



ΤΕΙ ΚΑΛΑΜΑΤΑΣ
ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ
ΤΜΗΜΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**«ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΚΑΙ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ
"ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ". ΣΥΓΚΡΟΥΣΕΙΣ ΚΑΙ ΑΝΤΙΔΡΑΣΕΙΣ».**

ΣΠΟΥΔΑΣΤΡΙΑ:

ΣΚΡΕΠΕΤΟΥ ΔΗΜΗΤΡΑ - ΑΜ: 2003186

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ:

ΣΩΤΗΡΟΠΟΥΛΟΣ ΔΗΜΗΤΡΙΟΣ

ΚΑΛΑΜΑΤΑ 2011

Ευχαριστίες

Στο σημείο αυτό θεωρώ υποχρέωσή μου να ευχαριστήσω τον επιβλέποντα καθηγητή μου κ. **Σωτηρόπουλο Δημήτριο** για την πολύτιμη καθοδήγησή του.

Επιπρόσθετα, οφείλω να αφιερώσω την πτυχιακή μου εργασία στην οικογένειά μου που μου συμπαραστάθηκε όλα τα χρόνια της φοίτησής μου στο ΑΤΕΙ Καλαμάτας.

Περίληψη

Η παρούσα εργασία πραγματοποιείται στα πλαίσια εκπόνησης πτυχιακών εργασιών του Τμήματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης, της Σχολής Διοίκησης και Οικονομίας, του ΤΕΙ Καλαμάτας.

Σκοπός της εργασίας είναι να παρουσιάσει την συνταγματική μεταρρύθμιση όσο αφορά το πρόγραμμα «Καποδίστριας». Να αναφέρει τις πολιτικές αντιδράσεις σε επίπεδο κράτους, τις αντιδράσεις της αντιπολίτευσης και όλων των βαθμίδων της Αυτοδιοίκησης μέχρι και τις τοπικές κοινωνίες.

Πιο αναλυτικά:

- Το πρώτο κεφάλαιο αναλύει την έννοια της Αυτοδιοίκησης, καθώς και ποια ήταν η κατάσταση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης πριν το Επιχειρησιακό σχέδιο «Ιωάννης Καποδίστριας».
- Το δεύτερο κεφάλαιο αναλύει τις αυτοδιοικητικές μεταρρυθμίσεις σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες.
- Το τρίτο κεφάλαιο αναλύει το επιχειρησιακό σχέδιο «Ιωάννης Καποδίστριας» για την ανασυγκρότηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τους στόχους του.
- Το τέταρτο κεφάλαιο αναλύει το περιεχόμενο του Επιχειρησιακού σχεδίου «Ιωάννης Καποδίστριας».
- Το πέμπτο κεφάλαιο παρουσιάζει τις αντιδράσεις και τις συγκρούσεις για το Επιχειρησιακό σχέδιο «Ιωάννης Καποδίστριας».

Περιεχόμενα

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ	III
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	1
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο	3
Η ΕΛΛΑΔΑ ΠΡΙΝ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ «ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ»	3
1.1 Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	3
1.2 Η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΠΡΙΝ ΤΟ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΣΧΕΔΙΟ «ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ»	4
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο	9
ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΕ ΑΛΛΕΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ ΧΩΡΕΣ	9
2.1 Η ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΤΑ	10
2.3 ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΤΑ	13
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο	15
ΤΟ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΣΧΕΔΙΟ «ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ»	15
3.1 ΤΟ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΣΧΕΔΙΟ «ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ» ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΑΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	15
3.1.1 Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΕΝΗΣ ΔΡΑΣΗΣ	16
3.1.2 Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΣΥΝΑΙΝΕΣΗΣ	16
3.1.3 ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	17
3.1.4 Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΕΝΔΟΔΗΜΟΤΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗΣ ΙΣΟΡΡΟΠΙΑΣ	18
3.1.5 ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΕΓΓΥΗΜΕΝΗΣ ΑΝΤΙΠΡΟΣΩΠΕΥΣΗΣ	19
3.1.6 Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΔΙΑΤΗΡΗΣΗΣ ΤΩΝ ΔΙΕΥΚΟΛΥΝΣΕΩΝ ΤΩΝ ΚΑΤΟΙΚΩΝ ΣΤΑ ΜΙΚΡΑ ΧΩΡΙΑ	20
3.2 ΣΤΟΧΟΙ	21

3.2.1 ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ	21
3.2.2 ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΟΙ ΟΤΑ ΝΕΟΥ ΤΥΠΟΥ - ΘΕΣΜΙΚΗ ΔΟΜΗ ΣΥΓΧΡΟΝΩΝ ΑΝΟΙΚΤΩΝ ΠΟΛΕΩΝ	22
3.2.3 ΑΝΑΒΑΘΜΙΣΗ ΤΟΥ ΤΟΠΙΚΟΥ ΠΟΛΙΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ	23
3.2.4 ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΥΤΟΤΕΛΕΙΑ ΤΩΝ ΟΤΑ	24

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο **25**

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΟΥ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ «ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ» **25**

4.1 ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 1 ^ο	27
ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑ ΝΟΜΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ - ΝΟΜΟΠΑΡΑΣΚΕΥΑΣΤΙΚΟ ΕΡΓΟ	27
4.2 ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 2 ^ο	27
ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΤΩΝ ΝΕΩΝ ΟΤΑ	27
4.3 ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 3 ^ο	28
ΤΟΠΙΚΕΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ	28
4.4 ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 4 ^ο	31
ΣΤΕΛΕΧΩΣΗ ΤΩΝ ΝΕΩΝ ΟΤΑ	31
4.5 ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 5 ^ο	31
ΚΑΛΥΨΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ	31
4.6 ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 6 ^ο	32
ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΙ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ - ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ	32
4.7 ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 7 ^ο	33
ΕΝΗΜΕΡΩΣΗ - ΔΗΜΟΣΙΟΤΗΤΑ	33

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο **35**

ΑΝΤΙΔΡΑΣΕΙΣ – ΣΥΓΚΡΟΥΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΟ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΣΧΕΔΙΟ «ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ» **35**

5.1 ΟΙ ΕΛΛΕΙΨΕΙΣ	36
5.2 ΟΙ ΑΝΤΙΔΡΑΣΕΙΣ	37
5.3 ΑΝΤΙΔΡΑΣΕΙΣ ΚΟΜΜΑΤΩΝ	39
5.4 ΑΝΤΙΔΡΑΣΕΙΣ ΔΗΜΟΤΩΝ	40

5.5 ΟΙ ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ ΤΟΥ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ	41
5.6 ΟΙ ΑΝΤΙΔΡΑΣΕΙΣ ΤΩΝ ΤΟΠΙΚΩΝ ΑΡΧΩΝ	43
5.7 ΑΝΤΙΔΡΑΣΕΙΣ ΔΗΜΟΤΩΝ ΜΕ ΑΠΟΧΗ ΑΠΟ ΤΙΣ ΕΚΛΟΓΕΣ ΤΟΥ 1998	44
<u>ΕΠΙΛΟΓΟΣ</u>	<u>48</u>
<u>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ</u>	<u>51</u>

Εισαγωγή

Με το Νόμο 2539/1997, «Διοικητική μεταρρύθμιση του Καποδίστρια», δημιουργήθηκαν λιγότεροι και ισχυρότεροι Δήμοι με υποχρεωτική συνένωση, που συνέβαλε στον εκσυγχρονισμό του Διοικητικού συστήματος στη χώρα μας και από 5.318 Κοινότητες και 457 Δήμους που υπήρχαν, δημιουργήθηκαν 914 δήμοι και 120 Κοινότητες.

Αυτή η διοικητική μεταρρύθμιση, καθώς και οι αντιδράσεις που προκάλεσε, είναι το αντικείμενο της ανάλυσης στην πτυχιακή εργασία,.

Έτσι λοιπόν, η παρούσα εργασία έχει σκοπό να παρουσιάσει την συνταγματική μεταρρύθμιση όσο αφορά το πρόγραμμα «Καποδίστριας». Να αναφέρει τις πολιτικές αντιδράσεις σε επίπεδο κράτους, τις αντιδράσεις της αντιπολίτευσης και όλων των βαθμίδων της Αυτοδιοίκησης μέχρι και τις τοπικές κοινωνίες.

Όσον αφορά τον σχεδιασμό της μεθόδου της έρευνας και τον προσδιορισμό των πληροφοριών, αυτή στηρίχθηκε κυρίως σε δευτερογενή στοιχεία:

- α) ανάγνωση βιβλίων, άρθρων από εφημερίδες και περιοδικά, η μέθοδος αυτή θα αποτελέσει έναν από τους σημαντικότερους παράγοντες διότι θα συντελέσει στη δημιουργία μια γενικής πληροφόρησης του θέματος και σωστής καθοδήγησης,
- β) ηλεκτρονικά, διότι μεγάλος αριθμός πληροφοριών περί του θέματος βρίσκεται διαθέσιμο σε ηλεκτρονική μορφή.

Η εργασία αναλύεται σε πέντε κεφάλαια τα οποία περιλαμβάνουν:

Το πρώτο κεφάλαιο αναλύει την έννοια της Αυτοδιοίκησης, καθώς και ποια ήταν η κατάσταση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης πριν το Επιχειρησιακό σχέδιο «Ιωάννης Καποδίστριας».

Το δεύτερο κεφάλαιο αναλύει τις αυτοδιοικητικές μεταρρυθμίσεις σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Πιο συγκεκριμένα περιγράφει την κατάσταση της ευρωπαϊκής ΤΑ και τις πολιτικές παρεμβάσεις της Κεντρικής Διοίκησης στην ΤΑ.

Το τρίτο κεφάλαιο αναλύει το επιχειρησιακό σχέδιο «Ιωάννης Καποδίστριας» για την ανασυγκρότηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τους στόχους του.

Το τέταρτο κεφάλαιο αναλύει το περιεχόμενο του Επιχειρησιακού σχεδίου «Ιωάννης Καποδίστριας». Πιο συγκεκριμένα περιγράφονται τα επτά υποπρογράμματα που αφορούν την ενημέρωση – δημοσιότητα, τον χωροταξικό σχεδιασμό των νέων ΟΤΑ, τις τοπικές δημόσιες επενδύσεις, την στελέχωση των νέων ΟΤΑ, την κάλυψη λειτουργικών δαπανών, την οργάνωση και τον εκσυγχρονισμό υπηρεσιών - ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού, την επεξεργασία νομικού πλαισίου - νομοπαρασκευαστικό έργο.

Το πέμπτο κεφάλαιο παρουσιάζει τις αντιδράσεις και τις συγκρούσεις για το Επιχειρησιακό σχέδιο «Ιωάννης Καποδίστριας».

Κεφάλαιο 1^ο

Η Ελλάδα πριν την εφαρμογή του σχεδίου «Καποδίστριας»

1.1 Η έννοια της Αυτοδιοίκησης

Με τον όρο «αυτοδιοίκηση» εννοούμε τη διοίκηση που ασκείται με πλήρη ανεξαρτησία των οργάνων της και υπάγεται μόνο σε εποπτεία των κρατικών οργάνων. Η έννοια «αυτοδιοίκηση» εμφανίστηκε για πρώτη φορά στην ελληνική βιβλιογραφία το 1892¹.

Η τοπική αυτοδιοίκηση, για να είναι αυτοδιοίκηση, είναι απαραίτητο να έχει τα εξής χαρακτηριστικά:

1. Να εκλέγει τους αιρετούς άρχοντές της μέσω καθολικής ψηφοφορίας,
2. Να διαθέτει διοικητική αυτονομία, δηλαδή να ρυθμίζει χωρίς κρατική παρέμβαση τα τοπικά ζητήματα προς όφελος των πολιτών,
3. Να διαθέτει οικονομική αυτονομία και να μην χρειάζεται να προσδοκά στην επιχορήγηση από την κεντρική εξουσία.

¹ Παντελής Γεωργογιάννης, (2009), «Αυτοδιοικητική μεταρρύθμιση και χρηματοδότηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», Πρωτοβουλία Άμεσης Διαδραστικής Δημοκρατίας Ελλάδας (Π.Α.Δ.Δ.Ε.), 19/12/2009, <http://www.padde.gr>

Στο βαθμό που η τοπική αυτοδιοίκηση δεν διαθέτει τα παραπάνω χαρακτηριστικά, δεν συνιστά τοπική αυτοδιοίκηση, αλλά αποκεντρωμένο θεσμό της κεντρικής εξουσίας. Δηλαδή, ο Α' και Β' βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης της Ελληνικής Δημοκρατίας, όπως λειτουργούν σήμερα και εφόσον δε διαθέτουν οικονομική αυτονομία, δεν συνιστούν αυτοδιοίκηση².

1.2 Η Τοπική Αυτοδιοίκηση πριν το Επιχειρησιακό σχέδιο «Ιωάννης Καποδίστριας»

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα, όφειλε να αποστασιοποιηθεί από τη φιλοσοφία του συγκεντρωτικού κράτους, λόγω της αναστολής των δημιουργικών δυνάμεων της κοινωνίας που έχει ως αρνητική συνέπεια. Η δημόσια διοίκηση στα πλαίσια του συγκεντρωτικού κράτους είχε στόχους οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης με επεκτατική διάθεση, δημιουργώντας μια δυσκίνητη και εντέλει αναποτελεσματική δημόσια διοίκηση κάτι στο οποίο συνετέλεσε και η πελτειακή λογική των κομμάτων στη μεταπολίτευση. Το μοντέλο κρατικής οργάνωσης που προαναφέρθηκε έχει ολοκληρώσει τον ιστορικό του κύκλο και πρέπει να αλλάξει ώστε να προσαρμοστεί στα δεδομένα της σύγχρονης κοινωνίας. Η σύγχρονη Ελλάδα με τις κατάλληλες ενέργειες του κράτους χρειάζεται να οργανώσει, να συντονίσει και να κατευθύνει την αναπτυξιακή δυναμική της κοινωνίας απομακρύνοντας τις συγκεντρωτικές τάσεις όσον αφορά την οργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης.³

Ο ρόλος του ελληνικού κράτους, συγκεκριμένα στην οργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης, οφείλει να είναι οργανωτικός και κατευθυντήριο προς την κοινωνία. Για να επιτευχθεί ανάπτυξη της κοινωνίας, χρειάζεται να υπάρχει ένα κέντρο αποφάσεων και κινήσεων.

² Παντελής Γεωργογιάννης, (2009), «Αυτοδιοικητική μεταρρύθμιση και χρηματοδότηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», Πρωτοβουλία Άμεσης Διαδραστικής Δημοκρατίας Ελλάδας (Π.Α.Δ.Δ.Ε.), 19/12/2009, <http://www.padde.gr>

³ Εισηγητική Έκθεση, (1997), στο σχέδιο νόμου "Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης", προς τη Βουλή των Ελλήνων, σελ 2

Για να αλλάξει και να εκσυγχρονιστεί το κράτος, είναι απαραίτητο να πραγματοποιηθούν αλλαγές στην δημόσια διοίκηση. Οι αλλαγές αυτές έχουν κύριο μέλημα να απαλλαγεί η δημόσια διοίκηση από την γραφειοκρατία, τον συγκεντρωτισμό και την αδιαφάνεια. Η δημιουργία μιας ισχυρής δημόσιας διοίκησης, μέσω των προαναφερθέντων αλλαγών είναι ικανή να αλλάξει το αναποτελεσματικό μοντέλο των περασμένων δεκαετιών. Ισχυρή διοίκηση είναι εκείνη που χαρακτηρίζεται από αποτελεσματικότητα και καταφέρει να ικανοποιεί τις σύγχρονες ανάγκες μιας κοινωνίας. Η συμμετοχή της κοινωνίας και η διαφάνεια της διοίκησης είναι απαραίτητα συστατικά της δημόσιας διοίκησης. Επιπλέον, οι ανάγκες του ανθρώπου, πρέπει να βρίσκονται στο επίκεντρο μιας επιτυχημένης και ευαίσθητης κοινωνικά δημόσιας διοίκησης⁴.

