

Τ.Ε.Ι. ΚΑΛΑΜΑΤΑΣ

ΣΧΟΛΗ : ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ (Σ.Δ.Ο.)

**ΤΜΗΜΑ : ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΜΟΝΑΔΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
(Δ.Μ.Τ.Α.)**

**ΘΕΜΑ : «*Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ Α' ΒΑΘΜΙΑΣ
ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΤΑ ΤΕΛΕΥΤΑΙΑ
20 ΧΡΟΝΙΑ 1981-1999*»**

ΣΠΟΥΔΑΣΤΗΣ : ΒΑΡΘΑΛΗΣ ΙΩΑΝΝΗΣ

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ ΠΤΥΧΙΑΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

	Σελ.
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	1
Α' ΜΕΡΟΣ: ΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΚΑΙ ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ	
ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΩΝ ΟΤΑ	5
Κεφ. 1^ο ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ	
1.1. Το άρθρο 102 του Συντάγματος για την Τοπική Αυτοδιοίκηση	5
Κεφ. 2^ο ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΟΤΑ	
2.1 Το νομοθετικό πλαίσιο της ελληνικής αυτοδιοίκησης πριν το 1981	8
2.2 Το νομοθετικό πλαίσιο της ελληνικής αυτοδιοίκησης μετά το 1981	10
2.2.1 Ρυθμίσεις του ν. 1270/1982	10
«Τροποποιήσεις του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα για το εκλογικό σύστημα, την δημοτική αποκέντρωση, τη λαϊκή συμμετοχή και την διοικητική αυτοτέλεια των δήμων και κοινοτήτων»	
2.2.2 Ρυθμίσεις του ν. 1416/1984	11
«Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων της δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας για την ενίσχυση της Αποκέντρωσης και την ενδυνάμωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης»	
2.2.3 Ρυθμίσεις του ν. 1622/1986	13
«Τοπική Αυτοδιοίκηση – περιφερειακή ανάπτυξη και δημοκρατικός προσανατολισμός	
2.2.4 Ρυθμίσεις του ν. 2218/1994	14
«Ίδρυση νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την περιφέρεια και άλλες διατάξεις»	
2.2.5 Ρυθμίσεις του ν. 2539/1997	17
«Συγκρότηση Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης»	
2.2.5.1. Δυσκολίες εφαρμογής – κριτική νέου θεσμού	21
2.2.5.2. Απαραίτητες προϋποθέσεις για τη σωστή εφαρμογή του Προγράμματος «Ιωάννης Καποδίστριας»	23
2.3 Σύγκριση των δύο περιόδων	24
2.4 Στάση των άλλων κομμάτων	26
Β' ΜΕΡΟΣ: ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΟΤΑ	
Κεφ. 1^ο ΕΣΟΔΑ – ΔΑΠΑΝΕΣ ΤΩΝ ΟΤΑ	30
1.1 Έσοδα των ΟΤΑ και η διάκρισή τους	30
1.1.α Κεντρική Αυτοτελείς Πόροι (ΚΑΠ)	30
1.2 Δαπάνες των ΟΤΑ και η διάκρισή τους	31
1.3 Σύγκριση με άλλες Ευρωπαϊκές Χώρες	32
Κεφ. 2^ο ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΤΩΝ ΟΤΑ	35
2.1. Φορολογικά έσοδα των ΟΤΑ	35
2.2. Αξιολόγηση φορολογικού συστήματος των ΟΤΑ	35

Κεφ. 3° ΔΑΝΕΙΣΜΟΣ ΤΩΝ ΟΤΑ	41
3.1 Μέθοδοι δανεισμού των ΟΤΑ	41
3.2 Δανεισμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε άλλες χώρες	42
Κεφ. 4° ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΤΩΝ ΤΕΛΕΥΤΑΙΩΝ 20 ΧΡΟΝΩΝ ΜΕ ΤΟ ΠΑΡΕΛΘΟΝ	49
Γ' ΜΕΡΟΣ: ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΕΣ ΤΩΝ ΟΤΑ	
Κεφ. 1ο ΑΣΚΗΣΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΑΠΟ ΤΟΥΣ ΟΤΑ	55
1.1. Γενική περιγραφή της υπάρχουσας κατάστασης	55
1.2. Κοινοτικές πρωτοβουλίες και ΤΑ (NOW και HORIZON)	57
1.3. Κυριότερα προβλήματα για την άσκηση Κοινωνικής Πολιτικής από τους ΟΤΑ	58
Κεφ. 2ο ΠΑΡΕΜΒΑΣΗ ΤΩΝ ΟΤΑ ΣΤΟΝ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟ	60
2.1. Δημοτικά Οδεία, ΔΗΠΕΘΕ και Εθνικό Πολιτιστικό Δίκτυο Πόλεων	60
2.2. Άλλες δραστηριότητες των ΟΤΑ στον τομέα του πολιτισμού	62
2.3. Θέματα που αφορούν την παρέμβαση των ΟΤΑ στον τομέα του πολιτισμού	63
Κεφ. 3° ΠΑΡΕΜΒΑΣΗ ΤΩΝ ΟΤΑ ΣΤΗΝ ΑΝΕΡΓΙΑ	66
3.1. Τα Κέντρα Επαγγελματικής Κατάρτισης (γενικά)	66
3.2. Το ΚΕΚ «ΗΡΙΑΔΑΝΟΣ» ΔΗΜΟΥ ΖΩΓΡΑΦΟΥ	68
Κεφ. 4° ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΜΕ ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ – ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ	71
4.1. Κοινοτικές πρωτοβουλίες που απευθύνονται στους ΟΤΑ	71
4.1.1. Κοινοτικές πρωτοβουλίες : «Απασχόληση και Αξιοποίηση του Ανθρώπινου Δυναμικού» (NOW, HORIZON, YOUTHSTART)	71
4.2. Ευρωπαϊκά προγράμματα για την αντιμετώπιση της ανεργίας	71
4.3. Άλλα προγράμματα που απευθύνονται στους ΟΤΑ	72
Κεφ. 5° ΑΛΛΑΓΗ ΦΥΣΙΟΓΝΩΜΙΑΣ ΤΩΝ ΟΤΑ	75
5.1. Συνεργασία με ιδιώτες (ΝΠΙΔ)	75
5.1.1. ΔΗΜΟΤΙΚΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΔΗΜΟΥ ΔΑΦΝΗΣ (ΔΕΠΑΔΔ)	75
5.1.2. ΔΗΜΟΤΙΚΗ ΕΠΙΣΚΕΥΑΣΤΙΚΗ – ΚΑΤΑΣΚΕΥΑΣΤΙΚΗ	
5.1.3. ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗ ΗΛΙΟΥΠΟΛΗΣ (ΔΕΚΕΗΛ) ΚΑΙ ΔΗΜΟΤΙΚΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗ ΠΟΛΙΤΙΣΤΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΔΗΜΟΥ ΗΛΙΟΥΠΟΛΗΣ (ΔΕΠΑΗΛ)	76
Κεφ. 6° ΔΗΜΟΤΙΚΑ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΑ ΝΟΜΙΚΑ ΠΡΟΣΩΠΑ – ΙΔΡΥΜΑΤΑ ΟΤΑ	80
Κεφ. 7° ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ	82
Κεφ. 8° ΑΔΕΛΦΟΠΟΙΗΣΕΙΣ ΜΕΤΑΞΥ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΔΗΜΩΝ	83
ΕΠΙΛΟΓΟΣ	87

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην χώρα μας έχει τις ρίζες του στην εποχή του Κλεισθένη «με την δημιουργία του δήμου ως βασιλική κοινωνική ομάδα».¹ Ο Κλεισθένης χάρισε την Αθηναϊκή Πολιτεία σε 100 δήμους που ο καθένας είχε το δικό του όνομα, δική του γεωγραφική περιφέρεια, δικά του διοικητικά όργανα και εκλέγονταν απ' όλους τους πολίτες. Το πρώτο όμως βασικό κείμενο για ένα ενιαίο διοικητικό σύστημα σε περιφερειακή βάση, με αποκεντρωμένες διοικητικές μονάδες της επαρχίας, υιοθετήθηκε από την Α' Εθνική Συνέλευση της Επιδαύρου, με το νόμο 12/30 Απριλίου 1822 περί «Οργανισμού των Ελληνικών Επαρχιών».

«Τα δύο νομοθετήματα τα οποία άσκησαν σημαντική επίδραση στην οργάνωση και τη λειτουργία του θεσμού είναι ο "Νόμος περί συστάσεως των Δήμων" της 27ης Δεκεμβρίου 1833 και ο Νόμος ΔΝΖ/1912 "Περί συστάσεως Δήμων και Κοινοτήτων"».² Μάλιστα, ο δεύτερος νόμος, εισήγαγε, για πρώτη φορά, δυο κατηγορίες οργανισμών αυτοδιοίκησης πρώτης βαθμίδας: τον Δήμο και την Κοινότητα.

Το Σύνταγμα, του 1975, στο άρθρο 102, ορίζει τις βαθμίδες και τις αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς και τις σχέσεις της με την κεντρική εξουσία. Σύμφωνα με το άρθρο αυτό οι ΟΤΑ διαχειρίζονται τις τοπικές υποθέσεις, έχουν διοικητική αυτοτέλεια και τα όργανά τους εκλέγονται με μυστική και καθολική ψηφοφορία. Το κράτος ασκεί στους ΟΤΑ εποπτεία ώστε να μην παρεμποδίζεται η ελεύθερη δράση τους, παράλληλα όμως το κράτος φροντίζει να τους εξασφαλίσει τους αναγκαίους πόρους, ώστε οι ΟΤΑ να είναι σε θέση να εκπληρώσουν την αποστολή τους. Ορίζεται τέλος ότι την πρώτη βαθμίδα τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελούν οι Δήμοι και οι Κοινότητες.

Αναμφισβήτητα, ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελεί μία από τις βασικότερες διατάξεις του Συντάγματος της Χώρας. Η σωστή όμως λειτουργία του θεσμού εξαρτάται σχεδόν εξ' ολοκλήρου από την στάση της κεντρικής διοίκησης, η οποία ρυθμίζει τις σχέσεις των τοπικών οργανισμών με τις κεντρικές και αποσυγκεντρωμένες κρατικές υπηρεσίες.

¹ Ν. Τάτσος, *Τα Δημόσια Οικονομικά στην Ελλάδα*, Αθήνα 1994, σ. 387

² Ν. Τάτσος, *Τα Δημόσια ...*, ό.π., σ. 388

Όμως, το ελληνικό κράτος του 21^{ου} αιώνα διακρίνεται από ένα χαρακτηριστικό γνώρισμα. : την συγκεντρωτική μορφή του. Η ελεγκτατικότητα του σε σημαντικούς τομείς της κοινωνικής και οικονομικής ζωής συνδυάστηκε πάντοτε με την συγκεντρωτική επιβολή μιας δυσκίνητης και μη αποτελεσματικής δημόσιας διοίκησης. Σήμερα, έχει γίνει συνείδηση πια ότι αυτό το μοντέλο κρατικής οργάνωσης έχει ολοκληρώσει τον ιστορικό κύκλο του. Το ελληνικό κράτος πρέπει να ξεπεράσει την συγκεντρωτική του μορφή και να δείξει περισσότερο ενδιαφέρον για τα προβλήματα των πολιτών.

Μελετώντας την πορεία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης τα τελευταία 20 χρόνια, μπορούμε να διαπιστώσουμε ότι έχουν γίνει αρκετά σημαντικά βήματα για την αναμόρφωση του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (π.χ. η συγκρότηση της δευτεροβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης). Αυτό όμως δεν σημαίνει ότι έχουν επιλυθεί όλα τα προβλήματα. Προβλήματα, πάντα θα υπάρχουν στην πορεία και γι' αυτόν ακριβώς τον λόγο χρειάζεται ακόμη μεγαλύτερη προσπάθεια από την πλευρά της Πολιτείας για την επίλυσή της.

Απαραίτητη προϋπόθεση για την άμβλυνση της συγκεντρωτικής μορφής του κράτους είναι :

- α. Η ισχυροποίηση και η μεταφορά αρμοδιοτήτων προς την πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση και
- β. Η αποσυγκέντρωση δραστηριοτήτων προς τους αποσυγκεντρωμένους κρατικούς φορείς.

Οι πρωτοβάθμιοι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης λόγω του μικρού μεγέθους τους, έχουν την δυνατότητα να αναπτύξουν περισσότερες πρωτοβουλίες, να διασφαλίσουν την ισότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών μεταξύ των κατοίκων των μεγάλων αστικών κέντρων και των κατοίκων της υπαίθρου και, τέλος, μπορούν να διεκπεραιώσουν ευέλικτα και πιο αποτελεσματικά τα διάφορα προβλήματα των πολιτών. Έχει υποστηρικτεί όμως ότι, παρά την ευελιξία που τους επιτρέπει το μέγεθός τους, πολλοί ΟΤΑ χαρακτηρίζονται από έλλειψη πρωτοβουλιών και οι ενέργειές τους είναι αναποτελεσματικές εξαιτίας της ανεπαρκούς υποδομής τους που τους χαρακτηρίζει και της έλλειψης εξειδικευμένου προσωπικού. Τέλος, πολλοί ΟΤΑ λόγω των περιορισμένων παραγωγικών πόρων δεν έχουν την δυνατότητα να αναλάβουν μεγάλα έργα, των οποίων την υλοποίηση αναλαμβάνει η κεντρική διοίκηση.

Η αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων από τους κρατικούς φορείς προς τους φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προσδιορίζει επίσης την σχέση μεταξύ της κεντρικής διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η σχέση αυτή οξύνεται πολλές φορές από το γεγονός ότι το κράτος ασκεί έλεγχο πάνω στις πράξεις των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, πράγμα που απειλεί την ίδια την ύπαρξη του θεσμού.

Ως κύρια αιτία του ελέγχου των ΟΤΑ από τις κρατικές υπηρεσίες είναι ο τρόπος διοίκησης των τοπικών υποθέσεων και το επίπεδο προσφοράς στους πολίτες των τοπικών υπηρεσιών. Αυτός ο έλεγχος ασκείται είτε άμεσα και απερίφραστα μέσα από τον νομικό περιορισμό της διοικητικής τους αυτοτέλειας είτε έμμεσα, μέσα από την συρρίκνωση των οικονομικών τους πόρων. Επακόλουθη συνέπεια η αποδυνάμωση του ρόλου των ΟΤΑ και, επίσης, ο πολίτης δεν έχει την δυνατότητα να ελέγχει αυτούς που εκλέγει.

Η αναγνώριση λοιπόν του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην σύγχρονη κοινωνία, με βασική επιδίωξη την δυνατότητα να ελέγχουν οι πολίτες την παροχή, την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα των τοπικών υπηρεσιών που προσφέρονται σε αυτούς και τον καθορισμό από μέρος του κράτους των αρχών μόνο και των πλαισίων μέσα στα οποία θα μπορούν να λειτουργούν οι ΟΤΑ, αποτελεί διευθέτηση μιας συνεχούς κρίσης μεταξύ κράτους και Τοπικής Αυτοδιοίκησης και καθορισμό πολιτικής για την επίλυση στο μέλλον των τοπικών αναγκών, μέσα από τον θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Απαραίτητη, λοιπόν, προϋπόθεση για την αναβάθμιση του ρόλου της Τ.Α. στη χώρα μας, είναι η ενίσχυση του ρόλου της και η αποκέντρωση. Με τον όρο αποκέντρωση εννοούμε την μεταβίβαση αρμοδιοτήτων και εξουσιών από την Κεντρική Διοίκηση προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Με την έννοια αυτή, η σχέση μεταξύ Κεντρικής Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να υπόκειται σε συνεχείς αναθεωρήσεις και αναπροσαρμογές. Παράλληλα, για να λειτουργήσει η Τοπική Αυτοδιοίκηση αποτελεσματικά σαν ουσιαστικός μοχλός της ανάπτυξης και της δημοκρατίας πρέπει η σχέση της με την Κεντρική Διοίκηση να είναι πάντα σαφής και αντιληπτή.

Η έρευνα αυτή αποσκοπεί στη μελέτη της λειτουργίας της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης τα τελευταία 20 χρόνια, με σκοπό να απαντηθεί το ερώτημα πόσο αναβαθμίστηκε η λειτουργία της α' βάθμιας αυτοδιοίκησης στην περίοδο αυτή, σε σχέση με το παρελθόν.

Η έρευνα αυτή αποτελείται από την εισαγωγή, τρία μέρη και τον επίλογο. Η διάρθρωσή της παρουσιάζεται ως εξής:

A ΜΕΡΟΣ : ΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΚΑΙ ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΩΝ ΟΤΑ

Στο μέρος αυτό παρουσιάζονται οι κυριότερες νομοθετικές αλλαγές των τελευταίων είκοσι χρόνων για τους ΟΤΑ, οι οποίες συγκρίνονται με το παρελθόν. Επίσης, παρουσιάζεται και η στάση των άλλων κομμάτων για την α' βάρθμια αυτοδιοίκηση.

B ΜΕΡΟΣ : ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΟΤΑ

Στο μέρος αυτό παρουσιάζονται τα οικονομικά των ΟΤΑ τα τελευταία είκοσι χρόνια, τα οποία συγκρίνονται με το παρελθόν.

Γ ΜΕΡΟΣ : ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΕΣ ΤΩΝ ΟΤΑ

Στο μέρος αυτό παρουσιάζονται οι κυριότερες πρωτοβουλίες των ΟΤΑ στην περίοδο αυτή. Αυτές είναι : α) Άσκηση κοινωνικής πολιτικής, β) Παρέμβαση των ΟΤΑ στον πολιτισμό, γ) Παρέμβαση των ΟΤΑ στην ανεργία (ΚΕΚ), δ) Συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Ένωση και διαχείριση ευρωπαϊκών προγραμμάτων και ε) Αλλαγή φυσιογνωμίας των ΟΤΑ (συνεργασία με ιδιώτες κ.α.).

Στην παρούσα μελέτη δεν ερευνάται η παρέμβαση της α' βάρθμιας αυτοδιοίκησης σε άλλους τομείς (π.χ. μεταφορές και αστικό περιβάλλον). Η υπάρχουσα βιβλιογραφία είναι αρκετά ικανοποιητική, μέσα από την οποία μπορούμε να πληροφορηθούμε και να βγάλουμε χρήσιμα συμπεράσματα για την λειτουργία της α' βάρθμιας αυτοδιοίκησης τα τελευταία είκοσι χρόνια. Για την συγγραφή της μελέτης αναζητήθηκαν στοιχεία από πρωτογενείς πηγές (π.χ. νόμοι), και από δευτερογενείς πηγές (π.χ. βιβλία, άρθρα σε επιστημονικά περιοδικά κτλ.).

Α ΜΕΡΟΣ : ΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΚΑΙ ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΩΝ ΟΤΑ

Κεφ. 1^ο ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

1.1. Το άρθρο 102 του Συντάγματος για την Τοπική Αυτοδιοίκηση

Σύμφωνα με το άρθρο 102 παραγρ. 2 προτ. 2 οι αρχές των ΟΤΑ εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία. «Ο συντακτικός νομοθέτης θέλησε με αυτή την επιλογή του να υπογραμμίσει emphatically την δημοκρατική συγκρότησή τους και την δημοκρατική νομιμοποίηση των οργάνων τους».¹ Βασικός στόχος είναι η δημιουργία ενός δημοκρατικού θεσμού, ικανού να συμβάλλει στην δημιουργία κυττάρων λαϊκής κυριαρχίας. Έτσι, επιτυγχάνεται η καλύτερη διαχείριση και εξυπηρέτηση των συμφερόντων της τοπικής κοινωνίας και η ενίσχυση της τοπικής αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας.

Σύμφωνα, με το άρθρο 102, παρ.1, του Συντάγματος προβλέπεται ότι η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων πρέπει να ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, των οποίων την πρώτη βαθμίδα αποτελούν οι δήμοι και οι κοινότητες. Οι υπόλοιπες βαθμίδες της Αυτοδιοίκησης ορίζονται με νόμο. Μάλιστα, το ίδιο το Σύνταγμα καταστρώνει τις βασικές οργανωτικές προϋποθέσεις προκειμένου να διευκολύνεται στην πράξη η εφαρμογή του τεκμηρίου αποκλειστικής αρμοδιότητας υπέρ των ΟΤΑ και η αποτελεσματική άσκησή της. Οι τοπικές υποθέσεις δεν πρέπει να ανατίθενται σε όργανα της κεντρικής ή αποκεντρωμένης κρατικής εξουσίας.

Το πρόβλημα θα δημιουργηθεί αναπόφευκτα στο μέλλον, όταν θα αρχίσει να λειτουργεί σε πλήρη έκταση η δευτεροβάθμια και, ενδεχομένως, η τριτοβάθμια αυτοδιοίκηση. Τότε θα πρέπει να αναζητηθούν κριτήρια για την εσωτερική κατανομή των τοπικών υποθέσεων ανάμεσα στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης α', β' και γ' βαθμού. Βασικός στόχος θα πρέπει να είναι η διαχείριση και εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος από την αρμόδια βαθμίδα τοπικής αυτοδιοίκησης. Αυτό θα έχει σαν αποτέλεσμα η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση να απορροφήσει ορισμένες αρμοδιότητες της κεντρικής εξουσίας.

Το άρθρο 102, παραγρ. 5 του Συντάγματος προβλέπει ότι το κράτος θα πρέπει να ασκεί εποπτεία στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, η οποία δεν θα πρέπει να παρεμποδίζει την ελεύθερη δράση και πρωτοβουλία τους. Οι σχετικές ποινές απαγγέλλονται μόνο μετά από σύμφωνη γνώμη συμβουλίου, το οποίο αποτελείται

¹ Γ. Παπαδημητρίου, *Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στη σύγχρονη δημοκρατία*, Σάκκουλας, Αθήνα 1993, σ. 17

από τακτικούς δικαστές. Επίσης, στην επόμενη παράγραφο του Συντάγματος προβλέπεται ότι το Κράτος θα πρέπει να εξασφαλίζει τους αναγκαίους πόρους για την εκπλήρωση της αποστολής των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Νόμος ορίζει για την απόδοση και κατανομή φόρων ή τελών μεταξύ των οργανισμών αυτών, οι οποίοι καθορίζονται υπέρ αυτών και εισπράττονται από το Κράτος.

Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης θα πρέπει να απολαύουν διοικητική αυτοτέλεια (άρθρο 102, παρ. 2 Συντάγματος) προκειμένου να διαχειρίζονται τις τοπικές υποθέσεις και, γενικά, να μπορούν να ασκήσουν τις αρμοδιότητές τους. Το ερώτημα που προκύπτει είναι ως ποιο σημείο εκτείνονται τα όρια της αυτοτέλειας. Γι' αυτόν ακριβώς το λόγο, το Σύνταγμα υιοθετεί τον θεσμό της κρατικής εποπτείας. Η αρχή της διοικητικής αυτοτέλειας συνδέεται άμεσα – στην ουσία αλληλοσυμπληρώνεται – από την κρατική εποπτεία. Η κρατική εποπτεία προσδιορίζει, επίσης, την πολιτική διάσταση της διοικητικής αυτοτέλειας, δηλαδή, την εκλογή των αιρετών οργάνων από το αντίστοιχο τοπικό εκλογικό σώμα. Συνέπεια της διοικητικής αυτοτέλειας είναι η πολιτική νομιμοποίηση των αιρετών οργάνων των ΟΤΑ και η δέσμευση από την εντολή του εκλογικού σώματος.

Απαραίτητη προϋπόθεση για την αποτελεσματική διοίκηση των τοπικών υποθέσεων από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης με γνώμονα την αυτοτέλειά τους, αποτελεί η οικονομική τους αυτοδυναμία. Όπως είπαμε, στην παρ. 6 του άρθρου 102 του Συντάγματος προβλέπεται ότι το Κράτος θα πρέπει να μεριμνά για την εξασφάλιση των αναγκαίων πόρων προς εκπλήρωση της αποστολής των ΟΤΑ. Γι' αυτόν ακριβώς τον λόγο προβλέπεται η συνεπικουρία του για την είσπραξη των φόρων και των τελών που καθορίζονται υπέρ των ΟΤΑ και στην συνέχεια, η απόδοση και η κατανομή τους σ' αυτούς.

Γενική διαπίστωση είναι ότι οι διατάξεις του άρθρου 102 του Συντάγματος, χωρίς να παρακωλύουν, δεν διευκολύνουν τον εκσυγχρονισμό και τον εκδημοκρατισμό της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η καθυστέρηση αυτή οφείλεται περισσότερο στην προσκόλληση σε ξεπερασμένες πα ιδέες και αφετέρου σε επίμονες προσπάθειες «να συμπεστεί το κανονιστικό περιεχόμενο των κρίσιμων συνταγματικών διατάξεων. Οφείλεται επίσης στην προσήλωση σε συντηρητικές απόψεις και στην άκρα αυτοσυγκράτηση που επιδεικνύουν, τις περισσότερες φορές, τα δικαστήρια κατά την αντιμετώπιση συναφών προβλημάτων. Αλλά και οι διοικητικές και πολιτικές πρακτικές που επικρατούν φέρουν συνήθως έντονα τα σημάδια μιας θεσμικής

αγκύλωσης, στερούνται δηλαδή ανανεωτικής και εκσυγχρονιστικής πνοής».¹

Επίσης, οφείλεται στην αδυναμία του πολιτικού προσωπικού της τοπικής αυτοδιοίκησης και του πολιτικού προσωπικού των κομμάτων που ασχολείται μ' αυτήν, να προβάλλουν ένα νέο συνεκτικό πολιτικό και θεσμικό λόγο. Ενός λόγου, που θα συμβάλλει στην ενδυνάμωση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης και που θα πείσει τον δημότη ότι έχει συμφέρον να ενεργοποιηθεί για την διαχείριση του τοπικού συμφέροντος στο πλαίσιο της τοπικής αυτοδιοίκησης.

¹ Γ. Παπαδημητρίου, *Η Τοπική Αυτοδιοίκηση...*, ό.π., σ. 26

2.1. Το νομοθετικό πλαίσιο της ελληνικής αυτοδιοίκησης πριν το 1981

Το άρθρο 99 του Συντάγματος του 1952 προβλέπει ότι «η διοικητική οργάνωση του Κράτους βασίζεται εις την αποκέντρωσιν και την τοπικήν αυτοδιοίκησιν ως νόμος ορίζει.

Η εκλογή των δημοτικών και κοινοτικών αρχών γίνεται δια καθολικής ψηφοφορίας».

«Η διάταξη αυτή αναγνώριζε την τοπική αυτοδιοίκηση και την αποκέντρωση ως θεμελιώδη στοιχεία της κρατικής οργάνωσης».¹ Με τον τρόπο αυτό, ο θεσμός των ΟΤΑ κατοχυρώνονταν σαν βασικός οργανωτικός θεσμός του Κράτους. Ο κοινός νομοθέτης ήταν υποχρεωμένος να προβεί στον καθορισμό των αυτοδιοικούμενων τοπικών οργανισμών, ώστε όλες οι τοπικές υποθέσεις να αποτελούν αρμοδιότητες αυτών.

Το δεύτερο εδάφιο της συνταγματικής διάταξης του άρθρου 99 δεν αναφέρονταν πλέον στις δυο από τις τρεις αρχές που είχαν καθιερωθεί με το Σύνταγμα του 1864, δηλαδή την άμεση, καθολική και μυστική ψηφοφορία. Η απάλειψη της αρχής της άμεσης ψηφοφορίας διευκόλυνε την έμμεση εκλογή του δημάρχου ή προέδρου της κοινότητας, ενώ η απάλειψη της αρχής της μυστικότητας δεν εξυπηρετούσε κανένα απολύτως σκοπό, «αφού η διατήρησή της δεν μπορούσε να θεωρηθεί πως αναιρεί την σημασία της έμμεσης εκλογής».¹

Γενικά, το Σύνταγμα του 1952 δεν αναφέρεται ούτε στην ασκούμενη κρατική εποπτεία, ούτε στις αρμοδιότητες των δήμων και κοινοτήτων και ούτε στον τρόπο εκπλήρωσης των σκοπών τους και στην διάκριση της ΤΑ. Επίσης, το Σύνταγμα αυτό δεν αντιμετωπίζει τις διαμορφωθείσες κοινωνικές συνθήκες, γεγονός που άσκησε επίδραση στην εξέλιξη της ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης, της οποίας η αποστολή αποβλέπει στην θεραπεία των τοπικών κοινωνικών αναγκών.

Οι βασικές επιδιώξεις του Δημοτικού Κώδικα του 1954 είναι οι εξής:

α) Η κατανομή της ύλης, β) η εξασφάλιση μεγαλύτερης αυτοτέλειας στους δήμους και τις κοινότητες (στις αποκλειστικές αρμοδιότητές τους), γ) ο περιορισμός της

¹ Ε. Μπεσίλα-Βήκα, *Το Συνταγματικό πλαίσιο του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Σάκκουλας, Αθήνα 1995.

κρατικής παρέμβασης (η εποπτεία της κρατικής διοίκησης στις πράξεις των δήμων και κοινοτήτων περιορίζεται στον έλεγχο νομιμότητας) και δ) η δημιουργία εύρωστων οργανισμών (δήμοι είναι οι πρωτεύουσες νομών και οι πόλεις άνω των 10.000 κατοίκων και οι κοινότητες, αυτές που έχουν 500 τουλάχιστον κατοίκους).

Το Σύνταγμα του 1968 προβλέπει ότι η διοίκηση του Κράτους βασίζεται στην αποκέντρωση και ότι το Κράτος διαιρείται σε περιφέρειες. Κατά την παρ. 1 του άρθρου 121 «την τοπική αυτοδιοίκηση συνιστούν οι δήμοι και οι κοινότητες». ² Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης αποκλειστικό σκοπό έχουν την προαγωγή των τοπικών συμφερόντων και την ικανοποίηση των αναγκών των κατοίκων της οικείας περιφέρειας (παρ. 5), το κράτος ασκεί εποπτεία στους οργανισμούς αυτούς και μεριμνά για την εξασφάλιση των αναγκαίων πόρων για την εκπλήρωση της αποστολής τους.

