



Έκδοση του Κοινωνικού Πολύκεντρου,  
«Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση: Τα οικονομικά της, η εκχώρηση αρμοδιοτήτων της  
και οι επιπτώσεις στο ανθρώπινο δυναμικό και στα Δημόσια αγαθά .»  
ΜΕΛΕΤΗ – ΠΡΑΚΤΙΚΑ ΗΜΕΡΙΔΑΣ, 2014.

ISBN: 978-618-81506-0-7

© Κοινωνικό Πολύκεντρο, 2014.

Απαγορεύεται η ανατύπωση, μέρος ή όλου του υλικού,  
χωρίς προηγούμενη άδεια από το Κοινωνικό Πολύκεντρο  
και τους συγγραφείς.

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

1	ΠΡΟΛΟΓΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ ΟΜΑΔΑΣ ΜΕΛΕΤΗΣ .....	6
2	Η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ .....	8
2.1	ΑΛΛΑΓΕΣ ΣΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ: ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΤΑΣΕΙΣ .....	8
2.2	Η ΕΔΑΦΙΚΗ ΑΝΑΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ .....	8
2.3	Η ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΗ ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΟ ΝΕΟ ΔΗΜΟΣΙΟ MANAGEMENT .....	9
2.4	Η ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΚΗ ΑΝΑΒΑΘΜΙΣΗ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	11
2.5	ΟΙ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΤΙΚΕΣ ΤΑΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ ΜΕΤΑ ΤΟ 2008 .....	13
2.5.1	<i>Μεταρρυθμίσεις σε εξέλιξη.....</i>	13
2.5.2	<i>Η Ευρώπη μεταξύ αποκέντρωσης και επανασυγκέντρωσης.....</i>	14
2.5.3	<i>Συνενώσεις Ο.Τ.Α. ή και διαδημοτικές συνεργασίες.....</i>	15
2.5.4	<i>Περιφερειοποίηση και μητροπολιτικοί Ο.Τ.Α. ....</i>	16
2.5.5	<i>Τα οικονομικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....</i>	17
2.5.6	<i>Τα θύματα της λιτότητας.....</i>	18
2.5.7	<i>Τάσεις και χαρακτηριστικά αυτοδιοικητικών μεταρρυθμίσεων στην Ε.Ε. ....</i>	20
2.6	ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ .....	24
2.6.1	<i>Μέσο πληθυσμιακό μέγεθος Δήμων .....</i>	24
2.6.2	<i>Βαθμοί αυτοδιοίκησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση .....</i>	27
3	ΔΗΜΟΙ ΚΑΙ ΠΕΡΙΟΡΙΣΤΙΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ: ΑΠΟ ΤΗ ΜΑΤΑΙΩΣΗ ΤΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ ΣΤΟ ΝΕΟ ΣΥΓΚΕΝΤΡΩΤΙΣΜΟ .....	30
3.1	Η ΣΥΓΚΕΝΤΡΩΤΙΚΗ ΠΑΡΑΔΟΣΗ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ .....	30
3.2	ΟΙ ΠΡΩΤΕΣ ΑΝΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ .....	31
3.3	ΒΑΣΙΚΕΣ ΘΕΣΜΙΚΕΣ ΜΕΤΑΒΟΛΕΣ ΣΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΥΠΟ ΤΟΝ ΑΣΤΕΡΙΣΜΟ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ: ΑΠΟ ΤΟΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΕΚΤΡΟΧΙΑΣΜΟ ΣΤΟΝ ΕΚΤΡΟΧΙΑΣΜΟ ΤΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ .....	33
3.4	Η ΕΙΚΟΝΑ ΤΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΗ ΓΝΩΜΗ: ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΑΠΟ ΤΗΝ ΚΑΤΑΡΡΕΥΣΗ ΤΗΣ ΕΜΠΙΣΤΟΣΥΝΗΣ ΣΤΟΥΣ ΘΕΣΜΟΥΣ ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΚΡΙΣΗ.....	37
3.5	ΜΝΗΜΟΝΙΑ ΚΑΙ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ: ΕΠΙΒΟΛΗ Η ΕΠΙΛΟΓΕΣ; .....	42
3.6	ΟΙ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ ΣΤΗΝ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ: ΑΠΟ ΤΗΝ ΜΑΤΑΙΩΣΗ ΤΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΗΣ ΠΡΟΟΠΤΙΚΗΣ ΣΤΗΝ ΕΠΑΝΑΚΑΜΨΗ ΤΟΥ ΣΥΓΚΕΝΤΡΩΤΙΣΜΟΥ .....	48
3.7	ΟΙ ΚΕΝΤΡΙΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΕΠΙΛΟΓΕΣ .....	52
4	ΤΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ ΜΕΤΑ ΤΟ 2009 .....	55
4.1	ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΓΙΑ ΤΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΤΩΝ Ο.Τ.Α. ....	55
4.2	ΟΙ ΚΡΑΤΙΚΕΣ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ ΣΤΟΥΣ ΔΗΜΟΥΣ.....	56

4.2.1	Οι Κ.Α.Π. μέχρι το 2010 .....	57
4.2.2	Η σημασία και τα προβλήματα των Κ.Α.Π. ....	58
4.2.3	Οι Κ.Α.Π. μετά το Ν. 3852/10.....	60
4.3	ΠΑΡΑΤΗΡΗΤΗΡΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΑΥΤΟΤΕΛΕΙΑΣ ΤΩΝ Ο.Τ.Α. ....	62
4.4	ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ .....	65
5	ΤΟ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ.....	68
5.1	ΑΠΟ ΤΟ 2010 ΣΤΟ 2014: Η ΑΙΜΟΡΡΑΓΙΑ ΤΟΥ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ .....	68
5.2	ΟΙ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ ΤΩΝ ΑΝΑΓΚΑΣΤΙΚΩΝ ΑΠΟΧΩΡΗΣΕΩΝ .....	69
5.2.1	Πρώτη εφεδρεία .....	70
5.3	ΑΝΑΜΟΡΦΩΣΗ ΤΟΥ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ .....	72
5.4	ΑΣΦΑΛΕΙΑ ΚΑΙ ΥΓΕΙΑ ΣΤΗΝ ΕΡΓΑΣΙΑ: ΠΕΡΙΤΤΗ ΠΟΛΥΤΕΛΕΙΑ .....	73
5.5	ΣΥΛΛΟΓΙΚΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ: ΚΑΤΑΡΓΗΣΗ ΜΕΣΩ ΑΝΑΣΤΟΛΗΣ.....	75
5.6	ΕΡΓΑΣΙΑΚΕΣ ΣΧΕΣΕΙΣ: ΑΠΟ ΤΙΣ ΠΕΛΑΤΕΙΑΚΕΣ ΠΡΟΣΛΗΨΕΙΣ ΣΤΟ ΦΘΗΝΟ ΕΡΓΑΤΙΚΟ ΔΥΝΑΜΙΚΟ .....	76
5.7	ΕΥΕΛΙΚΤΕΣ ΕΡΓΑΣΙΑΚΕΣ ΣΧΕΣΕΙΣ .....	77
5.8	Η ΔΙΑΨΕΥΣΗ ΤΩΝ «ΜΟΝΟΔΡΟΜΩΝ» ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ .....	79
6	ΕΚΧΩΡΗΣΗ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ.....	81
6.1	ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΚΑΘΑΡΙΟΤΗΤΑΣ: Η ΔΙΕΘΝΗΣ ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΚΑΙ ΟΙ ΕΠΙΤΑΓΕΣ ΤΗΣ ΤΡΟΙΚΑ.....	81
6.1.1	Επιχειρήματα υπέρ της ιδιωτικοποίησης .....	82
6.1.2	Η ιδιωτικοποίηση δεν προσφέρει πάντα αξιόπιστες λύσεις.....	83
6.1.3	Συμπεράσματα.....	85
7	Η ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ ΑΝΤΙΒΑΡΟ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΞΑΘΛΙΩΣΗ .....	88
8	Η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΤΟ ΜΕΣΟΠΡΟΘΕΣΜΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗΣ 2015-2018	91
8.1	ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ .....	91
8.2	ΠΡΟΣΩΠΙΚΟ ΔΗΜΩΝ .....	96
8.3	ΛΟΙΠΕΣ ΔΡΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ ΣΤΟ ΜΠΔΣ.....	96
8.4	ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΥΠΟ ΤΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΤΩΝ ΠΕΡΙΟΡΙΣΤΙΚΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ.....	97
9	ΣΥΝΟΨΗ ΚΑΙ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ .....	99
10	ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ.....	105
10.1	ΟΙ ΘΕΣΕΙΣ ΤΗΣ Π.Ο.Ε.- Ο.Τ.Α.....	105
10.2	ΣΗΜΕΙΑ ΑΠΟ ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΔΡΑΣΗΣ ΤΗΣ Π.Ο.Ε. – Ο.Τ.Α. ....	109
10.3	ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΣΤΟ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟ ΤΩΝ Ο.Τ.Α. ΣΤΑ ΒΑΛΚΑΝΙΑ .....	113
11	ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	118
11.1	ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ .....	119

«Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση: Τα οικονομικά της, η εκχώρηση αρμοδιοτήτων της και οι επιπτώσεις στο ανθρώπινο δυναμικό και στα Δημόσια αγαθά.»

**«Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση: Τα οικονομικά της, η εκχώρηση αρμοδιοτήτων της και οι επιπτώσεις στο ανθρώπινο δυναμικό και στα Δημόσια αγαθά.»**

## 1 ΠΡΟΛΟΓΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ ΟΜΑΔΑΣ ΜΕΛΕΤΗΣ

Το Διοικητικό Συμβούλιο του Κοινωνικού Πολύκεντρου ανέθεσε την εκπόνηση της μελέτης «Τοπική Αυτοδιοίκηση: Τα οικονομικά της, η εκχώρηση αρμοδιοτήτων της και οι επιπτώσεις στα Δημόσια αγαθά και το ανθρώπινο δυναμικό της», σε τριμελή ομάδα μελέτης, αποτελούμενη από τους:

- Νικόλαο - Κομνηνό Χλέπα, Αναπληρωτή Καθηγητή, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης του ΕΚΠΑ, επιστημονικό υπεύθυνο της μελέτης.
- Ιωάννη Γούπιο, οικονομολόγο, επιστημονικό συνεργάτη της μελέτης.
- Τάσο Σαπουνάκη, οικονομολόγο - σύμβουλο τοπικής αυτοδιοίκησης, επιστημονικό συνεργάτη της μελέτης.

Με την ομάδα μελέτης συνεργάστηκε επίσης η κα Φιλιπούλου Μαρία, υπεύθυνη μελετών - ερευνών του Κοινωνικού Πολύκεντρου.

Αρχικά αναλύονται οι θεσμικές, οικονομικές και διοικητικές μεταρρυθμίσεις και αλλαγές της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη. Δόθηκε ιδιαίτερη έμφαση σε αυτές που συνδέονται με την οικονομική κρίση και τις πολιτικές λιτότητας που επικρατούν τα τελευταία χρόνια. Αξιοποιήθηκαν στοιχεία από διάφορες υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, από το Συμβούλιο Δήμων και Περιφερειών της Ευρώπης και από την Ευρωπαϊκή Ομοσπονδία Συνδικάτων Δημόσιων Υπηρεσιών. Είναι σαφές ότι οι στόχοι των τελευταίων αλλαγών δεν αφορούν πλέον την προώθηση της αποκέντρωσης όπως στο παρελθόν, αλλά την προσαρμογή της λειτουργίας των Ο.Τ.Α. στους οικονομικούς και οργανωτικούς περιορισμούς και δεσμεύσεις που επιβάλλουν οι κεντρικές κυβερνήσεις. Σε δύο μόνο χώρες όμως, Ελλάδα και Βουλγαρία, καταγράφεται θεσμική, λειτουργική και οικονομική υποβάθμιση των Δήμων και μάλιστα με τα ίδια μέτρα: μείωση κρατικών επιχορηγήσεων, έλεγχος στους προϋπολογισμούς, απολύσεις προσωπικού.

Στο δεύτερο κεφάλαιο παρουσιάζονται οι επιπτώσεις των περιοριστικών πολιτικών στην τοπική αυτοδιοίκηση, ως προς τη θεσμική - νομική τους διάσταση, αλλά και ως προς τις πολιτικές επιλογές που επικράτησαν σε κεντρικό επίπεδο. Οι επιλογές αυτές έβαλαν στο στόχαστρο κυρίως τους δήμους, επιδιώκοντας τόσο την ελάφρυνση των επιπτώσεων στην κεντρική διοίκηση, όσο τον περιορισμό της αποκέντρωσης. Σε ότι αφορά το πρόγραμμα «Καλλικράτης», που σχεδιάστηκε πριν από το ξέσπασμα της κρίσης, με τις περιοριστικές πολιτικές αλλοιώθηκαν τόσο η υλοποίηση του όσο και τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα.

Στα επόμενα δύο κεφάλαια παρουσιάζονται οι επιπτώσεις στα οικονομικά και το προσωπικό των Δήμων. Τεκμηριώνονται με στοιχεία της Κ.Ε.Δ.Ε., της Ε.Ε.Τ.Α.Α., του ΥΠ.ΕΣ. και της Π.Ο.Ε.-Ο.Τ.Α. τόσο η μεγάλη μείωση των κρατικών επιχορηγήσεων όσο και ο δραστικός περιορισμός του προσωπικού.

Αναλύονται επίσης οι θεσμικές παρεμβάσεις και οι διοικητικοί μηχανισμοί που υλοποίησαν τα παραπάνω.

Στη συνέχεια αναλύονται οι στόχοι των προωθούμενων ιδιωτικοποιήσεων και παρουσιάζονται τα αδιέξοδά τους με βάση την διεθνή εμπειρία. Ακολουθεί η κοινωνική πολιτική των Δήμων με την οποία προσπαθούν να αντιμετωπίσουν τις κοινωνικο-οικονομικές επιπτώσεις της κρίσης στους πολίτες. Αναδεικνύεται η μεγάλη εξάρτησή της από τα ευρωπαϊκά προγράμματα και προδιαγράφονται τα αδιέξοδα που δημιουργούνται με τα υποκατάστατα που προωθούνται.

Τέλος παρουσιάζονται οι δυσμενείς προοπτικές για την επόμενη τετραετία, λόγω του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2015-2018 και συνδέονται με την υποβάθμιση των Δήμων, ως πολιτικού, αναπτυξιακού και κοινωνικού θεσμού που θα περιορίσει δραστικά την παραγωγή έργων και την παροχή υπηρεσιών σε τοπικό επίπεδο, θα αποτρέψει τις δυνατότητες ανάκαμψης σε τοπικό επίπεδο και τελικά θα οξύνει τις κοινωνικές αντιθέσεις.

Η ομάδα οφείλει να ευχαριστήσει το Διοικητικό Συμβούλιο του Κοινωνικού Πολύκεντρου και τον Πρόεδρο της Π.Ο.Ε.-Ο.Τ.Α. για την ενεργητική τους συμμετοχή στην διαμόρφωση των περιεχομένων της μελέτης, καθώς με τις παρατηρήσεις και υποδείξεις τους που συνέβαλαν ουσιαστικά στον προσανατολισμό της.

## 2 Η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ

### 2.1 Αλλαγές στην Τοπική Αυτοδιοίκηση: Διεθνείς τάσεις.

Κατά τις τελευταίες δεκαετίες, τόσο η θεωρητική συζήτηση, όσο και οι μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες στην Ευρώπη και τις Η.Π.Α., επικεντρώνονται στην αναζήτηση νέων μεθόδων και πρακτικών οργάνωσης και λειτουργίας του κράτους, με στόχο την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας, αποδοτικότητας και δημοκρατικής νομιμοποίησης των δημόσιων πολιτικών. Παράλληλα, όμως, εμφανείς ήταν και οι τάσεις για ουσιαστικές ιδιωτικοποιήσεις, εν όλο ή εν μέρει, ορισμένων δημοτικών υπηρεσιών, με τη μετάθεσή τους στο χώρο της αγοράς με το επιχείρημα ότι μέσω του ιδιωτικού ανταγωνισμού οι σχετικές υπηρεσίες θα γίνονταν φθηνότερες και ποιοτικότερες, έτσι ώστε κερδισμένος τελικά να είναι ο πολίτης - καταναλωτής, θέση που τελικά διαψεύσθηκε σε αρκετές περιπτώσεις (λ.χ. στις περιπτώσεις ιδιωτικοποίησης των υπηρεσιών ύδρευσης).

Η οικονομική κρίση και το περιοριστικό πλαίσιο δημόσιων δαπανών, οι διαρκώς διευρυνόμενες απαιτήσεις αντιμετώπισης νέων κοινωνικών προκλήσεων όπως η φτώχεια, ο κοινωνικός αποκλεισμός και η μακροχρόνια ανεργία, η ανάγκη παροχής ποιοτικών υπηρεσιών σε τομείς όπως ο τουρισμός, οι μεταφορές, το περιβάλλον, η ποιότητα ζωής, η υγεία, η εκπαίδευση και η κοινωνική πρόνοια, διαμόρφωσαν ένα νέο πλαίσιο οργάνωσης και λειτουργίας της Τ.Α.

Παρά τις έντονες διαφοροποιήσεις των Ο.Τ.Α. ως προς τη νομικοπολιτική τους θέση και τις λειτουργίες που επιτελούν, οι μεταρρυθμιστικές τάσεις διεθνώς κινήθηκαν σε τρεις βασικές κατευθύνσεις.

### 2.2 Η εδαφική αναδιάρθρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Οι περισσότερες χώρες της Ευρώπης προχώρησαν στην αντιμετώπιση προβλημάτων που οφείλονταν στον κατακερματισμό της Τ.Α. σε πολλές μικρές μονάδες, με στόχο την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των δομών, των διαδικασιών και των πολιτικών χωρικού και αναπτυξιακού σχεδιασμού. Χώρες όπως η Ελλάδα, η Δανία, η Σουηδία, η Ολλανδία, η Γερμανία, το Ηνωμένο Βασίλειο, η Ιταλία και η Ισπανία προχώρησαν σε **αναγκαστικές ή εθελούσιες συνενώσεις** όμορων δήμων και κοινοτήτων, καθώς και (ή εναλλακτικά) στην εμβάθυνση των **θεσμών διαδημοτικής συνεργασίας** μέσω της σύστασης συνδέσμων και της σύναψης διαδημοτικών συμβάσεων με στόχο την παροχή υπηρεσιών και την κατασκευή έργων. Οι μορφές διαδημοτικής συνεργασίας διαφέρουν μεταξύ χωρών και αρμοδιοτήτων των Ο.Τ.Α. Εκτός από τις αναγκαστικές ή εθελούσιες συνενώσεις, στα μεγάλα αστικά κέντρα οι μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες αφορούν στην θεσμοθέτηση **νέων μορφών Μητροπολιτικής Διοίκησης ή Αυτοδιοίκησης**, μέσω της δημιουργίας μικτών σχημάτων μητροπολιτικής διακυβέρνησης με τη συμμετοχή των Ο.Τ.Α., κοινωνικών και οικονομικών φορέων.



Παράλληλα, η εμπειρία αναδεικνύει πλήθος οργανωτικών και λειτουργικών μορφών διαδημοτικής συνεργασίας μέσω **συνδέσμων** για την παροχή συγκεκριμένων υπηρεσιών, π.χ. ύδρευση, συγκοινωνία και **διαδημοτικών επιχειρήσεων** με σκοπό την επίδιωξη ευρύτερων στόχων όπως η αναπτυξιακή συνεργασία, η διαχείριση κοινών φυσικών πόρων, η εκπόνηση προγραμμάτων για εξειδικευμένα προβλήματα που υπερβαίνουν τις υπάρχουσες διοικητικές διαιρέσεις. Κοινός παρανομαστής των πρωτοβουλιών αυτών είναι η επίτευξη οικονομικών κλίμακας, η συνέργια-συμπληρωματικότητα οικονομικών πόρων, υλικοτεχνικής υποδομής και ανθρώπινου δυναμικού.

Την ίδια λογική εξυπηρετούν και οι **μορφές δικτύωσης** των Ο.Τ.Α. με άλλους φορείς της κεντρικής και αποκεντρωμένης διοίκησης, όπως υπουργεία, δημόσιες υπηρεσίες, συνδικάτα, αντιπροσωπευτικές οργανώσεις, επιχειρήσεις, κοινωνικοί φορείς, με σκοπό την επίλυση των τοπικών προβλημάτων. Η διαμόρφωση τοπικών συμφώνων ή άλλων μορφών πολυετούς συνεργασίας αποτελούν τις πιο συνήθεις μορφές δικτύωσης. Και οι μεταρρυθμίσεις αυτές επιδιώκουν την επίτευξη οικονομικών κλίμακας μέσω της αντιστοίχισης των διοικητικών ορίων των Ο.Τ.Α. με τα αντίστοιχα όρια των οικονομικών, κοινωνικών και πολιτιστικών λειτουργιών των τοπικών κοινωνιών.

Η εδαφική αναδιάταξη των Δήμων και κοινοτήτων οδήγησε σε σημαντικές αλλαγές στο εσωτερικό τους με στόχο τον εξορθολογισμό των δομών τους μέσω της μεταφοράς αρμοδιοτήτων και λειτουργιών στους νέους Ο.Τ.Α. από την κεντρική διοίκηση και τις αποκεντρωμένες μονάδες της, αλλά και την ενίσχυση της δημοκρατικής λειτουργίας μέσω της δημιουργίας νέων θεσμών δημοτικής αποκέντρωσης όπως τα δημοτικά διαμερίσματα, τα τοπικά και συνοικιακά συμβούλια τα οποία εκπροσωπούνται στα νέα Δημοτικά Συμβούλια.

### ***2.3 Η λειτουργική αναδιοργάνωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και το νέο Δημόσιο μάνατζμεντ.***

Χώρες όπως το Ηνωμένο Βασίλειο και οι Η.Π.Α. υιοθέτησαν ριζικές τομές στην κατεύθυνση της μείωσης των δαπανών, μέσω της εισαγωγής μεθόδων και πρακτικών διοίκησης του ιδιωτικού τομέα. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές συνοψίζονται με τον όρο Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (Ν.Δ.Μ.). Κοινός παρανομαστής των μεταβολών είναι η εισαγωγή μιας επιχειρηματικής κουλτούρας στην παροχή δημόσιων υπηρεσιών προς τους δημότες και τις επιχειρήσεις και η ριζική μεταβολή παραδοσιακών αξιών και αντιλήψεων ως προς το ρόλο των Ο.Τ.Α. στην τοπική κοινωνία και οικονομία. Άλλες χώρες όπως η Γαλλία, η Ιταλία και Γερμανία, για διαφορετικούς λόγους, εμφανίστηκαν πιο επιφυλακτικές και ακολούθησαν μια επιλεκτική προσαρμογή των αρχών του Ν.Δ.Μ. στις εθνικές και τοπικές τους ιδιαιτερότητες. Οι βασικότερες θεσμικές καινοτομίες που σχετίζονται με την εισαγωγή του Ν.Δ.Μ. στην τοπική αυτοδιοίκηση εντοπίζονται στους εξής τομείς:

α. **Ο διαχωρισμός των δομών και λειτουργιών** της Τ.Α. σε δύο βασικές ενότητες. Ο κεντρικός πυρήνας των Δημοτικών δομών που επιφορτίζονται με τη διαμόρφωση των τοπικών πολιτικών παραμένουν υπό τον έλεγχο των εκλεγμένων οργάνων, όπως το Δημοτικό Συμβούλιο και ο Δήμαρχος. Παράλληλα, υπηρεσίες που έχουν σχέση με την παροχή υπηρεσιών αυτονομούνται από τον άμεσο πολιτικό έλεγχο μέσω ιδιωτικοποιήσεων ή μετοχοποιήσεων και της υπαγωγής τους σε ειδικό καθεστώς λειτουργίας βάσει ιδιωτικοοικονομικών κριτηρίων. Βασική επιδίωξη του διαχωρισμού αυτού είναι η ισχυροποίηση των επιτελικών λειτουργιών των Ο.Τ.Α., δηλαδή της δυνατότητας στρατηγικού σχεδιασμού και εξειδίκευσης των όρων και των προϋποθέσεων είτε της άμεσης παροχής υπηρεσιών προς τους πολίτες είτε της ανάληψης δραστηριοτήτων από επιχειρήσεις και ιδιώτες.

β. Η έμφαση στη μείωση των δαπανών παροχής υπηρεσιών μέσω της **εισαγωγής συνθηκών ανταγωνισμού** μεταξύ των δημοτικών υπηρεσιών με άλλους εναλλακτικούς πάροχους σε τομείς, όπως συλλογή και διαχείριση απορριμμάτων, συγκοινωνίες, εκπαίδευση, υγεία, κοινωνική πρόνοια. Η παροχή των δημόσιων αυτών υπηρεσιών γίνεται συνήθως μέσω διαγωνισμών στους οποίους ανταγωνίζονται με τους ίδιους όρους ιδιωτικές επιχειρήσεις με τις δημοτικές υπηρεσίες. Βασική επιδίωξη είναι η μείωση του κόστους, η βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών και η παροχή περισσότερων επιλογών στους πολίτες. Σε αρκετές περιπτώσεις βέβαια πρόκειται για την μετάθεση ορισμένων παραδοσιακών τομέων δημοτικής δραστηριότητας όπως τα απορρίμματα, η ύδρευση, η δημοτική συγκοινωνία στον χώρο της αγοράς και στην προσφορά επιχειρηματικών ευκαιριών σε χώρους δεν ήταν προσβάσιμοι στον ιδιωτικό τομέα και στον ανταγωνισμό κατά το παρελθόν. Στις περισσότερες περιπτώσεις τελικά, οι προσδοκίες για φτηνότερες και ποιοτικότερες υπηρεσίες μέσω των μηχανισμών της αγοράς και του ανταγωνισμού ιδιωτών δεν επιβεβαιώθηκαν, ιδίως σε τομείς που προϋπέθεταν σημαντικές μακροχρόνιες επενδύσεις σε υποδομές, πάγια κλπ. Έτσι, παρατηρείται πλέον μια εμφανής τάση «επιστροφής» ορισμένων υπηρεσιών στους δήμους, μετά την αποτυχία των μηχανισμών της αγοράς, όπως λ.χ. υπηρεσίες ύδρευσης, συγκοινωνίες κ.ά.

γ. Η αναβάθμιση των μέσων **συντονισμού, παρακολούθησης και ελέγχου** των τοπικών υπηρεσιών. Έμφαση δίνεται σε συγκεκριμένους ποιοτικούς και ποσοτικούς στόχους και προτεραιότητες και όχι μόνο στην τυπική νομιμότητα της δράσης.

Στις χώρες της ηπειρωτικής Ευρώπης και της Σκανδιναβίας οι τοπικές αρχές επιχείρησαν, με ιδιαίτερη επιτυχία, την εκτεταμένη χρήση του θεσμού των **προγραμματικών συμβάσεων** με άλλες υπηρεσίες του δημόσιου τομέα, ιδιωτικούς και κοινωνικούς φορείς με σκοπό την παροχή υπηρεσιών. Οι συγκεκριμένες συμβάσεις δεν συνδέονται άμεσα με το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ, άλλωστε εμφανίστηκαν στη Γαλλία την δεκαετία του 1960 και στην Ελλάδα το 1984, αλλά αποτελούν θεσμικό εργαλείο πολυεπίπεδης και πολύμορφης συνεργασίας.

Οι προγραμματικές συμβάσεις θεωρείται ότι διευκολύνουν την παρακολούθηση και τον έλεγχο της πορείας υλοποίησης πολιτικών από τους Ο.Τ.Α., σε σχέση με τον κλασσικό ιεραρχικό συντονισμό μέσω

αναθέσεων έργων. Επίσης ενθαρρύνουν τον πειραματισμό με νέες μορφές υλοποίησης πολιτικών μέσω της μεταβίβασης αρμοδιοτήτων παροχής υπηρεσιών σε οργανώσεις του ιδιωτικού και κοινωνικού τομέα. Οι πιο συνηθισμένες μορφές περιλαμβάνουν τη διάθεση ενός ετήσιου προϋπολογισμού σε επιλεγμένους πάροχους και έλεγχο της δράσης τους στη βάση προκαθορισμένων ποιοτικών και ποσοτικών δεικτών αξιολόγησης. Η πρακτική αυτή έχει χρησιμοποιηθεί κυρίως στον τομέα της παιδείας, όπου οι Ο.Τ.Α. διατηρούν το στρατηγικό σχεδιασμό και μεταβιβάζουν αρμοδιότητες υλοποίησης σε τομείς, όπως η σχολική συγκοινωνία και οι προμήθειες των σχολείων. Ανάλογες πρακτικές έχουν υιοθετηθεί στον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας, ιδίως για την παροχή εξατομικευμένων υπηρεσιών όπως το Βοήθεια στο Σπίτι, η λειτουργία των γηροκομείων και η παροχή πρωτοβάθμιας φροντίδας υγείας. Η συνεργασία με τον κοινωνικό τομέα έχει να επιδείξει πολλές καλές πρακτικές, όπως λ.χ. για την φροντίδα παιδιών, ηλικιωμένων, εξαρτημένων ατόμων κ.ά. Οι προγραμματικές συμβάσεις παρέχουν μεγαλύτερη ευελιξία προσαρμογής στους Ο.Τ.Α. και στους φορείς υλοποίησης, σε νέα δεδομένα που επιβάλλουν ταχεία και αποτελεσματική κρατική παρέμβαση σε σχέση με άλλες μορφές που απαιτούν την έκδοση χρονοβόρων νομοθετικών ή κανονιστικών πράξεων.

Ιδιαίτερη κατηγορία αποτελούν οι **Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα** (Σ.Δ.Ι.Τ.) με τις οποίες επιδιώκεται ο επιμερισμός του επιχειρηματικού ρίσκου μεταξύ Ο.Τ.Α. και ιδιωτών και η άντληση χρηματοδοτικών πόρων για την κατασκευή έργων. Οι εταιρικές αυτές σχέσεις τείνουν να αποτελούν το βασικό θεσμικό μέσο υλοποίησης δημοσίων επενδύσεων σε πολλές χώρες π.χ. Ηνωμένο Βασίλειο, Ολλανδία, Ισπανία και Πορτογαλία. Αποτελούν μορφές συνεργασίας για τη χρηματοδότηση, κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία των υποδομών ή την παροχή υπηρεσιών και διαφέρουν τόσο ως προς το θεσμικό πλαίσιο που τις διέπει όσο και ως προς το σκοπό για τον οποίο έχουν συναφθεί. Η βασική διάκριση είναι μεταξύ συμπράξεων συμβατικού ή θεσμοθετημένου τύπου. Οι **συμβατικού τύπου** παρέχουν μεγαλύτερη ευελιξία ως προς τις υποχρεώσεις των συμβαλλομένων και εμπίπτουν στο θεσμικό πλαίσιο για τις δημόσιες συμβάσεις. Οι **θεσμοθετημένες** αποτελούν παγιωμένες μορφές συνεργασίας μεταξύ Ο.Τ.Α. και ιδιωτικών φορέων, που εκφράζονται μέσω της σύστασης διαχειριστικών φορέων ή εταιρειών κοινού σκοπού για την υλοποίηση και διαχείριση ενός έργου, ανταποδοτικού ή όχι και την παροχή υπηρεσιών.

#### **2.4 Η δημοκρατική αναβάθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.**

Μια τρίτη κατηγορία μεταρρυθμίσεων σχετίζεται με την αναβάθμιση των δημοκρατικών λειτουργιών και του πολιτικού ρόλου της Τ.Α. μέσω της ενδυνάμωσης των δομών, διαδικασιών και πρακτικών συμμετοχής των πολιτικών με στόχο την ενίσχυση της ανταπόκρισης του θεσμού στις δημοκρατικές προτιμήσεις των πολιτών. Η **συστηματική συμμετοχή των πολιτών/χρηστών** των Δημοτικών

υπηρεσιών στις διαδικασίες διαμόρφωσης και υλοποίησης των πολιτικών, μέσω θεσμών διαβούλευσης και ουσιαστικής συμμετοχής στις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων.

Οι συμμετοχικές μεταρρυθμίσεις αποτυπώνονται στην εισαγωγή τοπικών δημοψηφισμάτων για τη λήψη αποφάσεων μέσω λαϊκών πρωτοβουλιών, την άμεση συμμετοχή των χρηστών μιας υπηρεσίας στα αντίστοιχα δημοτικά όργανα και τη λειτουργία συμμετοχικών θεσμών σε τοπικό επίπεδο, όπως τα συμβούλια νέων, μεταναστών, οι επιτροπές γειτονιάς κ.ά. Με τον τρόπο αυτόν οι πολίτες προσεγγίζονται ως συμμετέχοι στη διαμόρφωση νέων, δικαιότερων και αρτιότερων πολιτικών.

Η διεύρυνση των διαύλων επικοινωνίας ανάμεσα στη διοίκηση και τους πολίτες, με την παράλληλη εκπροσώπησή τους από συλλογικούς φορείς, δεν ενισχύει μόνο τη δημοκρατική συμμετοχή στη λήψη των αποφάσεων αλλά βελτιώνει και την ποιότητα των πολιτικών, στο μέτρο που εξασφαλίζεται η ευελιξία και η προσαρμοστικότητα στις μεταβαλλόμενες προτιμήσεις των πολιτών και ο βαθμός αποδοχής τους.

Ο παρακάτω πίνακας συνοψίζει την εμπειρία από αντίστοιχες μεταρρυθμίσεις στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες, τα τελευταία είκοσι χρόνια.

<b>Μεταρρυθμίσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη</b>			
Χώρες	Εδαφική αναδιάρθρωση	Λειτουργική αναδιοργάνωση	Δημοκρατική αναβάθμιση
Ηνωμένο Βασίλειο	A	A	A
Σκανδιναβικές Χώρες	α	A	A
Ολλανδία	α	A	A
Γερμανία	A	A	A
Ελβετία	(α)	A	(-)
Αυστρία	A	A	A
Ιταλία	A	A	A
Γαλλία	α	α	(α)
Ισπανία	A	α	(α)
Ελλάδα	A	α	(α)
Πολωνία	A	A	A
Τσεχία	A	A	A
Ουγγαρία	A	A	A

*Επεξήγηση: A= έγινε, α= έγινε εν μέρει, (α)= έγινε πολύ περιορισμένα, (-)=δεν έγινε*

Όπως φαίνεται από τη συνοπτική παρουσίαση των μεταρρυθμιστικών τάσεων, οι περισσότερες Ευρωπαϊκές χώρες έχουν προχωρήσει σε σημαντικές μεταρρυθμίσεις με σκοπό την εδαφική

αναδιάρθρωση της Τ.Α. Κατά την διάρκεια των τελευταίων ετών, εδαφικές αναδιρθρώσεις έγιναν στην Ελλάδα, στη Δανία, στην τέως Ανατολική Γερμανία και στην Πολωνία, ενώ η διαδημοτική συνεργασία ενισχύθηκε σχεδόν παντού, με χαρακτηριστικό παράδειγμα την Γαλλία.

Αισθητές υπήρξαν επίσης, σε ολόκληρη την Ευρώπη, οι τάσεις για μεταφορά αρμοδιοτήτων (λειτουργική μεταρρύθμιση) προς τους Δήμους, καθώς και οι προσπάθειες για εξορθολογισμό των εσωτερικών οργανωτικών δομών.

Ως προς την εισαγωγή πρακτικών του νέου δημόσιου μάνατζμεντ, το Ηνωμένο Βασίλειο ήταν η πρώτη χώρα όπου εφαρμόστηκαν ευρύτατα, ενώ ακολούθησαν οι βορειοευρωπαϊκές και οι χώρες της Ανατολικής Ευρώπης. Η επιρροή αυτής της «μεταρρυθμιστικής σχολής» είναι αισθητά μικρότερη στη Νότια Ευρώπη και εξαιρετικά αδύναμη στη χώρα μας, όπου οι Δήμοι εμφανίζουν πολύ μικρά ποσοστά δαπανών επί του Α.Ε.Π. και περιορισμένο ρόλο στις υπηρεσίες κοινωνικού χαρακτήρα.

## **2.5 Οι αποκεντρωτικές τάσεις στην Ευρώπη μετά το 2008.**

### **2.5.1 Μεταρρυθμίσεις σε εξέλιξη.**

Τα τελευταία χρόνια στην Ευρώπη υλοποιήθηκαν πολλές μεταρρυθμίσεις στον χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Οι περισσότερες αφορούσαν την συγχώνευση των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. και τη δημιουργία-ενίσχυση των περιφερειακών αυτοδιοικήσεων. Ενώ οι διαδικασίες αποκέντρωσης ήταν πολύ ενεργές τις δεκαετίες του '80 και του '90, μετά ατόνησαν και με την έναρξη της οικονομικής κρίσης επανεμφανίστηκαν, αλλά με διαφορετικό περιεχόμενο.

Οι στόχοι των νεότερων αυτών μεταρρυθμίσεων και αλλαγών δεν αφορούν μόνο την προώθηση της αποκέντρωσης, αλλά και την προσαρμογή της λειτουργίας των τοπικών και περιφερειακών αυτοδιοικήσεων στους οικονομικούς και οργανωτικούς περιορισμούς και δεσμεύσεις που επέβαλαν οι κεντρικές κυβερνήσεις. Σε όλες σχεδόν τις χώρες ψηφίστηκαν Νόμοι που επηρέαζαν δυσμενώς όλους τους βαθμούς αυτοδιοίκησης.

Θα πρέπει να αναφερθεί επίσης η αλλοίωση των στόχων και του περιεχομένου ορισμένων μεταρρυθμίσεων που είχαν υλοποιηθεί στο παρελθόν. Κλασικό παράδειγμα αποτελεί το πρόγραμμα «Καλλικράτης», το οποίο σχεδιάστηκε πριν από το ξέσπασμα της κρίσης, η οποία επηρέασε τόσο τον τρόπο υλοποίησης όσο και τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα.

Οι αντιδράσεις των Ευρωπαϊκών κρατών στην κρίση, σε ότι αφορά τις επιδράσεις της στην αυτοδιοίκηση, διαφέρουν από χώρα σε χώρα. Αυτό οφείλεται κυρίως σε πολιτικούς παράγοντες και στην θέση (πολιτική, διοικητική, θεσμική) που καταλαμβάνουν οι Ο.Τ.Α. στα εθνικά διοικητικά συστήματα.

Ενώ προωθήθηκαν σχεδόν παντού διαδικασίες οικονομικής σταθεροποίησης και περιορισμού των δημοσίων δαπανών, τα αποτελέσματα στην Τοπική Αυτοδιοίκηση διέφεραν σημαντικά. Οι μεταρρυθμίσεις που προωθούνται, υλοποιούν διαφορετικές προτεραιότητες, στρατηγικές και πολιτικές, ανάλογα με την χώρα.

## 2.5.2 Η Ευρώπη μεταξύ αποκέντρωσης και επανασυγκέντρωσης.

### **Αποκέντρωση αρμοδιοτήτων: Πολιτική δέσμευση ή υποχώρηση του κράτους σε περίοδο κρίσης;**

Σε ορισμένες χώρες προωθήθηκε η **αποκέντρωση αρμοδιοτήτων** στο πλαίσιο της συμμόρφωσής τους με το ευρωπαϊκό «κεκτημένο» π.χ. στην **Αλβανία** η διανομή του νερού μεταφέρθηκε στους Δήμους, στο **Μαυροβούνιο** και στην **Π.Γ.Δ.Μ.** μεταβιβάστηκαν αρμοδιότητες χωρικού σχεδιασμού. Σε άλλες χώρες η προώθηση της αποκέντρωσης έγινε με πολιτικά κριτήρια π.χ. στην **Ισλανδία** ήρθε ως απάντηση στην κρίση που τάραξε συθέμελα την χώρα, ενώ στο **Βέλγιο** απετέλεσε την έκτη κατά σειρά μεταρρύθμιση που ενίσχυσε την ομοσπονδοποίηση του.

Η **εδαφική αναδιάρθρωση** της τοπικής αυτοδιοίκησης συνεχίστηκε, μετά από αρκετά χρόνια, σε δύο χώρες, **Δανία** (2008) και **Ελλάδα** (2010) στις οποίες υιοθετήθηκαν μαζικές συγχωνεύσεις των Δήμων, αναβάθμιση του δεύτερου βαθμού και μεταφορές αρμοδιοτήτων. Κύριοι στόχοι τους ήταν η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των Ο.Τ.Α. και ο λειτουργικός τους εκσυγχρονισμός.

Σε άλλες χώρες η εξοικονόμηση πόρων ήταν εμφανής π.χ. στην **Πορτογαλία** πολλές ενορίες (*δημοτικές κοινότητες*) συγχωνεύτηκαν. Ειδικά στο **Ηνωμένο Βασίλειο** και στην **Ολλανδία**, η αποκέντρωση αρμοδιοτήτων σε θέματα κοινωνικής πολιτικής και υγείας είχε αντιφατικά αποτελέσματα. Ενώ οι Δήμοι έχουν πλέον περισσότερες αρμοδιότητες στους τομείς αυτούς, οι αντίστοιχοι πόροι που μεταβιβάστηκαν ήταν μειωμένοι κατά 30% με το επιχείρημα του μειωμένου κόστους των υπηρεσιών αυτών λόγω της εγγύτητας προς τους χρήστες (!) και στο πλαίσιο γενικευμένων περικοπών των κρατικών επιχορηγήσεων προς τους Ο.Τ.Α. Σε αυτές τις δύο χώρες το κράτος ουσιαστικά αποσύρθηκε από τις παραπάνω αρμοδιότητες και μεταβίβασε τμήμα του κόστους άσκησης τους στους Δήμους.

Η **επανασυγκέντρωση αρμοδιοτήτων** στο κεντρικό κράτος έχει ως επιχειρήματα την επίτευξη οικονομικών κλίμακας και τον περιορισμό των Δημόσιων δαπανών μέσα σε ένα κλίμα γενικευμένης λιτότητας. Απετέλεσε το μέσο για να επαναποκτήσει το κράτος πολιτικό έλεγχο στους Ο.Τ.Α. Στην **Ιρλανδία** και **Ουγγαρία** η διανομή του νερού έχει αναληφθεί πλέον από Δημόσιους φορείς, στη **Μολδαβία** επανήλθαν στην κεντρική διοίκηση οι αρμοδιότητες εκπαίδευσης, που είχαν μεταβιβαστεί στους Ο.Τ.Α.

Η επανασυγκέντρωση σε άλλες περιπτώσεις πήρε τη μορφή της **ανακατανομής αρμοδιοτήτων** μεταξύ των Ο.Τ.Α. Στην **Ισπανία** στους Δήμους με πληθυσμό κάτω των 20.000 κατοίκων, που δεν τηρούν το όριο του δημοτικού χρέους, μεταβιβάζονται ορισμένες από τις αρμοδιότητες τους στις επαρχιακές αυτοδιοικήσεις (*δευτερος βαθμός*). Το πληθυσμιακό όριο εφαρμόστηκε επίσης στην **Φιλανδία**, όπου η διαδημοτική συνεργασία έγινε υποχρεωτική για ορισμένες τοπικές δημοτικές υπηρεσίες. Στην **Τσεχία** επίσης, πολλές τοπικές αρμοδιότητες ασκούνται πλέον μόνο από τους μεγάλους Ο.Τ.Α. και στην **Ουγγαρία** επιβλήθηκαν στους Δήμους οι κοινές υπηρεσίες. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα οι μικροί Δήμοι να απογυμνωθούν από τις αρμοδιότητες τους. Ο αυστηρός έλεγχος του κόστους λειτουργίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης απετέλεσε το κίνητρο για την αφαίρεση αρμοδιοτήτων και ουσιαστικά αποδυνάμωσε πολιτικά και διοικητικά τους αντίστοιχους Ο.Τ.Α.

### 2.5.3 Συνενώσεις Ο.Τ.Α. ή και Διαδημοτικές συνεργασίες.

**Αντίδοτο στον περιορισμό των Δημόσιων δαπανών ή εκσυγχρονισμός και αναβάθμιση του ρόλου των Δήμων;**

Σε όλες τις Ευρωπαϊκές χώρες οι Δήμοι αποτελούν τον κύριο βαθμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Σε πολλές περιπτώσεις η εδαφική τους αναδιάρθρωση είχε ως στόχους την καλύτερη διαχείριση των τοπικών δημοτικών υπηρεσιών και τη μείωση των αντίστοιχων δαπανών τους. Για να ενθαρρυνθούν οι συνενώσεις σε πολλές χώρες δόθηκαν οικονομικά κίνητρα π.χ. στην **Ελβετία** και στα **Lander** (κρατίδια) της τέως Ανατολικής Γερμανίας. Στην **Ελλάδα** με το πρόγραμμα «Καλλικράτης» εφαρμόστηκε ένα νέο σύστημα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (με δύο βαθμούς) και αποκεντρωμένης διοίκησης. Στην **Ιρλανδία** από το 2014 καταργούνται οι δήμοι και μετασχηματίζονται σε κομητείες (*δευτερος βαθμός*) και οι 31 νέοι Ο.Τ.Α. ασκούν πλέον τις αρμοδιότητες και των δύο βαθμών, ενώ προηγούμενα υπήρχαν 80 πρωτοβάθμιοι και 34 δευτεροβάθμιοι Ο.Τ.Α. Τέλος στην **Τουρκία** πολλά χωριά με πληθυσμό κάτω από 2.000 κατοίκους, από πρωτοβάθμιοι Ο.Τ.Α. μετατράπηκαν σε δομές δημοτικής αποκέντρωσης στο πλαίσιο άλλων δήμων. Ως αποτέλεσμα των συνενώσεων προκύπτει η μείωση του αριθμού των αιρετών και αλλαγές στις εκλογικές περιφέρειες των Δήμων (Ελλάδα, Ιρλανδία, Πορτογαλία, Τουρκία).

Σε άλλες χώρες προωθήθηκε η διαδημοτική συνεργασία, εθελοντική ή υποχρεωτική, μέσω συνδέσμων Ο.Τ.Α. για να επιτευχθούν οι ίδιοι στόχοι π.χ. **Κύπρος, Αυστρία, Ιταλία, Ολλανδία**. Ειδικά στην **Γαλλία** με τον τεράστιο αριθμό πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α., ψηφίστηκε νόμος που επιβάλλει από 01/01/2014 σε όμορους Δήμους τη συμμετοχή τους σε δημόσιους οργανισμούς διαδημοτικής συνεργασίας, με αρμοδιότητες επιβολής δημοτικής φορολογίας.

Συνεπώς η οικονομική κρίση απετέλεσε κίνητρο για να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα των Ο.Τ.Α. μέσω οικονομικών κλίμακας, να συγχωνευτούν δημοτικές υπηρεσίες και να μειωθεί το κόστος λειτουργίας. Δεν είναι βέβαιο όμως ότι οι συγχωνεύσεις και οι αναδιοργανώσεις έχουν ληφθεί σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και της εγγύτητας που κατοχυρώνονται στον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας<sup>1</sup>.

#### 2.5.4 Περιφερειοποίηση και Μητροπολιτικοί Ο.Τ.Α.

##### **Διαμόρφωση ανταγωνιστικών Ο.Τ.Α. σε Ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο**

Η περιφερειοποίηση των ευρωπαϊκών χωρών είναι πλέον γεγονός. Τα τελευταία χρόνια σε πολλά κράτη δημιουργήθηκαν περιφερειακές αυτοδιοικήσεις ή ενισχύθηκαν οι υπάρχουσες, μεταβιβάστηκαν αρκετές κρατικές αρμοδιότητες και επιβεβαιώθηκε ο ρόλος τους ως προνομιακών εταίρων στις πολιτικές συνοχής της Ε.Ε. Στην Γαλλία, Γερμανία και Πολωνία μεταφέρθηκαν αρμοδιότητες οικονομικής ανάπτυξης, ενώ στη Ρουμανία οι διοικητικές περιφέρειες θα μετατραπούν σε Ο.Τ.Α., ασκώντας πλέον αρμοδιότητες κεντρικής διοίκησης και δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης.

Ένα από τα χαρακτηριστικά της **περιφερειοποίησης** είναι ότι περιορίζει διοικητικά και οικονομικά τον δεύτερο βαθμό Τ.Α. και ενίοτε τον καταργεί. Η απλοποίηση των συστημάτων διοίκησης και αυτοδιοίκησης σε κάθε χώρα και η σαφής κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ κράτους και αυτοδιοίκησης αποτελούν το κύριο επιχείρημα π.χ. στη Σλοβενία, Σουηδία, Ισπανία και Γαλλία έχουν ληφθεί ανάλογα μέτρα, ενώ στην Ελλάδα η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση μετασχηματίστηκε σε περιφερειακή.

Η δημιουργία **Μητροπολιτικών Δήμων/Συνδέσμων** συνεχίστηκε σε όλη την Ευρώπη, καθώς επιλύει προβλήματα διοίκησης των ευρύτερων αστικών περιοχών που έχουν δημιουργηθεί γύρω από τις μεγάλες πόλεις και συμβάλει στη διαμόρφωση ανταγωνιστικών αστικών συγκροτημάτων σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο. Στην Ιταλία δημιουργήθηκαν «10 μητροπολιτικές πόλεις» στα μεγαλύτερα αστικά κέντρα, όπως και στη Γαλλία στις αστικές περιοχές με πληθυσμό πάνω από 400.000 κατοίκους, οι οποίες ανέλαβαν αρμοδιότητες της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, με ειδικά καθεστώτα στο Παρίσι, Μασσαλία και Λυών. Στην Τουρκία ο αριθμός των μητροπολιτικών δήμων αυξήθηκε από 16 σε 29 και διευρύνθηκε η έκτασή τους με την απορρόφηση των γειτονικών δήμων με πληθυσμό κάτω από 2.000 κατοίκους.

Στην Ελλάδα με το πρόγραμμα «Καλλικράτης» επιλέχθηκε η λύση δύο μητροπολιτικών σχημάτων στην Αττική και στη Θεσσαλονίκη, στο πλαίσιο των αντίστοιχων περιφερειακών αυτοδιοικήσεων, που θα αναλάμβαναν τη διαχείριση υπερδημοτικών αρμοδιοτήτων, ωστόσο στα χρόνια που ακολούθησαν δεν αξιοποιήθηκαν οι προβλέψεις του νόμου. Έτσι, διατηρήθηκε ο κατακερματισμός των μητροπολιτικών

<sup>1</sup> Στην Ελλάδα κυρώθηκε με το Ν. 1850/1989. Οι αρχές αυτές αναφέρονται στον Κ.Δ.Κ. (Ν. 3463/06).



λειτουργιών σε διάφορους φορείς, οι περισσότεροι εκ των οποίων ελέγχονται από το κεντρικό κράτος, ενώ σε ορισμένες περιπτώσεις έχουν διαφανεί και τάσεις παραχώρησης σημαντικών λειτουργιών προς τον ιδιωτικό τομέα (λ.χ. ύδρευση - αποχέτευση, διαχείριση απορριμμάτων, μέσα μαζικής μεταφοράς κλπ.), οι οποίες προσπαθούν να αξιοποιήσουν την κρίση ως ευκαιρία για την είσοδο ισχυρών ιδιωτών σε μητροπολιτικά δίκτυα και υπηρεσίες.

### 2.5.5 Τα οικονομικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

#### **Μεγάλες μειώσεις στους πόρους και στο προσωπικό των Ο.Τ.Α.**

Οι πολιτικές λιτότητας που εφαρμόστηκαν από τα ευρωπαϊκά κράτη για να αντιμετωπιστεί η οικονομική κρίση, δημιούργησαν πολλά προβλήματα στους Ο.Τ.Α., κυρίως στο ύψος των εσόδων και στο προσωπικό τους (αριθμός, αμοιβές, εργασιακό καθεστώς). Μειώθηκαν οι κρατικές επιχορηγήσεις π.χ. στη **Βουλγαρία** πάγωσαν στο ύψος του 2009, στην **Ελλάδα** μειώθηκαν κατά 60% σε σχέση με το ίδιο έτος και στη **Γαλλία** το 2014 μειώθηκαν κατά 1,5 δις €. Επίσης σε **Γερμανία** και **Κροατία** μειώθηκε το μερίδιο των Ο.Τ.Α. από τους φόρους εισοδήματος στα φυσικά και νομικά πρόσωπα. Σε άλλες χώρες εφαρμόστηκαν δημοσιονομικοί περιορισμοί στους προϋπολογισμούς των Ο.Τ.Α. που οδήγησαν σε μείωση των εσόδων τους π.χ. **Ιρλανδία, Ιταλία, Λετονία**.

Η κατάσταση αυτή επιδεινώθηκε με την αποκέντρωση αρμοδιοτήτων που υλοποιείται σε αρκετές χώρες. Οι δήμοι βρέθηκαν στην δυσάρεστη θέση να προσπαθούν να εξασφαλίσουν ένα αποδεκτό επίπεδο υπηρεσιών με μειωμένους πόρους π.χ. **Ηνωμένο Βασίλειο, Ελλάδα, Λιθουανία, Ολλανδία**.

Είναι σαφές ότι τα έσοδα των Ο.Τ.Α. στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες κατέγραψαν καθοδική πορεία και το γεγονός αυτό είχε δυσμενείς επιπτώσεις τόσο στην αυτοτέλεια όσο και στην οικονομική τους δυνατότητα να ανταποκριθούν στην παροχή τοπικών δημοτικών υπηρεσιών. Στο πλαίσιο αυτό επιδιώκεται να αυξηθεί το μερίδιο των ιδίων εσόδων τους σε σχέση με τις κρατικές επιχορηγήσεις, ώστε να μειωθεί η εξάρτηση από το κεντρικό κράτος.

Η μείωση αυτή συνοδεύτηκε από περιορισμό των λειτουργικών εξόδων και κυρίως του μισθολογικού κόστους των Ο.Τ.Α. στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες. Οι τάσεις αυτές συνοδεύτηκαν από ριζικές αναδιοργανώσεις των Ο.Τ.Α., ιδίως σε **Ισπανία, Τσεχία, Ηνωμένο Βασίλειο** και **Πορτογαλία**. Ιδιαίτερο βάρος δόθηκε στην βελτίωση της αποδοτικότητας, στην υιοθέτηση καινοτομιών και στον περιορισμό των δαπανών.

Θεσμοθετήθηκαν περιορισμοί στις προσλήψεις του προσωπικού και στους μισθούς π.χ. **Λιθουανία**. Επιπλέον στην **Ελλάδα** και τη **Βουλγαρία** επιβλήθηκαν μειώσεις στον αριθμό του προσωπικού. Στο **Ηνωμένο Βασίλειο** ορισμένοι Ο.Τ.Α. οδηγήθηκαν σε κλείσιμο βιβλιοθηκών και αθλητικών κέντρων γιατί δεν μπορούσαν να αντεπεξέλθουν στο κόστος είτε κάλεσαν εθελοντές να αναλάβουν τη

λειτουργία τους. Τέλος μία ακόμα επίπτωση αφορά τις μειώσεις στις αμοιβές των αιρετών κυρίως στην **Ελλάδα, Ισπανία, Ιρλανδία και Ολλανδία.**

Γενικά πολλές τοπικές δημοτικές υπηρεσίες υποβαθμίστηκαν σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες, ενώ έχουν αυξηθεί οι ανάγκες των ευπαθών κοινωνικών ομάδων λόγω της κρίσης και αρκετοί δήμοι έχουν βρεθεί μπροστά σε σκληρά διλήμματα.

