

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΝΕΑΠΟΛΙΣ ΠΑΦΟΥ

ΣΧΟΛΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ



ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΣΤΟΥΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΜΕ ΒΑΣΗ ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ
ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ**

Μάριος Ματθαίου

**Επιβλέπων καθηγητής
Κωνστ. ΓΕ.ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ**

Πάφος, Αύγουστος 2016

Πίστευεγια να δεις!

Elio D' Anna

(Η Σχολή των Θεών)

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η παρούσα διπλωματική εργασία συντάχθηκε στα πλαίσια μεταπτυχιακού προγράμματος «Δημόσια Διοίκηση» του Πανεπιστημίου Νεάπολης. Το θέμα «Μεταρρύθμιση στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης με βάση πρακτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης» έχει επιλεγεί λόγω του επίκαιρου σοβαρού προβληματισμού της πολιτείας αλλά και της μνημονιακής υποχρέωσης του κράτους για υιοθέτηση μεταρρύθμισης στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης μέσα στα πλαίσια της γενικότερης μεταρρύθμισης του δημόσιου τομέα. Συνεπώς, η παρούσα εργασία χωρίς την ανάλυση των γενικότερων αρχών και αναγκών της μεταρρύθμισης του δημόσιου τομέα δεν θα ήταν πλήρης. Η περιγραφή των αρχών του Διοικητικού Δικαίου της καλής διακυβέρνησης της Δημόσιας Διοίκησης και η περιγραφή της διεθνούς τάσης της νέας Δημόσιας Διοίκησης κρίνονται ως οι πνευματικοί πυλώνες του εγχειρήματος. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Κύπρο, συγκρινόμενη με την υπόλοιπη Ευρώπη, στα 60 χρόνια περίπου ζωής της σαφώς και υστερεί τόσο από πλευράς αρμοδιοτήτων όσο και από πόρων. Είναι ευρέως όμως αποδεκτό ότι παρά το περιοριστικό νομικό πλαίσιο και τον έντονο κρατικό παρεμβατισμό έχει επιδείξει σοβαρό και σημαντικό έργο σ' αυτό το χρονικό διάστημα. Θεωρούμε την προσπάθεια μεταρρύθμισης μια ευκαιρία περαιτέρω ενίσχυσης του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όπως αυτή περιγράφεται στην Ευρωπαϊκή Χάρτα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Μέσω της έρευνας έχει ριχθεί φώς στο σκοτεινό και δύσβατο μονοπάτι της μεταρρύθμισης, όπως μας το παρουσιάζουν οι πολιτικοί μας ταγοί.

Η εξέταση πρακτικών άλλων Ευρωπαϊκών πιο ανεπτυγμένων και εξελιγμένων στο συγκεκριμένο τομέα χωρών όπως η Δανία, η Ολλανδία και η Ελλάδα, δείχνουν το δρόμο, τον οποίο οφείλουμε να διανύσουμε διδασκόμενοι από τα δυνατά αλλά και αδύνατα τους σημεία.

Ας ξεκινήσουμε σιγά σιγά, γιατί έχουμε καθυστερήσει ήδη και ας μη λησμονούμε ότι η κάθε αλλαγή ξεκινά πρώτα με την συνειδητοποίηση και αποδοχή της από τον καθένα μας χωριστά και ακολούθως με μικρά και σταθερά βήματα.

ABSTRACT

This dissertation was written under the authority of the Master's program "Public Administration" at University of Neapolis. The theme "Reform to local authorities based on practices of European Union" has been chosen because of the serious concern of the State, and the memorandum obligation of the State, to adopt reforms to local authorities, within the framework of the overall reform of the Public Sector.

Therefore this dissertation, without the analysis of the Public Sector reform general principles and requirements would not be complete. The description of the principles of Administrative Law of good governance of Public Administration and a description of the international trend of the new Public Administration deemed as the spiritual pillars of the project. Local government in Cyprus, compared to the rest of Europe, in about 60 years of life, unfortunately lacks of terms of responsibilities and resources. But that is widely accepted, despite the restrictive legal framework and strong state intervention, has demonstrated a serious and important work in this period. We believe that the Reform effort will be an opportunity to further strengthen the local government institution, as it is defined in the European Charter of Local Self-Government.

Through my research, has been thrown light on the dark and difficult path of Reform as our present leaders, our politicians present to the communities according their own beliefs.

The examination practices of other European most developed and advanced in certain countries such as Denmark, the Netherlands and Greece, show the way in which we must go learners of the strengths and their weaknesses.

Let's start slowly because we have already delayed and let's not forget that every change first begins with the awareness and acceptance by each of us individually and then in small and steady steps.

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Θέλω να ευχαριστήσω θερμά τον Επιβλέποντα Καθηγητή κων Κωνσταντίνο ΓΕ Αθανασόπουλο, για την πολύτιμη καθοδήγηση του και συνεργασία. Τον ευχαριστώ ιδιαίτερα για το χρόνο που διέθεσε, τις συμβουλές του, τη μετάδοση της διεθνούς του εμπειρίας και τις στοχευμένες παρατηρήσεις του. Ευχαριστώ τη διεύθυνση και τους διδάσκοντες καθηγητές του κλάδου σπουδών.

Επίσης, ευχαριστώ την οικογένεια μου για την πολύτιμη βοήθεια και στήριξη και όσους συνετέλεσαν στην ολοκλήρωση της συγκεκριμένης εργασίας.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

| | |
|--|-----|
| ΠΕΡΙΛΗΨΗ..... | iii |
| ABSTRACT..... | v |
| ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ..... | vi |
| ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ..... | vii |
| ΕΙΣΑΓΩΓΗ..... | 1 |
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1ο Περί της Μελέτης..... | 6 |
| 1.1 Σκοπός..... | 6 |
| 1.2 Διάρθρωση | 7 |
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2ο..... | 8 |
| Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης | 8 |
| 2.1 Υφιστάμενη κατάσταση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Κύπρο | 8 |
| 2.2 Λειτουργία Δήμων - Δομή Της Αυτοδιοίκησης | 9 |
| 2.2.1 Δημοτικοί Σύμβουλοι | 10 |
| 2.3 Λειτουργία Κοινοτικών Συμβουλίων | 11 |
| 2.4 ΔΙΑΝΟΜΗ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ | 14 |
| Κεφάλαιο 3 ^ο Ευρωπαϊκοί Δείκτες και Κανονισμοί | 16 |
| 3.0 Αρχές καλής διακυβέρνησης στην ΕΕ | 16 |
| 3.1. Διαδικασίες χάραξη πολιτικής..... | 43 |
| 3.2 Διαχειριστική λογοδοσία στους ΟΤΑ..... | 45 |
| 3.3 Η διεθνής πτυχή της λογοδοσίας της διοικητικής μεταρρύθμισης..... | 48 |
| 3.4 Η σύγκλιση προς τη Νέα Δημόσια Διοίκηση | 50 |
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4 ^ο Παραδείγματα Ευρωπαϊκών χωρών | 52 |
| 4.0 Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα | 52 |
| 4.0.1 Σύστημα Διακυβέρνησης στην Ελλάδα | 53 |
| 4.0.2 Αρμοδιότητες και πόροι..... | 55 |
| 4.1 Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ολλανδία | 59 |
| 4.1.1 Σύστημα Διακυβέρνησης ΟΤΑ | 62 |
| 4.1.2 Αρμοδιότητες και πόροι..... | 63 |
| 4.1.3 Μεταρρυθμίσεις στην Ολλανδία..... | 65 |
| 4.2 Τοπική Αυτοδιοίκηση στη Δανία | 66 |

| | |
|--|-------------------------------------|
| 4.2.1 Σύστημα Διακυβέρνησης | 68 |
| 4.2.2 Αρμοδιότητες και πόροι..... | 69 |
| 4.2.3 Μεταρρυθμίσεις ΟΤΑ στη Δανία | 71 |
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5 ^ο – Μεταρρυθμίσεις στην Κύπρο | 73 |
| 5.0 Ανάγκη Μεταρρύθμισης στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης | 73 |
| 5.1 Μεταρρύθμιση Τοπικής Αυτοδιοίκησης | 74 |
| 5.2 Μεταρρυθμίσεις στην Κύπρο | 77 |
| 5.3 Ανάγκη μεταρρύθμισης στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης..... | 79 |
| 5.4 Προσχέδιο Νόμου για τις Μεταρρυθμίσεις στους ΟΤΑ στην Κύπρο | 81 |
| 5.5 Η αποκέντρωση των ΟΤΑ | 84 |
| 5.6 Διαχείριση των δημόσιων οικονομικών από τους ΟΤΑ | 87 |
| 5.7 Προγράμματα Κοινωνικής Φροντίδας | 88 |
| 5.8 Μεταρρυθμίσεις με βάση την ΟΝΕ | 89 |
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6 ^ο Συμπεράσματα και Προτάσεις | 97 |
| 6.0 Συμπεράσματα | 97 |
| 6.1 Προτάσεις | 101 |
| ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ | Error! Bookmark not defined. |

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η ένταξη στην Ευρωπαϊκή Ένωση προϋποθέτει ότι κάθε διοικητικός και βιομηχανικός τομέας ενός κράτους μέλους σέβεται το κοινοτικό κεκτημένο, το οποίο οφείλουν να εφαρμόσουν οι εθνικοί φορείς δημόσιας διοίκησης των κρατών μελών της ΕΕ.

Για να είναι σε θέση να κάνει αυτό αποτελεσματικά η δημόσια διοίκηση κάθε χώρας πρέπει να τηρεί τις γενικές αρχές της χρηστής διακυβέρνησης και να πληροί τα διοικητικά πρότυπα που ορίζονται στο εσωτερικό της ΕΕ. Η εφαρμογή του κεκτημένου στο διοικητικό τομέα είναι βέβαια ένα θέμα ικανοτήτων και πόρων εντός του σχετικού τομέα - αλλά όχι μόνο αυτό. Τα γενικά οριζόντια συστήματα διακυβέρνησης της υποψήφιας χώρας πρέπει επίσης να πληρούν τις απαιτήσεις της ΕΕ, δεδομένου ότι είναι ζωτικής σημασίας για την αξιόπιστη λειτουργία ολόκληρης της διοίκησης, συμπεριλαμβανομένων των περιοχών του κοινοτικού κεκτημένου. Η επιτυχής εφαρμογή και η επιβολή εξαρτάται σαφώς από τις οριζόντιες δομές διακυβέρνησης και των συστημάτων, όπως είναι οι διαδικασίες των διοικητικών ενεργειών και οι μηχανισμοί για να διασφαλιστεί ότι η απόδοση των υπαλλήλων ΟΤΑ (Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης) είναι σύμφωνη με τα πρότυπα της ΕΕ.

Η έλλειψη γενικής κοινοτικής νομοθεσίας που ισχύει στους τομείς της διοίκησης ΟΤΑ και του διοικητικού δικαίου αποτελεί ένα πρόβλημα για τις χώρες, οι οποίες πρέπει να έχουν διοικητικά συστήματα και θεσμούς δημόσιας διοίκησης, θεσμούς ικανούς να μεταφέρουν, να εφαρμόσουν και να επιβάλουν το κεκτημένο, σύμφωνα

με την αρχή των "υποχρεωτικών αποτελεσμάτων» ("υποχρέωση αποτελέσματος").¹ Οι χώρες πρέπει να πληρούν τα κριτήρια που απαιτούνται όπως εγκρίθηκαν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κοπεγχάγης, της Μαδρίτης και του Λουξεμβούργου (Panayotou, 2013). Επιπλέον, η πρόοδος των χωρών θα πρέπει να μετράται σε σχέση με αυτά τα κριτήρια, δηλαδή στη διατύπωση των τακτικών εκθέσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, όσον αφορά τη «διοικητική και δικαστική ικανότητα για την εφαρμογή του κεκτημένου", που σημαίνει εμμέσως ότι η πρόοδός τους θα αξιολογείται με βάση τα ευρωπαϊκά διοικητικά πρότυπα. Είναι σε αυτό το πλαίσιο που η παρούσα έρευνα εξετάζει το Ευρωπαϊκό Διοικητικό Διάστημα (EAS) ως ειδικό τμήμα του κοινοτικού δικαίου².

Το EAS είναι μια αλληγορία με πρακτικές συνέπειες για τα κράτη μέλη και που ενσωματώνει, μεταξύ άλλων, τις αρχές του διοικητικού δικαίου ως ένα σύνολο κριτηρίων που πρέπει να εφαρμόζονται από τις χώρες στις προσπάθειές τους για την επίτευξη της διοικητικής ικανότητας που απαιτείται στην ΕΕ. Το EAS αποτελεί μια εξελισσόμενη διαδικασία αυξανόμενης σύγκλισης μεταξύ των εθνικών διοικητικών έννομων τάξεων και των διοικητικών πρακτικών των κρατών μελών. Η σύγκλιση αυτή επηρεάζεται από διάφορες κινητήριες δυνάμεις, όπως οικονομικές πιέσεις από ιδιώτες και επιχειρήσεις, τακτικές και συνεχείς επαφές μεταξύ των δημοσίων υπαλλήλων των κρατών μελών και τέλος κυρίως, τη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

¹ Κόντης Θ., «Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση», σελ.284, Σύγχρονη εκδοτική ΔΕΠΕ, Αθήνα,2001

² Fung, A. (2004) Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy, Princeton: Princeton University Press.

Η δημιουργία σταθερής, αποτελεσματικής και επαγγελματικής δημόσιας διοίκησης είναι η πρόκληση και η ευκαιρία, και φυσικά κάτι το απαραίτητο ταυτόχρονα, γιατί η μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης αποτελεί επίσης ένα από τα έξι βασικά κριτήρια της ευρωπαϊκής εταιρικής σχέσης, η οποία καθορίζει τις βραχυπρόθεσμες και μακροπρόθεσμες προτεραιότητες στο πλαίσιο Ευρωπαϊκής Ένωσης (Peck, 2011a).

Παρά το γεγονός ότι τα συντάγματα και η μεταγενέστερη νομοθεσία μεταφέρει τις γενικές αρχές δικαίου και ορίζει τα πρότυπα για τις διοικητικές πράξεις, είναι τα δικαστήρια που εξειδικεύουν τα πρότυπα αυτά, δηλαδή καθορίζουν τα επίπεδα της αποδοχής των πρακτικών της δημόσιας διοίκησης για κάθε περίπτωση χωριστά. Παραδοσιακά, τα πρότυπα των διοικητικών επιδόσεων έχουν οριστεί και εξευγενιστεί εντός των εθνικών συνόρων των κυρίαρχων κρατών. Έχουν υπάρξει προϊόντα εθνικών συνταγματικών ρυθμίσεων, η δραστηριότητα των εθνικών κοινοβουλίων, οι αποφάσεις των εθνικών διοικητικών αρχών και των αποφάσεων των εθνικών δικαστηρίων. Εντός της ΕΕ η διαδικασία αυτή γίνεται ολοένα και πιο υπερεθνική (Pollitt, and Bouckaert, 2004).

Ωστόσο, τονίζοντας τη δυνατότητα εναρμόνισης των προτύπων της δημόσιας διοίκησης δεν μπορούν τα διοικητικά όργανα να συσταθούν ομοιογενώς σε όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ. Το σημαντικό μήνυμα είναι ότι, ανεξάρτητα από τις θεσμικές ρυθμίσεις, οι εθνικές δημόσιες διοικήσεις πρέπει να αναγνωρίσουν τις αρχές και να συμμορφώνονται με τα πρότυπα που μοιράζονται τα κράτη μέλη της ΕΕ (Seros, 2008).

Η χάραξη πολιτικής και συντονισμού ως τμήμα της μεταρρύθμισης ήταν να βελτιώσει τη δομή, την ικανότητα και την απόδοση των υπουργείων και άλλων κεντρικών διοικητικών οργάνων, ενισχύοντας έτσι τη διαδικασία χάραξης πολιτικής σε όλα τα επίπεδα της κυβέρνησης³. Η μεταρρύθμιση απαιτεί αρκετές αλλαγές: νέες οργανωτικές ρυθμίσεις, διαδικασίες, στελέχωση, και την ανάπτυξη της ικανότητας συντονισμού, η οποία θα συμβάλει στην ανάπτυξη δεσμών μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης. Η μεταρρύθμιση της κεντρικής ικανότητας πολιτικής, παράλληλα με την αύξηση της ικανότητας πολιτικής στα υπουργεία πρέπει να λάβει επαρκώς υπόψη τις προτεραιότητες της κυβέρνησης, ιδιαίτερα τις προτεραιότητες που σχετίζονται με την εναρμόνιση με την κοινοτική νομοθεσία.

Τα Δημόσια Οικονομικά είναι μία από τις πιο ευαίσθητες περιοχές της μεταρρύθμισης, διότι (για τη διαδικασία του προϋπολογισμού, καθώς και τις αρχές, τα πρότυπα και τις μεθόδους του δημόσιου εσωτερικού δημοσιονομικού ελέγχου) είναι στενά συνδεδεμένη με τις απαιτήσεις της ΕΕ. Σε κάθε Ευρωπαϊκή χώρα τα δημόσια οικονομικά έχουν ήδη υποβληθεί σε διάφορες μεταρρυθμίσεις. Ωστόσο, οι μεταρρυθμίσεις αυτές δεν πραγματοποιήθηκαν σε στρατηγικό και πρωταρχικό τρόπο: αλλαγή έχει επέλθει ασύμμετρα και σύμφωνα με στατιστικά εντοπίστηκαν παρατυπίες. Αυτό το πακέτο μεταρρύθμισης προσπαθεί να βελτιώσει την πτυχή της πολιτικής των δημόσιων οικονομικών με την αύξηση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας της δημοσιονομικής διαχείρισης και τη βελτίωση των λειτουργιών του λογιστικού πλαισίου και του ταμείου του συστήματος (Giddens, 2002).

³ Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2004) Public Management Reform: A Comparative Analysis. Second Edition, Oxford: Oxford University Press.

Μία από τις μεγαλύτερες προκλήσεις για τη διαδικασία μεταρρύθμισης είναι η επίτευξη καλής κυβερνητικής διαχείρισης των ανθρώπινων πόρων. Σε γενικές γραμμές το σύστημα HRM (Human Resource Management) πρέπει να είναι διαφανές και δίκαιο υποστηρίζοντας την αξία και τον επαγγελματισμό και την παροχή κινήτρων για το προσωπικό, σύμφωνα με σαφή κριτήρια. Ο κύριος στόχος είναι να εξασφαλιστεί η συνέχιση της εναρμόνισης, η ανάπτυξη και ο εκσυγχρονισμός της πολιτικής ανθρώπινων πόρων με τη δημιουργία αποτελεσματικών φορέων που είναι υπεύθυνοι για τη διαχείριση των ανθρώπινων πόρων χάραξης πολιτικής (ίδρυση ενός Ινστιτούτου για τη Δημόσια Διοίκηση), που να ορίζει τους γενικούς στόχους και τις προτεραιότητες για την ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού, εξασφαλίζοντας μια εξειδικευμένη ικανότητα HRM σε επιμέρους ιδρύματα, και την ανάπτυξη της κατανόησης από τους διαχειριστές των σύγχρονων πολιτικών Διαχείρισης Ανθρώπινου Δυναμικού. Η μεταρρύθμιση των ανθρώπινων πόρων είναι ένα βασικό στοιχείο στην αντιμετώπιση της πρόκλησης που παρουσιάζεται από τη σύγκλιση της ΕΕ (Soumeli, 2013).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο Περί της μελέτης

1.1 Σκοπός

Η παρούσα εργασία περιγράφει τις αρχές του διοικητικού δικαίου που ορίζονται από το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων που θέτουν πρότυπα δημόσιας διοίκησης.

Η εν λόγω μελέτη επικεντρώνεται στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, η οποία είναι ο τύπος της διακυβέρνησης, αναπτύσσεται σε υπο-εθνικό και ιδίως σε τοπικό επίπεδο, ενώ γίνονται προσπάθειες για τον εντοπισμό οργάνων, διαδικασιών και πρακτικών χρηστής διακυβέρνησης σε τοπικό επίπεδο, στις περιπτώσεις που εξετάζονται. Η συγκεκριμένη μελέτη έχει ως κύριους της άξονες την καταγραφή και τη συστηματική ανάλυση των τοπικών συστημάτων διακυβέρνησης στην ΕΕ, σε συνδυασμό με την κριτική παρουσίαση των σημαντικότερων πρωτοβουλιών μεταρρύθμισης. Η μελέτη θα αναδείξει δύο βασικούς παράγοντες και τα ενδιαφερόμενα μέρη που εμπλέκονται στην παροχή λήψη αποφάσεων και υπηρεσιών στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, καθώς και τους οικονομικούς πόρους που χρησιμοποιούνται (με την εμφάνιση της συνεισφοράς του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (ΕΚΤ) και των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων στις παρεμβάσεις της λειτουργίας και της μεταρρύθμισης στην Τοπική Αυτοδιοίκηση). Ο τελικός στόχος της συγκεκριμένης μελέτης είναι να αναδείξει κάποιες βασικές τάσεις μεταρρύθμισης και τις επιλογές για την τοπική διακυβέρνηση στην Ευρώπη, καθώς και για τον εντοπισμό συγκεκριμένων βέλτιστων πρακτικών που μέσα από διαδικασίες μάθησης, μπορεί να είναι χρήσιμη για τις περισσότερες χώρες της ΕΕ.

Ο σκοπός της εργασίας είναι τριπλός, καθώς πρώτον, έχει ως στόχο να καθορίσει και να παρέχει τα κριτήρια για τις μεταρρυθμίσεις της δημόσιας διοίκησης, δεύτερον, να παρέχει σημεία αναφοράς βάσει των οποίων θα μπορούσε να αξιολογηθεί η πρόοδος της μεταρρύθμισης των διοικητικών οργανισμών (συμπεριλαμβανομένων των οργανισμών ΟΤΑ) και τρίτον, απώτερος σκοπός της εργασίας είναι να προτείνει τρόπους όσον αφορά την εκπλήρωση των κριτηρίων της δημόσιας διοίκησης της Κοπεγχάγης και της Μαδρίτης στην ΕΕ.

Τα ερευνητικά ερωτήματα διαμορφώνονται ως εξής:

- Ποια η υφιστάμενη κατάσταση των οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Κύπρο
- Ποιες οι αρχές καλής διακυβέρνησης της Δημόσιας Διοίκησης
- Ποια η ανάγκη για μεταρρύθμιση στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης

1.2 Διάρθρωση

Το πρώτο κεφάλαιο της εν λόγω εργασίας αποτελεί εισαγωγή στο θέμα και το σκοπό της εργασίας. Το δεύτερο κεφάλαιο παρουσιάζει την υφιστάμενη κατάσταση στην Κύπρο, και τα προβλήματα. Το τρίτο κεφάλαιο παρουσιάζει τις μεταρρυθμίσεις που θα πρέπει να γίνουν στην Κύπρο για να επιτευχθεί η σύγκλιση. Το τέταρτο και πέμπτο κεφάλαιο παρουσιάζουν την έρευνα, τα συμπεράσματα και τις προτάσεις για το αντικείμενο της εργασίας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2ο

Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης

2.1 Υφιστάμενη κατάσταση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Κύπρο

Η Κύπρος έχει δημοκρατικό πολίτευμα με ένα ολοκληρωμένο σύστημα Τοπικής Αυτοδιοίκησης που περιλαμβάνει τα Δημοτικά και Κοινοτικά Συμβούλια. Από το 1974, μετά την τουρκική στρατιωτική επέμβαση, σχεδόν το 37% του πληθυσμού της Κύπρου βρίσκεται υπό τουρκική κατοχή. Αυτό το προφίλ ασχολείται με την Τοπική Αυτοδιοίκηση στο τμήμα του νησιού, κάτω από τον έλεγχο της διεθνώς αναγνωρισμένης κυβέρνησης της Δημοκρατίας της Κύπρου. Δεν υπάρχει γενική συνταγματική διάταξη για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, αν και η δημιουργία πέντε Δήμων αναφέρεται μέσα στο σύνταγμα⁴. Τα κύρια κομμάτια που διέπουν τη νομοθεσία είναι ο Νόμος Περί Δήμων του 1985 και ο Νόμος Περί Κοινοτήτων του 1999. Υπάρχουν 30 Δημοτικά Συμβούλια και 350 Κοινοτικά Συμβούλια, και ακόμη εννέα Δημοτικά Συμβούλια και 137 Κοινοτικά Συμβούλια στην κατεχόμενη περιοχή. Τόσο τα Δημοτικά όσο και τα Κοινοτικά Συμβούλια είναι αρμόδια για την αύξηση των εσόδων μέσω των τοπικών φόρων και τελών, και για την εξέταση των περιθωριοποιημένων ομάδων λαμβάνοντας υπόψη και τη διάρθρωση των τελών και των φόρων. Υπάρχει πρόβλεψη για μεταφορά από την κεντρική κυβέρνηση σε κάθε τοπικό συμβούλιο, δύο ετήσιων επιχορηγήσεων και επιδοτήσεων για συγκεκριμένα έργα ανάπτυξης. Οι νόμιμες υποχρεώσεις του Συμβουλίου περιλαμβάνουν τη διάθεση των αποβλήτων, την υδροδότηση και τη δημόσια

⁴ <http://www.moi.gov.cy/moi/moi.nsf>

υγεία⁵. Επιπλέον όλα τα Δημοτικά Συμβούλια είναι υπεύθυνα για τις κοινωνικές υπηρεσίες, και τα μεγαλύτερα Δημοτικά Συμβούλια είναι περισσότερο υπεύθυνα για τη διαδικασία έκδοσης οικοδομικής άδειας.

Δεν υπάρχει γενική διάταξη ή προστασία για την Τοπική Αυτοδιοίκηση στο πλαίσιο του συντάγματος, ωστόσο, η δημιουργία πέντε Δήμων σε κάθε μία από τις πέντε μεγαλύτερες πόλεις αναφέρεται μέσα στο σύνταγμα⁶.

2.2 Λειτουργία Δήμων - Δομή Της Αυτοδιοίκησης

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στο πλαίσιο του κράτους της Κύπρου είναι διαιρεμένη σε έξι επαρχίες για διοικητικούς σκοπούς. Υπάρχει ένα ολοκληρωμένο σύστημα τοπικής κυβέρνησης, η οποία αποτελείται από 30 Δημοτικά Συμβούλια σε αστικές περιοχές, συμπεριλαμβανομένων των μεγάλων πόλεων και των τουριστικών περιοχών και 350 Κοινοτικά Συμβούλια σε αγροτικές περιοχές, οι οποίες καλύπτουν το 85% της συνολικής έκτασης του νησιού.

Το Υπουργείο Εσωτερικών είναι επιφορτισμένο με την επίβλεψη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τη διαμόρφωση και την εφαρμογή της κεντρικής πολιτικής της κυβέρνησης σε σχέση με την αστική ανάπτυξη, την Επαρχιακή Διοίκηση, το σχεδιασμό και τη στέγαση της πόλης, το κτηματολόγιο, τη μετανάστευση, το άσυλο, την πολιτική άμυνα και την επικοινωνία. Τα Συμβούλια τόσο στις αγροτικές όσο και στις αστικές αρχές είναι μονής βαθμίδας Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

⁵ <http://www.ucm.org.cy> (Ένωση Δήμων Κύπρου)

⁶ <http://www.moi.gov.cy/moi/moi.nsf>

Δήμοι: Υπάρχουν επί του παρόντος 39 Δήμοι, εννέα εκ των οποίων βρίσκονται εντός της κατεχόμενης περιοχής όπου το νομικό τους καθεστώς, συμπεριλαμβανομένων των Δημάρχων και των Συμβουλίων τους, διατηρείται πλήρως. Νέοι Δήμοι μπορούν να δημιουργηθούν μετά από δημοψήφισμα σε μια περιοχή ή από μια ομάδα χωριών με πληθυσμό πάνω από 5.000. Ομοίως, ένας Δήμος μπορεί να καταργηθεί εάν ο πληθυσμός πέσει κάτω από 4.000 επί τρία συναπτά έτη. Οι ηγέτες των Δήμων ονομάζονται Δήμαρχοι.

Κοινότητες: Υπάρχουν 350 κοινότητες στην περιοχή που ελέγχονται από την κυβέρνηση και 137 στην κατεχόμενη περιοχή.

Συμβούλια περιοχής: Από το 2016, τα 19 μέλη του διοικητικού συμβουλίου του κάθε συμβουλίου θα εκλέγονται απευθείας από εκλογική περιφέρεια της συνοικίας.

