

ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΚΟ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ

ΚΑΛΑΜΑΤΑΣ

ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ

ΤΜΗΜΑ: ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

ΘΕΜΑ ΠΤΥΧΙΑΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ:

**Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΚΕΔΚΕ ΣΤΗΝ
ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ
ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: Κ. ΔΙΟΝΥΣΙΟΣ ΘΩΜΑΣ

ΣΠΟΥΔΑΣΤΡΙΑ: ΑΓΓΕΛΙΚΗ ΤΣΟΥΜΑΝΗ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

1° ΚΕΦΑΛΑΙΟ

Τι είναι οι δήμοι. Σύσταση των δήμων και των κοινοτήτων. Ένωση δήμων και κοινοτήτων.

2° ΚΕΦΑΛΑΙΟ

Το σύστημα διακυβέρνησης των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ. Η ιστορική εξέλιξη σχετικά με το σύστημα των ΟΤΑ. Η πορεία του συστήματος διακυβέρνησης.

3° ΚΕΦΑΛΑΙΟ

Η ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης. Ο εκσυγχρονισμός του διοικητικού συστήματος.

4° ΚΕΦΑΛΑΙΟ

Η υφιστάμενες ρυθμίσεις. Μετά την εφαρμογή του Προγράμματος “ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ”. Η κατανομή των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ ανά τάξη μεγέθους.

5° ΚΕΦΑΛΑΙΟ

Οι αρχές και οι στόχοι της νέας μεταρρυθμιστικής προσπάθειας. Πρόγραμμα “ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ”

6° ΚΕΦΑΛΑΙΟ

Η βασικές αρχές, τα κριτήρια οι κατηγορίες διαμόρφωσης και διαφοροποίησης του νέου συστήματος διακυβέρνησης των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ.

7° ΚΕΦΑΛΑΙΟ

Οι θεμελιώδεις επιλογές ενός νέου συστήματος διακυβέρνησης. Αναλύονται όροι όπως το Δημοτικό Συμβούλιο, η Δημαρχιακή Επιτροπή, ο Δήμαρχος, Αντιδήμαρχος, η Εκτελεστική Επιτροπή. Τέλος γίνεται μία αναφορά στην ιστορική εξέλιξη της ΚΕΔΚΕ.

8° ΚΕΦΑΛΑΙΟ

Η ανάπτυξη των ηλεκτρονικών υπηρεσιών στη Τοπική Αυτοδιοίκηση και ο ρόλος της ΚΕΔΚΕ

9° ΚΕΦΑΛΑΙΟ

Κοινωνία της Πληροφορίας (ΚΠΤ) και Τοπική Αυτοδιοίκηση. Η Ηλεκτρονική Κυβέρνηση και ο ρόλος της ΚΕΔΚΕ.

10° ΚΕΦΑΛΑΙΟ

Πολιτικές προώθησης ευρυζωνικότητας. Ο ρόλος της ΚΕΔΚΕ και των δήμων όσον αφορά την ευρυζωνικότητα και πως υλοποιείται το έργο << Ψηφιακός Δήμος >>.

11° ΚΕΦΑΛΑΙΟ

Ισότητα των φύλων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

12° ΚΕΦΑΛΑΙΟ

Τα συμπεράσματα και η προτάσεις σχετικά με το αν ανταποκρίνεται στο ρόλο της η ΚΕΔΚΕ, για τη λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Κεφάλαιο 1

- 1. Δήμοι και κοινότητες. Σύσταση και αρμοδιότητες.**
- 1.1 Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων
- 1.2 Η Αρχή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- 1.3 *Το πρόβλημα: Δυσλειτουργίες κι έλλειψη θεσμικής ανταπόκρισης στην διαφοροποίηση της πραγματικότητας*

Κεφάλαιο 2

- 2. Η ιστορική εξέλιξη.**
- 2.1. Η πορεία του συστήματος διακυβέρνησης
 - 2.1.1. *Από την εισαγωγή του δυαδικού συστήματος (δήμοι-κοινότητες) στην σταδιακή ενίσχυση της θέσης του δημάρχου*
 - 2.1.2. *Μετά την δικτατορία: Οι πρώτες δύο δεκαετίες της δημοκρατικής αυτοδιοίκησης*
 - 2.1.3. *Το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας»*
 - 2.1.4. *Οι επιλογές του νέου Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ν. 3463/2006)*
- 2.2. *Ειδικότερα: Από την παρακμή των Κοινοτήτων στη νόθευση του διαχωρισμού ανάμεσα σε αστικούς («δήμο») και αγροτικούς ή ημι-αστικούς («κοινότητα») ΟΤΑ*

Κεφάλαιο 3

- 3. Η ανεκπλήρωτη υπόσχεση της δομο-λειτουργικής διαφοροποίησης**

Κεφάλαιο 4

4. Οι υφιστάμενες ρυθμίσεις: Αναντιστοιχία θεσμών και πραγματικότητας

Κεφάλαιο 5

5. Αρχές και στόχοι της νέας μεταρρυθμιστικής προσπάθειας

- 5.1. Ευρεία συναίνεση, ισχυρή πολιτική στήριξη και ηγεσία
- 5.2. Ολοκληρωμένη προσέγγιση της μεταρρύθμισης
- 5.3. Η οικονομική στήριξη
- 5.4. Επαρκής και διαφοροποιημένη διοικητική οργάνωση
- 5.5. Τεχνολογική στήριξη
- 5.6. Ανθρώπινο δυναμικό
- 5.7. Συστηματική στήριξη, παρακολούθηση και αξιολόγηση της μεταρρύθμισης

Κεφάλαιο 6

6. Βασικές αρχές και κατευθύνσεις ενός νέου συστήματος διακυβέρνησης

- 6.1.1. Αρχές, κριτήρια και κατηγορίες διαμόρφωσης και διαφοροποίησης του θεσμικού πλαισίου
- 6.1.2. Διλήμματα και επιλογές ενός νέου συστήματος διακυβέρνησης

Κεφάλαιο 7

7. Θεμελιώδεις επιλογές ενός νέου συστήματος διακυβέρνησης: Μια πρώτη προσέγγιση

- 7.1.1. Ως προς τον κεντρικό δήμο
- 7.1.2. Το Δημοτικό Συμβούλιο
- 7.1.3. Η Δημορχιακή Επιτροπή
- 7.1.3. Ο Δήμαρχος
- 7.1.4. Οι Αντιδήμαρχοι (θεματικοί και τοπικοί)
- 7.1.5. Η Επιχειρησιακή (ή Εκτελεστική) Επιτροπή
- 7.1.6. Η Μόνιμη Επιτροπή Χωροταξίας-Πολεοδομίας-Περιβάλλοντος

7.1.7. *Η Μόνιμη Επιτροπή Διαβούλευσης*

7.2. Ως προς το σύστημα δημοτικής αποκέντρωσης

7.2.1. *Τα όργανα δημοτικής αποκέντρωσης*

7.3. Ως προς την διαφοροποίηση του συστήματος διακυβέρνησης στους νέους δήμους.

7.4. ΚΕΔΚΕ (Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας)

Κεφάλαιο 8

8. Ανάπτυξη ηλεκτρονικών υπηρεσιών στην τοπική αυτοδιοίκηση.

8.1. Το φάσμα ηλεκτρονικών υπηρεσιών στην τοπική αυτοδιοίκηση.

8.1.1. Η σημερινή πραγματικότητα.

8.1.2. Το μέλλον.

8.1.3. Παράγοντες μεγάλης σημασίας.

8.1.4. Βασικές αρχές σχεδιασμού του μοντέλου αρχιτεκτονικής.

8.1.5. Τα θέματα υλοποίησης είναι κρίσιμης σημασίας.

8.1.6. Ο ρόλος της ΚΕΔΚΕ.

8.2. Το έργο της ΚΕΔΚΕ – Ενιαίο Διαδικτυακό περιβάλλον ΟΤΑ για παροχή υπηρεσιών στον πολίτη και τις επιχειρήσεις.

Κεφάλαιο 9

9. Κοινωνία της Πληροφορίας και Τοπική αυτοδιοίκηση.

9.1. Η δράση e- Europe 2005 της Ε.Ε.

9.2. Χαρακτηριστικά και προϋποθέσεις για την ανάπτυξη των ΤΠΕ (Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών) στην τοπική αυτοδιοίκηση.

9.3. Η ψηφιακή Στρατηγική 2010 της Ε.Ε.

9.3.1. Οι τρεις στόχοι του 2010.

9.4. Ηλεκτρονική κυβέρνηση- Νέα Εποχή στην τοπική αυτοδιοίκηση.

9.5. Ο ρόλος της ΚΕΔΚΕ στην προώθηση της ΚΤΠ (Κοινωνία της Πληροφορίας) στην τοπικής αυτοδιοίκησης.

- 9.6. Βασικές αρχές της στρατηγικής της ΚΕΔΚΕ για την Κοινωνία της Πληροφορίας στην τοπική αυτοδιοίκηση.
- 9.7. Αλλαγές στην καθημερινότητα των αιρετών.
- 9.8. Αλλαγές στη καθημερινότητα των εργαζομένων στους δήμους.

- 9.9. Ενιαίο Διαδικτυακό περιβάλλον ΟΤΑ για παροχή υπηρεσιών στον πολίτη και στις επιχειρήσεις.
 - 9.9.1 16 Πίλοτικοί φορείς ΟΤΑ.
 - 9.9.2 Τι αφορά το έργο.
 - 9.9.3 Υπηρεσίες
 - 9.9.4 Αντικείμενο έργου
 - 9.9.5 Τεχνική άποψη αρχιτεκτονικής.
 - 9.9.6 Υλοποίηση έργου.

Κεφάλαιο 10

10. Πολιτικές προώθησης- ευρωζωνικότητα.

- 10.1 Νέες υποδομές
- 10.1. Βασικές αρχές
 - 10.1.2 Τι κάνουν οι δήμοι και η ΚΕΔΚΕ;
 - 10.1.3 Η συμβολή της ΚΕΔΚΕ
 - 10.1.4 Κατάρτιση αιρετών στις τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνιών.
- 10.2 Μόνιμες εξειδικευμένες θεματικές ομάδες.
- 10.3 Ψηφιακή αυτοδιοίκηση- Ψηφιακός Δήμος
- 10.4 Ψηφιακές υπηρεσίες στους ΟΤΑ
- 10.5 Ενιαίο διαδικτυακό περιβάλλον ΟΤΑ για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις
- 10.6 Ψηφιακές υπηρεσίες ΟΤΑ πραγματικότητα ή άπιαστο όνειρο
- 10.7 Τα πλεονεκτήματα της ψηφιακής πόλης
- 10.8 Οι κρίσιμοι παράγοντες για την βιωσιμότητα τους
- 10.9 Οι ψηφιακές υπηρεσίες, πόσο προσιτές θα είναι στους πολίτες και στις επιχειρήσεις ώστε να προωθήσουν την τοπική ανάπτυξη
- 10.10 Τα βασικά συμπεράσματα του διεθνούς Συνεδρίου της ΚΕΔΚΕ για την «Αξιοποίηση των Τεχνολογιών της Πληροφορικής και Επικοινωνιών για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση και την Τοπική Ανάπτυξη»

Κεφάλαιο 11

11.1 Ισότητα των φύλων στην τοπική αυτοδιοίκηση

11.2 Συμπεράσματα για την ισότητα των φύλων

Κεφάλαιο 12

Συμπεράσματα- Προτάσεις

ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ

Στην συγκεκριμένη εργασία έγινε η επιλογή ερευνητικού πληθυσμού με βάση το φύλλο, την ηλικία, κοινωνική θέση, επάγγελμα. Το δείγμα είναι αντιπροσωπευτικό, διότι ερωτήθηκε φάσμα ανθρώπων. Το είδος της έρευνας είναι εξερευνητικό και περιγραφικό. Ο τρόπος ο οποίος διεξήχθη είναι ποσοτικός και ποιοτικός. Ο τρόπος συλλογής στοιχείων είναι διάφοροι στατιστικοί μέθοδοι και ερωτηματολόγια.

ΠΟΙΟ ΕΙΝΑΙ ΤΟ ΕΜΠΕΙΡΙΚΟ ΥΛΙΚΟ ΠΟΥ ΕΠΙΛΕΓΟΥΜΕ ΚΑΙ ΠΩΣ ΤΟ ΕΠΕΞΕΡΓΑΖΟΜΑΣΤΕ ΓΙΑ ΝΑ ΕΠΙΒΕΒΑΙΩΣΟΥΜΕ ΤΙΣ ΥΠΟΘΕΣΕΙΣ ΚΑΙ ΤΟ ΜΟΝΤΕΛΟ ΑΝΑΛΥΣΗΣ ΤΟΥ.

Στην συγκεκριμένη εργασία καθώς και όπως ήδη αναφέρθηκε, το αντικείμενο της ανάλυσης έχει θεωρητικό χαρακτήρα, αλλά και επιστημονικό με την μορφή των ερωτηματολογίων και συμπερασμάτων.

Ως εμπειρικό υλικό θα μπορούσαν να θεωρηθούν κάποια συμπεράσματα από μελέτες που προκύπτουν μέσω του ερωτηματολογίου, διαγραμμάτων και πινάκων προκειμένου να επιχειρηματολογήσω υπέρ της ΚΕΔΚΕ στην αξιοποίηση δυνατοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης. Για τον εντοπισμό του παραπάνω επιστημονικού αντικειμένου της εργασίας κρίνεται σκόπιμο η παράθεση τόσο του τίτλου όσο και των προτεινόμενων κεφαλαίων. Συγκεκριμένα:

ΤΙΤΛΟΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ: Ο ρόλος της ΚΕΔΚΕ στην λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης.

ΠΟΙΕΣ ΕΙΝΑΙ ΟΙ ΥΠΟΘΕΣΕΙΣ ΤΙΣ ΕΡΕΥΝΑΣ

ι κύριες υποθέσεις οι οποίες λειτουργούν και ως κεντρικές κατευθυντήριες για την περαιτέρω επεξεργασία και την ανάλυση του αντικειμένου της έρευνας είναι οι εξής:

- Αν η ΚΕΔΚΕ ανταποκρίνεται στη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης.

- Αν οι ηλεκτρονικές υπηρεσίες εισβάλλουν στην λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Οι λόγοι για τους οποίους επιλέχθηκε το συγκεκριμένο θέμα είναι οι εξής:

Η τοπική αυτοδιοίκηση, όντας ο πλησιέστερος φορέας στα καθημερινά προβλήματα της τοπικής κοινωνίας, αξίζει να εξεταστεί η λειτουργία της, οι αρμοδιότητες της, καθώς επίσης και η λειτουργία της ΚΕΔΚΕ και ποιος είναι ο ρόλος της, πάνω σε θέματα τοπικής αυτοδιοίκησης.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι να προσδιοριστεί, ποιος είναι ο ρόλος της ΚΕΔΚΕ στην λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης. Για αυτό το λόγο επιχειρήθηκε να εξεταστεί το θέμα τόσο σε επιστημονικό-θεωρητικό επίπεδο, όσο και σε ερευνητικό. Αρχικά αναφέρθηκαν οι λόγοι για τους οποίους επιλέχθηκε το συγκεκριμένο θέμα προς διερεύνηση αλλά και το γενικότερο πλαίσιο της προτεινόμενης έρευνας. Έπειτα έγινε αναφορά στα μεθοδολογικά βήματα που ακολούθησα και ειδικότερα στο θεωρητικό υπόβαθρο που χρησιμοποίησα, στις υποθέσεις έρευνας πάνω στις οποίες στήριξα την ανάλυση μου, στον τρόπο με τον οποίο επεξεργάστηκα το εμπειρικό υλικό, στα συμπεράσματα στα οποία καταλήγω και στο βαθμό που αυτά αντιστοιχούν στο κεντρικό ερώτημα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

1. Δήμοι και κοινότητες- Σύσταση και Αρμοδιότητες

Πρώτος βαθμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

1. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση ως έκφραση της λαϊκής κυριαρχίας αποτελεί το θεμελιώδη θεσμό του δημοσίου βίου των Ελλήνων, όπως αυτός κατοχυρώνεται από τις διατάξεις του άρθρου 102 του Συντάγματος .
2. Οι Δήμοι και οι κοινότητες συγκροτούν τους Οργανισμούς του Πρώτου Βαθμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Σύσταση δήμων και Κοινοτήτων

Δήμοι είναι :

- ⇒ Όσοι έχουν ήδη συσταθεί με νόμο.
- ⇒ Όσοι προέρχονται από ένωση Δήμων ή Δήμων και Κοινοτήτων, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρού 3.
- ⇒ Όσες Κοινότητες έχουν πληθυσμό άνω των τεσσάρων χιλιάδων (4000) κατοίκων κατά την τελευταία απογραφή.
- ⇒ Κοινότητες είναι όσες έχουν ήδη συσταθεί ή διατηρηθεί με νόμο.
- ⇒ Οι Δήμοι διαιρούνται σε δημοτικά διαμερίσματα, σύμφωνα με το άρθρο 117.
- ⇒ Στους Δήμους και στις Κοινότητες που συστάθηκαν, η εδαφική περιφέρεια κάθε Ο.Τ.Α. που καταργήθηκε και κάθε οικισμού που προσαρτήθηκε αποτελεί υποδιαίρεση της ενιαίας εδαφικής περιφέρειας του νέου Δήμου ή της Κοινότητας.

1.1 Ένωση Δήμων και κοινοτήτων

Δήμοι ή Κοινότητες που συνορεύουν μπορούν να ενωθούν σε

Δύο ή περισσότεροι όμοιοι Δήμοι μπορούν να ενωθούν και να αποτελέσουν ένα Δήμο, μετά από αποφάσεις που λαμβάνονται από τα Δημοτικά Συμβούλια με πλειοψηφία των τριών πέμπτων του συνολικού αριθμού των μελών του κάθε συμβουλίου.

- ⇒ Μία ή περισσότερες Κοινότητες που συνορεύουν με ένα Δήμο.
- ⇒ Δύο ή οι περισσότερες Κοινότητες μπορούν να ενωθούν και να αποτελέσουν ένα Δήμο. Με τις αποφάσεις της παρ 1 προτείνεται το όνομα και η έδρα του νέου Οργανισμού.
- ⇒ Οι Δήμοι που δημιουργούνται με την διαδικασία της παρ.1 λαμβάνουν οικονομική ενίσχυση, την οποία χρηματοδοτεί το Ειδικό Πρόγραμμα Ενώσεων. (ΕΠΕ), που δημιουργείται για το σκοπό αυτό. Οι πόροι που προέρχονται είτε από τους κεντρικούς αυτοτελείς πόρους, είτε από άλλες , εθνικές ή κοινοτικές , πηγές χρηματοδότησης. Με απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Οικονομίας και Οικονομικών που εκδίδεται ύστερα από γνώμη της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας, καταρτίζεται το Ειδικό Πρόγραμμα Ενώσεων και καθορίζεται το ύψος και ο τρόπος κατανομής των πόρων του.
- ⇒ Όσο αναφορά τον χρόνο μετά την ένωση και μέχρι την λήξη της δημοτικής ή κοινοτικής περιόδου τα αιρετά όργανα της των Δήμων και Κοινοτήτων, για όλα τα σχετικά δικαιώματα τους, θεωρείται ότι εξαντλούν την τετραετία για την οποία έχουν εκλεγεί.

1.2 Η Αρχή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στάθηκε το «ρίζωμα» των κατοίκων του πολύπαθου αυτού τόπου, το ανθεκτικότερο οχυρό της δημοκρατίας και το άριστο ορμητήριο της. Μάλιστα, η κοινότητα ήταν η πρώτη μορφή κοινωνικής ένωσης στην ιστορία. Η οργάνωση σε πόλη ήρθε αργότερα.

Ιδρυτής της πρωτόθετης οργάνωσης μπορεί να θεωρηθεί ο Θησέας, σαν ιδρυτής του δήμου της αρχαίας Αθήνας και θεμελιωτής της δημοκρατίας. Τότε ο δήμος χαρακτηριζόταν ο πολύς λαός και ιδιαίτερα οι αγρότες, σε αντίθεση με τους λίγους που κατοικούσαν στο άστυ. Από τον θεσμό του δήμου γεννήθηκε η δημοκρατία και η συνέλευση του λαού (Εκκλησία του Δήμου), που ήταν η συνέλευση των πολιτών στις πόλεις της αρχαίας Ελλάδας για τη άσκηση των δικαιωμάτων και των καθηκόντων τους που πήγαζαν από το δημοκρατικό πολίτευμα. Η μορφή του δήμου που καθιέρωσε ο Κλεισθένης τελειοποιήθηκε την εποχή του Περικλή. Ο δήμος σαν μικρογραφία της πολιτείας είχε δικές του αρχές, διοίκηση και δική του περιουσία, δηλαδή δική του "τοπική αυτοδιοίκηση"

Η χώρα μας με την αναγκαστική συμμετοχή της στους εμφύλιους πολέμους των Ρωμαίων, έζησαν μεγάλες συμφορές και εξαθλίωση, ενώ οι ελληνικοί δήμοι έχασαν την πολιτική τους σημασία και συνέχισαν να υπάρχουν ως τοπικοί οργανισμοί. Κατά εποχή, η συγκεντρωτική πολιτική του Μεγάλου Αλεξάνδρου έπληξε τους κοινοτικούς θεσμούς και οι δήμοι είχαν διακοσμητικό χαρακτήρα. Με την αύξηση της γαιοκτησίας αναπτύχθηκαν κοινότητες που τις διοικούσαν οι τοπικοί άρχοντες, οι δυνατοί που είχαν αποκτήσει μεγάλο πλούτο και εξουσία. Οι δήμοι και οι κοινότητες στα χρόνια της τουρκοκρατίας δρούσαν ποικιλότροπα. Οι ενώσεις κοινοτήτων είχαν κίνητρα οικονομικά και εθνικά. Έγιναν έτσι κέντρα εθνικής αντίστασης, πνευματικά και οικονομικά, πραγματοποιώντας την αποστολή τους με την συνεισφορά των κατοίκων και των ξενιτεμένων Ελλήνων. Ανέπτυξαν σπουδαία τοπική δραστηριότητα και εκτέλεσαν έργα κοινής ωφέλειας. Οι Τούρκοι που τους ενδιέφερε περισσότερο η εκμετάλλευση των ραγιάδων, δεν ασχολούνταν τόσο με την διοικητική τους οργάνωση, θα λέγαμε μάλιστα ότι βοήθησαν την αυτοδιοίκηση των σκλαβωμένων Ελλήνων, που διευκόλυνε κατά κάποιο τρόπο την είσπραξη κεφαλικών φόρων.

1.3 Το πρόβλημα: Δυσλειτουργίες κι έλλειψη θεσμικής ανταπόκρισης στην διαφοροποίηση της πραγματικότητας

Η ακραία διασπορά των οικισμών (καρπός, σε μεγάλο βαθμό, μιας ασχεδιάστης ανάπτυξης), ο γεωγραφικός κατακερματισμός, η υπανάπτυξη (παρά τις ορατές προόδους) των μεταφορικών υποδομών και οι περιφερειακές ανισότητες εξακολουθούν να χαρακτηρίζουν την χώρα μας. Παράλληλα, η κοινωνία μας βρίσκεται αντιμέτωπη με ριζικές δημογραφικές, περιβαλλοντικές, πολιτισμικές και οικονομικές αλλαγές. Το κεντρικό κράτος, παρά τις έντονες προσπάθειες και την επιστράτευση πρωτοφανών πόρων και μέσων, αδυνατεί να ανταποκριθεί στη ζήτηση για ποιοτικές και επαρκείς κοινωνικές υπηρεσίες, για εξομάλυνση των σχέσεων διοίκησης-πολίτη, για κάλυψη των αναγκών πολιτικής προστασίας. Η αυτοδιοίκηση, δημοκρατικός θεσμός που βρίσκεται κοντά στον πολίτη και τις ανάγκες του, παρά τις εμφανείς δυσλειτουργίες, αποτελεί τον φορέα που έχει ήδη αποδείξει ότι μπορεί να ανταποκριθεί καλύτερα και ταχύτερα (λ.χ. συντήρηση σχολικών κτιρίων, προστασία της παιδικής ηλικίας και των ηλικιωμένων, αξιοποίηση κοινωφελών χώρων και κτιρίων κ.ά.) στις προσδοκίες της κοινωνίας μας. Προκειμένου να αναβαθμιστεί η αυτοδιοίκηση, θα πρέπει να εξοπλιστεί με τους απαιτούμενους πόρους και αρμοδιότητες. Μόνο σε αυτή τη περίπτωση έχει νόημα η αναδιάταξη των μεγεθών

της. Αλλά και η τελευταία δεν πρόκειται να έχει τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα αν παραμείνει ως έχει το υφιστάμενο σύστημα διακυβέρνησης των δήμων μας, το οποίο, κατά γενική ομολογία, παρουσιάζει σημαντικές αδυναμίες. Η παρούσα μελέτη, επιχειρεί ακριβώς την επεξεργασία συγκεκριμένων προτάσεων για την συντεταγμένη και μετρημένη αναδιάταξη και του συστήματος δημοτικής διακυβέρνησης.

Κεφάλαιο 2

2. Η ιστορική εξέλιξη

Το σημερινό σύστημα διακυβέρνησης των δήμων και κοινοτήτων στην χώρα μας αποτελεί τον καρπό μιας μακράς ιστορικής πορείας, η οποία είχε μια φιλόδοξη και συστηματικά ολοκληρωμένη, σε μεγάλο βαθμό αφετηρία, με το νόμο ΔΝΖ/1912 του Ελ. Βενιζέλου, ο οποίος αποτέλεσε χαρακτηριστικό δείγμα της μεταρρυθμιστικής ορμής και ποιότητας του «αστικού εκσυγχρονισμού» στη χώρα μας. Η συνέχεια χαρακτηρίστηκε από παλινδρομήσεις και πολιτικές σκοπιμότητες που οδήγησαν στην εγκατάλειψη της δομο-λειτουργικής διαφοροποίησης του συστήματος και την παγίωση ενός «δημαρχο-κεντρικού» μοντέλου. Το ζήτημα του συστήματος διακυβέρνησης, ακόμη και κατά την περίοδο των σχετικά πρόσφατων μεταρρυθμίσεων δεν αντιμετωπίστηκε συστηματικά και εξακολουθεί να αποτελεί, από πολλές πλευρές, ένα κρίσιμο έλλειμμα για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση στην χώρα μας.

2.1. Η πορεία του συστήματος διακυβέρνησης

2.1.1. Από την εισαγωγή του δυαδικού συστήματος (δήμοι-κοινότητες) στην σταδιακή ενίσχυση της θέσης του δημάρχου

Με το νόμο ΔΝΖ' του 1912 δημιουργήθηκε στην Ελλάδα ένα σύστημα οργάνωσης της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης, το οποίο βασίστηκε στην διαφοροποίηση μεταξύ δήμων και κοινοτήτων. Αρχικά, μάλιστα, γινόταν λόγος για «αστικούς», αφενός, και αφετέρου «αγροτικούς» δήμους, προτού ο νόμος υιοθετήσει, για λόγους ιδεολογικούς και σημειολογικούς, τον όρο κοινότητα¹. Όπως είναι γνωστό, ως *Δήμοι* χαρακτηρίστηκαν απευθείας στον εν λόγω νόμο οι πόλεις που ήταν πρωτεύουσες νομών ή είχαν περισσότερους από 10.000 κατοίκους. Ο Δήμαρχος εκλέγονταν άμεσα και για θητεία τεσσάρων ετών (άρθρ. 146 ν. ΔΝΖ/1912), ενώ στις Κοινότητες ο Πρόεδρος εκλέγονταν έμμεσα από το Κοινοτικό Συμβούλιο και για ετήσια θητεία (άρθρ. 30 επ.). Σε αυτό το σημείο εντοπίζονταν, κατά την Εισηγητική

¹ Βλ. αναλυτικότερα: Ν-Κ. Χλέπα, *Η Τοπική Διοίκηση στην Ελλάδα*, Αντ. Ν. Σάκκουλας 1999, σελ. 295 επ.

Έκθεση του νόμου, η κυριότερη διαφορά μεταξύ Δήμων και Κοινοτήτων². Τα κοινοτικά συμβούλια εκλέγονταν άμεσα για τετραετή θητεία και είχαν, ανάλογα με τον πληθυσμό της κοινότητας, 5-15 μέλη. Τα δημοτικά συμβούλια εκλέγονταν επίσης άμεσα και για τετραετή θητεία, ενώ είχαν 18-30 μέλη. Το δημοτικό συμβούλιο εξέλεγε, μεταξύ των μελών του, τριμελές Προεδρείο για ετήσια θητεία. Στους Δήμους, εκτός από το Δήμαρχο εκλέγονταν άμεσα και *Πάρεδροι* (3 ή 4 ανάλογα με τον πληθυσμό του Δήμου), ως «βοηθοί του δημάρχου ενεργούντες κατά τας παραγγελίας αυτού» (άρθρ. 97). Ως δεύτερο συλλογικό όργανο, ο νόμος καθιέρωνε την *Δημαρχιακή Επιτροπή*, ως «αρχή επιβλέπουσα την όλην του δήμου διοίκησιν και συμπράττουσα μετά του δημάρχου κατά τους ορισμούς του νόμου τούτου» (άρθρ. 106) με τρία έως πέντε μέλη (ανάλογα με το μέγεθος του δημοτικού συμβουλίου), τα οποία εκλέγονταν από το δημοτικό συμβούλιο. Η δημαρχιακή επιτροπή είχε πολλά και σημαντικά καθήκοντα, όπως λ.χ. τον διορισμό και την απόλυση των δημοτικών υπαλλήλων «κατά πρότασιν του δημάρχου» (άρθρ. 108), τις δημοπρασίες, τον ορισμό της ημέρας συνεδρίασης και της ημερήσιας διάταξης του δημοτικού συμβουλίου, καθώς και την επίβλεψη της λειτουργίας των διοικητικών και οικονομικών υπηρεσιών. Σε γενικές γραμμές, υπήρξε εμφανής η πρόθεση του νομοθέτη για την αποφυγή της συγκέντρωσης εξουσίας σε ένα όργανο και την κατανομή ευθυνών και πολιτικής ισχύος μεταξύ δημάρχου, παρέδρων, δημοτικού συμβουλίου και δημαρχιακής επιτροπής. Στους δήμους δημιουργήθηκε ένα σύνθετο σύστημα διοίκησης που ανταποκρίνονταν στα χαρακτηριστικά και τις ανάγκες τους.

Το ζήτημα του τρόπου εκλογής του δημάρχου επανήλθε κατά τη δεκαετία του είκοσι, οπότε και καθιερώθηκε η *έμμεση* εκλογή στους δήμους με πληθυσμό μικρότερο των 100.000 κατοίκων, ενώ προβλέπονταν η δυνατότητα μείωσης του εν λόγω πληθυσμιακού ορίου σε 50.000 κατοίκους³. Προτού όμως εφαρμοσθούν οι εν λόγω διατάξεις σε δημοτικές εκλογές, τροποποιήθηκε και πάλι ο νόμος, έτσι ώστε η έμμεση εκλογή να ισχύει μόνο σε δήμους με πληθυσμό έως 10.000 κατοίκους ή σε δήμους με πληθυσμό μεγαλύτερο από 5.000 κατοίκους που ήταν πρωτεύουσες νομού⁴.

² Βλ. *Εισηγητική Έκθεση της επί του νόμου περί συστάσεως Δήμων και Κοινοτήτων Επιτροπής (Πρόεδρος: Ι. Τσιριμώκος, Γεν. Εισηγητής: Αλέξ. Διομήδης)*, σ. 35: «Την σπουδαιότεραν διάκρισιν μεταξύ κοινοτήτων και δήμων κατά το νομοσχέδιον, ευρίσκει η πλειονοψηφία της επιτροπής εις το έμμεσον της εκλογής του κοινοτικού άρχοντος». Βλ. *Χρ. Παπανδρέου, Συστήματα εκλογής αρχών τοπικής αυτοδιοικήσεως από της τουρκοκρατίας μέχρι σήμερα*, ΕΤΑ 1969, σ. 5 επ. (15 επ.).

³ Η έμμεση εκλογή δημάρχου θεσπίσθηκε με το Ν.Δ. της 27^{ης} Αυγούστου 1925, το οποίο εκδόθηκε μετά από σύμφωνη γνώμοδότηση της τριακονταμελούς κοινοβουλευτικής επιτροπής της Δ' Συντακτικής Συνελεύσεως

⁴ Με το Ν.Δ. της 13^{ης} Νοεμβρίου 1925. Βλ. αναλυτικά *Παπανδρέου, Χρ., όπ.π.*, σ. 15 επ.

Οι εν λόγω ρυθμίσεις εφαρμόστηκαν μόνο στις εκλογές της 25^{ης} Οκτωβρίου 1925, αλλά ήδη κατά το 1927 επαναφέρθηκε, για όλους τους δήμους, το άμεσο σύστημα εκλογής των δημάρχων⁵.

Αξιοσημείωτες, υπήρξαν και οι προηγηθείσες προσπάθειες για αναμόρφωση των εκλογικών ρυθμίσεων, αμέσως μετά τον εμφύλιο. Μέχρι το 1950, οποιοσδήποτε είχε τα νόμιμα προσόντα του εκλογέα μπορούσε να υποβάλει υποψηφιότητα για δημοτικό ή κοινοτικό αξίωμα, ενώ ο δημότης που ψήφισε μπορούσε να καταρτίζει το ψηφοδέλτιό του με την αναγραφή σε αυτό του ονόματος οποιουδήποτε προσώπου είχε ανακηρυχθεί από το αρμόδιο δικαστήριο ως υποψήφιος (ο αριθμός των αναγραφέντων έπρεπε βέβαια να είναι μικρότερος από εκείνον των εδρών του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου). Τελικά όμως, με το άρθρο 3 του ν. 1454/1950⁶ απαγορεύθηκε η υποβολή *μεμονωμένων υποψηφιοτήτων* και καθιερώθηκε το σύστημα των *συνδυασμών*. Προσωρινά ίσχυσε εξάλλου, με τον ίδιο νόμο (άρθρ. 16), και η *έμμεση* εκλογή του Δημάρχου από τους δημοτικούς συμβούλους, με δεδηλωμένο στόχο την αποφυγή της «κομματικοποίησης» των δημοτικών εκλογών⁷. Μετά την εφαρμογή του συστήματος της *έμμεσης* εκλογής Δημάρχου στις εκλογές της 15^{ης} Απριλίου 1951 (όπου εψήφισαν για πρώτη φορά οι γυναίκες στην χώρα μας), αποδείχθηκε όμως ότι ενισχύθηκε ακόμη περισσότερο η επιρροή των κομμάτων και έτσι επανήλθε η άμεση εκλογή δημάρχου με τον ΔΚΚ/1954, και εξαιτίας των πολυάριθμων περιπτώσεων «περίεργης» συναλλαγής που είχε αναδείξει –ίσως δια της μεθόδου του «ελάχιστου κοινού παρονομαστή»- στο δημαρχιακό αξίωμα εντελώς ακατάλληλα πρόσωπα με αποτέλεσμα να προκληθούν έντονες αντιδράσεις στις τοπικές κοινωνίες⁸.

Ο νέος Κώδικας εισήγαγε πάντως ένα ιδιότυπο εκλογικό σύστημα, σύμφωνα με το οποίο ο συνδυασμός που είχε συγκεντρώσει το 40% των έγκυρων ψηφοδελτίων καταλάμβανε (με τον επικεφαλής του) τον δημαρχιακό θώκο αλλά και την συντριπτική πλειονότητα (τα τρία τέταρτα) των εδρών του δημοτικού συμβουλίου (άρθρ. 61). Εάν κανένας συνδυασμός δεν έφθανε αυτό το ποσοστό, τότε

⁵ Με το Ν.Δ. της 27^{ης} Οκτωβρίου 1927. Βλ. Παπανδρέου, *Χρ.*, όπ.π., σ. 16.

⁶ ΕτΚ Α' 158. Βλ. σχετικά: Γ. Παπαχατζή, Σύστημα του εν Ελλάδι ισχύοντος διοικητικού δικαίου, χ.ε., Έκδοσις Δευτέρα, Αθήνα 1952, σ. 347 επ. και Μιχ. Δένδια, Διοικητικόν Δίκαιον. Τόμος Β'. Διοικητική Οργάνωσις, Β. Παπαζήσης, Αθήνα 1966, σ. 205 επ.

⁷ Στην εισηγητική έκθεση του ν. 1454/1950 που είχε καθιερώσει την *έμμεση* εκλογή και έφερε την υπογραφή του τότε Υπουργού Εσωτερικών Γ. Παπανδρέου, υποστηρίζονταν ότι η *άμεση* εκλογή, παρά την αναμφισβήτητη προβολή της προσωπικότητας του Δημάρχου, προσλάμβανε συνήθως και γενικότερο πολιτικό και προσωπικό κομματικό χαρακτήρα. Βλ. *Χρ. Παπανδρέου*, όπ.π., σ. 17 επ.

⁸ Όπ.π.

επαναλαμβάνονταν η ψηφοφορία κατά την αμέσως επόμενη Κυριακή, μεταξύ των δύο ισχυρότερων, σε ψήφους, συνδυασμών⁹. Σε κάθε περίπτωση, ο επιλαχών συνδυασμός καταλάμβανε μόλις το ένα τέταρτο των εδρών του δημοτικού συμβουλίου, κατ' αποκλεισμό των υπόλοιπων επιλαχόντων, έτσι ώστε να μην διαθέτουν εκπροσώπηση οι μικρότεροι συνδυασμοί και να επιβάλλεται ένα είδος δι- παραταξιακού συστήματος¹⁰. Στις Κοινότητες διατηρήθηκε η έμμεση εκλογή του Προέδρου (για διετή θητεία) από το Κοινοτικό Συμβούλιο (άρθρ. 86), στο οποίο ανακηρύσσονταν ως *επιτυχών συνδυασμός* εκείνος που είχε λάβει την σχετική πλειοψηφία των εγκύρων ψήφων (και καταλάμβανε επίσης τα τρία τέταρτα των εδρών του Συμβουλίου), ενώ ο αμέσως επόμενος σε αριθμό ψήφων συνδυασμός ελάμβανε, ως «*επιλαχών*», το ένα τέταρτο των εδρών (άρθρ. 61 παρ. 2 και 4 ΔΚΚ/1954).

Αξίζει να σημειωθεί ότι με τα άρθρα 56 και 57 του ΔΚΚ/1954, καθιερώθηκε το αμιγές σύστημα της εκλογής κατά συνδυασμούς με επικεφαλής δήμαρχο και απαγορεύτηκαν οι υποψηφιότητες που επιτρέπονταν προηγουμένως (βλ. άρθρ. 3 ν. 1454/1950). Έτσι, οι ψηφοφόροι μπορούσαν, πλέον, να χρησιμοποιούν τα ψηφοδέλτια των συνδυασμών χωρίς να επιτρέπονται διαγραφές ονομάτων ή/και εγγραφές άλλων. Αντίθετα, σύμφωνα με την έως τότε ισχύουσα, παλαιότερη νομοθεσία, ο ψηφοφόρος μπορούσε να διαγράψει οποιονδήποτε από τους υποψήφιους και να τον αντικαταστήσει με μεμονωμένο υποψήφιο ή με υποψήφιο άλλου συνδυασμού¹¹. Επρόκειτο, καταφανώς, για μια ρύθμιση που ενίσχυε την θέση των επικεφαλής των συνδυασμών, υποψήφιων δημάρχων και, μάλιστα, σε μια περίοδο όπου δεν υπήρχαν πλέον οι άμεσα εκλεγόμενοι *Πάρεδροι* που είχε καθιερώσει ο ν. ΔΝΖ/1912.

Ενόψει των δημοτικών εκλογών του Απριλίου του 1959, τροποποιήθηκαν τελικά και πάλι οι σχετικές με την ανάδειξη των δημοτικών αρχών διατάξεις της νομοθεσίας¹², με τον επίσημο στόχο να περιορισθεί «ο κομματισμός εις την αυτοδιοίκησιν»¹³. Ειδικότερα, καθιερώθηκε αναλογικό σύστημα εκλογής των

¹⁰ Κάτι το οποίο, βεβαίως, συχνά διαφεύσθηκε στην πράξη, χάρη στις εκλογικές επιτυχίες της ΕΔΑ και την πολυδιάσπαση των δυνάμεων του κέντρου.

¹¹ Βλ. Ψαρού, Δ., Σχόλια κατ' άρθρον εις τον δημοτικό και κοινοτικό Κώδικα ΕΤΑ 1954, σ. 26 επ.

¹² Με το ν. 3938/1959 «περί τροποποίησης, συμπλήρωσης και καταργήσεως διατάξεων του δημοτικού και κοινοτικού Κώδικος κλπ.» (ΕτΚ Α 32).

¹³ Στην εισηγητική έκθεση του νόμου 3938/1959, ο τότε Υπουργός Εσωτερικών Δ. Μακρής έγραφε ότι «ο έντονος και αποκάλυπτος κομματικός προσανατολισμός και αι κατά την διάρκειαν της θητείας επαναλαμβανόμεναι αναπίτρεπτοι πολιτικά εκδηλώσεις των δημοτικών και κοινοτικών αρχόντων

δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων¹⁴, ενώ ορίστηκε ότι ο δήμαρχος εκλέγεται από το δημοτικό συμβούλιο μεταξύ των μελών του, «δια φανεράς ψηφοφορίας». Ως απαραίτητη πλειοψηφία για την εκλογή δημάρχου ο νόμος όρισε τα δύο τρίτα του όλου αριθμού των συμβούλων και προέβλεπε τρεις αλληπάλλληλες ψηφοφορίες μέχρις ότου εκλεγεί κάποιος με την απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων. Εάν όλες οι ψηφοφορίες απέβαιναν άκαρπες, το αξίωμα του δημάρχου καταλάμβανε «ο λαβών τας πλείονας ψήφους προτιμήσεως σύμβουλος του πλειοψηφίσαντος συνδυασμού».

Και το νέο αυτό σύστημα, όμως, αποδείχθηκε βραχύβιο, αφού, μετά την αναβολή των δημοτικών εκλογών του 1963¹⁵, τροποποιήθηκαν από τη νέα, κεντρία πλειοψηφία του Κοινοβουλίου, για μια ακόμη φορά, οι εκλογικές διατάξεις της δημοτικής νομοθεσίας. Έτσι, επιβάλλονταν να περιλαμβάνει κάθε συνδυασμός έναν υποψήφιο δήμαρχο¹⁶. Εξάλλου, τροποποιήθηκε το αναλογικό σύστημα που ίσχυε ως προς την κατανομή των εδρών του δημοτικού συμβουλίου, αφού προστέθηκε, ως προϋπόθεση για την είσοδο συνδυασμού στο δημοτικό συμβούλιο, η συγκέντρωση του 10% τουλάχιστον των έγκυρων ψήφων. Η εκλογή του δημάρχου προβλέπονταν να είναι άμεση, εφόσον ο πλειοψηφών συνδυασμός συγκεντρώνει το 40%, τουλάχιστον, των έγκυρων ψηφοδελτίων ή διαθέτει αριθμό εδρών ίσο προς την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των συμβούλων. Στις περιπτώσεις, όπου κανένας συνδυασμός δεν έχει την πλειοψηφία που απαιτεί ο νόμος, τότε ο δήμαρχος πρέπει να εκλεγεί έμμεσα από το δημοτικό συμβούλιο, το οποίο καλείται να επιλέξει μεταξύ των υποψηφίων δημάρχων των δύο πρώτων, σε ψήφους, συνδυασμών¹⁷.

Με αυτό το νέο, μικτό σύστημα εκλογής δημάρχου, η τότε κυβέρνηση της Ενώσεως Κέντρου είχε δηλώσει ότι επιθυμεί να αποφύγει τα μειονεκτήματα και των δύο τρόπων εκλογής (άμεσα ή έμμεσα), επειδή η μεν άμεση εκλογή ανέδειξε δημάρχους που εκπροσωπούσαν «ένα ελάχιστον ποσοστόν λαϊκής βουλήσεως», ενώ η έμμεση εκλογή οδηγούσε «εις την συναλλαγήν, νοθεύουσα και παραποιούσα την

παρέβλαψαν πάντοτε τα συμφέροντα και τας επιδιώξεις των ΟΤΑ», ενώ με το νέο σύστημα έμμεσης εκλογής δημάρχου επρόκειτο να προαχθούν τα «γενικώτερα και καλώς εννοούμενα συμφέροντα» των ΟΤΑ. Η εν λόγω εισηγητική έκθεση έχει αναδημοσιευθεί και στο περιοδικό ΕΤΑ 1959, σ. 207 επ.

¹⁴ Άρθρο 6 του ν. 3938/1959.

¹⁵ Βλ. το άρθρο 12 του ν. 4322/1963 «περί τροποποιήσεως, συμπληρώσεως και καταργήσεως διατάξεων τινών της περί εκλογής βουλευτών νομοθεσίας. Η πολιτική αστάθεια οδήγησε σε αλληπάλλληλες αναβολές μέχρι την άνοιξη του 1964, οπότε ορίστηκε, με το ΒΔ 264/1964 «περί ορισμού ημέρας διενεργείας των δημοτικών και κοινοτικών εκλογών και εγκαταστάσεως των εκλεγισομένων αρχών» (ΕτΚ Α 82), ως ημέρα διεξαγωγής των δημοτικών και κοινοτικών εκλογών η 5^η Ιουλίου 1964. Βλ. αναλυτικότερα Παπανδρέου, Χρ., όπ.π., σ. 21 επ.

¹⁶ Βλ. άρθρ. 6 επ. ν. 4337/1964 «περί τροποποιήσεως και συμπληρώσεως διατάξεων της περί εκλογής των δημοτικών και κοινοτικών αρχών νομοθεσίας» (ΕτΚ Α 76).

¹⁷ Βλ. άρθρ. 8, 9 και 13 ν. 4337/1964 και αναλυτικότερα Παπανδρέου, Χρ., όπ.π., σ. 22 επ.

θέλησιν των εκλογέων»¹⁸. Αξίζει να σημειωθεί ιδιαίτερα το γεγονός ότι η νέα νομοθεσία προέβλεπε και την εκλογή «αναπληρωτού δημάρχου» (άρθρ. 9 ν. 4337/1964). Το εν λόγω αξίωμα καταλάμβανε αυτοδικαίως «ο δια περισσοτέρων ψήφων προτιμήσεως εκλεγείς δημοτικός σύμβουλος του συνδυασμού, εξ ου εξελέγη ο δήμαρχος». Στην πράξη, ωστόσο, αυτός ο μακρινός απόγονος του παλαιού θεσμού του «δημοτικού παρέδρου» (στα Δωδεκάνησα υπήρχε παλιότερα ο θεσμός του δεύτερου δημάρχου, ενώ στην Κρήτη υπήρχε ο «υποδήμαρχος») αποδείχθηκε προβληματικός εξαιτίας του έντονου ανταγωνισμού προς τον δήμαρχο, με αποτέλεσμα να καταργηθεί τελικά ο «αναπληρωτής δήμαρχος» από την στρατιωτική δικτατορία¹⁹.

