

# **ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΑΝΟΙΚΤΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ**

Πρόγραμμα Σπουδών : **Διοίκηση επιχειρήσεων και  
Οργανισμών**

Θεματική Ενότητα : **ΔΕΟ 24 – Δημόσια Διοίκηση και  
Πολιτική**

Ακαδ. Έτος : 2018-2019

## **ΠΡΟΤΥΠΗ-ΑΡΙΣΤΗ**

**Πρώτη Γραπτή Εργασία**

**ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑ  
ΠΟΛΙΤΙΚΗ**

ΦΟΙΤΗΤΡΙΑ/ΦΟΙΤΗΤΗΣ:

Καθηγητής :

ΑΜ :

Ημερομηνία :

## Περιεχόμενα

ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	3
1).Το “παράθυρο πολιτικής” για τη θεσμοθέτηση του Συμπαραστάτη σε επίπεδο Δήμων και Περιφερειών.....	4
2).Οι αναμενόμενες επιπτώσεις της εφαρμογής του θεσμού του Συμπαραστάτη.....	8
3).Αξιολόγηση του βαθμού εφαρμογής της πολιτικής για την ενίσχυση της διαμεσολάβησης στην αυτοδιοίκηση.....	10
ΕΠΙΛΟΓΟΣ.....	13
Βιβλιογραφία.....	14

## **ΕΙΣΑΓΩΓΗ**

Αντικείμενο της παρούσας εργασίας αποτελεί η μελέτη συγκεκριμένων σταδίων της διαμόρφωσης μιας δημόσιας πολιτικής μέσα από το θεσμικό πλαίσιο του Συμπαραστάτη στο επίπεδο της αυτοδιοίκησης, όπως ο θεσμός αυτός μετεξελίχθηκε πρόσφατα με τον νόμο 4555/2018. Στο πρώτο μέρος προσεγγίζεται το στάδιο της συγκρότησης της κυβερνητικής ατζέντας και οι προϋποθέσεις εισαγωγής των θεμάτων σ αυτήν. Το δεύτερο μέρος αναφέρεται στο στάδιο της αξιολόγησης της δημόσιας πολιτικής. Τέλος, καταγράφονται οι παράγοντες, που επηρεάζουν τον βαθμό επιτυχίας της εφαρμογής ενός μεταρρυθμιστικού εν γένει προγράμματος.

### **1).Το “παράθυρο πολιτικής” για τη θεσμοθέτηση του Συμπαραστάτη σε επίπεδο Δήμου και Περιφέρειας**

Ο “κύκλος” μιας δημόσιας πολιτικής απαρτίζεται από πέντε στάδια. Στο δεύτερο εξ αυτών μελετάται η “συγκρότηση της κυβερνητικής ατζέντας”. Η συστημική ή δημόσια ή ατζέντα προς συζήτηση διαφοροποιείται ουσιαστικά από την κυβερνητική ή θεσμική ή επίσημη ή ατζέντα προς δράση: στην πρώτη εντάσσεται κάθε σημαντικό για τους πολιτικούς φορείς θέμα, για την επίλυση του οποίου νομιμοποιούνται να δράσουν, ενώ στη δεύτερη προωθούνται ορισμένα μόνο από τα θέματα της πρώτης, για τα οποία συγκεκριμενοποιούνται οι προτεινόμενες λύσεις και διαμορφώνεται η πολιτική για την αντιμετώπισή τους. Αναφορικά με τον τρόπο, με τον οποίο θεσπίζεται η εκάστοτε επίσημη ατζέντα, υποστηρίζεται η άποψη ότι αυτός σχετίζεται άμεσα με το μοντέλο διακυβέρνησης :

1. Στα πλαίσια των πλουραλιστικών κοινωνιών, τα θέματα μετατρέπονται σε δημόσια προβλήματα από την ίδια την κοινωνία πολιτών, η οποία, υποστηρίζοντάς τα επαρκώς, πετυχαίνει τη μεταφορά τους αρχικά στη συστημική και εν συνεχεία στην κυβερνητική ατζέντα(εξωτερική προώθηση),
2. Στα ολοκληρωτικά καθεστώτα, οι πολιτικοί φορείς, χωρίς να προηγηθεί διαβούλευση, επιχειρούν την προώθηση ενός θέματος από την κυβερνητική στη συστημική ατζέντα(κινητοποίηση),

