



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ
ΣΧΟΛΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΩΝ
ΣΧΕΣΕΩΝ**

**ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ:
ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΣΧΕΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ**



ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Θέμα:

Πρόγραμμα «Καλλικράτης»: Η αναδιάρθρωση των
ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού.

Επιβλέπων καθηγητής: Σκλιάς Παντελής

Φοιτήτρια: Πολυμένου Νικολέττα
(Α.Μ.: 3033201255116)

ΚΟΡΙΝΘΟΣ, ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ 2014



**UNIVERSITY OF PELOPONNESE
FACULTY OF SOCIAL AND POLITICAL RELATIONS
DEPARTMENT OF POLITICAL STUDIES AND
INTERNATIONAL RELATIONS**

**MASTER PROGRAM IN
INTERNATIONAL RELATIONS AND POLICIES
SPECIALIZATION: GOVERNANCE**



MASTER THESIS

Subject:

Program «Kallikratis»: the restructuring of
institutions of primary and secondary local.

Supervisor: Sklias Pantelis

Student: Polymenou Nikoletta
(R.N.: 3033201255116)

CORINTH, SEPTEMBER 2014

Ευχαριστίες

Θα ήθελα καταρχήν να ευχαριστήσω όλους όσοι συνέβαλαν με οποιονδήποτε τρόπο στην επιτυχή εκπόνηση αυτής της διπλωματικής εργασίας. Θα πρέπει να ευχαριστήσω θερμά τον καθηγητή Διεθνούς Πολιτικής Οικονομίας του Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου, κο Παντελή Σκλιά για την επίβλεψη αυτής της διπλωματικής εργασίας, τον προϊστάμενό μου και Υφυπουργό Εσωτερικών, κο Γεώργιο Ντόλιο καθώς και τους υπαλλήλους της διεύθυνσης ΟΤΑ του Υπουργείου Εσωτερικών για τη σημαντική βοήθεια που μου παρείχαν.

Σε αυτό το σημείο θέλω να αναφέρω ανθρώπους, που υπήρξαν σημαντικοί πόλοι στη ζωή μου, προσδίδοντας την απαιτούμενη ισορροπία. Στις καλές μου φίλες Σκαρλάτου Ελένη, Κατερίνα Πετράκη και στην αδερφή μου Πολυμένου Ξένια. Το μεγαλύτερο ευχαριστώ το οφείλω στην οικογένειά μου που μου προσέφερε τα μέγιστα.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η παρούσα εργασία πραγματεύεται το κρίσιμο ζήτημα της οργανωτικής αναδιάρθρωσης των φορέων πρώτου και δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης που επέφερε το πρόγραμμα «Καλλικράτης» (νόμος 3852/2010).

Αρχικά εξετάζεται το οργανωτικό φαινόμενο, η υφιστάμενη άσκηση αρμοδιοτήτων και στους δύο βαθμούς αυτοδιοίκησης όπως αυτή καθορίζεται από τον νόμο 3852/2010 καθώς επίσης και ο σύγχρονος ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης στον ευρωπαϊκό χώρο. Στη συνέχεια, γίνεται αναφορά στις προβληματικές που δημιουργήθηκαν αναφορικά με την ανακατανομή των αρμοδιοτήτων.

Τέλος, γίνεται μια ανίχνευση πιθανοτήτων ενδυνάμωσης των δύο βαθμών αυτοδιοίκησης παραθέτοντας τόσο ορισμένες γενικές προτεινόμενες κατευθύνσεις και καλές πρακτικές που εφαρμόζονται σε επίπεδο ΕΕ όσο και συγκεκριμένες προτάσεις που προέκυψαν από την μελέτη αυτή.

Σημαντικοί Όροι: οργανωτική αναδιάρθρωση, ΟΤΑ, α' βαθμός, β' βαθμός, «Καλλικράτης», νόμος 3852/2010, οργανωτικό φαινόμενο, τοπική αυτοδιοίκηση, Ευρωπαϊκή Ένωση.

ABSTRACT

This paper disserts the crucial issue of the organizational restructuring of institutions of primary and secondary local authorities, which “Kallikratis” programme introduced (Law 3852/2010) in Greece.

Initially, the organizational phenomenon, the current situation of the exercise of powers of primary and secondary local authorities, as well as the modern role of local government in Europe were examined. Then, there is a reference to the problematic created regarding the reallocation of responsibilities.

Finally, there is a try to trace the prospects of local government by indicating both certain general guidelines and good practices at EU level, as well as specific recommendations arising from this study.

Keywords: organizational restructuring, local government agencies, first degree, second degree, “Kallikratis” programme, law 3852/2010, organizational phenomenon, local government, European Union.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΜΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

ΓΕΛΔ:	Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης
Δ/νση:	Διεύθυνση
ΔΥΠΕ:	Διευθύνσεις Υγειονομικών Περιφερειών
ΕΕ:	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΝ.ΠΕ:	Ένωση των Περιφερειών
ΕΥΕΚΑ:	Ειδική Υπηρεσία Επιθεώρησης και Κατεδάφισης Αυθαιρέτων
ΕΧΤΑ:	Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας
ΕΣΔΔΑ:	Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
ΕΣΠΑ:	Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς
ΙΤΑ:	Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΚΑΠ:	Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι
ΚΔΚ:	Κώδικας Δήμων Κοινοτήτων
ΚΕΔΚΕ:	Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδος
ΚΕΠ:	Κέντρο Εξυπηρέτησης Πολιτών

ΚΥΑ:	Κοινή Υπουργική Απόφαση
Ν.	Νόμος
ΟΕΒ:	Οργανισμοί Εγγείων Βελτιώσεων
ΟΤΑ	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΠΑ:	Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση
ΠΟΕ-ΟΤΑ:	Πανελληνία Ομοσπονδία Εργαζομένων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Σ.	Σύνταγμα
ΣΕΕΔΔ:	Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης
ΣτΠ:	Συνήγορος του Πολίτη
ΤΑ:	Τοπική Αυτοδιοίκηση
ΥΠΕΚΑ:	Υπουργείο Περιβάλλοντος Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής

ΥΠΕΣ.:

Υπουργείο Εσωτερικών

ΧΥΤΑ:

Χώρος Υγειονομικής Ταφής

Απορριμμάτων

Δ.Ε.Υ.Α.

Δημοτική Επιχείρηση Ύδρευσης

Αποχέτευση

Περιεχόμενα

ΠΕΡΙΛΗΨΗ.....	4
ABSTRACT	4
ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΜΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ.....	4
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	4
1. ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 ^ο ΤΟ ΖΗΤΗΜΑ ΤΗΣ ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΗΣ ΑΝΑΔΙΑΡΘΡΩΣΗΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	4
1.1 Εισαγωγή	4
1.2 Το Συνταγματικό Πλαίσιο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....	5
1.2.1 Η περιοριστική καθιέρωση δύο αυτοδιοικητικών βαθμών	5
1.2.2 Οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ και η κατανομή τους	6
1.2.3 Οι οικονομικές καινοτομίες.....	7
1.3 Οι αναγκαίες μεταρρυθμίσεις	7
1.3.1 Η καθιέρωση της περιφερειακής αυτοδιοίκησης	7
1.4 Προσεγγίζοντας τον «Καλλικράτη».....	7
1.4.1 Συνοπτική προσέγγιση του προγράμματος	8
1.5 Μια μεταρρύθμιση που εναρμονίζεται με τη συνθήκη της Λισσαβόνας	10
1.6 Ανακεφαλαίωση.....	12
2 ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 ^ο Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ»	14
2.1 Εισαγωγή	14
2.2 Γενικές Αρχές Σχεδίου «Καλλικράτη».....	15
2.3 Βασικές Νέες Ρυθμίσεις	18
2.3.1 Τα βασικά στοιχεία του προγράμματος « Καλλικράτη».....	18
2.4 Θεσμικές και Λειτουργικές αλλαγές «Καλλικράτη»	21
2.4.1 Άσκηση αρμοδιοτήτων – διοικητική υποστήριξη.....	21
2.4.2 Δημοτικές Αρχές	23
2.4.3 Όργανα Διοίκησης - Νέοι Θεσμοί	23
2.4.4 Νέες αρμοδιότητες των ΟΤΑ	26
2.4.5 Εξορθολογισμός του αριθμού και του τρόπου λειτουργίας των ΝΠΔΔ & των Επιχειρήσεων των Δήμων.....	27

2.4.6	Οικονομική διαχείριση.....	28
2.4.7	Δημοσιονομική Αποκέντρωση.....	29
2.4.8	Δημιουργία ολοκληρωμένου Συστήματος Εποπτείας, Ελέγχου και Διαφάνειας στην λειτουργία των Δήμων	30
2.5	Οι ρυθμίσεις για τις περιφέρειες	30
2.5.1	Το ισχύον σύστημα περιφερειακής διακυβέρνησης	31
2.5.2	Οι αρμοδιότητες των Περιφερειών	33
2.6	Οι νέες επτά (7) αποκεντρωμένες διοικήσεις	34
2.7	Πρόγραμμα «ΕΛΛ.Α.Δ.Α.».....	35
2.8	Το Εθνικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Αυτοδιοίκησης	36
2.9	Ανακεφαλαίωση.....	38
3	ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 ^ο ΑΞΙΟΛΟΓΩΝΤΑΣ ΤΗΝ ΑΝΑΔΙΑΡΘΡΩΣΗ.....	41
3.1	Εισαγωγή	41
3.2	Επιπτώσεις από την αναδιάρθρωση των ΟΤΑ	42
3.2.1	Κατεδαφίσεις αυθαιρέτων.....	42
3.2.2	Αδειοδότηση περιπτέρων	43
3.2.3	Παρακολούθηση της ποιότητας της ατμόσφαιρας	44
3.2.4	Λειτουργία θερινών κρατικών εξοχών για παιδιά με αναπηρίες	44
3.2.5	Άδειες εργασίας και παραμονής αλλοδαπών	45
3.2.6	Θέματα δικαιωμάτων του ανθρώπου	46
3.3	Βελτιωτικές υποδείξεις και προτάσεις	48
3.4	Ανακεφαλαίωση.....	50
	ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	51
	ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	55

Κατάλογος Πινάκων

Πίνακας 2.1 Από τον «Καποδίστρια» στον «Καλλικράτη».....	16
Πίνακας 2.2 Αλλαγές στην κατανομή των αρμοδιοτήτων ανά διοικητικό επίπεδο και τομέα πριν και μετά τον «Καλλικράτη» (Δήμοι).....	20
Πίνακας 2.3 Αλλαγές στην κατανομή των αρμοδιοτήτων ανά διοικητικό επίπεδο και τομέα πριν και μετά τον «Καλλικράτη» (Περιφέρειες)	20
Πίνακας 2.4 Αλλαγές στην κατανομή αρμοδιοτήτων ανά διοικητικό επίπεδο και τομέα πριν και μετά τον «Καλλικράτη»(Αποκεντρωμένη Κρατική Διοίκηση).....	21
Πίνακας 3.1 Απόψεις για τις αλλαγές στην τοπική αυτοδιοίκηση λόγω προγράμματος «Καλλικράτης»	47
Πίνακας 3.2 Απόψεις για το εύρος των αρμοδιοτήτων στην τοπική αυτοδιοίκηση....	47

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στη διάρκεια του 2011 τέθηκε σε εφαρμογή η νέα θεσμική αρχιτεκτονική της αυτοδιοίκησης και της αποκεντρωμένης διοίκησης, γνωστή με το όνομα «Καλλικράτης¹» (Ν. 3852/2010, ΦΕΚ Α΄ 87/07-06-10). Ο συνολικός ανασχεδιασμός των επιπέδων διακυβέρνησης, σύμφωνα με τον οποίο ενισχύονται οι δήμοι, καταργούνται οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και συγκροτούνται οι περιφέρειες και οι αποκεντρωμένες διοικήσεις, θέτει εκ των πραγμάτων το ζήτημα της νέας κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ των επιπέδων διοίκησης και αυτοδιοίκησης.

Σκοπός της παρούσης εργασίας είναι η παρουσίαση, σε γενικότερο πλαίσιο, της οργανωτικής αναδιάρθρωσης που επέφερε το πρόγραμμα «Καλλικράτης» μεταξύ των δύο βαθμών τοπικής αυτοδιοίκησης ΟΤΑ, Α΄ (δήμοι) και Β΄ βαθμού (περιφέρειες). Ειδικότερα, εξετάζεται το ζήτημα της ανακατανομής των αρμοδιοτήτων από την καταργούμενη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση προς τους δήμους και τις περιφέρειες. Με άλλα λόγια, εντοπίζονται προβληματικές και αγκυλώσεις στους ΟΤΑ που προέκυψαν μετά την ανακατανομή των αρμοδιοτήτων, θέλοντας να υπογραμμιστεί σε ποιες ακριβώς αρμοδιότητες εντοπίστηκε η δυσλειτουργία των νέων μετακαλλικρατικών δομών.

Ως προς αυτόν τον στόχο η εργασία δομήθηκε σε δύο επίπεδα: σε αυτό της θεωρητικής προσέγγισης (κεφάλαιο 1^ο) και σε αυτό της εμπειρικής διερεύνησης (κεφάλαιο 2^ο και 3^ο). Στο πρώτο μέρος επιχειρείται η παρουσίαση καταρχήν του ζητήματος της οργανωτικής αναδιάρθρωσης στους αυτοδιοικητικούς θεσμούς. Αναμφίβολα, αφετηρία της όλης μελέτης αποτέλεσε το συνταγματικό πλαίσιο της τοπικής αυτοδιοίκησης όπως αυτό προσδιορίζεται από το άρθρο 102 του Συντάγματος. Ωστόσο, για την καλύτερη κατανόηση του αναγνώστη, κρίθηκε απαραίτητο να παρουσιαστούν με συνοπτικό και εύληπτο τρόπο οι σημαντικότερες αλλαγές που πραγματοποιήθηκαν στους ΟΤΑ από τον «Καποδίστρια» έως και τον

¹ Ο «Καλλικράτης», το όνομα του οποίου δανείζεται η νέα διοικητική αρχιτεκτονική της χώρας, υπήρξε ένας από τους μεγαλύτερους αρχιτέκτονες της αρχαιότητας. Σύμφωνα με αναφορές του Πλούταρχου, συμμετείχε ενεργά στην ανέγερση των τεσσάρων μεγαλύτερων έργων της αρχαίας Αθήνας. Εργάστηκε στην κατασκευή των Μακρών Τειχών της πόλης την περίοδο 460-450 π.Χ., στην επιδιόρθωση τμήματος των περιφερειακών τειχών της Αθήνας και στην ανοικοδόμηση του ναού της Απτέρου Νίκης στην Ακρόπολη. Ο Καλλικράτης συμμετείχε μαζί με τον αρχιτέκτονα Ικτίνο, υπό τη γενική επίβλεψη του γλύπτη Φειδία, και στην κατασκευή του Παρθενώνα, του μεγαλύτερου και διαχρονικού μνημείου της Ακρόπολης.

«Καλλικράτη». Εν συνεχεία, επιχειρείται να γίνει ανάλυση της Νέας Αρχιτεκτονικής της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης(ή αλλιώς πρόγραμμα Καλλικράτης): προσεγγίζοντας συνοπτικά το περιεχόμενο του νομοθετήματος και προσπαθώντας να γίνει κατανοητό γιατί αυτό χρειαζόταν. Επιπρόσθετα, γίνεται αναφορά στον τρόπο που το νομοθέτημα εναρμονίζεται με τα οριζόμενα από τη Συνθήκη της Λισαβόνας και εξετάζονται αναλυτικά οι νέες ρυθμίσεις που το νομοθέτημα προέβλεπε και για τις δύο βαθμίδες κυρίως στοχεύοντας στις μεταφερόμενες αρμοδιότητες προς τους νέους ΟΤΑ.

Το δεύτερο κεφάλαιο, ουσιαστικά, επιχειρείται μια παρουσίαση της έως τώρα αναδιάρθρωσης των αυτοδιοικητικών βαθμίδων, δια μέσω των βασικών τροποποιήσεων του Προγράμματος «Καλλικράτη» και της παρουσίασης των αμφιλεγόμενων αρμοδιοτήτων που μεταφέρθηκαν σε αυτούς. Στο κεφάλαιο αυτό, παρουσιάζονται οι αλλαγές που έγιναν στο Πρόγραμμα «Καποδίστρια», (Ν.2439/1997), σύμφωνα με τον οποίο πραγματοποιήθηκε η συνένωση δήμων και κοινοτήτων σε μεγαλύτερους δήμους, με σκοπό τη βελτιστοποίηση της δημόσιας διοίκησης στο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης. Στη συνέχεια εντοπίζονται οι μεταρρυθμίσεις που επέφερε το Πρόγραμμα «Καλλικράτη» (Ν. 3852/2010), και η εφαρμογή τους που εισήγαγε νέα δεδομένα στην δομή και λειτουργία της Αυτοδιοίκησης. Οι σοβαρές αναπροσαρμογές αφορούν στην πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση κατά κύριο λόγο.

Οι βασικές τροποποιήσεις του «Καλλικράτη», αφορούν στην συνένωση Δήμων, την έδρα και τα όρια τους, καθώς και στις νέες Δημοτικές Αρχές. Οι νέες ρυθμίσεις αφορούν την μεταφορά δεκάδων αρμοδιοτήτων από το κεντρικό κράτος, την παλαιά νομαρχιακή αυτοδιοίκηση και την περιφερειακή διοίκηση στην τοπική αυτοδιοίκηση. Προβλέπουν επίσης, ριζικές αλλαγές στην μορφή και τον αριθμό νομικών προσώπων και επιχειρήσεων που μπορεί να διαθέτει ένας ΟΤΑ, την δημιουργία μίας σειράς νέων διοικητικών δομών, καθώς και τη καθιέρωση μίας σειράς νέων θεσμών. Το δεύτερο κεφάλαιο ολοκληρώνεται με την παρουσίαση των νέων ρυθμίσεων για τις Περιφέρειες, τον τρόπο λειτουργίας και των νέων αρμοδιοτήτων τους, των επτά (7) αποκεντρωμένων διοικήσεων και του προγράμματος ΕΛΛ.Α.Δ.Α..

Τέλος, ακολουθεί το τρίτο κεφάλαιο της εργασίας αξιολογείται η αναδιάρθρωση του προγράμματος «Καλλικράτη» στο χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ειδικότερα, τα κριτήρια βάσει των οποίων επιχειρήθηκε η αναδιοργάνωση των αρμοδιοτήτων και η γεωγραφική οριοθέτηση των νέων διοικητικών οντοτήτων. Έτσι, το κριτήριο του πληθυσμιακού μεγέθους,

που ήταν καθοριστικό στη νομοθετική προσπάθεια, δεν αγνόησε τις λειτουργικές και πολιτικές δομές και σχέσεις οι οποίες καθορίζουν την αποτελεσματικότητα των τρόπων διακυβέρνησης.

1. ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο ΤΟ ΖΗΤΗΜΑ ΤΗΣ ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΗΣ ΑΝΑΔΙΑΡΘΡΩΣΗΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

1.1 Εισαγωγή

Η οργανωτική αναδιάρθρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελούσε αναμφισβήτητα ένα ώριμο θεσμικό αίτημα, με πολλές παραμέτρους και προεκτάσεις². Αφενός, αφετηρία αυτής της αναδιάρθρωσης ήταν η ανάγκη για να επιχειρηθούν δραστικές αλλαγές στην δομή και την λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με σκοπό να ανταποκριθεί στις προκλήσεις της νέας εποχής. Αφετέρου, η εν λόγω αναδιάρθρωση βρισκόταν στο επίκεντρο μιας ευρύτερης αναδιάταξης του εθνικού κράτους, το οποίο οφείλει να ανανεώσει το θεσμικό και το διοικητικό του πλαίσιο. Είναι προφανές, με βάση τα προλεχθέντα αλλά και όλες τις έως τώρα σχετικές διεργασίες, ότι η εν λόγω οργανωτική αναδιάρθρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης περιλάμβανε τρία σκέλη:

- *Πρώτον*, την αναβάθμιση του πρώτου βαθμού, με την διαμόρφωση λιγότερων και ισχυρότερων ΟΤΑ, ο σχεδιασμός των οποίων στηρίχθηκε σε συγκεκριμένα και ασφαλή κριτήρια.
- *Δεύτερον*, την αναδιάταξη του δεύτερου βαθμού σε επίπεδο περιφέρειας, και επανασχεδιασμό του χάρτη των υφισταμένων περιφερειών. Αξίζει να αναφερθεί πως πριν από αυτή την πρόβλεψη, το Σύνταγμα κατοχύρωνε τουλάχιστον έναν βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης στο επίπεδο των Δήμων και Κοινοτήτων, αφήνοντας έτσι την ελευθερία στον νομοθέτη να επιλέξει την δημιουργία ή όχι περισσότερων βαθμών τοπικής αυτοδιοίκησης.
- *Τρίτον*, την καθιέρωση αυτοδιοικητικών θεσμών μητροπολιτικού χαρακτήρα, για τα δύο μεγάλα πολεοδομικά συγκροτήματα και αναζήτηση ανάλογων μορφών αυτοδιοικητικής οργάνωσης για την αντιμετώπιση των ιδιαιτεροτήτων των νησιωτικών περιοχών³.