Στον επόμενο χάρτη, έχουν ταξινομηθεί από το Συμβούλιο Δήμων και Περιφερειών της Ευρώπης οι μεταρρυθμίσεις που υλοποιήθηκαν τα τελευταία χρόνια σε κλίμακα τριών επιπέδων, ανάλογα με τις επιπτώσεις τους στην εδαφική αναδιάρθρωση, στη λειτουργική αναδιοργάνωση και στην δημοκρατική αναβάθμιση της Τ.Α.

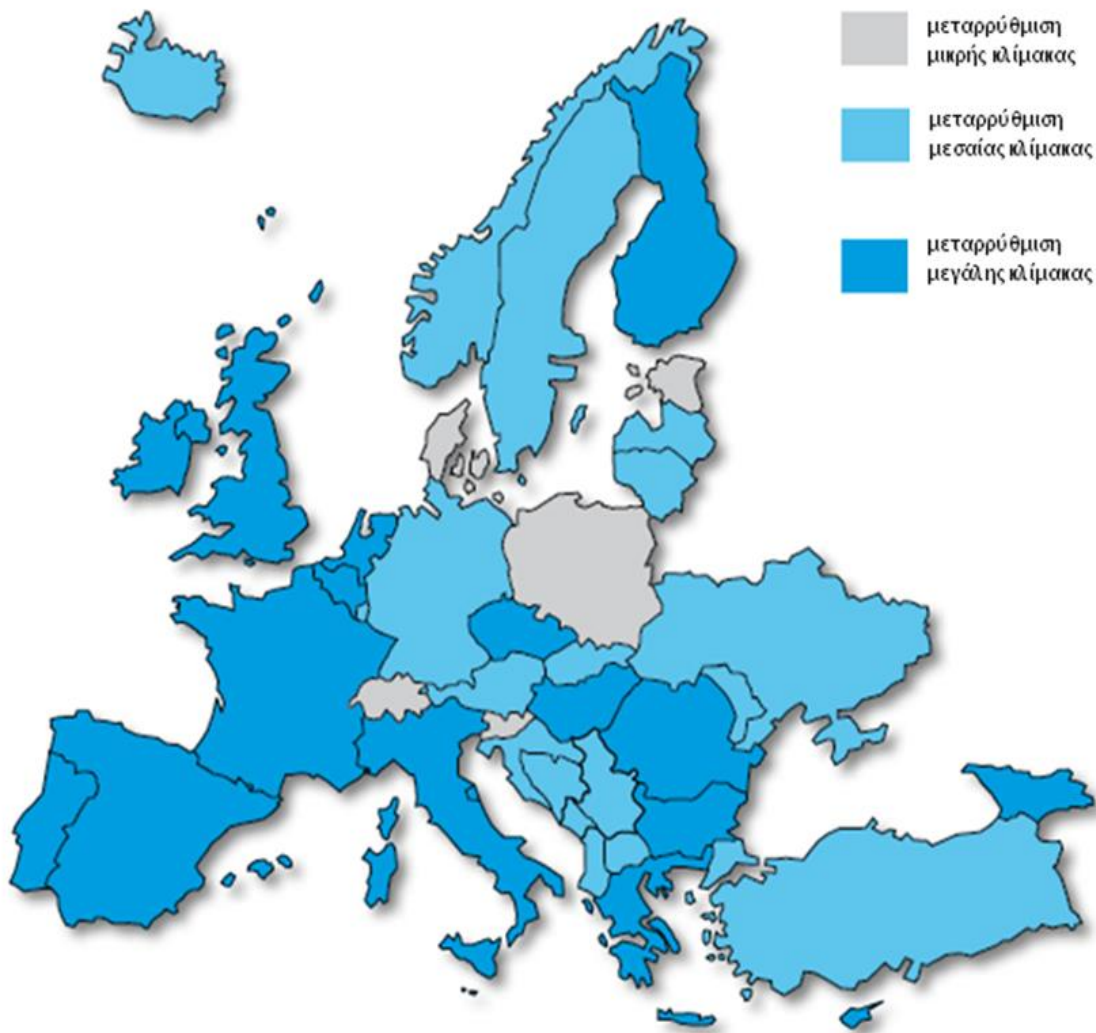
#### **2.5.6 Τα θύματα της λιτότητας.**

Σε δύο μόνο ευρωπαϊκές χώρες, την Ελλάδα και τη Βουλγαρία, καταγράφηκε συνολική υποβάθμιση - **διοικητική, λειτουργική και οικονομική** - των Δήμων και μάλιστα με μέτρα και πολιτικές που παρουσιάζουν μεγάλες ομοιότητες:

- ❖ Στη Βουλγαρία εφαρμόζονται αυστηροί έλεγχοι στους προϋπολογισμούς, οι κρατικές επιχορηγήσεις επανήλθαν στα επίπεδα του 2009, ο δημοτικός δανεισμός δεν μπορεί να υπερβεί το 15% των εσόδων, επιβλήθηκε μείωση του προσωπικού κατά 15% (απολύσεις) και μειώθηκαν κατά 50% οι αμοιβές των αιρετών.
- ❖ Στην Ελλάδα λήφθηκαν παρόμοια μέτρα και μάλιστα όταν ήδη είχε ξεκινήσει η μεταρρύθμιση του «Καλλικράτη», με συνέπεια να αλλοιωθούν οι στόχοι και το περιεχόμενο της.
- ❖ Μόνο στους Δήμους της Ελλάδας και της Βουλγαρίας επιβλήθηκαν **απολύσεις προσωπικού και μειώθηκαν οι κρατικές επιχορηγήσεις πάνω από 50%.**

«Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση: Τα οικονομικά της, η εκχώρηση αρμοδιοτήτων της και οι επιπτώσεις στο ανθρώπινο δυναμικό και στα Δημόσια αγαθά.»

**Βαθμός (αυτο) διοικητικών-εδαφικών μεταρρυθμίσεων στην ΕΕ**



Πηγή: Συμβούλιο Δήμων και Περιφερειών της Ευρώπης, 2013

## 2.5.7 Τάσεις και χαρακτηριστικά αυτοδιοικητικών μεταρρυθμίσεων στην Ε.Ε.

Χώρες	Έτος & εύρος μεταρρύθμισης	Δήμοι (πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση)	Περιφερειακή αυτοδιοίκηση Δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση	Μητροπολι- τικοί Ο.Τ.Α.
Αυστρία	2011 μεσαία κλίμακα	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Συνταγματική κατοχύρωση διαδημοτικής συνεργασίας</li> <li>• Αναδιοργάνωση και εκσυγχρονισμός υπηρεσιών, νέες πολιτικές προσωπικού, περιορισμός κόστους</li> </ul>		
Βέλγιο	2011 μεγάλη κλίμακα	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ενσωμάτωση δημοτικών προϋπολογισμών στον κρατικό προϋπολογισμό</li> <li>• Μεταφορά αρμοδιοτήτων ασφάλειας και πυροσβεστικής</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Νέα περιφερειακή οργάνωση</li> <li>• Μεταφορά αρμοδιοτήτων πρόνοιας, απασχόλησης</li> <li>• Μείωση αρμοδιοτήτων δευτ. αυτοδ.</li> </ul>	Αύξηση αρμοδιοτήτων Περιφέρειας Βρυξελλών
Βουλγαρία	2011 μεγάλη κλίμακα	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Δημοτικό χρέος &lt; 15% των εσόδων (από 25%). Απαγόρευση δανεισμού 9 μήνες πριν τις εκλογές</li> <li>• Αυστηροί έλεγχοι στους προϋπολογισμούς</li> <li>• Κρατικές επιχορηγήσεις στα επίπεδα του 2009</li> <li>• Μείωση προσωπικού κατά 15% και μείωση 50% στις αμοιβές των αιρετών</li> <li>• Μεταφορά αρμοδιοτήτων: έλεγχος κατασκευών, στήριξη επενδύσεων</li> <li>• Αλλαγές στον εκλογικό νόμο</li> </ul>		
Κροατία	2009 μεσαία κλίμακα	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Μεταφορές αρμοδιοτήτων</li> <li>• Μείωση κρατικών επιχορηγήσεων</li> </ul>	<u>Δευτεροβάθμια Αυτοδιοίκηση</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Μεταφορές αρμοδιοτήτων</li> <li>• Μείωση ίδιων πόρων</li> <li>• Μείωση προσωπικού</li> </ul>	
Κύπρος	Σχέδιο μεταρρύθμισης	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Περικοπές στη χρηματοδότηση</li> <li>• Προοπτικές συνενώσεων – συνδέσμων</li> </ul>		
Τσεχία	2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Αφαίρεση αρμοδιοτήτων από μικρούς δήμους</li> </ul>		

Χώρες	Έτος & εύρος μεταρρύθμισης	Δήμοι (πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση)	Περιφερειακή αυτοδιοίκηση Δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση	Μητροπολι- τικοί Ο.Τ.Α.
	μεγάλη κλίμακα	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Νέο σύστημα χρηματοδότησης</li> <li>• Αναδιοργάνωση δημοτικών υπηρεσιών, περιορισμός κόστους</li> <li>• Κίνητρα για διαδημοτική συνεργασία</li> </ul>		
Δανία	2008 μεγάλη κλίμακα	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Συνενώσεις δήμων (98 από 271), μεταφορές αρμοδιοτήτων</li> <li>• 2014 αξιολόγηση μεταρρύθμισης</li> </ul>	Από 15 δευτεροβάθμιους Ο.Τ.Α. σε 5 περιφέρειες	
Εσθονία	Καμία αλλαγή	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Περιορισμένες περικοπές επιχορηγήσεων</li> </ul>		
Φινλανδία	2006 μεγάλη κλίμακα	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Συνενώσεις δήμων (320 από 431)</li> <li>• Δημιουργία θεσμών διαδημοτικής συνεργασίας</li> </ul>		
Γαλλία	2010 μεγάλη κλίμακα	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Χωροθέτηση διαδημοτικών συνεργασιών</li> <li>• Περικοπές στη χρηματοδότηση</li> </ul>		Μητροπολιτικοί σύνδεσμοι
Γερμανία	2010 μεσαία κλίμακα	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Συνενώσεις Δήμων στα ανατολικά Lander (μείωση 10%)</li> <li>• Μείωση μεριδίου δήμων στον φόρο εισοδήματος</li> <li>• Αύξηση επιχορηγήσεων για κοινωνική πολιτική</li> <li>• Αναδιοργάνωση δημοτικών υπηρεσιών, περιορισμός κόστους</li> </ul>	Αναδιοργάνωση υπηρεσιών Lander, περιορισμός κόστους	
Ελλάδα	2011 μεγάλη κλίμακα στασιμότητα, επανασυγκέντρωσ η	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Συνενώσεις Δήμων με μεταφορά αρμοδιοτήτων</li> <li>• Μείωση στη χρηματοδότηση (60%), έλεγχοι στους προϋπολογισμούς</li> <li>• Αναδιοργάνωση Δήμων, περικοπές, απολύσεις προσωπικού</li> <li>• Αύξηση δαπανών κοινωνικής πολιτικής</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Δημιουργία περιφερειακής αυτοδιοίκησης, κατάργηση Ν.Α.</li> <li>• Αναδιοργάνωση Περιφερειών, περιορισμός κόστους</li> <li>• Μείωση χρηματοδότησης, έλεγχοι στους προϋπολογισμούς</li> </ul>	
Ουγγαρία	2013 μεγάλη κλίμακα	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Υποχρεωτικές κοινές υπηρεσίες για μικρούς δήμους &lt; 2.000</li> <li>• Διαχείριση νερού μόνο σε μεγάλους δήμους &gt; 50.000</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Δημιουργία αποκεντρωμένης διοίκησης, ανακατανομή αρμοδιοτήτων δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης</li> </ul>	
Ιρλανδία	Προετοιμασία μεταρρύθμισης	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ενοποίηση δήμων - κομητειών (πρώτος - δεύτερος βαθμός)</li> <li>• Διαχείριση νερού από δημόσιο φορέα (αφαίρεση αρμοδιότητας)</li> </ul>	Αναβάθμιση περιφερειών	

Χώρες	Έτος & εύρος μεταρρύθμισης	Δήμοι (πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση)	Περιφερειακή αυτοδιοίκηση Δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση	Μητροπολι- τικοί Ο.Τ.Α.
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Αναδιοργάνωση δημοτικών υπηρεσιών, αύξηση αποτελεσματικότητας</li> </ul>		
Ιταλία	2009 μεγάλη κλίμακα	<ul style="list-style-type: none"> <li>Υποχρεωτική συμμετοχή των δήμων &lt; 5.000 σε συνδέσμους</li> <li>Περιορισμός κόστους, αύξηση αποτελεσματικότητας</li> <li>Μείωση εσόδων με επαναφορά πόρων στην κεντρική διοίκηση</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Αύξηση οικονομικής αυτοτέλειας περιφερειών</li> <li>Συγχώνευση επαρχιών (β' βαθμός) από 110 σε 75</li> <li>Περιορισμός κόστους, αύξηση αποτελεσματικότητας</li> <li>Μείωση εσόδων με επαναφορά πόρων στην κεντρική διοίκηση</li> </ul>	Δημιουργία 10 μητροπολιτικών δήμων
Λετονία	2009 μεσαία κλίμακα	<ul style="list-style-type: none"> <li>Δημιουργία νέων δήμων (110 από 586)</li> <li>Περιοχές στη χρηματοδότηση</li> </ul>	Κατάργηση δεύτερου βαθμού	Δημιουργία 9 αστικών δήμων
Λιθουανία	2009 μεσαία κλίμακα	<ul style="list-style-type: none"> <li>Μεταφορά αρμοδιοτήτων στους δήμους</li> <li>Δραστικές περικοπές στη χρηματοδότηση, περιορισμοί δανείων</li> <li>Περιορισμός κόστους, μειώσεις προσωπικού</li> </ul>		
Λουξεμβούργο	μικρή κλίμακα	<ul style="list-style-type: none"> <li>Εθελοντικές συνενώσεις με κίνητρα</li> <li>Προώθηση διαδημοτικών υπηρεσιών</li> </ul>		
Μάλτα	Τελευταία χρόνια	<ul style="list-style-type: none"> <li>Μεταφορές αρμοδιοτήτων</li> <li>Προγράμματα βελτίωσης της αποδοτικότητας</li> </ul>	Δημιουργία πέντε περιφερειών	
Ολλανδία	2014 μεγάλη κλίμακα	<ul style="list-style-type: none"> <li>Περιοχές στη χρηματοδότηση, μειώσεις δαπανών και προσωπικού, αναδιοργάνωση δημοτικών υπηρεσιών</li> <li>Προώθηση διαδημοτικών συνεργασιών</li> <li>Μεταφορές αρμοδιοτήτων με μειωμένη χρηματοδότηση</li> </ul>		
Πολωνία	Μεταρρυθμίσεις υπό συζήτηση	<ul style="list-style-type: none"> <li>Προγράμματα μείωσης δαπανών και βελτίωσης της αποδοτικότητας</li> <li>Οικονομικά κίνητρα για συνενώσεις</li> </ul>	Μεταφορά αρμοδιοτήτων στις περιφέρειες	Δημιουργία αστικών συνδέσμων

Χώρες	Έτος & εύρος μεταρρύθμισης	Δήμοι (πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση)	Περιφερειακή αυτοδιοίκηση Δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση	Μητροπολι- τικοί Ο.Τ.Α.
Πορτογαλία	2012 μεγάλη κλίμακα	<ul style="list-style-type: none"> <li>Κατάργηση 1.500 ενοριών (δημοτικές κοινότητες</li> <li>Ουσιαστικές μειώσεις στη χρηματοδότηση, περιορισμός κόστους</li> <li>Μεταφορές αρμοδιοτήτων</li> </ul>		Διαδημοτική συνεργασία
Ρουμανία	2009 μεγάλη κλίμακα	<ul style="list-style-type: none"> <li>Προγράμματα μείωσης δαπανών, βελτίωσης της αποδοτικότητας και αλλαγές στη χρηματοδότηση</li> <li>Αναδιοργάνωση υπηρεσιών, μειώσεις προσωπικού</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Μετατροπή διοικητικών περιφερειών σε Ο.Τ.Α.</li> <li>Μεταφορά αρμοδιοτήτων</li> </ul>	
Σλοβακία	2012 μεσαία κλίμακα	<ul style="list-style-type: none"> <li>Συνταγματική κατοχύρωση ορίων δανεισμού</li> <li>Πρόγραμμα οικονομικής αξιολόγησης δήμων</li> </ul>	Συγχωνεύσεις περιφερειακής διοίκησης	
Σλοβενία	2012 μεσαία κλίμακα	<ul style="list-style-type: none"> <li>Αλλαγές στον τρόπο χρηματοδότησης και στους ίδιους πόρους</li> </ul>		
Σουηδία	Μικρή κλίμακα	<ul style="list-style-type: none"> <li>Αλλαγές στον εκλογικό νόμο</li> </ul>	Μεταφορά αρμοδιότητας μεταφορών	
Ισπανία	2013 μεγάλη κλίμακα	<ul style="list-style-type: none"> <li>Μεταφορά αρμοδιοτήτων δήμων σε περιφέρειες, επαρχίες</li> <li>Προγράμματα μείωσης δαπανών, νόμος οικονομικής σταθεροποίησης, αύξηση οικονομικών ελέγχων, ισοσκελισμένοι προϋπολογισμοί</li> </ul>	Προγράμματα μείωσης δαπανών, νόμος οικονομικής σταθεροποίησης, αύξηση οικονομικών ελέγχων, ισοσκελισμένοι προϋπολογισμοί	
Ηνωμένο Βασίλειο	2008 μεγάλη κλίμακα	<ul style="list-style-type: none"> <li>Περικοπές στις επιχορηγήσεις κατά 33%, μειώσεις κόστους και μισθών, αυξήσεις τοπικών φόρων</li> <li>Μεταφορές αρμοδιοτήτων</li> <li>Προώθηση διαδημοτικής συνεργασίας</li> </ul>		

Εύρος μεταρρύθμισης: τρεις κλίμακες μικρή, μεσαία, μεγάλη με βάση την ταξινόμηση του προηγούμενου χάρτη

## 2.6 Συγκριτική θέση της Ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

### 2.6.1 Μέσο πληθυσμιακό μέγεθος Δήμων.

Στον πίνακα που ακολουθεί, έχει καταχωρηθεί σε φθίνουσα σειρά, ο μέσος πληθυσμός των Δήμων (πρώτος βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης) στις χώρες-μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης. Παρατηρούνται τα εξής:

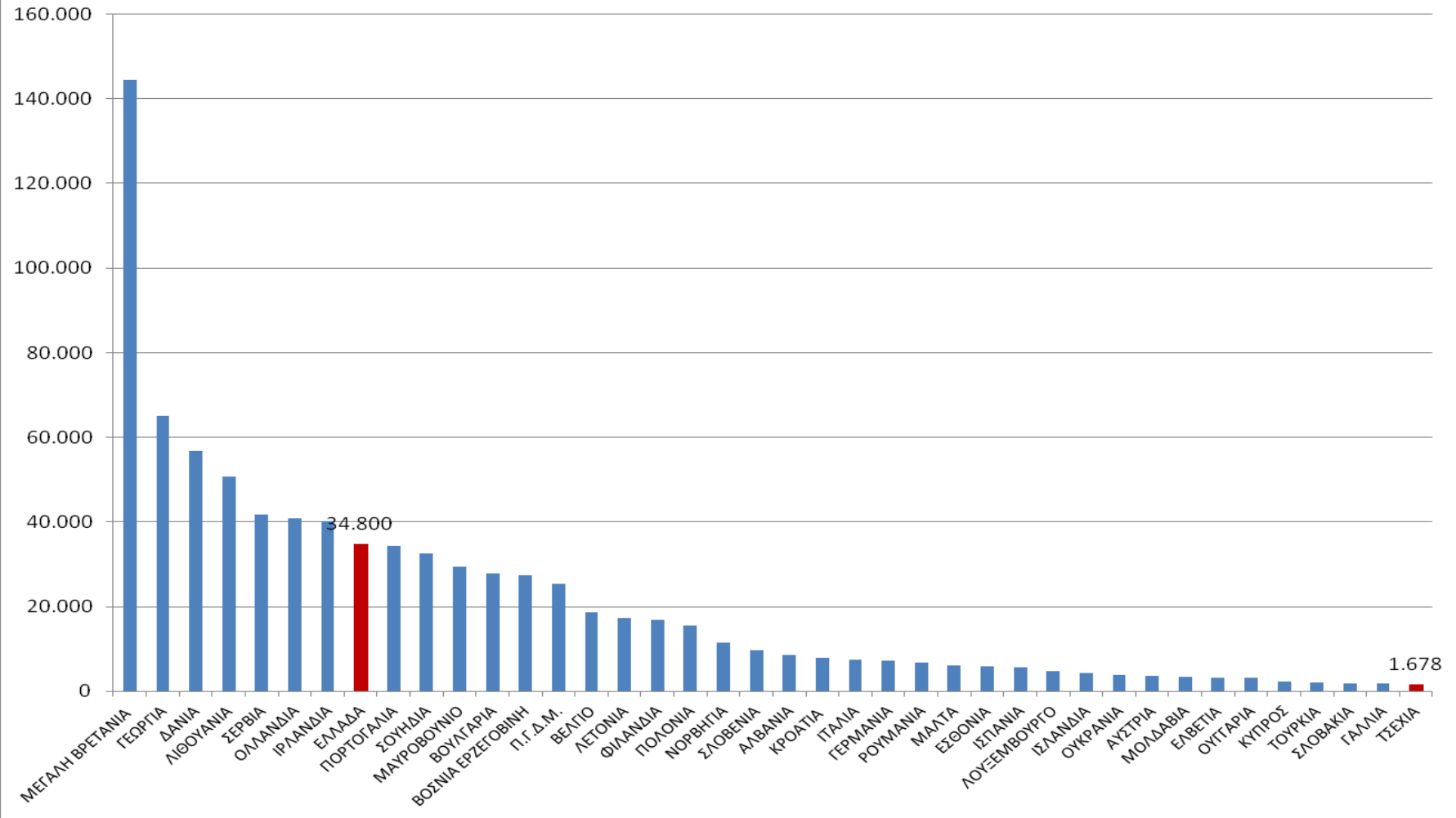
- Το μέσο πληθυσμιακό μέγεθος των Δήμων σε σαράντα (40) χώρες παρουσιάζει μεγάλη ανομοιογένεια (από 144.342 κατοίκους στο Ηνωμένο Βασίλειο έως 1.678 στην Τσεχία). Οι διαφορές αυτές οφείλονται αφενός μεν σε ιστορικούς, διοικητικούς και πολιτικούς λόγους, αφετέρου δε στην εφαρμογή ή στην απουσία προγραμμάτων συνενώσεων των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α., ορισμένα από τα οποία έχουν ξεκινήσει σε αρκετές χώρες από την δεκαετία του 1960.
- Αν εξεταστεί ο πίνακας αυτός ανά πενταετία, είναι δυνατή η καταγραφή ανά χώρα του αριθμού των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. και να επισημανθούν τα έτη στα οποία υλοποιήθηκαν μεταρρυθμίσεις, που οδήγησαν σε συνενώσεις.
- Ενδεικτικό παράδειγμα της ανομοιογένειας αποτελούν το Ηνωμένο Βασίλειο με μέσο πληθυσμό ανά πρωτοβάθμιο Ο.Τ.Α. 144.342 κατοίκους (ενιαίος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης με αρμοδιότητες πρώτου και δεύτερου βαθμού) και η Γαλλία με μέσο πληθυσμό 1.768 κατοίκους, αλλά με ανεπτυγμένη και υποχρεωτική διαδημοτική συνεργασία.
- Στην Ελλάδα το **μέσο πληθυσμιακό μέγεθος** των Δήμων έχει **τριπλασιαστεί**. Από 1.034 Δήμους και Κοινότητες, αφού προηγήθηκε το πρόγραμμα «Καποδίστριας» το 1998, με μέσο πληθυσμό 10.601 κατοίκους, μετά την εφαρμογή του «Καλλικράτη» έχουμε 325 δήμους με μέσο πληθυσμό 34.800 κατοίκους. Συνεπώς η χώρα βρίσκεται πλέον στην πρώτη δεκάδα.
- Ακόμα και σε χώρες με παρόμοιο πληθυσμό (από 8 έως 11 εκατ. κατοίκους) - Αυστρία, Βέλγιο, Τσεχία, Ελλάδα, Ουγγαρία, Πορτογαλία, Σουηδία - παρατηρούνται μεγάλες διαφορές στο μέσο πληθυσμιακό μέγεθος των Δήμων. Τρεις όμως από αυτές κινούνται στα ίδια επίπεδα: Πορτογαλία, Ελλάδα, Σουηδία (μέσος όρος 33.500 κάτοικοι). Ειδικά οι δύο πρώτες εφαρμόσαν προγράμματα συνενώσεων με πολλά κοινά στοιχεία, ενώ μοιάζει και η δομή των Δήμων τους (Δήμοι με δημοτικές - τοπικές κοινότητες στην Ελλάδα, Δήμοι με ενορίες στην Πορτογαλία).



«Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση: Τα οικονομικά της, η εκχώρηση αρμοδιοτήτων της και οι επιπτώσεις στο ανθρώπινο δυναμικό και στα Δημόσια αγαθά.»

<b>Μέσος πληθυσμός Δήμων στην Ευρώπη το 2012 (χιλιάδες κάτοικοι)</b>			
<b>ΧΩΡΕΣ</b>	<b>Πληθυσμός</b>	<b>ΧΩΡΕΣ</b>	<b>Πληθυσμός</b>
ΗΝΩΜΕΝΟ ΒΑΣΙΛΕΙΟ	144.342	ΑΛΒΑΝΙΑ	8.633
ΓΕΩΡΓΙΑ	65.072	ΚΡΟΑΤΙΑ	7.932
ΔΑΝΙΑ	56.735	ΙΤΑΛΙΑ	7.493
ΛΙΘΟΥΑΝΙΑ	50.833	ΓΕΡΜΑΝΙΑ	7.265
ΣΕΡΒΙΑ	41.724	ΡΟΥΜΑΝΙΑ	6.731
ΟΛΛΑΝΔΙΑ	40.833	ΜΑΛΤΑ	6.176
ΙΡΛΑΝΔΙΑ	40.088	ΕΣΘΟΝΙΑ	5.929
ΕΛΛΑΔΑ	34.800	ΙΣΠΑΝΙΑ	5.651
ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ	34.313	ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ	4.811
ΣΟΥΗΔΙΑ	32.483	ΙΣΛΑΝΔΙΑ	4.267
ΜΑΥΡΟΒΟΥΝΙΟ	29.524	ΟΥΚΡΑΝΙΑ	3.969
ΒΟΥΛΓΑΡΙΑ	27.917	ΑΥΣΤΡΙΑ	3.568
ΒΟΣΝΙΑ - ΕΡΖΕΓΟΒΙΝΗ	27.372	ΜΟΛΔΑΒΙΑ	3.423
Π.Γ.Δ.Μ.	25.432	ΕΛΒΕΤΙΑ	3.268
ΒΕΛΓΙΟ	18.676	ΟΥΓΓΑΡΙΑ	3.146
ΛΕΤΟΝΙΑ	17.395	ΚΥΠΡΟΣ	2.211
ΦΙΛΑΝΔΙΑ	16.781	ΤΟΥΡΚΙΑ	1.979
ΠΟΛΩΝΙΑ	15.543	ΣΛΟΒΑΚΙΑ	1.780
ΝΟΡΒΗΓΙΑ	11.442	ΓΑΛΛΙΑ	1.768
ΣΛΟΒΕΝΙΑ	9.716	ΤΣΕΧΙΑ	1.678
Πηγή: Συμβούλιο Δήμων και Περιφερειών της Ευρώπης, 2013			

ΜΕΣΟΣ ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ ΔΗΜΩΝ (χιλιάδες κάτοικοι) στην ΕΕ



## 2.6.2 Βαθμοί Αυτοδιοίκησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Στον επόμενο πίνακα έχει καταγραφεί η δομή του συστήματος Αυτοδιοίκησης σε κάθε χώρα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.-28). Η σχετική ταξινόμηση ακολουθεί τη διάκριση σε τρεις βαθμούς αυτοδιοίκησης:

1. Ο πρώτος βαθμός αφορά τους Δήμους ή Κοινότητες, όπως ονομάζονται στις περισσότερες χώρες της Ε.Ε.
2. Ο δεύτερος βαθμός αφορά την Νομαρχιακή/Επαρχιακή Αυτοδιοίκηση (πολύ διαφοροποιημένες ονομασίες με ιστορική προέλευση).
3. Ο τρίτος βαθμός αφορά την Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση και τα κράτη με ομοσπονδιακά συστήματα (κρατίδια, πολιτείες κ.α.).

Σε κάθε κράτος-μέλος της Ε.Ε. έχει διαμορφωθεί ένα σύστημα μονοβάθμιας ή πολυβάθμιας Αυτοδιοίκησης μέσα από μία μακρά πορεία μεταρρυθμίσεων, με ιστορικές ρίζες, πολιτικές αντιπαραθέσεις και συνεχείς, αλλά διαφοροποιημένες, προσπάθειες αναδιοργάνωσης, με στόχους:

- α) την αποτελεσματική προσφορά υπηρεσιών στους πολίτες και τις επιχειρήσεις
- β) την αποδοτική λειτουργία της κεντρικής Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- γ) την αποκέντρωση των Εθνικών δημοσιονομικών συστημάτων (κρατικές/τοπικές δαπάνες και φόροι)
- δ) την αναβάθμιση της δημοκρατικής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. και του κράτους συνολικά και την ενίσχυση του πολιτικού τους ρόλου.

Είναι σαφές βέβαια ότι η σύνθεση των παραπάνω στόχων διαφέρει από χώρα σε χώρα και προσδιορίζεται από τις πολιτικές προτεραιότητες κάθε κυβέρνησης που προωθεί συγκεκριμένες μεταρρυθμίσεις.

Εξετάζοντας τον πίνακα διαπιστώνεται ότι υπάρχουν ορισμένα, όχι αυστηρά οριοθετημένα, πρότυπα κατανομής των βαθμών αυτοδιοίκησης:

- Οι μεγάλες σε πληθυσμό και έκταση χώρες διαθέτουν τρεις βαθμούς αυτοδιοίκησης - Γαλλία, Γερμανία, Ιταλία, Ισπανία, Πολωνία - ενώ το Ηνωμένο Βασίλειο, έχει μεν ένα βαθμό, αλλά παρουσιάζει τάσεις ομοσπονδοποίησης (Αγγλία, Σκωτία, Ουαλία, Βόρειος Ιρλανδία).
- Πολλές μικρές, σε πληθυσμό και έκταση, χώρες έχουν μόνο τον πρώτο βαθμό αυτοδιοίκησης: Κύπρος, Εσθονία, Σλοβενία, Λετονία, Λουξεμβούργο, Λιθουανία, ενώ η Κροατία έχει δύο βαθμούς. Στην ομάδα αυτή εντάσσεται και η Βουλγαρία.

- Πολλές μεσαίες σε πληθυσμό και έκταση χώρες είναι οργανωμένες με δύο βαθμούς αυτοδιοίκησης, οπωσδήποτε τον πρώτο και κατά περίπτωση τον δεύτερο ή τον τρίτο. Στην πρώτη ομάδα ανήκουν οι Ρουμανία, Ουγγαρία, Σλοβακία, Ιρλανδία και στη δεύτερη Τσεχία, Σλοβακία, Αυστρία, Ολλανδία, Ελλάδα, Φινλανδία, Πορτογαλία, Σουηδία, Δανία, Μάλτα. Φυσικά σημειώνονται μεγάλες διαφορές στις αρμοδιότητες και τους πόρους του δεύτερου και του τρίτου βαθμού.

<b>Βαθμοί αυτοδιοίκησης ανά κράτος - μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης</b>			
Χώρες	Πρώτος βαθμός	Δεύτερος βαθμός	Τρίτος βαθμός
Γαλλία	36.786	101	26
Γερμανία	11.252	295	16
Ισπανία	8.167	54	19
Ιταλία	8.092	110	20
Τσεχία	6.253		14
Ρουμανία <sup>1</sup>	3.181	41	
Ουγγαρία	3.175	19	
Σλοβακία	3.028		8
Πολωνία	2.479	380	16
Αυστρία	2.354		9
Βέλγιο	589	10	6
Κύπρος	524		
Ολλανδία	408		12
Αγγλία <sup>1</sup>	353		
Ελλάδα <sup>1</sup>	325		13
Φινλανδία	320		1
Πορτογαλία <sup>1</sup>	308		2
Σουηδία	290		20
Βουλγαρία <sup>1</sup>	264		
Εσθονία	226		
Σλοβενία	211		
Κροατία	556	21	

«Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση: Τα οικονομικά της, η εκχώρηση αρμοδιοτήτων της και οι επιπτώσεις στο ανθρώπινο δυναμικό και στα Δημόσια αγαθά.»

<b>Βαθμοί αυτοδιοίκησης ανά κράτος - μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης</b>			
Χώρες	Πρώτος βαθμός	Δεύτερος βαθμός	Τρίτος βαθμός
Λετονία	119		
Λουξεμβούργο	106		
Δανία	98		5
Ιρλανδία	80	34	10
Μάλτα	68		5
Λιθουανία <sup>1</sup>	60		
Σκότια	32		1
Β. Ιρλανδία	26		1
Ουαλία	22		1
Ε.Ε.	89.196	990	203

Πηγή: Συμβούλιο Δήμων και Περιφερειών της Ευρώπης, 2013

*Σημειώσεις:*

- *Κύπρος: Από τους 524 δήμους και κοινότητες, οι 144 είναι κατεχόμενοι*
- *Βέλγιο από τις έξι περιφέρειες, οι τρεις έχουν χωρική υπόσταση, ενώ οι άλλες τρεις λειτουργούν σε εθνική βάση*
- <sup>1</sup> *Στις χώρες αυτές κάτω από τον πρώτο βαθμό λειτουργούν δομές δημοτικής αποκέντρωσης*

### 3 ΔΗΜΟΙ ΚΑΙ ΠΕΡΙΟΡΙΣΤΙΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ: ΑΠΟ ΤΗ ΜΑΤΑΙΩΣΗ ΤΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ ΣΤΟ ΝΕΟ ΣΥΓΚΕΝΤΡΩΤΙΣΜΟ

#### 3.1 Η συγκεντρωτική παράδοση του Ελληνικού Κράτους.

Η κληρονομιά του «κοινωνικού κατακερματισμού» που χαρακτήριζε τις οθωμανικές κοινωνίες καθιστούσε επιτακτική την επιβολή ενός συγκεντρωτικού τύπου διοίκησης που θα στερέωνε την ενότητα του Ελληνικού κράτους, μετά την απελευθέρωση. Η κρατική διοίκηση διαμορφώθηκε με βάση τα «ναπολεόντεια» πρότυπα, με την τοπική αυτοδιοίκηση να αποτελεί ένα είδος τοπικού «παραρτήματός» της, με δική της μεν πολιτική νομιμοποίηση, αλλά υπό την στενή «κηδεμονία» της κρατικής εξουσίας που έπρεπε να εγκρίνει, στο πλαίσιο του θεσμού της εποπτείας, τις πράξεις της τοπικής αυτοδιοίκησης προτού αυτές αποκτήσουν νομική ισχύ.

Κατά τη διάρκεια του 19<sup>ου</sup> αιώνα, η αδυναμία του Ελληνικού κράτους άφησε όμως ζωτικό χώρο για την τοπική αυτοδιοίκηση, η οποία ανέλαβε τη βασική εκπαίδευση (που ήταν τότε το μεγαλύτερο τμήμα του εκπαιδευτικού μας συστήματος), τοπικές φορολογικές και αστυνομικού χαρακτήρα αρμοδιότητες, ενώ σημαντικές ήταν και οι δράσεις κοινωνικής προστασίας. Στους μεγαλύτερους Δήμους, αναπτύχθηκαν πολλές επιχειρηματικές (παραγωγή ενέργειας) αλλά και πολιτιστικές δράσεις (δημοτικά θέατρα), συχνά σε συνεργασία με τις τοπικές κοινωνίες ή και συγκεκριμένους παραχωρησιούχους.

Πολύ ισχυρότερος, υπήρξε βέβαια ο πολιτικός ρόλος της Αυτοδιοίκησης, αφού ήδη κατά την εποχή της απόλυτης μοναρχίας του Όθωνα οι Δήμοι αποτέλεσαν (μαζί με μέρος του τύπου) τον προνομιακό χώρο δραστηριοποίησης της αντιπολίτευσης. Αργότερα, με τη συνταγματική μοναρχία (από το 1844) και ιδίως, με την καθιέρωση της καθολικής ψηφοφορίας (από το 1864) οι δήμαρχοι αναδείχθηκαν σε ισχυρούς πολιτικούς παράγοντες, πολλοί όμως από αυτούς εξελίχθηκαν σε στυλοβάτες του παλαιοκομματισμού και του παραδοσιακού πολιτικού πατερναλισμού που συγκρούστηκε με τις ανερχόμενες δυνάμεις του αστικού εκσυγχρονισμού.

Έτσι, η άνοδος του Ελ. Βενιζέλου στην εξουσία σηματοδότησε τον κατακερματισμό των λίγων και ισχυρών δήμων σε χιλιάδες μικρές κοινότητες (1911) με βασικό στόχο την «απελευθέρωση του κοινοβουλευτισμού» από τις δουλείες σε τοπικούς παράγοντες. Παράλληλα ξεκίνησε μια εργώδης προσπάθεια για την δημιουργία ισχυρής περιφερειακής κρατικής διοίκησης, η οποία βέβαια έγινε ακόμη πιο έντονη μετά τον υπερδιπλασιασμό της Ελληνικής επικράτειας και την άφιξη, αργότερα, των προσφύγων. Την ώρα όπου αναπτύσσονταν η αποκεντρωμένη κρατική διοίκηση, συρρικνώνονταν αντίστοιχα η Τοπική Αυτοδιοίκηση που σταδιακά έχασε τα σχολεία, τις φορολογικές και τις αστυνομικού χαρακτήρα αρμοδιότητές της, ενώ αμέσως μετά τον εμφύλιο της απαγορεύτηκε να έχει επιχειρηματική δραστηριότητα και πολλές από τις υπάρχουσες δημοτικές επιχειρήσεις εξαγοράστηκαν αναγκαστικά.

Η μετεμφυλιακή περίοδος σηματοδότησε το απόγειο του Ελληνικού συγκεντρωτισμού και η Ελληνική Αυτοδιοίκηση περιοριζόταν σε αρμοδιότητες διοικητικής διεκπεραίωσης (Ληξιαρχεία κλπ.), σε ευθύνες για ορισμένες βασικές υλικοτεχνικές υποδομές (δημοτικό οδικό δίκτυο, ύδρευση - αποχέτευση, εκτός μητροπολιτικών περιοχών Αθηνών, Θεσσαλονίκης και αργότερα Βόλου) και σε βασικά ζητήματα αστικής υγιεινής (νεκροταφεία, αποκομιδή σκουπιδιών κ.ά.). Εκτός από λίγους μεγάλους δήμους, η Αυτοδιοίκηση δεν διέθετε ανεπτυγμένες διοικητικές και τεχνικές υπηρεσίες, ενώ το καθεστώς του προσωπικού της διαφοροποιούνταν με αρκετές ιδιαιτερότητες («αδιαβάθμητοι» υπάλληλοι). Από την άλλη πλευρά, η κρατική εποπτεία συχνά προχωρούσε με πολιτικά κίνητρα στην επιβολή κυρώσεων σε βάρος αιρετών. Η μετεμφυλιακή πορεία της Ελληνικής Αυτοδιοίκησης απέκλινε από τις γενικότερες ευρωπαϊκές εξελίξεις, αφού σε αντίθεση με την Ελλάδα, όλες σχεδόν οι χώρες της Δυτικής Ευρώπης αναβάθμιζαν τα δικά τους συστήματα Αυτοδιοίκησης και ενίσχυαν τους Δήμους με πόρους και αρμοδιότητες, ιδίως στον τομέα των κοινωνικών υπηρεσιών όπου η αυτοδιοίκηση αναδείχθηκε σε αληθινό στυλοβάτη του κοινωνικού κράτους πρόνοιας που αναπτύχθηκε με ταχείς ρυθμούς, μετά το δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο.

Η πτώση της δικτατορίας σηματοδότησε την έντονη αμφισβήτηση του συγκεντρωτικού μοντέλου (που συνδέθηκε με τον αυταρχισμό και το λεγόμενο «αθηνοκεντρικό κράτος»), αν και οι πρώτες κυβερνήσεις υιοθέτησαν μια επιφυλακτική στάση. Με την δεκαετία του ογδόντα, η ένταξη στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες και, ιδίως, η πολιτική αλλαγή του 1981 εγκαινίασαν μια περίοδο συνεχούς ενίσχυσης της θέσης της αυτοδιοίκησης, η οποία απέκτησε πρόσβαση σε ευρωπαϊκούς πόρους, ενώ παράλληλα εμπλουτίζονταν διαρκώς και με νέους θεσμούς και αρμοδιότητες που αναγνώριζαν τον αναπτυξιακό και τον κοινωνικό της ρόλο. Οι θετικές επιπτώσεις από την αναβάθμιση της αυτοδιοίκησης ήταν εμφανείς στις τοπικές κοινωνίες, ενώ η αισιοδοξία για το μέλλον του θεσμού στην Ελλάδα παρέμεινε ισχυρή, ακόμη και μετά τη σταδιακή υιοθέτηση μιας περισσότερο κριτικής στάσης από την κοινή γνώμη, ενόψει των φαινομένων μικρο-διαπλοκής, διαφθοράς και κακοδιοίκησης που αναδείχθηκαν.

### *3.2 Οι πρώτες αναποτελεσματικές μεταρρυθμίσεις.*

Το Υπουργείο Εσωτερικών είχε υιοθετήσει από το 1984 δυο πολιτικές για την αντιμετώπιση του προβλήματος του κατακερματισμού των Δήμων και των Κοινοτήτων: την πολιτική των **εθελοντικών συνενώσεων** και την πολιτική της **διαδημοτικής/διακοινοτικής συνεργασίας**.

- Η πρώτη υλοποιήθηκε μέσω των ρυθμίσεων και κινήτρων που προέβλεπαν οι Νόμοι 1416/1984 (συνένωση με βάση τη γειτνίαση των Ο.Τ.Α.) και 1622/1984 (συνένωση με βάση κριτήρια γεωγραφικών ενοτήτων).

- Η δεύτερη υλοποιήθηκε αντίστοιχα μέσω των Νόμων 1416/1984 (αναπτυξιακοί σύνδεσμοι) και 2218/1994 (συμβούλια περιοχής), με κοινή βάση τον καθορισμό κριτηρίων γεωγραφικών ενότητων και με διαφοροποιό στοιχείο τον εθελοντικό ή υποχρεωτικό χαρακτήρα της συνεργασίας.

Όσον αφορά τα αποτελέσματα των δυο αυτών πολιτικών, στην πρώτη περίπτωση μπορούμε να μιλήσουμε για αποτυχία και στη δεύτερη για μερική επιτυχία. Πέρα από το γεγονός, ότι η μία πολιτική υπονόμει την άλλη, τόσο στη σύλληψη όσο και στην εφαρμογή τους, τα αντιφατικά στοιχεία που ενσωμάτωναν, οδηγούσαν σε μία αλληλεξουδετέρωση των πλεονεκτημάτων τους.

Με το Ν.2218/9494 δημιουργήθηκε η **Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση** και με το Ν.2539/1997 ισχυροποιήθηκαν οι **Περιφέρειες** ως η κύρια μονάδα αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης. Επιπλέον είχαν δημιουργηθεί διάφορες μορφές **Δημοτικών Επιχειρήσεων**, ως εργαλεία αναπτυξιακών παρεμβάσεων της τοπικής αυτοδιοίκησης, η πορεία τους όμως στη συνέχεια δεν δικαίωσε τις αρχικές φιλοδοξίες. Τέλος με διάφορους νόμους μεταβιβάστηκαν αποσπασματικά σημαντικές αρμοδιότητες στους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α., όπως οι παιδικοί σταθμοί, τα αθλητικά στάδια, η πολιτική προστασία, οι άδειες ίδρυσης και λειτουργίας των καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος, η συντήρηση των σχολείων, συστάθηκαν και λειτούργησαν τα Κ.Ε.Π. και η Δημοτική Αστυνομία κ.α.

Ο **Νόμος 2539/1997** προσπάθησε να επιλύσει το πρόβλημα του κατακερματισμού της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, εφαρμόζοντας τις **σχεδιασμένες συνενώσεις** (από 5.775 πρωτοβάθμιοι Ο.Τ.Α. σε 1.033 - 82% μείωση) και υλοποιήθηκε με το πρόγραμμα «**I. Καποδίστριας**». Η μεταρρύθμιση αυτή περιέλαβε όλη την Ελλάδα, εκτός από τα δύο μεγάλα αστικά κέντρα της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης, όπου ζει ο μισός και πλέον πληθυσμός της χώρας. Ταυτόχρονα προωθήθηκε η **δημοτική αποκέντρωση** αφού κάθε Δήμος ή Κοινότητα που προήλθε από συνένωση, απαρτιζόταν από τοπικά διαμερίσματα, με αιρετά τοπικά συμβούλια, τα οποία διαδέχθηκαν τους Ο.Τ.Α. που συνενώθηκαν. Επίσης οι Δήμοι με πληθυσμό πάνω από 100.000 κατοίκους (Αθήνα, Θεσσαλονίκη, Πειραιάς, Πάτρα, Περιστερί, Ηράκλειο, Λάρισα, Καλλιθέα) διαιρέθηκαν σε δημοτικά διαμερίσματα με αιρετά συμβούλια.

Το βασικό πρόβλημα τόσο των μεταρρυθμίσεων του 1994 (Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση όσο και της μεταρρύθμισης του 1997 (I. Καποδίστριας) υπήρξε η αποσπασματική αντιμετώπιση, αφού δεν εντάχθηκαν σε ένα πλαίσιο συνολικής μεταρρύθμισης του διοικητικού συστήματος της χώρας, με αποτέλεσμα το κάθε βήμα να μένει μετέωρο. Η περίοδος αυτή ολοκληρώθηκε με την ψήφιση του νέου Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (Ν.3463/2006).



### **3.3 Βασικές θεσμικές μεταβολές στην Τοπική Αυτοδιοίκηση υπό τον αστερισμό της κρίσης: από τον οικονομικό εκτροχιασμό στον εκτροχιασμό της μεταρρύθμισης.**

Η περίοδος αυτή, που σημαδεύεται από την μετάβαση (ήδη από το 2008) σε μια μακρά περίοδο οικονομικής συρρίκνωσης, ξεκινά με μια μεταρρύθμιση που επιχειρεί την συνολική αναμόρφωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, δηλαδή τόσο της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης όσο και της Τ.Α., σε συνδυασμό με την ανακατανομή αρμοδιοτήτων και ανθρώπινων πόρων, καθώς και με την καθιέρωση μιας σειράς νέων θεσμών διαφάνειας, λογοδοσίας και συμμετοχής. Το πρόγραμμα «Καλλικράτης» αποτέλεσε ένα εξαιρετικά φιλόδοξο εγχείρημα αφού, για πρώτη φορά από την συγκρότηση του «Βασιλείου της Ελλάδος» το 1834, πραγματοποιούνταν η αναδιάρθρωση όλων των επιπέδων της μη κεντρικής (τοπικής) διοίκησης της χώρας. Στα χρόνια που είχαν προηγηθεί, η δημιουργία της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης (1994), η ανασυγκρότηση των 13 Περιφερειών ως βασικών αποκεντρωμένων μονάδων της κρατικής διοίκησης (1997), η συνένωση χιλιάδων Δήμων και Κοινοτήτων μέσω του προγράμματος «Ι. Καποδίστριας», καθώς και άλλες σημαντικές πρωτοβουλίες που είχαν προηγηθεί όπως οι συμμετοχικοί θεσμοί της δεκαετίας του 80, οι δημοτικές επιχειρήσεις και άλλοι αναπτυξιακοί θεσμοί (προγραμματικές συμβάσεις, αναπτυξιακοί σύνδεσμοι κ.ά.), καθώς και οι μεταφορές αρμοδιοτήτων προς τους Ο.Τ.Α. (αδειοδοτήσεις, προστασία παιδιών και ηλικιωμένων, σχολικά κτίρια κ.ά.), είχαν αναδείξει με σαφήνεια τα όρια των μεταρρυθμιστικών εγχειρημάτων που αφορούσαν μόνο μια βαθμίδα της αυτοδιοίκησης και της αποκέντρωσης ή κάποιους σημαντικούς τομείς οργάνωσης και δράσης τους.

Κάθε «τμηματική» μεταρρύθμιση προκαλούσε καθοριστικές, συχνά αρνητικές επιπτώσεις σε άλλες βαθμίδες ή τμήματα ή τομείς του διοικητικού συστήματος με αποτέλεσμα να χρειάζεται μια νέα «διορθωτική» μεταρρύθμιση. Χαρακτηριστικό ήταν το παράδειγμα της δημιουργίας του δεύτερου βαθμού αυτοδιοίκησης στο επίπεδο της νομαρχίας το 1994 χωρίς προηγούμενη σαφή και συγκεκριμένη οριοθέτηση του λειτουργικού της πεδίου και των αρμοδιοτήτων της, με αποτέλεσμα πολλαπλές αναταράξεις ή και παραλυσίες στο διοικητικό μας σύστημα που ανάγκασαν τελικά το νομοθέτη να προχωρήσει σε περαιτέρω οργανωτικές και λειτουργικές αναδιατάξεις που οδήγησαν στην ενίσχυση της Περιφέρειας και στην ανάδυσή της ως νέου σημαντικού διοικητικού φορέα, του βασικού φορέα γενικής κρατικής αποκέντρωσης, από το 1997-2009.

Η συσσωρευμένη εμπειρία από τρεις δεκαετίες αλληπάλληλων μεταρρυθμίσεων στην τοπική αυτοδιοίκηση και την αποκεντρωμένη κρατική διοίκηση (1980-2009), σε συνδυασμό με έναν ευρύτατο και ζοηρό δημόσιο, πολιτικό, νομικό, διοικητικό και επιστημονικό διάλογο για τις μεταρρυθμίσεις με αποκέντρωση και αυτοδιοίκηση που αναπτύχθηκε από τη δεκαετία του 90 (χαρακτηριστική η μεγάλη αύξηση της επιστημονικής βιβλιογραφίας για τα θέματα αυτά από τα μέσα της δεκαετίας του 90 και έπειτα), προσέφεραν γόνιμο έδαφος για την προετοιμασία μιας μεγάλης, συνολικής μεταρρύθμισης του

μη κεντρικού διοικητικού συστήματος της χώρας. Παράλληλα, οι συλλογικοί και επιστημονικοί φορείς της αυτοδιοίκησης (Κ.Ε.Δ.Κ.Ε., Ε.Ν.Α.Ε., Ε.Ε.Τ.Α.Α., Ι.Τ.Α.) είχαν προετοιμάσει σειρά μελετών, οι οποίες προδιέγραφαν τις βασικές κατευθύνσεις μιας πολυδιάστατης μεταρρύθμισης.

Η μεταρρύθμιση του Καλλικράτη επιχείρησε να συνδυάσει τη **συνολική αναδιάρθρωση όλων των επιπέδων της Τοπικής Διοίκησης**, δηλαδή της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης και της πολυβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, με μια **εκτεταμένη αναδιανομή αρμοδιοτήτων**. Βασικός στόχος ήταν η ανάδειξη των 325 νέων μεγαλύτερων Δήμων σε βασικά «διοικητήρια» (όπως ακριβώς παλιότερα τα διοικητήρια ήταν οι νομαρχίες), όπου θα διεκπεραιώνονταν οι περισσότερες διοικητικές διαδικασίες και κυρίες εκείνες «εντάσεως κοινού» πολύ εγγύτερα προς τον πολίτη. Έτσι προβλέπονταν η μεταβίβαση του μεγαλύτερου μέρους των παλαιών νομαρχιακών αρμοδιοτήτων στους νέους Δήμους.

Από την άλλη πλευρά, ο δεύτερος βαθμός αυτοδιοίκησης μετατοπιζονταν από τις μικρές, για τα σημερινά δεδομένα, Νομαρχίες στο ανώτερο επίπεδο των Περιφερειών, με νέες αυτοδιοικούμενες Περιφέρειες οι οποίες θα αναλάμβαναν βασικό ρόλο στον αναπτυξιακό προγραμματισμό, στις πολιτικές περιφερειακής ανάπτυξης και στην υλοποίηση έργων και άλλων αναπτυξιακών δράσεων. Στην αμέσως υψηλότερη βαθμίδα, πάνω από τις 13 Περιφέρειες, οι 7 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις θα περιορίζονταν σε αρμοδιότητες που κατά το ισχύον Σύνταγμα, έτσι όπως αυτό έχει ερμηνευτεί από το Συμβούλιο της Επικρατείας, πρέπει να ασκούνται από κρατικές υπηρεσίες, όπως ο χωροταξικός και πολεοδομικός σχεδιασμός, η προστασία των δασών και άλλων περιβαλλοντικών αγαθών κ.α.

Στο επίπεδο των 7 Αποκεντρωμένων Διοικήσεων θα λειτουργούσε εξάλλου και ένας νέος, πολύ σημαντικός θεσμός διασφάλισης της νομιμότητας και προστασίας των δικαιωμάτων του πολίτη, ο Ελεγκτής Νομιμότητας. Οι 7 Ελεγκτές Νομιμότητας θα ήταν στελέχη επιλεγμένα με αξιοκρατικά κριτήρια και θα διέθεταν αυξημένα προσόντα, ενώ οι υπηρεσίες τους θα στελεχώνονταν από ειδικευμένο προσωπικό. Βασικός στόχος του νέου θεσμού ήταν η από-κομματικοποίηση ή από-πολιτικοποίηση του θεσμού της κρατικής εποπτείας (που παραδοσιακά ασκούνταν από μετακλητούς υπαλλήλους που διορίζε η εκάστοτε κυβέρνηση και συχνά ήταν αποτυχόντες υποψήφιοι του κυβερνώντος κόμματος), καθώς και η ενίσχυσή του με εξειδικευμένο προσωπικό, έτσι ώστε να γινόταν η μετάβαση σε μια νέα, επαγγελματική εποπτεία τεχνοκρατικού τύπου χωρίς τις κομματικές «δουλείες» και σκοπιμότητες του παρελθόντος. Επιπλέον, με τον «οιονεί ενδικοφανή» χαρακτήρα που θα είχε η διαδικασία εξέτασης των προσφυγών των πολιτών θα επιτυγχάνονταν η ταχύτερη επίλυση των σχετικών διαφορών διοίκησης-διοικούμενων, αλλά και το «φιλτράρισμα» των διαφορών αυτών στο στάδιο της κρατικής εποπτείας, ώστε να αποσυμφορηθεί η διοικητική δικαιοσύνη που σήμερα βαρύνεται με τεράστιο όγκο υποθέσεων.

