



**Τοπική Αυτοδιοίκηση: Οικονομική κατάσταση,
εκχώρηση αρμοδιοτήτων,
επιπτώσεις στο ανθρώπινο δυναμικό των Δήμων
και στα δημόσια αγαθά**

Κύρια σημεία - συνοπτικά συμπεράσματα

Αθήνα, Μάιος 2014

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

1. ΟΙ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ ΣΤΟΥΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥΣ ΟΤΑ.....	3
2. ΟΙ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ ΣΤΟΥΣ ΔΗΜΟΥΣ	4
3. Η ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΙΜΟΡΡΑΓΙΑ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	5
4. ΤΟ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ: ΣΤΟΧΟΠΟΙΗΣΗ ΚΑΙ ΥΠΟΒΑΘΜΙΣΗ.....	7
Στόχοι, πολιτικές και επιλογές.....	7
Από το 2010 στο 2014: η αιμορραγία του προσωπικού	8
Οι μηχανισμοί των αναγκαστικών αποχωρήσεων.....	9
Εργασιακές σχέσεις: από τις πελατειακές προσλήψεις στο φθινό εργατικό δυναμικό	10
Ευέλικτες εργασιακές σχέσεις.....	11
5. ΟΙ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΩΝ ΠΕΡΙΟΡΙΣΤΙΚΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ- ΟΙ ΚΕΝΤΡΙΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΕΠΙΛΟΓΕΣ	13
6. Η ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ ΑΝΤΙΒΑΡΟ ΣΤΗΝ ΦΤΩΧΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ	15

1. Οι επιπτώσεις της κρίσης στους ευρωπαϊκούς ΟΤΑ

Τις τελευταίες δεκαετίες στην Ε.Ε. υλοποιήθηκαν πολλές μεταρρυθμίσεις στον χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης. Κατά τα τελευταία χρόνια, οι αλλαγές προσανατολίζονταν κυρίως στην προσαρμογή της λειτουργίας των τοπικών και περιφερειακών αυτοδιοικήσεων στους οικονομικούς και οργανωτικούς περιορισμούς και δεσμεύσεις που επέβαλαν οι κεντρικές κυβερνήσεις. Σε όλες σχεδόν τις χώρες ψηφίστηκαν νόμοι που επηρέαζαν δυσμενώς όλους τους βαθμούς αυτοδιοίκησης.

Οι αντιδράσεις, πάντως, των Ευρωπαϊκών κρατών στην κρίση, σε ότι αφορά την αυτοδιοίκηση, διαφέρουν από χώρα σε χώρα. Αυτό οφείλεται κυρίως σε πολιτικούς παράγοντες αλλά και στην θέση (πολιτική, διοικητική, θεσμική) που καταλαμβάνουν οι ΟΤΑ στα εθνικά διοικητικά συστήματα. Ενώ προωθήθηκαν σχεδόν παντού διαδικασίες οικονομικής σταθεροποίησης και περιορισμού των δημοσίων δαπανών, τα αποτελέσματα στην τοπική αυτοδιοίκηση διέφεραν σημαντικά. Ενδεικτικά:

- ❖ Τα τελευταία χρόνια σε πολλά κράτη δημιουργήθηκαν **περιφερειακές αυτοδιοικήσεις** ή ενισχύθηκαν οι υπάρχουσες, μεταβιβάστηκαν αρκετές κρατικές αρμοδιότητες και επιβεβαιώθηκε ο ρόλος τους ως προνομιακών εταίρων στις πολιτικές συνοχής της Ε.Ε. π.χ. Γαλλία, Γερμανία, Πολωνία και Ελλάδα.
- ❖ Η δημιουργία **μητροπολιτικών δήμων / συνδέσμων** συνεχίστηκε σε όλη την Ευρώπη, καθώς επιλύει προβλήματα διοίκησης των ευρύτερων αστικών περιοχών που έχουν δημιουργηθεί γύρω από τις μεγάλες πόλεις και συμβάλει στη διαμόρφωση ανταγωνιστικών αστικών συγκροτημάτων σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο. Στην Ιταλία δημιουργήθηκαν «10 μητροπολιτικές πόλεις» στα μεγαλύτερα αστικά κέντρα, όπως και στη Γαλλία στις αστικές περιοχές με πληθυσμό πάνω από 400.000 κατοίκους, οι οποίες ανέλαβαν αρμοδιότητες της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, Στην Ελλάδα με το πρόγραμμα «Καλλικράτης» επιλέχθηκε η λύση δύο μητροπολιτικών σχημάτων (Αττική και Θεσσαλονίκη), στις αντίστοιχες περιφερειακές αυτοδιοικήσεις, που ανέλαβαν τη διαχείριση υπερδημοτικών αρμοδιοτήτων, τα οποία όμως θεωρείται ότι δεν απέδωσαν.
- ❖ Οι **πολιτικές λιτότητας** που εφαρμόστηκαν για να αντιμετωπιστεί η οικονομική κρίση, δημιούργησαν πολλά προβλήματα στους ΟΤΑ, κυρίως στα έσοδα και στο προσωπικό τους (αριθμός, αμοιβές, εργασιακό καθεστώς). Η κατάσταση αυτή επιδεινώθηκε με την αποκέντρωση αρμοδιοτήτων που υλοποιείται σε αρκετές χώρες. Οι δήμοι βρέθηκαν στην δυσάρεστη θέση να προσπαθούν να εξασφαλίσουν ένα αποδεκτό επίπεδο υπηρεσιών με μειωμένους πόρους π.χ. Βουλγαρία, Ελλάδα, Γερμανία, Γαλλία, Κροατία, Ιρλανδία, Ιταλία, Λετονία.
- ❖ Η **επανασυγκέντρωση αρμοδιοτήτων** στο κεντρικό κράτος έχει ως επιχειρήματα την επίτευξη οικονομιών κλίμακας και τον περιορισμό των δημοσίων δαπανών μέσα σε ένα κλίμα γενικευμένης λιτότητας. Απετέλεσε το μέσο για να επαναποκτήσει το κράτος πολιτικό έλεγχο στους ΟΤΑ π.χ. Ιρλανδία, Ουγγαρία, Ελλάδα με πρόσχημα την ανάγκη ελέγχου της δημοσιονομικής τους διαχείρισης. Σε άλλες περιπτώσεις πήρε τη μορφή της **ανακατανομής αρμοδιοτήτων** μεταξύ των ΟΤΑ, κυρίως σε βάρος των μικρών δήμων π.χ. Ισπανία, Φιλανδία, Τσεχία.