Η κοινωνικά ευαίσθητη διοίκηση με επίκεντρο τις ανάγκες των πολιτών, οφείλει να τους πλησιάζει πιο άμεσα και να καταλαβαίνει τα προβλήματά τους, ώστε να μπορεί να εφαρμόζει την κατάλληλη κοινωνική πολιτική. Για να καταφέρει να λειτουργήσει η δημόσια διοίκηση όπως προαναφέρθηκε είναι απαραίτητη η αποκέντρωση των διοικητικών διαδικασιών.

Η δημιουργία μιας δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης και η διαμόρφωση περιφερειακής κρατικής διοίκησης, σταδιακά οδηγούν στο στόχο της αποκεντρωμένης διοίκησης, η οποία θα μπορεί να είναι αποτελεσματικότερη. Επομένως, υπάρχει η λύση της ενίσχυσης της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, η οποία είναι πιο κοντά στις ανάγκες και τα προβλήματα των πολιτών.

Στην δεδομένη κατάσταση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, στην οποία δεν έχει δοθεί το δέον βάρος δε μπορεί να υπάρξει η επιθυμητή αποκέντρωση ούτε ενίσχυση των ΟΤΑ με πιο ενεργό ρόλο.

Για να ανασυγκροτηθεί το κράτος και η δημόσια διοίκηση, πρέπει να δημιουργηθεί μια ισχυρότερη πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση. Οι οργανισμοί που θα την απαρτίζουν πρέπει να προσφέρουν υπηρεσίες για τους κατοίκους, οι οποίες θα

⁴ ό.π., σελ 2-3

καλύπτουν αρκετές από τις ανάγκες τους και θα μεριμνούν για τα κοινωνικά προβλήματα της περιοχής. Επίσης, είναι ιδιαίτερα σημαντικό, στα πλαίσια της αποκέντρωσης, να προσφέρονται υπηρεσίες με τρόπο ισότιμο στους κατοίκους των μεγάλων πόλεων αλλά και τις υπαίθρου, χωρίς οι δεύτεροι να βρίσκονται σε μειονεκτική θέση. Οι κάτοικοι των μικρών περιοχών και της υπαίθρου στερούνται των υπηρεσιών των αστικών κέντρων και συχνά καταφεύγουν σε αυτά ώστε να καλύψουν τις ανάγκες τους και να επιλύσουν διάφορα προβλήματα (επαγγελματικής αποκατάστασης, πρόνοιας και ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης, μόρφωσης).

Τα προβλήματα που προκύπτουν από την δεδομένη κατάσταση και δομή της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης είναι πολλαπλά και εμφανή στους κατοίκους των περιοχών. Οι κοινότητες και οι δήμοι των μικρών πόλεων και της υπαίθρου δεν πληρούν τις προϋποθέσεις για την αποτελεσματική διοίκηση των τοπικών υποθέσεων της σύγχρονης εποχής, λαμβάνοντας υπόψη τις γεωγραφικές, οικονομικές, κοινωνικές και τεχνολογικές συνθήκες. Το κόστος για να καλυφθούν επαρκώς αυτές οι συνθήκες που υπάρχουν είναι υψηλό λόγω της απουσίας κατάλληλων υποδομών. Η πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση δεν είναι σε θέση να ανταποκριθεί στην δημιουργία των υποδομών αυτών, εξαιτίας της δημογραφικής και οικονομικής κατάστασης που επικρατεί στις μικρές κοινωνίες των δήμων και κοινοτήτων.

Για παράδειγμα η δυσκολία διαχείρισης τοπικών ζητημάτων μέσω της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης όπως η αποκομιδή απορριμμάτων, είναι συχνό φαινόμενο. Είναι γεγονός ότι συχνά δεν υπάρχουν τα κατάλληλα σύγχρονα μέσα για τη διαχείριση των απορριμμάτων. Επιπλέον παράδειγμα αποτελεί η ανάθεση ληξιαρχικής υπηρεσίας στους ΟΤΑ, όπου εάν αποφασιστεί να γίνει μηχανοργάνωση της υπηρεσίας, το κόστος της εφαρμογής σε επίπεδο κοινότητας είναι ασύμφορο.

Μεγάλο πρόβλημα, επίσης, εντοπίζεται από οικονομικής άποψης στην εκτέλεση των δημοτικών έργων σε μικρούς δήμους και κοινότητες. Θα μπορούσε να υπάρχει μια τεχνική υπηρεσία σε κάθε ΟΤΑ που να αναλαμβάνει τα έργα ως προς τη μελέτη αλλά και επίβλεψη, όπως αυτό συμβαίνει και στους μεγαλύτερους δήμους.

Σύμφωνα με όσα προαναφέρθηκαν, διαπιστώνουμε ότι οι δήμοι και οι κοινότητες έχουν ανάγκη από διαφορετικό χειρισμό στις τοπικές υποθέσεις τους. Με τις σύγχρονες εξελίξεις σε τεχνολογικό, οικονομικό και κοινωνικό επίπεδο πρέπει να συμβαδίσει και να διαμορφωθεί το σύστημα διοίκησης ώστε να αποδειχτεί πιο αποτελεσματικό.

Η δεδομένη κατάσταση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης και η προοπτική να δοθούν περισσότερες αρμοδιότητες στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ ώστε να παρέχονται υπηρεσίες στους πολίτες αμεσότερα, προβληματίζει σχετικά με την αποτελεσματικότητα της διοίκησής τους. Η έλλειψη όλων των απαιτούμενων υπηρεσιών στους μικρούς δήμους και κοινότητες, οδηγούν τους κατοίκους στα μεγάλα αστικά κέντρα, όπου εκεί συνήθως, έρχονται αντιμέτωποι με τη γραφειοκρατία.

Η τοπική αυτοδιοίκηση τα τελευταία χρόνια έχει χρειαστεί να σχεδιάσει και να υποστηρίξει την τοπική και περιφερειακή ανάπτυξη. Μέχρι σήμερα, η πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση ασκεί αποτελεσματικά τον ρόλο της εκεί όπου μπορεί να οργανώσει μηχανισμούς υποστήριξης, να εκπονήσει σχέδια ανάπτυξης βασισμένη στους δικούς της οικονομικούς πόρους και διοικητική οργάνωση. Οι μεγάλοι δήμοι στην Ελλάδα μπορούν να λειτουργήσουν αναπτυξιακά. Οι μικρότεροι δήμοι και οι κοινότητες δεν έχουν αυτή την δυνατότητα και σε κάποιες περιπτώσεις το μόνο που μπορούν να κάνουν είναι να μεταβάλλουν θεσμούς αναπτυξιακής συνεργασίας σε μηχανισμούς αναδιανομής πόρων και έργων.

Για τους λόγους που ειπώθηκαν παραπάνω, κρίνεται απαραίτητη η δημιουργία μιας ισχυρής πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης που θα στοχεύει στην αναπτυξιακή πορεία της τοπικής κοινωνίας όπως συμβαίνει στα αστικά κέντρα.

Βάσει όσων αναφέρθηκαν συμπεραίνουμε ότι η πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση δεν είναι σε θέση να ανταπεξέλθει στον αναπτυξιακό της ρόλο αλλά ούτε στην παραδοσιακή αποστολή της. Είναι αναγκαίο η τοπική αυτοδιοίκηση να διαθέτει εκτός από τη διοικητική της αυτοτέλεια, την οικονομική αυτοδυναμία και τη λειτουργική

της αυτάρκεια εννοώντας ότι πρέπει να διαθέτει επαρκείς πόρους και ανθρώπινο δυναμικό. Στις υφιστάμενες τοπικές κοινωνίες με τα οικονομικά και δημογραφικά προβλήματα από τα οποία πλήττονται και την κατάσταση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, είναι δυσκολότερη η πραγματοποίηση των αναπτυξιακών στόχων τους⁵.

⁵ Εισηγητική Έκθεση, (1997), στο σχέδιο νόμου "Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης", προς τη Βουλή των Ελλήνων, σελ 12.

Κεφάλαιο 2^ο

Αυτοδιοικητικές μεταρρυθμίσεις σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες

Ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης απαντάται στις περισσότερες χώρες της Ευρώπης. Κάθε μία χώρα έχει υιοθετήσει τον θεσμό αυτό με τον δικό της τρόπο ώστε να ταιριάζει καλύτερα με την κουλτούρα και την ιδιοσυγκρασία της. Συνεπώς, η κάθε μια χώρα έχει τα δικά της προβλήματα στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, είτε αυτά είναι οικονομικά, είτε είναι κοινωνικά, είτε είναι διοικητικά, κ.ά.

Τα θέματα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν αποτελέσει λόγω της σπουδαιότητάς τους, αντικείμενο σειράς Συνεδρίων, Διεθνών Διασκέψεων αλλά και ρυθμίσεων σε επίπεδο Διεθνών Οργανισμών, Υπηρεσιών κ.λ.. Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας έχει επικυρωθεί ως τώρα από 22 Χώρες (μεταξύ αυτών και η Ελλάδα το 1985), έχει υπογραφεί από άλλες 7, ενώ δεν έχει υπογραφεί από άλλες 9.⁶

Η τοπική εδαφική οργάνωση σε επίπεδο δήμων και χωριών έχει αλλάξει σε πολλές χώρες της Κεντρικής, Ανατολικής και Νοτιανατολικής Ευρώπης από το 1990. Έγινε εμφανές με το πέρασ των χρόνων ότι η εδαφική κατάτμηση, παρεμποδίζει την αποκέντρωση και την αποτελεσματική λειτουργία του τοπικού συστήματος διακυβέρνησης στις περισσότερες χώρες της Ευρώπης. Παρακάτω, ακολουθούν οι

⁶ Αθανασόπουλος, Κ., ΓΕ., (2005), «Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση», Τόμος Β', Αθήνα, σελ. 138.

τελευταίες εξελίξεις σχετικά με την κατάσταση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε κάποιες χώρες της Ευρώπης.

2.1 Η κατάσταση της ευρωπαϊκής ΤΑ

Οι νέες κοινωνικές (γήρανση πληθυσμού, μονογονεϊκές οικογένειες, κλπ), περιβαλλοντικές και οικονομικές συνθήκες επιβάλουν έναν νέο τρόπο αντιμετώπισης της τοπικής διακυβέρνησης. Έχει αποδειχθεί ότι αυτά τα προβλήματα απαιτούν όσο το δυνατόν περισσότερο εξειδικευμένες και στοχευμένες λύσεις.

Το θέμα των συνενώσεων των ΟΤΑ δεν ανέκυψε μόνο στην Ελλάδα. Πολλές άλλες χώρες της Ευρώπης, οι οποίες στο παρελθόν αντιμετώπιζαν σημαντικά προβλήματα, λόγω του μεγάλου αριθμού και μικρού (πληθυσμιακώς) μεγέθους των ΟΤΑ τους προέβησαν σε εφαρμογή μέτρων, όπως: επιβολή υποχρεωτικών ή «προαιρετικών» συνενώσεων, παροχή κινήτρων με σκοπό τη συνένωση κ.ά.. Αξίζει να αναφερθούν κάποιες μεταρρυθμίσεις στην Τοπική Αυτοδιοίκηση των χωρών της Ευρώπης:

Οι ρυθμίσεις του δανέζικου Συντάγματος για θέματα των Ο.Τ.Α. δεν ήταν ιδιαίτερα εκτενείς με την αναθεώρηση του 1971 όπου το Σύνταγμα ανέφερε: «Το δικαίωμα των Δήμων και των Κοινοτήτων να διαχειρίζονται ελευθέρως τις υποθέσεις των, υπό την εποπτεία του Κράτους, ρυθμίζεται με νόμο» (Κεφάλαιο Η, Παράγραφος 82) και: «εκλογική ηλικία στις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές είναι εκείνη του εκλογέα των βουλευτικών εκλογών» (Κεφάλαιο Θ, Παράγραφος 86).⁷ Το 2004, μετά από περισσότερα από 30 χρόνια της τελευταίας μεταρρύθμισης, η Δανία συμφώνησε για τη μεταρρύθμιση και τον επανασχεδιασμό της δομής της κεντρικής, περιφερειακής και τοπικής κυβέρνησης. Οι αλλαγές αυτές άρχισαν να εφαρμόζονται από το 2007. Η νέα αλλαγή οδήγησε τον υποδιπλασιασμό των δήμων και τη δημιουργία πέντε νέων

⁷ Αθανασόπουλος, Κ., ΓΕ., (2005), «Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση», Τόμος Β', Αθήνα, σελ. 155 – 156.

περιφερειών. Παράλληλα, οι ευθύνες για την εκπαίδευση, τον πολιτισμό, τις μεταφορές και την υγειονομική περίθαλψη είχαν όλες μετατοπιστεί στους 98 νέους δήμους (από τους 271), στις πέντε νέες περιφέρειες που αντικατέστησαν τις 13 κομητείες και στους πέντε φορείς περιφερειακής διοίκησης.⁸

Στο Ηνωμένο Βασίλειο, δεν υπάρχει τυπικό κείμενο Συντάγματος και η Κρατική Οργάνωση, και επομένως και η Τοπική Αυτοδιοίκηση ρυθμίζονται από μία σειρά νόμων.⁹ Η Κυβέρνηση Μπλερ που εξελέγη το 1997, κινήθηκε γρήγορα με σκοπό να θεσπίσει αποκεντρωμένα πολιτικά ιδρύματα σε τρία από τα τέσσερα έθνη του Ηνωμένου Βασιλείου (Σκωτία, Ουαλία και Βόρεια Ιρλανδία).¹⁰ Στην Αγγλία, υπάρχει σταδιακή μετάβαση προς όλο και μεγαλύτερες μονάδες τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς και προς τον έλεγχο από μία Κεντρική Διοίκηση, πράγμα το οποίο οδηγεί στην μειωμένη αυτοτέλεια της τοπικής αυτοδιοίκησης. Από το 1997, εισάγεται στην Αγγλία ένας ενιαίος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης, τα Ενιαία Συμβούλια (Unitary Councils). Η Αγγλία διαθέτει 115 Ενιαία Συμβούλια, εκ των οποίων τα 33 βρίσκονται εντός της περιοχής του Λονδίνου, ενώ διατηρούνται κατ' εξαίρεση μόνο εδώ και εκ παραλλήλου 34 Κομητειακά Συμβούλια (County Councils) και 237 Δημοτικά Συμβούλια (District Councils). Η Ουαλία διαθέτει 22 Ενιαία Συμβούλια, η Σκωτία 32 και η Βόρεια Ιρλανδία 26 Ενιαία Συμβούλια, τα οποία διατηρούν αρμοδιότητες (περιορισμένες), οι οποίες είχαν εκχωρηθεί άλλοτε στις Τοπικές Αρχές της και «λογοδοτούν» απ' ευθείας στην Κεντρική Διοίκηση.¹¹

Οι βόρειες ευρωπαϊκές χώρες χαρακτηρίζονται από σχετικά μικρό αριθμό τοπικών αυτοδιοικήσεων σε σχέση με τον πληθυσμό τους, ενώ στις νότιες ευρωπαϊκές χώρες ισχύει το αντίθετο. Λαμβάνοντας υπόψη ότι η Μεγάλη Βρετανία έχει 540 τοπικές αυτοδιοικήσεις, η Γαλλία, με αντίστοιχο πληθυσμό, έχει 36.000 φορείς τοπικής

⁸ Local Government and Public Service Reform Initiative, *Territorial Consolidation Reforms in Europe*, Budapest, Hungary 2010, σελ. 27.

