



ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΚΕ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ
ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΤΙΤΛΟΣ

«Τα περιφερειακά όργανα του κράτους. Η αποτελεσματικότητα κατά την άσκηση κρατικών αρμοδιοτήτων. Μελέτη Περίπτωσης: Η Αποκεντρωμένη Διοίκηση Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίων Νήσων»

ΤΜ. ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ: Αναπτυξιακών και Περιφερειακών Πολιτικών

Επιβλέπουσα: κ. Α. Τριανταφυλλοπούλου

Σπουδάστρια: Κρανιά Μαρία

ΑΘΗΝΑ – 2018

«Τα περιφερειακά όργανα του κράτους. Η αποτελεσματικότητα κατά την άσκηση κρατικών αρμοδιοτήτων. Μελέτη Περίπτωσης: Η Αποκεντρωμένη Διοίκηση Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίων Νήσων»

ΕΣΔΔΑ

Κρανιά Μαρία

©

2018 - Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος

Δήλωση

«Δηλώνω ρητά ότι η παρούσα εργασία αποτελεί αποκλειστικά προϊόν προσωπικής εργασίας, δεν παραβιάζει καθ' οιονδήποτε τρόπο πνευματικά δικαιώματα τρίτων και δεν είναι προϊόν μερικής ή ολικής αντιγραφής».

Αθήνα, 12/12/2018

Υπογραφή

Περίληψη

Στα πλαίσια της ριζικής αναδιαμόρφωσης της περιφερειακής διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης μέσω του « Καλλικράτη», (ν. 3852/2010), οι αρμοδιότητες των περιφερειακών οργάνων εμπλουτίστηκαν σημαντικά. Η παρούσα εργασία επιδιώκει να αποτιμήσει την αποτελεσματικότητα των περιφερειακών οργάνων, κατά την άσκηση κρατικών αρμοδιοτήτων, όπως αυτές ασκούνται σύμφωνα με το ισχύον θεσμικό πλαίσιο. Η ανίχνευση της αποτελεσματικότητας έλαβε χώρα μέσω έρευνας που διεξήχθη σε μία εκ των επτά (7) Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, την Αποκεντρωμένη Διοίκηση Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίων Νήσων. Προς την ανωτέρω κατεύθυνση, στο κυρίως σώμα αποτυπώνεται συνοπτικά η θεωρητική προσέγγιση περί διοικητικών συστημάτων καθώς και η συνταγματική και νομοθετική διαδρομή του θεσμού. Ακολούθως, αναλύεται το ισχύον νομοθετικό καθεστώς, εντός του οποίου εντοπίζεται το πλαίσιο αρμοδιοτήτων και δράσης των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων. Εν συνεχεία, παρατίθενται τα ευρήματα της εμπειρικής έρευνας που διεξήχθη στο φορέα. Καθώς αναδεικνύονται ανάγκες οργανωσιακής μεταρρύθμισης για βελτιστοποίηση της αποτελεσματικότητας, στο τέλος της εργασίας παρατίθενται εναλλακτικές, ρεαλιστικές προτάσεις που επικεντρώνονται στην αποκατάσταση των αδυναμιών και την αξιοποίηση των διαθέσιμων ευκαιριών.

Λέξεις κλειδιά

Περιφερειακά Όργανα, Αποκεντρωμένη Διοίκηση, Αποτελεσματικότητα, Αποκεντρωμένη Διοίκηση Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίων Νήσων, Διοικητικό Σύστημα, Νόμος Καλλικράτη

Abstract

In the framework of the regional and Local authorities' significant restructuring, by the establishment of the political program 'Kallikratis' (Law 3852/2010), the tasks and responsibilities of the Regional Bodies were considerably enriched. The main goal of this thesis is to evaluate and assess the effectiveness of the regional authorities, relating to the exercise of their implementing powers, through a research that has been conducted in one of the seven (7) Decentralized Administrations, the Decentralised Administration of Peloponnesus, West Greece and Ionian Islands. In this regard, at the main body of this thesis is outlined the theoretical base concerning the organization and functioning of the public administration. In addition, it will be referred to the Constitutional and the legislative framework of the regional Bodies' institution. Furthermore, the main conclusions are listed, resulting from the on-the spot interviews at the institution, that demonstrate the need for organizational readjustments. Therefore, at the final part of this thesis is presented an alternative scenario, which integrates the basic elements for organizational reform. The suggestions seek to establish the acts for strengthening the effectiveness of the Decentralised Administrations in general. Those realistic proposals aim to combat the various existing weaknesses, as well as to value the available opportunities.

Keywords

Regional and Local authorities, Decentralised Administration, Effectiveness, Decentralised Administration of Peloponnesus, West Greece and Ionian Islands, Administrational System, Kallikratis Law,

Προλογικό σημείωμα

Η παρούσα εργασία εκπονήθηκε στο πλαίσιο της ολοκλήρωσης του προγράμματος σπουδών της ΚΕ' Σειράς της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης «Αύρα Θεοδοπούλου». Το φυσικό αντικείμενο της εργασίας συνίσταται στην ανίχνευση και αποτίμηση της αποτελεσματικότητας των περιφερειακών οργάνων του ελληνικού κράτους, σύμφωνα με το ισχύον θεσμικό καθεστώς. Μελετήθηκε δε, μέσω της έρευνας που διεξήχθη στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίων Νήσων, γεγονός που κατοχυρώνει την πρωτοτυπία της.

Θα ήθελα να εκφράσω την εγκάρδια ευχαριστία μου στην επιβλέπουσα κ. Αθανασία Τριανταφυλλοπούλου, Καθηγήτρια Αναπτυξιακών θεσμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο Τμήμα Διοίκησης Επιχειρήσεων και Οργανισμών του Τ.Ε.Ι Πελοποννήσου. Το περιθώριο ελευθερίας και ανάπτυξης της προσωπικής πρωτοβουλίας που μου επέτρεψε κατά την εκπόνηση της εργασίας, δεν είναι καθόλου αυτονόητο. Ιδιαίτερα δε, καθώς συνοδεύταν από τη δυνατότητα γόνιμου διαλόγου για περαιτέρω προβληματισμό και από προθυμία διευκρινήσεων ανά πάσα στιγμή.

Θερμές ευχαριστίες οφείλω στα στελέχη της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίων Νήσων, κ. Λαγκαδινού και κ. Κοσμόπουλο, καθώς και στον επικεφαλής των υπηρεσιών της, το Συντονιστή κ. Ν. Παπαθεοδώρου. Όχι μόνο για τη διάθεση συνεργασίας τους και την παροχή πολύτιμης βοήθειας, χωρίς την οποία η εργασία θα ήταν αδύνατη. Κυρίως, γιατί οι συναντήσεις μας επιβεβαίωσαν το ήθος τους, το όραμα τους και την πραγματική διάθεση εξυπηρέτησης στον πολίτη.

Περιεχόμενα

Περίληψη	1
Λέξεις κλειδιά	1
Abstract	2
Keywords	2
Προλογικό σημείωμα	3
ΠΙΝΑΚΑΣ ΕΙΚΟΝΟΓΡΑΦΗΣΗΣ.....	5
ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΜΗΣΕΩΝ	5
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	1
Α΄ ΕΝΟΤΗΤΑ: ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΗ ΑΝΑΣΚΟΠΗΣΗ.....	3
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 ^ο : Γενική Θεωρητική ανάλυση επί των διοικητικών συστημάτων	3
1.1 Διοικητικό σύστημα συγκέντρωσης.....	4
1.1.1 Διοικητικό Σύστημα Συγκέντρωσης εν στενή εννοία.....	5
1.2 Διοικητικό Σύστημα Αποσυγκέντρωσης	7
1.2.1 Σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης.....	7
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 ^ο : Η συνταγματική και νομοθετική διαδρομή της περιφερειακής διοίκησης.....	8
2.1 Η συνταγματική κατοχύρωση του θεσμού της διοικητικής αποκέντρωσης: η περίοδος από το 1925 έως σήμερα.....	8
2.2 Το νομοθετικό πλαίσιο του θεσμού της περιφερειακής διοίκησης: Η περίοδος από το 1833 έως 1997.....	12
2.2.1 Η νομοθετική κατοχύρωση των περιφερειακών αρχών κατά την περίοδο 1833 έως 1986	13
2.2.2 Η νομοθετική κατοχύρωση των περιφερειακών οργάνων κατά την περίοδο 1986 έως 2010	20
Κεφάλαιο 3ο: Το Υφιστάμενο καθεστώς των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων- Κριτική επί του υφιστάμενου καθεστώτος.....	22
3.1 Ο Νόμος Καλλικράτη.....	22
3.2 Κριτική επί του υφισταμένου καθεστώτος.....	25
Β΄ ΜΕΡΟΣ: Θεωρητικές Προσεγγίσεις περί αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης ...	27
Εισαγωγικά.....	27
Κεφάλαιο 4 ^ο : Η κοινωνιολογική προσέγγιση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης	28
Κεφάλαιο 5 ^ο : Η προσέγγιση του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ.....	29
Κεφάλαιο 6 ^ο : Η προσέγγιση του Μετα-νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ.....	30
Β΄ ΕΝΟΤΗΤΑ: ΠΕΡΙΠΤΩΣΙΟΛΟΓΙΚΗ ΜΕΛΕΤΗ	32
ΜΕΡΟΣ Α	32

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7 ^ο : Η ταυτότητα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίων Νήσων	32
➤ ΑΠΟΣΤΟΛΗ	32
Η ΠΕΡΙΟΧΗ ΕΥΘΥΝΗΣ ΤΗΣ Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν	33
Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΟΜΗ ΤΗΣ Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν	34
Κεφάλαιο 8 ^ο : Το μεθοδολογικό πλαίσιο της έρευνας	37
8.1 Εννοιολογικά Χαρακτηριστικά- Μεθοδολογικά εργαλεία που χρησιμοποιήθηκαν για την ανίχνευση της αποτελεσματικότητας της Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν	37
8.2 Ανάλυση των παραγόντων εσωτερικού και εξωτερικού περιβάλλοντος	40
ΜΕΡΟΣ Β.....	42
Κεφάλαιο 9 ^ο : Συμπεράσματα έρευνας	42
Κεφάλαιο 10 ^ο : Προτάσεις βελτίωσης της αποτελεσματικότητας της Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν.....	50
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	56
Αναφορές	59
Βιβλιογραφία - αρθρογραφία.....	59
ΕΛΛΗΝΙΚΗ.....	59
ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ	61
ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΩΝ	63

ΠΙΝΑΚΑΣ ΕΙΚΟΝΟΓΡΑΦΗΣΗΣ

Σχήμα 1: Η οργανωσιακή διάρθρωση της Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν

Σχήμα 2: Η γεωγραφική κατανομή των υπηρεσιακών μονάδων της Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν

Σχήμα 3: Σχηματική απεικόνιση Επαγωγικής έρευνας

Σχήμα 4: Κατανομή του προσωπικού της Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν σύμφωνα με τα στοιχεία του Υ.Δ.Ι.Μ.Η.Δ

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΜΗΣΕΩΝ

Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν: Αποκεντρωμένη Διοίκηση Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας, Ιονίων Νήσων

Υ.Δ.Ι.Μ.Η.Δ: Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης

Ν.Π.Δ.Δ: Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου

Τ.Α: Τοπική Αυτοδιοίκηση

β.δ: βασιλικό διάταγμα

Π.δ: Προεδρικό διάταγμα

Ν.Ρ.Μ: New Public Management

Ρ.Ν.Ρ.Μ: Post-new public Management

Ε.Ε.Π: Ειδικό Επιστημονικό Προσωπικό

Ι.Δ.Α.Χ: Ιδιωτικού Δικαίου Αορίστου Χρόνου

Α.Σ.Ε.Π: Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού

Ι.Δ.Ο.Χ: Ιδιωτικού Δικαίου Ορισμένου Χρόνου

Κ.Υ.Α: Κοινή Υπουργική Απόφαση

Ε.Ε.Τ.Α.Α: Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης

Τ.Ε.Π: Τεχνολογίες της Πληροφορικής και Επικοινωνίας

Τ.Ε.Ι: Τεχνολογικό Επαγγελματικό Ίδρυμα

Γ.Δ.Ο.Υ: Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών

Ε.Σ.Π.Α: Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Είναι γεγονός ότι η ενασχόληση με το διοικητικό φαινόμενο εν γένει, βαίνει αυξανόμενη. Τούτο δεν πρέπει να προξενεί εντύπωση καθώς στα σύγχρονα κράτη, που αυτοαποκαλούνται κράτη πρόνοιας και ευημερίας, η δημόσια διοίκηση¹ (Σ.Κτιστάκη, 2009, pp. 30-31) εναρμονίζει τη ζωοποιοί δράση του κράτους και το αδιαπραγμάτευτο μέσο εκπλήρωσης των κρατικών σκοπών. Εξάλλου, το ίδιο το διοικητικό φαινόμενο είναι εξόχως σύνθετο και πολυδιάστατο, άρα και γοητευτικό.

Η γοητεία του διοικητικού φαινομένου υπήρξε και το ερέθισμα για την εκπόνηση της εργασίας αυτής. Στην παρούσα εργασία μελετάται μια ειδικότερη πτυχή της διοικητικής πραγματικότητας και οργάνωσης, ο θεσμός των περιφερειακών οργάνων του ελληνικού κράτους. Όπως προδιαγράφεται και από το φυσικό αντικείμενο της εργασίας, σκοπό της μελέτης αποτελεί η ανίχνευση του επιπέδου της αποτελεσματικότητας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδος και Ιονίων Νήσων (εφεξής Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν), κατά την άσκηση κρατικών αρμοδιοτήτων, υπό το πρίσμα των παραμέτρων που άπτονται του εξωτερικού και εσωτερικού περιβάλλοντος της.

Οι κεντρικοί θεματικοί άξονες της εργασίας επικεντρώνονται:

- Στην αποτύπωση της ιστορικής αναδρομής του θεσμού με έμφαση στα, συνταγματικά και στα κυριότερα, από χρονολογική άποψη, νομοθετικά ορόσημα. Η αναδρομή αυτή συνεισφέρει στην ανάδειξη της όσμωσης, της αλληλεπίδρασης, της διαλεκτικής σχέσης αλλά και του ανταγωνισμού που αναπτύσσεται μεταξύ των εμπλεκόμενων επιπέδων διοίκησης, κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων του φορέα της μελέτης περίπτωσης

¹ Το Ευρωπαϊκό ρεύμα προσέγγισης του διοικητικού φαινομένου ορίζει τη δημόσια διοίκηση ως το κύριο αντικείμενο μελέτης της διοικητικής επιστήμης, έναντι του αμερικανικού όπου δεν υφίσταται διάκριση μεταξύ δημόσιας και ιδιωτικής

- Στην καταγραφή της υφιστάμενης θεσμικής κατάστασης, προκειμένου να αναδειχθεί το πλαίσιο αρμοδιοτήτων της περιπτωσιολογικής μελέτης
- Στην αναφορά των θεωρητικών προσεγγίσεων περί αποτελεσματικότητας της διοίκησης, η οποία τεκμηριώνει τους άξονες των παραμέτρων που επιλέχθηκαν, βάσει των οποίων θα διερευνηθεί ο βαθμός αποτελεσματικότητας
 - Στην καταγραφή των στοιχείων που συγκροτούν την ταυτότητα της Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν
 - Στην αποτύπωση των εξαγόμενων συμπερασμάτων της έρευνας και τη διατύπωση προτάσεων ως προς την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας

Ως εκ τούτου η διάρθρωση της εργασίας, οργανώνεται σε δύο διακριτά επίπεδα και το κριτήριο της διάκρισης ανάγεται, αφενός στο νοηματικό περιεχόμενο και αφετέρου, στα μεθοδολογικά εργαλεία που χρησιμοποιήθηκαν. Η 1^η ενότητα συμπεριλαμβάνει δύο μέρη. Το πρώτο κεφάλαιο του Α' μέρους ενσωματώνει τη γενική θεωρητική ανάλυση επί των διοικητικών συστημάτων. Ακολουθώντας, στο δεύτερο κεφάλαιο αναλύεται η συνταγματική και, με συνοπτικό τρόπο, η νομοθετική κατοχύρωση των περιφερειακών οργάνων. Το τελευταίο κεφάλαιο περιγράφει το υφιστάμενο καθεστώς των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, εντός των οποίων αναπτύσσεται η δράση των περιφερειακών οργάνων και ολοκληρώνεται με μία ενδιάμεση κριτική επί του υφισταμένου καθεστώτος. Ακολουθώντας, στο Β' μέρος της 1^{ης} ενότητας αναλύονται οι προσεγγίσεις των θεωρητικών σχολών σκέψης για την αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης εν γένει.

Η 2^η ενότητα αναφέρεται αποκλειστικά στην Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν. Διακρίνεται επίσης, για λόγους σαφέστερης κατανόησης, σε δύο μέρη. Στο Α' τμήμα συμπεριλαμβάνονται δύο κεφάλαια. Το πρώτο αναφέρεται στην παράθεση γενικών στοιχείων, θεσμικού και οργανωτικού χαρακτήρα της περιπτωσιολογικής μελέτης. Στο 2^ο κεφάλαιο, παρουσιάζονται τα χαρακτηριστικά της έρευνας που χρησιμοποιήθηκε, διατυπώνονται οι επιμέρους υποθέσεις εργασίας και αναλύονται οι παράμετροι, υπό τις οποίες

διερευνήθηκε η αποτελεσματικότητα. Στο Β' τμήμα παρουσιάζονται τα ευρήματα της έρευνας και εν συνεχεία, στο 2^ο κεφάλαιο διατυπώνονται οι προτάσεις βελτίωσης.

Περαιτέρω και αναφορικά με τα μεθοδολογικά εργαλεία που χρησιμοποιήθηκαν, γίνεται δεκτό ότι το αντικείμενο της εργασίας επιβάλλει τη χρήση ποικίλων εξ' αυτών. Καταρχάς, αντλήθηκε υλικό από την ελληνική και διεθνή βιβλιογραφία. Επιπρόσθετα, χρησιμοποιήθηκαν πληροφορίες από πηγές του διαδικτύου, ιδίως της ελληνικής και αλλοδαπής αρθρογραφίας, πρωτογενείς πηγές, όπως επί παραδείγματι νόμοι και νομολογία, καθώς επίσης και ποσοτικά στοιχεία από το Υ.ΔΙ.Μ.Η.Δ. Παράλληλα, πολύτιμες πληροφορίες συλλέχθηκαν κατά την επιτόπια επίσκεψη στην έδρα της Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν, όπου παραχωρήθησαν συνεντεύξεις από ανώτερα στελέχη της Διεύθυνσης Διοίκησης. Επιπρόσθετα, συνέντευξη παραχωρήθηκε από το Συντονιστή του υπό μελέτη φορέα, καθώς και από το θεωρητικό επιστήμονα, που έχει εξετάσει εις βάθος το θεσμό των περιφερειακών οργάνων, κ. Λ. Μπαμπαλιούτα, Επίκουρο Καθηγητή του Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης του Πάντειου Πανεπιστημίου.

Οι συνεντεύξεις με τον επικεφαλής και τα διοικητικά στελέχη ανέδειξαν οργανωσιακές και θεσμικές πτυχές που επιδρούν αρνητικά στην ολοκληρωμένη επίτευξη της αποστολής και των ειδικότερων στόχων της Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν. Παράλληλα, τα στελέχη εξέφρασαν την άποψη ότι υφίσταται σημαντικό περιθώριο ενίσχυσης της αποτελεσματικότητας των δράσεων της. Με δεδομένη την πολύτιμη συνεισφορά των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων στην ικανοποίηση των αναγκών του πολίτη σε περιφερειακό επίπεδο, η απώτερη φιλοδοξία της παρούσας εργασίας συνίσταται στην περαιτέρω και συστηματικότερη εμβάθυνση της μελέτης της εν τοις πράγμασι λειτουργία του θεσμού των περιφερειακών οργάνων.

Α' ΕΝΟΤΗΤΑ: ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΗ ΑΝΑΣΚΟΠΗΣΗ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο: Γενική Θεωρητική ανάλυση επί των διοικητικών συστημάτων

Το σύγχρονο κράτος δεν αποτελεί μόνο κράτος δικαίου, κατά συνέπεια η τήρηση της νομιμότητας δε συνιστά τη μοναδική αποστολή του. Με τον εμπλουτισμό των

ατομικών δικαιωμάτων με κοινωνικά και πολιτικά δικαιώματα, η αποστολή του κράτους διευρύνεται, καθώς το κράτος μετουσιώνεται σε κράτος πρόνοιας και ευημερίας. Ως εκ τούτου, προκύπτει η διεύρυνση της κρατικής δραστηριότητας σε όλους αυτούς τους τομείς που συνθέτουν την ευημερία και μάλιστα σε τέτοιο βαθμό, που γίνεται λόγος για «διοικητικό κράτος» (Παυλόπουλος, 1981, p. 8). Η αρτιότερη εκπλήρωση του δημοσίου συμφέροντος εισάγει στο προσκήνιο την έννοια της αποτελεσματικότητας. Κατά συνέπεια, ο τρόπος οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης ορίζεται ως κρίσιμη παράμετρος εξυπηρέτησης της αποστολής του κράτους.

Ο θεσμός των περιφερειακών οργάνων αναφέρεται σε μια συγκεκριμένη πτυχή διοικητικής οργάνωσης του κράτους, η οποία στη διοικητική επιστήμη καλείται «διοικητικό σύστημα οργάνωσης». Πρόκειται για το πλαίσιο που περιγράφει την κατανομή των θεσμικών ρόλων μεταξύ των οργάνων που είναι νοητό να ασκούν κρατική εξουσία σε περιφερειακό επίπεδο, τις αρμοδιότητες αυτών, καθώς και τις σχέσεις που αναπτύσσονται μεταξύ αυτών και λοιπών επιπέδων διοίκησης.

Σύμφωνα με τη θεωρία, ο τρόπος υπό τον οποίο είναι νοητό να οργανώνεται η κρατική διοίκηση αναφέρεται στο διοικητικό σύστημα συγκέντρωσης και το διοικητικό σύστημα αποσυγκέντρωσης (Μπαμπαλιούτας, 2013, pp. 12-13). Στο πρώτο κεφάλαιο θα μελετηθούν τα προαναφερόμενα συστήματα και οι ιδιαίτερες μορφές που λαμβάνουν. Παράλληλα, θα αναλυθούν και υπό το πρίσμα, των πλεονεκτημάτων και των μειονεκτημάτων τους.

1.1 Διοικητικό σύστημα συγκέντρωσης

Στο εν λόγω διοικητικό σύστημα η κρατική εξουσία ασκείται από διοικητικά όργανα που ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του κράτους. Διακρίνεται σε σύστημα συγκέντρωσης υπό στενή έννοια και σε σύστημα αποκέντρωσης. Στο σύστημα συγκέντρωσης, τα διοικητικά όργανα του κράτους ασκούν αποφασιστικές αρμοδιότητες σε όλη την επικράτεια. Η αρμοδιότητα αυτή είναι αποκλειστική και καθ' ύλην (Μπαμπαλιούτας, 2013, p. 13), (Σπηλιωτόπουλος, 2011, p. 249).

1.1.1 Διοικητικό Σύστημα Συγκέντρωσης εν στενή εννοία

Στο συγκεντρωτικό σύστημα διοίκησης εν στενή εννοία, η αποφασιστική αρμοδιότητα για τα ζητήματα της επικράτειας, ανατίθεται συνολικά στα κεντρικά όργανα. Κυριότερα εξ αυτών είναι ο Πρωθυπουργός και το Υπουργικό Συμβούλιο, με άλλα λόγια η εκτελεστική εξουσία εν στενή εννοία (Α.Β.Τριανταφυλλοπούλου, 2016). Ο κυρίαρχος ρόλος του κεντρικού πυρήνα του κράτους διαφαίνεται ακριβώς από την εν λόγω γενική αποφασιστική αρμοδιότητα, η οποία ασκείται συνολικά σε όλη την επικράτεια, ανεξαρτήτως από της γεωγραφικής έδρα τους (Α.Β.Τριανταφυλλοπούλου, 2016). Στο συγκεντρωτικό οργανωτικό σχήμα είναι νοητό να υφίστανται περιφερειακά όργανα, ωστόσο περιορίζονται σε εκτελεστικό ρόλο, αποστερημένα από ελευθερία λήψης εκτελεστών αποφάσεων (Μπαμπαλιούτας, 2013, p. 18), (Δένδιας, 1942, p. 393).

Στα πλεονεκτήματα της συγκεντρωτικής δομής της διοίκησης συγκαταλέγονται η ομοιογένεια της αντιμετώπισης στις κρατικές υποθέσεις. Παράλληλα, καθώς δεν υπεισέρχεται το τοπικό συμφέρον, διασφαλίζεται και η αμεροληψία της διοίκησης. Συναφές με τα προαναφερόμενα είναι και η επίτευξη ενότητας της διοίκησης, ενώ σημαντική είναι και η παράμετρος του κόστους, καθώς εξοικονομούνται άνθρωποι και υλικοί πόροι (Δένδιας, 1942, p. 400).

Ωστόσο, το εν λόγω οργανωτικό σχήμα έχει επικριθεί για λόγους που σχετίζονται με την υπερσυσσώρευση διοικητικού όγκου στις κεντρικές υπηρεσίες, συνεπώς και για αναποτελεσματικότητα συντονισμού της κρατικής δράσης. Επιπρόσθετα, το συγκεντρωτικό σχήμα εγκαλείται για αποστέρωση πληροφοριών κατά τη χάραξη της δημόσιας πολιτικής, συνεπώς και για μη ορθολογική αντιμετώπιση των προβλημάτων και για εν συνόλω, μη ολοκληρωτική κάλυψη των τοπικών αναγκών.

1.1.2 Το αποκεντρωτικό σύστημα διοικητικής οργάνωσης

Περαιτέρω, το σύστημα αποκέντρωσης διαφοροποιείται, υπό την έννοια ότι κατά την άσκηση κρατικής εξουσίας, τα κρατικά όργανα συνυπάρχουν με τα περιφερειακά. Τα τελευταία ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του κράτους και ασκούν τις αρμοδιότητες τους εντός μιας ορισμένης περιοχής, η οποία καλείται περιφέρεια. Η δε αρμοδιότητα τους είναι καθ' ύλην και κατά τόπο (Σπηλιωτόπουλος, 2011, p. ο.π). Σε κάθε περίπτωση, το ουσιώδες χαρακτηριστικό του αποκεντρωτικού

συστήματος συνίσταται στην ανάθεση αποφασιστικών αρμοδιοτήτων (Μακρυδημήτρης, 2008, p. 132).

Πιο συγκεκριμένα, τα περιφερειακά όργανα για την επίλυση των ζητημάτων της περιφέρειας τους διαθέτουν τη δυνατότητα έκδοσης εκτελεστών διοικητικών πράξεων, η οποία εκτείνεται στα όρια της διοικητικής περιφέρειας τους και, μάλιστα, δεν τελεί υπό έγκριση από την κεντρική διοίκηση. Με άλλη διατύπωση, στο αποκεντρωτικό σύστημα, η γνωμοδοτική, εκτελεστική ή προπαρασκευαστική αρμοδιότητα εμπλουτίζεται με την αυτοτελή δυνατότητα λήψης απόφασης. Εξυπακούεται ότι τα κεντρικά όργανα, ως ιεραρχικά προϊστάμενα ασκούν έλεγχο στις πράξεις των περιφερειακών, ενώ παράλληλα διαθέτουν και αρμοδιότητες συντονισμού και γενικής κατεύθυνσης. Ο έλεγχος αυτός όμως εξαντλείται στη νομιμότητα (Μπαμπαλιούτας, 2013, p. 21). Η επιλογή του αποκεντρωτικού συστήματος ανάγεται σε λόγους που σχετίζονται με την εξυπηρέτηση των περιφερειακών-τοπικών αναγκών (Τάχος, 2008, p. 211).