Ο Καλλικράτης δεν άλλαξε ουσιαδώς το **σύστημα διακυβέρνησης** των Δήμων, αφού δεν δημιούργησε θεσμικά αντίβαρα που θα αντιστάθμιζαν τον κυρίαρχο ρόλο του Δημάρχου και αντίστοιχα του Περιφερειάρχη. Εξάλλου, τα νέα μεγαλύτερα μεγέθη Δήμων και Περιφερειών ενισχύουν σαφώς τη

σημασία των κομματικών μηχανισμών και «χρισμάτων», αλλά και τον ρόλο των μέσων μαζικής επικοινωνίας και του λεγόμενου «πολιτικού χρήματος» στους νέους Ο.Τ.Α. Επιπλέον, οι Δήμαρχοι και οι Περιφερειάρχες περιβάλλονται από σημαντικό αριθμό πολιτικών συνεργατών που επικάθονται στην μόνιμη υπηρεσιακή διοικητική ηγεσία του Δήμου/Περιφέρειας, αναπαράγοντας με ακραίο μάλιστα τρόπο στην αυτοδιοίκηση το προβληματικό μοντέλο απόλυτης κυριαρχίας και συνεχούς παρεμβατισμού της πολιτικής ηγεσίας στην υπηρεσιακή διοίκηση που στηλιτεύεται από τις εκθέσεις εμπειρογνομόνων και διεθνών οργανισμών για την ελληνική δημόσια διοίκηση εδώ και πολλά χρόνια.

Οι νέοι Ο.Τ.Α. κληρονομούσαν, έτσι, ένα προβληματικό μοντέλο διοίκησης την ώρα όπου καλούνταν να αναλάβουν πολλές και σημαντικές νέες αρμοδιότητες για τις οποίες χρειαζόνταν **ειδικευμένο και καλά εκπαιδευμένο προσωπικό** που θα εφαρμόζε σύγχρονες μεθόδους διοίκησης. Ο «Καλλικράτης» ακολούθησε σε σημαντικό βαθμό την αρχή ότι «το προσωπικό ακολουθεί τις αρμοδιότητες» κι έτσι επέβαλε σημαντικές ανακατανομές και μετακινήσεις προσωπικού, συχνά παρά την βούληση των θιγομένων υπαλλήλων. Επιπλέον, η μεταρρύθμιση επιχείρησε και έναν εξορθολογισμό των εσωτερικών καθώς και των θυγατρικών δομών (Επιχειρήσεις, Νομικά Πρόσωπα) των Δήμων και των τέως Νομαρχιών με την κατάργηση μεγάλου αριθμού εσωτερικών μονάδων (που σε μεγάλο βαθμό προέκυπταν αυτόματα λόγω της κατάργησης εκατοντάδων Δήμων και της υποκατάστασης των 76 Νομαρχιών και Επαρχιών από τις 13 Περιφέρειες) και την αναγκαστική κατάργηση ή συγχώνευση θυγατρικών φορέων. Ο νομοθέτης επέλεξε την «τακτοποίηση» του μεγαλύτερου μέρους του προσωπικού αυτών των θυγατρικών φορέων των Δήμων και των τέως Νομαρχιών και την ομαλοποίηση του εργασιακού τους καθεστώτος με την μετάταξή τους σε νέους θυγατρικούς φορείς ή και στις ίδιες τις υπηρεσίες των Δήμων. Παράλληλα, σταδιακά διευκολύνθηκε όλο και περισσότερο η κινητικότητα του προσωπικού με στόχο να καλυφθούν τα πολλαπλά κενά που προέκυπταν από τις ανακατανομές αρμοδιοτήτων. Ως προς την διοίκηση προσωπικού και την υπηρεσιακή του κατάσταση ακολούθησαν οι θεμελιώδεις εκείνες αλλαγές που έθιξαν το προσωπικό του δημοσίου τομέα και οδήγησαν ακόμη και σε απώλεια θέσεων εργασίες στις υπηρεσιακές δομές των δήμων, για πρώτη φορά μετά από πολλές δεκαετίες (*βλέπε παρακάτω*).

Ωστόσο, η είσοδος της χώρας στην περίοδο των περιορισμών που επέβαλαν τα προγράμματα προσαρμογής της Ελληνικής οικονομίας («μνημόνια») ουσιαστικά ματαίωσαν οποιαδήποτε προοπτική για στελέχωση των νέων Δήμων με νέο εξειδικευμένο προσωπικό που ήταν απαραίτητο για την άσκηση πολλών από τις νέες αρμοδιότητες, αλλά και την ενεργοποίηση των νέων ρόλων που θα έπρεπε να αναλάβουν οι νέοι αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί. Οι νέοι Ο.Τ.Α. βρέθηκαν εξαρχής σε μια δυσχερέστατη θέση που τους επέβαλε να διαχειρίζονται εκ των ενόντων μια πρωτοφανή κρίση υπό συνθήκες αλληπάλληλων χρηματοδοτικών περικοπών και συνεχώς διευρυνόμενων ελέγχων και περιορισμών ως προς την δική τους δημοσιονομική διαχείριση. Ο Καλλικράτης παρέλειψε να προβεί σε μια ριζική αναμόρφωση του δημοσιονομικού καθεστώτος των Ο.Τ.Α. με την εισαγωγή, λ.χ., μιας

ικανοποιητικής τοπικής χρηματοδοτικής βάσης με την μεταφορά όλων των εσόδων από την φορολογία των ακινήτων στους δήμους (πρόταση Καμίνη-Μπουτάρη που αργότερα υιοθέτησε και ο πρωθυπουργός Σαμαράς αλλά ουδέποτε υλοποιήθηκε), που θα προσέφερε και το απαιτούμενο έρεισμα για την αποκατάσταση μιας τοπικής δημοσιονομικής λογοδοσίας. Αντιθέτως, ο Ν.3852/2010 περιορίστηκε στην κατάστρωση ενός καθεστώτος δημοσιονομικής επιτήρησης για υπερχρεωμένους δήμους που τελικά δεν εφαρμόστηκε στην πράξη και αργότερα αντικαταστάθηκε από το λεγόμενο «Παρατηρητήριο».

Αρκετές από τις ρητές προβλέψεις του «Καλλικράτη» τελικά δεν υλοποιήθηκαν, όπως οι «Ελεγκτές Νομιμότητας» και το νέο θεσμικό και οργανωτικό πλαίσιο για την άσκηση της κρατικής εποπτείας, καθώς και η μεταφορά μεγάλου αριθμού πρόσθετων αρμοδιοτήτων ιδίως στους δήμους που προβλέπονταν για τις 1.1.2013 και τελικά ματαιώθηκε με Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου το Δεκέμβριο του 2012, λόγω έλλειψης των αναλογούντων οικονομικών και ανθρώπινων πόρων. Παράλληλα, παρατάθηκε το ειδικό καθεστώς παροχής διοικητικής υποστήριξης για συγκεκριμένες αρμοδιότητες (πολεοδομία, κοινωνική πρόνοια) από μεγαλύτερους σε μικρότερους Δήμους.

Ο νόμος του «Καλλικράτη» άνοιγε το πεδίο και για μια σειρά άλλων, από καιρό ληξιπρόθεσμων μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών, όπως την μεταφορά μητροπολιτικών λειτουργιών προς τους Ο.Τ.Α. και την ανάπτυξη ενός συστήματος «μητροπολιτικής διακυβέρνησης» σε Αττική και Θεσσαλονίκη καθώς και τη δημιουργία ειδικού τύπου δήμων σε νησιά και ορεινές περιοχές με πρόσθετες αρμοδιότητες. Ωστόσο, καμία από αυτές τις πρωτοβουλίες δεν υλοποιήθηκε στα χρόνια που ακολούθησαν, ενώ παρουσιάστηκαν σοβαρές δυσλειτουργίες σε πολλές επιμέρους πτυχές του νέου διοικητικού οικοδομήματος. Οι δυσκολίες που εξ ορισμού παρουσιάζει το πρώτο μεταβατικό στάδιο μιας τόσο μεγάλης μεταρρύθμισης, σε συνδυασμό με τους ασφυκτικούς περιορισμούς και το συγκεντρωτικό-ελεγκτικό πνεύμα που επέβαλαν τα προγράμματα δημοσιονομικής σταθεροποίησης δεν άφησαν να αναπτυχθεί η μεταρρυθμιστική δυναμική που έσπειρε ο Καλλικράτης.

Όπως κάθε μεγάλη μεταρρύθμιση, ο «Καλλικράτης» χρειαζόταν ένα **πρόγραμμα υποστήριξης και παρακολούθησης της εφαρμογής** του, που προβλεπότανε στο σχετικό νόμο (πρόγραμμα «ΕΛΛΑΔΑ»), αλλά τελικά δεν εφαρμόστηκε. Επιπλέον, εγκαταλείφθηκαν οι όποιες συστηματικές πρωτοβουλίες εκκαθάρισης αρμοδιοτήτων και απλοποίησης διαδικασιών, καθώς και ουσιαστικής συνάρθρωσης των νέων επιπέδων διακυβέρνησης με την κεντρική διοίκηση («πολυεπίπεδη διακυβέρνηση»). Τα σχέδια για εφαρμογή μιας μεγάλης μεταρρύθμισης, αντίστοιχης του «Καλλικράτη» και στην κεντρική διοίκηση εγκαταλείφθηκαν, ενώ εμφανής ήταν η απουσία ηγετικού οράματος και συστηματικής μακροπρόθεσμης στρατηγικής για την κεντρική αλλά και την ευρύτερη κρατική διοίκηση.

### **3.4 Η εικόνα της Αυτοδιοίκησης στην κοινή γνώμη: Επιπτώσεις από την κατάρρευση της εμπιστοσύνης στους θεσμούς μετά την κρίση.**

Η αδυναμία κατάστροφης και εφαρμογής ενός στρατηγικού οράματος για την αυτοδιοίκηση και την κρατική διοίκηση στην Ελλάδα της κρίσης αποτυπώνεται και στις σχετικές αντιλήψεις της κοινής γνώμης, η οποία σε πολλά θέματα εμφανίζεται διχασμένη, ενώ έχει εμφανώς χάσει την εμπιστοσύνη της στους θεσμούς, η οποία ούτως ή άλλως ήταν συγκριτικά χαμηλή στην Ελλάδα και πριν την κρίση.

Έτσι, ως προς την μεταρρύθμιση του «Καλλικράτη», υπήρχαν αντιφατικά ευρήματα σε διαφορετικές έρευνες της κοινής γνώμης. Έτσι, σε σχετική έρευνα της ΚΑΠΑ Research που δημοσιεύτηκε στην εφημερίδα «Το Βήμα» στις 13 Σεπτεμβρίου 2013 υπογραμμίζεται:

*«Διχασμένοι εμφανίζονται οι πολίτες απέναντι στο σχέδιο «Καλλικράτης» έπειτα από τρία χρόνια εφαρμογής του. Το 48,8% εκτιμά ότι πρόκειται για μια θετική μεταρρύθμιση και το 47,9% το απορρίπτει. Επιπλέον, μόλις το 13% πιστεύει ότι το σχέδιο «Καλλικράτης» είναι σωστό και ότι το υπηρετούν σωστά οι δήμαρχοι και οι περιφερειάρχες. Το 30,3% θεωρεί ότι πρόκειται για μια λανθασμένη μεταρρύθμιση και το 49,1% εκτιμά ότι δεν φταίει το σχέδιο, αλλά οι δήμαρχοι και οι περιφερειάρχες που δεν το υπηρετούν σωστά».*

Σύμφωνα με την ίδια έρευνα οι σημερινοί δήμαρχοι κρίνονται αρνητικά τόσο ως πρόσωπα (το 59,3% εκφράζει αρνητική γνώμη γι' αυτούς) όσο και για το έργο τους (60,7% αρνητικές γνώμες). Οι πολίτες εμφανίζονται σε ποσοστό μεγαλύτερο του 70% δυσαρεστημένοι με την καθημερινή τους ζωή στο δήμο τους. Στην κορυφή της «μαύρης λίστας» για τους νυν Δημάρχους βρίσκεται η κακοδιαχείριση των δημοτικών πόρων (38,3%), ενώ ακολουθούν η καθαριότητα (31%), η διαφθορά (21,4%) και το κυκλοφοριακό (21,1%).

Σχεδόν έξι στους δέκα πιστεύουν ότι για τα προβλήματα της Αυτοδιοίκησης ευθύνονται οι δημοτικές αρχές και όχι η κεντρική διοίκηση. Επιπλέον, αξίζει να σημειωθεί ότι το 81,3% των ερωτηθέντων εκτιμά ότι είναι κακή η οργάνωση και η αξιοποίηση του προσωπικού στους Δήμους.

Τα ευρήματα αυτής της έρευνας αμφισβητήθηκαν όμως έντονα από την Κ.Ε.Δ.Ε., ενώ σε πόρισμα της τριμελούς επιτροπής ελέγχου της Ελεγκτικής Δημοσκοπήσεων, η οποία συντάχθηκε, μετά από σχετική αίτηση της Κ.Ε.Δ.Ε., αμφισβητήθηκαν ορισμένα στοιχεία της, ιδίως όσον αφορά δήμους μεγαλύτερους των 55.000 και την δημοφιλία των αντίστοιχων Δημάρχων.

Σύμφωνα με προηγούμενη έρευνα της METRON ANALYSIS για την Κ.Ε.Δ.Ε., που έγινε σε πανελλαδικό δείγμα το Μάιο του 2013, οι πολίτες δήλωσαν ότι η αυτοδιοίκηση είναι σημαντικότερη για τη ζωή τους από την κυβέρνηση και το κοινοβούλιο (πέμπτος κατά σειρά σημασίας θεσμός μετά τη δικαιοσύνη, την αστυνομία, το στρατό και την εκκλησία), ενώ ως πέμπτη επίσης αξιολογήθηκε και ως προς την προσφορά της στην περίοδο της κρίσης (μετά την εκκλησία, το στρατό, την αστυνομία και τη

δικαιοσύνη). Ως προς τη διαφθορά μετά τη κρίση οι πολίτες δήλωσαν ότι γενικώς αυξάνεται αλλά στους Δήμους παραμένει η ίδια, ενώ έκριναν ότι η αυτοδιοίκηση είναι ο δεύτερος σημαντικότερος παράγοντας για τα προβλήματα της περιοχής τους (27%) μετά τη διακυβέρνηση της χώρας, παράλληλα όμως δήλωσαν ότι οι αιρετοί των Ο.Τ.Α. βρίσκονται πιο κοντά στους πολίτες (34%) με τους μισούς όμως σχεδόν να δηλώνουν ότι κανένας εκλεγμένος δεν είναι κοντά τους και δεν τους εκπροσωπεί (47%). Αξίζει επίσης να σημειωθεί ότι ως προς το πρόγραμμα «Καλλικράτης», το 40% δηλώνει ότι οι αλλαγές που επέφερε ήταν αρνητικές για τον τόπο του, το 20% να δηλώνει ότι ήταν θετικές και το 33% να δηλώνει ότι ήταν «αδιάφορες».

Εξάλλου, ως προς την ικανοποίηση από διάφορες υπηρεσίες, στην κορυφή της αξιολόγησης από τους πολίτες, κατά την εν λόγω έρευνα, βρίσκονται τα Κ.Ε.Π. (85%), η ύδρευση (76%), η αποχέτευση (63%), η καθαριότητα και τα σχολικά κτίρια (53%), ενώ στις τελευταίες θέσεις βρίσκονται ΕΛ.Γ.Α.-Ο.Γ.Α. και κρατικές κοινωνικές δομές, υποδομές υγείας (28%), δρόμοι 29% και κτηματολόγιο (33%). Αξίζει να σημειωθεί ότι οι κοινωνικές δομές που διοικούνται από την αυτοδιοίκηση και υπηρετούνται από τους εργαζομένους των δήμων και ειδικότερα οι παιδικοί σταθμοί βρίσκονται αισθητά ψηλότερα σε σύγκριση με τις κρατικές κοινωνικές υπηρεσίες (43% οι παιδικοί σταθμοί), ενώ και αισθητά υψηλά είναι και οι πολιτιστικές υπηρεσίες (51%). Ειδικά ως προς τους παιδικούς σταθμούς σημειώνεται ότι η εικόνα διαφοροποιείται μεταξύ Αθήνας-επαρχίας και βορρά-νότου, αφού στην Αθήνα το ποσοστό ικανοποίησης πέφτει στο 30%, ενώ στη Θεσσαλονίκη ανεβαίνει στο 41%, στη Μακεδονία-Θράκη φτάνει το 53% και στην Ήπειρο-Ιόνιο το 54%<sup>2</sup>.

Αξίζει να σημειωθεί ότι οι πολίτες ζητούν από τους Δήμους να αναλάβουν περισσότερες ευθύνες και να ασκούν περισσότερες αρμοδιότητες ως προς τις υπηρεσίες κοινωνικής πολιτικής (88%), τις υποδομές υγείας (79%), ενώ για τα σχολικά κτίρια και τους παιδικούς σταθμούς το 73% ζητά περισσότερες ακόμη αρμοδιότητες και μόλις το 4% και το 3% αντίστοιχα ζητά «λιγότερες» (σε Αθήνα - Θεσσαλονίκη τα ποσοστά φτάνουν 75% και 82% για τα σχολικά κτίρια και 76% και 79% για τους παιδικούς σταθμούς αντίστοιχα). Τα τελευταία αυτά ευρήματα οδηγούν στο συμπέρασμα ότι ακόμη και για υπηρεσίες όπως οι παιδικοί σταθμοί όπου το επίπεδο ικανοποίησης δεν είναι από τα υψηλότερα, οι πολίτες πιστεύουν ότι οι δήμοι είναι προτιμότερο να ενισχύσουν ακόμη περισσότερο τις σχετικές τους αρμοδιότητες.

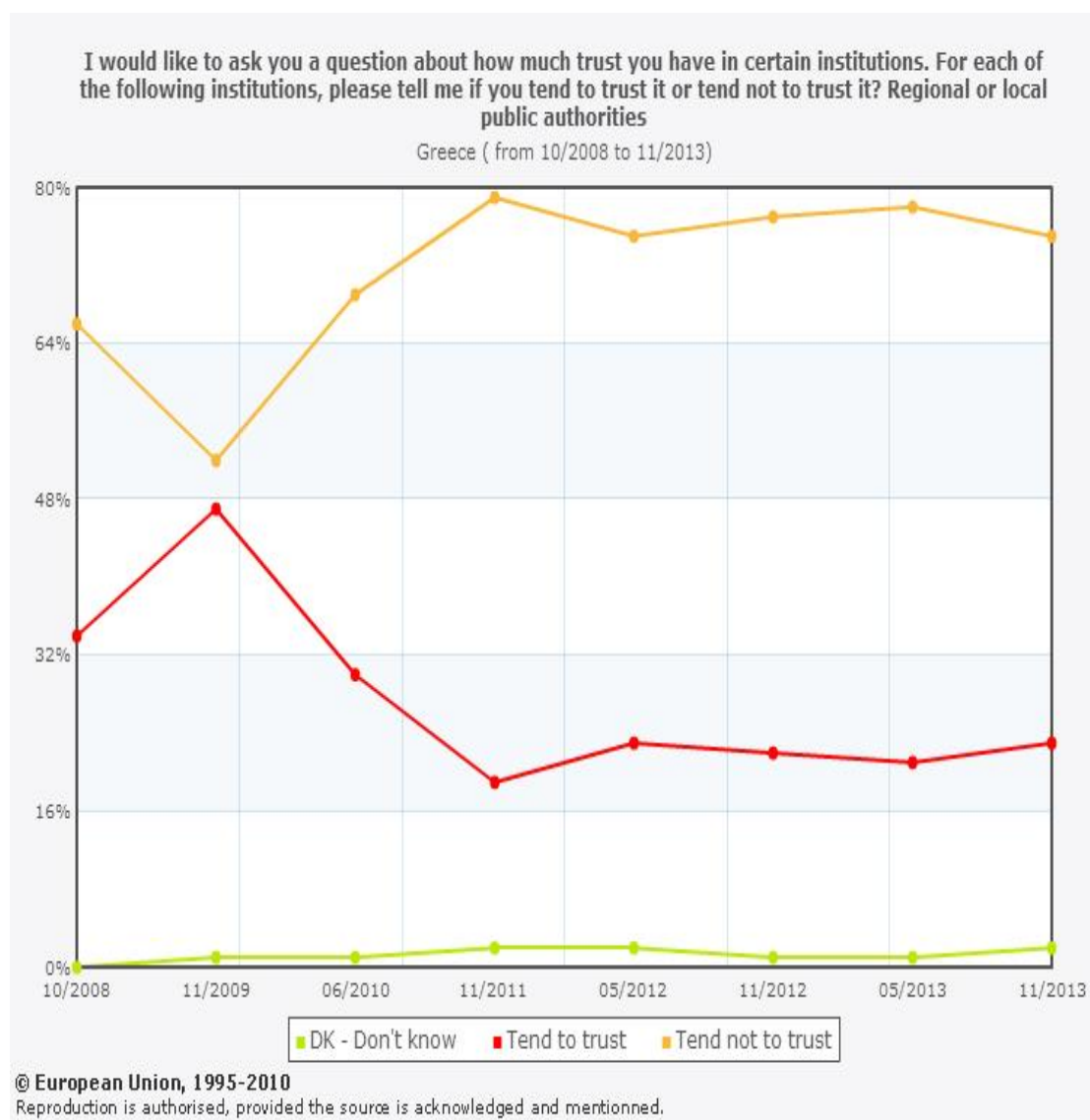
Ωστόσο, η δυσπιστία των πολιτών καταγράφεται στα ευρήματα και αυτής της έρευνας, αφού η πλειοψηφία (53%) δεν συμφωνεί με την άποψη που εκφράζουν πολλοί Δήμαρχοι ότι εξαιτίας των οικονομικών περικοπών δεν μπορούν να συνεχίσουν να προσφέρουν τις ίδιες υπηρεσίες προς τους

---

<sup>2</sup> Τα εν λόγω ευρήματα δεν απέχουν πολύ από τα ευρήματα παλαιότερης εμπειρικής έρευνας του 2012 η οποία έγινε με τη χρηματοδότηση του ΕΚΤ από το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης (Διαχειριστική Αρχή Ε.Π.), «Special research results for determining citizens' level of satisfaction with local administration services in network countries, Athens 2012», όπου φαίνεται πως στην Ελλάδα, το επίπεδο ικανοποίησης των πολιτών με τις υπηρεσίες πολιτισμού των δήμων φθάνει το 3,61, τα σχολικά κτίρια το 3,45 και τους παιδικούς σταθμούς το 3,21, με άριστα το 5.

δημότες (μια μειοψηφία 43% συμφωνεί). Επιπλέον, το 63% των πολιτών δηλώνει ότι η σχέση τιμής (τέλη, φόροι κλπ.) και προσφερόμενων υπηρεσιών και υποδομών από τους Δήμους είναι «κακή», ενώ το 67% των πολιτών παραπονεύεται ότι οι αιρετοί και οι Δημοτικές υπηρεσίες δεν τους ενημερώνουν επαρκώς για τα θέματα τοπικού ενδιαφέροντος.

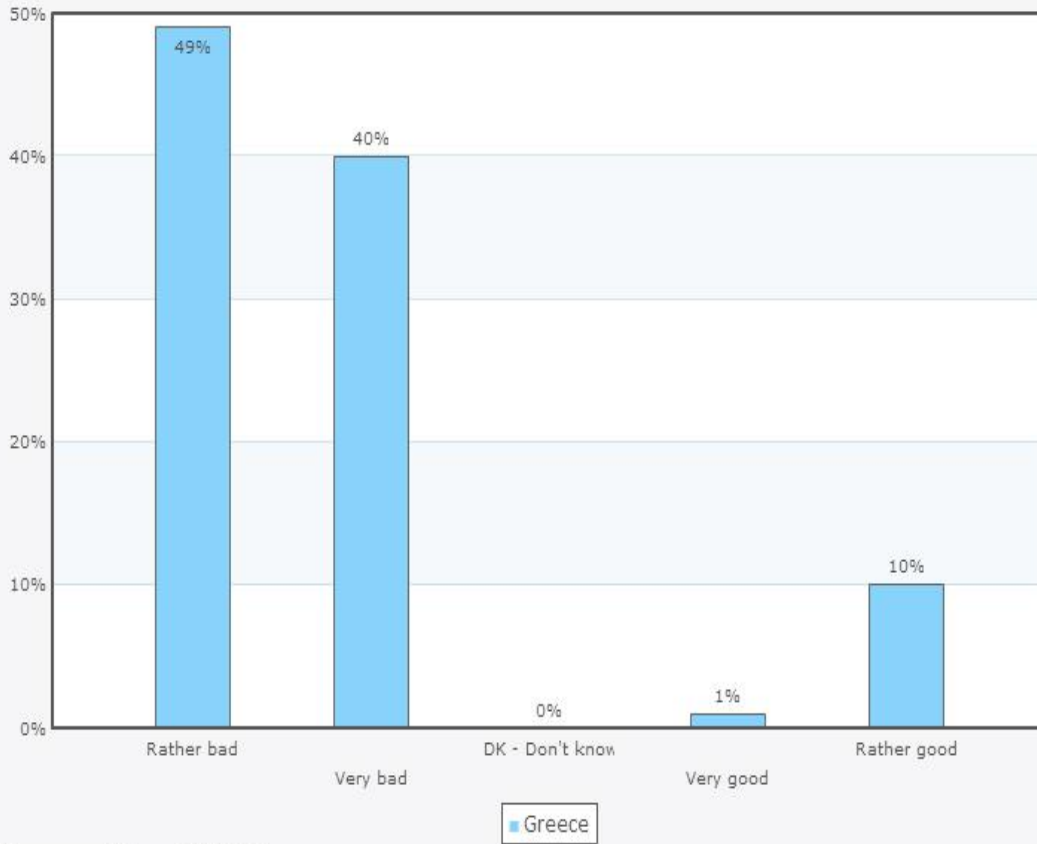
Η γενικότερη δυσπιστία των πολιτών καταγράφεται και σε σχετικές έρευνες επίσημων θεσμών, όπως της Eurostat, συγκεκριμένα, η εμπιστοσύνη των πολιτών προς την αυτοδιοίκηση εμφανίζει μεγάλη πτώση, σχεδόν το μισό, κατά τα τελευταία 5 χρόνια.



Χαμηλά, εξάλλου, αξιολογούν οι πολίτες (σύμφωνα πάλι με τη Eurostat) το επίπεδο της δημόσιας διοίκησης, ενώ μετά την κρίση η κατάστασή της εκτιμάται από τους πολίτες ότι χειροτερεύει διαρκώς, αφού οι όποιες αλλαγές που εξαγγέλλονται για τη Δημόσια Διοίκηση σε μεγάλο βαθμό περιορίζονται σε συρρίκνωση λειτουργιών και μειώσεις του προσωπικού.

How would you judge the current situation in each of the following? The way public administration runs in (OUR COUNTRY)

10/2008

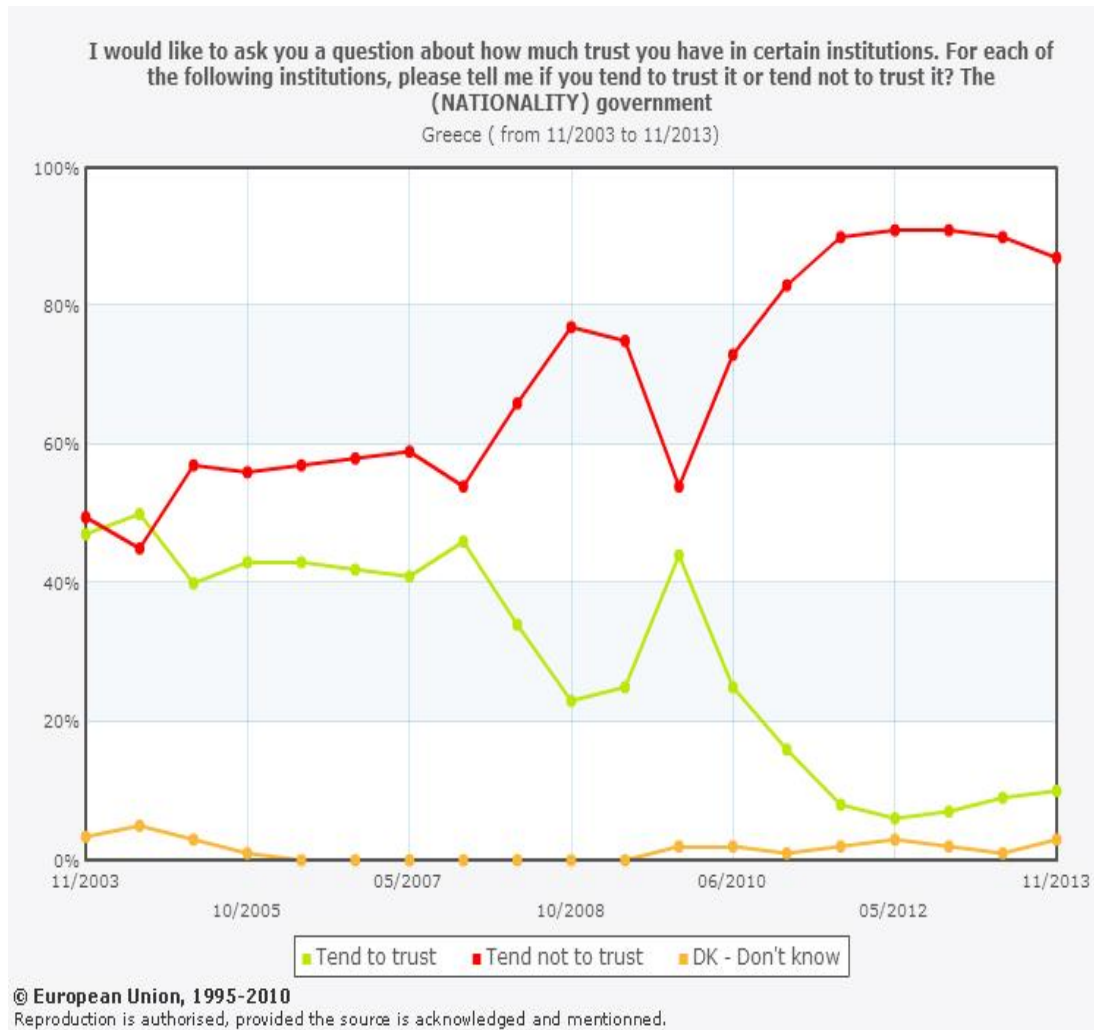


© European Union, 1995-2010

Reproduction is authorised, provided the source is acknowledged and mentioned.

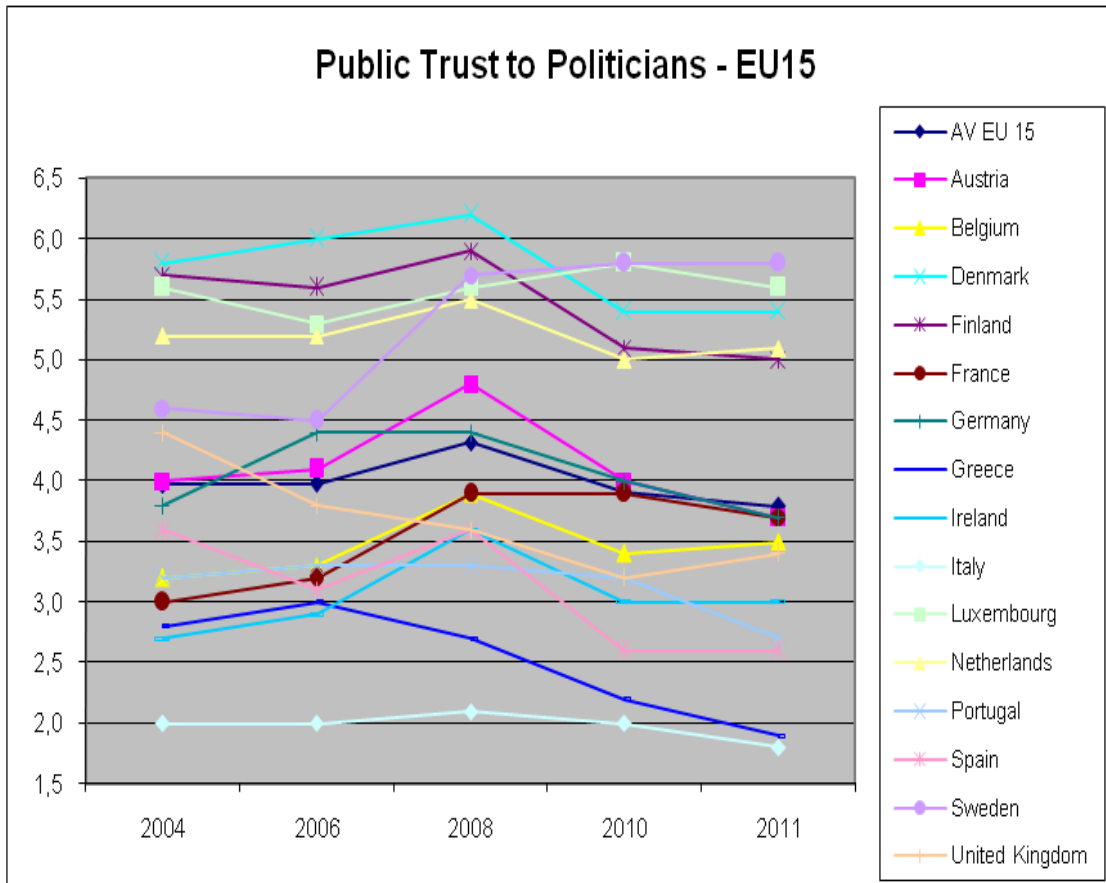


Η πτώση του επιπέδου εμπιστοσύνης είναι βέβαια ακόμη μεγαλύτερη ως προς την κεντρική κυβέρνηση της χώρας, σύμφωνα με τα ευρήματα της Eurostat.



Η πτώση της εμπιστοσύνης στους θεσμούς αλλά και ειδικότερα στο πολιτικό προσωπικό, αποτυπώνεται και στην σχετική επιστημονική βιβλιογραφία<sup>3</sup>, η οποία αξιοποιεί και συνδυάζει τα πορίσματα περισσότερων εμπειρικών ερευνών και όπου φαίνεται ότι το επίπεδο εμπιστοσύνης της Ελληνικής κοινής γνώμης στο πολιτικό προσωπικό είναι το δεύτερο χαμηλότερο μετά την Ιταλία (2011).

<sup>3</sup> Βλ. N. Hlepas (2013) Social Capital, Democratization and economic performance: EU, Candidate and Neighboring Countries in Comparative perspective, SEARCH Project (FP7).



### 3.5 Μνημόνια και νομοθεσία: επιβολή ή επιλογές;

Στις 3 Μαΐου 2010 υπογράφηκε μεταξύ της Επιτροπής, που ενεργούσε για λογαριασμό των κρατών - μελών της Ευρωζώνης, και της Ελληνικής Δημοκρατίας, «Μνημόνιο Συνεννόησης», στο οποίο συμπεριλήφθηκαν τα μέτρα και οι στόχοι του τριετούς προγράμματος που είχε καταρτισθεί από τις ελληνικές αρχές μετά από συνεννόηση με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο. Το «Μνημόνιο Συνεννόησης» απαρτίζεται από τρία επιμέρους μνημόνια: α. το «Μνημόνιο οικονομικής και χρηματοπιστωτικής πολιτικής», με το οποίο καθορίζονται οι στρατηγικού χαρακτήρα στόχοι του προγράμματος και τα επιμέρους δημοσιονομικά, χρηματοπιστωτικά και διαρθρωτικά μέτρα, που πρέπει να ληφθούν για τη βελτίωση της δημοσιονομικής κατάστασης της χώρας και την ανάπτυξη της εθνικής οικονομίας, β. το «Μνημόνιο για τις συγκεκριμένες προϋποθέσεις οικονομικής πολιτικής», στο οποίο γίνεται εξειδίκευση και λεπτομερής περιγραφή των ανωτέρω μέτρων και του χρονοδιαγράμματος θεσπίσεως και υλοποιήσεώς τους μέχρι και το τέλος του 2012 και γ. το «Τεχνικό μνημόνιο συνεννόησης», με το οποίο αποσαφηνίζεται η έννοια των χρησιμοποιούμενων όρων, καθορίζονται τα ποσοτικά κριτήρια απόδοσης και τα λοιπά κριτήρια αναφοράς, οι μέθοδοι αξιολόγησης του προγράμματος, καθώς και

άλλες τεχνικού χαρακτήρα λεπτομέρειες για την παρακολούθηση της πορείας των επιχειρούμενων διαρθρωτικών αλλαγών.

Το Μνημόνιο Συνεννόησης προσαρτήθηκε στο Ν.3845/2010 ως παράρτημά του. Η προσάρτηση αυτή έγινε πρώτον για λόγους ενημέρωσης της Βουλής, ως προς το περιεχόμενό του και δεύτερον για τη δικαιολόγηση των νομοθετικών μέτρων δημοσιονομικής και κοινωνικο-ασφαλιστικής πολιτικής που περιλάμβανε. Τα μέτρα αυτά, νομοθετικού χαρακτήρα, αφορούσαν την υλοποίηση και εκτέλεση του συγκεκριμένου προγράμματος δημοσιονομικής εξυγίανσης της Ελληνικής οικονομίας και αντιμετώπισης του υπερβολικού δημοσιονομικού ελλείμματος. Τα μέτρα μετουσιώνονται σε εθνικές νομοθετικές διατάξεις με τις οποίες προβλέπονταν ότι θα υλοποιούνται οι δημοσιονομικοί στόχοι που περιγράφονται και είχαν συμφωνηθεί από την Ελληνική κυβέρνηση και την τρόικα. Το περιεχόμενο του Μνημονίου αποτέλεσε λοιπόν για την Ελληνική κυβέρνηση το πρόγραμμα της δημοσιονομικής της πολιτικής, το οποίο έχει υιοθετήσει και ενστερνιστεί η ίδια ως μέρος της κυβερνητικής της πολιτικής. Παράλληλα, το Μνημόνιο παραμένει και κείμενο μιας άτυπης διεθνούς συμφωνίας. Το γεγονός ότι το δημοσιονομικό πρόγραμμα της κυβέρνησης έχει υπαγορευτεί στην ίδια από μια διεθνή συμφωνία, δείχνει ότι το περιεχόμενο της εθνικής κυβερνητικής πολιτικής στον δημοσιονομικό τομέα διαμορφώνεται πλέον, λόγω της ένταξης μας στην Ευρωζώνη και της δανειακής μας εξάρτησης από τις χώρες του Ευρώ, από κοινού ή κατά πρώτο λόγο από διεθνείς οικονομικούς οργανισμούς και επιβάλλεται από αυτούς, αλλά εν πάση περιπτώσει με πολιτική ευθύνη και τελική απόφαση της Ελληνικής κυβέρνησης, σύμφωνα με το άρθρο 82 του Συντάγματος.

Το Μνημόνιο Συνεννόησης με τα τρία συστατικά του μέρη αποτελεί, κατά συνέπεια, όπως έχει επισημανθεί στην σχετική εισήγησή για την υπόθεση του Μνημονίου στο Συμβούλιο της Επικρατείας, *«ένα μεσοπρόθεσμο οικονομικό πρόγραμμα του ελληνικού κράτους, με το οποίο καθορίζονται οι στόχοι δημοσιονομικής προσαρμογής και τα μέσα επιτεύξεώς τους εντός της προβλεπομένης τριετούς προγραμματικής περιόδου, με σκοπό την ενεργοποίηση του ευρωπαϊκού μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας. Το ίδιο το Μνημόνιο δεν περιέχει κανόνες δικαίου και, συνεπώς, δεν συνεπάγεται έννομες συνέπειες (για την ελληνική έννομη τάξη). Τέτοιες συνέπειες προκύπτουν το πρώτον με τη θέσπιση από την νομοθετική εξουσία ή την κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση ρυθμίσεων, με τις οποίες πραγματοποιούνται οι εξαγγελόμενες στο Μνημόνιο δημοσιονομικές και οικονομικές πολιτικές».*

Το Μνημόνιο αποτελεί εξάλλου προϋπόθεση εκτέλεσης της δανειακής σύμβασης. Η συμμόρφωση της Ελλάδος προς στις προβλέψεις του απορρέει άρα, ως όρος, από τη δανειακή χρηματοδοτική διευκόλυνσή της τόσο από τις χώρες του Ευρώ όσο και από το Δ.Ν.Τ. (conditionality principle). Η μη συμμόρφωσή της έχει ως συνέπεια τη διακοπή της χρηματοδότησής ή την αναστολή καταβολής δόσης του Δανείου. Επιπλέον, το Μνημόνιο αποτελεί και πράξη εφαρμογής του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Στήριξης. Οι Ευρωπαίοι Υπουργοί Οικονομικών αποφάσισαν, εξειδικεύοντας την προηγούμενη

απόφαση των αρχηγών κρατών, να χρηματοδοτήσουν την Ελλάδα σε συνεργασία με το Δ.Ν.Τ. για να μπορέσει η ίδια, αφού λάβει τα κατάλληλα μέτρα εξυγίανσης των δημοσιονομικών της, να ανακτήσει το αξιόχρεό της και να δανειστεί εκ νέου μόνη της από τις αγορές. Δεδηλωμένος σκοπός του Μηχανισμού είναι η άμεση αντιμετώπιση των συνεπειών από την αδυναμία πληρωμής των ομολογιακών δανείων του Ελληνικού δημοσίου και άρα η αποφυγή της στάσης πληρωμών, η αντιμετώπιση του υπερβολικού ελλείμματος της Ελλάδος και η αποκατάσταση της χρηματοπιστωτικής πειθαρχίας στα δημοσιονομικά της χώρας.

Ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (EFSM), δημιουργήθηκε αρχικά τον Ιούνιο του 2010 αμέσως μετά τη Συμφωνία Στήριξης της Ελλάδος με τη μορφή διακρατικής συμφωνίας των μελών της Ευρωζώνης και στη συνέχεια μετεξελίχθηκε στο Ευρωπαϊκό Ταμείο Σταθερότητας και Διευκόλυνσης (EFSF), με προοπτική να αρχίσει να λειτουργεί από το 2013 ως μόνιμος Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας (ESM).

Η δημιουργία τέτοιων μηχανισμών άμεσης παρέμβασης διακυβερνητικού χαρακτήρα οφείλεται και στην απουσία θεσμών ή μηχανισμών οικονομικής και δημοσιονομικής διακυβέρνησης στην Ευρώπη και αντιμετώπισης εξαιρετικών καταστάσεων ή κρίσεων. Η θεσμική νομιμότητα της Ευρώπης διέπεται από τη δυναμική της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, την οποία διασφαλίζουν και εγγυώνται τα κράτη μέλη. Και η συναίνεση ή συμφωνία των κρατών μελών σε επίπεδο Συμβουλίου δεν αποτελεί μόνο στοιχείο νομιμότητας αλλά και νομιμοποίησης των αποφάσεων του ως διακυβερνητικού οργάνου, δηλαδή ως ένα πολιτικό όργανο όπου εκφράζεται η βούληση κυρίαρχων κρατών από τα οποία αντλεί άλλωστε τη νομιμοποίησή του.

Τα νομοθετικά μέτρα που λήφθηκαν στην Ελλάδα κατ' εφαρμογή του Μνημονίου δεν είναι βέβαια κατ' ανάγκη συνταγματικά ως διεθνούς προέλευσης, ή επειδή εφαρμόζουν κοινοτικό - ενωσιακό ευρωπαϊκό δίκαιο (άρθρο 28 Συντ.). Ορισμένες διατάξεις, ενδέχεται να είναι αντισυνταγματικές είτε διότι επιφέρουν σοβαρές προσβολές στον πυρήνα ενός δικαιώματος είτε διότι ο περιορισμός που επιφέρουν είναι αδικαιολόγητος. Αν έχουν επέλθει αντισυνταγματικές προσβολές στα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, αυτές δεν επήλθαν, τυπικά τουλάχιστον και κατά νομική κυριολεξία, από το Μνημόνιο, αλλά από διατάξεις που αποφασίστηκαν ή εν πάση περιπτώσει εγκρίθηκαν από τη Βουλή και πραγματοποιούν τους δημοσιονομικούς στόχους του. Είναι αυτονόητο ότι τα νομοθετικά μέτρα που λήφθηκαν κατ' εφαρμογή του μνημονίου υπόκεινται, αφού θεσπίζονται με Νόμους του Ελληνικού κράτους, σε έλεγχο της συνταγματικότητάς τους από το δικαστήριο. Η συνταγματική, λοιπόν, αξιολόγησή τους εναπόκειται, ως εγγύηση τήρησης της συνταγματικής νομιμότητας, όπως πάντα, στους "φυσικούς" εγγυητές της, δηλαδή στα δικαστήρια και στους δικαστές. Αυτοί κλήθηκαν να κρίνουν τελικά αν είναι και πόσο και γιατί αντισυνταγματικά τα μέτρα που έχουν ληφθεί κατ' εφαρμογή του Μνημονίου.

Όμως το Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ) με τις υπ' αριθμ. 668 και 669/2012 αποφάσεις της Ολομελείας του, απέρριψε στο σύνολό τους τις από 26.7.2010 αιτήσεις περισσότερων νομικών και φυσικών προσώπων (μεταξύ των οποίων και της Α.Δ.Ε.Δ.Υ.), τα οποία ζήτησαν την ακύρωση Πράξεων της Διοίκησης, δυνάμει των οποίων και κατ' εφαρμογή των Νόμων 3833/2010, 3845/2010 και 3847/2010 είχαν περικοπεί οι αποδοχές και οι συντάξεις υπαλλήλων, συνταξιούχων και μισθωτών του Δημοσίου και του ευρύτερου Δημοσίου τομέα. Οι αιτούντες, με το αρχικό δικόγραφο και το δικόγραφο των προσθέτων λόγων, προέβαλαν διάφορους λόγους ακυρώσεως, και μάλιστα μεταξύ αυτών την παράβαση του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ε.Σ.Δ.Α., το οποίο προστατεύει τα ιδιοκτησιακά και περιουσιακά δικαιώματα, καθώς και παραβιάσεις των άρθρων 22 παρ.2 και 23 του Συντάγματος, καθώς και των Διεθνών Συμβάσεων 87, 98, 150 και 151 και του άρθρου 8 του Διεθνούς Συμφώνου για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Μορφωτικά Δικαιώματα, για την προστασία των συνδικαλιστικών δικαιωμάτων. Οι αιτούντες ζήτησαν επίσης να τεθεί στο Δικ.Ε.Ε. προδικαστικό ερώτημα ως προς την υπαγωγή του αντικειμένου της δίκης στο δίκαιο της Ε.Ε. και ως προς την συμβατότητα με αυτό της επιβολής των υπό κρίσιν περικοπών.

Το ΣτΕ απέρριψε όλους τους λόγους ακυρώσεως που προσβάλλονταν με τις αιτήσεις ως αβάσιμους, ειδικά δε ο λόγος που αναφερόταν στα συλλογικά εργασιακά δικαιώματα απορρίφθηκε ως απαράδεκτος δηλ. επί της ουσίας δεν εξετάστηκε. Επίσης, το δικαστήριο απέρριψε σιωπηρά και χωρίς καμία αιτιολογία το αίτημα για υποβολή προδικαστικού ερωτήματος στο Δικ.Ε.Ε. Μετά την έκδοση της απορριπτικής απόφασης του ΣτΕ, η οποία και εξαντλεί όλα τα εθνικά ένδικα μέσα, δύο (μόνο) από τους πλέον των 30 αιτούντες της απορριφθείσης από το ΣτΕ προσφυγής, και συγκεκριμένα μία δικηγόρος και η Α.Δ.Ε.Δ.Υ., προσέφυγαν ασκώντας ατομική προσφυγή στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) και, όπως προκύπτει από την απόφασή του, προέβαλαν κατά της ελληνικής Πολιτείας τη μομφή ότι τα μέτρα της Κυβέρνησης που οδήγησαν στην περικοπή των αποδοχών και συντάξεων των υπαλλήλων και μισθωτών του Δημοσίου παραβιάζουν το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ε.Σ.Δ.Α., το οποίο προστατεύει την ιδιοκτησία και τα περιουσιακά δικαιώματα. Πέραν αυτού, η Α.Δ.Ε.Δ.Υ. υποστήριξε και ότι η ελληνική Πολιτεία παραβίασε επίσης και τα άρθρα 6 (δικαίωμα στη δίκαιη δίκη), 8 (δικαίωμα στην προστασία της οικογενειακής και προσωπικής ζωής), 13 (δικαίωμα αποτελεσματικής προσφυγής), 14 (απαγόρευση των διακρίσεων) και 17 (καταχρηστική άσκηση δικαιωμάτων), παρέλειψε όμως (η Α.Δ.Ε.Δ.Υ.) να προβάλει αιτίαση που να στηρίζεται στο άρθρο 11 της Ε.Σ.Δ.Α., το οποίο προστατεύει το δικαίωμα στις συλλογικές διαπραγματεύσεις και συμβάσεις καθώς και το δικαίωμα της απεργίας, παρά το γεγονός ότι στην προσφυγή της ενώπιον του ΣτΕ η παραβίαση των δικαιωμάτων αυτών είχε αποτελέσει αυτοτελή λόγο ακυρώσεως των πράξεων που είχαν προσβληθεί στο ΣτΕ. Τελικά, το ΕΔΔΑ συνεκδίκασε και απέρριψε ομόφωνα και τις δύο προσφυγές, και μάλιστα ως προδήλως αβάσιμες κατ' εφαρμογή του άρθρου 35 παρ.3α και 4 της Ε.Σ.Δ.Α.

Σε γενικές γραμμές λοιπόν, οι προσπάθειες, λοιπόν, επιστράτευσης της δικαιοσύνης ως μέσου άμυνας κατά των μέτρων που προέκυψαν από την εφαρμογή του «Μνημονίου» δεν ευδοχώθηκαν στην περίπτωση της Ελλάδας, τόσο εντός όσο και εκτός της χώρας. Μια από τις πρώτες αποφάσεις του ΣτΕ που φάνηκε να κινείται προς μια διαφορετική κατεύθυνση, η πολυσυζητημένη 3354/2013 είχε επικεντρωθεί στον εξαιρετικά άτεχνο τρόπο με τον οποίο διαμορφώθηκε από το νομοθέτη η λεγόμενη «πρώτη εφεδρεία» (με οριζόντια «τυφλά» κριτήρια ηλικίας και προϋπηρεσίας κλπ.) και δεν έθεσε υπό αμφισβήτηση τις βασικές αρχές και επιλογές του μνημονίου (βλ. ήδη σχετικά το Πρωτοδικείο Μεσολογγίου-Απόφαση 63/2013-Διαδικασία Ασφαλιστικών Μέτρων, ΑσΜ 482/2012). Μόνο πρόσφατα, αναιρέθηκαν οι αναδρομικές μειώσεις μισθών των δικαστικών (απόφαση Μισθοδικείου), ενώ ως αντισυνταγματικές κρίθηκαν και οι αναδρομικές μειώσεις ένστολων (ΣτΕ 2192-96/2014)<sup>4</sup>, καθώς και κάποια φορολογούμενα επιδόματα (δημιουργίας και ενημέρωσης βιβλιοθήκης και συμμετοχής σε συνέδρια, αλλά και το ειδικό ερευνητικό επίδομα) καθηγητών ΑΕΙ (ΣτΕ 29/2014). Εξάλλου, ορισμένα δικαστήρια δέχθηκαν αιτήσεις αναστολής κατά αποφάσεων διαθεσιμότητας χωρίς όμως να αμφισβητήσουν ευθέως τη συνταγματικότητα της ίδιας της διαθεσιμότητας (λ.χ. Διοικητικό Εφετείο Πειραιά 22/2014 για διαθεσιμότητα ορισμένων δημοτικών αστυνομικών)<sup>5</sup>. Αξίζει πάντως να σημειωθεί ότι η ίδια η επιχειρηματολογία τόσο των αποφάσεων του μισθοδικείου (για τους δικαστές) όσο και του Στ.Ε δεν διαμορφώνουν προοπτικές για γενίκευση τέτοιων αποφάσεων και ως προς τις

---

<sup>4</sup> Στις εν λόγω αποφάσεις 2192-96/2014, η Ολομέλεια του ΣτΕ έκρινε ότι οι περικοπές των αποδοχών όλων των ένστολων και όλων των Σωμάτων που έγιναν αναδρομικά από την 1η Αυγούστου 2012 κατ' επιταγή του νόμου 4093/12 είναι αντισυνταγματικές. Επρόκειτο για την απόφαση του αναπληρωτή υπουργού Οικονομικών (οικ.2834080022/14.11.12) που εκδόθηκε στο πλαίσιο του νόμου 4093/12, με τον οποίο εγκρίθηκε το μεσοπρόθεσμο πλαίσιο δημοσιονομικής στρατηγικής για την τριετία 2013-2016, όπου έγιναν οι επίμαχες περικοπές των αποδοχών των ένστολων, εν ενεργεία και συνταξιούχων και υποχρεώθηκαν παράλληλα να επιστρέψουν τις αποδοχές που είχαν ήδη καταβληθεί σε αυτούς αναδρομικά από την 1η Αυγούστου 2012. Στις εν λόγω αποφάσεις της Ολομέλειας αναφέρεται ότι από τις συνταγματικές απαγορεύσεις και τους ειδικούς περιορισμούς των ατομικών δικαιωμάτων τους που διέπονται οι ένστολοι, αλλά και από τις ιδιαίτερες συνθήκες εργασίας, απορρέει εμμέσως μια ευνοϊκή μεταχείριση προς αυτούς και οι αποδοχές των ένστολων πρέπει «να επαρκεί για αξιοπρεπή διαβίωση και ανάλογες της σημασίας της αποστολής τους για το κράτος». Ακόμη, αναφέρεται στις δικαστικές αποφάσεις ότι από τις επιταγές των άρθρων 23, 29 και 45 του Συντάγματος απορρέει η αρχή της ιδιαίτερης μισθολογικής μεταχείρισης των ένστολων. Εξάλλου, επισημαίνει η Ολομέλεια του ΣτΕ, ότι το κράτος μπορεί να προβεί σε μείωση του βασικού μισθού ή των επιδομάτων των ένστολων, όμως η μείωση αυτή δεν μπορεί να γίνει χωρίς να έχει προηγουμένως εκτιμηθεί το δημοσιονομικό όφελος, σε σχέση με τις επιπτώσεις που η μείωση αυτή να έχει στην λειτουργία των ενόπλων αυτών σωμάτων, καθώς και αν η μείωση είναι αναγκαία ή θα μπορούσε να αναπληρωθεί με άλλα μέτρα ισοδύναμου αποτελέσματος, με μικρότερο κόστος για το προσωπικό των Ενόπλων Δυνάμεων. Σε άλλο σημείο των αποφάσεων αναφέρεται ότι οι περικοπές που επιβλήθηκαν με τον επίμαχο νόμο, υπερβαίνουν «το όριο που θέτουν οι συνταγματικές αρχές της αναλογικότητας και της ισότητας στα δημόσια βάρη». Τελικά, η Ολομέλεια έκανε δεκτές τις προσφυγές των στρατιωτικών, ενώ παράλληλα έκρινε ότι η επίμαχη απόφαση του αναπληρωτή υπουργού Οικονομικών είναι παράνομη και αντισυνταγματική.

