



ΤΕΙ ΚΑΛΑΜΑΤΑΣ
ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ
ΤΜΗΜΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ



**«ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ
ΤΟΥ 1997. Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ ΑΡΙΟΣ.».**

ΣΠΟΥΔΑΣΤΗΣ: ΚΟΚΚΩΝΗΣ ΚΩΝ/ΝΟΣ

Α.Μ.: 2004022

ΕΞΑΜΗΝΟ: 10^ο

**ΕΠΙΒΛΕΠΟΥΣΑ ΚΑΘΗΓΗΤΡΙΑ: ΤΡΙΑΝΤΑΦΥΛΛΟΠΟΥΛΟΥ
ΑΘΑΝΑΣΙΑ**

ΣΠΟΥΔΑΣΤΙΚΟ ΕΤΟΣ 2008-2009

Π Ε Ρ Ι Λ Η Ψ Η

Το πρόγραμμα « Ι. Καποδίστριας » ήταν το όραμα του Ιωάννη Καποδίστρια για συγκρότηση ισχυρής Δημόσιας Διοίκησης. Ψηφίστηκε με το νόμο 2539/1997 και είχε ως στόχο α) τον εκσυγχρονισμό του διοικητικού συστήματος, β) την δημιουργία πρωτοβάθμιων ΟΤΑ με θεσμική δομή σύγχρονων ανοικτών πόλεων, γ) την αναβάθμιση του τοπικού πολιτικού συστήματος, δ) την διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ, ε) τον συντονισμό των τοπικών δημόσιων επενδύσεων και στ) την διασφάλιση ενός ικανοποιητικού βαθμού νομιμότητας, διαφάνειας και κοινωνικού ελέγχου στην τοπική εξουσία.

Για την επίτευξη του προγράμματος « Ι. Καποδίστριας » ήταν αναγκαία η συνένωση των Κοινοτήτων σε έναν ενιαίο Δήμο, την δημιουργία μιας ισχυρής διοίκησης χωρίς αυταρχισμό και γραφειοκρατία. Αυτό όμως είχε ως αποτέλεσμα δημιουργία πολλών μεταρρυθμίσεων, όπως την αποκέντρωση, την διαφάνεια, την αξιοκρατία του πολίτη και την αποτελεσματικότητα.

Από τις έρευνες που έγιναν βάσει ερωτηματολογίων, έγινε φανερό ότι το πρόγραμμα « Ι. Καποδίστριας » δεν είχε το επιθυμητό αποτέλεσμα ή είχε μερική επιτυχία. Οι δημότες του Δήμου Άριος, με τις απαντήσεις που έδωσαν στα ερωτηματολόγια, μάλλον δεν είναι ικανοποιημένοι από την συνένωση των Κοινοτήτων σ' έναν Δήμο. Έχουν παράπονα από τον τρόπο λειτουργίας του Δήμου και από τις παροχές αυτού στους πολίτες του. Ο πολίτης νιώθει ότι ο Δήμος δεν είναι κοντά του και ότι δεν μπορεί να αντιμετωπίσει με άμεσο και λειτουργικό τρόπο τα προβλήματα του. Θεωρούν επίσης ότι τα έργα διανέμονται άνισα ή δεν ολοκληρώνονται σε κάθε Κοινότητα. Πιστεύουν ότι δεν υπάρχει σωστή κατανομή των πόρων στα χωριά και ως και τούτου δεν μπορεί να υπάρξει ανάπτυξη των χωριών.

Αποτέλεσμα είναι ότι η σημερινή κατάσταση της πολυδιασπόμενης και προβληματικής πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης δεν επιτρέπει την υλοποίηση του στόχου της ευρείας αποκέντρωσης και ενίσχυσης των ΟΤΑ με λειτουργίες και αρμοδιότητες.

Περιεχόμενα

ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	3
1. ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ « Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ »	4
1.1. ΟΙ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΤΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ	4
1.2. ΣΤΟΧΟΙ, ΑΡΧΕΣ ΚΑΙ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ	7
1.2.1 ΣΤΟΧΟΙ	7
1.2.2 ΑΡΧΕΣ	7
1.2.3 ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ.....	8
2. ΤΟ ΝΕΟ ΤΟΠΙΟ ΤΗΣ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	11
2.1. ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ « Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ »	18
2.1.1. ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 1 ^ο	18
2.1.2 ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 2 ^ο	19
2.1.3 ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 3 ^ο	19
2.1.4 ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 4 ^ο	21
2.1.5 ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 5 ^ο	21
2.1.6 ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 6 ^ο	21
2.1.7 ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 7 ^ο	22
2.2. ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ « Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ »	23
2.3 ΟΡΓΑΝΑ ΚΑΙ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΣΧΕΔΙΟ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ	25
2.3.1 ΟΡΓΑΝΑ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ.....	25
2.3.2 ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ	26
2.3.3 ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΣΧΕΔΙΟ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ	27
2.4 ΤΟ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΔΥΝΑΜΙΚΟ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ « Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ »	27
2.5 ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ.....	28
3. ΤΙ ΕΠΙΧΕΙΡΗΘΗΚΕ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ	29
3.1. Η ΠΡΟΥΠΑΡΧΟΥΣΑ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ - ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ	29

3.2 ΤΙ ΠΡΟΤΕΙΝΟΥΜΕ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΑΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ ΤΗΣ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	30
3.3 Η ΜΕΛΕΤΗ ΤΟΥ ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟΥ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	31
3.3.1 Ο ΡΟΛΟΣ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΩΝ ΑΡΧΩΝ ΚΑΙ Ο ΡΟΛΟΣ ΤΩΝ ΠΟΛΕΩΝ ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΥΠΟΧΡΕΩΤΙΚΗ ΣΥΝΕΝΩΣΗ	33
3.3.2 ΟΙ ΜΕΛΛΟΝΤΙΚΟΙ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΙ ΣΤΟΧΟΙ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΠΟΜΕΝΗ ΔΕΚΑΕΤΙΑ.....	36
3.3.3 ΤΑ ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ.....	37
3.3.4 Η ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΗ ΠΟΛΙΤΙΚΟ-ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΩΝ ΝΕΩΝ ΟΤΑ (πρόταση του 1997).....	38
3.3.5 Ο ΝΕΟΣ ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΜΙΑΣ ΣΥΝΟΛΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ.....	40
4. Η ΧΩΡΟΘΕΤΗΣΗ ΤΩΝ ΟΡΙΩΝ ΤΩΝ ΝΕΩΝ Ο.Τ.Α.....	42
4.1 ΒΑΣΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΤΟΥ ΝΕΟΥ ΔΗΜΟΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ.....	44
4.2 ΕΛΑΧΙΣΤΕΣ ΥΠΟΧΡΕΩΤΙΚΕΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ – ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΤΩΝ ΝΕΩΝ ΟΤΑ.....	45
4.3 ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ	47
4.4 ΤΟ ΝΕΟ ΕΘΝΙΚΟ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΣΧΕΔΙΟ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	49
5. ΕΡΕΥΝΑ ΣΤΟΝ ΔΗΜΟ ΑΡΙΟΣ ΓΙΑ ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ « Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ »	54
5.1 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΕΡΕΥΝΑΣ ΣΤΟΥΣ ΠΟΛΙΤΕΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ ΑΡΙΟΣ	67
ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΑ.....	68
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	72

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η εργασία περιλαμβάνει 5 Κεφάλαια:

Το 1^ο Κεφάλαιο αναφέρεται στο Πρόγραμμα Ι. Καποδίστριας, το 2^ο Κεφάλαιο αναφέρεται στο νέο τοπίο της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης και στο περιεχόμενο του προγράμματος Ι. Καποδίστριας, το 3^ο Κεφάλαιο αναφέρεται στην προϋπάρχουσα κατάσταση και τα προβλήματα, το 4^ο Κεφάλαιο αναφέρεται στην Χωροθέτηση των ορίων των νέων ΟΤΑ και το 5^ο Κεφάλαιο περιλαμβάνει την έρευνα στο Δήμο Άριος για το πρόγραμμα Ι. Καποδίστριας.

Στόχος της εργασίας είναι να αναφερθούν τα αποτελέσματα της διοικητικής μεταρρύθμισης του 1997 (Πρόγραμμα Ι. Καποδίστριας)

Η χώρα τη δεκαετία του 90 είχε παραμείνει το τελευταίο προπύργιο του συγκεντρωτισμού στην Ευρώπη, η αναποτελεσματική διοίκηση ταλαιπωρούσε, βασάνιζε και καταρράκωνε τον πολίτη. Χρειάστηκαν αρκετά χρόνια για να εμπεδωθεί στην κοινωνία και στους κρατικούς λειτουργούς η ανάγκη να διαρρήξουμε τα δεσμά της ανασφάλειας μπροστά στο καινούριο και να γίνουν ριζικές τομές. Οι ριζικές τομές στην οργάνωση και στην λειτουργία του κράτους και ειδικότερα της δημόσιας διοίκησης είναι όπως η αποκέντρωση, η διαφάνεια, η αξιοκρατία, η προστασία του πολίτη και η αποτελεσματικότητα. Όμως αυτές οι τομές συγκρούονται με τις πολιτικές και ιδεολογικές αγκυλώσεις που ανέτρεφαν για δεκαετίες ολόκληρες την αδιαφάνεια, τις πελατειακές σχέσεις, την ευνοιοκρατία και τα κεκτημένα ομάδων που αδιαφορούσαν για το κοινωνικό σύνολο.

Οι μεταρρυθμίσεις αυτές πολεμήθηκαν. Παρ' όλα αυτά έγιναν αποδεκτές από την κοινωνία.. Στόχος ήταν η συγκρότηση ισχυρής τοπικής αυτοδιοίκησης, συμμετοχική, κοινωνικά ευαίσθητη και διαφανής. Να ασκείται κοντά στον πολίτη, έτσι ώστε να αντιλαμβάνεται τα προβλήματα του και να μπορεί να τα αντιμετωπίζει με τον καλύτερο τρόπο. Προϋπόθεση για την άσκηση αυτής είναι η αποκέντρωση των λειτουργιών της διοίκησης στους ΟΤΑ. Για αυτό, κλειδί για την πραγμάτωση της ανασυγκρότησης του κράτους και της δημόσιας διοίκησης ήταν η συγκρότηση ισχυρής πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης.

1. ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ « Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ »

1.1. ΟΙ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΤΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ

Το σχέδιο για τις συνενώσεις των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ εκπονήθηκε με ταχείς ρυθμούς, μετά από σχετική απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών. Το Πρόγραμμα « Ι. Καποδίστριας » ήταν σαφώς πολύ καλύτερα επιμελημένο από αντίστοιχες προσπάθειες του παρελθόντος, εκφράζοντας την βούληση της πολιτικής ηγεσίας να προχωρήσει αυτή την φορά με αποφασιστικότητα αλλά και σοβαρότητα σε μια « από καιρό ληξιπρόθεσμη μεταρρύθμιση ».¹

Ως προς την « χωροθέτηση » των νέων ΟΤΑ είχε προβλεφθεί η συμμετοχή εκπροσώπων της τοπικής αυτοδιοίκησης στις σχετικές διαδικασίες.

Συγκεκριμένα, σε κάθε νομό της χώρας συγκροτήθηκε Ειδική Επιτροπή από στελέχη της διοίκησης και εκπροσώπους της ΤΕΔΚ, η οποία και επεξεργάστηκε σχετική πρόταση για ολόκληρο το νομό με βάση τις εισηγήσεις των ενδιαφερόμενων δημοτικών και κοινοτικών λειτουργών, οι οποίες όμως όφειλαν να ακολουθούν σχετικές συστάσεις του Υπουργείου για συνυπολογισμό των υφιστάμενων ορίων των 492 Συμβουλίων Περιοχής πριν την υιοθέτηση διαφορετικών γεωγραφικών ενοτήτων. Οι προτάσεις των Επιτροπών Νομών αξιολογήθηκαν στη συνέχεια από τους Γ. Γραμματείς των Περιφερειών με την αρωγή τεχνοκρατών και από κεντρική Ομάδα Εργασίας του ΥΠ.ΕΣ στην οποία συμμετείχαν και στελέχη του ΥΠΕΧΩΔΕ. Στην πράξη βέβαια, πολλές από τις ενδιαφερόμενες Κοινότητες φρόντισαν για την έντονη « άτυπη » παρουσία τους σε όλες τις φάσεις των σχετικών διαδικασιών και ιδίως βέβαια στην τελική, « βομβαρδίζοντας » την εν λόγω Ομάδα Εργασίας, αλλά και την πολιτική ηγεσία, με αναλυτικότερα υπομνήματα, ενώ δεν δίστασαν να χρησιμοποιήσουν κάθε διαθέσιμο μέσο πίεσης με στόχο να επιτύχουν την « καλύτερη δυνατή », κατά την άποψή τους, λύση. Όπως φαίνεται και από τα σχετικά στατιστικά στοιχεία (βλ. παρακάτω στον Πίνακα 1), το προσωπικό των Κοινοτήτων περιοριζόταν, συνήθως, σε έναν μόνο « αδιαβάθμητο » γραμματέα που συνοδεύονταν, σε ορισμένες περιπτώσεις, από ένα « υδρονομέα ». Συγκεκριμένα, ο μέσος όρος έφθανε, πανελλαδικά, τους 1,36 υ-

¹ -Ν-Κ Χλέπα οπ.π. Σελ.(392)

παλλήλους ανά Κοινότητα (η χειρότερη αναλογία παρουσιαζόταν στην Περιφέρεια Ιόνιων Νήσων με 1,00 και η καλύτερη στην Αττική με 5,24), ενώ ο αντίστοιχος μέσος όρος ανά Δήμο έφθανε τους 80,36 υπαλλήλους (και κλιμακωνόταν από την Περιφέρεια Β. Αιγαίου με 17,7 έως την Αττική με 208,14), χωρίς βέβαια να υπολογίζονται οι χιλιάδες εργαζόμενοι στις δημοτικές επιχειρήσεις καθώς και οι πολυάριθμοι « συμβασιούχοι » των Δήμων.²

Στις Κοινότητες, η διοχέτευση πόρων, η παροχή υπηρεσιών και η κατασκευή έργων γίνονταν από αλλότριους φορείς και-ορισμένες φορές-προς εξυπηρέτηση αθέμιτων σκοπιμοτήτων. Η επικρατούσα κατάσταση δεν ήταν, συνεπώς, δυνατόν να θεωρηθεί ικανοποιητική. Το κατακερματισμένο οργανωτικό τοπίο, όχι μόνον οδηγούσε σε οφθαλμοφανή σπατάλη πόρων (κατακερματισμός σε πολλά μικρά έργα χαμηλής έως μηδαμινής αποδοτικότητας κ.ά.), αλλά και συντηρούσε ένα ολόκληρο κύκλωμα εξαρτήσεων και « αλληλοεξυπηρετήσεων » που δηλητηρίαζε το τοπικό (και όχι μόνο) πολιτικό σύστημα.³

Πίνακας 1: Αριθμός και προσωπικό των δήμων και των κοινοτήτων ανά Περιφέρεια (1996)

Περιφέρεια	ΑΡΙΘΜΟΣ ΔΗΜΩΝ	ΠΡ/ΠΙΚΟ ΔΗΜΩΝ	ΥΠ/ΛΟΙ ΑΝΑ ΔΗΜΟ	ΑΡΙΘΜΟΣ ΚΟΙΝ/ΤΩΝ	ΠΡ/ΠΙΚΟ ΚΟΙΝ/ΤΩΝ	ΥΠ/ΛΟΙ ΑΝΑ ΚΟΙΝ/ΤΑ
Αν. Μακ. Θρ.	22	1.181	53,68	275	494	1,80
Κ. Μακ/νίας	58	5.579	96,19	562	1.025	1,82
Δ. Μακ/νίας	20	510	25,50	336	361	1,07
Ηπείρου	16	630	39,38	547	586	1,07
Θεσσαλίας	25	1.590	63,60	499	699	1,40
Ιον. Νήσων	12	559	46,58	248	249	1,00
Δ. Ελλάδα	32	1.406	43,94	642	658	1,02
Στ. Ελλάδα	44	1.189	27,02	550	755	1,37
Πελονήσου	41	1.092	26,63	823	915	1,11
Β. Αιγαίου	24	412	17,17	165	213	1,29
Ν. Αιγαίου	27	1.261	46,70	164	355	2,16
Κρήτης	28	1.392	49,71	515	680	1,32
ΑΤΤΙΚΗΣ	88	18.136	208,14	62	325	5,24
ΣΥΝΟΛΟ	437	35.117	80,36	5.388	7.315	1,36

ΠΗΓΗ: Η Τοπική Διοίκηση στην Ελλάδα-Ν-Κ Χλέπα πο.π. Σελ.(397)

² Ν-Κ Χλέπα πο.π. Σελ.(396-397)

³ Ν-Κ Χλέπα πο.π. Σελ.(395-397)

Όλες, εξάλλου, οι μέθοδοι που υιοθετήθηκαν και εφαρμόστηκαν, κατά τις δεκαετίες που είχαν παρέλθει, για την αντιμετώπιση των προβλημάτων από την πολυδιάσπαση σε μικρούς ΟΤΑ απέτυχαν στην πράξη: Τόσο η « παθητική » ανάσχεση των τάσεων για την αναγνώριση νέων Κοινοτήτων (αλληπάλληλες αυξήσεις του πληθυσμιακού ορίου που από τους 300 έφθασε στους 1.500 , τελικά , κατοίκους σε συνδυασμό με την καθιέρωση νέων προϋποθέσεων) , όσο και η « ενεργητική » ενθάρρυνση των συνενώσεων (αρχικά των ασχεδιάστων εθελοντικών συνενώσεων και αργότερα των κεντρικά σχεδιασμένων , εν μέρει αναγκαστικών συγχωνεύσεων) , σε συνδυασμό με την προώθηση των συνδέσμων ΟΤΑ που κλιμακώθηκε σταδιακά (από την υποχρεωτική συμμετοχή κοινοτήτων σε συνδέσμους , στον κεντρικό σχεδιασμό τους και , τελικά , στους αναγκαστικούς συνδέσμους για ολόκληρη την χώρα) , δεν κατάφεραν εκτός από μεμονωμένες εξαιρέσεις-να προσφέρουν ικανοποιητικές λύσεις στα προβλήματα των μικρών οργανισμών και των κατοίκων τους. Δεν απέμεναν, συνεπώς, παρά τρεις εναλλακτικές λύσεις για το μέλλον:⁴

Είτε οι *αναγκαστικές συγχωνεύσεις* βάσει *κεντρικού σχεδιασμού* (στον οποίο πάντως θα μπορούσαν να συμμετάσχουν και οι ενδιαφερόμενοι), είτε η συνεπέστερη και αποφασιστικότερη προώθηση των *αναγκαστικών συνδέσμων* (όπως των « Συμβουλίων Περιοχής »), είτε κάποιου είδους *συνδυασμός των υποχρεωτικών συνενώσεων με αναγκαστικούς συνδέσμους*. Αν η δεύτερη λύση θα έπρεπε να αποκλεισθεί ενόψει των εμπειριών του παρελθόντος αλλά και της ελληνικής πραγματικότητας, απέμεναν οι άλλες δύο λύσεις, από την οποία η κυβέρνηση επέλεξε τελικά την πρώτη, χωρίς να διατυπωθεί από την αντιπολίτευση τεκμηριωμένος αντίλογος που θα αντιπρότεινε την τρίτη λύση, μολονότι η εμπειρία άλλων χωρών είχε δείξει ότι αυτή ήταν καταλληλότερη για περιοχές όπου επικρατούσαν δυσμενείς γεωγραφικές και συγκοινωνιακές συνθήκες (ορεινός ή νησιωτικός χαρακτήρας).⁵

⁴ Ν-Κ Χλέπα ο.π. Σελ.(398)

⁵-Ν-Κ Χλέπα ο.π. Σελ.(398)

1.2. ΣΤΟΧΟΙ, ΑΡΧΕΣ ΚΑΙ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

1.2.1 ΣΤΟΧΟΙ

Στο πλαίσιο του σχεδίου για την ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης, είχαν επιλεγεί συγκεκριμένοι *στόχοι*, είχαν υιοθετηθεί αρχές που έπρεπε να διέπουν το νέο νομικό καθεστώς και τις δράσεις του Προγράμματος, είχε τεθεί *χρονοδιάγραμμα* για την ολοκληρωμένη εφαρμογή της μεταρρύθμισης και είχαν προϋπολογισθεί οι απαιτούμενοι *οικονομικοί πόροι* καθώς και οι πηγές από τις οποίες θα αντλούσαν.⁶

1.2.2 ΑΡΧΕΣ

Οι αρχές του προγράμματος επεξεργάστηκαν, από τους μεταρρυθμιστές που αποτύπωσαν τις θεμελιώδεις επιλογές τους που στοιχειοθετούσαν το πολιτικό « στίγμα » του σχεδίου « Ι. Καποδίστριας », ώστε να εξασφαλίζεται η συνοχή όλων των μέτρων και των ενεργειών του Προγράμματος. Συγκεκριμένα, η αρχή της *συντονισμένης δράσης* σε όλες τις επιμέρους πτυχές της μεταρρύθμισης συνεπαγόταν τον συνδυασμό των νομοθετικών μέτρων με ειδικά μέτρα υποστήριξης και εφαρμογής τους στο πλαίσιο « δημόσιων πολιτικών στρατηγικού προσανατολισμού », έτσι ώστε να επιτευχθούν οι προαναφερθέντες στόχοι της μεταρρύθμισης ως προς τον συντονισμό των *δημόσιων επενδύσεων* και την αναβάθμιση του τοπικού πολιτικού συστήματος. Λογικό, ωστόσο, επακόλουθο της συνεπούς εφαρμογής αυτής της αρχής-που συνδέεται και με τον στόχο του γενικότερου *εκσυγχρονισμού του διοικητικού συστήματος* –θα έπρεπε να ήταν ο συνδυασμός της αναδιάρθρωσης της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης με αντίστοιχες προσπάθειες για τον *δεύτερο βαθμό ΟΤΑ*, την περιφερειακή και την κεντρική κρατική διοίκηση.⁷

Η *αρχή της κοινωνικής συναίνεσης* ως πεδίο εφαρμογής της ορίστηκε « η διαμόρφωση συμφωνιών ως προς τους στόχους και τις επιμέρους διαδικασίες ». Ωστόσο, επισημάνθηκε ότι, στο πλαίσιο των διαδικασιών για την γεωγραφική οριοθέτηση και τον καθορισμό των οικισμών όπου θα τοποθετούνταν οι έδρες των νέων Δήμων, η-για λό-

6-N-Κ Χλέπα πο.π. Σελ.(399-400)

7 -N-Κ Χλέπα πο.π. Σελ.(400-401)

γους « ταχύτητας »-άλλοτε « κατ' οικονομία » και άλλοτε *άτυπη* συμμετοχή των ενδιαφερόμενων δεν ήταν δυνατό να θεωρηθεί σύμφωνη με την εν λόγω αρχή, ούτε βέβαια και με άλλες που αποτυπώνονταν στο ίδιο το Σύνταγμα.⁸

Την εναρμόνιση, πάντως, της αποτελεσματικότητας με την συμμετοχή επίτασσε η αρχή της αποτελεσματικής διοίκησης και της δημοκρατικής αντιπροσώπευσης που συνδεόταν με όλους τους στόχους της μεταρρύθμισης. Έτσι, το « καταστατικό πλαίσιο » που διαμορφωνόταν από το νόμο για τους νέους Δήμους επιδίωκε την διαμόρφωση μιας λειτουργικής ισορροπίας ανάμεσα στην συγκρότηση ισχυρού διοικητικού κέντρου στο νέο ΟΤΑ, αφενός, και την δημοκρατική συμμετοχή, αφετέρου, « των κατοίκων των χωριών στη διαμόρφωση και την άσκηση δημοτικής πολιτικής ».