Οι επιπτώσεις της οικονομικής κρίσης αποτέλεσαν κίνητρο για να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα των ΟΤΑ και να συγχωνευτούν δημοτικές υπηρεσίες ώστε να μειωθεί το κόστος λειτουργίας. Σε όλες σχεδόν τις χώρες εφαρμόστηκαν προγράμματα αναδιοργάνωσης, μειώθηκε το τακτικό προσωπικό και επιστρατεύτηκαν υποβαθμισμένες σχέσεις εργασίας, ενώ σε ορισμένες χώρες προωθήθηκε η διαδημοτική συνεργασία. Οι πολιτικές αυτές αλλού μεν αποτέλεσαν απάντηση των ΟΤΑ στις επιπτώσεις της κρίσης, αλλά σε αρκετές περιπτώσεις επιβλήθηκαν από το κεντρικό κράτος.

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

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

Μόνο στους Δήμους της Ελλάδας και της Βουλγαρίας επιβλήθηκαν απολύσεις προσωπικού και μειώθηκαν οι κρατικές επιχορηγήσεις πάνω από 50%

2. Οι επιπτώσεις της κρίσης στους Δήμους

Οι επιπτώσεις της κρίσης, ως αποτέλεσμα αφενός μεν των υποχρεώσεων που προκύπτουν από τα «Μνημόνια» αφετέρου δεν συγκεκριμένων κυβερνητικών επιλογών και πολιτικών, είναι κυρίως αισθητές:

- ❖ στην χρηματοδότηση των δήμων, στην οικονομική τους αυτοτέλεια και στους συνεχείς δημοσιονομικούς ελέγχους
- ❖ σε όλα τα θέματα που αφορούν το προσωπικό τους

Άρα και στην παροχή υπηρεσιών - κατασκευή υποδομών (τοπικά δημόσια αγαθά), με αποτέλεσμα την διοικητική και λειτουργική τους υποβάθμιση, παρά τις επιταγές του άρθρου 102 του Συντάγματος και τις κατευθύνσεις του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας (Ν. 1850/89).

3. Η οικονομική αιμορραγία της τοπικής αυτοδιοίκησης

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

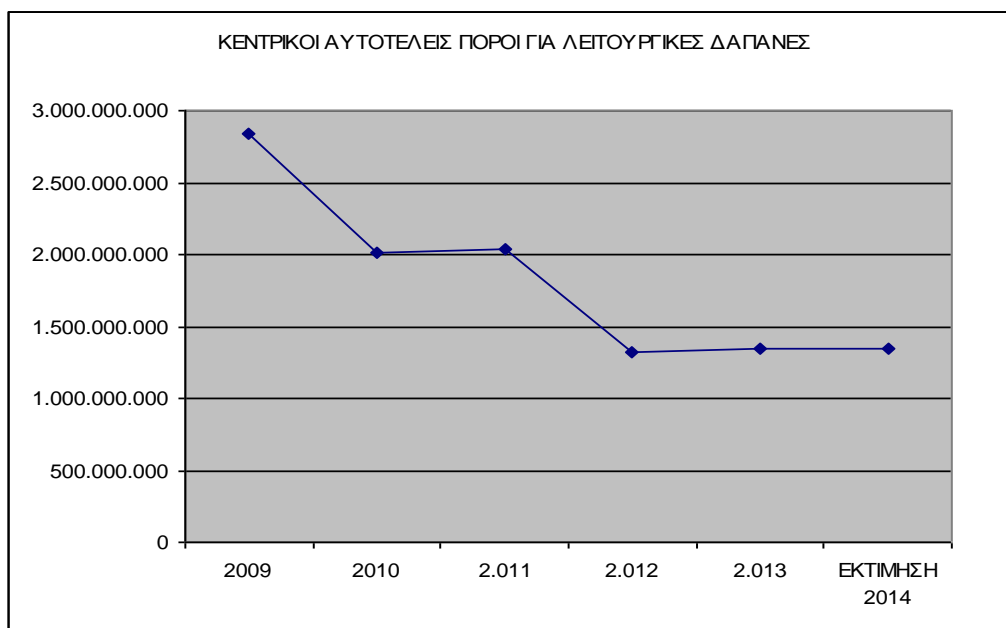
Στο πλαίσιο αυτό, οι Δήμοι έχουν να αντιμετωπίσουν δύο σημαντικά προβλήματα:

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

Η τοπική αυτοδιοίκηση τα τελευταία τέσσερα χρόνια αντιμετωπίζει:

- 1) Μία πρωτοφανή περικοπή των κρατικών επιχορηγήσεων, που φθάνει το 60%. Στο σχεδιάγραμμα είναι εμφανής η ραγδαία αυτή μείωση. Τον περιορισμό και τη στασιμότητα αρχικά και στη συνέχεια την πτώση, πολλών ιδίων εσόδων της (δημοτικοί φόροι, τέλη, δικαιώματα, εισφορές) λόγω της οικονομικής κρίσης, αλλά και της κοινωνικής πολιτικής που ασκεί προς τους οικονομικά αδύναμους δημότες και τις τοπικές επιχειρήσεις.
- 2) Τις περιορισμένες δυνατότητες του ΕΣΠΑ, να συμβάλει στην προώθηση των τοπικών επενδύσεων και στην αναβάθμιση των υποδομών. Επιπλέον ο δανεισμός για χρηματοδότηση των τοπικών αναπτυξιακών πρωτοβουλιών και υποδομών έχει ουσιαστικά εκμηδενιστεί και έχει περιοριστεί στην χρηματοδότηση - αναδιάρθρωση των οικονομικών της οφειλών.
- 3) Τις αυξημένες ανάγκες σε πόρους, προσωπικό και υποστήριξη που συνεπάγεται η υλοποίηση της μεταρρύθμισης του «Καλλικράτη».
- 4) Την συνεχή αποψίλωση του προσωπικού λόγω συνταξιοδοτήσεων και εφεδρείας / διαθεσιμότητας, ενώ οι συμβάσεις έργου / Ι.Δ.Ο.Χ. έχουν μειωθεί δραστικά.
- 5) Το αυξημένο διαχειριστικό κόστος που επιβάλλουν οι νέοι δημοσιονομικοί κανόνες και διαδικασίες και οι νέες δομές οικονομικού ελέγχου που έχουν θεσπιστεί (Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ).
- 6) Τις αυξημένες ανάγκες χρηματοδότησης και στελέχωσης των κοινωνικών δομών (Παιδικοί σταθμοί, Κ.Δ.Α.Π., Βοήθεια στο σπίτι, κ.α.) και των κοινωνικών πρωτοβουλιών (συσσίτια, κοινωνικά

παντοπωλεία, ιατρεία, φαρμακεία) μπροστά στην ζήτηση υπηρεσιών που προκαλεί η κοινωνικο-οικονομική κρίση.



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

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

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

- 1) Να αποσυρθούν οι Δήμοι από δραστηριότητες που δεν μπορούν πλέον να χρηματοδοτήσουν π.χ. Βοήθεια στο σπίτι, Κ.Δ.Α.Π., αθλητικά και πολιτιστικά προγράμματα, με προφανείς δυσμενείς επιπτώσεις στις τοπικές κοινωνίες. Εναλλακτικά να μειώσουν την ποσότητα των παρεχομένων υπηρεσιών ή και να υποβαθμίσουν την ποιότητά τους. Ορισμένοι βέβαια θα επιχειρήσουν να αυξήσουν

την οικονομική συνεισφορά των κατοίκων στα προγράμματα αυτά, αλλά η συνεχιζόμενη κοινωνικο-οικονομική κρίση θα οδηγήσει πολλούς πολίτες σε αδυναμία καταβολής της.

- 2) Να ελαχιστοποιήσουν τη συντήρηση των υποδομών με δυσμενείς επιπτώσεις στην οικονομική κατάσταση της περιοχής τους και δυσχεραίνοντας τις όποιες προοπτικές ανάκαμψης.
- 3) Να εκχωρήσουν αρμοδιότητες, όχι για να ασκηθούν πιο αποτελεσματικά, αλλά γιατί αδυνατούν να αντεπεξέλθουν στην άσκηση τους π.χ. καθαριότητα. Στο πλαίσιο αυτό η επανασυγκέντρωση αρμοδιοτήτων που προωθείται από τμήματα της κεντρικής διοίκησης θα συναντήσει ελάχιστες αντιστάσεις.
- 4) Να παραχωρήσουν περιουσιακά τους στοιχεία, τα οποία αδυνατούν να αξιοποιήσουν π.χ. ακίνητα, φυσικοί πόροι.