3. Στα κορπορατιστικά συστήματα, όπου παρατηρείται διαρκής διαπραγμάτευση μεταξύ της κυβέρνησης και των κοινωνικών εταίρων, τα θέματα προωθούνται στην κυβερνητική ατζέντα από ομάδες συμφερόντων, που έχουν άμεση πρόσβαση σε φορείς πολιτικής, ενώ είναι αδιάφορη η ένταξη των εν λόγω θεμάτων στη συστημική ατζέντα(εσωτερική προώθηση)<sup>1</sup>.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει μια διαφορετική προσέγγιση, που έχει τις ρίζες της στη θεωρία του “φαταλισμού”, σύμφωνα με την οποία η κοινωνία διέπεται από έντονο ατομικισμό, χαμηλή συλλογικότητα και παράλληλα άκαμπτους κανόνες<sup>2</sup>. Κατά την ως άνω θεωρία, η συγκρότηση της κυβερνητικής ατζέντας απορρέει από την αλληλεπίδραση τριών παραμέτρων, των “προβλημάτων”, των “δημοσίων πολιτικών” και της “πολιτικής”. Συγκεκριμένα:

Η πρώτη παράμετρος αναφέρεται σε οτιδήποτε θεωρείται κατά την κοινή αντίληψη δημόσιο πρόβλημα, που χρήζει αντιμετώπισης από την κυβέρνηση. Τα δημόσια προβλήματα γίνονται αντιληπτά από το κυβερνητικό σώμα, όταν αυτό επιδέχεται κριτική για κάποια υφιστάμενη κυβερνητική πολιτική ή σε περιόδους κρίσεων και αιφνιδίων γεγονότων. Ως “δημόσιες πολιτικές” νοούνται οι λύσεις και ο τρόπος δράσης, που προτείνονται από τους ειδήμονες για την επίλυση των δημοσίων προβλημάτων. Ο όρος “πολιτική” αναφέρεται στις εθνικές προτεραιότητες, που θέτει η εκάστοτε κυβέρνηση, προτεραιότητες που πολλές εξ αυτών πηγάζουν από τις πιέσεις, που δέχεται από διάφορους κοινωνικούς παράγοντες. Ένα δημόσιο πρόβλημα εντάσσεται στην κυβερνητική ατζέντα, όταν “συναντάται” με μια πρόσφορη για την επίλυσή του προτεινόμενη δημόσια πολιτική και παράλληλα η επίλυση του εν λόγω θέματος αποτελεί τη δεδομένη χρονική στιγμή εθνική προτεραιότητα. Η “συνάντηση” των τριών αυτών, εξελισσόμενων ανεξάρτητα η μια από την άλλη παραμέτρων δημιουργεί ένα “παράθυρο πολιτικής”, που επιτρέπει την υιοθέτηση αλλαγών. Συμπερασματικά, ο τρόπος και ο χρόνος εισαγωγής ενός θέματος στην κυβερνητική ατζέντα αποτελεί τυχαίο γεγονός, εξαρτώμενο από διάφορους παράγοντες, τόσο ενδογενείς, όσο και εξωγενείς<sup>3</sup>.

Κατ εφαρμογή των ανωτέρω αναφερομένων, ο θεσμός του Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρισης και του Περιφερειακή Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρισης εισήχθη στη χώρα μας με το νόμο 3852/2010 λόγω ακριβώς της

---

<sup>1</sup> Λαδή Στ. και Β. Νταλάκου(2008), *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση και Δημόσια Πολιτική*, Τόμος Α, Πάτρα: Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο, σελ. 69-72

<sup>2</sup> Λαδή Στ. και Β. Νταλάκου(2008), ο.π., σελ. 52

<sup>3</sup> Λαδή Στ. και Β. Νταλάκου(2008), ο.π., σελ. 72

“συνάντησης” των τριών αυτών παραμέτρων τη δεδομένη κρίσιμη για την Ελλάδα χρονική περίοδο. Ειδικότερα:

Η παγκόσμια οικονομική κρίση, που εξαπλώθηκε και στη χώρα μας ιδιαίτερα από το έτος 2010 και εφεξής, ανέδειξε περισσότερο ίσως από ποτέ την άμεση ανάγκη χρηστής διακυβέρνησης και ορθολογικής χρήσης των δημοσίων πόρων. Η κατάσταση, που επικρατούσε στον τομέα της αυτοδιοίκησης, ήταν προβληματική: η κακοδιοίκηση και η κατασπατάληση του δημοσίου χρήματος ήταν γεγονός υπαρκτό και αδιαμφισβήτητο, όπως υπαρκτή και αδιαμφισβήτητη ήταν και η μη επαρκής και μεροληπτική εξυπηρέτηση των πολιτών. Παράλληλα οι Δήμοι και οι Περιφέρειες, κέντρα, ιδιαίτερα τα τελευταία, με αυξημένες και σημαντικές αρμοδιότητες, αναπτυξιακές, ελεγκτικές, αδειοδοτικές, ήταν αρμόδια και για τον χειρισμό και τη διευθέτηση των διαφόρων αιτημάτων και παραπόνων του κάθε πολίτη. Υπό τις συνθήκες αυτές η κυβέρνηση, δεδομένων και των ευρωπαϊκών επιταγών περί Ευρωπαϊκής Διακυβέρνησης, που επιβάλλουν στα κράτη μέλη να εισαγάγουν στο εσωτερικό τους, μεταξύ άλλων, θεσμούς διαβούλευσης και αξιολόγησης και να ενισχύσουν την αποκέντρωση, προκειμένου να αποφευχθεί το συγκεντρωτικό σύστημα λήψης αποφάσεων, έθεσε ως εθνική προτεραιότητα την αντιμετώπιση του οξύτατου δημοσίου προβλήματος στο χώρο της αυτοδιοίκησης. Η λύση που προτάθηκε και ενσωματώθηκε στις σχετικές διατάξεις του ν. 3852/2010 ήταν η καθιέρωση του θεσμού του Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης και του Περιφερειακού Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης. Πρόκειται για όργανα εσωτερικού ελέγχου, που δρουν το μεν πρώτο σε επίπεδο Δήμου το δε δεύτερο σε επίπεδο Περιφέρειας, έχουν αναγνωρισμένο κύρος και εμπειρία και είναι αρμόδια, α). για την καταπολέμηση των φαινομένων κακοδιοίκησης, που μαστίζουν τη δημόσια διοίκηση σε επίπεδο αυτοδιοίκησης, β). τη διασφάλιση της πληρέστερης και αμερόληπτης εξυπηρέτησης του πολίτη και της επιχείρησης από τις εν λόγω δομές, γ). την αποδέσμευση των οργάνων των Δήμων και των Περιφερειών από τον φόρτο εργασίας, που προκύπτει από τη σωρεία αιτημάτων και παραπόνων του πολίτη<sup>4</sup>.

Εν κατακλείδι, η καθιέρωση του υπό μελέτη θεσμού προέκυψε, κατά τη λογική των “φαταλιστών”, ως αποτέλεσμα της “συνάντησης” κατά την κρίσιμη εκείνη περίοδο των τριών ως άνω σημαντικών παραμέτρων: α). του οξύτατου προβλήματος

---

<sup>4</sup> Αιτιολογική έκθεση του σχεδίου νόμου « Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης»

κακοδιοίκησης, που αντιμετώπιζαν οι οργανισμοί της αυτοδιοίκησης, β). του γεγονότος ότι η κυβέρνηση έθεσε , για λόγους τόσο εσωτερικούς - άμεση ανάγκη εξυγίανσης της διοίκησης και εξοικονόμησης δημόσιων πόρων - όσο και εξωτερικούς - πιέσεις από την ΕΕ προς εναρμόνιση του τρόπου λειτουργίας των τοπικών και περιφερειακών αρχών με τους κανόνες της ευρωπαϊκής στρατηγικής ανάπτυξης - , την επίλυση του προβλήματος αυτού ως εθνική προτεραιότητα και γ).της συγκεκριμένης μεταρρυθμιστικής πρότασης, που υιοθετήθηκε ως τρόπος επίλυσής του.