2.1.2. Μετά την δικτατορία: Οι πρώτες δύο δεκαετίες της δημοκρατικής αυτοδιοίκησης

Η μεταδικτατορική κυβέρνηση που προέκυψε από τις εκλογές της 17ης Νοεμβρίου 1974 προώθησε με σπουδή την ψήφιση ορισμένων νόμων²⁰ με εκλογικές, κυρίως, διατάξεις, ενόψει των πρώτων ελεύθερων δημοτικών και κοινοτικών εκλογών που έγιναν στις 30 Μαρτίου 1975, και ενώ στην Βουλή δεν είχαν ακόμη ολοκληρωθεί οι διαδικασίες για την ψήφιση του νέου Συντάγματος. Με τις εν λόγω νέες ρυθμίσεις καθιερώθηκε η άμεση πλέον εκλογή και του Προέδρου Κοινότητας²¹, ενώ θεσπίστηκαν δύο διαφορετικά εκλογικά συστήματα για τις Κοινότητες, αφενός, που είχαν πληθυσμό έως πέντε χιλιάδες κατοίκους και όλους τους ΟΤΑ, αφετέρου, που είχαν μεγαλύτερο πληθυσμό. Έτσι, στην πρώτη περίπτωση, ο συνδυασμός ο οποίος

¹⁸ Και οι δύο φράσεις προέρχονται από τις τότε συζητήσεις στην Βουλή στις οποίες παραπέμπει ο Παπανδρέου, Χρ., όπ.π., σ. 23.

¹⁹ Με τον Α.Ν. 502/1968 «περί καταργήσεως του θεσμού του αναπληρωτού δημάρχου και τροποποιήσεως ετέρων τινών διατάξεων» (ΕτΚ Α 180). Βλ. αναλυτικότερα: Παπανδρέου, Χρ., Η αναπλήρωση δημάρχου εις δήμον, Εφημερίς Δήμων και Κοινοτήτων, 22 Μαρτίου 1967.

²⁰ Επρόκειτο για το ν. 8/1975 «Περί της εκλογής των δημοτικών και κοινοτικών Αρχών» (ΕτΚ Α' 25) και το ν. 18/1975 «Περί τροποποιήσεως και αντικαταστάσεως διατάξεων του Ν. 8/1975 «περί εκλογής δημοτικών και κοινοτικών αρχών» (ΕτΚ Α' 46). Μετά τις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές του Μαρτίου 1975 ψηφίσθηκαν ο ν. 180/1975 «Περί επαναφοράς εν ισχύι διατάξεων του δια του Ν.Δ. 2888/1954 κυρωθέντος Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικος ως ετροποποιήθησαν, συμπληρώθησαν και αντικατεστάθησαν μέχρι της 20ής Απριλίου 1967, συμπληρώσεως ενίων διατάξεων αυτού και ρυθμίσεως συναφών θεμάτων (ΕτΚ Α' 207) και ο ν. 215/1975 «Περί επαναφοράς εν ισχύι του Ν. Δ. 2189/1952 «περί Τοπικών Ενώσεων και Κεντρικής Ενώσεως Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδος» ως ετροποποιήθη και συμπληρώθη μέχρι της 20ής Απριλίου 1967, τροποποιήσεως, συμπληρώσεως και αντικαταστάσεως ενίων διατάξεων αυτού, ως και καταργήσεως συναφών διατάξεων» (ΕτΚ Α' 260). Στο τέλος του 1975 ολοκληρώθηκε και η πρώτη μεταδικτατορική κωδικοποίηση με το Π.Δ. 933/1975 «Περί κωδικοποιήσεως εις ενιαίον κείμενον νόμον των ισχυουσών διατάξεων περί του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικος» (ΕτΚ Α' 297).

²¹ Άρθρο 40 του ν. 8/1975.

συγκέντρωνε την σχετική πλειοψηφία ήταν και ο «επιτυχών» που καταλάμβανε τα δύο τρίτα των εδρών του κοινοτικού συμβουλίου, ενώ ο επόμενος, κατά σειρά, συνδυασμός αποκτούσε, ως «επιλαχών», το υπόλοιπο ένα τρίτο (οι επόμενοι συνδυασμοί αποκλείονταν). Στην δεύτερη περίπτωση²², «επιτυχών συνδυασμός» ήταν εκείνος που ελάμβανε την απόλυτη πλειοψηφία των ψήφων. Εάν κανένας συνδυασμός δεν επιτύγχανε αυτό το αποτέλεσμα, τότε επαναλαμβάνονταν η ψηφοφορία την επόμενη Κυριακή, μεταξύ των δύο συνδυασμών που είχαν λάβει τους περισσότερους ψήφους. Ο πρώτος σε ψήφους, αυτή τη φορά, ήταν πλέον ο «επιτυχών» συνδυασμός στον οποίο θα ανήκαν τα δύο τρίτα των εδρών²³.

Μετά την ριζική ανατροπή του πολιτικού σκηνικού με τις βουλευτικές εκλογές του 1981, η νέα κυβερνητική πλειοψηφία διατήρησε, ουσιαστικά, το παλαιό σύστημα, περιορίζοντας απλώς το ποσοστό των εδρών που ελάμβανε ο επιτυχών συνδυασμός στα τρία πέμπτα (από τα δύο τρίτα) και παρέχοντας πλέον σε όλους τους «επιλαχόντες» συνδυασμούς που κάλυπταν το εκλογικό μέτρο (και όχι μόνο στον πρώτο από αυτούς) τη δυνατότητα να εκπροσωπούνται στο δημοτικό ή το κοινοτικό συμβούλιο²⁴. Έτσι διατηρήθηκε η «κυβερνητική σταθερότητα» στους ΟΤΑ²⁵, ενώ παράλληλα διευκολύνθηκε η εκπροσώπηση και των μικρότερων συνδυασμών στα δημοτικά και τα κοινοτικά συμβούλια.

Κατά τις αρχές της δεκαετίας του ογδόντα, έγιναν προσπάθειες για ενίσχυση του πολιτικού-συμμετοχικού στοιχείου κατά την διαχείριση των τοπικών υποθέσεων. Έτσι, λίγο μετά την καθιέρωση της «λαϊκής συμμετοχής» στα Νομαρχιακά Συμβούλια, ένα νέο νομοθέτημα (ν. 1270/1982)²⁶ εισήγαγε στην Ελλάδα τον ιταλικής προέλευσης όρο «δημοτική αποκέντρωση» (“Decentramento

²² Άρθρ. 40 και 44 επ. του ν. 8/1975

²³ Βλ. Παπανδρέου, Χρ., Το εκλογικόν δίκαιον του νόμου 8/1975 «περί της εκλογής των δημοτικών και κοινοτικών αρχών», ΕΤΑ 1978, σ. 131 επ., Παπαδημητρίου, Γ., Το εκλογικό σύστημα των δημοτικών λειτουργιών και το Σύνταγμα, Αντ. Ν. Σάσκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1986, σ. 15 επ.

²⁴ Για το «μεικτό» σύστημα των δημοτικών και κοινοτικών εκλογών βλ αναλυτικά Μεντή, Γ., Το νέο εκλογικό σύστημα των δημοτικών και κοινοτικών εκλογών, ΕΕΝ 1983, σ. 90 επ., Παπαδημητρίου, Γ., όπ.π. (σημ.181), σ. 19 επ. και 32 για τα προβλήματα συνταγματικότητας που παρουσίαζε και το νέο σύστημα. Επίσης, Κατσούλη, Δ., Οι βασικές νομικοπολιτικές συνιστώσες του εκλογικού συστήματος, στο έργο: του ιδίου, Η ανεκπλήρωτη αυτοδιοίκηση, Αντ. Ν. Σάσκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1993, σ. 25 επ. (31 επ.).

²⁵ Τη μονοπαρταξιακή «κυβερνητική σταθερότητα» ως κύριο χαρακτηριστικό της πολιτικής φιλοσοφίας του εκλογικού συστήματος των δημοτικών λειτουργιών μετά το 1974 προβάλλει με ιδιαίτερη έμφαση ο Γ. Παπαδημητρίου, όπ.π., σ. 25 επ.

²⁶ «Τροποποιήσεις του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα για το εκλογικό σύστημα, τη δημοτική αποκέντρωση, τη λαϊκή συμμετοχή και τη διοικητική αυτοτέλεια των δήμων και κοινοτήτων (ΕτΚ Α' 93). Βλ. Θ. Θεοδώρου, Ο νόμος 1270/1982, στο έργο: του ιδίου κ.ά., Θέματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Άρθρα και Μελέτες Δημάρχων, Αφοί Τολίδη, Αθήνα 1982, σ. 55 επ.

Communale”)²⁷. Την τελευταία προωθούσαν τα *Συμβούλια των Διαμερισμάτων* στις μεγάλες πόλεις, τα οποία είχαν καθιερωθεί, ως διοικητική υποδιαίρεση, ήδη με το άρθρο 110 του ν. 1065/1980. Τα δημοτικά διαμερίσματα σχηματίζονταν, κατά το νόμοστους Δήμους Αθηναίων, Θεσσαλονίκης και Πειραιώς. Το δεκαπενταμελές Συμβούλιο Διαμερίσματος είχε γνωμοδοτικές αρμοδιότητες (άρθρ. 35 ν. 1270/1982), εκλέγονταν ταυτόχρονα (και με το ίδιο ψηφοδέλτιο) με το Δημοτικό Συμβούλιο για θητεία τεσσάρων ετών (άρθρ. 28, 32 ν. 1270/1982) και εξέλεγε τον Πρόεδρό του μεταξύ των μελών του για διετή θητεία (άρθρ. 41 ν. 1270/1982)²⁸.

Ο νόμος 1270/1982 καθιέρωσε και τα *Συνοικιακά Συμβούλια* στους υπόλοιπους ΟΤΑ. Σύμφωνα με το άρθρο 60 παρ. 1 ν. 1270/1982, «*Με σκοπό την προώθηση της λαϊκής συμμετοχής στις τοπικές υποθέσεις [...] κάθε δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο με απόφασή του μπορεί να διαιρέσει την περιοχή του δήμου ή της κοινότητας σε συνοικίες και να συγκροτήσει αντίστοιχα συνοικιακά συμβούλια*». Πρέπει να σημειωθεί ιδιαίτερα το γεγονός ότι ο νόμος εξουσιοδοτούσε τους δήμους να ορίσουν όλες τις σχετικές λεπτομέρειες για την σύνθεση, την λειτουργία και την εκλογή των συνοικιακών συμβουλίων (άρθρ. 63), τα οποία θα αποκτούσαν αρμοδιότητες γνωμοδοτικού χαρακτήρα. Ωστόσο, το γεγονός ότι ο νόμος επέτρεπε σε όλους τους *κατοίκους* (και όχι μόνο τους δημότες) προκάλεσε αρκετές καταχρήσεις, διπλοψηφίες κ.λ.π. που οδήγησαν πολύ γρήγορα σε παρακμή το νέο θεσμό, ο οποίος πάντως σε ορισμένες περιπτώσεις όντως εξασφάλισε για πρώτη φορά την συμμετοχή κατοίκων που ήταν μέχρι τότε αποκλεισμένοι από τις σχετικές διαδικασίες, όπως οι ετεροδημότες και οι –τότε ολιγάριθμοι βέβαια- αλλοδαποί.

Θεσμό δημοτικής αποκέντρωσης αποτέλεσαν και οι *Πάρεδροι* των συνοικισμών που είχαν απογραφεί ως αυτοτελείς και διέθεταν τουλάχιστον 75 κατοίκους. Σύμφωνα με το άρθρο 49 του ν. 1270/1982 ο Πάρεδρος εκλέγονταν ταυτόχρονα με το δημοτικό συμβούλιο (και με το ίδιο ψηφοδέλτιο) για θητεία τεσσάρων ετών. Κατά το άρθρο 55 οι Πάρεδροι συμμετείχαν σε όλες τις συνεδριάσεις των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων με δικαίωμα έκφρασης γνώμης, ενώ αποκτούσαν και δικαίωμα ψήφου σε ορισμένες περιπτώσεις που αφορούσαν τον συνοικισμό τους (κατάρτιση τεχνικού προγράμματος, σχέδιο πόλεως, κήρυξη απαλλοτριώσεως ακινήτου κ.ά.).

²⁷ Βλ. Δ. Κατσούλη, Τα δημοτικά διαμερίσματα και η θέση τους στο ελληνικό δημοτικό δίκαιο, στο έργο: του ιδίου, Η ανεκλήρωτη αυτοδιοίκηση, Αντ. Ν. Σάκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1993, σ. 73 επ. (74).

²⁸ Βλ. αναλυτικά Δ. Κατσούλη, όπ.π..

Τέλος, αξίζει να σημειωθεί και το γεγονός ότι με το άρθρο 15 του ν. 1270/1982 καθιερώθηκε ο θεσμός των *Αντιδημάρχων*, σε δήμους με πληθυσμό μεγαλύτερο από 10.000 κατοίκους (2-3 Αντιδήμαρχοι, ανάλογα με τον πληθυσμό). Ως Αντιδήμαρχοι ορίζονταν σύμβουλοι του επιτυχόντος συνδυασμού *για διετή θητεία* από τον Δήμαρχο, ο οποίος τους μεταβίβαζε αρμοδιότητές του. Επρόκειτο για μια πρώτη προσπάθεια «αποσυμφόρησης» των δημαρχιακών καθηκόντων υπό τον έλεγχο του ίδιου του δημάρχου, ο οποίος επέλεγε τους αντιδημάρχους ελεύθερα κατά την κρίση του, ενώ προσδιόριζε με απόφασή του τον κύκλο των καθηκόντων τους.

2.1.3. Το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας»

Η επόμενη σημαντική τομή ως προς το καταστατικό πλαίσιο διακυβέρνησης των ΟΤΑ και την δημοτική αποκέντρωση πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο των αναγκαστικών συνενώσεων που επέβαλε το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας». Πράγματι, σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 10 του ν. 2539/1997: *«Στους δήμους και τις κοινότητες, που συνιστώνται με τον παρόντα νόμο, η εδαφική περιφέρεια κάθε καταργούμενου ΟΤΑ και κάθε προσαρτώμενου συνοικισμού αποτελεί υποδιαίρεση της ενιαίας εδαφικής περιφέρειας του νέου δήμου ή κοινότητας και προσδιορίζεται με τον όρο «Δημοτικό ή Κοινοτικό Διαμέρισμα», το οποίο περιλαμβάνει και τον πληθυσμό του καταργηθέντος ΟΤΑ»*. Το άρθρο 4 του νόμου προέβλεπε τη σύσταση *Τοπικού Συμβουλίου* (παρ. 1) σε κάθε *δημοτικό διαμέρισμα*, εκτός από εκείνα που ορίζονταν ως έδρες των νέων δήμων και είχαν πληθυσμό άνω των 1.000 κατοίκων. Το Τοπικό Συμβούλιο *«λειτουργεί στα πλαίσια του νέου δήμου ως όργανο δημοτικής αποκέντρωσης, μέσα στα όρια του αντίστοιχου δημοτικού διαμερίσματος»* (παρ. 2). Τα τοπικά συμβούλια προβλέπονταν τριμελή σε διαμερίσματα που έχουν μέχρι 300 κάτοικους, πενταμελή σε όσα έχουν μέχρι 1.500 και επταμελή στα μεγαλύτερα. Ως προς τα *κοινοτικά διαμερίσματα*, ο νόμος καθιέρωσε την εκπροσώπησή τους, εκτός από εκείνα της έδρας, στη νέα *Κοινότητα* με τους *Παρέδρους* (βλ. ιδίως άρθρ. 7 και 8 του νόμου).

Σύμφωνα με το άρθρο 6 του ν. 2539/1997, το *τοπικό συμβούλιο* αποκτούσε τις ακόλουθες *αρμοδιότητες*: *«α. Εκφέρει γνώμη και διατυπώνει προτάσεις προς το δημοτικό συμβούλιο για όλα τα ζητήματα που ενδιαφέρουν το δημοτικό διαμέρισμα. Διατυπώνει προτάσεις στα πλαίσια της κατάρτισης του τεχνικού προγράμματος του δήμου για τα εκτελεστέα έργα και προγράμματα που αφορούν την περιφέρειά του. β. Παρακολουθεί την υλοποίηση των έργων και προγραμμάτων που εκτελούνται στο*

δημοτικό διαμέρισμα, έχοντας δικαίωμα να λαμβάνει γνώση των οικονομικών και τεχνικών στοιχείων που αφορούν τη μελέτη και εκτέλεση των έργων και προγραμμάτων αυτών και υποβάλλει σχετικές προτάσεις προς τα αρμόδια όργανα του δήμου. γ. Παρακολουθεί τη λειτουργία των κέντρων και εγκαταστάσεων παροχής διοικητικών, κοινωνικών, πολιτιστικών και αθλητικών εξυπηρετήσεων του δήμου που λειτουργούν στο δημοτικό διαμέρισμα και προτείνει στα αρμόδια όργανα του δήμου τη λήψη μέτρων για τη βελτίωση της οργάνωσης και λειτουργίας τους. δ. Προτείνει κατά τις ισχύουσες διατάξεις στο δημοτικό συμβούλιο τον ορισμό μελών των διοικητικών συμβουλίων, ιδρυμάτων, νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και επιχειρήσεων του δήμου που λειτουργούν στο δημοτικό διαμέρισμα. ε. Εκφέρει γνώμη για την αξιοποίηση, ανταλλαγή, δωρεά, εκποίηση περιουσιακών στοιχείων που ανήκαν στον καταργηθέντα ΟΤΑ ή τον προσαρτηθέντα συνοικισμό. στ. Εκφέρει γνώμη προτού ληφθούν αποφάσεις των οργάνων του δήμου που αναφέρονται σε δραστηριότητες και ενέργειες οι οποίες αφορούν στη διατήρηση του χαρακτήρα παραδοσιακού οικισμού».

Πάντως, σε ορισμένες ειδικές περιπτώσεις προβλεπόταν η *σύμφωνη γνώμη* του τοπικού συμβουλίου προκειμένου να ληφθεί η σχετική απόφαση ή από το αρμόδιο όργανο του δήμου (άρθρ. 6 παρ. 4). Επρόκειτο, συγκεκριμένα, για την αποδοχή κληροδοτήματος ή κληρονομιάς ή δωρεάς που διατίθενται αποκλειστικά για το δημοτικό διαμέρισμα, τις πράξεις διαχείρισης αυτοτελούς κληροδοτήματος, τον τρόπο διάθεσης των βοσκήσιμων εκτάσεων, την εκμίσθωση χωρίς δημοπρασία δασικών εκτάσεων που βρίσκονται στην περιφέρεια του διαμερίσματος. Όταν, εξάλλου, προβλεπόταν από την σχετική πράξη σύστασης κληροδοτήματος η συμμετοχή του δημάρχου ή του προέδρου ή συμβούλων του καταργηθέντος ΟΤΑ στην διοίκησή του, τότε συμμετέχουν ο πρόεδρος ή και μέλη του αντίστοιχου Τοπικού Συμβουλίου (άρθρ. 4 παρ. 1 εδ. α).

Πάντως, σύμφωνα με το άρθρο 6 παρ. 2 του νόμου, το δημοτικό συμβούλιο με απόφασή του που έπρεπε να ληφθεί μέσα στο πρώτο εξάμηνο της δημοτικής περιόδου, με την απόλυτη πλειοψηφία του συνόλου των μελών του, μπορούσε να αναθέτει στα τοπικά συμβούλια ή στον πρόεδρό τους αρμοδιότητές του: για τη *συντήρηση και λειτουργία* των δικτύων ύδρευσης και άρδευσης, των νεκροταφείων, των εγκαταστάσεων στους βοσκότοπους, των παιδικών χαρών και άλλων παιδιών, των σχολικών κτιρίων και του εξοπλισμού τους, τη *συντήρηση* του συστήματος αποχέτευσης, των δημοτικών οδών και γεφυρών, των πλατειών και των άλλων κοινόχρηστων χώρων καθώς και των αγροτικών οδών, την *εφαρμογή* πολιτιστικών,

ψυχαγωγικών και αθλητικών προγραμμάτων και τη συντήρηση και λειτουργία των αντίστοιχων εγκαταστάσεων, την *παροχή υπηρεσιών και προστασίας* στους ηλικιωμένους κατοίκους της περιοχής τους στο πλαίσιο της κοινωνικής πολιτικής του δήμου, την *παροχή υπηρεσιών* για την τουριστική αξιοποίηση και προβολή του δημοτικού διαμερίσματος. Το δημοτικό συμβούλιο μπορούσε πάντως να αναθέτει αρμοδιότητες *«και σε όποιον άλλο τομέα κρίνει σκόπιμο με κριτήριο την εξυπηρέτηση των κατοίκων, την αποτελεσματικότητα και την οικονομία»*

Ο νόμος «Ι. Καποδίστριας» επέλεξε, σύμφωνα με τα παραπάνω, να συγκεντρωθεί η ευθύνη για την λήψη των αποφάσεων στα όργανα του Δήμου (κυρίως στο δημοτικό συμβούλιο), ενώ τα *τοπικά συμβούλια των δημοτικών διαμερισμάτων* (δηλ. των τέως ΟΤΑ) περιορίστηκαν σε *γνωμοδοτικά και ελεγκτικά*, κυρίως, καθήκοντα. Με τις σχετικές ρυθμίσεις επιδιώκονταν η διασφάλιση της διοικητικής *συνοχής* των νέων Δήμων, χωρίς πάντως, όπως ήδη τονίστηκε, να αποκλείεται και η αποσυγκέντρωση ορισμένων *αποφασιστικών* αρμοδιοτήτων από τα «κεντρικά» όργανα προς τα τοπικά συμβούλια ή προς τον πρόεδρό τους. Προς εξισορρόπηση του μονοπωλίου αποφασιστικής εξουσίας που παραχωρείται στα *κεντρικά* όργανα, ο νομοθέτης προέβλεψε την *απευθείας συμμετοχή εκπροσώπων των δημοτικών διαμερισμάτων* στο δημοτικό συμβούλιο, και συγκεκριμένα των *Προέδρων των τοπικών συμβουλίων*²⁹ ως μελών του, καθώς και των *Δημαρχιακών Παρέδρων*³⁰. Οι τελευταίοι όμως δεν είναι και μέλη του δημοτικού συμβουλίου. Σύμφωνα πάντως με τα άρθρα 6 παρ. 14 και 8 παρ. 1 του νόμου, οι δημαρχιακοί πάρεδροι καλούνται υποχρεωτικά στις συνεδριάσεις του δημοτικού συμβουλίου και έχουν δικαίωμα να εκφράσουν γνώμη σε όλα τα θέματα που συζητούνται σε αυτό, ενώ έχουν και *δικαίωμα ψήφου* για όλα τα θέματα που συζητούνται και αφορούν το δημοτικό διαμέρισμα στο οποίο έχουν εκλεγεί (άρθρ. 8 παρ. 4). Ανάλογες είναι και οι ρυθμίσεις για τους Παρέδρους των *κοινοτικών* διαμερισμάτων (άρθρ. 7 και 8).

Αξιοσημείωτη ήταν εξάλλου και η δυνατότητα που δόθηκε στους Προέδρους των Τοπικών Συμβουλίων, αλλά και στους Παρέδρους να συγκαλούν έκτακτα μέχρι δύο φορές το χρόνο λαϊκή συνέλευση στο διαμέρισμά τους, η οποία και εκδίδει ψηφίσματα που μπορούν να ασκήσουν σημαντική πολιτική πίεση στο κέντρο³¹.

²⁹ Σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ. 4 του νόμου, οι πρόεδροι των τοπικών συμβουλίων, πλην των τριμελών, είναι και μέλη του δημοτικού συμβουλίου. Οι πρόεδροι των τριμελών τοπικών συμβουλίων είναι και *δημαρχιακοί πάρεδροι*.

Σύμφωνα, εξάλλου, με το άρθρο 10, προβλέπονταν και η υποχρεωτική σύγκληση *τακτικής λαϊκής συνέλευσης* μία φορά το χρόνο, ενώ στην οποία θα καλούνταν υποχρεωτικά ο δήμαρχος ή ο πρόεδρος της κοινότητας και τα μέλη του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου.

Ιδιαίτερα σημαντική ήταν, τέλος, η υιοθέτηση διαφορετικού εκλογικού συστήματος για την ανάδειξη των Τοπικών Συμβουλίων, όπου, σε αντίθεση με τα ισχύοντα για το αντίστοιχο «κεντρικό» όργανο, υιοθετήθηκε η *απλή αναλογική* για την εκλογή των μελών τους (άρθρ. 5 παρ. 10), και μάλιστα με βάση το *τοπικό εκλογικό αποτέλεσμα*. Έτσι, σε πολλές περιπτώσεις προέκυψε αναντιστοιχία πλειοψηφίας-μειοψηφίας ανάμεσα στα κεντρικά όργανα του νέου «καποδιστριακού» δήμου και το Τοπικό Συμβούλιο, ενώ περιορίστηκε η εσωτερική συνοχή τόσο στα ίδια τα Τοπικά Συμβούλια όσο και εντός των καποδιστριακών δήμων. Το ειδικό βάρος πολλών «αντιπολιτευόμενων» τοπικών συμβουλίων περιοριζόταν στον ενιαίο Δήμο ο οποίος άλλωστε διοικούταν, σε αντίθεση με τα τοπικά συμβούλια, από μια ισχυρότατη μονοπαραταξιακή πλειοψηφία *τριών πέμπτων*.

2.1.4. Οι επιλογές του νέου Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ν. 3463/2006)

Οι προαναφερθέντες θεσμοί της λεγόμενης «*δημοτικής αποκέντρωσης*», οι οποίοι εφαρμόστηκαν στους «καποδιστριακούς» δήμους, υπό την μορφή των «τοπικών συμβουλίων» ήταν ιδιαίτερα σημαντικοί για το καταστατικό πλαίσιο λειτουργίας αυτών των δήμων. Ωστόσο, σπάνια μεταφέρθηκαν αποφασιστικές αρμοδιότητες σε αυτά τα «αποκεντρωμένα» όργανα, ενώ, όπως ήδη τονίστηκε, ο τρόπος εκλογής τους τα οδήγησε πολλές φορές σε περιθωριοποίηση εκεί όπου οι «κεντρικές» δημοτικές αρχές, προερχόμενες από διαφορετικό πολιτικό χώρο, στηρίζονται είτε στις τοπικές μειοψηφίες, είτε στην αυτονόμηση του Προέδρου, είτε σε άλλους τοπικούς παράγοντες εκτός τοπικού συμβουλίου. Έτσι, είχε τεθεί στη σχετική συζήτηση ακόμη και το ενδεχόμενο κατάργησης των θεσμών «δημοτικής αποκέντρωσης» στους καποδιστριακούς δήμους.

Στο νέο ΚΔΚ (άρθρ. 2 παρ. 4) προβλέπεται τελικά ο σχηματισμός τοπικών διαμερισμάτων σε όλους τους ΟΤΑ που καταργήθηκαν ή τους συνοικισμούς που προσαρτήθηκαν σύμφωνα με τις διατάξεις των ν. 1416/1984, 1622/1986 και 2539/1997. Από την άλλη πλευρά, δεν προβλέπεται πλέον η συμμετοχή στο δημοτικό συμβούλιο των προέδρων τοπικών συμβουλίων, αφού οι τελευταίοι θα είναι απλά δημαρχιακοί πάρεδροι, ενώ διατηρείται το αναλογικό σύστημα τοπικής εκλογής των

μελών των τοπικών συμβουλίων. Αξιοσημείωτη είναι, πάντως, η νέα ρύθμιση του ΚΔΚ για την *ex lege* μεταφορά στα τοπικά συμβούλια αποφασιστικών αρμοδιοτήτων, μεταξύ των οποίων είναι και εκείνες που αφορούν την ύδρευση και την αποχέτευση, τα νεκροταφεία, τη σύναψη συμβάσεων μίσθωσης έργου για καθαριότητα, την συντήρηση του δικτύου ηλεκτροφωτισμού κοινόχρηστων χώρων, τα νεκροταφεία κ.ά. Επισημαίνεται επίσης η ρητή πρόβλεψη για ειδικό κεφάλαιο του προϋπολογισμού εξόδων ανά τοπικό διαμέρισμα, σε συνδυασμό με τη νέα αρμοδιότητα του προέδρου τοπικού διαμερίσματος να εκδίδει τα αντίστοιχα χρηματικά εντάλματα πληρωμής.

Η διατήρηση ενός διαφορετικού εκλογικού συστήματος για τα τοπικά συμβούλια (και η συχνή ασυμφωνία της διαμερισματικής με την δημοτική πλειοψηφία) σε συνδυασμό με τη μη συμμετοχή των προέδρων τοπικών συμβουλίων στο δημοτικό συμβούλιο και την παραχώρηση αρμοδιοτήτων και πόρων στις τέως κοινότητες μπορούν να ενισχύσουν φυγόκεντρες τάσεις σε ορισμένους καποδιστριακούς δήμους. Αλλού όμως θα ήταν νοητή και η εντελώς αντίστροφη εξέλιξη, επειδή είναι πιθανό να εκτονωθούν πιέσεις και τοπικές δυσαρέσκειες μέσω της αυξημένης πολιτικο-διοικητικής αυτοτέλειας των παλιών χωριών. Μέχρι στιγμής, πάντως, η πράξη έχει δείξει ότι *παρέμεινε το πρόβλημα περιθωριοποίησης πολλών χωριών..*

Εντύπωση προκαλεί πάντως το γεγονός ότι ο νέος ΔΚΚ δεν προβλέπει ανάλογη μεταφορά πόρων και αρμοδιοτήτων στα όργανα των δημοτικών διαμερισμάτων των μεγαλουπόλεων, όπου αυτού του είδους η αποσυγκέντρωση εμφανίζεται ως εξίσου αν όχι περισσότερο εύλογη. Σημειώνεται, εξάλλου, ότι η αρχική διατύπωση στο σχέδιο του ΚΔΚ προέβλεπε την υποδιαίρεση όλων των δήμων με περισσότερους από *ογδόντα χιλιάδες κατοίκους* σε δημοτικά διαμερίσματα όπου θα εκλέγονταν «συμβούλια διαμερίσματος», επεκτείνοντας έτσι σημαντικά την εφαρμογή αυτού του θεσμού σε πολλούς δήμους των ελληνικών μεγαλουπόλεων. Τελικά όμως *παρέμεινε πληθυσμιακό όριο* έφτασε τους 100.001 κατοίκους (άρθρ. 117 παρ. 1 ΔΚΚ), ενώ ο ίδιος ο νόμος όρισε ανώτατο και κατώτατο αριθμό διαμερισμάτων για τους Δήμους Αθηναίων (5-7), Θεσσαλονίκης και Πειραιά (3-5), Πατρέων και λοιπούς (2-4). Σήμερα, με βάση την απογραφή του 2001, η χώρα διαθέτει άλλους τέσσερις δήμους με περισσότερους από 100.000 κατοίκους (Περιστερί, Καλλιθέα, Ηράκλειο, Λάρισα), ωστόσο δεν έχει ολοκληρωθεί η έκδοση του σχετικού Προεδρικού Διατάγματος (άρθρ. 117 παρ. 2). Το γεγονός αυτό, σε συνδυασμό με τον περιορισμό της διοικητικής αυτοτέλειας των δημοτικών

διαμερισμάτων στην λειτουργία ενός τοπικού «δημοτικού καταστήματος» με κάποιες υπηρεσίες κατά την κρίση του «κεντρικού» δημοτικού συμβουλίου (άρθρ. 117 παρ. 3) και την απουσία *ex lege* «διαμερισματικών» αποφασιστικών αρμοδιοτήτων εμποδίζει την πρόοδο του θεσμού. Έτσι, χάθηκε μια ευκαιρία για τολμηρή αναβάθμιση των δημοτικών διαμερισμάτων των μεγαλουπόλεων, όπου υφίστανται πιεστικές ανάγκες για ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής μέσω της συμμετοχής των πολιτών και επιτόπια λήψη αποφάσεων από όργανα «δημοτικής αποκέντρωσης».

Ιδιαίτερα έντονες υπήρξαν, πάντως, οι αντιπαραθέσεις για μια ρύθμιση που εντάχθηκε και στο νέο Κώδικα και αφορούσε το *εκλογικό σύστημα* και την καθιέρωση του 42% ως ορίου για την ανάδειξη επιτυχόντος συνδυασμού από την πρώτη Κυριακή³². Κατά το πρότυπο των «βουλευτών επικρατείας, νέες διατάξεις εισάγουν, εξάλλου, τη δυνατότητα εκλογής τέως δημάρχων σε δημοτικό συμβούλιο χωρίς σταυρό προτίμησης, έτσι ώστε να διευκολύνονται διαφόρων ειδών πολιτικές και προσωπικές συμφωνίες³³. Ο νόμος προβλέπει πάντως ότι ως «αριστίνδην» δημοτικοί σύμβουλοι (έως δύο σε αριθμό) εκλέγονται τέως δήμαρχοι με τρεις θητείες ή τέως δήμαρχοι με μια θητεία που έχουν διατελέσει και κοινοτάρχες με τρεις θητείες «σε οποιονδήποτε δήμο ή κοινότητα του ίδιου νομού»³⁴. Με το νέο εκλογικό σύστημα, πάντως, είναι δυνατό μια δημοτική πλειοψηφία που βασίζεται σε σαφώς στενότερη εκλογική νομιμοποίηση να καλείται να κυβερνήσει το δήμο. Έτσι, είναι πιθανό να προκληθούν πολώσεις ή να διευκολυνθεί η επικράτηση μονοκομματικών υποψηφιοτήτων, σε αντίθεση με μια μακρά παράδοση διακομματικών συνεργασιών και ευρύτερης συναίνεσης στις τοπικές κοινωνίες.

Οι παλαιές εκλογικές ρυθμίσεις είχαν βέβαια αδυναμίες, αφού διευκόλυναν αδιαφανείς «συμμαχίες μεταξύ πρώτης και δεύτερης Κυριακής», αλλά ακολουθούσαν με συνέπεια τη λογική ενός «οιονεί προεδρικού» συστήματος στους δήμους: Έτσι, η απευθείας εκλογή του Δημάρχου με ισχυρή νομιμοποίηση έστω ως «*δεύτερη επιλογή του πολίτη κατά τη δεύτερη Κυριακή*» συνδυάζονταν με πολύ ισχυρή πλειοψηφία στο συμβούλιο, μη εξάρτηση του εκτελεστικού οργάνου από την εμπιστοσύνη του

³² Βλ. ήδη άρθρ. 2 του ν. 3434/2006 (ΦΕΚ 21/Α'7.2.2006) «Ρύθμιση θεμάτων εθνικών, νομαρχιακών και δημοτικών εκλογών και διευθέτηση ειδικών θεμάτων».

³³ Αυτή τη στιγμή, κάθε πρόβλεψη για τον τρόπο με τον οποίο θα λειτουργήσει στην πράξη η εν λόγω διάταξη όποτε και όπου αξιοποιηθεί, θα ήταν παρακινδυνευμένη. Ο νόμος προβλέπει πάντως ότι ως «αριστίνδην» δημοτικοί σύμβουλοι εκλέγονται τέως δήμαρχοι με τρεις θητείες ή τέως δήμαρχοι με μια θητεία που έχουν διατελέσει και κοινοτάρχες με τρεις θητείες «σε οποιονδήποτε δήμο ή κοινότητα του ίδιου νομού». Βλ. άρθρο 34 παρ. 2 εδ. γ ΔΚΚ.

³⁴ Βλ. άρθρο 34 παρ. 2 εδ. γ ΔΚΚ

«βουλευόμενου» δημοτικού συμβουλίου, αδυναμία πρόωρης διάλυσης του τελευταίου κ.ο.κ.. Υπό το νέο σύστημα, ο περιορισμός της απαιτούμενης εκλογικής νομιμοποίησης του εκτελεστικού οργάνου, δηλ. του δημάρχου αλλά και της πλειοψηφίας στο «βουλευόμενο» δημοτικό συμβούλιο συνδυάζεται με την συνεχιζόμενη απουσία μηχανισμών εξισορρόπησης, αν και θα πρέπει να σημειωθεί η ενίσχυση της αντιπολίτευσης στο δημοτικό συμβούλιο (βλ. παρακάτω). Η νέα θεσμική κατασκευή περιλαμβάνει, δηλ., ορισμένα παράδοξα, ενώ μπορεί να επιτείνει, σε αρκετές περιπτώσεις, την αναντιστοιχία κεντρικού δημοτικού συμβουλίου-τοπικών συμβουλίων στους «καποδιστριακούς» δήμους. Τέλος, αξίζει να σημειωθεί ότι η επιδιωκόμενη, κατά την εισηγητική έκθεση του νόμου, συγκρότηση προγραμματικών συμμαχιών ενόψει του 42% δεν έγινε πραγματικότητα κατά τις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές του 2006, αν και θα πρέπει να τονισθεί ότι αυτό φαίνεται να οφείλεται περισσότερο σε πολιτικές επιλογές των κεντρικών οργάνων των πολιτικών κομμάτων.

Παρά το 42%, λοιπόν, ο νέος Κώδικας δεν άλλαξε τα βασικά δομικά χαρακτηριστικά του δημοτικού μας συστήματος. Μεταξύ άλλων, παραμένει λοιπόν η άμεση εκλογή του μονοπρόσωπου εκτελεστικού οργάνου (δήμαρχος), η οποία καθορίζει και την σύνθεση του αιρετού συμβουλίου όπου ο δημαρχιακός συνδυασμός διαθέτει άνετη πλειοψηφία (τριών πέμπτων). Διατηρείται επίσης ένα συλλογικό ενδιάμεσο όργανο (δημαρχιακή επιτροπή) με εκτελεστικές κυρίως αρμοδιότητες και συμμετοχή της «μειοψηφίας», ενώ ο δήμαρχος μπορεί να αναθέτει εκτελεστικές αρμοδιότητες σε συμβούλους της αποκλειστικής επιλογής του (Αντιδήμαρχους), ο αριθμός των οποίων αυξήθηκε, και πάλι. Αξίζει να σημειωθεί το γεγονός ότι οι Αντιδήμαρχοι θα μπορούσαν να φτάσουν τους δέκα στο Δήμο Αθηναίων, με αποτέλεσμα σχεδόν το 1/4 των δημοτικών συμβούλων να μπορούν να διοριστούν αντιδήμαρχοι. Σε «καποδιστριακούς», εξάλλου, δήμους με δέκα τουλάχιστον τοπικά διαμερίσματα μπορεί να ορισθεί επιπλέον αντιδήμαρχος. Ενόψει του γεγονότος ότι ο δήμαρχος «μπορεί» να μεταβιβάζει αρμοδιότητές του σε αντιδήμαρχους (άρα είναι νοητοί και αντιδήμαρχοι «άνευ χαρτοφυλακίου»), φαίνεται να είναι δυνατός και ο ορισμός, πέραν των «θεματικών» και «τοπικού» αντιδήμαρχου με κατά τόπο ορισθείσες και μεταβιβασθείσες αρμοδιότητες του δημάρχου. Ωστόσο, ο νέος ΚΔΚ απέφυγε την συγκρότηση ενός συλλογικού «εκτελεστικού» οργάνου με την συμμετοχή Δημάρχου-Αντιδημάρχων.

Σε γενικές γραμμές, είναι λοιπόν ορατή τη *περαιτέρω ενίσχυση* της θέσης του δημάρχου, ο οποίος ορίζει και παύει του αντιδημάρχους, καθορίζοντας έτσι κατά την κρίση του ποιοι δημοτικοί σύμβουλοι της πλειοψηφίας ασκούν αρμοδιότητές του και έχουν τις προβλεπόμενες από το νόμο οικονομικές παροχές. Ωστόσο, η δημόσια συζήτηση που είχε αναπτυχθεί σχετικά με την υποβάθμιση του ρόλου της δημοτικής αντιπολίτευσης και την καχεξία των διαδικασιών πολιτικού ελέγχου, καθώς και ως προς τα προβλήματα συμφόρησης του δημοτικού συμβουλίου, ιδίως στις μεγαλύτερες πόλεις, είχε τελικά ως αποτέλεσμα ορισμένες σημαντικές αλλαγές που επιφέρει η νέα νομοθεσία. Έτσι, οι συνδυασμοί που διαθέτουν έστω και ένα δημοτικό σύμβουλο³⁵, αναγνωρίζονται πλέον (άρθρο 94 παρ. 2 ΚΔΚ) ως «*δημοτικές παρατάξεις*» και συμμετέχουν στις επιτροπές του δημοτικού συμβουλίου (άρθρο 101), ενώ οι εκπρόσωποί τους μπορούν να ζητούν από το δήμαρχο και τη δημορχιακή επιτροπή πληροφορίες και στοιχεία (άρθρ. 100 παρ. 3). Επιπλέον, ο αριθμός των δημοτικών συμβούλων αυξάνεται με το νέο ΚΔΚ και κλιμακώνεται σταδιακά από 13 μέλη (στους δήμους με πληθυσμό έως 5.000 κατοίκους) έως 45 μέλη (σε δήμους με πληθυσμό 501.000 κατοίκων και άνω), αν και η μη συμμετοχή, πλέον, των Προέδρων των Τοπικών Συμβουλίων στα Δημοτικά Συμβούλια των «καποδιστριακών» Δήμων συνεπάγεται τελικά την μείωση των μελών τους. Με σειρά ρυθμίσεων, αναβαθμίζεται πάντως ο ρόλος της αντιπολίτευσης, από την οποία, εξάλλου, προέρχεται πλέον υποχρεωτικά ο αντιπρόεδρος του δημοτικού συμβουλίου, καθώς και ένα τουλάχιστον μέλος του διοικητικού συμβουλίου σε δημοτικό ίδρυμα ή δημοτικό νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου³⁶.

Με ορισμένες νέες διατάξεις επιχειρείται, εξάλλου, ο *εξορθολογισμός* της κατανομής αρμοδιοτήτων και φόρτου εργασίας στα δημοτικά όργανα, έτσι ώστε να αποφεύγεται η *παραλυτική συμφόρηση* ή η «*βιομηχανοποιημένη*» έκδοση αποφάσεων. Έτσι, ορισμένες αδειοδοτικές αρμοδιότητες για τα *καταστήματα υγειονομικού ενδιαφέροντος* μεταφέρονται στη δημορχιακή επιτροπή και το δήμαρχο (άρθρ. 80 παρ. 2 ΔΚΚ), ενώ τίθενται σε ρεαλιστικότερη βάση οι ευθύνες του δημάρχου και οι σχετικές διαδικασίες³⁷. Αξίζει όμως να σημειωθεί ότι ενώ ο νόμος προωθεί την

³⁵ Τα δημοτικά συμβούλια διαθέτουν, μετά το νέο ΚΔΚ από 13 έως 45 μέλη. Οι αντίστοιχοι αριθμοί στον προηγούμενο ΔΚΚ κλιμακώνονταν από 11 έως 41 συμβούλους.

³⁶ Βλ. άρθρ. 92 παρ. 1, 227 παρ. 1 και 240 παρ. 1 ΔΚΚ. Η συμμετοχή συμβούλων της αντιπολίτευσης στα διοικητικά συμβούλια των δημοτικών επιχειρήσεων προβλεπόταν ήδη από τον παλαιότερο Κώδικα (βλ. άρθρ. 278 παρ. 1 Π.Δ. 410/1995 όπως ίσχυε) και υιοθετείται, βέβαια, και από το νέο Κώδικα (βλ. άρθρ. 255 παρ. 1, για τις κοινοφελείς και 266 παρ. 2 για τις ανώνυμες εταιρείες ΟΤΑ).

³⁷ Βλ., λ.χ. άρθρ. 86 παρ. 1 και 145 ΔΚΚ.

αποσυμφόρηση του Δημάρχου κατά λόγο του μεγέθους του Δήμου μέσω του θεσμού των Αντιδημάρχων, παρέλειψε να πράξει το ίδιο και ως προς τα Δημοτικά Συμβούλια μέσω της αναβάθμισης του θεσμού των Επιτροπών του.

Αξιοσημείωτες, πάντως, υπήρξαν οι εκτενείς διατάξεις του νέου Κώδικα για τους *συμμετοχικούς θεσμούς*. Στην Ελλάδα, βέβαια, πέραν των θεσμών *δημοτικής αποκέντρωσης* κατά την δεκαετία του ογδόντα (βλ. παραπάνω), εφαρμόζεται εδώ και χρόνια ο θεσμός της *λογοδοσίας δημάρχου*, ενώ παλαιό θεσμό αποτελεί και το *λαϊκό αίτημα* για την αναγνώριση (στο παρελθόν) αυτοτελούς συνοικισμού ως Κοινότητας (αίτημα των $\frac{3}{4}$ των εκλογέων κατοίκων του συνοικισμού), την ένωση δήμων και κοινοτήτων που συνορεύουν (αίτημα των μισών τουλάχιστον εκλογέων κατοίκων του καθενός από τους υπό συνένωση ΟΤΑ), ή την προσάρτηση συνοικισμού σε άλλο δήμο ή κοινότητα (αίτημα των μισών τουλάχιστον εκλογέων κατοίκων του συνοικισμού). Και στις τρεις αυτές περιπτώσεις πρόκειται για *τοπικό λαϊκό αίτημα* που είχε έννομες συνέπειες αλλά δεν ήταν δεσμευτικό (τελικά εκδίδονταν Προεδρικό Διάταγμα), υπάγονταν σε ουσιαστικές προϋποθέσεις και διαδικασίες και, συνεπώς, μπορεί να χαρακτηριστεί ως νομικά τυποποιημένος θεσμός άμεσης δημοκρατίας για την συμμετοχή των πολιτών στην λήψη αποφάσεων για το δήμο τους.

Στο νέο ΚΔΚ υιοθετούνται διατάξεις για *τοπικά δημοψηφίσματα* (άρθρ. 216). Συγκεκριμένα, προβλέπεται η *διεξαγωγή τοπικού δημοψηφίσματος* εφόσον πρόκειται για «σοβαρό θέμα» το οποίο εμπίπτει «στην σφαίρα αρμοδιοτήτων» των δημοτικών και κοινοτικών αρχών. Ως προς τη διαδικασία, το εν λόγω άρθρο προβλέπει την προηγούμενη λήψη σχετικής απόφασης με πλειοψηφία των $\frac{2}{3}$ του συνόλου των μελών του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου. Επίσης, ειδικά για τη συνένωση πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, προσάρτηση διαμερίσματος σε άλλο δήμο ή μεταφορά της έδρας ΟΤΑ προβλέπεται η δυνατότητα διεξαγωγής δημοψηφίσματος και μετά την υποβολή σχετικού αιτήματος από το $\frac{1}{3}$ των δημοτών. Ο νέος ΚΔΚ απαγορεύει, πάντως, την διεξαγωγή δημοψηφίσματος για θέματα προϋπολογισμού ή τελών κατά το τελευταίο έτος της δημοτικής περιόδου, καθώς επίσης και κατά τη διάρκεια της προεκλογικής περιόδου για τις εθνικές και τις ευρωπαϊκές εκλογές, χωρίς όμως να προσδιορίζει ειδικότερα την διάρκεια της εν λόγω περιόδου (μάλλον αναφέρεται στο διάστημα μετά την προκήρυξη των εθνικών ή ευρωπαϊκών εκλογών). Επίσης, ορίζεται ότι το αποτέλεσμα του δημοψηφίσματος είναι έγκυρο, εφόσον συμμετέχει τουλάχιστον το 50% του εκλογικού σώματος (πρόκειται για ένα από τα συγκριτικά υψηλότερα ποσοστά στην Ευρώπη).