<sup>5</sup> Σύμφωνα με την Διοικ.Εφετ.Πειρ 22/2014 για τη διαθεσιμότητα δημοτικών αστυνομικών και ένταξή τους σε πρόγραμμα κινητικότητας υπήρξε απόρριψη ισχυρισμών τους ότι θα προκληθεί στους Ο.Τ.Α. οικονομική ζημία και δεν θα είναι δυνατή η άσκηση των αρμοδιοτήτων των Δήμων με συνέπεια να υφίσταται άμεσος κίνδυνος για τη δημόσια ασφάλεια. Κρίθηκε επίσης ότι οι προβαλλόμενοι λόγοι ακύρωσης για αντίθεση των σχετικών διατάξεων με τις οποίες τέθηκαν οι δημοτικοί αστυνομικοί σε διαθεσιμότητα με τα άρθρα 2, 5 παρ.1 και 22 παρ.1 του Συντάγματος και στις αρχές της αξιοκρατίας και της ισότητας ως και στο άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ε.Σ.Δ.Α., δεν είναι προδήλως βάσιμοι. Το Διοικητικό Εφετείο έκρινε θετικά για αναστολή της απόφασης διαθεσιμότητας μόνο ειδικά για τους υπαλλήλους εκείνους, οι οποίοι με βάση τις αποδοχές τους και τις υποχρεώσεις τους (δάνεια σε Τράπεζες κ.λ.π.), αντιμετώπιζον αδυναμία να ανταπεξέλθουν στις οικονομικές τους υποχρεώσεις και στις δαπάνες διαβίωσής τους.

υπόλοιπες κατηγορίες εργαζομένων στο δημόσιο, ακόμη δε και ως προς τα λεγόμενα «ειδικά μισθολόγια». Έτσι, ως προς τους ένστολους υπογραμμίστηκε η ανάγκη για διασφάλιση της «αξιοπρεπούς διαβίωσής τους», κριτήριο προφανώς γενικεύσιμο, αφού η «αξιοπρεπής διαβίωση» προφανώς δεν είναι δυνατό να αφορά αποκλειστικά τους ένστολους και όχι τους υπόλοιπους δημοσίους υπαλλήλους. Ωστόσο, οι αναφορές στη «σημασία της αποστολής τους για το κράτος», καθώς και σε ειδικές «συνταγματικές απαγορεύσεις, σε ιδιαίτερους περιορισμούς των ατομικών τους δικαιωμάτων και στις «ιδιαιτέρες συνθήκες εργασίας» (τις οποίες μάλιστα το δικαστήριο δεν εξειδικεύει και δεν διακρίνει, λ.χ., μεταξύ ένστολων σε μάχιμες μονάδες και αυτών σε διοικητικές υπηρεσίες), φαίνεται να καθιστούν σαφές ότι η μισθολογική αποκατάσταση των ένστολων (όπως και των δικαστικών), μάλλον θα παραμείνουν μεμονωμένες περιπτώσεις.

Σε γενικές γραμμές λοιπόν, αυτές οι νεότερες δικαστικές αποφάσεις δεν ανατρέπουν τη γενικότερη εικόνα στην Ελλάδα, η οποία διαφέρει βέβαια αρκετά από άλλες χώρες με εφαρμογή «Μνημονίου» όπου τα δικαστήρια, όπως στην Πορτογαλία, έκριναν αντισυνταγματικά ανάλογα μέτρα αναδρομικών μειώσεων και έθεσαν χρονικούς και άλλους φραγμούς σε οριζόντια μέτρα αναδρομικής μείωσης μισθών και συντάξεων, ασκώντας πίεση στην κυβέρνηση να στραφεί σε άλλες εναλλακτικές λύσεις (ισχυρότερη μείωση άλλων λειτουργικών δαπανών, καταργήσεις ή / και ιδιωτικοποιήσεις δημόσιων φορέων κ.ά.).

Βέβαια, δεν πρέπει να λησμονείται το γεγονός ότι και στην περίπτωση της Πορτογαλίας, πέρα από μια έμμεση πίεση που εξανάγκασε την πορτογαλική κυβέρνηση να αναζητήσει και άλλες εναλλακτικές λύσεις περικοπής των δαπανών της, η τελική δικαστική κατάληξη στα Ευρωπαϊκά Δικαστήρια δεν ήταν ευτυχής. Σχετικές ήταν οι αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ, 62235/12 και 57725/12 -Μνημόνιο Πορτογαλίας). Στην απόφαση της 8/10/2013, το ΕΔΔΑ ασχολήθηκε με το ζήτημα της περικοπής των συντάξεων του δημοσίου τομέα της Πορτογαλίας. Η υπόθεση τέθηκε ενώπιον του Δικαστηρίου μετά την έκδοση της απόφασης της 5ης Ιουλίου 2012 του Συνταγματικού Δικαστηρίου της Πορτογαλίας. Το πορτογαλικό Συνταγματικό Δικαστήριο κήρυξε αντισυνταγματική τη διάταξη που επέβαλε την περικοπή των συντάξεων, ωστόσο, περιόρισε τις συνέπειες της κήρυξης αυτής, επιτρέποντας όμως την εφαρμογή της για το έτος 2012. Στη συνέχεια, το ΕΔΔΑ έκρινε ότι λόγω της περιορισμένης έκτασης και χρονικής διάρκειας των προβλεπόμενων μέτρων και δεδομένης της οικονομικής συγκυρίας, η απόλαυση του δικαιώματος της περιουσίας των προσφευγόντων δεν παραβιάζεται. Επιπλέον, το Δικαστήριο επανέλαβε την πάγια νομολογία του, δηλαδή αναγνώρισε ότι οι εθνικές κυβερνήσεις είναι σε θέση να γνωρίζουν καλύτερα τις πραγματικές συνθήκες που επικρατούν στο εσωτερικό των χωρών τους. Συνεπώς και γι' αυτόν τον λόγο το ΕΔΔΑ δεν επεμβαίνει στις πολιτικές τους αποφάσεις, εκτός από τις περιπτώσεις που κρίνει ότι έχουν ξεπεραστεί τα ακραία όρια της ευρείας διακριτικής ευχέρειας που τα κυρίαρχα κράτη απολαμβάνουν.

### 3.6 Οι εξελίξεις στην Αυτοδιοίκηση: Από την ματαίωση της μεταρρυθμιστικής προοπτικής στην επανάκαμψη του συγκεντρωτισμού.

Όπως ήδη επισημάνθηκε, με στόχο την λειτουργική αναβάθμιση των νέων, μεγαλύτερων και ισχυρότερων δήμων και με πρόσθετο κριτήριο την αρχή της εγγύτητας των παρεχόμενων στον πολίτη υπηρεσιών, με τη μεταρρύθμιση του «Καλλικράτη» μεταφέρθηκε στους νέους δήμους ένας σημαντικός αριθμός πρόσθετων αρμοδιοτήτων που μέχρι και το τέλος του 2010 ασκούσαν από τις, καταργημένες πλέον, νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, τις διαδόχους των παλαιών κρατικών νομαρχιών, των παραδοσιακών «διοικητηρίων» της Ελληνικής Διοίκησης. Τώρα, τα νέα διοικητήρια θα ήταν πλέον οι μεγάλοι Δήμοι που θα αναλάμβαναν την άσκηση πολλών παραδοσιακών Νομαρχιακών αρμοδιοτήτων, ως ένας αιρετός θεσμός πρώτης βαθμίδας που βρίσκεται κοντά στον πολίτη και στο πρόβλημα. Ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε στον τομέα των πολεοδομικών εφαρμογών, στον αγροτικό τομέα, στην ανάπτυξη, στη λειτουργική υποστήριξη των σχολικών δομών, στο περιβάλλον και στην εύρυθμη λειτουργία των πόλεων.

Συνοπτικά, στους δήμους προβλέπεται σήμερα η άσκηση αρμοδιοτήτων στους κάτωθι τομείς:

- ✓ Γεωργικής Ανάπτυξης
- ✓ Αλιείας
- ✓ Πολεοδομικές
- ✓ Παιδείας
- ✓ Υγείας
- ✓ Κοινωνικής Πρόνοιας
- ✓ Τουρισμού
- ✓ Πολιτικής Προστασίας
- ✓ Τεχνικών θεμάτων και Μελετών

Ειδικά για τους νησιωτικούς δήμους των Περιφερειών **Νοτίου Αιγαίου, Βορείου Αιγαίου και Ιονίου** μεταβιβάζονταν κατά το άρθρο 204 από την 1/1/2013 (μέχρι τότε θα ασκούσαν από την αντίστοιχη περιφέρεια) επιπλέον αρμοδιότητες που υπάγονται στους τομείς:

- ✓ Γεωργίας, Κτηνοτροφίας και Αλιείας
- ✓ Φυσικών Πόρων, Ενέργειας και Βιομηχανίας
- ✓ Απασχόλησης, Εμπορίου και Τουρισμού
- ✓ Μεταφορών και Επικοινωνιών, και



✓ Έργων, Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιβάλλοντος

Μέρος των αρμοδιοτήτων από τους παραπάνω τομείς άρχισε να ασκείται από τους Δήμους από την 1/1/2011, ένας μικρός αριθμός από την 1/7/2011, άλλες από την 1/1/2012 και τέλος για ένα σημαντικό αριθμό αρμοδιοτήτων προβλέπονταν η μεταφορά τους από 1/1/2013.

Υπό τις περιστάσεις αυτών των αρμοδιοτήτων και με καταληκτική ημερομηνία την 1-1-2012 όπως προβλεπόταν στο άρθρο 95 του Ν.3852/2010, κάθε Δήμος υποχρεούνταν να έχει στο οργανόγραμμά του κατ' ελάχιστον, τις εξής διοικητικές μονάδες:

- ✓ Προγραμματισμού και Ανάπτυξης
- ✓ Οικονομική Υπηρεσία
- ✓ Τεχνική Υπηρεσία
- ✓ Υπηρεσία Τεχνολογίας, Πληροφορικής και Επικοινωνιών
- ✓ Διαφάνειας
- ✓ Νομικής Υποστήριξης
- ✓ Διοίκησης-Διαχείρισης Ανθρώπινου Δυναμικού
- ✓ Άσκησης Κοινωνικής Πολιτικής
- ✓ Περιβάλλοντος-Κοινωνικής Προστασίας
- ✓ Παιδείας, Πολιτισμού, Αθλητισμού, Νέας Γενιάς
- ✓ Γεωργίας, Κτηνοτροφίας και Αλιείας, εφ' όσον ασκούνται σχετικές αρμοδιότητες

Για να δοθεί η δυνατότητα πραγματοποίησης της ανωτέρω δέσμευσης, έγιναν ή/και είναι εν εξελίξει επί πλέον οι εξής διοικητικές ενέργειες:

- ✓ Εθελούσιες μετατάξεις προσωπικού προς τους Δήμους
- ✓ Υποχρεωτικές μετατάξεις προσωπικού από τις Περιφέρειες και τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις προς τους Δήμους
- ✓ Μεταφορές υπηρεσιών προς τους Δήμους από τις Περιφέρειες και τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις
- ✓ Κάθε Δήμος μπορεί να οργανώνει ειδικό αυτοτελές γραφείο, για την παροχή ειδικής διοικητικής βοήθειας σε άτομα που έχουν αντικειμενική αδυναμία πρόσβασης στις υπηρεσίες
- ✓ Μέχρι 31-12-2012, προβλέφτηκε η παροχή διοικητικής υποστήριξης προς Δήμους που έχουν ελλείψεις σε προσωπικό και υλικοτεχνική υποδομή

- ✓ Οι ίδιοι οι Δήμοι, μπορούν να ορίσουν υπηρεσιακές μονάδες που μπορούν να λειτουργήσουν στις Τοπικές και Δημοτικές Κοινότητες (εσωτερική αποκέντρωση).

Προκειμένου να ασκηθούν άμεσα και χωρίς προβλήματα οι μεταφερόμενες αρμοδιότητες από 1/1/2011 προβλέφθηκε και η μεταφορά του προσωπικού των πρώην Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων που απασχολούνταν στα αντικείμενα που προαναφέρθηκαν<sup>6</sup>. Έτσι, σε πρώτη φάση δόθηκε η δυνατότητα **εθελοντικών μετατάξεων** στο μόνιμο και με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου προσωπικό των οργανικών μονάδων των Ν.Α., αρμοδιότητες των οποίων μεταφέρθηκαν είτε για το σύνολο ενός τομέα (π.χ. πολεοδομία) είτε ως μεμονωμένες αρμοδιότητες, στο Δήμο της έδρας του νομού. Οι σχετικές αιτήσεις υποβαλλόταν εντός μηνός από τη δημοσίευση του Νόμου (7/6/2010) και οι μετατάξεις ολοκληρώθηκαν με απόφαση του τότε Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας, πριν την ισχύ του «Καλλικράτη». Σύμφωνα με τα στοιχεία του Υπουργείου Εσωτερικών, ο αριθμός των μεταταχθέντων υπαλλήλων που με αίτησή τους μεταφέρθηκαν στους Δήμους ήταν αρκετά περιορισμένος με αποτέλεσμα την απόλυτη αδυναμία άσκησης των πρόσθετων αρμοδιοτήτων από την 1/1/2011. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα την εφαρμογή των σχετικών διατάξεων του νόμου περί **υποχρεωτικών μετατάξεων**<sup>7</sup>. Οι υποχρεωτικές μετατάξεις αφορούσαν μόνο τους υπαλλήλους που απασχολούνταν μέχρι 1/1/2010 σε αντικείμενα, τα οποία εντάσσονταν σε τομέα αρμοδιοτήτων που μεταφέρθηκε στο σύνολό του στους Δήμους. Οι σχετικές μετατάξεις θα συντελούνταν με διαπιστωτική πράξη του Γενικού Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και θα ίσχυαν από 1/7/2011.

Αυτό δηλαδή που καταρχήν έπρεπε να καθορισθεί από το Υπουργείο Εσωτερικών, προκειμένου να μην υπάρξει καμία αμφισβήτηση ως προς τη νομιμότητα των σχετικών μετατάξεων, ήταν ποιες από τις πρόσθετες αρμοδιότητες αφορούσαν το σύνολο συγκεκριμένου τομέα ή ποιες υπηρεσίες θα μεταφέρονται ως έχουν από τις Ν.Α. στους δήμους, προκειμένου το αντίστοιχο υπηρετούν προσωπικό να μεταταχθεί αυτοδικαίως. Και ενώ για παράδειγμα, στις εξαγγελίες του ο τότε Υπουργός Εσωτερικών αναφερόταν στη μεταφορά ολόκληρου του τομέα της Κοινωνικής Πρόνοιας από τις Ν.Α. στους Δήμους, από τη γραμματική ερμηνεία του Νόμου προέκυψε ότι πολλές από τις αρμοδιότητες του τομέα αυτού θα ασκούνταν από τις υπηρεσίες της νεοσυσταθείσας αιρετής Περιφέρειας, όπως οι αρμοδιότητες της κοινωνικής έρευνας και του κοινωνικού συμβούλου. Επιπλέον, στις περιφέρειες παρέμειναν οι αρμοδιότητες που αφορούσαν τις υιοθεσίες. Όλα τα παραπάνω συντέιναν στον προσδιορισμό ως αρμοδιότητας πρόνοιας, μεταφερόμενης *en bloc*, αυτής της περ. 17 της παρ. 3B του άρθρου 94 του Νόμου, δηλαδή μόνο της αρμοδιότητας καταβολής των προνοιακών επιδομάτων. Αυτό άλλωστε συγκεκριμενοποιήθηκε με την έκδοση των εγκυκλίων που ακολούθησαν τη δημοσίευση του «Καλλικράτη»<sup>8</sup>, σύμφωνα με τις οποίες για τις ως άνω αρμοδιότητες καθώς και για αυτές του τομέα

<sup>6</sup> Άρθρο 257 ν.3852/2010.

<sup>7</sup> Άρθρο 257 παρ. 2 α ν.3852/2010.

<sup>8</sup> Εγκ. 61/2010 και Εγκ. 3/2011

της πολεοδομίας και των τεχνικών υπηρεσιών, θα παρέχεται διοικητική υποστήριξη από το Δήμο της έδρας του νομού ή το Δήμο στον οποίο μεταφέρθηκαν οι αντίστοιχες αποκεντρωμένες υπηρεσίες των Ν.Α. Κατά συνέπεια το προσωπικό που μετατάχθηκε αυτοδικαίως στους Δήμους της έδρας των νομών και στους δήμους στους οποίους υπήρχε αντίστοιχη υπηρεσία της Ν.Α. ήταν αυτό που απασχολούνταν αποκλειστικά στα ως άνω αντικείμενα. Τούτο στην ουσία, όσον αφορά τις αρμοδιότητες της κοινωνικής πρόνοιας, σήμαινε ότι δεν μετατάχθηκε υποχρεωτικά κανένας υπάλληλος με την ειδικότητα του κοινωνικού λειτουργού, η δε αρμοδιότητα της καταβολής των προνοιακών επιδομάτων θεωρήθηκε ότι μπορεί να ασκείται και από διοικητικούς υπαλλήλους δεδομένου ότι η αναγνώριση των δικαιούχων έχει ανατεθεί από το αρμόδιο Υπουργείο Εργασίας & Κοινωνικής Αλληλεγγύης στα Κέντρα Πιστοποίησης Αναπήρων και οι Δήμοι επί της ουσίας ανέλαβαν τη διεκπεραίωση μίας μεταβιβαστικής πληρωμής και όχι την άσκηση της συγκεκριμένης πολιτικής.

Ως προς τον τομέα της πολεοδομίας (υπηρεσίες δόμησης), οι υπηρεσίες των Ν.Α. μεταφέρθηκαν ως είχαν, χωρίς μάλιστα να αλλάξουν κτιριακές εγκαταστάσεις (βλέπε ΥΠ.ΕΣ. εγκ. 3/2011). Με τον ίδιο τρόπο μεταφέρθηκαν στους Δήμους της έδρας των Νομών και οι τεχνικές υπηρεσίες, οποίες μέχρι το τέλος του 2010 αποτελούσαν υπηρεσίες των κρατικών περιφερειών.

Τελικά, ο αριθμός των μεταταχθέντων υπαλλήλων στο σύνολό τους βάσει των διατάξεων του άρθρου 257 παρ. 1 και 2 (δηλαδή εθελοντικές και υποχρεωτικές) υπολογίζεται ότι έφτασε τους 3.240 περίπου υπαλλήλους (συν 5.950 καθαρίστριες των σχολείων).

Πέραν των εθελοντικών και υποχρεωτικών μετατάξεων προσωπικού, ο Καλλικράτης προέβλεψε και τη δυνατότητα μετάταξης προσωπικού κατόπιν σχετικού αιτήματος των Δήμων της έδρας των Νομών ή των Δήμων στους οποίους μεταφέρθηκαν οι αποκεντρωμένες υπηρεσίες των πρώην Ν.Α., προς την οικεία περιφέρεια, για την άσκηση μεμονωμένων πρόσθετων αρμοδιοτήτων<sup>9</sup>. Αυτή η διαδικασία ελάχιστα υλοποιήθηκε δεδομένου ότι ήδη το 2011 η χώρα διένυε τον πρώτο χρόνο της δημοσιονομικής επιτήρησης και με δεδομένη την αναστολή όλων των προσλήψεων στο Δημόσιο καμία περιφέρεια δεν θα επέτρεπε την περαιτέρω μείωση του προσωπικού της. Σε αυτή τη συγκυρία, η εφαρμογή του, ήδη από το 2010, ψηφισθέντος Ν.3812/2010, με τις διατάξεις του οποίου καταργείται η δυνατότητα των δήμων να προσλαμβάνουν το προσωπικό τους χωρίς την έγκριση της επιτροπής της Π.Υ.Σ. 33/2006 όπως ισχύει, δυσχεραίνει ακόμη περισσότερο τη στελέχωση των Δήμων με νέο εξειδικευμένο προσωπικό για την άσκηση των πρόσθετων αρμοδιοτήτων. Έτσι η μόνη δυνατότητα αποτελεσματικής άσκησης αρμοδιοτήτων για τις οποίες απαιτούνταν εξειδικευμένο προσωπικό (μηχανικοί, κοινωνικοί λειτουργοί, νοσηλευτές κοκ) ήταν μέσω της διοικητικής υποστήριξης<sup>10</sup> η οποία βέβαια προβλεπόταν ότι θα έχει μεταβατικό χαρακτήρα δηλαδή μέχρι το τέλος του 2012. Κάτι τέτοιο όμως κατέστη

<sup>9</sup> Άρθρο 257, παρ. 2β και γ και παρ. 5 του άρ. 95 του ν.3852/10.

<sup>10</sup> Άρθρο 95 παρ. 2 και 204 ν.3852/10.

ουσιαστικά ανεφάρμοστο επειδή η μεταφορά ενός μεγάλου αριθμού αρμοδιοτήτων από τις περιφέρειες στους δήμους προβλεπόταν για την 1/1/2013 με αντίστοιχη μεταφορά προσωπικού, αφού με πράξη νομοθετικού περιεχομένου της 31/12/2012 (κ.ν. 4147/12), παρατάθηκε σε χρόνο αόριστο τόσο η διοικητική υποστήριξη όσο και η μεταφορά των αρμοδιοτήτων στους Δήμους.

Η στενότητα ως προς τη στελέχωση επιτάχθηκε με την κατάργηση κενών οργανικών θέσεων μόνιμου προσωπικού και στους Ο.Τ.Α., σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ. 1α του άρθρου 33 του Ν.4024/2011, ενώ το 2013 οι οργανικές μονάδες των Ο.Τ.Α. έπρεπε να μειωθούν κατά 30%. Για την αντιμετώπιση πάντως των πολύ σοβαρών κενών στελέχωσης που ανέκυπταν όχι μόνο ως προς τις λίγες κενές οργανικές θέσεις που διατηρήθηκαν, αλλά και εξαιτίας αθρόων συνταξιοδοτήσεων, καθώς και για την αντιμετώπιση ελλείψεων εξειδικευμένου προσωπικού προβλέφθηκαν διαδημοτικές μετατάξεις με το Ν.4223/2013. Ωστόσο αργότερα έγινε η κατάργηση της εξαίρεσης προσλήψεων χωρίς ΠΥΣ στους νησιωτικούς δήμους με το Ν.4250/2014, ενώ έγινε και κατάργηση των διατάξεων (άρθρο 94 παρ. 3B) περί μεταφοράς ΔΥΠΕ (Δημόσιες Υγειονομικές Περιφέρειες ) του Υπουργείου Υγείας στους Δήμους. Τα κενά στελέχωσης, εξάλλου επιτείνονταν από το γεγονός των αλληπάλληλων μειώσεων του αριθμού των συμβασιούχων: Το 2012 μόλις 4.477 συμβάσεις εγκρίθηκαν, ενώ το 2013 ο αριθμός μειώθηκε σε 3.582 και περαιτέρω μειώσεις προβλέπονταν για το 2014 (-20%) καθώς και τα έτη 2015-2016 (-10%). Τέλος, η αυτοδιοίκησης έχασε, μέσω της διαθεσιμότητας 3.600 Δημοτικούς Αστυνομικούς (ολόκληρη η υπηρεσία καταργήθηκε) και 2.234 Σχολικούς Φύλακες το 2013. Για πρώτη φορά μετά τη δικτατορία, απομακρύνονταν από τις υπηρεσίες του (οι οποίες μάλιστα καταργούνταν παντελώς) τόσο μεγάλος αριθμός μόνιμων υπαλλήλων των Δήμων, ενώ για πρώτη φορά επίσης έγινε επανασυγκέντρωση και επανακρατικοποίηση ενός σημαντικού αριθμού αξιόλογων αρμοδιοτήτων, δηλαδή εκείνων που ασκούσε η Δημοτική Αστυνομία.

### *3.7 Οι κεντρικές πολιτικές επιλογές.*

Η ελληνική πολιτική ηγεσία, πιεζόμενη να ανταποκριθεί σε συγκεκριμένους, ποσοτικούς στόχους εξοικονόμησης δομών, προσωπικού και κυρίως, οικονομικών πόρων, αυτοπαγιδεύτηκε σε βραχυπρόθεσμη και ασθμαίνουσα πολιτική διαχείριση των έξωθεν επιβαλλόμενων αλλαγών, χωρίς να καταφέρει να συσπειρώσει τις απαιτούμενες δυνάμεις για την διαμόρφωση μιας μακροπρόθεσμης εθνικής μεταρρυθμιστικής στρατηγικής για τη Δημόσια Διοίκηση και Αυτοδιοίκηση. Η εμφανής απουσία αυτής της στρατηγικής ενθάρρυνε διάφορα συμφέροντα που πασχίζουν να εκμεταλλευθούν την κρίση προς όφελός τους ή έστω να διατηρήσουν υφιστάμενα προνόμια. Σημαντικό μέρος της πολιτικής ηγεσίας της χώρας, προκειμένου να διασώσει τη πολιτική του υπόσταση αλλά και να εξυπηρετήσει επιμέρους συμφέροντα, δεν δίστασε να επιστρατέψει επικοινωνιακά τεχνάσματα και λαϊκιστικές ρητορικές που στοχοποιούσαν τη Δημόσια Διοίκηση, την ώρα όπου ήδη μειώνονταν

δραματικά το κοινωνικό κεφάλαιο στη χώρα μας, ιδίως με την μορφή της εμπιστοσύνης στους θεσμούς.

Ως προς την διαχείριση του κόστους της κρίσης και την κατανομή του στους διάφορους φορείς, υπήρξε σαφής η επιλογή για συγκέντρωση αυτού του κόστους σε τομείς που συνδέονταν συγκριτικά λιγότερο και πάντως όχι άμεσα με τους κυρίαρχους μηχανισμούς των κομμάτων εξουσίας, ιδίως δε σε χώρους όπου η συνακόλουθη σφοδρή δυσαρέσκεια αναμενόταν ότι θα εισπράττονταν από την δική τους, ιδιαίτερη, πολιτική ηγεσία (Α.Ε.Ι.-Τ.Ε.Ι., Δημόσια Εκπαίδευση, Δήμοι). Σε καμία άλλη χώρα οι μεταβιβάσεις πόρων από τον κρατικό προϋπολογισμό στους Ο.Τ.Α. δεν περιορίστηκαν κατά 60%, ούτε άλλωστε υπήρξε τόσο δυσανάλογα μεγάλος περιορισμός του προσωπικού τους. Αυτοί μάλιστα οι περιορισμοί επιβλήθηκαν την ώρα όπου η Ελλάδα χαρακτηριζόταν από το συγκριτικά μικρότερο (αν εξαιρέσει κανείς Μάλτα και Κύπρο) ποσοστό δαπανών της αυτοδιοίκησης επί του συνόλου των δημοσίων δαπανών (περίπου 5%), καθώς και από το μικρότερο ποσοστό αυτοδιοικητικού χρέους στο συνολικό δημόσιο σε ολόκληρη την Ε.Ε.

Ως προς τον εκσυγχρονισμό της διοικητικής λειτουργίας σε Δήμους και Περιφέρειες (αλλά και σε ολόκληρη τη Δημόσια Διοίκηση) αξίζει να σημειωθεί ότι καμία αξιολογη πρόοδος δεν έχει γίνει τα τελευταία χρόνια. Στο Νόμο του «Καλλικράτη», μάλιστα, προστέθηκε στις τελικές διατάξεις ρύθμιση που εξαιρούσε την αυτοδιοίκηση από το τότε ισχύον σύστημα της διοίκησης με στόχους (Ν.3230/2004), ενώ η πολυδιαφημισμένη ηλεκτρονική διακυβέρνηση προχωρεί με πολύ αργά βήματα. Οι όποιες αλλαγές περιορίζονται στη διευκόλυνση ιδιωτικοποιήσεων (ιδίως στον τομέα των απορριμμάτων), τη δημιουργία νέου τύπου «συνεργατικών» σχημάτων (Κοιν.Σ.Επ.) με στόχο τη μείωση του κόστους και κάποιες μεμονωμένες και μάλλον αποτυχημένες απόπειρες για απλούστευση αδειοδοτήσεων. Έτσι, η διαβόητη ελληνική γραφειοκρατία παραμένει ακλόνητη με ολέθρια αποτελέσματα για την ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας, αφού τα διοικητικά βάρη παραμένουν στο υψηλότερο επίπεδο των χωρών του Ο.Ο.Σ.Α.

Οι Ελληνικές κυβερνήσεις όμως, αντί να προχωρήσουν σε μια κοπιώδη μακροπρόθεσμη προσπάθεια διοικητικού εκσυγχρονισμού προβάλλουν με κάθε τρόπο την ιδέα ότι αρκεί η συρρίκνωση του Δημοσίου και ο δραστικός περιορισμός του κόστους του, προκειμένου να αντιμετωπιστεί η κρίση. Με αθρόες συνταξιοδοτήσεις έμπειρων στελεχών, πλήρη απαγόρευση προσλήψεων και πρωτοφανή μείωση των αποδοχών του υπηρετούντος προσωπικού, οι κυβερνήσεις εμφάνισαν μείωση του κόστους των υπηρεσιών, αδιαφορώντας για τις επιπτώσεις στη λειτουργία τους και την υποβάθμισή τους. Εγκαταλείποντας, ουσιαστικά, την στοχοθεσία και αξιολόγηση υπηρεσιών και επιβάλλοντας την αξιολόγηση των υπαλλήλων με προκρούστιες δεσμευτικές ποσοστώσεις, η πολιτική ηγεσία φαίνεται να προβάλλει την αντίληψη ότι η κακοδαιμονία της Ελληνικής δημόσιας διοίκησης δεν οφείλεται ούτε στις δαιδαλώδεις δομές ούτε στις παράλογες διαδικασίες ούτε στις δικές της κομματικές και πολιτικές

παρεμβάσεις, αλλά απλά και μόνο στην απειθαρχία και ασυνέπεια του «υπερ-προστατευμένου» προσωπικού.

Αξιοποιώντας παράλληλα την δημοσιονομική στενότητα, οι κυβερνώντες προετοιμάζουν το έδαφος για την περαιτέρω μετάθεση στους μηχανισμούς της αγοράς μιας σειράς υπηρεσιών, ιδίως στους δήμους, είτε αυτών που σήμερα διατηρούνται στη ζωή χάρη σε ευρωπαϊκές χρηματοδοτήσεις, όπως οι παιδικοί σταθμοί, η προστασία ηλικιωμένων κ.α., είτε αυτών που παρουσιάζουν ευκαιρίες για εύκολο κέρδος, όπως η διαχείριση των απορριμμάτων, η παροχή νερού, κ.α. Το αποτέλεσμα θα είναι βέβαια η δραματική αύξηση του κόστους των υπηρεσιών αυτών στους πολίτες, με παράλληλη υποβάθμιση της ποιότητάς τους, όμως αυτό το γεγονός δεν καθόλου προβάλλεται στην κοινή γνώμη. Σιωπή επικρατεί άλλωστε και ως προς τις κυρίαρχες σήμερα τάσεις στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες (βλέπε κυρίως Γερμανία και Βρετανία) που δεν είναι άλλες από την επανα-δημοτικοποίηση υπηρεσιών που ιδιωτικοποιήθηκαν κατά το παρελθόν, με ολέθρια αποτελέσματα για τις υποδομές, τον καταναλωτή και τον φορολογούμενο.

Στον πίνακα παρατίθενται συνοπτικά οι τομείς του δημοσίου που επηρεάστηκαν περισσότερο από την κρίση, με απώτερους στόχους την υποβάθμισή τους και την ελαχιστοποίηση των επιπτώσεων στο κεντρικό πολιτικό και διοικητικό σύστημα.

<b>ΣΤΟΧΟΙ: ΥΠΟΒΑΘΜΙΣΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ - ΠΕΡΙΣΤΟΛΗ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ</b>			
<b>Φορείς</b>	<b>Χαρακτηριστικά</b>	<b>Μέτρα</b>	<b>Στόχοι</b>
Τριτοβάθμια εκπαίδευση	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Διοικητική αυτοτέλεια</li> <li>• Εκπαιδευτική αυτονομία</li> </ul>	1) Μειώσεις επιχορηγήσεων 2) Απολύσεις προσωπικού 3) Ασφυκτικοί έλεγχοι 4) Πολιτικές δυσφήμισης	1) Δημοσιονομικοί στόχοι
Πρωτοβάθμια - δευτεροβάθμια εκπαίδευση	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Πανελλαδική παρουσία</li> <li>• Επετηρίδα</li> </ul>		2) Περιορισμός απασχόλησης
Τοπική Αυτοδιοίκηση	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Διοικητική αυτοτέλεια</li> <li>• Σχετική πολιτική αυτονομία</li> <li>• Αναπτυξιακές παρεμβάσεις</li> </ul>		3) Νέο πρότυπο εργασίας
			4) Ιδιωτικοποιήσεις
			5) Μείωση επιπτώσεων στο κεντρικό πολιτικό και διοικητικό σύστημα

## 4 ΤΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ ΜΕΤΑ ΤΟ 2009

### 4.1 Θεσμικό πλαίσιο για τα οικονομικά των Ο.Τ.Α.

Οι Δήμοι και τα Νομικά τους Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου, σε ότι αφορά την οικονομική τους διοίκηση και διαχείριση εφαρμόζουν το θεσμικό πλαίσιο που διέπει τα οικονομικά της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Συγκεκριμένα:

1. **Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων** (Ν.3463/2006) και ειδικά το πέμπτο μέρος «*Οικονομική Διοίκηση Ο.Τ.Α. - Περιουσία Ο.Τ.Α. - Έργα και Προμήθειες*», όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει.
2. **Π.Δ. 315/1999**, ΦΕΚ 302 Α' «*Περί ορισμού του περιεχομένου και του χρόνου ενάρξεως της εφαρμογής του Κλαδικού Λογιστικού Σχεδίου Δήμων και Κοινοτήτων*», όπως τροποποιήθηκε με την Κ.Υ.Α. 4604/05, ΦΕΚ 163 Β', Αφορά στην εφαρμογή του διπλογραφικού λογιστικού συστήματος.
3. **Κ.Υ.Α. 7028/2004**, ΦΕΚ 253 Β' «*Καθορισμός του τύπου και του περιεχόμενου του προϋπολογισμού των δήμων και κοινοτήτων*», όπως κωδικοποιήθηκε με την εγκύκλιο 8, 29/04/2013 του ΥΠ.ΕΣ. «*Απεικόνιση των κωδικών αριθμών εσόδων & εξόδων του προϋπολογισμού των Ο.Τ.Α. α' βαθμού, όπως αυτοί έχουν διαμορφωθεί μετά τις τροποποιήσεις που έχουν επέλθει στην Κ.Υ.Α. 7028*».
4. **Ν.3852/2010 «Καλλικράτης»**, και ειδικά το μέρος Η' «*Οικονομικά*», όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει.
5. **Ν.4171/2013**, ΦΕΚ 167 Α', «*Φορολογία εισοδήματος, επείγοντα μέτρα εφαρμογής του Ν.4046/2012, του Ν.4093/2012 και του Ν.4127/2013*», με τον οποίο αλλάζουν, από το 2014, οι ημερομηνίες και οι διαδικασίες κατάρτισης, ψήφισης και έγκρισης των προϋπολογισμών των Δήμων και των νομικών τους προσώπων.

Παράλληλα εξακολουθούν να ισχύουν, τροποποιημένα μέχρι βαθμού αλλοίωσης, το **Β.Δ. 17.5/15.6.1959 περί λογιστικού των Ο.Τ.Α.**, που εξειδικεύει το δημόσιο λογιστικό και το **Β.Δ. 542/1961** για τα βιβλία που πρέπει να τηρούν οι δήμοι, τα οποία είναι ξεπερασμένα. Εδώ και είκοσι χρόνια έχουν ξεκινήσει πολλές ατελέσφορες προσπάθειες εκσυγχρονισμού τους.

Η νομοθεσία για το δημόσιο λογιστικό έχει αλλάξει τα τελευταία χρόνια και έχει εκσυγχρονιστεί με τους νόμους 2362/1995 και 3871/2010, που τροποποιούν το Β.Δ., δημιουργώντας συγχύσεις και επιτείνοντας τον παρωχημένο του χαρακτήρα. Ειδικά με το Π.Δ. 113/2010 διαμορφώνεται ένα νέο πλαίσιο για τη διαδικασία εκτέλεσης δαπανών και ιδίως για την ανάληψη των υποχρεώσεων.

Μία επιπλέον αλλαγή αφορά την ουσιαστική αναβάθμιση του **Προϊσταμένου Οικονομικών Υπηρεσιών** στους Δήμους. Έχει πλέον την κύρια ευθύνη για την τήρηση της νομοθεσίας που αφορά τα

οικονομικά των Ο.Τ.Α., αλλά και όλων των υποχρεώσεων που επιβάλλονται από το δημόσιο λογιστικό και από το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής (Ν. 093/2012 Δημοσιονομικοί Κανόνες, Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α.).

Οι αλλαγές αυτές συνοψίζονται στο **Ολοκληρωμένο Πλαίσιο Δράσης** των Ο.Τ.Α. που επιβάλλει τον ετήσιο προγραμματισμό της δράσης τους. Το Ο.Π.Δ. αναλύεται σε πίνακες στοχοθεσίας οικονομικών αποτελεσμάτων του ετήσιου προϋπολογισμού και αφορά τους Δήμους και τα νομικά τους πρόσωπα που είναι ενταγμένα στο Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης. Ουσιαστικά οι Ο.Τ.Α. καταρτίζουν **αναλυτικό ταμειακό μηνιαίο πρόγραμμα** του προϋπολογισμού τους, το οποίο είναι υποχρεωμένοι να τηρούν με βάση συγκεκριμένη μεθοδολογία, ρήτρες και δεσμεύσεις.

Επιπλέον οι συνεχείς τροποποιήσεις του Κώδικα Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων και η αντικατάσταση του Κώδικα Βιβλίων και Στοιχείων (Π.Δ. 186/1992) από τον Κώδικα Φορολογικής Απεικόνισης Συναλλαγών (Ν.4093/2012), έχουν αλλάξει σε πολλά σημεία τους κανόνες οικονομικής διαχείρισης που εφαρμοζόντουσαν μέχρι σήμερα.

Δύο επιπλέον αλλαγές έχουν επίσης τροποποιήσει σημαντικά τις προμήθειες Ο.Τ.Α., με στόχο την εξοικονόμηση πόρων και τον έλεγχο της οικονομικής διαχείρισης.

1. Με το Ν. 4013/2011 συστάθηκε η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων με αρμοδιότητα τις δημόσιες συμβάσεις που αφορούν την εκτέλεση έργων, την προμήθεια προϊόντων και την παροχή υπηρεσιών των φορέων του δημόσιου τομέα (και των Ο.Τ.Α.). Η Αρχή είναι υπεύθυνη για τη λειτουργία του Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων, στο οποίο καταχωρούνται στοιχεία για τις δημόσιες συμβάσεις, που συνάπτει ο δημόσιος τομέας με τρίτους.
2. Με το Ν.4111/2013 προβλέπεται ότι η διαδικασία ανάδειξης προμηθευτών για: α. τρόφιμα, β. λοιπά είδη παντοπωλείου, γ. πετρελαιοειδή, δ. φάρμακα και υγειονομικό υλικό για τις ανάγκες των Δήμων και των Νομικών τους Προσώπων Δημόσιου Δικαίου, πραγματοποιείται ενιαία από τους ίδιους τους Δήμους.

#### **4.2 Οι κρατικές επιχορηγήσεις στους Δήμους.**

Με το Ν.1828/1989 το σύστημα των κρατικών επιχορηγήσεων προς την πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση συνδέθηκε για πρώτη φορά με την απόδοση συγκεκριμένων φόρων. Η μεταρρύθμιση αυτή είχε ως αποτέλεσμα αφενός μεν τον ετήσιο προσδιορισμό του ύψους της κρατικής επιχορήγησης με αντικειμενικά και μετρήσιμα κριτήρια (αποδόσεις φόρων), αφετέρου δε τη σύνδεση της τελευταίας με τις φορολογικές πολιτικές της κεντρικής διοίκησης.

Με το σύστημα αυτό οι κρατικοί πόροι που κατανέμονται στους Ο.Τ.Α. παραμένουν στην ευθύνη της κεντρικής διοίκησης, ενώ το ύψος τους δεν εξαρτάται πλέον από συγκυριακές αποφάσεις



κυβερνητικών οργάνων, αλλά από τη δυναμικότητα των συγκεκριμένων φόρων και τελών (Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι-Κ.Α.Π.). Οι Κ.Α.Π. προέρχονταν από τις παρακάτω πηγές φορολογικών εσόδων:

- 1) Ποσοστό 20% των συνολικών ετήσιων καθαρών εισπράξεων από το φόρο εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων (Φ.Ε.Φ.Ν.Π.)
- 2) Ποσοστό 50% από τα τέλη κυκλοφορίας των αυτοκινήτων που εισπράττονται κάθε χρόνο. Το 2009 αυξήθηκε σε 90%.
- 3) Ποσοστό 3% των συνολικών εισπράξεων του φόρου μεταβίβασης ακινήτων.
- 4) Ποσοστό 20% των συνολικών ετήσιων εισπράξεων από το φόρο στους τόκους των τραπεζικών καταθέσεων.

#### 4.2.1 Οι Κ.Α.Π. μέχρι το 2010.

Τα έσοδα των Κ.Α.Π. κατανέμονταν κάθε χρόνο σε δύο κατηγορίες:

1. Το ένα τρίτο (1/3) των εσόδων που προέρχονταν από το 20% του Φ.Ε.Φ.Ν.Π. εγγραφότανε στον προϋπολογισμό δημοσίων επενδύσεων και διατίθετο για την χρηματοδότηση επενδύσεων των Ο.Τ.Α. Το ποσό αυτό ονομάστηκε Συλλογική Απόφαση Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Σ.Α.Τ.Α.).
2. Το υπόλοιπο ποσό (2/3 του Φ.Ε.Φ.Ν.Π., 50% τέλη κυκλοφορίας, 3% φόρος μεταβίβασης ακινήτων) εγγραφότανε στον τακτικό προϋπολογισμό και αποτελούσε γενικό έσοδο των Ο.Τ.Α., (κάλυψη οποιασδήποτε δαπάνης).

Από το 2005 παρακρατούσαν ένα μέρος τους για την χρηματοδότηση του αναπτυξιακού προγράμματος «ΘΗΣΕΑΣ», Συγκεκριμένα αποδίδονταν το 25% της ΣΑΤΑ, το 10% των ΚΑΠ, το 80% επί του 20% του φόρου στους τόκους των τραπεζικών καταθέσεων (το υπόλοιπο εντασσότανε στους ΚΑΠ).

Το υπόλοιπο 75% της Σ.Α.Τ.Α. και το υπόλοιπο των Κ.Α.Π., όπως διαμορφώνονταν τελικά, κατανέμονταν στους Ο.Τ.Α. με δύο ξεχωριστές κοινές υπουργικές αποφάσεις των ΥΠ.ΕΣ. και ΥΠ.ΟΙΚ., που εκδίδονταν ύστερα από πρόταση της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.

Οι δύο αποφάσεις κατανομής περιλάμβαναν γενικές και ειδικές επιχορηγήσεις που κατανέμονταν με ξεχωριστές διαδικασίες και κριτήρια κατανομής στους Ο.Τ.Α. Ορισμένες ειδικές είχαν θεσμοθετηθεί μέσω διαφόρων νόμων, ενώ αρκετές αποτελούσαν προϊόν κάλυψης αναγκών και προβλημάτων Ο.Τ.Α., χωρίς επαρκή τεκμηρίωση. Επίσης κάποιες θεσμοθετημένες ειδικές επιχορηγήσεις αφορούσαν αρμοδιότητες που είχαν μεταβιβαστεί στους Ο.Τ.Α. και το κόστος άσκησης τους έπρεπε, με βάση το Σύνταγμα, να καλύπτεται από το κράτος.

Το 2000 εκπονήθηκε το σύστημα κατανομής των Κ.Α.Π. με τέσσερα βασικά κριτήρια: ελάχιστο κόστος λειτουργίας, αριθμός δημοτικών διαμερισμάτων, έκταση και πληθυσμός. Το 2004 εκπονήθηκε το σύστημα κατανομής της Σ.Α.Τ.Α. με τα ακόλουθα κριτήρια: κατανομή ανά περιφέρεια (πληθυσμός, ΑΕΠ, ανεργία, έκταση) και στη συνέχεια κατανομή ανά Ο.Τ.Α. (πληθυσμός, έκταση, νομαρχιακό Α.Ε.Π., ειδικά κριτήρια για Αττική και Θεσσαλονίκη). Ο αριθμός των δημοτικών διαμερισμάτων και ο νησιωτικός και ορεινός χαρακτήρας αποτελούσαν συμπληρωματικά κριτήρια.

Οι δύο βασικές κρατικές επιχορηγήσεις προς την Τ.Α. κατανέμονταν πλέον με συγκεκριμένα κριτήρια κατανομής, επιστημονικά τεκμηριωμένα. Το πρόβλημα παρέμενε στις κατανομές των ειδικών επιχορηγήσεων και στον μεγάλο τους αριθμό.

#### **4.2.2 Η σημασία και τα προβλήματα των Κ.Α.Π.**

Ο Ν.1828/1989 απετέλεσε σταθμό για τα οικονομικά της Τ.Α., τα οποία μπήκαν σε νέα βάση και έγινε μία σημαντική προσπάθεια εκσυγχρονισμού τους. Η ουσιαστική συμβολή του αφορούσε τη χρηματοδότηση των Ο.Τ.Α. μέσα από συγκεκριμένα και καθορισμένα φορολογικά έσοδα του κεντρικού κράτους. Αν και ο νόμος είχε γενική αποδοχή, από την πρώτη στιγμή, παρουσιάστηκαν τριβές και προβλήματα, μεταξύ της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. και του ΥΠ.ΟΙΚ. Από το 1989 μέχρι το 2004, η διαφορά μεταξύ των πόρων που ο νόμος απέδιδε στην Τ.Α. και των εσόδων που κατανεμόντουσαν, ήταν κατά την Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. 2,2 δισ € και κατά το Υπουργείο 1,4 δισ €.

Επίσης παρατηρήθηκε καταστρατήγηση του νόμου, μετά το 2000, εκ μέρους του κεντρικού κράτους που αφορούσε στην κάλυψη του κόστους των μεταφερόμενων αρμοδιοτήτων. Συγκεκριμένα με νόμους μεταφέρθηκαν στους Ο.Τ.Α. οι παιδικοί και βρεφονηπιακοί σταθμοί (κρατικοί και Ν.Π.Δ.Δ.), τα εθνικά αθλητικά κέντρα, η συντήρηση των σχολικών μονάδων και η πολιτική προστασία σε τοπικό επίπεδο. Παράλληλα δημιουργήθηκαν υπηρεσίες όπως η δημοτική αστυνομία, τα Κ.Ε.Π., η φύλαξη των σχολείων και πολλές δομές κοινωνικού χαρακτήρα μέσω των Β' και Γ' Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης. Ενώ το άρθρο 102, παρ. 5 του Συντάγματος είναι ρητό και κατηγορηματικό, παρατηρήθηκε μεγάλη απόκλιση στη χρηματοδότηση αυτών των μεταφερομένων δραστηριοτήτων. Οι πόροι δηλαδή που μεταφέρονταν στην Τ.Α. δεν αντιπροσώπευαν το πραγματικό κόστος άσκησής τους και δημιουργήθηκαν ελλείμματα που χρόνο με το χρόνο αυξάνονταν. Εξαιτίας αυτής της κατάστασης και ενόψει της ευθείας παράβασης των σχετικών διατάξεων του Συντάγματος (άρθρο 102 παρ. 5) αλλά και του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας (άρθρο 9 παρ. 2) οι οποίες προβλέπουν ότι πρέπει να υφίσταται μια αναλογία μεταξύ των αρμοδιοτήτων που μεταβιβάζονται στους δήμους και των πόρων που τις συνοδεύουν, δηλαδή να καλύπτεται το κόστος των πρόσθετων αρμοδιοτήτων των Ο.Τ.Α. Έτσι, σε μια σειρά αποφάσεων, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι η μεταβίβαση παιδικών σταθμών (Κοινότητα Δροσιάς, ΣτΕ 389/09), η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων πολεοδομικών εφαρμογών

(Αιτωλοακαρνανία, ΣτΕ 506/10) καθώς και η μεταβίβαση της αρμοδιότητας για επαρχιακό οδικό δίκτυο (Δήμος Ηρακλείου, ΣτΕ 2599/11), χωρίς τους αναλογούντες πόρους, παραβιάζουν το Σύνταγμα.

Ένας άλλος τρόπος για να μην κατανέμει το κεντρικό κράτος, τα θεσμοθετημένα κονδύλια, ήταν η συμμετοχή των Κ.Α.Π. σε επενδυτικά προγράμματα. Το 2004 θεσμοθετήθηκε το πρόγραμμα «ΘΗΣΕΑΣ», το οποίο είχε ως στόχο τη χρηματοδότηση επενδύσεων της Τ.Α. Το πρόγραμμα αυτό χρηματοδοτήθηκε κατά 65% από πόρους των Κ.Α.Π. και κατά 35% από πόρους άλλων Υπουργείων, τα οποία όμως τους κατέβαλαν με σημαντική καθυστέρηση ή και καθόλου.

Παρά τις αντιρρήσεις, ενστάσεις και διαφωνίες είναι κοινά αποδεκτό ότι οι Κ.Α.Π. και ο Ν.1828/1989 έδωσαν μεγάλη ώθηση στην Τ.Α. Η σημαντικότερη συμβολή τους ήταν ότι, δίνοντας μία διέξοδο στα οικονομικά προβλήματα της Τ.Α. της δεκαετίας του '90, ουσιαστικά άνοιξαν το δρόμο και προετοίμασαν μεταρρυθμίσεις, όπως αυτή του προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» και του Ν.2539/1997.

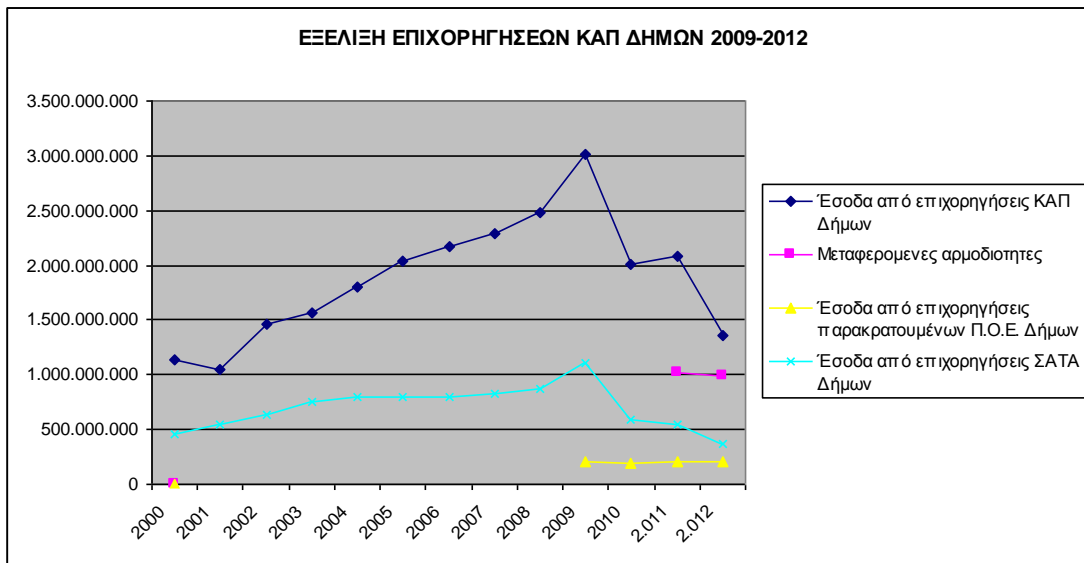
Ο Ν.1828/1989 έχει συμπληρώσει μία εικοσιπενταετία (1989-2013). Από το 2005 ήταν σαφές ότι παρουσίαζε προβλήματα που μπορούν να ταξινομηθούν σε δύο μεγάλες κατηγορίες:

α) στην αδυναμία του να παρακολουθήσει τις δαπάνες της Τ.Α.

β) στη δομή και κατανομή των ειδικών επιχορηγήσεων.

Ο παρακάτω πίνακας αποτυπώνει την εξέλιξη των βασικών κρατικών επιχορηγήσεων μέσα σε δέκα τρία (13) έτη, από το 2000 έως το 2012 και επισημαίνονται τα εξής:

- Οι Κ.Α.Π. εμφανίζουν συστηματική αύξηση από το 2000 έως το 2009.
- Την περίοδο 2009-2012 υπάρχει σημαντικότερη μείωση που προσεγγίζει το 55%.
- Οι Κ.Α.Π. του 2012 έχουν περιοριστεί στα επίπεδα του 2003.
- Η Σ.Α.Τ.Α. έχει περιοριστεί σε επίπεδα κάτω του 2000.



#### 4.2.3 Οι Κ.Α.Π. μετά το Ν.3852/2010.

Με βάση τις προβλέψεις του άρθρου 259 του Ν.3852/2010, οι νέες πηγές χρηματοδότησης των Κ.Α.Π. είναι οι εξής:

- 1) Το **21,3%** των συνολικών ετήσιων εισπράξεων του φόρου εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων (Φ.Ε.Φ.Ν.Π.).
- 2) Το **12%** των συνολικών ετήσιων εισπράξεων του Φ.Π.Α.
- 3) Το **50%** των συνολικών ετήσιων εισπράξεων του φόρου ακίνητης περιουσίας.

Τα 2/3 των εσόδων του Φ.Ε.Φ.Ν.Π. μαζί με τα έσοδα από τις άλλες δύο φορολογίες, αποτελούν **τακτική επιχορήγηση** για την κάλυψη **λειτουργικών** δαπανών. Το υπόλοιπο 1/3 αποτελεί **επιχορήγηση** για κάλυψη **επενδυτικών** δαπανών (Σ.Α.Τ.Α.).

