδων, ιδίως αυτών που σχετίζονται με την πληροφορική, καθώς εκτιμάται ότι θα βελτιώσουν σε μεγάλο βαθμό το επίπεδο των παρεχόμενων υπηρεσιών και θα ενισχυθεί η διαφάνεια.

Η διάταξη για τον περιορισμό των νομικών προσώπων και των δημοτικών επιχειρήσεων, με την οποία επιδιώκεται από το νομοθέτη μεγάλη μείωση λειτουργικού κόστους, συγκέντρωσε πολλά θετικά σχόλια ως προς τα αποτελέσματα που αναμένεται να επιφέρει.

Αντίθετα ως αρνητική αξιολογείται η ρύθμιση για το ύψος των διατιθέμενων πόρων, η οποία υποστηρίζεται ότι δε θα επιτύχει το στόχο να θωρακίσει οικονομικά το δήμο για την άσκηση των αρμοδιοτήτων του.

Ακόμη επιφυλάξεις διατυπώνονται τόσο για τη διάταξη του περιορισμού της δυνατότητας δανεισμού του δήμου όσο και για την επιτυχή εφαρμογή της διάταξης για τις διαδημοτικές και διαβαθμιδικές συνεργασίες, παρά την ορθότητά της ως ιδέα.

Ισχυρές ενστάσεις όμως εκφράζονται και για τις ρυθμίσεις με τις οποίες επιδιώκεται να επιτευχθεί η ενίσχυση συμμετοχής των πολιτών στη διαμόρφωση αποφάσεων σχετικά με το δήμο, για τις οποίες υποστηρίζεται σχεδόν ομόφωνα η άποψη ότι δεν πρόκειται να επιτύχουν το στόχο τους.

Θετικά τέλος αντιμετωπίζονται οι διατάξεις για τα ζητήματα διαφάνειας και αποτελεσματικής εποπτείας αναφορικά με τον τρόπο λειτουργίας των οργάνων, αφού εκτιμάται από την πλειονότητα των συμμετεχόντων στην έρευνα ότι θα επιτύχουν τους επιδιωκόμενους στόχους τους.

Αξιολογώντας το νόμο στο σύνολό του διαπιστώνουμε ότι επιφέρει σημαντικές αλλαγές στη διοικητική διάρθρωση της χώρας. Ως προς τις ρυθμίσεις για τους ΟΤΑ Α΄ βαθμού εκτιμούμε ότι αρκετές από αυτές βρίσκονται στη σωστή κατεύθυνση σε σχέση με τα προβλήματα που προσπαθεί να αντιμετωπίσει, όπως π.χ. τον περιορισμό των νομικών προσώπων και επιχειρήσεων και την έμφαση στον εκσυγχρονισμό την λειτουργίας των υπηρεσιών με τη χρήση της τεχνολογίας.

Η μεγάλη πρόκληση όμως που εισάγει ο Καλλικράτης είναι ότι με τη συνένωση και τη μεταφορά αρμοδιοτήτων ο δήμος καλείται να επανασυσταθεί και να λειτουργήσει ενιαία, παρέχοντας πολύ μεγαλύτερο όγκο υπηρεσιών. Η προσπάθειά του αυτή, δεδομένης και της δυσχερούς οικονομικής και κοινωνικής συγκυρίας, εκτιμούμε ότι θα είναι πολύ δύσκολη. Μπορεί να γίνει όμως πιο αποτελεσματική και με μειούμενο κόστος, εάν υιοθετηθεί και υλοποιηθεί η φιλοσοφία της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας, δηλαδή η επικέντρωση στις ανάγκες των πελατών, η ενεργοποίηση όλων των εργαζομένων και η διαρκής βελτίωση των υπηρεσιών από έναν οργανισμό που μαθαίνει. Τα επιτυχημένα παραδείγματα εφαρμογής της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας σε οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, που αναφέρθηκαν στο πρώτο μέρος, αποδεικνύουν άλλωστε ότι κάτι τέτοιο δεν είναι ανέφικτο.

BIBΛΙΟΓΡΑΦΙΑ :

Ξενόγλωσση

- Appleby, A.-Clark, A., "Quality management in local government: four case studies", Leadership & Organisation Development Journal. Bradford:1997, Vol 18, Iss.2, p.p.74-85
- Austrian Federal Chancellery, (2010) CAF works-Better service for the citizens by using CAF.
- Bovaird T.& Loeffler E., Assessing the Quality of Local Governance: A case study, Public Money & Management , Sept.2007, Vol27, Issue 4, p.293-300
- Carvalho, C.- Brito, C- Cabral, J.S., "Assessing the quality of public services: A conceptual model", Faculdade de Economia Universidade do Porto Working Papers, n.345, Nov.2009.
- Crosby P. (1979) Quality is free: the art of making quality certain, McGraw Hill
- Deming E.,(1986) Out of the crisis: quality, productivity and competitive position, Cambridge University Press .
- Edvardson B., Thomasson B & Ovretveit J., (1994) Quality of service. Making it really work, McGraw Hill.
- Evans R.James-Lindsay M.William, (2008) The management and control of quality, South-Western Cengage Learning.
- Flood, L.Robert,(1993), Beyond TQM, John Wiley and Sons.
- Gaster L .- Squires A.,(2003) Providing Quality in the public Sector, Open University Press .
- Gaster L.,(1995) Quality in Public Services: Managers' Choices (Public Policy and Management), Open University Press.
- Gaster,L., "Quality services in local government: a bottom-up approach", The Journal of Management Development, Bradford: 1996 , Vol.15, Iss.2, p.p. 80-96.
- Gronroos,C., (2007) Service Management and Marketing, John Wiley and Sons.
- Heskett,J.-Sasser,E.-Hart,C., (1990) Service Breakthroughs, The Free Press.