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

4. Το προσωπικό των Δήμων: στοχοποίηση και υποβάθμιση

Στόχοι, πολιτικές και επιλογές

Οι εργαζόμενοι στην τοπική αυτοδιοίκηση αντιμετωπίζουν τα τελευταία έξι χρόνια μία έντονη υποβάθμιση των εργασιακών τους δικαιωμάτων με στόχους:

- 1) Τον περιορισμό των δαπανών τόσο της τοπικής αυτοδιοίκησης (έλλειμμα προϋπολογισμού) όσο και της ασφαλιστικής δαπάνης (ελλείμματα ασφαλιστικού συστήματος). Ο περιορισμός αυτός επιτυγχάνεται με τη μείωση των αποδοχών και των συντάξεων, την απαγόρευση των προσλήψεων και τις απολύσεις μέσω της εφεδρείας, της διαθεσιμότητας και της κινητικότητας.
- 2) Την εισαγωγή υποβαθμισμένων εργασιακών σχέσεων (μερική απασχόληση, «συμβασιούχοι» διαφόρων ειδών, πρακτική άσκηση), πολλές από τις οποίες έχουν ήδη υιοθετηθεί στον ιδιωτικό τομέα. Η εισαγωγή αυτή έχει σχέση με τη μείωση των δαπανών μισθοδοσίας και την πίεση στις οικονομικές και εργασιακές διεκδικήσεις του συνδικαλιστικού κινήματος. Παράλληλα διευκόλυνε το παραδοσιακό πελατειακό σύστημα, το οποίο άρπαξε τις ευκαιρίες επιβολής εκβιασμών και χειραγώγησης του εργατικού δυναμικού και ιδίως των νέων που αναζητούσαν διέξοδο στον δημόσιο τομέα, με την υψηλή νεανική ανεργία που επικρατούσε ήδη εδώ και χρόνια.
- 3) Την επιδείνωση των υπαρχουσών εργασιακών σχέσεων, με πρόσχημα είτε την αύξηση της παραγωγικότητας είτε την εξυγίανση του δημόσιου τομέα π.χ. αύξηση ωραρίου εργασίας, νέο μισθολόγιο - βαθμολόγιο, νέο πειθαρχικό δίκαιο κ.α. Ιδιαίτερα κρίσιμο θα αποδειχθεί το νέο σύστημα αξιολόγησης με «ποσοστώσεις» που θα δηλητηριάσει το εργασιακό κλίμα και τις ανθρώπινες σχέσεις του προσωπικού, ενώ παράλληλα θα προσφέρει ευρύτατο πεδίο για νέου τύπου πελατειακές σχέσεις, αποκλεισμούς και «στιγματισμούς» των κάθε λογής ανεπιθύμητων από τις μεγάλες και μικρές εξουσίες.

- 4) Τη μείωση του μεριδίου της εργασίας στο Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν, ώστε η χώρα να μετατραπεί σε παραγωγό φθηνών προϊόντων και υπηρεσιών στο πλαίσιο του διεθνούς καταμερισμού της εργασίας.
- 5) Την μείωση του μεριδίου του δημόσιου τομέα στο Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν για να δημιουργηθούν νέες αγορές για τον ιδιωτικό τομέα είτε για τις μεγάλες επιχειρήσεις, βλέπε εργοστάσια απορριμμάτων, ιδιωτικοποίηση νερού, είτε για τις μεσαίου μεγέθους βλέπε παροχές δημοτικών υπηρεσιών, υπηρεσίες εκπαίδευσης και έρευνας κ.α. Το «στοίχημα» αφορά τη συναίνεση των μικρομεσαίων επιχειρήσεων στο άνοιγμα νέων κερδοφόρων (;) αγορών, ώστε ευρωπαϊκές και ελληνικές εταιρίες να αναλάβουν τομείς με αυξημένες δυνατότητες κερδοφορίας σε καθεστώς μονοπωλίου (επίρριψη κόστους στους καταναλωτές).

Οι παραπάνω στόχοι διευκολύνθηκαν από τις χρόνιες υστερήσεις στην οργάνωση και λειτουργία των Δήμων π.χ. εισαγωγή νέων τεχνολογιών, αποκλειστική χρηματοδότηση πολλών υπηρεσιών από ευρωπαϊκά προγράμματα, πελατειακές προσλήψεις προσωπικού, αναχρονιστικές οργανωτικές δομές, αποδοχή των κρατικών επιχορηγήσεων ως κύρια πηγής χρηματοδότησης της λειτουργίας τους. Η πολιτική ηγεσία των αρμόδιων υπουργείων αλλά και οι αιρετοί φέρουν ένα μεγάλο τμήμα της ευθύνης για όλα τα παραπάνω.

Από το 2010 στο 2014: η αιμορραγία του προσωπικού

Στις 30/9/2010, το τακτικό προσωπικό των δήμων έφθανε τα 64.831 και το προσωπικό των ΝΠΔΔ ανερχόταν κατ' εκτίμηση στις 12.750. Συνολικά δηλαδή το 2010 στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ υπηρετούσαν **77.581** άτομα.