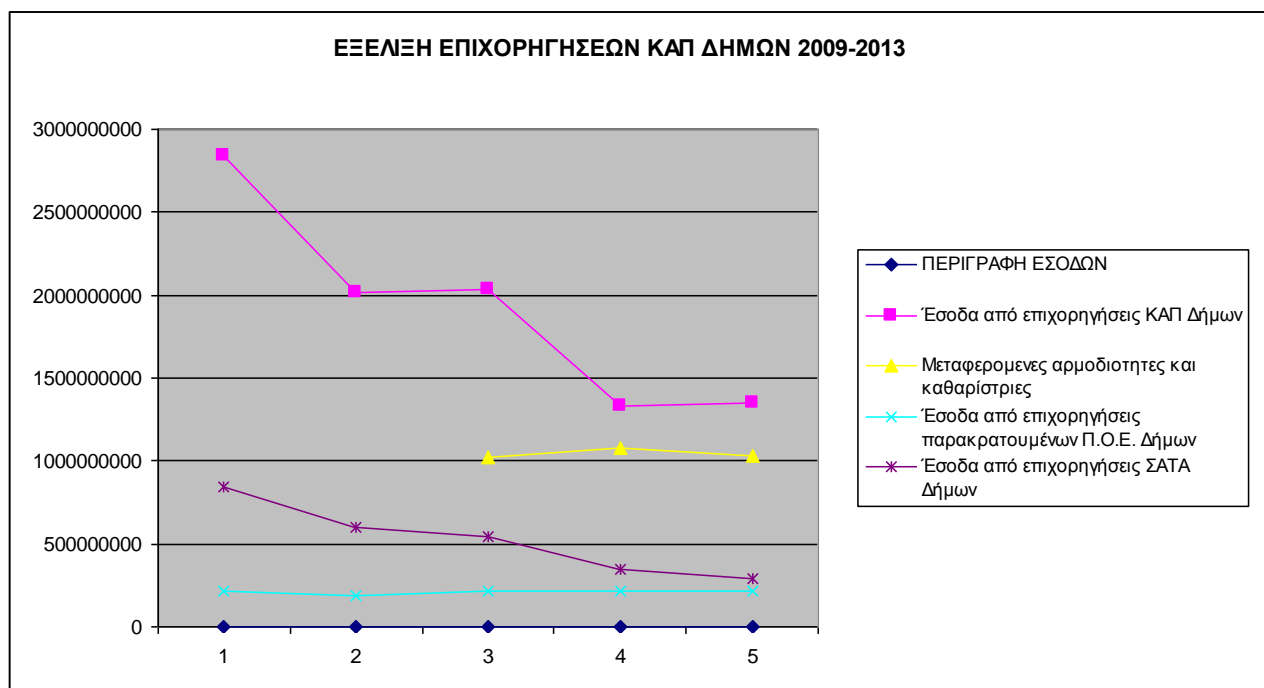
Οι κατανομές των δύο επιχορηγήσεων διενεργούνται με δημογραφικά, γεωμορφολογικά, διοικητικά, οικονομικά, κοινωνικά, περιβαλλοντικά και πολιτιστικά **κριτήρια**. Ειδικά στην τακτική επιχορήγηση, συνυπολογίζεται η **διοικητική υποστήριξη** που παρέχουν ορισμένοι Δήμοι σε άλλους και σταθμίζονται ιδιαίτερα οι πάγιες ανάγκες εξυπηρέτησης των **νησιωτικών και ορεινών Δήμων**.

Σε σχέση με το προηγούμενο καθεστώς, προστέθηκαν δύο νέες «δυναμικές» πηγές χρηματοδότησης (Φ.Π.Α., Φ.Α.Π.) και αφαιρέθηκαν τρεις (τέλη κυκλοφορίας αυτοκινήτων, φόρος μεταβίβασης ακινήτων, τόκοι τραπεζικών καταθέσεων). Αν όμως εξεταστούν τα δεδομένα της τελευταίας εξαετίας 2009 - 2014, τότε είναι σαφές ότι δεν τηρήθηκαν οι ρυθμίσεις του νόμου όσον αφορά την απόδοση των νομοθετημένων ποσοστών, δεδομένου ότι οι τρεις φορολογικές πηγές χρηματοδότησης κατέγραψαν υψηλά έσοδα την περίοδο αυτή.

ΕΣΟΔΑ	2009	2010	2011	2012	2013	2014 εκτίμηση
Επιχορήγηση ΚΑΠ	2.845.000	2.012.000	2.033.001	1.326.879	1.346.234	1.350.000
Επιχορήγηση ΣΑΤΑ	847.500	597.000	540.300	349.000	290.000	180.000
<b>Συμπληρωματικές νομοθετημένες επιχορηγήσεις</b>						
Μεταφερόμενες αρμοδιότητες			1.026.159	1.075.527	1.027.154	1.027.000
Επιχορήγηση παρακρατούμενων Π.Ο.Ε.	214.000	192.000	213.875	213.875	213.875	213.875
<b>Σύνολα</b>	<b>3.906.500</b>	<b>2.801.000</b>	<b>3.813.335</b>	<b>2.965.281</b>	<b>2.877.263</b>	<b>2.770.875</b>

Στον πίνακα καταγράφεται η εξέλιξη των δύο κρατικών επιχορηγήσεων (Κ.Α.Π. για λειτουργικές δαπάνες και Σ.Α.Τ.Α. για επενδύσεις) μέσα σε έξι (6) χρόνια, από το 2009 έως το 2014 και επισημαίνονται τα εξής:

- 1) Οι Κ.Α.Π. του 2014 αποτελούν το 47,5% των Κ.Α.Π. του 2009.
- 2) Η Σ.Α.Τ.Α. του 2014 αποτελεί το ένα πέμπτο της Σ.Α.Τ.Α. του 2009 (21,2%).
- 3) Το σύνολο των δυο βασικών κρατικών επιχορηγήσεων αποτελούσε το 2014 το 41,4% αυτών του 2009.
- 4) Οι υπόλοιπες δύο επιχορηγήσεις παρέμειναν σταθερές.



### 4.3 Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α.

Με το Ν.4093/12 εγκρίθηκε το **Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016** και τα επείγοντα μέτρα εφαρμογής του, η σύνταξη του οποίου είχε προβλεφθεί με το Ν.3871/2010, με στόχο την απεικόνιση της δημοσιονομικής στρατηγικής της Γενικής Κυβέρνησης, στους φορείς της οποίας εντάσσονται και οι Ο.Τ.Α.

Η παρακολούθηση του Μ.Π.Δ.Σ. διεξάγεται, μεταξύ άλλων, με τη θεσμοθέτηση μηχανισμών παρακολούθησης των οικονομικών στοιχείων και μεγεθών των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης.

Στο πλαίσιο αυτό συγκροτήθηκε στο Υπουργείο Εσωτερικών το «Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α.», ως μηχανισμός παροχής οδηγιών και παρακολούθησης της κατάρτισης, υποβολής και εκτέλεσης ρεαλιστικών και ισοσκελισμένων προϋπολογισμών και απολογισμών των Ο.Τ.Α.

Το θεσμικό πλαίσιο του Παρατηρητηρίου έχει τροποποιηθεί, μέχρις σήμερα, με το άρθρο 4 παρ.8 του **Ν.4111/2013** (Α'18) και με το άρθρο 2 παρ.4 του **Ν.4172/2012**. Οι λεπτομέρειες των αρμοδιοτήτων του εξειδικεύονται στην Κ.Υ.Α. 7261/2013 (450 Β') των Υπουργών Οικονομικών και Εσωτερικών, όπως έχει τροποποιηθεί με την Κ.Υ.Α. 30040/2013.

Το Παρατηρητήριο, μέσω της παρακολούθησης του Ολοκληρωμένου Πλαισίου Δράσης των Ο.Τ.Α. έχει την ικανότητα πρόσβασης στον κρίσιμο δημοσιονομικό όγκο πληροφοριών των οικονομικών στοιχείων των Ο.Τ.Α., όπως αυτές αντλούνται από τον Κόμβο Διαλειτουργικότητας, (απλήρωτες υποχρεώσεις, ισοζύγιο, καθώς και κάθε άλλη λεπτομέρεια αποφασιστεί με Κοινή Απόφαση των καθ' ύλην αρμόδιων Υπουργών), προκειμένου να ελέγχει την ορθή εκτέλεση του προϋπολογισμού τους.

Ειδικότερα οι Αρμοδιότητες του Παρατηρητηρίου:

ι) Το Παρατηρητήριο **κατά το στάδιο κατάρτισης των προϋπολογισμών** των Ο.Τ.Α. παρέχει γνώμη<sup>11</sup> στους Υπουργούς Εσωτερικών και Οικονομικών επί των σχεδίων τους και διατυπώνει προτάσεις για την επίτευξη ρεαλιστικών και ισοσκελισμένων προϋπολογισμών. Οι προτάσεις του Παρατηρητηρίου λαμβάνονται υπόψη για την κατάρτιση του ενοποιημένου προϋπολογισμού της Τ.Α. που αποτυπώνεται στο Μ.Π.Δ.Σ.

---

<sup>11</sup> Σύμφωνα με την ΚΥΑ 30040/2013, με απόφαση του Παρατηρητηρίου δύναται να καταρτίζεται ο «Κανονισμός Λειτουργίας», με τον οποίο να καθορίζονται ιδίως η δομή, το περιεχόμενο και ο χρόνος έκδοσης των εκθέσεων που υποβάλλει το Παρατηρητήριο στους Υπουργούς Οικ. και ΕΣ., με αντικείμενο την αξιολόγηση της πορείας εκτέλεσης των προϋπολογισμών των Ο.Τ.Α. και των νομικών τους προσώπων σε σχέση με το ΟΠΔ, τα στοιχεία του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ), τα στοιχεία εκτέλεσης των προϋπολογισμών του προηγούμενου οικονομικού έτους, καθώς και τις προβλέψεις των εσόδων που παρουσιάζουν οι Ο.Τ.Α. στους προϋπολογισμούς τους.

ii) Το Ο.Π.Δ.<sup>12</sup>, το οποίο συνοψίζει, υποχρεωτικά, τα στοιχεία του ετήσιου προϋπολογισμού των Ο.Τ.Α. και των νομικών τους προσώπων, αποτυπώνοντας το οικονομικό αποτέλεσμα και τις απλήρωτες υποχρεώσεις, εγκρίνεται από την αρμόδια για την εποπτεία των Ο.Τ.Α. αρχή, η οποία υποχρεούται να το αποστέλλει στο Παρατηρητήριο, σε ηλεκτρονική μορφή, στην αρχική του μορφή και όπως τελικά έχει εγκριθεί.

Σε περίπτωση που ο Ο.Τ.Α. δεν αποστέλλει το προβλεπόμενο ΟΠΔ, εντός των οριζόμενων προθεσμιών, με απόφαση του ΥΠ.ΕΣ., που εκδίδεται ύστερα από αιτιολογημένη εισήγηση του Παρατηρητηρίου, είναι δυνατόν να επιβάλλεται **παρακράτηση και μη απόδοση μέρους ή του συνόλου της μηνιαίας τακτικής επιχορήγησης του Ο.Τ.Α. από τους Κ.Α.Π.**, για όσο χρόνο καθυστερεί η αποστολή του ΟΠΔ.

iii) **Κατά το στάδιο εκτέλεσης του προϋπολογισμού** το Παρατηρητήριο αξιολογεί και ελέγχει την ορθή εκτέλεσή του και την εν γένει πορεία των οικονομικών των Ο.Τ.Α. και των νομικών τους προσώπων, παρακολουθώντας, μέσω του ΟΠΔ, την απόδοση των μηνιαίων και τριμηνιαίων στόχων, που έχουν τεθεί από τους ίδιους τους Ο.Τ.Α. στη βάση του κανόνα της ισοσκελίσης του προϋπολογισμού.

iv) Εφόσον διαπιστωθεί από το Παρατηρητήριο, με βάση τα στοιχεία του υποβαλλόμενου Ο.Π.Δ., είτε **απόκλιση από τις οδηγίες που παρασχέθηκαν για την κατάρτιση του προϋπολογισμού** του αντίστοιχου έτους με την κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Οικονομικών, είτε καταγραφεί **αρνητική απόκλιση σε ποσοστό άνω του 10% για κάποια από τις υποομάδες εσόδων** ο Ο.Τ.Α. υποχρεούται να προβαίνει άμεσα σε μέτρα και παρεμβάσεις για τη διόρθωση της απόκλισης προς διασφάλιση του σωρευτικού στόχου του επόμενου τριμήνου, γνωστοποιώντας αυτά με ειδική έκθεση δράσεων επίτευξης στόχων στο Παρατηρητήριο, στον οικείο Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου και στην αρμόδια για την εποπτεία του αρχή. Κατά την ίδια περίοδο το Παρατηρητήριο παρέχει προς τον Ο.Τ.Α. οδηγίες και εισηγείται μεθόδους για τη διόρθωση της απόκλισης, αξιολογεί τους στόχους εσόδων και, εφόσον κρίνεται αναγκαίο, διατυπώνει πρόταση για την τροποποίηση αυτών σε συγκεκριμένα επίπεδα, μέσω αναμόρφωσης του προϋπολογισμού.

v) Σε περίπτωση που διαφαίνεται αδυναμία διόρθωσης, ο Ο.Τ.Α. είναι υποχρεωμένος να αναμορφώσει τους στόχους των εσόδων - εξόδων, μέσω αναμόρφωσης του ετήσιου προϋπολογισμού και του προγράμματος εκτέλεσής του. Στην περίπτωση αυτή οι υποδείξεις του Παρατηρητηρίου είναι υποχρεωτικές για τον Ο.Τ.Α., ενώ παράλληλα το Παρατηρητήριο υποδεικνύει την απόκλιση στην

---

<sup>12</sup> Το Ο.Π.Δ. περιλαμβάνει υποχρεωτικά μηνιαίους και τριμηνιαίους στόχους σε συμμόρφωση με τον κανόνα του ισοσκελισμού του προϋπολογισμού και τα μηνιόμια συνεργασίας. Στο ΟΠΔ. περιλαμβάνεται το μηνιαίο πρόγραμμα εκτέλεσης του προϋπολογισμού, μέσω του οποίου αποτυπώνεται η χρονική πορεία εκπλήρωσης των ετήσιων εσόδων και δαπανών του Ο.Τ.Α. σε επίπεδο μήνα και τριμήνου και σωρευτικά από την αρχή του έτους.

αρμόδια για την εποπτεία του Ο.Τ.Α. αρχή, η οποία υποχρεούται να τον καλέσει για να προβεί σε αναμόρφωση του προϋπολογισμού του και του Ο.Π.Δ. εντός 15 ημερών, μειώνοντας σε ρεαλιστικό ύψος τα έσοδα επιμέρους υποομάδων εσόδων και προσαρμόζοντας, κατά το αντίστοιχο ποσό, το σκέλος των εξόδων.

vi) Εάν η απόκλιση αυτή συνεχίζεται για δύο συναπτά τρίμηνα, και διαπιστωθεί ότι δεν έχουν ληφθεί από τον Ο.Τ.Α. προσήκοντα μέτρα διόρθωσης της απόκλισης, το Παρατηρητήριο εισηγείται, αιτιολογημένα, την υποχρεωτική υπαγωγή του Ο.Τ.Α. σε πρόγραμμα εξυγίανσης, με έκδοση σχετικής απόφασης του Υπουργού Εσωτερικών. Ο τρόπος υλοποίησης του Προγράμματος καθορίζεται από το Παρατηρητήριο, ενώ η ένταξη στο ανωτέρω Πρόγραμμα συνεπάγεται την υποχρέωση εφαρμογής συγκεκριμένων παρεμβάσεων.<sup>13</sup>

vii) Το Παρατηρητήριο αξιολογεί τις προβλέψεις εσόδων που παρουσιάζουν οι Ο.Τ.Α. στον προϋπολογισμό τους και στο ΟΠΔ και διατυπώνει προτάσεις τροποποίησής τους, όπου αυτό κρίνεται αναγκαίο και ιδίως όταν τα έσοδα εμφανίζονται υπερεκτιμημένα και μη ρεαλιστικά.

Κατά του νέου αυτού θεσμού του «Παρατηρητηρίου» στράφηκαν με αιτήσεις ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας τόσο η Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδος όσο και η Ένωση Περιφερειών Ελλάδος χωρίς, ωστόσο, να έχουν επιτυχία. Τελικά, το Γ' Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας με δύο αποφάσεις του (ΣτΕ 1716/2014 και ΣτΕ 1717/2014) έκρινε ότι το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α. δεν παραβιάζει την συνταγματικά κατοχυρωμένη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των Δήμων και Περιφερειών, αλλά ούτε την περιορίζει υπέρμετρα.

Ειδικότερα, οι δύο συλλογικοί φορείς του πρώτου και του δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης είχαν ζητήσει να ακυρωθούν οι αποφάσεις των Υπουργών Εσωτερικών και Οικονομικών του Σεπτεμβρίου 2013 που αφορούσαν την κατάρτιση και υποβολή προϋπολογισμού των περιφερειών και των δήμων οικονομικού έτους 2014. Σύμφωνα με τον σχετικό νόμο, στόχος του Παρατηρητηρίου είναι, μεταξύ των άλλων, η κατάρτιση από τους Ο.Τ.Α. ρεαλιστικών και ισοσκελισμένων προϋπολογισμών, καθώς και η μηνιαία παρακολούθηση της εκτέλεσής τους.

Το δικαστήριο έκρινε ότι οι γνωμοδοτικού χαρακτήρα αρμοδιότητες που ασκεί το Παρατηρητήριο υποδεικνύοντας τα ποσά που πρέπει να εγγραφούν στους κωδικούς των προϋπολογισμών ώστε αυτοί

---

<sup>13</sup> Βλ. παρ. 6 άρθρου 4 του ν.4111/13: α) άμεση εφαρμογή των αναγκαίων μέτρων που προβλέπονται από τη νομοθεσία προς διασφάλιση της είσπραξης των απαιτήσεων του Ο.Τ.Α. και της αντιμετώπισης της φοροδιαφυγής, β) αναστολή προσλήψεων γ) επιβολή υποχρεωτικών μετατάξεων προσωπικού, δ) πρόσβαση στο Λογαριασμό Εξυγίανσης και Αλληλεγγύης της Αυτοδιοίκησης του άρθρου 263 του ν. 3852/10, οι πόροι του οποίου διατίθενται αποκλειστικά για τη χρηματοδότηση του προγράμματος εξυγίανσης, ε) αύξηση των ιδίων εσόδων από φόρους, τέλη, δικαιώματα και εισφορές,στ) αύξηση του ανώτατου συντελεστή επιβολής του Τέλους Ακίνητης Περιουσίας για τα ακίνητα που βρίσκονται στην εδαφική περιφέρεια του δήμου σε ποσοστό μέχρι και 3% και επιβολή του τέλους υποχρεωτικά από το δήμο, σύμφωνα με το ποσοστό αυτό μέχρι την οικονομική εξυγίανση του. Ομοίως, αύξηση του συντελεστή επιβολής του τέλους επί των ακαθαρίστων εσόδων και παρεπιδημούντων από 0,5% μέχρι και 2%, ζ) περιορισμό των δαπανών μόνο σε υποχρεώσεις μισθοδοσίας και λοιπές απολύτως ανελαστικές δαπάνες.



να είναι ισοσκελισμένοι και ρεαλιστικοί, δεν δεσμεύουν το περιφερειακό συμβούλιο, το οποίο ψηφίζει τελικώς τον προϋπολογισμό. Το περιφερειακό συμβούλιο οφείλει να λαμβάνει υπόψη τη γνώμη του Παρατηρητήριου, αλλά μπορεί και να αποκλίνει από αυτήν. Πάντως, το Περιφερειακό Συμβούλιο οφείλει να τηρεί τις ισχύουσες αρχές διαχείρισης των δημοσίων οικονομικών και κατάρτισης του προϋπολογισμού, ενώ η νομιμότητα των πράξεών του ελέγχεται από την αρμόδια υπηρεσία εποπτείας των Ο.Τ.Α. Τελικά δε, η νομιμότητα όλων αυτών κρίνεται από τα δικαστήρια.

Συνεπώς, έκρινε το δικαστήριο, οι αρμοδιότητες του Παρατηρητήριου δεν θίγουν τη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α., η οποία κατοχυρώνεται από το Σύνταγμα (άρθρο 120), ενώ και οι επίμαχες Υ.Α. απλά εμπεριείχαν οδηγίες κατάρτισης των προϋπολογισμών των Ο.Τ.Α. και δεν παριέκοπταν τα έσοδα τους.

#### 4.4 Συμπεράσματα.

Με την εφαρμογή του προγράμματος «Καλλικράτης», συστάθηκαν 325 νέοι Δήμοι, των οποίων τα πληθυσμιακά, οικιστικά, διοικητικά, οικονομικά κ.λπ. μεγέθη είναι πλέον πολύ μεγαλύτερα από αυτά των 1.034 Ο.Τ.Α. που προέκυψαν από το πρόγραμμα «Καποδίστριας». Επιπλέον μέσω των αρμοδιοτήτων που μεταφέρθηκαν το 2011, των συγχωνεύσεων των θυγατρικών τους νομικών προσώπων δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου, των νέων Ο.Ε.Υ. και των επιχειρησιακών τους προγραμμάτων, οι Δήμοι έχουν μετατραπεί πλέον σε πολιτικούς, διοικητικούς και αναπτυξιακούς τοπικούς θεσμούς με διευρυμένες λειτουργίες, μεγάλες υπηρεσίες και πολλές νέες δραστηριότητες.

Στο πλαίσιο αυτό, οι Δήμοι έχουν να αντιμετωπίσουν δύο σημαντικά προβλήματα:

- ❶ Πως θα εξασφαλίσουν την **παροχή υπηρεσιών** και την **κατασκευή/συντήρηση** των **υποδομών** που συνδέονται με την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, κάτω από τις πιεστικές ανάγκες και την αυξημένη ζήτηση που προκαλεί η κοινωνικο-οικονομική κρίση και μάλιστα σε ορίζοντα τουλάχιστον πενταετίας;
- ❷ Πως θα αξιοποιήσουν όλες τις δυνατές πηγές χρηματοδότησης με στόχο την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους;

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση τα τελευταία τέσσερα χρόνια αντιμετωπίζει:

- 1) Μία πρωτοφανή περικοπή των κρατικών επιχορηγήσεων, που φθάνει το 60%.
- 2) Τον περιορισμό και τη στασιμότητα αρχικά, αλλά τώρα πια την πτώση, πολλών ιδίων εσόδων της (δημοτικοί φόροι, τέλη, δικαιώματα, εισφορές) λόγω της οικονομικής κρίσης, αλλά και της κοινωνικής πολιτικής που ασκεί προς τους οικονομικά αδύναμους δημότες και τις τοπικές επιχειρήσεις.

- 3) Τις περιορισμένες δυνατότητες του Ε.Σ.Π.Α., να συμβάλει στην προώθηση των τοπικών επενδύσεων και στην αναβάθμιση των υποδομών. Επιπλέον ο δανεισμός για χρηματοδότηση των τοπικών αναπτυξιακών πρωτοβουλιών και υποδομών έχει ουσιαστικά εκμηδενιστεί και έχει περιοριστεί στην αναχρηματοδότηση των οικονομικών της οφειλών.
- 4) Τις αυξημένες ανάγκες σε πόρους, προσωπικό και υποστήριξη που συνεπάγεται η υλοποίηση της μεταρρύθμισης του «Καλλικράτη».
- 5) Την συνεχή αποψίλωση του προσωπικού λόγω συνταξιοδοτήσεων και εφεδρείας/διαθεσιμότητας, ενώ οι συμβάσεις έργου/Ι.Δ.Ο.Χ. έχουν μειωθεί δραστικά.
- 6) Το αυξημένο διαχειριστικό κόστος που επιβάλλουν οι νέοι δημοσιονομικοί κανόνες και διαδικασίες και οι νέες δομές οικονομικού ελέγχου που έχουν θεσπιστεί (Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α.).
- 7) Τις αυξημένες ανάγκες χρηματοδότησης και στελέχωσης των κοινωνικών δομών (παιδικοί σταθμοί, Κ.Δ.Α.Π., βοήθεια στο σπίτι, κ.α.) και των κοινωνικών πρωτοβουλιών (συσσίτια, κοινωνικά παντοπωλεία, ιατρεία, φαρμακεία, κ.α.) μπροστά στην ζήτηση υπηρεσιών που προκαλεί η κοινωνικο-οικονομική κρίση.

Με τις περικοπές των επιχορηγήσεων η οικονομική κατάσταση των Δήμων οδηγείται μαθηματικά σε αδιέξοδο αφού:

- Με την μείωση των Κ.Α.Π., πολλοί Δήμοι αδυνατούν να καλύψουν τις βασικές λειτουργικές τους δαπάνες (μισθοδοσία και γενικά λειτουργικά έξοδα). Ουσιαστικά το σύστημα κατανομής των Κ.Α.Π. έχει εξουδετερωθεί και καλύπτεται πλέον μόνο το κριτήριο του ελαχίστου κόστους λειτουργίας (τμήμα της μισθοδοσίας και των λειτουργικών εξόδων).
- Η μείωση της Σ.Α.Τ.Α. στα επίπεδα προ του 2000 δεν μπορεί να καλύψει ούτε τις αναγκαίες συντηρήσεις των υποδομών ενώ στο νέο Ε.Σ.Π.Α. 2014-2020 θα είναι μειωμένο το μερίδιο των υποδομών, ειδικά των τοπικών.
- Η κοινωνική πολιτική των Ο.Τ.Α., λόγω μείωσης των εσόδων, εξαρτάται σχεδόν αποκλειστικά από την συγχρηματοδότηση μέσω του Ε.Σ.Π.Α., οι κανόνες του οποίου πολλές φορές επιβάλλουν λύσεις ευκαιριακές και χωρίς έλεγχο από πλευράς τους π.χ. Μ.Κ.Ο., κοινωφελής εργασία κ.α.
- Δημιουργείται σημαντικός κίνδυνος υποβάθμισης των παρεχόμενων υπηρεσιών των Ο.Τ.Α. και ιδίως των κοινωνικών προγραμμάτων

Αυτή η απελπιστική οικονομική κατάσταση, σε συνδυασμό με τη μείωση του προσωπικού (συνταξιοδοτήσεις, απολύσεις, διαθεσιμότητες, απαγόρευση των προσλήψεων) δημιουργούν πρόσφορο έδαφος για:

- 1) Να αποσυρθούν οι Δήμοι από δραστηριότητες που δεν μπορούν πλέον να χρηματοδοτήσουν π.χ. Βοήθεια στο Σπίτι, Κ.Δ.Α.Π., αθλητικά και πολιτιστικά προγράμματα, με προφανείς δυσμενείς επιπτώσεις στις τοπικές κοινωνίες. Εναλλακτικά να μειώσουν την ποσότητα των παρεχομένων υπηρεσιών ή και να υποβαθμίσουν την ποιότητά τους. Ορισμένοι βέβαια θα επιχειρήσουν να αυξήσουν την οικονομική συνεισφορά των κατοίκων στα προγράμματα αυτά, αλλά η συνεχιζόμενη κοινωνικο-οικονομική κρίση θα οδηγήσει πολλούς πολίτες σε αδυναμία καταβολής της.
- 2) Να ελαχιστοποιήσουν τη συντήρηση των υποδομών με δυσμενείς επιπτώσεις στην οικονομική κατάσταση της περιοχής τους και δυσχεραίνοντας τις όποιες προοπτικές ανάκαμψης.
- 3) Να εκχωρήσουν αρμοδιότητες, όχι για να ασκηθούν πιο αποτελεσματικά, αλλά γιατί αδυνατούν να αντεπεξέλθουν στην άσκηση τους π.χ. καθαριότητα. Στο πλαίσιο αυτό η επανασυγκέντρωση αρμοδιοτήτων που προωθείται από τμήματα της κεντρικής διοίκησης θα συναντήσει ελάχιστες αντιστάσεις.
- 4) Να παραχωρήσουν περιουσιακά τους στοιχεία, τα οποία αδυνατούν να αξιοποιήσουν π.χ. ακίνητα, φυσικοί πόροι.

Στις δύο τελευταίες περιπτώσεις είναι σαφές ότι οι εκχωρήσεις και οι παραχωρήσεις δεν πρόκειται να γίνουν με όρους αμοιβαίου συμφέροντος, αλλά θα επιβληθούν όροι που μακροπρόθεσμα δεν πρόκειται να ωφελήσουν τόσο τους Δήμους όσο και τις τοπικές κοινωνίες.

## 5 ΤΟ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ

### 5.1 Από το 2010 στο 2014: Η αιμορραγία του προσωπικού.

Στις 30/9/2010, το τακτικό προσωπικό των δήμων ήταν 64.831 και το προσωπικό των Ν.Π.Δ.Δ. ανερχόταν κατ' εκτίμηση στις 12.750. Συνολικά δηλαδή το 2010 οι Δήμοι απασχολούσαν **77.581** άτομα.

Από **1/1/2011** με την εφαρμογή του «Καλλικράτη» μεταφέρθηκαν στους Δήμους<sup>14</sup>:

- από τις **Νομαρχίες** (πολεοδομίες, κοινωνική πρόνοια κ.λπ.) **2.787** άτομα,
- από τις **κρατικές Περιφέρειες** τα στελέχη των Τεχνικών Υπηρεσιών Δήμων και Κοινοτήτων (Τ.Υ.Δ.Κ.), **454** άτομα,
- από το **Υπουργείο Παιδείας** οι καθαρίστριες σχολείων, συνολικά **5.951** άτομα,
- από τις **Δημοτικές Επιχειρήσεις 1.988** άτομα
- από μετατάξεις **ΟΑΣΑ, ΤΡΑΙΝΟΣΕ**, κ.λπ. **350** άτομα.

Δηλαδή στο προσωπικό των Δήμων και των νομικών τους προσώπων προστέθηκαν άλλα **11.530** άτομα, ανεβάζοντας έτσι τον συνολικό αριθμό των υπηρετούντων στις **89.111**.

Ωστόσο σύμφωνα με τα στοιχεία νεώτερης απογραφής την **1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 2012** το προσωπικό των δήμων ανερχόταν στις 72.699 και των Ν.Π.Δ.Δ. των Δήμων στις 10.850. Σύνολο **83.549**.

Από τα παραπάνω λοιπόν στοιχεία προκύπτει ότι το προσωπικό των Δήμων και των Νομικών τους Προσώπων κατά τη διετία 2011 - 2012 όχι μόνο δεν αυξήθηκε, αλλά **μειώθηκε κατά 5.562** άτομα.

Με βάση τα προσωρινά στοιχεία του Μητρώου Μισθοδοτούμενων Ελληνικού Δημοσίου για το **2013**, το τακτικό προσωπικό των Ο.Τ.Α. έφθανε τα 84.177 άτομα από τα οποία πρέπει να αφαιρεθούν οι Σχολικοί Φύλακες (2.234) και η Δημοτική Αστυνομία (3.660), με τελικό αριθμό τα **78.343** άτομα. Δηλαδή μέσα σε τρία χρόνια (2011 - 2013), το προσωπικό των Δήμων **μειώθηκε κατά 10.768** άτομα (12%).

Με βάση τα στοιχεία του Α.Σ.Ε.Π. (τελικοί πίνακες) 1.708 **Σχολικοί Φύλακες** παραμένουν σε διαθεσιμότητα και οδηγούνται σε απόλυση οι 1.400, ενώ 526 τοποθετούνται κυρίως σε νοσοκομεία. Όσον αφορά το **προσωπικό της Δημοτικής Αστυνομίας**, 614 τοποθετήθηκαν σε καταστήματα κράτησης, 2.639 σε διάφορες υπηρεσίες υπουργείων και σε αστυνομικά τμήματα, 357 παραμένουν σε

---

<sup>14</sup> Στοιχεία Υπουργείου Εσωτερικών

εκκρεμότητα και 226 άτομα απολύονται, (το τελικό άθροισμα είναι μεγαλύτερο γιατί αρκετοί διπλοτοποθετήθηκαν), ενώ παραμένουν κενές 186 διαθέσιμες θέσεις. Η Π.Ο.Ε.-Ο.Τ.Α. ανέδειξε πολλές φορές με ανακοινώσεις της, την προβληματικότητα των διαδικασιών και των κριτηρίων που εφαρμόστηκαν.

Οι δαπάνες μισθοδοσίας, παρά τη μεταφορά στους Δήμους προσωπικού, μειώθηκαν κατά περίπου 28%, λόγω των γνωστών περικοπών και της εφαρμογής του ενιαίου μισθολογίου. Από 2.180 εκ. € το 2010, έφθασαν τα 2.115 το 2011, τα 1.717 το 2012 και 1.571 το 2013.

Σε ότι αφορά τα **θυγατρικά Νομικά Πρόσωπα των Δήμων**, τα μεν Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου από 4.300 συγχωνεύτηκαν σε 544 (μείωση 87%), οι Δημοτικές Επιχειρήσεις από 1.350 συγχωνεύτηκαν σε 492 (μείωση 64%) και οι Δ.Ε.Υ.Α. από 230 σε 130 (μείωση 43,5%).

Επίσης με την εφαρμογή του «Καλλικράτη» επήλθαν **μειώσεις και στον αριθμό των αιρετών** στους Δήμους. Συγκεκριμένα: οι Δήμαρχοι μειώθηκαν από τους 1.034 στους 325 (-69%), οι Δημοτικοί Σύμβουλοι από 16.510 στις 9.375 (-43%), οι Πρόεδροι των Δημοτικών Συμβουλίων από 913 στους 325 (-64%), οι Αντιδήμαρχοι από 2.337 μειώθηκαν στους 1.502 (-36%). Τέλος μείωση είχαμε και στον αριθμό των ειδικών συμβούλων και συνεργατών από 2.337 σε 1.502 (-36%).

## *5.2 Οι μηχανισμοί των αναγκαστικών αποχωρήσεων.*

Από το 2011 ψηφίστηκαν διάφοροι νόμοι οι οποίοι, με το πρόσχημα της εξυγίανσης και της αξιολόγησης του Δημόσιου τομέα, οδήγησαν σε αναγκαστικές μετακινήσεις και σε απολύσεις του προσωπικού. Οι Δήμοι στοχοποιήθηκαν άμεσα, τους αφαιρέθηκαν αρμοδιότητες και τους επιβλήθηκαν αποχωρήσεις και απολύσεις του προσωπικού τους. Οι παρεμβάσεις που υλοποιήθηκαν ήταν δύο ειδών:

- 1) **Μέτρα αναδιοργάνωσης** που περιορίζαν τις διαθέσιμες θέσεις στους Δήμους ή κατέληγαν σε πλεονάζον προσωπικό που οδηγούνταν σε αποχώρηση. Το πρώτο αφορούσε την υποχρεωτική κατάργηση των **κενών οργανικών θέσεων** με το Ν.4024/2011 που ουσιαστικά οδήγησε στην απαγόρευση των προσλήψεων, μολονότι η εφαρμογή του «Καλλικράτη» απαιτούσε τουλάχιστον επιπλέον ειδικότητες. Το δεύτερο αφορούσε την **αξιολόγηση των δομών** του δημόσιου τομέα με τους Νόμους 4024/2011 και 4178/2013, την οποία οι δήμοι θα πρέπει να ολοκληρώσουν μέχρι την 31/12/14. Η αξιολόγηση έχει ως στόχους την αναδιοργάνωση των υπηρεσιών, ανακατανομή οργανικών θέσεων, κατάργηση/συγχώνευση οργανικών μονάδων και καταλήγει σε υποχρεωτικές μετατάξεις. Το τρίτο (Ν.4223/2013) ονομάστηκε **πρόγραμμα εθελοντικής ενδοαυτοδιοικητικής κινητικότητας** και έδινε τη δυνατότητα μετατάξεων «εξπρές» μεταξύ των Ο.Τ.Α.

Θα πρέπει να τονιστεί ότι τα παραπάνω μέτρα είχαν συγκεκριμένους ποσοτικούς στόχους, οι οποίοι έπρεπε να επιτευχθούν και οι πολιτικές που υποτίθεται ότι εξυπηρετούσαν όπως η αναδιοργάνωση και η αξιολόγηση, λειτούργησαν ως προπέτασμα και αυτό μακροπρόθεσμα θα αποδειχθεί αρνητικό για την αναβάθμιση της λειτουργίας των Δήμων.

Αντί να ξεκινήσει μία αξιολόγηση της μεταρρύθμισης του Καλλικράτη και των επιπτώσεων που είχε στους Δήμους, με στόχο τη λήψη διορθωτικών μέτρων, ξεκίνησε μία διαδικασία ποσοτικών μετρήσεων με τους περίφημους δείκτες που εκπόνησε το ΥΠ.ΕΣ., με λανθασμένα πολλές φορές στοιχεία, που έβγαζαν, χωρίς τεκμηρίωση, περισσευούμενο προσωπικό, ανά Δήμο, κλάδο και ειδικότητες (!) και υπονόμεισαν ουσιαστικά τις μελέτες αναδιοργάνωσης των δήμων που είχαν ως στόχο να αξιολογήσουν τις λειτουργίες και τις δράσεις τους και να καταλήξουν σε συγκεκριμένα μέτρα, με βάση τον οδηγό που είχε εκπονήσει η Ε.Ε.Τ.Α.Α.

Όσον αφορά τέλος την εθελοντική ενδοαυτοδιοικητική κινητικότητα, που είχε ως στόχο την μετακίνηση 4.000-5.000 ατόμων για να καλυφθούν τόσο τα κενά στους νησιωτικούς και ορεινούς δήμους όσο και η έλλειψη συγκεκριμένων ειδικοτήτων στους υπόλοιπους, αφενός μεν μετατάχθηκαν μόνο 900 έως 1.000 άτομα παρά τις παρατάσεις που δόθηκαν, αφετέρου δε σε ελάχιστες περιπτώσεις καλύφθηκαν εξειδικευμένα κενά.

- 2) **Μέτρα υποχρεωτικής αποχώρησης** του προσωπικού είτε μέσω της **προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας** του Ν.4024/2011 είτε μέσω της **εργασιακής εφεδρείας** του Ν. 4093/2012 π.χ. κατάργηση θέσεων Ι.Δ.Α.Χ. κατηγορίας Δ.Ε. Διοικητικού είτε με την **κατάργηση αρμοδιοτήτων** των Δήμων του Ν.4172/2013, που οδήγησαν το προσωπικό που απασχολούνταν στις αντίστοιχες υπηρεσίες, Σχολικοί Φύλακες και Δημοτικοί Αστυνόμοι, σε διαθεσιμότητα. Όλα αυτά τα μέτρα κατέληξαν σε υποχρεωτικές μετατάξεις, σε «αναγκαστικές» συνταξιοδοτήσεις και σε απολύσεις προσωπικού.

### 5.2.1 Πρώτη εφεδρεία.

Η πρώτη εφεδρεία στον Δημόσιο τομέα που προβλέφθηκε το 2011 με το πρώτο Μνημόνιο κρίθηκε αντισυνταγματική, με απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ 3354/2013). Το ΣτΕ έκρινε αντισυνταγματικό το μέτρο της προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας (εφεδρεία) για τους υπαλλήλους του αμιγούς δημόσιου τομέα, που απασχολούνταν με σχέση εργασίας δημοσίου δικαίου.

Η διάταξη του άρθρου 33 του Ν.4024/2011 έβαλε σε διετή προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα δημοσίου υπαλλήλους και υπάλληλους των Ο.Τ.Α., που είχαν συμπληρώσει 33 χρόνια προϋπηρεσίας και ήταν τουλάχιστον 53 ετών εκείνη την εποχή. Στο καθεστώς αυτό εντάχθηκαν περίπου 2.500 υπάλληλοι, περισσότεροι από τα 2/3 ωστόσο προτίμησαν τότε να παραιτηθούν και να βγουν με

απώλειες απευθείας στη σύνταξη. Σε προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα, με το 60% του μισθού τους, μπήκαν τελικά περί τους 700, οι οποίοι αποχώρησαν οριστικά από το δημόσιο τον Νοέμβριο του 2013.

Το ΣτΕ έκρινε ότι η εφεδρεία αντίκειται στο άρθρο 103 του Συντάγματος και στη συνταγματική αρχή της ισότητας, ενώ μια δικαστής επιπρόσθετα έκρινε ότι αντίκειται και στην συνταγματική αρχή της αξιοκρατίας. Αναλυτικότερα στην απόφαση αναφέρεται ότι *«δεν είναι συνταγματικά ανεκτή η πρόβλεψη στον νόμο της υποχρεωτικής και χωρίς προηγούμενη κρίση του υπαλλήλου από υπηρεσιακό συμβούλιο, αποχωρήσεώς του»* με μόνο κριτήριο τη συμπλήρωση ορισμένου χρόνου πραγματικής υπηρεσίας, έστω και αν αυτός είναι μεγάλος, όπως είναι η 35ετής υπηρεσία.

Σε άλλο σημείο της απόφασης, αναφέρεται ότι *«δεν είναι συνταγματικά επιτρεπτό, προκειμένου να εξυπηρετηθεί ο θεμιτός σκοπός της αναδιοργάνωσης των δημοσίων υπηρεσιών και της ορθολογικής διαχείρισεως της αντίστοιχης δημόσιας δαπάνης, να καθορίζονται όροι υποχρεωτικής απομακρύνσεως υπαλλήλων από την υπηρεσία με βάση κριτήρια μη συνδεδεμένα με τις λειτουργικές και οργανωτικές ανάγκες της διοικήσεως, αλλά και με τα προσόντα, τις ικανότητες και την εν γένει υπηρεσιακή τους απόδοση και η κατάργηση των οργανικών θέσεων, τις οποίες κατείχαν οι αποκρινόμενοι, να επέρχεται ως αυτόματη συνέπεια της απομακρύνσεως»*.

Όπως επισημαίνεται στην απόφαση, η απομάκρυνση δημοσίου υπαλλήλου από την υπηρεσία χωρίς τις εγγυήσεις του άρθρου 103 του Συντάγματος, δηλαδή χωρίς προηγούμενη κρίση υπηρεσιακού συμβουλίου, είναι επιτρεπτή μόνο σε δύο περιπτώσεις:

- Η πρώτη είναι η παύση έπειτα από δικαστική απόφαση.
- Η δεύτερη είναι η αποχώρηση λόγω συμπλήρωσης του ορίου ηλικίας.

Συνεπώς η εφεδρεία του άρθρου 33 του Ν.4024/2011 κρίθηκε αντισυνταγματική, καθώς *«η μεταβολή στο υπηρεσιακό καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων που έχει συνέπειες στην οργάνωση και λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών, αφενός δεν βασίζεται σε προηγούμενο ανακαθορισμό των λειτουργιών του κράτους και τη διοικητική αναδιοργάνωσή του, κατ' εκτίμηση των υπηρεσιακών αναγκών με κριτήριο την αποτελεσματικότητα των δημοσίων υπηρεσιών, η δε κατάργηση των νομοθετημένων οργανικών θέσεων δεν επέρχεται ως συνέπεια της αναδιάρθρωσης και αφετέρου δεν ανάγεται σε πάγια αλλαγή του γενικού καθεστώτος που διέπει τους όρους λύσεως της υπαλληλικής σχέσεως με απόλυση λόγω ορίου ηλικίας και 35ετίας»*.

Στο ΣτΕ είχαν προσφύγει η Α.Δ.Ε.Δ.Υ. και άλλες συνδικαλιστικές οργανώσεις υποστηρίζοντας ότι ο Ν.4024/2011 (ενιαίο μισθολόγιο, εργασιακή εφεδρεία, κ.α.) και η σχετική Υπουργική Απόφαση, ήταν αντίθετα σε διατάξεις του Συντάγματος, της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της ευρωπαϊκής νομοθεσίας.

Σημειώνεται ότι ακολούθησε δεύτερη εφεδρεία, με το Μνημόνιο ΙΙ (Ν.4038/2012), η οποία νομοθετήθηκε και υλοποιήθηκε με διαδικασίες που έλαβαν υπόψη τους τα δεδομένα της απόφασης του ΣτΕ (βλέπε και παραπάνω σχετικά με τη νομολογία των δικαστηρίων για τη διαθεσιμότητα).

### *5.3 Αναμόρφωση του πειθαρχικού δικαίου.*

Με αφετηρία τις διάχυτες εντυπώσεις περί δήθεν «ατιμωρησίας των Δημοσίων Υπαλλήλων», αλλά και γενικότερες ανάγκες εκσυγχρονισμού του καθεστώτος πειθαρχικού ελέγχου τους, καθώς και σχετικές υποδείξεις της Τρόικα, ψηφίστηκε και δημοσιεύτηκε ο Ν.4057/2012 για το νέο πειθαρχικό δίκαιο. Ο εν λόγω Νόμος έγινε αμέσως αντικείμενο σφοδρότατης κριτικής από το συνδικαλιστικό κίνημα αλλά και από πολλούς νομικούς στη χώρα μας, εξαιτίας των «περικοπών δικαιωμάτων και εγγυήσεων» που επέβαλε και μάλιστα σε πρωτοφανή βαθμό και κλίμακα, στο πλαίσιο του πειθαρχικού ελέγχου και του πειθαρχικού δικαίου. Οι σχετικές νομοθετικές επιλογές τόσο στο Ν.4057/2012 όσο και στους μετέπειτα τροποποιητικούς των σχετικών διατάξεων νόμους, με κυρίαρχο τον Ν.4093/2012, κινούνται σαφώς σε μία τροχιά ακραίας αυστηροποίησης των σχετικών διατάξεων.

Ωστόσο, η ποιότητα και η αποτελεσματικότητα του πειθαρχικού ελέγχου επηρεάζεται κυρίως από την στάση που κρατούν τα ίδια τα πειθαρχικά όργανα απέναντι στο ρόλο που τους έχει ανατεθεί. Αποτελεί δε κοινό μυστικό, ότι τα περισσότερα προβλήματα ως προς την εφαρμογή του πειθαρχικού ελέγχου δεν οφείλονταν τόσο σε ελλείψεις των σχετικών διατάξεων, όσο σε άτυπες παρεμβάσεις ισχυρών πολιτικών παραγόντων, προς εξυπηρέτηση κομματικών ή και προσωπικών συμφερόντων.

Ειδικότερα, το σύστημα της αποκλειστικής και περιοριστικής απαρίθμησης των πειθαρχικών παραπτώματων που υιοθετήθηκε για πρώτη φορά υπονομεύεται με την ασάφεια και την αοριστία με την οποία είναι διατυπωμένα ορισμένα παραπτώματα που αφήνουν δυνατότητες πολλών ερμηνειών, αλλά και ευρύτατα περιθώρια διακριτικής ευχέρειας στην άσκηση της πειθαρχικής αρμοδιότητας. Πρωτοφανής είναι εξάλλου, η γενίκευση της εσχάτης των ποινών, ήτοι της οριστικής παύσης, όπου πλέον το πειθαρχικό όργανο έχει την διακριτική ευχέρεια να την επιβάλλει για τη διάπραξη οποιουδήποτε πειθαρχικού παραπτώματος.

Οι νεότερες πειθαρχικές διατάξεις θέσπισαν, εξάλλου, ασφυκτικά χρονικά όρια για την ολοκλήρωση των σχετικών διαδικασιών, που εκ των πραγμάτων είναι αδύνατον να τηρηθούν, εφόσον τόσο η τήρηση της διαδικασίας όσο και η ουσιαστική ορθότητα μίας πειθαρχικής απόφασης απαιτούν την πάροδο ενός ευλόγου χρόνου. Η αλλεπάλληλες συντομεύσεις του χρόνου έκδοσης της πειθαρχικής απόφασης ενώπιον του πειθαρχικού συμβουλίου από έξι (6) σε τέσσερις (4) μήνες και στη συνέχεια σε δύο (2) καθιστούν εκ των πραγμάτων αδύνατη την ανταπόκριση των αρμοδίων πειθαρχικών οργάνων.

Το ίσως προβληματικότερο σημείο των πρόσφατων αλλαγών έχει να κάνει με τη θέση του υπαλλήλου σε αυτοδίκαιη αργία ένεκα της πειθαρχικής και ποινικής διαδικασίας. Ειδικά η απευθείας από το νόμο



θέση του υπαλλήλου σε αυτοδίκαιη αργία με μόνο το γεγονός της απλής παραπομπής του στο πειθαρχικό συμβούλιο για συγκεκριμένα πειθαρχικά παραπτώματα, μερικά εκ των οποίων διακρίνονται για την ασάφεια και την αοριστία τους, ανέτρεψε τα κεκτημένα του νομικού μας πολιτισμού ως προς την προστασία του διωκομένου υπαλλήλου, αφού κλονίζει το τεκμήριο της αθωότητας και ταυτόχρονα παραβιάζει το συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης. Άλλωστε η λήψη ενός τόσο επαχθούς μέτρου σε βάρος υπαλλήλου, χωρίς την κλήση του σε προηγούμενη ακρόαση, παραβιάζει και την αρχή της αναλογικότητας, καθώς ο επιδιωκόμενος σκοπός της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος και του κύρους της υπηρεσίας μπορεί να επιτευχθεί και με λιγότερο επαχθή μέτρα.

#### **5.4 Ασφάλεια και Υγεία στην Εργασία: Περιττή πολυτέλεια.**

Με το Ν.3850/2010 κυρώθηκε ο «Κώδικας για την υγεία και την ασφάλεια των εργαζομένων», που έχει ως αντικείμενο την εφαρμογή μέτρων για την προαγωγή της υγείας και της ασφάλειας κατά την εργασία και ορίζει ρητά ότι οι διατάξεις του εφαρμόζονται, σε όλες τις επιχειρήσεις, εκμεταλλεύσεις και εργασίες του ιδιωτικού και δημόσιου τομέα, συνεπώς και στους Ο.Τ.Α. και στα νομικά τους πρόσωπα.

Οι Δήμοι με τις πολλές και διαφοροποιημένες αρμοδιότητες τους, εμπλέκονται σε δραστηριότητες με υψηλό βαθμό κινδύνου για την υγεία και ασφάλεια του προσωπικού τους. Ενδεικτικά αναφέρονται δραστηριότητες που έχουν σχέση με τα απορρίμματα (συλλογή, διαχείριση), τα λύματα (δίκτυα, βιολογικοί καθαρισμοί), τις κατασκευές έργων, τα συνεργεία αυτοκινήτων, τα διάφορα εργαστήρια (ξυλουργεία, σιδηρουργεία) και τον ηλεκτροφωτισμό. Οι περισσότερες από τις δραστηριότητες αυτές εντάσσονται στην κατηγορία κινδύνου Β' σε ότι αφορά τις συνθήκες ασφάλειας και εργασίας, ενώ ορισμένες εντάσσονται στην υψηλότερη κατηγορία, την Α', όπως έργα οικοδομικά, ύδρευσης και αποχέτευσης.

Το 2010 και το 2009 αναγγέλθηκαν 143 (ένα θανατηφόρο) και 167 εργατικά ατυχήματα (2 θανατηφόρα) αντίστοιχα. Μέσα στο 2011 αναγγέλθηκαν τρία θανατηφόρα ατυχήματα, ενώ μόνο για το πρώτο 5μήνο αναφέρθηκαν επιπλέον 55 ατυχήματα. Με αφορμή τα παραπάνω, το Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας ξεκίνησε συστηματικούς ελέγχους στις υπηρεσίες καθαριότητας των Δήμων.

Το 2011 πραγματοποιήθηκαν 155 έλεγχοι και δόθηκαν 828 γραπτές υποδείξεις για τις υπηρεσίες καθαριότητας και άλλες 259 κυρίως για μηχανήματα έργων (συντήρηση, χειριστές). Το πρώτο τετράμηνο του 2012 πραγματοποιήθηκαν 175 έλεγχοι και υποβλήθηκαν 22 μηνύσεις και μηνυτήριες αναφορές. Τα κυριότερα συμπεράσματα, μετά από δύο χρόνια ελέγχων, είναι τα εξής:

Διαπιστώθηκε μεγάλη υστέρηση σε ότι αφορά τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τη νομοθεσία: τεχνικοί ασφαλείας απασχολούνταν μόνο κατά 60%, ενώ ιατροί εργασίας και γραπτές εκτιμήσεις επαγγελματικού κινδύνου έφθαναν το 40% και 30% αντίστοιχα. Η ιατρική παρακολούθηση των

εργαζομένων ακολουθούσε τα ποσοστά της απασχόλησης των ιατρών εργασίας και οι εμβολιασμοί τους έφθαναν το 50%. Παρατηρήθηκε επίσης μεγάλο έλλειμμα ενημέρωσης των εργαζομένων σε θέματα ασφάλειας και υγείας και υποτυπώδεις διαδικασίες εκπαίδευσης, συνήθως από παλαιότερους εργαζόμενους.

Αυτά τα σοβαρά ελλείμματα αποδόθηκαν στα μεγάλα οικονομικά προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι Δήμοι, καθώς δεν υπάρχουν κονδύλια για πρόσληψη ιατρών εργασίας, στις χρονοβόρες γραφειοκρατικές διαδικασίες (απουσία σχετικών θέσεων στους Ο.Ε.Υ., άκαρπες διαδικασίες μέσω Α.Σ.Ε.Π.) και άρνηση αποδοχής καθηκόντων τεχνικού ασφαλείας από ήδη εργαζομένους, λόγω του μεγάλου φόρτου εργασίας που έχει προκύψει από τις συνενώσεις.

Καλύτερη είναι η εικόνα στην παροχή των μέσων ατομικής προστασίας (πάνω από 70%), αλλά καταγράφηκαν εκτεταμένες μη ορθές πρακτικές κατά τη χρήση τους, που συνδέονται με την προβληματική εκπαίδευση των εργαζομένων. Τα παραπάνω προβλήματα εντείνονται στο έκτακτο προσωπικό: (απουσία εκπαίδευσης, ελάχιστοι ιατρικοί έλεγχοι, μερική χορήγηση μέσων ατομικής προστασίας κ.α.).

Όσον αφορά στα οχήματα, οι έλεγχοι στα αμαξοστάσια των Δήμων αποκάλυψαν μια μεικτή εικόνα, ανάλογα με την παλαιότητα τους: τα παλαιότερα οχήματα δεν διαθέτουν τις απαραίτητες διατάξεις ασφαλείας, πλην των απολύτως βασικών, ενώ τα νεώτερα διέθεταν κάποια πιο προηγμένα συστήματα. Τα οχήματα και οι μηχανισμοί ασφαλείας συντηρούνταν τακτικά μόνο στο 45% των περιπτώσεων.

### **Παρατηρήσεις:**

Οι περιοριστικές πολιτικές στα έσοδα και το προσωπικό των Δήμων έχουν δυσμενείς επιπτώσεις στην υγεία και ασφάλεια των εργαζομένων τους, με θανάσιμα δυστυχώς αποτελέσματα. Διαπιστώνονται σοβαρές παραβάσεις της εργατικής νομοθεσίας, αφού δεν προσλαμβάνονται τεχνικοί ασφαλείας και ιατροί εργασίας, τουλάχιστον στους μεγάλους δήμους, δεν τηρούνται οι υποχρεώσεις εμβολιασμού των εργαζομένων και η σχετική εκπαίδευση είναι ουσιαστικά ανύπαρκτη.

Αφού το προσωπικό δεν αντικαθίσταται, οι εργαζόμενοι μεγάλης ηλικίας είναι υποχρεωμένοι να εκτελούν εργασίες με αυξημένο κίνδυνο, το έκτακτο προσωπικό - οκταμηνίτες, διμηνίτες, κοινωφελής εργασία κ.α - δεν προλαβαίνει να εκπαιδευτεί και αναλαμβάνει αμέσως εργασία, η λήψη μέτρων πρόληψης έχει υποβαθμιστεί, ενώ και οι συντηρήσεις οχημάτων, μηχανημάτων και εξοπλισμού, λόγω κόστους, έχουν περιοριστεί σημαντικά.

Είναι σαφές ότι το μοντέλο των ευέλικτων εργασιακών σχέσεων και του φθηνού εργατικού δυναμικού, απαιτεί υποβαθμισμένες συνθήκες ασφαλείας και υγείας των εργαζομένων και τις ελάχιστες δυνατές δαπάνες αδιαφορώντας για το ανθρώπινο κόστος.

