



Τ Ε Ι Κ Α Λ Α Μ Α Τ Α Σ  
Τ Μ Η Μ Α  
Ε Κ Δ Ο Σ Ι Ε Ω Ν & Β Ι Β Λ Ι Ο Φ Ω Ν

**ΑΝΩΤΑΤΟ ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΚΟ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ**

**ΚΑΛΑΜΑΤΑΣ**

**ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ**

**ΤΜΗΜΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΚΑΙ ΕΚΤΙΜΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΝΕΑΣ  
ΑΡΧΙΤΕΚΤΟΝΙΚΗΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ  
“ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ”**

*ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ*

*ΤΩΝ*

*ΚΟΛΛΙΑ ΜΑΡΙΝΑ*

*ΜΕΝΔΡΙΝΟΥ ΘΩΜΑΗ*

Επιβλέπων καθηγήτρια : ΠΡΕΒΕΖΑΝΟΥ ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΑ

**2011**

• Εισαγωγή.....	3
• <b>Κεφάλαιο 1: Τοπική Αυτοδιοίκηση:ο Ρόλος και η Σημασία της.....</b>	<b>5</b>
• 1.1. Ιστορική Αναδρομή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....	5
• 1.2. Δομή και Αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....	9
• 1.3. Προβλήματα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....	12
• <b>Κεφάλαιο 2: Η Τοπική Αυτοδιοίκηση και τα Προγράμματα Εξυγίανσης της..</b>	<b>14</b>
• 2.1. Το Πρόγραμμα «Ι.Καποδίστριας Ι» .....	14
• 2.1.1 Η Διάκριση των Δήμων με βάση το Πρόγραμμα «Ι.Καποδίστριας Ι».....	15
• 2.1.2 Οι Βασικοί Στόχοι και οι Αρχές του Προγράμματος «Ι.Καποδίστριας Ι».....	17
• 2.1.3 Σχεδιασμός και Λειτουργία των Νέων Ο.Τ.Α.....	18
• 2.1.4 Η Πολιτική και Διοικητική Οργάνωση των Νέων Ο.Τ.Α.....	20
• 2.1.5 Το Άριστο Μέγεθος και η Χωροθέτηση των Νέων Δήμων.....	21
• 2.1.6 Παρουσίαση του Προγράμματος «Ι.Καποδίστριας Ι».....	26
• 2.1.7 Σενάρια και Βασικοί Τομείς Μητροπολιτικής Οργάνωσης.....	31
• 2.1.8 Αξιολόγηση του Προγράμματος «Ι.Καποδίστριας Ι».....	35
• <b>Κεφάλαιο 3: Το Πρόγραμμα «Καλλικράτης».....</b>	<b>38</b>
• 3.1. Αξιολόγηση υπάρχουσας κατάστασης .....	41
• 3.2. Η Δομική και λειτουργική επαναθεμελίωση των νέων δήμων.....	42
• 3.2.1. Τα κριτήρια συνένωσης για τους νέους δήμους.....	43
• 3.2.2. Οι νέες αρμοδιότητες και δυνατότητες των νέων δήμων.....	44
• 3.2.2.1.Η λειτουργία του Ηλεκτρονικού Δήμου / Περιφέρειας & Αποκεντρωμένης Διοίκησης.....	45
• 3.2.3. Το σύστημα διακυβέρνησης των νέων δήμων .....	49
• 3.3. Η θεμελίωση της περιφερειακής αυτοδιοίκησης.....	57
• 3.3.1. Το σύστημα περιφερειακής διακυβέρνησης.....	60
• 3.3.2. Οι νέες αρμοδιότητες της περιφέρειας.....	63
• 3.3.3. Λειτουργίες μητροπολιτικού χαρακτήρα σε Αττική και Θεσσαλονίκη.....	64
• 3.4. Μηχανισμοί Εποπτείας και Διαφάνειας των Ο.Τ.Α.....	65

• 3.5. Η Οικονομική Υποστήριξη της Αυτοδιοίκησης.....	68
• 3.6. Η Επιχειρησιακή Στήριξη της Νέας Αρχιτεκτονικής.....	79
• 3.7. Συμπεράσματα για τον νέο Δήμο.....	71
• 3.8. Σύγκριση προγραμμάτων «Καλλικράτης» και «Ι.Καποδίστριας».....	74
• <b>Κεφάλαιο 4 : Έρευνα στο δήμο Δάφνης-Υμηττού.....</b>	<b>76</b>
• Ερωτηματολόγιο.....	77
Ανάληψη ερωτηματολογίου.....	81
Γενικά στοιχεία ερωτηθέντων.....	81
Ερώτηση 1.....	83
Ερώτηση 2.....	84
Ερώτηση 3.....	85
Ερώτηση 4.....	86
Ερώτηση 5.....	87
Ερώτηση 6.....	88
Ερώτηση 7.....	89
Ερώτηση 8.....	90
Ερώτηση 9.....	91
Ερώτηση10.....	92
Ερώτηση 11.....	93
Ερώτηση12.....	94
Ερώτηση13.....	95
Ερώτηση14.....	96
• <b>Επίλογος.....</b>	<b>97</b>
• <b>Βιβλιογραφία.....</b>	<b>99</b>

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Τα τελευταία έτη, ολοένα και περισσότερα προβλήματα που αντιμετωπίζει η τοπική αυτοδιοίκηση βρίσκονται στο επίκεντρο των πολιτικών και οικονομικοκοινωνικών συζητήσεων. Στα προβλήματα αυτά συμβάλλουν σε μεγάλο βαθμό τόσο η ραγδαία τεχνολογική ανάπτυξη όσο και ο σύγχρονος τρόπος ζωής, τα οποία καθιστούν πλέον επιτακτική την ανάγκη ενός ανθρωποκεντρικού προτύπου ανάπτυξης, με κύρια στοιχεία την αναβάθμιση της ποιότητας της ζωής και την αντιμετώπιση των προβλημάτων της κοινωνίας. Για την ανάπτυξη ενός τέτοιου προτύπου κρίθηκε απαραίτητη η εξυγίανση της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Έτσι, στο πλαίσιο αυτό εφαρμόστηκαν τα προγράμματα «Ι.Καποδίστριας» και «Καλλικράτης», με κυριότερο στόχο την ενίσχυση και ανάπτυξη των δήμων. Τα συγκεκριμένα προγράμματα προωθούν την σύγχρονη διοικητική οργάνωση, έχοντας πάντα ως άμεση προτεραιότητά τους την εξυπηρέτηση του πελάτη και την βελτίωση των υπηρεσιών που του προσφέρουν. Σύμφωνα λοιπόν με τα προγράμματα αυτά, οι δημότες των νέων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης διατηρούν ακέραια τα φορολογικά τους προνόμια, λαμβάνουν την φροντίδα της σύγχρονης κοινωνικής υπηρεσίας του Δήμου και αποκτούν έτσι καλύτερη ποιότητα ζωής. Επιπρόσθετα, εκλέγουν δικά τους τοπικά συμβούλια με ισχυρές αρμοδιότητες και συμμετέχουν ενεργά στην διοίκηση ενός ισχυρού πλέον δήμου. Ως αποτέλεσμα αυτού, οι νέοι δήμοι γίνονται τα ισχυρά κύτταρα της ελληνικής επικράτειας ως νέοι πυρήνες ανάπτυξης σε όλα τα επίπεδα.

Στόχος λοιπόν της παρούσας εργασίας είναι να παρουσιάσει τα προγράμματα αυτά, τον τρόπο με τον οποίο επέφεραν την εξυγίανση στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης καθώς και την ενδυνάμωση που επέφεραν στους θεσμούς της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης, μέσω συντονισμένων δράσεων αλλά και χρηματοδοτήσεων.

Αρχικά, λοιπόν, στο κεφάλαιο I γίνεται μία γενικότερη παρουσίαση της τοπικής αυτοδιοίκησης, ξεκινώντας με μια ιστορική αναδρομή στον θεσμό. Στην συνέχεια, παρουσιάζονται εκτενώς η δομή και οι αρμοδιότητές της, όπως επίσης και τα υπάρχοντα προβλήματα αυτής.



Τα επόμενα δύο κεφάλαια είναι επιφορτισμένα με την βαθύτερη ανάλυση των δύο προγραμμάτων εξυγίανσης της τοπικής αυτοδιοίκησης, του «Ι.Καποδίστρια» και του «Καλλικράτη». Έτσι, το κεφάλαιο 2 ξεκινά με την παρουσίαση του προγράμματος, παραθέτοντας αναλυτικά τόσο τους στόχους που καλείται να επιτύχει όσο και τις αρχές που το συνοδεύουν, ενώ ακολουθεί μια εκτενής αναφορά στον σχεδιασμό και την λειτουργία των νέων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης η οποία περιλαμβάνει το άριστο μέγεθος και την χωροθέτηση αυτών. Τέλος, το κεφάλαιο κλείνει με την αξιολόγηση του προγράμματος «Ι.Καποδίστριας» και την παρουσίαση του προγράμματος «Θησέας», το οποίο θεσμοθετήθηκε προκειμένου να υποστηριχθεί η επενδυτική δραστηριότητα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης καθώς και η διαφανής κατανομή των πόρων που κατευθύνονται σε αυτούς. Ο κυριότερος λόγος που συνέβαλλε στην ανάπτυξη του δε, ήταν η άσκηση μιας περισσότερο αποτελεσματικής και ποιοτικής διοίκησης των τοπικών υποθέσεων ενός Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Αναφορικά με το κεφάλαιο 3, αφού προηγείται μια αξιολόγηση της κατάστασης που επικρατεί σήμερα στην τοπική αυτοδιοίκηση, ακολουθεί η παρουσίαση του προγράμματος «Καλλικράτης», το οποίο περιλαμβάνει τα κριτήρια συνένωσης των νέων δήμων, την περιγραφή των συστημάτων δημοτικής αλλά και περιφερειακής διακυβέρνησης, την δομή και τις αρμοδιότητες των νέων δήμων, καθώς επίσης και την εποπτεία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης αλλά και τη οικονομική και επιχειρησιακή υποστήριξη της Νέας Αρχιτεκτονικής.

Τέλος, η εργασία ολοκληρώνεται με την παράθεση των βασικών συμπερασμάτων για τον νέο δήμο αλλά και με τον επίλογο, όπου αναφέρεται μια σύνοψη όλων όσων αναφέρθηκαν εκτενώς στα προηγούμενα κεφάλαια ,επιπλέον παρουσιάζεται έρευνα που πραγματοποιήθηκε στον καλλικρατικό δήμο Δάφνης-Υμηττού και αφορά την αντιμετώπιση της μεταρρύθμισης από τους πολίτες . Η έρευνα απευθύνθηκε στο διοικητικό προσωπικό του δήμου.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1**

### **ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ: Ο ΡΟΛΟΣ ΚΑΙ Η ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΗΣ**

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση αποτελεί, αδιαμφισβήτητα, το πρώτο κύτταρο της δημοκρατίας, τον χώρο που ο Έλληνας πολίτης βιώνει καθημερινά την δημοκρατία και την άσκησή της. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση, ούσα η βάση του ελληνικού διοικητικού συστήματος, αντιμετωπίζει κρίσιμα ζητήματα για την ποιότητα της ζωής των πολιτών ενώ σύμφωνα με τις συνταγματικές διατάξεις είναι αποκλειστικά υπεύθυνη για την διαχείριση και την διεκπεραίωση των τοπικών υποθέσεων. Συγκεκριμένα, στο πεδίο ευθύνης των οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν εντάσσεται απλά η κάλυψη ορισμένων θεμελιωδών βιοτικών αναγκών των κατοίκων τους αλλά και η επεξεργασία και η εφαρμογή της αναπτυξιακής στρατηγικής προς όφελος της τοπικής κοινωνίας. Επομένως, η άσκηση της κοινωνικής πολιτικής είναι ουσιαστική και προσανατολίζεται τόσο στις ανάγκες και στα προβλήματα των κατοίκων όσο και στις ιδιαιτερότητες και τις προοπτικές κάθε τόπου.

Πώς, όμως, ξεκίνησε ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και πού στηρίζει τον κοινωνικό, αναπτυξιακό, συμμετοχικό, προοδευτικό και φιλολαϊκό του χαρακτήρα; Εάν κανείς ασχοληθεί εκτενώς με το θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης θα διαπιστώσει ότι οι ρίζες του τοποθετούνται στα προϊστορικά κιόλας χρόνια. Στο τμήμα που ακολουθεί γίνεται λοιπόν μια λεπτομερής ιστορική αναδρομή στο θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

#### **1.1. Ιστορική αναδρομή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης**

Από την στιγμή που ο Θεός έπλασε τον άνθρωπο μερίμνησε για την σύσταση της πρώτης ανθρώπινης κοινωνίας, «θεωρώντας» ότι δεν είναι καλό να είναι μόνος. Ο άνθρωπος λοιπόν, εκ φύσεως κοινωνικό όν, απεχθανόμενος την μοναχική ζωή, συνέστησε προς εξυπηρέτηση των αναγκών του την πρώτη μορφή της κοινωνίας, την οικογένεια. Η οικογένεια, η πρώτη και συνάμα φυσική κοινωνία του ανθρώπου, πολλαπλασιάσθηκε και σχημάτισε την κοινότητα. Συγκεκριμένα, υπολογίζεται ότι η

πρώτη μορφή κοινότητας στον ελληνικό χώρο εμφανίστηκε πριν την 50<sup>η</sup> χιλιετηρίδα, η οποία εξελισσόμενη οδήγησε στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Βέβαια, από τότε μέχρι σήμερα, υπήρξαν πολλές μορφές και συστήματα Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Ιδρυτής της Τοπικής Αυτοδιοίκησης μπορεί να θεωρηθεί ο Θησέας, ο οποίος υπήρξε ιδρυτής του δήμου της Αρχαίας Αθήνας αλλά και θεμελιωτής της δημοκρατίας. Πρέπει να σημειωθεί ότι από τον θεσμό του δήμου γεννήθηκε η δημοκρατία, η οποία έλαβε την έκφρασή της μέσω της Εκκλησίας του Δήμου, δηλαδή της συνέλευσης των πολιτών στις πόλεις της αρχαίας Ελλάδας για την άσκηση των δικαιωμάτων και των καθηκόντων τους που πήγαζαν από το δημοκρατικό πολίτευμα. Η μορφή του δήμου δε, τελειοποιήθηκε την εποχή του Περικλή. Βέβαια, ο δήμος, ως μικρογραφία της πολιτείας, είχε τις δικές του αρχές, την δική του διοίκηση και περιουσία, δηλαδή την δική του «Τοπική Αυτοδιοίκηση».

Είναι αναμφισβήτητο το γεγονός ότι ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι άρρηκτα δεμένος με την ιστορική συνέχεια του ελληνικού λαού, μη επιτρέποντας τις όποιες εθνικές ταλαιπωρίες να αλλοιώσουν την έννοια του. Έτσι, κατά την ρωμαϊκή εποχή, αν και οι μεγάλες συμφορές και η εξαθλίωση οδήγησαν τους ελληνικούς δήμους να χάσουν την πολιτική δύναμή τους, συνέχισαν να υφίστανται ως τοπικοί οργανισμοί. Επιπρόσθετα, κατά την Βυζαντινή εποχή, οι δήμοι είχαν μόνο διακοσμητικό χαρακτήρα καθώς η συγκεντρωτική πολιτική του Μεγάλου Κωνσταντίνου έπληξε τους κοινοτικούς θεσμούς ενώ κατά την εποχή των Σταυροφοριών η κακή διοίκηση αλλά και η δυσμενής οικονομική κατάσταση των δήμων εξακολούθησαν να υφίστανται.

Κατά την διάρκεια της Τουρκοκρατίας, βασικό κύτταρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ήταν η κοινότητα. Μια κοινότητα περιλάμβανε έναν ή περισσότερους οικισμούς και είχε την ευθύνη κυρίως την πληρωμής των φόρων στην κεντρική διοίκηση. Επιπρόσθετα, οι δήμοι και οι κοινότητες δρούσαν ποικιλοτρόπως, έχοντας ταυτόχρονα τόσο οικονομικά όσο και εθνικά κίνητρα. Έτσι, αποτέλεσαν κέντρα εθνικής αντίστασης, πνευματικά και οικονομικά, πραγματοποιώντας την αποστολή τους στηριζόμενοι στην συνεισφορά τόσο των κατοίκων όσο και των ξενιτεμένων Ελλήνων. Στις δραστηριότητές τους εντάσσονταν η εκτέλεση έργων κοινής ωφέλειας αλλά και η ανάπτυξη σπουδαίας δραστηριότητας σε τοπικό επίπεδο. Επιπρόσθετα, πρέπει να σημειωθεί ότι οι Τούρκοι, που τους ενδιέφερε περισσότερο η εκμετάλλευση των ραγιαδών, βοήθησαν

στην αυτοδιοίκηση των σκλαβωμένων Ελλήνων με την είσπραξη των κεφαλικών φόρων. Αρχικά, λοιπόν, οργανώθηκαν τοπικές ή κοινοτικές επιτροπές με πρόεδρο τον επίσκοπο, οι οποίες με την σειρά τους εξελίχθηκαν σε δημογεροντίες εκλεγόμενες από τους κατοίκους. Παράλληλα, σε κάθε επαρχιακή περιφέρεια, με πρόεδρο τον επίσκοπο, συγκροτήθηκαν τα συμβούλια των προεστών ή δημογερόντων. Έτσι, με αρχηγούς τον Πατριάρχη και τους επισκόπους, με τα συμβούλια των προεστών και τις δημογεροντίες, έγινε η τοπική αυτοδιοίκηση των ραγιαδών.

Οι κοινότητες, βέβαια, κατά την τουρκοκρατία, δεν λειτουργούσαν όλες με τον ίδιο τρόπο. Μερικές είχαν περισσότερα προνόμια ανάλογα με το πνεύμα της τοπικής διοίκησης ή τα προνόμια που οι ίδιοι οι Τούρκοι αναγκάστηκαν να τους παραχωρήσουν με ειδικά διατάγματα. Στο σημείο αυτό πρέπει να αναφερθεί ότι η ανάπτυξη σε μεγάλο βαθμό της αλληλεγγύης και της συνεργασίας τους κατοχύρωνε απέναντι στον κατακτητή και τους ενίσχυσε το αίσθημα της ανεξαρτησίας. Παρατηρείται συνεπώς ότι την οντότητα της ελληνικής κοινότητας επί τουρκοκρατίας, την στήριξαν ως επί τω πλείστον άγραφοι ηθικοί κανόνες που ενώσανε τους κατοίκους τόσο μεταξύ τους όσο και με τους αιρετούς άρχοντες. Τους ένωναν ακόμη τα ήθη, τα έθιμα και οι παραδόσεις που είχαν την δύναμη νόμων. Ωστόσο, σε πολλές περιπτώσεις, οι ελληνικές κοινότητες, οι οποίες αναπτύχθηκαν σημαντικά και συνέβαλαν στην ενίσχυση, την διαμόρφωση και την διατήρηση της εθνικής συνείδησης, με τον έντονο τοπικισμό που αναπτύχθηκε ορισμένες φορές στάθηκαν εμπόδιο στην προσπάθεια δημιουργίας ενός ενιαίου και συμπαγούς εθνικού κράτους.

Στα πρώτα ελεύθερα χρόνια που ακολούθησαν, η ελληνική επικράτεια χωρίστηκε σε επαρχίες, υποεπαρχίες (πρώτης και δεύτερης τάξεως) και κοινότητες. Τόσο οι έπαρχοι όσο και οι κοινοτάρχες διορίζονταν από την κεντρική διοίκηση, με τους τελευταίους να επιλέγονται από κατάλογο που πρότειναν οι διοικούμενοι. Ωστόσο, με το βασιλικό διάταγμα της 27<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 1834, αυτή η διοικητική διάρθρωση καταργήθηκε και η χώρα χωρίστηκε αρχικά σε δέκα νόμους και σε επαρχίες. Επίσης, καταργήθηκαν οι κοινότητες, οι οποίες υπήρχαν από τα χρόνια της Τουρκοκρατίας ενώ οι οικισμοί που τις απάρτιζαν συνενώθηκαν σε δήμους τριών διαφορετικών τάξεων, ανάλογα με τον πληθυσμό τους. Οι κυριότερες αρμοδιότητες που είχαν οι δήμοι ήταν η στοιχειώδης εκπαίδευση, η αστυνόμευση, και η στρατολόγηση. Αναφορικά με την εκλογή των δημοτικών συμβουλίων, αυτά



εκλέγονταν από τους δημότες ενώ ο δήμαρχος επιλεγόταν από τον νομάρχη, από το κατάλογο υποψηφίων που συνέτασσε το δημοτικό συμβούλιο. Η προσπάθεια αυτή αποτέλεσε την πρώτη προσπάθεια αναμόρφωσης του αυτοδιοικητικού συστήματος που έλαβε χώρα στην ελεύθερη Ελλάδα, ενώ η δεύτερη και συνάμα ριζικότερη προσπάθεια πραγματοποιήθηκε από τον Ελευθέριο Βενιζέλο το 1912. Με το οργανωτικό σχήμα που εισήγαγε ο νόμος ΔΝΖ/1912 «Περί συστάσεως Δήμων και Κοινοτήτων» κατακερματίστηκαν οι δήμοι και δημιουργήθηκαν χιλιάδες κοινότητες σε ολόκληρη την επικράτεια. Ωστόσο, οι κοινότητες αυτές, όντας μικρές και χωρίς πόρους, κατέληξαν να λειτουργούν σαν τοπικά παραρτήματα της κρατικής γραφειοκρατίας αντί να αποτελούν ζωντανά κύτταρα οικονομικής και πολιτιστικής ανάπτυξης και προόδου.

Τα επόμενα χρόνια, η κατάσταση στον χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ελάχιστα μεταβλήθηκε. Η δικτατορία του Μεταξά, ο εμφύλιος και στην συνέχεια η δικτατορία και η Μεταπολίτευση ελάχιστα επέδρασαν στην αυτοδιοίκηση. Ωστόσο, το πολύπλοκο και αναποτελεσματικό γραφειοκρατικό σύστημα, όπως επίσης και οι ολιγάριθμοι πληθυσμοί των κοινοτήτων απέτρεπαν την κοινωνική και οικονομική πρόοδο καθώς και τις αναπτυξιακές πρωτοβουλίες.

Η μεγάλη αλλαγή στον θεσμικό χάρτη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σηματοδοτήθηκε το 1981. Συγκεκριμένα, με μια σειρά από θεσμικές παρεμβάσεις και νομοθετικές πρωτοβουλίες, οι οποίες συνεχίζονται μέχρι τις μέρες μας, επιχειρήθηκε η τρίτη ριζική αναμόρφωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Με τον νόμο 1235/1982 επανήλθε και αναβαθμίστηκε ο θεσμός των νομαρχιακών συμβουλίων ενώ με τον νόμο 1622/1986 και το προεδρικό διάταγμα 51/1987, η επικράτεια χωρίστηκε σε δεκατρείς περιφέρειες. Λίγο αργότερα, την δεκαετία του 1990, με σειρά νόμων, το σύνολο των αρμοδιοτήτων της παλιάς νομαρχίας μεταβιβαζόταν στην αιρετή πλέον νομαρχιακή αυτοδιοίκηση και τα όργανά της: τον νομάρχη, το νομαρχιακό συμβούλιο και τις νομαρχιακές επιτροπές.

Είναι αξιοσημείωτο το γεγονός ότι το γνωστότερο ίσως πρόγραμμα αναμόρφωσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης «Ιωάννης Καποδίστριας» ψηφίστηκε και εφαρμόστηκε με τον νόμο 2539/1997. Με αυτό οι πρωτοβάθμιοι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης επανακαθορίστηκαν με την χρήση πληθυσμιακών και χωροταξικών κριτηρίων. Ειδικότερα, με το πρόγραμμα αυτό και με κάποιες τροποποιήσεις του δημιουργήθηκαν 901 δήμοι και 130 κοινότητες, από τους 369 δήμους και τις 5.554

κοινότητες της απογραφής του 1991. Από αυτούς οι 748 προήλθαν από την συνένωση δήμων και κοινοτήτων ενώ σε 151 δήμους δεν σημειώθηκε καμία αλλαγή.

Στην σύγχρονη Ελλάδα, το υπόλοιπο περιφερειακό διοικητικό σύστημα διαμορφώθηκε ως εξής: η χώρα χωρίστηκε σε δεκατρείς περιφέρειες και πενήντα νομούς. Αναφορικά με τα όρια των νομών, αυτά ορίζουν γενικά και τα διοικητικά όρια των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων που αποτελούν τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης δεύτερου βαθμού.

## 1.2. Δομή και αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Σήμερα στην Ελλάδα υφίστανται δύο βαθμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ο Α' βαθμός είναι οι δήμοι και οι κοινότητες ενώ ο Β' βαθμός είναι οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις. Σχετικά με τον αριθμό τους, πρέπει να αναφερθεί ότι λειτουργούν 912 δήμοι, 120 κοινότητες και 47 νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις.

Αναφορικά με τις αρμοδιότητες <sup>1</sup> της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ένας μεγάλος αριθμός αυτών που σήμερα ασκείται από τους δήμους, είναι στην ουσία συναρμοδιότητες είτε με την Νομαρχιακή αυτοδιοίκηση είτε με τις κεντρικές και αποκεντρωμένες δομές της δημόσιας διοίκησης, σε τομείς όπως η ποιότητα ζωής, η εύρυθμη λειτουργία των πόλεων και των οικισμών, η παιδεία, ο πολιτισμός και ο αθλητισμός, οι φυσικοί πόροι, η ενέργεια, η βιομηχανία και η πολιτική προστασία. Οι αρμοδιότητες των δήμων και των κοινοτήτων καθορίζονται από τον δημοτικό και κοινοτικό κώδικα (Άρθρο 75, ν.3463/2006) ως ακολούθως: «οι δημοτικές και οι κοινοτικές αρχές διευθύνουν και ρυθμίζουν όλες τις τοπικές υποθέσεις, σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και της εγγύτητας, με στόχο την προστασία, την ανάπτυξη και την συνεχή βελτίωση των συμφερόντων και της ποιότητας ζωής της τοπικής κοινωνίας». Αυτές οι αρμοδιότητες συνήθως συνεισφέρουν στην κοινωνική ευημερία. Επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 203 του ίδιου νόμου, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους και για την εκπλήρωση της αποστολής τους, οι δήμοι, οι κοινότητες και οι σύνδεσμοι έχουν την ευθύνη της εκπόνησης επιχειρησιακών προγραμμάτων. Τα επιχειρησιακά αυτά προγράμματα περιέχουν ένα συνεκτικό σύνολο αξόνων προτεραιότητας για δράσεις τοπικής ανάπτυξης και αποσκοπούν στην υλοποίηση του αναπτυξιακού σχεδιασμού των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

<sup>1</sup> Βλέπε σχετικά «Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, «Οργάνωση και λειτουργία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού», Αρ. φύλλου 195.

Για την καλύτερη κατανομή των αρμοδιοτήτων ανάμεσα στα διάφορα επίπεδα αυτοδιοίκησης, έχει οριστεί ένα ιεραρχημένο σύστημα προτεραιοτήτων, σύμφωνα με το οποίο στην πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση έχει δοθεί ως επί το πλείστον η αρμοδιότητα παροχής βασικών υποδομών και υπηρεσιών, όπως είναι η ύδρευση, η οδοποιία, η αποκομιδή απορριμμάτων και οι συγκοινωνίες. Επίσης, σε αρκετές περιπτώσεις της έχουν δοθεί και αρμοδιότητες που αναφέρονται στον τομέα των κοινωνικών υπηρεσιών. Όσον αφορά στον τομέα της εκπαίδευσης, οι αρμοδιότητες της αυτοδιοίκησης περιλαμβάνουν ένα μέρος της κατασκευής και της συντήρησης των κτιρίων της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης.

Σε ότι αφορά την δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση, θα πρέπει να σημειωθεί ότι οι αρμοδιότητές της είναι περισσότερο εξειδικευμένες από αυτές της πρωτοβάθμιας<sup>2</sup>. Σε ορισμένες μάλιστα χώρες οι αρμοδιότητες περιγράφονται κατά τρόπο σαφή και συγκεκριμένο με νομοθετικούς κανόνες. Βέβαια, πρέπει να τονισθεί ότι η αποτελεσματική Τοπική Αυτοδιοίκηση πρέπει να ενδιαφέρεται ιδιαίτερα για την ευημερία της περιοχής της, έχοντας στην διάθεσή της τόσο τις αρμοδιότητες όσο και τους πόρους για να την εξασφαλίσει. Πρέπει να αξιοποιεί ιδιαίτερα την δυνατότητα των επιλογών τοπικού χαρακτήρα, διασφαλίζοντας την δυνατότητα της πολυφωνίας για το συνολικό σύστημα διακυβέρνησης. Επιπρόσθετα, πρέπει να επιζητεί την μέγιστη δυνατή αποτελεσματικότητα, η οποία ωστόσο έχει εξελισσόμενο χαρακτήρα. Άλλωστε, ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και ο στόχος της επιλογής σε τοπικό επίπεδο πρέπει να βασίζονται σε μια ισχυρή τοπική δημοκρατία. Αυτή είναι που επιτρέπει την ενεργή συμμετοχή της κοινωνίας και των πολιτών στην διαδικασία της αυτοδιοίκησης, η οποία με την σειρά της πλαισιώνεται από μια έντονη αίσθηση ευθύνης σε τοπικό επίπεδο. Αναφορικά με το διοικητικό σύστημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αυτό θα πρέπει να στηρίζει οικονομικά τις τοπικές επιλογές και την τοπική ευθύνη.

Όπως είναι γνωστό, μια αποτελεσματική τοπική αυτοδιοίκηση προϋποθέτει τοπικές επιλογές, όπως τοπικές αρχές ικανές να ανταπεξέρχονται σε συγκεκριμένα προβλήματα, να λαμβάνουν υπόψη τις τοπικές συνθήκες και επίσης να επιτρέπουν και να προωθούν προγράμματα και καινοτομίες, στηρίζοντας με τον τρόπο αυτό την ύπαρξη της πολυφωνίας στο κυβερνητικό σύστημα. Ωστόσο, η Τοπική Αυτοδιοίκηση υπάγεται σε ένα εθνικό σύστημα διακυβέρνησης που εξασφαλίζει την ομοιογένεια μιας κοινωνίας σε εθνικό επίπεδο. Σε κάθε σύστημα διακυβέρνησης

<sup>2</sup> Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, «Οργάνωση και λειτουργία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού», Αρ. φύλλου 195

πρέπει να επιτευχθεί μια ισορροπία μεταξύ της απαιτούμενης ομοιογένειας και της επιθυμητής πολυφωνίας. Ωστόσο, οι απόψεις γύρω από το κατάλληλο σημείο ισορροπίας δίστανται. Και τούτο διότι, είναι ευκολότερο να εντοπίσει κανείς μια κατάσταση ανισορροπίας, παρά το βέλτιστο σημείο ισορροπίας.

Ποιά όμως είναι η κατάσταση στο μεγαλύτερο μέρος της Ευρώπης; Εκεί, οι τοπικές αρχές είναι πρωτίστως και κυρίως αυτοδιοικούμενες κοινότητες. Έχουν εξουσία γενικών αρμοδιοτήτων ή την εξουσία να ενεργούν εκ μέρους των κοινοτήτων τους, πέρα από την νομοθεσία που υπάρχει σε εθνικό επίπεδο. Αυτή η εξουσία δεν είναι κάτι πρόσθετο, σε σχέση με τις ήδη υπάρχουσες αρμοδιότητες, αλλά πηγάζει από την έννοια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Οι τοπικές αρχές ως αυτοδιοικούμενες κοινότητες έχουν το φυσικό δικαίωμα να ενεργήσουν εκ μέρους των τοπικών κοινοτήτων, εκτός βέβαια από τις περιπτώσεις όπου ο νόμος απαγορεύει ρητά κάτι τέτοιο.

Όπως αναφέρει η βιβλιογραφία, η εξουσία των γενικών αρμοδιοτήτων στηρίζει την έννοια του δήμου ως μια γενική πολιτική αρχή, η οποία αυτενεργεί για την αύξηση του κοινωνικού πλούτου και την αντιμετώπιση των προβλημάτων που προκύπτουν στην τοπική κοινωνία. Ενθαρρύνει δε τους πολίτες να αντιμετωπίζουν την τοπική αρχή όχι ως έναν από τους πολλούς διαμεσολαβητές, οι οποίοι αναλαμβάνουν να φέρουν εις πέρας τις διαχειριστικές εργασίες, αλλά ως συλλογική έκφραση της τοπικής κοινωνίας στην οποία απευθύνονται πρώτα για κάθε δυσκολία που προκύπτει.

Σημαντικό αποτελεί επίσης και το γεγονός ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση δεν αποτελεί ένα διαφορετικό κράτος μέσα σε ένα κράτος<sup>3</sup>. Αντίθετα, είναι ένα κομμάτι του συνολικού συστήματος διακυβέρνησης και πρέπει να εντάσσεται οργανικά σε αυτό. Συγκεκριμένα, πρέπει να κατακτήσει ένα αυτόνομο ρόλο διαμόρφωσης της καθημερινής πολιτικής και των προτεραιοτήτων για το χώρο ευθύνης της, ρόλο ο οποίος να βασίζεται σε μια κεντρική πολιτική αποκέντρωσης αποφάσεων και πόρων.

Ωστόσο, συχνά απαξιώνεται ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από κυβερνητικούς πολλές φορές παράγοντες, θεωρώντας ότι στην πλειονότητα των περιπτώσεων χαρακτηρίζεται από δυσλειτουργίες, διαφθορά και σκοπιμότητες. Μάλιστα, πολλές φορές υπάρχει η αντίληψη ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση διοικεί με γνώμονα όχι τα συμφέροντα των πολιτών αλλά των ασκούντων την διοίκηση.

---

<sup>3</sup> Βλέπε σχετικά Παπαδημητρίου Γ., «Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην σύγχρονη δημοκρατία», Εκδόσεις Επίκεντρο, 1993, σελ. 48-62



Παρ'όλα αυτά, η Τοπική Αυτοδιοίκηση θεωρείται ο πλησιέστερος θεσμός προς τον πολίτη, με τον Δήμαρχο να είναι αυτός που με τις ενέργειές του, τις θέσεις του και την στάση του να αντιπροσωπεύει περισσότερο από κάθε άλλο τους πολίτες. Μεγαλύτερη δε είναι η απήχηση που έχει ιδιαίτερα σε πολίτες χαμηλού και μεσαίου μορφωτικού επιπέδου, στις ηλικιακές ομάδες άνω των 50 ετών καθώς και σε περιοχές όπου δεν υπάρχει κάποια άλλη εκπροσώπηση σε πολιτικό και κυβερνητικό επίπεδο.