Ο νέος Δημοτικός Κώδικας του 1973 επεδίωκε : α) την κωδικοποίηση των διατάξεων της δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας, β) την τροποποίηση ορισμένων διατάξεων του 1954 και γ) προσθήκη νέων διατάξεων σχετικά με τη λειτουργία των συμβουλίων, την περιουσία των δήμων και κοινοτήτων κλπ.

Μετά την μεταπολίτευση, έχουμε τον Νόμο 180/1975. Με το άρθρο 1 του νόμου αυτού επανήλθε σε ισχύ το Δ.Κ. του 1954, ως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε μέχρι τις 20 Απριλίου 1967. Με άλλες διατάξεις του νόμου αυτού επήλθαν τροποποιήσεις στην νομοθεσία των δήμων και κοινοτήτων, οι κυριότερες από τις οποίες προήλθαν από διατάξεις που μετεφυτεύθηκαν από τον καταργηθέντα Δ.Κ. του 1973 (Ν.Δ. 222/1973). Οι κυριότερες ήταν : σύγκληση δημοτικού συμβουλίου, σύσταση και διοίκηση συνδέσμων δήμων και κοινοτήτων, δάνεια δήμων και κοινοτήτων, κτηματολόγια, απαλλοτριώσεις, εκποίηση κινητών πραγμάτων κτλ. .Επίσης, με τον νόμο αυτόν έχουμε νέες διατάξεις που αναφέρονται : α) «Στην πειθαρχική ευθύνη των δημοτικών και κοινοτικών αρχόντων»,¹ β) στην ονομασία και μετονομασία συνοικιών, οδών και πλατειών, γ) στην μετονομασία δήμων κοινοτήτων, συνοικισμών και θέσεων και δ) στον έλεγχο σκοπιμότητας, ο οποίος καταργήθηκε σε 20 περιπτώσεις.

¹ Ε. Μπεσίλα-Βήκα, *Το Συνταγματικό ...*, ό.π., σ. 88

² Χ. Κλειώδης, *Ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Αθήνα 1977

2.2. Το νομοθετικό πλαίσιο της τοπικής αυτοδιοίκησης μετά το 1981

2.2.1. Ρυθμίσεις του Ν. 1270/1982 με τον τίτλο : «Τροποποιήσεις του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα για το εκλογικό σύστημα, την δημοτική αποκέντρωση, τη λαϊκή συμμετοχή και την διοικητική αυτοτέλεια των δήμων και κοινοτήτων».

Διοίκηση δήμων και κοινοτήτων : Ο δήμος διοικείται από το δημοτικό συμβούλιο, την δημοτική επιτροπή και τον δήμαρχο. Η κοινότητα διοικείται από το κοινοτικό συμβούλιο και τον πρόεδρό του.

Σύσταση και διοίκηση ιδρυμάτων : Σύμφωνα με τα άρθρα 19 και 20, ένα δημοτικό ή κοινοτικό ίδρυμα (π.χ. γηροκομείο, βρεφοκομείο) συνίσταται μετά από απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, με διάταγμα, που ορίζει το σκοπό, τους πόρους, την περιουσία και το όνομα του ιδρύματος. Τα δημοτικά ή κοινοτικά ιδρύματα διοικούνται από διοικητικό συμβούλιο που απαρτίζεται από τον δήμαρχο ή τον αντιδήμαρχο που ορίζει ο δήμαρχος ή τον πρόεδρο της κοινότητας, ως πρόεδρο.

Φορολογικές απαλλαγές, ατέλειες, προνόμια δήμων και κοινοτήτων : Οι δήμοι και οι κοινότητες απαλλάσσονται από κάθε δημόσιο, κοινοτικό ή λιμενικό κτλ. φόρο. Επίσης, έχουν όλες ανεξαρτήτως τις ατέλειες και τα προνόμια που προέρχονται από το δημόσιο.

Δημοτικά διαμερίσματα και δημοτική αποκέντρωση : Σύμφωνα με το άρθρο 27, σε κάθε δημοτικό διαμέρισμα, στα οποία διαιρούνται οι δήμοι σύμφωνα με τον Ν. 1065/1980, παραχωρούνται αρμοδιότητες για την προώθηση της δημοτικής αποκέντρωσης στην αντιμετώπιση των τοπικών υποθέσεων. Όργανα του δημοτικού διαμερίσματος είναι το συμβούλιο και ο πρόεδρός του. Το συμβούλιο του δημοτικού διαμερίσματος διατυπώνει προτάσεις προς τα αρμόδια όργανα του δήμου για θέματα που αφορούν το διαμέρισμα (άρθρο 35).

Εκπρόσωποι συνοικισμών δήμων και κοινοτήτων – πάρεδροι : Με σκοπό την προώθηση της λαϊκής συμμετοχής στην διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, κάθε συνοικισμός, που έχει απογραφεί ως αυτοτελής και έχει πληθυσμό τουλάχιστον 75 κατοίκους, συμμετέχει στην διοίκηση του δήμου ή της κοινότητας με δικό του όργανο που εκλέγεται με καθολική και μυστική ψηφοφορία. Αυτός ο εκπρόσωπος λέγεται πάρεδρος (άρθρο 48). Οι πάρεδροι συμμετέχουν υποχρεωτικά σε όλες τις

¹ Χ. Κλειώδης, *Ιστορία...*, ό.π., σ.599

συνεδριάσεις του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου, με δικαίωμα έκφρασης γνώμης και ψήφου, σε θέματα που τους αφορούν (άρθρο 55).

Συνοικιακά συμβούλια : Με σκοπό την προώθηση της λαϊκής κυριαρχίας στις τοπικές υποθέσεις, την ενεργοποίηση των δημοτών, την αντιμετώπιση τοπικών προβλημάτων κτλ. κάθε δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο μπορεί με απόφασή του να διαιρέσει την περιοχή του δήμου ή της κοινότητας σε συνοικίες και να συγκροτήσει αντίστοιχα συνοικιακό συμβούλιο. Όργανα της συνοικίας είναι η συνέλευση των κατοίκων, το συνοικιακό συμβούλιο και ο πρόεδρος του (άρθρα 60 και 61). Τα συνοικιακά συμβούλια μπορούν να διατυπώνουν γνώμες και προτάσεις για θέματα που αφορούν τους κατοίκους της συνοικίας.

2.2.2. Ρυθμίσεις του Ν. 1416/1984 με τον τίτλο : «Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων της δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας για την ενίσχυση της Αποκέντρωσης και την ενδυνάμωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης».

Προγραμματικές συμβάσεις : Σύμφωνα με το άρθρο 11, για την μελέτη και εκτέλεση έργων ή προγραμμάτων ανάπτυξης μιας περιοχής ή την παροχή υπηρεσιών, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης μπορούν να συνάπτουν συμβάσεις με φορείς του δημοσίου τομέα της παραγρ. 6 του άρθρου 1 του Ν. 1256/1982. Η δυνατότητα, επίσης παροχής υπηρεσιών από την Τοπική Αυτοδιοίκηση, οι οποίες εξυπηρετούν τον πολίτη σε τοπικό επίπεδο και οι οποίες ανήκουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα του Κράτους ή των Νομικών Προσώπων του Κράτους και συνεπώς ήταν αδύνατο να παρασχεθούν, εάν έλειπε το νομικό καθεστώς της συνεργασίας του δημοσίου τομέα με την Τοπική Αυτοδιοίκηση, το οποίο προβλέπεται με τις προγραμματικές συμβάσεις, συνέβαλε αποτελεσματικά στην εκπλήρωση του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Για την εκτέλεση των προγραμματικών συμβάσεων, οι συμβαλλόμενοι φορείς χρηματοδοτούνται από το πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων, τον τακτικό κρατικό προϋπολογισμό και από τους προϋπολογισμούς των φορέων που συμμετέχουν. Ορίζονται επίσης τα ποσά χρηματοδότησης, οι πόροι που θα διατεθούν και το χρονοδιάγραμμα εκτέλεσης των έργων ή προγραμμάτων.

Η σημερινή κατάσταση χαρακτηρίζεται από την πολυδιάσπαση της α' βάθμιας αυτοδιοίκησης με αποτέλεσμα την αδυναμία των ΟΤΑ να ανταπεξέλθουν στην αποστολή τους και ειδικότερα :

- στον πολιτικό ρόλο τους (μη αποτελεσματική πολιτική εκπροσώπηση των μικρών χωριών
- στον διοικητικό ρόλο τους (μη παροχή αποτελεσματικών υπηρεσιών στους πολίτες
- στον αναπτυξιακό ρόλο τους (περιορισμένη συμμετοχή στην περιφερειακή και τοπική ανάπτυξη).

Αυτή η πολυδιάσπαση επιχειρήθηκε να αντιμετωπισθεί με τους εξής τρόπους :

Συνενώσεις (ασχεδιάστες και εθελοντικές) δήμων και κοινοτήτων :

Πρώτο σημαντικό βήμα ήταν η δημιουργία εθελοντικών συνενώσεων δήμων και κοινοτήτων. Βασικό στοιχείο της πολιτικής που εισήγαγε ο Ν. 1416/1984 ήταν η παροχή οικονομικών κινήτρων :

- Αν ο νέος ΟΤΑ είχε ως 1000 κατοίκους η επιχορήγηση πολλαπλασιάζεται επί του αριθμού των ΟΤΑ που συνενώνονται.
- Αν ο νέος ΟΤΑ είχε ως 10.000 κατοίκους, η επιχορήγηση διπλασιάζεται.
- Στους νέους ΟΤΑ χορηγούνται άτοκα δάνεια, ενώ οι οφειλές από δάνεια των ΟΤΑ που ενώνονται διαγράφονται υπό την προϋπόθεση να έχει ο καθένας πληθυσμό ως 10.000 κατοίκους.

Διοικητικά κίνητρα : εκπροσώπηση των πρώην ΟΤΑ από πάρεδρο και η αναγνώριση ως πλήρους της θητείας των εν ενεργεία προέδρων κοινοτήτων ή δημάρχων των ΟΤΑ που συνενώθηκαν. «Μέχρι το 1986 προέκυψαν μόλις δεκαεφτά περιπτώσεις συνενώσεων».¹ Ο θεσμός απέτυχε, γιατί αφέθηκε στην απόλυτη πρωτοβουλία των ΟΤΑ.

Αναπτυξιακοί σύνδεσμοι : Σύμφωνα με το άρθρο 23, μπορούν για αναπτυξιακούς σκοπούς, να προσδιορίζονται γεωγραφικές ενότητες (περιοχές) με βάση τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες. Οι δήμοι και οι κοινότητες που περιλαμβάνονται σ' αυτή την γεωγραφική ενότητα μπορούν να συνιστούν αναπτυξιακό σύνδεσμο. Αξίζει να σημειωθεί, ότι οι αναπτυξιακοί σύνδεσμοι θα λειτουργούσαν ως «πρόδρομοι μελλοντικών συνενώσεων ΟΤΑ» οπότε, θεωρητικά θα υποβάλλονταν και πάλι σε αναδιάρθρωση οι ΟΤΑ που μόλις είχαν προκύψει από τις ελεύθερες «πρωτοβουλιακές συνενώσεις».²

¹ Ν.Κ. Χλετίας, «Αρκούν οι συνενώσεις για την αναμόρφωση της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης;» Περ. Τοπική Αυτοδιοίκηση – Αλοκέντρωση αρ. 4, Ιούλιος – Αύγουστος 1997, σ. 22

² Ν.Κ. Χλετίας, «Αρκούν...», ό.π., σ.22

Σε γενικές γραμμές οι αναπτυξιακοί σύνδεσμοι δεν λειτούργησαν αποτελεσματικά, στις περιπτώσεις ασφαλώς που συγκροτήθηκαν.

Επιχειρήσεις ΟΤΑ : Με τον Ν. 1416/1984 οι ΟΤΑ μπορούν να ιδρύουν δημοτικές ή κοινοτικές επιχειρήσεις, διαδημοτικές ή διακοινοτικές, δημοτικές ή κοινοτικές επιχειρήσεις συνεταιριστικού χαρακτήρα ή να συμμετέχουν σε ανώνυμες εταιρείες, μικτές επιχειρήσεις ή εταιρείες λαϊκής βάσης.

2.2.3. Ρυθμίσεις του Ν. 1622/1986 με τον τίτλο : «Τοπική Αυτοδιοίκηση – περιφερειακή ανάπτυξη και δημοκρατικός προγραμματισμός»

Συνενώσεις δήμων και κοινοτήτων (σχεδιασμένες) : Με το άρθρο 1 του ν. 1622/1986, επιχειρείται μία ακόμη δραστηρότερη παρέμβαση για την επίλυση του προβλήματος της πολυδιάσπασης των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ. Έτσι, εισάγεται η διαδικασία της «σχεδιασμένης Συνένωσης». Οι νομοί διαιρούνται σε γεωγραφικές ενότητες, εντός των οποίων οι ΟΤΑ καλούνται να συνενωθούν. Οι σχετικές ενότητες καθορίζονται με Προεδρικά Διατάγματα, αφού έχει προηγηθεί διάλογος με τους ΟΤΑ και έχει συμφωνήσει το νομαρχιακό συμβούλιο. Έτσι σχηματίστηκαν 1116 ενότητες. Η διαδικασία της συνένωσης εξελίσσεται όπως ορίζει το ν. 1416/1984, με την διαφορά ότι εδώ εισάγεται και το στοιχείο της αναγκαστικότητας, εφόσον αποφάσιζαν θετικά το 3/5 των ΟΤΑ της περιοχής και αντιπροσώπευαν περισσότερο από το 50% του όλου πληθυσμού.

Οικονομικά κίνητρα : Στους νέους ΟΤΑ παρέχονται οικονομικά κίνητρα για μια τριετία. Προβλέπεται επίσης ειδικό πρόγραμμα από το Νομαρχιακό Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων και το ½ από το φόρο ακίνητης περιουσίας (ΦΑΠ) του ν. 1249/1982. Το ποσό αυτό από τον ΦΑΠ και ίσο ποσό από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων έπρεπε να δοθεί αποκλειστικά για

- α. την κάλυψη αναγκών οργάνωσης και μηχανοργάνωσης
- β. την προμήθεια τεχνικού εξοπλισμού
- γ. την κάλυψη της ίδιας συμμετοχής των ΟΤΑ σε επιχειρήσεις που συνιστούν ή συμμετέχουν
- δ. την κάλυψη υποχρεώσεων που αναλαμβάνουν με προγραμματικές συμβάσεις
- ε. την εκπόνηση μελετών και εκτέλεση έργων και προγραμμάτων ανάπτυξης
- στ. την κάλυψη δαπανών από τη συμμετοχή τους σε στεγαστικά προγράμματα
- ζ. την κάλυψη δαπανών για πρόσληψη επιστημονικού και τεχνικού προσωπικού.

Τοπικά συμβούλια και δημοκρατικός προγραμματισμός : Σε καθένα από τους νέους ΟΤΑ με περισσότερους από 200 κατοίκους, ιδρύονται δημοτικά νομικά πρόσωπα, τα τοπικά συμβούλια. Επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 15 του νόμου αυτού, το δημοτικό συμβούλιο, στα πλαίσια των διαδικασιών του δημοκρατικού προγραμματισμού, έχει ορισμένες χαρακτηριστικές αρμοδιότητες, όπως π.χ. καταρτίζει τα ετήσια τοπικά αναπτυξιακά προγράμματα.

2.2.4. Ρυθμίσεις του ν. 2218/1994 με τον τίτλο : «Ίδρυση νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την περιφέρεια και άλλες διατάξεις».

Αρμοδιότητες ΟΤΑ πρώτης βαθμίδας (άρθρο 41) : Σύμφωνα με το άρθρο αυτό καταργείται η ασαφής και προβληματική διάκριση των αρμοδιοτήτων των δήμων και κοινοτήτων σε αποκλειστικές και συντρέχουσες. Δίνοντας νέες αρμοδιότητες, με κύρια μέριμνα την προαγωγή των κοινοτικών και οικονομικών συμφερόντων, καθώς και των πολιτιστικών ενδιαφερόντων των κατοίκων των δήμων και κοινοτήτων. Η ενοποίηση των αρμοδιοτήτων των α' βαθμίων ΟΤΑ «περιέχει ένα τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ των ΟΤΑ για όλες τις υποθέσεις που έχουν τοπικό χαρακτήρα».¹ Σύμφωνα με αυτό το τεκμήριο, αν η συγκεκριμένη υπόθεση έχει τοπικό χαρακτήρα, τότε έχουμε αυτόματα (αποκλειστική) αρμοδιότητα υπέρ των ΟΤΑ.

Ανάθεση αρμοδιοτήτων (άρθρο 43) : Σύμφωνα με το άρθρο αυτό, οι δήμοι και οι κοινότητες μπορούν να αναθέτουν για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα την άσκηση ορισμένης αρμοδιότητάς τους στο κράτος ή σε άλλο νομικό πρόσωπο. Η διάταξη αυτή, όμως, είναι αρκετά γενικόλογη και δεν εξειδικεύει αυτό το σημείο ως προς τις αρμοδιότητες που μπορούν να ανατίθενται από τους ΟΤΑ.

Εξουσιοδότηση για την έκδοση κανονιστικών αποφάσεων (άρθρο 44) : Σύμφωνα με το άρθρο αυτό, οι ΟΤΑ, ειδικότερα τα συμβούλιά τους, μπορούν να εκδώσουν τοπικές κανονιστικές αποφάσεις. Με τις αποφάσεις αυτές ρυθμίζονται θέματα κυκλοφορίας και στάθμευσης οχημάτων, ειδικών όρων δόμησης, καθαριότητας, προστασίας των θαλασσών από την ρύπανση κτλ. (παρ. 1 α και β). Επίσης, ρυθμίζονται οι όροι λειτουργίας των κινηματογράφων, θεάτρων, μπαρ κτλ. (παρ. 1γ). Εδώ, θα πρέπει να παρατηρήσουμε ότι ορισμένες κανονιστικές αποφάσεις των ΟΤΑ

¹ Γ. Δανόπουλος, «Ο ν.2218/94 και οι νέες ρυθμίσεις για την α' βαθμια αυτοδιοίκηση», Περ. Τοπική Αυτοδιοίκηση - Αποκέντρωση, 1994, σ. 49

(στοιχεία β και γ παρ. 1) ρυθμίζονται ήδη από άλλους κανόνες δικαίου (π.χ. προεδρικά διατάγματα, αστυνομικές διατάξεις κτλ.).

Συμβάσεις ΟΤΑ (άρθρο 46) : Σύμφωνα με το άρθρο αυτό, οι ΟΤΑ και νομικά πρόσωπα της αυτοδιοίκησης μπορούν να συνάπτουν μεταξύ τους συμβάσεις με τις οποίες ανατίθεται η άσκηση αρμοδιοτήτων του ενός φορέα στον άλλον. Οι συμβαλλόμενοι φορείς χρηματοδοτούνται από τον Κρατικό Προϋπολογισμό ή το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων ή τους προϋπολογισμούς άλλων φορέων του δημοσίου τομέα. Θα μπορούσαμε να πούμε ότι η διάταξη αυτή συμπληρώνει τον θεσμό των προγραμματικών συμβάσεων του νόμου 1416/1984. Ένα πρόβλημα που γεννιέται εδώ, είναι η έλλειψη σχετικής ρύθμισης για την περίπτωση της συνεργασίας ΟΤΑ και λοιπών φορέων της αυτοδιοίκησης για υποθέσεις κοινού ενδιαφέροντος. Ωστόσο, θα μπορούσαμε να πούμε ότι η διάταξη αυτή τακτοποιεί μεγάλο μέρος του προαναφερθέντος προβλήματος.

Έλεγχος των πράξεων των ΟΤΑ (άρθρο 47) : Σύμφωνα με το άρθρο αυτό, ο έλεγχος σκοπιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ καταργείται. Αυτό σημαίνει ότι ο έλεγχος που ασκούσε ο νομάρχης σε ορισμένες κατηγορίες πράξεων των ΟΤΑ, ιδιαίτερα εκείνες που αφορούσαν την διαχείριση της ακίνητης περιουσίας τους και την έκδοση κανονιστικών αποφάσεων, καταργείται. Οι πράξεις των ΟΤΑ ελέγχονται μόνο ως προς την νομιμότητά τους. Ο έλεγχος νομιμότητας ασκούνταν μέχρι τώρα από ένα μονοπρόσωπο όργανο, τον κρατικό νομάρχη. Αυτό το σύστημα ελέγχου των πράξεων των ΟΤΑ αλλάζει. Ο έλεγχος νομιμότητας ανατίθεται σε ειδική τριμελή επιτροπή, στην οποία συμμετέχουν : α. ένας πρωτοδίκης ως πρόεδρος, β. ένας ανώτερος δημόσιος υπάλληλος, κατά προτίμηση αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και γ. ένας εκπρόσωπος της ΤΕΔΚ του νομού. Αυτή η επιτροπή, μπορεί να ακυρώσει πράξη μέσα σε προθεσμία 20 ημερών από τη λήψη της πράξης. Αν περάσει αυτή η προθεσμία, θεωρείται ότι αυτή η πράξη είναι νόμιμη.

Εδώ μπορούμε να βγάλουμε δύο συμπεράσματα : Πρώτα, με την ρύθμιση αυτή διευρύνεται σημαντικά ο κύκλος των αποφάσεων των ΟΤΑ που μπορούν να προσβληθούν για να ελεγχθεί η συμφωνία τους με τον νόμο. Έτσι, εκτός από τις πράξεις των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων, μπορούν να προσβληθούν πράξεις δημάρχων, προέδρων κοινοτήτων, συλλογικών οργάνων των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων δημοσίου δικαίου. Επομένως, ο έλεγχος νομιμότητας στον

χώρο της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης γίνεται πιο συστηματικός και πλέον ολοκληρωμένος.

Δεύτερον, «καταργείται ο αυτεπάγγελτος έλεγχος από την διοίκηση της νομιμότητας των παραπάνω πράξεων».¹

Συμβούλια περιοχής (άρθρο 48) : Σύμφωνα με το άρθρο αυτό, συνιστώνται σε κάθε νόμο, σύνδεσμοι των οποίων η εδαφική περιφέρεια προσδιορίζεται με Προεδρικό Διάταγμα. Η έδρα των συνδέσμων και η ονομασία τους προσδιορίζονται με Προεδρικό Διάταγμα. Οι σύνδεσμοι αυτοί ονομάζονται «Συμβούλια Περιοχής» και ακολουθεί το όνομα. Τα συμβούλια περιοχής αντικαθιστούν του αναπτυξιακούς συνδέσμους του ν. 1416/1984, οι οποίοι αν βρίσκονται μέσα στα όρια του συμβουλίου περιοχής, καταργούνται τρεις μήνες μετά την έναρξη της λειτουργίας τους. Το προσωπικό των αναπτυξιακών συνδέσμων καθίσταται προσωπικό του Συμβουλίου Περιοχής.

Όργανα Συμβουλίου Περιοχής :

- α. Το διοικητικό συμβούλιο, το οποίο έχει τις αρμοδιότητες του δημοτικού συμβουλίου.
- β. Η εκτελεστική επιτροπή, η οποία έχει τις αρμοδιότητες της δημορχιακής επιτροπής και όσες της αναθέτει το διοικητικό συμβούλιο.
- γ. Ο πρόεδρος του, ο οποίος έχει τις αρμοδιότητες του δημάρχου και του προέδρου του δημοτικού συμβουλίου.

Εκλογή μελών Διοικ. Συμβουλίου : Το Διοικητικό Συμβούλιο αποτελείται από αιρετούς εκπροσώπους του κάθε δήμου ή της κάθε κοινότητα, που υποδεικνύονται από τα δημοτικά και κοινοτικά συμβούλιά τους, ανάλογα με τον πληθυσμό τους, με βάση τον πληθυσμό του μικρότερου δήμου ή κοινότητας, που εκπροσωπείται με έναν αντιπρόσωπο. Ο αριθμός των εκπροσώπων των λοιπών δήμων και κοινοτήτων, που μετέχουν στον σύνδεσμο, βρίσκεται με την διαίρεση του πληθυσμού του δια του πληθυσμού του μικρότερου από αυτούς. Αν τα μέλη του Δ.Σ. είναι περισσότερα από εικοσιπέντε, η διαδικασία έχει ως εξής : Ο συνολικός πραγματικός πληθυσμός όλων των ΟΤΑ διαιρείται με τον αριθμό δεκαεννιά και προκύπτει το μέτρο υπολογισμού των αντιπροσώπων. Κάθε ΟΤΑ έχει αριθμό εκπροσώπων ίδιο με το πηλίκο της διαίρεσης του πληθυσμού του με το μέτρο αυτό. Ανεξαρτήτως του πηλίκου, κάθε ΟΤΑ έχει τουλάχιστον ένα αντιπρόσωπο.

¹ Γ. Δανόπουλος, «Ο ν. 2218/94...», ό.π., σ.54

Αρμοδιότητες Συμβουλίου Περιοχής : Τα συμβούλια περιοχής έχουν σκοπό τον σχεδιασμό και τον προγραμματισμό της ανάπτυξης της περιοχής τους, την εκτέλεση έργων, την πραγματοποίηση προμηθειών και την παροχή υπηρεσιών για την κοινή εξυπηρέτηση των ΟΤΑ μελών τους και των κατοίκων της περιοχής.

Για την εκπλήρωση του σκοπού τους, ασκούν τις εξής αρμοδιότητες :

- α. Καταρτίζουν τα μεσοχρόνια και ετήσια τοπικά αναπτυξιακά προγράμματα της περιοχής τους με τον Ν. 1622/1986.
- β. Συμμετέχουν στην διαδικασία κατάρτισης των μεσοχρόνιων νομαρχιακών αναπτυξιακών προγραμμάτων με σχετικές προτάσεις.
- γ. Υλοποιούν τον πολεοδομικό σχεδιασμό στα πλαίσια των εγκεκριμένων Ζωνών Οικιστικού Ελέγχου ή των Ειδικών Χωροταξικών Μελετών και τηρούν τα δεδομένα του Κτηματολογίου της περιοχής τους.
- δ. Παρέχουν οργανωτική και διοικητική υποστήριξη τους ΟΤΑ – μέλη τους.
- ε. Διαχειρίζονται τις χρηματοδοτήσεις από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων και από τους πόρους των προγραμμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που αφορούν την περιοχή τους.
- στ. Μεριμνούν για την εκτέλεση και λειτουργία διακοινοτικών και διαδημοτικών έργων τεχνικής υποδομής και κοινωνικού εξοπλισμού.
- ζ. Μεριμνούν για την προστασία του περιβάλλοντος σε θέματα διαδημοτικής ή διακοινοτικής σημασίας.
- η. Αξιοποιούν πλουτοπαραγωγικούς πόρους διαδημοτικής ή διακοινοτικής σημασίας.
- θ. Ασκούν όσες άλλες αρμοδιότητες ανατίθενται στο συμβούλιο περιοχής από τους ΟΤΑ – μέλη τους ή από την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση.

Ο νέος θεσμός δεν απέδωσε τα αναμενόμενα. Αξίζει να σημειωθεί ότι παρά την δημιουργία των Συμβουλίων περιοχής, οι νόμοι 1416/1984 και 1622/1986 εξακολούθησαν να ισχύουν και μετά το 1994, με αποτέλεσμα την πραγματοποίηση, κατά το 1995 και το 1996, έξι συνενώσεων σύμφωνα με τον πρώτο και δώδεκα συνενώσεων σύμφωνα με τον δεύτερο νόμο. Βλέπουμε λοιπόν ότι επικρατεί μια σύγχυση πολιτικής γύρω από την αναδιάρθρωση της α΄ βάθμιας αυτοδιοίκησης.

2.2.5. Ρυθμίσεις του ν. 2539/1997 με τον τίτλο : «Συγκρότηση Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης».

Με τον νόμο 2539/1997, η Πολιτεία επιχειρεί να δώσει οριστική λύση στο πρόβλημα της πολυδιάσπασης της α΄ βάθμιας αυτοδιοίκησης με βασικό στόχο την ανασυγκρότησή της.

A. Βασικοί στόχοι του προγράμματος.

Οι βασικοί στόχοι του νέου αυτού προγράμματος είναι :

- α. Η παροχή ικανοποιητικών υπηρεσιών στους κατοίκους των πόλεων και των χωριών και επομένως ο εκσυγχρονισμός του διοικητικού συστήματος της χώρας.
- β. Η ουσιαστικοποίηση του ρόλου των ΟΤΑ, η αναβάθμιση των αιρετών και, επομένως, η αναβάθμιση του ρόλου της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης.
- γ. Η δημιουργία των κατάλληλων προϋποθέσεων για την διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ.
- δ. Η αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού των ΟΤΑ.
- ε. Ο συντονισμός των τοπικών δημοσίων επενδύσεων για έργα τεχνικής υποδομής και κοινωνικού εξοπλισμού.
- στ. Η διαφάνεια στην διαχείριση των πόρων και ο έλεγχος της τοπικής εξουσίας, γεγονός που οδηγεί στην νομιμοποίηση και στην προστασία των πολιτών.
- ζ. Η ενίσχυση του ενδιαφέροντος από την πλευρά της Πολιτείας για την ελληνική περιφέρεια, που είναι αναγκαία προϋπόθεση για την διαρκή περιφερειακή και τοπική ανάπτυξη.

B. Αρχές του Προγράμματος :

Οι βασικές αρχές είναι :

- Ο συνδυασμός των αρχών της δημοκρατικότητας και της αποτελεσματικότητας. Βασικός στόχος είναι η δημιουργία μεγάλων ΟΤΑ με δημοτική αποκέντρωση.
- Η αναπτυξιακή ενδοδημοτική ισορροπία, δηλαδή η κατοχύρωση της ενδοδημοτικής αποκέντρωσης των δημοσίων επενδύσεων.
- Η ευρύτερη δυνατή πολιτική και κοινωνική συναίνεση.

