

ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**“ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΕΔΑΦΙΚΟΥ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΟΥ
ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ. Η
ΠΡΟΩΘΗΣΗ ΤΩΝ ΣΥΝΕΝΩΣΕΩΝ ΤΩΝ ΟΤΑ. Η
ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ ΣΑΜΟΥ”**



ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ: ΜΑΚΡΟΘΑΝΑΣΗΣ ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ
ΕΠΙΒΛΕΠΟΥΣΑ : ΜΑΡΑΒΑ ΝΕΚΤΑΡΙΑ

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Σε αυτήν την πτυχιακή εργασία, χρειάστηκε να αφιερώσω πολύτιμο χρόνο, αρκετή ψυχική δύναμη και φυσικά να εξαντλήσω τις όποιες πηγές γνώσης και πληροφόρησης που θα μπορούσαν να μου φανούν χρήσιμες.

Ολοκληρώνοντάς την, αισθάνομαι την ανάγκη να δώσω τις θερμές μου ευχαριστίες στην επιβλέπουσα καθηγήτρια μου Κ. Μαραβά Νεκταρία για τη συμβολή της και τις σημαντικές καθοδηγήσεις και συμβουλές, ώστε να μπορέσω να διεκπεραιώσω το παρόν σύγγραμμα.

Θα ήθελα ακόμη, να ευχαριστήσω την οικογένειά μου και το στενό φιλικό μου περιβάλλον, που με στήριξαν καθ' όλη τη διάρκεια της φοίτησης μου στο εκπαιδευτικό ίδρυμα, αλλά και κατά τη συγγραφή της συγκεκριμένης πτυχιακής μου εργασίας.

Επίσης, αξίζει να αναφερθεί η σπουδαιότητα της βοήθειας που εισέπραξα από τη βιβλιοθήκη του Τ.Ε.Ι. Καλαμάτας και του Ελληνικού Ανοικτού Πανεπιστημίου, καθώς το υλικό που συνέλλεξα από τις συγκεκριμένες πηγές ήταν σημαντικό για την διεξαγωγή της έρευνάς μου. Επίσης κρίθηκε πολύ σημαντική η συνεργασία και προθυμία του Δημάρχου αλλά και των υπαλλήλων του Δήμου Σάμου για τις πληροφορίες που μου προσέφεραν σχετικά με την εφαρμογή του «Καλλικράτη» στην περιοχή μας.

Η συμβολή όσων προαναφέρθηκαν και ιδιαίτερα της επιβλέπουσας καθηγήτριας, ήταν εξαιρετικά πολύτιμη και καθοριστική για την ολοκλήρωση της εργασίας.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Στην παρούσα πτυχιακή εργασία θα παρουσιαστούν αναλυτικά οι μεταρρυθμίσεις εδαφικού και λειτουργικού χαρακτήρα που αφορούν την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Τέτοιου είδους μεταρρυθμιστικές προσπάθειες πραγματοποιούνται συχνά και επιδιώκουν την ανασυγκρότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Θα γίνει αναφορά λοιπόν, σε όλες αυτές τις προσπάθειες και τις μεθόδους που ακολουθήθηκαν κατά το πέρασμα των χρόνων στον ελλαδικό χώρο. Εντούτοις, ιδιαίτερη έμφαση θα δοθεί στη περίπτωση του Ν. Σάμου, εστιάζοντας στις αλλαγές που εφαρμόστηκαν αλλά και στα αποτελέσματα που προέκυψαν για την κοινωνία και τους πολίτες της περιοχής.

Αρχικά, μέσα από την παρουσίαση της δομής και της λειτουργίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης θα αναδειχθούν τα κυρίαρχα προβλήματα που αντιμετωπίζει η χώρα μας σε επίπεδο διοικητικής και οργανωτικής διάρθρωσης των τοπικών και περιφερειακών αρχών. Στη συνέχεια, θα γίνει εκτενής αναφορά στις μεταρρυθμίσεις κυρίως εδαφικού και λειτουργικού περιεχόμενου, δηλαδή στις μεταρρυθμίσεις που επιδιώκουν αναδιάρθρωση των δομών και των αρμοδιοτήτων των Ο.Τ.Α στην Ελλάδα. Η συγκεκριμένη ιστορική επισκόπηση θα πραγματοποιηθεί με την ανάλυση των δύο βασικών προγραμμάτων που εφαρμόστηκαν στην Ελλάδα, με το πρόγραμμα «Καλλικράτης» να διαδέχεται τον «Καποδίστρια» και να τίθεται σε εφαρμογή από την 01/01/2011.

Η εισαγωγή του νέου προγράμματος κρίθηκε απαραίτητη στη προσπάθεια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης να αναβαθμίσει το ρόλο της, αλλά και τις προσφερόμενες προς τους πολίτες υπηρεσίες. Κατά βάσει λοιπόν, το πρόγραμμα «Καλλικράτης» δεν περιλαμβάνει μόνο αλλαγή των διοικητικών ορίων των δήμων και των κοινοτήτων, αλλά αυτό που επιδιώκεται είναι η ανασύνταξη της πολιτείας και η δημιουργία ενός καλού κράτους, σύγχρονου και αποτελεσματικού, επιτελικού αλλά και αποκεντρωμένου. Ωστόσο, η αξιολόγηση του προγράμματος δεν μπορεί να είναι ουσιαστική από τους πρώτους μήνες εφαρμογής του για αυτό και θα παρουσιαστούν τα μέχρι στιγμής αποτελέσματα και κάποιοι προβληματισμοί των πολιτών της τοπικής κοινωνίας του Ν. Σάμου.

Λέξεις – Κλειδιά: Τοπική Αυτοδιοίκηση, Μεταρρυθμιστικές Προσπάθειες, Πρόγραμμα «Καποδίστριας», Πρόγραμμα «Καλλικράτης».

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΡΟΛΟΓΟΣ	2
ΠΕΡΙΛΗΨΗ	3
ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ	4
ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ	6
ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ	7
ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΕΙΚΟΝΩΝ	7
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1	8
Η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ	8
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	8
1.1 Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	8
1.2 ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ	10
1.3 ΤΑ ΚΥΡΙΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	14
1.4 ΑΝΑΓΚΑΙΟΤΗΤΑ ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	15
1.5 ΟΡΓΑΝΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΟΥΣ	16
1.6 ΟΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΤΗΣ ΤΑ ΚΑΙ Η ΕΕ	20
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2	25
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ «ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ»	25
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	25
2.1 ΑΡΧΕΣ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ «Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑ»	25
2.2 ΣΤΟΧΟΙ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ	28
2.3 ΑΛΛΑΓΕΣ ΠΟΥ ΕΠΕΦΕΡΕ ΣΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ	29
2.4 ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ	30
2.5 ΑΔΥΝΑΜΙΕΣ ΚΑΙ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΤΩΝ Ο.Τ.Α	33
2.6 Η ΜΕΤΑΒΑΣΗ ΣΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ	34
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ	36
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3	38
ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ	38
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	38
3.1 ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ	39
3.2 ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΕΔΑΦΙΚΟΥ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΟΥ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ ΠΟΥ ΕΠΕΦΕΡΕ	44
3.3 ΣΥΣΤΑΣΗ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΩΝ ΝΕΩΝ Ο.Τ.Α	50

3.4 ΠΛΑΙΣΙΟ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΝΕΩΝ Ο.Τ.Α.....	54
3.5 ΤΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ ΤΩΝ ΝΕΩΝ ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΤΩΝ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΟΥΜΕΝΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ.....	59
3.6 ΑΝΤΙΔΡΑΣΕΙΣ ΣΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΤΟΥ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ..	64
3.7 ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΑΙΡΕΤΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΩΝ.....	66
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ.....	67
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4.....	69
Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ ΣΑΜΟΥ.....	69
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	69
4.1 ΓΕΝΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΤΟΥ ΝΟΜΟΥ ΣΑΜΟΥ ΚΑΙ Η ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΜΕ ΔΙΑΙΡΕΣΕΙΣ ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ.....	70
4.2 Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ ΣΑΜΟΥ.....	71
4.3 Η ΠΟΡΕΙΑ ΤΟΥ ΩΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟΣ ΔΗΜΟΣ.....	74
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5 : Ο ΝΕΟΣ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΙΚΟΣ.....	79
ΔΗΜΟΣ ΣΑΜΟΥ.....	79
5.1 ΝΕΑ ΧΩΡΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΙΑΣΤΑΣΗ.....	79
5.2. Η ΔΗΜΟΓΡΑΦΙΚΗ ΣΥΝΘΕΣΗ ΤΟΥ ΝΕΟΥ ΔΗΜΟΥ ΚΑΙ Η ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΤΗΣ ΜΕ ΤΗΝ ΠΑΛΙΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΟΜΗ.....	82
5.3 ΟΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΚΑΙ ΟΙ ΤΕΧΝΙΚΕΣ ΥΠΟΔΟΜΕΣ ΤΟΥ ΝΕΟΥ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΕΙΟΥ ΔΗΜΟΥ.....	84
5.4 ΤΑ ΝΕΑ ΑΙΡΕΤΑ ΟΡΓΑΝΑ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ ΣΑΜΟΥ ΚΑΙ Η ΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ ΤΩΝ ΝΕΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ.....	85
ΔΗΜΑΡΧΟΣ.....	85
ΔΗΜΟΤΙΚΟ ΣΥΜΜΒΟΥΛΙΟ.....	85
ΟΡΙΣΜΟΣ ΑΝΤΙΔΗΜΑΡΧΩΝ.....	85
ΕΚΛΟΓΗ ΠΡΟΕΔΡΕΙΟΥ ΔΗΜΟΤΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ... Error!	
Bookmark not defined.	
5.5 ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΓΙΑ ΤΟ ΝΟΜΟ ΣΑΜΟΥ.....	88
ΕΠΙΛΟΓΟΣ-ΣΥΝΟΛΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	92
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	93

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

- Ε.Ε. Ευρωπαϊκή Ένωση
- Ε.Ε.Τ.Α.Α. Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης
- ΕΝ.ΑΠ. Ένωση Αποφοίτων Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
- Ε.Π.Τ.Α. Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- Ε.Σ.Π.Α. Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς
- Ε.Σ.Υ.Ε. Ελληνική Στατιστική Υπηρεσία Ελλάδας
- Ι.Τ.Α. Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- Κ.α. Και Άλλα
- Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων
- Κλπ. Και λοιπά
- Κ.Π.Σ Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης
- Ν.Α. Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση
- Ο.Τ.Α. Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- Π.Δ. Προεδρικό Διάταγμα
- Σ.Δ.Κ. Συμβούλιο Δημοτικής Κοινότητας
- Τ.Α. Τοπική Αυτοδιοίκηση
- ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ

ΠΙΝΑΚΑΣ 1: Ιστορία Τοπικής Αυτοδιοίκησης

ΠΙΝΑΚΑΣ 2: Μεταρρυθμίσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα (1980-2010)

ΠΙΝΑΚΑΣ 3: Μορφές μεταρρυθμίσεων Ευρωπαϊκών χωρών

ΠΙΝΑΚΑΣ 4: Επισκόπηση του θεσμικού πλαισίου και βασικών χαρακτηριστικών της Τ.Α σε 17 Ευρωπαϊκές χώρες

ΠΙΝΑΚΑΣ 5: Διοικητική Διαίρεση της Ελλάδας πριν την Εφαρμογή του προγράμματος «Καποδίστριας»

ΠΙΝΑΚΑΣ 6: Διοικητική Διαίρεση της Ελλάδας μετά την Εφαρμογή του προγράμματος «Καποδίστριας»

ΠΙΝΑΚΑΣ 7: Συνολική εικόνα αλλαγών που επέφερε ο «Καλλικράτης»

ΠΙΝΑΚΑΣ 8: Διοικητική Διαίρεση της Ελλάδας με την εφαρμογή του προγράμματος «Καλλικράτη»

ΠΙΝΑΚΑΣ 9: Αριθμός Δήμων ανά Νομό πριν και μετά την εφαρμογή του Καλλικράτη

ΠΙΝΑΚΑΣ 10: Αρμοδιότητες νέων Καλλικράτειων δήμων

ΠΙΝΑΚΑΣ 11: Αριθμός μελών δημοτικών συμβουλίων που αντιστοιχούν στο πληθυσμό

ΠΙΝΑΚΑΣ 12: Αριθμός μελών Συμβουλίου Δημοτικών Κοινοτήτων που αντιστοιχούν στο πληθυσμό

ΠΙΝΑΚΑΣ 13: Μεταβολές του Δήμου Βαθέως του Ν. Σάμου

ΠΙΝΑΚΑΣ 14: Νέοι δήμοι Καλλικράτη για το Ν. Σάμου

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΕΙΚΟΝΩΝ

ΕΙΚΟΝΑ 1: Θεμελίωση 13 αιρετών Περιφερειών με την εφαρμογή του προγράμματος Καλλικράτη

ΕΙΚΟΝΑ 2: Σύσταση Αποκεντρωμένων Διοικήσεων σύμφωνα με τις διατάξεις του Καλλικράτη

ΕΙΚΟΝΑ 3: Τα διοικητικά όργανα των Δήμων

ΕΙΚΟΝΑ 4: Τα όργανα των αυτοδιοικούμενων περιφερειών

ΕΙΚΟΝΑ 5: Σύσταση Δήμων του Ν. Σάμου με βάση το Καλλικράτη

ΕΙΚΟΝΑ 6: Περιφερειακή ενότητα Βορείου Αιγαίου

1

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 Η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Σε αυτό το κεφάλαιο θα γίνει προσπάθεια ανάλυσης της έννοιας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ούτως ώστε να δοθεί μια ξεκάθαρη εικόνα για το πως λειτουργεί αλλά και ποια είναι τα μεταρρυθμιστικά βήματα που απαιτούνται για να λειτουργεί όσο το δυνατόν πιο αποτελεσματικά. Αρχικά, θα δοθεί ο ορισμός της αλλά θα παρουσιαστεί και μια ιστορική αναδρομή με τα βασικότερα στάδια εξέλιξής της. Με την εν λόγω αναφορά, θα γίνει προσπάθεια συγκέντρωσης στοιχείων για τους σημαντικότερους σταθμούς της Ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης από την αρχαιότητα μέχρι σήμερα. Στη συνέχεια, θα αναλυθούν τα βασικά χαρακτηριστικά της και οι σημαντικότεροι λόγοι που κάνουν επιτακτική την αναδιοργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Αμέσως μετά, θα παρουσιαστεί η δομή, η λειτουργία αλλά και οι αρμοδιότητες των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ενώ κλείνοντας, θα πραγματοποιηθεί μία ανασκόπηση των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, παρουσιάζοντας ταυτόχρονα και τη συσχέτισή τους με τις μεταρρυθμιστικές προσπάθειες της Ελλάδας τα τελευταία χρόνια.

1.1 Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Οι διαρκώς αυξανόμενες ανάγκες παροχής υπηρεσιών προς τους πολίτες δημιουργούν αναπόφευκτα την ανάγκη πολιτικών αποκέντρωσης και μία διαρκή προσπάθεια διαμόρφωσης ενός κατάλληλου μηχανισμού ετοιμότητας, που δεν είναι κανένας άλλος από την τέλεια οργανωμένη Τοπική Αυτοδιοίκηση. Η ίδια, επιτελώντας κατάλληλα το έργο της, θα μπορούσε να αποτελέσει το μοχλό της ανάπτυξης και να συμβάλλει στους εκσυγχρονισμούς της κοινωνίας.

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση ξεκινά κατά την μυθολογία από το Θησέα, ενώ ιστορικά είναι επιβεβαιωμένο ότι ιδρυτής του θεσμού είναι ο Κλεισθένης, που διαίρεσε την

Αθηναϊκή πολιτεία σε Δήμους με ξεχωριστά διοικητικά όργανα και ξεχωριστή για τους δημότες κάθε Δήμου προσωνομία¹.

Η έννοια της τοπικής αυτοδιοίκησης έχει απασχολήσει αρκετούς. Ενδεικτικά, κατά τον Η. Τσενέ «*Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι η αυτόνομη διοίκηση με σκοπό την διαχείριση των τοπικών κοινών υποθέσεων από ένα αντιπροσωπευτικό όργανο της τοπικής κοινωνίας*»². Αντίστοιχα, ο Κ. Τσουντας δίνοντας έναν διευρυμένο ορισμό διατύπωσε την άποψη ότι αποτελεί τη σύσταση οργανωτικών μονάδων σε τοπικό επίπεδο που αφορούν τη δημόσια διοίκηση. Οι μονάδες αυτές είναι ανεξάρτητες από το νομικό πρόσωπο του κράτους και λειτουργούν μέσα στα εδαφικά του όρια. Οι οργανισμοί αυτοί ιδρύονται με νόμο και προβλέπονται από το Σύνταγμα, το οποίο τους δίνει δημόσια εξουσία και την ασκούν μέσα στην εδαφική τους περιφέρεια³.

Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού, οι οποίοι κατοχυρώνονται ρητά από το Σύνταγμα (άρθρο 102 παρ. 1), χωρίς ωστόσο να πραγματοποιείται καμία αναφορά στον οργανωτικό τους τύπο. Αυτό προέκυψε μετά την αναθεώρηση του 2001, καθώς προηγουμένως το Σύνταγμα του 1975/1986 κατοχύρωνε μόνο την πρώτη βαθμίδα Τοπικής Αυτοδιοίκησης, δηλαδή τους δήμους και τις κοινότητες και άφηνε στη διακριτική ευχέρεια του νομοθέτη την ίδρυση των λοιπών βαθμίδων. Έτσι, με την τελευταία αναθεώρηση δίνεται η δυνατότητα στον νομοθέτη να αποφασίσει τόσο ως προς την οργανωτική συγκρότηση των δύο βαθμών αυτοδιοίκησης, όσο και ως προς την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ τους, με μόνο περιορισμό, τον αποκλεισμό ίδρυσης τρίτης βαθμίδας.

Όπως προαναφέρθηκε, ο Πρώτος Βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελείται από τους δήμους και τις κοινότητες, που αποτελούν και τους πρωτοβάθμιους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α). Ο Δεύτερος Βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης ήταν η ονομαζόμενη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, όπως ορίστηκε με το νόμο 2218/1994 που αποτέλεσε το πρώτο βήμα διοικητικής αποκέντρωσης της Ελλάδας. Ενώ, με την εφαρμογή του Καλλικράτη και το νόμο 3852/2010 το δεύτερο βαθμό αυτοδιοίκησης αποτελούν πλέον οι 13 αιρετές Περιφέρειες, που αντικαθιστούν τις 57 νομαρχίες του Καποδίστρια.

Θα πρέπει να αναφερθεί επίσης, ότι μέσα από αυτή δίνεται η δυνατότητα στο πολίτη να έχει αμεσότητα με τον τοπικό κυβερνήτη, να μπορεί να ελέγχει τυχόν λάθη ή παραλείψεις αλλά ακόμη να έχει τη δυνατότητα να εκλέγει ή να εκλέγεται τοπικός άρχοντας. Έτσι λοιπόν, προάγεται ο θεσμός της δημοκρατίας αλλά και της αντιπροσώπευσης καθώς μπορεί να επεμβαίνει εκεί που η κεντρική διοίκηση αδυνατεί. Γενικότερα, θα μπορούσαμε να πούμε ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση προάγει ως ένα βαθμό την αποκέντρωση της εξουσίας με στόχο τη καλύτερη διοίκηση του δήμου και της περιφέρειας.

Μέσα στην μακραίωνη ιστορία του ελληνικού κράτους, αρκετές φορές χρειάστηκε να επανατοποθετήσει τη πορεία και το ρόλο της, ώστε να μπορέσει να είναι περισσότερο αποτελεσματική και χρήσιμη στη διαχείριση των τοπικών ζητημάτων

1 Θεοδώρου Ι. , «Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση» τομ. Ι, Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση κατά την Τουρκοκρατία και την Επανάσταση του 1821, Αθήνα 1996

2 Τσενές Ηλίας, Τοπική αυτοδιοίκηση- Θεωρία και πράξη, Εκδόσεις Φοίβος, 1986, σελ.136

3 Τσουντας Κ., «Οι λειτουργίες του κράτους στα σύγχρονα πολιτεύματα», 2005

προς όφελος των πολιτών. Βέβαια, συνεπάγοντας αυτό παράλληλα και πρωτοβουλίες των ηγετών της Τ.Α. που να συναντώνται και να διασταυρώνονται με εκείνες της πολιτείας και του δημοκρατικού πολιτικού συστήματος. Επομένως, είναι προφανές ότι η επανατοποθέτηση της πορείας και του ρόλου της Τ.Α. έχει τεράστιες δυσκολίες και χρειάζεται πρωτότυπες και καλά οργανωμένες διαδικασίες.

Προκειμένου να γίνει καλύτερη κατανόηση του σημερινού συστήματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης καθώς και των προβλημάτων του, είναι απαραίτητο να αναφερθούμε κάπως πιο αναλυτικά στη διαχρονική εξέλιξη του.

1.2 ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση έχει μακρά ιστορία στην Ελλάδα. Όπως προαναφέρθηκε, ανατρέχει στην εποχή του Κλεισθένη, ο οποίος χώρισε την Αθηναϊκή Πολιτεία σε εκατό δήμους. Ο κάθε δήμος είχε τη δική του διοικητική περιφέρεια, τη δική του ονομασία και τα δικά του άμεσα, εκλεγμένα από τους κατοίκους του διοικητικά όργανα. Δήμοι υπήρχαν επίσης και σε άλλες πόλεις όπως είναι η Αίγινα, η Μίλητος, η Κάλυμνος κτλ.

Εν συνεχεία, η συγκρότηση ενός κράτους βασισμένου στις αρχές της λαϊκής συμμετοχής και της αποκέντρωσης αποτέλεσε διακηρυκτική αρχή της Επανάστασης του 1821. Εξάλλου ο ελληνισμός κουβαλούσε μακρά αυτοδιοικητική παράδοση από την περίοδο της Τουρκοκρατίας, όταν τα τοπικά συμβούλια και οι δημογέροντες διαχειρίζονταν το μεγαλύτερο μέρος των ζητημάτων της καθημερινής ζωής.

Οι βάσεις για τη συγκρότηση ενός σύγχρονου (για την εποχή εκείνη) συστήματος τοπικής αυτοδιοίκησης, τέθηκαν το έτος 1828 από το πρώτο Κυβερνήτη της Ελλάδας Ιωάννη Καποδίστρια, με την καθιέρωση των Κοινοτικών και Επαρχιακών Δημογερόντων. Όπως φαίνεται, ο Καποδίστριας μετέφερε στην Ελλάδα τις σύγχρονες τότε ευρωπαϊκές απόψεις και την αντίστοιχη πρακτική (κυρίως τη Γαλλική) περί διοικητικής διαίρεσης και τοπικής διοίκησης της χώρας.

Με το Ι' ψήφισμα της 13ης Απριλίου 1828⁴, το οποίο αποτέλεσε την πρώτη διοικητική διαίρεση της ελεύθερης Ελλάδας, εισήχθηκε και εφαρμόστηκε ένα σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης που ταυτιζόταν με τη κεντρική διοίκηση και ελεγχόταν άμεσα από αυτήν. Από πλευράς διοικητικής διαίρεσης, η χώρα χωρίστηκε σε 13 τμήματα (νομούς), σε 62 νομαρχίες, καθώς και σε πόλεις, κωμοπόλεις και χωριά.

Ουσιαστικά βήματα προς μια πραγματική τοπική αυτοδιοίκηση έγιναν με το Νόμο «Περί σύστασης των Δήμων», που ανακοινώθηκε στις 27 Δεκεμβρίου 1833 (ΦΕΚ 3/10-1-1834). Έτσι, άλλαξε η διάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης και οι επαρχιακές και κοινοτικές δημογεροντίες αντικαταστάθηκαν με δήμους. Το μέγεθος κάθε δήμου ήταν συνάρτηση του πληθυσμού, ενώ για τον καθορισμό της έκτασης ελήφθησαν υπόψη τα γεωφυσικά χαρακτηριστικά κάθε περιοχής.

⁴ Διοικητικοί θεσμοί στην Κέρκυρα, Πρόσωπα και Γεγονότα (1817-1951), Νίκος Γ. Ασπιώτης, Κέρκυρα 2009, σελ.8

Αξίζει να σημειωθεί ότι κατά την πρώτη εφαρμογή του νόμου δημιουργήθηκαν 750 δήμοι, οι οποίοι όμως αργότερα (Νόμος 16/ 22-9-1840) μειώθηκαν σε 250, σαν αποτέλεσμα της οικονομικής δυσπραγίας και του επαρχιακού συστήματος που εισάχθηκε το 1836, αντί του μέχρι τότε νομαρχιακού που είχε εγκαταστήσει ο Καποδίστριας.

Με μικρές μεταβολές, ο Νόμος του 1833 ίσχυσε για σχεδόν ογδόντα συνεχή χρόνια, όμως στη δομή του συστήματος τοπικής αυτοδιοίκησης δεν πραγματοποιήθηκε καμία απολύτως μεταβολή εκτός από τον αριθμό των δήμων που ανήλθαν σε 442 (σύμφωνα με την απογραφή του 1890). Εντούτοις, η αύξηση των δήμων από 250 σε 442 οφειλόταν σχεδόν εξολοκλήρου στην προσάρτηση των Θεσσαλικών και Ηπειρωτικών επαρχιών στην Ελλάδα.

Στα χρόνια που ακολούθησαν, το σημείο-τομή στα αυτοδιοικητικά πράγματα ήταν ο νόμος ΔΝΖ του Ελευθέριου Βενιζέλου, στις 10 Φεβρουαρίου 1912, «Περί συστάσεων Δήμων και Κοινοτήτων». Ο συγκεκριμένος Νόμος άλλαξε ουσιαστικά το «πρόσωπο» της τοπικής αυτοδιοίκησης στην χώρα μας και οι διατάξεις του αποτέλεσαν τον κορμό όλων των μετέπειτα νομοθετημάτων σχετικά με την τοπική αυτοδιοίκηση.

Ο συγκεκριμένος Νόμος παραχωρούσε πλήρη αυτοδιοίκηση στους δήμους (αστικές περιοχές ή πρωτεύουσες νομών), ενώ στις νομαρχίες διατήρησε τον έλεγχο της κυβέρνησης. Ουσιαστικά, μέσω των διατάξεών του ορίστηκαν ως Δήμοι οι πρωτεύουσες των Νομών και οι πόλεις με πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων, ενώ ως κοινότητες ορίστηκαν όλοι οι συνοικισμοί με πληθυσμό πάνω από «300 κατοίκους και σχολείο στοιχειώδους εκπαίδευσης». Ακόμη και συνοικισμοί με λιγότερους από 300 κατοίκους με σχολείο στοιχειώδους εκπαίδευσης μπορούσαν να γίνουν κοινότητες αρκεί να το ζητούσαν πάνω από το 50% των εκλογέων κατοίκων, αλλά και συνοικισμοί με λιγότερους από 300 κατοίκους, χωρίς καν σχολείο, αρκεί να το ζητούσαν πάνω από το 50% των κατοίκων και ταυτόχρονα να είχαν περιουσία που να απέδιδε πάνω από 2.000 δραχμές εκείνη την εποχή, ή τέλος αν ήταν ήδη έδρες Δήμων⁵.

Αποτέλεσμα της διοικητικής διαίρεσης ήταν η δημιουργία μεγάλου αριθμού δήμων, αλλά και σημαντικότετου αριθμού κοινοτήτων. Οι κοινότητες ως μονάδες τοπικής αυτοδιοίκησης καταργήθηκαν 98 χρόνια αργότερα με το πρόγραμμα Καλλικράτης, το οποίο θα αναλυθεί και σε ξεχωριστό κεφάλαιο στη συνέχεια. Ακόμη, είναι σημαντικό να σημειωθεί, ότι ο νόμος ΔΝΖ 1912 αποτέλεσε την πρώτη ουσιαστική ανάπτυξη των σύγχρονων πρωτοβάθμιων ΟΤΑ.

Μία άλλη καινοτομία που εισήγαγε ο νόμος ΔΝΖ ήταν οι σύνδεσμοι κοινοτήτων, δηλαδή δύο ή περισσότερες κοινότητες είχαν τη δυνατότητα να ιδρύσουν ιδιαίτερο νομικό πρόσωπο για την επίτευξη κοινών τοπικών συμφερόντων και την εκτέλεση τοπικών υπηρεσιών⁶. Η διάταξη αυτή, προσπάθησε να δώσει λύση στα προβλήματα που δημιουργούσε η καθαρά στενή τοπική βάση στην ίδρυση κοινοτήτων και η έλλειψη δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης. Γενικότερα, το σχήμα του Βενιζέλου πέρασε από πολλές περιπέτειες, συνυφασμένες με την ταραχώδη πολιτική

5 Εφημερίς της Κυβερνήσεως του Βασιλείου της Ελλάδας, Τεύχος Α', Αρ.Φύλλου 58, Αθήνα-14/02/1912, άρθρο 2

6 Εφημερίς της Κυβερνήσεως του Βασιλείου της Ελλάδας, Τεύχος Α', Αρ.Φύλλου 58, Αθήνα-14/02/1912, άρθρο 85

ιστορία της χώρας, αλλά η βασική φιλοσοφία του παρέμεινε αναλλοίωτη έως τη δεκαετία του '90.

Απαραίτητη είναι και η αναφορά μας, στο Σύνταγμα του 1927 και συγκεκριμένα στο άρθρο 107, που αποτελεί το πρώτο συνταγματικό κείμενο που αναφέρεται στη δομή και σε άλλα ζητήματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ακόμη, σε αυτό εμφανής είναι η επιρροή από σύγχρονες τάσεις, με τις αναμορφώσεις και μεταρρυθμίσεις που είχαν ακολουθήσει και στα δυτικοευρωπαϊκά κράτη.

Ακολούθησε, το 1954 η δημοσίευση του νέου Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα (ΦΕΚ 139/1-07-1954). Η δομή της τοπικής αυτοδιοίκησης παρέμεινε και πάλι αμετάβλητη, όπως είχε διαμορφωθεί και με το Νόμο ΔΝΖ, εκτός από το ελάχιστο όριο πληθυσμού των κοινοτήτων που ορίστηκε σε 500 κατοίκους. Έπειτα, το Σύνταγμα του 1968 καθόρισε περιοριστικά τη δομή της τοπικής αυτοδιοίκησης, σύμφωνα με τη παράγραφο 1 του άρθρου 121 που οριζόταν αυστηρά ότι την τοπική αυτοδιοίκηση συνιστούν μόνο οι δήμοι και οι κοινότητες, χωρίς να δίνετε η δυνατότητα στο κοινό νομοθέτη για διαφορετική διάρθρωση, εκτός από αυτή του πρώτου βαθμού.

Επιπλέον, το Σύνταγμα του 1975 (άρθρο 102) αποτέλεσε την πληρέστερη και πιο σύγχρονη διάταξη σχετικά με την τοπική αυτοδιοίκηση, καθώς αποσαφήνισε τη δομή της και προσδιόρισε επ' ακριβώς τη διάρθρωση της πρώτης βαθμίδας, που αποτελούνταν από τους δήμους και τις κοινότητες, ενώ επέτρεψε στο κοινό νομοθέτη να καθορίσει τις υπόλοιπες βαθμίδες. Έτσι, δόθηκε η δυνατότητα στο κοινό νομοθέτη να διαρθρώσει ένα σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης προσαρμοσμένο στις σύγχρονες ανάγκες της τοπικής κοινωνίας. Ενώ, το 1980 με το νέο Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα (ΦΕΚ 168/ 24-07-1980) οι δήμοι με πληθυσμό από 150.000 κατοίκους και πάνω διαιρούνται σε διαμερίσματα. Αυτή η καινοτομία με τη δημιουργία δημοτικών διαμερισμάτων στους μεγάλους δήμους, έδινε λύση σε πολλά προβλήματα που αντιμετώπιζαν οι δήμοι αυτοί.

Η άνοδος του ΠΑΣΟΚ στην εξουσία το 1981, σηματοδότησε την αλλαγή στο θεσμικό χάρτη της τοπικής διοίκησης. Έτσι, αρκετές φορές επιχειρήθηκε η ριζική αναμόρφωση της τοπικής αυτοδιοίκησης, με μία σειρά από θεσμικές παρεμβάσεις και νομοθετικές πρωτοβουλίες. Με το νόμο 1622/ 1986 και το προεδρικό διάταγμα 51/ 1987, η επικράτεια χωρίστηκε σε 13 περιφέρειες.

Η επόμενη μεγάλη αλλαγή ήρθε με το νόμο 2218/1994 της κυβέρνησης του Ανδρέα Παπανδρέου ο οποίος καθιέρωνε την αιρετή Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, στην οποία μεταβιβάστηκαν οι αρμοδιότητες της παλιάς νομαρχίας. Τα όργανά της αποτέλεσαν ο Νομάρχης, το Νομαρχιακό Συμβούλιο και οι Νομαρχιακές Επιτροπές. Ξεκινώντας από τις τοπικές εκλογές εκείνου του έτους λοιπόν, τα όργανα διοίκησης των νομαρχιών εκλέγονταν με άμεση ψηφοφορία, τα δε νομικά τους πρόσωπα μετατρέπονταν σε δευτεροβάθμιους ΟΤΑ. Ενώ, λίγα χρόνια μετά ακολούθησε ο «Καποδίστριας» της κυβέρνησης Σημίτη (Ν.2539/1997), ο οποίος μετέβαλε τα διοικητικά όρια των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ μέσω συνενώσεων, αφήνοντας όμως ανέπαφο το θεσμικό χαρακτήρα τους. Ειδικότερα, το πρόγραμμα Καποδίστρια και οι μεταγενέστερες μικρές τροποποιήσεις του δημιούργησαν 901 δήμους και 130 κοινότητες, από τους 369 δήμους και τις 5554 κοινότητες της απογραφής του 1991.

Η σημερινή μορφή των Ο.Τ.Α είναι αποτέλεσμα του Καλλικράτη (κυβέρνηση Γ. Παπανδρέου, Ν.3852/2010), ο οποίος συνένωσε περαιτέρω τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ

και κατάργησε τις νομαρχίες, αντικαθιστώντας τις ως δευτεροβάθμιους ΟΤΑ από τις περιφέρειες. Οι τελευταίες υπήρχαν και προ Καλλικράτη, δεν αποτελούσαν όμως ΟΤΑ.⁷

ΠΙΝΑΚΑΣ 1: Ιστορία Τοπικής Αυτοδιοίκησης

ΕΤΟΣ	ΣΗΜΕΙΑ ΣΤΑΘΜΟΙ ΤΗΣ Τ.Α ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ
1828	Πρώτη διοικητική διαίρεση της ελεύθερης Ελλάδας (I' ψήφισμα της 13ης Απριλίου 1828). Καθιέρωση Κοινοτικών και Επαρχιακών Δημογερόντων.
1833	Αντικατάσταση επαρχιακών και κοινοτικών δημογεροντιών με δήμους (Νόμος «Περί σύστασης των Δήμων»). Σύσταση 750 δήμων.
1840	Μείωση των δήμων σε 250 (Νόμος 16/ 22-9-1840).
1912	Δημιουργία μεγάλου αριθμού δήμων και κοινοτήτων με βάση το πληθυσμό, Νόμος ΔΝΖ «Περί συστάσεων Δήμων και Κοινοτήτων».
1954	Δημοσίευση του νέου Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα, αλλαγή μόνο στο ελάχιστο όριο πληθυσμού των κοινοτήτων σε 500 κατοίκους.
1968	Αυστηρός προσδιορισμός της τοπικής αυτοδιοίκησης που συνίσταται μόνο από δήμους και κοινότητες.
1975	Αποσαφήνιση τη δομή της Τ.Α. Ακριβής προσδιορισμό της διάρθρωση της πρώτης βαθμίδας (δήμων και κοινοτήτων) και ελεύθερο καθορισμό υπόλοιπων βαθμίδων από το κοινό νομοθέτη.
1980	Διαίρεση δήμων με πληθυσμό από 150.000 κατοίκους και πάνω σε διαμερίσματα (νέος Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας - ΦΕΚ 168/ 24-07-1980)
1986	Σύσταση 13 περιφερειών (Νόμος 1622/ 1986 και προεδρικό διάταγμα 51/ 1987)
1994	Καθιέρωση αιρετής Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (Νόμος 2218/1994)
1997	Μεταβολή διοικητικών ορίων πρωτοβάθμιων ΟΤΑ μέσω συνενώσεων, δημιουργία 901 δήμων και 130 κοινοτήτων(πρόγραμμα Καποδίστρια).
2010	Περιορισμό πρωτοβάθμιων ΟΤΑ μέσω συνενώσεων και κατάργηση νομαρχιών, αντικαθιστώντας τις με τις περιφέρειες ως δευτεροβάθμιους ΟΤΑ (πρόγραμμα Καλλικράτης).

Τέλος, στον επόμενο πίνακα θα παρουσιαστούν κάποιες ενδεικτικές μεταρρυθμίσεις που πραγματοποιήθηκαν στη Τοπική Αυτοδιοίκηση.

ΠΙΝΑΚΑΣ 2: Μεταρρυθμίσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα (1980-2010)

ΕΤΟΣ	ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ
1980	Ίδρυση των Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης – Αποχέτευσης (ΔΕΥΑ) και της ΕΥΔΑΠ

⁷http://en.wikipedia.org/wiki/Main_Page , Ορισμός “Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης”.

1982	Διοικητική Αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α.
1982	Λαϊκή εκπροσώπηση στα νομαρχιακά συμβούλια και αναβάθμιση του ρόλου τους
1982 και μετά	Αποκέντρωση αρμοδιοτήτων στους ΟΤΑ
1984	Εμφάνιση των αναπτυξιακών συνδέσμων και της διαδημοτικής συνεργασίας
1984	Διεύρυνση του θεσμού των Επιχειρήσεων ΟΤΑ
1985	Ίδρυση της Ελληνικής Εταιρείας Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (ΕΕΤΑΑ) για την επιστημονική και τεχνική υποστήριξη των ΟΤΑ
1985- 2002	Ίδρυση των Αναπτυξιακών Εταιρειών για τη συμβουλευτική υποστήριξη των ΟΤΑ και την προώθηση της τοπικής ανάπτυξης.
1988- 1997	Το 1 ^ο και το 2 ^ο Ειδικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης
1986	Εμφάνιση κινήτρων για τη δημιουργία συνενώσεων των Ο.Τ.Α.
1989	Κύρωση (με επιφυλάξεις) του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας
1989	Ύπαρξη Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (ΚΑΠ) για τους Ο.Τ.Α.
1993	Θεσμοθετείται το Τέλος Ακίνητης Περιουσίας (ΤΑΠ)
1994	Ίδρυση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης
1995	Σύσταση της Ένωσης Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδας (ΕΝΑΕ)
1997	Συνενώσεις Δήμων και Κοινοτήτων με το Πρόγραμμα «ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ»
1998- 2004	Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ)
2010	Συνενώσεις Δήμων και Κοινοτήτων με το πρόγραμμα «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ», καθώς και θεμελίωση Περιφερειακής αυτοδιοίκησης με τη κατάργηση των Νομαρχιών.

