

ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΚΟ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΚΑΛΑΜΑΤΑΣ
ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ
ΤΜΗΜΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ



**Η ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ
ΚΑΛΙΚΡΑΤΗ:
ΣΥΓΚΡΙΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ**

ΤΗΣ ΦΟΙΤΗΤΡΙΑΣ: ΚΑΡΥΠΙΔΟΥ ΜΥΡΟΦΟΡΑΣ
ΕΠΙΒΛΕΠΟΥΣΑ ΚΑΘΗΓΗΤΡΙΑ: ΠΡΕΒΕΖΑΝΟΥ ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΑ

Καλαμάτα, Σεπτέμβριος 2011

Ευχαριστίες: Θα ήθελα να ευχαριστήσω τους καθηγητές μου, την επιβλέπουσα καθηγήτριά μου για τη συμβολή της στην πτυχιακή μου εργασία και τέλος την οικογένειά μου για τη στήριξή της.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ:

Η παρούσα εργασία έχει ως θέμα την ανάπτυξη των τροποποιήσεων που επέφερε ο Νόμος Καλλικράτη στη δομή και λειτουργία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τους στόχους που επιδιώχθηκε να επιτευχθούν με τις τροποποιήσεις αυτές και την αξιολόγηση των ρυθμίσεων ως προς το κατά πόσον επέφεραν ή μπορούν να επιφέρουν στο μέλλον το επιθυμητό αποτέλεσμα.

Η εργασία χωρίζεται σε τέσσερα κεφάλαια. Το πρώτο αναφέρεται στη γεωγραφική διαίρεση που επήλθε στην επικράτεια με βάση το νέο νόμο και τις αντιδράσεις που ανέκυψαν από αυτήν.

Στο δεύτερο κεφάλαιο εξετάζονται οι νέες εκλογικές ρυθμίσεις και οι νέες αρμοδιότητες των αιρετών οργάνων των Ο.Τ.Α., με ιδιαίτερη έμφαση στις μεταφερόμενες σε αυτά αρμοδιότητες. Επιχειρείται να απαντηθεί το ερώτημα εάν πράγματι πρόκειται για μία ουσιαστική και ριζοσπαστική μεταρρύθμιση.

Στο τρίτο κεφάλαιο επιχειρείται μία παρουσίαση των διοικητικών οργάνων των Ο.Τ.Α., όπως οι αλλαγές αυτές επέρχονται για χάρη της εξοικονόμησης πόρων και της καλύτερης οργάνωσης των υπηρεσιών και αξιολογείται η μέχρι τώρα πορεία προς τους στόχους αυτούς.

Τέλος, το τέταρτο κεφάλαιο εξετάζει τα όργανα άμεσης συμμετοχής και διαβούλευσης που εισάγονται στην τοπική αυτοδιοίκηση, με στόχο την ενίσχυση της συμμετοχής του πολίτη σε αυτήν, ενώ κατατίθενται οι προβληματισμοί σχετικά με τη δυναμική των νέων θεσμών και τις προϋποθέσεις επίτευξης των στόχων της θεσμοθέτησής τους.

Η εργασία περιλαμβάνει αξιολόγηση των μέχρι τώρα αποτελεσμάτων του νόμου και εντοπίζει τα αδύναμα σημεία της εφαρμογής του.

ΛΕΞΕΙΣ ΚΛΕΙΔΙΑ: Τοπική Αυτοδιοίκηση, Καλλικράτης, Εξοικονόμηση Πόρων, Γεωγραφική Διαίρεση, Πολυεπίπεδη Διάρθρωση, Άμεση Συμμετοχή, Αποκέντρωση, Επιτελικό Κράτος, Τοπική Εκπροσώπηση, Διαφάνεια, Εξορθολογισμός Δαπανών, Νέοι Θεσμοί Διαβούλευσης.



ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ:

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ	5
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	6
I. ΤΑ ΓΕΩΓΡΑΦΙΚΑ ΟΡΙΑ ΣΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ	9
Α. Η Διοικητική Διαίρεση υπό το προϊσχύον σύστημα	9
Β. Ο.Τ.Α. Πρώτου Βαθμού	11
Γ. Ο.Τ.Α. Δευτέρου Βαθμού	12
Δ. Η Αποκεντρωμένη Διοίκηση	13
Ε. Ορθολογική Γεωγραφική Διαίρεση των Ο.Τ.Α.....	14
II. ΤΑ ΑΙΡΕΤΑ ΟΡΓΑΝΑ ΤΩΝ Ο.Τ.Α.	16
Α. Η Εκλογή των Αιρετών Οργάνων	16
i. Η Θητεία των αιρετών Οργάνων	16
ii. Το Δικαίωμα του Εκλέγειν και Εκλέγεσθαι	17
iii. Επιτυχόντες Συνδυασμοί και Κατανομή των Εδρών	19
iv. Τοπική Εκπροσώπηση	20
v. Η Εμπειρία από το Νέο Εκλογικό Σύστημα	21
Β. Οι Αρμοδιότητες των Αιρετών Οργάνων	23
Γ. Τα Αιρετά Όργανα των Ο.Τ.Α. Πρώτου Βαθμού.....	24
i. Το συμβούλιο τοπικής ή δημοτικής κοινότητας ή ο Εκπρόσωπος της Τοπικής Κοινότητας	24
ii. Ο Πρόεδρος Τοπικής ή Δημοτικής Κοινότητας	26
iii. Το Δημοτικό Συμβούλιο	27
iv. Ο Δήμαρχος	27
v. Η Επιτροπή Ποιότητας Ζωής	28
vi. Η Εκτελεστική Επιτροπή	29
vii. Η Οικονομική Επιτροπή	30
viii. Οι νέες αρμοδιότητες των Δήμων	31

Δ. Τα Αιρετά Όργανα των Ο.Τ.Α. Δευτέρου Βαθμού	34
i. Ο Περιφερειάρχης	34
ii. Οι Αντιπεριφερειάρχες	35
iii. Το Περιφερειακό Συμβούλιο	36
iv. Η Οικονομική Επιτροπή	37
v. Η Εκτελεστική Επιτροπή	37
vi. Οι νέες αρμοδιότητες των Περιφερειών	38
Ε. Νέα Αρχιτεκτονική – Ευελιξία και Αποτελεσματικότητα	39
III. ΤΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΚΑΛΔΙΚΡΑΤΗΣ	41
A. Τα Νέα Διοικητικά Όργανα στους Δήμους	41
i. Διοικητικά Όργανα του άρθρου 97 του Ν. 3852/2010	41
ii. Πρόσθετες Αρμοδιότητες των Δήμων με το άρθρο 94 του Νόμου 3852/2010	41
iii. Διοικητική Βοήθεια	43
iv. Νομικά Πρόσωπα των Δήμων	44
B. Τα Νέα Διοικητικά Όργανα στις Περιφέρειες	46
i. Αναπτυξιακές Ανώνυμες Εταιρίες	46
ii. Η Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση διάδοχος της Νομαρχιακής	46
Γ. Μετατάξεις	47
Δ. Νέες Αρμοδιότητες και Πόροι των Ο.Τ.Α.	48
IV. Η ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ ΣΤΗΝ ΑΣΚΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	50
i. Ο Συμπαράστατης του Δημότη και της Επιχείρησης	50
ii. Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης	52
iii. Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών	53
iv. Συνέλευση Κατοίκων Τοπικής Κοινότητας	54
v. Περιφερειακή Επιτροπή Διαβούλευσης	55
vi. Περιφερειακός Συμπαράστατης του Πολίτη και της επιχείρησης	57
vii. Η Άμεση Συμμετοχή των Πολιτών στην Αυτοδιοίκηση - Μοχλός για την Ενίσχυση των Τοπικών Κοινωνιών	58

V. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ	59
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	63

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ:

- Δ.Υ.Πε.: Διοίκηση Υγειονομικής Περιφέρειας
- ΕΝ.Π.Ε.: Ένωση Περιφερειών Ελλάδος
- Ε.Σ.Π.Α.: Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς
- Κ.Α.Π.: Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι
- Κ.Ε.Δ.Ε.: Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδος
- Κ.Ε.Π.: Κέντρο Εξυπηρέτησης Πολιτών
- Ν.: Νόμος
- Ν.Π.Δ.Δ.: Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
- Ν.Π.Ι.Δ.: Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
- Ο.Τ.Α.: Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- Π.Δ.: Προεδρικό Διάταγμα
- Σ.τ.Ε.: Συμβούλιο της Επικρατείας
- Φ.Π.Α.: Φόρος Προστιθέμενης Αξίας
- Χ.Α.Α.: Χρηματιστήριο Αξιών Αθηνών

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ο Νόμος 3852/2010 με τίτλο: «Νέα αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης-Πρόγραμμα Καλλικράτης» εφαρμόστηκε για πρώτη φορά το Νοέμβριο του έτους 2010. Ο Νόμος αυτός αποτέλεσε την τροποποίηση του μέχρι πρότινος ισχύσαντος Νόμου 2539/1997, ο οποίος ήταν γνωστός ως Σχέδιο Καποδίστρια. Επέφερε ριζικές αλλαγές τόσο στη διοικητική διαίρεση της χώρας, όσο και στις αρμοδιότητες των αιρετών, αλλά και των διοριζομένων οργάνων των Ο.Τ.Α.

Κατά την αιτιολογική έκθεση, το μέχρι την 31^η Δεκεμβρίου εφαρμοζόμενο σύστημα δεν είχε τις δυνατότητες να ανταπεξέλθει στις αυξανόμενες ανάγκες της τοπικής αυτοδιοίκησης. Είχε, βεβαίως, συνενώσει κάποιους Δήμους και Κοινότητες, ωστόσο δεν είχε καταφέρει να δημιουργήσει μονάδες ικανές να διαχειριστούν είτε διοικητικά είτε οικονομικά τις τοπικές ανάγκες. Από την άλλη πλευρά, οι Καποδιστριακοί Ο.Τ.Α. δεν χρηματοδοτήθηκαν επαρκώς από το κράτος προς τούτο, αλλά και δεν οργανώθηκαν θεσμικά με τέτοιο τρόπο, ώστε να αποτελέσουν μήτρες ανάπτυξης, τόσο σε επίπεδο υποδομών και ποιότητας ζωής στις επιμέρους περιοχές, όσο και σε επίπεδο οικονομικής πρωτοβουλίας και επενδύσεων από τους πολίτες¹.

Το Πρόγραμμα Καλλικράτη επέφερε αλλαγές σε όλα τα επίπεδα της τοπικής αυτοδιοίκησης, με πρωταρχικό σκοπό την ενίσχυση της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Αρχικώς, η χωροταξική διαίρεση της τοπικής αυτοδιοίκησης δημιούργησε κατά πολύ μεγαλύτερες μονάδες συγκριτικά με εκείνες που προέβλεπε το Σχέδιο Καποδίστρια. Σκοπός της διαίρεσης αυτής ήταν, κατά τα όσα αναφέρονται στην αιτιολογική έκθεση του νόμου, οι μονάδες αυτές να εξυπηρετούν το διπλό στόχο: Αφενός μεν χρειαζόταν να έχουν την ευελιξία που απαιτείται για τις ανάγκες της τοπικής αυτοδιοίκησης, αφετέρου δε να έχουν αρκετό και αναγκαίο μέγεθος ώστε να μπορούν να διαχειριστούν απαιτητικότερες αρμοδιότητες και συνακόλουθα υψηλότερα κονδύλια². Ταυτόχρονα, η γεωγραφική διεύρυνση των Ο.Τ.Α. επέφερε και αύξηση του πληθυσμού που υπάγονται σε αυτούς, κατ' επέκταση και μεγαλύτερη εκλογική νομιμοποίηση των αρχών.

¹ «Νέα αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης-Πρόγραμμα Καλλικράτης» Αιτιολογική Έκθεση, Ν. 3852/2010, σσ. 6-7, Αθήνα, Βουλή των Ελλήνων.

² ο.π. σ. 1

Ως εκ τούτου, κατέστη νόμιμο, να ανατεθούν στην τοπική αυτοδιοίκηση αρμοδιότητες, οι οποίες προηγουμένως ανήκαν στην κεντρική κρατική διοίκηση, ενώ μεταφερόμενες σε τοπικές αρχές, μπορούν να ασκηθούν αποτελεσματικότερα³.

Κατ' αυτόν τον τρόπο, κρίνεται ότι θα επιτευχθεί η αποκέντρωση της διοίκησης και ότι θα ξεπεραστεί ο παραδοσιακός συγκεντρωτισμός του ελληνικού κράτους. Κάθε βαθμός αυτοδιοίκησης καλείται να αναλάβει αρμοδιότητες που μπορεί να διαχειριστεί, απαλλάσσοντας την κεντρική διοίκηση από την άσκησή τους. Παράλληλα, με τη μεταφορά των αρμοδιοτήτων αυτών σε τοπικό επίπεδο, ο πολίτης θα βρίσκεται εγγύτερα στα κέντρα λήψης αποφάσεων, άρα θα εξυπηρετείται ευκολότερα, και θα μπορεί να έρχεται σε επαφή, αλλά και να συμμετέχει με μεγαλύτερη ευχέρεια στην εξουσία, άρα θα αισθάνεται πιο κοντά στην τοπική αυτοδιοίκηση, και εν τέλει στο κράτος.

Οι στόχοι του Προγράμματος Καλλικράτη είναι και οικονομικής φύσεως. Πρώτον, επιχειρείται ο εξορθολογισμός των δαπανών με τη μείωση του απαιτούμενου προσωπικού και φυσικά των λειτουργικών εξόδων των Ο.Τ.Α, ενώ με την αύξηση των αρμοδιοτήτων τους, οι Ο.Τ.Α. θα μπορούν να δημιουργήσουν και να προωθήσουν προγράμματα και δράσεις ανάπτυξης της επιχειρηματικότητας και κίνητρα για επενδύσεις προσαρμοσμένα στις τοπικές ιδιαιτερότητες και ανάγκες⁴.

Επιχειρείται με την αναμόρφωση του εκλογικού συστήματος να αποφεύγεται η υποεκπροσώπηση περιοχών με την υποχρεωτική εκλογή υποψηφίων από τις δημοτικές κοινότητες στα δημοτικά συμβούλια και από τις πρώην Νομαρχίες στην Περιφέρεια.

Συγχρόνως, τόσο σε επίπεδο γεωγραφικό, όσο και σε επίπεδο αρμοδιοτήτων και εξουσιών, επιχειρείται μία πολυεπίπεδη δομή, με μεγαλύτερη γεωγραφική και πληθυσμιακή εμβέλεια για τις υπηρεσίες και εξουσίες που απαιτούν αυστηρότερη και πολυδάπανη οργάνωση και μικρότερο αριθμό διαχειριζόμενων φορέων, ώστε να επιτυγχάνεται συντονισμός των δράσεων, ενώ οι υπηρεσίες που απαιτούν άμεση επαφή και επικοινωνία με τον πολίτη, για θέματα που άπτονται της καθημερινότητάς του και έχουν εμβέλεια καθαρά τοπική, ανατίθενται σε μικρότερες μονάδες τοπικής αυτοδιοίκησης.

³ ο.π. σ. 1

⁴ ο.π. σ. 3

Συνοπτικά, το Πρόγραμμα Καλλικράτη επιδιώκει μέσα από τις ρυθμίσεις του να επιτύχει το νέο εκλογικό σύστημα να διέπεται και να επιφέρει: *«Δημοκρατική αρχή, τοπική αντιπροσώπευση, αναλογικότητα, διοικητική αποτελεσματικότητα και εκλογικό εξορθολογισμό⁵»*.

Αναλυτικότερα θα εκτεθούν και θα εξετασθούν οι στόχοι του Προγράμματος κατά την ανάπτυξη του κυρίως μέρους της εργασίας, παράλληλα με τα μέτρα και τις τροποποιήσεις που επιφέρει αυτό στην τοπική αυτοδιοίκηση.

Η παρούσα εργασία έχει ως στόχο μέσα από την ανάλυση και αξιολόγηση των επιμέρους ρυθμίσεων και εφαρμογών του Προγράμματος Καλλικράτη μέχρι τώρα, να δημιουργήσει μία ολοκληρωμένη εικόνα των αναδιαρθρώσεων που επιχειρούνται και να αξιολογήσει αυτές αναφορικά με τους στόχους που είχαν τεθεί όπως αυτοί περιγράφονται και εξαγγέλλονται στην αιτιολογική έκθεση.

Κατά την έρευνα για την κατάρτιση της εργασίας, συναντήσαμε το πρόβλημα της έλλειψης βιβλιογραφίας και κατ' ανάγκη χρησιμοποιήσαμε πηγές όπως άρθρα, μελέτες, τη δημόσια διαβούλευση και ομιλίες. Σε μεγαλύτερο βαθμό, αξιοποιήθηκαν πρωτογενείς πηγές, δηλαδή ο νόμος και η αιτιολογική έκθεση του Προγράμματος Καλλικράτη. Μέσα από την αρθρωτή ανάπτυξη των στόχων της θέσπισης του νόμου και του περιεχομένου του, επιτυγχάνεται η σύγκριση και αξιολόγηση στόχου - αποτελέσματος.

⁵ ο.π. σσ. 11-12

I. ΤΑ ΓΕΩΓΡΑΦΙΚΑ ΟΡΙΑ ΣΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ»

Σύγκριση με το Σχέδιο Καποδίστρια. Κριτήρια και Προβληματισμοί

A. Η Διοικητική Διαίρεση υπό το Προϊσχύον Σύστημα

Η πρώτη και πιο αισθητή διαφορά του Προγράμματος Καλλικράτη από το Σχέδιο Καποδίστρια είναι η τροποποίηση που επέφερε ο πρώτος στο διοικητικό χάρτη της χώρας.

Πριν τη ριζική μετατροπή που πραγματοποιήθηκε από το Πρόγραμμα Καλλικράτη, με τη συνένωση Δήμων σε μεγαλύτερους και την κατάργηση των Νομαρχιών με την ταυτόχρονη θέσπιση των Περιφερειών, στην Ελλάδα υπήρχε δυσανάλογα μεγάλος αριθμός Ο.Τ.Α., τόσο πρώτου, όσο και δευτέρου βαθμού. Συγκεκριμένα, υπό το προηγούμενο καθεστώς υπήρχαν 54 Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, 3 διευρυμένες Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις και 19 επαρχεία, συνολικά δηλαδή 76 διοικητικές ενότητες δευτέρου βαθμού, ενώ υπήρχαν 910 Δήμοι και 124 Κοινότητες, δηλαδή συνολικά 1.034 Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού.

Το Σχέδιο Καποδίστρια είχε πραγματοποιήσει μία αρχική μείωση των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α., φάνηκε όμως ότι άφησε κενά δυσαναπλήρωτα, καθώς απομάκρυνε τις υπηρεσίες από τις επιμέρους περιοχές στα κέντρα των νέων μεγαλύτερων Δήμων, χωρίς ωστόσο να τους δώσει τις αρμοδιότητες να ισχυροποιηθούν και να στηρίξουν την τοπική κοινωνία σε όλο το εύρος των Δήμων. Συγκεκριμένα, οι Δήμοι και Κοινότητες που υπήρχαν μέχρι την εφαρμογή του ανέρχονταν στον αριθμό των 5.318 Κοινοτήτων και 200 μικρών Δήμων⁶. Ο σκοπός της συνένωσης των Δήμων και τότε ήταν η μείωση του αριθμού τους, με την ταυτόχρονη μείωση των οικονομικών αναγκών στη λειτουργία του και η αποτελεσματική διαχείριση των τοπικών θεμάτων από την τοπική αυτοδιοίκηση.

⁶ <http://www.ypes.gr/kapodistrias/greek/kapo/program.htm#03>

Το Σχέδιο Καποδίστρια ήταν το πρώτο μεγάλο εγχείρημα περιορισμού του αριθμού των Ο.Τ.Α., καθώς οι προηγούμενες προσπάθειες συνένωσης των Δήμων σε μεγαλύτερους δεν είχαν επιφέρει τα επιθυμητά αποτελέσματα, και πάντως όχι ικανοποιητικά⁷. Οι στόχοι του ομοιάζαν σε μεγάλο βαθμό με αυτούς του Προγράμματος Καλλικράτη, ωστόσο εκ των υστέρων, η συνένωση των Δήμων φαίνεται ότι παρέμεινε σε επίπεδο όχι ικανοποιητικό, καθώς αρχικώς ο σκοπός του Νόμου ήταν να μειώσει τον αριθμό τους σε 492 (όσος, δηλαδή, ήταν ο αριθμός των Συμβουλίων Περιοχής)⁸, ενώ με τις υποχωρήσεις κάτω από την πίεση των Δήμων παρέμειναν σε αριθμό πάνω από το διπλάσιο αυτού⁹.

Ταυτόχρονα, το ίδιο το μέγεθος των Ο.Τ.Α., δεν ήταν αρκετό, ώστε να τους καταστήσει ισχυρούς και υπολογίσιμους από την κεντρική διοίκηση της χώρας, αλλά και ο μεγάλος αριθμός τους δεν επέτρεπε την ικανοποιητική πρόσβασή τους προς αυτήν.

Το Πρόγραμμα Καλλικράτη, μείωσε τους Δήμους συνενώνοντάς τους σε μόλις 333, πηγαίνοντας το Σχέδιο Καποδίστρια ένα βήμα παρακάτω, συνενώνοντας και τις Νομαρχίες σε 13 Περιφέρειες. Αρχικώς, η συνένωση αυτή δημιούργησε αντιδράσεις, δεδομένου ότι η εμπειρία από το Σχέδιο Καποδίστρια δεν ήταν απόλυτα θετική. Είχε αποδυναμώσει τις μικρότερες περιοχές με λιγότερο πληθυσμό, καθώς οι αρχές ασχολούντο μόνο με τις πληθυσμιακά μεγαλύτερες περιοχές.

Το Πρόγραμμα Καλλικράτης, με την εμπειρία του Σχεδίου Καποδίστρια και τη γνώση των αδυναμιών του, δημιουργεί μία πολυεπίπεδη δομή στη διοίκηση, ώστε κάθε περιοχή να έχει την αιρετή εκπροσώπησή της. Συγκεκριμένα, ξεκινώντας από τη μεγαλύτερη διοικητική μονάδα, την Περιφέρεια, αυτή χωρίζεται σε Περιφερειακές ενότητες, οι οποίες ταυτίζονται με τις καταργηθείσες Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις¹⁰. Στη συνέχεια και μεταβαίνοντας στους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α., οι συνενωθέντες Δήμοι χωρίζονται σε δημοτικές ή τοπικές κοινότητες, ανάλογα με τον πληθυσμό τους.

⁷ Οι απόπειρες που είχαν προηγηθεί με τις εθελοντικές συνενώσεις και τους αναπτυξιακούς συνδέσμους του Ν. 1416/1984, με τις εθελοντικές συνενώσεις του Ν. 1622/1986 και με τα συμβούλια περιοχής που θεσμοθέτησε ο Ν. 2218/1994 δεν έφεραν αποτελέσματα λόγω του γεγονότος ότι αφέρθηκε στη διακριτική ευχέρεια των Ο.Τ.Α. η επιλογή της συνένωσης, αλλά και το Κράτος δεν έδειξε την απαιτούμενη στήριξη στην επιδιωκόμενη ισχυροποίηση των Ο.Τ.Α.