Συμπερασματικά, το Πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας» επιδιώκει την «προγραμματική συνένωση με κοινωνική συναίνεση».¹ Αυτή η κοινωνική συναίνεση

¹ Δ. Κατσούλης, «Πρόγραμμα "Ιωάννης Καποδίστριας" για την ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης» περ. Τοπική Αυτοδιοίκηση – Αποκέντρωση, αρ. 1, Ιανουάριος – Φεβρουάριος 1997, σ. 16

προϋποθέτει τον άμεσο και ειλικρινή διάλογο της Πολιτείας με την κοινωνία, στην εθνική και τοπική της διάσταση.

Γ. Καινοτομικά στοιχεία Προγράμματος :

- α. Η συνένωση των ΟΤΑ δεν επιχειρείται μόνο με τον νόμο και διοικητικές διαδικασίες, αλλά με ένα ολοκληρωμένο Πρόγραμμα, που περιέχει τις αναγκαίες νομικές ρυθμίσεις, την εξασφάλιση κατάλληλου προσωπικού, την χρηματοδότηση τοπικών δημοσίων επενδύσεων και ενός ελάχιστου ύψους λειτουργικών δαπανών κτλ.
- β. Το Πρόγραμμα περιέχει διαχρονικές δεσμεύσεις της Πολιτείας γιατί είναι πενταετές (1997-98 προπαρασκευαστική περίοδος και 1999-2001 περίοδος υποστήριξης του νέου θεσμού).
- γ. Η συνένωση των ΟΤΑ είναι αναγκαστική (υποχρεωτική συνένωση) αλλά με ήπια χαρακτηριστικά στην εφαρμογή της (όπως π.χ. η εκπροσώπηση των πρώην κοινοτήτων με περισσότερους από 300 κατοίκους στο Δημοτικό Συμβούλιο κτλ.).
- δ. Η επιτυχία του νέου θεσμού δεν εξαρτάται μόνο από το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, μια και καλούνται τα αναπτυξιακά Υπουργεία να συμμετέχουν στην εφαρμογή και εξειδίκευσή του.
- ε. «Συγκρότηση δήμων νέου τύπου στο πρότυπο των ανοικτών πόλεων».¹
- στ. Η αναγνώριση και αναβάθμιση της πολιτικής, διοικητικής, ιστορικής και πολιτιστικής ταυτότητας των χωριών που αποτελούν τον δήμο – ανοιχτή πόλη.
- ζ. Η Δημοτική Διοίκηση θα πρέπει να είναι συμμετοχική, αποτελεσματική, αλλά ταυτόχρονα νόμιμη, διάφανη και ηθική.
- η. Οι νέοι Δήμοι θα είναι βιώσιμοι και λειτουργικοί, ικανοί να παρέχουν σύγχρονες υπηρεσίες στους κατοίκους της υπαίθρου.

Δ. Διοίκηση νέων ΟΤΑ :

- α. Κάθε νέος ΟΤΑ θα έχει τα ακόλουθα όργανα : Τον Δήμαρχο, το Δημοτικό Συμβούλιο και την Δημαρχιακή Επιτροπή.
- β. Πενταμελή Τοπικά Συμβούλια με Πρόεδρο, σε κάθε πρώην ΟΤΑ με περισσότερους από 300 κατοίκους, που θα εκπροσωπείται στο Δημοτικό Συμβούλιο.

¹ Εθνικό Τυπογραφείο, Ν. 2539/97 «Συγκρότηση της α' βαθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης», Αθήνα 1998, σ. 30

- γ. Τριμελή Τοπικά Συμβούλια με Δημαρχιακό Πάρεδρο, σε κάθε πρώην ΟΤΑ με λιγότερους από 300 κατοίκους, ο οποίος θα συμμετέχει στο Δημοτικό Συμβούλιο.

Το Τοπικό Συμβούλιο θα έχει τις εξής αρμοδιότητες :

1. Την συντήρηση της τεχνικής υποδομής (π.χ. των δικτύων ύδρευσης κτλ.).
2. Την εφαρμογή πολιτιστικών, ψυχαγωγικών και αθλητικών προγραμμάτων.
3. Την παροχή υπηρεσιών και προστασίας στους ηλικιωμένους κατοίκους της περιοχής του.
4. Την τουριστική προβολή και αξιοποίηση του δημοτικού διαμερίσματος.

Ε. Χρηματοδότηση Προγράμματος :

Η χρηματοδότηση του προγράμματος θα γίνεται με διαφανή κριτήρια, των οποίων η τήρηση θα εξασφαλίζεται από ένα σύστημα εγγυημένης αξιολόγησης «τόσο από την Περιφέρεια όσο και από την διϋπουργική Επιτροπή του Ειδικού Προγράμματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης».¹

Ειδικότερα με το ΕΠΤΑ επιδιώκεται :

- α. Να καλυφθούν οι λειτουργικές δαπάνες της πρώτης δημοτικής περιόδου (1999-2002), ώστε κάθε νέος ΟΤΑ να συγκροτήσει μια ελάχιστη αναγκαία υπηρεσία.
- β. Να γίνουν οι αναγκαίες μελέτες και προμήθειες, να εξασφαλιστεί η αναγκαία οργάνωση και υποστήριξη των νέων ΟΤΑ και να στελεχωθούν με το κατάλληλο προσωπικό. Όλα αυτά περιλαμβάνονται στο πρόγραμμα «Κλεισθένης».
- γ. Να κατασκευαστούν βασικά έργα τεχνικής υποδομής, τα οποία θα χρηματοδοτούνται από Κοινοτικούς Πόρους ή από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων.
- δ. Να κατασκευαστούν κέντρα παροχής υπηρεσιών, αθλητικές, πολιτιστικές εγκαταστάσεις κτλ., καθώς και να αγοραστεί ο αναγκαίος μηχανολογικός εξοπλισμός (π.χ. δημόσια μεταφορικά μέσα κτλ.).
- ε. Να πραγματοποιηθούν ανάλογες επενδύσεις των ΟΤΑ τις Αττικής (πλην των συνενουμένων) και του πολεοδομικού συγκροτήματος της Θεσσαλονίκης, για να εξασφαλιστεί ο συντονισμός της χρηματοδότησης των τοπικών δημοσίων επενδύσεων από τους ειδικούς λογαριασμούς των Υπουργείων και το ΠΔΕ.

¹ Ελληνικό Τυπογραφείο, Ν. 2539/97 ..., ό.π., σ. 29

ΣΤ. Διατήρηση δικαιωμάτων για τους κατοίκους των μικρών χωριών

Στο επίκεντρο του νέου Προγράμματος είναι η προσπάθεια να εμποδωθεί η αρχή της κοινωνικής δικαιοσύνης και της αναλογικότητας που επιβάλλει στην Πολιτεία να διαφοροποιεί ορισμένα μέτρα πολιτικής για να προστατεύσει κατοίκους που διαβιώνουν σε δημογραφικά και γι' αυτό διοικητικά, οικονομικά και αναπτυξιακά, αδύναμες περιοχές.

2.2.5.1. Δυσκολία εφαρμογής – κριτική νέου θεσμού

Αναμφισβήτητα, το Πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας» συνέβαλε αποφασιστικά στην ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης. Υπάρχουν όμως και προβλήματα, τα σημαντικότερα από τα οποία είναι :

α. Το μεγαλύτερο πρόβλημα είναι η ικανοποίηση του αιτήματος της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδος (ΚΕΔΚΕ) και της Τοπικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων (ΤΕΔΚ) για την διεύρυνση των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (ΚΑΠ) προκειμένου να χρηματοδοτηθεί η λειτουργία των νέων δήμων και επίσης, να ρυθμιστεί το θέμα της κατανομής των κονδυλίων των διαφόρων Υπουργείων (π.χ. ΥΠΕΧΩΔΕ) κτλ.), στους νέους δήμους, με αντικειμενικά κριτήρια.

Η κυβέρνηση δεν δείχνει διατεθειμένη όμως να αυξήσει τα όρια των χρηματοδοτήσεων των ΚΑΠ, ώστε να στηριχθεί η λειτουργία των νέων δήμων. Το πρόβλημα αυτό θα πρέπει να απασχολήσει συλλογικά την Τοπική Αυτοδιοίκηση, άλλωστε, η επίλυση των λειτουργικών αναγκών των νέων δήμων εξαρτάται, άμεσα, από την αναδιανομή των πόρων των ΚΑΠ.

Επίσης, η αδράνεια των συλλογικών οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΚΕΔΚΕ και ΤΕΔΚ) τόσο κατά την φάση προετοιμασίας του νέου προγράμματος όσο και κατά την διαδικασία ψήφισης του νόμου στην Βουλή, αποτέλεσε μια από τις κυριότερες αιτίες προβλημάτων που παρατηρούνται τόσο στον χωροταξικό σχεδιασμό, όσο και στο θεσμικό πλαίσιο των συνενώσεων. Η ΚΕΔΚΕ και η ΤΕΔΚ θα πρέπει να αναλάβουν συλλογικές πρωτοβουλίες, προκειμένου να προετοιμαστεί η λειτουργία νέων δήμων.

Τα κυριότερα προβλήματα που θα αντιμετωπίσουν οι νέοι δήμοι και τα οποία, θα πρέπει να αντιμετωπιστούν άμεσα, είναι τα εξής :

- α. Σχεδιασμός οργανωτικών δομών και πρότυπων οργανισμών εσωτερικής υπηρεσίας. Απαραίτητος είναι ο σχεδιασμός της κατάλληλης δομής των νέων δήμων και, επίσης, η αποκέντρωση της εκπόνησης μελετών και των χρηματοδοτήσεων για τον σχεδιασμό των οργανισμών των νέων δήμων.
 - β. Κατάλληλη στελέχωση των νέων δήμων. Μέσα από την κατάλληλη στελέχωση, μπορούν να αντιμετωπιστούν τα διάφορα προβλήματα λειτουργίας των νέων δήμων και να εκπονηθούν τα κατάλληλα προγράμματα για την ανάπτυξη των νέων ΟΤΑ.
 - γ. Μηχανογραφικός εξοπλισμός. Απαραίτητη προϋπόθεση είναι η οικονομική, οργανωτική και τεχνική υποστήριξη των νέων δήμων, ώστε να προμηθευτούν, να εγκαταστήσουν και να θέσουν σε λειτουργία νέα συστήματα πληροφορικής.
 - δ. Κατάρτιση προσωπικού. Οι νέοι δήμοι θα πρέπει να στελεχωθούν με εξειδικευμένο προσωπικό, προκειμένου να παρέχουν σύγχρονες υπηρεσίες στους δημότες και να αντιμετωπίζουν αποτελεσματικά τα προβλήματα των νέων ΟΤΑ. Γι' αυτό τον λόγο είναι απαραίτητη η επιμόρφωση του προσωπικού των ΟΤΑ σε θέματα διοίκησης, οργάνωσης και λειτουργίας των νέων δήμων, καθώς και σε θέματα χρήσης Η/Υ.
 - ε. Η κατασκευή των κατάλληλων κτιριακών, μηχανολογικών κτλ. υποδομών.
- β. Παρατηρείται μια έλλειψη προβληματισμού για τις σχέσεις ΟΤΑ – δημοτών. Πέρα, από την καθιέρωση των Τοπικών Συμβουλίων, απουσιάζουν ρυθμίσεις για την αναβάθμιση των θεσμών λαϊκής συμμετοχής, οι οποίοι φαίνονται να εγκαταλείπονται.
- γ. Μια άλλη σημαντική έλλειψη του νέου προγράμματος είναι η απουσία προτάσεων για τους συνδέσμους των ΟΤΑ, οι οποίοι θα εξακολουθήσουν να είναι χρήσιμοι και μετά τις συνενώσεις.
- δ. Το πρόγραμμα, αν και αποσκοπεί στην αναδιάρθρωση της α' βάρθμιας αυτοδιοίκησης, δεν αντιμετωπίζει άμεσα το πρόβλημα του λειτουργικού περιεχομένου τους. Οι νέοι ΟΤΑ, αν και Δήμοι, δεν θα μπορούν να ασκήσουν, πολλές από τις αρμοδιότητες που προβλέπει ο Δημοτικός Κώδικας (π.χ. η δημοτική αστυνομία).

- ε. «Η ανασυγκρότηση, τέλος, της πρώτης βαθμίδας ΟΤΑ σχεδιάζεται χωρίς να συνδυάζεται με τα υπόλοιπα επίπεδα διοίκησης».¹
- Η δημιουργία λίγων και ισχυρών πρωτοβάθμιων ΟΤΑ θα θέσει σε αμφισβήτηση την λειτουργία του δεύτερου βαθμού ΟΤΑ και θα επιφέρει σοβαρές ανακατατάξεις λειτουργιών με τα υπόλοιπα επίπεδα της Δημόσιας Διοίκησης (π.χ. κεντρικές υπηρεσίες, ΝΠΔΔ κτλ.).
- στ. Στο παραπάνω Πρόγραμμα, δεν περιλαμβάνονται οι μητροπολιτικές περιοχές της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης, παρ' όλα τα σοβαρά και επείγοντα προβλήματα (π.χ. αποκομιδή απορριμμάτων κτλ.) που αντιμετωπίζουν.
- ζ. Είναι προφανές ότι η δημιουργία νέων και ισχυρότερων διοικητικών κέντρων δεν λύνει το πρόβλημα της ερήμωσης της ελληνικής υπαίθρου χωρίς να συνδυάζεται με μια «γενικότερη, συστηματοποιημένη αναμόρφωση της νοούσης δημόσιας διοίκησης αλλά και πολιτικές για την ενθάρρυνση ιδιωτικών επιχειρηματικών πρωτοβουλιών στην "εκτός των τειχών" Ελλάδα».² Με την ανάπτυξη της ελληνικής υπαίθρου, οι νέοι θα μπορούν να παραμένουν στην επαρχία, χωρίς να είναι υποχρεωμένοι να πηγαίνουν στα μεγάλα αστικά κέντρα, στα οποία, παρατηρείται σήμερα υπερσυγκέντρωση δραστηριοτήτων και πληθυσμού.

2.2.5.2. Απαραίτητες προϋποθέσεις για την σωστή εφαρμογή του Προγράμματος «Ιωάννης Καποδίστριας».

Είναι προφανές ότι δεν μπορεί να συνεχιστεί ο κατακερματισμός των ΟΤΑ στην χώρα μας. Γι' αυτό είναι ανάγκη να προχωρήσουμε στις υποχρεωτικές συνενώσεις και στην δημιουργία ισχυρών, βιώσιμων και ανταγωνιστικών μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Απαραίτητες προϋποθέσεις, για την επιτυχία του θεσμού αυτού, είναι οι εξής:

1. Η σωστή χωροθέτηση των νέων δήμων. Βασικά κριτήρια αυτής της χωροθέτησης θα πρέπει να είναι «η αναπτυξιακή προοπτική, η πολιτισμική συγγένεια, η γενναία θεσμοθετημένη οικονομική στήριξη των νέων δήμων που θα προκύψουν».³

¹ Ν.Κ. Χλιέτας, «Αρκούν οι συνενώσεις για την αναμόρφωση της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης», περ. Τοπική Αυτοδιοίκηση - Αποκέντρωση, παρ. 4, Ιούλιος - Αύγουστος 1997, σ. 28

² Ν.Κ. Χλιέτας, «Αρκούν...», ό.π., σ.28

³ Α. Δράγας, «Επίλογος στα "Καποδιστριακά"», περ. Τοπική Αυτοδιοίκηση - Αποκέντρωση, αρ. 5, Σεπτέμβριος - Οκτώβριος 1997, σ. 25

2. Η χρηματοδότηση των προγραμμάτων ανάπτυξης από τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης και από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων. Επίσης, αναγκαία, είναι η κατανομή στους νέους ΟΤΑ κονδυλίων από τα Υπουργεία.
3. «Να προκληθεί μία έρευνα – μελέτη από την οποία να αποδεικνύεται το βιώσιμο ή μη των κοινοτήτων που πρόκειται να συνενωθούν».¹ Όταν ένα σύνολο κοινοτήτων παράγει έργο και λειτουργεί σωστά, δεν χρειάζεται να ακολουθήσει την διαδικασία των συνενώσεων.
4. Ο νόμος αυτός θα πρέπει να ορίζει οικονομικά κίνητρα για την συνένωση των νέων ΟΤΑ. είναι προφανές, ότι χωρίς οικονομική στήριξη, οι νέοι ΟΤΑ δεν μπορούν να ανταπεξέλθουν στον ρόλο τους.
5. Η συνένωση των νέων ΟΤΑ θα πρέπει να συνδέεται οπωσδήποτε με την ανάπτυξη της ελληνικής υπαίθρου. Πρέπει να σταματήσει το φαινόμενο της ερήμωσης της ελληνικής υπαίθρου. Η αποκέντρωση με Αυτοδιοίκηση αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για την μείωση του συγκεντρωτικού κράτους.
6. Επίσης, η κατανομή των γεωγραφικών ορίων των νέων δήμων δεν θα πρέπει να γίνεται με βάση κομματικά κριτήρια, αλλά μόνο με αναπτυξιακά και λειτουργικά κριτήρια.

Για την επίτευξη των παραπάνω στόχων, είναι αναγκαίος ο διάλογος μεταξύ της Πολιτείας και των εκπροσώπων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

2.3. Σύγκριση των δυο περιόδων

Την περίοδο μετά τον Β΄ παγκόσμιο πόλεμο μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του '80, δεν έχουμε ουσιαστική εξέλιξη στο θέμα της ισχυροποίησης του ρόλου των ΟΤΑ.

Το Σύνταγμα του 1952 δεν αναφέρει κάτι το συγκεκριμένο για την λειτουργία των ΟΤΑ στην χώρα μας (αρμοδιότητες των ΟΤΑ, άσκηση κρατικής εποπτείας και διάκριση της ΤΑ). Η μη αντιμετώπιση των κοινωνικών συνθηκών που διαμορφώνονται, άσκησε επίδραση στην λειτουργία της Ελληνικής ΤΑ, της οποίας αποστολή είναι η θεραπεία των τοπικών κοινωνικών αναγκών.

Οι διατάξεις του Δημοτικού Κώδικα του 1954 απέτυχαν. Στον Κώδικα αυτόν αναφέρεται ότι επιτυγχάνεται πλήρης αυτοτέλεια στους δήμους και τις κοινότητες με

¹ Τ. Μαργαρίτης, «Συνενώσεις ΟΤΑ αλλά με ισχυρά κίνητρα», περ. Τοπική Αυτοδιοίκηση – Αποκέντρωση, αρ. 2, Μάρτιος – Απρίλιος 1997, σ. 44

τις διατάξεις που αφορούν τις αποκλειστικές αρμοδιότητες των οργανισμών αυτών. Ενώ, γίνεται λόγος αορίστως περί αυτοτέλειας των δήμων και κοινοτήτων, αποδεικνύεται ότι «η αυτοτέλεια λαμβάνεται μόνο σαν "οικονομική" αυτοτέλεια».¹ Η οικονομική και η διοικητική αυτοτέλεια των δήμων και κοινοτήτων είναι έννοιες συνυπάρχουσες. Από την άλλη μεριά, η αύξηση των αποκλειστικών αρμοδιοτήτων συνεπάγεται και αύξηση δαπανών, άρα και μεγαλύτερο έλεγχο του κράτους στην ΤΑ. Επίσης, η αναφορά του κώδικα στον περιορισμό της κρατικής παρέμβασης απέτυχε. Ο έλεγχος σκοπιμότητας διατηρήθηκε σε πολλές περιπτώσεις π.χ. διαχείριση περιουσίας δήμων και κοινοτήτων.

Οι διατάξεις του Συντάγματος του 1968 παρέμειναν ανενεργές σε όλη την διάρκεια της δικτατορίας, εφόσον το ίδιο το περιεχόμενό τους (άρθρο 121, παρ. 3 και 8), αναιρούσε ένα από τα βασικότερα στοιχεία της ΤΑ, «δηλαδή το αιρετό των αρχών της».² Η παρ. 3 αναφέρει ότι Νόμος ρυθμίζει την ανάδειξη των οργάνων των συνδέσμων των δήμων και κοινοτήτων, ενώ η παρ. 8 αναφέρει ότι τα αιρετά συμβούλια των δήμων και κοινοτήτων διαλύονται για δραστηριότητες που στρέφονται κατά του ίδιου του Κράτους. Οι αρμοδιότητες των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς και η εποπτεία του Κράτους σ' αυτούς, αφήνονταν «στην κρίση ενός αυταρχικού και καθόλου αντιπροσωπευτικού νομοθέτη».¹

Με τις διατάξεις του Ν.180/1975, έχουμε πιο ουσιώδεις διατάξεις για τον ρόλο των δήμων και κοινοτήτων (π.χ. πειθαρχική ευθύνη των δημοτικών και κοινοτικών αρχών, κατάργηση του ελέγχου σκοπιμότητας σε 20 περιπτώσεις κτλ).

Από την δεκαετία του '80, οι νομοθετικές ρυθμίσεις για την Τ.Α. έχουν στόχο την ισχυροποίηση του ρόλου και την αποκέντρωση των ΟΤΑ.

Ο ν.1270/1982, σε σχέση με το παρελθόν, ενισχύει την δημοτική αποκέντρωση και την λαϊκή συμμετοχή (δημοτικά διαμερίσματα, εκπρόσωποι συνοικισμών δήμων και κοινοτήτων, συνοικιακά συμβούλια). Όσο αφορά τα συνοικιακά συμβούλια, ο θεσμός αυτός δεν εκμεταλλεύτηκε στο βαθμό που έπρεπε από τους ΟΤΑ, με αποτέλεσμα ο θεσμός αυτός τα τελευταία δεκαπέντε χρόνια να έχει καταργηθεί.

Το νέο στοιχείο που εισάγει ο ν.1416/1984, σε σχέση με παλιότερα, είναι ο θεσμός των προγραμματικών συμβάσεων. Η Τ.Α. είχε την δυνατότητα που παρέχει υπηρεσίες που ανήκαν στην αποκλειστική αρμοδιότητα του Κράτους. Η

¹ Στο ίδιο, σ. 592

² Στο ίδιο, σ. 90

πολυδιάσπαση των ΟΤΑ στην χώρα μας αντιμετωπίζεται μέσω των συνενώσεων (ασχεδιαστων) και της σύστασης αναπτυξιακών συνδέσμων, καθώς και με την παροχή οικονομικών κινήτρων στους νέους δήμους. Επίσης, ένα σημαντικό στοιχείο είναι η έναρξη της επιχειρηματικής δραστηριότητας των ΟΤΑ.

Ο ν. 1622/1986, προβλέπει κι αυτός την συνένωση δήμων και κοινοτήτων. Με την διαφορά ότι οι συνενώσεις αυτές είναι σχεδιασμένες και περιέχουν το στοιχείο της αναγκαιότητας, σε σχέση με τις συνενώσεις του ν. 1416/1984, καθώς και το ότι παρέχονται οικονομικά κίνητρα στους νέους ΟΤΑ για μια τριετία.

Τα νέα στοιχεία που εισάγει ο ν. 2218/1994, σε σχέση με το παρελθόν, είναι η κατάργηση των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ σε αποκλειστικές και σε συντρέχουσες, η έκδοση κανονιστικών αποφάσεων από τους ΟΤΑ, η αλλαγή στον έλεγχο των πράξεων των ΟΤΑ (κατάργηση ελέγχου σκοπιμότητας και έλεγχος νομιμότητας που ανατίθεται σε ειδική τριμελή επιτροπή). Επίσης, η σύσταση των Συμβουλίων περιοχής, τα οποία αντικατέστησαν τους αναπτυξιακούς συνδέσμους του ν. 1416/1984.

Ο ν. 2539/1997 προβλέπει την συγκρότηση νέων και πιο ισχυρών δήμων για την ανασυγκρότηση της α΄ βάθμιας αυτοδιοίκησης. Τα νέα στοιχεία του νόμου αυτού είναι οι βασικοί στόχοι που επιδιώκει να πραγματοποιήσει (π.χ. αναβάθμιση ανθρώπινου δυναμικού των ΟΤΑ, καλύτερες παρεχόμενες υπηρεσίες στους κατοίκους των πόλεων και των χωριών, ενίσχυση του ενδιαφέροντος της Πολιτείας για την ελληνική περιφέρεια κτλ). Κι εδώ η συνένωση των ΟΤΑ είναι αναγκαστική, αλλά η εφαρμογή τους είναι πιο ήπια (π.χ. η εκπροσώπηση των πρώην κοινοτήτων με περισσότερους από 300 κατοίκους στο Δημοτικό Συμβούλιο). Η συνένωση των ΟΤΑ δεν επιχειρείται μόνο με διοικητικές διαδικασίες, αλλά με ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα που περιέχει τις αναγκαίες νομικές ρυθμίσεις (π.χ. εξασφάλιση κατάλληλου προσωπικούς τους νέους ΟΤΑ κτλ).

2.4 Στάση των άλλων κομμάτων

Οι θέσεις των άλλων πολιτικών παρατάξεων για την α΄ βάση αυτοδιοίκηση είναι οι εξής:

¹ Στο ίδιο, σ. 91

Η Νέα Δημοκρατία πιστεύει ότι: α) Η ανάπτυξη του θεσμού της Τ.Α., σημαίνει στέριωμα της ίδιας της δημοκρατίας β) Στοιχεία ολοκλήρωσης του θεσμού είναι η βαθμιαία και ομαλή καθιέρωση γνήσιου και ανόθευτου Πρώτου, Δεύτερου και Τρίτου βαθμού Τ.Α. γ) «Ζωτικό κύτταρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και της Δημοκρατίας αποτελεί η κοινότητα».¹

Για την Ν.Δ., η ανανέωση της εθνικής μας ζωής περνάει μέσα από την Τ.Α. Τα σύγχρονα φιλελεύθερα κράτη είναι οργανωμένα αποκεντρωμένα. Η κρατική εξουσία περιορίζεται σε θέματα εξωτερικής, αμυντικής και γενικότερης οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής. Όλα τα ζητήματα (π.χ. εκπαιδευτικά, πολιτιστικά, κοινωνικής πρόνοιας κτλ) ανήκουν στην αρμοδιότητα της Τ.Α. α', β' και γ' βαθμού, η οποία ενεργεί αυτοδύναμα, χωρίς να χρειάζεται την έγκριση του κράτους.

Για την οικονομική αυτοτέλεια της Τ.Α., η Ν.Δ. υποστηρίζει ότι: Α) Πρέπει να εξασφαλιστεί ένα σταθερό και ικανοποιητικό ποσοστό κρατικής επιχορήγησης κάθε χρόνο, ώστε να καλύπτονται οι λειτουργικές δαπάνες και να αποκτηθεί η απαραίτητη υλικοτεχνική υποδομή β) Η Τ.Α. πρέπει να αντλεί κονδύλια από θεσμοθετημένες πηγές και από διεύρυνση των ιδίων εσόδων, με την παραχώρηση πόρων από το κράτος, που μόνοι τους οι ΟΤΑ θα διαχειρίζονται και θα φροντίζουν για την απόδοσή τους, γ) «Πρέπει να αξιοποιηθεί η ακίνητη περιουσία των ΟΤΑ».² Δ) Η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από την Κεντρική Διοίκηση προς την Τ.Α. να συνοδεύεται από την εξασφάλιση των αναγκαίων πόρων, ε) Βελτίωση της οργάνωσης των ΟΤΑ, ώστε να αξιοποιούνται οι διαθέσιμοι πόροι, στ) Εκμετάλλευση των δυνατοτήτων χρηματοδότησης των ΟΤΑ από την ΕΟΚ, ζ) Ενίσχυση της επιχειρηματικής δραστηριότητας των ΟΤΑ με την προώθηση της συμμετοχής τους στην οικονομική ζωή του τόπου, μέσω των δημοτικών ή κοινοτικών επιχειρήσεων που θα λειτουργούν με ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια αυτοτελώς ή σε συνεργασία με επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα και η) Μείωση του φόρου που καταβάλλει η Τ.Α. στην Κεντρική Διοίκηση ως ΦΠΑ, με την αναπροσαρμογή του ποσοστού του.

Όσο αφορά τις συνενώσεις, η ΝΔ είναι κατά των υποχρεωτικών συνενώσεων και υπέρ των εθελοντικών, οι οποίες θα γίνονται με την σύμφωνη γνώμη των κατοίκων.

¹ ΕΕΤΑΑ, περ. Τοπική Αυτοδιοίκηση-Αποκέντρωση, αρ.1-2, Ιανουάριος – Απρίλιος 1986, σ. 105.

² ΕΕΤΑΑ, περ. Τοπική Αυτοδιοίκηση – Αποκέντρωση, αρ. 2, Μάρτιος – Απρίλιος 1988, σ.21

Ο Συνασπισμός υποστηρίζει ότι ο εκσυγχρονισμός του πολιτικού συστήματος θα επιτευχθεί στη βάση ενός πολιτικού σχεδίου με 3 βασικούς άξονες: α) πολιτικές αποκέντρωσης με αυτοδιοίκηση, β) αναδιάρθρωση του διοικητικού χάρτη (νέος σχεδιασμός) και γ) αλλαγή του εκλογικού συστήματος (απλή αναλογική και αναθεώρηση των εκλογικών καταλόγων). Για τον ΣΥΝ, ο α΄ βαθμός αυτοδιοίκησης αποτελεί τον κυρίαρχο βαθμό σε ότι αφορά «το "βάρος" της εξουσίας και σε σχέση με τις αρμοδιότητες, δημόσια περιουσία, εξοπλισμό, προσωπικό και εξουσία για έσοδα, δαπάνες και προγραμματισμό».¹ Απαραίτητη προϋπόθεση γι' αυτό είναι η ενίσχυση του θεσμικού πλαισίου για τους ΟΤΑ, η αύξηση των ανεπαρκών πόρων και μέσων και η ενίσχυση των θεσμών λαϊκής συμμετοχής.