Επιπρόσθετα, ιδιαίτερη σημασία αποδίδουν οι πολίτες σε θέματα καθημερινότητας τα οποία αφενός τους αφορούν άμεσα και αφετέρου καθορίζουν τον τρόπο και την ποιότητα ζωής κάθε περιοχής. Πολλές φορές, μάλιστα, δεν διστάζουν να εκφράσουν την έντονη δυσαρέσκειά τους που έχει κυρίως δύο κατευθύνσεις. Από την μια μεριά αφορά στα έργα τα οποία εκτελούνται με σκοπό την προσωπική προβολή των δημάρχων και όχι για την επίλυση των προβλημάτων της περιοχής, και από την άλλη πλευρά στοχεύει την στάση της εκάστοτε κυβέρνησης απέναντι στα ζητήματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αφού η πλειοψηφία των πολιτών πιστεύει ότι με την στάση και τις αποφάσεις της υποβαθμίζει το ρόλο του δημάρχου αναφορικά με τα ζητήματα που σχετίζονται με την τοπική κοινωνία.

### **1.3. Προβλήματα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης**

Όπως κάθε δημόσιος φορέας, έτσι και οι οργανισμοί τοπικοί αυτοδιοίκησης, αντιμετωπίζουν κατά καιρούς διάφορα προβλήματα αναφορικά με τις αρμοδιότητες και την λειτουργία τους. Στόχος, λοιπόν, της παρούσας ενότητας είναι να διερευνηθούν τα προβλήματα αυτά.

Η ιδιαιτερότητα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όπως έχει ήδη αναφερθεί, έγκειται στο γεγονός ότι διοικούνται από αιρετά όργανα<sup>4</sup>, που διαθέτουν άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση. Η νομιμοποίηση αυτή έχει όμως νόημα μόνο σε ένα πλαίσιο σεβασμού των κανόνων που προδιαγράφουν τις αρμοδιότητες αλλά και τους τρόπους ελέγχου τους. Καμία εξουσία δεν νοείται ως ανεξέλεγκτη σε μια δημοκρατία. Οι περιπτώσεις που είναι καταγεγραμμένες από το συνήγορο του πολίτη, οι οποίες κάθε άλλο παρά συμβάλλουν στην ανάπτυξη εμπιστοσύνης και την διαμόρφωση θετικής εικόνας για την τοπική αυτοδιοίκηση, είναι πολλές. Παρακάτω γίνεται μια εκτενής παρουσίαση περιπτώσεων που ο κακός χειρισμός από την

<sup>4</sup> Βλέπε σχετικά Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. «*Οργάνωση και λειτουργία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δευτέρου βαθμού*», Αρ. φύλλου 195

πλευρά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης κλονίζει την εμπιστοσύνη των πολιτών σε αυτούς δημιουργώντας ένα χάσμα μεταξύ τους, το οποίο υπονομεύει την θεωρητική τους εγγύτητα.

Χαρακτηριστικό φαινόμενο αποτελούν οι περιπτώσεις μη εξόφλησης των δικαιούχων με την δικαιολογία της έλλειψης πόρων. Το γεγονός αυτό είναι αρκετό για να αποδείξει τον ελλιπή προγραμματισμό από την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Μάλιστα, σε πολλές περιπτώσεις, συχνά υπάρχει άρνηση εκτέλεσης ακόμη και των δικαστικών αποφάσεων ή των αποφάσεων των συλλογικών οργάνων και επιτροπών που ασκούν έλεγχο νομιμότητας στις αποφάσεις τους. Κατά συνέπεια, η μόνη λύση στο πρόβλημα αυτό είναι ο έγκαιρος προγραμματισμός των δαπανών και η έγκριση σχετικών κονδυλίων.

Επιπρόσθετα, μια μεγάλη κατηγορία προβλημάτων περιλαμβάνουν τις αδικαιολόγητες και αιφνιδιαστικές αυξήσεις των ανταποδοτικών τελών για την κάλυψη των ταμειακών αναγκών χωρίς όμως να υφίσταται ανταποδοτικός χαρακτήρας για τις παρεχόμενες υπηρεσίες. Πέρα των όσων αναφέρθηκαν παραπάνω, σημαντική είναι και η υποβάθμιση της ποιότητας των δημοσίων αγαθών και των συλλογικών υποδομών. Ιδιαίτερως ενδιαφέρουσα είναι η περίπτωση της υποβάθμισης της ποιότητας του πόσιμου νερού, η οποία οφείλεται είτε σε μόλυνση του νερού από ανθρωπογενείς δραστηριότητες είτε σε χημική ρύπανση εξαιτίας βιομηχανικών ή αγροτικών δραστηριοτήτων, όπως επίσης και η υποβάθμιση της κοινής χρήσης κατά συστηματικό τρόπο σε χώρους πρασίνου, πάρκα και παιδικές χαρές, όπου η απουσία της καθαριότητας και της ασφάλειας δημιουργεί συνθήκες επικίνδυνες για την χρήση τους.

Όλα όσα αναφέρθηκαν ανωτέρω αποτελούν ένα μόνο μικρό δείγμα της έκτασης των προβλημάτων τα οποία θα πρέπει να αντιμετωπιστούν. Επομένως, είναι προφανές ότι μια μεταρρύθμιση στον τομέα αυτό θα ήταν απαιτητή για την επίλυση όλων αυτών των προβλημάτων. Η μεταρρύθμιση θα πρέπει να στοχεύει δε σε ένα δήμο με αναπτυξιακό και κοινωνικό ρόλο που θα είναι βασικός πυλώνας της τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης. Απαραίτητα βέβαια προϋπόθεση για να συμβεί αυτό είναι η μεταρρύθμιση να συνοδεύεται με γενναία αναδιανομή αρμοδιοτήτων και πόρων ανάμεσα στο κεντρικό κράτος και την Τοπική Αυτοδιοίκηση και όχι με περιοριστικές δημοσιονομικά λογικές καθώς και λογικές περισσότερου εναγκαλισμού κράτους και Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που θα οδηγήσουν στην μείωση της αποτελεσματικότητας και του κύρους της, σε περαιτέρω δηλαδή αποδυνάμωση.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

### Η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ & ΤΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΕΞΥΓΙΑΝΣΗΣ ΤΗΣ

#### 2.1. Το πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας Ι»

Πρίν από περίπου 15 έτη ξεκίνησε ο σχεδιασμός και η υλοποίηση μιας πολύ σημαντικής μεταρρύθμισης για το διοικητικό σύστημα της χώρας και την Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση με τον τίτλο «Πρόγραμμα Ιωάννης Καποδίστριας».

Το πρόγραμμα αυτό αποτελούσε μια πλήρη πρόταση συνένωσης των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης της χώρας και εξέφραζε το γενικό πολιτικό πλαίσιο αναδιοργάνωσης του πρώτου βαθμού Αυτοδιοίκησης. Βασική επιδίωξη της μεταρρύθμισης αυτής ήταν να έχει την ευρύτερη δυνατή πολιτική καθώς και κοινωνική συναίνεση.

Ο βασικός σχεδιασμός του προγράμματος περιλάμβανε δύο πυλώνες: από την μια μεριά το θεσμικό πλαίσιο της συγχώνευσης των δήμων και των κοινοτήτων και από την άλλη μεριά το πρόγραμμα των μέτρων υποστήριξης της μεταρρύθμισης. Κυρίαρχος στόχος της μεταρρύθμισης ήταν η δημιουργία μιας ισχυρής Τοπικής Αυτοδιοίκησης, δηλαδή ισχυρών και αποτελεσματικών οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι οποίοι θα είναι ικανοί να σχεδιάζουν και να υλοποιούν συγκεκριμένες πολιτικές ανάπτυξης σε τοπικό επίπεδο, καθώς και να παρέχουν αποτελεσματικές και ποιοτικά αναβαθμισμένες υπηρεσίες στους πολίτες.

Αναφορικά με το θεσμικό πλαίσιο και την τυπολογία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού<sup>5</sup>, μπορεί να αναφερθεί ότι το οργανωτικό σχήμα της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης θεμελίωσε τη διττή τυπολογία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη βάση της διάκρισης μεταξύ αγροτικών και αστικών οικισμών. Ωστόσο, η αμφισβήτηση του δημοτικού θεσμού οδήγησε στον προσδιορισμό των αστικών οικιστικών ενοτήτων με πολύ αυστηρά τόσο πληθυσμιακά όσο και χωροταξικά κριτήρια, οπότε απέκτησαν αντίστοιχη διοικητική

---

<sup>5</sup> Βλέπε σχετικά Χρυσανθάκης Χ., « Η Θεσμική Μεταρρύθμιση της Πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης: Το Σχέδιο «Ι.Καποδίστριας», σελ. 29-45

μορφή, ως δήμοι. Η απελευθέρωση των συνοικισμών ήταν εκείνη που επένδυσε σε ένα εύπλαστο σχετικά θεσμικό πλαίσιο αναγνώρισης των κοινοτήτων και συνέβαλε στο φαινόμενο της πολυδιάσπασης και της ίδρυσης μη βιώσιμων διοικητικών μονάδων. Πάντως, ως προς την αναγνώριση των κοινοτήτων καθιερώθηκαν και λειτουργικά κριτήρια, όπως η ικανότητα χρηματοδότησης.

Στην Ελλάδα, όπως και σε κάποιες ευρωπαϊκές χώρες, παρατηρείται η θέσπιση διαφορετικών τύπων πρωτοβάθμιων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Συγκεκριμένα, υφίσταται μια ανακόλουθη κατάσταση. Η αρχική διαφορετικότητα μεταξύ Δήμου και Κοινότητας είχε θεμελιωθεί σε πληθυσμιακά και χωροταξικά κριτήρια, στην συνέχεια όμως η κοινότητα παρέμεινε καθηλωμένη στα δεδομένα του 1912 ενώ αντίθετα ο Δήμος θεωρήθηκε ως αξιόλογη οντότητα, ανώτερη της Κοινότητας. Οπότε αυτό το οποίο επιδιώκεται είναι η μετεξέλιξη των κοινοτήτων σε δήμους, μεταβάλλοντας την αρχική τους διαφορά. Παράλληλα, παρατηρείται η θεσμοθέτηση δήμων με ενιαίο θεσμικό πλαίσιο αλλά κρίσιμες πληθυσμιακές και χωροταξικές διαφορές<sup>6</sup>.

Προκειμένου να επιτευχθεί η ορθολογικότερη διοικητική οργάνωση καθώς και η προσαρμογή του θεσμικού πλαισίου στην σύγχρονη πραγματικότητα αλλά και στις διοικητικές και αναπτυξιακές ανάγκες της ελληνικής κοινωνίας, προτάθηκε η εξειδίκευση των επιμέρους τύπων των πρωτοβάθμιων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Βέβαια, σχετικά με το βασικό ονομαστικό προσδιορισμό τόσο για ιστορικούς όσο και για δεοντολογικούς λόγους, προτάθηκε η χρήση του όρου: Δήμος. Ωστόσο, οι Δήμοι πρέπει να διακρίνονται σε ειδικούς τύπους και στον καθένα θα αναλογούν ιδιαιτερότητες τόσο ως προς το διοικητικό σύστημα, όσο και ως προς τις αρμοδιότητες.

### **2.1.1. Η Διάκριση των Δήμων με βάση το πρόγραμμα «Ι.Καποδίστριας».**

Στο τμήμα αυτό γίνεται εκτενής αναφορά στην διάκριση των δήμων με βάση το πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας». Η διάκριση γίνεται στα ακόλουθα:

- A) Δήμος - Ενότητα Χωριών
- B) Δήμος - Ημιαστικός Οικισμός
- Γ) Αστικός Δήμος

<sup>6</sup> Βλέπε σχετικά Χρυσανθάκης Χ., « Η Θεσμική Μεταρρύθμιση της Πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης: Το Σχέδιο «Ι.Καποδίστριας»»



Δ) Δήμος – Νησί

Ε) Δήμος – Πολεοδομικό Συγκρότημα

ΣΤ) Δήμος – Τμήματα Μητροπολιτικών περιοχών

#### Χαρακτηριστικά Δήμων – Ενότητας Χωριών <sup>7</sup>

- Βασικό χαρακτηριστικό η ενότητα αγροτικών οικισμών
- Η αναπτυξιακή λειτουργία της Δημοτικής αρχής
- Η δημοτική αποκέντρωση στην βάση των πρώην κοινοτήτων με τα τοπικά συμβούλια, ακόμη και στην έδρα του νέου Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- Ύπαρξη εκλογικού συστήματος που επιτρέπει την εκπροσώπηση των πρώην κοινοτήτων στο δημοτικό συμβούλιο.
- Ειδικές ρυθμίσεις σχετικά με τις αρμοδιότητες μπορούν να αναφέρονται στις ορεινές ή παραμεθόριες περιοχές.

#### Χαρακτηριστικά Δήμων- Ημιαστικού Οικισμού

- Η ύπαρξη ενός ημιαστικού οικισμού με πληθυσμό άνω των 2.500 ή 5.000 κατοίκων.
- Συνένωση με αυτόν όμορων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης εφόσον βρίσκονται στην άμεση επιρροή του.
- Ύπαρξη τοπικών συμβουλίων στις μικρότερες κοινότητες που θα συνενωθούν μαζί του.
- Ύπαρξη συστήματος εκπροσώπησης και των μικρότερων κοινοτήτων στο Δημοτικό Συμβούλιο.

#### Χαρακτηριστικά Αστικού Δήμου

- Πρόκειται για τον κλασικό τύπο του σύγχρονου αστικού δήμου.
- Προσαρτώνται σε αυτόν οι όμορες κοινότητες.
- Ύπαρξη τοπικών συμβουλίων στις προσαρτώμενες κοινότητες.

---

<sup>7</sup> Βλέπε σχετικά Χρυσανθάκης Χ., « Η Θεσμική Μεταρρύθμιση της Πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης: Το Σχέδιο «Ι.Καποδίστριας»», σελ.68-117

#### Χαρακτηριστικά Δήμου- Νησιού

- Εκτός από τα μεγάλα νησιά που αποτελούν νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις ή εκείνα με μεγάλη έκταση και πληθυσμό, επιδιώκεται η συνένωση των υπολοίπων μικρών νησιών έτσι ώστε κάθε νησί να οργανώνεται ως δήμος.
- Ως προς το διοικητικό σύστημα, εξακολουθούν οι ίδιες ρυθμίσεις όπως περιγράφηκαν ανωτέρω.

#### Χαρακτηριστικά Δήμου- Πολεοδομικού Συγκροτήματος

- Πρόκειται για τους μεγάλους δήμους που αποτελούν ήδη μικρές μητροπολιτικές περιοχές.
- Μετά την ολοκλήρωση της ανασυγκρότησης και την ανάδειξη των νέων δημοτικών αρχών, πρέπει να εξετασθεί η συγκρότηση θεσμών συνεργασίας για την διαχείριση ευρύτερων λειτουργιών της περιοχής.

#### Χαρακτηριστικά Δήμων- Τμημάτων μητροπολιτικών περιοχών

- Πρόκειται για τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης της μητροπολιτικής περιοχής της Αττικής και της Θεσσαλονίκης, των οποίων ο ρόλος και η χωρική τους ανασυγκρότηση πρέπει να επαναπροσδιοριστούν στο πλαίσιο του συστήματος μητροπολιτικής διοίκησης.

### **2.1.2. Οι βασικοί στόχοι και αρχές του προγράμματος «Ι.Καποδίστριας»**

Οι βασικοί στόχοι που η μεταρρύθμιση που επιδιώχθηκε με το πρόγραμμα «Ι.Καποδίστριας» είχε εξαρχής, ήταν οι ακόλουθοι:

- Ο εκσυγχρονισμός του διοικητικού συστήματος, μέσω της παροχής υπηρεσιών αποτελεσματικότητας ίδιου μεγέθους για τους κατοίκους των πόλεων και των χωριών.
- Ο εκσυγχρονισμός του τοπικού πολιτικού συστήματος και η αναβάθμιση του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' βαθμού.

- Ο συντονισμός των τοπικών δημοσίων επενδύσεων για έργα τεχνικής υποδομής και κοινωνικού εξοπλισμού.
- Η δημιουργία ουσιαστικών προϋποθέσεων για την διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.
- Η ενίσχυση του εργατικού δυναμικού της περιφέρειας, που είναι αναγκαία προϋπόθεση για μια διαρκή και βιώσιμη περιφερειακή και τοπική ανάπτυξη.
- Η διαφάνεια στην διαχείριση των πόρων που έχει στην διάθεσή της η Τοπική Αυτοδιοίκηση καθώς και ο κοινωνικός έλεγχος της τοπικής εξουσίας που οδηγούν στην εξασφάλιση της νομιμότητας αλλά και της προστασίας των πολιτών.
- Οικονομίες κλίμακας στις λειτουργικές δαπάνες και αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού.

Επιπρόσθετα, οι βασικές αρχές<sup>8</sup> στις οποίες βασίστηκε το πρόγραμμα ήταν οι ακόλουθες:

- Η αρχή της μέγιστης όσο το δυνατόν αποτελεσματικότητας.
- Η συντονισμένη εφαρμογή νομικών ρυθμίσεων και αναπτυξιακών μέτρων.
- Η εξασφάλιση της ευρύτερης δυνατής πολιτικής και κοινωνικής συναίνεσης.

### **2.1.3. Σχεδιασμός και Λειτουργία των νέων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης**

Στο τμήμα αυτό της διπλωματικής εργασίας γίνεται μια εκτενής παρουσίαση τόσο του σχεδιασμού όσο και της λειτουργίας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης με βάση το πρόγραμμα «Ι.Καποδίστριας».

Σύμφωνα λοιπόν με το πρόγραμμα αυτό, ο καθορισμός των εδαφικών περιφερειών των νέων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πραγματοποιήθηκε αναφορικά με τις χωροταξικές ενότητες, σε συνδυασμό με το μέγεθος του πληθυσμού, ο οποίος είναι και ο πλέον αρμόδιος να προσδιορίσει όλες σχεδόν τις βασικές λειτουργικές εξυπηρετήσεις. Βασικό στοιχείο στον σχεδιασμό των νέων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι είτε η επιθυμητή κλίμακα είτε το

<sup>8</sup> Βλέπε σχετικά Χρυσανθάκης Χ., « Η Θεσμική Μεταρρύθμιση της Πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης: Το Σχέδιο «Ι.Καποδίστριας»»

μέγεθος του νέου Ο.Τ.Α. και όχι τόσο η συγκεκριμενοποίηση των ορίων του, τα οποία δεν μπορεί να είναι τέλεια.<sup>9</sup> Με την σειρά της η επιθυμητή κλίμακα προσδιορίζει τον συνολικό αριθμό των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης στον εθνικό χώρο και τέλος γίνεται η οριοθέτηση.

Αναφορικά με τον καθορισμό των νέων ενοτήτων, δηλαδή των ομαδοποιήσεων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης που έχουν επιτευχθεί με ορισμένες διαδικασίες αλλά και με κάποια σκοπιμότητα, κοινό τόπο αποτελεί το γεγονός ότι δεν θα ήταν σκόπιμο να ξεκινήσει από την αρχή, καθώς υφίστανται ήδη αρκετές από αυτές (λόγου χάρη συμβούλια περιοχής, αναπτυξιακοί σύνδεσμοι κτλ). Όπως είναι σαφές, μια τέτοια ενέργεια θα προκαλούσε αρκετές αντιδράσεις τόσο στους πολίτες όσο και στους τοπικούς φορείς αυτοδιοίκησης. Ωστόσο, αυτό το οποίο θα ήταν αναμενόμενο να συμβεί είναι να στηριχθεί ο καθορισμός σε κάποιο από τα προαναφερόμενα είδη και στην συνέχεια με λίγες συγκεκριμένες προσαρμογές να δημιουργηθούν οι τελικές εδαφικές περιφέρειες.

Φυσικά, η επιλογή του είδους της ενότητας που θα χρησιμεύσει ως αφετηρία ή ως βάση για τις τελικές εδαφικές περιφέρειες, θα εξαρτηθεί από την επιλογή του επιθυμητού μεγέθους του νέου Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ωστόσο, απαραίτητη είναι μια πρώτη επεξεργασία των δεδομένων προκειμένου να καταδειχθεί η ύπαρξη μιας σταθερής και διαχρονικής τάσης στην προτίμηση της γεωγραφικής ενότητας (του κοινού τόπου των πρωτοβάθμιων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης).

Αναφορικά με τις υφιστάμενες διαιρέσεις, πρέπει να τονισθεί ότι δύο από αυτές πλεονεκτούν ως προς την συνέργεια των στόχων της ανασυγκρότησης. Τα συμβούλια περιοχής αποτελούν σαφώς αρκετά διευρυμένες περιφέρειες αλλά ταυτόχρονα αποτελούν ενεργές μονάδες συνεργασίας, επομένως κατά συνέπεια μπορούν να υποκατασταθούν από τον νέο δήμο. Ωστόσο, αυτό είναι κάτι που πρέπει να αφηθεί τόσο στην εκτίμηση των συλλογικών οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης όσο και όσων κληθούν σε τοπικό επίπεδο να επιλέξουν την ευρύτερη δυνατή χωρική ενότητα. Στην περίπτωση που κρίνουν δε πλήρως αιτιολογημένα ότι οι περιφέρειες των συμβουλίων της περιοχής δεν πληρούν τις κρίσιμες προϋποθέσεις για την ίδρυση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, πρέπει να τεκμηριώσουν μια άλλη εναλλακτική πρόταση, η οποία μπορεί να έχει ως βάση την

---

<sup>9</sup> Βλέπε σχετικά Σωτηρέλλης Γ., «Η Μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», σελ. 79-128



γεωγραφική ενότητα αλλά δεν θα κατευθύνεται προς την πολυδιάσπαση των ενοτήτων που είναι ταυτόχρονα αναγκαία εφικτές από άποψη χωρικής δυναμικότητας και για αυτό δεν ενδείκνυται η διάσπασή τους.

Βέβαια, οι προτάσεις για επανακαθορισμό των γεωγραφικών περιοχών πρέπει να ανταποκρίνονται σε ορισμένες προδιαγραφές. Συγκεκριμένα, θα πρέπει να μη διασπών υφιστάμενη γεωγραφική περιοχή μειώνοντας τον πληθυσμό της καθώς και τους αναμενόμενους πόρους. Επιπρόσθετα, θα πρέπει να μην καταλήγουν σε ενότητες δύο μόνο Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, να επιδιώκεται στο ανώτερο δυνατό βαθμό η συνένωση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε συνάρτηση πάντα με τον πληθυσμό της γεωγραφικής περιοχής και τέλος να επιδιώκεται η συνένωση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης με ομοιογενή όσο το δυνατόν γεωγραφική θέση (π.χ. πεδινών, παραλιακών περιοχών).

Αναφορικά με τον αριθμό των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αυτός αναμένεται να είναι ίσος ή και μεγαλύτερος από τον αριθμό των συμβουλίων της περιοχής (ο οποίος είναι ίσος με 492) και μικρότερος από τον αριθμό των γεωγραφικών ενοτήτων (ο οποίος είναι ίσος με 1116).

#### **2.1.4. Η Πολιτική και η Διοικητική Οργάνωση των νέων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης**

Το πρόγραμμα «Ι.Καποδίστριας», πέρα των όσων αναφέρθηκαν εκτενώς στις ενότητες που προηγήθηκαν, καθορίζει τόσο την πολιτική όσο και την διοικητική οργάνωση των νέων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Συγκεκριμένα, ορίζει τα τόσο τα όργανα όσο και τις αρμοδιότητές τους στα πλαίσια των νέων δήμων. Έτσι, κάθε νέος δήμος θα έχει τα ακόλουθα όργανα<sup>10</sup>:

- τον Δήμαρχο, το Δημοτικό Συμβούλιο και την Δημαρχιακή Επιτροπή
- Πενταμελή Τοπικά Συμβούλια με Πρόεδρο (σε κάθε πρώην Οργανισμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης με περισσότερους από 300 κατοίκους), που θα εκπροσωπείται στο Δημοτικό Συμβούλιο
- Τριμελή Τοπικά Συμβούλια με επικεφαλής Δημαρχιακό Πάρεδρο (σε κάθε πρώην Οργανισμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης με λιγότερους από

<sup>10</sup> Βλέπε σχετικά Χρυσανθάκης Χ., « Η Θεσμική Μεταρρύθμιση της Πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης: Το Σχέδιο «Ι.Καποδίστριας»», σελ 59-98

300 κατοίκους), ο οποίος με την σειρά του θα συμμετέχει στις συνεδριάσεις του Δημοτικού Συμβουλίου.

Ορισμένες από τις αρμοδιότητες κάθε Τοπικού Συμβουλίου είναι να συντηρεί την τεχνική υποδομή (των δικτύων ύδρευσης, αποχέτευσης και άρδευσης, των δρόμων, των κοινόχρηστων χώρων κτλ), να εφαρμόζει τα πολιτιστικά και αθλητικά προγράμματα, να διαχειρίζεται τις δασικές εκτάσεις καθώς και τις διάφορες πλουτοπαραγωγικές πηγές κτλ.

Αναφορικά με τις αποφάσεις των Τοπικών Συμβουλίων, αυτές θα πρέπει να εκτελούνται μετά την επικύρωσή τους από το αρμόδιο Δημοτικό όργανο ενώ παράλληλα προτείνεται και η καταβολή ισόβιας χορηγίας στους εν ενεργεία αιρετούς.

#### **2.1.5. Το Άριστο Μέγεθος και η Χωροθέτηση των νέων Δήμων**

Ένας από τους σημαντικότερους ρόλους της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι στην λειτουργία της κατανομής των μέσων παραγωγής και ιδιαίτερα στην παροχή των τοπικών δημοσίων αγαθών αλλά και υπηρεσιών. Ωστόσο, διευκρίνηση απαιτεί ποιά βαθμίδα αυτοδιοίκησης είναι περισσότερο κατάλληλη για την παροχή αυτών των αγαθών και υπηρεσιών. Επίσης, το ερώτημα που ανακύπτει είναι ποιά πρέπει να είναι το κατάλληλο μέγεθος που οφείλει να έχει μια κατώτερη βαθμίδα διοίκησης για να της ανατεθεί η παροχή συγκεκριμένων αγαθών και υπηρεσιών, δεδομένου ότι οι βαθμίδες αυτοδιοίκησης διαφέρουν μεταξύ τους ως προς το μέγεθος. Επομένως, γίνεται σαφές ότι θα πρέπει οι νέοι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης να έχουν ένα άριστο μέγεθος για να μπορούν να επιτελούν αποτελεσματικά τις αρμοδιότητες που τους ανατίθενται.

Τι εννοούμε όμως με την λέξη «μέγεθος»; Σύμφωνα με την βιβλιογραφία, το μέγεθος ενός Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης μπορεί να αφορά είτε στην έκταση είτε στον πληθυσμό του. Ωστόσο, αυτό που έχει επικρατήσει είναι όταν αναφέρεται κανείς στο μέγεθος του Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης να εννοεί το μέγεθος του πληθυσμού του. Από ουσιαστικής όμως πλευράς, δεν υπάρχει συνήθως διαφορά ανάμεσα σε αυτούς τους δύο τρόπους μέτρησης, καθώς στην πράξη η δημιουργία μεγαλύτερων μονάδων αυτοδιοίκησης δεν επιδιώκεται με την μετακίνηση του πληθυσμού από ορισμένους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε κάποιους άλλους, αλλά με υποχρεωτική ή εθελοντική συνένωση ή συγχώνευσή

τους, κάτι που λόγω της μείωσης του αριθμού τους προκαλεί ταυτόχρονα αύξηση του πληθυσμού αλλά και των ορίων τους.

Η γενικότερη άποψη που επικρατεί είναι ότι οι μεγάλοι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν σημαντικά οικονομικά πλεονεκτήματα. Ωστόσο, υπάρχουν αρκετοί που προτιμούν το μικρό μέγεθος, προτάσσοντας τα ακόλουθα επιχειρήματα:

- Όσο μικρότερο είναι το μέγεθος των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τόσο περισσότερο σύμφωνες είναι οι δραστηριότητές τους με τις επιθυμίες των κατοίκων τους.
- Δεδομένου του πληθυσμού μιας χώρας, όσο μικρότεροι είναι οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης τόσο μεγαλύτερος είναι ο αριθμός τους, πράγμα το οποίο σημαίνει ότι τόσο μεγαλύτερος είναι ο ανταγωνισμός μεταξύ τους τόσο στην ανάληψη πρωτοποριακών δραστηριοτήτων όσο και στην παροχή αγαθών και υπηρεσιών. Κατ' επέκταση τόσο μεγαλύτερες είναι και οι επιλογές των δημοτών.
- Είναι πολύ πιο εύκολο στους κατοίκους των μικρών Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης να αντιληφθούν αφενός τα προβλήματα της περιοχής τους και αφετέρου τις δυνατότητες αντιμετώπισής τους από ότι στους μεγάλους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης.
- Όσο μικρότερος είναι ένας Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης τόσο πιο στενή είναι η σχέση ανάμεσα στις αποφάσεις για δαπάνες και στα έσοδα που απαιτούνται για την ικανοποίηση των αναγκών, γεγονός που οδηγεί σε μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα.
- Όσο περισσότεροι είναι οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης τόσο περισσότεροι είναι και οι εκλεγόμενοι αντιπρόσωποι από τους κατοίκους. Με την εκλογή τους τα συγκεκριμένα άτομα θα αποκτήσουν εμπειρία στην δημόσια διοίκηση και με αυτόν τον τρόπο η Αυτοδιοίκηση θα αποτελέσει ένα φυτώριο στελεχών για την Κεντρική Διοίκηση.

Από την αντίπερα όχθη, μπορεί φυσικά κανείς να αντιπαραθέσει τα επιχειρήματα όσων είναι υπέρμαχοι του μεγάλου μεγέθους των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αναφέροντας τα ακόλουθα:

- Οι σημαντικές οικονομίες κλίμακας που υπάρχουν στην παροχή πολλών αγαθών και υπηρεσιών είναι εκείνες που καθιστούν τους μεγάλους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης πολύ πιο αποτελεσματικούς.

- Αν οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν μεγάλο μέγεθος μπορούν να προσελκύσουν υψηλής ποιοτικής στάθμης εκλεγμένους αντιπροσώπους και εξειδικευμένο προσωπικό.
- Το κόστος διοίκησης είναι πολύ χαμηλότερο αν υπάρχουν λιγότεροι αλλά μεγαλύτεροι σε μέγεθος Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης από ότι αν υπάρχουν πολλοί Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης μικρού σχετικά μεγέθους.
- Όσοι περισσότεροι είναι οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης τόσο περισσότερες είναι οι εξωτερικές επιδράσεις που προκαλούν σε άλλους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης οι δραστηριότητές τους, με συνέπεια τόσο περισσότερες να είναι και οι τριβές που δημιουργούνται μεταξύ τους.
- Όσο μεγαλύτερο είναι το μέγεθος των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης τόσο μεγαλύτερη η δυνατότητα άσκησης εντός αναδιανεμητικής πολιτικής.

Από όλα όσα αναφέρθηκαν παραπάνω, γίνεται σαφές ότι τα επιχειρήματα που έχουν αναφερθεί υπέρ ή κατά του μικρού (ή μεγάλου) μεγέθους έχουν στην πλειονότητά τους κάποια κοινή βάση. Συγκεκριμένα, βασίζονται κυρίως στα οφέλη που απολαμβάνουν οι πολίτες από την συλλογική παροχή αγαθών και υπηρεσιών, στις οικονομίες κλίμακας που εμφανίζει αυτή η παροχή καθώς και στις εξωτερικές (είτε θετικές είτε αρνητικές) επιδράσεις που έχει η δραστηριότητα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ωστόσο, η εκτίμηση των δυο πλευρών για τον τρόπο με τον οποίο το μέγεθος των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης επηρεάζει τα ζητήματα αυτά είναι εντελώς διαφορετική.

Κατά συνέπεια, το ζήτημα του μεγέθους που πρέπει να έχει μια βαθμίδα διοίκησης για να της ανατεθεί η αρμοδιότητα της παροχής συγκεκριμένων αγαθών ή υπηρεσιών παραπέμπει στους λόγους για τους οποίους ορισμένα αγαθά και υπηρεσίες πρέπει να παρέχονται συλλογικά αλλά και στα πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα που εμφανίζει η αποκέντρωση. Δηλαδή, παραπέμπει στο ερώτημα κατά πόσο είναι προτιμότερο ορισμένα αγαθά και υπηρεσίες να παράγονται από τους ίδιους τους πολίτες, από το κράτος ή από μικρότερες μονάδες διοίκησης. Φυσικά την απάντηση στο ερώτημα αυτό μπορεί να δώσει η ανάλυση των πλεονεκτημάτων και των μειονεκτημάτων που έχει η συλλογική παροχή αγαθών και υπηρεσιών αφενός και αφετέρου από το μέγεθος της μονάδας διοίκησης.

Εάν κανείς επιχειρήσει να προβεί σε σύγκριση μεταξύ της συλλογικής παροχής αγαθών και υπηρεσιών και της ατομικής, θα συμπεράνει ότι η συλλογική



παροχή πλεονεκτεί της ατομικής λόγω των σημαντικών οικονομιών κλίμακας που εμφανίζει στην παραγωγή. Δηλαδή, όσο αυξάνει το μέγεθος της παραγωγής μειώνεται το κόστος ανά μονάδα προϊόντος, γεγονός που επιτρέπει στους πολίτες να απολαμβάνουν την ίδια ποσότητα αγαθών και υπηρεσιών που θα απολάμβαναν, αν τα αγαθά και τις υπηρεσίες τα παρήγαγαν οι ίδιοι αλλά με χαμηλότερο κόστος.

Αυτό θεωρείται το σημαντικότερο πλεονέκτημα της συλλογικής παροχής, οι οικονομίες κλίμακας που αναπτύσσονται στην παραγωγή. Όμως, όταν έχει αποφασισθεί ότι η παροχή ενός αγαθού ή υπηρεσίας πρέπει να είναι συλλογική και απομένει να προσδιοριστεί η μονάδα διοίκησης που θα είναι αρμόδια για την παροχή δεν θα πρέπει να ληφθούν υπόψη μόνο οι οικονομίες κλίμακας στην παραγωγή αλλά και οι οικονομίες κλίμακας στην διοίκηση. Για παράδειγμα, όσο αυξάνεται το μέγεθος μιας μονάδας διοίκησης τόσο αυξάνουν και οι δυνατότητές της να απασχολήσει εξειδικευμένο προσωπικό. Επιπρόσθετα, σύμφωνα με την βιβλιογραφία, όσο μεγαλύτερο είναι το μέγεθος των μονάδων διοίκησης και άρα μικρότερος ο αριθμός τους, τόσο ευκολότερος και οικονομικότερος είναι αφενός ο συντονισμός τους και αφετέρου οι κάθε μορφής έλεγχοι από την Κεντρική Διοίκηση. Επομένως, το μειωμένο κόστος παροχής των συλλογικά παρεχόμενων αγαθών και υπηρεσιών, το οποίο οφείλεται σε αυτούς τους παράγοντες είναι αυτό που επιδρά στην αύξηση της κοινωνικής ευημερίας των πολιτών.