⁸ <http://www.ypes.gr/kapodistriasis/greek/kapo/program.htm#09>

⁹ Ν. Κ. Χλέπας, κλπ, 2008. Το Σύστημα Διακυβέρνησης των νέων Πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α., Αθήνα, *Μελέτη του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Διαθέσιμο στο: <http://www.kedke.gr/index.asp?id=296&smenu=254>*, σ. 40

¹⁰ Άρθρο 113 Ν. 3852/2010

Β. Ο.Τ.Α. Πρώτου Βαθμού

Οι νέοι Δήμοι και τα όριά τους, καθορίζονται από τα άρθρα 1 και 2 αντίστοιχα του Νόμου 3852/2010. Τα κριτήρια που τέθηκαν από την αιτιολογική έκθεση ήταν τα ακόλουθα επτά¹¹:

1. Πληθυσμιακά: Λήφθηκαν υπ' όψιν ο αριθμός των δημοτών, των κατοίκων, η πληθυσμιακή πυκνότητα και η κατανομή των κατοίκων.
2. Κοινωνικά: Εξετάσθηκε το μέσο μέγεθος νοικοκυριού της περιοχής, οι μορφωτικοί δείκτες, αλλά και το ποσοστό των αλλοδαπών.
3. Οικονομικά: Λήφθηκε υπ' όψιν η απασχόληση των κατοίκων, η δομή της απασχόλησης, η εργασιακή κινητικότητα και το εισόδημα.
4. Γεωγραφικά: Αναλύθηκε το σχήμα του προς δημιουργία Δήμου, η προσβασιμότητα προς τις υπηρεσίες και το κέντρο του Δήμου και τα δίκτυα των υποδομών.
5. Αναπτυξιακά: Ερευνήθηκε η δομή της τοπικής οικονομικής δραστηριότητας και γενικότερα της τοπικής ανάπτυξης, η ύπαρξη εκπαιδευτικών και ερευνητικών φορέων, η συμμετοχή σε Κοινοτικά και Εθνικά Προγράμματα.
6. Πολιτιστικά – Ιστορικά: Επιδιώχθηκε η διατήρηση των ιστορικών Δήμων και Κοινοτήτων.
7. Χωροταξικά κριτήρια με τους παρακάτω στόχους:
 - α. Η γεωγραφική/χωρική ολοκλήρωση των διαφόρων κοινωνικών, διοικητικών και οικονομικών λειτουργιών, εξυπηρετήσεων και υποδομών που διασφαλίζουν συνθήκες βιωσιμότητας.
 - β. 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.
 - γ. Η ταυτότητα του τόπου που αναφέρεται στο συμβολικό και σημειολογικό επίπεδο για την τοπική κοινωνία.

¹¹ «Νέα αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης-Πρόγραμμα Καλλικράτης» Αιτιολογική Έκθεση, ο.π, σ.7

Με βάση τα παραπάνω κριτήρια επιδιώχθηκε οι νέοι Δήμοι να διέπονται από κοινά χαρακτηριστικά, να έχουν γεωγραφική συνέχεια, να εξυπηρετούν με το μέγεθος και το κέντρο τους τους κατοίκους ανάλογα με την απασχόληση και τη μετακίνησή τους για τις εργασίες τους. Τα οικονομικά και αναπτυξιακά κριτήρια που τέθηκαν σχετίζονται με την ανάθεση στους Δήμους νέων ευθυνών και αρμοδιοτήτων, που σχετίζονται με τη διαχείριση κονδυλίων για την ανάπτυξη και προώθηση των επενδύσεων στην περιοχή τους. Ταυτόχρονα, τα κοινωνικά και πληθυσμιακά κριτήρια σχετίζονται με την αναλογικότερη αντιπροσώπευση στην τοπική ηγεσία.

Γ. Ο.Τ.Α. Δευτέρου Βαθμού

Οι Περιφέρειες ανάγονται σε δευτεροβάθμιοι Ο.Τ.Α. με το άρθρο 3 παρ. 1 του ν. 3852/2010. Τα όριά τους καθορίζονται από την παράγραφο 3 του ίδιου άρθρου και ταυτίζονται με τα όρια των υπό το προηγούμενο σύστημα ισχυουσών περιφερειών.

Οι Περιφέρειες αποτελούνται από τις συνενούμενες και καταργούμενες Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, ενώ το άρθρο 3 του Ν. 3852/2010 καταλήγει: *«Κάθε Νομός της Περιφέρειας αποτελεί και περιφερειακή ενότητα και κάθε πρωτεύουσα νομού είναι έδρα της αντίστοιχης περιφερειακής ενότητας».*

Η επιλογή των Περιφερειών ως μονάδων που θα εξυπηρετούσαν τους σκοπούς του Προγράμματος Καλλικράτη, έγινε με το σκεπτικό ότι, αποτελούσαν μονάδες που ήδη υπήρχαν και συνεπώς είχαν μία βασική δομή και πληθυσμιακή και γεωγραφική ενότητα, αλλά και διότι μέχρι την αναγωγή τους σε Ο.Τ.Α. δευτέρου βαθμού είχαν χειριστεί ήδη περιφερειακά προγράμματα ώστε να διαθέτουν την εμπειρία της υλοποίησης αλλά και την αξιοπιστία της ικανότητάς τους να την επιτύχουν¹².

Ήδη, εξάλλου, οι διοικητικές περιφέρειες χειρίζονταν τρέχοντα προγράμματα ΕΣΠΑ, τα οποία, με τυχόν τροποποίηση των γεωγραφικών ορίων μεταξύ τους, θα αντιμετώπιζαν συγχύσεις αρμοδιότητας στις μεταβατικές περιοχές, ώστε να χάνεται χρόνος και χρήμα, τόσο στις οικονομικές όσο και στις αναπτυξιακές επενδύσεις στις περιοχές αυτές.

¹² στο ίδιο, σ. 8

Με δεδομένο, άλλωστε, ότι το πρωταρχικό μέλημα του νόμου ήταν η ώθηση στην περιφερειακή ανάπτυξη και η ενίσχυση της τοπικής αυτοδιοίκησης, μία επιλογή που είναι σχεδόν βέβαιο ότι θα δημιουργούσε καθυστερήσεις, αν όχι ακυρώσεις στην προσπάθεια οικονομικής και αναπτυξιακής ανάκαμψης, και σίγουρα προβλήματα γραφειοκρατίας, θα ήταν αντίθετη με το πνεύμα του νόμου¹³.

Άλλωστε, σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, η εκπροσώπηση στην Επιτροπή των Περιφερειών χαίρει ακλόνητης νομιμοποίησης, καθώς πλέον οι Περιφερειάρχες και Αντιπεριφερειάρχες εκλέγονται άμεσα από το λαό¹⁴.

Δ. Η Αποκεντρωμένη Διοίκηση

Με το άρθρο 6 του Ν. 3852/2010 συνιστώνται αποκεντρωμένες διοικήσεις, οι οποίες διαδέχονται τις 13 Διοικητικές Περιφέρειες του προηγούμενου καθεστώτος.

Η ύπαρξή τους προβλέπεται από το άρθρο 101 του Συντάγματος, όπου, στην πρώτη παράγραφο του άρθρου ορίζεται ότι: «*Η διοίκηση του Κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα*».

Η ανάγκη σύστασης των αποκεντρωμένων μονάδων διοίκησης προέκυψε από το γεγονός ότι η μέχρι τώρα ισχύουσα διοικητική διαίρεση τροποποιήθηκε σε μεγαλύτερη γεωγραφική κλίμακα, κατά συνέπεια, οι αποκεντρωμένες διοικήσεις έπρεπε να περιλαμβάνουν μεγαλύτερες γεωγραφικές ενότητες.

Το άρθρο 6 του Ν. 3852/2010 δημιουργεί επτά Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, οι οποίες αποτελούνται από τις Περιφέρειες όπως αυτές σχηματίσθηκαν από το Πρόγραμμα Καλλικράτη.

Σκοπός της σύστασης των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων είναι να αναλάβουν όσες από τις αρμοδιότητες της Κεντρικής Διοίκησης χρήζουν αποκέντρωσης, αλλά για λόγους συνταγματικούς ή άλλους δεν μπορούν να μεταφερθούν στην Τοπική Αυτοδιοίκηση¹⁵.

¹³ στο ίδιο, σ. 8

¹⁴ στο ίδιο, σ. 8, αναλυτικότερα για την εκλογή των Περιφερειάρχων ίδετε κατωτέρω, υπό III Α.

¹⁵ στο ίδιο, σσ 8-9

Ε. Ορθολογική Γεωγραφική Διαίρεση των Ο.Τ.Α.

Η συνένωση Δήμων, όπως και στην περίπτωση του Καποδίστρια, συνάντησε αντιδράσεις από μεγάλο μέρος της κοινής γνώμης. Το ενδιαφέρον των τοπικών κοινωνιών στράφηκε κυρίως στους Δήμους λόγω της εντονότερης επαφής των πολιτών με αυτούς. Αυτό εξάλλου ήταν αναμενόμενο, καθώς κάθε τέτοιου είδους αλλαγή βρίσκεται αντιμέτωπη με την τοπικιστική αντίληψη των κατοίκων, που επιθυμούν να βρίσκονται στο κέντρο της τοπικής αυτοδιοίκησης, ακόμη κι αν αυτό σημαίνει ότι θα κατακερματιστεί η ελληνική περιφέρεια σε τέτοιο βαθμό, ώστε η τοπική αυτοδιοίκηση να μην έχει τη δύναμη να ανταπεξέλθει σε καθήκοντα πέρα από τα ήσσονος σημασίας και αυστηρώς τοπικού ενδιαφέροντος. Επιχείρημα για τη διατήρηση αποτέλεσε και η ιστορικότητα κάποιων Δήμων¹⁶.

Η συνένωση των Δήμων έγινε με κριτήρια ορθολογικά και με την επιδίωξη της εξασφάλισης της κατά το δυνατόν μεγαλύτερης γεωγραφικής και πληθυσμιακής ομοιογένειας. Ελήφθη βέβαια ειδική μέριμνα για τους ορεινούς και νησιωτικούς Δήμους, ακολουθώντας την αρχή «ένα νησί, ένας Δήμος» με τις ορθολογικές βεβαίως οριοθετήσεις αναφορικά με τα πολύ μικρά νησιά. Παράλληλα, διατήρησε την ονομασία και την έδρα περιοχών ως είχαν λόγω της ταύτισης τους με ιστορικές αναφορές, όπως τα Καλάβρυτα.

Φυσικά, μία τόσο ριζική αλλαγή δε θα μπορούσε να είναι αλάνθαστη. Από τις πρώτες μέρες της ψήφισης του νόμου οι αντιδράσεις ήταν σφοδρές¹⁷. Η κριτική δεν περιορίστηκε μόνο σε τεχνικά ζητήματα αλλά έλαβε και πολιτικό χαρακτήρα καθώς υποστηρίχθηκε ότι ζητούμενο ορισμένων συνενώσεων ήταν η διαμόρφωση πολιτικών πλειοψηφιών. Χαρακτηριστικό παράδειγμα στη Θράκη, όπου η δημιουργία νέων Δήμων με πλειοψηφία μουσουλμανική κρίθηκε αρνητικά¹⁸.

Μετά τη διεξαγωγή των εκλογών, φαίνεται οι αντιδράσεις να έχουν κωπάσει, ωστόσο είναι βέβαιο ότι, όπως 14 χρόνια μετά τον Καποδίστρια εξακολουθούν να υπάρχουν φωνές αντίδρασης, έτσι και με τον Καλλικράτη η κριτική θα συνεχισθεί κατά την εφαρμογή του Προγράμματος. Αξίζει να σημειωθεί ότι οι αντιδράσεις στο πρόγραμμα «Καλλικράτης» ήταν σίγουρα ηπιότερες από αυτές που συνάντησε ο «Καποδίστριας».

¹⁶ <http://www.opengov.gr/types/?p=413&cpage=1#comments>,
<http://www.opengov.gr/types/?p=413&cpage=2#comments>

¹⁷ http://www.lakonikos.gr/index.php?c_id=8&n_id=2005, <http://www.sepik.net/nea/?p=11742>

¹⁸ <http://www.enet.gr/?i=news.el.article&id=158810>

Όσον αφορά το δεύτερο βαθμό ήτοι τις Περιφέρειες το ενδιαφέρον ήταν σαφώς περιορισμένο και αφορούσε την επιλογή της έδρας. Ο Νόμος ακολούθησε την πεπατημένη διατηρώντας τις έδρες όπως ίσχυαν στον Καποδίστρια. Ο κάθε νομός μετατράπηκε σε περιφερειακή ενότητα με τον εκάστοτε Αντιπεριφερειάρχη να εγκαθίσταται στις παλιές Νομαρχίες.

Αναφορικά με το γεγονός ότι οι διευρυμένοι Ο.Τ.Α. έχουν το κέντρο τους σε ένα σημείο και δε λειτουργούν αποκεντρωμένα, οφείλει να αναφερθεί ότι αποτέλεσε σημείο έντονου προβληματισμού κατά τη διαδικασία της ανοιχτής διαβούλευσης¹⁹. Ο νέος νόμος εξήγγειλε ότι θα έδινε «δύναμη στο χωριό και στη γειτονιά». Παρόλα αυτά, η προηγούμενη εμπειρία από τον Καποδίστρια δεν επέτρεψε στους πολίτες να δεχθούν χωρίς αντιδράσεις τη συνένωση των Δήμων, και την κατά συνέπεια απομάκρυνση ακόμη περισσότερο των κέντρων των υπηρεσιών και των αρχών από τις μικρότερες περιοχές.

Όπως αναπτύσσεται παρακάτω, υπάρχει μία πολυεπίπεδη διάρθρωση των αιρετών οργάνων εκπροσώπησης των πολιτών, αλλά και μία δυνατότητα αποκέντρωσης των υπηρεσιών²⁰, όπως αυτές αναλύονται στα επόμενα κεφάλαια. Οι πολίτες, ωστόσο, αντιμετωπίζουν με επιφυλακτικότητα τις σχετικές ρυθμίσεις.

Πράγματι, η έλλειψη οργάνωσης κατά την αρχή της λειτουργίας των νέων Δήμων και Περιφερειών, φαίνεται ότι δημιούργησε προβλήματα²¹. Οι αποκεντρωμένες υπηρεσίες δεν μπόρεσαν να λειτουργήσουν άμεσα, με αποτέλεσμα την ταλαιπωρία των πολιτών και τη δημιουργία του φόβου ότι ο Καλλικράτης δε θα μπορέσει να ανταπεξέλθει στις εξαγγελίες του περί ενίσχυσης των Ο.Τ.Α.²². Οι προσπάθειες για την οργάνωση αυτή ξεκίνησαν μετά την έναρξη της λειτουργίας των νέων Ο.Τ.Α., και αφότου παρουσιάστηκαν στην πράξη κάποια προβλήματα²³. Μέχρι στιγμής, οι φόβοι των πολιτών, ως ένα βαθμό επιβεβαιώνονται εξαιτίας την καθυστέρησης προσαρμογής των Ο.Τ.Α. στις νέες τους αρμοδιότητες.

¹⁹ <http://www.opengov.gr/types/?p=411>

²⁰ Με τη δημιουργία της διοικητικής βοήθειας και τη μεταφορά των Κ.Ε.Π. στην αρμοδιότητα των Δήμων, δίνεται επίσης η δυνατότητα να εισηγηθούν οι τοπικοί εκπρόσωποι τη λειτουργία υπηρεσιών σε τοπικές ή δημοτικές κοινότητες για την εξυπηρέτηση των αναγκών του Δήμου.

²¹ http://www.maknews.gr/index.php?option=com_content&view=article&id=5098:---lr&catid=31:ellada&Itemid=60

²² http://www.dimokratism.gr/index.php?option=com_content&view=article&id=8503:2011-04-26-22-16-11&catid=34:articles&Itemid=53

²³ <http://www.disabled.gr/lib/?p=36379>

Αν πράγματι δεν επιτευχθεί η εντός της αυτοδιοικητικής περιφέρειας αποκέντρωση των υπηρεσιών, η απομάκρυνση των κέντρων λήψης αποφάσεων και λειτουργίας των διοικητικών οργάνων των Ο.Τ.Α. θα δημιουργήσει βέβαιο πρόβλημα στις μικρότερες περιοχές, προκαλώντας την πλήρη αποδυνάμωσή τους, αντί για την ενίσχυση που επιδιώκεται. Βέβαια, κάθε μεγάλη αλλαγή χρειάζεται χρόνο ώστε να εφαρμοσθεί πλήρως και να αποδείξει την αποτελεσματικότητά της. Μένει να φανεί, εάν μετά την προσαρμογή στο νέο σύστημα, ο Καλλικράτης θα λειτουργήσει στο μέγιστο βαθμό της δυναμικής που έχει ως νόμος και θα επιφέρει τα επιθυμητά αποτελέσματα.

II. ΤΑ ΑΙΡΕΤΑ ΟΡΓΑΝΑ ΤΩΝ Ο.Τ.Α.

A. Η Εκλογή των Αιρετών Οργάνων

i. Η Θητεία των αιρετών Οργάνων

Η θητεία των αιρετών οργάνων δυνάμει του νέου νόμου ορίζεται πενταετής, επιμηκύνεται δηλαδή κατά ένα έτος. Μάλιστα, η εκλογική διαδικασία ορίζεται να διεξάγεται κατά την ίδια ημέρα με αυτή της εκλογής των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και στα ίδια εκλογικά τμήματα. Ως θητεία των αιρετών των Ο.Τ.Α. ορίζεται η 1^η Σεπτεμβρίου του έτους εκλογής τους έως την 31^η Αυγούστου του πέμπτου έτους²⁴.

Ο στόχος της επιμήκυνσης της θητείας τους, είναι η εξασφάλιση μεγαλύτερου ωφέλιμου χρόνου για τις διοικήσεις των Ο.Τ.Α., προκειμένου να υλοποιήσουν το πρόγραμμά τους με πιο μακρινό χρονικό ορίζοντα²⁵. Σε στενότερα χρονικά περιθώρια, οι αρχές των Ο.Τ.Α. προγραμματίζουν τις δράσεις τους σε ορίζοντα τετραετίας.

²⁴ Άρθρα 9 και 114 του Ν. 3852/2010 για τους Δήμους και τις Περιφέρειες αντίστοιχα.

²⁵ «Νέα αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης-Πρόγραμμα Καλλικράτης» Αιτιολογική Έκθεση, ο.π, σ. 11

Το ένα περισσότερο έτος το οποίο εξασφαλίζεται για την εκάστοτε διοίκηση αποτελεί μία ευκαιρία για να προβεί σε πιο μακροπρόθεσμες και ριζοσπαστικές επιλογές για την προώθηση της ανάπτυξης και της οικονομίας, οι οποίες ίσως σε τέσσερα χρόνια να μην προλάβαιναν να φέρουν τα επιθυμητά αποτελέσματα. Μπορεί βέβαια ο ένας χρόνος να μη φαίνεται πως μπορεί να φέρει μεγάλη διαφορά, είναι πάντως κατά 25% περισσότερος από αυτόν που είχαν στη διάθεση τους μέχρι τώρα οι διοικήσεις των Ο.Τ.Α. για το ίδιο αποτέλεσμα.

ii. Το Δικαίωμα του Εκλέγειν και Εκλέγεσθαι

Για τους Πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α. το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι καθορίζεται από τα άρθρα 10-15 του Ν. 3852/2010. Αυτό δίδεται στους δημότες των δήμων που καταργούμενοι δημιούργησαν το νέο διευρυμένο δήμο και οι οποίοι αυτοδικαίως κατέστησαν δημότες του συνενωθέντος δήμου.

Εν συνεχεία, η παράγραφος 2 του άρθρου 10 δίνει δικαίωμα ψήφου και στους πολίτες των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και στους ομογενείς, και στους νομίμως διαμένοντες αλλοδαπούς υπηκόους τρίτων χωρών, οι οποίοι είναι εγγεγραμμένοι στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους, σύμφωνα με το άρθρο 14 του Ν. 3838/2010.

Αξίζει να σημειωθεί, ότι το Σ.τ.Ε. με την 350/2011 απόφασή του έκρινε τις διατάξεις του νόμου αυτού ως αντισυνταγματικές και κατά συνέπεια ανίσχυρες, καθώς από το Σύνταγμα το δικαίωμα του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι ανήκει μόνο στους Έλληνες πολίτες²⁶. Κατά συνέπεια, η αντισυνταγματικότητα της διάταξης αυτής συμπαρασύρει και τη διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 10 του Ν. 3852/2010, θέτοντας υπό αμφισβήτηση την ισχύ των προσφάτων εκλογών. Το Τμήμα παρέπεμψε στην Ολομέλεια το ζήτημα λόγω της σπουδαιότητάς του²⁷.

Τα άρθρα 13 έως 16 του νόμου ορίζουν τα προσόντα εκλογιμότητας των αιρετών οργάνων των πρωτοβάθμιων αρχών, τα κωλύματα και τα ασυμβίβαστα.

²⁶ Απόφ. 350/2011, ΣτΕ Δ' Τμήμα, Αθήνα, διαθέσιμη στο: «<http://www.ste.gr/portal/page/portal/StE/ProsفاتesAporafaseis#a166>»

²⁷ Η συζήτηση ενώπιον της Ολομέλειας του Σ.τ.Ε. ορίσθηκε για την δικάσιμο της 3^{ης} Ιουνίου 2011.

Τα κωλύματα και τα ασυμβίβαστα εκλογής στις δημοτικές αρχές εξορθολογίζονται, ώστε τόσο η άσκηση των εξουσιών των τοπικών αρχών να παραμένει εγγυημένα αμερόληπτη και διαφανής, αλλά και να μην τίθενται περιορισμοί υπέρμετροι σχετικά με τη συμμετοχή στα κοινά και την εκλογή στα αξιώματα. Εν ολίγοις, θεσπίζεται κώλυμα εκλογιμότητας για όσους κατέχουν υψηλόβαθμες θέσεις στο Δημόσιο εν ευρεία έννοια, στους Δημοτικούς υπαλλήλους και στους Προέδρους και Διευθύνοντες Συμβούλους τόσο των Δημοτικών ΝΠΔΔ όσο και των ΝΠΙΔ στα οποία συμμετέχει με οποιονδήποτε τρόπο ο Δήμος, στους υψηλά ιστάμενους των εταιριών που συμβάλλονται με το Δήμο και ορίζεται ότι τη σχετική απόφαση λαμβάνει πλέον το Δικαστήριο και όχι ο Γενικός Γραμματέας Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

Βασικό στοιχείο κατά το οποίο τροποποιείται το μέχρι τώρα δικαίωμα του εκλέγεσθαι, είναι η κατάργηση του ορίου των 21 ετών για την εκλογή των δημοτικών και περιφερειακών συμβούλων, όπως και για τα συμβούλια τοπικών και δημοτικών κοινοτήτων. Πλέον δικαίωμα συμμετοχής έχουν όσοι έχουν συμπληρωμένο το 18^ο έτος της ηλικίας τους. Είναι εμφανής η πρόθεση του νομοθέτη να ενθαρρύνει και να διευκολύνει την πρόσβαση των νέων στην τοπική αυτοδιοίκηση.

Για τους δευτεροβάθμιους ΟΤΑ το δικαίωμα του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι καθορίζουν τα άρθρα 116-118 του Ν 3852/2010.