Ειδικότερα, η ταχύτητα, η εγγύτητα στην πληροφορία και τον πολίτη αλλά και ο ορθολογισμός, αναφορικά με την θεραπεία τοπικών ζητημάτων, συνεπάγονται την εύστοχη άσκηση του διοικητικού έργου (Α.Τριανταφυλλοπούλου, Γ. Κωστής 2016). Επιπλέον, η απεμπλοκή του επιπρόσθετου διοικητικού φόρτου οδηγεί σε ποιοτικότερες υπηρεσίες προς τον πολίτη, καθώς και σε ορθολογικότερο καταμερισμό εργασίας στις διοικητικές υπηρεσίες. Παράλληλα, δεν πρέπει να υποτιμηθεί και η συνεισφορά της αποκέντρωσης ως προς τη δυνατότητα για καλύτερο προγραμματισμό και ανασχεδιασμό των υπηρεσιών, υπό το πρίσμα ότι υφίσταται διαρκής ανατροφοδότηση των ροών πληροφορίας από τα περιφερειακά προς τα κρατικά όργανα και αντιστρόφως. Εξίσου σημαντική όμως, είναι και η δημοκρατική διάσταση της αποκέντρωσης. Ο έλεγχος από την πλευρά των πολιτών προς την περιφερειακή διοίκηση καθίσταται πιο προσιτός, ώστε όχι μόνο ενδυναμώνεται η σχέση εμπιστοσύνης μεταξύ διοίκησης και πολιτών αλλά αναδεικνύονται και οι συμμετοχικές δυνατότητες του πολίτη (Μπαμπαλιούτας, 2013).

Βέβαια, το αποκεντρωτικό σχήμα διοικητικής οργάνωσης προκειμένου να επιτύχει το σκοπό του, απαιτεί πόρους. Η οικονομική επιβάρυνση στον κρατικό προϋπολογισμό, όσον αφορά το κόστος λειτουργίας των περιφερειακών υπηρεσιών,

συγκαταλέγεται στα μειονεκτήματα του. Απαιτεί δε, τη στελέχωση τους με ανθρώπινο δυναμικό υψηλής εξειδίκευσης, ώστε το κύρος τους να είναι αδιαπραγμάτευτο. Ωστόσο, η εμπειρία καταγράφει την τάση ενίσχυσης των κεντρικών υπηρεσιών με υψηλού γνωστικού επιπέδου προσωπικό, έναντι των περιφερειακών διοικήσεων, που εμφανίζονται είτε υποστελεχωμένες, είτε με χαμηλότερης έντασης γνώσης στελεχιακό δυναμικό (Μακρυδημήτρης, 2008, p. 169).

1.2 Διοικητικό Σύστημα Αποσυγκέντρωσης

Στις εξελεγμένες κοινωνίες, εμφανίζεται μια ιδιαίτερη μέθοδος οργάνωσης της διοίκησης, της οποίας θεμελιώδες γνώρισμα συνιστά η ίδρυση νομικών προσώπων εκτός κράτους, με αρμοδιότητα άσκησης κρατικής εξουσίας. Τα όργανα αυτά είναι επομένως αυτοτελείς οργανικές μονάδες, υπό την έννοια της μη σύμπραξης με άλλα όργανα κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, και συνιστούν αυτοδιοικητικές υπηρεσίες (Σπηλιωτόπουλος, 2011, p. 253). Συνηθέστερη μορφή αποσυγκέντρωσης συνιστά η τοπική αυτοδιοίκηση. Στην εν λόγω περίπτωση, τα δημόσια νομικά πρόσωπα είναι αρμόδια για την προαγωγή τοπικών συμφερόντων και την ικανοποίηση αναγκών των κατοίκων μιας ορισμένης εδαφικής περιοχής.

1.2.1 Σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης

Το σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης αναφέρεται στη σύσταση και λειτουργία ενός Ν.Π.Δ.Δ, το οποίο διαθέτει οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια (Ράϊκος, 2018, p. 242). Τα μέλη του συμπράττουν ως προς την άσκηση εξουσίας, ενώ εποπτεύονται από τα κεντρικά όργανα σχετικά με την τήρηση της νομιμότητας (Α.Β.Τριανταφυλλοπούλου, 2016). Η εξουσία αυτή δεν είναι πρωτογενής αλλά δοτή ή παράγωγη, εκχωρείται δηλαδή από το κράτος. Διακρινόμενη σε κατά τόπο αυτοδιοίκηση, όταν ο εδαφικός παράγοντας είναι αυτός που καθορίζει το γεωγραφικό όριο άσκησης της εξουσίας, και σε καθ' ύλην ή ειδική, όταν το αντικείμενο λειτουργίας συνιστά την κρίσιμη παράμετρο αυτοδιοίκησης, γίνεται δεκτό ότι η ύπαρξη και η σύμπραξη των μελών ενός σωματείου δημοσίου δικαίου θεωρείται το τυπικό γνώρισμα της αυτοδιοίκησης (Μαυριάς, 1996).

Περαιτέρω, το ουσιώδες στοιχείο της τοπικής αυτοδιοίκησης συνίσταται στην αποφασιστική αρμοδιότητα επί της διαχείρισης των τοπικών υποθέσεων και τη

συνακόλουθη ευθύνη επ' αυτών (Μπαμπαλιούτας, 2013). Πράγματι, η αποφασιστική αρμοδιότητα εξυπηρέτησης των τοπικών συμφερόντων ανατίθεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, οι οποίοι αποκτούν λαϊκή νομιμοποίηση, καθώς αναδεικνύονται μέσω δημοκρατικών διαδικασιών. Εξάλλου δεν θα ήταν νοητό τα μέλη της Τ.Α να διορίζονται από κάποια κεντρική ή περιφερειακή αρχή, καθώς ο τρόπος άσκησης κρατικής εξουσίας εκ μέρους τους προσιδιάζει στην κρατική διοίκηση. Αποφασίζουν κυριαρχικά για τα μέσα και τους τρόπους άσκησης εξουσίας, σχετικά με τη διεκπεραίωση των τοπικών υποθέσεων (διοικητική αυτοτέλεια), ενώ καταρτίζουν δικό τους προϋπολογισμό-απολογισμό, κατέχουν δική τους περιουσία και διεκπεραιώνουν την οικονομική διαχείριση των οργανισμών τους. διαμέσου της ταμειακής υπηρεσίας τους (οικονομική αυτοτέλεια).

Η έννοια της τοπικής υπόθεσης αναφέρεται σε ζητήματα που ανακύπτουν και επιδέχονται αντιμετώπισης σε στενά προσδιορισμένο γεωγραφικό χώρο (Τάχος, 2008, p. 163). Η ανάθεση διοικητικού κύκλου εργασίας σε τοπικό επίπεδο, ασφαλώς αποφορτίζει ποσοτικά τα ανώτερα επίπεδα από διοικητική ύλη. Τούτο συνεπάγεται την ταχύτερη διεκπεραίωση των υποθέσεων και τον ορθότερο καταμερισμό εργασίας. Επίσης, στο βαθμό που εξασφαλίζεται η πολιτική ουδετερότητα ενδυναμώνεται το συμμετοχικό πνεύμα άρα και ο δημοκρατικός χαρακτήρας του πολιτεύματος (Χλέπας, 1994). Εμφανές μειονέκτημα ωστόσο, εμφανίζεται η αύξηση των δαπανών, καθώς η λειτουργία των Ο.Τ.Α καλύπτεται και μέσω επιβολής δημοτικής φορολογίας. Παράλληλα, το αυτοδιοικητικό σύστημα οργάνωσης εμφανίζει αδυναμίες που οφείλονται και σε παράγοντες στελέχωσης με ανθρώπινο δυναμικό. Η ανεπαρκής στελέχωση τους, τόσο σε ποσοτικό όσο και σε ποιοτικό επίπεδο, αποδυναμώνει την ικανότητα ανταπόκρισης τους στην ορθή διαχείριση των τοπικών υποθέσεων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο: Η συνταγματική και νομοθετική διαδρομή της περιφερειακής διοίκησης

2.1 Η συνταγματική κατοχύρωση του θεσμού της διοικητικής αποκέντρωσης: η περίοδος από το 1925 έως σήμερα

Το δεύτερο κεφάλαιο της παρούσας εργασίας επιχειρεί να αναδείξει την θεσμική διαδρομή των περιφερειακών οργάνων, καταγράφοντας τους χρονολογικούς σταθμούς τους στη συνταγματική ιστορία. Η αναφορά στα συνταγματική κατοχύρωση στοιχειοθετεί την παραδοχή ότι ο θεσμός των περιφερειακών οργάνων αποτελεί αδιαπραγμάτευτη βούληση του συντακτικού νομοθέτη, ως καθοριστικού στοιχείου της μορφής και της οργάνωσης του ελληνικού κράτους από το 1925 και εντεύθεν.

Αρ.105, Σ.1925 « Η διοικήσεις του κράτους οργανούνται κατά σύστημα αποκεντρωτικών, εις τρόπον ώστε η κρατική εξουσία να είναι όσο το δυνατόν περισσότερο προσιτή εις τους πολίτας και να λύονται τα αφορώντα την διοίκησην ζητήματα το ταχύτερον και επί τη βάσει αμεσωτέρας αντίληψεως των αφορωσών αυτήν συνθηκών. Αι κεντρικάί υπηρεσίαι πρέπει να έχουν μόνον την γενικήν διεύθυνσιν και εποπτείαν» (Μαυριάς, 1996, p. 210)

Η συνταγματική κατοχύρωση του αποκεντρωτικού συστήματος διοικητικής οργάνωσης, ως πανηγυρικής, ρητής διακήρυξης του ιδεατού σχήματος άσκησης δημόσιας διοίκησης, λαμβάνει χώρα ενενήντα χρόνια μετά την ίδρυση του νεοελληνικού κράτους (Μπαμπαλιούτας, 2013, p. 35). Στην άνωθεν διάταξη του συντάγματος του 1925 (άρθρο 105), διαφαίνεται η αντίληψη του συνταγματικού νομοθέτη για την ιδεατή κρατική εξουσία και την οργάνωση της εν γένει δημόσιας διοίκησης. Προσιτότητα στους πολίτες, ταχύτερη και επιτυχέστερη ικανοποίηση των αξιώσεων των πολιτών, αδιαμεσολάβητη πληροφόρηση της διοίκησης και ανάγκη για πολιτική ουδετερότητα κατά την άσκηση δημόσιας διοίκησης, επιζητούσε και ο τότε πρωθυπουργός Αλέξανδρος Παπαναστασίου, όπως εξήγγειλε στις προγραμματικές δηλώσεις της κυβέρνησης του στις 24 Μαρτίου 1924, (Π. Πετρίδης, 1992, p. 325). Η Τριακονταμελής Επιτροπή της Δ' Συντακτικής Συνέλευσης δέχτηκε ομόφωνα την ανωτέρω ρύθμιση. Στο Σύνταγμα του 1927, στο άρθρο 108, επαναλαμβάνεται η διάταξη περί οργάνωσης υπό το αποκεντρωτικό σύστημα.

Αρ. 99, Σ. 1952 «Η διοικητική οργάνωσις του κράτους βασίζεται εις την αποκέντρωσιν και την τοπικήν αυτοδιοίκησην ως νόμος

ορίζει. Η εκλογή των δημοτικών και κοινοτικών αρχών γίνεται δια καθολικής ψηφοφορίας» (Μαυριάς, 1996, p. 212)

Η διάταξη του αρ. 99 στο σύνταγμα του 1952 εισάγει την αποκέντρωση και την τοπική αυτοδιοίκηση ως θεμελιώδεις θεσμούς της διοικητικής πραγματικότητας και τους κατοχυρώνει ως προς την ουσία τους, έναντι της νομοθετικής εξουσίας. Η συνταγματική δε κατοχύρωση τους οφείλει να γίνει αντιληπτή ως κανόνας δικαίου με επιτακτική ισχύ, διαπίστωση που απορρέει καταρχάς από τον αυστηρό χαρακτήρα του ελληνικού συντάγματος (Μπαμπαλιούτας, 2013, p. '39).

Αρ. 120, Σ. 1968, 1973 «1. Η διοίκησης του κράτους οργανούται κατά σύστημα αποκεντρωτικών, ως νόμος ορίζει. 2. Το κράτος διαιρείται εις περιφέρειας. Κατά τον δια νόμου καθορισμόν τούτων, λαμβάνονται υπ' όψιν αι γεωοικονομικά, πληθυσμιακά και συγκοινωνιακά συνθήκαι» (Μαυριάς, 1996, p. 247)

Η διάταξη αυτή ανευρίσκεται στα δικτατορικά συνταγματικά κείμενα του 1968 και 1973. Καινοτομία της θεωρείται ότι εισάγει για πρώτη φορά κριτήρια διαίρεσης του κράτους σε διοικητικές περιφέρειες. Η εξέλιξη αυτή εμπλουτίζει τον θεσμό της αποκέντρωσης, καθώς δε συνιστά πλέον απλά μια αρχή διοικητικής οργάνωσης, αλλά ενσωματώνει και κατευθυντήριες γραμμές (Μπαμπαλιούτας, 2013, p. 40).

Αρ.101. Σ. 1975, «1.Η διοίκηση του κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα. 2. Η διοικητική διαίρεση της χώρας διαμορφώνεται με βάση τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες. 3. Τα περιφερειακά όργανα του κράτους έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειας τους· οι κεντρικές υπηρεσίες, εκτός από ειδικές αρμοδιότητες, έχουν τη γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο των περιφερειακών οργάνων όπως ο νόμος ορίζει» (Μαυριάς, 1996)

Στο μεταδικτατορικό σύνταγμα του 1975, η διοικητική αποκέντρωση και συνακόλουθα, το ζήτημα της οργάνωσης των περιφερειακών οργάνων του κράτους τίθεται σε διαφορετικό πλαίσιο. Το άρθρο 101 κατοχυρώνει τη διοικητική αποκέντρωση, υπό το ουσιώδες περιεχόμενο της. Η έννοια της αποκέντρωσης

εισέρχεται στην ελληνική διοικητική πραγματικότητα, με τρόπο επιτακτικό, ως γενική αρχή της διοικητικής οργάνωσης (Μπαμπαλιούτας, 2013, p. 42).

Η επιφύλαξη, στα περιφερειακά όργανα, άσκησης γενικής αποφασιστικής αρμοδιότητας για τις περιφερειακές υποθέσεις καθιερώνει το τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ των περιφερειακών οργάνων, και συνεκδοχικά, κατά των κεντρικών οργάνων. Μάλιστα, το τεκμήριο αρμοδιότητας ενισχύεται πρόσθετα με τη διάταξη του αρ. 118, παρ. 3, Σ. 1975², το οποίο ορίζει ότι επιτρέπεται η μεταφορά ειδικών αρμοδιοτήτων που προσιδιάζουν σε περιφερειακές υποθέσεις, από τα κεντρικά στα περιφερειακά όργανα χωρίς να επιτρέπεται το αντίστροφο (Π.Παυλόπουλος, 1990). Υπό εναλλακτική διατύπωση, κατοχυρώνεται το λεγόμενο «αποκεντρωτικό κερτημένο» (Μακρυδημήτρης, 2008, p. 148). Οι έδρες των περιφερειακών οργάνων, ορίζονται κατά τη συνήθη δικαιοπαραγωγική διαδικασία, ταυτόχρονα με τον καθορισμό κάθε διοικητικής περιφέρειας (Μπαμπαλιούτας, 2013, p. 47).

Η άσκηση ειδικών αρμοδιοτήτων από τα κεντρικά όργανα οφείλει να γίνει νοητή ως άσκηση αρμοδιοτήτων επί ζητημάτων με τεχνικό χαρακτήρα, η αντιμετώπιση των οποίων επιβάλλει ομοιόμορφη άσκηση στην επικράτεια. Κατά συνέπεια οφείλει να ανατίθενται στις κεντρικές αρχές. Επίσης, η γενική κατεύθυνση, ο συντονισμός και ο έλεγχος επίσης από τα κεντρικά όργανα, συνιστά εκδήλωση της ηγετικής δύναμης της κεντρικής εξουσίας.

***Αρ.101. Σ. 2001.** «Η διοίκηση του κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα. 2. Η διοικητική διαίρεση της χώρας διαμορφώνεται με βάση τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες. 3. Τα περιφερειακά όργανα του κράτους έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειας τους· οι κεντρικές υπηρεσίες, εκτός από ειδικές αρμοδιότητες, έχουν τη γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο των περιφερειακών οργάνων όπως ο νόμος ορίζει» (Σύνταγμα της Ελλάδας και Διεθνείς Συμβάσεις, 2008).*

² 3. Ώσπου να εκδοθεί ο κατά το άρθρο 101 παράγραφος 3 νόμος εξακολουθούν να εφαρμόζονται οι διατάξεις που ισχύουν για την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικών και περιφερειακών υπηρεσιών. Οι διατάξεις αυτές μπορεί να τροποποιούνται με τη μεταφορά ειδικών αρμοδιοτήτων από τις κεντρικές στις περιφερειακές υπηρεσίες.

**Ερμηνευτική Δήλωση: Ο κοινός Νομοθέτης και η διοίκηση όταν δρουν κανονιστικά έχουν υποχρέωση να λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαίτερες συνθήκες των νησιωτικών περιοχών*

Όπως διαφαίνεται, στη συνταγματική αναθεώρηση που έλαβε χώρα το 2001, δεν υφίστανται ουσιώδεις αλλαγές σε επίπεδο διοικητικής οργάνωσης. Προστίθεται μόνον η ερμηνευτική δήλωση που θέτει ως κατευθυντήρια γραμμή τη μέριμνα για τις νησιωτικές περιοχές.

Αρ.101. Σ. 2008. «*Η διοίκηση του κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα. 2. Η διοικητική διαίρεση της χώρας διαμορφώνεται με βάση τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες. 3. Τα περιφερειακά όργανα του κράτους έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειας τους· οι κεντρικές υπηρεσίες, εκτός από ειδικές αρμοδιότητες, έχουν τη γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο των περιφερειακών οργάνων όπως ο νόμος ορίζει. 4. Ο κοινός νομοθέτης και η Διοίκηση, όταν δρουν κανονιστικά, υποχρεούνται να λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαίτερες συνθήκες των νησιωτικών και ορεινών περιοχών, μεριμνώντας για την ανάπτυξή τους.*

Στην αναθεώρηση του 2008 η ερμηνευτική δήλωση του Συντάγματος του 2001 προστίθεται στο σώμα του άρθρου, ως επιμέρους διάταξη, και μάλιστα εμπλουτίζεται με πρόβλεψη και για τις ορεινές περιοχές. Η αξία της εφεξής τέταρτης παραγράφου εντοπίζεται στην ενίσχυση της κανονιστικής δύναμης της ρύθμισης καθώς η μέριμνα μεταβάλλεται σε υποχρέωση. Διαφαίνεται κατ'αυτόν τον τρόπο ότι η νησιωτική και ορεινή ανάπτυξη τίθενται στον πυρήνα της βιώσιμης ανάπτυξης (<https://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/article-104/>, τελ. Επίσκεψη: 17/11/2018)..

2.2 Το νομοθετικό πλαίσιο του θεσμού της περιφερειακής διοίκησης: Η περίοδος από το 1833 έως 1997

Μελετώντας κάποιος τη νομοθετική διαδρομή του θεσμού των περιφερειακών οργάνων έως και το υφιστάμενο καθεστώς, δύναται να εξάγει κάποια βασικά συμπεράσματα. Το πρώτο εξ' αυτών συνίσταται στη διαπίστωση ότι η πορεία αυτή

κάθε άλλο παρά γραμμική υπήρξε. Πράγματι, το πεδίο της περιφερειακής διοίκησης συνιστά θεμελιώδες τμήμα της εκάστοτε διοικητικής μεταρρύθμισης, ακόμα και αν η ευαγγελιζόμενη ριζοσπαστική μεταρρύθμιση δεν εντοπίζεται παρά μόνο σε οριακές αλλαγές (Β.Ανδρονόπουλος-Μ.Μαθιουδάκης, 1988). Επιπλέον, το δεύτερο συμπέρασμα αναφέρεται στην επικράτηση του Νομάρχη και της Νομαρχίας, ως κυριότερου περιφερειακού οργάνου και περιφερειακής μονάδας αντίστοιχα, έως τη μεταφορά τους στο σχήμα της αυτοδιοικητικής οργάνωσης.

Βάσει των άνωθεν συμπερασμάτων, η παράθεση της νομοθετικής κατοχύρωσης των περιφερειακών οργάνων οργανώνεται σε δύο τμήματα. Το πρώτο τμήμα αναφέρεται στη νομοθετική κατοχύρωση του θεσμού κατά την περίοδο 1833 έως και το 1986, έως δηλαδή το χρονολογικό σημείο που η Νομαρχία μεταπηδά στη διοικητική μορφή της αυτοδιοίκησης. Αντίστοιχα, το δεύτερο τμήμα συνοψίζει την περίοδο από το 1986 έως το 2010, έτος που συντελείται ριζική αναδιοργάνωση των περιφερειακών αρχών.

2.2.1 Η νομοθετική κατοχύρωση των περιφερειακών αρχών κατά την περίοδο 1833 έως 1986

Κατά το πρότυπο της γαλλικής περιφερειακής διοίκησης, με το βασιλικό διάταγμα στις 15 Απριλίου του 1833 (Εφημερίς της Κυβερνήσεως, 1833), επί της περιόδου της πρώτης διακυβέρνησης του βασιλέως Όθωνα (Ν.Λιανόπουλος, 1928,) εισάγεται για πρώτη φορά η περιφερειακή διοίκηση της χώρας με τη διαίρεση του ελληνικού κράτους σε 10 Νομούς και 47 Επαρχίες (Μπαμπαλιούτας, 2013, p. 67, Σ.Φλογαΐτης, 1987, p. 117). Ο νομός καθιερώνεται ως διοικητική διαίρεση της Επικράτειας και ο Νομάρχης το όργανο που τη διοικεί. Το Νομαρχιακό Συμβούλιο συνιστά το ανώτατο συλλογικό όργανο, ενώ παράλληλα με το νομό λειτουργεί η Επαρχία, ως υπάλληλη διοικητική περιφέρεια. Επικεφαλής της τίθεται ο Έπαρχος και υποστηρίζεται από το Επαρχιακό Συμβούλιο.

Οι αρμοδιότητες των Νομαρχών διακρίνονται σε γενικές και ειδικές (Β.Ανδρονόπουλος-Μ.Μαθιουδάκης, 1988, p. 96). Στις γενικές αρμοδιότητες εντάσσονται η φύλαξη των νόμων, η αρωγή προς την κυβέρνηση, η ερμηνεία των νόμων προς τις υποδέστερες αρχές και η εκτέλεση τους. Αντίστοιχα, μεταξύ των ειδικών αρμοδιοτήτων συγκαταλέγεται η εποπτεία στο Επαρχιακό και το

Δημογεροντικό συμβούλιο, η λήψη μέτρων για την κοινή ησυχία, την ασφάλεια και την ευταξία στις συνελεύσεις του λαού, η λήψη μέτρων για τη διασφάλιση ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων όπως επί παραδείγματι της ιδιοκτησίας, της θρησκευτικής ελευθερίας, της δημόσιας υγείας και της παιδείας (Μπαμπαλιούτας, 2013, p. 74). Ωστόσο, οι αρμοδιότητες των Επαρχών δεν καθορίζονταν ρητά, γεγονός που επιτρέπει τη διαπίστωση ότι ασκούσαν τις αρμοδιότητες που τους ανατίθεντο από το Νομάρχη, εντός του εύρους της επαρχιακής περιφέρειας.

Κατά τη δεύτερη περίοδο διακυβέρνησης Όθωνα (1835-1844) επέρχεται ριζική αλλαγή του συστήματος περιφερειακής διοίκησης. Συγκεκριμένα, θεσμοθετείται νέα διαίρεση της επικράτειας, χαρακτηριστικό της οποίας ήταν οι μικρότερες σε έκταση διοικητικές περιφέρειες. Οι 30 Διοικήσεις και 18 Υποδιοικήσεις εισάγονται το 1836 (Εφημερίς της Κυβερνήσεως, 1833), (Βενετσανοπούλου, 2003) και αντικαθιστούν το σχήμα νομαρχιακής και επαρχιακής οργάνωσης. Επικεφαλής ορίζεται ο Διοικητής και ο Υποδιοικητής αντίστοιχα. Το 1838 οι Διοικήσεις μειώνονται σε 24 και οι Υποδιοικήσεις σε 7, με στόχο τη μείωση της δημοσιονομικής επιβάρυνσης (Μπαμπαλιούτας, 2013, p. 85).

Οι αρμοδιότητες των Διοικητών ρυθμίστηκαν με τα διατάγματα του 1836 «Περί αρμοδιότητος των Διοικητών και Υποδιοικητών, και περί της Υπηρεσίας αυτών» και «Περί διοικητικού οργανισμού» (Μπαμπαλιούτας, 2013, p. 86). Κυριότερες εξ αυτών ήταν η διεύθυνση των διοικητικών υποθέσεων των επαρχιών τους, με έμφαση στην εκτέλεση των νόμων και των διαταγμάτων, καθώς και η επιτήρηση των υπαλλήλων των διοικητικών κλάδων της περιφέρειας τους. Για τους δε Υποδιοικητές, αρμοδιότητα τους συνιστούσε η προεξέταση των υποθέσεων εντός των ορίων της Υποδιοίκησης τους, η περιοδεία ανά ημερολογιακό έτος εντός αυτής και η κατόπιν σύνταξη γενικής έκθεσης, την οποίαν υπέβαλλαν στον οικείο Διοικητή (Μπαμπαλιούτας, 2013, p. 86).

Το σύστημα Διοικήσεων και Υποδιοικήσεων καταργήθηκε το 1845 (Κυβερνήσεως, 1833)³, (Μπαμπαλιούτας, 2013, p. 88), και επανήρθε το Νομαρχιακό σύστημα. 10 Νομοί και 49 Επαρχίες συνιστούν τη διοικητική διαίρεση της επικράτειας την εν λόγω περίοδο. Ανώτατο όργανο διοίκησης σε κάθε νομό τίθεται

ο Νομάρχης, συνεπικουρούμενος από το Νομαρχιακό Συμβούλιο. Ο Νομάρχης ετίθετο επικεφαλής και των Επαρχιών που βρίσκονταν εντός των ορίων της διοικητικής περιφέρειας.

Οι αρμοδιότητες των Νομαρχών διακρίνονταν σε γενικές και ειδικές. Η διεύθυνση της διοίκησης του νομού και της Επαρχίας που συνιστούσε πρωτεύουσα του Νομού, ήταν η κύρια αρμοδιότητα του Νομάρχη. Εντός των γενικών συγκαταλέγεται η φροντίδα για τη δημοσίευση των νόμων, η μέριμνα για την τήρηση τους, η εξυπηρέτηση του διοικούμενου αναφορικά με την αποδοχή παραπόνων δυσλειτουργίας και η συμβολή του στην πραγμάτωση του έργου της κυβέρνησης. Οι ειδικές αρμοδιότητες συμπεριλαμβάνουν την υποχρέωση των Νομαρχών να αναφέρονται στο καθ' ύλην Υπουργείο προτού ενεργήσουν για υποθέσεις της περιφέρειας τους, την υποχρέωση περιοδείας δις ανά έτος στις Επαρχίες και τους Δήμους για να ελέγξουν τα ζητήματα διοίκησης της περιφέρειας τους και τέλος, την υποβολή έκθεσης προς το Υπουργείο Εσωτερικών σχετικά με την αξιολόγηση των υπαλλήλων των υποδεέστερων διοικητικών αρχών και ενδεχόμενα προβλήματα (Μπαμπαλιούτας, 2013, p. 93).

Περαιτέρω, οι αρμοδιότητες των Επαρχών συνίσταντο στην άσκηση των καθηκόντων υπό τις οδηγίες που τους ανατίθεντο από τους Νομάρχες. Κυριότερες εξ αυτών ήταν η προεξέταση των επαρχιακών υποθέσεων, η επιτήρηση των δημοτικών αρχών και η έκδοση αποφάσεων εντός του επιτρεπτού πλαισίου που όριζε ο νόμος. Όπως και οι Νομάρχες, περιόδευαν δις στις περιφέρειες τους και υπέβαλλαν έκθεση παρατηρήσεων στον ιεραρχικά προϊστάμενο τους Νομάρχη (Μπαμπαλιούτας, 2013, pp. 94-95).