Πηγή: Ι.Τ.Α., «Διοικητικός Εκσυγχρονισμός Ο Δήμος του 21ου αιώνα-Συζήτηση και μια Πρόταση» (προσαρμοσμένο), 2007

1.3 ΤΑ ΚΥΡΙΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Όπως αναφέρθηκε και προηγουμένως, η Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι η διεξαγωγή των τοπικών υποθέσεων ορισμένης εδαφικής έκτασης από όργανα που επιλέγονται ελεύθερα από τους πολίτες της εκάστοτε περιοχής αλλά αποτελεί και μια μορφή αποκέντρωσης. Ωστόσο, δημιουργούνται αρκετές συγχύσεις σε κάθε προσπάθεια προσδιορισμού της καθώς ελάχιστα συντάγματα ή νόμοι οριοθετούν με σαφήνεια το περιεχόμενό της, ώστε να αποφεύγεται η σύγχυση μεταξύ αυτής και των άλλων μορφών αποκέντρωσης.

Υπάρχουν όμως, ορισμένα χαρακτηριστικά που καθορίζουν τα όρια της τοπικής αυτοδιοίκησης ως μία διακεκριμένη μορφή διαχείρισης των κοινών υποθέσεων. Τα βασικότερα χαρακτηριστικά λοιπόν, που παρατηρούνται σε αυτή είναι τα εξής⁸:

α) Η εκλογιμότητά της, καθώς σε καμία περίπτωση στη ιστορία της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν προβλέπεται αντίστοιχο σύστημα χωρίς την ανάδειξη της διοίκησης μέσα από τη διαδικασία των εκλογών.

β) Η τοπική έκταση της υπευθυνότητας, δηλαδή είναι συγκεκριμένες οι υποθέσεις που ανήκουν στην περιφέρεια της δικαιοδοσίας τους.

γ) Η εξυπηρέτηση πολλών σκοπών, οι σκοποί αυτοί είναι τοπικού ενδιαφέροντος και αναφέρονται στην εκτέλεση των έργων και την προσφορά αγαθών και υπηρεσιών πχ. μια μονάδα της Τ.Α. μπορεί να είναι υπεύθυνη για τη κατασκευή δρόμων, τη προστασία του περιβάλλοντος, τη παιδεία κ.α.

δ) Η καθορισμένη δομή της με βάση συνταγματικές διατάξεις, όπως και με το Σύνταγμα του 1975 (άρθρο 102, παρ.1) το οποίο καθόριζε τη συγκρότηση της πρώτης βαθμίδας της που την αποτελούν οι δήμοι και οι κοινότητες, ενώ για τις ανώτερες βαθμίδες παρέχεται η εξουσιοδότηση να καθοριστούν με νομούς.

ε) Η τοπική αυτοδιοίκηση εποπτεύεται από την κεντρική διοίκηση. Παρόλα αυτά οι μονάδες τοπικής αυτοδιοίκησης ενεργούν παράλληλα και σε συνεργασία με αυτήν, απολαμβάνοντας ταυτόχρονα συνταγματική αυτονομία και αυτοτέλεια.

στ) Η δυνατότητα της να επιβάλει φορολογία, ώστε να έχει ικανοποιητικό βαθμό ανεξαρτησίας και ευελιξίας για την υλοποίηση των σκοπών της.

1.4 ΑΝΑΓΚΑΙΟΤΗΤΑ ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Οι κοινωνικές μεταβολές, οι τεχνολογικές εξελίξεις, οι αλλαγές στην πράξη στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής σε διεθνές επίπεδο, οπωσδήποτε επηρέασαν και εξακολουθούν να επηρεάζουν σημαντικά τη δομή αλλά και τη σύνθεση της ελληνικής κοινωνίας και της ελληνικής πραγματικότητας γενικότερα.

Μέσα σε αυτά τα πλαίσια μάλιστα, προκύπτουν νέες ανάγκες που σε καμία περίπτωση δεν θα μπορούσαν να αντιμετωπισθούν μέσα σε ένα στατικό και συνάμα αναχρονιστικό μοντέλο διοικητικής οργάνωσης. Εξάλλου, είναι αυτονόητο ότι τόσο οι πολιτικές όσο και οι διοικητικές δομές και μορφές οργάνωσης της τοπικής κοινωνίας είναι απαραίτητο να μεταβάλλονται και να προσαρμόζονται στις νέες συνθήκες. Η τοπική αυτοδιοίκηση λοιπόν, καλείται να παίξει το δικό της καταλυτικό ρόλο μέσα από την ανάπτυξη κατάλληλων μεθόδων αυτοδιοίκησης και υλοποιώντας το κοινωνικό ρόλο που της προσδίδεται.

Η αύξηση της ποιότητας ζωής των πολιτών ίσως είναι ένας από τους σημαντικότερους στόχους των σύγχρονων δημοκρατικών κρατών και οπωσδήποτε αποτελεί επιτακτική ανάγκη και στη χώρα μας. Επομένως, και μια αναδιοργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης προς τη σωστή κατεύθυνση σίγουρα θα οδηγούσε και σε καλύτερες συνθήκες ζωής για το σύνολο των πολιτών.

⁸ Χλέπας Ν. Κ., Η Τοπική διοίκηση στην Ελλάδα, εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα 1999

Επίσης, βασικός τρόπος επίλυσης προβλημάτων και αντιμετώπισης αναγκών των πολιτών αποτελεί η αποκέντρωση, για αυτό και η Τ.Α πρέπει να κινηθεί προς αυτό το πλαίσιο επιδιώκοντας τη μεγαλύτερη δυνατή αποκέντρωση της εξουσίας και των αρμοδιοτήτων της.

Με την πάροδο των χρόνων λοιπόν, τα δεδομένα αλλάζουν και κάθε φορά απαιτείται η αναπροσαρμογή της τοπικής αυτοδιοίκησης προκειμένου να αντεπεξέλθει στο δύσκολο έργο της για την οργάνωση της τοπικής κοινωνίας. Για να είναι αποτελεσματική όμως, θα πρέπει να αναπτύξει το κατάλληλο μοντέλο που θα παρέχει υπηρεσίες με το καλύτερο δυνατό τρόπο και την κατάλληλη οργάνωση που θα εξασφαλίζει ίσες ευκαιρίες παιδείας, απασχόλησης, κοινωνικής ασφάλειας, ψυχαγωγίας και πνευματικής καλλιέργειας σε όλους τους πολίτες.

1.5 ΟΡΓΑΝΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΟΥΣ

Η ελληνική επικράτεια, με εξαίρεση την περιοχή του Αγίου Όρους για την οποία προβλέπεται ιδιαίτερο καθεστώς, είναι διαιρεμένη σε Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ). Ουσιαστικά, αποτελούν Νομικά Πρόσωπα Δημόσιου Δικαίου που το καθένα έχει συσταθεί σε συγκεκριμένο έδαφος της Ελλάδας και έχει ως σκοπό τη διοίκηση των τοπικών ζητημάτων. Ενώ εμμέσως, ο όρος εμπεριέχει και γεωγραφική/ δημογραφική σημασία, υπό την έννοια ότι κάθε ΟΤΑ έχει καθορισμένη έκταση, έδρα και συγκεκριμένο πληθυσμό.

Τα προβλήματα στα οποία καλούνται να ανταποκριθούν, αλλά και ο ευρύτερος ρόλος που καλούνται να διαδραματίσουν οι ΟΤΑ στην σύγχρονη ελληνική κοινωνία, γίνεται ολοένα και πιο πολυσύνθετος. Επομένως, πρέπει να καταβάλουν μεγάλη προσπάθεια και να λειτουργούν οργανωμένα προκειμένου να μπορέσουν να αντεπεξέλθουν στις σύγχρονες απαιτήσεις που επιτάσσει, τόσο η ανάγκη ευρωπαϊκού προσανατολισμού της αυτοδιοίκησης, όσο και η ανάγκη της αειφόρου ανάπτυξης και ευημερίας του τοπικού πληθυσμού.

Γενικότερα, οι ΟΤΑ σκοπό έχουν να δημιουργήσουν ευκαιρίες ενεργητικής συμμετοχής του πολίτη στα κοινά και να ενδυναμώσουν το αίσθημα ευθύνης και καθήκοντος του πολίτη απέναντι στη κοινωνία. Οι βασικές αρχές συγκρότησης και λειτουργίας των ΟΤΑ τίθενται από το Σύνταγμα, σύμφωνα με το οποίο:

- Η δημόσια διοίκηση οργανώνεται βάσει του *αποκεντρωτικού συστήματος* (αρθ.101§1).
- Στην αρμοδιότητα των ΟΤΑ ανήκουν οι τοπικές υποθέσεις, επιδιώκοντας την προαγωγή των συμφερόντων των κατοίκων της περιφέρειας των ΟΤΑ. Ενώ, ο εκάστοτε νόμος καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επί μέρους βαθμούς. Επίσης, σε περίπτωση σύγκρουσης αρμοδιοτήτων μεταξύ ΟΤΑ και κεντρικής διοίκησης, συντρέχει υπέρ των πρώτων τεκμήριο αρμοδιότητας. Η κεντρική διοίκηση ωστόσο, μπορεί να αναθέσει στους ΟΤΑ και δικές της αρμοδιότητες (αρθ.102§1).
- Οι ΟΤΑ είναι διοικητικά και οικονομικά αυτοτελείς. Αυτό σημαίνει ότι έχουν

δικαιώματα και υποχρεώσεις, δική τους περιουσία, δικό τους προϋπολογισμό και απασχολούν δικούς τους υπαλλήλους. Η οικονομική τους δυνατότητα είναι βασικός παράγοντας για την ουσιαστική λειτουργία τους. Γι' αυτό, το κράτος μεριμνά για την εξασφάλιση των αναγκαίων πόρων τους. Η μέριμνα αυτή πραγματοποιείται με ρυθμίσεις εκ μέρους του κράτους που να εξασφαλίζουν έσοδα, όπως π.χ. από τον φόρο ακίνητης περιουσίας.

- Τα όργανα των ΟΤΑ εκλέγονται απευθείας από το λαό με άμεση, μυστική και καθολική ψηφοφορία. Η αμεσότητα της εκλογής των οργάνων αποτελεί έκφραση λαϊκής κυριαρχίας (αρθ.102§2). Με μόνη διαφορά, μετά την εφαρμογή του Καλλικράτη, η διεξαγωγή των τοπικών εκλογών κάθε πέντε χρόνια μαζί με τις ευρωεκλογές.

- Η εποπτεία του κράτους στους ΟΤΑ περιορίζεται αποκλειστικά στον έλεγχο νομιμότητας των αποφάσεων και πράξεών τους, χωρίς να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους (αρθ.102§4). Δηλαδή, ασκεί έλεγχο νομιμότητας των πράξεων τοπικής αρμοδιότητάς τους και όχι έλεγχο σκοπιμότητας (δεν εξετάζει αν οι πράξεις τους εξυπηρετούν κάποιο σκοπό ή όχι). Ακόμη, το κράτος είναι υποχρεωμένο να λαμβάνει όλα εκείνα τα μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ, καθώς και να τους ενισχύει οικονομικά όταν τους μεταβιβάζει δικές του αρμοδιότητες (αρθ.102§5).

Επίσης από το Σύνταγμα (άρθρο 102), που κατοχυρώνει το θεσμός της τοπικής Αυτοδιοίκησης, θεμελιώνεται και ο Α και Β βαθμός Αυτοδιοίκησης. Στη συνέχεια, θα παρουσιαστούν οι δύο βαθμοί Αυτοδιοίκησης, καθώς και οι αρμοδιότητες τους, μέχρι και την εποχή του προγράμματος «Καποδίστρια». Η σύσταση των νέων Καλλικράτειων ΟΤΑ και οι αρμοδιότητες που τους ανατέθηκαν θα αναλυθούν σε ξεχωριστή ενότητα στο κεφάλαιο τρία. Συγκεκριμένα:

Α) Πρώτη βαθμίδα τοπικής αυτοδιοίκησης (Δήμοι-Κοινότητες)

Με το νόμο ΔΝΖ 1912 πραγματοποιήθηκε η αρχική καθιέρωση των σύγχρονων πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, ενώ η επόμενη ουσιαστική αλλαγή πραγματοποιήθηκε με το πρόγραμμα του «Καποδίστρια». Το διάστημα αυτό, άλλαξαν τα διοικητικά όρια των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ μέσω συνενώσεων και οι δήμοι τελικά ανήλθαν σε 896, ενώ οι κοινότητες μειώθηκαν στις 123. Έτσι προκύπτει, ότι οι πρωτοβάθμιοι Ο.Τ.Α περιορίστηκαν πια στους 1.019.

Ειδικότερα, ο νόμος του 1912 δημιούργησε ένα σύστημα οργάνωσης της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης, το οποίο βασίστηκε στην διαφοροποίηση μεταξύ δήμων και κοινοτήτων. Αρχικά λοιπόν, γινόταν λόγος για «αστικούς» και «αγροτικούς» δήμους, πριν ακόμη υιοθετηθεί ο όρος «κοινότητα»⁹. Ενώ, ως Δήμοι χαρακτηρίστηκαν απευθείας στον εν λόγω νόμο οι πόλεις που ήταν πρωτεύουσες νομών ή είχαν περισσότερους από 10.000 κατοίκους. Ακόμη, ως προς τα όργανά τους, ο Δήμαρχος εκλέγονταν άμεσα και για θητεία τεσσάρων ετών (άρθρο 146 ν. ΔΝΖ/1912), ενώ στις Κοινότητες ο Πρόεδρος εκλέγονταν έμμεσα από το Κοινοτικό Συμβούλιο και για ετήσια θητεία (άρθρο 30). Εκλεγόταν επίσης, Πάρεδροι (3 ή 4 ανάλογα με τον πληθυσμό του Δήμου), Δημοτικά Συμβούλια και Δημαρχιακή Επιτροπή (ως «αρχή επιβλέπουσα την όλην του δήμου διοίκησιν και συμπράττουσα μετά του δημάρχου

⁹ Χλέπας Ν. Κ., Η Τοπική διοίκηση στην Ελλάδα, εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα 1999, σελ. 295

κατά τους ορισμούς του νόμου (άρθρο 106)»¹⁰ σε επίπεδο δήμων, αλλά και Κοινοτικά Συμβούλια που λειτουργούσαν μαζί με τον Πρόεδρο στις Κοινότητες.

Έπειτα, η επόμενη σημαντική τομή ως προς το πλαίσιο διακυβέρνησης των ΟΤΑ και την δημοτική αποκέντρωση πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο των αναγκαστικών συνενώσεων που επέβαλε το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» (Ν.2539/1997). Στους Δήμους και στις Κοινότητες που συστήθηκαν με το σχέδιο αυτό, η εδαφική περιφέρεια κάθε ΟΤΑ που καταργήθηκε και κάθε οικισμού που προσαρτήθηκε ονομάστηκε «Τοπικό Διαμέρισμα». Αλλά προβλεπόταν επίσης, και η δυνατότητα διαίρεσης μιας περιοχής του Δήμου ή της Κοινότητας σε συνοικίες (συνοικιακά συμβούλια).

Κάθε Δήμος που προέκυψε από τις συνενώσεις αυτές, είχε τα ακόλουθα όργανα: α) τον Δήμαρχο, το Δημοτικό Συμβούλιο, τη Δημαρχιακή Επιτροπή, β) Πενταμελή Τοπικά Συμβούλια με Πρόεδρο, σε κάθε πρώην ΟΤΑ με περισσότερους από 300 κατοίκους, που θα εκπροσωπείται στο Δημοτικό Συμβούλιο, γ) Τριμελή Τοπικά Συμβούλια με επικεφαλής Δημαρχιακό Πάρεδρο, σε κάθε πρώην ΟΤΑ με λιγότερους από 300 κατοίκους, ο οποίος θα συμμετέχει στις συνεδριάσεις του Δημοτικού Συμβουλίου.

Στον ισχύοντα τότε Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (Ν.Δ. 2888/1954, Άρθρο 210) απαριθμούνται, ενδεικτικά, ορισμένες αρμοδιότητες που ανήκουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα των ΟΤΑ πρώτης βαθμίδας. Τέτοιες αρμοδιότητες αποτελούν οι εξής:

- α) Η κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία συστημάτων υδρεύσεως
- β) Η κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία συστημάτων υπονόμων και αποχετεύσεων
- γ) Η κατασκευή και συντήρηση δημοτικών ή κοινοτικών οδών, πλατειών και γεφυρών
- δ) Η εκτέλεση και εκμετάλλευση έργων ηλεκτροφωτισμού
- στ) Η κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία συστημάτων αρδεύσεως και εγγειοβελτιωτικών έργων.
- ζ) Η κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία δημοτικών και κοινοτικών αλσών, παιδικών κήπων, υπαιθρίων κοινοχρήστων χώρων αναψυχής και εν γένει έργων εξωραϊστικών
- η) Η ίδρυση και συντήρηση κοιμητηρίων
- θ) Η κατασκευή και συντήρηση σφαγείων και ζωαγορών, καθώς και η ρύθμιση της λειτουργίας αυτών
- ι) Η κατασκευή και συντήρηση δημοτικών ή κοινοτικών αγορών και τόπων αγορών, και η ρύθμιση της λειτουργίας αυτών
- ια) Η κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία δημοτικών και κοινοτικών λουτρών και αποχωρητηρίων
- ιβ) Η κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία εγκαταστάσεων θαλασσίων λουτρών και η διευθέτηση παραθαλασσίων τόπων αναψυχής.

Εκτός των «τοπικών υποθέσεων», οι πρωτοβάθμιοι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης διαχειρίζονταν και κρατικές («γενικές») αρμοδιότητες οι οποίες τους είχαν ανατεθεί με κάποιο (ουσιαστικό) νόμο¹¹.

Β) Δεύτερη βαθμίδα τοπικής αυτοδιοίκησης (Νομοί)

10 <http://www.et.gr> Ελληνικό Τυπογραφείο, v. ΔΝΖ 1912

11 Π.χ. τήρηση ληξιαρχείου σύμφωνα με το v. 344/76 (ΦΕΚ Α 143/1976), τήρηση μητρώων αρρένων για τη στρατολογία κλπ

Μέχρι το έτος 1994 οι επικεφαλής των Νομών, Νομάρχες, διορίζονταν και παύονταν με Προεδρικό Διάταγμα που εκδιδόταν μετά από πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών. Από το 1994 (Ν. 2218/1994¹² και 2240/1994¹³) οι νομοί αποτέλεσαν την δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση.¹⁴ Έτσι λοιπόν, έπειτα από τις εκλογές του Οκτωβρίου 1994 οι δευτεροβάθμιοι Ο.Τ.Α. λειτούργησαν (από το Μάιο 1995 πλήρως, όταν δημοσιεύθηκαν οι οργανισμοί τους), επιφέροντας σημαντική ανασύνταξη του διοικητικού της χώρας. Οι δυο βαθμίδες τοπικής αυτοδιοίκησης είναι ανεξάρτητες μεταξύ τους και ως εκ τούτου οι Νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις δεν ασκούν εποπτεία στους Δήμους και στις Κοινότητες. Ενώ, για την εκπλήρωση του σκοπού τους οι Ν.Α. διαθέτουν πόρους που προέρχονται από ίδια έσοδα (φόροι, τέλη, δικαιώματα κ.λπ.) και από κρατική επιχορήγηση.

Τα όργανά τους και το Νομαρχιακό Συμβούλιο είναι αιρετά και αποτελούν όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. ("Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης") Π.Δ. 30/96 ΦΕΚ Α' 21). Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση διακρίνεται στις απλές διοικητικές περιφέρειες (Νομός) και στις διευρυμένες (διοικητική περιφέρεια περισσοτέρων νομών), οι οποίες ήταν οι περιφέρειες Αθηνών-Πειραιώς, Ροδόπης-Έβρου και Δράμας –Καβάλας – Ξάνθης.

Όργανα των Ν.Α. είναι τα εξής: α) το Νομαρχιακό Συμβούλιο, β) Οι Νομαρχιακές Επιτροπές και γ) ο Νομάρχης. Ο Νομάρχης και τα μέλη του Νομαρχιακού Συμβουλίου εκλέγονται με άμεση, καθολική και μυστική ψηφοφορία και η θητεία τους είναι τετραετής. Όλες οι πράξεις των Νομαρχιακών Συμβουλίων και των Νομαρχιακών Επιτροπών αποστέλλονται στον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας για να ελεγχθούν αν είναι νόμιμες ή όχι.

Εντούτοις, η οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων των Νομαρχιών καθίσταται προβληματική, καθώς αυτές βρίσκονται ανάμεσα στις αρμοδιότητες της κρατικής διοίκησης αφενός και στις αρμοδιότητες των Δήμων και Κοινοτήτων αφετέρου. Γενικότερα πάντως θα μπορούσε να ειπωθεί, ότι στις Ν.Α. ανήκει η αρμοδιότητα διοίκησης τοπικών υποθέσεων νομαρχιακού επιπέδου. Τέτοιου είδους υποθέσεις, είναι η χορήγηση αδειών εγκατάστασης, επέκτασης, διαρρύθμισης και λειτουργίας βιομηχανιών, η εξασφάλιση της δημόσιας υγιεινής, η κατασκευή σχολικών κτιρίων, κ.τ.λ.

Πιο συγκεκριμένα όμως, με βάση το άρθρο 3 του Ν.2218/94 όπως τροποποιήθηκε από το άρθρο 5 ν. 2240/94, οι αρμοδιότητές τους προσδιορίζονται ως εξής: «Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων νομαρχιακού επιπέδου ανήκει στις Ν.Α. Στις Ν.Α. περιέρχονται όλες οι σχετικές αρμοδιότητες των νομαρχών και των νομαρχιακών υπηρεσιών, με εξαίρεση τις αρμοδιότητες σε θέματα δημόσιας περιουσίας και τις αρμοδιότητες:

- α) Των Υπουργείων Εθνικής Άμυνας, Εξωτερικών, Οικονομικών και Δικαιοσύνης.
- β) Της εποπτείας των Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού του Υπουργείου Εσωτερικών.

¹² "Ίδρυση νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την περιφέρεια και άλλες διατάξεις", ΦΕΚ Α' 90/13-6-1994

¹³ "Συμπλήρωση διατάξεων για τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις", ΦΕΚ Α' 153/16-9-1994

¹⁴ enap.gr/attachments/article/262/Katamerismos_armodiotitwn-1.pdf Άρθρο ΕΝ.ΑΠ., Κωνσταντίνος Θ. Παπαδημητρίου- Ο ΚΑΤΑΜΕΡΙΣΜΟΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΜΕΤΑΞΥ (ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΚΑΙ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΗΣ) ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ (Α ΚΑΙ Β ΒΑΘΜΙΔΑΣ)



ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ «ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ»

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η αποτελεσματικότητα του κράτους στην διεκπεραίωση των υποθέσεων έπασχε, όχι γιατί δεν υπήρχαν αποκεντρωμένες υπηρεσίες, αλλά γιατί υπήρχε αδυναμία ανάληψης σημαντικών και ουσιαστικών αρμοδιοτήτων από τις περιφερειακές υπηρεσίες. Ακόμη, στις περιπτώσεις που ο πολίτης δεν εξυπηρετούνταν στο τόπο του, η αιτία δεν ήταν γιατί δεν υπήρχε δημόσιος φορέας να τον εξυπηρετήσει, αλλά γιατί ο τελευταίος δεν διέθετε τη γνώση, τις απαραίτητες πληροφορίες ή την κρίσιμη αρμοδιότητα για αυτό. Το κενό αυτό θέλησε να καλύψει το πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας», που πήρε το όνομά του από τον Ιωάννη Καποδίστρια, πρώτο κυβερνήτη της Ελλάδος μετά την απελευθέρωσή της από τους Οθωμανούς.

Το συγκεκριμένο πρόγραμμα με τις συνενώσεις των οργανισμών πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης εκπονήθηκε με ταχείς ρυθμούς, μετά από σχετική απόφαση του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, παρουσιάστηκε τον Φεβρουάριο του 1997 και θεσπίστηκε τον Οκτώβριο ως ο νόμος 2539/1997.

Ωστόσο, κάποια χρόνια μετά την εφαρμογή της και πάλι η διοικητική μεταρρύθμιση κρίθηκε αναγκαία με τα υπάρχοντα σχήματα να μην μπορούν να ανταποκριθούν στις σύνθετες οικονομικές και κοινωνικές ανάγκες. Ο "Καποδίστριας Ι" έπρεπε να βελτιωθεί και να ολοκληρωθεί. Πριν ξεκινήσει όμως, η ανάλυση της νέας μεταρρύθμισης με την εφαρμογή του Καλλικράτη, χρειάζεται ένας στοιχειώδης απολογισμός του Καποδιστριακού προγράμματος.

2.1 ΑΡΧΕΣ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ «Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑ»

Μέχρι την εφαρμογή της διοικητικής μεταρρύθμισης του «Καποδίστρια» στη χώρα μας η κατάσταση διακρινόταν από ανισοβαρείς ΟΤΑ που κυρίως λειτουργούσαν σαν κέντρα οργάνωσης της κοινωνικής ζωής της περιοχής και διεκπεραιωτές της τοπικής γραφειοκρατίας. Εκείνο το διάστημα, οι κοινότητες ανερχόταν στις 5.503, με πληθυσμό λιγότερους από 5000 κατοίκους, ενώ οι δήμοι ήταν 430 σύμφωνα με την απογραφή του 1991.

Με την ψήφιση του νόμου 2539/1997, γνωστό ως Πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας», οι πρωτοβάθμιοι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης επανακαθορίστηκαν με πληθυσμιακά και χωροταξικά κριτήρια. Ειδικότερα, το πρόγραμμα «Καποδίστριας» και οι μεταγενέστερες μικρές τροποποιήσεις του δημιούργησαν 896 δήμους και 123 κοινότητες. Οι 747 από τους καποδιστριακούς δήμους προήλθαν από τη συνένωση δήμων και κοινοτήτων, δυο κοινότητες αναγνωρίστηκαν ως δήμοι και σε 151 δήμους δεν σημειώθηκε καμιά αλλαγή. Όσον αφορά τις κοινότητες, οι 111 παρέμειναν αμετάβλητες και 22 προέκυψαν από συνένωση άλλων κοινοτήτων.¹⁶

Στους επόμενους, δύο πίνακες θα παρουσιαστεί η διοικητική διαίρεση της Ελλάδας, τόσο πριν όσο και μετά την εφαρμογή του Καποδίστρια.

ΠΙΝΑΚΑΣ 5: Διοικητική Διαίρεση της Ελλάδας πριν την Εφαρμογή του προγράμματος «Καποδίστριας»

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ	ΑΡ.ΝΟΜΩΝ	ΑΡ.ΔΗΜΩΝ	ΑΡ.ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ
Αττική	4	81	69
Στερεά Ελλάδα-Εύβοια	6	114	712
Πελοπόννησος	7	43	1.297
Ιόνιοι Νήσοι	4	10	256
Ήπειρος	4	13	553
Θεσσαλία	4	20	523
Μακεδονία	13	73	1.063
Θράκη	3	11	144
Νήσοι Αιγαίου	5	44	340
Κρήτη	4	21	546
ΣΥΝΟΛΟ	54	430	5503

Πηγή: Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδας, Απογραφή, 1991

ΠΙΝΑΚΑΣ 6: Διοικητική Διαίρεση της Ελλάδας μετά την Εφαρμογή του προγράμματος «Καποδίστριας»

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ	ΑΡ.ΝΟΜΩΝ	ΑΡ.ΔΗΜΩΝ	ΑΡ.ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ
Αττική	4	100	24
Στερεά Ελλάδα	5	89	5
Θεσσαλία	4	93	11
Ήπειρος	4	57	18
Δυτική Μακεδονία	4	44	17
Κεντρική Μακεδονία	7	128	6

¹⁶ Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης «Αριθμός των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης»

Ανατολική Μακεδονία και Θράκη	5	48	7
Ιόνια Νησιά	4	32	6
Δυτική Ελλάδα	3	72	1
Βόρειο Αιγαίο	3	35	7
Νότιο Αιγαίο	2	30	12
Πελοπόννησος	5	100	7
Κρήτη	4	68	2
ΣΥΝΟΛΟ	54	896	123

Πηγή: Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδας, Απογραφή, 2001

Μέσω του προγράμματος «Ιωάννης Καποδίστριας» προωθήθηκε όχι μόνο το χωροταξικό και αναπτυξιακό πρότυπο των νέων Δήμων αλλά και το είδος των υποδομών που θα πρέπει να δημιουργήσουν για να στηρίζουν τη βιωσιμότητα αλλά και την ενδογενή ανάπτυξη.

Επίσης, το σχέδιο «Καποδίστριας» συνοδεύεται από το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ε.Π.Τ.Α), στο οποίο εντάσσονται πέντε δράσεις υποστήριξης και μεταρρύθμισης. Οι δράσεις αυτές σχετίζονται με¹⁷:

- α) Τη χρηματοδότηση των αναγκαίων ελάχιστων δαπανών των Δήμων και των Κοινοτήτων.
- β) Τη χρηματοδότηση της εκπόνησης των αναγκαίων μελετών για την οργάνωση και μηχανοργάνωση των Δήμων και των Κοινοτήτων, καθώς και του ανθρώπινου δυναμικού τους.
- γ) Τη χρηματοδότηση της μελέτης και κατασκευής έργων τεχνικής υποδομής για τους Δήμους και τις Κοινότητες, αλλά και λοιπών δημόσιων επενδύσεων τοπικής ανάπτυξης.
- δ) Τη χρηματοδότηση της διοικητικής, κοινωνικής, αθλητικής και πολιτιστικής υποδομής και σχετικών προγραμμάτων των Δήμων και Κοινοτήτων.
- ε) Τη χρηματοδότηση έργων ανάλογων με τα προαναφερόμενα β, γ και δ, που αφορούν αποκλειστικά τους Ο.Τ.Α. του άρθρου 1 παράγραφος 5 εδάφια 1Γ, 2, 3 και 4 και παράγραφος 19 εδάφιο Γ.

Το σύνολο όλων αυτών των συντονισμένων δράσεων, αποτελεί το επιχειρησιακό σχέδιο "Ιωάννης Καποδίστριας" για την ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Το οποίο επίσης, προσδιορίζεται και από μερικές συγκεκριμένες αρχές. Οι βασικές αρχές στις οποίες βασίζεται το πρόγραμμα είναι οι εξής:

- Ο συνδυασμός των αρχών της δημοκρατικής αντιπροσώπευσης και της αποτελεσματικής διοίκησης, το οποίο βασίζεται στη σύσταση μεγάλων ΟΤΑ αλλά με ισχυρή δημοτική αποκέντρωση. Είναι λογικό, με τη συνένωση των μικρών δήμων και κοινοτήτων σε μεγαλύτερους να αμβλύνεται η αποτελεσματικότερη διοίκηση,

17 <http://www.kedke.gr>, Ν. 2539/1997, Άρθρο 13

αλλά να μην υπάρχει αμεσότητα πολιτικής συμμετοχής. Εντούτοις, το πρόβλημα της απόστασης μεταξύ της Δημοτικής Αρχής και των δημοτών αντιμετωπίζεται με την ανάδειξη ενδιάμεσων αιρετών οργάνων που μεταφέρουν αμφίδρομα τα αιτήματα, την πληροφόρηση και τα μηνύματα της Δημοτικής Αρχής.

- Η συντονισμένη εφαρμογή νομικών ρυθμίσεων και η προώθηση ειδικών μέτρων υποστήριξης και εφαρμογής.
- Η αναπτυξιακή ενδοδημοτική ισορροπία (κατοχύρωση της ενδοδημοτικής αποκέντρωσης των δημοσίων επενδύσεων).
- Η διατήρηση των διευκολύνσεων των κατοίκων στα μικρά χωριά.
- Η εξασφάλιση της ευρύτερης δυνατής πολιτικής και κοινωνικής συναίνεσης, με τη συναίνεση των τοπικών κοινωνιών στους στόχους και στη μέθοδο της μεταρρύθμισης να αποτελεί μία από τις προϋποθέσεις επιτυχίας της.

2.2 ΣΤΟΧΟΙ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ

Με βάση τα όσα προαναφέρθηκαν για τις αρχές που στηρίζεται ο «Καποδίστριας», συμπεράνουμε ότι συνολικά ο στόχος του προγράμματος είναι η Διοικητική και Προγραμματική συνένωση με κοινωνική συναίνεση. Ενώ πλέον, η ευθύνη για την υλοποίηση του προγράμματος ανήκει στη πολιτεία και η τοπική αυτοδιοίκηση συμβάλει γνωμοδοτικά στο σχεδιασμό και ενεργά στην εφαρμογή του προγράμματος μόνο.

Αναλυτικότερα, στόχοι του προτεινόμενου προγράμματος ήταν οι εξής:

1. Η παροχή υπηρεσιών ισοδύναμης αποτελεσματικότητας στους κατοίκους των πόλεων και των χωριών και επομένως ο εκσυγχρονισμός του διοικητικού μας συστήματος
 1. Η ουσιαστικοποίηση του ρόλου των Ο.Τ.Α. και η αναβάθμιση των αιρετών και επομένως ο εκσυγχρονισμός του τοπικού πολιτικού συστήματος στη χώρα μας και η διεύρυνση της πολιτικής βαρύτητας της Πρωτοβάθμιας Τ.Α.
 2. Η δημιουργία ουσιαστικών προϋποθέσεων για την διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α.
 3. Ο συντονισμός των τοπικών δημοσίων επενδύσεων για έργα τεχνικής υποδομής και κοινωνικού εξοπλισμού.
 4. Η ενίσχυση του "ενδογενούς" δυναμικού της ελληνικής περιφέρειας, που είναι αναγκαία προϋπόθεση για μια διαρκή και "βιώσιμη" περιφερειακή και τοπική ανάπτυξη.
 5. Η διαφάνεια στη διαχείριση των πόρων και ο κοινωνικός έλεγχος της τοπικής εξουσίας, που οδηγούν στην εξασφάλιση της νομιμότητας και της προστασίας των πολιτών.
 6. Οικονομίες κλίμακας στις λειτουργικές δαπάνες και αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού.

2.3 ΑΛΛΑΓΕΣ ΠΟΥ ΕΠΕΦΕΡΕ ΣΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

Το έτος 1997 πραγματοποιήθηκε αναδιάρθρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με σκοπό την ισχυροποίηση του θεσμού της Τ.Α. και συνεπώς την καλύτερη λειτουργία του κράτους. Γι' αυτό, με το νόμο 2539/1997 (ΦΕΚ 244 Α) έγινε υποχρεωτική συνένωση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Χωρίς όμως, να περιλαμβάνονται σε αυτόν οι δήμοι και οι κοινότητες των νομών Αττικής και Θεσσαλονίκης¹⁸.

Εντούτοις, οι μεταρρυθμίσεις που εισήγαγε το πρόγραμμα «Καποδίστριας» επέφεραν σημαντικές αλλαγές στο γεωγραφικό χάρτη των ΟΤΑ και αποδείχτηκαν καταλυτικές γιατί κατοχύρωσαν τη λειτουργία και εφαρμογή μεθόδων διοίκησης και ανάπτυξης στην Τ.Α. Ενώ, σημαντικό ρόλο για τη διενέργεια των συνενώσεων διαδραμάτισε και η ανάγκη για ανάπτυξη των Ο.Τ.Α. προκειμένου να εξυπηρετούν με πιο αποτελεσματικό τρόπο τους πολίτες.

Ο τότε Υπουργός Εσωτερικών, Αλέκος Παπαδόπουλος, χαρακτήρισε το πρόγραμμα Ιωάννης Καποδίστριας, για την αναμόρφωση της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης με τη συνένωση των δήμων και των κοινοτήτων, ως *“τη μεγαλύτερη μεταρρύθμιση που έγινε ποτέ.”*¹⁹

Κυρίως, με το πρόγραμμα αυτό έγιναν συνενώσεις κοινοτήτων προκειμένου να λειτουργήσουν όσο το δυνατόν πιο αποτελεσματικά. Έτσι, οι κοινότητες δεν εξαφανίστηκαν αλλά αντιθέτως άλλαξαν μορφή και αναβαθμίστηκαν, αποκτώντας σύγχρονη πολιτική και διοικητική οργάνωση. Ακόμη, αποτέλεσαν μέλη ενός ισχυρού δήμου έχοντας τη δυνατότητα συμμετοχής και στη διοίκησή του.

Γενικότερα όμως, οι καινοτομίες που εισήγαγε το προτεινόμενο Πρόγραμμα ήταν οι εξής:

1. Δεν επιχειρούμε τη συνένωση των Ο.Τ.Α. μόνον με το νόμο και διοικητικές διαδικασίες, αλλά με ένα ολοκληρωμένο Πρόγραμμα, που περιέχει τις αναγκαίες νομικές ρυθμίσεις, τη χρηματοδότηση τοπικών δημοσίων επενδύσεων και ενός ελάχιστου ύψους λειτουργικών δαπανών, την εξασφάλιση κατάλληλα καταρτισμένου προσωπικού, όργανο παρακολούθησης της εφαρμογής του Προγράμματος κλπ.

2. Το Πρόγραμμα περιείχε διαχρονικές δεσμεύσεις της Πολιτείας γιατί ήταν πενταετές (1997 - 98: προπαρασκευαστική περίοδος και 1999 - 2001: περίοδος υποστήριξης του νέου θεσμού)

3. Η προτεινόμενη μεταρρύθμιση ήταν, επί της αρχής αναγκαστική (υποχρεωτική συνένωση), αλλά με ήπια χαρακτηριστικά στην εφαρμογή της (διατήρηση ονόματος πρώην κοινοτήτων με πολιτικά όργανα τα Τοπικά Συμβούλια που θα έχουν ουσιαστικές αρμοδιότητες, κατοχύρωση της εκπροσώπησης των πρώην κοινοτήτων με περισσότερους από 300 κατοίκους στο Δημοτικό Συμβούλιο, διατήρηση σημερινών δικαιωμάτων των κατοίκων κλπ.)

4. Η επιτυχία του Προγράμματος δεν ήταν μόνον υπόθεση του ΥΠΕΣΔΔΑ, μια και

¹⁸ Μπουροδήμος Γ., «Διοικητική μεταρρύθμιση ή εθελούσιες συνενώσεις», 2009

¹⁹ <http://www.sintiki.gr/sintiki1007/thema1.html>

καλούνταν τα αναπτυξιακά Υπουργεία να συμμετέχουν στην εξειδίκευση και την εφαρμογή του και επομένως αποτέλεσε Πρόγραμμα της Κυβέρνησης.

Εν κατακλείδι, απώτερος σκοπός του «Καποδίστρια» ουσιαστικά ήταν η ενίσχυση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ώστε να αντεπεξέλθει στις προκλήσεις του Γ' Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης. Συνολικά δηλαδή, μέσα από αυτό επιδιώκεται η αναβάθμιση της χώρας μας με την υλοποίηση και την ολοκλήρωση όλων εκείνων των έργων που είναι απαραίτητα. Γι' αυτό, και το Γ' Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης αποτέλεσε το πιο σπουδαίο αναπτυξιακό πρόγραμμα της Ελλάδας.

2.4 ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ

Σίγουρα, το πρόγραμμα «Καποδίστριας» αποτέλεσε μία από τις μεγαλύτερες μεταρρυθμίσεις στην ιστορία της χώρας μας. Αρχικά, μέσα από την ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης που επιχείρησε βοήθησε σημαντικά στην βελτίωση των συνθηκών ζωής αλλά και στην ανάπτυξη της υπαίθρου.