Οι διαδικαστικές ρυθμίσεις του εν λόγω άρθρου θέτουν προϋποθέσεις οι οποίες θα καταστήσουν δυνατή τη διεξαγωγή *τοπικού δημοψηφίσματος* για «σοβαρό θέμα» (λόγω απαιτούμενης πλειοψηφίας των 2/3 του δημοτικού συμβουλίου) μόνο σε περίπτωση συμφωνίας πλειοψηφίας και μέρους, τουλάχιστον, της μειοψηφίας. Έτσι, καθίσταται ιδιαίτερα πιθανή η αξιοποίηση του δημοψηφίσματος όχι τόσο προκειμένου να αποτυπωθεί η βούληση της τοπικής κοινωνίας επί κάποιου αμφιλεγόμενου ζητήματος, όσο προκειμένου να ενισχυθεί η τοπική πολιτική ηγεσία στο πλαίσιο κάποιας αντιπαράθεσής της με την κεντρική εξουσία ή άλλο φορέα (λ.χ. κάποια ΔΕΚΟ, κάποιον ιδιώτη επενδυτή κ.ο.κ.). Από την άλλη πλευρά, ιδιαίτερο προβληματισμό προκαλεί και το γεγονός ότι η *λαϊκή πρωτοβουλία για δημοψήφισμα* προβλέπεται μόνον για θέματα συνενώσεων, προσάρτηση κ.ο.κ. Θα ήταν σκόπιμο να μπορούν οι πολίτες να θέσουν σε κίνηση τη διαδικασία για τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος και για άλλα θέματα, όπως λ.χ. θέματα που αφορούν τον σχεδιασμό, την πολεοδομία, την προστασία του περιβάλλοντος και της ποιότητας ζωής κ.ά. Σε μεγαλύτερες πόλεις, το όριο για την υιοθέτηση λαϊκού αιτήματος θα έπρεπε να είναι χαμηλότερο από το 1/3 για πρακτικούς λόγους.

Προκειμένου να αποφευχθούν καταχρήσεις, καλό θα ήταν να περιορίζεται ο αριθμός των λαϊκών πρωτοβουλιών ή γενικά των δημοψηφισμάτων ανά δημοτική περίοδο (στο ΚΔΚ προβλέπεται απλώς η μη διεξαγωγή δεύτερου δημοψηφίσματος για το ίδιο θέμα εντός έτους). Η νομιμότητα, εξάλλου, της οριστικής απόφασης για την διεξαγωγή του δημοψηφίσματος θα μπορεί να ελέγχεται από τις αρχές εποπτείας. Έτσι θα ακυρώνονται, λ.χ., οι αποφάσεις για την διεξαγωγή δημοψηφισμάτων επί θεμάτων όπου ο δήμος είναι αναρμόδιος. Με αυτό το τρόπο είναι δυνατό να περιορισθεί ο κίνδυνος καταχρηστικής αξιοποίησης του τοπικού δημοψηφίσματος προκειμένου να εκφρασθούν αθέμιτοι τοπικισμοί.

Γενικά ως προς τους *θεσμούς συμμετοχής των πολιτών*, ο ΚΔΚ επιχειρεί μια συστηματοποίηση και αναμόρφωσή τους, εισάγοντας παράλληλα και αρκετές *καινοτομίες*. Έτσι, σε ειδικό άρθρο (214 ΚΔΚ) διατυπώνονται κάποιες *γενικές αρχές* ως προς την *λαϊκή συμμετοχή* στις τοπικές υποθέσεις και καθιερώνεται η υποχρέωση των δημοτικών και κοινοτικών αρχών να *διαβουλεύονται* με τους κατοίκους, συλλογικούς φορείς και ενδιαφερόμενες ομάδες πληθυσμού (στις οποίες προφανώς συγκαταλέγονται και οι αλλοδαποί) όποτε εκπονούνται *προγράμματα δράσης*, εκδίδονται *κανονιστικές πράξεις* ή λαμβάνονται αποφάσεις «*γενικού ενδιαφέροντος*». Επίσης προβλέπεται η αξιοποίηση της «*κοινωνίας της πληροφορίας*» του

εθελοντισμού και της κοινωνικής εργασίας, η καθιέρωση «Χάρτας» με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις δημοτών και κατοίκων, καθώς και η κατάρτιση «οδηγού του δημότη» με τις διαδικασίες, τους όρους και τις προϋποθέσεις παροχής των δημοτικών και κοινοτικών υπηρεσιών³⁸. Το εν λόγω άρθρο εμπλουτίζεται σημαντικά με την διατύπωση ορισμένων αρχών, για την απαγόρευση των διακρίσεων ως προς την πρόσβαση στις δημοτικές υπηρεσίες, την διαφάνεια της δημοτικής δράσης και την ενδυνάμωση της κοινωνικής συνοχής. Με ειδική ρύθμιση καθιερώνεται, εξάλλου, η υποχρέωση των δημοτικών και κοινοτικών αρχών να διασφαλίζουν την άσκηση του δικαιώματος πρόσβασης στην πληροφόρηση.

Στο αμέσως επόμενο άρθρο του νέου ΚΔΚ, υπό τον τίτλο «πληροφόρηση δημοτών και κατοίκων», γίνεται λόγος για αναφορές, ερωτήσεις και προτάσεις των δημοτών και κατοίκων προς τα όργανα των ΟΤΑ. Καθιερώνεται, ως προς τις πρώτες δύο κατηγορίες, υποχρέωση του «αρμόδιου οργάνου» να απαντήσει εντός 30 ημερών, ενώ οι προτάσεις που κατατίθενται από 25 τουλάχιστον άτομα συζητούνται υποχρεωτικά στο οικείο συμβούλιο. Στους μεγάλους, πάντως, δήμους, θα έπρεπε να εξετασθεί μήπως αυτή η τελευταία ρύθμιση για τις προτάσεις πολιτών προκαλέσει δυσλειτουργίες και συμφόρηση στα ήδη βεβαρημένα δημοτικά συμβούλια. Εκεί θα έπρεπε λοιπόν να ορισθεί πολύ μεγαλύτερος αριθμός πολιτών (μέσω συλλογής υπογραφών) που μπορούν να καταθέσουν προτάσεις στο δημοτικό συμβούλιο. Αλλά και ως προς τις αναφορές και ερωτήσεις πολιτών «επί αποφάσεων που τους ενδιαφέρουν» και «ενώσεων προσώπων κάθε μορφής» για ζητήματα «γενικότερου τοπικού ενδιαφέροντος» (άρθρ. 215 παρ. 2 ΚΔΚ) υφίστανται προβλήματα στις ρυθμίσεις. Κατ' αρχήν, αντί για «αποφάσεις», θα ήταν προτιμότερο να γίνεται λόγος για «πράξεις ή παραλείψεις», αφού η έγκαιρη πληροφόρηση για θέματα, λ.χ., που βρίσκονται σε στάδιο προπαρασκευής μπορεί να είναι ιδιαίτερα κρίσιμη. Η αόριστη αναφορά στο «αρμόδιο όργανο» δημιουργεί εξάλλου το κίνδυνο παραπομπής, ιδίως στους μεγαλύτερους δήμους, από τον Άννα στον Καϊάφα, ενώ θα ήταν ορθότερο οι

³⁸ Αξίζει επίσης να σημειωθεί ότι προβλέπεται η δυνατότητα συμμετοχής εκπροσώπου των χρηστών υπηρεσίας στο διοικητικό συμβούλιο δημοτικού νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου ή ιδρύματος. Βλ. άρθρ. 227 παρ. 2 και 240 παρ. 1 ΚΔΚ αντίστοιχα. Έτσι, ο νέος ΚΔΚ αναγνωρίζει, έστω και διστακτικά, την σημασία της συμμετοχής των χρηστών για τον εκδημοκρατισμό και την βελτίωση των δημοτικών υπηρεσιών. Σε ανάλογη κατεύθυνση κινούνται και οι ρυθμίσεις που προβλέπουν την υποχρεωτική συμμετοχή συμβούλου τοπικού διαμερίσματος στο διοικητικό συμβούλιο δημοτικού/κοινοτικού ιδρύματος (άρθρ. 227) ή νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου (ν.π.δ.δ. άρθρ. 240), εφόσον το ίδρυμα εδρεύει ή το ν.π.δ.δ. λειτουργεί στην περιφέρεια τοπικού διαμερίσματος. Ωστόσο, αξίζει και εδώ να σημειωθεί το γεγονός ότι δεν υφίσταται ανάλογη διάταξη για την συμμετοχή συμβούλων δημοτικού διαμερίσματος στα δημοτικά ιδρύματα ή τα ν.π.δ.δ. των μεγαλουπόλεων.

αναφορές και ερωτήσεις να κατατίθενται στο δημοτικό συμβούλιο το οποίο στη συνέχεια τις διαβιβάζει αρμοδίως στο υπεύθυνο όργανο.

Ο νέος ΚΔΚ προβλέπει επίσης (άρθρ. 217) τον ετήσιο *Απολογισμό Πεπραγμένων Δημοτικής Αρχής* ο οποίος πραγματοποιείται έως το τέλος Ιουνίου σε ειδική δημόσια συνεδρίαση του δημοτικού συμβουλίου, στην οποία καλούνται όλοι οι κάτοικοι και οι φορείς της πόλης. Η οργάνωση των σχετικών διαδικασιών περιλαμβάνει την συμμετοχή των αιρετών του δήμου καθώς και τοποθετήσεις των δημοτικών ομάδων στην σχετική συζήτηση, στην οποία μπορούν επίσης να διατυπώσουν παρατηρήσεις οι κάτοικοι, «φορείς της πόλης» και φορολογούμενοι από το δήμο. Ο νέος θεσμός φαίνεται να είναι περισσότερο «ανοικτός» από την παραδοσιακή λογοδοσία δημάρχου, ενώ προβλέπεται και διαδικασία σύγκλησης της εν λόγω ειδικής δημόσιας συνεδρίασης και σε περίπτωση αδράνειας των αρμόδιων οργάνων (παρ. 6 του άρθρου 217 ΚΔΚ).

Παρά την ιδιαίτερη εκτενή ρύθμισή τους στο νόμο, οι νέοι *συμμετοχικοί θεσμοί* (πέραν του Απολογισμού Πεπραγμένων που ουσιαστικά διαδέχθηκε τον παλιό θεσμό της Λογοδοσίας Δημάρχου) δεν έχουν εφαρμοστεί σε ευρεία κλίμακα και το νομοθετικό γράμμα δεν είχε την ανάλογη ανταπόκριση στην πράξη. Ως προς το δημοψήφισμα, άλλωστε, εκκρεμεί ακόμη η έκδοση του σχετικού Προεδρικού διατάγματος για την ενεργοποίησή του. Αυτή τη στιγμή υπάρχει, δηλ., ο κίνδυνος να καταβαραθρωθούν για μια ακόμη φορά οι συμμετοχικοί θεσμοί στην πράξη, επιβεβαιώνοντας την αδυναμία των συμμετοχικών παραδόσεων στην χώρα μας, καθώς και τον προσανατολισμό ενός μεγάλου μέρους του πολιτικού μας προσωπικού σε παραδοσιακές αντιπροσωπευτικές διαδικασίες, προσωπική διαμεσολάβηση και επικοινωνιακούς συμβολισμούς.

2.2. Ειδικότερα: Από την παρακμή των Κοινοτήτων στη νόθευση του διαχωρισμού ανάμεσα σε αστικούς («δήμοι») και αγροτικούς ή ημι-αστικούς («κοινότητα») ΟΤΑ

Ως προς τις κοινότητες, προς αντιμετώπιση της διοικητικής αδυναμίας που προέκυπτε από τον κατακερματισμό της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης στην ύπαιθρο, ο νομοθέτης του ν. ΔΝΖ'/1912 είχε εισαγάγει, ακολουθώντας τα γαλλικά πρότυπα,

τον θεσμό των *Συνδέσμων Κοινοτήτων*³⁹. Η διακοινοτική συνεργασία αυτού του είδους όμως, ούτε υιοθετούνταν εύκολα ούτε απέδιδε –όταν εφαρμόζονταν– τα αναμενόμενα, με αποτέλεσμα να αναπτυχθεί πολύ γρήγορα ένας *ζωηρός προβληματισμός ως προς τη συνένωση των μικρότερων Κοινοτήτων*. Αργότερα, κατά την πρώτη μεταπολεμική περίοδο, η ανασυγκρότηση των αγροτικών περιοχών με την δημιουργία νέων διοικητικών και αναπτυξιακών κέντρων που θα σχηματίζονταν από μεγάλους και ισχυρούς ΟΤΑ οι οποίοι θα προέκυπταν από την συγχώνευση των πολλών και αναίμακων, κατά κανόνα, Κοινοτήτων βρέθηκε και πάλι στο προσκήνιο⁴⁰.

Ο πρώτος μεταπολεμικός *Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας* (ΔΚΚ)⁴¹ συμπεριέλαβε τελικά μια εξουσιοδότηση για την αναγκαστική κατάργηση ή προσάρτηση Κοινοτήτας (άρθρ. 3 παρ. 3) με Βασιλικό Διάταγμα (άρθρ. 8), μετά από σχετική γνωμοδότηση ειδικού συμβουλίου στη νομαρχία (άρθρ. 7) και εφόσον ο υπό κατάργηση ΟΤΑ δεν συγκέντρωνε τις προϋποθέσεις του νόμου για την αναγνώριση Κοινοτήτας. Οι τελευταίες άλλωστε ελεγκτάθηκαν και έγιναν αυστηρότερες, αφού το

³⁹ Σύμφωνα με το άρθρο 85 του ν. ΔΝΖ'/1912 : «Δύο ή πλείονες όμοροι κοινότητες, κείμενοι εν τη περιφέρειά του αυτού νομού, δύνανται δι' αποφάσεως ιδία λαμβανομένης παρ' εκάστω των κοινοτικών συμβουλίων, να απαρτίσωσι σύνδεσμον κοινοτήτων προς θεράπειαν κοινών τοπικών συμφερόντων ή εκτέλεσιν κοινών τοπικών υπηρεσιών. Ο σύνδεσμος αποτελεί ίδιον νομικόν πρόσωπον». Σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του νόμου, ό.π., σ. 60, «δια του συνδέσμου τούτου των κοινοτήτων, αποκτώντος ιδίαν προσωπικότητα και οργάνωσιν, πληρούται το κενόν όπερ αφίνει ενδεχομένως εις την τοπικήν διοίκησιν της χώρας η ίδρυσις μικρών κοινοτήτων». Αξίζει να σημειωθεί ότι ο έλληνας νομοθέτης προνόησε από τότε για την δημιουργία συνδέσμων με «ειδικόν» ή «γενικόν σκοπόν» ή ακόμη και «άνευ τινός ειδικεύσεως προς εν γένει κοινοπραξίαν». Βλ. *Εισηγητική Έκθεσις*, ό.π., σ. 60 Στην Γαλλία πάντως, οι σύνδεσμοι «πολλαπλού σκοπού» ("Syndicats a vocation multiple" – "SYVOM") καθιερώθηκαν μόλις κατά το 1959.

⁴⁰ Βλ. *Κ. Δοξιάδη*, Οικιστική πολιτική για την ανοικοδόμηση της χώρας με ένα εικοσάχρονο σχέδιο, χ.ε., Αθήνα 1947, σ. 18 επ., 32 επ., *Μ. Δένδια*, Επί της συνταγματικής κατοχυρώσεως και της αποκαταστάσεως του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως παρ' ημίν (Εισηγήσις ενώπιον του Δ' Συνεδρίου των Πόλεων της Ελλάδος κατά τον μήνα Οκτώβριον 1951), εκδ. Δήμου Αθηναίων, Αθήνα 1951, σ. 31 επ., *Αμερικανική Αποστολή*, Έκθεσις της εν Ελλάδι Αμερικανικής Αποστολής, ΕΤΑ 1953, σ. 88 επ. και *H. Alderfer*, Έκθεσις δια την τοπικήν αυτοδιοίκησιν εν Ελλάδι, ΕΤΑ 1953, σ. 810 επ. Πρβλ. επίσης *Παν. Παπαγαρυφάλλου*, Η συγχώνευση των κοινοτήτων στην Ελλάδα, ΕΤΑ 1975, σελ. 5 επ. (26) με περαιτέρω παραπομπές στις συζητήσεις που πραγματοποιήθηκαν στην *Επιτροπή Αναθεωρήσεως του Συντάγματος της Δ' Αναθεωρητικής Βουλής*, όπου επίσης προβλήθηκε η αναγκαιότητα συγχωνεύσεως των μικρότερων Κοινοτήτων οι οποίες συνιστούσαν «παράδια αυτοδιοικήσεως». Ο προβληματισμός σχετικά με την αναδιάρθρωση της πρωτοβάθμιας αυτοδιοικήσεως συνεχίστηκε καθ' όλη την διάρκεια της δεκαετίας του πενήντα. Βλ. ενδεικτικά *I. Τσουδερού*, Η οικονομική μας ανασυγκρότησις επιβάλλει διάφορον διοικητικήν διάρθρωσιν της χώρας, ΕΤΑ 1959, σ. 379 επ.

⁴¹ Επιτροπή για την σύνταξη νέου Κώδικα «περί δήμων και κοινοτήτων» είχε συγκροτηθεί από τον Οκτώβριο του 1946, αλλά δεν ολοκλήρωσε το έργο της. Αργότερα (1951) συστήθηκε νέα Επιτροπή, στην οποία μάλιστα συμμετείχαν και μέλη της *Αμερικανικής Αποστολής*, η οποία υπέβαλε σχέδιο κώδικα που δεν υποβλήθηκε όμως στην Βουλή. Η ίδια Επιτροπή, αφού συμπληρώθηκε με νέα μέλη και εκπρόσωπο της *Κεντρικής Ενώσεως Δήμων και Κοινοτήτων της Ελλάδος* (1953) συνέταξε το τελικό νομοσχέδιο που ψηφίστηκε από την Βουλή και δημοσιεύτηκε ως Ν.Δ. 2888/1954 «περί κυρώσεως Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικος» (ΕτΚ Α' 139). Βλ. *Εισηγητική Έκθεσις*, Επί του νόμου περί κυρώσεως Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικος, Αθήνα 1954, σ. 1. Γενικά για τον εν λόγω νόμο βλ. *Δ. Ψαρού*, ο νέος δημοτικός και κοινοτικός κώδις (Ν.Δ. 2888/1954), ΕΤΑ 1954, σ. 275 επ.

αντίστοιχο πληθυσμιακό όριο ανέβηκε στους 500 κατοίκους, ενώ στον -άνευ εξαιρέσεων πλέον- όρο για ύπαρξη σχολείου στοιχειώδους εκπαίδευσης προστέθηκε και εκείνος για την «οικονομική δυνατότητα» του οικισμού. Σταδιακά έγιναν ακόμη πιο αυστηρές οι νομοθετικές προϋποθέσεις για αναγνώριση οικισμού ως Κοινότητας, αφού πληθυσμιακό όριο αυξήθηκε περαιτέρω 1000 (το 1980)⁴² και, τελικά, σε 1.500 (το 1993)⁴³ κατοίκους, ενώ προστέθηκαν και άλλες προϋποθέσεις, με αποτέλεσμα να μεγαλώνει συνεχώς το χάσμα μεταξύ του αριθμού των «αυτοτελών οικισμών»⁴⁴ και εκείνου των Κοινοτήτων (βλ. παρακάτω υπό Πίνακα). Επιπλέον, η μεταπολεμική αστυφιλία και εγκατάλειψη της υπαίθρου (που οφείλονταν, μεταξύ άλλων, και στην απουσία ισχυρών διοικητικών κέντρων στην υπαίθρο) οδήγησε σε πορεία παρακμής τον θεσμό των Κοινοτήτων:

Πίνακας 1 : Η παρακμή των Κοινοτήτων σύμφωνα με την πληθυσμιακή τους εξέλιξη από το 1940 έως και το 1991

	Έως 200 κάτ/κ οι	Έως 500	Έως 1000	Έως 2000	Έως 5000	> 5000	Σύν. Κοιν/ Των	Συνολικός Πληθυσμός (χιλ.)	Ποσοστό Επί συν. Πληθυσμού της Χώρας
1940	226	2.086	2.114	906	267	19	5.618	4.971	67,7%
1951	495	2.121	1.931	906	281	23	5.757	4.310	56,5%
1961	587	2.063	1.879	924	286	34	5.776	4.525	54%

⁴² Με το άρθρο 3 παρ. 1 του ν. 1065/1980. Αργότερα, με το άρθρο 1 παρ. 1 του ν. 1270/1982 προστέθηκε και η προϋπόθεση «ότι ο δήμος ή η κοινότητα από τον οποίο αποσπάται παραμένει τουλάχιστο με χίλιους (1.000) κατοίκους και εξακολουθεί να έχει οικονομική δυνατότητα».

⁴³ Με το άρθρο 9 παρ. 1 του ν. 2130/1993 «τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων της περιφερειακής διοίκησης, του κώδικα της Ελληνικής ιθαγένειας, του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα των διατάξεων για τις προσόδους των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και άλλες διατάξεις» (ΕτΚ Α' 62). Με την ίδια διάταξη η προβλεπόμενη προϋπόθεση (για την αναγνώριση αυτοτελούς οικισμού ως Κοινότητας) να διατηρεί «ο δήμος ή η κοινότητα» από τον οποίο αποσπάται ο συνοικισμός ένα ελάχιστο αριθμό κατοίκων αυξήθηκε αντίστοιχα (σε 1.500 από 1.000 κατοίκους) για τις Κοινότητες και διαφοροποιήθηκε σε μεγαλύτερο ύψος (2.500 κάτοικοι) για τους Δήμους που «εγκατέλειπε» ο αναγνωριζόμενος ως Κοινότητα συνοικισμός.

⁴⁴ Ως «αυτοτελής οικισμός» χαρακτηρίζονταν από την Ε.Σ.Υ.Ε, κατά την σχετική νομοθεσία (άρθρ. 3 Π.Δ. 488/1989), «ένα σύνολο οικοδομών, οι οποίες γειτονεύουν και τα κτίρια των οποίων δεν απέχουν μεταξύ τους περισσότερο από 200 μέτρα και περιλαμβάνουν δέκα (10) τουλάχιστον κατοικίες νοικοκυριών ή μια συλλογική κατοικία ή κατοικίες νοικοκυριών και συλλογικές κατοικίες στις οποίες μπορούν να κατοικήσουν κανονικά πενήντα (50) τουλάχιστον άτομα, ανεξάρτητα αν αυτά κατοικούν όλο το έτος ή μόνο μια ορισμένη εποχή». Πρβλ. επίσης Μ. Καραναστάση, Η ερμηνεία του νέου Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα κατ' άρθρο, Γ. Μ. Καραναστάσης, Αθήνα 1996, σ. 85 επ. όπου αναδημοσιεύεται και ολόκληρη η σχετική εγκύκλιος της Γενικής Διεύθυνσης Απογραφών της Ε.Σ.Υ.Ε.

1971	1.157	2.115	1.596	685	212	40	5.805	3.621	41,3%
1981	1.289	2.091	1.438	686	233	37	5.774	3.560	36,6%
1991	1.688	2.005	1.180	496	173	18	5.560	3.453	33,5%

Πηγή: Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδας

Η λύση της *διακοινοτικής συνεργασίας* με την ίδρυση *Συνδέσμων* είχε ήδη υιοθετηθεί από το ν. ΔΝΖ'/1912, όπως τονίσθηκε παραπάνω, χωρίς στη συνέχεια να αποδώσει τα αναμενόμενα, με αποτέλεσμα να περιλάβει εξήντα χρόνια αργότερα ο συντακτικός νομοθέτης του 1975, στο σχετικό για την τοπική αυτοδιοίκηση άρθρο 102, και ειδική ρύθμιση (παρ. 3) που επέτρεπε ρητά την δημιουργία *αναγκαστικών*, πλέον, *συνδέσμων ΟΤΑ*. Μόλις με το ν. 1065/1980 εμφανίστηκαν και στην κοινή νομοθεσία *διατάξεις* που προέβλεπαν τον υπό *προϋποθέσεις εξαναγκασμό*, με απόφαση του Νομάρχη, ενός Δήμου ή μιας Κοινότητας να συμμετάσχει σε *υφιστάμενο* σύνδεσμο (άρθρ. 138 παρ. 4), αλλά και ενός Συνδέσμου να αποδεχθεί έναν «ανεπιθύμητο» ΟΤΑ στους κόλπους του άρθρ. 138 παρ. 5). Και με τις νέες ρυθμίσεις αποκλείονταν λοιπόν η με *κρατική πρωτοβουλία* ίδρυση *νέου* συνδέσμου, ενώ η *αναγκαστική συμμετοχή* σε *υφιστάμενο* σύνδεσμο μπορούσε να γίνει μόνο αν εκπληρώνονταν οι –σε ορισμένες περιπτώσεις ιδιαίτερα *δυσχερείς- όροι* που έθετε ο νομοθέτης⁴⁵, και εφόσον υπήρχε, βέβαια, το απαιτούμενο πολιτικό θάρρος για την λήψη *αντιδημοτικών μέτρων*.

Μέχρι την *επιστράτευση* νέων *θεσμών* για την αντιμετώπιση των προβλημάτων από τον κατακερματισμό των ΟΤΑ κατά το 1984, η κρατική εξουσία εμφανίστηκε αρκετά *διστακτική*, ενώ και οι ίδιες οι Κοινότητες *εξακολουθούσαν* να μην ανταποκρίνονται στις *προσδοκίες* για *αναβάθμιση της διακοινοτικής συνεργασίας*. Ο αριθμός των *συνδέσμων* παρέμεινε *σχετικά χαμηλός*, *άλλωστε* τα δύο τρίτα περίπου από αυτούς ασχολούνταν με τα *προβλήματα ύδρευσης* (που σύντομα θα αντιμετωπιζόνταν από τις ΔΕΥΑ) και *ελάχιστοι* ήταν εκείνοι που είχαν *περισσότερο φιλόδοξους* *προσανατολισμούς*. Ακόμη και για την *αποκομιδή των απορριμμάτων*, τα περισσότερα *χωριά* *προτιμούσαν* τη *συνεργασία* με *εργολάβους*, παρά με τους *γειτονικούς* *τους οικισμούς*. Η *σχετική αποτυχία* του *θεσμού* των *συνδέσμων* ερμηνεύεται συνήθως με την *βολική αναγωγή* στους «*τοπικισμούς*» και τα

⁴⁵ Με *δυσχερέστερο* εκείνο για την *συμμετοχή* του ενός τρίτου (!) των ΟΤΑ του νομού.

«μικροσυμφέροντα», με αποτέλεσμα να λησμονείται η απλή αλήθεια ότι και αυτή ακόμη η *αυτόβουλη διακοινοτική συνεργασία* προϋποθέτει ένα *minimum* δυναμικό στα συμμετέχοντα μέρη, το οποίο δεν υφίσταται, κατά κανόνα, στις ελληνικές κοινότητες. Ήταν δηλ. απαραίτητη η ανάληψη πρωτοβουλιών για ίδρυση συνδέσμων από το Κράτος προκειμένου να αναπτυχθεί και να αποδώσει ο θεσμός.

Πίνακας 2 : Σύνδεσμοι Δήμων και Κοινοτήτων (1987)

Υδρευση	Αρδευση	Υδρευση και Αρδευση	Απορρίμματα	Άλλο/Διάφορα	Σύνολο
205	13	15	16	35	284

Πηγή: Σπ. Φλογαίτης, Το Ελληνικό Διοικητικό Σύστημα, Αθήνα 1987⁴⁶

Η αναγκαιότητα εντονότερων παρεμβάσεων από τις δειλές νομοθετικές εξουσιοδοτήσεις του ν. 1065/1980 προς τους νομάρχες για την αναγκαστική συμμετοχή ΟΤΑ σε συνδέσμους είχε συνειδητοποιηθεί από τους κυβερνώντες κατά την δεκαετία που ακολούθησε. Καταλυτική υπήρξε πάντως και ως προς αυτό το θέμα η επιρροή της ένταξης στην ΕΟΚ. Οι παλαιοί μηχανισμοί βρέθηκαν απροετοίμαστοι στην δίνη που προκαλούσε ο πακτωλός του κοινοτικού χρήματος. Οι μικρές ελληνικές κοινότητες ήταν για μια ακόμη φορά αιχμάλωτες των «κέντρων» (νομαρχίες, «ταμεία», κεντρικό Κράτος και, αργότερα, Περιφέρειες) που διέθεταν τις πληροφορίες, την «τεχνογνωσία», τους πόρους, την πρόσβαση στους χώρους λήψης αποφάσεων.

Η καχεξία των μικρών Κοινοτήτων δεν αποτελούσε βέβαια ελληνική ιδιορρυθμία. Εκτός από την Γαλλία (που επιστράτευε με συστηματικότητα τον θεσμό των συνδέσμων) όλες σχεδόν οι χώρες της ΕΟΚ είχαν αντιμετωπίσει κατά το πρόσφατο παρελθόν παρόμοια προβλήματα και είχαν προωθήσει ακόμη και

⁴⁶ Βλ. σελ. 326 επ. με σχετικό πίνακα. Ως προς την γεωγραφική κατανομή αξίζει να σημειωθεί ότι στις πρώτες θέσεις βρίσκονταν οι νομοί *Αιτωλοακαρνανίας* (19 σύνδεσμοι), *Χανίων* (16 σύνδεσμοι), *Κοζάνης* (15 σύνδεσμοι), *Ιωαννίνων* (15 σύνδεσμοι), *Μεσσηνίας* (15 σύνδεσμοι) και *Αρκαδίας* (14 σύνδεσμοι).

αναγκαστικές –σε πολλές περιπτώσεις- *συνενώσεις* των μικρών ΟΤΑ⁴⁷. Στην Ελλάδα επιχειρήθηκε από τα μέσα της δεκαετίας του ογδόντα η παράλληλη εφαρμογή δύο εναλλακτικών λύσεων: η δημιουργία ισχυρών *συνδέσμων* «πολλαπλών σκοπών» («εθελοντικοί Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι στην αρχή, «αναγκαστικά» Συμβούλια Περιοχής αργότερα), αφενός, και η προώθηση *εθελοντικών*, κατά κανόνα, *συνενώσεων* (ν. 1416/84, 1622/86), αφετέρου.

Από όλους αυτούς τους νέους θεσμούς την ευρύτερη διάδοση και την μεγαλύτερη –συγκριτικά- επιτυχία γνώρισαν οι *Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι* –που αποτέλεσαν άλλωστε και την μακροβιότερη (δεκαετή) σχετική προσπάθεια (βλ. και παρακάτω υπό Πίνακα). Οι εν λόγω σύνδεσμοι ακολουθούσαν το γαλλικό πρότυπο των “syndicats intercommunaux a vocation multiple” (SYVOM), δηλ. των συνδέσμων «πολλαπλού σκοπού», και έτσι είχαν, κατά το νόμο (άρθρ 23 παρ. 1 ν. 1416/1984), γενικότερους «αναπτυξιακούς σκοπούς». Εκτός από την διεύρυνση του αντικειμένου, σημαντικό νεωτερισμό αποτελούσε το γεγονός ότι ο σχηματισμός αυτών των συνδέσμων δεν ήταν τυχαίος και αυθόρμητος, αλλά βασιζόνταν σε *δεσμευτικό σχεδιασμό* αντίστοιχων «γεωγραφικών ενοτήτων» με Κοινή Υπουργική Απόφαση (των Υπουργών Εσωτερικών και Χ.Ο.Π.) που εκδίδονταν μετά από *σύμφωνη γνώμη* του κατά τόπο αρμόδιου νομαρχιακού συμβουλίου. Εξάλλου, η ίδια η διαδικασία για την *ίδρυση* του αναπτυξιακού συνδέσμου μπορούσε πλέον να κινηθεί και με *σχετική πρωτοβουλία* του *νομάρχη* ή του *νομαρχιακού συμβουλίου*. Ωστόσο, η ολοκλήρωσή της προϋπέθετε την συμφωνία των ενδιαφερομένων ΟΤΑ, ή έστω των δύο τρίτων από αυτούς, υπό την (μοναδική) προϋπόθεση να υπερβαίνει ο πληθυσμός που συγκεντρώνουν οι συμφωνούντες το πενήντα τοις εκατό του συνόλου της αντίστοιχης «γεωγραφικής ενότητας».

Ο νέος θεσμός ενισχύθηκε με ειδικό πρόγραμμα του περιφερειακού προγράμματος δημοσίων επενδύσεων αλλά και με ειδικές επιχορηγήσεις φορέων του

⁴⁷ Από την σχετική αρθρογραφία βλ. *Ε. Χριστοφιλοπούλου*, Η Αυτοδιοίκηση στην Δανία, ΤοπΑ 1987, τχ. 4, σ. 3 επ., *Ν. –Κ. Χλέπα*, Η συγχώνευση των ΟΤΑ και η διακοινοτική συνεργασία στην ομοσπονδιακή Γερμανία, ΤοπΑ 1985, τχ. 3-4, σ. 28 επ., του *ιδίου*, Αυστρία (Τοπική Αυτοδιοίκηση), ΔΜρ 1992, τχ. 49-50, σ. 9 επ., *Στελ. Κυβέλου-Χιωτίνη*, Η χωροθέτηση δημοσίων υπηρεσιών και οργανισμών ως εργαλείο αποκέντρωσης και χωροταξικού σχεδιασμού και ο ρόλος του κράτους στη Γαλλία, ΔΜρ 1996, τχ. 1, σ. 146 επ. Πρβλ. επίσης και τους δύο σχετικούς πίνακες με συγκεντρωτικά και συγκριτικά στοιχεία για όλα σχεδόν τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο έργο: *Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης*, Πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας» για τον εκσυγχρονισμό της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Πρόταση για την ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα, Φεβρουάριος 1997, σ. 38 και 39.

δημόσιου τομέα που ρητά επέτρεψε ο νόμος (άρθρ. 23 παρ. 7 ν. 1416/1984). Ωστόσο, παράλληλα με την προετοιμασία, τη νομοθετική εισαγωγή και την ενεργοποίηση στην πράξη των *αναπτυξιακών συνδέσμων*, ένα Υπουργείο που συμμετείχε άμεσα στο σχεδιασμό των σχετικών «γεωγραφικών ενοτήτων (περιοχών)», δηλ. το ΥΧΟΠ, προωθούσε στο πλαίσιο του *Πενταετούς Προγράμματος Κοινωνικής και Οικονομικής Ανάπτυξης 1983-87* ένα ευθέως ανταγωνιστικό σχέδιο. Τον χωροταξικό σχεδιασμό και ειδικότερα τον καθορισμό γεωγραφικών-οικιστικών ενοτήτων στην ύπαιθρο (των πολυδιαφημισμένων –τότε- «ανοικτών πόλεων») που θα συγκροτούσαν την μικρότερη ανθρωπογεωγραφική μονάδα για την εξασφάλιση μιας στοιχειώδους τοπικής «αναπτυξιακής ολοκλήρωσης». Παρά την συμμετοχή των ίδιων τοπικών οργάνων (των Νομαρχιακών Συμβουλίων) στις διαδικασίες και των δύο σχεδίων και την σχετική επικοινωνία που διατηρούσαν τα δύο Υπουργεία, οι 502 περιοχές των «ανοικτών πόλεων» δεν ταυτίζονταν με τις 573 «γεωγραφικές ενότητες» των αναπτυξιακών συνδέσμων (βλ. και παρακάτω υπό Πίνακα 10). Ωστόσο, οι «ανοικτές πόλεις» εγκαταλείφθηκαν γρήγορα, ενώ το Υπουργείο Εσωτερικών, χάρη και στους ισχυρούς δεσμούς του με τους ΟΤΑ, προώθησε στη συνέχεια με σχετική επιτυχία τον «δικό του» θεσμό⁴⁸, αφού από τις 585 «γεωγραφικές ενότητες» του ν. 1416/1994 ανταποκρίθηκαν τελικά οι τριακόσιοι εξήντα με 3.168 ΟΤΑ.

Παράλληλα, ο ν. 1416/1984 προσπάθησε να ενθαρρύνει τις εθελοντικές συνενώσεις κοινοτήτων. Όμως, ελάχιστοι ήταν οι ΟΤΑ που τελικά αποφάσισαν να προχωρήσουν προς αυτού του είδους τις *ελεύθερες και ασχεδιάστες* («πρωτοβουλιακές») συνενώσεις⁴⁹. Αλλά ωσάν να μην έφθαναν οι αβεβαιότητες που προκαλούσε η προώθηση των κεντρικά σχεδιασμένων *αναπτυξιακών συνδέσμων* σε συνδυασμό με την ενθάρρυνση *ασχεδιαστων και αυθόρμητων* συνενώσεων, η νέα ηγεσία του Υπουργείου Εσωτερικών ετοίμασε και νέο σχετικό νομοθέτημα. Σε νέες, 1151 τώρα «γεωγραφικές περιοχές» για «*σχεδιασμένη*» συνένωση που καθορίστηκαν σύμφωνα με το άρθρο 1 του ν. 1622/1986, ήταν πλέον δυνατή και η *ιδιότυπη μερικός αναγκαστική συνένωση*, εφόσον ανταποκρίνονταν τα 3/5 των ΟΤΑ της περιοχής και αντιπροσώπευαν περισσότερο από το 50% του όλου πληθυσμού, δηλ. παρά την θέληση μιας μειοψηφίας που μπορεί να έφθανε τα 2/5 των ΟΤΑ με το 49,9% των

⁴⁸ Προς ενίσχυση των αναπτυξιακών συνδέσμων, το Υπουργείο Εσωτερικών επιστράτευσε και πόρους από το Ε.Α.Π.Τ.Α. και τους Κ.Α.Π., ενώ προώθησε και την τεχνική και οικονομική τους υποστήριξη από την ΕΕΤΑΑ. Βλ. *Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης*, όπ.π., σ. 36 επ.

⁴⁹ Βλ. *Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης*, όπ.π., σ. 30

κατοίκων. Οκτώ χρόνια αργότερα, ψηφίστηκε ο νόμος 2240/1994 για τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, ο οποίος προέβλεπε και την δημιουργία *αναγκαστικών συνδέσμων πολλαπλών σκοπών* υπό την ονομασία «*Συμβούλια Περιοχής*». Τα τελευταία προορίζονταν να αναλάβουν βασικές αρμοδιότητες των ΟΤΑ – μελών τους (σχεδιασμός, προγραμματισμός, διαχείριση προγραμμάτων δημόσιων επενδύσεων, πόρων της Ευρ. Ένωσης κ.ά.) αντικαθιστώντας τους *αναπτυξιακούς συνδέσμους*, οι οποίοι και καταργήθηκαν μετά από μια σχετικά επιτυχή διαδρομή δέκα ετών, χωρίς βέβαια να εκπληρωθεί ο τελικός προορισμός τους που ήταν η προετοιμασία των συνενώσεων⁵⁰.

Τα 492 *Συμβούλια Περιοχής* που συγκροτήθηκαν⁵¹ δεν βασιζόνταν στην εθελοντική –όπως οι Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι- αλλά στην *υποχρεωτική* συμμετοχή των ΟΤΑ-μελών, ενώ ήταν σαφώς «σκληρότερου» (συγκέντρωναν δηλ. περισσότερες αρμοδιότητες των ΟΤΑ-μελών τους) από τους προκατόχους τους⁵². Ωστόσο, η επιλογή για κατάργηση (και όχι για αναμόρφωση) των αναπτυξιακών συνδέσμων δύσκολα γίνεται κατανοητή⁵³. Είναι μάλιστα χαρακτηριστικό ότι για μια ακόμη φορά (την τέταρτη από το 1984!) η χώρα διαιρέθηκε σε «κατάλληλες» ανθρωπογεωγραφικές ενότητες (άρθρ. 48 ν. 2218/1994). Και ο νέος θεσμός όμως δεν απέδωσε τα αναμενόμενα. Άλλωστε, το ίδιο το κείμενο του Προγράμματος «*Ιωάννης Καποδίστριας*» απευθύνει την μομφή της «προχειρότητας» τόσο στο σχετικό νομοθετικό πλαίσιο όσο και στην εφαρμογή του στην πράξη⁵⁴. Αξίζει να σημειωθεί ότι, παρά την δημιουργία των *Συμβουλίων Περιοχής*, οι διατάξεις των νόμων 1461 και 1622 για τις συνενώσεις εξακολουθούσαν να εφαρμόζονται και μετά το 1994, με αποτέλεσμα να πραγματοποιηθούν, κατά το 1995 και το 1996 έξι συνενώσεις

⁵⁰ Βλ. *Εισηγητική Έκθεση* στο σχέδιο νόμου «Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων της δημοτικής νομοθεσίας για την ενίσχυση της αποκέντρωσης και την ενδυνάμωση της τοπικής αυτοδιοίκησης» (ν. 1416/1984), σ. 3.

⁵¹ Βλ. *Ν. Λαμπρόπουλου*, Συμβούλια Περιοχής, Στόχοι και μεθοδολογία καθορισμού των Εδαφικών τους Περιοχών, ΤοπΑ 1995, τχ. 6 (95), σ. 37 επ., *Ηλ. Αϊτσου*, Ζητήματα υποστήριξης του θεσμού των συμβουλίων περιοχής, ΤοπΑ 1995, τχ. 6 (95), σ. 43 επ., *Αγγ. Χάγιου*, Συμβούλια Περιοχής, Ζητήματα προγραμματισμού και οργάνωσης, ΤοπΑ 1996, τχ. 3 (98), σ. 35 επ.,

⁵² Μεταξύ των αρμοδιοτήτων των Συμβουλίων Περιοχής ήταν η κατάρτιση των μεσοχρόνιων και ετήσιων *τοπικών αναπτυξιακών προγραμμάτων*, η διαχείριση των χρηματοδοτήσεων από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων και από τους πόρους των προγραμμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η υλοποίηση του πολεοδομικού σχεδιασμού στα πλαίσια των προγραμμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης κ.ά. (άρθρ. 48 παρ. 4 ν. 2218/1994).

⁵³ Πρβλ. την κριτική του *Ηλ. Μπεριάτου*, Η Διοικητική Αναδιάρθρωση σε Τοπικό Επίπεδο: η πολιτική της ανακωτάρωσης των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (1984-1994), Τόπος 8/94, σ. 41 επ. (64 επ.). Πάντως, κατά τον καθορισμό των νέων γεωγραφικών ενότητων των *Συμβουλίων Περιοχής* αξιοποιήθηκαν και οι εμπειρίες από την λειτουργία των 358 Αναπτυξιακών Συνδέσμων.

⁵⁴ Βλ. *Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης*, όπ.π., σ. 36 με σημ. 33.

σύμφωνα με τον πρώτο και δώδεκα συνενώσεις σύμφωνα με τον δεύτερο νόμο. Επρόκειτο για *πλήρη σύγχυση πολιτικής* ως προς ένα μείζον θέμα, όπως η αναδιάρθρωση της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης στην χώρα μας.

Πίνακας 3: Ανθρωπογεωγραφικές ενότητες για συνένωση ΟΤΑ και σχηματισμό συνδέσμων, νέοι Δήμοι και συγκροτηθέντες σύνδεσμοι πριν το σχέδιο «Ι. Καποδίστριας»

<i>Περιφέρεια</i>	<i>Ανοικτές Πόλεις</i>	<i>Γεωγραφ. Ενότητες N. 1416</i>	<i>Αναπ/κοί Σύν/σμοι N. 1416</i>	<i>Γεωγρ. Περιοχές N. 1622</i>	<i>Τέως ΟΤΑ/ Νέοι Δήμοι N. 1622</i>	<i>Συμβ/λια Περιοχής N. 2240</i>
Α.Μακ.-Θρ.	49	33	17	56	16 / 5	31
Κ. Μακεδ.	59	79	62	159	11 / 3	67
Δ. Μακεδ.	29	41	15	91	19 / 5	33
Ηπείρου	34	46	45	103	20 / 5	37
Θεσσαλίας	53	63	41	113	11 / 3	51
Ιον. Νήσων	23	29	12	38	17 / 4	27
Δ. Ελλάδα	52	52	23	119	27 / 4	47
Στ. Ελλάδα	53	66	29	106	2 / 1	57
Πελονήσου	55	69	55	150	51 / 11	65
Β. Αιγαίου	21	19	15	46	32 / 7	23
Ν. Αιγαίου	30	26	18	38	2 / 1	17
Κρήτης	44	43	20	112	38 / 8	37

Αττικής	-	7	6	20	-	-
Σύνολο	502	573	358⁵⁵	1.151	246/59⁵⁶	492

Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης

Ούτε η δημιουργία συνδέσμων ούτε οι πολύ περιορισμένες συνενώσεις κοινοτήτων μπορούσαν να σταματήσουν την πορεία παρακμής των τελευταίων. Είναι χαρακτηριστικό ότι οι δήμοι, αν και πολύ λιγότεροι σε αριθμό διέθεταν επταπλάσιο προσωπικό από τις κοινότητες (βλ. πίνακα που ακολουθεί), μολονότι αυτές εξακολουθούσαν να συγκεντρώνουν (βλ. παραπάνω πίνακα) το ένα τρίτο περίπου του πληθυσμού της χώρας

Πίνακας 4 : Αριθμός και προσωπικό των δήμων και των κοινοτήτων ανά Περιφέρεια (1996)

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ	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
Ιονίων Νήσων	12	559	46,58	248	249	1,00
Δυτ. Ελλάδα	32	1.406	43,94	642	658	1,02
Στ. Ελλάδα	44	1.189	27,02	550	755	1,37
Πελ/νήσου	41	1.092	26,63	823	915	1,11

⁵⁵ Σε πέντε νομούς δεν δημιουργήθηκε τελικά ούτε ένας αναπτυξιακός σύνδεσμος στις γεωγραφικές ενότητες που είχαν καθορισθεί βάσει του ν. 1416/1984. Επρόκειτο συγκεκριμένα για τους νομούς Κιλκίς, Κέρκυρας, Λευκάδας, Σάμου, Λασιθίου.

⁵⁶ Σε μια περίπτωση, η συνένωση έγινε με ειδική διάταξη νόμου. Επρόκειτο συγκεκριμένα για τη συγχώνευση των Κοινοτήτων Δράμεσης και Παραποτάμου στον νέο Δήμο Παραποτάμου του νομού Θεσπρωτίας, σύμφωνα με το άρθρ 42 του ν. 1975/1991 (που αφορούσε, κατά τα άλλα, το καθεστώς των αλλοδαπών στην Ελλάδα). Βλ. Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, όπ.π., σ. 85.