Με την πολιτειακή μεταβολή που συντελέσθη μετά την κατάργηση της βασιλείας του Όθωνα και την ψήφιση του νέου συντάγματος το 1864, καθώς και την προσάρτηση των Ιονίων Νήσων στο ελληνικό βασίλειο, επήλθαν αλλαγές στο διοικητικό σύστημα της χώρας αναφορικά μόνο με τη γεωγραφική κατανομή. Τα περιφερειακά όργανα και οι αρμοδιότητες τους δεν υπέστησαν μεταβολές, καθώς εξακολουθούσαν να αναφέρονται στην εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής.

Κατά την περίοδο διακυβέρνησης του Χαρ. Τρικούπη (1882-1885 και 1886-1890) η οργάνωση και η λειτουργία των περιφερειακών οργάνων επιδιώκει να συμβάλλει στην απεξάρτηση του κρατικού μηχανισμού από τη διοίκηση, καθώς και

την επιτάχυνση των διοικητικών διαδικασιών στην περιφέρεια (Μ.Μαθιουδάκης, 1955, p. 7). Για το λόγο αυτό καταργείται το σύστημα των Επαρχιών και ο Νομός μεταπηδά στη μορφή του Νομικού Προσώπου Δημοσίου (Μ.Μαθιουδάκης, 1955, p. ο.π). Προβλέπεται αιρετό Νομαρχιακό Συμβούλιο με γνωμοδοτικές και εποπτικές αρμοδιότητες επί των Δήμων, τετραετούς θητείας, τα μέλη του οποίου καθορίζονται με πληθυσμιακά κριτήρια.

Ο Νομάρχης συνιστά το περιφερειακό όργανο που διορίζεται από την κεντρική εξουσία και οι αρμοδιότητες του συνοψίζονται στην διασφάλιση της υλοποίησης της κυβερνητικής πολιτικής. Παρατηρείται λοιπόν ότι για πρώτη φορά, επιδιώκεται η θεσμοθέτηση αυτοδιοικητικού συστήματος διοικητικής οργάνωσης το οποίο όμως ουδέποτε ευδοκίμησε (Μπαμπαλιούτας, 2013, p. 101), (Β.Ανδρονόπουλος-Μ.Μαθιουδάκης, 1988).

Ουσιαστική μεταβολή στο καθεστώς της περιφερειακής διοίκησης εμφανίζεται την περίοδο πρώτης διακυβέρνησης του Ελ. Βενιζέλου. Η ελληνική εδαφική επικράτεια διπλασιάζεται (Β.Ανδρονόπουλος-Μ.Μαθιουδάκης, 1988, p. 52) μετά το πέρας των βαλκανικών πολέμων (1912-1913). Οι «Νέες Χώρες» διαιρούνται σε Γενικές Διοικήσεις και Νομούς, ενώ κάποιες εξ αυτών και σε επιμέρους διοικητική μονάδα, τις Υποδιοικήσεις. Επικεφαλής της διοίκησης των Νέων Χωρών ορίζεται ο Γενικός Διοικητής, ο οποίος είτε ήταν μέλος της κυβέρνησης είτε εντολοδόχος της (Β.Ανδρονόπουλος-Μ.Μαθιουδάκης, 1988, p. 57).

Αρμοδιότητα των Γενικών Διοικητών αποτελούσε η οργάνωση και επιμέλεια όλων των δημόσιων υπηρεσιών των περιοχών της διοίκησης τους, ο διορισμός και η παύση των δημόσιων υπαλλήλων καθώς και ο καθορισμός των καθηκόντων και των αποδοχών τους. Επίσης, μπορούσαν να εκδίδουν κανονιστικές διαταγές για τα ζητήματα που ανέκυπταν στη διοίκηση τους, καθώς και να λαμβάνουν μέτρα πρόνοιας αναλόγως της περίπτωσης (Βενετσανοπούλου, 2003, p. 190). Κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, επικουρούνται από το Διοικητικό Συμβούλιο, συλλογικό όργανο με γνωμοδοτικές αρμοδιότητες κυρίως, επί ζητημάτων του προσωπικού.

Όσον αφορά τους Νομάρχες, διορισμένοι με β.δ κατόπιν αιτήματος του Υπουργού Εσωτερικών, απέκτησαν εκτός από διοικητικές αρμοδιότητες και εξουσίες πολιτικού παράγοντα, οι οποίες εκτείνονταν στα διοικητικά όρια του

Νομού. Ο διοικητικός τους ρόλος συνίστατο στην εποπτεία και τον έλεγχο όλων των υπηρεσιών και αρχών στα όρια της νομαρχιακής περιφέρειας, εξαιρουμένων των δικαστικών και στρατιωτικών αρχών. Παράλληλα, ο πολιτικός τους ρόλος εντοπίζεται στο ότι όπως και οι Γενικοί Διοικητές, έτσι και οι Νομάρχες εμφανίζονται ως εκπρόσωποι της κυβέρνησης στη γεωγραφική περιοχή ευθύνης τους (Β.Ανδρονόπουλος-Μ.Μαθιουδάκης, 1988) .

Κατά την περίοδο 2ης διακυβέρνησης του Ελευθέριου Βενιζέλου (1925) οι Γενικοί Διοικητές και οι Νομάρχες αναλαμβάνουν πρόσθετες αρμοδιότητες: Η ρύθμιση του Ν.3265/1925 εισάγει την αποθετική μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από τους Υπουργούς προς τους Γενικούς Διοικητές (Μπαμπαλιούτας, 2013, p. 145). Σύμφωνα με την εν λόγω, θεσπίζεται το τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ του Γενικού Διοικητή και όχι υπέρ του Υπουργού. Η εξέλιξη αυτή παρά το γεγονός ότι δε στοιχειοθετεί πλήρη αποκέντρωση υπό την ουσιαστική έννοια, σηματοδοτεί την έναρξη της μετάβασης της περιφερειακής διοικητικής οργάνωσης, από το σύστημα της συγκέντρωσης εν στενή έννοια στο σύστημα της αποκέντρωσης, μετάβαση που επιβάλλεται από το Σύνταγμα του 1925.

Συγκεκριμένα, και αναφορικά με τις αρμοδιότητες, οι Γενικοί Διοικητές διαχειρίζονται τις κρατικές πιστώσεις των Γενικών Διοικήσεων ως δευτερεύοντες διατάκτες και εκδίδουν γενικές αποφάσεις και διαταγές για ζητήματα της Γενικής Διοίκησης. Παράλληλα, μπορούν να διορίζουν και να μετακινούν υπαλλήλους, να χορηγούν άδειες, να αποφαινούνται επί των εφέσεων κατά των αποφάσεων των Νομαρχών και να διαχειρίζονται ζητήματα έκτακτης ανάγκης.

Οι Νομάρχες που πλαισιώνουν τους Γενικούς Διοικητές κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, αναλαμβάνουν αρμοδιότητες όμοιες των Γενικών Διοικητών, οι οποίες ασκούνται εντός των ορίων της νομαρχιακής περιφέρειας, στην οποία εξακολουθούν να προΐστανται διοικητικά και πολιτικά (Μπαμπαλιούτας, 2013, pp. 122-125).

Η περίοδος 1933-1938, περίοδος κατάλυσης της δημοκρατίας, δεν αλλάζει καταλυτικά το καθεστώς της περιφερειακής διοίκησης. Πιο αναλυτικά, τα δύο επίπεδα περιφερειακών οργάνων, οι Γενικοί Διοικητές και οι Νομάρχες εξακολουθούν να συνυπάρχουν κατά την άσκηση περιφερειακής διοίκησης. Ωστόσο, διαφαίνεται μια τάση επέκτασης των αρμοδιοτήτων των Νομαρχών, η οποία θα

μπορούσε να ερμηνευτεί ως τάση ενίσχυσης της διοικητικής αποκέντρωσης (Μπαμπαλιούτας, 2013, p. 149).

Αναλυτικότερα, οι αρμοδιότητες τους εξακολουθούν να συνοψίζονται στον έλεγχο και την εποπτεία των νομαρχιακών υπηρεσιών και των Δήμων-Κοινοτήτων και στην έκδοση διαταγών και εκτέλεση οδηγιών για τη δημόσια τάξη με την προσθήκη του τεκμηρίου αρμοδιότητας για τις υποθέσεις της περιφέρειας τους, εκτός των εξαιρέσεων που ορίζονταν ύστερα από πρόταση των καθ' ύλην Υπουργών (Β.Ανδρονόπουλος-Μ.Μαθιουδάκης, 1988, p. 151). Ωστόσο, οι αρμοδιότητες τους χαρακτηρίζονται επουσιωδώς αποφασιστικές (Γ.Φαρδή, 1948, p. 94).

Μετά τη λήξη του Β'Π.Π (1945), οι μεταβολές στο καθεστώς της περιφερειακής διοίκησης εντοπίζονται στη διάσπαση των υφιστάμενων νομών σε περισσότερους και η επαναοριοθέτηση του θεσμικού πλαισίου για τις Γενικές Διοικήσεις (Β.Ανδρονόπουλος-Μ.Μαθιουδάκης, 1988). Η ανάγκη αυτή υπαγορεύθηκε από την προσάρτηση της Δωδεκανήσου στην ελληνική επικράτεια το 1948. Εισάγεται ο θεσμός του «ημιμόνιμου» ή «επί θητεία» Νομάρχη, ο οποίος διοριζόταν για τρία έτη, κατόπιν απόφασης του Υπουργικού Συμβουλίου (Μπαμπαλιούτας, 2013, pp. 173-174). Ο επί θητεία Νομάρχης θεσμοθετήθηκε το 1949 για λόγους αύξησης της αμεροληψίας της διοίκησης αλλά και για να παρέχει στα υποψήφια πρόσωπα δυνατότητες επαγγελματικής σταδιοδρομίας (Μπαμπαλιούτας, 2013, p. 175)

Το άνωθεν χρονικό όριο της νομαρχιακής θητείας κρίθηκε ανεπαρκές για την ανάπτυξη της διοικητικής δραστηριότητας του Νομάρχη, ως εκ τούτου θεωρήθηκε αναγκαίο να προσδιοριστεί εκ νέου το νομαρχιακό και επαρχιακό σύστημα. Ο «επί θητεία» νομάρχης αντικαθίσταται από τον κομματικό Νομάρχη (1953) (Μπαμπαλιούτας, 2013, p. 176). Ο κομματικός Νομάρχης διοριζόταν με πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών και απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου. Αποτελούσε δε εκπρόσωπο της κυβέρνησης και κατά τόπο εκτελεστή του κυβερνητικού προγράμματος. (Σ.Φλογαΐτης, 1987, p. 135).

Το 1955 συντελείται μια ουσιώδης μεταβολή στο σύστημα της περιφερειακής διοίκησης. Ο νομός καθιερώνεται ως η κύρια διοικητική διαίρεση της επικράτειας (Σ.Φλογαΐτης, 1987, p. 123). Προς εφαρμογή του αρ.99 του συντάγματος του 1952, ανατίθενται πλέον γενικές αποφασιστικές αρμοδιότητες στους Νομάρχες. Η άσκηση

αυτή είναι αποκλειστική και αναφέρεται σε αρμοδιότητες του Υπουργείου Εσωτερικών, Εθνικής Παιδείας, Οικονομικών, Εμπορίου, Βιομηχανίας, Συγκοινωνιών και Δημοσίων Έργων, Γεωργίας, Κοινωνικής Πρόνοιας και Εργασίας. Εξαιρέσεις συνιστούσαν οι περιπτώσεις που η ρύθμιση απαιτούσε απόφαση δύο τουλάχιστον Υπουργών ή, εν γένει των υποθέσεων που αφορούσαν όλη την Επικράτεια και την κατάσταση του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών. (Βενετσανοπούλου, 2003, p. 242).

Ο Νομάρχης είναι ο άμεσος αντιπρόσωπος της Κυβέρνησης στο Νομό και υπεύθυνος για την άσκηση και εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής. Συνιστά το ιεραρχικώς προϊστάμενο όργανο της εδαφικής ενότητας της ευθύνης του και είναι αρμόδιος για πάσης φύσεως θέματα προσωπικού. Επιπλέον, αναλαμβάνει και οικονομικές αρμοδιότητες, καθώς καταρτίζει το σχέδιο προϋπολογισμού του Νομού και το υποβάλλει προς έγκριση στον αρμόδιο Υπουργό (Μπαμπαλιούτας, 2013, p. 184).

Παράλληλα, σε κάθε Νομαρχία συστήνεται το Νομαρχιακό Συμβούλιο, το οποίο αποτελεί το ανώτατο συλλογικό όργανο με αρμοδιότητες κυρίως γνωμοδοτικές επί οικονομικών, αναπτυξιακών και κοινωνικών ζητημάτων του Νομού. Η αποθετική μεταβίβαση αποκλειστικών αρμοδιοτήτων δεν αφορά το Νομαρχιακό Συμβούλιο καθώς εξαντλείται στους Νομάρχες (Μπαμπαλιούτας, 2013, p. 191).

Η κατάλυση της δημοκρατίας από το δικτατορικό καθεστώς του 1967 επιφέρει αλλαγές στην περιφερειακή διοίκηση ιδιαίτερα, ως προς τη διοικητική διαίρεση αλλά και ως προς το θεσμό των περιφερειακών οργάνων. Εισάγεται ο θεσμός του μετακλητού και αναπληρωτή Νομάρχη (Βενετσανοπούλου, 2003, p. 254). Παράλληλα, το 1973 συστάθηκαν 7 ευρύτερες νομαρχίες, διανομαρχιακού επιπέδου, οι οποίες καλούνταν Περιφερειακές Διοικήσεις (Β.Ανδρονόπουλος-Μ.Μαθιουδάκης, 1988, p. 277). Στις μεν Περιφερειακές Διοικήσεις ιεραρχικός προϊστάμενος τοποθετείται Υφυπουργός, ενώ στις Νομαρχιακές ο Νομάρχης. (Βενετσανοπούλου, 2003, p. 263).

Περαιτέρω, το 1981 εισάγεται ο θεσμός της λαϊκής εκπροσώπησης στους Νομούς. Το Νομαρχιακό Συμβούλιο, ως περιφερειακό συλλογικό όργανο, εκλέγεται αδιαμεσολάβητα και επικουρεί το Νομάρχη στην άσκηση της περιφερειακής

διοίκησης. Διαθέτει αρμοδιότητες επί του οικονομικού προγραμματισμού για ζητήματα ανάπτυξης και επενδύσεων, καθώς και γνωμοδοτικές αρμοδιότητες για θέματα αποκέντρωσης και αυτοδιοίκησης. Ο Νομάρχης, εξακολουθεί να είναι ο άμεσος εκπρόσωπος της Κυβέρνησης και το ανώτερο όργανο διοίκησης. (Δ.Φιλίππου, 1994, p. 163).

2.2.2 Η νομοθετική κατοχύρωση των περιφερειακών οργάνων κατά την περίοδο 1986 έως 2010

Η ένταξη της Ελλάδας στην ΕΟΚ το 1981 σηματοδοτεί τη θεσμοθέτηση δεύτερης βαθμίδας τοπικής αυτοδιοίκησης, ώστε να καλυφθούν οι ανάγκες δημοκρατικής διακυβέρνησης και παράλληλα, οικονομικής ανάπτυξης (Βενετσανοπούλου, 2003, p. 279). Η Νομαρχιακή Διοίκηση θεσπίζεται ως αυτοδιοικητική μονάδα β' βαθμού εν τέλει το 1986 λαμβάνοντας πλέον, όχι μόνο τα τυπικά αλλά και τα ουσιαστικά στοιχεία της, ήτοι την άμεση εκλογή των νομαρχιακών οργάνων από το λαό (Κ.Αθανασόπουλος, 1992, p. 39). Η εξέλιξη αυτή οφείλεται στη διαπίστωση ότι η έως τότε διοικητική διάρθρωση της χώρας ήταν ασυμβίβαστη με τις σύγχρονες εξελίξεις και απαιτήσεις, οπότε και επιβállετο η αλλαγή του διοικητικού καθεστώτος.

Την αναπλήρωση του κενού των νομαρχιακών διοικήσεων, ως περιφερειακών οργάνων, καλύπτουν το 1987 οι 13 νεοσύστατες διοικητικές μονάδες (Κυβερνήσεως, 2016), οι επονομαζόμενες Περιφέρειες⁴. Πρόκειται για διοικητικές μονάδες 2^{ου} βαθμού αποκέντρωσης (Μπαμπαλιούτας, 2013, p. 232), στις οποίες, σύμφωνα με το άρθρο 61 του ιδρυτικού τους νόμου, απονέμονται αρμοδιότητες σχεδιασμού, προγραμματισμού και συντονισμού της περιφερειακής ανάπτυξης, κατ'επιταγήν του αρ. 101 και 106 του συντάγματος⁵.

⁴ Σχετικά με την κατανομή των Περιφερειών βάσει του Π.δ υπ' αριθμόν 51/1987 Βλέπε Παράρτημα 1^ο: Πίνακας Περιφερειών

⁵ Βλ. Άρθρο 106: (Κράτος και εθνική οικονομία)

1. Για την εδραίωση της κοινωνικής ειρήνης και την προστασία του γενικού συμφέροντος το Κράτος προγραμματίζει και συντονίζει την οικονομική δραστηριότητα στη Χώρα, επιδιώκοντας να εξασφαλίσει την

Όργανα διοίκησης των Περιφερειών τίθενται το Περιφερειακό Συμβούλιο, ως ανώτατο συλλογικό όργανο και ο Γενικός Γραμματέας της περιφέρειας, μετακλητός υπάλληλος 1^{ου} βαθμού ειδικών θέσεων. Οι αρμοδιότητες του Περιφερειακού Συμβουλίου συνίστανται στη διατύπωση προτάσεων για ζητήματα που αφορούν τα Μεσοχρόνια αναπτυξιακά Προγράμματα. Στον κύκλο δράσης του Γενικού Γραμματέα συμπεριλαμβάνονται αρμοδιότητες εκπροσώπου της κυβέρνησης και άσκησης της κυβερνητικής πολιτικής καθώς και προϊσταμένου των πολιτικών, αστυνομικών και λιμενικών υπηρεσιών περιφερειακού επιπέδου (Ράϊκος, 2018, p. 222).

Το προαναφερθέν σχήμα διοικητικής οργάνωσης διατηρήθηκε έως το 1997. Προκειμένου οι κεντρικές υπηρεσίες να αποκτήσουν περισσότερο επιτελικό ρόλο, το νομοθετικό καθεστώς της περιφερειακής διοίκησης μεταρρυθμίστηκε εκ νέου (Κυβερνήσεως, 1833). Πολλές εκ των διαχειριστικών αρμοδιοτήτων των κεντρικών υπηρεσιών (των καθ' ύλην Υπουργείων) μεταβιβάστηκαν στις 13 περιφέρειες της χώρας, οι οποίες μετασχηματίζονται σε ενιαίες αποκεντρωμένες διοικητικές μονάδες. (Δ.Παπαδημητρόπουλος, 1998, p. 23) Οι εν λόγω αρμοδιότητες ασκούνται από τις αποκεντρωμένες μονάδες, εντός της χωρικής έκτασης της εκάστοτε Περιφέρειας.

Αναφορικά με τα περιφερειακά όργανα, επικεφαλής της διοίκησης της Περιφέρειας ορίζεται ο Γενικός Γραμματέας, μετακλητός υπάλληλος 1^{ου} βαθμού

οικονομική ανάπτυξη όλων των τομέων της εθνικής οικονομίας. Λαμβάνει τα επιβαλλόμενα μέτρα για την αξιοποίηση των πηγών του εθνικού πλούτου, από την ατμόσφαιρα και τα υπόγεια ή υποθαλάσσια κοιτάσματα, για την προώθηση της περιφερειακής ανάπτυξης και την προαγωγή ιδίως της οικονομίας των ορεινών, νησιωτικών και παραμεθόριων περιοχών.

2. Η ιδιωτική οικονομική πρωτοβουλία δεν επιτρέπεται να αναπτύσσεται σε βάρος της ελευθερίας και της ανθρωπίνης αξιοπρέπειας ή προς βλάβη της εθνικής οικονομίας.

3. Με την επιφύλαξη της προστασίας που παρέχεται από το άρθρο 107 ως προς την επανεξαγωγή κεφαλαίων εξωτερικού, μπορεί να ρυθμίζονται με νόμο τα σχετικά με την εξαγορά επιχειρήσεων ή την αναγκαστική συμμετοχή σ' αυτές του Κράτους ή άλλων δημόσιων φορέων, εφόσον οι επιχειρήσεις αυτές έχουν χαρακτήρα μονοπωλίου ή ζωτική σημασία για την αξιοποίηση των πηγών του εθνικού πλούτου, ή έχουν ως κύριο σκοπό την παροχή υπηρεσιών στο κοινωνικό σύνολο.

4. Το τίμημα της εξαγοράς ή το αντάλλαγμα της αναγκαστικής συμμετοχής του Κράτους ή άλλων δημόσιων φορέων καθορίζεται απαραιτήτως δικαστικώς και πρέπει να είναι πλήρες, ώστε να ανταποκρίνεται στην αξία της επιχείρησης που εξαγοράζεται ή της συμμετοχής σ' αυτή.

5. Μέτοχος, εταίρος ή κύριος επιχείρησης, της οποίας ο έλεγχος περιέρχεται στο Κράτος ή σε φορέα που ελέγχεται απ' αυτό εξαιτίας αναγκαστικής συμμετοχής, κατά την παράγραφο 3, δικαιούται να ζητήσει την εξαγορά της συμμετοχής του στην επιχείρηση, όπως νόμος ορίζει.

6. Νόμος μπορεί να ορίσει τα σχετικά με τη συμμετοχή στη δαπάνη του Δημοσίου αυτών που ωφελούνται από την εκτέλεση έργων κοινής ωφέλειας ή γενικότερης σημασίας για την οικονομική ανάπτυξη της Χώρας.

ειδικών θέσεων. Υπάγεται στον Υπουργό Εσωτερικών, εκπροσωπεί την κυβέρνηση, προΐσταται των περιφερειακών υπηρεσιών και των αστυνομικών, λιμενικών και πυροσβεστικών υπηρεσιών της Περιφέρειας. Παράλληλα, εποπτεύει τους ΟΤΑ και λοιπά ΝΠΔΔ, ενώ παράλληλα, είναι και ο κύριος διατάκτης του προϋπολογισμού της Περιφέρειας (Μπαμπαλιούτας, 2013, p. 277).

Ανώτατο συλλογικό όργανο διοίκησης της περιφέρειας συνιστά το Περιφερειακό Συμβούλιο, ενώ σε κάθε περιφέρεια συστήνεται Γενική Διεύθυνση Περιφέρειας, με αρμοδιότητες συντονιστικές (Σπηλιωτόπουλος, 2011, p. 307). Ο Νόμος 2503/1997 σηματοδοτεί τη νομοθετική κατοχύρωση της οργάνωσης και λειτουργίας των περιφερειακών οργάνων του ελληνικού κράτους εντός του αποκεντρωτικού διοικητικού συστήματος, κατά τρόπο συμβατό με το Σύνταγμα του 1975.

Κεφάλαιο 3ο: Το Υφιστάμενο καθεστώς των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων- Κριτική επί του υφιστάμενου καθεστώτος

3.1 Ο Νόμος Καλλικράτη

Το ισχύον καθεστώς των περιφερειακών οργάνων του ελληνικού κράτους διαμορφώνεται το έτος 2010, με το επονομαζόμενο νομοθέτημα, υπ' αριθμόν 3852 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης- Πρόγραμμα Καλλικράτης». Το εν λόγω νομοθέτημα εισάγει στην ελληνική διοικητική πραγματικότητα ένα νέο διοικητικό μοντέλο, βασικές πτυχές του οποίου συνιστούν η κατάργηση των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων και Επαρχιών και η συγκρότηση των έως τότε υφιστάμενων 13 Περιφερειών σε βαθμίδα αυτοδιοίκησης β' βαθμού. Παράλληλα, σε επίπεδο περιφερειακής διοίκησης, θεσπίζονται επτά (7) Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, ως ενιαίες αποκεντρωμένες μονάδες διοίκησης του κράτους. Συγκεκριμένα πρόκειται για:

- Την Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αττικής, η οποία εκτείνεται στα όρια της περιφέρειας Αττικής με έδρα την Αθήνα.
- Την Αποκεντρωμένη Διοίκηση Θεσσαλίας - Στερεάς Ελλάδας, η οποία εκτείνεται στα όρια των περιφερειών Θεσσαλίας και Στερεάς Ελλάδας με έδρα τη Λάρισα.

- Την Αποκεντρωμένη Διοίκηση Ηπείρου - Δυτικής Μακεδονίας, η οποία εκτείνεται στα όρια των περιφερειών Ηπείρου και Δυτικής Μακεδονίας με έδρα τα Ιωάννινα.
- Την Αποκεντρωμένη Διοίκηση Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίου, η οποία εκτείνεται στα όρια των περιφερειών Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίου με έδρα την Πάτρα. ν. Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αιγαίου, η οποία εκτείνεται στα όρια των περιφερειών Βορείου Αιγαίου και Νοτίου Αιγαίου με έδρα τον Πειραιά.
- Την Αποκεντρωμένη Διοίκηση Κρήτης, η οποία εκτείνεται στα όρια της περιφέρειας Κρήτης με έδρα το Ηράκλειο.
- Την Αποκεντρωμένη Διοίκηση Μακεδονίας – Θράκης, η οποία εκτείνεται στα όρια της περιφέρειας Ανατολικής Μακεδονίας – Θράκης και Κεντρικής Μακεδονίας με έδρα τη Θεσσαλονίκη

Οι Αποκεντρωμένες διοικήσεις λειτουργούν ως εκτελεστικοί και εποπτικοί βραχίονες του κράτους στην περιοχή ευθύνης τους, διαθέτοντας το τεκμήριο άσκησης γενικής αποφασιστικής αρμοδιότητας για τις τοπικές υποθέσεις. Είναι φορείς της Κεντρικής Κυβέρνησης και συνεργάζονται με όλα τα Υπουργεία. Εξυπηρετούν την ανάγκη ολοκλήρωσης των υπηρεσιών εγγύτερα στον πολίτη και την επιχείρηση. Εξασφαλίζουν την συνύπαρξη κάτω από την ίδια στέγη οργανικών μονάδων με αρμοδιότητες σε διαφορετικούς τομείς δημόσιας πολιτικής, διευκολύνοντας την διοίκηση διαδικασιών, έναντι της ατελέσφορης διοίκησης αρμοδιοτήτων. Επιπλέον επιτυγχάνουν οικονομίες κλίμακας με κατάλληλη διοίκηση οικονομικών, τεχνολογικών και ανθρώπινων πόρων (Χ.Χρυσανθάκης, 2010, pp. 94-100).

Σύμφωνα με το αρ. 280 του Νόμου Καλλικράτη, οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις ασκούν τις αρμοδιότητες των τέως κρατικών Περιφερειών, συμπεριλαμβανομένων και εκείνων των αντίστοιχων συλλογικών οργάνων τους, όπως αυτές καθορίζονταν στον ιδρυτικό τους νόμο 2503/1997 (ΦΕΚ 107 Α'), με εξαίρεση τις αρμοδιότητες που περιέχονται στις περιφέρειες (Εσωτερικών, 2015)⁶. Εν γένει, το καθεστώς

⁶ Περί των εξαιρέσεων βλ. άρθρο 186, Ν. 3852/2010

αρμοδιοτήτων τους υπό τον «Καλλικράτη», εμφανίζεται ουσιωδώς ενισχυμένο, τόσο από άποψη εύρους όσο και περιεχομένου.

Περαιτέρω, έως το 2015, σε κάθε Αποκεντρωμένη Διοίκηση προϊστάτο Γενικός Γραμματέας ως μετακλητός υπάλληλος. Για τα θέματα που αναφέρονται στην υπηρεσιακή του κατάσταση και τα καθήκοντά του, εφαρμόζονταν οι σχετικές διατάξεις του ν. 2503/1997, (ΦΕΚ 107 Α'). Ωστόσο, για λόγους αποπολιτικοποίησης της δημόσιας διοίκησης, η εν λόγω διάταξη του αρ.6 του Ν. 3852/2010 καταργήθηκε από το Νόμο υπ' αριθμόν 4325/2015⁷. Πιο συγκεκριμένα, ο Γενικός Γραμματέας αντικαθίσταται από το «Συντονιστή» της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, ο οποίος θεωρείται ανώτατο υπηρεσιακό στέλεχος της αποκεντρωμένης Διοίκησης.