Η παροχή αγαθών και υπηρεσιών από το κράτος ή την Τοπική Αυτοδιοίκηση έχει θετικές και αρνητικές επιδράσεις στο επίπεδο ευημερίας των πολιτών και ό,τι καθαρό όφελος ή ζημία των πολιτών εξαρτάται από το μέγεθος της μονάδας διοίκησης που αναλαμβάνει την παροχή τους. Βέβαια, η διοικητική διάρθρωση μιας χώρας δεν προσδιορίζεται με βάση τις οικονομίες κλίμακας που αναπτύσσονται στην παραγωγή των αγαθών και υπηρεσιών ή την απώλεια της ευημερίας που προκαλεί η συλλογική παροχή, αλλά και από άλλους παράγοντες. Συγκεκριμένα, η διοικητική διάρθρωση μιας χώρας πολύ συχνά μπορεί να οφείλεται σε:

- Ιστορικούς λόγους. Στην περίπτωση αυτή, ακόμη και αν καταστεί σαφές ότι η διάρθρωση αυτή παρουσιάζει μειονεκτήματα, είναι δύσκολο από πολιτικής πλευράς να αλλάξει σημαντικά, καθώς είναι βέβαιο ότι θα υπάρξουν έντονες αντιδράσεις.
- Ένας άλλος σημαντικός προσδιοριστικός παράγοντας του αριθμού και κατ' επέκταση του μεγέθους των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι ο

γεωφυσικός. Παραδείγματος χάριν, τα νησιά πρέπει να αποτελούν χωριστές διοικητικές μονάδες ανεξάρτητα από το μέγεθός τους.

- Σημαντικούς προσδιοριστικούς παράγοντες της διάρθρωσης της Αυτοδιοίκησης αποτελούν και άλλα χαρακτηριστικά μορφολογίας του εδάφους, όπως είναι η ύπαρξη βουνών, ποταμών και λιμνών.
- Εθνικιστικοί, θρησκευτικοί, πολιτιστικοί, ή άλλοι λόγοι μπορεί επίσης να διακρίνουν τους κατοίκους μιας χώρας σε κοινότητες με ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και προτιμήσεις.
- Ο βαθμός πυκνοκατοίκησης είναι επίσης ένας άλλος σημαντικός παράγοντας για τον προσδιορισμό του άριστου μεγέθους των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, και τούτο διότι το κόστος πολλών υπηρεσιών που παρέχουν σχετίζεται άλλοτε θετικά και άλλοτε αρνητικά με τον παράγοντα αυτό.

Αναφορικά με την χωροθέτηση των νέων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι απόψεις δίστανται. Ωστόσο, κοινό τόπο αποτελεί το γεγονός ότι για την χωροθέτηση των διοικητικών ορίων των νέων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως κριτήρια<sup>11</sup> τα ακόλουθα:

- *πληθυσμιακά κριτήρια* (π.χ. ο αριθμός ή η κατανομή των κατοίκων)
- *κοινωνικά κριτήρια* (π.χ. μορφωτικοί δείκτες)
- *οικονομικά κριτήρια* (π.χ. η απασχόληση ή το εισόδημα)
- *γεωγραφικά κριτήρια* (π.χ. τα δίκτυα υποδομών ή η προσβασιμότητα)
- *αναπτυξιακά κριτήρια* (π.χ. η δομή της τοπικής οικονομικής δραστηριότητας)
- *πολιτιστικά και ιστορικά κριτήρια*
- *χωροταξικά κριτήρια*, με τα οποία επιδιώκεται η γεωγραφική/ χωρική ολοκλήρωση των διαφόρων κοινωνικών, διοικητικών, και οικονομικών λειτουργιών, εξυπηρετήσεων και υποδομών που διασφαλίζουν κάποιου βαθμού βιωσιμότητα. Επίσης, επιδιώκεται τόσο η γεωγραφική κινητικότητα και η ταυτότητα του τόπου, η οποία αναφέρεται στο συμβολικό και στο σημειολογικό επίπεδο για την τοπική κοινωνία.

---

<sup>11</sup> Βλέπε σχετικά Κοσμά Κ., «Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα: Δομή και Λειτουργία στην Ευρωπαϊκή Προοπτική», σελ.45-69

Η μοναδική μέχρι σήμερα θεωρητική αλλά και εμπειρική μελέτη που κατόρθωσε να διερευνήσει χωροταξικά και αναλυτικά μέχρι και το τοπικό επίπεδο είναι εκείνη των ανοικτών πόλεων και των οικιστικών ενότητων, οι βασικές αρχές της οποίας παραμένουν σε ισχύ και χρήση. Σύμφωνα λοιπόν με την μέθοδο αυτή, προσδιορίζονται ιεραρχικά πέντε επίπεδα αστικών οικιστικών κέντρων με βάση τις αναγκαίες λειτουργίες σε κάθε επίπεδο. Στην συνέχεια, τα οικιστικά κέντρα ομαδοποιούνται σε οικιστικές ενότητες που στην ουσία είναι ανθρωπογεωγραφικές περιοχές με σκελετό χωρικής τους οργάνωσης το οικιστικό δίκτυο και μπορούν να αποτελέσουν την επικράτεια ενός δήμου, όπως απαιτούν οι σημερινές ανάγκες.

Οι οικιστικές αυτές ενότητες διακρίνονται σε αστικές ενότητες και σε ανοιχτές πόλεις. Σε αστικές ενότητες διακρίνονται οι οικιστικές ενότητες όταν έχουν πυρήνα ένα τουλάχιστον οικισμό που είναι αστικό κέντρο με πληθυσμό μεγαλύτερο από 10.000 κατοίκους, κατά κανόνα συγκεντρωμένο στο κέντρο, ενώ σε ανοιχτές πόλεις οι οικιστικές ενότητες με πυρήνα οικιστικό κέντρο με πληθυσμό μικρότερο από 10.000 κατοίκους. Βέβαια, πρέπει να σημειωθεί το γεγονός ότι τα όρια των αστικών ενότητων και των ανοικτών πόλεων δεν αποτελούν την μοναδική αλλά μια από τις βασικές συνιστώσες για τον προσδιορισμό των διοικητικών ορίων.

#### **2.1.6. Παρουσίαση του περιεχομένου του Προγράμματος «Ι.Καποδίστριας»**

Όπως ήδη έχει αναφερθεί, ο βασικός στόχος του προγράμματος «Ι.Καποδίστριας» ήταν να επιτύχει την συνένωση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Φυσικά, όπως είναι αναμενόμενο, το ολοκληρωμένο αυτό πρόγραμμα είναι αρκετά αναλυτικό αλλά και πολύπλοκο, ενώ στηρίζεται σε διάφορα υποπρογράμματα<sup>12</sup>, τα οποία περιλαμβάνουν και ορισμένα μέτρα. Τα υποπρογράμματα αυτά, τα οποία είναι επτά στο σύνολο, στηρίζονται σε επιμέρους μέτρα που παρουσιάζονται εκτενώς στο τμήμα που ακολουθεί.

- **ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 1<sup>ο</sup> :**

Το υποπρόγραμμα αυτό αναφέρεται στην επεξεργασία του νομικού πλαισίου καθώς και στο νομοπαρασκευαστικό έργο. Συγκεκριμένα, περιλαμβάνει μέτρα τα

---

<sup>12</sup> Βλέπε σχετικά Χρυσανθάκης Χ., « Η Θεσμική Μεταρρύθμιση της Πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης: Το Σχέδιο «Ι.Καποδίστριας»

οποία έχουν ως κύριο στόχο την νομική και νομοπαρασκευαστική επεξεργασία αφενός της διαδικασίας των συνενώσεων μετά το χωροταξικό σχεδιασμό (κυρίως νομοθετικό πλαίσιο) και αφετέρου των τροποποιήσεων στο ευρύτερο πεδίο των διατάξεων του Δημοτικού και του Κοινοτικού Κώδικα και άλλων νόμων που βελτιώνουν την οργάνωση αλλά και την λειτουργία της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης υπό το πρίσμα των συνενώσεων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

• **ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 2<sup>ο</sup>:**

Το υποπρόγραμμα αυτό αναφέρεται στον χωροταξικό σχεδιασμό των νέων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Τα βασικά μέτρα στα οποία στηρίζεται είναι τρία και περιλαμβάνουν την προπαρασκευή του χωροταξικού σχεδιασμού, την επεξεργασία στο πεδίο εφαρμογής – συμμετοχική διαδικασία και την τελική επεξεργασία- σύνταξη του οριστικού σχεδίου αντίστοιχα. Αναφορικά με το πρώτο, επιχειρείται διερεύνηση της αλληλοεπικάλυψης των υφιστάμενων ενοτήτων και παραγωγή των νέων χαρτών με κοινούς τόπους. Σχετικά με το δεύτερο, οργανώνεται η συζήτηση επιτροπές κάθε νομού με την συμμετοχή των ενδιαφερομένων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αφού προηγηθεί η αποστολή του σχετικού υλικού και γραπτών οδηγιών καθώς και η κατάρτιση των κατάλληλων στελεχών. Επιπρόσθετα, συντάσσεται το πόρισμα καθώς και η αιτιολογημένη πρόταση δημιουργίας των νέων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η οποία χρησιμεύει και ως εισήγηση για γνωμοδότηση από την διοικούσα επιτροπή. Τέλος, αναφορικά με το τρίτο μέτρο, πραγματοποιείται η τελική επεξεργασία και η σύνταξη του οριστικού σχεδίου με την αποστολή της πρότασης της Επιτροπής που θα συσταθεί με την απόφαση του οικείου Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας σε κάθε περιφερειακή διοίκηση νομού. Επιπλέον, ακολουθεί η εισήγηση της αρμόδιας ομάδας εργασίας και η σύνταξη των σχετικών διατάξεων του σχεδίου νόμου, όπου θα αποτυπώνεται ανά νόμο η διοικητική γεωγραφία της χώρας.



### ▪ **ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 3<sup>ο</sup>:**

Το υποπρόγραμμα αυτό, υποστηριζόμενο από έξι μέτρα, ασχολείται με τις τοπικές δημόσιες επενδύσεις. Συγκεκριμένα, το μέτρο 1, αναφέρεται τόσο στην διοικητική υποδομή όσο και στον τεχνικό εξοπλισμό των νέων δήμων. Αφορά, επομένως, την επισκευή και τον εξοπλισμό ενός κτιρίου στην έδρα κάθε νέου δήμου (με την προϋπόθεση ότι δεν υπάρχει κατάλληλο δημοτικό κατάστημα), όπως επίσης και την προμήθεια ενός ελάχιστου αναγκαίου τεχνικού εξοπλισμού, την εξασφάλιση ενός δημόσιου μεταφορικού μέσου για την λ.χ. μετακίνηση των κατοίκων στα όρια του δήμου κτλ. Τέλος, μεριμνά για την εγκατάσταση στο νέο δημοτικό κατάστημα δημοσίων υπηρεσιών που είναι και μεν απαραίτητες αλλά δεν έχουν δική τους εγκατάσταση.

Αναφορικά με το μέτρο 2, επιτυγχάνεται η βελτίωση και η συμπλήρωση των διακοινοτικών έργων τεχνικής υποδομής και προστασίας του περιβάλλοντος. Συγκεκριμένα, το μέτρο αφορά το πολεοδομικό σχεδιασμό, τις αναπλάσεις κοινόχρηστων χώρων, τις αισθητικές παρεμβάσεις, την βελτίωση και την συμπλήρωση των διακοινοτικών έργων τεχνικής υποδομής που εξασφαλίζουν την συγκοινωνική επικοινωνία των πρώην κοινοτήτων με την έδρα του νέου δήμου, την κατασκευή έργων προστασίας του περιβάλλοντος.

Με το μέτρο 3 γίνεται η επεξεργασία της βελτίωσης της εκπαιδευτικής υποδομής. Συγκεκριμένα, το μέτρο αφορά στην βελτίωση και στην επέκταση των εκπαιδευτικών εγκαταστάσεων, οι οποίες είναι απαραίτητες για την ενοποίηση των ολιγοθέσιων σχολείων με στόχο, όπου φυσικά αυτό είναι εφικτό, εξατάξιο σχολείο πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης.

Το μέτρο 4 αναφέρεται στην βελτίωση και συμπλήρωση του του κοινωνικού εξοπλισμού υπερτοπικής σημασίας. Συγκεκριμένα, το μέτρο αφορά τόσο στην βελτίωση όσο και στην συμπλήρωση του κοινωνικού εξοπλισμού υπερτοπικής σημασίας. Το μέτρο αυτό επιλαμβάνεται ζητήματα τα οποία εντάσσονται στα πλαίσια της βελτίωσης λ.χ. βρεφονηπιακών σταθμών, αγροτικών ιατρείων κτλ.

Το μέτρο 5 επιλαμβάνεται ζητημάτων σχετικών με την πολιτιστική και αθλητική υποδομή υπερτοπικής σημασίας. Αφορά δε ιδιαίτερα στην βελτίωση και συμπλήρωση της πολιτιστικής και αθλητικής υποδομής υπερτοπικής σημασίας (π.χ. βιβλιοθήκες, γήπεδα αθλοπαιδιών κτλ).

Τέλος, το μέτρο 6 αναφέρεται στην ανάπτυξη της οικονομικής δραστηριότητας και του ανθρώπινου δυναμικού. Το μέτρο επομένως περιλαμβάνει οικονομικά και άλλα κίνητρα προς τους κατοίκους κάθε περιοχής, που θα αναλάβουν επιχειρηματικές πρωτοβουλίες για την ίδρυση βιώσιμων μονάδων, οι οποίες θα αξιοποιούν τοπικούς πόρους και θα δημιουργούν νέες θέσεις εργασίας. Επιπρόσθετα, περιλαμβάνει προγράμματα συμβουλευτικής, επαγγελματικού προσανατολισμού, κατάρτισης και ένταξης ή επανένταξης στην αγορά εργασίας, τόσο των νέων όσο και των κοινωνικά αποκλεισμένων ατόμων, με παράλληλη αξιοποίηση και του θεσμού των τοπικών συμφώνων απασχόλησης.

• **ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 4<sup>ο</sup>:**

Το υποπρόγραμμα αυτό αναφέρεται στην στελέχωση των νέων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Περιλαμβάνει 3 μέτρα, τα οποία αναφέρονται αντίστοιχα στην εφαρμογή ρυθμίσεων θεμάτων υπηρετούντος προσωπικού, σε αποσπάσεις και μετατάξεις διοικητικού και τεχνικού προσωπικού από φορείς του δημοσίου τομέα, με οικονομικά και άλλα κίνητρα και τέλος στις προσλήψεις επιστημονικού προσωπικού.

• **ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 5<sup>ο</sup>:**

Το υποπρόγραμμα αυτό στοχεύει στην κάλυψη των βασικών λειτουργικών δαπανών, κυρίως από τους κεντρικούς αυτοτελείς πόρους, οι οποίες θα προϋπολογισθούν μετά την ολοκλήρωση του προσδιορισμού προτύπου λειτουργικών δαπανών. Επιπρόσθετα, με το υποπρόγραμμα αυτό επιδιώκεται η εξασφάλιση ενός ελαχίστου επιπέδου παροχής δημοτικών υπηρεσιών.

• **ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 6<sup>ο</sup>:**

Το υποπρόγραμμα αυτό στοχεύει στην οργάνωση των υπηρεσιών των νέων δήμων τόσο με σύγχρονες μεθόδους όσο και με χρήση εργαλείων πληροφορικής καθώς και στην ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού τους. Η χρηματοδότησή τους δε προβλέπεται μέσω διαφόρων προγραμμάτων χρηματοδοτήσεων.

• **ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 7<sup>ο</sup>:**

Οι στόχοι του υποπρογράμματος 7 υπηρετούν τους πολιτικούς και τους επιχειρησιακούς στόχους του προγράμματος «Ι.Καποδίστριας» με μέτρα και ενέργειες μιας συγκροτημένης επικοινωνιακής πολιτικής.

Αναφερόμενος κανείς σε αυτά, θα μπορούσε να ισχυριστεί ότι τα μέτρα και οι ενέργειες αυτές εξασφαλίζουν την κατάλληλη ενημέρωση, διαμορφώνουν τα απαραίτητα μηνύματα δημοσιότητας και δημιουργούν τις προϋποθέσεις ενός αποδοτικού δημοκρατικού διαλόγου, που θα αναδείξουν την σκοπιμότητα αλλά και την εφικτότητα του προγράμματος, θα διασφαλίσουν την ευρύτερη δυνατή πολιτική και κοινωνική συναίνεση και θα διευκολύνουν την επιχειρησιακή αποτελεσματικότητά του.

Τα μέτρα και οι ενέργειες ενημέρωσης απευθύνονται στους αιρετούς καθώς και στο προσωπικό των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης ώστε να συμβάλλουν στην εξειδίκευσή του κατά νόμο και να συμμετάσχουν ενεργά στην εφαρμογή του. Επιπρόσθετα, απευθύνονται στην πολιτική ηγεσία και τα αρμόδια στελέχη της κεντρικής και περιφερειακής διοίκησης ώστε να αξιοποιήσουν τις δημόσιες πολιτικές, τα χρηματοδοτικά προγράμματα και άλλα μέσα που έχουν στην διάθεσή τους για την επιτυχή εφαρμογή του προγράμματος. Στα κόμματα και τους κοινωνικούς φορείς ώστε να συμβάλλουν θετικά στον δημοκρατικό διάλογο και να εξασφαλιστεί η συναίνεση και υποστήριξή τους όπως επίσης και στα μαζικά μέσα ενημέρωσης προκειμένου να ενημερωθεί και να ευαισθητοποιηθεί η κοινή γνώμη και ειδικότερα όσοι διατηρούν δεσμούς με τους τόπους καταγωγής τους, ώστε να εξασφαλιστεί η ευρύτερη δυνατή πολιτική και κοινωνική συναίνεση.

Φυσικά, τα μέτρα και οι ενέργειες αυτές έχουν το ακόλουθο περιεχόμενο:

- καταδεικνύουν την σκοπιμότητα του προγράμματος
- ασχολούνται με την ανάλυση του προγράμματος
- συμβάλλουν στην ανάδειξη του καινοτομικού χαρακτήρα του
- τονίζουν τα δημοκρατικά χαρακτηριστικά των επιλογών του προγράμματος
- υπογραμμίζουν τις διαχρονικές προγραμματικές δεσμεύσεις της πολιτείας για την υποστήριξη της εφαρμογής του προγράμματος

Όπως είναι αναμενόμενο για την εφαρμογή ενός τέτοιου προγράμματος και την υλοποίηση της ανασυγκρότησης της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης και την υποστήριξη των νέων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης απαιτούνται σημαντικοί πόροι, οι οποίοι ως επί τω πλείστον προέρχονται από συγκεκριμένες πηγές. Οι πηγές αυτές είναι οι λεγόμενοι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι, η Συλλογική Απόφαση Τοπικής Αυτοδιοίκησης καθώς και τα διάφορα κονδύλια που διατίθενται για την παροχή άτοκων δανείων στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Επιπρόσθετα, πρέπει να σημειωθεί ότι σημαντικοί πόροι μπορούν να εξασφαλιστούν από διάφορες μορφές χρηματοδότησης, όπως είναι οι ακόλουθες:

- Χρηματοδοτήσεις από το Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, οι οποίες αφορούν σε πολεοδομικές μελέτες, έργα προστασίας του περιβάλλοντος.
- Χρηματοδοτήσεις από το Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, οι οποίες αφορούν κυρίως την ενοποίηση των ολιγοθέσεων σχολείων σε εξατάξια, τόσο για την πρωτοβάθμια εκπαίδευση όσο και για την δευτεροβάθμια εκπαίδευση.
- Χρηματοδοτήσεις από το Υπουργείο Υγείας, οι οποίες αφορούν στον εξοπλισμό των κέντρων κοινωνικής μέριμνας κτλ.
- Χρηματοδοτήσεις από το Υπουργείο Πολιτισμού, οι οποίες αφορούν ως επί τω πλείστον τα πολιτιστικά κέντρα, τις αθλητικές εγκαταστάσεις κτλ.

#### 2.1.7. Σενάρια και Βασικοί Τομείς Μητροπολιτικής Οργάνωσης

Επιχειρώντας κανείς να συσχετίσει την υπάρχουσα εμπειρία στον διεθνή και ιδιαίτερα στον ευρωπαϊκό χώρο με τα ελληνικά πολιτικά αλλά και διοικητικά δεδομένα, μπορεί να καταλήξει σε τρία διαφορετικά βασικά σενάρια οργάνωσης σχετικά με τον φορέα μητροπολιτικής διακυβέρνησης. Τα σενάρια αυτά είναι τα ακόλουθα:

- *Αποκεντρωμένη κρατική διοίκηση ή μητροπολιτική περιφέρεια.* Στην ουσία πρόκειται για την δημιουργία ενός αποκεντρωμένου μητροπολιτικού θεσμού, ο οποίος διοικείται από στελέχη της κρατικής διοίκησης με ενδεχόμενη συμμετοχή και εκλεγμένων από την Τοπική Αυτοδιοίκηση στο συμβούλιο της μητροπολιτικής αρχής.



- *Άμεση Τοπική Αυτοδιοίκηση ή μητροπολιτικός δήμος ή μητροπολιτική νομαρχία.* Πρόκειται για έναν αυτοδιοικητικό θεσμό με άμεση εκλογή των οργάνων του.
- *Έμμεση Τοπική Αυτοδιοίκηση ή μητροπολιτικός σύνδεσμος.* Στην ουσία πρόκειται για δημιουργία ενός αυτοδιοικητικού μητροπολιτικού θεσμού, με έμμεση όμως έκφραση, δεδομένου ότι τα όργανά του απαρτίζονται από αιρετούς των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (τόσο πρωτοβάθμιας όσο και δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης).

Πάντως, σε κάθε περίπτωση, ένα αποτελεσματικό σχήμα μητροπολιτικής διακυβέρνησης οποιασδήποτε μορφής θα πρέπει να μην υποκαθιστά άλλα επίπεδα διοίκησης ή φορείς και να αναλάβει αρμοδιότητες μόνο με βάση την σκοπιμότητα του μητροπολιτικού επιπέδου διακυβέρνησης. Επιπρόσθετα, θα πρέπει να έχει ρυθμιστικές αλλά και κανονιστικές ευθύνες για συγκεκριμένα θέματα, διαμορφώνοντας το πλαίσιο για τις αντίστοιχες ρυθμίσεις από χαμηλότερα επίπεδα διοίκησης φυσικά να αναλάβει τις εκτελεστικές αρμοδιότητες που θα κριθούν απαραίτητες για την υλοποίηση της πολιτικής σε μητροπολιτικό επίπεδο.

Βέβαια, ανεξάρτητα με το μοντέλο που τελικά θα επιλεγεί, οι μητροπολιτικές λειτουργίες θα πρέπει να αφορούν έξι βασικούς τομείς: την αστική ανάπτυξη-ανταγωνιστικότητα, τον χωρικό σχεδιασμό, τις μεταφορές και τα δίκτυα, το περιβάλλον και την ποιότητα ζωής, την πολιτική προστασίας και ασφάλειας και τέλος την κοινωνική πολιτική.

- **Αστική ανάπτυξη – Ανταγωνιστικότητα**

Μία από τις πιο σημαντικές αρμοδιότητες της μητροπολιτικής αρχής αποτελεί η προώθηση της βιώσιμης οικονομικής ανάπτυξης της μητροπολιτικής περιοχής. Έτσι, η εκάστοτε μητροπολιτική αρχή σχεδιάζει, καταρτίζει και εφαρμόζει στρατηγικά αναπτυξιακά προγράμματα ενώ ταυτόχρονα καλείται να ενθαρρύνει την υιοθέτηση των αναπτυξιακών αρχών από τους τοπικούς φορείς και την προβολή της μητροπολιτικής περιοχής τόσο στον ευρωπαϊκό όσο και στον διεθνή χώρο. Επιπρόσθετα, οφείλει να σχεδιάζει μια ενιαία πολιτική για την ανάπτυξη του παραγωγικού συστήματος, το ανθρώπινο δυναμικό και την αγορά εργασίας όπως

επίσης και να συντονίζει τις ενέργειες που απαιτούνται για την ολοκλήρωση της εγκατάστασης των επιχειρήσεων.

- **Χωρικός σχεδιασμός**

Η εκάστοτε μητροπολιτική αρχή καλείται να διαμορφώσει το πλαίσιο, να δώσει τις κατευθύνσεις αλλά και να εποπτεύει τον συντονισμό των αρμοδιοτήτων χωρικού σχεδιασμού των επιμέρους τοπικών διοικήσεων εντός των ορίων της μητροπολιτικής περιοχής. Επιπλέον, θα πρέπει να διαθέτει εισηγητική και γνωμοδοτική αρμοδιότητα για το εθνικό και περιφερειακό χωροταξικό σχέδι, όπως και αρμοδιότητα για την σύνταξη και την παρακολούθηση του ρυθμιστικού σχεδίου μητροπολιτικής περιφέρειας, των γενικών πολεοδομικών σχεδίων, των ειδικών χωροταξικών σχεδίων, των ζωνών οικιστικού ελέγχου, των πολεοδομικών μελετών καθώς και των πολεοδομικών αναπλάσεων μεγάλης κλίμακας.

- **Μεταφορές και Δίκτυα**

Μερικές από τις αρμοδιότητες που ο μητροπολιτικός φορέας κρίνεται σκόπιμο να συγκεντρώνει είναι ο σχεδιασμός του συστήματος μεταφορών σε θέματα πρόβλεψης των μετακινήσεων, σχεδιασμού του οδικού δικτύου, διαχείρισης της κυκλοφορίας, της στάθμευσης αλλά και των δημοσίων συγκοινωνιών. Παράλληλα, θα πρέπει να συμμετέχει στην διαδικασία λήψης αποφάσεων ως προς τα υπόλοιπα δίκτυα υποδομής (ύδρευσης, αποχέτευσης, τηλεπικοινωνιών, διανομής ενέργειας και φυσικού αερίου).

- **Περιβάλλον και Ποιότητα Ζωής**

Η μητροπολιτική αρχή θα πρέπει να αναλαμβάνει την εκπόνηση στρατηγικών μελετών για αναβάθμιση του μητροπολιτικού περιβάλλοντος, σε συνδυασμό με τον χωροταξικό σχεδιασμό αλλά και την πολιτική μεταφορών. Επιπρόσθετα, θα πρέπει να αναλαμβάνει την παρακολούθηση της ποιότητας της ατμόσφαιρας, των υδάτινων πόρων και του θορύβου παράλληλα με την λήψη μέτρων, καθώς και την σύνταξη

σχεδίων για τα στερεά απόβλητα και για την διαχείριση των ορεινών όγκων, των παραλιακών μετώπων και των ελεύθερων χώρων.

- **Πολιτική Προστασίας και Ασφάλειας**

Ένας από τους τομείς που πολύ συχνά δραστηριοποιούνται οι μητροπολιτικοί σχηματισμοί είναι η αστυνόμευση καθώς και η πολιτική έκτακτης ανάγκης και ασφάλειας. Μερικές λοιπόν από τις αρμοδιότητες της μητροπολιτικής αρχής είναι να σχεδιάζει σε συνεργασία με τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης τοπικά σχέδια δράσης για διαφορετικές κατηγορίες καταστροφών, να συντονίζει την δράση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης για εξεύρεση και κατοχύρωση των εκτάσεων ως χώρων καταυλισμών, να ελέγχει την τήρηση μέτρων ασφαλείας και να διαθέτει κανονιστική αρμοδιότητα παραγωγής νομικών υποθέσεων για την υλοποίηση της πρόληψης.

- **Κοινωνική Πολιτική**

Η άσκηση της κοινωνικής πολιτικής, αναφορικά με την υγεία και την αντιμετώπιση των κοινωνικών προβλημάτων, είναι πιο αποτελεσματική όταν οι αρμόδιες υπηρεσίες βρίσκονται πιο κοντά στον πολίτη. Η μητροπολιτική διοίκηση δύναται να χωροθετεί εγκαταστάσεις, όπως επίσης και να εκτιμά προτεραιότητες και ανάγκες για την εκπόνηση ενός υγειονομικού χάρτη. Στον τομέα δε της πρόνοιας μπορεί να αναλάβει την χωροθέτηση των σχετικών εγκαταστάσεων και την εκπόνηση ερευνών ενώ στον τομέα του πολιτισμού να συντονίζει τους συναρμόδιους φορείς και να διαμορφώνει πολιτική.

Φυσικά, όπως είναι αυτονόητο, για την υλοποίηση αλλά και την αποτελεσματική λειτουργία της μητροπολιτικής διακυβέρνησης ιδιαίτερο κρίσιμο ζήτημα αποτελούν οι πηγές και ο όγκος της χρηματοδότησης όλων των ανωτέρω. Για το λόγο αυτό, θα πρέπει να καταστεί σαφές αν τα έσοδα προέρχονται από δικούς της φόρους ή από φόρους που επιβάλλει και εισπράττει η κεντρική διοίκηση. Επιπρόσθετα, σε πολιτικό επίπεδο, θα πρέπει να διευκρινιστεί αν η εκάστοτε μητροπολιτική αρχή θα αποτελεί διαχειριστικό μηχανισμό παροχής δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών της κεντρικής διοίκησης ή θα λειτουργεί σε μεγάλο βαθμό ανεξάρτητα και θα έχει, με

θεσμοθετημένα από την κεντρική διοίκηση όρια, δυνατότητες επιλογής, καθώς και συγκεκριμένες υποχρεώσεις και δικαιώματα.

#### **2.1.8. Αξιολόγηση του προγράμματος «Ι.Καποδίστριας Ι»**

Έχοντας ήδη ολοκληρωθεί η περίοδος εφαρμογής του προγράμματος αυτού, είναι σε θέση κανείς να αξιολογήσει τα αποτελέσματα αυτής της μεγάλης μεταρρύθμισης. Η αξιολόγηση πρέπει να γίνει τόσο ως προς τους στόχους που είχαν εξ αρχής τεθεί, με βάση τον σχεδιασμό του προγράμματος, όσο και ως προς τις απαιτήσεις και τις προκλήσεις του σήμερα.

Εάν επιχειρήσει κανείς να αξιολογήσει το πρόγραμμα αυτό, θα διαπιστώσει πως αφενός δεν επιτεύχθηκαν οι στόχοι του και αφετέρου δεν ανταποκρίθηκε στις μεγάλες προσδοκίες που καλλιέργησε.

Η μεταρρύθμιση του «Ι. Καποδίστρια», που βελτίωσε αισθητά την Τοπική Αυτοδιοίκηση, δε δημιούργησε παρόλαυτα αποτελεσματικούς Δήμους με οικονομική αυτάρκεια και δυνατότητα άντλησης ιδίων πόρων, ούτε διοικητική ικανότητα με καλά οργανωμένες υπηρεσίες και ανθρώπινο δυναμικό, που να αξιοποιούν τις νέες δυνατότητες και νέες τεχνολογίες για την παροχή ποιοτικά αναβαθμισμένων υπηρεσιών. Για αυτό άλλωστε μόνο σε 212 από τους 1034 πρωτοβάθμιους ΟΤΑ πιστοποιήθηκε η διαχειριστική επάρκεια, αναγκαία προϋπόθεση συμμετοχής στο ΕΣΠΑ. Αυτοί είναι οι λόγοι που πλήττουν την εύρυθμη λειτουργία αλλά και την εικόνα της Αυτοδιοίκησης και των αιρετών της στη συνείδηση των πολιτών, όπως καταγράφεται και στις ετήσιες Εκθέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη, του Σώματος Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης.

Το πλήθος των νέων δήμων δεν επαρκούσε (κυρίως ως διοικητικές μονάδες) για να επιτύχουν τους στόχους της μεταρρύθμισης, όπως επίσης δεν υπήρξε η αναμενόμενη στήριξη των νέων δήμων ούτε οικονομικά ούτε με πολιτικές προγραμματικής, οργανωτικής και λειτουργικής αναβάθμισης. Επιπρόσθετα, η μεταρρύθμιση δεν συνοδεύτηκε με ριζική αλλαγή του πολιτικού και του διοικητικού συστήματος των νέων διευρυμένων δήμων, προκειμένου τα πολιτικά όργανα να αποκτήσουν εκείνο τον επιτελικό και προγραμματικό ρόλο στην λειτουργία τους. Υστέρησε, δηλαδή, ως προς τα στοιχεία τα οποία, από κοινού με τις αναγκαίες επιτελικές υπηρεσίες, θα μετέτρεπαν τους δήμους σε ισχυρές μονάδες σχεδιασμού



και προώθησης της τοπικής ανάπτυξης<sup>13</sup>. Ο τρόπος, δε, που σχεδιάστηκε το πολιτικό και το διοικητικό σύστημα του νέου διευρυμένου δήμου, είχε ως αποτέλεσμα ακόμη και την μείωση της προσβασιμότητας του πολίτη στις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων.

Μπορεί, συνεπώς, να παρατηρήσει κανείς ότι ενώ με βάση τους στόχους που προαναφέρθηκαν, η μεταρρύθμιση απέβλεπε σε μια ισχυρή τοπική αυτοδιοίκηση, με διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια και λειτουργικό εκσυγχρονισμό, για να μπορούν οι δήμοι να εξασφαλίζουν παροχή υπηρεσιών ισοδύναμης αποτελεσματικότητας στους κατοίκους των πόλεων και των χωριών, ο στόχος αυτός δεν επιτεύχθηκε και αυτό μπορεί να το αποδώσει κανείς στους παρακάτω λόγους:

- Η μεταρρύθμιση δεν συνοδεύτηκε από μια μεταρρύθμιση του διοικητικού συστήματος της χώρας σε διευρυμένο επίπεδο, με άμεσο αποτέλεσμα αυτού να διατηρηθεί άθικτος ο κρατικός συγκεντρωτισμός.
- Ο μη ορθολογικός σχεδιασμός των διοικητικών ορίων σε συνδυασμό με την επιλογή να δημιουργηθούν οι νέοι δήμοι χωρίς να υπάρξουν κριτήρια βιωσιμότητας είχε ως αποτέλεσμα να δημιουργηθούν νέοι ανίσχυροι διοικητικά δήμοι, οι οποίοι δεν μπορούσαν να ανταποκριθούν στους στόχους της μεταρρύθμισης.
- Η μεταρρύθμιση διατήρησε χωρίς αλλαγές το σύστημα διακυβέρνησης και δεν το προσαρμόσε στα δεδομένα και στους στόχους ενός νέου ισχυρού και αποτελεσματικού δήμου.
- Η μεταρρύθμιση ήταν αποσπασματικά οργανωτική και δεν αντιμετώπισε μια σειρά προβλημάτων που αφορούσαν την κατηγοριοποίηση των δήμων καθώς και την διάκριση των αρμοδιοτήτων ανάλογα με αυτήν την κατηγοριοποίηση.