## **2). Οι αναμενόμενες επιπτώσεις της εφαρμογής του θεσμού του Συμπαραστάτη**

Κατά το στάδιο της αξιολόγησης μιας δημόσιας πολιτικής μελετώνται και αξιολογούνται από αρμόδιους δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς τα αποτελέσματα, που αυτή επέφερε ή αναμένεται να επιφέρει. Συγκεκριμένα, από την εφαρμογή μιας δημόσιας πολιτικής προκύπτουν, α). εκροές, ρυθμιστικά δηλαδή μέτρα, που επιβάλλονται για την υλοποίηση της συγκεκριμένης μεταρρύθμισης και β). επιπτώσεις. Ως επίπτωση νοείται οτιδήποτε συμβαίνει όταν η εκροή φτάνει στους αποδέκτες αλλά και στο λοιπό κοινωνικό σύνολο, κάθε αποτέλεσμα, δηλαδή, που προκύπτει από την επίδραση της συγκεκριμένης πολιτικής σε οποιονδήποτε τομέα<sup>5</sup>.

Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ, η σύγχρονη αυτή μεταρρυθμιστική τάση στον τομέα της δημόσιας διοίκησης, σαφώς επηρεασμένη από τις αρχές και τον τρόπο λειτουργίας του ιδιωτικού τομέα, προωθεί μεταρρυθμίσεις, που προάγουν την οικονομικότητα, την αποδοτικότητα, την αποτελεσματικότητα, τη νομιμότητα και τη λογοδοσία<sup>6</sup>. Πρόκειται για τις βασικές αρχές και αξίες, που διέπουν και το θεσμικό πλαίσιο του Συμπαραστάτη των Δήμων και των Περιφερειών(νόμος 3852/2010), όπως αυτό τροποποιήθηκε με τον νόμο 4555/2018, που κατάργησε τον θεσμό του Συμπαραστάτη και καθιέρωσε τον θεσμό του Δημοτικού και Περιφερειακού Διαμεσολαβητή. Ειδικότερα:

---

<sup>5</sup> Λαδή Στ. και Β. Νταλάκου(2008), ο.π., σελ. 87-88

<sup>6</sup> Λαδή Στ. και Β. Νταλάκου(2008), ο.π., σελ. 102-106

Σύμφωνα με την ανάλυση κανονιστικών επιπτώσεων του ν. 3852/2010, η εφαρμογή των σχετικών με την εφαρμογή του θεσμού του Συμπαραστάτη διατάξεων αναμένεται να συμβάλλει αποφασιστικά στη διασφάλιση της τήρησης, α). της αρχής της οικονομικότητας, με την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και της κατασπατάλησης των δημοσίων πόρων, τη μείωση των περιττών εξόδων και χρόνου για την προσφυγή σε άλλους ελεγκτικούς μηχανισμούς και στη δικαιοσύνη, καθώς και τη βελτίωση του περιβάλλοντος ανάπτυξης επιχειρηματικών δραστηριοτήτων, β). της αρχής της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας, μέσω της πληρέστερης εξυπηρέτησης των πολιτών, της βελτίωσης της σχέσης των τελευταίων με την δημοτική και περιφερειακή διοίκηση, καθώς και της απαλλαγής των αιρετών οργάνων από το φόρτο εργασίας, που προκαλούν αιτήματα και παράπονα των πολιτών, που πλέον υπάγονται στην αρμοδιότητα του νέου θεσμού και γ), της νομιμότητας και της λογοδοσίας, με την ενίσχυση της διαφάνειας και την εμβάθυνση της δημοκρατίας κατά τη δράση της διοίκησης. Αναμένεται, επίσης, πέραν των κύριων ως άνω επιπτώσεων, η εφαρμογή του υπό μελέτη θεσμού να ενισχύσει, ως μηχανισμός που συνάδει με την ενωσιακή αρχή της επικουρικότητας και την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, την αποτελεσματικότητα της κοινοτικής δράσης για την οικονομική ανάκαμψη<sup>7</sup>.