Η θέση του είναι αντίστοιχη με εκείνη προϊσταμένου Γενικής Διεύθυνσης Υπουργείου. Ο Συντονιστής Αποκεντρωμένης Διοίκησης διορίζεται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης για πενταετή θητεία, η οποία μπορεί να ανανεωθεί για μία ακόμη φορά. Επιλέγεται από το Συμβούλιο Υπηρεσιακής Κατάστασης Προϊσταμένων Γενικών Διευθύνσεων του άρθρου 160 του Ν.3528/2007 (Α' 26), επί τη βάση συγκεκριμένων κριτηρίων, όπως επί παραδείγματι αυξημένα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα αλλά και μακροχρόνια διοικητική εμπειρία σε θέσεις ευθύνης (Εσωτερικών, 2015).

Μάλιστα πρόσφατα, μετά από συνεχή αιτήματα των Συντονιστών (Παπαθεοδώρου, 2018), συγκροτήθηκε το προβλεπόμενο από τον νόμο 4368/2016⁸, άρθρο 25, Συντονιστικό Συμβούλιο Αποκεντρωμένων Διοικήσεων (Κυβερνήσεως, 1833). Στο Συμβούλιο συμμετέχει ο Υπουργός Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, ως πρόεδρος, και οι Συντονιστές των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων ως μέλη. Επιπρόσθετα, συμμετέχει και ο αρμόδιος Γενικός Διευθυντής του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, ενώ ανάλογα με τα εξεταζόμενα θέματα συμμετέχουν και οι καθ' ύλην αρμόδιοι Υπουργοί. Αρμοδιότητα του Συμβουλίου είναι ο συντονισμός της δράσης των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και η επίλυση θεμάτων που ανακύπτουν κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους. Ωστόσο,

⁷ Βλ. Παράρτημα 2ο: Άρθρο 28, Ν. 4325/2015 περί Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης

⁸ Βλ. Παράρτημα 30: Άρθρο 25, Ν.4368/2016 περί Συντονιστικού Συμβουλίου Αποκεντρωμένων Διοικήσεων

δύο σχεδόν έτη μετά τη συγκρότηση του, δεν έχει ακόμα συγκληθεί (Παπαθεοδώρου, 2018).

Επιπρόσθετα, βασικό πυλώνα της μεταρρύθμισης του Καλλικράτη συνιστά η σύσταση Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας των Ο.Τ.Α. Σύμφωνα με το αρ. 215 του Ν.3852/2010, στην έδρα κάθε Αποκεντρωμένης Διοίκησης, συστήνεται ως αποκεντρωμένη Υπηρεσία του Υπουργείου Εσωτερικών, Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α με αρμοδιότητες ελέγχου νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α και τον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών οργάνων της αυτοδιοίκησης. Υπάγεται απευθείας στον Υπουργό Εσωτερικών και ο προϊστάμενος της είναι ο Ελεγκτής Νομιμότητας⁹, διορισμένος ανώτατος υπάλληλος, βαθμού 1^{ου} κατηγορίας ειδικών θέσεων, πενταετούς θητείας (Εσωτερικών, 2015). Βάσει του άρθρου 238, μέχρι την έναρξη λειτουργίας της, ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται από το Γενικό Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, νυν Συντονιστή και τις Ειδικές Επιτροπές του άρθρου 152 του Κ.Δ.Κ¹⁰. Υπενθυμίζεται ότι για λόγους δημοσιονομικής ένδειας και τεχνικών δυσκολιών, η σύσταση της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας των Ο.Τ.Α εκκρεμεί έως σήμερα.

3.2 Κριτική επί του υφισταμένου καθεστώτος

Είναι γεγονός ότι το Πρόγραμμα Καλλικράτης ευαγγελίζονταν δομικές μεταρρυθμίσεις, στα πλαίσια της ριζικής αναμόρφωσης του ελληνικού αποκεντρωτικού συστήματος. Στην αιτιολογική έκθεση του νόμου (https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/7f4d3181-8c97-4d49-8212-57bdfef7ff860/2.Aitiologiki_Kallikratis.pdf, τελ. Επίσκεψη: 2/12/2018) διαμηνύονταν ότι η συγκρότηση της αποκεντρωμένης διοίκησης σε ευρύτερες γεωγραφικές ενότητες, διασφαλίζει τον ορθολογικότερο καταμερισμό των αρμοδιοτήτων, κατά συνέπεια και την αποτελεσματικότερη άσκηση τους. Τα αποκεντρωμένα όργανα του κράτους,

⁹ Με το Νόμο Κλεισθένη, αρ. 109. Ν.4555/2018 το άρθρο 215 του Νόμου Καλλικράτη αντικαθίσταται και υφίσταται Επόπτης Νομιμότητας ως επικεφαλής της υπηρεσίας

¹⁰ Βλ. <http://www.ypes.gr/el/Regions/EgyklioιApoφaseisSyxneserothseis/CodeofMunicipalities/>, τελ. Επίσκεψη: 3/12/2018

εξοπλισμένα με ένα διευρυμένο φάσμα αρμοδιοτήτων, καλούνται να συμβάλλουν στην επίτευξη ολοκληρωμένων δημόσιων πολιτικών, περιορίζοντας το κεντρικό κράτος σε επιτελικές και εποπτικές λειτουργίες, κατά το μοντέλο της σύγχρονης διακυβέρνησης.

Πράγματι, το κεντρικό εγχείρημα του Προγράμματος Καλλικράτης, σε επίπεδο διακηρύξεων, φαίνεται να εστιάζει στην εναρμόνιση του ελληνικού διοικητικού συστήματος στις προδιαγραφές της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Θεμέλιο της απεμπλοκής του κράτους στο μονοπώλιο της άσκησης των αρμοδιοτήτων, συνιστά η αρχή της επικουρικότητας, νοηματοδοτούμενη ως αρχή της οικονομίας των επιπέδων της διοίκησης, καθώς και η εγγύτητα της λήψης αποφάσεων στον πολίτη (Μακρυδημήτρης, 2008, p. 165).

Ωστόσο, το ισχύον θεσμικό πλαίσιο επί του ζητήματος της οργάνωσης και της λειτουργίας των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων έχει δεχτεί αρκετές επικρίσεις. Θεωρητικοί μελετητές της διοικητικής οργάνωσης, εγκalούν το υφιστάμενο καθεστώς για «ατελέσφορη αποκέντρωση» (Μακρυδημήτρης, 2008, p. 169). Παρά το γεγονός του «αποκεντρωτικού κεκτημένου» που φαίνεται να θεμελιώνει το αρ. 118 του Συντάγματος¹¹, το Συμβούλιο της Επικρατείας¹² έχει κρίνει ότι η απαγόρευση της μεταφοράς αρμοδιοτήτων από τις περιφερειακές υπηρεσίες στις κεντρικές δεν έχει εφαρμογή μετά τη θέση σε ισχύ του Ν.2503/1997 (Δ.Σιαχάμη, 2018, p. 55). Συνεκδοχικά λοιπόν, προκύπτει ότι η μεταφορά των αρμοδιοτήτων από τις περιφερειακές προς τις κεντρικές αρχές είναι νοητή, οπότε το αποκεντρωτικό κεκτημένο τίθεται εν αμφιβόλω.

Παράλληλα, υφίσταται η άποψη ότι η σύσταση των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων υπό την υφιστάμενη μορφή τους, συνιστά «μια υπερβολική νομοθετική ενέργεια» (Μπαμπαλιούτας, 2013, p. 289). Ο θεωρητικός κ. Μπαμπαλιούτας διατύπωσε τη θέση ότι οι διακηρύξεις περί αποφόρτισης των κεντρικών αρχών, διαμέσου της σύστασης Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, είναι «ανεδαφική» καθώς οι τέως Περιφέρειες διέθεταν ούτως οι άλλως περίξ των 1450 αρμοδιοτήτων. Επιπρόσθετα, οι αρμοδιότητες των νυν Αποκεντρωμένων Διοικήσεων με το Ν. Καλλικράτη έχουν υποστεί ελάχιστες

¹¹ Αρ. 118. Σ. παρ.3.« Ώσπου να εκδοθεί ο κατά το άρθρο 101 παράγραφος 3 νόμος εξακολουθούν να εφαρμόζονται οι διατάξεις που ισχύουν για την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικών και περιφερειακών υπηρεσιών. Οι διατάξεις αυτές μπορεί να τροποποιούνται με τη μεταφορά ειδικών αρμοδιοτήτων από τις κεντρικές στις περιφερειακές υπηρεσίες»

¹² ΣτΕ 4319/2005, 2887/2007

μεταβολές, όντας ελάχιστα προσαυξημένες, σύμφωνα με το αρ. 280 του Ν. Καλλικράτη (Μπαμπαλιούτας, 2013, p. 291), (Μπαμπαλιούτας, 2018). Κατά συνέπεια, δεν υφίσταται το επιχείρημα περί συγκεντρωτικού κράτους (Μπαμπαλιούτας, 2018).

Στη συνέντευξη που παραχωρήθηκε εκ μέρους του, υποστήριξε ότι εγείρονται ζητήματα ατελούς αποτελεσματικότητας των νυν Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, λόγω του ανεπαρκούς χωροταξικού σχεδιασμού σχετικά με την κατανομή των υπηρεσιών τους, στις κατά τόπους Περιφερειακές Ενότητες και της μη επαρκούς στελέχωσης τους. (Μπαμπαλιούτας, 2018). Υπό εναλλακτική διατύπωση, αναδεικνύονται ζητήματα θεσμικής και εσωτερικής οργάνωσης των αποκεντρωμένων Υπηρεσιών που θέτουν σε αμφισβήτηση την αποτελεσματικότητα των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων εν συνόλω.

Β' ΜΕΡΟΣ: Θεωρητικές Προσεγγίσεις περί αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης

Εισαγωγικά

Στο δημόσιο διάλογο, η επίκληση στην έννοια της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης είναι πολύ συχνή. Οποιαδήποτε διοικητική μεταρρύθμιση ενστερνίζεται την αύξηση της αποτελεσματικότητας, προς αρτιότερη εκπλήρωση του δημόσιου συμφέροντος και την καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη.

Ο εννοιολογικός προσδιορισμός της αποτελεσματικότητας αναφέρεται εν γένει στο μέγεθος, το οποίο προσδιορίζει το βαθμό επίτευξης των στόχων μιας οργάνωσης (D.Ammons, 1999, pp. 104-105). Υπό εναλλακτική διατύπωση, η αποτελεσματικότητα συσχετίζεται με την ικανότητα να επιφέρει μια οργάνωση το αναμενόμενο αποτέλεσμα, σύμφωνα με τους τεθειμένους στόχους.

Οι θεωρίες της διοίκησης μελετούν την αποτελεσματικότητα υπό διαφορετικά πρίσματα. Παρά το γεγονός ότι παρατηρείται σχετική συμφωνία σχετικά με τον οντολογικό ορισμό της αποτελεσματικότητας, οι παράγοντες υπό τους οποίους επιτυγχάνεται ο επιθυμητός βαθμός αποτελεσματικότητας των οργανώσεων της διοίκησης, διαφέρουν σημαντικά.

Στο Β' Μέρος αυτής της ενότητας θα αναλυθούν οι προσεγγίσεις περί αποτελεσματικότητας όπως εντοπίζονται στο κοινωνιολογικό σύστημα διοίκησης, ήτοι το γραφειοκρατικό μοντέλο, στη θεωρία του New Public Management (εφεξής NPM) και του Post New Public Management (εφεξής PNPM).

Κεφάλαιο 4^ο: Η κοινωνιολογική προσέγγιση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης

Για ένα μακροχρόνιο διάστημα, η αποτελεσματικότητα του διοικητικού μηχανισμού γινόταν αντιληπτή υπό το πρίσμα της κοινωνιολογικής προσέγγισης της διοίκησης. Πράγματι, η γραφειοκρατία κυριάρχησε διότι, σύμφωνα με το βασικό εκπρόσωπο της Max Weber, οι θεσμικοί, νομικοί και οικονομικοί παράγοντες που διέπουν το καθεστώς λειτουργίας της γραφειοκρατικής οργάνωσης την καθιστούν τον αποτελεσματικότερο τρόπο άσκησης εξουσίας (Γ.Γαβριήλ, 1995, pp. 56-58).

Πιο συγκεκριμένα, οι άνωθεν παράγοντες εξειδικεύονται σε συγκεκριμένα χαρακτηριστικά, που καθιστούν τη γραφειοκρατική διοίκηση τον πιο λογικό τύπο διοίκησης (Σ.Κτιστάκη, 2009, p. 60). Τα χαρακτηριστικά αυτά συνοψίζονται σε:

➤ Πυραμιδοειδή μορφή εξουσίας

Εντός των διαφόρων επιπέδων της οργάνωσης, η εξουσία διαβαθμίζεται υπό αυστηρά ιεραρχική δομή. Βάσει αυτής της διαβάθμισης, η οποία οργανώνεται στη βάση της ιεράρχησης των καθηκόντων, εξασφαλίζεται αδιάλειπτος έλεγχος από τα ανώτερα επίπεδα της ιεραρχίας προς τα κατώτερα. Εντός αυτού του συστήματος, η ροή επικοινωνίας διοχετεύεται από τη βάση προς την κορυφή της πυραμίδας και η εντολή από τις ανώτερες βαθμίδες προς τις κατώτερες (Σ.Κτιστάκη, 2009, p. 61)

➤ Υπαλληλική ιδιότητα των στελεχών της διοίκησης

Οι υπάλληλοι της διοίκησης δεν διατηρούν αξιώσεις επί των μέσων διοίκησης. Τούτο σημαίνει ότι το μόνο δικαίωμα των υπαλλήλων εξαντλείται στη χρηματική αμοιβή, γεγονός που κατοχυρώνει τη διασφάλιση της συνέχειας της δημόσιας διοίκησης. Επιπρόσθετα, τα στελέχη της διοίκησης προσλαμβάνονται και σταδιοδρομούν εντός ενός αξιοκρατικού συστήματος (Σ.Κτιστάκη, 2009, p. ο.π).

➤ Ορθολογικός καταμερισμός εργασίας

Οι αρμοδιότητες τόσο σε οριζόντιο, όσο και σε κάθετο επίπεδο διοίκησης, κατανέμονται με σαφήνεια, στη βάση της εμπειρίας και του επιπέδου εξειδίκευσης των στελεχών (Σ.Κτιστάκη, 2009, p. ο.π)

➤ Απρόσωπος χαρακτήρας εξουσίας

Η γραφειοκρατική οργάνωση είναι πρωτίστως, μία απρόσωπη οργάνωση, που εδράζεται στην άσκηση νόμιμης, ορθολογικής εξουσίας. Η λειτουργία της διέπεται από την αρχή της νομιμότητας, δηλαδή της υπαγωγής της άσκησης της κρατικής εξουσίας στο ισχύον σύστημα κανόνων δικαίου. Κατ'αυτόν τον τρόπο επιτυγχάνεται ο μέγιστος βαθμός υπαγωγής της διοίκησης σε έλεγχο και λογοδοσία και εξασφαλίζεται η υπακοή και η αμεροληψία της διοίκησης.

Ο ιδεότυπος της γραφειοκρατικής οργάνωσης της διοίκησης, συγκεντρώνοντας τα γνώρισμα του «εργαλειακού ορθολογισμού», αναδεικνύει τον επαγγελματισμό των στελεχών και την αξιοποίηση του ως εξέχοντα χαρακτηριστικά. Η αποτελεσματική λειτουργία και επίτευξη των στόχων της γραφειοκρατικής οργάνωσης συνιστά το νομοτελειακό συνεπακόλουθο της «άσκησης ελέγχου μέσω της γνώσης» (Σ.Κτιστάκη, 2009, p. 60)

Κεφάλαιο 5^ο: Η προσέγγιση του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ

Ιστορικά γεγονότα όπως η οικονομική κρίση των κρατών, η αλλαγή της πολιτικής και ιδεολογικής σκέψης με την απομυθοποίηση του κράτους, καθώς και οι δυσλειτουργίες του γραφειοκρατικού οργανισμού να ανταποκριθεί με προσαρμοστικότητα στις άνωθεν αλλαγές, συνεισέφεραν στην ανάδυση ενός νέου διοικητικού μοντέλου, του N.P.M (C.Hood, 1991, pp. 3-19).

Βασικό σύνθημα του N.P.M είναι το 'management is management' (Σ.Κτιστάκη, 2009, p. 141) και προσανατολίζεται στην ικανοποίηση οικονομικών στόχων. Πράγματι, στο νέο αυτό πρότυπο διοικητικής οργάνωσης, η αποτελεσματικότητα της οργάνωσης ταυτίζεται με την έννοια της αποδοτικότητας, δηλαδή της ικανότητας επίτευξης του

βέλτιστου αποτελέσματος, υπό την ελάχιστη δυνατή δαπάνη πόρων. Οι θεμελιώδεις αρχές του N.P.M συνοψίζονται σε (C.Hood, 1991):

➤ Διοίκηση των δημόσιων οργανισμών από επαγγελματίες

Η διαχείριση των δημοσίων υποθέσεων ανατίθεται σε επαγγελματίες της διοίκησης, υπό την έννοια της αναγνωρισμένης εξειδίκευσης τους στο πεδίο της διεύθυνσης διοίκησης των οργανώσεων. Για την επίτευξη των στόχων της διοίκησης, διαθέτουν εκτεταμένο εύρος πρωτοβουλίας και αυτονομίας στη λήψη απόφασης (Καρκατσούλης, 2001)

➤ Αυστηρά όρια απόδοσης

Το σύστημα διοίκησης του N.P.M εστιάζει στο εξαγόμενο προϊόν του οργανισμού και την ποιότητα του. Οι συμμετέχοντες στη διαδικασία παραγωγής, υπόκεινται σε συστηματικές αξιολογήσεις, και η επίδοση/απόδοση τους προσμετράται επί τη βάση ποιοτικών και ποσοτικών δεικτών απόδοσης (Ραμματά, 2011, p. 65). Η οργάνωση διέπεται από τις αρχές του ανταγωνισμού και για την επίτευξη των στόχων της, οφείλει να καθιερώνει μικρά και ευέλικτα σχήματα διοικητικών δομών.

➤ Χρήση πρακτικών διοίκησης με καταγωγή από τον ιδιωτικό τομέα

Οι διοικητικές πρακτικές του ιδιωτικού τομέα όταν κρίνονται επιτυχημένες, υιοθετούνται και στο δημόσιο τομέα, ανεξαρτήτως της διαφορετικής στόχευσης τους. Ο δημόσιος τομέας μέσω της αποκέντρωσης των αρμοδιοτήτων, των συμπράξεων με τον ιδιωτικό τομέα και των ιδιωτικοποιήσεων των κρατικών επιχειρήσεων, εξοικονομεί πόρους και, ταυτόχρονα, περιορίζεται σε επιτελικές και αρμοδιότητες ελέγχου. Επίσης, σημαντικός παράγοντας αποτελεσματικότητας κρίνεται η ενσωμάτωση και καινοτομιών των νέων τεχνολογιών (Π.Καρκατσούλης, 2004, p. 43).

Κεφάλαιο 6^ο: Η προσέγγιση του Μετα-νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ

Το «αγοραίο» μοντέλο διοίκησης (Σ.Κτιστάκη, 2009, p. 146), που απορρίπτει τις θεωρητικές καταβολές της πολιτικής επιστήμης, της νομικής και της κοινωνιολογίας στη διαμόρφωση της δημόσιας διοικητικής δράσης, επικρίθηκε έντονα. Τα θετικά

στοιχεία του υπερκάλυψε η εργαλειακή προσέγγιση της διοίκησης και η επικράτηση των οικονομικών αξιών στη στόχευση του.

Στην προσπάθεια διασφάλισης της ανταπόκρισης των δημόσιων οργανώσεων στην αποτελεσματικότητα και την ικανοποίηση των πολιτών, και εν τέλει, της θεραπείας του δημοσίου συμφέροντος, αναδύθηκε ένας νέος κύκλος προσεγγίσεων της διοικητικής πρακτικής. Ο εν λόγω συνοψίζεται σε θεωρίες που συνθέτουν το 'P-N.P.M'. Τα βασικά του χαρακτηριστικά συνίστανται (Christensen, 2012, pp. 1-11):

➤ Στη συστηματοποίηση του συντονισμού και του πολιτικού ελέγχου

Ο συντονισμός σε οριζόντιο επίπεδο αλλά και σε επίπεδο κάθετης, οργανωσιακής συνεργασίας καθίσταται απαραίτητος, σε όλο τον κύκλο παραγωγής δημόσιων πολιτικών διότι εξασφαλίζει την απαιτούμενη ποιότητα τους. Είναι δε εφικτός, διαμέσου επιτελικών δομών διοίκησης και κατάλληλα υποστηριζόμενων αποκεντρωμένων επιπέδων, που βρίσκονται σε αδιάλειπτη επικοινωνία. Επιπρόσθετα, ο πολιτικός έλεγχος συνεισφέρει στην αντιμετώπιση των πολύπλοκων προβλημάτων και εξασφαλίζει διαφάνεια (Bryson, 2004).

➤ Στην εστίαση στο αποτέλεσμα και τη μακροπρόθεσμη στοχοθεσία

Η αποτελεσματικότητα στο εν λόγω διοικητικό μοντέλο εκτιμάται σε μακροχρόνιο επίπεδο και υπολογίζεται με δείκτες που αναφέρονται στη χρησιμότητα που αποκομίζει ο χρήστης των υπηρεσιών. Απαραίτητη σε αυτό το σχήμα είναι η συμμετοχή όλων των εμπλεκόμενων στις διαδικασίες της οργάνωσης, ανεξαρτήτως της κατάταξής τους στην ιεραρχία. Κατ'αυτόν τον τρόπο δημιουργούνται δίκτυα και συνέργειες και δομείται συνεργατική κουλτούρα. Τα μέλη της οργάνωσης, συμμετέχοντας καθολικά σε όλες τις διαδικασίες αποκτούν προσαρμοστικότητα και υποδέχονται με μεγαλύτερη άνεση οργανωσιακές μεταβολές μεταρρυθμιστικού χαρακτήρα (Administration, 2013)

➤ Παράμετροι αποτελεσματικότητας: το εσωτερικό και εξωτερικό περιβάλλον της οργάνωσης

Η αποτελεσματικότητα μιας οργάνωσης συναρτάται με παραμέτρους του περιβάλλοντος της. Ως περιβάλλον νοούνται όλες εκείνες οι συνθήκες που δύνανται να επιδράσουν είτε θετικά είτε αρνητικά στην επίτευξη αποτελεσματικότητας (Lynn L.E., 2001, p. 116). Εσωτερικό περιβάλλον θεωρούνται οι οργανωσιακές πτυχές και λειτουργίες στο εσωτερικό του οργανισμού, τις οποίες μπορεί και να επηρεάσει.

Αντίστοιχα, το εξωτερικό περιβάλλον δομείται περίξ των συνθηκών που διαμορφώνονται εκτός της οργάνωσης, στις οποίες δεν ασκεί καμία επίδραση.

Β' ΕΝΟΤΗΤΑ: ΠΕΡΙΠΤΩΣΙΟΛΟΓΙΚΗ ΜΕΛΕΤΗ

ΜΕΡΟΣ Α

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7^ο: Η ταυτότητα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίων Νήσων

Το παρόν κεφάλαιο αποσκοπεί στην παράθεση των στοιχείων που συνθέτουν την ταυτότητα της Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν. Ως εκ τούτου, θα αποτυπωθεί η αποστολή της εξεταζόμενης βαθμίδας διοίκησης, τα χωροταξικά στοιχεία που ορίζουν την περιοχή ευθύνης της, καθώς και στοιχεία περί της διοικητικής και λειτουργικής δομής.

➤ **ΑΠΟΣΤΟΛΗ**

Η Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν. συνιστά μία εκ των επτά αποκεντρωμένων, αυτοτελών διοικητικών μονάδων. Το περιεχόμενο της αποστολής τους συνάγεται από το εύρος και το περιεχόμενο των αρμοδιοτήτων, που τους αποδίδει ο ιδρυτικός τους νόμος, καθώς και οι μεταγενέστεροι ειδικοί νόμοι και διατάξεις.

Αναλυτικότερα, η Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν. ασκεί επιχειρησιακές και ελεγκτικές αρμοδιότητες στη χωρική ενότητα της περιοχής ευθύνης της. Το περιεχόμενο των αρμοδιοτήτων τους είναι εξαιρετικά ευρύ. Συνοπτικά, ο κύκλος δράσης τους ανιχνεύεται σε τομείς όπως :

- ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων της αυτοδιοίκησης και ο πειθαρχικός έλεγχος των αιρετών
- Αρμοδιότητες Αστικής Κατάστασης
- Αρμοδιότητες επί της Μεταναστευτικής Πολιτικής
- Αρμοδιότητες διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας και του κρατικού πλούτου
- Αρμοδιότητες στον τομέα των δασικών και αγροτικών θεμάτων
- Αρμοδιότητες Πολεοδομικού χαρακτήρα

➤ **ΣΤΟΧΟΙ ΕΠΙΤΕΥΞΗΣ ΤΗΣ Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν**

Η αποτελεσματικότητα της Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν. συναρτάται με την επίτευξη γενικότερων στόχων, οι οποίοι συνάγονται εκ του θεσμικού πλαισίου. Συγκεκριμένα, οι στόχοι της περιπτώσιολογικής μελέτης δομούνται περίξ του κάτωθι τριπτύχου:

- Στη συνεισφορά επί της δημιουργίας ενός ισχυρού, επιτελικού κράτους, μέσω της άσκησης εκτελεστικών και εποπτικών αρμοδιοτήτων
- Στη δημιουργία ενός κοινού σημείου «συνάντησης», μεταξύ κράτους και τοπικής αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού
- Στην εγγύτερη και καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη της περιφέρειας

Η ΠΕΡΙΟΧΗ ΕΥΘΥΝΗΣ ΤΗΣ Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν

Σύμφωνα με τον καταστατικό νόμο¹³ του Καλλικράτη, η Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν εκτείνεται στα όρια των περιφερειών της Πελοποννήσου, της Δυτικής Ελλάδας και του Ιονίου. Αναλυτικότερα, ο υπό μελέτη οργανισμός ασκεί τις αρμοδιότητες του σε 13 Περιφερειακές Ενότητες¹⁴ και 52 Δήμους, καλύπτοντας πληθυσμό που κυμαίνεται περίξ του 1.500.000 εκ. κατοίκων και γεωγραφική έκταση 29.133 τετρ. χλμ. Ποσοστιαία, υπολογίζεται ότι το 14% του ελληνικού πληθυσμού διαμένει εντός

¹³ Βλ. αρ 6, Ν.3852/2010, ο.π

¹⁴ Βλ. Παράρτημα 4^ο : Αποτύπωση των Περιφερειακών Ενοτήτων και εντός του εύρους ευθύνης της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίου

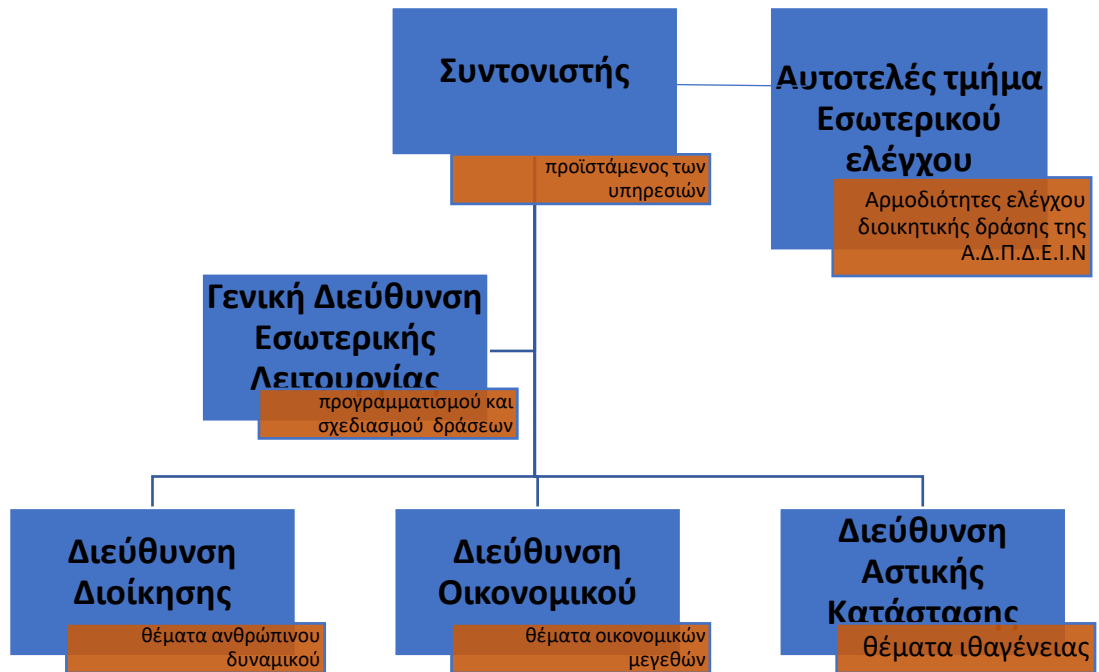
της περιοχής άσκησης ευθύνης της. Η δε, έδρα της υπηρεσίας βρίσκεται στην Πάτρα.