² ΚΕΔΚΕ-ΙΤΑ, (2005), «Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση», εκδόσεις ΚΕΔΚΕ-ΙΤΑ, σελ. 2.

³ ΚΕΔΚΕ-ΙΤΑ, 2005, «Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση», εκδόσεις ΚΕΔΚΕ-ΙΤΑ, σελ. 3.

Πριν προχωρήσουμε, πάντως, σε ειδικότερο προβληματισμό για την εν λόγω οργανωτική αναδιάρθρωση κρίνεται σκόπιμο να παρουσιασθούν συνοπτικά τα νέα συνταγματικά δεδομένα για την θεσμική οργάνωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ο συνυπολογισμός των οποίων αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την σοβαρότητα της παρούσας εργασίας.

1.2 Το Συνταγματικό Πλαίσιο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Η αναθεώρηση του Συντάγματος που έλαβε χώρα το 2001, περιλάμβανε αρκετές καινοτομίες ως προς την ρύθμιση των θεμάτων της τοπικής αυτοδιοίκησης, που άφηναν ευρέα περιθώρια για μια ριζική αναδιοργάνωση του δεύτερου βαθμού. Δύο είναι τα σημεία του νέου συνταγματικού πλαισίου που έχουν ιδιαίτερη σημασία προς την κατεύθυνση αυτήν. Το (α) πρώτο αφορά τον αυστηρό καθορισμό δύο αυτοδιοικητικών βαθμών, και (β) το δεύτερο τις αρμοδιότητες και την κατανομή τους. Ιδιαίτερη σημασία, πάντως, έχουν και (γ) οι ρυθμίσεις που αφορούν τα οικονομικά της αυτοδιοίκησης, στο πλαίσιο όμως της παρούσας εργασίας δεν θα υπάρξει εκτενής αναφορά⁴.

1.2.1 Η περιοριστική καθιέρωση δύο αυτοδιοικητικών βαθμών

Σύμφωνα με το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 2001: «Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού» (άρθρο 102 παρ. 1). Με την λιτή αλλά περιεκτική αυτή διατύπωση επέρχονται δύο σημαντικές αλλαγές:

- *Πρώτον* κατοχυρώνονται πλέον συνταγματικά δύο βαθμοί αντί του ενός, χωρίς να αναφέρονται ρητά ούτε οι δήμοι και οι κοινότητες, για τους ΟΤΑ του πρώτου βαθμού αλλά ούτε και η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση για τους ΟΤΑ του δεύτερου βαθμού.
- *Δεύτερον*, η κατοχύρωση αυτή είναι περιοριστική. Ο κοινός νομοθέτης δεν έχει πλέον την δυνατότητα να προσθέσει επιπλέον βαθμό, με αποτέλεσμα να αποκλείεται πλέον κάθε προοπτική μελλοντικής καθιέρωσης της τριτοβάθμιας αυτοδιοίκησης.

⁴ Ματθαίου, Π.,(2002), «Το συνταγματικό καθεστώς της τοπικής αυτοδιοίκησης μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος», εκδόσεις Δήμος, σελ. 24.

Η λύση αυτή ανταποκρίνεται στην λογική ενός συνταγματικού πλαισίου ανοικτού μεν στις εξελίξεις αλλά και ταυτόχρονα αποτρεπτικού για επικίνδυνα και απρόσφορα μελλοντικά πειράματα. Η συγκεκριμένη δε αξιοποίηση αυτού του πλαισίου, προς την κατεύθυνση της περιφερειακής αυτοδιοίκησης, συνεπάγεται, σε κάθε περίπτωση, την καθιέρωση νέων ΟΤΑ, που θα απορροφήσουν τους υφιστάμενους νομαρχιακούς ΟΤΑ⁵.

1.2.2 Οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ και η κατανομή τους

Αξιοσημείωτη πρωτοβουλία του αναθεωρητικού νομοθέτη υπήρξε η προσπάθεια αποσαφήνισης των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ, τόσο σε σχέση με την κεντρική και περιφερειακή Διοίκηση όσο και μεταξύ τους. Σύμφωνα με την νέα διατύπωση του άρθρου 102 παρ. 1 «Υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Νόμος καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επί μέρους βαθμούς. Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του κράτους». Πρέπει δε να σημειωθεί ότι η νέα ρύθμιση των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ εναρμονίζεται πλέον με τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας, ο οποίος έχει κυρωθεί με νόμο από το 1989 και αποτελεί μέρος της έννομης τάξης της χώρας.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον ως προς την αποσαφήνιση των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ παρουσιάζει και η ρητή ως άνω συνταγματική πρόβλεψη για την δυνατότητα του κοινού νομοθέτη να αναθέτει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης την άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν «αποστολή του κράτους». Με την διατύπωση αυτήν είναι προφανές ότι ο αναθεωρητικός νομοθέτης απέβλεψε βασικά στην αποφυγή προβλημάτων όπως αυτά που ανέκυψαν στο παρελθόν για ορισμένες αρμοδιότητες της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, οι οποίες κρίθηκαν από το Συμβούλιο Επικρατείας (ΣτΕ) ως «ανήκουσες στο κράτος»⁶.

⁵ ΚΕΔΚΕ-ΙΤΑ, 2005, «Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση», εκδόσεις ΚΕΔΚΕ-ΙΤΑ, σελ. 3-4.

⁶ ΚΕΔΚΕ-ΙΤΑ, 2005, «Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση», εκδόσεις ΚΕΔΚΕ-ΙΤΑ, σελ. 4-8.

1.2.3 Οι οικονομικές καινοτομίες

Εξαιρετικά σημαντικές, για τον ρόλο και την προοπτική της τοπικής αυτοδιοίκησης στη χώρα μας, είναι και οι ρυθμίσεις που αφορούν τα οικονομικά της. Πυρήνας των ρυθμίσεων αυτών είναι η ρητή κατοχύρωση της «οικονομικής αυτοτέλειας», που εξειδικεύεται αφενός με την διασφάλιση πόρων από τον κρατικό προϋπολογισμό και αφετέρου με την καθιέρωση ιδίων πόρων.

1.3 Οι αναγκαίες μεταρρυθμίσεις

1.3.1 Η καθιέρωση της περιφερειακής αυτοδιοίκησης

Είναι προφανές, με βάση τα όσα αναπτύχθηκαν προηγουμένως, ότι το συνταγματικό πλαίσιο που προέκυψε μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001 αποτέλεσε μια καλή αφετηρία για να δρομολογηθεί η μεταρρύθμιση του δεύτερου βαθμού της τοπικής αυτοδιοίκησης. Πράγματι, όσο και αν η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση αποτέλεσε ένα αναγκαίο ενδιάμεσο βήμα για να φθάσουμε στον δεύτερο βαθμό αυτοδιοίκησης, αποδείχθηκε εν τέλει ανεπαρκής, τόσο για τον προγραμματισμό και την εκτέλεση αναπτυξιακών έργων, που βρίσκονταν σε μια συνεχή διεγκυστίνδα μεταξύ αυτής και της περιφερειακής διοίκησης όσο, και ιδίως, για την άσκηση διοικητικών αρμοδιοτήτων, καθώς οι υπηρεσίες τους σε ελάχιστες περιπτώσεις βελτιώθηκαν ενώ στις περισσότερες είτε παρέμειναν στάσιμες είτε παρουσίασαν, σε μικρότερο ή μεγαλύτερο βαθμό, επιδείνωση.

1.4 Προσεγγίζοντας τον «Καλλικράτη»

Στην παρούσα ενότητα γίνεται γνωριμία με τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις που επέφερε ο Νόμος 3852/2010, γνωστός ως πρόγραμμα «Καλλικράτης», και ακριβέστερα ως *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης*. Με τον Ν. 3852/2010, μεταρρυθμίστηκε η διοικητική διαίρεση της Ελλάδας το 2011 και επανακαθορίστηκαν τα όρια των αυτοδιοικητικών μονάδων, ο τρόπος εκλογής των

οργάνων και οι αρμοδιότητές τους. Ενίοτε απαντάται και ως *Σχέδιο Καλλικράτης*, από την ονομασία που είχε πριν εισαχθεί προς συζήτηση στη Βουλή των Ελλήνων.

Το πρόγραμμα ψηφίστηκε από την Ελληνική Βουλή το Μάιο του 2010. Μέρος των διατάξεών του ενεργοποιήθηκε άμεσα με τη δημοσίευσή του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως στις 7 Ιουνίου 2010 (ΦΕΚ 87/τ.Α'/2010), ώστε να διεξαχθούν βάσει αυτών οι αυτοδιοικητικές εκλογές του ίδιου έτους. Στην πλήρη μορφή του τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 2011.

1.4.1 Συνοπτική προσέγγιση του προγράμματος

Η τολμηρή μεταρρύθμιση του «Καποδίστρια» (Ν.2539/97, ΦΕΚ 244 Α΄) βελτίωσε μεν αισθητά την λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, δεν κατάφερε όμως να δημιουργήσει αποτελεσματικούς και καλά οργανωμένους, επαρκώς στελεχωμένους και οικονομικά αυτοδύναμους Δήμους. Αυτά προκύπτει άλλωστε από την διαπίστωση πως μόνο 212 από τους 1034 πρωτοβάθμιους ΟΤΑ πληρούν την αναγκαία διαχειριστική επάρκεια και άρα τις προϋποθέσεις συμμετοχής τους στο ΕΣΠΑ⁷. Συνέπεια αυτής της πραγματικότητας είναι να πλήττεται ευθέως η εύρυθμη λειτουργία και να αμαυρώνεται η εικόνα της αυτοδιοίκησης στη συνείδηση των πολιτών. Αυτό εξάλλου διαφαίνεται και στις αιτήσεις-εκθέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη, του Σώματος Επιθεωρητών- Ελεγκτών Δημόσια Διοίκησης και του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης⁸. Με το πρόγραμμα «Καλλικράτης» επιχειρήθηκε η διοικητική, οικονομική, πολιτική αλλά και η ηθική επαναθεμελίωση της αυτοδιοίκησης. Ουσιαστικά, δεν οδήγησε μόνο την αποκέντρωση αρμοδιοτήτων αλλά και την αποκέντρωση πόρων και προσωπικού, ευθύνης και λογοδοσίας, συνιστώντας μια κίνηση εμπιστοσύνης προς τον θεσμό της αυτοδιοίκησης.

⁷Ραγκούσης Γιάννης, (2010), «Παρουσίαση του Νόμου “ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ” στο Υπουργικό Συμβούλιο» διαθέσιμο στη δ/νση: <http://www.yypes.gr/el/MediaCenter/Minister/Speeches/?id=e9d4954b-9474-4e9a-b1db-48e8314ca14f>, (πρόσβαση 30/4/2014).

⁸Πρόγραμμα Καλλικράτης, διαθέσιμο στη δ/νση: (<http://www.opengov.gr/yypes/?p=417>, (πρόσβαση 30/4/2014).

Η Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης αποσκοπούσε στην εξοικονόμηση πόρων των φορολογούμενων πολιτών μέσω του περιορισμού του αριθμού των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων και στην εξορθολογισμένη διαχείριση. Ταυτόχρονα, το σημαντικότερο πλεονέκτημα της Νέας Αρχιτεκτονικής ήταν η αναπτυξιακή της προοπτική. Η συγκρότηση και λειτουργική αυτοδυναμία των νέων ΟΤΑ τους κατέστησε ικανούς να διευκολύνουν, να ενθαρρύνουν και να στηρίζουν την ανάληψη τοπικών πρωτοβουλιών, να καταστούν, δηλαδή, βασικός συντελεστής της τοπικής ανάπτυξης. Πρόκειται για μια ανάπτυξη νέου τύπου που τα κύρια χαρακτηριστικά της θα βασίζονταν στην αξιοποίηση των τοπικών και περιφερειακών συγκριτικών πλεονεκτημάτων, στο σεβασμό στο περιβάλλον και στην ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής⁹.

Η αναδιοργάνωση της περιφερειακής αποκέντρωσης και της περιφερειακής αυτοδιοίκησης συντελέστηκε με την κατάργηση των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και τη δημιουργία των αιρετών Περιφερειών στην θέση τους, στα διοικητικά και γεωγραφικά όρια που ήταν πριν οι Αυτοδιοικητικές Περιφέρειες. Επιπλέον, καταργήθηκαν οι Περιφέρειες ως μονάδες της αποκέντρωσης και στη θέση τους ιδρύθηκαν επτά Αποκεντρωμένες Διοικήσεις. Με τις επτά αποκεντρωμένες διοικήσεις εξασφαλίστηκαν ισχυρές διοικητικές ενότητες και στην περιφέρεια με αποτέλεσμα η κρατική λειτουργία να αποκεντρώνεται όλο και περισσότερο. Κατά βάση οι αποκεντρωμένες διοικήσεις συστάθηκαν για να παρέχουν το σημείο συνάντησης και συνεργασίας της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης, της περιφερειακής αυτοδιοίκησης και της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης.

Η αποκεντρωμένη κρατική διοίκηση, η περιφερειακή αυτοδιοίκηση και η πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση συνιστούν αυτοτελή συστήματα διοίκησης με ξεχωριστές αρμοδιότητες και λειτουργίες. Η δημιουργία μιας ενιαίας και συνεκτικής δομής κρατικής διοίκησης σε περιφερειακό επίπεδο, εξασφαλίζει ευρύτερη αποκέντρωση αρμοδιοτήτων της κεντρικής διοίκησης, καλύτερο συντονισμό των αποκεντρωμένων υπηρεσιών των διάφορων υπουργείων και ενότητα της διοικητικής λειτουργίας του κράτους. Παράλληλα, οι αρμοδιότητες της αυτοδιοίκησης διευρύνθηκαν, εξασφαλίστηκαν νέοι πόροι και νέα εργαλεία

⁹ Έκθεση αξιολόγηση ρυθμίσεων του νέου σχεδίου νόμου «Πρόγραμμα Καλλικράτης», διαθέσιμο στη δ/ση: (http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/ekthesi_synepeivn_kallikraths_9_6_2010.pdf), (πρόσβαση 30/4/2014).

για την διεκπεραίωση του ρόλου και των λειτουργιών της. Άλλωστε, η συμπληρωματικότητα και η συνοχή των λειτουργιών της κρατικής διοίκησης με την τοπική αυτοδιοίκηση υπηρετούν ένα κοινό σκοπό, την προαγωγή της κοινωνικής ευημερίας, της ισόρροπης οικονομικής ανάπτυξης και της κοινωνικής συνοχής. Για το λόγο αυτό, κάθε διοικητικό επίπεδο καταρτίζει αναπτυξιακό σχέδιο, στο πλαίσιο του δημοκρατικού προγραμματισμού και της αρχής της επικουρικότητας¹⁰.

1.5 Μια μεταρρύθμιση που εναρμονίζεται με τη συνθήκη της Λισσαβόνας¹¹

Καθώς από την 1^η Δεκεμβρίου 2009 έχει τεθεί σε ισχύ η Συνθήκη της Λισσαβόνας, κατέστη απαραίτητο ο Ν. 3852/2010 να συμβαδίζει με αρχές και αξίες της του ευρύτερου πλαισίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Βασικές αρχές του «Καλλικράτη» είναι αφενός ο δραστικός περιορισμός των διοικητικών δομών σε δύο μόνο βαθμούς αυτοδιοίκησης, τους Δήμους και τις Περιφέρειες, και μία Αποκεντρωμένη Διοίκηση, αφετέρου η οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων των δύο βαθμών της αυτοδιοίκησης επί της αρχής της δοτής αρμοδιότητας, όπως αυτή σαφέστατα διαπνέει τη Συνθήκη για τη λειτουργία της ΕΕ¹².

Έτσι, οι νέες δομές, λιγότερες και πιο ενισχυμένες, μπορούν να εντάξουν καλύτερα στον τρόπο λειτουργίας τους τις βασικές αρχές της Συνθήκης της Λισσαβόνας, δηλαδή της εγγύτητας, της διαφάνειας σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης (διαδικασία λήψης αποφάσεων, διοικητική και οικονομική διαφάνεια, εκλογικές διαδικασίες, συμμετοχή κοινωνίας των

¹⁰ Αιτιολογική έκθεση του νέου σχεδίου νόμου «Πρόγραμμα Καλλικράτης», διαθέσιμο στη δ/ση: http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/aitiologiki_kallikrati_9_6_2010.pdf, (πρόσβαση 30/4/2014).

¹¹ Χρυσομάλλης Μιχάλης Δ., (2010), «Η Συνθήκη της Λισσαβόνας και η βελτίωση της δημοκρατίας και της αποτελεσματικότητας στην Ευρωπαϊκή Ένωση», εκδόσεις Κατσαρός Β., Αθήνα, σελ 121-132.

¹² Καφετζή, Π., (2003), «Τοπική Αυτονομία, Κομματική Εξάρτηση, Πολιτική Στρατηγική», στο έργο: Μακρυδημήτρη, Αντ. (Επ.), «Αυτοδιοίκηση και Κράτος στο πλαίσιο της παγκοσμιοποίησης», εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 127.

πολιτών, δημόσια ηθική αιρετών και προσωπικού της αυτοδιοίκησης), της εξωστρέφειας, του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, της συμμετοχικής δημοκρατίας αλλά και της εμπάθουσας.

Αυτή η τελευταία έννοια, τόσο βασική για την ουσιαστική ολοκλήρωση της ΕΕ, αποτελεί πρόκληση, καθώς για να επιτευχθεί σε ευρωπαϊκό επίπεδο, χρειάζεται να ξεκινήσει ήδη από τα πρώτα επίπεδα διακυβέρνησης, την αυτοδιοίκηση. Και προς αυτήν την κατεύθυνση κινείται και το εν λόγω νομοθέτημα, όταν εμπεριέχει και προωθεί την έννοια της εξωστρέφειας της αυτοδιοίκησης και της ενίσχυσης της αντίληψης ότι το έργο το οποίο επιτελείται σε κοινοτικό επίπεδο είναι έργο το οποίο επηρεάζει αλλά και μπορεί να συμβάλει στη διαμόρφωση του και η αυτοδιοίκηση.

Όλα αυτά αποτυπώνονται μέσα από διατάξεις σχετικά με τα δίκτυα αδελφοποιήσεων, τις διεθνείς συνεργασίες, τα κοινοτικά προγράμματα και πρωτοβουλίες, τη συμμετοχή των αιρετών στην Επιτροπή των Περιφερειών, με την συνακόλουθη εμπλοκή της στη διαδικασία παραγωγής κοινοτικών πολιτικών. Σε αυτήν τη διαδικασία, γίνεται ένα επιπλέον άνοιγμα με την ενδυνάμωση της συμμετοχικής διαδικασίας και της συμμετοχής των πολιτών, όπως και με την πρωτοβουλία των πολιτών για τη νομοθετική διαδικασία σε κοινοτικό επίπεδο, με τα δημοψηφίσματα, τα τοπικά συμβούλια νέων, την πλήρη διαφάνεια και την πρόσβαση των πολιτών σε όλες τις αποφάσεις και τις υπηρεσίες της αυτοδιοίκησης.