⁹ John, P. (1991), *The reconstructing of Local Government in England and Wales*, Hampshire.

¹⁰ Local Government and Public Service Reform Initiative, *Territorial Consolidation Reforms in Europe*, Budapest, Hungary 2010, σελ. 116.

¹¹ Αθανασόπουλος, Κ., ΓΕ., (2005), «Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση», Τόμος Β', Αθήνα, σελ. 158 – 160.

αυτοδιοίκησης. Άρα, διαπιστώνουμε ότι υπάρχει μεγάλη διακύμανση στην Ευρώπη όσον αφορά το μέσο πληθυσμό ανά δήμο. Η Γαλλία, για παράδειγμα, έχει κατά μέσο όρο, πολύ μικρούς δήμους με 1.500 κατοίκους ενώ η Μεγάλη Βρετανία έχει πληθυσμό/ Ο.Τ.Α., κατά μέσο όρο, περίπου 120.000.¹² Αξίζει να σημειωθεί ότι ενώ όλες οι χώρες καταφεύγουν για την οργάνωσή τους στην αποκέντρωση, μόνο η Γαλλία προβλέπει ειδική «προικοδότηση» (οικονομική) της προσπάθειας για την πραγμάτωσή της.¹³

Σε αντίθετες ενέργειες προχώρησε η Τσεχία, στην οποία εφαρμόστηκε κατακερματισμός των δήμων, πράγμα το οποίο οδήγησε σε μεγάλες αλλαγές ως προς η διάρθρωση και το μέγεθος των δήμων. Ενώ πριν την κατάργηση του κομμουνιστικού καθεστώτος η Τσέχικη Δημοκρατία είχε 4.120 δήμους, το 1995 ο αριθμός τους έφτασε τους 6.232 δήμους και έχει σταθεροποιηθεί από το 2001 περίπου στους 6.250. Το 2007 στην Τσεχία, το 78,7% των δήμων έχουν κάτω από 1.000 κατοίκους.¹⁴ Πιθανά κίνητρα που οδήγησαν στον διαχωρισμό, ήταν η αναίρεση προηγούμενων συγχωνεύσεων και η διοικητική αυτονομία των δήμων που είχαν καταργηθεί στις αγροτικές περιοχές. Άλλα πιθανά κίνητρα, είναι η προσδοκία για οικονομικό κέρδος που θα έφερνε η ανεξαρτησία καθώς και κάποιες διακρίσεις και εντάσεις ανάμεσα στους κατοίκους των κοινοτήτων που ενσωματώθηκαν σε κεντρικούς δήμους και τους κατοίκους των κεντρικών δήμων.

Τα τελευταία χρόνια παρατηρείται μία πολύ σημαντική μεταβίβαση αρμοδιοτήτων σε όλες τις Ευρωπαϊκές ΤΑ στους τομείς των υπηρεσιών κοινωνικής αλληλεγγύης και προστασίας του περιβάλλοντος. Τα Κράτη – Μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης υπέγραψαν τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας, έχοντας συνείδηση του γεγονότος, ότι η προστασία και η ενίσχυση της Τοπικής Αυτονομίας στις διάφορες

¹² Local Government and Public Service Reform Initiative, *Territorial Consolidation Reforms in Europe*, Budapest, Hungary 2010, σελ. 141 – 142.

¹³ Αθανασόπουλος, Κ., ΓΕ., (2005), «Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση», Τόμος Β', Αθήνα, σελ. 167.

¹⁴ Local Government and Public Service Reform Initiative, *Territorial Consolidation Reforms in Europe*, Budapest, Hungary 2010, σελ. 223 – 225.

χώρες της Ευρώπης αποτελεί σημαντική συμβολή στην οικοδόμηση μιας Ευρώπης θεμελιωμένης πάνω στις αρχές της δημοκρατίας και της αποκεντρωμένης εξουσίας.

2.3 Πολιτικές παρεμβάσεις της Κεντρικής Διοίκησης στην ΤΑ

Η μεταφορά αρμοδιοτήτων σε υπερεθνικά όργανα και η θεσμοθέτηση κανόνων στην δημοσιονομική διαχείριση, περιορίζει τις δυνατότητες πολιτικής παρέμβασης των εθνικών κεντρικών κυβερνήσεων. Στην προσπάθεια επανεκλογής τους είναι λογικό να στρέψουν την προσοχή και τις προσπάθειες τους στα εναπομείναντα σε αυτούς πεδία πολιτικών-οικονομικών παρεμβάσεων. Η ΤΑ είναι ένας από τους χώρους που αναμένεται να ενταθούν οι κεντρικές πιέσεις, ειδικά σε χώρες όπως η Ελλάδα με μεγάλη παράδοση κεντρικών παρεμβάσεων.

Αλλά και σε χώρες με μεγάλη «αυτοτέλεια» των ΟΤΑ παρατηρήθηκαν, λόγω των νέων συνθηκών, πιέσεις προς την ΤΑ. Οι πιέσεις αυτές, τις τελευταίες δεκαετίες, πήραν διάφορες μορφές και προκάλεσαν διαφορετικές αντιδράσεις από τη μεριά της ΤΑ. Το χαρακτηριστικότερο παράδειγμα σύγκρουσης κεντρικής διοίκησης με ΤΑ σημειώθηκε στην Μ. Βρετανία της δεκαετίας του '80 όταν η κυβέρνηση Θάτσερ προσπάθησε να ποδηγετήσει την ΤΑ και την βρήκε απέναντι της ανεξάρτητα από πολιτικό «χρώμα» και προέλευση.¹⁵

Αλλά η κεντρική κυβέρνηση δεν είναι ικανή από μόνη της να καθορίσει το μέλλον κάθε περιοχής. Αυτό είναι ένα θέμα που πρέπει να αντιμετωπίζεται σε τοπικό επίπεδο. Ωστόσο, ούτε οι τοπικές αρχές μπορούν να δράσουν εντελώς αυτόνομα. Απαιτείται η ύπαρξη συνεργασίας φορέων του δημόσιου τομέα, η κινητοποίηση του

¹⁵ Ράλλης, Γ., (2006), «Η ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση», «Προσανατολισμοί», http://www.prosanatolismoi.gr/main/index.php?option=com_content&task=view&id=39&Itemid=23. δημοσιεύτηκε στις 09/10/2006, ανακτήθηκε στις 15/05/2011.

ιδιωτικού τομέα και των τοπικών κοινοτήτων, καθώς και η διάθεση για πληροφόρηση γνώση και υιοθέτηση νέων ιδεών μέσα από την ενθάρρυνση εμπειριών σε διάφορα θέματα.¹⁶

Σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες επίσης η κεντρική διοίκηση, στα πλαίσια εφαρμογής σταθεροποιητικών προγραμμάτων, προσπάθησε να περιορίσει το οικονομικό και πολιτικό μέγεθος της ΤΑ. Ένα από τα μέσα που χρησιμοποιήθηκαν για την εφαρμογή αυτής της πολιτικής ήταν οι περιορισμοί στις κρατικές επιχορηγήσεις προς την ΤΑ. Η αντίδραση των ΟΤΑ σε ορισμένες περιπτώσεις ήταν πολύ έντονη. Η απάντηση τους στον περιορισμό των κρατικών επιχορηγήσεων ήταν η αύξηση των τοπικών φορολογικών εσόδων τους. Η αύξηση των τοπικών φορολογικών εσόδων, όμως, επηρέασε θετικά τον πληθωρισμό με αποτέλεσμα αρνητικές επιπτώσεις στην σταθεροποιητική προσπάθεια της κεντρικής διοίκησης. Οι χρηματοδοτικές πηγές της ΤΑ αναδείχθηκαν σε πεδίο έντονων πολιτικών και οικονομικών συγκρούσεων μεταξύ κεντρικής κυβέρνησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

¹⁶ ΚΕΔΚΕ, «Η πρόκληση μιας νέας Μεταρρύθμισης της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης», Μάρτιος 2008, σελ. 18.

Κεφάλαιο 3^ο

Το επιχειρησιακό σχέδιο «Ιωάννης Καποδίστριας»

3.1 Το επιχειρησιακό σχέδιο «Ιωάννης Καποδίστριας» για την ανασυγκρότηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Νόμος Καποδίστρια ή Σχέδιο Καποδίστρια είναι η συνηθισμένη ονομασία του νόμου (2539/97) του Ελληνικού Κράτους, που δημοσιεύτηκε στο ΦΕΚ 244/τ.Α'/1997. Σύμφωνα με αυτό έγινε συνένωση κοινοτήτων σε μεγαλύτερους δήμους με σκοπό τη βελτιστοποίηση της δημόσιας διοίκησης στο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η Διοικητική διαίρεση της Ελλάδας που προέκυψε με τον νόμο αυτό ίσχυσε μέχρι το τέλος του 2010, οπότε και αντικαταστάθηκε από την νέα διοικητική διαίρεση που προβλέπει το σχέδιο Καλλικράτης, το οποίο δημοσιεύτηκε στο ΦΕΚ 87/τ.Α'/2010. Το 2006 με τροπολογία που ψηφίστηκε στη Βουλή αναγνωρίστηκαν επίσημα ως ξεχωριστές Κοινότητες τα Ζωνιανά Ρεθύμνου, το Βραχάσι Λασιθίου και η Τσαρίτσανη Λάρισας¹⁷.

Ο Νόμος Καποδίστρια εισήγαγε το νέο όρο των Δημοτικών Διαμερισμάτων (οι παλαιές κοινότητες). Λόγω της κατάργησης των κοινοτήτων έτυχε σημαντικής αντίδρασης σε ορισμένες περιοχές. Πήρε το όνομά του από τον Ιωάννη Καποδίστρια, πρώτο κυβερνήτη της Ελλάδος μετά την απελευθέρωσή της από τους Οθωμανούς.

¹⁷ Νόμος 3448/15-3-2006, ΦΕΚ 57/Α'

Η μεταρρύθμιση που επιχειρείται προσδιορίζεται από καταξιωμένες αρχές και κατευθύνεται σε συγκεκριμένους στόχους.

3.1.1 Η αρχή της συντονισμένης δράσης

Στο παρελθόν έχουν γίνει προσπάθειες για αρκετές θεσμικές αλλαγές χωρίς όμως να συμπεριλαμβάνουν την αρχή της συντονισμένης δράσης. Η έλλειψη οικονομικών πόρων, αναπτυξιακών προγραμμάτων και στελέχωσης λειτούργησαν ανασταλτικά στην πραγματοποίηση των θεσμικών πλαισίων. Η ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης προϋποθέτει την αρχή της συντονισμένης δράσης και θα έπρεπε να θεωρείται απαραίτητο στοιχείο όλων των μεταρρυθμίσεων¹⁸.

Η αρχή της συντονισμένης δράσης αποτυπώνεται ειδικότερα στο άρθρο 13 του Ν. 2539/97 που θεσμοθετεί τους πόρους και τα χρηματοδοτικά μέσα του Προγράμματος. Ένας λόγος για την εφαρμογή της προαναφερθείσας αρχής είναι η κάλυψη των εξόδων ώστε να είναι βιώσιμη η μεταρρύθμιση, όμως ο κυριότερος λόγος είναι η αποδοχή των αλλαγών από τους πολίτες. Για να συναινέσουν στην ίδρυση νέων ΟΤΑ οι ίδιοι οι πολίτες πρέπει να πειστούν ότι πρόκειται για μία ωφέλιμη για τους ίδιους αλλαγή και ότι αντιμετωπίζεται με σοβαρότητα και συνέπεια από την Πολιτεία.

3.1.2 Η αρχή της κοινωνικής συναίνεσης

Σε μία δημοκρατική κοινωνία, η οποία έχει ως αρχή της τη συνεργασία Κράτους – πολιτών, είναι απαραίτητη η συναίνεση των κατοίκων των τοπικών κοινωνιών στις μεταρρυθμίσεις που προορίζει για αυτούς η Πολιτεία. Αν επιτευχθεί η ικανοποίηση των πολιτών στα νέα μέτρα, η μεταρρύθμιση κρίνεται επιτυχής.

¹⁸ Εισηγητική Έκθεση, (1997), στο σχέδιο νόμου "Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης", προς τη Βουλή των Ελλήνων, σελ 18.

Είναι κατανοητό ότι σε μια κοινωνία είναι σχεδόν αδύνατο να υπάρξει ομοφωνία απόψεων. Πράγματι, κάποιοι οι οποίοι ευνοούνται από την υπάρχουσα κατάσταση δηλώνουν αντίθετοι στη μεταρρύθμιση. Τα συμφέροντα ορισμένων ομάδων και η προσκόλλησή τους στην υπάρχουσα κατάσταση δε συνιστούν έλλειψη κοινωνικής συναίνεσης διότι κύριο μέλημα της μεταρρύθμισης είναι το γενικό συμφέρον του συνόλου των πολιτών.

Οι κάτοικοι, οι δημότες και όλοι οι πολίτες είναι οι ουσιαστικοί αποδέκτες των αλλαγών. Έτσι, η συνεργασία και ο διάλογος με τους προαναφερθέντες είναι το βασικό συστατικό της εφαρμογής του Προγράμματος, χωρίς τα οποία δεν υφίσταται κοινωνική συναίνεση.

3.1.3 Αρχή της αποτελεσματικής διοίκησης

Οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ που προτείνει η μεταρρύθμιση πρέπει να είναι σε θέση να αναπτυχθούν τοπικά, να χρησιμοποιούν σύγχρονες μορφές διοίκησης στην παροχή υπηρεσιών σε αντίθεση με την διοικητική δυσλειτουργία των μικρών δήμων και κοινοτήτων.

Στο νέο ΟΤΑ η απόσταση της πολιτικής συμμετοχής αυξάνει λόγω του εύρους περιοχής της νέας διοίκησης, όμως στην πορεία οργανώνεται το πλαίσιο των συμμετοχικών θεσμών εντός της τοπικής αυτοδιοίκησης. Στη Ευρώπη, αρκετές χώρες έχουν περάσει από αυτά τα στάδια των αλλαγών και έχει αποδειχτεί ότι η απόσταση ανάμεσα στους δημότες και την δημοτική αρχή μπορεί να ρυθμιστεί. Βασικός τρόπος ρύθμισης αποτελούν οι ενδιάμεσοι αιρετοί υπεύθυνοι για τη μεταφορά των αιτημάτων ανάμεσα στη δημοτική αρχή και τους δημότες. Η δημοκρατική αντιπροσώπευση εντός του δήμου είναι απαραίτητο στοιχείο για τη συμμετοχή και πληροφόρηση των κατοίκων.