Το δικαίωμα του εκλέγειν έχουν οι δημότες των δήμων της εκάστοτε περιφέρειας. Εδώ δε δίνεται δικαίωμα ψήφου στους αλλοδαπούς και στους πολίτες κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, διότι ο τοπικός χαρακτήρας του πρώτου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης είναι συγκριτικά μειωμένος στο δεύτερο βαθμό. Όσο για τα κωλύματα και ασυμβίβαστα, αυτά επεκτείνονται και στους Εκτελεστικούς Γραμματείς και Περιφερειακούς Συμπαραστάτες του Πολίτη, στους μη αιρετούς Προέδρους και Προϊσταμένους Ν.Π.Δ.Δ. και ιδρυμάτων αλλά και Διευθύνοντες Συμβούλους και υψηλόβαθμους υπαλλήλους Ν.Π.Ι.Δ. στα οποία συμμετέχει ή έχει ιδρύσει η Περιφέρεια και όλων των Δημοσίων υπαλλήλων εν ευρεία έννοια, αλλά και των υπαλλήλων των Ο.Τ.Α.

iii. Επιτυχόντες Συνδυασμοί και Κατανομή των Εδρών

Με το νέο Νόμο, επαναφέρεται η ρύθμιση της απόλυτης πλειοψηφίας (50% +1 των εγκύρων ψήφων) για την ανάδειξη του επιτυχόντος συνδυασμού, τόσο στους Δήμους²⁸, όσο και στις Περιφέρειες²⁹. Η προηγούμενη ισχύουσα ρύθμιση, που εισήχθη μόλις το 2006 με το Ν. 3434/2006, έθετε ως αναγκαίο ποσοστό για την ανάδειξη του επιτυχόντος συνδυασμού το 42% των ψήφων³⁰. Η αλλαγή αυτή κρίθηκε αναγκαία, προκειμένου να επιτευχθεί αυξημένη δημοκρατική νομιμοποίηση των αρχών των Ο.Τ.Α., η οποία ήταν αναγκαία ενόψει της ανάθεσης σε αυτές αυξημένων αρμοδιοτήτων και εξουσιών³¹.

Τα 3/5 των εδρών του Δημοτικού ή του Περιφερειακού Συμβουλίου αντίστοιχα, καταλαμβάνει ο επιτυχών συνδυασμός, όπως ισχύει για τους Δήμους από το έτος 1982 και για τις Νομαρχίες από το έτος 1994. Τα 2/5 των εδρών κατανέμονται στους επιλαχόντες συνδυασμούς ανάλογα με τον αριθμό των ψήφων που έλαβαν.

Εάν κατά τη διαδικασία προκύψουν αχρησιμοποίητα υπόλοιπα ψήφων και υπάρχουν έδρες προς διάθεση, μπορεί αυτές να καταλάβουν μικρότεροι συνδυασμοί, ακόμη κι αν δεν έχουν λάβει αριθμό ψήφων ίσο με το εκλογικό μέτρο³². Τούτο επιβεβαιώνει την πρόθεση του νομοθέτη να προάγει την αναλογικότητα και την κατά το δυνατόν μεγαλύτερη εκπροσώπηση στην τοπική αυτοδιοίκηση. Είναι βέβαια πιθανόν, η συμμετοχή περισσότερων συνδυασμών στα όργανα των Ο.Τ.Α. να προκαλέσει δυσλειτουργίες λόγω της πολυφωνίας και δυσκολίας λήψης αποφάσεων με αυξημένη πλειοψηφία, είναι όμως ένα τίμημα που φαίνεται να υποχωρεί ενώπιον της αξίας της διευρυμένης δημοκρατικής εκπροσώπησης των πολιτών.

²⁸ Άρθρο 31 του Ν. 3852/2010

²⁹ Άρθρο 137 του Ν. 3852/2010

³⁰ Άρθρα 2 και 3 του Ν. 3434/2006

³¹ «Νέα αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης-Πρόγραμμα Καλλικράτης» Αιτιολογική Έκθεση, ο.π., σ. 12 και άρθρο 31 παρ. 4 και 5 του Ν. 3852/2010

³² Στο ίδιο, σ. 12

iv. Τοπική Εκπροσώπηση

Με δεδομένη τη διεύρυνση των γεωγραφικών ορίων των πρωτοβάθμιων αλλά και δευτεροβάθμιων Ο.Τ.Α., το Πρόγραμμα Καλλικράτη επιχειρεί, με τις ρυθμίσεις των άρθρων 25, 30, 135 και 136 του Ν. 3852/2010 να εξασφαλίσει ότι και η μικρότερη εκλογική περιφέρεια θα έχει την εκπροσώπησή της στο Δημοτικό και Περιφερειακό Συμβούλιο.

Συγκεκριμένα, για τα Δημοτικά Συμβούλια, το άρθρο 30 του Ν. 3852/2010 καθορίζει ότι από τις εκλογικές περιφέρειες του κάθε Δήμου εκλέγεται συγκεκριμένος αριθμός υποψηφίων. Αυτό πρακτικά σημαίνει, ότι και οι μικρές περιφέρειες που δε θα μπορούσαν, λόγω του μεγέθους τους, να εκλέξουν αντιπρόσωπο, υποχρεωτικά αποκτούν έστω έναν δημοτικό σύμβουλο, ανάλογα με τον πληθυσμό τους.

Συνεπώς, αποκτά εκπροσώπηση ακόμη και η μικρότερη τοπική κοινότητα, αλλά και ο συνδυασμός που περιλαμβάνει στο ψηφοδέλιό του υποψηφίους από αυτήν, στηρίζοντάς τον καταρτίζει πρόγραμμα και προτάσεις για την ανάπτυξη και στήριξη της κοινότητας αυτής.

Εξάλλου, κατά το άρθρο 34 παρ. Ι του Ν. 3852/2010, κατά την κατανομή των εδρών ανά εκλογική περιφέρεια, πρώτα ο επιτυχών συνδυασμός αποκτά έδρα σε όλες τις εκλογικές περιφέρειες. Συνεπώς, ο εκλεγείς υποψήφιος της τοπικής ή δημοτικής κοινότητας θα εκπροσωπεί τα συμφέροντά της, αλλά και θα λαμβάνει στήριξη από το Δημοτικό Συμβούλιο, καθώς θα ανήκει στον επιτυχόντα συνδυασμό.

Στα Περιφερειακά Συμβούλια, το άρθρο 135 ορίζει ως εκλογική περιφέρεια την περιφερειακή ενότητα, δηλαδή πρακτικώς τους συνενωθέντες Νομούς. Και σε αυτή την περίπτωση, υπάρχει αναλογία μεταξύ του πληθυσμού της εκλογικής περιφέρειας (αντιπεριφέρεια) και του αριθμού των περιφερειακών συμβούλων που εκλέγει³³.

Η ρύθμιση αυτή θεσμοθετήθηκε για να εξυπηρετηθεί η αρχή της τοπικής αντιπροσώπευσης, που τίθεται ως ένας από τους στόχους της μεταρρύθμισης. Αποτελούσε ένα από τα προβλήματα υπό τον προϊσχύσαντα Νόμο Καποδίστρια, καθώς οι μικρότερες κοινότητες, ελλείψει σχετικής ρυθμίσεως, δεν μπορούσαν να εκλέξουν τοπικό αντιπρόσωπο στο Δημοτικό Συμβούλιο, ενώ οι αρχές δεν είχαν ιδιαίτερη εκλογική σκοπιμότητα στη στήριξη των μικρών περιοχών³⁴.

³³ Άρθρο 136 του Ν. 3852/2010

³⁴ Ν. Κ. Χλέπας, κλπ, ο.π., σ. 44

Και ναι μεν οι τοπικές κοινότητες που είχαν πληθυσμό μεγαλύτερο των 300 κατοίκων αντιπροσωπεύονταν από τους Προέδρους των Τοπικών Συμβουλίων, που ήταν και μέλη των Δημοτικών Συμβουλίων³⁵, φανερά ωστόσο υποεκπροσωπούμενες, αλλά οι μικρότερες κοινότητες εκπροσωπούνταν από τον Πρόεδρο του τριμελούς Τοπικού Συμβουλίου ο οποίος ήταν και Δημαρχιακός Πάρεδρος, όχι όμως μέλος του Δημοτικού Συμβουλίου. Ανάλογα θα εμφανιζόταν παρόμοια λογική και στην περίπτωση των Περιφερειών, καθώς σε μία ενιαία βάση, η συντριπτική πλειοψηφία των περιφερειακών συμβούλων θα προερχόταν από τη μεγαλύτερη πληθυσμιακά Αντιπεριφέρεια.

Η τοπική αντιπροσώπευση ως αρχή του νέου Νόμου αντικατοπτρίζεται και στη σύσταση των συμβουλίων δημοτικών και τοπικών κοινοτήτων. Αυτές καθορίζονται από το άρθρο 2 του Ν. 3852/2010. Συγκεκριμένα, σε συνέχεια των τοπικών συμβουλίων που ίσχυαν με το Σχέδιο Καποδίστρια θεσμοθετούνται από το άρθρο 8 του Ν. 3852/2010 τα συμβούλια Τοπικών και Δημοτικών Κοινοτήτων και τον Εκπρόσωπο Τοπικής Κοινότητας. Ο Εκπρόσωπος Τοπικής Κοινότητας εκλέγεται στις τοπικές κοινότητες με πληθυσμό από 1 έως 300 κατοίκους, ενώ από 301 έως 2000 κατοίκους η τοπική κοινότητα εκλέγει τριμελές συμβούλιο. Ο αριθμός των μελών του συμβουλίου δημοτικής κοινότητας είναι ανάλογος με τον πληθυσμό της.

Ο νέος θεσμός του αιρετού Περιφερειάρχη έρχεται να διαδεχθεί αυτόν του Νομάρχη. Εκλεγόμενος από ευρύτερη βάση, αντιπροσωπεύοντας πολυπληθέστερο εκλογικό σώμα και λαμβάνοντας αποφάσεις για μεγαλύτερη γεωγραφικά περιοχή, ο Περιφερειάρχης χαιρεί αυξημένης νομιμοποίησης, ώστε να είναι συνακόλουθο όλων των ανωτέρω να είναι νόμιμο να έχει αυξημένες αρμοδιότητες και εξουσίες. Το ποιες είναι αυτές θα αναλυθεί παρακάτω.

ν. Η Εμπειρία από το Νέο Εκλογικό Σύστημα

Οι καινοτομίες του νέου συστήματος, όπως είναι η δημιουργία δημοτικών κοινοτήτων, εκπροσώπηση εκτός εκλογικού μέτρου, δημιούργησαν πολλές απορίες με αποτέλεσμα τη δυσκολία στην κατάρτιση των συνδυασμών σύμφωνα με τα οριζόμενα στο νόμο, αλλά και στην ορθή κατανομή των εδρών.

³⁵ Άρθρο 4 παρ. 4 του Ν. 2539/1997

Είναι χαρακτηριστικό το παράδειγμα του Δήμου Γρεβενών όπου απαιτείται και πάλι η διεξαγωγή των εκλογών, καθώς, σύμφωνα με δικαστική απόφαση, υπολογίσθηκαν εσφαλμένα οι έδρες ανάμεσα στις εκλογικές περιφέρειες που συγκροτούν τον προαναφερθέντα Δήμο³⁶.

Από τις αυτοδιοικητικές εκλογές του 2014, η θητεία μετατρέπεται σε πενταετής. Η στόχευση είναι να αποκτήσουν τα αιρετά όργανα τον καταλληλότερο χρόνο για την παραγωγή του έργου τους, όπως για παράδειγμα τα στάδια ωρίμανσης ενός μεγάλου τεχνικού έργου. Παράλληλα, η ταυτόχρονη διεξαγωγή των Ευρωεκλογών εξυπηρετεί αρχικά την εξοικονόμηση χρημάτων και στη συνέχεια συγχωνεύονται σε μία οι προεκλογικές περίοδοι, με τα γνωστά αποτελέσματα στην παράλυση του κρατικού μηχανισμού, τα οποία εμφανίζονται κάθε φορά.

Αναφορικά με το δικαίωμα του εκλέγεσθαι, αξίζει να σημειωθεί ότι ιδιαίτερα μεγάλος αριθμός υποψηφίων στις δημοτικές και περιφερειακές εκλογές ήταν στην ηλικία 18-21, μία ηλικία ιδιαίτερα παραγωγική τόσο σε ιδέες όσο και σε έργο. Είναι ένα επιπλέον στοιχείο για να επιτευχθεί η μέγιστη δυνατή συμμετοχή νέων ανθρώπων στις εκλογικές διαδικασίες, καθώς παρατηρείται ιδιαίτερα αυξημένη αποχή σε αυτήν την κατηγορία ψηφοφόρων.

Οι αυτοδιοικητικές εκλογές του 2011, παρά το ενδιαφέρον νέο θεσμικό πλαίσιο δεν κατάφεραν να συγκινήσουν τους ψηφοφόρους³⁷, αλλά και δημιουργήθηκαν πολλά ζητήματα με τις νέες διατάξεις για τις εκλογικές δαπάνες. Ουσιαστικά, πολίτες συνδυασμοί και κράτος, αντιμετώπισαν με σχετική επιτυχία το νέο εγχείρημα, χωρίς όμως να προβάλλουν τα ουσιαστικά του στοιχεία περιοριζόμενοι σε κομματικές αντιπαραθέσεις.

³⁶ <http://www.enet.gr/?i=news.el.article&id=267650>

³⁷ <http://ekloges-prev.singularlogic.eu/dn2010/public/index.html#%22page%22:%22main%22>

B. Οι Αρμοδιότητες των Αιρετών Οργάνων

Τα αιρετά όργανα των Ο.Τ.Α. είναι:

A) Για τους Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού³⁸:

i) Το συμβούλιο τοπικής ή δημοτικής κοινότητας ή ο εκπρόσωπος τοπικής κοινότητας,

ii) Ο Πρόεδρος της Τοπικής ή Δημοτικής Κοινότητας

iii) Το Δημοτικό Συμβούλιο

iv) Ο Δήμαρχος

v) Η Επιτροπή Ποιότητας Ζωής

vi) Η Εκτελεστική Επιτροπή και

vii) Η Οικονομική Επιτροπή

Άμεσα εκλεγόμενα είναι τα τέσσερα πρώτα, ενώ τα τρία τελευταία συνιστώνται από τους εκλεγέντες είτε *ex officio*, είτε με ψηφοφορία μεταξύ των μελών του Δημοτικού Συμβουλίου.

B) Για τους Ο.Τ.Α. δευτέρου βαθμού³⁹:

i) Ο Περιφερειάρχης

ii) Οι Αντιπεριφερειάρχες

iii) Το Περιφερειακό Συμβούλιο

iv) Η Οικονομική Επιτροπή

v) Η Εκτελεστική Επιτροπή

Από τα παραπάνω όργανα, εκλέγονται άμεσα τα τρία πρώτα, ενώ τα δύο τελευταία από τους εκλεγέντες συμβούλους ανάλογα με τη θέση τους ή σχετική ψηφοφορία.

Οι εκλογές για την ανάδειξη όλων των άμεσα εκλεγόμενων οργάνων από το 2014 θα λαμβάνουν χώρα την ίδια ημέρα με τις εκλογές για την ανάδειξη των Ελλήνων μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου⁴⁰. Ειδικά για την ανάδειξη των δημοτικών αρχών, ο κάθε συνδυασμός καταρτίζει ενιαίο ψηφοδέλτιο για όλα τα όργανα του πρωτοβάθμιου Ο.Τ.Α. στο οποίο διακρίνεται το αξίωμα για το οποίο θέτει υποψηφιότητα το κάθε μέλος του συνδυασμού.

³⁸ Άρθρο 7 του Ν. 3852/2010

³⁹ Άρθρο 113 του Ν. 3852/2010

⁴⁰ Άρθρο 9 του Ν. 3852/2010

Αναλυτικά εκτίθενται οι αρμοδιότητες του κάθε οργάνου στις επιμέρους υποενότητες.

Γ. Τα Αιρετά Όργανα των Ο.Τ.Α. Πρώτου Βαθμού

ι) Το συμβούλιο τοπικής ή δημοτικής κοινότητας ή ο Εκπρόσωπος της Τοπικής Κοινότητας

Οι αρμοδιότητες του Συμβουλίου Τοπικής Κοινότητας καθορίζονται από το άρθρο 84 του Ν. 3852/2010. Αυτό έχει τη δυνατότητα να διατυπώνει τη γνώμη του στο Δημοτικό Συμβούλιο για ζητήματα που αφορούν την τοπική κοινότητα, όπως είναι οι αναγκαίες υπηρεσιακές μονάδες που χρειάζεται να λειτουργήσουν στην περιφέρειά του, η αξιοποίηση ακινήτων, ο τρόπος διάθεσης βοσκοτόπων, η εκμίσθωση δημοτικών δασικών εκτάσεων, η αξιοποίηση ή εκποίηση περιουσιακών στοιχείων του Δήμου τα οποία βρίσκονται στην περιφέρειά του, αλλά και η πολεοδομική ανάπτυξη και ανάπλαση της περιοχής⁴¹.

Στην Επιτροπή Ποιότητας Ζωής προτείνει τους χώρους λειτουργίας των λαϊκών αγορών, τις θέσεις όπου πρέπει να επιτρέπεται η άσκηση υπαιθρίου στάσιμου εμπορίου και γενικώς όλων των υπαιθρίων εμπορικών δραστηριοτήτων που ασκούνται σε μόνιμη ή περιοδική βάση στην περιφέρειά του, αλλά και τους χώρους που μπορεί να επιτρέπεται ή όχι η στάθμευση⁴².

Δύναται να εισηγείται στο Δημοτικό Συμβούλιο, μετά τη σχετική απόφαση αυτού, τη χορήγηση χρημάτων για την προώθηση κοινωνικών δράσεων και μέτρων⁴³.

Σαν γενικότερη αποστολή του έχει και την προώθηση του εθελοντισμού και τη συνεργασία με ομάδες εθελοντών για σκοπούς που σχετίζονται με την τοπική κοινότητα⁴⁴.

⁴¹ Άρθρο 84 παρ. 1 του Ν. 3852/2010

⁴² στο ίδιο, παρ. 2

⁴³ μείωση ή απαλλαγή δημοτικών φόρων ή τελών, προγράμματα κοινωνικής πρόνοιας όπως η «βοήθεια στο σπίτι» ή «διοικητική βοήθεια», στο ίδιο, παρ. 3

⁴⁴ στο ίδιο, παρ. 5

Πέραν των ανωτέρω, το Δημοτικό Συμβούλιο μπορεί, με απόλυτη πλειοψηφία, να αναθέσει στην τοπική κοινότητα αρμοδιότητες αποφασιστικές, οι οποίες ανήκουν κανονικά στο Δημοτικό Συμβούλιο, με εξαίρεση ορισμένες ανώτερες εξουσίες που απαιτείται να ασκούνται από το Δημοτικό Συμβούλιο λόγω της υψηλότερου βαθμού νομιμοποίησής του⁴⁵.

Τις παραπάνω εξουσίες έχει και ο Εκπρόσωπος Τοπικής Κοινότητας.

Το Συμβούλιο Δημοτικής Κοινότητας έχει όσες εξουσίες προβλέπονται στο άρθρο 84 του Νόμου για το Συμβούλιο Τοπικής Κοινότητας και επιπροσθέτως⁴⁶:

Προεγκρίνει την ίδρυση ή εγκατάσταση καταστημάτων και επιχειρήσεων στην περιφέρειά του, χορηγεί την άδεια λειτουργίας μουσικής. Πέραν των όσων ανεφέρθησαν πιο πάνω για το Συμβούλιο Τοπικής Κοινότητας, η γνωμοδοτική αρμοδιότητα του Συμβουλίου Δημοτικής Κοινότητας περιλαμβάνει και ζητήματα καλής κατάστασης των οδών και χώρων κοινής ωφέλειας, ζητήματα συγκοινωνίας και κυκλοφορίας της περιοχής, την κατάσταση των έργων ή την κατασκευή νέων, ζητήματα κοινωνικά⁴⁷, πολιτιστικά⁴⁸, προνοίας⁴⁹ και οικονομικά⁵⁰. Το Δημοτικό Συμβούλιο μπορεί να μεταβιβάσει κάποιες αρμοδιότητες στο Συμβούλιο Δημοτικής Κοινότητας, ωστόσο η διαφορά από το Συμβούλιο Τοπικής Κοινότητας έγκειται στους περιορισμούς που τίθενται ως προς τις αρμοδιότητες που επιτρέπεται να αναλάβει το Συμβούλιο Τοπικής Κοινότητας, οι οποίοι στην περίπτωση αυτή δεν υπάρχουν.

⁴⁵ Αυτές είναι: η έκδοση κανονιστικών πράξεων, η επιβολή φόρων, τελών και δικαιωμάτων, η σύναψη δανείων, η σύσταση και λειτουργία δημοτικών ιδρυμάτων και λοιπών δημοτικών νομικών προσώπων και αποφάσεις που λαμβάνονται με ειδική πλειοψηφία των μελών του δημοτικού συμβουλίου, στο ίδιο, παρ. 6

⁴⁶ άρθρο 83 του Ν. 3852/2010

⁴⁷ Άρθρο 83 παρ. 2 περ. ιδ του Ν. 3852/2010 «Το συμβούλιο της δημοτικής κοινότητας εκφράζει γνώμη και διατυπώνει προτάσεις (...) σχετικά με τα ακόλουθα θέματα: (...) ιδ. την εξέταση γενικών ή ειδικών προβλημάτων που αφορούν τους κατοίκους και την περιφέρεια της δημοτικής κοινότητας ιδίως αστέγων και ευπαθών ομάδων του πληθυσμού της περιοχής της»

⁴⁸ Άρθρο 83 παρ. 2 περ. ζ, ι του Ν. 3852/2010 «Το συμβούλιο της δημοτικής κοινότητας εκφράζει γνώμη και διατυπώνει προτάσεις (...) σχετικά με τα ακόλουθα θέματα: (...) ζ. Την προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, την αναβάθμιση της αισθητικής των περιοχών, καθώς και για την καθαριότητα αυτών», «ι. τη διοργάνωση πολιτιστικών εκδηλώσεων και γενικότερα την ανάπτυξη της περιοχής της δημοτικής κοινότητας σε πολιτιστικά, πνευματικά, κοινωνικά θέματα»

⁴⁹ Άρθρο 83 παρ. 2 περ. θ, ια, ιβ του Ν. 3852/2010 «Το συμβούλιο της δημοτικής κοινότητας εκφράζει γνώμη και διατυπώνει προτάσεις (...) σχετικά με τα ακόλουθα θέματα: (...) θ. την περισυλλογή και εν γένει τη μέριμνα για τα αδέσποτα ζώα», «ια. Τη μέριμνα για την υγεία, την πρόνοια και την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών και γενικά τη φροντίδα ώστε η λειτουργία και ανάπτυξη της περιοχής της δημοτικής κοινότητας να αποβλέπει στην καλύτερη εξυπηρέτηση των κατοίκων της», «ιβ. Την εύρυθμη λειτουργία των δημοτικών ιδρυμάτων, δημοτικών νομικών προσώπων, εκπαιδευτικών ιδρυμάτων και γενικότερα των παρεχομένων υπηρεσιών στην περιφέρεια της δημοτικής κοινότητας».