Έτσι, σε δειγματοληπτική έρευνα που έγινε για την ΚΕΔΚΕ²⁰ το 2001 (20/9 με 20/11) σε αντιπροσωπευτικό δείγμα 6000 πολιτών στο σύνολο της χώρας, ποσοστό 48,8% των πολιτών συμφωνεί με τη διατύπωση «η διοικητική αναδιάρθρωση της χώρας (σχέδιο Καποδίστριας) οδήγησε στην ενίσχυση της τοπικής αυτοδιοίκησης», ποσοστό 16,7% διαφωνεί ενώ 15,9% δεν τοποθετείται και ποσοστό 18,6% κρατά στάση σχετικής συμφωνίας.

Ωστόσο, αρκετές αντιδράσεις εκδηλώθηκαν από κατοίκους διαφόρων περιοχών της Ελλάδας, που θεώρησαν ότι λόγω της κατάργησης των κοινοτήτων παρεμποδίζεται η συμμετοχή των πολιτών στα κοινά, αλλοιώνεται η πολιτιστική ταυτότητα κάθε χωριού αλλά ενισχύεται και ο συγκεντρωτισμός της κυβέρνησης²¹.

Ήταν, βέβαια, λογικό οι κάτοικοι να δυσκολευτούν να προσαρμοστούν σε νέα δεδομένα που θα άλλαζαν ουσιαστικά το τρόπο ζωής τους. Ενώ, σημαντική ήταν και η απειλή που ένιωθαν στην ιδέα της μελλοντικής συμβίωσης με ανθρώπους και θεσμούς που διαφέρουν από τους δικούς τους.

Εντούτοις, το ψήφισμα του τακτικού συνεδρίου της ΚΕΔΚΕ, που πραγματοποιήθηκε στη Ρόδο το 1999, αναφέρει ανάμεσα σε άλλα: «Με τη νέα πραγματικότητα που έχει δημιουργηθεί στη χώρα μας, μετά την ψήφιση και εφαρμογή του Ν.2539/97 που υλοποιεί στην πράξη το πρόγραμμα “ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ”, διαπιστώνει ότι έχουν γίνει σημαντικά θετικά βήματα, αλλά ότι υπάρχουν και πολλά ζητήματα που χρήζουν ακόμα άμεσης επίλυσης»²².

Τα θετικά αποτελέσματα του προγράμματος άρχισαν να διαφαίνονται από τα πρώτα χρόνια εφαρμογής του. Έτσι, επιβεβαιώθηκαν σταδιακά οι πρώτες προβλέψεις και προοπτικές του σχεδίου νόμου με την εμφανή ανάπτυξη και αναβάθμιση της υπαίθρου. Οι κοινότητες λοιπόν, δεν εξαφανίστηκαν αλλά άλλαξαν μορφή και ρόλο, αποκτώντας

20 www.ita.org.gr «Η πρόκληση μιας νέας Μεταρρύθμισης της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης», ΙΤΑ, Μάρτιος 2008, σελ.7

21 Ι.Γ. Δημητροκάλλης, Οι κοινότητες των Ελλήνων, ΚUNST, Αθήνα 1997

22 <http://www.kedke.gr/?p=178>, Ψήφισμα Ετησίου Τακτικού Συνεδρίου Κ.Ε.Δ.Κ.Ε., 20-24 Οκτωβρίου 1999, Ρόδος

νέα σύγχρονη πολιτική και διοικητική οργάνωση και αποτελώντας πλέον μέλη ενός ισχυρού δήμου. Ακόμη, είχαν δυνατότητα εκλογής δικών τους τοπικών συμβουλίων με αρμοδιότητες και συμμετοχή στο δήμο. Τέλος, οι κάτοικοι μπορούσαν να εξυπηρετηθούν για τις υποθέσεις τους από δημοτικούς υπαλλήλους στο χωριό τους και δεν χρειαζόταν να επισκεφτούν την έδρα του Δήμου.

Από την άλλη, αρκετές ήταν και οι αδυναμίες στο πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» που το κατέστησαν αναποτελεσματικό, ως προς τους στόχους που είχε θέσει αρχικά. Αυτό διαφαίνεται και από τη μελέτη που πραγματοποίησε το Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Όπως αναφέρει λοιπόν, με βάση τα στοιχεία που συγκέντρωσε, οι νέοι δήμοι και κοινότητες δε κατόρθωσαν να γίνουν ισχυρές μονάδες σχεδιασμού και προώθησης της τοπικής ανάπτυξης. Ενώ ακόμη, δεν δημιουργήθηκαν ούτε ισχυροί ΟΤΑ με διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια και λειτουργικό εκσυγχρονισμό, που θα μπορούσαν να παρέχουν στους πολίτες την καλύτερη δυνατή εξυπηρέτηση. Αυτό, ουσιαστικά αποτελούσε και τον απώτερο σκοπό του προγράμματος.

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. Στην ίδια κατάσταση παρέμεινε και το δημοτικό σύστημα διακυβέρνησης, χωρίς την εισαγωγή ουσιαστικών αλλαγών²³.

Ακόμη, θα έπρεπε να γίνει κατανοητό ότι για να έχει η μεταρρύθμιση τα αναμενόμενα αποτελέσματα, ότι απαιτούνταν η μεταρρύθμιση του διοικητικού συστήματος όλης της χώρας. Επειδή κάτι τέτοιο δεν επιτεύχθηκε, διατηρήθηκε ο Κρατικός συγκεντρωτισμός. Οι δήμοι και οι κοινότητες που προέκυψαν με τις συνενώσεις, δεν δημιουργήθηκαν βάση κριτηρίων βιωσιμότητας, με αποτέλεσμα να μη μπορούν να ανταπεξέλθουν στο έργο τους.

Η λάθος επιλογή σε ορισμένες έδρες των ΟΤΑ, ήρθε να προσθέσει ένα ακόμα πρόβλημα, καθώς σε αυτές τις περιπτώσεις οι διοικήσεις τους βρέθηκαν σε διαφορετική έδρα από εκείνη που κανονικά θα έπρεπε. Αλλά σημαντικό ρόλο διαδραμάτισε, επίσης, η έλλειψη συνεργασίας με κοινωνικούς φορείς, επαγγελματικές οργανώσεις και συνδικάτα κατά τη διαδικασία επιβολής ορίων.

Ως προς τα οικονομικά στοιχεία, παρά τις αρχικές προβλέψεις, οι νέοι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν απέκτησαν ποτέ διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Ενώ διαπιστώθηκε, ότι μετά την εφαρμογή του «Καποδίστρια», οι περισσότεροι δήμοι κινδυνεύουν από οικονομική καταστροφή και εξαιτίας αυτού, δε μπορούν να ασκήσουν πολλές από τις νέες τους αρμοδιότητες. Έτσι λοιπόν, με τη μη χρηματοδότηση των Ο.Τ.Α. από την κρατική εξουσία, το Ε.Π.Τ.Α. εξασφάλισε πόρους από την ίδια την Τοπική Αυτοδιοίκηση κατά 50% του συνόλου. Το γεγονός αυτό οδήγησε σε αναδιανομή πόρων εις βάρος της Τ.Α., αλλά και στο εσωτερικό αυτής εις βάρος των μικρών Δήμων. Αντίστοιχα, και το πρόγραμμα Ε.Π.Τ.Α δεν επιτέλεσε το έργο του, καθώς διέθεσε το 50% του για τη κατασκευή έργων και όχι για τη

23 <http://www.opengov.gr/vpes/?p=417>, "Αξιολόγηση υπάρχουσας κατάστασης"

δημιουργία υποδομών που προάγουν τη ενδοδημοτική ανάπτυξη και την ενοποίηση των τοπικών κοινωνιών του νέου Δήμου²⁴.

Στη συνέχεια, θα πραγματοποιηθεί μία συνολική επισκόπηση των θετικών και αρνητικών στοιχείων του Καποδίστρια, σύμφωνα και με όσα προαναφέρθηκαν.

➤ Πλεονεκτήματα

- Η μεταρρύθμιση στηρίχθηκε από τα συλλογικά όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και το τακτικό συνέδριο της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.
- Πρόκειται για μεσοχρόνιο πρόγραμμα
- Οι νέοι Ο.Τ.Α. ιδρύθηκαν απευθείας με το νόμο (Ν. 2539/1997) και διατηρήθηκαν οι ευνοϊκές συνθήκες για τους μικρούς Ο.Τ.Α.
- Οι κοινότητες απέκτησαν νέα σύγχρονη πολιτική και διοικητική οργάνωση
- Εξασφάλιση πόρων μέσω του Ε.Π.Τ.Α. και μέσω Ευρωπαϊκών Προγραμμάτων
- Πρόσληψη νέων επιστημόνων στους Δήμους
- Σε αρκετούς Δήμους δημιουργήθηκε ταμειακή υπηρεσία κι εφαρμόστηκε το διπλογραφικό σύστημα

➤ Μειονεκτήματα

- Η μεταρρύθμιση δε συνοδεύτηκε από τη συναίνεση και συνεργασία όλων των τοπικών αρχόντων.
- Η μεταρρύθμιση δε περιελάμβανε τις μητροπολιτικές περιοχές της Αττικής και της Θεσσαλονίκης, με αποτέλεσμα να εξακολουθεί να εκκρεμεί η διοικητική ανασυγκρότηση της πρωτεύουσας.
- Δεν υπήρξε συνολική ανασυγκρότηση του διοικητικού συστήματος της χώρας, δηλαδή πραγματοποιήθηκε μόνο σε τοπικό επίπεδο, αγνοώντας το κεντρικό και περιφερειακό.
- Δεν λήφθηκαν υπόψιν συγκεκριμένα κριτήρια για την ταξινόμηση των Ο.Τ.Α. σε κατηγορίες όπως αστικοί, ορεινοί, νησιωτικοί κλπ, ανάλογα με το μέγεθος και το χαρακτήρα τους.
- Διατηρήθηκε ο Κρατικός συγκεντρωτισμός.
- Δεν υπήρξε ουσιαστική μεταβολή στο δημοτικό σύστημα διακυβέρνησης.
- Τα τοπικά συμβούλια παρέμειναν αδρανή σώματα, χωρίς ουσιαστική θεσμική λειτουργία, χωρίς νέες αρμοδιότητες και πόρους, και γενικότερα δεν υπήρξε βελτίωση της καταστατικής θέσης των αιρετών.
- Σε πολλές περιπτώσεις, ο χωροταξικός σχεδιασμός έγινε μέσω τοπικών συσχετισμών και πολιτικών παρεμβάσεων, με αποτέλεσμα να δημιουργηθούν μη βιώσιμοι Ο.Τ.Α.
- Έγιναν περικοπές στις έκτακτες επιχορηγήσεις που έπρεπε να παρέχουν τα αρμόδια υπουργεία στους Ο.Τ.Α.
- Οι νέοι Ο.Τ.Α. δεν απέκτησαν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια.
- Απουσιάζει η διοικητική, οικονομική και τεχνική υπηρεσία από τους περισσότερους Δήμους. Οι υπηρεσίες αυτές είναι απαραίτητες για τη διοικητική αποτελεσματικότητα των Ο.Τ.Α.

24 www.ita.org.gr, «Η πρόκληση μιας νέας Μεταρρύθμισης της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης», ΓΤΑ, Μάρτιος 2008

Κλείνοντας λοιπόν, θα μπορούσαμε να πούμε ότι το πρόγραμμα «Καποδίστριας» δεν έφερε τα αποτελέσματα που ήταν αναμενόμενα, αλλά ούτε και την ανάπτυξη για την οποία ήταν σχεδιασμένος. Είναι γεγονός, ότι προέκυψαν πολλά γραφειοκρατικά προβλήματα και το αποσυγκεντρωμένο κράτος παραμένει πάγιο αίτημα. Επομένως, οι απλές διορθωτικές παρεμβάσεις στο ισχύον μοντέλο δεν μπορούν να αποδώσουν και απαιτείται μία ολοκληρωμένη και συστηματική μεταρρύθμιση.

2.5 ΑΔΥΝΑΜΙΕΣ ΚΑΙ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΤΩΝ Ο.Τ.Α

Με την εφαρμογή του «Καποδίστρια», καθοριστική ήταν η μείωση του αριθμού των ΟΤΑ από 5933 σε μόλις 1019. Ωστόσο, οι περιορισμένες οργανωτικές δυνατότητες των ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού, που λόγω του μικρού πληθυσμιακού και χωρικού τους μεγέθους, αδυνατούν να συμβάλλουν ουσιαστικά στον στρατηγικό σχεδιασμό και την υλοποίηση τοπικών αναπτυξιακών πολιτικών, αλλά και στην επίτευξη των απαραίτητων οικονομικών κλίμακας στην παροχή βασικών υπηρεσιών προς τους πολίτες.

Ενδεικτικά²⁵ το 53% των σημερινών Δήμων έχει πληθυσμό κάτω από 5.000 κατοίκους. Το 25% των Δήμων έχει πληθυσμό μέχρι 10.000 κατοίκους. Όσον αφορά στη διοικητική ικανότητα των Δήμων αυτών το πρόβλημα έλλειψης βασικής υλικοτεχνικής υποδομής και κυρίως εξειδικευμένου ανθρώπινου δυναμικού είναι οξύτατο. Ενώ, η συντριπτική πλειονότητα των ΟΤΑ δεν έχει σήμερα ουσιαστική οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια, καθώς εξαρτώνται αποκλειστικά από την χρηματοδότηση της κυβέρνησης. Όπως έχει διαπιστωθεί από την εμπειρία υλοποίησης των ΚΠΣ οι επιχειρησιακές και διαχειριστικές δυνατότητες τους είναι περιορισμένες, με αποτέλεσμα να αδυνατούν να εκμεταλλευτούν τις αναπτυξιακές ευκαιρίες που υπάρχουν.

Μόλις 212 Δήμοι διαθέτουν διαχειριστική επάρκεια που τους δίνει τη δυνατότητα να εκμεταλλευτούν τις χρηματοδοτικές δυνατότητες από το ΕΣΠΑ ή άλλες πηγές χρηματοδότησης από την ΕΕ. Ανάλογες διαπιστώσεις μπορούν να γίνουν και για το δεύτερο βαθμό αυτοδιοίκησης. Ο κατακερματισμός των ΝΑ σε μικρές ενότητες, η συμφόρηση του έργου τους σε μεγάλο αριθμό διεκπεραιωτικών κυρίως αρμοδιοτήτων αποτελούν βασικούς ανασταλτικούς παράγοντες στην ουσιαστική συμβολή τους στον αναπτυξιακό προγραμματισμό.

Αναλυτικότερα, οι αρμοδιότητες που δόθηκαν στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση ήταν εξαρχής σε μεγάλο βαθμό γραφειοκρατικού διεκπεραιωτικού χαρακτήρα, που δυσχέραναν την αποτελεσματικότητα του θεσμού, παρά τις προσπάθειες των αιρετών, οι οποίοι με περιορισμένα μέσα και προσωπικό, προσπάθησαν να ανταποκριθούν στις προκλήσεις.

Επομένως, η ανάγκη για συγκρότηση της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης στο επίπεδο μίας μεγαλύτερης ενότητας προκύπτει πλέον πειστικά, καθώς²⁶:

25 <http://kallikratis.ypes.gr/Contents.aspx?lang=gr&CatId=260&View=20>

26 <http://www.opengov.gr/ypes/?p=438>

- Οι εξελίξεις απέδειξαν ότι η συγκρότηση του δεύτερου βαθμού της αυτοδιοίκησης στα όρια των σημερινών νομών καθιστά ανέφικτη την ανάληψη της ευθύνης για το σχεδιασμό και την άσκηση μιας ολοκληρωμένης πολιτικής για την ανάπτυξη στην περιοχή τους.
- Η άσκηση αναπτυξιακής πολιτικής προϋποθέτει ευρύτερες ενότητες.
- Η αναδιάταξη των δήμων σε λιγότερες και ισχυρότερες μονάδες που αναλαμβάνουν περισσότερες αρμοδιότητες επιβάλλει την αναδιάταξη του δεύτερου βαθμού σε ευρύτερες γεωγραφικές ενότητες, ώστε να είναι σε θέση να αναλάβουν νέες αρμοδιότητες, ιδίως στην ανάπτυξη.
- Η δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση στα όρια των νομών αποδείχθηκε ότι δυσκολεύει την αποτελεσματική συμμετοχή στα ευρωπαϊκά όργανα, όπως την Επιτροπή των Περιφερειών, στα οποία οι περιφέρειες των άλλων κρατών – μελών έχουν ουσιαστικό ρόλο και λόγο.

Όλα τα παραπάνω λοιπόν, επιβάλλουν τη συγκρότηση του δεύτερου βαθμού της αυτοδιοίκησης σε ευρύτερες γεωγραφικές ενότητες που επιτρέπουν ένα νέο ρόλο στο θεσμό. Για τους λόγους αυτούς, η Νέα Αρχιτεκτονική του Καλλικράτη κινείται σε δύο άξονες: αφενός στην ανασυγκρότηση των δευτεροβάθμιων ΟΤΑ σε επίπεδο Περιφέρειας, αφετέρου στη ριζική εσωτερική αναδιάρθρωση της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης, σε συνδυασμό με την αποφασιστική ενίσχυσή της με τους απαραίτητους πόρους, ανθρώπινους και οικονομικούς, για την εκπλήρωση της αποστολής της.

Συνολικά, οι παραπάνω αδυναμίες περιορίζουν τον αναπτυξιακό ρόλο των ΟΤΑ καθώς πολύ συχνά οι πολιτικές για την περιφερειακή ανάπτυξη επιφέρουν αντίθετα από τα προσδοκώμενα αποτελέσματα ισχυροποιώντας τους ήδη ισχυρούς ΟΤΑ που διαθέτουν τους απαιτούμενους οργανωτικούς πόρους, το κατάλληλο ανθρώπινο δυναμικό και τις επιτελικές υπηρεσίες για την ανάληψη αναπτυξιακών πρωτοβουλιών. Έτσι, πάνω σε αυτή τη προσπάθεια βελτίωσης της αποτελεσματικότητας των ΟΤΑ, εισάγεται ο «Καλλικράτης».

2.6 Η ΜΕΤΑΒΑΣΗ ΣΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ

Όπως προαναφέρθηκε, η τολμηρή μεταρρύθμιση του «Ι. Καποδίστρια», που βελτίωσε αισθητά την Τοπική Αυτοδιοίκηση, δε δημιούργησε παράλαυτα αποτελεσματικούς Δήμους με οικονομική αυτάρκεια και δυνατότητα άντλησης ιδίων πόρων, ούτε διοικητική ικανότητα με καλά οργανωμένες υπηρεσίες και ανθρώπινο δυναμικό, που να αξιοποιούν τις νέες δυνατότητες και νέες τεχνολογίες για την παροχή ποιοτικά αναβαθμισμένων υπηρεσιών. Για αυτό άλλωστε μόνο σε 212 από τους 1034 πρωτοβάθμιους ΟΤΑ πιστοποιήθηκε η διαχειριστική επάρκεια, αναγκαία προϋπόθεση συμμετοχής στο ΕΣΠΑ. Αυτοί είναι οι λόγοι που πλήττουν την εύρυθμη λειτουργία αλλά και την εικόνα της Αυτοδιοίκησης και των αιρετών της στη συνείδηση των πολιτών, όπως καταγράφεται και στις ετήσιες Εκθέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη, του Σώματος Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης²⁷.

27 <http://www.opengov.gr/yves/?p=417>, "Αξιολόγηση υπάρχουσας κατάστασης"

Επομένως, το σχέδιο «Καποδίστριας» αφήνοντας τα θετικά και τα αρνητικά του στοιχεία, ολοκλήρωσε το κύκλο του και έκανε επιτακτική την ανάγκη για αλλαγή και για μια μεταρρυθμιστική ανανέωση του κράτους. Αυτή επήλθε, με το νέο νόμο που δημιουργήθηκε για την Τοπική Αυτοδιοίκηση και στηρίχθηκε στο πρόγραμμα «Καλλικράτης».

Γίνεται σαφές ότι η Νέα Αρχιτεκτονική πρέπει να στοχεύει σε ένα Δήμο με αναπτυξιακό και κοινωνικό ρόλο, με διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, που παρέχει υψηλού επιπέδου υπηρεσίες στους πολίτες, αποτελώντας βασικό πυλώνα της τοπικής ανάπτυξης. Ωστόσο, απαραίτητη προϋπόθεση για την επίτευξη αυτού του στόχου αποτελεί η γενναία αναδιανομή αρμοδιοτήτων και πόρων ανάμεσα στο κράτος και την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Έτσι λοιπόν, στο πλαίσιο της Νέας Αρχιτεκτονικής του Καλλικράτη παρουσιάζονται οι Δήμοι και οι Περιφέρειες ως πρώτος και δεύτερος βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης αντίστοιχα²⁸. Ενώ ειδικότερα, η πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση επαναθεμελιώνεται με λιγότερους και ισχυρότερους Δήμους, ανεξαιρέτως σε όλη τη χώρα, ικανοί να ανταποκριθούν στις σύγχρονες απαιτήσεις, να αξιοποιούν τη σύγχρονη τεχνολογία και μεθόδους διοίκησης και έτοιμοι να υποδεχθούν διευρυμένες αρμοδιότητες ιδίως από τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις στους τομείς λ.χ. της παιδείας, της υγείας, της απασχόλησης, του περιβάλλοντος, των μεταφορών. Επίσης, αυτοί οι νέοι Δήμοι είναι ανοιχτοί στην κοινωνία, έχουν ενδοδημοτική αποκέντρωση και τοπικά έσοδα.

Ο αριθμός των Δήμων σε όλη τη χώρα, με την εφαρμογή των κριτηρίων συνενώσεων περιορίζεται δραστικά και δεν θα υπερβαίνει τους 325. Συνεπώς, η συγκρότησή τους σε πληθυσμιακά και χωρικά μεγαλύτερες γεωγραφικές μονάδες, διευκολύνει την ανάπτυξη ενός ισχυρότερου διοικητικού συστήματος, που ικανοποιεί δύο κυρίως στόχους: Οι Δήμοι αποτελέσουν έτσι ισχυρές μονάδες τοπικής ανάπτυξης και ταυτόχρονα εξελίσσονται σε αποτελεσματικούς διαχειριστές υπηρεσιών, ιδίως στην καθημερινή ζωή των πολιτών και στην ποιότητά της. Σε αυτή τη λογική η μείωση του αριθμού των Δήμων συμπεριλαμβάνει για πρώτη φορά και το σύνολο της Αττικής και της Θεσσαλονίκης.

Ακόμη, οι νέοι δήμοι αναλαμβάνουν σημαντικές πρόσθετες αρμοδιότητες, καθώς και δημοσιονομικές ευθύνες. Όμως, επιβάλλεται πλέον οι νέες αρμοδιότητες των δήμων και κοινοτήτων να συνοδεύονται από τους απαραίτητους πόρους, διότι σε διαφορετική περίπτωση είναι αδύνατο να ανταποκριθούν στο ρόλο τους.

Από την άλλη, ριζικές είναι οι αλλαγές που εφαρμόζονται στο Β' βαθμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με την κατάργηση των νομαρχιών. Πλέον, οι δευτεροβάθμιες αυτοδιοικήσεις εξελίσσονται, μέσω του νέου νόμου, σε επίπεδο περιφέρειας. Έτσι, οι νέες περιφέρειες αναλαμβάνουν αρμοδιότητες που ανήκαν μέχρι τώρα στις παλιές και θα έχουν τη δυνατότητα να τις ασκούν ανεξάρτητα από το κράτος. Κάτι τέτοιο, βέβαια, δε συνέβαινε μέχρι τώρα, γιατί ήταν εξαρτημένες σε μεγάλο βαθμό από αυτό. Επίσης, τα όργανα των περιφερειών είναι αιρετά, σε αντίθεση με τα προηγούμενα δεδομένα, που διορίζονταν από το κράτος. Όλα αυτά έχουν ως αποτέλεσμα την αποκέντρωση του κράτους.

28 Ν. 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα «Καλλικράτης», άρθρο 1

Εντούτοις, για την επίτευξη των στόχων του «Καλλικράτη» κρίνεται αναγκαία η ύπαρξη του Σχεδίου Ελληνική Αρχιτεκτονική Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης «ΕΛΛ.Α.Δ.Α.»²⁹. Το πρόγραμμα «ΕΛΛ.Α.Δ.Α.» έχει ως στόχο την υποστήριξη των νέων δήμων και περιφερειών, την ενίσχυση της περιφερειακής και τοπικής ανάπτυξης, τον περιορισμό των περιφερειακών ανισοτήτων και την προώθηση της Διαπεριφερειακής, Διαβαθμιδικής και Διαδημοτικής συνεργασίας. Επίσης, διαμορφώνεται σε τρεις άξονες:

- Επιχειρησιακά Προγράμματα «Διοικητική Μεταρρύθμιση», «Ψηφιακή Σύγκλιση», Ε.Σ.Π.Α. (2007- 2013)
- Εθνικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Αυτοδιοίκησης
- Αξιοποίηση και αναδιάταξη των ανθρωπίνων πόρων

Τέλος, όπως διαφαίνεται η μετάβαση στη Νέα Διοικητική Μεταρρύθμιση ήταν απαραίτητη για την ανάπτυξη της κοινωνίας. Στο κεφάλαιο που θα ακολουθήσει λοιπόν, θα πραγματοποιηθεί μία εκτενέστερη ανάλυση του προγράμματος «Καλλικράτη» με τον προσδιορισμό των επιδιωκόμενων στόχων αλλά και των μέχρι στιγμής αποτελεσμάτων του, ούτως ώστε να διαφανεί κατά πόσον επιτέλεσε το έργο για το οποίο ήταν σχεδιασμένο.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Η κατάσταση της τοπικής αυτοδιοίκησης, πριν την εφαρμογή του Καποδίστρια, χαρακτηρίζονταν από την πολυδιάσπαση της πρωτοβάθμιας Τ.Α. σε 5318 κοινότητες και περίπου 437 μικρούς δήμους. Αυτό με τη σειρά του, οδηγούσε σε αδυναμία των Ο.Τ.Α να ανταπεξέλθουν στην αποστολή τους αλλά και στη μη αποδοτική αξιοποίηση των οικονομικών πόρων και του ανθρώπινου δυναμικού. Έτσι, κρίθηκε απαραίτητη η μεταρρύθμιση του προγράμματος «Καποδίστρια».

Το Σχέδιο Καποδίστρια, που δημοσιεύτηκε το 1997, πραγματοποίησε συνενώσεις κοινοτήτων σε μεγαλύτερους δήμους με σκοπό τη βελτιστοποίηση της δημόσιας διοίκησης στο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι νέοι δήμοι λοιπόν, ανήλθαν πλέον σε 1019.

Μέσω των συνενώσεων αυτών, επιδιώχθηκε η ουσιαστικοποίηση του ρόλου των Ο.Τ.Α., η αναβάθμιση των αιρετών, αλλά και η παροχή υπηρεσιών ισοδύναμης αποτελεσματικότητας στους κατοίκους των πόλεων και των χωριών. Επομένως, οι στόχοι αυτοί θα οδηγούσαν στον εκσυγχρονισμό του τοπικού πολιτικού και διοικητικού συστήματος στη χώρα μας.

Πράγματι λοιπόν, οι μεταρρυθμίσεις που εισήγαγε το πρόγραμμα «Καποδίστριας» επέφεραν σημαντικές αλλαγές στο γεωγραφικό χάρτη των ΟΤΑ και αποδείχτηκαν καταλυτικές γιατί κατοχύρωσαν τη λειτουργία και εφαρμογή μεθόδων διοίκησης και ανάπτυξης στην Τ.Α. Ωστόσο, οι νέοι δήμοι και κοινότητες δε κατόρθωσαν να γίνουν

²⁹ Απολογική Έκθεση του σχεδίου νόμου «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης»

ισχυρές μονάδες σχεδιασμού και προώθησης της τοπικής ανάπτυξης, καθώς δεν δημιουργήθηκαν ισχυροί ΟΤΑ με διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια και λειτουργικό εκσυγχρονισμό, που θα μπορούσαν να παρέχουν στους πολίτες την καλύτερη δυνατή εξυπηρέτηση.

Ένα ακόμη "αγκάθι", στην εφαρμογή της μεταρρύθμισης, ήταν η μη συνεργασία και συναίνεση όλων των τοπικών αρχόντων. Ενώ, δεν πραγματοποιήθηκε και συνολική ανασυγκρότηση του διοικητικού συστήματος της χώρας, παρά μόνο σε τοπικό επίπεδο.

Σίγουρα, το πρόγραμμα «Καποδίστριας» αποτέλεσε μία από τις μεγαλύτερες μεταρρυθμίσεις στην ιστορία της χώρας μας. Εντούτοις, δεν επέφερε τα αποτελέσματα που ήταν αναμενόμενα, αλλά ούτε και την ανάπτυξη για την οποία ήταν σχεδιασμένος.

Συμπερασματικά, η τολμηρή μεταρρύθμιση του «Ι. Καποδίστρια», βελτίωσε αισθητά την Τοπική Αυτοδιοίκηση, δε δημιούργησε όμως 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. Επομένως, ήταν απαραίτητη η αντικατάσταση της από τη Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης του σχεδίου «Καλλικράτη»³⁰.

³⁰ <http://www.opengov.gr/types/?p=417>, 'Αξιολόγηση υπάρχουσας κατάστασης'

3

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ήδη από τη δεκαετία του 1950 όλες οι εκθέσεις για την ελληνική οικονομία καταλήγουν σε μια κοινή διαπίστωση: οι διαρθρωτικές ανεπάρκειες του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα αποτελούν έναν από τους βασικότερους ανασταλτικούς παράγοντες για την επίτευξη υψηλών ρυθμών οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης. Τα αίτια της υστέρησης αυτής, κυρίως οφείλονται σε μεγάλο βαθμό σε μια σειρά από δομικές και λειτουργικές ανεπάρκειες της Ελληνικής διοίκησης.

Μέχρι σήμερα, η συγκεντρωτική δομή της διοίκησης και η συσσώρευση μεγάλου όγκου λειτουργιών στα υπουργεία οδηγεί σε αναποτελεσματικότητα στην αντιμετώπιση των καθημερινών προβλημάτων των πολιτών και αποσπούν σημαντική ενέργεια και πόρους από τον στρατηγικό σχεδιασμό και τη χάραξη πολιτικής στον τομέα των αρμοδιοτήτων τους. Εκτός αυτού, και η συχνή επικάλυψη αρμοδιοτήτων και λειτουργιών δημιουργούν τεράστιο διοικητικό κόστος, σύγχυση και δυσφορία στους πολίτες³¹.

Οι περιορισμένες οργανωτικές δυνατότητες των ΟΤΑ α' και β' βαθμού που λόγω του μικρού πληθυσμιακού και χωρικού τους μεγέθους αδυνατούν να συμβάλλουν ουσιαστικά στον στρατηγικό σχεδιασμό και την υλοποίηση τοπικών αναπτυξιακών πολιτικών, αλλά και στην επίτευξη των απαραίτητων οικονομικών κλίμακας στην παροχή βασικών υπηρεσιών προς τους πολίτες. Η σημερινή προβληματική δομή και η ραγδαία επιδείνωση της λειτουργίας του κράτους τα τελευταία χρόνια, είναι κύριος λόγος γιγάντωσης του δημοσιονομικού προβλήματος και εμπόδιο στην ανάπτυξη.

Οι παραπάνω διαπιστώσεις καθιστούν επιτακτική μια συνολική προσέγγιση της χωρικής, διοικητικής και κυρίως της λειτουργικής αναδιάταξης της χώρας στην κατεύθυνση της ενίσχυσης του δημοκρατικού προγραμματισμού, της ισχυροποίησης των αναπτυξιακών δυνατοτήτων και της μείωσης των ανισοτήτων στην πρόσβαση των πολιτών σε ποιοτικές υπηρεσίες.

Σε αυτό το πλαίσιο κινείται και το πρόγραμμα « Καλλικράτης», που αποτελεί μια ολοκληρωμένη και συστηματική μεταρρύθμιση που καλύπτει τόσο τους δυο βαθμούς αυτοδιοίκησης όσο και την αποκεντρωμένη κρατική διοίκηση. Ενώ μέσω αυτού, πραγματοποιούνται σημαντικά βήματα για την εμβάθυνση των θεσμών άμεσης

31 <http://kallikratis.vpes.gr/>. "Η αναγκαιότητα της αλλαγής"

συμμετοχής των πολιτών στην τοπικής αυτοδιοίκηση, τη δημοκρατική λογοδοσία και τον έλεγχο των λειτουργιών της.

Η Νέα Αρχιτεκτονική αποσκοπεί στην εξοικονόμηση πόρων των φορολογούμενων πολιτών μέσω του περιορισμού του αριθμού των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων και στην εξορθολογισμένη διαχείριση. Ταυτόχρονα, το σημαντικότερο πλεονέκτημα της είναι η αναπτυξιακή της προοπτική. Η συγκρότηση και λειτουργική αυτοδυναμία των νέων ΟΤΑ τους καθιστά ικανούς να διευκολύνουν, να ενθαρρύνουν και να στηρίζουν την ανάληψη τοπικών πρωτοβουλιών, να καταστούν, δηλαδή, βασικός συντελεστής της τοπικής ανάπτυξης. Θα πρόκειται για μια ανάπτυξη νέου τύπου που τα κύρια χαρακτηριστικά της θα βασίζονται στην αξιοποίηση των τοπικών και περιφερειακών συγκριτικών πλεονεκτημάτων, στο σεβασμό στο περιβάλλον και στην ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής. Ακόμη, οι δήμοι που δημιουργούνται ενισχύονται με νέες αρμοδιότητες (ιδίως από τις καταργούμενες Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις), στους τομείς της παιδείας, της πρόνοιας, της υγείας, της απασχόλησης, της έκδοσης οικοδομικών αδειών και πολεοδομικών εφαρμογών εντοπισμένης, χωρικά, ρύθμισης.

Με το Πρόγραμμα Καλλικράτης λοιπόν, επιχειρείται ο συνολικός επανασχεδιασμός των επιπέδων διακυβέρνησης, σε μια Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Ενώ, η πρωτόγνωρη αποκέντρωση αρμοδιοτήτων που πραγματοποιείται, να αποτελεί τη μεγαλύτερη μεταφορά ισχύος που έχει πραγματοποιηθεί στην σύγχρονη ιστορία της Ελλάδας.

3.1 ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ

Έχει επικρατήσει ότι το πρόγραμμα Καλλικράτης (Ν.3852/2010, ΦΕΚ 87Α / 07-06-2010) αποτελεί μία νέα αρχιτεκτονική για την αναμόρφωση της αυτοδιοίκησης και του κράτους. Το συγκεκριμένο πρόγραμμα ψηφίστηκε από τη Βουλή το Μάιο του 2010. Μέρος των διατάξεών του ενεργοποιήθηκαν άμεσα με τη δημοσίευσή του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως στις 7 Ιουνίου 2010, ενώ στην πλήρη μορφή του τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 2011³². Το όνομα του αρχιτέκτονα του Παρθενώνα, του Καλλικράτη, σηματοδοτεί την προσπάθεια συγκρότησης μιας νέας και ολοκληρωμένης αρχιτεκτονικής που αποδίδει σημασία στην κάθε λεπτομέρεια του νέου θεσμικού οικοδομήματος, ώστε αυτό να είναι συνεκτικό, εύρυθμο και λειτουργικό.

Το «Πρόγραμμα Καλλικράτης» στόχο έχει να προσδώσει στη χώρα μια σταθερή και σύγχρονη διοικητική και αυτοδιοικητική δομή μόνιμου χαρακτήρα. Σχεδιάστηκε με την επίγνωση δηλαδή ότι πρέπει να ξεπεραστεί η προσέγγιση προσωρινών λύσεων, περιοριζόμενη σε μεταβατικές λύσεις που θα δημιουργούσαν σύντομα ανάγκες νέων ολοκληρωμένων παρεμβάσεων, αναπαράγοντας εκκρεμότητες.

Αυτή η Νέα Αρχιτεκτονική κινείται σε δύο άξονες: αφενός στην ανασυγκρότηση των δευτεροβάθμιων ΟΤΑ σε επίπεδο Περιφέρειας, αφετέρου στη ριζική εσωτερική αναδιάρθρωση της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης, σε συνδυασμό με την

³² www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516.../nomos_kallikrati_9_6_2010.pdf

αποφασιστική ενίσχυσή της με τους απαραίτητους πόρους, ανθρώπινους και οικονομικούς, για την εκπλήρωση της αποστολής της. Ενώ, πυρήνας της είναι η σαφής οριοθέτηση αρμοδιοτήτων και η ολοκληρωμένη άσκηση δημοσίων πολιτικών σε κάθε επίπεδο. Ούτως ώστε, να είναι ξεκάθαρο σε κάθε πολίτη ποιος είναι αρμόδιος για κάθε ανάγκη του και τι πρέπει να κάνει, αλλά και να μπορεί να εξυπηρετείται σε ένα επίπεδο (είτε στο Δήμο, είτε στην Περιφέρεια, είτε στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση).

Ο «Καλλικράτης» θεωρείται συνέχεια του «Καποδίστρια», και διέπεται από παρόμοια φιλοσοφία αναγκαστικής συνένωσης των υπαρχόντων μικρών δήμων σε μεγαλύτερους. Βασικό κριτήριο αποτέλεσε η μη ύπαρξη δήμου με πληθυσμό κάτω των 25.000 κατοίκων στα πολεοδομικά συγκροτήματα Αθήνας και Θεσσαλονίκης ή 10.000 κατοίκων για την υπόλοιπη χώρα. Εξαιρέσεις έγιναν μόνο για τις ορεινές περιοχές, όπου το πληθυσμιακό κατώτατο όριο τέθηκε στις 2.000, και στα νησιά, όπου προκρίθηκε η λογική «ένας δήμος ανά νησί» (πλην των δύο μεγάλων, Κρήτης και της Εύβοιας).

Ειδικότερα, βασικές πτυχές του προγράμματος είναι η μείωση του αριθμού των δήμων και των νομικών τους προσώπων κατά περίπου 2/3 και η αντικατάσταση των 57 νομαρχιών ως δευτεροβάθμιων ΟΤΑ από τις 13 περιφέρειες. Σύμφωνα με αυτό, η αλλαγή που επιχειρείται είναι διπλή: αφενός η συγχώνευση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ και αφετέρου, η κατάργηση των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων με ταυτόχρονη «μεταφορά» του Β' βαθμού στις περιφέρειες, οι οποίες λειτουργούσαν ως αποκεντρωμένες κρατικές διοικήσεις μέχρι στιγμής. Ακόμη, επιφέρει αλλαγές στον τρόπο χρηματοδότησης, αυξάνει τη θητεία των αυτοδιοικητικών οργάνων από 4 σε 5 έτη, αλλά και αναθέτει νέες αρμοδιότητες σε αυτά.

Στόχος της αποτελούσε ο ουσιαστικός περιορισμός των λειτουργικών δαπανών, η αναδιαμόρφωση του προσωπικού, η αντιμετώπιση των προβλημάτων επικαλύψεων αρμοδιοτήτων, καθώς και η αξιοποίηση του αυτοδιοίκητου δυναμικού για την εξυπηρέτηση του πολίτη και την αναβάθμιση των συνθηκών της ζωής του με την γενικότερη αναπτυξιακή επανεκκίνηση της χώρας. Ενώ παράλληλα, πραγματοποιήθηκαν και σημαντικές αλλαγές ως προς την εποπτεία που ασκεί το κράτος στους Τοπικούς Αυτοδιοικούμενους Οργανισμούς.