Ο ΣΥΝ είναι υπέρ των αναγκαστικών συνενώσεων, απαραίτητη προϋπόθεση για την επιτυχία της πρωτοβουλίας αυτής είναι: α) αν επιτευχθεί η μεγαλύτερη πολιτική συμφωνία στο επίπεδο της Βουλής β) τα συλλογικά όργανα της α΄ βαθμιας αυτοδιοίκησης (ΚΕΔΚΕ – ΤΕΔΚ) να αναλάβουν ουσιαστικό ρόλο για την εφαρμογή του προγράμματος γ) «Να υιοθετηθεί η απλή αναλογική για την ανάδειξη των οργάνων αυτοδιοίκησης»² και δ) παροχή γενναίων οικονομικών κινήτρων στους νέους ΟΤΑ που θα δημιουργηθούν.

Για τα οικονομικά των ΟΤΑ, ο ΣΥΝ υποστηρίζει: α) Αύξηση του ποσοστού του ΦΕΦΝΠ από 20% σε 30% και των τελών κυκλοφορίας από 50% σε 90%, β) Να ενεργοποιηθούν θεσμοθετημένοι πόροι της ΤΑ ουσιαστικής απόδοσης, όπως ο Φόρος Ακίνητης Περιουσίας (ΦΑΠ), γ) Να επιβληθεί η επιστροφή του καταβαλλόμενου από την ΤΑ ΦΠΑ και να αξιοποιηθούν οι πόροι αυτοί γι' αναπτυξιακούς σκοπούς, δ) Η κατανομή των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων να γίνει με κριτήρια αντικειμενικά και αναπτυξιακά. Συγκεκριμένα:

- Το 70% των ΚΑΠ να κατανεμηθεί με βάση των πληθυσμό των ΟΤΑ.
- Το 20% με βάση τις ειδικές ανάγκες των ΟΤΑ (π.χ. σχολείο, ΚΑΠΗ κ.α.).
- Το 10% με βάση τις αναπτυξιακές δραστηριότητες των ΟΤΑ (π.χ. κίνητρα συνενώσεων).

Το ΚΚΕ υποστηρίζει τα εξής: α) Κατοχύρωση της διοικητικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ, βάζοντας φραγμό στις επεμβάσεις της Κεντρικής Διοίκησης, β) Ανάδειξη των εκλεγμένων οργάνων της ΤΑ μέσω της απλής αναλογικής, γ) Ενίσχυση θεσμών

¹ ΕΕΤΑΑ, περ. Τοπική ..., ό.π., σ. 55

² ΕΕΤΑΑ, περ. Τοπική Αυτοδιοίκηση – Αποκέντρωση, αρ. 1, Ιανουάριος – Φεβρουάριος 1997, σ. 48.

λαϊκής συμμετοχής (αρμοδιότητες και οικονομικοί πόροι στα Δημοτικά και Συνοικιακά Συμβούλια, δ) Οι ΟΤΑ «να διαθέτουν επαρκείς οικονομικούς πόρους και την απαραίτητη υλικοτεχνική υποδομή»¹, ε) Οι ΟΤΑ να ασκούν αρμοδιότητες που ασκεί σήμερα το Κράτος (π.χ. πρόνοια, αθλητισμός, κοινωνική μέριμνα).

Όσο αφορά τις συνενώσεις, το ΚΚΕ είναι κατά των υποχρεωτικών και υπέρ των εθελοντικών συνενώσεων. Οι συνενώσεις πρέπει να αφορούν τους μικρούς δήμους ή τις μικρές κοινότητες, ώστε οι νέοι ΟΤΑ να έχουν πληθυσμό τουλάχιστον 2000 κατοίκους. Ακόμη θα πρέπει να εξασφαλιστούν : α) ο καθορισμός από πριν των κριτηρίων συνένωσης (π.χ. πληθυσμιακά, κοινωνικά κ.α.), β) η συγκατάθεση μέσα από δημοκρατικές διαδικασίες στο μεγαλύτερο δυνατό βαθμό, των συνενομένων ΟΤΑ και γ) η θέσπιση ισχυρών κινήτρων (π.χ. οικονομικά κ.α.).

Τέλος, το ΔΗΚΚΙ υποστηρίζει τις εθελοντικές συνενώσεις.

¹ ΕΕΤΑΑ. περ. Τοπική ό.π.. σ. 97

Β ΜΕΡΟΣ : ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΟΤΑ

Κεφ. 1^ο ΕΣΟΔΑ – ΔΑΠΑΝΕΣ ΤΩΝ ΟΤΑ

Το οικονομικό έτος της διαχείρισης των ΟΤΑ αρχίζει την 1^η Ιανουαρίου και λήγει την 31^η Δεκεμβρίου. Ο προϋπολογισμός των ΟΤΑ διέπεται από τις ίδιες αρχές που διέπεται ο κρατικός προϋπολογισμός. Δηλαδή της περιοδικότητας, δημοσιότητας, καθολικότητας, ενότητας και της ειδικότητας. Όλοι οι ΟΤΑ υποχρεούνται να χρησιμοποιούν τον ίδιο τύπο προϋπολογισμού.

1.1. Τα έσοδα των ΟΤΑ και η διάκρισή τους

Σύμφωνα με την παρ. 6 του άρθρου 102 του Συντάγματος, το Κράτος οφείλει να εξασφαλίζει τους αναγκαίους πόρους για την εκπλήρωση της αποστολής των ΟΤΑ. Τα έσοδα των ΟΤΑ προέρχονται από τοπικούς πόρους, τον κρατικό προϋπολογισμό, το πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων (ΠΔΕ) και από δανεισμό.

Με τον ν. 1828/1989 έγινε αναδιάρθρωση των οικονομικών των ΟΤΑ και θεσμοθετήθηκαν νέοι πόροι υπέρ αυτών. Συγκεκριμένα, τα έσοδα των ΟΤΑ διακρίνονται σε τακτικά και σε έκτακτα.

Τα τακτικά έσοδα των ΟΤΑ προέρχονται από :

- α) τους θεσμοθετημένους υπέρ αυτών φόρους
- β) την εκμετάλλευση της κινητής και ακίνητης περιουσίας τους
- γ) φόρους, τέλη, δικαιώματα και εισφορές
- δ) ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα
- ε) τοπικά δυνητικά τέλη και εισφορές.

Τα έκτακτα έσοδα των ΟΤΑ προέρχονται από :

- α) δάνεια, δωρεές, κληροδοτήματα και κληρονομίες
- β) εκποίηση περιουσιακών στοιχείων και
- γ) από κάθε άλλη πηγή.

1.1.α Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (ΚΑΠ)

Σύμφωνα με το άρθρο 25 του ν. 1828/1989, τα έσοδα που εισπράττει η κεντρική διοίκηση και αποδίδονται στους ΟΤΑ στα πλαίσια της τακτικής κρατικής επιχορήγησης, κατατίθενται στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων σε ειδικό λογαριασμό «Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι των δήμων και κοινοτήτων».

Οι ΚΑΠ, είναι οι εξής :

- α. Φόρος εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων. Σύμφωνα με το άρθρο 25 του ν. 1828/1989, ποσοστό 20% από τις συνολικές εισπράξεις του φόρου αυτού, αποτελεί κεντρικό αυτοτελή πόρο των ΟΤΑ.
- β. Τέλη κυκλοφορίας αυτοκινήτων : Ποσοστό 50% από τις συνολικές ετήσιες εισπράξεις των τελών κυκλοφορίας αυτοκινήτων, αποδίδεται στους ΟΤΑ (ν. 1828/1989).
- γ. Φόρος ακίνητης περιουσίας : Ποσοστό 20% από τις συνολικές ετήσιες εισπράξεις του φόρου αυτού, αποδίδονταν στους ΟΤΑ μέσω των ΚΑΠ. Ο φόρος αυτός καταργήθηκε με την καθιέρωση για τους ΟΤΑ του Τέλους Ακίνητης Περιουσίας (ΤΑΠ).

Από τα έσοδα του φόρου εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων, όπου το 20% αυτών αποδίδεται στους ΟΤΑ, μέσω των ΚΑΠ, το 1/3 εγγράφεται στο Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) και διατίθενται για την χρηματοδότηση επενδυτικών δραστηριοτήτων των ΟΤΑ και των αναπτυξιακών συνδέσμων. Τα κονδύλια αυτά είναι γνωστά ως ΣΑΤΑ. Τα υπόλοιπα 2/3 εγγράφονται στον τακτικό προϋπολογισμό και διατίθενται για τις γενικές δαπάνες των ΟΤΑ και των αναπτυξιακών συνδέσμων.

Στον πίνακα 1 παρουσιάζεται η σύνθεση των εσόδων της ΤΑ από τρέχουσες συναλλαγές για την περίοδο 1960-1989. Στην δεκαετία του '80, παρατηρούμε ότι μειώνονται τα φορολογικά έσοδα της ΤΑ, ενώ ενισχύονται οι κρατικές επιχορηγήσεις. Οι παραπάνω μεταβολές στην σύνθεση των εσόδων των ΟΤΑ, αποδυνάμωσαν την οικονομική αυτάρκεια των ΟΤΑ και ενίσχυσαν την εξάρτησή τους από την κεντρική κυβέρνηση.

1.2. Οι δαπάνες των ΟΤΑ και η διάκρισή τους

Σύμφωνα με το άρθρο 218 του ΔΚΚ (ΠΔ 410/1995), οι δαπάνες των ΟΤΑ διακρίνονται σε υποχρεωτικές και σε προαιρετικές. Υποχρεωτικές δαπάνες είναι όσες καθορίζονται σαν τέτοιες από τον ΔΚΚ ή άλλες ειδικές διατάξεις και εγκρίνονται από το Υπουργείο με απόφασή του.

Προαιρετικές δαπάνες είναι όλες όσες προσδιορίζονται και εξειδικεύονται κατά την πρωτοβουλία και την διακριτική ευχέρεια των δημοτικών ή κοινοτικών συμβουλίων.

Οι υλοχρεωτικές δαπάνες, σύμφωνα με τον ΔΚΚ, είναι οι εξής :

1. Οι δαπάνες για την πληρωμή των διαφόρων εξόδων διοίκησης όπως π.χ. τα έξοδα παραστάσεως Δημάρχων – Αντιδημάρχων, οι αποδοχές του κάθε είδους προσωπικού κτλ.
2. Οι δαπάνες για την εξόφληση των οφειλών.
3. Οι ετησιες εισφορές υπέρ των συνδέσμων των ΟΤΑ και
4. Οι επιχορηγήσεις που ορίζουν οι δήμοι και οι κοινότητες για τα ιδρύματα και τα νομικά πρόσωπα που ιδρύουν.

1.3. Σύγκριση με άλλες Ευρωπαϊκές Χώρες

Ο Πίνακας 2 παρουσιάζει την διάρθρωση των εσόδων της ΤΑ σε 12 Ευρωπαϊκές Χώρες. Βλέπουμε ότι οι κρατικές επιχορηγήσεις ως ποσοστό των συνολικών εσόδων της Κεντρικής Διοίκησης είναι πολύ υψηλές στις Σκανδιναβικές Χώρες. Αντίθετα, στην Ελλάδα το ποσοστό αυτό μόλις φτάνει το 2,5%. Επίσης, οι Σκανδιναβικές χώρες έχουν τα μεγαλύτερα ποσοστά ίδιων εσόδων των ΟΤΑ ως ποσοστό των εσόδων της Κεντρικής Διοίκησης. Τα συνολικά έσοδα της ΤΑ ως ποσοστό των συνολικών εσόδων της Κεντρικής Διοίκησης, μπορούν να χρησιμοποιηθούν και ως «δείκτες δημοσιονομικής αποκέντρωσης»¹. Βλέπουμε ότι η Ελλάδα, μαζί με την Ισπανία, εμφανίζουν την λιγότερη αποκέντρωση. Επίσης, η Ελλάδα βρίσκεται περίπου στο μέσο ως προς την εξάρτηση που προκαλούν οι κρατικές επιχορηγήσεις στα συνολικά έσοδα της ΤΑ.

¹ Ν. Τάτσος, *Οι κρατικές επιχορηγήσεις ως προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση*, ΕΕΤΑΑ, Αθήνα 1997, σ. 87

**ΠΙΝΑΚΑΣ 1 : Ποσοστιαία Σύνθεση των Εσόδων της ΤΑ στις Τρέχουσες
Συναλλαγές**

Κατηγορία Εσόδων	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1989*
1. Φορολογικά Έσοδα	54,9	42,5	40,5	27,2	18,2	19,5	15,3
- άμεσοι φόροι	30,5	16,9	17,1	14,7	7,2	11,2	8,1
- έμμεσοι φόροι	24,4	25,6	23,4	18,5	11,0	8,3	7,2
2. Πρόσοδοι περιου- σίας και επιχειρημα- τικής δράσης	14,2	14,2	11,9	15,2	7,1	5,2	4,6
3. Κρατική ενίσχυση	-	19,5	17,1	13,9	27,4	31,6	42,9
4. Δικαιώματα και τέλη	26,3	21,7	29,2	41,4	44,3	39,1	33,9
5. Λοιπά έσοδα	4,6	2,1	1,3	2,3	3,0	4,6	3,3
ΣΥΝΟΛΟ ΕΣΟΔΩΝ	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Πηγή : Εθνικοί Λογαριασμοί

ΠΙΝΑΚΑΣ 2

Διάρθρωση εσόδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης : Διεθνείς συγκρίσεις (έτος 1982)

	% στα συνολικά έσοδα της Κεντρικής Διοίκησης			% στα συνολικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης					
	Κρατικές επι- χορηγήσεις	Ίδια έσοδα ΟΤΑ	Συνολικά έσοδα ΟΤΑ	Συνολικά Ίδια έσοδα	Έσοδα από φόρους	Έσοδα από περιουσία και επιχειρήσεις	Έσοδα από τέλη και πωλήσεις	Άλλα (δια έσοδα	Κρατικές επι- χορηγήσεις
Αυστρία	3,9	22,2	26,1	84,9	55,1	2,5	25,6	1,7	15,1
Βέλγιο	9,6	6,0	15,6	38,2	31,8	δ.υ.δ.	δ.υ.δ.	6,4	61,8
Γαλλία	7,8	9,8	17,6	55,9	41,3	δ.υ.δ.	δ.υ.δ.	14,6	44,1
Γερμανία	8,8	21,0	29,8	70,5	32,7	4,1	21,6	12,1	29,5
Δανία	48,1	44,0	92,1	47,8	39,4	2,2	4,3	1,9	52,2
Ελλάδα(1)	2,5	3,8	6,3	60,5	11,6	8,0	33,0	7,9	39,5
Ιρλανδία	27,5	9,0	36,5	24,5	5,0	7,2	8,7	3,6	75,5
Ισπανία	3,0	6,9	9,9	69,3	42,7	3,1	23,5	-	30,7
ΜΒρετανία	15,3	20,2	35,5	57,0	32,0	11,1	5,9	8,0	43,0
Νορβηγία	15,6	24,8	40,4	61,3	52,2	δ.υ.δ.	6,7	2,4	38,7
Σουδία	17,9	56,5	71,4	75,9	55,8	6,4	1,7	9,6	26,5
Φιλανδία	21,0	44,6	65,6	67,9	46,3	δ.υ.δ.	δ.υ.δ.	21,7	32,0

Πηγή : Ν. Τάτσος «Οι Κρατικές Επιχορηγήσεις προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση», 1988, σελ.88

(1) Έτος 1981

δ.υ.δ. : δεν υπάρχουν στοιχεία

Κεφ. 2" ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΤΩΝ ΟΤΑ

2.1. Φορολογικά έσοδα ΟΤΑ

Η διάρθρωση των εσόδων της Αυτοδιοίκησης εξαρτάται άμεσα από το μέγεθος των ΟΤΑ. Κύριο χαρακτηριστικό των ΟΤΑ στην χώρα μας είναι η πολυδιάσπασή τους και το μικρό τους μέγεθος.

Από τους πίνακες 1, 2 και 3 βλέπουμε ότι το μέγεθος των περισσότερων ΟΤΑ στην Ελλάδα δεν τους επιτρέπει την ανάληψη σύγχρονων δραστηριοτήτων. Ένα μεγάλο μέρος των εσόδων της Αυτοδιοίκησης πρέπει να προέρχεται από δικές της ανεξάρτητες πηγές εσόδων. Όσο όμως μικρότερο είναι το μέγεθος των ΟΤΑ τόσο περιορίζονται οι δυνατότητες αυτές και τόσο αυξάνει η εξάρτηση της ΤΑ από τις κάθε μορφής κρατικές επιχορηγήσεις, με ότι αυτό συνεπάγεται. Είναι πρακτικά αδύνατο σε μια χώρα, όπου οι περισσότεροι ΟΤΑ έχουν πληθυσμό μικρότερο των 1000 κατοίκων, να υπάρχει επαρκής φορολογική βάση και να λειτουργήσουν εισπρακτικοί μηχανισμοί. Στον πίνακα 4 βλέπουμε ότι ενώ το 1950 στις 100 δραχμές έσοδα της Αυτοδιοίκησης οι 77 προέρχονταν από την φορολογία, το 1993 προέρχονταν μόνο οι 12,6 δραχμές.

2.2. Αξιολόγηση φορολογικού συστήματος των ΟΤΑ

Από τα προηγούμενα διαπιστώνουμε ότι τα φορολογικά έσοδα της ΤΑ αποτελούν σήμερα ένα μικρό ποσοστό των συνολικών της εσόδων. Το σύστημα αυτό δεν εξασφαλίζει την οικονομική ανεξαρτησία των ΟΤΑ, η οποία αποτελεί την απαραίτητη προϋπόθεση για την αρτιότερη λειτουργία των ΟΤΑ. Τα σημαντικότερα μειονεκτήματα του συστήματος είναι, συνοπτικά, τα εξής :

1. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση έχει εξαιρετικά μειωμένη φορολογική εξουσία. «Εξαιρέση αποτελεί ο φόρος εισοδήματος για τα Δωδεκάνησα και ο φόρος ακίνητης περιουσίας, ο οποίος όμως αποδίδει ελάχιστα».¹
2. Όλοι σχεδόν οι φόροι της ΤΑ έχουν πολύ μικρή απόδοση. Επίσης, οι μέθοδοι βεβαίωσης του φόρου είναι αναποτελεσματικοί και αρκετά δαπανηροί. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί «ο φόρος ακάλυπτων χώρων για την

¹ Ν. Τάσος, *Φορολογική Αποκέντρωση*, ΕΕΤΑΑ, 1987, σ. 88

βεβαίωση του οποίου απαιτείται η συγκρότηση σε κάθε δήμο πολυμελών επιτροπών».¹

3. Ελάχιστοι ΟΤΑ έχουν Ταμειακές Υπηρεσίες, οι οποίες έχουν το κατάλληλο προσωπικό, με σκοπό την βεβαίωση και είσπραξη των εσόδων. Επίσης, στην είσπραξη των εσόδων εμπλέκονται πολλοί φορείς, όπως π.χ. η Τράπεζα της Ελλάδος, το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων κτλ. Αποτέλεσμα είναι η αύξηση της γραφειοκρατίας και η απόδοση των εσόδων στους δικαιούχους ΟΤΑ να γίνεται με μεγάλη καθυστέρηση
4. Πολλοί φόροι είναι δύσκολοι στην επιβολή τους, με συνέπεια να υπάρχουν προβλήματα στην βεβαίωση, να δίνονται δυνατότητες για φοροδιαφυγή και να δημιουργούνται προστριβές με τους φορολογούμενους. Οι φόροι δεν βεβαιώνονται από ειδικούς και, επίσης, ο μεγάλος αριθμός των φόρων μικρής απόδοσης έχει σαν αποτέλεσμα να μην μπορεί να εκτιμηθεί η όλη λειτουργία του δημοσιονομικού συστήματος.
5. Οι φόροι της ΤΑ έχουν μικρή εισοδηματική ελαστικότητα και κατά συνέπεια τα έσοδα δεν ακολουθούν την εξέλιξη των δαπανών και της οικονομικής δραστηριότητας.
6. «Οι ΟΤΑ έχουν πολύ περιορισμένες δυνατότητες προσδιορισμού του ύψους των φορολογιστών συντελεστών».² Έτσι, συχνά το ύψος των συντελεστών μπορεί να καθορίζεται στο χαμηλότερο δυνατό επίπεδο και δεν αναπροσαρμόζεται παρά μόνο μετά από παρέλευση μεγάλων χρονικών διαστημάτων.

¹ Ν. Τάσος, *Φορολογική ...* ό.π., σ. 88

² Στο ίδιο, σ. 88

ΠΙΝΑΚΑΣ 1 : Μέσος πληθυσμός και η μέση έκταση ανά ΟΤΑ σε χώρες της ΕΕ

Κράτος-μέλος Ένωσης	Αριθμός ΟΤΑ	Μέσος Πληθυσμός	Μέση Έκταση (km²)
Αυστρία	2300	3304	36
Βέλγιο	589	16808	52
Γαλλία	36627	1526	15
Γερμανία	16115	4871	22
Δανία	275	18545	157
Ελλάδα	5775	1766	23
Ην. Βασίλειο	481	122453	507
Ιρλανδία	84	41667	837
Ισπανία	8082	4826	62
Ιταλία	8100	7099	37
Λουξεμβούργο	118	3390	22
Ολλανδία	702	20940	60
Πορτογαλία	306	32327	302
Σουηδία	284	30282	2451
Φιλανδία	460	10989	733
Ευρ. Ένωση	80298	4580	40

Πηγή : *Τετράδια Αυτοδιοίκησης*, αριθμός 1, 1998, σελ. 118

ΠΙΝΑΚΑΣ 2 : Ποσοστό ΟΤΑ με μικρό αριθμό κατοίκων σε χώρες της Ευρώπης

Ελλάδα	Μέχρι 1.000 κατοίκους	80% των ΟΤΑ
Γερμανία	-//-	37% των ΟΤΑ
Αυστρία	-//-	26% των ΟΤΑ
Βέλγιο	-//-	0,1% των ΟΤΑ
Δανία	Μέχρι 3.000 κατοίκους	1% των ΟΤΑ
Ισπανία	Μέχρι 1.000 κατοίκους	60% των ΟΤΑ
Γαλλία*	-//-	79% των ΟΤΑ
Ιταλία	-//-	22% των ΟΤΑ
Ολλανδία	-//-	0,8% των ΟΤΑ
Πορτογαλία	Μέχρι 10.000 κατοίκους	26% των ΟΤΑ

Πηγή : Τετράδια Αυτοδιοίκησης, αριθμός 1, 1998, σελ. 118

ΠΙΝΑΚΑΣ 3 : Κοινότητες κατά κατηγορίες πληθυσμού

	Πληθυσμός	Αριθμός κοινοτήτων	Ποσοστό
Από	0-100	394	
-//-	101-200	904	
-//-	201-300	845	
-//-	301-400	662	
-//-	401-500	571	
Πληθυσμός μέχρι 500 κατοίκους		3379	58,6%
Από	501-600	470	
-//-	601-700	375	
-//-	701-800	245	
-//-	801-900	211	
-//-	901-1000	140	
Πληθυσμός μέχρι 1000 κατοίκους		4820	89,7%

Πηγή : *Τετράδια Αυτοδιοίκησης*, αριθμός 1, 1998, σελ. 119

ΠΙΝΑΚΑΣ 4 : Φορολογικά έσοδα της ΤΑ

Έτος	Ως % Φορολογικών Εσόδων Δημοσίου	Ως % Συνολικών Εσόδων της ΤΑ
1950	4,78	77,20
1955	4,33	66,37
1960	3,58	51,78
1965	2,68	39,94
1970	2,41	40,65
1975	1,17	27,21
1980	0,86	18,26
1985	1,03	19,50
1987	0,95	19,23
1989*	0,83	15,13
1990*	0,79	15,24
1991*	0,69	14,12
1992*	0,68	14,56
1993**	0,67	12,64

Πηγή : Εθνικοί Λογαριασμοί

* Προσωρινά στοιχεία

** Εκτιμήσεις

Κεφ. 3ο ΔΑΝΕΙΣΜΟΣ ΤΩΝ ΟΤΑ

3.1. Μέθοδοι δανεισμού των ΟΤΑ

Οι κυριότεροι μέθοδοι δανεισμού των ΟΤΑ είναι οι εξής :

A. Δάνεια από εγχώριες πηγές.

1. Δάνεια από ελληνικούς πιστωτικούς φορείς.

Οι δήμοι και οι κοινότητες μπορούν να δανειοδοτούνται από διάφορους πιστωτικούς οργανισμούς, αλλά ο κύριος πιστωτικός φορέας, ο οποίος έχει αναλάβει την δανειοδότησή τους στην Ελλάδα, είναι το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων. Απαραίτητη προϋπόθεση για την χορήγηση του δανείου είναι η ύπαρξη τεχνικής μελέτης του έργου, η δυνατότητα του δανειζομένου να εξυπηρετήσει τις τοκοχρεωλυτικές δόσεις του δανείου, η υποβολή οικονομικής μελέτης, η αποδοχή από τον δανειζόμενο δήμο ή κοινότητα των όρων δανεισμού κτλ. Επίσης, «το ΠΔ 256/84 ρυθμίζει και τα θέματα που αφορούν την παροχή δανείων προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση».¹ Η δραστηριότητα του ΤΠΔ φαίνεται στους παρακάτω πίνακες 1, 2 και 3 :

2. Δάνεια από το Υπουργείο Εσωτερικών

Σύμφωνα με τον Ν. 677/1977, το Υπουργείο Εσωτερικών έχει την ευχέρεια να χορηγεί δάνεια σε Δήμους με πληθυσμό μέχρι 20.000 κατοίκων και σε κοινότητες ανεξαρτήτου αριθμού κατοίκων.

«Οι πόροι εξυπηρέτησης αυτής της ευχέρειας του Υπουργείου, προέρχονται από τα κεφάλαια που έχουν συσσωρευθεί από κρατήσεις επί των εσόδων από φόρους, τέλη, δικαιώματα και εισφορές των Δήμων και των Κοινοτήτων, τα οποία διαχειρίζεται ο εκάστοτε Υπουργός Εσωτερικών».²

3. Δάνεια για τις Επιχειρήσεις των ΟΤΑ

Οι επιχειρήσεις των ΟΤΑ μπορούν να δανειοδοτούνται από το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων, από τις Εμπορικές Τράπεζες και από Ειδικούς Πιστωτικούς Οργανισμούς για την κάλυψη των δαπανών τους σε κεφάλαια κίνησης και σε πάγιες εγκαταστάσεις, με πρόσφατη απόφαση της Τράπεζας της Ελλάδας (25/4/1988). Οι επιχειρήσεις των ΟΤΑ μπορούν να αναφέρονται τόσο σε αντικείμενα,

¹ ΕΕΤΑΑ, *θέματα Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης*, Αθήνα 1998, σ. 134

² ΕΕΤΑΑ, *Νέοι θεσμοί της ΤΑ*, Αθήνα 1989, σ. 27

τα οποία ανήκουν στις αποκλειστικές αρμοδιότητες των Δήμων και Κοινοτήτων, όσο και σε άλλα αντικείμενα.

4. Δάνεια για (Δημοτικά ή Κοινοτικά) Ιδρύματα και (Δημοτικά ή Κοινοτικά) Νομικά Πρόσωπα

Οι δήμοι και οι κοινότητες μπορούν να συνιστούν (υπό προϋποθέσεις) Ιδρύματα ή άλλα Νομικά Πρόσωπα. Τα ιδρύματα και τα Νομικά αυτά πρόσωπα, έχουν την ευχέρεια να συνάπτουν δάνεια από το «Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων (άρθρα 171 και 175 ΠΔ 76/1985)»¹

B. Δάνεια από πηγές του εξωτερικού

Οι Δήμοι και οι Κοινότητες δεν έχουν την ευχέρεια προσφυγής σε αλλοδαπούς πιστωτικούς Οργανισμούς για την λήψη δανείων. Σε περιπτώσεις όμως εκτέλεσης μεγάλων έργων, μπορούν να δανειοδοτηθούν από διεθνείς πιστωτικούς Οργανισμούς, με την μεσολάβηση του Υπουργείου Εσωτερικών, ύστερα από σχετική έγκριση της Τράπεζας της Ελλάδας. Ειδικότερα, δανειοδοτούνται «από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕ)».² Η δραστηριότητα της ΕΤΕ φαίνεται στους παρακάτω πίνακες 4 και 5.

3.2. Δανεισμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε άλλες χώρες

Ο δανεισμός ως πηγή χρηματοδότησης των δαπανών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης διαφέρει σημαντικά από χώρα σε χώρα. Σημαντικές διαφορές υπάρχουν ως προς τις δυνατότητες που έχουν οι ΟΤΑ να συνάπτουν δάνεια, τους όρους των δανείων και τους φορείς που δανείζουν την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Οι διαφορές αυτές οφείλονται σε οικονομικούς, κοινωνικούς, πολιτικούς και σε ιστορικούς λόγους. Οι ιδιαιτερότητες αυτές οφείλονται κυρίως στον ρόλο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην κάθε χώρα, στο βαθμό της οικονομικής της ανεξαρτησίας και στην γενικότερη σχέση της με την Κεντρική Διοίκηση.

«Όσο αφορά τους φορείς που παρέχουν τα δάνεια, στις περισσότερες χώρες η Τοπική Αυτοδιοίκηση δανείζεται κυρίως από ειδικούς πιστωτικούς οργανισμούς».³ Τα κύρια πλεονεκτήματα των οργανισμών αυτών είναι τα εξής :

¹ ΕΕΤΑΑ, *Νέοι ...*, ό.π. σ. 30

² Στο ίδιο, σ. 30-31

³ ΕΕΤΑΑ, *Θέματα Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης*, Αθήνα 1988, σ. 138

- α) Εξασφαλίζουν περισσότερα κεφάλαια και με καλύτερους όρους, ιδίως για τους μικρούς ΟΤΑ.
- β) Παρέχουν εγγυήσεις για τα δάνεια που συνάπτουν οι ΟΤΑ με άλλους πιστωτικούς οργανισμούς, με συνέπεια οι όροι των δανείων αυτών να είναι καλύτεροι.
- γ) Μπορούν να λειτουργήσουν ως φορείς τεχνικής υποστήριξης των ΟΤΑ, με συνέπεια οι ΟΤΑ να μπορούν να αναλάβουν αναπτυξιακές πρωτοβουλίες, να επιμορφώσουν το προσωπικό τους και, γενικά, να λειτουργήσουν πιο αποτελεσματικά.