<i>Βορ. Αιγαίου</i>	24	412	17,17	165	213	1,29
<i>Νοτ. Αιγαίου</i>	27	1.261	46,70	164	355	2,16
<i>Κρήτης</i>	28	1.392	49,71	515	680	1,32

Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Δελτίο στατιστικών στοιχείων προσωπικού του δημόσιου τομέα. Απογραφή 31.12.1996

Αξίζει, πάντως, να σημειωθεί ότι η πληθυσμιακή και διοικητική καχεξία δεν αφορούσε μόνο τις Κοινότητες, αλλά και πολλούς δήμους, αφού το παλαιό πληθυσμιακό όριο των 10.000 κατοίκων για την αναγνώριση δήμου είχε σταδιακά εγκαταλειφθεί σε βαθμό όπου αρκετές περιπτώσεις δήμων (περ. 15% του συνόλου), κατά τη δεκαετία του ενενήντα, δεν θα μπορούσαν ούτε καν να αναγνωρισθούν ως κοινότητα, με βάση τον πληθυσμό τους (κατώτερος του νομοθετημένου ορίου, όπως φαίνεται και στον παρακάτω Πίνακα:

Πίνακας 5 : Η κατανομή των πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης σε τάξεις μεγέθους πριν την εφαρμογή του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας»

Πληθυσμός	Δήμοι	%	Κοιν/ες	%	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	102	23,3	—	—	102	1,8	671.615	6,5

10.000								
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
Μεγαλύ- τερος	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

Πηγή: Ε.Σ.Υ.Ε. (διοικητικές διαιρέσεις της 31^{ης} Ιανουαρίου 1996, πληθυσμός απογραφής της 17^{ης} Μαρτίου 1991)

Η δημιουργία πολλών μικρών δήμων οφείλονταν στο γεγονός ότι ήδη από τις δεκαετίες του τριάντα και του σαράντα είχαν χαρακτηριστεί ως Δήμοι πόλεις που δεν πληρούσαν ούτε το πληθυσμιακό (10.000 κάτοικοι) ούτε το διοικητικό (πρωτεύουσα νομού) κριτήριο του νόμου, ενώ αργότερα, μετά την αναγνώριση «λουτροπόλεων» ως Δήμων (από το 1964)⁵⁷, ακολούθησαν εκείνες που χαρακτηρίζονταν ως «ιδιαίτερης ιστορικής σημασίας» (από το 1984)⁵⁸ και, τέλος, χαρακτηρίστηκαν ως δήμοι ορισμένοι ΟΤΑ που προέρχονταν από συνενώσεις. Έτσι, σύμφωνα με το άρθρο 12 παρ. 2 του ν. 1416/1984 «αν οι κοινότητες που ενώνονται σε έναν οργανισμό έχουν συνολικό πληθυσμό πάνω από δύομιση χιλιάδες κατοίκους, ο νέος οργανισμός αποτελεί δήμο». Λίγο αργότερα, ο ν. 1622/1986 όρισε ότι όλοι οι νέοι ΟΤΑ που θα προέκυπταν από συνενώσεις θα αποτελούσαν δήμο, ανεξαρτήτως του αριθμού των

⁵⁷ Βλ. άρθρ. 14 του ν. 4398/1964 «Περί ιδρύσεως Νομών Γρεβενών και Πειραιώς και άλλων τινών διατάξεων» (ΕτΚ Α' 18): «Κοινότητες χαρακτηρισθείσαι και χαρακτηριζόμεναι κατά τας κειμένας διατάξεις ως λουτροπόλεις, δύνανται να αναγνωρισθώσιν εις Δήμους δια Β. Διατάγματος προκαλούμένου υπό του Υπουργού των Εσωτερικών». Αργότερα προστέθηκε και το πληθυσμιακό όριο των 2.500 κατοίκων για την αναγνώριση Κοινοτήτων λουτροπόλεων ως Δήμων (βλ. άρθρ. 83 παρ. 1 ν. 1416/1984)

⁵⁸ Βλ. άρθρ. 83 παρ. 1 του ν. 1416/1984, όπου προβλέπεται πάντως και σχετική γνωμοδότηση του Συμβουλίου Τοπωνυμίων (άρθρ. 11 ν. 1065/1980).

κατοίκων τους. Έτσι, εγκαταλείφθηκε η φιλοσοφία του «δυναδικού συστήματος» που είχε καθιερωθεί από το ν. ΔΝΖ/1912 και βασιζόνταν, όπως ήδη τονίσθηκε, στην διαφορετική νομική μεταχείριση των «αγροτικών» ή ημι-αστικών, αφενός, και των «αστικών», αφετέρου, ΟΤΑ. Τελικά, με το νόμο 2539/1997 για την εφαρμογή του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» ορίσθηκαν από τον ίδιο το νόμο οι δήμοι και οι κοινότητες, ενώ ο νέος ΚΔΚ θέτει σήμερα ένα ιδιαίτερα χαμηλό πληθυσμιακό όριο (4.000 κάτοικοι, άρθρο 2 παρ. 1 γ), ενώ ορίζει ότι είναι δήμοι όλοι οι ΟΤΑ που θα προέλθουν από συνένωση κατά τις διατάξεις του (άρθρ. 2 παρ. 1 β ΚΔΚ). Αν και η ανάδειξη των περισσότερων πρωτοβάθμιων ΟΤΑ σε δήμους είναι συμβατή με τις φιλοδοξίες αναβάθμισης του θεσμού (που προϋποθέτει δομές και όργανα αντίστοιχης κλίμακας), πρέπει να σημειωθεί ότι έχει περιορισθεί καταλυτικά ο ρόλος και η παρουσία των κοινοτήτων ως ιδιαίτερων μορφών οργάνωσης του πρώτου βαθμού στη χώρα μας (βλ. Πίνακα που ακολουθεί) :

Πίνακας 6: Η διαχρονική εξέλιξη του αριθμού των δήμων, των πόλεων με πληθυσμό 10.000 κατοίκων και μεγαλύτερο, των κοινοτήτων, των αυτοτελών οικισμών και του συνολικού πληθυσμού της χώρας από το 1940 έως και το 2001

Έτος	Δήμοι	Πόλεις	Κοινότητες	Οικισμοί	Πληθυσμός
1940	146	60	5.618	10.911	7.344.860
1951	218	74	5.757	10.911	7.632.801
1961	225	96	5.776	11.615	8.388.553
1971	256	104	5.805	11.691	8.768.641
1981	264	121	5.774	12.315	9.740.417
1991	361	129	5.560	12.817	10.312.711
2001	900	--	133	13.274	10.964.020

Πηγή: Στατιστικές Επετηρίδες της Εθνικής Στατιστικής Υπηρεσίας της Ελλάδος

Αξίζει να σημειωθεί ιδιαίτερα το γεγονός ότι οι περισσότεροι από τους 1033 πρωτοβάθμιους ΟΤΑ κατά το 2001 υποδιαιρούνταν, σύμφωνα με την στατιστική υπηρεσία σε 5.939 δημοτικά διαμερίσματα και 190 κοινοτικά διαμερίσματα, αντίστοιχα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

3. Η ανεκπλήρωτη υπόσχεση της δομο-λειτουργικής διαφοροποίησης (1998)

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* (μέχρι το 2001 με δυνατότητα παράτασης) για την ολοκληρωμένη εφαρμογή της μεταρρύθμισης και είχαν προϋπολογισθεί οι απαιτούμενοι *οικονομικοί πόροι* καθώς και οι πηγές από τις οποίες θα αντλούνταν⁵⁹. Ειδικότερα, ως στόχοι προβάλλονταν:

- ο *εκσυγχρονισμός του διοικητικού συστήματος* (αφού οι ΟΤΑ συγκροτούν το βάθρο της δημόσιας διοίκησης),
- η δημιουργία πρωτοβάθμιων ΟΤΑ με θεσμική δομή *σύγχρονων ανοικτών πόλεων* (όπου θα συλλειτουργούν οικιστικές μονάδες που αλληλεξαρτώνται), η *αναβάθμιση του τοπικού πολιτικού συστήματος* (αφού η διαχείριση των τοπικών υποθέσεων στους νέους ΟΤΑ θα αποτελεί σημαντικό διακύβευμα για τις τοπικές κοινωνίες),
- η *διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ*, ο *συντονισμός των τοπικών δημόσιων επενδύσεων* (με την δημιουργία «ισχυρών διοικητικών κέντρων σε ευρύτερη τοπική κλίμακα» και την εφαρμογή του ΕΑΠΤΑ) και τέλος,
- η διασφάλιση ενός ικανοποιητικού βαθμού *νομιμότητας, διαφάνειας και κοινωνικού ελέγχου στην τοπική εξουσία*⁶⁰.

Στις αρχές, εξάλλου, που επεξεργάστηκαν, οι μεταρρυθμιστές αποτύπωσαν τις θεμελιώδεις επιλογές τους⁶¹ που στοιχειοθετούν το πολιτικό «στίγμα» του σχεδίου «*Ι. Καποδίστριας*», έτσι ώστε να ακολουθείται ένας ενιαίος προσανατολισμός και να εξασφαλίζεται η συνοχή όλων των μέτρων και των ενεργειών του Προγράμματος.

⁵⁹ Βλ. αναλυτικά το κείμενο του Προγράμματος «*Ι. Καποδίστριας*», στο έργο: *Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης*, ό.π., σ. 79 επ.

⁶⁰ Βλ. την αναλυτική παρουσίαση στην *Εισηγητική Έκθεση* του σχετικού νομοσχεδίου, η οποία υπήρξε ιδιαίτερα εκτεταμένη και αναδημοσιεύτηκε στο έργο: *Χαρ. Χρυσανθάκη*, Η θεσμική μεταρρύθμιση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης Το σχέδιο «*Ιωάννης Καποδίστριας*», Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα- Κομοτηνή 1998, σ. 237 επ. (275 επ.), *Εισηγητική Έκθεση*, ό.π., σ. 272 επ.

⁶¹ Βλ. *Χαρ. Χρυσανθάκη*, ό.π., σ. 26 επ.

Συγκεκριμένα:

- η *αρχή της συντονισμένης δράσης* σε όλες τις επιμέρους πτυχές της μεταρρύθμισης συνεπάγεται τον συνδυασμό των νομοθετικών μέτρων με ειδικά μέτρα υποστήριξης και εφαρμογής τους στο πλαίσιο «δημόσιων πολιτικών στρατηγικού προσανατολισμού»⁶², έτσι ώστε να επιτευχθούν οι προαναφερθέντες στόχοι της μεταρρύθμισης ως προς τον *συντονισμό των δημόσιων επενδύσεων* και την *αναβάθμιση του τοπικού πολιτικού συστήματος*.
- η *αρχή της κοινωνικής συναίνεσης*, η οποία, όπως ομολόγησαν οι ίδιοι οι μεταρρυθμιστές, είχε πληγεί σοβαρά από την έλλειψη διαχρονικά σταθερών πολιτικών⁶³, ενώ συνδέεται στενά με ορισμένους βασικούς στόχους της μεταρρύθμισης, όπως με την επίτευξη ενός ικανοποιητικού βαθμού *διαφάνειας και κοινωνικού ελέγχου στην τοπική εξουσία*, καθώς και με την *αναβάθμιση του τοπικού πολιτικού συστήματος*. Από την εφαρμογή της εν λόγω αρχής εξαιρέθηκε ρητά το ζήτημα της αποδοχής ή όχι των συνενώσεων (αφού ήταν μια θεμελιώδης πολιτική επιλογή της όλης προσπάθειας), και έτσι ως πεδίο εφαρμογής της ορίστηκε «η διαμόρφωση συμφωνιών ως προς τους στόχους και τις επιμέρους διαδικασίες»⁶⁴.
- Την εναρμόνιση, πάντως, της αποτελεσματικότητας με την συμμετοχή επιτάσσει η επόμενη, ιδιαίτερα σημαντική αρχή της *αποτελεσματικής διοίκησης και της δημοκρατικής αντιπροσώπευσης* που συνδέεται με όλους τους στόχους της μεταρρύθμισης (βλ. παραπάνω). Έτσι, το «καταστατικό πλαίσιο» που διαμορφώνεται από το νόμο για τους νέους Δήμους επιδιώκει 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»⁶⁵. Οι ρυθμίσεις του ν. 2539/1997 για την

⁶² Βλ. Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Πρόγραμμα «Ι. Καποδιστριας», σ. 46 επ. όπου γίνεται μάλιστα λόγος για «αρχή του συντονισμένου σχεδιασμού και δράσης σε νομοθετικό επίπεδο και προώθησης ειδικών μέτρων υποστήριξης και εφαρμογής». ενώ στην *Εισηγητική Έκθεση*, ό.π. η εν λόγω αρχή αναφέρεται απλώς ως «αρχή της συντονισμένης δράσης» και τονίζεται ότι αποτυπώνεται ειδικότερα στο άρθρο 13 του νομοσχεδίου (δηλ. σήμερα πλέον του ν. 2539/1997) που θεσμοθετεί τους πόρους και τα χρηματοδοτικά μέσα του προγράμματος.

⁶³ Βλ. Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, ό.π., σ. 48.

⁶⁴ Βλ. Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, ό.π. σ. 48

⁶⁵ *Εισηγητική Έκθεση*, ό.π., σ. 262 επ. Σύμφωνα μάλιστα με το κείμενο του Προγράμματος (Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, ό.π., σημ. 453, σ. 46), «ο συγκερασμός των δύο αρχών στο πεδίο των νέων βιώσιμων ΟΤΑ συντελεί[...] στην συνδυασμένη αναβάθμισή τους. Η αρχή της δημοκρατικότητας ως διαδικασία πολιτικής συμμετοχής κατευθύνεται πλέον σε ένα

«εσωτερική» κατανομή των αρμοδιοτήτων του Δήμου μεταξύ των οργάνων του («κεντρικών» και «περιφερειακών»), από την μια πλευρά, και η διαμόρφωση του εκλογικού συστήματος, από την άλλη, φαίνεται να ακολουθούν αυτή την αρχή.

- Συναφής είναι και η αρχή της *ενδοδημοτικής αναπτυξιακής ισορροπίας*, η οποία συνδέεται 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 εκπροσώπηση των διαμερισμάτων στα κεντρικά όργανα που παίρνουν τις αποφάσεις (βλ. παραπάνω), σε συνδυασμό με μια σειρά από αρμοδιότητες των τοπικών συμβουλίων αποτελούν συγκεκριμένες εφαρμογές της εν λόγω αρχής στο θεσμικό πλαίσιο. Συναφής είναι, εξάλλου, και η διατήρηση ορισμένων *διοικητικών διευκολύνσεων* στα «περιφερειακά» χωριά, η οποία φαίνεται να παρέχει την διαβεβαίωση ότι η αύξηση της αποτελεσματικότητας μέσω των συνενώσεων δεν θα συνεπάγεται απώλειες υπηρεσιών (και τοπικών αναπτυξιακών προϋποθέσεων) για τους «περίοικους» των νέων ΟΤΑ.

Δεν χωρεί 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». Οι αναγκαστικές συνενώσεις του 1998 αφορούσαν όλους τους νομούς της χώρας εκτός από τρεις νομαρχίες του νομού Αττικής (στη νομαρχία Πειραιώς πραγματοποιήθηκαν συγχωνεύσεις ΟΤΑ), με αποτέλεσμα να εξακολουθεί να εκκρεμεί η διοικητική ανασυγκρότηση της πρωτεύουσας. Άλλωστε, και στις άλλες μεγάλες *μητροπολιτικές περιοχές* της χώρας που κατακερματίζονται σε περισσότερους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ (Θεσσαλονίκη, Βόλος κ.ά.), δεν αντιμετωπίστηκαν, με την ευκαιρία των δια νόμου αναγκαστικών συνενώσεων, τα συναφή προβλήματα. Προκειμένου, λοιπόν, να προχωρήσει ταχύτερα και ευκολότερα η αναδιοργάνωση της υπόλοιπης χώρας παραλέμφθηκε στο μέλλον⁶⁶ η διοικητική ανασυγκρότηση των

αποτελεσματικό διοικητικό κέντρο, δηλ. γίνεται αποδοτικότερη, ενώ η αρχή της αποτελεσματικότητας, ως λειτουργία αποδοτικού διοικητικού κέντρου, απολαμβάνει αμεσότερη και διαρκέστερη δημοκρατική νομιμοποίηση επειδή διαχέεται και ελέγχεται από διαδικασίες πολιτικής συμμετοχής».

⁶⁶ Βλ. *Εισρηγητική Έκθεση*, ό.π., σ. 278: «Ως προς τα πολεοδομικά συγκροτήματα, τις μητροπολιτικές περιοχές [...] η πολυδιάσπαση σε δήμους με διαφορετική φυσιογνωμία από τους υπόλοιπους ΟΤΑ της

ελληνικών μεγαλουπόλεων που σήμερα συγκεντρώνουν την πλειονότητα των κατοίκων της χώρας.

Αλλά και ο αριθμός των Δήμων και Κοινοτήτων (1.033 μονάδες) που προέκυψαν τελικά από τις συνενώσεις (βλ. παρακάτω στον σχετικό Πίνακα), μαρτυρεί ορισμένους δισταγμούς αλλά και επώδυνους συμβιβασμούς που έγιναν σε αρκετές περιπτώσεις⁶⁷, αφού υπερβαίνει κατά πολύ τον αριθμό των (492) *Συμβουλιών Περιοχής*, προς τα οποία έπρεπε να έχουν κατ' αρχήν προσανατολισθεί οι προτάσεις των αρμόδιων Επιτροπών Νομού, σύμφωνα με τις οδηγίες που είχαν δοθεί από το ΥΠΕΣΔΔΑ⁶⁸.

Πίνακας 7: Η κατανομή των πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης σε τάξεις μεγέθους μετά την εφαρμογή του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας»

Πληθυσμός	Δήμοι	%	Κοιν/ες	%	Α'Βαθ. ΟΤΑ	%	Συνολικός Πληθυσμός	%
Έως 300	3	0,3	30	22,6	33	3,2	5.787	0,05
Έως 500	3	0,3	11	8,3	14	1,3	5.979	0,05
Έως 1.000	3	0,3	43	32,3	46	4,5	34.454	0,3
Έως 2.000	66	7,3	27	20,3	93	9,0	139.757	1,4
Έως 5.000	358	39,8	22	16,5	380	36,8	1.280.675	12,5
Έως 10.000	281	31,2	–	–	281	27,2	1.969.569	19,2
Έως 20.000	95	10,6	–	–	95	9,2	1.288.378	12,5
Έως 50.000	56	6,3	–	–	56	5,4	1.804.216	17,6
Έως 100.000	27	3,0	–	–	27	2,6	1.748.724	17,0
Έως 200.000	6	0,7	–	–	6	0,6	824.786	8,1
Μεγαλύτερος	2	0,2	–	–	2	0,2	1.156.039	11,3

χώρας θα αντιμετωπισθεί υπό το πρίσμα της θεσμοθέτησης συστήματος μητροπολιτικής διοίκησης, η επεξεργασία του οποίου αποτελεί άμεσης προτεραιότητας στόχο της Κυβέρνησης».

⁶⁷ Από τα πολυάριθμα σχετικά δημοσιεύματα στον τύπο βλ. Δημ. Μαρή, Μικρές... εκπώσεις στον «Καποδίστρια». Αύξηση του αριθμού των δήμων σε 1.000, εάν αυξηθούν οι αντιδράσεις, Εφημερίδα «Ο Επενδυτής» της 4^{ης} Οκτωβρίου 1997, σ. 16.

⁶⁸ Πάντως, οι εν λόγω 1033 μονάδες (από τις οποίες οι 124 βρίσκονταν στον –κατά το μεγαλύτερο μέρος– εκτός του πεδίου εφαρμογής του Προγράμματος νομό Αττικής) απείχαν αρκετά από την «οροφή» των 1.151 «γεωγραφικών περιοχών» του ν. 1622/1986 που είχε θέσει ως ανώτατο όριο το ΥΠΕΣΔΔΑ. Βλ. Αντ. Μακροδημήτηρ/ Ν. Κ. Χλέπα, Η προβληματική της συνενώσεως των ΟΤΑ και το Πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας», Διοικητική Ενημέρωση 1997 (τχ. 9), σ. 101 επ. (114).

<i>Γ. Σύνολα</i>	<i>900</i>	100	<i>133</i>	100	<i>1.033</i>	100	<i>10.258.364</i>	100
------------------	------------	-----	------------	-----	--------------	-----	-------------------	-----

Πηγή: Ε. Σ. Υ. Ε. (διοικητικές διαυρέσεις της 31^{ης} Ιανουαρίου 1999, πληθυσμός απογραφής της 17^{ης} Μαρτίου 1991)

Αξίζει να σημειωθεί και πάλι, ότι, μετά από τις συνενώσεις, μόλις 133 ΟΤΑ (από τους οποίους οι 33 βρίσκονται στον σχεδόν «άθικτο» από την μεταρρύθμιση νομό Αττικής) χαρακτηρίζονται ως «Κοινότητες», ενώ οι υπόλοιποι 900 αναγνωρίζονται ως «Δήμοι», ακόμη και στις 75 περιπτώσεις που δεν υπερβαίνουν τον πληθυσμό των 5.000 κατοίκων (ενώ 433, συνολικά, έχουν μέχρι 10.000). Η σχετική Εισηγητική Έκθεση αναφέρεται μάλιστα σε *πληθυσμιακό κριτήριο χιλίων (1.000) κατοίκων* για την διάκριση μεταξύ δήμων και κοινοτήτων, καθώς και στο κριτήριο της *ιδιαίτερης γεωγραφικής θέσης*, «όπως αυτό προσδιορίζεται από τη μορφολογία του εδάφους, την απόσταση από τον πλησιέστερο ΟΤΑ και τις συνθήκες του οδικού δικτύου»⁶⁹. Στον οργανωτικό τύπο της *Κοινότητας* υπάγονται δηλ. οι οικισμοί για τους οποίους διαπιστώνεται «αδυναμία ένταξης σε λειτουργική ανοικτή πόλη»⁷⁰ και συγκροτούνται ως «διοικητικές μονάδες που χρήζουν ειδική αρωγή». Πρόκειται λοιπόν, όπως διαπίστωνε με αξιοσημείωτη ειλικρίνεια το επίσημο κείμενο του Προγράμματος «*Ι. Καποδίστριας*», για τις «αναγκαίες εξαιρέσεις του δημοτικού μας συστήματος»⁷¹. Οι εν λόγω ΟΤΑ θα ασκούν αυτοτελώς μόνο τις «απολύτως αναγκαίες αρμοδιότητες»⁷², ενώ όλες οι υπόλοιπες υποθέσεις θα μεταβιβάζονται στις υπηρεσίες της Περιφερειακής Διοίκησης του Νομού, «στα συνταγματικά πάντως επιτρεπτά όρια»⁷³.

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 εξαρτώνται από την βοήθεια άλλων διοικητικών φορέων προκειμένου να καλυφθούν οι τοπικές διοικητικές ανάγκες. Ως προς τον διαφοροποίηση μεταξύ δήμων και κοινοτήτων διατηρείται δηλ. από την μεταρρύθμιση η ίδια διαχωριστική γραμμή που

⁶⁹ Βλ. *Εισηγητική Έκθεση*, όπ.π., σ. 277.

⁷⁰ Βλ. *Εισηγητική Έκθεση*, όπ.π., σ. 278.

⁷¹ Βλ. *Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης*, όπ.π., σ. 56.

⁷² Όπ.π.

⁷³ Όπ.π.

διαγράφονταν και προηγουμένως: Όλοι σχεδόν οι βιώσιμοι ΟΤΑ είχαν αναγνωρισθεί ως Δήμοι, ενώ όλες σχεδόν οι –πολυάριθμες τότε- Κοινότητες δεν ήταν παρά «σκιάδεις» διοικητικοί οργανισμοί χωρίς ικανότητα διαχείρισης των τοπικών υποθέσεων. Ωστόσο, η εν λόγω επιλογή των μεταρρυθμιστών του «Ι. Καποδίστρια» δεν ήταν και η καλύτερη δυνατή. 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 ιδιαίτερη οργάνωση, διευκολύνουν την άμεση συμμετοχή των δημοτών κ.ά. Σε μια χώρα που παρουσιάζει την γεωγραφική και κοινωνικοοικονομική ποικιλία της Ελλάδος, είναι 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 σχήματα⁷⁴

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»⁷⁵. 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,

⁷⁴ Οι «*απλές*», οι «*ενιαίες*», οι *απλές* (αλλά και ορισμένες «*ενιαίες*») που υποδιαιρούνται σε Επαρχία. Βλ. αναλυτικά τον Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, ΠΔ 30/1996 όπως ισχύει σήμερα.

⁷⁵ Βλ. Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, *όπ.π.*, σ. 53.

- 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 πλαίσιο⁷⁶. Επρόκειτο δηλ. για μια κατηγοριοποίηση η οποία χρησιμοποιήθηκε για την θεμελίωση των τελικών επιλογών του νομοθέτη ως προς την *in concreto γεωγραφική οριοθέτηση* των νέων ΟΤΑ⁷⁷, και όχι την *διαφοροποιημένη κανονιστική τους μεταχείριση*. Αργότερα πάντως, η φυσιογνωμία των νέων Δήμων συνδέθηκε με τα εννέα κριτήρια που υιοθετήθηκαν ως προς την κατανομή των πόρων του ΕΠΤΑ στις Περιφέρειες (Πληθυσμός, έκταση, αριθμός ορεινών δημοτικών διαμερισμάτων, πληθυσμός ορεινών δημοτικών διαμερισμάτων, αριθμός δήμων με πληθυσμό μικρότερο από 10.000 κατοίκους, πληθυσμός αυτών των δήμων, Ακαθάριστο Περιφερειακό Προϊόν, Ανεργία, νομοί με νησιωτικό χαρακτήρα).

Οι νέοι ΟΤΑ πάντως, αν και «Δήμου», αποδείχθηκε ότι στην πλειονότητά τους δεν μπορούσαν να ασκήσουν πολλές από τις αρμοδιότητες που προβλέπονται σήμερα από την σχετική νομοθεσία. Η *δημοτική αστυνομία*, λ.χ., ή η τόσο σημαντική για τους νέους ΟΤΑ (ιδίως για όσους φιλοδοξούν να λειτουργήσουν ως «ανουκτές πόλεις») υπόθεση της *τοπικής συγκοινωνίας* θα εξακολουθήσουν, πιθανότατα, να βρίσκονται εκτός των δυνατοτήτων τους. Οι τελευταίες περιορίζονται άλλωστε και από τις σημαντικές ελλείψεις σε *προσωπικό*, αφού τελικά ακόμη και η «μαγιά» των 2.500 περίπου «*νέων επιστημόνων*», που καταρτίστηκαν και εργάστηκαν στους νέους Δήμους -συχνά αντιμετωπίζοντας την εχθρότητα των παλαιών υπαλλήλων⁷⁸ αλλά και την δυσπιστία των αιρετών- οδηγήθηκε σε μαζική «φυγή» και τελικά εγκατέλειψε τους καποδιστριακούς δήμους.

Ένα βασικό σημείο της κριτικής που ασκήθηκε στην μεταρρύθμιση «Ι. Καποδίστριας» ήταν ότι δεν συνοδεύτηκε με ριζική αλλαγή του πολιτικού και

⁷⁶ Βλ. Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, όπ.π., σ. 54.

⁷⁷ Βλ. ΥΠΕΣΔΔΑ, Πλαίσιο και κριτήρια κατανομής του ΕΠΤΑ στις 13 Περιφέρειες, Αθήνα, Φεβρουάριος 1999, σ. 5

⁷⁸ Η εχθρική στάση των «παλαιών» υπαλλήλων έχει απασχολήσει ακόμη και τον τύπο: Βλ. Δημ. Κρουστάλλη, Πως θα πάρουν οι δήμοι το 1,3 τρις δρχ., Εφημερίδα «Το Βήμα» της 14^{ης}/15^{ης} Αυγούστου 1999.

διοικητικού συστήματος των νέων διευρυμένων Δήμων, προκειμένου τα πολιτικά όργανα ν' αποκτήσουν εκείνο τον επιτελικό και προγραμματικό ρόλο στη λειτουργία τους. Υστέρησε δηλαδή ως προς τα στοιχεία τα οποία, μαζί με τις αναγκαίες επιτελικές υπηρεσίες, θα μετέτρεπαν τους Δήμους σε ισχυρές μονάδες σχεδιασμού και προώθησης της Τοπικής Ανάπτυξης. Ο τρόπος, δε, που σχεδιάστηκε το πολιτικό και διοικητικό σύστημα του νέου διευρυμένου Δήμου, είχε ως αποτέλεσμα και την μείωση της προσβασιμότητας του πολίτη στις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων.

Επιπλέον, επισημάνθηκε ότι οι Καποδιστριακοί Δήμοι δημιουργήθηκαν χωρίς τη διασφάλιση των δομών και διαδικασιών εσωτερικής τους αποκέντρωσης. Τα προβλεπόμενα στο Νόμο «Τοπικά Συμβούλια» παρέμειναν αδρανή σώματα, χωρίς αρμοδιότητες και πόρους, χωρίς τοπικό πρόγραμμα δράσης, χωρίς ουσιαστική θεσμική λειτουργία, ώστε, έστω σε αυτό το επίπεδο, να διασφαλίζεται η συμμετοχή και έκφραση των πολιτών. Σε αυτά, προστίθενται από πολλούς το έλλειμμα ωριμότητας, το πνεύμα τοπικισμού και μικροπολιτικής σημαντικού μέρους των αιρετών των Καποδιστριακών Δήμων, οι οποίοι δεν κατόρθωσαν να υπερβούν τη λογική της υπεροχής της έδρας του Δήμου, συνήθως ισχυρότερου –και σε ψήφους- οικιστικού κέντρου και της περιθωριοποίησης ως και εγκατάλειψης των μικρότερων χωριών και μικρών πόλεων του «Καποδιστριακού Δήμου», τόσο στο πεδίο των αυτοδιοικητικών λειτουργιών, όσο και στο πεδίο των δράσεων του Δήμου. Οι λαμπρές εξαιρέσεις επιβεβαιώνουν και δεν αναφούν τον κανόνα.

Έτσι, το εγχείρημα των «Καποδιστριακών Δήμων», χωρίς να επιτύχει πράγματι ως προς τους στόχους που έβαζε, οδήγησε σε αντίδραση των πολιτών των παλαιών Δήμων και Κοινοτήτων, που ένοιωσαν ξαφνικά, ότι αποκόπηκε ο ομφάλιος λώρος που τους ένωνε, έστω στοιχειωδώς, με την Πολιτεία ότι παρέμειναν χωρίς δυνατότητα συλλογικής έκφρασης και συμμετοχής, χωρίς εκπροσώπηση του χωριού ή της πόλης τους. Η δημοκρατική λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σημαίνει όμως ταυτόχρονα και δυνατότητα συμμετοχής και έκφρασης του πολίτη στο θεσμικό αυτοδιοικητικό πλαίσιο. Η δυνατότητα και προοπτική συνδυασμού αντιπροσωπευτικής και συμμετοχικής δημοκρατίας που σήμερα εμφανίζεται –έστω περιορισμένα και όχι κατ' ουσία στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, ανοίγει μια δύσκολη έστω δίοδο αποκατάστασης και ανασύνταξης της Δημοκρατίας στις σύγχρονες συνθήκες. Τέλος, η Δημοκρατία στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, όπου ο ρόλος του πολίτη μπορεί να είναι πιο άμεσος, η συμμετοχή του ως άσκηση δικαιώματος και ως εκπλήρωση κοινωνικού χρέους είναι εφικτή, μπορεί να καταστήσει την Τοπική

Αυτοδιοίκηση «σχολείο» δημοκρατικής διαμόρφωσης της πολιτικής συνείδησης των πολιτών.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

4. Οι υφιστάμενες ρυθμίσεις: Αναντιστοιχία θεσμών και πραγματικότητας

Σήμερα, δέκα χρόνια μετά την εφαρμογή του Προγράμματος «Ι.Καποδίστριας» βρίσκεται σε εξέλιξη μια νέα μεταρρυθμιστική προσπάθεια. Τις αναμενόμενες δυσχέρειες επιτείνει δυστυχώς, αποφασιστικά το γεγονός ότι η κοινωνική, γεωγραφική και δημογραφική πανσπερμία των ελληνικών ΟΤΑ πρώτου βαθμού (βλ. παρακάτω Πίνακα). δεν προκάλεσε την ανάλογη και επιβαλλόμενη από τα πράγματα διαφοροποίηση της νομικής δομο-λειτουργικής μεταχείρισης από το νομοθέτη, μολονότι η προετοιμασία και ψήφιση ενός νέου Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων αποτελούσε μια σημαντική ευκαιρία προς αυτή την κατεύθυνση.

Πίνακας 8: Κατανομή πρωτοβάθμιων ΟΤΑ ανά τάξη μεγέθους

Αριθμός Κατοίκων	Αριθμός Δήμων και Κοινοτήτων	% επί του συνόλου
< 5 000	545	53
5 000 - 10 000	261	25
10 000 - 50 000	185	18
50 000 - 100 000	35	3
> 100 000	8	1
Σύνολο	1034	100,0

Πηγή: ΕΣΥΕ, απογραφή του 2001, αριθμός ΟΤΑ του 2008

Στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ της χώρας μας υπηρετούν, σήμερα 17.615 αιρετοί, δηλ. 914 δήμαρχοι, 120 Πρόεδροι Κοινοτήτων και 16.582 δημοτικοί και κοινοτικοί σύμβουλοι. Πρόκειται, συνεπώς, αναμφίβολα για τον σημαντικότερο, τουλάχιστον ποσοτικά, θεσμό για την εδραίωση της δημοκρατίας στον τόπο μας και την βελτίωση της αναλογίας «αρχόντων και αρχομένων», σύμφωνα με την γνωστή έκφραση του Αριστοτέλη. Στους εν λόγω αριθμούς δεν περιλαμβάνονται και τα κατά πολύ περισσότερα μέλη των 5.939 δημοτικών και των 190 κοινοτικών διαμερισμάτων σε

ολόκληρη τη χώρα (βλ. παρακάτω Πίνακα). Πρόκειται, ασφαλώς, για ένα πολύτιμο δημοκρατικό-αντιπροσωπευτικό και συμμετοχικό κεφάλαιο το οποίο δεν πρέπει να υποτιμάται. Από την άλλη πλευρά, δεν πρέπει να αγνοούνται και οι κίνδυνοι και ενδεχόμενες δυσλειτουργίες που μπορεί να προκαλέσει η υπερ-αντιπροσώπηση, ιδίως όταν πρόκειται για πολύ χαμηλές αναλογίες αιρετών εκπροσώπων/εκπροσωπούμενων. Σε τέτοιες περιπτώσεις (λ.χ. σε πολύ μικρά χωριά) θα ήταν ίσως προτιμότερη η υιοθέτηση θεσμών άμεσης δημοκρατίας.

Πίνακας 9: Αιρετοί, πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ, δημοτικά και κοινοτικά διαμερίσματα ανά Περιφέρεια (2006)

Περιφέρειες	Μέλη Δ.Σ και Κ.Σ.	Δήμοι	Κοιότητες	Σύνολο Αιρετών	Δημοτικά Διαμερίσματα	Κοινοτικά Διαμερίσματα
Αν. Μακ/ Θρ.	927	48	7	982	355	9
Κ. Μακεδονίας	2398	128	6	2532	636	9
Δ. Μακεδονίας	853	44	17	914	362	25
Ηπείρου	1022	57	19	1098	554	227
Θεσσαλίας	1547	93	12	1652	504	31
Ιονίων Νήσων	565	33	6	604	272	7
Δ. Ελλάδα	1232	72	2	1306	701	4
Στ. Ελλάδα	1423	89	6	1518	592	7
Αττικής	2514	102	20	2636	117	33
Πελοποννήσου	1579	100	7	1686	878	20
Β. Αιγαίου	530	35	1	565	213	1
Ν. Αιγαίου	828	45	13	886	179	15
Κρήτης	1164	68	4	1236	576	2
Σύνολα	16582	914	120	17615	5939	190

Πηγή: ΕΣΥΕ, ΙΤΑ.

Από τα παραπάνω στοιχεία, αξίζει, μεταξύ άλλων, να σημειωθεί ότι οι περισσότερες κοινότητες έχουν μόλις ένα ή δύο διαμερίσματα (190 σε σύνολο 120 κοινοτήτων), ενώ στους δήμους αναλογούν περισσότερα από έξι, κατά μέσο όρο, διαμερίσματα (5939 σε σύνολο 914 δήμων). Ανακύπτει, ενόψει αυτών, το ερώτημα, κατά πόσο έχει νόημα η ύπαρξη αυτών των κοινοτικών διαμερισμάτων, εκτός βέβαια από τις περιπτώσεις όπου το κοινοτικό διαμέρισμα βρίσκεται σε μεγάλη απόσταση από την έδρα της κοινότητας. Ωστόσο, ο νόμος έθεσε ως κριτήριο για την δημιουργία δημοτικών και κοινοτικών διαμερισμάτων την προηγούμενη οργανωτική τους αυθυπαρξία (δηλ. ένα τυπικό κριτήριο), σε συνδυασμό με τον πληθυσμό τους (ουσιαστικό κριτήριο), παρακάμπτοντας εντελώς την συγκοινωνιακή απόσταση σε συνδυασμό με την ευκολία πρόσβασης των κατοίκων τους στην έδρα του δήμου (λειτουργικά κριτήρια). Η πολυπλοκότητα που προέκυψε (περισσότερα από 6.000 διαμερίσματα και 1034 ΟΤΑ στην θέση των 5.921 παλαιών ΟΤΑ) ενδεχομένως να προκαλεί προβλήματα ή και να ευνοεί την «παράκαμψη» των κατακερματισμένων διαμερισμάτων από τους κεντρικούς δήμους και κοινότητες. Ίσως, δηλ., η δημιουργία λιγότερων και ισχυρότερων διαμερισμάτων να ευνοούσε περισσότερο την ανάπτυξη της δημοτικής αποκέντρωσης στους καποδιστριακούς δήμους και κοινότητες.

Ως προς την οργανωτική διαφοροποίηση των σημερινών δήμων και κοινοτήτων, έχει ήδη τονισθεί η παράλειψη του νομοθέτη να προβεί σε ανάλογες προς την πραγματικότητα και τις ανάγκες ρυθμίσεις. Πράγματι, οι μόνες υφιστάμενες διαφοροποιήσεις αφορούν κυρίως το μέγεθος και τον αριθμό ορισμένων άμεσων οργάνων των δήμων, με μοναδικό κριτήριο τον πληθυσμό και χωρίς να λαμβάνουν υπόψη τους τις κατηγορίες που είχε καθιερώσει το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας». Έτσι, ειδικότερα, ο σημερινός ΚΔΚ προβλέπει στις εξής διαφοροποιήσεις ανά τάξη μεγέθους:

Πίνακας 10 : Μέγεθος και αριθμός βασικών οργάνων των δήμων

Πληθυσμός	Αριθμός μελών Δ.Σ.	Αριθμός Μελών Δημ. Επιτροπής	Αντιδήμαρχοι	Δημοτικά Διαμερίσματα
Έως 2.000	13	5	1	Ανά περίπτωση

Έως 5.000	13	5	2	>>
Έως 10.000	17	5	2	>>
Έως 20.000	17	5	3	>>
Έως 30.000	21	7 ⁷⁹	4	>>
Έως 40.000	21	7	4	>>
Έως 60.000	27	7	5	>>
Έως 100.000	33	7	5	>>
Έως 150.000	37	9	5-7	2-4
Έως 500.000	41	9	5-8	2-5
Μεγαλύτερος	45	9	8-10	5-7

Είναι προφανές, ότι οι εν λόγω ρυθμίσεις προσανατολίζονται αποκλειστικά στο πληθυσμιακό μέγεθος, αγνοώντας παράγοντες όπως το διοικητικό-υπηρεσιακό μέγεθος, το μέγεθος του προϋπολογισμού ή τον ειδικότερο χαρακτήρα των δήμων. Ο τελευταίος, αναγνωρίζεται πάντως από ειδικές ρυθμίσεις που αφορούν κατανομές πόρων και προγραμμάτων, με αποτέλεσμα το 28% των ΟΤΑ να έχουν χαρακτηριστεί ως «ορεινοί», ενώ το 25% περίπου των ΟΤΑ είναι οριοθετημένοι στον νησιωτικό χώρο. Επίσης, αξίζει να σημειωθεί ότι σε 216 ΟΤΑ (περίπου το 20%), οι εξοχικές και δευτερεύουσες κατοικίες είναι περισσότερες από τις κύριες⁸⁰. Το πληθυσμιακό μέγεθος, εξάλλου, αποτελεί το μόνο κριτήριο για την δημιουργία διαμερισμάτων στις μεγαλουπόλεις, ενώ προσδιορίζει και το καθεστώς των δημοτικών και κοινοτικών διαμερισμάτων στους «καποδιστριακούς» ΟΤΑ:

Πίνακας 11: Θεσμοί Δημοτικής Αποκέντρωσης σε «καποδιστριακούς» ΟΤΑ:

Τύπος	Μέγεθος	Όργανο	Μέλη
Τπ. Διαμέρισμα Κοινότητας	--	Πάρεδρος	1
Έδρα Κοινότητας	--	--	--
Τοπ. Διαμέρισμα Δήμου	Έως 500 κάτοικοι	Τοπικό Συμβούλιο	3

⁷⁹ Επτά μέλη (συμπεριλαμβανομένου του Δημάρχου ή του Αντιδημάρχου ως Προέδρου) έχουν και οι δημορχιακές επιτροπές δήμων που είναι πρωτεύουσες νομού (άρθρ. 103 παρ. 1 ΚΔΚ).

⁸⁰ Τα στοιχεία από την μελέτη του ΙΤΑ «Γνώση και μάθηση στην Τοπική Αυτοδιοίκηση» (Επ. Υπεύθυνος: Καθηγητής Δ. Παπούλιας), ενδιάμεση έκθεση, 2008.

Έδρα Δήμου	Άνω των 1.000 κατ.	--	--
Τοπ. Διαμέρισμα Δήμου	Έως 2.000 κάτοικοι	Τοπικό Συμβούλιο	5
Τοπ. Διαμέρισμα Δήμου	2.001 κάτοικοι και άνω	Τοπικό Συμβούλιο	7

Σε γενικές γραμμές, η κριτική που ασκείται στο σημερινό σύστημα διακυβέρνησης των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ στην χώρα μας επικεντρώνεται στα εξής σημεία:

- Στην υπερβολική συγκέντρωση καθηκόντων και ευχερειών στον Δήμαρχο, η οποία μερικά μόνον αντισταθμίζεται από τον θεσμό των Αντιδημάρχων
- Στον απόλυτο έλεγχο του διορισμού και του κύκλου καθηκόντων των Αντιδημάρχων από τον Δήμαρχο
- Στην ασυστηματοποίητη και ευκαιριακή διαμόρφωση του θεσμού και των αρμοδιοτήτων των Αντιδημάρχων που προκαλεί θεσμική και λειτουργική ασυνέχεια και αδιαφάνεια
- Στην απουσία ρητής πρόβλεψης του νόμου για αντιδημάρχους με κατά τόπο προσδιοριζόμενη αρμοδιότητα.
- Στην απουσία ενός συλλογικού εκτελεστικού οργάνου (λ.χ. με την συμμετοχή των Αντιδημάρχων), προς το οποίο θα μπορούσαν να μεταφερθούν και αρμοδιότητες άλλων οργάνων, ενώ θα βελτιώνονταν ο συντονισμός (ενδεχομένως και με την συμμετοχή υπηρεσιακών στελεχών), ιδίως στους μεγάλους δήμους.
- Στην υποβάθμιση του θεσμού των επιτροπών, οι οποίες, ιδίως στους μεγάλους δήμους, θα μπορούσαν να αποσυμφορήσουν το δημοτικό συμβούλιο
- Στην απουσία ευθυνών εποπτείας της διοίκησης του δήμου από τη δημορχιακή επιτροπή, όπως συνέβαινε κατά το παρελθόν
- Στην έλλειψη δομο-λειτουργικής διαφοροποίησης των δήμων ανάλογα με τα χαρακτηριστικά τους και τον αποκλειστικό προσανατολισμό των όποιων νομικών διαφοροποιήσεων στο πληθυσμιακό κριτήριο (και μάλιστα με βάση τον πραγματικό και όχι τον μόνιμο πληθυσμό).
- Στην δημιουργία ενός «τυπικού» συστήματος δημοτικής αποκέντρωσης, από το οποίο απουσιάζουν οι αποφασιστικές (και όντως υλοποιήσιμες σε τοπικό

επίπεδο) αρμοδιότητες, ενώ κατασκευάζονται πληθωρικές δομές πολιτικής αντιπροσώπευσης (και ενδεχομένως αντιπαράθεσης με τον κεντρικό δήμο).

- Στην ασυμφωνία των συσχετισμών πλειοψηφίας-μειοψηφίας στα επίπεδα του κεντρικού δήμου/κοινότητας και των τοπικών συμβουλίων, αντίστοιχα, που μπορεί να προκαλέσει τριβές και εμπλοκές.
- Στην αξιολογη αλλά άτολμη αναβάθμιση του δημοτικού συμβουλίου και της αντιπολίτευσης στο νέο Κώδικα.
- Στην ατροφία, σε μεγάλο βαθμό, των συμμετοχικών θεσμών και διαδικασιών.
- Στο εκλογικό σύστημα, από ορισμένες πλευρές.
- Στην απουσία θεσμών τακτικής κοινωνικής διαβούλευσης, ιδίως στους μεγάλους δήμους.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

5. Αρχές και στόχοι της νέας μεταρρυθμιστικής προσπάθειας

5.1. Ευρεία συναίνεση, ισχυρή πολιτική στήριξη και ηγεσία

Κάθε σημαντική μεταρρύθμιση προϋποθέτει ιδεολογικό πλαίσιο, όραμα, ισχυρή πολιτική βούληση και, όσο αυτό είναι δυνατό, ευρύτερη πολιτική στήριξη. Το Πρόγραμμα ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ είχε ιδεολογικό πλαίσιο (αποσυγκέντρωση), είχε όραμα (τους αποτελεσματικούς νέους δήμους) και βασίστηκε σε ισχυρή πολιτική βούληση, δεν εξασφάλισε όμως ευρεία πολιτική συναίνεση. Σε μεγάλο βαθμό, το τελευταίο θεμελιώθηκε σε μομφές αδιαφάνειας και πολιτικών σκοπιμοτήτων. Επομένως η νέα διοικητική μεταρρύθμιση χρειάζεται αυτά που είχε το Πρόγραμμα ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ και επιπλέον ευρεία πολιτική συναίνεση, η οποία μπορεί να διασφαλιστεί με διακομματικό διάλογο, ευρεία κοινωνική διαβούλευση και στενή συνεργασία της Κυβέρνησης με την ΚΕΔΚΕ.