Έχει παρατηρηθεί ότι το παραπάνω σύστημα αυξάνει την ανάγκη συμμετοχής των κατοίκων στα ενδοδημοτικά θέματα. Όταν οι πολίτες αντιλαμβάνονται ότι υπάρχει ανταπόκριση στα αιτήματά τους και ότι η διοίκηση των ΟΤΑ είναι αξιόπιστη, αισθάνονται ότι είναι καθήκον τους να συμμετέχουν στη λειτουργία του διοικητικού κέντρου.

Οι νέοι δήμοι στοχεύουν στην ισορροπία ανάμεσα στη δημοκρατική συμμετοχή των πολιτών και την αποτελεσματική διοίκηση των ΟΤΑ. Όπως έχει αναφερθεί και προηγουμένως, η αμεσότητα της παροχής υπηρεσιών στη νέα πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί βασικό στόχο της αλλαγής. Επίσης, επιτυγχάνεται η αποκέντρωση των δήμων με αποτέλεσμα την εγγύτητα στους κατοίκους και την ποιότητα των υπηρεσιών.

Οι κάτοικοι των χωριών οφείλουν να συμμετέχουν στη δημοτική πολιτική, δικαίωμα το οποίο κατοχυρώνεται από το Σύνταγμα (δικαίωμα συμμετοχής στην πολιτική ζωή, άρθρο 5, παράγραφος 1). Υπάρχει επίσης η άποψη ότι οι κάτοικοι είναι σε θέση να επιλέξουν τη χωρική ενότητα μέσα στην οποία θα υπάρχει ο ΟΤΑ («δικαίωμα αυτοδιοίκησης»).

Το δικαίωμα του πολίτη να συμμετέχει ενεργά στην τοπική πολιτική ζωή ενισχύει τη δημοκρατία στην τοπική κοινωνία και πολιτική ζωή και διαμορφώνει μία ισχυρή και αποτελεσματική διοίκηση. Η συμμετοχή των πολιτών απαλλαγμένη από διαμεσολαβητές είναι ένα από τα σημεία που ευνοεί η μεταρρύθμιση στην πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση.

3.1.4 Η αρχή της ενδοδημοτικής αναπτυξιακής ισορροπίας

Η συνάρθρωση επιμέρους τοπικών κοινωνιών με διαφορετικά πληθυσμιακά μεγέθη, διαφορετικό επίπεδο ανάπτυξης των υποδομών ακόμη και με διαφορές στην οικονομική, κοινωνική, γεωγραφική και πολιτιστική φυσιογνωμία καθίσταται

ιδιαίτερα προβληματική όταν επιδιώκεται μονοσήμαντα σε διοικητική βάση. Από την άλλη πλευρά η ανάδειξη των επιμέρους διαφορών δεν πρέπει να εκλαμβάνεται ως ιδιαιτερότητα που επιβάλλει την διοικητική «καθαρότητα» διότι έτσι η συγκρότηση του ισχυρού διοικητικού κέντρου θα ήταν πρακτικά και θεσμικά αδύνατη.

Το πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας» ακολουθεί τη λογική που αναφέρθηκε πιο πάνω έχοντας ως στόχο την αρμονική ύπαρξη της διαφορετικότητας όλων των δήμων και κοινοτήτων του ΟΤΑ. Ταυτόχρονα με αυτό σχεδιάζεται και εξασφαλίζεται η πραγματοποίηση έργων στους συνοικισμούς του δήμου, τα οποία είναι απαραίτητα για κάθε περιοχή. Οι ανάγκες σε υποδομές που είναι απαραίτητες για κάθε περιοχή αποτελούν το βασικό κριτήριο εξασφάλισης των έργων αυτών. Τέτοια έργα είναι τα δίκτυα ύδρευσης, αποχέτευσης, άρδευσης, οδικά δίκτυα, υπηρεσίες και εξοπλισμός που απευθύνεται στους πολίτες, λαμβάνοντας υπόψη τον πληθυσμό και τη χρονική απόσταση από την έδρα των δήμων.

Η αρχή της ενδοδημοτικής αναπτυξιακής ισορροπίας δεν εξαρτάται μόνο από την εξασφάλιση των απαραίτητων έργων, έτσι είναι αναγκαίο να κατοχυρωθεί ο ρόλος του τοπικού συμβουλίου με σκοπό την ιεράρχηση και τον προγραμματισμό των έργων που θα εκτελεσθούν στα χωριά. Επιπρόσθετα, οι άνθρωποι που απαρτίζουν το τοπικό συμβούλιο της αποκέντρωσης των δήμων και της ενδοδημοτικής δημοκρατικής συμμετοχής έχουν το δικαίωμα να παρακολουθούν την εκτέλεση των έργων και την λειτουργία των υπηρεσιών του δήμου. Τέλος, μέσα στις αρμοδιότητές τους είναι και η άσκηση πολιτικού ελέγχου υποβάλλοντας στην δημοτική Αρχή προτάσεις και ιδέες.

3.1.5 Αρχή της εγγυημένης αντιπροσώπευσης

Για να συμπληρωθεί το ιδεολογικό πλαίσιο των αρχών του προγράμματος «Ιωάννης Καποδίστριας» που έχουν ήδη αναφερθεί, προστίθεται σε αυτές η αρχή της

εγγυημένης αντιπροσώπευσης, συγκεκριμένα για όλους τους δήμους και κοινότητες που καταργήθηκαν ή συνενώθηκαν σε νέο ΟΤΑ.

Ιδιαίτερη βαρύτητα πρέπει να δοθεί στην ένταξη και συνύπαρξη των θεσμικών ενοτήτων που υπήρχαν από πριν, καθώς και στην δημιουργία θεσμικών συνθηκών ώστε να ενοποιηθούν στο νέο διοικητικό κέντρο τοπικής κοινωνίας λαμβάνοντας υπόψη και τα υφιστάμενα μέρη της.

Η μεταρρύθμιση που επιδιώκεται μέσω του νέου νόμου, έχει ως στόχο την ανάπτυξη των χωριών και την βελτίωση του πολιτιστικού και κοινωνικού τους ιστού με τρόπο ώστε να γίνει αυτοτελής η συνύπαρξή τους στο διοικητικό τους χώρο. Η εφαρμογή της αρχής της εγγυημένης αντιπροσώπευσης έχει πολύ σπουδαίο ρόλο στην μορφή του θεσμικού πλαισίου με την συμμετοχή όλων των χωριών ανεξαιρέτως και επισφραγίζει την ύπαρξη μιας δυνατής δημοτικής διοίκησης.

3.1.6 Η αρχή της διατήρησης των διευκολύνσεων των κατοίκων στα μικρά χωριά

Η διαβίωση των κατοίκων μικρών χωριών, τα οποία στερούνται εργατικού και παραγωγικού δυναμικού σε σχέση με μεγαλύτερες πόλεις, έχει δημιουργήσει την ανάγκη για λήψη μέτρων από το Κράτος. Η διευκόλυνση σε φορολογία και ασφάλιση είναι βασικό κομμάτι των μέτρων αυτών. Το πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας» έχει στόχο να συνεχίσει τέτοιου είδους διευκολύνσεις έτσι ώστε να υπάρξει βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης των πολιτών που εργάζονται και διαμένουν στα χωριά. Έτσι, βασικός άξονας του προγράμματος «Ιωάννης Καποδίστριας» είναι η κοινωνική μέριμνα μέσω της αρχής της διατήρησης των διευκολύνσεων των κατοίκων στα μικρά χωριά.

Με την εφαρμογή της μεταρρύθμισης στόχος είναι να υπάρξει βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης των κατοίκων. Απαραίτητη προϋπόθεση είναι η συμμετοχή των κατοίκων και η προσπάθεια για τοπική ανάπτυξη.

3.2 Στόχοι

Η μεταρρύθμιση που θα περιλαμβάνει όλες τις θεμελιώδεις αρχές που αναφέρθηκαν προηγουμένως έχει συγκεκριμένους στόχους, οι οποίοι αναφέρονται αναλυτικότερα παρακάτω¹⁹:

3.2.1 Εκσυγχρονισμός του διοικητικού συστήματος

Οι σύγχρονες διοικητικές ανάγκες στις τοπικές κοινωνίες απαιτούν τον εκσυγχρονισμό της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης παράλληλα με αυτόν του διοικητικού συστήματος. Προτεραιότητα έχουν η εσωτερική οργάνωση με δυνατότητα επέκτασης των λειτουργικών της δυνατοτήτων και η οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων έτσι ώστε να επωφεληθούν οι κάτοικοι.

Οι υπηρεσίες που προσφέρονται στους κατοίκους των χωριών είναι ποιοτικά και ποσοτικά υποδεέστερες σε σχέση με αυτές των πόλεων στην υπάρχουσα πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση. Επίσης, δεν είναι εφικτό να επεκτείνει τις αρμοδιότητές της, στις οποίες πρέπει να διατηρηθεί η αμεσότητα των υπηρεσιών στους κατοίκους. Τέτοιου είδους αρμοδιότητες είναι ευκολότερο να αναλάβουν οι μεγαλύτεροι δήμοι σε αντίθεση με του μικρότερους δήμους και κοινότητες.

Οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ πρέπει να προετοιμαστούν έτσι ώστε να είναι σε θέση να διαχειριστούν και να υποδεχτούν τις αλλαγές στην κατανομή εξουσίας ανάμεσα στην

¹⁹ Εισηγητική Έκθεση, (1997), στο σχέδιο νόμου "Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης", προς τη Βουλή των Ελλήνων, σελ 23-27.

περιφέρεια και το κέντρο και να πραγματοποιηθεί ο στόχος της αποκέντρωσης. Επιπλέον, η αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων των νέων ΟΤΑ, οι οποίοι θα είναι ισχυρότεροι και πιο λειτουργικοί, θα δώσει στους κατοίκους τους την ευκαιρία να έχουν στη διάθεσή τους υπηρεσίες ίσης ποιότητας με αυτές των πόλεων.

Η αρχή της επικουρικότητας, είναι από τους πιο βασικούς στόχους εκσυγχρονισμού του διοικητικού συστήματος σε λειτουργία και δομή. Συγκεκριμένα, εφαρμόζοντας την αρχή της επικουρικότητας οι δημόσιες υποθέσεις οφείλουν να διοικούνται στο αμεσότερο στους κατοίκους διοικητικό επίπεδο. Σε κάποιες περιπτώσεις (κόστος, εμπέλεια υπόθεσης) που δεν είναι δυνατός ο χειρισμός των υποθέσεων, μεταφέρονται σε ανώτερο διοικητικό επίπεδο.

3.2.2 Πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ νέου τύπου - Θεσμική δομή σύγχρονων ανοικτών πόλεων

Σε θεωρητικό επίπεδο διοικητικών αλλαγών και αριθμητικών πράξεων, ο διοικητικός εκσυγχρονισμός δε μπορεί να θεωρηθεί επιτυχημένος. Η επιτυχία της μεταρρύθμισης κρίνεται λαμβάνοντας υπόψη τα οικονομικά, κοινωνικά και δημογραφικά χαρακτηριστικά κάθε περιοχής, βάσει των οποίων διαμορφώνεται η δομή του διοικητικού συστήματος στην πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση.

Στις προσπάθειες που έχουν γίνει για την διοικητική και χωροταξική ανασύνταξη της περιφέρειας, υπάρχει μία κατεύθυνση πάνω στην οποία έχει βασιστεί το μοντέλο της μεταρρύθμισης αυτής. Αναλυτικότερα, πρόκειται για ένα ανοικτό δίκτυο πόλεων με ενιαίες ανάγκες και αντίστοιχες υπηρεσίες που θα εξυπηρετούν αυτές τις ανάγκες. Η προτεινόμενη μορφή οργάνωσης του πρωτοβάθμιου ΟΤΑ αυτοτελών οικιστικών μονάδων με ενιαία μορφή υπηρεσιών είναι αντίθετη από τον προηγούμενο ΟΤΑ που διατηρούσε διοικητική αυτοτέλεια των οικιστικών μονάδων.

Είναι γεγονός ότι η διάσπαση σε πολλά μέρη του διοικητικού χώρου της ανοικτής πόλης δεν βοηθά να καλλιεργηθεί το αίσθημα της ενότητας, κοινής αντίληψης και συνεργασίας ανάμεσα στις κοινότητες. Με την ενοποίηση του διοικητικού χώρου επιτυγχάνεται και η ενιαία διοικητική αρχή εκλεγμένη από το σύνολο των κατοίκων του δικτύου της ανοικτής πόλης στην οποία θα ανατίθενται η λειτουργικότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών καθώς και οι στόχοι ανάπτυξης της περιφέρειας.

Για να λειτουργήσει με δημιουργικό τρόπο η ανοικτή πόλη, είναι απαραίτητο να υπάρχουν οι κατάλληλες υποδομές. Αυτό, αναγκαστικά, δεν είναι εφικτό να πραγματοποιηθεί συγκεντρωτικά σε κάθε μία από τις περιοχές (δηλαδή κάθε χωριό να παρέχει κοινωνικό εξοπλισμό όλων των ειδών) Για αυτό τον λόγο, πρέπει να ακολουθηθεί η φιλοσοφία του ανοιχτού δικτύου, εννοώντας ότι σε κάθε χωριό θα έχουν τη δυνατότητα να συμμετέχουν και να παρακολουθούν εκδηλώσεις και δρώμενα οι κάτοικοι και των άλλων οικιστικών μονάδων. Συνοψίζοντας, η ανοικτή πόλη λειτουργεί με τρόπο ισότιμο για την κοινωνία, δημιουργώντας μία δημοκρατική τοπική κοινωνία.

3.2.3 Αναβάθμιση του τοπικού πολιτικού συστήματος

Οι ανάγκες των μικρών δήμων είναι αρκετές, χωρίς όμως να υπάρχει πάντα η οικονομική δυνατότητα ή τα λειτουργικά μέσα για να καλυφθούν οι ανάγκες τους. Έτσι, οι εκλεγμένοι των μικρών δήμων και κοινοτήτων είναι υποχρεωμένοι να καταφύγουν σε βοήθεια από διάφορα κέντρα πολιτικής επιρροής. Το αποτέλεσμα αυτού, είναι η υποβάθμιση του κύρους του δημοτικού ή κοινοτικού λειτουργού αναγκάζεται. Όταν ζητούν την αρωγή της Πολιτείας, τότε δε μπορούμε να μιλάμε για αυτοδιοίκηση, ουσιαστικά μετατρέπεται σε «ετεροδιοίκηση».

Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν αντιστοιχία σε ισχυρές τοπικές κοινωνίες δημιουργώντας για τις αρχές διοίκησης όλες τις προϋποθέσεις για αναδειχθούν δυναμικά στο πολιτικό σύστημα. Οι δυναμικές πολιτικές λειτουργίες σε

τοπικό επίπεδο αναζωογονούν τους πολιτικούς και διοικητικούς θεσμούς καθώς και το πολιτικό σύστημα.