2.2.1 Δημοτικοί Σύμβουλοι

Οι Δημοτικοί Σύμβουλοι έχουν θητεία πέντε ετών και πρέπει να είναι τουλάχιστον 21 ετών για να θέσουν υποψηφιότητα για τις εκλογές. Ο αριθμός των Δημοτικών Συμβούλων σε κάθε συμβούλιο ποικίλλει ανάλογα με τον αριθμό των ψηφοφόρων στην εκλογική περιοχή, ο μικρότερος είναι οκτώ και ο μεγαλύτερος 26. Οι Δήμοι έχουν μια επιτροπή διαχείρισης, η οποία προετοιμάζει τον προϋπολογισμό, την ετήσια έκθεση και τους ετήσιους λογαριασμούς, βοηθά και συμβουλεύει τον Δήμαρχο. Το Συμβούλιο διορίζει τα μέλη της επιτροπής διαχείρισης, το οποίο περιλαμβάνει όχι λιγότερο από το ένα τρίτο και όχι περισσότερο από το ήμισυ του αριθμού των μελών του Συμβουλίου, με το Δήμαρχο και Αντιδήμαρχο να είναι *ex-officio* μέλη. Άλλες επιτροπές μπορούν να συσταθούν κατά την κρίση του

Συμβουλίου. Αυτοί έχουν συμβουλευτικό και όχι εκτελεστικό ρόλο. Η σύνθεση των επιτροπών αυτών γενικά προέρχεται από τους Συμβούλους, αν και η συν-επιλογή των άλλων ανθρώπων επιτρέπεται. Οι επιτροπές αναμένεται να αντικατοπτρίζουν αναλογικά τα διαφορετικά κόμματα, τους συνασπισμούς και τους ανεξάρτητους στο Συμβούλιο. Οι πρόεδροι πρέπει να είναι μέλη της επιτροπής διαχείρισης. Οι ηγέτες των κοινοτήτων ονομάζονται Κοινοτάρχες και μαζί με τα άλλα μέλη του Συμβουλίου εκλέγονται κάθε πέντε έτη.

2.3 Λειτουργία Κοινοτικών Συμβουλίων

Εκτός από τους Δήμους, ο άλλος τύπος πρώτου βαθμού Αρχών Τοπικής Διοίκησης στην Κύπρο είναι τα Κοινοτικά Συμβούλια και τα Συμβούλια Συμπλέγματος Κοινοτήτων με αρμοδιότητες γενικά παρόμοιες με αυτές των Δήμων, αλλά με μικρότερη αυτοτέλεια.

Τα Συμβούλια Κοινοτήτων και τα Συμβούλια Συμπλέγματος Κοινοτήτων απαριθμούνται στις ελεύθερες περιοχές σε 353, και εκπροσωπούν περίπου το 40% του πληθυσμού και το 90% της εδαφικής έκτασης της Κύπρου. Οι Τοπικές Αρχές των Κοινοτήτων, έχουν αγροτικό, τουριστικό ή και ακόμη βιομηχανικό χαρακτήρα και είναι διάσπαρτες σε ορεινές, ημιορεινές, πεδινές και παράλιες περιοχές της νήσου. Η λειτουργία των Κοινοτήτων καθώς και οι αρμοδιότητες των Κοινοταρχών και των Συμβουλίων Κοινοτήτων διέπονται από τις πρόνοιες του Περί Κοινοτήτων Νόμου που έχει ψηφιστεί το 1999. Για κάθε κοινότητα ή κοινότητες που κηρύχθηκαν ως σύμπλεγμα Κοινοτήτων, υπάρχει ένα Συμβούλιο το οποίο είναι αρμόδιο για τη

διοίκηση όλων των τοπικών υποθέσεων της Κοινότητας ή Συμπλέγματος Κοινοτήτων αντίστοιχα.

Τα Κοινοτικά Συμβούλια και τα Συμβούλια Συμπλέγματος Κοινοτήτων αποτελούνται από εκλεγμένα μέλη, ο αριθμός των οποίων διαφέρει ανάλογα με τον αριθμό των εγγεγραμμένων εκλογέων τους και υπηρετούν για περίοδο πέντε ετών.

Επικεφαλής των Κοινοτικών Συμβουλίων και των Συμβουλίων Συμπλέγματος Κοινοτήτων είναι ο Κοινοτάρχης, ο οποίος εκλέγεται για περίοδο πέντε ετών και συμμετέχει στη σύνθεση τους. Ο Κοινοτάρχης κατέχει ιδιαίζουσα θέση στην Κοινότητα ή στο Σύμπλεγμα Κοινοτήτων ως εκ της φύσεως των αρμοδιοτήτων του, όπως είναι η σύγκληση των συνεδριάσεων των Συμβουλίων, η ευθύνη για την εκτέλεση των αποφάσεων των Συμβουλίων, η εκπροσώπηση των Συμβουλίων και η τήρηση του Νόμου και της Τάξεως στην περιοχή των Κοινοτήτων ή Συμπλέγματος Κοινοτήτων.

Στην αρμοδιότητα των Συμβουλίων υπάγεται κάθε ζήτημα που αφορά τοπική υπόθεση, όπως η παροχή κοινοτικών υπηρεσιών, ύδρευσης, ρύθμισης άσκησης επαγγελμάτων και πλείστες άλλες αναγκαίες υπηρεσίες για την Κοινότητα. Στην άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, τα Συμβούλια απολαύουν ικανοποιητικό βαθμό αυτοτέλειας, αλλά ως Αρχές Τοπικής Διοίκησης, που ασκούν την αρμοδιότητα τους κατά παραχώρηση σύμφωνα με τη σχετική νομοθεσία, υπόκεινται κατά κανόνα σε έλεγχο νομιμότητας και κατ'εξαιρεση σε έλεγχο σκοπιμότητας αναφορικά με σοβαρά ζητήματα, όπως είναι η απαλλοτρίωση

ακίνητης ιδιοκτησίας για κοινοτικούς σκοπούς και η συνομολόγηση διαχρονικής σύμβασης πέραν των πέντε ετών, από κρατικά όργανα. Η κεντρική κυβέρνηση μέσω των Επαρχιακών Διοικήσεων παρέχει υποστήριξη και βοήθεια στα Συμβούλια για την εκπλήρωση και προαγωγή των σκοπών και επιδιώξεων τους. Με εξαίρεση τις εύπορες ή και μεγάλες κοινότητες, η κυβέρνηση παρέχει ουσιαστική διοικητική και τεχνική βοήθεια όπως επίσης και άλλες αναγκαίες υπηρεσίες στις πλείστες κοινότητες, μέσω των Επαρχιακών Διοικήσεων.

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση υπό την μορφή Κοινοτικών Συμβουλίων ή Συμπλεγμάτων, χειρίζεται τα θέματα που εμπίπτουν στην αρμοδιότητά της, έχοντας στη διάθεσή της πολύ περιορισμένους οικονομικούς πόρους. Βασικά οι ελάχιστοι αυτοί πόροι προέρχονται από φόρους που βασίζονται στις πρόνοιες του Περί Κοινοτήτων Νόμου, άσκηση επαγγέλματος, κυνών, υδατοπρομήθειας, πρόστιμα, δικαιώματα έκδοσης αδειών, τέλη αποκομιδής σκυβάλων καθώς και κρατικές χορηγίες που ιδίως για τα αναπτυξιακά έργα ανέχονται σε πολλές περιπτώσεις σε ποσοστό 90%.

Οι ετήσιοι προϋπολογισμοί των Κοινοτικών Συμβουλίων υποβάλλονται στον Έπαρχο για έγκριση και οι λογαριασμοί τους υπόκεινται σε ετήσιο έλεγχο από το Γενικό Ελεγκτή της Δημοκρατίας.

Τα Δημοτικά Συμβούλια αποκτούν τα έσοδά τους από τα δημοτικά τέλη, τέλη αδειών, αδειών, τα πρόστιμα και τα ενοίκια. Τα Κοινοτικά Συμβούλια αντλούν τα έσοδά τους από τους φόρους, τα τέλη και τα λοιπά έσοδα.

Η κυβέρνηση επιχορηγεί κάθε Τοπικό Συμβούλιο με ετήσια επιχορήγηση που προτείνει το Συμβούλιο των Υπουργών και εγκρίνεται από τη Βουλή των Αντιπροσώπων. Εκτός από αυτές τις ετήσιες κρατικές επιχορηγήσεις, η κυβέρνηση συμβάλλει ειδικές επιχορηγήσεις για αναπτυξιακά έργα. Τέτοιες επιχορηγήσεις ποικίλλουν ανάλογα με το έργο και την οικονομική κατάσταση του Συμβουλίου. Οι επιχορηγήσεις από την κεντρική κυβέρνηση εγκρίνονται βάση σχεδίου ανά έργο με οικονομική βοήθεια που κυμαίνεται από το 70 - 100% του συνολικού κόστους. Το σύνολο της ετήσιας επιχορήγησης προς τους Δήμους και περίπου το 75% προς στις Κοινότητες διατίθενται απευθείας, και στη συνέχεια διανέμεται περαιτέρω σε επιμέρους τοπικές μονάδες οι οποίες βασίζονται σε μια συμφωνημένη φόρμουλα. Οι δαπάνες που πραγματοποιούνται θα πρέπει να περιλαμβάνονται στους εγκεκριμένους ετήσιους προϋπολογισμούς.

2.4 ΔΙΑΝΟΜΗ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ

Οι Δήμοι και οι Κοινότητες έχουν την ευθύνη για τις ακόλουθες υπηρεσίες:

- Διαχείριση αποβλήτων
- Παροχή νερού
- Υπονόμους και συστήματα αποχέτευσης
- Συντήρηση οδικού δικτύου
- Δημόσια υγεία
- Σφαγεία

- Ρύθμιση και έλεγχος θεάτρων

Οι Δήμοι έχουν πρόσθετες ευθύνες για τις κοινωνικές υπηρεσίες και τις οικοδομικές άδειες, με τους μεγάλους Δήμους να έχουν επίβλεψη για κάθε πολεοδομική άδεια / ανάπτυξη, συλλογή οικιακών αποβλήτων και επεξεργασία. Οι Δήμοι έχουν επίσης τη διακριτική ευχέρεια για τις δημοτικές αγορές και τις πολιτιστικές και ψυχαγωγικές εγκαταστάσεις, και την εξουσία να εκδίδει άδειες για την κατασκευή και μετατροπές κτιρίων. Οι παράκτιες αρχές μπορούν να εκδίδουν άδειες για θαλάσσια αθλήματα, να παρέχουν υπηρεσίες και γενικά να διαχειρίζονται τις Δημοτικές/Κοινοτικές τους παραλίες. Τα συστήματα ύδρευσης, αποχέτευσης και αποστράγγισης κατασκευάζονται και διαχειρίζονται μέσω εξειδικευμένων οργανισμών, των οποίων τα διοικητικά συμβούλια αποτελούνται από εκπροσώπους των Τοπικών Αρχών.

Κεφάλαιο 3^ο Ευρωπαϊκοί Δείκτες και Κανονισμοί

3.0 Αρχές καλής διακυβέρνησης στην ΕΕ

Η εφαρμογή των μεθόδων μέτρησης των επιδόσεων απόδοσης - η αποτελεσματικότητα των συστημάτων τοπικής διακυβέρνησης πηγάζει από την πιο οικονομική, αποδοτική και αποτελεσματική λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και στοχεύει στον εντοπισμό και τη διόρθωση των πιθανών δυσλειτουργιών.

Η επίτευξη ενός πιο οικονομικού και αποτελεσματικού δημόσιου τομέα, ειδικά σε περιόδους ύφεσης, έχει άμεση ευεργετική επίδραση στην οικονομική πολιτική της χώρας με τη μείωση του δημοσίου χρέους, καθώς και τον προϋπολογισμό των νοικοκυριών, μέσω του περιορισμού των άμεσων και έμμεσων φόρων.

Σημαντικοί παράγοντες που έχουν αφήσει τις κυβερνήσεις των χωρών μελών του ΟΟΣΑ να χρησιμοποιήσουν μεθόδους μέτρησης απόδοσης / αποτελεσματικότητας είναι η διαφάνεια του δημόσιου τομέα και της λογοδοσίας. Η διαφάνεια αποτελεί βασικό παράγοντα για την ενίσχυση της σχέσης εμπιστοσύνης μεταξύ πολιτών και Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης ιδρύματα. Μόνο όταν τα δημόσια ιδρύματα καταφέρουν να κερδίσουν την εμπιστοσύνη των πολιτών μπορούν να επιτύχουν τους στόχους τους. Η λογοδοσία, άλλωστε, είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με τη διαφάνεια⁷.

⁷ Feiock, R., (2010), Collaboration Networks Among Local Elected Officials: Information Commitment, and Risk Aversion, *Urban Affairs Review*, 46,(2), 241–262

Από τις αρχές του 2000, η μεταρρύθμιση της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης αποτελεί στρατηγικό στόχο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Η συγκεκριμένη μεταρρύθμιση αντικατοπτρίζεται στη Λευκή Βίβλο για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση (COM 2001, 428, 25.7.2001). Οι οδηγίες που παρέχονται στο παρόν έγγραφο ειδικεύονται σε θέματα Τοπικής Διακυβέρνησης σε εθνικό επίπεδο (π.χ. Ελλάδα, Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση).

Οι αρχές που διέπουν τη χρηστή διακυβέρνηση, στις οποίες βασίζεται η Λευκή Βίβλος, αποτελεί προϋπόθεση για τη δημιουργία μιας πιο δημοκρατικής διακυβέρνησης, ενώ ταυτόχρονα προϋποθέτει και το σεβασμό του κράτους δικαίου⁸. Οι αρχές αυτές είναι:

- Διαφάνεια: Τα θεσμικά όργανα θα πρέπει να λειτουργούν με πιο ανοικτό τρόπο. Μαζί με τα κράτη μέλη, θα πρέπει να επικοινωνεί ενεργά για το τι κάνει και ποιες αποφάσεις λαμβάνει η ΕΕ. Θα πρέπει να χρησιμοποιούν τη γλώσσα που είναι εύκολα κατανοητή από το ευρύ κοινό. Αυτό έχει ιδιαίτερη σημασία, προκειμένου να ενισχυθεί η εμπιστοσύνη προς τόσο πολύπλοκα όργανα.
- Συμμετοχή: Η ποιότητα, η καταλληλότητα και η αποτελεσματικότητα των πολιτικών της ΕΕ εξαρτάται από την εξασφάλιση ευρείας συμμετοχής σε όλη την πορεία της πολιτικής - από τη σύλληψη έως την εφαρμογή. Η βελτιωμένη συμμετοχή είναι πιθανό να δημιουργήσει μεγαλύτερη εμπιστοσύνη στον τελικό αποτέλεσμα και στα όργανα, που παράγουν πολιτική. Η συμμετοχή εξαρτάται σε

⁸ Halligan, J. (2006). The reassertion of the centre in a first generation NPM system. In T. Christensen & P. Lægreid (Eds.), *Autonomy and regulation. Coping with agencies in the modern state*. London: Edward Elgar

μεγάλο βαθμό από τις κεντρικές κυβερνήσεις που ακολουθούν ανοικτή προσέγγιση κατά την ανάπτυξη και την εφαρμογή των πολιτικών της ΕΕ.⁹

- **Λογοδοσία:** Οι ρόλοι στις νομοθετικές και εκτελεστικές διαδικασίες πρέπει να είναι σαφέστερη. Κάθε ένα από τα θεσμικά όργανα της ΕΕ πρέπει να εξηγεί και να αναλαμβάνει την ευθύνη για ό, τι κάνει στην Ευρώπη. Αλλά υπάρχει επίσης ανάγκη για μεγαλύτερη σαφήνεια και υπευθυνότητα από τα κράτη μέλη και όλους όσους εμπλέκονται στην ανάπτυξη και την εφαρμογή της πολιτικής της ΕΕ σε οποιοδήποτε επίπεδο.

- **Αποτελεσματικότητα:** Οι πολιτικές πρέπει να είναι αποτελεσματικές και έγκυρες, να παρέχουν ό, τι χρειάζεται βάσει σαφών στόχων, αξιολόγησης της μελλοντικής επίπτωσης και, όπου είναι διαθέσιμα, την εμπειρία του παρελθόντος. Η αποτελεσματικότητα εξαρτάται επίσης από την εφαρμογή των πολιτικών της ΕΕ κατά τρόπο αναλογικό και τη λήψη αποφάσεων στο πλέον κατάλληλο επίπεδο.

- **Συνοχή:** Πολιτικές και δράσεις πρέπει να είναι συνεκτικές και εύκολα κατανοητές. Η ανάγκη για συνοχή στην Ένωση αυξάνεται: το φάσμα των καθηκόντων του έχει αυξηθεί. η διεύρυνση θα αυξήσει την ποικιλομορφία, και οι προκλήσεις όπως η κλιματική και δημογραφική αλλαγή διασχίζουν τα όρια των τομεακών πολιτικών, στις οποίες έχει οικοδομηθεί η Ευρωπαϊκή Ένωση. Οι περιφερειακές και τοπικές αρχές συμμετέχουν όλο και περισσότερο στις πολιτικές της ΕΕ¹⁰.

⁹ John Loughlin/ Frank Hendriks/ Anders Lidstrom (Eds.) (2011), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford University Press

¹⁰ *ibid*

Η πολιτική ηγεσία απαιτεί συνοχή και ισχυρή αρμοδιότητα εκ μέρους των θεσμικών οργάνων, προκειμένου να εξασφαλιστεί μια συνεπής προσέγγιση σε ένα περίπλοκο σύστημα.

Η εφαρμογή αυτών των πέντε αρχών ενισχύει εκείνες της αναλογικότητας και της επικουρικότητας. Από τη σύλληψη της πολιτικής για την εφαρμογή της, η επιλογή του επιπέδου στο οποίο λαμβάνονται μέτρα (από το κεντρικό επίπεδο ΕΕ κάτω σε τοπικό επίπεδο) και η επιλογή των μέσων που χρησιμοποιούνται πρέπει να είναι ανάλογα προς τους επιδιωκόμενους στόχους. Αυτό σημαίνει ότι πριν από την έναρξη μιας πρωτοβουλίας, είναι σημαντικό να ελέγχεται συστηματικά (α) εάν η δημόσια δράση είναι πραγματικά απαραίτητη, (β) εάν το ευρωπαϊκό επίπεδο είναι το πλέον κατάλληλο, και (γ) εάν τα μέτρα είναι αναλογικά προς τους στόχους αυτούς¹¹.

Η Λευκή Βίβλος για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση αφορά τον τρόπο με τον οποίο η ΕΕ χρησιμοποιεί τις εν λόγω εξουσίες που χορηγούνται από τους πολίτες της. Οι προτεινόμενες κατευθύνσεις όσον αφορά τα συστήματα διακυβέρνησης (συμπεριλαμβανομένων Τοπικά συστήματα διακυβέρνησης) περιλαμβάνουν¹²:

1. Μεγαλύτερη συμμετοχή και διαφάνεια, σε συνδυασμό με λογοδοσία και ευθύνη των συμμετεχόντων

¹¹ John Loughlin/ Frank Hendriks/ Anders Lidstrom (Eds.) (2011)

¹² Hubert Heinelt/ Xavier Bertrana (Eds.) (2011), *The second tier of local government in Europe. Provinces, Counties, Departments and Landkreise in Comparison*, Routledge, London and New York

Ο πρώτος στόχος αυτής της κατεύθυνσης είναι να δημιουργήσει το απαιτούμενο περιβάλλον στο οποίο η Ένωση να μπορεί να λειτουργήσει πιο ανοιχτά και ελεύθερα. Επομένως, κάθε ευρωπαίος πολίτης πρέπει να έχει πρόσβαση σε αξιόπιστες πληροφορίες σχετικά με ευρωπαϊκά θέματα, να λαμβάνει μέρος σε δημόσιες συζητήσεις και να είναι σε θέση να ελέγχει τη διαδικασία χάραξης πολιτικής σε διάφορα στάδια της. Μεγάλη πρόοδος έγινε το 2001 με την υιοθέτηση των νέων κανόνων να δώσει στους πολίτες μεγαλύτερη πρόσβαση στα κοινοτικά έγγραφα.¹³

Αλλά τα θεσμικά όργανα και τα κράτη μέλη πρέπει επίσης να επικοινωνούν πιο ενεργά με το ευρύ κοινό για τα ευρωπαϊκά θέματα. Η επικοινωνιακή πολιτική της Επιτροπής και των άλλων ιδρυμάτων θα προωθήσει τις προσπάθειες για την παροχή πληροφοριών σε εθνικό και τοπικό επίπεδο, όπου είναι δυνατόν, κάνοντας χρήση των δικτύων, οργανώσεων βάσης και των εθνικών, περιφερειακών και τοπικών αρχών. Οι πληροφορίες πρέπει να παρουσιάζονται με τρόπο προσαρμοσμένο στις τοπικές ανάγκες, και είναι διαθέσιμες σε όλες τις επίσημες γλώσσες, εάν η Ένωση δεν πρόκειται να αποκλείσει ένα τεράστιο ποσοστό του πληθυσμού της - μια πρόκληση που θα γίνει ακόμα πιο έντονη στο πλαίσιο της διεύρυνσης.¹⁴

¹³ Hubert Heinelt/ Xavier Bertrana (Eds.) (2011)

¹⁴ Ministry of Administrative Reform (2012), "White Paper on Governance", Athens

European Social Fund (2012) Available at: <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=389&langId=en>

Οι τεχνολογίες της πληροφορίας και της επικοινωνίας έχουν να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο. Κατά συνέπεια, το EUROPA Website της ΕΕ, αναμένεται να εξελιχθεί σε μια διαδραστική πλατφόρμα για πληροφορίες, ανάδραση και συζήτηση, συνδέοντας παράλληλα δίκτυα ολόκληρη την Ένωση.

Η παροχή περισσότερων πληροφοριών και η πιο αποτελεσματική επικοινωνία αποτελεί προϋπόθεση για τη δημιουργία μιας αίσθησης του ανήκειν στην Ευρώπη. Ο στόχος πρέπει να είναι η δημιουργία ενός διακρατικού "χώρου" όπου οι πολίτες από διάφορες χώρες να συζητήσουν αυτό που θεωρούν ως σημαντικές προκλήσεις για την Ένωση. Αυτό θα βοηθήσει τους φορείς χάραξης πολιτικής να μείνουν σε επαφή με την ευρωπαϊκή κοινή γνώμη, και θα μπορούσε να τους καθοδηγήσει στην αναζήτηση ευρωπαϊκών σχεδίων που προωθούν τη δημόσια στήριξη.

Ο δεύτερος στόχος της συγκεκριμένης κατεύθυνσης είναι η προσέγγιση των πολιτών μέσω της περιφερειακής και της τοπικής δημοκρατίας. Η επέκταση των δραστηριοτήτων της Ένωσης κατά τα τελευταία δεκαπέντε χρόνια την έφερε πιο κοντά στις περιφέρειες, τις πόλεις και τις περιοχές, τα οποία είναι πλέον αρμόδια για την εφαρμογή των πολιτικών της ΕΕ, από τη γεωργία και τα διαρθρωτικά ταμεία για τα περιβαλλοντικά πρότυπα. Η μεγαλύτερη συμμετοχή των περιφερειακών και τοπικών αρχών στις πολιτικές της ΕΕ αντανακλά επίσης στις αυξανόμενες ευθύνες τους σε ορισμένα κράτη μέλη, καθώς και μια μεγαλύτερη δέσμευση ατόμων και οργανώσεων λαϊκής βάσης στην τοπική δημοκρατία¹⁵.

¹⁵ Pratchett et al. (2009) Empowering communities to influence local decision making A systematic review of the evidence, *Communities and Local Governments e-gov bulletin* 16 jun 209

Μια συμπληρωματική απάντηση σε επίπεδο ΕΕ είναι αναγκαία σε τρεις τομείς, με στόχο να οικοδομήσει μια καλύτερη συνεργασία μεταξύ των διαφόρων επιπέδων:

- Συμμετοχή στη διαμόρφωση της πολιτικής: σε επίπεδο ΕΕ, η Επιτροπή θα πρέπει να διασφαλίσει ότι οι περιφερειακές και τοπικές γνώσεις και συνθήκες λαμβάνονται υπόψη κατά την ανάπτυξη προτάσεων πολιτικής. Για το σκοπό αυτό, θα πρέπει να οργανώσει ένα συστηματικό διάλογο με τις ευρωπαϊκές και εθνικές ενώσεις των περιφερειακών και τοπικών αρχών, σεβόμενη τις συνταγματικές και διοικητικές ρυθμίσεις. Η Επιτροπή χαιρετίζει τις συνεχιζόμενες προσπάθειες για την αύξηση της λειτουργίας μεταξύ των εν λόγω ενώσεων και της Επιτροπής των Περιφερειών¹⁶.

Επιπλέον, ανταλλαγή προσωπικού και κοινή εκπαίδευση μεταξύ των διοικήσεων σε διάφορα επίπεδα θα συμβάλει στην καλύτερη γνώση των στόχων στην πολιτική του άλλου, μεθόδων και μέσων εργασίας.

- Μεγαλύτερη ευελιξία: Οι τοπικές συνθήκες μπορεί να είναι δύσκολο να καθορίσουν ένα σύνολο κανόνων που καλύπτει την Ένωση στο σύνολό της, χωρίς να δεσμεύει τη νομοθεσία σε υπερβολική πολυπλοκότητα. Θα πρέπει να υπάρχει μεγαλύτερη ευελιξία στα μέσα που προβλέπονται για την εφαρμογή της νομοθεσίας και των προγραμμάτων με έντονο εδαφικό αντίκτυπο, διασφαλίζοντας ότι ισότιμοι όροι ανταγωνισμού στην καρδιά της εσωτερικής αγοράς μπορούν να διατηρηθούν.

¹⁶ Dimitriu, M. (2008) *Bringing citizens closer to public administration. Innovative ideas leading to an increased public participation within the decision making process*, EGPA Annual Conference, Rotterdam (The Netherlands), 3-5 September.

- Συνολικά η συνοχή της πολιτικής θα πρέπει να αντιμετωπιστεί. Το εδαφικό αντίκτυπο των πολιτικών της ΕΕ σε τομείς όπως οι μεταφορές, η ενέργεια ή το περιβάλλον. Οι πολιτικές αυτές θα πρέπει να αποτελούν μέρος ενός συνεκτικού συνόλου, όπως αναφέρεται στη δεύτερη έκθεση για τη συνοχή της ΕΕ. Κατά τον ίδιο τρόπο, οι αποφάσεις που λαμβάνονται σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο θα πρέπει να είναι συνεπείς με ένα ευρύτερο σύνολο αρχών που θα στηρίζουν περισσότερο τη βιώσιμη και ισόρροπη εδαφική ανάπτυξη στο εσωτερικό της Ένωσης¹⁷.

Ο τρίτος στόχος αυτής της κατεύθυνσης είναι η συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών. Η κοινωνία των πολιτών διαδραματίζει σημαντικό ρόλο δίνοντας φωνή στις ανησυχίες των πολιτών και στην παροχή υπηρεσιών που ανταποκρίνονται στις ανάγκες των ανθρώπων. Εκκλησίες και θρησκευτικές κοινότητες έχουν μια ιδιαίτερη συμβολή. Οι οργανώσεις που απαρτίζουν την κοινωνία των πολιτών να κινητοποιήσουν τους ανθρώπους και την υποστήριξη, για παράδειγμα, άτομα που απειλούνται με αποκλεισμό ή διακρίσεις. Η Ένωση έχει ενθαρρύνει την ανάπτυξη της κοινωνίας των πολιτών στις υποψήφιας χώρες, στο πλαίσιο της προετοιμασίας τους για την προσχώρηση.

Η κοινωνία των πολιτών βλέπει όλο και περισσότερο την Ευρώπη σαν το ιδανικό βήμα για την αλλαγή των πολιτικών προσανατολισμών και της κοινωνίας. Αυτό προσφέρει πραγματικές δυνατότητες για να διευρυνθεί η συζήτηση για τον ρόλο

¹⁷ Aichholzer, G. and Westholm, H. (2009) Evaluating eParticipation Projects: Practical Examples and Outline of an Evaluation Framework *European Journal of ePractice* www.epracticejournal.eu 1 N^o 7 March 1-18.

της Ευρώπης. Είναι μια ευκαιρία, ώστε να μπορούν οι πολίτες συμμετέχουν πιο ενεργά στην επίτευξη των στόχων της Ένωσης και να τους προσφερθεί ένα διαρθρωμένο πλαίσιο για ανάδραση και κριτική.

Με την καλύτερη συμμετοχή, ωστόσο, έρχεται μεγαλύτερη ευθύνη. Η κοινωνία των πολιτών οφείλει να ακολουθήσει τις αρχές της χρηστής διακυβέρνησης, η οποία περιλαμβάνει τη λογοδοσία και τη διαφάνεια.

Η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή πρέπει να διαδραματίσει ρόλο στην ανάπτυξη μιας νέας σχέσης αμοιβαίας ευθύνης μεταξύ των θεσμικών οργάνων και της κοινωνίας των πολιτών, σύμφωνα με τις αλλαγές στο άρθρο 257 της Συνθήκης της Νίκαιας ΕΚ. Για να το κάνει αυτό, η οργάνωση και ο ρόλος της θα πρέπει να επανεξεταστούν.¹⁸

Ο τέταρτος στόχος της πρώτης κατεύθυνσης της Λευκής Βίβλου είναι μια πιο αποτελεσματική και διαφανή διαβούλευση στο κέντρο της διαμόρφωσης πολιτικής της ΕΕ. Η Επιτροπή διαβουλεύεται ήδη τα ενδιαφερόμενα μέρη με διάφορα μέσα, από την Πράσινη και Λευκή Βιβλο, ανακοινώσεις, συμβουλευτικές επιτροπές, των επιχειρήσεων πάνελ δοκιμής και ad hoc διαβουλεύσεων. Επιπλέον, η Επιτροπή αναπτύσσει on-line διαβούλευση με την πρωτοβουλία για τη διαδραστική χάραξη πολιτικής¹⁹.