Στους ίδιους στόχους επικεντρώνονται και οι διατάξεις του ν.4555/2018, που αναφέρονται στο θεσμό του Δημοτικού και Περιφερειακού Διαμεσολαβητή. Η εφαρμογή του νέου θεσμού αυτού αναμένεται να επιφέρει άμεσες και έμμεσες συνέπειες σε όλους τους πολίτες, που κατοικούν και αναπτύσσουν την επαγγελματική τους δράση στις τοπικές κοινωνίες. Η αναβάθμιση της σχέσης της τοπικής αυτοδιοίκησης με τον πολίτη, προσδοκάται ότι θα του δημιουργήσει ένα αίσθημα εγγύτητας προς αυτήν και θα επηρεάσει θετικά κάθε τομέα της ζωής του, οικονομικό, κοινωνικό, πολιτικό<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης(2010), *ΕΚΘΕΣΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΣΥΝΕΠΕΙΩΝ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΤΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ ΝΟΜΟΥ :Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης «Πρόγραμμα Καλλικράτης»*

<sup>8</sup> Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης(2018), *ΕΚΘΕΣΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΣΥΝΕΠΕΙΩΝ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΤΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ ΝΟΜΟΥ : Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης – εμβάθυνση της Δημοκρατίας – Ενίσχυση της Συμμετοχής – Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των ΟΤΑ(Πρόγραμμα «ΚΑΛΕΙΣΘΕΝΗΣ»)- Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των ΦΟΔΣΑ – Ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη, ταχύτερη και ενιαία άσκηση των αρμοδιοτήτων σχετικά με την απονομή ιθαγένειας και την πολιτογράφηση – Λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας ΥΠΕΣ*

### 3). Αξιολόγηση του βαθμού εφαρμογής της πολιτικής για την ενίσχυση της διαμεσολάβησης στην αυτοδιοίκηση

Η πορεία των πραγμάτων κατέδειξε ως ανεπαρκές το εισαγόμενο με τον ν. 3852/2010 θεσμικό πλαίσιο του Συμπαρασάτη. Μεγάλος αριθμός Δήμων και Περιφερειών δεν προέβη στην απαιτούμενη για την επιλογή τους διαδικασία, ο πολίτης δεν ενημερώθηκε, όπως έπρεπε, για τη λειτουργία του νέου θεσμού, ενώ παράλληλα δημιουργήθηκε σύγχυση μεταξύ του Συμπαρασάτη και του Συνηγόρου του Πολίτη, ιδίως όσον αφορά στο πεδίο των αρμοδιοτήτων τους. Το «πρόβλημα», στην επίλυση του οποίου αποσκοπούσε ο εν λόγω θεσμός, ήτοι η κακοδιοίκηση, η οποία έχει ως αποτέλεσμα την κατασπατάληση πόρων και χρόνου, η μη ορθή εφαρμογή των νόμων, η μη εναρμόνιση με τις ευρωπαϊκές επιταγές, υφίσταται ακόμη εν έτει 2018<sup>9</sup>. Στο γεγονός αυτό συνέβαλε και η μη επαρκής διασφάλιση της υποστήριξης του θεσμού από τις υπηρεσίες των Δήμων και των Περιφερειών<sup>10</sup>, η νομοθετική πρόβλεψη για τον τρόπο επιλογής του, όπως και η άρνηση ορισμένων αιρετών να αποδεχθούν την εφαρμογή του<sup>11</sup>, Για το λόγο αυτό προτάθηκε ως λύση – «δημόσια πολιτική» – η αναβάθμιση-αναδιάρθρωση του θεσμού, ούτως ώστε αυτός να αποφέρει τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα. Συγκεκριμένα, ο Συμπαρασάτης του Δήμου και της Επιχείρησης και ο Περιφερειακός Συμπαρασάτης του Πολίτη και της Επιχείρησης μετεξελίχθηκε σε Δημοτικό και Περιφερειακό Διαμεσολαβητή αντίστοιχα. Στο πλαίσιο αυτό θεσπίστηκαν ελάχιστα τυπικά προσόντα του Διαμεσολαβητή, βελτιώθηκε η διαδικασία επιλογής του, προβλέφθηκε μικρότερη πλειοψηφία για την εκλογή του, οργανώθηκε εν γένει αποτελεσματικότερα ο εν λόγω θεσμός, ενισχύθηκε η λειτουργική ανεξαρτησία του και οριοθετήθηκε με σαφήνεια το