3.2.4 Διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ

Η διοικητική αυτοτέλεια που αναγνωρίζει το σύνταγμα στους ΟΤΑ (άρθρο 102, παρ.2, εδ. Α' Συντ.) αναφέρεται στην ικανότητά τους να παίρνουν αποφάσεις και να υλοποιούν τις αποφάσεις τους. Όταν λείπουν η κατάλληλη διοικητική οργάνωση και τα αναγκαία λειτουργικά μέσα πλήττεται σημαντικά η έννοια της αυτοδιοίκησης καθώς και την διοικητική και οικονομική της αυτοτέλεια. Ολοκληρώνοντας, η δημιουργία ισχυρών και λειτουργικών πρωτοβάθμιων ΟΤΑ θέτει τις βάσεις ώστε να δημιουργηθούν οι κατάλληλες προϋποθέσεις που θα οδηγήσουν στην διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ.

Κεφάλαιο 4^ο

Περιεχόμενο του Επιχειρησιακού σχεδίου «Ιωάννης Καποδίστριας»

Η εκπόνηση ενός Επιχειρησιακού προγράμματος αποτελεί ουσιαστικό μέσο για την αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη οργάνωση και διαχείριση των τοπικών αναγκών και προτεραιοτήτων, για την αναβάθμιση των παρεχόμενων υπηρεσιών, για την ενδυνάμωση της διαδικασίας του δημοκρατικού προγραμματισμού και της δημοκρατικής συμμετοχής όλων των πολιτών.

Το πρώην Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.) προετοίμασε μία ολοκληρωμένη πρόταση για το πρόγραμμα συνένωσης των Ο.Τ.Α. της Ελλάδας, το οποίο εκφράζει το γενικό πολιτικό πλαίσιο αναδιάρθρωσης και ανανέωσης του πρώτου βαθμού Αυτοδιοίκησης. Το Πρόγραμμα αυτό φέρει τον τίτλο «Ι. Καποδίστριας» και εγκρίθηκε κατόπιν συζήτησης στην συνεδρίαση του Υπουργικού Συμβουλίου την Τετάρτη 26 Φεβρουαρίου 1997.

Στόχοι του προτεινόμενου Προγράμματος είναι:

- Να παρέχονται ισοδύναμα αποτελεσματικές υπηρεσίες στους κατοίκους των πόλεων και των χωριών και επομένως να εκσυγχρονιστεί το διοικητικό σύστημα της Ελλάδας.
- Να γίνει ουσιαστικότερος ο ρόλος των Ο.Τ.Α. και να αναβαθμιστούν οι αιρετοί με σκοπό να εκσυγχρονιστεί το τοπικό πολιτικό σύστημα στη χώρα μας και να διευρυνθεί τη πολιτική βαρύτητα της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

- Να δημιουργηθούν ουσιαστικές προϋποθέσεις για την διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α.
- Να συντονιστούν οι τοπικές δημόσιες επενδύσεις για έργα τεχνικής υποδομής και κοινωνικού εξοπλισμού.
- Να ενισχυθεί το "ενδογενές" δυναμικό της ελληνικής περιφέρειας, που είναι αναγκαία προϋπόθεση για μια διαρκή και "βιώσιμη" περιφερειακή και τοπική ανάπτυξη.
- Να υπάρξει διαφάνεια στη διαχείριση των πόρων και να πραγματοποιείται κοινωνικός έλεγχος της τοπικής εξουσίας, που οδηγούν στην εξασφάλιση της νομιμότητας και της προστασίας των πολιτών.
- Να υπάρχουν οικονομίες κλίμακας στις λειτουργικές δαπάνες και να αναβαθμιστεί το ανθρώπινο δυναμικό.²⁰

Οι βασικές αρχές από τις οποίες διέπεται το Πρόγραμμα « I. Καποδίστριας» είναι οι εξής:

- Συνδυασμός των αρχών της δημοκρατικότητας και της αποτελεσματικότητας, δηλαδή μεγάλοι Ο.Τ.Α. με ισχυρή δημοτική αποκέντρωση.
- Εφαρμογή ρυθμίσεων νόμου και μέτρων ανάπτυξης.
- Η αναπτυξιακή ισορροπία του Δήμου με την κατοχύρωση της ενδοδημοτικής αποκέντρωσης των δημοσίων επενδύσεων.
- Η εξασφάλιση της ευρύτερης δυνατής πολιτικής και κοινωνικής συναίνεσης.

Συμπερασματικά, με το Πρόγραμμα «I. Καποδίστριας» επιδιώκεται η διοικητική και προγραμματική συνένωση με κοινωνική συναίνεση. Παρακάτω παρουσιάζονται τα υποπρογράμματα του επιχειρησιακού σχεδίου «I. Καποδίστριας» και τα αντίστοιχα μέτρα που περιλαμβάνονται σε αυτά.

²⁰ Ανάκτηση από: <http://www.ypes.gr/kapodistriias/greek/kapo/program.htm#06>, ανακτήθηκε στις 18/05/2011.

4.1 ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 1^ο

ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑ ΝΟΜΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ - ΝΟΜΟΠΑΡΑΣΚΕΥΑΣΤΙΚΟ ΕΡΓΟ

Το 1^ο Υποπρόγραμμα, με υλοποίηση από το ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. περιλαμβάνει τα παρακάτω μέτρα²¹:

Μέτρο 1^ο: Νομική και νομοπαρασκευαστική επεξεργασία της διαδικασίας των Συνενώσεων μετά το χωροταξικό σχεδιασμό με έμφαση στο νομοθετικό πλαίσιο.

Μέτρο 2^ο: Νομική και νομοπαρασκευαστική επεξεργασία για τις διατάξεις που θα τροποποιηθούν στον Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα και σε άλλους νόμους με σκοπό την βελτίωση της οργάνωσης και λειτουργίας της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης υπό το πρίσμα των συνενώσεων των Ο.Τ.Α.

4.2 ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 2^ο

ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΤΩΝ ΝΕΩΝ ΟΤΑ

Μέτρο 1^ο: Προπαρασκευή χωροταξικού σχεδιασμού²²

Διερεύνηση της αλληλοεπικάλυψης των υφιστάμενων ενοτήτων (επεξεργασία χαρτογραφική με GIS υπολογιστή²³). Παραγωγή νέων χαρτών με «κοινούς τόπους» (αφετηρία νέων ΟΤΑ).

²¹ Ανάκτηση από: <http://www.vpes.gr/kapodistriasis/greek/kapo/program.htm#06>, ανακτήθηκε στις 13/03/2011.

²² Ανάκτηση από: <http://www.vpes.gr/kapodistriasis/greek/kapo/program.htm#06>, ανακτήθηκε στις 13/03/2011

²³ (GIS) Geographic Information System: Γεωγραφικά Συστήματα Πληροφοριών

Μέτρο 2^ο: Επεξεργασία στο πεδίο εφαρμογής - Συμμετοχική διαδικασία με υλοποίηση από το ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.

Οργάνωση συζήτησης στις ΤΕΔΚ²⁴ όλων των νομών όπου θα συμμετέχουν οι ενδιαφερόμενοι Ο.Τ.Α, αφού προηγηθεί η αποστολή του σχετικού υλικού με γραπτές οδηγίες. Επίσης θα πραγματοποιηθεί κατάρτιση των κατάλληλων στελεχών των ΤΕΔΚ και των Περιφερειακών Διοικήσεων.

Θα συνταχθεί πόρισμα και αιτιολογημένη πρόταση δημιουργίας νέων Ο.Τ.Α που θα σταλεί στο ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. και παράλληλα θα χρησιμεύσει ως εισήγηση για γνωμοδότηση από τη Διοικούσα επιτροπή της ΤΕΔΚ.

Μέτρο 3^ο: Τελική Επεξεργασία - Σύνταξη οριστικού σχεδίου

Θα γίνει αποστολή της πρότασης της ΤΕΔΚ και της πρότασης της Επιτροπής που θα συσταθεί με απόφαση του οικείου Γ. Γ. Περιφέρειας σε κάθε Περιφερειακή Διοίκηση Νομού. Επιπλέον, θα πραγματοποιηθεί εισήγηση της αρμόδιας Ομάδας Εργασίας και τέλος θα ληφθεί Πολιτική Απόφαση του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. και θα γίνει σύνταξη των σχετικών διατάξεων του Σχεδίου Νόμου, όπου θα αποτυπώνεται ανά νομό η διοικητική γεωγραφία της χώρας.

4.3 ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 3^ο

ΤΟΠΙΚΕΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ

Μέτρο 1^ο: Διοικητική υποδομή και τεχνικός εξοπλισμός των νέων Δήμων με φορέα προγραμματισμού και χρηματοδότησης το ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.

²⁴ Τοπική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων

Πιο συγκεκριμένα το μέτρο περιλαμβάνει²⁵:

- Την επισκευή και τον εξοπλισμό ενός κτιρίου στην έδρα κάθε νέου Δήμου (εάν δεν υπάρχει κατάλληλος χώρος).
- Την εξασφάλιση του απαραίτητου τεχνικού εξοπλισμού και ενός δημόσιου μεταφορικού μέσου για τη μετακίνηση κατοίκων ή μαθητών εντός του Δήμου.

Επίσης, θα εγκατασταθούν δημόσιες υπηρεσίες που είναι απαραίτητες για τον Δήμο αλλά δεν έχουν δική τους εγκατάσταση (Γραφείο ΕΛ.ΤΑ, ΔΕΗ κλπ).

Μέτρο 2^ο: Βελτίωση και συμπλήρωση των διακοινοτικών έργων τεχνικής υποδομής και προστασίας του περιβάλλοντος με φορέα προγραμματισμού και χρηματοδότησης το Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε.

Το Μέτρο αφορά:

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

Μέτρο 3^ο: Βελτίωση της εκπαιδευτικής υποδομής με φορέας προγραμματισμού και χρηματοδότησης το Υ.Π.Ε.Π.Θ.

²⁵ Ανάκτηση από: <http://www.vpes.gr/kapodistriasis/greek/kapo/program.htm#06>, ανακτήθηκε στις 13/03/2011.

Το μέτρο αφορά:

- Τη βελτίωση και επέκταση εκπαιδευτικών εγκαταστάσεων, που είναι απαραίτητες για την ενοποίηση ολιγοθέσιων σχολείων με στόχο τη δημιουργία εξατάξιου σχολείου της πρωτοβάθμιας και της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης.

Μέτρο 4^ο: Βελτίωση και συμπλήρωση του κοινωνικού εξοπλισμού με φορέα προγραμματισμού και χρηματοδότησης το Υπ. Υγείας – Πρόνοιας.

Το Μέτρο αφορά:

- Τη βελτίωση και συμπλήρωση του κοινωνικού εξοπλισμού (π.χ. βρεφονηπιακός σταθμός, αγροτικό ιατρείο, Κ.Α.Π.Η.).

Μέτρο 5^ο: Βελτίωση και συμπλήρωση της πολιτιστικής και αθλητικής υποδομής με φορέα προγραμματισμού και χρηματοδότησης το ΥΠ.ΠΟ. & Γ.Γ.Α.

Το Μέτρο αφορά:

- Τη βελτίωση και συμπλήρωση της πολιτιστικής και αθλητικής υποδομής (π.χ. χώρος πολλαπλών χρήσεων, βιβλιοθήκη, γήπεδα αθλοπαιδιών).

Μέτρο 6^ο: Ανάπτυξη της οικονομικής δραστηριότητας και του ανθρώπινου δυναμικού

Το Μέτρο περιλαμβάνει:

- Οικονομικά κίνητρα προς τους κατοίκους κάθε περιοχής, που θα αναλάβουν επιχειρηματικές πρωτοβουλίες για την ίδρυση βιώσιμων μονάδων, οι οποίες θα αξιοποιούν τοπικούς πόρους και θα δημιουργούν νέες θέσεις εργασίας.

- Προγράμματα συμβουλευτικής, επαγγελματικού προσανατολισμού, κατάρτισης και ένταξης ή επανένταξης στην αγορά εργασίας, νέων και κοινωνικά αποκλεισμένων ατόμων.

Φορέας προγραμματισμού και συντονισμού της εφαρμογής: Διυπουργικό όργανο με εκπροσώπους των Υπουργείων Εθνικής Οικονομίας, Ανάπτυξης, Γεωργίας και Εργασίας.

4.4 ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 4^ο

ΣΤΕΛΕΧΩΣΗ ΤΩΝ ΝΕΩΝ ΟΤΑ

Μέτρο 1^ο: Εφαρμογή ρυθμίσεων θεμάτων υπηρετούντος προσωπικού²⁶.

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

Μέτρο 3^ο: Πρόσληψη επιστημονικού προσωπικού.

4.5 ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 5^ο

ΚΑΛΥΨΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ

Το 5^ο Υποπρόγραμμα στοχεύει στην κάλυψη των βασικών λειτουργικών δαπανών, κυρίως από τους Κ.Α.Π.²⁷ οι οποίες θα προϋπολογισθούν μετά την ολοκλήρωση του προσδιορισμού προτύπου λειτουργικών δαπανών. Επιδιώκεται η εξασφάλιση ενός ελαχίστου επιπέδου παροχής δημοτικών υπηρεσιών.

²⁶ Ανάκτηση από: <http://www.ypes.gr/kapodistriasis/greek/kapo/program.htm#06>, ανακτήθηκε στις 13/03/2011

²⁷ Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι

4.6 ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 6^ο

ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΙ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ - ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ

Το 6^ο Υποπρόγραμμα στοχεύει στην οργάνωση των υπηρεσιών των νέων Δήμων με σύγχρονες μεθόδους και χρήση εργαλείων πληροφορικής και στην ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού τους²⁸.

Μέτρο 1^ο: Εκπόνηση προδιαγραφών, προτύπων και μελετών.

Το Μέτρο αυτό περιλαμβάνει:

- Την δημιουργία προδιαγραφών και προτύπων για την οργάνωση και μηχανοργάνωση των δημοτικών λειτουργιών καθώς και του πληροφοριακού συστήματος των νέων Ο.Τ.Α.
- Την εκπόνηση των αναγκαίων ερευνών και μελετών.

Μέτρο 2^ο: Προμήθεια και εγκατάσταση εξοπλισμού πληροφορικής.

Το μέτρο περιλαμβάνει την προμήθεια και εγκατάσταση του απαραίτητου εξοπλισμού πληροφορικής (H/W & S/W²⁹).

Μέτρο 3^ο: Κατάρτιση του προσωπικού Νομών και Δήμων

²⁸ Ανάκτηση από: <http://www.ypes.gr/kapodistriasis/greek/kapo/program.htm#06>, ανακτήθηκε στις 13/03/2011

²⁹ H/W & S/W: Hardware και Software.

Το μέτρο αφορά την πραγματοποίηση προγραμμάτων κατάρτισης, σε πρώτη φάση των μελών των Επιτροπών Νομών και στη συνέχεια του προσωπικού των νέων δήμων καθώς και προγράμματα με σκοπό την ενημέρωση των αιρετών.

Μέτρο 4^ο: Υποστήριξη της εφαρμογής του 6^{ου} Υποπρογράμματος.