Στις λιγότερο προηγμένες χώρες, οι οργανισμοί αυτοί έγιναν με πρωτοβουλία της Κεντρικής Διοίκησης. Από την άλλη μεριά, στις περισσότερο αναπτυγμένες χώρες, οι οργανισμοί αυτοί έγιναν, κυρίως, με πρωτοβουλία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η ύπαρξη αυτών των οργανισμών στις χώρες αυτές, οφείλεται σε πρωτοβουλίες, κυρίως, των ΟΤΑ. Μέσα από αυτούς τους οργανισμούς, οι ΟΤΑ θα μπορούσαν να παρέχουν καλύτερες υπηρεσίες, να αναλάβουν αναπτυξιακά προγράμματα, να αντλήσουν πόρους από άλλους πιστωτικούς φορείς (π.χ. ασφαλιστικό τομέα), κτλ. Σημαντικές διαφορές υπάρχουν στις πηγές από τις οποίες αντλούν τα κεφάλαιά τους αυτοί οι πιστωτικοί οργανισμοί.

Μια άλλη πολιτική που ακολουθούν οι ΟΤΑ σε πολλές οικονομικά προηγμένες χώρες (π.χ. Γαλλία, Γερμανία) είναι η έκδοση ομολογιακών δανείων. Μέσω των ομολογιακών δανείων ενεργοποιείται πρόσθετη αποταμίευση, η οποία διατίθεται για την χρηματοδότηση τοπικών αναπτυξιακών προγραμμάτων. Αποτέλεσμα είναι η προώθηση της ανάπτυξης και η ενίσχυση της κοινοτικής συνείδησης και ευθύνης. Το διαχειριστικό τους κόστος είναι υψηλό, ιδίως για τους μικρούς ΟΤΑ.

Άλλες πολιτείες που ακολουθούνται είναι «η μέσω ενός κεντρικούς φορέα αμοιβαία δανειοδότηση μεταξύ των ΟΤΑ (π.χ. Ηνωμένο Βασίλειο) και ο δανεισμός από το εξωτερικό είτε από την ελεύθερη αγορά είτε από διεθνείς οργανισμούς».¹ Ιδιαίτερα, ο δανεισμός από διεθνείς οργανισμούς (π.χ. Ευρωπαϊκή Τράπεζα) είναι ευρύτατος και τα τελευταία χρόνια αυξάνει ολοένα και περισσότερο).

¹ ΕΕΤΑΑ, *Θέματα...*, ό.π., σλ. 140

ΠΙΝΑΚΑΣ 1
ΤΑΜΕΙΟ ΠΑΡΑΚΑΤΑΘΗΚΩΝ ΚΑΙ ΔΑΝΕΙΩΝ
ΔΑΝΕΙΑ ΠΕΡΙΟΥΔΟΥ 1/4/1945 – 31/12/1986

Σε χιλιάδες δραχμές

ΓΕΩΓΡΑΦΙΚΟ ΔΙΑΜΕΡΙΣΜΑ	ΔΑΝΕΙΟΛΗΠΤΕΣ ΔΗΜΟΙ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ
Πελοπόννησος	2.659.987
Στερεά Ελλάδα	23.714.103
Θεσσαλία	5.562.808
Ήπειρος	231.444
Μακεδονία	7.461.788
Θράκη	844.411
Νησιά Αιγαίου	1.174.212
Κρήτη	2.458.613
Νησιά Ιονίου	227.834
 Σύνολο	 44.327.200

Σημείωση : Δεν περιλαμβάνονται δάνεια προς τις Δημοτικές Επιχειρήσεις Ύδρευσης και Αποχέτευσης και δάνεια προς τις Δημοτικές Επιχειρήσεις του αναπτυξιακού Ν. 1262/82.

Πηγή : ΤΠ και Δ. Αθήνα, 1988

ΠΙΝΑΚΑΣ 2

ΤΡΑΠΕΖΙΚΗ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΤΑ ΦΟΡΕΙΣ

Σε εκατομμύρια δραχμές

Φορέας	Υπόλοιπα				Μεταβολές υπολοίπων				Μεταβολές σε ποσοστά %		
	1983	1984	1985	1986	1983	1984	1985	1986	1984	1985	1986
Ταμείο											
Παρακα- ταθηκών και Δανείων	11688	13784	21087	23487	+1096	+7305	+5798	+2398	+17,4	+42,1	+19,9

Πηγή : Στοιχεία Τράπ. της Ελλάδας. Επεξεργασία από τον Σ. Αθήνα, 1988

ΠΙΝΑΚΑΣ 3

ΤΑΜΕΙΟ ΠΑΡΑΚΑΤΑΘΗΚΩΝ ΚΑΙ ΔΑΝΕΙΩΝ

ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, 1981-1987

Κατηγορία	1981		1982		1983		1984		1985		1986		1987	
	Εγκρισ	Χορηγ	Εγκρισ	Χορηγ	Εγκρισ	Χορηγ	Εγκρισ	Χορηγ	Εγκρισ	Χορηγ	Εγκρισ	Χορηγ	Εγκρισ	Χορηγ
Δανειοληπτών ΔΗΜΟΙ														
ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ	3.629	2.425	2.588	2.378	8.290	3.962	8.394	6.221	8.479	7.957	5.625	2.974	2.962	2.700
ΔΗΜΟΤΙΚΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ ΥΔΡΕΥΣΗΣ														
ΑΠΟΧΕΥΤΕΥ- ΣΗΣ			500	405	2.235	1.851	1.526	967	2.854	2.229	2.150	1.981	2.240	1.140
ΔΗΜΟΤΙΚΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑ- ΚΟΥ														
N.1626/82									102	90	350	304	644	135
ΣΥΝΟΛΟ	3.629	2.425	3.088	2.783	10.525	5.813	9.361	7.747	11.435	10.276	8.079	5.278	5.846	4.020

Συνολικά μεγέθη πιστώσεων προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση 1981-1987, σε εκατομμύρια δραχμές : Εγκρίσεις : 48.937

Χορηγήσεις : 41.369

Πηγή : ΤΠ και Δ. Αθήνα 1988

ΠΙΝΑΚΑΣ 4
ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΩΝ ΧΟΡΗΓΗΣΕΩΝ της ΕΤΕ
ΣΤΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟ ΤΗΣ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑΣ ΚΑΤΑ ΤΟ 1986
ΚΑΙ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ 1982-1986

	1986		1982-1986	
	ΣΥΝΟΛΟ	%	ΣΥΝΟΛΟ	%
	Σε εκατ. ECU		Σε εκατ. ECU	
Σύνολο χορηγήσεων	7.971,1		29.464,4	
Ποσά για την Περιφερειακή Ανάπτυξη	3.685,1	100,0	16.859,5	100,0
Βέλγιο	46,1	1,2	51,6	0,3
Δανία	5,0	0,1	197,5	1,2
Γερμανία	25,7	0,7	50,4	0,3
ΕΛΛΑΔΑ	253,0	6,9	1.909,0	11,3
Ισπανία	294,6	8,0	294,6	1,7
Γαλλία	389,6	10,6	2.253,7	13,4
Ιρλανδία	262,1	7,1	1.323,1	7,8
Ιταλία	1.826,5	49,6	8.510,1	50,5
Κάτω Χώρες	18,1	0,5	22,1	0,1
Πορτογαλία	160,4	4,3	160,4	1,0
Ηνωμένο Βασίλειο	403,9	11,0	2.087,0	12,4

Πηγή : *Νέοι Θεσμοί της ΤΑ, ΕΕΤΑΑ, Αθήνα 1989, σ. 32*

ΠΙΝΑΚΑΣ 5
ΓΕΩΓΡΑΦΙΚΗ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΩΝ ΧΟΡΗΓΗΣΕΩΝ ΤΗΣ ΕΤΕ

Χώρα	Σε εκατομμύρια ECU					
	1987			1986		
	Από τα οποία	%		Από τα οποία	%	
	NKM			NKM		
Κοινότητα	7.450,4	446,9	100			
ΕΛΛΑΔΑ	164,8	4,6	2,2	253,0	-	3,6
Ιταλία	3.112,2	196,2	41,8	3.024,0	111,4	42,8
Ηνωμ Βασίλειο	1.133,7	14,0	15,3	1.371,5	16,3	19,4
Γαλλία	1.006,5	76,8	13,5	623,4	58,4	8,8
Ισπανία	707,4	113,7	9,5	409,3	69,0	5,8
Πορτογαλία	389,9	9,9	5,2	190,3	29,9	2,7
Δανία	315,3	31,8	4,2	258,2	59,9	3,7
Γερμανία	276,5	-	3,7	441,8	-	6,2
Ιρλανδία	178,6	-	2,4	262,1	47,8	3,7
Βέλγιο	37,1	-	0,5	46,1	-	0,7
Κάτω Χώρες	18,0	-	0,2	98,2	-	1,4
Λουξεμβούργο	1,6	-	0,1	18,2	-	0,3
Διάφορες Χώρες ¹	108,7	-	1,5	75,0	-	1,1
Εκτός Κοινότητας	392,1					
Γενικό Σύνολο	7.842,5			7.544,8		

1. Έργα εκτελούμενα εκτός των εδαφών των Κρατών-μελών, αλλά ενδιαφέροντα άμεσα την Κοινότητα

Πηγή : Νέοι θεσμοί της ΤΑ, ΕΕΤΑΑ, Αθήνα 1989, σελ. 33

Κεφ. 4ο ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΤΩΝ ΤΕΛΕΥΤΑΙΩΝ 20 ΧΡΟΝΩΝ ΜΕ ΤΟ ΠΑΡΕΛΘΟΝ

Σε σχέση με το παρελθόν, ο βαθμός αποκέντρωσης στην Ελλάδα έχει μειωθεί. Τα τελευταία χρόνια έχει υπάρξει μια αύξηση, η οποία όμως δεν έχει φτάσει τα προπολεμικά ή τα αμέσως τον πόλεμο επίπεδα.

Παρατηρούμε, ότι ενώ το 1948 τα ίδια έσοδα της ΤΑ ως ποσοστών εσόδων του δημοσίου τομέα ήταν 6,16%, το 1985 το ποσοστό αυτό ήταν 3,67% (ΠΙΝΑΚΑΣ 1).

- Ένα άλλο σημαντικό στοιχείο, είναι ότι η Ελλάδα παρουσιάζει τον μικρότερο βαθμό φορολογικής αποκέντρωσης (φορολογικά έσοδα της ΤΑ ως ποσοστό των φορολογικών εσόδων της Κεντρικής Διοίκησης) (ΠΙΝΑΚΑΣ 2).
- Σε σχέση με το παρελθόν έχουμε μείωση της συμμετοχής της ΤΑ στο μέγεθος του φορολογικού τομέα (ΠΙΝΑΚΑΣ 3).
- Σημαντική είναι η εξάρτηση των ΟΤΑ από τις κρατικές επιχορηγήσεις τα τελευταία χρόνια (ΠΙΝΑΚΑΣ 4).
- Τέλος, ενώ στις περισσότερες χώρες οι σημαντικότερες πηγές φορολογικών εσόδων της ΤΑ είναι οι φόροι εισοδήματος και περιουσίας, στην Ελλάδα «τα περισσότερα έσοδα προέρχονται από τους λοιπούς φόρους».¹ (ΠΙΝΑΚΑΣ 5)

Από τα παραπάνω συμπεραίνουμε την έλλειψη ιδίων πόρων στους ΟΤΑ, με αποτέλεσμα οι ΟΤΑ να εξαρτώνται άμεσα από την Κεντρική Διοίκηση.

¹ Ν. Τάτσος, *Δημοσιονομική Αποκέντρωση, Θεωρία και Πράξη*, Δαρδανός, Αθήνα 1999

ΠΙΝΑΚΑΣ 1 : Βαθμός Αποκέντρωσης στην Ελλάδα

Έτος	Έσοδα ΤΑ	Ίδια Έσοδα ΤΑ	Δαπάνες ΤΑ
	ως % Εσόδων Δημοσίου	ως % Εσόδων Δημοσίου	ως % Δαπανών Δημοσίου
1948	6,16	6,16	3,25
1955	5,98	5,14	5,21
1960	6,14	5,91	5,17
1965	5,98	4,61	4,44
1970	5,27	4,37	4,49
1975	3,84	3,31	3,22
1980	4,37	3,17	3,94
1985	5,32	3,67	3,64
1990*	5,50	3,67	3,71
1993*	6,55	4,29	4,73

Πηγή : *Εθνικοί λογαριασμοί*

* Προσωρινά στοιχεία

ΠΙΝΑΚΑΣ 2 : Φορολογικά Έσοδα της ΤΑ ως ποσοστό των φορολογικών εσόδων της Κεντρικής Διοίκησης

Χώρα	%	Χώρα	%
Αυστρία	21,6	Ελλάδα	1,8
Βέλγιο	7,9	Ιρλανδία	2,9
Γερμανία	25,3	Ιταλία	6,3
Δανία	47,5	Λουξεμβούργο	9,0
Ελβετία	63,0	Ολλανδία	4,1
ΗΠΑ	34,0	Νορβηγία	37,5
Φιλανδία	43,4	Πορτογαλία	8,6
Γαλλία	22,3	Ισπανία	25,1
Ην. Βασίλειο	5,3	Σουηδία	79,3
Ισλανδία	26,1	Ιαπωνία	58,8

Πηγή : *OECD, Revenue Statistics in OECD Countries, 1965-1994, Paris 1995*

ΠΙΝΑΚΑΣ 3 : Φορολογικά Έσοδα και Δημόσια Αρχή ως % του ΑΕΠ

Έτος	Κεντρική Διοίκηση	Κοινωνική Ασφάλιση	Τοπική Αυτοδιοίκηση	Άλλα ΝΠΔΔ	Σύνολο
1948	11,5	2,9	0,9	0,8	16,1
1950	11,3	3,2	0,8	0,8	16,1
1955	12,9	4,5	0,8	0,4	18,7
1960	13,9	5,6	0,7	0,8	21,0
1965	15,4	7,9	0,7	0,8	24,8
1970	18,2	8,9	0,7	1,0	28,9
1975	18,7	8,6	0,3	0,8	28,4
1980	19,9	10,9	0,3	0,7	31,8
1985	21,4	14,1	0,4	0,5	36,3
1987	25,4	13,4	0,4	0,5	39,7
1989*	21,6	21,1	0,3	0,5	34,5
1990*	25,5	13,9	0,3	0,4	40,2
1991*	26,8	14,4	0,3	0,4	41,0
1992*	28,7	15,1	0,3	0,4	44,5
1993**	26,7	15,9	0,3	0,5	43,6

Πηγή : *Εθνικοί Λογαριασμοί*

* Προσωρινά στοιχεία

** Εκτιμήσεις

ΠΙΝΑΚΑΣ 4 : Κρατικές επιχορηγήσεις προς χώρες της ΕΕ

Χώρες	Κρατικές Επιχορηγήσεις
Αυστρία	16,99%
Βέλγιο	54,34%
Δανία	44,04%
Γαλλία	36,84%
Γερμανία	33,42%
Ιταλία	79,55%
Λουξεμβούργο	38,22%
Ολλανδία	71,10%
Πορτογαλία	44,39%
Σουηδία	21,53%
Ισπανία	33,88%
Αγγλία	73,81%
Ελλάδα	53,36%

Πηγή : *International Monetary Fund, Government Finance Statistics Yearbook*

ΠΙΝΑΚΑΣ 5 : Διάρθρωση Φορολογικών Εσόδων ΤΑ (%)

Χώρα	Φόρος Εισοδήματος	Φόρος Περιουσίας	Γενικοί Φόροι Κατανάλωσης	Ειδικοί Φόροι Κατανάλωσης	Τέλη	Άλλοι Φόροι
Βέλγιο	72,6				21,8	5,6
Δανία	92,1	7,8		0,1		
Φιλανδία	95,2	4,7			0,1	
Γαλλία	13,2	34,0		5	7,2	40,6
Ελλάδα			4,3	20,4	27,6	47,7
Ισλανδία	76,8	17,3		5,9		
Ιρλανδία		100,0				
Ιταλία	30,1	23,0		8,8	19,7	18,5
Ιαπωνία	57,8	28,3		8,4	4,7	1,1
Λουξεμβούργο	94	5,5		0,4		
Ολλανδία		67,1		1,4	31,4	
Νέα Ζηλανδία		92,9		1,2	5,4	
Νορβηγία	87,9	8,8			0,6	2,6
Πορτογαλία	23,2	38,0	18,6	16,5	3,6	0,2
Ισπανία	17,1	36,4	12,2	13,2	17,4	3,8
Σουηδία	99,6			0,4		
Τουρκία	46,6	3,1	35,2	10,4	0,8	3,8
Μ. Βρετανία		76,7				23,3
Μέσος όρος	44,8	30,2	3,9	5,1	7,8	8,2

Πηγή : OECD, Revenue Statistics in OECD Countries, 1965-1994, Paris 1995

Γ ΜΕΡΟΣ

ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΕΣ ΤΩΝ ΟΤΑ

Κεφ. 1ο ΑΣΚΗΣΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΑΠΟ ΤΟΥΣ ΟΤΑ

1.1. Γενική περιγραφή της υπάρχουσας κατάστασης

Κύριο χαρακτηριστικό των κοινωνικών υπηρεσιών στην Ελλάδα είναι «ο συγκεντρωτισμός».¹ Η παρέμβαση της ΤΑ στον τομέα της Κοινωνικής Πολιτικής είναι περιορισμένη. Το παλαιότερο θεσμικό πλαίσιο αλλά και οι νέες νομοθετικές ρυθμίσεις, Ν. 2071/1992 για την υγεία και Ν. 2082/1992 για την κοινωνική πρόνοια, που καθορίζει αρμοδιότητες στην άσκηση Κοινωνικής Πολιτικής, είναι σε τελευταία ανάλυση περιοριστικές όσον αφορά τις δυνατότητες δράσης της ΤΑ, εξαιτίας, τόσο της έλλειψης ιδίων πόρων από την πλευρά της ΤΑ όσο και της ανεπαρκούς ή παντελούς έλλειψης χρηματοδότησης από το κεντρικό κράτος.

Ειδικότερα, η ανάληψη αρμοδιοτήτων κοινωνικού χαρακτήρα από την ΤΑ, ορίζεται με τα άρθρα 24 και 25 του ΔΚΚ (ΠΔ 323/1989) ως εν μέρει αποκλειστικές και κυρίως ως συντρέχουσες. Σύμφωνα με το άρθρο 24 παρ. 1 σαν αποκλειστικές αρμοδιότητες των ΟΤΑ αναφέρονται η κατασκευή και συντήρηση κέντρων νεότητας και παιδικών χαρών, καθώς και η κατασκευή κάθε δημοτικού και κτιριακού κέντρου που προορίζεται για οποιονδήποτε κοινωφελή σκοπό.

Σύμφωνα με το άρθρο 25 παρ. 1 ως συντρέχουσα αρμοδιότητα των ΟΤΑ είναι η ανάπτυξη κάθε δραστηριότητας, τα κοινωνικά κτλ. συμφέροντα των δημοτών και ιδίως να ιδρύουν παιδικούς, βρεφονηπιακούς σταθμούς και άλλα νομικά πρόσωπα για την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών, όπως βρεφοκομεία, γηροκομεία, ΚΑΠΗ κτλ. και να φροντίζουν για την λειτουργία τους. Με τον ν. 2082/1992 «Αναδιοργάνωση της Κοινωνικής Πρόνοιας και Καθιέρωση Νέων Θεσμών Κοινωνικής Προστασίας» και με τον ν. 2071/1992 «Εκσυγχρονισμός και Οργάνωση Συστήματος Υγείας» δίνεται η δυνατότητα στους ΟΤΑ

- α. εφαρμογής προγραμμάτων κατ' οίκον κοινωνικής προστασίας (άρθρο 5 παρ. 1 ν. 2082/1992 με τις ίδιες δαπάνες.
- β. ίδρυσης και λειτουργίας παιδικών βρεφονηπιακών και βρεφικών σταθμών με δαπάνες της (άρθρο 12 ν. 2082/1992)

¹ ΕΕΤΑΑ, *Κοινωνική Πολιτική και Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Αθήνα 1995, σ. 58

- γ. λειτουργίας υπηρεσιών διημέρευσης ατόμων με ειδικές ανάγκες, με δαπάνες της (άρθρο 35 ν. 2082/1992)
- δ. συνεργασίας με τις μονάδες πρωτοβάθμιας φροντίδας, υγείας και πρόληψης για την αποδοτικότερη προσφορά των υπηρεσιών τους.

Επίσης, με τους νόμους αυτούς καθιερώνεται η συμμετοχή εκπροσώπων της ΤΑ σε κρατικά συμβουλευτικά και γνωμοδοτικά όργανα.

Συγκεκριμένα :

1. Με τον ν. 2082/1992 συνιστάται στο Υπουργείο Υγείας Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων Συμβουλευτική Επιτροπή Κοινωνικών Υπηρεσιών (ΣΕΚΥ), στο οποίο προβλέπεται και η συμμετοχή ενός εκπροσώπου της ΤΑ, ύστερα από απόφαση του ΔΣ της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων (ΚΕΔΚΕ).
2. Στα διοικητικά συμβούλια του ΕΟΠ, του ΠΙΚΠΑ και του ΜΗΤΕΡΑ προβλέπεται και η συμμετοχή ενός αιρετού εκπροσώπου της ΚΕΔΚΕ.
3. Με τον ν. 2071/1992 και την σύσταση Κεντρικού Συμβουλίου Υγείας προβλέπεται η συμμετοχή δύο εκπροσώπων (ενός τακτικού και ενός αναπληρωματικού) της ΚΕΔΚΕ.

Επίσης, εκπρόσωποι της ΚΕΔΚΕ και των ΤΕΔΚ αντιστοίχως συμμετέχουν στην Επιτροπή Σχεδιασμού Αγωγής Υγείας (ΕΣΑΥ) καθώς και στις Νομαρχιακές Επιτροπές Σχεδιασμού Αγωγής Υγείας (ΝΕΣΑΥ).

Παράλληλα αναιρείται η συμμετοχή εκπροσώπου της ΤΑ στα Περιφερειακά Συμβούλια Υγείας (ΠΕΣΥ), που προβλεπόταν βάσει του ν. 1397/1983.

Τέλος, οι Δήμοι έχουν την δυνατότητα να οργανώνουν τις παρεχόμενες υπηρεσίες σε διάφορες κοινωνικές ομάδες με τις ακόλουθες μορφές.

- α. Οι ΟΤΑ έχουν την δυνατότητα να συστήσουν κοινωνικές υπηρεσίες με τροποποίηση του Εσωτερικού Κανονισμού Υπηρεσιών τους (ΕΚΥ), σύμφωνα με τον ν. 1188/1981 (όπως τροποποιήθηκε και ισχύει), η οποία θα αναπτύσσει τις δραστηριότητες εκείνες που δεν καλύπτονται από τα νομικά πρόσωπα ειδικών σκοπών (όπως π.χ. παροχές συμβούλων – διοργανώσεις εκδηλώσεων κτλ.). Τα έξοδα της υπηρεσίας αυτής θα καλύπτονται με τα γενικά έσοδα των ΟΤΑ (ΚΑΠ κτλ.).
- β. Με την σύσταση ενός αυτοτελούς νομικού προσώπου με τους ίδιους σκοπούς (Κέντρο παροχής κοινωνικών υπηρεσιών), το οποίο μπορεί να είναι ΝΠΔΔ (η πιο συνηθισμένη μορφή) ή ΝΠΙΔ, δηλαδή δημοτική επιχείρηση ή αστική μη

κερδοσκοπική εταιρεία (άρθρο 11 παρ. 3 ν. 2072/1992, μαζί όμως με άλλα Νομικά Πρόσωπα αρμοδιότητας του Υπουργείου Υγείας Πρόνοιας.

1.2. Κοινοτικές Πρωτοβουλίες και ΤΑ (NOW και HORIZON)

Οι κοινοτικές πρωτοβουλίες NOW, HORIZON αποτέλεσαν για την ΤΑ την πρώτη ουσιαστική ευκαιρία για την εξασφάλιση (χρηματοδοτικών πόρων για μια ευρύτερη δραστηριότητα στον κοινωνικό τομέα». ¹

Ειδικότερα, η Κοινοτική Πρωτοβουλία NOW έχει σαν στόχο την προώθηση της ισότητας ευκαιριών στον τομέα της απασχόλησης και της επαγγελματικής κατάρτισης. Αυτό θα επιτευχθεί μέσα από την αξιοποίηση των επαγγελματικών προσόντων, την επανένταξη στην αγορά εργασίας και τον περιορισμό της προσωρινής απασχόλησης των γυναικών. Η διάρκεια εφαρμογής της επεκτείνεται από το 1990 μέχρι το 1993 με δυνατότητα παράτασης στο 1994.

Στα πλαίσια της Κοινοτικής πρωτοβουλίας NOW, οι φορείς της ΤΑ μπορούν να υλοποιήσουν τις ακόλουθες ενέργειες:

- α) Έρευνες τοπικής αγοράς εργασίας, οι οποίες είναι απαραίτητες για τον επαγγελματικό προσανατολισμό και για την αντιμετώπιση της ανεργίας από τους φορείς της ΤΑ.
- β) Δημιουργία Κέντρων ενημέρωσης, πληροφόρησης και κατάρτισης γυναικών. Προβλέπεται ότι αυτά τα κέντρα θα παρέχουν τις εξής υπηρεσίες: επαγγελματικός προσανατολισμός, ενημέρωση και πληροφόρηση των γυναικών για εργασιακά θέματα, επαγγελματική κατάρτιση και η υποστήριξη πρωτοβουλιών αυτοαπασχόλησης, με χαρακτηριστικό παράδειγμα την δημιουργία ΜΜΕ και γυναικείων συνεταιρισμών.
- γ) Εκπαίδευση εκπαιδευτών, με στόχο την κατάρτιση συμβούλων ισότητας ή συμβούλων επαγγελματικού προσανατολισμού γυναικών. Οι σύμβουλοι αυτοί θα προορίζονται, μετά την εκπαίδευσή τους, για την στελέχωση των παραπάνω κέντρων.
- δ) Επαγγελματική κατάρτιση γυναικών για την δημιουργία ΜΜΕ και γυναικείων συνεταιρισμών.
- ε) Επαγγελματική κατάρτιση γυναικών σε αντικείμενα που θα προσδιορίσουν μετά από την έρευνα αγοράς εργασίας.

¹ΕΕΤΑΑ, *Κοινωνική...*, ό.π. σ. 167

στ) Δημιουργία παιδικών σταθμών, στα πλαίσια της λειτουργίας των Κέντρων επαγγελματικής κατάρτισης γυναικών, με σκοπό την εξυπηρέτηση των γυναικών «χρηστών» των υπηρεσιών των Κέντρων αυτών.

Η Κοινοτική πρωτοβουλία HORIZON αναφέρεται, κυρίως, στα άτομα με κινητικές δυσκολίες. Επίσης, περιλαμβάνονται προγράμματα και για ορισμένες άλλες μειονεκτούσες ομάδες, με χαρακτηριστικό παράδειγμα τα άτομα με νοητική καθυστέρηση, με ψυχικά προβλήματα, κωφάλαλους και πρώην εξαρτημένους από ναρκωτικές ουσίες. Η διάρκεια εφαρμογής της επεκτείνεται από το 1990 μέχρι το 1993 με δυνατότητα παράτασης στο 1994.

Οι ενέργειες που υλοποιούνται από τους φορείς της ΤΑ, είναι οι ακόλουθες :

- α) Μελέτες εντοπισμού των ατόμων με ειδικές ανάγκες στην περιοχή τους.
 - β) Εκπαίδευση εκπαιδευτών για τα άτομα με ειδικές ανάγκες, καθώς και η εκπαίδευση κωφών στην διδασκαλία της νοηματικής γλώσσας.
 - γ) Δημιουργία κατάλληλων υποδομών, εργονομικών διευθετήσεων, για την καλύτερη μετακίνηση των ατόμων με ειδικές ανάγκες (κυρίως τυφλών και ατόμων με κινητικές δυσκολίες) μέσα στην πόλη, με σκοπό τον περιορισμό της κοινωνικής τους απομόνωσης.
 - δ) Προγράμματα κατάρτισης των ατόμων με ειδικές ανάγκες σε διάφορες ειδικότητες, όπως π.χ. φωτογραφία, αγγειοπλαστική κτλ.
 - ε) Προγράμματα κατάρτισης ατόμων με κινητικές δυσκολίες για την δημιουργία ΜΜΕ και συνεταιρισμών.
- στ) Η ευαισθητοποίηση των οικογενειών των ατόμων με ειδικές ανάγκες και του τοπικού πληθυσμού για την αποδοχή των ατόμων αυτών ως ισότιμων μελών της κοινωνίας.

1.3. Κυριότερα προβλήματα για την άσκηση Κοινωνικής Πολιτικής

από τους ΟΤΑ

Τα κυριότερα προβλήματα που αντιμετωπίζει η ΤΑ στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής είναι τα ακόλουθα :

1. Η δυνατότητα παρέμβασης της ΤΑ, όπως αυτή δίνεται με το κεντρικό θεσμικό πλαίσιο και τον ΔΚΚ, είναι περιορισμένη.
2. Οι όποιες δυνατότητες δίνονται στην ΤΑ με την θέσπιση των νόμων 2082/1992 και 2071/1992, δεν συνοδεύονται από τις αναγκαίες ρυθμίσεις για την

τους. Τονίζεται, μάλιστα, ότι η κάλυψη των δαπανών των προγραμμάτων αυτών θα γίνεται μέσα από τους ίδιους πόρους της ΤΑ.