(<http://www.apd-depin.gov.gr/index.php/%CE%B3%CE%B5%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CE%AC/%CE%B2%CE%B1%CF%83%CE%B9%CE%BA%CE%AC-%CF%83%CF%84%CE%BF%CE%B9%CF%87%CE%B5%CE%AF%CE%B1-%CE%B3%CE%B9%CE%B1-%CF%84%CE%B7%CE%BD-%CE%B1%CF%80%CE%BF%CE%BA%CE%B5%CE%BD%CF%84%CF%81%CF%89%CE%BC%CE%AD%CE%BD%CE%B7-%CE%B4%CE%B9%CE%BF%CE%AF%CE%BA%CE%B7%CF%83%CE%B7.html>, τελ. Επίσκεψη: 1/12/2018).

Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΟΜΗ ΤΗΣ Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν

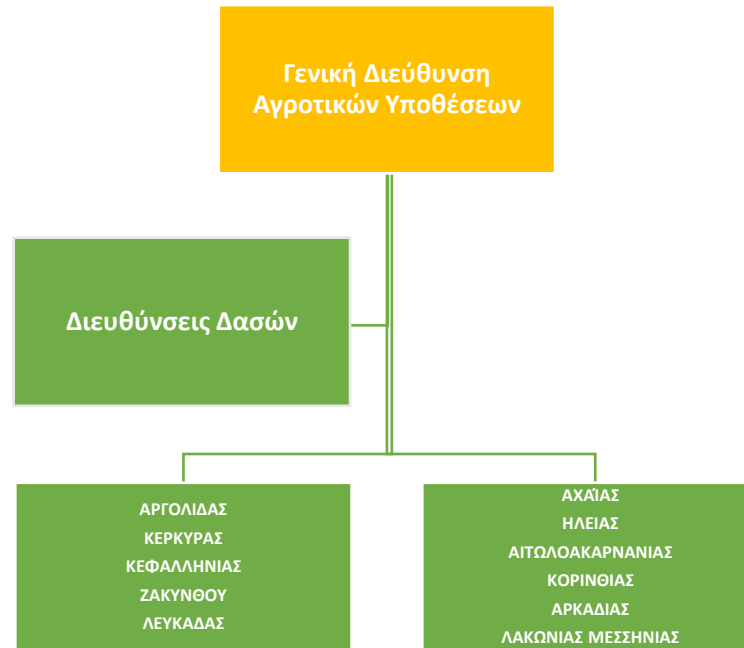
Σύμφωνα με τον Οργανισμό Λειτουργίας της (εφεξής Ο.Ε.Υ), (Εφημερίς της Κυβερνήσεως, 2010), η Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν εμφανίζει χαρακτηριστικά πυραμειδοειδούς και λειτουργικής οργάνωσης (Μιχαλόπουλος, 2003). Συγκεκριμένα, οι οργανικές της μονάδες διαρθρώνονται με βάση την ιεραρχική διαβάθμιση, ενώ οι λειτουργίες της ομαδοποιούνται σε επιμέρους υπηρεσιακές μονάδες. Το κριτήριο της ομαδοποίησης της λειτουργίας ανάγεται στο αντικείμενο των αρμοδιοτήτων που καλούνται να διεκπεραιώσουν τα υπαλληλικά στελέχη του οργανισμού (σχήμα 1).

Σχήμα 1: Η οργανωσιακή διάρθρωση της Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν



Περαιτέρω, καθώς η άσκηση των αρμοδιοτήτων της Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν και οι υπηρεσίες που τη συγκροτούν, εκτείνονται σε ευρύτερες γεωγραφικές περιοχές, παρατηρείται και γεωγραφική τμηματοποίηση (σχήμα 2).

Σχήμα 2: Η γεωγραφική κατανομή των υπηρεσιακών μονάδων



Η λεπτομερέστερη διάρθρωση και η τοπική κατανομή των υπηρεσιακών μονάδων της Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι αποτυπώνεται στο οργανόγραμμα που βρίσκεται αναρτημένο στην ιστοσελίδα της (<http://www.apd-depin.gov.gr/index.php/%CE%B4%CE%B9%CE%BF%CE%B9%CE%BA%CE%B7%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AE-%CE%B4%CE%BF%CE%BC%CE%AE/%CE%BF%CF%81%CE%B3%CE%B1%CE%BD%CF%8C%CE%B3%CF%81%CE%B1%CE%BC%CE%BC%CE%B1-%CE%B1%CF%80%CE%BF%CE%BA%CE%B5%CE%BD%CF%84%CF%81%CF%89%CE%BC%CE%AD%CE%BD%CE%B7%CF%82-%CE%B4%CE%B9%CE%BF%CE%AF%CE%BA%CE%B7%CF%83%CE%B7%CF%82.html>, τελ. Επίσκεψη: 1/12/2018).

Η ΣΤΕΛΕΧΩΣΗ ΤΗΣ Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν

Η στελέχωση της Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν με προσωπικό, όπως και όλων των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, είναι νοητό να συμβαίνει δια των εξής τρόπων (Μπαμπαλιούτας, 2013, pp. 343-371):

- **Με Τακτικό Προσωπικό, Προσωπικό με Συμβάσεις Ι.Δ.Α.Χ και Ειδικό Επιστημονικό Προσωπικό.** Η διαδικασία πρόσληψης γίνεται με γραπτό διαγωνισμό, μέσω του Α.Σ.Ε.Π. Κάθε έτος και το αργότερο, έως τέλος Φεβρουαρίου, η Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν προγραμματίζει τον αριθμό των εγκεκριμένων θέσεων του τακτικού προσωπικού της και κατόπιν, υποβάλλει το αίτημα προκήρυξης της στον Α.Σ.Ε.Π. Σε περιπτώσεις που υπάρξει αδυναμία διενέργειας διαγωνισμού, ακολουθείται η μέθοδος της μοριοδότησης για την πλήρωση των θέσεων. Η δε στελέχωση με Ε.Ε.Π διενεργείται μέσω εκτίμησης των τυπικών και ουσιαστικών προσόντων των υποψηφίων από Τριμελή ή Πενταμελή επιτροπή του Α.Σ.Ε.Π.

- **Με Προσωπικό συμβάσεων Ι.Δ.Ο.Χ.** Η στελέχωση με προσωπικό αυτής της κατηγορίας, διενεργείται για την αντιμετώπιση απρόβλεπτων και επείγουσών αναγκών. Η διάρκεια της απασχόλησης του προσωπικού δεν μπορεί να εκτείνεται πέραν των 8 μηνών σε συνολικό διάστημα ενός έτους.

- **Μέσω σύναψης σύμβασης έργου.** Το προσωπικό απασχόλησης με σύμβαση έργου προσλαμβάνεται κατόπιν έκδοσης Κ.Υ.Α του Υπουργού Εσωτερικών και της επιλογής του από το Α.Σ.Ε.Π, με τα ίδια κριτήρια όπως και της κατηγορίας Ι.Δ.Ο.Χ.

- **Μέσω της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.** Απόφοιτοι των τμημάτων περιφερειακής διοίκησης διορίζονται σε θέσεις διοικητικών-οικονομικών κλάδων σε υπηρεσίες περιφερειακού επιπέδου.

Σύμφωνα με τον επίσημο οργανισμό λειτουργίας της Α.Δ.Π.Κ.Ε.Ι.Ν, η στελέχωση της αναφέρεται σε πλήθος 860 υπαλλήλων¹⁵.

Κεφάλαιο 8^ο: Το μεθοδολογικό πλαίσιο της έρευνας

8.1 Εννοιολογικά Χαρακτηριστικά- Μεθοδολογικά εργαλεία που χρησιμοποιήθηκαν για την ανίχνευση της αποτελεσματικότητας της Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν

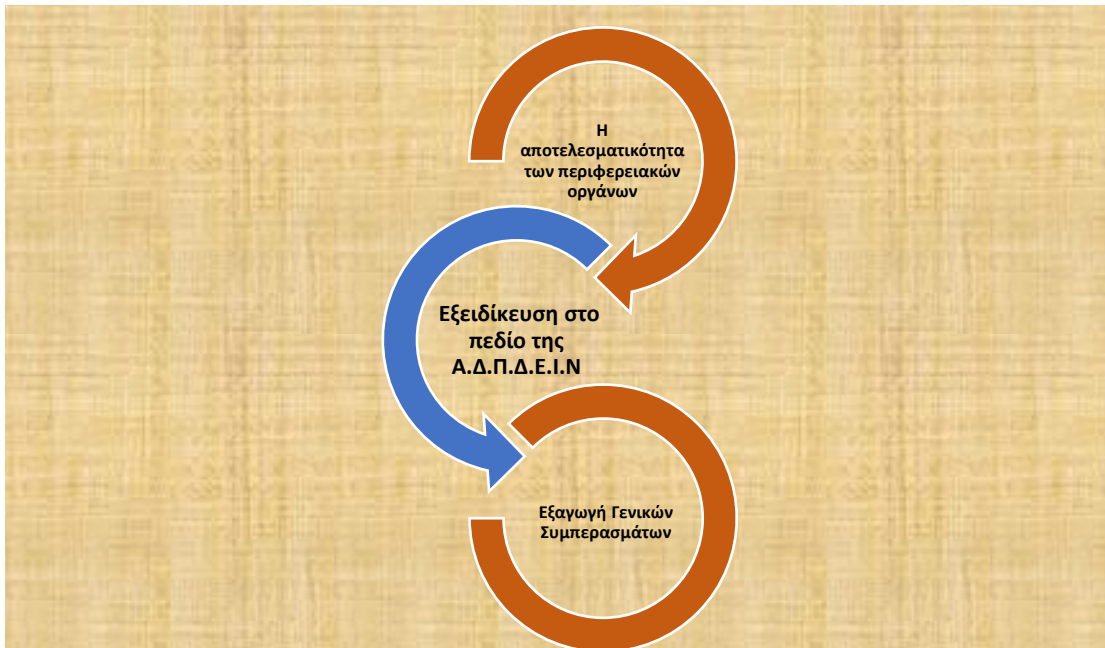
¹⁵ Βλ. παράρτημα 5^ο : Συγκεντρωτικός Πίνακας Προσωπικού βάσει του ισχύοντος Ο.Ε.Υ. της Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν

Η έρευνα αποτύπωσης της αποτελεσματικότητας της Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν συνιστά έρευνα διερευνητικού τύπου. Επιδιώκει να εξετάσει τις παραμέτρους που συμβάλλουν σε επίτευξη αποτελεσματικότητας στο πεδίο αρμοδιοτήτων της Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν. με απώτερη φιλοδοξία την περαιτέρω εμβάθυνση στη διαλεύκανση του ζητήματος της αποτελεσματικότητας των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων συνολικά. Σε καμία περίπτωση όμως δε δύναται στην ανάδειξη αιτιωδών σχέσεων και τη γενίκευση των συμπερασμάτων επί της αποτελεσματικότητας της. Εξάλλου, κάτι τέτοιο θα ήταν ανεπίτρεπτο, υπό τους χρονικούς¹⁶ και γεωγραφικούς περιορισμούς που τίθενται εκ των προδιαγραφών της εργασίας και περιορίζουν τα διαθέσιμα μεθοδολογικά εργαλεία για διεξαγωγή επεξηγηματικής έρευνας. Στο βαθμό δε, που δεν αποσκοπεί σε εξαγωγή ποσοτικών συμπερασμάτων αλλά στην κατανόηση στάσεων, αναπαραστάσεων και αντιλήψεων, λαμβάνει χαρακτηριστικά ποιοτικής έρευνας (Δημητρόπουλος, 1994, p. 75).

Η υπόθεση εργασίας συνάγεται από το φυσικό αντικείμενο της εργασίας, υποδεικνύοντας τον επαγωγικό τρόπο έρευνας. Αρχικά, η αποτελεσματικότητα προσλαμβάνεται γενικά και αφηρημένα σε θεωρητικό επίπεδο, σε δεύτερο βαθμό εξειδικεύεται στο πεδίο του υπό μελέτη οργανισμού και κατόπιν, προκύπτουν τα γενικότερα συμπεράσματα (Σχήμα 3).

¹⁶ Η προθεσμία διεκπεραίωσης της τελικής εργασίας σε διάστημα λιγότερο των 2 μηνών δεν επιτρέπει την τεκμηριωμένη γενίκευση συμπερασμάτων, όπως αυτά θα προκύπταν μετά από διεξαγωγή έρευνας με κατάλληλα αντιπροσωπευτικό δείγμα και τη στατιστική επεξεργασία των ευρημάτων

Σχήμα 3: Σχηματική απεικόνιση Επαγωγικής έρευνας



Περαιτέρω, η αρχική υπόθεση εργασίας αναλύεται σε επιμέρους ερευνητικές υποθέσεις, οι οποίες προσδιορίζουν και τις παραμέτρους που θα ληφθούν υπόψιν στη διεξαγωγή της έρευνας. Όπως υποδεικνύουν και οι θεωρητικές προσεγγίσεις περί αποτελεσματικότητας που προαναφέρθηκαν, η επίτευξη της εδράζεται σε παράγοντες του εσωτερικού και εξωτερικού περιβάλλοντος της οργάνωσης. Κατά συνέπεια, τα επιμέρους ερευνητικά ερωτήματα διαμορφώνεται ως εξής:

- Συμβάλλει η εσωτερική διάρθρωση και οργάνωση της Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν σε αποτελεσματική άσκηση των αρμοδιοτήτων της;
- Πώς επιδρά/δύναται να επιδράσει το εξωτερικό περιβάλλον της Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν σε αποτελεσματική άσκηση των αρμοδιοτήτων της;

Αναφορικά με τη μέθοδο συλλογής στοιχείων, βάσει των χρονικών και γεωγραφικών περιορισμών, η συνέντευξη αξιολογήθηκε ως το προσφορότερο μεθοδολογικό εργαλείο. Συγκεκριμένα, διεξήχθη συνέντευξη κατόπιν επιτόπιας επίσκεψης στην έδρα της Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν στη Διευθύντρια Διοίκησης κ. Λαγκαδινού και στον κ. Κοσμόπουλο, στέλεχος του Τμήματος Διοίκησης. Η επιλογή των άνωθεν στελεχών έγκειται αφενός, στην προθυμία τους να παραχωρήσουν τη συνέντευξη, αφετέρου κρίθηκαν ως καταλληλότεροι βάσει του εύρους των αρμοδιοτήτων τους και της πολύχρονης εμπειρίας τους. Παράλληλα, δια της συνέντευξης με το συντονιστή κ.

Παπαθεοδώρου, απαντήθηκαν καίρια ερωτήματα επί της υφιστάμενης κατάστασης αλλά και της μελλοντικής εξέλιξης της Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν.

Το γεγονός ότι υφίστατο ένας κατάλογος θεμάτων υπό συζήτηση, κατατάσσει την επιτόπια συνέντευξη στην κατηγορία των «ημι-δομημένων» συνεντεύξεων (Θ.Ιωσηφίδης, 2003). Ωστόσο, σε ορισμένα σημεία έλαβε χαρακτήρα ελεύθερης ή αδόμητης συνέντευξης, καθώς το επέβαλε η ροή της συζήτησης. Η συνέντευξη προς το Συντονιστή εντάσσεται στις δομημένες συνεντεύξεις. Εξυπακούεται ότι υφίσταται η συναίνεση των συνεντευξιαζόμενων για δημοσίευση και περαιτέρω χρήση των πληροφοριών.

8.2 Ανάλυση των παραγόντων εσωτερικού και εξωτερικού περιβάλλοντος

Με βάση τα όσα έχουν προαναφερθεί, και υπό το πρίσμα του δημόσιου χαρακτήρα της οργάνωσης προς μελέτη, επιλέχθηκαν οι κάτωθι παράμετροι, (P.S.Goodman, 1977, pp. 9-32) βάσει των οποίων θα διερευνηθεί η αποτελεσματικότητα της Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν.

ΕΣΩΤΕΡΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ

→ **Η στελέχωση της Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν:** η παράμετρος αυτή εστιάζει σε ποσοτικά και ποιοτικά στοιχεία που αφορούν το προσωπικό. Τα αριθμητικά στοιχεία αναφέρονται στο γενικό σύνολο του στελεχιακού δυναμικού. Στο βαθμό που για την παραγωγή έργου, απαιτείται ο παραγωγικός συντελεστής της εργασίας, θα εξεταστεί η επιχειρησιακή επάρκεια της οργάνωσης σε ανθρώπινο δυναμικό. Παράλληλα, θα διερευνηθεί το επίπεδο εκπαίδευσης των υπαλλήλων. Όσο υψηλότερο εμφανίζεται σε μία οργάνωση, τόσο υψηλότερος θεωρείται και ο επαγγελματισμός της, δηλαδή η κατοχή συσσωρευμένης γνώσης και πρακτικής εμπειρίας (Bordogna, 2011).

→ **Η οργανωσιακή κουλτούρα:** στη σύγχρονη οργανωσιακή θεωρία, το σύνολο των αξιών, των στάσεων, των άγραφων κανόνων και πεποιθήσεων (Γ.Γαβριήλ, 1995, p. 165) που διέπουν τους υπαλλήλους μιας οργάνωσης, διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο.. Θα εξεταστεί κατά πόσο η κουλτούρα της Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν προσιδιάζει σε αυτή του «σμήνους» (Γ.Γαβριήλ, 1995, p. 218), δηλαδή κατά πόσο ο φορέας διαπνέεται από αξίες συνεργατικού πνεύματος, αλληλεγγύης και προσήλωσης στους συλλογικούς στόχους. Σε

αυτή την περίπτωση, η ηγεσία του οργανισμού μπορεί να επιτύχει οργανωσιακές αλλαγές που θα καταστήσουν το φορέα ικανό να επιτυγχάνει τους στόχους του και να προσαρμόζεται σε ανταγωνιστικά περιβάλλοντα.

→ **Το επίπεδο επικοινωνίας:** Θα εξεταστεί ο βαθμός στον οποίο η ροή πληροφορίας διαχέεται τόσο εντός της οργάνωσης, σε τμηματικό και διατμηματικό επίπεδο, αλλά και σε επίπεδο εξωτερικού περιβάλλοντος. Ο υψηλός βαθμός επικοινωνίας εντός των εσωτερικών υπηρεσιών και με τις συνεργαζόμενες υπηρεσίες, συμβάλλει σε ορθολογικότερη λήψη αποφάσεων αλλά καταδεικνύει και επίτευξη υψηλού βαθμού οργανωτικού συντονισμού (J.F., 2006, pp. 99-103).

→ **Η αποκέντρωση της εξουσίας:** Θα μελετηθεί κατά πόσο στην Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν εξουσιοδοτείται η εκχώρηση εξουσίας από τα ανώτατα επίπεδα σε μεσαία στελέχη. Η αποκέντρωση της εξουσίας εντός του φορέα συνιστά δείκτη απεμπλοκής της ηγεσίας από υπέρμετρες διαχειριστικές ευθύνες και αφοσίωση στην αποτελεσματική διοίκηση (J.F., 2006, p. ο.π).

→ **Η τμηματοποίηση:** Ο τρόπος που κατανέμεται η εργασία σε έναν οργανισμό αποκαλύπτει και το επίπεδο συντονισμού της, βασικού προσδιοριστικού μεγέθους της αποτελεσματικότητας. Παράλληλα, καθώς η Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν τμηματοποιείται και γεωγραφικά, θα διερευνηθεί η ορθολογικότητα του τρόπου τμηματοποίησης τόσο σε επίπεδο υπηρεσιακής μονάδας, όσο και σε γεωγραφικό (Administration, 2013).

→ **Η αυτοαντίληψη των υπαλλήλων για την αποτελεσματικότητα:** Με την παράμετρο αυτή θα εξεταστεί το πώς προσλαμβάνουν τα ίδια τα στελέχη του φορέα την επίδοσή τους, ως προς την αποτελεσματικότητα (D.Ammons, 1999).

ΕΞΩΤΕΡΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ

→ **Ευκαιρίες:** Με την παράμετρο αυτή εξετάζονται δυνητικά θετικές συνθήκες που επικρατούν ή προοικονομούνται για το μέλλον της ΑΔ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν, και οι οποίες εκτιμώνται ότι θα έχουν θετική επίδραση στην αποτελεσματικότητα του οργανισμού.

→ **Κίνδυνοι-Απειλές:** Αντίθετα, το πεδίο των κινδύνων προδιαγράφει ενδεχόμενες πτυχές του εξωτερικού περιβάλλοντος που μπορούν να δυσχεράνουν την αποτελεσματικότητα του οργανισμού. Στο βαθμό που η

αποτελεσματικότητα εξαρτάται από το μακροχρόνιο σχεδιασμό, η αντίληψη για τις απειλές και τις ευκαιρίες δημιουργεί συνθήκες ετοιμότητας και καλύτερης προσαρμοστικότητας.

ΜΕΡΟΣ Β

Κεφάλαιο 9^ο: Ευρήματα έρευνας

Το αρχικό ερώτημα προς τα στελέχη του φορέα μελέτης αφορούσε το επίπεδο επάρκειας της στελέχωσης της Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν. Ωστόσο, οφείλει να επισημανθεί μια ανακολουθία που εντοπίστηκε μεταξύ της εν τοις πράγμασι στελέχωσης και κατανομής στο προσωπικό, και της υποδεικνυόμενης από τον Ο.Ε.Υ. του φορέα. Πιο συγκεκριμένα, προς επικύρωση των στοιχείων στελέχωσης από τον Οργανισμό Λειτουργίας του φορέα, κατατέθηκε έγγραφο αίτημα παροχής στοιχείων προς την αρμόδια Διεύθυνση του Υ.ΔΙ.Μ.Η.Δ., που διατηρεί πρόσβαση στο Μητρώο Απογραφής όλων των υπαλλήλων της Γενικής Κυβέρνησης. Σύμφωνα με το απαντητικό έγγραφο¹⁷, διαπιστώθηκε ότι γενικό σύνολο των υπηρεσιών της Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν ανέρχεται σε 1390 υπαλλήλους. Εκτός αυτού, διαφορές εντοπίζονται και στην κατανομή σε κλάδους προσωπικού.

Ως προς την αριθμητική επάρκεια, διαφάνηκε ότι υφίσταται μεγάλο ζήτημα (Λαγκαδινού, 2018). Η διευθύντρια της Διοίκησης εντόπισε αριθμητικές ανεπάρκειες στις κατηγορίες διοικητικού, τεχνικού και επιστημονικού προσωπικού. Επί παραδείγματι και αναφορικά με το τεχνικό προσωπικό, εντοπίζονται σημαντικές ελλείψεις σε δασολόγους. Εστιάζοντας στη Διεύθυνση Δασών και τα Δασαρχεία, που επιφορτίζονται με μια μεγάλη γκάμα διοικητικών και εποπτικών αρμοδιοτήτων στον τομέα ευθύνης τους, η Διευθύντρια τόνισε ότι η ανεπάρκεια σε εξειδικευμένες ειδικότητες καθυστερεί την αποτελεσματική άσκηση των αρμοδιοτήτων τους. Η ίδια ανέφερε ότι εκκρεμούν πολλές δικαστικές υποθέσεις επί ζητημάτων διαχείρισης δασικού πλούτου, λόγω της ανεπάρκειας εμπειρογνομόνων που συντάσσουν εκθέσεις τεκμηριωτικού υλικού (Λαγκαδινού, 2018).

¹⁷ Βλ. Παράρτημα 5^ο: Συγκεντρωτικός Πίνακας Στελέχωσης Προσωπικού Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν. βάσει των στοιχείων από το Υ.ΔΙ.Μ.Η.Δ

Περαιτέρω, προβληματική επί της αποτελεσματικότητας θέτει και το μέτριο επίπεδο επαγγελματισμού του προσωπικού. Όπως διαφαίνεται και από το κάτωθι γράφημα (σχήμα 4), σε πλήθος 1390 υπαλλήλων της Α.Δ.Π.Κ.Ε.Ι.Ν., ένα ποσοστό περίξ του 50

Σχήμα 4: Κατανομή του προσωπικού της Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν σύμφωνα με τα στοιχεία του Υ.Δ.Ι.Μ.Η.Δ



% είναι δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Υπό εναλλακτική διατύπωση, οι υπάλληλοι τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, οι οποίοι σύμφωνα με τη θεωρία κατέχουν ενισχυμένες γνωστικές δεξιότητες είναι λιγότεροι. Στο βαθμό που το υψηλό επίπεδο επαγγελματισμού συσχετίζεται θετικά με την αποτελεσματικότητα, γίνεται δεκτό ότι ο φορέας μελέτης εμφανίζει περιθώρια στελέχωσης με δυναμικό υψηλότερης έντασης γνώσης. Μία συνέπεια του χαμηλότερου επιπέδου επαγγελματισμού από το επιθυμητό, είναι οι καθυστερήσεις και τα συχνότερα λάθη ως προς τη διεκπεραίωση διοικητικών υποθέσεων αυξημένων απαιτήσεων. Όπως υποστήριξε η κ. Λαγκαδινού υφίστανται διοικητικές αρμοδιότητες που ενώ απαιτούν υψηλή τεχνογνωσία και γνωσιακό υπόβαθρο, διεκπεραιώνονται από στελέχη δευτεροβάθμιας ή ακόμα και υποχρεωτικής εκπαίδευσης (Λαγκαδινού, 2018).

Πρόσθετα, μείζον ζήτημα για την αποτελεσματική οικονομική λειτουργία της Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν, έχει τεθεί από την κατοχύρωση νέου συστήματος προληπτικού ελέγχου δαπανών¹⁸ (Κυβερνήσεως, 2016). Συγκεκριμένα, καταργήθηκε ο προληπτικός έλεγχος νομιμότητας δαπανών που διενεργούνταν από το Ελεγκτικό Συνέδριο και η αρμοδιότητα της έγκρισης δαπανών και χρηματικών ενταλμάτων, μεταβιβάστηκε σε κάθε Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης. Με άλλη διατύπωση, η αρμόδια Γενική Διεύθυνση Εσωτερικής Λειτουργίας της Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν επιβαρύνεται με έξτρα διοικητικό φόρτο, καθώς συνυπάρχει με τη Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών. Παράλληλα, με εγκύκλιο¹⁹ περί διευκρινήσεων επί των αρμοδιοτήτων για ζητήματα προϋπολογισμού των Γενικών Διευθύνσεων Οικονομικών Υπηρεσιών εν γένει, συστάθηκε η αποφυγή της μεταβίβασης των αρμοδιοτήτων σε ιεραρχικά υφιστάμενα όργανα.