Το μέτρο περιλαμβάνει:

- Τη συλλογική συμβουλευτική υποστήριξη των νέων Δήμων για την οργάνωση και εκσυγχρονισμό των υπηρεσιών τους και την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού τους.
- Ενέργειες για την υποστήριξη του προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» σε διοικητικό, τεχνικό και επιστημονικό επίπεδο που είναι αναγκαίες για την επιτυχή εφαρμογή του Υποπρογράμματος ⁶.

4.7 ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 7^ο

ΕΝΗΜΕΡΩΣΗ - ΔΗΜΟΣΙΟΤΗΤΑ

Το παρόν υποπρόγραμμα περιλαμβάνει λήψη μέτρων και ενεργειών ώστε να επιτευχθεί μία συγκροτημένη επικοινωνιακή πολιτική που θα υπηρετεί τους πολιτικούς και επιχειρησιακούς στόχους του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας»³⁰.

Τα μέτρα και οι ενέργειες αυτές εξασφαλίζουν την κατάλληλη ενημέρωση, δημιουργώντας τις προϋποθέσεις ενός αποδοτικού δημοκρατικού διαλόγου. Τα μέτρα αυτά, επίσης, θα διασφαλίσουν την ευρύτερη δυνατή πολιτική και κοινωνική συναίνεση και θα διευκολύνουν την επιχειρησιακή αποτελεσματικότητά του.

³⁰ Ανάκτηση από: <http://www.vpes.gr/kapodistrias/greek/kapo/program.htm#06>, ανακτήθηκε στις 13/03/2011

Τα μέτρα και οι ενέργειες ενημέρωσης και δημοσιότητας απευθύνονται:

- Στο προσωπικό των Ο.Τ.Α και τους αιρετούς με σκοπό να συμμετάσχουν ενεργά στην εφαρμογή του Προγράμματος.
- Στην πολιτική ηγεσία και τα αρμόδια στελέχη της κεντρικής και περιφερειακής Διοίκησης ώστε να αξιοποιήσουν τις δημόσιες πολιτικές, τα χρηματοδοτικά προγράμματα και άλλα μέσα που έχουν στη διάθεσή τους για την επιτυχή εφαρμογή του Προγράμματος.
- Στα κόμματα και τους κοινωνικούς φορείς ώστε να υπάρξει θετική συμβολή στο δημοκρατικό διάλογο και να εξασφαλιστεί η συναίνεση και υποστήριξή τους.

Στα Μ.Μ.Ε, για να ενημερωθεί και ευαισθητοποιηθεί η κοινή γνώμη. Ακόμη περισσότερο, όσοι διατηρούν δεσμούς με τον τόπο καταγωγής τους, ώστε να εξασφαλιστεί η ευρύτερη δυνατή πολιτική και κοινωνική συναίνεση.

Κεφάλαιο 5^ο

Αντιδράσεις – Συγκρούσεις για το Επιχειρησιακό σχέδιο «Ιωάννης Καποδίστριας»

Το πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» για τον εκσυγχρονισμό της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης³¹ λειτούργησε σαν εναλλακτική πρόταση της προϋπάρχουσας κατάστασης, με την άμεση συνένωση των μικρών σε μέγεθος πληθυσμού Ο.Τ.Α., μακράν του φόβου του κομματικού κόστους και μακράν μικροπολιτικών σκοπιμοτήτων.

Στο παρελθόν έχει επιχειρηθεί κατ' επανάληψη, ανεπιτυχώς, η συνένωση των μικρών και πολλών Δήμων και Κοινοτήτων της χώρας σε λιγότερους και πύ εύρωστους Τοπικούς Αυτοδιοικούμενους Οργανισμούς με πρώτη απόπειρα τις ρυθμίσεις του Νόμου περί συστάσεως των Δήμων στις 27/12/1833, βάσει των οποίων η χώρα απέκτησε τότε 750 Δήμους. Κατά την σύγχρονη περίοδο, το πρώτο σχετικό νομοθέτημα ήταν ο Ν. 1416/1984, βάσει του οποίου 123 Ο.Τ.Α. συνενώθηκαν σε 49 Δήμους. Στη συνέχεια ακολούθησε ο Ν. 1622/1986 όπου άλλοι 246 Ο.Τ.Α. συνενώθηκαν σε 59 νέους Δήμους. Ο μικρός αριθμός συνενώσεων πρέπει να αποδοθεί στο ισχύσαν ατελές θεσμικό πλαίσιο, στη έλλειψη ενημέρωσης των

³¹ Ν. 2539/1997 (ΦΕΚ Α', 244), «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης».

πολιτών, στην «πρόσκρουση» της ιδέας των συνενώσεων σε ισχυρές τοπικές προκαταλήψεις και νοοτροπίες κ.ά.³²

Βασική επιδίωξη του προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» ήταν η «ανακυττάρωση» των Ο.Τ.Α. μέσω συνενώσεών τους σε νέους Ο.Τ.Α. Με το νόμο αυτό, δημιουργήθηκαν 900 Δήμοι και 133 Κοινότητες, από τους 377 Δήμους και 5.398 Κοινότητες που υπήρχαν πριν. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση α΄ βαθμού απέκτησε ενεργότερο ρόλο στην τοπική ανάπτυξη και η λειτουργία της διέπεται από τις διατάξεις του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα (ΔΚΚ)³³.

5.1 Οι ελλείψεις

Η τολμηρή μεταρρύθμιση του προγράμματος «Ι. Καποδίστριας», βελτίωσε αισθητά την τοπική αυτοδιοίκηση, δεν δημιούργησε, ωστόσο, σε όλη τη χώρα, αποτελεσματικούς δήμους με οικονομική αυτάρκεια και δυνατότητα άντλησης ιδίων πόρων, ούτε διοικητική ικανότητα με καλά οργανωμένες υπηρεσίες και ανθρώπινο δυναμικό, που να αξιοποιούν τις νέες δυνατότητες και νέες τεχνολογίες για την παροχή ποιοτικά αναβαθμισμένων υπηρεσιών. Επιπλέον, η Πολιτεία δεν στήριξε ουσιαστικά τους νέους ΟΤΑ με πολιτικές προγραμματικής, οργανωτικής και λειτουργικής αναβάθμισης καθώς και με επαρκή χρηματοδότηση, ούτε προχώρησε σε μια σχεδιασμένη, με ενιαίο τρόπο, και ολοκληρωμένη αλλαγή του διοικητικού συστήματος της χώρας, με αποτέλεσμα το κάθε βήμα να μένει μετέωρο.³⁴

Η οργάνωση και στελέχωση της Περιφέρειας ως ενιαίας διοικητικής μονάδας ήρθε με την ψήφιση του Ν. 2503/1997, που επέφερε την πλήρη αναδιοργάνωση στο σύστημα

³² Αθανασόπουλος, Κ., ΓΕ., (2005), «Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση», Τόμος Β΄, Αθήνα, σελ. 58 – 60.

³³ Ο ΔΔΚ θεσπίστηκε με το νόμο 1065/1980 και έκτοτε έχει τροποποιηθεί επανειλημμένα και έχει κωδικοποιηθεί με το Π.Δ 410/1995, που επίσης έχει τροποποιηθεί (ΕΕΤΑΑ, 2002).

³⁴ Ανάκτηση από: http://www.eetaa.gr/kallikratis/nomosxedio/Aitiologiki_Ekthesi_Kallikratis.pdf, ανακτήθηκε στις 24/03/2011

της διοικητικής αποκέντρωσης του κράτους. Παρ' όλ' αυτά, πολλές αρμοδιότητες των υπουργείων δεν μεταφέρθηκαν στην περιφέρεια. Ως προς το λειτουργικό μέρος της μεταρρύθμισης σχετικά με την μεταφορά αρμοδιοτήτων, ο νομοθέτης του 2503/1997 παρέσχε εξουσιοδότηση στους κατά περίπτωση αρμόδιους υπουργούς, οι οποίοι μαζί με τον υπουργό ΕΣΔΔΑ, θα πρότειναν, μετά από σχετική εισήγηση Ειδικής Επιτροπής, την έκδοση των απαιτούμενων Προεδρικών Διαταγμάτων για τη μεταφορά αρμοδιοτήτων στις περιφέρειες. Τα υπουργεία, όμως, χαρακτηρίζαν ως «επιτελικές» όλες τις σημαντικές αρμοδιότητες που ασκούσαν οι κεντρικές τους υπηρεσίες και αρνήθηκαν να τις μεταβιβάσουν στις περιφέρειες.³⁵

Στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, με τη συνύπαρξη δύο ισότιμων θεσμών, Α' και Β' βαθμού αυτοδιοίκησης, πέρα από την ανταγωνιστική σχέση που δημιουργείται μεταξύ τους, δημιουργούνται και προβλήματα καθορισμού αρμοδιοτήτων.

Ένα επιπλέον χαρακτηριστικό των Ο.Τ.Α. είναι ότι δε διαθέτουν φορολογική αυτοτέλεια, με αποτέλεσμα η χρηματοδότησή τους να γίνεται μέσα από ένα δαιδαλώδες σύστημα, ενώ η δημοσιονομική αποκέντρωση είναι εξαιρετικά μικρή.³⁶

Η μεγάλη αλλαγή που πρότεινε το πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» σε επίπεδο Τοπικής Αυτοδιοίκησης έφερε κύμα αντιδράσεων ανάμεσα στα κόμματα, τους δημότες και την ευρύτερη κοινή γνώμη.

5.2 Οι αντιδράσεις

Η βασική προοπτική του σχεδίου είναι η δημιουργία δήμων μεγάλων και ισχυρών σε τοπικό επίπεδο, με κύριο γνώμονα το να πληρούν οι εν λόγω δήμοι τις προϋποθέσεις για χρηματοδότηση από ευρωπαϊκά προγράμματα. Παράλληλα, κυβερνητικοί κύκλοι αλλά και φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης τονίζουν ότι η οργάνωση της επικράτειας

³⁵ Πετράκος, Γ., –Ψυχάρης, Γ., (2004), «Περιφερειακή ανάπτυξη στην Ελλάδα», εκδ. Κριτική, Αθήνα, σελ. 253 – 258.

³⁶ ³⁶ ό.π., σελ. 278 – 230.

σε μεγαλύτερα μορφώματα - τα οποία, κατά συνέπεια, θα ασκούν και μεγαλύτερη επιρροή - θα οδηγήσει σε αύξηση της λειτουργικότητας της δημόσιας διοίκησης και σε αντιμετώπιση των τοπικών αναγκών, με αντίστοιχη αποκέντρωση της εξουσίας.

Ένα άλλο βασικό επιχείρημα του σχεδίου ήταν η παροχή υπηρεσιών ισοδύναμης αποτελεσματικότητας στους κατοίκους των πόλεων και των χωριών και επομένως ο εκσυγχρονισμός του διοικητικού συστήματος της χώρας. Παράλληλα, το βασικό «δέλεαρ» για τους κατά τόπους δήμους αποτελούσε η προοπτική να δημιουργηθούν εν τέλει οι προϋποθέσεις για την ουσιαστική διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α. Τέλος, βασικές υποσχέσεις του εν λόγω σχεδίου ήταν η επίτευξη ενός βαθμού διαφάνειας στη διαχείριση των πόρων και ο κοινωνικός έλεγχος της τοπικής εξουσίας.

Παράλληλα, η συνένωση Δήμων και η δημιουργία μεγάλων μορφωμάτων, χωρίς ουσιαστική μεταφορά αρμοδιοτήτων και κυρίως χωρίς παροχή των αναγκαίων πόρων, απλώς θα επιδείνωνε την ήδη κακή κατάσταση της ελληνικής περιφέρειας, στερώντας παράλληλα την αμεσότητα της διακυβέρνησης που προσφέρουν οι μικρές κοινωνίες. Πράγματι, πολύ σύντομα, ελλείψει της αναγκαίας χρηματοδότησης, πολλοί καποδιστριακοί δήμοι γνώρισαν αναπτυξιακή υποβάθμιση. Αξίζει, βέβαια, να σημειωθεί ότι δεν έλειψαν και οι αντιδράσεις που οφείλονταν σε λόγους περισσότερο συναισθηματικούς ή και γοήτρου: «Το όνομα ποιου από τα κεφαλοχώρια θα πάρει ο νέος δήμος;», «Πού θα βρίσκεται το δημαρχείο;» ήταν μερικές από τις ερωτήσεις που οδήγησαν τους πολίτες σε έντονες διαμαρτυρίες.

Δεν είναι τυχαίο το γεγονός πως ορισμένες (πρώην) κοινότητες συνέχισαν να διαμαρτύρονται δυναμικά ακόμα και μετά την ψήφιση του σχετικού νόμου διεκδικώντας την απόσχισή τους από τους νέους ΟΤΑ. Σε πολλές περιπτώσεις αυτό ήταν αποτέλεσμα ενός κακώς νοούμενου τοπικισμού. Από την άλλη, υπήρχαν και συγκεκριμένα συμφέροντα που έπρεπε να υπερκεραστούν. Ένα μεγάλο πρόβλημα που οδήγησε σε τοπικές συγκρούσεις αφορούσε το ποιά κοινότητα θα αποτελούσε την έδρα του νέου δήμου. Ενώ σε πρώτο βαθμό πολλές κοινότητες δεν είχαν

αντίρρηση στο να συνενωθούν, το ζήτημα της έδρας προκαλούσε πολλαπλές τοπικές συγκρούσεις συμφερόντων.

5.3 Αντιδράσεις κομμάτων

Ο Ν. 2503/1997 (ΦΕΚ Α', 30/05/1997) κατετέθη στην Βουλή ως σχέδιο νόμου με τον τίτλο «Οργάνωση, στελέχωση, διοίκηση της Περιφέρειας, ρύθμιση θεμάτων για την Τοπική Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις» την 27/02/1997, μαζί με την εισηγητική Έκθεση και την Ειδική Έκθεση, ως και την Έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, οι οποίες προβλέπονται υπό του άρθρου 75 του ισχύοντος Σ. 1975/1986 (παράγραφος 3 και 1 αντίστοιχα). Κατά την συζήτηση στην Βουλή υποστηρίχθηκαν διάφορες απόψεις.

Εκ μέρους της Κυβέρνησης, ο αρμόδιος Υπουργός κ. Παπαδόπουλος, τόνισε ότι «μετατρέπονται οι Περιφέρειες σε αυτοτελείς διοικητικές μονάδες, με ίδιους Οργανισμούς και αρμοδιότητες και οι διάσπαρτες Περιφερειακές και Διανομαρχιακές Υπηρεσίες εντάσσονται οργανικώς πλέον στην Περιφέρεια, αποκοπτόμενης έτσι κάθε σχέσης τους με τα Υπουργεία...», ενώ ο Υφυπουργός Εσωτερικών κ. Παπαδήμας υπογράμμισε, ότι «η Περιφέρεια θα καταστεί πλέον μια αποκεντρωμένη λειτουργική μονάδα του Κράτους, μία μονάδα η οποία θα έχει ίδιο προϋπολογισμό, ίδια Συλλογική Απόφαση Έργων...».