3. Η συμμετοχή των εκπροσώπων της ΤΑ σε όργανα λήψης αποφάσεων του κεντρικού επιπέδου είναι περισσότερο συμβολική παρά ουσιαστική. Η συμμετοχή της ΤΑ δεν αξιοποιείται πλήρως από τα συλλογικά της όργανα, μέσα από μια ενεργό συμμετοχή των εκπροσώπων της και της τεκμηριωμένης διατύπωσης των θέσεών της.
4. Η έλλειψη σε μεγάλο βαθμό στους ΟΤΑ οργανωμένης Κοινωνικής Υπηρεσίας, η οποία θα λειτουργεί βάση υψηλών επιστημονικών προδιαγραφών.
5. Η έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού στους ΟΤΑ για την εφαρμογή κατάλληλων προγραμμάτων και υπηρεσιών.
6. Υπάρχει έλλειψη στοιχείων για τους πληθυσμούς στόχους των προγραμμάτων και υπηρεσιών, με αποτέλεσμα η υλοποίησή τους να γίνεται από τους ΟΤΑ καθαρά εμπειρικά και όχι με βάση την διάγνωση των πραγματικών προβλημάτων και αναγκών.
7. Όσον αφορά την χρηματοδότηση των ΟΤΑ για την Κοινωνική Πολιτική, το κυριότερο συμπέρασμα είναι «η έλλειψη στοιχείων για τα κονδύλια».¹ Επίσης, μη αξιοποίηση εναλλακτικών μορφών χρηματοδότησης των προγραμμάτων, όπως π.χ. ο θεσμός της χορηγίας.
8. Δεν διαφαίνεται τάση αξιοποίησης συνεργασιών και συντονισμού για την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών σε τοπική επίπεδο. Αυτό θα μπορούσε να επιτευχθεί είτε μέσα από μια κοινή εσωτερική υπηρεσία περισσότερων Δήμων είτε μέσα από την σύσταση διαδημοτικής επιχείρησης.
9. Η συγκέντρωση των κοινωνικών υπηρεσιών στα μεγάλα, κυρίως, αστικά κέντρα αλλά ταυτόχρονα και η πολυδιάσπασή τους, συνοδευόμενη από έλλειψη συντονισμού. Όλα αυτά καθιστούν το σύστημα των κοινωνικών παροχών και υπηρεσιών αναξιόπιστο και μη αποτελεσματικό.
10. Η περιορισμένη συμμετοχή των ίδιων των ενδιαφερομένων κατοίκων. Οι θεσμοί αντιπροσωπευτικής τους (π.χ. συνοικιακά συμβούλια, συνελεύσεις κατοίκων κτλ.) αξιοποιούνται σε κάποιο βαθμό, χωρίς όμως αυτό να γίνεται με οργανωμένο τρόπο, με αποτέλεσμα να μην υπάρχει πλήρης γνώση των προβλημάτων, αναγκών αλλά και προτεινόμενων λύσεων με την μορφή συγκεκριμένων παρεμβάσεων.

¹ Στο ίδιο, σ. 78

2.1. Δημοτικά Ωδεία, ΔΗΠΕΘΕ και Εθνικό Πολιτιστικό Δίκτυο Πόλεων

Η δεκαετία του '80 χαρακτηρίστηκε από πρωτοβουλίες της ΤΑ για τη δημιουργία πολιτιστικών θεσμών. Συγκεκριμένα, έχουμε την σύσταση και λειτουργία των Δημοτικών Περιφερειακών Θεάτρων (ΔΗΠΕΘΕ) και των Δημοτικών Ωδείων.

Τα ΔΗΠΕΘΕ ξεκίνησαν με πρωτοβουλία του Υπουργείου Πολιτισμού, ενώ τα Δημοτικά Ωδεία ξεκίνησαν με πρωτοβουλία της ΤΑ, χωρίς προκαθορισμένο θεσμικό πλαίσιο, προσδιοριστικό και των σχέσεών τους με το Υπουργείο Πολιτισμού. Τα ΔΗΠΕΘΕ είναι «Οργανισμοί της τοπικής αυτοδιοίκησης, ελεγχόμενοι και εποπτευόμενοι από το Υπουργείο Εσωτερικών, μέσω των οικείων Νομαρχιών»¹

«Το κλίμα ήταν ευνοϊκό και οι συνθήκες κατάλληλες για την δημιουργία και εξάπλωση των Δημοτικών Ωδείων».² Χωρίς να προσδοκούν επαρκή χρηματοδότηση από το Κράτος, ξεκίνησαν λίγοι στην αρχή, περισσότεροι στη συνέχεια, Δήμοι να λειτουργούν Δημοτικά Ωδεία. Γενικά, η μεγάλη πλειοψηφία των Δημοτικών Ωδείων «λειτουργήσε σωστά και αποδίδει έργο αξιόλογο».³ Ο ρόλος τους φαίνεται περισσότερο στην περιφέρεια, όπου οι σχετικές πρωτοβουλίες των δήμων καλύπτουν τα κενά που υπάρχουν στον τομέα της καλλιτεχνικής παιδείας. Το Υπουργείο Πολιτισμού ενδιαφέρεται να συνεχιστεί η λειτουργία τους, με όρους όμως, υγιούς ανταγωνισμού με τα ιδιωτικά Ωδεία, σε καλλιτεχνικό και σε οικονομικό επίπεδο.

Όσον αφορά τα ΔΗΠΕΘΕ είναι ένας θεσμός που ξεκίνησε την περίοδο 1983-1984. Σήμερα, στη χώρα μας λειτουργούν συνολικά 13 ΔΗΠΕΘΕ (π.χ. Καλαμάτας, Αγρινίου, Ιωαννίνων κ.ά.). Η βασική επιδίωξη του Υπουργείου Πολιτισμού είναι η περαιτέρω ενίσχυσή τους, εφόσον έχουν ισχυρές βάσεις, κοινωνική απήχηση, αποδοχή και βεβαίως προοπτική. Στην ΤΑ πέφτει το κύριο βάρος για τη διοικητική και οικονομική τους ανασυγκρότηση και τον εν γένει εκσυγχρονισμό τους, που ευρίσκεται σε ευθεία σχέση με το καλλιτεχνικό αποτέλεσμα».⁴

Από τον Νοέμβριο του 1993 έχει ξεκινήσει το Εθνικό Πολιτιστικό Δίκτυο Πόλεων (ΕΠΔΠ). Είναι ένα πρόγραμμα που έχει στόχο την τόνωση και ανάπτυξη της

¹ ΕΕΤΑΑ, Πολιτισμός και Τοπική Δημοκρατία, 1994, σ.51

² ΕΕΤΑΑ, Πολιτισμός ..., ό.π., σ. 49

³ Στο ίδιο, σ. 49

⁴ Στο ίδιο, σ. 51

πολιτιστικής ζωής των ελληνικών πόλεων, με την δημιουργία σ' αυτές βιώσιμων πολιτιστικών θεσμών κύρους. Οι βασικοί στόχοι του προγράμματος είναι οι εξής:

- Διάχυση του πολιτιστικού αγαθού στην ελληνική περιφέρεια.
- Αποκέντρωση της λειτουργίας των πολιτιστικών δραστηριοτήτων.
- Δημιουργία βιώσιμων πολιτιστικών θεσμών ευρωπαϊκού κύρους.
- Ενίσχυση των ήδη υπαρχόντων πολιτιστικών θεσμών.
- Παραγωγή πρότυπης πολιτιστικής δημιουργίας και διάδοσή της στον ελληνικό χώρο.
- Αξιοποίηση της πολιτιστικής κληρονομιάς του κάθε τόπου.
- Συμμετοχή όλων των πόλεων του Δικτύου στις πολιτιστικές εκδηλώσεις.
- Υποστήριξη των ενεργών πολιτιστικών δυνάμεων στις διάφορες πόλεις.
- Ενεργοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού της επαρχίας, της ΤΑ και των πολιτιστικών φορέων για μια «εθνική πολιτιστική εξόρμηση».
- Δημιουργία της κατάλληλης υποδομής και εκπαίδευση εξειδικευμένου προσωπικού που θα αποτελέσει τον πυρήνα των μελλοντικών εμψυχωτών και διαχειριστών.

Ο ρόλος της ΤΑ (Δήμοι, Νομαρχίες, Περιφέρειες) είναι σημαντικός για την εφαρμογή του προγράμματος. Οι φορείς αυτοί, αφού ενημερωθούν από το Υπ. Πολιτισμού, συγκαλούν συσκέψεις στις οποίες μετέχουν ο Υπουργός Πολιτισμού, εκπρόσωποι πολιτιστικών φορέων των πόλεων και μέλη της ομάδας εργασίας που επεξεργάζεται το πρόγραμμα. Στόχος είναι η κατανόηση και η ανταλλαγή απόψεων για την λειτουργία ενός θεσμού στην συγκεκριμένη πόλη. Έπειτα, οι δήμοι συντάσσουν την πρόταση για την ένταξη της πόλης τους στο ΕΠΑΠ, συγκαλώντας συσκέψεις από τις οποίες προκύπτει η πολιτιστική φυσιογνωμία των πόλεων. Με την ένταξη της πόλης στο ΕΠΑΠ, «συγκροτείται με πρωτοβουλία των δήμων ένας ιδιαίτερος φορέας ιδιωτικού δικαίου (ΝΠΙΔ)»¹ για την λειτουργία του θεσμού. Στα ΔΣ των φορέων αυτών συμμετέχουν εκπρόσωποι των ΟΤΑ. Έτσι, δημιουργούνται πυρήνες πολιτιστικών εμψυχωτών, οι οποίοι σε συνεργασία με τις τοπικές πολιτιστικές δυνάμεις, υποστηρίζουν πολιτιστικούς θεσμούς.

¹ Στο ίδιο, σ. 47

2.2. Άλλες δραστηριότητες των ΟΤΑ στον τομέα του πολιτισμού

Η ΤΑ επεμβαίνει στον τομέα του λαϊκού πολιτισμού. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το Κέντρο λαϊκών δρώμενων Δήμου Κομοτηνής. Ιδρύθηκε το Μάιο του 1995 και λειτουργεί ως Αμιγής Δημοτική Επιχείρηση. Έχει διπλό χαρακτήρα: α) Ερευνητικό – Επιστημονικό και β) Φεστιβαλικό – Καλλιτεχνικό.

«Αποτελεί πυρήνα αναζωογόνησης και δημιουργίας, οράματος και προοπτικής στην πολιτιστική ζωή του τόπου».¹

Στόχοι του Κέντρου Λαϊκών Δρώμενων είναι :

- α) Να καταγράψει και να προβάλλει τα λαϊκά δρώμενα.
- β) Να συμβάλλει σε μια αναγκαία διαδικασία, όχι περιγραφής ή ενημέρωσης, αλλά μάθησης.
- γ) Να συμβάλλει στην διαδικασία εξέλιξης του Πολιτισμού. Να συμβάλλει στη μάθηση της κληρονομιάς και στην κληρονομιά της μάθησης.

- ΔΕΠΑΚ : Η Δημοτική Επιχείρηση Πολιτιστικής Ανάπτυξης Καλαμάτας (ΔΕΠΑΚ) προέκυψε ως «ανάγκη ολοκληρωμένης πολιτιστικής παρέμβασης».² Φιλοδοξία της ήταν και είναι να μετατρέψει τους πολίτες σε «παραγωγούς πολιτισμού».³ Στην ΔΕΠΑΚ αυτή την στιγμή λειτουργούν : α) Τομέας κλασικού χορού, β) Ωδείο, γ) Τομέας εικαστικών και δ) Τομέας λόγου.

Στις δραστηριότητες της ΔΕΠΑΚ παρατηρείται παντελή απουσία του λαϊκού πολιτισμού. Το κενό αυτό αναπληρώνουν οι ερασιτεχνικοί πολιτιστικοί φορείς της Καλαμάτας (π.χ. Μορφωτικός Σύλλογος Μεσσηνίας, Λύκειο Ελληνίδων κ.α.). Ο Δήμος συνεργάζεται μ' αυτούς τους φορείς για την διοργάνωση πολιτιστικών εκδηλώσεων κα.

- Οι πολιτιστικές δραστηριότητες των ΟΤΑ στοχεύουν τα εξής :

- α) στην προώθηση της πολιτικής κουλτούρας του λαού μέσα από διαδικασίες συμμετοχής και ενημέρωσης,
- β) στην καλύτερη ενσωμάτωση στο κοινωνικό σύνολο μέσα από διαδικασίες ευαισθητοποίησης, επιμόρφωσης και επαγγελματικής ενασχόλησης στον πολιτιστικό τομέα,
- γ) στην αναβάθμιση του πνευματικού επιπέδου του λαού μέσα από καλλιτεχνικές και επιμορφωτικές δραστηριότητες (π.χ. μουσεία και σύγχρονες βιβλιοθήκες) και

¹ ΕΕΤΑΑ, περ. Τοπική Αυτοδιοίκηση – Αποκέντρωση, αρ. 5, Σεπτέμβριος-Οκτώβριος 1997, σ. 41

² ΕΕΤΑΑ, περ. Τοπική..., όπ.π., σ. 42

³ Στο ίδιο, σ. 42

δ) στην ψυχαγωγία κοινού μέσα από τη συμμετοχή σε ομάδες, με σκοπό την καλύτερη εκμετάλλευση του ελεύθερου χρόνου και την ενίσχυση της ερασιτεχνικής δουλειάς.

Στα πλαίσια αυτά εντάσσονται οι εξής δραστηριότητες των ΟΤΑ

- α) Διοργάνωση εκδηλώσεων καλλιτεχνικού και επιμορφωτικού χαρακτήρα με στόχο την όσο το δυνατόν μεγαλύτερη συμμετοχή των δημοτών στις διαδικασίες διοργάνωσης και παρουσίασης αυτών των εκδηλώσεων. Ιδιαίτερη προσοχή χρειάζεται να δοθεί σε ορισμένες κατηγορίες του πληθυσμού, όπως π.χ. η νεολαία και η τρίτη ηλικία. Μέσα από την προώθηση της ερασιτεχνικής δουλειάς των νέων και της συμμετοχής τους στις εκδηλώσεις αυτές, επιτυγχάνεται η κοινωνική τους ενσωμάτωση και ανάπτυξη. Η τρίτη ηλικία, με την εμπειρία που κατέχει και την γνώση της πολιτιστικής κληρονομιάς, μπορεί να βοηθήσει στην διοργάνωση τοπικών εκδηλώσεων παραδοσιακού χαρακτήρα.
- β) Οργάνωση επιμορφωτικών δραστηριοτήτων με την συνεργασία κυρίως «δήμων και σχολείων καθώς και τεχνολογικών ή πανεπιστημιακών σχολών».¹ Η συνεργασία αυτή αποσκοπεί στην καταπολέμηση του αναλφαριθμητισμού και στην επαγγελματική εκπαίδευση ή εξειδίκευση των δημοτών σ' ένα συγκεκριμένο τομέα. Οι επιμορφωτικές αυτές δραστηριότητες των δήμων μπορούν να συνδυαστούν και με καλλιτεχνικές δραστηριότητες (όπως π.χ. η εκμάθηση της τεχνικής του video ή της φωτογραφίας), όπου παράλληλα με την επαγγελματική κατάρτιση στις παραπάνω τεχνικές επιδιώκεται και η ψυχαγωγία και η ενημέρωση των δημοτών. Μέσω της εκμάθησης π.χ. γλυπτικής, ζωγραφικής κ.α. δίνεται η δυνατότητα στους πολίτες μιας πόλης να μάθουν ένα επάγγελμα που τους εκφράζει και να ανταλλάξουν πληροφορίες με άλλους συνδημότες και συνκαταρτιζόμενους.

2.3. Θέματα που αφορούν την παρέμβαση των ΟΤΑ στον τομέα του πολιτισμού

- Ορθολογική χρήση των πόρων : Απαραίτητη προϋπόθεση για την προώθηση της πολιτιστικής δραστηριότητας των ΟΤΑ αποτελεί η ορθολογική χρήση των όρων από το κρατικό προϋπολογισμό. Η δημιουργία, για παράδειγμα, πολιτιστικής υποδομής αποτελεί κυρίαρχο στόχο, με σκοπό να κατανέμονται με τον καλύτερο τρόπο τα περιορισμένα κονδύλια που παρέχει η Πολιτεία. Επίσης είναι

¹ ΕΕΤΑΑ, Περ. Τοπική Αυτοδιοίκηση – Αποκέντρωση, αρ. 2, Μάρτιος-Απρίλιος 1992, σ. 61

απαραίτητο να γίνονται «επιλογές ανάμεσα στις μορφές πολιτιστικής δραστηριότητας που μπορούν να αναπτυχθούν (θέατρο, μουσική κτλ.)»¹ με κριτήριο την φυσιογνωμία και την πολιτιστική παράδοση του κάθε τόπου.

- Η ανταποδοτικότητα του πολιτιστικού αγαθού : Σημαντικό στοιχείο στην οικονομική διάσταση του πολιτισμού αποτελεί η ανταποδοτικότητα του πολιτιστικού αγαθού. Η καθιέρωσή της θα ανακουφίσει την δεδομένη οικονομική δυσχέρεια της ΤΑ. Μέσω της επιβολής ενός συμβολικού εισιτηρίου, διαπαιδαγωγούμε το κοινό, ώστε να γίνει «κοινωνός της προσπάθειας που καταβάλλεται για την πολιτιστική αναβάθμιση της περιοχής του».²
- Ο θεσμός της χορηγίας : Μέσω του θεσμού της Χορηγίας, ο ιδιωτικός τομέας μπορεί να συμβάλλει στην ενίσχυση της πολιτιστικής δράσης των φορέων της ΤΑ. Γι' αυτό το λόγο θα πρέπει να διευρυνθεί ο Νόμος ώστε να ενταχθούν και τα ΝΠΔΔ (π.χ. Πνευματικά Κέντρα της ΤΑ) στους φορείς που μπορούν να δεχθούν χορηγία.
- Διαδημοτικές συνεργασίες και επικοινωνία μεταξύ των δήμων : Χρειάζεται να αξιοποιηθεί το θεσμικό πλαίσιο, για την καλύτερη συνεργασία των δήμων, κυρίως σε επίπεδο πολιτιστικής υποδομής (π.χ. Διαδημοτικές Επιχειρήσεις πολιτιστικής ανάπτυξης). Απαραίτητη είναι, επίσης, η δημιουργία ενός δικτύου επικοινωνίας ανάμεσα στους δήμους, όσον αφορά τις πολιτιστικές τους παρεμβάσεις. Ένα τέτοιο ανθρώπινο δίκτυο μπορούν να αποτελέσουν τα πολιτιστικά στελέχη των δήμων και των φορέων τους. Τα στελέχη αυτά, μέσα από ειδικά προγράμματα κατάρτισης, θα αναλάβουν τον ρόλο του εμπνευστή – συντονιστή στις πολιτιστικές παρεμβάσεις της ΤΑ.
- Καλλιτεχνικό προσωπικό : Το καλλιτεχνικό προσωπικό αποτελεί το σημαντικότερο παράγοντα δημιουργίας, εμφύχωσης και υποκίνησης για την επαφή των ανθρώπων με την Τέχνη και τον πολιτισμό. Οι δήμοι θα πρέπει να επιλέγουν τους καλύτερους καλλιτέχνες – δημιουργούς, οι οποίοι θα πρέπει να έχουν απόλυτη ελευθερία δράσης.
- Χώροι λειτουργίας : Για την πραγματοποίηση των πολιτιστικών εκδηλώσεων των δήμων και των φορέων τους, απαιτούνται χώροι με την κατάλληλη υποδομή και εξοπλισμό. Χρειάζεται, επίσης, να αξιοποιηθούν υπάρχοντες χώροι άμεσης λειτουργίας. Με τον τρόπο αυτό, αναδεικνύουμε την συλλογική μνήμη της κάθε

¹ ΕΕΤΑΑ, Περ. Τοπική..., ό.π., σ. 57

² Στο ίδιο, σ. 57

πόλης και, αφετέρου, δεν επιβαρύνουμε το αστικό περιβάλλον με την οικοδόμηση νέων χώρων.

- Συνεργασία του δήμου με άλλους πολιτιστικούς φορείς της περιοχής: Απαραίτητη είναι η συνεργασία του δήμου με τους τοπικούς πολιτιστικούς φορείς της κάθε περιοχής. Οι πολίτες θα πρέπει να νιώσουν ότι τα πολιτιστικά προγράμματα των δήμων είναι πρώτα απ' όλα δικά τους. Οι δήμοι οφείλουν να ενισχύουν τις δραστηριότητες των φορέων αυτών, παρέχοντάς τους οικονομικά μέσα και θεσμικές δυνατότητες.
- Σχεδιασμός, προγραμματισμός, οργάνωση της πολιτιστικής δράσης: Η πολιτιστική δράση των φορέων της ΤΑ θα πρέπει να χαρακτηρίζεται από τον σωστό σχεδιασμό, προγραμματισμό και οργάνωσή της. «Σ' αυτό μπορεί να βοηθήσει σήμερα η Διοικητική – Οργανωτική Επιστήμη».¹ Απαραίτητη είναι, επίσης, η κατάρτιση των στελεχών της ΤΑ σε θέματα πολιτιστικού management.
- Συνεργασία της ΤΑ με το Υπουργείο Πολιτισμού : Η προώθηση της πολιτιστικής δράσης της ΤΑ επιτυγχάνεται με την αρμονική της συνεργασία με το Υπουργείο Πολιτισμού. Μέσω της συνεργασίας αυτής, η ΤΑ θα πρέπει να αναλάβει αρμοδιότητες για την προστασία των αρχαιολογικών μνημείων της χώρας μας.
- Κοινοτικά πολιτιστικά προγράμματα : Μόλις τα τελευταία χρόνια αρχίζει να διαμορφώνεται μια Κοινοτική πολιτιστική πολιτική. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί ένα νέο πλαίσιο για την προώθηση της δράσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα του πολιτισμού «που προβλέπεται να δημοσιευθεί τον Μάρτιο του 1992».² Οι φορείς της Ελληνικής ΤΑ έχουν ελάχιστη ενημέρωση για τα ευρωπαϊκά προγράμματα που προβλέπεται να πραγματοποιηθούν. Χρειάζεται λοιπόν να δημιουργηθεί η κατάλληλη υποδομή στους κεντρικούς φορείς της ΤΑ, ώστε οι ΟΤΑ να έχουν έγκαιρη και επαρκή ενημέρωση.

¹ Στο ίδιο, σ. 58

² Στο ίδιο, σ. 59

3.1. Τα Κέντρα Επαγγελματικής Κατάρτισης (γενικά)

Οι ΟΤΑ παρεμβαίνουν τον τομέα της ανεργίας μέσω των Κέντρων Επαγγελματικής Κατάρτισης (ΚΕΚ). Τα ΚΕΚ προσφέρουν «προγράμματα που ανταποκρίνονται στις επιμορφωτικές ανάγκες και τις μαθησιακές δυνατότητες των ενηλίκων».¹ Τα προγράμματα αυτά συνδυάζουν τόσο την θεωρητική γνώση όσο και την πρακτική άσκηση σε πλήρως εξοπλισμένα εργαστήρια. Συμβάλλουν στην ανάδειξη των ικανοτήτων και στην προσωπική ανάπτυξη των καταρτιζομένων με αποτέλεσμα την δημιουργική διάσταση της εργασίας.

Τα Κέντρα αυτά έχουν εποπτεύουσα αρχή το Υπουργείο Εργασίας και στοχεύουν στην απασχόληση μέσα από την κατάρτιση ατόμων κάθε εκπαιδευτικής βαθμίδας. Όσο αφορά την κατανομή τους, 148 από αυτά (56%) ανήκουν στον ιδιωτικό τομέα, 58 (22%) στην ΤΑ, στις Νομαρχίες και στις Νομαρχιακές Επιτροπές Λαϊκής Επιμόρφωσης, 19 (1%) σε ΑΕΙ και ΤΕΙ και τα υπόλοιπα 93 στον ευρύτερο δημόσιο τομέα και τα επιμελητήρια. Απευθύνονται σε διαφορετικές κατηγορίες ανέργων, όπως π.χ. τα ειδικά προγράμματα για ανέργους άνω των 45 ετών, παλλινოსτούντες, ΑΜΕΑ, μονογονεϊκές οικογένειες κτλ.

Τα κέντρα αυτά μπορούν να συσταθούν από φυσικά πρόσωπα ή Νομικά πρόσωπα του Δημόσιου ή Κοινωνικού ή του Ιδιωτικού Τομέα. Πρέπει να διαθέτουν αυτοτελή νομική προσωπικότητα οποιασδήποτε μορφής του Αστικού Κώδικα ή του Εμπορικού νόμου. Στο καταστατικό τους, πρέπει να καθορίζεται ως αποκλειστικός σκοπός η υλοποίηση προγραμμάτων άτυπης συνεχιζόμενης επαγγελματικής κατάρτισης με δυνατότητα άσκησης και συναφών προς το αντικείμενο αυτό, δραστηριοτήτων (π.χ. έρευνες – μελέτες, συνέδρια, εκπ/κά βοηθήματα για τους καταρτιζόμενους τους κ.α.).

Τα ΚΕΚ της ΤΑ διακρίνονται σε 2 κατηγορίες : «α) σ' αυτά της Εθνικής Εμβέλειας και β) σ' αυτά της Περιφερειακής Εμβέλειας».² Με βάση την εξειδίκευσή τους τα ΚΕΚ διακρίνονται σε Θεματικά ΚΕΚ και σε Κλαδικά ΚΕΚ.

Τα ΚΕΚ Εθνικής Εμβέλειας υλοποιούν προγράμματα συνεχιζόμενης επαγγελματικής κατάρτισης καθώς και παρεμφερών ενεργειών σε όλη την Επικράτεια

¹ Ι. Αναστασόπουλος και Μ. Βρεττού, , *Τα Κέντρα Επαγγελματικής Κατάρτισης στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Τα παραδείγματα των δήμων Ζαγράφου και Μοσχάτου*, Καλαμάτα 2000, σ. 10

² Στο ίδιο

και μόνο σε πιστοποιημένους χώρους κατάρτισης, οι οποίοι έχουν πιστοποιηθεί σύμφωνα με τα όσα προβλέπει η παρούσα Υπουργική Απόφαση (111457/8 Ιουλίου 1996).

Τα ΚΕΚ Περιφερειακής Εμβέλειας υλοποιούν προγράμματα συνεχιζόμενης επαγγελματικής κατάρτισης καθώς και παρεμφερών ενεργών στην διοικητική Περιφέρεια που έχουν την έδρα τους, και μόνο σε πιστοποιημένους χώρους κατάρτισης, οι οποίοι έχουν πιστοποιηθεί σύμφωνα με την παρούσα Υπουργική Απόφαση.

Τα τυπικά στοιχεία σύστασης, Οργάνωσης και λειτουργίας των ΚΕΚ Εθνικής και Περιφερειακής Εμβέλειας είναι τα εξής:

1. «Νομικές, Φορολογικές και Ασφαλιστικές υποχρεώσεις»¹ (όπως π.χ. το καταστατικό σύστασης του ΚΕΚ κ.α.).
2. Δικαιολογητικά υλικοτεχνικής υποδομής (όπως π.χ. υπεύθυνη δήλωση του Ν. 1599/86 υπογεγραμμένη από τον Δ/ντή του ΚΕΚ, στην οποία περιγράφεται αναλυτικά ο εξοπλισμός κ.α.
3. Δικαιολογητικά κτιριακών εγκαταστάσεων (όπως π.χ. αρχιτεκτονικά σχέδια κατόψεων και τομών του κτιρίου σε κλίμακα 1:50 σε δύο αντίγραφα, θεωρημένη από αρμόδιο μηχανικό, βεβαίωση πυρασφάλειας του κτιρίου ή των κτιρίων από την Πυροσβεστική Υπηρεσία κ.α.).

Η πιστοποίηση της επάρκειας των ΚΕΚ για την υλοποίηση των προγραμμάτων τους χορηγείται από το Εθνικό Κέντρο Πιστοποίησης Δομών Συνεχιζόμενης Επαγγελματικής Κατάρτισης (ΕΚΕΠΙΣ) με βάση τα γενικά και ειδικά κριτήρια που προβλέπει η Υπουργική Απόφαση 111457/8 Ιουλίου 1996. Τα γενικά κριτήρια είναι τα εξής:

- Η θεματική ή κλαδική εξειδίκευση που επιλέγεται από το ΚΕΚ.
- Οι προδιαγραφές του κτιριακού εξοπλισμού, του κατάλληλου βασικού εξοπλισμού και του εργαστηριακού εξοπλισμού ανάλογα με τη θεματική ή κλαδική εξειδίκευση.
- Το απαιτούμενο διοικητικό προσωπικό.
- Προγραμματική έγγραφη συμφωνία της διοίκησης του ΚΕΚ με επιχειρήσεις που βρίσκονται στον τόπο της έδρας ή των παραρτημάτων όπου υλοποιούνται

¹ Στο ίδιο, σ. 79

προγράμματα, για την εφαρμογή μέρους ή όλου του πρακτικού τμήματος της κατάρτισης.

- Εμπειρία στην επαγγελματική εκπαίδευση και κατάρτιση.

Τα ειδικά κριτήρια αφορούν «τις ιδιαίτερες προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούν τα ΚΕΚ, προκειμένου να τύχουν πιστοποίησης στην κατηγορία που έχουν επιλέξει».¹

Τέλος, όσον αφορά την αξιολόγηση των ΚΕΚ, παρατηρούμε ότι στην διάρκεια του Α΄ Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (Ντελόρ, περίοδος 1989-1993) τα ΚΕΚ υλοποιούσαν τα προγράμματά τους, ουσιαστικά, χωρίς ουσιώδη έλεγχο.

Στην διάρκεια του Β΄ Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (1994-1999) τα ΚΕΚ υποβλήθηκαν δύο φορές στην διαδικασία πιστοποίησης και ειδικά με την τελευταία επιδιώχθηκε ο περιορισμός των Κέντρων.

Οι δύο τελευταίες πιστοποιήσεις αφορούσαν κυρίως τις υποδομές σε κτίρια και τις αίθουσες διδασκαλίας, παρά στον έλεγχο της αποτελεσματικότητας της λειτουργίας τους.