Η εξέλιξη αυτή σηματοδότησε την κατάργηση του συστήματος αποκέντρωσης οικονομικών αρμοδιοτήτων προϋπολογισμού στα κατά τόπον τμήματα Οικονομικού, με τη μέθοδο του β' διατάκτη. Ωστόσο, η Γ.Δ.Ο.Υ εξαιτίας της υπερσυγκέντρωσης διοικητικής ύλης σε συνδυασμό με την έλλειψη προσωπικού, εμφανίζει αδυναμίες ανταποκρισιμότητας στις νέες αρμοδιότητες της. Το αποτέλεσμα αυτών εμφανίζεται υπό τη μορφή ατελούς απορρόφησης των πόρων του προϋπολογισμού της οπότε τίθεται θέμα αποτελεσματικής αξιοποίησης των οικονομικών της πόρων. (Κοσμόπουλος, 2018) Επιπλέον, παρατηρούνται μεγάλες καθυστερήσεις στην εκκαθάριση δαπανών, που προορίζονται για εκπλήρωση ουσιαστών αρμοδιοτήτων, όπως επί παραδείγματι την εξόφληση καυσίμων των οχημάτων που χρησιμοποιούνται για δασικούς ελέγχους (Κοσμόπουλος, 2018).

Εν συνεχεία, εξετάζοντας το ζήτημα της ενδοοργανωσιακής κουλτούρας της Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν, αποτιμήθηκε θετικά ότι αυτή εμφορείται από αξίες της σύγχρονης δημόσιας διοίκησης. Τα στελέχη ανέφεραν ότι η κυρίαρχη στάση στις υπηρεσίες του φορέα διέπεται από διάθεση συνεργασίας. Την άνωθεν διαπίστωση επιβεβαιώνει η αναφορά στους τρόπους επίλυσης των έκτακτων και τακτικών ζητημάτων που

¹⁸ Βλ. αρ. 10. Ν.4337/2015, Φ.Ε.Κ, υπ' αριθμόν 129, τεύχος 1^ο, της 17^{ης} Απριλίου 2015

¹⁹ Αριθ. πρωτ.: 2/45897/0026/2017 -Παροχή οδηγιών επί διατάξεων του ν. 4270/2014

ανακύπτουν. Πιο συγκεκριμένα, η συγκρότηση ομάδων εργασίας είναι πολύ συχνό φαινόμενο, χαρακτηριστικό των οποίων είναι η ενίσχυση της πρωτοβουλίας και της δημιουργικότητας από την ιεραρχία. Η αυστηρά ιεραρχική δομή που κυριαρχεί στους γραφειοκρατικούς οργανισμούς του δημοσίου στην περίπτωση της Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν δεν είναι άκαμπτη, υπό την έννοια ότι ναι μεν ο σεβασμός στην ιεραρχία είναι αδιαπραγμάτευτος, αλλά υφίσταται ουσιαστική συμμετοχή σε διαδικασίες λήψης απόφασης από όλα τα μέλη του προσωπικού που εμπλέκονται, καθώς και ανοχή σε διαφορετικές γνώμες (Κοσμόπουλος, 2018). Αυτό που τονίστηκε είναι ότι στη διαμόρφωση του άνωθεν καλού κλίματος, καίριος είναι ο ρόλος του τρόπου ηγεσίας που επικρατεί στο φορέα (Λαγκαδινού, 2018).

Ειδικότερα περί του ειδικότερου τρόπου που διοικείται ο οργανισμός εν συνόλω από τον επικεφαλής Συντονιστή, οι παρατηρήσεις από τη συνέντευξη συνοψίζονται στο ότι η άσκηση των αρμοδιοτήτων του λαμβάνει χώρα εντός ενός «φιλελεύθερου» τρόπου διοίκησης (Λαγκαδινού, 2018). Σύμφωνα με τους ερωτηθέντες, η διοίκηση του στελεχιακού δυναμικού από το Συντονιστή ασκείται σύμφωνα με τις αρχές της ομαδικότητας. Ιδιαίτερα τονίστηκε η διάθεση υποστήριξης εκ μέρους του προς τα στελέχη, το αυξημένο αίσθημα ανάληψης ευθύνης, οι πρωτοβουλίες που έχουν ληφθεί κατά τη διάρκεια της διοικητικής του σταδιοδρομίας καθώς και οι στρατηγικές του ικανότητες, αναφορικά με την ικανότητα να οραματίζεται και να προγραμματίζει (Λαγκαδινού, 2018). Παράλληλα, αξιολογήθηκε θετικά η διάθεση εκχώρησης εξουσίας σε υφιστάμενα στελέχη αξιοποιώντας νομοθετικά εργαλεία που του παρέχουν την εν λόγω δυνατότητα (. http://www.apd-depin.gov.gr/files/Docs/PDF/ejousiodothsh_ypografis_gen_dnsh_xwrotaksikis_daswn_FEK.pdf). Η αποκέντρωση των κυριαρχικών αρμοδιοτήτων εκ μέρους του Συντονιστή, στο βαθμό που επαφίεται στη διακριτική του ευχέρεια, υπαινίσσεται κλίμα εμπιστοσύνης μεταξύ του τελευταίου και των ιεραρχικά κατώτερων προϊσταμένων της Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν.

Περαιτέρω, αξιολογώντας το ζήτημα της εσωτερικής και γεωγραφικής τμηματοποίησης, τα στελέχη εξέφρασαν έντονους προβληματισμούς. Όσον αφορά την εσωτερική τμηματοποίηση, η Διευθύντρια Διοίκησης διατύπωσε τη θέση ότι ο οργανωσιακός καταμερισμός σε επιμέρους υπηρεσιακές μονάδες ενέχει στοιχεία έντονου ανορθολογισμού. Όπως είπε συγκεκριμένα, υφίσταται μόνο μία Διεύθυνση Διοίκησης ως ανωτέρα μονάδα για θέματα προσωπικού, η οποία καλείται να συντονίσει 28 υφιστάμενα Τμήματα, που εντάσσονται υπό την εποπτεία της Διεύθυνσης, στις κατά

τόπο Περιφερειακές ενότητες. Ο διοικητικός όγκος είναι ιδιαίτερα ευρύς, με αποτέλεσμα να παρατηρείται μία εξαιρετικά δυσχερής κατάσταση ως προς την επικοινωνία των τμημάτων και την ορθή ενσωμάτωση κατευθυντήριων γραμμών και οδηγιών, περί διοικητικών ζητημάτων των υπηρεσιών. Για λόγους ασύμμετρου διοικητικού φόρτου, ο φορέας μελέτης δε συμμετείχε στο πρόγραμμα εσωτερικής κινητικότητας των δημοσίων υπαλλήλων α' και β' κύκλου, για το 2018, ως φορέας υποδοχής (Κυβερνήσεως, 2016), κατά συνέπεια δε δέχτηκε προσωπικό από άλλες υπηρεσίες, ώστε να καλύψει επαρκέστερα τις ανάγκες του (Λαγκαδινού, 2018). Ωστόσο, 45 υπάλληλοι από το στελεχιακό του δυναμικό, εκδήλωσαν ενδιαφέρον για απόσπαση ή μετάταξη σε άλλες δημόσιες υπηρεσίες.²⁰ Με διαφορετική διατύπωση, η ΑΔ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν λειτούργησε ως φορέας προέλευσης μόνο.

Ως προς τη γεωγραφική τμηματοποίηση, εκφράστηκαν επίσης προβληματισμοί. Αναλυτικότερα, το μέγεθος της εν λόγω Αποκεντρωμένης Διοίκησης κρίθηκε «γιγάντιο» (Κοσμόπουλος, 2018) και μάλιστα, με μη ολοκληρωμένο σχεδιασμό ως προς τη συμπερίληψη των συγκοινωνιακών και γεωγραφικών συνθηκών (Κοσμόπουλος, 2018). Το μεγάλο μέγεθος από άποψη ενσωμάτωσης πλήθους υπηρεσιών, δημιουργεί εκ των πραγμάτων, ζητήματα αποτελεσματικού συντονισμού, ιδιαίτερα αφ'ής στιγμής πολλές από τις υπηρεσίες δε συστεγάζονται σε ενιαία κτίρια (Λαγκαδινού, 2018). Την κατάσταση αυτή δυσχεραίνει και η ανεπαρκής διαλειτουργικότητα μεταξύ των υπηρεσιών.

Όπως αναφέρθηκε (Λαγκαδινού, 2018), κάποιες επιμέρους υπηρεσιακές μονάδες της Διεύθυνσης Διοίκησης διαλειτουργούν μέσω κοινού πληροφοριακού συστήματος για ζητήματα διαχείρισης προσωπικού και μισθοδοσίας (Λαγκαδινού, 2018). Στις υπόλοιπες υπηρεσίες, κυριαρχούν τα παραδοσιακά μέσα επικοινωνίας, όπως επί παραδείγματι ο τηλεμοιότυπος και το τηλέφωνο, ενώ χρησιμοποιείται αρκετά και η ηλεκτρονική επικοινωνία. Η ως άνωθεν κατάσταση διαμορφώνει αρνητικές προϋποθέσεις για αποτελεσματική ροή πληροφορίας από τα κατώτερα επίπεδα προς τα ανώτερα και αντιστρόφως, αλλά και από τις υπηρεσίες του φορέα με τις συνεργαζόμενες κεντρικές αρχές. Το συμπέρασμα των στελεχών συνοψίζεται στο ότι η έλλειψη κατάλληλης διασύνδεσης επιβαρύνει την αποτελεσματική διοίκηση

²⁰ Βλ. 6^ο Παράρτημα: Απαντητικό έγγραφο από το Υ.ΔΙ.Μ.Η.Δ

ανθρωπίνων πόρων, και συναφώς την αποτελεσματική άσκηση αρμοδιοτήτων (Λαγκαδινού, 2018), (Κοσμόπουλος, 2018).

Ως προς τη διερεύνηση της αντιλαμβανόμενης αποτελεσματικότητας από τα στελέχη της Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν, εκφράστηκαν ρητά οι αμφιβολίες περί αυτής. Ειδικότερα, σύμφωνα με τους ερωτηθέντες η χαμηλή αυτοαντίληψη περί αποτελεσματικότητας εδράζεται σε παράγοντες αλληλοεπικαλύψεων των αρμοδιοτήτων μεταξύ των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων εν γένει, και των φορέων τοπικής αυτοδιοίκησης (Κοσμόπουλος, 2018), ιδιαίτερα σε νευραλγικά θέματα Πολιτικής Προστασίας. Το συγκεχυμένο αυτό καθεστώς επί των αρμοδιοτήτων προκαλεί σύγχυση η οποία μεταφράζεται σε κωλυσιεργίες και μετάθεση ευθυνών, ενώ πολλές φορές αναστέλλει και την ανάληψη δράσης (Κοσμόπουλος, 2018). Ανησυχίες εξέφρασαν και για το μέλλον της Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν καθώς όπως ανέφεραν, για το 2019 έχει δρομολογηθεί η ανάληψη των αρμοδιοτήτων της Διεύθυνσης Αστικής Κατάστασης από το Υπουργείο Εσωτερικών, ως αρμοδιότητες ειδικού ενδιαφέροντος²¹ (Κοσμόπουλος, 2018). Κατά συνέπεια, η απόσπαση αρμοδιοτήτων δημιουργεί ερωτήματα για το μέλλον του περιβάλλοντος εργασίας τους και οργανωσιακό άγχος, που επιδρά αρνητικά στην ικανοποίησή τους από την εργασία. Μολονότι οι γνώμες ήταν προσωπικές, κατά συνέπεια δε μπορούν να γενικευτούν στο φορέα, είναι γεγονός ότι η φημολογούμενη «αποσυναρμολόγηση» των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων εν γένει (<http://www.opengov.gr/ypes/?c=30427>, τελ. Επίσκεψη: 3/12/2018) έχει προκαλέσει αντίδραση από τους συλλόγους εργαζομένων των υπηρεσιών τους, γεγονός που επιτρέπει μία έστω ανάδειξη τάση γενίκευσης περί οργανωσιακού άγχους του στελεχιακού δυναμικού τους, που συσχετίζεται θετικά με χαμηλή αποτελεσματικότητα.

Κατά τη διάρκεια της συνέντευξης σχολιάστηκε επίσης, το ζήτημα της μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης γενικά, ώστε να ανιχνευτεί η αντίληψη των στελεχών της Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν. περί του θέματος. Ειδικότερα, οι ερωτήσεις εστίασαν στη στάση τους απέναντι στην αυξανόμενη και κατά επιτακτικό τρόπο, χρήση σύγχρονων διοικητικών εργαλείων, όπως επί παραδείγματι, της αξιολόγησης των υπαλλήλων, της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, της υποχρέωσης κατάρτισης ετήσιας στοχοθεσίας. Επιδίωξη ήταν η αποσαφήνιση, σχετικά με το κατά πόσο τα στελέχη του φορέα μελέτης

²¹ βλ. <http://www.opengov.gr/ypes/?p=5753>, τελ. Επίσκεψη: 3/12/2018

αντιλαμβάνονται τα σύγχρονα εργαλεία δημόσιας διοίκησης ως δυνητικές ευκαιρίες να βελτιώσουν την εργασιακή απόδοση τους και ταυτόχρονα, να μεγιστοποιήσουν τη χρησιμότητα που αποκομίζει ο πολίτης από τις υπηρεσίες που του παρέχονται από την Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν.

Γενικότερα, η στάση τους αξιολογείται ως θετική. Τα ερωτηθέντα στελέχη φάνηκε να διάκεινται θετικά στην ενσωμάτωση μεθόδων με καταγωγή από τον ιδιωτικό τομέα (Κοσμόπουλος, 2018), (Λαγκαδινού, 2018). Όταν τους ζητήθηκε να εκφράσουν μια γενικότερη άποψη σχετικά με την τάση αποδοχής ή απόρριψης τους για το συνολικό στελεχιακό δυναμικό, διατύπωσαν τη θέση ότι ναι μεν υπάρχουν αρνητικές γνώμες και αντιρρήσεις ιδεολογικής φύσης, ωστόσο μεγάλος αριθμός υπαλλήλων αποδέχεται τη θετική επίδραση τους στην ενίσχυση αποτελεσματικότητας και διαβλέπει την ενσωμάτωση τους στη διοικητική πραγματικότητα περισσότερο ως ευκαιρία, παρά ως απειλή. Ωστόσο, υπερτονίστηκε ότι η μετάβαση στη σύγχρονη διοικητική πρακτική οφείλει να λαμβάνει υπόψιν ότι είναι μία διαδικασία που απαιτεί καλό σχεδιασμό και απαραιτήτως, επαρκείς οδηγίες από τα κεντρικά Υπουργεία προς την Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν. (Κοσμόπουλος, 2018). Μάλιστα, ανέφεραν ότι η διαδικασία αξιολόγησης για το έτος 2016 και 2017 κρίνεται ως μη απολύτως επιτυχημένη, όχι λόγω των αντιδράσεων των υπαλλήλων αλλά ιδίως, λόγω της ελλειπούς επικοινωνίας με την κεντρική αρχή που διηύθυνε τη διαδικασία (Λαγκαδινού, 2018). Παρά ταύτα, εξέφρασαν την αισιοδοξία τους για την επιτυχέστερη εφαρμογή της αξιολόγησης για το έτος 2018.

Σε ειδικότερο ερώτημα σχετικά με το βαθμό ωριμότητας των παρεχόμενων ηλεκτρονικών υπηρεσιών προς τους πολίτες της Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν, οι ερωτηθέντες επιβεβαίωσαν τόσο το χαμηλό αριθμό διαθέσιμων ψηφιακών υπηρεσιών, όσο και τον περιορισμό αυτών σε παροχή κυρίως πληροφοριακού υλικού. Συγκεκριμένα, στο διαδικτυακό τόπο του υπό μελέτη φορέα παρέχονται πληροφορίες επικοινωνίας για τις κατά τόπο Υγειονομικές Επιτροπές και στοιχεία εξυπηρέτησης πολιτών για την επικύρωση της γνησιότητας της υπογραφής, σύμφωνα με τα της Σύμβασης της Χάγης. Ο ενδιαφερόμενος πολίτης δε διαθέτει τη δυνατότητα συμπλήρωσης και κατάθεσης της αίτησης με ηλεκτρονικό τρόπο, με αποτέλεσμα να απαιτείται η αυτοπρόσωπη παρουσία του στα αρμόδια τμήματα Γραμματείας και Πληροφόρησης Κοινού καθ' όλα τα στάδια της διαδικασίας. Η κ. Λαγκαδινού ανέφερε ότι τα εν λόγω Τμήματα διεκπεραιώνουν περίξ των 7000 αιτήσεων ετησίως (Λαγκαδινού, 2018). Ψηφιακές υπηρεσίες Αμφίδρομης διάδρασης και Συναλλαγής δεν εφαρμόζονται.

Επιπρόσθετα, ως ευκαιρία ενίσχυσης της αποτελεσματικότητας των αρμοδιοτήτων της Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν. διαβλέπει ο Συντονιστής κ. Ν. Παπαθεοδώρου την επίτευξη των ενεργειών για τη δημιουργία των Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας των Ο.Τ.Α. Όπως χαρακτηριστικά ανέφερε (Παπαθεοδώρου, 2018), εν αναμονή της λήξης του οκταετούς μεταβατικού σταδίου που σηματοδοτεί η εφαρμογή του αρ. 109 του Ν. Κλεισθένη (προς αντικατάσταση του αρ. 215 του Ν.3852/2010), στην έδρα κάθε Αποκεντρωμένης Διοίκησης συστήνονται Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας των Ο.Τ.Α, με επικεφαλής τον Επόπτη Νομιμότητας. Η εν τέλει έναρξη της λειτουργίας της θα σημάνει την απεμπλοκή του νυν Συντονιστή από την αρμοδιότητα άσκησης εποπτείας στους φορείς αυτοδιοίκησης, γεγονός που θα επικεντρώσει τη στόχευση στη διοίκηση των υπηρεσιών, στις οποίες προΐσταται. Ουσιαστικά, κατά τον τρόπο αυτό θα ενισχυθεί η υποστήριξη προς τις υπηρεσίες της Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν., κατά συνέπεια θα ενισχυθεί και η αποτελεσματικότητα κατά την άσκηση αρμοδιοτήτων της.

Παράλληλα, ο ίδιος αξιολογεί ως ευκαιρία ενίσχυσης της αποτελεσματικότητας των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, και τη συγκρότηση του Συμβουλίου Συντονιστών (Κυβερνήσεως, 2016). Η θέσπιση της συγκρότησης του Συμβουλίου των Συντονιστών επιδιώκει την αρμονική συνεργασία των Συντονιστών των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων με τον Υπουργό Εσωτερικών, τον Υπουργό Διοικητικής Ανασυγκρότησης και των καθ' ύλην αρμόδιων Υπουργών. Η σύγκληση τέσσερις φορές ετησίως και κατά περίπτωση για ειδικά θέματα, εκτιμάται ότι θα δημιουργήσει τον «κοινό τόπο», επί του οποίου θα αντιμετωπίζονται αποτελεσματικά τα ζητήματα που σχετίζονται με τη λειτουργία και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων. Παράλληλα, αξιολογείται ότι θα ενισχύσει τον επιτελικό ρόλο των Συντονιστών, καθώς θα μπορούν να υποβάλλουν προτάσεις βελτίωσης της λειτουργίας των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, ανά τομέα πολιτικής.

Ωστόσο, και ο ίδιος κάνει λόγο για τους κινδύνους στην αποτελεσματική άσκηση των αρμοδιοτήτων, που ενέχει η φιλολογία περί «ερμαφρόδιτης κατάστασης» του καθεστώτος των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων. Συγκεκριμένα, διαμήνυσε ότι «οι πολιτικές προτεραιότητες δεν έχουν ακόμα τεθεί, ώστε να είναι ευδιάκριτος ο συγκεντρωτικός, αποκεντρωτικός ή ο από-συγκεντρωτικός χαρακτήρας της διοικητικής μεταρρύθμισης που συντελείται, με αποτέλεσμα να υφίσταται το έρεισμα για «αποστέωση» των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων». Παράλληλα, το ιδιάζον καθεστώς του Συντονιστή, που τον τοποθετεί ως «πρώτο μεταξύ ίσων τριών Γενικών Διευθυντών και όχι ως

ιεραρχικά ανώτερο», εν αντιθέσει με το τέως καθεστώς του Γενικού Γραμματέα, δημιουργεί μία άνευ προηγουμένου διοικητική πραγματικότητα, της οποίας το μέλλον είναι δύσκολο να προοικονομηθεί.

Κεφάλαιο 10^ο: Προτάσεις βελτίωσης της αποτελεσματικότητας της Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν

Συνοψίζοντας τις προβληματικές που επιδρούν αρνητικά στην επίτευξη των στόχων της Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν, καταλήγει κάποιος ότι εδράζονται στις κάτωθι πτυχές:

- Στην ανεπαρκή στελέχωση ανθρώπινου δυναμικού, με ποσοτικά και ποιοτικά χαρακτηριστικά και με αρνητική επίδραση μάλιστα στην οικονομική διαχείριση του φορέα
- Στον ανορθολογικό οργανωσιακό σχεδιασμό της διοικητικής δομής της περιπτώσιολογικής μελέτης
- Στην έλλειψη σύγχρονης υλικο-τεχνικής δομής και υποστήριξης
- Στο ασταθές εξωτερικό περιβάλλον
- Στην αδυναμία πλήρους αφομοίωσης μεταρρυθμιστικών εργαλείων
- Στην ανεπαρκή διασύνδεση των ενδο-οργανωσιακών υπηρεσιών και των συνεργαζόμενων αρχών

Κατά συνέπεια προκύπτει, ότι η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας οφείλει να διέρχεται μέσα από παρεμβάσεις επί των υφιστάμενων παθογενειών. Καθώς για την παραγωγή οποιουδήποτε προϊόντος/υπηρεσίας μιας οργάνωσης, ανεξαρτήτως της στόχευσης στο δημόσιο ή το ιδιωτικό συμφέρον, απαραίτητος είναι ο παραγωγικός συντελεστής της εργασίας, οι προτάσεις βελτίωσης εκκινούν από το ζήτημα της στελέχωσης. Ωστόσο, υπό το πρίσμα της δυσχερούς οικονομικής κατάστασης και των δημοσιονομικών δεσμεύσεων του ελληνικού κράτους, οι οποιοσδήποτε υποδείξεις βελτίωσης οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη τον περιορισμένο δημοσιονομικό χώρο, ώστε να έχουν πραγματιστικό χαρακτήρα.

Συγκεκριμένα, για την ποσοτική αναβάθμιση του προσωπικού της Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν. προτείνεται η περαιτέρω ενίσχυση της, μέσω αποφοίτων της Ε.Σ.Δ.Δ.Α. Προκειμένου, οι απόφοιτοι να απορροφούνται από τις υποστελεχωμένες υπηρεσίες των

Αποκεντρωμένων Διοικήσεων εν γένει, θα πρέπει το αρμόδιο Υπουργείο καθ' ύλην, κατά το στάδιο καθορισμού των θέσεων τοποθέτησης, να αποφασίζει στοχευμένα υπέρ της κάλυψης των περιφερειακών υπηρεσιακών αναγκών, και όχι ετεροβαρώς υπέρ της κεντρικής διοίκησης.

Επιπρόσθετα, και για να αποφευχθεί η μετακίνηση προσωπικού των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων μέσω αποσπάσεων και μετατάξεων ανά διετία, θα μπορούσε να εισαχθεί εξαίρεση και το χρονικό όριο να μεταβληθεί προς τα πάνω. Η ρύθμιση του ελάχιστου χρονικού ορίου παραμονής στις υπηρεσίες, θα μπορούσε να ενσωματωθεί και για τις προσλήψεις τακτικού προσωπικού μέσω Α.Σ.Ε.Π. Κατ'αυτόν τον τρόπο θα επιλύονταν ένα σημαντικό πρόβλημα όπως υπέδειξαν και τα συνεντευξιαζόμενα στελέχη του φορέα.

Όπως χαρακτηριστικά είπαν, συνηθέστερα για τους μη γηγενείς που προσλαμβάνονται στην υπηρεσία, το διάστημα της παραμονής τους, έως και την καθιέρωση του Συστήματος Κινητικότητας, εξαντλούνταν στη διετία (Λαγκαδινού, 2018). Οι υπάλληλοι τοποθετούνταν στις θέσεις διορισμού, εκπαιδούνταν για τα διοικητικά καθήκοντα και τις διοικητικές πρακτικές της ευθύνης τους και στο πέρας της ανώτατης υποχρέωσης για παραμονή στην υπηρεσία, μετακινούνταν προς τον τόπο μόνιμης διαμονής τους (Λαγκαδινού, 2018). Αποτέλεσμα της εν λόγω κατάστασης, ήταν να μην υφίσταται αντίκρισμα της δαπάνης χρόνου που καταβλήθηκε για την ενσωμάτωση τους στη ενίσχυση της διοικητικής και τεχνικής υποστήριξης της Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν.

Παράλληλα, στο βαθμό που οι ελλείψεις εντοπίζονται σε τεχνικό και επιστημονικό προσωπικό, θα μπορούσε να ενισχυθεί το σύστημα της πρακτικής εκπαίδευσης για τις εν λόγω ειδικότητες. Σε συνεργασία με το καθ' ύλην Υπουργείο Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων, θα μπορούσε η Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν. να επιδιώξει την προσέλευση νέων επιστημόνων που δεν έχουν ολοκληρώσει τον κύκλο σπουδών τους αλλά κατέχουν επαρκείς γνωστικές δεξιότητες. Οι εν λόγω θα πραγματοποιούσαν την πρακτική εκπαίδευση σε οργανικές μονάδες του φορέα. Οι εκπαιδευόμενοι θα μπορούσαν να υποστηρίξουν υπηρεσίες με αντικείμενο συναφές του γνωστικού υπόβαθρου τους, ενώ παράλληλα θα προετοιμάζονταν για την είσοδο τους στην επαγγελματική σταδιοδρομία. Η πρακτική αυτή δεν είναι μια καινοφανής ιδέα, ωστόσο η κατανομή

των σπουδαστών εντοπίζεται κυρίως σε κεντρικούς φορείς, αγνοώντας τις ανάγκες των περιφερειακών υπηρεσιών (Κοσμόπουλος, 2018).

Η ποιοτική αναβάθμιση των δεξιοτήτων του υπάρχοντος προσωπικού θα πρέπει να επιδιωχθεί μέσω της συστηματικοποίησης της επιμόρφωσης των υπαλλήλων της Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν. Ο βασικός φορέας επαγγελματικής κατάρτισης και επιμόρφωσης των στελεχών του ευρύτερου δημόσιου τομέα, το Ινστιτούτο Επιμόρφωσης (εφεξής ΙΝ.ΕΠ) και τα Περιφερειακά Ινστιτούτα Επιμόρφωσης, διοργανώνει τακτικά σεμινάρια και προγράμματα επιμόρφωσης. Το αρμόδιο τμήμα της Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν., το Αυτοτελές Τμήμα Εκπαίδευσης, υπαγόμενο απευθείας στο Συντονιστή, μπορεί να ενδυναμώσει την υλοποίηση της αποστολής του. Καταρτίζοντας σε περιοδική βάση ένα σχέδιο καταγραφής των γνωστικών δεξιοτήτων του προσωπικού που επιδέχονται ενίσχυση, και με στόχο την ενδυνάμωση της απόδοσης του, μπορεί να αιτείται σεμινάρια στοχευμένα απευθείας στις ανάγκες του φορέα. Με δεδομένο ότι η κουλτούρα επιμόρφωσης είναι ήδη ανεπτυγμένη στην Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν (Κοσμόπουλος, 2018), θα αναβαθμιζόταν το επίπεδο επαγγελματισμού.

Περαιτέρω, σημαντικό βήμα για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας αξιολογείται η τροποποίηση του υπάρχοντος οργανογράμματος της Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν. Πιο αναλυτικά, όπως είπε η Διευθύντρια Διοίκησης, το υπάρχον οργανόγραμμα δημιουργήθηκε με πρωτοβουλία της Ε.Ε.Τ.Α.Α, χωρίς να ληφθούν υπόψιν οι πραγματικές οργανωσιακές ανάγκες του οργανισμού. Κατά συνέπεια, εντοπίζονται οργανωσιακές «αρρυθμίες» καθώς και λάθη επί της πραγματικής στελέχωσης του προσωπικού (Λαγκαδινού, 2018). Η πρόταση βελτίωσης έγκειται στη λήψη πρωτοβουλίας από το Συντονιστή για εισήγηση νέου οργανογράμματος με αλλαγές επί της εσωτερικής και γεωγραφικής τμηματοποίησης. Άλλωστε, η δραστηριότητα αυτή συνάδει με τον επιτελικό χαρακτήρα των αρμοδιοτήτων του.