5.2. Ολοκληρωμένη προσέγγιση της μεταρρύθμισης

Είναι απολύτως αναγκαίο η νέα διοικητική μεταρρύθμιση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης να μην είναι αποσπασματική, αλλά «να είναι οργανικό τμήμα της συνολικής Μεταρρύθμισης της Δημόσιας Διοίκησης (σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο)», που είναι η πρώτη προϋπόθεση που θέτει η Απόφαση του Συνεδρίου της Κυλλήνης. Αντίθετα, το Πρόγραμμα ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ (I) δεν ήταν ενταγμένο σε μια συνολική διοικητική μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης, ενώ δεν περιελάμβανε φορολογική αποκέντρωση.

Εάν με τη νέα μεταρρύθμιση το κεντρικό κράτος δεν γίνει επιτελικό και παραμείνει ακραία συγκεντρωτικό όπως είναι σήμερα, δηλαδή χωρίς τη μεταφορά στην Τοπική Αυτοδιοίκηση *συγκροτημένων δομών της Δημόσιας Διοίκησης* (δηλαδή υπηρεσιών με αρμοδιότητες, ανθρώπινο δυναμικό και οικονομικούς πόρους), οι νέοι μεγάλοι Δήμοι θα μοιάζουν με μεγάλα σχεδόν κενά «κελύφη», χωρίς νέο ρόλο στην ανάπτυξη και στην παροχή υπηρεσιών στους πολίτες. Δεν αρκεί η «νομική μεταφορά αρμοδιοτήτων» (δηλαδή αρμοδιοτήτων «στα χαρτιά»), που δεν συνοδεύεται από το ανθρώπινο δυναμικό που τις ασκεί, τους αντίστοιχους οικονομικούς πόρους, την

κτιριακή και τη λοιπή υλικο- τεχνική υποδομή τους. Υπενθυμίζεται η έστω ατελής, εν πολλοίς μεταφορά τέτοιων δομών: αθλητικών κέντρων, παιδικών σταθμών, ορισμένων κοινωνικών δομών.

Παράλληλα με τη συγκρότηση του επιτελικού κεντρικού κράτους, πρέπει η μεν κρατική αποκέντρωση (Γενικές και Ειδικές-κλαδικές κρατικές Περιφέρειες και δομές αποκέντρωσης) να ανασυγκροτηθεί και να απαλλαγεί από μια σειρά λειτουργιών που μπορούν να ασκηθούν καλύτερα και εγγύτερα από την Δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση που λογοδοτεί απευθείας στις τοπικές κοινωνίες δευτεροβάθμιας κλίμακας. Η Δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση πρέπει, αφού ανασυγκροτηθεί και αυτή σε υψηλότερο επίπεδο να έχει αιρετά όργανα που εκλέγονται άμεσα από το λαό και αναλαμβάνουν τη βασική αρμοδιότητα των σημερινών Κρατικών Περιφερειών, δηλαδή την ευθύνη διοίκησης όλων των Περιφερειακών Αναπτυξιακών Προγραμμάτων. Επιπλέον, θα πρέπει να αναλάβει, αφού προικισθεί με τους ανάλογους πόρους, και την εκ του σύνεγγυς στήριξη των ασθενέστερων πρωτοβάθμιων ΟΤΑ και έτσι να ξεπεραστεί η εξωπραγματική αντίληψη περί «στεγανοποίησης» των δύο βαθμών μεταξύ, η οποία βέβαια παγώνει ένα είδος μονοπωλίου του κράτους ως προνομιακού συνομιλητή και τον δύο βαθμών και μάλιστα με βάση μια ετερόνομη και κάθετη λογική. Με αυτό τον τρόπο θα συγκροτηθούν νέες *ισορροπίες στο πολιτικο-διοικητικό μας σύστημα*, οι οποίες θα προσφέρουν τις προϋποθέσεις μιας *δομο-λειτουργική ευρυθμία*, ενώ θα προωθήσουν αποφασιστικά την διαφάνεια, την απλοποίηση και την συνέργια των δράσεων της δημόσιας διοίκησης στην χώρα μας.

5.3. Οικονομική στήριξη

Η συνένωση των ΟΤΑ εξασφάλισε καλύτερο οικονομικό προγραμματισμό, οικονομίες κλίμακας και μεγαλύτερη διαφάνεια στη διαχείριση των πόρων, αλλά οι περισσότεροι ΟΤΑ δεν έχουν τη δυνατότητα παροχής ανταποδοτικών υπηρεσιών στους δημότες και αξιοποίησης των Εθνικών και των Ευρωπαϊκών Προγραμμάτων.

Η θεσμοθέτηση του Ειδικού Προγράμματος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ) και η αξιοποίηση ορισμένων Ευρωπαϊκών πόρων για τη χρηματοδότηση της μεταρρύθμισης αποτελούν ιδιαίτερα θετικές επιλογές του Προγράμματος ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ, αλλά οι πόροι του ΕΠΤΑ περιορίστηκαν στους Κεντρικούς

Αυτοτελείς Πόρους (ΚΑΠ) με ελάχιστους άλλους εθνικούς και κοινοτικούς πόρους και περικόπηκαν οι έκτακτες επιχορηγήσεις των Υπουργείων προς τους ΟΤΑ, χωρίς οι αντίστοιχοι πόροι να ενταχθούν στο ΕΠΤΑ όπως είχε προβλεφθεί, με συνέπεια τη φαλκίδευση του άρθρου 13 του Ν. 2539/1997. Την περίοδο εφαρμογής της μεταρρύθμισης, το Κράτος, αντί να την ενισχύσει με πρόσθετους πόρους, παρακράτησε θεσμοθετημένους πόρους και διεύρυνε τα οικονομικά προβλήματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Σε σχετική μελέτη του Ι.Τ.Α. περιέχονται συγκεκριμένες προτάσεις για την αναβάθμιση των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (ΚΑΠ). Παράλληλα με τις προτάσεις αυτές είναι αναγκαίο να τονισθούν τα ακόλουθα:

Πρώτον, ότι χωρίς πρόσθετους σταθερούς οικονομικούς πόρους, μια τυχόν νέα διοικητική μεταρρύθμιση θα διατηρήσει τη σημερινή οικονομική αδυναμία των ΟΤΑ. (τρεις μικροί «μίζεροι» ΟΤΑ που συνενώνονται χωρίς πρόσθετους πόρους, δημιουργούν ένα μεγάλο «μίζερο» Δήμο). Γι' αυτό απαιτούνται οικονομικοί πόροι που θα συνοδεύουν στο Πρόγραμμα ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ II τις μεταφερόμενες συγκροτημένες δομές (αρμοδιότητες, ανθρώπινο δυναμικό, κτιριακή και λοιπή τεχνική υποδομή). Επίσης, κρίνεται απαραίτητη η σταδιακή προετοιμασία των μηχανισμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης που θα στηρίζουν τη φορολογική αποκέντρωση που προτείνεται (για την επιβολή, τη βεβαίωση και την είσπραξη των αποκεντρωμένων φόρων).

Δεύτερον, απαιτείται η αποκέντρωση του Περιφερειακού Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων και επειδή αυτό σήμερα κυρίως συγχρηματοδοτεί τα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΠΕΠ), είναι απολύτως αναγκαίο σε κάθε ΠΕΠ να είναι προγραμματικά δεσμευμένο ένα σημαντικό ποσοστό (μεγαλύτερο του 30%) για τους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α.

Ειδικά για τη μεταβατική φάση συγκρότησης των νέων Δήμων, μέσω του ΕΠΤΑ του Προγράμματος ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ, δόθηκε η δυνατότητα καλύτερου προγραμματισμού της τοπικής ανάπτυξης και χρηματοδοτήθηκε η μελέτη και η κατασκευή έργων τεχνικής υποδομής, κοινωνικού εξοπλισμού, προστασίας του περιβάλλοντος και βελτίωσης της ποιότητας ζωής, αλλά δεν διασφαλίστηκε η «εδαφική συνοχή» μέσα από ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα τοπικής ανάπτυξης σε κάθε Δήμο (με χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό, ενδοδημοτική αποκέντρωση

5.4. Επαρκής και διαφοροποιημένη διοικητική οργάνωση

Είναι αυτονόητο ότι μια μεταρρυθμιστική προσπάθεια πρέπει να περιλαμβάνει την οργάνωση των διοικητικών δομών και των λειτουργιών που συνδέονται άμεσα ή έμμεσα με τις προτεινόμενες αλλαγές ή βελτιώσεις, αλλιώς αυτές δεν θα εφαρμοστούν. Επομένως, όπως το Πρόγραμμα ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ προέβλεπε την εκπόνηση πρότυπων Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας για τις βασικές κατηγορίες Δήμων (ανάλογα με το μέγεθος και τον χαρακτήρα τους), έτσι και το Πρόγραμμα ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ II πρέπει να περιέχει την εκπόνηση πρότυπων Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας για τις παραπάνω βασικές κατηγορίες Ο.Τ.Α.

Το Πρόγραμμα ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ δεν διασφάλισε τη συγκρότηση των ελάχιστων αναγκαίων υπηρεσιών σε κάθε νέο Δήμο. Επίσης, στην περίοδο εφαρμογής της μεταρρύθμισης υποστηρίχθηκαν αρκετοί Δήμοι και απέκτησαν ταμειακή υπηρεσία και διπλογραφικό σύστημα, αλλά οι δομές κοινωνικής φροντίδας που συγκροτήθηκαν σε πολλούς Δήμους χρηματοδοτήθηκαν από Ευρωπαϊκά Προγράμματα και δεν εξασφαλίστηκε η βιωσιμότητά τους.

Σε σχετική μελέτη του ΙΤΑ. περιλαμβάνονται οι ελάχιστες λειτουργίες/υπηρεσίες ενός διοικητικά ικανού Δήμου: προγραμματισμού, διοικητική, οικονομική, τεχνική, πληροφορικής και πολιτικής προστασίας.

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, η ολοκληρωμένη οργάνωση των Κοινωνικών Υπηρεσιών, η πληροφορική, ο συντονισμός νέων υπηρεσιών 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 επιτελική διοίκηση η οποία μπορεί επίσης να επιτυγχάνει κατά περίπτωση και οικονομίες κλίμακας για την μείωση άστοχων λειτουργικών δαπανών.

Η νέα διοικητική συγκρότηση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης στοχεύει στην δημιουργία Ισχυρών και Αποτελεσματικών Δήμων. Η ισχύς ενός Δήμου κρίνεται κυρίως από την ικανότητά του να ασκήσει με ίδιους πόρους και ίδια μέσα μεγάλο φάσμα αρμοδιοτήτων. Δηλαδή πρέπει να έχει οικονομική ευρωστία και

λειτουργική αυτοτέλεια, δηλαδή αυτοτελή ικανότητα άσκησης των αρμοδιοτήτων του. Αυτές οι προϋποθέσεις είναι που λείπουν από τους σημερινούς Δήμους του Προγράμματος «ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ». Αυτές πλέον τις προϋποθέσεις πρέπει να τις έχουν οι νέοι Δήμοι για να έχει νόημα και αποστολή η νέα μεταρρύθμιση.

Οι νέοι Δήμοι θα προέλθουν από την συνένωση των υφισταμένων. Τούτο σημαίνει ότι θα αυξηθεί η έκταση και ο πληθυσμός. Θα αυξηθεί ο αριθμός των οικισμών, τα δίκτυα οδοποιίας, ύδρευσης, αποχέτευσης- εάν έχουν – κ.ο.κ. Για ορισμένες από τις ανταποδοτικές υπηρεσίες η αύξηση των αναγκών που καλείται να καλύψει ο Δήμος αντιστοιχούν στην αύξηση των χρηστών και συνεπώς των εσόδων. Σε άλλες περιπτώσεις όμως η αύξηση των αναγκών θα οδηγήσει σε πολλαπλάσια αύξηση των υποχρεώσεων και σε δυσαναλογία με το κόστος και τις δαπάνες που πρέπει να καταβληθούν. Χαρακτηριστικό παράδειγμα η συντήρηση της οδοποιίας η οποία δεν είναι ανταποδοτική υπηρεσία και δεν προβλέπεται αντίστοιχη πηγή χρηματοδότησης. Σε αυτές τις περιπτώσεις οι δαπάνες θα αυξηθούν.

Σε υπηρεσίες που απαιτούν εξειδίκευση και επιστημονικό προσωπικό και μπορούν να ασκηθούν επιτελικά ο νέος Δήμος μπορεί να πετύχει μείωση του κόστους σε σχέση με το σύνολο των παλαιών Δήμων του τον απαρτίζουν, εάν φυσικά διαθέτει ήδη επαρκές προσωπικό. Σε πολλούς όμως τομείς η μείωση του κόστους λειτουργίας θα είναι πάντοτε ένα επισφαλές ζητούμενο.

5.5. Τεχνολογική στήριξη

Οι νέες τεχνολογίες και ειδικότερα η πληροφορική και οι τηλεπικοινωνίες είναι συστατικά στοιχεία μιας σύγχρονης και αποτελεσματικής μεταρρύθμισης. Το Πρόγραμμα ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ σχεδίασε έγκαιρα τα πρότυπα και τις προδιαγραφές μηχανοργάνωσης των Ο.Τ.Α. με χρηματοδότηση από το ΕΠΤΑ και το Κοινοτικό πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ». Οι βασικές εφαρμογές της μηχανοργάνωσης των Δήμων ήταν οι ακόλουθες: Μητρώο Αρρένων – Δημοτολόγιο – Οικονομική Διαχείριση – Πρωτόκολλο – Αυτοματισμός Γραφείου.

Το Πρόγραμμα ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ II πρέπει να πραγματοποιήσει το επόμενο βήμα: Αξιοποιώντας το Δίκτυο «ΣΥΖΕΥΣΙΣ» του Δημόσιου τομέα και με χρηματοδότηση από το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «ΨΗΦΙΑΚΗ ΣΥΓΚΛΙΣΗ», να ενσωματώσει λειτουργικά όλους τους Ο.Τ.Α. (νέους και διατηρούμενους) στο

συνολικό λειτουργικό δίκτυο (functional network) της Δημόσιας Διοίκησης και παράλληλα να δημιουργήσει σε όλους τους Ο.Τ.Α. «Δημοτικές Πύλες» (δηλαδή μηχανισμούς ηλεκτρονικής επικοινωνίας με τους πολίτες).

Επιπλέον, η σύγχρονες Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνιών (Τ.Π.Ε.) επιτρέπουν σύγχρονες λύσεις σε παραδοσιακά προβλήματα. Μπορούμε για παράδειγμα όχι μόνο να δημιουργήσουμε Κέντρο Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ) σε κάθε οικισμό με πληθυσμό π.χ. άνω των 500 κατοίκων, αλλά να αλλάξουμε σταδιακά τη σημερινή μορφή της παροχής υπηρεσιών στους πολίτες: αντί να πηγαίνει ο πολίτης στις δημοτικές δομές για να απολαμβάνει των υπηρεσιών του Δήμου, να παρέχονται όλο και περισσότερες υπηρεσίες σε αντίστοιχο σημείο στο χωριό του ή και στο σπίτι του. Έτσι, μειώνεται η σημασία που εξακολουθούν να έχουν σήμερα παραδοσιακά ερωτήματα που αφορούν την απόσταση ενός οικισμού από την έδρα ενός Δήμου, ερωτήματα που εξακολουθούν να προσδιορίζουν τα κριτήρια χωροθέτησης των γεωγραφικών ορίων ενός Δήμου ή προσδιορισμού της έδρας του. Είναι αναγκαίο να συνειδητοποιήσουμε για το σχεδιασμό της νέας διοικητικής μεταρρύθμισης ότι οι σύγχρονες ΤΠΕ υπερβαίνουν την παραδοσιακή πολιτικοδιοικητική προσέγγιση των ζητημάτων, καταργούν τον γραμμικό τρόπο που σκεφτόμαστε, «κόβουν δρόμο» στις λύσεις των προβλημάτων και δεν πρέπει να κάνουμε το λάθος απλώς να «μηχανοργανώσουμε» τις σημερινές λειτουργίες.

5.6. Ανθρώπινο δυναμικό

Ένας καλός νόμος, επαρκείς οικονομικοί πόροι, ορθολογική χωροθέτηση, οργανωμένες δομές και λειτουργίες, χωρίς ποιοτικά και ποσοτικά επαρκές ανθρώπινο δυναμικό, αποτελούν ωραίο αλλά κενό κέλυφος. Θα πρέπει όμως να αναρωτηθούμε, για πόσους θεσμούς που δημιουργούνται υπάρχει πρόνοια έγκαιρης και επαρκούς στελέχωσης τους; Για πόσες νέες δημόσιες πολιτικές υπάρχει από την αρχή η φροντίδα για το ανθρώπινο δυναμικό που θα τις εφαρμόσει; Και για το νέο δυναμικό που θέλουμε να προσελκύσουμε, πόσες φορές έχουμε προετοιμάσει νέες πολιτικές προσωπικού;

Στο πλαίσιο του Προγράμματος ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ, επιλέχθηκαν και καταρτίστηκαν 2.440 νέοι επιστήμονες και με σχετική διάταξη νόμου, μετά από πρόταση των δημάρχων και της ΚΕΔΚΕ, και σύμφωνη γνώμη όλων των κομμάτων,

εντάχθηκαν οι επιστήμονες αυτοί στους νέους Δήμους. Δεν κατοχυρώθηκε όμως η παραμονή τους στους Δήμους αυτούς, ούτε διασφαλίστηκε η συνεχής κατάρτιση και υποστήριξή τους και έτσι η επένδυση αυτή στο ανθρώπινο δυναμικό σταδιακά απαξιώθηκε, ενώ οι νέοι επιστήμονες εγκατέλειψαν τους καποδιστριακούς δήμους.

Για να αποφύγει αυτό το λάθος, το Πρόγραμμα ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ II οφείλει όχι μόνο να προετοιμάσει την πρόσληψη των αναγκαίων νέων επιστημόνων (π.χ. άλλους 2.500 ΠΕ ή ΤΕ οικονομικής, τεχνικής και διοικητικής κατεύθυνσης), αλλά να κατοχυρώσει την παραμονή τους τουλάχιστον για μια δεκαετία στους Δήμους που θα προσληφθούν (π.χ. με κριτήριο εντοπιότητας στην πρόσληψη και αμετάθετο για μια δεκαετία) και να διασφαλίσει τη συνεχή κατάρτιση και υποστήριξή τους. Επίσης, είναι απαραίτητη η χορήγηση κινήτρων για την εθελοντική αποχώρηση των γραμματέων των παλαιών Κοινοτήτων και την απόσπαση ή τη μετάταξη από τον δημόσιο τομέα έμπειρων στελεχών. Η μέριμνα για το νέο ανθρώπινο δυναμικό πρέπει να συνοδεύεται από μια νέα πολιτική προσωπικού που θα οδηγεί στην αναβάθμιση και του υπηρετούντος ανθρώπινου δυναμικού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

5.7. Συστηματική στήριξη, παρακολούθηση και αξιολόγηση της μεταρρύθμισης

Προοπτικές επιτυχίας έχει ένα Πρόγραμμα μεταρρύθμισης, εφόσον είναι τουλάχιστον μεσοχρόνιο. Αυτό προϋποθέτει αντίστοιχο σχεδιασμό και εξασφαλισμένους οικονομικούς πόρους για ίση χρονική περίοδο. Το άρθρο 13 του Ν. 2539/1997 προέβλεπε ως χρονική διάρκεια του Προγράμματος την επταετία (1998–2004), αλλά κατά την εκτίμησή μας δεν τηρήθηκε με προγραμματική συνέπεια και διαχρονική σταθερότητα ο αρχικός σχεδιασμός του. Η χρονική διάρκεια του Προγράμματος της νέας διοικητικής μεταρρύθμισης πρέπει να είναι τουλάχιστον ίση με τη χρονική διάρκεια προετοιμασίας συν μια δημοτική θητεία, αλλιώς οι νέοι Δήμαρχοι θα αγωνίζονται αβοήθητοι στο πέλαγος των ανικανοποίητων προσδοκιών των πολιτών και των δικών τους.

Εκ των πραγμάτων, οποιοδήποτε Πρόγραμμα μεταρρύθμισης εμπεριέχει την καινοτομία. Άρα χρειάζεται νέα ειδική δομή σχεδιασμού, διοίκησης και εφαρμογής του. Η δομή αυτή δημιουργείται με βάση τα υπάρχοντα αλλά και νέα διοικητικά συστατικά στοιχεία και είναι απαραίτητο να συγκροτηθεί ως σύστημα με ιεραρχική, άρα πυραμιδική μορφή. Οι συντελεστές της επιτυχίας του είναι οι ακόλουθοι: Πρώτο,

πρέπει να έχει ad hoc δομή με λειτουργική αυτοτέλεια, εξαιρετικά ικανό και έμπειρο ανθρώπινο δυναμικό, διαχείριση πόρων τεχνικής βοήθειας και επιχειρησιακή ευελιξία. Δεύτερο, η κορυφή της πυραμίδας του συστήματος πρέπει να είναι τουλάχιστον ένα επίπεδο ιεραρχικά ανώτερο από αυτό που επιχειρεί να μεταρρυθμίσει, αλλιώς είναι από την αρχή αυτονόητο ότι θα συνθλιβεί ή θα αγνοηθεί.

Δίπλα στην πυραμίδα σχεδιασμού, διοίκησης και εφαρμογής, είναι απαραίτητη μια παράλληλη δομή παρακολούθησης και εξωτερικής αξιολόγησης (με δικαίωμα «ποινής και επιβράβευσης»). Η δομή αυτή δίνει στην προηγούμενη πληροφορίες που λειτουργούν ως έλεγχος, αλλά και ως επανατροφοδότηση για τη διαρκή επικαιροποίηση του Προγράμματος. Τα παραπάνω επιχειρήθηκαν και για τις δομές διοίκησης και παρακολούθησης του Προγράμματος ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ. Σε ορισμένα ζητήματα πέτυχαν, σε άλλα όχι.

Η σχετική μελέτη του Ι.Τ.Α. προτείνει «τη συγκρότηση μιας δομής ισχυρής στο επίπεδο της πολιτικής αντιπροσώπευσης (πιθανόν ειδικής γραμματείας), στελεχωμένης με αρμόδιους επιστήμονες και πιθανόν με τη συμμετοχή εκπροσώπων των πολιτικών κομμάτων και της Αυτοδιοίκησης». Σε κάθε περίπτωση, το Πρόγραμμα της νέας διοικητικής μεταρρύθμισης δεν μπορεί να αποτελείται μόνον από ένα νόμο και όλα τα υπόλοιπα να αφεθούν στον «αυτόματο πιλότο».

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6

6. Βασικές αρχές και κατευθύνσεις ενός νέου συστήματος διακυβέρνησης

Είναι προφανές, ότι ένα νέο καταστατικό πλαίσιο διακυβέρνησης των δήμων που θα προκύψουν από την επικείμενη, νέα αναδιάρθρωση της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης στην χώρα μας (η οποία τώρα πλέον θα συμπεριλάβει Αθήνα και Θεσσαλονίκη) θα πρέπει να ανταποκρίνεται στις εμπειρίες, την κριτική και τον προβληματισμό που έχουν αναπτυχθεί έως σήμερα. Προηγουμένως, θα πρέπει όμως να καταστρωθούν οι βασικές αρχές, τα κριτήρια και οι κατηγορίες διαμόρφωσης και διαφοροποίησης του νέου συστήματος διακυβέρνησης των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ.

6.1. Αρχές, κριτήρια και κατηγορίες διαμόρφωσης και διαφοροποίησης του θεσμικού πλαισίου

Ως κατευθυντήριες αρχές προτείνονται οι εξής δέκα:

- Η αρχή της θεσμικής ισορροπίας, η οποία σημαίνει ότι το νέο σύστημα διακυβέρνησης θα αποφεύγει την απονομή μιας δεσπόζουσας θέσης, χωρίς θεσμικά αντίβαρα και ισορροπίες, σε ένα όργανο.
- Η αρχή της δημοκρατικής νομιμοποίησης, η οποία σημαίνει ότι οι βασικές αποφάσεις για τον ΟΤΑ θα πρέπει να λαμβάνονται από όργανα που διαθέτουν άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση
- Η αρχή της πολιτικής λογοδοσίας, η οποία συνεπάγεται την συγκρότηση θεσμών και διαδικασιών που θα διευκολύνουν την απόδοση πολιτικών ευθυνών και τον πολιτικό έλεγχο συγκεκριμένων οργάνων και αποφάσεων.
- Η αρχή της διαφάνειας, η οποία σημαίνει ότι οι πολιτικο-διοικητικές διαδικασίες και αποφάσεις στο δήμο θα πρέπει να είναι ορατές και κατανοητές στον πολίτη που θα διαθέτει και την απαιτούμενη πρόσβαση στις σχετικές πληροφορίες.
- Η αρχή της αποτελεσματικότητας, σύμφωνα με την οποία θα πρέπει το όποιο σύστημα διακυβέρνησης να διασφαλίζει την ταχεία επίτευξη των αποτελεσμάτων που αποτελούν τους στόχους της δημοτικής/κοινοτικής δράσης.
- Η αρχή της αποδοτικότητας, η οποία σημαίνει ότι οι στόχοι της δημοτικής/κοινοτικής δράσης θα πρέπει να επιτυγχάνονται με ορθολογική

χρήση/ανάλωση πόρων (οικονομικών, ανθρώπινων, χρονικών, περιβαλλοντικών).

- Η αρχή της εγγύτητας-αποκέντρωσης, η οποία σημαίνει ότι οι αποφάσεις θα λαμβάνονται και οι δράσεις θα υλοποιούνται όσο το δυνατόν εγγύτερα στον πολίτη και το πρόβλημα/θέμα.
- Η αρχή της οικονομίας των διαδικασιών (που αποτελεί και εξειδίκευση της αρχής της αποδοτικότητας αλλά και της αρχής της διαφάνειας), η οποία σημαίνει ότι θα πρέπει να αποφεύγονται οι πολύπλοκες, αδιαφανείς και χρονοβόρες διαδικασίες.
- Η αρχή της αναπτυξιακής ενδοδημοτικής (ή ενδο-κοινοτικής) ισορροπίας, η οποία σημαίνει ότι θα πρέπει όλες οι περιοχές του δήμου ή τις κοινότητες να αναπτύσσονται και να διοικούνται, κατά το δυνατό, ισόρροπα, ενδεχομένως και με την επιστράτευση μηχανισμών αναδιανομής
- Η αρχή της ουσιαστικής και ανάλογης δομο-λειτουργικής διαφοροποίησης, η οποία σημαίνει ότι το νομικό και κανονιστικό καθεστώς στους δήμους/κοινότητες και εντός τους θα πρέπει να διαφοροποιείται αναλόγως, με βάση ουσιαστικά και όχι τυπικά κριτήρια.

Η τελευταία, αυτή αρχή, έχει ιδιαίτερη σημασία για την διαφοροποίηση του καθεστώτος των δήμων/κοινοτήτων, η οποία θα πρέπει να βασιστεί (με βάση και τις υπόλοιπες αρχές) σε περισσότερα κριτήρια και ειδικότερα:

- Τον αριθμό του μόνιμου (και όχι του πραγματικού) πληθυσμού
- Τον ειδικότερο χαρακτήρα του δήμου/κοινότητας (μητροπολιτικός, νησιωτικός, ορεινός, παραθεριστικός κ.ά.)
- Τον οικιστικό χαρακτήρα του δήμου/κοινότητας (συμπαγής, διάσπαρτος κλπ.)
- Την γεωγραφική του έκταση.

Με βάση τα παραπάνω, οι κατηγορίες των νέων δήμων/κοινοτήτων που μπορούν να συγκροτηθούν είναι:

- Κοινότητες-νησιά με λιγότερους από 1.000 κατοίκους
- Χειμάζουσες Κοινότητες

- Δήμος ή Κοινότητα διάσπαρτων οικισμών χωρίς διαμορφωμένο αστικό ή ημιαστικό κέντρο
- Δήμος-νησί ή πολυνησία
- Δήμος-μεγάλο νησί ή πολυνησία (άνω των 20.000 κατοίκων)
- Δήμος-ενότητα οικισμών με διαμορφωμένο ή αναδυόμενο κέντρο
- Αστικός Δήμος
- Δήμος πολεοδομικού συγκροτήματος
- Μεγάλος Δήμος (άνω των 80.000) πολεοδομικού συγκροτήματος

Είναι προφανές, ότι οι εν λόγω ειδικές κατηγορίες μπορούν να συμπτυχθούν σε γενικότερες, καθώς και η ανάγκη περαιτέρω μελέτης του σύνθετου ζητήματος της ανάλογης δομο-λειτουργικής τους διαφοροποίησης, προτού εκπονηθούν οι απαιτούμενες νομικές ρυθμίσεις.

6.2. Διλήμματα και επιλογές ενός νέου συστήματος διακυβέρνησης

Με βάση τα προηγηθέντα προτείνονται, μεταξύ άλλων:

- Η αύξηση του αριθμού των δημοτικών συμβούλων
- Η δημιουργία συλλογικού επιχειρησιακού οργάνου με Πρόεδρο τον Δήμαρχο και μέλη του τους Αντιδημάρχους και τον Γ.Γραμματέα του Δήμου σε μεγαλύτερους δήμους. Στο εν λόγω όργανο θα μπορούν να συμμετέχουν χωρίς δικαίωμα ψήφου και υπηρεσιακοί παράγοντες των δήμων. Το εν λόγω όργανο θα έχει κυρίως συντονιστικό ρόλο.
- Η αποσυμφόρηση του δημοτικού συμβουλίου στους μεγάλους δήμους με την δημιουργία επιτροπών του στις οποίες θα αναλαμβάνουν και αποφασιστικές αρμοδιότητες.
- Προτείνεται η δημιουργία μόνιμου οργάνου τακτικής κοινωνικής διαβούλευσης στους δήμους (εκτός, ίσως, από τους μικρότερους), με την συμμετοχή εκπροσώπων επαγγελματιών, κοινωνικών κ.ά φορέων.
- Προκειμένου να ενισχυθεί η δημοτική αποκέντρωση, συζητείται η εκλογή συγκεκριμένου ποσοστού των δημοτικών συμβούλων από τους υπό

κατάργηση δήμους/κοινοτήτες και η καθιέρωση του θεσμού του τοπικού αντιδημάρχου που θα είναι ταυτόχρονα και δημοτικός σύμβουλος και τοπικός αντιδήμαρχος τέως δήμου/κοινοτήτας. Ανάλογη θα πρέπει να είναι και η αύξηση του αριθμού των αντιδημάρχων. Τέλος, τα διαμερίσματα θα πρέπει να αναλάβουν αποφασιστικές αρμοδιότητες, ενδεχομένως σε θέματα αδειοδοτήσεων που δεν έχουν μείζονα σημασία, καθώς και ως προς την επιτόπια διεκπεραίωση «γραφειοκρατικών υποθέσεων». Σχετικά, προτείνεται η δημιουργία «διαμερισματικών» ΚΕΠ.

- Προκειμένου να αποφευχθεί ο εσωτερικός κατακερματισμός των νέων δήμων του «Καποδίστρια 2», συζητείται η σύμπτυξη ορισμένων από τα ήδη υφιστάμενα διαμερίσματα. Ο αριθμός των διαμερισμάτων προτείνεται να μην ξεπερνά τα 7 (σήμερα, το 16% των «καποδιστριακών» ΟΤΑ έχει περισσότερα από 10 διαμερίσματα), με κριτήριο όχι μόνον τον πληθυσμό αλλά και τη συγκοινωνιακή απόσταση από την έδρα, καθώς και τα χαρακτηριστικά τους. Σε μικρότερους οικισμούς προτείνεται να υπάρχει δυνατότητα σύγκλησης μία φορά το χρόνο η γενική συνέλευση των κατοίκων με ευθύνη του τοπικά υπεύθυνου Αντιδημάρχου, ενώ θα υπάρχει και δυνατότητα έκτακτης σύγκλησης.
- Προτείνεται η καθιέρωση διαδικασίας ειδικής διαβούλευσης των αιρετών και βασικών υπηρεσιακών στελεχών του δήμου με τους αιρετούς και τους κατοίκους όλων των διαμερισμάτων μία φορά το χρόνο.
- Συζητείται το ενδεχόμενο να μην υπάρχουν όργανα αποκέντρωσης στις έδρες των νέων δήμων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7

7. Θεμελιώδεις επιλογές ενός νέου συστήματος διακυβέρνησης: Μια πρώτη προσέγγιση

Με βάση τις βασικές κατευθύνσεις και αρχές που αναπτύχθηκαν παραπάνω ως προς το σύστημα διακυβέρνησης αλλά και γενικότερα, το θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας των νέων δήμων θα πρέπει να συγκεντρώνει ορισμένα βασικά χαρακτηριστικά. Έτσι, η αιρετή διοίκηση του Νέου Δήμου πρέπει ασφαλώς να εκλέγεται με εκλογικό σύστημα που βασίζεται στην αρχή της άμεσης αντιπροσώπευσης. Η αιρετή διοίκηση του Νέου Δήμου πρέπει να είναι αποδέκτης ενιαίας και συγκριμένης πολιτικής εντολής η οποία ορίζεται άμεσα από το εκλογικό σώμα. Πρέπει συνεπώς να είναι όσο το δυνατόν σταθερή πολιτική διοίκηση.

Ο Νέος Δήμος, ως διευρυμένη διοικητική μονάδα, καθιστά λιγότερο άμεση την σχέση μεταξύ αιρετής διοίκησης και πολίτη. Ο πολίτης θέλει να έχει κοντά του την δημοτική αρχή διότι αυτή είναι η πεμπτούσια της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης. Χρειάζεται επομένως η διαμόρφωση και εφαρμογή διαδικασιών λαϊκής συμμετοχής, διαβούλευσης και έκφρασης των τοπικών κοινωνικών ομάδων και των κατά οικισμούς τοπικών κοινωνιών.

Τα παραπάνω χαρακτηριστικά τα συγκεντρώνει, μέχρις ενός ορισμένου σημείου, το ισχύον σύστημα δημοτικής διακυβέρνησης. Αλλά αυτά δεν επαρκούν για να λειτουργήσει αποτελεσματικά ο Νέος Δήμος. Απαιτείται η ανανέωση του συστήματος και οι προσαρμογή στις νέες συνθήκες οι οποίες αναδεικνύουν τα ακόλουθα καθοριστικά στοιχεία:

Ο Νέος Δήμος έχει μεγαλύτερη εδαφική περιφέρεια και πληθυσμό που κατοικεί σε μεγαλύτερο αριθμό οικισμών. Αυτό δημιουργεί καταρχήν δυσχέρειες στην προσβασιμότητα των πολιτών προς τον Δήμαρχο και ότι αυτός συμβολίζει στην πολιτική του συνείδηση και από την άλλη πλευρά δυσκολία στην Δημαρχοκεντρική Δημοτική Αρχή να επικοινωνεί άμεσα και να διαμορφώνει καθημερινή εικόνα για τα προβλήματα του πολίτη.

Ο Νέος Δήμος, όντας χωρικά διευρυμένος, πράγμα που σημαίνει ότι διαχειρίζεται περισσότερες επιμέρους τοπικές ενότητες συμφερόντων, πρέπει να βασίζεται στην συνεκτική πολιτική αντιπροσώπευση. Αυτή επιτυγχάνεται με την άμεση εκλογή των

οργάνων του και συνεπώς την άμεση λαϊκή νομιμοποίησή τους που μετουσιώνει την πολιτική εντολή σε επιχειρησιακό πρόγραμμα δράσης.

Η πολιτική συνοχή της δημοτικής διοίκησης επιτυγχάνεται με την εκλογή από τον ίδιο προγραμματικό συνδυασμό υποψηφίων τόσο των κεντρικών όσο και των αποκεντρωμένων εκτελεστικών οργάνων. Η πολιτική συνοχή, σύμφωνα με όσα ισχύουν μέχρι σήμερα στο δημοτικό σύστημα διακυβέρνησης προϋποθέτει επίσης την εξορισμού πλειοψηφία του Δημάρχου στο βουλευόμενο αποφασιστικό όργανο, το Δημοτικό Συμβούλιο. Έτσι επιτυγχάνεται. Στην θεωρία όμως καθώς και σε άλλα συστήματα διακυβέρνησης αυτή η παραδοχή δεν είναι αναγκαία. Στις περιπτώσεις αυτές όμως το προγραμματικό περιεχόμενο της πολιτικής εντολής διαπλάθεται με την συμφωνία των πολιτικών δυνάμεων στο Δημοτικό Συμβούλιο.

Το ισχύον σήμερα δημοτικό σύστημα διακυβέρνησης βασίζεται στην εκλογή του Δημάρχου και στην εξ ορισμού αυξημένη απόλυτη πλειοψηφία του στο Δημοτικό Συμβούλιο. Τα αποκεντρωμένα όργανα έχουν υποβαθμισμένη θεσμική συγκρότηση ενώ στην πράξη καρκινοβατούν. Ο Δήμαρχος γίνεται πρόσωπο αναφοράς για το σύνολο της δημοτικής διοίκησης, και για τα καθημερινά και γραφειοκρατικά θέματα και για τις προγραμματικές και επιτελικές λειτουργίες. Η μορφή των Δήμων με πλειάδα μικρών οικισμών, η έλλειψη επαρκούς ανθρώπινου δυναμικού στις δημοτικές υπηρεσίες αλλά και η οργανωτική δομή της δημοτικής διακυβέρνησης καθιστούν ανέφικτη την αποτελεσματική ανταπόκριση του Δήμαρχου στους πολύπλοκους ρόλους του έτσι ώστε άλλοτε να υστερεί ο επιτελικός ρόλος και άλλοτε η επαφή με την καθημερινότητα του πολίτη.

Οι Νέοι Δήμοι θα έχουν μεγαλύτερη πολυπλοκότητα λόγω του μεγάλου αριθμού των οικισμών, της διεύρυνσης των δικτύων, του μεγαλύτερου πληθυσμού κ.ο.κ. Η διατήρηση αλώβητου του ισχύοντος συστήματος διακυβέρνησης δεν είναι βέβαιο ότι θα συμβάλλει στην αποτελεσματική λειτουργία τους και στην επίτευξη της αποστολής τους. Αντίθετα, θα επαυξήσει τα αρνητικά χαρακτηριστικά της υφιστάμενης κατάστασης, δηλαδή την αποξένωση από την καθημερινότητα, την επαύξηση των λειτουργικών δαπανών, την παντελή έλλειψη ποιοτικής αξιολόγησης των αποτελεσμάτων.

Στην διαμόρφωση του συστήματος διακυβέρνησης των νέων Δήμων πρέπει να λάβουμε υπόψη το γεγονός της μείωσης του τοπικού πολιτικού προσωπικού και της αναγκαιότητας να προσδιοριστούν νέοι ρόλοι για το πολιτικό προσωπικό που θα μείνει έξω από τις πρωταγωνιστικές θέσεις τοπικής εξουσίας. Η μείωση του

πολιτικού προσωπικού, δηλαδή των αιρετών λειτουργών της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης συρρικνώνει την βάση της πολιτικής αντιπροσώπευσης και περιορίζει τις ευκαιρίες για δυναμική συμμετοχή των πολιτών στην ενεργή τοπική πολιτική. Αντίθετα, η διεύρυνση των χωρικών ενοτήτων και η μείωση των θέσεων πρώτης γραμμής πρέπει να εξισορροπηθεί με την διατήρηση αρκετών θέσεων πρώτης και δεύτερης γραμμής στο υφιστάμενο ενεργό πολιτικό προσωπικό. Σε κάθε περίπτωση πρέπει να κρατηθούν αρκετοί πολίτες στη διαδικασία λήψης και εφαρμογής των αποφάσεων ως εγγύηση στελέχωσης της τοπικής συμμετοχικής δημοκρατίας.

Πληθώρα προβλημάτων προκύπτουν όταν δεν υφίσταται ο απαραίτητος συντονισμός στο εσωτερικό της γεωγραφικής ενότητας του νέου δήμου για τη διαμόρφωση μιας κοινής θέσης, λαμβάνοντας υπόψη τις τυχόν επιμέρους τοπικές ιδιαιτερότητες. Η στρέβλωση αυτή δεν οφείλεται μόνο σε μια αδύναμη διοικητική μηχανή, αλλά και σε μια ισχυρή διαβούλευση. Αποτέλεσμα είναι όχι μόνο να μην υπάρχει η δυναμική υποστήριξη μιας κοινής δημοτικής θέσης, αλλά άγνοια για το ποια είναι πράγματι τα τοπικά συμφέροντα και οι ουσιαστικές ανάγκες της τοπικής κοινωνίας.

Πρέπει να εγκαταλειφθούν οι σκέψεις και οι όροι ιεραρχικών επιπέδων στο νέο δήμο που ορίζουν στενά ποιο επίπεδο είναι κατάλληλο να αναλαμβάνει μια δράση και να υιοθετηθούν βάσεις για την ανάπτυξη ενός δικτύου συνεργασίας όλων των επιπέδων, στη διαμόρφωση, στις προτάσεις, στην εφαρμογή των πολιτικών. Μια τέτοια αντιμετώπιση δεν σημαίνει καθόλου υποβάθμιση του ρόλου του νέου δήμου, αλλά διασφαλίζει την καλύτερη επίτευξη της αποστολής του.

Η συνεργασία των κάθετων και οριζοντίων επιπέδων πρέπει να γίνεται πριν από τη λήψη των αποφάσεων και όχι μετά. Για το λόγο αυτό κρίνεται απαραίτητη η οργάνωση συστηματικής διαβούλευσης μεταξύ των διαφόρων επιπέδων. Για να πραγματοποιηθεί αυτό προϋποθέτει κατά αρχήν πολιτική θέληση του νέου δήμου ή θεσμική κατοχύρωση. Κατά δεύτερον, πρέπει να εξασφαλιστεί η πρόσβαση στην πληροφορία, το σημαντικό αυτό στοιχείο για τη λήψη μιας απόφασης. Στη συνέχεια πρέπει να ενδυναμωθεί ο ίδιος ο θεσμός του δήμου, ώστε να μπορεί να κάνει χρήση των νέων δυνατοτήτων που του προσφέρονται, ιδιαίτερα στο πλαίσιο του προγράμματος «Ψηφιακός Δήμος». Η δημιουργία μηχανισμών διαβούλευσης αποσκοπεί κυρίως στο να γίνεται σαφές στον πολίτη ο τρόπος με τον οποίο εφαρμόζονται στην πράξη οι δημοτικές αποφάσεις και να περιορίζεται ο κίνδυνος

αποτυχίας μιας δημοτικής πολιτικής, εφόσον θα επιτυγχάνεται καλύτερη εκτίμηση των τοπικών ιδιαιτεροτήτων κατά το σχεδιασμό της.

Οι ομάδες συμφερόντων εξάλλου μέσα σε μια τοπική κοινωνία είναι μια πραγματικότητα που δεν πρέπει να αγνοείται, αλλά να γίνεται η καλύτερη δυνατή αξιοποίηση αυτών. Αποτελούν πολλές φορές φορείς εξειδικευμένης γνώσης πληροφοριών, που θα μπορούσαν να εξασφαλίσουν τη στήριξη και εφαρμογή μιας δημοτικής πολιτικής.

Τέλος, θα πρέπει να σημειωθεί ότι το νέο σύστημα διακυβέρνησης θα πρέπει να αποκαταστήσει την διαφανή και αυθεντική έκφραση και διασταύρωση λειτουργιών (βουλευόμενη, ελεγκτική, διαβούλευση, εκτέλεση, επιτελική-στρατηγική-συντονιστική κλπ.) στην καθημερινή δημοτική δράση.

7.1. Ως προς τον κεντρικό δήμο

Τα όργανα Τα όργανα των νέων δήμων θα περιλαμβάνουν:

- το κατά συνδυασμούς άμεσα εκλεγόμενο **Δημοτικό Συμβούλιο**,
- την έμμεσα εκλεγόμενη **Δημαρχιακή Επιτροπή** με εγγυημένη συμμετοχή της αντιπολίτευσης,
- τον άμεσα εκλεγόμενο **Δήμαρχο**,
- **Αντιδημάρχους** αρμόδιους είτε κατά θέμα/τομέα είτε κατά τόπο.
- την **Επιχειρησιακή (ή Εκτελεστική) Επιτροπή** ως συλλογικό επιχειρησιακό όργανο (δηλ. ως «κυβερνητικό» όργανο χωρίς συμμετοχή της αντιπολίτευσης)
- μια νέα, επίσης έμμεσα εκλεγόμενη **Επιτροπή Χωροταξίας-Πολεοδομίας-Περιβάλλοντος** με συμμετοχή της αντιπολίτευσης,
- επίσης, προτείνεται η συγκρότηση μιας *μόνιμης Επιτροπής Διαβούλευσης* του δήμου με τους κοινωνικούς φορείς της περιοχής του.

7.1.1. Το Δημοτικό Συμβούλιο

Το *Δημοτικό Συμβούλιο* παραμένει το βασικό όργανο με το τεκμήριο αρμοδιότητας εντός του Δήμου, ενώ πρέπει να αναβαθμιστεί ο επιτελικός και ελεγκτικός του ρόλος καθώς και να αναβαθμιστεί η θέση της αντιπολίτευσης. Προτείνεται η αύξηση του αριθμού των μελών του, από τα οποία ορισμένα θα προέρχονται υποχρεωτικά (κατ'αναλογία του πληθυσμού) από συγκεκριμένες περιοχές του Δήμου (όπως σήμερα σε Επαρχίες των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων). Διευκρινίζεται ότι η εν λόγω ποσόστωση δεν θα αφορά μόνο την σύνθεση του δημοτικού συμβουλίου αλλά και την σύνθεση των υποψηφίων συνδυασμών κατά τις εκλογές. Συζητήθηκε επίσης η παραλλαγή, ένα μέρος του Δημοτικού Συμβουλίου να εκλέγεται με ενιαία γεωγραφική περιφέρεια ολόκληρο τον Δήμο και ένα μέρος από μερικότερες εκλογικές περιφέρειες που αντιστοιχούν σε γεωγραφικές περιοχές του Δήμου (τους καταργηθέντες δήμους-κοινότητες). Εννοείται ότι το τελευταίο θα ενίσχυε ακόμη περισσότερο την εκπροσώπηση των επιμέρους γεωγραφικών περιοχών-τέως δήμων που θα συναποτελούν τους δήμους του «Καποδίστρια II», αλλά θα ήταν πιθανό να πληγεί έτσι η συνοχή και η ενότητα των νέων Δήμων.