Η νέα πιστοποίηση των ΚΕΚ θα πρέπει να εξετάσει κυρίως «τι έγιναν οι καταρτισθέντες άνεργοι έξι μήνες μετά την μετεκπαίδευση;».² Απαντήσεις πρέπει να δοθούν και σε άλλα βασικά ερωτήματα (όπως π.χ. κριτήρια επιλογής των ανέργων, εκπαιδευτικοί μέθοδοι κ.α.).

Μέσω της νέας πιστοποίησης, δίνεται η δυνατότητα να συγκροτηθούν και νέα ΚΕΚ, κυρίως σε νομούς όπου υπάρχει έλλειψη για ορισμένα θεματικά πεδία. Εξετάζεται επίσης η δυνατότητα τα ΚΕΚ να δραστηριοποιηθούν και σε νέα εκπαιδευτικά αντικείμενα, αρκεί η πρόταση αυτή να είναι καινοτόμος, επιστημονικά εμπειριστατωμένη και να συνδέει την προσφορά με την ζήτηση εργασίας σε τοπικό επίπεδο.

3.2. Το ΚΕΚ «ΗΡΙΑΝΟΣ» ΔΗΜΟΥ ΖΩΓΡΑΦΟΥ

Το Διαδημοτικό ΚΕΚ «ΗΡΙΑΝΟΣ» ιδρύθηκε το Μάιο του 1995 από τις Δημοτικές Επιχειρήσεις, Ζωγράφου, Λαμίας και Έδεσσας. Αποτελεί Θεματικό ΚΕΚ Εθνικής Εμβέλειας. Η έδρα του βρίσκεται στον Ζωγράφου (οδός Χ. Μούσκου 18) και έχει παραρτήματα στις πόλεις Λαμία και Έδεσσα. Τα θεματικά πεδία του Δήμου Ζωγράφου είναι τα εξής :

Θεματικό Πεδίο 1 : Επαγγέλματα Περιβάλλοντος.

¹ Στο ίδιο, σ. 84

² Στο ίδιο, σ. 85

Θεματικό Πεδίο 3 : Επαγγέλματα Πολιτισμού και Αθλητισμού.

Θεματικό Πεδίο 4 : Παιδαγωγικά Επαγγέλματα και Εκπαίδευση Εκπαιδευτών.

Θεματικό Πεδίο 7 : Επαγγέλματα Τουρισμού και Παροχής Υπηρεσιών.

Το διαδημοτικό ΚΕΚ σχεδιάζει και υλοποιεί σεμινάρια κατάρτισης και επιμόρφωσης σε τομείς : α) Περιβάλλοντος, β) Παιδαγωγικών, γ) Τουρισμού και Παροχής Υπηρεσιών, δ) Πολιτισμού, ε) Αθλητισμού και στ) Εκπαίδευσης Εκπαιδευτών.

Για το έτος 2000 έχουν εγκριθεί διάφορα προγράμματα δράσης του ΚΕΚ. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν τα εξής :

- HORIZON – INFOCAFE, στην Αθήνα
- HORIZON, στην Έδεσσα
- NOW, στην Αθήνα
- YOUTHSTART, στην Αθήνα
- INTEGRA, στην Έδεσσα
- ΠΟΛΗ ΓΙΑ ΟΛΟΥΣ, στην Αθήνα.

Η χρηματοδότηση του ΚΕΚ γίνεται ως εξής : Στο διάστημα 1995-1998 η επιχορήγηση των προγραμμάτων του ΚΕΚ ήταν 75% από το ΕΚΤ και το υπόλοιπο 25% κάλυπτε η Εθνική Συμμετοχή (Γενική Γραμματεία Νέας Γενιάς και η Γενική Γραμματεία Απόδημου Ελληνισμού). Από το 1999 την Εθνική Χρηματοδότηση καλύπτει το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων.

Στα προγράμματα του Διαδημοτικού ΚΕΚ Ηριδανός συμμετέχουν οι εξής κατηγορίες πληθυσμού :

- Γυναίκες
- Νέοι χωρίς εξειδίκευση
- Πτυχιούχοι ΑΕΙ και ΤΕΙ, που επιθυμούν επιμόρφωση σε συγκεκριμένα θεματικά αντικείμενα.
- Άτομα με ειδικές ανάγκες (ΑΜΕΑ)
- Παλλινოსτούντες, μετανάστες, πρόσφυγες, Βορειοηπειρώτες
- Μονογονεϊκές οικογένειες
- Άτομα με γλωσσικές ή θρησκευτικές και πολιτισμικές ιδιαιτερότητες
- Πρώην χρήστες/τριες ναρκωτικών ουσιών
- Άνεργοι άνω των 45 ετών.

«Ο αριθμός των συμμετεχόντων σε κάθε πρόγραμμα πρέπει να είναι τουλάχιστον πέντε και όχι παραπάνω από δεκαπέντε».¹

Το διαδημοτικό ΚΕΚ έχει δημιουργήσει ένα ειδικό τμήμα με την ονομασία «Τμήμα Προώθησης της Απασχόλησης». Σκοπός του είναι η εύρεση εργασίας σ' αυτούς που έχουν παρακολουθήσει με επιτυχία τα προγράμματα κατάρτισης του ΚΕΚ. Αποτελείται από 4 άτομα (Κοινωνική λειτουργό, Νομικό, Μάνατζερ και Γραμματέα).

Τα αποτελέσματα του παραπάνω τμήματος, όσον αφορά την απορρόφηση των καταρτιζομένων στην αγορά εργασίας, είναι ιδιαίτερα ενθαρρυντικά. Το 60% των καταρτιζόμενων, στην ευρύτερη περιοχή του νομού Αττικής, έχει βρει εργασία μέσω του τμήματος αυτού. Αντίθετα, στην επαρχία και, κυρίως, στην Λαμία και στην Έδεσσα, τα αποτελέσματα δεν είναι το ίδιο εντυπωσιακά. Συγκεκριμένα, μόνο το 25% των καταρτιζομένων, έχει βρει δουλειά μετά το τέλος της κατάρτισης. Σε γενικές γραμμές, η δράση του διαδημοτικού ΚΕΚ Ηριδανός είναι πολυσύνθετη. Υπάρχει μεγάλη ποικιλία προγραμμάτων και ο αριθμός των καταρτιζομένων που συμμετέχουν είναι αρκετά μεγάλος (150 άτομα ανά πρόγραμμα). Βέβαια, υπάρχουν και αδυναμίες στη λειτουργία του. Η βασικότερη είναι η έλλειψη ουσιαστικής συνεργασίας του ΚΕΚ με την ΤΑ. Η συνεισφορά του Δήμου Ζωγράφου είναι καθαρά τυπική. Αλλά, δημοσιοποιεί τα προγράμματα του ΚΕΚ και αν υπάρχουν κενές θεσμοθετημένες θέσεις, προτιμούνται οι απόφοιτοι του συγκεκριμένου ΚΕΚ για την κάλυψή τους (εφόσον πληρούν τις απαραίτητες προϋποθέσεις).

¹ Στο ίδιο, σ. 97

Κεφ. 4ο ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΜΕ ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ – ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ

4.1. Κοινοτικές πρωτοβουλίες που απευθύνονται στους ΟΤΑ

4.1.1. Κοινοτικές πρωτοβουλίες : «Απασχόληση και Αξιοποίηση του Ανθρώπινου Δυναμικού» (NOW, HORIZON, YOUTHSTART)

Μέσω των Κοινοτικών Πρωτοβουλιών NOW, HORIZON και YOUTHSTART, οι φορείς της ΤΑ υλοποιούν προγράμματα στους τομείς της απασχόλησης και της κατάρτισης.

Συγκεκριμένα, με την **Κοινοτική Πρωτοβουλία NOW** σκοπός είναι η παροχή ίσων ευκαιριών για τις γυναίκες σε θέματα απασχόλησης, όπως οι δυνατότητες κατάρτισης, πρόσβασης σε θέσεις απασχόλησης με μέλλον και σε θέσεις ανώτερων στελεχών.

Η **Κοινοτική Πρωτοβουλία HORIZON** σκοπεύει στην διευκόλυνση της πρόσβασης στην αγορά εργασίας των ατόμων που είναι προς το παρόν αποκλεισμένα ή ενδέχεται να αποκλειστούν στο μέλλον. Τέτοια άτομα είναι τα εξής: οι ανάπηροι, τα άτομα με ειδικές ανάγκες, οι τοξικομανείς, τα περιθωροποιημένα άτομα, οι μετανάστες, οι πρόσφυγες, οι άνεργοι μακράς διαρκείας κλπ.

Με την **Κοινοτική Πρωτοβουλία YOUTHSTART**, στόχος ήταν η διευκόλυνση στην αγορά εργασίας των νέων κάτω των 20 ετών, κυρίως εκείνων που δεν έχουν την απαραίτητη κατάρτιση ή επαρκή επαγγελματική εκπαίδευση. Συγκεκριμένα, οι δράσεις αυτές αφορούσαν :

- την καλύτερη οργάνωση των συστημάτων κατάρτισης, προσανατολισμού και τοποθέτησης
- την ενίσχυση για την κατάρτιση συμβούλων
- την υποστήριξη της δημιουργίας θέσεων απασχόλησης και επιχειρήσεων, καθώς και η ενημέρωση και πληροφόρηση όλων των ενδιαφερομένων φορέων καθώς και του ευρέος κοινού.

4.2. Ευρωπαϊκά Προγράμματα για την αντιμετώπιση της ανεργίας

Πρόγραμμα LEDA : Είναι ένα κοινοτικό πρόγραμμα που αποσκοπεί στην προώθηση της απασχόλησης σε τοπικό επίπεδο. Ο ειδικότερος τομέας δράσης που καλύπτει το πρόγραμμα είναι η έρευνα και η εξέταση στρατηγικών για την προώθηση

της απασχόλησης στις περιοχές που πλήττονται από την ανεργία. Στους στόχους του προγράμματος είναι : ο εντοπισμός των παραγόντων που επιδρούν στην τοπική ανάπτυξη, η αναζήτηση των καλύτερων μεθόδων συνεργασίας μεταξύ των τοπικών, περιφερειακών, εθνικών και κοινοτικών οργανώσεων, καθώς και η διάδοση πληροφοριών για τις καλύτερες δράσεις τοπικής ανάπτυξης. Απ' το 1990 το πρόγραμμα αυτό ενισχύεται με την δράση του SPEC. Απευθύνεται σε όλους τους ΟΤΑ και περιφερειακές αρχές των χωρών – μελών της Ευρώπης, που αντιμετωπίζουν έντονο το πρόβλημα της ανεργίας.

Πρόγραμμα ERGO : Ξεκίνησε το 1988 με στόχο την συλλογή και ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ τοπικών, εθνικών και κοινοτικών εταίρων (ΓΑ, ερευνητές, επιχειρηματίες, εκπαιδευτικοί οργανισμοί, συνδικαλιστές, άνεργοι κτλ.) για την καταπολέμηση της μακροχρόνιας ανεργίας. «Το πρόγραμμα εγκρίθηκε ως τριετές (1989-1991) με ετήσιο προϋπολογισμό 1,5 εκατομμυρίων ECU».¹

Πρόγραμμα SPEC : Εγκρίθηκε με πρωτοβουλία του ΕΚΤ. Στόχος είναι η προσφορά τεχνικής και οικονομικής βοήθειας σε άτομα, τοπικές επιχειρήσεις, περιφέρειες και παραμεθόριες περιοχές για την εφαρμογή καινοτόμων σχεδίων και την δημιουργία νέων θεσμών απασχόλησης. Το πρόγραμμα είναι τριετές (1990-1992). Συνεργάζεται με «την Διεθνή Ένωση Πόλεων και Τοπικών Αρχών» (IULA) και την «Υπηρεσία Σχεδιασμού Τοπικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης» (PDLR). «Οι οργανισμοί αυτοί οργανώνουν ενημερωτικά συνέδρια για τις δημόσιες υπηρεσίες και την τοπική αυτοδιοίκηση της Ελλάδας, της Πορτογαλίας και της Ιρλανδίας».²

Πρόγραμμα ΠΕ : Είναι ένα κοινοτικό πρόγραμμα που αποσκοπεί στην ενθάρρυνση και στήριξη των γυναικών να δημιουργήσουν ή να προωθήσουν την δική τους επιχείρηση. Απευθύνεται σε ΟΤΑ, οργανώσεις γυναικών, γραφεία τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης κλπ. Στόχος του ΠΕ είναι η παροχή οικονομικής βοήθειας σε πρωτοβουλίες γυναικών (π.χ. μικρομεσαίες επιχειρήσεις) και η δημιουργία ενός πανευρωπαϊκού δικτύου για την στήριξη πρωτοβουλιών των γυναικών στον τομέα της απασχόλησης.

4.3. Άλλα Προγράμματα που απευθύνονται στους ΟΤΑ

Πρόγραμμα HELIOS II : Το πρόγραμμα αυτό που σημαίνει «Άτομα με ειδικές ανάγκες στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα που Ζουν Αυτόνομα σε μια Ανοικτή Κοινωνία»

¹ ΕΕΤΑΑ, *Κοινωνική Πολιτική και Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Αθήνα 1995, σ. 133

² ΕΕΤΑΑ, *Κοινωνική...*, ό.π., σ. 133

αφορούσε την συνδρομή σε άτομα με ειδικές ανάγκες και αποσκοπούσε στην προώθηση των ίσων ευκαιριών καθώς και στην κοινωνική ένταξη αυτών των ατόμων. Η δράση του συνιστάταν στην ανταλλαγή πληροφοριών για θέματα που αφορούν αυτά τα άτομα (π.χ. την μορφωτική ένταξη, την επαγγελματική εκπαίδευση, κ.α.). Απευθύνεται σε άτομα με ειδικές ανάγκες και τις οργανώσεις τους, στους ΟΤΑ και στους κοινωνικούς εταίρους.

Προγράμματα Δημόσιας Υγείας (1995-1999) : Αποσκοπούσαν στην διατήρηση ενός υψηλού επιπέδου στον τομέα της προστασίας της υγείας. Οι τομείς δράσης περιλάμβαναν τον καρκίνο, το AIDS, το κάπνισμα, το αλκοόλ και αποσκοπούσαν στην ανταλλαγή πληροφοριών και εμπειριών με άλλους ΟΤΑ χωρών – μελών της Ένωσης.

Τέταρτο Μεσοπρόθεσμο Κοινοτικό Πρόγραμμα Δράσης για την ισότητα ευκαιριών για Γυναίκες και Άνδρες (1996-2000) : Το πρόγραμμα αυτό προβλέπεται για την περίοδο από 1/1/1996 μέχρι και τις 31/12/2000. Σκοπός του προγράμματος αυτού είναι η προώθηση της ισότητας των ευκαιριών μεταξύ ανδρών και γυναικών στην εκπόνηση, την εφαρμογή και την παρακολούθηση όλων των πολιτικών, μέτρων και ενεργειών που λαμβάνουν χώρα σε κοινοτικό, εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Οι δράσεις που παρουσιάζουν μεγάλο ενδιαφέρον για τους ΟΤΑ είναι αυτές που σχετίζονται «με την ανάπτυξη και προώθηση της συνεργασίας σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο».¹

Πρόγραμμα IRIS : Είναι ένα κοινοτικό δίκτυο σχετικό με προγράμματα επαγγελματικής εκπαίδευσης γυναικών. Αποσκοπεί στην δημιουργία εθνικών και διεθνικών δεσμών ανάμεσα σε προγράμματα επαγγελματικής εκπαίδευσης για γυναίκες κ.α. Το IRIS απευθύνεται σε άνεργες γυναίκες, οργανώσεις εργοδοτών και εργαζομένων αλλά και σε ΟΤΑ «που ενδιαφέρονται είτε να αποκομίζουν πληροφορίες, είτε να διοργανώσουν δράσεις επαγγελματικής εκπαίδευσης για γυναίκες στην περιοχή τους».²

Πρόγραμμα MISSOC : Είναι μια κοινοτική δράση που αποσκοπεί στην δημιουργία ενός δικτύου ειδικών για την προώθηση της αλληλοπληροφόρησης σε σχέση με τα συστήματα και τις ρυθμίσεις για την κοινωνική προστασία και βοήθεια στα κράτη – μέλη (π.χ. σε θέματα οργάνωσης κ.α.). Απευθύνεται και σε ΟΤΑ.

¹ Ι. Αναστασόπουλος και Μ. Βρεττού, (επιμ.), *Τα Κέντρα Επαγγελματικής Κατάρτισης στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Τα παραδείγματα των δήμων Ζαγιάφου και Μοσχάτου*, Καλαμάτα 2000, σ. 65

² Ι. Αναστασόπουλος και Μ. Βρεττού (επιμ.), *Τα Κέντρα...*, ό.π., σ. 66

Πρόγραμμα MISEP : Είναι ένα κοινοτικό πρόγραμμα που αποσκοπεί στην ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με τις πολιτικές απασχολήσεις στα κράτη – μέλη. Απευθύνεται σε εθνικές κυβερνήσεις, οργανώσεις κτλ. που ασχολούνται με την απασχόληση.

Ευρωπαϊκό Κέντρο Παρακολούθησης για την Οικογένεια : Είναι ένα κοινοτικό όργανο που δραστηριοποιείται στον χώρο των πολιτικών για την οικογένεια. Η κύρια δραστηριότητά του είναι η τακτική συλλογή, παραγωγή και παρουσίαση πληροφοριών σχετικά με δημογραφικά στοιχεία που αφορούν την οικογένεια (π.χ. δομή των νοικοκυριών κ.α.). Απευθύνεται στις τοπικές κοινωνίες, σε εθνικές, περιφερειακές και τοπικές διοικήσεις κ.α.

Κεφ. 5ο ΑΛΛΑΓΗ ΦΥΣΙΟΓΝΩΜΙΑΣ ΤΩΝ ΟΤΑ

5.1. Συνεργασία με ιδιώτες (ΝΠΙΔ)

5.1.1. Δημοτική Επιχείρηση Πολιτισμού και Ανάπτυξης Δήμου Δάφνης (ΔΕΠΑΔΔ)

Η Δημοτική Επιχείρηση Πολιτισμού και Ανάπτυξης Δήμου Δάφνης (ΔΕΠΑΔΔ) βρίσκεται στην Λεωφόρο Βουλιαγμένης αρ. 20. Είναι αμιγής δημοτική επιχείρηση και αποτελεί Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου (ΝΠΙΔ).

Ιδρυτική πράξη :

Απόφαση Δημ. Συμβουλίου Δάφνης 63/1989

Απόφαση Νομάρχη Αθηνών 7132/1991

Αριθμός φύλλου ΦΕΚ 122/Β/1991

Τροποποιητική πράξη :

Απόφαση Δημ. Συμβουλίου Δάφνης 163/1996

Απόφαση Νομάρχη Αθηνών 44828/1996

Αριθμός φύλλου ΦΕΚ 1142/Β/1996

Σκοποί : Η ανάληψη δραστηριοτήτων που έχουν σχέση με τρεις αλληλένδετους τομείς : τον εκπαιδευτικό, τον επιμορφωτικό και τον ψυχαγωγικό παράλληλα με δραστηριότητες σε έργα ανάπτυξης στην πόλη (Πολιτιστική ανάπτυξη, εκπαίδευση – επιμόρφωση, κοινωνική πρόνοια, τεχνικά – κατασκευαστικά, αθλητικά, επιχειρηματικές δραστηριότητες).

Κάθε δραστηριότητα της ΔΕΠΑΔΔ αποτελεί και ένα ξεχωριστό τμήμα. Συγκεκριμένα, οι λειτουργίες της είναι οι εξής :

- Λειτουργία Δημοτικού Κινηματογράφου.
- Ευρωπαϊκά Προγράμματα : Βρεφονηπακός σταθμός, Κέντρο Δημιουργικής Απασχόλησης και Πρόγραμμα Κοινωνικής Μέριμνας.

Τα προγράμματα αυτά αποτελούν συνεργασία (μέσω συμβάσεων) της Δημοτικής Επιχείρησης και του Υπουργείου Έργασίας. Υπάγονται στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Συνεχιζόμενη Κατάρτιση και Προώθηση της Απασχόλησης». Εντάσσονται στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (ΕΚΤ) και του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης.

- Επιμέλεια και επίβλεψη των διαφημίσεων του Δήμου (εκμετάλλευση των κοινόχρηστων χώρων του Δήμου Δάφνης).

- Λειτουργία του Νεκροταφείου.
- Συνεργασία με το Αθλητικό Κέντρο : Εκπόνηση προγράμματος Γενικής Γραμματείας και Αθλητισμού στο χώρο του Κλειστού Γυμναστηρίου Δήμου Δάφνης.
- Υποστήριξη του Δήμου Δάφνης και των Νομικών Προσώπων του Δήμου για την υλοποίηση εκδηλώσεων πολιτιστικού, αθλητικού κτλ. περιεχομένου.
Ο Δήμος σε συνεργασία με την Δημ. Επιχείρηση έχει δημιουργήσει μια αστική μη κερδοσκοπική εταιρεία (ΑΡΙΑΔΝΗ), κάτω από την οποία λειτουργεί το Κέντρο Πληροφόρησης και Υποστήριξης Νέων Δήμου Δάφνης.
- Λειτουργία Προγράμματος Απασχόλησης ΟΑΕΔ (STAGE) : Απόφοιτοι ΑΕΙ και ΤΕΙ λειτουργούν σε ειδικότητες, υποστηρίζουν λειτουργίες του Δήμου και πληρώνονται από τον ΟΑΕΔ.
- Υποστήριξη σχολείων του Δήμου : Για την λειτουργία των σχολείων έχουν συσταθεί Σχολικές Επιτροπές. Τα Συμβούλιά τους αποτελούνται από Δημοτικούς Συμβούλους, Προέδρους Σχολείων και εκπροσώπους Συλλόγων Γονέων και Κηδεμόνων.
- Κατασκευαστικό Τμήμα : Μηχανικός υποστήριξης έργων του Δήμου (κυρίως οδοποιίας).

Δημοτικό Συμβούλιο (11 μέλεις)

Πρόεδρος : Ο Δήμαρχος

Μέλη : 5 Δημ. Σύμβουλοι

1 Τεχνικός

2 εκπρόσωποι κοινωνικών φορέων

1 εκπρόσωπος εργαζομένων (αν εργάζονται στην επιχείρηση άνω των 20 ατόμων)

1 δημότης ή κάτοικος

5.1.2. Δημοτική Επισκευαστική – Κατασκευαστική Επιχείρηση Ηλιούπολης (ΔΕΚΕΗΛ) και Δημοτική Επιχείρηση Πολιτιστικής Ανάπτυξης Δήμου Ηλιούπολης (ΔΕΠΑΗΛ)

Η Δημοτική Επισκευαστική – Κατασκευαστική Επιχείρηση Ηλιούπολης (ΔΕΚΕΗΛ) και η Δημοτική Επιχείρηση Πολιτιστικής Ανάπτυξης Δήμου Ηλιούπολης (ΔΕΠΑΗΛ) βρίσκονται στην οδό Κουντουριώτη αρ. 10-12 στην Ηλιούπολη.

ΔΕΚΕΗΛ : Συστήθηκε με την 573/1993 απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου του Δήμου Ηλιούπολης.

Σκοποί της Επιχείρησης είναι :

- α. Η παρέμβαση του Δήμου Ηλιούπολης μέσω της επιχείρησης στον εκσυγχρονισμό και την αποτελεσματική παραγωγή Δημοτικών και Δημοσίων Έργων της περιοχής ευθύνης του Δήμου. Η ευρύτερη επιχειρηματική αξιοποίηση της επιχείρησης ώστε να συμβάλλει στην εξυγίανση του τομέα παραγωγής, Δημοτικών έργων και γενικότερα Δημοσίων στο Λεκανοπέδιο της Αττικής.
- β. Κατασκευή και συντήρηση έργων υποδομής του Δήμου (οδοποιίας, αποχέτευσης κλπ.).
- γ. Κατασκευή νέων χώρων για κοινωνικές και πολιτιστικές λειτουργίες (π.χ. αθλητικά κέντρα) καθώς και έργων διαμόρφωσης νέων χώρων (π.χ. πλατείες).
- δ. Ανάπλαση περιοχών του Δήμου για την διατήρηση και επέκταση του πρασίνου και την προστασία του περιβάλλοντος γενικότερα.
- ε. Η συμμετοχή της επιχείρησης σε δημοπρασίες έργων τόσο στο Δήμο Ηλιούπολης, όσο και σε γειτονικούς Δήμους. Συμμετοχή σε μεγάλες δημοπρασίες έργων στην περιοχή της Αττικής μέσω κοινοπραξιών με άλλες Δημοτικές ή Ιδιωτικές Κατασκευαστικές επιχειρήσεις.
- στ. Ανάλυση από την επιχείρηση έργων επισκευής και συντήρησης και των αυτοκινήτων και μηχανημάτων καθώς και η διαχείριση και εμπορία υγρών καυσίμων.
- ζ. Υλοποίηση επιμορφωτικών προγραμμάτων και σε συνεργασία με το ΤΕΕ και τους συλλόγους των τεχνικών που θα συμβάλλουν στον εκσυγχρονισμό των κατασκευών σε συνδυασμό με την προστασία και βελτίωση του περιβάλλοντος. Η περιβαλλοντική προστασία και ο εκσυγχρονισμός των κατασκευών αποτελούν επιμορφωτικό και ερευνητικό στόχο της επιχείρησης. Η διάρκεια της Επιχείρησης ορίζεται σε πενήντα (50) χρόνια από την δημοσίευσή της κατά τον νόμο απόφασης του Νομάρχη στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Ο Δήμος Ηλιούπολης διαθέτει στην επιχείρηση ένα κεφάλαιο που εκτιμάται σε 50.000.000 δρχ. μετρητά.

Πόροι της επιχείρησης : α) Τα έσοδα από το πραγματοποιούμενο έργο της, β) οι πρόσοδοι από την περιουσία της και γ) δάνεια, επιχορηγήσεις, κληρονομίες και δωρεές.

Η Επιχείρηση διαλύεται : α) Με απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου με την πλειοψηφία των μελών του και απόφαση του Νομάρχη και β) σε περίπτωση πτώχευσης της επιχείρησης.

Μετά την διάλυση της Επιχείρησης ακολουθεί η εκκαθάρισή της.

Δημοτικό Συμβούλιο :

Απόφαση Δημοτ. Συμβουλίου Ηλιούπολης : 573/93

Τροποποίηση της συστατικής πράξης της ΔΕΚΕΗΛ Αριθμ. 1684 Απόφαση Γεν.

Γραμ. Περιφέρειας Αττικής

Σύνθεση : 11 μέλές

Από τα μέλη του ΔΣ πέντε (5) είναι αιρετοί εκπρόσωποι του Δήμου Ηλιούπολης εκ των οποίων δύο (2) προέρχονται από την μειοψηφία, ένας (1) εκπρόσωπος κοινωνικού φορέα της περιοχής, πέντε (5) δημότες ή κάτοικοι που έχουν πείρα ή γνώσεις σχετικές με το αντικείμενο της επιχείρησης και ένας (1) εκπρόσωπος των εργαζομένων στην επιχείρηση, αν αυτή απασχολεί πάνω από είκοσι (20) εργαζομένους, με αντίστοιχη μείωση ενός (1) μέλους των δημοτών – κατοίκων.

ΔΕΠΑΗΛ : Σύμφωνα με την αριθμ. 19878 απόφαση του Νομάρχη Αθηνών, συνίσταται στον Δήμο Ηλιούπολης, η Δημοτική Επιχείρηση με την επωνυμία «Δημοτική Επιχείρηση Πολιτιστικής Ανάπτυξης Ηλιούπολης» (ΔΕΠΑΗΛ) ως Νομικό Πρόσωπο Ιδ. Δικαίου (ΝΠΙΔ).

- Τροποποίηση της συστατικής πράξης της ΔΕΠΑΗΛ : Αριθμ. 38801 Απόφαση του Γεν. Γραμ. Περιφέρειας Αττικής. Το άρθρο 2 της 19878/1992 απόφαση της Νομ. Αθηνών ως εξής: Σκοπός της Επιχείρησης είναι : Η παροχή υπηρεσιών που στοχεύουν στην εξυπηρέτηση των κατοίκων και την ανάπτυξη της περιοχής του Δήμου στον Πολιτιστικό, Αθλητικό, Ψυχαγωγικό, Μορφωτικό, Περιβαλλοντικό και Κοινωνικό τομέα και η εξασφάλιση της απαραίτητης υλικοτεχνικής υποδομής για την αναγωγή των πολιτιστικών αγαθών σε οργανικά στοιχεία της καθημερινής ζωής με την καλλιέργεια της καλλιτεχνικής ευαισθησίας και της αγάπης για τις Τέχνες και την ενεργητική και συνειδητή συμμετοχή των πολιτών και των μαζικών φορέων στην πολιτιστική ζωή της πόλης.

Για την επίτευξη του σκοπού αυτού, περιλαμβάνονται οι παρακάτω δραστηριότητες :

1. Παροχή υπηρεσιών καλλιτεχνικής εκπαίδευσης στους κατοίκους, ανάλογα με τις προτιμήσεις τους στο χορό, το θέατρο, τον κινηματογράφο κτλ.
2. Παροχή υπηρεσιών ψυχαγωγίας και αναψυχής (π.χ. με την διοργάνωση εκδηλώσεων, κινηματογραφικών και θεατρικών παραστάσεων κτλ.)

3. Παροχή υπηρεσιών άθλησης (όπως π.χ. η ίδρυση και η λειτουργία αθλητικών κέντρων κτλ.), καθώς και η εκμετάλλευση προγραμμάτων αθλητικής κατάρτισης σε συνεργασία με τοπικούς φορείς, το Κράτος, την ΤΑ.
 4. Παροχή υπηρεσιών πληροφόρησης δια του Τύπου και των σύγχρονων συστημάτων πληροφόρησης των πολιτών (*Multi media*) καθώς και η εκμετάλλευση των κοινόχρηστων χώρων για διαφημιστικές μισθώσεις και η προβολή, μέσω των διαφημιστικών στοιχείων, ιδεών και μηνυμάτων που έχουν σχέση με την πολιτιστική, αθλητική και κοινωνική ανάπτυξη.
 5. Παροχή υπηρεσιών διοικητικής και τεχνικής υποστήριξης στον Δήμο και στα λοιπά Νομικά Πρόσωπα που περιλαμβάνει και την μελέτη, την εκπόνηση και εφαρμογή προγραμμάτων ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού και του περιβάλλοντος της περιοχής καθώς και η συμμετοχή στην υλοποίηση εκπαιδευτικών προγραμμάτων σε Κοινοτικό και Εθνικό επίπεδο.
- Τροποποίηση της συστατικής πράξης της ΔΕΠΑΗΛ : Αριθμ. 1685 του Γεν. Γραμ. Περιφέρειας Αττικής.