1.2.3 ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Η ευθύνη για την λήψη των αποφάσεων συγκεντρωνόταν στα όργανα του Δήμου (κυρίως στο δημοτικό συμβούλιο), ενώ τα τοπικά συμβούλια των δημοτικών διαμερισμάτων (δηλ. των τέως ΟΤΑ) περιορίζονταν σε γνωμοδοτικά και ελεγκτικά, κυρίως, καθήκοντα. Έτσι, εξασφαλιζόταν η διοικητική συνοχή των νέων Δήμων, χωρίς πάντως να αποκλειόταν και η αποσυγκέντρωση ορισμένων αποφασιστικών αρμοδιοτήτων από τα « κεντρικά » όργανα προς τα τοπικά συμβούλια ή προς τον πρόεδρο τους . Ο νομοθέτης πρόβλεπε την απευθείας συμμετοχή εκπροσώπων των δημοτικών διαμερισμάτων στο δημοτικό συμβούλιο και συγκεκριμένα των Προέδρων των τοπικών συμβουλίων ως μελών του, καθώς και των Δημαρχιακών Παρέδρων.

Συναφής ήταν εξάλλου και η δυνατότητα που παρεχόταν στους τελευταίους αλλά και τους προαναφερθέντες Προέδρους να συγκαλούν έκτακτα μέχρι δύο φορές το χρόνο λαϊκή συνέλευση στο διαμέρισμά τους, η οποία και έκδιδε ψηφίσματα που μπορούσαν να ασκήσουν σημαντική πολιτική πίεση στο κέντρο. Από την άλλη πλευρά, επισημαινόταν πάντως ότι η υιοθέτηση, σε αντίθεση με τα ισχύοντα για το αντίστοιχο « κεντρικό » όργανο, της απλής αναλογικής για την εκλογή των μελών των τοπικών συμβουλίων μείωνε την εσωτερική συνοχή των τελευταίων, άρα και το ειδικό τους βάρος στο ενιαίο Δήμο ο οποίος διοικούταν, αντιθέτως, από μια ισχυρότατη πλειοψηφία τριών πέμπτων.

⁸-Ν-Κ κλέπα πο.π. Σελ.(401-402)

Οι συσχετισμοί δυνάμεων που επιδίωκε να προδιαγράψει ο νομοθέτης μεταξύ κεντρικών και « περιφερειακών » (τοπικά συμβούλια, πάρεδροι) οργάνων των νέων Δήμων (και Κοινοτήτων) προσανατολιζόνταν και προς μια άλλη αρχή της μεταρρύθμισης, δηλ. εκείνη της ενδοδημοτικής αναπτυξιακής ισορροπίας, η οποία συνδεόταν στενά με τους στόχους της μεταρρύθμισης για την δημιουργία νέων ΟΤΑ με δομές ανοικτών πόλεων και την διασφάλιση ενός ικανοποιητικού βαθμού διαφάνειας και κοινωνικού ελέγχου στην τοπική εξουσία. Η συμμετοχή εκπροσώπων των διαμερισμάτων στα κεντρικά όργανα που έπαιρναν τις αποφάσεις, σε συνδυασμό με μια σειρά από αρμοδιότητες των τοπικών συμβουλίων ως προς το τεχνικό πρόγραμμα, τα έργα, την παρακολούθηση της υλοποίησης τους και την λειτουργία διάφορων υπηρεσιών, αποτελούσαν συγκεκριμένες εφαρμογές της εν λόγω αρχής στο θεσμικό πλαίσιο.

Συναφής ήταν, εξάλλου, και η διατήρηση ορισμένων διοικητικών διευκολύνσεων στα « περιφερειακά » χωριά, η οποία φαινόταν ότι περιείχε την διαβεβαίωση ότι η αύξηση της αποτελεσματικότητας μέσω των συνενώσεων δεν θα συνεπαγόταν απώλειες υπηρεσιών (και τοπικών αναπτυξιακών προϋποθέσεων) για τους « περιοίκους » των νέων ΟΤΑ.⁹

Δήμος - Ενότητα Χωριών

Βασικό χαρακτηριστικό ήταν η ενότητα αγροτικών οικισμών. Θα αποτελούσε το κατεξοχήν "προϊόν" των Συνενώσεων. Κύριο γνώρισμα η αναπτυξιακή λειτουργία της Δημοτικής Αρχής και η δημοτική αποκέντρωση στη βάση των πρώην Κοινοτήτων με τα Τοπικά Συμβούλια, ακόμη και στην έδρα του νέου ΟΤΑ. Εκλογικό σύστημα που επέτρεπε την εκπροσώπηση όλων, στο μέτρο του δυνατού, των πρώην κοινοτήτων στο Δημοτικό Συμβούλιο. Ειδικές ρυθμίσεις σχετικά με τις αρμοδιότητες αναφέρονταν στις ορεινές ή παραμεθόριες περιοχές.¹⁰

Δήμος - Ημιαστικός οικισμός

Βασικό χαρακτηριστικό ήταν η ύπαρξη ενός ημιαστικού οικισμού με πληθυσμό άνω των 2.500 ή 5.000 κατοίκων. Μ' αυτόν θα συνενώνονταν όμοροι ΟΤΑ εφόσον

⁹ -Ν-Κ Χλέπα πο.π. Σελ.(402-407)

¹⁰ www.kedke.gr

βρίσκονταν στην άμεση επιρροή του. Τα Τοπικά Συμβούλια στις μικρότερες κοινότητες που θα συνενώνονταν μαζί του. Το Σύστημα εκπροσώπησης των μικρότερων κοινοτήτων στο Δημοτικό Συμβούλιο.

Αστικός Δήμος

Ο κλασικός τύπος του σύγχρονου αστικού δήμου. Προσαρτιόντουσαν οι όμορες κοινότητες δορυφόροι. Τοπικά Συμβούλια στις προσαρτώμενες κοινότητες.

Δήμος- Νησί

Εκτός από τα μεγάλα νησιά που αποτελούσαν, σε αρκετές περιπτώσεις, νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις ή εκείνα που είχαν μεγάλη έκταση και πληθυσμό, όλοι οι ΟΤΑ των υπολοίπων μικρών νησιών επιδιωκόταν η Συνένωση έτσι ώστε κάθε νησί να οργανώνεται ως δήμος. Ως προς το διοικητικό σύστημα ίσχυαν κατεξοχήν τα αναφερόμενα στους αντίστοιχους τύπους που περιγράφονται παραπάνω.¹¹

Δήμος - Πολεοδομικό Συγκρότημα

Πρόκειται για τους μεγάλους δήμους (εκτός των δύο μητροπολιτικών κέντρων) που αποτελούσαν ήδη μικρές μητροπολιτικές περιοχές Σ' αυτές τις περιπτώσεις έπρεπε να εξετασθεί, μετά την ολοκλήρωση της ανασυγκρότησης και την ανάδειξη των νέων δημοτικών αρχών, η συγκρότηση θεσμών συνεργασίας για τη διαχείριση ευρύτερων λειτουργιών της περιοχής.

Δήμοι - Τμήματα μητροπολιτικών περιοχών

Επρόκειτο για τους ΟΤΑ της μητροπολιτικής περιοχής Αττικής και Θεσσαλονίκης που ο ρόλος τους καθώς και η χωρική τους ανασυγκρότηση έπρεπε να επαναπροσδιορισθεί στο πλαίσιο συστήματος μητροπολιτικής διοίκησης. (Γι' αυτό άλλωστε το προτεινόμενο Πρόγραμμα δεν αφορούσε την Αττική και τα πολεοδομικά συγκροτήματα της Θεσσαλονίκης και του Βόλου - Ν. Ιωνίας)

¹¹ www.kedke.gr

2. ΤΟ ΝΕΟ ΤΟΠΙΟ ΤΗΣ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Δεν χωρούσε αμφιβολία ότι η ζοφερή εικόνα που παρουσίαζε ένα μεγάλο μέρος της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης όντως επέβαλε την πραγματοποίηση μιας βαθειάς τομής, όπως εκείνης που επιχείρησαν οι μεταρρυθμιστές του « *Ι. Καποδίστρια* ». Το ένα τέταρτο περίπου του πληθυσμού της χώρας ζούσε, σύμφωνα με τα στοιχεία της τελευταίας απογραφής, σε Κοινότητες (ή και Δήμους) που είχαν μέχρι δύο χιλιάδες κατοίκους (βλ. τον πίνακα 2) και ελάχιστους υπαλλήλους (βλ. παραπάνω στο πίνακα 1). Περισσότερες από 4.500 Κοινότητες (σε σύνολο 5.387, δηλαδή ποσοστό μεγαλύτερο του 80%) δεν κάλυπταν ούτε καν το πληθυσμιακό όριο (1.500 κάτοικοι) που έθετε ο νόμος (ο αριθμός αυτών που δεν είχαν « οικονομική δυνατότητα » ήταν ακόμη μεγαλύτερος), και συνεπώς ήδη μπορούσαν να καταργηθούν με Προεδρικό Διάταγμα (άρθρ. 4 παρ. 3 ΔΚΚ).

Πίνακας 2: Η κατανομή των πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης σε τάξεις μεγέθους πριν την εφαρμογή του Προγράμματος « *Ι. Καποδίστριας* »

Πληθυσμός	Δήμοι	%	Κοιν/τες	%	Α' βαθμ. ΟΤΑ	%	Συνολικός Πληθυσμός	%
Έως 300	3	0,7	2.040	37,9	2.043	35,1	354.887	3,4
Έως 500	1	0,2	1.179	21,9	1.180	20,2	463.317	4,5
Έως 1.000	24	5,5	1.333	24,7	1.357	23,3	947.940	9,3
Έως 2.000	46	10,5	626	11,6	672	11,5	904.115	8,9
Έως 5.000	128	29,2	209	3,9	337	5,8	999.267	9,7
Έως 10.000	102	23,3	-	-	102	1,8	671.615	6,5
Έως 20.000	48	10,9	-	-	48	0,9	662.093	6,5
Έως 50.000	54	12,3	-	-	54	0,9	1.702.069	16,6
Έως 100.000	24	5,5	-	-	24	0,4	1.580.025	15,4
Έως 200.000	6	1,4	-	-	6	0,1	816.997	7,9
Μεγαλύτερος	2	0,5	-	-	2	0,03	1.156.039	11,3
Γ. Σύνολα	438	100	5.387	100	5.825	100	10.258.364	100

ΠΗΓΗ: Η Τοπική Διοίκηση στην Ελλάδα-N-K Χλέπα πο.π. Σελ.(408)

Οι μικροί Δήμοι όσο και οι χιλιάδες Κοινότητες-νάνοι συγκροτούσαν πολιτικά υπο-συστήματα και διέθεταν αιρετά όργανα που συνέχιζαν την μακρά παράδοση των διαμεσολαβητών μεταξύ της αχειράφετης τοπικής κοινωνίας και της κρατικής εξουσί-

ας, συμβάλλοντας στην γενικότερη υπερτροφία του πολιτικού συστήματος σε βάρος του αντίστοιχου διοικητικού που προκαλούσε πολλαπλά προβλήματα στην χώρα. Ένα σημαντικό ποσοστό αυτών των τοπικών αρχόντων αντέδρασε, κατά τα αναμενόμενα, με ιδιαίτερη ένταση και προσπάθησε να ματαιώσει την εφαρμογή της μεταρρύθμισης, μολονότι η εθνική ένωση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, δηλαδή η ΚΕΔΚΕ (όπου η παρουσία των Δήμων ήταν πάντως ιδιαίτερα ισχυρή), είχε υιοθετήσει το σχέδιο Ι. Καποδίστριας.

Επρόκειτο λοιπόν, όπως διαπίστωνε με αξιοσημείωτη ειλικρίνεια το επίσημο κείμενο του Προγράμματος « Ι. Καποδίστριας », για τις « αναγκαίες εξαιρέσεις του δημοτικού μας συστήματος ». Οι εν λόγω ΟΤΑ θα ασκούσαν αυτοτελώς μόνο τις « απολύτως αναγκαίες αρμοδιότητες », ενώ όλες οι υπόλοιπες υποθέσεις θα μεταβιβάζονταν στις υπηρεσίες της περιφερειακής διοίκησης στο νομό, « στα συνταγματικά πάντως επιτρεπτά όρια ».

Οι μεταρρυθμιστές αντιμετώπισαν, συνεπώς, τις Κοινότητες ως τις « προβληματικές περιπτώσεις » που δεν μπορούσαν, προς το παρόν, να συνενωθούν με άλλους οικισμούς ώστε να συγκροτήσουν « βιώσιμο » Δήμο, και θα εξαρτώνταν από την βοήθεια άλλων διοικητικών φορέων προκειμένου να καλυφθούν οι τοπικές διοικητικές ανάγκες. Ως προς την διαφοροποίηση μεταξύ δήμων και κοινοτήτων διατηρούσε δηλαδή από την μεταρρύθμιση η ίδια διαχωριστική γραμμή που διαγράφονταν και προηγουμένως: Όλοι σχεδόν οι βιώσιμοι ΟΤΑ είχαν αναγνωρισθεί ως Δήμοι, ενώ όλες σχεδόν οι-πολυάριθμες τότε-Κοινότητες δεν ήταν παρά « σκιώδεις » διοικητικοί οργανισμοί χωρίς ικανότητα διαχείρισης των τοπικών υποθέσεων.

Το κριτήριο της αυτοδύναμης « βιωσιμότητας » επικράτησε πλήρως στην διάρκεια της δεκαετίας του ενενήντα, όταν οι ΟΤΑ με πληθυσμό μεγαλύτερο από 5.000 κατοίκους (και όχι μόνο αυτοί) αναγνωρίζονταν ως Δήμοι, αλλά δεν ήταν ξένο (μολονότι δεν μνημονεύονταν) . Πράγματι, ο εν λόγω νόμος καθιέρωνε κριτήρια που διευκόλυναν την αναγνώριση χιλιάδων μικρών οικισμών ως Κοινοτήτων οι οποίες ήταν εκ των προτέρων γνωστό ότι δεν θα ήταν « βιώσιμες », ενώ ως προς τους Δήμους έθετε, αντιθέτως, κριτήρια (10.000 κάτοικοι ή διοικητικό κέντρο ως πρωτεύουσα νομού) που

εξασφάλιζαν την δημιουργία ΟΤΑ οι οποίοι θα ήταν, κατ' αρχήν, σε θέση να φέρουν σε πέρας την « διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ».

Ωστόσο, η εν λόγω επιλογή των μεταρρυθμιστών του « Ι. Καποδίστρια » δεν ήταν και η καλύτερη δυνατή. Πιθανόν μάλιστα να οφείλονταν στην έλξη που προκαλεί στο τοπικό πολιτικό προσωπικό-αλλά και σε πολλούς πολίτες-η ιδέα της « αναγόρευσης », όπως χαρακτηριστικά λεγόταν από μερικούς αιρετούς, του « δικού τους » ΟΤΑ σε Δήμο.

Σημαντική υπήρξε ίσως και η επιρροή των διαγραφόμενων δυσκολιών και ιδίως της χρονικής καθυστέρησης που θα συνεπάγονταν μια συστηματική αναμόρφωση του νομικού πλαισίου για τους δύο βασικούς τύπους ΟΤΑ η οποία θα αναζητούσε εναλλακτικές λύσεις και νέους ρόλους για τους δύο βασικούς τύπους οργάνωσης της πρώτης βαθμίδας. Οι « Κοινότητες », ως συνταγματικά προβλεπόμενη κατηγορία πρωτοβάθμιων οργανισμών, δεν θα έπρεπε πάντως να ταυτίζονται με τους « κατ' οικονομία » και προβληματικούς ΟΤΑ, αφού θα μπορούσαν, λ.χ., να απευθύνονται σε περιοχές που παρουσιάζουν ιδιαίτερα γεωγραφικά ή πληθυσμιακά χαρακτηριστικά, συγκροτούν βιώσιμες μονάδες αυτοδιοίκησης, αλλά διαθέτουν ιδιαίζουσα οργάνωση, διευκολύνουν την άμεση συμμετοχή των δημοτών.

Σε μια χώρα που παρουσίαζε την γεωγραφική και κοινωνικοοικονομική ποικιλία της Ελλάδας, ήταν αναγκαία η λειτουργία τουλάχιστον δύο διαφορετικών βασικών τύπων πρωτοβάθμιων οργανισμών και περισσότερων παραλλαγών τους-άλλωστε και ως προς τους δευτεροβάθμιους ΟΤΑ υιοθετήθηκαν, εν τέλει, περισσότερα οργανωτικά σχήματα. Το Πρόγραμμα « Ι. Καποδίστριας » προέβλεψε πάντως την δημιουργία επτά διαφορετικών τύπων ΟΤΑ, έτσι ώστε « να υπάρξει ορθολογικότερη διοικητική οργάνωση αλλά και να προσαρμοσθεί το θεσμικό πλαίσιο στη σύγχρονη πραγματικότητα και τις διοικητικές και αναπτυξιακές ανάγκες της ελληνικής κοινωνίας ».

Επρόκειτο για τον « δήμο-ενότητα χωριών », τον « δήμο -ημιαστικό οικισμό », τον « αστικό δήμο », τον « δήμο-νησί », τον « δήμο-πολεοδομικό συγκρότημα » (εκτός Αττικής και Θεσσαλονίκης), τους « δήμους-τμήματα μητροπολιτικών περιοχών » (Αττικής και Θεσσαλονίκης) και, τέλος, τις Κοινότητες που περιελάμβαναν τις 32 «

χειμάζουσες Κοινότητες » (στους νομούς Τρικάλων, Γρεβενών, Ιωαννίνων και Κοζάνης), τις 18 Κοινότητες νησιών με συνολικό πληθυσμό μικρότερο των χιλίων κατοίκων, αλλά και τους υπόλοιπους (εκτός Αττικής) « προβληματικούς », κατά τα προεκτεθέντα, ΟΤΑ.

Η εν λόγω τυπολογία παρέμεινε όμως-εκτός από την περίπτωση των Κοινοτήτων-στο θεωρητικό πεδίο και δεν αποτυπώθηκε στο νομικό πλαίσιο. Επρόκειτο δηλαδή για μια κατηγοριοποίηση η οποία χρησιμοποιήθηκε για την θεμελίωση των τελικών επιλογών του νομοθέτη ως προς την *in concreto* γεωγραφική οριοθέτηση των νέων ΟΤΑ, και όχι την διαφοροποιημένη κανονιστική τους μεταχείριση. Βέβαια, η διατύπωση περί τυπολογικής διακρίσεως « λειτουργικού χαρακτήρα » στο επίσημο κείμενο του Προγράμματος « Ι. Καποδίστριας » προκάλεσε εύλογες απορίες, ως προς το πώς θα ήταν δυνατόν μια λειτουργική διαφοροποίηση με βάση την εν λόγω τυπολογία να μην αποτυπωνόταν και στο θεσμικό/οργανωτικό πλαίσιο. Δημιουργήθηκε έτσι η εντύπωση ότι οι δυσκολίες που συνεπάγονταν μια συνεπής και μελετημένη κατηγοριοποίηση σε συνδυασμό με την επεξεργασία αντίστοιχου κανονιστικού πλαισίου περιόρισε τελικά τη νέα τυπολογία στο πεδίο των διακηρύξεων. Άλλωστε, τόσο οι τύποι των « δήμων πολεοδομικών συγκροτημάτων » (όπου « εξετάσθηκε » η συγκρότηση θεσμών συνεργασίας της ευρύτερης περιοχής), όσο και των « δήμων τμημάτων μητροπολιτικών περιοχών » (που « επαναπροσδιορίσθηκαν » στο πλαίσιο συστήματος μητροπολιτικής διοίκησης) αφορούσαν ενδεχόμενες μελλοντικές μεταρρυθμίσεις και όχι εκείνη του « Ι. Καποδίστρια ».