Οι σημαντικότερες καινοτομίες που εισήγαγε ο «Καλλικράτης» είναι οι εξής:

1. Μεγάλη μείωση (κατά τα 2/3 περίπου), μέσω συγχωνεύσεων, του αριθμού των μέχρι στιγμής υφισταμένων «δημοτικών ΝΠΔΔ» και δημοτικών επιχειρήσεων. Ειδικότερα, τα 6.000 ΝΠΔΔ και επιχειρήσεις των Δήμων που υπήρχαν μέχρι σήμερα περιορίζονται σε λιγότερα από 2.000 (Άρθρα 194-204). Τα 60.000 περίπου μέλη των διοικήσεων των Διοικητικών Συμβουλίων των δημοτικών επιχειρήσεων των ΟΤΑ, μειώνονται κατά 40.000 σε 20.000 μέλη Διοικητικών Συμβουλίων δημοτικών επιχειρήσεων. Δημιουργείται έτσι, ένα πλαίσιο διαφανούς και ορθολογικής λειτουργίας των δημοτικών επιχειρήσεων και των ΝΠΔΔ αντίστοιχα.

2. Μεταφορά όλων των αρμοδιοτήτων, που αφορούν τον αναπτυξιακό περιφερειακό προγραμματισμό, σε επίπεδο Περιφέρειας. Στις αρμοδιότητες αυτές εντάσσονται όχι μόνο η κατάρτιση και εκτέλεση των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, αλλά και η συμμετοχή στην όλη διαδικασία, κατάρτισης και

εφαρμογής του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου αναφοράς (Ε.Σ.Π.Α.) για την προγραμματική περίοδο 2007-2013. (άρθρο 186Α). Επίσης, οι Περιφέρειες αποκτούν ευρύτατες αρμοδιότητες που αποκεντρώνονται από υπουργεία όπως ο αναπτυξιακός σχεδιασμός, η Δημόσια Υγεία και η κατασκευή έργων.

3. Οι Δήμοι αποκτούν αρμοδιότητες που σχετίζονται με τοπικά ζητήματα όπως η έκδοση οικοδομικών αδειών, η κοινωνική πρόνοια και επαγγελματικές άδειες. Με αυτό το τρόπο, οι πολίτες εξυπηρετούνται άμεσα για ζητήματα που αφορούν την καθημερινότητά τους.

4. Οι τοπικές εκλογές πλέον διεξάγονται κάθε πέντε χρόνια μαζί με τις ευρωεκλογές (άρθρα 9 και 114). Ακόμη, οι νέοι μπορούν να εκλέγονται και να συμμετέχουν ενεργά στα κοινά από 18 ετών, καθώς αίρεται το ελάχιστο του 21ου έτους για συμμετοχή στις εκλογές της τοπικής αυτοδιοίκησης. (άρθρο 13). Εκτός από τις προφανείς εξοικονομήσεις χρημάτων από την ταυτόχρονη διεξαγωγή των εκλογών, δημιουργούνται συνθήκες και για μεγαλύτερη συμμετοχή στις ευρωεκλογές με την ευκαιρία που δίνετε στους νέους από 18 ετών να διαμορφώσουν το μέλλον του τόπου τους.

5. Δημιουργούνται υποχρεωτικά νέες Επιτροπές σε επίπεδο Δήμου και Περιφέρειας (άρθρα 73-78): Επιτροπή Ποιότητας Ζωής (ισχύει για Δήμους άνω των 10.000 κατοίκων), Επιτροπή Διαβούλευσης (σε Δήμους άνω των 10.000 κατοίκων), Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης (σε Δήμους άνω των 20.000 κατοίκων) και Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών (σε όλους τους Δήμους, αλλά μόνο σε επίπεδο Δήμου). Ως προς την Επιτροπή Διαβούλευσης, πρέπει να τονιστεί ότι αυτή προσφέρει για πρώτη φορά τη δυνατότητα συγκροτημένης, θεσμοποιημένης και ανοιχτής συμμετοχής και ανταλλαγής επιχειρημάτων με εκπροσώπους της τοπικής κοινωνίας

6. Οι δαπάνες όλων των δήμων και των περιφερειών, όλων των νομικών προσώπων και επιχειρήσεων τους υπάγονται στον προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, (άρθρο 275). Έως σήμερα, κανένας δήμος και καμία επιχείρηση ή ΝΠΔΔ δεν υπαγόταν στον προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Ειδικότερα, το Ελεγκτικό Συνέδριο πραγματοποιεί γενικευμένο προσυμβατικό έλεγχο νομιμότητας σε συμβάσεις άνω των 100.000 ευρώ την οποία συνάπτουν οι δήμοι, οι περιφέρειες και τα νομικά τους πρόσωπα καθώς και οι επιχειρήσεις τους, (άρθρο 278). Σε αντίθεση, με τον προσυμβατικό έλεγχο που πραγματοποιούνταν μέχρι στιγμή μόνο για συμβάσεις άνω του 1.000.000 ευρώ και δεν αφορούσε ΝΠΔΔ και επιχειρήσεις της αυτοδιοίκησης.

7. Συγκροτείται αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ και καθιερώνεται «Ελεγκτής Νομιμότητας», που θα προϊσταται σε αυτή, με έδρα κάθε Δήμο και κάθε Περιφέρεια. Όσον αφορά τον ελεγκτή νομιμότητας, είναι ανώτατος υπάλληλος με πενταετή θητεία και η επιλογή του γίνεται από το Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων (ΕΙ.Σ.Ε.Π.), (άρθρο 216). Μέχρι στιγμής, τον έλεγχο νομιμότητας ασκούσε ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας, μετακλητός υπάλληλος δηλαδή διορισμένος από την εκάστοτε κυβέρνηση.

8. Τέθηκαν προϋποθέσεις και διαδικασίες για τη λήψη δανείου από τους ΟΤΑ. (άρθρο 264). Καθιερώθηκαν λοιπόν, αυστηρά όρια και κριτήρια δανεισμού για να μην

υπάρξουν στο μέλλον ξανά περιπτώσεις υπερδανεισμένων Δήμων. Επίσης, αναπτύχθηκε ειδικό πρόγραμμα εξυγίανσης στο οποίο υπάγονται οι υπερχρεωμένοι Δήμοι, (άρθρο 262). Στις περιπτώσεις που η εξυγίανση αφορά μόνο έναν από τους ΟΤΑ που συνενώνονται, το πρόγραμμα εφαρμόζεται για το συγκεκριμένο συνενωμένο υπερχρεωμένο δήμο που αποτελεί μέρος του νέου Καλλικράτειου Δήμου.

9. Πραγματοποιείται ειδική μέριμνα και προσθέτονται επιπλέον αρμοδιότητες στους νησιωτικούς και ορεινούς Δήμους και Περιφέρειες (άρθρα 94 και 204-205). Ακόμη, δημιουργούνται δύο Μητροπολιτικοί Δήμοι σε Αθήνα και Θεσσαλονίκη και ένας ειδικός «Διαβαθμιδικός Σύνδεσμος για τη Διαχείριση των Στερεών Αποβλήτων» στην Αττική (άρθρα 186 και 210-211). Ο σύνδεσμος αυτός, λειτουργεί ως νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, με έδρα την Αθήνα, και σε αυτόν υπάγονται η μητροπολιτική περιφέρεια Αττικής και υποχρεωτικά όλοι οι δήμοι του Νομού Αττικής.

10. Σε κάθε συνενωμένο δήμο παραμένει το σύνολο των υπηρεσιών ενώ προβλέπεται αντιδήμαρχος που θα μεριμνά για τις τοπικές υποθέσεις. Θεσμοθετούνται αντιδήμαρχοι και αντιπεριφερειάρχες με τοπική αρμοδιότητα, (άρθρα 59 και 160 αντίστοιχα).

11. Συστήνονται παντού Τοπικές και Δημοτικές Κοινότητες που αντικαθιστούν τα σημερινά Τοπικά και Δημοτικά Διαμερίσματα. (άρθρα 79 και 80-93). Γιατί η Κοινότητα, Δημοτική (πάνω από 2.000 κατοίκους) και Τοπική (κάτω από 2.000 κατοίκους), είναι το κύτταρο των νέων ισχυρών Δήμων που αναζωογονεί ο «Καλλικράτης». Επιπλέον, ενισχύεται η ενδοδημοτική αποκέντρωση με την απόδοση ενισχυμένων αρμοδιοτήτων στις κοινότητες.

12. Δίνετε η δυνατότητα ίδρυσης Δικτύων μεταξύ Δήμων και Περιφερειών και «Διαβαθμιδικών Συνδέσμων» (μεταξύ ενός ή περισσότερων Δήμων μιας Περιφέρειας και της ίδιας της Περιφέρειας), (άρθρα 101, 105 και 202).

13. Πραγματοποιείται ξεκαθάρισμα των αυτοτελών πόρων των ΟΤΑ με ποσοστά από α) το φόρο εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων (20% των τοπικών εσόδων για τους Δήμους, 8,4% για τις Περιφέρειες), β) τον ΦΠΑ (12% και 4%, αντίστοιχα), γ) το φόρο ακίνητης περιουσίας (ισχύει μόνο για τους Δήμους σε ποσοστό 50%). Οι πόροι αυτοί θα κατατίθενται σε ειδικό λογαριασμό, θα χρησιμοποιούνται μόνο για το σκοπό τους και θα κατανέμονται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών.

14. Για κάθε όργανο των Δήμων, και όλων των Νομικών Προσώπων τους εισάγεται υποχρέωση ανάρτησης κάθε απόφασής τους στο διαδίκτυο, προκειμένου αυτή να είναι εκτελέσιμη, (άρθρο 71). Έτσι, παρέχεται πλήρη διαφάνεια σε όλες τις αποφάσεις και ίση πρόσβαση στην πληροφορία για όλους τους πολίτες.

15. Δημιουργούνται δίπλα στα σημερινά 1.000 ΚΕΠ άλλα 1.200 επιπλέον «Δημοτικά e-ΚΕΠ». Για την εξυπηρέτηση του πολίτη ενισχύεται και εκσυγχρονίζεται ο θεσμός των δημοτικών ΚΕΠ, με τη δημιουργία μικρών, αποτελεσματικών «Δημοτικών e – ΚΕΠ», σε κάθε γειτονιά ή χωριό ανάλογα με τις ανάγκες εξυπηρέτησης, με τα οποία παρέχονται διοικητικές υπηρεσίες όσο το δυνατόν εγγύτερα στο πολίτη.

16. Συστήνεται αρμόδια υπηρεσία υπεύθυνη για την παροχή διοικητικής βοήθειας σε άτομα που έχουν αντικειμενική αδυναμία προσπέλασης στους δήμους ή στα ΚΕΠ, (άρθρο 98). Για όλους τους ανθρώπους που δεν έχουν τη δυνατότητα να μετακινηθούν ή να χρησιμοποιήσουν τα σύγχρονα δημοτικά e-ΚΕΠ.

17. Εισάγεται η έξυπνη «κάρτα του Δημότη» για την άμεση ηλεκτρονική εξυπηρέτηση του πολίτη και έκδοση πιστοποιητικών αλλά και για συμμετοχή σε τοπικά δημοψηφίσματα.

Στη συνέχεια, θα παρουσιαστεί ένας συγκεντρωτικός κατάλογος των αλλαγών που επέφερε το Καλλικράτειο πρόγραμμα σε όλα τα επίπεδα.

ΠΙΝΑΚΑΣ 7: Συνολική εικόνα αλλαγών που επέφερε ο «Καλλικράτης»

	Παλιό καθεστώς	Καθεστώς Καλλικράτη
Δήμοι	Πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ. Συνολικά 910 δήμοι και 124 κοινότητες. Οι περισσότεροι είχαν προκύψει από συνενώσεις το 1997 με τον «Καποδίστρια». Διαιρούνταν σε <i>δημοτικά διαμερίσματα</i> .	Πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ. Περιορισμός σε 325 δήμους μέσω εθελοντικών ή αναγκαστικών συνενώσεων. Ανάληψη μέρους των αρμοδιοτήτων των νομαρχιών. Διαιρούνται σε <i>δημοτικές ενότητες</i> , οι οποίες ταυτίζονται ουσιαστικά με τους δήμους που συνενώθηκαν. Αυτές με τη σειρά τους διαιρούνται σε <i>κοινότητες</i> , οι οποίες ταυτίζονται με τα παλαιά δημοτικά διαμερίσματα.
Νομαρχίες	Δευτεροβάθμιοι ΟΤΑ. Συνολικά 57 νομαρχίες και 19 επαρχεία. Ακολουθούσαν το χωρισμό της χώρας σε νομούς, εκτός απ' την Αττική.	Καταργήθηκαν.
Περιφέρειες	Συνολικά 13. Υπεύθυνες για το συντονισμό των ΟΤΑ, τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεών τους και την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής σε περιφερειακό επίπεδο. Ο περιφερειάρχης διοριζόταν απ' την κυβέρνηση.	Παρέμειναν στα ίδια γεωγραφικά όρια, αλλά πλέον αποτελούν δευτεροβάθμιους ΟΤΑ με αιρετό περιφερειάρχη και συμβούλιο. Ανάληψη μέρους των αρμοδιοτήτων των νομαρχιών.
Αποκεντρωμένες Διοικήσεις	Δεν υπήρχαν	Συνολικά 7. Ο επικεφαλής τους (γενικός γραμματέας) διορίζεται απ' την κυβέρνηση. Ανέλαβαν σε γενικές γραμμές τις αρμοδιότητες των παλαιών περιφερειών.
Δημοτικές Επιχειρήσεις	Περίπου 6.000 Νομικά Πρόσωπα και επιχειρήσεις των Δήμων.	Μειώνονται σε περίπου 1.500 μέσω συνενώσεων ή καταργήσεων.
Χρηματοδότηση Ο.Τ.Α	Κρατικός προϋπολογισμός, ευρωπαϊκά προγράμματα, δημοτικά τέλη, ίδιοι πόροι (π.χ. δημοτικές επιχειρήσεις, εκμίσθωση παραλιών και λατομείων κ.ά.)	Παραμένουν τα προηγούμενα. Προστίθεται μερίδιο από κρατικούς φόρους (ΦΠΑ, φορολογία εισοδήματος, φόρο ακίνητης περιουσίας)
Αυτοδιοικητικές Εκλογές	Κάθε 4 χρόνια, μήνα Οκτώβριο. Εάν ο πρώτος συνδυασμός δεν συγκέντρωνε 42%, η διαδικασία επαναλαμβανόταν την επόμενη Κυριακή μεταξύ των δύο πρωτευσάντων.	Κάθε 5 χρόνια, μήνα Ιούνιο, μαζί με τις Ευρωεκλογές (εξαιρούνται οι εκλογές του 2010). Απαιτείται απόλυτη πλειοψηφία για την ανακήρυξη συνδυασμού ως νικητή. Εάν δεν επιτευχθεί, η διαδικασία επαναλαμβάνεται την επόμενη Κυριακή μεταξύ των δύο πρωτευσάντων.

Πηγή: <http://el.wikipedia.org>, "Πρόγραμμα Καλλικράτης"

3.2 ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΕΔΑΦΙΚΟΥ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΟΥ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ ΠΟΥ ΕΠΕΦΕΡΕ

Με την εφαρμογή του προγράμματος Καλλικράτης, για πρώτη φορά αντιμετωπίστηκαν ενιαία και συνεκτικά οι δύο βαθμοί αυτοδιοίκησης που συγκροτούν οι Δήμοι και οι Περιφέρειες, καθώς και η κρατική αποκέντρωση που συγκροτούν οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις.

Έτσι, για πρώτη φορά θεμελιώνεται η αιρετή Περιφερειακή αυτοδιοίκηση με τη θεμελίωση 13 αιρετών Περιφερειών στα όρια των προηγούμενων υφιστάμενων 13 κρατικών Περιφερειών, καθώς αντικαθίστανται οι 76 διοικητικές ενότητες του δεύτερου βαθμού αυτοδιοίκησης (δηλαδή οι 54 Νομαρχίες, οι 3 διευρυμένες νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και τα 19 επαρχεία). Η εδαφική περιοχή των νέων οργανισμών περιλαμβάνει το άθροισμα της εδαφικής περιοχής των καταργούμενων Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων. Ο λόγος που οδήγησε την κυβέρνηση στη διατήρηση των διοικητικών ορίων των περιφερειών είναι ότι η αλλαγή των περιφερειών θα δημιουργούσε προβλήματα στην απρόσκοπτη υλοποίηση των περιφερειακών προγραμμάτων του ΕΣΠΑ.

Εικόνα 1: Θεμελίωση 13 αιρετών Περιφερειών με την εφαρμογή του προγράμματος Καλλικράτη



Πηγή: Πρόγραμμα Καλλικράτης-Νέα αρχιτεκτονική για την αναμόρφωση της αυτοδιοίκησης και του κράτους, Υπουργείο Εσωτερικών-Αποκέντρωσης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Εθνικό Τυπογραφείο

Ακόμη, πραγματοποιούνται συνενώσεις δήμων και έτσι θεμελιώνονται 325 νέοι ισχυροί δήμοι που αποτελούν τη σταθερή διοικητική διαίρεση της χώρας, αντί των 896 Δήμων και των 123 Κοινοτήτων. Αυτή τη φορά όμως, οι συνενώσεις βασίστηκαν σε ενιαία και αντικειμενικά κριτήρια σύμφωνα με τις σχετικές αποφάσεις των συλλογικών φορέων της αυτοδιοίκησης. Τα κριτήρια αυτά ήταν:

α) **Πληθυσμιακά**, με ελάχιστο πληθυσμιακό μέγεθος για κάθε δήμο οι 10.000 μόνιμοι κάτοικοι (με βάση την απογραφή του 2001), αλλά και με μία προσαύξηση κατά 20% προκειμένου ένας Δήμος να μπορεί να διατηρήσει τα προηγούμενα διοικητικά του όρια.

β) **Χωροταξικά**, με τα οποία επιδιώκεται η γεωγραφική ολοκλήρωση των διάφορων κοινωνικών, διοικητικών και οικονομικών λειτουργιών, εξυπηρετήσεων και υποδομών που διασφαλίζουν συνθήκες βιωσιμότητας. Λόγω αυτού:

- Δεν διασπάστηκαν τα όρια των συνενωμένων Δήμων, των Νομών και των περιφερειών.

- Δεν συνενώθηκαν Δήμοι χωρίς εδαφική συνέχεια.
- Στα νησιά εφαρμόστηκε η αρχή «ένα νησί ένας Δήμος», πλην εύλογων εξαιρέσεων.

- Για τους ορεινούς δήμους αξιοποιήθηκαν τα στοιχεία της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής.

γ) **Κοινωνικά**, (το μέσο μέγεθος του νοικοκυριού, οι μορφωτικοί δείκτες, το ποσοστό των αλλοδαπών).

δ) **Οικονομικά**, (η απασχόληση, η δομή της απασχόλησης, το εισόδημα).

ε) **Γεωγραφικά**, (το σχήμα, η προσβασιμότητα και τα δίκτυα υποδομών της εκάστοτε περιοχής).

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

ζ) **Πολιτιστικά και ιστορικά κριτήρια**.

Στους παρακάτω πίνακα θα παρουσιαστούν οι νέοι δήμοι που προέκυψαν μετά την εφαρμογή του προγράμματος «Καλλικράτη» για κάθε περιφέρεια, αλλά και με βάση το χαρακτηρισμό τους σε νησιωτικούς, ηπειρωτικούς ή μητροπολιτικούς δήμους.

ΠΙΝΑΚΑΣ 8: Διοικητική Διάρθρωση της Ελλάδας με την εφαρμογή του προγράμματος «Καλλικράτη»

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ	ΑΡ.ΔΗΜΩΝ ΠΡΙΝ ΤΟ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ	ΑΡ.ΔΗΜΩΝ ΜΕΤΑ ΤΟ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ
Αττική	100	66
Στερεά Ελλάδα	89	25
Θεσσαλία	93	25
Ήπειρος	57	19
Δυτική Μακεδονία	44	12
Κεντρική Μακεδονία	128	38
Ανατολική Μακεδονία και Θράκη	48	23
Ιόνια Νησιά	32	7
Δυτική Ελλάδα	72	19
Βόρειο Αιγαίο	35	9
Νότιο Αιγαίο	30	32
Πελοπόννησος	100	26
Κρήτη	68	24
ΣΥΝΟΛΟ	896	325

Πηγή: *Ε.Ε.Τ.Α.Α, Πρόγραμμα Καλλικράτης: Σύσταση-συγκρότηση Δήμων, Περιφερειών και Αποκεντρωμένων Διοικήσεων*³³

ΠΙΝΑΚΑΣ 9: Διάκριση των Καλλικράτειων Δήμων σε ομάδες και υποομάδες ομοειδών χαρακτηριστικών

³³ www.eetaa.gr/kallikratis/.../Systash_Dhmwn_Periferejwn.pdf

	Ηπειρωτικοί δήμοι / Δήμοι Κρήτης και λοιποί δήμοι νησιά	Νησιωτικοί δήμοι Ν. Αιγαίου, Β. Αιγαίου και Ιονίου	Δήμοι μητροπολιτικών κέντρων (Αθηνών και Θεσ/νίκης)	ΣΥΝΟΛΑ
Μεγάλοι Δήμοι	21	3	22	46
Μεσαίοι προς μεγάλοι Δήμοι	43	7	25	75
Μικροί προς μεσαίοι Δήμοι	127	13		140
Μικροί Δήμοι	37	27		64
ΣΥΝΟΛΑ	228	50	47	325

Πηγή: Καλλικράτης - Εισηγήσεις και σχέδιο προεδρικού διατάγματος για την οργάνωση της αυτοτελούς υπηρεσίας εποπτείας ΟΤΑ, Νοέμβριος 2010, ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.

Όπως διαφαίνεται από τα παραπάνω στοιχεία, αλλά και από τις αναφορές της Ε.Ε.Τ.Α.Α, οι περισσότεροι νέοι Δήμοι προκύπτουν στην πλειοψηφία τους από συνενώσεις των ΟΤΑ. Το 73,2% αποτελείται από δύο ή και περισσότερες δημοτικές ενότητες (πρώην δήμοι και κοινότητες), ενώ το 26,8% έχει παραμείνει αμετάβλητο³⁴. Το ένα τέταρτο δηλαδή των νέων Δήμων δεν έχει υποστεί καμία μεταβολή (κυρίως μικρά νησιά και δήμοι των πολεοδομικών συγκροτημάτων της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης).

Επίσης, εστιάζοντας στις αλλαγές που επέφερε το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» είναι σημαντικό να παρουσιαστεί η θεμελίωση των 7 Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, στη θέση των 13 κρατικών περιφερειών που λειτουργούσαν μέχρι στιγμής, και οι οποίες παύουν να ασχολούνται με τοπικά ζητήματα και περιορίζονται σε κρατικά καθήκοντα και υποθέσεις. Στο πλαίσιο αυτό, για πρώτη φορά ισχυροποιείται η ενδοδημοτική αποκέντρωση εξουσίας και αρμοδιοτήτων καθώς συστήνονται παντού Δημοτικές και Τοπικές Κοινότητες, ανάλογα με τον πληθυσμό, με ενισχυμένες αρμοδιότητες και προκαθορισμένες δράσεις. Ενώ, για πρώτη φορά θεσμοθετούνται και μητροπολιτικές λειτουργίες σε Αθήνα και Θεσσαλονίκη, σχετικά με θέματα μεταφορών και συγκοινωνιών, περιβάλλοντος και ποιότητας ζωής, χωρικού σχεδιασμού και αστικών αναπλάσεων αλλά και πολιτικής προστασίας και ασφάλειας.

Εικόνα 2: Σύσταση Αποκεντρωμένων Διοικήσεων σύμφωνα με τις διατάξεις του Καλλικράτη

Επτά Αποκεντρωμένες Διοικήσεις:

1. Αποκεντρωμένη Διοίκηση **Αττικής** με έδρα την **Αθήνα**.
2. Αποκεντρωμένη Διοίκηση **Θεσσαλίας-Στερεάς Ελλάδος** με έδρα τη **Λάρισα**.
3. Αποκεντρωμένη Διοίκηση **Ηπείρου-Δυτικής Μακεδονίας** με έδρα τα **Ιωάννινα**.
4. Αποκεντρωμένη Διοίκηση **Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας & Ιονίου** με έδρα την **Πάτρα**.
5. Αποκεντρωμένη Διοίκηση **Αιγαίου** με έδρα τον **Πειραιά**.
6. Αποκεντρωμένη Διοίκηση **Κρήτης** με έδρα το **Ηράκλειο**.

34 Ε.Ε.Τ.Α.Α, "Οδηγός απογραφής έναρξης νέων δήμων", σελ 7, www.vpes.gr

7. Αποκεντρωμένη Διοίκηση Μακεδονίας – Θράκης με έδρα την Θεσσαλονίκη.



Πηγή: Πρόγραμμα Καλλικράτης-Νέα αρχιτεκτονική για την αναμόρφωση της αυτοδιοίκησης και του κράτους, Υπουργείο Εσωτερικών-Αποκέντρωσης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Εθνικό Τυπογραφείο

Από την άλλη πλευρά, ως προς τις μεταρρυθμίσεις λειτουργικού χαρακτήρα που εισήγαγε ο Καλλικράτης υπάρχουν κάποιες πρωτοποριακές αλλαγές που αξίζει να αναφερθούν.

Ουσιαστικά, θεμελιώνεται ένα νέο μοντέλο οικονομικής διαχείρισης, καθώς και ένα μοντέλο διαφάνειας και ευνομίας που δίνει τη δυνατότητα στο πολίτη να έχει πρόσβαση στις απαραίτητες πληροφορίες. Αρχικά, αξιοσημείωτο είναι το αποτελεσματικό και δίκαιο σύστημα εποπτείας, το οποίο διασφαλίζει τη νομιμότητα της διοίκησης και τα δικαιώματα του πολίτη. Στην έδρα κάθε αποκεντρωμένης διοίκησης λοιπόν, θεσπίζεται Ανεξάρτητη και Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας των Ο.Τ.Α και στην οποία προΐστανται ο Ελεγκτής Νομιμότητας. Ενώ, οι αρμοδιότητες που ασκεί ο Ελεγκτής Νομιμότητας, πριν το Καλλικράτη ασκούσαν από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας.

Επίσης, καθοριστικό ρόλο παίζει και το Ελεγκτικό Συνέδριο που πραγματοποιεί όλους τους προληπτικούς ελέγχους για κάθε δαπάνη Περιφέρειας, Δήμου ή Δημοτικής Επιχείρησης αλλά παρακολουθεί και όλα τα έσοδα των Ο.Τ.Α. Ο επίτροπος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, έχει τη δυνατότητα να επιβάλει ποινές όταν παρατηρούνται καθυστερήσεις στις καταστάσεις, που προκύπτουν είτε από δόλο είτε από αμέλεια. Αλλά, για πρώτη φορά το Ελεγκτικό Συνέδριο πραγματοποιεί και γενικευμένο προσυμβατικό έλεγχο νομιμότητας σε συμβάσεις άνω των 100.000 ευρώ που συνάπτουν οι Δήμοι, οι Περιφέρειες, τα νομικά τους πρόσωπα αλλά και οι επιχειρήσεις τους. Σε αντίθεση με τη νομοθεσία πριν την εφαρμογή του Καλλικράτη, που προέβλεπε προσυμβατικό έλεγχο μόνο για συμβάσεις άνω του 1.000.000 ευρώ και δεν αφορούσε τις επιχειρήσεις της αυτοδιοίκησης.

Μία ακόμη πρωτοποριακή λειτουργία της νέας μεταρρύθμισης, στη προσπάθειά της να προάγει τη διαφάνεια, είναι η υποχρεωτική ανάρτηση των συνοπτικών οικονομικών καταστάσεων του προϋπολογισμού και η τριμηνιαία έκθεση για την πορεία της εκτέλεσής του στις ιστοσελίδες των Ο.Τ.Α. Υποχρεωτική επίσης, είναι και η ανάρτηση κάθε απόφασης για δαπάνη Δήμου, Περιφέρειας ή Δημοτικής Επιχείρησης καθώς μόνο έτσι μπορούν να εκτελεστούν, καθώς και η αυτοδιοίκηση υπάγεται στο πρόγραμμα «Διαύγεια»(άρθρα 62 και 63).

Επιπλέον, προκειμένου να δοθεί τέλος στο καθεστώς αδιαφάνειας που επικρατούσε μέχρι στιγμής, για πρώτη φορά όλες οι προσλήψεις μόνιμου αλλά και εποχικού προσωπικού στους Ο.Τ.Α. υπάγονται στη διαδικασία του Α.Σ.Ε.Π, με βάση και το νόμο για την «Αναμόρφωση του συστήματος προσλήψεων στο Δημόσιο Τομέα».

Όπως αναφέρθηκε και στην προηγούμενη ενότητα μία ακόμη καινοτομία του Καλλικράτη που επιφέρει λειτουργικές αλλαγές, είναι τα όρια που τέθηκαν για τη λήψη δανείου από τους Ο.Τ.Α., αλλά και το ειδικό πρόγραμμα εξυγίανσης στο οποίο υπάγονται οι υπερχρεωμένοι δήμοι. Ενώ ακόμη, η νέα μεταρρύθμιση στη προσπάθεια της να βάλει σε τάξη τα Νομικά Πρόσωπα Δημόσιου και ιδιωτικού δικαίου τα περιορίζει σημαντικά στις 1500, εκεί που μέχρι στιγμής ανερχόταν στις 6000.

Τέλος, η λειτουργική αναδιοργάνωση των Δήμων σε ό,τι αφορά τις υπηρεσίες προς τους πολίτες σχετίζεται με την βασική έννοια της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης που διέπει το Πρόγραμμα Καλλικράτης. Βασική επιδίωξη της νέας Αρχιτεκτονικής είναι η θεμελίωση του ψηφιακού δήμου με τη σταδιακή αλλαγή της σημερινής μορφής της παροχής υπηρεσιών: δηλαδή αντί να πηγαίνει ο πολίτης στις δημοτικές δομές, να παρέχονται όλο και περισσότερες υπηρεσίες σε αντίστοιχο σημείο στο χωριό του ή και στο σπίτι του, με σύγχρονα και διαφανή μέσα. Με αυτό το τρόπο μειώνεται και η σημασία της απόστασης ενός οικισμού από την έδρα ενός Δήμου και του προσδιορισμού της έδρας του. Έτσι, για παράδειγμα, η ενημέρωση των ενδιαφερομένων για την πορεία μιας οικοδομικής άδειας ή μιας διαδικασίας έγκρισης χωροθέτησης θα πρέπει να είναι δυνατή είτε μέσω του διαδικτύου (online) είτε μέσω ηλεκτρονικής αλληλογραφίας. Σε πρακτικό επίπεδο λοιπόν, η ηλεκτρονική διακυβέρνηση έχει τη δυνατότητα να εξυπηρετεί τον πολίτη με κατάλληλο τρόπο αδιάλειπτα, να μειώνει το κόστος παροχής, να αυξάνει την ταχύτητα διάχυσης της πληροφόρησης, όπως και το πλήθος των διαθέσιμων πληροφοριών, διευκολύνοντας έτσι την πρόσβαση μεγάλου πλήθους ανθρώπων σε αυτές και βελτιώνοντας την απόδοση της διοίκησης. Για αυτούς τους σκοπούς, αναπτύσσονται και τα «Δημοτικά e

– ΚΕΠ» σε κάθε γειτονιά ή χωριό (ανάλογα με τις ανάγκες εξυπηρέτησης), εισάγεται η «κάρτα του Δημότη» (για έκδοση πιστοποιητικών, αλλά και διευκόλυνση της συμμετοχή σε δημοκρατικές διαδικασίες, όπως τα τοπικά δημοψηφίσματα), εγκαθίστανται «δημοτικά ΑΤΜ» στα δημοτικά e – ΚΕΠ ώστε οι πολίτες να έχουν τη δυνατότητα αυτόματης εξυπηρέτησης, αλλά αξιοποιούνται και νέοι θεσμοί στήριξης του πολίτη, όπως η «διοικητική βοήθεια στο σπίτι» με την οποία μπορεί να εξυπηρετούνται όσοι δημότες το έχουν ανάγκη.

3.3 ΣΥΣΤΑΣΗ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΩΝ ΝΕΩΝ Ο.Τ.Α

Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α), είναι τα Νομικά Πρόσωπα Δημόσιου Δικαίου που το καθένα έχει συσταθεί σε συγκεκριμένη περιοχή της Ελλάδας και έχει ως σκοπό τη διοίκηση των τοπικών ζητημάτων, τα δε όργανά τους εκλέγονται με καθολική ψηφοφορία³⁵. Ουσιαστικά, αποτελούνται από ομάδες οργάνων που επιδιώκουν να φέρουν σε πέρας πιο αποτελεσματικά τις αρμοδιότητες που τους έχουν ανατεθεί από το κράτος. Γι' αυτό το λόγο, οι δήμοι αλλά και αντίστοιχα οι περιφέρειες τους στελεχώνονται από συγκεκριμένα διοικητικά όργανα που έχουν αυτό το σκοπό. Εμμέσως, ο όρος αυτός εμπεριέχει και γεωγραφική/ δημογραφική σημασία, υπό την έννοια ότι κάθε ΟΤΑ έχει καθορισμένη έκταση, έδρα και συγκεκριμένο πληθυσμό.

Οι νέοι Ο.Τ.Α, σύμφωνα με την πρόσφατη διοικητική μεταρρύθμιση του Καλλικράτη, διατηρούν το δικαίωμα να έχουν δικά τους ΝΠΔΔ και Επιχειρήσεις (με αρκετούς όμως περιορισμούς σε σχέση με το παρελθόν, καθώς είναι σημαντική η μείωσή τους από 6000 σε 2000, με την εφαρμογή του προγράμματος). Επίσης, η δημιουργία μεγαλύτερων ΟΤΑ συνοδεύεται από την συγκρότησή τους στη βάση ενδοδημοτικής αποκέντρωσης, με στόχο την παροχή διοικητικών υπηρεσιών όσο το δυνατόν πιο κοντά στο δημότη, δίνοντας δύναμη στις μικρότερες περιοχές και τα χωριά. Μέσω της συγκρότησης συμβουλίων δημοτικών κοινοτήτων λοιπόν, επαναθεμελιώνεται η σχέση του Δήμου με το Χωριό και ενισχύεται η δημοτική αποκέντρωση με την παροχή νέων και ουσιαστικών αρμοδιοτήτων.

Οι νέοι ΟΤΑ συνθέτουν τα θεμελιώδη στοιχεία της θεσμικής τους οντότητας: τον χώρο, (δηλαδή την έκταση η οποία πρέπει να είναι επαρκής αλλά όχι υπέρμετρα διευρυμένη), τον πληθυσμό (ο οποίος πρέπει να είναι αρκετός, ικανός να συμβάλλει στην οικονομική και λειτουργική αυτοδυναμία του ΟΤΑ), ταυτότητα διακριτής τοπικής κοινωνίας (δηλαδή ο πληθυσμός να διαμορφώνει συνείδηση ένταξης σε μία τοπική κοινωνία). Τέλος, στα παραπάνω πρέπει να προστεθεί και το στοιχείο της ενότητας αναπτυξιακών στόχων, που σηματοδοτεί την αναπτυξιακή ταυτότητα της περιοχής. Η οριοθέτηση των νέων ΟΤΑ γίνεται πλέον αυστηρά με βάση συγκεκριμένα αντικειμενικά και επιβεβαιώσιμα κριτήρια, χωρίς να υπάρξουν οποιεσδήποτε παρεκκλίσεις και εξαιρέσεις. Τα κριτήρια αυτά, αναφέρθηκαν αναλυτικά και στην προηγούμενη ενότητα.

Ακόμη, πρέπει να σημειωθεί ότι η ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση χρειάζεται ΟΤΑ οικονομικά αυτοδύναμους και λειτουργικά ανεξάρτητους ώστε με την αξιοποίηση των

³⁵ <http://el.wikipedia.org/wiki/%CE%9F%CE%A4%CE%91>

πλεονεκτημάτων της αποκέντρωσης να μπορούν να σχεδιάσουν, να προγραμματίσουν, να υλοποιήσουν και να ελέγξουν τοπικές αναπτυξιακές πρωτοβουλίες όπως άλλωστε επιβάλλει η ευρωπαϊκή πραγματικότητα.

Σχετικά τη λειτουργία της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης σε ευρύτερο γεωγραφικό επίπεδο, αυτή θα πρέπει να συνοδεύεται με τη ριζική αναθεώρηση του τρόπου με τον οποίο οι Δήμοι καταγράφουν ή ιεραρχούν τα τοπικά προβλήματα και σχεδιάζουν, προγραμματίζουν και παρεμβαίνουν για την αντιμετώπισή τους. Παράλληλα ο νέος Δήμος θα πρέπει να μπορεί να αξιοποιεί τις Τεχνολογίες της Πληροφορικής και Επικοινωνιών σε συνδυασμό με οργανωτικές αλλαγές και νέες δεξιότητες, ώστε να βελτιωθούν η παροχή δημοτικών υπηρεσιών και οι δημοκρατικές διαδικασίες³⁶.

Από την άλλη, το δεύτερο βαθμό αυτοδιοίκησης αποτελούν πλέον οι 13 αιρετές Περιφέρειες, που αντικαθιστούν τις 57 νομαρχίες του Καποδίστρια. Ως αποστολή των νέων περιφερειών προσδιορίζεται ο σχεδιασμός, ο προγραμματισμός και η υλοποίηση πολιτικών σε περιφερειακό επίπεδο, σύμφωνα με τις αρχές της αειφόρου ανάπτυξης και της κοινωνικής συνοχής, στο πλαίσιο των εθνικών και ευρωπαϊκών πολιτικών. Σε κάθε περιφέρεια ορίζονται οι περιφερειακές ενότητες που την αποτελούν.

Η συγκρότηση της αυτοδιοικούμενης περιφέρειας στη θέση των σημερινών 13 διοικητικών περιφερειών της χώρας υπαγορεύεται από το στάδιο οικονομικής ανάπτυξης της χώρας, τις γενικές κατευθύνσεις του χωροταξικού σχεδιασμού, τον διεθνή ανταγωνισμό για την ανάπτυξη των περιφερειών και την καλύτερη αξιοποίηση των πόρων που προέρχονται από την περιφερειακή πολιτική της ευρωπαϊκής ένωσης. Οι προτεινόμενες ρυθμίσεις βρίσκονται σε αρμονία με τους Συνταγματικούς κανόνες της χώρας, τα αναπτυξιακά προγράμματα που υλοποιούνται στην Ελλάδα, τους κανονισμούς των διαρθρωτικών ταμείων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και τις βασικές κατευθύνσεις του χωροταξικού σχεδιασμού.