Ο εισηγητής της κυβερνητικής πλειοψηφίας συντάχθηκε με όσα ειπώθηκαν πιο πάνω και τόνισε ότι «οι επιχειρούμενες μεταρρυθμίσεις εκφράζουν τη νέα αντίληψη για την κρατική οργάνωση και τον ρόλο του Κράτους στα επί μέρους διοικητικά επίπεδα και θεμελιώνουν τις προσπάθειες για περαιτέρω αποσυγκέντρωση αρμοδιοτήτων του Κράτους προς την Περιφέρεια...».

Από τα υπόλοιπα κόμματα, τόσο ο εισηγητής της αξιωματικής αντιπολίτευσης, όσο και οι ειδικοί αγορητές άσκησαν εκτενή δυσμενή κριτική για τις σχεδιαζόμενες μέσω

του Κυβερνητικού σχεδίου διοικητικές αλλαγές, μίλησαν για «αντισυνταγματικότητα» ορισμένων ρυθμίσεών του, ότι θεσμοθετείται δεύτερος βαθμός αποκέντρωσης επί ανύπαρκτου πρώτου βαθμού, ότι δια του σχεδίου επιχειρείται «ανάκληση» αρμοδιοτήτων εκχωρηθεισών με άλλο νομοθέτημα στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση κ.ά.³⁷

Ο επικεφαλής του αρμόδιου τομέα της Ν.Δ., Θεόδωρος Αναγνωστόπουλος, επιβεβαίωσε τις συναντήσεις του με την Γενική Γραμματέα του ΚΚΕ, Αλέκα Παπαρήγα, τους προέδρους του Συνασπισμού, Νίκο Κωνσταντόπουλο και της Πολιτικής Άνοιξης, Αντώνη Σαμαρά, καθώς και στελέχη των άλλων πολιτικών κομμάτων και σημείωσε ότι οι επαφές αυτές του κόμματός του έχουν στόχο την αποτροπή της ψήφισης του νομοσχεδίου για τις συνενώσεις δήμων και κοινοτήτων που προωθεί η κυβέρνηση. Αυταρχικό και αντιδημοκρατικό χαρακτήρισαν το σχέδιο «Ι. Καποδίστριας» τα στελέχη της Νέας Δημοκρατίας.³⁸

5.4 Αντιδράσεις δημοτών

Οι αντιδράσεις των κατοίκων χωριών και κοινοτήτων για το σχέδιο «Καποδίστριας» ήταν αρκετές, όπως ήταν αναμενόμενο. Εκπρόσωποι των 50 από τις 75 κοινότητες του Νομού Κιλκίς προχώρησαν στις αρχές Σεπτεμβρίου 1997 σε αποκλεισμό της Εθνικής οδού Θεσσαλονίκης - Κιλκίς στο ύψος της Κοινότητας Κρυστώνης, απαιτώντας την άμεση απόσυρση του καταστροφικού για την ΤΑ νομοσχεδίου³⁹.

Την ίδια εποχή σε σύσκεψη που έγινε στη Νέα Καρβάλη Καβάλας 49 πρόεδροι κοινοτήτων, σε σύνολο 67 που έχει σήμερα ο νομός, είπαν "όχι" στο σχέδιο

³⁷ Αθανασόπουλος, Κ., Γ.Ε., (2005), «Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση», Τόμος Β', Αθήνα, σελ. 46 – 47.

³⁸ Δημοσιεύτηκε στο <http://www.hri.org/news/greek/mpegrb/1997/97-10-16.mpegrb.html>, στις 16/10/1997, ανακτήθηκε στις 15/05/2011.

³⁹ Ανώνυμος, (1997), «Πληθαίνουν οι αντιδράσεις για τον "Καποδίστρια"», «Ριζοσπάστης», 3/9/1997.

αναγκαστικών συνενώσεων και αντιπρότειναν προς την κυβέρνηση τη λύση των εθελούσιων. Στη σύσκεψη σημειώθηκαν οι κίνδυνοι που κρύβει το σχέδιο και θα οδηγήσουν στο μαρασμό και την ερήμωση της υπαίθρου. Βουλευτές του κυβερνητικού κόμματος που πήραν μέρος, προσπάθησαν να παρουσιάσουν το σχέδιο «Καποδίστριας» ως ώριμο αίτημα των καιρών. Τέλος, οι κάτοικοι των περισσότερων κοινοτήτων της προχώρησαν σε δυναμικές κινητοποιήσεις, απαιτώντας την απόσυρση του σχεδίου «Καποδίστριας».

Όπως θα αναφερθεί σε παρακάτω υποενότητα, οι δημότες αντέδρασαν έντονα ακόμη και ένα χρόνο αργότερα, όπου απείχαν από της δημοτικές εκλογές που πραγματοποιήθηκαν το 1998.

5.5 Οι απαντήσεις του Υπουργείου Εσωτερικών

Οι αναγκαστικές συνενώσεις δήμων και κοινοτήτων που υπό τον τίτλο «σχέδιο Ιωάννης Καποδίστριας» που προώθησε το Υπουργείο εσωτερικών το 1997, προκάλεσαν, πράγματι, έντονες αντιδράσεις. Η αιτία της εκπόνησης του σχεδίου που κατατέθηκε στην ελληνική βουλή είναι φανερή, όπως και η αναγκαιότητά του. Οι Ο.Τ.Α, κύρια της περιφέρειας, μαραζώνουν χωρίς πόρους και με τάξη μεγέθους που δεν εγγυάται προϋποθέσεις βιωσιμότητας για το μέλλον. Αυτό δημιουργούσε την ανάγκη για ένα γιγαντιαίο κλίμακας εκσυγχρονισμό των Ο.Τ.Α ο οποίος και μέσα από συνενώσεις κοινοτήτων θα επέτρεπε στην τοπική αυτοδιοίκηση να αναβαθμιστεί και να εκσυγχρονιστεί λειτουργικά⁴⁰.

Στην Ελλάδα, το περί οργάνωσης πολιτικό πρόταγμα - που το πρωτοβρίσκει κανείς στα χρόνια του Καποδίστρια - πάντα προκαλούσε ένταση, γενικευμένη δυσαρέσκεια και, τελικώς, αντιπάθεια για το πρόσωπο που τη συμβόλιζε ή την επιχειρούσε. Όσο κι αν ο ελληνικός λαός κατανοούσε τη συγκεκριμένη και πάγια ανάγκη της χώρας, όσο

⁴⁰ Στοιγιάννης, Β., (1997), «Το σχέδιο Καποδίστριας», 10/1997, <http://www.ardn.gr/node/2841>, ανακτήθηκε στις 23/03/2011

κι αν επιδοκίμαζε τους πολιτικούς που διακήρυτταν πειστικά τα σχετικά συνθήματα, ήταν ωστόσο τελικά θετικός στην περιθωριοποίησή τους.

Η αναστάτωση που προκαλεί στην κοινωνία το χτύπημα μικρών και μεγάλων συμφερόντων - η προϋπόθεση δηλαδή κάθε σοβαρής μεταρρύθμισης - η υποχώρηση των δημοκρατικών διαδικασιών και τα προσχήματα που αυτό έδιδε στη δημαγωγία, η αλαζονεία ή ίσως, και το εγωιστικό ταμπεραμέντο του Έλληνα αποτέλεσαν τους λόγους, τα μέσα και το άλλοθι ώστε ο εξορθολογισμός να μην προχωρά ικανοποιητικά και οι φορείς του να λαιδορούνται, να μισούνται, ν' ανατρέπονται ή και να δολοφονούνται.⁴¹

Ο τότε υπουργός Εσωτερικών, Αλ. Παπαδόπουλος, μιλώντας σε εκπομπή ραδιοφωνικού σταθμού υποστήριξε την κυβερνητική απόφαση, να μη γίνει συζήτηση στη Βουλή για το χωροταξικό σκέλος του νομοσχεδίου, λέγοντας «δεν μπορώ να διανοηθώ εγώ και κανείς σε κανένα κοινοβούλιο όλου του κόσμου ότι θα μπορούσαν να απλωθούν χάρτες και μοιρογνωμόνια και να γινόταν μια ολόκληρη συζήτηση πλειοδοσίας κόβει - ράβε - ξήλωνε δήμους μέσα στη Βουλή... Η χωροταξία και ο χωροταξικός προσδιορισμός που γίνονται με κάποιες διαδικασίες και με ευθύνη της πολιτείας, έρχονται για επικύρωση στη Βουλή». Είπε, τέλος, ότι δεν υπάρχει «γενικευμένη αντίδραση και μαζική» στο νομοσχέδιο και πως «έχουν δημιουργηθεί ομάδες συμφερόντων και είναι επόμενο να αντιδράσουν. Και παρ' όλα αυτά, οι αντιδράσεις είναι ελάχιστες και αφορούν κυρίως την έδρα».⁴²

Σε ένα τέτοιο φιλόδοξο εγχείρημα εύλογο είναι και το γεγονός ότι δεν χωρούν συμβιβασμοί, όπως εξίσου εύλογες είναι και πολλές από τις διαμαρτυρίες που υποκινούνται από τοπικούς άρχοντες που κινούνται στη λογική του «κάλλιο πρώτος στο χωριό παρά δεύτερος στην πόλη».

⁴¹ Λοβέρδος, Α., (1997), «Αναδιοργάνωση της Χώρας», «Τα Νέα», 27 Ιούνιος.

⁴² «Ριζοσπάστης», δημοσιεύτηκε στις 22/10/1997, <http://www1.rizospastis.gr/storv.do?id=3702300&textCriteriaClause=>

5.6 Οι αντιδράσεις των τοπικών Αρχών

Όταν έγινε η συνένωση δήμων και κοινοτήτων με το σχέδιο Καποδίστριας, πολλοί δήμοι και κοινότητες αντέδρασαν: άλλοι δεν ήθελαν να συνενωθούν με κανένα και άλλοι ήθελαν να συνενωθούν με άλλους και όχι μ' αυτούς που τους συνένωσαν. Η τότε κυβέρνηση αποφάσισε να μην ικανοποιήσει κανένα από τα σχετικά αιτήματα, ακόμη και αυτά που συνοδεύτηκαν από έντονες αγωνιστικές κινητοποιήσεις. Η απόφαση ήταν μάλλον ορθή. Είναι ευνόητο ότι, αν ικανοποιούσαν κάποιους, θα έδιναν την ελπίδα στους μη ικανοποιημένους ότι μπορεί με αγώνες να ικανοποιηθούν κι αυτοί, και τελικά να δημιουργηθούν περισσότερες δυσαρέσκειες.

Σημαντικές αντιδράσεις από δημάρχους και κοινοτάρχες συναντά η εφαρμογή από το υπουργείο Εσωτερικών του σχεδίου «Καποδίστριας». Κύριο σημείο των αντιδράσεων είναι η έδρα και η ονομασία των δήμων που θα δημιουργηθούν. Ο δήμαρχος Νέας Σάντας Κιλκίς μιλώντας στο ραδιόφωνο του ANT1 (Ιούνιος, 1997), προανήγγειλε κλείσιμο δρόμων με τρακτέρ και μηχανήματα ενώ ο δήμαρχος Νέας Επιδαύρου θα προσφύγει στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο. Θα τηρηθούν απαρέγκλιτα οι προϋποθέσεις που τίθενται με το σχέδιο «Καποδίστριας» δήλωσε στο ραδιόφωνο του ANT1 ο υφυπουργός Εσωτερικών Λάμπρος Παπαδήμας (Ιούνιος, 1997).⁴³

Τέλος, υπήρχαν περιπτώσεις τοπικών αρχόντων που ξεσήκωναν τον τοπικό πληθυσμό φοβούμενοι πως οι προσωπικές τους τοπικές πολιτικές φιλοδοξίες και επιρροή βρίσκονταν σε κίνδυνο. Φυσικά, υπήρχαν και περιπτώσεις όπου υπήρξε κακός διοικητικός σχεδιασμός από το υπουργείο και πλημμελής διαβούλευση με τις τοπικές κοινωνίες, πράγμα που όξυνε τους τοπικούς διαξίφισμούς.

⁴³ Δημοσιεύτηκε στο <http://www.hri.org/news/greek/ant1gr/1997/97-06-24...1.ant1gr.html>, στις 24/06/1997.

5.7 Αντιδράσεις δημοτών με αποχή από τις εκλογές του 1998

Σε πολλές περιπτώσεις χωριών σε όλη την Ελλάδα υπήρξαν προβλήματα στην προσέλευση ψηφοφόρων, καθώς, λόγω της αντίδρασης των κατοίκων τους στο σχέδιο Καποδίστριας, ελάχιστοι εκλογείς προσήλθαν στις κάλπες. Πρόκειται για τα χωριά Κανάλια Μαγνησίας, Τσαρίτσανη Λάρισας, Νέος Μαρμαράς και Παλαιοχώρα Χαλκιδικής Δίδυμοι Αργολίδας, Κάστρο Βοιωτίας, και Βραχάσι Λατισίδας, Μυλάτος, Κρυονέρι, Αίμονας, Θεοδώσα, Χώνος, Αλόιδες, Δοξαρού Κρήτης και Αγία Παρασκευή Ιωαννίνων.⁴⁴

Παρακάτω αναφέρονται κάποιες αντιδράσεις πολιτών οι οποίοι αποφάσισαν να απέχουν από τις εκλογές του 1998, δείχνοντας έτσι την αντίθεσή τους στο σχέδιο «Καποδίστριας».

1. Σε κατάληψη των εκλογικών τμημάτων του Δήμου Ανωγείων είχαν προχωρήσει οι κάτοικοι του δήμου, εκφράζοντας έτσι την αντίδρασή τους στον νόμο «Καποδίστρια».

Οι Ανωγειανοί αντιδρούσαν στη συνένωσή τους με την Αξό και τα Ζωνιανά και σε λαϊκές συνελεύσεις τους αποφάσισαν να μη συμμετέχουν στο εξής σε καμία εκλογική διαδικασία. Αντίθετα, στις εκλογές συμμετέχουν κανονικά οι κάτοικοι της Αξού και των Ζωνιανών.

Στα 7 τμήμα του Δήμου Ανωγείων δεν στήθηκαν καθόλου κάλπες, αλλά δεν προκλήθηκαν ούτε επεισόδια, ούτε δημιουργήθηκαν οξύτητες.

⁴⁴ **Ανώνυμος, (1998)**, «Προβλήματα σε 11 κοινότητες με έντονες αντιδράσεις στον "Καποδίστρια"», *Τα Νέα*, Δευτέρα 12 Οκτωβρίου 1998.

2. Προβλήματα στον Νομό Ρεθύμνης δημιουργήθηκαν και στα χωριά του Μέσα Μυλοποτάμου (Αλόιδες, Αίμονας, Δοξαρό κ.ά.) που δεν προσήλθαν να ψηφίσουν διαμαρτυρόμενοι για την ένταξή τους στον Δήμο Κουλούκωνα.

3. Επεισόδια δημιουργήθηκαν στο Βραχάσι Λασιθίου, όταν κάτοικοι προσπάθησαν να εμποδίσουν συγχωριανούς τους να ασκήσουν το εκλογικό τους δικαίωμα. Η αντίδραση στο Βραχάσι προκλήθηκε από την ένταξή τους στον Δήμο Νεαπόλεως. Αρχικά προσήλθαν 16 ψηφοφόροι και ψήφισαν, αλλά κατά την έξοδό τους προπηλακίστηκαν και χρειάστηκε η επέμβαση της Αστυνομίας για να ηρεμήσουν τα πνεύματα.