Επιπλέον, και με βάση το πνεύμα που διατρέχει τη Συνθήκη, ο Ν. 3852/2010 εισάγει μία σειρά από διαδικασίες οι οποίες είτε δεν υπήρχαν το προηγούμενο νομοθετικό πλαίσιο, είτε δεν εμφανίζονταν τόσο ισχυροποιημένα και δομημένα, όπως:

- η αναγνώριση του δικαιώματος συμμετοχής στις εκλογικές διαδικασίες, πλην των πολιτών της ΕΕ, και σε ομογενείς και σε νομίμως διαμένοντες αλλοδαπούς υπηκόους τρίτων χωρών (σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία),
- η δημιουργία συμβουλίου ένταξης των μεταναστών,
- η πρόβλεψη για συμπαραστάτη του δημότη και της επιχείρησης σε δημοτικό και περιφερειακό επίπεδο,
- η ανάρτηση όλων των αποφάσεων στις ιστοσελίδες των Δήμων και Περιφερειών,
- η σύσταση επιτροπών ποιότητας ζωής, οι συνελεύσεις των κατοίκων,

- η δημιουργία δικτύων Δήμων και Περιφερειών και η συμμετοχή αυτών σε ευρωπαϊκά και διεθνή προγράμματα,
- η αναγνώριση της αυξημένης ανάγκης που έχουν οι νησιωτικές και οι ορεινές περιοχές με τη σύσταση ερευνητικού ινστιτούτου για σχετικές πολιτικές.

1.6 Ανακεφαλαίωση

Ολοκληρώνοντας το πρώτο κεφάλαιο της οργανωτικής αναδιάρθρωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης παρατηρούμε την διαμόρφωση λιγότερων και ισχυρότερων ΟΤΑ, την αναδιάταξη των περιφερειών και τον επανασχεδιασμό του χάρτη των υφισταμένων περιφερειών και αναζήτηση ανάλογων μορφών αυτοδιοικητικής οργάνωσης για την αντιμετώπιση των ιδιαιτεροτήτων των νησιωτικών περιοχών.

Ωστόσο, η αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001 παρουσιάζει ιδιαίτερη σημασία ο περιορισμός των δύο αυτοδιοικητικών βαθμών τοπικής αυτοδιοίκησης αντί του ενός, καθώς αυτή η συνταγματική κατοχύρωση δεν δίνει το περιθώριο να προστεθεί ένα επιπλέον βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης.

Σύμφωνα με το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 2001, η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης Α΄ και Β΄ βαθμού, οι οποίοι θα απορροφήσουν τους υφιστάμενους νομαρχιακούς ΟΤΑ.

Με το πρόγραμμα «Καλλικράτης» που ψηφίστηκε από την Βουλή των Ελλήνων (Ν. 3852/2010), μεταρρυθμίστηκε η διοικητική διαίρεση της Ελλάδας το 2011 και επανακαθορίστηκαν τα όρια των αυτοδιοικητικών μονάδων, ο τρόπος εκλογής των οργάνων και οι αρμοδιότητές τους. Η αποκεντρωμένη κρατική διοίκηση, η περιφερειακή αυτοδιοίκηση και η πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση συνιστούν αυτοτελή συστήματα διοίκησης με ξεχωριστές αρμοδιότητες και λειτουργίες.

Η εξέλιξη αυτή εναρμονίζει και το ελληνικό μοντέλο διακυβέρνησης στο θεσμικό κεκτημένο του νομικού και πολιτικού πολιτισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης των κρατών και των Περιφερειών. Σε αυτό το κεκτημένο θεμελιώδη ρόλο διαδραματίζει η αρχή της επικουρικότητας και το τεκμήριο της αρμοδιότητας υπέρ της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης, σύμφωνα με τα οποία η ανάπτυξη μιας περιοχής, η ικανοποίηση και η

διευθέτηση τοπικών αναγκών δεν μπορούν παρά να προέρχονται από όργανα και θεσμούς που έχουν ειδικό και άμεσο δεσμό με το τοπικό στοιχείο, γνωρίζουν τα προβλήματα, βιώνουν τις ανάγκες, ελέγχουν και κυρίως ελέγχονται αποτελεσματικότερα.

Τέλος, σύμφωνα με την Συνθήκη της Λισσαβόνας, που τέθηκε σε ισχύει 1 Δεκεμβρίου του 2009, κατέστη απαραίτητο ο Ν. 3852/2010 να συμβαδίζει στις αρχές και τις αξίες της του ευρύτερου πλαισίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

2 ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ»

2.1 Εισαγωγή

Το 1997, ψηφίστηκε από την Ελληνική Βουλή, ο Νόμος 2539 (Πρόγραμμα Καποδίστριας), σύμφωνα με τον οποίο έγινε συνένωση δήμων και κοινοτήτων σε μεγαλύτερους δήμους, με σκοπό τη βελτιστοποίηση της δημόσιας διοίκησης στο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η ψήφιση του «Καλλικράτη» από την Ελληνική Βουλή τον Μάιο του 2010 και η εφαρμογή του, εισήγαγε νέα δεδομένα στην δομή και λειτουργία της Αυτοδιοίκησης. Οι σοβαρές αναπροσαρμογές αφορούν στην πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση κατά κύριο λόγο.

Οι βασικές τροποποιήσεις του «Καλλικράτη», αφορούν στην συνένωση Δήμων, την έδρα και τα όρια τους, καθώς και στις νέες Δημοτικές Αρχές.

Οι νέες ρυθμίσεις αφορούν την μεταφορά δεκάδων αρμοδιοτήτων από το κεντρικό κράτος, την παλαιά νομαρχιακή αυτοδιοίκηση και την περιφερειακή διοίκηση στην τοπική αυτοδιοίκηση.

Προβλέπουν επίσης, ριζικές αλλαγές στην μορφή και τον αριθμό νομικών προσώπων και επιχειρήσεων που μπορεί να διαθέτει ένας ΟΤΑ, την δημιουργία μίας σειράς νέων διοικητικών δομών, καθώς και τη καθιέρωση μίας σειράς νέων θεσμών.

Αλλάζει επίσης, η εκλογική διαδικασία με μεταβολή της διάρκειας της δημοτικής περιόδου, του ποσοστού της ανάδειξης του επιτυχόντος συνδυασμού, της διαίρεσης των περιφερειών σε εκλογικές περιφέρειες, των προβλεπόμενων κωλυμάτων και ασυμβιβάστων εκλογής, της καθιέρωσης μίας ένστασης κατά της απόφασης του πολυμελούς πρωτοδικείου για την ανακήρυξη του επιτυχόντος και επιλαχόντος συνδυασμού, της κατάρτισης των συνδυασμών και των σταυρών προτίμησης των υποψηφίων, της διεύρυνσης της συμμετοχής των πολιτών στα συμβούλια. Νέες προβλέψεις υπάρχουν επίσης, αναφορικά με την καταστατική θέση των αιρετών, την διαδικασία των διαδημοτικών και διαβαθμιδικών συνεργασιών.

2.2 Γενικές Αρχές Σχεδίου «Καλλικράτη»

Πιο συγκεκριμένα, με το πρόγραμμα «Καλλικράτης» (Ν. 3854/2010) συγκροτείται η Τοπική Αυτοδιοίκηση σε δύο λειτουργικές βαθμίδες, με μονάδες που διαθέτουν το μέγεθος για να διαχειριστούν τις τοπικές υποθέσεις και τις αρμοδιότητες που τους ανατίθενται, αναγνωρίζεται ο κρίσιμος ρόλος των ΟΤΑ και θεσμοθετείται ως η εξής:

- **Η αναβάθμιση του επιχειρησιακού δυναμικού Δήμων και Περιφερειών** για την εφαρμογή αναπτυξιακών πολιτικών σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο. Η αναγνώριση της συλλογικής λειτουργίας της αυτοδιοίκησης, με όργανα όπως η Εκτελεστική Επιτροπή, οι Αντιδήμαρχοι και Αντιπεριφερειάρχες με τοπική αρμοδιότητα, η Οικονομική Επιτροπή, η Επιτροπή Ποιότητας Ζωής, με την εσωτερική αποκέντρωση στους νέους δήμους, με τις συνιστώμενες δημοτικές και τοπικές κοινότητες και με την θέσπιση του συμπαραστάτη του δημότη και της επιχείρησης.
- **Η πρωτοβάθμια και η δευτεροβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση και η αποκεντρωμένη κρατική διοίκηση**, συνιστούν αυτοτελή συστήματα διοίκησης με ιδιαίτερες αρμοδιότητες και λειτουργίες.

Συγκεκριμένα, συνίσταντο Τριακόσιοι Είκοσι Πέντε (325) Δήμοι αντί των 1.034 υφισταμένων που υπήρχαν, Δέκα Τρείς (13) Περιφέρειες και Επτά (7) Αποκεντρωμένες Διοικήσεις¹³. Παράλληλα, διευρύνθηκαν οι αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης, εξασφαλίστηκαν νέοι πόροι και παρέχονται νέα εργαλεία για τη διεκπεραίωση του ρόλου και των λειτουργιών της.

Μεταξύ των δύο βαθμών τοπικής αυτοδιοίκησης δεν υπάρχει ιεραρχική σχέση και σχέση ελέγχου αλλά σχέση συνεργασίας, η οποία και θα εξειδικευθεί περαιτέρω νομοθετικά.

¹³Νόμος 3852/2010, διαθέσιμο στη δ/νση: http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/nomos_kallikrati_9_6_2010.pdf (πρόσβαση 21/03/2014).

Πίνακας 2.1

Από τον «Καποδίστρια» στον «Καλλικράτη»

	Καθεστώς Πρόγραμμα Καποδίστριας	Καθεστώς Προγράμματος Καλλικράτη
Δήμοι	<p>Πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ. Συνολικά 910 δήμοι και 124 κοινότητες. Οι περισσότεροι είχαν προκύψει από συνενώσεις το 1997 με τον «Καποδίστρια».</p> <p>Διαιρούνταν σε <i>δημοτικά διαμερίσματα</i>.</p>	<p>Πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ. Περιορισμός σε 325 δήμους μέσω εθελοντικών ή αναγκαστικών συνενώσεων.</p> <p>Ανάληψη μέρους των αρμοδιοτήτων των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων.</p> <p>Διαιρούνται σε δημοτικές ενότητες, οι οποίες αποτελούν τους δήμους που συνενώθηκαν. Αυτές με τη σειρά τους διαιρούνται σε κοινότητες, οι οποίες ταυτίζονται με τα παλαιά δημοτικά διαμερίσματα.</p>
Νομοί Νομαρχίες Αττικής	<p>Δευτεροβάθμιοι ΟΤΑ. Συνολικά 50 νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και 19 επαρχεία (τα τελευταία στο πλαίσιο της αποκέντρωσης εντός ορισμένων, κυρίως νησιωτικών, νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων).</p> <p>Ακολουθούσαν τη διαίρεση της χώρας σε νομούς και νομαρχίες (Αττική), με εξαιρέσεις στην Αττική</p>	<p><u>Περιφερειακές Ενότητες</u>. Συνολικά 74. Μολονότι διοικητικά δεν αποτελούν αυτοδιοικούμενο θεσμό, ορίζεται ότι σε καθεμία από αυτές (ή ομάδα τους σε ορισμένες περιπτώσεις) θα αντιστοιχεί ένας άμεσα εκλεγμένος αντιπεριφερειάρχης, ο οποίος θα προέρχεται υποχρεωτικά από το συνδυασμό του περιφερειάρχη, θα έχει δηλωθεί ως τέτοιος στο</p>

	(Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Αθηνών-Πειραιώς) και την Ανατολική Μακεδονία και Θράκη (Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις Έβρου-Ροδόπης και Δράμας-Καβάλας-Ξάνθης).	ψηφοδέλτιο και θα έχει αυξημένες κατά τόπον αρμοδιότητες.
Περιφέρειες	Συνολικά 13. Υπεύθυνες για το συντονισμό των ΟΤΑ, τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεών τους και την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής σε περιφερειακό επίπεδο. Ο περιφερειάρχης διοριζόταν από την κυβέρνηση.	Παρέμειναν στα ίδια γεωγραφικά όρια, αλλά πλέον αποτελούν δευτεροβάθμιους ΟΤΑ με αιρετό περιφερειάρχη και συμβούλιο. Ανάλυση μέρους των αρμοδιοτήτων των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων.
Αποκεντρωμένες Διοικήσεις	Δεν υπήρχαν	Συνολικά 7. Ο επικεφαλής τους (γενικός γραμματέας) διορίζεται από την κυβέρνηση. Ανέλαβαν σε γενικές γραμμές τις αρμοδιότητες των παλαιών κρατικών περιφερειών.
Δημοτικές επιχειρήσεις	Περίπου 6.000 Νομικά Πρόσωπα και επιχειρήσεις των Δήμων.	Μειώνονται σε περίπου 1.500 μέσω συνενώσεων ή καταργήσεων.
Χρηματοδότηση	Κρατικός προϋπολογισμός, ευρωπαϊκά προγράμματα, δημοτικά τέλη, ίδιοι πόροι (π.χ. δημοτικές επιχειρήσεις,	Παραμένουν τα προηγούμενα. Προστίθεται μερίδιο από κρατικούς φόρους (ΦΠΑ, φορολογία εισοδήματος, φόρο

ΟΤΑ	εκμίσθωση παραλιών και λατομείων κ.ά.)	ακίνητης περιουσίας)
Αυτοδιοικητικές εκλογές	Κάθε 4 χρόνια, μήνα Οκτώβριο. Εάν ο πρώτος συνδυασμός δεν συγκέντρωνε 42%, η διαδικασία επαναλαμβάνεται την επόμενη Κυριακή μεταξύ των δύο πρωτευσάντων.	Κάθε 5 χρόνια, μήνα Ιούνιο, μαζί με τις Ευρωεκλογές (εξαιρούνται οι εκλογές του 2010). Απαιτείται απόλυτη πλειοψηφία για την ανακήρυξη συνδυασμού ως νικητή. Εάν δεν επιτευχθεί, η διαδικασία επαναλαμβάνεται την επόμενη Κυριακή μεταξύ των δύο πρωτευσάντων.

Πηγή: Πρόγραμμα «Καλλικράτης», διαθέσιμο στη δ/νση:

http://el.wikipedia.org/wiki/%CE%A0%CF%81%CF%8C%CE%B3%CF%81%CE%B1%CE%BC%CE%BC%CE%B1_%CE%9A%CE%B1%CE%BB%CE%BB%CE%B9%CE%BA%CF%81%CE%AC%CF%84%CE%B7%CF%82

2.3 Βασικές Νέες Ρυθμίσεις

2.3.1 Τα βασικά στοιχεία του προγράμματος « Καλλικράτη»

Η νέα Δομή και Λειτουργία των Δήμων διέπεται από τα εξής χαρακτηριστικά:

- Δραστική μείωση του αριθμού των Δήμων,
- θέσπιση νέων οργάνων όπως,
 - ✓ η Εκτελεστική Επιτροπή,
 - ✓ οι Αντιδήμαρχοι με τοπική αρμοδιότητα,
 - ✓ η Οικονομική Επιτροπή,
 - ✓ η Επιτροπή Ποιότητας Ζωής
 - ✓ ο Συμπαραστάτης του δημότη και της επιχείρησης,
- νέες διαδικασίες συγκρότησης και λειτουργίας των οργάνων των δήμων και των δημοτικών και τοπικών κοινοτήτων.

Οι ενισχυμένες αρμοδιότητες των νέων ΟΤΑ: Καθορίστηκαν οι νέες αρμοδιότητες που μεταβιβάστηκαν στους Δήμους και ο χρόνος άσκησης αυτών, ενώ παράλληλα αναδιοργανώθηκε η λειτουργική υποδομή μονάδων των Δήμων για την αποτελεσματικότερη λειτουργία των νέων αρμοδιοτήτων.

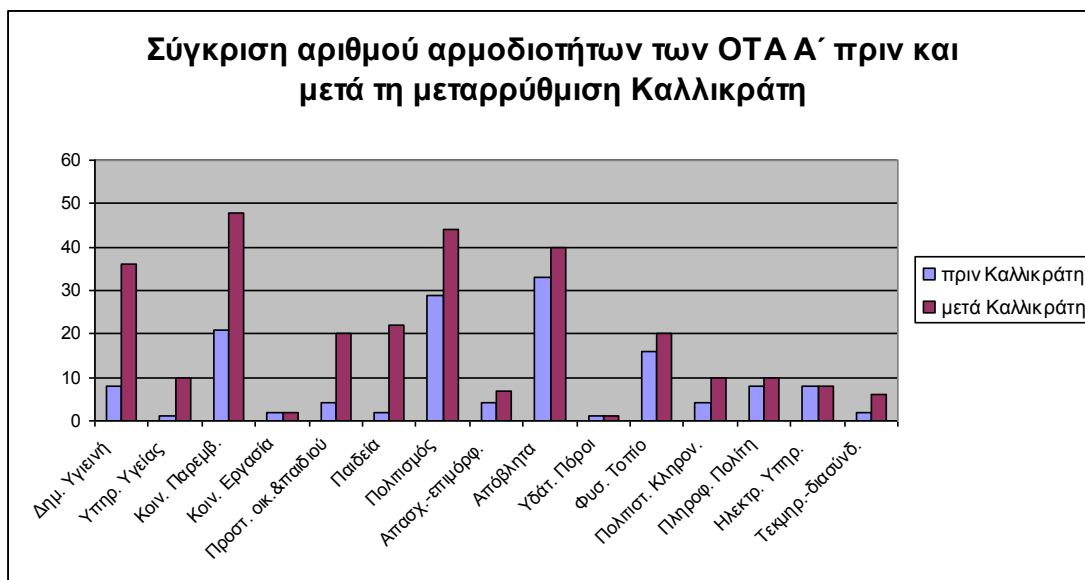
Συγχώνευση και περιορισμός των ΝΠΔΔ και Δημοτικών επιχειρήσεων και Περιφερειών: Προβλέπεται η υποχρεωτική συγχώνευση υφισταμένων Νομικών Προσώπων και Επιχειρήσεων και ορίζεται ο ανώτατος επιτρεπόμενος αριθμός αυτών ανά Δήμο.

Επίσης, αναγνωρίζει την Περιφέρεια ως Β΄ βαθμό αυτοδιοίκησης και ιδρύονται επτά (7) Αποκεντρωμένες Μονάδες Διοίκησης στις οποίες προϊστανται ισάριθμοι Γενικοί Γραμματείς. Επίσης, ρυθμίζει τις αρμοδιότητες των νησιωτικών δήμων, θέματα σχετικά με την εποπτεία που ασκείται από το κράτος στους Δήμους, τις περιφέρειες και τα ΝΠ που υπάγονται στην εποπτεία τους και ιδρύει σε κάθε έδρα Αποκεντρωμένης Διοίκησης, αυτοτελής υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ, στην οποία προϊσταται ο Ελεγκτής Νομιμότητας.

Επίσης, προβλέπει την ενίσχυση του δυναμικού των Δήμων μέσω υποχρεωτικών μετακινήσεων από Νομαρχίες - Περιφέρειες, την εισαγωγή νέων οικονομικών θεσμών (Ταμείο Αλληλεγγύης και Εξυγίανσης), την άσκηση επιπλέον ελέγχων στα Έσοδα, την ενίσχυση της διαφάνειας και της δημοσιονομικής αποκέντρωσης.