Οι περιφέρειες, με αιρετά όργανα, νέες αρμοδιότητες και πόρους συγκροτούνται στα όρια των σημερινών 13 διοικητικών περιφερειών. Οι διοικητικές περιφέρειες της χώρας, είκοσι τέσσερα χρόνια μετά τη θεσμοθέτησή τους έχουν αποκτήσει μια διοικητική λειτουργία που τις καθιστά χρήσιμες και αποτελεσματικές στην τοπική και περιφερειακή ανάπτυξη. Στην διατήρηση των 13 περιφερειών, ως διοικητικής διαίρεσης για την συγκρότηση των αυτοδιοικούμενων περιφερειών, κατατείνει και η ανάλυση κόστους οφέλους σε μια σειρά από ενδεχόμενες αλλαγές τους. Επιπλέον, οι περιφέρειες έχουν υλοποιήσει μέχρι σήμερα πολλά περιφερειακά προγράμματα από τα οποία έχει αποκτηθεί τεράστια εμπειρία. Η αλλαγή των περιφερειών θα δημιουργούσε προβλήματα στην απρόσκοπτη υλοποίηση των περιφερειακών προγραμμάτων του ΕΣΠΑ. Αυτό είναι προφανές ότι οφείλει να αποφευχθεί εν μέσω ιδίως δημοσιονομικής κρίσης, καθώς η απρόσκοπτη υλοποίηση των περιφερειακών προγραμμάτων αποτελεί ζωτική συνθήκη, όχι μόνο για την οικονομία των περιφερειών, αλλά για το σύνολο της χώρας. Οι περιφέρειες αποτελούν, επίσης, μηχανισμούς παραγωγής πολιτικής σε περιφερειακό επίπεδο καθώς έχουν λειτουργήσει σε αυτές αντιπροσωπευτικά όργανα με συμμετοχή αιρετών εκπροσώπων και φορέων ανάπτυξης για πολλά χρόνια. Τέλος, οι περιφέρειες έχουν διαμορφώσει μια 'περιφερειακή' ταυτότητα, ενώ οι περισσότερες

36 www.3049.syzefxis.gov.gr/pdfs/eisigiseis_sxedioPD.pdf, Εισηγήσεις & Σχέδιο Προεδρικού Διατάγματος για την οργάνωση της αυτοτελούς υπηρεσίας εποπτείας Ο.Τ.Α, Νοέμβριος 2010, ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.

από αυτές ταυτίζονται με τα γεωγραφικά διαμερίσματα της Ελλάδας. Για τους λόγους αυτούς κρίθηκε ότι δεν θα ήταν σκόπιμο ούτε επωφελές να υπάρξουν μεταβολές σε αυτή την φάση στον χάρτη των περιφερειών της χώρας

Κλείνοντας, αξίζει να σημειωθεί ότι μεταξύ των δύο βαθμών τοπικής αυτοδιοίκησης δεν υφίστανται σχέσεις ελέγχου και ιεραρχίας, αλλά συνεργασίας και συναλληλίας, όπως ορίζεται από το άρθρο 4.

Στον πίνακα που ακολουθεί, πραγματοποιείται μια συνολική θεώρηση των νέων δήμων και παρουσιάζονται ταυτόχρονα και ο αριθμός των προηγούμενων υφιστάμενων ανά νομό, όπως λειτουργούσαν στο Καποδιστριακό πρόγραμμα.

ΠΙΝΑΚΑΣ 10: Αριθμός Δήμων ανά Νομό πριν και μετά την εφαρμογή του Καλλικράτη

Α/Α	ΝΟΜΟΣ	ΠΡΗ	ΜΕΤΑ
1	ΕΒΡΟΥ	13	5
2	ΡΟΔΟΠΗ	12	4
3	ΞΑΝΘΗ	10	4
4	ΔΡΑΜΑΣ	9	5
5	ΚΑΒΑΛΑΣ	11	4
6	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ Α'	14	6
7	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ Β'	31	8
8	ΣΕΡΡΩΝ	27	7
9	ΚΑΛΚΙΔΙΚΗ	14	5
10	ΚΙΛΙΚΙΑ	12	2
11	ΠΕΛΛΑΣ	11	4
12	ΗΜΑΘΙΑΣ	12	3
13	ΠΙΕΡΙΑΣ	13	3
14	ΦΛΩΡΙΝΑΣ	12	3
15	ΚΟΖΑΝΗΣ	19	4
16	ΚΑΣΤΟΡΙΑΣ	15	3
17	ΓΡΕΒΕΝΩΝ	15	2
18	ΙΩΑΝΝΙΝΩΝ	41	8
19	ΑΡΤΑΣ	16	4
20	ΘΕΣΠΡΟΤΙΑΣ	10	3
21	ΠΙΕΒΕΣΗΣ	9	3
22	ΛΑΡΙΣΗΣ	32	7
23	ΜΑΓΝΗΣΙΑΣ	26	8
24	ΤΡΙΚΑΛΩΝ	26	4
25	ΚΑΡΔΙΤΣΑΣ	21	6
26	ΚΕΡΚΥΡΑΣ	16	2
27	ΛΕΥΚΑΔΟΣ	8	2
28	ΚΕΦΑΛΛΗΝΙΑΣ	9	2
29	ΖΑΧΥΝΘΟΥ	6	1
30	ΑΙΤΩΛΙΑΣ & ΑΚΑΙΡΝΑΝΙΑΣ	29	7
31	ΑΧΑΪΑΣ	23	5
32	ΗΛΕΙΑΣ	22	7
33	ΦΘΙΩΤΙΔΟΣ	25	7
34	ΕΥΡΥΤΑΝΙΑΣ	11	2
35	ΦΟΚΙΑΣ	12	2
36	ΒΟΙΩΤΙΑΣ	20	6
37	ΕΥΒΟΙΑΣ	27	8
38	ΑΘΗΝΩΝ Α'	1	1
39	ΑΘΗΝΩΝ Β'	47	34
40	ΠΕΙΡΑΙΩΣ Α'	10	8
41	ΠΕΙΡΑΙΩΣ Β'	8	5
42	ΑΝΑΤ. ΑΤΤΙΚΗΣ	44	13
42	ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ	12	5
43	ΚΟΡΙΝΘΙΑΣ	15	6
44	ΑΡΓΟΛΙΔΑΣ	16	4
45	ΑΡΚΑΔΙΑΣ	23	5
46	ΜΕΣΣΗΝΙΑΣ	31	6
47	ΛΑΚΩΝΙΑΣ	22	5
48	ΛΕΙΒΟΥ	18	3
49	ΧΙΟΥ	10	3
50	ΣΑΜΟΥ	8	3
51	ΚΥΚΛΑΔΩΝ	31	19
52	ΔΟΔΕΚΑΝΗΣΟΥ	27	15
53	ΧΑΝΙΩΝ	25	7
54	ΡΕΘΥΜΝΟΥ	12	5
55	ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ	26	8
56	ΛΑΣΙΘΙΟΥ	9	4
	ΣΥΝΟΛΟ	1034	325

Πηγή: www.eetaa.gr/

3.4 ΠΛΑΙΣΙΟ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΝΕΩΝ Ο.Τ.Α

Όσο ήταν σε εφαρμογή το πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας», η μη ορθολογική κατανομή των αρμοδιοτήτων ανάμεσα στο κράτος και στην αυτοδιοίκηση, καθώς και ανάμεσα στους βαθμούς της αυτοδιοίκησης, δημιουργούσε γραφειοκρατικά προβλήματα. Έτσι, συχνά ο πολίτης ήταν αναγκασμένος να απευθύνεται και στο δήμο και στη νομαρχία αλλά και στο κράτος, προκειμένου να εξυπηρετηθεί.

Γενικότερα, η μεταφορά αρμοδιοτήτων στο παρελθόν δεν είχε συνοδευθεί με την αντίστοιχη μεταφορά πόρων και προσωπικού, έχοντας ως συνέπεια λειτουργικά και νομικά προβλήματα. Αντίθετα, με τη νέα μεταρρύθμιση του Καλλικράτη, η αναμενόμενη διεύρυνση των γεωγραφικών και πληθυσμιακών ορίων αναφοράς των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ διαμορφώνει ένα νέο πλαίσιο οργάνωσης και λειτουργίας της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης. Έτσι, προκαλείται ενδυνάμωση του ρόλου των νέων Δήμων στον τοπικό αναπτυξιακό προγραμματισμό αλλά και στην παροχή ποιοτικών υπηρεσιών προς τους πολίτες σε καίριους τομείς.

Η επαναθεμελίωση της Πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης με λιγότερους και ισχυρότερους Δήμους σε όλη τη χώρα, ικανούς για ανταποκριθούν στις σύγχρονες απαιτήσεις, αλλά και να αξιοποιούν δυναμικά την τεχνολογία και τις σύγχρονες μεθόδους διοίκησης, δημιουργεί τις προϋποθέσεις για την ενίσχυση τους με νέες αρμοδιότητες (ιδίως από τις καταργημένες Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις). Ο νέος Δήμος καθίσταται έτσι βασικός πυλώνας της τοπικής ανάπτυξης³⁷. Σύμφωνα με τη γενικότερη φιλοσοφία, συνήθως ο δήμος είναι αρμόδιος για τα στενά τοπικά ζητήματα και η περιφέρεια για τα ευρύτερα.

Ειδικότερα, οι νέοι δήμοι αναλαμβάνουν τις εξής αρμοδιότητες (Άρθρο 94-95):

- πρόνοια και προστασία της δημόσιας υγείας, περιλαμβανομένης και της μεταφοράς αρμοδιοτήτων από τις ΔΥΠΕ,
- καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού, αλλά ενασχόληση και το σύνολο των αρμοδιοτήτων που αφορούν τον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας,
- ευρύ φάσμα αρμοδιοτήτων στους τομείς: έκδοσης σειράς επαγγελματικών αδειών, γεωργίας, κτηνοτροφίας, αλιείας, εκτέλεσης έργων, και διασφάλισης συγκοινωνιακών υποδομών,
- θέματα παιδείας, με την ανέγερση σχολικών κτιρίων, την υποστήριξη σχολικών υποδομών και την ενίσχυση της δια βίου μάθησης,
- πολιτικής προστασίας, με την ένταξη των δήμων στον εθνικό σχεδιασμό με συγκεκριμένο ρόλο και αρμοδιότητες,
- αδειοδοτήσεις και έλεγχος πολλών τοπικών, οικονομικών και κοινωνικών δραστηριοτήτων,
- πολεοδομικές εφαρμογές και έκδοση οικοδομικών αδειών,
- προστασία της παιδικής και της τρίτης ηλικίας,
- οργάνωση και λειτουργία λαϊκών αγορών,
- θέματα αθλητισμού και πολιτισμού,
- ένταξης των μεταναστών, και
- υγειονομικός έλεγχος.

³⁷ <http://kallikratis.ypes.gr/Contents.aspx?lang=gr&CatId=263&View=20>

Ωστόσο, ορισμένες αρμοδιότητες στους τομείς Γεωργίας, Κτηνοτροφίας, Αλιείας, Δημόσιας Υγείας και Προστασίας του Περιβάλλοντος, θα ασκηθούν από 1-1-2013 με γνώμονα τη διασφάλιση πληρέστερων αντίστοιχων λειτουργικών υποδομών από τους δήμους, καθώς και την εξειδικευμένη στελέχωσή τους.

Από την άλλη, για να έχει ο δήμος τη διοικητική ικανότητα να ασκήσει αποτελεσματικά το παραπάνω ευρύ φάσμα αρμοδιοτήτων, το οποίο καλύπτει τις καθημερινές ανάγκες των κατοίκων του, και ταυτόχρονα να είναι σε θέση να κατασκευάζει και να διαχειρίζεται, όλες τις κρίσιμες υποδομές για την ποιότητα ζωής των δημοτών και την τοπική ανάπτυξη, είναι απαραίτητο να διαθέτει τις ακόλουθες υπηρεσίες:

- Προγραμματισμού,
- Οικονομική υπηρεσία,
- Τεχνική υπηρεσία,
- Πληροφορικής,
- Νομικής υποστήριξης,
- Διοίκησης – Διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού,
- Περιβάλλοντος – Πολιτικής Προστασίας.

Στον ακόλουθο πίνακα, θα παρουσιαστούν κάποια ενδεικτικά παραδείγματα ανάθεσης των αρμοδιοτήτων στους νέους Δήμους, πραγματοποιώντας παράλληλα σύγκριση και με το προηγούμενο καθεστώς, κατά το οποίο διαφορετικά όργανα ασκούσαν κάθε αρμοδιότητα.

ΠΙΝΑΚΑΣ 11: Αρμοδιότητες νέων Καλλικράτειων δήμων

Με την προηγούμενη νομοθεσία	Οι νέες αρμοδιότητες των Δήμων
Οι πολίτες, με εξαίρεση 77 Δήμους σε σύνολο 1034, απευθύνονταν στις Νομαρχίες για την έκδοση Οικοδομικών αδειών και πολλών άλλων πολεοδομικών υπηρεσιών.	Οι οικοδομικές άδειες καθώς και η έκδοση άλλων πράξεων πολεοδομικών εφαρμογών γίνεται από τους δήμους.
Οι πολίτες απευθύνονταν στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση για το σύνολο των αρμοδιοτήτων που αφορούν την κοινωνική πρόνοια.	Το σύνολο των αρμοδιοτήτων που αφορούν τον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας, όπως η καταβολή επιδομάτων στους δικαιούχους, η χορήγηση κάρτας αναπηρίας και η κοινωνική προστασία μεταφέρονται από τις Νομαρχίες στους Δήμους για την καλύτερη και εγγύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών.
Μέχρι σήμερα ο πολίτης απευθύνεται είτε στη Νομαρχία είτε στην Κρατική Περιφέρεια για την έκδοση της επαγγελματικής άδειάς του.	Η έκδοση σειράς επαγγελματικών αδειών πραγματοποιείται πλέον από τους εκάστοτε Δήμους.
Μέχρι σήμερα η εκτέλεση έργων και η διασφάλιση της λειτουργίας των συγκοινωνιακών υποδομών ασκούσαν από την Κρατική Περιφέρεια.	Μεταφέρονται στους Δήμους οι αρμοδιότητες εκτέλεσης έργων και διασφάλισης συγκοινωνιακών υποδομών.
Οι γεωργοί απευθύνονταν για σειρά από θέματα στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση.	Ευρείες αρμοδιότητες στον τομέα της γεωργίας.
Οι κτηνοτρόφοι απευθύνονταν για σειρά από θέματα στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση.	Ευρείες αρμοδιότητες στον τομέα της κτηνοτροφίας.
Η εποπτεία των κέντρων Δια βίου μάθησης υπαγόταν στο Υπ. Παιδείας, Δια Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων.	Εκτέλεση προγραμμάτων δια βίου μάθησης.
Η λειτουργική υποστήριξη και η ανέγερση σχολικών κτιρίων πραγματοποιούνταν από τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση.	Ανέγερση και συντήρηση σχολικών κτιρίων.

Πηγή : <http://kallikratis.vpes.gr>. "Οι νέες αρμοδιότητες των δήμων"

Από την άλλη, η θεμελίωση Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης επιτρέπει τη μεταβίβαση πρόσθετων αρμοδιοτήτων, που είχαν μέχρι στιγμής κρατικές υπηρεσίες και κρατικά ελεγχόμενοι φορείς, με αποτέλεσμα να μειωθούν έτσι τα επίπεδα και η πολυπλοκότητα άσκησης αρμοδιοτήτων και διεκπεραίωσης διαδικασιών, προς όφελος του πολίτη, της Πολιτείας, αλλά και της οικονομίας. Ενώ ουσιαστικά, σε αυτή μεταφέρεται το σύνολο των αρμοδιοτήτων που αφορούν τον αναπτυξιακό περιφερειακό προγραμματισμό.

Έτσι λοιπόν, με την ανασυγκρότηση του δεύτερου βαθμού αυτοδιοίκησης σε λιγότερες και ισχυρότερες μονάδες, η νέα αυτοδιοικούμενη περιφέρεια μπορεί να αναλάβει και να εκπληρώσει την ιδιαίτερη αποστολή της. Ενόψει, και της αναθεωρημένης διάταξης 102 παρ. 1 του Συντάγματος, που ορίζει ότι μπορεί να ανατίθεται στους ΟΤΑ η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του κράτους, την πλαισίωσή του με τη δημιουργία ενός σύγχρονου συστήματος διακυβέρνησης, τη συγκρότηση συστήματος εσωτερικής αποκέντρωσης, τη δημοσιονομική του χειραφέτηση και την υιοθέτηση σύγχρονων και ποιοτικών μεθόδων διοικητικής δράσης,

Γενικότερα θα μπορούσε να ειπωθεί, ότι οι Περιφερειακές Αυτοδιοικήσεις αναλαμβάνουν τις υπηρεσίες, τις αρμοδιότητες και τους πόρους των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων που καταργούνται, εκτός από εκείνες που μεταφέρονται στους δήμους. Σταδιακά όμως, και εκείνες τις αρμοδιότητες που ασκούσαν από την κρατική περιφέρεια ή άλλες κρατικές υπηρεσίες, με εξαίρεση εκείνες οι οποίες πρέπει να παραμείνουν στα αποκεντρωμένα όργανα του κράτους χάριν της ενότητας της κρατικής πολιτικής σε ολόκληρη την επικράτεια, όπως τα θέματα χωροταξίας – πολεοδομίας, προστασίας του περιβάλλοντος και δασικής πολιτικής ή μεταναστευτικής πολιτικής. Ενώ, στην Περιφέρεια Αττικής και τη Μητροπολιτική Ενότητα Θεσσαλονίκης μεταφέρονται επιπλέον αρμοδιότητες με στόχο την ανάπτυξη και την εύρυθμη λειτουργία των δύο μεγαλύτερων χωρικών ενοτήτων της χώρας.

Ενδεικτικά τομείς από τους οποίους μπορούν να μεταφερθούν επιμέρους αρμοδιότητες είναι:

• **Προγραμματισμού και Ανάπτυξης**, ιδίως η διαχείριση των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων, η εκπόνηση του αναπτυξιακού σχεδιασμού της περιφέρειας και η υλοποίηση των σχετικών με αυτά δράσεων. Ως προς την αρμοδιότητα της κατάρτισης και εκτέλεσης των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, αυτή προβλέπει και τη συμμετοχή στην όλη διαδικασία, κατάρτισης και εφαρμογής του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου αναφοράς (Ε.Σ.Π.Α.) για την προγραμματική περίοδο 2007-2013.

• **Υποδομών – Μεταφορών – Επικοινωνιών**, ιδίως έργα τα οποία έχουν αμιγώς περιφερειακή διάσταση, εκπόνηση μελετών της οδικής κυκλοφορίας υπεραστικού οδικού δικτύου, διαχείριση έργων περιφερειακού επιπέδου, ακτοπλοϊκές συγκοινωνίες, λιμάνια περιφερειακής σημασίας κ.ά. Στον τομέα των έργων, απονέμονται αρμοδιότητες που αφορούν την κατασκευή, συντήρηση και ανακαίνιση οδών, οι οποίες ασκούσαν από την Κρατική Περιφέρεια και τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις. Η αρμοδιότητα αυτή συμπεριλαμβάνει και τις αντίστοιχες μελέτες. Ανατίθεται, επίσης, ο σχεδιασμός, η μελέτη, η κατασκευή και συντήρηση συγκοινωνιακών, αντιπλημμυρικών, κτιριακών, ηλεκτρομηχανολογικών και λιμενικών έργων, η εκπόνηση κυκλοφοριακών μελετών, η αντιμετώπιση θεμάτων οδικής κυκλοφορίας, καθώς και η διαχείριση ειδικών έργων περιφερειακού επιπέδου που έχουν εκτελεσθεί από τις Ε.Υ.Δ.Ε.

• **Χωροταξίας - πολεοδομίας και περιβάλλοντος** (διαχείριση στερεών αποβλήτων, εποπτεία των φορέων διαχείρισης προστατευόμενων περιοχών περιφερειακής σημασίας κ.ά.).

• **Γεωργίας - κτηνοτροφίας και αλιείας**, όπου οι Περιφέρειες καθίστανται αρμόδιες για την εκπόνηση, υλοποίηση και αξιολόγηση σχεδίων προγραμμάτων και μέτρων ανάπτυξης, το σχεδιασμό, την παρακολούθηση και την υλοποίηση των έργων υποδομής, την ένταξη των επενδυτικών σχεδίων σε προγράμματα γεωργίας και κτηνοτροφίας, την προστασία και ανάπτυξη της φυτικής και ζωικής παραγωγής, καθώς και την καλύτερη οργάνωση των γεωργικών εκμεταλλεύσεων. Σημαντική, επίσης, είναι και η απονομή της αρμοδιότητας εποπτείας επί των Γενικών Οργανισμών Εγγείων Βελτιώσεων (Γ.Ο.Ε.Β.), καθώς και η άσκηση εποπτείας επί του Αρδευτικού Οργανισμού Στυμφαλίας και του Οργανισμού Κωπαΐδας. Ασκούν όμως,

αποφασιστικού χαρακτήρα αρμοδιότητες και στη διοίκηση, στη διαχείριση και εκμετάλλευση ιχθυοτρόφων εν γένει υδάτων.

• **Εκπαίδευσης, πολιτισμού και αθλητισμού** (κατάρτιση προγραμμάτων Δια Βίου Μάθησης, θέματα επιμόρφωσης, λειτουργικής υποστήριξης και θεματικής αναβάθμισης των Δημοσίων ΙΕΚ, οργάνωση και οικονομική υποστήριξη πολιτιστικών εκδηλώσεων, υλοποίηση αθλητικών προγραμμάτων κ.ά.).

• **Φυσικών πόρων – ενέργειας – βιομηχανίας**, όπου ιδιαίτερη έμφαση αποδόθηκε στη διαχείριση των υδατικών πόρων, στην προστασία των υδάτων, στον εκσυγχρονισμό των βιομηχανιών, την αξιοποίηση του ορυκτού πλούτου καθώς και της οποιαδήποτε μορφής ενέργειας (ηλιακή, αιολική, γεωθερμία).

• **Εμπορίου, τουρισμού και απασχόλησης**. Έχοντας βασικές αρμοδιότητες, στην υλοποίηση προγραμμάτων προώθησης της απασχόλησης και της κοινωνικής ενσωμάτωσης ανέργων, στην εποπτεία και τον έλεγχο του εμπορίου και των ανωνύμων εταιρειών, καθώς και την τουριστική προβολή και ανάπτυξη της Περιφέρειας με την συνεργασία με του Ε.Ο.Τ. και των Δήμους για το σχεδιασμό.

• **Υγείας και Πρόνοιας**, με την άσκηση αρμοδιοτήτων οι οποίες μέχρι σήμερα ασκούνται από τις Δημόσιες Υγειονομικές Περιφέρειες (Δ.Υ.ΠΕ.), καθώς και από το Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης κατά μεταβίβαση από αυτές.

• **Πολιτικής Προστασίας και Διοικητικής Μέριμνας**, ακολουθώντας τις σχετικές διατάξεις των νόμων και των κανονιστικών διατάξεων της διοίκησης αλλά αναγνωρίζοντας και την ανάγκη αειφόρου ανάπτυξης και προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς(άρθρο 186).

Έτσι λοιπόν, η περιφερειακή αυτοδιοίκηση γίνεται ο βασικός πυλώνας του αναπτυξιακού προγραμματισμού, ενώ κομβικός καθίσταται ο ρόλος της ως προς τα έργα και τις υποδομές. Βασική προϋπόθεση είναι η επαρκής στελέχωσή της, αλλά και η αξιοποίηση της πείρας και της τεχνογνωσίας που έχουν αποκτήσει μέχρι σήμερα οι αντίστοιχες υπηρεσίες των κρατικών περιφερειών, ορισμένες από τις οποίες μεταφέρονται, μαζί με το προσωπικό τους και τους πόρους τους, στις νέες Περιφερειακές Αυτοδιοικήσεις.

Αξιοσημείωτη είναι επίσης, η ανάθεση πρόσθετων αρμοδιοτήτων στους νησιωτικούς Δήμους και ιδίως στους τομείς που σχετίζονται με την παροχή υπηρεσιών στήριξης της τοπικής ανάπτυξης και βελτίωσης της ποιότητας ζωής των νησιωτών. Οι αρμοδιότητες αυτές λοιπόν, αφορούν ιδιαίτερα τους τομείς της Γεωργίας και Κτηνοτροφίας, Ενέργειας, Εμπορίου, Τουρισμού και Απασχόλησης, Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιβάλλοντος, Μεταφορών και Επικοινωνιών, συνεργασίας με το ΕΚΑΒ, στο πλαίσιο αρτιότερης οργάνωσης της αερομεταφοράς ασθενών, με παράλληλη δυνατότητα χρήσης ιδίων μέσων για την άμεση ανταπόκριση της ανάγκης αυτής.

Ενώ, λόγω των μικρών νησιωτικών Δήμων, που θα μπορούσαν να ασκήσουν ορισμένες μόνο από τις νέες αυτές αρμοδιότητες, εισήχθη ειδική πρόβλεψη για τη διοικητική τους υποστήριξη με τη διασφάλιση των διοικητικών, οργανωτικών, τεχνικών και οικονομικών προϋποθέσεων για την άσκησή τους, με τη μεταβίβαση πόρων (στελεχιακού δυναμικού & υποδομών) της καταργημένης Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και των αρμόδιων Κρατικών υπηρεσιών.

Τέλος, όπως διαφαίνεται, ο «Καλλικράτης» θεμελιώνει ισχυρούς αυτοδιοικητικούς θεσμούς που είναι σε θέση να υποδέχονται τη σταδιακή μεταφορά αρμοδιοτήτων στο

πλαίσιο ενός συντεταγμένου οδικού χάρτη. Επομένως, με το παρόν σχέδιο νόμου ξεκίνησε μία δυναμική διαδικασία αποκέντρωσης αρμοδιοτήτων προς την τοπική αυτοδιοίκηση και την αποκεντρωμένη διοίκηση με στόχο τον περιορισμό του κράτους στις επιτελικές και εποπτικές λειτουργίες που οφείλει να ασκεί.

3.5 ΤΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ ΤΩΝ ΝΕΩΝ ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΤΩΝ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΟΥΜΕΝΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ Υπεύθυνος στον οικονομικό τομέα

Υπεύθυνος στον οικονομικό τομέα

Με την εφαρμογή του Καλλικράτη, τα όργανα διοίκησης των νέων δήμων είναι ο Δήμαρχος, ο Αντιδήμαρχος, το Δημοτικό Συμβούλιο, η Οικονομική Επιτροπή, η Επιτροπή Ποιότητας ζωής και η Εκτελεστική Επιτροπή. Ως προς τον αριθμός των μελών των δημοτικών συμβούλων, αυτός καθορίζεται από τον πληθυσμό των νέων δήμων σύμφωνα με τον παρακάτω πίνακα:

ΠΙΝΑΚΑΣ 12: Αριθμός μελών δημοτικών συμβουλίων που αντιστοιχούν στον πληθυσμό

Μέλη	Πληθυσμός (απογραφή 2001)
17	έως 5.000
21	5.001-10.000
25	10.001-30.000
33	30.001-60.000
41	60.001-100.000
45	100.001-150.000
49	Ανω των 150.000

Πηγή: <http://www.eklogika.gr/page/selfgov/dimoidioikisi>

Τα τοπικά διαμερίσματα που υπήρχαν μέχρι σήμερα μετονομάζονται σε τοπικές κοινότητες εάν ο πληθυσμός τους είναι μικρότερος των 2.000 κατοίκων και σε δημοτικές κοινότητες εάν ο πληθυσμός τους είναι μεγαλύτερος των 2.000 κατοίκων. Στα νησιά δημοτική κοινότητα συγκροτούν τα τοπικά διαμερίσματα που έχουν πληθυσμό άνω των 1.000 κατοίκων, καθώς και πρώην κοινότητες ή τοπικά διαμερίσματα που εκτείνονται σε όλη την περιφέρεια του νησιού και δεν αποτελούν Δήμο. Αντίστοιχα, τα δημοτικά διαμερίσματα στα οποία διαιρούνται οι δήμοι άνω των 100.000 κατοίκων (λ.χ. στους Δήμους Αθηναίων, Θεσσαλονίκης, Πειραιώς κλπ.) μετονομάζονται σε δημοτικές κοινότητες.

Επιπλέον, κάθε δημοτική Κοινότητα διοικείται από το Συμβούλιο της Δημοτικής Κοινότητας και τον Πρόεδρο του Συμβουλίου της Δημοτικής Κοινότητας. Ωστόσο, ο πρόεδρος του Σ.Δ.Κ. εκλέγεται όπως και ο πρόεδρος του Δημοτικού Συμβουλίου αλλά μπορεί να είναι και από την μειοψηφία. Τα Συμβούλια των Δημοτικών Κοινοτήτων απαρτίζονται από συγκεκριμένα μέλη σύμφωνα με το πληθυσμό τους, όπως

διατυπώνεται και στο παρακάτω πίνακα. Ενώ, στις τοπικές κοινότητες με πληθυσμό έως 200 κατοίκους εκλέγεται 1 εκπρόσωπος και μέχρι 2.000 κατοίκους το συμβούλιο από 3 μέλη. Τέλος, οι εκλογές γίνονται ταυτόχρονα για την εκλογή όλων των συμβουλίων.

ΠΙΝΑΚΑΣ 13: Αριθμός μελών Συμβουλίου Δημοτικών Κοινοτήτων που αντιστοιχούν στον πληθυσμό

Μέλη	Πληθυσμός
5	Έως 10.000
11	10.001 - 50.000
15	50.000 και άνω

Πηγή: <http://www.eklogika.gr/page/selfgov/dimoidioikisi>

ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ ΤΩΝ ΝΕΩΝ ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ Η ΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ ΤΟΥΣ

• Ο **Δήμαρχος**, ως ανώτατο όργανο διοίκησης των δήμων, ασκεί τις καταστατικές και τις εκτελεστικές του αρμοδιότητες, συνεργαζόμενος με την Εκτελεστική Επιτροπή στην οποία μετέχουν οι θεματικοί και τοπικοί Αντιδήμαρχοι. Ως Πρόεδρος της αλλά και της Δημοκρατικής Επιτροπής έχει βασικό ηγετικό ρόλο για τον συντονισμό των δράσεων του Δήμου. Η ενίσχυση των επιτελικών χαρακτηριστικών στη λειτουργία και στο ρόλο του Δημάρχου διασφαλίζεται μέσω ενός περισσότερο ισορροπημένου συστήματος κατανομής ευθυνών και εξουσίας, με την αναμόρφωση του θεσμού των αντιδημάρχων, τη συγκρότηση ενός συλλογικού εκτελεστικού οργάνου (της Εκτελεστικής Επιτροπής), την καθιέρωση του θεσμού του Συνηγόρου του Δημότη και της Επιχείρησης, την αναβάθμιση της Δημοκρατικής Επιτροπής (και της εκπροσώπησης της αντιπολίτευσης σε αυτήν), του Δημοτικού Συμβουλίου και των Επιτροπών του. Με την ανάληψη των καθηκόντων του, ο Δήμαρχος παρουσιάζει τις προγραμματικές του δηλώσεις, οι οποίες εγκρίνονται από το Δημοτικό Συμβούλιο.

• Οι **Αντιδήμαρχοι** επιλέγονται μεταξύ των δημοτικών συμβούλων από τον Δήμαρχο και αποτελούν την επόμενη βαθμίδα διοίκησης των δήμων. Ο αριθμός των αντιδημάρχων προσδιορίζεται με βάση τον πληθυσμό: 2 μέχρι 5.000 κατοίκους, 3 μέχρι 20.000 κατοίκους, 4 μέχρι 50.000 κατοίκους, 6 μέχρι 100.000 κατοίκους και 8 για πάνω από 100.000 κατοίκους. Επίσης, κατατάσσονται σε δύο κατηγορίες: τους θεματικούς και τους τοπικούς, οι ρόλοι των οποίων μπορεί να συμπίπτουν στο ίδιο πρόσωπο. Οι θεματικοί Αντιδήμαρχοι μπορούν να αντιστοιχούν στη συγκρότηση των βασικών τομέων της διοίκησης. Οι τοπικοί Αντιδήμαρχοι είναι αρμόδιοι για συγκεκριμένες γεωγραφικές περιοχές του Δήμου που ταυτίζονται με τους δήμους / κοινότητες που συνενώνονται. Στους Δήμους που συνενώνονται υπάρχει ανάγκη για συντονισμό των τοπικών διοικητικών υπηρεσιών, του τοπικού ΚΑΠΗ, παιδικού σταθμού κλπ., την υποστήριξη και τον συντονισμό των τοπικών συμβουλίων κ.ά. Επίσης, ιδιαίτερα κρίσιμος είναι ο ρόλος των τοπικών Αντιδημάρχων για τις σχέσεις των νέων Δήμων προς τους πολίτες των καταργούμενων Δήμων και Κοινοτήτων, αφού έτσι δημιουργείται ένας ορατός θεσμός εύκολης τοπικής πρόσβασης και επίλυσης προβλημάτων, ενώ παράλληλα διασφαλίζεται η απευθείας εκπροσώπηση αυτών των

πολιτών στην εκτελεστική λειτουργία του νέου δήμου.

Πηγή: <http://www.eklogika.gr/page/selfgov/dimoidioikisi>

Το **Δημοτικό Συμβούλιο** είναι το κυρίαρχο όργανο με το τεκμήριο αρμοδιότητας εντός του Δήμου. Ο επιτελικός και ελεγκτικός του ρόλος ενισχύεται, μέσω της αναβάθμισης των Επιτροπών. Οι Επιτροπές του Δημοτικού Συμβουλίου, έχουν ανάλογη προς το Δημοτικό Συμβούλιο σύνθεση και μπορούν να έχουν, με βάση τον σχετικό κανονισμό ή/και σχετική ειδική απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου, και αποφασιστικές αρμοδιότητες. Τέλος, διασφαλίζεται η εκπροσώπηση στο δημοτικό συμβούλιο όλων των συνενωμένων Δήμων και κοινοτήτων, μέσω της εκλογής δημοτικών συμβούλων από την εκλογική τους Περιφέρεια.

- **Οικονομική Επιτροπή** είναι η μετονομασία της Δημαρχιακής Επιτροπής. Αυτή αποκτά αναλογικότερη συμμετοχή της αντιπολίτευσης, ενώ παράλληλα ενισχύεται ο εποπτικός και ελεγκτικός της ρόλος ως προς τα οικονομικά του δήμου (εκτέλεση-υλοποίηση προϋπολογισμού, πορεία εσόδων-εξόδων κλπ.) και γενικότερα της διαχείρισης του δήμου (έλεγχος απευθείας αναθέσεων, υλοποίηση τεχνικού προγράμματος, έργων/προμηθειών κ.ά.). Η Οικονομική Επιτροπή, έχει θητεία δύομισή ετών. Σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στον κανονισμό λειτουργίας της, ενημερώνεται σε τακτά χρονικά διαστήματα από τις υπηρεσίες και τα αιρετά εκτελεστικά όργανα του δήμου και εισηγείται σχετικά στο Δημοτικό Συμβούλιο.

- Παράλληλα θεσμοθετείται και η **Επιτροπή Ποιότητας Ζωής** (σε δήμους άνω των 10.000 κατοίκων) με σημαντικές αρμοδιότητες ως προς θέματα πολεοδομικού, χωροταξικού και περιβαλλοντικού χαρακτήρα, καθώς και τις αδειοδοτήσεις καταστημάτων και επιχειρήσεων με στόχο την περαιτέρω αποσυμφόρηση του δημοτικού συμβουλίου. Ενισχύεται έτσι σημαντικά η συλλογική λειτουργία των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης.

- Η **Εκτελεστική Επιτροπή** (για Δήμους με πάνω από έναν αντιδήμαρχο) αποτελεί ένα νέο όργανο που καθιερώνεται ως συλλογικό επιχειρησιακό-εκτελεστικό όργανο στους δήμους, επιφορτισμένο με την παρακολούθηση εφαρμογής της δημοτικής πολιτικής και του σχεδιασμού. Στην επιτροπή αυτή, εκτός από το Δήμαρχο συμμετέχουν και όλοι οι θεματικοί και τοπικοί Αντιδήμαρχοι, καθώς επίσης (χωρίς δικαίωμα ψήφου) και ο Γενικός Γραμματέας του Δήμου. Με ένα τέτοιο συλλογικό επιχειρησιακό όργανο αυξάνεται αποφασιστικά η διαφάνεια και η λογοδοσία της δημοτικής δράσης, καθώς και βελτιώνεται σημαντικά, ο συντονισμός των δράσεων και των υπηρεσιών του Δήμου. αποτελείται από το δήμαρχο και τους αντιδημάρχους και αποτελεί συλλογικό, συντονιστικό και εκτελεστικό όργανο του δήμου,

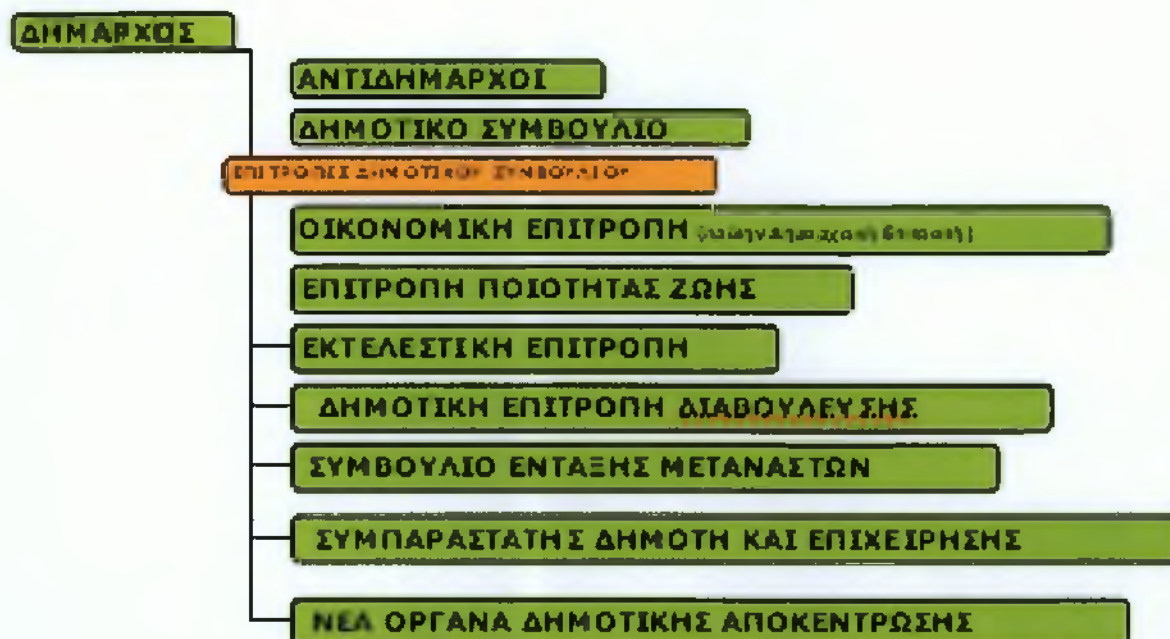
- Επίσης, η **Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης** συγκροτείται σε δήμους με πάνω από 10.000 κατοίκους ως γνωμοδοτικό όργανο για θέματα γενικότερου τοπικού ενδιαφέροντος. Σε αυτή συμμετέχουν εκπρόσωποι των φορέων της τοπικής κοινωνίας (εμπορικοί και επαγγελματικοί σύλλογοι, επιστημονικοί φορείς, εργατικές και εργοδοτικές οργανώσεις, ενώσεις γονέων κλπ.).