¹⁸ Harald Baldersheim/ Lawrence E. Rose (2010), *Territorial Choice. The politics of Boundaries and Borders*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, Hampshire

¹⁹ ibid

Η Ένωση βασίζεται στο κράτος δικαίου. Παρακολουθεί στενά την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου αποτελεί ουσιώδες καθήκον για την Επιτροπή αν είναι να καταστεί η Ένωση μια πραγματικότητα για τις επιχειρήσεις και τους πολίτες. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή θα συνεχίσει τις παραβάσεις με σθένος. Σε αυτό το πλαίσιο, ατομικές καταγγελίες για παραβιάσεις του κοινοτικού δικαίου είναι σημαντικές. Η Επιτροπή έχει ήδη λάβει μέτρα για τη βελτίωση και την επιτάχυνση των εσωτερικών διαδικασιών για το χειρισμό αυτών των καταγγελιών και αυτά θα πρέπει τώρα να κωδικοποιηθούν και να δημοσιευθεί.

Οι προτάσεις της Λευκής Βίβλου έχουν συνταχθεί στο πλαίσιο της διεύρυνσης, αλλά προσφέρουν επίσης μια χρήσιμη συμβολή στην παγκόσμια διακυβέρνηση. Πρώτο βήμα της Ένωσης πρέπει να είναι η μεταρρύθμιση της διακυβέρνησης με επιτυχία στο σπίτι, προκειμένου να ενισχυθεί η υπόθεση για την αλλαγή σε διεθνές επίπεδο.

Οι στόχοι της ειρήνης, της ανάπτυξης, της απασχόλησης και της κοινωνικής δικαιοσύνης που επιδιώκονται στο πλαίσιο της Ένωσης, πρέπει επίσης να προωθηθούν για να μπορέσουν να επιτευχθούν αποτελεσματικά τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε παγκόσμιο επίπεδο. Αυτό ανταποκρίνεται στις προσδοκίες των πολιτών για μια ισχυρή Ένωση σε μια παγκόσμια σκηνή. Η επιτυχής διεθνής δράση ενισχύει την ευρωπαϊκή ταυτότητα και τη σημασία των κοινών αξιών στο εσωτερικό της Ένωσης.

Επαναπροσδιορισμός πολιτικών και οργάνων

Οι άνθρωποι πρέπει να κατανοήσουν καλύτερα το πολιτικό σχέδιο που στηρίζει την Ένωση.

Ο επαναπροσδιορισμός των πολιτικών σημαίνει ότι η Ένωση πρέπει να καθορίσει σαφέστερα τους μακροπρόθεσμους στόχους της. Αυτές μαζί με τον γενικό στόχο της αειφόρου ανάπτυξης, περιλαμβάνουν τη βελτίωση του ανθρώπινου κεφαλαίου, της γνώσης και των δεξιοτήτων, την ενίσχυση τόσο της κοινωνικής συνοχής όσο και της ανταγωνιστικότητας, την τήρηση της περιβαλλοντικής πρόκλησης, την υποστήριξη της εδαφικής ποικιλομορφίας, και να συμβάλει στην περιφερειακή ειρήνη και σταθερότητα²⁰. Η βελτιωμένη εστίαση θα βοηθήσει να καθοδηγήσει τη μεταρρύθμιση των πολιτικών στο πλαίσιο της προετοιμασίας για μια επιτυχή διεύρυνση και να εξασφαλίσει ότι η επέκταση της Ένωσης δεν θα οδηγήσει σε εξασθένηση ή η αραίωση των υφιστάμενων πολιτικών.

Κατά τον καθορισμό των προτεραιοτήτων και τη διασφάλιση της συνοχής, τα θεσμικά όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να προφυλαχθούν από τις αποφάσεις σχετικά με τις μελλοντικές πολιτικές, οι οποίες είναι εμπνευσμένες από τη βραχυπρόθεσμη σκέψη σε μακροπρόθεσμες προκλήσεις. Αυτό είναι ένας πραγματικός κίνδυνος, καθώς στο εγγύς μέλλον η θεσμική μεταρρύθμιση, οι σημαντικές επιλογές πολιτικής, και η δημοσιονομική διαπραγμάτευση θα μπορούσαν όλα να συμπίπτουν.²¹

Εντός της Επιτροπής, έχουν γίνει σημαντικά βήματα για την ενίσχυση της ικανότητας της για το στρατηγικό σχεδιασμό και τον καθορισμό της πολιτικής ως έναν από τους τρεις πυλώνες της εν εξελίξει μεταρρύθμισης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης των κρατών μελών. Τα μέτρα αυτά αντανακλώνται μέσα από

²⁰ John Loughlin/ Frank Hendriks/ Anders Lidstrom (Eds.) (2011)

²¹ *ibid*

σημαντικές εκδηλώσεις κάθε χρόνο που προωθούν μια πολιτική συζήτηση στο πλαίσιο των στρατηγικών στόχων της Επιτροπής.

| Το Σύστημα Αυτοδιοίκησης στις χώρες της Ε.Ε | | | | |
|--|----------------------|------------------------|----------------------|--|
| Χώρα | πρώτη βαθμίδα | Δεύτερη βαθμίδα | Τρίτη βαθμίδα | Μέσος αριθμός κατοίκων ανά δήμο |
| Αυστρία | 2.357 | 9 | - | 3.560 |
| Βέλγιο | 589 | 10 | 6 | 18.480 |
| Κύπρος | 379 | - | - | 2.120 |
| Τσεχία | 6.249 | 14 | - | 1.680 |
| Δανία | 98 | 5 | - | 56.590 |
| Εσθονία | 226 | - | - | 5.930 |
| Φινλανδία | 336 | 2 | - | 15.960 |
| Γαλλία | 36.697 | 101 | 27 | 1.770 |
| Γερμανία | 11.553 | 301 | 16 | 7.080 |
| Ελλάδα | 325 | 13 | - | 34.780 |
| Ουγγαρία | 3.177 | 19 | - | 3.150 |
| Ιρλανδία | 114 | - | - | 39.260 |

| | | | | |
|------------------------------|---------------|--------------|------------|--------------|
| Ιταλία | 8.094 | 110 | 20 | 7.470 |
| Λετονία | 119 | - | - | 543 |
| Λιθουανία | 60 | - | - | 54.780 |
| Λουξεμβούργο | 106 | - | - | 4.780 |
| Μάλτα | 68 | - | - | 6.120 |
| Ολλανδία | 418 | 12 | - | 39.740 |
| Πολωνία | 2.479 | 379 | 16 | 15.400 |
| Πορτογαλία | 308 | 2 | - | 34.540 |
| Σλοβακία | 2.891 | 8 | - | 1.850 |
| Σλοβενία | 210 | - | - | 9.760 |
| Ισπανία | 8.116 | 52 | 17 | 5.680 |
| Σουηδία | 290 | 20 | - | 32.340 |
| Η.Β. | 406 | 28 | 3 | 152.680 |
| Βουλγαρία | 264 | - | - | 28.540 |
| Ρουμανία | 3.181 | 41 | - | 6.740 |
| Συνολικά στην ΕΕ - 27 | 89.149 | 1.126 | 105 | 5.630 |

Πηγή: Dexia, 2015

Ο παραπάνω πίνακας απεικονίζει τη διοικητική δομή των Ευρωπαϊκών Τοπικών Αρχών. Σημειώνεται ότι μετά τον "Καλλικράτη" που είναι η μεγάλη Διοικητική Μεταρρύθμιση, η Ελλάδα κατατάσσεται στην έκτη θέση από την άποψη του μέσου

μεγέθους του πληθυσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, πολύ πάνω από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο. Αυτό αποδεικνύει ότι η δημιουργία μεγάλων φορέων τοπικής αυτοδιοικήσεως, είναι σε θέση να αναλάβει μεγαλύτερο ρόλο από εκείνο που είχαν οι "Καποδιστριακοί Δήμοι" στην Ελλάδα. Ωστόσο, το μέγεθος των Τοπικών Αρχών δεν είναι ο μόνος παράγοντας που σχετίζεται με το βαθμό αποκέντρωσης ενός κράτους μέλους, καθώς χώρες όπως η Ολλανδία με μέσο μέγεθος του πληθυσμού είναι μεγαλύτερη από ότι στην Ελλάδα, ή Γαλλία με μέσο μέγεθος του πληθυσμού χαμηλότερη από εκείνη της Ελλάδας έχουν ισχυρότερη τοπική αυτοδιοίκηση²².

| Κοινωνικό Οικονομικά Στοιχεία Ε.Υ – 27 | | | | | |
|---|--------------------------------|----------------------------|--------------------|-----------------------------|---|
| Χώρα | Έκταση (km²) | Κάτοικοι (χιλιάδες) | ΑΕΠ (Δις €) | ΑΕΠ (Κατά κεφαλήν €) | Μεταβολή του ΑΕΠ τα τελευταία δύο χρόνια 2014-2015 σε% |
| Austria | 83.871 | 8.388 | 286,2 | 34.121,0 | 2,3 |
| Belgium | 30.528 | 10.883 | 354,4 | 32.563,0 | 2,3 |
| Bulgaria | 111.002 | 7.534 | 36,0 | 4.783,0 | 0,2 |
| France | 633.210 | 64.848 | 1.932,8 | 29.805,0 | 1,5 |
| Germany | 357.027 | 81.757 | 2.476,8 | 30.295,0 | 3,7 |

²² DEXIA (2016), Subnational public finance in the European Union, www.dexia.com

| | | | | | |
|-----------------------|---------|--------|---------|----------|------|
| Denmark | 43.098 | 5.546 | 234,0 | 42.194,0 | 1,3 |
| Czech Republic | 78.868 | 10.517 | 149,3 | 14.197,0 | 2,7 |
| Greece | 131.957 | 11.305 | 227,3 | 20.108,0 | -3,5 |
| Estonia | 45.227 | 1.340 | 14,3 | 10.675,0 | 2,3 |
| UK | 243.820 | 61.990 | 1.700,1 | 27.426,0 | 1.8 |
| Ireland | 69.797 | 4.476 | 156,0 | 34.853,0 | -0.4 |
| Spain | 505.997 | 46.073 | 1.051,3 | 22.819,0 | -0,1 |
| Italy | 301.336 | 60.468 | 1.556,0 | 25.733,0 | 1.5 |
| Cyprus | 5.695 | 804 | 17,3 | 21.565,0 | 1.0 |
| Latvia | 64.589 | 2.239 | 18,0 | 8.028,0 | -0.3 |
| Lithuania | 65.300 | 3.287 | 27,5 | 8.378,0 | 1,4 |
| Luxembourg | 2.586 | 506 | 40,3 | 79.516,0 | 2,7 |
| Malta | 316 | 416 | 6,2 | 14.817,0 | 2,7 |
| Netherlands | 41.528 | 16.612 | 588,4 | 35.421,0 | 1,7 |
| Hungary | 93.029 | 10.000 | 97,1 | 9.709,0 | 1,3 |
| Poland | 312.685 | 38.187 | 354,3 | 9.278,0 | 3,9 |
| Portugal | 92.152 | 10.637 | 172,8 | 16.245,0 | 1,4 |
| Romania | 238.391 | 21.431 | 121,9 | 5.690,0 | -1,9 |
| Slovakia | 49.034 | 5.430 | 65,9 | 12.134,0 | 4,2 |

| | | | | | |
|----------------------|------------------|----------------|-----------------|-----------------|------------|
| Slovenia | 20.273 | 2.049 | 35,4 | 17.286,0 | 1,4 |
| Sweden | 449.964 | 9.378 | 346,9 | 36.986,0 | 5,6 |
| Finland | 338.145 | 5.363 | 180,3 | 33.608,0 | 3,6 |
| Total EU - 27 | 4.409.423 | 501.465 | 12.246,9 | 24.422,0 | 1,9 |

Source: DEXIA, 2016

Το κατά κεφαλήν ΑΕΠ είναι ένα αρκετά ικανοποιητικός δείκτης του βιοτικού επιπέδου και χρησιμοποιείται ευρέως σε διαμήκεις και διαπεριφερειακές συγκρίσεις. Η σύγκριση του κατά κεφαλήν ΑΕΠ, καθώς και άλλων κοινωνικο-οικονομικών δεδομένων απεικονίζει το βιοτικό επίπεδο σε ολόκληρη την ΕΕ.

Ο παραπάνω πίνακας δείχνει ότι οι χώρες της Κεντρικής Ευρώπης και οι χώρες της Βόρειας Ευρώπης έχουν τις καλύτερες επιδόσεις, όσον αφορά την ανάπτυξη και το βιοτικό επίπεδο. Ωστόσο, η διασπορά του κατά κεφαλήν ΑΕΠ στα κράτη μέλη της ΕΕ εξακολουθεί να είναι εξαιρετικά εντυπωσιακή²³.

Ένας βασικός οδηγός για την εύρυθμη λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι το ποσό των εσόδων, καθώς καθορίζει σε μεγάλο βαθμό τη δυνατότητα χρηματοδότησης τόσο για τις επιχειρήσεις όσο και τις παρεμβάσεις προς όφελος των πολιτών. Ένας σχετικός διεθνής δείκτης μέτρησης είναι η αναλογία των εσόδων της τοπικής κυβέρνησης στο ΑΕΠ της χώρας. Τα στοιχεία για τα κράτη μέλη της ΕΕ παρουσιάζονται στον παραπάνω πίνακα.

²³ DEXIA (2016), Subnational public finance in the European Union, www.dexia.com

Έχει παρατηρηθεί ότι η αξία του συγκεκριμένου δείκτη για την Ελλάδα είναι μικρότερο από το 50% του αντίστοιχου ευρωπαϊκού μέσου όρου, κρατώντας έτσι τη θέση του πιο συγκεντρωτικού κράτους στην Ευρώπη, εκτός από τα μικρά νησιωτικά κράτη όπως η Μάλτα και η Κύπρος, οι οποίες δεν είναι συγκρίσιμα κράτη με την Ελλάδα όσον αφορά την οργάνωση.

Ταυτόχρονα, ο πίνακας παρουσιάζει το βαθμό της βελτίωσης των εσόδων της συνολικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης από τη φορολογία, γεγονός που αποδεικνύει την ικανότητα της τοπικής κυβέρνησης με την επιβολή τοπικών φόρων, τα έσοδα της οποίας μπορεί να ενισχύσουν την οικονομική της ανεξαρτησία.

Η Ελλάδα κατατάσσεται τελευταία μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ στον τομέα αυτό, δεδομένου ότι μόνο το 9,4% των συνολικών φορολογικών εσόδων έχουν διατεθεί για την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Αντίθετα, οι χώρες της Βόρειας Ευρώπης διαθέτουν πάνω από το 20% των συνολικών φορολογικών εσόδων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση²⁴. Η κύρια πηγή εσόδων για την ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι το κεντρικό κράτος, που αντιπροσωπεύει την καλύτερη ένδειξη για την κατανόηση του βαθμού εξάρτησης από την κεντρική χρηματοδότηση, και επιπλέον, να κατανοήσουν την έκταση του δρόμου που πρέπει να διανυθεί για να φτάσουν τα ευρωπαϊκά πρότυπα²⁵.

²⁴ Lucica Matei/ Spyridon Flogaitis (Eds.) (2011), *Public Administration in the Balkans- From Weberian Administration to New Public Management*, South Eastern European Administrative Studies, Editura Economica, Bucarest

²⁵ Lucica Matei/ Spyridon Flogaitis (Eds.) (2011)

Στις περιπτώσεις της Σουηδίας και της Δανίας, το 61,6% και 34,3% των συνολικών φορολογικών εσόδων, αντίστοιχα, αποδίδονται στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Τονίζεται ότι οι τοπικές αρχές (ΟΤΑ) στις χώρες της Βόρειας Ευρώπης συσσωρεύουν το κύριο βάρος των πολύ δαπανηρών ευθυνών της εκπαίδευσης και της υγείας, ενώ την ίδια στιγμή οι Τοπικές Αρχές είναι αυτόνομες φορολογικές αρχές, οι οποίες ορίζουν τα ποσοστά φορολογίας και σχεδιάζουν ξεχωριστούς προϋπολογισμούς.

Τονίζεται ότι στις σκανδιναβικές χώρες οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) συγκεντρώνουν το κύριο βάρος των ιδιαίτερα δαπανηρών αρμοδιοτήτων στους τομείς της εκπαίδευσης και της υγείας, ενώ αποτελούν ταυτόχρονα και αυτόνομες δημοσιονομικές αρχές, οι οποίες ορίζουν φορολογικούς συντελεστές και επίσης καταρτίζουν ανεξάρτητους προϋπολογισμούς²⁶

| Οι συνολικές δαπάνες της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση | | |
|--|--------------|-------------------------|
| Χώρα | % ΑΕΠ | % δημόσια δαπάνη |
| Austria | 17,9 | 34,0 |
| Belgium | 22,1 | 41,8 |
| Bulgaria | 6,9 | 18,1 |
| France | 11,8 | 20,9 |
| Germany | 21,1 | 44,1 |
| Denmark | 37,6 | 64,3 |

²⁶ Bovaird, T (2015) Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services *Public Administration Review* September/October 846-870

| | | |
|-----------------------|------|------|
| Czech Republic | 11,9 | 27,0 |
| Greece | 2,8 | 5,6 |
| Estonia | 10,0 | 24,7 |
| UK | 14,0 | 27,8 |
| Ireland | 6,9 | 10,3 |
| Spain | 24,3 | 53,2 |
| Italy | 15,7 | 31,3 |
| Cyprus | 2,2 | 4,8 |
| Latvia | 11,4 | 25,6 |
| Lithuania | 11,3 | 27,6 |
| Luxembourg | 5,3 | 12,5 |
| Malta | 0,7 | 1,5 |
| Netherlands | 17,2 | 33,6 |
| Hungary | 12,7 | 25,6 |
| Poland | 15,0 | 33,0 |
| Portugal | 7,2 | 14,0 |
| Romania | 9,8 | 23,9 |
| Slovakia | 7,3 | 18,2 |
| Slovenia | 10,2 | 20,4 |
| Sweden | 25,5 | 48,2 |

| | | |
|----------------------|-----------|-------------|
| Finland | 22,5 | 40,6 |
| Total EU - 27 | 17 | 33,6 |

Source: DEXIA, 2015

Ο παραπάνω πίνακας απεικονίζει τα ποσοστά των τοπικών κρατικών δαπανών και συνολικά τη βαθμολόγηση των κρατών μελών της ΕΕ. Το μέγεθος των δαπανών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελεί σαφή ένδειξη της υλοποίησης των παρεμβάσεων και με τον τρόπο αυτό την υποστήριξη στην καθημερινή ζωή των πολιτών.

Με βάση τα στοιχεία του πίνακα, τα έξοδα της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι πολύ χαμηλότερα από εκείνα των άλλων κρατών μελών της ΕΕ, η οποία υποστηρίζει την παραπάνω διαπίστωση ότι το Κυπριακό κράτος είναι επίσης πολύ συγκεντρωτικό κράτος εντός της ΕΕ. Ωστόσο, πρέπει να τονιστεί ότι οι δαπάνες θα πρέπει να συσχετίζονται με την έκταση και το κόστος των ειδικών καθηκόντων που ασκούνται από τις τοπικές αρχές.

Οι διαστάσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Η διακυβέρνηση ορίζεται γενικά ως οι αξίες και οι φορείς με τους οποίους ασκείται η εξουσία σε μια Κοινότητα, σε ένα Δήμο, σε μια Χώρα. Αυτές περιλαμβάνουν την πολιτική, οικονομική και θεσμική διάσταση της διακυβέρνησης. Συγκεκριμένα, ο βαθμός της αποτελεσματικής διακυβέρνησης καθορίζεται από: α) το πώς οι κυβερνήσεις και οι φορείς διακυβέρνησης επιλέγονται, παρακολουθούνται και μπορούν να αντικατασταθούν, β) από την ικανότητα των κυβερνήσεων να διαμορφώσουν και να εφαρμόσουν κατάλληλες πολιτικές και την παροχή δημόσιων

υπηρεσιών και γ) από το σεβασμό των πολιτών και του κράτους στους όρους των θεσμών που αφορούν τόσο την οικονομική και την κοινωνική αλληλεπίδραση μεταξύ τους.

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι μια μορφή διακυβέρνησης, όπου η κεντρική κυβέρνηση έχει αντικατασταθεί από τις τοπικές αρχές, ενώ οι παρεχόμενες υπηρεσίες δεν θεωρούνται «δημόσιες», με την ευρεία έννοια, αλλά τοπικές (δηλαδή δημοτικές, περιφερειακές)²⁷.

Σε όλες σχεδόν τις ευρωπαϊκές χώρες, ο Δήμος παραμένει το βασικό εδαφικό επίπεδο. Παρ' όλα αυτά, πολλές εδαφικές μεταρρυθμίσεις έχουν προταθεί, προκειμένου να μειωθεί ο αριθμός τους, με σκοπό την καλύτερη διαχείριση των τοπικών δημόσιων υπηρεσιών και τη μείωση των δημόσιων δαπανών. Έχουν ενθαρρυνθεί τέτοιες συγχωνεύσεις, με πολιτικά ή οικονομικά κίνητρα να έχουν συχνά τεθεί στο τραπέζι, ιδιαίτερα στην Ελβετία ή την Ουκρανία, καθώς και στα νέα ομόσπονδα κρατίδια της Γερμανίας²⁸. Αξίζει να σημειωθεί ότι, η Ελλάδα πήγε από τη θεωρία στη δράση με την ολοκλήρωση ενός μεγάλου αριθμού των συγχωνεύσεων μεταξύ Δήμων, που ονομάστηκε Καλλικράτης, όπως θα δούμε και στο επόμενο κεφάλαιο. Διαφορετικές επιλογές επιλέχθηκαν στην Ιρλανδία, όπου τα Δημοτικά Συμβούλια θα πρέπει να καταργηθούν προς όφελος των κομητειών μέχρι το 2014, μειώνοντας έτσι τον αριθμό της πρώτης βαθμίδας αρχές από 114 σε 31. Στην Τουρκία, ενώ τα χωριά εξακολουθούν να διατηρούν κάποια αρχή στο έδαφος

²⁷ John Loughlin/ Frank Hendriks/ Anders Lidstrom (Eds.) (2011)

²⁸ *ibid*

τους, εκείνα με λιγότερο από 2 000 κατοίκους φέρουν πλέον την ιδιότητα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης²⁹.

Οι Δήμοι έχουν επιτύχει σημαντικές οικονομίες κλίμακας με τη βοήθεια της διαδημοτικής συνεργασίας, η οποία συχνά ενθαρρύνεται από την κεντρική κυβέρνηση, προκειμένου να αυξηθεί η αποτελεσματικότητα και η εφαρμογή των κατευθυντήριων γραμμών για τη μείωση του προϋπολογισμού. Αυτή ήταν η περίπτωση στην Αυστρία, την Κύπρο και την Ιταλία, αλλά και σε 11 χώρες εκτός της ΕΕ, για παράδειγμα στην Ουκρανία. Σε άλλες χώρες, όπως για παράδειγμα η Ολλανδία, μπορεί να ρυθμιστούν αυτοί οι τύποι της συνεργασίας, οι οποίοι ποικίλλουν ανάλογα με τις αρμοδιότητες που ασκούνται. Η κατάσταση είναι επίσης παρόμοια κυρίως στη Γαλλία, ως αποτέλεσμα του τεράστιου αριθμού των Δήμων στη χώρα. Ένας νόμος, που απαιτεί από όλους τους Δήμους της συγκεκριμένης περιοχής για να αποτελέσει μέρος ενός EPCI (Δημόσια Ίδρυμα της διαδημοτικής συνεργασίας) με τις φορολογικές δυνάμεις, θα τεθεί σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 2017. Οι εν λόγω μηχανισμοί δεν κοστίζουν στους Δήμους την αυτονομία τους, και τους επιτρέπουν την πρόσβαση στην αποτελεσματική διαχείριση των δημόσιων υπηρεσιών, διατηρώντας παράλληλα ένα βέλτιστο μέγεθος.

Με σκοπό τον ίδιο το στόχο της μείωσης του λειτουργικού κόστους, πολλές χώρες, όπως η Ελλάδα, η Τουρκία, η Πορτογαλία και η Ιρλανδία έχουν δει τον αριθμό των αιρετών εκπροσώπων τους να μειώνεται σημαντικά, συχνά ως αποτέλεσμα της συγχώνευσης των Δήμων και Κοινοτήτων. Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι εδαφικές μεταρρυθμίσεις σε εξέλιξη συνεπάγονται επίσης μια αλλαγή στις τοπικές εκλογικές

²⁹ Bel, G., Fageda X., Mur M., (2013),

περιφέρειες, όπως στη Φινλανδία ή στη Γαλλία, η οποία θα εισάγει ένα νέο σύστημα ψηφοφορίας σε νομαρχιακό επίπεδο (διαμέρισμα) το 2016. Φυσικά, δεν έχουν ακολουθήσει όλες οι χώρες τις ίδιες τάσεις: η Γεωργία έχει υποστεί μια μεταρρύθμιση που περιλαμβάνει το σπάσιμο των Δήμων που αύξησαν τον αριθμό τους από 69 σε περίπου 400, μια αλλαγή η οποία μπορεί ενδεχομένως να αυξήσει την εγγύτητα των τοπικών αιρετών εκπροσώπων των πολιτών τους, αλλά που επίσης οδηγεί πολλούς Δημάρχους να φοβούνται την αυξημένη εξάρτηση από το κεντρικό κράτος και το μικρότερο μέγεθος τους συνεπάγεται επίσης απώλεια στο πολιτικό τους βάρος.

Ως εκ τούτου, η κρίση έχει προκαλέσει μια πραγματική βούληση για τη βελτίωση της αποδοτικότητας μέσω οικονομιών κλίμακας, οι συγχωνεύσεις των υπηρεσιών και των προγραμμάτων για τη μείωση του εσωτερικού κόστους στο πλαίσιο των δημοτικών και κοινοτικών αρχών. Είναι, ωστόσο, ζωτικής σημασίας ότι οι εξαγορές και συγχωνεύσεις θα αναληφθούν σύμφωνα με τις αρχές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, της επικουρικότητας και της εγγύτητας προς τους πολίτες.

Πρακτικές Μεταρρυθμίσεων Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην ΕΕ

Η Ευρώπη κινείται προς την κατεύθυνση της περιφερειοποίησης και της δημιουργίας μητροπόλεων. Ο σκοπός της εδαφικής μεταρρύθμισης είναι συχνά η απλούστευση των διοικητικών οργανισμών, για να επιφέρει μια σαφή κατανόηση της κατανομής των αρμοδιοτήτων που ασκούνται από κάθε επίπεδο και να επιτύχει σημαντικές οικονομίες κλίμακας. Κατά συνέπεια, μια τάση περιφερειοποίησης υπάρχει πια στο χώρο εργασίας στην Ευρώπη, που αφορά δηλαδή στη δημιουργία

ή ενίσχυση των περιφερειών, τη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων τους και την επιβεβαίωση του ρόλου τους ως προνομιακά ενδιαφερομένων σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Η διαδικασία αυτή είναι σήμερα πιο ενεργή στην Ανατολική Ευρώπη, σε χώρες όπως η Ρουμανία: οκτώ στατιστικές περιφέρειες της θα μετατραπούν σε πλήρη δικαιώματα των περιφερειακών αρχών, που συνεπάγεται μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων που έχουν εκτελεστεί από το κεντρικό κράτος, τους δήμους και νομούς. Οι συγκεκριμένες αρμοδιότητες αυτών των μελλοντικών περιοχών είναι ακόμη υπό συζήτηση, αλλά η πιο αποτελεσματική διαχείριση των ευρωπαϊκών πόρων είναι ένας από τους κύριους στόχους του προγράμματος αυτού.

Παρόμοιες συζητήσεις έχουν πραγματοποιηθεί στη Σουηδία ή τη Σλοβενία. Υπάρχουν ενδείξεις, ωστόσο, ότι αυτή η ενίσχυση του περιφερειακού επιπέδου αφορά την αποδυνάμωση των ενδιάμεσων επιπέδων, όπως συνέβη στην Ιταλία, όπου ένα σχέδιο μεταρρυθμίσεων ΟΤΑ, το οποίο έκτοτε εγκαταλείφθηκε, έθεσε ως στόχο να εξαλείψει επαρχίες οι οποίες, στο τέλος, απλώς μειώθηκαν από 110 σε 75. Αυτό εξηγεί γιατί, τις περισσότερες φορές, τα κράτη μέλη της ΕΕ και οι υπό ένταξη χώρες προτιμούν να ενισχύσουν ή να ενοποιήσουν μια περιοχή γύρω από τα επίπεδο NUTS-2, την Ευρωπαϊκή εδαφική ενότητα για τις στατιστικές που χρησιμοποιούνται στην εφαρμογή των πολιτικών συνοχής για τους ΟΤΑ.