Από 1/1/2011 με την εφαρμογή του «Καλλικράτη» μεταφέρθηκαν στους δήμους:

- από τις **νομαρχίες** (πολεοδομίες κ.λπ.) **2.787** άτομα,
- από τις **κρατικές περιφέρειες** τα στελέχη των Τεχνικών Υπηρεσιών Δήμων και Κοινοτήτων, **454** άτομα,
- από το **Υπουργείο Παιδείας** οι καθαρίστριες σχολείων, συνολικά **5.951** άτομα,
- από τις **Δημοτικές Επιχειρήσεις 1.988** άτομα
- από μετατάξεις **ΟΑΣΑ, ΤΡΑΙΝΟΣΕ**, κ.λπ. **350** άτομα.

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

Σύμφωνα με την απογραφή της **1/01/2012**, το προσωπικό των δήμων ανερχόταν στις 72.699 και των ΝΠΔΔ στις 10.850. Σύνολο **83.549**. Συνεπώς προκύπτει ότι το προσωπικό των δήμων και των νομικών τους προσώπων μέσα σε δύο χρόνια όχι μόνο δεν αυξήθηκε, αλλά **μειώθηκε κατά 5.562 άτομα**.

Με βάση τα προσωρινά στοιχεία του Μητρώου Μισθοδοτούμενων Ελληνικού Δημοσίου για το **2013**, το τακτικό προσωπικό των ΟΤΑ έφθανε τα 84.177 άτομα από τα οποία πρέπει να αφαιρεθούν οι σχολικοί φύλακες (2.234) και η δημοτική αστυνομία (3.600 περίπου), με τελικό αριθμό τα **78.343** άτομα. Δηλαδή μέσα σε τρία χρόνια, το προσωπικό των Δήμων **μειώθηκε κατά 10.768 άτομα (-12%)**.

Με βάση τα στοιχεία του ΑΣΕΠ (τελικοί πίνακες) 1.041 **σχολικοί φύλακες** παρέμειναν σε διαθεσιμότητα και οδηγούνται σε απόλυση, ενώ 526 τοποθετήθηκαν σε νοσοκομεία. Δεν υπάρχουν ακόμα στοιχεία για τους **δημοτικούς αστυνόμους**, παρά μόνο ότι 614 τοποθετήθηκαν σε καταστήματα κράτησης.

Οι **δαπάνες μισθοδοσίας** των Δήμων, μειώθηκαν κατά 28%, λόγω των περικοπών και της εφαρμογής του ενιαίου μισθολογίου. Από 2.180 εκ. € το 2010, έφθασαν τα 2.115 το 2011, τα 1.717 το 2012 και 1.571 το 2013.

Σε ότι αφορά τα **θυγατρικά νομικά πρόσωπα των Δήμων**, τα μεν Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου από 4.300 συγχωνεύτηκαν σε 544 (μείωση 87%), οι δημοτικές επιχειρήσεις από 1.350 συγχωνεύτηκαν σε 492 (μείωση 64%) και οι ΔΕΥΑ από 230 σε 130 (μείωση 43,5%).

Στο νέο Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2015-2018, προβλέπονται τα εξής για το μόνιμο προσωπικό των Δήμων:

2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018	
Αποχωρήσεις	Προσλήψεις	Αποχωρήσεις	Προσλήψεις	Αποχωρήσεις	Προσλήψεις	Αποχωρήσεις	Προσλήψεις	Αποχωρήσεις	Προσλήψεις	Αποχωρήσεις	Προσλήψεις	Αποχωρήσεις	Προσλήψεις
3.574	323	3.671	398	2.366	237	2.100	210	1.913	1.913	1.862	1.862	1.862	1.242

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

Μέχρι το 2014 υπολογίζεται ότι αποχώρησαν 9.611 άτομα από τους Δήμους και προσλήφθηκαν 721. Τα υπόλοιπα τέσσερα χρόνια 2015-2018 (νέο Μ.Π.Δ.Σ.) προβλέπεται ότι θα αποχωρήσουν 7.117 άτομα και θα προσληφθούν 4.222, δηλαδή το ισοζύγιο θα παραμείνει αρνητικό κατά 2.895 άτομα. Η μείωση του προσωπικού των Δήμων προβλέπεται ότι θα συνεχιστεί μέχρι το 2018.

Τέλος με την εφαρμογή του «Καλλικράτη» επήλθαν **μειώσεις και στον αριθμό των αιρετών**. Συγκεκριμένα: οι δήμαρχοι μειώθηκαν από τους 1.034 στους 325 (-69%), οι δημοτικοί σύμβουλοι από 16.510 στις 9.375 (-43%), οι πρόεδροι των δημοτικών συμβουλίων από 913 στους 325 (-64%), οι αντιδήμαρχοι από 2.337 μειώθηκαν στους 1.502 (-36%). Επίσης σημειώθηκε μείωση και στον αριθμό των ειδικών συμβούλων και συνεργατών από 2.337 σε 1.502 (-36%).