---

<sup>9</sup> Αιτιολογική έκθεση νόμου «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης – εμβάθυνση της Δημοκρατίας – Ενίσχυση της Συμμετοχής – Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των ΟΤΑ(Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ»)- Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των ΦΟΔΣΑ – Ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη, ταχύτερη και ενιαία άσκηση των αρμοδιοτήτων σχετικά με την απονομή ιθαγένειας και την πολιτογράφηση – Λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις»

<sup>10</sup> Γνώμη της ΟΚΕ(2010)

<sup>11</sup> Υπουργείο Εσωτερικών – Επιτροπή Άρθρου 5 ν.4368/2016, ΠΡΟΤΑΣΗ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗΣ ΤΟΥ ΘΕΣΜΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ



πεδίο αρμοδιοτήτων του, έτσι ώστε να αποτρέπεται η αλληλοεπικάλυψη του θεσμού αυτού με τον θεσμό του Συνηγούρου του Πολίτη<sup>12</sup>.

Από τα προαναφερόμενα προκύπτει με σαφήνεια ότι το θεσμικό πλαίσιο, που υιοθετήθηκε το 2010 με στόχο την ενίσχυση της διαμεσολάβησης στην αυτοδιοίκηση, δεν λειτούργησε ικανοποιητικά. Σε τούτο όμως, πέρα από όσα εκτέθηκαν, συνέβαλαν και άλλες παράμετροι και συγκεκριμένα:

Ίδιο χαρακτηριστικό του κατά κοινή ομολογία υπανάπτυκτου ελληνικού πολιτικού συστήματος αποτελεί η λεγόμενη “αμυντική συμπεριφορά”, η οποία οδηγεί αναπόφευκτα στην “αναπτυξιακή εμπλοκή”. Ειδικότερα, όταν ο φορέας ή οι φορείς, που είναι αρμόδιοι για τη λήψη ή την εφαρμογή αποφάσεων, έρχονται αντιμέτωποι με το καινούριο και καλούνται να επιλέξουν μεταξύ του σίγουρου, μίζερου παρόντος και του αβέβαιου αλλά καλύτερου μέλλοντος, καταλήγουν στην επιλογή του πρώτου, αποφεύγοντας το ρίσκο, μπλοκάροντας, με τον τρόπο αυτό, την ανατροπή του status quo και παρεμποδίζοντας εν τέλει κάθε καινοτόμα αλλαγή. Έτσι, οι αποφάσεις μένουν ανεφάρμοστες και ανολοκλήρωτες. Με βάση το δεδομένο αυτό, για την επίτευξη της αναπτυξιακής απεμπλοκής απαιτείται μια προοδευτική πολιτική ηγεσία, που να βρίσκεται στον αντίποδα των πολιτικών διαχείρισης, μια ηγεσία, που να στέκεται απέναντι από την ώριμη, εγκατεστημένη γραφειοκρατία, που να πληροφορεί και να προετοιμάζει την κοινή γνώμη για τις επιπτώσεις της μεταρρυθμιστικής προσπάθειας, που να προωθεί με ταχύτετους ρυθμούς το εκάστοτε μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα <sup>13</sup>. Ειδικά όσον αφορά στο χρόνο πραγμάτωσης των αλλαγών, τότε η στρατηγική μιας διοικητικής μεταρρύθμισης είναι επιτυχής, όταν αξιοποιεί και διαχειρίζεται σωστά τον παράγοντα “χρόνος”. Όταν, δηλαδή, προβαίνει στην εφαρμογή του μεταρρυθμιστικού προγράμματος ενόσω α). το πρόβλημα, που καλείται το πρόγραμμα αυτό να επιλύσει, βρίσκεται στην οξύτερή του φάση και β). η αποδοχή και υποστήριξη του εν λόγω προγράμματος βρίσκεται στη μεγαλύτερη έκτασή της. Τούτο διότι, με την πάροδο του χρόνου, ακόμη και στις περιπτώσεις που