Άλλες διαδικασίες που αποσκοπούν στην ενίσχυση των περιφερειών, είτε με την αναθεώρηση της εδαφικής διαιρέσης είτε δίνοντάς τους μεγαλύτερη ευελιξία, βρίσκονται σε εξέλιξη στην Αλβανία, τη Γεωργία, τη Μάλτα, την Ιρλανδία και τη Σλοβακία. Στην Πολωνία, η Γαλλία και η Γερμανία, έχουν χορηγηθεί περισσότερες εξουσίες στις κοινότητες, ιδίως στον τομέα της οικονομικής ανάπτυξης. Ένας άλλος

στόχος που συχνά συνδέεται με αυτές τις μεταρρυθμίσεις είναι η εδαφική απλούστευση, κατασκευασμένη για να αποφευχθεί η αλληλεπικάλυψη μεταξύ πολλών αρμοδιοτήτων, όπως μπορεί να δει κανείς στην Ισπανία, όπου η κυβέρνηση ετοιμάζει αυτό το είδος της εδαφικής μεταρρύθμισης μεγάλης κλίμακας για να διορθώσει αυτή την κατάσταση. Ένα παρόμοιο έργο προγραμματίζεται επίσης στη Γαλλία, και θα οδηγήσει στην αντικατάσταση των τριών υφιστάμενων αρχών με ένα και μόνο ένα στην Αλσατία αλλά απορρίφθηκε με λαϊκό δημοψήφισμα³⁰.

Παρ' όλα αυτά, δεν υπάρχει ευρωπαϊκός χάρτης που να περιλαμβάνει την έννοια της περιφερειακής αυτοδιοίκησης, όπως αυτή ενσωματώνεται στον Ευρωπαϊκό Χάρτη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης για το τοπικό επίπεδο³¹.

Οι πρακτικές Διοικητικής Μεταρρύθμισης όσον αφορά στην Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι διαφορετικές στις χώρες της ηπειρωτικής Ευρώπης και οι πρακτικές που έχουν λειτουργήσει καλά σε μια συγκεκριμένη χώρα δεν ήταν τόσο επιτυχείς σε άλλες. Επιπλέον, κανένα ιδανικό καθολικό μοντέλο δε φαίνεται να υπάρχει ώστε να μπορεί να εφαρμοστεί σε όλες τις χώρες, και σε όλες τις κοινότητες, ιδιαίτερα δεδομένου ότι ένας αριθμός μεταβλητών και παραγόντων πρέπει να διερευνηθούν προσεκτικά. Όπως σημείωσαν οι Christensen και Lægreid ³²υπάρχουν ορισμένες περιπτώσεις στις οποίες η επιρροή και η τελική έγκριση των αρχών της Τοπικής Διοίκησης είναι πολύ διαφορετικές, και εξαρτώνται από διαφορετικά κίνητρα. Ως εκ

³⁰ Sellers, J. M. and A. Lidstrom (2007). "Decentralization, local government, and the welfare state", *Governance-an International Journal of Policy and Administration* 20(4):609-632

³¹ Bel, G., Fageda X., Mur M., (2013),

³² Christensen, T., & Lægreid, P. (2001a). A transformative perspective on administrative reforms. In T. Christensen & P. Lægreid (Eds.)

τούτου, ο τρόπος με τον οποίο αναπτύσσονται, παρουσιάζονται και εφαρμόζονται οι πρακτικές διοίκησης ΟΤΑ, εξαρτάται από μια ποικιλία παραγόντων που περιλαμβάνουν την «τροχιά μεταρρύθμισης» που ακολούθησαν³³. Όπως σημείωσε, επίσης, από αυτούς τους συγγραφείς, «δεν υπάρχει κάποιο συγκεκριμένο σημείο εκκίνησης ή ένα συγκεκριμένο πακέτο ή μεταρρύθμιση στοιχείων μετά από μια συγκεκριμένη διαδρομή και επίσης δεν υπάρχει ένας συγκεκριμένος προορισμός» .

³⁴Σε ορισμένες περιπτώσεις, τόσο η αρχή μιας συγκεκριμένης μεταρρύθμισης όσο και η εφαρμογή της, παίζουν σημαντικό ρόλο, και πολλές διοικητικές μεταρρυθμίσεις έχουν αναπτυχθεί με επιτυχία σε αυτοδιοικήσεις σε άλλες χώρες της Δυτικής Ευρώπης, όπως η Βρετανία, για παράδειγμα, υλοποιούνται σύμφωνα με τη συγκεκριμένη κατάσταση και το πλαίσιο της χώρας. ³⁵ Επιπλέον, η πρωτοποριακή εφαρμογή των μοντέλων της Νέας Διοίκησης έγινε από τη Βρετανία, η οποία εισήγαγε σημαντικά μεταρρυθμιστικά μέτρα κατά τη διάρκεια της διοίκησης Thatcher (1979-1990). Τα μέτρα αυτά βασίζονται κυρίως στις πρακτικές διαχείρισης των επιχειρήσεων, κατά την παράδοση της δημόσιας υπηρεσίας, και το μηχανισμό της αγοράς³⁶. Μετά το 1980 οι πρακτικές της Νέας Διοίκησης είχαν εξαπλωθεί εκτός του Ηνωμένου Βασιλείου ³⁷

Στην Ισπανία, αναπτύχθηκε μια διαδικασία αποκέντρωσης «μεταξύ» του 1979-1983, πάνω στο πλαίσιο της ενδογενούς διαδικασίας από τη νέα δημόσια διαχείριση. Νέα μέσα διαχείρισης σε τοπικό επίπεδο εισήχθησαν το 1990, καθώς υπήρχε μεγάλη

³³ Gregory, R. (2001). Transforming governmental culture: A sceptical view of new public management. In T. Christensen & P. Lægreid

³⁴ Christensen, T., & Lægreid, P. (2001a).

³⁵ Magone, J.M. (2011) 'The Difficult Transformation of State and Public Administration in Portugal.

³⁶ Lægreid, P., Roness, P. G., & Rubecksen, K. (2007). Modern management tools in state agencies: the case of Norway

³⁷ Gautam, B.R. (2008) 'Factors Affecting Application of New Public Management Oriented Reforms for Reforming Nepalese Public Administration',

αντίσταση από τις συντηρητικές ομάδες της κυβέρνησης ³⁸. Οι αποσπασματικές μεταρρυθμίσεις της διοίκησης χωρίς την εισαγωγή ενός κατάλληλου πακέτου διοίκησης εμποδίζουν σημαντικά τυχόν προσπάθειες αναμόρφωσης. Οι Pina και Torres δηλώνουν ότι "αντί της αποκέντρωσης και της αυτονομίας, η δομή της γραμμής των διαχειριστών παρέμεινε άκαμπτη και συγκεντρωτική, αποτρέποντας τη μεγαλύτερη υπευθυνότητα, την ευελιξία των συστημάτων διαχείρισης και των δημοσιονομικών διαδικασιών» ³⁹.

Στη Γαλλία, η αξιολόγηση των ατομικών επιδόσεων και η εισαγωγή των αρχών της αγοράς είναι δύσκολο να εφαρμοστεί, δεδομένου ότι τα συνδικάτα ασκούν σημαντική ισχύ στη δημόσια απασχόληση. ⁴⁰Το κλασικό Βεμπεριανό μοντέλο διοίκησης εξακολουθεί να είναι το κύριο χαρακτηριστικό του γερμανικού κόσμου ⁴¹, και η γερμανική διοίκηση συνδέεται με την Rechtsstaat. Οι πρακτικές διοίκησης είναι νομικές και χαρακτηρίζονται από ασφάλεια της θέσης εργασίας με τακτικές αποδοχές και συντάξεις, καριέρα μέσα σε μια ιεραρχία και συμβάσεις αορίστου χρόνου⁴².

Επιπλέον, οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις έχουν παρατηρηθεί στις σκανδιναβικές χώρες, αν και τα μοντέλα μεταρρυθμίσεις τους δεν είναι οι ίδια με εκείνα του

³⁸ Magone, J.M. (2011)

³⁹ Pina, V., Torres, L. & Yetano, A. (2009) Accrual accounting in EU local government: one method, several approaches, *European Accounting Review*, 18(4), pp. 765-807

⁴⁰ Calogero, M. (2010) 'The Introduction of New Public Management Principles in the Italian Public Sector'

⁴¹ Bel, G., Fageda X., Mur M., (2013), Why Do Municipalities Cooperate to Provide Local Public Services? An Empirical Analysis, *Local Government Studies*, 39, (3), 435-454.

⁴² Jackson, A. & Lapsley, I. (2003) The diffusion of accounting practices in the new »managerial« public sector, *International Journal of Public Sector Management*, 16(5), pp. 359-372

αγγλοσαξονικού κόσμου. Οι πρακτικές νέας δημόσιας διοίκησης σε αυτές τις περιπτώσεις βασίστηκαν σε θεωρίες ηγεσίας και διαχείρισης, όπως η διαχείριση με βάση τους στόχους, την αποκέντρωση, και ούτω καθεξής. Στις σκανδιναβικές χώρες, οι διοικήσεις δίνουν μεγάλη προσοχή στις ανάγκες των πολιτών τους και υπάρχει πολύ καλή επικοινωνία και διαπραγμάτευση μεταξύ του ιδιωτικού και του δημόσιου τομέα. Ως εκ τούτου, οι μεταρρυθμίσεις που εγκρίθηκαν από Σκανδιναβικές χώρες εμπίπτουν στο ευρύ πλαίσιο αξίας του κράτους πρόνοιας ⁴³.

3.1. Διαδικασίες χάραξη πολιτικής

Μια κοινή αδυναμία στις χώρες της ΟΣΕΠ είναι η ανικανότητά τους να σχεδιάσουν με επιτυχία και να διαχειρίζονται τις δημόσιες πολιτικές τους αποτελεσματικά. Οι περισσότερες από αυτές έχουν αδύναμα δημόσια ιδρύματα και αντιμετωπίζουν προβλήματα συντονισμού μεταξύ των κεντρικών μονάδων τους. Η δημόσια διοίκηση έχει παραδοσιακά χαρακτηριστεί από διαδικασίες top down για τη διαχείριση αποφάσεων χωρίς καν να γνωρίζουν τον τελικό στόχο. Μια στροφή προς τις δημόσιες πολιτικές που προσπαθούν να λύσουν συγκεκριμένα προβλήματα με τη συμμετοχή ενός αριθμού παραγόντων και μέσω του εκσυγχρονισμού των διαδικασιών, έχει τεθεί σε εφαρμογή σε ορισμένες χώρες της ΟΣΕΠ. Η συνειδητοποίηση της σημασίας του ζητήματος που έθεσε σε ολόκληρη την περιοχή έγινε μέσα από το έργο των οργανισμών, όπως του ΟΣΕΠ, της ΕΕ, του ΔΝΤ. Για τις πρώην σοβιετικές χώρες ο εκσυγχρονισμός των διαδικασιών χάραξης πολιτικής είναι μια νέα περιοχή δραστηριότητας η οποία, σε περίπτωση επιτυχίας, θα σηματοδοτήσει ένα σημαντικό μετασχηματισμό της νοοτροπίας και των

⁴³ D' Apolito, R., (2012), Can't We All Get Along? Public Officials' Attitudes toward Regionalism as a Solution to Metropolitan Problems in a Rust Belt Community

λειτουργιών της παραδοσιακής δημόσιας διοίκησης. Μέχρι σήμερα έχει σημειωθεί μικρή πρακτική πρόοδος, αλλά πολλές συζητήσεις έχουν γίνει και οι περισσότερες από τις χώρες έχουν ξεκινήσει το σχεδιασμό στρατηγικών προς αυτή την κατεύθυνση⁴⁴.

Η Μολδαβία είναι η μόνη χώρα στην Ευρώπη που άρχισε την εφαρμογή ορισμένων από τις στρατηγικές μεταρρύθμισης μέσω της δημιουργίας μονάδων πολιτικής ανάλυσης, παρακολούθησης και αξιολόγησης σε έξι υπουργεία. Μια λίστα 150 διοικητικών αρχών έχει εγκριθεί για την υλοποίηση αυτής της στρατηγικής επανεξέτασης. Η Τουρκία είναι σε παρόμοιο επίπεδο ανάπτυξης στη διαδικασία εκσυγχρονισμού των διαδικασιών χάραξης πολιτικής. Στα Βαλκάνια μεγαλύτερη πρόοδος μπορεί να παρατηρήσει κανείς στη Ρουμανία και τη Βουλγαρία που είναι κράτη μέλη της ΕΕ. Η Βουλγαρία, προκειμένου να βελτιώσει τις διαδικασίες χάραξης πολιτικής και το συντονισμό της, έχει αναπτύξει ένα νέο σύνολο κανόνων που περιλαμβάνουν εκτιμήσεις των επιπτώσεων, διαδικασίες διαβούλευσης, αξιολόγησης και monitoring⁴⁵.

Ομοίως, η Ρουμανία έχει δημιουργήσει νέους θεσμούς, όπως ο οργανισμός για τη δημόσια στρατηγική, και η μονάδα δημόσιας πολιτικής, προκειμένου να βελτιωθούν οι διαδικασίες χάραξης πολιτικής της. Οι διαδικασίες διαβούλευσης έχουν βελτιωθεί και η κυβέρνηση έχει δημοσιεύσει ένα εγχειρίδιο για την εκτίμηση των επιπτώσεων. Η Αλβανία, αν και δεν αποτελεί κράτος-μέλος της ΕΕ, έχει δημιουργήσει ένα ειδικό Υπουργείο Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης και έχει σημειώσει

⁴⁴ Torres, L. (2004) 'Trajectories in public administration reforms in European Continental countries',

⁴⁵ Noblet, A., Rodwell, J. & McWilliams, J. (2006)

ικανοποιητική πρόοδο προς την κατεύθυνση του εκσυγχρονισμού των διαδικασιών χάραξης πολιτικής (Jackson, 2004).

Το Ολοκληρωμένο Σύστημα Προγραμματισμού (IPS), το οποίο έχει ως στόχο να συνδέσει τη διαδικασία του προϋπολογισμού με τις προτεραιότητες πολιτικής θεωρείται ως η πιο σημαντική καινοτομία στη χώρα αυτή τη στιγμή. Η Ελλάδα, αν και υπήρξε μέλος της ΕΕ από το 1981, εξακολουθεί να αντιμετωπίζει μια κατάσταση σημαντικής αλληλοεπικάλυψης, ασάφεια και μια μεγάλη έκταση συναρμοδιοτήτων. Η εφαρμογή των προκαθορισμένων στόχων και η θέσπιση στρατηγικών μονάδων στα υπουργεία είναι στα σχέδια της κυβέρνησης για το άμεσο μέλλον. Συνολικά, μπορεί να υποστηριχθεί ότι η πρόοδος στο θέμα αυτό εξακολουθεί να είναι περιορισμένη στην περιοχή του ΟΣΕΠ, με την κατάσταση να είναι σημαντικά χειρότερη στις χώρες της πρώην Σοβιετικής Ένωσης (Verbeeten, 2008).

3.2 Διαχειριστική λογοδοσία στους ΟΤΑ

Οι μεταρρυθμίσεις της Νέας Δημόσιας Διοίκησης παρέχουν ένα μοντέλο για τη δημόσια διοίκηση, η οποία εξαρτάται από τους ρόλους και τις τεχνικές ελέγχου που εισάγει μια νέα μορφή διακυβέρνησης που υπαγορεύουν την ευθύνη των πολιτικών για τη διαχείριση των δημόσιων οργανισμών και προσπαθεί να επιβάλει την αυτονομία της ατομικής δράσης, καθιστώντας τους διαχειριστές υπόλογους για την αποδοτική αξιοποίηση των πόρων που τους έχουν ανατεθεί (Lapsley, 2008).

Εν όψει των μεταρρυθμίσεων στο δημόσιο τομέα, οι ρόλοι των εθνικών κυβερνήσεων και των οργανισμών του δημόσιου τομέα, καθώς και οι σχέσεις

μεταξύ τους αλλάζουν. Σύμφωνα με τη νέα λογική, η οποία σε μεγάλο βαθμό υπογραμμίζεται από το ιδεολογικό πλαίσιο του νεοφιλελευθερισμού, το κράτος δεν θα είναι πλέον ο πάροχος της χρηματοδότησης, αλλά αντ' αυτού θα γίνει ο αγοραστής των υπηρεσιών που παράγει ο δημόσιος τομέας (Humphrey et al, 2013). Είναι σημαντικό να τονιστεί η χρήση του όρου «ιδεολογικό», η οποία, σύμφωνα με τον Giddens (1979: 6) εννοείται ως "η ικανότητα των κυρίαρχων ομάδων ή τάξεων για να κάνουν τα δικά τους συμφέροντα να εμφανίζονται σε άλλους ως καθολικά συμφέροντα".

Η νεοφιλελεύθερη ατζέντα έχει ορισμένες συνέπειες για την θεσμοθέτηση ως θεωρητική διαδικασία.

- Η έννοια του ωφελιμισμού μειώνει τη δράση σε μια υπολογισμένη αυτό ενδιαφερόμενη προσέγγιση στη λήψη αποφάσεων
- Η έννοια της εργαλειακότητας τείνει να καθορίσει τη λήψη αποφάσεων και την κατανομή των πόρων ως κεντρικό πρόβλημα της κοινωνίας (Μάρτιο και Olsen, 2009: 3).

Η παροχή υπηρεσιών πρέπει να λαμβάνει υπόψη το κόστος παραγωγής και τις δυνατότητες κέρδους, ή τουλάχιστον την ισορροπία μεταξύ κόστους και εσόδων. Αυτό το νέο μοντέλο εισάγει μια νέα ώθηση στις υποθέσεις της διαχείρισης οργανισμών του δημόσιου τομέα και του θεσμικού περιβάλλοντος τους. Σε αντίθεση με το προηγούμενο μοντέλο της λογοδοσίας, κατά την οποία διατέθηκαν κεφάλαια στους δημόσιους οργανισμούς που χρησιμοποιούνται σύμφωνα με τους επαγγελματικούς τους κανόνες χωρίς να λογοδοτούν για τα έσοδα ή τις δαπάνες

που προκύπτουν από αυτές τις υπηρεσίες, το νέο μοντέλο βασίζεται στην οικονομική αποδοτικότητα και τη μέτρηση των επιδόσεων (Toonen, 2011). Μια τέτοια αλλαγή απαιτεί μια στροφή από τους παραδοσιακούς μηχανισμούς του συστήματος διεύθυνσης, οι οποίοι βασίζονται στο δημόσιο δίκαιο και ένα μεγάλο αριθμό των διοικητικών υπαλλήλων οι οποίοι, χρησιμοποιούν για την παρακολούθηση των διαδικασιών σε οργανισμούς του δημόσιου τομέα.

Τέτοιοι μηχανισμοί πλέον θεωρούνται ως αναποτελεσματικοί και ανεπαρκείς για τις ανάγκες της νέας σχέσης λογοδοσίας (ΟΟΣΑ, 2004). Ως εκ τούτου, η πρόθεση των μεταρρυθμίσεων της νέας δημόσιας διοίκησης είναι να ανακατασκευάσει τις επιχειρήσεις του δημόσιου τομέα μεταβάλλοντας τους κανόνες και τα πρότυπα βάσει των οποίων οι οργανωτικοί φορείς καθορίζουν τις πράξεις τους. Η διαδικασία λήψης αποφάσεων σχετιζόταν με οικονομικούς στόχους εις βάρος των κοινωνικών στόχων (DConrad, 2005). Σε αντίθεση με τον παραδοσιακό τύπο της δημόσιας διαχείρισης (που βασίζεται σε μια ομαλή ιεραρχία ομοιομορφία, νομιμότητα και χάραξη πολιτικής) ο νέος διαχειριστικός ρόλος συνδέεται με την καινοτομία, τη δημιουργικότητα και την ενδυνάμωση.

Οι προσδοκίες για την αποδοτική και αποτελεσματική λειτουργία των πόρων ορίζονται ρητά από τις συμβάσεις και τη διαμόρφωση των ποσοτικών και ποιοτικών στόχων που η διαχείριση πρέπει να πληροί (Glynn και Murphay, 2006). Το μοντέλο υποθέτει μεγαλύτερη αυτονομία για τον παράγοντα-manager πάνω από την αξιοποίηση των πόρων, αλλά, την ίδια στιγμή, κάνει τις ενέργειές του ορατές με το θεσμικό περιβάλλον μέσω της χρήσης των μεθόδων λογοδοσίας. Η συμβατική σχέση μεταξύ του πάροχου των πόρων και του παράγοντα των manager αναπτύσσει

μια νέα δομή της αλληλεπίδρασης που επηρεάζει τους ρόλους των δύο μερών. Ακολουθώντας το παράδειγμα του μοντέλου του ιδιωτικού τομέα της λογοδοσίας, το κόμμα που παρέχει τους πόρους που γίνεται κύριος της οργάνωσης, ένας ρόλος που μεταβάλλει το νόημα της δράσης του / της.

Η διαδικασία της αλλαγής βασίζεται στην υιοθέτηση των νέων προτύπων αλληλεπίδρασης με τα οργανωτικά συστήματα που θα διαμορφώσουν τη συμπεριφορά και τη δράση των συμμετεχόντων σύμφωνα με τις προσδοκίες του αντιπροσωπευομένου. Οι τεχνικές παρακολούθησης χρησιμοποιούνται, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι οι ενέργειες των διαχειριστών προωθούν τα συμφέροντα του αντιπροσωπευομένου (Wright, 2004). Είναι μια σχέση χαμηλής εμπιστοσύνης και λογοδοσίας με βάση την ποικιλομορφία των συμφερόντων μεταξύ του εντολέα και του διαχειριστή - μια σχέση που προκαλεί αυξημένο άγχος και αβεβαιότητα και απαιτεί σημαντικό ρόλο των μηχανισμών λογοδοσίας που θα καθορίζει ρητά την έννοια της οργανωτικής δράσης και θα θεσπίσει κανόνες συμπεριφοράς για τα οργανωτικά μέλη (Olson, et al, 2001) .

3.3 Η διεθνής πτυχή της λογοδοσίας της διοικητικής μεταρρύθμισης

Οι μεταρρυθμίσεις στο δημόσιο τομέα, όπως αυτές που συμβαίνουν σε διάφορες χώρες σε όλο τον κόσμο με διαφορετικά οικονομικά χαρακτηριστικά (ανεπτυγμένες ή αναπτυσσόμενες οικονομίες) και διαφορετικά κοινωνικά πλαίσια, χαρακτηρίζονται από την προσπάθεια για τη δημιουργία ενός νέου μοντέλου δημόσιας διοίκησης, σε μεγάλο βαθμό διαφορετικό από το υπάρχον μοντέλο της διαχειριστικής διοίκησης, και θεμελιώνεται σε αντικείμενα λογοδοσίας, όπως έχει

αναπτυχθεί στον ιδιωτικό τομέα (Lapsley, 2008). Η παγκοσμιοποίηση της διοικητικής μεταρρύθμισης αναλαμβάνει αυξανόμενη αλληλεξάρτηση με την πολιτική και την οικονομική και πολιτική ολοκλήρωση, έτσι ώστε οι ίδιες τεχνολογίες διαχείρισης και δεξιοτήτων μπορούν να εφαρμοστούν σε εθνικές ρυθμίσεις. Οι μεταρρυθμίσεις θεωρούνται σε μεγάλο βαθμό εργαλειακές και διαχειριστικές, ένα θέμα που συνδέεται άμεσα με τη βελτίωση των επιδόσεων της κυβέρνησης και της διαχείρισης που βασίζεται στις λεγόμενες αντικειμενικές και ορθολογικές μεθόδους (Cheung, 2002).

Οι μεταρρυθμίσεις στο δημόσιο τομέα επηρεάζονται και διαχέονται από τη λεγόμενη διαδικασία της παγκοσμιοποίησης μέσω της συμμετοχής των εθνικών κρατών στους ευρύτερους πολιτικούς και οικονομικούς οργανισμούς όπως η Παγκόσμια Τράπεζα, ο Οργανισμός για την Οικονομική Συνεργασία και Ανάπτυξη (ΟΟΣΑ), η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ), και μέσα από τη δύναμη που οι οργανώσεις αυτές πρέπει να διαχέουν, την επιρροή τους, και την επιβολή αυτών των αλλαγών στις εθνικές καταστάσεις (Borins, 2002). Αυτός είναι ο λόγος που οι μεταρρυθμίσεις στον κυπριακό δημόσιο τομέα πρέπει να γίνουν κατανοητές σε σχέση με τη συμμετοχή της χώρας ως κράτος-μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όσο και σε σχέση με το ευρύτερο ευρωπαϊκό κοινωνικό, πολιτικό και οικονομικό πλαίσιο (European Commission, Employment in Europe 2000). Ο όρος «εξευρωπαϊσμός» στο σχεδιασμό των προσπαθειών διαδοχικών Κυπριακών κυβερνήσεων απέναντι στον οικονομικό και κοινωνικό εκσυγχρονισμό της χώρας, γίνεται σύμφωνα με το κυρίαρχο παράδειγμα της ιδιωτικοποίησης, της απορρύθμισης και της ενιαίας ευρωπαϊκής

αγοράς. Ο στόχος της σταθεροποίησης της κυπριακής οικονομίας, γίνεται σύμφωνα με τα κριτήρια του Μάαστριχτ.

Ο ΟΟΣΑ (1994) έχει δημοσιεύσει παραδείγματα καλής πρακτικής, και ο ισχυρισμός ότι η αποτελεσματική απόδοση είναι μια καλή βάση για τη λογοδοσία ... (Lawyon, at al, 2000: 13) και η επακόλουθη είσοδο στην Ευρωπαϊκή Νομισματική Ένωση (ONE), αναγνωρίστηκαν ως οι βασικές κινητήριες δυνάμεις (Λυριντζής, 2006).

Επιπλέον, ο εξευρωπαϊσμός θεωρείται ως " μια διαδικασία θεσμικής και πολιτικής προσαρμογής ως απάντηση στις πολιτικές της ΕΕ, αλλά και ως η διαδικασία με την οποία οι εθνικές πολιτικές μεταφέρονται μέχρι το ευρωπαϊκό επίπεδο και μπορούν να γίνουν στόχος της συλλογικής διαδικασίας λήψης αποφάσεων" (Παρασκευόπουλος, 2006: 224). Η προσέγγιση αυτή καταδεικνύει ότι η θεσμική προσαρμογή και η αναμόρφωση των εθνικών δομών αποτελούν προϋποθέσεις για τη συμμετοχή της χώρας στην ΕΕ. Κατά συνέπεια, υπάρχει σχέση αιτίου και αιτιατού που οδηγεί στη θεσμική αναμόρφωση των χωρών μελών της ΕΕ. Η σχέση αιτίου και αποτελέσματος διευκολύνει την ανάγκη για τη δημιουργία αποτελεσματικής πολυεπίπεδης διακυβέρνησης σε μια πολυεπίπεδη χάραξη πολιτικής περιβάλλοντος, όπως η Ευρωπαϊκή Ένωση (Παρασκευόπουλος, 2006). Η ακόλουθη ενότητα περιγράφει κάποιες βασικές μεταρρυθμίσεις στο Κυπριακό κοινωνικό πλαίσιο.

3.4 Η σύγκλιση προς τη Νέα Δημόσια Διοίκηση

Καθώς η αποτελεσματικότητα του παραδοσιακού μοντέλου της δημόσιας διοίκησης άρχισε να αμφισβητείται σε μεγάλο βαθμό οι πολιτικοί, γραφειοκράτες, ερευνητές

και ακαδημαϊκοί έψαξαν για ένα παράδειγμα που θα κάνει την κυβέρνηση πιο αποτελεσματική και αποδοτική. Οι δεκαετίες του 1960 και '70 είχαν βαπτιστεί ως εποχές του "εκλεκτικισμού", όπως φαίνεται σε πολλές ακαδημαϊκές μελέτες ως μια εποχή για την ενίσχυση της κυβέρνησης μέσω πολιτικών πρωτοβουλιών (MacGowan, and Wallace, 2006). Σε αυτή τη διαδικασία, προέκυψαν δύο σημαντικά ρεύματα σκέψης. Το ένα οδηγήθηκε από τους οικονομολόγους και χαρακτηρίζεται ως «νέα θεσμική οικονομία», και το άλλο, το οποίο υποστηρίζεται από τους διαχειριστές, κατέληξε να είναι γνωστό ως η «managerialist» σχολή σκέψης, και επικεντρώθηκε στην απαίτηση της εκ νέου θέσπισης διαχειριστικών αρχών που να υπερβαίνουν τη γραφειοκρατία (Hood 2001).