Ως προς την προτεινόμενη αύξηση των μελών του Δημοτικού Συμβουλίου, θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι ο περιορισμός του αριθμού των δήμων στο 1/3 περίπου του σημερινού, σε συνδυασμό με τον περιορισμό του αριθμού των μελών των τοπικών συμβουλίων (ή ακόμη και την αντικατάστασή τους από τοπικούς παρέδρους, υπό μια εναλλακτική πρόταση, βλ. παρακάτω) θα οδηγήσει σε *δραστικό περιορισμό του συνολικού αριθμού των αιρετών εκπροσώπων των τοπικών κοινωνιών* στην χώρα μας και, συνεπώς, σε απώλειες συμμετοχής και δημοκρατικής νομιμοποίησης. Αυτές οι επιπτώσεις μπορούν να αντισταθμιστούν εν μέρει, χωρίς να πληγεί η ενότητα των νέων δήμων, αφενός με την αύξηση του αριθμού των δημοτικών συμβούλων και, αφετέρου, με την εγγυημένη εκπροσώπηση των καταργηθέντων δήμων μέσω γεωγραφικών ποσοτώσεων μεταξύ των υποψηφίων δημοτικών συμβούλων. Αξίζει, εξάλλου, να σημειωθεί ότι σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες (λ.χ. Φινλανδία, Νορβηγία κ.ά.) ο ανώτατος αριθμός των δημοτικών συμβούλων υπερβαίνει τους ογδόντα. Εκτός αυτού, θα πρέπει να ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι σε ορισμένους δήμους έχουν ανακύψει προβλήματα συγκρότησης και στελέχωσης συλλογικών οργάνων εξαιτίας του μικρού αριθμού δημοτικών συμβούλων Έτσι, προτείνεται η αύξηση του αριθμού των μελών του δημοτικού συμβουλίου, ανάλογα με τον αριθμό των συνενωθέντων ΟΤΑ (έως 25% για δύο ΟΤΑ, 35% για τρεις, 50% τέσσερις και άνω).

Και ενόψει της προτεινόμενης αύξησης των μελών του δημοτικού συμβουλίου, θα πρέπει να ενισχυθούν αποφασιστικά οι *Επιτροπές του Δημοτικού Συμβουλίου*, οι οποίες θα έχουν ανάλογη προς το δημοτικό συμβούλιο σύνθεση και θα μπορούν να έχουν, με βάση τον σχετικό κανονισμό ή/και σχετική ειδική απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, και αποφασιστικές αρμοδιότητες. Η δημιουργία τέτοιων επιτροπών μπορεί να συμβάλει και στην διαφοροποίηση των δήμων ανάλογα με τα ειδικότερα χαρακτηριστικά τους, αφού σε τουριστικούς δήμους, λ.χ., μπορεί να συγκροτηθεί ειδική Επιτροπή Τουρισμού κ.ο.κ.

Τέλος, προτείνεται η θεσμοθέτηση του «*συνηγόρου του δημότη*», δηλ. η επιλογή με αυξημένη πλειοψηφία από το δημοτικό συμβούλιο, μεταξύ των μελών του, ενός προσώπου κύρους, το οποίο θα αναλάβει την ευθύνη διαμεσολάβησης μεταξύ πολιτών και διοίκησης του δήμου με στόχο την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης. Ήδη ορισμένοι δήμοι της χώρας μας έχουν υιοθετήσει (άτυπα) αυτό το θεσμό ο οποίος μπορεί να συνεισφέρει αποφασιστικά στην βελτίωση της δημοτικής διοίκησης και των σχέσεών της με τους πολίτες, ενώ από την άλλη πλευρά μπορεί να απαλλάξει τους αιρετούς (και ιδίως τον Δήμαρχο) από τον φόρτο που προκαλούν τα αιτήματα διαμεσολάβησης από την πλευρά των πολιτών. Ως *Συνήγορος του Δημότη* θα μπορεί να εκλέγεται μέλος του δημοτικού συμβουλίου (ή και ιδιώτης) με πλειοψηφία 2/3 του όλου αριθμού των μελών του Δημοτικού Συμβουλίου και θα διαθέτει γραμματειακή υποστήριξη

7.1.2. Η Δημαρχιακή Επιτροπή

Η *Δημαρχιακή Επιτροπή* μπορεί να διατηρηθεί ως έχει με την συμμετοχή της αντιπολίτευσης και να ενισχυθεί ο εποπτικός και ελεγκτικός της ρόλος ως προς τα οικονομικά του δήμου, καθώς και να εμπλουτισθεί με ζητήματα που αφορούν τις υπηρεσίες και την διοικητική του λειτουργία.

Ειδικότερα ως προς την σύνθεσή της, προτείνεται να είναι περισσότερο ανάλογη προς την σύνθεση του δημοτικού συμβουλίου ως προς την εκπροσώπηση της αντιπολίτευσης. Προς τον σκοπό αυτό προτείνεται, ενόψει και της προτεινόμενης αύξησης των μελών του δημοτικού συμβουλίου (βλ. παρακάτω) καθώς και των αρμοδιοτήτων της Δημαρχιακής Επιτροπής, τα μέλη της να είναι είτε 7 (πέντε και δύο από την αντιπολίτευση), είτε 9 (έξι και τρία), είτε 11 (επτά και τέσσερα). Τα μέλη της Δημαρχιακής Επιτροπής εκπροσωπούν τις παρατάξεις τους (ομάδες) και

συνεπώς παύουν να είναι μέλη της και αντικαθίστανται εφόσον πάψουν να είναι μέλη της παράταξης (ομάδας) τους.

Ως προς την εποπτεία των οικονομικών (εκτέλεση προϋπολογισμού, πορεία εσόδων-εξόδων κλπ.) και γενικότερα της διαχείρισης του δήμου (έλεγχος απευθείας αναθέσεων, υλοποίηση τεχνικού προγράμματος, έργων/προμηθειών κ.ά.), η Δημορχακή Επιτροπή, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στον κανονισμό λειτουργίας της, θα ενημερώνεται σε τακτά χρονικά διαστήματα από τις υπηρεσίες και τα αιρετά εκτελεστικά όργανα του δήμου.

7.1.3. Ο Δήμαρχος

Ο Δήμαρχος εκπροσωπεί το Δήμο, ενώ ασκεί και τις καταστατικές εκτελεστικές αρμοδιότητες, συνεργαζόμενος με την Επιχειρησιακή (ή Εκτελεστική) Επιτροπή και τους (θεματικούς και τοπικούς) Αντιδημάρχους. Ασκεί την άμεση διοίκηση στο προσωπικό των επιτελικών υπηρεσιών του Δήμου. Ως Πρόεδρος της Επιχειρησιακής αλλά και της Δημορχακής Επιτροπής έχει βασικό ηγετικό ρόλο για τον συντονισμό των δράσεων του Δήμου. Ο Δήμαρχος του Νέου Δήμου πρέπει να έχει καθήκοντα, αρμοδιότητες και πολιτικό προφίλ «Κυβερνήτη» της περιοχής του Νέου Δήμου.

7.1.4. Οι Αντιδήμαρχοι (θεματικοί και τοπικοί)

Οι *Αντιδήμαρχοι* κατατάσσονται σε δύο κατηγορίες: Τους **θεματικούς** (ή «τομεακούς»), αφενός, και τους **τοπικούς**, αφετέρου, Αντιδημάρχους.

Οι *θεματικοί Αντιδήμαρχοι* επιλέγονται μεταξύ των δημοτικών συμβούλων της πλειοψηφίας:

- από τον Δήμαρχο
- εναλλακτικά προτείνονται από τον Δήμαρχο και επιλέγονται με απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου

Οι *θεματικοί Αντιδήμαρχοι* παύονται:

- με απόφαση του Δημάρχου

- εναλλακτικά με πρόταση του Δημάρχου και απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου

Ως προς τις θεματικές περιοχές ή τους τομείς αρμοδιότητας των Αντιδημάρχων προτείνονται εναλλακτικά:

- Είτε να αντιστοιχούν στην συγκρότηση των τομέων της διοίκησης κατά τον Οργανισμό εσωτερικής Υπηρεσίας του Δήμου
- Είτε αυτοί οι τομείς να ορίζονται ελεύθερα με την απόφαση του δημάρχου που τους διορίζει

Οι *τοπικοί Αντιδήμαρχοι* είναι αρμόδιοι για συγκεκριμένες γεωγραφικές περιοχές του Δήμου που ταυτίζονται με τους δήμους που συνενώνονται στο πλαίσιο του «Καποδίστρια 2». Ενόψει των προτάσεων που έχουν συζητηθεί ως σήμερα, διαγράφεται η προοπτική κάθε νέος δήμος να περιλαμβάνει, πλην της έδρας, 1-3, συνήθως, δήμους ή κοινότητες που καταργούνται. Σε αυτούς τους δήμους υφίσταται ήδη ένα οργανωτικό και υπηρεσιακό «κεφάλαιο», το οποίο θα πρέπει να διαθέτει μια άμεση και εκ του σύνεγγυς πολιτική καθοδήγηση, από όργανο (και πρόσωπο) της εμπιστοσύνης του δημάρχου. Σε αυτήν ακριβώς την ανάγκη ανταποκρίνεται ο προτεινόμενος θεσμός του τοπικού αντιδημάρχου. Πέραν αυτού, χάρη σε αυτό το νέο θεσμό θα διαθέτουν έμμεση εκπροσώπηση και οι τέως καποδιστριακοί δήμοι που είχαν ήδη συγκροτήσει μια πολιτική-συμμετοχική οντότητα, έτσι ώστε να εξισορροπούνται οι απώλειες δημοκρατικής συμμετοχής και εκπροσώπησης που μπορούν να προκληθούν από τις νέες συνενώσεις. Στις περιπτώσεις, πάντως, όπου θα συνενωθούν περισσότεροι μικροί ΟΤΑ, θα ήταν εναλλακτικά νοητή η «κάλυψη» περισσότερων τέως καποδιστριακών κοινοτήτων από έναν τοπικό αντιδήμαρχο.

Ως προς το σύστημα επιλογής των τοπικών αντιδημάρχων, ισχύουν όσα αναφέρθηκαν παραπάνω για τους «θεματικούς» αντιδημάρχους και διαγράφονται, επιπλέον, οι εξής εναλλακτικές λύσεις:

- Εφόσον ένα μέρος του δημοτικού συμβουλίου προέρχεται υποχρεωτικά από συγκεκριμένες γεωγραφικές περιοχές του δήμου (τους καταργηθέντες δήμους-κοινότητες), μεταξύ αυτών να επιλέγει ο δήμαρχος τους τοπικούς του αντιδημάρχους.

- Υπό μια άλλη παραλλαγή, να επιλέγονται ελεύθερα μεταξύ των δημοτικών συμβούλων ανεξάρτητα από την γεωγραφική τους προέλευση όπως ακριβώς και οι θεματικοί αντιδήμαρχοι

Ο κίνδυνος ανταγωνισμών, συγκρούσεων και αλληλοεπικαλύψεων με τους θεματικούς αντιδημάρχους θα αποφευχθεί με κατάλληλη κατανομή των σχετικών αρμοδιοτήτων. Έτσι, οι τοπικοί αντιδήμαρχοι θα ασκούν αρμοδιότητες που έχουν τοπικό χαρακτήρα (λ.χ. τοπικές διοικητικές υπηρεσίες, τρέχουσα συντήρηση ορισμένων υποδομών κ.ά.). Οι τοπικοί αντιδήμαρχοι θα μπορούσαν δηλ. να αναλάβουν κυρίως την διεύθυνση των τοπικών διοικητικών υπηρεσιών (και νομικών προσώπων), την υποστήριξη και τον συντονισμό των τοπικών συμβουλίων κ.ά. Ιδιαίτερα κρίσιμος θα είναι ο ρόλος των τοπικών Αντιδημάρχων για τις σχέσεις των νέων δήμων προς τους πολίτες των καταργούμενων δήμων/κοινοτήτων, αφού έτσι δημιουργείται ένας ορατός θεσμός εύκολης τοπικής πρόσβασης και επίλυσης προβλημάτων, ενώ παράλληλα διασφαλίζεται η απευθείας εκπροσώπηση αυτών των πολιτών στην εκτελεστική-«κυβερνητική» λειτουργία του νέου δήμου.

7.1.5. Η Επιχειρησιακή (ή Εκτελεστική) Επιτροπή

Καθιερώνεται ένα νέο όργανο, η *Επιχειρησιακή (ή Εκτελεστική) Επιτροπή*, ως συλλογικό επιχειρησιακό-εκτελεστικό όργανο στους δήμους. Στο εν λόγω συλλογικό εκτελεστικό όργανο συμμετέχουν, εκτός από τον Δήμαρχο ως Πρόεδρο, όλοι οι θεματικοί και τοπικοί Αντιδήμαρχοι, καθώς επίσης (χωρίς δικαίωμα ψήφου) στους μεγαλύτερους δήμους ο Γ.Γραμματέας του Δήμου. Στις συνεδριάσεις της Επιχειρησιακής Επιτροπής θα μπορούν επίσης να καλούνται από τον Δήμαρχο και να συμμετέχουν (επίσης, βέβαια, χωρίς δικαίωμα ψήφου) και οι Διευθυντές ή άλλοι επικεφαλής των σημαντικότερων οργανικών μονάδων του δήμου (συμπεριλαμβανομένων των Προέδρων ή Διευθυνόντων των Ν.Π. του δήμου) ανάλογα με την περίπτωση. Με ένα τέτοιο συλλογικό επιχειρησιακό όργανο μπορεί να αυξηθεί αποφασιστικά η διαφάνεια της δημοτικής δράσης, καθώς και να βελτιωθεί θεαματικά, ο κάθετος, ο οριζόντιος και ο διαπεριφερειακός συντονισμός των δράσεων και των υπηρεσιών του δήμου. Εκτιμάται ότι έτσι θα περιορισθούν αποφασιστικά ορισμένα φαινόμενα «τιμαριοποίησης» οργανικών μονάδων, τομέων και νομικών προσώπων του δήμου, θα αποφευχθούν τριβές, παρανοήσεις και παρεξηγήσεις, ενώ θα διασφαλιστεί η αλληλο-ενημέρωση και η διαρκής ροή

πληροφοριών μεταξύ όλων των βασικών οργάνων και στελεχών που ασκούν διοίκηση.

Συντονιστικός θα είναι και ο ρόλος της Επιχειρησιακής Επιτροπής ως οργάνου συντονισμένης παρακολούθησης και αξιολόγησης (feed back) των δράσεων και πολιτικών του δήμου, ενώ αισθητά αναμένεται να ενισχυθεί η προγραμματική αντίληψη που πρέπει να ενστερνίζονται οι «διοικητές» του δήμου. Τέλος, θα διευκολυνθεί αποφασιστικά και ο επιτελικός-ηγετικός ρόλος του Δημάρχου ο οποίος, αντί να αναλώνει χρόνο και δυνάμεις σε μεμονωμένες πρωτοβουλίες συντονισμού, άμβλυνσης συγκρούσεων και εποπτείας, θα ηγείται ενός οργάνου, στο πλαίσιο του οποίου θα συγκεντρώνει ταχύτατα πολύπλευρη, δοκιμασμένη και διασταυρωμένη πληροφόρηση, ενώ θα απευθύνει άμεσα και ταυτόχρονα τις απαραίτητες εντολές προς όλους τους αποδέκτες.

Ένα συλλογικό όργανο με επιτελικό ρόλο, θα πρέπει προφανώς να αναλάβει και αρμοδιότητες που αφορούν τον δημοτικό προγραμματισμό, όπως λ.χ. αρμοδιότητες σχετικές με την παρακολούθηση της υλοποίησής του επιχειρησιακού σχεδιασμού.

Τέλος, θα πρέπει να σημειωθεί ότι η γραμματειακή υποστήριξη του νέου οργάνου θα γίνεται από το γραφείο του δημάρχου.

7.1.6. Η μόνιμη Επιτροπή Χωροταξίας-Πολεοδομίας-Περιβάλλοντος

Ενόψει του όγκου, της βαρύτητας, του ειδικού-τεχνικού χαρακτήρα και του φόρτου εργασίας που προκαλούν στα δημοτικά συμβούλια τα ζητήματα χωροταξίας – χωροθέτησης (δραστηριοτήτων, καταστημάτων, ακόμη, λ.χ., και περιπτέρων), πολεοδομίας (τροποποιήσεις ρυμοτομικών ή οικοδομικών γραμμών κ.ά.) και περιβάλλοντος, προτείνεται η δημιουργία μιας μόνιμης Επιτροπής Χωροταξίας-Περιβάλλοντος με αναλογική συμμετοχή της αντιπολίτευσης, σύμφωνα με την σύνθεση του Δημοτικού Συμβουλίου. Σε δήμους με αγροτικό χαρακτήρα, στα ζητήματα που αφορούν το περιβάλλον θα περιλαμβάνονται και τα προβλήματα ανάπτυξης του πρωτογενούς τομέα. Η εν λόγω Επιτροπή, πάντως, σύμφωνα με μια παραλλαγή, θα μπορούσε να προβλέπεται υποχρεωτικά από το νόμο μόνο για τους δήμους από ένα μέγεθος του δημοτικού συμβουλίου και άνω (λ.χ. 27 μέλη) ή/και όπου υπάρχει πολεοδομικό γραφείο/μονάδα του δήμου. Σε περιπτώσεις μείζονος σημασίας, θα μπορεί η εν λόγω Επιτροπή να παραπέμπει το ζήτημα στη Δημοτικό Συμβούλιο, ενώ το ίδιο θα ισχύει και όταν ένας ορισμένος αριθμός μελών του

Δημοτικού Συμβουλίου (λ.χ. το 1/3) ζητήσει να ληφθεί η σχετική απόφαση από το δημοτικό συμβούλιο. Με αυτό το νέο θεσμό μπορεί να επιτευχθεί σημαντική αποσυμφόρηση του Δημοτικού Συμβουλίου, χωρίς να ματαιώνεται, σε περιπτώσεις μείζονος σημασίας, ο ρόλος του τοπικού αντιπροσωπευτικού σώματος.

7.1.7. Η Μόνιμη Επιτροπή Διαβούλευσης

Προτείνει η καθιέρωση, από ένα μέγεθος και άνω, μιας *Μόνιμης Επιτροπής Διαβούλευσης* στην οποία θα συμμετέχουν, εκτός από τον Δήμαρχο, τους Αντιδημάρχους και (κατ'αναλογία της δύναμης των παρατάξεων) μέλη του Δημοτικού Συμβουλίου, οι Πρόεδροι των Τοπικών Συμβουλίων (ή οι Πάρεδροι), οι Πρόεδροι των Ν.Π. του δήμου και εκπρόσωποι της κοινωνίας των πολιτών, μη κυβερνητικών οργανώσεων, οργανώσεων εργοδοτών, εργαζομένων και επαγγελματικών συλλόγων κ.ο.κ. Η εν λόγω Μόνιμη Επιτροπή Διαβούλευσης συγκροτείται με απόφαση του Δημάρχου και θα μπορεί να συγκαλείται εκτάκτως από τον Δήμαρχο ή την πλειοψηφία των μελών του Δημοτικού Συμβουλίου, ενώ θα συνεδριάζει υποχρεωτικά και πριν από την έγκριση από το Δημοτικό Συμβούλιο ορισμένων προγραμματικών αποφάσεων και δράσεων, όπως του επιχειρησιακού προγράμματος, καθώς και ορισμένων κανονιστικών πράξεων μείζονος σημασίας (λ.χ. κυκλοφοριακές ρυθμίσεις κ.ά. βλ. και σήμερα άρθρο. 214 ΚΔΚ). Η Επιτροπή Διαβούλευσης θα υποστηρίζεται γραμματειακά από το δήμο και θα υποβάλλει τη γνώμη της στα όργανα του δήμου που έχουν την σχετική αποφασιστική αρμοδιότητα.

7.2. Ως προς το σύστημα δημοτικής αποκέντρωσης

Ως προς το σύστημα δημοτικής αποκέντρωσης των δήμων επισημαίνεται ότι αυτό οργανώνεται, κατ'αρχήν, με όσα αναφέρθηκαν παραπάνω ως προς τα κεντρικά όργανα. Κοινή συνισταμένη όλων των παραπάνω ρυθμίσεων που αφορούν την γεωγραφική εκπροσώπηση στα ίδια τα κεντρικά όργανα του δήμου είναι η διασφάλιση τόσο της ενότητας του δήμου όσο και της γεωγραφικής εκπροσώπησης απευθείας στα κεντρικά όργανα. Έτσι, το κεντρικό σύστημα διακυβέρνησης του Δήμου γίνεται περισσότερο σύνθετο κατ'αντιστοιχία προς την οικιστική και γεωγραφική του συνθετότητα, από την άλλη όμως πλευρά εξοικονομούνται επίπεδα, δίαυλοι και αποστάσεις επικοινωνίας, διαβίβασης αιτημάτων και εντολών και εκπροσώπησης με στόχο την διαφανή, ταχύτερη, αυθεντικότερη και λειτουργικότερη συγκρότηση του συστήματος διακυβέρνησης ενός πολυ-οικιστικού δήμου. Παρ' όλα αυτά, προτείνεται

η δημιουργία ενός συστήματος δημοτικής αποκέντρωσης και στο χαμηλότερο επίπεδο.

Επιπλέον, προτείνεται η οργάνωση *ειδικής διαδικασίας λαϊκής διαβούλευσης για την δημοτική αποκέντρωση* μια φορά τον χρόνο με απολογισμό του έργου δημοτικής αποκέντρωσης και με συμμετοχή όλων των μελών των κεντρικών και των αποκεντρωμένων οργάνων του δήμου.

Προτείνεται επίσης να διαθέτει ο δημοτικός προϋπολογισμός ειδικά κεφάλαια και ποσοστά πόρων για έργα και υπηρεσίες αποκεντρωμένου χαρακτήρα με βάση τις μείζονες γεωγραφικές περιοχές των δήμων που συνενώνονται.

7.2.1. Τα όργανα δημοτικής αποκέντρωσης

Ως προς τα όργανα της δημοτικής αποκέντρωσης, ένα πρώτο ζήτημα, όπως ήδη επισημάνθηκε, είναι η συγκρότηση και λειτουργία οργάνων στο επίπεδο των ΟΤΑ του «Καποδίστρια 1» που καταργούνται. Έτσι, στο επίπεδο της *Τοπικής Αντιδημαρχίας* (τέως ΟΤΑ του «Καποδίστρια 1») προτείνονται τα εξής:

- Στον Δήμο της έδρας της Τοπικής Αντιδημαρχίας διατηρούνται ορισμένες διοικητικές υπηρεσίες των παλαιών Δήμων.

Ως προς το επίπεδο των *τοπικών διαμερισμάτων* που είχαν συγκροτηθεί στο πλαίσιο του «Καποδίστρια 1» (κοινότητες και δήμοι που καταργήθηκαν το 1998) προτείνονται τα εξής:

- Η συγκρότηση, και πάλι, *τοπικών συμβουλίων* σε όλα τα τοπικά διαμερίσματα του Καποδίστρια 1, συμπεριλαμβανόμενης πλέον και της έδρας των καταργούμενων καποδιστριακών δήμων. Οι Πρόεδροι των Τοπικών Συμβουλίων θα συμμετέχουν στις συνεδριάσεις των Δημοτικών Συμβουλίων χωρίς δικαίωμα ψήφου, οποτεδήποτε συζητούνται θέματα που αφορούν το τοπικό τους διαμέρισμα. Ως προς την σύνθεση και την εκλογή των τοπικών συμβουλίων προτείνονται εναλλακτικά τα εξής:
 - Η συγκρότηση τριμελών τοπικών συμβουλίων σε όλα τα τοπικά διαμερίσματα ή, εναλλακτικά, τριμελών έως πενταμελών τοπικών συμβουλίων ανάλογα με τον πληθυσμό σε όλα τα τοπικά διαμερίσματα.

- Η εκλογή των μελών των τοπικών συμβουλίων από *ενιαίο διαπαρταξιακό ψηφοδέλτιο* με σταυροδοσία (ένας ή εναλλακτικά δύο σταυροί).. Είναι προφανές ότι *Πρόεδρος του Τοπικού Συμβουλίου* θα είναι ο υποψήφιος που συγκέντρωσε τους περισσότερους σταυρούς.
- Η εκλογή των μελών των τοπικών συμβουλίων κατά το ισχύον, σήμερα, σύστημα.

Πρέπει, πάντως, να σημειωθεί ότι η άσκηση των αρμοδιοτήτων των οργάνων δημοτικής αποκέντρωσης (που θα προσδιορίζονται στο νόμο) θα πρέπει να κατοχυρώνεται και μέσα από την διασφάλιση των οικονομικών τους προϋποθέσεων. προϋποθέτει, βέβαια, και την ανάλογη οικονομική τους στήριξη. Άλλωστε, όπως είναι γνωστό, και η κατά τα ισχύοντα προβλεπόμενη άσκηση των κατά το άρθρο 129 ΚΔΚ αρμοδιοτήτων συχνά ματαιώθηκε στην πράξη, εξαιτίας ακριβώς της έλλειψης των απαιτούμενων πόρων.

εξουσίας στον σύγχρονο δήμο, ενώ θα αποσυμφορήσουν τους υπερφορτωμένους, σήμερα, δημάρχους (βλ. παρακάτω).

7.3. Ως προς την διαφοροποίηση του συστήματος διακυβέρνησης στους νέους δήμους

Ως προς την διαφοροποίηση του συστήματος διακυβέρνησης ανάλογα με τον χαρακτήρα των νέων δήμων (βλ. παραπάνω), η Ομάδα Εργασίας του ΙΤΑ κατέληξε στο συμπέρασμα, ότι αυτή τη στιγμή δεν είναι δυνατή η επεξεργασία ειδικότερων ολοκληρωμένων συστημάτων διακυβέρνησης ανά κατηγορία ΟΤΑ. Τούτο δεν ισχύει μόνον ενόψει του διαθέσιμου χρόνου εργασίας, αλλά και ενόψει της γενικότερης αναδιάρθρωσης της δημόσιας διοίκησης που θα συμπεριλάβει τόσο τον δεύτερο βαθμό ΟΤΑ όσο και τις περιφερειακές δομές του *stricto sensu* κράτους. Είναι προφανές ότι αυτές οι εξελίξεις επηρεάζουν άμεσα και τις όποιες επιλογές διαφοροποίησης των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ. Διατυπώθηκε, εξάλλου, και η άποψη, ότι εκτεταμένη διαφοροποίηση θα προκαλούσε προβλήματα διαδημοτικής επικοινωνίας, συνεννόησης, αμοιβαίας υποστήριξης και μάθησης στους νέους δήμους.

Έτσι, διατηρείται σε κάθε περίπτωση η διαφοροποίηση που βασίζεται σε πληθυσμιακά κριτήρια καθώς και κριτήρια οικιστικής σύνθεσης (αριθμός οικισμών-τέως ΟΤΑ που συνενώνονται), σύμφωνα με όσα εκτέθηκαν παραπάνω. Συμφωνία, ως προς τις ανάγκες διαφοροποίησης, υπήρξε σε κάθε περίπτωση για ζητήματα αρμοδιοτήτων των δήμων (ήδη σήμερα ορισμένοι, λ.χ., δήμοι διαθέτουν

πολεοδομικές αρμοδιότητες και υπηρεσίες), καθώς και ως προς την χρηματοδότηση. Είναι προφανές ότι μπορούν να ενισχυθούν με αρμοδιότητες οι νησιωτικοί, λ.χ., δήμοι, αλλά και άλλοι δήμοι που μπορούν, λ.χ., να έχουν δική τους υγειονομική υπηρεσία κ.ο.κ., ενώ στην περίπτωση των δήμων-τμημάτων μητροπολιτικής περιοχής θα απαιτηθεί καλύτερος διαδημοτικός συντονισμός αρμοδιοτήτων. Από την άλλη πλευρά υφίσταται ανάγκη περαιτέρω εξειδίκευσης και τελειοποίησης του συστήματος διαφοροποιημένης κατανομής πόρων στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ.

Τέλος, αξίζει να σημειωθεί ότι προτείνεται η διατήρηση του ισχύοντος συστήματος διακυβέρνησης υπό τον τύπο της «Κοινότητας» για τις χειμάζουσες Κοινότητες και τις Κοινότητες-νησιά με λιγότερους από 1.000 κατοίκους.

7.4 Η ΚΕΔΚΕ

Η αρχική Ένωση ιδρύθηκε με το ψήφισμα της 3ης Νοεμβρίου 1927, του Α' Συνεδρίου δημάρχων της Ελλάδος, που ενέκρινε το καταστατικό της που αποτελείτο από 11 άρθρα. Με τα άρθρα του καταστατικού ερρυθμίζετο ο σκοπός της Ένωσης, η διοίκηση και η οργάνωση αυτής, και ετίθετο μερικοί βασικοί κανόνες για τους πόρους και για την διαχείριση της Ένωσης.

Το Α' Συνέδριο των δημάρχων της Ελλάδος έγινε στην Αθήνα από 30 Οκτωβρίου έως 5 Νοεμβρίου 1927, υπό την προεδρία του τότε δημάρχου Αθηναίων Σπύρου Πάτση, ο οποίος διετέλεσε δήμαρχος Αθηναίων κατά την χρονική περίοδο 1922-1929.

Η Οργανωτική Επιτροπή του Συνεδρίου αποτελείται από τους δημάρχους :

1) Αθηναίων, 2) Πειραιώς, 3) Πατρών, 4) Λαμίας, 5) Αλεξανδρουπόλεως, 6) Ιωαννίνων, 7) Καβάλας, 8) Χίου 9) Ηρακλείου Κρήτης και 10) Μεσολογγίου.

Πρόεδρος ήταν ο δήμαρχος Αθηναίων Σπύρος Πάτσης και Γενικός Γραμματέας ο δήμαρχος Μεσολογγίου Χρ. Ευαγγελάτος.

Στο συνέδριο αυτό έλαβαν μέρος 42 δήμαρχοι και 17 εκπρόσωποι δημάρχων, προέδρων ή μελών δημοτικών συμβουλίων. Μετά την εισήγηση του δημάρχου Λαμιέων Ιωάννου Μακροπούλου αποφασίσθηκε η ίδρυση της Ένωσης Δήμων της Ελλάδος, και ανετέθηκε σε επταμελή επιτροπή να συντάξει το καταστατικό της. Το καταστατικό της Ένωσης ενεκρίθη τελικά με διάταγμα την 12 Απριλίου 1929. Η αναγνώριση της Ένωσης σαν νομικό πρόσωπο έγινε το 1929 με το άρθρο 52 του Ν. 4108/29, που ανέφερε ότι με ΒΔ του ΥΠ.ΕΣ εγκρίνεται το καταστατικό και καθορίζονται τα σχετικά με τον έλεγχο και την διαχείριση της Ένωσης. Ακολούθησε και νέο καταστατικό που ψηφίσθηκε στο Β' Συνέδριο των δημάρχων της Ελλάδος

που έγινε από 10 έως 16 Μαΐου 1931. Το νέοκαταστατικό περιείχε συμπληρώσεις του πρώτου και επιπλέον στον τίτλο συμπληρώνεται ως "Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδος". Το καταστατικό αυτό εγκρίνεται με το ΠΔ της 3 Σεπτεμβρίου 1931. Παράλληλα ίσχυε και το Διάταγμα της 5/11 Ιουνίου 1930 "περί διαχειρίσεως και ελέγχου της Ενώσεως των Δήμων της Ελλάδος", που εκδόθηκε σε εκτέλεση του άρθρου 52 του Ν. 4108/29, τροποποιήθηκε με το Διάταγμα της 5/11 Δεκεμβρίου 1934. Το άρθρο 52 του Ν. 4108/29, όπως συμπληρώθηκε από το άρθρο 4 του ΝΔ της 14/16 Οκτωβρίου 1935 καθιστά τις εισφορές υπέρ της Ενώσεως των Δήμων και Κοινοτήτων, που είναι μέλη της, υποχρεωτικές δαπάνες. Ίδιο τρόπο καταβολής των εισφορών τούτων προέβλεψε το άρθρο 7 του Ν. 6027/34. Η νομοθεσία αυτή, που αφορούσε την Ένωση, μετατράπηκε από το καθεστώς της 4 Αυγούστου 1936, που τροποποίησε τις καταστατικές της διατάξεις με τον Ν. 1893/39.

Στην Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδος, παρεχωρήθη και το περιοδικό "Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης" που εκδόθηκε από τον Διευθυντή Τοπικής Αυτοδιοίκησης του Υπουργείου Εσωτερικών.

Με τα δύο αυτά καταστατικά καθορίζεται και ο σκοπός της Ένωσης ως : (άρθρο 1 του παραπάνω Π.Δ) η προαγωγή της δημοτικής και κοινοτικής διοικήσεως, η επαγρύπνηση επί των συμφερόντων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως, η διευκόλυνση της μεταξύ των συνεργασίας και η παροχή εις αυτούς πάντων των διοικητικών, οικονομικών και τεχνικών στοιχείων , που θα ήταν χρήσιμα για την πληρέστερη εκπλήρωση του προορισμού τους, και για την εξασφάλιση της ευημερίας των Δήμων και των Κοινοτήτων, την παροχή κάθε ηθικής και υλικής ωφέλειας, που μπορεί να αποδώσει η μεταξύ τους συνεργασία, και η αμοιβαία ηθική ενίσχυση μέσα στα όρια του νομού.

Η παροχή πάσης ηθικής και υλικής ωφελείας , η συγκέντρωση πληροφοριών και στατιστικών αναγομένων εις την τοπική διοίκηση, η παρακολούθηση της συγκριτικής νομοθεσίας και η έρευνα των ζητημάτων της τοπικής αυτοδιοικήσεως, η υποβολή γνώμων εις την νομοθετική διοίκηση , η προσπάθεια για υιοθέτηση των πορισμάτων των συνεδρίων των πόλεων, η συγκέντρωση και ταξινόμηση της σχετικής νομολογίας, η ίδρυση βιβλιοθήκης, η έκδοση δελτίων η ίδρυση ίδιας τεχνικής υπηρεσίας παρέχουσας στους Δήμους και τις Κοινοότητες γνώμες τεχνικές και τεχνικοοικονομικές επί ζητημάτων ειδικών (σχεδίων πόλεων, συμβάσεων και ηλεκτροφωτισμού, οδοστρωμάτων, υπονόμων) κ.λ.π.

Με τη διάταξη του άρθρου 7 στην Διευθύνουσα Επιτροπή μετείχαν υποχρεωτικά οι Δήμαρχοι Αθηναίων, Πειραιώς και Θεσσαλονίκης, ενώ με το άρθρο 8 προβλεπόταν η ίδρυση των εξής υπηρεσιών :

1 Ερευνών και τεχνικών μελετών.

2.Μελετών διοικητικών, δικαστικών και αμφισβητούμενου διοικητικού.

3Μελετών οικονομικών, βιομηχανικών και εμπορικών και Υπηρεσία εκδόσεων.

Με τον Α.Ν. 1893/1939, η Ένωση τέθηκε υπό την άμεσο εποπτεία του Υπουργείου των Εσωτερικών (άρθρο 1) ενώ παράλληλα διορίστηκε σ' αυτή κυβερνητικός επίτροπος, ο οποίος αστυνόμευε την όλη της λειτουργία (άρθρα 6 και 7). Εδώ θα πρέπει να σημειώσουμε ότι η Ένωση ήταν Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου (σύμφωνα με το αρχικό καταστατικό της που είχε εγκριθεί με το Διάταγμα της 12/4/1929 και το άρθρο 52 του νόμου 4108/1929).

Η Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. δεν λειτούργησε παρά μόνο μια δεκαετία, γιατί τελικά καταργήθηκε το 1941 με το Ν.Δ. 71/41.

Μετά την απελευθέρωση το θέμα της ιδρύσεώς της ανέκυψε οξύτατα ανάμεσα στους φορείς της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως. Μάλιστα το Δ' Συνέδριο των Πόλεων της Ελλάδος, που συνήλθε το 1951, είδε την επανασύσταση της Ενώσεως ως Επιτελικό Γραφείο όλων των οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως της Ελλάδος όπερ, όπως και κατά το παρελθόν, θα προσφέρει πολύτιμες υπηρεσίες στους Δήμους και τις Κοινότητες.

Με αυτή την προοπτική το Συνέδριο ανέθεσε στον καθηγητή Γ. Παπαχατζή την εκπόνηση του Σχεδίου Νόμου «περί ανασυστάσεως της Ενώσεως Δήμων και Κοινοτήτων της Ελλάδος», χωρίς φυσικά να θεσμοποιηθούν όλες οι διατάξεις του πιο πάνω Σχεδίου, οι οποίες είχαν εγκριθεί από το Συνέδριο.

Έτσι λοιπόν φθάνουμε στο Ν.Δ. 2189/1952 «περί Τοπικών Ενώσεων και Κεντρικής Διοίκησης των Δήμων και Κοινοτήτων της Ελλάδος», το οποίο στους σκοπούς του άρθρου 2 περιελάμβανε μεταξύ άλλων :

Την προαγωγή της δημοτικής και κοινοτικής διοικήσεως, την έρευνα και μελέτη δημοτικών και κοινοτικών ζητημάτων, την συγκέντρωση και παροχή στοιχείων και πληροφοριών, την διατύπωση απόψεων επί σχετικών νομοσχεδίων.

Ο Α.Ν. 477/1968 ανατρέπει και τον τελευταίο δημοκρατικό κανόνα λειτουργίας της, και αντί της εκλογής, προέβλεπε τον διορισμό των οργάνων των τοπικών ενώσεων και της ΚΕΔΚΕ τους.

Κατά την περίοδο της μεταπολίτευσης, παρά τις θετικές αλλαγές που πραγματοποιήθηκαν στη χώρα και ειδικότερα παρά την αναβάθμιση του ρόλου της ΤΑ που επιχειρήθηκε στη δεκαετία του 1980, το θεσμικό πλαίσιο της Ένωσης παρέμεινε ανέπαφο. Έτσι το 1978 με το Π.Δ. 197, απλά κωδικοποιούνται σε ενιαίο κείμενο οι διατάξεις του Ν.Δ. 2189/52 και 477/68.

Σύμφωνα με το Π.Δ. 197/78, οι σκοποί των κατά νόμο τοπικών ενώσεων και της κεντρικής ένωσης είναι η προαγωγή της δημοτικής και κοινοτικής Αυτοδιοίκησης, η έρευνα και η μελέτη ζητημάτων που αφορούν το χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η συγκέντρωση και παροχή στοιχείων και πληροφοριών σχετικών με τα ζητήματα αυτά και τέλος η υποβοήθηση της συνεργασίας μεταξύ των οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Στο ίδιο ΠΔ αναφέρονται για την ΚΕΔΚΕ στο άρθρο 1 η σύσταση, το όνομα και η έδρα, στο άρθρο 2 οι σκοποί αναλυτικά και στο άρθρο 3 οι πόροι.

Το 1985 ιδρύεται (με τη συμμετοχή της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε) η Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Ε.Τ.Α.Α.) ως επιστημονικός σύμβουλος των φορέων της Τ.Α. και το 1990 ιδρύεται από φορείς της ΤΑ η ανώνυμη εταιρεία παροχής συμβουλευτικών και μελετητικών υπηρεσιών "ΠΛΗΡΟΦΟΡΗΣΗ, ΕΠΙΜΟΡΦΩΣΗ, ΤΟΠΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ" (ΠΕΤΑ) μέτοχοι της οποίας είναι 48 αναπτυξιακές εταιρείες και δημοτικές επιχειρήσεις καθώς και η ΚΕΔΚΕ.

Το 2005 ιδρύεται το Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΙΤΑ) ως ΝΠΙΔ με τη μορφή Αστικής Εταιρείας μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα και τη συμμετοχή κατά 90% της ΚΕΔΚΕ και κατά 10% της ΤΕΔΚ Νομού Αττικής. Ο τρόπος εκλογής των συλλογικών οργάνων της Τ.Α. περιγράφεται με το Π.Δ. 48/99 όπως αυτό έχει τροποποιηθεί με το Π.Δ. 12/2007. Ο αριθμός των εκπροσώπων των ΤΕΔΚ στην Γενική Συνέλευση της ΚΕΔΚΕ της περιόδου.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8

8. Ανάπτυξη ηλεκτρονικών υπηρεσιών στην τοπική αυτοδιοίκηση

ΤΠΕ: δυναμικό περιβάλλον ανάπτυξης στη ΤΑ νέες δυνατότητες ,περισσότερη αποτελεσματικότητα σε όλους τους τομείς οργάνωσης και λειτουργίας των δήμων, και στην οργάνωση και λειτουργία της τοπικής κοινωνίας.

Ηλεκτρονικές υπηρεσίες μέσα από το διαδίκτυο σε πραγματικό χρόνο.

Ενίσχυση της δημοκρατίας μέσα από τη συμμετοχή και τη συνεργασία.

Τοπική ανάπτυξη και επιχειρηματικότητα.

8.1 Το Φάσμα ηλεκτρονικών υπηρεσιών στη Τοπική Αυτοδιοίκηση

Για τους πολίτες:

Πληρωμή Δημοτικών τελών, φόρων, προστίμων και χρεώσεων για παροχή συγκεκριμένων υπηρεσιών από το δήμο

Εγγραφή / διαγραφή / τροποποίηση στα δημοτικά μητρώα

Έκδοση ατομικών ή οικογενειακών πιστοποιητικών και βεβαιώσεων.

Πολεοδομικά θέματα - έκδοση οικοδομικών αδειών

Συγκοινωνίες και οδικό δίκτυο

Περιβάλλον – καθαριότητα – ανακύκλωση

Υγεία και Κοινωνική φροντίδα

Εκπαίδευση

Ηλεκτρονικές Βιβλιοθήκες

Πολιτισμός – ψυχαγωγία

Τοπική οικονομική ανάπτυξη και επιχειρηματικότητα

Ηλεκτρονική δημοκρατία (e-democracy)

Αξιοποίηση των Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών Ηράκλειο Κρήτης για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση και την Τοπική Ανάπτυξη 5 & 6 Μαΐου 2006.

Για τις Επιχειρήσεις:

Άδειες ίδρυσης και λειτουργίας επιχειρήσεων

Ατομικές άδειες επαγγελματικής δραστηριότητας

Πληρωμή Δημοτικών τελών, φόρων και προστίμων

Δημόσια έργα και προμήθειες

Υπάρχει ανάγκη για νέο μοντέλο ανάπτυξης των ΤΠΕ στη ΤΑ.

8.1.1 Η σημερινή πραγματικότητα.

Υποδομές, ανθρώπινο δυναμικό και εμπειρίες που πρέπει να αξιοποιηθούν και διευρυνθεί ο ρόλος του - Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ) - Σχολικά Εργαστήρια Πληροφορικής

Υλοποιούνται το ΣΥΖΕΥΞΙΣ και ερευζωνικά δίκτυα.

Η ΚΕΔΚΕ αναπτύσσει υποδομές και διαδικασίες για Συντονισμό και για τεχνική υποστήριξη της ΤΑ στην ανάπτυξη και λειτουργία εφαρμογών πληροφορικής και επικοινωνιών.

8.1.2 Το μέλλον.

Ανάπτυξη εφαρμογών και υπηρεσιών βάσει ενός μοντέλου αρχιτεκτονικής που αξιοποιεί την εμπειρία, χρησιμοποιεί υπάρχουσες υποδομές και διαμορφώνει δυνατότητες βιώσιμης ανάπτυξης των ΤΠΕ στην ΤΑ

8.1.3 Παράγοντες μεγάλης σημασίας

Διαφοροποίηση των Δήμων ανάλογα: με το μέγεθος (πληθυσμό), την έκταση, τον αριθμό δημοτικών διαμερισμάτων, τα ιδιαίτερα γεωγραφικά χαρακτηριστικά (νησιωτικοί, ορεινοί, παραμεθόριοι, ηπειρωτικοί, ηπειρωτικοί που συνορεύουν με θάλασσα, κλπ.) και την κύρια οικονομική δραστηριότητα (αγροτική, δασική, τουριστική, βιομηχανική, κλπ)

Πολλοί μικροί δήμοι: 930 έχουν πληθυσμό κάτω των 20,000 κατοίκων.

8.1.4 Βασικές αρχές σχεδιασμού του μοντέλου αρχιτεκτονικής

Χρήση Ανοικτών προτύπων και Ελεύθερου Λογισμικού – Ανοιχτού κώδικα

Ανάπτυξη εφαρμογών μια φορά κατά τέτοιο τρόπο ώστε να είναι επαναχρησιμοποιήσιμες βάσει του μοντέλου ανάπτυξης “ανάπτυξη μια φορά για πολλές χρήσεις” “build once, use many times”.

Υλοποίηση υπηρεσιών για πρόσβαση από πολλαπλά κανάλια (τηλέφωνο σταθερό και κινητό, διαδραστική τηλεόραση, διαδίκτυο) και πολλαπλές θέσεις (σπίτι, γραφείο, infoiosks, ΚΕΠ)

Έμφαση στη διαλειτουργικότητα – για διασύνδεση ΟΤΑ μεταξύ τους και με την περιφερειακή κεντρική κυβέρνηση – χρήση το εθνικού πλαισίου

διαλειτουργικότητα

8.1.5 Τα Θέματα υλοποίησης είναι κρίσιμης σημασίας

Τεχνική υποστήριξη στον σχεδιασμό και ανάπτυξη στην εφαρμογή και λειτουργία στην αναβάθμιση και συντήρηση των εφαρμογών.

Αξιοποίηση παραδειγμάτων «καλών πρακτικών» Εκπαίδευση - Μεταφορά

Τεχνογνωσίας στους Χρήστες και Δημοσιότητα -

ευαισθητοποίηση στελεχών ΟΤΑ και πολιτών. Ανάπτυξη συνεργασιών μεταξύ δήμων (όμορων, αντίστοιχης κατηγορίας, κλπ.)

με εθελοντικές ομάδες

με σχολικά εργαστήρια πληροφορικής

με φορείς του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα

8.1.6 Ο ρόλος της ΚΕΔΚΕ.

Ανάπτυξη εφαρμογών και εργαλείων για όλους.

Διάχυση τεχνογνωσίας και καλών πρακτικών

Μηχανισμούς υποστήριξης υλοποίησης και λειτουργίας

Κατευθυντήριες οδηγίες - Toolkits

Εργαλεία υποστήριξης αποκεντρωμένης υλοποίησης - Smart procurement.

Είναι αποτελέσματα μελέτης της Ομάδας του ΕΜΠ για την Τεχνολογική,

Οικονομική

και Στρατηγική Ανάλυση της Κοινωνίας της Πληροφορίας. Η οποία αφού μελέτησε τις

τάσεις της τεχνολογίας διεθνώς και τις εφαρμογές τους στην ΤΑ, της κατευθύνσεις της ΕΕ – Ατζέντα της Λισσαβόνας, την πραγματικότητα της ΤΑ στη χώρα μας, όσο αφορά την χρήση των ΤΠΕ ... διαμόρφωσε ένα πλαίσιο σχεδιασμού και υλοποίησης βιώσιμων εφαρμογών και υπηρεσιών.

Αναλυτικά τα πορίσματα της μελέτης αυτή αποτυπώνονται στο βιβλίο « Δήμοι στην ΚτΠ» που περιέχετε στο Φάκελο του συνεδρίου όπως: στο τρόπο πρόσβασης στις υπηρεσίες του δήμου και της δημόσιας διοίκησης γενικότερα, στη συμμετοχή στα κοινά, στη ψυχαγωγία, στην τοπική οικονομική ανάπτυξη και στην επιχειρηματικότητα.