### 5.5 Συλλογικές Συμβάσεις: Κατάργηση μέσω αναστολής.

Η Π.Ο.Ε.-Ο.Τ.Α. υπέγραφε κάθε χρόνο συλλογική σύμβαση με το Υπουργείο Εσωτερικών για το προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου, αορίστου και ορισμένου χρόνου, όλων των κατηγοριών και ειδικοτήτων που απασχολούνταν στους Ο.Τ.Α. και στα νομικά τους πρόσωπα δημοσίου δικαίου. Οι συμβάσεις αυτές υπογραφόντουσαν ανελλιπώς από το 1993 έως και το 2010 και αφορούσαν συνήθως την ένταξη του παραπάνω προσωπικού στα μισθολογικά κλιμάκια που ίσχυαν για το μόνιμο προσωπικό του Δημοσίου, αμοιβές ειδικών κατηγοριών του προσωπικού (μουσικοί, σχολικοί φύλακες, βοηθητικό προσωπικό κ.α.), χορήγηση επιδομάτων και μέσων ατομικής προστασίας, άδειες, κοινωνικές παροχές, συνδικαλιστικές ρυθμίσεις. Επρόκειτο για κανονικές συλλογικές συμβάσεις, χωρίς τους περιορισμούς, που ίσχυαν για το μόνιμο προσωπικό, που είχαν οδηγήσει σε μια ουσιαστική εξομοίωση του προσωπικού Ιδιωτικού Δικαίου με το προσωπικό Δημοσίου Δικαίου.

Η τελευταία συλλογική σύμβαση που υπογράφηκε, αφορούσε το 2010 και από τότε, παρά τις επανειλημμένες προτάσεις και οχλήσεις της Π.Ο.Ε.-Ο.Τ.Α. που έφθασαν μέχρι την αποστολή εξώδικης διαμαρτυρίας, τα Υπουργεία Εσωτερικών και Οικονομικών δεν έχουν ανταποκριθεί, καταργώντας ουσιαστικά τη σχετική νομοθεσία.

Οι συλλογικές διαπραγματεύσεις, κατά συνταγματική επιταγή, συνιστούν μέσο καθορισμού τόσο των αποδοχών των εργαζομένων όσο και των λοιπών θεσμικών θεμάτων που τους αφορούν, τα οποία σχετίζονται με την εργασιακή σχέση των υπαλλήλων του δημοσίου (συμβασιούχων και Ι.Δ.Α.Χ.). Συγκεκριμένα, το άρθρο 22, παρ.2 του Συντάγματος ορίζει ότι οι γενικοί όροι εργασίας καθορίζονται μεν μέσω νόμου που ψηφίζεται από τη Βουλή, συμπληρώνονται όμως από τις συλλογικές συμβάσεις εργασίας που συνάπτονται με ελεύθερες διαπραγματεύσεις και αν αυτές αποτύχουν, με τους κανόνες που θέτει η διαιτησία.

Κατά εξουσιοδότηση του άρθρου 22 του Συντάγματος, ο Ν.1876/1990 κατοχύρωσε τις συλλογικές διαπραγματεύσεις και τις συλλογικές συμβάσεις εργασίας τόσο για τους εργαζόμενους στον ιδιωτικό τομέα όσο και για το προσωπικό ιδιωτικού δικαίου του Δημοσίου και των Ο.Τ.Α.

Με τις διατάξεις του Ν.4024/2011 καθορίστηκε το ενιαίο μισθολόγιο των μόνιμων πολιτικών υπαλλήλων καθώς και των με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου υπαλλήλων του Δημοσίου, των Ν.Π.Δ.Δ. και των Ο.Τ.Α. Ωστόσο, ο καθορισμός του συνόλου των αποδοχών με τον παραπάνω νόμο αφορά τον μονομερή και μόνο καθορισμό των όρων αμοιβής του προσωπικού αυτού, ενώ είναι πάντα δυνατή η, κατά το άρθρο 22 του Συντάγματος, συλλογική διαπραγμάτευση για τα θέματα αυτά.

Συνεπώς, οι όροι αμοιβής και γενικά το υπηρεσιακό καθεστώς του αντίστοιχου προσωπικού των Ο.Τ.Α. υπάγεται στο ρυθμιστικό πεδίο του Συντάγματος και επομένως, υφίσταται σχετικό συνταγματικό δικαίωμα για συλλογική διαπραγμάτευση, το οποίο δεν μπορεί ο κοινός νομοθέτης να περιορίσει.

Ουσιαστικά το συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα των συλλογικών συμβάσεων εργασίας έχει καταργηθεί, μέσω της σιωπηρής αναστολής τους και αυτό συνιστά μία σοβαρή οπισθοδρόμηση, συνδέεται δε άμεσα με τις ευέλικτες εργασιακές σχέσεις που προωθούνται τον τελευταίο καιρό και την απασχόληση φθηνού εργατικού δυναμικού, όπως θα φανεί στη συνέχεια.

#### *5.6 Εργασιακές σχέσεις: Από τις πελατειακές προσλήψεις στο φθηνό εργατικό δυναμικό.*

Ένα από τα χρόνια προβλήματα της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης αφορούσε τις διαδικασίες επιλογής του ανθρώπινου δυναμικού της. Παρά την ψήφιση του Ν.2190/1994, συνεχίστηκαν οι προσλήψεις έκτακτου προσωπικού είτε με συμβάσεις εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου (δίμηνης, οκτάμηνης, ετήσιας διάρκειας, αυτεπιστασία κ.α.) είτε με συμβάσεις έργου. Ούτε η ψήφιση μετά από 13 χρόνια του νέου Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων (Ν. 3584/2007), με τον οποίο επιχειρήθηκε η κατάρτιση ενός συστηματικού και ενιαίου καθεστώτος για το μη μόνιμο προσωπικό (κατηγορίες, διαδικασίες κ.α.) μπόρεσε να σταματήσει τις συνεχείς προσλήψεις έκτακτου προσωπικού, κυρίως μέσω των δημοτικών επιχειρήσεων, για τις οποίες οι υποτιθέμενες αυστηρές και τυπικές διαδικασίες, συνήθως δεν είχαν εφαρμογή.

Οι ευθύνες βέβαια δεν ήταν μονοσήμαντες, ούτε αφορούσαν αποκλειστικά τους αιρετούς και τις πιέσεις των τοπικών κοινωνιών.

- ❖ Η αύξηση των αρμοδιοτήτων και κυρίως των δραστηριοτήτων των Ο.Τ.Α., δημιουργούσε συνεχώς ανάγκες για πρόσθετο προσωπικό, χωρίς όμως να έχουν προηγηθεί μελέτες αφενός μεν για τον συγκεκριμένο αριθμό ατόμων που απαιτούσε κάθε νέα αρμοδιότητα/δράση, αφετέρου δε για τις ειδικότητες που ήταν αναγκαίες π.χ. μεταφορά παιδικών σταθμών στους Δήμους.
- ❖ Το κεντρικό πολιτικό προσωπικό, μέσω μιας διαδικασίας αλληλοεξυπηρετήσεων με τους αιρετούς, πίεζε για να αξιοποιηθούν προς όφελός του οι δυνατότητες προσλήψεις εκτάκτων.
- ❖ Μέσω των Β΄ και Γ΄ Κ.Π.Σ. δημιουργήθηκαν πολλές δομές, κοινωνικών κυρίως υπηρεσιών, στις δημοτικές επιχειρήσεις, οι οποίες θεσμικά (διαδικασίες επιλογής και χρηματοδότησης) επέβαλαν προσλήψεις προσωπικού Ι.Δ.Ο.Χ. ή έργου.

Παρά τις μονιμοποιήσεις που επιχειρήθηκαν με το Π.Δ. 164/2004, ένας μεγάλος αριθμός έκτακτου προσωπικού παρέμεινε εκτός, ενώ συνεχίστηκαν οι σχετικές προσλήψεις. Ομάδες εργαζομένων προσέφευγαν συνεχώς στη δικαιοσύνη, η οποία τις περισσότερες φορές τους δικαίωνε, αλλά δεν λυνότανε το πρόβλημα.

Μετά το 2010 η κατάσταση άλλαξε ριζικά. Πρώτον επιβλήθηκε αυστηρός έλεγχος στις ετήσιες εγκρίσεις προσλήψεων έκτακτου προσωπικού και δεύτερον ο αριθμός τους μειωνότανε σταθερά με βάση τις ρυθμίσεις των εφαρμοστικών νόμων των Μνημονίων (-20% το 2013 και το 2014, -10% το 2015 και το 2016).

Η κατηγοριοποίηση επίσης του έκτακτου προσωπικού έχει οδηγήσει σε ένα γραφειοκρατικό σύστημα εγκρίσεων και ελέγχων που δυσκολεύει σημαντικά τους Δήμους π.χ. προθεσμίες, δημοσιότητα, κριτήρια προσλήψεων, εξουδετερώνει κάθε προσπάθεια οργάνωσης των υπηρεσιών π.χ. δίμηνες προσλήψεις στους παιδικούς σταθμούς και τελικά λειτουργεί σε βάρος των εργαζομένων, δημιουργώντας ένα εφεδρικό σώμα σε μόνιμη κατάσταση αναμονής. Ενδεικτικά:

- ❖ Προσωπικό Ι.Δ.Ο.Χ. με συμβάσεις έως οκτώ (για παιδικούς σταθμούς έντεκα) μηνών για την κάλυψη παροδικών αναγκών, ή έως ένα έτος με δυνατότητα ανανέωσης, μόνο για συμβάσεις στο πλαίσιο συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων, ή και συμβάσεις έργου έως ενός έτους.
- ❖ Προσωπικό Ι.Δ.Ο.Χ. με σύμβαση οκτώ μηνών για κάλυψη αναγκών ανταποδοτικού χαρακτήρα. Προσωπικό Ι.Δ.Ο.Χ. και συμβάσεις έργου αμειβόμενο αποκλειστικά από έσοδα προερχόμενα από αντίτιμο που πληρώνουν οι πολίτες.

Παράλληλα η απαγόρευση των προσλήψεων τακτικού προσωπικού, οδηγεί πολλές υπηρεσίες σε αδυναμία να ανταποκριθούν στα καθήκοντά τους και σε πρόχειρες λύσεις για να εξασφαλιστεί μία στοιχειώδης λειτουργία. Με βάση τις αντίστοιχες νομοθετικές ρυθμίσεις, προσλήψεις Μονίμων -Ι.Δ.Α.Χ. των κατηγοριών Υ.Ε.-Δ.Ε. προβλέπονται για το 2017, ενώ για τις κατηγορίες Π.Ε.-Τ.Ε. ισχύει η θεωρητική αναλογία ένα προς πέντε (1:5), η οποία δεν έχει ενεργοποιηθεί.

### *5.7 Ευέλικτες εργασιακές σχέσεις.*

Η ευελιξία στις εργασιακές σχέσεις συνοδεύεται σχεδόν πάντοτε από μειωμένες αμοιβές, περιορισμένες ασφαλιστικές καλύψεις και ελάχιστα εργασιακά και συνδικαλιστικά δικαιώματα. Οι προσλήψεις έκτακτου προσωπικού θα μπορούσαν να θεωρηθούν παράδειγμα ευέλικτων εργασιακών σχέσεων, αν δεν είχαν εξομοιωθεί σε σημαντικό βαθμό από πλευράς αμοιβών και ασφάλισης με αυτές του τακτικού προσωπικού, τουλάχιστον για το χρονικό διάστημα της απασχόλησης και αν δεν είχαν υπαχθεί στον έλεγχο του Α.Σ.Ε.Π.

Στο πλαίσιο της συνολικής υποβάθμισης της αυτοδιοίκησης προωθούνται τα τελευταία χρόνια νέες μορφές ευέλικτων εργασιακών σχέσεων, με αιτιολογία την άμεση αντιμετώπιση της ανεργίας και την επίκληση κεϋνσιανών πολιτικών. Το κλασσικό επιχείρημα της υποκατάστασης των ανέργων με εργαζόμενους που ανοίγουν και κλείνουν λάκκους, χρησιμοποιείται συνεχώς.

Η ευελιξία αυτή έχει πάρει δύο μορφές, η πρώτη αφορά τα διάφορα προγράμματα κοινωνικού χαρακτήρα και η δεύτερη τις κοινωνικές συνεταιριστικές επιχειρήσεις.

Τα χαρακτηριστικά της **κοινωνικού χαρακτήρα εργασίας** έχουν ως εξής:

- **Κεντρικός προγραμματισμός** με επιλογή τόσο των κατηγοριών ανέργων που υπάγονται στα προγράμματα, όσο και των Ο.Τ.Α. που θα τους απασχολήσουν και τον αριθμό των θέσεων που τους αναλογούν. Δεν είναι σαφή και τεκμηριωμένα τα κριτήρια και οι διαδικασίες επιλογής και δεν λαμβάνονται υπόψη οι εξειδικευμένες ανάγκες, ειδικά των Δήμων.
- Συγκεντρωτικό **σύστημα διαχείρισης** που υλοποιείται από τον Ο.Α.Ε.Δ. με υψηλό διοικητικό κόστος για τους δικαιούχους Δήμους.
- **Αμοιβές** όχι πάνω από 490 € το μήνα για ανέργους άνω των 25 ετών και όχι πάνω από 427 € το μήνα για τους ανέργους κάτω των 25 ετών κατά παρέκκλιση των αμοιβών που προβλέπονται στην Εθνική Συλλογική Σύμβαση Εργασίας και διάρκεια πέντε (5) μήνες. Συνολικό κόστος απασχόλησης με ασφαλιστικές εισφορές για την πρώτη ομάδα 748 € το μήνα και για τη δεύτερη 652 €

Ουσιαστικά με τα προγράμματα αυτά θεσμοθετήθηκε μία κατηγορία εργαζομένων με ελάχιστη αμοιβή και δικαιώματα, η οποία καλύπτει πρόχειρα ορισμένες τρέχουσες ανάγκες και ασκεί έμμεσα πίεση στους ήδη εργαζόμενους και κυρίως στο έκτακτο προσωπικό που προσλαμβάνεται με τυπικές διαδικασίες. Τελικά η κοινωνική εργασία θα υποκαταστήσει σε μεγάλο βαθμό τις διάφορες κατηγορίες έκτακτου προσωπικού, για τις οποίες άλλωστε προβλέπεται η συνεχής μείωση τους.

Όσον αφορά τις **Κοιν.Σ.Επ.** αποτελούν κλασικό παράδειγμα στρέβλωσης της συνεταιριστικής ιδέας και μορφή υποκατάστασης των δημοτικών υπηρεσιών. Το θεσμικό τους πλαίσιο (Νόμοι 4019/2011 και 4052/2012) παρουσιάζει πολλές αδυναμίες, οι προγραμματικές συμβάσεις που συνάπτουν με τους δήμους είναι διάτρητες από νομική άποψη π.χ. αν παρέχουν υπηρεσίες (συντήρηση πρασίνου) προκύπτουν προβλήματα ανταγωνισμού με τις ιδιωτικές επιχειρήσεις (Ελεγκτικό Συνέδριο) και δεν υπάρχουν μελέτες που να τεκμηριώνουν αφενός μεν το κόστος των υπηρεσιών που μπορούν να προσφέρουν αφετέρου δε τα αμοιβαία οφέλη που θα προκύψουν από τη συνεργασία τους με τους Δήμους.

Αρκετοί δήμοι έχουν προσπαθήσει να υποκινήσουν τη σύσταση Κοιν.Σ.Επ. από το προσωπικό με συμβάσεις Ι.Δ.Ο.Χ. ή έργου που αποχωρεί, λόγω δικαστικών αποφάσεων ή μη ανανέωσης των συμβάσεων του. Τα σχήματα αυτά έχουν ως στόχο τη διαχείριση πολιτιστικών και αθλητικών εγκαταστάσεων, τη λειτουργία παιδικών σταθμών, την ανάληψη εργασιών καθαρισμού, επισκευών και συντηρήσεων κ.α., στις οποίες άλλωστε απασχολούνταν προηγουμένως. Στο πλαίσιο αυτό έχουν υπογραφεί οι σχετικές προγραμματικές συμβάσεις, με πολλές νομικές και οικονομικές ασάφειες. Οι μεν Δήμοι προσπαθούν να συνεχίσουν την παροχή συγκεκριμένων υπηρεσιών, έστω υποβαθμισμένων

και να εξασφαλίσουν μία υποτυπώδη συντήρηση υποδομών και εγκαταστάσεων, οι δε άνεργοι να βρουν μία οποιαδήποτε απασχόληση, αμφισβητούμενης προοπτικής.

Εκτός όμως από ορισμένες εξαιρέσεις του τύπου, μία ομάδα ανέργων που έχει συστήσει Κοιν.Σ.Επ., παίρνει το κλειστό δημοτικό αναψυκτήριο και το λειτουργεί αναλαμβάνοντας το κόστος συντήρησης, οι υπόλοιπες περιπτώσεις οδηγούν είτε σε υποκατάσταση Δημοτικών υπηρεσιών π.χ. παιδικοί σταθμοί, αθλητικές εγκαταστάσεις, χωρίς να εξασφαλίζεται η συνέχεια τους, είτε σε πρακτικές απευθείας αναθέσεων εργασιών σε βάρος των τοπικών επιχειρήσεων.

Επίσης έχει θεωρηθεί ότι η διακοπή ή η μείωση κοινοτικών επιχορηγήσεων σε συγκεκριμένες δομές παροχής κοινωνικών υπηρεσιών π.χ. Βοήθεια στο Σπίτι, Κ.Δ.Α.Π. κ.α. μπορεί να αντιμετωπιστεί με τη δημιουργία Κοιν.Σ.Επ. από τους εργαζόμενους με συμβάσεις Ι.Δ.Ο.Χ. ή έργου που θα μείνουν άνεργοι. Πέρα από τα προβλήματα που ήδη αναφέρθηκαν, η λύση αυτή είναι βέβαιο ότι θα οδηγήσει σε οικονομική συμμετοχή των χρηστών για να καλυφθούν οι σχετικές δαπάνες.

Ο αρχικός στόχος των Κοιν.Σ.Επ. αφορούσε την υποστήριξη τοπικών πρωτοβουλιών απασχόλησης από τους δήμους, αλλά στην πορεία τείνουν να εξελιχθούν σε μέσο κάλυψης των δραματικών ελλείψεων προσωπικού που έχουν δημιουργηθεί και σε αδιαφανή εργαλεία που εξυπηρετούν άλλους σκοπούς. Έχει υπολογιστεί ότι μόνο με αμοιβές κοινωφελούς εργασίας είναι συμφέρουσες για τους δήμους, ενώ τα μέλη τους μόνο με υπερεργασία είναι δυνατόν να εξασφαλίσουν υποφερτές απολαβές. Επιπλέον, είναι εμφανής ο κίνδυνος να δημιουργηθούν Κοιν.Σ.Επ. που στην πραγματικότητα θα πατρνάρονται από κόμματα, παρατάξεις και τοπικούς πολιτικούς, έτσι ώστε να δημιουργηθούν δήθεν «συνεργατικά σχήματα» που θα υποτάσσουν εργαζόμενους χαμηλού κόστους σε συγκεκριμένους πολιτικούς πάτρωνες, τους οποίους και θα υπηρετούν με διάφορους τρόπους.

### **5.8 Η διάψευση των «μονόδρομων» πολιτικών.**

Η αναποτελεσματικότητα των πολιτικών μείωσης των Δημόσιων δαπανών μέσω του περιορισμού του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων, έρχεται να επιβεβαιωθεί από μία μελέτη που διεξήγε η κοινή ερευνητική ομάδα «Politics In Spires» των Σχολών Πολιτικών επιστημών των Πανεπιστημίων της Οξφόρδης και του Κέιμπριτζ. Η μελέτη αυτή με τίτλο “Central Government Makeovers» που εκπόνησαν οι Christopher Hood και Ruth Dixon, (<http://politicsinspires.org/author/christopher-hood-and-ruth-dixon>), καταλήγει στα εξής:

*«Τα παραδοσιακά μέτρα μείωσης προσωπικού δεν εγγυώνται τη μείωση του κόστους και μπορεί να οδηγήσουν σε περισσότερα παράπονα και προσφυγές κατά των αποφάσεων της διοίκησης. Σε αυτό το συμπέρασμα κατέληξαν οι μελετητές, αφού αξιολόγησαν τα αποτελέσματα των «διοικητικών μεταρρυθμίσεων» που έλαβαν χώρα στη Μ. Βρετανία τα τελευταία 30 χρόνια. Οι δαπάνες της κεντρικής διοίκησης αυξήθηκαν κατακόρυφα κι ας μειώθηκε το προσωπικό κατά το ένα τρίτο.»* Στην μελέτη

επισημαίνεται ότι οι δράσεις (γιατί μεταρρυθμίσεις δεν είναι) για την μείωση του κόστους στην δημόσια διοίκηση έγιναν σε βάρος των παραδοσιακών διοικητικών αξιών και καταγράφονται τα δεδομένα που τεκμηριώνουν την άποψη αυτή.

Τι μαθήματα μπορούμε να αποκομίσουμε από την μελέτη; Πρώτον απαιτείται κάτι περισσότερο από τη μείωση του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων για την περιστολή των δαπανών της διοίκησης. Δεύτερον οι διαδοχικές αλλαγές τείνουν να καταστρέψουν τα συστατικά στοιχεία της δημόσιας διοίκησης, καθιστώντας αδύνατο ακόμη και για τους ειδικούς να πουν αν «**το κόστος λειτουργίας έχει αλλάξει ή απλά αναταξινομήθηκε**». Στην Ελλάδα γιατί συνεχίζουμε μετά από 4 χρόνια ανάλογων «μεταρρυθμίσεων» να ακολουθούμε τον ίδιο, αποδεδειγμένα πλέον, λάθος δρόμο;

#### **Ευέλικτες εργασιακές σχέσεις: Κοινωφελής εργασία - Κοιν.Σ.Επ.**

- ❖ **Αμφισβητούμενη μείωση δημοτικών δαπανών.**
- ❖ **Υποκατάσταση δημοτικών υπηρεσιών με υποβάθμιση της λειτουργίας τους.**
- ❖ **Εμβλωτικές λύσεις σε πιθανή διακοπή ή μείωση των ευρωπαϊκών επιχορηγήσεων.**
- ❖ **Έσχατη λύση για τη λειτουργία δημοτικών εγκαταστάσεων και χώρων, πριν το οριστικό τους κλείσιμο.**
- ❖ **Πρόχειρη κάλυψη των ελλείψεων σε προσωπικό**
- ❖ **Πιέσεις στο τακτικό προσωπικό.**
- ❖ **Αντικατάσταση έκτακτου προσωπικού με φθηνότερο που δεν περιλαμβάνεται στις προσλήψεις.**
- ❖ **Χειραγώγηση από κόμματα, παρατάξεις και συγκεκριμένους πολιτικούς που θα κρύβονται πίσω τους και θα καθυποτάσσουν τους εργαζόμενους στις δικές τους επιδιώξεις.**



## 6 ΕΚΧΩΡΗΣΗ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ

### 6.1 *Ιδιωτικοποίηση των υπηρεσιών καθαριότητας: Η διεθνής εμπειρία και οι επιταγές της Τρόικα.*

Η οικονομική κρίση και οι ολοένα μεγαλύτερες πιέσεις προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση να «προσφέρει περισσότερα με λιγότερους πόρους» δημιούργησαν ένα ασφυκτικό οικονομικά περιβάλλον. Η κατάσταση επιδεινώθηκε με τη μεταφορά σειράς αρμοδιοτήτων, χωρίς όμως παράλληλη μεταφορά και των αντίστοιχων, για την άσκηση τους, πόρων. Οι συνθήκες αυτές οδήγησαν στην αναζήτηση εναλλακτικών τρόπων χρηματοδότησης με σκοπό να προσφέρουν οι Δήμοι τις ίδιες ή ακόμη και περισσότερες υπηρεσίες προς τους πολίτες, με το ίδιο ή χαμηλότερο κόστος<sup>15</sup>.

Στη δύσκολη αυτή εξίσωση προστίθεται και ο παράγων τρόικα. Οι λύσεις πλέον δεν πρέπει απλώς να προταθούν ή να αξιολογηθούν από την τρόικα αλλά, στις περισσότερες περιπτώσεις, αποτελούν δική της επιλογή. Η λύση που επιβάλλεται πολλές φορές αναφέρεται σε κάποιο άλλο πρόβλημα και όχι πάντως στο ζητούμενο. **Σε μεγάλο βαθμό το πρόβλημα είναι ο ίδιος ο καθορισμός του.** Μπορεί για παράδειγμα, ένα δημοσιονομικό νούμερο να περιγράψει την πολυμορφία και τις προοπτικές των 325 Δήμων; Το μέγεθος τους, η δομή της τοπικής αγοράς, οι ανάγκες και ιδιαιτερότητες της τοπικής οικονομίας και κοινωνίας, η εμπειρία και οι διαχειριστικές ικανότητες κάθε Δήμου είναι ορισμένες μόνο από τις παραμέτρους που θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη όταν αναζητείται μία πραγματική και όχι «πολιτική» λύση.

Δεν ήταν λίγες οι περιπτώσεις, σε ευρωπαϊκό αλλά και παγκόσμιο επίπεδο, όπου η ιδιωτικοποίηση των υπηρεσιών των δήμων προτάθηκε ως εναλλακτική λύση. Η εμπλοκή του ιδιωτικού τομέα στην παροχή δημοτικών υπηρεσιών πολύ γρήγορα έγινε αποδεκτή ως εργαλείο διαχείρισης και όχι μόνο σε δήμους με ένα συγκεκριμένο πολιτικό προσανατολισμό. Με αποκορύφωμα τα τέλη της δεκαετίας του '80 δεν ήταν λίγες οι τοπικές αρχές που προχώρησαν άμεσα στη σύναψη συμβολαίων με ιδιώτες για την ανάληψη Δημοτικών Υπηρεσιών.

Η διεθνής εμπειρία πλέον είναι πολύ πλούσια. Αν και η ιδιωτικοποίηση των υπηρεσιών των Δήμων διαδόθηκε με ταχείς ρυθμούς, έρευνες που πραγματοποιήθηκαν κατά τη διάρκεια των τελευταίων χρόνων έδειξαν ότι η ιδιωτικοποίηση δεν ήταν τόσο αποτελεσματική όσο αναμενόταν. Μολονότι η αντίληψη που ευνοεί την ιδιωτικοποίηση των δημοτικών υπηρεσιών φαίνεται να έχει ακόμη οπαδούς είναι φανερό ότι πληθαίνουν οι φωνές όσων υποστηρίζουν ότι έχουμε πλέον την ευκαιρία να

---

<sup>15</sup> Το κεφάλαιο αυτό αποτελεί προσαρμογή αντίστοιχου άρθρου που έγραψαν οι Ράλλης Γκέκας, διευθύνων σύμβουλος της Ε.Ε.Τ.Α.Α. και Κατερίνα Μήτσου στέλεχος της Κ.Ε.Δ.Ε. και δημοσιεύτηκε στο ηλεκτρονικό περιοδικό της Κ.Ε.Δ.Ε. «localit.gr», στις 10/01/2013.

ξεφύγουμε από πολιτικούς δογματισμούς και να δούμε τις ιδιωτικοποιήσεις στις πραγματικές τους διατάξεις, με τα προτερήματα και τα μειονεκτήματά τους, προσδιορίζοντας το χώρο και το χρόνο που μπορούν ή όχι να αξιοποιηθούν.

Η επιλογή της ιδιωτικοποίησης της διαχείρισης των στερεών αποβλήτων δεν είναι τυχαία. Προβάλλεται από την τρόικα ως λύση ακόμα και στο επίπεδο της αποκομιδής των σκουπιδιών. Έχει μάλιστα ποσοτικοποιήσει αναμενόμενες «εξοικονομήσεις» των Δήμων από την ιδιωτικοποίηση και τις έχει εντάξει στις διεθνείς υποχρεώσεις μας, σε συγκεκριμένο χρονικό προγραμματισμό.

Προσφέρει η ιδιωτικοποίηση της διαχείρισης των στερεών αποβλήτων εξοικονομήσεις πόρων σε όλους τους δήμους ανεξαρτήτως μεγέθους, γεωγραφικής θέσης, δομής και χρόνου; Στη συνέχεια επιχειρείται να δοθεί απάντηση στο ερώτημα αυτό κάνοντας χρήση κυρίως της διεθνούς εμπειρίας.

### **6.1.1 Επιχειρήματα υπέρ της ιδιωτικοποίησης.**

Πολλές από τις υπηρεσίες που παρέχονται σε δημοτικό επίπεδο χαρακτηρίζονται από την έλλειψη οικονομικών κλίμακας. Στις περιπτώσεις όπου το όριο των αρμοδιοτήτων δεν ταυτίζεται αναγκαία με το διοικητικό όριο των Δήμων, η αποτελεσματικότερη λύση θα ήταν η ενοποίηση της γεωγραφικής περιοχής. Ένα από τα σημαντικότερα κίνητρα για την ιδιωτικοποίηση των τοπικών υπηρεσιών είναι ο περιορισμός του κόστους μέσω των οικονομικών κλίμακας. Ο εξωτερικός συνεργάτης, υπεύθυνος για την παροχή των υπηρεσιών, δεν χρειάζεται να περιορίσει τη λειτουργία του στα διοικητικά όρια ενός δήμου, καθώς η παροχή υπηρεσιών σε πολλούς δήμους μπορεί να επιφέρει οικονομίες κλίμακας και μεγαλύτερα οικονομικά οφέλη.

Ακόμη ένα ισχυρό κίνητρο για να προχωρήσει ένας Δήμος στην ιδιωτικοποίηση των υπηρεσιών του είναι και το γεγονός ότι η ιδιωτικοποίηση στην αγορά των τοπικών υπηρεσιών μπορεί να προωθήσει τον ανταγωνισμό. Η διαδικασία του ανταγωνισμού, μέσω του δημόσιου διαγωνισμού, ενισχύει την πίεση προς την κατεύθυνση της ελαχιστοποίησης του κόστους. Αν περισσότερες από μία εταιρίες εμπλακούν στο διαγωνισμό για την ανάθεση των υπηρεσιών ενός Δήμου, τότε είναι δυνατόν να δημιουργηθούν οι κατάλληλες συνθήκες για ανταγωνισμό.

Η ιδιωτικοποίηση μπορεί επιπλέον να επιτρέψει τη δημιουργία ισχυρών κινήτρων για τους ιδιώτες. Οι ιδιωτικές εταιρίες είναι περισσότερο ευέλικτες στο να αναλάβουν και να υλοποιήσουν καινοτομίες που θα συντελέσουν στη μείωση του κόστους και θα βελτιώσουν παράλληλα την ανταγωνιστική τους θέση στην αγορά.

Σημαντικό επίσης είναι και το επιχείρημα της εποχικότητας, ιδίως στις περιπτώσεις των τουριστικών περιοχών. Είναι προφανές ότι ένας Δήμος αδυνατεί να χρηματοδοτεί υποδομές, μηχανήματα και προσωπικό για δώδεκα μήνες, όταν η μεγάλη ζήτηση για συγκεκριμένες υπηρεσίες εκφράζεται σε διάστημα τριών μόλις μηνών του έτους.

### 6.1.2 Η ιδιωτικοποίηση δεν προσφέρει πάντα αξιόπιστες λύσεις.

Εμπειρικές μελέτες και έρευνες που έχουν πραγματοποιηθεί δείχνουν ότι πολλές φορές ο κρίκος ανάμεσα στην ιδιωτικοποίηση και την ελαχιστοποίηση του κόστους είναι αρκετά αδύναμος.

Το βασικό θετικό επιχείρημα για την αποτελεσματικότητα των ιδιωτικοποιήσεων είναι ότι προωθούν τον ανταγωνισμό και μέσω αυτού την εξοικονόμηση πόρων. Σε έρευνες που πραγματοποιήθηκαν στον τομέα διαχείρισης απορριμμάτων στην Ισπανία και σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες, βρέθηκαν εμπειρικές αποδείξεις που υποδήλωναν τη δημιουργία μιας συγκεντρωτικής αγοράς. Η ύπαρξη ενός υψηλού συγκεντρωτισμού συνεπάγεται την κυριαρχία των μεγάλων ιδιωτών εργολάβων, κυρίως στους μεγάλους δήμους, αλλά και την ανάπτυξη τοπικών μονοπωλίων στους μικρότερους. Τα υψηλά επίπεδα συγκεντρωτισμού στην αγορά συνεπάγονται και υψηλότερα κόστη για την παροχή των τοπικών υπηρεσιών. Μια αγορά με τέτοια δομή βλάπτει τους όρους του ανταγωνισμού, καθώς δεν μπορεί να υπάρξει επαρκής αριθμός εργολάβων ικανών να πλειοδοτήσουν στο σύνολο των δήμων. Ένα δεύτερο βασικό επιχείρημα υπέρ των ιδιωτικοποιήσεων είναι η προσπάθεια δημιουργίας και αξιοποίησης οικονομικών κλίμακας. Οικονομίες κλίμακας δεν μπορείς όμως να πετύχεις αποκλειστικά με ιδιωτικοποιήσεις. Σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες (Ισπανία, Γαλλία, Ολλανδία) οι τοπικές αρχές έχουν τη δυνατότητα να συνεργαστούν με γειτονικούς Δήμους μέσω σχημάτων διαδημοτικής συνεργασίας. Αυτές οι συνεργασίες ενοποιούν την παροχή τοπικών υπηρεσιών σε ένα σημαντικό αριθμό διαφορετικών Δήμων.

*Στη χώρα μας υπάρχουν «καλές πρακτικές» εφαρμογής της **διαδημοτικής συνεργασίας** στην αποκομιδή των σκουπιδιών. Οι Δήμοι Καρδίτσας και Πλαστήρα δημιούργησαν ένα πρόγραμμα διαδημοτικής συνεργασίας μέσω του ΘΗΣΕΑ. Με αυτό τον τρόπο εξασφάλισαν την υλικοτεχνική υποδομή, ενώ η κατανομή των λειτουργικών εξόδων γίνεται με αντικειμενικά κριτήρια, όπως δρομολόγια, αποστάσεις, όγκος κ.λπ. Οι συμμετέχοντες Δήμοι εμφανίζονται ικανοποιημένοι από τη συνεργασία αυτή.*

Στους μικρούς πληθυσμιακά Δήμους δύο είναι οι βασικοί παράγοντες που χρησιμοποιούνται για να εξηγήσουν για ποιο λόγο η ιδιωτικοποίηση των υπηρεσιών δεν αποδίδει τις προβλεπόμενες εξοικονομήσεις. Σε πρώτη φάση οι Δήμοι είναι πιθανόν να αντιμετωπίσουν δυσκολίες στην κάλυψη του υψηλού κόστους διαχείρισης (νομική, οικονομική, τεχνική υποστήριξη) που προκαλείται από τον έλεγχο των συμβάσεων με τις ιδιωτικές εταιρίες. Παράλληλα, είναι πιθανόν ο αριθμός των αναδόχων που θα διαγωνιστούν να είναι περιορισμένος και συνεπώς, αντί να επιτευχθεί ανταγωνισμός να σχηματιστεί ένα τοπικό trust, που θα χειραγωγήσει τις τιμές και θα καταλήξει στην μη εξοικονόμηση κόστους.

Σύνοψη οικονομετρικών μελετών σχετικά με το κόστος των υπηρεσιών καθαριότητας και τη σχέση του με την ιδιωτικοποίηση			
Μελέτη	Περιοχή	Δείγμα	Συμπέρασμα
Hirsch	ΗΠΑ	24 Ο.Τ.Α.	Καμία διαφορά στο κόστος πριν και μετά την ιδιωτικοποίηση
Pier et al.	ΗΠΑ	22 Ο.Τ.Α.	
Kitchen	Καναδάς	48 Ο.Τ.Α.	Εξοικονομήσεις μέσω της ιδιωτικοποίησης
Reeves and Barrow	Ιρλανδία	48 Ο.Τ.Α.	
Stevens	ΗΠΑ	340 Ο.Τ.Α.	Η ιδιωτική παροχή υπηρεσιών αποδεικνύεται πιο ακριβή, ιδίως σε Ο.Τ.Α. με πληθυσμό < 50.000 κατοίκων
Domberger et al.	Αγγλία Ουαλία	305 Ο.Τ.Α.	Δεν υπάρχει διαφορά στο κόστος αν έχει προηγηθεί διαδικασία διαγωνισμού
Dubin and Navarro	ΗΠΑ	261 Ο.Τ.Α.	Η ιδιωτικοποίηση έχει μεγαλύτερο κόστος. Το ιδιωτικό μονοπώλιο είναι πιο κοστοβόρο από τη δημοτική παροχή
Ohlsson	Σουηδία	115 Ο.Τ.Α.	Υψηλότερα κόστη με την ιδιωτικοποίηση
Callan and Thomas	ΗΠΑ	110	Το κόστος της παροχής υπηρεσιών δεν επηρεάζεται από την ιδιωτικοποίηση
Bel and Costas	Ισπανία	186	
Dijkgraaf and Gradus	Ολλανδία	491 Ο.Τ.Α.	Αρχικά το κόστος μειωμένο με την ιδιωτικοποίηση. Τα αποτελέσματα ανατρέπονται στο πέρασμα του χρόνου

Ο τομέας της διαχείρισης των απορριμμάτων είναι αυτός που επιλέγεται συχνά ως αντικείμενο των ερευνών, γιατί σε αυτόν έχουν γίνει οι περισσότερες απόπειρες ιδιωτικοποίησης και γιατί η δυναμική της αγοράς των απορριμμάτων «επιτρέπει» τη σύγκριση ανάμεσα στον ιδιωτικό και το δημόσιο τομέα. Οι μελέτες και οι έρευνες που έχουν πραγματοποιηθεί στον τομέα αυτό περιλαμβάνουν εμπειρικά δεδομένα από τις Η.Π.Α. και από ευρωπαϊκές χώρες. Σχεδόν στο σύνολό τους ή τουλάχιστον στο μεγαλύτερο μέρος τους, οι μελέτες αυτές καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι η ιδιωτικοποίηση δεν συνδέεται απαραίτητα με τον περιορισμό του κόστους στην παροχή των δημοτικών υπηρεσιών.

Για να καταλήξουν στο συμπέρασμα αυτό οι μελετητές χρησιμοποίησαν σειρά από ανεξάρτητες μεταβλητές, ώστε να προσδιορίσουν το κόστος με το οποίο θα επιβαρυνόταν ο Δήμος, ανάλογα με τον τρόπο παροχής της υπηρεσίας (Δημοτικό ή Ιδιωτικό). Πιο συγκεκριμένα, οι μεταβλητές που χρησιμοποιήθηκαν ήταν: ο αριθμός των μονάδων συλλογής, η εβδομαδιαία συχνότητα συλλογής, αν το

σημείο συλλογής ήταν ατομικό ή εξυπηρετούσε μεγαλύτερο αριθμό ατόμων, η πληθυσμιακή πυκνότητα και η μορφή διαχείρισης των υπηρεσιών. Στη διάρκεια των επόμενων χρόνων προστέθηκαν μεταβλητές που μπορούσαν να παρέχουν περισσότερα ποιοτικά στοιχεία, (για παράδειγμα το ποσό των παραγόμενων απορριμμάτων, το αν υπάρχει Χ.Υ.Τ.Α. στα όρια του Δήμου), ενώ χρησιμοποιήθηκαν και πιο εξελιγμένες τεχνικές στατιστικής και οικονομετρίας.

Οι εμπειρικές αναλύσεις σχετικά με το κόστος της παροχής υπηρεσιών σε τοπικό επίπεδο από ιδιώτες εργολάβους δεν προσέφεραν ισχυρές αποδείξεις προς την κατεύθυνση της εξοικονόμησης κόστους μέσω της ιδιωτικοποίησης. Τα εμπειρικά δεδομένα κατέδειξαν ότι η ιδιωτική ανάληψη υπηρεσιών, ανάμεσα σε εταιρίες που έχουν λάβει μέρος σε διαγωνισμό, αν και αρχικά επιτύγχανε χαμηλότερο κόστος, κατέληγε τελικά να είναι ακριβότερη. Σχετικά με τη σύγκριση που πραγματοποιήθηκε ανάμεσα στο δημοτικό και το ιδιωτικό μονοπώλιο, οι έρευνες έδειξαν ότι σε περιπτώσεις Δήμων με πληθυσμό μικρότερο των 50.000 κατοίκων δεν υπήρχαν σημαντικές διαφορές στα κόστη, κάτι που όμως δεν έχει πάντα απόλυτη ισχύ για μεγαλύτερους δήμους, όπου η ιδιωτικοποίηση των υπηρεσιών ισοδυναμούσε μερικές φορές με χαμηλότερο κόστος. Αυτό συνέβαινε κυρίως λόγω της ύπαρξης μεγαλύτερου αριθμού αναδόχων που μετείχαν στους διαγωνισμούς χαμηλώνοντας, τουλάχιστον αρχικά, το κόστος των παρεχόμενων υπηρεσιών. Όπως παρατηρήθηκε, σε συγκεκριμένες μελέτες που πραγματοποιήθηκαν στην Ευρώπη και στις Η.Π.Α., ο ανταγωνισμός ενθάρρυνε τους ιδιώτες εργολάβους να διατηρούν τα κόστη σε χαμηλά επίπεδα, επιτυγχάνοντας εξοικονομήσεις που άγγιζαν σε πολλές περιπτώσεις το 20% μέσα στον πρώτο χρόνο. Ωστόσο, οι εξοικονομήσεις αυτές εξαφανίστηκαν μέσα στα επόμενα 2 χρόνια γεγονός που υποδηλώνει άλλου είδους προσφορές από τους αναδόχους.

Οι πιο πρόσφατες μελέτες σχετικά με την ιδιωτικοποίηση της διαχείρισης απορριμμάτων δεν έχουν δείξει σαφείς διαφορές στο κομμάτι του περιορισμού του κόστους. Αντίθετα, σε έρευνα που πραγματοποιήθηκε σε Σουηδικούς Δήμους, διαπιστώθηκε ότι η ιδιωτικοποίηση των Δημοτικών Υπηρεσιών είχε μεγαλύτερο κόστος λόγω του μεγαλύτερου κεφαλαιουχικού κόστους των ιδιωτικών εταιριών.

### **6.1.3 Συμπεράσματα.**

Η ανάθεση σε ιδιώτες της αποκομιδής ή διαχείρισης των στερεών αποβλήτων δεν έχει ένα μόνο πρόσημο, όσον αφορά στον επηρεασμό των οικονομικών μεγεθών των Δήμων. Σε πολύ συγκεκριμένες περιπτώσεις μπορεί να οδηγεί σε εξοικονομήσεις, ενώ σε άλλες δεν ενδείκνυται. Σε πολλές περιπτώσεις η σχέση των ιδιωτικοποιήσεων με την εξοικονόμηση πόρων δεν εμφανίζει στατιστική σημαντικότητα, δηλαδή δεν φαίνεται να προκαλείται αισθητή διαφοροποίηση του κόστους εξαιτίας της ιδιωτικοποίησης.

Καταρχήν, σύμφωνα με ορισμένες μελέτες, αποδοτικές φαίνονται να είναι οι ιδιωτικοποιήσεις της υπηρεσίας καθαριότητας σε Δήμους από ένα μέγεθος και πάνω (συνήθως πάνω από 50.000 κατοίκους). Για να πραγματοποιηθεί αυτό θα πρέπει η τοπική αγορά να μπορεί να προσφέρει εναλλακτικές λύσεις. Η έλλειψη αποδοτικού ή και αδύναμου ανταγωνισμού λόγω του ισχυρού συγκεντρωτισμού και των τοπικών μονοπωλίων αποτελεί έναν από τους ουσιαστικότερους λόγους για τον οποίον η ιδιωτικοποίηση δεν συντελεί στις περισσότερες περιπτώσεις στον περιορισμό του κόστους των παρεχόμενων υπηρεσιών. Σε αυτή την περίπτωση θα πρέπει να λάβουμε υπόψη μας την ιδιαιτερότητα των νησιωτικών Ο.Τ.Α. Το νησί αποτελεί γεωγραφικό σύνορο για την ίδια την αγορά. Ποιες οικονομίες μεγέθους; Ποιος ανταγωνισμός; και πώς θα αντεπεξέλθει ο Δήμος στην αυξημένη ζήτηση της τουριστικής περιόδου; Τα ερωτήματα αυτά είναι φανερό ότι δεν μπορούν να απαντηθούν με οριζόντιες πολιτικές.

Ακόμη και στην περίπτωση που η ιδιωτικοποίηση επιλεγεί ως μέθοδος διαχείρισης υπάρχει κίνδυνος σε βάθος χρόνου να αποβεί ασύμφορη. Συγκεκριμένες θεσμικές παρεμβάσεις, που θα διασφαλίζουν ποιοτικά και αποδοτικά οφέλη στη διαχείριση των υπηρεσιών, είναι απαραίτητο να εξασφαλιστούν προκειμένου οι εξοικονομήσεις στα κόστη που θα προκύψουν να διατηρηθούν σε βάθος χρόνου.

Η αναμόρφωση των Δημοτικών υπηρεσιών, η ενίσχυση των νομικών και οικονομικών τους υπηρεσιών και η δυνατότητα προκήρυξης και παρακολούθησης των συμβάσεων με διαφανείς και αποτελεσματικούς τρόπους αποτελεί μοναδικό αντίδοτο στην όποια προσπάθεια διαπλοκής ή και διαφθοράς. Είναι γνωστές οι διοικητικές δυνατότητες που έχουν οι μικροί Δήμοι της χώρας. Για να μπορέσουν να αντεπεξέλθουν σε τέτοιους είδους πιέσεις θα πρέπει να προβλεφθεί και να δημιουργηθεί ένας ισχυρός υποστηρικτικός μηχανισμός, ενώ πάντα ισχύει η εναλλακτική λύση της διαδημοτικής συνεργασίας.

Τέλος, η συζήτηση χρειάζεται να επεκταθεί και στην οργάνωση του ίδιου του τομέα των υπηρεσιών καθαριότητας. Η αποτελεσματική οργάνωση και λειτουργία θα καθορίσουν την εξοικονόμηση του κόστους ανεξάρτητα από την τελική επιλογή.

Σημειώνεται ότι η όλη συζήτηση περιορίζεται σε οικονομικούς ή δημοσιονομικούς όρους και δεν περιλαμβάνει καθόλου το ζήτημα της ποιότητας των προσφερομένων υπηρεσιών. Παρόλα αυτά παρατηρείται ότι η λύση στο πρόβλημα αποτελεσματικής διαχείρισης των απορριμμάτων δεν μπορεί να είναι μονολιθική. Απαιτείται ευελιξία όσον αφορά το μέγεθος του Δήμου, τις διοικητικές του δυνατότητες, τον χρόνο και τον τρόπο εφαρμογής της σύμβασης, τις διαδημοτικές συνεργασίες, τη διάρθρωση της αγοράς και τις ανάγκες.

Με βάση τα παραπάνω δεν γίνεται κατανοητή η δογματική εμμονή της τρόικα σε, εδώ και τώρα, ιδιωτικοποιήσεις των υπηρεσιών καθαριότητας, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη τα πραγματικά δεδομένα, η διεθνής εμπειρία, οι ιδιαιτερότητες και ανάγκες; Είναι γνωστό ότι δεν έχει εκπονηθεί καμία

εξειδικευμένη μελέτη της υπάρχουσας κατάστασης και των προοπτικών των Δημοτικών υπηρεσιών καθαριότητας. Υπάρχει η αίσθηση ότι η λύση που προωθεί η τρόικα δεν είναι στο συγκεκριμένο πρόβλημα. Είναι μία λύση «πολιτική», σε άλλα «προβλήματα» και καθόλου δεν λαμβάνει υπόψη της ή δεν την ενδιαφέρει, η συγκεκριμένη περίπτωση. Απλώς, η υπηρεσία καθαριότητας αποτελεί το «άλλοθι» για την επιβολή όρων, που η οριζόντια εφαρμογή τους είναι βέβαιο ότι πάλι όχι μόνο εξοικονομήσεις, αλλά παραπάνω κόστος και αναταραχή θα δημιουργήσουν.

#### **Ειδική βιβλιογραφία:**

- ❖ Germa Bel, Xavier Fageda and Melania Mur, *Privatization, cooperation and costs of solid waste services in small towns*, Research Institute of Applied Economics, Barcelona, 2011
- ❖ Germa Bel, Xavier Fageda and Melania Mur, *Private Production (versus?) Cooperation and Costs of Solid Waste Services*, Research Institute of Applied Economics, Barcelona, 2009
- ❖ Germa Bel and Xavier Fageda, *Empirical analysis of solid management waste costs: Some evidence from Galicia, Spain*, Resources, Conservation and Recycling, 2009
- ❖ Germa Bel and Mildred Warner, *Does Privatization of solid waste and water services reduce costs? A review of empirical studies*, Resources, Conservation and Recycling, 2008, (52), 1337 – 1348
- ❖ Germa Bel and Mildred Warner, *Privatization of solid waste and water services. What Happened to cost savings?* Working Paper Cornell University, New York, 2007
- ❖ Brendan Martin, *Privatization of municipal services: Potential, limitations and Challenges for the social partners*, International Labour Office, Geneva, 2001
- ❖ Robin A. Johnson and Norman Walzer, *Privatization of Municipal Services in Illinois*, Periodical online, διαθέσιμο στο [www.lib.niu.edu/1996/im961119.html](http://www.lib.niu.edu/1996/im961119.html) (24/9/2012)

## 7 Η ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ ΑΝΤΙΒΑΡΟ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΞΑΘΛΙΩΣΗ

Η Πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση έχει εξελιχθεί τα τελευταία χρόνια σε βασικό στυλοβάτη των τοπικών κοινωνιών, μαζί με άλλους κοινωνικούς φορείς, για να αντιμετωπιστούν, ως ένα βαθμό, τα φαινόμενα φτωχοποίησης, πείνας, απουσίας υγειονομικής και φαρμακευτικής περίθαλψης, έλλειψης στέγης και γενικότερα η κοινωνικοοικονομική εξαθλίωση που βιώνει ένα μεγάλο τμήμα του πληθυσμού.<sup>16</sup>

Παράλληλα με τις κλασσικές δομές που λειτουργούν εδώ και πολλά χρόνια, οι Δήμοι έχουν ξεκινήσει μία σειρά κοινωνικών πρωτοβουλιών που αποσκοπούν στην άμεση αντιμετώπιση των συνεπειών της κρίσης.

Οι υπάρχουσες υπηρεσίες που αφορούν την κοινωνική πολιτική, σύμφωνα με στοιχεία της Π.Ο.Ε.-Ο.Τ.Α. (Απρίλιος 2013), καταγράφονται στον πρώτο πίνακα. Σύμφωνα με στοιχεία της Κ.Ε.Δ.Ε. (Μάιος 2013) έχουν καταγραφεί και άλλες δομές που λειτουργούν οι δήμοι, τα νομικά τους πρόσωπα δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου και οι αστικές εταιρείες μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα στις οποίες συμμετέχουν (δεύτερος πίνακας). Δεν περιλαμβάνονται τα γηροκομεία, τα δημοτικά ιατρεία κ.α. Πολλές από αυτές χρηματοδοτούνται μέσω του Ε.Σ.Π.Α., ενώ άλλες καλύπτουν το κόστος τους από ίδιους πόρους των Δήμων και ελάχιστες κρατικές επιχορηγήσεις.

Όνομασία	Δομές	Εργαζόμενοι	Ωφελούμενοι
Βοήθεια στο Σπίτι	325	3.500	130.000
Κ.Η.Φ.Η.	68	276	1.521
Κ.Δ.Η.Φ.	43	460	1.176
Κ.Δ.Α.Π.	323	1.100	9.330
Κ.Δ.Α.Π. αμεα	55	420	1.395
<b>Σύνολο</b>	<b>814</b>	<b>5.756</b>	<b>143.422</b>

Στοιχεία Π.Ο.Ε.-Ο.Τ.Α., Απρίλιος 2013

<sup>16</sup> Ένα στα τρία άτομα στην Ελλάδα είτε θεωρείται φτωχό (δηλαδή έχει εισόδημα μικρότερο του 60% του μέσου εθνικού εισοδήματος), είτε ζει σε κατάσταση ένδειας (δηλαδή στερείται βασικά καταναλωτικά αγαθά ή αδυνατεί να αντεπεξέλθει σε στοιχειώδεις οικονομικές υποχρεώσεις) είτε ζει σε οικογένεια αντιμετώπιση με τον κίνδυνο της ανεργίας. Στοιχεία EUROSTAT 2012



Κατηγορία δομής	Δομές	Ωφελούμενοι	Εργαζόμενοι
Δομές φροντίδας παιδιών (παιδικό - βρεφονηπιακοί σταθμοί, ΚΔΑΠ, ΚΔΑΠ - αμεα)	2.300	115.000	11.500
Κέντρα ΡΟΜΑ	30	9.000	120
Κέντρα Πρόληψης	72	Σύνολο πληθυσμού χώρας	407
ΚΑΠΗ (εκτίμηση)	1.100		3.300
Κοινωνικές Υπηρεσίες (εκτίμηση)	200		1.400
<b>Σύνολο</b>	<b>4.644</b>	<b>192.139</b>	<b>20.969</b>

Στοιχεία ΚΕΔΕ, Μάιος 2013

Συνολικά στους Δήμους λειτουργούν 5.458 κοινωνικές δομές και υπηρεσίες που απασχολούν 26.725 άτομα, ένα σημαντικό τμήμα του προσωπικού τους και οι ωφελούμενοι υπερβαίνουν τα 335.000 άτομα (δεν υπάρχουν εκτιμήσεις για Κ.Α.Π.Η., κοινωνικές υπηρεσίες, κέντρα πρόληψης, οπότε οι αριθμοί αυτοί πολλαπλασιάζονται). Σε αυτές προστέθηκαν οι δομές καταπολέμησης της φτώχειας που χρηματοδοτούνται μέσω του Ε.Σ.Π.Α .και είναι οι εξής:

Κατηγορία	Δομές	Κατηγορία	Δομές
Κοινωνικά παντοπωλεία	49	Υπνωτήρια	5
Κέντρα ημερήσιας υποδοχής άστεγων	14	Συσσίτια	39
Δημοτικοί λαχανόκηποι	29	Τράπεζες χρόνου	39
Γραφεία διαμεσολάβησης	45	Κοινωνικά φαρμακεία	44
<b>Σύνολο</b>	<b>137</b>	<b>Σύνολο</b>	<b>127</b>

### Παρατηρήσεις:

- 1) Κάθε Δήμος παρουσιάζει τον δικό του συνδυασμό κοινωνικών δομών και υπηρεσιών
- 2) Καταβάλλονται πολύ μεγάλες προσπάθειες, ιδιαίτερα εάν υπολογίσουμε ότι οι νέες κοινωνικές δομές (φαρμακεία, παντοπωλεία, στήριξη αστέγων) δεν είχαν κανενός είδους (κρατική ή ευρωπαϊκή) χρηματοδότηση, μέχρι το 2013.
- 3) Παρατηρείται μία τάση παροχής ολοκληρωμένων κοινωνικών υπηρεσιών, γεγονός που προσδίδει πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα.