⁵⁰ Άρθρο 83 παρ. 2 περ. ιε του Ν. 3852/2010 «Το συμβούλιο της δημοτικής κοινότητας εκφράζει γνώμη και διατυπώνει προτάσεις (...) σχετικά με τα ακόλουθα θέματα: (...) ιε. Την αξιοποίηση των τοπικών πόρων της περιοχής της δημοτικής κοινότητας».

Επίσης, κρίσιμο είναι να αναφερθεί ότι στην περίπτωση της δημοτικής κοινότητας, οι αρμοδιότητες «μεταβιβάζονται» και δεν «ανατίθενται», πράγμα που σημαίνει ότι το μεν Συμβούλιο Δημοτικής Κοινότητας έχει, μετά τη μεταβίβαση σε αυτό των αρμοδιοτήτων, την εξουσία να δρα ωσάν να του είχαν δοθεί από το νόμο οι αρμοδιότητες αυτές. Το Συμβούλιο Τοπικής Κοινότητας δε, ασκεί την αρμοδιότητα που το ανατίθεται κατ' εντολή και για λογαριασμό του Δημοτικού Συμβουλίου⁵¹.

ii) Ο Πρόεδρος Τοπικής ή Δημοτικής Κοινότητας⁵²:

Οι αρμοδιότητες του Προέδρου Τοπικής Κοινότητας απαριθμούνται περιοριστικά στο νόμο. Αναφορικά αυτές αφορούν την κατάσταση και τα έργα οδοποιίας, την καθαριότητα της περιοχής, ζητήματα που αφορούν στην ύδρευση και αποχέτευση της περιοχής, τεχνικά ζητήματα χώρων κοινής ωφέλειας και του δικτύου δημοτικού φωτισμού. Ο Πρόεδρος της Τοπικής Κοινότητας συνεργάζεται με την υπηρεσία πυρασφάλειας της τοπικής κοινότητας για την αντιμετώπιση πυρκαγιών και άλλων φυσικών καταστροφών, περιφρουρεί τη δημοτική περιουσία στα όρια της δικαιοδοσίας του, εισηγείται στο τοπικό συμβούλιο τα όσα άπτονται της αρμοδιότητας του και εκτελεί τις αποφάσεις αυτού, ενώ είναι υπεύθυνος για τις πληρωμές που του επιφυλάσσει ο νόμος.

Ο Πρόεδρος της Δημοτικής Κοινότητας πέραν των αρμοδιοτήτων που του αναγνωρίζονται από διάφορες διατάξεις, έχει κατ' αρχήν τις αρμοδιότητες που του απονέμονται από το άρθρο 81 του Ν. 3852/2010. Ορίζεται ότι είναι ο εκπρόσωπος του Συμβουλίου της Δημοτικής Κοινότητας. Σε αυτόν είναι δυνατό να ανατίθενται αρμοδιότητες από το Δήμαρχο, ενώ υποχρεούται να μεταφέρει προς τα υπόλοιπα όργανα του Δήμου τα ζητήματα που απασχολούν τη δημοτική κοινότητα και ασχολείται με κάθε στάδιο επίλυσής τους είτε από το Δήμαρχο ή το Δημοτικό Συμβούλιο, είτε από το Συμβούλιο της Δημοτικής Κοινότητας.

⁵¹ «Αναθέτω: δίνω εντολή σε κάποιον ή συμφωνώ με κάποιον να αναλάβει την εκτέλεση ενός έργου» «Μεταβιβάζω: (...) 2. (νομ.) παραχωρώ σε άλλον δικαίωμά μου, απαίτησή μου κτλ. ακολουθώντας τη νόμιμη διαδικασία» *Λεξικό της κοινής Νεοελληνικής*, (1998), Θεσσαλονίκη: Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, Ινστιτούτο Νεοελληνικών Σπουδών [Ίδρυμα Μανώλη Τριανταφυλλίδη]

⁵² Άρθρα 81 και 82 του Ν. 3852/2010

Όταν στην ημερήσια διάταξη της συνεδρίασης του Δημοτικού Συμβουλίου συζητάται θέμα που αφορά συγκεκριμένα τη δημοτική κοινότητα προσκαλείται και συμμετέχει σε αυτό με δικαίωμα ψήφου.

Ο Πρόεδρος της Δημοτικής Κοινότητας ασκεί και τις αρμοδιότητες που προβλέπονται για το Συμβούλιο και τον Πρόεδρο Τοπικής Κοινότητας⁵³.

iii) Το Δημοτικό Συμβούλιο⁵⁴:

Το Δημοτικό Συμβούλιο έχει γενική αρμοδιότητα λήψης αποφάσεων σχετικά με το Δήμο, ενώ εξαιρούνται μόνο αυτές που εκ του νόμου ανήκουν σε άλλα όργανα, ή τις έχει μεταβιβάσει το ίδιο σε επιτροπή του.

Έχει αρμοδιότητα γνωμοδότησης είτε με είτε χωρίς παραπομπή από άλλες αρχές, ενώ ορίζει τους φόρους, τέλη, δικαιώματα και εισφορές προς το Δήμο.

Οι αρμοδιότητες που ασκούνται από τους Δήμους καθορίζονται από το άρθρο 75 του Ν. 3463/2006 όπως αυτό συμπληρώθηκε από το άρθρο 94 του Ν. 3852/2010, και οι τροποποιήσεις που επέρχονται σε αυτές θα αναλυθούν σε μεταγενέστερο στάδιο της παρούσας εργασίας. Άξιον αναφοράς είναι, το γεγονός ότι η περιοριστική απαρίθμηση των αρμοδιοτήτων των υπολοίπων οργάνων των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. καταδεικνύει την κατ' αρχήν αρμοδιότητα του Δημοτικού Συμβουλίου προς την άσκηση των όσων αρμοδιοτήτων ανατίθενται στους Δήμους.

iv. Ο Δήμαρχος⁵⁵

Ο Δήμαρχος, ως ανώτερο όργανο με ευρύτατη και άμεση νομιμοποίηση από το εκλογικό σώμα, εκπροσωπεί νομικά το Δήμο στα Δικαστήρια, σε κάθε Δημοτική Αρχή και υπογράφει στο όνομα αυτού τις συμβάσεις που ο Δήμος συνάπτει. Εκτελεί τις αποφάσεις των άλλων οργάνων του Δήμου, ορίζει τους αντιδημάρχους, προϊστάται κάθε δημοτικής υπηρεσίας και του προσωπικού τους, εκδίδει τα πιστοποιητικά του Δήμου για τους δημότες του και ενεργεί επιτελικά ως προς τα λοιπά όργανα του Δήμου.

⁵³ Άρθρο 83 παρ. 4 Ν. 3852/2010

⁵⁴ Άρθρο 65 του Ν. 3852/2010

⁵⁵ Άρθρο 58 του Ν. 3852/2010

Σε περιπτώσεις επείγουσες κατά τις οποίες διαφαίνεται άμεση ζημία των δημοτικών συμφερόντων, δικαιούται να λαμβάνει αποφάσεις επί ζητημάτων που βρίσκονται στον κύκλο των αρμοδιοτήτων της Οικονομικής Επιτροπής ή της Επιτροπής Ποιότητας Ζωής, και στη συνέχεια τις καταθέτει προς έγκριση στη συνεδρίαση του οργάνου.

Οι Αντιδήμαρχοι⁵⁶ ορίζονται από το Δήμαρχο, και έχουν όποιες αρμοδιότητες τους μεταβιβάσει εκείνος και στην περιοχή που εκείνος ορίζει. Πέραν των συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων που τους μεταβιβάζονται, οι Αντιδήμαρχοι υποχρεούνται στην περιοχή αρμοδιότητάς τους να ελέγχουν την πορεία των έργων που πραγματοποιούνται, έχουν την ευθύνη της καλής λειτουργίας και των υποδομών των υπηρεσιών της δημοτικής ενότητας που τους έχει ανατεθεί, και κατ' εξουσιοδότηση του Δημάρχου υπογράφουν όποια τυχόν έγγραφα και όποια πιστοποιητικά εκδίδονται από τη δημοτική ενότητα για τους δημότες του Δήμου που υπάγονται σε αυτήν.

v. Η Επιτροπή Ποιότητας Ζωής⁵⁷

Η Επιτροπή Ποιότητας Ζωής δεν είναι όργανο που συστήνεται σε όλους τους Δήμους. Συστήνεται μόνο σε αυτούς των οποίων ο πληθυσμός είναι ανώτερος των 10.000 κατοίκων. Αποτελείται από το Δήμαρχο ή τον Αντιδήμαρχο που έχει οριστεί προς αυτό και έξι έως δέκα μέλη, ανάλογα με τα μέλη του δημοτικού συμβουλίου, με υποχρεωτική συμμετοχή μελών των επιλαχόντων συνδυασμών.

Η Επιτροπή έχει τόσο αποφασιστικές, όσο και γνωμοδοτικές αρμοδιότητες. Είναι ένα νέο όργανο, το οποίο έχει σημαντική επιρροή σε ζητήματα που αφορούν την καθημερινότητα των πολιτών, όπως είναι η λειτουργία καταστημάτων και επιχειρήσεων και οι άδειες λειτουργίας μουσικής. Είναι προφανές, ότι η λειτουργία της αγοράς και των καταστημάτων επηρεάζει άμεσα την καθημερινή ζωή του κάθε κατοίκου μιας περιοχής.

Η γνωμοδοτική αρμοδιότητα αφορά ζητήματα που άπτονται τη χρήση γης και ζητήματα πολεοδομικά, ρυμοτομικά, προγράμματα ανάπλασης μελέτες χωροταξικές και πολεοδομικές, πράξεις εφαρμογής και όποια άλλη απόφαση του δημοτικού συμβουλίου αφορά τη διαμόρφωση των χώρων του Δήμου.

⁵⁶ Άρθρο 59 του Ν. 3852/2010

⁵⁷ Άρθρο 73 του Ν. 3852/2010

Επίσης, γνωμοδοτεί στο Δημοτικό Συμβούλιο αναφορικά με ζητήματα περιβαλλοντολογικά και χωροθέτησης κοιμητηρίων και κάποια από τα ζητήματα που ανήκουν στις κανονιστικές αποφάσεις του Δημοτικού Συμβουλίου. Ενδεικτικά, σε ζητήματα καθαριότητας και προστασίας του περιβάλλοντος και των πολιτών από τυχόν ρύπανση, ζητήματα οδών και κυκλοφορίας των οχημάτων, τα περί της λειτουργίας της αγοράς και των υπαιθρίων αγορών, τα ζητήματα ύδρευσης του Δήμου, την εναρμόνιση των διαφημίσεων και δραστηριοτήτων κάθε είδους με τις ιδιαιτερότητες του κάθε χώρου και λοιπά ζητήματα τα οποία ανήκουν στην αποφασιστική αρμοδιότητα του Δημοτικού Συμβουλίου.

Η ανάγκη ύπαρξης της Επιτροπής αυτής εξηγείται από το γεγονός ότι ως πιο ευέλικτο όργανο θα μπορεί να λειτουργεί ανταποκρινόμενο πιο ολοκληρωμένα στις ολόενα αναπτυσσόμενες ανάγκες της προστασίας του φυσικού και τεχνητού περιβάλλοντος, με τη διατήρηση των μνημείων και του φυσικού πλούτου, σε συνδυασμό με την εξυπηρέτηση των αυξανόμενων οικονομικών και άλλων αναγκών της περιοχής εμβέλειάς τους.

vi. Η Εκτελεστική Επιτροπή⁵⁸

Η Εκτελεστική Επιτροπή είναι ένα νέο όργανο που θεσπίζεται με το Ν. 3852/2010 και συστήνεται στους Δήμους που έχουν περισσότερους από έναν Αντιδημάρχους και αποτελείται από αυτούς και το Δήμαρχο. Κατά τη γενική διατύπωση του άρθρου 62 παρ. 1 εδ. β' του Ν. 3852/2010: «*Η εκτελεστική επιτροπή είναι συλλογικό συντονιστικό και εκτελεστικό όργανο του δήμου και παρακολουθεί την εφαρμογή της δημοτικής πολιτικής σε όλους τους τομείς, καθώς και την εφαρμογή του επιχειρησιακού σχεδίου του δήμου, του μεσοχρόνιου, ετήσιου και πενταετούς προγράμματος δράσης*».

Όπως διατυπώνεται γενικόλογα στο άρθρο 62, το άρθρο 63 εξειδικεύει τις αρμοδιότητες της Εκτελεστικής Επιτροπής ως προς τις υποχρεώσεις του σχετικά με την κατάρτιση, εισήγηση και εκτέλεση του επιχειρησιακού σχεδίου του Δήμου, του προϋπολογισμού, ενώ το όργανο αυτό αναλαμβάνει καθήκοντα νέα που συνάδουν με τον εκσυγχρονισμό και την είσοδο των Ο.Τ.Α. στην κοινωνία της πληροφορίας, αλλά και την επαφή του δημότη με το Δήμο.

⁵⁸ Άρθρο 62 του Ν. 3852/2010

Συγκεκριμένα, εισηγείται και επιμελείται την εφαρμογή του τρόπου ενημέρωσης των πολιτών ως προς τις διαδικασίες παροχής των υπηρεσιών προς τους Δήμους, τόσο σε έντυπη όσο και ηλεκτρονική μορφή. Μεριμνά, εν ολίγοις, ώστε τα σχέδια του Δήμου να εφαρμόζονται, και ο πολίτης να γνωρίζει τα δικαιώματά του και τις δυνατότητες που έχει ως προς την εξυπηρέτησή του.

Κατά την Αιτιολογική Έκθεση του Νόμου, ο στόχος της είναι κυρίως ο συντονισμός και η εκτελεστική λειτουργία. Χάρη στο συλλογικό όργανο το οποίο αναλαμβάνει σημαντικές αρμοδιότητες, η εξουσία του Δημάρχου ανατίθεται σε μεγάλο βαθμό σε ένα πιο αξιόπιστο, χάρη της συλλογικότητάς του, όργανο.

vii. Η Οικονομική Επιτροπή⁵⁹

Η Οικονομική Επιτροπή συγκροτείται υπό τις ίδιες προϋποθέσεις και με την ίδια διαδικασία με την Επιτροπή Ποιότητας Ζωής, με τη διαφορά ότι συγκροτείται σε κάθε Δήμο, ανεξάρτητα από τον αριθμό των κατοίκων του. Και τούτο, διότι έχει ως αρμοδιότητα κατά κύριο λόγο τη διασφάλιση της διαφάνειας στα οικονομικά ζητήματα του Δήμου.

Ως εκ τούτου, και με δεδομένο ότι από τις κυριότερες προτεραιότητες που δίνει ο νέος νόμος είναι και η διαφάνεια στην οικονομική διαχείριση των Δήμων, η Οικονομική Επιτροπή συγκροτείται σε όλους τους Δήμους ανεξαιρέτως. Η Οικονομική Επιτροπή είναι στην πραγματικότητα ο διάδοχος της Δημαρχιακής Επιτροπής, με αναβαθμισμένο το ρόλο της ως προς τον οικονομικό έλεγχο και την αρμοδιότητα τακτικής παρακολούθησης του προϋπολογισμού.

Οι αρμοδιότητές της είναι πολλές, και εκτίθενται αναλυτικά στο άρθρο 72 του Ν. 3852/2010. Πρέπει να αναφερθεί ότι συντάσσει τον προϋπολογισμό του Δήμου, ελέγχει την υλοποίησή του και καταθέτει ανά τρίμηνο έκθεση προς το Δημοτικό Συμβούλιο, ενώ, με εξαίρεση τα όσα ρητά επιφυλάσσονται ως αρμοδιότητες του Δημοτικού Συμβουλίου, αποφασίζει για τις δαπάνες εντός προϋπολογισμού και τις απευθείας αναθέσεις. Εξάλλου, εισηγείται την ανάγκη για οικονομικές δραστηριότητες του Δήμου όπως είναι η σύναψη δανείων, η επιβολή τελών, δικαιωμάτων και εισφορών.

⁵⁹ Άρθρο 72 του Ν. 3852/2010

Βασικό θέμα είναι, ότι η Οικονομική Επιτροπή αποφασίζει για ζητήματα που αφορούν την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και διαφάνεια, στοιχείο που καταδεικνύει την εξυπηρέτηση των αναγκών της νέας εποχής στην οποία επιχειρεί να εισέλθει η τοπική αυτοδιοίκηση.

Επίσης, στις αρμοδιότητες της Οικονομικής Επιτροπής ανήκει και η νομική εκπροσώπηση και η επιλογή των νομικών ενεργειών του Δήμου.

Η σύσταση του οργάνου αυτού είναι συνακόλουθη με τις εξαγγελίες του νέου νόμου ως προς τον εξορθολογισμό των δαπανών και τη διαφάνεια στη λειτουργία των Ο.Τ.Α.. Σαφώς θα μπορούν να ελέγχονται ευκολότερα οι δαπάνες και τα έσοδα (ανά τρίμηνο) του Δήμου, ενώ η υποχρέωση δημοσίευσης των εκθέσεων επί των οικονομικών θεμάτων στην ιστοσελίδα του Δήμου, δημιουργεί την πεποίθηση ότι πλέον ο έλεγχος θα είναι πραγματικός και διαφανής.

viii. Οι νέες αρμοδιότητες των Δήμων

Οι τροποποιήσεις που επέρχονται στη δομή των Δήμων, σαφώς δε θα μπορούσαν να επιφέρουν το επιθυμητό αποτέλεσμα της ουσιαστικής αποκέντρωσης και της ενίσχυσης της τοπικής αυτοδιοίκησης αν δεν συνοδεύονταν και από τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων ουσιαστικών, που μέχρι πρότινος ασκούσαν κυρίως από τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις. Αυτές, ανάλογα με τα όσα εκτέθησαν παραπάνω στην ανάπτυξη των αρμοδιοτήτων του κάθε οργάνου, ασκούνται πλέον από τις Δημοτικές Αρχές.

Οι αρμοδιότητες αυτές αναφέρονται ενδεικτικά στο άρθρο 94 του Ν. 3852/2010, ο οποίος με τις παρ. 1, 2, 3B, 4, και 5 προσθέτει στις ήδη υπάρχουσες, ενδεικτικές άλλωστε⁶⁰, αρμοδιότητες των Δήμων, όπως αυτές ορίζονται στο άρθρο 75 του Ν. 3463/2010 και νέες. Με την παράγραφο 6 συμπληρώνει τον κατάλογο των κρατικού χαρακτήρα αρμοδιοτήτων, οι οποίες έχουν ανατεθεί⁶¹ στους Δήμους και Κοινότητες για καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών.

⁶⁰ Άρθρο 75 του Ν. 3463/2006 παρ. 1 εδ. β': «Οι Αρμοδιότητες των Δήμων και Κοινοτήτων αφορούν, κυρίως, τους τομείς...»

⁶¹ βλ. ανωτέρω, υποσ. 26

Ειδικότερα, στον τομέα του Περιβάλλοντος, η κυριότερη τροποποίηση έγκειται μεταφορά της αρμοδιότητας για την έκδοση οικοδομικών αδειών, στον έλεγχο εφαρμογής ρυμοτομικών σχεδίων στο έδαφος, και μελετών εφαρμογής πολεοδομικών σχεδίων αλλά και στη διαχείριση στερεών αποβλήτων σε όλα τα στάδιά της.

Στον τομέα της Ποιότητας Ζωής και Εύρυθμης Λειτουργίας των Πόλεων, δίδονται αρμοδιότητες σχετικά με τα μέσα μαζικής μεταφοράς, τα οδικά δίκτυα, τα ζητήματα κυκλοφορίας και απαγόρευσης στάθμευσης, η χορήγηση αδειών αναφορικά με κεραιές, εγκατάσταση και λειτουργία φωτοβόλων, σωλήνων, φωτεινών επιγραφών και ηλεκτροκίνητων ανυψωτικών μηχανημάτων, η απόσυρση οχημάτων και δικύκλων, η περισυλλογή και περίθαλψη των αδέσποτων σκύλων, η σύσταση επιτροπής φιλικού διακανονισμού μεταξύ προμηθευτών και καταναλωτών, οι άδειες εκπαιδευτών οδηγών, μεταφορέων προσώπων και εμπορευμάτων και συνεργείων.

Στους Δήμους μεταβιβάζονται επίσης, αρμοδιότητες του Υπουργείου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, με προεδρικό διάταγμα το οποίο εκδίδεται κατά πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Οικονομικών και Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης. Το ίδιο διάταγμα οφείλει να διευκρινίζει τόσο τον τρόπο άσκησης των αρμοδιοτήτων, όσο και τη μεταβατική περίοδο για τη μεταφορά τους από το ένα όργανο στο άλλο. Τέλος, διευκρινίζεται ότι πρέπει το διάταγμα να περιλαμβάνει και τους πόρους που πρόκειται να αποδοθούν στους Ο.Τ.Α. ενόψει των νέων ευθυνών που αναλαμβάνουν. Επίσης, κατά τη μεταφορά των αρμοδιοτήτων, ποιες θέσεις των Δ.Υ.Π.Ε. καταργούνται και τα ζητήματα των μετατάξεων των υπαλλήλων.

Επιπροσθέτως, με το Ν. 3852/2010 στον τομέα Κοινωνικής Προστασίας και Αλληλεγγύης του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, προστίθενται αρμοδιότητες που τους ενισχύουν σημαντικά ως προς το πεδίο της Κοινωνικής Πρόνοιας.

Σημειωτέες αρμοδιότητες είναι η καταβολή των επιδομάτων των αναπήρων, η διαπίστωση και στήριξη των οικονομικά αδυνάτων και απόρων, καθώς και τα σχετικά πιστοποιητικά. Επίσης αναλαμβάνουν τον έλεγχο της υγιεινής σχολείων, παιδικών σταθμών, και λειτουργίας ιδρυμάτων προστασίας παιδιών και φιλανθρωπικών.

Στον τομέα Παιδείας, Πολιτισμού και Αθλητισμού προστίθενται: Στον τομέα της Παιδείας ο καθορισμός και η δυνατότητα διενέργειας κάθε απαραίτητης διαδικασίας για την εξασφάλιση χώρου προς στέγαση σχολικών μονάδων, η μεταφορά των μαθητών, η διοργάνωση εκδηλώσεων για τους μαθητές και ο χώρος διεξαγωγής τους, η κατανομή πιστώσεων για την επισκευή και συντήρηση των σχολείων. Στον τομέα του Πολιτισμού, η συμμετοχή στη διοργάνωση τοπικών φεστιβάλ, η χορήγηση αδειών ίδρυσης μουσικών

ιδρυμάτων, και η επιχορήγηση φορέων που αναπτύσσουν πολιτιστική δραστηριότητα στο Δήμο, ή συμβάλλουν στην τουριστική ανάπτυξη και προβολή του. Στον τομέα του Πολιτισμού, αφήνεται στην ευχέρεια των Υπουργείων Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Πολιτισμού και Τουρισμού, και αφορά την εποπτεία Εθνικών Αθλητικών Κέντρων. Η Υπουργική Απόφαση θα αφορά τα ζητήματα της εποπτείας και τα Εθνικά Αθλητικά Κέντρα που θα περάσουν στην εποπτεία των Δήμων.