4. Επεισόδια σημειώθηκαν στον Νομό Χανίων λίγα 24ωρα πριν από τη διεξαγωγή των δημοτικών και νομαρχιακών εκλογών. Όπως ανακοίνωσε η Αστυνομική Διεύθυνση Χανίων, στις Βρύσες Αποκορώνου, άγνωστοι πυροβόλησαν τρεις φορές με κυνηγετικό όπλο, κατά του σπιτιού του δάσκαλου και υποψήφιου δημάρχου Κρυονερίδας, Σταύρου Γεωγ. Ζώη, κατοίκου Βρυσών. Ο κ. Ζώης, που είναι επικεφαλής της Ενωτικής Δημοτικής Ανεξάρτητης Κίνησης Κρυονερίδας, εκείνη την ώρα δεν βρισκόταν στο σπίτι. Από τους πυροβολισμούς προκλήθηκαν ελαφρές υλικές ζημιές στους τοίχους και σε ένα παράθυρο του σπιτιού.

5. Εκατοντάδες κάτοικοι στην Κοινότητα Νέου Μαρμαρά Χαλκιδικής εξέφρασαν την αντίθεσή τους στο σχέδιο «Καποδίστριας», αρνούμενοι να ψηφίσουν στις δημοτικές και νομαρχιακές εκλογές, ενώ στην ορεινή Κοινότητα Παλαιοχωρίου του νομού, από τους δύο χιλιάδες και πλέον ψηφοφόρους, άσκησε το εκλογικό του δικαίωμα μόνον ένα άτομο.

Όπως είχε δηλώσει στα «ΝΕΑ» ο πρόεδρος της Κοινότητας Νέου Μαρμαρά, κ. Όθων Χωρινός, λίγο πριν κλείσουν οι κάλπες δεν είχε μπει στα εκλογικά κέντρα για να ψηφίσει ούτε ένας κάτοικος, εκτός από έναν αστυνομικό - φρουρό, που ήταν υποχρεωμένος να ασκήσει το εκλογικό του δικαίωμα για υπηρεσιακούς λόγους.

6. Και στην ορεινή Κοινότητα Παλαιοχωρίου, μόνον ένας στρατιώτης πήρε μέρος στις ψηφοφορίες, επειδή και αυτός ήταν υποχρεωμένος. Και στην Κοινότητα Παλαιοχωρίου οι περισσότεροι από τους 2.049 εγγεγραμμένους στους εκλογικούς καταλόγους είχαν παραδώσει τα εκλογικά τους βιβλιάρια αντιδρώντας έτσι στην επικείμενη συνένωση του χωριού τους με τον Δήμο Αρναίας.

7. Με φωνές, αποδοκιμασίες και διαπληκτισμούς οι κάτοικοι της Τσαρίτσανης προσπαθούσαν να εμποδίσουν τους ελάχιστους στην πλειονότητά τους ετεροδημότες να πάνε χθες να ψηφίσουν.

Οι κάτοικοι της Κοινότητας Τσαρίτσανης είχαν συγκεντρωθεί έξω από τα 6 εκλογικά τμήματα αποφασισμένοι να μη συμμετάσχουν στην εκλογική διαδικασία, αντιδρώντας στη συνένωσή τους με τον Δήμο Ελασσόνας.

Στην Τσαρίτσανη υπήρχε μεγάλη αστυνομική δύναμη για να περιφρουρήσει την διεξαγωγή των εκλογών. Μέχρι το μεσημέρι, από τους 2.200 εγγεγραμμένους ψηφοφόρους είχαν ψηφίσει μόνο οι 18.

8. Οι 1.062 κάτοικοι της Κοινότητας Αγίας Παρασκευής Ιωαννίνων αρνήθηκαν να ψηφίσουν για τις νομαρχιακές και δημοτικές εκλογές. Από το πρωί των εκλογών είχαν στήσει μια κάλπη στο κέντρο του χωριού, όπου έριχναν τα εκλογικά βιβλιάρια τους, επιμένοντας στην απόφασή τους να μην ψηφίσουν.

9. Στην Κοινότητα Καναλιών του Νομού Μαγνησίας κανένας δεν προσήλθε στα εκλογικά κέντρα για να ψηφίσει. Τήρησαν την απόφαση που είχαν πάρει πριν από ένα χρόνο περίπου, το 1997, όταν αποφάσισαν να αντιδράσουν στην κυβερνητική απόφαση εφαρμογής του «Καποδίστρια» που πρόβλεπε τη συνένωση του χωριού τους με άλλες μικρότερες κοινότητες, οι οποίες απέχουν αρκετά χιλιόμετρα από τα Κανάλια.

Από τους 2.165 εγγεγραμμένους στους εκλογικούς καταλόγους ουδείς προσήλθε να ψηφίσει. Και ας ήταν όλα έτοιμα. Τα πέντε εκλογικά τμήματα ήταν ανοιχτά από το πρωί. Τα μέλη της εφορευτικής επιτροπής παρόντα.

10. Στην πρώην Κοινότητα Καλαμωτής Χίου, 350 κάτοικοι κατέθεσαν τα εκλογικά τους βιβλιάρια στη Συντονιστική Επιτροπή Αγώνα σε ένδειξη διαμαρτυρίας γιατί επελέγη ως έδρα του Δήμου το Πυργί κι όχι η περιοχή τους. Τελικά στις κάλπες προσήλθε το 1/3 των κατοίκων.

Επίλογος

Οι σημαντικότερες θεσμικές μεταβολές στο διοικητικό σύστημα της χώρας έγιναν κατά τη δεκαετία του '90 (Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, «Καποδίστριας», Περιφερειακή Διοίκηση). Οι αλλαγές αυτές, παρότι σημαντικές, δεν κατάφεραν να δημιουργήσουν ισχυρούς θεσμούς και μηχανισμούς προώθησης της τοπικής ανάπτυξης.

Τόσο οι αποκεντρωμένες βαθμίδες διοίκησης, όσο και η Τοπική Αυτοδιοίκηση, έχουν περιορισμένες, σε σχέση με το κεντρικό κράτος, δυνατότητες να συμβάλλουν στην περιφερειακή ανάπτυξη. Τα βήματα τα οποία έγιναν τη δεκαετία του '90 είναι σημαντικά επειδή σηματοδοτούν την κατανόηση του προβλήματος και την ανάγκη μιας νέας πολιτικής.

Το κράτος στην Ελλάδα, είναι απρόθυμο να παραχωρήσει σημαντικό μερίδιο εξουσίας, αποφασιστικών αρμοδιοτήτων και πόρων σε αποκεντρωμένες δομές διοίκησης και στην αυτοδιοίκηση. Έτσι, παρά τη συνταγματική αναφορά ότι το κράτος οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα, τα βασικά στοιχεία του συγκεντρωτικού συστήματος στην Ελλάδα παραμένουν ισχυρά.

Οι παράγοντες που θα επηρεάσουν τις επερχόμενες μεταβολές προκύπτουν τόσο από τον τρόπο λειτουργίας του διοικητικού συστήματος, όσο και από πιέσεις που προέρχονται από το εξωτερικό περιβάλλον. Σε ό,τι αφορά την εσωτερική λειτουργία, θα χρειαστεί να γίνει καλύτερος προσδιορισμός των αρμοδιοτήτων σε κάθε επίπεδο διοίκησης. Επίσης, θα πρέπει να υπάρξει αλλαγή στον τρόπο χρηματοδότησης σε κάθε επίπεδο και στη δημοσιονομική αποκέντρωση.

Η θεσμική εκπροσώπηση των περιφερειών στην ΕΕ, είναι άλλο ένα θέμα το οποίο δέχεται εξωτερική πίεση. Στην Επιτροπή των περιφερειών συμμετέχουν εκπρόσωποι της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ενώ τόσο ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας, όσο ο Κοινοτικός χάρτης Περιφερειακής Διαίρεσης και το Σχέδιο Χάρτη για

περιφερειακή αυτονομία, ωθούν σε αλλαγές προς την κατεύθυνση ενίσχυσης της αυτοτέλειας και μεγαλύτερης συμμετοχής των θεσμών αυτών στην άσκηση της δημόσιας πολιτικής. Για όλους αυτούς τους λόγους, διαπιστώνουμε πως απαιτούνται σημαντικές εκσυγχρονιστικές τομές στην περιφερειακή πολιτική, πιο ολοκληρωμένες παρεμβάσεις, καλύτερος σχεδιασμός και μεγαλύτερη συνέργεια των αναπτυξιακών πολιτικών σε όλα τα επίπεδα.

Παρά τις αρχικές αντιδράσεις και τις αδυναμίες του εγχειρήματος «Καποδίστρια», δεν υπάρχει αμφιβολία ότι αυτή η μεγάλη μεταρρύθμιση άλλαξε το τοπίο της ΤΑ στην Ελλάδα. Οι γενιά πολιτικών που ανέδειξαν οι «Καποδιστριακοί» δήμοι, δεν περιορίζεται μόνο στα τοπικά συμφέροντα αλλά επιδιώκει τη διαχείριση των τοπικών πόρων για την αντιμετώπιση των τοπικών προβλημάτων. Η αποτελεσματικότητα της ΤΑ, παρά τα προβλήματα που εμφανίζει, έχει βελτιωθεί σε σχέση με την πρότερη κατάσταση. Οι δήμοι οργανώθηκαν και αξιοποιώντας τις οικονομίες κλίμακας που προέκυψαν από τις συνενώσεις και την αύξηση όλων των μεγεθών, αύξησαν το πεδίο δράσης τους.

Η μεταρρύθμιση μέσω του σχεδίου «Καποδίστριας», δε συνοδεύτηκε με ριζική αλλαγή του πολιτικού και διοικητικού συστήματος των νέων διευρυμένων δήμων, έτσι ώστε τα πολιτικά όργανα να αποκτήσουν επιτελικό και προγραμματικό ρόλο στη λειτουργία τους. Υστέρησε δηλαδή προς τα στοιχεία εκείνα, τα οποία, μαζί με τις αναγκαίες επιτελικές υπηρεσίες, θα μετέτρεπαν τους δήμους σε ισχυρές μονάδες σχεδιασμού και προώθησης της τοπικής ανάπτυξης. Σε κάποιες περιπτώσεις η οριοθέτηση και η επιλογή του διοικητικού κέντρου επηρεάστηκαν από τοπικούς συσχετισμούς και παρεμβάσεις πολιτικών παραγόντων, με συνέπεια να διατηρηθούν κοινότητες και να προκύψουν κάποιοι μη βιώσιμοι ΟΤΑ.

Ένα από τα πλεονεκτήματα του σχεδίου «Καποδίστριας» αποτελεί ο καλύτερος συντονισμός των τοπικών δημοσίων επενδύσεων για έργα τεχνικής υποδομής και κοινωνικού εξοπλισμού που επιτεύχθηκε.

Συμπερασματικά, η διοικητική μεταρρύθμιση που συντελέστηκε με το πρόγραμμα «Καποδίστριας», εάν αξιολογηθεί με βάση τους αρχικούς στόχους, δεν ανταποκρίθηκε πλήρως σε αυτούς. Όμως, η εικόνα της ΤΑ συγκρινόμενη με την παλαιότερη της πολυδιάσπασης, είναι αρκετά βελτιωμένη. Μπορεί να ειπωθεί ότι ο «Καποδίστριας» άνοιξε το δρόμο για μία πιο αποτελεσματική μεταρρύθμιση, σε Κεντρικό, Περιφερειακό και Τοπικό επίπεδο, ώστε με την περαιτέρω διοικητική συνένωση και αναβάθμιση των ΤΑ να επιτευχθεί η παροχή ποιοτικών υπηρεσιών στους πολίτες και να προωθηθεί η βιώσιμη τοπική ανάπτυξη.

Βιβλιογραφία

1. **John, P., (1991)**, *«The reconstructing of Local Government in England and Wales»*, Hampshire, UK.
2. **Swianiewicz, P., (2010)**, *«Territorial Consolidation Reforms in Europe»*, Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest, Hungary.
3. **Αθανασόπουλος, Κ.Γ., (2005)**, *«Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση»*, Τόμος Β΄, εκδόσεις Σταμούλης, Αθήνα
4. **Εισηγητική Έκθεση, (1997)**, στο σχέδιο νόμου "Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης", προς τη Βουλή των Ελλήνων, Αθήνα.
5. **ΚΕΔΚΕ, (2008)**, *«Η πρόκληση μιας νέας Μεταρρύθμισης της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης»*, Μάρτιος, Αθήνα.
6. **Ν. 2539/1997**, *«Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης»*, ΦΕΚ 244, τεύχος Α΄, Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα.
7. **Ν. 3448/2006**, *«Για την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημόσιου τομέα και τη ρύθμιση θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης»*, ΦΕΚ 57, τεύχος Α΄, Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα.
8. **Πετράκος, Γ., –Ψυχάρης, Γ., (2004)**, *«Περιφερειακή ανάπτυξη στην Ελλάδα»*, εκδόσεις Κριτική, Αθήνα.

Άρθρα

1. **Ανώνυμος, (1997)**, «Πληθαίνουν οι αντιδράσεις για τον "Καποδίστρια"», *«Ριζοσπάστης»*, 03 Σεπτεμβρίου, Αθήνα.
2. **Ανώνυμος, (1998)**, «Προβλήματα σε 11 κοινότητες με έντονες αντιδράσεις στον "Καποδίστρια"», *Τα Νέα*, 12 Οκτωβρίου, Αθήνα.
3. **Λοβέρδος, Α., (1997)**, «Αναδιοργάνωση της Χώρας», *Τα Νέα*, 27 Ιουνίου, Αθήνα.
4. **Γεωργογιάννης, Π., (2009)**, *«Αυτοδιοικητική μεταρρύθμιση και χρηματοδότηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης»*, Πρωτοβουλία Άμεσης Διαδραστικής Δημοκρατίας Ελλάδας (Π.Α.Δ.Δ.Ε.), 19 Δεκεμβρίου, διαθέσιμο στο: <http://www.padde.gr>.
5. **Στοιγιάννης, Β., (1997)**, «Το σχέδιο Καποδίστριας», *Αρδην*, Τεύχος 10, Αθήνα.
6. **Ράλλης, Γ., (2006)**, «Η ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση», *«Προσανατολισμοί»*, 9 Οκτωβρίου, Αθήνα.

Διαδίκτυο

1. www.ypes.gr/kapodistrias
2. <http://www.hri.org/news/greek/mpegrb/1997/97-10-16.mpegrb.html>
3. <http://www.l.rizospastis.gr/story.do?id=3702300&textCriteriaClause=>
4. http://www.eetaa.gr/kallikratis/nomosxedio/Aitiologiki_Ekthesi_Kallikratis.pdf
5. <http://www.ypes.gr/kapodistrias/greek/kapo/program.htm#06>
6. http://www.hri.org/news/greek/ant1gr/1997/97-06-24_1.ant1gr.html
7. http://www.prosanatolismoi.gr/main/index.php?option=com_content&task=view&id=39&Itemid=23