- 4) Η διαθεσιμότητα συνεργασίας με άλλους φορείς όπως η εκκλησία και οι Μ.Κ.Ο., διατηρώντας ο καθένας την αυτονομία του, θα δώσει τη δυνατότητα οικονομικών κλίμακας και προσέλκυσης εθελοντών.
- 5) Προκύπτει ότι, υπάρχουν δυνατότητες βελτίωσης και αποτελεσματικότερης παροχής κοινωνικών υπηρεσιών σε τοπικό επίπεδο.

#### **Προβλήματα λειτουργίας και βιωσιμότητας**

- 1) Η μεγάλη μείωση των εσόδων των Δήμων δυσχεραίνει αφάνταστα τη συνέχιση της λειτουργίας πολλών δομών.
- 2) Η εξάρτηση από τις χρηματοδοτήσεις του Ε.Σ.Π.Α .δημιουργεί πολλές αμφιβολίες για το μέλλον τους. Η ένταξη τους θα πρέπει να γίνεται πλέον σε μακροχρόνια βάση (υπογραφή προγραμματικών συμβάσεων) με συγκεκριμένες δεσμεύσεις (Υπουργεία, Διαχειριστικές Αρχές, Κ.Ε.Δ.Ε, Δήμοι).
- 3) Η κάλυψη των αναγκών των τοπικών κοινωνιών αρκετές φορές γίνεται ευκαιριακά, με βάση τις προκηρύξεις του Ε.Σ.Π.Α. και οι οργανωτικές λύσεις που επιβάλλονται (συνεργασίες με ιδιωτικές εταιρείες και Μ.Κ.Ο.) αποδυναμώνουν τον έλεγχο από πλευράς Δήμων και τον προγραμματισμό της δράσης τους.
- 4) Η μείωση του προσωπικού και η απαγόρευση των προσλήψεων αφενός μεν στερεί τους Δήμους από έμπειρα στελέχη και δεν δίνει τη δυνατότητα ανανέωσής τους, αφετέρου δε διατηρεί την εργασιακή ανασφάλεια σε όσους απασχολούνται ως έκτακτο προσωπικό.
- 5) Η απαράδεκτη συνέχιση της ανανέωσης συμβάσεων εδώ και δέκα χρόνια, σε δομές όπως το Βοήθεια στο Σπίτι, υπονομεύει τη λειτουργία τους και δημιουργεί πολλαπλά προβλήματα στα άτομα που κάνουν χρήση των αντίστοιχων υπηρεσιών.
- 6) Οι προσπάθειες προώθησης των Κοιν.Σ.Επ. ως μέσου υποκατάστασης κοινωνικών υπηρεσιών-Βοήθεια στο Σπίτι, Κ.Δ.Α.Π. κ.α.- δεν διασφαλίζει τη λειτουργία και χρηματοδότησή τους και θα έχει ως αποτέλεσμα την υποβάθμιση, την οικονομική επιβάρυνση των χρηστών και την απώλεια θέσεων εργασίας.

## 8 Η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΤΟ ΜΕΣΟΠΡΟΘΕΣΜΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗΣ 2015-2018

### 8.1 Οικονομικά στοιχεία.

Σύμφωνα με το νέο Μ.Π.Δ.Σ .2015-2018 (Ν.4263/2014), «η Τοπική Αυτοδιοίκηση καλείται να συμβάλει στη συνολική δημοσιονομική προσπάθεια, με ιδιαίτερη έμφαση να δίνεται τόσο στην αύξηση των εσόδων όσο και στην αποκλιμάκωση των εξόδων της».

Στον επόμενο πίνακα παρουσιάζεται ο ενοποιημένος προϋπολογισμός των φορέων Τ.Α. (Δήμοι, Περιφέρειες και νομικά τους πρόσωπα) και προβλέπονται:

Σε ότι αφορά τα έσοδα (βασικές κατηγορίες):

- Οι συνολικοί Κ.Α.Π. της Τ.Α. παραμένουν σταθεροί από το 2015 έως το 2018 (από 3.019 εκ. € σε 3.035 εκ. €, αύξηση 0,53%).
- Τα λοιπά έσοδα (κυρίως φόροι, τέλη δικαιώματα, εισφορές) αυξάνουν από 2.336 εκ. € το 2015 σε 2.717 εκ. € το 2018 (μεταβολή +16,3%).
- Οι επιχορηγήσεις από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων μειώνονται από 1.544 εκ. € το 2015 σε 1.509 εκ. € το 2018 (μεταβολή -2,32%).
- Οι υπόλοιπες κατηγορίες εμφανίζουν μικρά μεγέθη π.χ. τόκοι καταθέσεων ή λήγουν με βάση το νόμο π.χ. επιχορηγήσεις για πληρωμή ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων που συνδέονται με την αντίστοιχη κατηγορία δαπανών ή αφορούν τις εισπράξεις υπέρ του Δημοσίου και τρίτων που συνδέονται με δαπάνες που αποδίδονται (ασφαλιστικά ταμεία, φορολογικές κρατήσεις).

Σε ότι αφορά τις δαπάνες (βασικές κατηγορίες):

- Οι αμοιβές προσωπικού αυξάνονται ελάχιστα από 1.514 εκ. € το 2015 σε 1.543 εκ. € το 2018 (μεταβολή +1,9%), που οφείλεται τόσο στις ελάχιστες μελλοντικές προσλήψεις (βλέπε παρακάτω), όσο και στην προβλεπόμενη θεσμικά πλέον στασιμότητα του συνολικού μισθολογικού κόστους του Δημόσιου τομέα.
- Τα προνοιακά επιδόματα μειώνονται από 721 εκ. € το 2015 σε 684 εκ. € το 2018 (μεταβολή - 5,13%).
- Οι επενδυτικές δαπάνες (τοπικές υποδομές, έργα) παραμένουν σταθερές από 1.661 εκ. € το 2015 σε 1.667 εκ. € το 2018.

- Οι λοιπές δαπάνες (παροχές τρίτων, αναλώσιμα, μεταβιβαστικές πληρωμές σε Νομικά Πρόσωπα κ.α.), δηλαδή τα υπόλοιπα λειτουργικά έξοδα, αυξάνονται ελάχιστα από 2.102 εκ. € το 2015 σε 2.241 εκ. € το 2018 (μεταβολή +6,6%).
- Εμφανίζονται μεγάλα πλεονάσματα της Τ.Α. από 852 εκ. € το 2015 σε 1.046 εκ. € το 2018 (αύξηση +22,7%), τα οποία είναι εξαιρετικά δύσκολο να επιτευχθούν.

**Οι δημοσιονομικές δεσμεύσεις στο Μ.Π.Δ.Σ. αναλύονται σε σταθερές ή και μειωμένες κρατικές επιχορηγήσεις, στάσιμες λειτουργικές, μισθολογικές και επενδυτικές δαπάνες, μείωση των προνοιακών επιδομάτων και μεγάλη αύξηση των ιδίων εσόδων (τοπική φορολογία).**

**Η πολιτική αυτή έχει ως στόχο τη δημιουργία πλεονασμάτων, τα οποία θα συμψηφίζονται με τα ελλείμματα που θα εξακολουθεί να παράγει η κεντρική διοίκηση και το ασφαλιστικό σύστημα.**

Όσον αφορά τις υποχρεώσεις που έχουν αναληφθεί για λογαριασμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, μία σταχυολόγηση τους σε κείμενα που επισυνάπτονται στο Μ.Π.Δ.Σ., καταλήγει στα εξής:

Στην επιστολή προθέσεων προς το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο αναφέρεται ότι «Μέχρι το τέλος Ιουνίου, θα εκδοθεί μια Κ.Υ.Α. για μια κοινή μεθοδολογία για την προετοιμασία του προϋπολογισμού των Ο.Τ.Α. και την έγκριση του προϋπολογισμού τους έως το τέλος του έτους και για την ίδρυση μιας σαφούς διαδικασίας επισκόπησης των προϋπολογισμών της Τ.Α. από το Παρατηρητήριο για τους Ο.Τ.Α., προκειμένου να διασφαλιστεί η συνοχή με τους στόχους του Μ.Π.Δ.Σ.»

Στο «Μνημόνιο συνεννόησης στις συγκεκριμένες προϋποθέσεις οικονομικής πολιτικής» αναφέρονται, σε διάφορα σημεία, τα ακόλουθα:

- 1) Καθιέρωση δεσμευτικών ετήσιων στόχων ισολογισμού του προϋπολογισμού για την Τοπική Αυτοδιοίκηση.
- 2) Ενίσχυση του διορθωτικού μηχανισμού για την Τοπική Αυτοδιοίκηση με την:
  - Έκδοση Κ.Υ.Α. που θα παρέχει κατευθυντήριες γραμμές για την αξιολόγηση από το Παρατηρητήριο των προϋπολογισμών της Τ.Α. (Μάιος 2013).
  - Καθιέρωση μιας διαδικασίας αναθεώρησης των προϋπολογισμών της Τ.Α. από το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α. προκειμένου να διασφαλιστεί η συνέπεια τους με τους γενικούς στόχους του Μ.Π.Δ.Σ. (Ιούνιος 2013).
- 3) Η είσπραξη των φόρων θα πρέπει να εξακολουθήσει να ενισχύεται. Η λειτουργία είσπραξης των χρεών θα πρέπει ..... , ει δυνατόν να ενσωματωθεί με την είσπραξη των χρεών που σχετίζονται με τις εισφορές κοινωνικής ασφάλισης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

- 4) Το πρωτογενές έλλειμμα το 2012 ήταν γύρω στο 1,3% του Α.Ε.Π., χαμηλότερο από το στόχο του 1,5% του Α.Ε.Π., χάρη στο μεγαλύτερο από το αναμενόμενο αποτέλεσμα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, των κρατικών επιχειρήσεων και των φορέων της γενικής κυβέρνησης, τα οποία υπεραντιστάθμισαν την αδύναμη απόδοση των εσόδων και την είσπραξη των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης.

Σύμφωνα με τα παραπάνω είναι σαφές ότι οι έλεγχοι στην κατάρτιση και παρακολούθηση των προϋπολογισμών των Δήμων θα ενταθούν και συνεχίζεται το καθεστώς οικονομικής τους επιτήρησης μέχρι το 2018.

ΕΝΟΠΟΙΗΜΕΝΟΣ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΦΟΡΕΩΝ Τ.Α.	2012	2013	2014	2014	2015	2015	2016	2016	2017	2017	2018	2018
	ΔΥΕ	ΔΥΕ	Β.Σ.	ΜΠΔΣ	Β.Σ.	ΜΠΔΣ	Β.Σ.	ΜΠΔΣ	Β.Σ.	ΜΠΔΣ	Β.Σ.	ΜΠΔΣ
<b>A. ΕΣΟΔΑ</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2015</b>	<b>7.840</b>	<b>7.827</b>	<b>2017</b>	<b>2017</b>	<b>8.020</b>	<b>8.007</b>
1. Επιχορηγήσεις τακτικού προϋπολογισμού	2.828	3.080	3.001	2.994	3.032	3.019	3.112	3.099	3.042	3.029	3.048	3.035
2. Επιχορηγήσεις ΠΔΕ	1.079	762	1.549	1.549	1.544	1.544	1.509	1.509	1.509	1.509	1.509	1.509
3. Τόκοι	48	47	47	47	47	47	47	47	47	47	47	47
4. Έσοδα Ε.Ε.	9	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
5. Λοιπά έσοδα	2.289	2.199	2.239	2.239	2.336	2.336	2.473	2.473	2.593	2.593	2.717	2.717
6. Εισπράξεις υπέρ δημοσίου / τρίτων	756	692	692	692	692	692	692	692	692	692	692	692
7. Επιχορηγήσεις ληξιπροθέσμων	255	678	162	162	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>B. ΔΑΠΑΝΕΣ</b>	<b>6.747</b>	<b>9.477</b>	<b>9.710</b>	<b>9.703</b>	<b>9.672</b>	<b>6.802</b>	<b>15.679</b>	<b>15.653</b>	<b>9.906</b>	<b>9.893</b>	<b>16.039</b>	<b>16.013</b>
1. Αμοιβές προσωπικού	1.690	1.639	1.548	1.546	1.507	1.502	1.514	1.488	1.544	1.532	1.549	1.543
2. Προνοιακά επιδόματα	822	747	747	747	721	721	684	684	684	684	684	684
3. Τόκοι	87	73	73	73	73	73	83	83	83	83	83	83
4. Επενδύσεις	958	1.094	1.605	1.605	1.661	1.661	1.657	1.657	1.667	1.667	1.667	1.667
5. Λοιπές δαπάνες	2.462	2.172	2.323	2.323	2.102	2.102	2.236	2.236	2.225	2.225	2.241	2.241
6. Αποδόσεις υπέρ δημοσίου / τρίτων	728	765	742	742	742	742	742	742	742	742	742	742
7. Δαπάνη ληξιπροθέσμων	0	820	275	275	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>A - B = Πλεόνασμα ή Έλλειμμα (-)</b>	<b>518</b>	<b>154</b>	<b>383</b>	<b>378</b>	<b>851</b>	<b>843</b>	<b>923</b>	<b>936</b>	<b>944</b>	<b>943</b>	<b>1.054</b>	<b>1.047</b>
Μεταβολή ανεξόφλητων υποχρεώσεων	170	769	405	405	9	9	21	21	-2	-2	-1	-1

«Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση: Τα οικονομικά της, η εκχώρηση αρμοδιοτήτων της και οι επιπτώσεις στο ανθρώπινο δυναμικό και στα Δημόσια αγαθά.»

ΕΝΟΠΟΙΗΜΕΝΟΣ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΦΟΡΕΩΝ Τ.Α.	2012	2013	2014	2014	2015	2015	2016	2016	2017	2017	2018	2018
	ΔΥΕ	ΔΥΕ	Β.Σ.	ΜΠΔΣ	Β.Σ.	ΜΠΔΣ	Β.Σ.	ΜΠΔΣ	Β.Σ.	ΜΠΔΣ	Β.Σ.	ΜΠΔΣ
Λοιπές προσαρμογές	6	-153	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>ΕΣΑ Πλεόνασμα ή Έλλειμμα (-)</b>	<b>693</b>	<b>770</b>	<b>788</b>	<b>784</b>	<b>860</b>	<b>852</b>	<b>945</b>	<b>958</b>	<b>942</b>	<b>941</b>	<b>1.053</b>	<b>1.046</b>

Όλα τα ποσά σε εκατομμύρια ευρώ,

ΔΥΕ: Διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος,

Β.Σ.: Βασικό σενάριο (υπολογισμοί σε ταμειακή βάση: απολογιστική 2012 / 2013, 2014 εκτίμηση, προβλέψεις τα επόμενα έτη)

ΕΣΑ Ευρωπαϊκό Σύστημα Εθνικών Λογαριασμών.

## 8.2 Προσωπικό Δήμων.

Οι μεταβολές του προσωπικού στο Μ.Π.Δ.Σ. καταγράφονται ως εξής:

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Αποχωρήσεις	-3.874	3.671	2.366	2.100	1.913	1.862	1.242
Προσλήψεις		323	398	237	210	1.913	1.862

Σημείωση: τα στοιχεία του 2012 και 2013 είναι πραγματικά, του 2014 εκτιμήσεις, ενώ των υπόλοιπων χρόνων δεσμεύσεις που θα πρέπει να τηρηθούν.

- Την τριετία 2012-2014 υπολογίζεται ότι αποχώρησαν 9.911 άτομα από τους Δήμους και προσλήφθηκαν 721 (αρνητικό ισοζύγιο 9.190).
- Τα υπόλοιπα τέσσερα χρόνια 2015 - 2018 προβλέπεται ότι θα αποχωρήσουν 7.117 άτομα και θα προσληφθούν 4.222, δηλαδή το ισοζύγιο θα παραμείνει αρνητικό κατά 2.895 άτομα. **Συνεπώς η μείωση του προσωπικού των Δήμων θα συνεχιστεί μέχρι το 2018.**
- Για τα έτη 2014 - 2016 προβλέπονται προσλήψεις στα επίπεδα 1 προς 10 περίπου και για τα έτη 2017 και 2018 προσλήψεις όσες και οι αποχωρήσεις του προηγούμενου έτους.
- Οι προσλήψεις προσωπικού Υ.Ε. και Δ.Ε. αναστέλλονται μέχρι και το 2016.

## 8.3 Λοιπές δράσεις του Υπουργείου Εσωτερικών στο Μ.Π.Δ.Σ.

Στο Μ.Π.Δ.Σ. προβλέπεται η συνέχιση και ολοκλήρωση δράσεων και πολιτικών του ΥΠ.ΕΣ. που αφορούν την τοπική αυτοδιοίκηση. Ορισμένες έχουν ξεκινήσει από το 2012, άλλες υλοποιούνται με αργούς ρυθμούς, ενώ εμφανίζονται και νέες (σε παρένθεση το περιεχόμενο και σχετικές προτεραιότητες).

- **Αναδιάρθρωση θεσμικού πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των Δ.Ε.Υ.Α.** (νέα δράση συνδεδεμένη με πιθανές ιδιωτικοποιήσεις, διαθεσιμότητες και οικονομική εξυγίανση των επιχειρήσεων).
- **Αξιολόγηση εποπτευόμενων φορέων Υπουργείου** (εφαρμογή του άρθρου 35 του Ν.4024/2011 «Αναδιοργάνωση δημόσιων υπηρεσιών, ανακατανομή οργανικών θέσεων», η εφαρμογή του οποίου έχει παραταθεί έως την 31 Δεκεμβρίου 2014 με το άρθρο 10 του Ν.4210/2013, ενώ με την Κ.Υ.Α. ΓΟΑ/Φ.20/31331, το πεδίο του έχει επεκταθεί στους Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού και στα νομικά τους πρόσωπα).
- **Προώθηση των Σ.Δ.Ι.Τ. στην Τοπική Αυτοδιοίκηση** (αποσαφήνιση και συμπλήρωση του υπάρχοντος θεσμικού πλαισίου ώστε να διευκολυνθούν οι συμπράξεις με τον ιδιωτικό τομέα,



επιλογές συμπράξεων όπως συγκεκριμένες αρμοδιότητες και ακίνητη περιουσία, αναθέσεις σε ιδιωτικές εταιρείες συμβούλων, πιθανή τεχνική και οικονομική υποστήριξη των δήμων για την υλοποίηση τους). Η δράση αυτή συμπληρώνεται με την ανάλογη «Υποστήριξη των Φο.Δ.Σ.Α. και της διαχείρισης απορριμμάτων».

- **Ολοκλήρωση προγράμματος ενδυνάμωσης Τοπικής Αυτοδιοίκησης** σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και την Γερμανική Κυβέρνηση (βλέπε πρωτόκολλο συνεργασίας ΥΠ.ΕΣ., Κ.Ε.Δ.Ε., Ε.Ν.Π.Ε., Task Force για την Ελλάδα και Υπουργείου Οικονομικών και Τεχνολογίας της Γερμανίας).
- **Πρώθηση Οδικού Χάρτη Μεταρρυθμίσεων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση** που εξειδικεύει το πρωτόκολλο συνεργασίας. Για την υλοποίηση του έχει ενταχθεί στο Ε.Π. «Διοικητική Μεταρρύθμιση», η πράξη «Εξειδίκευση Οδικού Χάρτη - Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α.-Αναδιοργάνωση δομών». Βλέπε επίσης τις εκθέσεις δραστηριοτήτων της Task Force και ειδικά τα κεφάλαια που αναφέρονται στην μεταρρύθμιση της κεντρικής διοίκησης και της Τ.Α.

#### **8.4 Το μέλλον της Ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης υπό το καθεστώς των περιοριστικών πολιτικών.**

Η επιβολή πρωτοφανούς έκτασης και έντασης περιορισμών ως προς τους οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους, καθώς και ως προς τις ευχέρειες δράσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προκαλεί εύλογο προβληματισμό ως προς τις μελλοντικές προοπτικές του θεσμού στη χώρα μας.

Η Τ.Α. βέβαια άντεξε σε εντυπωσιακό βαθμό να διατηρήσει τις κοινωνικές της υπηρεσίες, αλλά ακόμη και να επεκτείνει την κοινωνική της προσφορά στην περίοδο της κρίσης, χάρη στη συμπαράσταση των τοπικών κοινωνιών, την κινητοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού της και την προσαρμοστικότητα που διακρίνει ένα θεσμό που βρίσκεται τόσο κοντά στους πολίτες και τα προβλήματα. Έχοντας μόλις ολοκληρώσει την πρώτη φάση μιας διαδικασίας εξορθολογισμού δομών (με τον περιορισμό των Ο.Τ.Α. αλλά και κυρίως των νομικών τους προσώπων) που δεν έχει αντίστοιχο παράδειγμα στον υπόλοιπο δημόσιο τομέα, η Ελληνική Αυτοδιοίκηση επέδειξε εντυπωσιακή αντοχή, παρά το γεγονός ότι αποτέλεσε εύκολο στόχο και προνομιακό πεδίο εφαρμογής περιοριστικών πολιτικών.

Ωστόσο, η χρονική παράταση (ή και ενδεχόμενη χειροτέρευση) αυτών των μονομερών περιοριστικών πολιτικών είναι σαφές ότι θα υπονομεύσει το μέλλον του θεσμού στη χώρα μας: Ήδη, η διατήρηση πολλών και σημαντικών κοινωνικών δομών των δήμων (λ.χ. Παιδικοί Σταθμοί, βοήθεια ηλικιωμένων κ.ά.) εξαρτάται σχεδόν αποκλειστικά από τη συνέχιση της Ευρωπαϊκής χρηματοδότησης στα ίδια ύψη, ενώ διαφαίνεται και για το επόμενο έτος ο αισθητός περιορισμός, λ.χ., των προσφερόμενων θέσεων σε παιδικούς σταθμούς για πρώτη φορά από τη μεταφορά τους στην αυτοδιοίκηση και σε ευθεία αντίθεση με τους ευρωπαϊκούς στόχους της Βαρκελώνης ως προς τις δημόσιες δομές προστασίας της

παιδικής ηλικίας. Από την άλλη πλευρά, εμφανής είναι πλέον και ο κίνδυνος υποβάθμισης του κτιριακού και λοιπού εξοπλισμού των σχολείων, με ολέθρια αποτελέσματα για το εκπαιδευτικό μας σύστημα.

Εκτός από τις κοινωνικές υποδομές, εμφανής είναι ήδη η υποβάθμιση των υλικοτεχνικών υποδομών και του αστικού εξοπλισμού σε όλους σχεδόν τους Δήμους της χώρας, μολονότι πρόκειται, μεταξύ άλλων, και για σημαντικούς παράγοντες ανταγωνιστικότητας του τουρισμού, στον οποίο επενδύονται οι περισσότερες ελπίδες ανάκαμψης και δημιουργίας θέσεων εργασίας.

Η διαφαινόμενη ιδιωτικοποίηση της καθαριότητας (αλλά και άλλων υπηρεσιών), ενόψει των γεωμορφολογικών χαρακτηριστικών αλλά και των επιχειρηματικών δομών της χώρας, θα οδηγήσει πιθανότατα στην εκμετάλλευση μονοπωλιακών καταστάσεων από ιδιωτικά συμφέροντα σε βάρος των απλών πολιτών και καταναλωτών.

Είναι προφανές ότι οι, διαρκώς και λιγότεροι, πολίτες που θα μπορούν να πληρώσουν ιδιωτικές υπηρεσίες φύλαξης παιδιών και φροντίδας ηλικιωμένων, ιδιωτική εκπαίδευση και άλλες ιδιωτικές υπηρεσίες, θα καταφύγουν σε αυτές. Η μεγάλη όμως πλειονότητα των πολιτών απλά θα στερηθεί τις κοινωνικές, υλικοτεχνικές και πολιτιστικές υπηρεσίες και υποδομές που προσφέρει σήμερα η Τ.Α. Ως πρώτος χώρος διασφάλισης της κοινωνικής συνοχής και διαμόρφωσης πολιτικής κοινότητας, η Τ.Α. επιτελεί διοικητικές, πολιτικές, κοινωνικές και αναπτυξιακές λειτουργίες που είναι κεντρικής σημασίας για την διασφάλιση της δημοκρατίας. Η εμφανής υποβάθμιση αυτού του θεσμού θα φέρει τη χώρα μας πολύ εγγύτερα, σε μια τριτοκοσμικού τύπου πραγματικότητα, με έντονες κοινωνικές διαιρέσεις και αντιθέσεις, όπου οι λίγοι προνομιούχοι θα κατοικούν σε ακριβά προάστια ή ακόμη και σε «περιφραγμένες συνοικίες» προκειμένου να προστατευθούν και να απομονωθούν από την θλιβερή κοινωνική πραγματικότητα που τους περιβάλλει, ενώ το κράτος θα διασφαλίζει και θα αναπαράγει την εξουσία μέσω μηχανισμών αυταρχικής επιβολής και κοινωνικής αλλοτρίωσης.

## 9 ΣΥΝΟΨΗ ΚΑΙ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Στις ευρωπαϊκές χώρες, η Τοπική Αυτοδιοίκηση δεν είναι απλώς η βασική μονάδα οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης που λειτουργεί εγγύτερα στον πολίτη και το πρόβλημα. Πρόκειται για το θεσμό που είναι υπεύθυνος για τις βασικές υλικοτεχνικές υποδομές, αλλά και για πολλές κοινωνικές υπηρεσίες, ενώ σε ορισμένες χώρες τόσο οι υποδομές όσο και οι υπηρεσίες του κοινωνικού κράτους βρίσκονται στα χέρια της αυτοδιοίκησης. Έτσι, η αυτοδιοίκηση καλείται να αντιμετωπίσει ένα ευρύτατο φάσμα προκλήσεων και απαιτήσεων που μεταβάλλονται με ταχύτατους ρυθμούς στην εποχή μας: Από τα βασικά δίκτυα και τις υλικοτεχνικές υποδομές που απαιτούν διαρκή αναβάθμιση και προσαρμογή στις ιλιγγιώδεις τεχνολογικές εξελίξεις, μέχρι το εξαιρετικά σύνθετο αντικείμενο της προστασίας του περιβάλλοντος και βελτίωσης της ποιότητας ζωής, καθώς και τις ανάγκες για κοινωνικές υπηρεσίες (φροντίδα και προστασία, υγεία και εκπαίδευση κ.ά.) σε σύνθετες και ανομοιογενείς κοινωνίες, με αυξανόμενη διαφοροποίηση αντιλήψεων και τρόπων ζωής, την ώρα όπου αυξάνεται η δημογραφική γήρανση και αλλάζει μορφή η οικογένεια.

Τις προκλήσεις αυτές, η αυτοδιοίκηση καλείται να τις αντιμετωπίσει υπό συνθήκες δημοσιονομικής πίεσης και έλλειψης ανθρώπινων πόρων, καθώς και υπό συνθήκες αμφισβήτησης της νομιμοποίησης αλλά και της ικανότητας των πολιτικών ηγεσιών να προσφέρουν λύσεις σε συλλογικά προβλήματα. Αισθητή έγινε επιπλέον και η πίεση επιχειρηματικών συμφερόντων, τα οποία, ενόψει των εξαιρετικά απαιτητικών συνθηκών ανταγωνισμού που επικρατούν στις αγορές αλλά και της μόνιμης αναζήτησης ευκαιριών κέρδους, προσπαθούν να επιβάλλουν την είσοδο ιδιωτών στο χώρο των δημοτικών δικτύων και υπηρεσιών.

Οι Ευρωπαϊκές χώρες, υλοποίησαν ένα ευρύ φάσμα μεταρρυθμίσεων και αλλαγών, προκειμένου να ενισχύσουν την αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα και δημοκρατική νομιμοποίηση των Δημόσιων πολιτικών που εφαρμόζονται στο χώρο ευθύνης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης: Από τις συνενώσεις Δήμων και την αναδιάταξη βαθμίδων αυτοδιοίκησης, μέχρι την οργανωτική και λειτουργική αναδιοργάνωση των υπηρεσιών και την εισαγωγή νέων συμμετοχικών θεσμών. Εμφανείς υπήρξαν σε αρκετές χώρες και οι τάσεις για ουσιαστικές ιδιωτικοποιήσεις, ακόμη και με την μετάθεση ορισμένων παραδοσιακών τομέων δημοτικής δραστηριότητας όπως τα απορρίμματα, η ύδρευση, η δημοτική συγκοινωνία στον χώρο της αγοράς. Ωστόσο, οι προσδοκίες για φτηνότερες και ποιοτικότερες υπηρεσίες μέσω των μηχανισμών της αγοράς και του ανταγωνισμού ιδιωτών δεν επιβεβαιώθηκαν, ιδίως σε τομείς που προϋπέθεταν σημαντικές μακροχρόνιες επενδύσεις σε υποδομές και πάγια. Έτσι, παρατηρείται πλέον μια εμφανής τάση «επιστροφής» ορισμένων υπηρεσιών στους Δήμους, μετά την αποτυχία των μηχανισμών της αγοράς, όπως λ.χ. στις υπηρεσίες ύδρευσης, τις Δημόσιες συγκοινωνίες κ.α.

Οι πολιτικές λιτότητας που εφαρμόστηκαν από τα ευρωπαϊκά κράτη για να αντιμετωπιστεί η οικονομική κρίση, δημιούργησαν πολλά προβλήματα στους Ο.Τ.Α., κυρίως στο ύψος των εσόδων και στο προσωπικό τους (αριθμός, αμοιβές, εργασιακό καθεστώς). Στην περίπτωση της Ελλάδας, η κρίση συνέπεσε με την μεταρρύθμιση του «Καλλικράτη», η οποία συμπεριέλαβε έναν ευρύτατο εξορθολογισμό δομών και λειτουργικών, ανάλογος του οποίου δεν έχει εφαρμοστεί σε κανένα τμήμα του δημοσίου τομέα, ακόμη και μετά την έναρξη εφαρμογής των μνημονίων. Συγκεκριμένα, περιορίστηκαν οι βασικές δομές της αυτοδιοίκησης (από 1.034 σε 325 Δήμους στον πρώτο βαθμό και από 50 Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις σε 13 Περιφέρειες στον δεύτερο βαθμό), ενώ πρωτοφανής ήταν η μείωση των χιλιάδων «θυγατρικών δομών» (Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου και Επιχειρήσεων) της Αυτοδιοίκησης από αρκετές χιλιάδες σε 1.200 κατά προσέγγιση επιχειρήσεις και Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου αντιστοίχως. Σημαντική μείωση υπήρξε και ως προς τις θέσεις αλλά και το κόστος της αποζημίωσης των αιρετών και μετακλητών στελεχών των Δήμων και των Περιφερειών, μετά τον Καλλικράτη, την ώρα όπου δεν παρατηρήθηκε καμία αξιόλογη μείωση του πολιτικού και μετακλητού προσωπικού στο κεντρικό-κυβερνητικό προσωπικό (αριθμοί υπουργών, υφυπουργών, βουλευτών, γενικών και ειδικών γραμματέων, μετακλητών συνεργατών τους κλπ.), ενώ ο αριθμός των θυγατρικών φορέων του κεντρικού κράτους που καταργήθηκαν, ακόμη και μετά το μνημόνιο, παρέμεινε ανάξιος λόγου (μόλις λίγες δεκάδες σε σύνολο περισσότερων χιλιάδων).

Παρά το γεγονός λοιπόν ότι η Αυτοδιοίκηση είχε ήδη προχωρήσει σε πρωτοφανή εξορθολογισμό των δομών της (δεν είναι τυχαίο ότι η περίπτωση του Καλλικράτη προκάλεσε το ενδιαφέρον σε πανευρωπαϊκό επίπεδο, ενώ στην περίπτωση της Ιρλανδίας και της Λετονίας γίνεται ρητή αναφορά σε αυτόν ενόψει της προετοιμασίας μεταρρυθμίσεων), μετά την υιοθέτηση των μνημονίων, οι δήμοι αποτέλεσαν το «προνομιακό» πεδίο για την εφαρμογή περιοριστικών πολιτικών, την περικοπή των κρατικών επιχορηγήσεων, τις απολύσεις συμβασιούχων και, αργότερα, ακόμη και για τους θεσμούς της διαθεσιμότητας και την κατάργηση κλάδων εργαζομένων (Σχολικοί Φύλακες) αλλά και ολόκληρων υπηρεσιών (Δημοτική Αστυνομία). Αξίζει επίσης να σημειωθεί ότι και η συμμετοχή του χρέους των ελληνικών Ο.Τ.Α. στο συνολικό δημόσιο χρέος υπήρξε από τις χαμηλότερες στην Ευρώπη. Με την εξαίρεση ενός μικρού αριθμού δήμων, οι Ο.Τ.Α. δεν αντιμετώπιζαν πρόβλημα υπερχρέωσης, ενώ ακόμη και το πρόβλημα με τις ληξιπρόθεσμες οφειλές τους προς τρίτους, οφείλονταν σε μεγάλο βαθμό στις αυθαίρετες, δυσανάλογες και συχνά αιφνιδιαστικές περικοπές των Κ.Α.Π. που στερούσαν τους Δήμους από την αναγκαία, για τη λειτουργία τους, ρευστότητα. Άλλωστε, ακόμη και το ποσό με το οποίο εξοφλήθηκαν τελικά οι ληξιπρόθεσμες οφειλές των Δήμων αφαιρέθηκε από τους Κ.Α.Π. που τους οφείλει το κράτος.

Η οικονομική κρίση αξιοποιήθηκε εξάλλου ως επιχείρημα για την ματαίωση λειτουργίας ορισμένων νέων θεσμών που προέβλεπε ο νόμος του «Καλλικράτη», όπως το ιδιαίτερα σημαντικό, νέο σύστημα επαγγελματικής εποπτείας με τους ελεγκτές νομιμότητας και τις αυτοτελείς υπηρεσίες εποπτείας με το

ειδικευμένο δυναμικό που θα οδηγούσαν στην απελευθέρωση του θεσμού της εποπτείας από κομματικές και άλλες δουλείες και την θεαματική βελτίωση του επιπέδου λειτουργίας της. Η απαγόρευση νέων προσλήψεων και ο δραστικός περιορισμός των πόρων οδήγησαν άλλωστε και στην ματαίωση του τρίτου κύματος μεταβίβασης αρμοδιοτήτων στους Ο.Τ.Α. που προβλέπονταν για τις αρχές τους 2013. Ο Καλλικράτης, εξάλλου, άνοιγε το πεδίο και για μια σειρά άλλων, από καιρό ληξιπρόθεσμων μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών, όπως την μεταφορά μητροπολιτικών λειτουργιών προς τους Ο.Τ.Α. και την ανάπτυξη ενός συστήματος «μητροπολιτικής διακυβέρνησης» σε Αττική και Θεσσαλονίκη καθώς και τη δημιουργία ειδικού τύπου Δήμων σε νησιά και ορεινές περιοχές με πρόσθετες αρμοδιότητες. Ωστόσο, καμία από αυτές τις πρωτοβουλίες δεν υλοποιήθηκε στα χρόνια που ακολούθησαν, ενώ παρουσιάστηκαν σοβαρές δυσλειτουργίες σε πολλές επιμέρους πτυχές του νέου διοικητικού οικοδομήματος. Οι δυσκολίες που εξ ορισμού παρουσιάζει το πρώτο μεταβατικό στάδιο μιας τόσο μεγάλης μεταρρύθμισης, σε συνδυασμό με τους ασφυκτικούς περιορισμούς και το συγκεντρωτικό-ελεγκτικό πνεύμα που επέβαλαν τα προγράμματα δημοσιονομικής σταθεροποίησης δεν άφησαν να αναπτυχθεί η μεταρρυθμιστική δυναμική που θα μπορούσε να έχει εγκαινιάσει ο Καλλικράτης.

Όπως κάθε μεγάλη μεταρρύθμιση, ο «Καλλικράτης» χρειαζόταν ένα πρόγραμμα υποστήριξης και παρακολούθησης της εφαρμογής του, που προβλεπόταν στο σχετικό Νόμο (πρόγραμμα «ΕΛΛΑΔΑ»), αλλά τελικά δεν εφαρμόστηκε. Επιπλέον, εγκαταλείφθηκαν οι όποιες συστηματικές πρωτοβουλίες εκκαθάρισης αρμοδιοτήτων και απλοποίησης διαδικασιών, καθώς και ουσιαστικής συνάρθρωσης των νέων επιπέδων διακυβέρνησης με την κεντρική διοίκηση («πολυεπίπεδη διακυβέρνηση»). Η συζήτηση για τον περιβόητο «περιορισμό του κράτους» περιορίστηκε στον ακρωτηριασμό των δημόσιων υπηρεσιών και ουδέποτε προσανατολίστηκε στον περιορισμό των άχρηστων ρυθμίσεων και διαδικασιών που θα είχε ευεργετικά αποτελέσματα στην κοινωνία και την οικονομία. Ουδέποτε δηλαδή, επιχειρήθηκε η συστηματική αντιμετώπιση των πραγματικών ρυθμιστικών και διοικητικών βαρών που συνεπάγονται τεράστιο κόστος (πολύ υψηλότερο από το σύνολο του μισθολογικού κόστους του Δημοσίου) και καταβαραθρώνουν την ανταγωνιστικότητα της Ελληνικής οικονομίας, ενώ αποθαρρύνουν ακόμη και μικρές επενδύσεις στη χώρα μας. Η επικέντρωση στον περιορισμό του μισθολογικού κόστους του Δημοσίου φαίνεται τελικά να υπηρετεί αλλότριους σκοπούς, όπως την υποβάθμιση των Δημόσιων υπηρεσιών και την στροφή πολλών πολιτών σε ιδιώτες πάροχους (ιδίως στους κερδοφόρους τομείς της ιδιωτικής υγείας και παιδείας), καθώς και την «εξ αντανακλάσεως» συμπίεση του μισθολογικού κόστους στον ιδιωτικό τομέα. Είναι άλλωστε εμφανής η αδιαφορία για προώθηση ουσιαστικών αλλαγών που θα βελτίωναν την αποδοτικότητα της Δημόσιας Διοίκησης που εξακολουθεί να αντιμετωπίζεται από τις κυρίαρχες πολιτικές δυνάμεις ως προνομιακό πεδίο κομματικής λαφυραγώγησης και εξυπηρέτησης ιδιωτικών συμφερόντων κάθε είδους, παρά τις μεγαλόστομες διακηρύξεις. Τα σχέδια για εφαρμογή μιας μεγάλης μεταρρύθμισης, αντίστοιχης του

«Καλλικράτη» και στην κεντρική διοίκηση εγκαταλείφθηκαν, ενώ εμφανής ήταν η απουσία ηγετικού οράματος και συστηματικής μακροπρόθεσμης στρατηγικής για την κεντρική αλλά και την ευρύτερη κρατική διοίκηση.

Η αδυναμία προώθησης ουσιαστικών αλλαγών, έχει προκαλέσει την απογοήτευση της κοινής γνώμης και οι σχετικές έρευνες αποτυπώνουν την καταστροφή σημαντικού μέρους του κοινωνικού κεφαλαίου και την κατάρρευση της εμπιστοσύνης των πολιτών προς τους θεσμούς, ένα φαινόμενο που προκαλεί ανησυχίες για το μέλλον της ίδιας της δημοκρατίας μας. Ωστόσο, αξίζει να σημειωθεί ότι η κοινή γνώμη της χώρας δείχνει σαφώς να προτιμά την ανάληψη αρμοδιοτήτων από την τοπική αυτοδιοίκηση, ιδίως στο πεδίο των κοινωνικών υπηρεσιών, όπου παρά τα προβλήματα που υφίστανται, η πολύ μεγάλη πλειοψηφία ζητά όχι μόνο να διατηρηθούν αλλά και να επεκταθούν οι ευθύνες που αναλαμβάνουν οι Δήμοι για κοινωνικές υπηρεσίες.

Η Ελληνική πολιτική ηγεσία, πιεζόμενη να ανταποκριθεί σε συγκεκριμένους, ποσοτικούς στόχους εξοικονόμησης δομών, προσωπικού και κυρίως, οικονομικών πόρων, αυτοπαγιδεύτηκε σε βραχυπρόθεσμη και ασθμαίνουσα πολιτική διαχείριση των έξωθεν επιβαλλόμενων αλλαγών, χωρίς να καταφέρει να συσπειρώσει τις απαιτούμενες δυνάμεις για την διαμόρφωση μιας μακροπρόθεσμης εθνικής μεταρρυθμιστικής στρατηγικής για τη Δημόσια Διοίκηση και Αυτοδιοίκηση. Η εμφανής απουσία αυτής της στρατηγικής ενθάρρυνε διάφορα συμφέροντα που πασχίζουν να εκμεταλλευθούν την κρίση προς όφελός τους ή έστω να διατηρήσουν υφιστάμενα προνόμια. Σημαντικό μέρος της πολιτικής ηγεσίας της χώρας, προκειμένου να διασώσει τη πολιτική του υπόσταση αλλά και να εξυπηρετήσει επιμέρους συμφέροντα, δεν δίστασε να επιστρατεύσει επικοινωνιακά τεχνάσματα και λαϊκιστικές ρητορικές που στοχοποιούσαν τη Δημόσια Διοίκηση.

Ως προς την διαχείριση του κόστους της κρίσης και την κατανομή του στους διάφορους φορείς, υπήρξε σαφής η επιλογή για συγκέντρωση αυτού του κόστους σε τομείς που συνδέονταν συγκριτικά λιγότερο και πάντως όχι άμεσα με τους κυρίαρχους μηχανισμούς των κομμάτων εξουσίας, ιδίως δε σε χώρους όπου η συνακόλουθη σφοδρή δυσαρέσκεια αναμενόταν ότι θα εισπράττονταν από την δική τους, ιδιαίτερη αιρετή και συνδικαλιστική ηγεσία (Δήμοι, ΑΕΙ - ΤΕΙ, δημόσια εκπαίδευση).

Στην δημόσια διοίκηση και ειδικότερα στην τοπική αυτοδιοίκηση, οι όποιες αλλαγές περιορίζονται στη διευκόλυνση ιδιωτικοποιήσεων (ιδίως στον τομέα των απορριμμάτων), τη δημιουργία νέου τύπου «συνεργατικών» σχημάτων (Κοιν.Σ.Επ.) με στόχο τη μείωση του κόστους και κάποιες μεμονωμένες και μάλλον αποτυχημένες απόπειρες για απλούστευση αδειοδοτήσεων. Έτσι, η διαβόητη Ελληνική γραφειοκρατία παραμένει ακλόνητη με ολέθρια αποτελέσματα για την ανταγωνιστικότητα της Ελληνικής οικονομίας, αφού τα διοικητικά βάρη παραμένουν στο υψηλότερο επίπεδο των χωρών του Ο.Ο.Σ.Α.

Οι Ελληνικές κυβερνήσεις όμως, αντί να προχωρήσουν σε μια κοπιώδη μακροπρόθεσμη προσπάθεια διοικητικού εκσυγχρονισμού προβάλλουν με κάθε τρόπο την ιδέα ότι αρκεί η συρρίκνωση του δημοσίου και ο δραστικός περιορισμός του κόστους του, προκειμένου να αντιμετωπιστεί η κρίση. Με αθρόες συνταξιοδοτήσεις έμπειρων στελεχών, πλήρη απαγόρευση προσλήψεων και πρωτοφανή μείωση των αποδοχών του υπηρετούντος προσωπικού, οι κυβερνήσεις εμφάνισαν μείωση του κόστους των υπηρεσιών, αδιαφορώντας για τις επιπτώσεις στη λειτουργία τους και την υποβάθμισή τους. Εγκαταλείποντας, ουσιαστικά, την στοχοθεσία και αξιολόγηση υπηρεσιών και επιβάλλοντας την αξιολόγηση των υπαλλήλων με προκρούστιες δεσμευτικές ποσοστώσεις, η πολιτική ηγεσία φαίνεται να προβάλλει την αντίληψη ότι η κακοδαιμονία της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης δεν οφείλεται ούτε στις δαιδαλώδεις δομές ούτε στις παράλογες διαδικασίες ούτε στις δικές της κομματικές και πολιτικές παρεμβάσεις, αλλά απλά και μόνο στην απειθαρχία και ασυνέπεια του «υπερ-προστατευμένου» προσωπικού.

Αξιοποιώντας, παράλληλα, την δημοσιονομική στενότητα, οι κυβερνώντες προετοιμάζουν το έδαφος για την περαιτέρω μετάθεση στους μηχανισμούς της αγοράς μιας σειράς υπηρεσιών, ιδίως στους Δήμους, είτε αυτών που σήμερα διατηρούνται στη ζωή χάρη σε ευρωπαϊκές χρηματοδοτήσεις, όπως η φύλαξη παιδιών, η προστασία ηλικιωμένων κ.α., είτε αυτών που παρουσιάζουν ευκαιρίες για εύκολο κέρδος, όπως η διαχείριση των απορριμμάτων, η παροχή νερού, κ.α., παρά τις αρνητικές εμπειρίες άλλων χωρών και τις εμφανείς, σήμερα, τάσεις για επανα-δημοτικοποίηση υπηρεσιών που ιδιωτικοποιήθηκαν κατά το παρελθόν, με ολέθρια αποτελέσματα για τις υποδομές, τον καταναλωτή και τον φορολογούμενο.

Εν τω μεταξύ, σε μια περίοδο κατακόρυφης αύξησης των αναγκών για κοινωνικές υπηρεσίες και δράσεις, η Αυτοδιοίκηση κατάφερε να καλύψει αξιόλογο μέρος των νέων αναγκών καθώς και να αναλάβει σημαντικές πρωτοβουλίες που την έφεραν στην πρωτοπορία της αντιμετώπισης της ανθρωπιστικής κρίσης που πλήττει σήμερα, μετά από 7 χρόνια ύφεσης, πολλούς ανθρώπους στη χώρα μας. Ωστόσο, η μεγάλη μείωση των εσόδων των δήμων δυσχεραίνει αφάνταστα τη συνέχιση της λειτουργίας πολλών δομών, ενώ η εξάρτηση τους από τις χρηματοδοτήσεις του Ε.Σ.Π.Α. δημιουργεί πολλές αμφιβολίες για το μέλλον τους. Επιπλέον, η κάλυψη των αναγκών των τοπικών κοινωνιών αρκετές φορές γίνεται ευκαιριακά, με βάση τις προκηρύξεις του Ε.Σ.Π.Α. και οι οργανωτικές λύσεις που επιβάλλονται (συνεργασίες με ιδιωτικές εταιρείες και Μ.Κ.Ο.) αποδυναμώνουν τον έλεγχο από πλευράς Δήμων και τον προγραμματισμό της δράσης τους. Εξάλλου, η μείωση του προσωπικού και η απαγόρευση των προσλήψεων αφενός μεν στερεί τους δήμους από έμπειρα στελέχη και δεν δίνει τη δυνατότητα ανανέωσής τους, αφετέρου δε διατηρεί την εργασιακή ανασφάλεια σε όσους απασχολούνται ως έκτακτο προσωπικό. Τέλος, η συνεχιζόμενη εδώ και δέκα χρόνια πρακτική ανανέωσης συμβάσεων, σε δομές όπως το «Βοήθεια στο Σπίτι», υπονομεύει τη λειτουργία τους και δημιουργεί πολλαπλά προβλήματα στα άτομα που κάνουν χρήση των αντίστοιχων υπηρεσιών.

Τέλος, οι προβλέψεις του νέου μεσοπρόθεσμου συμπεριλαμβάνουν και νέες περικοπές πόρων (οικονομικών και ανθρώπινων) στους Δήμους, μειώσεις προνοιακών επιδομάτων και δαπανών προσωπικού, προώθηση της συνεργασίας με ιδιώτες και μείωση των επενδυτικών δαπανών των Δήμων.

Από τα παραπάνω καθίσταται σαφής η δυσανάλογα μεγάλη συμμετοχή της Αυτοδιοίκησης στις περικοπές κάθε είδους, αλλά και τα πλήγματα που δέχεται ο θεσμός από την άστοχη και αδέξια διαχείριση των προκλήσεων που θέτει η οικονομική κρίση στο πολιτικο-διοικητικό σύστημα της χώρας. Αντί για την «φυγή προς τα εμπρός» με άλματα εκσυγχρονισμού της διοικητικής λειτουργίας και αξιοποίησης της αυτοδιοίκησης ως παράγοντα κινητοποίησης Δημόσιων αλλά και Ιδιωτικών πόρων και επενδύσεων, επιλέγεται η λογική του τυφλού ακρωτηριασμού χωρίς καν να εξασφαλίζεται έστω κάποιο μακροπρόθεσμο ταμειακό όφελος. Επιπλέον, την ώρα όπου μειώνονται οι πόροι της διοίκησης, αυξάνονται συνεχώς τα διοικητικά βάρη, οι διαδικασίες και οι άχρηστες ρυθμίσεις, επιφέροντας καίριο πλήγμα στην ανταγωνιστικότητα της χώρας και αυξάνοντας το τελικό και ιδίως το έμμεσο κόστος της διοικητικής λειτουργίας. Υπάρχει λοιπόν ανάγκη για την επεξεργασία μιας ολοκληρωμένης μεταρρυθμιστικής στρατηγικής που θα προσφέρει εναλλακτικές επιλογές σε περιβάλλον κρίσης και ταυτόχρονα θα ανοίγει τις προοπτικές για την δημιουργική υπέρβασή της.



## 10 ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

### 10.1 Οι θέσεις της Π.Ο.Ε.- Ο.Τ.Α.

Αθήνα, 21 Μαρτίου 2014



ΠΑΝΕΛΛΗΝΙΑ ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΑ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ  
ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ  
ΕΚΤΕΛΕΣΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Προς: Βουλή των Ελλήνων

Διαρκής Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης,  
Υποεπιτροπή Αρμόδια επί θεμάτων του Υπουργείου Εσωτερικών

**Τα τέσσερα τελευταία χρόνια τόσο οι εργαζόμενοι όσο και ο θεσμός της  
Τ.Α. υφίστανται πρωτοφανή επίθεση ως αποτέλεσμα της**

**«νεοφιλελεύθερης πολιτικής» που εφαρμόζουν κυβέρνηση και τρόικα.** Οι εργαζόμενοι έχουν υποστεί τεράστιες μειώσεις μισθών, ισοπέδωση των εργασιακών - ασφαλιστικών τους δικαιωμάτων και έχουν τεθεί στο στόχαστρο για χιλιάδες απολύσεις μέσω διαφόρων παραλλαγών, όπως η κινητικότητα, η διαθεσιμότητα, η «εθελοντική» ενδοαυτοδιοικητική κινητικότητα και η αξιολόγηση. Την ίδια στιγμή, οι υπηρεσίες της Τ.Α. πλήττονται βάνουσα με αποτέλεσμα τη διάλυση κοινωνικών δομών και υπηρεσιών, στις οποίες στηρίζονται τις δύσκολες αυτές εποχές χιλιάδες πολίτες, αλλά και την προώθηση ενός σχεδίου εκχώρησης αρμοδιοτήτων σε ιδιώτες.

**Σε αυτή την κατεύθυνση εντάσσεται και ο Ν.3852/10 για τον «Καλλικράτη».** Η εφαρμογή του έχει προκαλέσει και προκαλεί πολλαπλές δυσμενείς συνέπειες, **στην αυτοδιοίκηση**, δεδομένου ότι ο «Καλλικράτης» ουσιαστικά δεν αποτελεί παρά ένα εργαστήρι της κεντρικής διοίκησης, στο οποίο λαμβάνουν χώρα όχι μόνον πειραματισμοί αλλά και πρωτογενείς εφαρμογές σε βάρος ουσιαστικών πολιτικών και κοινωνικών δικαιωμάτων.

Η αναγκαιότητα προώθησης, για λόγους διοικητικής αποτελεσματικότητας, της λειτουργικής σύμπτυξης των δημοτικών υπηρεσιών, ως βασικού στόχου του Προγράμματος «Καλλικράτης», ουσιαστικά, όπως εκ των υστέρων περίτρανα αποδείχθηκε, **δεν υπέκρυπτε παρά τη διάθεση της κεντρικής κυβέρνησης για συρρίκνωση δημοτικών υπηρεσιών, κοινωνικού κυρίως χαρακτήρα.** Στην προκειμένη περίπτωση, ειδικότερα ως προς τους πρώην δήμους που συνενώθηκαν, διαμορφώθηκαν οι λογικές όχι μόνον του «πλεονάζοντος» προσωπικού, τα μέλη του οποίου μετακινήθηκαν χωρίς καμία προγραμματισμένη λειτουργική πολιτική διοικητικής ενσωμάτωσης και προσαρμογής στις υπηρεσίες του κεντρικού δήμου, αλλά και των «πλεοναζουσών» υπηρεσιών κοινωνικού χαρακτήρα. Τούτο είχε ως πρακτικό αποτέλεσμα αφενός να στοχοποιηθούν οι δημοτικοί υπάλληλοι και να τεθούν στη δίνη της εργασιακής εφεδρείας και των απολύσεων, αφετέρου να συρρικνωθούν κοινωνικές δομές (μονάδες προστασίας ευπαθών κοινωνικών ομάδων, δημοτικές βιβλιοθήκες, πολιτιστικά κέντρα, παιδικό σταθμοί κ.λπ.). Στην προσχηματικώς προβαλλόμενη λογική δήθεν ορθολογικοποίησης των δημοτικών υπηρεσιών εντάχθηκαν, μεταξύ άλλων, και ανταποδοτικές υπηρεσίες (λ.χ. καθαριότητα), με σκοπό την εκχώρησή τους στα μεγάλα επιχειρηματικά - εργολαβικά συμφέροντα.

Όσο για τις κοινωνικές υπηρεσίες που προσφέρουν οι Δήμοι, αυτές οδεύουν ήδη προς την ιδιωτικοποίηση.

**Εκφρασμένος στόχος, «οι κοινωνικές παροχές των Δήμων όπως το «Βοήθεια στο Σπίτι», που τώρα χρηματοδοτούνται αποκλειστικά από το κράτος, να μετεξελιχθούν σε εταιρείες κοινωνικής οικονομίας.**

Να στηθούν δηλαδή εταιρείες στις οποίες θα συμμετέχουν Δήμοι, ιδιώτες και άλλοι κοινωνικοί φορείς... Οι ίδιες

υπηρεσίες μπορούν επίσης να προσφέρονται και σε πλούσιους, οι οποίοι δύναται να πληρώσουν. Έτσι οι πλούσιοι θα χρηματοδοτούν τους φτωχούς»!!!