Παράλληλα, η ανάπτυξη περιεχομένου - πληροφοριακού, πολιτισμικού και εκπαιδευτικού - οδηγεί σε μεγάλο επίσης βαθμό την ανάπτυξη της τοπικής

αυτοδιοίκησης. Η ιστορική πληροφορία, οι δράσεις πολιτισμού και εκπαίδευσης αποτελούν ζωτικές πηγές ανάπτυξης και ενίσχυσης της πολιτιστικής ταυτότητας - διαμορφώνουν την ταυτότητα κάθε τοπικής κοινωνίας στην παγκόσμια Κοινωνία της Πληροφορίας.

Οι ΤΠΕ προάγουν τις έννοιες της δημοκρατίας, της διαφάνειας και της ανοιχτής συμμετοχής – μπορούν να αλλάξουν ακόμη και το πολιτικό υπόβαθρο της δημοκρατίας όπως την ξέρουμε σήμερα. Επιτρέπουν, εκτός από την ποιο γρήγορη εξυπηρέτηση των πολιτών, και την πληρέστερη και ταχύτερη ενημέρωση των πολιτών άρα και την λογοδοσία των αιρετών στους πολίτες. Το σώμα των πολιτών μπορεί να αποφασίζει για τις λύσεις που επιθυμεί να δοθούν στα προβλήματα που παρουσιάζονται. (κ.

Hilton) θα αναλύσει παραδείγματα ηλεκτρονικής δημοκρατίας στη ΤΑ στην Αγγλία. Τα φάσμα Ανάπτυξης ηλεκτρονικών υπηρεσιών στην Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι ευρύ και συμβάλει στην αναβάθμιση της εξυπηρέτησης του πολίτη και των επιχειρήσεων καθώς και στην βελτίωση της ποιότητας ζωής.

8.2 Το έργο της ΚΕΔΚΕ - «Ενιαίο διαδικτυακό περιβάλλον ΟΤΑ για παροχή υπηρεσιών στον πολίτη και στις επιχειρήσεις»

Έχει σχεδιαστεί και υλοποιείται βάσει των αρχών αυτών.

Η υλοποίηση του θα βασιστεί στην αξιοποίηση εφαρμογών και εργαλείων ελεύθερου λογισμικού που χρησιμοποιούνται με επιτυχία, για τις ανάγκες της τοπικής αυτοδιοίκησης σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες όπως είναι το APLAWS- Σύστημα διαχείρισης και παρουσίασης περιεχομένου, το οποίο θα σας αναλύσει ο κ. Aigna Pillai

Η ταξινόμηση-ομαδοποίηση των δήμων βάσει δημογραφικών, κοινωνικών και οικονομικών παραμέτρων αξιοποιώντας σύγχρονες στατιστικές τεχνικές μπορεί να συμβάλει ουσιαστικά τόσο στο σχεδιασμό σχετικών παρεμβάσεων όσο και στον σχεδιασμό εφαρμογών ΤΠΕ εστιασμένων στις πραγματικές ανάγκες – τις προτεραιότητες της κάθε περιοχής.

Έτσι, επιτυγχάνεται Ανάδειξη προτεραιοτήτων ανάπτυξης ηλεκτρονικών υπηρεσιών ανά ομάδα ή κατηγορία δήμων και διευκολύνεται η Δημιουργία κατευθυντηρίων οδηγιών (toolkits) εστιασμένων στα χαρακτηριστικά και τις προτεραιότητες της κάθε ομάδας δήμων και κοινοτήτων.

Τέλος, μία τέτοια Ταξινόμηση των δήμων πρόσθετα, διευκολύνει την διαμόρφωση συνεργασιών μεταξύ δήμων για την υλοποίηση κοινών δράσεων και ανταλλαγή εμπειρίας και τεχνογνωσίας.

Συνολική υποστήριξη των δήμων σε όλα τα επίπεδα ανάπτυξης υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και προώθησης των τεχνολογιών στην κοινωνία με τις δράσεις που ήδη προωθεί.

Όπως φάνηκε από όλες τις ομιλίες μέχρι τώρα, η Πληροφορική είναι βασικός παράγοντας Δημοκρατίας, αλλά και βελτίωσης της εξυπηρέτησης του πολίτη.

Είναι αυταπόδεικτο ότι η ΤΑ, ως ο ποιο κοντινός στον πολίτη θεσμός, μπορεί και πρέπει να έχει τον βασικότερο ρόλο στην προώθηση και διάχυση των τεχνολογιών στην κοινωνία.

Με δεδομένο τις αδυναμίες – λόγω μεγέθους και στελέχωσης της πλειοψηφίας των δήμων να ανταποκριθούν. Ο ρόλος αυτός πέπτει στην ΚΕΔΚΕ που πρέπει να συνεχίσει και να διευρύνει την μέχρι σήμερα προσπάθειά της, ώστε η αυτοδιοίκηση στη χώρα μας να μπορέσει να εκπληρώσει αυτή την βασική για την πρόοδο και ανάπτυξη.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 9

9.1 Κοινωνία της Πληροφορίας και τοπικής αυτοδιοίκησης

Οι ΤΠΕ & Διαδικτύου έχουν τέτοια φυσιογνωμικά χαρακτηριστικά ώστε να επηρεάζουν τον τρόπο εργασίας, επικοινωνίας και μάθησης. Ειδικότερα είναι:

- ⇒ Τεχνολογίες Υποδομής
- ⇒ Καθολικής Εφαρμογής
- ⇒ Ανατρεπτικές
- ⇒ Αποδιαρθρωτικές & Αναδιαρθρωτικές
- ⇒ Επιτρέπουν την υπέρβαση σταδίων εξέλιξης
- ⇒ Η αξιοποίηση τους προϋποθέτει και απαιτεί:
- ⇒ Οργανωτικές & Θεσμικές αλλαγές
- ⇒ Αλλαγές στην οργάνωση της εργασίας και κυρίως στις νοοτροπίες (καταπολέμηση της τεchnοφοβίας) και τις συμπεριφορές

9.2 Η δράση e-europe 2005 της Ευρωπαϊκής ένωσης.

Το σχέδιο δράσης **e-Europe 2005** έθεσε την ανάπτυξη της Κοινωνίας της Πληροφορίας ως ένα βασικό μοχλό για την επίτευξη των στόχων της Στρατηγικής της Λισσαβόνας και την οικοδόμηση της Κοινωνίας της Γνώσης. Έτσι σύμφωνα μ' αυτό έως το 2005 η Ευρώπη θα πρέπει να διαθέτει:

- Σύγχρονες δικτυακές δημόσιες υπηρεσίες
- Ηλεκτρονική διακυβέρνηση (e-government)
- Ηλεκτρονικές υπηρεσίες μάθησης (e-learning)
- Ηλεκτρονικές υπηρεσίες υγείας (e-health)
- Δυναμικό περιβάλλον ηλ. επιχειρείν (e-commerce)

και ως καταλύτη γι' αυτές,

- Διαδεδομένη διάθεση ευρυζωνικής πρόσβασης σε ανταγωνιστικές τιμές
- Ασφαλή υποδομή πληροφοριών

9.3 Χαρακτηριστικά και προϋποθέσεις για την ανάπτυξη των τεχνολογιών πληροφοριών επικοινωνίας στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.

- Οι ΤΠΕ & Διαδικτύου έχουν τέτοια φυσιογνωμικά χαρακτηριστικά ώστε να επηρεάζουν τον τρόπο εργασίας, επικοινωνίας και μάθησης. Ειδικότερα είναι:
 - Τεχνολογίες Υποδομής
 - Καθολικής Εφαρμογής
 - Ανατρεπτικές
 - Αποδιαρθρωτικές & Αναδιαρθρωτικές
 - Επιτρέπουν την υπέρβαση σταδίων εξέλιξης

- Η αξιοποίηση τους προϋποθέτει και απαιτεί:
 - Οργανωτικές & Θεσμικές αλλαγές
 - Αλλαγές στην οργάνωση της εργασίας και κυρίως στις νοοτροπίες (καταπολέμηση της τεχνοφοβίας) και τις συμπεριφορές

9.4 Η Ψηφιακή Στρατηγική 2010 ΤΗΣ Ε.Ε

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσίασε τον Ιούνιο του 2005 τη νέα ψηφιακή στρατηγική i2010 που έχει ως στόχο η Ευρώπη να καταστεί ελκυστικότερη για επενδύσεις και καινοτομία σε προϊόντα και υπηρεσίες που βασίζονται στη γνώση.

Οι τρεις κύριοι στόχοι του 2010:

1. Ενιαίος ευρωπαϊκός χώρος της πληροφορίας που παρέχει οικονομικά προσιτές και ασφαλείς ευρυζωνικές επικοινωνίες και ψηφιακές υπηρεσίες
 2. Επιδόσεις παγκόσμιας κλάσης σε έρευνα και καινοτομία στις ΤΠΕ, κλείνοντας το χάσμα με τους ηγετικούς ανταγωνιστές της Ευρώπης
 3. Μια κοινωνία της πληροφορίας χωρίς αποκλεισμούς, που παρέχει δημόσιες υπηρεσίες υψηλής ποιότητας και προάγει την ποιότητα ζωής.
- Ηλεκτρονικές υπηρεσίες μέσα από το διαδίκτυο σε πραγματικό χρόνο προς στον πολίτη και τις επιχειρήσεις
 - Βελτίωση των υπηρεσιών που παρέχονται με παραδοσιακούς τρόπους με την χρήση των ΤΠΕ

- Τοπική, περιφερειακή και εθνική Διαλειτουργικότητα (επιχειρησιακή και τεχνική)
- Τοπική ανάπτυξη μέσα από την αξιοποίηση των ΤΠΕ
 - διεύρυνση του επιχειρηματικού ορίζοντα και των συνόρων της αγοράς για τις επιχειρήσεις που ήδη λειτουργούν
 - νέες ευκαιρίες επιχειρηματικότητας και νέες θέσεις εργασίας
- Ενίσχυση της δημοκρατίας στη βάση της μέσα από τη συμμετοχή, τη συνεργασία και την ανταλλαγή εμπειριών και γνώμων
 - Ενημέρωση, διαφάνεια, διαβούλευση και συμμετοχή
 - Διεύρυνση των δυνατοτήτων για καλύτερη λήψη των αποφάσεων των αιρετών
 - Ηλεκτρονικές υπηρεσίες μέσα από το διαδίκτυο σε πραγματικό χρόνο προς τον πολίτη και τις επιχειρήσεις
 - Βελτίωση των υπηρεσιών που παρέχονται με παραδοσιακούς τρόπους με την χρήση των ΤΠΕ
 - Τοπική, περιφερειακή και εθνική Διαλειτουργικότητα (επιχειρησιακή και τεχνική)
 - Τοπική ανάπτυξη μέσα από την αξιοποίηση των ΤΠΕ
 - διεύρυνση του επιχειρηματικού ορίζοντα και των συνόρων της αγοράς για τις επιχειρήσεις που ήδη λειτουργούν
 - νέες ευκαιρίες επιχειρηματικότητας και νέες θέσεις εργασίας
 - Ενίσχυση της δημοκρατίας στη βάση της μέσα από τη συμμετοχή, τη συνεργασία και την ανταλλαγή εμπειριών και γνώμων
 - Ενημέρωση, διαφάνεια, διαβούλευση και συμμετοχή
 - Διεύρυνση των δυνατοτήτων για καλύτερη λήψη των αποφάσεων των αιρετών.

9.5 Ηλεκτρονική Κυβέρνηση- Νέα εποχή στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.

- Ηλεκτρονικές υπηρεσίες μέσα από το διαδίκτυο σε πραγματικό χρόνο προς στον πολίτη και τις επιχειρήσεις
- Βελτίωση των υπηρεσιών που παρέχονται με παραδοσιακούς τρόπους με την χρήση των ΤΠΕ
- Τοπική, περιφερειακή και εθνική Διαλειτουργικότητα (επιχειρησιακή και τεχνική)
- Τοπική ανάπτυξη μέσα από την αξιοποίηση των ΤΠΕ
 - διεύρυνση του επιχειρηματικού ορίζοντα και των συνόρων της αγοράς για τις επιχειρήσεις που ήδη λειτουργούν
 - νέες ευκαιρίες επιχειρηματικότητας και νέες θέσεις εργασίας
- Ενίσχυση της δημοκρατίας στη βάση της μέσα από τη συμμετοχή, τη συνεργασία και την ανταλλαγή εμπειριών και γνώμων
 - Ενημέρωση, διαφάνεια, διαβούλευση και συμμετοχή
 - Διεύρυνση των δυνατοτήτων για καλύτερη λήψη των αποφάσεων των αιρετών

9.6 Ο ρόλος της ΚΕΔΚΕ στην προώθηση της κοινωνίας της πληροφορίας στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.

- **Στρατηγικός και συνθετικός:** προτείνει και υποστηρίζει την μετάβαση στις νέες διαδικασίες και ιδέες, συνθέτει τις κοινές ανάγκες και την γενική στρατηγική
- **Συντονιστικός και συνεργατικός:** συντονίζει τις σχετικές δράσεις, διευκολύνει την ανταλλαγή δομημένης και χρήσιμης πληροφορίας σε συνεργασία με τους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης
- **Ρόλος καταλύτη** (Δήμοι και Κοινότητες, ΤΕΔΚ, Δημοτικές και Διαδημοτικές επιχειρήσεις και σύνδεσμοι
- κ.α.) παρεμβαίνει σε τοπικό, εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο
- **Υποστηρικτικός:** με κατάλληλους μηχανισμούς και με γενικές κατευθύνσεις και οδηγίες σε ζητήματα υλοποίησης.

9.7 Βασικές αρχές της στρατηγικής της ΚΕΔΚΕ για ΤΗΝ Κοινωνία της Πληροφορίας στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.

- Υλοποίηση υπηρεσιών για πρόσβαση από πολλαπλά κανάλια (τηλέφωνο σταθερό και κινητό, διαδραστική τηλεόραση, διαδίκτυο και ΚΕΠ)
- Ανάπτυξη εφαρμογών μια φορά κατά τέτοιο τρόπο ώστε να είναι επαναχρησιμοποιήσιμες
- Χρήση ανοικτών προτύπων
- Έμφαση στη διαλειτουργικότητα

9.8 Αλλαγές στην καθημερινότητα των αιρετών

- **Οργάνωση – προγραμματισμός** της πληθώρας των καθημερινών επαφών και συνεργασιών
- **Πληροφόρηση** για όλα τα θέματα του δήμου μέσω του πληροφοριακού συστήματος αλλά και για παραδείγματα «καλής πρακτικής» είναι μια «εύκολη και γρήγορη» διαδικασία μέσω του διαδικτύου.
- **Πρόσβαση στα στοιχεία προγραμματισμού** και παρακολούθησης της προόδου στην υλοποίηση των έργων του δήμου,
- **Ενημέρωση για την διαχείριση** - αντιμετώπιση των αιτημάτων ή παραπόνων των πολιτών
- **Χρέωση** σε συγκεκριμένη οργανική μονάδα ή υπάλληλο ηλεκτρονικά τα έγγραφα ή τις υποθέσεις που υποβάλλονται στο δήμο είτε ηλεκτρονικά είτε φυσικά (σε χαρτί) από τους πολίτες, τους εποπτεύοντες ή τους συνεργαζόμενους φορείς.
- **Άμεση πληροφόρηση** για τις θέσεις των πολιτών στα διάφορα ζητήματα του δήμου

Αλλαγές στην καθημερινότητα των εργαζομένων στους Δήμους.

- **Ηλεκτρονικό πρωτόκολλο** δίδει την δυνατότητα εύκολης πρόσβασης σε όλο προσωπικό του δήμου (φυσικά ανάλογα με τις αρμοδιότητες του καθενός)
- **Το σύστημα ηλεκτρονικής διαχείρισης εγγράφων – υποθέσεων** παρέχει αφενός μια καθαρή εικόνα της συνολικής ροής εργασίας που απαιτείται για την διεκπεραίωση κάθε θέματος. Ο ρόλος των εργαζομένων σταδιακά αναβαθμίζεται και γίνεται ποιο ουσιαστικός ποιο επιτελικός.

- Το πληροφοριακό υλικό που μπορεί να είναι χρήσιμο στους πολίτες ή κάποια ομάδα επαγγελματιών με απλή κίνηση του αρμόδιου υπαλλήλου (καταχώριση του αντίστοιχου χαρακτηρισμού) εμφανίζεται στην διαδικτυακή πύλη του δήμου.
- Και πολλά ακόμη ανά τομέα του κάθε Δήμου (Οικονομικά, ΓΠΣ)

9.9. Ενιαίο Διαδικτυακό περιβάλλον ΟΤΑ για την παροχή υπηρεσιών στον πολίτη και στις επιχειρήσεις.

ΣΤΟΧΟΣ του έργου

Είναι η υλοποίηση ηλεκτρονικών και τηλεφωνικών υπηρεσιών για την διοικητική εξυπηρέτηση του πολίτη και των επιχειρήσεων στους δεκαέξι (16) φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης με την αξιοποίηση ενός Ενιαίου Διαδικτυακού Περιβάλλοντος και στη συνέχεια η προώθηση και ελεύθερη διάθεση του «Ενιαίου Διαδικτυακού Περιβάλλοντος ΟΤΑ για Παροχή Υπηρεσιών στο Πολίτη και στις Επιχειρήσεις» σε όλους τους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης για την αυτοματοποίηση των διαδικασιών επικοινωνίας με το πολίτη, δεδομένου ότι όλες οι εφαρμογές θα αναπτυχθούν κεντρικά και θα είναι ελεύθερα και χωρίς κόστος διαθέσιμες από την Κ.Ε.Δ.Κ.Ε., και όλοι οι Δήμοι θα μπορούν να τις εγκαταστήσουν αξιοποιώντας την εμπειρία των 16 φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης του έργου, με μόνο πρόσθετο κόστος τις υπηρεσίες τεχνικής υποστήριξης για την παραγωγική χρήση των εφαρμογών. Η πλατφόρμα θα εγκατασταθεί και θα παραμετροποιηθεί στους παρακάτω επιλεγμένους αντιπροσωπευτικούς φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης.

9.9.1 16 Πιλοτικοί Φορείς Ο.Τ.Α

1. **ΤΕΔΚ Ν. ΗΜΑΘΙΑΣ**
2. **ΔΗΜΟΣ ΙΘΑΚΗΣ**
3. **ΔΗΜΟΣ ΚΕΡΑΤΣΙΝΙΟΥ**
4. **Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.**
5. **ΔΗΜΟΣ ΚΟΝΙΤΣΑΣ**
6. **ΔΗΜΟΣ ΛΑΡΙΣΑΙΩΝ**
7. **ΔΗΜΟΣ ΜΕΓΙΣΤΗΣ ΚΑΣΤΕΛΛΟΡΙΖΟΥ**
8. **ΔΗΜΟΣ ΝΕΑΣ ΙΩΝΙΑΣ ΑΤΤΙΚΗΣ**

9. ΔΗΜΟΣ ΟΡΕΣΤΙΑΔΑΣ
10. ΔΗΜΟΣ ΞΥΛΟΚΑΣΤΡΟΥ
11. ΔΗΜΟΣ ΠΑΝΟΡΑΜΑΤΟΣ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ
12. ΔΗΜΟΣ ΠΑΡΕΛΙΩΝ ΚΕΡΚΥΡΑΣ
13. ΔΗΜΟΣ ΠΑΡΟΥ
14. ΔΗΜΟΣ ΤΑΜΥΝΑΙΩΝ ΕΥΒΟΙΑΣ
15. ΔΗΜΟΣ ΧΑΛΚΙΔΑΙΩΝ ΕΥΒΟΙΑΣ
16. ΔΗΜΟΣ ΧΙΟΥ

9.9.2 Τι ΑΦΟΡΑ το έργο

Την αναβάθμιση της εξυπηρέτησης του πολίτη και των επιχειρήσεων καθώς και στη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών μέσω της αυτοματοποίησης των διαδικασιών επικοινωνίας και εξυπηρέτησης του πολίτη και των επιχειρήσεων από τους Οργανισμούς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ). Περιλαμβάνει ηλεκτρονικές και τηλεφωνικές υπηρεσίες εξυπηρέτησης του πολίτη (22 επιπέδου 1, 14 επιπέδου 2, 21 επιπέδου 3 και 6 επιπέδου 4) και των επιχειρήσεων σε όλους τους βασικούς τομείς υπηρεσιών της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης σε 16 φορείς, όπως οι αναφερόμενες στη συνέχεια.

9.9.3 Υπηρεσίες

Για τους πολίτες:

- Πληρωμή Δημοτικών τελών, φόρων, προστίμων και χρεώσεων για παροχή συγκεκριμένων υπηρεσιών από το δήμο
- Εγγραφή / διαγραφή / τροποποίηση στα δημοτικά μητρώα
- Έκδοση ατομικών ή οικογενειακών πιστοποιητικών και βεβαιώσεων
- Πολεοδομικά θέματα - έκδοση οικοδομικών αδειών
- Συγκοινωνίες και οδικό δίκτυο
- Περιβάλλον – καθαριότητα – ανακύκλωση
- Υγεία και Κοινωνική φροντίδα
- Εκπαίδευση

- Πολιτισμός – ψυχαγωγία
- Τοπική οικονομική ανάπτυξη και επιχειρηματικότητα
- Ηλεκτρονική δημοκρατία (e-democracy)

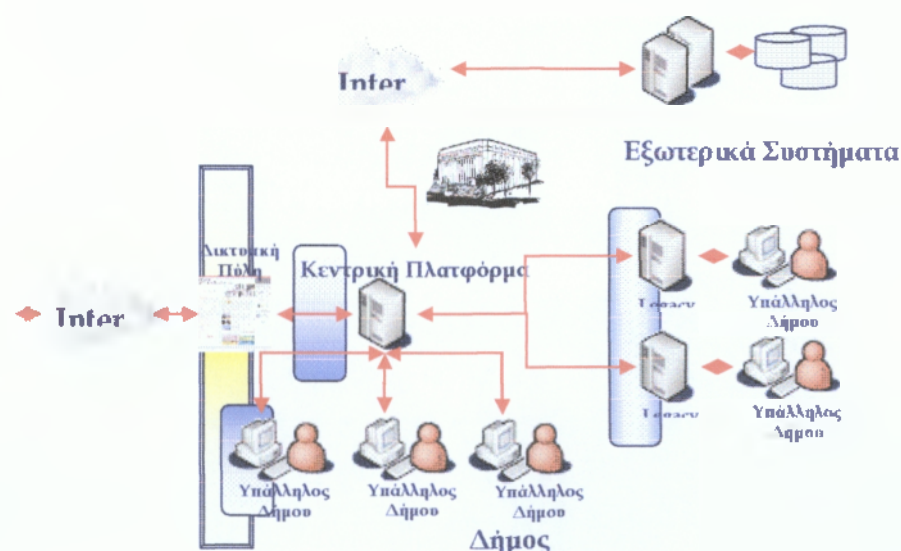
Για τις Επιχειρήσεις:

- Άδειες ίδρυσης και λειτουργίας επιχειρήσεων
- Ατομικές άδειες επαγγελματικής δραστηριότητας
- Πληρωμή Δημοτικών τελών, φόρων και προστίμων

9.9.4 Αντικείμενο Έργου

- Αναβάθμιση της εξυπηρέτησης του πολίτη και των επιχειρήσεων
- Βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών από τους ΟΤΑ
- Παροχή Ηλεκτρονικών & Τηλεφωνικών υπηρεσιών σε 16 φορε

9.9.5 ΓΕΝΙΚΗ ΑΠΟΨΗ ΑΡΧΙΤΕΚΤΟΝΙΚΗΣ



Αλληλεπίδραση με Πλατφόρμα



9.9.6 Υλοποίηση Έργου

- Σύστημα Διαχείρισης Περιεχομένου
- Ανάλυση και Σχεδίαση Υπηρεσιών ΟΤΑ
- Ανάλυση και Σχεδίαση Εσωτερικών Υπηρεσιών Πλατφόρμας
- Ανάλυση και Σχεδίαση διαλειτουργικότητας με Υφιστάμενες Εφαρμογές
- Ανάλυση και Σχεδίαση διαλειτουργικότητας με εξωτερικά Πληροφοριακά Συστήματα
- Μοντελοποίηση Περιεχομένου
- Σύστημα Διαχείρισης της Ταυτότητας των Χρηστών
- Ολοκλήρωση υλοποίησης Υπηρεσιών
- Ενοποίηση υπηρεσιών στην πλατφόρμα
- Ολοκλήρωση ενοποίησης με υφιστάμενες δομές και εξωτερικά συστήματα
- Ολοκλήρωση πρότυπου δικτυακού τόπου
- Προσαρμογή συστήματος στους 16 φορείς ΟΤΑ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 10

10. Πολιτικές Προώθησης ευρυζωνικότητας.

10.1 Νέες υποδομές

- ❖ INTERNET : Γενικής χρήσης τεχνολογία όπως η τυπογραφία και ο ηλεκτρισμός.
- ❖ Ευρυζωνικά δίκτυα, ενσύρματα και ασύρματα.
- ❖ P2P “commons- based peer production”- GNU(General public licence- creative commons)

Αυτό που δεν πρέπει να παραλείψουμε είναι τι συμβάλει στην αλλαγή παραδείγματος.

Τα:

- ❖ Ευρυζωνικά δίκτυα
- ❖ Φθηνοί φορητοί Η/Υ
- ❖ Συνεργατικά εργαλεία (wikis, bodcasts, videocasts).
- ❖ Ψηφιοποίηση από τους χρήστες
- ❖ Προσωποποιημένες εφαρμογές

10.1.2 Βασικές αργές

- ❖ Ελεύθερα διαθέσιμα ευρυζωνικά δίκτυα.
- ❖ Ελεύθερο λογισμικό,
- ❖ Ελεύθερο περιεχόμενο

10.1.3 Τι κάνουν οι δήμοι και η ΚΕΔΚΕ.

- ❖ 80 μεγάλες πόλεις εγκαθιστούν οπτικούς δακτυλίους.
- ❖ 195 περιοχές υλοποιούν ασύρματα δίκτυα
- ❖ Η ΚΕΔΚΕ διοργάνωσε το συνέδριο «ευρυζωνικότητα: Υποδομές και υπηρεσίες»
- ❖ Υλοποιείται το έργο « ΨΗΦΙΑΚΟΣ ΔΗΜΟΣ»

10.1.4 Η συμβολή της ΚΕΔΚΕ

- ❖ Στρατηγική για την Κοινωνία της Πληροφορίας
- ❖ Κατάρτιση αιρετών πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης στις νέες τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνιών
- ❖ Ενιαίο διαδικτυακό περιβάλλον ΟΤΑ για παροχή υπηρεσιών στον πολίτη και στις επιχειρήσεις
- ❖ Συγκρότηση μονίμων εξειδικευμένων θεματικών ομάδων εργασίας για την συντονισμένη συνεργασία των δήμων που υλοποιούν ομοειδή έργα της κοινωνίας της πληροφορίας.

10.2 Κατάρτιση αιρετών στις τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνιών

- ❖ Στρατηγική ενημέρωση, ευαισθητοποίηση, επιμόρφωση του συνόλου των αιρετών στους 1034 ΟΤΑ της χώρας.
- ❖ Επιμόρφωση σε θέματα που σχετίζονται με την κατανόηση των δυνατοτήτων και της προοπτικής που προσφέρει η αξιοποίηση των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών (ΤΠΕ) για την παροχή ηλεκτρονικών.
- ❖ υπηρεσιών προς τους δημότες και την εσωτερική αναδιοργάνωση των δήμων.
- ❖ Αξιοποίηση έργων όπως τα ΚΕΠ, το ΣΥΖΕΥΞΙΣ , πληροφοριακά συστήματα καθώς και τις νέες δυνατότητες ανάπτυξης που ανοίγονται για τις τοπικές οικονομίες.
- ❖ Συνολικά 309.240 ώρες επιμόρφωσης με την χρήση καινοτόμων μεθόδων κατάρτισης .

10.3 Μόνιμες εξειδικευμένες θεματικές ομάδες εργασίας

A. Για τεχνικά θέματα:

- ❖ Ηλεκτρονικές υπηρεσίες και αναδιοργάνωση των διαδικασιών
- ❖ Ευρυζωνικότητα, ΣΥΖΕΥΞΙΣ, δίκτυα οπτικών ινών και ασύρματα δίκτυα
- ❖ Γεωγραφικά συστήματα πληροφοριών

B. Για την οργάνωση και διοίκηση:

- ❖ Επιχειρησιακά μοντέλα αξιοποίησης των υποδομών (πληροφοριακά συστήματα, δίκτυα οπτικών ινών, ασύρματα δίκτυα και γεωγραφικά συστήματα πληροφοριών)

- ❖ Εκπαίδευση πολιτών σε θέματα χρήσης τεχνολογιών πληροφορικής και διαδικτύου.

ΟΤΑ θα μπορούσαμε να αναφέρουμε τους δήμους Χαλανδρίου, Αμαρουσίου, Λαυρεωτικής, Σταυρούπολης, Βόλου και Λάρισας.

10.4 Ψηφιακές υπηρεσίες στους ΟΤΑ.

- Στα πλαίσια της στρατηγικής για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση προωθήθηκαν ή προωθούνται διάφορες δράσεις με σκοπό το «ψηφιακό άλμα» της χώρας μας για σύγχρονη και αποτελεσματική Αυτοδιοίκηση.
- Έργα και δράσεις της κοινωνίας και της πληροφορίας για την Αυτοδιοίκηση στα πλαίσια του Γ' ΚΠΣ
- Μεγάλες και πρωτόγνωρες επενδύσεις – Τεράστια ευκαιρία που δεν πρέπει να πάει χαμένη.
- Στόχος μεταξύ άλλων των δράσεων αυτών είναι η αναδιάρθρωση των υπηρεσιών που παρέχουν οι ΟΤΑ με σκοπό την εξυπηρέτηση του πολίτη και των επιχειρήσεων μέσω Ψηφιακών Υπηρεσιών.

ΤΟ ΕΡΓΟ ΤΗΣ ΚΕΔΚΕ (ενδεικτικά)

- Μία πλατφόρμα τεχνολογιών ανοιχτού λογισμικού για την υλοποίηση των διαδικασιών με τις οποίες οι δήμοι θα παρέχουν υπηρεσίες στους πολίτες και στις επιχειρήσεις
- Οι στόχοι είναι η αναβάθμιση του πολίτη και των επιχειρήσεων, η βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών από τους ΟΤΑ και η παροχή ηλεκτρονικών & τηλεφωνικών υπηρεσιών σε 16 φορείς.

10.5 Ενιαίο διαδικτυακό περιβάλλον ΟΤΑ για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις.

(ΚΕΔΚΕ)

Υπηρεσίες προς τους πολίτες

- Πληρωμή δημοτικών τελών, φόρων, προστίμων και έκδοση σχετικών εγγράφων
- Εγγραφή, διαγραφή, τροποποίηση στοιχείων στα δημοτικά μητρώα
- Έκδοση ατομικών ή οικογενειακών πιστοποιητικών και βεβαιώσεων από τα δημοτικά μητρώα

- Έκδοση βεβαιώσεων, πιστοποιητικών & λοιπών διοικητικών πράξεων για πολεοδομικά θέματα
- Παροχή υπηρεσιών συγκοινωνιών και οδικού δικτύου
- Παροχή υπηρεσιών περιβάλλοντος – φωτισμού – καθαριότητας – ανακύκλωσης
- Παροχή υπηρεσιών υγείας και κοινωνικής φροντίδας
- Παροχή υπηρεσιών κατάρτισης και επαγγελματικής εκπαίδευσης
- Παροχή υπηρεσιών αθλητισμού – πολιτισμού – ψυχαγωγίας
- Παροχή υπηρεσιών υποστήριξης επιχειρηματικότητας και τοπικής ανάπτυξης (άτομα και επιχειρήσεις)
- Παροχή υπηρεσιών ύδρευσης & αποχέτευσης
- Παροχή υπηρεσιών προς τους αλλοδαπούς – (άδεια παραμονής, ιθαγένεια, αλλοδαπών, κλπ)
- Συμμετοχή πολιτών – Δημοκρατία
- Παροχή γενικής πληροφόρησης

Υπηρεσίες προς τις επιχειρήσεις

- Άδειες ίδρυσης & λειτουργίας καταστημάτων
- Άδειες εμπορικών δραστηριοτήτων
- Πληρωμή δημοτικών τελών, φόρων, προστίμων και έκδοση σχετικών εγγράφων
- Έκδοση βεβαιώσεων, πιστοποιητικών & λοιπών διοικητικών πράξεων για πολεοδομικά θέματα

10.6 Ψηφιακές υπηρεσίες στους ΟΤΑ πραγματικότητα ή άπιαστο όνειρο.

- ❖ Μπορούν οι ΟΤΑ να αξιοποιήσουν αυτή την ευκαιρία ώστε να μετατραπούν σε ψηφιακές πόλεις
 - Από το σημερινό δήμο στον «ψηφιακό» απαιτείται η εφαρμογή μιας συγκεκριμένης και σαφώς οριοθετημένης στρατηγικής.
 - Οι φορείς που θα υιοθετήσουν το μοντέλο της ποιότητας και αποτελεσματικότητας, θα διαθέτουν σύγχρονες δομές, θα αξιοποιούν στο έπακρο τις δυνατότητες της τεχνολογίας τότε θα μπορούν να προσφέρουν καλύτερες υπηρεσίες προς τους πολίτες τους και τις επιχειρήσεις.

10.7 Τα πλεονεκτήματα της ψηφιακής πόλης.

- Τεράστια μείωση διοικητικού κόστους
- Απλοποίηση διαδικασιών
- Ανάπτυξη επιχειρηματικών ευκαιριών στη περιφέρεια
- Προσέλκυση επενδύσεων
- Ποιοτική και αποτελεσματική εργασία για όλους
- Βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών
- Σύγχρονη και δυναμική εικόνα

ΤΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΠΟΥ ΚΑΛΟΥΝΤΑΙ ΝΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΤΟΥΝ ΟΙ ΤΟΠΙΚΟΙ ΑΡΧΟΝΤΕΣ

- Ελλιπείς ή ανύπαρκτες εσωτερικές διαδικασίες και υποδομές
- Ανέτοιμο, ανεκπαιδευτο και ποσοτικά ανεπαρκές προσωπικό

ΠΩΣ ΕΞΑΣΦΑΛΙΖΕΤΑΙ ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ ΑΥΤΩΝ ΤΩΝ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ

- Σημαντική επένδυση από τους ΟΤΑ για καλά εκπαιδευμένο προσωπικό
- Επάρκεια σε εσωτερικές υποδομές
- Εξασφάλιση στους προϋπολογισμούς της χρηματοδότησης για την συντήρηση και επέκταση των δομών παροχής ψηφιακών υπηρεσιών
- Ανάπτυξη διαλειτουργικότητας μεταξύ των φορέων της διοίκησης και της αυτοδιοίκησης
- Αξιοποίηση με ορθό τρόπο των διαθέσιμων πόρων από το κοινοτικό πλαίσιο και τα εθνικά προγράμματα

10.8 Οι κρίσιμοι παράγοντες για τη βιωσιμότητα τους.

- Εκσυγχρονισμός θεσμικού πλαισίου όσον αφορά τις ηλεκτρονικές συναλλαγές (πληρωμές, πιστοποιητικά κ.α.)
- Εκσυγχρονισμός εφαρμογής και διάχυση σε όλους τους ΟΤΑ της ψηφιακής υπογραφής
- Ουσιαστική δέσμευση και βούληση των τοπικών κυβερνήσεων για την υλοποίηση της ψηφιακής στρατηγικής χώρας.

10.9 Οι ψηφιακές υπηρεσίες, πόσο προσιτές θα είναι στους πολίτες και στις επιχειρήσεις ώστε να προωθήσουν την τοπική ανάπτυξη.

- Το μέγεθος των πόλεων αυξάνει άρα αυξάνει και ο ανταγωνισμός μεταξύ τους
- Οι επιχειρήσεις θα επιλέγουν να εγκατασταθούν σε πόλεις που διαθέτουν υψηλής στάθμης ανθρώπινο δυναμικό και υποδομές για την εγκατάστασή τους με άμεσο όφελος για την τοπική κοινωνία νέων θέσεων εργασίας.
- Η τάση για αποκέντρωση της εξουσίας και των αποφάσεων προς την περιφέρεια είναι ήδη ορατή αλλά και δεδομένη
- Ο ρόλος των πόλεων τείνει να γίνει πολύ σημαντικός παράγοντας ανάπτυξης
- Η τεχνολογία αποτελεί το ισχυρότερο «εργαλείο» για αποδοτικότερες υπηρεσίες προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις.
- Τα επόμενα χρόνια θα ζήσουμε πόλεις που συνεχώς θα μεγαλώνουν, που θα ανταγωνίζονται η μία την άλλη, που θα αποκτούν σημαντική ισχύ για να καθορίσουν το μέλλον τους.
- Μεγάλος αριθμός ευρωπαϊκών πόλεων προσπαθώντας να προσελκύσει επενδύσεις σταδιακά υιοθετεί το αναπτυξιακό αυτό μοντέλο παρέχοντας ψηφιακές υπηρεσίες με την βοήθεια της ευρυζωνικότητας αλλάζοντας ουσιαστικά πρόσωπο.
- Οι υποδομές και οι ψηφιακές υπηρεσίες που θα παρέχονται αποτελούν ουσιαστικά πρώτη ύλη για τις τοπικές κυβερνήσεις που αντιλαμβάνονται το μέλλον που έρχεται.
- Οι δράσεις και τα έργα της ψηφιακής στρατηγικής της χώρας, σε συνδυασμό με το όραμα των τοπικών κυβερνήσεων αλλά και η συμμετοχή και ενεργοποίηση του ιδιωτικού τομέα της κάθε περιοχής, θα αποτελέσουν ένα από τα πιο ουσιαστικά και ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα κάθε πόλης.

10.10 Τα βασικά συμπεράσματα του διεθνούς Συνεδρίου της ΚΕΔΚΕ για την «Αξιοποίηση των Τεχνολογιών της Πληροφορικής και Επικοινωνιών για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση και την Τοπική Ανάπτυξη»

Το Διεθνές αυτό Συνέδριο, που διεξήχθη στο Ηράκλειο της Κρήτης στις 5 και 6 Μαΐου 2006, με μεγάλη συμμετοχή ανθρώπων της αυτοδιοίκησης, αποτέλεσε ένα ακόμη βήμα στην πορεία που εγκαινίασε η ΚΕΔΚΕ τον Οκτώβριο του 2004- στο πλαίσιο της συνεργασίας της με την ερευνητική ομάδα για την «Τεχνολογική, Οικονομική και Στρατηγική Ανάλυση της Κοινωνίας της Πληροφορίας» του Εργαστήριο Βιομηχανικής και Ενεργειακής Οικονομίας (ΕΒΕΟ) του Εθνικού Μετσόβιου Πολυτεχνείου και με την αναπτυξιακή εταιρεία «ΠΛΗΡΟΦΟΡΗΣΗ ΕΠΙΜΟΡΦΩΣΗ ΤΟΠΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ» (ΠΕΤΑ.) Α.Ε- για τη διαμόρφωση μιας επιστημονικά τεκμηριωμένης και εμπειρικά θεμελιωμένης μακροχρόνιας στρατηγικής για την ανάπτυξη της Κοινωνίας της Πληροφορίας στο χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης. Το Συνέδριο ήταν το επιστέγασμα της δουλειάς του σχεδιασμού της στρατηγικής- και της ανάδειξης των αναγκαίων προϋποθέσεων για την υποστήριξη της εφαρμογή της- που διατυπώθηκαν στο βιβλίο «Οι Δήμοι στην Κοινωνία της Πληροφορίας», που εκδόθηκε από την ΚΕΔΚΕ και μοιράστηκε στους συνέδρους. Ήδη, όμως, μια σειρά από δράσεις έχουν δρομολογηθεί. Έχει ξεκινήσει η υλοποίηση του πρώτου μεγάλου έργου με την ευθύνη της ΚΕΔΚΕ- που χρηματοδοτείται από το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Κοινωνία της Πληροφορίας»- για τη δημιουργία ενός «Ενιαίου Διαδικτυακού Περιβάλλοντος ΟΤΑ για Παροχή Υπηρεσιών στον Πολίτη και τις Επιχειρήσεις», που θα υποστηρίζει ηλεκτρονικά και διαδικτυακά όλες τις υπηρεσίες που παρέχει ένας σύγχρονος δήμος και θα αξιοποιεί τις δυνατότητες του Εθνικού Δικτύου της Δημόσιας Διοίκησης «ΣΥΖΕΥΞΙΣ». Το σύστημα αυτό θα διατίθεται ελεύθερα για εγκατάσταση, χρήση και επέκταση από όλους τους δήμους και τους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης. Επίσης, έχει υποβληθεί πρόταση - που αξιολογείται- για ένα έργο ανάπτυξης γεωγραφικών πληροφοριακών συστημάτων που είναι απαραίτητα για την τεκμηριωμένη υποστήριξη της διαδικασίας στρατηγικού σχεδιασμού και τη διαχείριση σημαντικών λειτουργιών και υποδομών των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης (πολεοδομία, κυκλοφοριακό, καθαριότητα, δίκτυα υποδομής κ.α.). Τέλος, μια δέσμη δράσεων, βασισμένες στη στρατηγική που διαμορφώθηκε, προωθείται από την ΚΕΔΚΕ.

Τα βασικά συμπεράσματα του Συνεδρίου, στο οποίο συμμετείχαν με παρουσιάσεις και παρεμβάσεις έλληνες και ξένοι εμπειρογνώμονες και ειδικοί αναλυτές, οι αρμόδιοι κυβερνητικοί παράγοντες, εκπρόσωποι κομμάτων και μαζικών φορέων και της ελληνικής βουλής, αιρετοί και στελέχη της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι:

1. Η ΚΕΔΚΕ είναι ο πρώτος μαζικός κοινωνικός αντιπροσωπευτικός φορέας που θεμελιώνει μια δική του αυτοτελή στρατηγική για την αξιοποίηση των δυνατοτήτων που προσφέρουν οι τεχνολογίες της πληροφορικής και των σύγχρονων επικοινωνιών. Η συγκυρία της εξέλιξης του Γ'ΚΠΣ (και ειδικότερα του Επιχειρησιακού Προγράμματος για την Κοινωνία της Πληροφορίας) και των επερχόμενων δημοτικών εκλογών είναι κατάλληλη για την ανάδειξη στη δημόσια συζήτηση του θέματος της ισχυρής παρουσίας των δήμων στην Κοινωνία της Πληροφορίας στη χώρα μας. Διατυπώθηκε η έκκληση προς όλους τους συνδυασμούς που θα συμμετάσχουν στις επερχόμενες δημοτικές εκλογές να θέσουν σε πρώτη προτεραιότητα στα προεκλογικά τους προγράμματα το θέμα της αξιοποίησης των Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΤΠΕ). Το Συνέδριο έδωσε τη δυνατότητα καταγραφής, αξιολόγησης και κεφαλαιοποίησης των έως σήμερα πεπραγμένων. Η μεγάλη συμμετοχή εισηγητών από πολλές χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και από τις ΗΠΑ έδωσε την ευκαιρία γόνιμης ανταλλαγής εμπειριών.
2. Διαπιστώθηκε, ότι παρά τις σημαντικές υστερήσεις και τις σοβαρές δυσκολίες, διάφοροι φορείς της αυτοδιοίκησης έχουν αναλάβει ήδη αξιόλογες πρωτοβουλίες. Αυτό που χρειάζεται σήμερα είναι η επιτάχυνση των ρυθμών, η μεγαλύτερη συνειδητοποίηση των πραγματικών δυνατοτήτων που προσφέρουν οι ΤΠΕ για :
 - τη βελτίωση της δουλειάς των δήμων, της λειτουργίας τους και των αποφάσεών τους,
 - για την καλύτερη εξυπηρέτηση των δημοτών και των επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στην περιοχή κάθε δήμου,
 - για τη μεγαλύτερη εμπλοκή των δημοτών στα τοπικά δρώμενα και στην ενδυνάμωση ρόλου τους στη διαμόρφωση και τον έλεγχο των αποφάσεων που τους αφορούν, και τέλος

- στην τοπική ανάπτυξη με τη διαμόρφωση νέων ευκαιριών για την προώθηση δραστηριοτήτων και επιχειρηματικών πρωτοβουλιών σε κάθε τόπο και τη δημιουργία νέων θέσεων απασχόλησης με τη δημιουργική αξιοποίηση ιδίως των νέων ανθρώπων που μπορούν, έτσι, να μενουν στον τόπο τους, να προσφέρουν δημιουργικά, χωρίς να χάσουν την επαφή τους με τις σύγχρονες τεχνολογικές και άλλες εξελίξεις.
3. Απ' όλους επισημάνθηκε με έμφαση ότι η Τεχνολογία είναι το μέσο και όχι αυτοσκοπός. Η Κοινωνία της Πληροφορίας είναι πρώτα και πάνω απ' όλα Κοινωνία. Δεν είναι κουτιά και λογισμικό που απλώς τα «φυτεύουμε» στον δήμο. Δεν είναι απλό άθροισμα έργων. Είναι πάνω απ' όλα ανθρώπινα δίκτυα. Όμως, ο τρόπος χρήσης των ΤΠΕ μετράει. Ο χρήστης της τεχνολογίας (δημότης, επιχείρηση, τοπικός φορέας, εργαζόμενος στον δήμο, αιρετός) μετράει, πρέπει να βρίσκεται στο επίκεντρο μιας στρατηγικής αξιοποίησης των ΤΠΕ. Όλα τα άλλα έπονται.
 4. Η ανάπτυξη των ΤΠΕ δημιουργεί ευκαιρίες και διευρύνει δυνατότητες, αλλά μπορεί να προκαλέσει και αποκλεισμούς. Χρειάζονται ειδικά μέτρα πολιτικής για την αποφυγή του ψηφιακού αποκλεισμού, που έχει μεγάλες αρνητικές επιπτώσεις για την εξέλιξη μιας περιοχής, μιας χώρας τόσο με όρους ανταγωνιστικότητας όσο και με όρους κοινωνικής συνοχής.
 5. Το ζήτημα της αποδοτικής και αποτελεσματικής υλοποίησης έργων, δράσεων και συναφών πρωτοβουλιών είναι καθοριστικής σημασίας για την επιτυχία οποιασδήποτε στρατηγικής αξιοποίησης των ΤΠΕ. Απαιτείται μια καλά μελετημένη και δομημένη στρατηγική μετάβασης από τη σημερινή κατάσταση στην επιδιωκόμενη, ενός ηλεκτρονικού δήμου, που θα πρέπει να εφαρμοστεί με επιμονή και συνεχή έμπρακτη δέσμευση όλων των ενδιαφερομένων. Το ζητούμενο είναι: η βελτίωση της λειτουργίας των δήμων, η ανάπτυξη της συμμετοχής των πολιτών και η τοπική οικονομική ανάπτυξη, για τα οποία οι ΤΠΕ αποτελούν βασικό μέσο. Επομένως, η ηλεκτρονική διακυβέρνηση είναι ουσιαστικά αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη διακυβέρνηση. Η ηλεκτρονική δημοκρατία είναι πρώτα απ' όλα αναβαθμισμένη δημοκρατία.