- Houston,D.- Katavic,M., “Quality in a New Zealand Local Authority:A case Study”, Total Quality Management, Vol 17,No 4, p.425-438, May 2006.
- International Organization for Standardization (ISO) (1992), ISO 9000 International Standards for Quality Management (2nd Ed.).Geneva: International Organization for Standardization.
- Milakovich, M.,(2006) Improving Service Quality in the Global Economy, AuerbachPublications.
- Morgan C & Murgatroyd, (1994) Total Quality Management in the Public Sector: An International Perspective Open University Press .
- Parasuraman,A., Zeithaml, V.A. and Berry, L.L.,(1985) “A Conceptual Model of Service Quality and its Implications for Future Research”, Journal of Marketing, Vol 49, p.p. 41-50.
- Parasuraman,A. , Zeithaml, V.A. and Berry, L.L., (1988) “SERVQUAL: a multi-item scale for measuring customer perceptions of the service quality”, Journal of Retailing, Vol 64, No 1 , p.p.12-40.
- Rodrigues,P.-Burguete,J.-Vaugan,R.,-Edwards.J, The Transformation of Municipal Services: towards Quality in the Public Sector, Theoretical & Applied Economics; Feb2009, Vol. 16 Issue 2, pp 3-16.

Ελληνική

- Δερβιτσιώτης Κ., Διοίκηση Ολικής Ποιότητας, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2005 .
- Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, «Μελέτη για τη λειτουργική αναβάθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης εν όψει της διοικητικής μεταρρύθμισης», Αθήνα, Δεκέμβριος 2009.
- Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, «Μελέτη για τις αρμοδιότητες της Πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης- Ενδιάμεση Έκθεση», Αθήνα, Οκτώβριος 2008.
- Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων – Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης, Αθήνα, «Από τον Καποδίστρια στον Καλλικράτη, Στοιχεία & Χάρτες», Αθήνα, Απρίλιος 2010.

- Μιχαλόπουλος Νίκος, Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Management, εκδόσεις Παπαζήσης, Αθήνα 2003.
- Ν.1850/1989 «Κύρωση του Ευρωπαϊκού Χάρτη της Τοπικής Αυτονομίας»,(ΦΕΚ 114/Α/10-5-1989).
- Ν.2218/1994 «Ίδρυση Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης τροποίηση διατάξεων για την Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση και την Περιφέρεια και άλλες διατάξεις»,(ΦΕΚ 90/Α/13-6-1994).
- Νόμος 2539/1997, «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης» (ΦΕΚ 244/Α/4-12-1997).
- Νόμος 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης» (ΦΕΚ 87/Α/7-6-2010).
- Προεδρικό Διάταγμα 30/1996 «Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης»,(ΦΕΚ 21/Α/2-2-1996).
- Σύνταγμα της Ελλάδας, (ΦΕΚ 120/Α/27-6-2008).
- Τσιότρας Γ., Βελτίωση Ποιότητας, εκδόσεις Μπένος, Αθήνα 2002.
- Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Αιτιολογική Έκθεση του Νόμου 3852/2010, Αθήνα 2010.
- Υπουργείο Εσωτερικών , Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης Έκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων του σχεδίου νόμου Καλλικράτη, Αθήνα 2010.ΥΠΕΣΔΔΑ , Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης, Αθήνα 2007.
- Χατζηκυριακίδης Κ., Εύοσμος - Η Ιστορία του τόπου και των ανθρώπων του, Έκδοση του Δήμου Ευόσμου, 2008.

Ιστοσελίδες

<http://www.eipa.eu/en/pages/show/&tid=69>

<http://www.eleftherio-kordelio.gr/Pages/Viewarticles.aspx?arid=70&cid=87>

http://www.evosmos.gr/index.php?option=com_content&task=view&id=327&Itemid=498

http://www.ypes.gr/el/Regions/programma/nomoi_kai_alla_egrafa/

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 1

Το ερωτηματολόγιο της έρευνας



ΔΙΑΤΜΗΜΑΤΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

«ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΟΛΙΚΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ»

ΕΡΕΥΝΑ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΕΚΠΟΝΗΣΗΣ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΜΕ

ΘΕΜΑ:

«Πρόγραμμα Καλλικράτης και αξιολόγηση των ρυθμίσεών του αναφορικά με τους ΟΤΑ Α΄ βαθμού. Η περίπτωση των συνενομένων Δήμων Ελευθερίου Κορδελιού- Ευόσμου»

Φωτεινή Δεμέτη, 0915

Επιβλέπων Καθηγητής: κ.Φώτης Βούζας

ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΤΑΥΤΟΤΗΤΑΣ ΕΡΩΤΩΜΕΝΟΥ

A. Στοιχεία ερωτώμενου

Όνοματεπώνυμο :.....