Οι μηχανισμοί των αναγκαστικών αποχωρήσεων

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

1) **Μέτρα αναδιοργάνωσης** που περιόριζαν τις διαθέσιμες θέσεις στους Δήμους ή κατέληγαν σε πλεονάζον προσωπικό που οδηγείτο σε αποχώρηση. Το πρώτο αφορούσε την υποχρεωτική **κατάργηση των κενών οργανικών θέσεων** με το Ν. 4024/11 που ουσιαστικά τεκμηρίωσε την

απαγόρευση των προσλήψεων, μολονότι η εφαρμογή του «Καλλικράτη» απαιτούσε προσλήψεις και οι προσλήψεις τακτικού προσωπικού στην αυτοδιοίκηση είχαν «παγώσει» για πολλά χρόνια. Το δεύτερο αφορούσε την **αξιολόγηση των δομών** του δημόσιου τομέα με τους νόμους 4024/11 και 4178/13, την οποία οι δήμοι θα πρέπει να ολοκληρώσουν μέχρι την 31/12/14. Η αξιολόγηση έχει ως στόχους την αναδιοργάνωση των υπηρεσιών, ανακατανομή οργανικών θέσεων, κατάργηση / συγχώνευση οργανικών μονάδων και καταλήγει σε υποχρεωτικές μετατάξεις. Το τρίτο (Ν. 4223/13) ονομάστηκε **πρόγραμμα εθελοντικής ενδοαυτοδιοικητικής κινητικότητας** και έδινε τη δυνατότητα μετατάξεων «εξπρές» μεταξύ των ΟΤΑ.

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

- 2) **Μέτρα υποχρεωτικής αποχώρησης** του προσωπικού είτε μέσω της **προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας** του Ν. 4024/11 είτε μέσω της **εργασιακής εφεδρείας** του Ν. 4093/12 π.χ. κατάργηση θέσεων Ι.Δ.Α.Χ. κατηγορίας Δ.Ε. διοικητικού είτε με την **κατάργηση αρμοδιοτήτων** των δήμων του Ν. 4172/13, που οδήγησαν το προσωπικό που απασχολείτο στις αντίστοιχες υπηρεσίες, σχολικοί φύλακες και δημοτικοί αστυνόμοι, σε διαθεσιμότητα. Όλα αυτά τα μέτρα οδήγησαν είτε σε υποχρεωτικές μετατάξεις είτε σε αποχωρήσεις - απολύσεις προσωπικού.

Εργασιακές σχέσεις: από τις πελατειακές προσλήψεις στο φθινό εργατικό δυναμικό

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

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

- ❖ Η αύξηση των αρμοδιοτήτων και κυρίως των δραστηριοτήτων των ΟΤΑ, δημιουργούσε συνεχώς ανάγκες για πρόσθετο προσωπικό, χωρίς όμως να έχουν προηγηθεί μελέτες αφενός μεν για τον συγκεκριμένο αριθμό ατόμων που απαιτούσε κάθε νέα αρμοδιότητα / δράση, αφετέρου δε για τις ειδικότητες που ήταν αναγκαίες π.χ. μεταφορά παιδικών σταθμών στους δήμους.

- ❖ Το κεντρικό πολιτικό προσωπικό, μέσω μιας διαδικασίας αλληλοεξυπηρετήσεων με τους αιρετούς, πίεζε για να αξιοποιηθούν προς όφελός του οι δυνατότητες προσλήψεων εκτάκτων.
- ❖ Μέσω των Β' και Γ' Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης και του ΕΣΠΑ δημιουργήθηκαν πολλές δομές, κοινωνικών κυρίως υπηρεσιών, στις δημοτικές επιχειρήσεις, οι οποίες θεσμικά (διαδικασίες επιλογής και χρηματοδότησης) επέβαλαν προσλήψεις προσωπικού ιδιωτικού δικαίου ή έργου.

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

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

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

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

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

Ευέλικτες εργασιακές σχέσεις

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

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

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

Τα χαρακτηριστικά της **κοινωφελούς εργασίας** έχουν ως εξής:

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

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

Όσον αφορά τις **ΚΟΙΝ.Σ.ΕΠ.** αποτελούν κλασσικό παράδειγμα διαστρέβλωσης της συνεταιριστικής ιδέας και μορφή υποκατάστασης των δημοτικών υπηρεσιών. Το θεσμικό τους πλαίσιο (νόμοι 4019/11 και 4052/12) παρουσιάζει πολλές αδυναμίες, οι προγραμματικές συμβάσεις που συνάπτουν με τους δήμους είναι διάτρητες από νομική άποψη π.χ. αν παρέχουν υπηρεσίες (συντήρηση πρασίνου) προκύπτουν προβλήματα ανταγωνισμού με τις ιδιωτικές επιχειρήσεις (Ελεγκτικό Συνέδριο) και δεν υπάρχουν μελέτες που να τεκμηριώνουν αφενός μεν το κόστος των υπηρεσιών που μπορούν να προσφέρουν αφετέρου δε τα αμοιβαία οφέλη που θα προκύψουν από τη συνεργασία τους με τους δήμους.