Τέλος, αξίζει να σημειωθεί ότι σε δήμους άνω των 20.000 κατοίκων με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου επιλέγεται πρόσωπο αναγνωρισμένου κύρους και εμπειρίας ως «**Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης**». Ενώ, συγκροτείται και «**Συμβούλιο ένταξης μεταναστών**», το οποίο λειτουργεί σε κάθε δήμο με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, ως συμβουλευτικό και γνωμοδοτικό

όργανο για την ενίσχυση της ένταξης των μεταναστών στην τοπική κοινωνία.

Πηγή: <http://www.eklogika.gr/page/selfgov/dimoidioikisi>

Εικόνα 3: Τα διοικητικά όργανα των Δήμων



Πηγή: Πρόγραμμα Καλλικράτης-Νέα αρχιτεκτονική για την αναμόρφωση της αυτοδιοίκησης και του κράτους, Υπουργείο Εσωτερικών-Αποκέντρωσης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Εθνικό Τυπογραφείο

Συνεχίζοντας την ανάλυσή μας, θα παρουσιαστούν τα όργανα των αυτοδιοικούμενων περιφερειών.

Αντίστοιχα λοιπόν, το προτεινόμενο σύστημα περιφερειακής διακυβέρνησης στηρίζεται στις βασικές θεσμικές επιλογές που έχουν αναλυθεί προηγουμένως για τους δήμους. Επομένως, με μία σύντομη αναφορά τα διοικητικά όργανα της περιφέρειας είναι τα εξής :

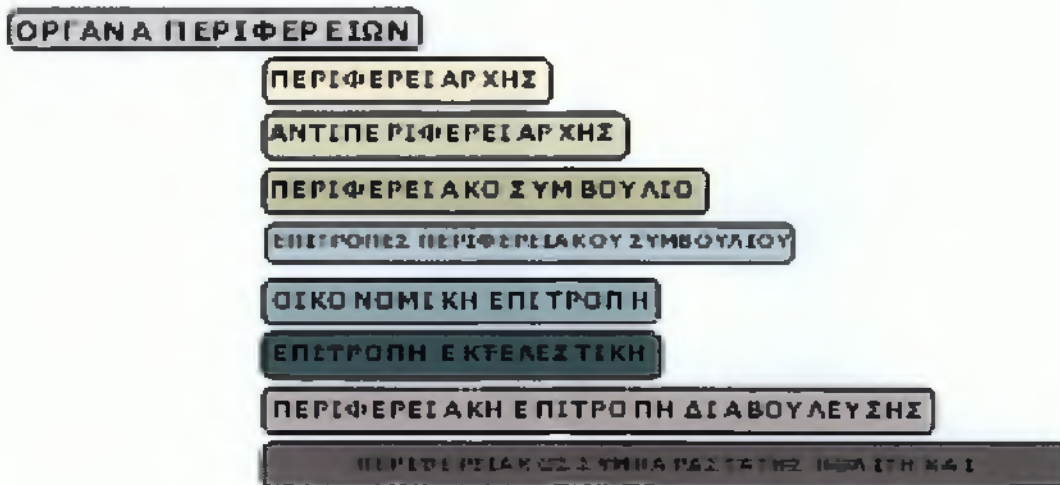
- Ο **Περιφερειάρχης**, ο οποίος ως Πρόεδρος της Περιφερειακής αλλά και της Εκτελεστικής Επιτροπής έχει βασικό ηγετικό ρόλο για τον συντονισμό των δράσεων της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης. Στις Περιφέρειες εκλέγονται μαζί με τον Περιφερειάρχη άμεσα και οι τοπικοί Αντιπεριφερειάρχες, ένας για κάθε νομό.
- Οι **Αντιπεριφερειάρχες**, που διακρίνονται σε θεματικούς (μέχρι τρεις σε αριθμό) και τοπικούς. Οι πρώτοι αναλαμβάνουν την ευθύνη των βασικών τομέων αρμοδιότητας της Περιφέρειας. Ενώ, οι τοπικοί Αντιπεριφερειάρχες είναι άμεσα αιρετοί και είναι αρμόδιοι για κάθε περιφερειακή ενότητα.
- Το **Περιφερειακό Συμβούλιο**, ως κορυφαίο συλλογικό όργανο της Περιφέρειας με σημαντικό επιτελικό και ελεγκτικό ρόλο. Στο Περιφερειακό συμβούλιο μπορούν να συσταθούν μέχρι δύο επιτροπές τομείς περιφερειακής πολιτικής που ορίζονται από αυτό ανάλογα με τα χαρακτηριστικά και τις ιδιαιτερότητες της οικείας Περιφέρειας.
- Η **Οικονομική Επιτροπή**, που προεδρεύετε από τον αρμόδιο Αντιπεριφερειάρχη και από μέλη του περιφερειακού συμβουλίου ανάλογα με τον πληθυσμό της Περιφέρειας. Η θητεία της οικονομικής επιτροπής είναι δύομιση έτη και έχει

σημαντικές αρμοδιότητες που σχετίζονται με την οικονομική λειτουργία της Περιφέρειας (όπως η κατάρτιση του σχεδίου του προϋπολογισμού της Περιφέρειας και την εισήγηση στο περιφερειακό συμβούλιο για ψήφιση, την κατάρτιση, επεξεργασία, προέλεγχο του απολογισμού και υποβολή σχετικής έκθεσης στο περιφερειακό συμβούλιο κ.ά.).

- Η **Εκτελεστική Επιτροπή**, που είναι το συλλογικό επιχειρησιακό - εκτελεστικό όργανο στις Περιφερειακές Αυτοδιοικήσεις.
- Το **Συμβούλιο Διαβούλευσης Περιφέρειας**, το οποίο συγκροτείται με απόφαση του Περιφερειάρχη και συνεδριάζει υποχρεωτικά πριν από την έγκριση του ετήσιου προγράμματος. Μέσω αυτού, επιτυγχάνεται η αναγκαία θεσμική επικοινωνία για ζητήματα συντονισμού και προγραμματισμού μεταξύ Δήμων και Περιφέρειας.
- Ο **Περιφερειακός Συμπαραστάτης του πολίτη** και της επιχείρησης, όργανο το οποίο αναλαμβάνει την ευθύνη διαμεσολάβησης μεταξύ πολιτών/συναλλασσόμενων με την Περιφέρεια και τη διοίκηση της Περιφέρειας, με στόχο την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης.

Τέλος, ως προς το εκλογικό σύστημα για την ανάδειξη των οργάνων της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης επιδιώκεται η αναζωογόνηση της αντιπροσώπευσης και της δημοκρατικής συμμετοχής καθώς και η αναλογική εκπροσώπηση των επιμέρους νομαρχιακών διαμερισμάτων. Αλλά ταυτόχρονα, αντιμετωπίζεται το πρόβλημα της διαφάνειας στα οικονομικά των παρατάξεων με την εισαγωγή αποτελεσματικότερων ελέγχων και περιορίζονται κατά το δυνατόν, οι εκλογικές δαπάνες με την πρόβλεψη μικρότερων εκλογικών Περιφερειών για τους Συμβούλους.

Εικόνα 4: Τα όργανα των αυτοδιοικούμενων περιφερειών



Πηγή: Πρόγραμμα Καλλικράτης-Νέα αρχιτεκτονική για την αναμόρφωση της αυτοδιοίκησης και του κράτους, Υπουργείο Εσωτερικών-Αποκέντρωσης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Εθνικό Τυπογραφείο

3.6 ΑΝΤΙΔΡΑΣΕΙΣ ΣΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΤΟΥ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ

Η πρόκληση της νέας διοικητικής μεταρρύθμισης του Καλλικράτη, πήρε σάρκα και οστά από την αρχή του χρόνου, επιφέροντας αρκετές και άμεσες αλλαγές στη τοπική αυτοδιοίκηση, αλλά έχοντας και πολλές προσδοκίες από την υλοποίησή της. Εντούτοις, πριν ακόμη δημοσιευτεί επίσημα, είχε να αντιμετωπίσει αρκετές αντιρρήσεις και διαφωνίες από δήμους και περιφέρειες που θεωρούσαν ότι θίγονται οι περιοχές τους με τις επιδιωκόμενες μεταρρυθμίσεις και συνενώσεις που θα πραγματοποιούνταν. Με το νόμο του «Καλλικράτη» λοιπόν, ο χάρτης της Ελλάδας άλλαξε και στις νέες τοπικές αρχές δόθηκε μια σειρά αρμοδιοτήτων και υπηρεσιών οι οποίες είναι νευραλγικής κοινωνικής σημασίας³⁸.

Ωστόσο, από την αρχή της εφαρμογής της Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης («Πρόγραμμα Καλλικράτης»), η αυτοδιοίκηση εμφανιζόταν διχασμένη για το πότε μπορούν να πραγματοποιηθούν επιτυχώς όσα προβλεπόταν, δεδομένου ότι η ανακοίνωση του νέου σχεδίου νόμο βρήκε τις υπηρεσίες εντελώς απροετοίμαστες και χωρίς επαρκές χρονικό διάστημα προσαρμογής.

Ακόμη, από την αρχή της εφαρμογής του διαφαινόταν εκτός από τις ριζικές αλλαγές που εισήγαγε και αρκετά κενά που περιελάμβανε αυτό το σχέδιο νόμου. Ο μεταρρυθμιστής νομοθέτης φαίνεται ότι είχε γνώση των ατελειών και των κενών που εγγενώς υπήρχαν στο νέο νομοθέτημα, για αυτό προνόησε για κάποιες ασφαλιστικές δικλίδες. Μια από αυτές, είναι και η 'Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης'.

Εξ' αρχής λοιπόν, οι 325 νέοι αιρετοί, αλλά και όλες οι εμπλεκόμενες αρμόδιες υπηρεσίες βρίσκονταν σε κατάσταση συναγερμού, προκειμένου να μπορέσουν να ανταποκριθούν στις αυξημένες απαιτήσεις της νέας πραγματικότητας και να αντιμετωπίσουν τις όποιες υποχρεώσεις για την αναδιοργάνωση και τη λειτουργία των νέων δομών. Αρκεί κανείς να αναλογισθεί, ότι οι νέοι δήμοι έπρεπε να αναλάβουν νέες αρμοδιότητες που αφορούν τους τομείς Περιβάλλοντος, Ποιότητας Ζωής και Εύρυθμης Λειτουργίας των Πόλεων, Κοινωνικής Προστασίας και Αλληλεγγύης, Παιδείας, Πολιτισμού και Αθλητισμού, Αγροτικής Ανάπτυξης, Κτηνοτροφίας και Αλιείας.

Εκτός αυτού, οι συγκεκριμένοι σημαντικοί και ευαίσθητοι κοινωνικοί τομείς της Παιδείας, της Υγείας, της Πρόνοιας χάνουν τον ενιαίο χαρακτήρα τους και έτσι, οι εργαζόμενοι και τα λαϊκά στρώματα διαπιστώνουν τη σημασία της τοπικής διαφοροποίησής τους, η οποία επιδράει ουσιαστικά στην ποιότητά τους. Το ίδιο θα συμβαίνει και με εκείνες τις υπηρεσίες της Κοινής Ωφέλειας τις οποίες διαχειρίζονται πλέον οι «Καλλικράτειοι» ΟΤΑ³⁹.

³⁸ www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9.../es100527.doc, Πρακτικά Βουλής

³⁹ <http://www.edupame.gr/>

Από την άλλη, αρκετά αποτελεσματική κρίθηκε η νέα μεταρρύθμιση σε συγκεκριμένους τομείς, λόγω της πρωτοφανής διαφάνειας στις προμήθειες και τα έργα, στην εποπτεία που ασκεί το κράτος στους Τοπικούς Αυτοδιοικούμενους Οργανισμούς, στον εξορθολογισμό των δαπανών αλλά και στην εξοικονόμηση των δημοσίων χρημάτων. Δηλαδή, κινούμενη στο πλαίσιο της γενικότερης εξοικονόμησης χρημάτων λόγω της υφιστάμενης κατάστασης στα οικονομικά της Ελλάδας, σημαντική ήταν η εξοικονόμηση πόρων που ξεπερνά το 1 δισ. ευρώ σε ετήσια βάση. Εντούτοις, αυτό θα είχε μεγαλύτερη σημασία αν συνοδευόταν και με τη διάθεση των απαραίτητων πόρων στους ΟΤΑ για τη βελτίωση των υπηρεσιών που προσφέρονται και του τρόπου ζωής των πολιτών.

Πέρα από την ενδυνάμωση της Αυτοδιοίκησης και την εξοικονόμηση πόρων, βασικός στόχος ευθύς εξαρχής του εγχειρήματος του «Καλλικράτη» ήταν η εξυπηρέτηση να βρεθεί πολύ πιο κοντά στον πολίτη. Αυτό ακριβώς το στοιχείο ήταν και το πρώτο που κλήθηκαν να κερδίσουν με την έλευση του νέου έτους οι τοπικοί άρχοντες. Αν και, από τις πρώτες ημέρες λειτουργίας των νέων δήμων δεν έλειψαν τα προβλήματα που σχετίζονται με το ξεκαθάρισμα στην άσκηση αρμοδιοτήτων, ασάφειες σε ζητήματα προσωπικού και υποδομών, αλλά και αρκετά γραφειοκρατικά «αγκάθια»⁴⁰.

Τέλος, στο πλαίσιο της γενικότερης προσπάθειας που καταβάλλει η χώρα για την έξοδο της από τη δεινή οικονομική κρίση στην οποία έχει περιέλθει, καταβάλλεται προσπάθεια μέσω των οργανισμών των περιφερειών εξορθολογισμού της στελέχωσης των υπηρεσιών. Για το λόγο αυτό στα σχέδια των ΟΕΥ των περιφερειών περιλαμβάνεται μόνο το υπάρχον προσωπικό και δεν προβλέπονται νέες θέσεις. Το σύνολο του τακτικού (μόνιμου και αορίστου χρόνου) προσωπικού των περιφερειών, όπως έχει καταγραφεί από την ΕΕΤΑΑ, ανέρχεται σε 18.000 περίπου άτομα, μόνιμους και αορίστου χρόνου. Αξίζει πάντως να σημειωθεί ότι μειώνονται αισθητά οι θέσεις των προϊσταμένων των οργανικών μονάδων: από 5275 περίπου που είναι σήμερα, με τους νέους οργανισμούς υπολογίζονται περίπου σε 2545. Έτσι, οδηγούμαστε σε όλο και μεγαλύτερη αύξηση της ανεργίας χωρίς προοπτικές σημαντικής βελτίωσης μέσα στα επόμενα χρόνια.

3.7 ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΑΙΡΕΤΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΩΝ

Η πρόκληση της νέας διοικητικής μεταρρύθμισης, του Καλλικράτη πήρε σάρκα και οστά από την αρχή του χρόνου, επιφέροντας αρκετές και άμεσες αλλαγές στη τοπική αυτοδιοίκηση, αλλά έχοντας και πολλές προσδοκίες από την υλοποίησή της. Εντούτοις, πριν ακόμη δημοσιευτεί επίσημα, είχε να αντιμετωπίσει αρκετές αντιρρήσεις και διαφωνίες από δήμους και περιφέρειες που θεωρούσαν ότι θίγονται οι περιοχές τους με τις επιδιωκόμενες μεταρρυθμίσεις και συνενώσεις που θα πραγματοποιούνταν. Ενώ, έντονη ήταν και η αντίδραση της ΚΕΔΚΕ ως προς τα χωροταξικά ζητήματα, πριν ακόμη εφαρμοστεί το σχέδιο νόμου.

40 www.kedke.gr/uploads2011/T_129_site.pdf . "Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης", τεύχος 129, Ιαν-φεβρ 2011

Διατυπώθηκαν αρκετές διαφορετικές απόψεις από τα πρόσωπα της κοινωνίας. Ενδεικτικά, ο Αντ. Σαμαράς χαρακτήρισε το πρόγραμμα ως “Διοικητική μεταρρύθμιση χωρίς χρήματα”, ενώ ακόμη τόνισε ότι η κυβέρνηση λόγω της οικονομικής κρίσης δεν έχει τα χρήματα και το μόνο που κάνει είναι «να ελέγξει την αυτοδιοίκηση»⁴¹. Ακόμη, σοβαρές αντιρρήσεις εξέφρασε η Τοπική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων του νομού Ιωαννίνων στα σχέδια του Καλλικράτη, κυρίως για το χωροταξικό πλαίσιο στις συνενώσεις των υφιστάμενων δήμων. Ως προς αυτό, εντύπωση προκάλεσε το γεγονός ότι η ΤΕΔΚ εξέφρασε την αντίθεση της στους χωροταξικούς σχεδιασμούς με ομόφωνη απόφαση της. Τα άλλα σημεία αντίθεσης της ΤΕΔΚ Ιωαννίνων με το υπουργείο, αφορούν τις περιπτώσεις κατάτμησης σημερινών Δήμων, αλλά και το ασυμβίβαστο των αιρετών που προωθείται παράλληλα με τους υπόλοιπους σχεδιασμούς⁴².

Επίσης, στις αντιδράσεις των αιρετών για τη νέα διοικητική μεταρρύθμιση ήρθαν να προστεθούν και οι απόψεις των Δημάρχων Ζακύνθου και Λαγανά. Με τη κυριότερη αντίθεσή τους, ως προς τη προώθηση του μοντέλου “κάθε νησί και Δήμος”. Συγκεκριμένα όμως με δηλώσεις του, ο κ. Ακτύπης (δήμαρχος Ζακύνθου), ανέφερε ότι: “Πρόκειται για μεγαλεπήβολο σχέδιο που σίγουρα έχει θετικά αλλά και αρνητικά στοιχεία και το οποίο όμως, αναμένεται να βρει ανέτοιμη την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Η τελευταία καλείται να αναλάβει νέες Υπηρεσίες που πολύ δύσκολα θα μπορέσει να τις διαχειριστεί μέσα στα επόμενα τέσσερα χρόνια”. Αντίστοιχα, ο κ. Κομιώτης (δήμαρχος Λαγανά) είπε ότι με τον τρόπο που προωθούνται σήμερα οι αλλαγές, η “μεταρρύθμιση θα είναι χαμένη από χέρι”, σημειώνοντας πως όποιος και να αναλάβει Δήμαρχος Ζακύνθου θα πρέπει να γνωρίζει ποιές υπηρεσίες θα έχει ο Δήμος, τι θα γίνει μακροπρόθεσμα με τους ΟΤΑ, τι θα γίνει με τους εργαζόμενους κλπ.. Ενώ, έκλεισε αναφέροντας ότι “Δεν θα πρέπει σε καμία περίπτωση να αντιγράψουμε το μοντέλο του “Καποδίστρια”⁴³.

41 <http://www.ethnos.gr>

42 <http://www.epirusinfo.com/?tag=%CF%87%CF%89%CF%81%CE%BF%CF%84%CE%B1%CE%BE%CE%B9%CE%BA%CF%8C-%CE%BA%CE%B1%CE%BB%CE%BB%CE%B9%CE%BA%CF%81%CE%AC%CF%84%CE%B7>

43 <http://www.imerazante.gr/2010/04/13/11499>

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Αποτελεί κοινή συνείδηση όλων των Ελλήνων πολιτών ότι είναι όσο ποτέ άλλοτε επιτακτική η ριζική και δομική αλλαγή του τρόπου με τον οποίο λειτουργεί το κράτος, η διοίκηση και η αυτοδιοίκηση στη χώρα μας. Είναι αναγκαίος ένας συνολικός επανασχεδιασμός, με εσωτερική συνοχή και συνέπεια, στηριγμένος στη βάση μιας ολοκληρωμένης μελέτης, που θέτει ως επίκεντρο την αποτελεσματική εξυπηρέτηση των αναγκών του πολίτη και δίνει νέα αναπτυξιακή ώθηση στο κράτος.

Πρόγραμμα Καλλικράτης ονομάζεται ο Νόμος 3852/10 του ελληνικού κράτους (ΦΕΚ 87/Α/7-6-2010), με τον οποίο μεταρρυθμίστηκε η διοικητική διαίρεση της χώρας και επανακαθορίστηκαν τα όργανα των διοικητικών μονάδων, ο τρόπος εκλογής και οι αρμοδιότητές τους.

Η Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης (Πρόγραμμα «Καλλικράτης»), που ήδη αποτελεί Νόμο του ελληνικού κράτους, συνιστά μια ριζική αλλαγή στη διοικητική διάρθρωση της χώρας, καθώς θεμελιώνει για πρώτη φορά την Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση, δημιουργεί λιγότερους και μεγαλύτερους Δήμους και μεταφέρει την άσκηση αρμοδιοτήτων στο επόμενο επίπεδο εξυπηρετώντας τις αρχές της εγγύτητας και της αποτελεσματικότητας. Με τον ισχύοντα νόμο οι Δήμοι της χώρας αποτελούν διοικητικές ενότητες τοπικής αυτοδιοίκησης με διευρυμένα γεωγραφικά όρια και αυξημένες αρμοδιότητες σε σχέση με τους Καποδιστριακούς Δήμους/ Κοινότητες. Οι νέοι Δήμοι του Προγράμματος Καλλικράτης αντιστοιχούν σε εκτάσεις αντίστοιχης κλίμακας Καποδιστριακών Νομών, συνεπώς, έχουν να διαχειριστούν πιο σύνθετα χωρικά δεδομένα για να επιτύχουν, τουλάχιστον, σε επίπεδο χωρικού/αναπτυξιακού σχεδιασμού, την ομοιογένεια στο εσωτερικό τους

Ωστόσο, Το «Πρόγραμμα Καλλικράτης», για πρώτη φορά, διακρίνεται από μια συνολική, συστηματική και εναρμονισμένη προσέγγιση όλων των βαθμίδων της διοίκησης και αυτοδιοίκησης. Αυτή τη φορά, οι αλλαγές δεν επικεντρώνονται σε μια βαθμίδα ή μια κατηγορία φορέων αυτοδιοίκησης και αποκεντρωμένης διοίκησης. Πρόκειται για συντονισμένες παρεμβάσεις στο σύνολο της αρχιτεκτονικής, οι οποίες συγκροτούν ένα νέο οικοδόμημα που δίνει έμφαση στη συνάρθρωση, τη συνέργεια και την αλληλεξάρτηση των επιπέδων κεντρικής – αποκεντρωμένης διοίκησης και αυτοδιοίκησης. Η δε αναδιάταξη των επιπέδων της Αυτοδιοίκησης οδηγεί στη ριζική αλλαγή του κεντρικού κράτους, αναδεικνύοντας τον επιτελικό, συντονιστικό και ελεγκτικό χαρακτήρα του.

Ο Καλλικράτης δεν αποτελεί απλά ένα νομοθέτημα που εκσυγχρονίζει τη διοικητική οργάνωση του Κράτους. Αποτελεί πολύ περισσότερο ένα νομοθέτημα, με το οποίο επιδιώκεται μέσω της αναδιάρθρωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης και της αποκεντρωμένης διοίκησης η ενίσχυση της ανάπτυξης της περιφέρειας με την άμβλυνση τόσο των διαπεριφερειακών, όσο και των ενδοπεριφερειακών ανισοτήτων. Για το λόγο αυτό ο Καλλικράτης με τις αλλαγές που επέφερε στο σύστημα διακυβέρνησης των νέων ΟΤΑ, στις αρμοδιότητές τους, στον τρόπο άσκησης της κρατικής εποπτείας σε αυτούς, στο πώς θα ασκείται πλέον η αποκεντρωμένη διοίκηση του Κράτους, φιλοδοξεί -με γνώμονα το κοινό συμφέρον- να αλλάξει ριζικά την εικόνα της χώρας προς όφελος του ίδιου τελικά του πολίτη.

Για να πραγματοποιηθούν όμως όλα όσα προαναφέρθηκαν, πρέπει οι νέοι φορείς άσκησης τόσο της τοπικής όσο και της κρατικής εξουσίας, δηλαδή οι Περιφέρειες και οι Δήμοι αφενός, και οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις αφετέρου, να οργανωθούν με ορθολογικό και σύγχρονο τρόπο, ο οποίος θα τους επιτρέψει να παίξουν με αποτελεσματικότητα το νέο τους ρόλο.

Ωστόσο, το πρόγραμμα Καλλικράτης χωρίς την απαραίτητη οργάνωση και πόρους, δεν έχει επιφέρει τα βέλτιστα αποτελέσματα μέχρι στιγμής. Αρκετές υπηρεσίες δεν λειτούργησαν όπως θα έπρεπε αλλά και η εξυπηρέτηση των πολιτών δεν ήταν η καλύτερη δυνατή σε πολλές περιπτώσεις. Βέβαια, ένας αντικειμενικότερος απολογισμός του προγράμματος θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί μέσα στα επόμενα χρόνια, που θα έχουν αρχίσει να διαφαίνονται καλύτερα οι λειτουργίες και τα αποτελεσματά του.

Εν κατακλείδι, πρέπει να σημειωθεί ότι η εφαρμογή του «Καλλικράτη» γίνεται σε εξαιρετικά δύσκολες και ασφυκτικές συνθήκες που γέννησε η μεγαλύτερη στη μεταπολεμική ιστορία της χώρας κρίση. Επομένως, η επιτυχής έκβαση του εγχειρήματος μπορεί να είναι απολύτως επιβεβλημένη, είναι, ωστόσο, εξαιρετικά δύσκολη.

4

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4 Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ ΣΑΜΟΥ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ο νομός Σάμου βρίσκεται στο βορειοανατολικό Αιγαίο και αποτελείται από τα νησιά: Σάμος, Ικαρία και Φούρνους. Η πρωτεύουσα του νησιού βρίσκεται στο λιμάνι και απλώνεται σε ένα γραφικό και καταπράσινο όρμο, από όπου πήρε το όνομα λόγω της ύπαρξης παλιού οικισμού γνωστού ως Βαθύ.

Ακόμη, η πόλη της Σάμου αποτελεί την ανατολική πύλη της Ελλάδας και της Ε.Ε. Είναι η πρωτεύουσα του νομού Σάμου και ως εκ τούτου είναι η έδρα όλων των υπηρεσιών (κρατικών, Νομαρχιών, Περιφερειακών, Δικαστικών, Στρατιωτικών κτλ). Διαθέτει προοπτικές περαιτέρω ανάπτυξης στους τομείς μεταφορών όπως και στην προσέλκυση παραδοσιακών αλλά και νέων μορφών τουρισμού.

Σε επίπεδο περιφέρειας ο Δήμος Βαθέως αποτελεί τον τρίτο μεγαλύτερο δήμο σε πληθυσμό και έναν από του μεγαλύτερους σε έκταση. Ενώ, διαθέτει και σημαντικό φυσικό και ασφαλές λιμάνι με την μεγαλύτερη ποσοτικά διακίνηση αγαθών και πολιτών στον νομό.

Στο νομό Σάμου από το 1918 πραγματοποιήθηκαν αρκετές μεταβολές στους δήμους και τις κοινότητες, ανταποκρινόμενες στις διατάξεις της κάθε εποχής και επιδιώκοντας τη καλύτερη δυνατή διοίκηση της κοινωνίας προς όφελος των πολιτών.

Από την 01/01/2011, με την εφαρμογή του Καλλικράτη, πραγματοποιήθηκε ένα ακόμη μεταρρυθμιστικό βήμα που άλλαξε ριζικά τη δομή της τοπικής αυτοδιοίκησης. Έτσι, δημιουργήθηκε ο δήμος Σάμου, ο οποίος αποτελεί συνένωση των δήμων Βαθέως, Μαραθοκάμπου, Πυθαγορείου και Καρλοβάσου. Έχει έδρα τη Σάμο, που αποτελεί τη πρωτεύουσα του ομώνυμου νομού, και ιστορική έδρα το Πυθαγόρειο. Ενώ, η έκταση του νέου Δήμου είναι 477.62 τ.χλμ και ο πληθυσμός του 33814 κάτοικοι σύμφωνα με την απογραφή της ΕΣΥΕ του 2001.

4.1 ΓΕΝΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΤΟΥ ΝΟΜΟΥ ΣΑΜΟΥ ΚΑΙ Η ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΜΕ ΔΙΑΙΡΕΣΕΙΣ ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Η Σάμος, νήσος του Β.Α. Αιγαίου, εκτείνεται ανατολικά του Ικάριου πελάγους, έχει έκταση 470 τ.χλ. Μεταξύ των αρχαίων της ονομάτων σημειώνονται: Δόρυσσα, Δρυούσσα, Παρθενία, Ανθεμίσ, Μελάμφυλλος και Φυλλάς. Η πόλη της Σάμου βρίσκεται στο βάθος του μεγαλύτερου κόλπου του νησιού, ο οποίος άρχισε να οικίζεται περίπου στα μέσα του 18ου αιώνα. Ενώ παλαιές πηγές αναφέρουν, ότι οι Πελασγοί, οι Κάρες και οι Λέλεγες είναι οι πρώτοι οικιστές.

Το νησί άνθισε την εποχή του τύραννου Πολυκράτη γύρω στα 550 π.χ., όταν αναπτύχθηκε, κυρίως, η ναυτική της δύναμη. Σύμφωνα με τον Ηρόδοτο η Σάμος αναδείχθηκε «ποιών πασέων πρώτη, Ελληνίδων και βαρβάρων». Ο Πολυκράτης κατάφερε να οργανώσει ισχυρό ναυτικό με το οποίο κυριάρχησε στο Αιγαίο και κατέλαβε μεγάλο μέρος της Μικράς Ασίας.⁴⁴

Βασικός σταθμός στην ιστορία της Σάμου ήταν το 1912, όταν ο Θεμιστοκλής Σοφούλης αποβιβάζεται στο νησί και με την βοήθεια του λαού διώχνει τις τουρκικές δυνάμεις και σχηματίζει προσωρινή επαναστατική κυβέρνηση την λεγόμενη «Ένωσιν της Σάμου μετά του Ελευθέρου Ελληνικού Βασιλείου». Ένα χρόνο αργότερα το 1913 υψώνει ο ελληνικός στόλος στο νησί την ελληνική σημαία. Από τότε το νησί ακολουθεί την τύχη του ελληνικού κράτους. Το ηγεμονικό καθεστώς δυσαρεστούσε τους κατοίκους αλλά το νησί άνθησε στον εμπορικό, οικονομικό, πολιτιστικό και πνευματικό τομέα. Η ενσωμάτωση του νησιού στο ευρύ ελληνικό σώμα επέφερε την ανάπτυξη και ευημερία του. Τέλος, το έτος 1912, με την έκρηξη του δευτέρου Βαλκανικού Πολέμου, η Σάμος κήρυξε την ένωση με την Ελλάδα.⁴⁵

Σημαντική ήταν, για την εποχή εκείνη, και η άνθηση του τουρισμού που έδωσε νέες προοπτικές στην πόλη, καθώς η περιοχή προσφερόταν για ανάπτυξη. Αλλά ακόμη, η ίδρυση του τμήματος Μαθηματικών του Πανεπιστημίου Αιγαίου στο Καρλόβασι το 1986 ανέδειξε την πόλη και επισφράγισε την οικονομική και πνευματική της προσφορά στην ιστορική πορεία ολόκληρου του νησιού.

Στο Νομό Σάμου, οι πρώτες κοινότητες ήταν 37 και δημιουργήθηκαν το 1918. Οι μεγαλύτερες από αυτές ήταν οι κοινότητες Τηγαίου, Βαθέως, Μαραθοκάμπου και Παλαιού Καρλοβάσου. Τα επόμενα χρόνια, μέχρι και την εφαρμογή του Καποδίστρια, υπήρξαν πολλές μεταβολές με προσάρτηση και άλλων οικισμών σε αυτές, αλλά και αρκετές μετονομασίες των ήδη υπάρχοντων κοινοτήτων. Η επόμενη μεγάλη αλλαγή επήλθε με την ψήφιση το νόμου 2539/1997 (πρόγραμμα «Ι.Καποδίστρια»), με τον οποίο πραγματοποιήθηκε μεγάλη μείωση τόσο στον αριθμό των κοινοτήτων αλλά και των δήμων.

Στην επόμενη ενότητα, θα παρουσιαστεί διεξοδικά ο δήμος Σάμου με όλες τις μεταβολές του πραγματοποιήθηκαν και τη δομή του από το 1918 μέχρι και το 1997.

4.2 Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ ΣΑΜΟΥ

44 http://www.samos.gr/index.php?option=com_content&task=view&id=126&Itemid=334&limit=1&limitstart=0

45 <http://clubs.pathfinder.gr/ambelossamou/173594>

Η πόλη της Σάμου είναι η έδρα του δήμου και ταυτόχρονα πρωτεύουσα της Σάμου και ολόκληρου του νομού. Πριν το 1958, η πόλη ονομαζόταν Λιμήν Βαθέως ή Κάτω Βαθύ. Άρχισε να σχηματίζεται στα μέσα περίπου του 18ου αιώνα, στο βάθος του μεγάλου κόλπου του Βαθέως, όπου υπήρχε και φυσικό λιμάνι. Εκεί, αρχικά, είχαν οικοδομηθεί εμπορικές αποθήκες, και σιγά σιγά αναπτύχθηκε συνοικισμός που εξελίχθηκε σε πόλη. Περί τα τέλη του 18ου αιώνα στο Λιμένα Βαθέως κατέφυγαν αρκετοί επτανήσιοι έμποροι, που εγκαταστάθηκαν μόνιμα και μετέδωσαν τις νέες ιδέες της γαλλικής επανάστασης.

Στο Λ. Βαθέως πρωτοεγκαταστάθηκε η ηγεμονική διοίκηση της Σάμου το 1834 υπό τον τοποτηρητή του ηγεμόνα Κωνσταντίνο Μουσούρο, που μετονόμασε την πόλη σε Στεφανούπολη προς τιμήν του πρώτου ηγεμόνα Στέφανου Βογορίδη⁴⁶. Πρωτεύουσα όμως της Σάμου ήταν η Χώρα. Ωστόσο, το 1854 ο ηγεμόνας Ιωάννης Γκίκας μετέφερε οριστικά την έδρα της ηγεμονικής διοίκησης από τη Χώρα στον Λιμένα Βαθέως και έκτοτε η πόλη είναι η πρωτεύουσα του νησιού. Από τη δεκαετία του 1860 και μετά ο Λιμήν Βαθέως εξελίχθηκε οικιστικά και εκτός από διοικητικό κέντρο αναδείχθηκε στο πρώτο και μεγαλύτερο λιμάνι της Σάμου.

Μετά την ένωση της Σάμου με την Ελλάδα, ο Λιμήν Βαθέως συνέχισε να είναι η έδρα της διοικήσεως όχι μόνο του νησιού, αλλά και του νομού ολόκληρου. Στη δυτική έξοδο της πόλης είχαν αναπτυχθεί μικρές βυρσοδεψικές επιχειρήσεις που καταργήθηκαν στον επόμενο χρόνο, αλλά έδωσαν το όνομά τους στην παρακείμενη συνοικία, τα "Ταμπάκικα". Επίσης, μέχρι το 2ο παγκόσμιο πόλεμο αναπτύχθηκε αξιόλογη καπνοβιομηχανία και εμπόριο κρασιού. Αποτέλεσμα αυτής της οικονομικής δραστηριότητας υπήρξε η οικοδόμηση μεγάλων αποθηκών καπνού, καπνεργοστασίων και οιναποθηκών, ενώ από το 1934 λειτουργεί το εργοστάσιο οινοποιίας της Ενωσης Οινοποιητικών Συνεταιρισμών Σάμου (ΕΟΣΣ)⁴⁷.

Ο Δήμος Βαθέως, αρχικά ως Λιμήν Βαθέως, δημιουργήθηκε το 1918. Το ίδιο έτος, λίγους μήνες μετά, αναπτύχθηκε και η κοινότητα Βαθέως με έδρα τον οικισμό Βαθύ. Στα χρόνια που ακολούθησαν υπήρξαν αρκετές μεταβολές, έτσι με ανάλογα διατάγματα προσαρτήθηκαν και άλλοι οικισμοί στο Δήμο Λιμένος Βαθέως, ενώ το 1958 μετονομάστηκε πλέον σε Δήμος Σαμίων.

Η επόμενη σημαντική μεταρρύθμιση επήλθε με το πρόγραμμα Ι.Καποδίστρια, κατά το οποίο καταργήθηκε ο Δήμος Σαμίων και συνενώθηκε με τον πλέον ονομαζόμενο Δήμο Βαθέως. Επίσης, καταργήθηκαν οι μέχρι στιγμής υφιστάμενες κοινότητες και συνενώθηκαν με το δήμο. Ο δήμος αυτός λοιπόν, περιελάμβανε την πόλη της Σάμου, και τα χωριά Βαθύ, Παλαιόκαστρο, Κοκκάρι, Βουρλιώτες, Άγιο Κωνσταντίνο, Άμπελο, Σταυρινήδες και Μανωλάτες.