Πίνακας 2.2

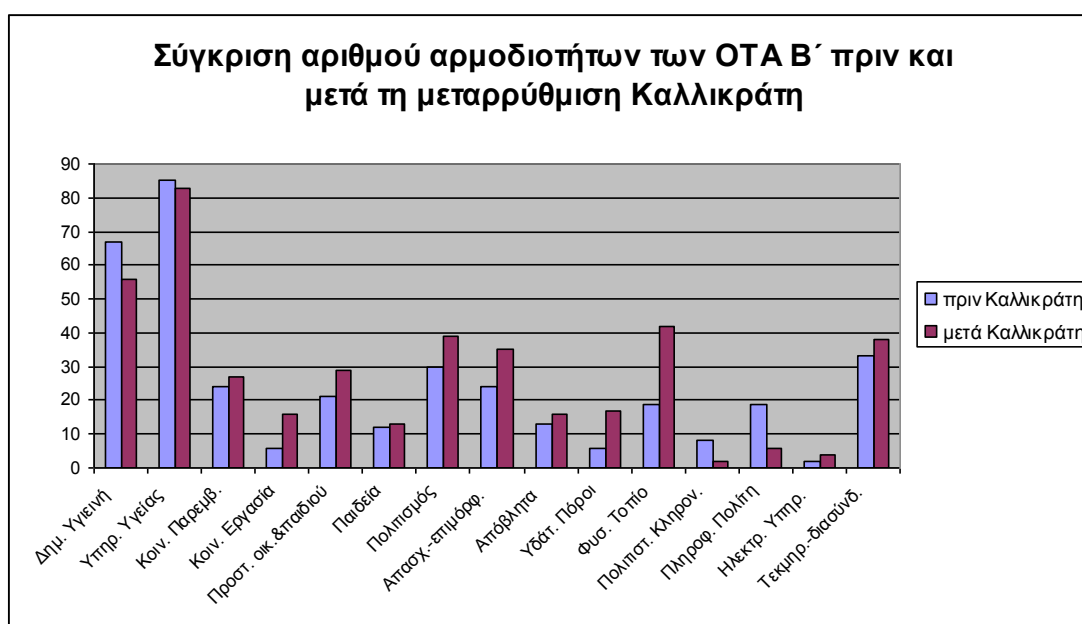
Αλλαγές στην κατανομή των αρμοδιοτήτων ανά διοικητικό επίπεδο και τομέα πριν και μετά τον «Καλλικράτη» (Δήμοι)



Πηγή: Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, διαθέσιμο στη δ/νση: <http://kdp.pspa.uoa.gr>

Πίνακας 2.3

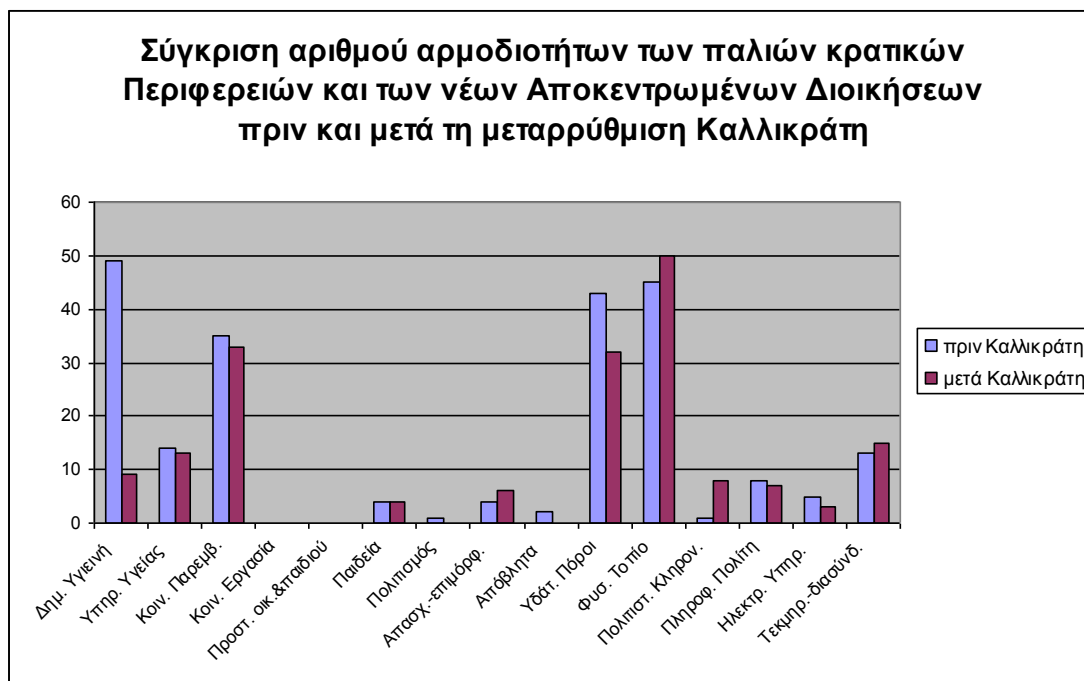
Αλλαγές στην κατανομή των αρμοδιοτήτων ανά διοικητικό επίπεδο και τομέα πριν και μετά τον «Καλλικράτη» (Περιφέρειες)



Πηγή: Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, διαθέσιμο στη δ/νση: <http://kdp.pspa.uoa.gr>

Πίνακας 2.4

Αλλαγές στην κατανομή αρμοδιοτήτων ανά διοικητικό επίπεδο και τομέα πριν και μετά τον «Καλλικράτη»(Αποκεντρωμένη Κρατική Διοίκηση)



Πηγή: Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, διαθέσιμο στη δ/νση: <http://kdp.pspa.uoa.gr>

2.4 Θεσμικές και Λειτουργικές αλλαγές «Καλλικράτη

2.4.1 Άσκηση αρμοδιοτήτων – διοικητική υποστήριξη

Αναφορικά με τις μεταβιβαζόμενες αρμοδιότητες στους ΟΤΑ, η άσκηση αυτών γίνεται από τον ΟΤΑ στον οποίο λειτουργούσε η υπηρεσία. Στο πλαίσιο αυτό, το προσωπικό τους μετατάχθηκε στον αντίστοιχο δήμο, όπου λειτουργούσε η καταργούμενη αποκεντρωμένη νομαρχιακή υπηρεσία, με ανάλογη εφαρμογή της διαδικασίας όπως ορίζεται στις παραγράφους 1 έως και 7 του άρθρου 257 του νόμου.

Ειδικότερα, σε περίπτωση έλλειψης υλικοτεχνικής υποδομής και προσωπικού σε κάποιους δήμους, η άσκηση των πρόσθετων αρμοδιοτήτων που απονεμήθηκαν σ' αυτούς, περιλαμβανομένων και των τεχνικών υπηρεσιών, οι σχετικές αρμοδιότητες, σε επίπεδο παροχής πλήρους διοικητικής υποστήριξης μέσω των αντίστοιχων υπηρεσιών του,

ασκούνται, υποχρεωτικώς, από τον δήμο της έδρας του νομού ή από τυχόν υφιστάμενο εγγύτερο δήμο εντός των ορίων του ίδιου νομού.

Ο σκοπός της ρύθμισης αυτής ήταν η διασφάλιση των αναγκαίων οργανωτικών και λειτουργικών υποδομών των διοικητικών μονάδων, ώστε να καταστεί εφικτή η άσκηση των πρόσθετων αρμοδιοτήτων που απονέμονται στους Δήμους, στο πλαίσιο και της χρονικής κλιμάκωσής τους (ικανός αριθμός από 1-1-2011 και σειρά τομεακών αρμοδιοτήτων από 1-1-2013). Το πρωταρχικό, πάντοτε, κριτήριο είναι η καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη.

Πιο συγκεκριμένα, βάσει εισήγησης του Υπουργείου Εσωτερικών¹⁴ τα παραπάνω εξειδικεύονται ακολούθως:

1. *«Οι αρμοδιότητες που μεταβιβάστηκαν στους δήμους κατά το άρθρο 94 του Ν. 3852/2010 και ασκούνται, σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 95 του ίδιου νόμου, από την 1η Ιανουαρίου 2011 από αυτούς, θα ασκούνται από τους δήμους της έδρας του νομού και για λογαριασμό των δήμων του ίδιου νομού που δε διαθέτουν επάρκεια υλικοτεχνικής υποδομής και προσωπικού σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 95. Οι δήμοι της έδρας του νομού είναι επίσης, σύμφωνα με την παρ. 3 του ίδιου άρθρου, αρμόδιοι για την έκδοση οικοδομικών αδειών για τους υπόλοιπους δήμους του ίδιου νομού, εκτός από τις δημοτικές ενότητες που ταυτίζονται με τα όρια καταργηθέντων από το ν. 3852/2010 δήμων, στους οποίους είχε απονεμηθεί η οικεία αρμοδιότητα με σχετικό προεδρικό διάταγμα που εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 61 του ν. 947/1979 (ΦΕΚ 69 Α). Ως προς αυτές τις δημοτικές ενότητες η εν λόγω οικεία αρμοδιότητα ασκείται από τον οικείο δήμο».*
2. *«Οι αρμοδιότητες της προηγούμενης παραγράφου που ασκούνταν από αποκεντρωμένες υπηρεσίες των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, θα ασκούνται από τις υπηρεσίες του αντίστοιχου νέου δήμου που συγκροτήθηκε από το ν. 3852/2010 και περιλαμβάνει την έδρα αυτών των υπηρεσιών, εντός της εδαφικής περιφέρειας που αυτές είχαν και στις δημοτικές ενότητες που περιλαμβάνονται σε αυτήν».*

¹⁴ Υπουργείο Εσωτερικών, «Εισήγηση αρμοδιοτήτων», διαθέσιμο στη δ/ση: (www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e.../armodiotites.doc, (πρόσβαση 09/05/2014).

Είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι η άσκηση των αρμοδιοτήτων των προηγούμενων παραγράφων, από το Δήμο της έδρας του νομού, σε επίπεδο πλήρους διοικητικής υποστήριξης των λοιπών Δήμων δεν μπορούσε να υπερβεί τη διετία, ήτοι μέχρι 31.12.2012, από την εγκατάσταση των νέων αιρετών οργάνων. Εντός του συγκεκριμένου διαστήματος, οι Δήμοι του νομού ήταν υποχρεωμένοι να οργανώσουν αντίστοιχες υπηρεσίες.

2.4.2 Δημοτικές Αρχές

Ο Δήμος διοικείται από το Δημοτικό Συμβούλιο, τον Δήμαρχο, την Εκτελεστική Επιτροπή, την Οικονομική Επιτροπή, την Επιτροπή Ποιότητας Ζωής, την Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης, τον Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης, το Συμβούλιο Ένταξης μεταναστών.

2.4.3 Όργανα Διοίκησης - Νέοι Θεσμοί

Σε όλους τους Δήμους που έχουν περισσότερους από ένα Αντιδήμαρχο συνιστάται **Εκτελεστική Επιτροπή**¹⁵ στην οποία μετέχουν ο Δήμαρχος και οι Αντιδήμαρχοι, η οποία είναι συλλογικό όργανο με αρμοδιότητες συντονιστικές και εκτελεστικές. Συντονίζει την υλοποίηση του προγράμματος της Δημοτικής Αρχής και παρακολουθεί την εφαρμογή του επιχειρησιακού σχεδίου του Δήμου.

Η εκτελεστική Επιτροπή λειτουργεί στον αντίποδα της Δήμαρχο-κεντρικής λογικής του ισχύοντος συστήματος διακυβέρνησης του Δήμου και το κύριο έργο της είναι η παρακολούθηση και η υλοποίηση των αποφάσεων του Δημοτικού Συμβουλίου.

¹⁵ Υπουργείο Εσωτερικών, «Εισήγηση - Σύστημα Διακυβέρνησης – Συγκρότηση των Οργάνων-Εκτελεστική Επιτροπή», διαθέσιμο στη δ/νση:

http://www.ypes.gr/el/Regions/programma/Dihmerida_epimorf_nevn_autod_arxvn/, (πρόσβαση 25/03/2014).

Παράλληλα, το όργανο παρακολούθησης και ελέγχου της οικονομικής λειτουργίας του Δήμου είναι η **Οικονομική Επιτροπή**¹⁶ και η οποία έχει τις αρμοδιότητες της παλιάς Δημαρχιακής Επιτροπής, με επιπλέον τις λειτουργίες οικονομικού ελέγχου και της τακτικής παρακολούθησης του προϋπολογισμού (τριμηνιαία έκθεση προς το Δημοτικό Συμβούλιο), την εισήγηση στο Δημοτικό Συμβούλιο ετησίου σχεδίου διαχείρισης και αξιοποίησης της περιουσίας του Δήμου, την παρακολούθηση της υλοποίησης του και την ενημέρωση του Δημοτικού Συμβουλίου, την λήψη αποφάσεων για θέματα ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και διαφάνειας, και την παρακολούθηση της υλοποίησης των κανονιστικών αποφάσεων του Δημοτικού Συμβουλίου.

Σε Δήμους άνω των 10.000 κατοίκων, το νέο συλλογικό όργανο για θέματα ποιότητας ζωής, πολεοδομίας και περιβάλλοντος, με εισηγητικές και αποφασιστικές αρμοδιότητες, είναι η **Επιτροπή Ποιότητας Ζωής**¹⁷. Οι Εισηγητικές αρμοδιότητες αφορούν θέματα περιβάλλοντος, πολεοδομίας και χωροταξίας, ενώ οι αποφασιστικές αρμοδιότητες αφορούν στην χορήγηση άδειας υγειονομικού ενδιαφέροντος.

Γνωμοδοτικό Όργανο προς το Δημοτικό Συμβούλιο ή τον Δήμαρχο, σε Δήμους με πάνω από δέκα χιλιάδες (10.000) κατοίκους και προαιρετικός για μικρότερους, αποτελεί η **Δημοτική επιτροπή διαβούλευσης**¹⁸ με την οποία, θεσμοθετείται η συγκροτημένη ανοικτή συμμετοχή των εκπροσώπων της τοπικής κοινωνίας αλλά και των δημοτών μεμονωμένα, οι οποίοι αποτελούν την δημοτική επιτροπή διαβούλευσης και στην οποία προεδρεύει ο Δήμαρχος ή ο οριζόμενος Αντιδήμαρχος.

¹⁶ Υπουργείο Εσωτερικών, «Εισήγηση - Σύστημα Διακυβέρνησης – Συγκρότηση των Οργάνων-Οικονομική Επιτροπή», διαθέσιμο στη δ/νση: http://www.ypes.gr/el/Regions/programma/Dihmerida_epimorf_nevn_autod_arxvn/, (πρόσβαση 25/03/2014).

¹⁷ Υπουργείο Εσωτερικών, «Εισήγηση - Σύστημα Διακυβέρνησης – Συγκρότηση των Οργάνων-Επιτροπή Ποιότητας Ζωής», διαθέσιμο στη δ/νση: http://www.ypes.gr/el/Regions/programma/Dihmerida_epimorf_nevn_autod_arxvn/, (πρόσβαση 25/03/2014).

¹⁸ Υπουργείο Εσωτερικών, «Εισήγηση - Σύστημα Διακυβέρνησης - Συγκρότηση των Οργάνων-Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης», διαθέσιμο στη δ/νση: http://www.ypes.gr/el/Regions/programma/Dihmerida_epimorf_nevn_autod_arxvn/, (πρόσβαση 25/03/2014).

Ο **συμπαραστάτης του δημότη**¹⁹, είναι όργανο με θητεία και επιλέγεται από το Δημοτικό Συμβούλιο, με την αυξημένη πλειοψηφία των 2/3 των μελών του. Είναι θεσμός διαμεσολάβησης μεταξύ διοικούμενων και δημοτικών αρχών και υπηρεσιών, έχοντας στόχο την έγκαιρη αντιμετώπιση και επίλυση των προβλημάτων που προκύπτουν από την κακοδιοίκηση των υπηρεσιών, των Νομικών Προσώπων και Επιχειρήσεων του Δήμου.

Το **συμβούλιο ένταξης των μεταναστών**²⁰, αποτελεί συμβουλευτικό όργανο του Δήμου και έχει σαν έργο την καταγραφή και διερεύνηση των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες που κατοικούν στην περιφέρεια του Δήμου, υποβάλλοντας εισηγήσεις προς το Δ.Σ για την ανάπτυξη τοπικών δράσεων ομαλής ένταξης των μεταναστών στην τοπική κοινωνία.

Συγκροτείται και λειτουργεί με απόφαση του ΔΣ και αποτελείται από επτά έως έντεκα μέλη. Ως μέλη του ορίζονται δημοτικοί σύμβουλοι, εκπρόσωποι φορέων μεταναστών, αν η έδρα του φορέα ή παραρτήματος αυτής βρίσκεται στην περιφέρεια του Δήμου ή εκπρόσωποι των μεταναστών που κατοικούν στην περιφέρεια του Δήμου και εκπρόσωποι κοινωνικών φορέων που αναπτύσσουν δράση σχετική με τα προβλήματα των μεταναστών στην περιφέρεια του Δήμου.

Το έργο του συμβουλίου των μεταναστών υλοποιείται μέσα από την οργάνωση συμβουλευτικών υπηρεσιών από τις υπηρεσίες του Δήμου.

¹⁹ Υπουργείο Εσωτερικών, «Εισήγηση - Σύστημα Διακυβέρνησης - Συγκρότηση των Οργάνων-Συμπαραστάτης του Δημότη», διαθέσιμο στη δ/νση:

http://www.ypes.gr/el/Regions/programma/Dihmerida_epimorf_nevn_autod_arxvn/, (πρόσβαση 25/03/2014).

²⁰ Υπουργείο Εσωτερικών, «Εισήγηση - Σύστημα Διακυβέρνησης - Συγκρότηση των Οργάνων-Συμβούλιο ένταξης των μεταναστών», διαθέσιμο στη δ/νση:

http://www.ypes.gr/el/Regions/programma/Dihmerida_epimorf_nevn_autod_arxvn/, (πρόσβαση 25/03/2014).

2.4.4 Νέες αρμοδιότητες των ΟΤΑ

Οι νέες αρμοδιότητες των Δήμων αφορούν²¹:

- Εντοπισμένες πολεοδομικές εφαρμογές και έκδοση οικοδομικών αδειών.
- Το σύνολο των αρμοδιοτήτων που αφορούν τον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας.
- Ευρύ φάσμα αρμοδιοτήτων στους τομείς:
 - ◆ έκδοσης σειράς επαγγελματικών αδειών,
 - ◆ γεωργίας, κτηνοτροφίας, αλιείας,
 - ◆ πολεοδομίας,
 - ◆ εκτέλεσης έργων, διασφάλισης συγκοινωνιακών υποδομών,
 - ◆ προστασίας της δημόσιας υγείας, περιλαμβανομένης της μεταφοράς αρμοδιοτήτων από τις ΔΥΠΕ (Διευθύνσεις Υγειονομικών Περιφερειών),
 - ◆ παιδείας (δια βίου μάθηση, υποστήριξη σχολικών υποδομών), αθλητισμού, πολιτισμού,
 - ◆ οργάνωσης και λειτουργίας λαϊκών αγορών.
- Στους νησιωτικούς Δήμους μεταφέρθηκαν πρόσθετες αρμοδιότητες με στόχο ο νησιώτης να εξυπηρετείται πληρέστερα στον τόπο διαμονής του.
- Ειδικές προβλέψεις επιδιώκουν τη θεμελίωση της Ηλεκτρονικής Δημοτικής Διακυβέρνησης και της σταδιακής αλλαγής της παροχής υπηρεσιών στην κατεύθυνση της καλύτερης εξυπηρέτησης του πολίτη και της αποκέντρωσης των υπηρεσιών του Δήμου.
- Τέλος, ενισχύθηκε η διαφάνεια μέσω της θέσπισης της Υποχρεωτικής Ανάρτησης στο Διαδίκτυο όλων των Πράξεων και Αποφάσεων των Οργάνων των ΟΤΑ, συμπεριλαμβανομένων των αποφάσεων για τη λειτουργία των συλλογικών οργάνων καθώς και των προκηρύξεων, διαγωνισμών, προμηθειών, προσλήψεων, συμβάσεων και αναθέσεων, στο διαδίκτυο, σύμφωνα με τη σχετική νομοθετική πρωτοβουλία.

²¹Νόμος 3852/2010, Άρθρα 95-96, διαθέσιμο στη δ/νση: <http://www.eetaa.gr/hmerides2010/yliko/tabook1.pdf/>, (πρόσβαση 26/03/2014).

2.4.5 Εξορθολογισμός του αριθμού και του τρόπου λειτουργίας των ΝΠΔΔ & των Επιχειρήσεων των Δήμων

Ο «Καλλικράτης» προβλέπει τη συγχώνευσή και προσδιορίζει τον αριθμό των Ν.Π.Δ.Δ. που μπορεί να έχει ένας Δήμος, αναφορικά με τους τομείς των αρμοδιοτήτων του²².

Πιο συγκεκριμένα, προβλέπει ότι, κάθε Δήμος μπορεί να έχει έως δύο Ν.Π.Δ.Δ. Ένα (1) για τους τομείς κοινωνικής προστασίας, αλληλεγγύης και παιδείας και ένα (1) για τους τομείς αθλητισμού, πολιτισμού και περιβάλλοντος. Εφόσον ο Δήμος, έχει ήδη κοινωφελή επιχείρηση, τότε μπορεί να έχει μόνο ένα (1) Ν.Π.Δ.Δ. Επίσης, μπορεί να έχει ένα (1) Ν.Π.Δ.Δ. για τη Διαχείριση Ζώνης Λιμένα.

Είναι υποχρεωτική η συγχώνευση των ΝΠΔΔ που περιέρχονται στο νέο Δήμο. Εξαιρούνται οι Σχολικές Επιτροπές (οι οποίες μπορεί να αποτελέσουν δύο (2) Νομικά Πρόσωπα, ένα για κάθε βαθμίδα εκπαίδευσης) και τα ιδρύματα.