Οι νέοι ΟΤΑ πάντως, αν και « Δήμοι », ήταν βέβαιο ότι στην πλειονότητα τους δεν θα μπορούσαν να ασκήσουν πολλές από τις αρμοδιότητες που προβλέπονταν τότε από την σχετική νομοθεσία. Η δημοτική αστυνομία, λ.χ., ή η τόσο σημαντική για τους νέους ΟΤΑ (ιδίως για όσους φιλοδοξούσαν να λειτουργήσουν ως « ανοικτές πόλεις ») υπόθεση της τοπικής συγκοινωνίας θα εξακολουθούσαν, πιθανότατα, να βρίσκονται εκτός των δυνατοτήτων τους. Οι τελευταίες περιορίζονταν άλλωστε και από τις σημαντικές ελλείψεις σε προσωπικό, αφού ακόμη και η-συζητούμενη-μελλοντική μονιμοποίηση των 2.500 περίπου « νέων επιστημόνων », που ήδη καταρτίζονταν και εργάζονταν στους νέους Δήμους-συχνά αντιμετωπίζοντας την εχθρότητα των παλαιών υπαλ-

λήλων αλλά και την δυσπιστία των αιρετών-δεν επρόκειτο βέβαια να καλύψει τις ανάγκες των περίπου 900-νέων μονάδων.

Αλλά και μετά την ενεργοποίηση των διαδικασιών για την πραγματοποίηση των απαιτούμενων προσλήψεων, η αποδοτική οργάνωση και στελέχωση των Δήμων του « Ι. Καποδίστρια » φαινόταν να υποθηκεύεται από την τάση των αιρετών να δημιουργούν Οργανισμούς Εσωτερικής Υπηρεσίας με « φωτογραφικές » (και συχνά άχρηστες) οργανικές θέσεις, οι οποίες σχεδιάζονταν για να καταληφθούν από « ημέτερους ». Παρά τις προσπάθειες των κεντρικών αλλά και των περιφερειακών μηχανισμών του Κράτους για τον περιορισμό τέτοιου είδους « στρεβλώσεων » και την γενικότερη διοικητική και οικονομική υποστήριξη του Προγράμματος, οι συναφείς δυνατότητες τους παρέμεναν περιορισμένες-όχι μόνον εξαιτίας των δικών τους αδυναμιών αλλά και λόγω της αυτοτέλειας των νέων ΟΤΑ.

Ήδη άλλωστε πλήθαιναν οι ενδείξεις για έντονο προβληματισμό που αναπτυσσόταν στους κόλπους των μεταρρυθμιστών ως προς τους πολλούς μικρούς Δήμους που δημιουργήθηκαν μετά από σχετικούς συμβιβασμούς και αδυνατούσαν να ακολουθήσουν τους-όχι πάντοτε ταχείς-ρυθμούς του « Ι. Καποδίστρια ». Έτσι πρόβαλλαν με ιδιαίτερη έμφαση οι αρνητικές συνέπειες ενός βασικού σφάλματος της μεταρρύθμισης, η οποία παρέκαμψε τον θεσμό των συνδέσμων ΟΤΑ, προκειμένου να προωθηθεί μόνο η « καθαρή λύση » των συνενώσεων. Ωστόσο, όπως ήδη τονίστηκε σε άλλο σημείο, η διεθνής εμπειρία είχε δείξει ότι σε περιοχές όπου επικρατούσαν γεωγραφικές και κοινωνικοοικονομικές συνθήκες συγκρίσιμες με αυτές της τότε Ελλάδας δεν αποφεύχθηκε τελικά η επιστράτευση-είτε εναλλακτικά είτε συμπληρωματικά προς τις συνενώσεις-των δημοτικών συνδέσμων. Δεν υπήρχε αμφιβολία ότι οι τελευταίοι θα εξακολουθούσαν να είναι χρήσιμοι και μετά τις συνενώσεις, αφού ορισμένες υποθέσεις που αποκτούσαν τότε ευρύτερη κλίμακα (λ.χ. η διαχείριση των απορριμμάτων) δεν ήταν δυνατό να αντιμετωπισθούν από έναν ΟΤΑ 4.000, λ.χ., κατοίκων.

Ο ν. 2539/1997 καθιέρωσε βέβαια, τον σχετικό θεσμό των « συμβάσεων δημοτικής συνεργασίας », οι οποίες όμως (όπως και οι πολυάριθμες « προγραμματικές συμβάσεις » που αναμένονταν να συναφθούν) δεν ήταν σε θέση-ενόψει των εμποδίων που αντιμετώπιζε η εθελοντική διαδημοτική συνεργασία στην χώρα μας-να κα-

λύψουν τα πολλαπλά « κενά αποτελεσματικότητας » των νέων ΟΤΑ που ήδη διαπιστώνονταν. Θα καταστούσε δηλαδή αναγκαία η εκ των υστέρων και με μεγαλύτερο κόστος παρέμβαση του Κράτους, προκειμένου να σχηματισθούν αναγκαστικοί, σε αρκετές περιπτώσεις, δημοτικοί σύνδεσμοι.

Ως άστοχη ελεγχόταν, εξάλλου και μια άλλη σημαντική επιλογή του Προγράμματος « Ι. Καποδίστριας » που αφορούσε την διοικητική υποστήριξη των μικρότερων ΟΤΑ. Συγκεκριμένα, όπως ήδη αναφέρθηκε, προβλεπόταν η άσκηση όλων των αρμοδιοτήτων για τοπικές υποθέσεις που δεν ήταν σε θέση να φέρουν σε πέρας οι Κοινότητες από « τις υπηρεσίες της Περιφερειακής Διοίκησης του Νομού ». Ωστόσο, ήταν γνωστό ότι οι Περιφέρειες διέθεταν στους-εκτός της έδρας τους-νομούς μόλις δύο Διευθύνσεις (Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Διοίκησης, Δασών). Οι εν λόγω οργανικές μονάδες δεν ήταν όμως δυνατόν να ανταποκριθούν στις-διακλαδικού εύρους –ανάγκες των ΟΤΑ, αφού –πέρα από τα δάση-ασχολούνταν κατά κύριο λόγο με την άσκηση της κρατικής εποπτείας σε θέματα αρμοδιότητας του ΥΠ.ΕΣ. Δ.Δ.Α. καθώς και την γενικότερη υποστήριξη (επίβλεψη, παραλαβή κ.λ.π.) των δημοτικών και κοινοτικών έργων.

Αλλά και « επί της αρχής », η γενικότερη αντίληψη περί ανάθεσης όλων σχεδόν των τοπικών υποθέσεων σε κρατικά όργανα δεν ήταν δυνατόν να γίνει αποδεκτή την στιγμή που προσφέρονταν εναλλακτικές λύσεις, όπως η δημιουργία αναγκαστικών κοινοτικών συνδέσμων που προβλεπόταν από το ίδιο το Σύνταγμα (άρθρ. 102 παρ. 3). Εξάλλου, υφίσταται πλέον και δεύτερη βαθμίδα ΟΤΑ, ορισμένες βασικές και συνταγματικά προστατευόμενες λειτουργίες της οποίας αφορούσαν ακριβώς την υποστήριξη των διοικητικά αδύναμων οργανισμών της χαμηλότερης βαθμίδας. Η εν λόγω « ατυχής » επιλογή για την υποστήριξη των « προβληματικών » Κοινοτήτων από τις ισχνές κρατικές υπηρεσίες που λειτουργούσαν στις έδρες των νομών αποτελούσε χαρακτηριστικό παράδειγμα για τις « παρενέργειες » μιας « στεγανοποιημένης », εν πολλοίς, ανασυγκρότησης των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ που δεν « συντονίστηκε » με τις υπόλοιπες βαθμίδες της δημόσιας διοίκησης. Επισημαινόταν, λ.χ., ότι οι λειτουργίες των νεοπαγών Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων παρέμεναν εξαιρετικά ρευστές και αβέβαιες, ενώ, σε αρκετές από αυτές, η δημιουργία πολλών ισχυρών Δήμων ή έστω ενός « δεσπόζο-

ντος » πρωτοβάθμιου ΟΤΑ που συγκέντρωνε υψηλό ποσοστό του νομαρχιακού πληθυσμού έθετε προφανώς σε αμφισβήτηση τον ρόλο του δευτεροβάθμιου τοπικού οργανισμού στο νομό. Αλλά και ως προς τα υπόλοιπα οργανωτικά σχήματα της δημόσιας διοίκησης (Περιφέρειες, κεντρικές υπηρεσίες, « ειδικά » Ν.Π.Δ.Δ.) προκλήθηκαν σοβαρές ανακατατάξεις, οι οποίες θα έπρεπε να έχουν, κατά το δυνατόν, συνυπολογισθεί και ενταχθεί σε ένα ευρύτερο αλλά συνεκτικό σχέδιο που θα διέπονταν από μια συνολική στρατηγική αντίληψη για της αναμόρφωση της τοπικής αλλά και της κεντρικής διοίκησης.

Σημαντικές ήταν πάντως οι συνέπειες των συνενώσεων και ως προς τα συστήματα ελέγχου των δραστηριοτήτων της δημόσιας διοίκησης: Οι νέοι δήμοι αναλάμβαναν πολλές από τις αρμοδιότητες για τοπικές υποθέσεις που μέχρι πρόσφατα ασκούνταν στην πράξη, λόγω της αδυναμίας των παλαιών Κοινοτήτων, από κρατικές υπηρεσίες ή και από τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Έτσι όμως αύξησαν κατακόρυφα, ως νέες εστίες εξουσίας και διαχείρισης σημαντικών πόρων, τις ανάγκες για διοικητική εποπτεία, δικαστικό και δημοσιονομικό έλεγχο. Άξιζε να σημειωθεί σχετικά το « κακό προηγούμενο » της μεταρρύθμισης, όταν η κατάργηση της κρατικής νομαρχίας είχε προκαλέσει, ενόψει των ελλείψεων που παρουσίαζαν οι υπηρεσίες της Περιφέρειας σε ειδικευμένο προσωπικό ένα είδος « ατροφίας » στο σύστημα διοικητικής εποπτείας, το οποίο ήταν πιθανό να « θεραπευτεί » πάντως, μετά την οργανωτική ανασυγκρότηση των Περιφερειών.

Αξιόλογα βήματα έγιναν εξάλλου και ως προς τον δημοσιονομικό έλεγχο, και μάλιστα εν μέρει από τον ίδιο τον ν. 2539/1997 που ρύθμιζε (άρθρ. 12), με βάση τα νέα δεδομένα, αρκετά από τα συναφή ζητήματα. Ο δικαστικός έλεγχος όμως, ιδίως εφόσον διατηρούσε το ισχύον χρονοβόρο συγκεντρωτικό σύστημα ελέγχου από το Συμβούλιο της Επικρατείας, ήταν αμφίβολο αν θα μπορούσε να παρακολουθήσει τους νέους ρυθμούς άσκησης αρμοδιοτήτων και να ελέγξει αποτελεσματικά τις διάσπαρτες και πολυάριθμες εστίες εξουσίας που αναδύονταν στην ελληνική ύπαιθρο.

Ο βασικός και δεδηλωμένος στόχος του Προγράμματος « Ι. Καποδίστριας » δεν ήταν πάντως η συνολική αναμόρφωση του διοικητικού συστήματος της χώρας (και των αντίστοιχων ελεγκτικών θεσμών), αλλά η δημιουργία πόλων ανάπτυξης στην

εκτός των « 60 περίπου πόλεων » Ελλάδα, η οποία εξακολουθούσε να ερημώνεται. Ήταν όμως προφανές ότι η εγκατάσταση νέων ισχυρότερων διοικητικών κέντρων δεν επαρκούσε από μόνη της για να επιλύσει το αναπτυξιακό (και το δημογραφικό) πρόβλημα, ιδίως από την στιγμή που δεν συνδυαζόταν με μία γενικότερη, συστηματοποιημένη αναμόρφωση της δημόσιας διοίκησης αλλά και με νέες πολιτικές για την ενθάρρυνση ιδιωτικών επιχειρηματικών πρωτοβουλιών στην « εκτός των τειχών » Ελλάδα.

Ιδίως εάν δεν επιτεύχθηκε το τελευταίο, οι νέοι Δήμοι θα είχαν απλώς ως αποτέλεσμα νέες προσλήψεις, νέα έξοδα, μεγαλύτερους διοικητικούς μηχανισμούς και επιβάρυνση με δημοτικά τέλη σε περιοχές που είχαν μέχρι τότε το προνόμιο να μην τα υφίστανται. Η δημιουργία αυτών των διοικητικών κέντρων ήταν πιθανό να « αστικοποιήσει » ακόμη περισσότερο τα πρότυπα και τους ρυθμούς ζωής στην ύπαιθρο, αλλά ήταν απίθανο να καταφέρει από μόνη της να τους δώσει το αναπτυξιακό και δημογραφικό-« φιλί της ζωής » που ήταν και το ουσιαστικό ζητούμενο. ¹²

2.1. ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ « Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ »

2.1.1. ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 1^ο

ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 1^ο: Επεξεργασία Νομικού Πλαισίου - Νομοπαρασκευαστικό Έργο

Το προτεινόμενο Υποπρόγραμμα περιελάμβανε τα ακόλουθα μέτρα:

Μέτρο 1.: Νομική και νομοπαρασκευαστική επεξεργασία της διαδικασίας των Συνενώσεων μετά το χωροταξικό σχεδιασμό (κυρίως νομοθετικό πλαίσιο)

Μέτρο 2.: Νομική και νομοπαρασκευαστική επεξεργασία τροποποιήσεων στο ευρύτερο πεδίο των διατάξεων του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα και άλλων νόμων που βελτιώνουν την οργάνωση και λειτουργία της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης υπό το πρίσμα των Συνενώσεων των ΟΤΑ.

¹² -Ν-Κ Χλέπα πο.π. Σελ.(413-423)

2.1.2 ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 2*

ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 2ο: Χωροταξικός Σχεδιασμός των Νέων ΟΤΑ

Μέτρο 1.: Προπαρασκευή χωροταξικού σχεδιασμού

Διερεύνηση της αλληλοεπικάλυψης των υφιστάμενων ενοτήτων (επεξεργασία χαρτογραφική με GIS υπολογιστή). Παραγωγή νέων χαρτών με "κοινούς τόπους" (αφετηρία νέων ΟΤΑ)

Μέτρο 2.: Επεξεργασία στο πεδίο εφαρμογής - Συμμετοχική διαδικασία Οργάνωση συζήτησης στις ΤΕΔΚ κάθε νομού με συμμετοχή των ενδιαφερομένων ΟΤΑ, αφού προηγηθεί η αποστολή του σχετικού υλικού και γραπτών οδηγιών καθώς και η κατάρτιση των κατάλληλων στελεχών των ΤΕΔΚ και των Περιφερειακών Διοικήσεων.

Σύνταξη πορίσματος και αιτιολογημένης πρότασης δημιουργίας νέων ΟΤΑ η οποία θα σταλεί στο ΥΠΕΣΔΔΑ και παράλληλα θα χρησιμεύσει ως εισήγηση για γνωμοδότηση από τη Διοικούσα Επιτροπή της ΤΕΔΚ.

Μέτρο 3.: Τελική Επεξεργασία- Σύνταξη οριστικού σχεδίου

Αποστολή: α) της πρότασης της ΤΕΔΚ και β) της πρότασης της Επιτροπής που θα συσταθεί με απόφαση του οικείου Γ.Γ. Περιφέρειας σε κάθε Περιφερειακή Διοίκηση Νομού. Εισήγηση της αρμόδιας Ομάδας Εργασίας. Πολιτική Απόφαση του ΥΠ.ΕΣ.Δ.ΔΑ. και σύνταξη των σχετικών διατάξεων του Σχεδίου Νόμου, όπου θα αποτυπώνεται ανά νομό η διοικητική γεωγραφία της χώρας.

2.1.3 ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 3*

ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 3ο: Τοπικές Δημόσιες Επενδύσεις

Μέτρο 1.: Διοικητική υποδομή και τεχνικός εξοπλισμός των νέων Δήμων
Το Μέτρο αφορούσε:

- την επισκευή και τον εξοπλισμό ενός κτιρίου στην έδρα κάθε νέου Δήμου (εφόσον δεν υπάρχει κατάλληλο δημοτικό κατάστημα)

- την προμήθεια ενός ελάχιστου αναγκαίου τεχνικού εξοπλισμού, την εξασφάλιση ενός δημόσιου μεταφορικού μέσου (για την ενδοδημοτική μετακίνηση των κατοίκων, τη μεταφορά των μαθητών κλπ.)

Στο νέο δημοτικό κατάστημα θα εγκατασταθούν και τυχόν δημόσιες υπηρεσίες που είναι απαραίτητες, αλλά δεν έχουν δική τους εγκατάσταση (Γραφείο ΕΛΤΑ, ΔΕΗ κλπ.).

Μέτρο 2.: Βελτίωση και συμπλήρωση των διακοινοτικών έργων τεχνικής υποδομής και προστασίας του περιβάλλοντος

Το Μέτρο αφορούσε:

- τον πολεοδομικό σχεδιασμό, τις αναπλάσεις κοινόχρηστων χώρων, αισθητικές παρεμβάσεις κ.λ.π.
- τη βελτίωση και συμπλήρωση των διακοινοτικών έργων τεχνικής υποδομής που εξασφαλίζουν την συγκοινωνιακή επικοινωνία των πρώην κοινοτήτων με την έδρα του νέου Δήμου
- την κατασκευή έργων προστασίας του περιβάλλοντος (π.χ. χώρου υγειονομικής ταφής των απορριμμάτων).

Μέτρο 3.: Βελτίωση της εκπαιδευτικής υποδομής

Το Μέτρο αφορούσε: τη βελτίωση και επέκταση εκπαιδευτικών εγκαταστάσεων, που είναι απαραίτητες για την ενοποίηση ολιγοθέσιων σχολείων με στόχο, όπου είναι εφικτό, εξατάξιο σχολείο της πρωτοβάθμιας και της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης.

Μέτρο 4.: Βελτίωση και συμπλήρωση του κοινωνικού εξοπλισμού υπερτοπικής σημασίας

Το Μέτρο αφορούσε: τη βελτίωση και συμπλήρωση του κοινωνικού εξοπλισμού υπερτοπικής (διακοινοτικής) σημασίας (π.χ. βρεφονηπιακός σταθμός, αγροτικό ιατρείο, Κ.Α.Π.Η.)

Μέτρο 5.: Βελτίωση και συμπλήρωση της πολιτιστικής και αθλητικής υποδομής υπερτοπικής σημασίας Το Μέτρο αφορά: τη βελτίωση και συμπλήρωση της πολιτιστικής και αθλητικής υποδομής υπερτοπικής (διακοινοτικής) σημασίας (π.χ. χώρος πολλαπλών χρήσεων, βιβλιοθήκη, γήπεδα αθλοπαιδιών)

Μέτρο 6.: Ανάπτυξη της οικονομικής δραστηριότητας και του ανθρώπινου δυναμικού

Το Μέτρο περιλάμβανε:

- οικονομικά και άλλα κίνητρα προς τους κατοίκους κάθε περιοχής, που θα αναλάβουν επιχειρηματικές πρωτοβουλίες για την ίδρυση βιώσιμων μονάδων, οι οποίες θα αξιοποιούν τοπικούς πόρους και θα δημιουργούν νέες θέσεις εργασίας.
- προγράμματα συμβουλευτικής, επαγγελματικού προσανατολισμού, κατάρτισης και ένταξης ή επανένταξης στην αγορά εργασίας, νέων και κοινωνικά αποκλεισμένων ατόμων, με αξιοποίηση και του θεσμού των τοπικών συμφώνων απασχόλησης.

2.1.4 ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 4^ο

ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 4ο: Στελέχωση των Νέων ΟΤΑ

Μέτρο 1.: Εφαρμογή ρυθμίσεων θεμάτων υπηρετούντος προσωπικού.

Μέτρο 2.: Αποσπάσεις και μετατάξεις διοικητικού και τεχνικού προσωπικού από φορείς του δημοσίου τομέα, με οικονομικά και άλλα κίνητρα.

Μέτρο 3.: Πρόσληψη επιστημονικού προσωπικού.

2.1.5 ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 5^ο

ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 5ο: Κάλυψη Λειτουργικών Δαπανών

Το Υποπρόγραμμα στόχευε στην κάλυψη των βασικών λειτουργικών δαπανών, κυρίως από τους Κ.Α.Π. οι οποίες θα προϋπολογισθούν μετά την ολοκλήρωση του προσδιορισμού προτύπου λειτουργικών δαπανών. Επιδιωκόταν η εξασφάλιση ενός ελαχίστου επιπέδου παροχής δημοτικών υπηρεσιών.

2.1.6 ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 6^ο

ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 6ο: Οργάνωση και Εκσυγχρονισμός Υπηρεσιών - Ανάπτυξη του Ανθρώπινου Δυναμικού

Το Υποπρόγραμμα στόχευε στην οργάνωση των υπηρεσιών των νέων Δήμων με σύγχρονες μεθόδους και χρήση εργαλείων πληροφορικής και στην ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού τους (υπηρετούντων και νεοπροσλαμβανομένων). Προβλεπόταν η χρηματοδότησή του κυρίως από το Πρόγραμμα "ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ" του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.&Α.

2.1.7 ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 7ο

ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 7ο: Ενημέρωση – Δημοσιότητα

Οι στόχοι του Υποπρογράμματος υπηρετούσαν τους πολιτικούς και τους επιχειρησιακούς στόχους του Προγράμματος "ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ" με μέτρα και ενέργειες μίας συγκροτημένης επικοινωνιακής πολιτικής.

Συνοπτικά, τα μέτρα και οι ενέργειες αυτές εξασφάλιζαν την κατάλληλη ενημέρωση, διαμόρφωναν τα απαραίτητα "μηνύματα" δημοσιότητας και δημιουργούσαν τις προϋποθέσεις ενός αποδοτικού δημοκρατικού διαλόγου, που θα αναδείκνυαν την σκοπιμότητα και την εφικτότητα του Προγράμματος, θα διασφάλιζαν την ευρύτερη δυνατή πολιτική και κοινωνική συναίνεση και θα διευκόλυναν την επιχειρησιακή αποτελεσματικότητά του.