Κατά τη διάρκεια των δύο τελευταίων δεκαετιών, οι αλλαγές που σχετίζονται με τη Νέα Δημόσια Διοίκηση (NPM) έχουν σχεδιαστεί για να εξασφαλίζουν ότι οι οργανισμοί του δημόσιου τομέα θα γίνουν πολύ παρόμοιοι με τους ομολόγους τους του ιδιωτικού τομέα (Poole et al 2006). Ο Diefenbach (2009: 892) αναφέρει ότι οι υπέρμαχοι της NPM υποστηρίζουν ότι θα "βελτιώσει τις δημόσιες υπηρεσίες, καθιστώντας τους οργανισμούς του δημόσιου τομέα πολύ πιο επιχειρηματικούς όπως και σύμφωνα με τον Hood, η υιοθέτηση της NPM από έναν αυξανόμενο αριθμό χωρών παγκοσμίως έχει χαρακτηριστεί ως μια από τις πιο εντυπωσιακά διεθνείς τάσεις στη δημόσια διοίκηση (Elliott, et al, 2009).

Τα τελευταία χρόνια, οι αλλαγές που σχετίζονται με την NPM έχουν γίνει για να διασφαλιστεί ότι οι πρακτικές δημόσιου οργανισμού συγκλίνουν με εκείνες του ιδιωτικού τομέα. Η κυβέρνηση καλείται να υιοθετήσει τόσο τις τεχνικές της διοίκησης επιχειρήσεων και τις αξίες των επιχειρήσεων, οι οποίες περιλαμβάνουν

τις αξίες του ανταγωνισμού, μια σαφή προτίμηση για τους μηχανισμούς της αγοράς ως μέσο κοινωνικής επιλογής, και σεβασμό για το επιχειρηματικό πνεύμα (Kickert, 2011).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο Παραδείγματα Ευρωπαϊκών χωρών

4.0 Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα

Η οργάνωση του ελληνικού κράτους βασίστηκε στο ναπολεόντειο μοντέλο από την ίδρυσή του το 1832. Μέχρι τις αρχές του 1980 η ελληνική πολιτεία παρέμεινε εξαιρετικά συγκεντρωτική. Η κατάσταση αυτή άρχισε να αλλάζει με την είσοδο της χώρας στην Ευρωπαϊκή Ένωση το 1981. Έξι χρόνια μετά την ένταξή της, το 1987, 13 προγραμματικές περιοχές σχηματίστηκαν και το 1989, το Κοινοβούλιο επικύρωσε το Ευρωπαϊκό Χάρτη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (6 Σεπτεμβρίου 1989), ενώ εξέφρασε επιφυλάξεις για τα άρθρα της 5, 7 παράγραφος 2, 8 § 2 και 10 § 2.

Το 1994, οι παλιές νομαρχίες, οι οποίες αποτελούσαν την αποκεντρωμένη δομή του κράτους για 160 χρόνια, μετατράπηκαν σε δεύτερο επίπεδο τοπικών αρχών, με αιρετές αρχές (νομός, νομαρχιακό συμβούλιο). Το 1997, ένα σημαντικό μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα υλοποιήθηκε με την Ν.2539 / 1997 (γνωστό ως σχέδιο "Καποδίστριας") με το οποίο συγχωνεύθηκαν 5.825 Δήμοι σε 1034. Παράλληλα, ο νόμος Ν.2503 / 1997 επαναπροσδιόρισε τις λειτουργίες των προγραμματικών περιοχών που μετατρέπονται σε βασική αποκεντρωμένη δομή του κράτους, με επικεφαλής τον γενικό γραμματέα, ο οποίος διορίζεται από την κυβέρνηση.

Το 2010, ο διοικητικός χάρτης της χώρας άλλαξε ριζικά με μια σαρωτική μεταρρύθμιση που τέθηκε σε εφαρμογή με τον νόμο n.3852/ 2010 (Πρόγραμμα «Καλλικράτης»), στην οποία οι αποκεντρωμένες περιοχές έγιναν 7 αποκεντρωμένες διοικήσεις, με 52 νομαρχίες να καταργούνται και να συγχωνεύονται σε 13 περιοχές, ενώ οι 1.034 Δήμοι συγχωνεύτηκαν σε 325 Δήμους. Οι πρόσφατα εκλεγμένες αρχές των τοπικών θεσμών προέκυψαν από τις εκλογές του 2010 και το νέο σχέδιο μεταρρύθμισης τέθηκε σε ισχύ από την 1/1/2011.

4.0.1 Σύστημα Διακυβέρνησης στην Ελλάδα

Οι δημοτικές και περιφερειακές αρχές εκλέγονται κάθε πέντε χρόνια με άμεσες εκλογές την ίδια ημέρα.

Ο Δήμος διοικείται από:

- Το Δήμαρχο

- Το Δημοτικό Συμβούλιο

- Την Οικονομική Επιτροπή

- Την επιτροπή για την ποιότητα της ζωής (σε δήμους > 10.000 κατοίκων)

- Την Εκτελεστική Επιτροπή

Το Δημοτικό Συμβούλιο είναι το βασικό δημοτικό όργανο και αποφασίζει για όλα τα θέματα που σχετίζονται με το Δήμο, με εξαίρεση εκείνα που ανήκουν στις νόμιμες εξουσίες του Δημάρχου ή σε οποιαδήποτε δημοτική αρχή ή επιτροπή με απόφαση του ίδιου του Δημοτικού Συμβουλίου.

Η οικονομική επιτροπή αποτελείται από Συμβούλους και έχει την ευθύνη για την παρακολούθηση και τον έλεγχο της οικονομικής λειτουργίας του Δήμου. Η επιτροπή ποιότητας ζωής είναι μια άλλη επιτροπή Δημοτικού Συμβουλίου, η οποία έχει αποφασιστικές και εισαγωγικές εξουσίες επί θεμάτων που αφορούν την ποιότητα ζωής, το περιβάλλον και την πολεοδομία.

Μετά τη μεταρρύθμιση του 2010, εισήχθησαν σημαντικά νέα θεσμικά όργανα και διατάξεις που προωθούν τη διαβούλευση και διαφάνεια:

- Επιτροπή Δημόσιας Διαβούλευσης
- Διαμεσολαβητής για την υποστήριξη των πολιτών και των επιχειρήσεων
- Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών
- Συνάντηση κατοίκων της κοινότητας
- Υποχρεωτική ηλεκτρονική ανάρτηση για τις δημοτικές αποφάσεις

Σε ό, τι αφορά τη συμμετοχή των πολιτών, θα πρέπει να σημειωθεί ότι ο θεσμός του τοπικού δημοψηφίσματος έχει θεσπιστεί από το νόμο από το 2006, αλλά δεν έχει ακόμη ενεργοποιηθεί. Ωστόσο, εξασφαλίζεται η συμμετοχή των χρηστών σε ορισμένα πρόσωπα που παρέχουν κοινωνικές υπηρεσίες (π.χ. προστασία των παιδιών, των ηλικιωμένων κ.λπ.).

Το κράτος εποπτεύει τις τοπικές αρχές, μόνο από την άποψη της νομιμότητας (άρθρο 102 § 4). Η διοικητική εποπτεία ασκείται στις δράσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των προσώπων που είναι μέσα τους. Η επίβλεψη των εργασιών

γίνεται από τον ελεγκτή νομιμότητας, έναν ανεξάρτητο φορέα. Η εποπτεία των προσώπων (πειθαρχικός έλεγχος) είναι επίσης υπό την εποπτεία του ελεγκτή νομιμότητας, εκτός από την περίπτωση της εξόδου από την υπηρεσία προς το δημόσιο συμφέρον των τοπικών και περιφερειακών εκλεγμένων εκπροσώπων, όπου ασκείται από τον Υπουργό Εσωτερικών. Επιπλέον, ο ελεγκτής νομιμότητας μπορεί να επιβάλει κυρώσεις αναστολής και έκπτωση στα αιρετά όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης, εφόσον παραβιάζουν το καθήκον τους⁴⁶.

4.0.2 Αρμοδιότητες και πόροι

Οι Δήμοι σήμερα ασχολούνται με ένα ευρύ φάσμα ευθυνών που εμπίπτουν στις ακόλουθες περιοχές:

- Ανάπτυξη
- Περιβάλλον
- Ποιότητα ζωής και την εύρυθμη λειτουργία των πόλεων
- Εργασία
- Κοινωνική προστασία και αλληλεγγύη
- Παιδεία, Πολιτισμό και Αθλητισμό
- Αγροτική Ανάπτυξη, Κτηνοτροφία, Αλιεία
- Πολιτική Προστασία και κρατικές υποθέσεις

⁴⁶ Αθανασόπουλος Κωνστ. Γ.Ε., Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση, σελ.135, Αθήναι, 2010

Στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι πρώην κρατικές αρμοδιότητες σταδιακά πέρασαν από το δημοτικό επίπεδο τις τελευταίες δεκαετίες, ιδίως:

- Πρόνοια (κοινωνική φροντίδα και ιατρική περίθαλψη)
- Ίδρυση και λειτουργία των παιδικών σταθμών / νηπιαγωγείων
- Πολιτική προστασία
- Συντήρηση των σχολείων και των σχολικών επιτροπών
- Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ)
- Λιμάνια
- Υγειονομικές εγκαταστάσεις
- Αστυνομία⁴⁷

Οι Δήμοι στην Ελλάδα μπορούν να ασκούν τις αρμοδιότητές τους με τους εξής τρόπους:

- Συμβάσεις με διαδημοτική συνεργασία (άρθρο 99 Ν.3852 / 2010)
- Συμβάσεις της συνεργασίας μεταξύ των φορέων για την υλοποίηση των έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, εκτός από την βεβαίωση και την είσπραξη των τελών, εισφορών και προστίμων (Κωδικός 223)

⁴⁷ Αθανασόπουλος Κωνστ. Γ.Ε., Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση, σελ.115, Αθήνα, 2010

- Συμπράξεις με τον ιδιωτικό τομέα για την υλοποίηση έργων και υπηρεσιών (224)
- Συμβάσεις
- Δημιουργία διαδημοτικής ένωσης
- Διοικητική υποστήριξη (άρθρο 95 Παρ το 2ο ν.3852 / 2010) από ένα μεγαλύτερο Δήμο

Ο πιο κοινός τρόπος μεταξύ των παραπάνω είναι εκείνος των συμβάσεων προγραμματισμού και της διοικητικής υποστήριξης (από το 2011), ενώ η διάδοση των άλλων τύπων παραμένει εξαιρετικά περιορισμένη.

Μέχρι τη μεταρρύθμιση του «Καλλικράτη», οι Δήμοι θα μπορούσαν να έχουν πολλούς φορείς, αλλά και χιλιάδες επιχειρήσεις. Με τέτοιο οργανωτικό κατακερματισμό, τα ζητήματα της διαφάνειας και της λογοδοσίας τέθηκαν σε κίνδυνο, και σε πολλές περιπτώσεις υπήρχε μεγάλη σπατάλη πόρων, η οποία μάλιστα σε μεγάλες διαδικασίες πρόσληψης ήταν κοινός τόπος. Ωστόσο, μετά τη μεταρρύθμιση, οι Δήμοι αναγκάστηκαν να μειώσουν δραστικά τον αριθμό των νομικών προσώπων και των επιχειρήσεών τους, σε μια προσπάθεια για τον εξορθολογισμό του χαοτικού οργανωτικού τοπίου που είχε δημιουργηθεί στην Τοπική Αυτοδιοίκηση⁴⁸.

Όσο για τα δημόσια οικονομικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, πρέπει να σημειωθεί ότι οι Δήμοι και οι περιφέρειες χρησιμοποιούσαν πόρους που μεταφέρθηκαν σε αυτούς από τον κρατικό προϋπολογισμό ως εξής:

⁴⁸ Ioannidis P.G., (2014), The Impact of Local Government Institutional Reforms on Local Economic Space: from Kapodistrias to Kallikrates, PhD Thesis, Department of Economics, Democritus University.

Περιφέρειες

- 4% του Φόρου Προστιθέμενης Αξίας (ΦΠΑ)
- 2,4% από το Φόρο Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων

Δήμοι

- 20% του Φόρου Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων
- 12% του Φόρου Προστιθέμενης Αξίας (ΦΠΑ)
- 50% του φόρου ακίνητης περιουσίας

Συνολικά, οι Τοπικές Αρχές στην Ελλάδα δαπανούν μόνο το 2,8% του ΑΕΠ και περιλαμβάνουν το 5,6% των δημοσίων δαπανών. Από την πλευρά των εσόδων, οι Δήμοι έχουν τους δικούς τους πόρους που καλύπτουν περισσότερο από το 30%, ενώ το σύνολο σχεδόν των εσόδων των περιοχών προέρχεται από κρατική χρηματοδότηση.

Ως αποτέλεσμα αυτής της διαδικασίας αποκέντρωσης, οι νέοι Δήμοι μεταφέρουν πλέον το μεγαλύτερο βάρος, κυρίως σε διοικητικό επίπεδο, και έχουν δει τις αρμοδιότητές τους να διευρύνονται. Ειδικότερα, τώρα παίζουν κεντρικό ρόλο όσον αφορά την τοπική ανάπτυξη. Οι νέοι μηχανισμοί χρηματοδότησης είναι πλέον προγραμματισμένοι και η πολιτική τους αυτονομία αυξάνεται. Επιπλέον, η εντολή των τοπικών εκλεγμένων αντιπροσώπων έχει επεκταθεί από τέσσερα στα πέντε έτη. Λόγω της αναζήτησης της δημόσιας διοίκησης για μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα και της οικονομικής και χρηματοπιστωτικής κρίσης, οι τοπικές και περιφερειακές

ελληνικές αρχές παρουσίασαν σημαντικές περικοπές στον προϋπολογισμό⁴⁹. Ο αριθμός των δημοσίων υπαλλήλων έχει πέσει σημαντικά, μαζί με τους μισθούς τους, και τα μεγάλα προγράμματα μείωσης του κόστους φαίνεται να πιάνουν τόπο. Οι κρατικές μεταβιβάσεις αυτές μειώθηκαν, κάτι το οποίο επιδείνωσε την ήδη δυσχερή οικονομική κατάσταση, ειδικά για Δήμους με αυξημένες δαπάνες ως αποτέλεσμα των νέων αποκεντρωμένων αρμοδιοτήτων τους, για να μην αναφέρουμε τα έξοδα που συνδέονται με τις αυξανόμενες απαιτήσεις των πληθυσμών τους, ως αποτέλεσμα της κοινωνικής κρίσης που πλήττει τη χώρα⁵⁰.

4.1 Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ολλανδία

Οι αρχές της διοικητικής οργάνωσης στην Ολλανδία παραμένουν εκπληκτικά αμετάβλητες και σταθερές από το 19ο αιώνα, όταν το πρώτο σύνταγμα (1814-1815) αναμορφώθηκε από το φιλελεύθερο πολιτικό J. R. Thorbecke, με βάση την οργανική θεωρία του κράτους, την οποία υποστήριζε. Με το Σύνταγμα του 1848 και δύο κύριες νομοθεσίες για την Τοπική Αυτοδιοίκηση (Community Act 1850 και Local Government Act 1851), ο Thorbecke σχεδίασε τη δομή της αποκεντρωμένης διοίκησης του ολλανδικού κράτους, η οποία ισχύει ακόμα και σήμερα⁵¹.

Η βασική αρχή της μεταρρύθμισης του Thorbecke με βάση τη διοικητική οργάνωση του Βασιλείου της Ολλανδίας συνοψίζεται στο ακόλουθο διάγραμμα: οι Δήμοι και επαρχίες αποτελούν συστατικά του κράτους, μπορούν να ενεργήσουν με βάση την

⁴⁹ Ioannidis P.G., (2014), The Impact of Local Government Institutional Reforms on Local Economic Space: from Kapodistrias to Kallikrates, PhD Thesis, Department of Economics, Democritus University.

⁵⁰ Ioannidis P.G., (2014), The Impact of Local Government Institutional Reforms on Local Economic Space: from Kapodistrias to Kallikrates, PhD Thesis, Department of Economics, Democritus University.

⁵¹ http://www.vng-international.nl/wp-content/uploads/2015/06/Local_Government_in_the_Netherlands.pdf

ελευθερία για τη διαχείριση των εσωτερικών τους υποθέσεων, ενώ υποχρεούνται να συνεργάζονται με το κράτος για τη διοίκηση του Βασιλείου. Σήμερα, η Ολλανδία είναι συνταγματική μοναρχία, και χαρακτηρίζεται από το Σύνταγμα (1815, με την τελευταία αναθεώρηση το 2002), ως αποκεντρωμένο ενιαίο κράτος με δύο στάδια / επίπεδα τοπικής αυτοδιοίκησης.⁵²

Η Ολλανδία δεν έχει καμία κρατική περιφερειακή διοίκηση, ωστόσο, αρκετές κρατικές υπηρεσίες λειτουργούν τόσο σε τοπικό όσο και σε περιφερειακό επίπεδο. Η τοπική κυβέρνηση των δύο βαθμίδων αποτελείται από 443 Δήμους (Gemeenten) και 12 επαρχίες (provincies). Για τις υπερπόντιες ολλανδικές περιφέρειες, τις Αντίλλες, υπάρχει ένα ειδικό καθεστώς αυτονομίας. Οι 12 επαρχίες λειτουργούν ως ενδιάμεσο επίπεδο μεταξύ του κεντρικού κράτους και των Δήμων. Η Ολλανδία επικύρωσε το Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας στις 20/3/1991 και εξέφρασε επιφυλάξεις για τα άρθρα 6 παρ.2,7, παρ 2,8, 2,9, παρ 5 και 11⁵³.

Σύμφωνα με το ολλανδικό σύνταγμα, τρεις βασικοί μέτοχοι συμμετέχουν στη διοίκηση του ενιαίου αποκεντρωμένου κράτους: η κεντρική κυβέρνηση, οι επαρχίες και οι Δήμοι. Εκτός από τα δύο υπο-εθνικά επίπεδα διακυβέρνησης (δημοτικές εκλογές επαρχίες), οι waterschappen αποτελούν την παλαιότερη δημοκρατική δομή στην Ολλανδία, υπεύθυνη για τη διαχείριση των υδάτων. Ο αριθμός τους έχει μειωθεί σημαντικά από τους 2500 που λειτουργούσαν το 1945-σε 27 Συμβούλια το

⁵² ibid

⁵³ http://www.vng-international.nl/wp-content/uploads/2015/06/Local_Government_in_the_Netherlands.pdf

2007. Αποτελούν μια τοπική διοικητική «αποκεντρωμένη» δημόσια αρχή παρόμοια με το συγκεκριμένο Δήμο⁵⁴.

Ο αριθμός των επαρχιών παραμένει σταθερός (12) από την ίδρυσή τους, σε σύγκριση με τον αριθμό των Δήμων (448), ο οποίος έχει αλλάξει μετά τις σταδιακές συγχωνεύσεις (1994, 2006).

Ο αριθμός των Δήμων μειώθηκε σημαντικά κατά τις τελευταίες δεκαετίες: από 842 το 1976 σε 504 το 2000, 467 το 2005 και 443 το 2007. Αυτή η σταδιακή μείωση προέρχεται κυρίως από εθελοντικές συγχωνεύσεις. Με μέσο όρο πληθυσμού 36.980 κατοίκους, οι Ολλανδικοί Δήμοι είναι οι μεγαλύτεροι στην ΕΕ όσον αφορά τον πληθυσμό. Μόνο το 2% των Ολλανδικών Δήμων έχουν πληθυσμό μικρότερο από 5.000 πολίτες, ενώ το 75% έχει πληθυσμό μεταξύ 10.000 και 50.000 πολίτες⁵⁵.

Σύμφωνα με τις συνταγματικές απαιτήσεις, οι ολλανδικές τοπικές αρχές ασκούν γενικές αρμοδιότητες / ευθύνες, αλλά οι ελευθερίες τους δεν είναι χωρίς όρια. Η δράση των Δήμων διοικητικά εποπτεύεται από τις επαρχίες (επαρχιακό εκτελεστικό όργανο, το οποίο διενεργεί προληπτικό και κατασταλακτικό έλεγχο για λογαριασμό του κράτους). Οι επαρχίες εποπτεύονται από το Υπουργείο Εσωτερικών. Όταν μια απόφαση των τοπικών αρχών θεωρείται παράνομη, μπορεί να ακυρωθεί από το Crown μέσω του εκπροσώπου της στο Δήμο ή το βασιλικό επίτροπος της επαρχίας.

⁵⁴ ibid

⁵⁵ http://www.vng-international.nl/wp-content/uploads/2015/06/Local_Government_in_the_Netherlands.pdf

4.1.1 Σύστημα Διακυβέρνησης ΟΤΑ

Οι Τοπικές Αρχές εκλέγονται κάθε τέσσερα χρόνια με ένα απλό αναλογικό σύστημα. Το Συμβούλιο αποτελεί το πιο σημαντικό όργανο της διοίκησης του Δήμου. Το Συμβούλιο διορίζει τα μέλη του «δικαστή» («δικαστής» - wethouders), ο οποίος μπορεί να μην είναι σύμβουλος. Ο «δικαστής», μαζί με το Δήμαρχο, ο οποίος είναι σύμβουλος και διορίζεται από την κυβέρνηση με βάση την πρόταση του Δημοτικού Συμβουλίου, αποτελούν την εκτελεστική επιτροπή (College van Burgemeester en Werthouders).⁵⁶ Η παραπάνω επιτροπή εκτελεί τις αποφάσεις του Δημοτικού Συμβουλίου. Στην πραγματικότητα όμως, η κατάσταση φαίνεται μάλλον διαφορετική, με τον «δικαστή» να παίζει πρωταγωνιστικό ρόλο στη διαμόρφωση των τοπικών πολιτικών και τους Δημοτικούς Συμβούλους να παίζουν ένα μέτριο ρόλο στην αξιολόγηση αυτών των πολιτικών. Ο Δήμαρχος, από την άλλη πλευρά, είναι συνήθως ένα άτομο, που δεν έχει επίσημες σχέσεις με τις τοπικές πολιτικές και, ως εκ τούτου, ενεργεί αμερόληπτα. Οι Δήμαρχοι είναι σχεδόν πάντα τα μέλη των πολιτικών κομμάτων και ιδίως εκείνοι στις μεγάλες πόλεις συχνά έχουν προηγούμενη εμπειρία στην πολιτική σκηνή. Παρ 'όλα αυτά, είναι σπάνιο το γεγονός ότι ο Υπουργός Εσωτερικών μπορεί να μην ορίζει ως Δήμαρχο το πρόσωπο που εκλέγεται από το δημοτικό συμβούλιο. Ο Δήμαρχος είναι ο επικεφαλής του Δημοτικού Συμβουλίου και της εκτελεστικής επιτροπής.

Οι πολίτες στις τοπικές υποθέσεις είναι εντεταλμένοι από το ρόλο του χρήστη σε ένα σύστημα υπηρεσιών που παρέχονται από τους Δήμους. Πολύ συχνά οι πολίτες αναλαμβάνουν ρόλο Συμβούλου στην Τοπική Αυτοδιοίκηση σε σχέση με

⁵⁶ ibid

συγκεκριμένες πολιτικές και υπηρεσίες, κάτι που τους καθιστά συνεισφέροντες στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Αυτό επιτυγχάνεται με τη συμμετοχή των πολιτών στις επιτροπές του Δημοτικού Συμβουλίου. Επιπλέον, τα τοπικά δημοψηφίσματα αποτελούν τη βασική έκφραση της άμεσης δημοκρατίας, αν και τις περισσότερες φορές παίζουν ένα ρόλο συμβούλου στην οριστικοποίηση ορισμένων αποφάσεων. Από το 1990, οι πολίτες μπορούν να εκφράσουν τη γνώμη τους σε συγκεκριμένα θέματα και μέχρι το 2001 ο μέσος ετήσιος αριθμός των δημοψηφισμάτων ήταν 5,63 ενώ κατά την περίοδο 2003-2006, ο μέσος ετήσιος αριθμός των δημοψηφισμάτων ήταν 5,5.

4.1.2 Αρμοδιότητες και πόροι

Ο ρόλος και οι αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ρυθμίζονται από το Σύνταγμα των Κάτω Χωρών, σύμφωνα με το οποίο οι Τοπικές Αρχές έχουν τη γενική ευθύνη σε όλες τις τοπικές υποθέσεις. Ειδικά οι Δήμοι αναλαμβάνουν δύο τύπους ευθυνών: τις αποκλειστικές αρμοδιότητες και εκείνες που είναι αμοιβαίως αναλαμβανόμενες - ταυτόχρονες ευθύνες. Οι μεταβιβαζόμενες αρμοδιότητες από το κράτος μεταφέρονται στην Τοπική Αυτοδιοίκηση για λόγους εγγύτητας και αποτελεσματικότητας και υποχρεωτικά αναλαμβάνουν και παραμένουν υπό κρατικό έλεγχο. Συχνά, γίνεται προσπάθεια να αναλάβουν αυτές τις ευθύνες της συνεργασίας στις δύο βαθμίδες της διοίκησης. Το εύρος των αρμοδιοτήτων των Δήμων αποτελείται από: κοινωνικές υπηρεσίες (οικογενειακή υποστήριξη, φροντίδα των παιδιών, άτομα με αναπηρία και επίδομα ανεργίας), εκπαίδευση, στέγαση, υγεία (εμβολιασμός και πρόληψη), τοπικές δημόσιες εταιρείες (διαχείριση

αποβλήτων, δίκτυο αποχέτευσης, δρόμοι, δημόσιες μεταφορές) και αναψυχή. Ο Δήμος του Άμστερνταμ αναλαμβάνει επίσης τις ευθύνες των επαρχιών.

Οι αρμοδιότητες των Δήμων είναι οι ακόλουθες:

1. Πολεοδομία
2. Οι πολιτικές στέγασης
3. Υπηρεσίες Καθαριότητας
4. Προστασία Φωτιά
5. Διαχείριση αποβλήτων
6. Τοπικές μεταφορές, δημοτικούς δρόμους και λιμάνια
7. Πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση
8. Κοινωνική φροντίδα και εκτέλεση της κοινωνικής ασφάλισης
9. Πολιτισμός, αθλητισμός, τουρισμός και αναψυχή
10. Τοπική φορολογία (κυρίως φόρος ακίνητης περιουσίας)

Οι Δήμοι στην Ολλανδία μπορεί να ασκήσουν τις εξουσίες / ευθύνες τους μέσω μιας τοπικής δημόσιας εταιρείας. Μια τοπική δημόσια επιχείρηση μπορεί να ανήκει αποκλειστικά σε έναν Δήμο ή σε ένα Δήμο και μια επαρχία, ή να ανήκει στο Δήμο, με καθεστώς κρατικού και ιδιωτικού τομέα. Συνήθως, οι εργασίες των εταιρειών αυτών είναι η διαχείριση των αποβλήτων, η παροχή νερού και ηλεκτρικού

ρεύματος, οι δημόσιες μεταφορές και πυροπροστασία. Οι Τοπικές Αρχές μπορούν να ιδιωτικοποιήσουν τις δημόσιες υπηρεσίες, ιδίως στους τομείς των μεταφορών και της ενέργειας.

Όσον αφορά την οικονομία, σημειώνεται ότι με την αναθεώρηση της «Δημοτικής Πράξης», το 1994, η υποχρέωση των Δήμων ρυθμίζεται είτε στο να δημιουργηθεί μια επιτροπή ελέγχου των δημόσιων οικονομικών στην οποία οι Δημοτικοί Σύμβουλοι μπορούν να συμμετέχουν ή να συγκροτούν ανεξάρτητο τοπικό γραφείο ελέγχου (στο οποίο οι Δημοτικοί Σύμβουλοι δεν μπορούν να συμμετάσχουν). Η προθεσμία για την υποχρέωση αυτή ήταν το 2016. Οι εκθέσεις ελέγχου αποστέλλονται στο Δημοτικό Συμβούλιο και είναι στη διάθεση των πολιτών.

4.1.3 Μεταρρυθμίσεις στην Ολλανδία

Τρία κείμενα εκκρεμούν από τη διαδικασία της πρόσκλησης έγκρισης για την αποκέντρωση ορισμένων αρμοδιοτήτων υπέρ των ολλανδικών Δήμων. Διάφορα κείμενα στο πλαίσιο της προετοιμασίας έχουν ως στόχο να αναθέσουν στις τοπικές αρχές πρόσθετες αρμοδιότητες, ιδίως όσον αφορά την κοινωνική πολιτική (από το 2016), την υγεία και τις πολιτικές που αφορούν τους νέους (από το 2017). Ωστόσο, ορισμένες αρμοδιότητες θα υπόκεινται σε μεγαλύτερο κυβερνητικό έλεγχο. Ενώ επιπλέον οι δημοσιονομικές μεταφορές θα αντισταθμίσουν τις νέες δαπάνες, η κεντρική κυβέρνηση θα σχετίζεται με την εισαγωγή περικοπών στον προηγούμενο προϋπολογισμό της τάξης του 30%, επικαλούμενη την καλύτερη απόδοση και τις λιγότερες απαιτήσεις σε τοπικό επίπεδο όσον αφορά τη διαχείριση αυτών των υπηρεσιών.