Αντίστοιχα, ορίζεται ο αριθμός και οι μορφές των επιχειρήσεων που μπορούν να έχουν οι Δήμοι. Σύμφωνα με τον «Καλλικράτη», κάθε Δήμος μπορεί να έχει μία Κοινωφελή επιχείρηση, μία Δημοτική επιχείρηση ύδρευσης αποχέτευσης (Δ.Ε.Υ.Α.), μία Επιχείρηση με ειδικό σκοπό τη λειτουργία ραδιοφωνικού ή τηλεοπτικού σταθμού, εφόσον λειτουργούσαν αντίστοιχες στους συνεννοούμενους δήμους και μία Δημοτική Ανώνυμη Εταιρία του άρθρου 266 του Κ.Δ.Κ., εφόσον είχαν συσταθεί τέτοιες εταιρίες στους συνεννοούμενους δήμους. Επίσης, οι δήμοι μπορούν να συνιστούν ή να συμμετέχουν σε Ανώνυμες Εταιρείες, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 265 του Κ.Δ.Κ. Τέλος, οι υφιστάμενες Αστικές Εταιρίες Μη Κερδοσκοπικού Χαρακτήρα συνεχίζουν να λειτουργούν.

²² Νόμος 3852/2010, Άρθρα 103-112, διαθέσιμο στη

δ/ση: <http://www.eetaa.gr/hmerides2010/yliko/tabook1.pdf>, (πρόσβαση 26/03/2014).

2.4.6 Οικονομική διαχείριση

Ένας νέος θεσμός του Προγράμματος «Καλλικράτης» είναι η δημιουργία τοπικού προγράμματος σταθερότητας και ανάπτυξης (ΠΣΑ), το οποίο περιλαμβάνει²³:

Το Πρόγραμμα Εξυγίανσης ΟΤΑ με οικονομική δυσπραγία, που αφορά σε υπερχρεωμένους Δήμους και Δημοτικές Ενότητες. Προβλέπεται η υποχρεωτική ή / και εθελούσια (κατόπιν αίτησης) υπαγωγή στο Πρόγραμμα, Δήμων που ξεπερνούν το οριζόμενο ποσοστό αναλογίας Τοκοχρεολυσίων / Τακτικών Εσόδων και Συνολικού Χρέους / Συνολικών Εσόδων.

Τη δημιουργία **Λογαριασμού Εξυγίανσης και Αλληλεγγύης** της Αυτοδιοίκησης, η υπαγωγή στον οποίο επιδιώκει την επίτευξη των κριτηρίων αναλογίας Τοκοχρεολυσίων / Τακτικών Εσόδων και Συνολικού Χρέους / Συνολικών Εσόδων και συνεπάγεται Έλεγχο από την Εποπτική Επιτροπή, περιορισμό προσλήψεων, χρηματοδότηση του Προγράμματος Εξυγίανσης από ίδια έσοδα και ΣΑΤΑ και κυρίως προγραμματισμό δράσεων που δε ξεπερνά τη δημοτική περίοδο.

Ο Λογαριασμός Εξυγίανσης και Αλληλεγγύης, χρηματοδοτείται από τους ΚΑΠ, χρηματοδοτεί τμήμα του Προγράμματος Εξυγίανσης και οι λειτουργικές του λεπτομέρειες καθορίζονται ύστερα από γνώμη της Κεντρικής Ένωσης Δήμων & Κοινοτήτων Ελλάδας ή της Ένωσης Περιφερειών Ελλάδας.

Τη θέσπιση κανόνων για την **Πιστοληπτική Πολιτική των ΟΤΑ** με πιο βασικό κανόνα πλέον ότι, ο τοπικός δανεισμός αφορά αποκλειστικά για επενδύσεις και χρηματοδότηση χρέους. Επίσης, ο δανεισμός του Δήμου δεν μπορεί να ξεπερνά συγκεκριμένο ποσοστό (που ορίζεται στο 20%) Τοκοχρεολυσίων – Τακτικών Εσόδων και αντίστοιχα Συνολικού Χρέους – Συνολικών Εσόδων.

Την **αποτελεσματική και σύγχρονη οικονομική διαχείριση** με αναβάθμιση του ρόλου του Προϋπολογισμού και την δημιουργία εργαλείων για την λήψη αποφάσεων, όπως βάσεις δεδομένων με στατιστικά στοιχεία, λειτουργία διπλογραφικού συστήματος με αναλυτική

²³ Νόμος 3852/2014, Άρθρα 259-266, διαθέσιμο στη δ/ση:

<http://www.eetaa.gr/hmerides2010/vliiko/tabook1.pdf/>, (πρόσβαση 27/03/2014).

λογιστική, σύσταση Ταμειακής Υπηρεσίας σε όλους Δήμους και ολοκληρωμένο οικονομικό σχεδιασμό (επιχειρησιακό σχέδιο, προϋπολογισμός, τεχνικό πρόγραμμα).

2.4.7 Δημοσιονομική Αποκέντρωση

Οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι Δήμων²⁴ προέρχονται από:

- Το 20% του Φόρου Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων.
- Το 12% του Φόρου Προστιθέμενης Αξίας (Φ.Π.Α.).
- Το 50% του Φόρου Ακίνητης Περιουσίας (Φ.Α.Π.).

Τα 2/3 του Φόρου Εισοδήματος και το σύνολο του Φ.Π.Α. καθώς και του Φόρου Ακίνητης Περιουσίας, εγγράφονται στον Τακτικό Προϋπολογισμό του Κράτους ως Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι Δήμων για κάλυψη Λειτουργικών και λοιπών γενικών δαπανών.

Το υπόλοιπο 1/3 του Φόρου Εισοδήματος εγγράφεται στο Προϋπολογισμό Δημοσίων Επενδύσεων και κατατίθεται στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων σε λογαριασμό με τίτλο «Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι Δήμων για κάλυψη επενδυτικών δαπανών».

Το σύνολο των πόρων διανέμεται στους ΟΤΑ με βάση διάφορα κριτήρια (δημογραφικά, δημοσιονομικά, κ.α.) με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών.

Προβλέπεται επίσης, ότι η αντικειμενική αξία των ακινήτων καθορίζεται με τη συμμετοχή των οικείων Δήμων και διενεργείται διασταύρωση οικονομικών στοιχείων Κράτους και Δήμων.

Σε περίπτωση που οι ανωτέρω πόροι δεν επαρκούν για την κάλυψη των νέων αρμοδιοτήτων, τότε προβλέπεται η ποσοστιαία αύξηση των παραπάνω μεγεθών. Πιο συγκεκριμένα μετά από την αξιολόγηση της πορείας των εσόδων στην περιοχή και μετά από Υπουργική Απόφαση, δύναται να χορηγείται επιπλέον ποσό από:

²⁴ Υπουργείο Εσωτερικών, «Εισήγηση - Οικονομικά της Αυτοδιοίκησης», διαθέσιμο στη δ/ση:

http://www.ypes.gr/el/Regions/programma/Dihmerida_epimorf_nevn_autod_arxvnl/, (πρόσβαση 30/03/2014).

- την αύξηση του Φ.Π.Α. προκειμένου να κατευθύνεται σε υπηρεσίες κοινωνικής πρόνοιας,
- το 20% του Φόρου Ακίνητης Περιουσίας, ως τοπικό φορολογικό έσοδο, χρηματοδοτεί πολεοδομικές παρεμβάσεις.

2.4.8 Δημιουργία ολοκληρωμένου Συστήματος Εποπτείας, Ελέγχου και Διαφάνειας στην λειτουργία των Δήμων

Το σύστημα της εποπτείας και του ελέγχου αφορά τόσο τις δαπάνες όσο και τα έσοδα των Δήμων²⁵.

Εισάγονται τρεις μηχανισμοί ελέγχου:

- Ελεγκτικό Συνέδριο σε όλους τους δήμους και τις περιφέρειες, που ασκεί Προληπτικό, Κατασταλτικό, Προσυμβατικό έλεγχο, καθώς και Έλεγχο είσπραξης εσόδων.
- Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ, που συστήνεται στις έδρες των επτά αποκεντρωμένων διοικήσεων, είναι αρμόδια για τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ και τον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών, οργανώνεται σε επίπεδο λειτουργικής αυτοτέλειας ανεξαρτημένη από κάθε δυνατότητα κρατικής παρέμβασης και διαρθρώνεται σε διεύθυνση Γενικών, Οικονομικών & Τεχνικών Υποθέσεων.
- Καθολική υποχρέωση ανάρτησης στο διαδίκτυο (Πρόγραμμα Διαύγεια) όλων των αποφάσεων των ΟΤΑ .

2.5 Οι ρυθμίσεις για τις περιφέρειες

Αναφορικά με τις νέες Δευτεροβάθμιες Αυτοδιοικήσεις, αυτές προέρχονται από τη συνένωση των υφισταμένων Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, οι οποίες καταργούνται. Η εδαφική περιοχή των νέων οργανισμών περιλαμβάνει το άθροισμα της εδαφικής περιοχής των καταργούμενων Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων. Οι οργανισμοί της δευτεροβάθμιας

²⁵Νόμος 3852/2010, Άρθρα 225-238,276-277, διαθέσιμο στη δ/ση:

<http://www.eetaa.gr/hmerides2010/yliko/tabook1.pdf/>, (πρόσβαση 30/03/2014).

αυτοδιοίκησης, εξελίσσονται σε περιφερειακές αυτοδιοικήσεις σε αριθμό ανάλογο των σημερινών 13 διοικητικών Περιφερειών. Ειδικά στην Αττική και στη Θεσσαλονίκη τα θέματα μητροπολιτικού χαρακτήρα αντιμετωπίζονται με ειδικές ρυθμίσεις.

Στην περιφερειακή αυτοδιοίκηση μεταφέρθηκαν εκείνες οι αρμοδιότητες της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης που ασκούνται αποτελεσματικότερα σε περιφερειακό επίπεδο²⁶.

Τέλος, θα πρέπει να επισημανθεί ότι όπως και στον πρώτο βαθμό αυτοδιοίκησης μια σημαντική μεταβολή σε σχέση με την εκλογή των αρχών των Περιφερειών είναι η επιμήκυνση της θητείας τους κατά ένα (1) έτος. Η διάρκεια της περιφερειακής περιόδου ορίζεται εφεξής σε πέντε (5) έτη.

2.5.1 Το ισχύον σύστημα περιφερειακής διακυβέρνησης

Το σύστημα περιφερειακής διακυβέρνησης στηρίζεται στις βασικές θεσμικές επιλογές που έχουν αναλυθεί στις προηγούμενη ενότητα για τους δήμους. Επικεφαλής του νέου θεσμού είναι ο Περιφερειάρχης και συλλογικό αποφασιστικό όργανο είναι το Περιφερειακό Συμβούλιο. Για πρώτη φορά, τόσο στην Περιφέρεια όσο και στους Δήμους συγκροτείται συλλογικό εκτελεστικό όργανο, η Εκτελεστική Επιτροπή που αποτελείται στην Περιφέρεια από τον Περιφερειάρχη και τους Αντιπεριφερειάρχες²⁷.

- Κορυφαίο συλλογικό όργανο της Περιφέρειας είναι το **Περιφερειακό Συμβούλιο** το οποίο είναι το βασικό όργανο με το τεκμήριο αρμοδιότητας εντός της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης, με σημαντικό επιτελικό και ελεγκτικό ρόλο, το οποίο αποτελείται από τον Περιφερειάρχη, τους Αντιπεριφερειάρχες και την Εκτελεστική Επιτροπή.

²⁶ Νομός 3852/2010, διαθέσιμο στη δ/ση,

http://www.ypes.gr/el/Regions/programma/nomoi_kai_alla_egrafa/ekthesi_synepain_rythmiseon, (πρόσβαση 30/3/2014).

²⁷ Υπουργείο Εσωτερικών, «Εισήγηση - Σύστημα Διακυβέρνησης – Συγκρότηση των Οργάνων», διαθέσιμο στη δ/ση: http://www.ypes.gr/el/Regions/programma/Dihmerida_epimorf_nevn_autod_arxvni/, (πρόσβαση 25/03/2014).

- Η συγκρότηση της **Εκτελεστικής Επιτροπής** της Περιφέρειας έχει τον νεωτερισμό της άμεσης εκλογής του μεγαλύτερου μέρους των μελών της διαμέσου της εκλογής των «τοπικών» Αντιπεριφερειάρχων, εκείνων δηλαδή που θα έχουν και τοπική αρμοδιότητα εκπροσωπώντας τις αντίστοιχες περιφερειακές ενότητες (πρώην Νομούς). Με την υποχρεωτική συμμετοχή ενός εκπροσώπου από κάθε περιφερειακή ενότητα ως Αντιπεριφερειάρχη στην Εκτελεστική Επιτροπή διασφαλίζεται η ισοβαρής συμμετοχή όλων των περιοχών της Περιφέρειας. Οι «τοπικοί» Αντιπεριφερειάρχες δεν είναι μέλη του Περιφερειακού Συμβουλίου.
- Παράλληλα θεσμοθετήθηκαν νέα όργανα όπως η **Περιφερειακή επιτροπή Διαβούλευσης** στην οποία συμμετέχουν, εκτός από τον Περιφερειάρχη και τους Αντιπεριφερειάρχες καθώς και τους επικεφαλής των περιφερειακών παρατάξεων, οι Δήμαρχοι των Δήμων της Περιφέρειας, εκπρόσωποι της κοινωνίας των πολιτών, μη κυβερνητικών οργανώσεων, οργανώσεων εργοδοτών, εργαζομένων και επαγγελματικών συλλόγων κ.ο.κ. Στο πλαίσιο της Περιφερειακής επιτροπής Διαβούλευσης επιτυγχάνεται η αναγκαία θεσμική επικοινωνία για ζητήματα συντονισμού και προγραμματισμού μεταξύ Δήμων και Περιφέρειας. Επιπλέον εκπονείται ο Οδικός Χάρτης Λήψης Απόφασης, ο οποίος περιλαμβάνει όλα τα στάδια και το περιεχόμενο των σχετικών διαδικασιών (διαβούλευση, ανάρτηση στο διαδίκτυο). Συγκαλείται τακτικά σε μία συνεδρίαση ανά τρίμηνο και διαμορφώνει προτάσεις προς το Περιφερειακό Συμβούλιο για τις πολιτικές που ασκεί η Περιφέρεια.
- Ο **Περιφερειακός Συμπαραστάτης του δημότη και της επιχείρησης**, συντάσσει ειδική ετήσια έκθεση, η οποία παρουσιάζεται σε ειδική δημόσια συνεδρίαση του Περιφερειακού Συμβουλίου και αναρτάται στο διαδίκτυο. Ο ίδιος ο Περιφερειακός Συνήγορος υπάγεται, πάντως, όπως και κάθε δημόσια αρχή, στην ελεγκτική αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη.
- Τέλος, ως αυτοτελές διαχειριστικό όργανο της Περιφέρειας είναι η **Οικονομική Επιτροπή** η οποία εκλέγεται από το Συμβούλιο και έχει την αρμοδιότητα να εισηγείται τον προϋπολογισμό και να προεγκρίνει τον απολογισμό της Περιφέρειας, να ψηφίζει τις διαθέσιμες πιστώσεις και γενικώς να παρακολουθεί την οικονομική λειτουργία της Περιφέρειας. Στην Οικονομική Επιτροπή μετέχουν και εκπρόσωποι της μειοψηφίας του Περιφερειακού Συμβουλίου.

2.5.2 Οι αρμοδιότητες των Περιφερειών

Βασική αρμοδιότητα της περιφέρειας αποτελεί η διαμόρφωση πολιτικών για την οικονομική-κοινωνική-πολιτιστική ανάπτυξή τους και η λήψη των αποφάσεων.

Οι περιφέρειες ασκούν διοίκηση στην εδαφική περιοχή τους, διεκπεραιώνοντας είτε τοπικής φύσεως υποθέσεις είτε κρατικής φύσεως υποθέσεις που τους ανατίθενται. Το κράτος σχεδιάζει και ασκεί δημόσιες πολιτικές, οι οποίες εφαρμόζονται κυρίως σε τοπικό επίπεδο. Γι' αυτό πρέπει να διευκρινίζεται ποιες πτυχές μιας δημόσιας πολιτικής διεξάγονται σε επίπεδο περιφέρειας και να αναλαμβάνονται από την Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση, εφόσον δεν απαιτείται να διεξάγονται αποκλειστικά από φορέα της κεντρικής Διοίκησης.

Συγκεκριμένα στις ΠΑ μεταφέρθηκαν αρμοδιότητες στους εξής τομείς:

- Προγραμματισμού και Ανάπτυξης, ιδίως η διαχείριση των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων, η εκπόνηση του αναπτυξιακού σχεδιασμού της Περιφέρειας και η υλοποίηση των σχετικών με αυτά δράσεων,
- Υποδομών – Μεταφορών – Επικοινωνιών, ιδίως έργα τα οποία έχουν αμιγώς περιφερειακή διάσταση, εκπόνηση μελετών της οδικής κυκλοφορίας υπεραστικού οδικού δικτύου, διαχείριση έργων περιφερειακού επιπέδου, ακτοπολιτικές συγκοινωνίες, λιμάνια περιφερειακής σημασίας,
- Περιβάλλοντος και κλιματικής αλλαγής (διαχείριση στερεών αποβλήτων, εποπτεία των φορέων διαχείρισης προστατευόμενων περιοχών περιφερειακής σημασίας),
- Φυσικών πόρων – ενέργειας – βιομηχανίας,
- Εμπορίου, τουρισμού και απασχόλησης,
- Εκπαίδευσης, πολιτισμού και αθλητισμού (δια βίου εκπαίδευση, θέματα κατάρτισης και επιμόρφωσης),
- Γεωργίας - κτηνοτροφίας και αλιείας,
- Πολιτικής Προστασίας.

2.6 Οι νέες επτά (7) αποκεντρωμένες διοικήσεις

Συγκεκριμένα, με βάση τις νομοθετικές πρωτοβουλίες της κυβέρνησης, συνιστώνται ως ενιαίες αποκεντρωμένες μονάδες διοίκησης του κράτους οι εξής²⁸:

1. Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αττικής, η οποία εκτείνεται στα όρια της περιφέρειας Αττικής με έδρα την Αθήνα.
2. Αποκεντρωμένη Διοίκηση Θεσσαλίας - Στερεάς Ελλάδας, η οποία εκτείνεται στα όρια των περιφερειών Θεσσαλίας και Στερεάς Ελλάδας με έδρα τη Λάρισα.
3. Αποκεντρωμένη Διοίκηση Ηπείρου - Δυτικής Μακεδονίας, η οποία εκτείνεται στα όρια των περιφερειών Ηπείρου και Δυτικής Μακεδονίας με έδρα τα Ιωάννινα.
4. Αποκεντρωμένη Διοίκηση Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίου, η οποία εκτείνεται στα όρια των περιφερειών Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίου με έδρα την Πάτρα.
5. Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αιγαίου, η οποία εκτείνεται στα όρια των περιφερειών Βορείου Αιγαίου και Νοτίου Αιγαίου με έδρα τον Πειραιά.
6. Αποκεντρωμένη Διοίκηση Κρήτης, η οποία εκτείνεται στα όρια της περιφέρειας Κρήτης με έδρα το Ηράκλειο.
7. Αποκεντρωμένη Διοίκηση Μακεδονίας – Θράκης, η οποία εκτείνεται στα όρια της περιφέρειας Ανατολικής Μακεδονίας – Θράκης και Κεντρικής Μακεδονίας με έδρα τη Θεσσαλονίκη.

Σε κάθε Αποκεντρωμένη Διοίκηση προΐσταται Γενικός Γραμματέας, ασκούνται όλες τις αρμοδιότητες της κρατικής περιφέρειας που δε μεταφέρονται στην αυτοδιοίκηση και συνιστούν το σημείο συνάντησης και συνεργασίας της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης, της περιφερειακής αυτοδιοίκησης και της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης. Οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις συγκροτούνται ως ενιαίες μονάδες για τις αποκεντρωμένες υπηρεσίες του κράτους και ασκούν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα στις κρατικές υποθέσεις της περιφέρειάς τους, σύμφωνα με το άρθρο 101 του Συντάγματος²⁹.