Για όλους λοιπόν τους ανωτέρω λόγους κρίθηκε επιβεβλημένος ο σχεδιασμός και η εφαρμογή μιας νέας μεταρρύθμισης, προκειμένου να μπορέσει να διαμορφωθεί ένα νέο σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης.

Γίνεται σαφές ότι η Νέα Αρχιτεκτονική πρέπει να στοχεύει σε ένα Δήμο με αναπτυξιακό και κοινωνικό ρόλο, με διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, που παρέχει υψηλού επιπέδου υπηρεσίες στους πολίτες, αποτελώντας βασικό πυλώνα της τοπικής ανάπτυξης. Απαραίτητη προϋπόθεση για την επίτευξη αυτού του στόχου

<sup>13</sup> Βλέπε σχετικά Μπέσιλα Ε., «Τοπική Αυτοδιοίκηση», σελ.39-82

αποτελεί η γενναία αναδιανομή αρμοδιοτήτων και πόρων ανάμεσα στο κράτος και την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3**

### **ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ»**

Τα τελευταία χρόνια, παρά την εξυγίανση που επιχειρήθηκε στην τοπική αυτοδιοίκηση με τα προγράμματα «Ι.Καποδίστριας» και «Θησέας», άρχισε να γίνεται ολοένα και πιο επιτακτική η ανάγκη για την ριζική ανασύνταξη του κράτους. Κύριες αιτίες για αυτό θεωρήθηκαν τόσο η σημερινή προβληματική δομή όσο και η ραγδαία επιδείνωση της λειτουργίας του κράτους, οι οποίες με την σειρά τους αποτελούν τις βάσεις για την γιγάντωση του δημοσιονομικού προβλήματος που αντιμετωπίζει η χώρα και στάθηκαν ακόμη και εμπόδιο στην ανάπτυξή της. Το σημαντικότερο όμως είναι ότι θεωρούνται ως πηγές ανασφάλειας και ταλαιπωρίας για τον πολίτη κυρίως εξαιτίας του φαινομένου του συγκεντρωτισμού που παρατηρείται εδώ και δεκαετίες.

Επομένως, κατέστη περισσότερο από ποτέ αναγκαία μια ριζική δομική αλλαγή του τρόπου με τον οποίο λειτουργεί το κράτος, η διοίκηση και η αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα. Αυτό που απαιτείται είναι ένας συνολικός επανασχεδιασμός του κράτους, που να βασίζεται σε μια ολοκληρωμένη μελέτη και να θέτει ως άμεσο στόχο την πιο αποτελεσματική εξυπηρέτηση των αναγκών του πολίτη, συμβάλλοντας παράλληλα σε μεγαλύτερη ανάπτυξη των κρατικών δομών.

Προκειμένου λοιπόν να μπορέσουν να ξεπεραστούν όλα τα παραπάνω και να δημιουργηθεί μια αυτοδιοίκηση που να υπηρετεί το δημόσιο συμφέρον, να σέβεται, να υποστηρίζει και να προστατεύει τους πολίτες της, προτάθηκε η εφαρμογή του προγράμματος «Καλλικράτης». Το πρόγραμμα αυτό αποτελεί την ωρίμανση μιας πολυετούς προσπάθειας της αυτοδιοίκησης και των θεσμικών φορέων της. Παράλληλα, είναι αποτέλεσμα σημαντικής συνεισφοράς της επιστημονικής επιτροπής υψηλού κύρους που συνέστησε το Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης αλλά και του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Στόχος του νέου προγράμματος είναι να προσδώσει στην χώρα μια σταθερή και συνάμα σύγχρονη διοικητική και αυτοδιοικητική δομή μόνιμου χαρακτήρα. Δηλαδή το πρόγραμμα αυτό σχεδιάστηκε με την προοπτική να μπορεί να

ανταποκρίνεται όχι μόνο στις σημερινές αλλά και στις μελλοντικές ανάγκες ανάπτυξης με τις εκάστοτε αναγκαίες και επιβεβλημένες προσαρμογές.

Επιπρόσθετα, η πιο σημαντική ιδέα της Νέας Αρχιτεκτονικής της Διοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, όπως ονομάστηκε, είναι αφενός η εξοικονόμηση πόρων των φορολογουμένων πολιτών μέσω του περιορισμού του αριθμού των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης καθώς και των νομικών τους προσώπων και αφετέρου η εξορθολογισμένη διαχείριση. Ταυτόχρονα, το σημαντικότερο πλεονέκτημα που παρουσιάζει είναι η αναπτυξιακή της προοπτική. Και τούτο διότι, η συγκρότηση και η λειτουργική αυτοδυναμία των νέων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης τους καθιστά ικανούς να διευκολύνουν, να ενθαρρύνουν και να στηρίζουν την ανάληψη τοπικών πρωτοβουλιών, προωθώντας με αυτόν τον τρόπο την τοπική ανάπτυξη με την αξιοποίηση των τοπικών και περιφερειακών συγκριτικών πλεονεκτημάτων.

Έτσι, από όλα όσα αναφέρθηκαν ανωτέρω γίνεται κατανοητό ότι η Νέα Αρχιτεκτονική της Διοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης:

- Αξιοποιεί το αυτοδιοικητικό δυναμικό της με τέτοιο τρόπο που να βελτιώνεται η εξυπηρέτηση του πολίτη, να αναβαθμίζεται η ποιότητα της ζωής του και να επαναδιοργανώνεται η αναπτυξιακή πορεία του κράτους.
- Επιτρέπει την αναδιάρθρωση του προσωπικού με την μεταφορά αρμοδιοτήτων ανάλογα με τις εκάστοτε ανάγκες που προκύπτουν.
- Περιορίζει τις λειτουργικές δαπάνες και ενεργοποιεί τις λεγόμενες οικονομίες κλίμακας σε οικονομικούς ως επί τω πλείστον πόρους.
- Συμβάλλει στην ολοκληρωμένη διαχείριση των πολιτικών σε κάθε επίπεδο, με την αντιμετώπιση των προβλημάτων επικαλύψεων αρμοδιοτήτων.
- Δίνει έμφαση στην συνέργεια και την αλληλεξάρτηση των επιπέδων της κεντρικής διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης, προβάλλοντας παράλληλα τον επιτελικό, συντονιστικό και ελεγκτικό ρόλο αλλά και χαρακτήρα του κεντρικού κράτους.
- Ενσωματώνει τις αρχές της διαφάνειας, της ανοιχτής διακυβέρνησης, της αξιολόγησης και της λογοδοσίας στην διοικητική λειτουργία αλλά και της αξιοκρατίας στην πρόσληψη του προσωπικού, απαλλάσσοντας με τον τρόπο αυτό τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης από την έντονη κριτική που δέχονταν κατά καιρούς.



- Αξιοποιεί τα νέα εργαλεία και μεθόδους για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και την αυτόματη εξυπηρέτηση των πολιτών ενώ ταυτόχρονα προσανατολίζει τις κρατικές δομές και λειτουργίες στις ανάγκες της λεγόμενης «πράσινης ανάπτυξης».
- Συμβάλλει με υπευθυνότητα στην προώθηση των εθνικών στρατηγικών στόχων, μέσω της οργανωμένης και πολυδιάστατης τοπικής αυτοδιοίκησης.
- Αναμένεται να επηρεάσει θετικά τα δημοσιονομικά μεγέθη, μέσω της αύξησης της αποτελεσματικότητας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και του κράτους σε γενικό επίπεδο.
- Αναμένεται να συμβάλλει θετικά στην εύρυθμη λειτουργία της αγοράς και τον περιορισμό φαινομένων αθέμιτου ανταγωνισμού.
- Συμβάλλει στην ορθή διαχείριση των δημόσιων πόρων.

Συνοψίζοντας κανείς όλα όσα αναφέρθηκαν, θα μπορούσε να ισχυριστεί ότι η Νέα Αρχιτεκτονική της Διοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης θεμελιώνει μια νέα, εξορθολογισμένη δομή του κράτους <sup>14</sup> με κυριότερα χαρακτηριστικά της:

- ☞ Την δημιουργία ισχυρών διοικητικών ενοτήτων.
- ☞ Την αναβάθμιση της δημοκρατικής λειτουργίας της τοπικής αυτοδιοίκησης.
- ☞ Τον ολοκληρωμένο και συστηματικό σχεδιασμό σε όλα τα επίπεδα.
- ☞ Την σαφή οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων καθώς και την ολοκληρωμένη άσκηση δημοσίων πολιτικών σε κάθε επίπεδο.
- ☞ Την καλύτερη εξυπηρέτηση των αναγκών του πολίτη.

Λαμβάνοντας υπόψη όλα τα προηγούμενα, στο τμήμα που ακολουθεί γίνεται μια εκτενής παρουσίαση του προγράμματος «Καλλικράτης» τόσο ως προς την δομική και λειτουργική επαναθεμελίωση των δήμων όσο και ως προς την θεμελίωση της περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Ωστόσο, κρίνεται σκόπιμο να γίνει πρωτύτερα μια αξιολόγηση της ήδη υπάρχουσας κατάστασης, έτσι ώστε να καταστεί περισσότερο κατανοητή η επιτακτική ανάγκη εξυγίανσης της τοπικής αυτοδιοίκησης.

<sup>14</sup> Βλέπε σχετικά Κοσμά Κ., «Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα: Δομή και Λειτουργία στην Ευρωπαϊκή Προοπτική»

### 3.1. Αξιολόγηση της ήδη υπάρχουσας κατάστασης

Η μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης, που επιχειρήθηκε με το πρόγραμμα «Ι.Καποδίστριας», αν και επιτεύχθηκε εν μέρει βελτιώνοντας αισθητά την λειτουργία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ωστόσο δεν κατόρθωσε να δημιουργήσει αυτόνομα και συνάμα αποτελεσματικούς δήμους με δυνατότητα άντλησης ιδίων πόρων<sup>15</sup>. Συγκεκριμένα, η ανεπάρκεια του προγράμματος εντοπίζεται στο γεγονός ότι οι δήμοι δεν παρουσίασαν βελτίωση ούτε στην διοικητική ικανότητα, ούτε στις υπηρεσίες που προσέφεραν στους πολίτες ούτε στην αξιοποίηση των νέων δυνατοτήτων που προσφέρθηκαν και των νέων τεχνολογιών για την παροχή ποιοτικά αναβαθμισμένων υπηρεσιών. Αυτός ήταν ίσως και ο κυριότερος λόγος που η εύρυθμη λειτουργία αλλά και η εικόνα της τοπικής αυτοδιοίκησης και των αιρετών της επλήγησαν στο μυαλό αλλά και στην συνείδηση των πολιτών.

Επιπρόσθετα, το κράτος δεν στήριξε ουσιαστικά, αν και ήταν αναμενόμενο, τους νέους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Συγκεκριμένα, δεν τους παρείχε επαρκή χρηματοδότηση προκειμένου να μπορέσουν να υλοποιήσουν όλα όσα ορίζονταν για αυτούς στο πρόγραμμα «Ι.Καποδίστριας» με αποτέλεσμα να μην επιτευχθεί η αναβάθμισή τους τόσο ως προς την οργάνωση όσο και ως προς την λειτουργία τους.

Από την άλλη μεριά, αναφορικά με την τοπική αυτοδιοίκηση δευτέρου βαθμού, πρέπει να σημειωθεί ότι οι αρμοδιότητες που της ανατέθηκαν ήταν σε πολύ μεγάλο βαθμό γραφειοκρατικού και διεκπεραιωτικού χαρακτήρα, με αποτέλεσμα να εμποδίζεται η αποτελεσματικότητα του θεσμού, παρά τις μεγάλες προσπάθειες να επιτευχθούν οι αρχικές δεσμεύσεις. Έτσι, έγινε φανερό ότι η συγκρότηση του δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης με τα σημερινά δεδομένα καθιστά ανέφικτη την ανάληψη της ευθύνης για το σχεδιασμό και την άσκηση μιας ολοκληρωμένης πολιτικής για την ανάπτυξη στην περιοχή των ελληνικών νομών. Επιπρόσθετα, η δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση έγινε φανερό ότι προβάλλει δυσκολίες

---

<sup>15</sup> Βλέπε σχετικά Σωτηρέλλης Γ., «Η Μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», σελ. 91-95

στην αποτελεσματική συμμετοχή στα ευρωπαϊκά όργανα (π.χ. την Επιτροπή των Περιφερειών).

Κατά συνέπεια, κρίνεται επιβεβλημένη η συγκρότηση του δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης σε ευρύτερες γεωγραφικές ενότητες που να επιτρέπουν την ανάληψη νέων αρμοδιοτήτων, ιδιαίτερα στον τομέα της ανάπτυξης.

Επομένως, αναφορικά με την Νέα Αρχιτεκτονική γίνεται σαφές πως για τους μεν δήμους, θα πρέπει να στοχεύει στην δημιουργία δήμων με αναπτυξιακό και κοινωνικό ρόλο, με διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια και με παροχή υψηλού επιπέδου υπηρεσιών στους πολίτες, καθιστώντας τους παράλληλα βασικούς πυλώνες της τοπικής ανάπτυξης και αναδιάρθρωσης. Για τους δε οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης δευτέρου βαθμού, θα πρέπει να κινείται σε δύο άξονες. Από την μια μεριά, θα πρέπει να επιδιώκει την ανασυγκρότησή τους σε επίπεδο περιφερειών ενώ από την άλλη μεριά, θα πρέπει να τους τροφοδοτεί με τους απαραίτητους οικονομικούς πόρους αλλά και με το κατάλληλο ανθρώπινο δυναμικό για την εκπλήρωση με τον καλύτερο δυνατό τρόπο της αποστολής τους.

### **3.2. Η Δομική και Λειτουργική Επαναθεμελίωση των νέων Δήμων**

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, ένας από τους στόχους του προγράμματος «Καλλικράτης» είναι η μείωση του αριθμού των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού από 1034 σε 325 ισχυρούς δήμους σε όλη την χώρα, η χωροθέτηση των οποίων γίνεται με βάση αντικειμενικά κριτήρια, όπως π.χ. γεωγραφικά, δημογραφικά, αναπτυξιακά κ.α.). Οι νέοι δήμοι καθίστανται ικανοί να ανταποκριθούν στις σύγχρονες απαιτήσεις, αξιοποιώντας την σύγχρονη τεχνολογία και τις νέες μεθόδους διοίκησης. Επιπρόσθετα, οι νέοι δήμοι θα είναι σε θέση να αναλάβουν σημαντικές πρόσθετες αρμοδιότητες, με τους αναγκαίους πόρους για την άσκησή τους αλλά και σημαντικές δημοσιονομικές ευθύνες. Παράλληλα, με την εφαρμογή του νέου προγράμματος υιοθετούνται σύγχρονα συστήματα λογιστικής διαχείρισης και δείκτες μέτρησης αποδοτικότητας και διοίκησης ανθρώπινων πόρων.

Αναφορικά με την μείωση του αριθμού των δήμων και την συγκρότησή τους σε πληθυσμιακά και χωρικά μεγαλύτερες γεωγραφικές μονάδες, οι δήμοι θα αποτελέσουν τόσο ισχυρές μονάδες τοπικής ανάπτυξης όσο και διαχειριστές

υπηρεσιών, ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά στην καθημερινή ζωή των πολιτών και την βελτίωση της ποιότητάς της.

### 3.2.1 Τα Κριτήρια Συνένωσης για τους νέους Δήμους

Για πρώτη φορά υιοθετούνται ορθολογικά και αντικειμενικά κριτήρια για την οριοθέτηση των διοικητικών ορίων των νέων ΟΤΑ. Τα κριτήρια αυτά πηγάζουν από το Σύνταγμα το οποίο στο άρθρο 101 παρ.2 αναφέρει ότι: «Η διοικητική διαίρεση της Χώρας διαμορφώνεται με βάση τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες». Τα κριτήρια αυτά θέτουν το γενικό πλαίσιο για την περαιτέρω εξειδίκευσή τους, ανταποκρίνονται, δε, παραλλήλως, και στο αντίστοιχο γενικό περίγραμμα, όπως αυτό καθορίστηκε στο Συνέδριο της ΚΕ"ΚΕ (Κυλλήνη, 2007).

Συγκεκριμένα ορίστηκαν επτά κατηγορίες κριτηρίων:

☞ Πληθυσμιακά (ο αριθμός των δημοτών, ο αριθμός των κατοίκων, η πληθυσμιακή πυκνότητα, η κατανομή των κατοικιών).

☞ Κοινωνικά (το μέσο μέγεθος νοικοκυριού, οι μορφωτικοί δείκτες, το ποσοστό αλλοδαπών).

☞ Οικονομικά (η απασχόληση, η δομή της απασχόλησης, η εργασιακή κινητικότητα, το εισόδημα).

☞ Γεωγραφικά (το σχήμα, η προσβασιμότητα, τα δίκτυα υποδομών).

☞ Αναπτυξιακά (η δομή της τοπικής οικονομικής δραστηριότητας και γενικότερα της τοπικής ανάπτυξης, η ύπαρξη εκπαιδευτικών και ερευνητικών φορέων, η συμμετοχή σε Κοινοτικά και Εθνικά Προγράμματα).

☞ Πολιτιστικά, Ιστορικά και

☞ Χωροταξικά κριτήρια, με τα οποία επιδιώκεται:

a) Η γεωγραφική / χωρική ολοκλήρωση των διαφόρων κοινωνικών, διοικητικών και οικονομικών λειτουργιών, εξυπηρετήσεων και υποδομών που διασφαλίζουν συνθήκες βιωσιμότητας.

b) Η γεωγραφική κινητικότητα και τα χωρικά πεδία που αυτή διαμορφώνει σε ημερήσια βάση, σύμφωνα με την απασχόληση και σε συνδυασμό με τις λειτουργικές εξαρτήσεις και επιρροές μεταξύ των οικιστικών κέντρων.

c) Η ταυτότητα του τόπου που αναφέρεται στο συμβολικό και στο σημειολογικό επίπεδο για την τοπική κοινωνία.

Πέραν των κριτηρίων αυτών, οι νέοι Δήμοι που προκύπτουν από τη νέα χάραξη, ταυτόχρονα με τα λειτουργικά και οικονομικά τους χαρακτηριστικά, συμβάλλουν στην ενδυνάμωση της συμμετοχής του πολίτη, των θεσμών και διαδικασιών τοπικής δημοκρατίας ακολουθώντας τη σημερινή πραγματικότητα επαφής του πολιτικού προσωπικού του ΟΤΑ με τον πολίτη. Η νέα, λοιπόν, διοικητική διαίρεση βασίζεται στην υπάρχουσα με στόχο την αναλογικότερη αντιπροσώπευση και κατ' επέκταση την ενδυνάμωση του δημοκρατικού πολιτεύματος.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Βλέπε σχετικά Υπουργείο Εσωτερικών Αποκέντρωσης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης Αιτιολογική Έκθεση , « Η δομική & λειτουργική επαναθεμελίωση των νέων Δήμων», σελ.14-15



### 3.2.2. Οι Νέες Αρμοδιότητες και Δυνατότητες των Νέων Δήμων

Η δραστική μείωση του αριθμού των πρωτοβάθμιων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και κατ' επέκταση η διεύρυνση τόσο των γεωγραφικών όσο και των πληθυσμιακών ορίων τους οδηγεί σε διαμόρφωση ενός νέου πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης, οδηγώντας παράλληλα σε ενδυνάμωση των εναπομενόντων δήμων. Φυσικά, η ενδυνάμωση του ρόλου των νέων δήμων δεν μπορεί παρά να συνοδεύεται από την ανάληψη νέων αρμοδιοτήτων αλλά και από τους αντίστοιχους οικονομικούς πόρους που είχε στην διάθεσή της η προϋπάρχουσα τοπική αυτοδιοίκηση. Στους νέους δήμους μεταφέρονται μια σειρά από αρμοδιότητες σε καίριους τομείς όπως:

- Εντοπισμένες πολεοδομικές εφαρμογές και έκδοση οικοδομικών αδειών
- Το σύνολο των αρμοδιοτήτων που αφορούν τον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας.
- Ευρύ φάσμα αρμοδιοτήτων στους τομείς:
  - έκδοσης σειράς επαγγελματικών αδειών
  - γεωργίας, κτηνοτροφίας, αλιείας
  - πολεοδομίας
  - εκτέλεσης έργων, διασφάλισης συγκοινωνιακών υποδομών,
  - προστασίας της δημόσιας υγείας, περιλαμβανομένης της μεταφοράς αρμοδιοτήτων από τις ΔΥΠΕ.
  - παιδείας (δια βίου μάθηση, υποστήριξη σχολικών υποδομών),
  - αθλητισμού, πολιτισμού,
  - οργάνωσης και λειτουργίας λαϊκών αγορών.

Στους νησιωτικούς Δήμους μεταφέρονται πρόσθετες αρμοδιότητες με στόχο ο νησιώτης να εξυπηρετείται πληρέστερα στον τόπο διαμονής του.

Προκειμένου να μπορεί ο κάθε δήμος να ασκεί αποτελεσματικά το σύνολο των παραπάνω αρμοδιοτήτων με τον καλύτερο δυνατό τρόπο, θα πρέπει να διαθέτει συγκεκριμένες υπηρεσίες. Κάθε υπηρεσία θα πρέπει να είναι σε θέση να κατασκευάζει και να διαχειρίζεται συνάμα όλες τις κρίσιμες υποδομές για την βελτίωση της ποιότητας των δημοτών του. Ενδεικτικά, οι υπηρεσίες αυτές είναι οι ακόλουθες:

- Υπηρεσία Προγραμματισμού
- Οικονομική Υπηρεσία

- Τεχνική Υπηρεσία
- Υπηρεσία Νομικής Υποστήριξης
- Υπηρεσία Πολιτικής Προστασίας
- Υπηρεσία Πληροφορικής
- Υπηρεσία Διαχείρισης Ανθρώπινου Δυναμικού κ.α.

Βέβαια, θα πρέπει να αναφερθεί πως η λειτουργία όλων αυτών των υπηρεσιών υπόκειται σε ορισμένα κριτήρια, λόγου χάρη το μέγεθος και άλλα χαρακτηριστικά όπως τα πληθυσμιακά κριτήρια.

Σύμφωνα με το πρόγραμμα «Καλλικράτης», κεντρικός στόχος στην ανασυγκρότηση του δήμου είναι εκτός των άλλων να καταστεί εφικτή η σταδιακή θεμελίωση του λεγόμενου «ψηφιακού δήμου» σε ό,τι αφορά τον τομέα παροχής υπηρεσιών. Το συγκεκριμένο εγχείρημα θα στηρίζεται στην παροχή ολοένα και περισσότερων υπηρεσιών στην διάθεση του πολίτη χωρίς πολλές φορές να χρειάζεται ούτε καν η μετακίνησή του στις αντίστοιχες δημοτικές δομές. Η διευκόλυνση αυτή είναι σημαντική ιδιαίτερα για τους πολίτες εκείνους που δεν δύνανται λόγω προβλημάτων υγείας ή ακόμη και μεγάλης απόστασης να μεταφερθούν στις εγκαταστάσεις των υπηρεσιών αυτών.

### **3.2.2.1 Η λειτουργία του Ηλεκτρονικού Δήμου / Περιφέρειας & Αποκεντρωμένης Διοίκησης.**

Η ανάπτυξη και η χρήση I.C.T.<sup>17</sup> (Information and Communication Technology, I.C.T.) έχει δημιουργήσει νέες προοπτικές και νέες προκλήσεις για τις τοπικές και περιφερειακές αρχές. Οι I.C.T. μπορούν να ενισχύσουν την τοπική δημοκρατία και τη συμμετοχή των πολιτών στη λήψη αποφάσεων, όπως επίσης να συμβάλλουν στον εκσυγχρονισμό του δημοσίου τομέα και στην παροχή καλύτερης ποιότητας υπηρεσιών για τους πολίτες.

#### **Υπάρχει ανάγκη για τοπική και περιφερειακή ηλεκτρονική διακυβέρνηση.**

Οι I.C.T. αποτελούν έναν από τους σημαντικότερους παράγοντες της οικονομικής ανάπτυξης. Οι περιφέρειες και οι δήμοι που επιθυμούν να προσελκύσουν επιχειρήσεις στα όριά τους θα πρέπει να προωθήσουν την παροχή ευρυζωνικής σύνδεσης και αποδοτικών ηλεκτρονικών υπηρεσιών. ,εν είναι λίγες οι

<sup>17</sup> Βλέπε σχετικά Κατερίνα Μήτσου, «Ιστορία πολιτισμού Ευρώπης», σελ.3

επιχειρήσεις που προσδοκούν από τις τοπικές και τις περιφερειακές αρχές την παροχή ηλεκτρονικών υπηρεσιών αντίστοιχης ποιότητας και αποτελεσματικότητας με αυτή που παρέχεται από τον ιδιωτικό τομέα. Επομένως, οι Ι.Σ.Τ. μπορούν και οφείλουν να διαδραματίσουν ουσιαστικό ρόλο στην περιφερειακή και τοπική ανάπτυξη.<sup>18</sup>

Η εφαρμογή της Τοπικής Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης θα έχει ως αποτέλεσμα την αντικατάσταση του υφιστάμενου γραφειοκρατικού μοντέλου από ένα νέο, περισσότερο ευέλικτο και αποτελεσματικό που καθιστά τη Νέα Αρχιτεκτονική:

- περισσότερο αποτελεσματική με τη χρήση τεχνολογιών διαχείρισης δεδομένων, περιεχομένου, διαδικασιών, αναπτυξιακών έργων ο περισσότερο διαφανή και ελέγξιμη, μέσα από το Διαδίκτυο ο περισσότερο «προσβάσιμη» στους πολίτες μέσω ενός αποκεντρωμένου συστήματος ηλεκτρονικής εξυπηρέτησης.

Οι δράσεις που θα απαιτηθούν θα αφορούν στην:

- αποτύπωση και αποτίμηση της υφιστάμενης κατάστασης (χαρτογράφηση των

υποδομών ΤΠΕ σε Δήμους και Περιφέρειες και καταγραφή του δικτύου των στελεχών

Πληροφορικής)

- μοντελοποίηση Ηλεκτρονικού Δήμου/Περιφέρειας (καταγραφή πρότυπων διαδικασιών για την παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις αλλά και προτύπων για την εσωτερική οργάνωση του νέου Δήμου/Περιφέρειας)
- αναβάθμιση/αναμόρφωση ιστοσελίδων των Δήμων/Περιφερειών βάσει ενιαίων προδιαγραφών με στόχο οι νέοι δικτυακοί τόποι να αναδειχτούν σε ισχυρό εργαλείο για την ενημέρωση, την διαφάνεια, την παροχή ηλεκτρονικών υπηρεσιών στους πολίτες

Σε αυτό βέβαια, αναμένεται να συμβάλλει και η ενίσχυση και εξυγίανση του θεσμού των λεγόμενων «δημοτικών e –ΚΕΠ», μέσω των οποίων θα παρέχονται οι βασικές υπηρεσίες της δημοτικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης σε κάθε γειτονιά ή χωριό ανάλογα με τις ανάγκες εξυπηρέτησης. Επίσης, διευκόλυνση θα παρέχεται στους δημότες κάθε Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης και μέσω της

---

<sup>18</sup> Βλέπε σχετικά Υπουργείο Εσωτερικών Αποκέντρωσης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης Αιτιολογική Έκθεση , «Η δομική & λειτουργική επαναθεμελίωση των νέων Δήμων», σελ.14-15

εξυπηρέτησης από ειδικά μηχανήματα αυτόματης εξυπηρέτησης, τα οποία θα εγκατασταθούν σε κάθε δήμο και θα λειτουργούν 24 ώρες το 24ωρο, 365 ημέρες το χρόνο. Η χρήση των μηχανημάτων αυτών θα προσφέρει την δυνατότητα να εξυπηρετείται ο πολίτης με κατάλληλο τρόπο αδιάλειπτα, μειώνει το κόστος παροχής της υπηρεσίας, διευκολύνει την πρόσβαση πλήθους πολιτών και επιπλέον βελτιώνει και την απόδοση της διοίκησης.

Η εξυπηρέτηση των πολιτών μέσω των ειδικών μηχανημάτων αυτόματης εξυπηρέτησης θα πραγματοποιείται με την εισαγωγή της έξυπνης «κάρτας του Δημότη». Με την κάρτα αυτή, θα μπορεί ο κάθε πολίτης να εκδίδει διάφορα πιστοποιητικά (π.χ. πιστοποιητικό γέννησης, ληξιαρχική πράξη θανάτου κτλ), ακόμη και να συμμετέχει σε τοπικές διαδικασίες.

Παράλληλα με όλα τα παραπάνω, η Νέα Αρχιτεκτονική της Διοίκησης προβλέπει και την αξιοποίηση νέων θεσμών στήριξης του πολίτη, όπως είναι η «διοικητική βοήθεια στο σπίτι», με την οποία μπορούν να εξυπηρετούνται όσοι δημότες το έχουν άμεσα ανάγκη. Η βοήθεια αυτή θα προσφέρεται μέσω του «δημοτικού ανταποκριτή», που θα είναι ένας υπάλληλος του δήμου επιφορτισμένος με την κατ' οίκον εξυπηρέτηση του πολίτη.

Σύμφωνα με το πρόγραμμα «Καλλικράτης», οι δήμοι, προκειμένου να μπορέσουν να συστηματοποιήσουν την χρήση της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης οφείλουν να ομαδοποιήσουν τις υπηρεσίες που παρέχουν στις ακόλουθες τρεις κατηγορίες:

- Υπηρεσίες σε συνεργασία με άλλους φορείς του Δημοσίου
- Υπηρεσίες ηλεκτρονικών συναλλαγών
- Κοινωνικές Υπηρεσίες.

Στην πρώτη κατηγορία εντάσσονται οι υπηρεσίες, για τις οποίες απαιτείται η συνεργασία με άλλους κρατικούς φορείς έτσι ώστε να δημιουργηθεί μια αυτόματη αλυσίδα διακίνησης εγγράφων και να ελαχιστοποιηθεί η επιβάρυνση του πολίτη. Στην κατηγορία αυτή ανήκουν ως επί τω πλείστον οι υπηρεσίες έκδοσης διαφόρων εγγράφων- πιστοποιητικών.

Στην δεύτερη κατηγορία εντάσσονται οι υπηρεσίες, για την παροχή των οποίων απαιτείται η συνεργασία με τράπεζες και άλλες κρατικές υπηρεσίες (π.χ. διάφορα υπουργεία), προκειμένου να αυτοματοποιηθούν τις διαδικασίες μέσω των οποίων εκτελούνται οικονομικές κυρίως συναλλαγές. Μέσω αυτής της αυτοματοποίησης των διαδικασιών, ο δήμος εγκαθιστά επίσης και την ηλεκτρονική



επικοινωνία ανάμεσα στις υπηρεσίες του, ώστε να αποφεύγονται συχνά φαινόμενα γραφειοκρατίας.

Τέλος, στην τρίτη κατηγορία εντάσσονται οι κοινωνικές υπηρεσίες, για την παροχή των οποίων απαιτείται η βελτίωση των διαδικασιών πρόσβασης σε αυτές.

Παρατηρείται επομένως ότι με το νέο πρόγραμμα εξυγίανσης της τοπικής αυτοδιοίκησης δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στην θεμελίωση και στην ενίσχυση της ηλεκτρονικής δημοτικής διακυβέρνησης, έτσι ώστε να μπορεί η εξυπηρέτηση των πολιτών να γίνεται άμεσα και με μεγάλη ταχύτητα. Βέβαια, με την ηλεκτρονική δημοτική διακυβέρνηση επιδιώκεται και η ενίσχυση της διαφάνειας, μιας και πλέον θα είναι άμεση και συνάμα υποχρεωτική η ανάρτηση όλων των πράξεων και των αποφάσεων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο διαδίκτυο, σύμφωνα με την σχετική νομοθετική πρωτοβουλία. Πρέπει να σημειωθεί ότι η διαφάνεια αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση προκειμένου να διασφαλιστεί η αρχή της πολιτικής λογοδοσίας, η οποία με την σειρά της διευκολύνει τόσο τον έλεγχο των πολιτικών αποφάσεων όσο και την απόδοση πολιτικών ευθυνών.

Επιπρόσθετα, η ηλεκτρονική δημοτική διακυβέρνηση συντελεί στον άμεσο συντονισμό των δράσεων και των υπηρεσιών με την αμεσότερη διασύνδεση του κάθε Οργανισμού Τοπική Αυτοδιοίκησης με άλλους κρατικούς φορείς, οργανώσεις και επιχειρήσεις, με σκοπό όπως ήδη έχει αναφερθεί να επιτευχθεί η καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη.

Τέλος, ενισχύεται η διαφάνεια μέσω της θέσπισης της Υποχρεωτικής Ανάρτησης στο Διαδίκτυο όλων των Πράξεων και Αποφάσεων των Οργάνων των ΟΤΑ συμπεριλαμβανομένων των αποφάσεων για τη λειτουργία των συλλογικών οργάνων καθώς και των προκηρύξεων, διαγωνισμών, προμηθειών, προσλήψεων, συμβάσεων και αναθέσεων, στο διαδίκτυο, σύμφωνα με τη σχετική νομοθετική πρωτοβουλία.

Συνοψίζοντας όλα τα παραπάνω, μπορεί να ισχυριστεί κανείς ότι η συνεισφορά και αυτού του μέτρου στην άσκηση της κυβερνητικής πολιτικής αναμένεται θετική. Ποια όμως πρόκειται να είναι η σύνθεση της δημοτικής διακυβέρνησης; Στο τμήμα που ακολουθεί γίνεται μία εκτενής αναφορά σε όλο το σύστημα δημοτικής διακυβέρνησης.