Σε συνδυασμό με το στόχο να μειωθεί το κόστος των τοπικών και περιφερειακών διοικήσεων, οι ολλανδικές αρχές πιέζουν για την ενοποίηση των επαρχιών και των Δήμων, ακόμη και αν αυτές οι εδαφικές αλλαγές θα πρέπει να πραγματοποιούνται σε εθελοντική βάση. Τα αστικά κέντρα του Άμστερνταμ και του Ρότερνταμ θα πρέπει επίσης να εξαλειφθούν. Επιπλέον, τα τελευταία χρόνια, πολλοί Δήμοι έχουν όλο και περισσότερο στηριχθεί σε διαδημοτική συνεργασία για τη διαχείριση των νέων αποκεντρωμένων αρμοδιοτήτων τους. Οι συμφωνίες αυτές δεν είναι ούτε νόμιμα προ-εγκατεστημένες ούτε υποχρεωτικές και εξαρτώνται από τις υπηρεσίες που εμπλέκονται, έτσι ώστε να αποφευχθεί μια top-down επιβολή. Η αναζήτηση για την καλύτερη απόδοση σε τοπικό επίπεδο, οδήγησε τους Δήμους και τις Επαρχίες να εφαρμόσουν περικοπές στον προϋπολογισμό, ιδιαίτερα όσον αφορά σε ελλείψεις στις λειτουργίες του εδάφους και μείωση της αξία της γης στην κατοχή τους. Πολλές τοπικές και περιφερειακές αρχές έχουν στην πραγματικότητα περικόψει τα έξοδα λειτουργίας και μισθοδοσίας τους.

Οι μεταρρυθμίσεις που πραγματοποιούνται σήμερα έχουν ως στόχο την ενίσχυση των ικανοτήτων των ολλανδικών Δήμων, αλλά οι οικονομικές δυσκολίες που οι τοπικές και περιφερειακές αρχές μπορεί να αντιμετωπίσουν μπορεί να επηρεάσουν αρνητικά την τοπική και περιφερειακή αυτοδιοίκηση.

4.2 Τοπική Αυτοδιοίκηση στη Δανία

Η Δανία χαρακτηρίζεται από Σύνταγμα του 1849 ως ένα ενιαίο κράτος με μοναρχική κοινοβουλευτική δημοκρατία. Το ίδιο το Σύνταγμα με την αναθεώρηση του 1953 καθιερώνει την ανεξαρτησία των τοπικών αρχών.

Ωστόσο, η δανική τοπική διοίκηση ισορροπεί ανάμεσα στη διοίκηση και τον κεντρικό έλεγχο της κυβέρνησης. Από τη μία πλευρά, υπάρχει μια παράδοση ισχυρής Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με τους Δήμους και τις περιφέρειες να είναι επιφορτισμένες με περισσότερες λειτουργίες από ό, τι στις περισσότερες άλλες χώρες (κυρίως οι Δήμοι που έχουν το δικαίωμα σε μια ανεξάρτητη φορολογία). Από την άλλη πλευρά, η Δανία έχει παράδοση στο κεντρικό έλεγχο της κυβέρνησης, με παρεμβάσεις στις τοπικές υποθέσεις και τη χρήση της τοπικής αυτοδιοίκησης ως παράγοντα που παρέχει εθνική υπηρεσία⁵⁷.

Η Δανία επικύρωσε τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας στις 3 Φεβρουαρίου 1988. Η τοπική διοίκηση της ασκείται σε δύο επίπεδα: τους Δήμους και τις περιφέρειες. Η τελευταία μεταρρύθμιση που εγκρίθηκε στις 1/1/2007 άλλαξε ριζικά ολόκληρη την περιφερειακή οργανωτική δομή της χώρας: πέντε περιφερειακές κρατικές διοικήσεις έχουν συσταθεί, μαζί με πέντε αυτόνομες περιφέρειες και 98 Δήμους, ακυρώνοντας τους πρώην 15 νομούς, τις 13 τοπικές διοικητικές κομητείες, ενώ συγχώνευσε τους προηγούμενους 271 Δήμους⁵⁸.

Οι Δήμοι στη Δανία απολαμβάνουν μια λεπτή ισορροπία μεταξύ της κεντρικής και τοπικής κυβέρνησης, μια κατάσταση που έχει ιστορικές ρίζες. Η κεντρική κυβέρνηση αντιπροσωπεύει μια παράδοση που χρονολογείται από την εποχή του βασιλικού ολοκληρωτικού κράτους στο οποίο οι τοπικές κυβερνήσεις έχουν θέσει σε εφαρμογή εθνικές πολιτικές. Παρά το γεγονός ότι αυτό οδήγησε με την πάροδο του χρόνου στην εκτέλεση ενός μεγάλου αριθμού μηχανισμών κεντρικού ελέγχου,

⁵⁷ http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_38221/cf_202/Background_Paper_-_Local_Government_in_Denmark.PDF

⁵⁸ http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_38221/cf_202/Background_Paper_-_Local_Government_in_Denmark.PDF

υπάρχει επίσης μια μακροχρόνια παράδοση τοπικής δημοκρατίας και τοπικής φορολογικής αυτονομίας. Το αποτέλεσμα είναι ένα μίγμα ισχυρής τοπικής αυτοδιοίκησης και κεντρικής εποπτείας. Η τελευταία μεταρρύθμιση είναι ένα παράδειγμα αυτής της εξισορρόπησης.

4.2.1 Σύστημα Διακυβέρνησης

Το πολιτικό σύστημα στους Δήμους της Δανίας αποτελείται από τρία όργανα: το Συμβούλιο, τις μόνιμες επιτροπές, και το Δήμαρχο. Το Συμβούλιο αποτελείται από 9-31 μέλη, είναι η απόλυτη τοπική αρχή και μπορεί να θεωρηθεί ότι έχει μια τοπική νομοθετική εξουσία. Η εκτελεστική εξουσία ασκείται μέσω ενός συστήματος μόνιμων επιτροπών (staende udvalg) και μέσω της κατανομής της εργασίας μεταξύ δημάρχου και αυτών των μόνιμων τομεακών επιτροπών.

Ο Δήμαρχος εκλέγεται από και μεταξύ των μελών του Συμβουλίου με απλή πλειοψηφία και είναι επίσημα ο επικεφαλής της δημοτικής διοίκησης και της Οικονομικής Επιτροπής, και επικεφαλής του Δημοτικού Συμβουλίου. Τα μέλη των κοινοβουλευτικών επιτροπών εκλέγονται από και μεταξύ των μελών του Συμβουλίου, σύμφωνα με το σύστημα της αναλογικής εκπροσώπησης. Οι Επιτροπές είναι υπεύθυνες για τους τομείς πολιτικής με καθημερινή διαχείριση δηλαδή είναι τα τοπικά εκτελεστικά όργανα σε διάφορους τομείς πολιτικής. Οι πρόεδροι των επιτροπών εκλέγονται από τις επιτροπές με απλή πλειοψηφία. Η δημιουργία της Οικονομικής Επιτροπής (Økonomiudvalg) είναι υποχρεωτική. Παρά το γεγονός ότι οι

πρόεδροι έχουν μόνο λίγες επίσημες εξουσίες, μπορεί να είναι μια ισχυρή και σημαντική επιρροή στις περιοχές που τους έχουν ανατεθεί⁵⁹.

Ως αποτέλεσμα, ο Δήμαρχος και οι πρόεδροι των τομεακών μόνιμων επιτροπών αποτελούν την εκτελεστική εξουσία του συστήματος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης της Δανίας. Το τοπικό πολιτικό σύστημα υποστηρίζεται από μια μεγάλη επαγγελματική Βεμπεριανή διοίκηση. Αυτό σημαίνει ότι είναι μια ενιαία υπηρεσία της οποίας ηγείται ο Δήμαρχος, αλλά στην πράξη έχει ισχυρά τομεακά χαρακτηριστικά, με δεδομένο το γεγονός ότι σε σημαντικά θέματα, η διοίκηση δεν διαβουλεύεται με το δήμαρχο, αλλά με τις επιτροπές⁶⁰.

Η συμμετοχή των πολιτών στις τοπικές υποθέσεις, εκτός από τις επιτροπές του χρήστη, είναι διαθέσιμες σήμερα, επίσης, μέσω των τοπικών δημοψηφισμάτων, τα οποία πραγματοποιούνται μετά από πρωτοβουλία των δημοτικών συμβουλίων.

4.2.2 Αρμοδιότητες και πόροι

Με τη μεταρρύθμιση του 2007, ένα ευρύ φάσμα λειτουργιών μεταφέρθηκε στους Δήμους προκειμένου να εδραιώσουν τη θέση τους στον δημόσιο τομέα στη Δανία. Σήμερα, οι αρμοδιότητες των Δήμων δεσμεύουν τα δύο τρίτα του συνόλου των δημοσίων δαπανών στη Δανία. Οι πιο σημαντικές λειτουργίες είναι οι βασικές υπηρεσίες κοινωνικής ασφάλισης:

- Φύλαξη παιδιών

⁵⁹ http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_38221/cf_202/Background_Paper_-_Local_Government_in_Denmark.PDF

⁶⁰ http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_38221/cf_202/Background_Paper_-_Local_Government_in_Denmark.PDF

- Πρωτοβάθμια εκπαίδευση

- Φροντίδα Ηλικιωμένων

Επιπλέον, οι Δήμοι διαχειρίζονται ένα φάσμα κοινωνικών υπηρεσιών, που ουσιαστικά αποτελούνται από μεταβιβαστικές πληρωμές, όπως τα επιδόματα στέγασης, την κοινωνική ασφάλιση και τις συντάξεις. Έχουν επίσης σημαντικές αρμοδιότητες στον τομέα των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας (ύδρευση, συλλογή σκουπιδιών, τοπικούς δρόμους) και στο πλαίσιο του πολιτισμού και αναψυχής εγκαταστάσεις (βιβλιοθήκες, θέατρα, αθλητικές εγκαταστάσεις).

Επιπρόσθετα σε αυτά τα παραδοσιακά καθήκοντα, μια σειρά από αρμοδιότητες / ευθύνες των παλαιών επαρχιών μεταφέρθηκε στους Δήμους, το 2007: εξειδικευμένες κοινωνικές υπηρεσίες, η πρόληψη για την υγεία, η συντήρηση των επαρχιακών δρόμων και η προστασία του περιβάλλοντος. Όσον αφορά την ενίσχυση των αρμοδιοτήτων τους, οι δήμοι της Δανίας είναι τώρα ισχυρότεροι από ποτέ.

Οι Δήμοι και οι περιφέρειες μπορούν να αποτελέσουν δημοτικές επιχειρήσεις (τοπικές δημόσιες επιχειρήσεις) ή ενιαίο φορέα, είτε σε συνεργασία με άλλες τοπικές αρχές ή με τον ιδιωτικό τομέα. Οι εταιρείες αυτές μπορεί να είναι ενώσεις, εταιρείες περιορισμένης ευθύνης και εταιρείες διανομής κερδών. Σε αυτές τις εταιρείες, οι τοπικές αρχές μπορούν να αναθέτουν οποιαδήποτε δραστηριότητα στο πλαίσιο των αντίστοιχων αρμοδιοτήτων τους (συνήθως τις υπηρεσίες γενικού συμφέροντος, τη διαχείριση των αποβλήτων, και την ύδρευση).

Επιπλέον, μια διαδημοτική συνεργασία αναπτύσσεται μεταξύ των Δήμων με τη δημιουργία κοινών μορφών ιδρύματα για την παροχή συγκεκριμένων υπηρεσιών ή για την προετοιμασία προγράμματος κοινής ανάπτυξης.

Όσο για τα οικονομικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, σημειώνεται ότι τα έσοδα για τους Δήμους και περιφέρειες προέρχονται από τοπικούς φόρους και κρατικές επιχορηγήσεις. Οι βασικοί φόροι για τα δύο επίπεδα είναι ο φόρος εισοδήματος (Kommunal / περιφερειακό indkomstskat) και ο φόρος ακίνητης περιουσίας (φόρος γης «Kommunal / περιφερειακό ejendomsskat»). Επίσης, οι Δήμοι μπορούν να επιβάλλουν φόρο ακίνητης περιουσίας για τις επιχειρήσεις. Επιπλέον, τα φορολογικά έσοδα μοιράζονται μεταξύ Δήμων και νομών, και αυτά αφορούν: το φόρο ακίνητης περιουσίας, το φόρο επί των συντάξεων και το φόρο των εταιρειών.

4.2.3 Μεταρρυθμίσεις ΟΤΑ στη Δανία

Μετά από μια μεγάλη κλίμακας εδαφική μεταρρύθμιση που πραγματοποιήθηκε το 2007, βρίσκεται σε εξέλιξη σήμερα μια διαδικασία για την αξιολόγηση των τροποποιήσεων. Το 2007, μια μεγάλη εδαφική μεταρρύθμιση οδήγησε σε μια μαζική συγχώνευση των Δήμων, η οποία μείωσε τον αριθμό τους από 271 σε 98. Ένα ελάχιστο 20 000 κατοίκων ανά Δήμο ήταν το κριτήριο που χρησιμοποιήθηκε εκείνη τη στιγμή. Οι 15 νομοί που υπήρχαν στη χώρα εκείνη τη χρονική περίοδο ενοποιήθηκαν σε πέντε μεγάλες περιφέρειες. Αυτές οι οργανωτικές αλλαγές ήταν επίσης μέρος ενός σημαντικού κύματος αποκέντρωσης, το οποίο έδωσε πρόσθετες

αρμοδιότητες στις τοπικές και περιφερειακές αρχές, με την ενίσχυση του ρόλου των Δήμων ειδικότερα⁶¹.

Τροποποιήσεις σε πολύ μικρή κλίμακα θα μπορούσαν τελικά να εισαχθούν μέσα στους επόμενους μήνες ή χρόνια, προκειμένου να ληφθούν υπόψη τυχόν αδύνατα σημεία ή απαιτήσεις από τον πληθυσμό ή τις τοπικές και περιφερειακές κυβερνήσεις. Τέτοιες αλλαγές μπορεί να συνίστανται ιδίως στην αναδιοργάνωση των υπηρεσιών εντός των τοπικών διοικήσεων. Ακόμα κι έτσι, η συνολική αρχιτεκτονική της εδαφικής οργάνωσης στη Δανία δεν θα αλλάξει, καθώς η μεταρρύθμιση πέτυχε τους στόχους της ενίσχυσης του τοπικού επιπέδου και τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των τοπικών και περιφερειακών διοικήσεων. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στη Δανία εμφανίζεται με τη μεταρρύθμιση του 2007 να έχει ενισχύσει την Τοπική Αυτοδιοίκηση στη χώρα και ο Ευρωπαϊκός Χάρτης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης φαίνεται να έχει εφαρμοστεί σωστά. Εκτός από τους πιο σημαντικούς ελέγχους του προϋπολογισμού πέρα από τις τοπικές και περιφερειακές αρχές της χώρας, η οικονομική και δημοσιονομική κρίση δεν φαίνεται να έχει επηρεάσει την τοπική και περιφερειακή αυτοδιοίκηση στη Δανία.

⁶¹ http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_38221/cf_202/Background_Paper_-_Local_Government_in_Denmark.PDF

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο – Μεταρρυθμίσεις στην Κύπρο

5.0 Ανάγκη Μεταρρύθμισης στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Με βάση την περιγραφή των ΟΤΑ σε διαφορετικές χώρες είναι δυνατόν να προσδιοριστούν ορισμένες λειτουργίες, οι οποίες παίζουν σημαντικό ρόλο στην τοπική κυβέρνηση σε όλες τις χώρες που ελέγχθηκαν. Αυτά είναι:

- Ο τομέας της ποιότητας ζωής, διαχείρισης αποβλήτων, υγιεινής / καθαριότητας, δημόσιων χώρων / πρασίνων και περιβάλλοντος.
- Ο τομέας της εκπαίδευσης, της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης (σχεδόν όλες οι χώρες) και προσχολικής εκπαίδευσης (όλες οι χώρες) που ανήκουν στις αρμοδιότητες των τοπικών αρχών, ενώ αντίθετα, η επαγγελματική κατάρτιση είναι σημαντική σε μια μειοψηφία χωρών και την εκπαίδευση ενηλίκων μπορεί να είναι παντού, αλλά σε πολλές χώρες δεν είναι ιδιαίτερα σημαντική.
- Στον τομέα της κοινωνικής προστασίας, η προστασία των παιδιών και των ηλικιωμένων είναι παρούσα παντού, ενώ η καταβολή των παροχών φαίνεται να είναι σημαντική σε λιγότερες χώρες.
- Στον τομέα της υγείας, οι πιο διαδεδομένες υπηρεσίες είναι αυτές της πρωτοβάθμιας φροντίδας υγείας, ενώ η δευτεροβάθμια φροντίδα υγείας σπάνια εμπίπτει στην αρμοδιότητα των Δήμων και, σε ορισμένες περιπτώσεις, οι υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης περιλαμβάνονται επίσης.

- Η διαχείριση δικτύων κοινής ωφέλειας και υποδομών όπως υδατοπρομήθεια, συντήρηση οδικού δικτύου, επεξεργασία λυμάτων / αποβλήτων είναι σημαντική. Πολύ συχνά οι Δήμοι έχουν αρκετές σημαντικές ευθύνες για τα μέσα μαζικής μεταφοράς. Η στέγαση είναι επίσης παρούσα στις περισσότερες χώρες, αλλά υπάρχουν αρκετές περιπτώσεις όπου οι Δήμοι έχουν μικρή ή καθόλου ευθύνη για την παροχή υπηρεσιών στον τομέα αυτό.

- Στον τομέα της ανάπτυξης και της απασχόλησης, οι Δήμοι έχουν κάποιο είδος ευθυνών ιδιαίτερα για την αδειοδότηση των επιχειρήσεων, ενώ σε θέματα απασχόλησης / κατοχής υπάρχουν πολλές περιπτώσεις όπου οι Δήμοι έχουν μικρή ή καθόλου τις ευθύνες και τις υπηρεσίες.

Οι πιο κοινές δράσεις προς την κατεύθυνση της υιοθέτησης καλών πρακτικών διακυβέρνησης και των αρχών στις χώρες της ΟΣΕΠ είναι η μεταρρύθμιση της διοίκησης των ΟΤΑ, η βελτίωση των διαδικασιών χάραξης πολιτικής, η προώθηση της διαφάνειας, συμπεριλαμβανομένων των πρωτοβουλιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης σε ΟΤΑ και της αποκέντρωσης⁶².

5.1 Μεταρρύθμιση Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Όλες οι χώρες της ΟΣΕΠ έχουν ξεκινήσει στρατηγικές για τη μεταρρύθμιση των δημοσίων υπηρεσιών τους, προκειμένου να καταπολεμηθούν τα παρόμοια προβλήματα τους. Η σημερινή κατάσταση στην περιοχή είναι ότι πολιτικοποιημένοι φορείς ΟΤΑ διευκολύνουν τις διεφθαρμένες πρακτικές. Οι διαδικασίες πρόσληψης

⁶² Alexander D., (2013), Crossing Boundaries: Action Networks, Amalgamation and Inter-Community Trust in a Small Rural Shire

στις περισσότερες των περιπτώσεων είναι αδιαφανείς και σε συνδυασμό με την πολιτική κηδεμονία.⁶³

Προφανώς, ο βαθμός της ανεπάρκειας ποικίλλει από χώρα σε χώρα με την Κύπρο και τα νέα κράτη μέλη της ΕΕ να έχουν ήδη μετακινηθεί μπροστά από τις υπόλοιπες χώρες που έχουν εφαρμόσει περισσότερες από τις προγραμματισμένες μεταρρυθμίσεις. Το μεγαλύτερο μέρος των στρατηγικών μεταρρύθμισης των ΟΤΑ επικεντρώνεται στην αποκέντρωση, και τη λογοδοσία, καθώς και στην πρόσληψη και την εκπαίδευση του προσωπικού, καθώς και στην περιγραφή των καθηκόντων τους. Η ενδυνάμωση του ανθρώπινου δυναμικού θεωρείται ως προτεραιότητα στον εκσυγχρονισμό των ΟΤΑ στις χώρες της ΟΣΕΠ και περιλαμβάνει τον ορθολογικό σχεδιασμό, τη συγκροτημένη εκπαίδευση, την πρόσληψη με βάση την αντικειμενικότητα και τη διαφάνεια και ένα σύστημα ευκαιριών σταδιοδρομίας. Η Κύπρος είναι μια χώρα όπου οι περισσότερες από τις δομές που έχουν συσταθεί και η φάση υλοποίησης βρίσκονται τώρα σε εξέλιξη. Η επιλογή και η πρόσληψη των δημοσίων υπαλλήλων γίνεται είτε μέσω του ανταγωνισμού, είτε μέσω επιλογής σύμφωνα με προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια και ελέγχεται από ανεξάρτητη αρχή, η οποία ονομάζεται Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού⁶⁴.

Ο επόμενος στόχος είναι η βελτίωση του συστήματος αξιολόγησης της απόδοσης των υπαλλήλων ΟΤΑ και η συσχέτισή της με το σύστημα αμοιβών. Ο ορθολογικός σχεδιασμός και η συγκεκριμένη περιγραφή των καθηκόντων των υπαλλήλων ΟΤΑ αποτελούν προϋποθέσεις για τη μετάβαση σε αυτήν την κατεύθυνση. Από το 1999,

⁶³ Noblet, A., Rodwell, J. & McWilliams, J. (2006)

⁶⁴ Angel-Manuel Moreno (ed.) (2012)

η Ρουμανία και η Βουλγαρία έχουν θεσπίσει νέους κανονισμούς και δομές υπό το φως της προσχώρησής τους στην ΕΕ. Ένα καινοτόμο πρόγραμμα, που χρηματοδοτείται από την ΕΕ, είναι το σύστημα Επαγγελματίες Young (YPS), η οποία προετοιμάζει έναν πυρήνα των ηγετών της νέας γενιάς για την διοίκηση, τόσο σε εθνικό όσο και σε τοπικό επίπεδο, με βαθιά γνώση των σύγχρονων αρχών και αξιών της διαχείρισης του δημόσιου τομέα της ΕΕ⁶⁵.

Οι κορυφαίοι υπάλληλοι ΟΤΑ κατέχουν κεντρική θέση στην αναζήτηση της σωστής ισορροπίας μεταξύ της αποκέντρωσης και συγκεντρωτισμού, της αντιπροσωπείας και της συνοχής, της ενδυνάμωσης και καθοδήγησης. Για τους επικεφαλής των ΟΤΑ αυτό σχετίζεται με τη διαχείριση των σχέσεων στο πεδίο της πολιτικής τους, μεταξύ των μονάδων του τμήματος και μεταξύ των τμημάτων και των εκτελεστικών οργανισμών⁶⁶. Περιλαμβάνει επίσης τις σχέσεις μεταξύ των τομέων πολιτικής, και ως εκ τούτου με άλλα τμήματα. Επιπλέον, όπως αναφέρεται στην έννοια της «διακυβέρνησης», οι ΟΤΑ πρέπει επίσης να συντονιστούν με τις οργανώσεις έξω από τη δημόσια σφαίρα⁶⁷. Η εστίασή ωστόσο, αφορά το ρόλο των ανώτερων δημοσίων υπαλλήλων σε συντονισμό μεταξύ των κεντρικών υπηρεσιών της κυβέρνησης. Αυτό σχετίζεται με τον ΟΟΣΑ που επισημαίνει ότι οι ανώτεροι των δημόσιων υπηρεσιών μπορεί να αποτελέσουν σημαντικό εργαλείο για να

⁶⁵ OECD, (2012a) *Governments of the Future*, Organisation for Economic Cooperation and Development: Paris.

⁶⁶ Panayotou, T. (2013) 'The imperative of public sector reform and modernisation', In Cyprus, 14 June, <http://www.incyprus.eu/cyprus-news/the-imperative-of-public-sector-reform-and-modernisation/>

⁶⁷ Garcia, M. (2006) 'Citizen Practices and Urban Governance', *Urban Studies*, 43(4), 745-765.

"αντικαταστήσουν τη συλλογική δημόσια διοίκηση που έχει αποδυναμωθεί από τις ισχυρές τάσεις εξατομίκευσης σε άλλες αλλαγές διαχείρισης" ⁶⁸.

5.2 Μεταρρυθμίσεις στην Κύπρο

Η πολιτική σταθερότητα, η δέσμευση και το ενδιαφέρον είναι από τις βασικές μεταβλητές για τις μεταρρυθμίσεις στην κρατική και την τοπική διοίκηση, καθώς βοηθούν να οικοδομηθεί ένα μακροπρόθεσμο όραμα και στρατηγική για τις μεταρρυθμίσεις⁶⁹. Η Κύπρος διαθέτει ένα πολύ σταθερό πολιτικό σύστημα, και η κυβέρνησή της είναι δομημένη παρόμοια με άλλες δυτικές δημοκρατίες, όπου τα ανθρώπινα δικαιώματα, ο πολιτικός πλουραλισμός και η ιδιωτική ιδιοκτησία προστατεύονται. Το νησί ήταν υπό βρετανική διοίκηση κατά την περίοδο 1878-1960, όταν έγινε ανεξάρτητη και κυρίαρχη Δημοκρατία. Το εθνικό δίκαιο είναι η βάση του κυπριακού νομικού συστήματος, με τις τροποποιήσεις του αστικού δικαίου. Οι περισσότερες από τις αρχές είναι οι ίδιες με αυτές που ισχύουν στο Ηνωμένο Βασίλειο ⁷⁰.

Η φύση της κυπριακής οικονομίας και της κοινωνίας μπορεί τόσο να θεωρηθεί ως σημαντικός παράγοντας για τη χώρα και τις μεταρρυθμίσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αλλά είναι ταυτόχρονα περιοριστικός παράγοντας. Η κυπριακή οικονομία αντιμετωπίζει ιδιαίτερες προκλήσεις ως αποτέλεσμα του μικρού

⁶⁸ OECD, (2009) Regulatory Reform. OECD, Reviews of Regulatory Reform.

⁶⁹ Wollmann, H. and Thurmaier, K. (2011) 'Reforming Local Government Institutions and The New Public Management', Institutions and Democratic Practice, November, pp. 179-209

⁷⁰ Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Κ.Δ.Δ.Α), Μελέτη Αναδιάρθρωσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης της Κυπριακής Δημοκρατίας, Λευκωσία, 2010

μεγέθους της ⁷¹. Πρόκειται για μια ανοιχτή και ευέλικτη οικονομία με πληθυσμό 789.300 το 2007. Επιπλέον, η γεωγραφική τοποθέτηση του νησιού αυξάνει το κόστος παραγωγής λόγω του υψηλότερου κόστους μεταφοράς και αποθήκευσης. Ως εκ τούτου, τα κυπριακά προϊόντα δεν είναι τόσο ανταγωνιστικά με εκείνα των ξένων ομολόγων τους⁷².

Μετά την ένταξη της Κύπρου στην ΕΕ, το 2004, οι διαχειριστές της μεταρρύθμισης στους ΟΤΑ εμπνεύστηκαν από τις ιδέες της NPM και το παγκόσμιο κύμα των μεταρρυθμίσεων, για τον εκσυγχρονισμό της κυπριακής τοπικής αυτοδιοίκησης. Στην περίπτωση της Κύπρου, η προοπτική μεταφοράς της πολιτικής μπορεί να οριστεί ως «καταναγκασμός», δεδομένου ότι η ΕΕ είναι ο οργανισμός - δότης επιβολής των όρων της σχετικά με την κυπριακή κυβέρνηση για την έγκριση ορισμένων πολιτικών. Ως εκ τούτου, η ΕΕ έχει μια ισχυρή επιρροή πάνω στην Κύπρο και θα οδηγήσει τη χώρα στο να εκσυγχρονίσει τις τοπικές διοικήσεις της, ενθαρρύνοντας τη σύγκλιση μεταξύ του συστήματος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε Δήμους και Κοινότητες του νησιού και των διαφόρων χωρών, καθώς και τη σύγκλιση μεταξύ των δημόσιων οργανωτικών δομών και των ισοδυνάμων τους στον ιδιωτικό τομέα⁷³. Έτσι, οι μεταρρυθμίσεις και βελτιώσεις του ρυθμιστικού πλαισίου σύμφωνα με το νομικό πλαίσιο της ΕΕ είναι πολύ σημαντικές πρωτοβουλίες για την Κύπρο, καθώς οι ενέργειες αυτές θα οδηγήσουν στον εκσυγχρονισμό και την

⁷¹ Sepos, A. (2008) *The Europeanization of Cyprus, Polity, Policies and Politics*. England: Palgrave Macmillan.

⁷² National School of Government International (NSGI), *Μελέτη για την μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Κύπρο, Λευκωσία, 2014*

⁷³ Μέργος Γ., Διάλεξη με θέμα «Η προώθηση των οικονομικών μεταρρυθμίσεων, εμπόδια και παράγοντες επιτυχίας», Πάφος, 2014

αποτελεσματική λειτουργία των ΟΤΑ, με αποτέλεσμα την αύξηση της παραγωγικότητας και της ανάπτυξης . Με τον τρόπο αυτό, ο εκσυγχρονισμός των ΟΤΑ στην Κύπρο θα προκαλέσει τη σύγκλιση με την ΕΕ και άλλα συναφή μέλη σε όλη την ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΈΝΩΣΗ όπου η Κύπρος θα μπορεί να μοιραστεί και να υιοθετήσει τις εμπειρίες και τα χαρακτηριστικά τους .