²⁸Υπουργείο Εσωτερικών, «Σύσταση Αποκεντρωμένης Διοίκησης», διαθέσιμο στη δ/ση: http://www.ypes.gr/el/Regions/programma/apokentrvmenes_dioikhseis/, (πρόσβαση 29/7/2014).

²⁹ Νόμος 3852/2010, «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης», Μέρος Α΄.

Οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις ασκούν τις αρμοδιότητες των κρατικών Περιφερειών, περιλαμβανομένων και εκείνων των αντίστοιχων συλλογικών οργάνων τους, όπως αυτές καθορίζονταν στον ιδρυτικό τους νόμο 2503/1997 (ΦΕΚ 107 Α΄), καθώς και στους μεταγενέστερους ειδικούς νόμους και στις σχετικές κανονιστικές διατάξεις, όπως ισχύουν, με εξαίρεση τις αρμοδιότητες που περιέρχονται με το Άρθρο 186 του παρόντος νόμου, στις περιφέρειες.

2.7 Πρόγραμμα «ΕΛΛ.Α.Δ.Α.»

Το Εθνικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Αυτοδιοίκησης του επιχειρησιακού προγράμματος «ΕΛΛ.Α.Δ.Α.», που θεσμοθετήθηκε με το άρθρο 281, παρ.5 του ν. 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης», αποτελεί μια ολοκληρωμένη παρέμβαση στο χώρο της αυτοδιοίκησης. Μέσω αυτής, δημιουργούνται οι προϋποθέσεις σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο για ταχεία οικονομική ανάκαμψη και άμβλυση των κοινωνικών επιπτώσεων της οικονομικής κρίσης. Ουσιαστικά, με το αναπτυξιακό πρόγραμμα, του οποίου η διάρκεια είναι πενταετής, επιχειρείται ο σχεδιασμός και η υλοποίηση ολοκληρωμένων δράσεων, η εφαρμογή των οποίων αποσκοπεί στην επίλυση των προβλημάτων της αυτοδιοίκησης³⁰.

Σκοπός του προγράμματος είναι η δημιουργία ενός νέου αναπτυξιακού προτύπου που:

- ολοκληρώνει τις βασικές υποδομές,
- προστατεύει το περιβάλλον,
- διασφαλίζει την κοινωνική συνοχή και αλληλεγγύη με αναδιάρθρωση και ολοκλήρωση των κοινωνικών υποδομών,
- στηρίζει υψηλού επιπέδου εικαστικές παρεμβάσεις στο χώρο,
- υποστηρίζει τους ορεινούς, δυσπρόσιτους και νησιωτικούς Δήμους,
- επιβραβεύει την καινοτομία και τις νέες ιδέες,

³⁰ Νόμος 3852/2010, «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης», άρθρο 281, παρ.5.

- προωθεί τον θεσμό των συνεργασιών της αυτοδιοίκησης με τον ιδιωτικό τομέα και ενισχύει την επιχειρηματικότητα,
- ενθαρρύνει τις συνέργειες με άλλα Ν.Π.Δ.Δ. που έχουν αντίστοιχους σκοπούς,

μέσα από μικρά και μεσαία έργα που είναι αναγκαία για την περιφερειακή και την τοπική ανάπτυξη.

2.8 Το Εθνικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Αυτοδιοίκησης

Το Εθνικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Αυτοδιοίκησης διαρθρώνεται σε τρεις άξονες³¹:

- Οριζόντιες Παρεμβάσεις, με στόχο την οριστική επίλυση προβλημάτων σε κρίσιμους τομείς που επηρεάζουν άμεσα την ποιότητα ζωής των πολιτών που δεν έχουν τύχει συντονισμένης αντιμετώπισης από προηγούμενα προγράμματα. Πρέπει να αναφέρουμε ότι ο άξονας αυτός χρηματοδοτείται από το ΕΣΠΑ, στο μέρος που αφορά στη δευτεροβάθμια και πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση, που υποστηρίζει τη Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και παράλληλα προσφέρει δράσεις που πρωτίστως κατευθύνονται και γίνονται άμεσα αντιληπτές από τον πολίτη. Η επαναδιατύπωση του προγράμματος «Διοικητική μεταρρύθμιση» περιλαμβάνει και την αναδιάταξη του προϋπολογισμού του, ώστε συγκεκριμένο ποσοστό των συνολικών του πόρων να διατίθενται στο στόχο για τη Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Στο σκέλος που αφορά την περιφερειακή αυτοδιοίκηση περιλαμβάνει μέτρα και δράσεις που, σε συνδυασμό με τα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΠΕΠ), προωθούν την αναπτυξιακή της λειτουργία. Οι υπηρεσίες βασικών αναπτυξιακών πρωτοβουλιών, όπως η αποτελεσματική διαχείριση των απορριμμάτων, οι οποίες σχετίζονται με τα σύγχρονα προβλήματα του πολίτη και των επιχειρήσεων, με τις επερχόμενες επιπτώσεις των κλιματικών αλλαγών αλλά και με τις διεθνείς δεσμεύσεις της χώρας, υποστηρίζονται με τέτοιο τρόπο ώστε οι πολίτες να λαμβάνουν τα οφέλη του περιφερειακού προγραμματισμού όσο το δυνατόν γρηγορότερα.

³¹ Madata.gr,11/01/10, «Σχέδιο Καλλικράτης», διαθέσιμο στη δ/ση:
<http://www.madata.gr/epikairoτητα/politics/49623.html>, (πρόσβαση 25/08/2014).

- Στο σκέλος για τους Δήμους περιλαμβάνει μέτρα που έχουν ως άμεσο στόχο την καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη, όπως η αξιοποίηση των παλιών κοινοτικών ή δημοτικών καταστημάτων ή άλλων αντίστοιχων χώρων με την μετατροπή τους σε μικρά δημοτικά e – ΚΕΠ, στα οποία προσφέρονται σε κάθε τοπικό διαμέρισμα οι βασικές αυτοδιοικητικές υπηρεσίες. Η Δράση «Διοικητική Βοήθεια στο Σπίτι», με βάση την εμπειρία από το πρόγραμμα βοήθεια στο σπίτι θα δημιουργηθεί η δράση «διοικητική βοήθεια στο σπίτι» ώστε πολίτες που έχουν ανάγκη να εξυπηρετούνται. Τέλος, υπηρεσίες και προϊόντα που αφορούν στην έκφραση της κοινωνικής αλληλεγγύης σχεδιάζονται και χρηματοδοτούνται από το πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση» για τους νέους δήμους. Η εισαγωγή της έξυπνης «κάρτας του Δημότη», με την οποία ξεκινά ο θεσμός της «κάρτας του πολίτη». Με αυτή θα περάσουν οι Δήμοι στην αυτόματη εξυπηρέτηση (π.χ. έκδοση πιστοποιητικών), εξοπλιζόμενοι με τις απαραίτητες υποδομές («δημοτικά ΑΤΜ»), αλλά και θα διευκολυνθεί η συμμετοχή σε δημοκρατικές διαδικασίες (π.χ. τοπικά δημοψηφίσματα)
- ii. Το Πρόγραμμα των Δήμων και των Περιφερειών, με στοχευμένες παρεμβάσεις μέσω των οποίων δίνεται η δυνατότητα σε κάθε Δήμο και Περιφέρεια να επιλέξει τα έργα και τις ενέργειες που ανταποκρίνονται στις ιδιαιτερότητές τους και τις επιμέρους ανάγκες τους. Ο συγκεκριμένος άξονας εξασφαλίζει τη χρηματοδότησή του από εθνικούς πόρους (κεντρικό κράτος και τοπική αυτοδιοίκηση). Στο σκέλος για την Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση περιλαμβάνει μέτρα, όπως επενδύσεις περιφερειακού ενδιαφέροντος, που δεν εντάσσονται στα ΠΕΠ και χρηματοδότηση έργων και δράσεων σε περιοχές με αναπτυξιακή υστέρηση για την άμβλυνση των ενδοπεριφερειακών ανισοτήτων, όπου παρουσιάζονται μεγάλες ενδοπεριφερειακές ανισότητες. Στο σκέλος για τους δήμους περιλαμβάνει έργα όπως για την αποτελεσματική λειτουργία και τον εξοπλισμό των υπηρεσιών των νέων πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, την αναβάθμιση των δημοτικών υποδομών, Κοινωνικές παρεμβάσεις που περιλαμβάνουν δράσεις όπως δημιουργία νέων κοινωνικών υποδομών (π.χ. πρόγραμμα δημιουργίας νέων βρεφονηπιακών σταθμών), Περιβαλλοντικές παρεμβάσεις για την υποστήριξη και χρηματοδότηση τοπικών περιβαλλοντικών παρεμβάσεων τόσο στο φυσικό όσο και στο δομημένο περιβάλλον, Πολιτιστικές και Αθλητικές δραστηριότητες για την αξιοποίηση αθλητικών και πολιτιστικών υποδομών όπως επίσης και προώθηση και προβολή τοπικών προϊόντων.

- iii. Την Τεχνική Στήριξη για την υλοποίηση των ανωτέρω. Με άλλα λόγια, ο συγκεκριμένος άξονας αφορά στην αξιοποίηση και αναδιάταξη του ανθρώπινου δυναμικού. Με αντικείμενο την ανάδειξη και αξιοποίηση των ικανοτήτων του σημερινού στελεχικού προσωπικού, την πρόσληψη, σύμφωνα με τις ανάγκες, νέου επιστημονικού προσωπικού και τη συνεχή κατάρτιση και επιμόρφωσή του. Επειδή και οι δύο βαθμίδες αναμένεται να παρουσιάσουν ανάγκες στην στελέχωση των υπηρεσιών τους με ειδικευμένο επιστημονικό προσωπικό, προβλέπεται η πρόσληψη νέων επιστημόνων μέσω ΑΣΕΠ, ώστε να εξασφαλίζεται ο ελάχιστος αριθμός που απαιτείται για τη λειτουργία των υπηρεσιών. Για αυτούς θα υπάρξει ειδική πρόβλεψη δεκαετούς παραμονής στην υπηρεσία.

2.9 Ανακεφαλαίωση

Ολοκληρώνοντας την παρουσίαση δεύτερου κεφαλαίου της διοικητικής μεταρρύθμισης του Προγράμματος «Καλλικράτη» και πριν να προχωρήσουμε στην παρουσίαση του τρίτου κεφαλαίου, θα θέλαμε να συνοψίσουμε ότι οι βασικές τροποποιήσεις του Ν. 3582/2010 αφορούν τη συνένωση των Δήμων, την έδρα, τα όρια τους και τις νέες Δημοτικές αρχές. Οι νέες ρυθμίσεις εστιάζονται στην μεταφορά αρμοδιοτήτων από την παλιά νομαρχιακή αυτοδιοίκηση και την περιφερειακή διοίκηση προς την τοπικό αυτοδιοίκηση.

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

Πιο συγκεκριμένα, με το Πρόγραμμα «Καλλικράτης», αναγνωρίζεται ο κρίσιμος ρόλος των ΟΤΑ και συγκροτείται η τοπική αυτοδιοίκηση σε δύο λειτουργικές βαθμίδες, οι οποίες είναι :

α/ Η αναβάθμιση του επιχειρησιακού δυναμικού των Δήμων και των Περιφερειών για την εφαρμογή των αναπτυξιακών πολιτικών σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο και

β/ Η πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση και η αποκεντρωμένη κρατική διοίκηση, που συνιστούν αυτοτελή συστήματα διοίκησης με ιδιαίτερες αρμοδιότητες και λειτουργίες.

Δηλαδή, 325 Δήμοι αντί 1.034 υφισταμένων, 13 Περιφέρειες και 7 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, όπου υπάρχει σχέση συνεργασίας μεταξύ τους.

Ο Ν. 3582/2010 φαίνεται να αποτελεί μια ολοκληρωμένη προσέγγιση αντιμετώπισης των προβλημάτων και της ενίσχυσης της αποτελεσματικότητας, της διαφάνειας και της ανάπτυξης στο επίπεδο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Για την καλύτερη και ομαλότερη μετάβαση στη Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, αλλά και την υποστήριξή της στα πρώτα χρόνια λειτουργίας της, δημιουργήθηκε το ολοκληρωμένο επιχειρησιακό πρόγραμμα Ελληνική Αρχιτεκτονική Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, πρόγραμμα ΕΛΛ.Α.Δ.Α., το οποίο περιέχει τη χρηματοδότηση έργων και δράσεων, τόσο από κοινοτικούς, όσο και από εθνικούς πόρους. Το ολοκληρωμένο αυτό σχέδιο έχει ως στόχο την υποστήριξη των νέων ΟΤΑ στα πρώτα τους βήματα, και την αναβάθμιση των προσφερομένων υπηρεσιών για την εξυπηρέτηση του πολίτη.

Στο πρόγραμμα ΕΛΛ.Α.Δ.Α. εντάσσεται το Εθνικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Αυτοδιοίκησης, στο οποίο μετεξελίσσεται το πρόγραμμα Θησέας. Το νέο πρόγραμμα αντίστοιχου ύψους, που λειτουργεί συμπληρωματικά και χρηματοδοτεί, κυρίως, μη επιλέξιμα, από το Ε.Σ.Π.Α., αναπτυξιακά έργα και δράσεις άμεσης προστιθέμενης αξίας.

Πρέπει σε όλους να είναι σαφές ότι ο «Καλλικράτης» δεν είναι κάποια μαγική λύση των προβλημάτων. Ο «Καλλικράτης» προσφέρει το πλαίσιο για την επίλυσή τους, είναι το εργαλείο για την αντιμετώπισή τους. Είναι και θα είναι ευθύνη της πολιτείας. Είναι και θα είναι ευθύνη της αυτοδιοίκησης και τελικά της ίδιας της κοινωνίας αλλά και των τοπικών κοινωνιών να αξιοποιήσουν τον «Καλλικράτη» ώστε όλοι μαζί να απαντάμε στις προκλήσεις των καιρών.

Είναι φανερό όμως ότι, στο στάδιο της εφαρμογής προβλήματα θα δημιουργούνται αφενός λόγω της ανάγκης λήψης πολλών αποφάσεων (Υπουργικών, Κοινών Υπουργικών, Δημοτικών Συμβουλίων, κλπ.) σε σύντομο χρονικό διάστημα και αφετέρου λόγω της ανάγκης εισαγωγής νέων διοικητικών και οικονομικών διαδικασιών, παράλληλα με τη διαδικασία συγχώνευσης των «Καλλικρατικών» Ο.Τ.Α.

3 ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο ΑΞΙΟΛΟΓΩΝΤΑΣ ΤΗΝ ΑΝΑΔΙΑΡΘΡΩΣΗ

3.1 Εισαγωγή

Πρέπει να επισημανθεί ότι στην εφαρμογή του νομοθετικού πλαισίου υπήρξαν κάποια λειτουργικά (μεταξύ των υπηρεσιών ή των φορέων) και χωρικά (κέντρο-περιφέρεια) εμπόδια. Επιπλέον, θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι υπήρχαν διαφωνίες για το αν η μεταρρυθμιστική πρωτοβουλία συντελέστηκε σε ένα εξαιρετικά περιοριστικό δημοσιονομικό και χρηματοοικονομικό πλαίσιο, που ως αποτέλεσμα είχε πολλές από τις ρυθμίσεις να μην υλοποιούνται ή να συναντούν σοβαρά εμπόδια.

Ένα από τα κυριότερα ζητήματα που προέκυψαν κατά την εφαρμογή του νομοθετικού πλαισίου ήταν η λειτουργική και χωρική αναδιοργάνωση των επιπέδων διακυβέρνησης (δήμοι, περιφέρειες, αποκεντρωμένη διοίκηση). Τα κριτήρια βάσει των οποίων επιχειρήθηκε η αναδιοργάνωση των αρμοδιοτήτων και η γεωγραφική οριοθέτηση των νέων διοικητικών οντοτήτων προσπάθησαν να είναι λειτουργικά. Έτσι, στο κριτήριο του πληθυσμιακού μεγέθους, που ήταν καθοριστικό στη νομοθετική προσπάθεια, έγινε η προσπάθεια να μην αγνοηθούν, οι λειτουργικές και πολιτικές δομές και σχέσεις οι οποίες εν πολλοίς καθορίζουν την αποτελεσματικότητα των τρόπων διακυβέρνησης και τα καθεστώτα ρύθμισης στους σύγχρονους κοινωνικούς σχηματισμούς.

Τα παραπάνω σημαίνουν ότι ελήφθησαν εντέλει υπόψη η προϋπάρχουσα στελέχωση και η συσσωρευμένη εμπειρία των διοικητικών μονάδων (τεχνογνωσία και υλικοτεχνική υποδομή), αλλά και τα χαρακτηριστικά της κοινωνίας των πολιτών (λόγου χάρι, εξέλιπε η συμμετοχική παράδοση, ενώ κυριαρχούσαν κυρίως πελατειακές σχέσεις). Με άλλα λόγια, αξιολογήθηκε η σημασία της πολιτικής και της γεωγραφικής απόστασης, που διαμορφώνει τις πρακτικές της καθημερινότητας της διοίκησης και των πολιτών³².

Όμως υπήρχαν κάποιες δυσλειτουργίες που προέκυψαν σε αρχικό στάδιο από αναντιστοιχίες και ασάφειες, που όξυναν την αδυναμία των ήδη διστακτικών και αναποτελεσματικών διοικητικών δομών να επιλύσουν προβλήματα σε τομείς καίριους για την αναπτυξιακή

³² Ετήσια έκθεση ΣτΠ, (2010), διαθέσιμο στη δ/νση:

http://www.patt.gov.gr/main/attachments2/6777_ekthesi_ps_2012.pdf, (πρόσβαση 21/05/2014).

διαδικασία και την εύρυθμη λειτουργία του κράτους πρόνοιας και του κράτους δικαίου. Χαρακτηριστικές είναι οι περιπτώσεις των κατεδαφίσεων αυθαιρέτων, της αδειοδότησης, των περιβαλλοντικών επιπτώσεων χωροθέτησης και της λειτουργίας των επιχειρήσεων³³, που κάποια παραδείγματα παραθέτονται ακολούθως.

3.2 Επιπτώσεις από την αναδιάρθρωση των ΟΤΑ

Στην συγκεκριμένη ενότητα επιχειρείται να παρουσιαστούν κάποια παραδείγματα προς κατανόηση ορισμένων δυσλειτουργιών που προέκυψαν κατά την περίοδο προσαρμογής και οργάνωσης των καινούριων καλλικρατικών δομών.

3.2.1 Κατεδαφίσεις αυθαιρέτων

Μια από τις σημαντικότερες ρυθμίσεις του Ν.3852/2010, αφορά την ανάθεση στις αποκεντρωμένες διοικήσεις της αρμοδιότητας να εκτελούν αποφάσεις κατεδάφισης των αυθαιρέτων. Ωστόσο μια σειρά λόγων, όπως η έλλειψη υποδομής και προσωπικού ή όπως η έλλειψη συνάφειας με το κύριο αντικείμενο της αρμοδιότητάς τους, δημιουργούν δισταγμό ως προς την εφαρμογή του νόμου. Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις Αττικής και Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίου, οι οποίες δήλωσαν αδυναμία εκτέλεσης της αρμοδιότητας επειδή δεν διέθεταν τα απαραίτητα οικονομικά και τεχνικά μέσα³⁴. Θα πρέπει να σημειωθεί η περίπτωση της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Κεντρικής Μακεδονίας (σε υπόθεση που αφορούσε κατεδάφιση κεραίας κινητής τηλεφωνίας) όπου υπήρξε πλήρης άρνηση άσκησης της αρμοδιότητας, με το σκεπτικό ότι αυτή δεν συνάδει με το γενικότερο πλαίσιο της αρμοδιότητας της αποκεντρωμένης

³³ Συνοπτική έκθεση πεπραγμένων ΣΕΕΔΔ, (2012), διαθέσιμο στη δ/ση:

<http://www.seedd.gr/LinkClick.aspx?fileticket=azbdSMa5a%2fg%3d&tabid=74&mid=446>, (πρόσβαση 21/05/2014).

³⁴ Ετήσια έκθεση ΣτΠ, (2012), διαθέσιμο στη δ/ση:

http://www.synigoros.gr/resources/docs/stp_ethsia_2012.pdf, (πρόσβαση 21/05/2014).