1. Τα μέτρα και οι ενέργειες ενημέρωσης / δημοσιότητας απευθυνόταν:

α. Στους αιρετούς και το προσωπικό των ΟΤΑ ώστε να συμβάλλουν στην εξειδίκευσή του κατά Νομό και να συμμετάσχουν ενεργά στην εφαρμογή του.

β. Στην πολιτική ηγεσία και τα αρμόδια στελέχη της κεντρικής και περιφερειακής Διοίκησης ώστε να αξιοποιήσουν τις δημόσιες πολιτικές, τα χρηματοδοτικά προγράμματα και άλλα μέσα που έχουν στη διάθεσή τους για την επιτυχή εφαρμογή του Προγράμματος.

γ. Στα κόμματα και τους κοινωνικούς φορείς ώστε να συμβάλλουν θετικά στο δημοκρατικό διάλογο και να εξασφαλιστεί η συναίνεση και υποστήριξή τους

δ. Στα μαζικά μέσα ενημέρωσης, για να ενημερωθεί και ευαισθητοποιηθεί η κοινή γνώμη και ειδικότερα όσοι διατηρούν δεσμούς με τους τόπους καταγωγής τους, ώστε να εξασφαλιστεί η ευρύτερη δυνατή πολιτική και κοινωνική συναίνεση.

Τα μέτρα και οι ενέργειες αυτές είχαν το ακόλουθο περιεχόμενο:

- Να καταδεικνύουν την σκοπιμότητα του Προγράμματος
- Να αναλύουν το περιεχόμενο του Προγράμματος
- Να αναδεικνύουν τον καινοτομικό χαρακτήρα του
- Να τονίζουν τα δημοκρατικά χαρακτηριστικά των επιλογών του Προγράμματος
- Να υπογραμμίζουν τις διαχρονικές προγραμματικές δεσμεύσεις της Πολιτείας για την υποστήριξη της εφαρμογής¹³

2.2. ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ « Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ »

Το ΥΠΕΣΔΔΑ εκτιμά ότι μπορεί να εξασφαλίσει στην πενταετία 1997-2001:

από τους Κ.Α.Π., την ΣΑΤΑ, κλπ,	266.750.000.000
από το Πρόγραμμα "ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ"	2.000.000.000

Εκτιμούμε ότι τα αρμόδια Υπουργεία θα συγχρηματοδοτήσουν το Πρόγραμμα αυτό, με προγραμματικό προσανατολισμό των πόρων που διαθέτουν ήδη κάθε χρόνο στους Ο.Τ.Α.

Η διαχείριση των πόρων αυτών δεν θα γίνει από το ΥΠΕΣΔΔΑ, αλλά από το κάθε Υπουργείο χωριστά. Ο συντονισμός των χρηματοδοτήσεων για το Πρόγραμμα, θα γίνει με τη σύσταση διϋπουργικής "Επιτροπής παρακολούθησης" του Υποπρογράμματος 3 (Τοπικές Δημόσιες Επενδύσεις)

Συγκεκριμένα οι προϋπολογιζόμενοι πόροι του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης για την τετραετία 1998 - 2001 που θα διατεθούν

¹³ www.kedke.gr

για την εφαρμογή του Προγράμματος "ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ" και ειδικότερα για την υλοποίηση της ΑΝΑΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗΣ ΤΗΣ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ και την υποστήριξη των ΝΕΩΝ ΟΤΑ, προέρχονται κατεξοχήν από τρεις πηγές:

- α. Τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους (Κ.Α.Π.)
- β. Την Συλλογική Απόφαση Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Σ.Α.Τ.Α.)
- γ. Το κονδύλι που διατίθεται για την παροχή ατόκων δανείων στους ΟΤΑ.

Το ποσόν που θα διατεθεί από τους Κ.Α.Π. αντιστοιχεί στα δύο τρίτα (2/3) της αναμενόμενης ετήσιας αύξησης των πόρων αυτών η οποία κυμαίνεται στο 15% του ετήσιου συνολικού ποσού τους.

Το ποσόν που θα διατεθεί από την Σ.Α.Τ.Α. είναι ίσο με το 20% του ετήσιου συνολικού ποσού. Το διατιθέμενο ποσόν της Σ.Α.Τ.Α. προέρχεται από τα 2/3 της αναμενόμενης ετήσιας αύξησης του συνολικού ποσού και από το 10% της Σ.Α.Τ.Α. που σήμερα διανέμεται στα Συμβούλια Περιοχής.

Το κονδύλι των Ατόκων Δανείων θα υπολογίζεται με βάση την αναμενόμενη ετήσια αύξηση του ποσού που έως τώρα διένειμε το ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.&Α. με την μορφή ατόκων δανείων στους ΟΤΑ. Με το ποσά από το εν λόγω κονδύλι χρηματοδοτούνται κυρίως οι μικροί ΟΤΑ για την κάλυψη των αναγκών τους.

Τώρα, στο πλαίσιο της Ανασυγκρότησης των Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, επιδιώκεται η αποδοτική αξιοποίηση αυτού του πόρου για την εφαρμογή του Προγράμματος "ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ".

Τέλος πρέπει να επισημανθεί ότι εκτός από τα προαναφερόμενα ποσά το ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α θα διαθέτει στους ΟΤΑ πρώτου βαθμού το σύνολο του υπολοίπου ποσού των Κ.Α.Π. και της Σ.Α.Τ.Α. έτσι ώστε οι ΟΤΑ και μετά (Νέοι ΟΤΑ) να διαθέτουν αποπληθωρισμένους τους πόρους που διατίθενται σήμερα από το Υπουργείο.

Οι πόροι που προϋπολογίζονται για να διατεθούν στην εφαρμογή του Προγράμματος, δηλαδή το ποσόν των 266.750.000.000 δρχ, αποτελεί επιπλέον ενίσχυση

των νέων Ο.Τ.Α., η οποία πάντως θα επικεντρωθεί αποκλειστικά και μόνο στους σκοπούς και θα διατεθεί σύμφωνα με τα κριτήρια και τις διαδικασίες του Προγράμματος.

Η ΚΕΔΚΕ πρότεινε να χρηματοδοτήσουν:

- το ΥΠΕΧΩΔΕ: πολεοδομικές μελέτες, αναπλάσεις, διακοινοτικά έργα τεχνικής υποδομής, έργα προστασίας περιβάλλοντος
- το ΥΠ. ΠΑΙΔΕΙΑΣ: την ενοποίηση ολιγοθέσεων σχολείων σε εξατάξια (της α' βάθμιας και της β' βάθμιας εκπαίδευσης)
- το ΥΠ.ΥΓΕΙΑΣ - ΠΡΟΝΟΙΑΣ: κοινωνικό εξοπλισμό διακοινοτικής σημασίας (βρεφονηπιακούς σταθμούς, ΚΑΠΗ, κέντρα κοινωνικής μέριμνας κλπ)
- το ΥΠ. ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ: Πολιτιστικά κέντρα και αθλητικές εγκαταστάσεις
- τα ΥΠΟΥΡΓΕΙΑ ΕΘΝ. ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ, ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ, ΓΕΩΡΓΙΑΣ και ΕΡΓΑΣΙΑΣ: μικρές ιδιωτικές επενδύσεις και την ένταξη κοινωνικά αποκλεισμένων στην αγορά εργασίας
- το ΥΠΕΣΔΔΑ θα χρηματοδοτήσει:

> τη βελτίωση του Δημοτικού καταστήματος και την οργάνωση των δημοτικών υπηρεσιών,

> τον τεχνικό εξοπλισμό και πιθανόν ένα δημόσιο μεταφορικό μέσο σε κάθε Ο.Τ.Α. (ή ομάδα ΟΤ.Α.)

> τις ελάχιστες αναγκαίες λειτουργικές δαπάνες¹⁴

2.3 ΟΡΓΑΝΑ ΚΑΙ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΣΧΕΔΙΟ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ

2.3.1 ΟΡΓΑΝΑ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ

Ως όργανα διοίκησης και παρακολούθησης της εφαρμογής του Προγράμματος θα προτείνονται τα ακόλουθα: Σε κεντρικό επίπεδο η Επιτροπή Διοίκησης του Προγράμματος που αποτελείται από: έξι (6) μέλη που ορίζονται από τον Υπουργό ΕΣ.Δ.Δ.&Α., ένα (1) εκπρόσωπο του ΥΠ.ΕΘ.Ο., ένα (1) εκπρόσωπο του

¹⁴ www.kedke.gr

Υ.ΠΕ.ΧΩ.ΔΕ και δύο (2) εκπροσώπους της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. από τους οποίους ο ένας εκπροσωπεί απαραίτητως τις Κοινότητες. Πρόεδρος της Επιτροπής είναι ο αρμόδιος Υφυπουργός ΕΣ.Δ.Δ.Α. Με την Επιτροπή συνδέονται οι Ομάδες Εργασίας που αποτελούνται από υπηρεσιακούς παράγοντες του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.&Α. και άλλων αρμόδιων Υπουργείων και Εμπειρογνώμονες. Η Επιτροπή θα υποστηρίζεται διοικητικά από την Ομάδα Εργασίας Δ' (των Υποπρογραμμάτων 4 και 5). Επίσης, θα υποστηρίζεται από Επιστημονικές Ομάδες Υποστήριξης για την εκπόνηση των αναγκαίων υποστηρικτικών ερευνών και μελετών (Μέτρο 6.1.). Σε επίπεδο νομού θα συγκροτείται Επιτροπή Νομού για την Υποστήριξη του Προγράμματος με επικεφαλής εκπρόσωπο του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.&Α., αποτελούμενη από δύο στελέχη της Περιφερειακής Διοίκησης και δύο εκπροσώπους της ΤΕΔΚ. Υποστηριζόμενη διοικητικά από το αρμόδιο τμήμα της Περιφερειακής Διοίκησης. Οι Επιτροπές Νομού θα συντονίζονται από την Επιτροπή Διοίκησης του Προγράμματος.

Με απόφαση του Υπουργού ΕΣ.Δ.Δ.Α. μετά από πρόταση της Επιτροπής Διοίκησης θα συγκροτείται σε επίπεδο Περιφέρειας Ομάδα Υποστήριξης, Ενημέρωσης και Προβολής του Προγράμματος υπό την Προεδρία του οικείου Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας. Οι Περιφερειακές Ομάδες Υποστήριξης θα υποβοηθούν την Επιτροπή και την Ομάδα Ε' (Ενημέρωσης και Προβολής) στον συντονισμό της εφαρμογής και την προβολή του Προγράμματος.

Οι λεπτομέρειες της οργάνωσης και λειτουργίας του Συστήματος Διοίκησης του Προγράμματος θα ρυθμίζονται με Κανονισμό Διοίκησης που θα θεσπίζεται με απόφαση του Υπουργού ΕΣ.Δ.Δ.Α. μετά από πρόταση της Επιτροπής Διοίκησης, εντός 20 ημερών από την συγκρότηση της Επιτροπής.¹⁵

2.3.2 ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ

Επιτροπή Διοίκησης Προγράμματος:

Θα εγκρίνει την εξειδίκευση των Μέτρων, θα παρακολουθεί την εφαρμογή του Προγράμματος, θα συντονίζει τις Ομάδες Εργασίας τις Ομάδες Επιστημονικής Υπο-

¹⁵ www.ypes.gr

στήριξης, τις Επιτροπές Νομού για την Υποστήριξη του Προγράμματος και τις Περιφερειακές Ομάδες Υποστήριξης Ενημέρωσης και Προβολής, θα ενημερώνει την πολιτική ηγεσία του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α, θα συνεργάζεται με την Επιτροπή του Προγράμματος "ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ".

2.3.3 ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΣΧΕΔΙΟ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ

Ως πρώτο βήμα θα προτεινόταν η εκπόνηση ενός επιχειρησιακού σχεδίου (Business Plan) για την τετραετία 1997 - 2001, το οποίο θα περιελάμβανε αναλυτικά τις προτεινόμενες ρυθμίσεις και τα Υποπρογράμματα με το χρονοδιάγραμμα και το κόστος εφαρμογής τους.

2.4 ΤΟ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΔΥΝΑΜΙΚΟ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ « Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ »

Η επιτυχία του προγράμματος «Ιωάννης Καποδίστριας» θα βασίζεται στην εξασφάλιση του αναγκαίου και κατάλληλα καταρτισμένου ανθρώπινου δυναμικού.

Επειδή δε το προσωπικό που υπηρετούσε στις κοινότητες και θα ενταχθεί στους νέους δήμους, θα αποτελείται κυρίως από διοικητικούς υπαλλήλους και βοηθητικό προσωπικό, θα καθίσταται επιτακτική η ανάγκη στελέχωσης των νέων δήμων με κατάλληλα καταρτισμένο επιστημονικό δυναμικό.

Βασικός στόχος αυτού του προγράμματος ήταν η επιλογή, κατάρτιση και προσωρινή απασχόληση 3.000 άνεργων επιστημόνων, ώστε να υπάρχει στην αγορά εργασίας διαθέσιμο, επαρκές και καταρτισμένο ανθρώπινο δυναμικό, το οποίο θα προσληφθεί από τους νέους δήμους τον πρώτο χρόνο της νέας δημοτικής περιόδου.

Το πρόγραμμα κατάρτισης - απασχόλησης περιείχε 2 φάσεις:

Α' φάση: επιλογή και κατάρτιση 350 επιστημόνων (κατά μέσο όρο 7 ατόμων κατά νομό) το β' εξάμηνο, με χρηματοδότηση από τα ΠΕΠ.

Β' φάση: επιλογή και κατάρτιση 2.700 επιστημόνων (2 - 3 ατόμων κατά νέο δήμο π.χ. ένας μηχανικός, ένας οικονομολόγος, ένας απόφοιτος ΤΕΙ) και συμπληρω-

ματική κατάρτιση των ανωτέρω 350 επιστημόνων (θεωρητική κατάρτιση και πρακτική άσκησή τους). Στη συνέχεια οι 3.000 επιστήμονες θα απασχολούνται προσωρινά σε επιχειρήσεις ΟΤΑ (με επιδότηση της απασχόλησής τους) ώσπου να προσληφθούν από τους νέους δήμους. Για τη χρηματοδότηση της Β' φάσης επιδιώκεται σχετικό πρόγραμμα από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ).

2.5 ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ

Α) Το μέγεθος των νέων δήμων τούς δίνει σημαντικότερο πολιτικό ρόλο και τη δυνατότητα να συγκροτήσουν τις αναγκαίες υπηρεσίες και να αποκτήσουν τα απαραίτητα οικονομικά μέσα για να ασκήσουν τις αρμοδιότητες αυτές, που αφορούν:

Β)Τη μελέτη, κατασκευή και συντήρηση των έργων τεχνικής υποδομής, με δική τους τεχνική υπηρεσία.

Γ)Τη διαχείριση των απορριμμάτων και την προστασία του περιβάλλοντος.

Δ)Την ίδρυση και λειτουργία κέντρων και την εφαρμογή προγραμμάτων κοινωνικής πολιτικής.

Ε)Την ίδρυση και λειτουργία πολιτιστικών και αθλητικών κέντρων και εγκαταστάσεων και την εφαρμογή αντίστοιχων προγραμμάτων.

ΣΤ)Την έκδοση και εφαρμογή κανονιστικών αποφάσεων για θέματα κυκλοφορίας, ύδρευσης και άρδευσης, καθαριότητας και γενικότερα προστασίας του περιβάλλοντος.

Ζ)Τη χορήγηση αδειών ίδρυσης και λειτουργίας καταστημάτων και επιχειρήσεων.

Η)Την εκπόνηση τοπικών αναπτυξιακών προγραμμάτων με χρηματοδότησή τους από εθνικούς και κοινοτικούς πόρους, για την αξιοποίηση των τοπικών πλουτοπαραγωγικών πηγών, τη δημιουργία και ανάπτυξη των επιχειρήσεων της περιοχής τους και την προώθηση της δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας.¹⁶

¹⁶ www.kedke.gr

3. ΤΙ ΕΠΙΧΕΙΡΗΘΗΚΕ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Διαδοχικές Κυβερνήσεις επιχείρησαν να αντιμετωπίσουν το πρόβλημα της πολυδιάσπασης:

- Με τις (ασχεδίαστες και εθελοντικές) συνενώσεις και τους αναπτυξιακούς συνδέσμους.
- Με τις (σχεδιασμένες αλλά εθελοντικές) συνενώσεις.
- Με τα συμβούλια περιοχής.

Οι μεταρρυθμιστικές αυτές προσπάθειες είχαν θετική κατεύθυνση, αλλά δεν είχαν ικανοποιητικά αποτελέσματα διότι:

1. Η υλοποίηση της μεταρρύθμισης (συνεργασίας και συνένωσης) ανατέθηκε στους ίδιους τους Ο.Τ.Α., ενώ είναι - ουσιαστικά και νομικά - ευθύνη της Πολιτείας ("κρατική υπόθεση")

2. Οι θεσμικές ρυθμίσεις δεν συνοδεύτηκαν από μεσοχρόνιο ολοκληρωμένο πρόγραμμα υποστήριξης των νέων θεσμών και τα αναγκαία μέτρα πολιτικής.

3.1. Η ΠΡΟΥΠΑΡΧΟΥΣΑ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ - ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ

Η σημερινή κατάσταση χαρακτηρίζεται από την πολυδιάσπαση της Πρωτοβάθμιας Τ.Α. σε 5.318 Κοινότητες και περίπου 200 μικρούς Δήμους, με αποτέλεσμα:

α) Αδυναμία των Ο.Τ.Α. να αντεπεξέλθουν στην αποστολή τους, όπως αυτή ορίζεται από το Σύνταγμα και τη νομοθεσία, και ειδικότερα:

- στον πολιτικό ρόλο τους (αναποτελεσματική πολιτική εκπροσώπηση των μικρών χωριών)
- στον διοικητικό ρόλο τους (αδυναμία παροχής επαρκών υπηρεσιών στους πολίτες)
- στον αναπτυξιακό ρόλο τους (περιορισμένη συμμετοχή στις διαδικασίες της περιφερειακής και τοπικής ανάπτυξης)

β) Πολυδιάσπαση και επομένως μη αποδοτική αξιοποίηση των οικονομικών πόρων και του ανθρώπινου δυναμικού.

3.2 ΤΙ ΠΡΟΤΕΙΝΟΥΜΕ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΑΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ ΤΗΣ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Το Πρόγραμμα που προτείνουμε για την Ανασυγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, περιλαμβάνει:

- Χωροταξικό Σχεδιασμό των ορίων των νέων Ο.Τ.Α. (σε συνεργασία με τις ΤΕΔΚ και τις Περιφερειακές Διοικήσεις)
- Νέο νομικό πλαίσιο
- Εκλογές στους νέους Ο.Τ.Α., που θα προκύψουν από την υποχρεωτική συνένωση
- Συνοδευτικά προγράμματα και μέτρα πολιτικής για τη στήριξη της μεταρρύθμισης

Το Χωροταξικό και Αναπτυξιακό Πρότυπο των Νέων Δήμων

Ο καθορισμός της κλίμακα ή του μεγέθους των νέων δήμων που θα προκύψουν από τις Συνενώσεις καθορίζει αυτόματα και το είδος των υποδομών που θα πρέπει να δημιουργήσουν για να στηρίξουν τη βιωσιμότητα και την ενδογενή ανάπτυξη.

Για την όσο το δυνατόν ακριβέστερη προσέγγιση των αναγκών σε τεχνικές και κοινωνικές υποδομές είναι ανάγκη να ληφθούν υπόψη ορισμένα στοιχεία βασικότερα των οποίων είναι ο πληθυσμός. Με βάση το μέγεθος αυτό καθορίζονται ποιοτικά και ποσοτικά οι διάφορες κοινωνικοοικονομικές και διοικητικές υποδομές.

Για τις τεχνικές υποδομές σημασία έχει (εκτός του πληθυσμού) η γεωγραφική και χωρική δομή της περιοχής του νέου δήμου, δηλαδή η έκταση, η μορφολογία εδάφους, η ύπαρξη φυσικών πόρων, η θέση σε σχέση με τα μεγάλα αστικά κέντρα και τους μεγάλους συγκοινωνιακούς άξονες της χώρας, τις παραμεθόριες περιοχές, καθώς επίσης και η γειτνίαση με την θάλασσα.

Με βάση την αρχή αυτή και με σχετική αφαίρεση δημιουργείται μία ιδεατή ανθρωπογεωγραφική και αναπτυξιακή οντότητα, ως πρότυπο νέου δήμου, το οποίο φυσικά θα πρέπει να προσαρμόζεται σε κάθε συγκεκριμένη εφαρμογή στην πράξη. Μπορεί έτσι να διαμορφωθούν ορισμένοι "τύποι" δήμων ανάλογα με τη διαφοροποίηση των παραμέτρων και των παραγόντων που εκτέθηκαν πιο πάνω.

Μία πρώτη τυπολογία με βάση την οποία μπορούν να προσδιορισθούν οι υποδομές διακρίνει τους δήμους σε "αστικούς", "ημιαστικούς" και "αγροτικούς" με την έννοια ότι όλοι κινούνται στο πλαίσιο του επαρχιακού χώρου και δεν αφορούν τους ΟΤΑ που απαρτίζουν τα πολεοδομικά συγκροτήματα και τα μεγάλα αστικά κέντρα της χώρας.

Η διαφοροποίηση μεταξύ τους δε σημαίνει ότι είναι κατ' ανάγκη ποσοτική (μέγεθος πληθυσμού) αλλά οπωσδήποτε το πληθυσμιακό μέγεθος συμβαδίζει στην πράξη με τις ποιοτικές διαφορές που παρατηρούνται λόγω της θέσης και του είδους ανάπτυξής τους.