Με την παρ. 5 του άρθρου 94 του Ν. 3852/2010 προστίθεται ένας νέος τομέας αρμοδιοτήτων των Δήμων. Αυτός είναι ο τομέας Αγροτικής Ανάπτυξης- Κτηνοτροφίας- Αλιείας.

Με το άρθρο αυτό ορίζεται η σύσταση Γραφείων Γεωργικής Ανάπτυξης και η απονομή γνωμοδοτικής αρμοδιότητας για τον καθορισμό των Βιομηχανικών και Επιχειρησιακών Περιοχών, ενώ οι Δήμοι νομιμοποιούνται να διενεργούν μελέτες και να εκτελούν έργα τεχνικής υποδομής τοπικής σημασίας, ενώ σε γενικές γραμμές τους ανατίθεται η προώθηση και στήριξη της τοπικής αγροτικής οικονομίας και παραγωγής, της κτηνοτροφίας, της αλιείας, η προώθηση του αγροτουρισμού, αλλά και τα ζητήματα της βελτίωσης των όρων διάθεσης των προϊόντων των παραγωγών στο εμπόριο.

Τέλος, στους Δήμους ανατίθενται αρμοδιότητες κρατικού χαρακτήρα, τοπικής εμβέλειας. Αυτές αφορούν την πρόσληψη και αλλαγή επωνύμου προσώπων για οποιονδήποτε λόγο, τον καθορισμό των ωραρίων της αγοράς, τις άδειες λειτουργίας καταστημάτων υπεραγορών, υπαιθρίου πλανόδιου εμπορίου, λειτουργίας εκθέσεων, και ίδρυσης και λειτουργίας λαϊκών αγορών.

Κάποιες από τις διατάξεις αυτές ασκούνταν από τις Νομαρχίες στο παρελθόν. Πλέον, λόγω της ενίσχυσης και της μεγέθυνσης των Δήμων, μεταφέρονται σε αυτούς.

Οι Δήμοι αναλαμβάνουν την άσκησή τους είτε άμεσα, είτε από 1.1.2013⁶². Το χρονικό αυτό περιθώριο δίνεται, διότι οι Δήμοι δεν έχουν ακόμη ούτε ικανό αριθμό στελεχών, ούτε και το εξειδικευμένο προσωπικό, ώστε να αναλάβουν άμεσα την άσκηση όλων των νέων αρμοδιοτήτων που τους απονέμονται⁶³.

Δίδεται, κατά τα ανωτέρω, αρκετός χρόνος προς τους Δήμους να οργανώσουν και να προγραμματίσουν την άσκηση των νέων τους καθηκόντων.

⁶² Άρθρο 95 του Ν. 3852/2010

⁶³ «Νέα αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης-Πρόγραμμα Καλλικράτης» Αιτιολογική Έκθεση, ο.π., σ. 58

Δ. Τα Αιρετά Όργανα των Ο.Τ.Α. Δευτέρου Βαθμού

Οι νεοσύστατες Περιφέρειες αναλαμβάνουν τις αρμοδιότητες των καταργούμενων Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, με εξαίρεση αυτές που μεταβιβάζονται στους Δήμους, ενώ συμπληρωματικά τους απονέμονται νέες αυξημένες αρμοδιότητες.

Αναλυτικά οι αρμοδιότητες που αναλαμβάνει κάθε όργανο όπως αυτά καταγράφηκαν παραπάνω είναι οι ακόλουθες:

ι. Ο Περιφερειάρχης⁶⁴

Ο Περιφερειάρχης έχει το γενικό καθήκον της προάσπισης του δημοσίου συμφέροντος, της υλοποίησης του σχεδίου της περιφερειακής ανάπτυξης και τη γενικότερη συμμόρφωση των ενεργειών του με τις αρχές της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας, όπως αυτές εξαγγέλλονται εξάλλου και από την εισαγωγική έκθεση του νόμου.

Επίσης, οι αρμοδιότητες του Περιφερειάρχη αναπτύσσονται πιο συγκεκριμένα στην παρ. 1 περ. α' έως ιγ' του Ν. 3852/2010. Ο Περιφερειάρχης αποτελεί εκτελεστικό όργανο της Περιφέρειας, υπογράφοντας όλες τις πράξεις μη κανονιστικού χαρακτήρα, εκτελεί τις αποφάσεις του περιφερειακού συμβουλίου και προεδρεύει της εκτελεστικής επιτροπής. Εκπροσωπεί δικαστικά την περιφέρεια τόσο σε δικαστήρια όσο και εξωδίκως, προϊστάται των υπηρεσιών και του προσωπικού της Περιφέρειας, διατάσσει την είσπραξη των εσόδων της Περιφέρειας και τη διάθεση των πιστώσεων του προϋπολογισμού, υπογράφει τις συμβάσεις της Περιφέρειας, προκειμένου για θέματα της Περιφέρειας συστήνει και οργανώνει κατά το δοκούν ομάδες διοίκησης ή εργασίας, και συγκροτεί συλλογικά όργανα κατά τις διατάξεις του νόμου.

Εξαιρετική αρμοδιότητα επιφυλάσσεται στον Περιφερειάρχη προκειμένου για ζητήματα επείγοντα και δυνάμενα να προκαλέσουν άμεση ζημία στην Περιφέρεια ανήκοντα κανονικά στην Οικονομική Επιτροπή. Η όποια απόφαση του Περιφερειάρχη παράγει άμεση ισχύ αλλά υπόκειται στην εκ των υστέρων έγκριση της Οικονομικής Επιτροπής.

⁶⁴ Άρθρο 159 του Ν. 3852/2010

Η εξαιρετική αυτή αρμοδιότητα του Περιφερειάρχη συνάδει απόλυτα με την αρχή της αποτελεσματικότητας, αλλά και η μεταγενέστερη έγκριση της Οικονομικής Επιτροπής διασφαλίζει τη διαφάνεια στη διοίκηση της Περιφέρειας.

Ο Περιφερειάρχης παρουσιάζεται άπαξ ετησίως στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής και παρουσιάζει τον ετήσιο απολογισμό πεπραγμένων του Περιφερειάρχη, της εκτελεστικής επιτροπής, την έκθεση του περιφερειακού συμπαραστάτη του πολίτη και του ελεγκτή νομιμότητας για την Περιφέρειά του. Επίσης ετησίως παρουσιάζει τον προϋπολογισμό της Περιφέρειας στην οικεία Επιτροπή της Βουλής.

ii. Οι Αντιπεριφερειάρχες⁶⁵

Οι Αντιπεριφερειάρχες αναδεικνύονται με δύο τρόπους. Κάποιοι εκλέγονται άμεσα από την κάθε περιφερειακή ενότητα, η οποία ταυτίζεται με την πρώην Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Μέχρι τρεις επιπλέον ορίζονται με απόφαση του Περιφερειάρχη, οι οποίοι είναι θεματικοί Αντιπεριφερειάρχες. Η θητεία αυτών ορίζεται στο ήμισυ αυτής των αιρετών της Περιφέρειας.

Οι Περιφερειάρχες ασκούν καθήκοντα κατ' ανάθεση από τον Περιφερειάρχη τομείς αρμοδιότητας της Περιφέρειας. Επίσης μπορεί να τους μεταβιβάζει την άσκηση συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων του.

Οι άμεσα εκλεγόμενοι Αντιπεριφερειάρχες, καθώς αντιπροσωπεύουν την περιφερειακή ενότητα εκ της οποίας εξελέγησαν, έχουν επιπροσθέτως καθήκοντα που ανταποκρίνονται στο χαρακτήρα του αξιώματός τους ως αιρετού συγκεκριμένης τοπικής περιοχής.

Έτσι, αναγνωρίζονται σε αυτούς οι αρμοδιότητες του συντονισμού και εποπτείας των υπηρεσιών της Αντιπεριφέρειας, εκτελούν τις αποφάσεις των υπολοίπων οργάνων που αφορούν τα όρια της περιφερειακής τους ενότητας, διατυπώνουν εισηγήσεις προς το Περιφερειακό Συμβούλιο για το σχεδιασμό των μέτρων πολιτικής προστασίας της, μεριμνούν για την προστασία από περιβαλλοντικές καταστροφές και προεδρεύουν το Συντονιστικού Οργάνου Πολιτικής Προστασίας της περιφερειακής ενότητας.

⁶⁵ Άρθρο 160 του Ν. 3852/2010

iii. Το Περιφερειακό Συμβούλιο⁶⁶

Η αρμοδιότητα του Περιφερειακού Συμβουλίου είναι, όπως και εκείνη του Δημοτικού Συμβουλίου, γενική. Σε αυτήν δεν υπάγονται μόνο οι αρμοδιότητες που ρητώς αναγνωρίζονται ή μεταβιβάζονται σε άλλα όργανα της Περιφέρειας. Κατά τα λοιπά, όποια αρμοδιότητα απονέμεται στις Αρχές της Περιφέρειας ανήκει, κατά τεκμήριο, στο Περιφερειακό Συμβούλιο. Για το λόγο αυτό, η απαρίθμηση των αρμοδιοτήτων του στο σχετικό άρθρο είναι ενδεικτική: «*Το Περιφερειακό Συμβούλιο είναι αρμόδιο ιδίως για:*»

Η συλλογική σύνθεση του οργάνου, από περισσότερα μέλη και μάλιστα προερχόμενα από διάφορους συνδυασμούς διασφαλίζει τη μέγιστη δυνατή αντικειμενικότητα στην άσκηση των αρμοδιοτήτων του. Σε συνδυασμό, λοιπόν, με την απονομή ιδιαίτερα αυξημένων αρμοδιοτήτων στην Περιφέρεια, οι οποίες αναπτύσσονται κατωτέρω αναλυτικότερα, η γενική αρμοδιότητα του επιφυλάσσει στο Περιφερειακό Συμβούλιο μια θέση επιτελική, θέση-κλειδί για την ανάπτυξη της Περιφέρειας και την ενίσχυση της τοπικής αυτοδιοίκησης εν γένει.

Ενδεικτικά, το Περιφερειακό Συμβούλιο αναλαμβάνει την έγκριση και παρακολούθηση του επιχειρησιακού προγράμματος της Περιφέρειας, των αναπτυξιακών προγραμμάτων, την έγκριση του προϋπολογισμού και του απολογισμού, την επιβολή τελών, εισφορών και δικαιωμάτων, την απαλλοτρίωση ακινήτων, τη διαχείριση ακινήτων, τη σύναψη δανείων, το πρόγραμμα εκτελεστέων έργων και προμηθειών, και την εσωτερική του λειτουργία και σύσταση επιτροπών από τους απαρτίζοντες αυτό συμβούλους.

Το Περιφερειακό Συμβούλιο λειτουργεί και σε επιτροπές⁶⁷ στις οποίες μεταβιβάζει αρμοδιότητές του επί ορισμένων τομέων όπως αυτοί καθορίζονται συγκεκριμένα για τις ανάγκες και απαιτήσεις της εκάστοτε Περιφέρειας, ενώ προεδρεύει ο εκάστοτε Αντιπεριφερειάρχης που είναι αρμόδιος για τους τομείς που αφορά η επιτροπή.

⁶⁶ Άρθρο 163 του Ν. 3852/2010

⁶⁷ Άρθρο 164 του Ν. 3852/2010 το οποίο θέτει ως όριο αριθμού μέχρι δύο ανά Περιφέρεια

iv. Η Οικονομική Επιτροπή⁶⁸

Η Οικονομική Επιτροπή αποτελείται από τον Περιφερειάρχη ή τον ειδικώς επ' αυτού οριζόμενο Αντιπεριφερειάρχη και μέλη εκλεγόμενα από το Περιφερειακό Συμβούλιο, ανάλογα με τον πληθυσμό της Περιφέρειας. Στη σύνθεση συμμετέχουν υποχρεωτικώς μέλη των επιλαχόντων συνδυασμών, ενώ η θητεία της ορίζεται σε δυόμισα χρόνια, χωρίς να τίθεται κώλυμα επανεκλογής⁶⁹.

Οι αρμοδιότητές της ορίζονται από το άρθρο 176 του Ν. 3852/2010 και απαριθμούνται περιοριστικά.

Η Οικονομική Επιτροπή είναι αρμόδια για την κατάρτιση και την εισήγηση του προϋπολογισμού της Περιφέρειας, τη διεξαγωγή καθ' όλα τα στάδια δημοπρασιών και διαγωνισμών ή τη συγκρότηση επιτροπών κατάλληλα απαρτιζομένων για τη διεξαγωγή και αξιολόγησή τους, τη μελέτη και εισήγηση ως προς την ανάγκη και τους όρους σύναψης δανείων, τις δικαστικές ενέργειες της Περιφέρειας και το συμβιβασμό υπό τους όρους και όρια του νόμου και την πρόσληψη δικηγόρου για τις ανάγκες δικαστικής παράστασης της Περιφέρειας.

v. Η Εκτελεστική Επιτροπή⁷⁰

Η Εκτελεστική Επιτροπή αποτελείται από τον Περιφερειάρχη και τους Αντιπεριφερειάρχες. Η γενικόλογη διατύπωση του άρθρου 173 του Ν. 3852/2010 ταυτίζεται σχεδόν με το λεκτικό του άρθρου 62 για τις αρμοδιότητες της Εκτελεστικής Επιτροπής του Δήμου. Έτσι συμπεραίνεται ότι πρόκειται για ένα συλλογικό όργανο το οποίο αναλαμβάνει την εκτελεστική λειτουργία στα πλαίσια της Περιφέρειας.

Οι αρμοδιότητές της καταγράφονται περιοριστικά στο άρθρο 174 του Ν. 3852/2010. Αυτές είναι ο συντονισμός της κατάρτισης του επιχειρησιακού προγράμματος της Περιφέρειας, η εισήγηση και υλοποίησή του, βασιζόμενο στις προτάσεις των υπηρεσιών της Περιφέρειας καταρτίζει και εισηγείται το προσχέδιο του προϋπολογισμού προς την Οικονομική Επιτροπή, έχει την ευθύνη για τις εκθέσεις πεπραγμένων, την εκτέλεση του προϋπολογισμού, συντονίζει τις υπηρεσίες και τα νομικά πρόσωπα εποπτείας της Περιφέρειας, εισηγείται το σχέδιο του κανονισμού πληροφόρησης των

⁶⁸ Άρθρο 176 του Ν. 3852/2010

⁶⁹ Άρθρο 175 του Ν. 3852/2010

⁷⁰ Άρθρο 174 του Ν. 3852/2010

πολιτών και του κανονισμού διαβούλευσης, τη χάρτα δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των πολιτών, και μεριμνά για τη διακίνησή της εντύπως και ηλεκτρονικώς.

Η συλλογικότητα του οργάνου, καθώς και η σύνθεσή του από άμεσα αιρετά πρόσωπα διασφαλίζει την αξιοπιστία και νομιμοποίησή του. Ο επιτελικός ρόλος που καλείται να αναλάβει συνάδει με τους στόχους του νέου νόμου αναφορικά με την ανάγκη ευρείας νομιμοποίησης των οργάνων ώστε να ανακτήσουν την εμπιστοσύνη των πολιτών και να ασκήσουν αποτελεσματικά τα καθήκοντα που τους ανατίθενται.

vi. Οι νέες αρμοδιότητες των Περιφερειών⁷¹

Για να επιτευχθεί ο στόχος του Προγράμματος Καλλικράτη ως προς την αποκέντρωση των εξουσιών και τη δημιουργία ενός κράτους που δε θα συγκεντρώνει τις εξουσίες στο κέντρο του, αλλά θα έχει ενισχυμένη τοπική αυτοδιοίκηση, στις Περιφέρειες, που πλέον θα έχουν τη δυνατότητα άσκησης δημοσίων πολιτικών, σε κάθε τομέα. Ο τοπικός τους χαρακτήρας τους δίνει μεγαλύτερη ευελιξία από όση μπορεί να επιδείξει η κεντρική διοίκηση, κατά συνέπεια και μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα. Ως αποτέλεσμα κρίνεται ότι θα επιτευχθεί η αναδόμηση των σχέσεων μεταξύ πολιτών και διοίκησης, που είναι κλονισμένη εξαιτίας της ασάφειας των αρμοδιοτήτων των οργάνων, της καθυστέρησης στην εξυπηρέτησή τους, της γραφειοκρατίας που επικρατούσε σε κάθε υπηρεσία.

Οι Περιφέρειες, λοιπόν, καλούνται να αναλάβουν αρμοδιότητες που ανήκουν στην αποστολή του κράτους. Αποφεύγεται, για λόγους ενότητας της εφαρμογής των πολιτικών του κράτους σε ολόκληρη την επικράτεια, η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων που απαιτούν ενιαία διαχείριση σε όλη τη χώρα.

Οι αρμοδιότητες που απονέμονται στις Περιφέρειες, ορίζεται ότι αφορούν τους τομείς της Ανάπτυξης και του Προγραμματισμού, Γεωργίας – Κτηνοτροφίας και Αλιείας, Φυσικών Πόρων- Ενέργειας και Βιομηχανίας, Απασχόλησης, Εμπορίας και Τουρισμού, Μεταφορών και Επικοινωνιών, Έργων - Χωροταξίας και Περιβάλλοντος, Υγείας, Παιδείας - Πολιτισμού και Αθλητισμού, Πολιτικής Προστασίας και Διοικητικής Μέριμνας.

⁷¹ Άρθρο 186 του Ν. 3852/2010

Η αναλυτική καταγραφή των αρμοδιοτήτων που υπάγονται στον κάθε τομέα δεν κρίνεται σκόπιμη εν όψει της υπερβολικής έκτασης που θα καταλάμβανε και η απλή ακόμη αναφορά τους. Αξίζει να αναφερθεί ότι στην αρμοδιότητα των Περιφερειών παραμένει η διαχείριση των προγραμμάτων Ε.Σ.Π.Α., καθώς η εμπειρία τους καθ' όλα τα έτη κατά τα οποία τα διαχειρίζονταν είναι πολύτιμη και η μεταβίβασή της σε άλλο όργανο κρίθηκε ότι θα δημιουργούσε δυσκολίες και καθυστερήσεις αναίτιες και πάντως αποφευκτές, ενόψει της ανάγκης για ανάταξη της οικονομίας και ενίσχυσης των επενδύσεων.

Ε. Νέα Αρχιτεκτονική – Ευελιξία και Αποτελεσματικότητα

Κρίσιμο στοιχείο του νόμου είναι η τάση του νομοθέτη να ενισχύσει θεσμικά τα νέα όργανα. Η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων δημιουργεί ένα νέο πλαίσιο για τους Ο.Τ.Α. καθώς η πρόσβαση στη Διοίκηση καθίσταται ευκολότερη, η συναρμοδιότητα περιορίζεται και η γραφειοκρατία καταπολεμάται. Είναι εμφανής η επιλογή να καταστεί το Κράτος επιτελικό και να αποκεντρωθεί προς τους πρώτους πυλώνες άσκησης εξουσίας.

Φυσικά, ο ενδεχόμενος φόβος αυθαιρεσιών ή αναποτελεσματικότητας υποχωρεί από την παρουσία των συλλογικών οργάνων που αποκτούν μείζονα ρόλο και όχι απλά «επικυρωτικό» των αποφάσεων του εκάστοτε Δημάρχου ή Περιφερειάρχη.

Η καθυστέρηση παραχώρησης των αρμοδιοτήτων για τις Περιφέρειες, αλλά και η εξειδίκευση του νομικού πλαισίου γενικώς, σε συνδυασμό με την καθυστέρηση της αναγκαίας στελέχωσης των νέων υπηρεσιών, δημιουργεί αμφιβολία για την ταχύτητα και την ικανότητα των νέων δομών να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις. Η ευελιξία που αναμενόταν από τις τοπικές αυτοδιοικήσεις, δεν πραγματώθηκε μέχρι στιγμής, ούτε σε επίπεδο διακηρύξεων, ούτε στο επίπεδο παραγωγής έργου.

Το σκοπό της αποτελεσματικότητας εξυπηρετεί και η πολυεπίπεδη κατανομή των αρμοδιοτήτων, ώστε ο πολίτης να μπορεί να αποταθεί σε περισσότερα από ένα όργανα, ανάλογα με τη φύση της προσωπικής του υπόθεσης, από το πιο κοντινό σε αυτόν όργανο της περιοχής του, ως την έδρα της Περιφέρειας.

Η τάση αυτή του νομοθέτη, της πολυεπίπεδης οργάνωσης και της ενίσχυσης των συλλογικών οργάνων είναι άμεσα συνυφασμένη και με την προσπάθεια μείωσης των δαπανών της τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς είναι μεν λιγότεροι οι Ο.Τ.Α., δημιουργούν, όμως, εσωτερικά, μία μεγάλη πυραμίδα αρμοδιοτήτων, που σαφώς κοστίζει λιγότερο από περισσότερες και μικρότερες, όπως αυτές υπήρχαν υπό το καθεστώς του Νόμου Καποδίστρια.

Ο Ν. 3852/2010 δημιουργεί νέα δεδομένα αυξάνοντας τον έλεγχο πράξεων και αποφάσεων. Αναμενόμενο αποτέλεσμα είναι η ενίσχυση της διαφάνειας και της χρηστής διοίκησης επί ωφελεία των πολιτών.

Μέχρι σήμερα, σε πολλές περιπτώσεις, η τοπική αυτοδιοίκηση είχε κατηγορηθεί ως εστία διαφθοράς και σπατάλης. Από την μέχρι τώρα εμπειρία της εφαρμογής του νόμου, καθίσταται σαφής η επιλογή της διαφανούς διαχείρισης των δημοσίων υποθέσεων με χαρακτηριστικό παράδειγμα το πρόγραμμα «Διαύγεια», που σκοπό έχει τη δημοσίευση στο διαδίκτυο όλων των πράξεων της διοίκησης.

Μένει να αξιολογηθεί στην πράξη η επίτευξη των στόχων και η πραγμάτωση των προσδοκιών, αν θεωρήσουμε ότι οι πρώτοι μήνες της εφαρμογής του Προγράμματος είχαν ως σκοπό την ενημέρωση των αιρετών αρχών και την εξειδίκευση του πλαισίου από πλευράς κεντρικής διοίκησης. Άλλωστε, η μετάβαση ήταν αναμενόμενο να συναντήσει προβλήματα και κενά, αλλά αυτό μπορεί να επιλυθεί μέσα από μία άμεση και υγιή επικοινωνία των Ο.Τ.Α. και των αρμοδίων υπουργείων. Στην ίδια κατεύθυνση, η συγκρότηση των συλλογικών οργάνων (Κ.Ε.Δ.Ε., ΕΝ.Π.Ε.) θα λειτουργήσει θετικά σε επίπεδο συντονισμού.

Απαραίτητη προϋπόθεση βέβαια, είναι αφενός οι Ο.Τ.Α. να επιδείξουν σύντομα την αναγκαία ευελιξία και προσαρμοστικότητα στην άσκηση των νέων τους αρμοδιοτήτων, και αφετέρου η κεντρική διοίκηση να μην αρκεστεί σε μία γρήγορη και πρόχειρη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων.

III. ΤΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ

A. Τα Νέα Διοικητικά Όργανα στους Δήμους

i. Διοικητικά Όργανα του άρθρου 97 του Ν. 3852/2010

Ενόψει των αυξημένων τους αρμοδιοτήτων, οι Δήμοι οφείλουν να έχουν οργανώσει, μέχρι και την 31.12.2012 υπηρεσιακές μονάδες: α) Προγραμματισμού και Ανάπτυξης, β) Οικονομική Υπηρεσία, γ) Τεχνική Υπηρεσία, δ) Υπηρεσία Τεχνολογίας, Πληροφορικής και Επικοινωνιών, ε) Διαφάνειας, στ) Νομικής Υποστήριξης, ζ) Διοίκησης και Διαχείρισης Ανθρώπινου Δυναμικού, η) Άσκησης Κοινωνικής Πολιτικής και Πολιτικών Ισότητας Φύλου, θ) Περιβάλλοντος και Πολιτικής Προστασίας, ι) Παιδείας, Πολιτισμού, Αθλητισμού, Νέας Γενιάς και ια) Γεωργίας, Κτηνοτροφίας και Αλιείας, εφόσον ασκούνται αντίστοιχες αρμοδιότητες⁷².

Είναι εμφανές, ότι οι υπηρεσίες αυτές αντιστοιχούν κατά ένα μεγάλο ποσοστό στις αρμοδιότητες που πρόκειται να αναληφθούν από τους Δήμους την 1.1.2013. Κατά τον τρόπο αυτό, με την υποχρέωση, δηλαδή, της οργάνωσης και λειτουργίας των ξεχωριστών μονάδων για κάθε έναν από τους παραπάνω τομείς, εξασφαλίζεται η δυνατότητα του πολίτη να απευθύνεται στην αρμόδια δημοτική υπηρεσία ώστε να εξυπηρετείται κατάλληλα και σύντομα.

ii. Πρόσθετες Αρμοδιότητες των Δήμων με το άρθρο 94 του Νόμου 3852/2010

Στους Δήμους, όπως αναφέρθηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο, μεταβιβάστηκαν δυνάμει του νέου νόμου νέες αρμοδιότητες που στο παρελθόν ανήκαν στις Νομαρχίες. Για την άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών, το άρθρο 95 του ίδιου νόμου ορίζει ότι η πλειοψηφία τους ασκείται από 1.1.2011, ενώ κάποιες (λιγότερες) αρχίζουν να ασκούνται από τους Δήμους με εναρκτήρια ημερομηνία την 1.1.2013.

⁷² Άρθρο 97 του Ν. 3852/2010

Κατ' εξαίρεση, οι αρμοδιότητες που αφορούν τα μουσικά και καλλιτεχνικά γυμνάσια και λύκεια μεταφέρεται στους Δήμους από 1.7.2011, δηλαδή από τη λήξη της σχολικής χρονιάς.

Η δεύτερη παράγραφος του άρθρου ορίζει ότι, ελλείψει υλικοτεχνικής υποδομής και προσωπικού για την άσκηση των νέων αρμοδιοτήτων, οι Δήμοι που αδυνατούν εξαιτίας της έλλειψης αυτής να ασκήσουν τις αρμοδιότητες που τους απονέμονται, έχουν δικαίωμα να ζητήσουν διοικητική υποστήριξη από άλλο Δήμο, είτε του κέντρου του Νομού, είτε άλλο, εγγύτερο, ενώ αυτός υποχρεούται να την παράσχει. Η απόφαση εκδίδεται από το Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας και είναι δεσμευτική για το Δήμο που θα παρέχει την υποστήριξη. Ο Δήμος που πρόκειται να λάβει τη βοήθεια υποχρεούται να γνωμοδοτήσει σχετικά με το Δήμο που μπορεί να παράσχει αποτελεσματικότερα τη διοικητική βοήθεια.

Διευκρινίζεται, ότι τις γνωμοδοτικές και αποφασιστικές αρμοδιότητες διατηρούν τα όργανα του Δήμου. Αυτό βέβαια θα ήταν αυτονόητο, αλλά με δεδομένο ότι το προσωπικό και οι υποδομές υπάγονται σε άλλο Δήμο, ορθώς διευκρινίζεται.

Κατά συνέπεια, κατά την άσκηση των καθηκόντων τους στο Δήμο προς τον οποίο παρέχεται η υποστήριξη, το προσωπικό υποχρεούται να συμμορφώνεται στις υποδείξεις των αρμοδίων αιρετών οργάνων, τα οποία έχουν προς αυτό αρμοδιότητα εκ του νόμου.

Στην τρίτη παράγραφο του άρθρου 95, ορίζεται ότι οι Δήμοι των εδρών των Νομών οφείλουν να παράσχουν διοικητική υποστήριξη προς τους υπολοίπους Δήμους του Νομού ως προς την έκδοση οικοδομικών αδειών.

Ως καταληκτική ημερομηνία για την ανάληψη των αρμοδιοτήτων των Δήμων με δικές τους υποδομές και προσωπικό τίθεται η 31.12.2012. Οι Δήμοι έχουν το περιθώριο μέχρι τότε να έχουν προβεί στη στελέχωση των υπηρεσιών και εξασφάλιση των υποδομών με τρόπο που να μπορεί να εξασφαλίσει την άσκηση των αρμοδιοτήτων που τους έχουν ανατεθεί.

Στην τέταρτη παράγραφο του ίδιου άρθρου, διευκρινίζεται ότι στους Δήμους, στους οποίους ασκούσαν μέχρι την εφαρμογή του νόμου αποκεντρωμένες υπηρεσίες των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων με αντικείμενο αρμοδιότητες που μεταφέρθηκαν στους Δήμους με εναρκτήρια ημερομηνία άσκησης την 1.1.2011, καταργούνται κατά την ημερομηνία αυτή και ασκούνται πλέον από τους αντίστοιχους Δήμους. Το προσωπικό μετατάσσεται τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση στο Δήμο όπου λειτουργούσε η καταργηθείσα υπηρεσία με διαδικασία μετατάξεων που θα αναλυθεί παρακάτω.

Αναφορικά με τις αρμοδιότητες που θα ασκούνται από τους Δήμους από 1.1.2013, ορίζεται από την έκτη παράγραφο ότι αυτές ασκούνται από την περιφέρεια μέχρι την 31.12.2012. Οι υπηρεσιακές μονάδες των περιφερειών και οι οργανικές θέσεις του προσωπικού που απασχολούνταν εκεί θα καταργηθούν με προεδρικό διάταγμα, ενώ το προσωπικό θα μεταταγεί με τη διαδικασία που ο ίδιος ο νόμος προβλέπει και αναλύεται κατωτέρω, ενώ αποδίδονται στους Δήμους και οι πόροι για την άσκηση των μεταβιβαζόμενων αρμοδιοτήτων.

iii. Διοικητική Βοήθεια⁷³

Μία εξαιρετικά σημαντική ρύθμιση του νόμου είναι η θεσμοθέτηση της διοικητικής βοήθειας κατ' οίκον για τους πραγματικά αδυνατούντες να προσέλθουν στις αρμόδιες υπηρεσίες του Δήμου ή τα αρμόδια Κ.Ε.Π..

Κατά το νέο νόμο, η διοικητική βοήθεια στο σπίτι θα παρέχεται από ένα αυτοτελές, άμεσα υπαγόμενο στο Δήμαρχο γραφείο, στελεχωμένο με υπαλλήλους με τα απαιτούμενα προσόντα, τόσο εμπειρικά μετά από θητεία στη διοίκηση, όσο και γνωστικά. Οι υπάλληλοι αυτοί θα συνεργάζονται με τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών⁷⁴ και θα λειτουργούν ως «δημοτικοί ανταποκριτές». Σημαντικό είναι το γεγονός ότι το γραφείο αυτό θα αξιοποιεί και την εθελοντική προσφορά πολιτών.

Η ρύθμιση αυτή, με την προϋπόθεση ότι θα λειτουργήσει υπέρ των πραγματικά αδυνατούντων, θα αποτελέσει μία σημαντική υπηρεσία προς τους αναπήρους, τους ηλικιωμένους και γενικότερα τα άτομα που ανήκουν στις ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού. Αποτελεί μία διάταξη που προάγει το κράτος πρόνοιας μέσα στο πλαίσιο του Δήμου.

Με αυτόν τον τρόπο επιδιώκεται να καταπολεμηθεί η αδυναμία προσέλευσης είτε λόγω γεωγραφικών αποστάσεων, είτε λόγω έλλειψης υποδομών, είτε λόγω λειτουργικών αδυναμιών των υπαρχόντων υποδομών. Είναι άλλωστε συχνό το φαινόμενο, πρώην κοινοτικά ή και δημαρχιακά καταστήματα να μην είναι προσβάσιμα.

⁷³ Άρθρο 98 του Ν. 3852/2010

⁷⁴ Τα Κ.Ε.Π. μεταφέρονται από την 1.1.2011 στην αρμοδιότητα των Δήμων, ενώ το προσωπικό και η εγκατάστασή τους παραμένει ως είχε, βλ. άρθρο 186 του Ν. 3852/2010 παρ. V.

*iv. Νομικά Πρόσωπα των Δήμων*⁷⁵

Τα ιδρύματα και τα δημοτικά Ν.Π.Δ.Δ. που έχουν συσταθεί από Δήμο ή Κοινότητα που συνενώνεται περιέρχονται αυτοδικαίως στο νέο Δήμο από την έναρξη της λειτουργίας του. Ως εκ τούτου, η διοίκηση αλλά και η ευθύνη τους ανήκει πλέον στο νεοσύστατο Δήμο. Ως προς τις εργασιακές σχέσεις των υπαλλήλων που τα στελεχώνουν, παραμένουν ως είχαν πριν την συνένωση⁷⁶.

Το άρθρο 103 του Ν. 3852/2010 θέτει περιορισμό στον αριθμό των νομικών προσώπων που μπορεί να έχει ή να συστήνει ένας Δήμος. Συγκεκριμένα, επιτρέπεται να συσταθούν μέχρι δύο Ν.Π.Δ.Δ., για δύο τομείς: Κοινωνικής προστασίας, αλληλεγγύης και παιδείας, και πολιτισμού, αθλητισμού και περιβάλλοντος. Αυτός ο αριθμός ισχύει για τους Δήμους κάτω των 300.000 κατοίκων που δε διαθέτουν κοινωφελή επιχείρηση.

Εάν ο Δήμος διαθέτει κοινωφελή επιχείρηση, δικαιούται ένα μόνο Ν.Π.Δ.Δ., ενώ εάν έχει πάνω από 300.000 κατοίκους, δικαιούται δύο Ν.Π.Δ.Δ. για κάθε τομέα. Επιτρέπεται επιπροσθέτως και ένα Ν.Π.Δ.Δ. διοίκησης και διαχείρισης ζώνης λιμένος.

Εάν τα Ν.Π.Δ.Δ. που περιέρχονται στην αρμοδιότητα των νέων Δήμων είναι περισσότερα, τότε συνενώνονται σε ένα για κάθε τομέα και το Δημοτικό Συμβούλιο αποφασίζει τα στοιχεία της λειτουργίας⁷⁷ του νομικού προσώπου που προκύπτει από τη συνένωση.

Ειδική μνεία γίνεται για τις σχολικές επιτροπές, οι οποίες συγχωνεύονται σε δύο νομικά πρόσωπα, ένα για την πρωτοβάθμια και ένα για τη δευτεροβάθμια εκπαίδευση, ενώ σε ιδιαιτέρως μεγάλους Δήμους⁷⁸ συστήνονται αντίστοιχες επιτροπές σε κάθε δημοτική κοινότητα.

Η σύνθεση των σχολικών επιτροπών καθορίζεται στην υπ' αριθμόν 8440/2011 απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης⁷⁹, ενώ ορίζονται τα κριτήρια με βάση τα οποία κατανέμονται οι πιστώσεις στις σχολικές μονάδες, και ο τρόπος διατήρησης της διαφάνειας στην οικονομική διαχείριση των σχολικών μονάδων.

⁷⁵ Άρθρα 102, 103 του Ν. 3852/2010

⁷⁶ Οι συμβάσεις έργου και εργασίας ορισμένου χρόνου παραμένουν ως τη λήξη τους. Οι συμβάσεις των μονίμων και των αορίστου χρόνου ιδιωτικού δικαίου υπαλλήλων δεσμεύουν το νέο νομικό πρόσωπο με την ίδια σχέση εργασίας με τους εργαζομένους.

⁷⁷ Το όνομα, το σκοπό, τη διοίκηση, την περιουσία και τους πόρους του νομικού προσώπου.

⁷⁸ Άνω των 300.000 κατοίκων.

⁷⁹ Φ.Ε.Κ. Β' 318/25.2.2011

Ορίζεται από το νόμο ότι είναι δυνατή, μετά από απόφαση με αυξημένη πλειοψηφία του Δημοτικού Συμβουλίου η κατάθεση αιτήματος προς τον Υπουργό Εσωτερικών, αυτοδιοίκησης και ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, προκειμένου να διατηρηθούν αυτοτελώς Ν.Π.Δ.Δ. των οποίων η δραστηριότητα είναι τέτοια, που να δικαιολογεί τη διατήρηση αυτή.

Επιτρέπεται, μέσα στο νέο Δήμο, σε διάφορες περιοχές, να λειτουργούν υπηρεσίες υπό μορφή παραρτημάτων των νομικών προσώπων, προς εξυπηρέτηση των κατοίκων των περιοχών αυτών. Μάλιστα, στην περίπτωση που πρόκειται για υπηρεσίες που έχουν αρμοδιότητες παροχής υπηρεσιών κοινωνικού περιεχομένου, συστήνονται αντίστοιχες άμισθες επιτροπές με συμμετοχή των πολιτών- αποδεκτών των υπηρεσιών, ώστε να καταγράφονται τα προβλήματα και να προτείνονται λύσεις σε αυτά.

Στους Δήμους επιτρέπεται να έχουν μία κοινωφελή επιχείρηση, μία επιχείρηση ύδρευσης και αποχέτευσης, μία επιχείρηση δημοτικής ραδιοφωνίας και τηλεόρασης και μία δημοτική ανώνυμη εταιρία, εφόσον είχαν συσταθεί τέτοιες στους συνενοούμενους δήμους.

Περιορίζεται με το ίδιο άρθρο η δυνατότητα των Δήμων να συμμετάσχουν ή να συστήσουν ανώνυμες εταιρίες. Δεν τίθεται κάποιος ιδιαίτερος περιορισμός στη λειτουργία των αστικών εταιριών μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα.

Ορίζεται ρητώς ότι στα συγχωνευόμενα νομικά πρόσωπα και επιχειρήσεις παραμένουν ως έχουν οι συμβάσεις έργου και εργασίες ορισμένου χρόνου, ενώ το προσωπικό των αρχικών νομικών προσώπων, με οποιαδήποτε εργασιακή σχέση με αυτό, καθίσταται αυτοδικαίως προσωπικό του νέου οργανισμού. Η θέση που καταλαμβάνει το κάθε μέλος του προσωπικού ειδικά των νομικών προσώπων, είναι οργανική για τους μόνιμους υπαλλήλους και προσωρινή και προσωποπαγής για τους συνδεδεμένους με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου και καταργείται με την αποχώρηση για οποιοδήποτε λόγο του υπαλλήλου. Οι υπάλληλοι κατατάσσονται στις θέσεις κατά κατηγορία και κλάδο, οι μόνιμοι, και κατά βαθμίδα και ειδικότητα οι αορίστου χρόνου.

Ο νόμος αφήνει εκτός μέτρου και δεν τροποποιεί το ισχύον σύστημα για τα ιδρύματα των Δήμων, εκτός της ρύθμισης ότι πλέον τα ιδρύματα περιέρχονται στη δικαιοδοσία των νέων Δήμων.

Πέρα από την επιδίωξη για την καλύτερη αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού, σκοπός του νέου νόμου ο καλύτερος συντονισμός των υπηρεσιών, αλλά και η μεγιστοποίηση της αποτελεσματικότητας των φορέων.

Πέρα από τη διοικητική αναδιάρθρωση, ο νόμος επιδιώκει και έναν οικονομικό εξορθολογισμό, μέσα από τη δραστική μείωση του αριθμού των νομικών προσώπων και των επιχειρήσεων των Δήμων. Συγκεκριμένα, επιδιώκεται η μείωση του αριθμού τους από περίπου 6.000 σε λιγότερο από 2.000, γεγονός που γέννησε ερωτήματα για την τύχη των προσώπων που εργάζονται σε αυτά.

B. Τα Νέα Διοικητικά Όργανα στις Περιφέρειες

i. Αναπτυξιακές Ανώνυμες Εταιρίες⁸⁰

Συστήνονται από τις ίδιες τις Περιφέρειες, οι οποίες κατέχουν την πλειοψηφία του μετοχικού κεφαλαίου, υπόκεινται στις διατάξεις της εμπορικής και φορολογικής νομοθεσίας και σκοπός είναι η επιστημονική και τεχνική υποστήριξη των περιφερειών, η αειφόρος ανάπτυξη και η δημιουργία κατάλληλων προϋποθέσεων για την προστασία του περιβάλλοντος. Η συμμετοχή εκπροσώπων των κοινωνικών και οικονομικών φορέων της εκάστοτε περιφέρειας δεν αποκλείεται, αλλά είναι απαιτητό πάντα οι Ο.Τ.Α. να κατέχουν την πλειοψηφία του μετοχικού κεφαλαίου. Παρά το γεγονός ότι πρόκειται για ονομαστικές μετοχές, αυτές δεν είναι εισηγμένες στο Χ.Α.Α.

ii. Η Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση διάδοχος της Νομαρχιακής

Παρά το γεγονός της ανακατανομής των αρμοδιοτήτων ανάμεσα στους δύο βαθμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, οι Περιφερειακές ενότητες έρχονται να αντικαταστήσουν τις Νομαρχίες, τόσο σε επίπεδο δικαιωμάτων όσο και σε επίπεδο υποχρεώσεων. Ενδεικτικό παράδειγμα:

1. Οι περιφέρειες δεν επιτρέπεται να συμμετέχουν σε άλλες ανώνυμες εταιρίες εκτός από εκείνες στις οποίες μετείχαν οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και τα νομαρχιακά διαμερίσματα που καταργούνται.

⁸⁰ Άρθρο 194 του Ν. 3852/2010

2. Τα ανταποδοτικά τέλη που εισπράττονταν από τις υπηρεσίες που παρείχαν Διευθύνσεις των παλαιών Νομαρχιών θα εισπράττονται πλέον από τις περιφερειακές ενότητες πλην των υπηρεσιών που μεταφέρθηκαν στην αρμοδιότητα των Δήμων⁸¹.

Οι Περιφέρειες αναλαμβάνουν τις νέες αρμοδιότητες που τους αποδίδονται από το άρθρο 186 του Ν. 3852/2010 άμεσα, αρχής γενομένης την 1.1.2011. Οι αρμοδιότητες αυτές αφορούν τις παλαιές αρμοδιότητες των Νομαρχιών, εκτός από αυτές που μεταφέρονται στους Δήμους από την 1.1.2011, και τις νέες μεταφερόμενες στις Περιφέρειες αρμοδιότητες της κεντρικής διοίκησης του κράτους. Κατ' εξαίρεση, οι αρμοδιότητες που θα αρχίσουν να ασκούνται από τους Δήμους την 1.1.2013, ασκούνται από τις Περιφέρειες μέχρι την 31.12.2012.

Γ. Μετατάξεις⁸²

Ιδιαίτερη μνεία αξίζει να γίνει για τις μετατάξεις των υπαλλήλων των Ο.Τ.Α., με δεδομένο ότι από τη μείωση του αριθμού των Δήμων και Περιφερειών, αλλά και αυτού των νομικών προσώπων και επιχειρήσεών τους πολλές θέσεις υπαλλήλων θα κριθεί ότι δεν είναι αναγκαίες. Ο νόμος στο άρθρο 246 καθορίζει γενικώς τις προϋποθέσεις για τις μετατάξεις των υπαλλήλων των Ο.Τ.Α., ενώ τα άρθρα 253-258 αντιμετωπίζουν πιο εξειδικευμένα ζητήματα⁸³.

Ενόψει της μεγάλης μείωσης του αριθμού των Νομικών Προσώπων των Δήμων και Περιφερειών και της ανακατάταξης των αρμοδιοτήτων μεταξύ των δύο βαθμών τοπικής αυτοδιοίκησης, ανέκυψε το ερώτημα της τύχης των εργαζομένων. Ήταν ένα ζήτημα εξαιρετικά σημαντικό για το οποίο μάλιστα υπήρξε ιδιαίτερη πίεση στη δημόσια διαβούλευση⁸⁴ και στον τύπο⁸⁵, και ο νομοθέτης ήταν αδύνατο να το αγνοήσει.

⁸¹http://www.nath.gr/inst/nath/gallery/files/Regional_council/2011_01_21_%CE%98%CE%AD%CE%BC%CE%B1%20%203%CE%B7%CF%82%20%CE%A3%CF%85%CE%BD%CE%B5%CE%B4%CF%81%CE%AF%CE%B1%CF%83%CE%B7%CF%82%20%20%CE%A0.%CE%A3.%CE%9A.%CE%9C.%CE%91%CE%BD%CF%84%CE%B1%CF%80%CE%BF%CE%B4%CE%BF%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AC%20%CF%84%CE%AD%CE%BB%CE%B7%20%CE%A0.%CE%95.%CE%98.pdf

⁸² Άρθρο 246 του Ν. 3852/2010

⁸³ Κατάταξη προσωπικού σε νέους Δήμους, μεταφορά προσωπικού Νομαρχιών στις Περιφέρειες, μετατάξεις σε Δήμους και Περιφέρειες και μετατάξεις προσωπικού τεχνικών υπηρεσιών.

⁸⁴ <http://www.opengov.gr/types/?p=409>

⁸⁵ <http://www.newstime.gr/?i=nt.el.article&id=41529>

Κατά συνέπεια, ο νόμος έθεσε το πλαίσιο, εντός του οποίου είναι δυνατές οι μετατάξεις των εργαζομένων, τόσο οικειοθελώς όσο και αναγκαστικώς στις περιπτώσεις που αναφέρθηκαν παραπάνω.

Δ. Νέες Αρμοδιότητες και Πόροι των Ο.Τ.Α.

Οι Ο.Τ.Α. καλούνται να προβούν σε μία διαδικασία αφενός μείωσης των νομικών προσώπων και επιχειρήσεων που λειτουργούν στα πλαίσιά τους, αφετέρου αύξησης των Υπηρεσιών που υφίστανται για την εξυπηρέτηση των πολιτών συνακόλουθα με τις νέες αρμοδιότητες που τους ανατίθενται. Πρόκειται για μία εν γένει αναδιάρθρωση των Ο.Τ.Α., με εξαιρετικά μεγάλες ανακατατάξεις προσωπικού, αρμοδιοτήτων και πόρων.

Για το λόγο αυτό, ο νόμος δίνει κάποιο χρόνο στους Δήμους ώστε να προετοιμαστούν και να μην αναλάβουν από την πρώτη στιγμή όλες τις αρμοδιότητες που τους ανατίθενται. Εξάλλου, η διαδικασία της εξέλιξης της τοπικής αυτοδιοίκησης διαφαίνεται και από τον ίδιο το νόμο⁸⁶.