Ένα άλλο ζήτημα είναι η διαδικασία του μιμητικού ισομορφισμού, ο οποίος εμφανίζεται σε οργανισμούς που αντιγράφουν μεθόδους από άλλες οργανώσεις που μπορούν να θεωρηθούν ως «βέλτιστες πρακτικές», «σύγχρονες» ή «επιτυχημένες». ⁷⁴Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΈΝΩΣΗ είχε μια βαθιά επίδραση στην κυπριακή τοπική διοίκηση, καθώς η συντονισμένη εφαρμογή από την κυβέρνηση και την οργάνωση είναι πολύ σημαντική προκειμένου να βελτιώσει τις επιδόσεις, την ανταγωνιστικότητα και την ποιότητα των ευρωπαϊκών δημόσιων διοικήσεων, με την ανάπτυξη νέων εργαλείων και μεθόδων στον τομέα της δημόσιας διοίκησης, με βάση την ανταλλαγή απόψεων, την επιτυχή αντιμετώπιση των μηχανισμών, των εμπειριών και ορθών πρακτικών μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, τις χώρες του παρατηρητή και άλλους οργανισμούς ⁷⁵.

5.3 Ανάγκη μεταρρύθμισης στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Ένα σχέδιο πρότασης, το οποίο θα πρέπει να τεθεί σε ισχύ το 2017, αφορά στην αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων και την οικονομική αυτονομία των τοπικών αρχών της Κύπρου. Η μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης θα πρέπει να τεθεί σε ισχύ το 2017. Ειδικότερα, θα εισαγάγει ένα κύμα αποκέντρωσης των αρμοδιοτήτων

⁷⁴ Wollmann, Hellmut . 2003. "Evaluation of Public Sector Reforms: Trend, Potentials and Limits in International Perspective

⁷⁵ Lane, J. E. (2008) The Public Sector: Concepts, Models and Approaches. London: Sage.

εντός προθεσμίας πέντε έως δέκα ετών και, ενδεχομένως θα δημιουργήσει ένα ενδιάμεσο επίπεδο αυτοδιοίκησης μεταξύ των Δήμων και του κράτους: τα συμβούλια περιοχής. Κατά συνέπεια, ένα νέο σύστημα ψηφοφορίας μπορεί να εφαρμοστεί για την εκλογή των Συμβούλων της κάθε περιοχής. Αυτό το σχέδιο πρότασης είναι ουσιαστικά η απάντηση σε μια εκτεταμένη μελέτη που διενεργήθηκε από τις εθνικές ενώσεις των τοπικών κυβερνήσεων, σε στενή συνεργασία με το Υπουργείο Εσωτερικών της Κύπρου, με την πρόθεση να αυξήσει την αποτελεσματικότητα και την ευελιξία των τοπικών δράσεων. Για το σκοπό αυτό, οι διοικητικές αλλαγές θα πρέπει να συμβαδίζουν με την εισαγωγή αλλαγών στους δημοσιονομικούς κανόνες. Στη συνέχεια θα μπορούσαν να εφαρμοστούν νέοι τρόποι υπολογισμού των οικονομικών μεταβιβάσεων από το κράτος, καθώς και των ιδίων πόρων των δήμων⁷⁶.

Η διαδημοτική συνεργασία έχει επίσης προωθηθεί και πολλές αγροτικές κοινότητες είναι υπέρ της δημιουργίας συνεργατικών σχηματισμών για τη διαχείριση των τοπικών δημόσιων υπηρεσιών, όπως η συλλογή και επεξεργασία των αποβλήτων, η αποχέτευση ή η παροχή νερού. Αυτή η μεταρρύθμιση, που ξεκίνησε πριν από την οικονομική δυσφορία που έπληξε πρόσφατα τη χώρα, στοχεύει κυρίως στη βελτίωση της αποκέντρωσης, αλλά και στην αύξηση της αποτελεσματικότητας. Ακόμα κι έτσι, η σημερινή κατάσταση μπορεί να παρουσιάζει τις οικονομικές της δυσκολίες για τις τοπικές αρχές, καθώς και να επιταχύνει την εφαρμογή αυτής της

⁷⁶ <http://www.moi.gov.cy/moi/moi.nsf>

μεταρρύθμισης. Μερικές συγχωνεύσεις μεταξύ των Δήμων θα μπορούσαν επίσης να πραγματοποιηθεί νωρίτερα από ό, τι είχε προγραμματιστεί⁷⁷.

Η τρέχουσα μεταρρύθμιση έχει ως στόχο την αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων και την αποκέντρωση των σημαντικών οικονομικών πόρων, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας.

Παρ' όλα αυτά, η δύσκολη οικονομική κατάσταση απαιτεί ιδιαίτερη προσοχή ενόψει του κινδύνου που παρουσιάζει τα οικονομικά των τοπικών αρχών. Πρέπει επίσης να ληφθεί μέριμνα για να διασφαλιστεί ότι το έργο της συγχώνευσης δήμων γίνεται με τη συγκατάθεση των τοπικών εκλεγμένων εκπροσώπων και του πληθυσμού.

Οι Μεταρρυθμίσεις συνοψίζονται στις εξής:

- Αποκέντρωσης των αρμοδιοτήτων
- Πιθανή δημιουργία συμβουλίων περιοχής, νέο ενδιάμεσο επίπεδο
- Νέοι κανόνες για την οικονομική αυτονομία
- Κίνητρα για διαδημοτική συνεργασία
- Θέσπιση προγραμμάτων για τη βελτίωση της τοπικής απόδοσης
- Σχέδιο για τη συγχώνευση των Δήμων

5.4 Προσχέδιο Νόμου για τις Μεταρρυθμίσεις στους ΟΤΑ στην Κύπρο

Η κυπριακή κυβέρνηση υπέβαλε ένα φιλόδοξο προσχέδιο νόμου για μια συνολική μεταρρύθμιση των ΟΤΑ μέσω των «Πέντε Πυλώνων για Μεταρρύθμιση», δηλαδή:

⁷⁷ <http://www.moi.gov.cy/moi/moi.nsf>

☒ Ενίσχυση της ικανότητας για στρατηγικό σχεδιασμό, τη σύνταξη πολιτική και τον καλύτερο συντονισμό

☒ Την αναδιοργάνωση των δομών και της λειτουργίας των τοπικών υπηρεσιών

☒ Εξασφάλιση της καλύτερης χρήσης, της εκπαίδευσης και της ενίσχυση των δεξιοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού των ΟΤΑ

☒ Βελτίωση της σχέσης μεταξύ του κράτους και των πολιτών, προκειμένου οι πολίτες να λάβουν την καλύτερη δυνατή εξυπηρέτηση από τους ΟΤΑ

☒ Ανάπτυξη και εφαρμογή των αρχών λειτουργίας και τις αξίες που πρέπει να διέπουν την παροχή υπηρεσιών από τους ΟΤΑ.

Ένα άλλο στοιχείο της NPM και σίγουρα μια νέα πρόκληση για την κυπριακή αυτοδιοίκηση αφορά στη θέσπιση ρητών πρότυπων και μέτρων απόδοσης μέσω της αποσαφήνισης των στόχων, στόχων και δεικτών επιτυχίας.⁷⁸ Η δημιουργία ενός στρατηγικού οράματος, στόχων, στρατηγικών, μέτρων απόδοσης και δεικτών και συστημάτων υποβολής εκθέσεων σε απάντηση στις μεταβαλλόμενες περιβαλλοντικές συνθήκες, θεσμικών πόρων και ατομικών αξιών, σηματοδοτεί σίγουρα νέα πρόοδο στην εισαγωγή της διαχείρισης της απόδοσης στους ΟΤΑ σήμερα στην Κύπρο.

Προκειμένου να επιτευχθεί η αποδοτικότερη χρήση του προσωπικού τόσο της Δημόσιας Υπηρεσίας όσο και των υπαλλήλων των κρατικών Οργανισμών, έχει ετοιμαστεί ένα νομοσχέδιο, το οποίο ρυθμίζει την κινητικότητα του προσωπικού

⁷⁸ Yamamoto, H. (2003) 'New Public Management - Japan's Practice', Institute for International Policy Studies, Japan, January, pp.1-31.

μεταξύ της Δημόσιας Υπηρεσίας και των Οργανισμών κρατικής ιδιοκτησίας και μεταξύ των Οργανισμών κρατικής ιδιοκτησίας. Το σχέδιο νόμου έχει εγκριθεί από το Υπουργικό Συμβούλιο το Σεπτέμβριο του 2015 και εκκρεμεί στη Βουλή των Αντιπροσώπων για έγκριση. Μετά από μια ανεξάρτητη εξωτερική αξιολόγηση για τη μεταρρύθμιση της Δημόσιας Υπηρεσίας για οριζόντια θέματα, οι δράσεις μεταρρύθμισης προωθήθηκαν από την κυβέρνηση της Κύπρου, μετά από διαβούλευση με τα ενδιαφερόμενα μέρη και πέντε νομοσχέδια τα οποία εγκρίθηκαν από το Υπουργικό Συμβούλιο τον Αύγουστο, και υποβάλλονται στη Βουλή των Αντιπροσώπων το Σεπτέμβριο του 2016, για έγκριση.

Η νέα νομοθεσία αποσκοπεί στο να εισάγει τα ακόλουθα μέτρα μεταρρύθμισης:

- i. Νέες διατάξεις για την αξιολόγηση και την επιλογή των υποψηφίων για την πλήρωση θέσεων προαγωγής στους ΟΤΑ. Πιο συγκεκριμένα: - μια νέα κατηγορία θέσεων, η "Διατμηματική Προώθηση" εισάγεται, προκειμένου να ενισχυθεί / ενθαρρυνθεί η κινητικότητα. - Η επιλογή θα πρέπει να βασίζεται σε ορισμένα κριτήρια, τα οποία περιλαμβάνουν τη γραπτή εξέταση, τα απαιτούμενα προσόντα (πέρα και πάνω από τα απαιτούμενα), τα χρόνια της σχετικής εμπειρίας (πέρα και πάνω από τα απαιτούμενα), την αξιολόγηση των επιδόσεων (για θέσεις μέχρι το Επίπεδο του Senior Officer) και τη σύσταση του αρχηγού του Τμήματος. - Η αύξηση του αριθμού των υποψηφίων που θα μπορούν να συνεχίσουν σε θέσεις προαγωγής.
- ii. Ένα νέο σύστημα αξιολόγησης της απόδοσης για υπαλλήλους ΟΤΑ: - περιλαμβάνει κριτήρια προσαρμοσμένα στο επίπεδο ευθύνης που

απαιτείται από τη θέση. Είναι σύμφωνο με τον προσδιορισμό των περιοχών για την ανάπτυξη για κάθε εργαζόμενο. Εισάγει μηχανισμούς για την ετήσια διαδικασία αξιολόγησης των επιδόσεων και να εξασφαλίσει διακύμανση στις εκτιμήσεις, μακριά από την τρέχουσα πρακτική της αξιολόγησης η συντριπτική πλειοψηφία ως εξαιρετική.

5.5 Η αποκέντρωση των ΟΤΑ

Η αποκέντρωση των διαχειριστικών αρχών των ΟΤΑ και η παροχή ευελιξίας στους διαχειριστές με την έννοια της "μισθώσεως διαχείρισης", η οποία σύμφωνα με τον Hood ⁷⁹αναφέρεται στην «ελευθερία της διαχείρισης» είναι ένα πολύ σημαντικό στοιχείο για τις μεταρρυθμίσεις της Νέας Δημόσιας Διοίκησης στο κυπριακό τομέα Τοπικής Αυτοδιοίκησης ⁸⁰. Επιπλέον, ο Hood προτείνει ότι τα κορυφαία διευθυντικά στελέχη θα πρέπει να ελέγχουν τους δημόσιους οργανισμούς πιο ενεργά με διακριτική εξουσία και η έμφαση θα κινηθεί μακριά από τις δεξιότητες της πολιτικής και τους κανόνες διαχείρισης του προσωπικού προς την ενεργή διαχείριση, και μακριά από σχετικά ανώνυμους γραφειοκράτες στους ορατούς διαχειριστές στην κορυφή των ΟΤΑ ⁸¹. Κατά συνέπεια, ο σκοπός της είναι να μειώσει το ρόλο των κεντρικών υπηρεσιών και να αυξήσει τη δύναμη και την εξουσία εκείνων στα χαμηλότερα επίπεδα, οι οποίοι εμπλέκονται άμεσα στην παροχή

⁷⁹ Hood, C. (2011) 'Book review. The Ashgate Research Companion to New Public Management', *Governance*, Vol. 24, No. 4, pp.737-739.

⁸⁰ Kettl, D. F. (2006). Modernizing government: the way forward—a comment. *International Review of Administrative Sciences*, 72(3), 313–318

⁸¹ *ibid*

υπηρεσιών σε τοπικό επίπεδο. Επιπλέον, η διαδικασία αυτή έχει ως στόχο να βελτιώσει την ορθή διαχείριση και λειτουργική αποτελεσματικότητα σε χαμηλότερα επίπεδα.

Πολλές αγγλοσαξονικές χώρες έχουν υιοθετήσει στοιχεία όπως η ελευθερία στην επιχειρησιακή απόφαση για τη χρήση οικονομικών και ανθρώπινων πόρων, η αποκέντρωση των υπηρεσιών της διοίκησης και η αποκέντρωση της εξουσίας σε χαμηλότερα επίπεδα. Το κυπριακό διοικητικό σύστημα είναι παραδοσιακά συγκεντρωτικό. Μετά την ανεξαρτησία του νησιού, ιδρύθηκαν έξι δημοτικές αρχές και αργότερα, μετά την τουρκική εισβολή και τη μετανάστευση των ανθρώπων από το βόρειο τμήμα του νησιού, υπήρχε μια θεμελιώδης ανάγκη για περισσότερους Δήμους. Υπάρχουν τώρα 33 Δημαρχεία και 576 Κοινοτικά Συμβούλια.

Οι τοπικές διοικήσεις δεν έχουν οργανωτική και οικονομική αυτονομία καθώς διοίκηση τους δεν εμπίπτει στην αρμοδιότητα που έχει το Υπουργείο Εσωτερικών, και οι πόροι τους προέρχονται από την κεντρική κυβέρνηση. Η διοικητική οργάνωση καθορίζεται από τα Υπουργεία, τα οποία οργανώθηκαν από Τμήματα και Τομείς, και κάθε τμήμα έχει τη δική της αυστηρή ιεραρχική οργανωτική δομή. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές νομιμοποιούνται από την άποψη της αύξησης της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ωστόσο, οι διαδικασίες για τον μετασχηματισμό και την αλλαγή από το κέντρο της

γραφειοκρατικής εξουσίας, σε ένα κέντρο που είναι υπεύθυνο για το σχεδιασμό και υπηρεσίες πολιτικής, είναι ακόμα ασαφής.⁸²

Όπως πολλοί συγγραφείς έχουν υποστηρίξει, η αποκέντρωση της εξουσίας θεωρείται ως απειλή που οδηγεί στην απώλεια της εξουσίας πάνω από γραφειοκρατικές κτήσεις από υψηλόβαθμους γραφειοκράτες, καθώς η γραφειοκρατία διέπεται από τον έλεγχο και λήψη αποφάσεων που είναι ως επί το πλείστον κεντρικές, παρέχοντας έτσι δυνατότητες για τη διαφθορά⁸³. Ένα από τα κύρια προβλήματα της κυπριακής δημόσιας διοίκησης είναι ο δυσανάλογος αριθμός των δημοσίων υπαλλήλων σε σχέση με την ποιότητα των υπηρεσιών που παρέχουν στους πολίτες. Από την ανεξαρτησία του νησιού, ο δημόσιος τομέας έχει αυξηθεί σταθερά, καθώς κάθε νεοεκλεγείσα κυβέρνηση προσφέρει στους ψηφοφόρους της θέσεις εργασίας στο δημόσιο τομέα, προκειμένου να εξασφαλίσει περισσότερες ψήφους. Ως εκ τούτου, οι προσλήψεις στη δημόσια διοίκηση και η προώθηση στην ιεραρχία των δημοσίων υπαλλήλων έγιναν με βάση τα κριτήρια των πελατειακών σχέσεων και της πατρωνίας. Επομένως, οποιαδήποτε μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης, η οποία αφορά στη συρρίκνωση των δημοσίων υπηρεσιών μπορεί να έχει εκλογικά μειονεκτήματα για το συγκεκριμένο κόμμα που θα προχωρήσει με αυτή τη μεταρρύθμιση. Επιπλέον, η συρρίκνωση δεν είναι μια εύκολη διαδικασία, καθώς ανεξάρτητα από το πολιτικό κόστος, το κοινωνικό κόστος είναι αναπόφευκτο. Ως εκ τούτου, οι ΟΤΑ στην Κύπρο πρέπει να εξετάσουν τα

⁸² National School of Government International (NSGI), Μελέτη για την μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Κύπρο, Λευκωσία, 2014

⁸³ National School of Government International (NSGI) 2014

κοινωνικά και οικονομικά οφέλη της αποκέντρωσης και της συρρίκνωσης του δημόσιου τομέα.

5.6 Διαχείριση των δημόσιων οικονομικών από τους ΟΤΑ

Η κυβέρνηση, με τη διαδικασία μεταρρύθμισης της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών στην Κύπρο, υιοθέτησε το Σύστημα Δίκαιης Δημοσιονομική Ευθύνης και Προϋπολογισμού (FRBSL) το Φεβρουάριο του 2014. Το FRBSL, μεταξύ άλλων, συνδέει άμεσα τη διαδικασία του προϋπολογισμού με τους μεσοπρόθεσμους δημοσιονομικούς στόχους, η οποία μεταφράζεται σε δεσμευτικά ανώτατα όρια δαπανών, βασίζεται σε ένα συνετό μακροοικονομικό πλαίσιο πολιτικής, αξιολογείται από ανεξάρτητους οργανισμούς, συμπεριλαμβανομένου του Δημοσιονομικού Συμβουλίου. Η διαχείριση των δημόσιων οικονομικών (ΔΔΟ) στους ΟΤΑ παρέχει ευελιξία για τα Υπουργεία με τη μετάβαση στον έλεγχο των εισροών για την επίτευξη μετρήσιμων αποτελεσμάτων. Η ΔΔΟ προωθεί επίσης τη λογοδοσία και τη διαφάνεια στην κατανάλωση των δημόσιων πόρων μέσω στρατηγικού σχεδιασμού, ιεράρχησης και άμβλυνσης του κινδύνου. Επιπλέον, επιτρέπει την συστηματική αξιολόγηση του επενδυτικού σχεδίου και τη συνολική συστηματική παρακολούθηση και τη διαχείριση των δημοσιονομικών κινδύνων.

Στο πλαίσιο του νέου συστήματος διαχείρισης των δημοσίων οικονομικών, τα Υπουργεία προετοιμάζουν στρατηγικά σχέδια που θα πρέπει να είναι σύμφωνα με τη δήλωση στρατηγικής της κυβέρνησης, η οποία θέτει τους γενικούς στόχους και κατευθύνσεις για την οικονομία, η οποία είναι επίσης σύμφωνη με το σχέδιο δράσης για την ανάπτυξη. Επιπλέον, υπήρχε πιλοτική εφαρμογή των

δραστηριοτήτων με βάση τους προϋπολογισμούς των Υπουργείων και σταδιακή εφαρμογή του συστήματος παρακολούθησης και αξιολόγησης που περιλαμβάνει δείκτες απόδοσης και αξιολόγησης, οι οποίοι σχετίζονται με την επίτευξη των στόχων και των πολιτικών, όπως ορίζεται στα στρατηγικά σχέδια.

Οι Τοπικές Αρχές θα έχουν τους δικούς τους οικονομικούς πόρους και θα πρέπει να είναι ανάλογοι των ευθυνών που προβλέπει το Σύνταγμα και ο Νόμος.

Η αύξηση των αρμοδιοτήτων και δραστηριοτήτων των πρωτοβάθμιων οργανισμών θα πρέπει να συνοδεύεται άρρηκτα και με την αντίστοιχη μεταφορά οικονομικών πόρων από το κεντρικό κράτος³³. Προς κατάργηση ολόκληρης ή μέρους της κρατικής χορηγίας προς τους Ο.Τ.Α γίνεται εισήγηση για μεταφορά των ακόλουθων πόρων:

(α) Επαναφορά του επαγγελματικού φόρου φυσικών προσώπων

(β) Καταβολή της χορηγίας σχολικών εφορειών, η οποία για το έτος 2014 ανερχόταν στο ποσό ύψους 40 εκ. ευρώ⁸⁴ για τις Δημαρχούσες περιοχές.

(γ) Τέλη αδειών κυκλοφορίας

5.7 Προγράμματα Κοινωνικής Φροντίδας

Όσον αφορά την παροχή προγραμμάτων κοινωνικής φροντίδας, η κυβέρνηση δίνει ιδιαίτερη προσοχή στην παροχή προσβάσιμων, οικονομικά προσιτών και ποιοτικών προγραμμάτων κοινωνικής φροντίδας σε τοπικό επίπεδο (π.χ. υπηρεσίες φροντίδας των παιδιών, μακροπρόθεσμες υπηρεσίες κοινωνικής φροντίδας σε ηλικιωμένους

⁸⁴ .Ευρωπαϊκός χάρτης Τοπικής Αυτοδιοίκησης,, Ν 1850, άρθρο 9

και άτομα με ειδικές ανάγκες, την παροχή συμβουλών υπηρεσίες). Στην κατεύθυνση αυτή, η κυβέρνηση μέσω της αρμόδιας υπηρεσίας (Υπηρεσίες Κοινωνικής Ευημερίας) εφαρμόζει το καθεστώς κρατικών ενισχύσεων, στο πλαίσιο του κανονισμού 360/2012 για την παροχή υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος (De minimis), όπου οι ΜΚΟ και οι τοπικές αρχές μπορούν να λαμβάνουν κρατικές ενισχύσεις με βάση ορισμένα κριτήρια για την ανάπτυξη και τη λειτουργία των προγραμμάτων κοινωνικής φροντίδας. Το 2015, 156 οργανώσεις έλαβαν κρατικές ενισχύσεις για τη λειτουργία της ποιότητας των προγραμμάτων κοινωνικής φροντίδας, με συνολικό προϋπολογισμό περίπου €6 εκατ. 49. Επιπλέον, οι Υπηρεσίες Κοινωνικής Ευημερίας των ΟΤΑ επιβλέπουν τα ελάχιστα πρότυπα ποιότητας των δομών φροντίδας, σύμφωνα με τις σχετικές νομοθεσίες.

5.8 Μεταρρυθμίσεις με βάση την ONE

Η ONE έχει δημιουργήσει πρόσθετους περιορισμούς για το δημόσιο τομέα, ειδικότερα για τις δημόσιες δαπάνες. Για παράδειγμα, η ικανότητα να χρησιμοποιούν το έλλειμμα ιδιαίτερα μειώθηκε κατά το κριτήριο σύγκλισης της ONE στο 3% του εθνικού ελλείμματος του προϋπολογισμού. Η μείωση των δημοσίων δαπανών σε κοινωνικές ρυθμίσεις (στις περισσότερες χώρες είναι ένας από τους μεγαλύτερους τομείς δαπανών) έχει επίσης αποδειχθεί ότι είναι ένα δύσκολο έργο, λόγω τόσο της πολιτικής αντιδημοτικότητας των αποφάσεων αυτών και τα αποτελέσματα που προκαλούνται από τις δεσμεύσεις δαπανών που αναλήφθηκαν στο παρελθόν. Επιπλέον, η αύξηση των φόρων για να αυξήσει τα έσοδα του κράτους είναι σχεδόν αδύνατη λόγω των ανοιχτών συνόρων, που επιτρέπουν την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, υπηρεσιών, προσώπων

και κεφαλαίων στην Ευρώπη. Οι συγγραφείς υποστηρίζουν ότι τα ανοιχτά σύνορα μπορούν να δημιουργήσουν μια ευκαιρία για τις ακίνητες φορολογικές βάσεις να μετακινηθούν ελεύθερα σε ευνοϊκές φορολογικές περιοχές. Προκειμένου να διατηρηθεί η προσέλκυση επιχειρήσεων, οι χώρες θα συμμετάσχουν σε μια «κούρσα προς τα κάτω» σε σχέση με τη φορολογία. Ο φορολογικός ανταγωνισμός προκύπτει το συντομότερο μόλις η οικονομική και χρηματοπιστωτική διαφάνεια καταστεί δυνατή για τις φορολογικές βάσεις να μεταναστεύσουν στα όρια δικαιοδοσίας (Genschel, 2001).

5.9 Μεταρρύθμιση σε Δήμους και Κοινότητες

Το Υπουργείο Εσωτερικών έχει ως στόχο να σχεδιάσει τη δημιουργία νέων διοικητικών δομών, οι οποίες θα προκύψουν κατόπιν αρχικής συμπλεγματοποίησης των υφιστάμενων υπηρεσιών και διοικητικών δομών για το χρονικό διάστημα π.χ. 2016-2021. Ο στόχος είναι η δημιουργία νέων διοικητικών δομών / πόλεων που θα έχουν τις προϋποθέσεις για τη δημιουργία μιας σύγχρονης πόλης.

Οι παράγοντες που θα ληφθούν υπόψη αφορούν

- Γεωγραφικές ιδιαιτερότητες (πεδιάδες, ορεινές περιοχές, παράλιες ζώνες)
- Πληθυσμιακή κατανομή, (οι νέες δομές θα πρέπει να έχουν κρίσιμη μάζα πληθυσμού πλέον των 30.000 κατοίκων π.χ., ώστε να δημιουργηθούν οι προσδοκώμενες οικονομίες κλίμακας)
- Συγγενείς χρήσεις της Γης (αστικές, βιομηχανικές, αγροτικές, τουριστικές, γεωργικές, δασικές)

- Δυνατότητες άντλησης εσόδων από οικονομικές δραστηριότητες, δυναμική και προοπτική δημιουργία οικονομικών κλιμάκων σε βάθος χρόνου
- Κοινωνικές σχέσεις, πολιτιστικές και ιστορικές καταβολές ⁸⁵

Αμμόχωστος

Υπάρχουν 4 Δήμοι στην Αμμόχωστο, εκ των οποίων το Παραλίμνι είναι με διαφορά το μεγαλύτερο (15.000). Θα μπορούσαν να δημιουργηθούν 2 Δήμοι οι οποίοι θα απορροφήσουν τους υπόλοιπους και τις 5 Τοπικές Κοινότητες, για να σχηματίσουν δύο νέες τοπικές αρχές με περίπου 20.000 έως 25.000 πληθυσμό .

Πάφος

Υπάρχουν 4 Δήμοι και 116 Κοινότητες στην Επαρχία Πάφου, εκ των οποίων η Πάφος είναι μακράν ο μεγαλύτερος Δήμος με πληθυσμό 33.000. Θα μπορούσε να απορροφήσει το γειτονικό Δήμο Γεροσκήπου, τις γύρω Κοινότητες μέχρι το ανατολικότερο άκρο της Επαρχίας σ' ένα Δήμο με πληθυσμό γύρω στις 50.000. Συστήνεται ένας δεύτερος (ή και τρίτος Δήμος), ο οποίος θα λειτουργεί στη δυτική και βορειοδυτική περιοχή της Επαρχίας συμπεριλαμβάνοντας τους Δήμους Πέγειας και Πόλεως Χρυσοχούς, ώστε να απορροφήσει το μεγάλο και ευρέως διεσπαρμένο αριθμό Κοινοτήτων και να λειτουργήσει και δεύτερος (τρίτος) διοικητικός πυρήνας.

⁸⁵ Στατιστική Υπηρεσία, συνολικός προϋπολογισμός, σχ. εφορειών, Λευκωσία, 2014

Λάρνακα

Η Λάρνακα διαθέτει 6 Δήμους, εκ των οποίων ο Δήμος Λάρνακα (51.500) και ο Δήμος Αραδίππου (19.000) είναι μακράν οι μεγαλύτεροι. Αυτοί θα μπορούσαν να απορροφήσουν τους υπόλοιπους Δήμους και κατά μέσο όρο 24 Τοπικές Κοινότητες το καθένα, για να σχηματίσουν 2 έως 3 νέες τοπικές αρχές με μέσο πληθυσμό γύρω στις 45 έως 50.000.

Λεμεσός

Η Λεμεσός έχει 6 Δήμους, των οποίων η Λεμεσός είναι μακράν ο μεγαλύτερος (101000) και θα πρέπει να παραμείνει ανέγγιχτος (πλην ίσως προσθέτοντας μερικές τοπικές κοινότητες). Οι υπόλοιποι Δήμοι είναι αρκετά ομοιόμορφα πυκνοκατοικημένοι: 14.500, 14.500, 13.500, 22.500 και 11000, έτσι υπάρχουν διάφορες παραλλαγές εδώ, ανάλογα με τη γεωγραφία. Ως εκ τούτου, θα μπορούσαμε να προτείνουμε 2 επιπλέον νέες τοπικές αρχές, με μέσο όρο κατοίκων 67000.