Σε κάθε περίπτωση (ύπαρξης ή όχι κεντρικού οικισμού) υπάρχει ένα πρόβλημα κατανομής στο χώρο των υποδομών και του κοινωνικού εξοπλισμού κάθε νέου δήμου που θέλει αρκετή προσοχή στην αντιμετώπισή του. Τέλος το ζήτημα της κοστολόγησης αυτών των υποδομών μπορεί να αντιμετωπιστεί στην αρχή γενικά και ενδεικτικά ώστε να δοθεί μία εικόνα στο σύνολο του εθνικού χώρου ως προς την τάξη μεγέθους του Προγράμματος. Στην συνέχεια ο ακριβής υπολογισμός θα γίνει αφού έχουν προσδιοριστεί οι νέες αυτοδιοικητικές οντότητες.¹⁷

3.3 Η ΜΕΛΕΤΗ ΤΟΥ ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟΥ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Προτεινόμενες θέσεις του Διοικητικού Συμβουλίου της ΚΕΔΚΕ:

Θέλουμε να τονίσουμε ότι οποιαδήποτε συζήτηση για τη Μεταρρύθμιση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης μπορεί να γίνει, μόνον εφόσον αντιμετωπιστούν τα σημερινά οξυμένα οικονομικά προβλήματα των Οργανισμών Τοπικής Αυτο-

¹⁷ www.kedke.gr

διοίκησης. Διότι είναι αδιανόητη οποιαδήποτε συζήτηση για το μέλλον της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, εάν δεν αντιμετωπιστεί το παρόν της.

Όσον αφορά τον διάλογο και τις αποφάσεις για το ζήτημα της Μεταρρύθμισης της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Τ.Α.) υπάρχουν δυο μεγάλοι κίνδυνοι.

Ο πρώτος μεγάλος κίνδυνος, στον «εσωτερικό» διάλογο που πραγματοποιούμε στο πλαίσιο των συλλογικών οργάνων μας και στα συνέδριά μας, είναι να ταυτίσουμε την έννοια της Μεταρρύθμισης της Τ.Α. μόνο με τη διοικητική συνένωση των σημερινών ΟΤΑ και να διατυπώσουμε απόψεις μόνο για τα δομικά ζητήματα της Τ.Α.: (α) το ελάχιστο πληθυσμιακό μέγεθος του Δήμου και τον αριθμό των νέων Ο.Τ.Α. (500 ή 400 ή 300 κλπ) και (β) τον εθελοντικό ή υποχρεωτικό χαρακτήρα της διοικητικής συνένωσης. Ο κίνδυνος αυτός ενισχύεται από το γεγονός ότι αυτή η απλοποιητική αριθμητική προσέγγιση της συνένωσης και ο υποχρεωτικός ή μη χαρακτήρας της δημιουργούν μια εύκολη «είδηση» στα μέσα μαζικής ενημέρωσης και μια εύκολη «εικόνα πόλωσης» μεταξύ των διαφορετικών απόψεων.

Στην πραγματικότητα αποπροσανατολίζουμε το ουσιαστικό διακύβευμα μιας ουσιαστικής Μεταρρύθμισης της Τ.Α. που είναι το συνολικό πρόγραμμα χωροθέτησης, ρυθμίσεων, ενεργειών, έργων και μέτρων πολιτικής, με διασφαλισμένους πόρους, που θα οδηγήσουν σε ισχυρούς Δήμους, οι οποίοι θα διασφαλίζουν ταυτόχρονα τη συμμετοχή των πολιτών και τη διοικητική ικανότητά τους, επομένως την τοπική δημοκρατία και την αποτελεσματικότητα.

Ο δεύτερος μεγάλος κίνδυνος είναι στο πολιτικό και στο διοικητικό σύστημά μας να επιλέξουμε την εύκολη λύση: να θεωρήσουμε ότι αποτελεί Μεταρρύθμιση της Τ.Α. η συνένωση των Ο.Τ.Α. σε 500 ή 400 ή 300 με κριτήριο το πληθυσμιακό και ορισμένα άλλα κριτήρια «συμπληρωματικά». Αυτή η επιλογή οδηγεί σε ένα πιθανό σχεδιασμό νέων διοικητικών ορίων, «κίνητρα» για εθελοντική συνένωση και μετά από ένα χρονικό διάστημα, στο οποίο θα «αποδειχθεί ότι δεν περπατάει η εθελοντική συνένωση», επιβάλλεται με νόμο η αναγκαστική συνένωση. Με αυτή την επιλογή η Πολιτεία με ένα σκέτο νόμο «απαλλάσσεται» κάθε ευθύνης για ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα χωροθέτησης, ρυθμίσεων, ενεργειών, έργων και μέτρων πολιτικής, με διασφαλισμένους πόρους, και αφήνει στον «αυτόματο πιλότο» να λύσει τα προβλήματα

που θα προκύψουν: τοπικές δημόσιες επενδύσεις, χρηματοδότηση, στελέχωση, οργάνωση.¹⁸

Για τους παραπάνω λόγους, αναφέρουμε τις ακόλουθες θέσεις που αποφάσισε με συντριπτική πλειοψηφία το πρόσφατο Τακτικό Συνέδριο της ΚΕΔΚΕ στην Κυλλήνη:

(Α) Είναι πρωτίστως αναγκαίο να λυθούν τα σημερινά οικονομικά προβλήματα των ΟΤΑ που αφορούν τους ΚΑΠ και τη ΣΑΤΑ, τις μεταφερθείσες αρμοδιότητες και τους παρακρατηθέντες πόρους, πριν οποιαδήποτε συμφωνία για διοικητική μεταρρύθμιση και

(Β) Η μεταρρύθμιση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχει τρεις απαραίτητες προϋποθέσεις:

(1η) ότι η μεταρρύθμιση της Τ.Α. είναι οργανικό τμήμα της συνολικής Μεταρρύθμισης της Δημόσιας Διοίκησης (σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο),

(2η) ότι προηγείται κάθε μορφής συνένωσης (είτε εθελοντικής είτε υποχρεωτικής) η χωροθέτηση των ορίων των νέων Δήμων με αντικειμενικά και συμφωνημένα κριτήρια και

(3η) ότι η Διοικητική Μεταρρύθμιση δεν είναι μόνον ένας νόμος αλλά συνοδεύεται από Πρόγραμμα Εφαρμογής της, με τα αναγκαία έργα υποδομής, την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού και σύγχρονο εξοπλισμό, με διασφαλισμένους οικονομικούς πόρους και με δεσμευτικό χρονοδιάγραμμα, που μπορούμε να το ονομάσουμε Ολοκληρωμένο Επιχειρησιακό Σχέδιο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

3.3.1 Ο ΡΟΛΟΣ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΩΝ ΑΡΧΩΝ ΚΑΙ Ο ΡΟΛΟΣ ΤΩΝ ΠΟΛΕΩΝ ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΥΠΟΧΡΕΩΤΙΚΗ ΣΥΝΕΝΩΣΗ

Α) Η «3^η Έκθεση για την Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή» της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Ε.Ε.) εκτιμά ότι «για την επιτυχία των αστικών δράσεων είναι κρίσιμη η εμπλοκή των αρχών της πόλης τόσο στο σχεδιασμό των προγραμμάτων, όσο και στη διαχείρισή τους και γι' αυτό είναι αναγκαία η εκχώρηση αρμοδιοτήτων σ' αυτές τις

¹⁸ www.ita.org.gr

αρχές (των πόλεων)». Επίσης, η Έκθεση αυτή σημειώνει ότι «Οι πόλεις διαδραματίζουν σε όλη την Ευρωπαϊκή Ένωση σημαντικό ρόλο, ως κέντρα οικονομικής ανάπτυξης. Οι αγροτικές περιοχές εξακολουθούν να αντιμετωπίζουν μεγάλης κλίμακας αλλαγές και η αναζωογόνησή τους εξαρτάται από τη διαφοροποίηση της οικονομικής δραστηριότητας και την ενίσχυση των διασυνδέσεών τους με τις αστικές περιοχές».

Β) Το κείμενο της Ε.Ε. «Κοινοτικές στρατηγικές κατευθύνσεις για την υποστήριξη της πολιτικής συνοχής στην ανάπτυξη και την απασχόληση 2007-2013» και το κείμενο εργασίας της Ε.Ε. «Η πολιτική συνοχής και οι πόλεις: η αστική συμβολή στην οικονομική μεγέθυνση και την απασχόληση στις περιφέρειες», τονίζουν το ρόλο που μπορούν να αναλάβουν οι πόλεις, όχι μόνο στην αστική ανάπτυξη, αλλά και στην ανάπτυξη της αγροτικής ενδοχώρας και προσανατολίζουν τις εθνικές αρχές στην ενδυνάμωση της διοικητικής ικανότητας της Περιφερειακής Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Γ) Το κείμενο της Ε.Ε. «European Social Fund (ESF) policy coordination employment local development» αναφέρεται στο ρόλο των περιφερειακών και τοπικών αρχών στη Διακυβέρνηση και υπογραμμίζει τη δυνατότητα αξιοποίησης του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου για την ενδυνάμωση όχι μόνο των εθνικών αλλά και των περιφερειακών και τοπικών διοικήσεων.

Δ) Η Γνωμοδότηση της Επιτροπής Περιφερειών για το ανωτέρω κείμενο εργασίας που αφορά τις πόλεις, διατυπώνει τη σύμφωνη γνώμη της Επιτροπής για το σημαντικό ρόλο τους, επισημαίνοντας ότι «οι πόλεις θα μπορούν να ανταποκριθούν σ' αυτόν, μόνον εάν διαθέτουν ικανοποιητικούς οικονομικούς πόρους».

Οι ΟΤΑ αποτελούν τη θεσμική έκφραση των πόλεων και γενικότερα των αστικών κέντρων, στο πλαίσιο του πολιτικού και διοικητικού συστήματος της χώρας. Με την έννοια αυτή, η Τοπική Αυτοδιοίκηση, ως μια οργανική βαθμίδα του Ευρωπαϊκού οικοδομήματος, αναλαμβάνει, στο πλαίσιο των πολιτικών και διοικητικών δομών του κράτους, καθοριστικό ρόλο στην αναπτυξιακή διαδικασία της επόμενης προγραμματικής περιόδου (2007-2013).

Κατά συνέπεια έχει ιδιαίτερη σημασία η διατύπωση ολοκληρωμένων προσεγγίσεων αιεφόρου ανάπτυξης και ο προσδιορισμός της σχέσης των πόλεων με την ανάπτυξη μικροπεριφερειών, των οποίων αυτές αποτελούν κέντρα. Η συμμετοχή των πολιτών στη συγκεκριμένη διαδικασία και η επιδίωξη της ευρύτερης δυνατής συναίνεσης, στηρίζουν και προωθούν τις συγκεκριμένες αναπτυξιακές επιλογές.

Σύμφωνα με τα προηγούμενα, τα αστικά κέντρα της χώρας και κατ' επέκταση το σύνολο των ΟΤΑ μπορούν, ομαδοποιημένα σε ενότητες, αλλά σε πολλές περιπτώσεις και μεμονωμένα, να αποτελέσουν, κατά την επόμενη περίοδο προγραμματισμού, αναπτυξιακούς πόλους της χώρας.

Το σύνολο των ΟΤΑ της χώρας προσφέρεται να αντιμετωπιστεί, στο πλαίσιο του συγκεκριμένου προβληματισμού, σε πέντε διαφορετικά υποσύνολα:

(α) Τα μητροπολιτικά κέντρα της χώρας, που αποτελούν και συγκροτήματα τα οποία ασκούν έλξη στο σύνολο της χώρας, αλλά και πέραν των συνόρων, την Αθήνα – Αττική και τη Θεσσαλονίκη.

(β) Τα περιφερειακά κέντρα της, στα οποία θα πρέπει να κατατάσσονται τα αστικά κέντρα τα οποία στη χώρα μας, είτε είναι μεσαίου μεγέθους αστικά κέντρα, είτε αποτελούν πρωτεύουσες των 13 Περιφερειών της χώρας, είτε τέλος αποτελούν αστικά κέντρα με ειδικές λειτουργίες.

(γ) Τα αστικά κέντρα νομαρχιακού επιπέδου, από τα οποία άλλα αποτελούν πρωτεύουσες των νομών και άλλα αποτελούν αστικά κέντρα νομών με περισσότερα του ενός αστικά κέντρα.

Οι τρεις κατηγορίες ΟΤΑ συνιστούν και το αστικό δίκτυο της χώρας, εφόσον στα αστικά κέντρα, σύμφωνα με τον ορισμό της ΕΣΥΕ, προστεθούν και οι πρωτεύουσες των νομών που τυπικά δεν έχουν πρωτεύουσα αστικού τύπου.

Τα κέντρα αυτά συνιστούν ως προς την αστική επιρροή τους, μια ιεραρχία τριών βαθμίδων, για κάθε ένα δε από αυτά είναι κατ' αρχή δυνατό να προσδιοριστεί εντός της ακτίνας επιρροής τους – εθνική και υπερεθνική, περιφερειακή και τοπική – ένα ημερήσιο σύστημα μετακινήσεων, καθώς και η λειτουργική τους περιοχή.

Στη συνέχεια της συγκεκριμένης κλίμακας βρίσκονται τα λεγόμενα ημιαστικά κέντρα, τα περισσότερα από τα οποία αποτελούν τοπικά κέντρα.

Επομένως, η ιεραρχία αυτή συμπληρώνεται με δύο ακόμα βαθμίδες:

- δ) τα ημιαστικά κέντρα
- ε) τους ΟΤΑ της υπαίθρου ¹⁹

3.3.2 ΟΙ ΜΕΛΛΟΝΤΙΚΟΙ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΙ ΣΤΟΧΟΙ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΠΟΜΕΝΗ ΔΕΚΑΕΤΙΑ

Η Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων, που είναι το ανώτατο συλλογικό όργανο της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, έχει διατυπώσει και καθ' όλη τη διάρκεια προετοιμασίας του Ε.Σ.Π.Α. (2007-2013), τον προβληματισμό και το όραμα της Τ.Α. για ένα Σύγχρονο Κράτος στο οποίο θα συνεργάζονται αποτελεσματικά όλα τα επίπεδα της Δημόσιας Διοίκησης και για μια Δημοκρατική Πολιτεία που θα στηρίζεται στον ουσιαστικό διάλογο και τη συνεργασία με την Κοινωνία.

Ο ρόλος των περιφερειακών και των τοπικών αρχών διευρύνεται συστηματικά:

Α) Το εθνικό κράτος αναπροσανατολίζεται προωθώντας ρόλο «κράτους-στρατηγείου» και επομένως προγραμματίζει την ανάπτυξη των επιτελικών λειτουργιών του και την αποκέντρωση της εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών, με βάση και την αρχή της επικουρικότητας.

Β) Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, διευρύνεται γενικότερα ο ρόλος των περιφερειών και ειδικότερα ο ρόλος των περιφερειακών και τοπικών αρχών στο σχεδιασμό και την υλοποίηση των αναπτυξιακών προγραμμάτων και στην παροχή υπηρεσιών στους πολίτες.

Γ) Σε διεθνές επίπεδο, οι πολίτες απέναντι στα προβλήματα της παγκοσμιοποίησης αναζητούν απαντήσεις σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, για τα ζητήματα της απασχόλησης, της κοινωνικής φροντίδας και της πολιτιστικής ταυτότητας. Για τους λόγους αυτούς, οραματιζόμαστε την Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση να συμβάλλει με υπευθυνότητα και διοικητική ικανότητα στην προώθηση των στρατηγικών στόχων της

¹⁹ www.kedke.gr

Εθνικής και της Περιφερειακής Ανάπτυξης της νέας Προγραμματικής Περιόδου (2007-2013).

Πιστεύουμε στην ανάγκη της ριζικής μεταρρύθμισης του Κράτους, στην ανάγκη μιας συνολικής Διοικητικής Μεταρρύθμισης, με κατεύθυνση:

- Επιτελική Κεντρική Δημόσια Διοίκηση
- Αιρετή Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση
- Ισχυρή Τοπική Αυτοδιοίκηση.²⁰

3.3.3 ΤΑ ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ

Το προτεινόμενο Πρόγραμμα είναι καινοτομικό διότι:

- Δεν επιχειρούμε τη συνένωση των Ο.Τ.Α. μόνον με το νόμο και διοικητικές διαδικασίες, αλλά με ένα ολοκληρωμένο Πρόγραμμα, που περιέχει τις αναγκαίες νομικές ρυθμίσεις, τη χρηματοδότηση τοπικών δημοσίων επενδύσεων και ενός ελάχιστου ύψους λειτουργικών δαπανών, την εξασφάλιση κατάλληλα καταρτισμένου προσωπικού, όργανο παρακολούθησης της εφαρμογής του Προγράμματος κλπ.
- Το Πρόγραμμα περιέχει διαχρονικές δεσμεύσεις της Πολιτείας και είναι πενταετές
- Η προτεινόμενη μεταρρύθμιση είναι, επί της αρχής αναγκαστική (υποχρεωτική συνένωση), αλλά με ήπια χαρακτηριστικά στην εφαρμογή της (διατήρηση ονόματος πρώην κοινοτήτων με πολιτικά όργανα τα Τοπικά Συμβούλια που θα έχουν ουσιαστικές αρμοδιότητες, κατοχύρωση της εκπροσώπησης των πρώην κοινοτήτων με περισσότερους από 300 κατοίκους στο Δημοτικό Συμβούλιο, διατήρηση σημερινών δικαιωμάτων των κατοίκων κλπ.)
- Η επιτυχία του Προγράμματος δεν είναι μόνον υπόθεση του ΥΠΕΣΔΔΑ, μια και καλούνται τα αναπτυξιακά Υπουργεία να συμμετέχουν στην εξειδίκευση και την εφαρμογή του και επομένως αποτελεί Πρόγραμμα της Κυβέρνησης.

²⁰ www.ita.org.gr

3.3.4 Η ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΗ ΠΟΛΙΤΙΚΟ-ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΩΝ ΝΕΩΝ ΟΤΑ (πρόταση του 1997)

- Κάθε νέος Δήμος θα έχει τα ακόλουθα όργανα:

1. Τον Δήμαρχο, το Δημοτικό Συμβούλιο, τη Δημαρχιακή Επιτροπή

2. Πενταμελή Τοπικά Συμβούλια με Πρόεδρο, σε κάθε πρώην Ο.Τ.Α. με περισσότερους από 300 κατοίκους, που θα εκπροσωπείται στο Δημοτικό Συμβούλιο.

3. Τριμελή Τοπικά Συμβούλια με επικεφαλής Δημαρχιακό Πάρεδρο, σε κάθε πρώην Ο.Τ.Α. με λιγότερους από 300 κατοίκους, ο οποίος θα συμμετέχει στις συνεδριάσεις του Δημοτικού Συμβουλίου.

- Κάθε Τοπικό Συμβούλιο θα έχει ως αρμοδιότητες:

τη συντήρηση της τεχνικής υποδομής (των δικτύων ύδρευσης, αποχέτευσης και άρδευσης, των δρόμων, των κοινόχρηστων χώρων κλπ.)

την εφαρμογή πολιτιστικών και αθλητικών προγραμμάτων τη διαχείριση χορτολιβαδικών και δασικών εκτάσεων και (με ορισμένες προϋποθέσεις) των κληροδοτημάτων και πλουτοπαραγωγικών πηγών.

- Οι αποφάσεις των Τοπικών Συμβουλίων εκτελούνται μετά την επικύρωσή τους από το αρμόδιο Δημοτικό όργανο.
- Οι κοινοτικοί γραμματείς εντάσσονται σε οργανικές θέσεις των νέων Ο.Τ.Α.

Τα παραπάνω τοπικά όργανα θα έχουν κατοχυρωμένο πολιτικοδιοικητικό ρόλο στο πλαίσιο της λειτουργίας του δήμου, δεδομένου ότι με το προτεινόμενο σχέδιο νόμου θα έχουν συγκεκριμένες αρμοδιότητες:

α) Αρμοδιότητες προσδιορισμένες με τον νόμο (στη διοίκηση των κληροδοτημάτων, στη διάθεση των βοσκήσιμων εκτάσεων, στην εκμίσθωση δασικών εκτάσεων, στην εκποίηση περιουσιακών στοιχείων, στους παραδοσιακούς οικισμούς).

β) Αρμοδιότητες που θα τους αναθέτει το δημοτικό συμβούλιο (για τη συντήρηση των τοπικών έργων υποδομής, τη λειτουργία των δικτύων, των σχολικών κτιρίων και των κοινωφελών εγκαταστάσεων, την εφαρμογή των κοινωνικών, πολιτιστικών και αθλητικών προγραμμάτων που θα αφορούν τους κατοίκους της περιφέρειάς τους).

Επίσης, τα τοπικά όργανα του δήμου (τοπικά συμβούλια και πάρεδροι) θα γνωμοδοτούν πριν από τη λήψη αποφάσεων του δημοτικού συμβουλίου, που θα αφορούν τον δημοτικό συνοικισμό τους.

Υπογραμμίζεται ότι τα τοπικά συμβούλια και οι πάρεδροι θα συμμετέχουν ενεργά στον προγραμματισμό των έργων του δημοτικού συνοικισμού τους, δεδομένου ότι θα πρέπει «να υποβάλουν στο δημοτικό συμβούλιο σχέδιο τεχνικού προγράμματος με ιεραρχημένα τα εκτελεστέα έργα στον δημοτικό συνοικισμό τους».

Ο πρόεδρος του τοπικού συμβουλίου και ο πάρεδρος θα αποτελούν όργανα άσκησης της δημοτικής διοίκησης στο επίπεδο του δημοτικού συνοικισμού, δεδομένου ότι θα υπογράφουν έγγραφα και πιστοποιητικά και θα ασκούν αρμοδιότητες που θα τους μεταβιβάζει ο δήμαρχος, με σκοπό την καλύτερη εξυπηρέτηση των κατοίκων της περιφέρειάς τους. Επίσης, θα συμμετέχουν στις συνεδριάσεις του δημοτικού συμβουλίου και ψηφίζουν όταν θα συζητούνται θέματα που θα αφορούν τον δημοτικό συνοικισμό τους. Υπογραμμίζεται επίσης ότι θα συμμετέχουν και στην οικονομική διαχείριση του δήμου, λειτουργώντας ως διατάκτες δαπανών, με βάση εντάλματα προπληρωμής που θα εκδίδονται στο όνομά τους, για την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους.