Δίνεται η δυνατότητα μεταβίβασης στις Περιφέρειες επιπλέον αρμοδιοτήτων με τον περιορισμό της άσκησης ενιαίας κρατικής πολιτικής, με την οποία συναπτόμενες αρμοδιότητες δεν είναι επιτρεπτό να μεταβιβασθούν στην τοπική αυτοδιοίκηση. Αυτό καταδεικνύει τη βούληση του νομοθέτη να αφήσει ανοικτή την προοπτική μεταβίβασης αρμοδιοτήτων στο μέλλον και προφανώς μετά την προσαρμογή των Περιφερειών στις νέες τους αρμοδιότητες.

Ο μεγαλύτερος προβληματισμός, ωστόσο, δεν έγκειται στην οργάνωση της άσκησης των νέων αρμοδιοτήτων, καθώς αυτή υπάρχει σε κάποιο βαθμό, αλλά στην εξασφάλιση των αναγκαίων πόρων για τη διεξαγωγή τους. Το μέρος Η' του νόμου 3852/2010 αναφέρεται στα οικονομικά ζητήματα των Ο.Τ.Α. και προσδιορίζει μεταξύ άλλων και την προέλευση των Κ.Α.Π. των Δήμων και Περιφερειών⁸⁷. Αυτοί αποτελούν ένα ποσοστό του Φόρου Εισοδήματος, του Φ.Π.Α. και του Φόρου Ακίνητης Περιουσίας. Επιπλέον, τυχόν υπερβάλλον κόστος των νέων αρμοδιοτήτων προς τους Ο.Τ.Α. θα καλυφθεί με αύξηση του ποσοστού αυτού.

⁸⁶ Άρθρο 187 του Ν. 3852/2010

⁸⁷ Άρθρα 159 και 160 του Ν. 3852/2010

Διατυπώθηκαν φόβοι σε επίπεδο Δήμων, ότι οι ΚΑΠ των Δήμων θα μειωθούν⁸⁸, ενώ από το πρώτο διάστημα της εφαρμογής του Καλλικράτη σημειώθηκε αναντιστοιχία μεταξύ των εσόδων των Δήμων και των δαπανών, ενόψει μάλιστα της αύξησής τους⁸⁹.

Σε επίπεδο Περιφερειών, διατυπώνεται ο έντονος προβληματισμός ότι, ενόψει της δημοσιονομικής κρίσης και των μειωμένων εσόδων του κράτους, δεν είναι δυνατόν να αφήνεται το ύψος της επιχορήγησης σε αόριστο ποσό, καθώς κατά μεγάλη πιθανότητα θα είναι μικρότερο από το επιθυμητό⁹⁰. Εξάλλου, το πρόβλημα προκύπτει και από τη δυσκολία «κοστολόγησης» των αρμοδιοτήτων⁹¹.

Κάθε προσαρμογή είναι δύσκολη, πολύ δε περισσότερο σε μία τόσο ριζική αλλαγή. Ωστόσο, στην προσπάθεια αποκέντρωσης των αρμοδιοτήτων και τη δημιουργία ισχυρών Ο.Τ.Α. πρωτεύοντα ρόλο θα έπρεπε να κατέχει η διασφάλιση της οικονομικής δυνατότητάς τους να ανταπεξέλθουν στις νέες τους υποχρεώσεις. Τυχόν παραλείψεις, αβλεψίες, υπερεκτίμηση της δυνατότητας εξοικονόμησης πόρων, προκαλεί ταλαιπωρία προς τους πολίτες και φέρνει αποτελέσματα αντίθετα από τα επιδιωκόμενα⁹².

Έντονη συζήτηση αναφορικά με τους πόρους των Ο.Τ.Α. έγινε και στη δημόσια διαβούλευση, ωστόσο το ζήτημα που τέθηκε κατά κύριο λόγο στην περίπτωση αυτή ήταν η διασφάλιση της διαφάνειας στη διαχείριση των πόρων⁹³. Η προηγούμενη εμπειρία από τον Καποδίστρια προκάλεσε την δυσπιστία των πολιτών αναφορικά με τη χρηστή διαχείριση των οικονομικών των Ο.Τ.Α.

Ενόψει των ανωτέρω προβληματισμών, αναγκαία κρίνεται η αύξηση των πόρων των Ο.Τ.Α. και η διοικητική υλοστήριξη για την άμεση οργάνωση της άσκησης των νέων αρμοδιοτήτων, ώστε να αποφευχθούν οι άσκοπες δαπάνες κατά τη μεταβατική περίοδο, και η διασφάλιση της μέγιστης δυνατής διαφάνειας στη διαχείριση των οικονομικών των Ο.Τ.Α.. Μέχρι στιγμής δε φαίνεται να έχει επιτύχει ούτε ο κρατικός μηχανισμός, ούτε οι Ο.Τ.Α. να χειριστούν τη μεταρρύθμιση με τρόπο που να φέρνει περισσότερα αποτελέσματα από ότι δυσκολίες.

⁸⁸ <http://www.tovima.gr/politics/article/?aid=322873>

⁸⁹ <http://www.skai.gr/news/greece/article/167003/tedkna-ano-tou-30-oi-perikopes-poron-logo-kallikrati/>

⁹⁰ Ευμοιρίδης Κ., 2010, Έκτακτο Συνέδριο Εν.Α.Ε. με θέμα ΣΧΕΔΙΟ ΝΟΜΟΥ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ, Αθήνα, 5-6 Μαΐου, Πρακτικά συνεδρίου, διαθέσιμο στη σελίδα «<http://www.ena.gr/sinedria.asp?todo=parelthonta&NewsYear=2010&id=1068>»

⁹¹ Στο ίδιο

⁹² <http://www.skai.gr/news/greece/article/167003/tedkna-ano-tou-30-oi-perikopes-poron-logo-kallikrati/>

⁹³ <http://www.opengov.gr/types/?p=369>

Άλλωστε η επίτευξη του κεντρικού στόχου για αυτοδύναμες και αυτόνομες αυτοδιοικητικές μονάδες εξαρτάται από τα οικονομικά μεγέθη. Η εξάρτηση από την κεντρική διοίκηση οδηγούσε σε καθυστερήσεις και πολυδαίδαλες διαδικασίες που λειτουργούσαν σε βάρος της αποτελεσματικότητας.

IV. Η ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ ΣΤΗΝ ΑΣΚΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ι. Ο Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης⁹⁴

Ο Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης αποτελεί ένα νέο θεσμό που εισάγει το Πρόγραμμα Καλλικράτη. Είναι ένα όργανο που υπάρχει σε Δήμους άνω των 20.000 δημοτών. Το πρόσωπο που καταλαμβάνει τη θέση του Συμπαραστάτη επιλέγεται από το Δημοτικό Συμβούλιο έπειτα από ψηφοφορία και απαιτείται ειδική πλειοψηφία 2/3, προκειμένου να αποφεύγονται παραταξιακές σκοπιμότητες και να δημιουργούνται προϋποθέσεις ευρύτερων συνεργασιών με σκοπό την απρόσκοπτη λειτουργία του θεσμού. Μάλιστα, για τη διασφάλιση της αμεροληψίας και αποφυγή της «κομματικής γραμμής» ως προς την εκλογή του, η ψηφοφορία είναι μυστική.

Το πρόσωπο αυτό πρέπει να είναι εγνωσμένου κύρους και εμπειρίας, ενώ τίθεται κώλυμα για τους αιρετούς του Δήμου ή της Περιφέρειας και τους βουλευτές. Αυτό, αξίζει να αναφερθεί ως εξαιρετική επιτυχία του θεσμού της ανοιχτής διαβούλευσης, καθώς αρχικώς η πρόταση ήταν το πρόσωπο να μπορεί να επιλέγεται και μέσα από τους δημοτικούς συμβούλους⁹⁵. Η σφοδρή αντίδραση που συνάντησε η πρόταση οδήγησε στη θέσπιση του παραπάνω κωλύματος, δημιουργώντας μία δικλείδα ασφαλείας ώστε να διατηρείται κατά το δυνατόν η ανεξαρτησία του Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης από τους δημοτικούς άρχοντες. Η θητεία του ορίζεται σύγχρονη με τη θητεία των δημοτικών αρχών.

⁹⁴ Άρθρο 77 του Ν. 3852/2010

⁹⁵ <http://www.opengov.gr/types/?p=385>

Η επιλογή του προσώπου πρέπει να έχει ολοκληρωθεί δύο μήνες από την εγκατάσταση των δημοτικών αρχών, ήτοι για την παρούσα διοίκηση, την 28.2.2011. Η αρχική διατύπωση του νόμου αναφέρει ότι το διμνημο αυτό είναι «αποκλειστική προθεσμία».

Ήδη, δρομολογείται αντικατάσταση της φράσης «πρέπει να έχει ολοκληρωθεί σε αποκλειστική προθεσμία» με τη φράση «γίνεται εντός»⁹⁶, έτσι ώστε να ξεπεραστεί το πρόβλημα που δημιουργήθηκε σε πολλούς δήμους, λόγω της αδυναμίας επίτευξης πλειοψηφίας⁹⁷.

Ο Συμπαραστάτης του Δημότη έχει ως αντικείμενο τη διευθέτηση των διαφορών που προκύπτουν μεταξύ του Δήμου και των πολιτών ή των επιχειρήσεων εξαιτίας πράξεων κακοδιοίκησης των υπηρεσιών του Δήμου. Είναι μία εμφανής προσπάθεια, τόσο να μειωθούν οι γραφειοκρατικές διαδικασίες και να διορθωθούν τα κακώς κείμενα των Δήμων, όσο και να έρθει ο πολίτης πιο κοντά στη Διοίκηση και να αποκτήσει εμπιστοσύνη σε ένα θεσμό που μπορεί να λειτουργήσει συμβιβαστικά και άμεσα. Για το λόγο αυτό τίθεται ως περιθώριο γραπτής ή ηλεκτρονικής απάντησης από την πλευρά του Συμπαραστάτη προς τον παραπονούμενο πολίτη το χρονικό διάστημα των 30 ημερών.

Το Δημοτικό Συμβούλιο, έχει τη δυνατότητα, με δικαιολογημένη απάντησή του, να ανακαλέσει το Συμπαραστάτη του Δημότη, με την ίδια διαδικασία με εκείνη της εκλογής του.

Ο Συμπαραστάτης του Δημότη συντάσσει ετήσια έκθεση, την οποία παρουσιάζει σε ειδική δημόσια συνεδρίαση του Δημοτικού Συμβουλίου. Επίσης, στις αρμοδιότητες του Συμπαραστάτη είναι και η διατύπωση παρατηρήσεων δικών του επί κακοδιοικήσεων του Δήμου και προτάσεων για τη βελτίωση της παροχής υπηρεσιών προς τους δημότες και των σχέσεων Δήμου και Δημοτών.

Στα προσόντα του Συμπαραστάτη δεν αναφέρεται κανένα προσόν πέραν του «εγνωσμένου κύρους και εμπειρίας». Ο καθορισμός στοιχειωδών, έστω, προσόντων, θα μπορούσε, ίσως, να διασφαλίσει μία μόρφωση του Συμπαραστάτη, ώστε να ανταποκρίνεται στα καθήκοντά του με μεγαλύτερη ευχέρεια.

⁹⁶ Προτεινόμενη διάταξη της παραγράφου 2 του άρθρου 58 του νομοσχεδίου: «Θεσμικό Πλαίσιο των Πρότυπων Πειραματικών Σχολείων, ίδρυση Ινστιτούτου Εκπαιδευτικής Πολιτικής, οργάνωση του Ινστιτούτου Τεχνολογίας Υπολογιστών και Εκδόσεων «ΔΙΟΦΑΝΤΟΣ» και λοιπές διατάξεις», διαθέσιμο στο: http://dimosnet.gr/index.php?MDL=pages&Branch=N_N000000002_N000007717_N000007825_N000007826

⁹⁷ Ενδεικτικά: http://www.seleo.gr/index.php?option=com_content&view=article&id=22971:2011-02-28-22-12-12&catid=1:latest-news&Itemid=50

ii. Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης⁹⁸

Η Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης αποτελεί ένα όργανο το Δήμου, το οποίο είναι συλλογικό και έχει γνωμοδοτική αρμοδιότητα. Συγκροτείται υποχρεωτικά σε Δήμους άνω των 10.000 κατοίκων, ενώ τα πρόσωπα που τη συνιστούν επιλέγονται από το Δημοτικό Συμβούλιο με αυξημένη πλειοψηφία 2/3 των μελών του. Η Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης είναι όργανο το οποίο μπορεί να συσταθεί και σε μικρότερους Δήμους, αρκεί να το αποφασίσει το Δημοτικό Συμβούλιο.

Η σύνθεσή της περιλαμβάνει εκπροσώπους διαφόρων φορέων του Δήμου, επαγγελματιών, εθελοντών, συλλόγων, τοπικών συμβουλίων νέων και όποιων άλλων μπορεί να κριθεί απαραίτητη η εκπροσώπηση στην Επιτροπή Διαβούλευσης. Τα πρόσωπα που επιλέγονται ανέρχονται σε 25-50 τον αριθμό, ενώ με κλήρωση ορίζονται επιπλέον πρόσωπα σε ποσοστό 1/3 από τους επιλεγθέντες. Κατά τον τρόπο αυτόν, στη σύνθεση της Επιτροπής Διαβούλευσης εκπροσωπούνται τόσο φορείς της τοπικής κοινωνίας που έχουν σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση της καθημερινότητας και της φυσιογνωμίας αλλά και της ανάπτυξης και των υποδομών του Δήμου, αλλά και μέσοι πολίτες χωρίς κριτήρια άλλα από την καταγραφή τους στους εκλογικούς καταλόγους.

Διασφαλίζεται., συνεπώς, η εκπροσώπηση όλων των συνισταμένων δυνάμεων του Δήμου, από τους απλούς πολίτες που δέχονται και απολαμβάνουν τις υπηρεσίες του, παρατηρούν τις δυνατότητες περαιτέρω ανάπτυξης, ή παρατηρούν τα κακώς κείμενα από τη σκοπιά του αποδέκτη αυτών, μέχρι τους εκπροσώπους των δυνάμεων της κοινωνίας από διάφορες συγκεκριμένες κατηγορίες (νέους, εμπόρους, επαγγελματίες, επιστήμονες κοκ). Η αρχική πρόταση για το άρθρο δεν περιελάμβανε τα κληρωτά μέλη και όριζε μόνο μία συνεδρίαση το χρόνο. Μέσα από τη δημόσια διαβούλευση επετεύχθη τροποποίηση των σημείων αυτών⁹⁹.

Η Επιτροπή ορίζεται ότι συνεδριάζει σε τακτά χρονικά διαστήματα για διάφορα ζητήματα του Δήμου και μία φορά το χρόνο πριν τη σύνταξη των προσχεδίων του προϋπολογισμού και του ετήσιου προγράμματος δράσης του Δήμου. Οι δημότες και εκπρόσωποι των φορέων του Δήμου μέσα από το όργανο αυτό δύνανται να καταθέτουν τις προτάσεις και την άποψή τους επί των θεμάτων τα οποία αφορούν τις επικείμενες ενέργειες του Δήμου, το αναπτυξιακό πρόγραμμα και το πρόγραμμα δράσης, γενικότερα ζητήματα της τοπικής κοινωνίας, προβλήματα και πιθανές λύσεις, καθώς και

⁹⁸ Άρθρο 76 του Ν. 3852/2010

⁹⁹ <http://www.opengov.gr/yfes/?p=387>

παρατηρήσεις επί των ζητημάτων για τα οποία το Δημοτικό Συμβούλιο εκδίδει κανονιστικού χαρακτήρα πράξεις. Έχει δηλαδή διευρυμένο γνωμοδοτικό χαρακτήρα, για κάθε γενικότερο ζήτημα του Δήμου, που έχει αντίκτυπο στους πολίτες και στους διαφόρους φορείς.

Η δυνατότητα συμμετοχής του κάθε δημότη στην εν λόγω επιτροπή, συνδέει άμεσα τον πολίτη με τα κοινά, του δίνει βήμα έκφρασης και πρωτοβουλίας, του δημιουργεί αίσθημα υπευθυνότητας απέναντι στο Δήμο και την τοπική κοινωνία. Η θητεία της Επιτροπής διαρκεί δύομισι χρόνια κατά μέγιστο χρονικό διάστημα. Η αλλαγή των προσώπων ή επανεκλογή τους μπορεί να θεωρηθεί θετική καθώς εξασφαλίζεται η συμμετοχή και άλλων προσώπων, τουλάχιστον των κληρωτών. Είναι μία από τις σημαντικότερες ρυθμίσεις του νόμου που έχουν σκοπό την ενίσχυση του χαρακτήρα της τοπικής αυτοδιοίκησης και την επαναθεμελίωση των σχέσεων πολίτη – κράτους με ενδιάμεσο τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

iii. Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών¹⁰⁰

Οι μετανάστες είναι μία πραγματικότητα την οποία ο νέος νόμος επέλεξε να μην αγνοήσει. Η παρουσία τους στις τοπικές κοινωνίες άλλοτε δημιούργησε πρόβλημα, άλλοτε τόνωσε την τοπική οικονομία. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, προκάλεσε αλλαγή στη σύνθεση της τοπικής κοινωνίας, ενώ μέχρι την προσαρμογή τους, οι μετανάστες αντιμετώπισαν παντού προβλήματα και δυσχέρειες.

Ο νέος νόμος, αντιλαμβανόμενος ότι τα προβλήματα από την έλευση των μεταναστών στη χώρα δημιουργήθηκαν κυρίως λόγω της έλλειψης μηχανισμού υποδοχής και κατά συνέπεια καθυστέρησης ή και αδυναμίας ένταξής τους στην ελληνική κοινωνία, σαν ενεργά μέλη της, θέσπισε το Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών. Πρόκειται για ένα όργανο συλλογικό, το οποίο συστήνεται σε κάθε Δήμο, ανεξάρτητα από τον πληθυσμό του. Αυτό άλλωστε καταδεικνύει και τη σημασία που δίνει σε αυτή τη διαδικασία ο νομοθέτης.

Η σύνθεσή του περιλαμβάνει δημοτικούς συμβούλους, εκπροσώπους των μεταναστών και εκπροσώπους κοινωνικών φορέων με δράση σχετική με τα προβλήματα των μεταναστών.

¹⁰⁰ Άρθρο 78 του Ν. 3852/2010

Οι εκπρόσωποι των μεταναστών μπορεί να είναι είτε εκλεγόμενοι από τους ίδιους τους μετανάστες, είτε οριζόμενοι από φορείς μεταναστών, που πάντως δραστηριοποιούνται στην περιοχή. Σημαντικό για τον έντονο κοινωνικό χαρακτήρα του συμβουλίου, είναι ότι η συμμετοχή σε αυτό είναι τιμητική και άμισθη.

Ο ρόλος του Συμβουλίου είναι η χαρτογράφηση των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες και η διατύπωση προτάσεων και εισηγήσεων για την ομαλή τους ένταξη στο Δήμο. Σκοπός του, είναι η εξομάλυνση της διαδικασίας ένταξης των μεταναστών στην τοπική κοινωνία μέσω κοινωνικών δράσεων και δραστηριοτήτων για την ευαισθητοποίηση των πολιτών, και η συνακόλουθη ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής με τους ημεδαπούς. Αυτό θα φέρει ως αποτέλεσμα τη δυνατότητα της μέγιστης δυνατής συνεργασίας των πολιτών, της κοινής προσπάθειας για ανάπτυξη και ενίσχυση της τοπικής κοινωνίας.

Η επιλογή του νομοθέτη να θεσμοθετήσει, αντί να αγνοήσει αυτό το μείζον πρόβλημα, μέσα στα όρια της τοπικής αυτοδιοίκησης, μπορεί να οριοθετεί μία νέα εποχή κατά την οποία το πρόβλημα των μεταναστών θα διαχειρίζεται και θα επιτρέπει την ένταξη στην κοινωνία των μεταναστών, αντί να δημιουργεί πανικό και προβλήματα από και για τους μετανάστες.

iv. Συνέλευση Κατοίκων Τοπικής Κοινότητας¹⁰¹

Στις τοπικές κοινότητες, λόγω του μικρού αριθμού των κατοίκων, συστήνεται ένα όργανο συλλογικό, το οποίο αποτελεί μία μορφή άμεσης δημοκρατίας. Συγκεκριμένα, μία φορά κατ' έτος, συγκεντρώνονται οι κάτοικοι και φορείς της τοπικής κοινότητας από τον Εκπρόσωπο, ή τον Πρόεδρο του Συμβουλίου σε συνέλευση με γνωμοδοτικό χαρακτήρα.

Αντικείμενο των συνελεύσεων αυτών, είναι τόσο οι ανάγκες που υπάρχουν για την τοπική κοινότητα, όσο και τα μέτρα στήριξης που είναι ανάγκη να ληφθούν από το Δημοτικό Συμβούλιο. Ο νόμος αφήνει ευρύ περιθώριο ζητημάτων επί των οποίων δύναται να διατυπώσει τις προτάσεις της η Συνέλευση, ενώ αναφέρει –προφανώς ενδεικτικώς- την παροχή υπηρεσιών για την εξυπηρέτηση των κατοίκων της περιοχής, την κοινωνική μέριμνα υπέρ των ηλικιωμένων και των παιδιών, τα έργα που απαιτούνται για την περιοχή, την τουριστική αξιοποίηση και προβολή της περιοχής και τα

¹⁰¹ Άρθρο 85 του Ν. 3852/2010

πολιτιστικά, ψυχαγωγικά και αθλητικά προγράμματα που μπορούν να προωθηθούν και να εφαρμοσθούν στην περιοχή.

Όλα τούτα είναι προφανές ότι επηρεάζουν τόσο την καθημερινότητα, όσο και την ανάπτυξη της περιοχής σε επίπεδο οικονομίας και υποδομών. Οι κάτοικοι της τοπικής κοινότητας δύνανται να έχουν ίδια αντίληψη επί των προβλημάτων που ανακύπτουν ή είναι διαρκή στην περιοχή τους. Κατά συνέπεια, μπορούν να προτείνουν πιθανόν καίριες λύσεις σε αυτά. Επίσης, η ύπαρξη δυνατοτήτων τουριστικής αξιοποίησης και προβολής είναι κάτι που οι κάτοικοι αντιλαμβάνονται και, σχεδόν βέβαια, επιθυμούν. Προτείνοντας συγκεκριμένο σχέδιο για την εκμετάλλευση των προτερημάτων της περιοχής τους, είναι δυνατόν ο Δήμος να κρίνει ότι είναι πράγματι πρόσφορο το έδαφος για τουριστική αξιοποίηση και να προχωρήσει στην εφαρμογή του.

Η προσπάθεια του Προγράμματος Καλλικράτη να ενισχύσει τη συμμετοχή των πολιτών στη διακυβέρνηση των Ο.Τ.Α. είναι εμφανής και σε αυτή τη ρύθμιση.

ν. Περιφερειακή Επιτροπή Διαβούλευσης¹⁰²

Η Περιφερειακή Επιτροπή Διαβούλευσης συγκροτείται με απόφαση του Περιφερειακού Συμβουλίου σε προθεσμία δύο μηνών από την ανάληψη των υποχρεώσεών του. Η Επιτροπή έχει ίδια θητεία με αυτή των περιφερειακών αρχών και συντίθεται από τους Δημάρχους της Περιφέρειας, εκπροσώπους διαφόρων φορέων και πολίτες. Οι κατηγορίες των φορέων είναι καθορισμένες σε μεγαλύτερο βαθμό από τους φορείς που εκπροσωπούνται στη Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης. Σε ένα μεγάλο βαθμό και πάλι το Περιφερειακό Συμβούλιο έχει ευχέρεια να επιλέξει ποιοι φορείς θα εκπροσωπηθούν στην Επιτροπή, αλλά τα περιθώρια είναι πιο περιορισμένα σε σχέση με αυτά του Δημοτικού Συμβουλίου.