Ο αρχικός στόχος τους αφορούσε την υποστήριξη τοπικών πρωτοβουλιών απασχόλησης από τους δήμους, αλλά στην πορεία τείνουν να εξελιχθούν σε μέσο κάλυψης των ελλείψεων προσωπικού που έχουν δημιουργηθεί σε πολλούς δήμους και σε αδιαφανή εργαλεία που εξυπηρετούν άλλους σκοπούς. Έχει υπολογιστεί ότι μόνο με αμοιβές κοινωφελούς εργασίας είναι συμφέρουσες για τους δήμους, ενώ τα μέλη τους μόνο με υπερεργασία είναι δυνατόν να εξασφαλίσουν υποφερτές αμοιβές. Επιπλέον, είναι εμφανής ο κίνδυνος να δημιουργηθούν ΚΟΙΝ.Σ.ΕΠ. που στην πραγματικότητα θα πατρωνάζονται από κόμματα, παρατάξεις και από τοπικούς πολιτικούς, έτσι ώστε να δημιουργηθούν δήθεν «συνεργατικά σχήματα» που

θα υποτάσσουν εργαζόμενους χαμηλού κόστους σε συγκεκριμένους πολιτικούς πάτρωνες, τους οποίους και θα υπηρετούν με διάφορους τρόπους.

Ευέλικτες εργασιακές σχέσεις: Κοινωφελής εργασία - ΚΟΙΝ.Σ.ΕΠ.

- ❖ **Μείωση δημόσιων δαπανών**
- ❖ **Υποκατάσταση δημοτικών υπηρεσιών (τοπικά δημόσια αγαθά), με υποβάθμιση της λειτουργία τους**
- ❖ **Πρόχειρη κάλυψη των ελλείψεων σε προσωπικό**
- ❖ **Πίεση στο τακτικό προσωπικό, αντικατάσταση έκτακτου προσωπικού**
- ❖ **Χειραγώγηση από κόμματα, παρατάξεις και συγκεκριμένους πολιτικούς που θα κρύβονται πίσω τους και θα καθυποτάσσουν τους εργαζόμενους στις δικές τους επιδιώξεις**

5. Οι επιπτώσεις των περιοριστικών πολιτικών- οι κεντρικές πολιτικές επιλογές

Ο Καλλικράτης δεν άλλαξε ουσιαστικά το **σύστημα διακυβέρνησης** των Δήμων αφού δεν δημιούργησε θεσμικά αντίβαρα που θα αντιστάθμιζαν τον κυρίαρχο ρόλο του δημάρχου και αντίστοιχα του περιφερειάρχη. Εξάλλου, τα νέα μεγαλύτερα μεγέθη δήμων και περιφερειών ενισχύουν σαφώς τη σημασία των κομματικών μηχανισμών και «χρισμάτων», αλλά και τον ρόλο των μέσων μαζικής επικοινωνίας και του λεγόμενου «πολιτικού χρήματος» στους νέους ΟΤΑ. Επιπλέον, οι δήμαρχοι και οι περιφερειάρχες περιβάλλονται από σημαντικό αριθμό πολιτικών συνεργατών που επικάθονται στην μόνιμη υπηρεσιακή διοικητική ηγεσία του δήμου / περιφέρειας, αναπαράγοντας με ακραίο μάλιστα τρόπο στην αυτοδιοίκηση το προβληματικό μοντέλο απόλυτης κυριαρχίας και συνεχούς παρεμβατισμού της πολιτικής ηγεσίας στην υπηρεσιακή διοίκηση που στηλιτεύεται από τις εκθέσεις εμπειρογνομώνων και διεθνών οργανισμών για την ελληνική δημόσια διοίκηση εδώ και πολλά χρόνια.

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

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

Ως προς τον εκσυγχρονισμό της διοικητικής λειτουργίας σε δήμους και περιφέρειες (αλλά και σε ολόκληρη τη δημόσια διοίκηση) αξίζει να σημειωθεί ότι καμία αξιολογητέα πρόοδος δεν έχει γίνει τα τελευταία χρόνια. Στο νόμο του «Καλλικράτη», μάλιστα, προστέθηκε στις τελικές διατάξεις ρύθμιση που εξαιρούσε την αυτοδιοίκηση από το τότε ισχύον σύστημα της διοίκησης με στόχους, ενώ η πολυδιαφημισμένη ηλεκτρονική διακυβέρνηση παραμένει στα σπάργανα. Οι όποιες αλλαγές περιορίζονται στη διευκόλυνση ιδιωτικοποιήσεων (ιδίως στον τομέα των απορριμμάτων), τη δημιουργία νέου τύπου «συνεργατικών» σχημάτων (ΚοινΣΕΠ) με στόχο τη μείωση του κόστους και κάποιες μεμονωμένες και μάλλον αποτυχημένες απόπειρες για απλούστευση αδειοδοτήσεων. Έτσι, η διαβόητη ελληνική γραφειοκρατία παραμένει ακλόνητη με ολέθρια αποτελέσματα για την ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας, αφού τα διοικητικά βάρη παραμένουν στο υψηλότερο επίπεδο των χωρών του ΟΟΣΑ.