**Οι «Καλλικρατικοί» Δήμοι επέδειξαν «αξιοθαύμαστη» προσαρμογή στις τροϊκανές απαιτήσεις για εσωτερική υποτίμηση και «αξιόμιμη ευπείθεια» στα κελεύσματα των μνημονιακών κυβερνήσεων, που έχουν θέσει, ως έναν από τους κυρίαρχους στόχους τους, την αποδιάρθρωση των εργασιακών σχέσεων. Οι «Καλλικρατικοί» Δήμοι πρωταγωνιστούν σήμερα είτε στην εφαρμογή των προγραμμάτων «κοινωφελούς» εργασίας, όπου οι ΜΚΟ παίζουν τον ρόλο του, έναντι αμοιβής, δανειστή εργαζομένων και οι Δήμοι αυτών που τους δανείζονται, οι οποίοι απασχολούνται υπό συνθήκες εργασιακού Μεσαίωνα (χωρίς ουσιαστικά συλλογικά και ατομικά εργασιακά δικαιώματα), είτε στην εφαρμογή των τοπικών συμφώνων απασχόλησης, που αποβλέπουν στην «ορθολογική» διοχέτευση μισθωτών χαμηλού εργασιακού κόστους σε ιδιωτικές επιχειρήσεις, είτε στην εφαρμογή των επιχειρησιακών προγραμμάτων της «δια βίου μάθησης», όπου η κάθε απίθανη δραστηριότητα έχει αναχθεί σε αντικείμενο εργασιακής επιμόρφωσης με σκοπό τη συγκάλυψη της ανεργίας, χωρίς να υπάρχει καμία συνάρθρωση με τις παραγωγικές ανάγκες ενός τόπου. **Εν ολίγοις, οι «Καλλικρατικοί» Δήμοι, στην προκειμένη περίπτωση, έχουν αναδειχθεί σε εργαστήρια πειραματικών εφαρμογών αποδιάρθρωσης των εργασιακών σχέσεων και προετοιμασίας μετατροπής όλης της επικράτειας σε μία απέραντη Ειδική Οικονομική Ζώνη.****

Από την πρώτη ημέρα ψήφισης και στη συνέχεια εφαρμογής του Ν.3852/10 «Πρόγραμμα ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ» και την ένταξή του στο πρόγραμμα σταθερότητας με την αφαίρεση πόρων που σήμερα ξεπερνούν το 60% των τακτικών εσόδων, εκφράζουμε την πεποίθηση ότι η Τ.Α. οδηγείται μαθηματικά σε οικονομική, λειτουργική και θεσμική κατάρρευση. Ήδη με το απίστευτης ευρηματικότητας και κατ' ευφημισμό «Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α.» καταλύεται κάθε ίχνος αυτοτέλειάς τους. Η χρηματοδότηση θα περιοριστεί στη μισθοδοσία του εναπομείναντος προσωπικού, ενώ τις υπόλοιπες λειτουργικές δαπάνες οι Δήμοι θα πρέπει να τις εξασφαλίσουν με υποχρεωτικές αυξήσεις δημοτικών φόρων και τελών, απολύσεις προσωπικού.

**Στόχος είναι «η μηδενική χρηματοδότηση των Ο.Τ.Α. από τον προϋπολογισμό».** Και από πού θα εξασφαλίσουν πόρους οι Δήμοι για να λειτουργήσουν; **Σε πρώτο πλάνο μπαίνει «η μόχλευση και η αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας των Δήμων».** Δηλαδή οι Δήμοι «μπορούν να στήσουν ένα fund, να περάσουν εκεί την ακίνητη περιουσία τους, της οποίας η αντικειμενική αξία θα αποτιμηθεί, και με αυτό τον τρόπο μπορούν να διεκδικήσουν χρηματοδότηση από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων ή ακόμα και από Ελληνικές Ιδιωτικές Τράπεζες, εξασφαλίζοντας ρευστότητα χωρίς να επιβαρύνεται το δημόσιο έλλειμμα ή το χρέος».

**Τονίζαμε επίσης ότι η παντελής έλλειψη αναφοράς στο ανθρώπινο δυναμικό της Τ.Α.,** τον ρόλο του και την πραγματική αναβάθμισή του στις νέες συνθήκες, την αξιοποίηση του υφιστάμενου προσωπικού, τη συνεχή επιμόρφωση, την ενίσχυση των νέων δομών με εξειδικευμένο μόνιμο προσωπικό, την αντιμετώπιση των προβλημάτων που προέκυψαν από την συνένωση των Δήμων με στόχο την εξυπηρέτηση των πολιτών και την ενίσχυση του δημόσιου και κοινωνικού χαρακτήρα των υπηρεσιών της Τ.Α., επιβεβαίωσε τις ανησυχίες μας αλλά και την αρνητική θέση μας για το πρόγραμμα « ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ», καθώς όλη τη περίοδο έχουμε υποστεί την πιο ακραία, βάρβαρη και νεοφιλελεύθερη πολιτική.

**Για τα βγούμε από το σημερινό αδιέξοδο, το οποίο επήλθε με πολιτικές, όπως αυτή του «Καλλικράτη» και να παίξει η Τ.Α. πραγματικό κοινωνικό ρόλο απαιτείται άμεσα:**

- **Απόδοση όλων των οφειλομένων από το κράτος και άρνηση μεταφοράς οποιασδήποτε αρμοδιότητας που δεν εξασφαλίζει εκ των προτέρων τους αναγκαίους πόρους και το απαραίτητο προσωπικό.** Η μείωση κατά περίπου 60% (έως σήμερα) των πόρων προς την Τ.Α. με δεκάδες νέες αρμοδιότητες, αποτελεί το καλύτερο άλλοθι σε όσους επιθυμούν την ιδιωτικοποίηση των υπηρεσιών των Ο.Τ.Α.
- **Ριζική αναθεώρηση του «Καλλικράτη»** που να προβλέπει δημοκρατική, διοικητική, οικονομική μεταρρύθμιση και πραγματική αποκέντρωση.
- **Αποτροπή των πολιτικών άμεσης και έμμεσης ιδιωτικοποίησης** κρίσιμων αναπτυξιακών και κοινωνικών αρμοδιοτήτων (απορρίμματα, ενέργεια, νερό, κοινωνικές υπηρεσίες, κλπ.),
- **Σεβασμό των εργασιακών και κοινωνικών κατακτήσεων των εργαζομένων,** αναθεώρηση των αποφάσεων της κυβέρνησης για τη διαθεσιμότητα, τις απολύσεις, την κατάργηση των οργανικών θέσεων και τις συνεχείς μειώσεις των αποδοχών. Αποτροπή της προσπάθειας «κινεζοποίησης» της Ελληνικής κοινωνίας.
- **Συνέχιση και επέκταση των προγραμμάτων κοινωνικών δομών με την διατήρηση του δημόσιου και κοινωνικού χαρακτήρα.** Διασφάλιση της παραμονής του έμπειρου και εξειδικευμένου προσωπικού με την ενσωμάτωση όλων αυτών των δραστηριοτήτων στις υπηρεσίες των Δήμων (Διεύθυνση Κοινωνικών Υπηρεσιών).
- **Ξεκαθάρισμα των σχέσεων των Ο.Τ.Α. και υπηρεσιών του κράτους** (Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης, ΟΓΑ, ΕΛΓΑ κ.λπ.) στην άσκηση αρμοδιοτήτων τους χωρίς κανένα μέχρι σήμερα όφελος για την Τ.Α.
- **Πρόσληψη μόνιμου προσωπικού, καμιά απόλυση εργαζόμενου,** κατάργηση του θεσμού των εκτάκτων, φραγμό στη διεύρυνση των ελαστικών σχέσεων εργασίας και την ομηρία χιλιάδων άνεργων εργαζομένων.
- **Επίλυση βασικών κλαδικών και θεσμικών αιτημάτων που απασχολούν τους εργαζόμενους στους Ο.Τ.Α. α΄ βαθμού.** Υπογραφή Σ.Σ.Ε. για το προσωπικό Ιδιωτικού Δικαίου των Ο.Τ.Α. Αντιμετώπιση των σοβαρών προβλημάτων υγιεινής και ασφάλειας.

**Με την πολιτική της κυβέρνησης και της τρόικα** ο θεσμός της Τ.Α. απαξιώνεται, αποδομείται, εκχωρείται, επαιτεί, συρρικνώνεται.

**Η Τοπική Αυτοδιοίκηση ως μια μορφή εξουσίας που βρίσκεται κοντά στο πολίτη, δεν μπορεί να παρακολουθεί** από μακριά την οικονομική εξαθλίωση των εργαζομένων, των ανέργων και συνολικά της κοινωνίας.

Είναι απολύτως αναγκαίο τη δύσκολη αυτή περίοδο:

1. **Να κατοχυρώνεται** η διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α.
2. **Να υπάρξει** διασφάλιση όλων των θέσεων εργασίας.
3. **Να αναπτυχθούν σύγχρονες** δομές και λειτουργίες στο εσωτερικό των Ο.Τ.Α. Α΄ βαθμού.
4. **Να υπάρξει ανάπτυξη** και αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού.
5. **Να αποτραπεί** κάθε προσπάθεια ιδιωτικοποίησης των υπηρεσιών δημόσιου και κοινωνικού χαρακτήρα των Ο.Τ.Α. Α΄ βαθμού.
6. **Να καθοριστούν** με σαφήνεια οι κανόνες διαφάνειας και χρηστής διαχείρισης των πόρων.

**Οι συγχωνεύσεις και οι καταργήσεις των οργανισμών του Δημοσίου, καθώς και οι απολύσεις των εργαζομένων γίνονται με μοναδικό γνώμονα την περιστολή δαπανών και χωρίς να εξετάζεται το τεράστιο κοινωνικό κόστος που θα προκληθεί.**

**Η αξιολόγηση των υπηρεσιών και του προσωπικού δεν γίνεται για να βελτιωθεί η λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών.** Αντίθετα, χρησιμοποιείται ως εργαλείο για νέες απολύσεις, για κλείσιμο υπηρεσιών και ενίσχυση των ιδιωτών.

**Η εφαρμογή της διαθεσιμότητας, η απαίτηση της τρόικα για τον περιορισμό του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων μέχρι το 2015 κατά 150.000 και η απόλυση 15.000 μέχρι το τέλος του 2014, έχουν βασικό στόχο τη μείωση του εργατικού προσωπικού, την κατάργηση υπηρεσιών και την ιδιωτικοποίηση βασικών υπηρεσιών του Δημοσίου και της Τ.Α.**

**Η κατάργηση των κενών οργανικών θέσεων ακόμα και αυτών που συνταξιοδοτούνται και ο περιορισμός των οργανικών μονάδων** δείχνει τις πραγματικές διαθέσεις τους για το μέλλον των δημοσίων υπηρεσιών αλλά και του ανθρώπινου δυναμικού.

**Το πάγωμα των προσλήψεων στους Ο.Τ.Α. ακόμα και στις υπηρεσίες ανταποδοτικού χαρακτήρα,** επιβεβαιώνει τις καθημερινές εκτιμήσεις μας για την ιδιωτικοποίηση ή κατάργηση βασικών υπηρεσιών κοινωνικού χαρακτήρα της Τ.Α. (καθαριότητα, παιδικοί σταθμοί, πράσινο, ΚΕΠ, προνοιακές δομές, κ.λπ.).

**Ο «Καλλικράτης» συνδέθηκε αναπόσπαστα με την εκχώρηση βασικών κοινωνικών υπηρεσιών σε ιδιώτες,** εισάγοντας και δρομολογώντας ένα νέο εργασιακό τοπίο ζούγκλας, υποκαθιστώντας τη σταθερή σχέση εργασίας, με διάφορες ελαστικές μορφές (ΜΚΟ, πεντάμηνα, ενοικιαζόμενη εργασία, κοινωφελής εργασία) χωρίς συλλογικές συμβάσεις, χωρίς ενιαίους όρους εργασίας, χωρίς δικαιώματα. Βασικός δε στόχος μεταβατικός μέχρι την πλήρη ιδιωτικοποίηση των κοινωνικών ιδιαίτερα δομών είναι η δημιουργία Κοιν.Σ.Επ. που γνωστό επίσης είναι πως δημιουργούνται και «ελέγχονται» ως άλλες Δημοτικές Επιχειρήσεις, από τους αιρετούς.

Συγχρόνως αγωνιζόμαστε και για την ποιοτική αναβάθμιση των Δημοσίων Υπηρεσιών διεκδικώντας:

1. **Αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού,** αντικειμενικό σύστημα προσλήψεων, αξιοκρατική στελέχωση, καμιά κατάργηση οργανικών θέσεων.
2. **Προστασία και αναβάθμιση των υπηρεσιών του Δημοσίου και των Ο.Τ.Α.** με την αύξηση των πόρων για τη λειτουργία τους, τη βελτίωση των υποδομών και των εξοπλισμών τους.
3. **Ουσιαστική οικονομική αναβάθμιση των δημοσίων υπαλλήλων.**
4. **Κατάργηση του νόμου** για τις συμπράξεις δημοσίου και ιδιωτικού τομέα (ΣΔΙΤ).
5. **Υπεράσπιση του δημόσιου και κοινωνικού χαρακτήρα** των υπηρεσιών, αποτροπή κάθε προσπάθειας ιδιωτικοποίησης.

Κύριε Πρόεδρε,

Ενώπιον της πολιτικής, οικονομικής, λειτουργικής και θεσμικής κατάρρευσης του θεσμού της Τ.Α. αγωνιζόμαστε για την υπεράσπιση των κοινωνικών κατακτήσεων, των δημοσίων αγαθών, του κοινωνικού κράτους. Για μία Τοπική Αυτοδιοίκηση με δημόσιο και κοινωνικό χαρακτήρα. Σε αυτή την κατεύθυνση και μόνο θα πρέπει να στοχεύει ο κάθε νέος «Καλλικράτης».

**Για την Εκτελεστική Επιτροπή της Π.Ο.Ε.- Ο.Τ.Α.**

Ο Πρόεδρος

Θέμης Μπαλασόπουλος

Ο Γεν. Γραμματέας

Γιάννης Τσουνής

## 10.2 Σημεία από το Πρόγραμμα Δράσης της Π.Ο.Ε.-Ο.Τ.Α.

### ΕΡΓΑΣΙΑΚΕΣ ΣΧΕΣΕΙΣ:

Η εφαρμογή της διαθεσιμότητας, η απαίτηση της τρόικας για τον περιορισμό του αριθμού των Δημοσίων Υπαλλήλων μέχρι το 2015 κατά 150.000 και η απόλυση 15.000 μέχρι το τέλος του 2014, έχουν βασικό στόχο τη μείωση του εργατικού προσωπικού, την κατάργηση υπηρεσιών και την ιδιωτικοποίηση βασικών υπηρεσιών του Δημοσίου και της Τ.Α.

Η κατάργηση των κενών οργανικών θέσεων ακόμα και αυτών που συνταξιοδοτούνται και ο περιορισμός των οργανικών μονάδων δείχνει τις πραγματικές διαθέσεις τους για το μέλλον των Δημοσίων Υπηρεσιών αλλά και του ανθρώπινου δυναμικού.

Το πάγωμα των προσλήψεων στους Ο.Τ.Α. ακόμα και στις υπηρεσίες ανταποδοτικού χαρακτήρα, επιβεβαιώνουν τις καθημερινές εκτιμήσεις μας για την ιδιωτικοποίηση ή κατάργηση βασικών υπηρεσιών κοινωνικού χαρακτήρα της Τ.Α. (Καθαριότητα, Παιδικό Σταθμοί, Πράσινο, ΚΕΠ, Προνοιακές Δομές κ.λπ.).

Την ίδια στιγμή νέα προγράμματα ελαστικών σχέσεων εργασίας και εργασιακής «ομηρίας» προωθούνται και είναι έτοιμα για την εφαρμογή τους.

- Το πρόγραμμα για την «απασχόληση» 55.000 ανέργων μέσω «Κοινοφελούς Εργασίας», αλλά και η πρόσληψη χιλιάδων επίσης εργαζομένων για την εφαρμογή, σαν ξαναζεσταμένο φαγητό, του προγράμματος κατασκευής έργων με αυτεπιστασία, δείχνουν τις πολιτικές επιλογές της κυβέρνησης αλλά και της Τ.Α. για την αντιμετώπιση της ανεργίας και της οικονομικής κρίσης.
- Ενδιάμεσο στάδιο και «Δούρειος Ίππος» της πλήρης ιδιωτικοποίησης βασικών υπηρεσιών αλλά και των κοινωνικών δομών της Τ.Α. και της πλήρης ισοπέδωσης εργασιακών δικαιωμάτων αποτελούν οι «προσλήψεις» μέσω Κοιν.Σ.Επ. όπου οι ημέτεροι των αιρετών καθώς και οι «απολυμένοι» εργαζόμενοι θα γίνονται ξαφνικά «εργολάβοι» διεκδικώντας μερίδιο αρμοδιοτήτων των Ο.Τ.Α.

Επιλογές που ουσιαστικά διευρύνουν τις ελαστικές σχέσεις εργασίας και οδηγούν μαθηματικά τα Ασφαλιστικά μας Ταμεία σε οικονομική κατάρρευση.

Πρέπει το επόμενο χρονικό διάστημα, η αποτροπή των νέων «προσλήψεων» με ελαστικές σχέσεις εργασίας να αποτελέσει βασική αγωνιστική προτεραιότητα του συνδικαλιστικού κινήματος των εργαζομένων στην Τ.Α.

Πρέπει να αναγκάσουμε την κυβέρνηση και τους αιρετούς της Τ.Α. να προχωρήσουν ΑΜΕΣΑ σε προσλήψεις μόνιμου προσωπικού για την κάλυψη όλων των καθημερινών λειτουργιών των Ο.Τ.Α. Οι ελλείψεις σε μόνιμο προσωπικό δημιουργούν σοβαρά προβλήματα στη λειτουργία των υπηρεσιών που προσφέρουν οι Ο.Τ.Α. στους πολίτες. Πρέπει να δοθεί προτεραιότητα στις ανταποδοτικές και

κοινωνικές υπηρεσίες, όπου οι εργαζόμενοι κατά εκατοντάδες απολύονται ενώ οι υπηρεσίες οδηγούνται σε σταδιακή κατάργηση και ιδιωτικοποίηση.

Πρέπει να μπει επιτέλους ένα ΤΕΛΟΣ στην πολιτική της ρουσφετολογίας, της κομματικής πελατείας και της συνεχιζόμενης «ΟΜΗΡΙΑΣ» χιλιάδων εργαζομένων στην Τ.Α. Διεκδικούμε:

1. Αποτροπή με κάθε τρόπο των απολύσεων που σχεδιάζονται από την κυβέρνηση και την τρόικα.
2. Προσλήψεις μόνιμου προσωπικού με βάση τις πραγματικές ανάγκες των υπηρεσιών των Ο.Τ.Α. και σύμφωνα με τις προβλέψεις των Ο.Ε.Υ. Εξάριση των Ο.Τ.Α. από την αναστολή προσλήψεων μόνιμου προσωπικού.
3. Καμιά κατάργηση κενών οργανικών θέσεων και οργανικών υπηρεσιών των Ο.Τ.Α.
4. Μονιμοποίηση των εργαζομένων ΙΔΑΧ που εργάζονται, για ενιαία μόνιμη και σταθερή εργασία στο Δημόσιο και τους Ο.Τ.Α.
5. Τακτοποίηση του προσωπικού που απασχολείται με συμβάσεις ορισμένου χρόνου ή Έργου και καλύπτουν πάγιες και διαρκείς ανάγκες των υπηρεσιών των Ο.Τ.Α.
6. Αποτροπή κάθε προσπάθειας διεύρυνσης των ελαστικών σχέσεων εργασίας και της «ομηρίας» χιλιάδων εργαζομένων.
7. Συνεχής εκπαίδευση και επιμόρφωση του ανθρώπινου δυναμικού των Ο.Τ.Α.

#### **ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ ΤΩΝ Ο.Τ.Α.:**

Το επόμενο χρονικό διάστημα και υλοποιώντας την βασική προτεραιότητά μας για την αποτροπή με κάθε τρόπο κάθε προσπάθειας απόλυσης εργαζόμενου θα πρέπει να εντείνουμε τις αγωνιστικές μας παρεμβάσεις για την κατάργηση όλων των Επιχειρήσεων των Ο.Τ.Α. και την επιστροφή όλων των αρμοδιοτήτων στους Ο.Τ.Α. που τις έχουν δημιουργήσει.

Η γιγάντωση των επιχειρήσεων των Ο.Τ.Α. όλο το προηγούμενο χρονικό διάστημα με τις συνεχείς παρατάσεις για να εναρμονισθούν δήθεν με τον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων επέτειναν την «ομηρία» χιλιάδων εργαζομένων, ακύρωσαν βαθμιαία και συστηματικά το δημόσιο και κοινωνικό χαρακτήρα των υπηρεσιών και το ανθρώπινο δυναμικό και ουσιαστικά αποτέλεσαν και συνεχίζουν να αποτελούν τον προθάλαμο για τη μεταφορά των αρμοδιοτήτων σε ιδιώτες.

Γι ' αυτό διεκδικούμε με μεγαλύτερη ένταση Τη μεταφορά ΥΠΟΧΡΕΩΤΙΚΑ όλου του προσωπικού με παράλληλη κατάργηση των Επιχειρήσεων που το αντικείμενό τους έχει σχέση με τις υπηρεσίες των Ο.Τ.Α.

### ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΑΠΟΡΡΙΜΜΑΤΩΝ:

Η επίθεση που δεχθήκαμε όλο το προηγούμενο χρονικό διάστημα τόσο από την κυβέρνηση - συγκυβέρνηση όσο και από μεγάλη μερίδα αιρετών είχε να κάνει με την προσπάθεια της συνολικής εκχώρησης στα μεγάλα ιδιωτικά-εργολαβικά συμφέροντα της διαχείρισης των στερεών αποβλήτων.

Η μη ολοκλήρωση των περιφερειακών σχεδιασμών στη διαχείριση των στερεών αποβλήτων δημιούργησε τις κατάλληλες προϋποθέσεις, με την ανοχή της Τ.Α., για την συνολική επίθεση των ιδιωτικών συμφερόντων με στόχο την αφαίρεση της αρμοδιότητας.

Ιδιαίτερα στην Περιφέρεια Αττικής, την προσπάθεια εκχώρησης μέσω ΣΔΙΤ της κατασκευής των εργοστασίων επεξεργασίας των απορριμμάτων ανέλαβε η αιρετή Περιφέρεια, εντείνοντας την προσπάθεια επιβολής με κάθε τρόπο των αποφάσεων που υπηρετούν τα μεγάλα επιχειρηματικά συμφέροντα. Ορισμένοι παραμένουν ταγμένοι στο σκοπό αυτό και κάνουν τα πάντα για να τον πετύχουν, συκοφαντώντας, βρίζοντας και παραπληροφωρώντας σκόπιμα την κοινή γνώμη.

Γι' αυτό ο αγώνας την επόμενη χρονική περίοδο για την υπεράσπιση με κάθε τρόπο του Δημόσιου χαρακτήρα της διαχείρισης των στερεών αποβλήτων θα είναι μακρύς και επίπονος και θα πρέπει εκτός της Περιφέρειας Αττικής να επικεντρωθεί και σε άλλες περιοχές της χώρας (Κεντρική Μακεδονία, Δυτική Μακεδονία, Πελοπόννησος), όπου οι επιλογές των αιρετών της Τ.Α. α' και β' βαθμού είναι τα ΣΔΙΤ και η εισαγωγή της θερμικής επεξεργασίας (καύσης).

Γι' αυτό και αυτή την περίοδο διεκδικούμε:

1. Άμεση εφαρμογή του εθνικού σχεδιασμού και των περιφερειακών και νομαρχιακών σχεδιασμών για την ολοκληρωμένη διαχείριση των στερεών αποβλήτων, αφού προηγηθούν επικαιροποιήσεις, καθώς η καθυστέρηση εφαρμογής τους δημιουργεί τις κατάλληλες συνθήκες για την ιδιωτικοποίηση.
2. Κατάργηση της σύμβασης της Τ.Α. με την Ε.Ε.Α.Α. Α.Ε. για την ανακύκλωση των δημοτικών απορριμμάτων συσκευασίας. Δημιουργία ενιαίου, αποκλειστικά δημόσιου φορέα για την ανακύκλωση των υλικών συσκευασίας με καθοριστική την εκπροσώπηση σ' αυτόν των Ο.Τ.Α. και των Συνδέσμων τους που εξειδικεύονται με την επεξεργασία και διάθεση των απορριμμάτων. Η ανακύκλωση να υλοποιείται από τους Δήμους, σε συνεργασία με τους Συνδέσμους Διαχείρισης των Απορριμμάτων.
3. Άμεση ανάληψη πρωτοβουλίας από την κυβέρνηση και τους φορείς των Ο.Τ.Α. για την προώθηση κατασκευής των Κ.Δ.Α.Υ. και των μονάδων μηχανικής ανακύκλωσης και κομποστοποίησης, που προβλέπονται στους περιφερειακούς σχεδιασμούς και να μην περιορίζονται στην κατασκευή Χ.Υ.Τ.Α. ή Χ.Υ.Τ.Υ. που και αυτοί κατασκευάζονται με το σταγονόμετρο, με συνεχείς υπαναχωρήσεις και έξωθεν παρεμβάσεις, λόγω κυρίως πολιτικών σκοπιμοτήτων.

4. Η αυστηρή εφαρμογή της νομοθεσίας για τη διαχείριση των επικίνδυνων ιατρικών αποβλήτων. Ενίσχυση του ρόλου της εγκατάστασης του Ε.Δ.Σ.Ν.Α. για την αποτέφρωση. Προστασία της υγείας των πολιτών, των εργαζομένων και του περιβάλλοντος, από την ανεξέλεγκτη διάθεσή τους.

Θα πρέπει να γίνει ξεκάθαρο σε όλους τους εμπλεκόμενους φορείς ότι κάθε προσπάθεια ιδιωτικοποίησης της διαχείρισης των στερεών αποβλήτων σε οποιοδήποτε μέρος της χώρας θα συναντήσει συνολικά τη δυναμική αντίδραση όχι μόνο των εργαζομένων, αλλά και των φορέων εκείνων που στηρίζουν τις θέσεις μας. Γιατί αποτέλεσμα της προσπάθειας αυτής θα είναι εκτός της συρρίκνωσης του δημόσιου και κοινωνικού χαρακτήρα των παρεχομένων υπηρεσιών, ο οικονομικός μαρασμός της Τ.Α., η οικονομική επιβάρυνση των πολιτών, η απόλυση χιλιάδων εργαζομένων και η επιβάρυνση του περιβάλλοντος.

Συγχρόνως διεκδικούμε:

1. Κατάργηση της διάταξης του άρθρου 61 του Ν. 3979/11 όπου δίνεται η δυνατότητα στους Ο.Τ.Α. για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων παροχής υπηρεσιών καθαριότητας. Διάταξη που επιβεβαιώνει τη διάθεση των προηγούμενων κυβερνήσεων για την κατάργηση του δημόσιου χαρακτήρα της διαχείρισης των στερεών αποβλήτων.

2. Συμμετοχή εκπροσώπου των εργαζομένων στα διοικητικά συμβούλια των Φο.Δ.Σ.Α.

3. Μετατροπή όλων των Φο.Δ.Σ.Α. σε Ν.Π.Δ.Δ. συμπεριλαμβανομένων και όσων λειτουργούν υπό τη μορφή Α.Ε., να ισχύσει το άρθρο 104 του Ν.3852/2010, καθώς είναι αναγκαία η ενιαία πολιτική διαχείρισης των στερεών αποβλήτων σε ολόκληρη τη χώρα.

#### ΠΡΟΝΟΙΑΚΕΣ ΔΟΜΕΣ ΤΩΝ Ο.Τ.Α.:

Οι συνεχείς προσπάθειες της κυβέρνησης για την αλλαγή του τρόπου λειτουργίας και χρηματοδότησης των προνοιακών δομών, ουσιαστικά τις καταργεί και σύμφωνα με τις επιλογές της η κοινωνική πολιτική γίνεται αντικείμενο επιχειρηματικής δραστηριότητας αλλά και της κατάργησης πολλών δραστηριοτήτων με άλλοθι την οικονομική κρίση.

Για το συνδικαλιστικό κίνημα βασική προτεραιότητα είναι η συνέχιση της λειτουργίας και όχι η κατάργηση των προνοιακών δομών, επιδιώκοντας:

1. Διασφάλιση της συνέχισης της λειτουργίας των προνοιακών δομών μεταξύ των οποίων, «Βοήθεια στο Σπίτι», «Κοινωνική Μέριμνα», «ΚΔΑΠ», «ΚΔΑΠ ΑμεΑ», «ΚΗΦΗ», με εξασφάλιση της χρηματοδότησης.
2. Εξασφάλιση του κόστους της μισθοδοσίας όλων των εργαζομένων στα προνοιακά προγράμματα με πρόβλεψη στον κρατικό προϋπολογισμό, σύμφωνα με τις δεσμεύσεις της κυβέρνησης και της συνταγματικής της υποχρέωσης, γιατί μέχρι σήμερα οι εργαζόμενοι όλων των προγραμμάτων εργάζονται απλήρωτοι για πολλούς μήνες.



3. Διασφάλιση των ανωτέρω προϋποθέσεων, έτσι ώστε οι Ο.Τ.Α. να προχωρήσουν σε σύσταση Διεύθυνσης Κοινωνικής Υπηρεσίας και των ανάλογων οργανικών θέσεων προκειμένου να παρέχονται όλες οι υπηρεσίες κοινωνικής φροντίδας σε όλους τους πολίτες αδιακρίτως.

#### **ΠΑΙΔΙΚΟΙ – ΒΡΕΦΟΝΗΠΙΑΚΟΙ ΣΤΑΘΜΟΙ:**

Η υπεράσπιση του δημόσιου και παιδαγωγικού χαρακτήρα των παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών των Ο.Τ.Α. με αφορμή τις πολιτικές που ασκούνται και με τις ελλείψεις σε προσωπικό είναι βασική προτεραιότητα του συνδικαλιστικού κινήματος αλλά και της ίδιας της κοινωνίας.

Η μείωση του προσωπικού και η στέρηση των αναγκαίων πόρων έχει οδηγήσει δεκάδες παιδικούς σταθμούς σε κλείσιμο και χιλιάδες οικογένειες σε απόγνωση, ενώ «ταφόπλακα» τους γίνεται η διεύρυνση του ωραρίου χωρίς το αναγκαίο προσωπικό.

Οι συντονισμένες και καθημερινές προσπάθειες των αιρετών για την τροποποίηση του πρότυπου κανονισμού λειτουργίας και τη μετατροπή τους σε χώρους «πάρκινγκ» καθιστούν τις παρεμβάσεις μας αναγκαίες για τη διεκδίκηση:

1. Αναβάθμιση του δημόσιου και παιδαγωγικού ρόλου των παιδικών σταθμών.
2. Ενιαία προσχολική αγωγή.
3. Προσλήψεις μόνιμου προσωπικού για την κάλυψη των αναγκών που υπάρχουν σήμερα σε ανθρώπινο δυναμικό.
4. Βελτίωση των συνθηκών εργασίας (εξοπλισμός, σύγχρονα, λειτουργικά κτίρια).
5. Συνεχής επιμόρφωση του υπηρετούντος προσωπικού μέσω του Ινστιτούτου Επιμόρφωσης του Ε.Κ.Δ.Δ.Α. (Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης)
6. Κατάργηση των τροφείων.
7. Την ένταξη του κλάδου Τ.Ε. Βρεφονηπιοκομίας στο εκπαιδευτικό προσωπικό.
8. Την εξασφάλιση του κόστους της μισθοδοσίας όλων των εργαζομένων στους παιδικούς και βρεφονηπιακούς σταθμούς.
9. Την υπεράσπιση του πρότυπου κανονισμού λειτουργίας των παιδικών σταθμών και των δικαιωμάτων των εργαζομένων.

#### ***10.3 Επιπτώσεις στο προσωπικό των Ο.Τ.Α. στα Βαλκάνια.***

Τον Μάρτιο οργανώθηκε στην Καβάλα το 1<sup>ο</sup> Διαβαλκανικό Συνέδριο Δημοσίων Υπαλλήλων, με πρωτοβουλία της Ένωσης Δημοσιοϋπαλληλικών Οργανώσεων Θεσσαλονίκης. Τα τελικά

συμπεράσματα των εργασιών του συνεδρίου περιέχουν πολλές χρήσιμες αναφορές για το προσωπικό των Ο.Τ.Α. στις βαλκανικές χώρες και παρουσιάζονται παρακάτω.

### **Ανθρώπινο Κεφάλαιο αντί για Ανθρώπινο Δυναμικό;**

#### **A. Οι περιοριστικές πολιτικές που στρέφονται ενάντια στους εργαζόμενους του Δημόσιου τομέα είναι σκόπιμες και ηθελημένες.**

Υπήρξε κοινή η διαπίστωση ότι η επίθεση εναντίον των ανθρώπων/εργαζομένων του Δημόσιου τομέα δεν οφείλεται σε ατύχημα ή μία κακώς σχεδιασμένη και εφαρμοσμένη πολιτική για το ανθρώπινο κεφάλαιο. Είναι αποτέλεσμα μίας καλά σχεδιασμένης πολιτικής, η οποία αντιλαμβάνεται τους ανθρώπους ως κόστος που πρέπει να μειωθεί και όχι ως κεφάλαιο στο οποίο πρέπει κανείς να επενδύσει.

Χαρακτηριστικό αυτής της «οικονομικής» αντίληψης των μεταρρυθμίσεων, είναι το γεγονός ότι πολλές φορές το τραπεζικό σύστημα είναι αυτό που θέτει προτεραιότητες και διατυπώνει θέσεις σχετικά με τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης. Στη Σερβία οι αλλαγές στις εργασιακές σχέσεις σχεδιάζονται από το Υπουργείο Οικονομικών και όχι το αρμόδιο Υπουργείο Εργασίας με σαφή πρόθεση την διευκόλυνση των απολύσεων και τη μείωση του κατώτατου μισθού. Στη Βουλγαρία, περιορίστηκε το δικαίωμα των εργαζομένων να συμμετέχουν σε έργα. Στην Τουρκία, υποκαθίστανται οι μόνιμοι δημόσιοι υπάλληλοι αφενός από συμβασιούχους, αφετέρου από εργαζομένους του ιδιωτικού τομέα στους οποίους εκχωρείται η εκτέλεση υπηρεσιών (500.000 εργαζόμενοι σε εργολαβικές εταιρίες έναντι 108.000 υπαλλήλων σε δήμους). Επιπλέον, η απεργία για μια συγκεκριμένη κατηγορία εργαζομένων απαγορεύεται. Στο σύνολο των Βαλκανικών χωρών και ανεξαρτήτως δημοσιονομικής θέσης, παρατηρείται περιορισμός των εργασιακών δικαιωμάτων, μείωση μισθών στο δημόσιο και εκχώρηση υπηρεσιών στον ιδιωτικό τομέα.

Τα κοινωνικά δικαιώματα μετατρέπονται σε «προνόμια», ώστε να δικαιολογηθεί η κατάργησή τους. Η εφαρμοζόμενη πολιτική βασίζεται σε δογματικές αντιλήψεις που προωθούν τη μείωση του ανθρώπινου κεφαλαίου υπέρ μίας (συγκεχυμένης) οικονομικής σταθερότητας (ή ακόμα και κάποιας μορφής ανάπτυξης).

#### **B. Οι περιοριστικές πολιτικές δεν βλάπτουν μόνο τους υπαλλήλους του Δημοσίου τομέα, αλλά και τους πολίτες.**

Τα μέτρα λιτότητας μέσα από οριζόντιες μειώσεις μισθών και συντάξεων (των δημοσίων υπαλλήλων), καθώς επίσης και η βαριά φορολογία, έχουν θέσει ένα αφόρητο φορτίο στους πολίτες και ειδικά στους δημοσίους υπαλλήλους. Η κρίση αυξάνει τις κοινωνικές ανάγκες και τις απαιτήσεις σε παροχή δημόσιων αγαθών, την ίδια στιγμή που περικόπτονται δραστικά οι πόροι, βάλλεται η αξιοπρέπεια των δημοσίων υπαλλήλων και απουσιάζει κάθε μέσο υποκίνησης, επιβράβευσης και αναγνώρισης.

Παράλληλα, είναι εμφανές ότι οι δημόσιες υπηρεσίες υποβαθμίζονται. Στη Σερβία παρουσιάζεται σημαντική περικοπή στις δαπάνες για υγεία και προνοιακές παροχές. Στην Τουρκία, όπου η Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι ο σημαντικότερος θεσμός παροχής υπηρεσιών κλείνουν σχεδόν 1.500 από τους 2.950 μικρούς Δήμους, με τις υπηρεσίες να εκχωρούνται σε ιδιώτες. Στη Ρουμανία προτιμάται συστηματικά η περικοπή κοινωνικών δαπανών, έναντι πολιτικών αύξησης των εσόδων μέσω επενδύσεων και ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας. Κλείσιμο σχολείων και μείωση του αριθμού των εκπαιδευτικών παρατηρείται τόσο στην Ελλάδα, όσο και στη Βουλγαρία. Τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης (και το κοινωνικό κράτος στο σύνολό του) έχουν καταστραφεί, αποδιοργανωθεί και απειληθεί από τη συνολική τους κατάρρευση. Βασικές κοινωνικές πολιτικές (παιδεία, υγεία, πρόνοια) πλήττονται.

#### **Γ. Οι επιπτώσεις των πολιτικών λιτότητας έχουν διαφορετική ένταση ως προς τις επιπτώσεις τους στις διάφορες χώρες της Ευρώπης.**

Η επίθεση κατά του ανθρώπινου κεφαλαίου στο Δημόσιο τομέα έχει μία ειδική ένταση, όταν πρόκειται για το νότο της Ε.Ε., καθώς επίσης και για τις υποψήφιες χώρες στην περιοχή μας. Η στρατηγική της Λισσαβόνας απέτυχε καθώς οι ανισότητες στην απασχόληση και στις επενδύσεις σε έρευνα και ανάπτυξη είναι εμφανείς, με τις χώρες των Βαλκανίων και του Ευρωπαϊκού Νότου να υστερούν εμφανώς σε σχέση με τις χώρες της Βόρειας και Κεντρικής Ευρώπης.

Υπό την πίεση που δημιουργούν οι περικοπές, οι ικανοί άνθρωποι που απασχολούνται στο δημόσιο τομέα στις χώρες μας, φεύγουν. Όλο και περισσότερο ο δημόσιος τομέας στις χώρες μας γίνεται φτωχότερος, αφού οι καλύτεροι άνθρωποί μας μεταναστεύουν σε πιο δυνατές Ευρωπαϊκές χώρες/οικονομίες ή αναζητούν ένα καλύτερο μέλλον στον ιδιωτικό τομέα. Δημιουργείται ένα πλαίσιο που αφενός υπονομεύει τον επαγγελματισμό, την αξιοκρατία και την αντικειμενικότητα και αφετέρου επιτρέπει την εδραίωση των πελατειακών σχέσεων. Το κόστος της κρίσης βαραίνει μονομερώς τους εργαζόμενους του δημοσίου τομέα, ενώ το πολιτικό σύστημα δεν επωμίζεται το μέρος που του αναλογεί και εξακολουθεί να μην λογοδοτεί για τις αποφάσεις και τις πρακτικές του. Στη Σερβία καταργήθηκαν φορείς που κρίθηκαν ελλειμματικοί, με αποτέλεσμα να απολυθούν οι εργαζόμενοι, χωρίς όμως να αποδοθούν ευθύνες για κακοδιαχείριση στις πολιτικά διορισμένες διοικήσεις των φορέων. Στην Τουρκία παραβιάζονται συστηματικά τα συνδικαλιστικά δικαιώματα και οι συλλογικές συμβάσεις, χωρίς να υπάρχουν συνέπειες για το πολιτικό σύστημα.

#### **Δ. Η πολιτική ενάντια στο ανθρώπινο κεφάλαιο παίρνει κάποια συγκεκριμένα χαρακτηριστικά όταν εφαρμόζεται στις χώρες μας.**

Ένα από αυτά είναι η ψευτο-μεταρρύθμιση για το ανθρώπινο δυναμικό που δίνει έμφαση στην κινητικότητα και στην αξιολόγηση του προσωπικού - αλλά όχι στα οργανογράμματα. Τα κριτήρια για τις ψευτο-μεταρρυθμίσεις διαμορφώνονται χωρίς τη συμμετοχή των εργαζομένων. Βασίζονται σε

αξιωματικές παραδοχές και δεν έχουν τίποτα κοινό με συγκεκριμένες αρχές / μεθόδους ή βέλτιστες πρακτικές. Οι υποχρεωτικές απολύσεις, η μείωση μισθών, ο περιορισμός των εργασιακών δικαιωμάτων και η παροχή υπηρεσιών από τον ιδιωτικό τομέα χωρίς σαφή κριτήρια είναι ωστόσο, ο καθαρός στόχος των πολιτικών αντιμεταρρύθμισης. Το παράδειγμα του «ενιαίου μισθολογίου» και οι περικοπές στις οποίες οδήγησε, είναι κοινό για Ελλάδα και Σερβία. Η προσπάθεια διάσπασης των συνδικάτων είναι εμφανής τόσο στη Σερβία, όσο κυρίως στην Τουρκία όπου οι εργαζόμενοι πρέπει υποχρεωτικά να συμμετέχουν σε διαφορετικά συνδικάτα ανάλογα με τη μορφή απασχόλησης, ενώ υπάρχουν διαφορετικά δικαιώματα και συνθήκες εργασίας για διάφορες κατηγορίες εργαζομένων με σαφή σκοπό τον κατακερματισμό των εργασιακών σχέσεων και την αποδυνάμωση των συνδικάτων.

Ίσως, η σαφέστερη απόδειξη του στόχου της επίθεσης εναντίον του ανθρώπινου κεφαλαίου είναι το γεγονός ότι οι περιοριστικές πολιτικές εξακολουθούν να αντιμετωπίζονται ως προτεραιότητες από τις εθνικές κυβερνήσεις μας, παρά το γεγονός ότι τα σχετικά με τα στοιχεία για το ανθρώπινο δυναμικό στις χώρες μας, δείχνουν ότι υπολείπονται του μέσου όρου: Μετράμε το χαμηλότερο ποσοστό όταν πρόκειται για την τρέχουσα αξία του δημόσιου τομέα σε σχέση με το ΑΕΠ ή το ποσοστό των δημοσίων υπαλλήλων σε σχέση με τον τεράστιο όγκο του εργατικού δυναμικού.

#### **Ε. Οι προκλήσεις για το ανθρώπινο κεφάλαιο παραμένουν.**

Καμία από τις αναγκαίες (και επείγουσες) μεταρρυθμίσεις για την ανάπτυξη του ανθρώπινου κεφαλαίου δεν προωθήθηκε. Η πολυνομία και η κακονομία, το σημαντικότερο πρόβλημα για την Ελλάδα και τη Βουλγαρία παραμένει άλυτο. Η γραφειοκρατία και η πολυπλοκότητα των διαδικασιών δεν έχει αντιμετωπιστεί στη Σερβία. Η ποιότητα της διακυβέρνησης και η εμπιστοσύνη των πολιτών στους θεσμούς έχει υποχωρήσει σε Ελλάδα, Βουλγαρία και Ρουμανία. Οι ψευδο-μεταρρυθμίσεις οδηγούν σε διαίωنيση των προβλημάτων και αποτροπή των ουσιαστικών μεταρρυθμίσεων. Το πολιτικό σύστημα προτιμά τις πρόσκαιρες διευθετήσεις από τις μόνιμες διαρθρωτικές αλλαγές που θα οδηγήσουν σε χειραφέτηση της διοίκησης από τους πολιτικούς και τα κόμματα. Υπάγεται σε εμάς, τα συνδικάτα των εργαζομένων του δημόσιου τομέα, να θέσουμε την ατζέντα της μεταρρύθμισης. Χώρες όπως η Δανία και ο Καναδάς αποδεικνύουν ότι υπάρχει διαφορετικός δρόμος. Ξεκινώντας από τις δομικές μεταρρυθμίσεις, οι οποίες θα τραβήξουν ξεκάθαρες γραμμές μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα και θα προχωρήσουν σε νέα, συμμετοχικά μοντέλα αξιολόγησης, είναι εφικτή η βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών και η προστασία του κράτους πρόνοιας.

#### **Πρέπει να ξεκαθαρίσουμε ότι τα Βαλκανικά συνδικάτα:**

1. Τίθενται υπέρ της οικονομικής και βιώσιμης ανάπτυξης με σεβασμό στο περιβάλλον, την πολιτιστική μας κληρονομιά και στην ιδιαίτερη ταυτότητά μας.

2. Τίθενται υπέρ των ζωτικών μεταρρυθμίσεων που θα μετατρέψουν το δημόσιο τομέα σε μία οικονομική και κοινωνική δύναμη, αντί σε έναν υποστηρικτή των πελατειακών σχέσεων, της ευνοιοκρατίας και του μονεταρισμού. Ορισμένες από τις μεταρρυθμίσεις αυτές περιλαμβάνουν:
3. Τον περιορισμό του νομικού πληθωρισμού και τον εξορθολογισμό της διαδικασίας λήψης αποφάσεων με την ανάπτυξη συμμετοχικών μηχανισμών διαβούλευσης.
4. Την απλούστευση των πολύπλοκων διοικητικών διαδικασιών, οι οποίες δεν αποφέρουν καμία υπεραξία στη νομιμότητα, την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα.
5. Την ευρύτερη χρήση των νέων τεχνολογιών με στόχο την παροχή δημοσίων υπηρεσιών πιο ισότιμα και δίκαια.
6. Την κατάργηση των δομικών σιλό (κατακερματισμός) με την παράλληλη ανάπτυξη δικτύων, ομάδων εργασίας και κάθε είδους δομής που προωθεί την ανοικτότητα και τη διαφάνεια.
7. Υποστηρίζουν μεταρρυθμίσεις, οι οποίες στοχεύουν σε σημαντική βελτίωση της τοπικής αυτοδιοίκησης και προάγουν την κοινωνική δικτύωση μεταξύ των ενδιαφερομένων.
8. Ενισχύουν τις λειτουργίες και τις δομές του κοινωνικού κράτους, όπως αντικατοπτρίζονται για την προστασία των αδυνάτων στις κοινωνίες μας. Το δίκτυ ασφαλείας θα πρέπει να ενισχυθεί και να προστατευθεί.
9. Προστατεύουν και αγωνίζονται για την αντικειμενικότητα των Μ.Μ.Ε. όταν εκθέτουν τις τοποθετήσεις των συνδικάτων. Διασφαλίζουν ότι η φωνή των δημοσίων υπαλλήλων ακούγεται, ώστε οι αντιμεταρρυθμίσεις να μην προωθούνται ως μεταρρυθμίσεις της δημόσιας διοίκησης.

Τα συνδικάτα εργαζομένων στη Δημόσια Διοίκηση από τις Βαλκανικές χώρες συμφωνούν ως προς την αναγκαιότητα ανάληψης κοινής δράσης, μέσα από τη δημιουργία μίας δομής συνεργασίας για την ανταλλαγή εμπειριών και πρακτικών, κλαδικών συνεργασιών, οργάνωση ενημερωτικών συνεδρίων και ημερίδων, συνδικαλιστική εκπαίδευση, υποστήριξη σε έργα και πρωτοβουλίες, σύνδεση με ενεργά ερευνητικά/επιστημονικά δίκτυα συμμάχων στο έργο τους.

## 11 ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. «Ο Δήμαρχος», Χλέπας Ν., Παπαζήσης, Αθήνα, 2006
2. «Η πρόκληση μιας νέας μεταρρύθμισης της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης», Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. - Ι.Τ.Α., Αθήνα, Μάρτιος 2008
3. «Το σύστημα διακυβέρνησης των νέων πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α.», Ι.Τ.Α., Αθήνα, Οκτώβριος 2008
4. Νέο Θεσμικό Πλαίσιο Συλλογικών Διαπραγματεύσεων στο Δημόσιο, Κοινωνικό Πολύκεντρο – Α.Δ.Ε.Δ.Υ., Αθήνα, Φεβρουάριος 2008
5. «Current restructuring developments in local government», background paper, Ευρωπαϊκό Ίδρυμα για τη Βελτίωση των Συνθηκών Διαβίωσης και Εργασίας (Eurofound), 2010
6. «Η Τοπική Αυτοδιοίκηση σε κρίσιμους καιρούς: πολιτικές πρωτοβουλίες για την αντιμετώπιση της κρίσης, την ανάκαμψη και την οικοδόμηση ενός βιώσιμου μέλλοντος», Διάσκεψη των Υπουργών των αρμόδιων για την Τοπική και Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης, 17η σύνοδος, Κίεβο, 3-4/11/2011, μετάφραση Υπουργείο Εσωτερικών.
7. «Η Ευρωπαϊκή τοπική αυτοδιοίκηση, συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές», Ράλλης Γκέκας, Κατερίνα Μήτσου, ΕΕΤΑΑ, 2011
8. «Local and Regional Government in Europe: Structures and Competences», Συμβούλιο Δήμων και Περιφερειών της Ευρώπης (CEMR), Σεπτέμβριος 2012
9. «Subnational public finance in the European Union», Συμβούλιο Δήμων και Περιφερειών της Ευρώπης (CEMR), Καλοκαίρι 2012
10. Εκθέσεις πεπραγμένων Σ.Ε.Π.Ε. 2011, 2012
11. «Providing high quality, modern and sustainable jobs within local and regional government», Theme n°1: «Funding of local and regional government: Key challenges, solutions to growth and alternatives», Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Συμβούλιο Δήμων και Περιφερειών της Ευρώπης, Ευρωπαϊκή Ομοσπονδία Συνδικάτων Δημόσιων Υπηρεσιών, Οκτώβριος, 2012
12. «Οι Δήμοι σε αριθμούς», ΚΕΔΕ – ΕΕΤΑΑ, Αθήνα, Μάιος 2013
13. «Ελάχιστο κόστος λειτουργίας Δήμων και νέο σύστημα κατανομής των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων», ΚΕΔΕ - ΕΕΤΑΑ, Αθήνα, Ιούνιος 2013
14. «Decentralisation at crossroads: Territorial reforms in Europe in times of crisis», Συμβούλιο Δήμων και Περιφερειών της Ευρώπης, 2013

15. «Επιπτώσεις των περιοριστικών πολιτικών στις δημόσιες υπηρεσίες, δημόσια αγαθά και ανθρώπινο δυναμικό της δημόσιας διοίκησης», Κοινωνικό Πολύκεντρο - ΑΔΕΔΥ, Αθήνα, Νοέμβριος 2013
16. «Fact sheets: A figure-based portrait of local and regional Europe», Συμβούλιο Δήμων και Περιφερειών της Ευρώπης, 2013
17. Ημερίδα Π.Ο.Ε.-Ο.Τ.Α.: «Νέο πειθαρχικό δίκαιο, αξιολόγηση οργανικών μονάδων και ανθρώπινου δυναμικού: αναβάθμιση της δημόσιας διοίκησης ή εργαλεία υλοποίησης των μνημονιακών πολιτικών;», Απρίλιος 2013.
18. Προδιαγραφές του έργου των ομάδων αξιολόγησης & αναδιοργάνωσης των δομών των δήμων, ΕΕΤΑΑ, Αύγουστος 2013.
19. Πρόγραμμα Δράσης, Π.Ο.Ε.-Ο.Τ.Α., 42ο Ενδιάμεσο Συνέδριο, Δεκέμβριος 2013.
20. Υπόμνημα Π.Ο.Ε.-Ο.Τ.Α. προς την Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης, Υποεπιτροπή Αρμόδια επί θεμάτων του Υπουργείου Εσωτερικών για το νέο «Καλλικράτη», 21/03/2014. Α.Π.297.

### 11.1 Συντομογραφίες

- Ε.Ε.: Ευρωπαϊκή Ένωση
- Ο.Τ.Α.: Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- Τ.Α.: Τοπική Αυτοδιοίκηση
- Κ.Ε.Δ.Ε.: Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας, επίσης Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.: Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδος (ονομασία πριν τον «Καλλικράτη»)
- Ε.Ε.Τ.Α.Α.: Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης Α.Ε.
- ΥΠ.ΕΣ.: Υπουργείο Εσωτερικών
- Π.Ο.Ε.-Ο.Τ.Α.: Πανελλήνια Ομοσπονδία Εργαζομένων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- Μ.Π.Δ.Σ.: Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής
- Α.Δ.Ε.Δ.Υ.: Ανώτατη Διοίκηση Ενώσεων Δημοσίων Υπαλλήλων
- Α.Ε.Π.: Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
- Α.Σ.Ε.Π.: Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
- Β.Δ./Π.Δ.: Βασιλικό Διάταγμα/Προεδρικό Διάταγμα

- CEMR/Σ.Δ.Π.Ε.: Συμβούλιο Δήμων και Περιφερειών της Ευρώπης
- Δ.Ε.Υ.Α.: Δημοτικές Επιχειρήσεις Ύδρευσης – Αποχέτευσης
- Δικ.Ε.Ε.: Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
- Δ.Ν.Τ.: Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
- Δ.Υ.Π.Ε.: Δημόσιες Υγειονομικές Περιφέρειες
- Ε.Κ.Τ.: Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο
- ΕΛ.Γ.Α.–Ο.Γ.Α.: Οργανισμός Ελληνικών Γεωργικών Ασφαλίσεων - Οργανισμός Γεωργικών Ασφαλίσεων
- Ε.Ν.Α.Ε.: Ένωση Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδας
- ΕΝ.Π.Ε.: Ένωση Περιφερειών Ελλάδος
- Ε.Π.: Επιχειρησιακό Πρόγραμμα
- Ε.Σ.Δ.Α.: Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
- Ε.Σ.Π.Α.: Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς
- Ε.Χ.Τ.Α.: Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας
- Ι.Δ.Α.Χ.: Ιδιωτικού Δικαίου Αορίστου Χρόνου
- Ι.Δ.Ο.Χ.: Ιδιωτικού Δικαίου Ορισμένου Χρόνου
- Ι.Τ.Α.: Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- Κ.Α.Π.: Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι
- Κ.Α.Π.Η./Κ.Η.Φ.Η.: Κέντρα Ανοικτής Προστασίας Ηλικιωμένων, Κέντρα Ημερήσια Φροντίδας Ηλικιωμένων
- Κ.Δ.Α.Π.: Κέντρα Δημιουργικής Απασχόλησης Παιδιών
- Κ.Δ.Κ.: Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων
- Κ.Δ.Κ.Υ.: Κώδικας Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων
- Κ.Ε.Π.: Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών
- Κοιν.Σ.Επ.: Κοινωνικές Συνεταιριστικές Επιχειρήσεις
- Κ.Π.Σ.: Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης
- Μ.Κ.Ο.: Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις



- Ν.Α.: Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση
- Ν.Π.Δ.Δ.: Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
- Ο.Ε.Υ.: Οργανισμός Εσωτερικής Υπηρεσίας
- Ο.Ο.Σ.Α.: Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
- Ο.Π.Δ.: Ολοκληρωμένο Πλαίσιο Δράσης
- Π.Ε./Τ.Ε./Δ.Ε./Υ.Ε.: Πανεπιστημιακή/Τεχνολογική/Δευτεροβάθμια/ Υποχρεωτική Εκπαίδευση
- Π.Ν.Π.: Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου
- Π.Υ.Σ.: Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου
- Σ.Α.Τ.Α.: Συλλογική Απόφαση Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- Σ.Δ.Ι.Τ.: Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα
- ΣτΠ: Συμβούλιο της Επικράτειας
- Συντ: Σύνταγμα
- Υ.Α./Κ.Υ.Α.: Υπουργική Απόφαση/Κοινή Υπουργική Απόφαση
- Χ.Υ.Τ.Α.: Χώρος Υγειονομικής Ταφής Απορριμμάτων
- Υ.Δ.Μ.Η.Δ.: Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης
- Φ.Α.Π.: Φόρος Ακίνητης Περιουσίας
- Φο.Δ.Σ.Α.: Φορείς Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων
- Φ.Π.Α.: Φόρος Προστιθέμενης Αξίας