### 3.2.3 Το σύστημα διακυβέρνησης των νέων Δήμων

Στο πλαίσιο της νέας αρχιτεκτονικής επαναθεμελιώνεται η πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση με λιγότερους και ισχυρότερους Δήμους, ανεξαιρέτως σε όλη τη χώρα, οι οποίοι χωροθετούνται με βάση αντικειμενικά (γεωγραφικά, δημογραφικά, αναπτυξιακά, κοινωνικά, οικονομικά, λειτουργικά, πολιτιστικά, ιστορικά και χωροταξικά κριτήρια) κριτήρια, ικανοί να ανταποκριθούν στις σύγχρονες απαιτήσεις, να αξιοποιούν τη σύγχρονη τεχνολογία και μεθόδους διοίκησης και έτοιμοι να υποδεχθούν διευρυμένες αρμοδιότητες ιδίως από τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις στους τομείς λ.χ. της παιδείας, της υγείας, της απασχόλησης, του περιβάλλοντος, των μεταφορών. Ο αριθμός των Δήμων σε όλη τη χώρα, με την εφαρμογή των κριτηρίων συνενώσεων περιορίζεται δραστικά. Η συγκρότησή τους σε πληθυσμιακά και χωρικά μεγαλύτερες γεωγραφικές μονάδες, διευκολύνει την ανάπτυξη ενός ισχυρότερου διοικητικού συστήματος, που ικανοποιεί δύο κυρίως στόχους: Οι Δήμοι αναδεικνύονται σε ισχυρές μονάδες τοπικής ανάπτυξης και ταυτόχρονα εξελίσσονται σε αποτελεσματικούς διαχειριστές υπηρεσιών, ιδίως στην καθημερινή ζωή των πολιτών και στην ποιότητά της. Οι νέοι και ισχυροί Δήμοι αναλαμβάνουν νέες αρμοδιότητες, μαζί με τους ανθρώπινους και οικονομικούς πόρους που προέρχονται από την καταργούμενη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση σε τομείς όπως η πρόνοια και η προστασία της δημόσιας υγείας, η ανέγερση σχολικών κτιρίων, η καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού, η ένταξη των μεταναστών, οι πολεοδομικές εφαρμογές, ο υγειονομικός έλεγχος, η προστασία της παιδικής και της τρίτης ηλικίας, οι λαϊκές αγορές οι αδειοδοτήσεις και ο έλεγχος πολλών τοπικών, οικονομικών και κοινωνικών δραστηριοτήτων και η πολιτική προστασία.

Η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων των Δήμων καθώς και των ορίων τους επιβάλλει τον επανασχεδιασμό του συστήματος τοπικής διακυβέρνησης. Η ενσωμάτωση των νέων αρχών δημοκρατικής διακυβέρνησης οδηγεί στην αναβαθμισμένη συμμετοχή του πολίτη, στη διαβούλευση πριν τη λήψη των αποφάσεων, στη διαφανή άσκηση της εξουσίας και στην υποχρεωτική λογοδοσία όποιου ασκεί δημόσια εξουσία, επιβάλλει την επαναξιολόγηση των δημοτικών θεσμών διακυβέρνησης, την αναβάθμιση και τον εμπλουτισμό τους αλλά και την αποκεντρωμένη διάρθρωσή τους, ώστε να επιτρέπουν την αμεσότερη και αποτελεσματικότερη συμμετοχή και εξυπηρέτηση του δημότη. Μια σημαντική

μεταβολή σε σχέση με την εκλογή των αρχών των νέων Δήμων είναι η επιμήκυνση της θητείας τους κατά ένα (1) έτος. Η διάρκεια της δημοτικής περιόδου ορίζεται λοιπόν εφεξής σε πέντε (5) έτη. Η εκλογή των αρχών των Δήμων γίνεται την ίδια ημέρα διενέργειας της ψηφοφορίας για την εκλογή των Ελλήνων μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στα ίδια εκλογικά τμήματα. Η εγκατάσταση των αρχών που έχουν εκλεγεί γίνεται την 1η Σεπτεμβρίου του έτους διεξαγωγής των εκλογών και η θητεία τους λήγει την 31<sup>η</sup> Αυγούστου του πέμπτου έτους.

Η επιμήκυνση της δημοτικής περιόδου κατά ένα έτος είναι σύμφωνη με το άρθρο 102 παρ. 2 του Συντάγματος και διασφαλίζει, με τη διεύρυνση του ωφέλιμου χρόνου των αρχών των της τοπικής αυτοδιοίκησης, τον καλύτερο προγραμματισμό της δράσης τους και την απρόσκοπτη εκπλήρωση του νέου θεσμικού τους ρόλου και των αυξημένων καθηκόντων τους. Το σύστημα δημοτικής διακυβέρνησης αποτελείται από τα εξής όργανα:

**Α) το Δημοτικό Συμβούλιο** είναι το κυρίαρχο όργανο με το τεκμήριο αρμοδιότητας εντός του Δήμου. Ο επιτελικός και ελεγκτικός του ρόλος ενισχύεται, μέσω της αναβάθμισης των Επιτροπών. Δεδομένης της μείωσης του αριθμού των Δήμων, σε συνδυασμό με τον περιορισμό του αριθμού των μελών των τοπικών συμβουλίων, οδηγούμαστε σε δραστικό περιορισμό του συνολικού αριθμού των αιρετών. Αυτό επιτρέπει την αύξηση του αριθμού των δημοτικών συμβούλων. Ο αριθμός των μελών του Δημοτικού συμβουλίου κυμαίνεται ανάλογα με τον πληθυσμό από 13 μέλη σε δήμους με πληθυσμό έως 2.000 και αυξάνεται προοδευτικά έως 25 σε 27 μέλη σε δήμους με πληθυσμό από 10.000 έως 30.000. Με τις προτεινόμενες ρυθμίσεις εκλέγεται πλέον διαπαραταξιακό προεδρείο του δημοτικού συμβουλίου με εκπροσώπηση και της ελάσσονος αντιπολίτευσης. Παράλληλα, διασφαλίζεται η εκπροσώπηση στο δημοτικό συμβούλιο όλων των συνενομένων Δήμων και κοινοτήτων, μέσω της εκλογής δημοτικών συμβούλων από την εκλογική τους Περιφέρεια.

Ενόψει της προτεινόμενης αύξησης των μελών του δημοτικού συμβουλίου, αλλά και των πιεστικών αναγκών για αποσυμφόρηση της Ολομέλειας του Δημοτικού Συμβουλίου, ιδίως στους μεγαλύτερους δήμους, ενισχύονται αποφασιστικά οι **Επιτροπές του Δημοτικού Συμβουλίου**, οι οποίες έχουν ανάλογη προς το Δημοτικό Συμβούλιο σύνθεση και μπορούν να έχουν, με βάση τον σχετικό κανονισμό ή/και σχετική ειδική απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου, και αποφασιστικές αρμοδιότητες. Η **Δημαρχιακή Επιτροπή** μετονομάζεται **Οικονομική Επιτροπή** και

αποκτά αναλογικότερη συμμετοχή της αντιπολίτευσης, ενώ παράλληλα ενισχύεται ο εποπτικός και ελεγκτικός της ρόλος ως προς τα οικονομικά του δήμου (εκτέλεση-υλοποίηση προϋπολογισμού, πορεία εσόδων-εξόδων κλπ.) και γενικότερα της διαχείρισης του δήμου (έλεγχος απευθείας αναθέσεων, υλοποίηση τεχνικού προγράμματος, έργων/προμηθειών κ.ά.). Η Οικονομική Επιτροπή, έχει θητεία δυόμισι ετών. Σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στον κανονισμό λειτουργίας της, ενημερώνεται σε τακτά χρονικά διαστήματα από τις υπηρεσίες και τα αιρετά εκτελεστικά όργανα του δήμου και εισηγείται σχετικά στο Δημοτικό Συμβούλιο. Παράλληλα θεσμοθετείται και η **Επιτροπή Ποιότητας Ζωής** με σημαντικές αρμοδιότητες ως προς θέματα πολεοδομικού και περιβαλλοντικού χαρακτήρα, καθώς και τις αδειοδοτήσεις καταστημάτων και επιχειρήσεων με στόχο την περαιτέρω αποσυμφόρηση του δημοτικού συμβουλίου. Ενισχύεται έτσι σημαντικά η συλλογική λειτουργία των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης. Στις δύο αυτές επιτροπές προεδρεύει ο δήμαρχος ή ο οριζόμενος από αυτόν αντιδήμαρχος.

**Β) Τα εκτελεστικά όργανα του Δήμου, τον Δήμαρχο, τους τοπικούς και θεματικούς Αντιδημάρχους και την Εκτελεστική Επιτροπή.** Ο Δήμαρχος ασκεί τις καταστατικές και τις εκτελεστικές του αρμοδιότητες, συνεργαζόμενος με την Εκτελεστική Επιτροπή στην οποία μετέχουν οι θεματικοί και τοπικοί Αντιδήμαρχοι. Ως Πρόεδρος της αλλά και της Δημαρχιακής Επιτροπής έχει βασικό ηγετικό ρόλο για τον συντονισμό των δράσεων του Δήμου. Η ενίσχυση των επιτελικών χαρακτηριστικών στη λειτουργία και στο ρόλο του Δημάρχου διασφαλίζεται μέσω ενός περισσότερο ισορροπημένου συστήματος κατανομής ευθυνών και εξουσίας, με την αναμόρφωση του θεσμού των αντιδημάρχων, τη συγκρότηση ενός συλλογικού εκτελεστικού οργάνου (της Εκτελεστικής Επιτροπής), την καθιέρωση του θεσμού του Συνηγόρου του Δημότη και της Επιχείρησης, την αναβάθμιση της Δημαρχιακής Επιτροπής (και της εκπροσώπησης της αντιπολίτευσης σε αυτήν), του Δημοτικού Συμβουλίου και των Επιτροπών του. Με την ανάληψη των καθηκόντων του, ο Δήμαρχος παρουσιάζει τις προγραμματικές του δηλώσεις, οι οποίες εγκρίνονται από το Δημοτικό Συμβούλιο. Οι **Αντιδήμαρχοι** κατατάσσονται σε δύο κατηγορίες: τους θεματικούς και τους τοπικούς Αντιδημάρχους, οι ρόλοι των οποίων μπορεί να συμπίπτουν στο ίδιο πρόσωπο. Οι Αντιδήμαρχοι επιλέγονται μεταξύ των δημοτικών συμβούλων από τον Δήμαρχο. Οι **θεματικοί Αντιδήμαρχοι** μπορούν να αντιστοιχούν στη συγκρότηση των βασικών τομέων της διοίκησης. Οι **τοπικοί**



**Αντιδήμαρχοι** είναι αρμόδιοι για συγκεκριμένες γεωγραφικές περιοχές του Δήμου που ταυτίζονται με τους δήμους / κοινότητες που συνενώνονται. Στους Δήμους που συνενώνονται υπάρχει ανάγκη για συντονισμό των τοπικών διοικητικών υπηρεσιών, τουτοπικού ΚΑΠΗ, παιδικού σταθμού κλπ., την υποστήριξη και τον συντονισμό των τοπικών συμβουλίων κ.ά. Ιδιαίτερα κρίσιμος είναι ο ρόλος των τοπικών Αντιδημάρχων για τις σχέσεις των νέων Δήμων προς τους πολίτες των καταργούμενων Δήμων και Κοινοτήτων, αφού έτσι δημιουργείται ένας ορατός θεσμός εύκολης τοπικής πρόσβασης και επίλυσης προβλημάτων, ενώ παράλληλα διασφαλίζεται η απευθείας εκπροσώπηση αυτών των πολιτών στην εκτελεστική λειτουργία του νέου δήμου. Καθιερώνεται ένα νέο όργανο, η **Εκτελεστική Επιτροπή**, ως συλλογικό επιχειρησιακό-εκτελεστικό όργανο στους δήμους. Η επιτροπή αυτή αποτελείται από το Δήμαρχο υμμετέχουν, εκτός από τον Δήμαρχο ως Πρόεδρο, όλοι οι θεματικοί και τοπικοί Αντιδήμαρχοι, καθώς επίσης (χωρίς δικαίωμα ψήφου) και ο Γενικός Γραμματέας του Δήμου. Με ένα τέτοιο συλλογικό επιχειρησιακό όργανο αυξάνεται αποφασιστικά η διαφάνεια και η λογοδοσία της δημοτικής δράσης, καθώς και βελτιώνεται θεαματικά, ο συντονισμός των δράσεων και των υπηρεσιών του Δήμου.

Η δημιουργία μεγαλύτερων ΟΤΑ συνοδεύεται από την συγκρότησή τους στη βάση ενδοδημοτικής αποκέντρωσης, με στόχο την παροχή διοικητικών υπηρεσιών όσο το δυνατόν πιο κοντά στο δημότη, δίνοντας δύναμη στο χωριό και τη γειτονιά. Η επαναθεμελίωση της σχέσης του Δήμου με το Χωριό και τη Γειτονιά προωθείται μέσω της συγκρότησης συμβουλίων δημο

τικών κοινοτήτων (στα σημερινά τοπικά διαμερίσματα και σε δήμους που συνενώνονται, άνω των 2.000 κατοίκων) για την ενίσχυση της δημοτικής αποκέντρωσης με την παροχή νέων και ουσιαστικών αρμοδιοτήτων. Παράλληλα, παραχωρούνται νέες **αρμοδιότητες στα συμβούλια τοπικών κοινοτήτων** (σημερινά τοπικά διαμερίσματα κάτω των 2000 κατοίκων) και διασφαλίζεται η οικονομική τους κατάσταση. Τα συμβούλια τοπικών

κοινοτήτων έχουν αρμοδιότητες στην αντιμετώπιση τοπικής εμβέλειας προβλημάτων, όπως η αποκατάσταση επείγοντος χαρακτήρα βλαβών στο οδικό δίκτυο και τα συστήματα άρδευσης, ύδρευσης-αποχέτευσης (όταν ο Δήμος δε διαθέτει ΔΕΥΑ), καθώς και επείγουσες δράσεις καθαριότητας, φύλαξης και συντήρησης σε κτίρια, η διενέργεια επείγοντος χαρακτήρα δράσεων για την



πυροπροστασία, την αντιπλημμυρική προστασία, την καθαριότητα των κοινόχρηστων χώρων και την προστασία του περιβάλλοντος στο τοπικό διαμέρισμα. Παράλληλα, κατοχυρώνεται η συμμετοχή των προέδρων τους στα δημοτικά συμβούλια (με ψήφο όποτε αποφασίζεται ζήτημα που αφορά άμεσα τη κοινότητά τους).

Η εκπροσώπηση στο δημοτικό συμβούλιο όλων των συνενομένων Δήμων και κοινοτήτων, κατοχυρώνεται μέσω της εκλογής δημοτικών συμβούλων από την εκλογική τους Περιφέρεια. Στο επίπεδο του Δήμου εκλογικές περιφέρειες ορίζονται οι σημερινοί Δήμοι ή Κοινότητες και τα σημερινά Δημοτικά διαμερίσματα (σε περιπτώσεις Δήμων άνω των 100.000). Κάθε εκλογική Περιφέρεια θα έχει οπωσδήποτε μία (1) έδρα στο νέο δημοτικό συμβούλιο. Τα ψηφοδέλτια των συνδυασμών καταρτίζονται στη βάση των εκλογικών Περιφερειών. Ο εκλογέας μπορεί να εκφράσει την προτίμησή του έως τρεις υποψηφίους της εκλογικής του Περιφέρειας- στα όρια δηλαδή του σημερινού του δήμου.

Για να εδραιωθεί Δημοτική συνείδηση στα όρια του νέου Καλλικράτειου δήμου παρέχεται η δυνατότητα της σταυροδότησης ενός υποψηφίου εκτός των ορίων της εκλογικής Περιφέρειας στην οποία ψηφίζει ο εκλογέας. Παράλληλα, επανέρχεται το σύστημα του 50%+1, το οποίο θα είναι και το ποσοστό που απαιτείται για τον επιτυχόντα συνδυασμό στον πρώτο γύρο μεταξύ όλων των συνδυασμών ή (αν κανένας συνδυασμός δεν συγκεντρώσει αυτό το ποσοστό) στο δεύτερο γύρο μεταξύ των δύο πρώτων συνδυασμών.

Στις τοπικές κοινότητες εκλέγεται ένας τοπικός αντιπρόσωπος για εκείνες που έχουν μέχρι 300 κατοίκους ενώ εκλέγονται 3 σύμβουλοι τοπικής κοινότητας σε όσες έχουν πληθυσμό μέχρι 2.000 κατοίκους. Στις δημοτικές κοινότητες εκλέγονται ανάλογα με τον πληθυσμό 5,11 ή 15 μέλη συμβούλια.

Στις τοπικές κοινότητες κάτω των 300 κατοίκων, Τοπικός Εκπρόσωπος εκλέγεται ο πρώτος σε σταυρούς υποψήφιος του τοπικά πλειοψηφήσαντος συνδυασμού. Στις υπόλοιπες τοπικές κοινότητες, τα μέλη του συμβουλίου εκλέγονται με απλή αναλογική με βάση την εκλογική δύναμη των συνδυασμών σε τοπικό επίπεδο. Στις δημοτικές κοινότητες, η κατανομή των εδρών ακολουθεί την κατανομή των εδρών του Δημοτικού Συμβουλίου και συνεπώς ο επιτυχόν συνδυασμός στο σύνολο του δήμου εκλέγει τουλάχιστον τα 3/5 κάθε συμβουλίου δημοτικής κοινότητας. Τέλος, ενισχύεται η συμμετοχή περισσότερων συνδυασμών στο

Δημοτικό Συμβούλιο αφού μπορεί ένας συνδυασμός να εκλέξει υποψήφιο ακόμα και εάν δεν συγκεντρώσει το απαιτούμενο εκλογικό μέτρο.

### **Ειδικές ρυθμίσεις για τους νησιωτικούς και ορεινούς δήμους**

Οι προτεινόμενες ρυθμίσεις προβλέπουν ένα ιδιαίτερο λειτουργικό καθεστώς στους νησιωτικούς και ορεινούς δήμους με στόχο την προσαρμογή του συστήματος δημοτικής διακυβέρνησης στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και αναγκαίες των περιοχών αυτών. Βασική θεσμική επιλογή είναι η δημιουργία ενός μόνο δήμου σε κάθε Νησί. Στον κανόνα αυτό εισάγονται εύλογες εξαιρέσεις για ιδιαίτερα νησιά με επαρκή συγκοινωνιακή σύνδεση, για τα οποία είναι επωφελέστερη η συνένωσή τους με τον κοντινότερο δήμο. Στους νησιωτικούς δήμους συγκροτείται **Επιτροπή Τουριστικής Προβολής** για την επεξεργασία και εισήγηση στο δημοτικό συμβούλιο θεμάτων τουριστικής ανάπτυξης και προβολής του δήμου. Σε όσα τοπικά συμβούλια λειτουργούν σε Δήμους που θα δημιουργηθούν από εκτεταμένες συνενώσεις αποδίδονται αρμοδιότητες αντίστοιχες των σημερινών διαμερισματικών των μεγάλων Δήμων. Ανεξαρτήτως μεγέθους τα συμβούλια αυτά είναι τριμελή κατ' ελάχιστο. **Σε κάθε Δήμο που θα συνενωθεί στο πλαίσιο του Νησιωτικού Δήμου θα αντιστοιχεί ένας τοπικός Αντιδήμαρχος με αυξημένες αρμοδιότητες.** Ο τοπικός αντιδήμαρχος ασκεί επιπλέον αρμοδιότητες όπως η αδειοδότηση των καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος και είναι πρόεδρος των συμβουλίων των δημοτικών κοινοτήτων.

Οι νησιωτικοί αυτοί Δήμοι ασκούν περισσότερες αρμοδιότητες σε σχέση με τους ηπειρωτικούς Δήμους, αναλαμβάνοντας και επιπλέον αρμοδιότητες που στην υπόλοιπη Ελλάδα ασκούνται από την Περιφέρεια, ιδιαίτερα στους τομείς που σχετίζονται με την παροχή υπηρεσιών στήριξης της τοπικής ανάπτυξης και βελτίωσης της ποιότητας ζωής των νησιωτών. Οι αρμοδιότητες αυτές σχετίζονται ιδιαίτερα με τους τομείς της Γεωργίας και Κτηνοτροφίας, Ενέργειας, Εμπορίου, Τουρισμού και Απασχόλησης, Μεταφορών και Επικοινωνιών, Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιβάλλοντος. Δεδομένου ότι θα υπάρχουν μικροί νησιωτικοί Δήμοι που θα μπορούν να ασκούν ορισμένες μόνο από τις νέες αυτές αρμοδιότητες, εισάγεται ειδική πρόβλεψη για την διοικητική τους υποστήριξη με τη διασφάλιση των διοικητικών, οργανωτικών, τεχνικών και οικονομικών προϋποθέσεων για την άσκησή τους, με την μεταβίβαση πόρων, στελεχιακού δυναμικού και υποδομών της

καταργούμενης νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και των αρμόδιων κρατικών υπηρεσιών.

Μηχανισμός διοικητικής υποστήριξης των ορεινών από τους εγγύτερους μη ορεινούς δήμους, προβλέπεται όπως και στους νησιωτικούς δήμους.

### **Νέοι θεσμοί διαβούλευσης**

Παράλληλα θεσμοθετούνται για πρώτη φορά νέα δημοτικά όργανα όπως η **Επιτροπή Διαβούλευσης και το Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών**. Η Επιτροπή Διαβούλευσης καθιερώνεται υποχρεωτικά σε δήμους με πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων ενώ δεν αποκλείεται η σύσταση της σε όλους τους δήμους. Η Επιτροπή Διαβούλευσης προσφέρει τη δυνατότητα συγκροτημένης, θεσμοποιημένης και ανοικτής συμμετοχής και ανταλλαγής επιχειρημάτων με εκπροσώπους της τοπικής κοινωνίας, οι οποίοι μέχρι σήμερα αναζητούσαν μεμονωμένα την πρόσβαση και επιρροή στην ηγεσία του ΟΤΑ. Τα μέλη του συμβουλίου της Επιτροπής Διαβούλευσης προέρχονται από τους παραγωγικούς φορείς του Δήμου ή της Περιφέρειας (Εκπρόσωποι Εργαζομένων, Επιχειρήσεων, Επιστημονικούς Συλλόγους, Ομάδες Πολιτών) οι οποίοι επιλέγονται από το Δημοτικό ή Περιφερειακό Συμβούλιο με την αυξημένη πλειοψηφία των 2/3 των μελών του και από Πολίτες, οι οποίοι κληρώνονται από το σύνολο των εγγεγραμμένων στους οικείους εκλογικούς καταλόγους. Η επιτροπή αυτή και συγκαλείται, με απόφαση του Δημάρχου, υποχρεωτικά ετησίως, πριν από την έγκριση από το Δημοτικό Συμβούλιο, του ετήσιου Προγράμματος και Προϋπολογισμού του Δήμου. Σε συνεργασία με τους συλλογικούς φορείς της αυτοδιοίκησης, εκπονείται Οδικός Χάρτης Λήψης Απόφασης, ο οποίος περιλαμβάνει όλα τα στάδια και το περιεχόμενο των σχετικών διαδικασιών (διαβούλευση, ανάρτηση στο διαδίκτυο κλπ.). Παράλληλα ενισχύονται νέοι θεσμοί συμμετοχής των πολιτών στη διοίκηση μονάδων παροχής υπηρεσιών, όπως στους παιδικούς σταθμούς, στις μονάδες φροντίδας ηλικιωμένων κλπ). Παράλληλα, ενισχύονται νέοι θεσμοί συμμετοχής των πολιτών στη διοίκηση μονάδων παροχής υπηρεσιών όπως στους παιδικούς σταθμούς, στις μονάδες φροντίδας ηλικιωμένων κλπ.

### **Συμβούλιο ένταξης μεταναστών**

Σε κάθε Δήμο συγκροτείται και λειτουργεί, με απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου, συμβούλιο ένταξης μεταναστών ως γνωμοδοτικό όργανο του δήμου για την ενίσχυση της ένταξης των μεταναστών στην τοπική κοινωνία. Έργο των συμβουλίων ένταξης μεταναστών είναι η καταγραφή και η διερεύνηση

προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες, που κατοικούν μόνιμα στην Περιφέρεια του δήμου με στόχο την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής.<sup>19</sup>

### **Ο θεσμός του «Συμπαραστάτη» του Δημότη και της Επιχείρησης**

Καθιερώνεται ο «συμπαραστάτης» του "ημότη και της Επιχείρησης ως νέος θεσμός εσωτερικής διαμεσολάβησης μεταξύ πολιτών, επιχειρήσεων και ΟΤΑ, για την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης τόσο σε δήμους όσο και σε περιφέρειες. Ο συμπαραστάτης θα έχει ως αποστολή, πέραν από την έγκαιρη καταπολέμηση της κακοδιοίκησης, τη διασφάλιση της αμεροληψίας των δημοτικών αρχών, τη βελτίωση της εξυπηρέτησης των πολιτών και των επιχειρήσεων, καθώς και την αποσυμφόρηση του δημάρχου και άλλων αιρετών οργάνων του δήμου από τη συσσώρευση αιτημάτων και παραπόνων των πολιτών.

Μέσω του συμπαραστάτη, θα αποτρέπονται πρόσθετες διαδικασίες (προσφυγές σε ελεγκτικούς μηχανισμούς και στη δικαιοσύνη), επειδή πολλά προβλήματα κακοδιοίκησης θα επιλύονται στο πλαίσιο του ίδιου του ΟΤΑ, με αποτέλεσμα την εξοικονόμηση διαδικασιών, πόρων, χρόνου, χρήματος και ελαχιστοποίηση της ταλαιπωρίας των πολιτών.

Στους δήμους και στις περιφέρειες, θα επιλέγεται, λοιπόν, πρόσωπο εγνωσμένου κύρους και εμπειρίας, ως συμπαραστάτης του δημότη και της επιχείρησης.

- Ο συμπαραστάτης δέχεται καταγγελίες άμεσα θιγόμενων πολιτών και επιχειρήσεων για κακοδιοίκηση των υπηρεσιών του δήμου ή της περιφέρειας, των νομικών του προσώπων και των επιχειρήσεών του και διαμεσολαβεί προκειμένου να επιλυθούν τα σχετικά προβλήματα, ενώ είναι υποχρεωμένος να απαντά εγγράφως ή ηλεκτρονικά εντός τριάντα (30) ημερών στους ενδιαφερόμενους.

- Ως συμπαραστάτης του δημότη και της επιχείρησης δεν μπορεί να επιλεγεί αιρετός δήμου, περιφέρειας ή βουλευτής.

- Ο συμπαραστάτης του δημότη και της επιχείρησης επιλέγεται με απόφαση, η οποία λαμβάνεται με μυστική ψηφοφορία και με πλειοψηφία των δύο τρίτων (2/3) του συνόλου των μελών του συμβουλίου.

- Η υποβολή καταγγελίας ή αναφοράς στο συμπαραστάτη του δημότη και της επιχείρησης, δεν αναιρεί τη σχετική αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη ως

<sup>19</sup> Βλέπε σχετικά Κατερίνα Μήτσου, «Ιστορία πολιτισμού Ευρώπης», σελ.11-17



ανεξάρτητης αρχής, ούτε τις αρμοδιότητες άλλων ελεγκτικών οργάνων και αρχών, καθώς και του Ελεγκτή Νομιμότητας.

- Ο συμπαραστάτης του δημότη και της επιχείρησης συντάσσει ετήσια έκθεση. Η ετήσια έκθεση παρουσιάζεται από τον ίδιο και συζητείται στην ειδική δημόσια συνεδρίαση του δημοτικού ή περιφερειακού συμβουλίου, για τον απολογισμό δράσης της δημοτικής ή περιφερειακής αρχής.

- Ο συμπαραστάτης μπορεί επίσης να προβαίνει στην διατύπωση προτάσεων βελτίωσης της δημοτικής διοίκησης και των σχέσεών της με το κοινό, τόσο στο πλαίσιο της ετήσιας έκθεσής του, όσο και επ' ευκαιρία σημαντικών προβλημάτων κακοδιοίκησης που ο ίδιος εντοπίζει.

Τόσο η ετήσια έκθεση όσο και οι ειδικές προτάσεις του συμπαραστάτη αναρτώνται υποχρεωτικά στην ιστοσελίδα του δήμου ή της περιφέρειας. Εφαρμογές Ηλεκτρονικής "ιακυβέρνησης για διαφάνεια στις αποφάσεις και την καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη. Όλες οι αποφάσεις των συλλογικών οργάνων των "ήμων και των Περιφερειών καθώς και όλων των Νομικών τους Προσώπων υποχρεωτικά δημοσιεύονται στο διαδίκτυο, σε διαφορετική περίπτωση δεν ισχύουν. "ιασφαλίζεται έτσι η απόλυτη διαφάνεια, ο αποτελεσματικός δημόσιος έλεγχος και γίνεται εφικτή η ουσιαστική λογοδοσία των αυτοδιοικητικών αρχών.

Η Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση προβλέπεται ρητά ως διακριτή αρμοδιότητα του οικείου αντιδημάρχου.<sup>20</sup>

### **3.3. Η Θεμελίωση της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης**

Όπως παρουσιάστηκε στην αρχή του παρόντος κεφαλαίου, το πρόγραμμα «Καλλικράτης» προβλέπει την κατάργηση των υφιστάμενων Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και την συνένωση αυτών σε νέες δευτεροβάθμιες αυτοδιοικήσεις σε επίπεδο Περιφέρειας. Έτσι, οι οργανισμοί της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης, από τις σημερινές 54 νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, τις 3 διευρυμένες νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και τα 19 επαρχεία, δηλαδή ένα σύνολο 76 διοικητικών ενοτήτων, εξελίσσονται σε περιφερειακές αυτοδιοικήσεις σε αριθμό ανάλογο των σημερινών

<sup>20</sup> Βλέπε σχετικά Υπουργείο Εσωτερικών Αποκέντρωσης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης Αιτιολογική Έκθεση, «Ο Θεσμός του Συμπαραστάτη του Δημότη & της Επιχείρησης» σελ.21

13 διοικητικών περιφερειών. Ειδικά στην Αττική και τη Θεσσαλονίκη αντιμετωπίζονται με ειδικές ρυθμίσεις τα θέματα των μητροπολιτικού χαρακτήρα.

Με την μείωση αυτή καθίσταται πιο αποτελεσματική η υπεράσπιση και διεκδίκηση των συμφερόντων των Ελληνικών περιφερειών στα αρμόδια όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (π.χ. Επιτροπή των Περιφερειών), ενώ παράλληλα θεμελιώνεται η Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση με άμεσα αιρετό περιφερειακό συμβούλιο και άμεσα αιρετό περιφερειάρχη και με ενσωματωμένους ως διαμερίσματα τους σημερινούς νομούς, που εκπροσωπούνται στο περιφερειακό συμβούλιο με καθορισμένο αριθμό συμβούλων ανάλογα του πληθυσμού κάθε νομού.

Αναφορικά με τις αρμοδιότητες της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης, αυτές περιλαμβάνουν εκείνες της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης<sup>21</sup>, με την διαφορά ότι ασκούνται αποτελεσματικότερα σε περιφερειακό επίπεδο, και όσες ασκούνται μέχρι και σήμερα από την κρατική περιφέρεια<sup>22</sup>. Ενδεικτικά, θα μπορούσαμε να αναφέρουμε τις ακόλουθες:

- Αρμοδιότητες σχετικές με τον Προγραμματισμό και την Ανάπτυξη, π.χ. η διαχείριση των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων, η εκπόνηση του αναπτυξιακού σχεδιασμού της περιφέρειας κτλ.
- Αρμοδιότητες σχετικές με τον τομέα των Υποδομών, Μεταφορών, Επικοινωνιών (ιδίως έργα τα οποία έχουν αμιγώς περιφερειακή διάσταση), π.χ. η εκπόνηση μελετών της οδικής κυκλοφορίας υπεραστικού οδικού δικτύου, η διαχείριση έργων περιφερειακού επιπέδου κτλ.
- Αρμοδιότητες σχετικές με τους τομείς της Χωροταξίας - πολεοδομίας και περιβάλλοντος, π.χ. διαχείριση στερεών αποβλήτων, εποπτεία των φορέων διαχείρισης προστατευόμενων περιοχών περιφερειακής σημασίας κτλ.
- Αρμοδιότητες σχετικές με τους τομείς των φυσικών πόρων, ενέργειας και βιομηχανίας, εμπορίου, τουρισμού, απασχόλησης, εκπαίδευσης, πολιτισμού, αθλητισμού, γεωργίας, κτηνοτροφίας, αλιείας, πολιτικής προστασίας κτλ.

Ποιοι είναι όμως οι κυριότεροι λόγοι που οδήγησαν στην θεμελίωση της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης; Σύμφωνα με το νέο πρόγραμμα εξυγίανσης της

<sup>21</sup> Με εξαίρεση εκείνες που μεταφέρονται στους νέους Δήμους.

<sup>22</sup> Εξαιρούνται εκείνες οι οποίες πρέπει να παραμείνουν στα αποκεντρωμένα όργανα του κράτους χάριν της ενότητας της κρατικής πολιτικής σε ολόκληρη την επικράτεια. όπως π.χ. τα θέματα χωροταξίας, πολεοδομίας, προστασίας του περιβάλλοντος και δασικής πολιτικής ή μεταναστευτικής πολιτικής.

Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η θεμελίωση της Περιφέρειας ως δευτέρου βαθμού αυτοδιοίκησης<sup>23</sup> :

- διασφαλίζει την αντιστοίχιση του θεσμού στις νέες λειτουργικές κλίμακες που έχουν δημιουργηθεί, μετά την ολοκλήρωση νέων δικτύων μεταφορών και άλλων υποδομών, με βάση τις οικονομικές και κοινωνικές εξελίξεις των τελευταίων ετών, οι οποίες έχουν μεταβάλει την οικονομική και κοινωνική γεωγραφία της χώρας.
- οδηγεί, επιπλέον, σε οικονομίες κλίμακας και συγκέντρωση δυνάμεων, τηρεί δηλαδή, όρους απαραίτητους για την αποφασιστική βελτίωση και τον εκσυγχρονισμό της λειτουργίας της.
- εξασφαλίζει την απαραίτητη κλίμακα ώστε να αναλάβει σημαντικές αναπτυξιακές λειτουργίες.
- επιτρέπει τη μεταβίβαση και πρόσθετων αρμοδιοτήτων που ανήκουν σήμερα στις κρατικές Περιφέρειες, σε άλλους κρατικούς φορείς ή ακόμη και στο κεντρικό κράτος, με αποτέλεσμα να μειωθούν έτσι τα επίπεδα και η πολυπλοκότητα άσκησης αρμοδιοτήτων και διεκπεραίωσης διαδικασιών, προς όφελος του πολίτη, της Πολιτείας, αλλά και της οικονομίας.