διοίκησης³⁵. Σε συνδυασμό δε με την έλλειψη περιφερειακών υπηρεσιών και εξειδικευμένου προσωπικού η Αποκεντρωμένη Διοίκηση της Κεντρικής Μακεδονίας υποστήριξε τη θέση αυτή ακόμα και με έγγραφό προς το Υπουργείο Εσωτερικών περί μεταφοράς της αρμοδιότητας κατεδαφίσεων στις περιφέρειες. Ωστόσο, με νεότερες νομοθετικές ρυθμίσεις ανατέθηκε στην Ειδική Υπηρεσία Επιθεώρησης και Κατεδάφισης Αυθαιρέτων (ΕΥΕΚΑ) συντρέχουσα αρμοδιότητα κατεδάφισης σε δάση, δασικές, και αναδασωτές εκτάσεις, αιγιαλό-παραλία, ρέματα και άλλα ευαίσθητα οικοσυστήματα³⁶. Όπως είναι εύλογο, το γεγονός αυτό δημιουργεί περαιτέρω σύγχυση αρμοδιοτήτων, συνθήκες μετάβασης ευθυνών που οδηγούν τελικώς σε αδράνεια της διοίκησης.

3.2.2 Αδειοδότηση περιπτέρων

Με τον Ν.3852/2010, την αρμοδιότητα αδειοδότησης και τήρησης της νομοθεσίας που διέπει τα περίπτερα ασκούν πλέον ο δήμοι³⁷. Η αρμοδιότητα αυτή προβλέπεται να ασκείται από τμήματα των Δήμων που θα συσταθούν με τους νέους Οργανισμούς Εσωτερικών Υπηρεσιών. Η σύσταση αυτών των τμημάτων των οποίων η στελέχωση αναμενόταν να γίνει από το προσωπικό των αντίστοιχων τμημάτων των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων.

³⁵ Economist.gr, «Κατεδαφίσεις - μη εκτέλεση αποφάσεων κατεδάφισης εκ μέρους Αποκεντρωμένων Διοικήσεων», http://www.economist.gr/index.php?option=com_content&view=article&id=13011%3Akatedafiseis&catid=3&Itemid=88, (πρόσβαση 25/5/2014).

³⁶ Θα πρέπει να υπογραμμίσουμε ότι η αρμοδιότητα των κατεδαφίσεων όπως αυτή περιγράφεται στην παράγραφο 3 του άρθρου 28 του Ν.4014/2011 περί «Ρύθμισης αυθαιρέτων σε συνάρτηση με τη δημιουργία περιβαλλοντικού ισοζυγίου» ανήκουν στην περιφέρεια εκτός από τις περιπτώσεις των ευαίσθητων οικοσυστημάτων. Δηλαδή η §45 του άρθρου 280 του Ν.3852/2010 δεν αίρεται με το άρθρο 28 του Ν. 4014/2011.

³⁷ Άρθρο 94, παράγραφος 6, περιπτ. 34, εγκύκλιος 61/2010 του ΥΠΕΣ, διαθέσιμο στη δ/νση: http://www.kedke.gr/uploads2010/egk_61.pdf, (πρόσβαση 25/05/2014).

3.2.3 Παρακολούθηση της ποιότητας της ατμόσφαιρας

Συγκεκριμένα, μετά τη ρύθμιση του προγράμματος «Καλλικράτης», προέκυψε προβληματισμός σχετικά με το ποιος είναι ο αρμόδιος φορέας που πρέπει να ασκεί την εν λόγω αρμοδιότητα, δηλαδή αν αφορά την Περιφέρεια ή την Αποκεντρωμένη Διοίκηση. Ουσιαστικά το όλο ζήτημα προέκυψε διότι, μετά την εφαρμογή του προγράμματος «Καλλικράτη», αναφορικά με τις αρμοδιότητες των περιφερειών όπως αυτές προσδιορίζονται στο άρθρο 186 του νόμου, δεν υπάρχει σχετική πρόβλεψη για το ζήτημα της παρακολούθησης της ποιότητας της ατμόσφαιρας. Ομοίως πρόβλεψη δεν υπάρχει και στο άρθρο 280 περί «Αρμοδιοτήτων της Αποκεντρωμένης Διοίκησης». Η μόνη σαφής αναφορά γίνεται στο άρθρο 210 σχετικά με τις αρμοδιότητες των μητροπολιτικών περιφερειών Αθήνας και Θεσσαλονίκης όπου εμπίπτει και: «η εκπόνηση στρατηγικών σχεδίων, προγραμμάτων και μελετών για την αντιμετώπιση της ατμοσφαιρικής ρύπανσης και του θορύβου»³⁸. Τη λύση σε αυτήν την προβληματική δίνει το ΥΠΕΚΑ, όπου βάσει μελέτης του η αρμοδιότητα για τη λειτουργία σταθμών μέτρησης έχει μεταφερθεί εξολοκλήρου στην περιφέρεια και το υπουργείο θα έχει τον έλεγχο για την ακρίβεια και την αξιοπιστία των μετρήσεων³⁹.

3.2.4 Λειτουργία θερινών κρατικών εξοχών για παιδιά με αναπηρίες

Ανάλογη περίπτωση ασάφειας και σύγχυσης αρμοδιοτήτων αποτελεί και η αρμοδιότητα αυτή. Το αρμόδιο Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης είχε ενημερώσει ότι η οργάνωση των εν λόγω κατασκηνώσεων ανατέθηκε με Κοινή Υπουργική Απόφαση (ΚΥΑ) στις οικείες περιφέρειες. Ωστόσο, εσφαλμένα θεωρήθηκε ότι μεταφέρθηκε στις περιφέρειες καθότι με βάση τους Ν.3852/2010 άρθ.94 §3β. περιπτ.10 και Ν. 3905/2010 αρθ.51 §3α, είναι αρμοδιότητα των δήμων. Στη συγκεκριμένη περίπτωση μετά από παρέμβαση του Συνηγόρου

³⁸ Ν.3852/2010, αρθ.210, διαθέσιμο στη δ/νση: <http://www.eetaa.gr/hmerides2010/yliko/tabook1.pdf/>, (πρόσβαση 30/03/2014).

³⁹ Ετήσια έκθεση ΣτΠ, (2012), διαθέσιμο στη δ/νση: http://www.synigoros.gr/resources/docs/stp_ethsia_2012.pdf, (πρόσβαση 21/05/2014).

του Πολίτη, εκδόθηκαν οι σχετικές εγκύκλιοι και η απαιτούμενη ΚΥΑ για να καταστεί δυνατή, έστω και καθυστερημένα, η υλοποίηση του προγράμματος⁴⁰.

3.2.5 Άδειες εργασίας και παραμονής αλλοδαπών

Οι μεταβολές στη δομή και στις αρμοδιότητες των περιφερειακών υπηρεσιών δημιούργησαν προβλήματα και στις υπηρεσίες σχετικές με την έκδοση αδειών παραμονής αφού δεν αποσαφηνίζεται επαρκώς που ακριβώς μεταβιβάζονται οι σχετικές αρμοδιότητες που ανήκαν στις νομαρχίες. Το ζήτημα που ανακύπτει είναι σχετικό με τις περιπτώσεις μετάβασης από παλαιό σε νέο νομοθετικό καθεστώς, όπως η περίπτωση αιτήματος ανάκλησης πράξης προκειμένου να συμμορφωθεί με δικαστική απόφαση. Ως προς αυτό θα παραθέσουμε μια χαρακτηριστική περίπτωση αλλοδαπής της οποίας η άδεια εργασίας είχε ανακληθεί με απόφαση της Νομαρχίας Αθηνών. Μετά τη δικαστική δικαίωσή της, η ενδιαφερόμενη απευθύνθηκε στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αττικής ζητώντας να ανακληθεί η επίμαχη ανακλητική πράξη. Ωστόσο, κατά την εν λόγω υπηρεσία η αρμοδιότητα αυτή δεν είχε περιέλθει σε αυτήν αλλά στην Περιφέρεια Αττικής, καθώς η ενσωμάτωση της άδειας εργασίας στην άδεια παραμονής (Ν. 3386/2005) δε σήμαινε αυτόματη μεταφορά αρμοδιοτήτων για έκδοση διοικητικών πράξεων που αφορούσαν την παλαιά άδεια εργασίας. Αντίστοιχα, η Περιφέρεια Αττικής θεωρεί ότι δεν μπορεί να ασκήσει την εν λόγω αρμοδιότητα της καταργηθείσας νομαρχίας, καθώς ο νέος οργανισμός της περιφέρειας δεν περιλαμβάνει σχετική πρόβλεψη⁴¹.

⁴⁰ Ετήσια έκθεση ΣτΠ, (2012), διαθέσιμο στη δ/νση:

http://www.synigoros.gr/resources/docs/stp_ethsia_2012.pdf, (πρόσβαση 21/05/2014).

⁴¹ Ετήσια έκθεση ΣτΠ, (2012), διαθέσιμο στη δ/νση:

http://www.synigoros.gr/resources/docs/stp_ethsia_2012.pdf, (πρόσβαση 21/05/2014).

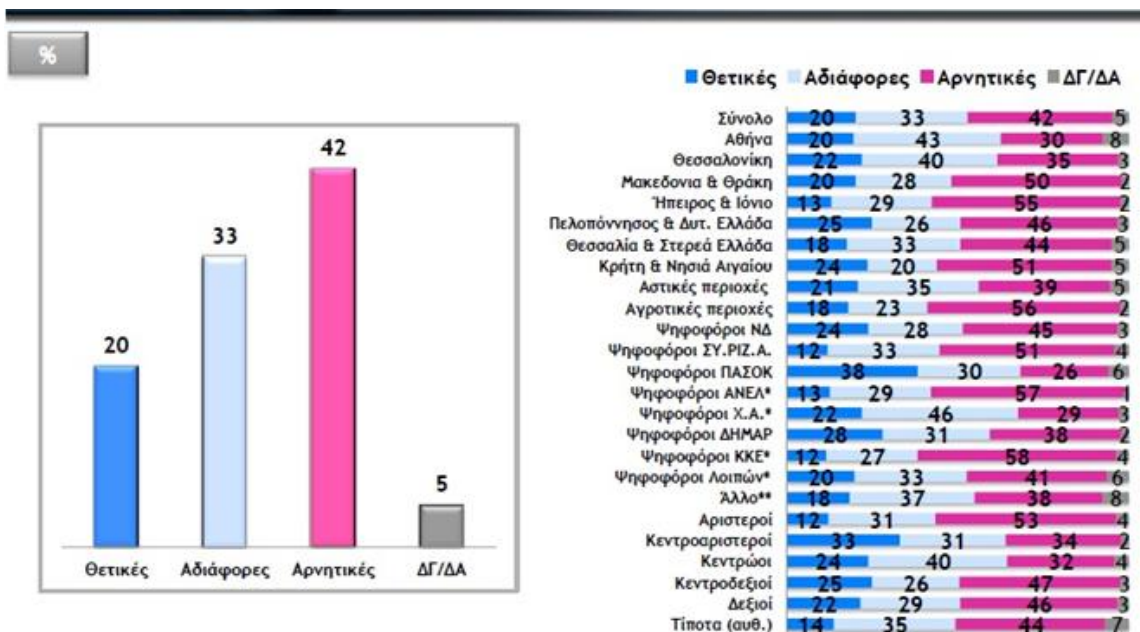
3.2.6 Θέματα δικαιωμάτων του ανθρώπου

Οι αναφορές που εμπίπτουν στη θεματική κατηγορία των δικαιωμάτων του ανθρώπου⁴² και παρουσιάζουν σχέση με ΟΤΑ επικεντρώνουν τον προβληματισμό αφενός στην έλλειψη των αναγκαίων πόρων για την άσκηση αρμοδιοτήτων κοινωνικού χαρακτήρα και αφετέρου στη συχνή παρερμηνεία της αυτοδιοίκησης ως εννοίας που, κατά την άποψη πολλών αιρετών λειτουργών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, «νομιμοποιεί» μια χαλαρότερη σχέση τους προς τις αρχές και τους κανόνες αναφοράς κάθε ελέγχου νομιμότητας. Μελετώντας λοιπόν τις αμφιλεγόμενες «καλλικρατικές» αρμοδιότητες των ΟΤΑ και με δεδομένο ότι ακριβώς αυτά είναι τα σημεία που εντείνουν το social trust, θα πρέπει να εξακριβωθεί το κατά πόσον τελικά εξυπηρετείται ο πρωταρχικός σκοπός του Καλλικράτη, η απρόσκοπτη εξυπηρέτηση του πολίτη. Ανατρέχοντας στη βιβλιογραφία και αναζητώντας στατιστικά στοιχεία σχετικά με το social trust και την εντύπωση των πολιτών για τους ΟΤΑ, εντοπίστηκε στη ΚΕΔΕ δύο μελέτες που πραγματοποιήθηκε από τη Metron Analysis που μετρούσε ακριβώς αυτό: την εικόνα που έχει η κοινή γνώμη για την Τοπική Αυτοδιοίκηση και το εύρος των αρμοδιοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης. Αρχικά, στο ερώτημα «παίρνοντας υπόψη όλες τις πλευρές και με την εμπειρία που έχετε, νομίζετε ότι οι αλλαγές που έφερε στην τοπική αυτοδιοίκηση το πρόγραμμα «Καλλικράτης» ήταν θετικές, αδιάφορες ή αρνητικές για τον τόπο σας», διαπιστώνουμε ότι η πλειοψηφία θεωρεί, η τοπική αυτοδιοίκηση ενέχει υψηλή σημασία για τους πολίτες, οι τελευταίοι θεωρούν ότι οι αλλαγές που επέφερε το πρόγραμμα Καλλικράτης σε αυτήν ήταν αδιάφορες έως και επί το πλείστον αρνητικές με πολλές αρμοδιότητες.

⁴² Ετήσια έκθεση ΣτΠ, (2011), διαθέσιμο στη δ/νση: <http://www.synigoros.gr/resources/docs/plhres-keimeno.pdf>, (πρόσβαση 21/05/2014).

Πίνακας 3.1

Απόψεις για τις αλλαγές στην τοπική αυτοδιοίκηση λόγω προγράμματος «Καλλικράτης»



Πηγή: Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, διαθέσιμο στη δ/ση: <http://www.kedke.gr/?p=6497>

Πίνακας 3.2

Απόψεις για το εύρος των αρμοδιοτήτων στην τοπική αυτοδιοίκηση



Πηγή: Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, διαθέσιμο στη δ/ση: <http://www.kedke.gr/?p=6497>

3.3 Βελτιωτικές υποδείξεις και προτάσεις

Διαπιστώνεται ότι οι ορισμένες μορφές λειτουργικής ανεπάρκειας των υπηρεσιών των ΟΤΑ δεν προέρχονται κυρίως από αδυναμίες της ισχύουσας νομοθεσίας αλλά ανακύπτουν από την πλημμελή εφαρμογή ή την καθ' ολοκληρίαν μη εφαρμογή της νομοθεσίας αυτής, καθώς και μεγάλου μέρους της νομολογίας που την συμπληρώνει. Απαραίτητη κρίνεται λοιπόν η δραστηριοποίηση της ελεγκτικής λειτουργίας της κρατικής μηχανής προς την κατεύθυνση της νομιμότητας.

Στο πλαίσιο αυτό, κομβικής σημασίας θα ήταν η προώθηση πρωτοβουλιών της διοίκησης με στόχο την ενημέρωση των αιρετών εκπροσώπων των ΟΤΑ και των πειθαρχικών τους προϊσταμένων, για το νέο ρόλο που καλούνται να διαδραματίσουν στο πλαίσιο της αποκέντρωσης, όπως αυτή προωθείται από την Ελληνική Πολιτεία και την Ευρωπαϊκή Ένωση. Με άλλα λόγια να γίνει μια προσπάθεια διαμόρφωσης συνείδησης δημοσίου λειτουργού με συγκεκριμένη θεσμική ευθύνη, από την οποία οφείλουν να εμφορούνται οι τοπικοί άρχοντες.

Το γενικό αίτημα ενεργοποίησης του συνολικού πολιτικού συστήματος για την προστασία της νομιμότητας, την οποία το ίδιο διαμόρφωσε, δεν καθιστά περιττή την εισήγηση μεμονωμένων μέτρων για την βελτίωση του επιπέδου παροχής υπηρεσιών από τους ΟΤΑ, τη γενικότερη διοικητική αναδιοργάνωσή τους και την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού τους, που έχουν ως στόχο την αύξηση της αποτελεσματικότητας και την ποιοτική βελτίωση όχι μόνον των παρεχόμενων υπηρεσιών, αλλά και της επικοινωνίας με τον πολίτη. Έτσι, εξειδικεύοντας τα παραπάνω, κρίνεται σκόπιμη:

- η αυστηρή τήρηση των διατάξεων περί προμήθειας και επιβολή ποινών στις περιπτώσεις σχετικών παραβάσεων,
- η θέσπιση κοινού ωραρίου λειτουργίας, υποδοχής και εξυπηρέτησης του κοινού για τις υπηρεσίες των ΟΤΑ που εδρεύουν στην ίδια περιφέρεια,
- η μέριμνα της στελέχωσης νευραλγικών θέσεων των φορέων με ικανά και αυξημένων τυπικών προσόντων στελέχη και
- η διαμόρφωση συλλογικής συνείδησης (*esprit de corps*) με τη διεξαγωγή εξειδικευμένων επιμορφωτικών προγραμμάτων και σεμιναρίων τόσο για τους αιρετούς εκπροσώπους όσο και για τα στελέχη και το λοιπό διοικητικό και τεχνικό

προσωπικό των ΟΤΑ, όπου θα γίνεται ενημέρωση σχετικά με το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο και το πλέγμα των διοικητικών διαδικασιών, της νομοτεχνικής παραμέτρου και των συγκεκριμένων θεμάτων ενασχόλησης του προσωπικού.

- Η διεξαγωγή προγραμμάτων επιμόρφωσης/επανεκπαίδευσης/εξειδίκευσης υπαλλήλων με στόχο την καλύτερη και ταχύτερη εξυπηρέτηση του διοικούμενου μέσω υιοθέτησης καλών πρακτικών εκ μέρους των υπηρεσιών.

Ιδιαίτερα, σχετικά με τις εκδιδόμενες από τα αρμόδια όργανα αποφάσεις αναφέρουμε ότι αυτές θα πρέπει :

α) να αναφέρουν επακριβώς τις διατάξεις (άρθρα) των επικαλούμενων νόμων και όχι απλώς τον αριθμό, καθώς, δεδομένου του όγκου, ιδιαίτερα των πρόσφατων νομοθετημάτων, καθίσταται ιδιαίτερα δυσχερής η επισήμανση της εφαρμοζόμενης διάταξης,

β) να περιέχουν πλήρη και σαφή αιτιολογία,

γ) να εκδίδονται κατόπιν προηγούμενης ακρόασης του διοικούμενου,

δ) να αναφέρουν τις προθεσμίες και τα όργανα ενώπιον των οποίων μπορεί ο διοικούμενος να προσφύγει.

Ειδική μνεία θα πρέπει να γίνει και ως προς το χρόνο διεκπεραίωσης των αιτημάτων των διοικουμένων εκ μέρους της διοίκησης. Είναι σαφές ότι ο όγκος των υποθέσεων που ορισμένες υπηρεσίες χειρίζονται, ενδεχομένως η πολυπλοκότητα ορισμένων εξ αυτών καθώς και η μη στελέχωσή τους με επαρκές προσωπικό καθιστά δυσχερή έως και αδύνατη την έγκαιρη αντιμετώπισή τους, εντούτοις, η σύγχρονη χρηστή διοίκηση οφείλει να διαχειρίζεται τους πόρους της κατά τρόπον ώστε οι προθεσμίες που τυχόν τίθενται από το νόμο όχι απλώς να μην εξαντλούνται, αλλά να αποτελούν πραγματικά το απόλυτο όριο, η χρήση του οποίου οφείλει να είναι εξαιρετική και σπάνια⁴³.

⁴³ Ετήσια έκθεση του Περιφερειακού Συμπαραστάτη, (2013), διαθέσιμο στη δ/νση:

http://www.patt.gov.gr/main/attachments2/6777_ekthesi_ps_2012.pdf, (πρόσβαση 20/5/2014).

3.4 Ανακεφαλαίωση

Στο τρίτο κεφάλαιο προσπαθήσαμε να αξιολογήσουμε την αναδιάρθρωση που επέφερε το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» στην τοπική αυτοδιοίκηση.