---

<sup>12</sup> Νόμος 4558/2018 «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης – εμπάθυνση της Δημοκρατίας – Ενίσχυση της Συμμετοχής – Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των ΟΤΑ (Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ»)- Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των ΦΟΔΣΑ – Ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη, ταχύτερη και ενιαία άσκηση των αρμοδιοτήτων σχετικά με την απονομή ιθαγένειας και την πολιτογράφηση – Λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις», άρθρα 152 επ.

<sup>13</sup> Αλεξόπουλος Α.-Πελαγίδης Θ. (2006), *Η εμπλοκή της ανάπτυξης και ο ρόλος του μεταρρυθμιστή «επιχειρηματία πολιτικής»*, στο : Θ.Πελαγίδης και Μ.Μητσόπουλος, *Ανάλυση της Ελληνικής οικονομίας. Η Προσοδοθηρία και οι Μεταρρυθμίσεις*, κέντρο Θεσμικών Μεταρρυθμίσεων – Θεσμοί και Μεταρρυθμίσεις 4, Αθήνα : Παπαζήσης

το πρόβλημα παραμένει οξύ, μειώνεται ο βαθμός αποδοχής του προγράμματος, ο ενθουσιασμός για τις αλλαγές, που αναμένεται να επιφέρει, αυξάνονται οι πιθανότητες αντιδράσεων και αμφισβητήσεων, στενεύουν εν τέλει, λόγω όλων των προαναφερομένων, τα περιθώρια αλλαγών και υφίσταται κίνδυνος ματαίωσης της εφαρμογής του<sup>14</sup>.

Συμπερασματικά και όσον αφορά στον υπό μελέτη θεσμό, η μακρά περίοδος, κατά την οποία αναστάλθηκε η εφαρμογή του, δρα ανασταλτικά στις πιθανότητες επίτευξης των στόχων του. Η μετεξέλιξή του, ωστόσο, με τον ν. 4555/2018, ο οποίος επιχειρεί να τον αναπλάσει και να τον καταστήσει πλησιέστερο και αποτελεσματικότερο για τον πολίτη και την κοινωνία γενικότερα, αφήνει κάποια περιθώρια πραγμάτωσης των επιδιωκόμενων στόχων. Άλλωστε, όπως αναφέρει και ο Αντ. Μακρυδημήτρης, τότε χαρακτηρίζεται ως “καλή” μια στρατηγική μεταρρύθμισης, όταν δεν περιορίζεται σε μια στατική διαδικασία μηχανικού τύπου, αλλά όταν διαπλάθεται κατά την πορεία της εφαρμογής της σύμφωνα με τα νέα δεδομένα, που προκύπτουν<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Μακρυδημήτρης Αντ(2013), Διοικητική Επιστήμη II : Προσεγγίσεις στη Θεωρία των Οργανώσεων, Ε΄ έκδοση, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκουλας

<sup>15</sup> Μακρυδημήτρης Αντ(2013), ο.π.

## ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Οι παράγοντες, από τους οποίους καθορίζεται ο τρόπος και ο χρόνος εισαγωγής ενός θέματος στην κυβερνητική ατζέντα, είναι τρεις: το “δημόσιο” πρόβλημα, που χρήζει κατά γενική παραδοχή άμεσης αντιμετώπισης από την κυβέρνηση, οι εθνικές προτεραιότητες και οι λύσεις, που προτείνονται για την επίλυση του εν λόγω προβλήματος. Σύμφωνα με τις αρχές του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ, κάθε μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα πρέπει να προάγει την οικονομικότητα, αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα, λογοδοσία και νομιμότητα στη δημόσια διοίκηση, αρχές, στη διασφάλιση των οποίων στοχεύει και το θεσμικό πλαίσιο, που εισήχθη στην ελληνική έννομη τάξη για την ενίσχυση της διαμεσολάβησης σε επίπεδο αυτοδιοίκησης. Η μη εφαρμογή του θεσμού του Συμπαραστάτη μέχρι σήμερα μειώνει τις πιθανότητες επίτευξης των στόχων του, η αναμόρφωσή του, όμως, με τον πρόσφατο νόμο 4555/2018 προσδοκείται να συνδράμει στην επίλυση των προβλημάτων κακοδιοίκησης και δυσλειτουργίας, που επί έτη πολλά μαστίζουν την αυτοδιοίκηση.