Φυσικά, όπως συμβαίνει και στην περίπτωση της τοπικής αυτοδιοίκησης, η θεμελίωση της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης συνδέεται με την αξιοποίηση των δυνατοτήτων της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Έτσι, η Νέα Αρχιτεκτονική σχεδιάζεται λαμβάνοντας ως δεδομένη την υποχρέωση των περιφερειακών αρχών να αναρτούν υποχρεωτικά κάθε πράξη στο διαδίκτυο, συμπεριλαμβανομένων των αποφάσεων για τη λειτουργία των συλλογικών οργάνων καθώς και των διαφόρων προκηρύξεων, προσλήψεων, συμβάσεων, αναθέσεων κτλ. Με τον τρόπο αυτό εξασφαλίζεται αφενός το δικαίωμα πρόσβασης των πολιτών στην πληροφόρηση και αφετέρου η άσκηση κοινωνικού ελέγχου τόσο στις πράξεις της περιφέρειας όσο και στη διαχείριση των διαθέσιμων οικονομικών πόρων. Βέβαια, όπως είναι αυτονόητο, η ορθή λειτουργία της ηλεκτρονικής περιφερειακής διακυβέρνησης απαιτεί άριστο σχεδιασμό και συντονισμό για την οργάνωση κοινών υποδομών και συστημάτων ανάμεσα στους Δήμους της Περιφέρειας, κυρίως σε ότι αφορά θέματα ηλεκτρονικής δημοκρατίας και ηλεκτρονικής συνεργασίας.

---

<sup>23</sup> Βλέπε σχετικά Υπουργείο Εσωτερικών Αποκέντρωσης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης Αιτιολογική Έκθεση . «Η θεμελίωση της Περιφέρειας ως δευτέρου βαθμού αυτοδιοίκησης», σελ.16

### 3.3.1. Το Σύστημα Περιφερειακής Διακυβέρνησης

Σύμφωνα με το νέο πρόγραμμα, η σύνθεση του συστήματος περιφερειακής διακυβέρνησης περιλαμβάνει τον *Περιφερειάρχη, τους Αντιπεριφερειάρχες, την Εκτελεστική Επιτροπή, το Περιφερειακό Συμβούλιο, την Περιφερειακή Επιτροπή και το Συμβούλιο Διαβούλευσης Περιφέρειας*. Στο τμήμα που ακολουθεί γίνεται μια εκτενής περιγραφή των αρμοδιοτήτων<sup>24</sup> κάθε θεσμού.

α) Κορυφαίο συλλογικό όργανο της Περιφέρειας είναι το **Περιφερειακό Συμβούλιο** το οποίο είναι το βασικό όργανο με το τεκμήριο αρμοδιότητας εντός της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης, με σημαντικό επιτελικό και ελεγκτικό ρόλο. Στο Περιφερειακό συμβούλιο μπορούν να συσταθούν μέχρι δύο επιτροπές τομείς περιφερειακής πολιτικής που ορίζονται από αυτό ανάλογα με τα χαρακτηριστικά και τις ιδιαιτερότητες της οικείας Περιφέρειας. Τέλος η οικονομική επιτροπή που προεδρεύεται από τον περιφερειάρχη ή τον οριζόμενο από αυτόν αντιπεριφερειάρχη και από μέλη του περιφερειακού συμβουλίου ανάλογα με τον πληθυσμό της Περιφέρειας. Η θητεία της οικονομικής επιτροπής δύομιση έτη και έχει σημαντικές αρμοδιότητες που σχετίζονται με την οικονομική λειτουργία της Περιφέρειας όπως η κατάρτιση του σχεδίου του προϋπολογισμού της Περιφέρειας και την εισήγηση στο περιφερειακό συμβούλιο για ψήφιση, την κατάρτιση, επεξεργασία, προέλεγχο του απολογισμού και υποβολή σχετικής έκθεσης στο περιφερειακό συμβούλιο κ.ά. Παράλληλα, προβλέπεται η δυνατότητα στους περιφερειακού συμβούλους να ζητούν τη σύγκληση του περιφερειακού συμβουλίου με αντικείμενο την ενημέρωσή τους για τον απολογισμό του ετήσιου προγράμματος δράσης και την οικονομική κατάσταση της περιφέρειας.

β) τον **Περιφερειάρχη, τους Αντιπεριφερειάρχες και την Εκτελεστική Επιτροπή**. Ο άμεσα αιρετός Περιφερειάρχης ασκεί τις καταστατικές και τις εκτελεστικές αρμοδιότητές του, συνεργαζόμενος με την Περιφερειακή Επιτροπή στην οποία μετέχουν και οι Αντιπεριφερειάρχες. Ως Πρόεδρος της Περιφερειακής αλλά και της Εκτελεστικής Επιτροπής έχει βασικό ηγετικό ρόλο για τον συντονισμό των δράσεων της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης. Με την ανάληψη των καθηκόντων παρουσιάζει τις προγραμματικές του δηλώσεις, οι οποίες εγκρίνονται από το

---

<sup>24</sup> Βλέπε σχετικά Κοσμά Κ., «Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα: Δομή και Λειτουργία στην Ευρωπαϊκή Προοπτική», σελ.72-98



Περιφερειακό Συμβούλιο. Προασπίζει τα περιφερειακά συμφέροντα και ασκεί τα καθήκοντά του με γνώμονα τη διασφάλιση της ενότητας της περιφέρειάς του. Είναι υπεύθυνος για την σύναψη και την υπογραφή οποιασδήποτε σύμβασης σε επίπεδο Περιφέρειας.

**Οι Αντιπεριφερειάρχες** διακρίνονται σε θεματικούς (μέχρι τρεις σε αριθμό) και τοπικούς. Οι πρώτοι αναλαμβάνουν την ευθύνη των βασικών τομέων αρμοδιότητας της Περιφέρειας. Οι τοπικοί Αντιπεριφερειάρχες είναι άμεσα αιρετοί και είναι αρμόδιοι για κάθε περιφερειακή ενότητα. Οι περιφερειακές ενότητες ταυτίζονται με τις τέως Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις και τα Νομαρχιακά Διαμερίσματα.

**Η Εκτελεστική Επιτροπή**, είναι το συλλογικό επιχειρησιακό - εκτελεστικό όργανο στις Περιφερειακές Αυτοδιοικήσεις. Αποτελείται από τον Περιφερειάρχη και τους Αντιπεριφερειάρχες. Στις συνεδριάσεις συμμετέχει ο Γενικός Γραμματέας της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης, χωρίς δικαίωμα ψήφου, ενώ μπορεί να καλούνται και οι Διευθυντές. Αναλαμβάνει και αρμοδιότητες που αφορούν στον περιφερειακό προγραμματισμό. Ενδεικτικά, μερικές από αυτές είναι η ευθύνη για την κατάρτιση και την υλοποίηση του Επιχειρησιακού και Τεχνικού Προγράμματος, το οποίο εισηγείται στο Περιφερειακό Συμβούλιο, η υποβολή προς το Περιφερειακό Συμβούλιο της ετήσιας έκθεσης πεπραγμένων, η ευθύνη για την πιστή εκτέλεση του προϋπολογισμού καθώς και η εναρμόνιση των προτάσεων των υπηρεσιών της περιφέρειας ως προς τον προϋπολογισμό και την υποβολή σχετικής γνώμης προς τη Περιφερειακή Επιτροπή πριν την κατάρτιση του προϋπολογισμού.

**Η Περιφερειακή Επιτροπή**, αναλαμβάνει το ρόλο και τις αρμοδιότητες της νυν Νομαρχιακής Επιτροπής, καθιερώνεται η αναλογικότερη συμμετοχή της αντιπολίτευσης. Ενισχύεται ο εποπτικός και ελεγκτικός της ρόλος ως προς τα οικονομικά της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης. Ενημερώνεται σε τακτά χρονικά διαστήματα από τις υπηρεσίες και τα αιρετά εκτελεστικά όργανα της περιφέρειας αναφορικά με την εποπτεία των οικονομικών και γενικότερα της διαχείρισης του δήμου και κάνει τις ανάλογες εισηγήσεις στο Περιφερειακό Συμβούλιο.

Καταρτίζει σχέδια και εισηγήσεις σχετικές με την υλοποίηση του προϋπολογισμού<sup>25</sup>, με την σύναψη δανείων<sup>26</sup> από την περιφέρεια, με την διαχείριση της περιφερειακής

---

<sup>25</sup> Υποχρεωτική είναι η υποβολή τριμηνιαίας έκθεσης σχετικής με τον προϋπολογισμό προς το Περιφερειακό Συμβούλιο, η οποία περιλαμβάνει οπωσδήποτε την πορεία των εσόδων και των εξόδων. Η έκθεση αυτή θα πρέπει υποχρεωτικά να δημοσιεύεται και στο διαδίκτυο, όπως ακριβώς συμβαίνει με κάθε πράξη των οργάνων της περιφέρειας.

περιουσίας και την εκμετάλλευση των περιφερειακών ακινήτων καθώς και με την επιβολή τελών, δικαιωμάτων και εισφορών από το Περιφερειακό Συμβούλιο.

γ) Παράλληλα θεσμοθετούνται νέα όργανα όπως: το **Συμβούλιο Διαβούλευσης Περιφέρειας** στο οποίο συμμετέχουν, εκτός από τον Περιφερειάρχη και τους Αντιπεριφερειάρχες καθώς και τους επικεφαλής των περιφερειακών παρατάξεων, οι Δήμαρχοι των Δήμων της Περιφέρειας, εκπρόσωποι της κοινωνίας των πολιτών, μη κυβερνητικών οργανώσεων, οργανώσεων εργοδοτών, εργαζομένων και επαγγελματικών συλλόγων κ.ο.κ. Το Συμβούλιο Διαβούλευσης συγκροτείται με απόφαση του Περιφερειάρχη και συνεδριάζει υποχρεωτικά πριν από την έγκριση του ετήσιου προγράμματος. Σε συνεργασία με τους συλλογικούς φορείς της αυτοδιοίκησης, εκπονείται Οδικός Χάρτης Λήψης Απόφασης, ο οποίος περιλαμβάνει όλα τα στάδια και το περιεχόμενο των σχετικών διαδικασιών (διαβούλευση, ανάρτηση στο διαδίκτυο). Στο πλαίσιο του Συμβουλίου Διαβούλευσης επιτυγχάνεται η αναγκαία θεσμική επικοινωνία για ζητήματα συντονισμού και προγραμματισμού μεταξύ Δήμων και Περιφέρειας.

Όπως και στην περίπτωση του συστήματος δημοτικής διακυβέρνησης, στην σύνθεση του συστήματος περιφερειακής διακυβέρνησης θα πρέπει πέρα των συλλογικών οργάνων που αναφέρθηκαν ανωτέρω, να συμπεριλάβει κανείς και τον «Περιφερειακό Συνήγορο». Πρόκειται για έναν τοπικό θεσμό, ο οποίος σε καμία περίπτωση δεν υποκαθιστά τον ρόλο του «Συνηγόρου του Πολίτη»,<sup>27</sup> αλλά παρουσιάζει ένα διττό ρόλο. Από την μια πλευρά συνεισφέρει αποφασιστικά στην ενδυνάμωση των σχέσεων της περιφερειακής διοίκησης με τους πολίτες και από την άλλη μεριά επικουρεί τον ρόλο του Περιφερειάρχη, απαλλάσσοντάς τον από τον φόρτο εργασίας που προκαλούν τα αιτήματα από την πλευρά των πολιτών.

Ο « Περιφερειακός Συνήγορος» θεσμοθετείται για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις στο επίπεδο της περιφέρειας με επιλογή με αυξημένη πλειοψηφία των 2/3 των μελών του Περιφερειακού Συμβουλίου, ενώ στόχος του θεσμού είναι η καταπολέμηση της κακοδιοίκησης από την πλευρά της τοπικής αυτοδιοίκησης. Επιπρόσθετα, μια από τις αρμοδιότητές του είναι να συντάσσει μια ειδική ετήσια

---

<sup>26</sup> Η σύναψη δανείων και η δανειακή επιβάρυνση των περιφερειών είναι υποχρεωτικό να παρακολουθείται από την υπηρεσία εποπτείας, η οποία με την σειρά της τηρεί και σχετικό αρχείο με τα συγκεντρωτικά στοιχεία.

<sup>27</sup> Αντίθετα, μία από τις αρμοδιότητες του «Συνηγόρου του Πολίτη» είναι να ασκεί έλεγχο στον θεσμό αυτό.

έκθεση η οποία παρουσιάζεται στο Περιφερειακό Συμβούλιο και αναρτάται υποχρεωτικά και στο διαδίκτυο.<sup>28</sup>

### 3.3.2 Οι νέες αρμοδιότητες της αιρετής Περιφέρειας

Το σύνολο των αρμοδιοτήτων, που αφορούν τον αναπτυξιακό περιφερειακό προγραμματισμό. Στην αρμοδιότητα αυτή εντάσσεται, όχι μόνον η κατάρτιση και εκτέλεση των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, αλλά και η συμμετοχή στην όλη διαδικασία, κατάρτισης και εφαρμογής του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου αναφοράς (Ε.Σ.Π.Α.) για την προγραμματική περίοδο 2007-2013.

Στον ίδιο τομέα εντάσσονται και αρμοδιότητες που σχετίζονται με τη διαχείριση των υδατικών πόρων. Στόχος είναι η Περιφέρεια να αποτελέσει το θεσμικό πλαίσιο της Πράσινης Ανάπτυξης. Μεταφέρονται, επίσης, οι αρμοδιότητες των "Δημοσίων Υγειονομικών Περιφερειών" (".Υ.ΠΕ.).

Στον τομέα των έργων, απονέμονται αρμοδιότητες, που αφορούν την κατασκευή, συντήρηση και ανακαίνιση οδών, οι οποίες ασκούνταν από την Κρατική Περιφέρεια και τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις. Η αρμοδιότητα αυτή συμπεριλαμβάνει και τις αντίστοιχες μελέτες.

Ανατίθεται, επίσης, ο σχεδιασμός, η μελέτη, η κατασκευή και συντήρηση συγκοινωνιακών, αντιπλημμυρικών, κτιριακών, ηλεκτρομηχανολογικών και λιμενικών έργων, η εκπόνηση κυκλοφοριακών μελετών, η αντιμετώπιση θεμάτων οδικής κυκλοφορίας, καθώς και η διαχείριση ειδικών έργων περιφερειακού επιπέδου που έχουν εκτελεσθεί από τις Ε.Υ."Ε.

Μεταβιβάζονται, επίσης, η εποπτεία του Γενικού Οργανισμού Εγγείων Βελτιώσεων (ΓΟΕΒ), του Αρδευτικού Οργανισμού Στυμφαλίας, καθώς και του Οργανισμού Κωπαΐδας.

Θέματα κατάρτισης, λειτουργικής υποστήριξης και θεματικής αναβάθμισης "ημοσίων ΙΕΚ, καθώς και η αδειοδότηση πολιτιστικού χαρακτήρα φορέων της Περιφέρειας.<sup>29</sup>

Στην Περιφέρεια Αττικής και τη Μητροπολιτική Ενότητα Θεσσαλονίκης μεταφέρονται επιπλέον αρμοδιότητες με στόχο την ανάπτυξη και την εύρυθμη λειτουργία των δύο μεγαλύτερων χωρικών ενότητων της χώρας.

<sup>28</sup> Βλέπε σχετικά Κατερίνα Μήτσου, «Ιστορία πολιτισμού Ευρώπης», σελ.20-21

<sup>29</sup> Βλέπε σχετικά Υπουργείο Εσωτερικών Αποκέντρωσης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης Αιτιολογική Έκθεση, «Νέες αρμοδιότητες αιρετής Περιφέρειας», σελ.32

### 3.3.3 ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ ΜΗΤΡΟΠΟΛΙΤΙΚΟΥ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ ΣΕ ΑΤΤΙΚΗ ΚΑΙ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ

Με το παρόν σχέδιο νόμου, οι μητροπολιτικές λειτουργίες στην Αττική και τη Θεσσαλονίκη οργανώνονται και ασκούνται στα πλαίσια του β' βαθμού αυτοδιοίκησης, τις Περιφέρειες. Με τον τρόπο αυτό, επιτυγχάνεται η ενιαία αντιμετώπιση υπερτοπικού χαρακτήρα προβλημάτων, ενώ καλύπτονται ανάγκες ενιαίου σχεδιασμού και ανάπτυξης της περιοχής, με αποτέλεσμα να δημιουργούνται οι προϋποθέσεις για την αναβάθμιση της ποιότητας ζωής των πολιτών.

Συγκεκριμένα, η Περιφέρεια Αττικής είναι στο σύνολό της Μητροπολιτική Περιφέρεια, ασκεί δηλαδή επιπλέον αρμοδιότητες που στην υπόλοιπη χώρα ασκούνται από τους "ήμους. Στην Αττική προβλέπονται έως και 4 μητροπολιτικές επιτροπές, που αντιστοιχούν σε κάθε τομέα αρμοδιοτήτων, και οι οποίες προετοιμάζουν και εισηγούνται στο Συμβούλιο όλα τα θέματα.

Μέλη των επιτροπών είναι περιφερειακοί σύμβουλοι και πρόεδρος της επιτροπής ορίζεται για κάθε μία ένας αντιπεριφερειάρχης.

Αντίστοιχα, στην Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας, οι μητροπολιτικές λειτουργίες ασκούνται μόνο για τη Μητροπολιτική Ενότητα Θεσσαλονίκης. Οι εκλεγμένοι περιφερειακοί σύμβουλοι της Μητροπολιτικής Ενότητας Θεσσαλονίκης εκλέγουν από τα μέλη τους δεκαπενταμελή μητροπολιτική επιτροπή, η οποία απαρτίζεται από εννέα μέλη της παράταξης που πλειοψήφησε και έξι μέλη της μειοψηφίας. Για τις μητροπολιτικές αρμοδιότητες, η επιτροπή έχει τις αντίστοιχες του περιφερειακού συμβουλίου. Ο αιρετός αντιπεριφερειάρχης Θεσσαλονίκης έχει όσες αρμοδιότητες έχουν και οι λοιποί αιρετοί αντιπεριφερειάρχες. Ο περιφερειάρχης της περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας και ο αιρετός αντιπεριφερειάρχης Θεσσαλονίκης καλούνται υποχρεωτικά στις συνεδριάσεις της μητροπολιτικής επιτροπής και διατυπώνουν γνώμη για όλα τα θέματα της ημερήσιας διάταξης, κατά προτεραιότητα.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Βλέπε σχετικά Υπουργείο Εσωτερικών Αποκέντρωσης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης Αιτιολογική Έκθεση, «Λειτουργίες Μητροπολιτικού χαρακτήρα σε Αττική & Θεσσαλονίκη» σελ.37-38



### **Οι τομείς των Μητροπολιτικών λειτουργιών**

Τέσσερις είναι οι βασικοί τομείς μητροπολιτικών λειτουργιών:

- 1) μεταφορών και συγκοινωνιών: μελέτη και κατασκευή οδικών και συγκοινωνιακών έργων μητροπολιτικού χαρακτήρα, συντήρηση και μέριμνα για τις υπερτοπικού χαρακτήρα οδικές αρτηρίες της μητροπολιτικής περιοχής, καθώς και ο σχεδιασμός και η εποπτεία για ζητήματα που αφορούν την οδική κυκλοφορία, τις μετρήσεις, τη σήμανση των οδών, τη σηματοδότηση και τον φωτισμό αυτών,
- 2) περιβάλλοντος και ποιότητας ζωής: περιβαλλοντικού σχεδιασμού και διαχείρισης στερεών αποβλήτων, υπερτοπικό πράσινο και μητροπολιτικά πάρκα, διαχείριση ορεινών όγκων και ατμοσφαιρική ρύπανση, εποπτεία Οργανισμού Λαϊκών Αγορών Αθήνας – Πειραιά και Θεσσαλονίκης,
- 3) χωρικού σχεδιασμού και αστικών αναπλάσεων: Κυρίαρχες αρμοδιότητες είναι η εποπτεία και ο έλεγχος εφαρμογής της νομοθεσίας για τη διαφημιστική προβολή στο οδικό δίκτυο της μητροπολιτικής περιοχής και
- 4) πολιτικής προστασίας και ασφάλειας: Η διαχείριση και εφαρμογή προγραμμάτων πολιτικής προστασίας, ο σχεδιασμός των αναδασώσεων και της αντιπλημμυρικής προστασίας και η μέριμνα για το σχεδιασμό του αντιπυρικού αγώνα και την οργάνωση της αρωγής και συνεργασίας των εμπλεκόμενων κρατικών και άλλων φορέων και των Ο.Τ.Α. στο έργο της καταστολής των δασικών πυρκαγιών.

Επιπλέον, ειδικά για τη διαχείριση στερεών αποβλήτων στη Μητροπολιτική Περιφέρεια Αττικής, συνιστάται ειδικός σύνδεσμος, με έδρα την Αθήνα, στον οποίο συμμετέχουν η Μητροπολιτική Περιφέρεια Αττικής και υποχρεωτικά, κατά πλειοψηφία, όλοι οι δήμοι του νομού Αττικής. Ο Ενιαίος Σύνδεσμος "ήμων και Κοινοτήτων Αττικής (Ε.Σ."Κ.Ν.Α.) λύεται και τίθεται σε εκκαθάριση και το μόνιμο προσωπικό του, καθώς και εκείνο με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου καθίσταται αυτοδικαίως προσωπικό του νέου συνδέσμου, χωρίς καμία μεταβολή της μισθολογικής και ασφαλιστικής τους κατάστασης.

### **3.4. Μηχανισμοί Εποπτείας και Διαφάνειας των Ο.Τ.Α**

Το πρόγραμμα «Καλλικράτης», προκειμένου να ελεγχθεί η νομιμότητα των πράξεων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού προβλέπει την σύσταση της λεγόμενης «*Ειδικής Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης*», η οποία ανήκει στο Υπουργείο

Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης με αποκεντρωμένη συγκρότηση στην έδρα κάθε Γενικής Διοίκησης<sup>31</sup>. Επικεφαλής της ορίζεται ο Προϊστάμενος της Υπηρεσίας Εποπτείας, ο οποίος είναι νομικός με αυξημένα προσόντα που προβλέπονται στο νόμο. Επιπρόσθετα, επιλέγεται μέσω αυστηρών διαδικασιών εισαγωγής στην εν λόγω υπηρεσία και υπηρετεί σε αυτήν έχοντας μια πενταετή θητεία. Η Υπηρεσία, επιπλέον, εκτός του επικεφαλούς στελεχώνεται με ειδικό επιστημονικό προσωπικό αυξημένων προσόντων, το οποίο επιλέγεται μέσω αυστηρής γραπτής δοκιμασίας, καθώς επίσης και από μετατάξεις προσωπικού το οποίο υπηρετεί σε οργανικές μονάδες των Περιφερειών που ασχολούνται με την εποπτεία επί των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αναφορικά με τις μεταβολές της υπηρεσιακής κατάστασης του προσωπικού αρμόδιο είναι το υπηρεσιακό συμβούλιο του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης που αποτελείται κατά πλειοψηφία από μέλη του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους.

Έχοντας αναπτύξει αυτή την συνεργασία με το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους, η Ειδική Υπηρεσία μπορεί να απευθύνει ερωτήματα μείζονος σημασίας σε αυτό. Επιπλέον, η Ειδική Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας έχει αναπτύξει σημαντικούς δεσμούς και με το Ελεγκτικό Συνέδριο, προκειμένου να διαμορφώνεται και να εφαρμόζεται μια κοινή ερμηνευτική αντίληψη ως προς την σχετική νομοθεσία.

Η Ειδική Υπηρεσία Εποπτείας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελείται κατά πλειοψηφία από τακτικούς δικαστές, οι οποίοι είναι επιφορτισμένοι με την επιβολή πειθαρχικών ποινών στα αιρετά μέλη των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε περίπτωση που αυτά παραβούν τα καθήκοντα που τους έχουν ανατεθεί και προβούν σε κατάχρηση εξουσίας. Ο Προϊστάμενος δε της Ειδικής Υπηρεσίας εκδίδει τη διαπιστωτική πράξη επιβολής

---

<sup>31</sup> Οι Γενικές Διοικήσεις αποτελούν την εξελιγμένη μορφή της κρατικά αποκεντρωμένης διοίκησης η οποία πλέον οργανώνεται σε επίπεδο ευρύτερων χωρικών ενοτήτων, που ανταποκρίνονται με βάση λειτουργικά και αναπτυξιακά κριτήρια στις απαιτήσεις της εδαφικής, κοινωνικής και οικονομικής συνοχής και προάγουν παράλληλα την συνολική ανταγωνιστικότητα του εθνικού χώρου. Οι Γενικές Διοικήσεις αναμένεται να φτάσουν σε επτά τον αριθμό και θα λειτουργούν στην θέση των σημερινών δεκατριών Διοικητικών Περιφερειών. Στις υπηρεσίες της Γενικής Διοίκησης εντάσσονται οι υπάλληλοι των υφιστάμενων περιφερειών εκτός από εκείνους που μετατάσσονται στις περιφερειακές αυτοδιοικήσεις, ενώ αναφορικά με τις αρμοδιότητές τους, σε αυτές ανήκουν οι γενικές κρατικές υποθέσεις οι οποίες δεν μπορούν να μεταφερθούν για συνταγματικούς λόγους στην περιφερειακή αυτοδιοίκηση και παραμένουν στην κρατική διοίκηση. Επιπρόσθετα, εντάσσονται και κλαδικά αποκεντρωμένες κρατικές υπηρεσίες των υπουργείων, που δεν ήταν ενταγμένες στις διοικητικές περιφέρειες, όπως επίσης και όσες αρμοδιότητες δεν είναι απαραίτητο να ασκούνται από την κεντρική διοίκηση.

πειθαρχικής ποινής στα αιρετά μέλη, κατόπιν της σύμφωνης γνώμης του Συμβουλίου, τις πράξεις περί αυτοδίκαιης θέσεως σε αργία καθώς επίσης και τις πράξεις έκπτωσής τους.

Από την μεριά τους οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι υποχρεωμένοι να αποστέλλουν σε αυτήν ορισμένες κατηγορίες πράξεων των οργάνων τους ενώ οι υπόλοιπες πράξεις τους μπορούν να ελεγχθούν αυτεπαγγέλτως από την Ειδική Υπηρεσία ή κατόπιν προσφυγής δημότη ή κατοίκου με έννομο συμφέρον σε αυτήν.

Σε περίπτωση που η εν λόγω υπηρεσία κρίνει ότι η πράξη είναι παράνομη, αποστέλλει σχετικό φύλλο παρατηρήσεων στον Οργανισμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ο οποίος έχει την επιλογή είτε να ανακαλέσει είτε να τροποποιήσει σχετικά την εν λόγω πράξη του, σύμφωνα με τις παρατηρήσεις που θα του γίνουν. Αν ο Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν προβεί σε αυτές τις ενέργειες, εντός καθορισμένης προθεσμίας, τότε ο Προϊστάμενος της Ειδικής Υπηρεσίας προχωρεί αυτεπάγγελτα σε ακύρωση της πράξης που θεωρείται παράνομη από την Υπηρεσία του. Πρέπει να σημειωθεί ότι είναι υποχρεωτικό όλες οι παραπάνω πράξεις και τα φύλλα παρατηρήσεων της Ειδικής Υπηρεσίας Εποπτείας να δημοσιεύονται στο διαδίκτυο, στην ειδική ιστοσελίδα που διαθέτει η Υπηρεσία και οι αποκεντρωμένες μονάδες της. Επιπλέον, η εν λόγω Υπηρεσία είναι επιφορτισμένη με την τήρηση και την δημοσίευση στο διαδίκτυο συγκεντρωτικών στοιχείων για όλες τις πράξεις των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης τους λόγους ακυρώσεώς τους, τις προσφυγές, τις τυχόν ποινές που επιβλήθηκαν σε αιρετούς και γενικά ο,τιδήποτε σχετίζεται με αυτές και πρέπει να γνωστοποιηθεί στο διαδίκτυο.

Ωστόσο, η εποπτεία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν περιορίζεται μόνο στον έλεγχο της νομιμότητας των πράξεών τους αλλά επεκτείνεται και στον έλεγχο της διαχείρισης των οικονομικών τους, διασφαλίζοντας την πλήρη διαφάνεια τόσο ως προς την οικονομική διοίκηση όσο και ως προς την δημοσιονομική διαχείριση. Βασικός στόχος της εποπτείας είναι επομένως να επιτευχθεί η οικονομική εξυγίανση των Δήμων και των Νομικών Προσώπων τους αλλά και η οικονομική τους βιωσιμότητα.

Για όλους αυτούς τους λόγους σκόπιμος είναι και ο προληπτικός έλεγχος δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο, ενώ εφαρμόζεται σταδιακά και το διπλογραφικό σύστημα σε συνδυασμό με αναλυτική λογιστική. Επιπρόσθετα, ο

έλεγχος θα επεκταθεί και στο δανεισμό των δήμων, εφαρμόζοντας συγκεκριμένες προϋποθέσεις και περιορισμούς για την σύναψη νέων δανείων.

Συνοψίζοντας όλα τα παραπάνω, αυτό το οποίο παρατηρεί κανείς είναι η προσπάθεια να περιοριστούν κατά πολύ φαινόμενα διαπλοκής, κατάχρησης εξουσίας και κατασπατάλησης δημοσίου χρήματος, τα οποία αμαύρωναν μέχρι τώρα την εικόνα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης στα μάτια των πολιτών, που έδιναν ψήφο εμπιστοσύνης στα όργανά τους με την ελπίδα να δημιουργηθούν οργανισμοί που θα λειτουργούσαν προς όφελος του πολίτη αλλά και της Πολιτείας.

### **3.5. Η Οικονομική Υποστήριξη της Αυτοδιοίκησης**

Μέχρι σήμερα, το σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης χαρακτηριζόταν από την πολυπλοκότητα και την αναποτελεσματικότητά του, με αποτέλεσμα να καθίσταται αρκετά δύσκολη η διαχείρισή του. Η κυριότερη αιτία είναι η ύπαρξη πολλών μικρών και με μεγάλο κόστος διαχείρισης τελών, με αποτέλεσμα πολλές φορές να κλυδωνίζονται ακόμη και σημαντικά μακροοικονομικά μεγέθη.

Ωστόσο, για την υλοποίηση της Νέας Αρχιτεκτονικής στη δομή και τη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης, απαραίτητη είναι η οικονομική της θεμελίωση με τη διασφάλιση των αναγκαίων οικονομικών πόρων. Η θεμελίωση αυτή αναμένεται να επιτευχθεί από την μια πλευρά με τον τερματισμό της κατανομής κονδυλίων από την κεντρική διοίκηση προς την τοπική αυτοδιοίκηση, η οποία είχε οδηγήσει στην δημιουργία σχέσεων εξάρτησης αλλά ακόμη και υποτέλειας, και από την άλλη πλευρά με την υποστήριξη της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης με οικονομικούς πόρους και μέσα, μέσω ενός συστήματος χρηματοδότησης και κατανομής επιχορηγήσεων σύμφωνα με τις αρμοδιότητες αλλά και τις ανάγκες κάθε Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

#### ***Φορολογική Αποκέντρωση***

Η τοπική αυτοδιοίκηση με ώριμες επεξεργασίες έχει προδιαγράψει εδώ και αρκετό καιρό τους όρους αλλά και τις προϋποθέσεις για την φορολογική αποκέντρωση. Με τα σημερινά δεδομένα, ωστόσο, το αίτημα αυτό είναι περισσότερο επίκαιρο. Με την νέα διάρθρωση των Οργανισμών Τοπικής



Αυτοδιοίκησης, η φορολογική αποκέντρωση θα μπορεί να στηριχτεί σε τοπικές δομές στελεχωμένες και έμπειρες, που να εξασφαλίζουν την αποδοτικότητα τους συστήματος και να αποβλέπουν στην ενίσχυση της οικονομικής αυτοτέλειας αυτών, στην ενίσχυση της διοικητικής και επιχειρησιακής ικανότητας και στην δυνατότητα να εφαρμόσει η Τοπική Αυτοδιοίκηση πολιτικές φορολογικής αποκέντρωσης.

Έτσι, οι νέοι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης θα είναι σε θέση, διαθέτοντας πάντα τους κατάλληλους υποστηρικτικούς μηχανισμούς, να αξιοποιούν τα οφέλη από την φορολογική αποκέντρωση. Επιπρόσθετα, σε πρώτο επίπεδο, με τις οργανωμένες υπηρεσίες ο νέος Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης θα μπορεί να ελέγχει αποτελεσματικότερα την διαδικασία βεβαίωσης και είσπραξης των τοπικών φορολογικών εσόδων, ενώ σε μακροπρόθεσμο επίπεδο, η τοπική αυτοδιοίκηση με τους νέους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης θα μπορέσει να δημιουργήσει τους δικούς της εισπρακτικούς μηχανισμούς και να λειτουργεί ανεξάρτητα.

Σύμφωνα με μελέτες, μέρος ή το σύνολο των εσόδων των φόρων που θα μπορούσαν να μεταφερθούν στην Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι π.χ. ο φόρος εισοδήματος από τις οικοδομές, το Ενιαίο Τέλος Ακίνητης Περιουσίας, Φ.Π.Α. κτλ.

### **3.6. Η Επιχειρησιακή Στήριξη της Νέας Αρχιτεκτονικής**

Προκειμένου να επιτευχθεί η καλύτερη αλλά και η ομαλότερη μετάβαση στην Νέα Αρχιτεκτονική της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και της Αυτοδιοίκησης, αλλά και η υποστήριξή της στα πρώτα χρόνια λειτουργίας της, δημιουργήθηκε το ολοκληρωμένο επιχειρησιακό πρόγραμμα «ΕΛΛΑΔΑ». Πρόκειται για ένα πρόγραμμα το οποίο περιλαμβάνει την χρηματοδότηση έργων και δράσεων, τόσο από εθνικούς πόρους όσο και από κοινοτικούς. Στόχος του προγράμματος αυτού είναι η υποστήριξη των νέων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης αλλά και η αναβάθμιση των υπηρεσιών που προσφέρονται προς όφελος του πολίτη αλλά και της Πολιτείας. Η διάρθρωση του προγράμματος «Ελλάδα» περιλαμβάνει τρεις άξονες:

- Το πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση» του Ε.Σ.Π.Α. 2007– 2013
- Την ένταξη του Εθνικού Αναπτυξιακού Προγράμματος Αυτοδιοίκησης, στο οποίο μετεξελίσσεται το σημερινό πρόγραμμα «Θησέας»
- Την αξιοποίηση και διαχείριση των ανθρωπίνων πόρων

Το πρόγραμμα ««Διοικητική Μεταρρύθμιση» του Ε.Σ.Π.Α. 2007– 2013, αναφέρεται στη δευτεροβάθμια και πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση, που υποστηρίζει τη

Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και παράλληλα προσφέρει δράσεις που πρωτίστως κατευθύνονται και γίνονται άμεσα αντιληπτές από τον πολίτη. Το πρόγραμμα αυτό περιλαμβάνει επίσης και την αναδιάταξη του προϋπολογισμού, εξασφαλίζοντας με τον τρόπο αυτό ένα συγκεκριμένο ποσοστό πόρων να διατίθενται αποκλειστικά για την εξυγίανση των νέων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Για τις μεν Περιφερειακές Αυτοδιοικήσεις περιλαμβάνει μέτρα που έχουν ως κύριο στόχο την αναπτυξιακή τους λειτουργία ενώ για τους δε δήμους μέτρα που έχουν ως άμεσο στόχο την καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη. Και στις δύο περιπτώσεις, τα μέτρα αυτά υποστηρίζονται με τέτοιο τρόπο ώστε οι πολίτες να λαμβάνουν τα οφέλη του περιφερειακού προγραμματισμού όσο το δυνατόν γρηγορότερα.