Λευκωσία

Η Λευκωσία διαθέτει 10 Δήμους, από τους οποίους στη Λευκωσία (55000), στην Έγκωμη (18000), στο Στρόβολο (70000), στην Αγλαντζιά (21000), στη Λακατάμια (38000) και στο Δήμο Λατσιών (17000). Επίσης, έχει τη μεγαλύτερη συγκέντρωση των Δήμων, γύρω από την πρωτεύουσα, και τη μεγαλύτερη ενδοχώρα (72000) από τις Τοπικές Κοινωνίες. Αν αφήσουμε τη Λευκωσία και το Στροβόλο ανέγγιχτο (πλην ίσως προσθέτοντας μερικές τοπικές κοινότητες), αυτό αφήνει ένα πληθυσμό

204000. Ως εκ τούτου, θα μπορούσαμε να υποθέσουμε 3 έως 4 επιπλέον νέες τοπικές αρχές με μέσο όρο 50 έως 68.000 κατοίκους. Ωστόσο κάθε προσπάθεια μεταρρύθμισης θα πρέπει να ασχοληθεί με το σημαντικό αστικό-αγροτικό γεωγραφικό διαχωρισμό. Κάθε νέα τοπική αρχή θα πρέπει να απορροφήσει κατά μέσο όρο 21 Τοπικές Κοινότητες. Αυτό δίνει ένα αποτέλεσμα 12 νέων τοπικών αρχών, με μέσο πληθυσμό 70000 (που κυμαίνονται από 46.500 σε 101000)⁸⁶.

Κατά την πρώτη πενταετία η κάθε κοινότητα θα εκπροσωπείται στο διοικητικό συμβούλιο του συμπλέγματος μέσω του Δημάρχου / Προέδρου του Κοινοτικού Συμβουλίου και ανάλογα με τον αριθμό των κατοίκων μέσω των αντίστοιχων αιρετών μελών ⁸⁷. Το διοικητικό συμβούλιο του συμπλέγματος θα ορίσει εκτελεστικό διευθυντή (C.E.O.), ο οποίος κάθε τρεις μήνες θα ενημερώνει το διοικητικό συμβούλιο για την πρόοδο και την ποσοτική / αποτελεσματική εκτέλεση των στόχων. Η Ελεγκτική Υπηρεσία του κράτους εάν θα συνεχίσει να ασκεί τον έλεγχο των οικονομικών και της νομιμότητας των αποφάσεων του συμπλέγματος, θα πρέπει να της μεταβιβαστεί η εξουσία λήψης περαιτέρω νομικών μέτρων σε περιπτώσεις διακρίβωσης παρανομιών⁸⁸.

Οι αρμοδιότητες των νέων διοικητικών δομών, οι ευθύνες και ο ρόλος τους θα πρέπει να καθοριστούν με σαφήνεια μέσω των αντίστοιχων νομοθετικών ρυθμίσεων στη βάση της επικουρικότητας και της εγγύτητας στο δημότη με σκοπό να διασφαλιστεί η διοικητική, οικονομική και πολιτική αυτοτέλεια σύμφωνα με το

⁸⁶ Σταυρίδου Χρ., Παρουσίαση μελέτης της Ετ. NOTORIA για την Ένωση Δήμων Κύπρου, Λευκωσία, 2014

⁸⁷ Περί Τοπικών Αρχών και Συμπλεγμάτων νόμος, άρθρο 23

⁸⁸ Σταυρίδου Χρ., Παρουσίαση μελέτης της Ετ. NOTORIA για την Ένωση Δήμων Κύπρου, Λευκωσία, 2014

άρθρο 4 της Ευρωπαϊκής Χάρτας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η οποία κυρώθηκε με Νόμο από την Κυπριακή Δημοκρατία.

Οι κύριες αρμοδιότητες των νέων οργανισμών θα είναι οι ακόλουθες:

1. Πολιτισμός και Τουρισμός

Η αναβάθμιση και ενίσχυση της πολιτιστικής ζωής των κατοίκων θα επιτευχθεί μέσω μεταφοράς των απαραίτητων οικονομικών πόρων και μέσω αναβάθμισης των ήδη υφιστάμενων υποδομών.⁸⁹

Ο συντονισμός των πολιτιστικών εκδηλώσεων και των ενεργειών προώθησης και αναβάθμισης τουριστικών υπηρεσιών θα αποφέρει οικονομίες κλίμακας και θα βελτιώσει το βαθμό παροχής υπηρεσιών σε σημαντικό βαθμό.

2. Περιβαλλοντικός και Υγειονομικός Έλεγχος

Η υπηρεσία θα πρέπει να στελεχωθεί με ειδικά εκπαιδευμένο και εξειδικευμένο προσωπικό, ώστε να δύναται να αντεπεξέλθει στα θέματα που απορρέουν ως οδηγίες και κανονισμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης.⁹⁰

3. Τοπιοτέχνηση, Καθαριότητα και Συντήρηση χώρων στάθμευσης και οδικού δικτύου

Ο κοινός συντονισμός και η ορθολογική αξιοποίηση πόρων θα αποφέρει οικονομίες κλίμακας και θα βελτιώσει το βαθμό παροχής υπηρεσιών προς τον πολίτη.

⁸⁹ NOTORIA INTERNATIONAL, Μελέτη για την Αναδιάρθρωση Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, σελ.109-142, Λευκωσία, 2014

⁹⁰ *ibid*

Εναλλακτικά δύναται να εξετασθεί το ενδεχόμενο ανάθεσης εκτέλεσης της εργασίας από ιδιωτική εταιρεία⁹¹.

4. Τομέας Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης – Μηχανογράφηση Υπηρεσιών

Η δημιουργία ενός ενιαίου μηχανογραφικού δικτύου εξασφαλίζει την απρόσκοπτη λειτουργία του συστήματος, την κοινόχρηστη δικτύωση και τη χρησιμοποίηση κοινών αρχείων. Η αξιοποίηση των ευρωζωνικών δικτύων και προηγμένων τηλεπικοινωνιακών εφαρμογών και πληροφορικής θα αναβαθμίσει την προσφερόμενη παροχή υπηρεσιών.

5. Σχολικές Εφορείες

Οι αρμοδιότητες, οι πόροι και οι εξουσίες τους θα πρέπει να αναληφθούν από τον οργανισμό σε συνεργασία με το Υπουργείο Παιδείας, το οποίο θα αναλάβει τον κεντρικό ρόλο για τη δημιουργία των σχολικών υποδομών.⁹²

6. Πολεοδομία

Ο πολεοδομικός έλεγχος και η αδειοδότηση των αναπτύξεων θα πρέπει να ασκούνται από το σύμπλεγμα (Δήμος). Ο σημερινός διαχωρισμός αρμοδιοτήτων μεταξύ Δήμων και Επαρχιακών Τμημάτων Πολεοδομίας ή μεταξύ Κοινοτήτων και Επάρχων δημιουργεί πρόβλημα ως προς την αμεσότητα εκπόνησης των σχετικών αδειών⁹³.

⁹¹ NOTORIA INTERNATIONAL, Μελέτη για την Αναδιάρθρωση Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, σελ.109-142, Λευκωσία, 2014

⁹² *ibid*

⁹³ *ibid*

7. Παροχή άλλων υπηρεσιών

Η αποκομιδή σκυβάλων, η συντήρηση δικτύων υδατοπρομήθειας, η διαχείριση πράσινων σημείων και η συντήρηση δικτύων υδατοπρομήθειας, θα αποφέρει οικονομίες κλίμακας και επομένως εξοικονόμηση πόρων, λόγω βέλτιστης χρήσης του εξειδικευμένου προσωπικού και μέσων⁹⁴.

8. Κοινωνικές Υπηρεσίες

Λόγω ότι οι οργανισμοί φύσει και θέσει είναι πλησιέστερα στον πολίτη και στις ανάγκες του μπορεί να παράσχει συγκεκριμένες υπηρεσίες καλύτερα και πιο αποτελεσματικά από το κεντρικό κράτος. Λαμβανομένου υπόψη ότι το σχεδιασμό θα αναλάβει το επαρχιακό συμβούλιο, το κράτος οφείλει να παράσχει τους κατάλληλους πόρους προς τους δύο οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ώστε οι οργανισμοί που είναι πιο κοντά στους πολίτες να παρέχουν υπηρεσίες κοινωνικής πολιτικής και ευημερίας.

Προβλέπεται ότι οι προτεινόμενες επιλογές για την αναδιάρθρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να εφαρμοστούν μετά τις δημοτικές εκλογές του 2016. Για να διευκολυνθεί η μετάβαση μεταξύ της τρέχουσας δομής και της μελλοντικής δομής της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η κυβέρνηση της Κύπρου θα μπορούσε να οργανώσει τις επερχόμενες εκλογές για τα νέα όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Αυτό θα συνεπαγόταν οι υπάρχουσες τοπικές κυβερνητικές αρχές θα παραμένουν σε ισχύ μέχρι τα νέα όργανα και τους εκπροσώπους τους να αρχίσουν να λειτουργούν και

⁹⁴ NOTORIA INTERNATIONAL, Μελέτη για την Αναδιάρθρωση Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, σελ.109-142, Λευκωσία, 2014

να είναι σε θέση να αναλάβουν τις υποχρεώσεις τους χωρίς να διαταράσσεται η παροχή υπηρεσιών π.χ. μέχρι τον Απρίλιο του 2017.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6^ο Συμπεράσματα και Προτάσεις

6.0 Συμπεράσματα

Η παρούσα εργασία είχε ως στόχο να εξετάσει τις μεταρρυθμίσεις που έχουν γίνει ή σχεδιάζονται στην Κύπρο για την αναμόρφωση των ΟΤΑ, με βάση τις πρακτικές και τις επιταγές της Ε.Ε. Στην εργασία αυτή παρουσιάστηκε και μια σύντομη κριτική αξιολόγηση της παρούσας κατάστασης στην Κύπρο, και των προβλημάτων που οδήγησαν στην ανάγκη διαμόρφωσης μιας νέας πολιτικής για την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Τα τελευταία χρόνια έχουν προωθηθεί μια σειρά από μέτρα και αποσπασματικές προσπάθειες που έχουν γίνει από την κυβέρνηση της Κύπρου να εισαγάγει μεταρρυθμίσεις διαχείρισης, με σκοπό τη δημιουργία σύγχρονων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.

Τα τελευταία χρόνια ένας νέος γύρος σε τοπικό επίπεδο εδαφικής ενοποίησης υπήρξε σε εξέλιξη σε έναν αυξανόμενο αριθμό χωρών, ο οποίος εννοιολογικά και πολιτικά καθοδηγείται από την κριτική της λειτουργίας των μικρών σε μέγεθος Δήμων και διαδημοτικών φορέων, καθώς και από την πρόθεση για τη βελτίωση της διοικητικής απόδοσης (π.χ. συντονισμός χωρητικότητας) της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, έχοντας κατά τόπον διευρυμένους και βιώσιμους Δήμους. Η ενοποίηση στην Τοπική

Αυτοδιοίκηση συνέβη με ένα ριζικό τρόπο στη Δανία το 2007 όπως αναφέρθηκε (που φθάνει σε Δήμους κατά μέσο όρο 55.000 κατοίκους), αλλά πιο μέτρια στα ανατολικά γερμανικά κρατίδια. Έτσι, η εδαφικότητα που βασίζεται στην πολυλειτουργική οργανωτική λογική της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με στόχο την παροχή για την επιχειρησιακή και διοικητική ικανότητα φαίνεται να είναι σύμφωνη με το μοντέλο της κλασικής ευρωπαϊκής τοπικής διακυβέρνησης.

Η χρηματοπιστωτική, οικονομική και κοινωνική κρίση δεν έχει επιτρέψει από το 2010 και μετά την αναμόρφωση της συνολικής αρχιτεκτονικής των τοπικών και περιφερειακών αρχών στην Ευρώπη. Έχει, ωστόσο, σημαντικό αντίκτυπο στην προσέγγιση της Ευρώπης όσον αφορά στην οργάνωση των υπηρεσιών και το ζήτημα της οικονομικής ανεξαρτησίας. Οι εδαφικές μεταρρυθμίσεις που βρίσκονται σε εξέλιξη φαίνεται να λαμβάνουν υπόψη την επιθυμία για μεγαλύτερη αποκέντρωση και η αρχή της επικουρικότητας υποστηρίζεται από την Ευρωπαϊκή Ένωση και το Συμβούλιο της Ευρώπης. Παρ' όλα αυτά, ορισμένες κυβερνητικές ενέργειες έρχονται σε αντίθεση με αυτές τις αρχές. Επιπλέον, συχνά φαίνεται να οδηγούν στο νέο συγκεντρωτισμό των αρμοδιοτήτων, στην εγκατάλειψη της εγγύτητας των τοπικών κυβερνήσεων προς τους πολίτες, ως αποτέλεσμα των νέων εδαφικών οργανώσεων και σε εκτεταμένους δημοσιονομικούς και λειτουργικούς περιορισμούς. Λαμβάνοντας υπόψη την πιθανή απειλή αυτές οι διαφορετικές μεταρρυθμίσεις που αντιπροσωπεύουν την τοπική και περιφερειακή αυτοδιοίκηση, πρέπει να ληφθεί μέριμνα ώστε να διασφαλιστεί ότι η Ευρωπαϊκή Χάρτα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης παραμένει μια βασική ρύθμιση, έτσι ώστε η πλήρης σημασία της να μπορεί να εφαρμοστεί σε αυτό το πλαίσιο: ιδιαίτερα η σημασία της

υπό το άρθρο 4 σχετικά με το πεδίο εφαρμογής και την άσκηση της τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς και το άρθρο 9 σχετικά με την οικονομική και δημοσιονομική αυτονομία.

Είναι λυπηρό το γεγονός ότι ένα παρόμοιο νομικό πλαίσιο δεν υπάρχει ακόμα σε περιφερειακό επίπεδο στην Κύπρο. Θα πρέπει επίσης να εξεταστεί πώς αυτές οι περικοπές στον προϋπολογισμό, είτε από την άποψη του προσωπικού, των ενδιάμεσων δαπανών λειτουργίας ή γενικές κατανομές, ισχύουν για το κεντρικό κράτος. Οι τοπικές και περιφερειακές αρχές δεν θα πρέπει να φέρουν το βάρος των πολιτικών λιτότητας και μόνο. Ενώ οι μεταρρυθμίσεις που δρομολογούνται στην Κύπρο, όπως και σε άλλες χώρες της ΕΕ κατευθύνονται προς τη μεγαλύτερη προσοχή των τοπικών συμφερόντων και της εγγύτητας προς τους πολίτες, μεγάλη πρόοδος πρέπει ακόμα να γίνει προτού να μπορέσει να δημιουργηθεί μια γνήσια τοπική και περιφερειακή ανάπτυξη και αναμόρφωση. Είναι σημαντικό ότι η κρίση σε όλη την Ευρώπη δεν επέτρεψε να ολοκληρωθεί η διαδικασία αποκέντρωσης που ξεκίνησε πριν από αρκετές δεκαετίες. Οι προοπτικές για το μέλλον, καθώς η παλαιότερη και μεγαλύτερη οργάνωση από την άποψη της αντιπροσωπευτικότητας, είναι να συνυπάρξουν οι τοπικές και περιφερειακές αρχές, καθώς και να εργαστούν από κοινού για την επίτευξη μεγαλύτερης αποκέντρωσης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, προκειμένου να φέρουν τους πολίτες πιο κοντά στις αποφάσεις που τους αφορούν και για τη διατήρηση της εγγύτητάς τους με τις δημόσιες υπηρεσίες. Από το 2008, η συνεχιζόμενη κρίση κατέδειξε πόσο ευάλωτη είναι η διαδικασία της αποκέντρωσης και για την αρχή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η οποία μπήκε επίσης σε περίοδο δημοσιονομικών περιορισμών.

Η επίδραση της κυπριακής κοινωνίας για μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση είναι σημαντική, αλλά εξαιρετικά αρνητική απέναντι στην αλλαγή, γεγονός που οφείλεται στη συντηρητική κουλτούρα και, επιπλέον, στην κουλτούρα των δημοσίων υπηρεσιών προς τις μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση γενικότερα, αφού οι στάσεις των υπαλλήλων αντανακλούν την κυπριακή κοινωνία συνολικά, και την εγγενώς συντηρητική απάντησή της σε οποιοδήποτε προσπάθεια για την αλλαγή.

Οι τοπικές και περιφερειακές αρχές είναι οι πυλώνες της δημοκρατίας σε τοπικό επίπεδο και οι προτιμώμενες επαφές των πολιτών και ως εκ τούτου είναι σε αυτό το επίπεδο που πρέπει να ληφθούν οι σημαντικές αποφάσεις που απαιτούνται για τη βελτίωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αυτό απαιτεί το συντονισμό των δράσεων και θέσεων με τους διάφορους φορείς που εκπροσωπούν τις τοπικές και περιφερειακό επίπεδο, καθώς και η συνένωση των δυνάμεων σε επίπεδο Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών, που είναι ζωτικής σημασίας εταίροι στις προσπάθειες για την κατασκευή βιώσιμων τοπικών και περιφερειακών αρχών.

Όσον αφορά την Ευρωπαϊκή Ένωση, πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, που κρατούν το κλειδί για την κύρωση της αρχής της επικουρικότητας, καθώς και την επιστροφή στην αειφόρο ανάπτυξη στο πλαίσιο της στρατηγικής Ευρώπη 2020 σε σχέση με την τοπική διακυβέρνηση στα Κράτη Μέλη. Όλες οι δεδηλωμένες προτεραιότητες πρέπει κατηγορηματικά να αρνηθούν οποιαδήποτε διαδικασία για

νέο συγκεντρωτισμό χωρίς προηγούμενη διαβούλευση, καθώς και κάθε απόφαση που θα έθετε υπό αμφισβήτηση την αρχή της επικουρικότητας. Αντ' αυτού, οι τοπικές και περιφερειακές αρχές πρέπει να εμπλέκονται σε όλες τις κρατικές ή ευρωπαϊκές πολιτικές, προκειμένου να εξασφαλιστεί η συνοχή και η αποτελεσματικότητα. Τέλος, μια πολύ στενή ματιά πρέπει να ληφθούν σε τοπικό οικονομικών και τυχόν δημοσιονομικών περιορισμών που επιβάλλονται στις τοπικές και περιφερειακές αρχές, οι οποίες σήμερα αποτελούν μείζονα κίνδυνο για τη συνέχιση της ύπαρξης της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης στην Κύπρο και την Ευρώπη στο σύνολο της.

6.1 Προτάσεις

Η μελέτη αυτή συμβάλλει στην κατανόηση του φαινομένου της εισαγωγής και της εφαρμογής των πρακτικών NPM στον τομέα Τοπικής Αυτοδιοίκησης της Κύπρου. Επιπλέον, επιχειρεί να παράγει νέα ευρήματα σχετικά με τη δυνατότητα εφαρμογής των NPM και ό, τι επηρεάζει την εισαγωγή και εφαρμογή των πρακτικών διαχείρισης από τον ιδιωτικό τομέα και τη NPM σχετικά με τις τρέχουσες πρακτικές διαχείρισης στον κυπριακό δημόσιο τομέα, λαμβάνοντας υπόψη τα διαφορετικά συστήματα διοίκησης, των πολιτισμών και των παραδόσεων που εμπλέκονται.

- Ο κρατικός μηχανισμός θα έπρεπε να επανασχεδιαστεί και να αναδιαρθρωθεί προκειμένου να εξαλειφθούν οι υπηρεσίες που δεν είναι πλέον χρήσιμες, και να γίνει προσαρμογή τους σε σύγχρονες συνθήκες. Οι θέσεις που δεν εξυπηρετούν πλέον κανέναν σκοπό, επειδή δημιουργήθηκαν κατά τη διάρκεια της Αγγλοκρατίας, όταν οι ανάγκες της κοινωνίας και της οικονομίας στην Κύπρο ήταν διαφορετικές,

πρέπει να εξαλειφθούν, και τα τμήματα των ΟΤΑ πρέπει να προσαρμοστούν, ώστε να προσφέρουν υπηρεσίες σχεδιασμένες για να απαντήσουν σωστά στις ανάγκες των Κυπρίων πολιτών. Η πρακτική της εναλλαξιμότητας πρέπει να εφαρμοστεί, σύμφωνα με την οποία αναδιανέμεται και μεταφέρεται το προσωπικό ως αναγκαίο για θέσεις σε τμήματα της αυτοδιοίκησης μετά από κατάλληλη εκπαίδευση. Η θητεία σε ανώτατες διοικητικές θέσεις θα μπορούσε να αντικατασταθεί από συμβάσεις δύο ή τριών ετών συμβάσεων που είναι διαφανείς και να έχουν προκαθορισμένους στόχους, ενώ οι διευθυντές θα μπορούσαν να αξιολογούνται ετησίως και να ανανεωθούν μόνο αν επιτευχθούν οι στόχοι αυτοί.

- Το σύστημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να εκσυγχρονιστεί με την υιοθέτηση σύγχρονων συστημάτων διορισμού και προαγωγής που απαιτούν ψυχομετρικά τεστ και συνεντεύξεις από πιστοποιημένα ιδρύματα και εμπειρογνώμονες. Επιπλέον, η Επιτροπή Δημόσιας Υπηρεσίας (CSC), η οποία κυρίως ασχολείται με την απασχόληση και την προώθηση των δημοσίων υπαλλήλων, και των οποίων τα μέλη είναι εκπρόσωποι των διαφόρων πολιτικών κομμάτων θα πρέπει να καταργηθεί.

- Τέλος ένα αξιόπιστο, αποτελεσματικό και αμερόληπτο σύστημα αξιολόγησης της απόδοσης για την αξιολόγηση των υπαλλήλων Τοπικής Αυτοδιοίκησης θα πρέπει να σχεδιαστεί και να υλοποιηθεί. Τα ευρήματα της μελέτης δείχνουν ότι το ισχύον σύστημα αξιολόγησης της απόδοσης δεν είναι καλό και αποτελεσματικό, δεδομένου ότι αξιολογεί όλους τους δημοσίους υπαλλήλους ως «εξαιρετικούς». Η διαχείριση των επιδόσεων θα γίνει μια σημαντική μεταρρύθμιση, διότι οι σημερινοί δημοσιονομικοί περιορισμοί από την οικονομική κρίση θα απαιτήσουν από την

κυβέρνηση να είναι περισσότερο επικεντρωμένη στις αποδόσεις και τα αποτελέσματα. Αυτό είναι άλλο ένα απτό συμπέρασμα που μπορεί να ληφθεί από την έρευνα.

BIBΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Alexander D., (2013), Crossing Boundaries: Action Networks, Amalgamation and Inter-Community Trust in a Small Rural Shire, *Local Government Studies*, 39, (4), 463-487.

Angel-Manuel Moreno (ed.) (2012), *Local Government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, Instituto Nacional de Administracion Publica, Madrid

Bel, G., Fageda X., Mur M., (2013), Why Do Municipalities Cooperate to Provide Local Public Services? An Empirical Analysis, *Local Government Studies*, 39, (3), 435-454.

Bovaird, T (2015) Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services *Public Administration Review* September/October 846-870

Calogero, M. (2010) 'The Introduction of New Public Management Principles in the

Christensen, T., & Lægreid, P. (2001a). A transformative perspective on administrative reforms. In T. Christensen & P. Lægreid (Eds.), *New public management. The transformation of ideas and practice*. Aldershot: Ashgate

D' Apolito, R., (2012), Can't We All Get Along? Public Officials' Attitudes toward Regionalism as a Solution to Metropolitan Problems in a Rust Belt Community, *Journal of Applied Social Science*, 6, (1), 103-120.

DEXIA (2011), Subnational public finance in the European Union, www.dexia.com

Dimitriu, M. (2008) Bringing citizens closer to public administration. Innovative ideas leading to an increased public participation within the decision making process, EGPA Annual Conference, Rotterdam (The Netherlands), 3-5 September.

European Social Fund (2012) Available at:
<http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=389&langId=en>

Fung, A. (2004) *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*, Princeton: Princeton University Press.

Garcia, M. (2006) 'Citizen Practices and Urban Governance', *Urban Studies*, 43(4), 745-765.

Gautam, B.R. (2008) 'Factors Affecting Application of New Public Management Oriented Reforms for Reforming Nepalese Public Administration', *The Third Annual Himalayan Policy Research Conference Nepal Study Centre*, October, pp. 1-16

Gregory, R. (2001). Transforming governmental culture: A sceptical view of new public management. In T. Christensen & P. Lægreid (Eds.), *New public management. The transformation of ideas and practice*. Aldershot: Ashgate

Halligan, J. (2006). The reassertion of the centre in a first generation NPM system. In T. Christensen & P. Lægreid (Eds.), *Autonomy and regulation. Coping with agencies in the modern state*. London: Edward Elgar

Hood, C. (2011) 'Book review. The Ashgate Research Companion to New Public Management', *Governance*, Vol. 24, No. 4, pp.737-739.

http://www.vng-international.nl/wp-content/uploads/2015/06/Local_Government_in_the_Netherlands.pdf

Hubert Heinelt/ Xavier Bertrana (Eds.) (2011), *The second tier of local government in Europe. Provinces, Counties, Departments and Landkreise in Comparison*, Routledge, London and New York

Ioannidis P.G., (2014), *The Impact of Local Government Institutional Reforms on Local Economic Space: from Kapodistrias to Kallikrates*, PhD Thesis, Department of Economics, Democritus University.

Italian Public Sector', *Transylvanian Review of Administrative Sciences*,

Jackson, A. & Lapsley, I. (2003) *The diffusion of accounting practices in the new »managerial«*

John Loughlin/ Frank Hendriks/ Anders Lidstrom (Eds.) (2011), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford University Press

Kettl, D. F. (2006). Modernizing government: the way forward—a comment. *International Review of Administrative Sciences*, 72(3), 313–318

Lægreid, P., Roness, P. G., & Rubecksen, K. (2007). Modern management tools in state agencies: the case of Norway. *International Public Management Journal*, 10(4), 387–413.

Lane, J. E. (2008) *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*. London: Sage

Magone, J.M. (2011) 'The Difficult Transformation of State and Public Administration in Portugal. Europeanization and the Persistence of Neopatrimonialism', *Public Administration*, Vol. 89, No. 3, pp.756-782

Ministry of Administrative Reform (2012), "White Paper on Governance", Athens No.30E, pp. 30-54

Noblet, A., Rodwell, J. & McWilliams, J. (2006) 'Organisational change in the public sector: Augmenting the demand control model to predict employee outcomes under New Public Management', *Work & Stress*, Vol. 20(4), October-December, pp. 335-352.

OECD, (2009) *Regulatory Reform in Greece*. OECD, *Reviews of Regulatory Reform*.

OECD, (2012a) *Governments of the Future*, Organisation for Economic Cooperation and Development: Paris.

Panayotou, T. (2013) 'The imperative of public sector reform and modernisation', In Cyprus, 14 June, <http://www.incyprus.eu/cyprus-news/the-imperative-of-public-sector-reform-and-modernisation/>

Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2004) Public Management Reform: A Comparative Analysis. Second Edition, Oxford: Oxford University Press.

Pratchett et al. (2009) Empowering communities to influence local decision making A systematic review of the evidence, Communities and Local Governments e-gov bulletin 16 jun 209

public sector, International Journal of Public Sector Management, 16(5), pp. 359-372

Sellers, J. M. and A. Lidstrom (2007). "Decentralization, local government, and the welfare state", Governance-an International Journal of Policy and Administration 20(4):609-632

Sepos, A. (2008) The Europeanization of Cyprus, Polity, Policies and Politics. England: Palgrave Macmillan.

Torres, L. (2004) 'Trajectories in public administration reforms in European Continental countries', Australian Journal of Public Administration, Vol., 63, No. 3, September, pp.99-112

Wollmann, H. and Thurmaier, K. (2011) 'Reforming Local Government Institutions and The New Public Management', Institutions and Democratic Practice, November, pp. 179-209

Wollmann, Hellmut . 2003. "Evaluation of Public Sector Reforms: Trend, Potentials and Limits in International Perspective." In Hellmut Wollmann , ed., Evaluation in PublicSector Reform . Cheltenham: Edward Elgar

Yamamoto, H. (2003) 'New Public Management - Japan's Practice', Institute for International Policy Studies, Japan, January, pp.1-31.

Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Κ.Δ.Δ.Α), Μελέτη Αναδιάρθρωσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης της Κυπριακής Δημοκρατίας, Λευκωσία, 2010

Μέργος Γ., Διάλεξη με θέμα «Η προώθηση των οικονομικών μεταρρυθμίσεων, εμπόδια και παράγοντες επιτυχίας», Πάφος, 2014

Στατιστική Υπηρεσία, συνολικός προϋπολογισμός, σχ. εφορειών, Λευκωσία, 2014