Η διοικητική υποστήριξη των τοπικών οργάνων του δήμου και η εξυπηρέτηση των κατοίκων κάθε δημοτικού συνοικισμού θα εξασφαλίζεται με προσωπικό του δήμου, το οποίο θα απασχολείται όσο χρόνο θα χρειάζεται στην έδρα του δημοτικού συνοικισμού.

Θα κατοχυρώνεται η κατά πλειοψηφία συμμετοχή εκπροσώπων του δημοτικού συνοικισμού στα όργανα διοίκησης των νομικών προσώπων, των ιδρυμάτων και των αμιγών επιχειρήσεων που ανήκουν σήμερα στον αντίστοιχο συνενούμενο ΟΤΑ.

Θα διατηρούνται οι σημερινές ευνοϊκές ρυθμίσεις που θα αφορούν τους κατοίκους των συννεομένων ΟΤΑ (όπως, η μη εγγραφή στο ΤΕΒΕ, ορισμένες απαλλαγές από τον φόρο μεταβίβασης, επιδοτήσεις αγροτικών προϊόντων).

3.3.5 Ο ΝΕΟΣ ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΜΙΑΣ ΣΥΝΟΛΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ

Οι βασικές επιλογές μιας συνολικής Διοικητικής Μεταρρύθμισης, που οδηγούν και σε ένα καινούριο ρόλο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με βάση τις αρχές της εγγύτητας, της επικουρικότητας, της εδαφικής και της κοινωνικής συνοχής και με βάση την ελληνική και την ευρωπαϊκή εμπειρία, καθώς και την προηγούμενη συνταγματική αναθεώρηση, είναι οι ακόλουθες:

1. Η Κεντρική Δημόσια Διοίκηση ενισχύει τις επιτελικές δομές και λειτουργίες της στην κατεύθυνση του «κράτους–στρατηγείου», αποσυγκεντρώνει και αποκεντρώνει αρμοδιότητες, πόρους και μέσα, στο περιφερειακό και στο τοπικό επίπεδο και στηρίζει σύμφωνα με τις συνταγματικές επιταγές την Πρωτοβάθμια και τη Δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση, για την ανάληψη της εφαρμογής των εθνικών δημόσιων πολιτικών και τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων.

2. Στο περιφερειακό επίπεδο συγκροτείται η Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση (β' βαθμός Τ.Α.) με την εκλογή των οργάνων της, με τη διατήρηση των νομαρχιών ως διαμερισμάτων και με αρμοδιότητες: το σχεδιασμό και την εφαρμογή των περιφερειακών αναπτυξιακών προγραμμάτων, την περιφερειακή εξειδίκευση των εθνικών πολιτικών και τη μελέτη–κατασκευή–συντήρηση των έργων περιφερειακής και νομαρχιακής κλίμακας. Κύρια νομιμοποιητική βάση της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης είναι η αρμοδιότητές της στον αναπτυξιακό σχεδιασμό.

3. Στο ζήτημα της Διοίκησης των Μητροπολιτικών Λειτουργιών, διερευνούμε τα διάφορα εναλλακτικά σενάρια, με βάση και τη σχετική μελέτη του Ι.Τ.Α., υπογραμμίζοντας αυτό που τονίζει η μελέτη του Ι.Τ.Α. για την ανάγκη ενός Μητροπολιτικού Συστήματος: «Η θεσμική μεταρρύθμιση στα δυο μητροπολιτικά συγκροτήματα πρέπει να αντιμετωπιστεί ως ένα σύνθετο Σύστημα διοίκησης, διαχείρισης, εταιρικών σχέσεων, δικτύωσης και επικοινωνίας, με άλλα λόγια ως ένα συστημικό ζήτη-

μα, του οποίου πρέπει να αποσαφηνιστούν η στρατηγική και οι προϋποθέσεις μετάβασης».

4. Λιγότεροι και ισχυροί Δήμοι, ικανοί να ανταποκριθούν στις σύγχρονες απαιτήσεις και έτοιμοι να υποδεχθούν διευρυμένες αρμοδιότητες στους τομείς της παιδείας, της υγείας, της απασχόλησης, του περιβάλλοντος, των συγκοινωνιών.

5. Οι παραπάνω διοικητικές μεταρρυθμίσεις συνοδεύονται από Φορολογική Αποκέντρωση, χωρίς πρόσθετους φόρους, σε συνδυασμό με μεταφορά αρμοδιοτήτων στον πρώτο και δεύτερο βαθμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης.²¹

²¹ www.kedke.gr

4. Η ΧΩΡΟΘΕΤΗΣΗ ΤΩΝ ΟΡΙΩΝ ΤΩΝ ΝΕΩΝ Ο.Τ.Α.

Η εισήγηση της Επιτροπής Θεσμών της ΚΕΔΚΕ στο Τακτικό Συνέδριό στην Κυλλήνη, αναφέρει ότι ως κριτήρια για την χωροθέτηση των διοικητικών ορίων των νέων ΟΤΑ μπορεί να χρησιμοποιηθούν τα παρακάτω:

- Πληθυσμιακά (όπως ο αριθμός των δημοτών, ο αριθμός των κατοίκων, η πληθυσμιακή πυκνότητα, η κατανομή των κατοικιών).
- Κοινωνικά (όπως το μέσο μέγεθος νοικοκυριού, οι μορφωτικοί δείκτες, το ποσοστό αλλοδαπών).
- Οικονομικά (όπως η απασχόληση, η δομή της απασχόλησης, η εργασιακή κινητικότητα, το εισόδημα).
- Γεωγραφικά (όπως το σχήμα, η προσβασιμότητα, τα δίκτυα υποδομών).
- Αναπτυξιακά (όπως η δομή της τοπικής οικονομικής δραστηριότητας και γενικότερα της τοπικής ανάπτυξης, η ύπαρξη εκπαιδευτικών και ερευνητικών φορέων, η συμμετοχή σε Κοινοτικά και Εθνικά Προγράμματα).
- Πολιτιστικά, Ιστορικά και
- Χωροταξικά κριτήρια, με τα οποία επιδιώκεται:

α) Η γεωγραφική / χωρική ολοκλήρωση των διαφόρων κοινωνικών, διοικητικών και οικονομικών λειτουργιών, εξυπηρετήσεων και υποδομών που διασφαλίζουν κάποιου βαθμού βιωσιμότητα (χωρίς να είναι απόλυτος κανόνας).

β) Η γεωγραφική κινητικότητα και τα χωρικά πεδία που αυτή δημιουργεί σε ημερήσια βάση σύμφωνα με την απασχόληση («κοιλιάδες» εργασίας) και σε συνδυασμό με τις λειτουργικές εξαρτήσεις και επιρροές μεταξύ των οικιστικών κέντρων.

γ) Η ταυτότητα του τόπου (place identity) που αναφέρεται στο συμβολικό και στο σημειολογικό επίπεδο για την τοπική κοινωνία.

Με βάση την μέθοδο της μελέτης για τις ανοικτές πόλεις και τις οικιστικές ενότητες προσδιορίζονται ιεραρχικά πέντε (5) επίπεδα αστικών / οικιστικών κέντρων

με βάση τις αναγκαίες λειτουργίες σε κάθε επίπεδο. Στη συνέχεια τα οικιστικά κέντρα ομαδοποιούνται σε «οικιστικές ενότητες» που στην ουσία είναι ανθρωπογεωγραφικές περιοχές με σκελετό χωρικής τους οργάνωσης το οικιστικό δίκτυο και μπορούν να αποτελέσουν την επικράτεια (territory) ενός Δήμου, όπως απαιτούν οι σημερινές ανάγκες, γεγονός όμως που χρειάζεται επί τόπου αναγνώριση.

Οι οικιστικές αυτές ενότητες διακρίνονται:

α) σε αστικές ενότητες, όταν έχουν πυρήνα ένα τουλάχιστον οικισμό που είναι αστικό κέντρο με πληθυσμό μεγαλύτερο από 10.000 κατοίκους, κατά κανόνα συγκεντρωμένο στο κέντρο,

β) σε «ανοικτές πόλεις» με πυρήνα οικιστικό κέντρο με πληθυσμό μικρότερο από 10.000 κατοίκους και οικισμούς 4^{ου} και 5^{ου} επιπέδου με πληθυσμό μεγαλύτερο από 5.000 κατοίκους, κατά κανόνα αποκεντρωμένο στους οικισμούς.

Η συνένωση Δήμων μέσα σε εκτεταμένο, συνεχή και συνεκτικό αστικό χώρο (agglomeration) πρέπει να αντιμετωπιστεί με ιδιαίτερη προσοχή και να αποδειχθεί η σκοπιμότητά της, διότι οι Δήμοι αυτοί έχουν μεγάλο πληθυσμό (πολιτική, οικονομική και κοινωνική δύναμη) και ελάχιστη έκταση.

Επίσης, στη χωροθέτηση των ορίων των νέων ΟΤΑ μπορεί να ληφθούν υπόψη τα όρια των διοικητικών επαρχιών και να χρησιμοποιηθεί η εμπειρία από τους Αναπτυξιακούς Συνδέσμους, από τις γεωγραφικές περιοχές και από τα Συμβούλια Περιοχής.

Παράλληλα, υπογραμμίζεται ότι με το μέγεθος των νέων ΟΤΑ και τη διάρθρωση και οργάνωσή τους δεν πρέπει, προς όφελος της αποτελεσματικότητας, να θυσιάζονται οι αρχές της συμμετοχής των πολιτών στις τοπικές υποθέσεις.

Τέλος, τα κίνητρα που θα δοθούν στους νέους ΟΤΑ, θα πρέπει να δοθούν ως μέτρα υποστήριξης, με στόχο την ισχυροποίησή τους, και στους Δήμους που είναι ήδη «ανοικτές πόλεις» και δεν προκύπτει από τον χωροταξικό σχεδιασμό η αναγκαιότητα συνένωσής τους με άλλους ΟΤΑ.

4.1 ΒΑΣΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΤΟΥ ΝΕΟΥ ΔΗΜΟΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ

Ο νέος Δήμος συγκροτείται για να ανταποκριθεί αποτελεσματικότερα σε όσα οι υφιστάμενοι Δήμοι δεν μπόρεσαν ανταποκριθούν. Συνεπώς η άσκηση της Προγραμματικής Λειτουργίας, η οργάνωση πλήρους Τεχνικής Υπηρεσίας, η οργάνωση σύγχρονης και αποτελεσματικής Οικονομικής Υπηρεσίας, νέες υπηρεσίες όπως είναι η Πολιτική Προστασία, η αποτελεσματική οργάνωση και αξιοποίηση του μηχανολογικού εξοπλισμού για την ποιοτικότερη παροχή υπηρεσιών της καθημερινότητας (οδοποιία, καθαριότητα), είναι μερικές από τις λειτουργίες που προϋποθέτουν ενιαία και επιτελική διοίκηση, η οποία μπορεί επίσης να επιτυγχάνει κατά περίπτωση και οικονομίες κλίμακας για την μείωση των λειτουργικών δαπανών.

Αντίθετα, η διοικητική εξυπηρέτηση σε όλους τους τομείς, ιδιαίτερα σήμερα με την προοπτική του «Ψηφιακού Δήμου», η αντιμετώπιση των καθημερινών προβλημάτων συντήρησης και βελτίωσης των δικτύων, η οργάνωση κλιμακίου άμεσης δράσης σε περιπτώσεις πολιτικής προστασίας, ο έλεγχος των κανονιστικών αποφάσεων, ιδιαίτερα σε τομείς όπως η προστασία του οικιστικού, πολιτιστικού και φυσικού περιβάλλοντος, οι βασικές υποδομές κοινωνικής φροντίδας (π.χ. Βοήθεια στο Σπίτι, ΚΑΠΗ, ΚΗΦΗ, δομές παιδικής φροντίδας), η συντήρηση των σχολικών κτιρίων είναι μερικές από τις λειτουργίες που απαιτούν αμεσότερη σχέση με τον πολίτη και με την καθημερινή του ζωή. Αυτές πρέπει να παρέχονται αποκεντρωμένα, τουλάχιστον στο επίπεδο των υφιστάμενων Δήμων που συγκροτούν τους νέους Δήμους. Καθοριστικό ρόλο στην αποκέντρωση των διοικητικών λειτουργιών θα έχει η αποκέντρωση του θεσμού του Κέντρου Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ) και η ανάθεση σε αυτόν όλων των αποκεντρωμένων διοικητικών λειτουργιών (Δημοτολόγιο, Ληξιαρχείο, Αλλοδαποί, ΟΓΑ, ΕΛΓΑ, κ.ο.κ.) Η ανάπτυξη του Ψηφιακού Δήμου θα βελτιώσει σταδιακά την άμεση πρόσβαση των δημοτών στις διοικητικές υπηρεσίες, υποκαθιστώντας σταδιακά την ανάγκη φυσικής αποκέντρωσης των διοικητικών μονάδων.

Η αποκέντρωση όμως στη διοικητική λειτουργία δεν μπορεί να φθάσει πιο πέρα από το σημείο που οδηγεί σε πολυδιάσπαση και αναποτελεσματικότητα. Γι' αυτό, στο επίπεδο των σημερινών Τοπικών Συμβουλίων αλλά ακόμη πλησιέστερα, στο επί-

πεδο των οικισμών, πρέπει να οργανώνονται διαδικασίες άμεσης λαϊκής συμμετοχής και λαϊκής διαβούλευσης. Οι θεσμοί αυτοί θα εκφράζουν τις ανάγκες των κατοίκων, θα επιδιώκουν την προς όφελός τους εφαρμογή των δημοτικών προγραμμάτων, θα αξιολογούν την δημοτική πολιτική, θα αποτελούν τη βάση στην πυραμίδα του συμμετοχικού προγραμματισμού. Για τη στήριξη της δημοτικής αποκέντρωσης και των Τοπικών Συμβουλίων, θα μπορούσε για παράδειγμα να χρηματοδοτούνται, με ειδικό πρόγραμμα για μια οκταετία, τα μικρά έργα και οι συντηρήσεις που αποφασίζουν τα Τοπικά Συμβούλια, καθώς και το κόστος λειτουργίας μιας αποκεντρωμένης δημοτικής υπηρεσίας και ενός Κ.Ε.Π. σε κάθε δημοτικό διαμέρισμα που έχει έναν ελάχιστο πληθυσμό (π.χ. 300 κατοίκους).

Επίσης, στο νέο Δήμο είναι πλέον αναγκαία η θέσπιση θεσμών εσωτερικού ελέγχου με στόχο την εμπέδωση της διαφάνειας στη λήψη των αποφάσεων, την εσωτερική μέτρηση των αποτελεσμάτων, την ποιοτική διοίκηση, τη συνεχή αξιολόγηση των πολιτικών αλλά και του ανθρώπινου δυναμικού που καλείται σε πολιτικό και υπηρεσιακό επίπεδο να τις υλοποιήσει.

Στην κατεύθυνση αυτή πρέπει να αξιοποιηθεί η εμπειρία και το κεκτημένο στην Αυτοδιοίκηση των άλλων Ευρωπαϊκών Κρατών. Ταυτόχρονα είναι αναγκαία η διεύρυνση και η εμβάθυνση των θεσμών διαφάνειας, λογοδοσίας και κοινωνικού ελέγχου.

Ιδιαίτερη μέριμνα θα πρέπει να ληφθεί για τη βελτίωση της καταστατικής θέσης των αιρετών, με βάση τις προτάσεις τις ΚΕΔΚΕ. Επίσης, οι αιρετοί των ΟΤΑ που συνενώνονται διατηρούν τα δικαιώματά τους για το σύνολο της τετραετίας που εκλέχθηκαν και στους εν ενεργεία Δημάρχους, ως ηθική αναγνώριση της προσφοράς τους, καταβάλλεται ισόβια χορηγία, σύμφωνα βέβαια με τις προϋποθέσεις που θέτει η ισχύουσα νομοθεσία.

4.2 ΕΛΑΧΙΣΤΕΣ ΥΠΟΧΡΕΩΤΙΚΕΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ - ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΤΩΝ ΝΕΩΝ ΟΤΑ

Η Μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στοχεύει στη δημιουργία ισχυρότερων πρωτοβάθμιων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ). Για να ανταπο-

κριθούν οι ΟΤΑ πρέπει να είναι σε θέση να ικανοποιούν κατ' ελάχιστον τις παρακάτω λειτουργίες.

1. Λειτουργία προγραμματισμού (υπηρεσία προγραμματισμού)

Απαραίτητη προϋπόθεση για τους νέους ΟΤΑ είναι η εισαγωγή συστηματικών διαδικασιών σχεδιασμού, προγραμματισμού, παρακολούθησης και αξιολόγησης της λειτουργίας και των επενδύσεών τους και η δημιουργία στο εσωτερικό τους ανάλογων δομών.

2. Λειτουργία ολοκληρωμένης οικονομικής διαχείρισης (οικονομική υπηρεσία)

Η αποτελεσματική λειτουργία της ολοκληρωμένης οικονομικής διαχείρισης στους νέους ΟΤΑ αποτελεί βασική προϋπόθεση για την αποτελεσματικότητα των νέων οργανισμών.

Η ολοκληρωμένη διαχείριση θα πρέπει να περιλαμβάνει:

Ολοκληρωμένο ετήσιο οικονομικό και ταμειακό προγραμματισμό. Εφαρμογή των κανόνων στην οικονομική διοίκηση και την λογιστική των ΟΤΑ. Ικανούς μηχανισμούς είσπραξης (ταμειακή υπηρεσία). Εφαρμογή σύγχρονων μεθόδων στην οικονομική διοίκηση και διαχείριση των οργανισμών (εφαρμογή της διπλογραφικής μεθόδου, γενικής λογιστικής, προσδιορισμό του κόστους των παρεχόμενων υπηρεσιών κλπ). Ολοκληρωμένο πληροφοριακό οικονομικό διαχειριστικό σύστημα.

3. Λειτουργία σχεδιασμού και παραγωγής έργων (τεχνική υπηρεσία)

Οι τελευταίες εξελίξεις σχετικά με την διαχειριστική επάρκεια και την εισαγωγή ελληνικού προτύπου στη διαχείριση συγχρηματοδοτούμενων έργων καθιστά πλέον αναγκαία την ύπαρξη οργανωμένης μονάδος για τον σχεδιασμό και την υλοποίηση έργων που θα περιλαμβάνει: Σχεδιασμό και ωρίμανση έργων.

Παρακολούθηση και πιστοποίηση φυσικού αντικειμένου. Εισαγωγή σύγχρονων μεθόδων και εργαλείων διοίκησης έργων (project management). Πιστοποίηση κατά το πρότυπο διαχείρισης έργων του ΕΛΟΤ. Ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα παρακολούθησης έργων.

4. Λειτουργία πληροφορικής (υπηρεσία πληροφορικής ή / και προγραμματισμού)

Η αξιοποίηση των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών (Τ.Π.Ε.) αποτελεί βασική παράμετρο, τόσο για τον ανασχεδιασμό διαδικασιών και διοικητικών δομών, όσο και για την αλλαγή του τρόπου λειτουργίας και της παροχής υπηρεσιών προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις.

5. Λειτουργία νομικής υποστήριξης

Οι συνεχείς αλλαγές στο νομοθετικό περιβάλλον των ΟΤΑ καθώς και η ανάγκη επιβεβαίωσης της διαχειριστικής επάρκειας αυτών, υποχρεώνει τους ΟΤΑ να αποκτήσουν μια ελάχιστη νομική στήριξη

6. Λειτουργίες Διοίκησης του Δήμου – Διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού – Πολιτικής Προστασίας

Η κλασική διοικητική υπηρεσία του Δήμου πρέπει να εκσυγχρονιστεί, αξιοποιώντας τις σύγχρονες μεθόδους δημοτικής διοίκησης (municipal management) και τις νέες τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνιών. Παράλληλα, επειδή το ανθρώπινο δυναμικό των ΟΤΑ αποτελεί το βασικότερο εργαλείο για την αναβάθμιση των υπηρεσιών τους, μια από τις βασικές λειτουργίες του ΟΤΑ είναι η σύγχρονη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού (human resources management).

Τέλος, η Πολιτική Προστασία αποτελεί μια βασική προτεραιότητα για την Τοπική Αυτοδιοίκηση (βλ. και Τακτικό Συνέδριο ΚΕΔΚΕ).

4.3 ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση (Τ.Α.) με ώριμες επεξεργασίες έχει προδιαγράψει από καιρό τους όρους και τις προϋποθέσεις για τη φορολογική αποκέντρωση. Οι νέοι ΟΤΑ θα είναι σε θέση, διαθέτοντας τους κατάλληλους υποστηρικτικούς μηχανισμούς, να αξιοποιούν τα οφέλη από τη φορολογική αποκέντρωση. Σε πρώτο επίπεδο με τις οργανωμένες υπηρεσίες ο νέος ΟΤΑ θα μπορεί να ελέγχει αποτελεσματικότερα τη διαδι-

κασία βεβαίωσης και εισπραξης των τοπικών φορολογικών του εσόδων. Σε μέσο- μακροπρόθεσμο επίπεδο η Τ.Α. με τους νέους ισχυρούς ΟΤΑ θα μπορέσει να δημιουργήσει τους δικούς της εισπρακτικούς μηχανισμούς και να απαλλαγεί από «κηδεμονίες». Η φορολογική αποκέντρωση αποβλέπει κυρίως στα ακόλουθα :

1°. Στη σύγκλιση της Ελληνικής Τ.Α. με την Ευρωπαϊκή πραγματικότητα. Η σύγκλιση αυτή δεν θα πραγματοποιηθεί με τη θεσμοθέτηση νέων φόρων αλλά με την μεταφορά φορολογικών πόρων από την Κεντρική Διοίκηση στην Τ.Α. Στους φόρους αυτούς η Τ.Α. θα παίζει καθοριστικό ρόλο στη διαμόρφωση της φορολογικής βάσης. Για το λόγο αυτό υπάρχουν μεσοπρόθεσμες προτάσεις – λύσεις, όπως η δημιουργία ΦΑΠ που θα ενσωματώσει όλους τους σημερινούς φόρους που βαρύνουν την ακίνητη περιουσία. Προτείνονται όμως και λύσεις που θα μπορούσαν να εφαρμοστούν σε σύντομο χρονικό διάστημα.