Επιπλέον, με το πρόγραμμα αυτό σχεδιάζονται και χρηματοδοτούνται υπηρεσίες και προϊόντα που αφορούν στην έκφραση της κοινωνικής αλληλεγγύης αλλά και της βέλτιστης εξυπηρέτησης των πολιτών.

Αναφορικά με τον δεύτερο άξονα στον οποίο στηρίζεται το πρόγραμμα «Ελλάδα», αυτός λειτουργεί συμπληρωματικά και χρηματοδοτεί, κυρίως, μη επιλέξιμα, από το Ε.Σ.Π.Α., αναπτυξιακά έργα και δράσεις άμεσης προστιθέμενης αξίας για όλες τις βαθμίδες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Συγκεκριμένα, στο σκέλος για την Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση περιλαμβάνει μέτρα και χρηματοδότηση έργων και δράσεων σε περιοχές με αναπτυξιακή υστέρηση, ενώ στο σκέλος για τους δήμους περιλαμβάνει σημαντικά έργα για την αποτελεσματική λειτουργία και τον εξοπλισμό των υπηρεσιών των νέων πρωτοβάθμιων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, την αναβάθμιση των δημοτικών υποδομών, κοινωνικές και περιβαλλοντικές παρεμβάσεις καθώς επίσης και πολιτιστικές και αθλητικές δραστηριότητες για την αξιοποίηση των υποδομών.

Τέλος, αναφορικά με τον τρίτο άξονα στον οποίο στηρίζεται το πρόγραμμα «Ελλάδα», αυτό έχει ως αντικείμενό του την ανάδειξη και αξιοποίηση των ικανοτήτων του σημερινού στελεχικού προσωπικού, την πρόσληψη σύμφωνα με τις ανάγκες του νέου επιστημονικού προσωπικού καθώς επίσης και τη συνεχή κατάρτιση και επιμόρφωσή του.

Λαμβάνοντας κανείς σοβαρά υπόψη του όλα όσα αναφέρθηκαν στην ενότητα αυτή, μπορεί να κατανοήσει πόσο σημαντικό είναι το νέο πρόγραμμα για την

υποστήριξη των νέων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης ιδιαίτερα κατά τα πρώτα στάδια εφαρμογής του νέου μεταρρυθμιστικού προγράμματος.

### 3.7. Συμπεράσματα για τον νέο Δήμο

Όπως ήδη παρουσιάστηκε παραπάνω, οι εξελίξεις στην Τοπική Αυτοδιοίκηση με την εφαρμογή του νέου προγράμματος «Καλλικράτης» αναμένονται ραγδαίες. Και τούτο διότι, η μεταρρύθμιση που επιχειρείται με αυτό είναι σημαντική<sup>32</sup> και αφορά όλα τα επίπεδα, από τον τρόπο διακυβέρνησης μέχρι τους χρηματικούς πόρους που είναι απαραίτητοι για την διεκπεραίωση όλων των υποθέσεων.

Βέβαια, η άποψη που επικρατεί είναι ότι για να είναι αποτελεσματική η νέα μεταρρύθμιση πρέπει να συνυπολογιστούν οι εμπειρίες από την προηγούμενη εφαρμογή καθώς και να σχεδιασθεί το πλαίσιο μιας συνολικής μεταρρύθμισης, το οποίο θα περιλαμβάνει πέρα από την αναδιάταξη της τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού, και τον διοικητικό εκσυγχρονισμό του κράτους αλλά και την καθιέρωση της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης. Έτσι, ο σχεδιασμός αυτός θα πρέπει να περιλαμβάνει την διάκριση των αρμοδιοτήτων κάθε επιπέδου διοίκησης καθώς και να στοχεύει στην βελτιστοποίηση των παραγόμενων και παρεχόμενων υπηρεσιών στους πολίτες. Η άποψη αυτή επικροτεί επίσης και το γεγονός ότι το συνολικό πολιτικό σύστημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να επανασχεδιαστεί με έμφαση στην κατοχύρωση του επιτελικού και στρατηγικού ρόλου του αιρετών αφενός και αφετέρου στην ενίσχυση της ενεργούς συμμετοχής των πολιτών στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων.

Επιπρόσθετα, η δημιουργία μιας αποτελεσματικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης απαιτεί την εξειδίκευση και την κατάλληλη εκπαίδευση του προσωπικού έτσι ώστε να συμμετέχει στο πλαίσιο πάντα των αρμοδιοτήτων του στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων.

Αναφορικά με την διαμόρφωση των νέων ορίων κάθε δήμου, αυτή αποτελεί μια προσπάθεια αναζήτησης του βέλτιστου χωρικού μεγέθους στο εσωτερικού του οποίου συγκροτούνται «επικαλυπτόμενες» κοινότητες πολιτών για τις οποίες η κάθε τοπική αρχή σχεδιάζει, παράγει και παρέχει στα μέλη τις υπηρεσίες της. Υπηρεσίες

<sup>32</sup> Μάλιστα θεωρείται ότι το πρόγραμμα αυτό συνιστά την αφετηρία για μια νέα πορεία των αυτοδιοικητικών και αποκεντρωτικών θεσμών.

οι οποίες είναι ποιοτικά βέλτιστες, κατάλληλες με την χρήση των νέων τεχνολογιών και με έμφαση στις διαδικασίες ενοποίησης και απλούστευσης. Τέλος, υπηρεσίες που δεν καλύπτουν απλά τις καταγραφόμενες ανάγκες, αλλά προσπαθούν να προβλέψουν τις νέες πραγματικότητες που διαμορφώνονται δυναμικά.

Όσοι σχεδίασαν την Νέα Αρχιτεκτονική για την μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είχαν την πεποίθηση ότι οι μεγαλύτεροι δήμοι θα είναι ισχυρότεροι προγραμματικά αλλά και ικανότεροι να εκφράσουν μια σύνθετη πραγματικότητα, διευρύνοντας τα θεματικά όρια των αρμοδιοτήτων τους. Έτσι, ήρθαν αντιμέτωποι με ορισμένες προκλήσεις<sup>33</sup>, μερικές από τις οποίες είναι οι ακόλουθες:

- Η ενίσχυση της ικανότητας απορρόφησης
- Η διαμόρφωση ισχυρών δομών που μπορεί να διαπραγματεύονται
- Η αναβάθμιση και ο προγραμματισμός σε τοπικό επίπεδο
- Η προσαρμογή του προσωπικού στις απαιτούμενες δεξιότητες ώστε να μπορεί να ανταποκριθεί στις μεταβολές.
- Η εισαγωγή των νέων τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών σε όλες τις λειτουργίες.
- Η ποσοτική και η ποιοτική βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών
- Η ενίσχυση της επιχειρηματικότητας στην περιοχή ευθύνης
- Η αύξηση της χρηματοδότησης για την έρευνα και την καινοτομία στην παραγωγή και διανομή υπηρεσιών, με την διαμόρφωση στρατηγικών συμμαχιών με ιδρύματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης και ερευνητικά κέντρα.
- Η δυνατότητα δημιουργίας νέων και η ενίσχυση υφιστάμενων θεσμών μέτρησης, παρακολούθησης και συντονισμού των παραπάνω στόχων.
- Η ενίσχυση θεσμών συντονιστικού χαρακτήρα διασύνδεσης του ανθρώπινου δυναμικού με την τοπική αγορά εργασίας.
- Η συμμετοχή των τοπικών φορέων στις διαδικασίες προγραμματισμού και αποφάσεων.
- Η διαμόρφωση του δήμου ως συντονιστή και υποκινητή της τοπικής ανάπτυξης.

Ωστόσο, για να προχωρήσει μια τέτοια μεταρρύθμιση δεν αρκεί μόνο ο σωστός σχεδιασμός της, καθώς όσο ορθές και επεξεργασμένες εάν είναι οι προτάσεις που θα διατυπωθούν, το θεσμικό πλαίσιο είναι εκείνο που θα επιτρέψει την υλοποίησή τους. Βέβαια, στον αντίποδα της άποψης αυτής, πολλοί είναι εκείνοι που υποστηρίζουν ότι

<sup>33</sup> Οι προκλήσεις αυτές μπορεί να θεωρηθούν και ως ευκαιρίες.



ούτε το θεσμικό πλαίσιο μπορεί να κριθεί επαρκές προϋπόθεση για την πραγματοποίηση της μεταρρύθμισης. Και τούτο διότι η μέχρι τώρα πείρα από τις αντίστοιχες νομοθετικές πρωτοβουλίες έχει δείξει ότι το κρισιμότερο σημείο για την προώθηση τέτοιων θεσμικών τομών μείζονος σημασίας είναι η πρόβλεψη ειδικού επιχειρησιακού σχεδίου και ισχυρού υποστηρικτικού μηχανισμού για την προώθηση των απαιτούμενων μέτρων, τόσο ως προς την διασφάλιση του άριστου ρυθμού των θεσμικών αλλαγών στο μεταβατικό στάδιο όσο και ως προς την συγκεκριμένη εφαρμογή των σχετικών ρυθμίσεων.

Επομένως, τα στάδια της μεταρρύθμισης πρέπει να προδιαγραφούν, με λεπτομερή καταγραφή των αναγκαίων μέτρων που θα ληφθούν για καθένα από αυτά και επιπρόσθετα, να εκπονηθούν οι γενικές γραμμές του επιχειρησιακού σχεδίου για την μετάβαση στο νέο καθεστώς, προβλέποντας ταυτόχρονα τον αναγκαίο υποστηρικτικό μηχανισμό για την εξειδίκευσή του, η οποία μάλιστα σε καμία περίπτωση δεν πρέπει να εξαρτηθεί από άλλους εξωγενείς παράγοντες.

Όμως, ένας τέτοιος υποστηρικτικός μηχανισμός ξεφεύγει από τα όρια της συνήθους δράσης της διοίκησης. Αυτό που απαιτείται είναι να οργανωθεί στο ανώτερο δυνατό επίπεδο, ώστε να διαθέτει τον μέγιστο βαθμό πολιτικής νομιμοποίησης και τεχνοκρατικής επάρκειας. Καταλληλότερη διοικητική δομή για ένα τέτοιο έργο κρίνεται μια ειδική Γραμματεία, με αποφασιστική συμμετοχή των θεσμικών φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η οποία θα αναλάβει συνολικά την εφαρμογή του μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος. Πολύ περισσότερο μάλιστα όταν είναι βέβαιο ότι αυτό θα έχει ευρύτερο χαρακτήρα, περιλαμβάνοντας και ένα πλέγμα παρεμβάσεων σε όλο το πλέγμα του εν γένει διοικητικού μας συστήματος.

Η λύση αυτή έχει το πλεονέκτημα της σφαιρικής θεώρησης των ποικίλων παραμέτρων του εγχειρήματος, με ευρεία πολιτικά κριτήρια, με όρους διαλόγου και συναίνεσης και με δυνατότητες δυναμικής απεμπλοκής από τις διαφορετικές ενδοκυβερνητικές προσεγγίσεις και τις ποικίλες αντιστάσεις, οι οποίες έχουν βαθιές ρίζες στο ισχύον πολιτικοδιοικητικό καθεστώς. Πράγματι, μόνο αν η εφαρμογή του μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος, και ειδικότερα του επιχειρησιακού σχεδίου μετάβασης, ανατεθεί σε κρατικό όργανο που βρίσκεται στο ανώτερο δυνατό επίπεδο της διοικητικής ιεραρχίας είναι εφικτό να επιτευχθεί η υπέρβαση των τεράστιων γραφειοκρατικών εμποδίων και των παντοειδών αντιδράσεων, από τις οποίες κάποιες έχουν ήδη εκδηλωθεί, από πολλές πλευρές, και οι υπόλοιπες αναμένεται να

ενταθούν και να κορυφωθούν όσο θα συνειδητοποιείται ότι η αναβάθμιση της αυτοδιοίκησης δεν θα παραμείνει στα χαρτιά αλλά θα υλοποιηθεί.

### **3.8. Σύγκριση προγραμμάτων «Καλλικράτης» και «Ι.Καποδίστριας»**

Κάνοντας κανείς έναν απολογισμό των αποτελεσμάτων που επέφερε το πρόγραμμα «Ι.Καποδίστριας» στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, μπορεί να προβεί σε μια σύγκριση με αυτά που αναμένονται με το πρόγραμμα «Καλλικράτης». Οι διαφορές είναι αισθητές εάν κανείς αναλογιστεί ότι με το νέο πρόγραμμα επέρχονται αλλαγές σε όλα τα επίπεδα<sup>34</sup>, από την σύνθεση της δημοτικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης μέχρι τους πόρους και τις αρμοδιότητες που καλούνται να αναλάβουν οι νέοι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Συγκεκριμένα, δημιουργείται πλέον ένα νέο, πιο λειτουργικό και συνάμα αποτελεσματικό σύστημα δημοτικής διακυβέρνησης, το οποίο διαθέτει σύγχρονα εργαλεία αποδοτικής και διαφανούς διαχείρισης αλλά και διοίκησης. Επιπρόσθετα, οι νέοι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης θα είναι έτοιμοι να αναλάβουν νέους πόρους αλλά και αρμοδιότητες και να προσφέρουν περισσότερες αλλά και ποιοτικότερες υπηρεσίες στον πολίτη.

Η δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση ανασυγκροτείται σε επίπεδο περιφέρειας με νέες αυξημένες αρμοδιότητες και νέο αναπτυξιακό ρόλο ενώ και στους δυο βαθμούς τοπικής αυτοδιοίκησης επιδιώκεται η προώθηση της διαφάνειας και η καταπολέμηση της κακοδιοίκησης με την δημιουργία θεσμών που δεν συναντώνται στο προηγούμενο σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης. Πλέον, θα υπάρχει και η επιλογή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, η οποία αναμένεται να αλλάξει ριζικά την εικόνα των διοικητικών υπηρεσιών και θα προωθήσει παράλληλα την διαφανή διαχείρισή τους.

Σε όλα τα παραπάνω, θα πρέπει επιπλέον να προστεθεί και το νέο σύστημα εποπτείας με την δημιουργία μιας ανεξάρτητης υπηρεσίας εποπτείας, η οποία θα διαφέρει ριζικά από προηγούμενα συστήματα εποπτείας μιας και θα διαθέτει την κατάλληλη στελέχωση αλλά και όλα τα απαραίτητα εργαλεία, νομικά και τεχνολογικά, για να μπορέσει να φέρει σε πέρας την αποστολή της.

---

<sup>34</sup> Βλέπε σχετικά εφημερίδα Το Βήμα (28/10/2009), «Ξεκινάει η Διοικητική Μεταρρύθμιση της χώρας»

Τέλος, αναμένεται να υπάρξει ανασυγκρότηση της αποκεντρωμένης διοίκησης του κράτους, η οποία στο προηγούμενο καθεστώς κάθε άλλο παρά επικουρικό ρόλο είχε. Το αποτέλεσμα θα είναι η επίτευξη του συντονισμού και της συνέργειας και των δυο βαθμών τοπικής αυτοδιοίκησης αλλά και η παρουσία του κράτους πλέον σε όλη την ελληνική επικράτεια.

Αυτό λοιπόν που παρατηρεί κανείς είναι ότι το νέο σύστημα διακυβέρνησης έχει σχεδιαστεί με την προοπτική να προσφέρει την δυνατότητα ριζικής ανανέωσης και αναδιάρθρωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης, τέτοια που να το κάνει να διαφοροποιείται εντελώς με το προκάτοχό του. Έτσι, στο νέο σύστημα επίκεντρο είναι ο πολίτης, η εξυπηρέτησή του καθώς και η ουσιαστική συμμετοχή του σε αυτό.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

Έρευνα στο δήμο  
Δάφνης-Υμηττού



ΑΥΞΩΝ ΑΡΙΘΜΟΣ ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟΥ: \_\_\_\_\_

## 1. ΓΕΝΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΕΡΩΤΩΜΕΝΟΥ

Ηλικιακή ομάδα

18-24	1
25-34	2
35-44	3
45-54	4
55-64	5
65+	6

Φύλο ερωτώμενου

Ανδρας	1
Γυναίκα	2

Επίπεδο εκπαίδευσης

Λύκειο	1
Μεταλυκειακή Εκπαίδευση (ΙΕΚ)	2
ΑΕΙ/ΤΕΙ	3
Μεταπτυχιακό/Διδακτορικό	4

Θέση Υπαλλήλου

Διευθυντής	1
Προϊστάμενος	2
Υπάλληλος	3

1) Πως αντιμετωπίζετε τη μεταρρύθμιση του Καλλικράτη;

Θετικά	μάλλον θετικά	μάλλον αρνητικά	αρνητικά	δε γνωρίζω
1	2	3	4	5

2) Νομίζετε ότι θα συμβάλει στην ανάπτυξη του δήμου;

Καθόλου	λίγο	πολύ	πάρα πολύ	δε γνωρίζω
1	2	3	4	5

3) Ορισμένοι υποστηρίζουν ότι η μεταρρύθμιση στήθηκε βιαστικά συμφωνείτε ;

Ναι	μάλλον ναι	μάλλον όχι	όχι	δε γνωρίζω
1	2	3	4	5

4) Οι Δήμοι στους οποίους δεν έχουν αλλάξει τα γεωγραφικά τους όρια με την εφαρμογή του Καλλικράτη είναι σε καλύτερη θέση;

Ναι	μάλλον ναι	μάλλον όχι	όχι	δε γνωρίζω
1	2	3	4	5

5) Ποιο πιστεύετε πως θα είναι το μεταβατικό διάστημα για τη σωστή οργάνωση και λειτουργία ενός Καλλικρατικού Δήμου;

Έξι μήνες	1
Ένα έτος	2
Πάνω από ενάμιση έτος	3
Δε γνωρίζω	4

6) Μπορεί μέσα από το πρόγραμμα Καλλικράτης να διασφαλιστεί η οικονομική ανεξαρτησία της αυτοδιοίκησης;

Ναι	μάλλον ναι	μάλλον όχι	όχι	δε γνωρίζω
1	2	3	4	5

7) Με την αύξηση του μεγέθους των Δήμων πιστεύετε πως υπάρχει κίνδυνος να χαθεί η αμεσότητα και η καθημερινή επαφή με τους πολίτες;

Ναι	μάλλον ναι	μάλλον όχι	όχι	δε γνωρίζω
1	2	3	4	5

8) Θα μπορέσουν όλοι οι Δήμοι να αντεπεξέλθουν στα προβλεπόμενα της μεταρρύθμισης;

Ναι	μάλλον ναι	μάλλον όχι	όχι	δε γνωρίζω
1	2	3	4	5

9) Ο Καλλικράτης θα συμβάλει στην καταπολέμηση των πελατειακών πρακτικών ;

Καθόλου	λίγο	πολύ	πάρα πολύ	δε γνωρίζω
1	2	3	4	5

10) Ορισμένοι υποστηρίζουν ότι μεταβιβάζεται σωρεία αρμοδιοτήτων στην Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση, χωρίς ωστόσο να υπάρχουν οι απαραίτητες δομές και το απαραίτητο προσωπικό. Ισχύει αυτό;

Ναι	μάλλον ναι	μάλλον όχι	όχι	δε γνωρίζω
1	2	3	4	5

11) Πως βλέπετε το συμπαραστάτη του δημότη;

Θετικά	μάλλον θετικά	μάλλον αρνητικά	αρνητικά	δε γνωρίζω
1	2	3	4	5

12) Πιστεύετε ότι με το νέο σύστημα διοίκησης ο τελικός και κύριος κερδισμένος θα είναι ο πολίτης;

Ναι	μάλλον ναι	μάλλον όχι	όχι	δε γνωρίζω
1	2	3	4	5

13) Με βάση μία κλίμακα από 1 μέχρι 5 πόσο αποδοτικός πιστεύετε ότι θα είναι ο Καλλικράτης;

1	2	3	4	5
Καθόλου				πάρα πολύ

Ερώτηση ανοικτού τύπου

Ποια είναι τα βασικότερα προβλήματα σήμερα στην τοπική αυτοδιοίκηση;

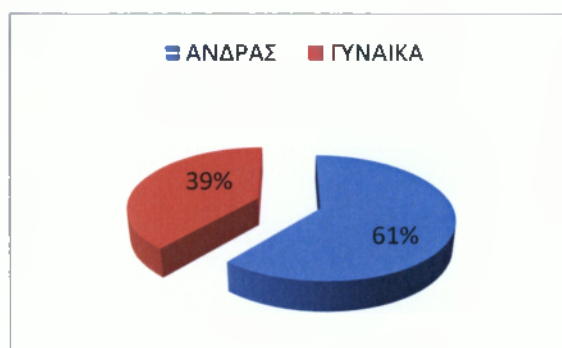


## Ανάλυση απαντήσεων ερωτηματολογίου

### ΓΕΝΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΕΡΩΤΗΘΕΝΤΩΝ

#### ΦΥΛΟ

ΑΝΔΡΑΣ	33	61,11%
ΓΥΝΑΙΚΑ	21	38,89%
ΣΥΝΟΛΟ	54	100,00%



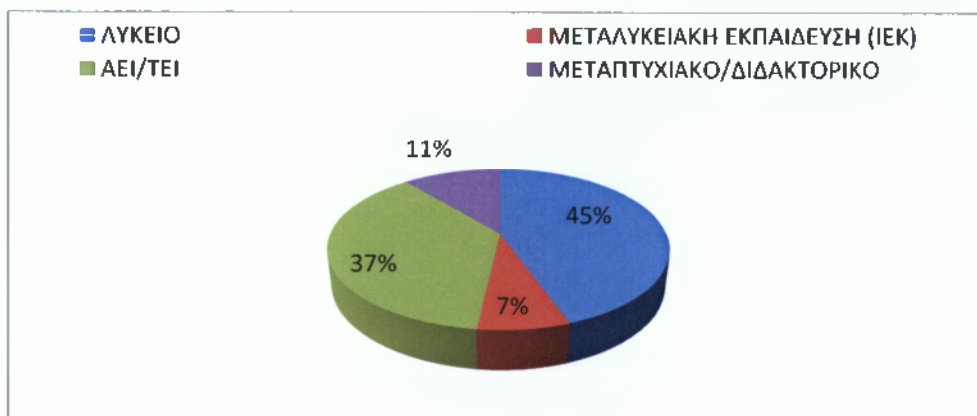
#### ΗΛΙΚΙΑΚΗ ΟΜΑΔΑ

18-24	1	1,85%
25-34	12	22,22%
35-44	15	27,78%
45-54	17	31,48%
55-64	9	16,67%
ΣΥΝΟΛΟ	54	100,00%



### ΕΠΙΠΕΔΟ ΕΚΠΑΙΔΕΣΗΣ

ΛΥΚΕΙΟ	24	44,44%
ΜΕΤΑΛΥΚΕΙΑΚΗ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ (ΙΕΚ)	4	7,41%
ΑΕΙ/ΤΕΙ	20	37,04%
ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ/ΔΙΔΑΚΤΟΡΙΚΟ	6	11,11%
ΣΥΝΟΛΟ	54	100%



### ΘΕΣΗ ΥΠΑΛΛΗΛΟΥ

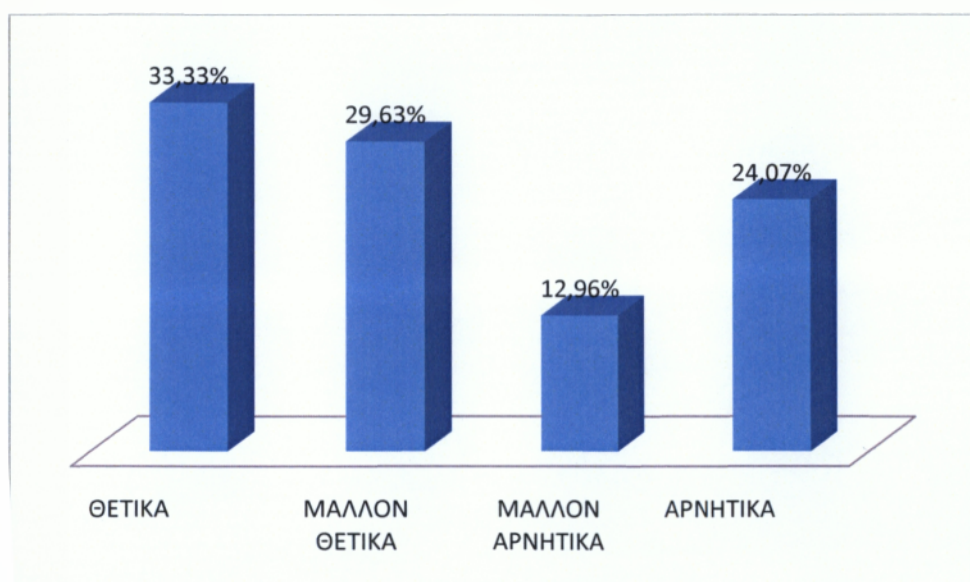
ΔΙΕΥΘΥΝΤΗΣ	1	1,85%
ΠΡΟΪΣΤΑΜΕΝΟΣ	8	14,81%
ΥΠΑΛΛΗΛΟΣ	45	83,33%
ΣΥΝΟΛΟ	54	100%



## ΕΡΩΤΗΣΗ 1

Πως αντιμετωπίζετε τη μεταρρύθμιση του Καλλικράτη;

	ΣΥΝΟΛΟ	ΑΝΔΡΕΣ	ΓΥΝΑΙΚΕΣ	ΣΥΝΟΛΟ
ΘΕΤΙΚΑ	18	12	6	33,33%
ΜΑΛΛΟΝ ΘΕΤΙΚΑ	16	9	7	29,63%
ΜΑΛΛΟΝ ΑΡΝΗΤΙΚΑ	7	5	2	12,96%
ΑΡΝΗΤΙΚΑ	13	7	6	24,07%
ΣΥΝΟΛΟ	54	33	21	100,00%

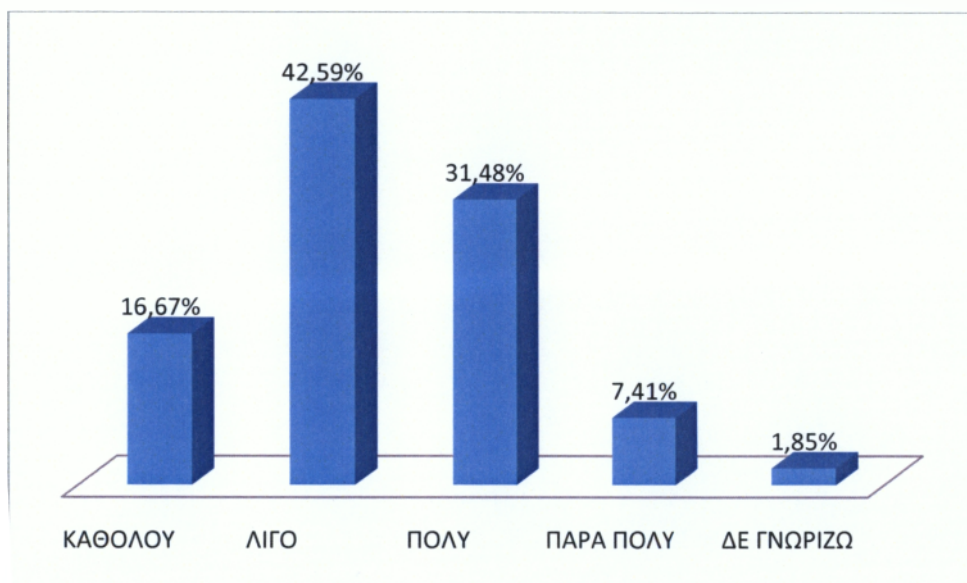


Το υψηλότερο ποσοστό βλέπει θετικά ως ιδέα σχεδιασμού την εφαρμογή του Καλλικράτη .

## ΕΡΩΤΗΣΗ 2

θα συμβάλει στην ανάπτυξη του δήμου;

	ΣΥΝΟΛΟ	ΑΝΔΡΕΣ	ΓΥΝΑΙΚΕΣ	ΣΥΝΟΛΟ
ΚΑΘΟΛΟΥ	9	7	2	16,67%
ΛΙΓΟ	23	11	12	42,59%
ΠΟΛΥ	17	12	5	31,48%
ΠΑΡΑ ΠΟΛΥ	4	2	2	7,41%
ΔΕ ΓΝΩΡΙΖΩ	1	1	0	1,85%
ΣΥΝΟΛΟ	54	33	21	100,00%

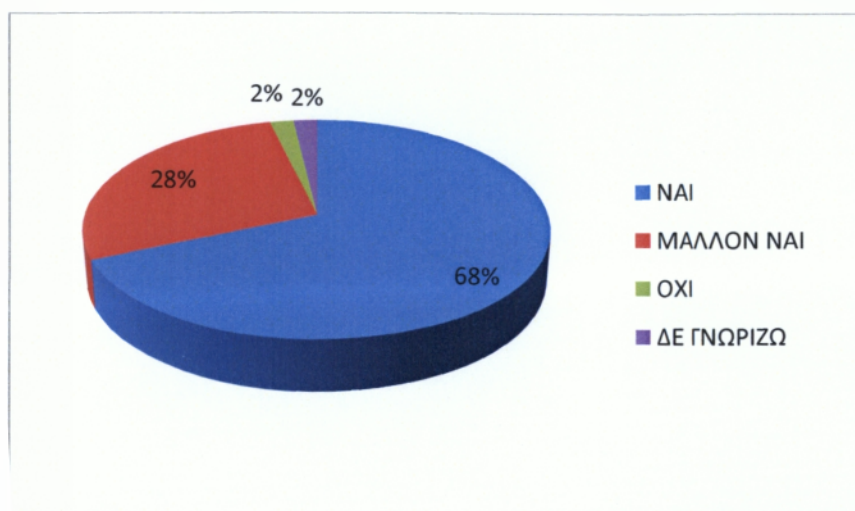


Ταρότι αντιμετωπίζουν τη μεταρρύθμιση θετικά, θεωρούν ότι στην παρούσα φάση δε θα συμβάλει πολύ στην ανάπτυξη γιατί δεν υπάρχουν τα απαραίτητα μέσα.

### ΕΡΩΤΗΣΗ 3

Ορισμένοι υποστηρίζουν ότι η μεταρρύθμιση στήθηκε βιαστικά συμφωνείτε ;

	ΣΥΝΟΛΟ	ΑΝΔΡΕΣ	ΓΥΝΑΙΚΕΣ	ΣΥΝΟΛΟ
ΝΑΙ	37	22	15	68,52%
ΜΑΛΛΟΝ ΝΑΙ	15	10	5	27,78%
ΟΧΙ	1	0	1	1,85%
ΔΕ ΓΝΩΡΙΖΩ	1	1	0	1,85%
ΣΥΝΟΛΟ	54	33	21	100,00%



Η μεταρρύθμιση εφαρμόστηκε

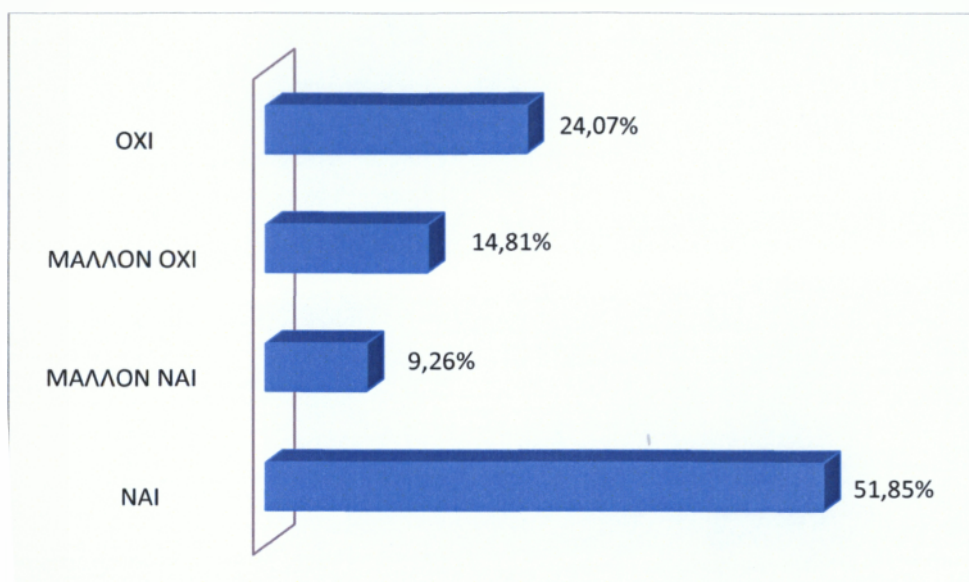
βιαστικά έχουν απαντήσει θετικά σε ποσοστό 96% (ναι , μάλλον ναι)



#### ΕΡΩΤΗΣΗ 4

Οι Δήμοι στους οποίους δεν έχουν αλλάξει τα γεωγραφικά τους όρια με την εφαρμογή του Καλλικράτη είναι σε καλύτερη θέση;

	ΣΥΝΟΛΟ	ΑΝΔΡΕΣ	ΓΥΝΑΙΚΕΣ	ΣΥΝΟΛΟ
ΝΑΙ	28	15	13	51,85%
ΜΑΛΛΟΝ ΝΑΙ	5	5	0	9,26%
ΜΑΛΛΟΝ ΟΧΙ	8	6	2	14,81%
ΟΧΙ	13	7	6	24,07%
ΣΥΝΟΛΟ	54	33	21	100,00%

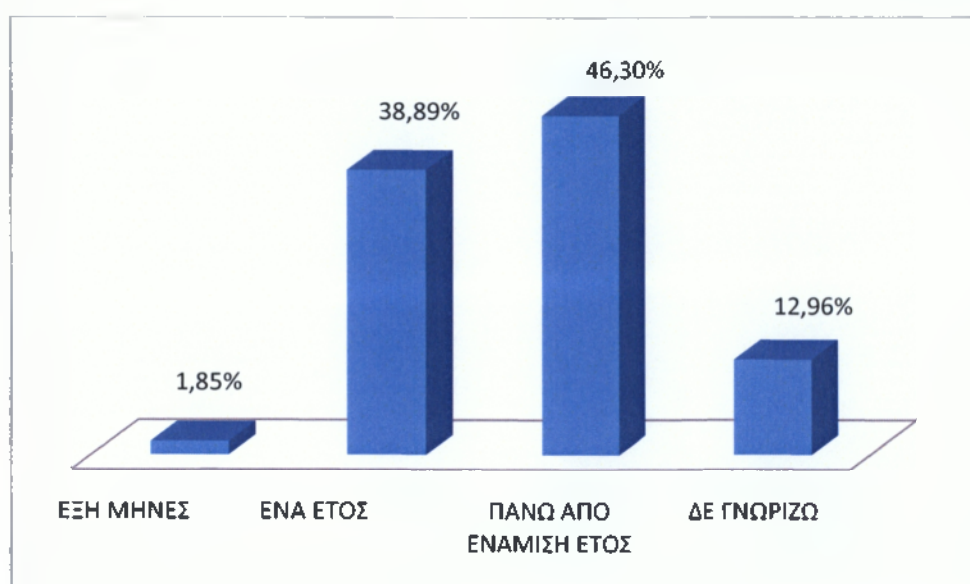


Επειδή η μεταρρύθμιση στήθηκε βιαστικά θεωρούν ότι οι δήμοι που δε συνενώθηκαν δεν αντιμετωπίζουν νέα προβλήματα (π.χ συνενωση με ένα υπεργεωμένο δημο) συνεπώς είναι σε καλύτερη θέση.