Ένα από τα κυριότερα ζητήματα που προέκυψαν κατά την εφαρμογή του νομοθετικού πλαισίου ήταν η λειτουργική και χωρική αναδιοργάνωση των επιπέδων διακυβέρνησης (δήμοι, περιφέρειες, αποκεντρωμένη διοίκηση). Το κριτήριο του πληθυσμιακού μεγέθους, που ήταν καθοριστικό στη νομοθετική προσπάθεια, προσπάθησε να μην αγνοήσει τις λειτουργικές και πολιτικές δομές και σχέσεις οι οποίες καθορίζουν την αποτελεσματικότητα των τρόπων διακυβέρνησης και τα καθεστάτα ρύθμισης στους σύγχρονους κοινωνικούς σχηματισμούς. Ορισμένες μορφές λειτουργικής ανεπάρκειας των υπηρεσιών των ΟΤΑ δεν προέρχονται από αδυναμίες της ισχύουσας νομοθεσίας αλλά ανακύπτουν από την πλημμελή εφαρμογή ή την καθ' ολοκληρίαν μη εφαρμογή της νομοθεσίας αυτής, καθώς και μεγάλου μέρους της νομολογίας που την συμπληρώνει. Απαραίτητη κρίνεται λοιπόν η δραστηριοποίηση της ελεγκτικής λειτουργίας της κρατικής μηχανής προς την κατεύθυνση της νομιμότητας.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Ήδη από τη δεκαετία του 1950 όλες οι εκθέσεις για την ελληνική οικονομία καταλήγουν σε μια κοινή διαπίστωση: οι διαρθρωτικές ανεπάρκειες του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα αποτελούν έναν από τους βασικότερους ανασταλτικούς παράγοντες για την επίτευξη υψηλών ρυθμών οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης. Οι κοινωνικές και οικονομικές ανισότητες τόσο μεταξύ των Περιφερειών όσο και μεταξύ διαφορετικών χωρικών ενοτήτων στο εσωτερικό τους αποτελούσαν το βασικό δομικό χαρακτηριστικό του μοντέλου ανάπτυξης της χώρας μας. Εκτός από τους γνωστούς ιστορικούς και γεωμορφολογικούς παράγοντες, τα αίτια της αναπτυξιακής υστέρησης οφείλονται σε μεγάλο βαθμό σε μια σειρά από δομικές και λειτουργικές ανεπάρκειες της Ελληνικής διοίκησης σε όλα τα επίπεδα.

Η συγκεντρωτική δομή της διοίκησης, η συχνή επικάλυψη αρμοδιοτήτων και λειτουργιών, το τεράστιο διοικητικό κόστος, η σύγχυση και η δυσφορία του πολίτη και η διάχυση της διοικητικής ευθύνης, ήταν μερικές από τις «κλασσικές» παθογένειες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης που κατεδείκνυαν την ανάγκη για την αναδιάρθρωση των ΟΤΑ με την εφαρμογή του Ν.3852/2010 ή αλλιώς πρόγραμμα «Καλλικράτης». Η Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης είχε ως σκοπό την εξοικονόμηση πόρων των φορολογούμενων πολιτών μέσω του περιορισμού του αριθμού των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων και την εξορθολογισμένη διαχείριση. Ταυτόχρονα, το σημαντικότερο πλεονέκτημα της Νέας Αρχιτεκτονικής είναι η αναπτυξιακή της προοπτική, καθιστώντας τους νέους ΟΤΑ βασικούς συντελεστές της τοπικής ανάπτυξης. Ουσιαστικά, ο τύπος της ανάπτυξης που πρότεινε ο Καλλικράτης, αφορούσε σε μια ανάπτυξη νέου τύπου που τα κύρια χαρακτηριστικά της θα βασίζονται στην αξιοποίηση των τοπικών και περιφερειακών συγκριτικών πλεονεκτημάτων, στο σεβασμό στο περιβάλλον και στην ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής.

Με το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» κατέστη δυνατός ο συνολικός επανασχεδιασμός των επιπέδων διακυβέρνησης, σε μια Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Μια Νέα Αρχιτεκτονική όπου καταργείται η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και αντ' αυτής δημιουργείται η Περιφέρεια ως ΟΤΑ Β΄ βαθμού, δημιουργούνται οι «νέοι» Δήμοι όπως αυτοί προέκυψαν από συνενώσεις με άλλους μικρότερους δήμους και κοινότητες, (ΟΤΑ Α΄ βαθμού) και καθιερώνεται η Αποκεντρωμένη Διοίκηση. Η νέα αυτή διοικητική δομή:

- **κινείται εντός του πλαισίου που ορίζει το Σύνταγμα.** Δηλαδή το κράτος καθίσταται επιτελικό με αποκεντρωμένα όργανα εξοπλισμένα με αποφασιστικές αρμοδιότητες και δύο λειτουργικούς βαθμούς αυτοδιοίκησης, ικανούς να ανταποκριθούν στις ανάγκες σχεδιασμού και υλοποίησης της τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης, συνδυάζοντας τη δημοκρατική συμμετοχή με την αποτελεσματική διεύθυνση των τοπικών υποθέσεων και την εξυπηρέτηση του πολίτη.
- **αφήνει πίσω τον παραδοσιακό συγκεντρωτισμό.** Αποκεντρώνει τη διοίκηση και της προσδίδει χαρακτηριστικά όπως ευελιξία, αποτελεσματικότητα, αξιοποίηση τοπικών και περιφερειακών πλεονεκτημάτων που συναντώνται σε όλα τα προηγμένα κράτη.
- **οργανώνει την άσκηση της εξουσίας με όρους διεύρυνσης της συμμετοχής του πολίτη και εμπάθυνσης της δημοκρατίας,** αλλά και ανάδειξης του ρόλου της κοινωνίας των πολιτών, των κοινωνικών οργανώσεων και του εθελοντισμού.
- **αξιοποιεί νέα εργαλεία και τις νέες μεθόδους της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης** και της αυτόματης εξυπηρέτησης, με διαδραστικές υπηρεσίες.
- **γίνεται το θεσμικό «κλειδί» για την αλλαγή του αναπτυξιακού μοντέλου της χώρας,** προσανατολίζοντας τις κρατικές δομές και λειτουργίες στις ανάγκες της πράσινης ανάπτυξης.
- **ενσωματώνει τις αρχές της διαφάνειας, της ανοιχτής διακυβέρνησης, της αξιολόγησης και της λογοδοσίας** στη διοικητική λειτουργία αλλά και της αξιοκρατίας στην πρόσληψη του προσωπικού, που απαλλάσσει πλέον την τοπική αυτοδιοίκηση από μια διαρκή κριτική.

Ωστόσο, βασική προβληματική στο συγκεκριμένο νομοθέτημα αποτελεί η μεταβίβαση πλήθους αρμοδιοτήτων στους «νέους» Δήμους και στην Περιφέρεια κυρίως στους τομείς της Ανάπτυξης, του Περιβάλλοντος, της Ποιότητας της ζωής των πολιτών και της εύρυθμης λειτουργίας των πόλεων, της Κοινωνικής Προστασίας και της Αλληλεγγύης, του Αθλητισμού, της Παιδείας και του Πολιτισμού και της Πολιτικής Προστασίας.

Άμεση απόρροια της ανακατανομής των αρμοδιοτήτων της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης ήταν να δημιουργηθεί σύγχυση με την άσκηση των πρόσθετων αυτών αρμοδιοτήτων. Ελλείπει σαφήνεια στο νομικό πλαίσιο, πρότερης εμπειρίας του προσωπικού, ελλείπει προσωπικού

και υλικοτεχνικών υποδομών οι πρόσθετες αρμοδιότητες επιβάρυναν τους «καλλικρατικούς» πλέον ΟΤΑ στο ξεκίνημά τους.

Στο πλαίσιο αυτό κινείται και η πράξη νομοθετικού περιεχομένου που προέβλεπε τη διοικητική υποστήριξη των δήμων από τον Δήμο της έδρας του Νομού κυρίως σε ζητήματα πολεοδομίας, κοινωνικής πολιτικής μέχρι την 31/12/2012 κ.λ.π. (ΦΕΚ 256, Τεύχος Α΄).

Πάραυτα, η εφαρμογή του προγράμματος «Καλλικράτης», υπήρξε ανάλογη των προσδοκιών. Η δραστική συρρίκνωση των θεσμοθετημένων πόρων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης μπορεί να δυσχέρανε την αρχική λειτουργία των δήμων και των περιφερειών εφόσον δεν μπορούσαν να ανταποκριθούν στις ανάγκες τους, στο στάδιο της προσαρμογής τους. Πρέπει όμως να τονισθεί ότι η οικονομική κρίση εμποδίζει έως ένα σημείο την αποτελεσματική υλοποίηση του «Καλλικράτη». Δεν είναι ο «Καλλικράτης» που προκάλεσε την οικονομική ασφυξία των δήμων και των περιφερειών. Ενώ λοιπόν η συζήτηση για την Τοπική Αυτοδιοίκηση συχνά επικεντρώνεται σε ζητήματα οικονομικών, και όχι μόνον, πόρων που είναι αναμφισβήτητα σημαντικά, πιο κρίσιμο αναδεικνύεται το ζήτημα της αξιοπιστίας της, της εμπιστοσύνης την οποία απολαμβάνει εκ μέρους των πολιτών.

Η αυτοδιοίκηση εμφανίζεται στο λόγο των αιρετών αλλά και των πολιτών ως αυτονόητα να ταυτίζεται με τη δημοκρατία. Η τοπική αυτοδιοίκηση δεν είναι αυτοσκοπός. Μέσω αυτής επιζητείται μια διαφορετική ποιότητα σχέσης με τους πολίτες. Το μέτρο αξιολόγησής της δεν μπορεί συνεπώς να είναι παρά η σχέση της με τους πολίτες.

Δεν είναι άλλωστε τυχαίο ότι από πολύ νωρίς οι ΟΤΑ θεωρήθηκαν ως ο κοντινότερος προς τον πολίτη θεσμός. Ο χαρακτηρισμός αυτός βρίσκεται σε συμφωνία με το γεγονός ότι οι ΟΤΑ αποτελούν τους βασικούς φορείς τοπικής έκφρασης αλλά και τους διαμορφωτές της τοπικής κοινής γνώμης.

Παράλληλα οι τοπικές αρχές, ως υπεύθυνες για την παροχή των τοπικών υπηρεσιών αλλά και την προώθηση των τοπικών συμφερόντων, διαμορφώνουν και υλοποιούν πολιτικές που έχουν άμεση σχέση με την ανάπτυξη της τοπικής κοινωνίας. Στο πλαίσιο αυτό, η Τοπική Αυτοδιοίκηση έχει αναλάβει μια σειρά αρμοδιοτήτων οι οποίες καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα δράσεων (Υπηρεσίες Κοινωνικής Πρόνοιας, Περιβάλλον, Συντήρηση σχολικών εγκαταστάσεων κ.α.).

Η οργανωτική αναδιάρθρωση και η πολιτική ανασύνταξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελεί σήμερα ένα ώριμο θεσμικό αίτημα και συγχρόνως αναγκαίος όρος για να επιχειρηθούν δραστικές αλλαγές στη δομή και τη λειτουργία των ΟΤΑ.

Η οργανωτική αναδιάρθρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν πρέπει όμως να αντιμετωπισθεί αποκομμένα από το γενικό προβληματισμό για το ριζικό μετασχηματισμό του πολιτικού και διοικητικού μας συστήματος του οποίου αποτελεί αναπόσπαστο μέρος. Τούτο διότι μια προσεκτική και αποτελεσματική αποκέντρωση πόρων, αρμοδιοτήτων και αναπτυξιακών σχεδιασμών σε αναβαθμισμένους ΟΤΑ αποτελεί, ταυτόχρονα, μια από τις σημαντικότερες άμυνες του εθνικού κράτους απέναντι στη συρρίκνωση της εθνικής κυριαρχίας.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Βιβλιογραφία & διαδικτυακές πηγές

- ΚΕΔΚΕ-ΙΤΑ, (2005), «Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση», εκδόσεις ΚΕΔΚΕ-ΙΤΑ.
- Χρυσομάλλης Μιχάλης Δ., (2010), «Η Συνθήκη της Λισσαβόνας και η βελτίωση της δημοκρατίας και της αποτελεσματικότητας στην Ευρωπαϊκή Ένωση», εκδόσεις Κατσαρός Β., Αθήνα.
- Καφετζή, Π.,(2003), «Τοπική Αυτονομία, Κομματική Εξάρτηση, Πολιτική Στρατηγική», στο έργο: Μακρυδημήτρη, Αντ. (Επ.), «Αυτοδιοίκηση και Κράτος στο πλαίσιο της παγκοσμιοποίησης», εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή.
- Ματθαίου, Π.,(2002), «Το συνταγματικό καθεστώς της τοπικής αυτοδιοίκησης μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος», εκδόσεις Δήμος.
- Νόμος 3852/2010, «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης», Μέρος Α΄.
- Νόμος 2503/1997, ΦΕΚ 107 Α΄, «Διοίκηση, οργάνωση, στελέχωση της Περιφέρειας, ρύθμιση θεμάτων για την τοπική αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις».
- Νόμος 3852/2010, «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης», άρθρο 281, παρ.5.
- Ραγκούσης Γιάννης, (2010), «Παρουσίαση του Νόμου “ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ” στο Υπουργικό Συμβούλιο» διαθέσιμο στη δ/νση:
<http://www.ypes.gr/el/MediaCenter/Minister/Speeches/?id=e9d4954b-9474-4e9a-b1db-48e8314ca14f>.
- Πρόγραμμα Καλλικράτης, διαθέσιμο στη δ/νση:
(<http://www.opengov.gr/ypes/?p=417>).

- Έκθεση αξιολόγηση ρυθμίσεων του νέου σχεδίου νόμου «Πρόγραμμα Καλλικράτης», διαθέσιμο στη δ/νση: (http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/ekthesi_synepeivn_kallikraths_9_6_2010.pdf).
- Αιτιολογική έκθεση του νέου σχεδίου νόμου «Πρόγραμμα Καλλικράτης», διαθέσιμο στη δ/νση: (http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/aitiologiki_kallikrati_9_6_2010.pdf).
- Νόμος 3852/2010, διαθέσιμο στη δ/νση: http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/nomos_kallikrati_9_6_2010.pdf.
- Υπουργείο Εσωτερικών, «Εισήγηση αρμοδιότητες», (www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e.../armodiotites.doc).
- Υπουργείο Εσωτερικών, «Εισήγηση - Σύστημα Διακυβέρνησης – Συγκρότηση των Οργάνων», διαθέσιμο στη δ/νση: http://www.ypes.gr/el/Regions/programma/Dihmerida_epimorf_nevn_autod_arxvni/.
- Νόμος 3852/2010, Άρθρα 95-96, διαθέσιμο στη δ/νση: <http://www.eetaa.gr/hmerides2010/yliko/tabook1.pdf/>,
- Νόμος 3852/2010, Άρθρα 103-112, διαθέσιμο στη δ/νση: <http://www.eetaa.gr/hmerides2010/yliko/tabook1.pdf/>.
- Νόμος 3852/2010, αρθ.210, διαθέσιμο στη δ/νση: <http://www.eetaa.gr/hmerides2010/yliko/tabook1.pdf/>.
- Νόμος 3852/2014, Άρθρα 259-266, διαθέσιμο στη δ/νση: <http://www.eetaa.gr/hmerides2010/yliko/tabook1.pdf/>.
- Εισήγηση - Οικονομικά της Αυτοδιοίκησης, διαθέσιμο στη δ/νση: http://www.ypes.gr/el/Regions/programma/Dihmerida_epimorf_nevn_autod_arxvni/.
- Νόμος 3852/2010, Άρθρα 225-238,276-277, διαθέσιμο στη δ/νση: <http://www.eetaa.gr/hmerides2010/yliko/tabook1.pdf/>.

- Νομός 3852/2010, διαθέσιμο στη δ/νση,
http://www.ypes.gr/el/Regions/programma/nomoi_kai_alla_egrafa/ekthesi_synepeivn_rythmiseon.
- Ετήσια έκθεση ΣτΠ, (2010), διαθέσιμο στη δ/νση:
http://www.patt.gov.gr/main/attachments2/6777_ekthesi_ps_2012.pdf, (πρόσβαση 21/05/2014).
- Συνοπτική έκθεση πεπραγμένων ΣΕΕΔΔ, (2012), διαθέσιμο στη δ/νση:
<http://www.seedd.gr/LinkClick.aspx?fileticket=azbdSMa5a%2fg%3d&tabid=74&mid=446>.
- Economist.gr, «Κατεδαφίσεις - μη εκτέλεση αποφάσεων κατεδάφισης εκ μέρους Αποκεντρωμένων Διοικήσεων»,
http://www.economist.gr/index.php?option=com_content&view=article&id=13011%3Akatedafiseis&catid=3&Itemid=88.
- Άρθρο 94, παράγραφος 6, περιπτ. 34, εγκύκλιος 61/2010 του ΥΠΕΣ, διαθέσιμο στη δ/νση: http://www.kedke.gr/uploads2010/egk_61.pdf.
- Ετήσια έκθεση ΣτΠ, (2011), διαθέσιμο στη δ/νση:
<http://www.synigoros.gr/resources/docs/plhres-keimeno.pdf>.
- Ετήσια έκθεση ΣτΠ, (2012), διαθέσιμο στη δ/νση:
http://www.synigoros.gr/resources/docs/stp_ethsia_2012.pdf.
- Ετήσια έκθεση του Περιφερειακού Συμπαραστάτη, (2013), διαθέσιμο στη δ/νση:
http://www.patt.gov.gr/main/attachments2/6777_ekthesi_ps_2012.pdf.
- Υπουργείο Εσωτερικών, «Σύσταση Αποκεντρωμένης Διοίκησης», διαθέσιμο στη δ/νση:
http://www.ypes.gr/el/Regions/programma/apokentrvmenes_dioikhseis/.
- Madata.gr, 11/01/10, «Σχέδιο Καλλικράτης», διαθέσιμο στη δ/νση:
<http://www.madata.gr/epikairoτητα/politics/49623.html>.

Διαδικτυακές ιστοσελίδες

- ✓ <http://europa.eu.int>
- ✓ <http://statistics.gr>
- ✓ <http://www.kedke.gr>
- ✓ <http://www.poe-ota.gr>
- ✓ <http://www.gedd.gr>
- ✓ <http://www.sinigoros.gr>
- ✓ <http://www.seedd.gr>
- ✓ <http://www.oecd.org>
- ✓ <http://www.ota.gr>
- ✓ <http://www.et.gr>
- ✓ <http://www.ypes.gr>
- ✓ <http://www.ita.gr>
- ✓ <http://www.penteion.gr>
- ✓ <http://www.ekdd.gr>
- ✓ http://www.citybranding.gr/2012/11/blog-post_12.html
- ✓ http://www.kedke.gr/uploads2010/N38522010_KALLIKRATIS_FEKA87_07062010.pdf
- ✓ <http://el.wikipedia.org/wiki>
- ✓ http://nomologio.wordpress.com/2010/06/18/n_3852-2010-mer_02_kef_06/
- ✓ http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/7f4d3181-8c97-4d49-8212-57bdfef7ff860/2.Aitiologiki_Kallikratis.pdf
- ✓ <http://www.karagilanis.gr>
- ✓ <http://www.hortiatis570.gr/component/k2/item/455-o-rolos-dimon-perifereion>
- ✓ <http://www.eetaa.gr/hmerides2010/yliko/tabook2.pdf/>
- ✓ <http://www.eetaa.gr/hmerides2010/yliko/tabook10.pdf/>
- ✓ <http://www.eetaa.gr/hmerides2010/yliko/tabook16.pdf/>
- ✓ [http://www.ypes.gr/el/MediaCenter/Minister/Speeches/?id=e9d4954b-9474-4e9a-b1db-48e8314ca14f,](http://www.ypes.gr/el/MediaCenter/Minister/Speeches/?id=e9d4954b-9474-4e9a-b1db-48e8314ca14f)
- ✓ <http://www.opengov.gr>
- ✓ http://www.ypes.gr/el/Regions/programma/nomoi_kai_alla_egrafa/ekthesi_synepeivn_rythmiseon/

- ✓ http://www.economist.gr/index.php?option=com_content&view=article&id=13011%3Akatedafiseis&catid=3&Itemid=88
- ✓ www.special-edition.gr/pdf_dioik_enim/pdf_de_47/porfirides.pdf
- ✓ www.localit.gr/wp-content/.../Κοινωνικού-Πολύκεντρου-της-ΑΔΕΔΥ.doc