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

Αξιοποιώντας, παράλληλα, την δημοσιονομική στενότητα, οι κυβερνώντες προετοιμάζουν το έδαφος για την περαιτέρω μετάθεση στους μηχανισμούς της αγοράς μιας σειράς υπηρεσιών, ιδίως στους δήμους, είτε αυτών που σήμερα διατηρούνται στη ζωή χάρη σε ευρωπαϊκές χρηματοδοτήσεις, όπως η φύλαξη παιδιών, η προστασία ηλικιωμένων κ.α, είτε αυτών που παρουσιάζουν ευκαιρίες για εύκολο κέρδος, όπως η διαχείριση των απορριμμάτων, η παροχή νερού, κ.ά. Το αποτέλεσμα θα είναι βέβαια η δραματική αύξηση του κόστους όλων αυτών των υπηρεσιών για τους πολίτες, με παράλληλη υποβάθμιση της ποιότητάς τους,

όμως το γεγονός αυτό καθόλου δεν προβάλλεται στην κοινή γνώμη, Σιωπή επικρατεί άλλωστε και ως προς τις κυρίαρχες σήμερα τάσεις στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες (βλέπε κυρίως Γερμανία και Βρετανία) που δεν είναι άλλες από την επανα-δημοτικοποίηση υπηρεσιών που ιδιωτικοποιήθηκαν κατά το παρελθόν, με ολέθρια αποτελέσματα για τις υποδομές, τον καταναλωτή και τον φορολογούμενο.

6. Η κοινωνική πολιτική των δήμων αντίβαρο στην φτωχοποίηση των πολιτών

Η πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση έχει εξελιχθεί τα τελευταία χρόνια σε βασικό στυλοβάτη των τοπικών κοινωνιών, μαζί με άλλους κοινωνικούς φορείς, για να αντιμετωπιστούν ως ένα βαθμό τα φαινόμενα φτωχοποίησης, πείνας, απουσίας υγειονομικής και φαρμακευτικής περίθαλψης, έλλειψης στέγης και γενικότερα η κοινωνικοοικονομική αθλιότητα που βιώνει ένα μεγάλο τμήμα του πληθυσμού.¹

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

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

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

Κατηγορία δομής	Δομές	Εργαζόμενοι	Ωφελούμενοι
Κέντρα ΡΟΜΑ	30	120	9.000

¹ Ένα στα τρία άτομα στην Ελλάδα είτε θεωρείται φτωχό (δηλαδή έχει εισόδημα μικρότερο του 60% του μέσου εθνικού εισοδήματος), είτε ζει σε κατάσταση ένδειας (δηλαδή στερείται βασικά καταναλωτικά αγαθά ή αδυνατεί να αντεπεξέλθει σε στοιχειώδεις οικονομικές υποχρεώσεις) είτε ζει σε οικογένεια αντιμετώπιη με τον κίνδυνο της ανεργίας. Στοιχεία EUROSTAT 2012

Κέντρα Πρόληψης	72	407	-
ΚΑΠΗ (εκτίμηση)	1.100	3.300	-
Κοινωνικές Υπηρεσίες (εκτίμηση)	200	1.400	-
Σύνολο	1.402	5.227	

Συνολικά στους δήμους λειτουργούν 2.216 κοινωνικές δομές και υπηρεσίες που απασχολούν 10.983 άτομα και οι ωφελούμενοι υπερβαίνουν τα 153.000 άτομα (δεν υπάρχουν εκτιμήσεις για ΚΑΠΗ, κοινωνικές υπηρεσίες, κέντρα πρόληψης, οπότε οι αριθμοί αυτοί πολλαπλασιάζονται). Σε αυτές προστέθηκαν οι δομές καταπολέμησης της φτώχειας που χρηματοδοτούνται μέσω του ΕΣΠΑ και είναι οι εξής:

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

Παρά τη θετική εικόνα που δίνουν τα στοιχεία των πινάκων, έχουν προκύψει σημαντικά προβλήματα που αφορούν τη βιωσιμότητα των υπηρεσιών αυτών:

- 1) Η μεγάλη μείωση των εσόδων των δήμων δυσχεραίνει αφάνταστα τη συνέχιση της λειτουργίας πολλών δομών.
- 2) Η εξάρτηση από τις χρηματοδοτήσεις του ΕΣΠΑ δημιουργεί πολλές αμφιβολίες για το μέλλον τους.
- 3) Η κάλυψη των αναγκών των τοπικών κοινωνιών αρκετές φορές γίνεται ευκαιριακά, με βάση τις προκηρύξεις του ΕΣΠΑ και οι οργανωτικές λύσεις που επιβάλλονται (συνεργασίες με ιδιωτικές εταιρείες και ΜΚΟ) αποδυναμώνουν τον έλεγχο από πλευράς δήμων και τον προγραμματισμό της δράσης τους.
- 4) Η μείωση του προσωπικού και η απαγόρευση των προσλήψεων αφενός μεν στερεί τους δήμους από έμπειρα στελέχη και δεν δίνει τη δυνατότητα ανανέωσής τους, αφετέρου δε διατηρεί την εργασιακή ανασφάλεια σε όσους απασχολούνται ως έκτακτο προσωπικό.