Αναλυτικά, σύμφωνα με τα στοιχεία της Ε.Ε.Τ.Α.Α., οι μεταβολές που υπέστη ο Δήμος Βαθέως του Ν. Σάμου παρουσιάζονται στον ακόλουθο πίνακα:

ΠΙΝΑΚΑΣ 14: Μεταβολές του Δήμου Βαθέως του Ν. Σάμου

Δ. Λιμένος Βαθέως Ν. Σάμου

ΦΕΚ 98Α – 05/05/1918 : Σύσταση του Δήμου με έδρα τον οικισμό Λιμήν Βαθέως

ΦΕΚ – 16/10/1940 : Αναγνώριση του οικισμού Κότσικας και προσάρτησή του στο Δήμο

46 "Η Χώρα της Σάμου, 1572-2009", Σ. Πλούταρχος, εκδ. Image, Σάμος 2009

47 <http://www.vathi.gr/dhmodiam/vathi.html>

ΦΕΚ – 16/10/1940 : Αναγνώριση του οικισμού Αγία Παρασκευή και προσάρτησή του στο Δήμο

ΦΕΚ – 07/04/1951 : Ο οικισμός Κότσικας καταργείται

ΦΕΚ 84Α – 02/06/1958 : Ο οικισμός Λιμήν Βαθέως του Δήμου μετονομάζεται σε Σάμος

ΦΕΚ 84Α – 02/06/1958 : Ο Δήμος μετονομάζεται σε Δήμο Σαμίων

Δ. Σαμίων Ν. Σάμου

ΦΕΚ 84Α – 02/06/1958 : Ο Δήμος προήλθε από τη μετονομασία του Δήμου Λιμένος Βαθέως

ΦΕΚ – 19/03/1961 : Αναγνώριση του οικισμού Καλάμιον και προσάρτησή του στο Δήμο

ΦΕΚ – 05/04/1981 : Ο οικισμός Καλάμιον καταργείται

ΦΕΚ – 17/03/1991 : Αναγνώριση του οικισμού Γαλάζιο και προσάρτησή του στο Δήμο

ΦΕΚ – 17/03/1991 : Αναγνώριση του οικισμού Ασπροχόρτι και προσάρτησή του στο Δήμο

ΦΕΚ – 17/03/1991: Αναγνώριση του οικισμού Άγιος Νικόλαος και προσάρτησή του στο Δήμο

ΦΕΚ 244Α – 04/12/1997: Ο οικισμός Σάμος αποσπάται από το Δήμο και ορίζεται έδρα του Δήμου Βαθέως

Δ. Βαθέως Ν. Σάμου

ΦΕΚ 244Α – 04/12/1997 : Σύσταση του Δήμου με την απόσπαση του οικισμού Σάμος από το Δήμο Σαμίων και τον ορισμό του ως έδρα του Δήμου

Δ. Σαμίων Ν. Σάμου

ΦΕΚ 244Α – 04/12/1997 : Ο Δήμος καταργείται και συνηνοείται με το Δήμο Βαθέως

Δ. Βαθέως Ν. Σάμου

ΦΕΚ 244Α – 04/12/1997: Η Κοινότητα Βουρλιωτών καταργείται και συνηνοείται με το Δήμο

ΦΕΚ 244Α – 04/12/1997 : Η Κοινότητα Μανολατών καταργείται και συνηνοείται με το Δήμο

ΦΕΚ 244Α – 04/12/1997: Η Κοινότητα Σταυρινήδων καταργείται και συνηνοείται με το Δήμο

ΦΕΚ 244Α – 04/12/1997: Η Κοινότητα Βαθέως καταργείται και συνηνοείται με το Δήμο

ΦΕΚ 244Α – 04/12/1997: Ο Δήμος Σαμίων καταργείται και συνηνοείται με το Δήμο

ΦΕΚ 244Α – 04/12/1997: Η Κοινότητα Παλαιοκάστρου καταργείται και

συνενούται με το Δήμο

ΦΕΚ 244Α – 04/12/1997: Η Κοινότητα Κοκκαρίου καταργείται και συνενούται με το Δήμο

ΦΕΚ 244Α – 04/12/1997: Η Κοινότητα Αγίου Κωνσταντίνου καταργείται και συνενούται με το Δήμο

ΦΕΚ 244Α – 04/12/1997: Η Κοινότητα Αμπέλου καταργείται και συνενούται με το Δήμο

ΦΕΚ – 18/03/2001: Αναγνώριση του οικισμού Κουμαριώνας και προσάρτησή του στο Τοπικό Διαμέρισμα Βαθέως

ΦΕΚ – 18/03/2001 : Αναγνώριση του οικισμού Αργυρός και προσάρτησή του στο Τοπικό Διαμέρισμα Παλαιοκάστρου

ΦΕΚ – 18/03/2001: Αναγνώριση του οικισμού Αγία Τριάδα και προσάρτησή του στο Τοπικό Διαμέρισμα Βαθέως

ΦΕΚ – 18/03/2001: Αναγνώριση του οικισμού Μακρόνησο (νησίς) και προσάρτησή του στο Τοπικό Διαμέρισμα Σαμίων

ΦΕΚ – 18/03/2001: Αναγνώριση του οικισμού Κασονήσι (νησίς) και προσάρτησή του στο Τοπικό Διαμέρισμα Σαμίων

ΦΕΚ – 18/03/2001: Αναγνώριση του οικισμού Πρασονήσιο (νησίς) και προσάρτησή του στο Τοπικό Διαμέρισμα Σαμίων

ΦΕΚ – 18/03/2001: Αναγνώριση του οικισμού Διαπόρτι (νησίς) και προσάρτησή του στο Τοπικό Διαμέρισμα Σαμίων

ΦΕΚ – 18/03/2001: Αναγνώριση του οικισμού Στρογγυλό (νησίς) και προσάρτησή του στο Τοπικό Διαμέρισμα Σαμίων

ΦΕΚ – 18/03/2001: Αναγνώριση του οικισμού Πεταλίδες και προσάρτησή του στο Τοπικό Διαμέρισμα Αμπέλου

ΦΕΚ – 18/03/2001 : Αναγνώριση του οικισμού Μαργαρίτες και προσάρτησή του στο Τοπικό Διαμέρισμα Μανολατών

Πηγή : <http://www.eetaa.gr>

Επίσης, ως προς τα πληθυσμιακά στοιχεία, αξίζει να σημειωθεί ότι στην απογραφή του 1991 ο Δήμος Βαθέως είχε 11597 κατοίκους ενώ σύμφωνα με την απογραφή 2001 της ΕΣΥΕ ο πραγματικός πληθυσμός του Δήμου Βαθέως ανέρχεται σε 12384. Η μεταβολή μεταξύ των απογραφών 1991-2001 ανέρχεται στο 6,35%, ένα ποσοστό με θετικές προοπτικές για το μέλλον του Δήμου.

ΠΙΝΑΚΑΣ 15: Δημογραφική κατάσταση Δήμου Σάμου

	Πληθυσμός	Μοναδιαία Μεταβολή 1991-2001	% Μεταβολή 1991-2001
Πληθυσμός απογραφής (1991)	11597	+787	6,35%
Πληθυσμός απογραφής (2001)	12384		

Πηγή: Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδας, <http://www.statistics.gr>

4.3 Η ΠΟΡΕΙΑ ΤΟΥ ΩΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟΣ ΔΗΜΟΣ

Κατά την καποδιστριακή διοίκηση, 1828-1830, η Σάμος, έδρα των Ανατολικών Σποράδων ήταν διαιρεμένη σε έξι τμήματα: "ανατολικοβόρειον" του Βαθέος, "ανατολικονότιον" της Χώρας, "μεσημβρινόν" του Πύργου-Παγώνδα, "βόρειον" των Βουρλιωτών- Αγίου Κωνσταντίνου, "βορειοδυτικόν" των Καρλοβασίων "δυτικονότιον" του Μαραθοκάμπου. Συνεπώς, η νέα διαίρεση σε δήμους έχει ιστορική σημασία, διότι συνδέει τη σύγχρονη πραγματικότητα με τις παλιότερες διοικητικές καταταμήσεις του νησιού⁴⁸.

Η σύγχρονη διαίρεση σε δήμους με το "σχέδιο Καποδίστριας" έλαβε υπόψη της τη γεωγραφική διαμόρφωση του νησιού, την πληθυσμιακή κατανομή στα τέσσερα τμήματα και τους προαναφερθέντες ιστορικούς λόγους. Οι νέοι δήμοι έχουν τα ονόματα των παλιών "τμημάτων", εκτός από το δήμο Πυθαγορείου που αντικατέστησε το "τμήμα Χώρας" και έδωσε το όνομα της έδρας του στην ευρύτερη περιοχή που περιλαμβάνει. Στην ηγεμονική διοικητική διαίρεση το σημερινό Πυθαγόρειο, πρώην Τηγάνι, ήταν αρχικά επίγειο της Χώρας, που εξελίχτηκε σε αξιόλογο λιμάνι από τα τέλη του 19ου και τις αρχές του 20ου αιώνα και αναπτύχθηκε ως τουριστικό κέντρο μετά το 2ο παγκόσμιο πόλεμο.

Ειδικότερα, η εφαρμογή του νόμου περί δήμων και κοινοτήτων στη Σάμο του "προγράμματος Ι. Καποδίστριας", όπως είναι γνωστό, είχε ως αποτέλεσμα να χωριστεί το νησί σε τέσσερα τμήματα και να σχηματισθούν αντίστοιχα τέσσερις δήμοι: Βαθέως, Πυθαγορείου στο ανατολικό μέρος και Μαραθοκάμπου, Καρλοβασίων στο δυτικό. Οι νέοι δήμοι μοιάζουν με τα τέσσερα τμήματα της Σάμου κατά τη διάρκεια της ηγεμονικής της διοίκησης (1834-1912). Τα τμήματα εκείνης της περιόδου ήταν: Βαθέος, Χώρας, Καρλοβασίων και Μαραθοκάμπου. Ενώ, για κάθε τμήμα εκλεγόταν ένα μέλος της Βουλής (τοπικής κυβέρνησης).

Ως προς το δήμο Βαθέος, αυτός περιλαμβάνει τη πρωτεύουσα του Νομού Σάμου, όπου

48 "Η Χώρα της Σάμου, 1572-2009", Σ. Πλούταρχος, εκδ. Image, Σάμος 2009

βρίσκεται και η δική του έδρα, και τα χωριά Βαθύ, Παλιόκαστρο, Κοκκάρι, Βουρλιώτες, Άγιο Κωνσταντίνο, Άμπελο, Σταυρινήδες και Μανωλάτες. Ο συνολικός πληθυσμός του δήμου σύμφωνα με την απογραφή του 2001 ήταν 12.384 κάτοικοι: Πόλη της Σάμου 6275 κάτοικοι, Άγιος Κωνσταντίνος 394, Άμπελος 375, Βαθύ 2875, Βουρλιώτες 602, Κοκκάρι 973, Μανωλάτες 137, Παλιόκαστρο 684 και Σταυρινίδες 69 κάτοικοι.

ΠΙΝΑΚΑΣ 16: Τοπικά και Δημοτικά Διαμερίσματα Δήμου Βαθέως

Τοπικά και Δημοτικά Διαμερίσματα Δήμου Βαθέως
1. Τοπικό Διαμέρισμα Σαμίων
2. Τοπικό Διαμέρισμα Αγίου Κωνσταντίνου
3. Τοπικό Διαμέρισμα Αμπέλου
4. Δημοτικό Διαμέρισμα Βαθέως
5. Τοπικό Διαμέρισμα Βουρλιωτών
6. Τοπικό Διαμέρισμα Κοκκαρίου
7. Τοπικό Διαμέρισμα Μανολατών
8. Τοπικό Διαμέρισμα Παλαιοκάστρου
9. Τοπικό Διαμέρισμα Σταυρινήδων

Πηγή: Επιχειρησιακό Πρόγραμμα του Δήμου Βαθέως Σάμου - Ιούλιος 2008, www.vathu.org

Επίσης, η σύσταση του Δήμου Βαθέως παρέμεινε όπως είχε και τον Ιούνιο του 2006 που έγινε η κύρωση του «Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων» Ν.3463/2006 και η αλλαγή του άρθρου 2 παρ. γ, που ανέφερε ότι Δήμοι είναι όσες Κοινότητες έχουν πληθυσμό άνω των τεσσάρων χιλιάδων κατοίκων κατά την τελευταία απογραφή, αφού ήδη με την εφαρμογή του «Καποδίστρια» το 1997 η Κοινότητα Βαθέως είχε καταργηθεί και συνενώθηκε με το Δήμο Βαθέως⁴⁹.

Σχετικά με το Δήμο Βαθέως, αξίζει ακόμη να αναφερθεί ότι υπήρξε ένας μεγάλος οργανισμός με περισσότερους από 100 εργαζόμενους, και περί τα έντεκα (11) εκατομμύρια ευρώ ετήσιο προϋπολογισμό. Ενώ, ενδεικτικά, οι δραστηριότητες του συγκεκριμένου Δήμου μέχρι την εφαρμογή του προγράμματος Καποδίστρια επικεντρώνονταν στα παρακάτω⁵⁰:

49 <http://www.eetaa.gr:8080/kodikas/contents.jsp?part=1> Ε.Ε.Τ.Α.Α, Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων Ν.3463/2006 (ΦΕΚ Α114/30.06.2006)

50 Επιχειρησιακό Πρόγραμμα του Δήμου Βαθέως Σάμου - Ιούλιος 2008, www.vathu.org

1. Διαχείριση Δημοτολογίου και Μητρώων
2. Εκτέλεση Μεγάλων Τεχνικών έργων όπως αστικές αναπλάσεις, δρόμοι, κτίρια, κ.α.
3. Συντήρηση Υφιστάμενων Κτιρίων και Δημοτικών Υποδομών
4. Φωταγωγή δρόμων, πλατειών και πεζοδρόμων
5. Πολεοδομικός Σχεδιασμός, Έλεγχος και επέκταση της πόλης
6. Ύδρευση , αποχέτευση και βιολογικό καθαρισμό λυμάτων.
7. Μελέτη και ρύθμιση της κυκλοφορίας και στάθμευσης οχημάτων
8. Έλεγχος της κυκλοφορία και της προστασία της ασφάλειας των Δημοτών
9. Εκμετάλλευση Δημοτικών Ακινήτων, οικοπέδων και Χώρων Αναψυχής
10. Αποκομιδή και αποθήκευση απορριμμάτων στον νέο ΧΥΤΑ
11. Ανακύκλωση απορριμμάτων (ηλεκτρικών συσκευών)
12. Καθαρισμός ελεύθερων χώρων και αστικού πρασίνου
13. Διαχείριση Ελεύθερων Χώρων, πεζοδρομίων, πεζόδρομων και πρασίνου
14. Διαχείριση Παιδικών Χαρών και Δημοτικών χώρων αναψυχής
16. Διαχείριση Παιδικών και Βρεφονηπιακών Σταθμών
17. Διαχείριση ΚΑΠΗ και κοινωνικών προγραμμάτων προστασίας και βοήθειας τρίτης ηλικίας.
18. Διαχείριση Προγραμμάτων κοινωνικής πρόνοιας ευπαθών ομάδων, οικονομικά ασθενών ή προβληματικών οικογενειών.
19. Διαχείριση και συντήρηση όλων των σχολικών μονάδων του Δήμου
20. Διαχείριση και συντήρηση Αθλητικών εγκαταστάσεων
21. Εκτέλεση και διαχείριση Πολιτιστικών , αθλητικών και κοινωνικών εκδηλώσεων (π.χ. Γιορτές Σαμιώτικου Κρασιού κ.α.). Στολισμός της πόλης όταν απαιτείται.

23. Εκπαίδευση και κατάρτιση ανέργων και ευπαθών ομάδων καθώς και επαγγελματιών της πόλης
24. Δράσεις διαχείρισης και μείωσης της ανεργίας
25. Διαχείριση Ακτών και Παραλιών
26. Τουριστική Προβολή του Δήμου
27. Διαχείριση Δημοσίων Σχέσεων της Πόλης με άλλους φορείς του εσωτερικού και εξωτερικού
28. Εκτέλεση υπηρεσιών όπως γάμοι, ονοματοδοσία οδών, δημιουργία μνημείων κ.α.
29. Διαχείριση Παιδικής Βιβλιοθήκης
30. Διαχείριση Δημοτικού Ωδείου και Μουσικής παιδείας
31. Υποστήριξη αθλητικών, πολιτιστικών και κοινωνικών συλλόγων.

Τέλος, σύμφωνα με τα στοιχεία του επιχειρησιακού προγράμματος του Δήμου Βαθέως, μέχρι και το έτος 2008 παρουσιάστηκαν αρκετές δυσλειτουργίες στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης που εμπόδιζαν την αξιοποίηση των διαθέσιμων πλεονεκτημάτων του προς όφελος των πολιτών. Τα στοιχεία αυτά θα παρουσιαστούν εκτενέστερα στον επόμενο πίνακα.

ΠΙΝΑΚΑΣ 17: Πλεονεκτήματα-Μειονεκτήματα ΟΤΑ Δήμου Βαθέως Σάμου (Σχέδιο Καποδίστριας)

ΜΕΙΟΝΕΚΤΗΜΑΤΑ	ΠΛΕΟΝΕΚΤΗΜΑΤΑ
<ol style="list-style-type: none"> 1. Αυξημένη Πολυπλοκότητα λόγω αλληλοεπικαλύψεων ή συγκεχυμένων αρμοδιοτήτων των διευθύνσεων/τμημάτων και Νομικών προσώπων 2. Έλλειψη κατάλληλου μηχανισμού παρακολούθησης διαδικασιών και απόδοσης προσώπων και ενεργειών 3. Έλλειψη στοχοθεσίας και αξιολόγησης του προσωπικού 4. Μη ικανοποιητικός αριθμός έμπειρου στελεχιακού δυναμικού σε διοικητικές θέσεις υψηλής ευθύνης 5. Έλλειψη οργανωσιακής κουλτούρας προγραμματισμού, σχεδιασμού και συνεχούς βελτίωσης στα διοικητικά στελέχη 6. Ασαφής διαχωρισμός διοικητικών και πολιτικών ευθυνών και πεδίων δράσης και αρμοδιοτήτων 7. Ελλιπής υλικοτεχνική υποδομή σε θέματα επικοινωνίας, τεχνολογίας και συντήρησης υποδομών 8. Προσλήψεις υπό καθεστώς γραφειοκρατικών διαδικασιών 9. Διοικητικός και οικονομικός έλεγχος (από περιφέρεια και ελεγκτικό συνέδριο) έντονα γραφειοκρατικός με την τάση να υπεισέρχεται στη σκοπιμότητα και όχι μόνο στην νομιμότητα των αποφάσεων 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Έμπειρο ανθρώπινο δυναμικό (αν και πολλές φορές όχι σε θέσεις ουσιαστικής ευθύνης) 2. Καλά εξοπλισμένη υπηρεσία καθαριότητας και πρασίνου 3. Ευρεία δραστηριότητα και πολύ μεγάλο εύρος παρεχόμενων υπηρεσιών 4. Πολλές δράσεις πολιτιστικού περιεχομένου και παιδείας (π.χ. Γιορτές Σαμιώτικου Κρασιού, φεστιβάλ κ.α.) 5. Καλή οικονομική εικόνα 6. Σημαντική μη αξιοποιημένη Ακίνητη περιουσία που μπορεί να δώσει οικονομική πνοή στον οργανισμό.

Πηγή: Επιχειρησιακό Πρόγραμμα του Δήμου Βαθέως Σάμου - Ιούλιος 2008, www.vathu.org

5

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5 : Ο ΝΕΟΣ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΙΚΟΣ ΔΗΜΟΣ ΣΑΜΟΥ

5.1 ΝΕΑ ΧΩΡΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΙΑΣΤΑΣΗ

Η νέα αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοικήσεως που εισήχθη με το Καλλικράτη, ήταν λογικό να επηρεάσει και τη διοικητική δομή του Νομού Σάμου. Έτσι λοιπόν, οι 8 δήμοι που υπήρχαν από το Καποδιστριακό πρόγραμμα συνενώνονται σε 3, σύμφωνα με την αρχή «ένα νησί ένας Δήμος». Για το Νομό Σάμου λοιπόν, οι δήμοι που δημιουργήθηκαν μετά τις συνενώσεις είναι οι εξής:

- 1. Δήμος Σάμου** με έδρα το Βαθύ και ιστορική έδρα το Πυθαγόρειο αποτελούμενος από τους δήμους α. Βαθέος β. Καρλοβασίων γ. Μαραθοκάμπου και δ. Πυθαγορείου, οι οποίοι καταργούνται.
- 2. Δήμος Ικαρίας** με έδρα τον Άγιο Κήρυκο αποτελούμενος από τους δήμους α. Αγίου Κηρύκου β. Ευδήλου και γ. Ραχών, οι οποίοι καταργούνται.
- 3. Στον δήμο Φούρνων Κορσεών** δεν επέρχεται καμία μεταβολή

ΠΙΚΑΝΑΣ 18 : Νέοι δήμοι Καλλικράτη για το Ν. Σάμου

ΣΑΜΟΥ			
ΔΗΜΟΣ	ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ	ΟΤΑ ΕΔΡΑ	ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΔΡΑ
Σάμου	34.000	4 Βαθύ	Πυθαγόρειο
Ικαρίας	8.354	3 Άγιος Κήρυκος	
Φούρνων Κορσεών	1.487	1 Φούρνοι	
Άθροισμα	43.841	8	

Πηγή : Ε.Ε.Τ.Α.Α , Πρόγραμμα Καλλικράτης: Σύσταση-συγκρότηση Δήμων, Περιφερειών και Αποκεντρωμένων Διοικήσεων⁵¹

Αναλυτικά, οι αλλαγές που πραγματοποιήθηκαν σε κάθε Καποδιστριακό δήμο έχουν ως εξής⁵²:

- Ο Δήμος **Πυθαγορείου** ενώνεται με τους Δήμους Μαραθοκάμπου, Βαθέως και Καρλοβασίων για τη δημιουργία του Δήμου Σάμου με έδρα τη Σάμο και ιστορική έδρα το

⁵¹ www.eetaa.gr/kallikratis/.../Systash_Dhmwn_Perifereiwn.pdf

⁵² <http://www.okxe.gr/kallikra/Default.aspx>

Πυθαγόρειο. Η έκταση του νέου Δήμου είναι 477.62 τ.χλμ και ο πληθυσμός του 33814 κάτοικοι σύμφωνα με την απογραφή της ΕΣΥΕ του 2001.

- Ο Δήμος **Βαθέως** ενώνεται με τους Δήμους Μαραθοκάμπου, Πυθαγορείου και Καρλοβασίων για τη δημιουργία του Δήμου Σάμου με έδρα τη Σάμο και ιστορική έδρα το Πυθαγόρειο. Η έκταση του νέου Δήμου είναι 477.62 τ.χλμ και ο πληθυσμός του 33814 κάτοικοι σύμφωνα με την απογραφή της ΕΣΥΕ του 2001.
- Ο Δήμος **Καρλοβασίων** ενώνεται με τους Δήμους Μαραθοκάμπου, Βαθέως και Πυθαγορείου για τη δημιουργία του Δήμου Σάμου με έδρα τη Σάμο και ιστορική έδρα το Πυθαγόρειο. Η έκταση του νέου Δήμου είναι 477.62 τ.χλμ και ο πληθυσμός του 33814 κάτοικοι σύμφωνα με την απογραφή της ΕΣΥΕ του 2001
- Ο Δήμος **Μαραθοκάμπου** ενώνεται με τους Δήμους Βαθέως, Πυθαγορείου και Καρλοβασίων για τη δημιουργία του Δήμου Σάμου με έδρα τη Σάμο και ιστορική έδρα το Πυθαγόρειο. Η έκταση του νέου Δήμου είναι 477.62 τ.χλμ και ο πληθυσμός του 33814 κάτοικοι σύμφωνα με την απογραφή της ΕΣΥΕ του 2001.
- Ο Δήμος **Ραχών** ενώνεται με τους Δήμους Ευδήλου και Αγίου Κηρύκου για τη δημιουργία του Δήμου Ικαρίας με έδρα τον Άγιο Κύρηκο. Η έκταση του νέου Δήμου είναι 254.41 τ.χλμ και ο πληθυσμός του 8312 κάτοικοι σύμφωνα με την απογραφή της ΕΣΥΕ του 2001.
- Ο Δήμος **Αγίου Κηρύκου** ενώνεται με τους Δήμους Ραχών και Ευδήλου για τη δημιουργία του Δήμου Ικαρίας με έδρα τον Άγιο Κύρηκο. Η έκταση του νέου Δήμου είναι 254.41 τ.χλμ και ο πληθυσμός του 8312 κάτοικοι σύμφωνα με την απογραφή της ΕΣΥΕ του 2001.
- Ο Δήμος **Ευδήλου** ενώνεται με τους Δήμους Ραχών και Αγίου Κηρύκου για τη δημιουργία του Δήμου Ικαρίας με έδρα τον Άγιο Κύρηκο. Η έκταση του νέου Δήμου είναι 254.41 τ.χλμ και ο πληθυσμός του 8312 κάτοικοι σύμφωνα με την απογραφή της ΕΣΥΕ του 2001

Ενώ τέλος, ο Δήμος **Φούρνων** παραμένει ως έχει.

Επομένως, ο Νομός Σάμου διαμορφώνεται όπως παρουσιάζεται στην παρακάτω εικόνα.

Εικόνα 5: Σύσταση Δήμων του Ν. Σάμου με βάση το Καλλικράτη

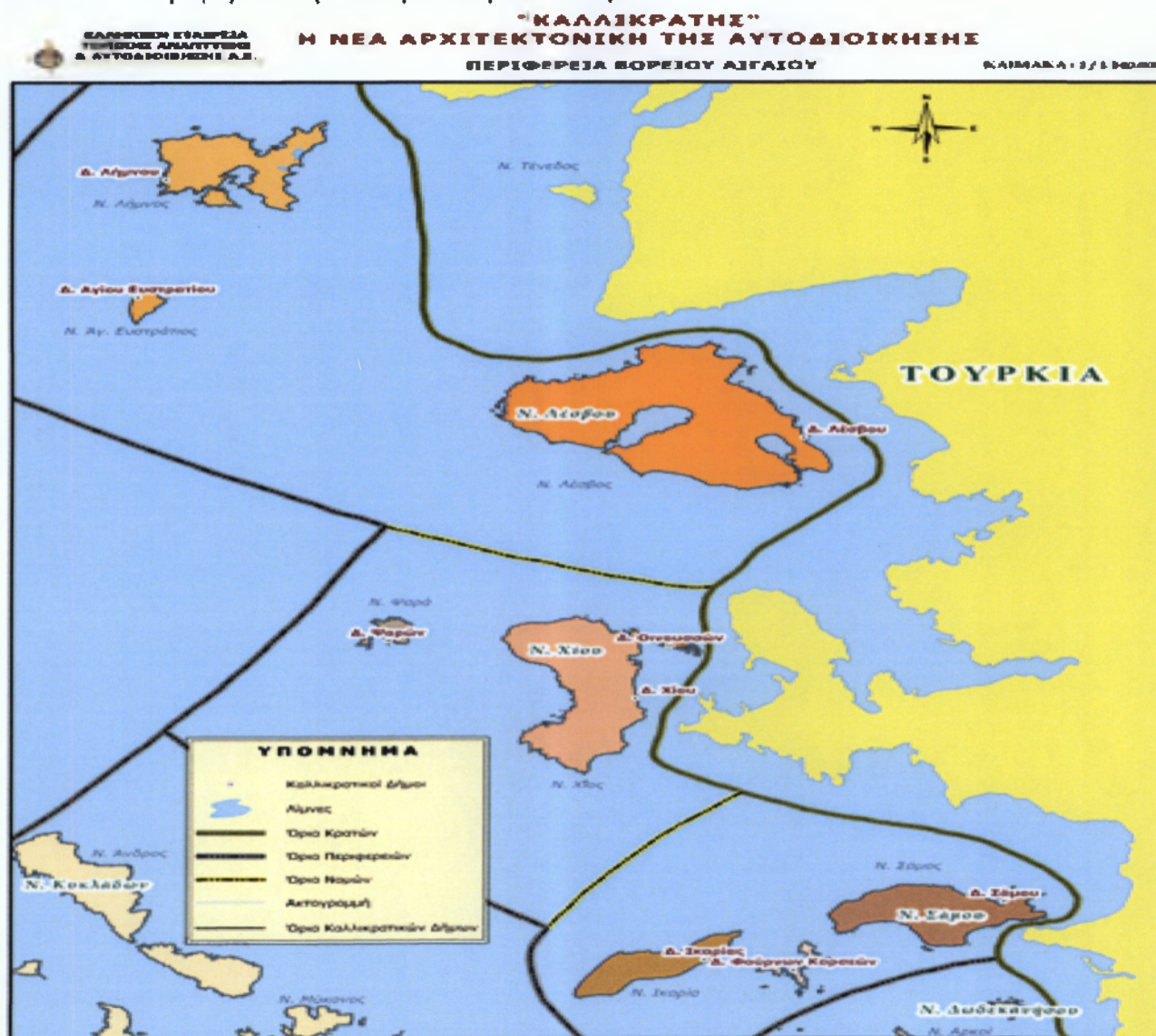


Πηγή: Πρόγραμμα Καλλικράτης, Σύσταση-Συγκρότηση Δήμων, Περιφερειών και Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, Υπουργείο Εσωτερικών-Αποκέντρωσης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Εθνικό Τυπογραφείο

Εκτός από τις αλλαγές που υπήρξαν στους δήμους, από την 01/01/2011, καταργήθηκαν και οι Καποδιστριακές νομαρχίες που αποτελούσαν τους δευτεροβάθμιους Ο.Τ.Α. Οι Περιφέρειες διαδραματίζουν πλέον αυτό το ρόλο, διατηρώντας όμως και τα γεωγραφικά τους όρια. Η Σάμος ανήκει στη Περιφέρεια Βορείου Αιγαίου, μαζί με τους νομούς Λέσβου και Χίου, και έχει δικαίωμα εκλογής Αντιπεριφερειάρχη Σάμου για την επίλυση τοπικών υποθέσεων του Νομού. Ακόμη, συγκροτούνται η περιφερειακή ενότητα Σάμου που περιλαμβάνει το δήμο Σάμου και την περιφερειακή ενότητα Ικαρίας που περιλαμβάνει τους Δήμους Ικαρίας και Φούρνων⁵³.

Από την άλλη, το πρόγραμμα Καλλικράτης προέβλεπε και τη σύσταση Αποκεντρωμένων Διοικήσεων. Έτσι, ο Ν. Σάμου υπάγεται στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αιγαίου με έδρα τον Πειραιά.

Εικόνα 6: Περιφερειακή ενότητα Βορείου Αιγαίου



Πηγή: Πρόγραμμα Καλλικράτης, Σύσταση-Συγκρότηση Δήμων, Περιφερειών και

53 Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης" Ν. 3852/2010

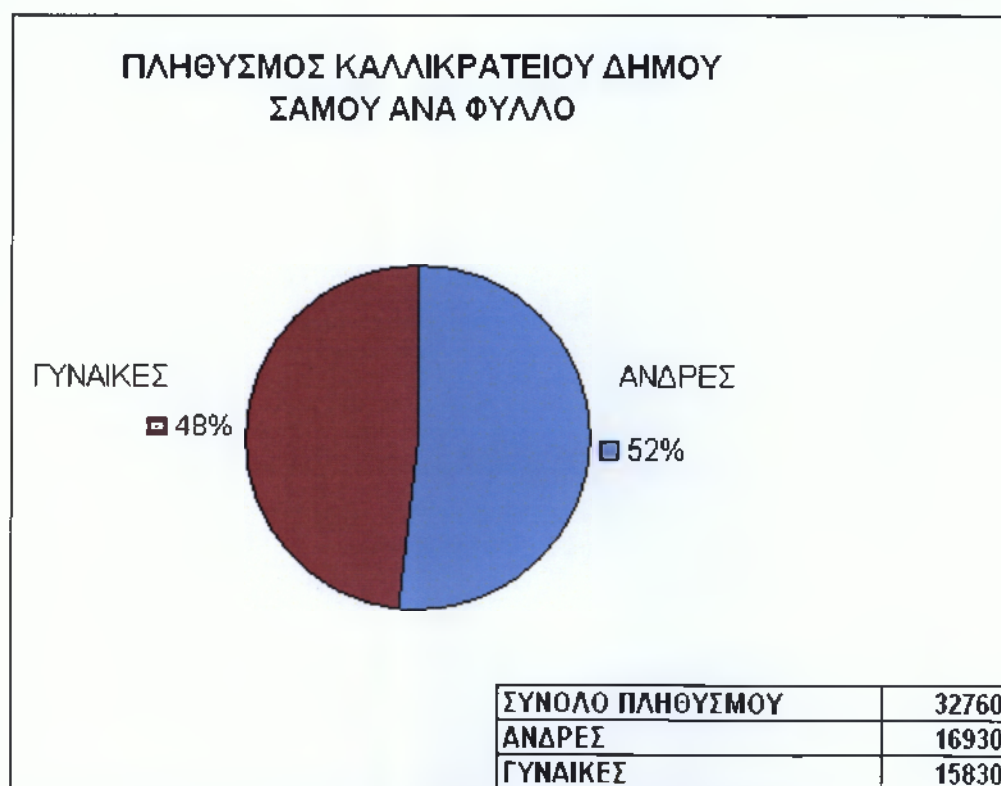
5.2. Η ΔΗΜΟΓΡΑΦΙΚΗ ΣΥΝΘΕΣΗ ΤΟΥ ΝΕΟΥ ΔΗΜΟΥ ΚΑΙ Η ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΤΗΣ ΜΕ ΤΗΝ ΠΑΛΙΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΟΜΗ

ΠΙΝΑΚΑΣ 19: Βασικά χαρακτηριστικά Καλλικράτειου Δήμου Σάμου

ΒΑΣΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ	
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ	Βορείου Αιγαίου
ΝΟΜΟΣ	Σάμου
ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ	33.814 (απογραφή 2001)
ΕΚΤΑΣΗ(στρέμματα)	477.620,00
ΔΗΜΟΤΙΚΕΣ ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ	8
ΤΟΠΙΚΕΣ ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ	29

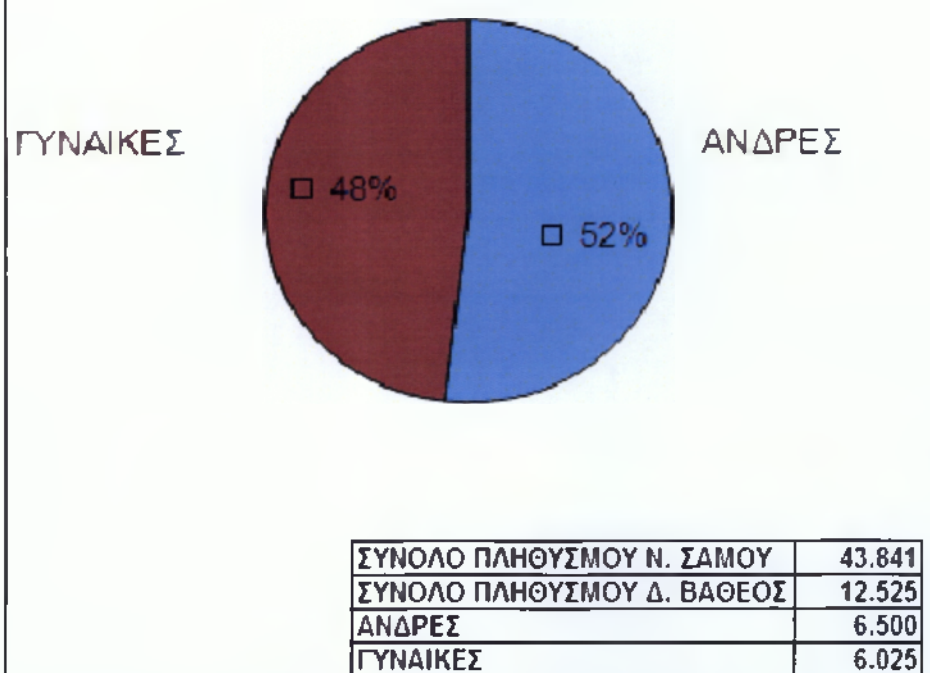
Πηγή: www.vathi.org

ΣΧΕΔΙΑΓΡΑΜΜΑ: ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ ΔΗΜΟΥ ΣΑΜΟΥ ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΦΥΛΛΟ



Πηγή: Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδας, <http://www.statistics.gr>

**ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟΥ ΔΗΜΟΥ
ΒΑΘΕΟΣ ΣΑΜΟΥ ΑΝΑ ΦΥΛΛΟ**

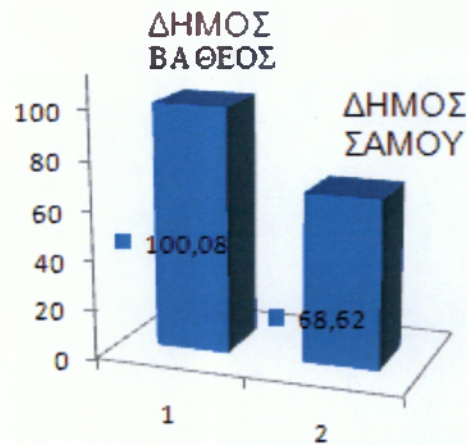


Πηγή : Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδας, <http://www.statistics.gr>

**ΣΧΕΔΙΑΓΡΑΜΜΑ ΠΥΚΝΟΤΗΤΑΣ ΠΛΗΘΥΣΜΟΥ
ΔΗΜΟΥ ΒΑΘΕΟΣ (ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑ)-ΔΗΜΟΥ ΣΑΜΟΥ(ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ)**

Συγκρίνοντας τα παραπάνω σχεδιάγραμματα που αναφέρονται στην πυκνότητα του πληθυσμού του Δήμου Βαθέως(ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ) και του Δήμου Σάμου (ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ) ως προς το Φύλο καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι οι άνδρες είναι περισσότεροι έναντι των γυναικών κατά 475 άτομα σε σύνολο πληθυσμού (43.841ατόμων)του Νομού Σάμου και σε σύνολο πληθυσμού (12.525 ατόμων) του Δήμου Βαθέως.

ΠΥΚΝΟΤΗΤΑ ΠΛΗΘΥΣΜΟΥ (ΑΝΑ ΤΧΜ)



Πηγή : Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδας, <http://www.statistics.gr>

5.3 ΟΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΚΑΙ ΟΙ ΤΕΧΝΙΚΕΣ ΥΠΟΔΟΜΕΣ ΤΟΥ ΝΕΟΥ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΕΙΟΥ ΔΗΜΟΥ

ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΥΠΟΔΟΜΕΣ	
Παιδικοί Σταθμοί	3
Φιλοξενούμενα Παιδιά	135
Προσωπικό	
Διοικητικό Προσωπικό	7
Εκπαιδευτικό Προσωπικό	1
Βοηθητικό Προσωπικό	7
Αθλητικές Εγκαταστάσεις	
Κλειστά Γυμναστήρια	1
Κολυμβητήρια	0
Αθλούμενοι	2000
Προσωπικό	
Διοικητικό Προσωπικό	2
Εκπαιδευτικό Προσωπικό	1
Σχολικές Μονάδες	21
Αίθουσες Σχολικών Μονάδων	109
Λειτουργούντα Τμήματα	109
Μαθητές Α' θμιας Εκπαίδευσης	772
Μαθητές Β' θμιας Εκπαίδευσης	1170

Πηγή: www.vathi.org

5.4 ΤΑ ΝΕΑ ΑΙΡΕΤΑ ΟΡΓΑΝΑ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ ΣΑΜΟΥ ΚΑΙ Η ΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ ΤΩΝ ΝΕΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ

ΔΗΜΑΡΧΟΣ

ΘΑΝΟΣ Δ. ΣΤΥΛΙΑΝΟΣ

ΑΝΤΙΔΗΜΑΡΧΟΙ

ΚΑΡΛΟΒΑΣΙΤΗΣ ΕΥΑΓΓΕΛΟΣ (Υπεύθυνος στον τομέα της παιδείας, και του πολιτισμού).

ΚΟΖΩΝΗΣ ΑΝΑΣΤΑΣΙΟΣ (Υπεύθυνος στον τομέα κοινωνικής προστασίας και ισότητας των φύλων).

ΛΥΚΟΣ ΝΙΚΟΛΑΟΣ (Υπεύθυνος στον τομέα Τουριστικής Ανάπτυξης και προβολής του πολιτισμού)

ΠΑΡΙΑΝΟΥ ΠΕΤΡΟΣ Υπεύθυνος στον τομέα της καθαριότητας, της διαχείρισης των αποβλήτων και του περιβάλλοντος).

ΣΤΑΝΤΖΟΣ ΓΕΩΡΓΙΟΣ Υπεύθυνος στον οικονομικό τομέα, οργάνωσης και πληροφορικής).