## Βιβλιογραφία

- Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης»
- Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης – Εμβάθυνση της Δημοκρατίας – Ενίσχυση της Συμμετοχής – Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. [Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»] - Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των ΦΟΔΣΑ - Ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη, ταχύτερη και ενιαία άσκηση των αρμοδιοτήτων σχετικά με την απονομή ιθαγένειας και την πολιτογράφηση – Λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών»
- Αλεξόπουλος Α.-Πελαγίδης Θ.(2006), « *Η Εμπλοκή της Ανάπτυξης και ο Ρόλος του Μεταρρυθμιστή 'Επιχειρηματία πολιτικής'*» στο : Θ. Πελαγίδης και Μ.Μητσόπουλος, *Ανάλυση της Ελληνικής οικονομίας. Η Προσοδοθηρία και οι Μεταρρυθμίσεις*, Κέντρο Θεσμικών Μεταρρυθμίσεων – Θεσμοί και Μεταρρυθμίσεις 4, Αθήνα : Παπαζήσης
- Λαδής Στ. – Νταλάκου Β.(2008), *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση και Δημόσια Πολιτική*, Τόμος Α΄, Πάτρα: Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο
- Μακρυδημήτρης Αντ.(2013), *Διοικητική Επιστήμη II : Προσεγγίσεις στη Θεωρία των οργανώσεων*, Ε΄ έκδοση, Αθήνα – Θεσσαλονίκη : Σάκκουλας
- Νόμος 3852/2010 « Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης», [https://lawdb.intrasoftnet.com/nomos/2\\_nomothesia\\_rs\\_sub.php](https://lawdb.intrasoftnet.com/nomos/2_nomothesia_rs_sub.php)
- ΟΚΕ(2010), *Γνώμη της ΟΚΕ για την « Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης*», [http://www.oke.gr/opinion/op\\_237.pdf](http://www.oke.gr/opinion/op_237.pdf)
- Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης(2010), *ΕΚΘΕΣΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΣΥΝΕΠΕΙΩΝ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΤΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ ΝΟΜΟΥ :Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης «Πρόγραμμα Καλλικράτης»*

- Υπουργείο Εσωτερικών(2017), *Πρόταση Αναθεώρησης του Θεσμικού Πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, [file:///C:/Users/User/Desktop/%CE%9D.%203852\\_%CE%A0%CF%81%CF%8C%CF%84%CE%B1%CF%83%CE%B7%20%CE%B1%CE%BD%CE%B1%CE%B8%CE%B5%CF%8E%CF%81%CE%B7%CF%83%CE%B7%CF%82%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Desktop/%CE%9D.%203852_%CE%A0%CF%81%CF%8C%CF%84%CE%B1%CF%83%CE%B7%20%CE%B1%CE%BD%CE%B1%CE%B8%CE%B5%CF%8E%CF%81%CE%B7%CF%83%CE%B7%CF%82%20(1).pdf)
- Υπουργείο Εσωτερικών(2018), *ΕΚΘΕΣΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΣΥΝΕΠΕΙΩΝ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΤΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ ΝΟΜΟΥ Μεταρρύθμιση του Θεσμικού Πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης – Εμβάθυνση της Δημοκρατίας – Ενίσχυση της Συμμετοχής – Βελτίωση της Αναπτυξιακής και Οικονομικής Λειτουργίας των ΟΤΑ – ( ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ) – Ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη, ταχύτερη και ενιαία άσκηση των αρμοδιοτήτων σχετικά με την απονομή ιθαγένειας και την πολιτογράφηση – Λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας ΥΠΕΣ*, <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/m-kleisth-eis.pdf>