Σύμφωνα με τη μελέτη του Ι.Τ.Α., μέρος ή το σύνολο των εσόδων των φόρων που θα μπορούσαν να μεταφερθούν στην Τ.Α., είναι :Φόρος Εισοδήματος από οικοδομές, μαζί με το χαρτόσημο στα μισθώματα των ακινήτων. ΦΠΑ στις νεόδμητες κατοικίες. Ενιαίο Τέλος Ακίνητης Περιουσίας. ΦΠΑ. Το ΕΤΕΡΠΣ.

Η αποτελεσματικότερη διαχείριση των φόρων που θα μεταφερθούν θα πρέπει να συνδυάζεται με μείωση των φορολογικών συντελεστών και περιορισμό του κόστους συμμόρφωσης των πολιτών. Για το λόγο αυτό, σε πρώτο χρόνο, η βεβαίωση των τοπικών φορολογικών εσόδων θα γίνεται με τη χρησιμοποίηση του κεντρικού μηχανισμού, η εισπραξη με τη χρήση του τραπεζικού συστήματος, ενώ ο έλεγχος θα επιτυγχάνεται με τη δημιουργία διαδημοτικών δομών που θα στελεχωθούν από ήδη υπηρετούντες στις ταμειακές υπηρεσίες των ΟΤΑ.

2°. Είναι γνωστό ότι όλοι οι ΟΤΑ δεν έχουν τις ίδιες δημοσιονομικές δυνατότητες. Με την εφαρμογή της φορολογικής αποκέντρωσης, οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (ΚΑΠ) θα αλλάξουν αντικείμενο. Θα στοχεύουν και στην αναδιανομή. Προτείνεται η αλλαγή της χρηματοδότησης των ΚΑΠ με: α) Εισαγωγή στο καλάθι των ΚΑΠ και παράλληλη συμμετοχή με 10% του ΦΑΠ, β) Συμμετοχή της Τ.Α. στα φορολογικά έσοδα παρελθόντων ετών και γ) Αναδιάρθρωση των ΚΑΠ με περιορισμό των ειδικών

επιχορηγήσεων και συγχρηματοδότηση του Προγράμματος «Θησέας» 50-50 με το ΠΔΕ.

3°. Θα πρέπει να γίνει πράξη η Συνταγματική επιταγή και να χρηματοδοτούνται οι μεταφερόμενες (και οι μεταφερθείσες) αρμοδιότητες από το κεντρικό κράτος στην Τ.Α.

4°. Οι πρωτοβουλίες αυτές θα πρέπει να συνδυάζονται με τη μεγαλύτερη δυνατή διαφάνεια στη διαχείριση των οικονομικών της Τ.Α. Με τη φορολογική αποκέντρωση ο στόχος για αποτελεσματική λειτουργία των ΟΤΑ τίθεται πλέον ως ύψιστης προτεραιότητας.

5°. Η αποκέντρωση φορολογικών εσόδων και αρμοδιοτήτων θα ενδυναμώσει την Τ.Α., αλλά θα δώσει και μία νέα αναπτυξιακή ώθηση στο κράτος.

Τέλος, με την εφαρμογή της φορολογικής αποκέντρωσης, οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (ΚΑΠ) θα πρέπει να αλλάξουν αντικείμενο και να στοχεύουν και στην αναδιανομή.²²

4.4 ΤΟ ΝΕΟ ΕΘΝΙΚΟ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΣΧΕΔΙΟ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Με βάση όσα αναλύθηκαν στα προηγούμενα, θα πρέπει να δημιουργηθεί ένα Ολοκληρωμένο Επιχειρησιακό Σχέδιο για τους νέους ΟΤΑ το οποίο θα περιέχει τη χρηματοδότηση έργων και δράσεων τόσο από κοινοτικούς όσο και από εθνικούς πόρους. Αυτό το Ολοκληρωμένο Επιχειρησιακό Σχέδιο θα αποτελείται από :

(α) ένα πρόγραμμα συγχρηματοδοτούμενο από το ΕΣΠΑ (2007-2013), που προτείνεται να καλείται Συγχρηματοδοτούμενο Επιχειρησιακό Σχέδιο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΣΕΣΤΑ),

(β) ένα Εθνικό Επιχειρησιακό Σχέδιο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΘΕΣΤΑ), το οποίο και παρουσιάζεται παρακάτω. Το ΕΘΕΣΤΑ θα λειτουργεί συμπληρωματικά με το ΣΕΣΤΑ και θα χρηματοδοτεί κυρίως μη-επιλέξιμα από το ΕΣΠΑ έργα και δρά-

²² www.ypes.gr

σεις. Η χρηματοδότησή του προτείνεται να είναι από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων και όχι από τους ΚΑΠ και τη ΣΑΤΑ, όπως ήταν τα προγράμματα ΕΠΤΑ και ΘΗΣΕΑΣ.

Το καινούργιο πρόγραμμα προτείνεται να είναι περισσότερο στοχοπροσηλωμένο και να χρηματοδοτήσει συγκεκριμένες πρωτοβουλίες ώστε να εξασφαλιστούν βασικές υποδομές των νέων ΟΤΑ. Οι διαδικασίες κατανομής και υλοποίησης του προγράμματος θα πρέπει να είναι διαφανείς και ευέλικτες.

Προτείνεται το πρόγραμμα να υλοποιηθεί σε δύο φάσεις:

- στην πρώτη φάση, που θα στοχεύει στην προετοιμασία των ΟΤΑ για την ομαλή μετάβασή τους στο νέο σχήμα και
- στη δεύτερη φάση στην οποία θα λάβουν χώρα όλες οι απαραίτητες παρεμβάσεις ώστε οι συνενωθέντες ΟΤΑ να μπορέσουν να εκπληρώσουν τον νέο ρόλο τους.

Α΄ Φάση: Πρόγραμμα προετοιμασίας με την επωνυμία ...

Είναι πολύ σημαντικό να αποφευχθεί το πολιτικό, διοικητικό αλλά και οικονομικό σοκ των ΟΤΑ κατά τη διαδικασία συνένωσης. Παράλληλα, θα πρέπει τόσο οι ΟΤΑ όσο και ο κεντρικός μηχανισμός να προετοιμαστούν, ώστε η μετάβαση στο νέο μέγεθος και στις νέες συνθήκες να είναι όσο το δυνατόν ομαλή και με τις λιγότερες τριβές ή αστοχίες. Επίσης, θα πρέπει να τονιστεί η σημασία του προγράμματος αυτού στη διαδικασία πολιτικής και κυρίως κοινωνικής συναίνεσης τόσο σε κεντρικό όσο και σε τοπικό επίπεδο.

Το πρόγραμμα προετοιμασίας των ΟΤΑ θα μπορούσε να διαρθρωθεί ως ακολούθως:

1. Διάγνωση αναγκών. Με βάση τη μελέτη συνένωσης των ΟΤΑ αλλά και τις επιδιώξεις για τη νέα λειτουργία τους θα πρέπει να διαγνωστούν οι «ανάγκες» του κάθε νέου ΟΤΑ, ώστε αφενός μεν να υπάρξει μία σαφής αποτύπωση της εικόνας της Τ.Α. όταν ξεκινάει το πρόγραμμα, άρα να υπάρξουν δυνατότητες αξιολόγησης στο

μέλλον, αφετέρου δε να διευκολυνθεί η έγκαιρη, διαφανής και αντικειμενική κατανομή του προγράμματος υλοποίησης (της Β΄ Φάσης).

2. Υποστηρικτικοί μηχανισμοί. Το μικρό μέγεθος της μεγάλης πλειοψηφίας των σημερινών ΟΤΑ καθιστά αναγκαία την ύπαρξη υποστηρικτικών μηχανισμών κατά το μεταβατικό στάδιο προσαρμογής τους στα νέα δεδομένα. Οι μηχανισμοί αυτοί θα αφορούν την οικονομική, τεχνική και νομική υποστήριξη και θα λειτουργούν σε επίπεδο ΚΕΔΚΕ με «αντένες» σε όλες τις ΤΕΔΚ (όπως είναι οι Ομάδες Υποστήριξης των ΤΕΔΚ που προβλέπει για το ΕΣΠΑ).

3. Προετοιμασία – Διαδικασία προκήρυξης ΑΣΕΠ – Εκπαίδευση νεοπροσλαμβανομένων, υπηρετούντων και αιρετών. Με δεδομένες τις βασικές λειτουργίες, όπως παρουσιάστηκαν σε προηγούμενο κεφάλαιο, οι νέοι ΟΤΑ αναμένεται να αντιμετωπίσουν πρόβλημα στελέχωσης. Είναι γνωστό ότι οι διαδικασίες του ΑΣΕΠ είναι χρονοβόρες. Για να μπορούν οι νέοι ΟΤΑ να εξοπλιστούν με νέο ενημερωμένο προσωπικό και θα πρέπει να ξεκινήσουν οι σχετικές διαδικασίες.

4. Εκπόνηση ειδικών επενδυτικών σχεδίων και ωρίμανση των προτάσεων. Προτείνεται να εκπονηθεί ένα «ολοκληρωμένο σχέδιο ανάπτυξης κάθε ανθρωπογεωγραφικής ενότητας νέου Δήμου». Η εκπόνησή τους θα αποτελέσει συνέχεια των Προγραμμάτων Τοπικής Ανάπτυξης που θα εκπονηθούν από τις ΤΕΔΚ και θα χρηματοδοτηθούν και υλοποιηθούν στο πλαίσιο του ΕΣΠΑ. Είναι πολύ σημαντικό τα έργα που θα επιλεγούν να υλοποιηθούν στη δεύτερη φάση του προγράμματος, να είναι ώριμα, έτοιμα προς δημοπράτηση. Για την παρακολούθηση της εφαρμογής κάθε σχεδίου ανάπτυξης υπογράφεται Σύμβαση Διαδημοτικής Συνεργασίας των ΟΤΑ της αντίστοιχης ανθρωπογεωγραφικής ενότητας.

5. Προμήθεια εξοπλισμού. Ο μηχανολογικός εξοπλισμός των νέων ΟΤΑ που θα γίνει με κεντρικές προμήθειες καλό είναι να είναι διαθέσιμος. Άρα οι διαγωνιστικές διαδικασίες και η προμήθεια θα πρέπει να έχει γίνει πριν από την ημερομηνία αυτή. Η κατανομή στους νέους ΟΤΑ θα γίνει με βάση την αποτύπωση των αναγκών τους η οποία θα έχει προηγηθεί.

6. Όργανα διοίκησης του προγράμματος. Το πρόγραμμα, για την αποτελεσματική λειτουργία του, χρειάζεται μηχανισμούς διοίκησης, διαχείρισης, αξιολόγησης και επανασχεδιασμού που θα λειτουργούν σε επίπεδο ΚΕΔΚΕ-ΤΕΔΚ και που θα απαρτίζονται από αιρετούς και από επιστημονικά στελέχη ως υποστηρικτικό μηχανισμό. Θεωρούμε απαραίτητο να υπάρχει αντίστοιχος μηχανισμός και στο νέο ΟΤΑ, σε «επέκταση» της Σύμβασης Διαδημοτικής Συνεργασίας.

Β' Φάση: Πρόγραμμα Υλοποίησης με την επωνυμία

Το πρόγραμμα υλοποίησης προτείνεται να διαρθρωθεί σε πέντε Υποπρογράμματα: 1. Λειτουργική Αποτελεσματικότητα, 2. Κοινωνικές παρεμβάσεις – Προσπελασιμότητα, 3. Περιβαλλοντικές παρεμβάσεις, 4. Πολιτιστικές και Αθλητικές δραστηριότητες και 5. Συμβολή στην Τοπική Οικονομική Μεγέθυνση. Τα παραπάνω Υποπρογράμματα αναλύονται σε επιμέρους μέτρα στον Πίνακα που ακολουθεί.

Βασικές καινοτομίες που διατρέχουν το σύνολο των Υποπρογραμμάτων του νέου Προγράμματος θα είναι οι ακόλουθες:

1η. Διαχείριση ανθρωπίνων πόρων

Οι νέοι ΟΤΑ έτσι όπως σχεδιάζονται αναμένεται να έχουν έναν διαφορετικό ρόλο. Για να μπορέσουν να εκπληρώσουν τις προσδοκίες αυτές θα πρέπει να επενδύσουν στον εμπλουτισμό, αναβάθμιση και αξιοποίηση των ανθρωπίνων πόρων τους. Το Υποπρόγραμμα για τη «Λειτουργική Αποτελεσματικότητα» των νέων Δήμων αποβλέπει στο να συμπληρώσει τα κενά και να εξοπλίσει τους ΟΤΑ με επιστημονικό προσωπικό και υπηρεσίες έτοιμες να αντιμετωπίσουν τις νέες προκλήσεις και ρόλους.

2η. Τα επιχειρησιακά προγράμματα

Όλα τα μέτρα των Υποπρογραμμάτων θα ενταχθούν σε ειδικά επιχειρησιακά προγράμματα. Με αυτό τον τρόπο θα διασφαλιστεί η διαφάνεια, η αντικειμενικότητα αλλά και η αποτελεσματικότητα του συνολικού Προγράμματος.

3η. Οι καινοτόμες δράσεις

Οι νέοι ισχυροί ΟΤΑ θα έχουν πλέον τη δυνατότητα να μην διαχειρίζονται απλώς τις τοπικές υποθέσεις αλλά και να αναπτύξουν νέες καινοτόμες δράσεις. Το Πρόγραμμα, με ειδικά μέτρα, θα παρέχει κίνητρα προς αυτή την κατεύθυνση.

4η. Οι υποστηρικτικοί μηχανισμοί

Οι νέοι Δήμοι που θα προκύψουν από τις συνενώσεις αναμένεται να αντιμετωπίσουν προβλήματα, που λόγω του μεγέθους αλλά και των δυνατοτήτων τους δεν είχαν, μέχρι τη χρονική στιγμή της συνένωσης, αντιμετωπίσει. Είναι αναγκαία η ύπαρξη μηχανισμού που θα είναι συνέχεια του ανάλογου μηχανισμού που προτείνεται στο Πρόγραμμα προετοιμασίας και θα λειτουργεί ως task force αλλά και διάχυσης τεχνογνωσίας. Στο πλαίσιο του μηχανισμού αυτού θα ενταχθεί και το όργανο διοίκησης του Προγράμματος.

Οι μηχανισμοί αυτοί θα λειτουργούν συμπληρωματικά με τους ανάλογους μηχανισμούς του ΕΣΠΑ (Δήμος ΑΕ κλπ.) και θα διαρθρώνονται σε επίπεδο ΚΕΔΚΕ με άμεση σύνδεση και συνεργασία με τις ΤΕΔΚ.

5η. Ο τρόπος κατανομής

Η εμπειρία του Προγράμματος «Θησέας» οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η αποτελεσματικότητα του Προγράμματος θα πρέπει να συνδεθεί με τον τρόπο κατανομής. Το Πρόγραμμα δεν μπορεί να κατανέμεται ως γενική επιχορήγηση όπως οι ΚΑΠ ή η ΣΑ-ΤΑ, γιατί έτσι δεν θα είναι Πρόγραμμα. Εξάλλου ο νέος χάρτης της Τ.Α., στον οποίο θα κληθεί να εφαρμοστεί το νέο Πρόγραμμα, θα είναι τελείως διαφορετικός και θα περιλαμβάνει μικρό αριθμό ισχυρών και ανταγωνιστικών ΟΤΑ.²³

²³ www.kedke.gr

5. ΕΡΕΥΝΑ ΣΤΟΝ ΔΗΜΟ ΑΡΙΟΣ ΓΙΑ ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ « Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ »

Τα ερωτηματολόγια δόθηκαν σε 100 πολίτες του Δήμου Άριος, ηλικίας 22-67 ετών και ιδιότητας: αγρότες, ιδιωτικοί υπάλληλοι, δημόσιοι υπάλληλοι, νοικοκυρές, φοιτητές, ελεύθεροι επαγγελματίες και από αιρετά μέλη του Δήμου Άριος.

Πίνακας 3: Γενικά στοιχεία που αφορούν τον Δήμο Άριος

Δ. Άριος

Δημ. Διαμέρισμα (τέως ΟΤΑ)	Πληθυσμός απογραφής 1991	Εκταση σε στρέμματα
Κ.Άριος	1354	10024
Κ.Αλωνίων	194	2524
Κ.Άμμου	224	3125
Κ.Ανεμομούλου	126	1700
Κ.Ασπροπουλιάς	153	1300
Κ.Αριοχωρίου	294	3824
<hr/>		
Σύνολο	2345	22497 ²⁴

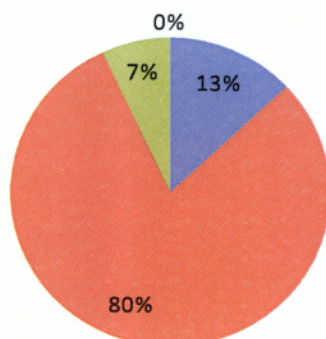
²⁴ www.eetaa.gr

Πίνακας 4: Αποτελέσματα από έρευνα στους πολίτες του Δήμου Άριος

ΕΡΩΤΗΣΕΙΣ	ΑΡΚΕΤΑ	ΜΕΤΡΙΑ	ΚΑΘΟΛΟΥ	ΣΥΝΟΛΟ
Εξυπηρετούνται σήμερα οι πολίτες;	13	80	7	100
Υπάρχει ανάπτυξη στα χωριά μετά την συνένωση των δήμων;	27	40	33	100
Ήταν απαραίτητα για τα χωριά τα έργα που έχουν γίνει;	67	27	6	100
Έχουν οι νέοι νέες ευκαιρίες για εργασία στα χωριά;	20	14	66	100
Πιστεύετε ότι ήταν καλό για το χωριό σας η συνένωση με τον Δήμο;	34	40	26	100
Υπήρχαν προβλήματα στο χωριό σας πριν την συνένωση με τον Δήμο;	54	14	32	100
Υπάρχουν προβλήματα στην επικοινωνία σας με τον Δήμο;	34	54	12	100
Τι έχει αλλάξει στο χωριό σας μετά την συνένωση με τον Δήμο, τι διαφορές υπάρχουν στο τότε και το τώρα;	27	54	19	100
Πιστεύετε ότι τώρα τα έργα που γίνονται στον τόπο σας είναι περισσότερα από πριν την συνένωση;	20	47	33	100
Υπήρξε βελτίωση των υπηρεσιών μετά την συνένωση;	14	54	32	100
Έχουν λυθεί τα προβλήματα του χωριού σου;	6	47	47	100

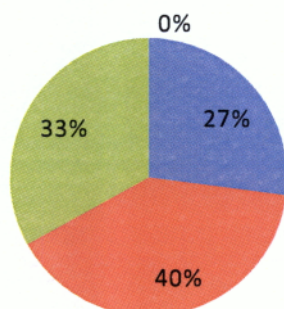
ΕΞΥΠΗΡΕΤΟΥΝΤΑΙ ΣΗΜΕΡΑ ΟΙ ΠΟΛΙΤΕΣ;

■ ΑΡΚΕΤΑ ■ ΜΕΤΡΙΑ ■ ΚΑΘΟΛΟΥ ■



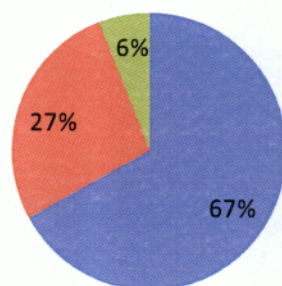
ΥΠΑΡΧΕΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΣΤΑ ΧΩΡΙΑ ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΣΥΝΕΝΩΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ;

■ ΑΡΚΕΤΑ ■ ΜΕΤΡΙΑ ■ ΚΑΘΟΛΟΥ ■



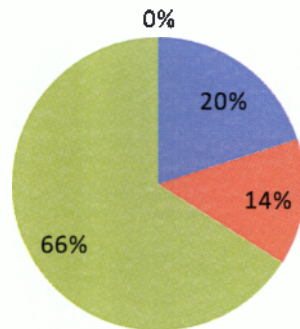
ΗΤΑΝ ΑΠΑΡΑΙΤΗΤΑ ΓΙΑ ΤΑ ΧΩΡΙΑ ΤΑ ΕΡΓΑ ΠΟΥ ΕΧΟΥΝ ΓΙΝΕΙ;

0% ■ ΑΡΚΕΤΑ ■ ΜΕΤΡΙΑ ■ ΚΑΘΟΛΟΥ ■



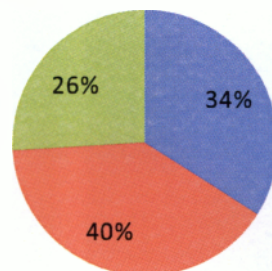
ΕΧΟΥΝ ΟΙ ΝΕΟΙ ΝΕΕΣ ΕΥΚΑΙΡΙΕΣ ΓΙΑ ΕΡΓΑΣΙΑ ΣΤΑ ΧΩΡΙΑ;