Τηλέφωνο:.....

E-mail:

B. Ιδιότητα ερωτώμενου

1. Αιρετός

2. Υπάλληλος

2.α Θέση που κατέχετε:.....

2β. Έτη εμπειρίας:.....

Ερωτηματολόγιο

1. Ποια εκτιμάτε ότι θα είναι τα αποτελέσματα της χωρικής και πληθυσμιακής διεύρυνσης των δήμων ; Αιτιολογείστε την άποψή σας.

.....
.....
.....

2. Μεταξύ των σημαντικότερων μεταρρυθμίσεων του Καλλικράτη είναι και η μεταφορά πληθώρας αρμοδιοτήτων στους δήμους (πολεοδομικές, κοινωνικής πρόνοιας, έκδοσης σειράς επαγγελματικών αδειών, εκτέλεσης έργων , υγείας, παιδείας κλπ.). Ποιες αναμένετε να είναι οι επιδράσεις της ρύθμισης αυτής και για ποιους λόγους;

.....
.....
.....

3. Πώς πιστεύετε ότι θα επηρεάσουν τη λειτουργία του δήμου η θέσπιση εκτελεστικής επιτροπής, οικονομικής επιτροπής και επιτροπής ποιότητας ζωής;

.....
.....
.....

4. Σε τι εκτιμάτε ότι θα συμβάλλει η λειτουργία του συμβουλίου των δημοτικών κοινοτήτων στα όρια της χωρικής τους εμβέλειας;

.....
.....
.....

5. Πώς αξιολογείτε το νέο θεσμό του συμπαραστάτη του δημότη και της επιχείρησης; Αιτιολογείστε την άποψή σας.

.....
.....

6. Η συνένωση Δήμων, η κατάργηση των Νομαρχιών και η κατάργηση των Περιφερειών με τη σημερινή τους μορφή θα έχει ως συνέπεια τη μεταφορά και μετάταξη του προσωπικού στο νεοσύστατο Δήμο. Ποιες εκτιμάτε ότι θα είναι οι επιπτώσεις από τη ρύθμιση αυτή;

.....
.....

7. Στο νέο νόμο προβλέπεται ρητά η υποχρέωση του δήμου να συμπεριλάβει στον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας του υπηρεσιακές μονάδες με συγκεκριμένα αντικείμενα (π.χ. Προγραμματισμού και Ανάπτυξης, Τεχνολογίας – Πληροφορικής και Επικοινωνιών, Διαφάνειας, Νομικής Υποστήριξης κλπ). Επίσης ορίζεται ότι υπάρχει υποχρέωση ορισμού Αντιδημάρχου αρμόδιου για θέματα διαφάνειας και ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Σε τί πιστεύετε ότι στοχεύουν οι ρυθμίσεις αυτές και υπό ποιες προϋποθέσεις μπορεί η στόχευσή τους να είναι επιτυχής;

.....
.....

8. Ποια αποτελέσματα εκτιμάτε ότι θα φέρει η ρύθμιση για τον περιορισμό των νομικών προσώπων και των δημοτικών επιχειρήσεων του δήμου;

.....
.....

9. Πώς αξιολογείτε το ύψος των χρηματικών πόρων που πρόκειται να διατεθούν στους ΟΤΑ για την άσκηση των πρόσθετων αρμοδιοτήτων που θα ασκήσουν;

.....
.....

10. Πώς εκτιμάτε ότι θα επιδράσουν οι ρυθμίσεις για τον έλεγχο και τον περιορισμό της δανειοδότησης του δήμου;

.....
.....

11. Ποια αναμένετε να είναι τα αποτελέσματα από τις ρυθμίσεις για τη διαδημοτική και διαβαθμιδική συνεργασία των δήμων και πώς μπορούν να επιτευχθούν;

.....
.....

12. Πώς αξιολογείτε τους νέους θεσμούς της Επιτροπής Διαβούλευσης και του Συμβουλίου ένταξης μεταναστών ;

.....
.....
.....

13. Ο Δήμος υποχρεούται να διαθέτει επίσημη ιστοσελίδα, στην οποία να αναρτά όλες τις αποφάσεις των οργάνων του καθώς και των προκηρύξεων διαγωνισμών, προμηθειών, συμβάσεων κλπ). Ποια αναμένετε να είναι τα αποτελέσματα της διάταξης αυτής ;

.....
.....
.....

14. Αναφορικά με την εποπτεία των ΟΤΑ, πώς πιστεύετε ότι θα λειτουργήσουν ο θεσμός του Ελεγκτή Νομιμότητας και ο διευρυμένος ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου; Για ποιους λόγους ;

.....
.....

Σας ευχαριστώ

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 2

Ο ΝΟΜΟΣ 3852/2010