### ΕΡΩΤΗΣΗ 5

Ποιο πιστεύετε πως θα είναι το μεταβατικό διάστημα για τη σωστή οργάνωση και λειτουργία ενός Καλλικρατικού Δήμου;

	ΣΥΝΟΛΟ	ΑΝΔΡΕΣ	ΓΥΝΑΙΚΕΣ	ΣΥΝΟΛΟ
ΕΞΗ ΜΗΝΕΣ	1	1	0	1,85%
ΕΝΑ ΕΤΟΣ	21	15	6	38,89%
ΠΑΝΩ ΑΠΟ ΕΝΑΜΙΣΗ ΕΤΟΣ	25	12	13	46,30%
ΔΕ ΓΝΩΡΙΖΩ	7	5	2	12,96%
ΣΥΝΟΛΟ	54	33	21	100,00%

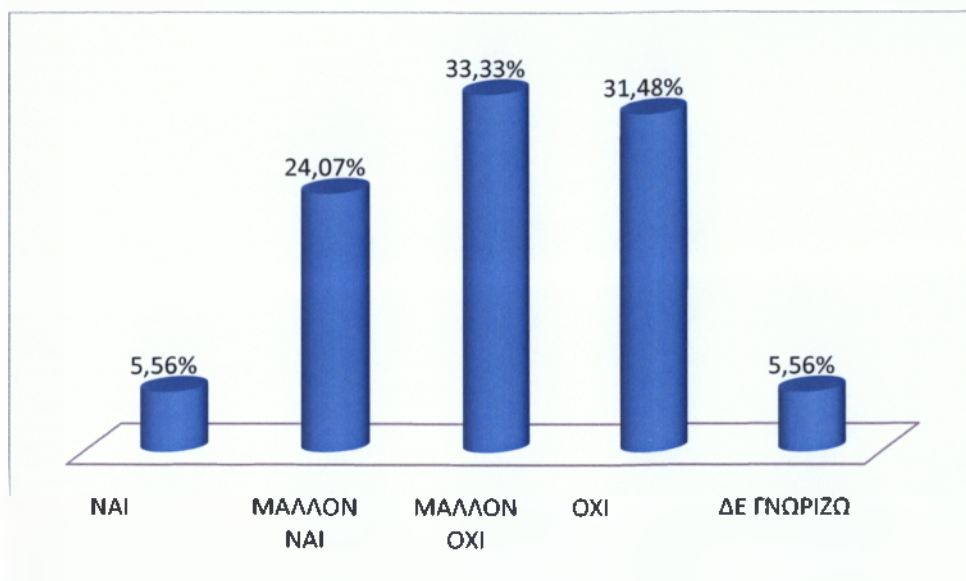


Μεταβατικό διάστημα πάνω από 1,5 χρόνο για τη σωστή οργάνωση και λειτουργία ενός Καλλικρατικού Δήμου .

### ΕΡΩΤΗΣΗ 6

Μπορεί μέσα από το πρόγραμμα Καλλικράτης να διασφαλιστεί η οικονομική ανεξαρτησία της αυτοδιοίκησης;

	ΣΥΝΟΛΟ	ΑΝΔΡΕΣ	ΓΥΝΑΙΚΕΣ	ΣΥΝΟΛΟ
ΝΑΙ	3	1	2	5,56%
ΜΑΛΛΟΝ ΝΑΙ	13	9	4	24,07%
ΜΑΛΛΟΝ ΟΧΙ	18	12	6	33,33%
ΟΧΙ	17	8	9	31,48%
ΔΕ ΓΝΩΡΙΖΩ	3	3	0	5,56%
ΣΥΝΟΛΟ	54	33	21	100,00%

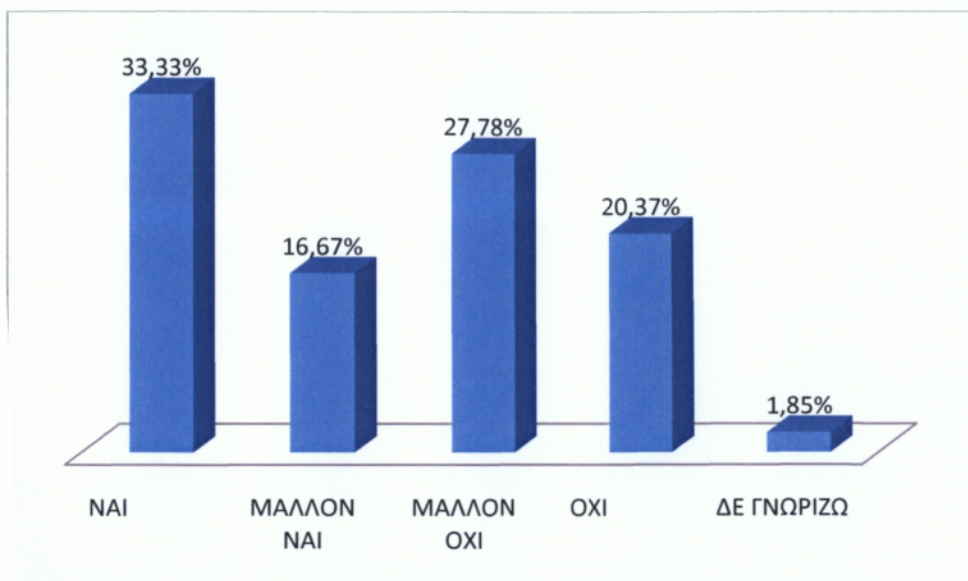


δε μπορεί να διασφαλιστεί η οικονομική ανεξαρτησία των Ο.Τ.Α. σε ποσοστό 64,81%

#### ΕΡΩΤΗΣΗ 7

Με την αύξηση του μεγέθους των Δήμων πιστεύετε πως υπάρχει κίνδυνος να χαθεί η αμεσότητα και η καθημερινή επαφή με τους πολίτες;

	ΣΥΝΟΛΟ	ΑΝΔΡΕΣ	ΓΥΝΑΙΚΕΣ	ΣΥΝΟΛΟ
ΝΑΙ	18	12	6	33,33%
ΜΑΛΛΟΝ ΝΑΙ	9	5	4	16,67%
ΜΑΛΛΟΝ ΟΧΙ	15	10	5	27,78%
ΟΧΙ	11	6	5	20,37%
ΔΕ ΓΝΩΡΙΖΩ	1	0	1	1,85%
ΣΥΝΟΛΟ	54	33	21	100,00%



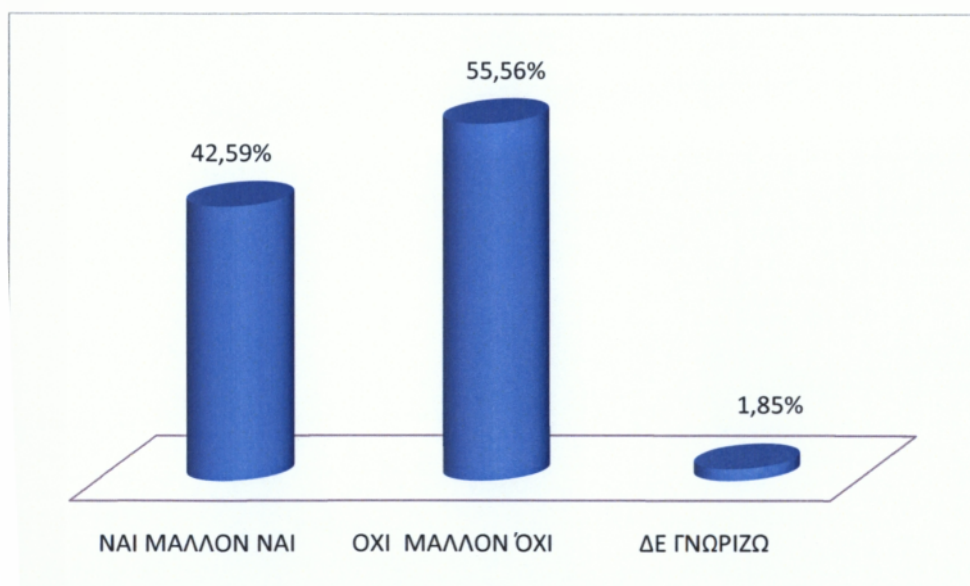
Η διαφορά είναι μικρή, ωστόσο υπάρχει κίνδυνος να χαθεί η αμεσότητα. Τα ποσοστά είναι 0% (ναι, μάλλον ναι) / 48% (όχι, μάλλον όχι) και 2% (δεν γνωρίζω).

Σε αυτή την ερώτηση πρέπει να επισημάνουμε ότι η έρευνα έγινε σε ένα νέο καλλικρατικό δήμο της Αθήνας, εκτιμάται ότι εάν ήταν δήμος της επαρχίας τα ποσοστά ναι, μάλλον ναι θα ήταν πολύ υψηλότερα.

### ΕΡΩΤΗΣΗ 8

Θα μπορέσουν όλοι οι Δήμοι να ανταπεξέλθουν στα προβλεπόμενα της μεταρρύθμισης;

	ΣΥΝΟΛΟ	ΑΝΔΡΕΣ	ΓΥΝΑΙΚΕΣ	ΣΥΝΟΛΟ
ΝΑΙ	10	5	5	18,52%
ΜΑΛΛΟΝ ΝΑΙ	13	10	3	24,07%
ΜΑΛΛΟΝ ΟΧΙ	17	9	8	31,48%
ΟΧΙ	13	8	5	24,07%
ΔΕ ΓΝΩΡΙΖΩ	1	1	0	1,85%
ΣΥΝΟΛΟ	54	33	21	100,00%



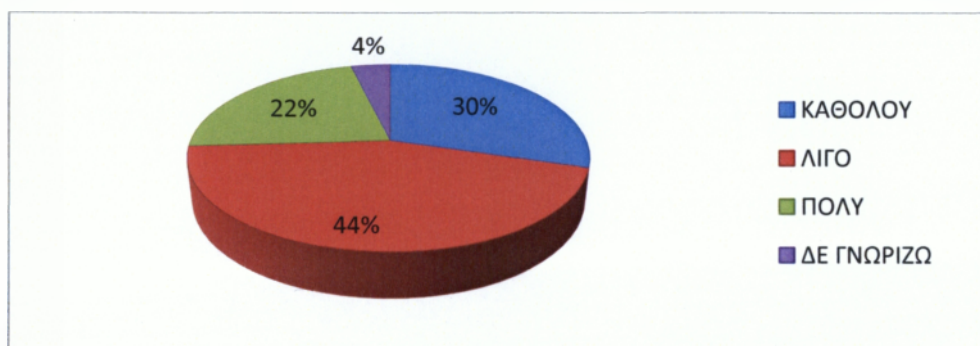
Βλέπουμε ότι σε ποσοστό 55,56 δε θα μπορέσουν όλοι οι δήμοι να ανταπεξέλθουν στα προβλεπόμενα της μεταρρύθμισης και αυτό οφείλεται στην έλλειψη οικονομικών πόρων, λικοτεχνικής υποδομής και στην έλλειψη του απαραίτητου προσωπικού.



### ΕΡΩΤΗΣΗ 9

Ο Καλλικράτης θα συμβάλει στην καταπολέμηση των πελατειακών πρακτικών ;

	ΣΥΝΟΛΟ	ΑΝΔΡΕΣ	ΓΥΝΑΙΚΕΣ	ΣΥΝΟΛΟ
ΚΑΘΟΛΟΥ	16	10	6	29,63%
ΛΙΓΟ	24	13	11	44,44%
ΠΟΛΥ	12	9	3	22,22%
ΔΕ ΓΝΩΡΙΖΩ	2	1	1	3,70%
ΣΥΝΟΛΟ	54	33	21	100,00%

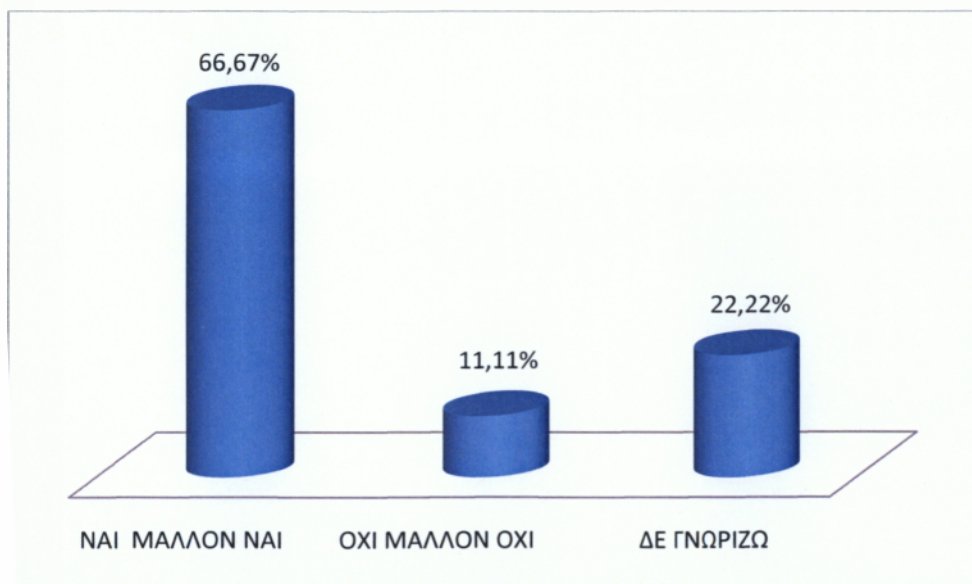


Ο Καλλικράτης δε θα επιφέρει μεγάλη αλλαγή σε αυτό τον τομέα βλέπουμε ότι το 30% θεωρεί ότι δε θα συμβάλει καθόλου και το 44% ότι θα συμβάλει λίγο . Μόλις το 22% θεωρεί ότι θα συμβάλει στην καταποτέμιση των πελατειακων σχέσεων.

#### ΕΡΩΤΗΣΗ 10

Ορισμένοι υποστηρίζουν ότι μεταβιβάζεται σωρεία αρμοδιοτήτων στην Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση, χωρίς ωστόσο να υπάρχουν οι απαραίτητες δομές και το απαραίτητο προσωπικό. Ισχύει αυτό;

	ΣΥΝΟΛΟ	ΑΝΔΡΕΣ	ΓΥΝΑΙΚΕΣ	ΣΥΝΟΛΟ
ΝΑΙ	19	10	9	35,19%
ΜΑΛΛΟΝ ΝΑΙ	17	13	4	31,48%
ΜΑΛΛΟΝ ΟΧΙ	3	1	2	5,56%
ΟΧΙ	3	2	1	5,56%
ΔΕ ΓΝΩΡΙΖΩ	12	7	5	22,22%
ΣΥΝΟΛΟ	54	33	21	100,00%



Με την εφαρμογή του Καλλικράτη και τη διεύρυνση των γεωγραφικών ορίων των Περιφερειών οι νέες Περιφερειακές αυτοδιοικήσεις αποκτούν αυξημένες αρμοδιότητες χωρίς να υπάρχουν οι απαραίτητες δομές για να ασκήσουν τα καθήκοντά τους.

## ΕΡΩΤΗΣΗ 11

Πως βλέπετε το συμπαραστάτη του δημότη;

	ΣΥΝΟΛΟ	ΑΝΔΡΕΣ	ΓΥΝΑΙΚΕΣ	ΣΥΝΟΛΟ
ΘΕΤΙΚΑ	12	9	3	22,22%
ΜΑΛΛΟΝ ΘΕΤΙΚΑ	17	7	10	31,48%
ΜΑΛΛΟΝ ΑΡΝΗΤΙΚΑ	14	10	4	25,93%
ΑΡΝΗΤΙΚΑ	6	2	4	11,11%
ΔΕ ΓΝΩΡΙΖΩ	5	5	0	9,26%
ΣΥΝΟΛΟ	54	33	21	100,00%

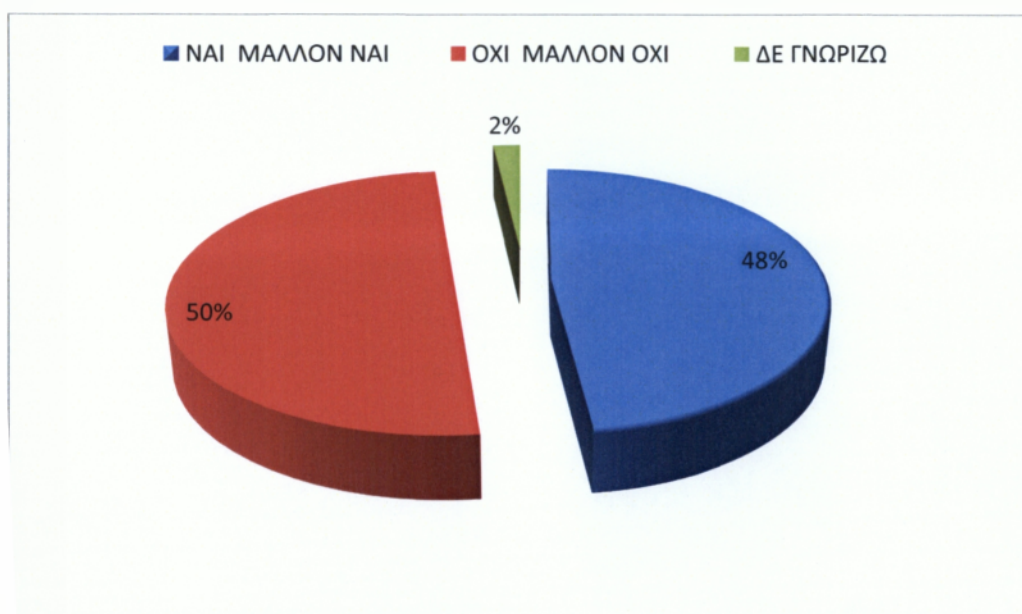


Ο θεσμός του συμπαραστάτη του δημότη αντιμετωπίζεται θετικά, εάν ένας πολίτης αντιμετωπίσει οποιοδήποτε πρόβλημα με μια δημόσια υπηρεσία έχει τη δυνατότητα να απευθυνθεί στο συμπαραστάτη του δημότη για την επίλυση του προβλήματος.

## ΕΡΩΤΗΣΗ 12

Πιστεύετε ότι με το νέο σύστημα διοίκησης ο τελικός και κύριος κερδισμένος θα είναι ο πολίτης;

	ΣΥΝΟΛΟ	ΑΝΔΡΕΣ	ΓΥΝΑΙΚΕΣ	ΣΥΝΟΛΟ
ΝΑΙ	13	7	6	24,07%
ΜΑΛΛΟΝ ΝΑΙ	13	10	3	24,07%
ΜΑΛΛΟΝ ΟΧΙ	16	9	7	29,63%
ΟΧΙ	11	6	5	20,37%
ΔΕ ΓΝΩΡΙΖΩ	1	1	0	1,85%
ΣΥΝΟΛΟ	54	33	21	100,00%

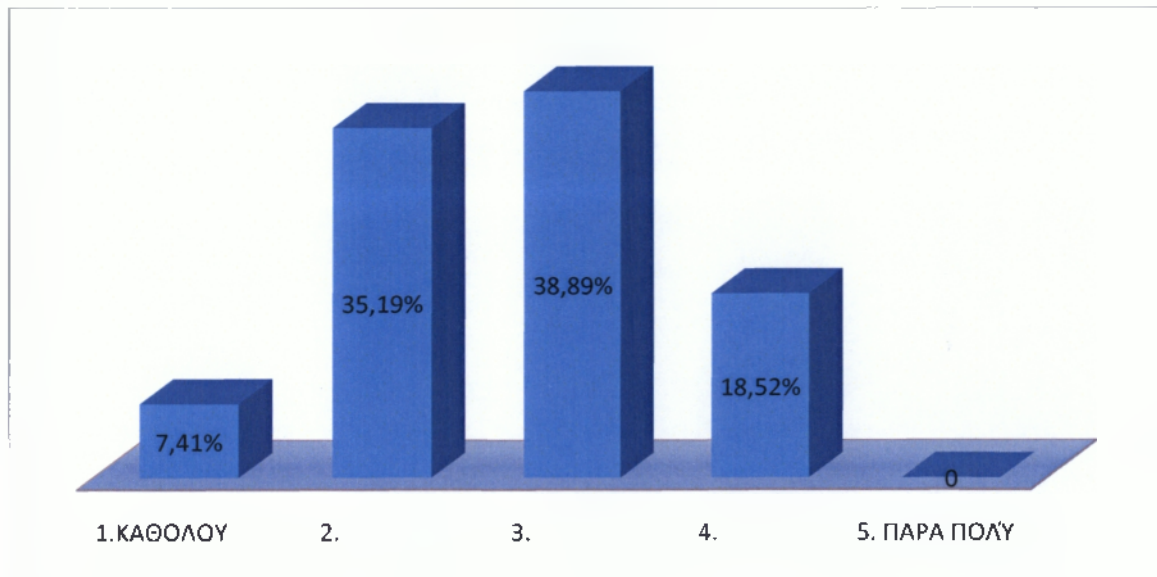


Βλέπουμε ότι στην ερώτηση αν τελικά με το νέο σύστημα τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης κερδισμένος θα είναι ο πολίτης τα ποσοστά είναι σχεδόν 50-50 και αυτό μπορούμε να υποθέσουμε ότι οφείλεται τόσο στη γρήγορη εφαρμογή της μεταρρύθμισης όσο και στην έλλειψη των απαραίτητων μέσων από τους δήμους και τις περιφέρειες για την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους.

### ΕΡΩΤΗΣΗ 13

Με βάση μία κλίμακα από 1 μέχρι 5 πόσο αποδοτικός πιστεύετε ότι θα είναι ο Καλλικράτης;

	ΣΥΝΟΛΟ	ΑΝΔΡΕΣ	ΓΥΝΑΙΚΕΣ	ΣΥΝΟΛΟ
1.ΚΑΘΟΛΟΥ	4	3	1	7,41%
2.	19	11	8	35,19%
3.	21	13	8	38,89%
4.	10	6	4	18,52%
5.ΠΑΡΑ ΠΟΛΥ		0	0	0,00%
ΣΥΝΟΛΟ	54	33	21	100,00%



Η αποδοτικότητα εντοπίζεται στη θέση 3 (μεσαία θέση) αυτό έρχεται σε εναρμόνιση με τροηγούμενες απαντήσεις που δείχνουν τη διστακτικότητα των πολιτών ως προς την ιποτελεσματικότητα της μεταρρύθμισης.



#### ΕΡΩΤΗΣΗ 14

Ποια είναι τα βασικότερα προβλήματα σήμερα στην τοπική αυτοδιοίκηση;

	ΣΥΝΟΛΟ	ΑΝΔΡΕΣ	ΓΥΝΑΙΚΕΣ	ΣΥΝΟΛΟ
	54	33	21	100,00%
ΕΛΛΕΙΨΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΠΟΡΩΝ	16	10	6	29,63%
ΠΕΛΑΤΕΙΑΚΕΣ ΣΧΕΣΕΙΣ	19	13	6	35,19%
ΚΑΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΗΣΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΠΟΡΩΝ	17	10	7	31,48%
ΕΛΛΕΙΨΗ ΕΚΠΑΙΔΕΥΜΕΝΟΥ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ	12	9	3	22,22%
ΚΑΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΔΟΜΗ Κ ΛΕΙΤΟΥΡΓΕΙΑ	8	4	4	14,81%
ΚΟΜΜΑΤΙΚΑ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΑ / ΑΔΙΑΦΑΝΕΙΑ/ ΠΟΛΙΤΙΚΟΣ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΣ	4	3	1	7,41%
ΔΕΝ ΓΝΩΡΙΖΩ/ ΔΕΝ ΑΠΑΝΤΩ	7	3	4	12,96%



Βλέπουμε ότι το υψηλότερο ποσοστό κατέχουν οι πελατειακές σχέσεις στη συνέχεια η κακή οργάνωση των οικονομικών πόρων και η έλλειψη αυτών, καθώς και η έλλειψη εκπαιδευμένου προσωπικού μαζί με την κακή οργάνωση και λειτουργία σε συνδυασμό με τα κομματικά συμφέροντα και την αδιαφάνεια.

## ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Με βάση την έρευνα προκύπτει ότι η μεταρρύθμιση του Καλλικράτη αντιμετωπίζεται θετικά σε πρώτο βαθμό από τους πολίτες, παρόλα αυτά υπάρχουν αρκετοί ενδοιασμοί για την πορεία του και την αποτελεσματικότητά του. Δεδομένου ότι η εφαρμογή του Καλλικράτη έγινε σε πολύ γρήγορους ρυθμούς καθιστά δύσκολη τη μετάβαση στο νέο μοντέλο της τοπικής αυτοδιοίκησης. Εκτιμάται ότι τα πρώτα δυο χρόνια θα είναι χρονικό διάστημα προσαρμογής και ομαλής μετάβασης. Στην παρούσα στιγμή είναι σημαντικό να αναφερθούμε στους προβληματισμούς των πολιτών για το αν θα μπορέσουν όλοι οι δήμοι να ανταπεξέλθουν στα προβλεπόμενα της μεταρρύθμισης καθώς και οι περιφέρειες που αποκτούν αυξημένες αρμοδιότητες. Οι ενδοιασμοί και οι αμφιβολίες είναι απόλυτα δικαιολογημένα συναισθήματα για μια μεταρρύθμιση που εφαρμόστηκε απότομα χωρίς σχεδιασμό και χωρίς να γίνει αποτίμηση του προηγούμενου προγράμματος «Ι. Καποδίστριας». Είναι βέβαια λογικό σε μια μεταρρύθμιση τέτοιου εύρους τα αποτελέσματα να μην είναι ορατά και ξεκάθαρα από τα πρώτα βήματα της εφαρμογής της.

Λαμβάνοντας κανείς υπόψη όλα όσα αναφέρθηκαν στα προηγούμενα κεφάλαια, μπορεί να διατυπώσει κάποια γενικά συμπεράσματα για την μεταρρύθμιση.

Σύμφωνα λοιπόν με την άποψη της πλειοψηφίας των πολιτικών αναλυτών, η Ελλάδα είναι πλέον έτοιμη να ανταπεξέλθει στο νέο μοντέλο αυτοδιοίκησης. Αναμένεται φυσικά να υπάρξουν αντιρρήσεις καθώς αρκετοί είναι εκείνοι που θα θεωρήσουν ότι θίγονται τα συμφέροντά τους. Και αυτό διότι, όπως είναι αναμενόμενο, κάθε προσπάθεια μεταρρύθμισης συναντά πάντοτε αντιδράσεις. Ας ελπίσουμε όμως ότι οι αντιδράσεις που θα δημιουργηθούν δεν θα οφείλονται μόνο σε μικροπολιτικά ή προσωπικά κίνητρα, αλλά αντίθετα θα έχουν σκοπό κυρίως να βοηθήσουν στην καλύτερη οργάνωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Μοναδική προϋπόθεση, λοιπόν, για να ασκήσουν οι νέοι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης όλες εκείνες τις αρμοδιότητες που έχουν οι δήμοι, δεν είναι μόνο ο πληθυσμός και η έκτασή τους αλλά πάνω από όλα οι πόροι, η υποδομή και το επαρκές και κατάλληλα εκπαιδευμένο ανθρώπινο δυναμικό. Οι νέοι δήμοι που θα δημιουργηθούν, για να είναι ισχυροί και αποτελεσματικοί, προϋποθέτουν νέα δομή διοίκησης και νέα ποιότητα λειτουργιών, με συγκροτημένο προγραμματικό επιτελείο

και αποκεντρωμένη δομή για την αποτελεσματικότερη ικανοποίηση των καθημερινών αναγκών στις τοπικές κοινωνίες.

Όμως, η Τοπική Αυτοδιοίκηση δεν αποτελεί μόνο έναν διοικητικό μηχανισμό αλλά παραμένει ως έναν βαθμό ακόμη ο πλησιέστερος προς τον πολίτη δημοκρατικός αντιπροσωπευτικός θεσμός. Και αυτή η άμεση σχέση πολίτη-κατοίκου με την δημοτική αρχή πρέπει να διασφαλιστεί στο νέο μοντέλο τοπικής αυτοδιοίκησης.

Είναι σαφές ότι ο μικρότερος αριθμός των νέων διοικητικών δομών θα κάνει τις δομές πολύ πιο ευέλικτες και θα τις φέρει πιο κοντά στα ευρωπαϊκά πρότυπα. Πρέπει βέβαια να τονιστεί ότι, από όλες σχεδόν τις πληροφορίες, φαίνεται πως στο νέο μοντέλο οργάνωσης θα γίνει και ιδιαίτερη προσπάθεια οι νέες υποδομές που θα δημιουργηθούν να είναι ποιοτικές και εξελίξιμες και να εξαιρεθούν από αυτές πολλά από τα προβλήματα του παρελθόντος.

Η σημερινή λοιπόν τοπική αυτοδιοίκηση πρώτου και δευτέρου βαθμού θα μετατραπεί σε «αποκατάστημα» των νέων και μεγαλύτερων διοικητικών κέντρων. Αυτή βέβαια είναι και η κρισιμότερη πτυχή της μεταρρύθμισης. Εάν το σύστημα διακυβέρνησης και το υποκείμενο σε αυτό διοικητικό-οργανωτικό σύστημα δεν οδηγήσουν στον ισχυρό και αποτελεσματικό δήμο που καταξιώνεται ως τέτοιος στην συνείδηση των πολιτών, η απλή και χωρίς όρια διεύρυνση των σημερινών δήμων θα οδηγήσει με μαθηματική ακρίβεια στην αποδυνάμωση της αυτοδιοίκησης και κυρίως στην απώλεια των βασικών θεσμικών χαρακτηριστικών της.

Ας ελπίσουμε λοιπόν ότι το νέο πρόγραμμα εξυγίανσης της τοπικής αυτοδιοίκησης («Πρόγραμμα Καλλικράτης») θα είναι ικανό να διορθώσει μερικά από τα προβλήματα που ταλανίζουν αρκετούς τόπους της ελληνικής επικράτειας, μερικά από τα οποία μάλιστα οφείλονται στο γεγονός ότι το πρόγραμμα «Ι.Καποδίστριας Ι», λόγω ίσως και των πολλών αντιδράσεων που δημιουργήθηκαν κατά την εφαρμογή του, δεν ολοκλήρωσε όλες τις απαραίτητες οικονομικές και υποστηρικτικές δομές που θα έπρεπε να γίνουν, και έτσι σήμερα αρκετοί από τους δήμους και τις νομαρχίες αντιμετωπίζουν οικονομικά προβλήματα. Επομένως, η ελπίδα όλων είναι να κατορθώσουν οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης να ξεπεράσουν τα σημερινά τους προβλήματα, να εξυγιανθούν και να πάνε ένα βήμα μπροστά για να μπορέσουν να σταθούν υπέρμαχοι της αδιάλειπτης εξυπηρέτησης των πολιτών τους.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ - ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

### Βιβλία:

- Δαράκη Π., *«Πολιτισμός και Τοπική Αυτοδιοίκηση»*, Εκδόσεις Πατάκη, 1999
- Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, *«Οργάνωση και λειτουργία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δευτέρου βαθμού»*, Αρ. φύλλου 195,
- Κοσμά Κ., *«Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα: Δομή και Λειτουργία στην Ευρωπαϊκή Προοπτική»*, Εκδόσεις Πατάκη, 2007
- Μπέσιλα Ε., *«Τοπική Αυτοδιοίκηση»*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2004
- Παπαδημητρίου Γ., *«Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην σύγχρονη δημοκρατία»*, Εκδόσεις Επίκεντρο, 1993
- Σωτηρέλλης Γ., *«Η Μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης»*, Εκδόσεις Παπαζήση, 2006
- Τάτσος Ν., *«Δημοσιονομική Αποκέντρωση: Θεωρία και Πράξη»*, Εκδόσεις Τυπωθήτω, 2004
- Χρυσανθάκης Χ., *« Η Θεσμική Μεταρρύθμιση της Πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης: Το Σχέδιο «Ι.Καποδίστριας»»*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 1998

### Άρθρα

- Το Βήμα (28/10/2009), *«Ξεκινάει η Διοικητική Μεταρρύθμιση της χώρας»*
- Η Απογευματινή (20/10/2009), *«Ξεκινάει ο Καποδίστριας Ι στην Τοπική Αυτοδιοίκηση»*
- Η Απογευματινή (10/6/2008), *«Εν Δήμω: Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Υπηρεσία όλων των Πολιτών»*
- Τα Νέα (4/11/2009), *«Εκλογές τον Οκτώβριο του 2010 με νέους ΟΤΑ»*
- Η Ημερησία (28/11/2008), *«Διοικητικό Σύστημα και Ολοκλήρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης»*
- Η Ναυτεμπορική (16/3/2009), *«Τα Έσοδα των ΟΤΑ»*

## ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΕΣ ΑΠΟ ΤΟ ΔΙΑΔΙΚΤΥΟ

(ενδεικτικά αναφέρονται ορισμένες ιστοσελίδες)

- [www.eetaa.gr](http://www.eetaa.gr)
- [www.ekep.gr](http://www.ekep.gr)
- [www.ita.org.gr](http://www.ita.org.gr)
- [www.kedke.gr](http://www.kedke.gr)
- [www.ota.gr](http://www.ota.gr)
- [www.synigoros.gr](http://www.synigoros.gr)
- [www.ypes.gr](http://www.ypes.gr)