Ειδικότερα, προτείνεται η εισήγηση δημιουργίας 3 Διευθύνσεων Διοίκησης, έναντι μιας κατά την υφιστάμενη κατάσταση, οι οποίες έχοντας λάβει υπόψη τις διασυγκοινωνιακές συνθήκες, θα βρίσκονται στις Περιφερειακές Ενότητες της Πάτρας, της Τρίπολης και της Κέρκυρας. Κατ' αυτόν τον τρόπο θα αρθεί ο συγκεντρωτισμός της μοναδικής Διεύθυνσης Διοίκησης και θα επιτευχθεί συμπληρωματικότητα, επί της άσκησης αρμοδιοτήτων. Ο συντονισμός θα είναι καλύτερος, καθώς η ροή της ανταλλαγής πληροφοριών θα είναι πιο ολοκληρωμένη, ενώ ο επιμερισμός του έργου θα

προσανατολίζεται στη συνεκτική επίτευξη των στόχων για ζητήματα προσωπικού. Το νέο οργανόγραμμα προτείνεται να συνοδεύεται από την δημιουργία γενικών και ειδικών περιγραμμάτων εργασίας, που θα δημιουργηθούν κατ'ανάθεσιν σε ομάδα εργασίας του φορέα. Υπό τη συμμόρφωση στην ούτως ή άλλως επιτακτική, δημιουργία ψηφιακών οργανογραμμάτων, ο φορέας θα μπορεί να ενταχθεί στην Κινητικότητα ως φορέας υποδοχής, βελτιώνοντας τη στελέχωση του.

Προκειμένου να ενισχυθεί η διαλειτουργικότητα των υπηρεσιών της Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν για θέματα προσωπικού και μισθοδοσίας, συστήνεται η επέκταση χρήσης του υπάρχοντος πληροφοριακού συστήματος, σε όλες τις υπηρεσίες που συγκροτούν το φορέα. Δεδομένου του ότι μία τέτοια ενέργεια επιβαρύνει τον προϋπολογισμό του, και υπό την προαναφερθείσα δυσχερή οικονομική κατάσταση, προτείνεται η αξιοποίηση των δυνατοτήτων που προσφέρει το Ε.Σ.Π.Α.

Πιο συγκεκριμένα, στη Διεύθυνση Πληροφορικής και Επικοινωνιών υφίσταται το Τμήμα Σχεδιασμού και Υποστήριξης Πληροφοριακών Συστημάτων. Διαθέτει αρμοδιότητες διασφάλισης της τεχνικής και οργανωτικής διαλειτουργικότητας των πληροφοριακών συστημάτων της Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Στο νέο οργανόγραμμα θα μπορούσε να προστεθεί στο εν λόγω τμήμα, η αρμοδιότητα της διερεύνησης ευκαιριών που διατίθενται από το Ε.Σ.Π.Α για αξιοποίηση των χρηματοδοτικών εργαλείων, με κατεύθυνση την ανάπτυξη υποδομών διαλειτουργικότητας. Εναλλακτικά, στην ίδια Διεύθυνση θα μπορούσε, υπό την εισήγηση του επικεφαλής του φορέα, να συσταθεί μια ομάδα εργασίας με καθήκοντα συγκέντρωσης των απαραίτητων πληροφοριών επί των προσφερόμενων προγραμμάτων τεχνολογικής αναβάθμισης. Η εν λόγω ομάδα θα συνέτασσε τις προτάσεις και θα τις κατέθετε στο Συντονιστή. Εκ των υστέρων θα δινόταν το πλαίσιο οδηγιών για υλοποίηση.

Στο βαθμό που η τεχνολογική «έκρηξη» είναι απτή πραγματικότητα, η ανάγκη ενσωμάτωσης των Τ.Π.Ε στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, προβάλλει ως επιτακτική ανάγκη. Προς επικύρωση της άνωθεν θέσης, κατά τα προηγούμενα έτη αλλά και την τρέχουσα περίοδο 2014-2020, υφίστανται πλείστα επιχειρησιακά και περιφερειακά προγράμματα «Ψηφιακής Σύγκλισης» με στόχο τη διοικητική μεταρρύθμιση. Ενδεχομένως και χωρίς πρόσθετη δαπάνη, καθώς μερικά εξ αυτών είναι πλήρως χρηματοδοτούμενα, η Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν θα μπορούσε να ενταχθεί σε κάποιο εκ των διαθέσιμων προγραμμάτων ψηφιακής σύγκλισης και, μέσω της επίτευξης ηλεκτρονικής

διασύνδεσης των υπηρεσιών της, να εναρμονίσει αποτελεσματικά τις δραστηριότητες της με την καινοτομία που προσφέρουν οι Τ.Π.Ε.

Περαιτέρω, και αναφορικά με την ενσωμάτωση των νέων τεχνολογιών στη διοικητική πρακτική της Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν, προτείνεται η συμμόρφωση της με τα οριζόμενα στο «Πλαίσιο Πιστοποίησης Δημόσιων Διαδικτυακών Τόπων»²². Σύμφωνα με τα κριτήρια που τίθενται (ΚΥ.61), όλοι οι δημόσιοι φορείς πρέπει να προσφέρουν ψηφιακές υπηρεσίες, τουλάχιστον, επιπέδου πληροφόρησης και αμφίδρομης αλληλεπίδρασης. Στον πολίτη θα πρέπει να παρέχονται υποχρεωτικά πληροφορίες διαδικασίας, εναλλακτικοί τρόποι εξυπηρέτησης, έντυπα αιτήσεων και οδηγίες συμπλήρωσης, καθώς και ενημέρωση σχετικά με το χρόνο εξυπηρέτησης. Απώτερος στόχος είναι η μελλοντική μετάβαση σε παροχή υπηρεσιών επιπέδου «συναλλαγής», η εκτέλεση των οποίων θα πραγματοποιείται εξ ολοκλήρου ηλεκτρονικά. Προκειμένου να καταστεί εφικτή η συμμόρφωση της Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν, συστήνεται το αρμόδιο Τμήμα Σχεδιασμού Ηλεκτρονικών Υπηρεσιών για τον Πολίτη, καθ' υπόδειξιν του Συντονιστή, να καταγράψει την υφιστάμενη κατάσταση και να οργανώσει το σχέδιο μετάβασης υπό τη μορφή επιχειρησιακού σχεδίου. Ο Συντονιστής εν συνεχεία θα συντόνιζε τις επιμέρους δράσεις, αξιοποιώντας και τη διαθέσιμη τεχνογνωσία, μέσω συνεργασίας με την αρμόδια Διεύθυνση του Υ.Δ.Ι.Μ.Η.Δ. Κατ' αυτόν τον τρόπο θα απλουστεύονταν σημαντικά χρονοβόρες διοικητικές διαδικασίες και θα εξυπηρετούνταν ο στόχος για εγγύτητα στον πολίτη.

Σχετικά με τις αιτιάσεις περί αλληλοεπικάλυψης των αρμοδιοτήτων των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων με αυτές της κεντρικής διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης, προτείνεται η εισήγηση εκ μέρους του Συντονιστή περί τυποποίησης των κανόνων δικαίου και των διαδικασιών που αφορούν το σύνολο των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων. Αναλυτικότερα, όταν συγκληθεί το Συμβούλιο Συντονιστών συστήνεται να συμπεριληφθεί το ζήτημα της κωδικοποίησης με επιτακτικότητα, στην ατζέντα των συναντήσεων. Συγκεκριμένα, θα μπορούσε να συσταθεί μία Επιτροπή εντός του Υπουργείου Εσωτερικών, η οποία κατά τις οδηγίες

²² βλ. <http://www.e-gif.gov.gr/portal/pls/portal/docs/211033.PDF>, τελ. Επίσκεψη, 7/12/2118

του εγχειρίδιου οδηγιών για την Κωδικοποίηση της Νομοθεσίας²³ θα αναλάμβανε τη συγκέντρωση και συστηματική ταξινόμηση των συναφών κανόνων των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων. Λόγω της καταγραφής και τυποποίησης των αρμοδιοτήτων και των διαδικασιών, θα επιλύονταν το ζήτημα των αλληλοεπικαλύψεων με τα λοιπά εμπλεκόμενα επίπεδα διοίκησης. Η ενιαία καταγραφή της νομοθετικής ύλης σε συγκεντρωτικό κείμενο θα κινητοποιούσε ταχύτερα την ανάληψη δράσης και ευθύνης, συνεπώς τα περιφερειακά όργανα θα εκτελούσαν τις αρμοδιότητες τους αποτελεσματικότερα.

Τέλος, υποστηρίζοντας ότι η νομοθετική κατοχύρωση του θεσμού του Συντονιστή κινείται προς τη σωστή κατεύθυνση του εκδημοκρατισμού και της αποπολιτικοποίησης της δημόσιας διοίκησης, προτείνεται η περαιτέρω ενίσχυση του ρόλου του. Ειδικότερα, για το καθεστώς του Συντονιστή θα πρέπει να διασφαλίζεται ότι, εκτός των απαιτούμενων, αυξημένων τυπικών και ουσιαστικών προσόντων και της αναγνωρισμένης εμπειρίας του, θα πρέπει να επικαιροποιεί διαρκώς τις δεξιότητες του. Η συνθήκη αυτή είναι άκρως απαραίτητη για να μπορεί να ανταποκρίνεται αποτελεσματικά στις αρμοδιότητες του, η επιτυχία των οποίων εν πολλοίς καθορίζει και την αποτελεσματικότητα του θεσμού. Για τους άνωθεν λόγους, προτείνεται να καταστεί υποχρεωτική η ένταξη των Συντονιστών στο Μητρώο Επιτελικών Στελεχών, χωρίς να υποστεί αλλαγές η κατοχυρωμένη διαδικασία. Με την ένταξη στη δεξαμενή κορυφαίων στελεχών, η υποχρέωση παρακολούθησης ειδικών προγραμμάτων επιμόρφωσης²⁴ στα θέματα διοικητικού συντονισμού και διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού καθίσταται εκ προοιμίου υποχρεωτική.

²³ Βλ. http://www.ggk.gov.gr/wp-content/uploads/2010/02/teliko_egxeiridio_odigion_gia_tin_kodikopoiisi_tis_nomothesias.pdf, τελ. Επίσκεψη: 4/12/2018

²⁴ Βλ. http://www.minadmin.gov.gr/?page_id=12807, τελ. Επίσκεψη: 4/12/2018

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Τα περιφερειακά όργανα στην Ελλάδα είναι συνυφασμένα με την ιστορία του νεοελληνικού κράτους, καθώς η περιφερειακή διοίκηση νομοθετείται για πρώτη φορά το 1833 και, έκτοτε, συνιστά σταθερό στοιχείο της διοικητικής οργάνωσης του. Ωστόσο, όπως συμβαίνει άλλωστε με όλους τους κρατικούς θεσμούς οργάνωσης και λειτουργίας, υπόκειται σε πλείστες μεταβολές. Η δυναμικότητα του εντοπίζεται τόσο στο πεδίο της διοικητικής διαίρεσης, στοιχείο που καθορίζει την εδαφική ενότητα εντός της οποίας είναι νοητό να αναπτύσσεται η διοικητική δράση των περιφερειακών οργάνων, όσο και σε επίπεδο διοικητικής μονάδας και οργάνων που ασκούν τις περιφερειακές αρμοδιότητες. Σε κάθε περίπτωση, τα περιφερειακά όργανα συνιστούν τμήμα της ενιαίας μονάδας του κράτους, ασκούν γενικές αποφασιστικές αρμοδιότητες εντός των γεωγραφικών ορίων ευθύνης τους, συνυπάρχοντας με τις κεντρικές αρχές στην άσκηση δημόσιας διοίκησης .

Παρά το γεγονός ότι η νομοθετική τους κατοχύρωση λαμβάνει χώρα σχεδόν ταυτόχρονα με την ίδρυση του νεοελληνικού κράτους, η συνταγματική τους κατοχύρωση πραγματοποιείται ενενήντα (90) χρόνια αργότερα. Το 1925, ο συνταγματικός νομοθέτης κατοχυρώνει το αποκεντρωτικό σύστημα διοίκησης ως επιτακτική αρχή που διέπει τη διοικητική οργάνωση της Ελλάδας. Η πανηγυρική διάταξη του άρθρου 105 του συντάγματος του 1925, ανάγει την επιλογή του αποκεντρωτικού συστήματος στην εγγύτητα στον πολίτη, στον ορθολογισμό της διοικητικής δράσης και στη χρηστή διοίκηση.

Το αποκεντρωτικό σύστημα διοικητικής οργάνωσης στην Ελλάδα κατά την υφιστάμενη περίοδο, δομείται περίξ των εφτά Αποκεντρωμένων Διοικήσεων. Έως ότου λάβει τη σημερινή μορφή, μεσολάβησαν οι μορφές της Νομαρχίας και Επαρχίας, των

Διοικήσεων και των Υποδιοικήσεων, των Γενικών Διοικήσεων και των Περιφερειών. Οργανώνεται βάσει του Νόμου Καλλικράτη (3852/2010), ο οποίος ευαγγελιζόταν την εναρμόνιση της οργάνωσης της ελληνικής πολιτείας κατά τις αρχές της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Σύμφωνα με το εν λόγω μοντέλο, η θεραπεία του δημοσίου συμφέροντος, της ύψιστης αποστολής του κράτους, διέρχεται μέσω της διάχυσης της εξουσίας σε κάθετο και οριζόντιο επίπεδο. Η εν λόγω «αρχιτεκτονική» που εισάγει το πρόγραμμα Καλλικράτη στο πεδίο της περιφερειακής διοίκησης, σχεδόν δέκα έτη μετά τη θέσπιση του, αποτιμάται γενικά θετικά, ωστόσο δέχεται και επικρίσεις που εδράζονται σε ατελή σχεδιασμό των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, τόσο από άποψη χωροταξικής κατανομής των ευρύτερων υπηρεσιών τους όσο και από άποψη αρμοδιοτήτων.

Η Αποκεντρωμένη Διοίκηση Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίων Νήσων επιλέχθηκε ως ο περιπτώσιολογικός φορέας μελέτης της παρούσας εργασίας, βάσει του οποίου μελετήθηκε η αποτελεσματικότητα κατά την άσκηση κρατικών αρμοδιοτήτων των περιφερειακών οργάνων υπό το ισχύον καθεστώς. Έχοντας υπόψη τις θεωρητικές προσεγγίσεις περί αποτελεσματικότητας και χρησιμοποιώντας το μεθοδολογικό εργαλείο της συνέντευξης, διερευνήθηκε η εν τοις πράγμασι οργάνωση και λειτουργία του φορέα. Ο σκοπός της μελέτης εδράζεται στην αποτύπωση της εσωτερικής οργανωσιακής δομής και των συνθηκών του εξωτερικού περιβάλλοντος, που επιδρούν στην αποτελεσματική εκπλήρωση των στόχων και της αποστολής των περιφερειακών οργάνων.

Η ολοκλήρωση της μελέτης ανέδειξε σημαντικά εσωτερικά και εξωτερικά οργανωσιακά ζητήματα, τα οποία συσχετίζονται με την επίτευξη αποτελεσματικότητας. Κρίθηκε ότι ο σημαντικότερος παράγοντας που επιδρά αρνητικά στην ολοκληρωμένη επίτευξη της αποστολής της Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν. αφορά το ανθρώπινο δυναμικό, ειδικότερα η ποσοτική και ποιοτική ανεπάρκεια. Παράλληλα, σε επίπεδο εξωτερικού περιβάλλοντος, αναδείχτηκε και το ζήτημα της μη ξεκάθαρης προτεραιότητας εκ μέρους της πολιτικής ηγεσίας, σχετικά με τον αποκεντρωτικό ή τον από-συγκεντρωτικό χαρακτήρα της συντελούμενης διοικητικής μεταρρύθμισης.

Ωστόσο, οι συνεντεύξεις οδήγησαν στο συμπέρασμα ότι υφίστανται σε σημαντικό βαθμό προϋποθέσεις που θα μπορούσαν να συντελέσουν σε αύξηση της αποτελεσματικότητας. Ειδικότερα, αποτυπώθηκε ότι ο επικεφαλής της Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν.

προϊσταται των υπηρεσιών της με όραμα και αξίες, δημιουργώντας στο εσωτερικό περιβάλλον συνθήκες πλήρους συμμετοχής του προσωπικού για υλοποίηση της αποστολής. Παράλληλα, σε επίπεδο διοικητικής μεταρρύθμισης, υλοποιούνται δράσεις που προωθούν την ενίσχυση των επιδόσεων του στελεχιακού δυναμικού, ενσωματώνονται διοικητικά εργαλεία αύξησης της αποδοτικότητας και ενισχύονται πρωτοβουλίες για ενσωμάτωση καινοτομιών στη διοικητική πρακτική. Κατ'αυτόν τον τρόπο, το εξωτερικό περιβάλλον διαθέτει και ευνοϊκές πτυχές, ως προς την αύξηση της αποτελεσματικότητας.

Υπό την παραδοχή ότι ο θεσμός των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων συμβάλλει καθοριστικά όχι μόνο στην αντιμετώπιση του συγκεντρωτισμού της εξουσίας αλλά και στην καθιέρωση ενός ενάρετου κύκλου παραγωγής δημόσιων πολιτικών, λόγω της διαρκούς ανατροφοδότησης με πληροφορίες και ζωντανές επαφές, η εργασία συμπεριλαμβάνει ρεαλιστικές προτάσεις για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν.

Αναφορές

Βιβλιογραφία - αρθρογραφία

ΕΛΛΗΝΙΚΗ

- Α.Β.Τριανταφυλλοπούλου, Γ Κωστής, 2016. *Ιστορία των κυβερνητικών θεσμών στην Ελλάδα*. Αθήνα: Σάκκουλας.
- Β.Ανδρονόπουλος-Μ.Μαθιουδάκης, 1988. *Νεοελληνική διοικητική Ιστορία. Περιφερειακή Διοίκηση-Τοπική Αυτοδιοίκηση*.
- Βενετσανοπούλου, Μ., 2003. *Η θεσμική διαδρομή της ελληνικής δημόσιας διοίκησης*. Αθήνα: Σάκκουλας.
- Γ.Γαβριήλ, 1995. «Πολιτισμική Θεώρηση των Οργανώσεων». Στο: *Δράση και Σύστημα: Σύγχρονες Προσεγγίσεις στη Θεωρία των Οργανώσεων*. σ.1.:Θεμέλιο.
- Δ.Παπαδημητρόπουλος, 1998. Η αναδιοργάνωση της κρατικής περιφερειακής διοίκησης (Ν.2503/97). *ΔιοικΕν*.
- Δ.Σιαχάμη, Α., 2018. *Η συνταγματική διάρθρωση των κρατικών, περιφερειακών, τοπικών υποθέσεων. Συμβολή στην αποτύπωση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στο ελληνικό πολίτευμα*, σ.1.: Ε.Σ.Δ.Δ.Α.
- Δ.Φιλίππου, 1994. *Η εξέλιξη και η λειτουργία του θεσμού της διοικητικής αποκέντρωσης και η διαμόρφωση του στα πλαίσια της λειτουργίας του σύγχρονου ελληνικού κράτους*, Διδακτορική Διατριβή, διαθέσιμο στο <https://www.didaktorika.gr/eadd/>
- Δένδιας, Μ., 1942. *Διοικητικό Δίκαιο*. Αθήνα
- Δημητρόπουλος, Γ. Ε., 1994. *Εισαγωγή στη Μεθοδολογία της Επιστημονικής Έρευνας*. Αθήνα,: Ελλην.
- Υπουργείο Εσωτερικών, 2015. *Υπουργείο Εσωτερικών*. [Ηλεκτρονικό]
Available at: <http://www.opengov.gr/types/wp-content/uploads/2018/04/kleisthenis1-.pdf>
[Πρόσβαση 4 Δεκεμβρίου 2018].
- Θ.Ιωσηφίδης, 2003. *Ανάλυση ποιοτικών δεδομένων στις κοινωνικές επιστήμες*. Αθήνα: Κριτική.
- Κ.Αθανασόπουλος, 1992. *Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική αυτοδιοίκηση*. σ.1.:σ.η.
- Καρκατσούλης, Π., 2001. *Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ, αρχές, εξελίξεις προοπτικές. Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, Μάϊος.
- Κοσμόπουλος, Α., 2018. *Διοικητικός Υπάλληλος α΄, Τμήμα Διοίκησης [Συνέντευξη]* (29 Νοέμβριος 2018).

- Εφημερίς της Κυβερνήσεως, τ., 2016. *Εφημερίς της Κυβερνήσεως*. [Ηλεκτρονικό]
Available at: http://dipe-a-athin.att.sch.gr/images/symbouloi_eid.agwg/nomos_4368-21_2_2016_arthro82.pdf
[Πρόσβαση Δεκέμβριος 2018].
- Λαγκαδινού, Γ., 2018. *Διεθνή Διοίκησης* [Συνέντευξη] (29 Νοέμβριος 2018).
- Μ.Μαθιουδάκης, Ν., 1955. Η διοικητική αποκέντρωση. *Ε.Τ.Α.*
- Μακρυδημήτρης, Α., 2008. *Δημόσια Διοίκηση*. Γ' επιμ. Αθήνα: Σάκκουλα.
- Μαυριάς, Α.-. Κ., 1996. *Συνταγματικά κείμενα ελληνικά και ξένα*. Αθήνα: Σάκκουλα.
- Μιχαλόπουλος, Ν., 2003. *Απο τη δημόσια γραφειοκρατία στο δημόσιο management*. Αθήνα: Παπαζήση.
- Μπαμπαλιούτας, Λ., 2013. *Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης*. Αθήνα: Σάκκουλας.
- Μπαμπαλιούτας, Λ., 2018. *Επίκουρος Καθηγητής, Πάντειος Σχολή, Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης* [Συνέντευξη] (3 Δεκέμβριος 2018).
- Π. Πετρίδης, 1992. *Πολιτικές δυνάμεις και συνταγματικοί θεσμοί στη νεώτερη Ελλάδα (1844-1940)*. Αθήνα: s.n.
- Π.Καρκατσούλης, 2004. *Το κράτος σε μετάβαση*. Αθήνα: Σιδέρης.
- Π.Παυλόπουλος, 1990. Η συνταγματική κατοχύρωση της αποκέντρωσης. *Επιθεώρησις δημοσίου δικαίου και διοικητικού δικαίου*.
- Παπαθεοδώρου, Ν., 2018. *Συντονιστής Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν* [Συνέντευξη] (Δεκέμβριος 2018).
- Ράϊκος, Α., 2018. *Γενική Πολιτειολογία*. Αθήνα: Σάκκουλα.
- Ραμματά, Μ., 2011.. *Σύγχρονη Ελληνική Δημόσια Διοίκηση*. Αθήνα: Κριτική.
- Σ.Κτιστάκη, 2009. *Εισαγωγή στη διοικητική επιστήμη*. Αθήνα: Παπαζήση.
- Σ.Φλογαΐτης, 1987. Το ελληνικό διοικητικό σύστημα. Στο: Αθήνα: Σάκκουλας.
- Σπηλιωτόπουλος, Ε., 2011. *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*. 14η επιμ. Αθήνα : Νομική Βιβλιοθήκη.
- Τάχος, Α., 2008. *Ελληνικό διοικητικό δίκαιο*. 6η επιμ. s.l.:Σάκκουλα.
- Τυπογραφείο, Ε., 2010. *Εθνικό Τυπογραφείο*. [Ηλεκτρονικό]
Available at: http://www.et.gr/idoocs-nph/search/pdfViewerForm.html?args=5C7QrtC22wFYAFdDx4L2G3dtvSoClrL82yh7yZjcHft5MXD0LzQTLf7MGgcO23N88knBzLCmTXKaO6fpVZ6Lx3UnKl3nP8NxdnJ5r9cmWyJWelDvWS_18kAEhATUkJb0x1LIIdQ163nV9K--td6SIufEh4mRYEGhtKbX678OTTXcE8FnEy0gkrNYkM4A6n8QD
[Πρόσβαση 5 Δεκέμβριος 2018].
- Χ.Χρυσανθάκης, 2010. *Ο νέος νόμος για την τοπική αυτοδιοίκηση και την αποκεντρωμένη διοίκηση*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Χλέπας, Ν., 1994. *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση*. Αθήνα-Κομοτηνή: Σάκκουλα.

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

Administration, E. I. f. P., 2013. *CAF : Improving Public Organisations through Self-Assessment*. Maastricht: s.n.

Bordogna, B. S., 2011. *The International Journal of Human Resources Management*. s.l.:Varieties of new public management or alternative models.

Bryson, J., 2004. *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*. 3rd edition επιμ. s.l.:s.n.

C.Hood, 1991. A public management for all seasons. *Public Administration*, pp. pp. 3-19.

Christensen, T., 2012. 'Post-NPM and changing public governance, vol. 1. *Meiji Journal of Political Science and Economics*.

D.Ammons, 1999. A proper Mentality for Benchmarking. *Public Administration Review*, April-June, pp. 104-105.

J.Chevallier, 1993. στο *Διοικητική Επιστήμη*. Κομοτηνή: Αντ. Σάκκουλα.

J.F., C., 2006. *Strategy and Implementation, Business Process Management Systems*. s.l.:Boca Raton: Taylor & Francis Group. .

LynnL.E., L., 2001. Public Management. Στο: *in Handbook of Public Administration*. s.l.:Sage.

OECD, 1995. *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, Paris: s.n.

P.S.Goodman, J., 1977. *New perspectives on organisational effectiveness*. San Fransisvo: Jessey Bass.

Andersen K.V. 2006. Reengineering Public Sector Organizations Using Information Research in Public Policy Analysis and Management. Emerald Group Publishing Limited, 2006, pp. 615-634.