■ ΑΡΚΕΤΑ ■ ΜΕΤΡΙΑ ■ ΚΑΘΟΛΟΥ ■

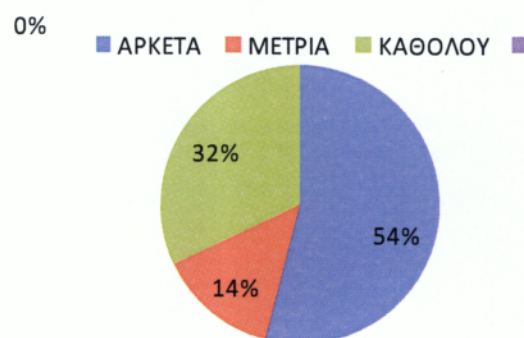


ΠΙΣΤΕΥΕΤΕ ΌΤΙ ΗΤΑΝ ΚΑΛΟ ΓΙΑ ΤΟ ΧΩΡΙΟ ΣΑΣ Η ΣΥΝΕΝΩΣΗ ΜΕ ΤΟΝ ΔΗΜΟ;

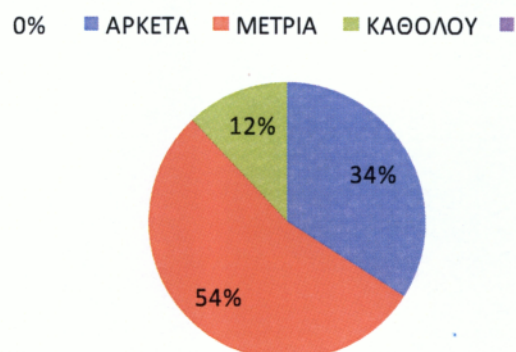
0% ■ ΑΡΚΕΤΑ ■ ΜΕΤΡΙΑ ■ ΚΑΘΟΛΟΥ ■



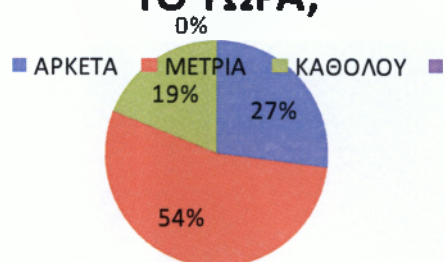
ΥΠΗΡΧΑΝ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟ ΧΩΡΙΟ ΣΑΣ ΠΡΙΝ ΤΗΝ ΣΥΝΕΝΩΣΗ ΜΕ ΤΟΝ ΔΗΜΟ;



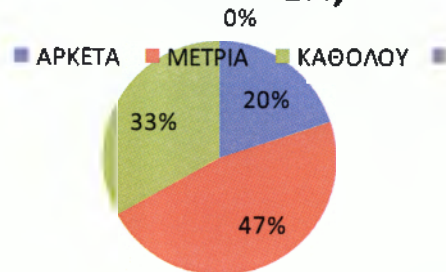
ΥΠΑΡΧΟΥΝ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΗΝ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑ ΣΑΣ ΜΕ ΤΟΝ ΔΗΜΟ;



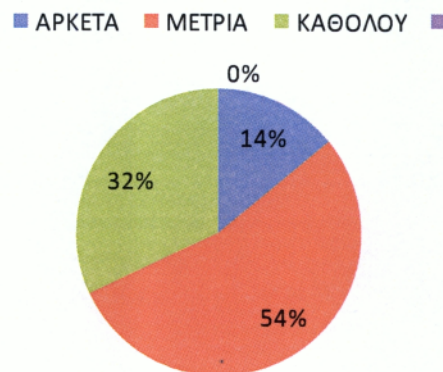
ΤΙ ΕΧΕΙ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΧΩΡΙΟ ΣΑΣ ΜΕΤΑ ΤΗ ΣΥΝΕΝΩΣΗ ΜΕ ΤΟΝ ΔΗΜΟ, ΤΙ ΔΙΑΦΟΡΕΣ ΥΠΑΡΧΟΥΝ ΣΤΟ ΤΟΤΕ ΚΑΙ ΤΟ ΤΩΡΑ;



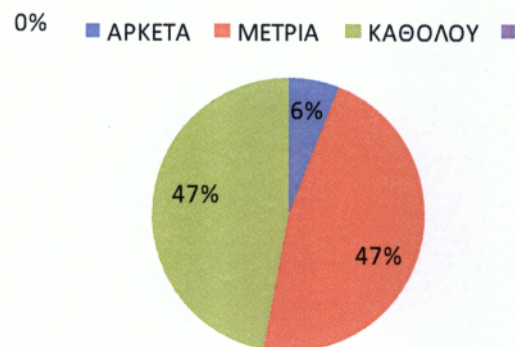
**ΠΙΣΤΕΥΕΤΕ ΌΤΙ ΤΩΡΑ ΤΑ ΕΡΓΑ ΠΟΥ
ΓΙΝΟΝΤΑΙ ΣΤΟΝ ΤΟΠΟ ΣΑΣ ΕΙΝΑΙ
ΠΕΡΙΣΣΟΤΕΡΑ ΑΠΌ ΠΡΙΝ ΤΗΝ
ΣΥΝΕΝΩΣΗ;**



**ΥΠΗΡΞΕ ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ
ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΣΥΝΕΝΩΣΗ;**



**ΕΧΟΥΝ ΛΥΘΕΙ ΤΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΤΟΥ
ΧΩΡΙΟΥ ΣΟΥ;**



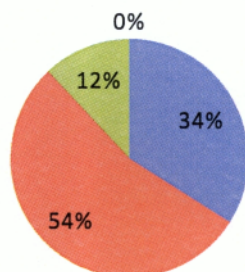
Πίνακας 5: Αποτελέσματα από έρευνα στους πολίτες στον Δήμο Άριος

ΕΡΩΤΗΣΕΙΣ	ΑΡΚΕΤΑ	ΜΕΤΡΙΑ	ΚΑΘΟΛΟΥ	ΣΥΝΟΛΟ
Μετά την συνένωση των Δήμων, η πραγματοποίηση έργων είναι αντικειμενικά αποτελεσματική;	34	54	12	100
Τα (χρηματοδοτούμενα) προγράμματα μετά την συνένωση των Δήμων είναι περισσότερα από πριν;	34	47	19	100
Η καθυστέρηση ολοκλήρωσης των έργων οφείλεται στον αριθμό των χωριών;	40	20	40	100
Ο Δήμος μπορεί να ανταποκριθεί εξ ίσου στις απαιτήσεις όλων των χωριών που ανήκουν στον Δήμο;	14	74	12	100
Η συνεργασία των πολιτών (για πολιτιστικές και κοινωνικές εκδηλώσεις) των χωριών είναι καλύτερη από πριν;	20	40	40	100
Μετά την συνένωση των Δήμων, έχει καλύτερεύσει η ζωή των πολιτών;	27	27	46	100
Η λειτουργία του Δήμου ως διοικητικού θεσμού είναι καλύτερη;	20	53	27	100

Ο Δήμος με την συνένωση διεκδικεί καλύτερες και πε- ρισσότερες χρημα- τοδοτήσεις από τα Υπουργεία;	33	60	7	100
Υπάρχουν προβλή- ματα στην διοίκηση του Δήμου;	67	27	6	100
Η φωνή των πολι- τών του Δήμου είναι υπολογίσιμη ή ο Δήμος λειτουργεί χωρίς αυτήν;	20	20	60	100
Είναι επιτυχής η συνένωση;	20	67	13	100
Υπάρχει σωστή κα- τανομή των πόρων στα χωριά του Δή- μου;	13	60	27	100
Με το πρόγραμμα « I. Καποδιστριας » υπήρχαν αδικίες εις βάρος κάποιων χω- ριών;	60	34	6	100

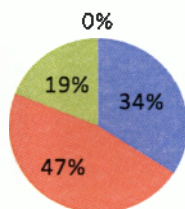
ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΣΥΝΕΝΩΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ, Η ΠΡΑΓΜΑΤΟΠΟΙΗΣΗ ΕΡΓΩΝ ΕΙΝΑΙ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΙΚΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΗ;

■ ΑΡΚΕΤΑ ■ ΜΕΤΡΙΑ ■ ΚΑΘΟΛΟΥ ■



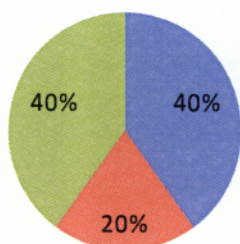
ΤΑ (ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΟΥΜΕΝΑ) ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΣΥΝΕΝΩΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ ΕΙΝΑΙ ΠΕΡΙΣΣΟΤΕΡΑ ΑΠΟ ΠΡΙΝ;

■ ΑΡΚΕΤΑ ■ ΜΕΤΡΙΑ ■ ΚΑΘΟΛΟΥ ■



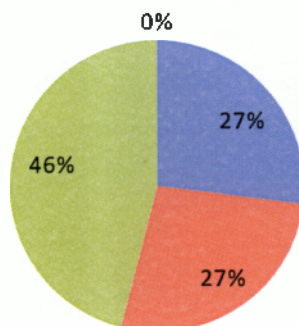
Η ΚΑΘΥΣΤΕΡΗΣΗ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗΣ ΤΩΝ ΕΡΓΩΝ ΟΦΕΙΛΕΤΑΙ ΣΤΟΝ ΑΡΙΘΜΟ ΤΩΝ ΧΩΡΙΩΝ;

0% ■ ΑΡΚΕΤΑ ■ ΜΕΤΡΙΑ ■ ΚΑΘΟΛΟΥ ■



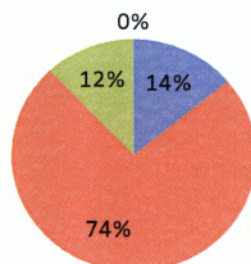
ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΣΥΝΕΝΩΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ, ΕΧΕΙ ΚΑΛΥΤΕΡΕΥΣΕΙ Η ΖΩΗ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ;

■ ΑΡΚΕΤΑ ■ ΜΕΤΡΙΑ ■ ΚΑΘΟΛΟΥ ■



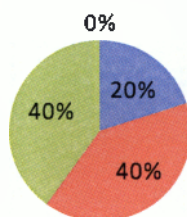
Ο ΔΗΜΟΣ ΜΠΟΡΕΙ ΝΑ ΑΝΤΑΠΟΚΡΙΘΕΙ ΕΞ ΙΣΟΥ ΣΤΙΣ ΑΠΑΙΤΗΣΕΙΣ ΟΛΩΝ ΤΩΝ ΧΩΡΙΩΝ ΠΟΥ ΑΝΗΚΟΥΝ ΣΤΟΝ ΔΗΜΟ;

■ ΑΡΚΕΤΑ ■ ΜΕΤΡΙΑ ■ ΚΑΘΟΛΟΥ ■



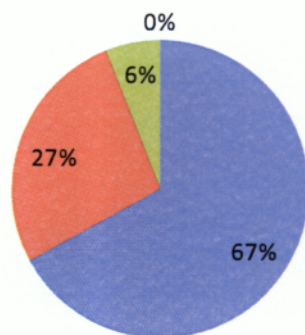
Η ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ (ΓΙΑ ΠΟΛΙΤΙΣΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΕΚΔΗΛΩΣΕΙΣ) ΤΩΝ ΧΩΡΙΩΝ ΕΙΝΑΙ ΚΑΛΥΤΕΡΗ ΑΠΌ ΠΡΙΝ;

■ ΑΡΚΕΤΑ ■ ΜΕΤΡΙΑ ■ ΚΑΘΟΛΟΥ ■



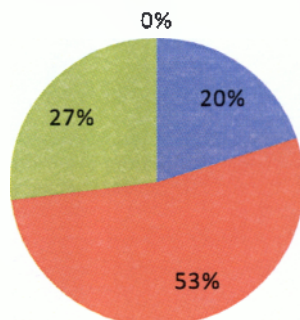
ΥΠΑΡΧΟΥΝ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΗΝ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ;

■ ΑΡΚΕΤΑ ■ ΜΕΤΡΙΑ ■ ΚΑΘΟΛΟΥ ■



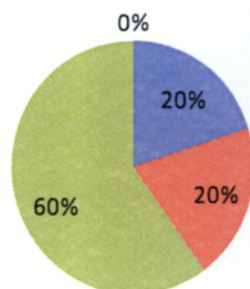
Η ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ ΩΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΘΕΣΜΟΥ ΕΙΝΑΙ ΚΑΛΥΤΕΡΗ;

■ ΑΡΚΕΤΑ ■ ΜΕΤΡΙΑ ■ ΚΑΘΟΛΟΥ ■



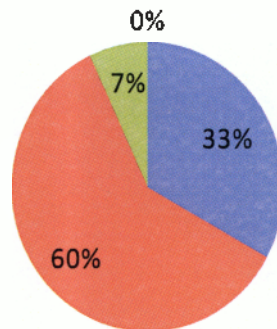
Η ΦΩΝΗ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ ΕΙΝΑΙ ΥΠΟΛΟΓΙΣΙΜΗ Ή Ο ΔΗΜΟΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΕΙ ΧΩΡΙΣ ΑΥΤΗΝ;

■ ΑΡΚΕΤΑ ■ ΜΕΤΡΙΑ ■ ΚΑΘΟΛΟΥ ■



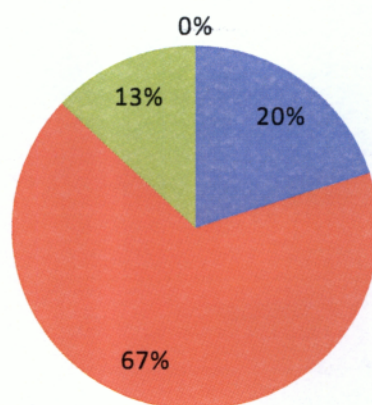
Ο ΔΗΜΟΣ ΜΕ ΤΗΝ ΣΥΝΕΝΩΣΗ ΔΙΕΚΔΙΚΕΙ ΚΑΛΥΤΕΡΕΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΣΣΟΤΕΡΕΣ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΕΙΣ ΑΠΟ ΤΑ ΥΠΟΥΡΓΕΙΑ;

■ ΑΡΚΕΤΑ ■ ΜΕΤΡΙΑ ■ ΚΑΘΟΛΟΥ ■



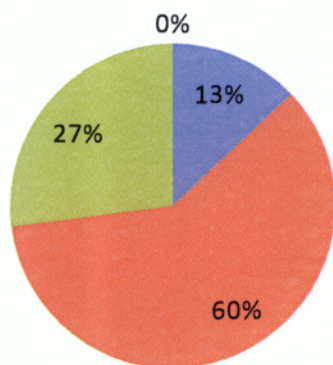
ΕΪΝΑΙ ΕΠΙΤΥΧΗΣ Η ΣΥΝΕΝΩΣΗ;

■ ΑΡΚΕΤΑ ■ ΜΕΤΡΙΑ ■ ΚΑΘΟΛΟΥ ■



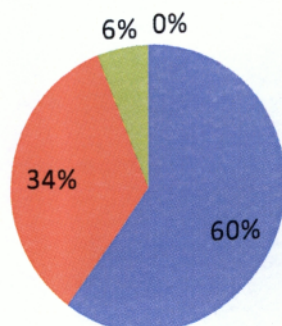
ΥΠΑΡΧΕΙΣΩΣΤΗ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΩΝ ΠΟΡΩΝ ΣΤΑ ΧΩΡΙΑ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ;

■ ΑΡΚΕΤΑ ■ ΜΕΤΡΙΑ ■ ΚΑΘΟΛΟΥ ■



ΜΕ ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ << Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ >> ΥΠΗΡΧΑΝ ΑΔΙΚΙΕΣ ΕΙΣ ΒΑΡΟΣ ΚΑΠΟΙΩΝ ΧΩΡΙΩΝ;

■ ΑΡΚΕΤΑ ■ ΜΕΤΡΙΑ ■ ΚΑΘΟΛΟΥ ■



5.1 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΕΡΕΥΝΑΣ ΣΤΟΥΣ ΠΟΛΙΤΕΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ ΑΡΙΟΣ

Από τα αποτελέσματα των πινάκων βάσει των ερωτηματολογίων που έγιναν στους δημότες-πολίτες του Δήμου Άριος προκύπτει ότι το σχέδιο « I. Καποδίστριας » δεν έχει καθολική ισχύ και η αποτελεσματικότητα του κυμαίνεται από “ μέτρια ” έως “ καθόλου ” , πράγμα που σημαίνει ότι ο σκοπός του προγράμματος « I. Καποδίστριας » ως προς την συνένωση των δήμων δεν έχει τα επιθυμητά αποτελέσματα. Στις πόλεις, παρά τις καταπιεστικές συνθήκες διαβίωσης, οι πολίτες απολαμβάνουν από τους δήμους, τις επιχειρήσεις και την δημόσια διοίκηση, υπηρεσίες, που οι κοινότητες και οι μικροί δήμοι της Περιφέρειας δεν είναι σε θέση να τους παράσχουν.

Το γεγονός αυτό αναγκάζει τους πολίτες να προσφεύγουν σε πλησιέστερα αστικά κέντρα για να επιλύσουν τα προβλήματα τους, όπως προβλήματα προστασίας και ασφάλειας (αστυνόμησης), επαγγελματικής δραστηριότητας (εργασίας), πρόνοιας και περίθαλψης (νοσοκομεία και κέντρα υγείας), μόρφωσης (σχολεία) κ.α.

Πιθανόν και να μην δόθηκε μεγάλο βάρος στον πολίτη και δεν έγινε δική του υπόθεση συμμετοχής, δικού του ελέγχου και δικής του κριτικής. Αποτέλεσμα όλων αυτών και πολλών άλλων παραγόντων είναι η μη υλοποίηση ευρείας αποκέντρωσης και ενίσχυσης των ΟΤΑ με λειτουργίες και αρμοδιότητες.

Γενικά Συμπεράσματα για την συνένωση είναι ότι η εφαρμογή του προγράμματος I. Καποδίστρια ήταν μερικώς επιτυχής στους Δήμους και στις κοινότητες στην Ελλάδα και οι στόχοι του προγράμματος δεν πραγματοποιήθηκαν όπως αναμενόταν.

ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΑ

ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ 1

1. Εξυπηρετούνται σήμερα οι πολίτες;

Αρκετά Μέτρια Καθόλου

2. Υπάρχει ανάπτυξη στα χωριά μετά την συνένωση των δήμων;

Αρκετά Μέτρια Καθόλου

3. Ήταν απαραίτητα για τα χωριά τα έργα που έχουν γίνει;

Αρκετά Μέτρια Καθόλου

4. Έχουν οι νέοι νέες ευκαιρίες για εργασία στα χωριά;

Αρκετά Μέτρια Καθόλου

5. Πιστεύετε ότι ήταν καλό για το χωριό σας η συνένωση με τον Δήμο;

Αρκετά Μέτρια Καθόλου

6. Υπήρχαν προβλήματα στο χωριό σας πριν την συνένωση με τον Δήμο;

Αρκετά Μέτρια Καθόλου

7. Υπάρχουν προβλήματα στην επικοινωνία σας με τον Δήμο;

Αρκετά Μέτρια Καθόλου

8. Τι έχει αλλάξει στο χωριό σας μετά την συνένωση με τον Δήμο, τι διαφορές υπάρχουν στο τότε και το τώρα;

Αρκετά Μέτρια Καθόλου

9. Πιστεύετε ότι τώρα τα έργα που γίνονται στον τόπο σας είναι περισσότερα από πριν την συνένωση;

Αρκετά Μέτρια Καθόλου

10. Υπήρξε βελτίωση των υπηρεσιών μετά την συνένωση;

Αρκετά Μέτρια Καθόλου

11. Έχουν λυθεί τα προβλήματα του χωριού σου;

Αρκετά Μέτρια Καθόλου

ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ 2

1. Μετά την συνένωση των Δήμων, η πραγματοποίηση έργων είναι αντικειμενικά αποτελεσματική;

Αρκετά Μέτρια Καθόλου

2. Τα(χρηματοδοτούμενα) προγράμματα μετά την συνένωση των Δήμων είναι περισσότερα από πριν;

Αρκετά Μέτρια Καθόλου

3. Η καθυστέρηση ολοκλήρωσης των έργων οφείλεται στον αριθμό των χωριών;

Αρκετά Μέτρια Καθόλου

4. Ο Δήμος μπορεί να ανταποκριθεί εξ ίσου στις απαιτήσεις όλων των χωριών που ανήκουν στον Δήμο;

Αρκετά Μέτρια Καθόλου

5. Η συνεργασία των πολιτών (για πολιτιστικές και κοινωνικές εκδηλώσεις) των χωριών είναι καλύτερη από πριν;

Αρκετά Μέτρια Καθόλου

6. Μετά την συνένωση των Δήμων, έχει καλύτερευσει η ζωή των πολιτών;

Αρκετά Μέτρια Καθόλου

7. Η λειτουργία του δήμου ως διοικητικού θεσμού είναι καλύτερη;

Αρκετά Μέτρια Καθόλου

8. Ο Δήμος με την συνένωση διεκδικεί καλύτερες και περισσότερες χρηματοδοτήσεις από τα Υπουργεία;

Αρκετά Μέτρια Καθόλου

9. Υπάρχουν προβλήματα στην διοίκηση του Δήμου;

Αρκετά Μέτρια Καθόλου

10. Η φωνή των πολιτών του Δήμου είναι υπολογίσιμη ή ο Δήμος λειτουργεί χωρίς αυτήν;

Αρκετά Μέτρια Καθόλου

11. Είναι επιτυχής η συνένωση;

Αρκετά Μέτρια Καθόλου

12. Υπάρχει σωστή κατανομή των πόρων στα χωριά του Δήμου;

Αρκετά Μέτρια Καθόλου

13. Με το πρόγραμμα « I. Καποδίστριας » υπήρχαν αδικίες εις βάρος κάποιων χωριών;

Αρκετά Μέτρια Καθόλου

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Η ΤΟΠΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ- Ν.-Κ. ΧΛΕΠΑΣ

www.ypes.gr

www.kedke.gr

www.eetaa.gr

www.ita.org.gr