Η Επιτροπή αποτελείται από 35-60 μέλη και το 1/3 αυτών είναι πολίτες που προκύπτουν από κλήρωση. Επίσης αξίζει να σημειωθεί ότι στις συνεδριάσεις της Επιτροπής προσκαλούνται και συμμετέχουν οι εκπρόσωποι των πολιτικών κομμάτων που εκπροσωπούνται στη Βουλή και των περιφερειακών παρατάξεων που εκπροσωπούνται στο Περιφερειακό Συμβούλιο.

¹⁰² Άρθρο 178 του Ν. 3852/2010

Στην αντίστοιχη διατύπωση του νόμου για τη Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης, διευκρινίζεται ότι εκπρόσωποι κρατικών αρχών, τοπικών οργανώσεων πολιτικών κομμάτων και οι επικεφαλής των δημοτικών παρατάξεων του Δημοτικού Συμβουλίου καλούνται κατά περίπτωση και συμμετέχουν χωρίς δικαίωμα ψήφου.

Συμπεραίνεται ότι στην Περιφερειακή Επιτροπή Διαβούλευσης μπορούν να συμμετάσχουν με δικαίωμα ψήφου και οι ως άνω αιρετοί που καλούνται να συμμετάσχουν. Αυτό φαίνεται ότι δημιουργεί τη διαφορά ανάμεσα στις δύο Επιτροπές, η μεν Δημοτική να αποτελείται αποκλειστικά από πολίτες και φορείς του τόπου και να αποφασίζει χωρίς κομματικές ή άλλες επιρροές, ενώ η Περιφερειακή αποφασίζει κατά ένα ποσοστό κομματικά, καθώς συμμετέχουν σε αυτήν εκπρόσωποι πολιτικών κομμάτων και αιρετοί. Μία αρχική παρατήρηση θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί λέγοντας πως η συμμετοχή αιρετών στη λήψη αποφάσεων από την Περιφερειακή Επιτροπή Διαβούλευσης δίνει σε αυτήν άλλο κύρος και νομιμοποίηση.

Ωστόσο, μία δεύτερη ανάγνωση, δημιουργεί την απορία, γιατί ένα γνωμοδοτικό καθαρά όργανο, χωρίς καμία αποφασιστική αρμοδιότητα, χρειάζεται μία νομιμοποίηση με τη συμμετοχή αιρετών, όταν ο ίδιος ο σκοπός της Επιτροπής είναι η δημιουργία ενός οργάνου άμεσα δημοκρατικού με τη συμμετοχή πολιτών και φορέων της Περιφέρειας. Ίσως θα διασφαλιζόταν μεγαλύτερη αξιοπιστία και κύρος για την Επιτροπή, εάν παρέμενε και αυτή, όπως η Δημοτική Επιτροπή, καθαρά και μόνο ένα όργανο των πολιτών, ίσως με τη συμμετοχή των αιρετών χωρίς πάντως δικαίωμα ψήφου.

Η Επιτροπή έχει ως αρμοδιότητα τη διατύπωση και εισήγηση προτάσεων προς το Περιφερειακό Συμβούλιο, σχετικά με το αναπτυξιακό πρόγραμμα και τις προτεραιότητες που πρέπει αυτό να θέτει. Το Περιφερειακό Συμβούλιο και ο Περιφερειάρχης μπορούν, με απόφασή τους, να παραπέμψουν κάποιο ζήτημα της Περιφέρειας στην Επιτροπή, ώστε αυτή να γνωμοδοτήσει σχετικά. Τέλος, μπορεί να εξετάσει και να διατυπώσει τη γνώμη της σχετικά με τις αναπτυξιακές δυνατότητες και προοπτικές της Περιφέρειας, και τα προβλήματα που ταλανίζουν αυτή και πιθανές λύσεις.

vi. Περιφερειακός Συμπαραστάτης του Πολίτη και της επιχείρησης¹⁰³

Ο Περιφερειακός Συμπαραστάτης εκλέγεται με την ίδια διαδικασία και την ίδια προθεσμία με αυτήν του Συμπαραστάτη του Δημότη.

Αρμοδιότητά του είναι η διαμεσολάβηση για την επίλυση των προβλημάτων που προκύπτουν από την άσκηση εξουσίας από πλευράς των περιφερειακών υπηρεσιών και νομικών προσώπων της Περιφέρειας.

Οφείλει να επαναδιατυπωθεί ο προβληματισμός σχετικά με το γεγονός ότι ο νόμος δεν απαιτεί κανένα άλλο προσόν για την επιλογή του προσώπου που θα καταλάβει τη θέση του Συμπαραστάτη του Πολίτη, πέραν από το εγνωσμένο κύρος και την εμπειρία. Και μπορεί μεν στο Δήμο, που είναι μία κοινότητα μικρού μεγέθους να μπορεί να ανταποκριθεί κάποιος χωρίς τυπικά προσόντα, αλλά σαφώς στο επίπεδο της Περιφέρειας το πρόσωπο αυτό θα έπρεπε να έχει καθορισμένα ελάχιστα τυπικά προσόντα, ώστε να μπορεί να ανταπεξέλθει. Εξάλλου, τόσο το «εγνωσμένο κύρος» όσο και η «εμπειρία» αποτελούν μη μετρήσιμα μεγέθη και κατά συνέπεια δεν μπορεί κανείς να γνωρίζει κατά πόσο είναι διαφανής και αξιοκρατική μία επιλογή με βάση αυτά.

Ο Συμπαραστάτης του Πολίτη προκειμένου να μπορέσει να επιτελέσει το έργο του οφείλει να έχει γνώση του τρόπου της Διοίκησης της Περιφέρειας, των κανόνων που τη διέπουν, των προβλημάτων που μπορούν να ανακύψουν, τις λύσεις που μπορούν να δοθούν, και πρωτίστως, τι πράγματι αποτελεί «κακοδιοίκηση» και τι όχι. Με δεδομένο, εξάλλου, ότι οι Περιφέρειες αναλαμβάνουν πλέον να διαχειριστούν κομμάτι της κρατικής εξουσίας, μπορεί η άγνοια του προσώπου που θα αναλάβει τη θέση του Συμπαραστάτη του Πολίτη να δημιουργήσει, αντί για γέφυρες, χάσματα μεταξύ των πολιτών και της Περιφέρειας.

¹⁰³ Άρθρο 179 του Ν. 3852/2010

vii. Η Άμεση Συμμετοχή των Πολιτών στην Αυτοδιοίκηση - Μοχλός για την Ενίσχυση των Τοπικών Κοινωνιών

Η συμμετοχή του πολίτη στα κοινά αποτελεί την πεμπτουςία της δημοκρατίας. Η δυνατότητα άμεσης συμμετοχής του πολίτη σε όργανα των Ο.Τ.Α. εισάγει στην τοπική αυτοδιοίκηση ένα θεσμό άμεσης δημοκρατίας, μία αξία άρρηκτα συνυφασμένη με τη χώρα μας.

Τα όργανα άμεσης συμμετοχής, σε συνδυασμό με την εισαγωγή του θεσμού του Συμπαραστάτη σε αμφότερους τους βαθμούς τοπικής αυτοδιοίκησης έρχονται να αναδιαμορφώσουν τις σχέσεις του πολίτη με το Δήμο και την Περιφέρεια.

Αρχικώς, ο πολίτης έχει πλέον ένα πρόσωπο προς το οποίο μπορεί να εκθέσει τα προβλήματά του σχετικά με τη διοίκηση του Δήμου ή της Περιφέρειας, αντί για τον προϊστάμενο κάποιας υπηρεσίας, που λόγω συναδελφικότητας μπορεί να μην έκανε καμία κίνηση.

Έχει ένα θεσμό διαμεσολάβησης, αντί για την αναγκαστική, πολυδάπανη και χρονοβόρα, προσφυγή προς τη δικαιοσύνη. Αυτό σαφώς μπορεί να δημιουργήσει μία εμπιστοσύνη απέναντι στην τοπική αρχή, καθώς υπάρχει τρόπος να επιτευχθεί μία συμβιβαστική επίλυση του προβλήματος του πολίτη.

Συγχρόνως, η άμεση συμμετοχή του ιδίου του πολίτη ή ακόμη και η πιθανότητα της συμμετοχής του σε ένα όργανο με ευρεία γνωμοδοτική αρμοδιότητα, βάζουν σε άλλη βάση, πιο στέρεη, το οικοδόμημα της σχέσης πολίτη-τοπικής αυτοδιοίκησης, η οποία μπορεί να αποτελέσει το θεμέλιο μιας νέας, υγιούς σχέσης πολίτη-κράτους.

Φυσικά, οι ρυθμίσεις θα φέρουν αποτελέσματα, μόνον εφόσον λειτουργήσουν με συνέπεια, διαφάνεια και αποτελεσματικότητα. Ακόμη και υποψίες για αδιαφανή λειτουργία του θεσμού του Συμπαραστάτη, μπορεί να οδηγήσουν το θεσμό σε κατάρρευση. Η τυχόν αδιαφορία των αποφασιστικών οργάνων για τη διατυπωμένη γνώμη των συμμετοχικών οργάνων, θα λειτουργήσει ακριβώς αντίθετα από την πρόθεση του νομοθέτη, δημιουργώντας την πεποίθηση στους πολίτες ότι δεν εισακούγονται ούτε καν μέσα από όργανα άμεσης συμμετοχής.

Ενδεχόμενη υποχρηματοδότηση ή διοικητική κωλυσιεργία δεν πρέπει να οδηγήσουν σε υπολειτουργία τους νέους θεσμούς.

Αντίθετα, οφείλει να υπάρξει κάθε δυνατή προσπάθεια των Ο.Τ.Α. και των λοιπών αρμοδίων αρχών, ώστε οι εξαγγελθέντες θεσμοί, με υπευθυνότητα και σύνεση, να επιφέρουν τα μέγιστα δυνατά αποτελέσματα, να ενισχύσουν τη συμμετοχή και εμπιστοσύνη των πολιτών στην εγγύτερη για αυτούς εξουσία, ώστε να οικοδομηθεί μία κοινωνία πολιτών που θα λειτουργεί και εκείνη με τη σειρά της με αίσθημα ευθύνης απέναντι στο κράτος.

V. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Τα τελευταία είκοσι χρόνια η Τοπική Αυτοδιοίκηση γνώρισε σειρά αλλαγών με πρωταρχικό μέλημα την ενίσχυση της Δημοκρατίας και της συμμετοχής των πολιτών. Παράλληλα, υπήρξε και παραμένει, τουλάχιστον σε επίπεδο διακηρύξεων, η επιθυμία για ένα Κράτος αποκεντρωμένο με επιτελικό χαρακτήρα.

Ο Καλλικράτης, με τις τροποποιήσεις που αναλύθηκαν στα επιμέρους κεφάλαια, ήρθε για να αλλάξει εντελώς τους ΟΤΑ. Τα γεωγραφικά όρια, οι αρμοδιότητες, τα όργανα, η εκπροσώπηση, αποσκοπούν στη δημιουργία μονάδων ισχυρών και ικανών να σταθούν αυτοδύναμα και αποτελεσματικά στις ανάγκες της κοινωνίας. Η Ελλάδα έρχεται να προσεγγίσει το ευρωπαϊκό πρότυπο στην Αυτοδιοίκηση όπου οι τοπικές κοινωνίες έχουν πρωτεύοντα ρόλο στα ζητήματα που αφορούν «τον οίκο τους». Η κεντρική διοίκηση απεμπολή αρμοδιότητες και μέσα με σκοπό την καλύτερη και ταχύτερη επαφή του πολίτη με το Κράτος.

Μια από τις βασικότερες στοχεύσεις είναι η δημιουργία ισχυρών μονάδων Αυτοδιοίκησης. Ο πολίτης στην επαφή με τη Διοίκηση χρειάζεται αμεσότητα, ταχύτητα, αποτελεσματικότητα, χαρακτηριστικά που δεν εμφανίζει ο μέχρι τώρα άκρα συγκεντρωτικός κρατικός μηχανισμός. Η παραχώρηση αρμοδιοτήτων από τις παλιές Νομαρχίες εξασφαλίζει την καλύτερη αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού αλλά και την καλύτερη οργάνωση των υπηρεσιών. Στο νέο μοντέλο, οι ΟΤΑ δε λειτουργούν ως μεσάζοντες ανάμεσα στον πολίτη και την κεντρική εξουσία αλλά ως ο πρώτος ισχυρός «συνομιλητής».

Την ίδια στιγμή, ο πολίτης γίνεται κοινωνός και συνδιαμορφωτής της πολιτικής που επηρεάζει την καθημερινότητά του περισσότερο από οποιαδήποτε άλλη, αυτήν της τοπικής του κοινότητας. Ο «Καλλικράτης», δίνει τη δυνατότητα συμμετοχής και παρέμβασης μέσα από όργανα όπως η Επιτροπή Διαβούλευσης. Γίνεται αντιληπτό ότι η κοινωνία των πολιτών αποκτά ενεργό ρόλο. Η άσκηση της διοίκησης αποκτά χαρακτηριστικά πρωτόγνωρα για τα ελληνικά δεδομένα και οι αιρετοί δε δρουν αυτοβούλως και κατά το δοκούν.

Θα μπορούσαμε να πούμε να πούμε ότι δημιουργείται ένα είδος λογοδοσίας και μάλιστα εκ των προτέρων, δηλαδή πριν τη λήψη της απόφασης όπως συμβαίνει επί παραδείγματι με τη συζήτηση του τεχνικού προγράμματος ενός Δήμου στα πλαίσια της Επιτροπής Διαβούλευσης. Παράλληλα, ο θεσμός του συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης έρχεται να επιλύσει συμβιβαστικά διαφορές που προκύπτουν από την ενάσκηση της εξουσίας και να περιορίσει ενδεχόμενες αυθαιρεσίες ή και αμέλειες λόγω άγνοιας επί των πραγματικών περιστατικών. Κατά αυτόν τον τρόπο, επιδιώκεται οι Ο.Τ.Α. να αποτελέσουν το πρώτο στάδιο κατά το οποίο θα επιδιωχθεί η επανόρθωση της, κατά κοινή παραδοχή, διαταραγμένης σχέσης κράτους-πολίτη.

Την ίδια στιγμή ανέκυψαν ερωτήματα και προβλήματα από την εφαρμογή του Ν. 3852/2010.

Ο ελληνικός εδαφικός χώρος χαρακτηρίζεται από ανομοιογένεια. Ο ορεινός χαρακτήρας της ηπειρωτικής χώρας και το πολυπληθές της νησιωτικής έχουν ως αποτέλεσμα τη μεγέθυνση των αποστάσεων από τα κέντρα λήψης των αποφάσεων αλλά και την απουσία υποστηρικτών δομών. Η πρόβλεψη του Νόμου για συγκεκριμένες περιοχές δεν ικανοποίησε σε πολλές περιπτώσεις το τοπικιστικό αίσθημα.

Επίσης, ένα από τα μείζονα ζητήματα είναι η χρηματοδότηση των νέων οργανισμών. Η κριτική που ασκήθηκε από τα συλλογικά όργανα των ΟΤΑ εστίασε και στους πόρους καθώς πολλοί εντοπίζουν μια αδυναμία ανταπόκρισης στις νέες αρμοδιότητες. Βέβαια, στο σημείο αυτό πρέπει να αναφερθεί ότι μέχρι σήμερα η συντριπτική πλειοψηφία των Δήμων αντιμετώπιζε σοβαρό πρόβλημα χρεών είτε λόγω κακοδιαχείρισης είτε λόγω παρακράτησης πόρων που προβλέπονται για την Αυτοδιοίκηση.

Πλέον, δίνεται η δυνατότητα καλύτερης πρόσβασης σε ευρωπαϊκές χρηματοδοτήσεις αλλά και η θεσμοθέτηση πόρων από τους ίδιους τους ΟΤΑ, γεγονός που αναγάγει τη συντονισμένη δράση και τη χρηστή διοίκηση σε ακρογωνιαίους λίθους της επιτυχίας του εγχειρήματος. Οι μηχανισμοί εποπτείας και διαφάνειας για τους Ο.Τ.Α. είναι επίσης μία θετική εξέλιξη προς τη διασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειάς τους και τη συνακόλουθη ανταπόκρισή τους προς τις νέες τους υποχρεώσεις.

Η ευόδωση των προσπαθειών απαιτεί ταχύτερους ρυθμούς και από πλευράς κεντρικής διοίκησης. Μέχρι σήμερα πλήθος προεδρικών διαταγμάτων δεν έχουν εκδοθεί με αποτέλεσμα σειρά αρμοδιοτήτων να εκκρεμούν και να δημιουργείται ένα κλίμα σύγχυσης.

Δεν είναι λίγοι όσοι μιλούν για την ανάγκη η εφαρμογή του Νόμου να είχε μετατεθεί για το μέλλον ούτως ώστε το Κράτος να μπορεί να προετοιμαστεί καλύτερα και να δοθεί η δυνατότητα στα αιρετά όργανα να ενημερωθούν πλήρως. Το θεσμικό πλαίσιο του «Καλλικράτης» είναι πολυδαίδαλο καθώς δημιουργεί, καταργεί και αλλάζει δομές.

Είναι βέβαια γεγονός, πως κάθε αλλαγή προκαλεί αντιδράσεις και κριτική. Τα ζητήματα που αφορούν την εφαρμογή, τη λειτουργία και την αποτελεσματικότητα των νέων σχημάτων απασχόλησαν και θα απασχολούν καθ' όλη τη διαδρομή του εγχειρήματος. Η εικόνα των ΟΤΑ μέχρι σήμερα, που χαρακτηρίστηκε από έντονο κομματισμό και μειωμένη ανταποδοτικότητα σε σχέση με τη συνδρομή των πολιτών, επιδιώκεται να αφηθεί στο παρελθόν. Η αντίληψη που επικράτησε ότι ο πρώτος και ο δεύτερος βαθμός υπολειτουργούν και αναλώνονται σε διευθετήσεις ήσσονος σημασίας, περιόρισαν τις δυνατότητες τοπικής ανάπτυξης και οδήγησαν στην απώλεια πολύτιμου χρόνου. Οι καινοτόμες ιδέες του Καλλικράτη θα χαθούν αν τα πρόσωπα δεν τις εφαρμόσουν και η κεντρική διοίκηση δεν τη στηρίζει ενεργά και με συνέπεια. Η στελέχωση και η συνεργασία των υπηρεσιών, καθώς και η ετοιμότητα της κεντρικής διοίκησης να επιλύει ή να διευκρινίζει όπου απαιτείται, θα καθορίσουν την πορεία.

Θα ήθελα να σημειώσω ότι η μετάβαση από τον «Καποδίστρια» στον «Καλλικράτη» συνάντησε λιγότερες αντιδράσεις καθώς ήταν εδραιωμένη η ανάγκη για λιγότερο και αποτελεσματικότερο Κράτος.

Καταληκτικά, θα μπορούσε να συνοψιστεί ως θέση της παρούσας εργασίας ότι οι τροποποιήσεις του Καλλικράτη αναφορικά με τους τεθέντες στόχους ως προς την αποκέντρωση του κράτους και τη δημιουργία ισχυρών τοπικών αυτοδιοικήσεων, με αποτελεσματικότητα σε καίριες αρμοδιότητες, έχουν τη δυναμική να εξελίξουν τις τοπικές κοινωνίες σε μήτρες ανάπτυξης, οικονομικές, πολιτιστικές αλλά και σε επίπεδο υποδομών. Είναι επίσης δυνατόν μέσα από τους νέους μηχανισμούς και όργανα να τεθεί η σχέση πολίτη- κράτους σε νέα, πιο ισχυρή, βάση εμπιστοσύνης. Στην πράξη, θα πρέπει να στηριχθεί το εγχείρημα με αποφασιστικότητα από την κεντρική διοίκηση, με παραχωρήσεις πόρων αναλόγων με τις αρμοδιότητες και με διασφάλιση της μέγιστης δυνατής διαφάνειας και ελέγχου.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ:

ΠΡΩΤΟΓΕΝΕΙΣ ΠΗΓΕΣ:

- «*Νέα αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης-Πρόγραμμα Καλλικράτης*» Αιτιολογική Έκθεση. Ν. 3852/2010, Αθήνα, Βουλή των Ελλήνων.

Ν. 3852/2010

- Αποφ. 350/2011, ΣτΕ Δ' Τμήμα, Αθήνα, διαθέσιμη στο:

«<http://www.ste.gr/portal/page/portal/StE/ProsفاتesApofaseis#a166>»

- Ν. 3434/2006

- Ν. 2539/1997

- Ν. 3463/2006

- Προτεινόμενη διάταξη της παραγράφου 2 του άρθρου 58 του νομοσχεδίου: «Θεσμικό Πλαίσιο των Πρότυπων Πειραματικών Σχολείων, Ίδρυση Ινστιτούτου Εκπαιδευτικής Πολιτικής, οργάνωση του Ινστιτούτου Τεχνολογίας Υπολογιστών και Εκδόσεων «ΔΙΟΦΑΝΤΟΣ» και λοιπές διατάξεις», διαθέσιμο στο:

http://dimosnet.gr/index.php?MDL=pages&Branch=N_N0000000002_N0000007717_N000007825_N0000007826

ΑΝΑΦΟΡΕΣ ΑΠΟ ΤΟ ΔΙΑΔΙΚΤΥΟ:

<http://www.nath.gr/>

<http://www.opengov.gr/types/?p=440>

<http://www.lakonikos.gr/>

<http://www.sepik.net>

<http://www.enet.gr>

<http://www.maknews.gr/>

<http://www.dimokratism.gr>

<http://ekloges-prev.singularlogic.eu>

http://www.ypes.gr/kapodistriass/greek/kapo/fr_prog.htm

<http://www.disabled.gr/lib/>

<http://www.newstime.gr>

<http://www.tovima.gr>

<http://www.skai.gr>

<http://www.seleo.gr/>

ΜΕΛΕΤΕΣ/ΟΜΙΛΙΕΣ:

- Ν. Κ. Χλέπας, κλπ, 2008. Το Σύστημα Διακυβέρνησης των νέων Πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α., Αθήνα, *Μελέτη του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Διαθέσιμο στο: «<http://www.kedke.gr/index.asp?id=296&smenu=254>», σ. 40

- Ευμοίριδης Κ., 2010, *Έκτακτο Συνέδριο Εν.Α.Ε. με θέμα ΣΧΕΔΙΟ ΝΟΜΟΥ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ*, Αθήνα, 5-6 Μαΐου, Πρακτικά συνεδρίου, διαθέσιμο στη σελίδα «<http://www.ena.gr/sinedria.asp?todo=parelthonta&NewsYear=2010&id=1068>»

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ:

Λεξικό της κοινής Νεοελληνικής, (1998), Θεσσαλονίκη: Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, Ινστιτούτο Νεοελληνικών Σπουδών [Ίδρυμα Μανώλη Τριανταφυλλίδη]