ΠΡΟΕΔΡΟΣ ΔΗΜΟΤΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

ΖΑΧΑΡΗΣ ΝΙΚΟΛΑΟΣ

ΔΗΜΟΤΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

1. ΑΜΥΡΣΩΝΗΣ ΚΩΝ//ΝΟΣ	Μέλος	17. ΜΑΤΘΑΙΟΥ ΕΜΜΑΝΟΥΗΛ	Μέλος
2. ΒΟΓΙΑΤΖΗΣ ΙΩΑΝΝΗΣ	Μέλος	18. ΜΑΥΡΑΤΖΩΤΗΣ ΔΗΜΗΤΡΙΟΣ	Μέλος
3. ΒΑΛΚΑΜΛΗΣ ΒΑΣΙΛΕΙΟΣ	Μέλος	19. ΜΑΥΡΕΛΟΣ ΕΜΜΑΝΟΥΗΛ	Μέλος
4. ΓΕΩΡΓΙΟΥ ΝΙΚΟΛΑΟΣ	Γραμματέας Δ.Σ.	20. ΜΕΣΣΗΝΗΣ ΓΕΩΡΓΙΟΣ	Μέλος
5. ΖΑΧΑΡΗΣ ΝΙΚΟΛΑΟΣ	Πρόεδρος Δ.Σ.	21. ΜΗΛΙΓΚΟΣ ΔΗΜΗΤΡΙΟΣ	Μέλος
6. ΚΑΡΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ ΖΑΦΕΙΡΗΣ	Μέλος	22. ΠΑΝΟΥΡΑΚΗΣ ΒΑΣΙΛΕΙΟΣ	Μέλος
7. ΚΑΡΑΜΑΝΩΛΗΣ ΜΙΛΤΙΑΔΗΣ	Μέλος	23. ΠΑΠΑΚΟΣΜΑΣ ΧΡΗΣΤΟΣ	Μέλος
8. ΚΑΡΑΜΙΧΑΛΗΣ ΠΟΛΥΚΡΑΤΗΣ	Μέλος	24. ΠΑΡΙΑΝΟΠΟΥΛΟΣ ΠΑΝΑΓΙΩΤΗΣ	Μέλος
9. ΚΑΡΛΟΒΑΣΙΤΗΣ ΕΥΑΓΓΕΛΟΣ	Αντιδήμαρχος	25. ΠΑΡΙΑΝΟΥ ΠΕΤΡΟΣ	Αντιδήμαρχος
10. ΚΑΤΡΑΚΑΖΟΣ ΝΙΚΟΛΑΟΣ	Μέλος	26. ΡΗΓΑΣ ΑΓΓΕΛΟΣ	Μέλος
11. ΚΟΖΩΝΗΣ ΑΝΑΣΤΑΣΙΟΣ	Αντιδήμαρχος	27. ΣΙΤΖΙΜΗΣ ΝΙΚΟΛΑΟΣ	Αντιπρόεδρος Δ.Σ.
12. ΚΤΙΣΤΟΥ ΧΑΤΖΗΣΤΑΥΡΙΝΟΥ-ΜΑΤΡΩΝΗ	Μέλος	28. ΣΤΑΝΤΖΟΣ ΓΕΩΡΓΙΟΣ	Αντιδήμαρχος
13. ΚΥΡΙΑΖΗΣ ΓΕΩΡΓΙΟΣ	Μέλος	29. ΣΤΑΣΙΝΗΣ ΣΤΑΜΑΤΙΟΣ	Μέλος
14. ΛΥΚΟΣ ΝΙΚΟΛΑΟΣ	Αντιδήμαρχος	30. ΤΡΙΑΝΤΑΦΥΛΛΟΥ ΝΙΚΟΛΑΟΣ	Μέλος
15. ΜΑΚΡΗΣ ΕΥΑΓΓΕΛΟΣ	Μέλος	31. ΤΡΙΤΣΙΝΙΩΤΗΣ ΔΗΜΗΤΡΙΟΣ	Μέλος
16. ΜΑΡΑΝΤΙΔΟΥ ΜΑΡΙΑ	Μέλος	32. ΧΑΤΖΗΛΑΓΟΣ ΤΙΜΟΛΕΩΝ	Μέλος
		33. ΛΥΜΠΕΡΗΣ ΠΑΝΑΓΙΩΤΗΣ	Μέλος

ΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ ΛΟΙΠΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ

Επιτροπές Δημοτικού Συμβουλίου που είναι είτε υποχρεωτικές, είτε προαιρετικές με εκτελεστικές και /ή γνωμοδοτικές αρμοδιότητες:

Α. Οικονομική Επιτροπή (πρώην Δημαρχιακή Επιτροπή): είναι το όργανο παρακολούθησης και ελέγχου της οικονομικής λειτουργίας του Δήμου, καθώς συντάσσει τον προϋπολογισμό και ελέγχει την υλοποίησή του, εγκρίνει δαπάνες, διενεργεί διαγωνισμούς, εισηγείται προς το Δημοτικό Συμβούλιο για σύναψη δανείων, αξιοποίηση της περιουσίας, επιβολή τελών κλπ).

Β. Επιτροπή Ποιότητας Ζωής υποχρεωτική για δήμους με περισσότερους από 10.000 κατοίκους με σημαντικές αρμοδιότητες σε θέματα όπως καθορισμού χώρων - λαϊκών αγορών - υπαίθριου εμπορίου, αδειοδοτήσεις καταστημάτων και επιχειρήσεων, ενώ έχει εισηγητικό ρόλο προς το Δημοτικό Συμβούλιο σε θέματα χωροταξικού, πολεοδομικού και περιβαλλοντικού χαρακτήρα.

Γ. Επιτροπή Τουριστικής Ανάπτυξης και Προβολής: συστήνεται υποχρεωτικά, ειδικά στους νησιωτικούς δήμους, για την επεξεργασία και εισήγηση στο Δημοτικό Συμβούλιο θεμάτων τουριστικής ανάπτυξης και προβολής του δήμου.

Δ. Συμβούλιο Ένταξης μεταναστών, το οποίο συγκροτείται και λειτουργεί ως γνωμοδοτικό όργανο σε κάθε δήμο, με απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου, για την ενίσχυση της ένταξης των μεταναστών στην τοπική κοινωνία.

Έργο του είναι η καταγραφή και η διερεύνηση προβλημάτων, τα οποία αντιμετωπίζουν οι μετανάστες, που κατοικούν μόνιμα στην Περιφέρεια του δήμου με στόχο την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής. Έργο των συμβουλίων ένταξης μεταναστών είναι η καταγραφή και η διερεύνηση προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες, που κατοικούν μόνιμα στην περιφέρεια του οικείου δήμου, ως προς την ένταξή τους στην τοπική κοινωνία, την επαφή τους με δημόσιες αρχές ή τη δημοτική αρχή, η υποβολή εισηγήσεων προς το δημοτικό συμβούλιο για την ανάπτυξη τοπικών δράσεων προώθησης της ομαλής κοινωνικής ένταξης των μεταναστών και, εν γένει, την επίλυση των προβλημάτων που αυτοί αντιμετωπίζουν, ιδίως μέσω της οργάνωσης συμβουλευτικών υπηρεσιών από τις δημοτικές υπηρεσίες, καθώς και τη διοργάνωση σε συνεργασία με τον οικείο δήμο εκδηλώσεων ευαισθητοποίησης και ενίσχυσης της κοινωνικής συνοχής του τοπικού πληθυσμού».

Ορίζει τον Πρόεδρο και τα μέλη του Συμβουλίου Ένταξης Μεταναστών του Δήμου Σάμου τους εξής:

1. Μακρής Ευάγγελος, δημ. Σύμβουλος, Πρόεδρος
2. Ρήγας Άγγελος, δημ. Σύμβουλος, μέλος
3. Μεσσήνης Γεώργιος, δημ. Σύμβουλος, μέλος
4. Μαυρατζώτης Δημήτριος, δημ. Σύμβουλος, μέλος
5. Βίτο Λάμπρος, μέλος
6. Μπιλιμπά Ευαγγελία, μέλος
7. Μπόγρης Εμμανουήλ, μέλος

8. Πασαγιάννης Κωνσταντίνος, μέλος
9. Σωτήρι Αρμπέν, μέλος
10. Τζαρντίνο Φάμπιο, μέλος
11. Χατζημιχάλη Αγγέλα, μέλος

Η απόφαση αυτή έλαβε αριθμό 42/2011 Απόσπασμα από το πρακτικό της 4^{ης} συνεδρίασης του δημοτικού συμβουλίου.

Ε. Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης (άρθρο 76 Ν.3852/2010)

Απόσπασμα από το πρακτικό της 4^{ης} συνεδρίασης του δημοτικού συμβουλίου. Η απόφαση αυτή έλαβε αριθμό 66/2011

. Στους δήμους με πληθυσμό μεγαλύτερο από δέκα χιλιάδες (10.000) κατοίκους συγκροτείται, με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, η οποία λαμβάνεται με πλειοψηφία των δύο τρίτων (2/3) των μελών του και εκδίδεται εντός δύο (2) μηνών από την εγκατάσταση των δημοτικών αρχών, δημοτική επιτροπή διαβούλευσης ως όργανο με συμβουλευτικές αρμοδιότητες. Η διάρκεια της θητείας της δημοτικής επιτροπής διαβούλευσης δεν υπερβαίνει τα δύομιση έτη. Δημοτική επιτροπή διαβούλευσης μπορεί να συγκροτηθεί και σε μικρότερους δήμους, με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου. Η δημοτική επιτροπή διαβούλευσης αποτελείται από εκπροσώπους των φορέων της τοπικής κοινωνίας, όπως:

- α) των τοπικών εμπορικών και επαγγελματικών συλλόγων και οργανώσεων
- β) των επιστημονικών συλλόγων και φορέων
- γ) των τοπικών οργανώσεων εργαζομένων και εργοδοτών
- δ) των εργαζομένων στο δήμο και τα νομικά του πρόσωπα
- ε) των ενώσεων και συλλόγων γονέων
- στ) των αθλητικών και πολιτιστικών συλλόγων και φορέων
- ζ) των εθελοντικών οργανώσεων και κινήσεων πολιτών
- η) άλλων οργανώσεων και φορέων της κοινωνίας των πολιτών
- θ) εκπρόσωποι των τοπικών συμβουλίων νέων και
- ι) δημότες

ΑΡΙΘΜ. ΑΠΟΦ: 12/2011

Απόσπασμα από το πρακτικό της 2ης συνεδρίασης του Δημοτικού Συμβουλίου

ΣΤ. ΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ ΣΥΝΤΟΝΙΣΤΙΚΟΥ ΤΟΠΙΚΟΥ ΟΡΓΑΝΟΥ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΔΗΜΟΥ ΣΑΜΟΥ. Έργο της:

1. Ο συντονισμός και η επίβλεψη του έργου της πολιτικής προστασίας για την πρόληψη, ετοιμότητα, αντιμετώπιση και αποκατάσταση των καταστροφών που συμβαίνουν στα διοικητικά τους όρια.
2. Η διατύπωση εισήγησης για το σχεδιασμό πολιτικής προστασίας της περιοχής τους, στο πλαίσιο του ετήσιου εθνικού σχεδιασμού και η εφαρμογή των προγραμμάτων, μέτρων και δράσεων που αφορούν την περιοχή τους στο πλαίσιο του εθνικού και περιφερειακού σχεδιασμού.
3. Η διάθεση και ο συντονισμός δράσης του απαραίτητου δυναμικού και μέσων για την πρόληψη, ετοιμότητα, αντιμετώπιση και αποκατάσταση των καταστροφών της περιφέρειάς τους.

Ένας Δήμος μπορεί να συστήνει (άρθρο 70) και άλλες θεματικές επιτροπές, όπως την Επιτροπή Ανάπτυξης και Απασχόλησης (με αρμοδιότητες στους τομείς της γεωργίας, κτηνοτροφίας, αλιείας, εμπορίου, απασχόλησης, κατάρτισης) και την Επιτροπή Κοινωνικών Υποθέσεων (με αρμοδιότητα την κοινωνική πρόνοια, που ως θέμα τοπικής πολιτικής ανήκει πλέον στους δήμους και τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας) για την κάλυψη όλων των βασικών αρμοδιοτήτων των Δήμων.

Οι επιτροπές αυτές στις οποίες συμμετέχουν δημοτικοί σύμβουλοι όλων των παρατάξεων, υπάλληλοι, εμπειρογνώμονες και εκπρόσωποι φορέων εξεργάζονται και εισηγούνται στο Δημοτικό Συμβούλιο θέματα αρμοδιότητάς τους.

ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΟΥ ΝΕΟΥ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΙΚΟΥ ΔΗΜΟΥ ΣΑΜΟΥ

Ο νέος Δήμος Σάμου που προήλθε από συνένωση καταργηθέντων ΟΤΑ, ήταν λογικό να υποστεί μεταβολές και στα διάφορα τμήματα και γραφεία που θα αποτελούνταν πλέον, αφού θα έπρεπε να ανταποκριθεί αποτελεσματικά σε όλες τις υπηρεσίες και σε όλα τα καίρια ζητήματα του νομού πλέον. Όπως παρακάτω εκτίθεται λοιπόν, σύμφωνα και με το Ν. 3852/2010 έχει τις εξής υπηρεσίες:

➤ Διεύθυνση Τεχνικών Υπηρεσιών και Περιβάλλοντος

1. Τμήμα Πολεοδομικών Εφαρμογών: έχει την ευθύνη σε ζητήματα πολεοδομικού σχεδιασμού και πολεοδομικών εφαρμογών, την εκτέλεση Τοπογραφικών εργασιών (μελέτες επέκτασης, πράξεις αναλογισμού, ρυμοτομικά σχέδια, τροποποιήσεις).
2. Τμήμα Τεχνικών Έργων: έχει την ευθύνη της μελέτης και εκτέλεσης έργων με αυτεπιστασία ή της επίβλεψης μελέτης / εκτέλεσης έργων που ανατίθενται σε τρίτους(όπως π.χ. έργα διαμόρφωσης υπαίθριων χώρων, επισκευής και συντήρησης δημοτικών κτιρίων και εγκαταστάσεων του Δήμου κ.τ.λ.).

3. Τμήμα Περιβάλλοντος: υπεύθυνο για θέματα προστασίας περιβάλλοντος, δημόσιας υγείας, χορήγησης αδειών καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος, διαχείρισης αποβλήτων, ύδρευσης/αποχέτευσης κ.α.
4. Γραφείο Διοικητικής και Λογιστικής Υποστήριξης: υπεύθυνο για θέματα γραμματειακής υποστήριξης, τεκμηρίωσης οικονομικών και τεχνικών στοιχείων των έργων, καθώς και σχεδιαστικών εργασιών.
5. Γραφείο κίνησης Οχημάτων: υπεύθυνο για θέματα συντονισμού και οργάνωσης για τη κίνηση των οχημάτων, μεταφοράς προσωπικού των διάφορων συνεδριών της Διεύθυνσης, καθώς και μεταφοράς απορριμμάτων.

➤ Διεύθυνση Διοικητικών και Οικονομικών Υπηρεσιών

1. Τμήμα Διοικητικών Υπηρεσιών: υπεύθυνο για θέματα δημοτολογίου, ληξιαρχείου, μητρώου αρένων, εκλογικών βιβλιαρίων, τμήματος αλλοδαπών (στη περιοχή Καρλοβάσου), γραφείου προσωπικού, ΚΕΠ, πρωτοκόλλου-αρχείου, κ.α.
2. Τμήμα Οικονομικών Υπηρεσιών: υπεύθυνο για θέματα προϋπολογισμών-απολογισμών-οικονομικής παρακολούθησης, διαχείρισης δαπανών και εσόδων, λειτουργιών μισθοδοσίας και ταμειακής υπηρεσίας.

➤ Αυτοτελή Γραφεία

1. Γραφείο Υποστήριξης Αιρετών Οργάνων: α) Γραμματειακή Υποστήριξης Δημάρχου και β) Γραμματεία Δημοτικού Συμβουλίου, Προέδρου Δ. Σ. Δημαρχιακής Επιτροπής, Αντιδημάρχων, Επιτροπών Δημοτικού Συμβουλίου, Τοπικών Συμβουλίων και γραφείου Δημοτικών συμβούλων.
2. Γραφείο Ειδικών Συνεργατών και Συμβούλων νομικής Υποστήριξης: α) Ιδιαίτερος Γραμματέας Δημάρχου, Σύμβουλοι - Ειδικοί Συνεργάτες, και β) Νομική Υποστήριξη
3. Αυτοτελές Γραφείο Προγραμματισμού, Οργάνωσης και Πληροφορικής υπεύθυνο για τη μηχανοργάνωση και τεκμηρίωση των στοιχείων του Δ. Σάμου.

Επιπλέον, από την Τρίτη 15 Μαρτίου 2011 ο Δήμος Σάμου ανταποκρινόμενος στις απαιτήσεις του προγράμματος «Καλλικράτη» ξεκίνησε και την εφαρμογή της διαδικασίας δημοσίευσης αποφάσεων και διοικητικών πράξεων που προβλέπει το πρόγραμμα «Διαύγεια» σύμφωνα με τον Νόμο 3861/2010 για την ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο.

5.5 ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΓΙΑ ΤΟ ΝΟΜΟ ΣΑΜΟΥ

Με τις διαδοχικές μεταρρυθμίσεις στην Τοπική Αυτοδιοίκηση (Προγράμματα «Καποδιστρίας» και «Καλλικράτης»), όπως και στην υπόλοιπη Ελλάδα, δεν άλλαξαν απλά τα γεωγραφικά όρια του Δήμου Σάμου. Το σημαντικότερο είναι ότι άλλαξαν οι ευθύνες και οι αρμοδιότητες των δημοτικών αρχών. Ωστόσο, καταγράφεται όχι μόνο μια ποσοτική αύξηση αρμοδιοτήτων, αλλά και ένα ποιοτικό άλμα από τη διαχείριση ορισμένων τοπικών υποθέσεων στη χάραξη του μέλλοντος του τόπου τους. Αυτό είναι ακόμη εντονότερο στα νησιά, όπου η μεταφορά αρμοδιοτήτων είναι μεγαλύτερη.

Η ουσιαστική εφαρμογή του Καλλικράτη στο Δήμο Σάμου ξεκίνησε από την αρχή του χρόνου. Σταδιακά λειτούργησαν όμως, το Τμήμα Προγραμματισμού, έπειτα η Τεχνική Υπηρεσία και μέχρι τέλος Μαρτίου και η Οικονομική Υπηρεσία. Ειδικότερα, οι υπάλληλοι του Δήμου Πυθαγορείου μετά τη συνένωση μεταφέρθηκαν στο Δήμο Σάμου, εκτός από ένα οικονομικό υπάλληλο και το ταμεία του συγκεκριμένου Δήμου που συνέχισαν τις υπηρεσίες τους όπου βρισκόταν. Από την άλλη, λόγω της μεγάλης απόστασης αλλά και του ορεινού χαρακτήρα του νησιού δεν μεταφέρθηκαν οι υπάλληλοι των Δήμων Καρλοβάσου και Μαραθοκάμπου. Ενώ, στο πρώην Δήμο Καρλοβάσου μεταφέρθηκε και το Τμήμα Αλλοδαπών όλου του νησιού.

Ακόμη, σύμφωνα με τις πληροφορίες του Δήμου Σάμου σχετικά με την συνένωση των τεσσάρων υφιστάμενων Δήμων του Νομού και τη μετάταξη υπαλλήλων, διαπιστώνονται τα εξής:

- Υπήρξε δυσκολία επικοινωνίας, καθώς κανείς δεν ήξερε τις θέσεις των μεταφερόμενων υπαλλήλων (ποιος υπάλληλος πήγαινε που).
- Δεν υπήρξε ξεκάθαρος καταμερισμός εργασίας, ώστε να γνωρίζει ο κάθε υπάλληλος για το ποια εργασία είναι υπεύθυνος.
- Δεν υπήρξε ξεκάθαρος προσδιορισμός αρμοδιοτήτων, ώστε να γνωρίζει ο κάθε υπάλληλος το εύρος των αρμοδιοτήτων του.
- Σε πολλές περιπτώσεις, ήταν απαραίτητη η αλλαγή αντικειμένου απασχόλησης των υπαλλήλων προκειμένου να καλυφθούν τα κενά του νέου μεγαλύτερου Δήμου.

Όπως διαφαίνεται λοιπόν, από την αρχή της εφαρμογής του νέου μεταρρυθμιστικού προγράμματος υπήρξαν αρκετά οργανωτικά και λειτουργικά προβλήματα. Εντούτοις, δεν εμπλουστεύθηκαν ούτε οι διαδικασίες σχετικές με τις υπηρεσίες του Δήμου και τις υπηρεσίες του αφορούν τους δημότες, πράγμα που δημιούργησε ακόμη μεγαλύτερη καθυστέρηση στη λειτουργία των διάφορων υπηρεσιών.

Επίσης, όπως αναφέρθηκε και στην ανάλυση του προγράμματος «Καλλικράτη», πρόκειται για ένα μεγαλεπήβολο σχέδιο που σίγουρα έχει θετικά αλλά και αρνητικά στοιχεία. Έτσι λοιπόν, και για το δήμο Σάμου το πρόγραμμα ήταν καθοριστικό για τη σύσταση νέων διοικητικών ομοιών, που σε κάποιους τομείς λειτούργησαν αποτελεσματικά ενώ σε άλλους πάλι όχι, ωξάνοντας τα προβλήματα του νομού.

Εν συνεχεία, παρουσιάζοντας κάποια θετικά αποτελέσματα του προγράμματος, θα μπορούσαμε να πούμε ότι το σχέδιο ανάπτυξης της νέας μεταρρύθμισης οδήγησε στην πραγματοποίηση ή ολοκλήρωση κάποιων βασικών οδικών έργων της περιοχής. Ο νέος συνενωμένος δήμος τη Σάμου με τις διευρυμένες αρμοδιότητες που του ανατέθηκαν, φαίνεται να ανταποκρίθηκε στις απαιτήσεις και στα καίρια ζητήματα διόρθωσης και επανασχεδιασμού οδικών δικτύων που θα διευκόλυνε τη κυκλοφοριακή κίνηση σε αρκετές περιοχές.

Έτσι λοιπόν, στο πλαίσιο αναβάθμισης της περιοχής έχει ξεκινήσει η κατασκευή περιφερειακού δρόμου Βαθέως και η διάνοιξη νέων εσωτερικών δρόμων για τη βελτίωση των κυκλοφοριακών προβλημάτων. Ακόμη, πολύ σημαντική είναι και η αναβάθμιση της εθνικής οδού Σάμου-Καρλοβάσου, που εδώ και χρόνια ήταν στα σχέδια της διοίκησης χωρίς όμως να υλοποιείται.

Επιπλέον, στα πλαίσια αναβάθμισης της ακτοποιοϊκής σύνδεσης των νησιωτικών περιοχών, όπως προβλεπόταν με τον Καλλικράτη, ήδη είναι υπό κατασκευή το νέο εμπορικό λιμάνι στη περιοχή Μαλαγάρι Βαθέως. Μέσω αυτού λοιπόν, επιδιώκεται η ποιοτική αναβάθμιση και η κυκλοφοριακή αποσυμφόρηση της παραλιακής ζώνης στη πρωτεύουσα της Σάμου. Ενώ, έχει πραγματοποιηθεί και ένα μέρος από το προσχεδιασμένο έργο στο παλαιό υδραγωγείο για την επίλυση προβλημάτων πλημμύρας που παρουσιάστηκαν κατά τη χειμερινή περίοδο στην παραλιακή περιοχή.

Εκτός των έργων που προαναφέρθηκαν και υλοποιήθηκαν στη προσπάθεια της διοίκηση να βελτιώσει την εικόνα του νησιού αλλά και τις συνθήκες ζωής των πολιτών της, σημαντική ήταν και η ολοκλήρωση της φοιτητικής εστίας στο Πανεπιστήμιο του Καρλοβάσου. Έτσι, θα είναι δυνατή η αναβάθμιση της πόλης και η προσέλκυση περισσότερων φοιτητών, ειδικότερα σε αυτή τη δύσκολη οικονομική περίοδο της χώρας που η επίλυση του προβλήματος διαμονής αποτελεί καθοριστικό παράγοντα για την εγγραφή φοιτητών στα εκπαιδευτικά ιδρύματα που δεν βρίσκονται στη περιοχή μόνιμης κατοικίας τους.

Από την άλλη πλευρά, λόγω της άμεσης εφαρμογής του προγράμματος Καλλικράτη και χωρίς την ύπαρξη ενός διαστήματος προσαρμογής, η Τοπική Αυτοδιοίκηση βρέθηκε ανέτοιμη για τόσες αλλαγές και αρμοδιότητες που της ανατέθηκαν. Μετά τις συνενώσεις λοιπόν, ο ένας και μοναδικός δήμος στη Σάμο θα έπρεπε να ανταπεξέλθει στις απαιτήσεις και τις προσδοκίες των πολιτών, επιλύοντας όλα τα τοπικά ζητήματα του νησιού. Αυτό σίγουρα δημιούργησε αρκετά προβλήματα.

Ως προς την υλοποίηση έργων υποδομής σχετικά με όσα αναφέρθηκαν, αξίζει να σημειωθεί ότι αυτά αποτελούν αναβάθμιση κυρίως των δύο μεγάλων πόλεων Βαθέως και Καρλοβάσου. Τα μικρότερα χωριά φαίνεται να μένουν στο περιθώριο και να μην πραγματοποιείται καμία προσπάθεια ανάδειξης και βελτίωσής τους.

Ενδεικτικά, όπως επεσήμανε ο πρόεδρος Κοντακαϊίκων στην τοπική Εφημερίδα Σαμιακός Τύπος, με την ύπαρξη του δήμου Καρλοβάσου ο Δήμαρχος επισκεπτόταν συχνά τη περιοχή και ημείωνε τις ελλείψεις και τα προβλήματα. Με τον ένα και μοναδικό δήμο όμως, αυτό δεν ήταν ριφικό και οι προσβάσεις των μικρών χωριών στο νεοσύστατο δήμο ήταν περιορισμένες⁵⁴. Τα τοπικά συμβούλια σίγουρα γνωρίζουν καλύτερα τη κατάσταση των χωριών, αλλά δεν έχουν τρονόμια στη λήψη αποφάσεων και την υλοποίηση προτάσεων για τις ανάγκες της περιοχής τους.

Επιπλέον, η δύσκολη οικονομική κατάσταση της Ελλάδας, ιδιαίτερα τον τελευταίο χρόνο, δημιουργεί ακόμα μεγαλύτερα προβλήματα. Η εξοικονόμηση χρημάτων, αν και συχνά χρειάζεται, σε καμιά περίπτωση δεν μπορεί να γίνεται εις βάρος της ποιότητας των δημόσιων υπηρεσιών. Με τον Καλλικράτη λοιπόν, αν και θεμελιώνεται ένα νέο πρότυπο οικονομικής διαχείρισης, το οποίο δημιουργεί μια νέα πραγματικότητα διαφάνειας και ευνομίας, οι ελλείψεις που δημιουργούνται είναι σημαντικές.

Ήδη, από την αρχή της εφαρμογής του πραγματοποιήθηκε συρρίκνωση των υπηρεσιών με πολλές απολύσεις και λήξεις συμβάσεων στο προσωπικό των δήμων, αλλά γενικότερα και των υπαλλήλων του δημοσίου. Κυρίως όμως, στη περίπτωση των τεσσάρων Καποδιστριακών δήμων που συγχωνεύτηκαν, αρκετοί υπάλληλοι κρίθηκαν ως πλεονάζον προσωπικό και έμειναν χωρίς δουλειά. Αυτό αυτομάτως οδήγησε σε μεγάλη αύξηση της ανεργίας.

Ακόμη, ένας βασικός παράγοντας που δημιουργεί τα περισσότερα προβλήματα στο πρόγραμμα του Καλλικράτη είναι η έλλειψη πόρων. Λόγω αυτού, οι αρμοδιότητες των δήμων δεν είναι δυνατόν να έρθουν εις πέρας και πολλές ανάγκες των πολιτών μένουν ανικανοποίητες. Για το λόγο αυτό, παρουσιάζονται στο τομέα της υγείας και αρκετές ελλείψεις προσωπικού αλλά και εξοπλισμού στο Γενικό Νοσοκομείο Σάμου, όπως και στο Κέντρο Υγείας Καρλοβάσου.

Ενώ τέλος, σημαντικό πρόβλημα αποτελεί και η σύνδεση του νησιού με την υπόλοιπη Ελλάδα, καθώς ο τομέας αυτός δεν έχει βελτιωθεί καθόλου τα τελευταία χρόνια, ούτε και μετά την εφαρμογή του Καλλικράτη. Ενδεικτικά, μέχρι στιγμής η Σάμος διαθέτει μία και μοναδική ακτοπλοϊκή σύνδεση με το λιμάνι του Πειραιά. Ωστόσο, στη σύνδεση αυτή εξυπηρετούνται πρώτα αρκετοί ενδιάμεσοι σταθμοί και μετά από αρκετές ώρες φτάνει στο τελευταίο λιμάνι του δρομολογίου, τη Σάμο.

Όπως δήλωσε και ο περιφερειάρχης Βορείου Αιγαίου, η βελτίωση της θαλάσσιας επικοινωνίας μεταξύ των νησιών είναι μία από τις προτεραιότητες του, καθώς και ο ίδιος καθημερινά διαπιστώνει ελλείψεις στην προσπάθειά του να φτάσει σε όλα τα νησιά της περιφέρειας⁵⁵. Βέβαια, σύμφωνα με τον Καλλικράτη οι μεταφορές στο νησιωτικό χώρο πρέπει να διασφαλίζουν την απευθείας σύνδεση των νησιών τόσο με τα μεγάλα αστικά κέντρα Πειραιάς, Θεσσαλονίκη, Πάτρα, Βόλος, Κρήτη), όσο και μεταξύ τους. Η σύνδεση αυτή όμως, δεν

πρέπει να εγκλωβιστεί στη λογική της διάκρισης των νησιών σε κομβικά και μη.

Επομένως, για την ανάπτυξη του τουρισμού αλλά και της περιοχής γενικότερα, απαιτείται ένα κωδικοποιημένο και αποτελεσματικό δίκτυο ακτοπλοϊκών και αεροπορικών συγκοινωνιών, μέσω σύγχρονων, ασφαλών και οικονομικά προσιτών μεταφορικών μέσων, που θα συνδέει το νησί με τον χρόνο με τακτικά δρομολόγια. Αυτό το βήμα σίγουρα θα τονώσει και την τοπική οικονομία.

55 <http://www.skai.gr/news/greece/article/161351/kallikratis-prokliseis-kai-provlimata/>

ΕΠΙΛΟΓΟΣ-ΣΥΝΟΛΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελεί έναν από τους θεμελιώδεις πυλώνες της δημοκρατικής λειτουργίας του κράτους, ως μορφή άσκησης άμεσης δημοκρατίας, με την υιοθέτηση διαδικασιών που προάγουν τη διαφάνεια και τη συμμετοχικότητα και διασφαλίζουν την αμεσότερη και ενεργότερη εμπλοκή του πολίτη στη συνδιαχείριση και συνδιαμόρφωση των τοπικών και περιφερειακών υποθέσεων.

Για να μπορέσει, επιτέλους, η Τοπική Αυτοδιοίκηση να καταστεί ένας ισχυρός θεσμός που να ανταποκρίνεται με επάρκεια στο σύγχρονο πολυσχιδή του ρόλο – κοινωνικό, οικονομικό/αναπτυξιακό, πολιτικό, πολιτιστικό – που αντανακλά τις σύνθετες ανάγκες μιας σύγχρονης, πολύπλοκης και πολυπολιτισμικής κοινωνίας, η μεταρρύθμιση αποτελεί μονόδρομο.

Επιπλέον, η δύσκολη οικονομική κατάσταση της Ελλάδας, ιδιαίτερα τον τελευταίο χρόνο, δημιουργεί ακόμα μεγαλύτερα προβλήματα. Η εξοικονόμηση χρημάτων, αν και συχνά χρειάζεται, σε καμιά περίπτωση δεν μπορεί να γίνεται εις βάρος της ποιότητας των δημόσιων υπηρεσιών. Με τον Καλλικράτη λοιπόν, αν και θεμελιώνεται ένα νέο πρότυπο οικονομικής διαχείρισης, το οποίο δημιουργεί μια νέα πραγματικότητα διαφάνειας και ευνομίας, οι ελλείψεις του δημιουργούνται είναι σημαντικές.

Με τον Καλλικράτη εξασφαλίζουμε στη σύγχρονη αυτοδιοίκηση τη συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων, την ενίσχυση του ρόλου και των δικαιωμάτων του πολίτη και ουσιαστικά της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης.

Είναι μια δομική αλλαγή που ενσωματώνει βασικές πολιτικές αξίες όπως τη διαφάνεια, την ευνομία, τη δημοκρατική αποκέντρωση, τη λογοδοσία και τη συμμετοχή.

Είναι η πρώτη φορά που υπάρχουν συγκεκριμένα χρονοδιαγράμματα που ήδη εφαρμόζονται με στοχευμένο χαρακτήρα που συναποτελούν τον οδικό χάρτη εφαρμογής του Καλλικράτη.

Το όνομα του αρχιτέκτονα του Παρθενώνα σηματοδοτεί την προσπάθεια συγκρότησης μιας ολοκληρωτής αρχιτεκτονικής. Ο «Καλλικράτης» στην πράξη σημαίνει το πρώτο μεγάλο βήμα για την αναμόρφωση του κράτους.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- 1 Τοπική Αυτοδιοίκηση. Μία σύγχρονη Ευρωπαϊκή έκφραση: μελέτες και πορίσματα από την Ελλάδα και το εξωτερικό, Χ. Γιαλουρίδης, Εκδ. Ταμάσος, Αθήνα 1983
- 2 Τοπική Αυτοδιοίκηση: πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση, Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, Περιφέρεια, Λέκκας Σωκ.-Πανταζόπουλος Πετρ.- Παυλάκη Σοφία, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2006.
- 3 Διοικητικοί θεσμοί στην Κέρκυρα, Πρόσωπα και Γεγονότα (1817-1951), Νίκος Γ. Ασπιώτης, Κέρκυρα 2009 <http://www.nikosaspiotis.gr/books/dioik.pdf>
- 4 Ιστορικό διάγραμμα των Δήμων και Κοινοτήτων της Ελλάδας 1833-1912 : Σχηματισμός-σύσταση-εξέλιξη-πληθυσμός-εμβλήματα / Ελευθέριος Σκιαδάς. Αθήνα, Υπ. Εσωτερικών Τ.Ε.Δ.Κ.Α, 1993.
- 5 "Η Χώρα της Σάμου", Σ. Πλούταρχος, εκδ. Image, 2009 Σάμος
- 6 Κατσούλης Δ. (2000), Η συνταγματική πολιτική για την Αυτοδιοίκηση, Τετράδια Αυτοδιοίκησης, τχ. 2
- 7 Κατσούλης Δ., Χλέπας Ν. (2001) Μεταρρυθμίσεις στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, Επιπτώσεις στη Διοίκηση και στο Πολιτικό Σύστημα, ΙΣΤΑΜΕ - Α. Παπανδρέου, Αθήνα
- 8 Χλέπας Ν.-Κ. (2002), Αποκέντρωση και αυτοδιοίκηση στο νέο Σύνταγμα, στο Μακρυδημήτρης Α., Ζύγουρα Ο, (επιμέλεια), Η Διοίκηση και το Σύνταγμα, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή
- 9 ΧΛΕΠΑΣ Ν.-Κ. (2001), Η αναθεώρηση των συνταγματικών ρυθμίσεων για την αποκέντρωση και την τοπική αυτοδιοίκηση: συναινετική κατοχύρωση του «Μεταρρυθμιστικό Κεκτημένου», Δήμος, τχ. 6
- 10 Ευρυδίκη Μπεσίλα – Βήκα, (2001), «Το συνταγματικό πλαίσιο του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης», Αθήνα
- 11 Χρυσανθάκης Χαράλαμπος, (1998), «Η θεσμική μεταρρύθμιση της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης: Το σχέδιο Ιωάννης Καποδίστριας».
- 12 Ηλίας Γ. Τσενές, (1986), «Τοπική Αυτοδιοίκηση», ΑΘΗΝΑ
- 13 Χρήστος Π. Κλειώσης, (1997), «Ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως», Αθήνα.
- 14 www.ita.org.gr «Η πρόκληση μιας νέας Μεταρρύθμισης της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης», ΙΤΑ, Μάρτιος 2008.
- 15 Χατζηπαντελής Θ., Μελέτη με θέμα «Η πρόκληση μιας νέας Μεταρρύθμισης της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης» παρουσιάστηκε στο 57 έκτακτο συνέδριο της ΚΕΔΚΕ στις 23-24 Ιουνίου 2008 και βρίσκεται αναρτημένη στην ηλεκτρονική διεύθυνση www.ita.org.gr.
- 16 Χλέπας Ν-Κ, Μπεσίλα-Βήκα Ευρ., Χατζηπαντελής Θ., Κατσούλης Θ., Βλάχου Αγγ., «Το σύστημα διακυβέρνησης των νέων πρωτοβάθμιων ΟΤΑ» που βρίσκεται αναρτημένη στην ηλεκτρονική διεύθυνση www.kedke.gr.
- 17 Χλέπας Ν.Κ.-Γ. Τασσόπουλος Αρμοδιότητες νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και περιφερειακής διοίκησης Αντ,Ν, Σάκκουλας Αθήνα 2000.
- 18 Θεοδώρου Ιωαν., «Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση» τομ. Ι, Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση κατά την Τουρκοκρατία και την Επανάσταση του 1821, Αθήνα 1996.
- 19 Μαΐστρος Π. □ Αναπτυξιακοί θεσμοί της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθήνα 2000.
17. Χλέπας Ν. Κ., *Η Τοπική διοίκηση στην Ελλάδα*, εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα 1999
18. Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (ΕΕΤΑΑ), (2005), Κοινωνική πολιτική και Τοπική Αυτοδιοίκηση: Παρούσα κατάσταση και προοπτικές, Αθήνα.
19. Ι.Τ.Α., «Διοικητικός Εκσυγχρονισμός. Ο Δήμος του 21ου αιώνα. Συζήτηση και μια Πρόταση», 2007
20. Ι.Γ. Δημητροκάλλης, *Οι κοινότητες των Ελλήνων*, KUNST, Αθήνα 1997

ΞΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Kersting, N./ Vetter, A. (Eds.), *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*, Leske+Budrich, Opladen, 2003

ΠΗΓΕΣ ΔΙΑΔΙΚΤΥΟΥ

www.ita.org.gr. "Το σύστημα διακυβέρνησης των νέων Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ" (Ενδιάμεση Έκθεση), Ι.Τ.Α, Αθήνα, Ιούλιος 2008

<http://kallikratis.vpes.gr/>

www.kedke.gr/uploads2011/T_129_site.pdf. "Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης", τεύχος 129, Ιαν-φεβρ 2011

<http://www.eetaa.gr>

<http://el.wikipedia.org>

<http://www.vpes.gr/el/> Υπουργείο εσωτερικών

<http://www.et.gr> Ελληνικό Τυπογραφείο

<http://enap.gr/>

<http://www.statistics.gr/portal/page/portal/ESYE>

<http://www.diavlos.gr/samos/dimos/>

<http://www.ehw.gr/l.aspx?id=6892> -- Λάνδρος Χρίστος, Καμάρα Αφροδίτη, Ντόουσον Μαρία - Δήμητρα , Σπυροπούλου Βάσω, «Σάμος», 2005, *Πολιτιστική Πύλη του Αρχιπελάγους του Αιγαίου*

http://www.samosdialogos.gr/web/programa_kallikraths_forum/-

[/message_boards/category/36580](http://message_boards/category/36580)

http://www.samiakostypos.gr/protoselido_article.php?id=478

http://www.samos.gr/index.php/index.php?option=com_content&task=view&id=1092&Itemid=&Itemid=352

http://www.vathi.org/index.php?option=com_content&task=view&id=807&Itemid=1

<http://www.kedke.gr/> , <http://old.kedke.gr/>

<http://aftodioikisi.gr/>

www.kedke.gr/uploads2011/T_129_site.pdf

<http://www.opengov.gr/home/>

<http://www.kedke.gr/?p=178>. Ψήφισμα Ετησίου Τακτικού Συνεδρίου Κ.Ε.Δ.Κ.Ε., 20-24 Οκτωβρίου 1999, Ρόδος

www.istologos.gr/attachments/361_ITA-KEDKE_Diaky.doc

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

<http://www.samos.gr/index.php>

<http://vathi.gr/>

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