Το άρθρο 3 της 19878/20 Ιουλίου 1992 απόφαση της Νομαρχίας Αθηνών τροποποιείται ως εξής:

Το ΔΣ αποτελείται από έντεκα (11) μέλη. Από τα μέλη του ΔΣ πέντε (5) είναι αιρετοί εκπρόσωποι του Δήμου Ηλιούπολης εκ των οποίων δύο (2) προέρχονται από τη μειοψηφία, ένας (1) εκπρόσωπος κοινωνικού φορέα της περιοχής, πέντε (5) δημότες ή κάτοικοι που έχουν πείρα ή γνώσεις σχετικές με το αντικείμενο της επιχείρησης και ένας (1) εκπρόσωπος των εργαζομένων στην επιχείρηση, αν αυτή απασχολεί πάνω από είκοσι (20) άτομα, με αντίστοιχη μείωση ενός (1) μέλους των δημοτών – κατοίκων.

Η διάρκεια της Επιχείρησης είναι πενήντα (50) χρόνια μετά από την δημοσίευση της απόφασης αυτής στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Ο Δήμος διαθέτει στην επιχείρηση χρηματικό ποσό 60.000.000 δρχ. ως αρχικό κεφάλαιο.

Πόροι της Επιχείρησης : α) Τα έσοδα από τις διάφορες δραστηριότητές της, β) πρόσδοδοι από την περιουσία της και γ) δάνεια, κληρονομίες, δωρεές και λοιπές επιχορηγήσεις

Η Επιχείρηση διαλύεται : α) Με απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου με την απόλυτη πλειοψηφία των μελών του και απόφαση του Νομάρχη, β) όταν λήξει χωρίς να παραταθεί η διάρκεια της επιχείρησης και γ) σε περίπτωση πτώχευσής της. Την διάλυση της επιχείρησης ακολουθεί η εκκαθάρισή της.

ΙΔΡΥΜΑΤΑ ΟΤΑ

Σύμφωνα με το άρθρο 190 του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα (ΠΔ 410/1995) ένα δημοτικό ή κοινοτικό ίδρυμα (π.χ. νοσοκομείο, γηροκομείο, βρεφοκομείο κτλ.) ιδρύεται με απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου με σχετικό διάταγμα, το οποίο ορίζει τα όργανα της διοίκησης, τον σκοπό, τους πόρους, την περιουσία και το όνομα του ιδρύματος. Το σχετικό διάταγμα, εκδίδεται με πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών και του αρμόδιου καθ' ύλην υπουργού.

Τα δημοτικά ή κοινοτικά ιδρύματα διοικούνται από το διοικητικό συμβούλιο, το οποίο αποτελείται από τον δήμαρχο ή τον αντιδήμαρχο που ορίζει ο δήμαρχος ή τον πρόεδρο της κοινότητας ως πρόεδρο, και από έξι έως δέκα μέλη, τα οποία εκλέγονται κάθε δύο χρόνια και η θητεία τους λήγει με την εγκατάσταση των νέων αρχών. Τα μέλη του ΔΣ μπορούν να αντικατασταθούν κατά την διάρκεια της θητείας τους, για αποχρώντα λόγο σχετικό με την λειτουργία του ιδρύματος, ύστερα από απόφαση της πλειοψηφίας του συνόλου των μελών του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου.

Μέλη του ΔΣ του ιδρύματος εκλέγονται ένας τουλάχιστον δημοτικός ή κοινοτικός σύμβουλος, ένας τουλάχιστον σύμβουλος δημοτικού διαμερίσματος σε δήμους που εφαρμόζεται ο θεσμός αυτός και ένας εκπρόσωπος των εργαζομένων, ο οποίος ορίζεται από την γενική συνέλευση των εργαζομένων. Τα μέλη του ΔΣ πρέπει να είναι Έλληνες πολίτες και κάτοικοι ενός δήμου ή μιας κοινότητας του νομού στην περιφέρεια του οποίου έχει την έδρα του το ίδρυμα. Μέλη δεν μπορούν να εκλέγουν ιδιώτες που έχουν στερηθεί την διαχείριση της περιουσίας τους, έχουν χάσει τα πολιτικά τους δικαιώματα με δικαστική απόφαση ή κατηγορούνται για πλημμελήματα του άρθρου 187 του ΔΚΚ (ΠΔ 410/1995).

Σύμφωνα με το άρθρο 203 του ΔΚΚ (ΠΔ 410/1995), οι ΟΤΑ μπορούν να συνιστούν και άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, τα οποία υπάγονται στην εποπτεία τους. Σκοπός αυτών των ΝΠΔΔ είναι η οργάνωση ορισμένης δημόσιας δημοτικής ή κοινοτικής υπηρεσίας για την καλύτερη αντιμετώπιση και ικανοποίηση μιας τοπικής ανάγκης (όπως π.χ. σύστημα ύδρευσης, βιβλιοθήκη, γυμναστήριο κτλ.). Ο Περιφερειακός Διευθυντής εκδίδει με σχετική απόφαση του οικείου δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου την πράξη σύστασης του Νομικού Προσώπου, η οποία δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Με την απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου ορίζονται το όνομα, ο σκοπός, η περιουσία, που τυχόν

αφιερώνεται σ' αυτό και οι πόροι. Τα Νομικά αυτά Πρόσωπα διοικούνται από το ΔΣ, που αποτελείται από πέντε έως δεκαπέντε μέλη, τα οποία μαζί με τους αναπληρωτές τους ορίζονται από το δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο. Πρόεδρος του ΔΣ είναι ο δήμαρχος ή ο πρόεδρος της κοινότητας ή άλλο μέλος, αιρετό ή μη, που ορίζεται από αυτούς. Μέλη του ΔΣ είναι δημοτικοί ή κοινοτικοί σύμβουλοι και κάτοικοι ή δημότες που έχουν ειδικά προσόντα και γνώσεις, ανάλογα με τον σκοπό του Νομικού Προσώπου. Η θητεία τους ορίζεται με απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου. Τα Νομικά αυτά Πρόσωπα, μπορούν να καταργηθούν με πράξη του Περιφερειακού Διευθυντή, ύστερα από απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου, που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Κεφ. 7ο ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ

Η Επιτροπή των Περιφερειών προβλέπεται στο άρθρο 198Α της Συνθήκης του Μάαστριχτ για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Αποτελεί όργανο εκπροσώπησης των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Η Επιτροπή αυτή «έχει συμβουλευτικό χαρακτήρα».¹ Μέσα από την Επιτροπή των Περιφερειών, μεταφέρονται οι γενικές απόψεις των ΟΤΑ στην Επιτροπή της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στο Συμβούλιο των Υπουργών κατά την διαδικασία λήψης των κοινοτικών αποφάσεων. Η Επιτροπή αυτή αποτελείται από την «ολομέλεια, το Προεδρείο, τις Επιτροπές και τη Γενική Γραμματεία»². Εκλέγεται 30μελές προεδρείο, από τους οποίους οι δεκατρείς είναι αντιπρόεδροι και ο Πρόεδρος έχει διετή θητεία. Τα μέλη της Επιτροπής αυτής είναι ανεξάρτητα έναντι των Κυβερνήσεών τους, δεν δεσμεύονται από καμία επιτακτική εντολή και λειτουργούν με αποκλειστικό γνώμονα το συμφέρον της Ευρώπης.

Όσον αφορά την ελληνική συμμετοχή, προκύπτει σοβαρό πρόβλημα ως προς την σύνθεση της Επιτροπής. Ενώ, το ελληνικό κείμενο της Συνθ. Ευρωπαϊκής Ένωσης, έκανε λόγο «για επιτροπή αποτελούμενη από αντιπροσώπους των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης», σύμφωνα άλλωστε και με τις διατυπώσεις των άλλων κρατών, το οριστικό ελληνικό κείμενο της Συνθήκης αναφέρεται σε «επιτροπή αποτελούμενη από αντιπροσώπους των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και περιφερειακής διοίκησης». Το θελημένο αυτό μεταφραστικό «σφάλμα» οφείλεται προφανώς στην μη ύπαρξη γ' βαθμού αυτοδιοίκησης στην χώρα μας. Είναι λοιπόν αναγκαία η κάλυψη του θεσμικού κενού, δηλαδή της έλλειψης περιφερειακής αυτοδιοίκησης στην χώρα μας.

Ένα άλλο σημαντικό πρόβλημα, είναι η δυσλειτουργία της ελληνικής αντιπροσωπείας. Το φαινόμενο αυτό οφείλεται, αφενός, στην μη ύπαρξη κοινής και επεξεργασμένης άποψης της ελληνικής αντιπροσωπείας, αφετέρου στην ελλιπή ενημέρωσή τους για τις ελληνικές θέσεις στα διάφορα θέματα που καλούνται να γνωμοδοτήσουν.

Τέλος, η ελληνική κυβέρνηση προτίθεται να περιθωριοποιήσει την ελληνική αντιπροσωπεία και να απονευρώσει την θετική επενέργειά της για την αναζωογόνηση και τον εκσυγχρονισμό της τοπικής αυτοδιοίκησης.

¹ Σ. Χρ. Γεωργούλης, *Τοπική και Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Σάκκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή 1997, σ. 161.

² Σ. Χρ. Γεωργούλης, *Τοπική...*, ό.π., σ. 165

Μία από τις βασικές αρχές της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι ότι «η Ευρώπη δεν είναι δυνατόν να επιτύχει την ολοκλήρωσή της χωρίς την "συμμετοχή των πολιτών της"». ¹ Οι αδελφοποιήσεις των ευρωπαϊκών δήμων παίζουν σημαντικό ρόλο στην οικοδόμηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τους εξής λόγους :

- α) Αποτελούν σαφής δήλωση των λαών και των αιρετών αντιπροσώπων για την οικοδόμηση της Ευρώπης και την σύσφιγξη των σχέσεων μεταξύ τους.
- β) Ενισχύουν τις πολιτιστικές ανταλλαγές μεταξύ των αδελφών πόλεων, σε μια Ευρώπη, η οποία χαρακτηρίζεται από πλούτο παραδόσεων και πολιτισμών.
- γ) Αποτελούν ένα δυναμικό στοιχείο στην υπηρεσία του ιδεώδους της ευρωπαϊκής ενοποίησης, που αποτελεί άλλωστε τον σημαντικότερο λόγο για την καθιέρωση του προγράμματος της αδελφοποίησης.

Μέσα από το πρόγραμμα αυτό, επιδοτήθηκαν περίπου 15.000 πόλεις στην Ευρώπη, προκειμένου να υλοποιήσουν τις πολιτιστικές ανταλλαγές και πρωτοβουλίες που εντάσσονται στον τομέα της αδελφοποίησης. Οι δαπάνες που επιλέγονται για την εφαρμογή της αδελφοποίησης, χωρίζονται σε 3 κατηγορίες:

- α) ανταλλαγές μεταξύ πολιτών αδελφοποιημένων και υπό αδελφοποίηση πόλεων.
- β) σεμινάρια κατάρτισης και πληροφόρησης των υπευθύνων για τις αδελφοποιήσεις.

Στην πρώτη περίπτωση, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή χορηγεί ενισχύσεις για την κάλυψη των δαπανών που αφορούν την σύναψη νέων αδελφοποιήσεων, τις ανταλλαγές γύρω από συγκεκριμένα θέματα κλπ. Το ανώτατο ποσό της χρηματοδότησης δεν πρέπει να υπερβαίνει το 10.000 ECU.

Στην δεύτερη περίπτωση, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή χρηματοδοτεί συναντήσεις πολιτών, οι οποίες συμβάλλουν «στην προσέγγιση των λαών και στην τόνωση της Ευρωπαϊκής συνείδησης». ² Επίσης, χρηματοδοτούνται ανταλλαγές μεταξύ αδελφοποιημένων ή υπό αδελφοποίηση πόλεων των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ορισμένων χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, της Κύπρου και της Μάλτας, με σκοπό την στενότερη συνεργασία τους σε ορισμένους τομείς κοινού ενδιαφέροντος.

¹ Στο ίδιο, σ. 151

² Π. Φουρναράκης, Σημειώσεις για το μάθημα «Σχέσεις ΟΤΑ με ΕΟΚ», Καλαμάτα 1998, σ. 32.

γ) Στην τρίτη περίπτωση, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή χρηματοδοτεί σεμινάρια πληροφόρησης και κατάρτισης των υπευθύνων για τις αδελφοποιήσεις σε τοπικό, περιφερειακό, εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο. Οι αιτήσεις υποβάλλονται είτε από την δημοτική αρχή είτε από την επιτροπή αδελφοποιήσεως της πόλης υποδοχής τουλάχιστον τρεις μήνες πριν την διοργάνωση των συναντήσεων. Οι παρακάτω πίνακες 1 και 2 δείχνουν τις αδελφοποιήσεις των δήμων των χωρών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τις αδελφοποιήσεις ελληνικών δήμων και δήμους χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Στον πίνακα 2, βλέπουμε ότι οι αδελφοποιήσεις των ελληνικών με κοινοτικούς δήμους αντιπροσωπεύει το 50% περίπου των συνολικών αδελφοποιήσεων της χώρας μας.

**ΠΙΝΑΚΑΣ 1: ΑΔΕΛΦΟΠΟΙΗΣΕΙΣ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ ΤΩΝ ΧΩΡΩΝ-ΜΕΛΩΝ
ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ**

Χώρες	Αριθμός δήμων	Αδελφοποιημένοι	Αδελφοποιήσεις	Κοινοτικές
ΒΕΛΓΙΟ	589	373	598	520
ΓΑΛΛΙΑ	36574	2400	3600	2710
ΓΕΡΜΑΝΙΑ	8504	1780	2886	2424
ΔΑΝΙΑ	275	218	650	97
ΕΛΛΑΔΑ	5921	139	266	99
ΗΝ. ΒΑΣΙΛΕΙΟ	481	700	1402	1115
ΙΡΛΑΝΔΙΑ	85	104	133	115
ΙΣΠΑΝΙΑ	8077	275	460	234
ΙΤΑΛΙΑ	8097	503	921	580
ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ	118	21	70	57
ΟΛΛΑΝΔΙΑ	650	379	519	421
ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ	4514	72	148	61

Πηγή : *Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*

**ΠΙΝΑΚΑΣ 2: ΑΔΕΛΦΟΠΟΙΗΣΕΙΣ ΕΛΛΗΝΙΚΩΝ ΔΗΜΩΝ ΜΕ ΔΗΜΟΥΣ
ΧΩΡΩΝ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ**

ΑΥΣΤΡΙΑ	1
ΒΕΛΓΙΟ	4
ΓΑΛΛΙΑ	38
ΓΕΡΜΑΝΙΑ	26
ΔΑΝΙΑ	3
ΗΝ.ΒΑΣΙΛΕΙΟ	3
ΙΣΠΑΝΙΑ	16
ΙΤΑΛΙΑ	53
ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ	1
ΣΟΥΗΔΙΑ	5
ΣΥΝΟΛΟ	150

Πηγή: *Αρμόδια Υπηρεσία του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.*

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Μέσα από την λειτουργία των ΟΤΑ τα τελευταία 20 χρόνια, σε σχέση με το παρελθόν, παρατηρούμε ότι έχουν γίνει σημαντικά βήματα για την αναβάθμιση του ρόλου των ΟΤΑ στην χώρα μας. Ο βαθμός αποκέντρωσης στην Ελλάδα, ενώ εξακολουθεί να βρίσκεται σε χαμηλά επίπεδα, τα τελευταία χρόνια παρατηρούμε να αποκτά μια αυξητική πορεία. Φυσικά, εξακολουθούν να υπάρχουν σημαντικά προβλήματα στον θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην χώρα μας, τα οποία επικεντρώνονται κυρίως, στην οικονομική κατάσταση πολλών ΟΤΑ.

Στην σημερινή εποχή, ολοένα και περισσότερο διαπιστώνεται η προοπτική για μια ουσιαστική συμμετοχή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι αφενός πολιτικός-διοικητικός ρόλος και αφετέρου είναι ρόλος αναπτυξιακός. Άλλωστε, η αποκέντρωση του ελληνικού κρατικού μηχανισμού συνδέθηκε αφενός με τον εκδημοκρατισμό της πολιτικής ζωής στην μεταδικτατορική περίοδο και αφετέρου με την πλήρη και ουσιαστική ένταξή μας στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Το θεσμικό και νομικό πλαίσιο λειτουργίας των ΟΤΑ τα τελευταία 20 χρόνια, αποσκοπεί στην αναβάθμιση του ρόλου τους. Παρατηρούμε ότι ενισχύεται η δημοτική αποκέντρωση και ο θεσμός της λαϊκής συμμετοχής (π.χ. ίδρυση ιδρυμάτων, συγκρότηση των δημοτικών διαμερισμάτων και των συνοικιακών συμβουλίων κτλ.). Σημαντικός είναι ο θεσμός των προγραμματικών συμβάσεων, με τις οποίες έχουμε την μεταφορά αρμοδιοτήτων προς την Τ.Α. Η πολυδιάσπαση των ΟΤΑ που παρατηρείται στην χώρα μας, αντιμετωπίστηκε μέσα από την θέσπιση πολλών μέτρων (ασχεδίαστες και σχεδιασμένες συνενώσεις, αναπτυξιακοί σύνδεσμοι, τα Συμβούλια Περιοχής και η ψήφιση του ν.2539/1997. Άλλες σημαντικές νομοθετικές ρυθμίσεις που αφορούν τους ΟΤΑ είναι οι εξής: έναρξη της επιχειρηματικής δραστηριότητας των ΟΤΑ, η άμβλυση της κρατικής εποπτείας μέσω της κατάργησης του ελέγχου σκοπιμότητας, η κατάργηση της προβληματικής διάκρισης των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ σε αποκλειστικές και σε συντρέχουσες, η αλλαγή στον έλεγχο των πράξεων των ΟΤΑ.

Όσον αφορά την στάση των άλλων κομμάτων για το νομικό και θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας των ΟΤΑ, κύριο συμπέρασμα είναι η αντίθεσή τους προς τις αναγκαστικές συνενώσεις και η υποστήριξη των εθελοντικών συνενώσεων, με την παροχή γενναίων οικονομικών κινήτρων. Κύριες θέσεις τους είναι η ενίσχυση των

οικονομικών των ΟΤΑ, η εκλογή των οργάνων της Τ.Α. μέσω της απλής αναλογικής και η ενίσχυση των θεσμών λαϊκής συμμετοχής.

Ασφαλώς, χρειάζεται ακόμη μεγαλύτερη προσπάθεια για την καλύτερη και πιο αποδοτικότερη λειτουργία των ΟΤΑ στην χώρα μας. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον πρέπει να δείξει η Πολιτεία για την καλύτερη οργάνωση και στελέχωση των νέων ΟΤΑ του ν. 2539/1997. Άλλωστε, σήμερα, ο ρόλος των ΟΤΑ γίνεται ακόμη πιο σημαντικός, μέσα από την εφαρμογή της αρχής της επικαιρότητας. Δηλαδή, δίνεται η δυνατότητα στους ΟΤΑ να επιλέγουν τα προς χρηματοδότηση σχέδια και να αποφασίζουν για την εκτέλεσή τους. Επίσης, με την εφαρμογή της δευτεροβάθμιας και της τριτοβάθμιας αυτοδιοίκησης, η Πολιτεία πρέπει να δείξει ιδιαίτερο ενδιαφέρον ως προς την ανάθεση των αρμοδιοτήτων μεταξύ τους και για τον καλύτερο συντονισμό τους.

Τα περισσότερα προβλήματα για τους ΟΤΑ, παρουσιάζονται, κυρίως, στην οικονομική τους διαχείριση. Ενώ προωθείται η οικονομική ενίσχυση των ΟΤΑ μέσω του ν. 1828/1989 (Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι), κύρια χαρακτηριστικά της οικονομικής κατάστασης των ΟΤΑ, είναι τα εξής : ο χαμηλός βαθμός φορολογικής αποκέντρωσης των ΟΤΑ, η μείωση της συμμετοχής της ΤΑ στο μέγεθος του φορολογικού τομέα, η σημαντική εξάρτηση των ΟΤΑ από τις κρατικές επιχορηγήσεις και η προέλευση των περισσότερων εσόδων από τους λοιπούς φόρους και όχι, κυρίως, από τους φόρους εισοδήματος και περιουσίας, οι οποίοι είναι και οι σημαντικότεροι. Κύριο συμπέρασμα από την οικονομική κατάσταση των ΟΤΑ, είναι η έλλειψη ιδίων πόρων, γεγονός, που έχει αναπόφευκτη συνέπεια την άμεση εξάρτησή τους από την Κεντρική Διοίκηση.

Την τελευταία εικοσαετία, σημαντικές είναι οι πρωτοβουλίες που αναλαμβάνουν οι ίδιοι οι ΟΤΑ.

Ως προς την άσκηση Κοινωνικής Πολιτικής, οι ΟΤΑ έχουν περιορισμένη δράση, εξαιτίας της ανεπαρκούς χρηματοδότησής τους από το Κράτος. Κύρια δράση της είναι η συμμετοχή εκπροσώπων της σε κρατικά συμβουλευτικά όργανα (π.χ. Επιτροπή Σχεδιασμού Αγωγής Υγείας), καθώς και η ίδρυση και λειτουργία ιδρυμάτων κοινωνικού χαρακτήρα, αλλά με δικές της δαπάνες (π.χ. παιδικοί σταθμοί).

Στον τομέα του Πολιτισμού, οι ΟΤΑ αναλαμβάνουν σημαντικές πρωτοβουλίες. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν η λειτουργία των Δημοτικών Περιφερειακών Θεάτρων, των Δημοτικών Ωδείων και η συμβολή τους για την λειτουργία του Εθνικού Πολιτιστικού Δικτύου Πόλεων.

Σημαντική είναι η αντιμετώπιση του προβλήματος της ανεργίας από τους ΟΤΑ, μέσω των Κέντρων Επαγγελματικής Κατάρτισης (ΚΕΚ). Στα προγράμματα που εφαρμόζουν τα ΚΕΚ συμμετέχουν διάφορες κατηγορίες του πληθυσμού (π.χ. νέοι χωρίς εξειδίκευση, ΑΜΕΑ κ.α.), με στόχο την επαγγελματική τους εκπαίδευση και κατάρτιση, ώστε να απορροφήσουν θέσεις εργασίας. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το ΚΕΚ του Δήμου Ζωγράφου «ΗΡΙΔΑΝΟΣ».

Σημαντική, επίσης, είναι η συνεργασία των ΟΤΑ με την Ευρωπαϊκή Ένωση, μέσω της διαχείρισης ευρωπαϊκών προγραμμάτων. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν τα ευρωπαϊκά προγράμματα για την αντιμετώπιση της ανεργίας (Πρόγραμμα LEDA κ.α.).

Επίσης, παρατηρούμε αλλαγή στην φυσιογνωμία των ΟΤΑ. Κύρια χαρακτηριστικά αποτελούν η συνεργασία των ΟΤΑ με τον ιδιωτικό τομέα (π.χ. περίπτωση ΔΕΠΑΔΔ Δήμου Δάφνης), η δυνατότητα ίδρυσης Νομικών Προσώπων και Ιδρυμάτων, η μεταφορά των απόψεων των ΟΤΑ στην Ευρωπαϊκή Ένωση μέσω της Επιτροπής των Περιφερειών, καθώς και οι αδελφοποιήσεις μεταξύ των ευρωπαϊκών δήμων.

Απαραίτητη, λοιπόν, προϋπόθεση για την γενικότερη ανάπτυξη της Χώρας μας, αποτελεί η ύπαρξη ισχυρής ΤΑ (Πρώτου, Δεύτερου και Τρίτου βαθμού).

Σε μελλοντικές μελέτες, είναι αναγκαίο να εξεταστεί η παρέμβαση της ΤΑ και φυσικά, των ΟΤΑ γύρω από διάφορα ζητήματα που αφορούν όλους μας. Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν η προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, η βελτίωση των συνθηκών ζωής και η αντιμετώπιση του κυκλοφοριακού προβλήματος, ιδιαίτερα στα μεγάλα αστικά κέντρα.

Γενικά, οι πολιτικές για την Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα, καθορίζονται σε κυριαρχικό βαθμό, ως προς τα στοιχεία και το περιεχόμενό τους, από τα πολιτικά κόμματα, και πιο συγκεκριμένα από την εκάστοτε διαμόρφωση της σχέσης μεταξύ της κομματικής οργάνωσης, του κρατικού μηχανισμού και της τοπικής αυτοδιοίκησης.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- ΑΝΑΣΤΑΣΟΠΟΥΛΟΣ, Ι. και ΒΡΕΤΤΟΥ, Μ. (επιμ.), *Τα Κέντρα Επαγγελματικής Κατάρτισης στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Τα παραδείγματα των δήμων Ζωγράφου και Μοσχάτου*, Καλαμάτα 2000.
- ΒΑΓΙΟΝΑ, Α., «Πολιτιστική Ανάπτυξη και Τοπική Αυτοδιοίκηση», περ. *Τοπική Αυτοδιοίκηση – Αποκέντρωση*, αρ. 2, Μάρτιος – Απρίλιος 1992, σσ. 55-59.
- ΓΕΩΡΓΟΥΛΗΣ, Σ. ΧΡ., *Τοπική και Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Σάκκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή 1997.
- ΔΑΝΟΠΟΥΛΟΣ, Γ., «Ο ν. 2218/94 και οι νέες ρυθμίσεις για την α' βάρθμια αυτοδιοίκηση», περ. *Τοπική Αυτοδιοίκηση – Αποκέντρωση*, 1994, σσ. 49-56.
- ΔΡΑΓΑΣ, Α., «Επίλογος στα "Καποδιστριακά"», περ. *Τοπική Αυτοδιοίκηση – Αποκέντρωση*, αρ. 5, Σεπτέμβριος – Οκτώβριος 1997, σσ. 24-25.
- ΕΕΤΑΑ, *Θέματα Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης*, Αθήνα 1988.
- ΕΕΤΑΑ, *Κοινωνική Πολιτική και Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Αθήνα 1995.
- ΕΕΤΑΑ, *Νέοι θεσμοί της ΤΑ*, Αθήνα 1989.
- ΕΕΤΑΑ, *Πολιτισμός και Τοπική Δημοκρατία*, 1994.
- ΕΕΤΑΑ, περ. *Τοπική Αυτοδιοίκηση – Αποκέντρωση*.
- ΕΘΝΙΚΟ ΤΥΠΟΓΡΑΦΕΙΟ, Ν. 2539/97 «*Συγκρότηση της α' βάρθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης*», Αθήνα 1998.
- ΚΑΤΣΟΥΛΗΣ, Δ., «Πρόγραμμα "Ιωάννης Καποδίστριας" για την ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης», περ. *Τοπική Αυτοδιοίκηση – Αποκέντρωση*, αρ. 1, Ιανουάριος – Φεβρουάριος 1997, σσ. 15-20.
- ΚΙΟΡΠΕΣ, Χ., και ΠΑΠΑΝΙΚΟΛΑΟΥ, Β. (επιμ.), «Η παρέμβαση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΤΑ) στον τομέα του λαϊκού πολιτισμού – περιπτώσεις Δήμων Καλαμάτας και Κομοτηνής», περ. *Τοπική Αυτοδιοίκηση – Αποκέντρωση*, αρ. 5, Σεπτέμβριος – Οκτώβριος 1997, σσ. 41-43
- ΚΛΕΙΩΣΗΣ, Χ., *Ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Αθήνα 1977.
- ΜΑΡΓΑΡΙΤΗΣ, Τ., «Συνενώσεις ΟΤΑ αλλά με ισχυρά κίνητρα», περ. *Τοπική Αυτοδιοίκηση – Αποκέντρωση*, αρ. 2, Μάρτιος - Απρίλιος 1997, σσ. 44-45.
- ΜΠΕΣΙΛΑ-ΒΗΚΑ, Ε., *Το Συνταγματικό Πλαίσιο του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Σάκκουλας, Αθήνα 1995.

ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, Γ., *Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην σύγχρονη δημοκρατία*, Σάκκουλας, Αθήνα 1993.

ΤΑΤΣΟΣ, Ν., *Δημοσιονομική Αποκέντρωση – Θεωρία και Πράξη*, Δαρδανός, Αθήνα 1999.

ΤΑΤΣΟΣ, Ν., *Οι κρατικές επιχορηγήσεις προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση*, ΕΕΤΑΑ, Αθήνα 1998.

ΤΑΤΣΟΣ, Ν., *Τα Δημόσια Οικονομικά στην Ελλάδα*, Αθήνα 1994.

ΤΑΤΣΟΣ, Ν., *Φορολογική Αποκέντρωση*, ΕΕΤΑΑ, 1987.

ΦΟΥΡΝΑΡΑΚΗΣ, Π., Σημειώσεις για το μάθημα «Σχέσεις ΟΤΑ με ΕΟΚ», Καλαμάτα 1998.

ΧΛΕΠΑΣ, Ν.Κ., «Αρκούν οι συνενώσεις για την αναμόρφωση της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης;», περ. *Τοπική Αυτοδιοίκηση – Αποκέντρωση*, αρ. 4, Ιούλιος - Αύγουστος 1997, σσ. 22-29.

ΨΥΛΛΑ, Μ., «Η Πολιτιστική Διάσταση της Τοπικής Ανάπτυξης», περ. *Τοπική Αυτοδιοίκηση – Αποκέντρωση*, αρ. 2, Μάρτιος – Απρίλιος 1992, σσ. 60-62.