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΩΝ

1. Πίνακας Περιφερειών Βάσει Του Π.δ. 51/1987
2. Ν.4325/2015 Περί Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης
3. Ν.4368/ 2016, άρθρο 25 περί Συντονιστικού Συμβουλίου Αποκεντρωμένων Διοικήσεων
4. Αποτύπωση των Περιφερειακών Ενοτήτων εντός του εύρους ευθύνης της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίων Νήσων
5. Συγκεντρωτικός Πίνακας Προσωπικού βάσει του Π. δ υπ' αριθμόν 139/2010 της Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν
6. Συγκεντρωτικός Πίνακας Στελέχωσης Προσωπικού Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν. βάσει των στοιχείων από το Υ.ΔΙ.Μ.Η.Δ
7. Απαντητικό έγγραφο από το Υ.ΔΙ.Μ.Η.Δ
8. Κατάλογος Ερωτήσεων προς τον κ. Λ. Μπαμπαλιούτα, Επίκουρο Καθηγητή του τμήματος Δημόσιας Διοίκησης, Πάντειο Πανεπιστήμιο
9. Κατάλογος Ερωτήσεων προς τον κ. Ν. Παπαθεοδώρου, Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας, Ιονίων Νήσων
10. Κατάλογος Ερωτήσεων προς τα στελέχη υπηρεσιών της Διεύθυνσης Αποκεντρωμένης Διοίκησης Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας, Ιονίων Νήσων

1. Πίνακας Περιφερειών Βάσει Του Π.δ. 51/1987

Περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας & Θράκης- Νομοί
Δράμας
Έβρου
Καβάλας
Ξάνθης
Ροδόπης
Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας- Νομοί
Ημαθίας
Θεσσαλονίκης
Κιλκίς
Πέλλας
Πιερίας
Σέρρες
Χαλκιδικής

Περιφέρεια Δυτικής Μακεδονίας- Νομοί
Γρεβενών
Καστοριάς
Κοζάνης
Φλώρινας
Περιφέρεια Ηπείρου- Νομοί
Άρτας
Θεσπρωτίας
Ιωαννίνων
Πρέβεζας
Περιφέρεια Θεσσαλίας- Νομοί
Καρδίτσας
Λάρισας
Μαγνησίας
Τρικάλων
Περιφέρεια Ιονίων Νήσων- Νομοί
Ζακύνθου
Κέρκυρας
Κεφαλληνίας
Λευκάδας
Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας- Νομοί
Αιτωλοακαρνανίας
Αχαΐας
Ηλείας
Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας- Νομοί
Βοιωτίας
Εύβοιας
Ευρυτανίας
Φθιώτιδας
Φωκίδας

Περιφέρεια Αττικής- Νομός
Αττικής
Περιφέρεια Πελοποννήσου- Νομοί
Αργολίδος
Αρκαδίας
Κορινθίας
Λακωνίας
Μεσσηνίας
Περιφέρεια Βορείου Αιγαίου- Νομοί
Λέσβου
Σάμου
Χίου
Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου- Νομοί
Κυκλάδων
Δωδεκανήσου
Περιφέρεια Κρήτης- Νομοί
Ηρακλείου
Λασιθίου
Ρεθύμνης
Χανίων

2. Νόμος 4325/2015

Άρθρο 28

Συντονιστής Αποκεντρωμένης Διοίκησης

1. Καταργείται η διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 6 του Ν.3852/2010 (Α' 87). Σε κάθε Αποκεντρωμένη Διοίκηση συνιστάται θέση προϊσταμένου, που φέρει τον τίτλο «Συντονιστής Αποκεντρωμένης Διοίκησης». Η συνιστώμενη θέση είναι αντίστοιχη με εκείνη προϊσταμένου Γενικής Διεύθυνσης Υπουργείου και οι αποδοχές του Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης είναι αυτές που προβλέπονται για τη θέση Γενικού Διευθυντή Υπουργείου. Ο Συντονιστής Αποκεντρωμένης Διοίκησης διορίζεται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης για πενταετή θητεία, η οποία μπορεί να ανανεωθεί για μία ακόμη φορά. Έως ότου διοριστεί ο Συντονιστής Αποκεντρωμένης Διοίκησης, ο ασκών καθήκοντα Γενικού Γραμματέα εξακολουθεί να ασκεί τις αρμοδιότητές του. Όπου στην κείμενη νομοθεσία αναφέρεται Γενικός Γραμματέας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης ή Γενικός

Γραμματέας Περιφέρειας νοείται, από το διορισμό του, ο Συντονιστής Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

2. Για τη θέση της προηγούμενης παραγράφου επιλέγονται, από το Συμβούλιο Υπηρεσιακής Κατάστασης Προϊσταμένων Γενικών Διευθύνσεων του άρθρου 160 του Ν.3528/2007 (Α' 26), όπως ισχύει, δημόσιοι υπάλληλοι και υπάλληλοι νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου της κατηγορίας ΠΕ ή ΤΕ, εφόσον: α. Έχουν ασκήσει καθήκοντα προϊσταμένου Γενικής Διεύθυνσης για ένα (1) έτος τουλάχιστον ή β. έχουν δεκαπέντε (15) τουλάχιστον έτη συνολικής πραγματικής δημόσιας υπηρεσίας και έχουν ασκήσει καθήκοντα προϊσταμένου Διεύθυνσης για τρία (3) τουλάχιστον έτη. γ. Η επιλογή τους στη θέση του προϊσταμένου Γενικής Διεύθυνσης και στη θέση προϊσταμένου Διεύθυνσης προέκυψε από υπηρεσιακό συμβούλιο, εκτός εάν δεν πραγματοποιήθηκαν κρίσεις από το αρμόδιο κατά τις οικείες διατάξεις υπηρεσιακό συμβούλιο κατά την τελευταία διετία.

3. Για την επιλογή των Συντονιστών Αποκεντρωμένης Διοίκησης εκδίδεται απόφαση – προκήρυξη του Υπουργού Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, η οποία αναρτάται στην ιστοσελίδα του προγράμματος «ΔΙΑΥΓΕΙΑ» (Ν.3861/2012, Α'112), στην ιστοσελίδα του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης και δημοσιεύεται σε μία ημερήσια εφημερίδα πανελλήνιας κυκλοφορίας. Οι αιτήσεις των υποψηφίων, οι οποίες πρέπει να αφορούν συγκεκριμένη Αποκεντρωμένη Διοίκηση, υποβάλλονται, με σύντομο βιογραφικό σημείωμα, στην υπηρεσία που ορίζεται στην προκήρυξη, εντός προθεσμίας δέκα (10) ημερών, η οποία και αρχίζει από την επομένη της δημοσίευσής της στην ημερησία εφημερίδα πανελλήνιας κυκλοφορίας.

4. Η επιλογή πραγματοποιείται βάσει κριτηρίων, που αξιολογούνται, ως ακολούθως: α. Επαγγελματικά προσόντα: – Ο βαθμός του βασικού τίτλου σπουδών πολλαπλασιάζεται με τον συντελεστή 25. – Ο βαθμός του δεύτερου τίτλου σπουδών, εφόσον είναι της ίδιας εκπαιδευτικής βαθμίδας με τον βασικό τίτλο σπουδών, πολλαπλασιάζεται με τον συντελεστή 7. – Για το διδακτορικό δίπλωμα προστίθενται 200 μόρια. – Για τον μεταπτυχιακό τίτλο σπουδών, ετήσιας τουλάχιστον διάρκειας, προστίθενται 80 μόρια. – Για την επιτυχή αποφοίτηση από την Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης προστίθενται 140 μόρια. – Για την άριστη γνώση γλώσσας της Ευρωπαϊκής Ένωσης προστίθενται 80 μόρια και για την πολύ καλή γνώση 50 μόρια. – Για την άριστη γνώση γλώσσας άλλων χωρών, εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης, προστίθενται 50 μόρια, για τη δε πολύ καλή γνώση 30 μόρια. – Για την πιστοποιημένη επιμόρφωση προστίθενται, ανά ημέρα, ένα (1) μόριο επιμόρφωσης με ανώτατο όριο τα 50 μόρια. Οι φορείς, οι οποίοι παρέχουν πιστοποιημένη επιμόρφωση καθορίζονται με την υπουργική απόφαση της παραγράφου 9 του παρόντος. β. Εργασιακή – Διοικητική εμπειρία: – Ο χρόνος υπηρεσίας: μέχρι 300 μόρια (για κάθε έτος υπηρεσίας 10 μόρια με ανώτατο όριο τα 30 έτη). Χρόνος υπηρεσίας μεγαλύτερος του εξαμήνου λογίζεται ως πλήρες έτος. – Ο χρόνος υπηρεσίας σε θέση προϊσταμένου Γενικής Διεύθυνσης: μέχρι 154 μόρια (για κάθε συμπληρωμένο μήνα 2,11 μόρια με ανώτατο όριο τους 73 μήνες). – Ο χρόνος υπηρεσίας σε θέση προϊσταμένου Διεύθυνσης ή ενδιάμεσου (μεταξύ Διεύθυνσης και Τμήματος) επιπέδου: μέχρι 300 μόρια (για κάθε συμπληρωμένο μήνα 1,67 μόρια με ανώτατο όριο τους 180 μήνες). 506 ΕΦΗΜΕΡΙΣ ΤΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΕΩΣ (ΤΕΥΧΟΣ ΠΡΩΤΟ) – Ο χρόνος υπηρεσίας σε θέση προϊσταμένου Τμήματος ή αυτοτελούς γραφείου: μέχρι 200 μόρια (για κάθε συμπληρωμένο μήνα 1,11 μόρια με ανώτατο όριο τους 180 μήνες). Το σύνολο των μορίων που μπορεί να λάβει υποψήφιος από το χρόνο υπηρεσίας σε θέση προϊσταμένου Γενικής Διεύθυνσης, προϊσταμένου Διεύθυνσης και προϊσταμένου Τμήματος υπολογίζονται με ανώτατο όριο τους 180 μήνες και δεν μπορεί να υπερβεί τα 380 μόρια. γ.

Ικανότητες–δεξιότητες: (1) Υπηρεσιακή αξιολόγηση: μέχρι 200 μόρια. Τα κριτήρια της έκθεσης αξιολόγησης αξιολογούνται βάσει της βαθμολόγησής τους στις εκθέσεις αξιολόγησης και λαμβάνεται υπόψη ο μέσος όρος αυτής για κάθε κριτήριο με συντελεστή βαρύτητας 6. (2) Ειδικές δραστηριότητες, μέχρι 80 μόρια συνολικά, όπως: – συγγραφικό έργο (άρθρα, μελέτες, προτάσεις) που σχετίζεται με αντικείμενο της δημόσιας διοίκησης γενικότερα, – εισηγήσεις, ανακοινώσεις σε συνέδρια, ημερίδες κ.λπ. συναφείς με το αντικείμενο της δημόσιας διοίκησης, γενικότερα, καθώς και η διενέργεια Ε.Δ.Ε. ή ανάκρισης που ανατίθενται στον υπάλληλο από την υπηρεσία του, στο πλαίσιο του πειθαρχικού ελέγχου, – εκπροσώπηση σε συμβούλια, επιτροπές ή ομάδες εργασίας, τόσο στο εσωτερικό, όσο και στο εξωτερικό, ουσιαστικού περιεχομένου, – μέλη Δ.Σ., Πρόεδροι, Διοικητές και λοιπά όργανα διοίκησης νομικών προσώπων του δημοσίου τομέα. (3) Η ηθική αμοιβή του επαίνου ή το μετάλλιο διακεκριμένων πράξεων, εφόσον σχετίζονται με το αντικείμενο της υπηρεσίας: 70 μόρια. (4) Συνέντευξη: μέχρι 350 μόρια. Ο βαθμός του υποψηφίου προκύπτει από την ορθότητα και την πληρότητα των απαντήσεων με τυχαίες ερωτήσεις μέσα από τράπεζα ερωτήσεων. Σκοπός της συνέντευξης είναι να μορφώσει το Συμβούλιο γνώμη για την προσωπικότητα, την ικανότητα και την καταλληλότητα του υποψηφίου για την άσκηση των καθηκόντων της θέσης για την οποία κρίνεται.

5. Η συνέντευξη διενεργείται από το Συμβούλιο Υπηρεσιακής Κατάστασης Προϊσταμένων Γενικών Διευθύνσεων της παραγράφου 2 του παρόντος άρθρου.

6. Δεν επιτρέπεται να είναι υποψήφιος, για την επιλογή, υπάλληλος, που αποχωρεί, αυτοδικαίως, από την υπηρεσία εντός τριών (3) ετών από τη λήξη της προθεσμίας υποβολής της υποψηφιότητάς του. Ο άνω περιορισμός δεν ισχύει στην περίπτωση, κατά την οποία, ο υπάλληλος περιλαμβάνει στην αίτησή του ρητή δέσμευση, ότι, σε περίπτωση που επιλεγεί, παραμένει στην υπηρεσία του μέχρι τη λήξη της θητείας και πάντως όχι πέραν του εξηκοστού έβδομου (67ου) έτους της ηλικίας του. Επίσης, δεν μπορεί να επιλεγεί εκείνος κατά του οποίου έχει επιβληθεί τελεσίδικα πειθαρχική ποινή ανώτερη του προστίμου των αποδοχών του, καθώς και εκείνος, που έχει παραπεμφθεί με αμετάκλητο βούλευμα, ή με απευθείας κλήση, στο ακροατήριο, για κακούργημα ή για πλημμέλημα της περίπτωσης α' της παρ. 1 του άρθρου 8 του Ν.3528/2007 (Α' 26).

7. Σε περίπτωση μη ανανέωσης της θητείας του ο υπάλληλος επανέρχεται στον φορέα της οργανικής του θέσης, στον οποίο υπηρετούσε πριν από την επιλογή του και καταλαμβάνει προσωποπαγή θέση προϊσταμένου Γενικής Διεύθυνσης, χωρίς να λαμβάνει το επίδομα θέσης Γενικού Διευθυντή, μέχρις ότου κενωθεί αντίστοιχη οργανική. Κατά το ενδιάμεσο χρονικό διάστημα, τα καθήκοντά του καθορίζονται με απόφαση του αρμοδίου Υπουργού ή του προέδρου του οικείου νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου

8. Η αναπλήρωση του Συντονιστή, ο οποίος κωλύεται ή απουσιάζει, γίνεται, σύμφωνα με τη διάταξη των παραγράφων 1 και 2 του άρθρου 87 του Ν.3528/2007 (Α' 26).

9. Με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης καθορίζονται οι φορείς πιστοποίησης της επιμόρφωσης, τα στοιχεία του βιογραφικού σημειώματος των υποψηφίων, η προθεσμία εντός της οποίας οι φορείς της οργανικής θέσης των υποψηφίων υποχρεούνται να διαβιβάσουν τους φακέλους του προσωπικού τους μητρώου. Με την ίδια απόφαση καθορίζονται οι κατηγορίες των θεματικών ενοτήτων, οι οποίες αποτελούν αντικείμενο της συνέντευξης και συγκροτούν την «τράπεζα των ερωτήσεων», καθώς και η προθεσμία εντός της οποίας θα πρέπει να κινηθεί η διαδικασία πλήρωσης της θέσης σε

περίπτωση λήξης της θητείας. Με όμοια απόφαση μπορεί να καθορίζεται κάθε αναγκαία λεπτομέρεια για την εφαρμογή του παρόντος άρθρου.

3. Νόμος 4368/2016

Άρθρο 25

Συντονιστικό Συμβούλιο Αποκεντρωμένων Διοικήσεων

1. Συστήνεται στο Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Συντονιστικό Συμβούλιο Αποκεντρωμένων Διοικήσεων στο οποίο συμμετέχει ο Υπουργός Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, ως πρόεδρος, και οι Συντονιστές των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων ως μέλη. Στο Συμβούλιο συμμετέχει και ο αρμόδιος Γενικός Διευθυντής του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης. Στις συνεδριάσεις του Συμβουλίου ανάλογα με τα εξεταζόμενα θέματα συμμετέχουν και οι καθ' ύλην αρμόδιοι Υπουργοί. Το Συντονιστικό Συμβούλιο Αποκεντρωμένων Διοικήσεων υποστηρίζεται γραμματειακά από υπαλλήλους της Διεύθυνσης Οργάνωσης και Λειτουργίας Αποκεντρωμένων Διοικήσεων. Η Γραμματεία του Συμβουλίου έχει την ευθύνη σύνταξης της σχετικής πρόσκλησης, στην οποία θα περιλαμβάνονται και τα προς συζήτηση θέματα. 2. Το Συμβούλιο συγκαλείται από τον Υπουργό Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης και αποσκοπεί στο συντονισμό της δράσης των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, στην επίλυση θεμάτων που ανακύπτουν κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων, οι οποίες έχουν απονεμηθεί από τα καθ' ύλην αρμόδια Υπουργεία στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση, στην αντιμετώπιση σημαντικών ζητημάτων που σχετίζονται με τη λειτουργία τους, καθώς και στη χάραξη οριζόντιων δράσεων ανά τομέα πολιτικής των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων. Οι αποφάσεις του Συμβουλίου κοινοποιούνται στις αρμόδιες υπηρεσίες των Υπουργείων, προκειμένου να προωθηθούν νομοθετικές ρυθμίσεις ή να εκδοθούν διευκρινιστικές εγκύκλιοι. Το Συμβούλιο συνέρχεται τακτικά τέσσερις

(4) φορές το χρόνο και κατά περίπτωση για ειδικά θέματα σε έκτακτες συνεδριάσεις. Η θεματολογία κάθε συνεδρίασης ορίζεται από τον Υπουργό Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, κατόπιν προτάσεων που υποβάλλουν οι καθ' ύλην αρμόδιοι Υπουργοί, οι Συντονιστές των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και η Διεύθυνση Οργάνωσης και Λειτουργίας Αποκεντρωμένων Διοικήσεων. Τα πρακτικά του Συμβουλίου τηρούνται στο αρχείο της Διεύθυνσης Οργάνωσης και Λειτουργίας Αποκεντρωμένων Διοικήσεων. 3. Με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης μπορεί να ορίζονται επιμέρους θέματα οργάνωσης και λειτουργίας του Συμβουλίου, καθώς και να συστήνονται θεματικές Ομάδες Εργασίας, στις οποίες συμμετέχουν υπηρεσιακά στελέχη του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, άλλων Υπουργείων και των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων.

4· Αποτύπωση των Περιφερειακών Ενοτήτων εντός του εύρους ευθύνης της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίων Νήσων

Περιφερειακές Ενότητες της Περιφέρειας Πελοποννήσου
Αργολίδος
Αρκαδίας
Κορινθίας
Λακωνίας
Μεσσηνίας
Περιφερειακές Ενότητες της Περιφέρειας Δυτικής Ελλάδας
Αιτωλοακαρνανίας
Αχαΐας
Ηλείας
Περιφερειακές Ενότητες της Περιφέρειας Ιονίων Νήσων
Ζακύνθου
Ιθάκης
Κέρκυρας
Κεφαλληνίας
Λευκάδας

5. Συγκεντρωτικός Πίνακας Προσωπικού βάσει του Π. δ υπ' αριθμόν 139/2010 της Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν

ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν σύμφωνα με το Π.δ 139/2010	
Ετικέτες γραμμής	Καταμέτρηση από ΕΡΓΑΣΙΑΚΗ ΣΧΕΣΗ
ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΑΟΡΙΣΤΟΥ ΧΡΟΝΟΥ	101
ΜΟΝΙΜΟΙ ΥΠΑΛΛΗΛΟΙ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ /ΔΙΚΑΣΤΙΚΟΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΟΙ /ΔΗΜΟΣΙΟΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΟΙ	759
Γενικό Άθροισμα	860

6. Συγκεντρωτικός Πίνακας Στελέχωσης Προσωπικού Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν. βάσει των στοιχείων από το Υ.ΔΙ.Μ.Η.Δ

Ετικέτες γραμμής	Καταμέτρηση από ΕΡΓΑΣΙΑΚΗ ΣΧΕΣΗ
ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΑΟΡΙΣΤΟΥ ΧΡΟΝΟΥ	228
ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟ	228
ΜΟΝΙΜΟΙ ΥΠΑΛΛΗΛΟΙ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ /ΔΙΚΑΣΤΙΚΟΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΟΙ /ΔΗΜΟΣΙΟΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΟΙ	1160
ΙΑΤΡΟΙ Ε.Σ.Υ	2
ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟ	1158
ΣΥΜΒΑΣΙΟΥΧΟΙ ΕΡΓΟΥ /ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΟΥΜΕΝΑ ΜΕΣΩ ΕΣΠΑ Ή ΑΠΟ ΙΔΙΟΥΣ ΠΟΡΟΥΣ	1
ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟ	1
ΩΡΟΜΙΣΘΙΟΙ/ΗΜΕΡΟΜΙΣΘΙΟΙ	1
ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟ	1
Γενικό Άθροισμα	1390

7. Απαντητικό έγγραφο από το Υ.ΔΙ.Μ.Η.Δ



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΑΝΑΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗΣ

ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ
ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ
ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ &
ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ
ΤΜΗΜΑ Ο.Π.Σ. ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ ΚΑΙ
ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΩΝ ΑΝΑΛΥΣΕΩΝ

Ταχυδρομική Διεύθυνση: Βασ. Σοφίας 15
106 74, Αθήνα

Πληροφορίες: Αγγελική Φαϊτάκη

Τηλέφωνο: 213 1313383

Fax : 213 1313204

E-mail: a.faitaki@ydmed.gov.gr

Αθήνα, 23/11/2018

Αριθμ. Πρωτ.:

ΔΙΠΑΑΔ/Φ.81/ 349/43067

ΠΡΟΣ :

Κυρία Μαρία Κρανια

mariakrania802@gmail.com

ΘΕΜΑ: «Χορήγηση στοιχείων»

ΣΧΕΤ: Η με αριθμό πρωτ.43067/21-11-2018 αίτησή σας.

Σε απάντηση της αίτησής σας, με την οποία ζητείται το σύνολο του τακτικού και έκτακτου προσωπικού της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίου, σας στέλνουμε αρχείο excel με όλους τους απογεγραμμένους του φορέα και στοιχεία:

- Αύξοντα Αριθμό (αντικαθίσταται ο ΑΦΜ ως διακριτικό στοιχείο)
- Εργασιακή Σχέση
- Κατηγορία Προσωπικού
- Κλάδο
- Ειδικότητα
- Κατηγορία Εκπαίδευσης

Αναφορικά με τα ερωτήματα για τη συμμετοχή υπαλλήλων στο Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας, θέτουμε υπόψη σας ότι για τον 1^ο και τον 2^ο κύκλο κινητικότητας του 2018 δεν προκηρύχθηκαν θέσεις προς κάλυψη με μετάταξη ή ανάγκες για απόσπαση με φορέα υποδοχής την Αποκεντρωμένη Διοίκηση Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίου.

Ο αριθμός των υπαλλήλων της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίου που έχουν υποβάλει αίτηση μετάταξης ή απόσπασης για τον 1^ο κύκλο κινητικότητας 2018 είναι 11 και για τον 2^ο κύκλο κινητικότητας 2018 είναι 45 υπάλληλοι. Για περισσότερες πληροφορίες αναφορικά με την κινητικότητα, παρακαλούμε να απευθυνθείτε στο αρμόδιο Τμήμα Κινητικότητας (τηλ 2131313369, 371, 374, 375).

Ο Προϊστάμενος της Γενικής Διεύθυνσης

Ιωάννης Σπηλιωτόπουλος

ΑΚΡΙΒΕΣ ΑΝΤΙΓΡΑΦΟ

Η Προϊσταμένη του Τμήματος

Γραμματείας και Παροχής Πληροφοριών
Του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης Μαρίνα Χρύση

8. Κατάλογος Ερωτήσεων προς τον κ. Α. Μπαμπαλιούτα, Επίκουρο Καθηγητή του τμήματος Δημόσιας Διοίκησης, Πάντειο Πανεπιστήμιο

1) Στην ιστορική διαδρομή της ελληνικής περιφερειακής διοίκησης παρατηρούνται πλείστες αλλαγές αναφορικά με τη διοικητική διαίρεση της επικράτειας. Παρά τις αλλαγές και παλινδρομήσεις όμως, και μέχρι την καθιέρωση β' βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης, διαπιστώνεται ότι ο Νομάρχης και η Νομαρχία συνιστούν την κυρίαρχη μορφή περιφερειακού οργάνου και περιφερειακής διοικητικής μονάδας αντίστοιχα. Κατά την άποψη σας, πού αποδίδεται η εν λόγω επικράτηση;

2) Στο βιβλίο σας «Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης» ισχυρίζεστε ότι η θέσπιση των αποκεντρωμένων Διοικήσεων με το Ν.3852/2010 αποτελούσε «μία υπερβολική νομοθετική ενέργεια». Βρίσκω πολύ ενδιαφέρουσα την τοποθέτησή σας και θα ήθελα να εξηγήσετε περαιτέρω πώς το εννοείτε.

3) Στην εισηγητική έκθεση του Ν.3852/2010 διατυπώνεται ρητά η πεποίθηση ότι η αντικατάσταση των 13 Περιφερειών από Αποκεντρωμένες Διοικήσεις μεγαλύτερης κλίμακας ενισχύει τη δυνατότητα των τελευταίων να αποσυμφορήσουν τις κεντρικές υπηρεσίες και να ασκήσουν καλύτερα τη γενική αρμοδιότητα που τους απονέμει το Σύνταγμα. Σας βρίσκει σύμφωνο ο άνωθεν ισχυρισμός; Πιστεύετε επί του πρακτέου ότι οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, υπό το ισχύον καθεστώς αρμοδιοτήτων τους, εκπληρώνουν το στόχο για εγγύτητα των δημόσιων υπηρεσιών στον πολίτη της περιφέρειας;

- 4) Υποστηρίζεται επίσης, ότι το πρότερο νομοθετικό πλαίσιο του Ν. 2503/1997 εμφάνιζε σωρεία προβληματικών πτυχών. Επί παραδείγματι αναφέρονται: το μικρό μέγεθος των διοικητικών μονάδων των περιφερειών έναντι των αναπτυξιακών αναγκών και των υφισταμένων δικτύων μεταφορών, οι ελλείψεις σε ανθρώπινο δυναμικό και η απουσία σύγχρονων μεθόδων διοίκησης, η ατροφία και η πολιτικοποίηση του συστήματος διοικητικής εποπτείας των ΟΤΑ, η απουσία τεκμηρίωσης και επεξεργασία των δεδομένων των συστημάτων εποπτείας. Κατά την άποψη σας, ο Ν. Καλλικράτη και οι μεταγενέστεροι ειδικοί Νόμοι, δίνει λύση στα άνωθεν ζητήματα;
- 5) Ως θεωρητικός επιστήμονας που έχει ασχοληθεί εις βάθος με το ζήτημα της περιφερειακής διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης, ποια πιστεύετε ότι είναι τα μεγαλύτερα προβλήματα του θεσμού της αποκέντρωσης στην ελληνική επικράτεια; Δεδομένου ότι έχει μελετήσει συγκριτικά το θεσμό της αποκέντρωσης, κατά συνέπεια γνωρίζετε καλές πρακτικές που εφαρμόζονται σε αλλοδαπές χώρες, επιθυμείτε να διατυπώσετε κάποια πρόταση βελτίωσης του θεσμικού πλαισίου;

9. Κατάλογος Ερωτήσεων προς τον κ. Ν. Παπαθεοδώρου, Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας, Ιονίων Νήσων

- 1) Σύμφωνα με το ισχύον θεσμικό πλαίσιο του Ν.3852/2010 οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις εν γένει, είναι εξοπλισμένες με ένα ευρύτατο πλαίσιο αποφασιστικών αρμοδιοτήτων. Κατά την άποψη σας, το θεσμικό καθεστώς συμβάλλει σε αποτελεσματική άσκηση τους; Παρακαλώ τεκμηριώστε την απάντησή σας.
- 2) Υποστηρίζεται στο δημόσιο λόγο, ότι το καθεστώς των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων είναι «ερμαφρόδιτο». Ποια η γνώμη σας για τον άνωθεν χαρακτηρισμό;
- 3) Ως προϊστάμενος όλων των υπηρεσιών της Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν έχετε υποβάλλει ή εναλλακτικά, έχετε σκεφθεί προτάσεις αναβάθμισης του θεσμικού πλαισίου; Αν ναι, ποιοι είναι οι θεματικοί άξονες τους;
- 4) Στις υπηρεσίες ευθύνης σας, ποια είναι τα σημαντικότερα ζητήματα που έχετε εντοπίσει ότι επιδρούν αρνητικά στην άσκηση της αποτελεσματικότητας;

- 5) Ποιες είναι οι σκέψεις και οι προβληματισμοί σας για το μέλλον της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας των ΟΤΑ; Πιστεύετε ότι η κατάσταση του μεταβατικού σταδίου που διάγει ο έλεγχος νομιμότητας εδώ και 8 έτη, θα μεταβληθεί με το Ν. Κλεισθένη;

10. Κατάλογος Ερωτήσεων προς τα στελέχη υπηρεσιών της Διεύθυνσης Αποκεντρωμένης Διοίκησης Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας, Ιονίων Νήσων

- 1) Ποια είναι η άποψη σας περί της ποσοτικής και ποιοτικής στελέχωσης των υπηρεσιών της Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν;
- 2) Πώς αξιολογείτε τη χωροταξική διάρθρωση τους;
- 3) Αξιολογείται την κουλτούρα της Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν ως αυστηρά γραφειοκρατική;
- 4) Ποια είναι η γενικότερη στάση των υπαλλήλων του φορέα περί των μεταρρυθμιστικών εργαλείων της σύγχρονης δημόσιας διοίκησης, που ευαγγελίζονται αυξημένο βαθμό αποτελεσματικότητας;
- 5) Σε ποιο βαθμό θεωρείτε, ως υπάλληλοι της Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν, ότι επιτυγχάνετε με αποτελεσματικότητα τους στόχους σας;
- 6) Πόσο ικανοποιημένοι είστε από την εργασία σας;
- 7) Η οργάνωση και η λειτουργία των υπηρεσιών της Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν είναι κατά τη γνώμη σας ορθολογική;
- 8) Σε ποιο βαθμό είστε κατάλληλα διασυνδεδεμένοι με τις υπηρεσίες που απαρτίζουν την Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν, αλλά και με τις υπόλοιπες υπηρεσίες με τις οποίες συνεργάζεστε;
- 9) Ποια είναι τα γενικότερα προβλήματα που αντιμετωπίζει η Α.Δ.Π.Δ.Ε.Ι.Ν κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων της;



Ε.Π.
**ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ
ΔΗΜΟΣΙΟΥ
ΤΟΜΕΑ**



Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