6. Στη χώρα μας, αλλά και αλλού, διαπιστώνεται μια σημαντική αναντιστοιχία στρατηγικών επιδιώξεων και μηχανισμών και κουλτούρας υλοποίησης. Η ανάπτυξη της Κοινωνίας της Πληροφορίας απαιτεί ισχυρό συντονισμό με αποκεντρωμένη υλοποίηση. Όμως, πολλές φορές λείπουν οι κρίκοι στην αλυσίδα που εκτείνεται από τη σύλληψη ενός έργου ή μιας δράσης της ΚτΠ μέχρι την ουσιαστική αξιοποίηση των ΤΠΕ για την αποτελεσματική παροχή βιώσιμων υπηρεσιών. Στην περίπτωση των δήμων, η ΚΕΔΚΕ δεν υποκαθιστά τους δήμους, που πρέπει οι ίδιοι με δική τους προσπάθεια να προωθήσουν την ανάπτυξη της εφαρμογής των ΤΠΕ. Όμως, η ΚΕΔΚΕ μπορεί να δράσει ως καταλύτης, ως ενεργοποιητικός και κινητοποιητικός μηχανισμός, ως συντονιστής και διαμορφωτής συνεργειών, ως δημιουργός ενός συστήματος υποστήριξης, ως φορέας κωδικοποίησης εμπειριών και μεταφοράς τεχνογνωσίας.
7. Στο πλαίσιο του ρόλου της ΚΕΔΚΕ διατυπώθηκαν ορισμένες χρήσιμες προτάσεις:
- Να συγκροτηθούν μονιμότερες επιτροπές από στελέχη διαφορετικών δήμων που συμμετέχουν στην υλοποίηση ομοειδών έργων για την ανταλλαγή εμπειριών και την από κοινού επίλυση προβλημάτων που ανακύπτουν στην πορεία της υλοποίησης και λειτουργίας (ανθρώπινα δίκτυα εκμάθησης και συνεργασίας).
 - Να υιοθετηθεί η σύγχρονη μέθοδος συνδυασμού μεταφοράς καλών πρακτικών με επιτόπια συνεργασία με φορείς επιτυχούς υλοποίησης παρόμοιων έργων στον ευρωπαϊκό και τον διεθνή χώρο (bench learning).
 - Να συγκροτηθεί με πρωτοβουλία της ΚΕΔΚΕ ένα σύστημα τεχνικής υποστήριξης προς τους μικρότερους δήμους με τη διάθεση ειδικών στην οργάνωση και τη διαχείριση έργων ΤΠΕ σε συνδυασμό με τη δημιουργία αντίστοιχων εργαλείων-οδηγών πρακτικής εφαρμογής (toolkits).
 - Να συγκροτηθούν Κέντρα Μετασχηματισμού Λειτουργιών και Διαδικασιών με την αξιοποίηση των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών σε περιφερειακό επίπεδο και να προταθεί η χρηματοδότησή τους από το Δ'ΚΠΣ.

8. Κλειδί στην επιτυχή υλοποίηση έργων της Κοινωνίας της Πληροφορίας είναι η συνειδητοποίηση του γεγονότος ότι τα έργα των ΤΠΕ διαφέρουν από τα συμβατικά δημόσια έργα υποδομής, καθώς απαιτούν την έγκαιρη και συνεχή εμπλοκή των χρηστών τους και δεν μπορούν να αφηθούν στους αναδόχους.
9. Ο τρόπος ανάπτυξης της χρήσης των ΤΠΕ μετράει. Η αποτίμηση της υφιστάμενης κατάστασης στοιχειοθετεί την ανάγκη για ένα νέο μοντέλο ανάπτυξης των ΤΠΕ στη ΤΑ. Ένα μοντέλου αρχιτεκτονικής για την Ανάπτυξη εφαρμογών και υπηρεσιών που αξιοποιεί την εμπειρία, χρησιμοποιεί υπάρχουσες υποδομές και διαμορφώνει δυνατότητες βιώσιμης ανάπτυξης των ΤΠΕ στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Το νέο μοντέλο ανάπτυξης των ΤΠΕ στη ΤΑ πρέπει να λαμβάνει υπόψη την διαφοροποίηση των Δήμων ανάλογα με το μέγεθος (πληθυσμό), την έκταση, τον αριθμό δημοτικών διαμερισμάτων, τα ιδιαίτερα γεωγραφικά χαρακτηριστικά, και την κύρια οικονομική δραστηριότητα και το γεγονός ότι υπάρχουν πολλοί μικροί δήμοι - 930 - που έχουν πληθυσμό κάτω των 20,000 κατοίκων

Βασικές αρχές σχεδιασμού του μοντέλου αρχιτεκτονικής είναι:

- Χρήση Ανοικτών προτύπων και Ελεύθερου Λογισμικού – Ανοιχτού κώδικα
 - Ανάπτυξη εφαρμογών μια φορά κατά τέτοιο τρόπο ώστε να είναι επαναχρησιμοποιήσιμες βάσει του μοντέλου ανάπτυξης “ανάπτυξη μια φορά για πολλές χρήσεις” “build once, use many times”.
 - Υλοποίηση υπηρεσιών για πρόσβαση από πολλαπλά κανάλια (τηλέφωνο σταθερό και κινητό, διαδραστική τηλεόραση, διαδίκτυο) και πολλαπλές θέσεις (σπίτι, γραφείο, infoiosks, ΚΕΠ)
 - Έμφαση στη διαλειτουργικότητα – για διασύνδεση ΟΤΑ μεταξύ τους και με την περιφερειακή και την κεντρική κυβέρνηση με την χρήση το εθνικού πλαισίου διαλειτουργικότητας.
10. Η αξιοποίηση των ΤΠΕ απαιτεί συνεχή και έμπρακτη δέσμευση στο επίπεδο του δημάρχου και του δημοτικού συμβουλίου. Στη διάρκεια του Συνεδρίου προτάθηκε, να αναλάβει η ΚΕΔΚΕ μια σημαντική καμπάνια ευαισθητοποίησης των δημάρχων για την αναγκαιότητα και τα πρακτικά

οφέλη που μπορεί να έχει ο δήμος τους, καθώς και τις βασικές προϋποθέσεις υλοποίησης και λειτουργίας ενός έργου ΤΠΕ. Επίσης, τονίστηκε ότι θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη από τις δημοτικές ηγεσίες ότι το κόστος αγοράς ενός συστήματος (εξοπλισμός και λογισμικό) είναι μόνο ένα μέρος του συνολικού κόστους του έργου στον κύκλο ζωής του, καθώς , απαιτείται να λαμβάνεται σοβαρά υπόψη και το κόστος λειτουργίας, συντήρησης και αναβάθμισης του και να γίνονται ανάλογες προβλέψεις για να μην απαξιώνονται σημαντικές και απολύτως χρήσιμες επενδύσεις στον τομέα των τεχνολογιών της πληροφορικής και των επικοινωνιών.

11. Η κατάρτιση του ανθρώπινου δυναμικού στις ΤΠΕ αποτελεί καθοριστική προϋπόθεση για την ανάπτυξη της Κοινωνίας της Πληροφορίας στους δήμους. Αφορά άμεσα τους αιρετούς, που δεν χρειάζεται να γίνουν ειδικοί επιστήμονες της πληροφορικής και των επικοινωνιών, αλλά να συνειδητοποιήσουν την αναγκαιότητά τους και να εμπιστευθούν σε νέους ανθρώπους την προώθησή τους. Ταυτόχρονα, οι υπάλληλοι των δήμων πρέπει να γίνουν καλοί χρήστες και να χρησιμοποιούν τις τεχνολογίες στην καθημερινή δουλειά τους. Οι δημότες πρέπει να διευκολυνθούν στο να γίνουν απαιτητικοί χρήστες και οι πληροφοριακά ανυποψίαστοι ή/ και τεχνοφοβικοί πολίτες απλοί χρήστες. Για την κατάρτιση, προτείνεται ένα σχέδιο κατάρτισης των αιρετών, των υπαλλήλων των δήμων και των δημοτών για τη χρήση της πληροφορικής και του Διαδικτύου. Ειδικότερα, προτείνεται η αξιοποίηση των υφιστάμενων ηλεκτρονικών και δικτυακών υποδομών των δήμων, των σχολείων, των ΑΕΙ και των ΤΕΙ (ΕΔΕΤ, πανεπιστημιακά δίκτυα, Πανελλήνιο Σχολικό Δίκτυο, εργαστήρια πληροφορικής κ.α.) για τη μαζική εξοικείωση των πολιτών- και ιδίως εκείνων των κατηγοριών που κινδυνεύουν με ψηφιακό αποκλεισμό- σε κάθε δήμο της χώρας.
12. Η ανάπτυξη ευρυζωνικών υποδομών και υπηρεσιών αποτελεί βασική προϋπόθεση για την ανάπτυξη της Κοινωνίας της Πληροφορίας και ιδίως στην περιφέρεια και βεβαίως στις πιο απομακρυσμένες περιοχές. Αποτελούν τις σύγχρονες υποδομές, που δεν περιορίζονται στην παροχή φθηνού, γρήγορου και διαρκώς διαθέσιμου Ίντερνετ, αλλά και στη δυνατότητα παροχής προωθημένων σύγχρονων υπηρεσιών που πολλές από τις οποίες

βρίσκονται ακόμη σε φάση ανάπτυξης και εξέλιξης. Στο Συνέδριο παρουσιάστηκε η εξέλιξη μιας σειράς από έργα μητροπολιτικών οπτικών δακτυλίων και τοπικών ασυρμάτων δικτύων που υλοποιούνται ή/και λειτουργούν σε ευρωπαϊκούς δήμους και δήμους στη χώρα μας. Συζητήθηκαν εναλλακτικά σχήματα διαχείρισης και εκμετάλλευσης της ευρυζωνικής υποδομής, ώστε να αξιοποιηθούν με τον αποδοτικότερο και αποτελεσματικότερο τρόπο οι υποδομές αυτές.

13. Στο Συνέδριο εξετάστηκαν ειδικότερα οι προϋποθέσεις για την ανάπτυξη έργων ΤΠΕ μέσω συνεργασιών των δήμων, αλλά και συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα και διατυπώθηκαν συγκεκριμένες ιδέες και μοντέλα συνεργασίας.
14. Εκφράστηκε η θέληση της ΚΕΔΚΕ να αναλάβει άμεσα- μέσω των προτάσεων που έχει κάνει- η αυτοδιοίκηση μεγαλύτερες ευθύνες στην αξιοποίηση πόρων του Γ' ΚΠΣ για να μην χαθούν πόροι και να συμμετάσχει ενεργά στον σχεδιασμό αλλά και την υλοποίηση του Δ' ΚΠΣ. Προτείνεται η εξέταση της δυνατότητας η ΚΕΔΚΕ να λειτουργήσει ως Ενδιάμεσος Φορέας Διαχείρισης και οι δήμοι ή συμπράξεις τους ως φορείς υλοποίησης.
15. Η Κοινωνία της Πληροφορίας απαιτεί πάνω από όλα κινητοποίηση της κοινωνίας. Στο πλαίσιο αυτό θα πρέπει να αξιοποιηθεί ο ψηφιακός εθελοντισμός, που ήδη αναπτύσσεται στις χώρες μας και όπως παρουσιάστηκε στο Συνέδριο έχει συμβάλλει ιδιαίτερα σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες όπως π.χ. στην ανάπτυξη ασύρματων δικτύων πόλης.
16. Η τοπική αυτοδιοίκηση, ως ο πιο κοντινός στον πολίτη θεσμός, μπορεί και πρέπει να έχει τον βασικότερο ρόλο στην προώθηση και διάχυση των τεχνολογιών στην τοπική κοινωνία. Με δεδομένες τις πρακτικές αδυναμίες τους να ανταποκριθούν, λόγω μεγέθους και στελέχωσης της πλειοψηφίας των δήμων, ο ρόλος της ΚΕΔΚΕ είναι επιτακτικός και πρέπει να συνεχίσει και να διευρύνει την έως σήμερα προσπάθειά της, ώστε η αυτοδιοίκηση στη χώρα μας να μπορέσει να εκπληρώσει αυτή την βασική για την πρόοδο και ανάπτυξη αποστολή της.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 11

11.1 Ισότητα των Φύλων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Η σημαντική απόκλιση του επιπέδου απασχόλησης στην Ελλάδα από τον Ευρωπαϊκό μέσο όρο οφείλεται κυρίως στο χαμηλό ποσοστό απασχόλησης των γυναικών. Τα ποσοστά απασχόλησης των γυναικών παρουσιάζουν αυξητική τάση τα τελευταία χρόνια και από 41,7% το 2001 διαμορφώνονται στο 45,2% το 2004, υπολειπόμενα όμως κατά πολύ του ευρωπαϊκού μέσου όρου 55,7% (ΕΕ- 25).

Κατά τα τελευταία χρόνια (1999-2004) παρατηρήθηκε αύξηση των θέσεων εργασίας, οι οποίες κυρίως καλύφθηκαν από γυναίκες. Από τη μελέτη των στοιχείων της διαχρονικής εξέλιξης των ποσοστών απασχόλησης του οικονομικά ενεργού πληθυσμού κατά φύλο για τα εν λόγω έτη προκύπτει ότι το εξεταζόμενο χρονικό διάστημα αυξήθηκε το σχετικό μέγεθος της απασχόλησης των δύο φύλων κατά 3,5 ποσοστιαίες μονάδες. Η αύξηση της απασχόλησης των γυναικών υπερτερεί έναντι των ανδρών (4,2 ποσοστιαίες μονάδες έναντι 2,6 μονάδες για τους άνδρες).

Εξετάζοντας δε τη διαχρονική εξέλιξη της διαφοράς των ποσοστών απασχόλησης ανάμεσα στους άνδρες και τις γυναίκες συνάγεται ότι στην Ελλάδα η διαφορά στα ποσοστά απασχόλησης ανάμεσα στους άνδρες και τις γυναίκες βαίνει διαχρονικά μειούμενη.

Η εξέλιξη αυτή οφείλεται στο γεγονός ότι κατά το εξεταζόμενο χρονικό διάστημα οι γυναίκες που καταλαμβάνουν θέσεις εργασίας είναι αναλογικά περισσότερες από τους άνδρες με αποτέλεσμα να αυξάνονται ταχύτερα τα ποσοστά απασχόλησής τους. Παρόλα αυτά, η διαφορά στα ποσοστά απασχόλησης ανάμεσα σε άνδρες και γυναίκες εξακολουθεί να είναι σημαντική και αυτό σημαίνει ότι η προσέλκυση περισσότερων γυναικών στην απασχόληση θα πρέπει να αποτελεί συνεχή στόχο των πολιτικών της αγοράς εργασίας (προκειμένου να επιτευχθεί η μείωση της διαφοράς των ποσοστών απασχόλησης ανάμεσα σε άνδρες και γυναίκες).

Πάντως, η μικρή και αργά αυξανόμενη συμμετοχή των γυναικών στην αγορά εργασίας και ειδικότερα στην απασχόληση αφενός σημαίνει μεγάλα περιθώρια ανάπτυξης της γυναικείας απασχόλησης στη χώρα μας αφετέρου υπονοεί ότι για να αυξηθεί η γυναικεία απασχόληση επιβάλλεται η λήψη ολοκληρωμένων ενεργητικών μέτρων για την άρση των εμποδίων, προκαταλήψεων, διακρίσεων και αλλαγής ατομικών συμπεριφορών έτσι ώστε οι γυναίκες να μπορέσουν να προωθηθούν στην απασχόληση. Σε αυτό το σημείο θα πρέπει να επισημανθεί ότι τα ποσοστά

απασχόλησης των ανδρών βρίσκονται σε υψηλά επίπεδα σε σχέση με τα άλλα κράτη μέλη και μάλιστα σε ορισμένες περιπτώσεις είναι υψηλότερα των αντιστοίχων ποσοστών απασχόλησης των ανδρών στην ΕΕ-25, με αποτέλεσμα τα περιθώρια αύξησής τους να είναι πολύ μικρά. Σε αυτό το πλαίσιο, η αύξηση των ποσοστών απασχόλησης των γυναικών είναι η δέουσα λύση για την αύξηση των ποσοστών απασχόλησης του οικονομικά ενεργού πληθυσμού της χώρας.

Για τα έτη 1999-2004 προκύπτει η διεύρυνση του χάσματος απασχόλησης των ηλικιωμένων γυναικών έναντι των ανδρών στη χώρα μας. Συγκεκριμένα, το ποσοστό απασχόλησης των ηλικιωμένων ανδρών είναι υψηλότερα από το αντίστοιχο των γυναικών, ενώ τα έτη 1999-2004 σημειώθηκε αύξηση των ποσοστών απασχόλησης των ανδρών κατά 0,7 ποσοστιαίες μονάδες, όταν το αντίστοιχο ποσοστό απασχόλησης των ηλικιωμένων γυναικών μειώθηκε κατά -0,4 ποσοστιαίες μονάδες. Ανεξαρτήτως των λόγων που οδηγούν τις ηλικιωμένες γυναίκες εκτός της απασχόλησης (π.χ. ανεργία, πρόωρη συνταξιοδότηση, διάσταση ανάμεσα στην οικογενειακή και επαγγελματική ζωή, κλπ.) το συμπέρασμα είναι ότι οι ηλικιωμένες γυναίκες στη χώρα μας δεν ωφελήθηκαν από την αύξηση της απασχόλησης ή αλλιώς οι δημιουργηθείσες νέες θέσεις εργασίας κατά το εξεταζόμενο χρονικό διάστημα δεν φαίνεται να προσέλκυαν αυτή την κατηγορία των εργαζομένων.

Το Γ΄ Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης ήρθε να υποστηρίξει τη στρατηγική για την ισότητα –μέσω της ένταξης της διάστασης του φύλου στο σύνολο των πολιτικών σε συνδυασμό με την εφαρμογή των θετικών δράσεων υπέρ των γυναικών.

Η προώθηση των ίσων ευκαιριών μεταξύ ανδρών και γυναικών αποτελεί οριζόντια αρχή η οποία διαπνέει ολόκληρο το ΚΠΣ.

Για την επίτευξη του στόχου αυτού, διαμορφώθηκε μια στρατηγική ισότητας των δύο φύλων, στρατηγική η οποία δεν περιορίζεται σε εξειδικευμένα μέτρα αρωγής των γυναικών, αλλά επιφέρει κινητοποίηση όλων των γενικών πολιτικών και μέτρων, λαμβάνοντας υπόψη τις επιπτώσεις τις οποίες πιθανόν να έχει η υλοποίησή τους ως προς τη σχετική θέση των γυναικών και των ανδρών.

Για τη βελτίωση της πρόσβασης και της συμμετοχής των γυναικών στην αγορά εργασίας προβλέπεται χρηματοδότηση ύψους 11,8% του συνόλου των κονδυλίων του ΕΚΤ και αναφέρεται ως στρατηγικός στόχος για την Ελλάδα η αύξηση του ποσοστού γυναικείας απασχόλησης στο τέλος της προγραμματικής περιόδου, ώστε να πλησιάσει τον ευρωπαϊκό μέσο όρο του 50%, καθώς και η αντίστοιχη μείωση της ανεργίας και μακροχρόνιας ανεργίας των γυναικών.

Υιοθετείται επίσης «η προσέγγιση της ενσωμάτωσης της διάστασης της ισότητας των φύλων σε όλα τα πεδία πολιτικής και σε όλα τα σχετικά μέτρα των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του ΚΙΣ, συμπεριλαμβανομένων και των ΠΕΠ». Επιπλέον, προβλέφθηκε ότι μια συγκεκριμένη προτεραιότητα του ΕΠ «Επαγγελματική Κατάρτιση και Απασχόληση» θα αφορά τη βελτίωση της πρόσβασης και της συμμετοχής των γυναικών στην αγορά εργασίας, καθώς και τη βελτίωση των συνθηκών εργασίας και των προοπτικών επαγγελματικής τους ανέλιξης, με την εφαρμογή ειδικών μέτρων, που θα στοχεύουν στην ανάπτυξη ολοκληρωμένης προσέγγισης για την αντιμετώπιση των ειδικών δυσκολιών που αντιμετωπίζουν οι γυναίκες όσο αφορά την πρόσβασή τους στην αγορά εργασίας.

Στο πλαίσιο αυτού του πεδίου πολιτικής δόθηκε προτεραιότητα:

- Στην ανάπτυξη ειδικών υπηρεσιών παροχής συμβουλών και εξατομικευμένης υποστήριξης, ώστε να διευκολυνθεί η ένταξη ή επανένταξη των γυναικών στην αγορά εργασίας συμπεριλαμβανομένης και της πρόσβασης σε θέσεις εργασίας, της υποστήριξης εντός της εργασίας και της προαγωγής της γυναικείας επιχειρηματικότητας.

- Στη δημιουργία επιχειρήσεων από γυναίκες καθώς και στην αυτο-απασχόληση, τομείς οι οποίοι ενθαρρύνονται και υποστηρίζονται.

- Στη διεύρυνση της ικανότητας και στη βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών πρόνοιας και διευκόλυνσης για τη φροντίδα των παιδιών, των ηλικιωμένων και των ατόμων με ειδικές ανάγκες, τόσο σε επίπεδο δήμων και κοινοτήτων όσο και σε επίπεδο επιχειρήσεων, προκειμένου να διευκολυνθούν οι γυναίκες στη συμφιλίωση του επαγγελματικού και του οικογενειακού βίου. Επιπλέον, χρηματοδοτείται η δημιουργία και λειτουργία ολοήμερων παιδικών σταθμών και δημοτικών σχολείων μέσω του Ε. Π. «Εκπαίδευση και Αρχική Κατάρτιση».

- Σε συγκεκριμένες δράσεις με στόχο τη βελτίωση των συνθηκών εργασίας και των προοπτικών επαγγελματικής ανέλιξης των γυναικών. Υποστηρίζεται η αύξηση της συμμετοχής των γυναικών στη λήψη αποφάσεων και στον τομέα της επιστήμης.

- Στα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα προβλέπονται:

- Παρεμβάσεις που θα στοχεύουν στην πρόληψη και καταπολέμηση της ανεργίας και στην προώθηση ίσων ευκαιριών για όλους όσον αφορά την πρόσβαση στην περιφερειακή και τοπική αγορά εργασίας,
- Δράσεις ανάπτυξης υπηρεσιών φροντίδας παιδιών και ηλικιωμένων.

11.2 Συμπεράσματα για την ισότητα των Φύλων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.

1. Είναι αναγκαίο να διευρυνθεί το πεδίο δράσης των ΚΕΠ, ώστε να λειτουργήσουν σαν ένα πανελλαδικό δίκτυο ενημέρωσης, εξυπηρέτησης και παραπομπής των γυναικών σε εξειδικευμένα Κέντρα Συμβουλευτικής και Υποστήριξης.
2. Προτείνεται η δημιουργία δικτύου αιρετών γυναικών σε τοπικό ή περιφερειακό επίπεδο με την υποστήριξη των ΤΕΔΚ και της ΚΕΔΚΕ, που σε συνεργασία με τις Ειδικές Υπηρεσίες των Περιφερειών αλλά και την ΚΕΔΚΕ και την ΕΝΑΕ, θα αναλάβει δράσεις για ευαισθητοποίηση των γυναικών ως προς τη συμμετοχή τους στις εκλογές της Τ.Α. και παράλληλα δράσεις ενίσχυσης του προφίλ τους και αναβάθμισης των γνώσεων και των δεξιοτήτων τους.
3. Οσον αφορά την ολοκληρωμένη υποστήριξη Γυναικών θυμάτων βίας και κακοποίησης, προτείνεται η δημιουργία συμβουλευτικών κέντρων ενεργοποιώντας τις σχετικές διατάξεις του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων σε τοπικό επίπεδο, καθώς και η λειτουργία καταφυγίων κακοποιημένων γυναικών σε περιφερειακό επίπεδο.
4. Θα πρέπει να επισπευσθεί η υπογραφή της Ευρωπαϊκής χάρτας για την Ισότητα Ανδρών και Γυναικών στην Τ.Α. από όλες τις αιρετές Γυναίκες σε όλους τους Δήμους και τις ΤΕΔΚ της χώρας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 12

Συμπεράσματα-Προτάσεις

Με βάση τα παραπάνω καταλήγουμε στα εξής συμπεράσματα:

Η ΚΕΔΚΕ:

-εμμένει στην ανάγκη υλοποίησης της διοικητικής μεταρρύθμισης παρ' όλο που διατυπώνει επιφυλάξεις για το γεγονός ότι το όλο εγχείρημα δεν αναβάλλεται απλώς, αλλά ματαιώνεται

- επιμένει στην ενίσχυση των δημοσίων επενδύσεων

- διαφωνεί με την παρακράτηση πόρων της αυτοδιοίκησης για το πρόγραμμα «Θησέας»

- ζητά τα 180 εκατομμύρια ευρώ για τις μεταφερθείσες αρμοδιότητες της αυτοδιοίκησης που δεν προβλέπονται στον φετινό προϋπολογισμό

- ζητά τη νομοθέτηση ρυθμίσεων για τον ακριβή τρόπο απόδοσης των παρακρατηθέντων πόρων στην τοπική αυτοδιοίκηση.

Μετά το συνέδριο της ΚΕΔΚΕ, δόθηκε διαβεβαίωση ότι το πρόγραμμα «Βοήθεια στο σπίτι» και τα «Κέντρα Ημερήσιας Φροντίδας Ηλικιωμένων» για τα οποία διαμαρτύρονταν μεταξύ άλλων οι εργαζόμενοι, συνεχίζονται κανονικά και η πληρωμή θα γίνει αποκλειστικά με εθνικούς πόρους. Ωστόσο, η ανάγκη να τεθούν οι βάσεις για τη συνέχιση των κοινωνικών δομών μετά τη λήξη των προγραμμάτων. Παράλληλα διαβεβαιώθηκε ότι παρά την οικονομική κρίση έχουν ήδη εγγραφεί στον προϋπολογισμό του 2009 και θα αποδοθούν στους δήμους δύο δόσεις συνολικού ύψους 337 εκατομμυρίων ευρώ, από τα 1.711 εκατομμύρια των παρακρατηθέντων πόρων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. *Ήδη, ως σήμερα, αποδόθηκαν 62,5 εκατομμύρια ευρώ και άλλα τόσα θα αποδοθούν ως το τέλος του έτους. Για το υπόλοιπο ποσό απομένει η θεσμοθέτηση της απόδοσης των υπολοίπων δόσεων.*

Δήμοι: Δημιουργούν πέντε χιλιάδες τοπικές θέσεις εργασίας. Όσον αναφορά τους δήμους υπάρχει πρόγραμμα τόνωσης της τοπικής οικονομίας και της απασχόλησης, προκειμένου να υποστηριχθούν κοινωνικές ομάδες που αδυνατούν να αντιμετωπίσουν τις επιπτώσεις της ύφεσης, παρουσίασε η ΚΕΔΚΕ. Το πρόγραμμα περιλαμβάνει εννέα υποπρογράμματα που θα χρηματοδοτηθούν είτε από θεσμοθετημένα έσοδα είτε από δανεισμό, ανάμεσα στα οποία το υποπρόγραμμα "Τοπική απασχόληση και ανάπτυξη" σε συνεργασία με τον ΟΑΕΔ θα έχει πενταετή διάρκεια, δημιουργώντας 25.000 θέσεις εργασίας. Προτεραιότητα θα έχουν οι φθίνουσες περιοχές, οι περιοχές με έντονα προβλήματα εποχικότητας της τοπικής απασχόλησης, οι μακροχρόνια άνεργοι και οι άνεργοι άνω των 45 ετών. Παράλληλα μελέτη του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης που παρουσιάστηκε στο συνέδριο προτείνει τη μεταφορά από τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις στους Δήμους της αρμοδιότητας χορήγησης και ανάκλησης αδειών λειτουργίας λαϊκών αγορών, καθώς και αδειών για λειτουργία και επέκταση χώρων αποθήκευσης και διακίνησης υγρών καυσίμων. Επίσης, προτείνεται η μεταφορά της αρμοδιότητας αδειοδότησης για δίκτυα φυσικού αερίου από τους ΟΤΑ β' βαθμού στη νέα αιρετή περιφερειακή διοίκηση. Επιπλέον η ΚΕΔΚΕ διεκδικεί μόνιμες κοινωνικές δομές με θεσμικά κατοχυρωμένη λειτουργία και διασφαλισμένους πόρους στους τομείς της φροντίδας των παιδιών, των ηλικιωμένων και των ευάλωτων κοινωνικών ομάδων, της πρωτοβάθμιας φροντίδας υγείας, της πρόληψης της χρήσης ναρκωτικών, της ενίσχυσης της εργασίας, της καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού, της υποστήριξης της ένταξης των μεταναστών και της ψυχοκοινωνικής στήριξης της οικογένειας.

Κοινωνική πολιτική

Η κεντρική εξουσία απλά μεταφέρει τα διαχειριστικά της προβλήματα στην ΤΑ χωρίς να εγγυάται την υλοποίηση και τη βιωσιμότητα των δράσεων που περιγράφει (π.χ. οι μεταφερόμενες αρμοδιότητες με τους Ν.2880/2001 & Ν.3106/2003 που εξασφάλιζαν 180 εκ. ευρώ στους ΟΤΑ ετησίως, εξαφανίστηκαν από τον προϋπολογισμό του 2009). Είναι πλέον καιρός και στη χώρα μας η ΤΑ να αξιοποιήσει τη συμβολή της στη διαμόρφωση

ανθρώπινου και αποτελεσματικού κράτους πρόνοιας. Το δίκτυο των χιλιάδων κοινωνικών δομών που έχουμε αναπτύξει σε όλη τη χώρα συμβάλει βάσιμα :

- Στην αύξηση της απασχόλησης με τη δημιουργία χιλιάδων θέσεων απασχόλησης.
- Στον απεγκλωβισμό από το βάρος της φροντίδας μελών της οικογένειάς τους χιλιάδων γυναικών, στην ένταξη τους στην αγορά εργασίας
- Στη μείωση των εγκλεισμών σε ιδρύματα αμφίβολης ποιότητας χιλιάδων ηλικιωμένων και ΑΜΕΑ και στην ενίσχυση της παραμονής τους στον κοινωνικό ιστό.
- Στη μείωση του κόστους λειτουργίας των ασφαλιστικών οργανισμών με την παροχή υπηρεσιών υγείας, πρόνοιας, νοσηλευτικής και κοινωνικής φροντίδας από ένα δίκτυο χιλιάδων γιατρών, κοινωνικών λειτουργών, ψυχολόγων, φυσιοθεραπευτών, νοσηλευτών και οικογενειακών βοηθών.
- Στην βελτίωση εντέλει των δεικτών βιωσιμότητας του ασφαλιστικού μας συστήματος με την εισροή, λόγω αύξησης της απασχόλησης, ασφαλιστικών εισφορών όσο και την εξοικονόμηση σημαντικού ποσού από τις συμπληρωματικές υπηρεσίες που παρέχουμε δωρεάν.

Ξεκινάμε τη συζήτηση για την συνέχεια και βιωσιμότητας τους ,με νομοθετική ρύθμιση για τριμερή χρηματοδότηση των κοινωνικών υπηρεσιών των δήμων με τη συμμετοχή σ' αυτή της κεντρικής διοίκησης, των ασφαλιστικών οργανισμών και πόρων της Αυτοδιοίκησης. Εκπονούμε αναλογιστική μελέτη και ζητάμε την άμεση ανταπόκριση των ΟΤΑ στα στοιχεία που θα τους ζητηθούν. Στόχος μας η μετεξέλιξη μιας, τουλάχιστον, Δομής προστασίας και φροντίδας ηλικιωμένων ανά Δήμο, σε πιστοποιημένο φορέα πρωτοβάθμιας φροντίδας.

Τα προβλήματα άσκησης κοινωνικής πολιτικής θέτουν προτεραιότητες και αναδύουν μια σειρά από αιτήματα :

Απαιτείται η διαμόρφωση ενός ελάχιστου εγγυημένου κοινωνικού εισοδήματος, προτεραιότητα της Ευρωπαϊκής Κοινωνικής Πολιτικής (συνδυασμός παροχών και οικονομικής στήριξης – Πρόταση ΚΕΔΚΕ-ΕΚΚΕ) για να αντιμετωπίσουμε ως χώρα το μεγάλο ποσοστό φτώχειας (υπεράνω του 20 %). Στο πλαίσιο της παροχής κοινωνικής προστασίας προς τους ασθενέστερους

χρειάζεται να επισημάνουμε ιδιαίτερα την ανάγκη συνέχειας των δομών Πρόνοιας, τη διασφάλιση της βιωσιμότητάς τους, της πιο αναγνωρίσιμης και κοινωνικά αποδεκτής ευρωπαϊκής δράσης, στο σύνολο της χώρας, με σημαντικά πολλαπλασιαστικά οφέλη, όπως διαπιστώνεται στις εκθέσεις αξιολόγησης.

Η κάλυψη του ελάχιστου κόστους λειτουργίας των κοινωνικών δομών στους ορεινούς, νησιωτικούς και μικρούς, οικονομικά αδύναμους Καποδιστριακούς ΟΤΑ.

Τονίζεται η ανάγκη ολοκληρωμένης μελέτης και εξατομικευμένης αντιμετώπισης των προβλημάτων των μεταναστών σε τοπικό επίπεδο (εκμάθηση γλώσσας, προνοιακές παροχές, προώθηση απασχόλησης – εκπαίδευσης παιδιών, νομικό καθεστώς παιδιών που γεννιούνται εδώ με παροχή υπηκοότητας, κλπ).

Σχετικά με την λειτουργία του ΕΣΠΑ ως το 2010, ειδικά μετά την αρνητική εμπειρία που βιώσαμε στο σύνολο σχεδόν της Αυτοδιοίκησης με την προκήρυξη για τη συνέχιση της λειτουργίας των δομών παιδικής φροντίδας εμμένουμε στις ομόφωνες αποφάσεις της ΚΕΔΚΕ για:

Αύξηση των ποσών επιχορήγησης στα προγράμματα και στις δομές φροντίδας παιδιών και ηλικιωμένων και επέκταση των προγραμμάτων ώστε να καλυφθεί το σύνολο των ΟΤΑ της χώρας.

Εξασφάλιση του ποσού που υπολείπεται για τη λειτουργία των δομών φροντίδας παιδιών και ηλικιωμένων από τις οριζόντιες δράσεις του ΘΗΣΕΑ.

Δημιουργία ειδικού προγράμματος έργων στους ΟΤΑ για την διαμόρφωση όρων και προϋποθέσεων προσβασιμότητας των ΑμεΑ.

Οριστική νομοθετική ρύθμιση για τους εργαζόμενους με την εφαρμογή συστήματος μοριοδότησης για τους ήδη υπηρετούντες, παρόμοιο με αυτό που ίσχυσε για τους εργαζόμενους στα ΚΕΠ.

Προτάσεις:

Ειδικότερα

- Επαναπροκήρυξη του Διαγωνισμού (2009-2010) για το πρόγραμμα “Δομές φύλαξης παιδιών” με ενσωμάτωση όλων των προτάσεων της ΚΕΔΚΕ.
- Προώθηση νομοθετικής ρύθμισης για την αδειοδότηση των Ν.Π.Δ.Δ. που επιθυμούν, για να έχουν δυνατότητα συμμετοχής στα νέα προγράμματα “Δομές φύλαξης παιδιών”. Παράλληλα εφαρμογή του νέου κανονισμού λειτουργίας των Παιδικών και Βρεφονηπιακών σταθμών.
- Διασφάλιση της συνέχισης λειτουργίας των προγραμμάτων, Γραφεία Συμβουλευτικών και Κοινωνικών Υποστηρικτικών Υπηρεσιών (ΚΕ.Σ.Υ.Υ., Κ.Υ.Υ), Ιατροκοινωνικά Κέντρα Τσιγγάνων.
- Συνέχιση λειτουργίας του πιλοτικού προγράμματος “Βοήθεια στο σπίτι” με ανανέωση πενταετών προγραμματικών συμβάσεων.
- Η αναβάθμιση της λειτουργίας των Κέντρων Πρόληψης μέσα από την αποσαφήνιση του υφιστάμενου πλαισίου λειτουργίας και την επίλυση των θεσμικών ελλείψεων και προβλημάτων, με την παράλληλη εξασφάλιση της σταθερής χρηματοδότησής τους.

Ειδικότερα τα Κέντρα πρόληψης τα οποία έχουν αναδειχθεί σε πρότυπες υπηρεσίες ψυχοκοινωνικής στήριξης σε τοπικό επίπεδο, χρειάζεται να διευρύνουν τη δράση τους και σε άλλους τομείς της υγείας και να συμβάλλουν στην αγωγή υγείας της κοινότητας ευρύτερα.

Σήμερα ζητούμε τη συνέχιση της λειτουργίας των Κέντρων Πρόληψης σε συνεργασία με τον ΟΚΑΝΑ μέσα από τη νέα πενταετή προγραμματική σύμβαση, με την προϋπόθεση βέβαια ότι η Πολιτεία θα ανταποκριθεί στις συμβατικές της υποχρεώσεις. Εδώ να επισημάνουμε ότι τα Κέντρα λειτούργησαν την προηγούμενη περίοδο αποκλειστικά με πόρους και στήριξη της Τ.Α και με αδιαφορία και οικονομική εγκατάλειψη από την Πολιτεία και τον ΟΚΑΝΑ.

Απασχόληση

Ως ΚΕΔΚΕ, έχει προτείνει μια μελέτη καταγραφής και αξιολόγησης των παρεμβάσεων της Αυτοδιοίκησης στο Γ΄ ΚΠΣ στα ζητήματα των ανθρωπίνων

πόρων, μια μελέτη που θα μας εξασφαλίζει ότι στο ΕΣΠΑ δεν θα επαναλάβουμε τα σφάλματα που έγιναν στο Β' και στο Γ' ΚΠΣ.

Οι βασικές προτεραιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στον τομέα της απασχόλησης, αφορούν την προώθηση και ενίσχυση των τοπικών στρατηγικών απασχόλησης ως κύριο μέσο καταπολέμησης της ανεργίας και ενσωμάτωσης των κοινωνικά ευπαθών ομάδων με άξονες :

1. Το αίτημα για επαναπροσδιορισμό των σχέσεων και την ανακατανομή εξουσιών, αρμοδιοτήτων και πόρων. Η Κεντρική Διοίκηση θα πρέπει να προβεί σε θεσμικές ρυθμίσεις (Αιρετή Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση, Μητροπολιτική Αυτοδιοίκηση, λιγότεροι, μεγαλύτεροι και πιο ισχυροί ΟΤΑ), μεταφέροντας αρμοδιότητες, αποκεντρώνοντας τη λήψη των αποφάσεων και δημιουργώντας ευέλικτα πλαίσια πολιτικής για την απασχόληση
2. Άμεση αναδιάρθρωση της λειτουργίας του ΟΑΕΔ. Μετατροπή του σε κεντρικό επιτελικό οργανισμό. Διαμόρφωση Περιφερειακών και Τοπικών Σχεδίων Δράσης για την εργασία και την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού. Ίδρυση και λειτουργία Δημοτικών Γραφείων Εργασίας στα οποία να ανατεθούν οι αρμοδιότητες της υλοποίησης των σχετικών πολιτικών σε τοπικό επίπεδο .
3. Καθιέρωση αξιόπιστου συστήματος, σύνθετων περιφερειακών και τοπικών, στατιστικών δεικτών. Έκδοση σχετικών στοιχείων από την Γενική Γραμματεία της ΕΣΥΕ και το Παρατηρητήριο Απασχόλησης – Ερευνητική Πληροφορική Α.Ε. (ΠΑΕΠ) του ΟΑΕΔ, σε επίπεδο πρωτοβάθμιου ΟΤΑ.
4. Την ενθάρρυνση της συλλογικής λήψης αποφάσεων σε τοπικό επίπεδο για όλες τις πτυχές των αναπτυξιακών πολιτικών
5. Την επιλογή ολοκληρωμένων μορφών παρέμβασης στο πλαίσιο μιας ενιαίας τοπικής στρατηγικής ανάπτυξης και ενίσχυσης της εργασίας που θα σχεδιάζονται και υλοποιούνται από τα τοπικά εταιρικά σχήματα με κυρίαρχο ρόλο αυτόν της Αυτοδιοίκησης. Οι παρεμβάσεις αυτές θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τις ευκαιρίες που προσφέρονται από τις νέες πηγές θέσεων εργασίας, όπως τεχνολογίες πληροφοριών και επικοινωνίας, το περιβάλλον, τον ελεύθερο χρόνο, τον τουρισμό, τα τοπικά προϊόντα, τις υπηρεσίες κοινωνικής πρόνοιας και τις προσωπικές υπηρεσίες.

6. Την προώθηση της συμμετοχής του ιδιωτικού τομέα, κυρίως των μικρών επιχειρήσεων, στις τοπικές δράσεις για την απασχόληση σε συνάφεια με τις βασικές κατευθύνσεις για ενίσχυση της καινοτομίας, την αειφόρο ανάπτυξη, την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων και του τοπικού παραγωγικού δυναμικού .

7. Την έμφαση στο χώρο των κοινωνικών υπηρεσιών και με την ανάπτυξη της κοινωνικής και αλληλέγγυας οικονομίας, με θεσμικά και οικονομικά μέτρα σημαντικά για την χώρα μας (κοινωνικές ρήτρες δημοσίων συμβάσεων, κοινωνικές διατακτικές κλπ).

8. Την προαγωγή της ισότητας των δυο φύλων. Η διάσταση του θέματος περί φύλων πρέπει να ενσωματωθεί στις τοπικές δράσεις απασχόλησης σε όλα .

9. Εκπονεί το πρότυπο οργανισμού λειτουργίας των προβλεπόμενων, από τα άρθρα 75 και 85 του Κώδικα, Δημοτικών και Κοινοτικών Γραφείων Ενημέρωσης για την Εργασία και την ενσωμάτωσή τους στους Δημοτικούς Οργανισμούς Εσωτερικών Υπηρεσιών (Ο.Ε.Υ). Τα Γραφεία, σε στενή συνεργασία με τοπικούς παραγωγικούς φορείς και τους κοινωνικούς εταίρους θα παίζουν σημαντικό ρόλο στην σύζευξη προσφοράς και ζήτησης, στην τοπική αγορά εργασίας.

10. Παροχή δυνατότητας στους ΟΤΑ και τις επιχειρήσεις τους, να γίνουν δικαιούχοι του προγράμματος Νέων Θέσεων Εργασίας του ΟΑΕΔ, καθώς και των λοιπών Εθνικών και Ευρωπαϊκών προγραμμάτων απόκτησης εργασιακής εμπειρίας (με ασφαλιστική κάλυψη), προώθησης της απασχόλησης και της επιχειρηματικότητας.

Ειδικότερα για την αντιμετώπιση του επικείμενου κύματος ανεργίας, λόγω της κρίσης, ζητά

1. Χρηματοδότηση προγραμμάτων αυτεπιστασίας 25.000 νέων θέσεων εργασίας, από εθνικούς πόρους, για κάλυψη των μεγάλων αναγκών, τοπικών υποδομών και δικτύων, έργων περιβαλλοντικής προστασίας, ιδιαίτερα στην περιφέρεια.

2. Προγράμματα απόκτησης εργασιακής εμπειρίας, 20.000 θέσεων με ασφαλιστική κάλυψη και διάφανη, αξιοκρατική διαδικασία επιλογής των ωφελούμενων.

3. Παράλληλα θεσμοθέτηση σε αγροτικούς, ορεινούς, νησιωτικούς ΟΤΑ, της μόνιμης περιοδικής απασχόλησης για την διατήρηση του πληθυσμού στην ύπαιθρο.

4. Διεκδικεί αύξηση του ποσού επιχορήγησης θέσεων μερικής απασχόλησης στους ΟΤΑ, καθώς και εξίσωση επιδόματος ανεργίας των μερικώς απασχολούμενων με τους υπόλοιπους εργαζομένους.
5. Κρίνει απαραίτητο να θεσμοθετηθεί ο ρόλος της ΚΕΔΚΕ στις Συλλογικές Συμβάσεις Εργασίας, ως επίσημου εταίρου και όχι ως παρατηρητή.
6. Θεωρεί αναγκαία μια ολοκληρωμένη μελέτη κοστολόγησης, για την εφαρμογή των κανόνων υγιεινής και ασφάλισης εργασίας στους εργαζόμενους και τους χώρους δουλειάς.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Ν. – Κ. ΧΛΕΠΑΣ, *Η Τοπική Διοίκηση στην Ελλάδα*, Ν. Σακκουλάς.
2. Γ. ΠΑΠΑΧΑΤΖΗ, *Σύστημα του εν Ελλάδι Ισχύοντος Διοικητικού Δικαίου*, έκδοση 1952
3. Β. ΠΑΠΑΖΗΣΗΣ, *Διοικητική οργάνωση*, έκδοση 1966
4. Δ. ΨΑΡΟΥ, *Δημοτικός και κοινοτικός Κώδικας*, 1954
5. ΧΡ. ΠΑΠΑΝΔΡΕΟΥ, *Το Εκλογικόν Δίκαιον του Νόμου 1975*
6. Γ. ΜΕΝΤΗ, *Το Νέο Εκλογικό Σύστημα των Δημοτικών και Κοινοτικών Εκλογών*
7. Θ. ΘΕΟΔΩΡΟΥ, *Ο Νόμος 1270/1982, Θέματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Αθήνα 1982
8. Δ. ΚΑΤΣΟΥΛΗ, *Τα Δημοτικά Διομερίσματα και η Θέση τους στο Ελληνικό Δίκαιο*
9. Κ. ΔΟΞΙΑΔΗ, *Οικιστική Πολιτική για την Ανοικοδόμηση της Χώρας*
10. ΕΙΣΗΓΗΤΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ
11. Ν. ΛΑΜΠΡΟΠΟΥΛΟΥ, *Στόχοι και Μεθοδολογία Καθορισμού των Εδαφικών τους Περιοχών*
12. Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.
13. Δ. ΠΑΠΟΥΛΙΑΣ, *Γνώση και Μάθηση στην Τοπική Αυτοδιοίκηση*

ΆΛΛΕΣ ΠΗΓΕΣ

1. ΔΗΜΟΣΙΕΥΣΕΙΣ (ΕΦΗΜΕΡΙΔΑ «Ο ΕΠΕΝΔΥΤΗΣ»)
2. ΙΝΤΕΡΝΕΤ